الجمهورية التونسية

محكمة المحاسبات

التقرير السنوي
العام
الثاني والثلاثون

الفهرس

	تقرير الدائرة	الردود
المقدّمة		
الباب الأوّل : البرامج العمومية والأنشطة القطاعية		
1- حوادث الشغل والأمراض المهنية	2	47
2- ملك الدولة العقاري الخاص غير الفلاحي	58	92
3- برنامج الخدمات الجامعية	113	163
4- الإشراف على القطاع البنكي	178	207
5- الإشراف على المصحّات الخاصّة ومراقبتها	210	268
6- نتائج متابعة التقرير السنوي 28 لدائرة المحاسبات في جزئه المتعلّق بالتصرّف في التراث الأثري	285	324
7- برنامج تأهيل مسالك توزيع المنتوجات الفلاحية	327	355
8- التصرّف في مياه الريّ	363	401
الباب الثاني : مصالح الدّولة والمؤسّسات والمنشآت العمومية على الصعيد المركزي		
1- استخلاص الديون الجبائية المثقلة الراجعة للدولة	405	437
2- أسطول العربات بالوزارة المكلّفة بالتجهيز	454	479
3- تمويل الجمعيات في إطار التعاون الدولي	481	514
4- ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري	521	554
5- بنك الإسكان	569	603
6- الشركة الوطنية لحماية النباتات	614	637
7- شركة الخدمات الوطنية والإقامات	646	680

الباب الثالث : مصالح الدولة والمؤسسات والمنشآت العمومية على الصعيد الجهوي والجماعات المحلية

1- القباضة المالية شارع الحبيب بورقيبة بجندوبة	689
2- الخدمات الجامعية بولايات الجنوب الغربي (قفصة- توزر- قبلي)	733
3- صندوق إعادة توجيه وتنمية المراكز المنجمية	769
4- بلدية باردو	804
5- بلدية صفاقس	839

	712
	754
	795
	831
	876

المقدّمـــــة

عملا بأحكام الدستور، ترفع محكمة المحاسبات تقريرها السنوي الثاني والثلاثين إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الأعلى للقضاء والذي يتضمن نتائج أعمالها الرقابية خلال السنة القضائية 2018 –2019 .

و بالتوازي مع إحالة هذا التقرير على الجهات الرسمية، تحرص المحكمة على الاستجابة لمتطلبات إطلاع الرأي العام على نتائج أعمالها بمختلف الوسائل المكتوبة والسمعية والبصرية والإلكترونية تكريسا لحق المواطن في الحصول على المعلومة حول تقييم طرق التصرف العمومي بكل موضوعية وشفافية وإرساء تفاعل بناء مع مختلف شركائها إيمانا منها بأن المحافظة على المال العام يتطلب تكاثف جهود كل الأطراف بما يساهم في توظيفه في دفع التنمية بالبلاد والنأي به عن كل مظاهر التسيب والفساد.

ويتزامن نشر التقرير السنوي الثاني والثلاثين مع دخول القانون الأساسي الجديد للمحكمة حيز النفاذ والذي تضمن جملة من الأحكام تهدف خاصة إلى تعزيز استقلالية المحكمة كإحدى مقومات السلطة القضائية وتكريس مقومات المحاكمة العادلة وتطوير أساليب الرقابة فضلا عن زجر أخطاء التصرف والمساهمة في المجهودات الرامية إلي تقييم البرامج العمومية لمساعدة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية .

وفي هذا الإطار ،أصدر الرئيس الأول لمحكمة المحاسبات في جانفي 2020 قرارا بناء على رأي مطابق من مجلس القضاء المالي يتعلق بضبط عدد الدوائر الإستئنافية والدوائر الإبتدائية المركزية والجهوية للمحكمة ومرجع نظرها الترابي تم بموجبه إحداث دائرتين استئنافيتين ودائرة مختصة في زجر أخطاء التصرف بالإضافة إلى دوائر جهوية بنابل وقابس وباجة والمهدية ليتدعم بذلك تمثيل المحكمة على المستوى الجهوي بما يساهم في تقريب مرفق القضاء المالي للمتقاضين .

كما مثل تفعيل الفصل 40 من القانون الأساسي الجديد للمحكمة حدثا فارقا في تاريخها حيث قامت المحكمة بمناقشة ميزانيتها لسنة 2021 للمرة الأولى أمام مجلس نواب الشعب بوصفها أصبحت تعتبر مهمة خاصة على معنى الفصل 19 من القانون الأساسي للميزانية لسنة 2019.

ولئن يمثل هذا التحول مكسبا للمحكمة في اتجاه تدعيم استقلالها الإداري والمالي وفقا للمعايير الدولية، فهو يعتبر في مضمونه حافزا لها للإضطلاع بمهامها بما يتلائم مع المكانة التي تتبوأها بصفتها الجهاز الأعلى للرقابة على الأموال العمومية لا سيما في ظل توسع صلاحياتها إلى عدة مجالات على غرار مراقبة تمويل الحملات الانتخابية ومراقبة الهيآت الدستورية المستقلة والبت في النزاعات في مجال المالية المحلية، ففي تدعيم محكمة المحاسبات صون للمال العام وتكريس للحكومة الرشيدة ودفع للتنمية بالبلاد .

وفضلا عن ذلك، انطلقت المحكمة في تجسيم صلاحية متابعة نتائج أعمالها الواردة بقانونها الأساسي الجديد حيث أنجزت مهمة متابعة ميدانية لدى المصالح الراجعة بالنظر إلى وزارة الثقافة بخصوص المهمة الرقابية حول التصرف في التراث الأثري المدرجة بالتقرير السنوي الثامن والعشرين للمحكمة وذلك قصد التأكد من مدى الأخذ بتوصياتها وأنّه قد تم اتّخاذ ما يلزم من إجراءات لتدارك النقائص والإخلالات باعتبار أنّ تثمين العملية الرقابية يكمن أساسا في العمل على إدخال الإصلاحات الضرورية للنهوض بجودة أداء المتصرفين في المال العام والإرتقاء بمؤشرات المشروعية والمردودية ولا يكتفي برصد مواطن التقصير.

وبالتوازي مع الأعمال الرقابية المضمنة نتائجها بالتقرير السنوي الثاني والثلاثين، أعدت المحكمة التقرير حول غلق ميزانية الدولة المشفوع بالتصريح العام بالمطابقة بين الحساب العام للسنة المالية وحسابات المحاسبين العموميين بالنسبة

إلى تصرف سنة 2018، بالإضافة إلى التقرير العام حول نتائج مر اقبة تمويل الحملات الإنتخابية الرئاسية السابقة لأوانها بدورتيها الأولى والثانية والتشريعية لسنة 2019 ومالية الأحزاب والتقرير الر ابع والعشرين لدائرة الزجر المالي للفترة 2012-2019.

كما تولت المحكمة إنجاز مهمة حول تقييم الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد على المستوى الوطني، اندرجت في إطار تنفيذ برنامج مكافحة الفساد من قبل الأجهزة العليا للرقابة الذي يتم تنظيمه بالتعاون مع مبادرة الانتوساي للتنمية والمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وذلك للحد من آثاره السلبية على الجهود الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة " أجندة 2030 " المنبثقة عن اتفاقية الأمم المتحدة الصادرة بمقتضى قرار من الجمعية العامة في سبتمبر 2015 والتي صادقت عليها الدولة التونسية. وسوف يتم نشر نتائج أعمال هذه المهمة ضمن تقرير خصوصي.

وفضلا عن المهام الرقابية التي يتم تضمينها بتقاريرها السنوية، تولت المحكمة ضمن اختصاصها القضائي إصدار أحكام تدخلت في إعدادها مختلف تشكيلات المحكمة من مقررين وهيآت حكمية ونيابة عمومية. وتم في هذا الإطار، إصدار ما مجموعه 1093 حكما نهائيا تعلقت بمدى إستحقاق منحة استرجاع مصاريف الحملات الإنتخابية وبعدم إيداع الحسابات المالية للقائمات المترشحة للإنتخابات التشريعية لسنة 2014 والإنتخابات البلدية لسنة 2018.

كما تمت مباشرة الأعمال القضائية لإصدار الأحكام المتعلقة بمر اقبة تمويل الحملات الإنتخابية الرئاسية السابقة لأوانها لسنة 2019 في دورتيها الأولى والثانية والحملات الإنتخابية التشريعية لسنة 2019.

ويتضمن التقرير السنوي الثاني والثلاثين نتائج 19 مهمة رقابية ميدانية شملت البرامج العمومية والأنشطة القطاعية (الباب الأول) ومصالح الدولة

والمؤسسات والمنشآت العمومية على الصعيد المركزي (الباب الثاني) ومصالح الدولة والمؤسسات والمنشآت العمومية على الصعيد الجهوي والجماعات المحلية(الباب الثالث) تعلقت بجملة من المحاور ذات الصلة باهتمامات السلط العمومية وبانشغالات المواطن على غرارتعبئة موارد الدولة وتطويراساليب اشر افها على بعض القطاعات وحسن التصرف في ممتلكاتها والرفع من أداء المرفق العمومي فضلا عن تقييم أداء بعض المؤسسات العمومية والجماعات المحلية.

ويتم اختيارهذه المحاوربحسب ما يستجد من تغيرات بالسياسات العامة مع التركيز على المجالات التي من شأنها أن تحدث الفارق في حياة المواطن دون إغفال الشكايات أوالعر ائض التي ترد على المحكمة بخصوص سوء التصرف في بعض الهيآت الخاضعة لرقابتها.

ويتضمن التقريركذلك ردود الهيآت التي شملتها أعمال الرقابة بما يفسح لها المجال لبيان وجهة نظرها وتوضيح موقفها إزاء الملاحظات والإخلالات الواردة بالتقارير وهو ما يتنزل في صميم حرص المحكمة على توخي النهج التحاوري مع المتصرفين العموميين وتصحيح بعض الإستنتاجات عند الإقتضاء دون أن يتعارض ذلك مع مستلزمات المساءلة حيث استوجب الأمر الانطلاق في إعداد المذكرات الخاصة بإحالة الملفات التي تتضمن مؤاخذات متعلقة بأخطاء تصرف على الدائرة المختصة في زجر أخطاء التصرف فضلا عن إحالة ملفات أخرى تحتوي على قر ائن بخصوص تجاوزات جز ائية على القضاء العدلي.

ولتمكين مختلف شركاء المحكمة من الإطلاع على نتائج أعمالها الرقابية بصفة موجزة قبل التعمق في محتويات التقرير، تم إعداد ملخص يتضمن أهم الإخلالات التي تم الوقوف عندها مشفوعة بالتوصيات الكفيلة بتداركها سيتم توزيعه على الصحفيين خلال الندوة الصحفية المزمع تنظيمها بمناسبة نشر التقرير السنوي الثاني والثلاثين ونشره بموقع الواب للمحكمة.

الباب الأوّل

البرامج العمومية والأنشطة القطاعية

حوادث الشغل والأمراض المهنية

شهدت التغطية ضدّ حوادث الشغل والأمراض المهنية مراجعة جذريّة خلال سنتي 1994 و1995 من خلال إصدار قانونين جديدين يتعلقان بالتعويض عن الأخطار المهنية في القطاعين الخاصّ والعمومي[1]. كما تمّ بمقتضى تنقيح مجلة الشغل سنة 1996[2] سنّ تدابير جديدة في مجال الصحة والسلامة المهنية شملت أساسا تعميم الخدمات بهذا العنوان على كل القطاعات الخاضعة لأحكام المجلة المذكورة وإعادة تنظيم مصالح طب الشغل ودعم التفقد الطبي من خلال إرساء سلك خاص بالأطباء متفقدي الشغل[3]. وبموجب القانون عدد 71 لسنة 2004[4]، أصبح الصندوق الوطني للتأمين على المرض مكلفا بإدارة نظام حوادث الشغل والأمراض المهنية في القطاعين العمومي والخاص.

وفي سياق مواصلة النظر في مكوّنات منظومة الضمان الاجتماعي، وبالنظر إلى الأهمية الاقتصادية والاجتماعية لنظام التغطية ضدّ حوادث الشغل والأمراض المهنية التي لم تخضع سابقا إلى أيّ تقييم من قبل محكمة المحاسبات[5]، توجّه الاهتمام إلى إنجاز مهمّة رقابيّة ميدانيّة تهدف إلى تقييم هذه المنظومة.

واعتبارا للأهميّة النسبيّة لنظام حوادث الشغل والأمراض المهنية في القطاع الخاص سواء من حيث النسيج الاقتصادي المعني به (حوالي 771 ألف مؤسسة) واليد العاملة النشيطة (أكثر من 1,6 مليون عامل) وعدد التصاريح بالحوادث والأمراض المهنية وحجم التعويضات المسندة بعنوانها (حوالي 165 ألف تصريح خلال الفترة 2015-2019 بحجم تعويضات ناهز 408 م.د) وعدد وكلفة أيّام العمل الضّائعة جرّاءها (حوالي 790 ألف يوم عمل بكلفة لا تقلّ عن 12,250 م.د سنة 2019) فضلا عن تعدّد المتدخلين في مجال الوقاية من الأخطار المهنية والتعويض عنها وارتفاع مستوى المخاطر المتصلة بدراسة وتصفية المنافع وتشعّب الإجراءات المتصلة بها، تمّ حصر نطاق المهمة الرقابية في القطاع الخاص.

ويشمل التصرف في نظام حوادث الشغل والأمراض المهنية في القطاع الخاص أساسا الصندوق الوطني للتأمين على المرض (في ما يلي الصندوق) باعتباره الطرف المكلف بإدارة هذا النظام

---

(1) القانون عدد 28 لسنة 1994 المؤرخ في 21 فيفري 1994 المتعلق بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن حوادث الشغل والأمراض المهنية في القطاع الخاص والقانون عدد 56 لسنة 1995 المؤرخ في 28 جوان 1995 والمتعلق بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن حوادث الشغل والأمراض المهنية في القطاع العام.

(2) القانون عدد 62 المؤرخ في 15 جويلية 1996 المتعلق بتنقيح بعض أحكام مجلة الشغل.

(3) الأمر عدد 1490 المؤرخ في 11 جويلية 1994 والمتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك التفقد الطبي للشغل.

(4) المؤرخ في 2 أوت 2004 والمتعلق بإحداث نظام التأمين على المرض.

(5) أنجزت المحكمة سابقا مهمة رقابية على تصرّف معهد الصحة والسلامة المهنية.

لا سيما على مستوى تصفية وصرف المنافع لفائدة ضحايا حوادث الشغل والأمراض المهنية أو خلفهم العام، والإدارة العامة لتفقد طبّ الشغل والسلامة المهنية الراجعة بالنظر إلى الوزارة المكلفة بالشّؤون الاجتماعية (في ما يلي إدارة طبّ الشّغل) التي تتولّى إعداد برامج الوقاية من الأخطار المهنية ومراقبة ظروف الصحّة والسلامة المهنية بالمؤسسات الاقتصادية إلى جانب كلّ من معهد الصحّة والسلامة المهنية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وبهدف الوقوف على مدى توفّق المتدخلين في إحكام التصرف في منظومة الوقاية من الأخطار المهنية بالقطاع الخاص وجبر أضرار الضحايا وفقا لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية، غطّت المهمة الرقابية المحاور المتصلة بالإطار العام للمنظومة وآليات الوقاية من الحوادث والأمراض المهنية وإجراءات التعويض لفائدة الضحايا وذلك أساسا بعنوان الفترة 2015- 2019[1] وتواصلت إلى موفى أفريل 2020 في بعض الحالات.

وشملت الأعمال الرقابية عقد مجموعة من المحاورات مع الأطراف المتدخّلة وتحليل الإطار التشريعي ودراسة عدد من التجارب المقارنة والمراجع الدولية المعتمدة في المجال وتحليل البيانات المالية فضلا عن استقاء بعض المعطيات لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حول جرايات التقاعد والأرامل والأيتام ووضعيات انخراط المؤسسات ونسب اشتراكاتها.

وخلصت الأعمال الرقابية إلى الوقوف على نقائص تعلّقت بالإطار العام لمنظومة الصحة والسلامة المهنية وبآليات الوقاية من الأخطار المهنية وبالتصرف في المنافع بعنوان التعويض عن كلّ من العجز المؤقت والعجز المستمر. ومكّنت الأعمال الرقابية للمحكمة من مقاربة الأثر المالي الخام للأخطاء المسجلة في تصفية التعويضات بحوالي 11,3 م.د لأكثر من 1.700 متضرر، وبحوالي 26 م.د بعنوان موارد ساهم عدد من الإخلالات في الحدّ من حظوظ استخلاصها (أو استرجاعها).

[1] اقتضت الأعمال الرقابية بالنسبة إلى بعض الجوانب الرجوع إلى فترات سابقة.

أبرز الملاحظات

- الإطار العام لمنظومة الصحة والسلامة المهنية

سجّل عدم ملاءمة بعض الجوانب التشريعية في مجال الصحة والسلامة المهنية في جزء منه للاتفاقيات الدولية وغياب تدابير تنظم عددا من المجالات المشمولة بها على غرار الوقاية من المواد والمنتجات الكيميائية إلى جانب عدم مواكبته للتطورات الاقتصادية والاجتماعية حيث يتواصل تنظيم متطلبات الوقاية من الأخطار المهنية في بعض القطاعات بمقتضى نصوص تعود إلى حوالي 40 سنة لا سيما قطاع البناء ومخاطر التيارات الكهربائية.

وبالرغم من استكمال اللجان الفنية لأعمالها منذ سنة 2016 فإنه لم يتمّ إصدار عدة مشاريع قوانين استهدفت تدعيم الجانب الردعي وتدابير الوقاية من المخاطر المهنية وملاءمة التشريع الوطني للمعايير والمواصفات الدولية.

كما سجّل غياب كلّي لمقومات القيادة والمتابعة في مجال الصحة والسلامة المهنية على غرار عدم توفّر إستراتيجية وبرامج وطنية علاوة على عدم تثمين بعض البحوث والدراسات المنجزة وغياب بنوك معلومات فنية حول الأخطار المهنية والوقاية منها وسجلات للأعراض الفيزيولوجية لليد العاملة.

وتبيّن أيضا غياب لنظام معلومات فعّال يسمح بالتبادل الآلي للمعطيات بين جميع المتدخلين وتطبيقات تصرّف مندمجة، ممّا ساهم في عدم دقة وشمولية مؤشرات التغطية في مجال الصحة والسلامة المهنية.

وفضلا عن ذلك، اتسمت الإحصائيات السنوية لعدد الخاضعين فعليا لنظام حوادث الشغل والأمراض المهنية بغياب الدقة والشمولية حيث لا تتضمن عدد العمال بالمؤسسات التي لا تتولى التصريح بهم في الآجال القانونية أو التي تصرح بعدد أقل من عددهم الحقيقي. كما تفتقر إدارة طب الشغل لإحصائيات دقيقة ومحينة بخصوص المؤسسات الناشطة بالقطاع الخاص موزعة حسب الولايات وقطاعات النشاط والعمّال التابعين لها لاحتساب نسبة التغطية بزيارات التفقد في مجال الصحة والسلامة المهنية.

وتوصي المحكمة بتطوير الإطار القانوني لمنظومة حوادث الشغل والأمراض المهنية وتنسيق تدخلات الأطراف المعنية وتفعيل هياكل القيادة وإرساء استراتيجية وطنية في المجال.

- الوقاية من حوادث الشغل والأمراض المهنية

تمّ الوقوف على ضعف نجاعة الرقابة والتفقد على المؤسسات في مجال الصحة والسلامة المهنية من خلال عدم تأمين إدارة طب الشغل لأيّة مهمة في هذا الغرض في شأن 11 % من عينة المؤسسات الأعلى تسجيلا لحوادث الشغل القاتلة والأكثر تصريحا بالأمراض المهنية خلال الفترة 2015-2019 وعدم إخضاع 23% من بقية المؤسسات إلاّ لمهمة تفقد وحيدة خلال الفترة المذكورة. وسجلت المؤسسات المذكورة مجتمعة 79 حادث شغل قاتلا و1337 تصريحا بمرض مهني نجم عنها صرف تعويضات ناهزت 11 م.د.

ولم تتولّ إدارة طب الشغل في عدة أحيان تفعيل الإجراءات الردعيّة المستوجبة في شأن المؤسسات ذات المخاطر المهنية العالية رغم مخالفتها لتراتيب السلامة المهنية.

كما اتسمت أعمال المساندة الفنية بالمحدودية وبعدم استهداف المؤسسات ذات الأخطار المهنية العالية.

ولم يتولّ الصّندوق تحيين نسب اشتراكات 51 مؤسسة في نظام حوادث الشغل والأمراض المهنية وعدم التأكّد من تطابق تلك النسب مع الأنشطة الفعلية للمؤسسات ممّا تسبب في ضرر مالي سنوي للصندوق ناهز 1,3 م.د في تحميل مؤسسات أخرى اشتراكات غير مستوجبة ناهزت 76 أ.د.

وفضلا عن ذلك، لم يتولّ الصندوق تفعيل آلية الترفيع في الاشتراكات بعنوان نظام حوادث الشغل والأمراض المهنية منذ سنة 2009 رغم ارتفاع المخاطر المهنية لعدد من المؤسسات وهو شأن 496 مؤسسة سجلت خلال الفترة 2015-2019 حوادث متكررة بمكان العمل بوتيرة ناهزت معدل 4 حوادث شهريا وانجرّ عنها صرف تعويضات فاقت 137,6 م.د. وفي المقابل، لم يخفض الصندوق من نسب اشتراكات 214 مؤسسة لم تسجل أيّ حادث شغل بمكان العمل خلال الفترة المذكورة وتستجيب مبدئيا للشروط القانونية المستوجبة.

كما لم يسند الصندوق خلال الفترة 2014-2019 قروض لتمويل مشاريع الصحة والسلامة إلاّ لسبع مؤسسات منها مؤسسة وحيدة من صنف المؤسسات الصغرى مما يعكس ضعف تدخلاته في هذا المجال.

وتوصي المحكمة بإحكام متابعة الاشتراكات ومراجعة آليات الوقاية من حوادث الشغل والأمراض المهنية وتفعيل مهام الرقابة والتفقد والمساندة الفنية للمؤسسات من خلال رصد الموارد الضرورية للهياكل المعنية وتأمين متابعة الإخلالات المرصودة.

- التصرّف في المنافع بعنوان التعويض عن العجز المؤقت

لا يتولّى الصندوق متابعة آجال التصريح بحوادث الشغل وإحالة المؤسسة المخالفة على القضاء من أجل تسليط العقوبات المستوجبة. وتولت المحكمة تقدير حجم الخطايا المستوجبة بحوالي 10,029 م.د وذلك في خصوص عينة متكوّنة من 100.288 تصريحا بحادث شغل ورد بعد الآجال القانونية.

وأفرزت عينة من 5.253 حادث مسير خلال الفترة 2015-2018 صرف غرامات يومية ناهزت 3,9 م.د لمتضررين دون إنجاز البحوث الضرورية علاوة على تسجيل تأخير في إنجازها تجاوز أحيانا سنة كاملة وشمل إجمالا حوالي 2.020 ملفا صرفت بعنوانها غرامات يومية ناهزت 332 أ.د من شأنها أن تمثل منافع دون وجه حقّ تبعا لعدم البتّ في الصبغة المهنية للحوادث المذكورة.

كما لم يرفّع الصندوق في قاعدة احتساب الغرامات اليومية إلى مستوى الأجر الأدنى المهني المضمون لما عدده 15.702 ملف حادث شغل خلال الفترة 2016-أفريل 2020 مما تسبّب في هضم حقوق المتضررين المعنيين من غرامات مستحقة قدرتها المحكمة بحوالي 639,254 أ.د.

وأدى ضعف إجراءات المتابعة والمراقبة اللاّحقة لصرف غرامات يومية بحوالي 1,747 م.د بعنوان 371 ملفا تقترن بها مخاطر عدم مشروعية عالية، تمثلت في الجمع بين الغرامة اليومية والأجر أو جراية التقاعد وكذلك حالات الإسناد الحصري لغرامات بعنوان فترات راحة طويلة.

ومن ناحية أخرى، أسند الصندوق غرامات يومية دون وجه حق بمبلغ 98,242 أ.د في خصوص 47 تصريحا بحادث تعلّقت بحالات لم تتوفر فيها الصبغة الشغلية أو بعنوان انتكاسة خارج الأجل القانوني.

وتوصي المحكمة باتخاذ التدابير المستوجبة من أجل إحكام متابعة التصاريح وتفعيل آلية البحوث الفنية الميدانية للبتّ في الصبغة المهنية للحوادث والأمراض المهنية وتدارك الإخلالات المسجلة في تصفية المنافع المخولة للمتضررين.

- التصرّف في المنافع بعنوان التعويض عن العجز المستمر

تشهد حوالي 60% من ملفات تعويض المتضررين تأخيرا في تصفيتها فاق السنة ووصل أحيانا إلى 4 سنوات، فضلا عن ضعف نجاعة إجراءات متابعة 1.387 ملفا عالقا، وعدم إجراء مراجعة نسب العجز لفائدة 811 متضررا رغم حلول أجلها منذ ما يزيد عن 10 سنوات في ثلث الحالات، ممّا أفقد التعويض جدواه خاصّة في حالات العجز المهني التام للمتضررين وحالات وفاة عدد منهم دون الحصول على التعويضات المخولة لهم قانونا.

ولوحظ وجود 181 ضحية لحادث شغل قاتل لم يتمّ تمكين خلفهم العام من أرامل وأيتام من الجرايات المستحقة لمدّة طويلة وصلت 8 سنوات في 16 حالة وذلك بسبب عدم نجاعة إجراءات العمل المعتمدة وغياب تبادل آلي للمعطيات مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

كما تمّ صرف منافع ناهزت 9,034 م.د من قبل الصندوق لفائدة 4.746 متضررا تقترن بها مخاطر عدم مشروعية عالية تبعا لضعف نجاعة إجراءات متابعة شروط الاستحقاق للأرامل والأيتام ومراقبة حالات الجمع بين جرايات التقاعد والجرايات التعويضية عن الحوادث والأمراض المهنية.

كما تبينت أيضا، محدوديّة متابعة النزاعات الناشئة في مادّة حوادث الشغل والأمراض المهنية، لا سيما بخصوص ممارسة الطعون في آجالها وتحريك دعاوى الرجوع على الغير والمؤجرين المخلين بالتزاماتهم القانونيّة علاوة على عدم تفعيل التسوية الصلحية مع شركات التأمين، ممّا فوّت على الصّندوق إمكانية استرجاع تعويضات ناهزت 32 م.د بعنوان الحوادث القاتلة وحوادث المسير ذات الصبغة الشغلية.

ورغم تمكّن الصندوق من تعديل جرايات 9.573 منتفعا بكلفة ناهزت 4,103 م.د في موفى أفريل 2020، إلاّ أنّه لم يستكمل تعديل 2.538 ملفا تخصّ أرامل وأيتاما منها ما يعود لسنتي 2003 و2008. وقدّرت المحكمة مستحقات هؤلاء المنتفعين بعنوان الفترة ماي 2019- ماي 2020 بحوالي 1,372 م.د.

وتوصي المحكمة بالتقيد بالآجال القانونية لتصفية مستحقات المتضرّرين وتدعيم إجراءات الرقابة في هذا المجال للحدّ من الأخطاء المرتكبة والإسراع في تفعيل آليات التبادل الآلي للمعطيات مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي علاوة على إحكام متابعة النزاعات في مادّة حوادث الشغل والأمراض المهنية.

I- الإطار العام لمنظومة الصحة والسلامة المهنية

تكتسي منظومة الصحة والسلامة المهنية طابعا استراتيجيا باعتبارها من أهم مقومات النجاعة الاقتصادية للمؤسسة وسلامة العمّال، ولئن تمّ اتخاذ جملة من التدابير لتطويرها إلاّ أنّ إطارها التشريعي والاستراتيجي مازال يشكو نقائص حالت دون نجاعة إدارتها.

أ- الإطار التشريعي لمنظومة الصحة والسلامة المهنية

بالرغم من التطور الذي شهده الإطار التشريعي لمنظومة الصحة والسلامة المهنية إلاّ أنّه ما زال يشكو نقائص حدّت من ملاءمته للاتفاقيات الدولية وشموليته ومواكبته للتطورات في المجال.

1- مواكبة التشريع التونسي للاتفاقيات الدولية

صادقت تونس منذ انضمامها إلى منظمة العمل الدولية سنة 1956 على 63 اتفاقية متعلقة بحقوق الإنسان الأساسية منها 10 اتفاقيات متعلّقة بالصحة والسلامة المهنية، كما انخرطت منذ سنة 1973 بمنظمة العمل العربيّة وصادقت سنة 1987 على اتفاقية العمل العربية عدد 7 بشأن السلامة والصحة المهنية.

وبالرغم من مواكبة التشريع الوطني في جزء هام منه للتوجهات الدولية في المجال إلاّ أّن تونس لم تتولّ إمضاء بعض الاتفاقيات التي اتضح للمحكمة غياب تدابير تنظم المجالات المشمولة بها على المستوى الوطني حيث لم يتم المصادقة على الاتفاقيات عدد 161 و155 و187[1].

وتوصي المحكمة باستكمال إجراءات المصادقة على هذه الاتفاقيات الدولية نظرا لأهميتها في إرساء منظومة صحة وسلامة مهنية تتماشى مع التوجهات الدولية وتكريس استراتيجية وطنية ناجعة في المجال.

---

[1] الاتفاقيات الصادرة عن مؤتمرات العمل الدولية تحت عدد 161 (سنة 1985) بشأن خدمات الصّحة المهنيّة التي تكرس التغطية الوجوبية بخدمات طب الشغل لجميع العمال بالقطاعين الخاص والعام وعدد 155 (سنة 1981) المتعلّقة بالسلامة والصحّة المهنيتين وبيئة العمل المتضمنة لتدابير ووضع كل دولة سياسة وطنية متسقة في المجال وآليات تطبيقها وعدد 187 (سنة 2006) بشأن الإطار الترويجي للسلامة والصحّة المهنيّتين التي تنص على اتخاذ الدولة للتدابير الرامية لتحقيق بيئة عمل آمنة وصحية.

2- مواكبة الإطار التشريعي للتطورات في مجال الصحة والسلامة المهنية

تبيّن غياب نصوص ترتيبية تضبط سبل الوقاية من مخاطر المواد والمنتجات الكيميائية بالرغم من تعرض حوالي 36% من العمال للمواد الكيميائية منهم حوالي 20% لمادة كيميائية مسرطنة على الأقل وفقا لخارطة الأخطار المهنية في تونس المنجزة خلال الفترة 2016-2018.

ولم تساهم هذه الوضعية في حماية العمال من هذه المخاطر حيث شهدت هذه الأنشطة تطورا في مؤشر تواتر حوادث الشغل بلغ 29,1 حادثا بتوقف عن العمل لكل 1000 عامل، متجاوزا بذلك المؤشر العام لجميع القطاعات بحوالي 155% خلال سنة 2018. كما أنّ الأمراض المهنية في قطاع الصناعات الكيميائية سجلت ارتفاعا خلال نفس السنة بنسبة 24% مقارنة بسنة 2017.

ومن جهة أخرى، لم يواكب الإطار التشريعي المنظم لمجال الوقاية من الأخطار المهنية في قطاع البناء والأشغال العامة ارتفاع مستوى المخاطر المتعلقة به بالرغم من تسجيله لأكبر عدد حوادث شغل قاتلة مقارنة ببقية القطاعات (حوالي 31% من مجموع هذه الحوادث المسجلة خلال الفترة 2013-2018) حيث اقتصر الأمر عدد 129 لسنة 1962[1] على التنصيص على متطلبات الوقاية بقطاع البناء فقط دون التطرق إلى الأشغال العامّة. كما لم يضبط إجراءات الوقاية من السقوط من أعلى وسقوط أدوات العمل ومواد البناء التي تسببت على التوالي في 20% و11% من حوادث الشغل القاتلة المسجلة خلال سنة 2018، وذلك خلافا لتوصية مؤتمر العمل الدولي عدد 175[2].

كما لم يعد الأمر عدد 503 لسنة 1975[3] مواكبا للتطورات التي شهدها هذا المجال مما لم يساعد على التقليص في حوادث الشغل ذات الصلة حيث أن 12% من حوادث الشغل القاتلة المسجلة خلال سنة 2018 سببها صعقات كهربائية. كما يستدعي النهوض بالمنظومة التشريعية في مجال حفظ الصحة والسلامة المهنية مراجعة الأمر عدد 328 لسنة 1968[4] وذلك تماشيا مع التطور التكنولوجي والاقتصادي والاجتماعي.

---

[1] المؤرخ في 18 أفريل 1962 والمتعلق بموجبات الأمن في صناعة البناء.

[2] المنبثقة عن اتفاقية مؤتمر العمل الدولي عدد 62 والمتعلقة بالسلامة والصحة بقطاع البناء الصادرة سنة 1988 والمتعلقة بمقتضيات السلامة في قطاع البناء والتي صادقت عليها تونس منذ 23 ديسمبر 1958.

[3] المتعلق بتراتيب حماية العمّال من خطر التعرّض للتيارات الكهربائية.

[4] المؤرخ في 22 أكتوبر 1968 والمتعلق بضبط القواعد العامة لحفظ الصحّة المنطبقة بالمؤسسات الخاضعة لمجلة الشغل.

ولئن أنهت اللجان الفنية منذ سنة 2016 إعداد مشاريع نصوص ترتيبية ذات صلة بتدعيم الجانب الردعي وتدابير وقاية العمال من المخاطر المهنية وملاءمة التشريع الوطني للمعايير والمواصفات الدولية، إلاّ أنّه لم يتم إصدار هذه النصوص إلى موفّى أفريل 2020. ولم تبرّر الوزارة ذلك.

وعلاوة على ذلك، لا يشمل التشريع المتعلق بالصحة والسلامة المهنية العمال بالقطاع غير المنظم بالرغم من ارتفاع مستوى المخاطر المهنية وتدني ظروف العمل بهذا القطاع الذي يستقطب وفقا للدراسة المنجزة خلال سنة 2019 من قبل المعهد التونسي للدراسات الاستراتيجية نسبة 41,5% من اليد العاملة النشيطة.

وتوصي المحكمة بتطوير الإطار التشريعي للصحة والسلامة المهنية قصد مواكبة التوجهات الدولية والتطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية للمؤسسات الوطنية وتغطية كل المخاطر المهنية التي تهدد سلامة العمال.

ب- الإطار الاستراتيجي

لم يتم إلى موفى أفريل 2020 إرساء إطار استراتيجي مكتمل العناصر يضبط بدقة الأهداف والآليات الكفيلة بتطوير مجال الوقاية من الأخطار المهنية. وقد تمّ الوقوف على نقائص تعلّقت بالتوجهات الإستراتيجية وبالبحوث والدراسات وبالمعطيات الإحصائية.

1- التوجهات الإستراتيجية

ساهم غياب استراتيجية وطنية في عدم ضبط الأهداف المتعلقة بالصحة والسلامة المهنية والآليات الكفيلة بتنفيذها وفقا لإمكانيات كل المتدخلين وهو ما لا يتماشى ومقتضيات الاتفاقية الدوليّة عدد 155[1] والتي تنص على ضرورة صياغة كل دولة لسياسة وطنية متسقة في هذا المجال وتنفيذها ومراجعتها بصفة دورية. ولئن أدرجت وزارة الشؤون الاجتماعية خلال سنة 2017 في إطار برنامج التوأمة المبرم مع الاتحاد الأوروبي[2] محورا تعلّق بضبط استراتيجية وطنية في المجال إلاّ أنّها تخلت عنه لرفض أحد الأطراف الاجتماعية المساهمة فيه.

---

[1] المنبثقة عن مؤتمر العمل الدولي المنعقد بتاريخ 03 جوان 1981 والمتعلقة بالسلامة والصحة المهنيتين وبيئة العمل.

[2] تمّ رصد اعتمادات بقيمة 1 م.د بعنوان برنامج التوأمة المبرم مع الاتحاد الأوروبي.

كما تفتقر المنظومة إلى برامج وطنية في مجال الصحة والسلامة المهنية حيث لم يتم تفعيل مقتضيات البرنامج الوطني للتصرف في الأخطار المهنية للفترة 2009-2011 الذي تضمن أهدافا تعلقت بالرفع من تغطية اليد العاملة في مجال طب الشغل والنهوض بخدمات الصحة والسلامة المهنية والتقليص من حوادث الشغل. ولئن وضعت الوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية مشروع خطة لتحيين مكوناته امتدت إلى سنة 2014 إلاّ أنّه لم تتمّ المصادقة عليها نهائيا. ولم يتم منذ سنة 2014 إقرار أيّ برنامج وطني في الغرض.

وتولت الوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية إرساء آلية عقود البرامج المبرمة مع مجامع طب الشغل للمساهمة في الوقاية من الأخطار المهنية داخل المؤسسات ورصدت لها اعتمادات في حدود 8 م.د. ولوحظ عدم تنفيذ عقود البرامج بعنوان الفترة 2015-2017 فيما يتعلق بالتزوّد بوحدات طبية متنقلة بمبلغ جملي قدره 1,8 م.د، رغم توفر الاعتمادات بميزانية الصندوق. كما لم يتم تقييم عقود البرامج المبرمة بعد سنة 2010 مما حال دون الوقوف على الإشكاليات التي أعاقت تنفيذها وضبط الإجراءات الكفيلة بتفاديها.

واتسمت المنظومة بضعف التنسيق بين مختلف المتدخلين خاصة أمام غياب استراتيجية وهيكل تسند إليه مهمّة الإشراف مما لم يمكن من صياغة التوجهات والبرامج الوطنية في المجال. ولئن تم إحداث المجلس الوطني للوقاية من الأخطار المهنية بمقتضى الأمر عدد 1761 لسنة 1991[1]، وعهدت إليه أساسا هذه المهمة، إلاّ أنّه لم ينجز أيّ نشاط منذ سنة 2006.كما لم يتولّ مكتب "متابعة وتنسيق برامج الوقاية من حوادث الشغل والأمراض المهنية" المحدث بالوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية سنة 2010 إنجاز أيّ نشاط بهذا العنوان إلى حدود تاريخ حذفه في مارس 2019[2].

ولم تساعد هذه الوضعية على اعتماد برامج ناجعة للتقليص من حوادث الشغل والأمراض المهنية خاصة ببعض القطاعات التي ظلت نسبة تغطيتها بخدمات الصحة والسلامة المهنية ضعيفة مقارنة بارتفاع مستوى المخاطر بها، على غرار قطاعي البناء والأشغال العامّة وقطاع الفلاحة والصيد البحري.

وتوصي المحكمة بالإسراع بوضع استراتيجية وطنية متكاملة تتضمن أهدافا ومؤشرات قابلة للمتابعة والتقييم الدوري تماشيا مع المعايير والاتفاقيات الدولية في مجال الصحة والسلامة المهنية.

---

[1] المؤرخ في 25 نوفمبر1991 كما تم تنقيحه بمقتضى الأمر عدد 1001 لسنة 1996 المؤرخ في 20 ماي 1996 والأمر عدد 2383 لسنة 2007 المؤرخ في 24 سبتمبر 2007.

[2] بمقتضى الأمر الحكومي عدد 340 لسنة 2019 المؤرخ في 21 مارس 2019 والمتعلق بتنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية.

2- البحوث والدراسات

يفتقر المتدخلون في منظومة الصحة والسلامة المهنية إلى بنوك معلومات فنية حول الأخطار المهنية والوقاية منها وإلى سجل للأعراض الفيزيولوجية لليد العاملة مما لا يمكّن من ضبط التوجهات الاستراتيجية ومجابهة المخاطر المهنية. ولئن أنجز كل من معهد الصحة والسلامة المهنية وإدارة طب الشغل بعض البحوث والدراسات تعلقت بعدد من المخاطر المهنية، إلاّ أنّه لم يتم تثمينها وإعداد برامج وقائية على أساسها تستهدف المخاطر التي تمت معاينتها على غرار الصمم المهني الذي يحتل المرتبة الثانية من حيث عدد الأمراض المهنية المصرح بها خلال الفترة 2015-2019.

وكذلك هو الشأن بالنسبة إلى أمراض السرطانات المهنية التي شهدت تطورا وفقا للدراسات المنجزة من قبل معهد الصحة والسلامة المهنية في الغرض، إلاّ أنّ دراسة المؤثرات الكيميائية بالمؤسسات ظلت محدودة أمام غياب التجهيزات الضرورية وندرة المخابر التي تقوم بتحليلها. كما أنّ الفحوصات التسممية للعمال التي تحدد نسبة تعرضهم للمواد الكيميائية الخطرة شهدت نقصا بالرغم من أهميتها في تحديد تعرض العمال للمواد الكيميائية الخطرة والتقصي المبكر للأمراض المهنية.

وفي نفس السياق، لم يتم تثمين مخرجات المسح المنجز في إطار الخارطة الوطنية للأخطار المهنية خلال الفترة 2016-2018 بالرغم من أهميته في تحديد الأخطار المهنية وتصنيفها حسب أسبابها والفئات الشغيلة والقطاعات الاقتصادية المعنية بها وهو ما حال دون تحديد أولويات الوزارة في مجال الصحة والسلامة المهنية للفترة 2018-2020.

وقد أفادت الوزارة أنّ ذلك يعود إلى تأخير المعهد الوطني للإحصاء في تسليمها قاعدة البيانات المتعلقة بالمسح إضافة إلى عدم توفر الاعتمادات المالية لطباعتها.

وتوصي المحكمة بإرساء الآليات الكفيلة بتدعيم جانب البحوث والدراسات في مجال الصحة والسلامة المهنية وتثمين مخرجاتها لأهميتها في ضبط التوجهات الاستراتيجية في المجال.

3- المعطيات الإحصائية

خلافا لمقتضيات الفصل 88 من القانون عدد 28 لسنة 1994 لم يحترم الصندوق دورية إرسال الإحصائيات الثلاثية المتعلقة بحوادث الشغل والأمراض المهنية للوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية [1] مما حدّ من جدوى هذه الإحصائيات. كما لم تتضمن الإحصائيات تفصيلا للمؤسسات التي سجلت

[1] بالرغم من مراسلتها الصندوق منذ تاريخ 30 سبتمبر 2018 للمطالبة بالحصول عليها.

حوادث الشغل والأمراض المهنية مما لا يمكن من متابعتها والتثبت من اتخاذها للتدابير الكفيلة بتقليص المخاطر المهنية المسجلة بها.

و لم يتول الصندوق إرساء إجراءات للتثبت من صحة المعطيات الإحصائية وتطابقها مع مضمون التصاريح المودعة لدى المراكز التابعة له مما قد يتسبب في تسرّب بعض الأخطاء أو السهو عن إدراج بعضها بالتطبيقة.

وقد أفاد الصندوق بأنه سيتولى "إعداد دراسة حاجياته من الموارد البشرية سواء في مجال الوقاية أو مجال البحوث الميدانية أو مجال الاستقبال ودراسة الملفات بالاعتماد على المراجع الكمية والنوعية المستوجبة لتأمين السرعة والنجاعة".

ومن جهة أخرى، تفتقر الهياكل المتدخلة في منظومة الصحة والسلامة المهنية لمعطيات إحصائية شاملة وموّحدة تمكّن من وضع مؤشرات لتحديد التوجهات الاستراتيجية وضبط برامج التدخلات الوقائية. وقد عاينت المحكمة إثر مقاربة إحصائيات حوادث الشغل القاتلة المسوكة لدى الإدارة العامّة لتفقّديّة الشغل بتلك المسجلة لدى الصندوق وجود تباين بينها شمل 18 حادث شغل قاتلا.

كما يتولى الصندوق احتساب عدد المنخرطين المصرح بهم فعليا[2] في غياب معطيات أساسية حول وضعيّة المؤسسات المنخرطة مما يحول دون التثبت آليا من افتتاح الحق في التعويض للمتضررين من حوادث الشغل فحسب المعطيات المستقاة لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هنالك 9.369 مؤسسة تمّ شطب انخراطها في حين لا تتوفر المعطيات المتعلقة بها لدى الصندوق.

وقد أفاد الصندوق أنه "سيتولى تطوير التطبيقات الإعلامية بما يؤمن التقاطعات الإعلامية الضرورية وسيمكن التدفق التلقائي للمعطيات الضرورية التي بحوزة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من إجراء المقاربات والتقاطعات الآلية التي ستمكن من تفادي هذه النقائص".

وعلاوة على ذلك، اتسمت الإحصائيات السنوية لعدد الخاضعين فعليا لنظام حوادث الشغل والأمراض المهنية بغياب الدقة والشمولية حيث لا تتضمن عدد العمال بالمؤسسات التي لا تتولى التصريح بهم في الآجال القانونية أو التي تصرح بعدد أقل من عددهم الحقيقي. ولئن تولت إدارة طب الشغل ضبط نسبة التغطية بزيارات التفقد في مجال الصحة والسلامة المهنية بنسبة 29,3 % سنة 2018، إلاّ أنّ ذلك

[2] ناهز 1,6 مليون عاملا خلال سنة 2018.

تمّ في غياب تحوّزها على إحصائيات دقيقة لمؤسسات القطاع الخاص والعمّال التابعين لها وموزعة حسب الولايات وقطاعات النشاط.

وتوصي المحكمة بالإسراع في وضع الآليات الكفيلة بتوفير المعطيات والبيانات الإحصائية ذات الصلة بالصحة والسلامة المهنية بصفة حينية وآلية لدى كل المتدخلين في المنظومة.

II- الوقاية من حوادث الشغل والأمراض المهنية

شابت آليات الوقاية من حوادث الشغل والسلامة المهنية عديد النقائص تعلقت أساسا بالهياكل المتدخلة في هذا المجال وبمهام الرقابة والتفقد والمساندة الفنية وبالتصرّف في الحوافز والامتيازات المالية لفائدة المؤسسات.

أ- الأطراف المتدخّلة في الوقاية من حوادث الشغل والأمراض المهنيّة

تشتمل الأطراف المتدخلة في الوقاية من حوادث الشغل والأمراض المهنيّة كلاّ من إدارة طبّ الشغل والصّندوق وكذلك عدد من الهياكل المحدثة صلب المؤسسات طبقا لأحكام مجلة الشغل.

وسجلت إدارة طبّ الشغل تراجعا لنشاطها بنسبة 18% خلال الفترة 2016 - 2019 حيث انخفض عدد مهام المراقبة والتفقد بالمؤسسات من 7.486 مهمّة إلى 6.147 مهمة. واتّضح في هذا الإطار، أنّه علاوة على نقص عدد الأطباء متفقدي الشغل فقد سجل تأخير في تنفيذ الانتدابات المبرمجة. فلئن تمت برمجة انتداب 19 طبيبا خلال سنتي 2015 و2017 غير أنه لم يتم فعليا انتداب سوى 4 أطباء متفقدي شغل. وكذلك كان الشأن لسلك المهندسين المختصين في مجال حفظ الصحة والسلامة المهنية حيث لا يتوفر سوى 4 مهندسين على المستوى الوطني. ولم تبرمج الوزارة انتدابات بهذا العنوان ضمن ميزانية سنة 2020.

وبررت الوزارة هذه النقائص بعزوف الأطباء عن المشاركة في المناظرات الخارجية للالتحاق بسلك التفقد الطبي للشغل ومغادرة البعض الآخر بسبب غياب التحفيز.

ومن جهة أخرى، اتضحت محدودية برامج التكوين المستمر لفائدة الإطار الطبي والفني لإدارة طب الشغل رغم أهميته في مواكبة التطورات التي يشهدها المجال حيث لم تتجاوز الاعتمادات المخصصة للتكوين 5 أ.د خلال سنتي 2019 و2018 مسجلة تراجعا بنسبة 50% مقارنة بسنة 2017 ممّا انجر عنه

التقليص في بعض محاور التكوين أو دمج البعض منها. كما تشكو إدارة طبّ الشغل نقصا في أسطول وسائل النقل وعدم جاهزيته حيث تفتقر الأقسام الجهوية بثلاث ولايات تماما لوسائل نقل مما أعاق تدخلاتها الميدانية.

أمّا في خصوص الصندوق، فقد تراجع عدد مهندسي الوقاية من الأخطار المهنية من 32 مهندسا سنة 1996 إلى 11 مهندسا سنة 2020، مما لم يساعد على مواكبة تطوّر حجم المهام الموكلة إليهم حيث لم يتسنّ خلال الفترة 2017-أفريل 2020 إعداد وتنفيذ برامج الوقاية السنوية بالرغم من أهميتها على مستوى تأطير المؤسسات حول قواعد السلامة المهنية، خاصة بعد تكليفهم بإجراء التحقيقات للتثبت في الصبغة الشغلية لحوادث المسير مما انجر عنه الترفيع في التدخلات الميدانية إلى حوالي 5.500 تدخلا سنويا.

وعلى صعيد آخر، أوكلت مجلة الشغل إلى عدد من الهياكل المحدثة صلب المؤسسات دورا أساسيا في الوقاية من الأخطار المهنية وتتمثل أساسا في مجامع ومصالح طب الشغل ولجان الصحة والسلامة المهنية، إلاّ أنّ آليات إشراف الوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية على هذه الهياكل ومتابعة نشاطها ظلت محدودة. فقد اقتصرت المصالح الجهويّة لإدارة طبّ الشغل على تلقي تقارير النشاط السنوية لمجامع طب الشغل وذلك بصفة غير شاملة حيث وباستثناء سنتي 2014 و2017 لا تتوفر هذه المعطيات على المستوى المركزي.

كما اتسمت رقابة الوزارة على مجامع طب الشغل بالمحدودية حيث لم تتجاوز مهام التدقيق المنجزة من قبل التفقدية العامّة للوزارة مهمتين خلال الفترة 2013-2019 شملتا مجمعي تونس ومنوبة.

أما بخصوص مصالح طب الشغل، فقد تراجع عدد العمال المنتفعين بخدماتها خلال سنة 2019 مقارنة بسنة 2018 في ولايات الكاف وباجة وتطاوين وقفصة والمنستير والمهدية بنسب بلغت في أقصاها 14%. كما شهدت ولايات قابس ونابل والمهدية تراجعا في عدد المؤسسات المنخرطة بالمصالح المذكورة خلال سنة 2019 بنسب وصلت إلى 29%. ومن شأن هذه الوضعية أن تؤثر سلبا على نسبة التغطية بخدمات طب الشغل خاصة بالنسبة إلى المؤسسات الصغرى والمتوسطة.

ومن جهة أخرى، اتضح ضعف نسبة تركيز لجان الصحة والسلامة المهنية بالمؤسسات الناشطة ببعض القطاعات على غرار الفلاحة والصيد البحري والبناء والأشغال العامّة حيث لم تتجاوز 1% خلال سنة 2018. كما تراوحت نسبة اللجان التي لا تنشط بانتظام خلال 2019 بين 74% بولاية أريانة و14% بولاية سيدي بوزيد.

ب- الرقابة والتفقد والمساندة الفنيّة في مجال الصحة والسلامة المهنية

مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على إخلالات حدّت من نجاعة كلّ من مهام الرقابة والتفقد على المؤسسات وكذلك حملات المساندة الفنية.

1- أعمال الرقابة والتفقد على المؤسسات

لئن عهد إلى إدارة طب الشغل[1] تنظيم وتطوير المراقبة والتفقد في مجال الصحة والسلامة المهنية غير أنها لا تتولى، عملا بقواعد حسن التصرف، إعداد برنامج عمل سنوي لأعمالها الرقابية ولا تعتمد مؤشرات علمية عند إنجاز مهام التفقد وهو ما حدّ من نجاعة تدخّلاتها.

وفي غياب معطيات شاملة ودقيقة حول مهام الرقابة والتفقد في مجال الصحة والسلامة المهنية ومخرجاتها خلال الفترة 2015-2019، تولّت المحكمة انتقاء عينة متكونة من 100 مؤسسة توزعت بين الخمسين مؤسسة الأعلى ترتيبا من حيث عدد حوادث الشغل القاتلة، والخمسين مؤسسة الأكثر تسجيلا لتصاريح الأمراض المهنية للتثبت من مدى نجاعة مهام الرقابة المنجزة من قبل إدارة طب الشغل. واستأثرت المؤسسات موضوع العينة بنسبة 17% من مجموع الحوادث القاتلة المسجلة لدى الصندوق والتي خلفت 236 ضحية، كما مثلت هذه العينة ثلث المجموع الجملي للتصاريح بالأمراض المهنية المسجلة لدى الصندوق إلى موفى سنة 2019. وتجدر الإشارة إلى أنه نجم عن الحوادث والأمراض المهنية التي سجلتها المؤسسات موضوع العينة صرف تعويضات بقيمة 47,193 م.د.

وفي خصوص الرّقابة على حوادث الشغل القاتلة والأمراض المهنية، فقد اتّضحت محدودية مهام التفقد المؤمنة من قبل المصالح التابعة لإدارة طبّ الشّغل حيث لم يتجاوز مهمة واحدة بالنسبة إلى 34 مؤسسة من العينة المذكورة أي ما يفوق ثلث العينة، وذلك طيلة الفترة 2015-2019 منها 11 مؤسسة لم تشملها أيّة مهمة تفقد. وقد شهدت المؤسسات المذكورة سقوط 79 ضحية إثر حوادث قاتلة و1.337 تصريحا بمرض مهني نجم عنها صرف تعويضات ناهزت 11 م.د.

ويذكر في هذا السياق أنّ إدارة طبّ الشغل لم تتولّ طيلة الفترة 2015-2019 إجراء أيّة مهمّة تفقد على المؤسسّة الأولى (تنشط في مجال البناء والأشغال العامّة) من حيث عدد الحوادث القاتلة بما جملته 15 حادثا في موفّى 2019 وأخريين سجلتا تباعا 5 و3 حوادث شغل قاتلة، إلى جانب مؤسستين

[1] الفصل 18 من الأمر عدد 340 لسنة 2019 المؤرخ في 21 مارس 2019 المتعلق بتنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية.

تنشطان بقطاع النسيج أودعتا على التوالي 128 و61 تصريحا بمرض مهني لدى مصالح الصندوق. وارتفعت كلفة التعويضات بعنوان المؤسسات الخمس المذكورة إلى 1,723 م.د في موفى 2019.

وبرّرت إدارة طبّ الشّغل عدم إنجاز مهام التفقد في شأن المؤسسة الأولى من حيث عدد الحوادث القاتلة بعدم تواجدها في العنوان المسجل لدى مصالحها.

ومن جهة أخرى، لئن فسّرت الإدارة المذكورة عدم توليها إنجاز أيّة مهمة تفقد في شأن ثلاث مؤسسات سجلت تباعا 9 حوادث شغل قاتلة و107 و49 تصريحا بمرض مهني إلى موفى 2019 بأن "هذه المؤسسات أغلقت بصفة نهائية" ، غير أنه ثبت للمحكمة بعد فحص معطيات الانخراط والتصريح بالأجور لهذه المؤسسات أنها مازالت تنشط حيث تمّ الوقوف على توليها إيداع تصاريح أجور عمالها بصفة دورية ومنتظمة إلى موفى سنة 2019 وهو ما يؤكّد محدودية البيانات المتاحة لإدارة طبّ الشّغل لحسن توجيه مهام التفقد.

أمّا بخصوص المؤسسات التي شملتها مهمة تفقد وحيدة طيلة الفترة 2015-2019 فتذكر على سبيل المثال المؤسسة الأولى من حيث عدد تصاريح الأمراض المهنية المودعة لدى مصالح الصندوق (529 تصريحا إلى موفى سنة 2019) ومؤسستان تنشطان بقطاع النسيج تولتا على التوالي إيداع 123 و 114 تصريحا بمرض مهني إلى موفى 2019 ومؤسستان تنشطان في مجال المقاولات والأشغال العامة سجلتا تباعا وبصفة متواترة 9 و8 حوادث شغل قاتلة طيلة الفترة المذكورة. وتجاوزت كلفة التعويضات التي صرفها الصندوق لفائدة المتضررين بالمؤسسات الخمس المذكورة أو خلفهم العام مبلغ 2 م.د في موفى 2019.

وتوصي المحكمة بإحكام برمجة مهام الرقابة والتفقد واعتماد مؤشرات دقيقة وشاملة حول حوادث الشغل والأمراض المهنية داخل المؤسسات وإرساء آليات لتبادل المعطيات بطريقة فعّالة بين مختلف الأطراف المتدخلة في المجال بما يمكّن من حسن تغطية المؤسسات ذات الأخطار المهنيّة العالية بمهمات تفقد دورية.

وعلى صعيد آخر ومن خلال دراسة عينة من تقارير التفقد المنجزة من طرف مصالح إدارة طب الشغل في شأن 20 مؤسسة ذات مؤشرات سلبية من حيث عدد حوادث الشغل القاتلة أو الأمراض المهنية خلال الفترة 2015-2019، تبين أنها لم تشفع بالمتابعة اللازمة واتخاذ الإجراءات المستوجبة في شأن المؤسسات المخالفة.

فعلى سبيل المثال، يذكر أنّ تقارير التفقد المنجزة في شأن المؤسستين المسجلتين لأعلى عدد تصاريح بالأمراض المهنية لدى الصندوق واللذين بلغا على التوالي 529 و433 تصريحا إلى موفى 2019،

ومؤسسة ارتفعت حصيلة حوادث الشغل القاتلة لديها إلى 8 حوادث، تضمّنت عديد الإخلالات التي تمسّ بسلامة العمال على غرار عدم اتخاذ إجراءات السلامة في حضائر البناء وعدم إحداث مصلحة لطب الشغل وعدم تكوين لجنة الصحة والسلامة المهنية، وهي إخلالات موجبة لاتخاذ إجراءات زجرية وفق أحكام مجلة الشغل، إلاّ أنّه لم يتمّ تفعيل الإجراءات المستوجبة.

وخلافا لأحكام مجلّة الشغل لم تتّخذ إدارة طبّ الشّغل أيّة إجراءات ردعية في شأن المؤسسات التي ثبتت مسؤوليتها عن حوادث الشغل القاتلة. ويذكر من ذلك بالنسبة لحادث شغل قاتل بمؤسسة تنشط في مجال تربية الدواجن أنه رغم ثبوت تقصير المؤجر ومسؤوليته عن الحادث، إلاّ أنّه لم يتم اتخاذ أيّ إجراء في شأنه. وتجدر الإشارة إلى أنّ تقرير البحث تضمن إقرار المؤجر بانتداب العاملة المتوفاة بصورة غير قانونية وتكليفها بمهام دون توفير التأطير اللازم مما تسبب في وفاتها.

وتوصي المحكمة بتفعيل الإجراءات المنصوص عليها بمجلة الشغل في شأن المؤسسات المخالفة لقواعد السلامة المهنية واتخاذها في آجال معقولة بما من شأنه أن يساهم في مزيد تقيد المؤسسات بالتراتيب المتعلقة بالوقاية.

2- حملات المساندة الفنية لفائدة المؤسسات

لئن تمّ تنفيذ عدد من حملات المساندة الفنية للوقاية من الأخطار المهنية من قبل إدارة طب الشغل والصندوق، إلاّ أنّه اتضح من خلال دراسة عينة من الحملات المذكورة أن أغلبها لم يكن موجها بالقدر الكافي نحو المؤسسات ذات الأخطار المهنية العالية أو الناشطة في القطاعات الأكثر تسجيلا للحوادث أو الأمراض المهنية. من ذلك لم يتم إدراج قطاع النسيج في أيّ من حملات الوقاية التي تم إنجازها، رغم أنّه يعدّ من أكثر القطاعات تسببا في الأمراض المهنية.

كما لم تتضمن البرامج الجهوية للوقاية من الأخطار المهنية التي اعتمدتها إدارة طب الشغل بداية من سنة 2018 تدابير وقائية عملية وناجعة على غرار برنامج "الوقاية من الأخطار المهنية بقطاع المقاطع وتحسين ظروف العمل" فبالرغم من خطورة حوادث الشغل بهذا القطاع إلاّ أنّ تقرير مصالح إدارة طب الشغل بولاية القيروان اقتصر على مقترحات لنصوص قانونية تعنى بتنظيم النقل الجماعي للعمّال. وتمّت معاينة عدد من المخالفات لدى المؤسسات المراقبة تستوجب اتخاذ إجراءات زجريّة، إلاّ أنّ مصالح طب الشغل بولاية منوبة اقتصرت على عقد اجتماعات مع ممثلي المؤسسات وحثها على تلافي الاخلالات المرصودة.

ومن جهة أخرى، تبيّن أنّ أكثر من 83% من المؤسسات التي تولى الصندوق زيارتها في إطار حملات وقاية خلال سنتي 2015 و2016 لم تسجل أيّ حادث شغل قاتل و50% منها لم تدل بأي تصريح بأمراض مهنية منذ سنة 2011. وهو ما حدّ من نجاعة الحملات المذكورة باعتبار عدم استهدافها للمؤسسات ذات المؤشرات السلبية.

ورغم رصد الصندوق عديد الإخلالات والمخاطر التي من شأنها المس من سلامة العمّال، إلاّ أنّه لم يواصل في كثير من الأحيان متابعة هذه المؤسسات حيث لم يتم في شأن حوالي 40% منها والتي شملتها حملات الوقاية المذكورة القيام سوى بزيارة ميدانية وحيدة لم تترتب عنها أيّة متابعة.

وسجل غياب آليات متابعة بين كل من الصندوق وإدارة طب الشغل قصد اتخاذ الإجراءات الزجرية المستوجبة في شأن 20 مؤسسة لم تلتزم بتكوين لجنة الصحة والسلامة المهنية وتعيين مسؤول عن السلامة المهنية بالمؤسسة وهي مآخذ تستدعي اتخاذ إجراءات زجرية طبقا لأحكام مجلة الشغل.

ولا يتولى الصندوق تأمين المتابعة الداخلية بين مختلف الهياكل التابعة له حيث لم تتم إحالة ملفات 7 مؤسسات مخالفة لم تتخذ أي إجراء تصحيحي خلال سنتي 2015 و2016 على اللجنة المختصة في النظر في تطبيق الترفيع في نسب الاشتراكات بنظام حوادث الشغل والأمراض المهنية.

وتوصي المحكمة بمراجعة طرق إعداد وتنفيذ برامج وحملات الوقاية من خلال اعتماد مؤشرات علمية وموضوعية عند برمجتها بما يتيح استهداف المؤسسات ذات المخاطر المهنية العالية فضلا عن إرساء آليات متابعة ناجعة.

ج- الحوافز والامتيازات المالية لفائدة المؤسسات

رغم أهمّية دوره في مجال الوقاية من حوادث الشّغل والأمراض المهنية، لم يتولّ الصندوق إلى موفّى أفريل 2020 وضع دليل إجراءات يضبط مناهج العمل في هذا المجال. وتعهّد الصندوق بتفادي هذا الخلل قبل موفى 2020.

وقد أفضت الأعمال الرقابية إلى الوقوف على نقائص تعلّقت بمراقبة نسب الاشتراكات في نظام حوادث الشغل والأمراض المهنية وبآليات التخفيض أو الترفيع فيها وبتمويل مشاريع الصحة والسلامة المهنية.

1- مراقبة نسب الاشتراكات في نظام حوادث الشغل والأمراض المهنية

لئن تمّ بمقتضى الأمر عدد 1010 لسنة[1] 1999 تنقيح نسب الاشتراكات في نظام حوادث الشغل والأمراض المهنية فإنّه لم يتم إلى موفى 2019 تحيين النسب المعتمدة بصفة شاملة. وقد مكّن فحص عينة متكوّنة من 1.205 مؤسسة من الوقوف على عدم تحيين 51 وضعية مماّ تسبّب في حرمان الصندوق من موارد ناهزت 1,234 م.د بعنوان سنة 2019.

ولم يسع الصندوق إلى موفى أفريل 2020 لتفعيل الاتفاق المبرم منذ 2011 مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والذي يتيح له المتابعة الدوريّة لمدى تطابق نسبة الاشتراكات المسندة للمؤسسات مع نشاطها الفعلي. وفي غياب ترابط آلي بين منظومتي التصرّف بالصندوقين يمكّن من الإشعار آليّا بالانخراطات الجديدة بالنظام أو بأيّ تحوير يطرأ على نسب الاشتراكات، لا يتفطّن الصندوق لحالات عدم تطابق نسب الاشتراكات مع الأنشطة الفعليّة إلاّ بمناسبة زيارات المساندة الفنيّة للمؤسسات أو البحوث الفنيّة الميدانيّة المنجزة إثر التصريح بحوادث أو أمراض مهنية.

ولئن تولّى الصندوق منذ سنة 2014 مراسلة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي قصد إصلاح رموز الأنشطة الاقتصادية ورموز حوادث الشغل والأمراض المهنية لما عدده 7.680 مؤسسة، إلاّ أنّه لم يتمّ إجراء هذه التعديلات بصفة شاملة حيث تبيّن عدم إصلاح نسب اشتراكات 80 مؤسسة في موفى 2019 من عينة شملت 2.767 مؤسسة. وأفاد الصندوق أنّه، على إثر تدخل المحكمة، تولى مواصلة عمليّة التثبت في خصوص 11.953 مؤسسة وتفطّن لوجود أخطاء شملت 81 مؤسسة.

وقد تسبّبت هذه الأخطاء[2] في نقص في موارد الصندوق خلال الفترة 2014-2019 قدّرته المحكمة بما لا يقل عن 80,219 أ.د. في حالات الأخطاء بالنقصان وفي تحميل المؤسسات مساهمات أكثر من تلك المستوجبة بما يناهز 75,777 أ.د.

وتعهّد الصندوق بأنه سيتولى خلال الثلاثي الأخير من سنة 2020 التثبّت من مدى مطابقة النشاط الفعلي لكلّ المؤسسات مع نسب اشتراكاتها وبإصلاحها طبقا للإجراءات المعمول بها، كما أفاد أنّ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي قد شرع خلال شهر مارس 2020 في مدّه بقائمة في المؤسسات المحدثة خلال سنة 2019 وهو بصدد التثبت في مختلف البيانات المضمّنة بها.

2- آليات التخفيض والترفيع في نسب الاشتراكات

[1] يتعلق بتنقيح وإتمام الأمر عدد 538 لسنة 1995 المؤرخ في 1 أفريل 1995 المتعلّق بضبط نسب الاشتراكات في نظام التعويض عن الأضرار الحاصلة بسبب حوادث الشغل والأمراض المهنية.

[2] مجموع الحالات التي وقفت عليها المحكمة وتلك التي تفطّن لها الصندوق.

يمكن للمؤسسات وفق الشروط المضبوطة بالفصل 22 من الأمر عدد 538 لسنة 1995[1] تقديم طلب للانتفاع بتخفيض في نسب اشتراكاتها في نظام حوادث الشغل والأمراض المهنية. وفي هذا الإطار، سجل ضعف إقبال المؤسسات على هذه الآليّة حيث لم تتمتّع بهذا التخفيض سوى 70 مؤسسة خلال السنوات 2015-2019 ولم يتجاوز عددها 209 مؤسسة منذ بداية تطبيق هذا الإجراء.

ورغم انطلاق العمل بالإجراء المذكور منذ حوالي 25 سنة، لم ينجز الصندوق دراسات لتشخيص أسباب ضعف إقبال المؤسسات على هذه الآليّة ولتقييم مدى مساهمتها في تحسين مؤشرات حوادث الشغل والأمراض المهنيّة.

ومن جهة أخرى، لم يبادر الصندوق باقتراح التخفيض في نسب الاشتراكات بالنسبة إلى المؤسسات التي تتوفر فيها الشروط المستوجبة رغم أنّ الأمر آنف الذّكر أتاح له هذه الإمكانيّة. ومكّنت الأعمال الرقابيّة، أخذا بعين الاعتبار الشروط المذكورة بالأمر أعلاه، من ضبط 5.199 مؤسسّة لم تسجل حوادث شغل بمكان العمل خلال الفترة 2015-2019، منها 214 مؤسسة في وضعيّة قانونية إزاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ممّا يمكّنها أن تكون مرشّحة للانتفاع بتخفيض اشتراكاتها.

وأفاد الصندوق بأنّه قام بالترفيع في المبالغ المخصصة لحملات التحسيس والتعريف بالحوافز والمرصودة ضمن ميزانيته لسنتي 2019 و2020 من 30 أ.د. إلى 600 أ.د وبأنّه تولّى انتقاء 50 مؤسسة من بين المؤسسات التي تناولتها المحكمة بالدرس ووجّه لها مراسلات قصد حثّها على الانتفاع بإجراء التخفيض في نسب الاشتراكات.

أمّا فيما يتعلّق بالترفيع في نسب الاشتراكات، فإنّ الصندوق لم يتولّ تفعيل هذه الآلية منذ سنة 2009 حيث لم يرفّع في نسب اشتراكات 496 مؤسسة سجّلت إصابات وحوادث متكرّرة تجاوزت 60 حادثا بمكان العمل خلال الفترة 2015-2019 أي بمعدّل حادث واحد شهريا من بينها 97 مؤسسة سجّلت أكثر من 240 حادثا بمكان العمل، وتجاوز حجم التعويضات المسندة لمتضرريها ما قيمته 137,611 م.د. بعنوان الغرامات اليومية.

كما لم يتولّ إلى موفّى أفريل 2020 الشروع في إجراءات مراجعة نسب اشتراكات 50 مؤسسة صدرت في شأنها خلال الفترة 2016-2018 محاضر وتنابيه من قبل إدارة طب الشغل نتيجة عدم اتخاذها التدابير الضرورية في مجال الصحّة والسلامة المهنية فضلا عن عدم مراجعته لنسب اشتراكات المؤسسات

---

[1] المؤرخ في غرة أفريل 1995 المتعلّق بضبط نسب الاشتراكات في نظام التعويض عن الأضرار الحاصلة بسبب حوادث الشغل والأمراض المهنية مثل ما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 1010 لسنة 1999 المؤرّخ في 10 ماي 1999 .

التي لا تطبّق توصياته في المجال في إطار حملات المساندة الفنيّة وهو شأن 7 مؤسسات لم ترفع أيّ إخلال رغم تولي الصندوق زيارتها خلال سنتي 2015 و2016.

وتعهّد الصندوق بأنّه "سيتولى خلال الثلاثية الأخيرة لسنة 2020 بالتنسيق مع الإدارة العامة لتفقد طب الشغل والسلامة المهنية إيلاء المؤسسات المسجلة لحوادث متكررة المذكورة آنفا متابعة خاصّة وإن اقتضى الأمر سيتم الترفيع في نسب اشتراكاتها بنسبة 50%".

3- تمويل مشاريع الصحة والسلامة المهنية

اتّسمت تدخّلات الصندوق في مجال تمويل مشاريع الصحة والسلامة المهنية بضعف تجلى من خلال تواضع عدد المطالب الواردة وحجم القروض والمنح المسندة. فمنذ بداية العمل بهذه الآليّة سنة 1995، لم يتمّ إسناد سوى 117 قرضا بقيمة جملية قدرها 9,731 م.د. من بينها 2,2 م.د في شكل منح استثمار. كما لم يتجاوز عدد المؤسسات المنتفعة بهذا التمويل 7 مؤسسات خلال السنوات 2014-2019 من بينها مؤسسة واحدة من صنف المؤسسات الصغرى رغم أنّ هذا الصّنف من المؤسسات يمثّل أكثر من 98% من النسيج الاقتصادي التونسي. كما لم تساهم الإجراءات التي أقرتها الدولة في هذا المجال والمتمثلة في الترفيع في منحة الاستثمار في 2009 من 20% إلى 25% والحط من نسب الفوائض السنويّة من 6% إلى 4 %سنويا في دفع نسق الإقبال على هذه الآلية.

وتوصي المحكمة بالعمل على تقييم جدوى هذه الآليّة وتشخيص أسباب عزوف المؤسسات عليها علاوة على التفكير في وضع إجراءات تمويل خصوصيّة تراعي إمكانيّات المؤسسات الصغرى.

III- التّصرف في المنافع بعنوان التعويض عن العجز المؤقّت

وفقا لمقتضيات القانون عدد 28 لسنة 1994، يتولّى الصندوق إثر تعهده بتصاريح حوادث الشغل والأمراض المهنية إسداء منافع وقتية لفائدة المتضررين تتمثّل أساسا في غرامات يومية من أجل فقدان الأجر إلى جانب التكفل بآلات طبية من أجل تعويض أو تقويم الأعضاء البدنية عند الاقتضاء.

ومكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تعلقت بالتعهّد بتصاريح حوادث الشغل والأمراض المهنيّة وبإجراءات التثبّت من صبغتها الشغليّة وبالتصرف في المنافع بعنوان التعويض عن العجز المؤقت.

أ- التعهد بتصاريح حوادث الشغل والأمراض المهنية

شابت هذه المرحلة إخلالات تعلقت أساسا بآجال التصريح بحوادث الشغل والأمراض المهنيّة وبمسكها وبمصداقية البيانات الواردة بها.

1- آجال التصريح بحوادث الشغل والأمراض المهنيّة

لا يتولّى الصندوق متابعة آجال التصريح بحوادث الشغل من قبل المؤجرين طبقا لأحكام الفصل 63 من القانون عدد 28 لسنة 1994حيث تجاوز 100.288 تصريحا للآجال القانونية من مجموع 264.966 تصريحا بحادث شغل ورد على الصندوق خلال الفترة 2011 - 2019 أي بنسبة فاقت 37,8% وذلك دون اعتبار تصاريح الأمراض المهنية وتصاريح الانتكاسة. وتولّت المحكمة تقدير حجم الخطايا التي لم يتم تسليطها على المؤسسات المخلّة بما لا يقل عن 10,029 م.د.[1]

وقد أفاد الصندوق بأنه سيتم تلافي هذا الإخلال وتفعيل الفصل 94 من القانون عدد 28 لسنة 1994 المتعلق بتسليط عقوبة على المؤجرين المخالفين للواجبات المحمولة عليهم في مجال التصريح بحوادث الشغل والأمراض المهنية، كما سيتم الشروع في ضبط الآليات الفنية والإعلامية والمحاسبية لاستخلاص الخطايا بالتوازي مع خطة اتصالية مع المؤجرين.

2- مسك التصاريح بحوادث الشغل والأمراض المهنية

خلافا لدليل إجراءات التصرف في المنافع الوقتية، لا يتولّ الصندوق إدراج التصاريح بحوادث الشغل أو الأمراض المهنية بصفة شاملة ضمن التطبيقة الإعلامية المخصصة لمسكها، كما لا يتولى كليّا إدراج التصاريح الذاتية[1] بالمنظومة. ومن شأن هذه النقائص أن تحدّ من شمولية التعهد بالتصاريح وأن

---

[1] باعتبار الحد الأدنى للخطية (100 د) ودون اعتبار حالات العود التي تستوجب مضاعفة العقوبة ذلك أنّ الحالات المبيّنة أعلاه تضمّ 6.730 مؤجّرا لم يحترم واجب التصريح في الآجال لأكثر من مرّة.

[1] هي التصاريح المودعة من قبل المتضرر بنفسه لدى الصندوق وذلك في حالات إهمال صاحب العمل لهذا الواجب القانوني أو رفضه القيام به.

تؤثر على الإحصائيات العامّة التي يصدرها الصندوق حول عدد حوادث الشغل حسب المشغلين والقطاعات والجهات.

فبخصوص مسك التصاريح، بيّنت مقاربة عينة من التصاريح بحوادث الشغل الواردة مستنديا على إدارة الوقاية من الأخطار المهنيّة بالصندوق من أجل إنجاز بحوث فنية في شأنها بلغ عددها 8.766 تصريحا خلال السنوات 2015-2018 أنّ 332 تصريحا من بينها لم يتم إدراجها بالتطبيقة الإعلامية المخصصة للغرض ممّا حال دون مواصلة التّعهّد بهذه التصاريح وتمكين المتضرّرين أو خلفهم العام من حقوقهم خاصّة وأنّ 4 حالات من بينها تعلّقت بحوادث شغل قاتلة.

وأفاد الصندوق بأنّه سيتم تلافي هذه النقائص وبأنّه تولّى إدراج جداول قيادة ضمن التطبيقة تمكّنه من متابعة الإحصائيات بصفة آلية وهي بصدد التجربة.

أمّا فيما يتعلّق بالتصاريح الذاتيّة، فإنّه لا يمكن في حالة غياب رقم انخراط المشغل، إدراج التصاريح الذاتية ضمن التطبيقة. وفي حالة توفّره، ولئن تمكّن التطبيقة من التنصيص على تصريح المتضرر بنفسه بالحادث، لا يتم بتاتا تعمير هذه الخانة من قبل أعوان الصندوق وهو ما لا يساعد على استخراج ودراسة هذه الحالات بصفة دورية. كما لم يضبط الصندوق إجراءات خاصّة للتصرّف في هذه التصاريح تمكّن من إشعار الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بهذه الوضعيات قصد التثبت من العلاقة الشغلية واتخاذ الإجراءات الضرورية إزاء المشغلين المخالفين لواجباتهم القانونية المتعلّقة بالانخراط والتسجيل ودفع الاشتراكات.

ومن شأن هذه النقائص، خاصّة أمام تنامي عدد العمّال في القطاع غير المنظّم أن ترفّع من مخاطر حوادث الشّغل غير المصرّح بها لا سيما في قطاع البناء والأشغال العامّة الذي يشغّل حوالي 70% من اليد العاملة بهذا العنوان.

وتوصي المحكمة بتلافي النقائص على مستوى التطبيقة في خصوص التصاريح الذاتية وبإيجاد آلية تنسيق مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من شأنها أن تضمن حقوق المتضررين في كلّ الحالات.

وأفاد الصندوق أنه تولى بمناسبة إعداد تطبيقة خاصة بإدارة الوقاية في 2019 إدراج خانة مخصصة لمعالجة التصاريح الذاتية التي لا تحمل رقم مؤجر وتخزينها آنيا وهي في طور التفعيل كما تعهّد بالعمل بتوصية محكمة المحاسبات بخصوص إيجاد آلية تنسيق مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بخصوص المؤجرين المخلين بواجبهم القانوني طبقا للقانون عدد 28 لسنة 1994.

3- مصداقية البيانات الواردة بالتصاريح بحوادث الشغل والأمراض المهنية

في غياب نظام معلومات مندمج يمكّن من التبادل الآلي للبيانات بين المتدخلين، تعهّد الصندوق بما عدده 63 تصريحا شابتها إخلالات وأدّت إلى صرف غرامات يوميّة فاقت 49,370 أ.د لا يمكن التأكّد من مشروعية استحقاقها. وشملت هذه الإخلالات قبول 59 تصاريح بحوادث شغل وأمراض مهنية من قبل مؤجرين ثبت وفقا لبيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أنهم مشطوبون بتواريخ سابقة لتاريخ الحادث بما من شأنه أن ينفي صبغتها الشغلية. وقد نتج عن هذا الإخلال صرف غرامات يومية بقيمة 45,570 أ.د. كما تمّ قبول 4 تصاريح وصرف غرامات يومية للمتضرّرين بعنوانها بمبلغ 3,8 أ.د. ثبت في شأنها أنّ تاريخ التوقّف عن العمل سابق لتاريخ الحادث المصرّح به دون أن يقدّم الصندوق إجابة بخصوصها بما يحيل على انتفاء صبغتها المهنية.

وتوصي المحكمة بإيجاد آليّة لتبادل البيانات بين الصندوقين حينيّا بما يمكّن من تلافي هذه الإخلالات وتفادي أثرها على مصداقية الإحصائيات الصادرة عن الصندوق لا سيما تلك المتعلقة بحوادث الشغل حسب القطاعات والمشغلين .

وأفاد الصندوق بأنّه شرع في التنسيق مع مصالح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ليوفر آلية[1] تمكّن من الولوج إلى البيانات المتعلقة بالمؤجرين بصفة حينية وشاملة واستغلالها بالتطبيقة الإعلامية الخاصة بالمنافع الوقتية.

ب- الصبغة الشغلية لحوادث الشغل والأمراض المهنية

يعتبر تقرير البحث الفني وثيقة ضرورية للتأكّد من الصبغة الشغلية للحادث أو المرض المهني كما عرّفه الفصل 3 من القانون عدد 28 لسنة 1994 ذلك أنّه يصعب، في غيابه أو في صورة عدم إنجازه بالنجاعة المطلوبة، التأكد من حيثيات الحادث والتثبت من مدى مسؤوليّة العامل أو المؤجر والجزم بمشروعيّة المنافع المسندة بعنوان التعويض عنه. وفي هذا الإطار، أفضت الأعمال الرقابية إلى الوقوف على إخلالات تعلّقت أساسا بعدم شموليّة البحوث الفنيّة الميدانيّة وبآجالها وبجودة التقارير المعدّة في الغرض.

---

(1) Web service.

1- شموليّة البحوث الفنية الميدانية

لئن تمثّل الحوادث الحاصلة بمكان العمل حوالي 94% من مجموع الحوادث المصرح بها لدى الصندوق، فإنّه يكتفي بإنجاز البحوث الفنية الميدانية في حالات حوادث المسير والحوادث القاتلة أو الخطيرة. ولم يوفّر الصندوق المعطيات التي طلبتها المحكمة في خصوص البحوث الفنية المنجزة في إقليم الجنوب والتي ارتفعت إلى 37.736 تصريحا بحادث شغل خلال الفترة 2015-2018. ومن شأن هذه النقائص أن ترفّع في مخاطر صرف منافع بعنوان حوادث لم تثبت صبغتها المهنية.

ولم يتولّ الصندوق القيام بالبحوث الفنية الميدانية المستوجبة في خصوص 5.253 تصريحا بحوادث مسير من جملة 7.081[1] تصريحا بهذا العنوان خلال الفترة 2015-2018 أي بنسبة عدم إنجاز تجاوزت 74%، وفاقت قيمة الغرامات اليومية المسداة في هذا الإطار مبلغ 3,9 م.د. ومن شأن هذا التصرّف أن يحيل إلى مخاطر صرف منافع دون موجب باعتبار عدم تأكد الصندوق من الصبغة المهنية لهذه الحوادث.

وفي سياق آخر، لا يتولى الصندوق آليّا إنجاز بحث فني في خصوص التصاريح الواردة بصفة متأخرة من أجل البتّ في صبغتها المهنية. فقد ثبت من خلال فحص عيّنة شملت الفترة 2015-2018 عدم إنجاز الصندوق، إلى موفى أفريل 2020، بحوثا فنيّة في خصوص 516 تصريحا من مجموع 567[2] تصريحا بحوادث تجاوزت في شأنها الفترة بين تاريخي الحادث والتصريح به مدة سنة. ولا تمكّن هذه النقائص من التأكّد من الصبغة المهنية لهذه الحوادث والجزم بمشروعية المنافع المسندة بعنوانها خاصّة وأنّ 55 تصريحا منها تمّ في خصوصها صرف غرامات يومية ناهزت 45 أ.د.

2- آجال طلب و إنجاز البحوث الفنية الميدانية

ساهم غياب تطبيقة إعلامية للتصرف في البحوث الفنية إلى جانب النقص المسجّل في الموارد البشرية المختصّة في التّأخير في طلب البحوث الفنية الميدانية من قبل المراكز الجهوية والمحلية للصندوق من ناحية وطول آجال إنجازها من قبل المهندسين المكلفين بذلك من ناحية أخرى وهو ما يحدّ من نجاعة هذه الآليّة.

ولم يضبط دليل إجراءات التّصرف في المنافع الوقتية الآجال التي يتعيّن احترامها عند طلب القيام بالبحوث الفنية. وفي هذا الإطار، لا تتولى المراكز الجهوية والمحلية للصندوق طلب القيام بالبحوث

---

[1] عيّنة من التصاريح بحوادث شغل مودعة بالمكاتب الجهوية والمحليّة للصندوق الراجعة بالنظر لشبكة الوقاية بإقليم الشمال.

[2] عيّنة من تصاريح بحوادث شغل مودعة بالمراكز الجهوية والمحلّية للصندوق الراجعة بالنظر لشبكتي الوقاية بإقليمي الشمال والوسط خلال الفترة 2015-2018.

الفنية في آجال تسمح لمهندسي الوقاية بالوقوف على ملابسات الحادث في الإبّان. ومكّن فحص عيّنة من المطالب تضمّ 994 تصريحا وردت على شبكة الوقاية بالشمال خلال الفترة 2018-جانفي 2020 من الوقوف على 593 تصريحا تجاوزت في شأنها المراكز الجهوية والمحلية مدّة شهر قبل طلب إنجاز البحوث الفنية وتمّ في خصوصها صرف 287,112 أ.د. بعنوان غرامات يومية تعويضا عن 9.304 يوم راحة من شأنها أن تمثل مخاطر إسداء منافع دون موجب.

وفي المقابل، لم تلتزم الإدارة المكلفة بإنجاز البحوث بالآجال المحددة ضمن دليل إجراءات التصرف في المنافع الوقتية والمضبوطة بأجل أقصاه شهر بداية من تاريخ تعهّدها بمطلب البحث وذلك فيما يتعلّق بـ911 مطلبا من جملة 946 مطلبا توصلت به شبكة الوقاية للشمال خلال الفترة 2018-جانفي 2020 أي بنسبة 96,3%. وقد بلغ التأخير المسجّل مدّة أقصاها 692 يوما وتجاوز سنة كاملة في 108 حالة وهو ما من شأنه أن يفقد البحث الفني نجاعته حيث يصعب استجواب الشهود والوقوف على ملابسات الحادث لا سيما في غياب المحاضر العدلية لأعوان الأمن وأن يرفّع في مخاطر عدم استرجاع المنافع المسندة عند التّأكد من غياب الصبغة الشغلية بصفة متأخرة خاصّة في ظلّ ضعف الإجراءات المعتمدة من قبل الصندوق لاسترجاع مستحقاته.

وأفاد الصندوق أنّه سيحرص على تجاوز هذه الإشكاليّات وذلك عبر شروعه في "تطوير التطبيقة الخاصة بالتصرف في ملفات التعويض عن العجز المؤقت منذ سنة 2019."

3- جودة التقارير الفنية المنجزة

لم يتولّ الصندوق إلى غاية أفريل 2020 وضع دليل إجراءات فني يضبط ويوحّد الإجراءات الواجب اتخاذها منذ التوصّل بمطلب البحث الفني ويحدد المراحل الأساسية للتحقيق في الحوادث وكيفية جمع المعلومات وتحليلها ومحتوى التقارير. كما لم يتم في غياب هذه الوثيقة، الاستئناس بدليل الإجراءات الصادر عن منظمة العمل الدولية في سنة 2015[1] أو بأفضل الممارسات الدوليّة المقارنة على غرار تلك المتبّعة بكندا[2] وبفرنسا[3].

وفي المقابل، يقتصر المهندس المراقب في معظم الأحيان على إعادة صياغة الوقائع المضمّنة بالتصريح، كما تفتقر العديد من البحوث الفنّية لمحاضر الاستماع للشهود أو للمتضرّر فضلا عن غياب

---

(1) التحقيق في الحوادث والأمراض المهنية: دليل عملي لمفتشي العمل / منظمة العمل الدولية - المكتب الإقليمي للدول العربية بيروت: منظمة العمل الدولية، 2015.

(2) https://www.apsam.com/sites/default/files/docs/themes/gestion/eaa-formulaire-apsam.pdf

(3) La méthode de l'arbre des causes – INRS / www.inrs.fr › inrs › CataloguePapier › TI-ED-6163

تحديد مسؤوليّة الحادث. ومن شأن هذه النقائص أن تفتح أمام الصندوق مجالا واسعا لتأويل فحوى التقارير. كما من شأنها أن تفوّت على الصندوق إمكانية الرجوع على المسؤول عن الحادث لاسترجاع التعويضات التي صرفها للمتضرر. فعلى سبيل الذكر وبعد الاطلاع على تقرير البحث الفني الميداني المنجز إثر التصريح بحادث الشغل الجماعي الحاصل لعمّال شركة تنشط في قطاع الصّيد البحري تسبّب في وفاة 11 عاملا سنة 2016، اتضح أنّه تمّ الاكتفاء ضمن تقرير البحث الفنّي بسرد وقائع الحادث دون التطرق إلى الجوانب التي تهم خاصة تحديد المسؤوليّة.

وقد شرع الصندوق خلال شهر فيفري 2020، وعلى إثر تدخّل المحكمة، في تركيز منظومة إعلامية للتصرّف في البحوث الفنيّة الميدانيّة. كما تعهّد بإحداث هيكل خاص بالبحوث الميدانية.

وتوصي المحكمة بإيجاد الآليّات الكفيلة لضمان نجاعة البحوث الفنية الميدانية وتحقيق الأهداف المرجوّة منها وذلك بتوفير الإطار البشري المؤهل والكافي وبتكثيف حلقات التكوين في المجال وبتركيز منظومة إعلامية للتصرّف فيها. كما توصي المحكمة بمزيد الإحاطة بالمراكز الجهوية في هذا المجال.

ج- التصرف في المنافع الوقتيّة

مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على إخلالات تعلّقت باستحقاق وبتصفية الغرامات اليومية وبالتّصرّف في الآلات الطبيّة وبأعمال لجنة النظر في النزاعات والمسائل المبدئيّة.

1- استحقاق الغرامات اليوميّة

أسند الصندوق خلال الفترة 2015-2019 غرامات يوميّة جمليّة للتعويض عن فقدان الأجر ناهزت 131,311 م.د.

ومكّن فحص عينة شملت 693 بحثا فنيا ميدانيا[1] خلال السنوات 2017-2019 من الوقوف على انتفاء الصبغة الشغلية في خصوص 39 تصريحا بحادث مسير تم بعنوانها صرف منافع وقتية تجاوزت مبلغ 93,242 أ.د.

[1] المنجزة بطلب من مكاتب أريانة وحمام الأنف وتونس 2 وبن عروس.

وأفاد الصندوق أنّه سيتم الشروع في إجراءات استرجاع كل المبالغ التي صرفت دون وجه حق بالنسبة لكلّ الملفّات. أمّا في خصوص ملف تمّ بعنوانه صرف غرامات يومية بقيمة 25,130 أ.د، فلئن أفاد بأنّه تمّ إرجاع كل الحوالات المتعلقة بالغرامات اليوميّة بعد التأكّد من غياب الصبغة الشغلية إلاّ أنّه لم يقدّم مؤيّدات في الغرض.

ولئن ضبط الفصل 26 من القانون عدد 28 لسنة 1994 أجل خمس سنوات من تاريخ البرء الظاهر أو التئام الجرح لقبول التعويض عن العجز المؤقت الناتج عن الانتكاس، فإن التطبيقة الإعلامية لا تحول دون قبول مطالب انتكاسة خارج الآجال، حيث أسند الصندوق غرامات يومية دون وجه حقّ بعنوان انتكاسات حاصلة خارج أجل الخمس سنوات بالنسبة إلى 8 ملفات بقيمة جملية تتجاوز 5 أ.د.

وتعهّد الصندوق بتلافي الخلل في التطبيقة الإعلامية بما لا يسمح بقبول ملفات انتكاسة خارج الآجال القانونية، وباستخلاص المبالغ التي صرفت دون وجه حق في شأن حالتين ولم يقدم وثائق الإثبات المتعلقة ببقية الحالات.

ومن ناحية أخرى، ولئن تستحقّ الغرامات اليوميّة في حالات فقدان الأجر[2] فإنّ استئناف العمل قبل التئام الجرح يؤدي إلى سقوط هذا الحق .[3] وفي هذا الإطار، لم يتولّ الصندوق ضبط إجراءات لمراقبة الجمع بين الغرامات اليومية والأجور المصرّح بها. وقد تمّ الوقوف على تزامن صرف غرامات مع تواصل ورود تصاريح بالأجور في خصوص 14 ملفا من بين عيّنة شملت 38 ملفا تحصل أصحابها على غرامات يومية بصفة متواصلة لمدة تجاوزت السنة. وفاقت الغرامات اليومية المسندة بعنوان هذه الملفات 498 أ.د. من شأنها أن تمثّل مخاطر صرف منافع دون وجه حق.

واتضح غياب إجراءات موثقة حول المراقبة الآليّة للغرامات اليومية التي يتم صرفها لفترات طويلة ودون انقطاع حيث لم يتولّ الصندوق إلى موفى أفريل 2020 متابعة 304 تصريحا بحادث أو مرض مهني خلال الفترة 2013 -2019 تمّ بعنوانها التكفّل حصرا بغرامات يومية لفترة تجاوزت 100 يوما بصفة متواصلة (من بينها 17 ملفّا تجاوزت في شأنها فترة صرف الغرامات اليومية سنة كاملة)، وتمّ في خصوصها صرف تعويضات بمبلغ جملي تجاوز 1,210 م.د من شأنها أن تمثل منافع دون موجب في الحالات التي قد يثبت فيها استئناف عمل المتضررين.

---

[2] ينص الفصل 20 من القانون عدد 28 لسنة 1994 على حق المتضررين في غرامة يومية من أجل فقدان الأجر.

[3] ينص الفصل 37 من القانون عدد 28 لسنة 1994على أنه "إذا استأنف المتضرر العمل قبل التآم الجرح في خدمة أي كان سقط حقه في الانتفاع بالغرامة اليومية".

وأفاد الصندوق أنّه، وعلى إثر تدّخل المحكمة، تولّى إدراج المراقبة الآلية للغرامات اليومية بعنوان فترات الراحة المطولة ضمن التعديلات المقترحة بالتطبيقة الإعلامية.

ولم يضبط الصندوق إجراءات لمراقبة صرف الغرامات اليومية للأجراء بعد تاريخ الإحالة على التقاعد مما لا يضمن التأكّد من صرف الغرامات اليومية حصرا للتعويض عن فقدان الأجر. كما لا تتضمن التطبيقة الإعلامية المخصصة لهذا الغرض معطيات حول تاريخ الإحالة على التقاعد بما يمكّن من إشعار المتصرّف آليّا عند الضرورة وتفادي حالات صرف غرامات يوميّة بعد تاريخ الإحالة على التقاعد.

مكّن فحص عينة من 193 ملفا لمضمونين اجتماعيين أحيلوا على التقاعد من مجموع 674 مضمونا اجتماعيا تجاوزوا سن الستين في تاريخ بداية صرف الغرامات اليومية، من التأكد من إسناد 53 متقاعدا غرامات يومية بلغت 39,276 أ.د بعنوان التعويض عن أيام راحة لاحقة لتاريخ الإحالة على التقاعد تراوح عددها بين يومين و269 يوما ممّا من شأنه أن يحيل إلى مخاطر صرف غرامات يومية غير مستحقة.

وتوصي المحكمة بوضع إجراءات لمراقبة استحقاق الغرامات اليومية واسترجاع المنافع المسداة دون وجه حق.

2- تصفية الغرامات اليوميّة

شابت مرحلة تصفية الغرامات اليومية[1] إخلالات تعلقت بإجراءات احتساب قاعدة التصفية[2] أثّرت على احتساب مبالغ الغرامات المسندة. ولئن تمكّن التطبيقة الإعلامية من اعتماد هذه القاعدة بصفة آلية حيث تقترح على العون المتصرّف الثلاثية الأرفع من بين الأربع ثلاثيات السابقة للحادث، إلاّ أنّ الصندوق اعتمد قاعدة تصفية أدنى من تلك المحتسبة آليا في ما عدده 5.458 ملفًا خلال الفترة 2013-2019، مما من شأنه أن يمثل مخاطر نقص في المنافع المستحقة ناهز 1 م.د. من بينها 429 حالة تجاوز فيها مبلغ النقص في الغرامات اليومية المستحقّة 500 د. وقد مكّن فحص عيّنة شملت 50

[1] طبقا للفصل 35 من القانون عدد 28 لسنة 1994, تساوي هذه الغرامة ثلثي أجر المتضرر الاعتيادي.

[2] طبقا لنفس الفصل، يتمّ اعتماد مجموع الأجور الأكثر ارتفاعا التي تقاضاها المتضرر خلال ثلاثية من بين الأربع ثلاثيات السابقة للحادث باحتساب كافة المنح باستثناء تلك التي لها صبغة استرجاع مصاريف كقاعدة لتصفية الغرامات اليومية.

ملفا من تأكيد هذه المخاطر في 35 ملفا حيث أدّت إلى نقص في الغرامات اليومية قدّرته المحكمة بما قيمته 102,615 أ.د.

ولئن أفاد الصندوق أن النقص في الغرامات يعزى إلى اعتماده لاستشارة لدى مختصّ في القانون مؤرخة في 2002/03/25 إلاّ أنّ المحكمة تعتبر أنّها مخالفة للقانون.

وفي المقابل، اعتمد الصندوق على قاعدة تصفية أعلى من تلك المنصوص عليها بالفصل 35 من القانون عدد 28 لسنة 1994 بالنسبة إلى 163 ملفاّ أدت إلى صرف زيادة غير مستحقة في الغرامات بقيمة فاقت 20 أ.د، وتعهد الصندوق بالتّدقيق في هذه الملفات.

وخلافا لمقتضيات الفصلين 35 و53 من القانون آنف الذّكر،[3] لم يتولّ الصندوق الترفيع في قاعدة تصفية الغرامات اليومية بالنسبة إلى 15،702 ملفا لمتضررين يتقاضون أجورا تقل عن الأجر الأدنى المضمون في الفترة أوت 2016-جانفي 2020 مما أدى إلى حرمانهم من غرامات مستحقة قدرتها المحكمة بحوالي 639,254 أ.د. وقد تعهد الصندوق بتمكين المعنيين من استكمال التعويضات اللازمة.

3- التصرف في الآلات الطبية

يتولّ الصندوق إسناد الآلات الطبية للمتضررين من حوادث الشغل والأمراض المهنية إمّا في إطار الإسعافات العلاجية أو في إطار تقويم و تعويض الأعضاء صناعيا[4] حيث بلغت جملة المصاريف بهذا العنوان 2,884 م.د. خلال الفترة 2015-2019، تمّت أساسا عن طريق قرارات تكفل. وتقتضي إجراءات الصندوق اختيار المزودين استنادا إلى آلية الفواتير التقديرية مع اعتماد الفاتورة الأقل كلفة. وخلافا لمقتضيات الفصل 41 من القانون عدد 28 لسنة 1994، لم تتولّ الوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية إلى غاية أفريل 2020 إصدار تعريفة تضبط المبالغ التي ينبغي للصندوق التكفل بها بعنوان اقتناء الآلات الطبية وإصلاحها وتجديدها.

ولئن لم يتعرض القانون عدد 28 لسنة 1994 إلى اعتماد مبالغ جزافية عند اقتناء الآلات الطبية، فإنّ اعتماد مبدإ الفواتير التقديرية دون مسك وتحيين قائمة الآلات وأسعارها المرجعية من شأنه أن يحول دون إضفاء الكفاءة على إجراءات التكفل وترشيد كلفة الآلات المتكفل بها حيث سجلت فوارق في الأسعار لنفس الآلات وفي نفس السنة تراوحت بين 2,5 % و233%.

---

[3] اللذان ينصّان على اعتماد الأجر الأدنى المضمون عند احتساب الغرامات اليومية في حال كان الأجر الاعتيادي للمتضرر أدنى من الأجر المذكور.

[4] دليل إجراءات التصرف في المنافع الوقتية لحوادث الشغل والأمراض المهنية.

ولم يتولّ الصندوق القيام بالمراقبة الطبيّة اللاحقة لقرارات التكفل بآلات طبية تستوجب تدخلات جراحية. ومكّن فحص عينة من 50 قرار تكفل بآلة "Implant du Rachis" خلال الفترة 2014-2019 من التّأكد من غياب ما يفيد إقامة المضمونين في المستشفى أو خضوعهم لتدخّل جراحي بخصوص 15 وضعية، وهو ما من شأنه أن يمثّل مخاطر إسداء منافع دون وجه حق بمبلغ جملي قدره 66,270 أ.د.

ولم يتولّ الصندوق مسك قائمة للآلات الطبية القابلة للاسترجاع. وتولّت المحكمة إحصاء 332 آلة تم تكييفها من قبل الصندوق كآلات قابلة للاسترجاع[1] بقيمة فاقت 84 أ.د. تمّ التكفل بها بين سنتي 2015 و2019 دون أن يقوم الصندوق بالإجراءات الضرورية قصد التثبت من مواصلة استغلالها من قبل المتضررين أو استرجاعها في حالات البرء أو الوفاة خاصّة أنّ من بينها 13 آلة توفي مستعملوها منذ ما يناهز السنة على الأقل.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الصندوق لم يتولّ إلى موفّى أفريل 2020 رفع الإخلالات المتعلّقة بغياب الجرد المادي للآلات الطبيّة المسترجعة وهو ما يمثل خطرا على سلامة المخزون ولا يسمح بتثمين هذه الآلات.

4- لجنة النظر في النزاعات والمسائل المبدئية في التعويض عن العجز المؤقت

تم بمقتضى المذكرة عدد 2000/58 الصادرة عن الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي في 24 أكتوبر 2000 إحداث لجنة للنظر في حالات النزاع والمسائل المبدئية في مادة حوادث الشغل والأمراض المهنية[1]. وشابت أعمال هذه اللجنة إخلالات تعلّقت بصلاحيّاتها وبمآل قراراتها وبإجراءاتها.

فخلافا لمقتضيات الفصل 26 من القانون عدد 28 لسنة 1994، تنظر هذه اللجنة استئنافيا في مطالب العلاج في إطار انتكاسة بعد مرور خمس سنوات من تاريخ أول التئام للجرح أو البرء الظاهر بما من شأنه أن يفقد المنافع المسندة تبعا لهذه القرارات مشروعيّتها. كما أنّه خلافا لمقتضيات الفصل 67 من القانون المذكور، الذي خصّ الطبيب متفقد الشغل المختص ترابيا بالبتّ في مطالب اعتراض المتضررين

[1] بمناسبة ورشة عمل منعقدة بتاريخ 18 ديسمبر 2013 خصصت لإعداد دليل التصرف في المنافع الوقتية وكان من بين مخرجاتها قائمة غير حصرية لآلات قابلة للاسترجاع.

[1] تمّ تحيين مهامها وتركيبتها بمقتضى المذكرة عدد 2012/56 الصادرة بتاريخ 05 نوفمبر 2012..

على قرارات الأطباء المراقبين بالصندوق حول التمديد في الراحة، تولّت اللجنة المذكورة الموافقة على التمديد في الراحة في 9 ملفات ممّا ترتب عنه صرف غرامات يوميّة ناهزت 19,125 أ.د.

وفيما يتعلّق بمتابعة مآل القرارات الصّادرة عن اللجنة، لم يتولّ الصندوق إلى موفّى أفريل 2020 استرجاع منافع وقتية أسندت دون وجه حق بمبلغ 29,873 أ.د تعلّقت بـ29 تصريحا بحادث أو مرض مهني سبق للّجنة أن نفت عنها الصبغة المهنية خلال الفترة 2012–2018.

وعلى صعيد آخر، ولئن تنظر اللجنة المذكورة في اعتراضات المتضررين على قرارات رفض الصبغة المهنيّة للأمراض المصرح بها الصّادرة عن "لجنة الإقرار بالأمراض المهنيّة"،[2] فإنّه لا يتمّ إشعار كلّ المتضررين بهذه الإمكانية مما يخلّ بمبدإ المساواة. وخلال الفترة 2012- 2018 لم تتولّ اللجنة النظر سوى في 25 ملفا من بين 516 ملفا تم بعنوانها رفض الصبغة الشغلية للأمراض المصرح بها أيّ بنسبة لم تتجاوز 4,85%.

وتوصي المحكمة بإعادة النظر في صلاحيات وتنظيم لجنة النظر في النزاعات والمسائل المبدئية في مادة حوادث الشغل والأمراض المهنية بما يحول دون مخالفة النصوص القانونية الجاري بها العمل ويضمن المساواة بين كلّ المتضررين.

IV- التصرف في المنافع بعنوان التعويض عن العجز المستمر

خوّل القانون عدد 28 لسنة 1994 المتضررين من حوادث وأمراض مهنية سببت لهم عجزا مستمرا عن العمل الحصول على تعويضات نقديّة في شكل رأس مال أو جراية[1] بداية من تاريخ البرء، ويمكن للمنتفعين طلب تحويل الجرايات إلى رأس مال بعد استقرار نسبة العجز النهائي وانتهاء أجل المراجعة. وارتفعت الأعباء الفنية بهذا العنوان من 48,327 م.د سنة 2015 إلى حوالي 57,518 م.د سنة 2019 أي بما نسبته 19% .

[2] لجنة داخلية صلب الصندوق تتولى دراسة ملفات الأمراض المصرح بها والبتّ في صبغتها المهنيّة.

[1] يسند تعويض في شكل رأس مال بعنوان العجز المستمر الذي تفوق نسبته 5% ولا تتجاوز 14% وفي شكل جراية إذا تم تجاوز هذه النسبة مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار حالة الحوادث المتتالية (الفصل 42 من القانون عدد 28 لسنة 1994).

ومكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تعلقت بدراسة الملفات وبتصفيتها وبصيانة حقوق المنتفعين بجرايات وخلفهم العام.

أ- دراسة الملفات

شابت دراسة ملفات التعويض عن العجز المستمر نقائص تعلّقت بالإجراءات وبالآجال وبمتابعة الملفات العالقة وبمراجعة نسب العجز المستمر.

وفي هذا الإطار، لم يوفّق الصندوق إلى موفى أفريل 2020 في وضع دليل إجراءات نهائي يوحّد أساليب العمل بين مختلف المصالح المتدخلة في تصفية الملفات وذلك بالرغم من إقرار لامركزية التصفية على مستوى مكاتبه الجهوية والمحلية منذ سنة 2015 مما لم يساعد على متابعة عديد الإشكاليات على غرار إلزامية إنجاز البحوث الفنية وإجراءات التكفل بحوادث المرور التي تكتسي صبغة شغلية ومتابعة نزاعات نسب التعويض عن العجز المستمر ودعاوى الرجوع.

وفي خصوص آجال دراسة الملفات، يتعين عند التئام الجرح أو البرء الظاهر من المرض المهني عرض ملف المتضرر على اللجنة الطبية لتقدير نسبة العجز المستمر وإعلامه في أجل شهر بكافة معطيات التصفية بمقتضى رسم في الغرض وذلك طبقا لمقتضيات الفصل 68 من القانون عدد 28 لسنة 1994[2]. واتّضح من خلال فحص عينة من ملفات التعويض شملت 13.944 ملفا[3] أنّ حوالي 60% منها تمت تصفيتها خارج الأجل المذكور آنفا. وفاق أجل التصفية سنة من تاريخ البرء في 6.425 ملفا وبلغ أقصاه 4 سنوات.

وعلاوة على تعريض الصندوق لدفع غرامات تأخير عملا بأحكام الفصل 69 من القانون عدد 28 لسنة 1994، فإنّ من شأن هذه الوضعية أن تفقد التعويض جدواه خاصة في حالات الحوادث والأمراض المهنية الخطيرة حيث أنّ 39% من جرايات المصابين تعلقت بعجز مستمر يتراوح بين 85% و100% تمت تصفيتها على أساس القاعدة الدنيا للتصفية[1] وهو ما يعكس هشاشة وضعياتهم الصحيّة والاجتماعية.

---

[2] يشمل الرسم أساسا المعطيات المتعلقة بنسبة العجز ونوع التعويض ومقداره وبداية استحقاقه وتاريخ صرفه أو عند الإقتضاء أسباب الرفض.

[3] شملت العينة 13.944 ملف جراية في إطار التسوية الآلية خلال الفترة 2009-2019 ودون اعتبار ملفات النزاعات القضائية وملفات أولي الحق في حالة وفاة المتضرر (تبعا لتأخر صدور حجة الوفاة في بعض الملفات).

[1] الأجر السنوي الأدنى المهني المضمون يمثل قاعدة التصفية الدنيا عملا بمقتضيات الفصل 53 من القانون عدد 28 لسنة 1994.

وبهدف مزيد التحكم في الآجال، أفاد الصندوق أنّه تمّ إحداث ثلاث لجان طبية جديدة بكل من نابل وصفاقس ومدنين.

وعلى صعيد آخر، بلغ عدد ملفات التعويض العالقة[2] 1387 ملفا في موفى أفريل 2020 وحيث سجل غياب إجراءات ناجعة لمتابعة حالات التأخير في التصفية، فقد اتضح أنّ 10 متضررين متوفّون منذ فترات تراوحت بين حوالي 3 سنوات و7 سنوات في حين لم يتول الصندوق مواصلة تصفية ملفات الجرايات الراجعة لأولي حقهم من الأرامل والأيتام علما أنّه تمّ التأكّد من عرض هؤلاء المتوفين على اللجان الطبية لتحديد نسب العجز المستمر قبل حصول الوفاة. كما ثبت للمحكمة وجود أولي حقّ لهؤلاء المتوفين (أرامل وأيتام) بصدد الحصول على جرايات لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في موفى أفريل 2020 تمّ افتتاح الحق فيها خلال الفترة 2014-2017 باستثناء متضرر وحيد تعرّض لحادث في سنة 2008 وتوفي سنة 2015 كما توفيت أرملته خلال نفس السنة دون الحصول على التعويض المستحقّ.

وتولّت المحكمة إحالة القائمة المذكورة إلى مصالح الصندوق لاستكمال تصفية الملفات وصرف متأخرات الجراية الراجعة لأولي حق المتوفين المذكورين قبل انتهاء المهمة الرقابية.

وأفاد الصندوق أنّه شرع في اتباع إجراءات استثنائية في حالة الوفاة والتصرف في ملفات الخلف العام تقوم أساسا على إعادة دعوة المعنيين لاستكمال ملفاتهم وسيتم مستقبلا الاعتماد على تطبيقة مدنية وتطبيقات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بعد اندماجها مع تطبيقات الصندوق الوطني للتأمين على المرض.

وفي سياق آخر، يمكن وفقا لمقتضيات الفصل 24 من القانون عدد 28 لسنة 1994 مراجعة جرايات العجز المستمر إثر تفاقم الضرر خلال مدة خمس سنوات انطلاقا من تاريخ البرء الظاهر أو التئام الجرح وتتولى اللجان الطبية المختصة مراجعة نسب العجز[1]. وإلى موفى فيفري 2020، لم يتولّ الصّندوق إعادة دراسة 811 ملفا، 33% منها حلّ أجل مراجعتها منذ ما يزيد عن 10 سنوات. ومن شأن هذا الإخلال أن يحرم المتضررين المعنيين من الحصول على تعويضات تناسب نسبة العجز المهني الفعلي بعد تفاقمها.

ب- تصفية الملفات

[2] الملفات التي تولى المتضررون إيداع شهادات البرء الخاصة بهم وتم الانطلاق في إجراءات دراستها وتصفيتها دون بلوغ مرحلة صرف المستحقات.

[1] الأمر عدد 242 لسنة 1995 المؤرخ في 13 فيفري 1995 المتعلق بضبط تركيبة وطرق عمل اللجان الطبية لتحديد نسبة العجز المستمر.

مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تعلقت بقاعدة تصفية المنافع وبضبط نوع التعويض المستحق في حالة الحوادث المتتالية وبافتتاح الحق في جراية أو رأس مال لفائدة العملة غير الأجراء وبتصفية ملفات تحويل الجرايات إلى رأس مال.

1- قاعدة تصفية المنافع

تحتسب جرايات حوادث الشغل والأمراض المهنية على أساس أرفع الأجور التي تقاضاها المتضرر عن إحدى الثلاثيات الأربع السابقة للحادث أو المرض المهني بعد تضعيفها أربع مرات أو معدل الأجور المتحصل عليها خلال السنة السابقة لحصول الحادث وذلك حسب ما تكون هذه الحالة أو تلك الأكثر امتيازا على أن لا تتجاوز قاعدة التصفية ستّ مرات الأجر الأدنى المهني المضمون[2].

ففي خصوص صحة تطبيق السقف الأقصى لقاعدة التصفية، بيّن فحص عينة من ملفات رأس المال خلال الفترة 2010-2019[3] أنّ الصندوق ارتكب أخطاء في تصفية 215 ملفا من جملة 535 ملفا. وشملت الأخطاء الزيادة دون موجب في حجم التعويض المستحق لفائدة 153 متضررا بمبلغ 26,328 أ.د، والتخفيض دون موجب في حجم التعويض المستحق لفائدة 62 متضررا بمبلغ 70,547 أ.د.

وفي ما يتعلق بصحة تطبيق السقف الأدنى لقاعدة التصفية، بيّن فحص عينة من ملفات تحويل الجرايات إلى رأس مال[1] أن الصندوق ارتكب أخطاء في تصفية 67 ملفا من جملة 87 ملفا. وانجرّ عن هذه الأخطاء عدم إسناد المتضررين المعنيين مستحقات بمبلغ جملي قدره 45,565 أ.د. وتجاوز النقص في مبلغ التعويض المستحق 1.000 د لكل متضرر في 11 حالة.

وتوصي المحكمة بالإسراع في تصحيح الوضعيات المذكورة وإحكام عملية دراسة وتصفية المنافع بما يمكّن المتضررين من الحصول على حقوقهم كاملة.

2- ضبط نوع التعويض المستحق في حالة الحوادث المتتالية

---

[2] الفصلان 52 و53 من القانون عدد 28 لسنة 1994 المؤرخ في 21 فيفري 1994 والمتعلق بنظام تعويض الأضرار الناتجة عن حوادث الشغل والأمراض المهنية.

[3] شملت العينة ملفات رأس المال الخالصة (dossier capital pur) التي تمت تصفيتها خلال الفترة 2010-2019 باعتماد السقف الأقصى للأجر السنوي المعتمد في كلّ فترة وذلك بالنسبة لفئة المتضررين الذين ليس لهم جراية قيد الدفع في موفّى 2019.

[1] شملت العينة ملفات تحويل الجرايات إلى رأس مال (dossier conversion rente en capital) التي تمت تصفيتها خلال الفترة ماي– ديسمبر 2019 دون اعتماد الأجر الأدنى المهني المضمون المنصوص عليه بالأمر عدد 456 لسنة 2019 المؤرخ في 28 ماي 2019.

وفقا لمقتضيات الفصل 42 من القانون عدد 28 لسنة 1994، تحتسب الجرايات المستحقة في حالة تفاقم نسبة العجز المستمر إثر حوادث شغل لاحقة على أساس نسبة العجز الجملية بعد طرح مقدار الغرامات المتحصل عليها بعنوان الحوادث أو الأمراض المهنية السابقة[2].

وقد اعتمد الصندوق تأويلا مخالفا لمقتضيات القانون تولى بموجبه تعويض المتضررين من حوادث وأمراض مهنية متتالية بصفة مستقلة عن بعضها البعض ممّا انجرّ عنه هضم حقوق عدد من المتضررين. وقد أكّد فحص عينة من 128 ملفا بعنوان رأس مال حصول أخطاء خصت 48 متضررا. وتولّت المحكمة إعادة ضبط واحتساب التعويضات المستوجبة قانونا بعنوان 34 ملفا ممّا أفرز الوقوف على خطإ في تحديد نوع التعويض المستحق في 100% من الحالات المذكورة تبعا لإسناد كلّ منهم رأس مال عوضا عن جراية عمرية علاوة على نقص في مبلغ التعويض المستحق بمبلغ جملي قدره 103,716 أ.د. ويذكر أنّ ملفّات 5 متضررين تعرض كل واحد منهم لثلاثة حوادث متتالية و3 متضررين تعرض كل واحد منهم لحادثين متتاليين تمت تصفيتها جميعا في شكل رأس مال والحال أنّه كان على الصندوق إسناد المتضرّرين جرايات عمرية بعنوان تلك الحوادث.

ولئن شرع الصندوق في استغلال تطبيقة جديدة للتصفية بداية من سنة 2015، إلاّ أنّ أعمال المحكمة مكّنت من تشخيص ثغرات خصّت الحوادث المتتالية التي يتمّ عرضها على اللجان الطبية أو تصفيتها في نفس التاريخ وأدّت إلى حصول أخطاء في تحديد نوع التعويض المستحق (رأس مال أو جراية).

فقد بينت دراسة عينة شملت 94 ملف جراية تمّ بعنوانها صرف تعويضات ناهزت 200 أ.د[1] عدم احترام التسلسل الزمني لتواريخ الحوادث والبرء منها فضلا عن احتساب نسبة العجز الجملي بداية من تاريخ انعقاد اللجنة الطبية وليس من تاريخ البرء بعنوان كل حادث. وقد أثرت هذه النقائص على صحة تحديد نوع التعويض المستحق في 22 ملفا حيث تمّ إسناد المتضررين جرايات عوضا عن رأس مال ونجم عنها صرف تعويضات غير مستحقة بمبلغ 8,080 أ.د وذلك دون اعتبار المنافع المستقبلية في صورة تحويل تلك الجرايات إلى رأس مال.

وفي سياق متصل، مكّنت أعمال المحكمة من الكشف عن خلل على مستوى معالجة ملفات الأمراض المهنية التي يتمّ التصريح بها في نفس التاريخ والبرء منها في نفس التاريخ (المعاينة الطبية للمرض) حيث أن التطبيقة لا تسمح سوى بمعالجة ملف واحد. وقد تعلّقت الحالة التي كشفت عنها المحكمة بمتضرر تعرض لعجز مستمر بعنوان مرضين مهنيين يرجع تاريخ التصريح بهما إلى جوان 2012 في

---

[2] تعرف هذه القاعدة اختصارا بقاعدة "BALTHAZAR".

[1] ملفات التعويض عن حوادث متتالية بعنوان الفترة 2010-2019 وهي بصدد الخلاص في موفى مارس 2020 مع شرط حصول المتضرر على جراية بعنوان حادث شغل لا تتجاوز نسبة العجز بعنوانه 14%.

حدود على التوالي 20% و55% إلاّ أنّ مصالح الصندوق لم تمكّنه سوى من تعويض واحد. وتولى الصندوق، تبعا لتدخّل المحكمة، تصحيح وضعية المتضرر وتمكينه من متأخرات جراية بمبلغ 17 أ.د قبل انتهاء المهمة الرقابية.

وتوصي المحكمة بتصحيح الوضعيات المذكورة وإدراج الضوابط الضرورية ضمن التطبيقة الإعلامية بما يمكّن من احترام التسلسل الزمني لتواريخ الحوادث والأمراض المهنية المصرح بها ويضمن صحة تصفيتها.

3- افتتاح الحق في جراية أورأس مال لفائدة العملة غير الأجراء

مكّن نظام حوادث الشغل والأمراض المهنية العملة غير الأجراء من الانتفاع بأحكامه خلال المدة التي يبقى فيها الانخراط جاريا[2] وذلك بعنوان الأضرار الحاصلة عن حوادث الشغل دون سواها. وتولى الصندوق في موفى 2019 صرف جرايات لفائدة 431 متضررا بهذا العنوان بحجم سنوي من التعويضات يناهز 354 أ.د.

ولا تتوفّر إجراءات رقابة متبادلة بين مصالح كلّ من الصندوق والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للتأكّد من سلامة وضعية انخراط العملة غير الأجراء تجاه نظام حوادث الشغل ممّا عزّز مخاطر أخطاء تصفية هذه الملفات.

وقصد التأكّد من صحة تطبيق شروط افتتاح الحق في الجرايات لفائدة الفئة المعنية، أثبتت عينة[1] شملت 50 ملفا قيد الخلاص في موفى 2019 أنّ الصندوق تولّى في 40% من الملفات صرف جرايات وذلك بمبلغ جملي ناهز 357 أ.د والحال أن المنتفعين غير منخرطين في نظام حوادث الشغل.[2]

وتمّت تصفية 6 ملفات على أساس أحكام ابتدائية لم يتول الصندوق استئنافها تبعا لانقضاء آجال الطعن كما لم يتولّ، وفقا لما ورد في نصوص الأحكام المعنية، إثارة المطعن المتعلق بعدم أحقية المتضررين في التعويض باعتبارهم غير منخرطين بنظام حوادث الشغل. وناهز حجم التعويضات بهذا العنوان 178 أ.د.

---

[2] الفصل 11 من القانون عدد 28 لسنة 1994 المؤرخ في 21 فيفري 1994.

[1] مراسلة محكمة المحاسبات إلى الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي عدد 2019/17/غ.ص.ش.إ بتاريخ 9 سبتمبر 2019.

[2] تقديرات على أساس مبلغ الجراية السنوية ومدّة الانتفاع الفعلية لكل ملف.

أما في خصوص 5 ملفات لم تكن محل نزاع قضائي وشابتها أخطاء في التصفية نجم عنها صرف تعويضات بمبلغ 51,653 أ.د، فقد أفاد الصندوق أنّه تولّى إيقاف صرف جرايات ثلاثة متضررين وباشر إجراءات استرجاع المنافع التي صرفت دون وجه حقّ وذلك دون توفيره للمحكمة مؤيدات في هذا الغرض.

وتوصي المحكمة بالإسراع في دمج أنظمة معلومات صندوقي الضمان الاجتماعي والتأمين على المرض وإحكام متابعة ملفات النزاعات القضائية.

4- تصفية ملفات تحويل الجرايات إلى رأس مال

يمكن في إطار إجراءات التسوية الرضائية[3] تحويل الجرايات إلى رأس مال شرط انتهاء أجل مراجعة نسبة العجز المستمر المحدد بخمس سنوات وعدم تجاوز العجز النهائي للمتضرر نسبة 35%. واتّضح من خلال عينة شملت 35 ملفا[4] تمّ بعنوانها صرف تعويضات ناهزت 593 أ.د أنّ حوالي 63% منها شابتها أخطاء عند التصفية تعلقت بعدم التحقق من إمكانية وجود ملفات أخرى مفتوحة لفائدة المتضررين المعنيين سواء في مرحلة العجز المؤقت أو العرض على اللجان الطبية المختصة مما نجم عنه صرف تعويضات لا تستجيب للشروط القانونية ناهز حجمها 363 أ.د.

ويذكر أنّ الصندوق وبالتزامن مع إجراء عملية تحويل الجرايات إلى رأس مال، واصل في شأن 10 متضررين صرف منح يومية للعجز المؤقت ناهزت 104 أ.د. كما انتفع 4 متضررين آخرين بالإجراء المذكور والحال أنّ لديهم ملفات أخرى بعنوان أمراض مهنية معروضة على اللجان الطبية المختصة لم يتمّ استكمال النظر فيها وأفضت لاحقا إلى تجاوز الشرط القانوني المتعلق بنسبة العجز النهائي.

ج- صيانة حقوق المنتفعين بجرايات وخلفهم العام

مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تعلقت بمتابعة حالات الوفاة وبمتابعة شروط الاستحقاق بالنسبة إلى الأرامل والأيتام وبتعديل الجرايات وبمراقبة الجمع بين جرايات التقاعد والجرايات التعويضية عن الحوادث والأمراض المهنية وبالتصرف في نزاعات حوادث الشغل والأمراض المهنية.

1- متابعة حالات الوفاة

---

[3] الفصل 72 من القانون عدد 28 لسنة 1994 المؤرخ في 21 فيفري 1994.

[4] شملت الملفات الفترة 2015-2018 وذلك وفقا لترتيب تنازلي من حيث حجم التعويض الأكبر المسدد بعنوان كل ملف.

طبقا لمقتضيات الفصل 69 من القانون عدد 28 لسنة 1994، يتعين على الصندوق، في أجل شهر من تاريخ وفاة المتضرر، إعلام خلفه العام[1] بنوع التعويض المستحق ومقداره وبداية استحقاقه. ويعرّض التأخير في صرف المستحقات الصندوق لدفع فوائض على المبالغ التي لم يتم الوفاء بها في آجالها.

وفي غياب دليل إجراءات، دأب الصندوق على اعتماد إجراء داخلي يقضي باشتراط إيداع مطلب من قبل أولي حقّ المتوفّى حتّى يتم الشروع في إجراءات التصفية وذلك رغم ثبوت الصبغة الشغلية للحوادث القاتلة من خلال تصاريح المؤجّرين وإنجاز تقارير فنيّة ميدانية من قبل مهندسي الصندوق تؤكّد ذلك إلى جانب صرف منح الدّفن للورثة في بعض الحالات. وتسبب التصرّف على النحو المذكور في حرمان عدد هام من أولي حقّ المتوفين من الحصول على مستحقاتهم بسبب عدم درايتهم بالإجراء المذكور وتشعّب عملية التصفية حيث تتقاطع أحيانا مع إجراءات جراية الباقين على قيد الحياة التي يصرفها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من جهة أخرى.

وقد ضبطت المحكمة قائمة ضمّت 181 حالة لمتوفين جراء حوادث أو أمراض مهنية لم يتم إلى موفى أفريل 2020 تصفية الحقوق الراجعة إلى أولي حقهم والحال أنهم يتحصلون على جرايات أرامل وأيتام لدى الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي. وفاق التأخير في تصفية حقوق الورثة 5 سنوات منذ تاريخ الوفاة في 71 حالة ليصل إلى 8 سنوات في 16 حالة.

وتأكّد للمحكمة من خلال فحص عينة مستندية شملت 23 تصريحا بحادث شغل قاتل خلال الفترة 2018-2019[1] أنّ الصندوق لم يتولّ مواصلة تصفية جرايات الخلف العام للمتوفين رغم استكمال البحث الفني الميداني وتأكيد الصبغة الشغلية للحوادث القاتلة وصرف منحة الدفن لفائدة الورثة في 8 حالات. ويذكر أنّ تقدير المفعول المالي لجرايات الخلف العام في 10 ملفات يفضي إلى استحقاق جرايات سنوية تتراوح بين 2,106 أ.د و9,831 أ.د وإسناد مخلفات جرايات بمبلغ جملي يناهز 109 أ.د.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المحكمة تولّت، حال التأكّد من الإخلالات المذكورة، مدّ مصالح الصندوق بقائمة المتوفين المشار إليها أعلاه قصد الإسراع في تصفية جرايات خلفهم العام.

ولئن علّل الصندوق عدم استكمال تصفية الملفات المذكورة بأنّه تولّى توجيه مراسلات للمعنيين لاستكمال الوثائق المستوجبة، فإنّه وعلاوة على افتقار ردّه لمؤيدات تدعمه، تؤكّد المحكمة على وجوب

---

[1] قرين وأبناء المتضرر المتوفى وفي غيابهم أصوله وأعقابه (الفصل 45 من القانون عدد 28 لسنة 1994 المؤرخ في 21 فيفري 1994).

[1] شملت العينة تدقيق البحوث الفنية الميدانية المنجزة من قبل مهندسي الصندوق في شأن 23 حادثا قاتلا تمّ التصريح بها لدى مكاتبه الجهوية بكلّ من أريانة وبن عروس وحمام الأنف خلال الفترة 2018-2019.

الالتزام بما نصّ عليه القانون من إجراءات وآجال في هذا الخصوص وتوصي بضرورة التنسيق مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي باعتبار ما تمت الإشارة إليه من تولي هذا الأخير صرف جرايات الخلف العام للمتوفين المعنيين.

وعلى صعيد آخر، لئن تتولى مصالح الإعلامية بالصندوق شهريا ضبط قائمة في المتوفين يتم على أساسها إيقاف الجرايات[2] ممّا ساهم في الحدّ من مخاطر مواصلة صرف المنافع دون وجه حقّ إثر الوفاة، إلاّ أنّ الأعمال الرقابيّة مكنت من تشخيص ثغرات أخرى خصّت إجراءات إيقاف صرف المنافع في حالة عدم توفّر أولي حقّ للمتوفى. وأمكن الوقوف في هذا الإطار على وضعيّة 186 متوفى تمّ صرف منافع باستعمال معرفاتهم بعد تاريخ الوفاة بمبلغ 200 أ.د في موفّى 2019. ولا يتوفر لدى الصندوق إجراءات لمتابعة حالات صرف منافع بعد الوفاة في حالة عدم وجود ورثة للمتوفين.

وتوصي المحكمة بضرورة اتخاذ الاجراءات اللازمة لاسترجاع المبالغ المذكورة.

2- متابعة شروط الاستحقاق بالنسبة إلى الأرامل والأيتام

ضبطت الفصول من 44 إلى 51 من القانون عدد 28 لسنة 1994 شروط استحقاق الجرايات لفائدة الخلف العام للمتوفين إثر حوادث أو أمراض مهنية. ولا يتولى الصندوق بانتظام إجراء الحملات السنوية لصيانة حقوق المنتفعين المذكورين وتمّ في موفى 2019 إجراء فتح آلي لحقوق المنتفعين بعنوان كامل سنة 2020 دون الحصول على الوثائق المستوجبة[1]. كما لم يتولّ الصّندوق إرساء إجراءات لتبادل المعطيات الضرورية لهذا الغرض مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي رغم تطابق وثائق وشروط افتتاح الحق سواء تعلق الأمر بجراية تقاعد أو بجراية تعويضية عن حادث شغل أو مرض مهني مما حدّ من نجاعة إجراءات الرقابة.

وفي هذا السياق، تمّ بطلب من المحكمة إجراء أوّل عملية مقاربة إلكترونية بين سجلات كلا الصندوقين شملت الأرامل والأيتام قيد الخلاص خلال سنة 2019 ممّا مكّن من حصر قائمة ضمت 373 أرملة ويتيم صرف الصندوق لفائدتهم خلال سنة 2019 جرايات بمبلغ 290 أ.د والحال أنّ حقوقهم موقوفة لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بعنوان نفس السنة. وتحيل هذه المعطيات إلى عدم مشروعية جرايات حوادث الشغل والأمراض المهنية المصروفة باعتبار أنّ الصندوق لم يجر الحملة السنوية لصيانة الحقوق مثلما تمت الإشارة إليه أعلاه.

---

[2] يتم ضبطها بعد إجراء المقاربات الضرورية مع سجلات الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي وسجل الحالة المدنية لدى المركز الوطني للإعلامية وحالات التصريح بالوفاة الواردة عن أولي حق المنتفعين بجرايات.

[1] مضامين الولادة، شهادات حضور التلاميذ والطلبة، التصاريح السنوية بالأداء على الدخل بالنسبة للبنت العزباء التي لم يتوفر لها الكسب.

ومكّن فحص عينة مستندية شملت 30 ملفا من تأكيد المخاطر المذكورة حيث تمّ صرف جرايات بمبلغ 212 أ.د بعنوان 20 ملفا في غياب الوثائق المستوجبة. ويذكر أنّ 15 ملفا افتقرت كليا لأيّة وثيقة تندرج في إطار صيانة الحقوق وذلك منذ تاريخ تصفية الجرايات حيث واصل الصندوق صرفها لسنوات وصلت تباعا 11 و9 و4 سنوات دون طلب توفير الوثائق الضرورية لاستحقاقها.

كما اشتملت العينة على 3 وضعيات تخصّ أيتاما فقدوا شروط افتتاح الحق تبعا لانخراطهم في الحياة المهنية والتصريح لفائدتهم بأجور لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. ولئن تولى الصندوق تعليق الحق في خدمات نظام التأمين على المرض إلاّ أنّه واصل صرف منابتهم في جرايات حوادث الشغل والأمراض المهنية.

وتوصي المحكمة بالتقيد بعدم صرف الجرايات إلاّ في حالة توفّر وثائق استحقاقها وتفعيل التنسيق مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في خصوص تبادل سجلات المنتفعين بما يحدّ من مخاطر صرف منافع دون وجه حقّ.

3- تعديل الجرايات

يعتبر تعديل مبالغ الجرايات المخولة لفائدة المتضررين من حوادث الشغل والأمراض المهنية وأولي حقهم بعد الوفاة من الضمانات التكميلية التي يتعين على الصندوق الوفاء بها لفائدتهم.[1] ويشمل هذا الإجراء كلاّ من تعديل الجرايات المستحقة اعتبارا لتطور مستوى الأجور **(الإجراء الأول)** والترفيع في قاعدة احتساب الجرايات المستحقة إلى حدّ أدناه الأجر السنوي المهني المضمون في القطاعين الفلاحي أو غير الفلاحي حسب الحالة **(الإجراء الثاني)**.

ففي خصوص الإجراء الأول، لم يتمّ إصدار الأمر التطبيقي الذي يضبط تاريخ وكيفية التعديل إلاّ بتاريخ 26 نوفمبر 2019[2] أي بتأخير ناهز 26 سنة وهو ما حرم شريحة هامة من المتضررين من حقهم القانوني.

وقد اقتصرت إجراءات التعديل على المفعول المالي للزيادة في الأجر الأدنى المهني المضمون بداية من ماي 2018 بنسبة 6,48%. وحيث شهد الأجر الأدنى المهني المضمون خلال الفترة 1995-2019 زيادات عامّة بنسبة جملية ناهزت 174 %، وقفت المحكمة على وضعية 450 متضررا أصليا و214 أرملة ويتيما

---

[1] الفصل 81 من القانون عدد 28 لسنة 1994 المؤرخ في 21 فيفري 1994.

[2] الأمر عدد 1130 لسنة 2019 المؤرخ في 26 نوفمبر 2019 والمتعلق بتعديل الجرايات المستحقة لفائدة متضرري حوادث الشغل والأمراض المهنية الخاضعين لأحكام القانون عدد 28 لسنة 1994 المؤرخ في 21 ففري 1994.

يتحصلون على جرايات تعود إلى سنة 1995 ولم تمكّنهم أحكام الأمر المذكور من الترفيع فيها إلاّ في حدود 6,48%.

وفي ما يتعلق بالإجراء الثاني، فلئن توصّل الصندوق في موفى أفريل 2020 إلى تمكين 9.573 منتفعا من حقوقهم وتعديل جراياتهم وذلك بكلفة ناهزت 4,103 م.د، إلاّ أنّ المحكمة عاينت عدم تعديل وضعية 222 صاحب جراية أصلي و2.316 أرملة ويتيما حيث واصل الصندوق إلى موفى المهمة الرقابية صرف جراياتهم بناء على قاعدة تصفية تقلّ عن الأجر الأدنى المهني المضمون المعمول به بداية من ماي 2019 منها بعض الوضعيات التي لم يتم تعديلها منذ سنتي 2003 و2008. وقدّرت المحكمة مستحقات هؤلاء المنتفعين بعنوان الفترة ماي 2019- أفريل 2020 بحوالي 1,372 م.د. وتعهّد الصندوق بتسوية هذه الوضعيات.

4- مراقبة الجمع بين جرايات التقاعد والجرايات التعويضية عن الحوادث والأمراض المهنية

وفقا لأحكام الفصل 58 من القانون عدد 28 لسنة 1994 لا يمكن أن يتجاوز حاصل الجمع بين جرايات التقاعد والجرايات التعويضية عن حوادث وأمراض مهنية الأجر الأرفع المعتمد في احتساب أي من الجرايتين. وفي هذا السياق لم يتولّ الصندوق منذ انطلاق العمل بنظام حوادث الشغل والأمراض المهنية إجراء الرقابة المستوجبة في هذا الخصوص إلاّ فيما يتعلّق بجرايات الخلف العام.

وتولّت المحكمة بالتنسيق مع مصالح الإعلامية بالصندوق إجراء أوّل مقاربة بين قواعد بيانات هذا الأخير وتلك المتوفرة لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي[1] مما مكّن من ضبط 7.510 ملفا لمتقاعدين يجمعون بين جرايتي التقاعد وحادث شغل أو مرض مهني منها 4.373 ملفا تخالف أحكام الفصل 58 أعلاه. وقد امتدت مدة الجمع دون موجب بين الجرايتين لفترة أدناها شهر وأقصاها 20 سنة وبلغ الأثر المالي الجملي الخام حوالي 8,744 م.د. وتعهّد الصندوق بتفادي هذا الخلل واعتماد التبادل الآلي للمعطيات مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

5- التصرف في نزاعات حوادث الشغل والأمراض المهنية

يمكّن التصرف الناجع في نزاعات حوادث الشغل والأمراض المهنية من حفظ حقوق الصندوق في استرجاع ما يبذله من مصاريف بعنوان التعويض عن العجز وذلك في إطار تفعيل دعاوى الرجوع على

[1] شملت المقاربة الإلكترونية الملفات قيد الخلاص في موفى نوفمبر 2019.

الغير أو المؤجر المسؤولين عن الحوادث والأمراض المهنية والمؤسسات التي لا تدفع الاشتراكات المستوجبة قانونا[2] إلى جانب تفعيل إجراءات التسوية الصلحية بعنوان حوادث المرور التي تكتسي صبغة شغلية[3].

ولئن تولى الصندوق وضع جملة من الإجراءات في هذا الاتجاه خاصة خلال الفترة 2008-2010 إلاّ أنّه سجل غياب معطيات إحصائية دقيقة حول نجاعة استرجاع التعويضات في الصور المذكورة أعلاه. وتبعا لذلك، تولّت المحكمة بالتنسيق مع المصالح الفنية للصندوق تقدير كلفة التعويضات المسددة بعنوان التعويض عن حوادث المسير والحوادث القاتلة. وناهزت كلفة التعويضات التي صرفها الصندوق لفائدة ضحايا حوادث المسير ذات الصبغة الشغلية خلال الفترة 2010-2019 مبلغ 14,8 م.د بعنوان 2.004 حادثا إلى جانب مبلغ 17,2 م.د لفائدة أرامل وأيتام بعنوان 855 حادثا قاتلا خلال نفس الفترة.

وفي هذا الإطار، مكّن فحص عينة مستندية شملت ملفات التعويض عن 25 حادث مرور ذي صبغة شغلية خلال الفترة 2010-2018 تحمّل الصندوق جرّاءها تعويضات ناهزت 514,750 أ.د من تشخيص عدّة نقائص في تفعيل دعاوى الرجوع ضدّ الأطراف المسؤولة قانونا.

فباستثناء ملف وحيد تم فيه تفعيل إجراء التسوية الصلحية مع شركة تأمين، لم يباشر الصندوق الاجراءات المستوجبة بخصوص 20 ملفا كلفت الصندوق تعويضات ناهزت 367,5 أ.د رغم أن عددا من الملفات تضمّنت نسخا من محاضر البحوث العدلية نصّ بعضها بوضوح على مسؤولية الغير المتسبب في الحادث.

وخلافا لردّ الصندوق في هذا الاتّجاه، تجدر الإشارة إلى أنّ تفعيل الطور الصلحي في مادة حوادث المرور ذات الصبغة الشغلية يمكن أن يكون بطلب من الصندوق وذلك وفق ما نصّ عليه الفصل 7 من الاتفاقية المتعلقة بتحديد حقوق وواجبات المؤمنين والصندوق[1] وما كرسته إجراءات العمل الداخلية.[2]

وعلى صعيد آخر، صدر ضدّ الصندوق منذ سنة 1995 ما عدده 1.136 حكما قضائيا يقضي بصرف صرف جرايات بما يناهز 9,104 م.د. واتّضح أنّ 686 قضية إلى موفى 2019 نجم عنها صرف تعويضات بمبلغ 4,528 م.د وهو ما يمثل تباعا حوالي 60% من عدد الأحكام القضائية الصادرة في مادة

---

[2] الفصول 5 و61 و82 من القانون عدد 28 لسنة 1994 المؤرخ في 21 فيفري 1994.

[3] الفصول من 170 إلى 173 من القانون عدد 86 لسنة 2005 المؤرخ في 15 أوت 2005 والمتعلق بإدراج عنوان خامس بمجلة التأمين يخصّ تأمين المسؤولية المدنية الناتجة عن استعمال العربات البرية ذات محرك ونظام التعويض عن الأضرار اللاحقة بالأشخاص في حوادث المرور.

[1] الاتفاقية المتعلقة بتحديد حقوق وواجبات المؤمنين والصندوق بخصوص استرجاع المبالغ المسددة أو المستحقة لفائدة المتضرر نتيجة حوادث المرور التي تكتسي صبغة شغلية والمصادق عليها بمقتضى الأمر عدد 1487 لسنة 2007 المؤرخ في 25 جوان 2007.

[2] مذكرة العمل عدد 2010/19 الصادرة عن إدارة الشؤون القانونية والنزاعات بالصندوق بتاريخ 17 مارس 2010.

حوادث الشغل والأمراض المهنية و50% من مبلغ التعويضات المنجرة عنها، خسرها الصندوق ابتدائيا ولم يتولّ الطعن فيها استئنافيا تبعا لانقضاء آجال الطعن في أغلب الحالات.

وتوصي المحكمة بإحكام إجراءات التصرف في نزاعات حوادث الشغل والأمراض المهنية والرفع من نجاعة أعمال الصندوق في هذا الاتجاه وإحكام التنسيق بين جميع مصالحه المتدخلة.

*

* *

مكّنت الإصلاحات المتعاقبة التي أقرتها الدولة في مجال التغطية ضدّ الأخطار المهنية في القطاع الخاص والتي استهدفت حلقتي الإنتاج، العامل والمؤسّسة على حدّ السّواء، من تسجيل عديد الجوانب الإيجابية وذلك خاصة من خلال إقرار شمولية التغطية لكافة قطاعات النشاط الخاضعة لمجلّة الشّغل وتوسيع مجالها نحو الأمراض المهنية وحوادث المسير وتبسيط إجراءات التعويض والإحاطة بضحايا حوادث الشغل والأمراض المهنية وخلفهم العام في حالات الوفاة وإقرار حوافز لفائدة المؤسسات لتدعيم جانب الوقاية.

وبالرغم من تلك الإيجابيات، وقفت المحكمة على إخلالات مسّت مختلف جوانب التصرف في نظام التعويض عن حوادث الشغل والأمراض المهنية في القطاع الخاص بدءا بعدم تطوير الإطار القانوني المنظم له وغياب الاستراتيجيات والبرامج الوطنية الملائمة وعدم نجاعة آليات الوقاية وصولا إلى طول إجراءات التعويض والأخطاء في تصفية مستحقات المتضررين والتي حدّت في عديد الأحيان من جدوى التعويضات سواء من حيث قيمتها أو آجال صرفها.

وتوصي المحكمة في هذا السياق بتدارك الفراغ التشريعي في بعض الجوانب ومراجعة عدد من الأحكام المنظمة لعدّة أنشطة اقتصادية ذات مخاطر مهنية عالية اقترنت في عديد الأحيان بتواتر فواجع شغل خطيرة أدّت إلى سقوط عدّة ضحايا. كما يستدعي تطوير أداء منظومة التغطية ضدّ الأخطار المهنية في القطاع الخاص ضرورة تنسيق تدخلات الأطراف المعنية وتفعيل هياكل القيادة وإرساء استراتيجية وطنية في المجال.

وفي ضوء ما بينته الأعمال الرقابية من قصور آليات الوقاية من الأخطار المهنية وعدم نجاعتها أو عدم تفعيل البعض منها، توصي المحكمة بتطوير منظومة الوقاية من حوادث الشغل والأمراض المهنية والتفكير في إرساء آليات جديدة استئناسا بالتجارب المقارنة وتوصيات الهياكل الدولية المختصة.

وعلى صعيد آخر، توصي المحكمة بتعزيز إجراءات الإحاطة بضحايا حوادث الشغل والأمراض المهنية وتسريع إجراءات تصفية وصرف مستحقاتهم مع الحرص على تدعيم جانب الرقابة تبعا لعديد الأخطاء المتسربة في هذا الجانب والتي غالبا ما يتحمل كلفتها المتضرر أو خلفه العام بالنظر إلى خصوصية وتشعب إجراءات التعويض وعدم درايتهم بالعديد من تفاصيلها.

وختاما، تقترح المحكمة على السّلط العمومية التفكير في تعصير تشريع حوادث الشغل والأمراض المهنية من خلال سنّ تدابير خصوصية لإعادة الإدماج المهني لضحايا حوادث الشغل والأمراض المهنية في الدورة الاقتصادية وعدم الاقتصار على مقاربة علاجية صرفة تشمل بالأساس التعويضات النقدية والعلاج.

رد وزارة الشؤون الاجتماعية
(الإدارة العامة لتفقد طب الشغل والسلامة المهنية)

1- نقترح عدم تعويض"الإدارة العامة لتفقد طب الشغل والسلامة المهنية" بـ " إدارة طب الشغل" لأن ذلك من شأنه أن يحد من مهامها الرئيسية في مجال التفقد والسلامة المهنية، وتفاديا للخلط الممكن أن يحصل مع "مصالح طب الشغل".

2-ذكرتم في التقرير أنه "سجل غياب كلي لمقومات القيادة والمتابعة" في مجال الصحة والسلامة المهنية، نقترح استعمال عبارة "سجل في أغلب الأحيان نقص في مقومات القيادة والمتابعة" حيث أنه خلال السنوات الأخيرة ومنذ الارتقاء بإدارة تفقد طب الشغل والسلامة المهنية إلى إدارة عامة بمقتضي الأمر عدد 340 لسنة 2019 المؤرخ في 21 مارس 2019 والمتعلق بتنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية، أسندت إليها مهام القيادة والمتابعة والتنسيق في مجال الصحة والسلامة المهنية. وقد شرعت الإدارة العامة لتفقد طب الشغل والسلامة المهنية بمعية هياكل الوزارة المتدخلة في مجال الصحة والسلامة المهنية وبالاشتراك مع الاتحاد العام التونسي للشغل والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية في وضع استراتيجية وطنية للوقاية من الأخطار المهنية من خلال الشروع في إعداد تشخيص واقع وآفاق الصحة والسلامة المهنية بالبلاد التونسية وذلك في إطار لجنة فنية للصحة والسلامة المهنية منبثقة عن اللجنة الفرعية للعلاقات المهنية والعمل اللائق التي تم إحداثها في إطار العقد الاجتماعي لسنة 2013. غير أنه بإحداث المجلس الوطني للحوار الاجتماعي لم يعد لهذه اللجنة صبغة قانونية لمواصلة نشاطها. لذلك فإن وزارة الشؤون الاجتماعية بصدد التفكير في صيغة قانونية لتجميع كل الأطراف المتدخلة في مجال الصحة والسلامة المهنية بما في ذلك الشركاء الاجتماعيين، إما باستئناف المجلس الوطني للوقاية من الاخطار المهنية لنشاطه بتركيبة جديدة (التركيبة الحالية معقدة مما حال دون استمرارية نشاطه) أو بإحداث لجنة فنية في مجال الصحة والسلامة المهنية صلب المجلس الوطني للحوار الاجتماعي من مهامها وضع استراتيجية وطنبة للوقاية من الأخطار المهنية خلال المخطط الخماسي 2021-2025.

كما أن مصادقة بلادنا على الاتفاقية رقم 187 بشأن الإطار الترويجي للصحة والسلامة المهنية سوف تمكننا من مزيد النهوض بالصحة والسلامة المهنية من خلال صياغة سياسة وطنية في هذا المجال (وقد صادقت لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية بمجلس نواب الشعب المجتمعة بتاريخ 19 نوفمبر 2020 على مشروع القانون عدد 109 لسنة 2020 المتعلق بانضمام بلادنا لهذه الاتفاقية، وسيعرض قريبا على الجلسة العامة).

4- أما في ما يتعلق بضعف نجاعة الرقابة والتفقد بعينة من المؤسسات ذات الأخطار المهنية العالية والناشطة في القطاعات الأكثر تسجيلا للحوادث الخطيرة أو الأمراض المهنية المتواترة فإن الكثير منها يعود بالخصوص للأسباب التالية :

- عدم التصريح بحوادث الشغل والأمراض المهنية لدى تفقدية طب الشغل والسلامة المهنية المختصة ترابيا حيث أنه طبقا لأحكام الفصل 63 من القانون عدد 28 لسنة 1994، المؤرخ في 21 فيفري 1994 المتعلق بجبر الأضرار الناتجة عن حوادث الشغل والأمراض المهنية، في حال حدوث حادث شغل أو مرض مهني يقع التصريح به لدى كل من الصندوق القومي للضمان الاجتماعي (الصندوق الوطني للتأمين على المرض حاليا) ومركز الشرطة أو الحرس الوطني وتفقدية الشغل والمصالحة المختصة ترابيا .

- لا توجد تطبيقة إعلامية أو منظومة تمكن من إعلام تفقدية طب الشغل والسلامة المهنية بصفة آنية بهذه الحوادث أو الأمراض المهنية، وبالتالي فإن الأطباء المتفقدين للشغل غالبا ما يعلمون بحوادث الشغل الخطيرة أو القاتلة إما صدفة أو عن طريق وسائل الإعلام أو مواقع التواصل الاجتماعي وفي أكثر الأحيان عدة أيام بعد وقوع الحادث.

- كما أن إحصائيات حوادث الشغل والأمراض المهنية التي تتحصل عليها الادارة العامة لتفقد طب الشغل والسلامة المهنية بصفة متأخرة، تتضمن إحصائيات عامة حول أسباب الحوادث والأمراض والقطاعات ولا تتضمن احصائيات مفصلة (عددها، خطورتها، موقع الإصابة، نوع الحادث، . . . إلخ) حسب المؤسسات موزعة حسب الولايات، مما يحول دون القيام بزيارات تفقد موجهة وناجعة للمؤسسات الأكثر تسجيلا لحوادث شغل خطرة وقاتلة وأمراض مهنية.

- العدد الضئيل للأطباء المتفقدين للشغل (وعددهم 50) مع عدم وجود أطباء متفقدين للشغل ببعض الولايات.

- نقص في عدد السواق واهتراء وسائل النقل.

4- فيما يتعلق بعدم اتخاذ الإجراءات الردعية المستوجبة في شأن المؤسسات المخلة، فإن الطبيب المتفقد للشغل يعتمد التدرج في الإجراءات بدءا بتقديم توصيات لتطبيق تشريع الشغل ثم تنبيه وصولا إلى تحرير محضر مخالفات. مع التذكير بأنه بإمكانه اللجوء مباشرة إلى تحرير محضر حسب خطورة المخالفات.

كما أن قرار تحرير محضر مخالفات ضد المؤجر يرجع بالنظر واجتهاد الطبيب المتفقد للشغل الذي يأخذ بعين الاعتبار عدة عوامل داخل المؤسسة وخارجها .

وتعود قلة تحرير المحاضر إلى عدم تلاؤم الخطايا مع درجة خطورة الاخلالات المرفوعة، فالخطايا لا تتجاوز 60 دينارا عن كل عامل مستخدم في ظروف مخالفة للأحكام القانونية والترتيبية والتعاقدية، ولاتفوق جملة الخطايا 5 آلاف دينار في جميع الحالات. كما أن تعقد الإجراءات القضائية وطول المدة لإصدار الحكم، يساهم في قلة نجاعة هذه المحاضر. علما وأنه لا يمكن تحرير محضر ثان على نفس المخالفات ما لم يصدر حكم بات في المحضر السابق.

وأمام عدم نجاعة وسائل الردع والظروف الاجتماعية بالبلاد والصعوبات الاقتصادية التي مرت بها مؤسساتنا ما بعد الثورة، اتجه الطبيب المتفقد للشغل نحو القيام بدور المساندة والتحسيس لتطبيق التشريع المتعلق بالصحة والسلامة المهنية والرفع من مستوى الثقافة الوقائية لدى المؤجرينبتقديم التوصيات قبل اللجوء إلى الردع عن طريق المحاضر.

ولإضفاء المزيد من النجاعة للمراقبة والتفقد ولتلافي النقائص المسجلة، ستعمل الوزارة على:

- رقمنة الإدارة العامة لتفقد طب الشغل والسلامة المهنية بمصالحها المركزية والجهوية وتشبيكها ببقية المنظومات المعلوماتية لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتأمين على المرض مما سيمكننا من الحصول على قائمة المؤسسات الاقتصادية وعدد عمالها واحصائيات حوادث الشغل والأمراض المهنية الحينية والدقيقة مما سيساعد على إعداد برامج وطنية وقائية موجهة للمؤسسات الأكثر خطورة ومزيد إحكام منظومة التصرف في حوادث الشغل والأمراض المهنية بالتنسيق مع مختلف المتدخلين في مجال الصحة والسلامة المهنية.

- تفعيل"لجنة اليقظة لمتابعة تطور حوادث الشغل والأمراض المهنية" المحدثة بمنشور وزير الشؤون الاجتماعية عدد 20 المؤرخ في 19 ديسمبر 2001 (الوزارة بصدد تحيين هذا المنشور) . وتتركب هذه اللجنة

من ممثلين عن الإدارة العامة لتفقد طب الشغل والسلامة المهنية والصندوق الوطني للتأمين على المرض ومعهد الصحة والسلامة المهنية والإدارة العامة لتفقدية الشغل، ويترأسها وزير الشؤون الاجتماعية.

5- نص التقرير على أنه "تمت برمجة انتداب 19 طبيبا متفقدا للشغل خلال سنتي 2015 و2017 غير انه لم يتم فعليا انتداب سوى 04 أطباء متفقدين للشغل" في حين أنه تم انتداب 14 طبيبا متفقدا للشغل (10 خلال سنة 2015 و04 من 09 انتدابات مبرمجة خلال سنة 2017).

6- جوابا على ملاحظتكم حول ضعف تركيز لجان الصحة والسلامة المهنية بالمؤسسات الناشطة في قطاعات الفلاحة والصيد البحري والبناء والأشغال العامة، أتشرف بأن أفيدكم بأن لجنة الصحة والسلامة المهنية هي لجنة فرعية فنية منبثقة عن اللجنة الاستشارية للمؤسسة التي يشترط لأحداثها تشغيل المؤسسة لـ40 عاملا قارا على الأقل، إلا أن أغلب المؤسسات الناشطة بقطاعي البناء والأشغال العامة والفلاحة هي مؤسسات تستخدم يد عاملة غير قارة وعدد عمالها القارين لا يتجاوز الـ40 كما أن المؤسسات الفلاحية غالبا ما تكون عائلية.

أما المؤسسات الناشطة بقطاع الصيد البحري فهي لا تخضع لأحكام مجلة الشغل.

ردّ الصندوق الوطني للتأمين على المرض

بالإضافة إلى ردودنا حول تقريركم الأولي فإن الصندوق الوطني للتأمين على المرض يثمن أهمية ودقة التوصيات الواردة ضمن تقرير محكمة المحاسبات حول مختلف أوجه التصرف في نظام جبر الأضرار الناجمة عن حوادث الشغل والأمراض المهنية ويعتبره بمثابة خارطة طريق لإجراء عدة إصلاحات جوهرية تشمل سياساته في مجال الوقاية من المخاطر المهنية وتلامس بعمق مراجعة حزمة من قواعد التصرف عبر تضمينها بدقة صلب أدلة الإجراءات والتطبيقات الإعلامية.

كما حرص الصندوق أثناء المهمة الرقابية على التفاعل الإيجابي والفوري مع أعمال المحكمة حيث شرع في إصلاح وترميم منظومته الإجرائية في مجال التصرف في نظام جبر الأضرار الناجمة عن حوادث الشغل والأمراض المهنية بالمبادرة باتخاذ جملة من الإجراءات والأعمال التي ستمكن من إضفاء مزيد من الشفافية والصدقية في تمكين منظوريه من مستحقاتهم وتفادي النقائص التي تم تسجيلها ضمن تقريركم ويمكن أن نخلص في هذا الإطار إلى الأعمال التالية :

- في المجال التنظيمي العام

تم الشروع في تأمين منظومة تبادل حيني للمعطيات الضرورية مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عبر آلية الواب للخدمات ويجري حاليا تطوير التطبيقات الإعلامية للصندوق بما يمكن من استغلال هذه المعطيات بصفة فورية سواء في استحقاق المنتفعين أو الرقابة أو لتأمين تقاطعات اليقظة الرقابية. كما ستمكن هذه المنظومة من التثبت في وضعية المؤجرين بصفة حينية سواء في ما يتعلق بسجلات المضمونين الراجعين إليهم بالنظر أو على مستوى سلامة انخراطهم ووضعيتهم مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

كما أن الصندوق باشر إجراءات الانخراط بمنظومة السجل التجاري بغاية مقاربة قطاع النشاط الفعلي مع نسب الانخراط بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في مجال حوادث الشغل والأمراض المهنية وتوجيه أعمال المراقبة المستوجبة.

وفي هذا السياق فإنه تم الاتفاق على إبرام اتفاقية بين كل من الصندوق الوطني للتأمين على المرض ومعهد الصحة والسلامة المهنية والإدارة العامة لتفقد طب الشغل لضبط الآليات الكفيلة لتبادل المعطيات والخبرات ونتائج أعمال الوقاية أو الرقابة بغاية تطوير وحوكمة إحصائيات حوادث الشغل والأمراض المهنية.

وفي ما يتعلق بجودة التحقيقات والمعاينات والتقارير الصادرة عن هياكل الوقاية بالصندوق فتم إعداد اتفاقية بالتنسيق مع المعهد الوطني للمواصفات والملكية الصناعية بغاية تأمين التكوين المستوجب للجودة المعتمدة.

- في مجال الوقاية من الأخطار المهنية

شرع الصندوق في إعداد دليل إجراءات خاص بمجال تدخل مهندسي الوقاية يشمل إنجاز البحوث والتحقيقات الميدانية والمعاينات الرقابية وضوابط التقارير الفنية فضلا على أعمال مراقبة مدى تلاؤم نسب الانخراط القانونية مع النسب المسندة.

عاينت المحكمة شروع الصندوق في إعداد تطبيقة إعلامية خاصة بالتصرف في البحوث الميدانية المتعلقة بحوادث الشغل والأمراض المهنية وستدخل حيز الاستغلال بداية من شهر جانفي 2021 علما بأنه يجري تطويرها بغاية تأمين الإحصائيات والبيانات الضرورية لكل أعمال الوقاية فضلا على تأمين آليات مراقبة التصنيف والمساهمات والمتابعات المستوجبة في الغرض

شرع الصندوق بداية من السنة الجارية في المراقبة والثبت في تصنيف المؤسسات المحدثة سنة 2020 وستتواصل أعماله إلى غاية تأمين آليات إعلامية بديلة

في إطار متابعة تقرير المحكمة قامت مصالح الصندوق بدراسة بيانات المؤسسات وتبين أن 50 مؤسسة فقط يمكن أن تستجيب للمعايير المعتمدة عند إسناد التخفيض وقد تمت مراسلاتها للانتفاع بهذا التخفيض وسيباشر الصندوق الإجراءات الضرورية من ضمنها الزيارات الميدانية وذلك بالنسبة للمؤسسات التي ردت على هذه المراسلات بالتنسيق معا الهياكل المتداخلة في إمكانية إسنادها تخفيضا في نسب مساهماتها .

تمت دراسة ملفات مختلف المؤسسات المضمنة بالتقرير وخلصت الإدارة إلى وجود صنفين من المؤسسة صنف أول لا يستدعي الترفيع في نسب مساهماته وصنف ثاني من المؤسسات بينت معطياته الإحصائية تسجيل ارتفاع في عدد الحوادث ويمكن تطبيق الترفيع في نسبب مساهماتها،وسيتولى الصندوق متابعة

هذه المؤسسات بالتنسيق مع الهياكل المختصة وعرض ملفات المؤسسات التي لا تستجيب لتطبيق التوصيات الوقائية على اللجنة المكلفة بالترفيع في نسب المساهمات بداية من سنة 2021.

- في مجال التعويض عن العجز المؤقت

وحيث أن توصيات المحكمة تركزت في هذا الإطار على الإجراءات والتطبيقة الإعلامية فإن الصندوق تولى إنجاز الأعمال التالية :

1- تطوير التطبيقة الإعلامية

يجري تحيين وتطوير التطبيقة الإعلامية عبر إعداد جداول قيادة ستمكن من متابعة آجال إسداء المنافع بصفة آلية كما تفعيل الخانة الخاصة بالتصاريح الذاتية ضمن التطبيقة الإعلامية الخاصة بالمنافع الوقتية ودمجها مع التطبيقة الخاصة بإدارة الوقاية إضافة إلى تفعيل التطبيقة الخاصة بمطالب و تقارير البحوث.

كما تم تطوير التطبيقة الاعلامية بما يمكن من اشعار المتصرف آليا بإحالة المتضرر على التقاعد تفاديا لصرف الغرامات اليومية دون وجه حق.

هذا وقد تم تركيز المراقبة الآلية للغرامات اليومية بعنوان فترات الراحة المطولة وحالات استئناف العمل قبل تاريخ التام الجرح وفتحها بنافذة إعلامية مع التطبيقة الخاصة بالمراقبة الطبية.

في ذات السياق شرع الصندوق في تركيز قاعدة بيانات تتعلق بالآلات الطبية القابلة للاسترجاع ضمن تطبيقة خاصة سيتم ضبط آليات وإجراءات تثمينها بالتنسيق مع الهياكل الطبية والمحاسبية الداخلية والخارجية بالتوازي مع مباشرة اجراء جرد مادي للآلات الطبية المسترجعة.

كما تم ضبط قواعد تصرف في كيفية الاستغلال المعلوماتي للبيانات المحولة من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي خاصة في ما يتعلق بضعية المؤجرين سيما عند الشطب وكذلك وضعية الأجراء والتصاريح بالأجور بما يمكن من تلافي التكفل بمنافع على وجه الخطأ وبالتالي فإن كل النقائص التي تم تسجيلها في هذا الإطار سيتم تفاديها بصفة نهائية بداية من سنة 2021.

2 - إصدار دليل إجراءات التصرف في المنافع الوقتية

سيتم قبل موفى سنة 2020 المصادقة على تحيين دليل إجراءات المنافع الوقتية وإصداره بعد تضمينه الإجراءات التي أوصت بها محكمة المحاسبات وخاصة بعد ضبط الآليات الفنية والاعلامية والمحاسبية لاستخلاص الخطايا المتعلقة بآجال التصريح بحوادث الشغل والأمراض المهنية طبقا للفصل 94 من القانون عدد 28 لسنة 1994 وكذلك بعد تحديد اجراء يمكن من اشعار كل المضمونين بإمكانية الاعتراض لدى لجنة النظر في حالات النزاع والمسائل المبدئية في حدود صلاحياتها .

وفي هذا السياق يجري ضبط خطة اتصالية مع المؤجرين المخلين بواجباتهم المنصوص عليها بالقانون عدد 28 لسنة 1994 والمتعلقة بواجب التصريح بحوادث الشغل في الآجال القانونية بغاية تفادي خطايا التأخير التي ستسلط عليهم وسيتم إدخال هذه الإجراءات حيز النفذ في غضون سنة 2021 .

3- تسوية الملفات التي سجلت أخطاء على مستوى تصفية الغرامات اليومية

شرع الصندوق في مباشرة إجراءات استرجاع المبالغ التي صرفت دون وجه حق بعنوان غرامات يومية وكذلك المبالغ التي صرفت نتيجة زيادة غير مستحقة في قاعدة التصفية أو في الملفات التي تبين انتفاء صبغتها الشغلية أو عن ملفات انتكاسة خارج الآجال القانونية ويؤكد الصندوق أنه تم تلافي الخطأ على مستوى التطبيقة الإعلامية

كما تم الشروع في ضبط قواعد وإجراءات استكمال صرف التعويضات اللازمة بخصوص الملفات التي تم احتساب غراماتها اليومية على قاعدة تصفية أقل من الأجر المهني المضمون.

- في مجال التعويض عن العجز المستمر

1- دليل الإجراءات

تم إعداد دليل إجراءات وقد تم عرضه على لجنة المصادقة في قراءة أخيرة وسيتم إصداره قبل موفى سنة 2020 وهو ما سيمكن من توحيد الإجراءات وقواعد التصرف التي أفضت إلى اختلافات في مآل ملفات المضمونين الاجتماعين وإدراجها بصورة نهائية ضمن التطبيقة الإعلامية.

كما تضمن دليل الإجراءات الجديد حزمة من الآليات المرنة بغاية تمكين المضمونين الاجتماعيين من مستحقاتهم في أحسن الآجال على غرار حذف وجوبية المطلب في حالة الوفاة والاستغناء عن طلب وثائق الحالة المدنية والاعتماد الكلي على المعطيات الموثقة بالسجلات الإعلامية بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

كما كرس دليل الإجراءات المشار إليه توجه الصندوق نحو اللامركزية التامة في تصفية الملفات .

2- التطبيقة الإعلامية

يجري في مرحلة أولى تطوير التطبيقة الإعلامية لتستوعب في مرحلة أولى كامل الخدمات التي تتم تصفيتها بصورة مركزية إلى جانب تطوير التطبيقة في ما يخص ضمان الاستغلال الفوري لكل البيانات والمعطيات المحولة من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتأمين المراقبة والتقاطعات الإعلامية الضرورية وسيتم في مرحلة ثانية وضع كامل التطبيقة على ذمة مراكز الصندوق وذلك في إطار اللامركزية التامة للتصرف في المنافع.

وبالنسبة لمراجعة نسبة العجز فقد تم إرساء خانة إعلامية على مستوى تطبيقة اللجان الطبية تضبط إجراءات مراجعة نسبة العجز بصفة آلية (مراسلة المتضرر، تحديد موعد . . .) .

3- تسوية الملفات

بالنسبة للتعديل الآلي للجرايات الذي اقتضته أحكام الأمر عدد 1130 لسنة 2019 فإنه وعلى الرغم من الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد فإنه تم تعديل كامل الملفات التي تصرف مستحقاتها بصفة آلية والتي تمثل تقريبا أكثر من 90 بالمائة من حجم الملفات في حين يجري تسوية الملفات التي تصرف بصفة يدوية وفي كل الأحوال سيتم الانتهاء منها قبل موفى الثلاثية الأولى من سنة 2021 .

أما بالنسبة لملفات الخلف العام الذين لم يتمتعوا بجراية حادث شغل فإنه تمت مراسلتهم كما تبين بعد اتصال عدد منهم بمصالح الصندوق أن أغلبهم لا يفتتح الحق لعدة أسباب من أهمها تعلق بعض الملفات بعملة غير أجراء غير منخرطين بنظام حوادث الشغل أو حصول المعنيين على تعويضات من مع شركات تأمين وسيواصل الصندوق دراسة باقي الملفات حال اتصاله بالمضمونين المشار إليهم.

أما في ما يتعلق بالعملة غير الأجراء الذين يتمتعون بجراية حادث شغل تبين بعد دراسة الملفات أن 12 ملفا صدرت في حقهم أحكام قضائية مقابل ثبوت انخراط 6 منهم قبل تاريخ الحادث وذلك بعد مراجعة سجلات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وبالنسبة لصيانة حقوق الخلف العام فإنه تم اختبار تطبيقة مدنية وسيتم اعتمادها بداية من هذه السنة فضلا عن اعتماد سجلات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وذلك بغاية التقليص من الآجال والوثائق التي تثقل كاهل المتضرر أو خلفه العام.

في مجال التصرف في النزاعات

1- عدم استئناف بعض الأحكام الابتدائية

فيما يتعلق ببعض الأحكام الصادرة ضد الصندوق و التي لم يتم استئنافها فيتجه مزيد التوضيح وفقا لما يلي :

- من حيث الأصل إن استئناف الأحكام يقع بحسب الحالات و ذلك إثـــر:

تقدير الجدوى من طرف المتعهد بالملف وذلك اعتبارا لجدية المطاعن المثارة وموقف فقه القضاء،

- مراعاة ما جاءت به مذكرة العمل عدد 123 بتاريخ 2007/10/30 المتعلقة "بالحالات المستوجبة للاستئناف" ومذكرة العمل عدد 2009/131 بتاريخ 2009/12/09 تحت عنوان " تحيين الحالات المستوجبة للطعن بالاستئناف" والاستئناس بالنقاط الواردة بها .

الاستئناس بما جاء بمدونة حسن التصرف في ملفات نزاعات حوادث الشغل والأمراض المهنية.

وفي كل الأحوال فإن الصندوق سيتمكن من تفادي هذا النقص بصورة نهائية حال الإدخال النهائي لتطبيقة التصرف في النزاعات حيز النفاذ قبل موفى سنة 2020 باعتبارها تتضمن إشعارا آليا حول ضرورة الطعن في الأحكام سواء بالاستئناف أو بالتعقيب في ما يتعلق بلمفات نظام حوادث الشغل والأمراض المهنية أو بغيرها .

2- عدم تفعيل الطور الصلحي في إطار دعاوي الرجوع

بالنسبة للملفات المتعلقة بمتابعة حوادث المرور ذات الصبغة الشغلية وأمام تلدد بعض المؤمنين ورفضهم تمكين الصندوق من التعويضات التي بذلها بعنوان بعض حوادث المرور ذات الصبغة الشغلية والتي كانت موضوع تسوية صلحية وفقا لما اقتضته أحكام مجلة التأمين و الاتفاقية المبرمة في الغرض التي نظمت مسألة استرجاع المبالغ المسددة أو المستحقة ونظرا لفشل هذا المسار ، التجأ الصندوق إلى المعالجة القضائية لهذه الملفات وذلك عبر رفع قضايا مدنية مستقلة لاسترجاع هذه التعويضات، وقد تم رفع 42 قضية بهذا العنوان منشورة لدى ابتدائية تونس في مرحلة أولى بهذا العنوان على أن يتم توخي نفس التمشي بالنسبة لجميع الملفات. وسيتم تأمين هذا التوجه بصورة آلية في كامل الجمهورية بداية من سنة 2021.

ملك الدولة العقاري الخاص غير الفلاحي

يكتسي ملك الدولة العقاري الخاص غير الفلاحي أهميّة بالغة باعتبار ما يمثّله من رصيد يستغل لتدعيم موارد الدولة ولتكوين مدّخرات توضع على ذمة الهياكل العمومية لاستغلالها أو لإنجاز مشاريع عمومية. ويشمل ملك الدولة الخاص وفقا للأمر العلي المؤرخ في 18 جوان 1918 والمتعلّق بالتصرف والتفويت في ملك الدولة العقاري الخاص أساسا كل المكاسب غير المنقولة والحقوق العينية التي ترجع بالملكية للدولة سواء بمقتضى القانون أو بأية طريقة مشروعة أخرى والتي لم تدمج ضمن الملك العام.

وتعتبر المباني والمساكن الإدارية والأراضي البيضاء والمقاطع من أهمّ مكوّنات ملك الدولة العقاري الخاص غير الفلاحي ويُقدّر عددها إلى حدود ديسمبر 2019 على التوالي بحوالي 12.713 و10.894 و937 و115 وتتصرف فيها الدولة بالتفويت أو الكراء أو التخصيص لفائدة مختلف المصالح العمومية وفق حاجتها.

وتعنى وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية (فيما يلي "الوزارة") طبقا للأمر عدد 999 لسنة 1990 المؤرخ في 11 جوان 1990 والمتعلّق بضبط مشمولاتها أساسا بتصوّر وتنفيذ سياسة الدولة المتعلّقة بأملاكها العامّة والخاصة وبالسهر على حمايتها من كل اعتداء واستغلال غير شرعي. ويضبط الأمر الحكومي عدد 357 لسنة 2019 المؤرخ في 21 مارس 2019 تنظيم الوزارة[1].

وانطلقت الوزارة منذ سنة 2015 في اعتماد الميزانية حسب الأهداف، وتضمّنت المشاريع السنوية للأداء للفترة (2015- 2018) برنامجين خصّصا لملك الدولة الخاص غير الفلاحي وتعلّقا على التوالي بالاقتناء لفائدة الدولة والتصرف في أملاكها وبحمايتها والمحافظة على حقوقها. وبلغت الاعتمادات الجملية لهذين البرنامجين حوالي 62,3 م.د استهلك منها 52 م.د خلال نفس الفترة أي بنسبة إنجاز تجاوزت 83 %.

وللوقوف على مدى فعالية وكفاءة التصرف في ملك الدولة العقاري الخاص غير الفلاحي بما يكفل حمايته وحسن توظيفه واستغلاله تولّت محكمة المحاسبات إنجاز مهمة رقابية تطرّقت إلى الجوانب المتعلّقة بتوفير الحماية المادية والقانونية لملك الدولة الخاص وبدعمه وبأوجه التصرف فيه وغطّت أساسا الفترة 2014-2019. ولم يشمل نطاق المهمة ملك الدولة الخاص العقاري غير الفلاحي المتأتي من أعمال المصادرة[2].

---

[1] الذي ألغى أحكام الأمر عدد 1235 لسنة 1999 المؤرخ في 31 ماي 1999. وتم خلال التقرير اعتماد الأمر عدد 1235 باعتبار انطباقه خلال الفترة الرقابية 2014-2019.

[2] تمّ نشر التقرير المتعلق بالتصرف في الأموال والممتلكات المصادرة بالتقرير السنوي العام الثلاثون لدائرة المحاسبات .

وشملت الفحوصات المجراة المصالح المعنيّة بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية والإدارات الجهوية التابعة لها علاوة على لجان استقصاء وتحديد ملك الدولة الخاص والشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية والإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص ومركز الإعلامية بوزارة المالية.

وتم توجيه طلب معطيات إلى كافة لجان استقصاء وتحديد ملك الدولة الخاص[1] وكافة الإدارات الجهوية للوزارة والقيام بزيارات ميدانية للإدارات الجهوية التابعة لها بكل من تونس وأريانة ومنوبة ولأمانة المال الجهوية بتونس 1 وللقباضة المالية "نهج الساحل".

وأنجزت هذه المهمّة استئناسا بمعايير رقابة الأداء الصادرة عن المنظمة الدّوليّة للأجهزة العليا للرّقابة وبالرّجوع إلى دليل رقابة الأداء لمحكمة المحاسبات.

وخلُصت هذه المهمّة أساسا إلى عدم كفاية الحماية المادية والقانونية التي تؤمنها الوزارة لملك الدولة الخاص باعتبار عدم حصرها لعقاراتها بصفة شاملة ودقيقة ومحدودية فعالية وكفاءة أعمال الاستقصاء والتحديد ودعم ملك الدولة الخاص غير الفلاحي.كما اتسم التصرف في هذا الملك بضعف المتابعة ومحدودية استخلاص مستحقات الدولة. علما أنّه لم يتم تلافي إخلالات تعلّقت بالتصرف في ملك الدولة الخاص غير الفلاحي سبق لمحكمة المحاسبات أن وقفت عليها في تقاريرها السابقة المتمثلة أساسا في الرصيد العقاري الخاص غير الفلاحي للدولة والتصرّف في المقاطع ووكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي والتصرف في مباني الوزارة المكلّفة بالتجهيز والشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية[2].

---

[1] ويبلغ عددها 23 لجنة.

[2] الرصيد العقاري الخاص غير الفلاحي للدولة (صدر سنة 2009) والتصرّف في المقاطع (صدر سنة 2012) ووكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي (صدر سنة 2012) والتصرف في مباني الوزارة المكلّفة بالتجهيز (صدر سنة 2016) والشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية (صدر سنة 2016).

أبرز الملاحظات

- حماية ملك الدولة العقاري الخاص غير الفلاحي ودعمه

لم تتوفّق الوزارة المكلفة بأملاك الدولة إلى حدود سنة 2019 في حصر ملك الدولة الخاص العقاري غير الفلاحي بدقة حيث اتسمت دفاتر الجرد الممسوكة من قبلها بعدم التحيين نتيجة عدم التزام أغلب الوزارات بموافاتها بنتائج الجرد السنوي للعقارات التي تستغلها.

كما سجّل عدم شمولية وموثوقية سجلات أملاك الدولة الممسوكة من قبل الوزارة وبطء نسق أعمال تطهيرها التي يمكن أن تستغرق ما لا يقل عن 112 سنة وما لذلك من أثر على التأخير في استكمال بناء السجل الالكتروني وفي إعداد حسابات سليمة وصادقة تعكس بصورة أمينة الوضعية المالية للدولة وممتلكاتها في الآجال المضبوطة.

ورغم مرور ما يفوق 18 سنة على إحداث أغلب لجان الاستقصاء والتحديد فإنّه لم تتولّ أي لجنة استكمال كلّ أعمالها إلى حدود شهر ديسمبر 2019 علاوة على تراكم الملفات العالقة والمقدّرة في نفس الفترة بحوالي 4.020 ملفا مفتوحا والتي تواصل عدم البت فيها لفترات مطولة وصلت إلى 23 سنة.

ولم يتم تقديم سوى 4.922 مطلب تسجيل بخصوص المباني والمساكن الإدارية والمدارس الابتدائية، من ضمن قرابة 16 ألف عقار. كما لم تنطلق الوزارة في تقديم مطالب تسجيل العقارات المشمولة بأعمال الاستقصاء والتحديد سوى سنة 2006 رغم صدور أوامر المصادقة على التقارير الاختتامية المتعلقة بها منذ سنة 1994. ولم تشمل مطالب التسجيل المقدّمة إلى موفى سنة 2019 سوى 28 % من جملة 4.273 عقارا غير فلاحي. كما لم تتعدّ نسبة المطالب المقبولة 24 % من المطالب المقدمة أي ما يعادل 7% من العقارات غير الفلاحية المحدّدة.

وبخصوص دعم ملك الدولة الخاص، سُجّل طول المدة التي تستغرقها عمليات اقتناء العقارات لفائدة الدولة أو المعاوضة مع الخواص والتي وصلت على التوالي إلى 10 سنوات و24 سنة علاوة على تحوّز الجهات العموميّة المنتفعة بالعقارات واستغلالها قبل إبرام عقود في الغرض وهو ما قد يترتّب عنه المسّ من مصالح الغير وإمكانيّة تحميل الدولة مصاريف التعويض عن الأضرار.

كما استفادت جهات خاصة بعقارات تمّ إخراجها من ملك الدولة العام وإدماجها بملك الدولة الخاص رغم أنها كانت تستغلها بمقتضى عقود لزمات. ولم تتول الوزارة استرجاع العقارات رغم عدم إنجاز المستثمرين المشاريع في الآجال المحددة بعقود التفويت.

ويتعيّن على الوزارة التنسيق مع الوزارات المعنيّة لحصر أملاك الدولة بالدقة اللازمة والترفيع في نسق تطهير السجلات اليدوية لاستكمال تفعيل السجل الإلكتروني وضمان شموليته وإلى ضمان استمرارية أعمال لجان الاستقصاء والتحديد للتسريع في البت في الملفات العالقة.

علاوة على ضرورة الترفيع في نسق تقديم مطالب تسجيل العقارات لتأمين الحماية القانونية لملك الدولة الخاص ومزيد التنسيق مع مختلف الأطراف المتدخّلة والتقيد بالإجراءات القانونية.

- التصرّف في الرصيد العقاري الخاص غير الفلاحي

سُجّل غياب علاقة تعاقدية بين الوزارة و78 متسوغا يمثّلون ما يفوق نصف العيّنة التي تم فحصها وذلك أساسا لعدم تولّي الوزارة تعويض العقود المبرمة مع المالكين السابقين للعقارات. كما تولّت الوزارة، خلافا لقواعد حسن التصرف ومبدأ إعمال المنافسة، كراء عقارات بالمراكنة وكذلك تسوية وضعيات شاغلي عقارات عن سوء نية باعتماد نفس الإجراء.

ولم تتولّ الوزارة تحيين معينات كراء المحلات السكنية والتجارية واعتمدت معاليم كراء زهيدة مقارنة بالقيمة الكرائية الحقيقية للعقارات. وقد بلغت الفوارق بين القيمة الكرائية المقدّرة في ديسمبر 2019 والقيمة المعتمدة بالنسبة إلى 17 عقارا سكنيا وتجاريا ما يقارب 134 أ.د سنويا.

وأثّرت كلّ من محدوديّة التنسيق بين الوزارة وبين المصالح المعنية بوزارة المالية وضعف مراقبة الاستخلاص وعدم توفّر معطيات محيّنة حول عقود الكراء سارية المفعول على صحة المبالغ المثقلة وتسبّبت في محدودية المبالغ المستخلصة، من ذلك بلغت الفوارق بين مبالغ الديون المتخلّدة بذمّة اثني عشر متسوغا المسجلة لدى الوزارة المكلفة بأملاك الدولة وتلك المسجلة لدى ووزارة المالية 130 أ.د.

وسجّل تقصير الوزارة في متابعة وضعية العقارات المسوغة والمقاطع وفي التعهد بها وصيانتها، وهو ما حال دون التفطن في الإبان إلى الاعتداءات التي شملتها على غرار الاعتداء على 62 مقطعا للحجارة الرخامية بولاية القصرين أي ما يمثل 84 % من المقاطع الرخامية بالولاية، ورغم ذلك فقد تولّت الوزارة خلال سنتي 2018-2019 تسوية وضعية 16 منها.

كما لا تقوم الوزارة بالتثبت من مدى استغلال العقارات المخصّصة من عدمه إلاّ بمناسبة النظر

في العرائض الواردة عليها ووصلت فترة عدم استغلال هذه العقارات المخصصة إلى حدود 20 سنة.

وسُجّل ضعف نسق التفويت في ملك الدولة الخاص المتأتي من أملاك الأجانب حيث اقتصرت عمليات التفويت إلى غاية 31 أكتوبر 2019 على 2.870 عقارا أي ما نسبته 37,5 % من الرصيد المكتسب البالغ مجموعه 7.645 عقارا. وباعتماد معدّل نسق التفويت السنوي للعقارات المعنية ستستغرق الوزارة 158 سنة للتمكّن من التفويت في بقية العقارات.

ولم تتمكّن الوحدة المكلفة بتسوية الوضعية العقارية للتجمعات السكنية القديمة المقامة على ملك الدولة الخاص إلى موفّى ديسمبر 2019 من ضبط القائمات النهائية للمعنيين بالتسوية. كما لم يتمّ إلى غاية نفس التاريخ إبرام سوى 159 عقد تفويت من جملة 154.929 منتفعا أي ما نسبته 0,1 %. ومن شأن استكمال المشروع أن يحقّق للدولة مداخيل جملية مقدّرة بحوالي 365 م.د.

ويتعيّن على الوزارة الإسراع في ضبط إجراءات موحّدة وموثّقة خاصة بكراء ملك الدولة الخاص وفي تسوية الوضعية التعاقدية مع المتسوغين وفي تعديل معيّنات الكراء بصفة دورية ومتابعة استخلاصها علاوة على ضرورة إيلاء متابعة استغلال العقارات المسوغة والمخصصة العناية اللازمة، بالإضافة إلى الترفيع في نسق عمليات تفويت ملك الدولة الخاص لتحقيق مداخيل إضافية للدولة.

I- حماية ملك الدولة العقاري الخاص غير الفلاحي ودعمه

تضطلع وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية بدور هام في مجال الحماية المادية والقانونية لملك الدولة العقاري الخاص غير الفلاحي ودعمه.

أ- الحماية المادية والقانونية

تُعنى الوزارة طبقا للأمر عدد 999 لسنة 1990 المتعلّق بضبط مشمولاتها بالسهر على حماية أملاك الدولة غير أنّه تم الوقوف على عدم كفاية المجهودات المبذولة لتأمين الحماية المادية والقانونية لتلك الأملاك.

1- الحماية المادية لملك الدولة العقاري الخاص غير الفلاحي

تتطلّب الحماية المادية لملك الدولة العقاري الخاص غير الفلاحي ضبط هذا الملك من خلال جرده وتضمينه بسجلات أملاك الدولة علاوة على البحث، بالاعتماد أساسا على آلية الاستقصاء والتحديد، عن الأملاك المحتمل ملكيتها للدولة أو التي لا مالك لها. وتمّ الوقوف على عدم توفّق الوزارة في حصر عقارات الدولة بدقة وعلى محدودية نتائج أعمال الاستقصاء والتحديد.

1.1- ضبط الأملاك ومسك السجلات

شابت عملية حصر أملاك الدولة نقائص تعلّقت أساسا بضعف أعمال الجرد وعدم شمولية وموثوقية السجلّات.

1.1.1- جرد الأملاك

نصّ الفصل 25 من الأمر المتعلّق بتنظيم الوزارة[1] على أن تتولّى وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية ضبط كلّ الأملاك غير المنقولة بالتعاون مع المصالح العمومية المستغلة لها وإعداد جرد سنوي إلاّ أنّ آخر عمليات إحصاء شاملة للمساكن والمباني الإدارية والأراضي البيضاء التابعة للدولة ترجع إلى الفترة 1995-1998. ولم تتولّ الوزارة خلال الفترة 2014-2019 جرد المباني والمساكن الإدارية التي تتصرّف فيها. كما لم تلتزم 16 إدارة جهوية من جملة 24 إدارة بموافاتها خلال نفس الفترة بنتائج جرد الأراضي البيضاء فضلا عن عدم توفير أيّ منها نتائج الجرد المتعلّق بسنتي 2014 و2019 .

وسجّل خلافا للفصل 25 آنف الذكر عدم التزام أغلب الوزارات المستغلة للعقارات بموافاة الوزارة بنتائج الجرد السنوي للأملاك غير المنقولة. حيث لم يتعدّ المعدّل السنوي للوزارات التي قامت

[1] الأمر عدد 1235 لسنة 1999 المؤرخ في 31 ماي 1999 والذي تم إلغاؤه بمقتضى الأمر الحكومي عدد 357 لسنة 2019 المؤرخ في 21 مارس 2019.

بموافاة الوزارة خلال الفترة 2014- 2019 بنتائج جرد المباني الإدارية والمساكن تباعا سبع وزارات وأربع وزارات من جملة 27 وزارة.

كما لم تحرص الوزارة على طلب نسخ من محاضر معاينات المساكن التي تضبط مكوّناتها والمرافق المتوفّرة بها والالتزامات المحمولة على المنتفعين بها. وفي المقابل لم تتولّ 90 % من الوزارات تمكينها من نسخ من تلك المحاضر خلافا لدليل الإجراءات الخاص بإشغال المساكن الإدارية المصادق عليه بمقتضى قرار وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية بتاريخ 16 ماي 2000 مما لا يمكّنها من الوقوف على صحة المعطيات المضمّنة بنتائج الجرد والمتعلّقة خاصة بشاغلي المساكن ومدى استحقاقهم لها ومن التأكّد من مطابقة الجرد للواقع.

ولئن طالبت المصالح المركزية للوزارة سنة 2017 الإدارات الجهوية وفقا للفصل 10 من الأمر عدد 1017 لسنة 2011 المتعلق بضبط مشمولات وتنظيم الإدارات الجهوية التابعة لها بالقيام بالأبحاث العقارية والمعاينات المتعلقة بالمساكن الإدارية الموضوعة تحت تصرّف الوزارة المكلّفة بالمرأة والأسرة لمقاربتها بالجرد المقدّم من هذه الأخيرة إلاّ أنه وإلى حدود ديسمبر 2019 لم تتولّ سوى ست إدارات جهوية إنجاز المطلوب من ضمن 24 إدارة ويرجع ذلك حسب الوزارة إلى النقص في الموارد البشرية والمادية على المستوى الجهوي.

ولئن تُمسك الوزارة دفترا لجرد الأملاك المخصصة إلاّ أنّها لا تقوم خلافا للتعليمات العامة لوزير المالية عدد 186 لسنة 1975 بمقاربته مع دفاتر الجرد الممسوكة من طرف الهياكل المتصرفة في تلك الأملاك. وفي ظلّ عدم اعتماد معرّفات موحّدة للأملاك المخصّصة بدفتر الجرد الخاص بها وببقية دفاتر الجرد لم تتمكّن المحكمة من إجراء هذه المقاربة. كما لا يتضمّن دفتر جرد الأملاك المخصصة معطيات محيّنة وشاملة في الغرض حيث لم يحتو سوى على قرابة 8 آلاف عقار مخصّص في حين أنّ عدد المباني والمساكن الإدارية[1] فاق 23 ألف عقار حسب دفاتر الجرد التي تمسكها الوزارة .

وقد انجرّ عن عدم تطبيق المقتضيات المتعلّقة بضبط الأملاك عدم تحيين دفاتر جرد الأملاك المخصّصة وتلك المتعلقة بالمباني والمساكن الإدارية والأراضي البيضاء الممسوكة من قبل الوزارة في شكل بنوك معطيات والتي احتوت في موفى 2019 تباعا على 12.713 و 10.894 و937 عقارا.

وتقتضي حماية ملك الدولة ضرورة توفّر معطيات محيّنة وشاملة حول وضعيته المادية وهو ما يستوجب مزيد تنسيق الوزارة المكلّفة بأملاك الدولة مع الوزارات المعنيّة للحصول على نتائج الجرد

[1] بما في ذلك المباني والمساكن التي تتصرف فيها الوزارة المكلفة بأملاك الدولة.

السنوي مع العمل على التأكد من مصداقية المعطيات المضمنة بها من خلال القيام بأبحاث ميدانية ومقاربات .

2.1.1- مسك سجلات أملاك الدولة

يهدف مسك سجلات أملاك الدولة إلى المحافظة على مكاسبها وحمايتها وإعطاء صورة واقعيّة على رصيدها العقاري من خلال التحيينات التي يتمّ إدخالها على الوضعيّة العقارية لتلك الأملاك. وقد تمّ الوقوف على عدم شموليّة السجلّات الممسوكة من قبل الوزارة المكلفة بأملاك الدولة.

وتُمسك الإدارة العامة لضبط الأملاك العمومية صلب الوزارة 117 سجلا يدويا لملك الدولة الخاص انطلق تضمين العقارات بها منذ سنة 1897 لتبلغ 44 ألف عملية تضمين لحوالي 30 ألف عقار حسب تقديرات الوزارة.

وانطلقت الوزارة منذ سنة 2010 في استغلال منظومة إعلامية تشكل نواة لسجل الكتروني يحلّ محلّ تلك السجلات اليدويّة دون أن تنتهي من تطهيرها من النقائص التي أثّرت على مصداقيتها وحالت دون دمجها مباشرة في هذا السجل والمتمثّلة أساسا في تكرار تضمين نفس العقار أكثر من مرّة وإدراج العديد من العقارات في عملية تضمين واحدة باعتبار أن طريقة التضمين المعتمدة لم تكرّس مبدأ وحدة العقار من خلال إسناده معرّفا وحيدا وذلك خلافا للتعليمات العامة لوزير المالية عدد 186 بتاريخ 2 أوت 1975. كما لا تتوفّر بالسجلات اليدوية كلّ المعطيات الخاصة بالعقار على غرار المساحة والموقع وكيفية التصرف فيه وذلك خاصة بالنسبة لعمليات التضمين المنجزة إلى حدود سنة 1990 والبالغ عددها 1.527 عملية.

كما لا تتضمّن السجلات كلّ أملاك الدولة المتأتية من أملاك الأجانب والبالغ عددها 7.645 عقارا إذ تبيّن بمقاربة عيّنة متكوّنة من 50 عقارا أنّ أربعة منها فحسب أدرجت بها .كما أفرزت مقاربة المحكمة لدفاتر الجرد مع السجلات اليدوية عدم تضمّنها 3.019 عقارا مسجلا مدرجا بدفاتر الجرد في موفّى سنة 2019. ومن شأن هذه الإشكاليات أن تؤثّر على دقة وموثوقية السجلات اليدوية.

وقد أدّت هذه الوضعيّة إلى تزامن مسك السجل الالكتروني وإنجاز عملية تطهير السجلات اليدوية من تلك النقائص التي تتمّ سواء في إطار مشروع تطهير السجلات اليدوية الذي انطلق سنة 2010 أو بمناسبة الاستجابة إلى طلبات التضمين الواردة على الإدارة العامة لضبط الأملاك العمومية من مختلف الجهات الإدارية المعنية إلاّ أنّ العمليتين لم تكفلا إلى موفّى سنة 2019 تطهيرا كليا لهذه السجلات

خاصة أمام عدم تحديد الوزارة روزنامة واضحة للانتهاء من أعمال التطهير.

ولم يشمل مشروع تطهير سجلات ملك الدولة سوى العقارات المسجّلة والكائنة بتونس الكبرى والبالغ عددها 6.312 عقارا من جملة ما يقارب 30.000 عقار أي ما نسبته 21 %. وهو ما يفسّر اقتصار المؤشرين المضمّنين بالمشاريع السنوية للأداء للفترة 2015-2019 والمتعلّقين بتحقيق النجاعة في استغلال سجلات ملك الدولة على المباني والمساكن الإدارية الكائنة بتونس الكبرى. ولم تتمكّن الوزارة خلال الفترة 2010-2019 من استكمال تطهير سوى 1.465 عقارا أي ما لا يتعدّى 24 % من العقارات المستهدفة و4,9 % من العدد الجملي المقدّر للعقارات. كما تمّ خلال الفترة 2015-2019 إنجاز 1.774 عملية تطهير لكلّ العقارات الوارد بخصوصها طلبات تضمين .

ولا يساير نسق تطهير السجلّات اليدوية لملك الدولة توجّه الوزارة نحو الاعتماد الكلي على السجل الإلكتروني باعتبار أن هذه العملية ستستغرق ما لا يقل عن حوالي 112 سنة[1] ممّا أدّى إلى عدم استكمال بناء السجل بشكل شامل ومحيّن إذ لم يحتو في موفّى سنة 2019 سوى على 6.311 عقارا مقابل قرابة 30.000 عقار. وأرجعت الوزارة ذلك إلى النقص في الإمكانيات البشرية الذي قدّرته بحوالي 12 عونا في موفى سنة 2019 علاوة على عدم تفعيل المصالح المعنية بالضبط على المستوى الجهوي بالكيفية اللازمة.

ولئن يتيح السجلّ الإلكتروني إدراج عمليات التصرّف في العقارات فإنّه لم يتمّ تعميمه على مختلف الإدارات الجهوية سوى بداية من سنة 2016. كما لم يتمّ إقرار وجوبيّة استغلاله للاستخراج الآلي للوثائق الصادرة عن الوزارة وخاصة منها المنتجة للحقوق للأطراف من بينها العقود وشهائد رفع اليد وشهائد الخلاص وغيرها إلّا ابتداء من سنة 2017 بمقتضى مذكرة وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية بتاريخ 3 أكتوبر 2016. ولم تنطلق الإدارات الجهوية في استغلاله تدريجيا سوى سنة 2018.

ولئن يستوجب استخراج هذه الوثائق بصفة حصرية من السجل الالكتروني إدراج العقار المعني به بما يساهم في تحيينه وتغذيته بالعقارات التي لم يسبق تضمينها فقد ترتّب عن التأخر في استغلال السجل الالكتروني من المصالح المركزية والجهوية عدم تضمّنه سوى 1.266 ملف تخصيص و313 ملف كراء مقابل على التوالي 7.000 ملفّ و1.700 ملف تعهّدت الإدارات العامة المعنية بإدراجها في أجل أقصاه سنة 2016 ممّا حال دون المساهمة في تغذية السجل الإلكتروني بالعقارات ودون تيسير متابعة عمليات التصرّف فيها.

ومن شأن البطء في عمليات تطهير السجلات اليدوية التي ستمتدّ على سنوات طويلة أن يُؤثّر على دقة وشمولية السجل الإلكتروني، ويحول دون حصر كافة ممتلكات الدولة وتقييمها وإعداد حسابات

[1] اعتمادا على المعدّل السنوي لعمليات التطهير خلال الفترة 2015-2019 والمساوي لحوالي 355 عملية وأخذا بعين الاعتبار عدد العمليات التي تستدعي التطهير والمقدّرة بحوالي 39.674 عملية (تمّ طرح عمليات التطهير المنجزة منذ سنة 2010)من جملة 44.000 عملية.

سليمة وصادقة تعكس بصورة أمينة الوضعية المالية للدولة وممتلكاتها كما يمليه الفصل 27 من القانون الأساسي للميزانية المؤرخ في 13 فيفري 2019 وذلك في الآجال القانونية المحدّدة بالفصل 72 منه بسنة 2022، وكأجل أقصى سنة 2027 وفقا للفصل 78 من قرار وزير المالية المؤرخ في 12 سبتمبر 2019 المتعلق بالمصادقة على معيار حسابات الدولة الخاص بالأصول الثابتة المادية. خاصّة وأنّ الوزارة أكّدت على وجود عدّة صعوبات واقعية من شأنها أن تحول دون التزامها بمعيار حسابات الدولة الخاص بالأصول الثابتة المادية[1] الذي يشترط تحكّم الدولة في العقار لمدة تتجاوز الفترة المحاسبية وإمكانية تقييمه بصفة أمينة ليتم تقييده ضمن أصولها الماديّة الثابتة، بالنسبة للعديد من الوضعيات العقارية المعقدة على غرار العقارات محلّ نزاع أو التي صدر في شأنها حكم نهائي لفائدة الدولة وتعذّر تنفيذه وتلك الراجعة للدولة من أملاك الأجانب ومن عمليات المصادرة والتي لم تستوف مراحل التقاضي في شأنها والتي لا يتوفّر لدى الوزارة قائمة شاملة ومحيّنة بخصوصها.

وعلاوة على السجل الالكتروني، وفي إطار التصرّف اللاّمادي في ملك الدولة الخاص، انطلقت الوزارة سنة 2017 في إنجاز الخارطة الرقمية والمتمثّلة في قاعدة بيانات جغرافية لأملاك الدولة العقاريّة غير أنّه لم يتسنّ لها استكمال هذا المشروع نظرا لعدم توفّر أمثلة الأشغال الخصوصية والمختلفة في صيغتها الرقمية والورقية بالنسبة لأغلب العقارات غير الفلاحية باستثناء العقارات الراجعة من أعمال لجان الاستقصاء والتحديد والبالغة حوالي 6 آلاف عقار. كما لا تتوفّر الخارطة الرقمية في موفّى ديسمبر 2019 سوى على 205 عقارا بمساحة تقارب 4 هكتار من جملة حوالي 30 ألف عقار.

وبهدف تأمين متابعة فعاّلة ودقيقة للرصيد العقاري غير الفلاحي والاستعداد لإعداد حسابات سليمة وصادقة يستوجب على الوزارة الترفيع في نسق تطهير السجلات اليدوية لاستكمال تفعيل السجل الإلكتروني وضمان شموليته كأداة أساسية لضبط ملك الدولة الخاص. كما يتعيّن على الوزارة العمل بالتنسيق مع ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري على استكمال الخارطة الرقمية.

2.1- أعمال الاستقصاء والتحديد

تهدف أعمال الاستقصاء والتحديد إلى تحديد الأراضي المحتمل أن تكون من أملاك الدولة. وقد شابت أعمال استقصاء وتحديد ملك الدولة الخاص نقائص تعلّقت بالتأخير في تركيز اللجان وعدم استمرارية أعمالها.

فلئن نصّ الأمر العليّ المؤرخ في 18 جوان 1918 المتعلق بالتصرّف والتفويت في ملك الدولة العقاري الخاص على إحداث لجان الاستقصاء والتحديد منذ سنة 1918 فإنّه لم يتمّ الانطلاق في ذلك إلاّ

[1] الصادر بمقتضى قرار وزير المالية المؤرخ في 12 سبتمبر 2019 المتعلق بالمصادقة على معيار حسابات الدولة الخاص بالأصول الثابتة المادية.

بعد تركيز الوزارة [1] سنة 1991 لتمتد عملية إحداث اللجان على الفترة 1991-2012 أي حوالي 21 سنة. ولم يتم إعداد خطّة عمل تحدّد أولويات موثّقة لأعمال اللّجان وعدد العقارات أو المساحات المستهدفة بالاستقصاء والنطاق الزمني لإنجاز أعمالها.

كما أنّه ولئن تمّ إعداد دليل إجراءات خاص باستقصاء وتحديد ملك الدولة العقاري الخاص[2] إلاّ أنه لم يتضمّن آجالا لمختلف إجراءات ومراحل الاستقصاء والتحديد والمتمثلة في الاستقصاء والتحديد واستصدار أوامر المصادقة على التقارير الاختتامية.

وقد تمّ الوقوف على تراكم الملفات العالقة وضعف مردودية وكفاءة أعمال الاستقصاء والتحديد خلال مختلف مراحلها. فلئن ساهمت أعمال 22 لجنة[3] محدثة في تحديد الأراضي الراجعة للدولة بمساحة جملية بلغت إلى حدود موفى 2019 حوالي 60 ألف هكتار تتوزّع على 6.030 عقارا منها 4273 عقار ذات صبغة غير فلاحية أي بنسبة 70,78 % ، إلاّ أنّه ورغم مرور ما يفوق 18 سنة على إحداث اللجان، باستثناء لجنة تطاوين التي مرّ على إحداثها سبع سنوات، فإنّه لم تستكمل أي منها أعمالها إلى حدود شهر ديسمبر 2019، وذلك رغم محدودية المجال الجغرافي لمرجع نظرها الترابي.

وفي غياب لوحة قيادة شاملة وحينية، لا تتوفّر لدى الوزارة معطيات دقيقة بشأن الملفات العالقة من حيث العدد والمراحل التي توقّفت عندها الأعمال والتي قدّرتها بحوالي 4.020 ملفا مفتوحا دون معرفة مآل أغلبها. وبلغ عدد الملفات العالقة لدى 12 لجنة[4] حسب نتائج الاستبيان 1.820 ملفا. من ذلك توقّفت الأعمال بلجان الكاف والمنستير وسوسة في خصوص 479 ملفا في مرحلة الاستقصاء يعود أغلبها إلى سنة 1999.

كما سُجّل تعطّل الملفات لفترات زمنية مطوّلة رغم بلوغها مراحل متقدمة والتي وصلت في موفى سنة 2019 إلى 23 سنة بكلّ من لجنتي تونس والقيروان، وإلى عشرين سنة في كلّ من لجنتي الكاف وصفاقس وهو ما يترتّب عنه ضرورة تحيين المعطيات المضمنة بالملفات باعتبار إمكانية تغيّر الوضعية العقارية وعند الاقتضاء إعادة أعمال التحديد وما يتطلّبه ذلك من نفقات ومجهودات إضافية كان يمكن توجيهها لدراسة ملفات أخرى خاصة وأنّ الوزارة أوصت[1] بعدم فتح ملفّات جديدة إلاّ في وضعيات استثنائية وإعطاء الأولوية للملفّات المعطّلة. ومن شأن ذلك أن يعمّق مخاطر الاستيلاء على العقارات من

---

[1] بموجب الأمر عدد 999 لسنة 1990 المؤرخ في 11 جوان 1990 المتعلق بضبط مشمولاتها.

[2] مصادق عليه بمقتضى قرار وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية المؤرخ في 24 فيفري 2000.

[3] بمعدّل لجنة في كلّ ولاية ما عدى ولاية منوبة وأريانة التي كلّفت لجنة واحدة بالقيام بأعمال الاستقصاء والتحديد بها ولم يتم احداث لجنة بولاية سيدي بوزيد .

[4] وهي جندوبة وبنزرت وتونس وزغوان وصفاقس والكاف وباجة وقبلي وسوسة وقفصة والقصرين والقيروان.

[1] حسب محاضر الجلسات المنعقدة للإدارة العامة للإقتناء والتحديد مع مقرري اللجان المعنية خلال الفترة 2018-2019.

قبل الغير وأن يُؤّخر في استقصاء عقارات جديدة.

وبلغ عدد العقارات المحدّدة التي استوفت آجال إشهار تقارير أعمال التحديد[2] والتي لم يتم اتخاذ القرار بحفظها أو إعداد تقارير اختتامية بشأنها 910 عقارا بأحدى عشرة لجنة يتعلّق 353 عقارا و160 عقارا و90 عقارا منها على التوالي بلجان الكاف وتونس وصفاقس.

ويعود تراكم الملفات العالقة أساسا إلى عدم استمرارية أعمال اللجان خاصة منذ سنة 2011، حيث توقّف أو تعطّل نشاط 18 لجنة لفترة وصلت بالنسبة للجنة سوسة إلى تسع سنوات، ويرجع ذلك أساسا حسب مقرري اللجان[3] إلى عدم توفّر وسيلة نقل وعدم تعيين أو مباشرة الأعضاء لفترات زمنية طويلة بلغت على سبيل المثال سبع سنوات بلجنة تطاوين علاوة على عدم تفرّغ القضاة لرئاسة اللجان[4] والذي برّرته وزارة العدل بتزايد حجم العمل بالمحكمة العقارية وبنقص عدد القضاة علما بأنّ المنحة المسندة[5] لفائدة رؤساء اللّجان لا تتجاوز قيمتها الشهرية الخام ثلاثون دينارا.

وبانقضاء آجال إشهار تقرير ختم أعمال التحديد، وفي حال عدم توصّلها باعتراضات أو ثبوت عدم جدية تلك الموجّهة إليها، تعدّ اللجنة تقريرا اختتاميا يتم المصادقة عليه بمقتضى أمر. وتم الوقوف في هذا المجال على تأخير في إعداد هذه التقارير المتعلّقة على سبيل المثال بما عدده 118 ملفا بلجان بنزرت والقيروان وسوسة وقفصة والكاف والمهدية[6]. وساهم في ذلك تغير رؤساء اللجان بمقتضى الحركات القضائية السنوية وما ترتّب عليه من إعادة دراسة الملفات التي تقدّم إعدادها أشواطا هامة وهو ما أثّر سلبا على مردودية أعمال اللجان وعلى نسق انجاز مهامها.

وفي غياب آجال محددة لمختلف مراحل الاستقصاء سجّل طول الفترة الفاصلة بين المصادقة على التقارير الإختتامية وصدور أوامر المصادقة عليها وصلت إلى ست سنوات بالنسبة لتقريرين اختتامين صادقت عليهما لجنة باجة سنة 2010. ويعود ذلك أساسا إلى إرجاع عدد من التقارير إلى اللجان المعنيّة لمراجعة بعض المعطيات المضّمنة فيها وإلى تأخّر الوزارة في توجيه ملفات مشاريع أوامر المصادقة إلى رئاسة الحكومة لاستصدار أوامر حكومية في شأنها مثلما بيّنته دراسة عيّنة شملت 150 ملفا منجزا خلال الفترة

---

[2] نص الفصل 6 من الأمر العلي المؤرخ في 18 جوان 1918 على أن مدة الإشهار تدوم ستة أشهر إبتداء من تاريخ وضع تقرير أعمال التحديد بمركز الولاية.

[3] طلب معطيات موجه لمقرري اللجان.

[4] مكتوب وزير العدل عدد 1137 بتاريخ أكتوبر 2011 الذي أفاد فيه أنّه بداية من السنة القضائية 2011-2012 القضاة المعينين لن يكونوا متفرغين لأعمال اللجان إلا مرة واحدة كل خمسة عشر يوما. علما وأن 20 قاض تفرّغوا خلال السنة القضائية 1999-2000 لرئاسة اللجان. وأشارت مذكرة الإدارة العامة للاقتناء والتحديد عدد د/5347 بتاريخ 2 أوت 2018 أن القاضي يخصص "لعمل اللجان يوم في الشهر وفي أقصى الحالات يومين و هي مدة غير كافية لعمل اللجنة من توجه وأعمال مكتبية وسماع الشهود ودراسة مؤيدات".

[5] بمقتضى الأمر عدد 2151 لسنة 1995 المؤرخ في 30 أكتوبر 1995.

[6] أربع ملفات وصلت مرحلة صياغة التقرير الإختتامي وملفان وصلا مرحلة الإشهار وملفان وصلا مرحلة التحديد بلجنة قفصة. ولم توفر باقي اللجان معطيات بخصوص المراحل التي وصلتها الملفات التي تمت إعادة دراستها.

2014-2019. وشمل التأخير 18 ملفا بلجان جندوبة وبن عروس وصفاقس تراوح بين 10 أشهر و18 شهرا. علاوة على تعطّل إجراءات التأشير على أوامر المصادقة نظرا للتعديلات المدخلة على تركيبة الحكومة خلال سنتي 2016-2017.

وترتّب عن هذه الوضعيّة تراجع نسق أعمال الاستقصاء والتحديد، إذ صدر 89 أمر مصادقة على تقارير اختتامية تخصّ 849 عقارا خلال الفترة 2011-2019 مقابل 142 أمر مصادقة شملت 1.507 عقارا خلال الفترة 2005- 2010.

وخلافا للأمر العلي المؤرخ في 18 جوان 1918 الذي ينصّ على استقصاء وتحديد العقارات التي يحتمل أن تكون من أملاك الدولة تمّ خلال الفترة 2014-2019 إصدار أوامر بشأن عقارات تعتبر ملكيّتها ثابتة للدولة وتعلّقت بعقارين تابعين للأراضي الفلاحية المؤمّمة وست أراض تابعة للملك العمومي للمياه و36 عقارا بولاية بن عروس راجعة للدولة بموجب مصادرة أملاك أحمد باي و21 عقارا تابعة لأحباس عامة وخاصة. وتكبّدت الوزارة بخصوص 12 منها مصاريف تحديد دون موجب قدّرت بحوالي 6.178 دينارا.

ويتعيّن على الوزارة ضمان تعزيز اللّجان بالإمكانيات الماديّة والبشريّة اللاّزمة الكفيلة بتسريع البت في الملفات العالقة ومزيد التنسيق مع مختلف الأطراف المتدخّلة في مسار عمليات الاستقصاء والتحديد للترفيع في نسقها.

2- الحماية القانونية لملك الدولة الخاص العقاري غير الفلاحي

يعتبر التسجيل العقاري[1] الآلية القانونيّة الأنجع لحماية الحقوق العينية ولضمان استقرار الملكيّة وفقا للفصلين 305 و307 من مجلة الحقوق العينية[2]. وقد تمّ الوقوف أساسا على محدودية مطالب وعمليات التسجيل المنجزة.

وقد اتّسم النظام المعلوماتي المعتمد من طرف الوزارة في مجال التسجيل العقاري بعدم الفعاليّة حيث لا يُوفّر معطيات وإحصائيات شاملة ومحيّنة في الغرض. فلئن تستغل الإدارة العامة لنزاعات الدولة منذ سنة 1994 تطبيقة إعلامية إلاّ أنه لم يتم الشروع في إدراج قضايا التسجيل

---

[1] يعتبر التسجيل العقاري تثبيتا للحالة المادية والقانونية للعقار وذلك بضبط حدوده ومساحته بدقة وحصر وضعيته القانونية بتعيين مالكه وبيان الحقوق العينية المرتبة عليه من طرف المحكمة العقارية وفروعها المختصة ترابيا وإقامة رسم عقاري له بالسجل العقاري الممسوك من طرف ديوان الملكية العقارية. وينقسم التسجيل العقاري إلى نوعين تسجيل عقاري اختياري (بمقتضى مطلب يقدمه المعني إلى المحكمة العقارية) وتسجيل عقاري إجباري (بمقتضى قرار من الوزير المكلف بالعدل).

[2] الصادرة بمقتضى القانون عدد 5 لسنة 1965 المؤرخ في 12 فيفري 1965 كما تم تنقيحها وإتمامها بالنصوص اللاحقة حيث ينص الفصل 305 على أن "كل حق عيني لا يتكوّن إلا بترسيمه بالسجل العقاري" وينص الفصل 307 على أنه "لا يسري مرور الزمن على الحق المرسّم وليس لأيّ كان أن يتمسّك بالحوز مهما طالت مدته".

وموضوعها ومآلها سوى بداية من شهر جوان 2017 ولم تشمل إلى حدود ديسمبر 2019 سوى 399 قضية مقابل حوالي 1.035 مطلبا قدّم من قبل المكلّف العام بنزاعات الدولة للمحكمة العقارية[1] خلال الفترة 2014-2019. ويرجع ذلك حسب الوزارة إلى عدم استجابة الإدارات الجهوية لطلباتها المتكرّرة بخصوص مدّها بمآل قضايا التسجيل ونسخ من الأحكام، ممّا من شأنه أن يحول دون تيسير التصرّف ومتابعة مطالب التسجيل وتوفير إحصائيات في شأنها.

ولم تنطلق الوزارة في تقديم مطالب تسجيل العقارات المشمولة بأعمال الاستقصاء والتحديد سوى سنة 2006 رغم صدور أوامر المصادقة على التقارير الاختتامية منذ سنة 1994. وتعلّقت 33,5 % من مطالب التسجيل المقدّمة خلال الفترة 2014-2019 بعقارات صدرت أوامر المصادقة بشأنها منذ فترة تراوحت بين عشر سنوات و23 سنة. كما لم تشمل مطالب التسجيل المقدمة إلى موفى سنة 2019 سوى 1.190 عقارا من حوالي 4273 عقارا ذي صبغة غير فلاحية أي بنسبة 28 %.

ومن شأن ذلك أن يحول دون توفير الحماية القانونية لهذه العقارات في أسرع الآجال وأن يعرّضها لخطر الاستيلاء أو التسجيل لفائدة الغير خاصة أمام سريان أجال التقادم المكسب للملكية[2]. من ذلك تم الحكم في 22 قضية لفائدة الخواص إثر رفعهم مطالب تسجيل اختيارية لعقارات شملتها أعمال الاستقصاء والتحديد وذلك رغم معارضة المكلف العام بنزاعات الدولة. وعلّلت المحكمة ذلك بالحيازة المكسبة للملكية. كما يذكر أنّ أربعة أحكام صدرت سنتي 2018 و2019 قضت بتسجيل عقارات لفائدة مواطنين قدموا مطالب التسجيل بعد مرور مدّة تراوحت بين ست سنوات و16 سنة من صدور أوامر المصادقة على أعمال التحديد.

كما أن صدور أوامر المصادقة على التقارير الاختتامية لم يكفل الحماية القانونية للعقارات وضمان تسجيلها حيث لم تتعدّ مطالب التسجيل المقبولة خلال الفترة 2006-2019 ما نسبته 24 % من المطالب المقدمة البالغ عددها 1190 مطلبا وهو ما لا يتجاوز 7% من العقارات المحددة غير الفلاحية والبالغة 4.273 عقارا. وأرجعت الإدارة العامة لنزاعات الدولة ذللك أساسا إلى طول إجراءات البت في مطالب التسجيل من طرف المحكمة العقاريّة وعدم استقرار فقه قضائها[1] بخصوص حجية الفصل 12

---

[1] دون اعتبار الاعتراض على مطالب التسجيل الاختيارية والتصاريح في حق الدولة بخصوص التسجيل العقاري الإجباري (مرسوم عدد 3 لسنة 1964 مؤرخ في 20 فيفري 1964 المتعلق بالتسجيل العقاري الإجباري كما تم إتمامه بمقتضى القانون عدد 6 لسنة 2017 المؤرخ في 6 فيفري 2017) والتي لا تتوفّر إحصائيات بخصوصها.

[2] طبقا للفصلين 45 و46 من مجلة الحقوق العينية.

[1]تم التنصيص في الحكم عدد 15325 بتاريخ 5 ديسمبر 2018 (والذي استند فيه على القرار التعقيبي المدني عدد 40301 بتاريخ 2010/09/25) على استقرار فقه قضاء المحكمة العقارية الذي "اعتبر أن ما جاء به الفصل 12 من الأمر العلي لسنة 1918 ليس له الحجية المطلقة تجاه الغير". وذلك رغم أنه سبق لمحكمة التعقيب أن أصدرت قرارا تعقيبيا بدوائرها المجتمعة سنة 2016 اعتبرت فيه أن بمرور الأجل المنصوص عليه بالفصل 12 لا يمكن للغير رفع قضايا تسجيل.

من الأمر العلي لسنة 1918[2] الذي ينصّ على أنه لا تقبل مطالب تسجيل أو دعوى استحقاقية لهذه العقارات بعد مرور أجل أقصاه سنتين من صدور أمر المصادقة.

ومن شأن ضعف حُجيّة أوامر المصادقة أمام القضاء أن يحدّ من كفاءة الاستقصاء والتحديد ويكبّد الدولة نفقات دون جدوى علما بأنّ نفقات التحديد بلغت خلال الفترة 2014-2018 ما قدره 963 أ.د.

وتمّ بخصوص تسجيل المباني والمساكن الإدارية، تقديم منذ سنة 2001 مطالب تسجيل 2.208 عقارا من ضمن قرابة 13 ألف عقار[3] تم الحكم بتسجيل 59 % منها لفائدة الدولة. ولئن تمّ منذ سنة 1993 تقديم مطالب تسجيل 2.714 مدرسة ابتدائية أي ما يمثل قرابة 90 % من مجموعها البالغ 3.015 إلاّ أنّه لم يتمّ إلى حدود ديسمبر 2019 الحكم بتسجيل سوى 1.991 مدرسة وهو ما يعادل 66 % من جملة المدارس.

ولئن أرجعت الوزارة محدودية تقديم مطالب التسجيل مقارنة بعدد العقارات المعنية إلى ضعف الاعتمادات المرصودة التي لم تتعدّ 60 % من الاعتمادات المقترحة في مشروع ميزانية الوزارة خلال الفترة 2014-2018، إلاّ أنّه لم يتم استهلاك كافة الاعتمادات المرصودة للغرض سوى سنة 2018 في حين لم يتعدّ معدّل استهلاك الاعتمادات خلال الفترة 2014-2017 ما نسبته 60 % وذلك بقيمة 158 أ.د.

ومن ضمن 60 مطلب تسجيل تمّ القيام بفحصها تمّ رفض قرابة 20 %. ويعود ذلك أساسا إلى عدم توفّر مؤيّدات حول الحالة الاستحقاقية للعقار حيث لم تتولّ الإدارات الجهوية إنجاز البحوث الميدانية حول العقارات المعنية بمطالب التسجيل[4] التي يطلبها المكلف العام بنزاعات الدولة من ذلك عدم استجابة الإدارة الجهوية بتونس لمدّة سنتين لطلب إرشادات حول عقار تمّ توجيه 12 مراسلة[1] في شأنه إلى الإدارة المذكورة ويرجع ذلك حسب الإدارات الجهوية إلى حجم العمل على المستوى الجهوي.

ومن شأن عدم القيام بالأبحاث اللازمة للتأكّد من ملكيّة العقارات المعنيّة أن يترتّب عنه خسارة الدولة للعقارات، من ذلك تم تسجيل مسكنين إداريين تحت تصرف المندوبية الجهوية للفلاحة بالقصرين لفائدة الغير وعلّلت المحكمة العقارية حكمها بعدم توفير المكلف العام بنزاعات الدولة مؤيدات لاعتراضه.

---

[2] نص الفصل 12 من الامر العلي لسنة 1918 " العقارات التي وقع تحديدها يجوز القيام بدعوى استحقاقها أو تقديم مطلب في تسجيلها وذلك في أجل قدره عام من تاريخ نشر أمر المصادقة على التحديد بالرائد الرسمي إذا رفض مطلب التسجيل المقدم في الأجل القانوني الذي قدره عام يمنح أجل تكميلي قدره عام أيضا للقيام بدعوى الاستحقاق لدى المحكمة ذات النظر طبق الفصل 37 من القانون العقاري ولا يقبل بعد ذلك أدنى مطلب تسجيل أو دعوى استحقاق".

[3] حسب بنوك المعطيات المتوفّرة لدى الوزارة.

[4] المقدمة من طرف الوزارة أو من طرف الخواص والتي تعترض عليها الإدارة العامة لنزاعات الدولة بصفة آلية وفقا للفصل 324 من مجلة الحقوق العينية.

[1] مراسلة د/6796 بتاريخ 19 نوفمبر 2019 والتي تضمنت تذكير بالمراسلات السابقة.

كما يرجع رفض مطالب التسجيل إلى تعذّر إحضار الشهود للإدلاء أمام المحكمة بشهاداتهم أو بدفع معاليم التسجيل والتأخير في مدّ المحكمة بوصولات الخلاص أو بنسخ منها على غرار رفض خلال سنتي 2016 و2019 على التوالي 16 و17 مطلب تسجيل. كما تم تقديم مطالب تسجيل[2] بخصوص عقارات رغم أن ملكيتها مرسمة بالسجل العقاري لفائدة الدولة.

وترتّب عن هذه الوضعيات تحميل الدولة مصاريف إضافية بلغت قيمتها التقديرية بالنسبة للأمثلة المذكورة أعلاه حوالي 13 أ.د.

وقصد تأمين الحماية القانونية لملك الدولة الخاص، ينبغي على الوزارة الترفيع في نسق تقديم مطالب تسجيل العقارات ومزيد التنسيق مع مختلف الأطراف المتدخلة في الغرض. علاوة على ضرورة دراسة جدوى آلية الاستقصاء والتحديد في ظلّ ضعف نسب التسجيل لفائدة الدولة وإيجاد الحلول القانونية لتجاوز الصعوبات في المجال.

ب- دعم الرصيد العقاري الخاص غير الفلاحي

يعتبر الاقتناء والمعاوضة وانجرار الملك الخاص من الملك العام من آليات دعم ملك الدولة الخاص إلاّ أنّه تمّ الوقوف على تأخير في تجسيم الاقتناءات والمعاوضات علاوة على أنه تم إخراج عقارات من ملك الدولة العام وإدماجها في ملك الدولة الخاص لتحقيق منافع لفائدة أطراف خاصة.

1- اقتناء العقارات والمعاوضة

قصد توفير رصيد عقاري يستغلّ أساسا لإنجاز المشاريع العمومية تلتجؤ الدولة لاقتناء العقارات أو لمعاوضة[3] عقار على ملك الدولة بعقار خاص. وقد أفرزت دراسة عيّنة تتعلّق باقتناء 14 عقارا خلال الفترة 2014-2019 بقيمة 20 م.د أي ما يمثّل 27 % من القيمة الجمليّة للشراءات المنجزة خلال نفس الفترة والبالغة حوالي 74,5 م.د، طول المدة التي تستغرقها إجراءات تجسيم عمليّة الشراء، إذ تراوحت على سبيل المثال بالنسبة لاقتناء تقسيمين بمنوبة وبن عروس وعقارات خصّصت لكل من مقرّ المحكمة الابتدائية بسوسة وبقرمبالية بين ثلاث و10 سنوات وأدّت إلى التأخير في إنجاز المشاريع المعنيّة. ويعود ذلك إلى طول إجراءات التفاوض لتحديد ثمن الشراء التي استغرقت على سبيل الذكر بالنسبة لمقر المحكمة الابتدائية بسوسة مع الوكالة العقارية للسكنى ما يفوق خمس سنوات.

كما أنجزت الوزارة خلال الفترة 2014-2019 ثمان معاوضات أسندت بمقتضاها للخواص

---

[2] مطالب التسجيل عدد 54510 و59227 و 8492 و1145.

[3] الفصل الأول من الأمر عدد 999 لسنة 1990 المؤرخ في 11 جوان 1990 المتعلّق بضبط مشمولات وزارة أملاك الدولة.

عقارات دولية تبلغ قيمتها 4,5 م.د مقابل الحصول على عقارات خاصة بقيمة 2 م.د وعلى الفارق في القيمة البالغ 2,5 م.د. وقد قامت الجهات العموميّة المنتفعة بالعقارات بالتحوّز بها واستغلالها قبل استكمال إجراءات المعاوضة التي انطلقت بالنسبة لمشاريع إنجاز المصب المراقب بمسجد عيسى والمعهد الثانوي بعوسجة والحي الإداري بسليانة والمعهد العالي للدراسات التكنولوجية برادس منذ سنة 1994 وامتدت على فترة تراوحت بين 12 سنة و24 سنة. ويعود ذلك أساسا إلى تشعّب الوضعية العقارية أو البحث عن عقار دولي معني بالمعاوضة أو محدودية التنسيق بين مختلف مصالح الوزارة أو الاختلاف بخصوص تقدير قيمة العقارات.

ومن شأن التحوّز بالعقارات وإنجاز المشاريع العمومية قبل استكمال إجراءات إبرام عقود المعاوضة أن يترتب عنه المسّ من مصالح الغير وإمكانية تحميل الدولة مصاريف التعويض عن الأضرار. ويذكر أنّ تحوّز الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات بعقار قبل إبرام عقد المعاوضة أدّى بمالكه إلى رفع قضية للتعويض عن الأضرار وحكم لفائدته بتاريخ 21 ماي 2014 بما قيمته 230 أ.د ولم يسع المعني لتنفيذ ذلك الحكم وإنما استغله للضغط للحصول على عقار دولي بعينه[1] والذي تم تمكينه منه بمقتضى عقد معاوضة بتاريخ 2 جانفي 2018.

وقصد دعم الرصيد العقاري للدولة والمحافظة على حقوق المتعاملين معها وتفادي تعطيل المشاريع العمومية تُدعى الوزارة إلى العمل على مزيد التنسيق مع مختلف الأطراف المتدخّلة للحدّ من التأخير في إبرام عقود الشراء والمعاوضة وإلى ضرورة التقيد بالإجراءات القانونية في المجال.

2 - الإخراج من ملك الدولة العامّ والإدماج بملك الدولة الخاصّ

يُمثّل إخراج أجزاء من ملك الدولة العام آليّة من آليات دعم ملك الدولة الخاص ويهدف إلى المساهمة في التنمية وإنجاز خاصّة مشاريع ذات صبغة اقتصادية غير أن عمليات الإخراج لم تكن في كلّ الحالات تهدف إلى تحقيق المصلحة العامّة. وقد سجّل استفادة جهات خاصة تتولّى استغلال ملك الدولة العام في إطار اتفاقيات لزمات من عمليات الإخراج بالرغم من أن نظام اللزمات يمكّنها من إنجاز مشاريع على الملك العام مع المحافظة على صبغته علاوة على أن الوزارة لم تتخذ الإجراءات اللازمة في الإبان ضد من أخلّ بالتزاماته. ويذكر في هذا الشأن أنه ولئن سبق لمستثمر وأن حصل على ترخيص في استغلال

[1] محضر الجلسة عدد 254 للجنة الإستشارية للعمليات العقارية بتاريخ 20 أكتوبر و 2 نوفمبر 2016 ومحضر جلسة العمل المنعقدة بمقر الولاية بالمنستير بتاريخ 30 سبتمبر 2015 مع مالك العقار الذي أفاد أنه "في خلاف ذلك سيتولى تنفيذ الحكم (...) مع تقديم قضية في غرم الضرر مع طلب غرامة حرمان من الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات بسوسة".

لزمة[1] لعقار تابع لملك الدولة الغابي من الوزارة المكلفة بالفلاحة لمدة أربعين سنة فإنّه تمّ سنة 2006 إخراج[2] جزء منه يمسح ثلاثة هكتارات وإدماجه بملك الدولة الخاص والتفويت فيه لفائدته سنة 2010 بالمراكنة بقيمة 44 أ.د[3]. ولئن نصّ العقد على استرجاع الأرض في صورة عدم التزام المستثمر بإنجاز المشروع في أجل ثلاث سنوات من تاريخ إمضائه، إلاّ أنّ الوزارة لم تتولّ التثبت من التزامه بذلك سوى في مارس 2019. ولم توجّه له تنبيها لعدم شروعه في إنجاز المشروع إلاّ خلال شهر جوان 2020. وأفادت الوزارة أنّه تم بالتنسيق مع الوزارة المكلّفة بالفلاحة إعداد مشروع أمر لاسترجاع العقار المعني.

وكذلك هو الشأن بالنسبة لوضعيات سبق لمحكمة المحاسبات أن تناولتها في تقريرها المتعلّق بوكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي[4] ومازالت متواصلة حيث لئن تمّ خلال سنة 2007 إخراج العقار من الملك العمومي البحري بأجيم من ولاية مدنين[5] لتسوية الوضعية العقارية لشركة خاصة قامت بتشييد فضاء ترفيهي بالملك العمومي البحري دون التقيّد بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل[6] التي أوجبت أن تتم تسوية مثل هذه الوضعيات في إطار لزمة، فإنّ الشركة المعنية واصلت استغلال العقار بصفة غير قانونية كما تولّت الوزارة اتمام عملية بيع العقار المعني بالمراكنة لفائدتها بموجب عقد ممضى بتاريخ غرّة نوفمبر 2017.

وفي نفس السياق، لم تهدف عملية إدماج بالنسبة لقطعتي الأرض التابعتين للميناء التجاري بحلق الوادي من ولاية تونس التي لم تهدف عملية إدماجهما بملك الدولة الخاص سنة 2008[7] إلى دعم ملك الدولة وإنما إلى تحقيق منافع للغير من خلال التفويت[1] فيهما إلى شركة خاصة لإنجاز قرية سياحية. ولم يتمّ إلى حدود ديسمبر 2019 البت في مآل القطعتين المذكورتين ولم تنطلق الدولة في إجراءات إعادة إدماج العقار للملك العمومي البحري رغم الاتفاق على ذلك خلال جلسة العمل المنعقدة بالوزارة بتاريخ 24 ماي 2018 استجابة لطلب وزارة النقل وديوان البحرية التجارية والموانئ منذ سنة 2011[2]. مع العلم أنّه توجد قضية جارية إلى موفى سنة 2019 لدى القطب القضائي الاقتصادي والمالي بخصوص هذا الملف.

---

[1] الفصل 75 من مجلة الغابات كما تم تنقيحه بمقتضى القانون عدد 13 لسنة 2005 المؤرخ في 26 جانفي 2005.

[2] بمقتضى الأمر عدد 2684 لسنة 2006 المؤرخ في 9 أكتوبر 2006.

[3] الأمر عدد 1431 لسنة 1990 المؤرخ في 8 سبتمبر 1990 كما تم تنقيحه وإتمامه بمقتضى الأمر عدد 2522 لسنة 1994 المؤرخ في 9 ديسمبر 1994.

[4] المدرج بالتقرير السنوي السابع والعشرون سنة 2012

[5] بموجب الأمر عدد 1375 لسنة 2007 المؤرخ في 4 جوان 2007.

[6] الفصل 5 من القانون عدد 72 لسنة 1995 المؤرخ في 24 جويلية 1995 والمتعلق بإحداث وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي.

[7] أمر عدد 3621 لسنة 2008 المؤرخ في 21 نوفمبر 2008 يتعلق بإخراج قطعتي أرض من الملك العمومي البحري كائنتين بالميناء التجاري بحلق الوادي من ولاية تونس وإدماجهما بملك الدولة الخاص.

[1] تمّ إبرام عقد التفويت بتاريخ 21 جانفي 2009 مقابل مبلغ جملي قدره 855.360 أ.د تمّ دفعه ناجزا.

[2] بعد مصادرة الشركة التي اقتنتهما بموجب المرسوم عدد 13 لسنة 2011 المؤرخ في 13 مارس 2011 المتعلّق بمصادرة أموال وممتلكات منقولة وعقارية كما تم تنقيحه وإتمامه.

كما لم تتولّ الوزارة اتخاذ أيّ إجراء إلى حدود شهر فيفري 2020 في شأن شركة خاصة تولّت منذ سنة 2010 اقتناء مساحة 11.651 م^2 تم إخراجها من الملك العمومي البحري وإدماجها في ملك الدولة الخاص حيث لم تنته إلى موفى سنة 2019 من إنجاز المشروع في حين أن عقد التفويت ينصّ على التزامها بذلك في أجل ثلاث سنوات من تاريخ إمضائه، علما وأنها طلبت من الوزارة سنة 2017[3] التمديد في هذه الآجال بثلاث سنوات نظرا للصعوبات التي جابهتها منها عدم تمكنها من تجديد رخصة البناء إلا في 3 سبتمبر 2017.

ويتعيّن تغليب المصلحة العامة من قبل المصالح المختصة عند إقرار إخراج عقارات من ملك الدولة العام وإدراجها بملك الدولة الخاص وتفادي القيام بعمليات الإخراج بهدف التفويت في الأجزاء المستخرجة لأطراف خاصة كما أنّه على الوزارة اتخاذ الإجراءات اللازمة ضد المستثمرين المخلين بالتزاماتهم بما يؤمّن دعم ملك الدولة ورصيدها العقاري.

II- التصرف في الرصيد العقاري الخاص غير الفلاحي

تُعنى وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية طبقا للأمر عدد 999 لسنة 1990 والمتعلق بضبط مشمولاتها بالتصرف في ملك الدولة العقاري الخاص غير الفلاحي من خلال تسويغه أو تخصيصه لفائدة المصالح العمومية أو التفويت فيه.

ولئن أكّد منشور الوزير الأول[4] منذ سنة 1988 على ضرورة إعداد مجلة تضبط جميع إجراءات التصرّف في أملاك الدولة لتعويض النصوص الحالية المتشعبة والمشتتة، إلاّ أنّه لم يتم إلى موفى سنة 2019 المصادقة على مشروع المجلة المحال على رئاسة الحكومة منذ تاريخ 18 جوان 2018.

وقد تمّ الوقوف على عدم نجاعة التصرّف في العقارات المعدة للتسويغ والمقاطع والعقارات المخصصة علاوة على تعدّد الاعتداءات على ملك الدولة الخاص ومحدودية استخلاص مستحقات الدولة بالإضافة إلى ضعف نسق عمليات التفويت ممّا فوّت على الدولة عائدات مالية إضافيّة.

أ- تسويغ ملك الدولة الخاص العقاري غير الفلاحي

بيّن فحص الإجراءات المتبعة لتسويغ المحلات السكنية والتجارية والمقاطع وجود إخلالات ممّا أثر سلبا على حسن توظيف العقارات وحمايتها من الاعتداءات هذا إلى جانب ضعف الإستخلاصات.

---

[3] عريضة بتاريخ 9 أكتوبر 2017.

[4] عدد 37 الصادر بتاريخ 3 ماي 1988.

1- تسويغ المحلات السكنية والتجارية

تتولّى الوزارة طبقا للفصل 27 من الأمر المتعلق بتنظيمها كراء العقارات المعدة للسكنى أو ذات الاستعمال التجاري والصناعي. كما تتصرّف الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية بمقتضى مقررات تصرف والاتفاقية الإطارية المبرمة مع وزارتي المالية وأملاك الدولة والشؤون العقارية في عقارات راجعة للدولة وذلك أساسا من خلال تسويغ عمارتين وسط العاصمة وجميع عقارات الأجانب المكتسبة بمقتضى الاتفاقيات التونسية الفرنسية وتخضع في هذا الإطار إلى متابعة ومراقبة الوزارة. وشابت عملية تسويغ المحلات السكنية والتجارية نقائص تعلّقت أساسا بعدم وجود علاقة تعاقدية بين الوزارة والمتسوغين وعدم إعمال المنافسة وعدم مراجعة مُعيّنات الكراء.

1.1- إجراءات تسويغ المحلات السكنية والتجارية

لا تتوفّر الوزارة على قائمة محيّنة في العقارات المسوغة حيث لم تتضمّن القائمة المعدّة من طرفها استجابة لطلب محكمة المحاسبات سوى 498 عقارا مسوّغا فحسب مقابل ما يفوق 1.000 عقار حسب آخر تقديرات الوزارة. كما سُجّل غياب إجراءات موثّقة خاصة بتسويغ المحلات السكنية والتجارية إذ يتم اعتماد الإجراءات المتعلّقة ببيع العقارات الدولية والمضبوطة بالفصل 86 من مجلة المحاسبة العمومية والمتمثلة أساسا في المزاد العلني.

وشابت عملية تسويغ المحلات السكنية والتجارية نقائص لم تكفل التوظيف الأمثل لها والحصول على كامل مستحقات الدولة حيث أفرز فحص عيّنة عشوائية تضمّ150 ملف كراء تجاري وسكني من بين 1.034 ملفا غياب علاقة تعاقدية تربط الوزارة بشاغلي ما يعادل 78 عقارا، 49 متسوغا منهم لديهم عقود مع المالكين السابقين في حين أن البقية بدون عقود.

كما لم تتولّ الوزارة إلى موفّى ديسمبر 2019 تسوية وضعيّة 54 محلا[1] انتقلت ملكيتها للدولة منذ سنة 1995 عبر تعويض العقود المبرمة مع المالكين السابقين منذ سبعينات القرن الماضي وابرام عقود كراء جديدة في الغرض.

ولئن أكّدت الوزارة على تولّي عدد من الشاغلين دون عقد كراء خلاص المعيّنات إلاّ أن غياب عقود تربطهم بالدولة يحول دون تثقيل معاليم الكراء من طرف القباضات الماليّة ودون إمكانية مطالبة الدولة بحقوقها في حال نشوب نزاع.

---

[1] بعمارتي كوليزي وناسيونال.

ويذكر أنّه تمّ رفض خلال سنة 2016 دعوى قامت بها الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية سنة 2012 لاستخلاص مستحقّات كراء قاعة سينما على ملك الدولة بعنوان الفترة 2004-2012 لغياب علاقة تعاقدية بين الدولة والمتسوّغ إذ أن العقد مبرم منذ سنة 1980 مع المالك السابق. ولم يتعهد المكلف العام لنزاعات الدولة بالملف سوى في ماي 2019 .

وخلافا لقواعد حسن التصرف ومبدأ إعمال المنافسة، قامت الوزارة في 31 أوت 2018 بتعليمات من رئاسة الحكومة بكراء شقة بوسط العاصمة بالمراكنة لفائدة جمعية ثمّ تولّت إعادة تسويغها في غرة أكتوبر 2018 على إثر تعليمات وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية لاستغلالها كمكتب محاماة بقيمة سنوية قدرها 7.535 دينارا[2] مقابل 10.960 دينارا كقيمة مقدّرة من الإدارة العامة للاختبارات بالوزارة أي بفارق بلغ 3.425 دينارا. وهو ما حرم الدولة من تحقيق عائدات مالية إضافية ومسّ من مبدأي الشفافية والمساواة في الانتفاع بملك الدولة الخاص. وأفادت الوزارة أنّ المتسوغة تولّت إرجاع المحل في ماي 2020 دون أن تبادر بخلاص ما تبقى لها من ديون متخلدة بذمتها بقيمة 1.096 دينارا.

كما تولّت الوزارة إبرام عقود بالمراكنة مع شاغلي عقارات عن سوء نية، على غرار كراء شقة لمواطن بالمراكنة بتعليمات من كاتب الدولة لأملاك الدولة والشؤون العقارية بتاريخ 12 جويلية 2018 رغم ثبوت اقتحام ذلك المواطن لها منذ سنة 2011 وصدور قرار إخلاء في شأنه بتاريخ 28 جوان 2018 مع العلم أنه لم يبادر إلى حدود ديسمبر 2019 بخلاص المتخلّد بذمّته والبالغ 23 أ.د. كما أجّلت الوزارة تنفيذ حكم استعجالي[3] صادر لفائدة الدولة سنة 2016 والقاضي بكف شغب مواطن اقتحم منذ شهر أفريل 2013 شقة شاغرة على ملك الدولة وذلك قصد إبرام عقد كراء معه مراكنة بتعليمات من كاتب الدولة لأملاك الدولة والشؤون العقارية[1] دون أن يتولّى إلى حدود شهر ديسمبر 2019 دفع غرامات تصرف مقدّرة بحوالي 12 أ.د.

ومن شأن تسوية وضعية شاغلي عقارات بدون صفة أن يشجّع على الاستيلاء على ملك الدولة الخاص وأن يمسّ من مبدأي المساواة والشفافية في تسويغ عقارات الدولة ولا يمكّن من الحصول على أفضل الأسعار.

كما اعتمدت الوزارة معيّنات كراء زهيدة مقارنة بالقيمة الكرائية الحقيقية للعقارات بلغت على

---

[2] تم اعتماد القيمة الكرائية للمتر المربع الواحد قدرها 55 دينارا التي اعتمدتها الإدارة العامة للإختبارات بمناسبة تحديد القيمة الكرائية لمحل كائن بعمارة أخرى (عمارة كوليزي) بتاريخ 09 أكتوبر 2014.

[3] الصادر في القضية عدد 64459/16 عن المحكمة الإبتدائية بتونس بتاريخ 27 أفريل 2016.

[1] تعليمات موثقة بمذكرة الإدارة العامة للتصرف والبيوعات الواردة على كاتب الدولة بتاريخ 27 أكتوبر 2016.

سبيل المثال دينارا واحدا بالنسبة لأحد العقارات السكنية المسوغة منذ سنة 1998 مقابل قيمة كرائية مقدرة من قبل وزارة المالية سنة 1985بمبلغ 1.200 دينار دون المبادرة بمراجعتها لفترة طويلة فاقت في عدد من الحالات 30 سنة. ولم يتم إلى موفّى ديسمبر 2019 تجديد العقود ومراجعة هذه المعيّنات.

وخلافا للفصلين 24 و25 من القانون[2] عدد 37 لسنة 1977، لا تتولّى كل من الوزارة والشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية آليا وبعد مضي ثلاثة أعوام على الأقل من تاريخ استغلال المتسوغ للمحل، طلب تعديل معيّنات كراء المحلات التجارية والبالغ عددها حسب تقديرات الوزارة 328 عقارا. ويذكر أنه لم يتم منذ أكثر من 20 سنة تعديل معيّن كراء قاعة سينما البالغ 6 أ.د سنويا علما بأنّ الشركة المتسوغة قامت دون تفطن الوزارة لذلك في الإبان بكراء محلين تجاريين يتبعان تلك القاعة بمبلغ 12 أ.د سنويا أي ما يمثّل ضعف المبلغ السنوي لكراء كامل العقار. مع العلم أنّ الشركة المعنيّة لم تقبل منذ سنة 2018 وإلى حدود ديسمبر 2019 طلب الوزارة المتعلق بالتعديل في معين كراء العقار المعني بقيمة 70 أ.د[3] سنويا.

كما لم يتم تعديل معيّنات كراء 20 محلا تجاريا لا يتجاوز معيّن الكراء الشهري لأحدها المسوّغ منذ الثمانينات 118,735 دينارا مقابل قيمة 3.088 دينارا تمّ تقديرها من قبل الإدارة العامة للاختبارات[4] خلال شهر نوفمبر 2019.

وعلاوة على ذلك، لم يتمّ التنصيص على الزيادة السنوية بنسبة 10 % في معينات كراء 46 محلاّ تجاريا من ضمن 136 محلاّ تمّ فحص ملفاتها وذلك خلافا للفصل 16 جديد من القانون[1] عدد 122 لسنة 1993 .

ومن ناحية أخرى، وخلافا للفصل 25 من القانون عدد 37 لسنة 1977 المذكور أعلاه لا تتولّى الوزارة والشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية طلب تعديل معيّن الكراء في صورة إحالة الأصل التجاري من المسوّغ بالرغم من نشر إعلانات إحالة الأصول التجارية بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية[2].

---

[2] القانون عدد 37 لسنة 1977 المؤرخ في 25 ماي 1977 المتعلق بتنظيم العلاقات بين المسوغين والمتسوغين فيما يخص تجديد كراء العقارات أو المحلات ذات الاستعمال التجاري أو الصناعي أو المستعملة في الحرف.

[3] حسب تقرير الاختبار الذي أنجزته الإدارة العامة للاختبارات بتاريخ 22 فبفري 2018 لتعديل القيمة الكرائية لقاعة السينما.

[4] القيمة الكرائية المحددة من قبل الإدارة العامة للاختبارات بتاريخ 12 نوفمبر 2019 دون احتساب التحملات والأداءات الموظفة من قبل الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية.

[1] قانون عدد 122 لسنة 1993 مؤرخ في 27 ديسمبر 1993 يتعلق بتنقيح القانون عدد 35 لسنة 1976 المؤرخ في 18 فيفري 1976 والمتعلق بضبط العلاقات بين المالكين والمكترين لمحلات معدة للسكنى او الحرفة او الادارة العمومية.

[2] وفقا للفصل 193 من المجلة التجارية.

كما لم تتفطّن الوزارة سوى سنة 2014 لكراء متسوّغ لأصل تجاري لمحل كائن بشارع الحبيب بورقيبة بالعاصمة منذ سنة 2010. ولم يتم إلى حدود شهر ديسمبر 2019 تعديل معين الكراء السنوي البالغ 3.897 دينارا رغم أن الفصل 20 من نفس القانون يخوّل للوزارة طلب تعديل معيّن الكراء عند كراء متسوّغ المحل لطرف آخر.

وأدّى عدم مراجعة معينات الكراء وتطبيق معينات زهيدة مقارنة بأسعار السوق إلى تفريط الدولة في مداخيل إضافية. وقد تولّت الإدارة العامة للاختبارات، بطلب من محكمة المحاسبات، تقدير معيّنات كراء 12 عقارا سكنيا بكل من ولايات تونس وسوسة وبن عروس وخمس عقارات تجارية كائنة بولاية تونس أسفر عن فوارق هامة بين القيمة الكرائية المقدّرة والقيمة المعتمدة إلى غاية شهر ديسمبر 2019 بلغت على التوالي حوالي 45 أ.د و89 أ.د سنويا. وأفادت الوزارة بأنّ نقص الموارد البشرية والكم الهام للملفات قد حال دون مراجعة معاليم الكراء التجارية في أوانها.

وتُدعى الوزارة إلى الإسراع بضبط إجراءات موحّدة وموثّقة خاصة بكراء ملك الدولة الخاص علاوة على ضرورة إبرام عقود مع المتسوغين وبتعويض جميع عقود الكراء المبرمة مع المالك الأسبق للعقار وإلى ضرورة طلب تعديل معيّنات الكراء بصفة دورية.

2.1 - متابعة وضعية العقارات المسوغة

سُجّل تقصير الوزارة في متابعة وضعية العقارات المسوغة وفي التعهد بها وصيانتها. فخلافا لقواعد حسن التصرف لا تقوم الوزارة، بمعاينات دورية للعقارات المسوّغة للتأكّد من وضعيتها ومن صفة شاغليها خاصة منها المسوّغة منذ فترة زمنية طويلة أو التي لا يستظهر متسوّغوها بوصولات خلاص معيّنات الكراء المتعلقة بها، وهو ما من شأنه أن يحول دون التفطن في الإبان إلى الاعتداءات التي يمكن أن تشمل هذه العقارات وإصدار قرارات إخلاء في شأنها علاوة على عدم تنفيذ قرارات الإخلاء في أغلب الحالات. ويذكر أنّه لم يتم التفطّن إلى التحوّز دون وجه حق بعقار منذ سنة 2011 سوى بعد ثلاث سنوات.

كما لم تتفطّن الوزارة إلى تولّي ورثة متسوّغة لعقار بالدينار الرمزي منذ سنة 1998 بكرائه للغير إلّا خلال سنة 2012. ولم تتولّ إصدار قرار إخلاء في شأنه سوى بتاريخ 6 جويلية 2017 لم يتم تنفيذه إلى حدود ديسمبر 2019 من قبل السلط المعنية. كما لم تتفطّن الوزارة إلى بناء محلاّت سكنية وتجارية وتسويغها للغير على جزء من عقار على وجه الكراء بولاية بنزرت سوى على ضوء شكاية تقدّم بها أحد

المواطنين بتاريخ 14 سبتمبر 2017 دون أن تتولّ اتخاذ أي إجراء ضدّ المعتدين إلى حدود ديسمبر 2019.

ومن جهة أخرى، سجّل تقصير الوزارة في التعهّد بالعقارات المسوغة حيث لا تقوم بجرد العقارات التي تتطلب الصيانة علاوة على عدم إعداد خلال الفترة 2014- 2019 برنامج لصيانة المباني القديمة وعدم تخصيص إعتمادات للغرض. ورغم وجود ثمانية عمارات تحتوي على أكثر من 100 محل[1] معدّة للكراء كائنة بتونس العاصمة تستدعي التدخّل العاجل ومعالجة التصدعات الظاهرة والشقوق العميقة حسب تقرير[2] الإدارة العامة للاختبارات المنجز خلال سنة 2017 بناءا على معاينات ميدانية فإنّه لم يتمّ اتخاذ أي إجراء في هذا الشأن إلى موفى سنة 2019 وهو ما من شأنه أن يهدّد سلامة المتساكنين.

وأدّى تدهور حالة العديد من العقارات إلى مواجهة صعوبات في تسويغها كما هو شأن 68 محلا شاغرا بعمارتين بتونس العاصمة لم تتمكن الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية إلى حدود ماي 2020 من تسويغها. ولم يتم كراء سوى محل وحيد من ضمن 20 محلا تمّ في شأنها إجراء أربع بتات خلال سنة 2018 .

ويتعيّن على الوزارة متابعة استغلال العقارات المسوغة والتصدي بالتنسيق مع المصالح المعنية للاعتداءات التي يمكن أن تشملها والعمل على التعهّد بها وصيانتها.

3.1- إجراءات تثقيل واستخلاص معاليم كراء المحلات السكنية والتجارية

سُجّل محدودية التنسيق بين الوزارة والمصالح المعنية بوزارة المالية بخصوص تثقيل ومتابعة استخلاص مستحقات الدولة علاوة على عدم توفّر معطيات محيّنة حول عقود الكراء سارية المفعول ممّا أثّر على صحة المبالغ المثقلة وتسبّب في محدودية المبالغ المستخلصة.

فبخصوص إجراءات التثقيل، وخلافا للمذكرة العامة لوزارة الماليّة[1] الصادرة بتاريخ 6 مارس 2009، لا ترسل وزارة أملاك الدولة والشؤون العقاريّة العقود المتعلقة بكراء العقارات إلى أمانات المال الجهوية ليتسنى لها التثبت فيها وتضمينها بالدفاتر المخصصة لذلك وإعداد جداول التثقيل وإحالتها

---

[1] حوالي 90 شقة و23 محلا تجاريا.

[2] المعاينات الميدانية المجراة اقتصرت على تفحص العقارات بالعين المجردة دون استعمال معدات اختبار ودون إجراء أية حسابات فيما يخص مقاومة الهيكل الحامل.

[1] مذكرة عامّة عدد 29 بتاريخ 29 مارس 2009 المتعلقة باستخلاص الديون المتعلقة بأملاك الدولة.

إلى القباضات للقيام بإجراءات الاستخلاص وإنّما تكتفي بإحالة عقود الكراء مباشرة إلى قباض المالية.

ولئن تقوم القباضات المالية بكل من سوسة وبنزرت بإرسال نسخة من العقود لأمانات المال الجهوية الراجعة لها بالنظر، إلاّ أن القباضة المالية "بنهج الساحل" والتي تمثل المرجع الترابي لحوالي 80 % من العقارات المعدة للكراء لا تقوم بذلك الإجراء مما يحول دون ممارسة أمين المال الجهوي لدوره الرقابي على حسابات المحاسبين االمنصوص عليه بالفصل 192 من مجلة المحاسبة العمومية.

وأبرزت دراسة عينة من 136 ملف كراء بالقباضة المالية "نهج الساحل" وجود 44 ملف كراء دون عقد تسويغ و22 عقدا مبرما مع المالكين السابقين للعقارات المعنية وهو ما ترتّب عنه استخلاص معينات الكراء المتعلّقة بها عن طريق أذون استخلاص وقتية يقوم القابض بتنزيلها بالحساب الوقتي وتثقيلها على سبيل التسوية.

كما لا تعلم الوزارة أمانات المال الجهوية والقباضات المالية بانتهاء علاقتها التعاقدية مع بعض المتسوغين ويذكر أنه تمّ في موفى ديسمبر 2019 الوقوف على 12 ملفا بالقباضة المالية "نهج الساحل " لعقارات تمّ التفويت فيها أو هدمها[2] وعلى إحالة بعض الملفات من الوزارة إلى الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية للتصرف فيها والتي لم تعد مرجع اختصاص القابض المعني على غرار عقار بنهج كولونيا وعقار بنهج كمال أتاتورك[3].

ولئن يقتضي الفصل الرابع من الأمر[1] عدد 211 لسنة 2015 من الوزارة متابعة وضعية استخلاصات العقارات المسوّغة قصد اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة في شأنها، فقد سُجّل ضعف التنسيق بينها وبين المصالح المكلفة بالاستخلاص بوزارة المالية إذ تكتفي باستظهار متسوغي العقارات السكنية والتجارية بوصولات الخلاص دون أن تتوفّر لديها معطيات محيّنة حول المبالغ الواجب استخلاصها والمبالغ المستخلصة والبقايا للاستخلاص حيث أبرزت دراسة عيّنة من ملفات كراء مضمّنة في"منظومة رفيق" المستغلة من طرف قباضات المالية وتلك المتوفّرة لدى الوزارة فوارق هامة بين مبالغ الديون المتخلّدة بذمّة المتسوغين بلغ مجموعها 130 أ.د بالنسبة إلى 12 ملفا. وأفادت الوزارة بأنه تم دعوة وزارة المالية إلى تمكين الإدارة من الولوج إلى منظومة رفيق للإطلاع ومتابعة استخلاص معاليم الكراء.

وبالرغم من أنّ الفصل الخامس من القانون عدد 13 لسنة 1988 المؤرخ في 7 مارس 1988 المتعلق بتمثيل الدولة والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمؤسسات الخاضعة لإشراف الدولة

---

[2] على غرار عقارات كائنة بحلق الوادي وبساحة باستور وبباب سويقة وبشارع لندرة ونهج سيدي سفيان ونهج جامع الزيتونة.

[3] تم إحالة الملفين المتعلقين بالعقار بنهج كولونيا وعقار بنهج كمال أتاتورك إلى الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية خلال سنة 2015.

[1] المتعلق بإحداث منحة تسمى منحة ضبط ومتابعة المستحقات الراجعة للدولة من ملكها الخاص والعام لفائدة أعوان وزارة أملاك الدولة.

لدى سائر المحاكم ينصّ على أنه يمكن للمكلف العام بنزاعات الدولة أن يصدر بطاقات إلزام ويوقع عليها حتى تصير نافذة المفعول وذلك لاستخلاص الديون التي كلف بها وتنفذ هذه البطاقات تنفيذا وقتيا فإنّ الإدارة العامة للتصرف والبيوعات لم تتقيّد دائما بهذا الإجراء. ويذكر أنها لم تراسل المكلف العام بنزاعات الدولة لاتخاذ الإجراءات اللازمة ضدّ تعاضدية انقطعت عن خلاص معيّنات كراء عقار منذ سنة 2002 وتخلّد بذمتها ما قيمته 460 أ.د سوى في جوان 2019 أي بعد 17 سنة ممّا يُمكن أن يعرّض هذه الديون للتقادم. مع العلم انه لا توجد علاقة تعاقدية بينها وبين الوزارة. ولا تتوفّر لدى هذه الاخيرة إلى حدود ديسمبر 2019 معطيات حول الإجراءات المتخذة في هذا الخصوص.

كما لا تعترض الوزارة في الآجال القانونية على بيع الأصول التجارية من قبل المتسوغين المتخلّد بذمتهم ديون لفائدتها وذلك خلافا للفصل 193 من المجلة التجارية ويذكر تفويت شركة سنة 2007 في أصل تجاري رغم أنه تخلّد بذمتها دين بلغ 100 أ.د لم يتمّ استخلاصه إلى حدود ديسمبر 2019.

ولئن تولّت الوزارة إدراج مؤشر لقيس الأداء في التقارير السنوية للأداء يتعلّق باستخلاص مستحقات الدولة سنة 2018 فإنّه لم يتم إفراد الكراءات بمؤشر لقيس الأداء وتمّ اعتماد مؤشر تعلّق بنسبة استخلاص المعاليم الراجعة للدولة من كراء أو بيع أملاكها المنقولة والعقارية. ولم يتم تحديد الأهداف حسب المبالغ الواجب استخلاصها سنويا وإنّما تم اعتماد المبالغ المستخلصة فعليّا خلال السنة السابقة يضاف إليها هامش بنسبة 5%. مع العلم أنّه تمّ التخلّي عن اعتماد هذا المؤشر.

كما لا تتولّى الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية مدّ الوزارة بكشوفات محوصلة للمعاليم المستخلصة سنويا بخصوص العقارات المسوغة من قبلها لفائدة الدولة وللديون المتخلدة بذمة المتسوغين وذلك خلافا للفصل الثالث من الاتفاقية الإطارية المبرمة بينها وبين وزارتي المالية وأملاك الدولة والشؤون العقارية ممّا لا يسمح لهذه الأخيرة بمتابعة استخلاص عائدات الأكرية.

وتولّت الشركة بطلب من المحكمة ضبط وضعية الإستخلاصات من خلال الرجوع إلى جذاذات المتسوغين، إلاّ أنّها لم تتمكن إلى حدود شهر أكتوبر 2019 من تحديد سوى الديون المتخلّدة بذمة 989 متسوّغا من جملة 4.744 متسوّغا[1] بما قيمته 4,6 م.د. كما لا تتوفّر معطيات حول إستخلاصات الأكرية المتعلقة بالعقارات الكائنة بولاية بنزرت والبالغ عددها تقريبا 2.986 عقارا والعقارات الكائنة بباقي الولايات والبالغ مجموعها 1.758 عقارا.

وقدّرت الشركة إلى غاية شهر أكتوبر2019 المبالغ غير المستخلصة بعنوان معيّنات كراء

[1] تولّت محكمة المحاسبات حصر عدد العقارات المسوّغة من خلال طرح عدد العقارات المفوت فيها (2.870 عقارا) وعدد العقارات التي تمّ هدمها (10 عقارات) وعدد العقارات المخصصة (21 عقارا) من العدد الجملي للعقارات المقتناة والبالغة عددها 7.645 عقارا.

12عقارا بعمارتين بما قيمته 4,5 م.د تعود لأكثر من 15 سنة منها 1,26 م.د تتعلّق بديون متخلدة بذمّة متسوّغ عقار واحد بعنوان الفترة 2004-2019، وهي موضوع قضايا جارية.

وتُدعى وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية إلى التنسيق مع مختلف المصالح المعنية بوزارة المالية لمتابعة عمليات تثقيل واستخلاص معينات كراء العقارات والمقاطع وكذلك الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي تراكم الديون غير المستخلصة وسقوطها بالتقادم.

2 -كراء المقاطع

تتولّى الوزارة التصرف في المقاطع التابعة لملك الدولة الخاص من خلال تسويغها إلاّ أنّه لا تتوفّر لديها قائمة في مكامن[2] المواد الإنشائية والمقاسم المقطعية والمساحات القابلة للاستغلال وذلك خلافا للفصل الرابع من الأمر المتعلّق باستغلال مقاطع الحجارة والرمال التابعة لملك الدولة[3] مما حال دون تثمين هذا الصنف من الرصيد العقاري ودون التحكم في مخزون المواد الإنشائية وترشيد استهلاكها.

وسجّل كذلك تعدّد الاعتداءات على المقاطع حيث عاينت الوزارة سنة 2018 استغلال 62 مقطعا للحجارة الرخامية بولاية القصرين بدون صفة أي ما يمثل 84 %من المقاطع الرخامية بالولاية، ورغم ذلك فقد تولّت خلال سنتي 2018-2019 تسوية وضعية 16 منها حيث لئن قامت بتنظيم بتات[1] في الغرض إلاّ أنّ المستغل دون صفة كان هو المشارك الوحيد دون أن يتم التصريح بعدم جدوى البتة. وهو ما يحول دون المحافظة على ملك الدولة الخاص وحمايته من الاعتداءات ومن ردع المعتدين وأن يحرم الدولة من مداخيل إضافية.

ولا تقوم الوزارة بمتابعة ميدانية لاستغلال المقاطع للوقوف على مدى التزام المستغلين بالشروط التعاقدية من حيث الكميات المستخرجة والمساحة المستغلة. حيث دأبت على معاينة ذلك بمناسبة النظر في تجديد عقد التسويغ أو مطلب التوسّع في المساحة المستغلة. وهو ما يفسّر عدم تفطّنها في الإبان إلى استخراج خلال الفترة 2012-2017 لحوالي 96.865 مترا مكعبا بقيمة قدرها 4,5 م.د من الحجارة الرخامية من 52 مقطعا مستغلّا دون وجه حق في ولاية القصرين. ولئن تتولّى الإدارة العامة للاختبارات تحديد غرامة تصرّف في صورة تجاوز في الكميات المسموح باستخراجها إلاّ أنّ عدم التفطّن لذلك في الإبّان لا يضمن تثقيل الغرامات واستخلاصها في السنة التي انتفع فيها المستغل بعائدات بيع ما

---

[2] ينص الفصل الأول من الأمر عدد 963 لسنة 2018 على إحداث لجنة تترأسها وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية تعنى بتحديد المساحات القابلة للإستغلال كمقاطع التابعة لملك الدولة الخاص.

[3] أمر عدد 952 لسنة 2010 المؤرخ في 28 أفريل 2010 والمعوّض بالأمر عدد 963 لسنة 2018.

[1] تم إجراء بتة أولى بتاريخ 26 جوان 2018 وبتة ثانية بتاريخ 18 أكتوبر 2018 وبتة ثالثة بتاريخ 23جويلية 2019.

استخرجه دون وجه حق، ويترتّب عن ارتفاع قيمة الغرامات الاعتراض في شأنها أو جدولة ثمنها. وقد بلغت قيمة هذه الغرامات بالنسبة إلى 52 مقطعا خلال الفترة 2013-2019 ما قدره 2,8م.د تم تثقيلها في حسابات القباضات المالية المختصة استخلص منها 1,8 م.د إلى غاية ديسمبر 2019 حسب المعطيات المتوفرة لدى الوزارة.

وبهدف تثمين استغلال المقاطع والتحكم في مخزون المواد الإنشائية وترشيد استهلاكها فإنّ الوزارة مدعوّة إلى تحديد مكامن هذه المواد بالأراضي التابعة لملك الدولة الخاص وتقسيمها إلى مقاسم مقطعية قابلة للاستغلال. كما يتعيّن تكثيف عمليات المراقبة الدورية على المقاطع المستغلة وذلك قصد أخذ الإجراءات القانونية اللازمة لردع المخالفين وجبر الضرر في الإبان قبل استنزاف رصيدها.

ب- تخصيص ملك الدولة الخاص غير الفلاحي

لئن يهدف تخصيص العقارات التابعة لملك الدولة العقاري الخاص غير الفلاحي لفائدة المصالح العمومية إلى تمكينها من تأمين سير مصالحها وأداء المهام الموكولة لها فإنّ وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية لا تقوم بالتثبت من مدى استغلال العقارات المخصّصة من عدمه خلافا لما جاء بدليل مراقبة التصرف في العقارات الدولية المخصصة للمصالح الوزارية والمؤسسات العمومية ولا تتفطن إلى ذلك إلاّ بمناسبة النظر في العرائض الواردة عليها. ووصلت فترة عدم استغلال العقارات المخصصة إلى حدود 20 سنة على غرار عقار مخصص لوزارة الداخلية بولاية جندوبة.

ويعود سبب عدم استغلال هاته العقارات إلى أنّ المصالح العموميّة تطلب التخصيص قبل أن تتوفّر لديها الإعتمادات لإنجاز المشاريع. ومن شأن ذلك أن يؤدّي إلى حرمان هياكل عمومية أخرى من استغلال هذه العقارات وأن يُعرّضها إلى الاعتداءات على غرار تعرّض بناية مهجورة مقامة على أرض غير مسجلة بولاية صفاقس لم يقع استغلالها[1] من قبل وزارة الداخلية إلى الاستيلاء سنة 2011 على أبوابها ونوافذها وإزالة المرافق الصحية الموجودة بها. علما بأنّ قرارات التخصيص الصادرة عن وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية لم تنص على إلغاء التخصيص في صورة عدم استغلال العقار للغرض الذي خصص من أجله خلال خمس سنوات من تاريخ إصدار القرار إلاّ سنة 2017.

كما تعدّدت الاعتداءات على الأراضي البيضاء المخصصة أو التي تمثل رصيدا يمكن تخصيصه إلى مختلف الوزارات والتي بلغت27 حالة اعتداء خلال الفترة 2014-2019 منها 7 حالات على أراض غير مسجلة. كما أنّ 77 % من هاته الاعتداءات تمثّلت في تشييد بناءات. ولا تتوفّر لدى الوزارة مآل الإجراءات

[1] موضوع محضر تخصيص عدد 737 بتاريخ 3 فيفري 2010.

المتخذة من قبل المكلف العام بنزاعات الدولة سوى في ما يخص 4 اعتداءات منها مع العلم أن أحد المعتدين على عقار بولاية تونس تولّى تسجيله لفائدته بتاريخ 13 فيفري 2015. ولم يتمّ إصدار في شأن الحالات المذكورة سوى قراري إخلاء و4 قرارات هدم. نفّذ منها قرار هدم وحيد بتاريخ 26 جانفي 2019 يتعلق بعقار بتونس العاصمة.

ولئن أكّد دليل إجراءات إشغال المساكن الإدارية على ضرورة التزام الوزارات المتصرّفة في المساكن كلما تبيّن لها أنّ الإشغال غير قانوني بإعلام الإدارة العامة لنزاعات الدولة للقيام بإجراءات التقاضي والإدارة العامة لضبط الأملاك العمومية للمتابعة وتحيين دفتر الجرد الخاص بالمساكن الإدارية فقد أبرز فحص هذا الدفتر وجود 564 مسكنا مشغولا بصفة غير قانونية في موفّى 2019 دون التنصيص على الإجراءات المتخذة في الغرض سوى بخصوص127 مسكنا أحالت الإدارة العامة لضبط الأملاك العمومية في شأنها 49 ملفا إلى الإدارة العامة لنزاعات الدولة وتمّ رفع 42 قضية في شأنها وصدور 36 حكما بالإخلاء دون أن يتوفّر مآل الملفات المحالة والقضايا المرفوعة ومدى تنفيذ الأحكام الصادرة.

ولئن تولّت الإدارة العامة لضبط الأملاك العمومية خلال سنة 2015 إحالة قائمة في المساكن المخصّصة لوزارة التجهيز والمشغولة دون صفة والأحكام بالخروج الصادرة في الغرض[2] إلى المكلّف العام بنزاعات الدولة إلاّ أنّه لا يتوفّر لدى الوزارة إلى حدود شهر ديسمبر 2019 أيّة معطيات بخصوص الإجراءات المتخذة لتنفيذ الأحكام المستصدرة ومآل القضايا المرفوعة.

ومن جهة أخرى، لا تقوم الوزارة خلافا لمنشور الوزير الاول عدد 18 لسنة 2009 بمتابعة مدى قيام الوزارات بصيانة العقارات المخصصة لفائدتها[1] حيث لا تتوفّر لديها معطيات حول مدى تخصيص اعتمادات سنوية للصيانة والإجراءات المتخذة في الغرض من حيث تعيين خبير للوقوف على الأضرار وتحديد المسؤوليات وانطلاق عمليات الإصلاح والصيانة بخصوص 1.456 مسكنا إداريا حالتها متردّية.

وينبغي على وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية إحكام متابعة العقارات المخصّصة والتأكّد من حسن استغلالها ومن مدى التزام الهياكل المتصرفة فيها بحمايتها من الاعتداءات وباتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة إزاء المخالفين بالتنسيق مع الأطراف المعنية.

ج- التفويت في ملك الدولة الخاص

---

[2] والتي تمت الإشارة إليها في تقرير محكمة المحاسبات المتعلّق بالتصرف في مباني الوزارة المكلّفة بالتجهيز الصادر بالتقرير السنوي عدد 29.

[1] حسب منشور الوزير الاول عدد 18 لسنة 2009 حول تطبيق مقتضيات دليل الاجراءات الخاص بإشغال المساكن الإدارية ودليل مراقبة التصرف في العقارات الدولية المخصصة للمصالح الوزارية والمؤسسات العمومية.

تمّ خلال الفترة 2014-2019 التفويت في 175 عقارا على ملك الدولة بقيمة جملية بلغت 33 م.د منها 25 م.د تتعلّق ببيوعات لفائدة المشاريع العمومية والمجالس الجهوية. وبلغت قيمة العقارات الراجعة بالملكية للدولة من أملاك الأجانب التي تم التفويت فيها خلال نفس الفترة 8 م.د.

كما تم التفويت بالدينار الرمزي في أراض على ملك الدولة الخاص بموجب الفصل 30 من القانون عدد 1 لسنة 2012 المؤرخ في 16 ماي 2012 والمتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2012، بمساحة جملية قدرها 50 هكتارا و34 آرا و31 صنتيارا لفائدة كل من وكالة التهذيب والتجديد العمراني والشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية و المجالس الجهوية.

وأفرز النظر في عمليات التفويت المنجزة خلال الفترة 2014-2019 ضعف نسق التفويت في ملك الدولة الخاص المتأتي من أملاك الأجانب والتأخير في تنفيذ مشروع تسوية الوضعية العقارية للتجمعات السكنية القديمة المقامة على ملك الدولة الخاص.

1- التفويت في العقارات الراجعة بالملكية للدولة من أملاك الأجانب

خلافا للفصل 31 من الأمر عدد 1235 لسنة 1999 المتعلّق بتنظيم الوزارة لا تقوم الوزارة بإحصاء أملاكها المتأتية من الأجانب كما لا تمسك قاعدة بيانات شاملة لهذه العقارات إذ لا تتوفّر لديها سوى أربع قائمات ورقية غير محيّنة للعقارات تتضمن 6.828 عقارا منها 12عقارا قد سبق التفويت فيها قبل سنة 2016.

وقد اقتنت الدولة التونسية منذ سنة 1984حوالي 7.645 عقارا[1] بمقتضى الاتفاقيتين[2] المبرمتين بينها وبين الحكومة الفرنسية بقيمة 35,7 م.د وذلك بهدف التفويت في هذه العقارات لمتسوغيها أو شاغليها عن حسن نية. ولئن أحالت الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية 420 مطلب تفويت إلى الوزارة [3]خلال الفترة 2014- 2019 فإنّه لم يتم إصدار في شأن 316 منها أي مقرّر تفويت.

ولم تتجاوز عقود التفويت المبرمة 22 عقدا وهو ما لا يتعدّى 2,5 % من مطالب التفويت الواردة خلال نفس الفترة والتي تم في شأنها إصدار 104 مقررا من جملة 233 مقررا تمّ إصدارهم . وقد تجاوزت المدة الفاصلة بين تاريخ ورود الملف إلى وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية وتاريخ إبرام العقد بالنسبة لإحدى عشر عقدا السنتين و5 سنوات بالنسبة إلى حالة وحيدة.

---

[1] العدد المقدم من الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية لمحكمة المحاسبات.

[2] المصادق عليهما على التوالي بالقانون عدد 2 لسنة 1985 المؤرخ في 19 فيفري 1985 والقانون عدد 76 لسنة 1989 المؤرخ في 2 ديسمبر 1989

[3] تبت اللجنة الوطنية للتفويت في مطالب التفويت المحدثة بمقتضى الأمر عدد 1522 لسنة 1992 المؤرخ 15 أوت 1992والمتعلق بإحداث لجنة تكلف بالنظر في مطالب التفويت في العقارات المكتسبة من طرف الدولة والخاضعة للاتفاقيات المبرمة بين الحكومة التونسية والحكومة الفرنسية في 23 فيفري 1984 و4 ماي 1989.

ويعود ذلك أساسا لعدم إدلاء الشركة أو الراغبين في الشراء بالوثائق[4] اللازمة وبالتأخير في انجاز الاختبارات التي استغرقت قرابة سنتين[5] لتحيين الثمن الاجتماعي[6] لما يعادل 105 مطلبا حيث تم التفويت منذ سنة 1993 إلى حدود سنة 2018 وفقا للضوارب المضبوطة بمقتضى المجلس الوزاري المضيق بتاريخ 27 فيفري 1991 في 22 عقارا بأثمان زهيدة لا تتجاوز 3 آلاف دينار بلغت بالنسبة للعقارات الكائنة على التوالي بولايات بنزرت وباجة وأريانة ما قدره 34د و 120 د و 443 د.

ولم تتولّ الشركة طبقا للفصل 3 من القانون[7]عدد 78 لسنة 1991 حرمان المنتفعين من حق الأولوية في الشراء بعد مرور تسعة أشهر من توصّلهم بالعقد دون أن يسدّدوا ثمن البيع. وهو ما تمّ الوقوف عليه بخصوص 103عقارا بقيمة جملية قدرها حوالي 6,8 م.د. وقد وصلت فترة التأخّر إلى 27 سنة بخصوص عقار و10 سنوات بخصوص 74 عقارا. كما تمّ التفويت بتاريخ 18 نوفمبر 2015 في محل سكني بجندوبة بعد حوالي 12 سنة من تاريخ إعلام المشتري بثمن البيع البالغ 70 أ.د والذي لم يتم تحيينه منذ سنة 2003.

وخلافا لما نصّ عليه اتفاق القرض المبرم بين الشركة والخزينة العامة للبلاد التونسية، لم يتم إلى غاية موفى سنة 2019 الشروع في بيع 293 وحدة عقارية تابعة لعمارتين اقتنتهما الدولة التونسية سنة 1994 بمبلغ قدره 8,8 م.د[1] بقرض من الخزينة العامة على أن يتم استرجاعه قبل موفى سنة 1997 من محاصيل البيع. علما وأنّه تمّ سنة 2009 إجراء بتة عمومية للتفويت في إحدى العمارتين لم تكن مثمرة لعدم تسجيل حضور أي مشارك.

وأدّى عدم التفويت في العقارات المكتسبة بمقتضى الاتفاقيات وغياب التعهّد بها وصيانتها إلى تداعي 160عقارا إلى السقوط وتوجّب هدمها حسب آخر عملية جرد قامت بها الشركة خلال أكتوبر 2019. ولم يتم استصدار بشأنها سوى 12 قرار هدم تم تنفيذ ثلاثة منها فحسب، وترجع آخر عملية تنفيذ إلى سنة 2000.

وانجرّ عن الإشكاليات المثارة أعلاه اقتصار عمليات التفويت إلى غاية 31 أكتوبر 2019 على 2.870 عقارا بقيمة 42,19 م.د أي ما نسبته 37,5 % من الرصيد المكتسب البالغ مجموعه 7.645 عقارا.

---

[4] المضبوطة بقرار وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية المؤرخ في 7 مارس 1992 لتكوين ملف التفويت ليتسنى عرضه على أنظار اللّجنة الوطنية للتفويت.

[5] في تجسيم قرار اتخذته اللّجنة الوطنية للتفويت في جلستها عدد 90 المنعقدة بتاريخ 2014/11/18.

[6] يقصد بالثمن الاجتماعي الثمن الذي اقتنت به الدولة العقارات عند إبرام الاتفاقية.

[7] المؤرخ في 2 أوت 1991 المتعلق بضبط شروط التفويت في العقارات المكتسبة من طرف الدولة والخاضعة للإتفاقيات المبرمة بين الحكومة التونسية والحكومة الفرنسية بتاريخ 23 فيفري 1984 و4 ماي 1989 المصادق عليها على التوالي بمقتضى القانون عدد 2 لسنة 1985 المؤرخ في 19 فيفري 1985 والقانون عدد 76 لسنة 1989 المؤرخ في 2 سبتمبر 1989.

[1] تم إبرام اتفاقية إطارية بين وزارتي المالية وأملاك الدولة والشؤون العقارية من جهة والشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية من جهة أخرى تم بموجبها تكليف هذه الأخيرة بالتصرف في العمارتين باسم الدولة.

وباعتماد معدّل نسق التفويت السنوي للعقارات المعنية ستستغرق الوزارة 158سنة[2] للتمكّن من التفويت في بقية العقارات.

وتُدعى الوزارة إلى ضرورة الإسراع في التفويت في الرصيد العقاري المتبقي من ملك الدولة الخاص الراجع لها من أملاك الأجانب لتسديد ثمن شرائها وتجنّب تكبيد الدولة مصاريف الصيانة وتهديد سلامة المواطنين.

2- التفويت لفائدة مشروع التجمعات السكنية

تمّ في إطار مشروع تسوية الوضعية العقارية للتجمّعات السكنيّة المقامة على ملك الدولة الخاص قبل سنة 2000 إحداث وحدة تصرف حسب الأهداف لإنجاز المشروع بمقتضى الأمر الحكومي عدد 505 لسنة 2018 المؤرخ في 7 جوان 2018. ولئن حدّد الفصل الثالث من هذا الأمر مدّة إنجاز نشاط الوحدة بثلاث سنوات وذلك على مرحلتين فإنّ الوحدة لم تتمكّن من إنجاز كافة المهام المنوطة بعهدتها والمضمّنة بالمرحلة الأولى التي تمتدّ على سنة واحدة ابتداء من تاريخ دخول الأمر الحكومي حيز النفاذ إذ لم تضبط إلى موفّى ديسمبر 2019 القائمات النهائية للمعنيين بالتسوية وذلك لغياب حصر دقيق للتجمعات السكنية القديمة المقامة على ملك الدولة الخاص والتي بلغ عددها 1.246 تجمّعا إلى حدود ديسمبر 2019. مع العلم أن عدد المساكن المعنية بالتسوية يقدّر بحوالي 154.929 مسكنا.

ولئن انطلقت الوحدة في إنجاز الدراسات والتقييمات لعدد من الوضعيات المعنية بالتسوية وترتيبها طبقا لدرجة تعقيدها إلاّ أنّها لم تتمكّن من إنجاز ذلك بالنسبة لجميع الوضعيات. ولم تقم بإعداد روزنامة التنفيذ. ولم يتمّ إلى موفّى ديسمبر 2019 إبرام سوى 159 عقد تفويت بقيمة 371 أ.د من جملة 154.929 منتفعا أي ما يمثّل نسبة 0,1 %. ومن شأن استكمال كافة إجراءات التسوية أن يمكّن الدولة من تحقيق مداخيل جملية مقدّرة بحوالي 365 م.د.

ويعود تعطّل المشروع أساسا إلى تعطّل في تنفيذ الصفقة المبرمة بالتفاوض المباشر بتاريخ 31 جانفي 2019 بين الوزارة وديوان قيس الأراضي والمسح العقاري والمتعلّقة بإنجاز الأشغال الطوبغرافية.

ولئن نصّ الأمر الحكومي عدد 505 لسنة 2018 على إحداث لجنة لتقييم ومتابعة المهام الموكولة إلى وحدة التصرف حسب الأهداف فإنّه لم يتمّ إحداثها إلّا بتاريخ 6 فيفري 2019 كما أنّها لم تلتئم سوى مرّة واحدة بتاريخ 10 سبتمبر 2019 بالرغم من تأكيد الفصل السادس من الأمر المحدث

[2] احتسبت محكمة المحاسبات معدّل نسق التفويت بقسمة العدد الجملي للعقارات التي لم يتم التفويت فيها (4.767 عقارا) على المعدل السنوي للعقود المبرمة المقدر بحوالي 30 عقارا.

للوحدة على دورية انعقادها مرّة كل ثلاثة أشهر على الأقل.

وتدعى وحدة التصرّف حسب الأهداف إلى الترفيع في نسق أعمالها للتسريع في تسوية الوضعيات العقارية للتجمعات السكنية القديمة المقامة على ملك الدولة الخاص وتحقيق مداخيل إضافية للدولة.

*

* *

تضطلع وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية بدور محوري في التصّرف في ملك الدولة الخاص العقاري غير الفلاحي إلاّ أنها لم توُفق في انجاز مهامها بالكيفية المطلوبة ممّا يستوجب تظافر المجهودات لحصر هذا الملك وحمايته ماديا وقانونيا ودعمه وحسن توظيفه.

ويقتضي حصر الرصيد العقاري للدولة والاستعداد لإعداد حسابات سليمة وصادقة ضرورة توفّر معطيات محيّنة وشاملة حول وضعيته القانونية والمادية وهو ما يستوجب مزيد التعاون مع بقية الوزارات لإعداد الجرد السنوي والعمل على دفع أعمال تطهير السجلات اليدويّة واستكمال بناء السجل الإلكتروني ومزيد تفعيله كأداة أساسية لضبط ملك الدولة الخاص.

ويستدعي دفع أعمال لجان الاستقصاء والتحديد، ضرورة إنجاز لوحة قيادة تسمح بالمتابعة الشاملة والحينية لنتائج أعمال اللجان والعمل على تسريع البتّ في الملفات العالقة والسعي نحو الرفع من مردودية وكفاءة أعمال الاستقصاء والتحديد.

كما يتطلّب تأمين الحماية القانونية لملك الدولة الخاص الترفيع في نسق تقديم مطالب التسجيل وحث الإدارات الجهوية على القيام بالأبحاث اللازمة في آجال مضبوطة ومعقولة ومزيد التنسيق مع الأطراف المعنية قصد تجاوز الصعوبات في المجال علاوة على ضرورة اعتماد نظام معلوماتي مندمج يمكّن من المتابعة الفعّالة لمآل مطالب التسجيل.

ويقتضي دعم الرصيد العقاري للدولة والمحافظة على حقوق المتعاملين مع الوزارة مزيد التنسيق مع مختلف الأطراف المتدخّلة للحدّ من التأخير في إبرام عقود الشراء والمعاوضات والتقيد بالإجراءات القانونية في المجال وعدم استغلال آليات دعم ملك الدولة الخاص لتحقيق منافع لفائدة الغير.

ولحسن التصرف في ملك الدولة الخاص غير الفلاحي وضمان مستحقات الدولة ينبغي على الوزارة الإسراع في ضبط إجراءات موحّدة وموثّقة خاصة بكراء المحلات وتعديل معيّنات الكراء بصفة

دورية ومزيد التنسيق مع وزارة المالية والشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية لمتابعة استخلاص مستحقاتها.

ويتطلّب تحقيق أكثر فعالية لعملية تخصيص عقارات الدولة، تأمين متابعة فعّالة لهذه العقارات من قبل الوزارة والتأكّد من أنّها تستغلّ في الغرض الذي تمّ تخصيصها له ومن التزام الهياكل المتصرفة بحمايتها من الاعتداءات وبصيانتها.

كما أنّ الوزارة مطالبة بالإسراع في التفويت في الرصيد العقاري المتبقي من ملك الدولة الخاص الراجع لها من أملاك الأجانب وفي تسوية الوضعيات العقارية للتجمعات السكنية القديمة المقامة على ملك الدولة الخاص.

وقد سبق لمحكمة المحاسبات منذ سنة 2009 أن دعت في تقاريرها وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية ومختلف الأطراف المتدخّلة في التصرّف في ملك الدولة الخاص إلى تعزيز حماية ذلك الملك وإلى ضرورة التقيد بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل عند التصرف في عقارات الدولة. وهو ما يستوجب من السلط المعنية اتخاذ الآليات الكفيلة بتنفيذ توصيات المحكمة باعتبار أنّ تواصل مثل هذه الإخلالات يحول دون حماية ملك الدولة العقاري الخاص غير الفلاحي ودون إحكام التصرّف فيه.

رد وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية

تميز منوال التنمية المعتمد في نهاية ثمانينات وبداية تسعينات القرن الماضي بالتقسيم القطاعي للتصرف في الرصيد العقاري التابع لملك الدولة الخاص.ولم يساعد توزيع مكونات هذا الرصيد حسب الاختصاصات القطاعية على حسن توظيفه وترشيد التصرف فيه.

ولتوحيد الاختصاص اجتنابا لتبعات التشتت التنظيمي، تم إحداث وزارة أملاك الدولة وضبطت مشمولاتها بموجب الأمر عدد 999 لسنة 1990 المؤرخ في 11 جوان 1990. وتم تطوير مشمولاتها وتنظيمها في عدة مناسبات لتحسين حوكمة التصرف في اتجاه دعم مردودية العقارات الدولية ورفع الجمود عنها وتحرير وظيفتها الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار قانوني نزيه وشفاف يضمن ديمومتها .

ولتقييم السياسة القطاعية المتعلقة بالتصرف في هذا الرصيد العقاري، أجرت محكمة المحاسبات مهمة رقابية تتوجت بالتقرير المعروض، وتمحورت استنتاجاتها حول ضرورة تحسين نسق تطهير سجلات ضبط أملاك الدولة وتحيينها وتدعيم متابعة التصرف والمراقبة والحماية لهذا الرصيد .

ولتثمين الملاحظات الواردة بالتقرير الرقابي المعروض نسوق فيما يلي الملاحظات التي أثارها لدى هياكل الوزارة :

I- حول العمليات المتعلقة بضبط أملاك الدولة العقارية وتحديدها وتسجيلها وتدعيمها

1- حول ضبط ملك الدولة الخاص

عملا بالتعليمات العامة عدد 186 بتاريخ 2 أوت 1975 الصادرة عن وزارة المالية تمسك وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية سجلات الأملاك العقارية للدولة وسجلات التخصيص بالتعاون والتنسيق مع الهياكل العمومية المتصرفة، والتي ألزمتها مجلة المحاسبة العمومية بمسك دفاتر جرد تضمن بها معطيات التصرف والاستغلال وتتم المقاربة بينها وبين سجلات أملاك الدولة باعتماد قوائم جرد تحيلها الجهات المتصرفة سنويا .

وفي ظل عدم تقيد الهياكل المتصرفة بالقواعد المحاسبية المضمنة بالتعليمات العامة المشار إليها خاصة فيما يتعلق بالجرد الدوري أضحت عملية المقاربة اللازمة لتحيين سجلات كشف مكاسب الدولة محدودة الجدوى،وتقلصت بالضرورة شمولية السجلات وسلامة معطياتها وأثرت بالتبعية على وظيفة السجلات وجاهزيتها لاستيعاب المشاريع المأمول إنجازها .

ولدعم سجلات الأملاك العقارية للدولة وتطهيرها والتدارك سعت الوزارة بالاعتماد على مصالحها الجهوية لإجراء عمليات إحصاء للمباني الإدارية والأراضي البيضاء خلال سنة 2014/2013 لإتمام المقاربات اللازمة لتحيين السجلات. إلا أن محدودية إمكانياتها ومشمولاتها الواسعة لم تسمح للإدارات الجهوية بالقيام بهذه المهمة بالقدر الكافي لما يتطلبه الإحصاء الشامل من تعبئة إمكانيات بشرية ولوجستية وتنقلات.

وقد عملت الوزارة خلال مناقشات الميزانية على إدراج مشروع خاص بسجلات أملاك الدولة، غير أنه بؤجل الأمر دائما للشح في الموارد العمومية، وواصلت المصالح المختصة أعمال التطهير بالإمكانيات المتاحة إلا أن نسقها لم يكن كافيا .

وانطلاقا من سنة 2017، اعتمد التضمين بالسجل الإلكتروني كشرط إجرائي لصحة كافة أعمال التصرف وسنداته، وبالتوازي تواصلت أعمال تطهير السجلات اليدوية وتنزيلها بالسجل الالكتروني ليتكامل تطهير السجل اليدوي مع مسك السجل الالكتروني .

وسيتدعم هذا التمشي، بعد أن تم إقرار مشروع الجرد والتقييم ضمن مشروع الميزانية لسنة 2021 في إطار إرساء نظام القيد المحاسبي الجديد الذي سيعتمد في السنة المحاسبية الافتتاحية 2022 .

ولتوفير المعطيات اللازمة لتحيين السجلات ، تضمن مشروع أمر بصدد الإعداد لتنظيم التصرف في المباني والمساكن الإدارية أحكاما تلزم الهياكل المتصرفة بإثبات التضمين بالسجل عند كل تصرف في الممتلكات العقارية واعتماده كشرط إجرائي لصحة أعمال التصرف .

كما يتم الحرص على إدراج الإجراءات التي من شأنها أن تؤمن تحيين السجلات خلال مراجعة أدلة الإجراءات الخاصة بالعمليات العقارية .

2- حول استقصاء وتحديد ملك الدولة الخاص

يتميز الرصيد العقاري للدولة بتعدد مصادره (اقتناءات، تصفية أحباس، مخلفات شاغرة ، . . .) وانتشاره على كامل التراب الوطني وتعدد نظم التصرف فيه وطرق استغلاله، وترتب عن ذلك تعدد مخاطر التقادم والاستيلاء .

وبما أن تقدم التسجيل العقاري بفرعيه الإختياري والمسحي لم يكن بالقدر الكافي، عملت الوزارة منذ إحداثها على تدعيم الآليات الحمائية بتفعيل أحكام الأمر العليّ المؤرخ في 18 جوان 1918، وإحداث لجان مختصة في الكشف عن الأراضي الدولية وحصرها وتثبيت حقوق الدولة عليها في انتظار تسجيلها .

واستنادا إلى الفصل 5 من الأمر العلي المؤرخ في 18 جوان 1918 أحدثت لجنة بكل ولاية بموجب أمر يضبط تركيبتها ويفتتح أعمالها . وأسندت رئاستها لقاض عدلي ضمانا لحيادها وسلامة سير عملها .

وتم الانطلاق منذ سنة 1991 بإحداث خمس لجان أولى بولايات تونس الكبرى ونابل والمهدية، ثم عقبتها بقية الولايات ليصل عدد اللجان المحدثة إلى 23 لجنة آخرها لجنة الإستقصاء والتحديد بولاية تطاوين سنة 2012 .

ولقد توصلت هذه اللجان إلى حد شهر نوفمبر 2020 إلى استصدار 533 أمرا في المصادقة على التقارير الاختتامية لأعمال تحديد 6.080 عقارا ضمن ملك الدولة الخاص من ضمن قرابة 15 ألف عقارا شملها الاستقصاء .

وفيما يتعلق بالنقائص المتصلة بأعمال هذه اللجان التي تعرض لها التقرير الرقابي، يمكن الإشارة إلى ما يلي :

أ- في خصوص عدم استكمال لجان الاستقصاء والتحديد لأعمالها وتأخر تركيز بعض اللجان

يعود هذا التأخير أساسا إلى عدم التفرغ وعدم الاستقرار برئاسة اللجان لما تتطلبه عملية تمرير الملفات واستلام المهام إثر تعويض رئيس اللجنة عند الحركة القضائية السنوية التي تعقب العطلة القضائية (يتوقف خلالها عمل اللجان) دون اعتبار التأخير في صدور إقتراح التعيين عن وزارة العدل والذي بلغ في بعض الحالات أكثر من سنة، مما يزيد في تقليص مدة عمل اللجان الفعلية سنويا . وعقب تغيير رئيس اللجنة تعاد دراسة الملفات المفتوحة لضرورة تدقيق الحجج المدلى بها والإجراءات المتبعة، مما يمدد في الآجال.

كما أن عدم تفرغ مقرري اللجان الذين يتم تكليفهم بمهام إدارية أخرى ضمن نشاط الإدارات الجهوية، يزيد في تعطيل نسق أعمال التحديد .

وساهم تواضع الموارد التي لدى اللجان في الحد من مردوديتها خاصة بالنسبة للموارد البشرية من حيث التكوين والخبرة، إضافة لإشكاليات المقر بعد استرجاع الولايات لمكتب اللجنة بمركز الولاية الذي كانت تتخذه كمقر لحفظ ملفاتها واستقبال العموم.

كما أن التأخير لدى ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري أحيانا في تعيين ممثليه ساهم في تعطيل عمل اللجنة بالنظر لتوقف تقدم أعمال اللجنة على الأشغال الفنية المنوطة بعهدته.

وفي إطار المتابعة لتدعيم النسق تقوم الإدارة بتقييم آداء الأعضاء المقررين وتغييرهم عند الاقتضاء . كما يتم دوريا تدارس معوقات العمل معهم والبحث عن الحلول لمعالجتها بالتنسيق مع المديرين الجهويين.

ب- في خصوص عدم تنصيص دليل إجراءات الاستقصاء والتحديد على اجال

تسعى الوزارة للعمل بهذه التوصية بمشروع دليل إجراءات الاقتناء والتحديد والذي تم عرضه على المصالح المختصة برئاسة الحكومة للإفادة بالملاحظات التي يثيرها .

ج- في خصوص استقصاء وتحديد عقارات مؤممة أو مصادرة أو متأتية من حل الاحباس

اعتبارا لعدم الاستدلال على بعض هذه العقارات، فان أعمال التحديد تساهم في الكشف عنها، وحمايتها بتحديدها بموجب أمر المصادقة من التقادم وذلك في انتظار برمجة تسجيلها .

وباعتبار تشابه إجراءات التحديد مع إجراءات المسح الإجباري الذي انطلق منذ ستينات القرن الماضي و مازالت أعماله جارية بالرغم من الموارد الهامة التي على ذمته والتي لا تقارن بالموارد والوسائل المتاحة لأعمال تحديد ملك الدولة، فإنه يمكن القول أن أعمال لجان الاستقصاء التحديد ،والتي لم تنطلق إلا سنة 1991،

قد حققت نتائج مرضية نسبيا . كما كشفت عن رصيد مهم من العقارات ووفرت قرينة جدية وقوية للملكية الدولة لها ما كان للدولة أن تكشف عنها بالطرق العادية.

3- حول تسجيل ملك الدولة الخاص

في ما يتعلق بالملاحظات الواردة بالتقرير الرقابي حول سير أعمال التسجيل العقاري للأراضي التابعة لملك الدولة الخاص غير الفلاحي يمكن الإفادة بما يلي:

أ- في خصوص رفع نسق عمليات التسجيل العقاري

علاوة على محدودية الموارد البشرية والمادية المخصصة لأعمال التسجيل العقاري، تعترض الإدارة في هذا المجال صعوبات عملية جمة أبرزها:

- وضع يد الغير على ملك الدولة مما يحد من جدوى طلب تسجيلها خاصة عند تمسك الشاغلين بحجج وكتائب أحدثوها بينهم علاوة على الشهود والبينة التي قد يعززون بها جانبهم.
- صعوبة توفير أصول الحجج المثبتة لحقوق الدولة وإحضار البينة والشهود يوم التوجه.
- صعوبة تطبيق الحجج القديمة المعتمدة على العين لاندثار الحدود القديمة.

ب - في خصوص تسجيل المدارس والمساكن الإدارية

بلغ عدد العقارات التي تم تقديم مطالب في تسجيلها حوالي 5000 عقارا ما يعادل تقريبا ثلث العقارات القابلة للتسجيل. وإن الإعداد لمطالب التسجيل لضمان تحقيق النتيجة يتم بالتنسيق مع الإدارة العامة لنزاعات الدولة بإعادة تكوين الملف من جديد على ضوء متطلبات مطلب التسجيل من إعادة إجراء المعاينات وتنقلات والتثبت من الحالة الحوزية وتكوين الحجج والسندات التكميلية لاستحقاق الدولة والبحث عن الشهود والبينة عند الاقتضاء لمواجهة المعارضات التي قد تثار. وتستغرق هذه الأعمال وقتا لا يستهان به بالنسبة لكل عقار. وعلاوة

على ذلك فإن الاعتمادات التي يقتضيها تسجيل هذا الحجم من العقارات كبير جدا لا يمكن توفيره في ظل أوضاع المالية العمومية.

ج - في خصوص نسق تقديم مطالب لتسجيل عقارات سبق تحديدها

إن اختصاص الإدارة العامة للاقتناء والتحديد في مجال التسجيل يقتصر على العقارات الدولية غير الفلاحية ولذلك فإنها لا تقدم مطالب في تسجيل العقارات الفلاحية التي يتم تحديدها ضمن ملك الدولة الخاص لحد نوفمبر 2020.

كما أن جزء هام من العقارات المحددة قد استعملت سابقا في إقامة تجمعات سكنية ولا توجد جدوى في تسجيلها بما أنها محل تسوية في إطار برامج خاصة.

وإذا استثنينا العقارات المقام عليها التجمعات السكنية من الرصيد العقاري القابل للتسجيل لفائدة الدولة في إطار إختصاص الإدارة العامة لاقتناء والتحديد الذي شملته المهمة الرقابية يكون نسق التقدم في أعمال التسجيل مقبولا في الجملة.

4- حول دعم ملك الدولة الخاص عن طريق الاقتناء والإخراج

أ - في خصوص طول آجال عمليات الاقتناء

تتطلب عملية الاقتناء تداخل عدة أطراف (الإدارة العامة للإختبارات لتقدير القيمة واستشارة الوزارات المعنية قبل عرض الموضوع على أنظار اللجنة الاستشارية للعمليات العقارية، رصد الاعتمادات لدى صاحب المشروع، الاتفاق على القيمة، مصادقة رئاسة الحكومة في صورة تجاوز الثمن مبلغ مليون دينار، إثبات

الاستحقاق للتعاقد،...) وهو ما تم بالنسبة للوضعية المشار اليها بالتقرير والمتعلقة بالعقار اللازم للمحكمة ابتدائية بسوسة.

هذا علاوة على ما تتطلبه حالات الشياع المتناهي والاعتراضات التي تسجل في خصوص الاستحقاق وما تستوجبه من أبحاث ضبط الاستحقاق، وكذلك الشأن بالنسبة لتصفية التحملات والرهون.

كما أن إعداد ملف الاقتناء بالمعاوضة يستوجب موافقة كل من وزارتي الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري والتجهيز والاسكان والبنية التحتية.

وعند الضرورة يتم التحويز الوقتي بالأرض الدولية مقابل تحوز الدولة بأرض الخواص في انتظار التعاقد. علما وإن الوزارة لا تأذن بتحويز المشاريع العمومية بأراضي الخواص دون سند قانوني.

ب- حول الإخراج من ملك الدولة العام والادماج بملك الدولة الخاص

فيما يتعلق بالجدوى من عملية الإخراج وتفادي التفويت باعتماد آليات التصرف في الملك العام المثارة بالتقرير فإن تقدير الجدوى من الإخراج وتوفر شروطه من اختصاص الوزارة الفنية صاحبة الإشراف القطاعي ولا يعد ضمن مشمولات وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية. وتتدخل وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية وفق التراتيب والإجراءات المتبعة بعد إخراج العقار وتسليمه لها.

وبخصوص العقارات التي تعرض التقرير إلى التفويت فيها بعد إخراجها من ملك الدولة العام، فقد باشرت الوزارة إجراءات إسقاط الحق وتنفيذه بالتنسيق مع السلط الجهوية بعد أن تمت معاينة مخالفة الشروط التعاقدية وفق الإجراءات المعتمدة. أما بخصوص العقار الكائن بالميناء التجاري بحلق الوادي فان الإجراءات بشأنه متوقفة على مآل القضية التحقيقية لدى القطب القضائي الاقتصادي والمالي.

I- حول التصرف في الرصيد العقاري غير الفلاحي

1- حول تسويغ المحلات السكنية والتجارية

تحرص الإدارة على ربط العلاقة الكرائية مع شاغلي عقاراتها، وعند تواصل امتناع الشاغلين بعد المسعى الرضائي يتعهّ المكلف العام بنزاعات الدولة بالملف. علما وأن الشاغلين يقومون

غالبا بخلاص المعاليم المستوجبة والتي يتم تحيينها سنويا .ولتعزيز متابعة هذه الملفات سيتم إحداث لجنة خاصة تضم ممثلي الجهات ذات العلاقة لدراسة هذه الوضعيات حالة بحالة لإلزام الشاغلين بتجديد العقود .

وفيما يتعلق بوضعية قاعة سينما بالكوليزي فلقد استصدرت الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية (SNIT) المتصرفة بموجب اتفاقية في الغرض، حكم استعجالي بتاريخ 31 ديسمبر2003ضد المتسوغة في الخروج لعدم خلاص.ومكنها ذلك الحكم من استخلاص قسط بـ 100.000 دينارا في إطار التزام بخلاص كامل الدين، ثم عادت المتسوغة للمماطلة ،فلجأت شركةSNITإلى السعي لتنفيذ الحكم من جديد . وبعد أن رفضت دعاوى أخرى استعجالية وفي الأصل، تعهد السيد المكلف العام بنزاعات الدولة بالموضوع.

وبخصوص كراء شقة بعمارة "ابن خلدون" بمعلوم زهيد فقد استرجعت شركة SNIT المحل وهي بصدد إعادة كرائه بالمزاد العلني.

وفيما يتعلق بعقود مبرمة مراكنة مع الشاغلين السابقين المشار لها بالتقرير، فيتم اللجوء إليها نتيجة طول إجراءات التقاضي وصعوبات تنفيذ أحكام و قرارات الخروج. علما وأن الإدارة تقوم بالمكاتبات لتقطع سريان آجال تقادم مستحقاتها .وهذا التمشي أملته هشاشة وضع الشاغلين وعدم توفر حلول سكن بديلة التي تجبر الإدارة على القبول بالتسوية شريطة توفر ضمانات لاستخلاص مستحقاتها .

أما فيما يخص الملاحظة الواردة بالتقرير والمتعلقة بعدم تعديل معلوم كراء قاعة سينما أخرى، فقلد تم التنبيه على الشاغلة وإعلامها على الوجه القانوني بالقيمة الكرائية الجديدة والتي قدرت بـ 70 ألف دينار سنويا واستثناء المحلين التجاريين، والإجراءات جارية قصد التسوية. وسيتم متابعتها في إطار اللجنة المشار إليها سالفا بالتوازي مع تواصل التقاضي.

وتقوم الوزارة بمراجعة القيمة الكرائية للمحلات التجارية عند حصول العلم لها بالأسباب الداعية لذلك، إلا أنه قد يسجل بعض التأخير أحيانا لعدم توفر إمكانية دعم العنصر البشري بالمصلحة المعنية.ولإحكام التصرف في الأكرية، تمتكليف الإدارات الجهوية بحكم بإلمامها بمجال اختصاصها الترابي بمتابعة الأكرية وصدرت مذكرة عمل في الغرض منذ سنة 2018.

هـذا وقـد تم جـرد العقـارات الـتي تتطلـب اصـلاحات عميقـة بتـونس ومعاينتهـا مـن قبـل خبـير أمـلاك الدولـة وتتـولى الإدارة النظـر في تـوفير اعتمـادات بميزانيـة الـوزارة لصـيانتها . علمـا وأن موضـوع البنايـات القديمـة أشمـل مـن البنايـات القديمـة الدوليـة وهـو محـل معالجـة شـاملة مـن قبـل السـلط العمرانيـة المعنية .

وبخصـوص تثقيـل عقـود التسـويغ بتوجيههـا لقبـاض الماليـة فقـط فقـد تم التـدارك بتوجيـه جـداول تثقيل عقود الكراء القديمة إلى آمانات المال كما توجه لها كذلك العقود الجديدة.

وفي مـا يتعلـق بوضـعية التعاضـدية الـتي انقطعـت عـن دفـع الكـراء ونازعـت في اسـتحقاق العقـار، وبعـد رفـض دعواهـا، اصـدر ضـدها السـيد المكلـف العـام بنزاعـات الدولـة بطاقـة إلـزام بخـلاص الـدين المتخلـد بـذمتها، وسـددت جـزء منـه ثـم ماطلـت، وأحيـل الملـف مجـددا إلى السـيد المكلـف العـام بنزاعات الدولة للتعهد بالتتبع القضائي.

ب- حول تسويغ المقاطع المقامة على ملك الدولة الخاص

في إطار تحسين حوكمة التصرف في الأراضي الدولية المعدة للاستغلال المقطعي وتثمينها ومراقبة حسن استغلالها تم إصدار الامر الحكومي عدد 963 لسنة 2018 المؤرخ في 13 نوفمبر 2018 المتعلق باستغلال المقاطع التابعة لملك الدولة الخاص.

وفي نفس التوجه وبموجب مذكرة العمل عدد 8/8/م بتاريخ 2018/02/08 تم إعادة تنظيم الإختصاص بين الإدارة المركزية والإدارات الجهوية بتكليف هذه الأخيرة بالأبحاث العقارية والمعاينات ومتابعة استغلال المقاطع .

وتتم متابعة استغلال المقاطع في إطار قائمة جرد تضبطها وتخزن معطياتها بسجل الكتروني لاعتماده كآلية متابعة ومراقبة.أما فيما يتعلق بتثمين مكامن المواد الإنشائية الموجودة بعقارات دولية،فحال انتهاء الديوان الوطني للمناجم منالمخططات المديرية الجهوية للمقاطع، سيتم إبرام اتفاقية إطارية مع الديوان المذكور لتهيئة مواقع المواد الإنشائية الراجعة للدولة في شكل مقاسم قابلة للاستغلال المقطعي توضع على ذمة الباعثين في القطاع في

إطار نزيه وشفاف يضمن المساواة بين جميع المترشحين. وقد تم إفراد هذا البرنامج بمشروع خاص بميزانية مهمة أملاك الدولة وخصص له اعتمادات أولية قدرها 300 ألف دينار.

ج- التخصيص

إن حماية العقارات المخصصة وصيانتها ترجع بالأساس إلى الهياكل المنتفعة بالتخصيص، وهي ملزمة بموجب سند التخصيص باستغلال العقار في ما أعد له وصيانته وصد الاعتداءات عنه بالتنسيق مع الإدارة العامة لنزاعات الدولة عند الاقتضاء.

كما أن الرقابة والمتابعة المقصودة بالنصوص المنظمة لأملاك الدولة لا تقتصر على الرقابة المباشرة بل تشمل كذلك الإجراءات المتعلقة بمسك سجلات ضبط الأملاك العمومية وسجلات الأملاك المخصصة وكذلك الجرد المادي الدوري لهذه الممتلكات من قبل الهياكل المتصرفة الذي يمثل مناسبة لمراقبة مدى الالتزام بسند التخصيص في التصرف في العقار وحمايته. وبذلك لا يقع اللجوء إلى المراقبة بالمعاينة الميدانية إلا عند الضرورة. حيث أن رصيد العقارات المخصصة يتجاوز ثلاثة آلاف عقار بمساحة تتجاوز 10 آلاف هك من الصعب تغطيته بالمعاينات بوسائل عمل وحدة تنظيمية في مستوى مصلحة.

وبدخول نظام القيد المحاسبي الجديد حيز النفاذ، ستتولى الهياكل العمومية القيام بالجرد المادي الدوري لممتلكاتها مما سيساعد على متابعة التصرف في الأملاك المخصصة.

هذا وإن الوزارة بصدد إعداد مشروع أمر حكومي يضبط إجراءات التخصيص وشروط الإنتفاع بالعقارات المخصصة حيث سيتم إلزام الهياكل المنتفعة بالتخصيص بإعلام الوزارة بكل تغيير يطرا على الحالة المادية أو القانونية للعقار ويعتمد هذا الإجراء كشرط من شروط الحصول على كل ترخيص يتعلق بالعقار أو بإشغاله بما يضمن تحيين السجل عند كل عمل تصرف.

2- التفويت في الأراضي الراجعة لملك الدولة الخاص

فيما يتعلق بالملاحظات المثارة بالتقرير حول تسوية أملاك الأجانب الراجعة للدولة من تطبيق الاتفاقية التونسية الفرنسية وكذلك تسوية التجمعات السكنية المقامة على أراضي تابعة لملك الدولة الخاص والتي تمحورت أساسا حول ضعف نسق تقدمها فيمكن الإفادة بما يلي :

أ- حول التفويت في أملاك الدولة المتأتية من أملاك الأجانب

- عدم شمولية قاعدة البيانات المتوفرة حولها

بطلب من الوزارة أحالت شركة SNIT كشفا في العقارات الراجعة للدولة من أملاك الأجانب باعتبار تكليفها السابق لإلحاق هذا الاختصاص بالوزارة.وتعهدت بتاريخ 20 سبتمبر 2017 بإجراء جرد شامل لهذا الرصيد وتضمينه بمنظومة إعلامية.ولقد تولت شركة SNIT بتاريخ 2020/10/09 إعداد جداول بيانية محينة للعقارات الكائنة بولايات تونس الكبرى وعدة ولايات أخرى على أن يتم إردافها لاحقا بجداول تخص باقي الولايات.وأكدت أنها ستمكن الوزارة من رابط آلي بالمنظومة الإعلامية التي أعدتها للغرض والتي بصدد التجربة حال إنهاء تركيزها .

- ضعف نسق التسوية والتفويت في هذه الممتلكات

إن عدد مقررات التفويت الصادرة بلغت في مجموعها 233 مقررا منها 104 مقررا تعلقت بملفات محالة خلال فترة التقرير. علما وأن الإعداد لمقررات التفويت تستوجب القيام باجراءات عديدة. تنطلق بتهيئة الملف والتثبت من الحالة الاستحقاقية والمادية للعقار ثم التثبت من وضعية الراغب إزاء شروط التسوية. وبعد موافقة اللجنة على التسوية يتم عرض القيمة التي يتم تقديرها على المستحق.

مع الإشارة إلى أن بعض الملفات لا تحظى بموافقة اللجنة على التسوية وفق إجراءات التفويت في أملاك الأجانب. ويتم التفويت فيها عن طريق المزاد العلني.

هذا يجري العمل على مشروع تنقيح للقانون المتعلق بالتفويت في هذا الرصيد العقاري بما يضفي عليه مزيدا من المرونة بما يسمح بتسوية هذه الوضعيات في اجال معقولة ومراعاة الوضعيات المتولدة بمفعول مرور الزمن.

- بطء في إجراءات إبرام العقود

طبقا للاتفاقية الإطارية المبرمة بينها وبين الدولة، تتولى شركة SNITإبرام عقود التسوية. وتسعى الوزارة لحثها على تحسين نسق إبرام العقود من خلال كشوفات لعمليات التعاقد تحال بصفة دورية للمتابعة.

- **بخصوص فقدان المنتفعين لحق الأولوية في الشراء بعد مرور تسعة أشهر دون إمضاء العقد وتسديد الثمن البيع**

تتأخر غالبا شركة SNITفي إعلام الوزارة بحالات سقوط الحق في التسوية عند تخلف المستحق عن إمضاء العقد وإتمام الخلاص بعد أجل 9 أشهر. وبعد التثبت من جدية مبررات المستحق، ومراعاة لطابع التسوية الاجتماعي يتم الإذن بالإسعاف مع تحيين ثمن البيع من قبل خبير الادارة .

- **بخصوص الأثمان الزهيدة لعقارات المبيعة وعدم تحيين القيم الشرائية**

يتم حاليا تحيين الثمن الاجتماعي المعتمد في التفويت باعتماد معدل نسبة التضخم في الفترة الفاصلة بين اقتناء العقار المعني وتاريخ التفويت فيه.

أما بالنسبة لحالات التفويت السابقة، فان الثمن الاجتماعي المعتمد ضبط دون تحيين وفق ضوارب حددها المجلس الوزاري المضيق المنعقد بتاريخ 27 فيفري 1991.

- **بخصوص العقارات المتداعية للسقوط**

إن هذه الظاهرة عموما لا تعد خاصةبالعقارات الدولية حيث بلغ عددها الجملي حسب آخر تحيين لدى شركة SNIT (جوان 2020) 573 عقارا منها 160 عقارا راجعا للدولة و211 عقارا ملكيته مشتركة و202 عقارا راجعا لخواص أجانب. وهي محل معالجة شاملة من قبل السلط العمرانية المختصة التي أعدت في شأنها مشروع قانون.

كما تم تناول موضوع هذا الصنف من العقارات الدولية بمشروع تنقيح القانون عدد 78 لسنة 1991 المتعلق بضبط شروط التفويت في العقارات المكتسبة بموجب الاتفاقيات التونسية الفرنسية الذي أفرده بباب خاص ينظم التسوية في إطار برنامج خصوصي لتجديد وإعادة استغلال هذه العقارات مع ضمان حقوق الشاغلين.

ب- تسوية التجمعات السكنية

في خصوص عدم استكمال مهام المرحلة الأولى من هذا المشروع، فيجدر التذكير أن تركيز الوحدة وتمكينها من وسائل عملها استغرق بعض الوقت على حساب المدة المخصصة لهذه المرحلة. وعملت الوحدة إثر ذلك على ضبط إجراءات عملها بإصدار مذكرات عمل وإعداد دليل إجراءاتها .

ثم انكبت على ضبط القائمات النهائية للتجمعات والمعنيين بالتسوية التي تستوجب دراسة التركيبة العقارية للأراضي المقامة عليها التجمعات واستحقاق الدولة والتثبت من الصبغة السكنية للبنايات موضوع التسوية بالتجمعات المعنية وتاريخ بنائها وضبط شاغليها وصفتهم وذلك للتأكد من توفر شروط التسوية على معنى أحكام الأمر عدد 504 لسنة 2018، علما وأن هذا العمل يتم بالنسبة لقرابة 1200 تجمعا على كامل تراب تعد ما يقارب 170 ألف عائلة.

كما قامت الوحدة خلال نفس المدة بإبرام صفقة بالتفاوض المباشر مع ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري ومتابعة إجراءات المصادقة عليها .ثم تولت متابعة تسوية التسبقة على الصفقة .

وتعذر عليها تحديد آجال مضبوطة لسير مراحل المشروع بسبب الاضطراب المسجل في سير تنفيذ الصفقة للتأخير في توفير التسبقة على الصفقة وبسبب عدة إشكاليات فنية أخرى.

ولقد توصلت الوحدة إلى تمكين الديوان من الانطلاق في الأشغال بالنسبة لدفعة أولى شملت 91 تجمعا سكنيا كائنة بـ 22 ولاية وتعد حوالي 13 ألف مسكن.

وبالتوازي توصلت للتعاقد بالنسبة مع المنتفعين في إطار الوضعيات غير المعقدة والتي تقدم أصحابها بمطالب تسوية وتوفرت فيهم شروط التسوية. وبلغ عدد العقود المبرمة في هذا الصدد 208 عقدا .

كما تجدر الإشارة إلى أن الوحدة ستواصل أعمال ضبط القائمة النهائية للمنتفعين بالتوازي مع أعمال المرحلة الثانية المتعلقة بإنجاز الملفات الفنية والقانونية للتسوية وإبرام العقود لكون هذه الأعمال لا تتعارض فيما بينها .

هذا وإن سير نشاط الوحدة محل متابعة من قبل لجنة المتابعة المنصوص عليها بأمر إحداث الوحدة والتي اجتمعت في مناسبتين وأحيطت علما بتقدم أعمال المشروع والإشكاليات التي تعترضه وأصدرت توصياتها في الغرض وهي بصدد التنفيذ ومحل متابعة.

رد الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية

أوكل التصفّي للشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية في الرصيد العقاري الذي آلت ملكيته للدولة في إطار الاتفاقيات العقارية الثنائية التونسية الفرنسية. وفي هذا الاطار، لعبت الشركة كممثلة للدولة دور الوسيط بين المالكين الفرنسيين وشاغلي تلك العقارات وذلك بالعمل على تسوية وضعية المتمتعين منهم بحقّ البقاء وحقّ الأولوية في الشراء ضمن إطار تشريعي خاصّ منظّم لعمليّة التفويت.

وللغرض، تولّت الشركة تخصيص موارد بشريّة ولوجستيّة هامّة وانشاء ادارة صلبها اوكلت لها مهمة التصفّي في هذا الرصيد والتعهّد بهذا الملف من جميع جوانبه (متابعة التصفّي والتفويت والتدخّل بالصيانة والنزاعات...). وتحرص الشركة في هذا الاطار إلى تحسين نظام الرقابة الداخلية.

وإذ تثمّن الشركة ما ورد بالتقرير التأليفي لمحكمة المحاسبات المتعلّق "بملك الدولة العقاري الخاص غير الفلاحي"، فإنّها تسعى إلى تلافي النقائص والعمل بالملاحظات الواردة به.

I- التصفّي في المحلاّت السكنية والتجارية

أ- حول إجراءات تسويغ المحلات السكنية و التجارية

تتولّى الشركة في اطار المهام الموكولة إليها مواصلة العلاقة الكرائية مع المتسوّغين الأصليين، وذلك بقبض معاليم الكراء دون ابرام عقود كراء مباشرة بين الدولة ممثلة في الشركة والمتسوّغين المذكورين، ذلك أنّ الهدف الأساسي من اقتناء هذا الرصيد العقاري هو بالأساس التفويت لشاغليه (متسوّغ كان أو شاغلا عن حسن نيّة) المتعيّن بحقّ البقاء وحقّ الاولوية في الشراء.

أمّا بالنسبة لتعديل معينات كراء المحلات التجارية، فإنّ الشركة تتولّى تعديل معينات كراء المحلات التجارية المتواجدة بعمارتي الكوليزي والناسيونال وإضافة إلى المحلات الكائنة خارج ولايات تونس الكبرى، على أن يتم اعتماد نفس التمشي لباقي المحلات.

علما وأنه بالنسبة للمحلات السكنية، يقع تطبيق الزيادة السنوية بنسبة 5% على كلّ المحلاّت بصفة آليّة كما يتم التوجه للقضاء للمطالبة بالفارق في الزيادات كلّما اقتضى الأمر ذلك.

كما تتولّى الشركة وبصفة آلية اعلام الوزارة كلّما تمّ التفويت في أصل تجاري اثر الاعلام بذلك، ويبقى ربط العلاقة الكرائية مباشرة مع مقتني الاصل التجاري رهين التوطئ بموافقة الوزارة وتقرير اختبار القيمة الكرائية الجديدة منجز من طرف السيد خبير أملاك الدولة.

مع الاشارة وأنّ انطلاقا من سنة 2009 وعملا بالتوصيات الصادرة عن وزارة أملاك الدولة والشؤون لعقارية، تقوم الشركة بالتفويت في المحلات التي حصل فيها شغور وذلك بالمزاد العلني.

ب- حول متابعة وضعية العقارات المسوّغة

بخصوص العقارات الراجعة بالملكية للدولة وفي تصفّ الشركة، يتمّ التدخل بالصيانة (ما لم تكن هناك تقارير تفيد عكس ذلك)، كلّما سمح بذلك الرصيد المتوفر من الأكرية المتعلقة بالعقار موضوع التدخل.وفي حال تدهور الحالة المادية للعقار،تتولى الشركة تكليف مكاتب مراقبة للوقوف على الحالة بكلّ دقة ومدى نجاعة التدخل من عدمه. وقد أفضت عديد التقارير إلى ضرورة الإخلاء والهدم، تولت على إثرها مصالح الشركة القيام بالتنابيه القانونية اللازمة بالإخلاء وإعلام السلط والهياكل المعنية (البلديات والولاية ووزارة التجهيز والإسكان والبنية التحتية ووزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية) ويتم دعوة السيد المكلف العام بنزاعات الدولة لرفع دعاوي قضائية في الإخلاء حماية لأرواح المتساكنين. وتوازيا مع هذه الاجراءات، تقدّمت الشركة بمقترح منذ سنة 2016 يتمثل في برنامج نموذجي لتجديد واستصلاح العقارات المتداعية للسقوط وذلك بهدف توفير مساكن لائقة تضمن لشاغليها المتمتعين بحق البقاء وحق الاولوية في الشراء مقوّمات العيش الكريم ودرءا لمخاطر انهيارها على متساكنيها وعلى محيطها المباشر وتحسين المشهد العمراني وجودة الحياة.

أمّا بالنسبة لعمارتي الكوليزي والناسيونال، فإنّ الشركة تسعى حاليا إلى ضبط رزنامة تدخّل بالصيانة والترميم بمختلف الفضاءات بالعمارتين، ولكن يبقى هذا التدخل معقّدا وحلسّا ومكلفا نظرا لتهرّ وتلف الشبكات والهيكل الحامل، يتطلّب معه استشارة مكاتب مراقبة ومكاتب دراسات لإيجاد حلول فنيّة ناجعة.

ت- حول إجراءات تثقيل و إستخلاص معاليم كراء المحلات السكنية و التجارية

عملا بالفصل الثالث من الاتفاقية الاطارية المبرمة بين الشركة ووزارة المالية ووزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية المتعلقة بعمارتي الكوليزي والناسيونال (دون غيرها من العقارات)، تتولّى مصالحنا موافاة الوزارة

دوريا (كلّ 3 أشهر أو 6 أشهر) بقيمة معاليم الأكرية المستخلصة وتحويل محاصيلها سنويّ بالخزينة العامة للبلاد التونسية.

هذا، وتسعى الشركة إلى تلافي باقي النقائص المشار إليها بالتقرير والمتعلقة بباقي الرصيد العقاري، خاصّة مع بداية استغلال التطبيقة الاعلامية الجديدة التي ستسمح بمتابعة المتخلدات من الأكرية بالنسبة لكلّ متسوغ.

II- التفويت في ملك الدولة الخاصّ: التفويت في العقارات الراجعة للدولة من أملاك الأجانب

انطلاقا من شهر مارس 2020، تولت الشركة رقمنة السجلات الممسوكة من طرف الإدارة وإعداد جداول بيانية في شأنها للعقارات التي آلت ملكيتها للدولة و تتضمن معطيات حول شاغليها تتعلق أساسا بعملية التفويت (الخلاص والقسمة وقرارات اللجنة الوطنية للتفويت . . .) . ويقع تحيينها تباعا، كما تمت إحالتها على مصالح الوزارة خلال الثلاثية الثالثة لسنة 2020، وذلك في انتظار تركيز المنظومة الإعلامية الجديدة التي تتوفر بها معطيات أكثر شمولية.

أمّا بالنسبة للعقود المبرمة خلال الفترة الممتدّة من سنة 2014 إلى سنة 2019، فقد بلغت 121عقدا وهي لا تتعلق بالضرورة بمقررات تفويت صادرة بنفس الفترة.

ولئن تحرص الشركة على تنفيذ مقررات التفويت الصادرة في أجال معقولة إلا أنه تبين أنه في بعض الحالات تعطلت إجراءات التفويت بالأساس لتخلد معينات كراء بذمة الراغب في الشراء أو لوجود إصلاحات جارية (يتعين تثقيلها على المشتري) أو لعدم توفير هوية المستفدين أثر وفاة المتسوغ الأصلي أو جهل مقرّم. . .

أمّا بالنسبة للراغبين في الشراء الذين استوفوا الآجال الممنوحة لدفع ثمن البيع المعروض عليهم،قامت الشركة خلال سنة 2019 وبعد التنسيق مع مصالح الوزارة (الإدارة العامة لأملاك الأجانب والإدارة العامة لنزاعات الدولة وهيئة الرقابة العامة بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية) بضبط كراس شروط لبيع العقارات المشغولة وغير الشاغرة لاعتمادها في بيعها بالمزاد العلني، وقد باشرت الشركة بيع عدد من العقارات خلال سنة 2020.

وعملا بالتوصيات المتعلقة بالتفويت في عمارتي الكوليزي والناسيونال، فإنّ مصالح الشركة ستتولّ مراسلة الوزارة في الخصوص ودعوتها للنظر في امكانية مباشرة عملية التفويت فيهما وفقا للإجراءات المعمول بها بخصوص باقي هذا الرصيد المقتني في اطار الاتفاقيات الثنائية التونسية الفرنسية.

وختاما، يجدر التأكيد على أنّ النقائص الواردة بالتقرير التأليفي الصادر عن محكمة المحاسبات وإن كانت في محلّها، فإنّ لا يمكن لها أن تخفي المجهود الهامّ المبذول من طرف الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية خاصّة أمام تعدّ المتداخلين في هذا الملف وطول الاجراءات الادارية والقانونية وتشبّها وتشتّ أصحاب الحقّ في ظلّ هشاشة الوضعيّ الاجتماعية لأغلب الشاغلين وانتهاء العمر الافتراضي لأغلب المباني وتهرم هذا الرصيد العقاري.

فإنّ الشركة وسعيا منها إلى الدفع بنسق تصفية الرصيد، ما انفكّ تتقدّ بجملة من المقترحات العملية لعلّ أهمّ:

- العمل على مراجعة النصوص التشريعية والقانونية المنظمة لعملية التفويت وذلك بتبسيط الاجراءات.
- ضرورة ايجاد آليّ جديدة لتمويل عملية الشراء بالنسبة للفئة الضعيفة الشاغلة لهذه العقارات على غرار تمتيعهم بجملة من التسهيلات وبرامج التمويل (برنامج فوبرولوس...).
- العمل على تفعيل البرنامج النموذجي المقترح من طرف الشركة والمتعلق بالعقارات المتداعية للسقوط باعتباره عملية ذات بعد اجتماعي بالأساس وذلك كحلّ أمثل لضمان حقوق وسلامة الشاغلين.

رد الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص

التصرف في الرصيد العقاري الخاص غير الفلاحي

تسويغ المحلات السكنية والتجارية

- إجراءات تثقيل واستخلاص معاليم كراء المحلات السكنية والتجارية

بخصوص محدودية التنسيق بين مصالح وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية ومصالح وزارة المالية يجدر التذكير أنه بدأ العمل بصفة تشاركية بين الوزارتين منذ سنة 2008 وقد أفضت نتائج تلك الأعمال إلى إعداد المذكرة العامة عدد 29 بتاريخ 6 مارس 2009 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص حول إجراءات تثقيل ومتابعة عقود أملاك الدولة والمتمثلة في إحالة العقود من قبل مصالح أملاك الدولة والشؤون العقارية إلى السادة أمناء المال الجهويين المختصين للتثبت فيها وإعداد جداول التثقيل وإحالتها إلى القباضات المعنية لتثقيل المبالغ واستخلاصها و قد دأبت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص على الحث على ضرورة احترام ذلك المسار.

وحرصا من الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص على احكام التنسيق بين المصالح المتدخلة تم تكوين لجنة مشتركة منذ سنة 2016 تولت إعداد وصياغة المنشور المشترك الصادر بتاريخ 18 فيفري 2020 بين وزارة المالية ووزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية ووزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري لمزيد توضيح إجراءات التثقيل والاستخلاص.

أما بخصوص عدم احترام مصالح أملاك الدولة والشؤون العقارية لمقتضيات المذكرة العامة عدد 29 بتاريخ 6 مارس 2009، المذكورة أعلاه، وإحالة العقود مباشرة إلى قباض المالية وعدم إرسال قابض المالية نهج الساحل، نسخ من عقود كراء العقارات إلى أمانة المال الجهوية تونس1، تجدر الملاحظة انه وقصد تدارك هذه النقيصة وتصحيح مسار تثقيل الديون بعنوان استغلال ملك الدولة الخاص قامت مصالح أمانة المال الجهوية بتونس 1 بتاريخ 25 نوفمبر 2019 بمراسلة الإدارة العامة للتصرف والبيوعات بوزارة أملاك الدولة و الشؤون العقارية قصد دعوتها إلى ضرورة إرسال العقود المبرمة إلى مصالح أمانة المال الجهوية حتى يتسنى لها التثبت ومراقبة التثقيلات على مستوى القباضة

المالية المختصة وبالتالي متابعة التتبعات والاستخلاصات و تولت تذكيرها بذلك في مناسبة ثانية بتاريخ 4 مارس 2020.

كما تولى السيد قابض المالية نهج الساحل، إثر دعوته من قبل السيد المال، توجيه عدد 32 نسخة من عقود التثقيلات القديمة قصد تحيينها وذلك بتاريخ 6 مارس 2020.

تجدر الإشارة الى انه في صورة عدم توصل قابض المالية بجداول التثقيل مصحوبة بعقود التسويغ التي تعتبر أذون استخلاص نهائية ليباشر تثقيلها واستخلاصها يتولى قبض معينات الكراء باعتماد اذون استخلاص وقتية ممضاة من قبل المصالح المختصة بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية على ان يتولى في اخر السنة طلب تثقيلها مع بقية الموارد المستخلصة فوريا على سبيل التسوية وذلك طبق الإجراءات المحاسبية الجاري بها العمل، وهذا ما يفسر ما لاحظته المحكمة في خصوص العينة المتكونة من 136 ملف التي تخص القباضة المالية نهج الساحل.

ولئن سجلت المحكمة ضمن تقريرها، ضعف التنسيق بين وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية ووزارة المالية تضاربا بين المعطيات المضمّنة بمنظومة "رفيق" وتلك المتوفّرة لدى الوزارة والمتعلّقة بمبالغ الديون المتخلّدة بذمّة بعض المتسوغين،فلا بد من الملاحظة إلى أن الاختلاف الموجود على مستوى المبالغ المثقلة مردّه أساسا:

- عدم توظيف القباضات المالية المختصّة بالعقود.

إدراج التثقيلات بمنظومة "رفيق" باعتماد رمز الفصل نظرا لعدم تنصيص العقود على مفوّضات المستغلين خلافا لمقتضيات تعليمات العمل عدد 45 بتاريخ 6 جويلية 2017، مما يحتم عند اجراء المعاينة المتعلقة بالمعطيات او بمبالغ الديون المضمنة بمنظومة " رفيق "،اعتماد معرف المتسوغ ورمز الفصل في نفس الوقت.

وهو ما يفسر التضارب المشار اليه من قبل المحكمة في خصوص العينة المتكونة من 12 ملفا بمبلغ جملي قدره 130 أ.د متخلد بذمة المتسوغين ، حيث تم استخلاص مبلغ 129 أ.د ولم تقم مصالح وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية بتحيين تلك المبالغ بملفاتها .

أمـا بخصـوص طلـب تمكـين وزارة أمـلاك الدولـة والشـؤون العقاريـة تمكينهـا مـن الولـوج الى منظومـة رفيـق للاطـلاع ومتابعـة الاسـتخلاص، وفي غيـاب آليـة تمكـن مـن التبـادل الإلكتروني للمعلومـات بـين كـل مـن مصـالح وزارة أمـلاك الدولـة والشـؤون العقاريـة والإدارة العامـة للمحاسـبة العموميـة والاسـتخلاص، يـتّحاليـا الاختصـار علـى المقاربـة اليدويـة علـى المسـتوى الجهـوي بـين الإدارات الجهويـة المعنيـة لتفـادي التضارب بين المعطيات المضمنة بمنظومة رفيق ومنظومة وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية.

مـع الملاحظـة، انـه وفي إطـار مشـروع UXP لإرسـاء تبـادل المعطيـات بـين مصـالح وزارة الماليـة وبعـض المصـالح العموميـة الأخـرى، تسـعى وزارة الماليـة لتعمـيم اتفاقيـة تبـادل المعطيـات مـع وزارة أمـلاك الدولـة والشـؤون العقاريـة ممـا سيسـاهم في تفـادي الإشـكاليات المـذكورة وإحكـام التنسـيق في متابعـة عمليات تثقيل واستخلاص محاصيل أملاك الدولة.

برنامج الخدمات الجامعية

تعدّ الخدمات الجامعية أحد مجالات التدخل الرئيسية لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي إلى جانب مجالي التعليم العالي والبحث العلمي. ويعتبر برنامج الخدمات الجامعية ثاني أكبر برنامج من حيث الاعتمادات المرصودة لفائدته حيث تطورت ميزانيته من 269,410 م.د سنة 2015 لتبلغ 385,993 م.د سنة 2019. ويتمثل الهدف الرئيسي من برنامج الخدمات الجامعية في تحسين جودة الخدمات الجامعية التي تتمثل أساسا في إسناد المنح والقروض والمساعدات الاجتماعية للطلبة وتوفير الإسكان والإطعام لهم فضلا عن تشجيعهم على الأنشطة الثقافية والرياضية وتأمين المتابعة الصحّية والإحاطة النفسية لهم.

وتسند الخدمات المذكورة من قبل المصالح المركزية لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي (في ما يلي الوزارة) ودواوين الخدمات الجامعية بكل من الشمال والوسط والجنوب[1] والمؤسسات الراجعة لها بالنظر. ويحتلّ ديوان الخدمات الجامعية للشمال (فيما يلي الديوان) المرتبة الأولى من حيث الأهمية إذ تطورت ميزانيته من 64,749 م.د سنة 2015 لتبلغ 76,384 م.د سنة 2019. كما تمثل الاعتمادات المرصودة لفائدته ما يقارب ضعف قيمة المبالغ المرصودة خلال الفترة المذكورة لكل من ديواني الخدمات الجامعية للوسط والجنوب[2]. ويتكفل الديوان سنويا بإسناد حوالي 37,5% من المنح والقروض المسندة وطنيا وبإيواء معدّل 55% من الطلبة المنتفعين بالسكن وطنيا وبتوزيع أكثر من 41% من الأكلات الموزّعة سنويا على المستوى الوطني خلال السنوات الجامعية من 2015-2016 إلى 2018-2019.

وتهدف المهمة الرقابية إلى النظر في مدى توفق الوزارة المكلفة بالتعليم العالي في تحسين الخدمات الجامعية في إطار منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف .كما تهدف من خلال النظر في جوانب من أوجه التصرف في الخدمات المذكورة إلى التثبّت من مدى توفقها في إسداء تلك الخدمات وفق مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية.

وغطت الأعمال الرقابية الفترة الممتدة من سنة 2015 إلى سنة 2018 وامتدّت بالنسبة إلى البعض منها إلى موفى سبتمبر 2019. وشملت المصالح المركزية للوزارة المكلفة بالتعليم العالي وديوان الخدمات الجامعية للشمال ومؤسسات الخدمات الجامعية الراجعة له بالنظر.

---

(1) أحدثت على التوالي بمقتضى القوانين عدد 135 و136 و137 لسنة 1988 المؤرخة في 3 ديسمبر 1988 كما تم تنقيحها لاحقا.

(2) على التوالي 36,623 م.د و42.794 م.د بالنسبة إلى ديوان الخدمات الجامعية للوسط وعلى التوالي 36.538 م.د و39,216 م.د بالنسبة إلى ديوان الخدمات الجامعية للجنوب.

وقد ارتكزت الأعمال الرقابية على الفحص المستندي للوثائق والملفات ذات العلاقة بموضوع المهمّة الرقابية فضلا عن المعاينات الميدانية لبعض مؤسسات الخدمات الجامعية الراجعة بالنظر لديوان الخدمات الجامعية بالشمال، كما تمّ توجيه طلبات معلومات ووثائق إلى الديوان المذكور وإلى 38 مؤسسة إطعام جامعي[1] (19 حيا جامعيا و19 مطعما جامعيا). وتمّ تلقي إجابات من 35 حيا ومطعما جامعيا. كما تمّ توجيه طلب معطيات إلى الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية. وتمّ استغلال قاعدة بيانات استبيان إحصائي تمّ إعداده من قبل الديوان يتعلّق بقياس درجة رضا الطلبة على مختلف الخدمات الجامعية المسداة لفائدتهم.

وخلصت هذه الأعمال إلى وجود نقائص على مستوى التصرف في البرنامج في إطار منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف بالوزارة المكلفة بالتعليم العالي من جهة وعلى مستوى جودة الخدمات الجامعية المسداة لفائدة الطلبة من جهة أخرى. كما سُجّلت نقائص بخصوص إسداء الخدمات الجامعية لمستحقيها والتصرف في النفقات العمومية المخصصة لهذه الخدمات. واتضح تواصل الإخلالات التي تمّ رفعها من قبل دائرة المحاسبات منذ حوالي 15 سنة والمتعلقة خاصة بالمنح والقروض وبتوفير السكن الجامعي لمستحقيه وإحكام التصرف في خدمة السكن الجامعي من حيث إعداد الصفقات وتنفيذها وحسن إدارة التصرف في المواد الغذائية.

[1] وهو ما يمثل نسبة 100 % من المؤسسات الجامعية التابعة لديوان الخدمات الجامعية للشمال والتي تتولى تقديم خدمات الإطعام الجامعي.

أبرز الملاحظات

- التصرف في الخدمات الجامعية في إطار منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف

لم يتمّ تحديد مهام الأطراف والهياكل المتدخلة في تركيز المنظومة بالدقة اللازمة وتفعيلها ممّا أدّى إلى صعوبات في تحديد مسؤولية كلّ متدخّل ومساءلته على أساسها. كما لم يتمّ تطوير أنظمة الرقابة الداخلية والرقابة المعدلة بالقدر الكافي ولم يتمّ بعد تركيز نظام رقابة التصرف.

بالإضافة إلى ذلك، لا تغطي أهداف البرنامج لبعض الجوانب من أنشطته ولا ترتبط مؤشراته دائما بالأهداف التي تمّ رسمها. وحدّ ذلك من مقروئية وثائق القدرة على الأداء ومن قيس أداء الوحدات العملياتية ومساءلتها. كما لا تضمن الطرق المعتمدة لجمع ومعالجة المعطيات الإحصائية صحة ومصداقية مخرجات نظام المعلومات.

ومع دخول مقتضيات القانون الأساسي الجديد للميزانية، توصي محكمة المحاسبات بالتسريع في استكمال إرساء متطلبات منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف والحرص على مراجعة مؤشرات البرنامج بما يضمن بلوغ هدفه العام.

ولا تعكس جودة الخدمات المسداة الهدف العام للبرنامج المتمثل في تطوير الحياة الطالبية، حيث فيما يتعلق بتحسين الظروف المادية للطلبة لم يتمّ إنجاز دراسات يتمّ على أساسها تحديد مقدار المنح والقروض فضلا عن تسجيل تأخير هام في صرف المنح والقروض الجامعية التي تخصّ الطلبة الدارسين بالخارج وأبناء رجال التعليم الذين يزاولون دراستهم بالبلاد التونسية.

كما لم تنل جودة خدمات السكن المسداة من قبل مؤسسات الإيواء الجامعي رضا نسبة كبيرة من الطلبة وخاصة منهم المقيمين بمبيتات المناولة وذلك في عديد الجوانب منها الصحية والسلامة وظروف الإقامة بالغرفة وغيرها، وقد ساهم النقص في اعتمادات الصيانة وفي عملة الاختصاص في المجال إلى قصور الصيانة الدورية لهذه المؤسسات وتردي حالتها المادية وأدّى في بعض الحالات إلى عدم قابلية أجزاء منها للاستغلال.

أمّا في ما يتعلق بتحسين خدمة الإطعام الجامعي المسداة لفائدة الطلبة، فقد سُجّل تدني مستوى رضا الطلبة على مجمل مكوّنات الخدمات المقدّمة وعدم كفاية الإجراءات المتخذة من قبل الديوان

لتحسينها. ويرجع ذلك أساسا إلى عدم احترام قواعد حفظ الصحة وتلوث الأكلة الجامعية أحيانا ومحدودية الموارد المخصصة للصيانة وعدم كفايتها فضلا عن النقص في اليد العاملة وغياب التوزيع العادل لها وقلة عملة الاختصاص بها.

وتوصي محكمة المحاسبات بالعمل على تلافي التأخير في صرف المنح والقروض والضغط على الآجال وبمزيد إيلاء العناية اللازمة بصيانة مؤسسات الخدمات الجامعية.

- التصرف في الخدمات الجامعية المسداة لفائدة الطلبة

* إسناد المنح والقروض الجامعية لفائدة الطلبة

بلغت قيمة المنح والقروض الجامعية المسندة خلال الفترة الممتدة من سنة 2015 إلى موفى سبتمبر 2019 ما جملته على التوالي 746,709 م.د و14,005 م.د منها على التوالي منح وقروض مسندة من طرف ديوان الخدمات الجامعية للشمال بما يقارب 280,918 م.د و4,194 م .د. ولا يضمن الإطار القانوني ساري المفعول المساواة في إسناد المنح الوطنية للدراسات الجامعية بالبلاد التونسية بين مختلف شرائح المجتمع، كما لم يتمّ التقيد بالتراتيب الجاري بها العمل في إسناد المنح الوطنية للدراسات الجامعية بالبلاد التونسية وبالخارج بمبلغ جملي ناهز 6,044 م .د.

كما سُجّل تأخير هام في إجراءات استخلاص القروض الجامعية حيث لم يتمّ إلى موفى ديسمبر 2019 مدّ الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بوزارة المالية بمعطيات حول المنتفعين بقروض راجعة بالنظر إلى دواوين الخدمات الجامعية الثلاث خلال الفترة الممتدة من 1987-1988 إلى 2008-2009 بمبلغ جملي قدره 84,921 م .د. كما لم يتمّ مدّها بمعطيات بخصوص المنتفعين بقروض بالخارج خلال الفترة الممتدة من 1994-1995 إلى 2008-2009 بمبلغ جملي قدره4,381 م. د سوى بتاريخ 21 فيفري 2019 ولم يتمّ الشروع في إجراءات استخلاص القروض المدمجة بالمنحة الخصوصية خلال الفترة الممتدة من 2009-2010 إلى 2014-2015 بمبلغ قدره 26,834 م.د سوى في بداية جانفي 2019.

وتوصي محكمة المحاسبات بمراجعة الأحكام المتعلقة بإسناد المنح في اتجاه تكريس العدالة الاجتماعية بين الطلبة وإصدار أوامر باسترجاع الأموال التي تمّ صرفها دون وجه حق ومزيد التنسيق بين وزارتي التعليم العالي والمالية في اتجاه التسريع في إجراءات استرجاع القروض.

* الإسكان الجامعي

لا يتمّ تحديد الشغورات بالنسبة إلى السكن الجامعي العمومي بالدقّة المطلوبة ممّا أدّى إلى التضخيم في طاقة الاستيعاب، بالإضافة إلى انتفاع أشخاص بالإيواء الجامعي لأكثر من السنوات القانونية لاستحقاق السكن بلغت حوالي 38,6% من المنتفعين خلال السنة الجامعية 2018-2019. ونتج عن هذه الوضعية ارتفاع كلفة التسويغ والمناولة التي بلغت على التوالي 925,870 أ.د خلال سنة 2019 و933,664 أ.د خلال السنة الجامعية 2018-2019 والذي يشكو التصرّف فيهما بدوره عديد الإشكاليات تعلقت باستغلال طاقة الإيواء الناتجة عنهما وبإبرام وتنفيذ وختم صفقات المناولة. كما شهد الإشراف على المبيتات الجامعية الخاصة قصورا في ما يتعلق بإسناد الامتيازات للمستثمرين من أصحاب هذه المبيتات وخصوصا في استرجاعها في حالة عدم الالتزام بالشروط القانونية والذي تجاوز في حالتين منها 13 سنة، علاوة على عدم فاعلية الرقابة التي تجريها الهياكل العمومية والديوان خاصة على هذه المبيتات والتي لم تمكّن من تجاوز النقائص ومن ردع المخالفين.

من جهة أخرى، أسندت الهياكل المتدخلة في 25 حالة مساكن إدارية بمؤسسات خدمات جامعية إلى إطارات وأعوان لا تخول لهم التراتيب الانتفاع. إضافة إلى ذلك، انتفع شاغلو مساكن وظيفية باستهلاك الماء أو الكهرباء أو الغاز على حساب المؤسسة، كما تمّ استغلال 26 جزء من 17 مبنى مسوّغا في السكن الإداري. وشهد استرجاع المساكن الإدارية بعد انتهاء الاستحقاق تأخيرا أدى إلى انتفاع الشاغلين بها دون وجه حق لفترات طويلة تجاوزت في إحدى الحالات 6 سنوات ونصف.

وتوصي محكمة المحاسبات بمزيد احترام تراتيب وإجراءات الايواء الجامعي وفرض احترام المبيتات الخاصة لها ودراسة وضعية السكن الجامعي بما يضمن الحفاظ على المال العام، إضافة إلى اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحسين التصرف في المساكن الإدارية.

* الإطعام الجامعي

شابت خدمات الإطعام الجامعي المسداة على مستوى الديوان والمطاعم والأحياء الجامعية الراجعة له بالنظر نقائص تعلقت بإجراءات إبرام صفقات التزوّد بالمواد الغذائية على غرار عدم تحديد الحاجيات بالدقة المطلوبة وعدم التقيد بالإجراءات المتعلقة بإعمال المنافسة، مما أدى إلى تفاقم الديون المتخلدة بذمّة مؤسسات الإطعام الجامعي بالشمال (بلغت خلال سنتي 2017 و2018 على التوالي 525,022 أ.د و216,976 أ.د) وإسنادها منحا تكميلية لتمكينها من الإيفاء بالتزاماتها.

كما لا تضمن إجراءات قبول ورفض السلع وتسليم المواد الغذائية إلى المطبخ إحكام التصرف في هذه

المواد، فضلا عن عدم التقيّد بالمعايير الفنية للأكلة الجامعية وضعف إجراءات الرقابة الداخلية عند تسجيل الموادّ الغذائية وخزنها بالمطاعم والأحياء الجامعية بالشمال وعند تسليمها إلى المطبخ. كما سجّل ضعف إجراءات الرقابة الميدانية على إعداد الأكلة الجامعية وعلى إتلاف المواد التي لم تعد صالحة للاستعمال أو الوجبات المتبقيّة وعلى المنتفعين بخدمة الإطعام الجامعي.

ويدعى الديوان إلى تكثيف الرقابة على الأحياء والمطاعم الجامعية التابعة له لفرض تفعيل إجراءات قبول الموادّ ورفضها درءا لمخاطر التزوّد بمواد غير مطابقة لما تضمنته الصفقات المبرمة من حيث الكمية والنوعية المطلوبة. كما يدعى إلى وضع إجراءات مكتوبة تغطي كافة مسار نشاط الإطعام الجامعي فضلا عن توفير الإمكانيات البشرية اللازمة لتأمين تلك الرقابة على مستوى مؤسسات الإطعام الجامعي الراجعة له بالنظر.

I- التصرف في الخدمات الجامعية في إطار منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف

تعدّ الوزارة ضمن الدفعة الأولى للوزارات المعنية بالتجارب النموذجية لتركيز منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف. وتمّ انطلاقا من سنة 2014 تقسيم أنشطة الوزارة إلى أربعة برامج[1] منها برنامج الخدمات الجامعية الذي ينقسم إلى أربعة برامج فرعية وهي البرنامج الفرعي لديوان الخدمات الجامعية للشمال والبرنامج الفرعي لديوان الخدمات الجامعية للوسط والبرنامج الفرعي لديوان الخدمات الجامعية للجنوب والبرنامج الفرعي خدمات أخرى الذي تشرف عليه الإدارة العامة للشؤون الطالبية.

ومكنت الأعمال الرقابية من الوقوف على جملة من النقائص تعلقت بتركيز وتفعيل متطلبات التصرف في الميزانية حسب الأهداف وبالتصرف في برنامج الخدمات الجامعية وفق ما تقتضيه منهجية التصرف في الميزانية حسب الأهداف وبتحسين جودة الخدمات الجامعية.

أ- تركيز متطلبات التصرف في الميزانية حسب الأهداف وتفعيلها

بالرغم من المجهودات التي تمّ بذلها على المستوى الوطني وعلى مستوى الوزارة المكلفة بالتعليم العالي مازالت متطلبات التصرف في الميزانية حسب الأهداف في حاجة إلى الدعم لاسيما من حيث الحاجة إلى توضيح أدوار المتدخلين فيها وتطوير أنظمة الرقابة واعتماد البرمجة السنوية للنفقات.

1- توضيح أدوار المتدخلين وتفعيلها

تخضع منهجية التصرف في الميزانية حسب الأهداف إلى مقاربة تشاركية تتطلب انخراط كافة المتدخلين في المنظومة في عمليات التصور والبرمجة والتنفيذ والمتابعة والتقييم واقتراح الإجراءات التعديلية. وبالرغم من تعدّد الأطراف والهياكل المعنية بتركيز منظومة التصرف حسب الأهداف بالوزارة فإنّ النصوص الترتيبية المتصلة بتحديد أدوار ومهام الأطراف والهياكل المذكورة تفتقر إلى الدقة اللازمة مما أدّى إلى صعوبات في تحديد مسؤولية كل متدخل ومساءلته على أساسها[2].

فقد عدّد المنشور عدد 42 لسنة 2012 المتعلق بإعداد إطار القدرة على الأداء للسياسات العمومية دور ومهام مسؤولي البرامج عند إعداد الميزانية وأثناء وبعد تنفيذها. إلاّ أنّ هذه المهام ظلت

---

[1] حسب الفصل 4 من الأمر عدد 2238 لسنة 2014 المؤرخ في 24 جوان 2014 والمتعلق بضبط قائمة البرامج بالنسبة إلى الدفعة الأولى من الوزارات النموذجية المعنية بتجربة منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف.

[2]-تم إصدار أمر حكومي عدد 1067 لسنة 2019 مؤرخ في 14 نوفمبر 2019 والمتعلق بضبط مهام رئيس البرنامج في إطار القانون الأساسي للميزانية.

بالنسبة إلى رئيس برنامج الخدمات الجامعية غير مفعلة إلى غاية سبتمبر 2019 إذ أنّ تأمين المهام المرتبطة بقيادة وإعداد وتنفيذ ميزانية البرنامج يتمّ في الواقع من قبل الإدارة العامة للمصالح المشتركة بالوزارة.

من جهة أخرى، تمّ استجابة لمقتضيات منشور وزير التعليم العالي عدد 36 لسنة 2012 المتعلق بدعم تركيز منظومة التصرف حسب الأهداف منذ أكتوبر 2012[1] إحداث خلية قارة لمتابعة تركيز المنظومة ببرنامج الخدمات الجامعية. إلاّ أنّه على إثر صدور المنشور عدد 18 لسنة 2016[2] ظلت تركيبة هذه الخلية إلى موفى سبتمبر 2019 غير محيّنة واقتصر دورها إلى غاية سبتمبر 2019 على تجميع الإحصائيات اللازمة لإعداد وثائق القدرة على الأداء فقط.

أمّا بخصوص البرامج الفرعية فلم تشمل الخلايا المحدثة خلال شهر أكتوبر 2012 سوى ثلاثة برامج فرعية تتعلق بدواوين الخدمات الجامعية لم يتمّ تفعيلها إلى موفى سبتمبر 2019، فيما لم يتمّ إحداث خلية قارة للبرنامج الفرعي الرابع "خدمات جامعية أخرى".

ولم يساعد هذا الوضع على توضيح أدوار مختلف المتدخلين في برنامج الخدمات الجامعية وضبط العلاقة بينهم وتوحيد مضمون الوثائق الواجب إعدادها.

2- أنظمة الرقابة

يتطلب التصرف في الميزانية حسب الأهداف تمكين مسؤولي البرامج من مرونة أكبر في استعمال الموارد وصرف الاعتمادات المالية مع تركيز الرقابة المعدلة وتكريس الرقابة اللاحقة والرقابة الداخلية ورقابة التصرف وهي آليات تمكّن من قيادة التصرف في البرنامج من حيث متابعة تحقيق الأهداف وتحليل النتائج المسجلة مما يتماشى وتكريس مبدأ المساءلة.

ونص الفصل 4 من الأمر عدد 2878 لسنة 2012 والمؤرخ في 19 نوفمبر 2012 والمتعلق بمراقبة المصاريف العمومية على أنّه يمكن اعتماد الرقابة المعدلة بالنسبة إلى الوزارات التي تستعمل ميزانيات مضبوطة حسب البرامج. غير أنّ اعتماد هذه الرقابة مازال إلى موفى سبتمبر 2019 دون المستوى المطلوب، ذلك أنّ تركيز نظام الرقابة الداخلية الذي يعتبر ركيزة الرقابة المعدّلة للمصاريف مازال في طور المشروع رغم انطلاقها في اعتماد الرقابة المعدّلة منذ جويلية 2014. كما أنّ تحديد أسقف التعهدات بالنفقات المزمع إعفاؤها من التأشيرة المسبقة خلال الفترة 2015-2018 وإلى موفى سبتمبر 2019 لم يتمّ وفقا

[1] المراسلة الموجهة من الإدارة العامة للشؤون الطالبية إلى مدير وحدة التصرف في الميزانية حسب الأهداف بتاريخ 18 أكتوبر 2012.

[2] المتعلق بدعم تركيز حوار التصرف في إطار منظومة التصرف حسب الأهداف بالوزارة.

للتوزيع البرامجي المدرج بميزانية الوزارة وإنّما تمّ حسب أقسام الميزانية. كما أدى عدم تركيز نظام الرقابة الداخلية بالوزارة إلى تحديد تلك الأسقف دون تقدير جودة هذا النظام الذي مازال في طور التشخيص. وشهد إصدار القرارات تأخيرا بالنسبة إلى سنة 2017 ولم تقدّم مصالح الوزارة نسخا من القرارات المتعلقة بتحديد أسقف سنتي 2015 و2016.

ولم تشمل التعهدات التي تمّ إعفاؤها من التأشيرة أيا من نفقات العنوان الثاني لميزانية الوزارة. ومنذ اعتماد الرقابة المعدلة بالوزارة في سنة 2014 وإلى موفى سبتمبر 2019 لم تشمل الرقابة اللاحقة على التعهدات التي لم تخضع للتأشيرة المسبقة أي تعهد يخص برنامج الخدمات الجامعية.

أمّا بخصوص رقابة التصرف فإنّه لم يتمّ إلى موفى سبتمبر 2019 الشروع في تركيز هذه المنظومة. ويرجع ذلك بالأساس إلى التأخير الذي شهده تركيز أنظمة رقابة التصرف على المستوى الوطني.

3- اعتماد البرمجة السنوية للنفقات

لم يتمّ دائما التقيد بالإجراءات والآجال القانونية في إعداد البرمجة السنوية للنفقات وتحيينها والتأشير عليها. ففي حين يتعيّن أن يقوم رئيس البرنامج في بداية كل سنة وفي أجل أقصاه 20 جانفي بعرض البرمجة السنوية الأصلية للنفقات على تأشيرة مراقب المصاريف العمومية تمّ عرض البرمجة الأصلية المتعلقة بسنوات 2016 و2017 و2019 على المصالح المذكورة بعد الآجال القانونية، فيما شرعت الوزارة في تنفيذ الميزانية منذ بداية السنة المالية. ويعد بالتالي تنفيذ ميزانية البرنامج خلال السنوات المعنية قبل التأشير على البرمجة السنوية للنفقات خرقا للفصل 2 من قرار رئيس الحكومة[1] المؤرخ في 25 نوفمبر 2013.

من جهة أخرى، يشمل مجال تطبيق البرمجة السنوية للنفقات كل من نفقات العنوانين الاول والثاني وصناديق الخزينة المرسّمة على المستوى المركزي. إلاّ أنّ البرمجة السنوية تمّ اعدادها والتأشير عليها طيلة الفترة 2015- 2019 اقتصرت على نفقات العنوان الأول. كما لم يتمّ توفير الوثائق المتعلقة بطلب التأشير على البرمجة السنوية الأصلية للنفقات بالنسبة إلى سنتي 2015 و2018 والطلبين المتعلقين بالتأشير على تحيين البرمجة السنوية للنفقات لسنة 2017 وهو ما حال دون التثبّت من مدى التقيد بإعدادها وعرضها للتأشير في الآجال القانونية.

[1] المتعلق بضبط إجراءات البرمجة السنوية للنفقات والتأشير عليها بالنسبة للوزارات المعنية بالتجارب النموذجية لنظام التصرف في الميزانية حسب الأهداف.

وخلافا لقرار رئيس الحكومة المؤرخ في 25 نوفمبر 2013 آنف الذكر الذي ينص على أن يرفع رئيس البرنامج بالتعاون مع برنامج القيادة والمساندة تقارير دورية إلى مراقب المصاريف العمومية حول تقدم تنفيذ البرمجة السنوية للنفقات، لم يشمل هذا الإجراء بالنسبة إلى برنامج الخدمات الجامعية سوى البرمجة السنوية للنفقات بعنوان سنة 2018 خلال الفترة من 2015 إلى موفى سبتمبر 2019.

ب- التصرف في برنامج الخدمات الجامعية وفق منهجية التصرف في الميزانية حسب الأهداف

اقتصر تركيز منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف خلال السنوات المالية من 2015 إلى 2019 على المستوى المركزي وعلى تحديد أهداف استراتيجية للبرنامج دون تنزيلها إلى أهداف ومؤشرات عملياتية لكل هدف استراتيجي ودون تحديد مسؤولية كل متدخل في تحقيقها وهو ما انعكس سلبا على مقروئية وثائق القدرة على الأداء إذ لا يسمح بقيس أداء الوحدات العملياتية ومساءلتها على أساس استعمالها للموارد الموضوعة على ذمتها وتحقيقها للنتائج المنتظرة.

1- أهداف البرنامج ومؤشرات قيس الأداء

يقتضي التصرف المبني على القدرة على الأداء هيكلة المهمات وفق برامج تحتوي على عدد محدد من الأهداف التي يتمّ ضبطها بالتناسق مع الأهداف العامة للسياسات العمومية والمهمة التي يندرج في إطارها البرنامج ويترجم الهدف الأولويات المدرجة ضمن استراتيجية البرنامج. ويتمّ قياس مستوى تحقيق الأهداف من خلال مؤشرات لقيس الأداء.

وفيما يتعلق بأهداف برنامج الخدمات الجامعية فقد شهدت بعض التغييرات دون الأخذ بعين الاعتبار لأهمية وحجم الأنشطة الراجعة له بالنظر والتي لم يتمّ تغطيتها بأي هدف. وتخص هذه الأنشطة إسناد القروض والمنح الجامعية بالبلاد التونسية وبالخارج وإسناد المساعدات الاجتماعية للطلبة المعوزين الدارسين بالبلاد التونسية وخدمات السكن الجامعي للطلبة التونسيين بدار تونس بباريس. علما بأنّ هذه الأنشطة تستأثر بالنسبة إلى سنوات 2017 و2018 و2019 بنسب لا تقل على التوالي عن 52% و46% و56%من اعتمادات ميزانية البرنامج.

كما أنّ مؤشرات قيس أداء برنامج الخدمات الجامعية لا تترجم دائما الهدف المراد تحقيقه بالنظر إلى كونها لا تغطي كافة الجوانب المتعلقة به أو لا تمكّن من إعطاء فكرة شاملة وذات مصداقية

حول أداء البرنامج بالنسبة إلى الهدف المعني، فقد تبيّن من خلال فحص وثائق القدرة على الأداء[1] لسنتي 2017 و2018 أنّ المعطيات المضمّنة بها والتي تتعلق بمؤشر "عدد المطاعم الجامعية المنخرطة أو المؤهلة للانخراط في المسار الإشهادي" المبرمجة والمنجزة غير شاملة ودقيقة ولا تعطي صورة وفية عن واقع هذه المطاعم. ويعود ذلك إلى أنّ هذه المعطيات يتمّ إرسالها مباشرة إلى الإدارة العامة للشؤون الطالبية دون إرفاقها بالمؤيدات الضرورية التي على أساسها يتمّ التثبّت على مستوى الوزارة من صحتها ومصداقيتها.

فقد ورد بالتقرير السنوي للقدرة على الأداء لسنة 2017 أنّ العدد المنجز بالنسبة إلى المطاعم المنخرطة في المسار الإشهادي بلغ 12 مطعما فيما بينت أعمال الرقابة أنّ العدد المنجز لم يتجاوز مطعمين اثنين[2]. أمّا بالنسبة إلى سنة 2018 فقد جاء بالتقرير السنوي للقدرة على الأداء لسنة 2018 أنّ عدد المطاعم الجامعية التي تمّ تأهيلها للانخراط في المسار الاشهادي بلغ 14 مطعما (12 مطعما في سنة 2017 ومطعمين خلال سنة 2018). إلاّ أنّه لم يتمّ تأهيل أي مطعم للانخراط في المسار الاشهادي خلال السنة المذكورة فضلا عن عدم اختيار المطاعم المرشحة للحصول على الإشهاد بالاعتماد على تقرير تقييمي لوضعية هذه المطاعم[3].

وفيما يتعلق بالمؤشر "نسبة المبيتات والأحياء الجامعية التي لا تتجاوز نسبة المقيمين فيها طاقة استيعابها القصوى" الذي تمّ وضعه في سنة 2016 فإنّه لا يهم سوى المبيتات التابعة لديواني الخدمات الجامعية للشمال والوسط إذ أنّ عديد المبيتات الجامعية التابعة لديوان الخدمات الجامعية بالجنوب تشهد نسب إقامة تقل بكثير عن طاقة استيعابها القصوى.

أمّا بخصوص هدف "تطوير الأنشطة الثقافية والرياضية" الذي يهدف إلى "تخفيف الضغوطات النفسية التي يعاني منها الطالب"، حسب وثائق القدرة على الأداء للسنوات 2015 - 2019 اقتصر المؤشران اللذان تمّ وضعهما على " نسبة انخراط الطلبة بالنوادي" و"نسبة تأطير الطلبة بالنوادي داخل مؤسسات الخدمات الجامعية" في حين تقوم الوزارة بعديد الأنشطة ذات الصلة بالهدف المذكور والمتمثلة في تنظيم التظاهرات والمباريات الثقافية والرياضية وفي إبرام اتفاقيات التعاون مع مختلف الهياكل الرياضية وإدارات المهرجانات الوطنية واتفاقيات التعاون الدولي في هذا المجال. بالإضافة إلى ذلك ينصّ المنشور عدد 42 لسنة 2012 المتعلق بإعداد إطار القدرة على الأداء للسياسات العمومية على أنّه

---

[1] المشاريع السنوية للقدرة على الأداء والتقارير السنوية للقدرة على الأداء.

[2] المطعم الجامعي المروج ومطعم الحي الجامعي قليبية تابعين لديوان الخدمات الجامعية للشمال توفرت في شأنهما اتفاقية مساعدة فنية وتكوين بين ديوان الخدمات الجامعية للشمال والمركز الفني للصناعات الغذائية "CTAA" بوزارة الصناعة.

[3] استنادا إلى وثائق القدرة على الأداء (المشاريع السنوية للأداء لسنوات 2017 و2018 و2019) وحسب التفاصيل الفنية للمؤشر المضمّنة ببطاقة المؤشر يتم تجميع المعطيات الأساسية لاحتساب المؤشر وفقا لتقرير تقييمي لوضعية المطاعم المرشحة للحصول على الإشهاد من طرف الجهة المسؤولة على عمليّة الإشهاد.

يجب أن يكون المؤشر قابلا للاستمرار لمدة معقولة ولا يتغير بسرعة. إلاّ أنّ الفترة 2015-2018 شهدت عدم استقرار العمل بنفس المؤشرات وذلك إمّا بحذفها أو بتغييرها بصفة دورية.

وتدعى الوزارة إلى الحرص على مراجعة مؤشرات البرنامج في اتجاه تجاوز النقائص المذكورة بما يسمح بدراسة تطور هذه المؤشرات لا سيما وأن مشروع التنزيل العملياتي للأداء المقترح اعتماده خلال سنة 2020 يحتوي على نفس المؤشرات التي تمّ ذكرها آنفا.

2- رصد الإمكانيات اللازمة لتحقيق أهداف البرنامج

يقتضي التصرف في الميزانية حسب الأهداف أن يخصص لكّل برنامج اعتمادات قصد تحقيق الأهداف التي تمّ ضبطها. وفي غياب تنزيل عملياتي للبرنامج فإنّ مناقشة الميزانية ورصد الاعتمادات المخصّصة له لم يتمّ حسب الأنشطة المبرمجة من الخدمات الجامعية على المستوى العمليّاتي، كما لم يتمّ تحديد مسؤولية كل ديوان وكل مؤسسة خدمات جامعية في تحقيق تلك الأهداف بل تمّ على أساس الوسائل عوضا عن النتائج.

وتبيّن بالنسبة إلى الفترة 2015-2019 أنّ رصد الإمكانيات المخصصة للبرنامج لم يتمّ دائما وفقا لما يتطلبه بلوغ أهدافه. فبالنسبة للهدف المتعلق بتطوير منظومة السكن الجامعي لم يتمّ رصد الإمكانيات المادية الكافية للبناء وللكراء والمناولة، وهو ما من شأنه أن يسبّب اختلالا في التوازن بين عدد الطلبة وطاقة الاستيعاب. كما لم يتمّ رصد الإمكانيات المادية بميزانية الوزارة لتأهيل المطاعم التي تمّ اختيارها للانخراط في المسار الاشهادي.

3- نظام المعلومات المعتمد لقيس المؤشرات

في إطار تركيز منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف، يمثّل مكتب الدراسات والتخطيط والبرمجة المصدر الأساسي لتوفير المعلومات الإحصائية خاصة من خلال الاستبيانات السنوية. كما يشارك المكتب المذكور في إعداد المؤشرات ووثائق القدرة على الأداء وذلك من خلال دراسة المؤشرات من حيث ارتباطها بالهدف وقابلية تقييمها وتوفير المعلومة الضرورية حوله. وبينت أعمال الرقابة على نظام المعلومات المعتمد لقيس أداء برنامج الخدمات الجامعية خلال الفترة 2015-2018 تأخيرا في الردّ على الاستبيانات وتوفير المعطيات المتعلقة بالبرنامج ووجود نقائص تحد من مصداقيتها وهو ما لا يضمن إعداد وثائق القدرة على الأداء واعتمادها في إطار إعداد مشروع ميزانية الدولة للسنة الموالية. كما أنّ استعمال استبيانات ذات دورية سنوية في تجميع المعطيات المتعلقة بأداء البرنامج يحول دون توفير

معطيات حينية حولها ولا يمكن بالتالي من إعداد إحصائيات حول تطور المؤشر خلال السنة ومقارنته بنفس الفترة من السنة المنقضية أو من مؤسسة إلى أخرى خلال نفس الفترة.

من جهة أخرى، لم تقم الوزارة بوضع قاعدة للمعلومات لجمع وتحليل المعطيات المتعلقة بمؤشرات قيس الأداء على المستوى المركزي والجهوي وذلك خلافا لمقتضيات منشور الوزير المكلف بالتعليم العالي عدد 36 لسنة 2012 والمتعلق بدعم تركيز منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف. وفيما يتعلق بصحة المعطيات المجمعة وبمصداقيتها، فإنّ النظام المعلوماتي المعتمد يبقى نظاما "تصريحيا" ولا يضمن بالتالي إنتاج معلومة إحصائية ذات مصداقية. كما أنّ عمليّة التثبّت التي يقوم بها المكتب لا تشمل كافة المعطيات المتعلقة بمؤشرات البرنامج. فضلا عن ذلك فان مكتب التخطيط والبرمجة يفتقر إلى آليات المقاربة للتثبت من صحة ودقة المعطيات الإحصائية ولا يتمّ التنسيق بينه وبين دواوين الخدمات الجامعية في التعاطي مع هذه المعطيات.

ج- تحسين وتطوير الخدمات الجامعية

يهدف برنامج الخدمات الجامعية أساسا إلى تحسين الحياة الطلابية، غير أنّه لم يتبيّن تحسين وتطوير هذه الخدمات وبلوغ هذا الهدف المذكور.

1- تحسين الظروف المادية للطلبة

تبيّن غياب دراسات يتمّ على أساسها تحديد مقدار المنح والقروض والمساعدات الاجتماعية والترفيع فيها وهو مالا يضمن تحسين الظروف المادية للطلبة ومزاولة دراستهم في ظروف مثلى[1] وافتقار البعثات الجامعية خلال الفترة من 2014-2015 إلى 2018-2019 إلى إطار قانوني يحدّد المهام الموكولة إليها مما نتج عنه عدم وضوح مسؤوليات القائمين على هذه الهياكل لا سيما فيما يتعلق بالتأطير والإحاطة بالطلبة.

وخلافا لمذكرة الوزير المكلف بالتعليم العالي بتاريخ 10 نوفمبر 2017[1]، تواصل صرف المنح الجامعية بالخارج دفعة واحدة لمدة تتجاوز الشهر الواحد مما انجرّ عنه تأخير في صرفها بلغ أقصاه 7 أشهر بوكالتي الدفوعات بباريس وبروكسال وتجاوز 12 شهرا بوكالة الدفوعات ببيكين، كما سجل الصرف

---

[1] رفضت مطالب تسجيل 9 طلبة بالدكتوراه في العلوم الفلاحية بالخارج سبق لهم الانتفاع بمنحة لدراسة الماجستير بالخارج خلال الفترة من 2014-2015 إلى 2018-2019بالنظر إلى أنّ مقدار المنحة الوطنية للدراسات الجامعية بالخارج بالنسبة إلى المؤسسات الجامعية الراجعين لها بالنظر يعدّ غير كاف.

[1] تنص المذكرة على إعداد جداول دفوعات وإرسالها بصفة شهرية إلى الوزارة وعلى ضرورة صرف المنح بصفة شهرية وعدم إسناد منحة لأكثر من شهر لكل طالب إلاّ للضرورة القصوى وبصفة استثنائية.

المسبق للمنحة وهو ما يترّتب عنه إهدار للأموال العمومية في حالة عدم مواصلة الطالب الدراسة على غرار 5 طلبة انتفعوا بمنح بمبلغ جملي قدره 16,215 أ.د وانقطعوا عن الدراسة. وتمّ صرف القروض الجامعية بالخارج خلال الفترة 2014-2015 إلى 2017-2018 بتأخير بلغ في بعض الحالات السنة أي بعد انتهاء السنة الجامعية. وأفادت الوزارة في هذا الشأن أنّها بصدد تطوير منظومة التصرف في المنح والقروض بالخارج التي من المتوقع أن تدخل حيّز الاستغلال خلال سنة 2020-2021 وذلك بإضافة وظائف جديدة تمكّن من المتابعة والتقليص من الآجال.

كما سُجّل بالنسبة إلى الفترة من 2014-2015 إلى 2018-2019 تأخيرفي صرف المنح بلغ أقصاه 10 أشهر بالنسبة إلى أبناء أساتذة التعليم الثانوي و9 أشهر بالنسبة إلى أبناء المعلمين. وصرفت القروض الجامعية لفائدة 299 طالبا من أبناء رجال التعليم سنة 2018-2019 بعد انقضاء السنة الدراسية المعنية.

2- جودة الخدمات الجامعية المتعلقة بالسكن الجامعي

كانت درجة رضا الطلبة على الخدمات المقدّمة من قبل مؤسسات الإيواء ضعيفة نسبيا وخصوصا المبيتات الخاصة، كما شهدت الصيانة الدورية بهذه المؤسسات نقائص أثرت على طاقة الاستيعاب المتوفرة.

لم تتجاوز درجة رضا الطلبة على مختلف الخدمات المقدّمة من مؤسسات الإيواء الجامعي إجماليا 38,2% حسب استبيان تمّ إجراؤه خلال السنة الجامعية 2016-2017، خصوصا بالنسبة إلى الإيواء بالمبيتات الخاصة التي تعاقد معها الديوان في إطار مناولة خدمة الإسكان الجامعي والتي سجلت نسب عدم رضا الطلبة عالية على مختلف المرافق الخدماتية للمبيت رغم خضوع هذه الأخيرة إلى كراس شروط من شأنها ضمان جودة الخدمة للطلبة وسلامتهم. فقد تجاوزت على سبيل المثال نسب عدم رضا الطلبة على ظروف الإقامة في مبيتات المناولة 80% في ثلاثة من بين 6 مبيتات وبلغت نسبة 100% من الطلبة بالنسبة إلى أحدها. وفيما يتعلق بالسلامة، بلغت نسبة عدم الرضا 49,62% من الطلبة في مبيتات المناولة مقابل 41,7% بالنسبة إلى مؤسسات الإيواء العمومية، حيث لم يتمّ توفير ظروف الصحة والسلامة للطلبة في 13 مؤسسة إسكان جامعي من أصل 16 مؤسسة[1]، وتمثلت أبرز الإخلالات في غياب تأمين البنايات والتجهيزات شملت 7 مؤسسات إيواء جامعي وعدم شحن أو توفير وسائل الحماية من الحرائق (6 مؤسسات) وكذلك عدم توفر الخدمات الصحية على غرار عدم التعاقد مع طبيب (6 مؤسسات) أو غياب أو عدم تجهيز محل التمريض (3 مؤسسات) أو غياب أدوية الإسعافات الأولية أو

[1] عيّنة من تقارير الرقابة (24 تقريرا شملت 16 مؤسسة إيواء جامعي)

عدم مطابقتها (5 مؤسسات). وبخصوص مساحة الطالب بالغرفة وعدد الأسرة بها، بلغت نسب عدم الرضا على التوالي 57,86% و47,70% بالنسبة إلى طلبة المبيتات العمومية، كما بلغت 51,15% و37,97% بالنسبة إلى الطلبة بمبيتات المناولة. ويرجع الاكتظاظ بمؤسسات الإيواء العمومية أساسا إلى تمتيع الطلبة لا تخوّل لهم تراتيب السكن الجامعي الانتفاع بذلك، فيما يرجع هذا الاكتظاظ بمبيتات المناولة لعدم احترام المساحة وعدد الأسرة المنصوص عليها بكراس شروط السكن الجامعي الخاص[2].

وتمّ الوقوف من جهة أخرى على قصور على مستوى الصيانة الدورية لمؤسسات الإيواء الجامعي تعلقت بعدد 16 مؤسسة إيواء عمومي موضوع العيّنة تعلقت أساسا بوضعية الغرف ونقص التجهيزات بها (12 مؤسسة) وبوضعية دورات المياه[3] (13 مؤسسة) وكذلك بحالة الأدواش[4] (9 مؤسسات). من جهة أخرى، تستوجب شبكة التطهير التدخل المتكرر لصيانة قنوات تصريف مياه الأمطار والمياه المستعملة وركود المياه بالمجمعات الصحية (8 مؤسسات). علما بأنّ جلّ النقائص تمّ رصد تكررها في أكثر من مناسبة وتواصلها خصوصا بالنسبة إلى الأحياء الجامعية.

ويعود النقص في وسائل الصيانة في جزء منه إلى نقص الاعتمادات المخصصة للغرض وإلى عدم استغلالها في حالات أخرى، حيث لم تتجاوز نسبة استهلاكها 60% خلال سنة 2017 بالنسبة إلى 9 من ضمن 39 مؤسسة، و70% بالنسبة إلى 8 من ضمن 47 مؤسسة خلال سنة 2018. كما يرجع القصور في جزء آخر منه إلى النقص في العملة المختصين في المجال وإلى عدم تكافؤ توزيعهم، حيث لم تتجاوز نسبة أعوان الصيانة الدورية بالنسبة إلى 29 مبيتا 17,19% من جملة العملة المباشرين في فيفري 2019، علما بأنّ عدد العملة المختصين في السباكة لا يتجاوز 16 عاملا موزعين على 12 من 29 مبيتا بينهم 4 سباكين في مبيتين تبلغ المسافة بينهما عشرات الأمتار. كما أنّه وبالرغم من أنّ عدد أعوان التنظيف يعد هاما نسبيا (245 عونا بنسبة 35% من مجموع العملة المباشرين في 29 مؤسسة) لوحظ ارتفاع نسب عدم الرضا على النظافة ووجود تشكيات في هذا الخصوص من طرف الطلبة المقيمين بمؤسسات الإيواء. ويؤثر غياب الصيانة الدورية على قابلية أجزاء من مؤسسات الإيواء للاستغلال إضافة إلى ما تشكله من مخاطر جدية على صحة وسلامة الطلبة المقيمين بها وتشكيهم بشأنها على غرار ما تمّ الوقوف عليه بالنسبة إلى 4 مؤسسات إيواء خلال الفترة المعنية بالرقابة، وتنعكس هذه الوضعية سلبا على عدد الأسرة المتوفرة للإيواء وتتسبّب في ارتفاع المصاريف للقيام بالإصلاحات اللازمة إضافة إلى ما ينتج عنها من تكاليف إضافية لتعويض طاقة الاستيعاب عبر عقود الكراء أو المناولة.

---

[2] قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا المؤرّخ 17 أكتوبر 2003 المتعلّق بالمصادقة على كراس الشروط المتعلّق بالسكن الجامعي الخاصّ.

[3] عدم ربطها بالصرف الصحي، عدم قابلية أحواض غسل الوجه للاستغلال في بعض الحالات واتساخ المجمعات الصحية وتسرب وركود المياه في بعضها.

[4] الاتساخ ونقص التهوئة وروائح كريهة ورطوبة شديدة بها وتآكل وتعطب المرشات.

وتدعو محكمة المحاسبات الديوان ومؤسسات الإيواء إلى إيلاء مزيد الاهتمام بنظافة وصيانة مؤسسات الإيواء العمومية وإلى توزيع عملة النظافة والصيانة على مؤسسات الإيواء حسب الحاجيات. كما توصي بتكثيف الرقابة وإدراج دراسة مدى رضا الطلبة كعنصر قار وأساسي بها بما يضمن متابعة وضعية المبيتات، وتفعيل الإجراءات الردعية في شأن مبيتات المناولة المخالفة للتراتيب.

3- تحسين خدمة الإطعام الجامعي وتقديمها بالجودة المطلوبة

أسفرت الأعمال الرّقابيّة عن ملاحظات تعلّقت بتدني مستوى رضا الطلبة على خدمة الإطعام الجامعي وعدم كفاية الإجراءات المتخذة من قبل الديوان لتحسينها. كما خلصت إلى تحديد أهم الأسباب المؤدية للوضعيات المسجلة.

وبيّن الاستبيان الذي قام به الديوان خلال السنة الجامعية 2016-2017 لقياس درجة رضا الطلبة على مختلف الخدمات الجامعية المقدّمة عزوفا نسبيا على خدمات الإطعام الجامعي يعود إلى تدني نسب رضاهم عن مجمل مكوّنات خدمة الإطعام الجامعي[1] حيث لا يتجاوز معدّل نسبة الرضا 40,2%.

من جهة أخرى، تمّ الوقوف على عدم كفاية الإجراءات المتخذة من قبل الديوان لمعالجة الوضعيات المسجلة. فلئن تمّ إعداد "دليل مرجعي للأكلة الجامعية[2]"، فإن مؤسسات الإطعام الجامعي بالشمال لا تتقيد دائما بمقتضياته عند إعداد الوجبات الغذائية وضبط الحاجيات من المواد الأولية.

وتعود النقائص المسجلة على مستوى خدمات الإطعام الجامعي إلى عدم احترام القواعد الأساسية لحفظ الصحة وعدم إحكام تنظيف خط توزيع الأكلات. كما تعود إلى عدم الفصل بين المواد الغذائية حسب أنواعها عند خزنها فضلا عن تقاطع المواد النظيفة بالمواد الملوثة خلال مرحلتي إعداد الأكلة وطبخها.

إضافة إلى ذلك، تمّ الوقوف على نقص القيام بأشغال صيانة المباني ومعدات الطبخ بالمطاعم الجامعية بالشمال ومحدودية الموارد المخصصة للنشاط المذكور وعدم كفايتها فضلا عن نقص الموارد البشرية المؤهّلة لذلك. فقد بلغت الاعتمادات المفتوحة على سبيل المثال بعنوان صيانة وتهيئة مبنى الحي الجامعي رأس الطابية خلال سنتي 2017 و2018 على التوالي حوالي 19 أ.د و18,5 أ.د. فيما استهلكت المؤسسة المذكورة خلال السنتين المذكورتين على التوالي 33,608 أ.د و34,636 أ .د أي بنسبتين تناهز على

---

[1] المتمثلة في مكونات الأكلة الجامعية وتنوّعها خلال الأسبوع ومسلك توزيع الأكلة الجامعية فضلا عن مدى تطابقها مع قواعد حفظ الصحة والسلامة الغذائية ومدى نظافة المطاعم الجامعية.

[2] يضبط الكميات المطلوبة لإعداد الأكلات ويوضح طريقة طبخها وطريقة وتنظيف المواد الأولية المستعملة، كما يقدم نصائح عمليّة فنية في الطبخ.

التوالي 177% و187% من الاعتمادات المفتوحة في الغرض. واستوجبت هذه الوضعية اعتمادات تكميلية لتغطية ديون المؤسسة الناتجة عن ضعف الاعتمادات المرصودة وعدم كفايتها.

كما تشكو العديد من مؤسسات الإطعام الجامعي بالشمال نقصا فادحا في اليد العاملة وغياب التوزيع العادل لها، وتشكو كذلك قلة عملة الاختصاص في المجالات المتعلقة بخدمة الإطعام.

ويستدعي الوضع التقيد بمقتضيات دليل حفظ الصحة بالمطاعم الجامعية واتخاذ الإجراءات الوقائية الصحية اللازمة لتفادي تلوث الأكلة حفاظا على سلامة الطلبة، إضافة إلى رصد الاعتمادات الضرورية للصيانة والعمل على تعزيز مؤسسات الإطعام الجامعي بالعدد الكافي من الموارد البشرية المختصة في المجالات المرتبطة بخدمة الإطعام الجامعي بما يضمن تأمين الأكلات الجامعية في أحسن الظروف وبالجودة المطلوبة.

II- التصرف في الخدمات الجامعية المسداة لفائدة الطلبة

في ظل عدم اكتمال منظومة التصرّف في الميزانية حسب الأهداف بالوزارة وباعتبار مختلف النقائص التي تمّ تسجيلها في المجال، فإنّ محكمة المحاسبات عمّقت النظر في أوجه التصرّف في الخدمات الجامعية المسداة للطلبة. وبيّنت الأعمال الرقابية على التصرف في هذه الخدمات وجود عديد النقائص والإخلالات تعلّقت خاصة بإسناد المنح والقروض وبالإسكان الجامعي وبالإطعام الجامعي.

أ- إسناد المنح والقروض الجامعية لفائدة الطلبة

تسند المنح والقروض الجامعية لمساعدة الفئات الاجتماعية الفقيرة على مجابهة مصاريف أبنائها الطلبة بالتعليم العالي. وبلغ مجموع المنح والقروض الجامعية المسندة خلال الفترة من سنة 2015 إلى موفى سبتمبر 2019 على التوالي 746,709م.د و14,005م.د منها على التوالي ما يقارب 598,863 م.د و8,689 م.د مسندة من طرف دواوين الخدمات الجامعية الثلاث واستأثر ديوان الشمال بما يقارب تباعا 280,918 م.د و4,194 م.د. وتمّ الوقوف على إخلالات تتعلق بإسناد المنح والقروض الجامعية.

1- إسناد المنح الوطنية للدراسات الجامعية

يتمّ تنظيم إسناد المنح الوطنية للدراسات الجامعية بمقتضى الأمر عدد 3040 لسنة 2009 المؤرخ في 19 أكتوبر 2009 والمتعلق بالمنح الوطنية والقروض الجامعية لفائدة طلبة وتلاميذ التعليم العالي كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة[1]. و تمّ بمقتضى قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 26 أكتوبر 2009 كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة[2] ضبط شروط وطرق إسنادها وتجديدها وكيفية تسديدها.

1.1 إسناد المنحة الوطنية للدراسات الجامعية بالبلاد التونسية

شاب إسناد المنحة الوطنية للدراسات الجامعية بالبلاد التونسية نقائص تعلقت بشروط الانتفاع بالمنحة وبعدم المساواة بين الطلبة في إسنادها.

1.1.1 شروط الانتفاع بالمنحة الوطنية للدراسات الجامعية بالبلاد التونسية

خلافا للفصل 4 (جديد) من قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 26 أكتوبر 2009 سالف الذكر الذي ينص على أن تسند المنحة الوطنية للدراسات الجامعية بالبلاد التونسية إلى الطلبة التونسيين المسجلين بمؤسسات عمومية للتعليم العالي والبحث باستثناء الطلبة الذين يتقاضون مرتبا قبليا، انتفع 60 تلميذا من المقبولين لمتابعة مناظرات التبريز في الرياضيات والعلوم الفيزيائية بمنح خلال الفترة من 2014-2015 إلى 2018-2019 في حين تخوّل لهم التراتيب الجاري بها العمل الانتفاع بمرتب قبلي قدره 140 د شهريا[1].

كما انتفع 36طالبا من عيّنة تتكون من 308 طلبة بمنح قدرها 42.800 د خلال الفترة المذكورة في حين أنّ الدخل الصافي للأولياء يفوق الأجر الأدنى السنوي المضمون أو تفتقر الملفات إلى وثائق تتعلق بدخل الأولياء او بالأعباء الاجتماعية أو في ظلّ وجود تضارب بين الوثائق المثبتة للدخل دون عرض الملفات على مصالح المراقبة الجبائية تطبيقا لأحكام القرار سالف الذكر علما بأنّه تمّ تجديد المنحة للمعنيين بمبلغ قدره 31 أ.د.

---

[1] بمقتضى الأوامر عدد 2392 لسنة 2012 المؤرخ في 9 أكتوبر 2012 وعدد 927 لسنة 2018 المؤرخ في 13 نوفمبر 2018 وعدد806 لسنة 2019 مؤرخ في 22 أوت 2019.

[2] بمقتضى القرار المؤرخ في 9 أكتوبر 2012 والقرار المؤرخ في 5 مارس 2019.

[1] الفصل 18 من الأمر عدد1472 مؤرخ في 15 أوت 1992 المتعلق بضبط نظام الدراسات والامتحانات بالمعهد التحضيري للدراسات العلمية والتقنية و قراري وزيري المالية والتربية والعلوم مؤرخ في 18 مارس 1994 المتعلقين بتحديد المرتب القبلي الشهري المسند إلى التلاميذ المقبولين لمتابعة مناظرات التبريز في الرياضيات والعلوم الفيزيائية

كما حُرم 777 طالبا من المنحة خلال الفترة 2014-2015 إلى2017-2018 لعدم تلقي الديوان إجابات تخصّ دخل الأولياء من المصالح المختصة بالمراقبة الجبائية سنة عرض ملفاتهم عليها. إضافة إلى حرمان 100طالبا من المنحة لاعتماد الديوان قيمة للأجر الأدنى السنوي المضمون مخالفة للقيمة التي تمّ ضبطها للسنة المعنية.

ولئن يُخوّل إسناد المنح إلى أبناء العائلات التونسية المقيمة بالخارج[2] فإنّ التراتيب الجاري بها العمل لم تعرّف العائلات المذكورة ولم تضبط الإجراءات المستوجبة للانتفاع بالمنح مما لا يمكّن من التثبّت من استحقاق المنتفعين بها. وأسندت في هذا الإطار منح إلى 12طالبا بمبلغ جملي قدره 15,620 أ.د في حين أنّ الشهادة القنصلية لأحد الأولياء منتهية الصلوحية قبل أو خلال السنة الجامعية المعنيّة. ولا تتولّى البعثات الديبلوماسية بالخارج مدّ الديوان سنويا بوثيقة تبيّن الأجر الأدنى السنوي المضمون ببلد الإقامة والتثبّت دائما من صحة الوثائق والمعطيات المقدمة وذلك تطبيقا لأحكام المناشير السنوية الصادرة عن وزير التعليم العالي[3].

وتبيّن عدم انتفاع الطلبة الثلاث الأوائل الناجحين في السنة الأولى ماجستير والمسجلين بالسنة الثانية بكل اختصاص بمنح خلال سنتي 2014-2015 و2018-2019 على التوالي في 28 و27 مؤسسة تعليم عال وبحث لعدم تقديم مطالب في الغرض. ويفسّر ذلك بنقص في إعلام الطلبة بهذه المنح.

ولا تنصّ التراتيب الجاري بها العمل[1] على شرط الدخل ضمن شروط تجديد المنحة وهو ما لا يضمن استفاء هذا الشرط عند التجديد. وقد بلغ مقدار المنح المسندة بعنوان التجديد 109,291م.د خلال الفترة من 2014-2015 إلى موفى سبتمبر 2019. وخلافا للفصلين 6 و9 من قرار وزير التعليم العالي المؤرخ في 26 أكتوبر 2009 سالف الذكر انتفع 381 طالبا قصد الحصول على شهادة الإجازة[2] ضمن عيّنة تتكون من 500 طالب بمنح بمبلغ قدره 335,520 أ.د في حين أنّهم لم يحصلوا أو لم يثبتوا حصولهم على الرصيد المطلوب[3] و27 طالبا بالسنة الأولى ماجستير خاضعة إلى نظام الوحدات في حين أنّهم لم يتحصلوا على ثلاثة أرباع الأرصدة المطلوبة خلال سنة 2018- 2019 بمبلغ قدره 34,560 أ.د .وتمّ ذلك بناء على مذكّرات صادرة عن الوزير المكلف بالتعليم العالي.

---

[2]قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 26 أكتوبر 2009 سالف الذكر.

[3]المناشير عدد 18/56 المؤرخ في 09 أكتوبر 2018 وعدد 17/49 المؤرخ في 29 أكتوبر 2017 وعدد 15/43 المؤرخ في 10 سبتمبر 2015 وعدد 14/40 المؤرخ في 10 سبتمبر 2014 حول المنحة المخولة للطلبة التونسيين من أبناء العائلات التونسية المقيمة بالخارج القاضية بدعوة السفراء والقناصل العامين والقناصل المعتمدين بالخارج إلى قبول مطالب العائلات المقيمة بالخارج.

[1]قرار وزير التعليم العالي مؤرخ في 26 أكتوبر 2009 سالف الذكر.

[2]شهادة الإجازة تخضع إلى نظام "أمد" الخاضع إلى نظام الوحدات حسب الفصل 5 من الأمر عدد 3123 لسنة 2008 المؤرخ في 22 سبتمبر 2008 سالف الذكر.

[3]تجديد الانتفاع بالمنحة الوطنية للدراسات الجامعية بالبلاد التونسية بنسبة 80 % في حالة الرسوب شرط حصول الطالب أو التلميذ على معدل سنوي لا يقل عن 8 من 20 إذا كان خاضعا لنظام المعدل السنوي أو 40 رصيدا إذا كان خاضعا لنظام الوحدات.

وحسب الفصل الأول من الأمر عدد 3123 لسنة 2008 المؤرخ في 22 سبتمبر 2008 المتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنية للإجازة في مختلف مجالات التكوين والمواد والمسالك والتخصصات في نظام "أمد"، لا تخضع دراسات الهندسة إلى نظام الوحدات. إلاّ أنّ 18 تلميذا انتفعوا بمنحة بمبلغ جملي قدره 16,480 أ.د في حين أنّهم راسبون في السنة الثانية من المرحلة التحضيرية للدخول إلى مدارس تكوين المهندسين دون توفّر شرط معدل 8 من 20 أو ناجحون في المناظرة المذكورة وراغبون في إعادة اجتيازها علما بأنّ القرار سالف الذكر ينصّ على هذه الإمكانية فقط بالنسبة إلى المنح الوطنية للدراسات الجامعية بالخارج.

كما واصل 39 طالبا الانتفاع خلال سنتي 2016-2017 و2017-2018 بمنح بمبلغ جملي قدره 19,417 أ.د دون وجه حق بعد فقدانهم صفة الطالب لسحبهم الترسيم لأسباب صحية خلال السنتين المذكورتين ويعود ذلك إلى وجود تأخير في الحصول على قائمة الطلبة المذكورين لعدم ارتباط كافة المؤسسات الجامعية بمنظومة سليمة مما لا يمكّن من الاطلاع على سحب الترسيم في حينه من طرف الدواوين.

إضافة إلى ذلك، لم يتمّ الحصول على 186ملفا وعلى ملفات الطلبة من ذوي الإعاقة العميقة[4] خلال الفترة 2014- 2015 إلى 2017-2018. ولا يُمكّن ذلك من التثبّت من أحقية الطلبة الذين لم يتمّ التوصّل بملفاتهم بالمنحة.

وخلافا للفصل 9 من قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 26 أكتوبر 2009 سالف الذكر، تمّ تجديد انتفاع 10 طلبة دكتوراه بالمنحة بمبلغ قدره 28 أ.د في حين أنّ التقارير حول تقدم أشغال الدكتوراه غير منصوص على تاريخ إنجازها و/أو أنّها غير مفصلة لما تمّ إنجازه إلى حدود موفى السنة المعنية بإسناد المنحة.

2.1.1 المنح المسندة بصفة استثنائية إلى أبناء أعوان ومدرسي الوزارتين المكلفتين بالتربية وبالتعليم العالي

تمّ بموجب الفصل 4 من الأمر عدد 806 لسنة 2019 المنقح للأمر عدد 3040 لسنة 2009 سالف الذكر إقرار إسناد المنحة بصفة استثنائية إلى الطلبة والتلاميذ أبناء أعوان الوزارة المكلفة بالتعليم العالي وأبناء إطار التدريس التابعين لوزارة التربية والتكوين وإلى أبناء مدرسي التعليم العالي والبحث العلمي. وينجرّ عن ذلك عدم المساواة في إسناد المنح بين مختلف شرائح المجتمع لا سيّما بإضافة أبناء

[4]-عدم توفّر المعلومة لدى الديوان.

أساتذة التعليم العالي[1] إلى المنتفعين بصفة استثنائية بها بمقتضى التنقيح المذكور وفي ظلّ انتفاع فئات اجتماعية تعدّ ميسورة نسبيا[2] مقارنة بفئات أخرى ضعيفة يكاد يتجاوز دخلها السنوي الأجر الأدنى السنوي المضمون[3]. وقد بلغ عدد المنتفعين بالمنح الجامعية بصفة استثنائية لأول مرة 12.426 طالبا خلال الفترة من 2014-2015 إلى موفى سبتمبر 2019 بمبلغ جملي قدره12,583م.د وذلك دون اعتبار المنح المسندة في نطاق التجديد.

وتبيّن تعميم هذا الصنف من المنح على كافة أبناء أعوان الوزارة المكلفة بالتعليم العالي في حين ينصّ الفصل 37 من قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 26 أكتوبر 2009 سالف الذكر على إسنادها حسب حصص ومقاييس في حدود الاعتمادات المرصودة. كما انتفع أبناء العاملين بقطاع الشباب غير المعنيين بأحكام الفصل المذكور بحصة سنوية قدرها 100 منحة اسند منها 25 منحة من مجموع 27 مطلبا واردا في الغرض على الديوان على امتداد الفترة من 2014-2015 إلى 2018-2019. ويُفسر ذلك بعدم إصدار الديوان بلاغا في الغرض لإعلام الطلبة المعنيين بهذه المنح وهو ما يتنافى مع مبدأ الشفافية ويجعل المنحة حكرا على أشخاص دون غيرهم.

وفي نفس الإطار، تمّ إسناد منح إلى أبناء إطارات تدريس التربية البدنية ضمن الحصة المخصصة لأساتذة التعليم الثانوي منها 211 منحة خلال سنتي 2014-2015 و2015-2016 منها 87 منحة بديوان الشمال بمبلغ جملي قدره 70,510 أ.د في حين أنّهم يرجعون بالنظر إلى الوزارة المكلفة بالشباب والرياضة وليس إلى وزارة التربية. ولوحظ أنّ تحديد الحصة من المنح المخصصة لكل سلك لا يتمّ وفق دراسة دقيقة للحاجيات ولا يتمّ تحيينها حسب تطورها. كما انتفع أبناء القيمين والقيمين العاميين[1] خلال سنة 2016-2017 وأبناء موظفي التربية[2] خلال الفترة من 2014-2015 إلى 2016-2017 بمنح تفوق الحصة المخصصة لهم وذلك من خلال تحويل فواضل من حصص أسلاك أخرى لفائدتهم.

وتبيّن بالنسبة إلى الفترة من 2014-2015 إلى 2016-2017 غياب مقاييس لإسناد المنح إلى أبناء أساتذة التعليم الثانوي. وفي هذا الإطار، تمّ إسناد منح إلى 400 طالب من أبناء الأساتذة المذكورين خلال سنة 2016-2017 لا تتضمّن ملفاتهم التصريح بالدخل السنوي للأولياء فيما لم ينتفع على التوالي 66 و272 طالبا بالمنحة يتضمن ملف ترشحهم هذه التصاريح سنتي 2015-2016 و2016-2017.

---

(1) يبلغ الدخل الصافي السنوي على التوالي لمساعد وأستاذ مساعد تعليم عالي على التوالي 23040 و26880 د خلال سنة 2020.

(2) تم سنة 2018-2019 إسناد منح إلى طلبة من أبناء أعوان ومدرسي وزارة التربية تجاوز دخل أوليائهم سنويا 60.000 د (طالبان اثنان) و50.000 د (3 طلبة) و40.000 د (82 طالبا) و30.000 د (325 طالبا) و20.000 د (842 طالبا).

(3) خلال الفترة من 2014-2015 إلى 2017-2018 تمّ رفض إسناد المنحة لما جملته 182 طالبا لم يتجاوز دخل أولياءهم 4.000 د و1237 طالبا لم يتجاوز دخل أوليائهم 5.000 د و2339 طالبا لم يتجاوز دخل أوليائهم 6.000 د.

(1)-الانتفاع ب 352 منحة فيما حددت الحصة المخصصة لهم بما قدره 300 منحة وذلك بتحويل فواضل الحصة المخصصة لمتقدي الابتدائي.

(2) انتفعوا على التوالي ب 122 و173 و146 منحة من خلال تحويل فواضل من حصص نقابات أخرى فيما لم تتجاوز الحصة المخصصة لفائدتهم 100 منحة.

وأفاد الديوان بتولي الهيكل المهني المعني انتقاء المرشحين للانتفاع بالمنح المذكورة بناء على مقاييس من اختياره.

2.1 إسناد المنح الوطنية للدراسات الجامعية بالخارج

تنقسم المنح الوطنية للدراسات الجامعية بالخارج إلى المنح الخصوصية ومنح التداول، وقد تمّ الوقوف على عديد الإخلالات في إسناد هذه المنح.

1.2.1 المنح الخصوصية

خلافا لقرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 26 أكتوبر 2009 المذكور آنفا تمّ انتقاء المترشحين للانتفاع بالمنح الخصوصية لدراسات الماجستير والدكتوراه من طلبة التعليم العالي الفلاحي والمعاهد العليا للرياضة والتربية البدنية خلال الفترة من 2014-2015 إلى 2017-2018 في إطار لجنتين غير اللجنة الوطنية للمنح بالخارج المنصوص عليها بمقرر الوزير المكلف بالتعليم العالي[3]. ومن شأن ذلك أن يؤثر سلبا على مشروعية نتائج أعمالهما.

كما لم يتمّ التقيد بالمنهجية المتعلقة بإسناد المنح لإعداد دراسات الماجستير والدكتوراه بالخارج المنصوص عليها بمناشير وزير التعليم العالي[1] من حيث ترشيح الطلبة المتفوقين والتقيّد بآجال الترشح. ففي حين من المفروض أن يتمّ الترشيح الآلي للطلبة الأوائل في حدود ضعف عدد المنح المعروضة بكل اختصاص لوحظ عدم مشاركة الجامعات في كافة العروض المعنية باختصاصاتها خلال الفترة الممتدّة من 2015-2016 إلى 2017-2018 وحرمان طالبتين خلال سنة 2017- 2018 من استكمال إجراءات ترشحهما لعدم إعلامهما بهذا الترشح .كما تمّ إسناد منحة لأحد طلبة جامعة المنستير ورد ملفه بعد الآجال.

وتبيّن أنّ الانتقاء النهائي للطلبة من طرف اللجنة الوطنية للمنح بالخارج تمّ بالاعتماد على معايير غير منصوص عليها بالمناشير الوزارية سالفة الذكر أو ضمن محاضر اللجنة المذكورة ممّا أدّى إلى إقصاء طالبين[2] من الحصول على المنحة سنة 2017-2018، كما تبيّن مخافة الشروط للترشح[3] قصد

---

[3] بالنسبة إلى سنة 2014-2015 تم الانتقاء من قبل اللجنة الوطنية للمنح بالخارج المحدثة بمقتضى المقرر الصادر في سنة 1990 فيما تم ذلك بالنسبة إلى الفترة من 2016-2017 إلى 2018-2019 بمقتضى المقرر الصادر بتاريخ 22 سبتمبر 2015.

[1] على التوالي عدد 49 و47 و52 لسنوات 2014 و2015 و2016 بعنوان السنوات الجامعية 2015-2016 و2016-2017 و2017-2018

[2] أقصي مترشح تحصل على الرتبة الثانية في الترتيب الجملي للطلبة بحصوله علي صفر لتغيبه عن اختبار شفاهي الاختصاص سنة 2016- 2017 في حين لم يتم التنصيص على عدد إقصائي في الاختبار المذكور سوى سنة 2017-2018 ومترشحة تحصلت على المرتبة الثانية على أساس تقدمها في السن سنة 2017-2018.

[3] من بينما عدم الرسوب أو الانقطاع خلال كامل سنوات الدراسة.

الحصول على منح لإعداد دراسات الدكتوراه بجامعة مونتريال بكندا بعنوان سنة 2015-2016، ممّا أدّى إلى انتفاع طالبة بمنحة بمبلغ قدره 7000 دولار كندي أي ما يقابل 10,318 أ.د في حين أنّها انقطعت عن الدراسة في سنة 2011-2012.

وتدعى الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والجامعات مستقبلا إلى الحرص على إحكام متابعة عمليّة ترشيح الطلبة من قبل كافة المؤسسات الجامعية التي ينتمون إليها والتقيد بالشروط التي ضبطتها في هذا المجال.

خلال الفترة من 2014-2015 إلى 2018-2019 بلغت عدد حالات توقّف إسناد المنح لطلبة الماجستير والدكتوراه ما جملته 104 طلبة منها حالات انقطاع لأسباب صحية لم تتول الوزارة المكلفة بالتعليم العالي ضبط الإجراءات اللازمة قصد التثبّت من صحتها ووجاهتها لا سيما من خلال إحداث لجان طبية مختص، وحالات انقطاع سببها الطرد النهائي على إثر الاتّهام بالانتحال العلمي أو التغيب بصفة غير مبررة عن الامتحانات بالنسبة إلى 4 طلبة. فيما لم تُبرّر الوزارة انقطاع 23 طالبا عن الدراسة بعد انتفاعهم بمنح لدراسات الماجستير بما قدره 67,200 ألف يورو و320 ألف دولار كندي أي ما قدره حوالي 654,341 أ.د.

ويؤدي الانقطاع عن دراسة الدكتوراه بالخارج إلى عدم تمكّن الوزارة المكلفة بالتعليم العالي من تكوين إطارات تدريس تلبي النقص الوطني المسجل في بعض الاختصاصات. وإلى موفى سبتمبر 2019 لم تحدث اللجنة المنصوص عليها بمقرر والتي تمّ التنصيص على إحداثها في 05 مارس 2019 [1] تتولى النظر في حالات إخلال طالب ممنوح بالتزاماته الدراسية أو إضراره بصورة البلاد التونسية في الخارج ومطالبته بإرجاع المبالغ التي انتفع بها.

ولم تتلق مصالح الوزارة المكلفة بالتعليم العالي خلال الفترة من 2014-2015 إلى 2018-2019 محاضر جلسات المجالس العلمية لكليات الطب والصيدلة وطب الأسنان وهو ما لا يمكّنها من التثبّت من مطابقة القائمات التي ضبطتها المجالس المذكورة للقائمة النهائية المضبوطة من طرف المصالح المعنية لوزارة الصحة. وتواصل انتفاع 4 طلبة بمنحة تفوق بـ 22 شهرا (بمبلغ منحة جملي قدره 17600 يورو أي 40,209 أ.د) المدة المنصوص عليها برسالة الاستقبال التي أعدتها الجهة الأجنبية المتوفرة بملف الطالب. وعلى إثر تدخل محكمة المحاسبات عقدت الوزارة جلسة مع ممثلي وزارة الصحة بتاريخ 12 فيفري 2020 تمّ فيها الاتفاق على تدارك الوضع مستقبلا. وانتفع7 مقيمين في الطب والصيدلة خلال الفترة المذكورة بمنح لمدة تجاوزت الفترة القانونية القصوى المحددة بـ12 شهرا. وبلغت قيمة المنح المسندة لهم دون وجه حق 58400 يورو أي 138,318 أ.د.

[1] تاريخ تنقيح قرار وزير التعليم العالي المؤرخ في 26 أكتوبر 2009 سالف الذكر.

وخلال الفترة من 2014-2015 وإلى غاية[2] مارس 2019 انتفع 15 متفوقا في الباكالوريا من شعبتي الآداب والعلوم التجريبية بمنح بما قدره 252,200 ألف يورو أي في حدود 542,836 أ.د في حين أنّهم ليسوا من تلاميذ المدارس التحضيرية أو مدارس الهندسة. كما تواصل انتفاع 29 متفوقا في الباكالوريا خلال الفترة من 2013-2014 إلى 2018-2019 غير مسجّلين بمدارس الهندسة الفرنسية التي تُخوّل لمن التحق بها الحصول على منح خصوصية حسب منشور الوزير المكلف بالتعليم العالي[3] عدد 20 لسنة 2011 بمنح بمبلغ قدره 756,480 ألف يورو أي حوالي 1,856 م.د وبتحمّل الدولة كلفة إضافية أخرى تتعلّق بلوازم الدراسة والتأمين والسفر في شأنهم بلغ مقدارها حوالي 751,921 أ.د وتمّ بموجب اتفاقية مبرمة بين ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري والوزارة المكلفة بالتعليم العالي بتاريخ 01 ديسمبر 2016 إسناد منح خلال الفترة 2015-2016 إلى 2018-2019 لفائدة 3 طلبة[4] في اختصاص العلوم الجغرافية بالمدرسة الوطنية للعلوم الجغرافية بفرنسا بمبلغ جملي قدره 109,440 أ.يورو أي 238,448 أ.د في حين أنّها ليست من ضمن مدارس الهندسة التي يخول للمسجلين بها الحصول على منح خصوصية[5].

وتواصل انتفاع 3 طلبة من عيّنة متكوّنة من 42 طالبا انتفع بمنحة الدراسات الهندسية لدراسة الهندسة بألمانيا بمنحة خصوصية بمبلغ جملي قدره 17,280 ألف يورو (أي 43,121 أ.د) لمدة تفوق المدة القانونية المحدّدة[1]. ويُفسّر تجاوز المدة المذكورة لطالبين بظروف صحية واجتماعية لم يتمّ التنصيص عليها بالقرار الوزاري المذكور. وتواصل إسناد المنحة لأحدهما خلال الفترة الممتدة من 2010-2011 إلى 2014-2015 بمبلغ جملي قدره 40,320 ألف يورو أي حوالي 81 أ.د على غير الصيغ القانونية باعتبار أنّ الرصيد الذي تحصل عليه سنة حصوله على الباكالوريا سنة 2008 لا يخول له الحصول على منحة. وتواصل صرف منحة لفائدة طالب آخر لمدة 5 أشهر سنة 2014-2015 بمبلغ جملي قدره 4000 يورو أي 9,212 أ.د في حين أنّه مطرود من جامعة ميونخ المسجل بها خلال نفس الفترة.

كما أُوقف إسناد المنحة لـ 8 طلبة انتفعوا بها خلال الفترة من 2010-2011 إلى 2015-2016 بمبلغ جملي قدره 322,560 ألف يورو أي حوالي679,116 أ.د دون التمكن من الحصول على شهادة الباشلور[2] ولم يتمّ تطبيق اقتراحات مكتب التعاون الجامعي الألماني[3] لـ 4 منهم الرامية إلى التقليص من

---

[2]تنقيح قرار وزير التعليم العالي مؤرخ في 26 أكتوبر 2009 بتاريخ 5 مارس 2019 والذي تمّ بمقتضاه توسيع قاعدة المنتفعين بالمنحة الخصوصية لتشمل المتحصلين على شهادة الباكالوريا المرشحون من قبل وزارة التعليم العالي للحصول على شهادة جامعية بمختلف مستوياتها حسب نظام الدراسات المتبع ببلد الدراسة ولم تعد تقتصر فقط على شهادة الدراسات الهندسية بمختلف مراحلها.

[3]المؤرخ في 19 أفريل 2011 حول الإجراءات المتعلقة بمناظرات الدخول إلى مدارس الهندسة بفرنسا وإجراءات إسناد المنحة الخصوصية للناجحين فيها.

[4]-أحدهم ابن الرئيس المدير العام لديوان قيس الأراضي والمسح العقاري.

[5]منشوري الوزير المكلف بالتعليم العالي عدد 20 المؤرخ في 19 أفريل 2011 سالف الذكر وعدد 34 لسنة 2016 المؤرخ في 09 ماي 2016 حول الإجراءات المتعلقة بمناظرات الدخول إلى المدارس العليا الهندسية والتجارية بفرنسا وبإسناد المنحة الخصوصية للناجحين فيها.

[1] نصّ الفصل 10 من قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 16 مارس 2010 المتعلق بضبط مقدار وطرق إسناد المنحة الخصوصية ومنحة التداول لفائدة الطلبة والتلاميذ التونسيين الذين يزاولون دراستهم ببلدان الاتحاد الأوروبي، على أنّه يمكن تجديد الانتفاع بالمنحة الخصوصية طوال مرحلة الدراسة بنسبة 100% إذا ما أثبت الطالب نجاحه سنويا ولتلاميذ مدارس الهندسة بنسبة 80% في حالة الرسوب شرط الحصول على معدل سنوي لا يقل عن 20/8 إن كان خاضعا لنظام المعدل السنوي أو ثلاثة أرباع الأرصدة إن كان خاضعا لنظام الوحدات. ولا يتم هذا التجديد إلاّ مرة واحدة خلال مدة الدراسة.

[2]الشهادة العلمية المزمع الحصول عليها بألمانيا.

نسبة المنحة ومدتها. ولئن يسمح النظام الدراسي بألمانيا بالتسجيل في المستوى الموالي دون الحصول على الرصيد المطلوب فان تراكم الأرصدة من سنة إلى أخرى وتجديد المنحة سنويا بنسبة 100% يمكن أن يؤدّي إلى صعوبة وعدم تحفيز الطلبة على تحصيلها. وقد أفادت الوزارة في إجابتها أنّه كان من الاجدى التعامل بأكثر صرامة مع هؤلاء الطلبة وهو ما قامت بتوخيه ابتداء من سنة 2016-2017 بتجديد المنحة سداسيا وسحبها في صورة عدم توفر الشروط.

ولوحظ خلال الفترة من 2014-2015 إلى 2016-2017 غياب معايير موثقة لتوزيع المنح الخصوصية على مدارس الهندسة التونسية في إطار الاتفاقيات المتعلقة بإسناد شهادات مزدوجة مبرمة بين المؤسسات الجامعية التونسية ونظيراتها بالخارج وعدم التقيد بالمعايير التي حددتها الوزارة عند توزيعها للحصص المخصصة على التوالي لـ 3 مدارس هندسة[4] خلال سنة 2017-2018 ومدرسة هندسة واحدة خلال سنة 2018-2019. كما أسندت منح خصوصية لفائدة 9 طلبة خلال سنتي 2014-2015 و2015-2016 دون أن يتوفر بشأنهم اتفاقية شهادة مزدوجة ولفائدة 3 طلبة آخرين اعتمادا على اتفاقية منتهية الصلوحية بمبلغ جملي قدره 97.200 يورو أي 218,699 أ. د. وقد افادت الوزارة أنّها تفطنت لهذا الخلل وتولت بداية من سنة 2017-2018 مطالبة مدارس الهندسة بتقديم نسخ من الاتفاقيات لدراستها والتأكد من عرضها لمسار اشهادي كشرط من شروط التمويل.

بالإضافة إلى ذلك، وخلافا للفصل 18 من قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 26 أكتوبر 2009 كما تمّ إتمامه وتنقيحه بالقرار المؤرخ في 09 أكتوبر 2012 انتفع 6 من 175 تلميذ هندسة بفرنسا خلال الفترة 2014-2015 إلى 2018-2019 بمنحة في إطار اتفاقيات شهادات مزدوجة لفترات تفوق الفترة القانونية القصوى المحددة بثلاث سداسيات بمبلغ جملي دون وجه حق قدره 16.000 يورو (أي 36,914 أ.د). وفي المقابل تحصل 18 طالبا على منحة لمدة تقل عن المدة القانونية الدنيا المحددة بسداسيين (بين 3 و5 أشهر). ولا يضمن ذلك حصول الطالب على تمويل إضافي لإكمال دراسته[1].

من جهة أخرى، انتفع 39 طالبا بمنح خصوصية في إطار اتفاقيات شهادات مزدوجة مهندس-ماجستير خلال الفترة من 2014-2015 إلى 2016-2017 بمبلغ جملي قدره 188,200 ألف يورو (حوالي416,931 أ.د) لم تخضع إلى إجراءات إسناد المنح لطلبة الماجستير والدكتوراه الواردة بالفصل 4

---

[3] حسب الاتفاقية المبرمة بين تونس وألمانيا المبرمة بتاريخ 02-11-1985 يكلف مكتب التعاون الجامعي الألماني(DAAD) لا سيما بضمان التوجيه الجامعي للطلبة وبضبط برامج ومخططات الدراسات والسهر على تنفيذها وتقييم النتائج في نهاية كل سنة جامعية وإحاطة الجانب التونسي علما بالحياة الجامعية للطلبة وذلك خلال السنتين الجامعيتين الأولى والثانية.

[4] سنة 2017-2018 تم إسناد منحة إضافية ب 12 شهرا للمعهد الوطني للعلوم التطبيقية والتكنولوجيا وللمدرسة الوطنية للإعلامية وإضافة منحة بـ 10 أشهر إلى حصة المدرسة العليا للمواصلات بتونس. وتمّ التخفيض في حصة المعهد العالي للإعلامية بـ 9 أشهر خلال سنة 2018-2019.

[1] رفضت الوزارة طلب أحد الطلبة المذكورين للحصول على منحة كامل فترة الدراسة (18 شهرا) جاء فيه ان وضعه المادي لا يسمح له بالتكفل ببقيّة أشهر الدراسة مع ارتفاع كلفة التسجيل بالمدرسة المذكورة التي تبلغ 3300 أورو.

من القرار الوزاري سالف الذكر[2]، وتحمّلت الوزارة جزء من نفقات 16 طالبا ممنوحا[3] تطبيقا لأحكام الفصل 12 من قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ[4] في 16 مارس 2010 خلال الفترة من 2015-2016 إلى 2017-2018 بمبلغ جملي قدره 53,708 ألف يورو أي 132,596 أ.د في حين أنّهم في مدة "تفرغ للقيام بتربص مهني بمقابل مادي" وهو ما لا يُخوّل لهم الانتفاع بالمنحة المذكورة . ولم يتمّ التنصيص على مدة التفرغ بالقرار المذكور وعلى طبيعة النفقات التي تتحملها الدولة خلالها سوى بتنقيح القرار المذكور بتاريخ 5 مارس 2019.

كما تولّت الوزارة دفع معاليم تسجيل 5 طلبة بالمدرسة المركزية بمدينة ليل الفرنسية و4 طلبة بالمدرسة الوطنية للجسور والطرقات بمبلغ جملي قدره 18.476 يورو أي 38,693 أ.د في حين نصّت اتفاقيتا الشهادة المزدوجة المعنيّتان على أنّ هذه المصاريف تُحمّل على المؤسسة الأجنبية.

وخلافا للفصل 13 من قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي مؤرخ في 16 مارس 2010 سالف الذكر[1]، انتفع 19طالبا لمدة تساوي أو تتجاوز 12 شهرا بتذكرة سفر ذهابا وإيّابا مرّتين خلال فترة الدراسة بالخارج. ويُقدّر المبلغ الجملي لتذاكر السفر دون وجه حق بـ 14,246 أ.د. كما انتفع 13 تلميذ هندسة بمنح خصوصية للقيام بتربص قصد إنجاز مشروع ختم الدروس خارج فترة التربص بما قدره 3839 يورو و500 دولار كندي أي بمبلغ جملي قدره 12,409 أ.د.

وخلافا للفصل 22 من قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 26 أكتوبر 2009 سالف الذكر الذي ينصّ على التزام المترشح لمنحة خصوصية بالرجوع إلى تراب الجمهورية بعد إتمام دراسته أو تربصه ووليه بالتضامن بإرجاع مبلغ المنحة في صورة الإخلال بهذا الالتزام، لم تتولّ الوزارة إلى موفى سبتمبر 2019 متابعة الطلبة المنتفعين بهذه المنح للتثبت من رجوعهم إلى تراب الجمهورية ومطالبة المخلين منهم بالالتزام المذكور بإرجاع مبلغ المنحة التي انتفعوا بها.

2.2.1 منح التداول

تسند منح التداول إلى الباحثين المسجلين بالبلاد التونسية في ماجستير البحث أو في الدكتوراه الذين تتطلب دراستهم القيام بأبحاث أو تربصات بالخارج وذلك لفترات ووفق شروط محدّدة. ويتمّ توزيع حصّة الجامعة من منح التداول على مدارس الدكتوراه التابعين لها وتتولىّ هذه المدارس انتقاء الطلبة

---

[2]لا سيما من حيث عرض ملفات الترشح على اللجنة الوطنية للمنح بالخارج التي تتولى ضبط الاختصاصات والشهادات والبلدان المزمع التكوين فيها وتحديد عدد البقاع ومعايير الانتقاء.

[3]تتمثل في مصاريف التنقل (وفق شروط محددة) والتسجيل والدراسة والتغطية الاجتماعية الطالبية والتأمين الإجباري العمومي على المرض بالنسبة إلى الطلبة الذين لا يشملهم نظام التغطية الاجتماعية الطالبية والمنحة المخصصة لتغطية اللوازم المدرسية ومساهمة في مصاريف طبع الأطروحة.

[4]والمتعلق بضبط مقدار وطرق إسناد المنحة الخصوصية ومنحة التداول لفائدة الطلبة والتلاميذ التونسيين الذين يزاولون دراستهم ببلدان الاتحاد الاوروبي

[1]ينتفع الطلبة الممنوحون الذين تدوم مدة دراستهم أو مدة تربصهم سنة واحدة أو الذين تصرف لهم المنحة إلى حدود عشرة (10) أشهر بتذكرة سفر ذهابا وإيابا مرة واحدة. كما ينتفع الطلبة الممنوحون الذين تصرف لهم المنحة لمدة اثني عشر (12) شهرا وتتجاوز مدة دراستهم أو مدة تربصهم السنة الواحدة بتذكرة سفر ذهابا فقط في بداية المرحلة وإيابا فقط عند الحصول على الشهادة أو عند نهاية التربص

وتحديد مدة المنحة[2] غير أنّ جامعة قرطاج تولّت خلال الفترة 2015-2016 إلى 2018-2019 انتقاء الممنوحين وإسناد عدد أشهر منح التداول بناء على معايير إضافية وذلك بعد ورود محاضر اللجان المحدثة بمدارس الدكتوراه والجداول الترتيبية للطلبة. ونتج عن ذلك على سبيل المثال إقصاء طالبتين من الحصول على المنحة تمّ انتقاؤهما خلال جلسة مدرسة الدكتوراه بالمدرسة التونسية للتقنيات بتاريخ 08-02-2017.

وخلافا للفصل 14 من قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 26 أكتوبر 2009 والمنشور عدد 46 المؤرخ في 03 نوفمبر 2015 سالفي الذكر، بيّن فحص ملفات 110 طلبة منتفعين بمنحة تداول خلال الفترة من 2014-2015 إلى 2018-2019 وعدد من محاضر اللّجان المحدثة صلب مدارس الدكتوراه إخلال ممنوحين خلال الفترة من 2014-2015 إلى 2018-2019 بالواجبات المحمولة عليهم وذلك بعدم تقديمهم وثيقة تثبت قضاء المدة الفعلية بالخارج و/أو عدم تولّيهم تقديم تقرير عن الأعمال التي أنجزوها في الآجال القانونية أو تقديم تقرير لا يتضمّن الإمضاءات المستوجبة لكلا المؤطرين أو أحدهما. وبلغ مقدار المنح المنتفعين بها دون وجه حق 46.733 يورو أي حوالي 109,163 أ.د.

ويستدعي الأمر إصدار أوامر استرجاع أموال بالمبالغ المذكورة وحث الجامعات على مدّ الوزارة بكافة المعطيات المتعلقة بوضعية الطلبة المنتفعين بمنح تداول وإلى استغلال هذه المعطيات.

3.1 انتفاع طلبة بمنح مسندة من هياكل وطنية أو أجنبية أو ممارستهم لنشاط بمقابل مالي خلال فترة انتفاعهم بالمنح الوطنية للدراسات الجامعية

يتعيّن عدم صرف المنحة الوطنية لفائدة الباحثين المسجلين بالبلاد التونسية في الماجستير أو الدكتوراه طيلة فترة انتفاعهم بمنحة التداول ولفائدة التلاميذ المهندسين طيلة فترة انتفاعهم بالمنحة الخصوصية. غير أنّه ثبت الجمع بين منحة التداول والمنحة الوطنية لفائدة بتونس لفائدة 275 من ضمن عينّة تتكوّن من 600 باحث مُسجّل بالبلاد التونسية في الماجستير أو الدكتوراه بمبلغ جملي قدره 164,330 أ.د ولفائدة 129 تلميذ هندسة طيلة فترة انتفاعهم بمنح خصوصية لإنجاز مشروع ختم الدروس أو قصد الحصول على شهادة مزدوجة بمبلغ جملي قدره 40,080 أ.د. وهو ما يستدعي إصدار أوامر باسترجاع أموال بالمبالغ المذكورة.

خلافا للفصل 2 (مكرّر) من قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 26 أكتوبر 2009 سالف الذكر، انتفع 88 طالبا بمقابل مالي خلال فترة انتفاعهم بالمنحة الوطنية بتونس من 2014-2015 إلى 2018-2019 البالغ قدرها 79,590 أ.د. وعلى اثر تدخل محكمة المحاسبات أصدر الديوان في هذا الاطار أوامر باسترجاع أموال لـ 4 طلبة بمبلغ جملي قدره 6,170 أ.د .كما انتفع طلبة دكتوراه بالمنحة

[2] منشور وزير التعليم العالي عدد 46 المؤرخ في 15 نوفمبر 2015 حول منح التداول.

المذكورة في نفس فترة انتفاعهم بعقود إسداء خدمات مبرمة مع هياكل بحث بمبلغ جملي قدره 95,125 أ.د. وأفاد الديوان أنّه سيتولى اصدار أوامر باسترجاع اموال والتنسيق مع سلطة الإشراف لمراسلة مراكز البحث وحثها على إعلامه بكل المنح المسندة للطلبة حتى لا يقع الجمع بين منحتين في نفس السنة. كما انتفع[1] 47 طالبا بمقابل مالي خلال فترة انتفاعهم بمنحة التداول قدرها 80,250 ألف يورو أي حوالي 211,714 أ.د . وفسّرت الوزارة ذلك بعدم قدرتها على التثبّت من المعطيات المقدمة من طرف الطالب التي تدخل في مجال عمل هياكل غير تابعة لها وتعهدت بإصدار أوامر باسترجاع أموال في الغرض.

ويتمتّع المقيمون في الطب طبقا لمقرر التربص خلال فترة انتفاعهم بالمنحة الخصوصية بكامل عناصر مرتبهم وذلك باستثناء المنح المرتبطة بالمباشرة الفعلية لمهامهم. وعلاوة على ذلك انتفعت مقيمة في الصيدلة بمنحة من جهة الأجنبية بمبلغ قدره 436 يورو شهريا لمدة 6 أشهر خلال فترة انتفاعها بالمنحة الخصوصية. كما انتفع 73 تلميذ هندسة بمنح من جهات أجنبية خلال فترة انتفاعهم بمنح خصوصية للقيام بتربص لإنجاز مشروع ختم الدراسة (أو منحة تداول) بعلم من الوزارة يساوى أو يفوق بالنسبة إلى 7 منهم المنحة الوطنية المتحصل عليها. وقد أفادت الوزارة بأنّها ستتولى مراجعة النصوص الترتيبية المنظمة للمنح الخصوصية للمقيمين في الطب والصيدلة وطب الأسنان لتلافي التضارب مع مقررات التربص الصادرة عن الوزير المكلف بالصحة ومراجعة القرار الصادر عن الوزير المكلف بالتعليم العالي في اتجاه عدم حرمان المتربصين بدول الاتحاد الأوروبي المنتفعين بمنح من جهات أجنبية من المنح الوطنية.

2- الانتفاع بالقروض الجامعية

يسند[1] الديوان قروضا جامعية إلى طلبة الماجستير والدارسين بالمعهد الأعلى للمحاماة التونسيين الذين لا ينتفعون بمنحة وطنية ويزاولون دراستهم بتونس وبصفة استثنائية إلى أبناء أعوان وزارتي التربية والتعليم العالي. وينصّ القرار المذكور على إسناد الوزارة المكلفة بالتعليم العالي قروضا إلى الطلبة التونسيين الذين يزاولون دراستهم الجامعية أو تربّصهم بالخارج ولا ينتفعون بمنحة، وذلك وفقا لمعايير وشروط محددة.

ولم يتمّ توثيق معايير الانتقاء للانتفاع بقرض جامعي بالخارج خلال سنتي 2014-2015 و2015-2016. كما لا تتولى الوزارة طلب وثائق أخرى تتعلق بالدخل[2] وذلك خلافا لما هو الشأن بالنسبة إلى الديوان. ولا يضمن هذا الوضع استيفاء المترشحين للشرط المتعلق بالمقدار الأقصى للانتفاع بقرض جامعي[3] لا سيّما أنّه تبيّن حصول طلبة على قروض في حين يشير التصريح المذكور إلى غياب أي مصدر

---

[1] الفصل 16 من قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 16 مارس 2010 سالف الذكر.

[1] الفصل 30 و37 من قرار وزير التعليم العالي مؤرخ في 26 أكتوبر 2009 سالف الذكر.

[2] على غرار بطاقة خلاص من المؤجر وشهادة في الانخراط أو عدم الانخراط أو بيان في جراية التقاعد من الصناديق الاجتماعية.

[3] محدد ب 60000 د بقرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 13 جانفي 2015.

دخل لكلا الوالدين، وهو ما يشكّك في مصداقية الوثيقة المقدّمة. كما لا تنص التراتيب الجاري بها العمل[4] على شرط دخل الأولياء ضمن شروط تجديد القرض الجامعي للطلبة الدارسين بالخارج وهو ما لا يضمن استيفاء هذا الشرط عند التجديد.

ولم تتول الوزارة مدّ الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بوزارة المالية بقائمة اسمية ومعطيات حول 1150 طالبا أسندت لهم قروض جامعية بالخارج خلال الفترة من 1994-1995 إلى 2008-2009 بمبلغ جملي ناهز 4,275 م.د يضاف إليه تغطية مصاريف الإدارة والتصرف قدرها 106,867 أ.د سوى بتاريخ 21 فيفري 2019 بناء على مراسلة الإدارة العامة للشؤون الطالبية بتاريخ 25 جانفي 2019 في حين أنّ مدّة تسديد القروض الجامعية خلال الفترة المذكورة حدّدت بـ 10 سنوات[5] يطالب المنتفع بالقرض بعد سنتين من حصوله على أول شغل بتسديده.

وخلافا لما نصّ عليه الفصل 34 من قرار وزير التعليم العالي لسنة 2009 سالف الذكر، لم تتولّ الوزارة والديوان ضبط قائمة في الطلبة الذين أنهوا دراستهم منذ سنتين على الأقل والمبالغ المطالبون بإرجاعها خلال الفترة 2009-2010 إلى 2018-2019 لصعوبة تحديد تاريخ إنهاء الدراسة لانقطاع اتصال الإدارة بالطالب بمجرد إيقاف صرف المنحة أو القرض. ولم يتول المستفيدون بقروض مسندة من الديوان تطبيق الفصل الثالث من عقد القرض الجامعي الذي ينصّ على أن يتعهّد بداية من شهر أكتوبر من كل سنة المستفيد من القرض بموافاة دواوين الخدمات الجامعية بكل المعلومات والوثائق التي تثبت وضعيته بصفته طالبا أو موظفا إلى غاية خلاص كامل الدين. وقد قام الديوان بمدّ الوزارة بتاريخ 21 فيفري 2018 بقائمة بأسماء الطلبة المنتفعين بقروض خلال الفترة من 1987-1988 إلى 2009-2010 بما يقارب 48 م.د دون توظيف الزيادة بعنوان تغطية مصاريف الإدارة والتصرف البالغ قدرها ما لا يقل عن 1,99 م. د. ولم يتمّ إلى موفى سبتمبر 2019 توجيه مراسلة بمعطيات حول المنتفعين بقروض بالدواوين الثلاث بما في ذلك ديوان الشمال والمبالغ المستوجب دفعها والبالغ قدرها 84,921 م.د إلى الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بوزارة المالية.

وخلافا لقراري الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخين في 16 مارس 2010 سالفي الذكر[1]، لم تقم الإدارة العامة للشؤون الطالبية بمراسلة الإدارة العامة للمصالح المشتركة بقائمة بأسماء الطلبة المتخرجين خلال الفترة من 2009-2010 إلى 2014-2015 و الفترة من 2015-2016 إلى 2018-2019 ومبالغ القروض المدمجة بالمنحة الخصوصية المطالبين بتسديدها على التوالي سوى بتاريخ 8 جانفي 2019 و29 جانفي 2020. وإلى موفى سبتمبر 2019 لم تتول الإدارة العامة للمصالح المشتركة بالوزارة إصدار

---

[4] قرار وزير التعليم العالي مؤرخ في 26 أكتوبر 2009 سالف الذكر.

[5] طبقا لأحكام قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي مؤرخ في 29 جويلية 1986 المتعلق بضبط تراتيب إسناد المنح القومية للدراسات العليا والقروض الجامعية المنقح بقرار وزير التعليم العالي مؤرخ في 29 مارس 1995.

[1] يتم تسديد القرض خلال عشر (10) سنوات من تاريخ التخرّج أو إنهاء الدراسة. وتوظف على مبالغ العنصر التكميلي زيادة تقدر بنسبة 2,5% سنويا طيلة مدة التسديد وذلك بعنوان تغطية مصاريف الإدارة والتصرف. وحدد الأجل الأقصى للتسديد بعشر (10) سنوات من تاريخ إنهاء الدراسة.

أوامر استرجاع أموال متعلقة بتسديد جزء القرض المدمج بالمنحة الخصوصية سوى لـ 17 طالبا تقدموا بصفة طوعية لخلاصه خلال الفترة من 2009-2010 إلى 2014-2015 بمبلغ قدره 53,703 أ.د، من جملة 2442 منتفعا بقرض جامعي خلال الفترة المذكوة بمبلغ جملي قدره 26,834 م.د. ولم تحصل الوزارة المكلفة بالتعليم العالي على معلومات من وزارة المالية حول المبالغ المستخلصة من القروض.

ب- الإسكان الجامعي

يتولى الديوان إسداء خدمات الإسكان الجامعي لحوالي 30 الف طالب سنويا عبر 47 مؤسسة إيواء جامعي (المبيتات والأحياء الجامعية) خلال الفترة المعنيّة بالرقابة. كما يشرف الديوان والوزارة المكلفة بالتعليم العالي على حوالي 75 مبيتا جامعيا خاصا[2] بمعدّل طاقة استيعاب 6161 سريرا خلال نفس الفترة، وقد تعاقد الديوان سنويا مع ما بين 9 (خلال السنة الجامعية 2018-2019) و14 منها (منها خلال السنة الجامعية 2015-2016) في إطار مناولة الإسكان الجامعي العمومي[1] بمبلغ تعاقدي ناهز 1,049 م.د خلال السنوات الجامعية من 2015-2016 إلى 2019-2020، كما يشرف الديوان على حوالي 150 مسكنا إداريا متواجدا في 58 مؤسسة خدمات جامعية.

1- التصرّف في السكن الجامعي العمومي

لا يتمّ تحديد الشغورات بالنسبة إلى السكن الجامعي العمومي بالدقة المطلوبة، ويشكو التصرف في التسويغ والمناولة واستغلال طاقة الإيواء الناتجة عنها عديد النقائص. كما شابت إخلالات تعلقت بالمنحة التعويضية لانعدام الشغور وباستحقاق السكن العمومي، وبالتصرّف في مناولة خدمة الإيواء المسداة للطلبة.

1.1 تحديد الشغورات والحاجيات من السكن العمومي

تتضمّن طريقة احتساب حاجيات الديوان السنوية من الأسرة عناصر أدّت إلى التضخيم في تقديرات السكن الجامعي للسنة المعنية[2] أهمّها معدّل إسكان الطلبة للسنوات الأخيرة والذي لا يقتصر على المستحقين على معنى التراتيب الجاري بها العمل (سنة واحدة للذكور وسنتين للإناث)، وأدّت هذه

---

[2] تراوح عدد المبيتات الخاصة بين 71 خلال السنة الجامعية 2018-2019 و75 مبيتا جامعيا خاص خلال السنوات الجامعية من 2015-2016 إلى 2017-2018.

[1] يتولى الديوان استغلال جزء من طاقة إيواء المبيتات الخاصة تحت تصرفه ورقابته في إطار السكن العمومي مقابل تكفله بدفع الفارق بين السعر التعاقدي ومساهمة الطالب المقررة عند الانتفاع بالسكن الجامعي العمومي.

[2] تشتمل على إحصائيات الناجحين في البكالوريا والمعيّنين بمؤسسات التعليم العالي على طلبة غير معنيّين بالسكن الجامعي لعدم رغبتهم في ذلك أو لعدم استجابتهم للشروط المنصوص عليها بتراتيب السكن الجامعي العمومي. كما يتضمّن معدلات إسكان الطلبة للسنوات السابقة المستحقين للسكن أي الذكور لسنة واحدة الإناث لسنتين والطلبة الحاملين لإعاقة عميقة ومكفولي الدولة كما تتضمّن إضافة إلى ذلك السكن الاستثنائي المرتبط بتوفر شغورات.

الوضعية إلى فوارق هامة نسبيا بين تقدير الحاجيات من السكن الجامعي العمومي والعدد الفعلي للمستحقين المنتفعين بالسكن وأدّى إلى اللجوء إلى التسويغ ومناولة الإسكان بالمبيتات الخاصة دون مبرّر فعلي في بعض الحالات. وانعكست هذه الوضعية على الاعتمادات الجملية المخصصة لتلبية طلبات الإسكان حيث بلغت مجمل نفقات الديوان[3] لكراء المحلات لاستغلالها كمبيتات من 925,870 أ.د سنة 2019، كما بلغت 993,664 أ.د بالنسبة إلى السنة الجامعية 2017-2018 فيما يتعلق بمناولة خدمة الإسكان الجامعي، وقد بلغت هذه النفقات خلال سنة 2019 حواليضعف [4] ما كانت عليه خلال سنة 2015.

وبالرجوع إلى طاقة الاستيعاب للمبيتات العمومية غير المسوّغة ومقارنتها بطلبات الطلبة المستحقين للسكن خلال الفترة من 2015-2016 إلى 2018-2019، يُستنتج بأنّه يمكن التقليص في اللجوء إلى التسويغ بتونس الكبرى[1]، مع الاستغناء عن اللجوء إلى المناولة بكل من ولايات نابل وبنزرت وزغوان والكاف وباجة وجزء من مناولة ولاية جندوبة، وذلك نظرا لكفاية طاقة الاستيعاب أو تسجيل عجز بسيط يمكن في شأنه اللجوء إلى المنحة التعويضية[2].

إضافة إلى ذلك، استأثر سكن غير المستحقين بما في ذلك السكن الاستثنائي بجزء هام من طاقة استيعاب المباني المسوغة المخصصة لإيواء الطلبة ومبيتات المناولة، حيث بلغت هذه النسبة 38,6% من مجموع الطلبة المقيمين في المباني المسوغة خلال السنة الجامعية 2018-2019 بحصة من مصاريف التسويغ قدّرت بمبلغ 769,080 أ.د. كما بلغت هذه النسبة 44,77% من مجموع الطلبة المقيمين بمبيتات المناولة خلال السنة الجامعية 2017-2018 بحصة من مصاريف المناولة قدّرت بمبلغ 452,435 أ.د. وتجدر الإشارة إلى أنّ نسب استغلال المباني المسوغة للإيواء ومبيتات المناولة في هذا الإطار قد بلغت في بعض الحالات مستويات عالية وتجاوزت 60% في 9 مبيتات مسوّغة و12 مبيت مناولة خلال السنوات الجامعية من 2014-2015 إلى 2018-2019، مع العلم بأنّه تمّ استغلال مبيتات المناولة كليا تقريبا للسكن الاستثنائي في 3 حالات.

---

[3] دون اعتبار الأكرية المحمّلة على ميزانيات مؤسسات الخدمات الجامعية

[4] ارتفعت من 498.933 د خلال سنة 2015 إلى 872.217 د خلال سنة 2019.

[1] يبلغ المعدّل السنوي لنفقات كراء بنايات في تونس الكبرى لاستغلالها كمبيتات 635.596 د

[2] لم يتم تفعيل المنحة التعويضية التي تمّ الترفيع فيها صلب قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي المؤرخ في 18 جانفي 2016 المتعلق بضبط شروط ومقاييس إسناد السكن الجامعي وكذلك معاليم المساهمة المالية للطلبة من 10 إلى 30 د شهريا، وللإشارة فإنّ السعر الشهري للسرير بالمبيتات الخاصة يتراوح بين 45د بالنسبة للخاضعة للتسعيرة وتصل إلى 350د بالنسبة لأحد المبيتات الخاضعة للتسعيرة الحرة،

وقد بلغ الفارق بين مجموع المنح التي كان من المفترض اسنادها لمستحقي السكن العمومي لغياب الشغورات ومصاريف التسويغ والمناولة[3] على سبيل الذكر 1,270 م.د خلال السنة الجامعية 2017-2018، وتجاوز 1,416 م.د خلال نفس السنة الجامعية بالمقارنة مع مصاريف المناولة والكراء ووصل نفس الفارقين على التوالي إلى 1,706 م.د و2,044 م.د بالنسبة إلى السنة الجامعية 2018-2019، مع العلم بأنّ هذه المصاريف في ارتفاع متواصل نظرا لارتفاع كلفة السرير في المناولة واعتماد النسبة القانونية السنوية للترفيع في أكرية العقارات بالنسبة إلى مؤسسات الإيواء المسوّغة. وقد أكّد الديوان على سعيه بالتنسيق مع سلطة الإشراف للنظر في إمكانية الترفيع في المنحة التعويضية لتتماشى مع واقع السكن الجامعي.

2.1 استحقاق الإيواء الجامعي العمومي

ضبطت التراتيب مدّة استحقاق الطلبة للإيواء الجامعي العمومي بسنة للذكور وسنتين للإناث، ولم تتضمّن النصوص القانونية والترتيبية قبل سنة 2016 ما يجيز انتفاع الطلبة الآخرين بالسكن العمومي، ويعتبر بذلك إيواء الطلبة غير المستحقين قبل السنة الجامعية 2016-2017 مخالفا للتراتيب الجاري بها العمل[1]. وقد بلغ عدد الطلبة (ذكور وإناث) المنتفعين بالسكن بعد استيفاء مدّة الاستحقاق خلال الموسمين الجامعيين 2014-2015 و2015-2016 على التوالي 8991 طالبا بنسبة حوالي 27% و9411 طالبا بنسبة 34% من جملة الطلبة المنتفعين بالإيواء.

وخلافا لأحكام الفصل 7 من قرار من وزير التعليم العالي والبحث العلمي المؤرخ في 18 جانفي 2016، لم يعتمد الديوان مجموع النقاط المتحصّل عليه عند تطبيق المعايير المنصوص عليها لترتيب الطلبة واسناد السكن الاستثنائي بالنسبة إلى السنة الجامعية 2018-2019. فضلا عن ذلك، لا تحترم مؤسسات الإيواء الجامعي في بعض الحالات الإجراءات التي تفرض شرط الموافقة المسبقة من مصالح الديوان قبل إيواء الطلبة، من ذلك انتفاع 93 طالبا بالسكن بمبيتات عمومية خلال السنتين الجامعيتين 2014-2015 و2019-2020 دون ترخيص مسبق من الإدارة العامة للديوان.

---

[3] بالرجوع إلى إحصائيات السكن الجامعي والنفقات المتعلقة بالأكرية والمناولة تولى الفريق الرقابي احتساب الشغورات أو العجز في طاقة استيعاب المبيتات العمومية بالمقارنة مع مجموع المنح التي كان من المفترض إسنادها لمستحقي السكن العمومي وكلفة التسويغ والمناولة.

[1] نصّ الفصل 3 من قرار وزير التربية والعلوم المؤرخ في 20 أوت 1992 المتعلق بإسناد منحة إضافية للطلبة المنوحين الذين تتوفر فيه مشروط الإيواء الجامعي دون التمتع به لانعدام الشغور على أنّه "يمكن اتخاذ إجراءات استثنائية بخصوص إيواء بعض الأصناف من الطلبة وذلك بمقتضى قرار من وزير التربية والعلوم"، ولم تتضمّن النصوص القانونية والترتيبية قبل 2016 ما يجيز إيواء الطلبة من غير المستحقين للسكن العمومي.

من جهة أخرى، تجاوز سنّ 37 طالبا (إناث وذكور) منتفعا بالسكن ومشاركا في الاستبيان[2] خلال السنة الجامعية المذكورة 26 سنة وذلك خلافا للفصل الأول من قرار من وزير التعليم العالي والبحث العلمي المؤرخ في 18 جانفي 2016 سالف الذكر. وللإشارة، فإنّ أكثر من نصف هؤلاء الطلبة (21 من بين 37 طالبا) مرسّمون بالسنة الرابعة من التعليم الجامعي فأكثر.

علاوة على ذلك، ينتفع الطلبة المتطوعون للتنشيط الرياضي أو الثقافي مجانا بالسكن بمؤسسات الإيواء في غياب نص ترتيبي يخوّل لهم ذلك، ودون تثبّت الديوان من احترامهم لشرط السن الأقصى للانتفاع (26 سنة). وتقدّر بذلك المداخيل السنوية التي لم تحصّلها مؤسسات الإيواء العمومية بعنوان مجانية سكنهم[3] بحوالي 30.000 د.

لم يتم إفراد الطلبة المنتمين إلى مؤسسات تعليم عال خاضعة إلى إشراف مزدوج من قبل الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والوزارة القطاعية لنشاط التكوين يستثنيهم من الخضوع إلى الشروط والإجراءات المنطبقة، في حين تولى الديوان ومؤسسات الإيواء التابعة له إيواء تواليا 75 و76 طالبا خلال السنتين الجامعيتين 2018-2019 و2019-2020 منتمين إلى المعهد الأعلى للمحاماة دون التثبّت من استجابتهم للشروط الترتيبية وخاصة منها شرط السن. كما تحمّل كلفة الديوان إيواء 25 طالبة جديدة و13 طالبة في إطار تجديد السكن وطالبة واحدة من طالبات المعهد العالي للصيد البحري وتربية الأحياء المائية ببنزرت خلال السنة الجامعية 2018-2019 في إطار السكن الاستثنائي بمبيت مناولة بكلفة جمليّة قدرها 31.200 د[1].

ولئن برّر الديوان إيواء الأصناف المذكورة من الطلبة غير المستحقين بأهداف المخطط التنموي للوزارة (2016-2020) وبتوفر الشغور ومراعاة للظروف الاجتماعية للطلبة، فإنّ هذا المخطط لا يرتقي قانونيا إلى مرتبة قرار ترتيبي[2] حيث كان على الديوان والوزارة تنقيح القرار المتعلق بضبط شروط ومقاييس إسناد السكن الجامعي وكذلك معاليم المساهمة المالية للطلبة. وقد تعهّد الديوان باقتراح على سلطة الإشراف تعديل النص القانوني (الفصل المتعلق بالطلبة من ذوي الحق في السكن الجامعي) حسب ما قد تفرزه دراسة طاقة الاستيعاب.

---

[2] الاستبيان حول درجة رضا الطلبة الذي قام بتوزيعه الديوان للسنة الجامعية 2016-2017.

[3] باعتماد المعادلة: المبالغ غير المحصلة بعنوان مجانية سكن الطلبة المتطوعين = 30000 طالب (المعدل السنوي للطلبة المنتفعين بالسكن) × 1% (نسبة الطلبة المتطوعين) × 10د (المساهمة المالية الشهرية للطالب المنتفع بالسكن) ×10 أشهر (عدد أشهر الانتفاع في السنة).

[1] بحساب سعر شهري للسرير قدره 80د حسب طلب العروض عدد 2018/2 لفترة 10 أشهر

[2] أكّد قرار وزير التربية والعلوم المؤرخ في 20 أوت 1992 في فصليه الأول والثالث على أنّ شروط وإجراءات السكن الجامعي العمومي تحدّد بقرار من الوزير المعني.

وتوصي محكمة المحاسبات الوزارة والديوان وباقي الأطراف المتدخلة بالتعجيل في دراسة وضعية السكن الجامعي في جميع جوانبها وأهمها النصوص الترتيبية المنظمة للسكن وعقود التسويغ والمناولة، وذلك في إطار احترام شروط وإجراءات استحقاق الإيواء العمومي والتصرف في المال العام وفق مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية.

3.1 مناولة الإسكان الجامعي العمومي

خلافا للتراتيب المنظمة للصفقات، تولى الديوان بعنوان السنة الجامعية 2014-2015 إبرام صفقة بالتفاوض المباشر مع أحد أصحاب المبيتات الخاصة بمبلغ جملي قدره 33.360 د وتولى إيواء الطلبة بالمبيت المذكور قبل الحصول على الموافقة المسبقة للجنة الصفقات ذات النظر على نتائج الصفقة، وقد تولّت اللجنة بتاريخ 7 جوان 2016 تسويتها بصفة استثنائية. كما اقترح الديوان في إطار طلب العروض 2017/1 إسناد مناولة إسكان جزء من الأسرة لمبيت خاص وتواصل تنفيذ الصفقة رغم وجود إشكال قانوني يتعلق بعدم تحيين الرخصة نظرا لوفاة صاحبها، وقد برزت في ما بعد صعوبات في تنفيذ العقد وخلاص المستحقات والبالغة 67.200 د مازالت متواصلة إلى سبتمبر 2019.

من جهة أخرى، وخلافا لأحكام الفصل 13 من الأمر المنظم للصفقات الذي نصّ على سنوية إبرام الصفقات لتسديد الحاجيات، أبرم الديوان عقودا تتضمّن التجديد الضمني مع 7 مبيتات مناولة في إطار طلبي العروض المتعلقين بالسنة الجامعية 2017-2018، وقد أكّدت كذلك لجنة الصفقات بتاريخ 15 جوان 2017 على ضرورة إبرام عقود لمدة سنة غير قابلة للتجديد. كما سبق له إبرام صفقتين بالتفاوض المباشر امتدت الأولى من سنة 2009 إلى غاية 2017 والثانية من سنة 2014 إلى غاية 2016 في إطار الشراءات للسنة الجامعية 2015-2016. فضلا عن ذلك، ساهم التنصيص على إمكانية التغيير في طاقة الاستيعاب بالزيادة أو النقصان في حدود 20% من المبلغ التعاقدي صلب كراس الشروط الإدارية لصفقات المناولة[1] في استغلال مبيتات المناولة لهذه الإمكانية وذلك بإضافة أسرة إلى الغرف بغرض استغلال الهامش التعاقدي المذكور مخالفة بذلك مقتضيات كراس شروط المبيتات الخاصة.

وخلافا لأحكام الفصل 104 من الأمر المنظم للصفقات العمومية، لم يتمّ إعداد ملفات ختم الصفقات العمومية للفترة المعنيّة بالرقابة وعرضها على اللجنة المختصة بالرغم من تذكير اللجنة بضرورة القيام بذلك بتاريخ 15 جوان 2017، وهو ما لا يمكّنها من ممارسة رقابتها اللاحقة على كامل ملف الصفقة واقتراح سبل تحسين التصرف فيها.

---

[1] نصّ الفصل 84 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية على هذه الإمكانية كنسبة قصوى (20%) يمكن اعتمادها أو التقليص فيها أو الاستغناء عنها بكراس الشروط الإدارية حسب خصوصيات الصفقة

ويدعى الديوان إلى مزيد الالتزام بالأحكام المنظمة للشراءات العمومية وتحسين إجراءات متابعة الطلبة بمبيتات المناولة، وكذلك إلى إجراء دراسة للقطاع.

2- الاشراف على السكن الجامعي الخاص

شاب إسناد الامتيازات للمبيتات الخاصة والرقابة على سيرها واحترامها للتراتيب الجاري بها العمل وخاصة منها كراس شروط المبيتات الخاصة واتخاذ الإجراءات ضدّ المخالفين جملة من الإخلالات.

1.2 إسناد الامتيازات للمبيتات الخاصة وسحبها

نصت الأوامر المتعلقة بإسناد الامتيازات لأصحاب المبيتات الخاصة المتمثلة في منح الاستثمار أو اقتناء الأراضي بالدينار الرمزي على ضرورة التقيّد بآجال إنجاز المبيت، وعلى إخضاع المخالفين إلى أحكام الفصل 65 من مجلة التشجيع على الاستثمار[1]. ويؤدي عدم سحب الامتيازات المسندة إلى المستثمرين المخلين إلى انتفاعهم دون وجه حق بتلك الامتيازات، كما يؤدي التأخير في اتخاذ الإجراءات ضدّ المستثمرين المخلين واسترجاع الامتيازات غير المستحقة إلى حرمان مستثمرين آخرين من الانتفاع بها. إلاّ أنّ سحب الامتياز المتعلق باقتناء الأرض بالدينار الرمزي للمبيتات الخاضعة لإشراف الديوان تمّ في فترات متفاوتة، إذ تمّ على سبيل المثال بالنسبة إلى مستثمرين اثنين بعد سنة من صدور الأمر المتعلق بإسناد الامتياز، فيما تمّ ذلك بالنسبة إلى مستثمرين آخرين بعد انقضاء فترات طويلة نسبيا من تاريخ إصدار تلك الأوامر تراوحت بين 3 سنوات و9 سنوات في 9 حالات. كما لم يتمّ سحب امتيازات مسندة إلى مستثمرين اثنين آخرين بالرغم من عدم انطلاقهما في الأشغال بعد مضي حوالي 13 سنة على تاريخ إصدار الأوامر المتعلقة بإسنادهم امتيازات[2]. وقد تعهّد الديوان بالتنسيق مع الأطراف المعنية حتى يتسنى إصدار قرارات سحب الامتيازات العقارية للمستثمرين واسترجاع الأراضي.

وتوصي محكمة المحاسبات بإحكام متابعة إنجاز المشاريع المتعلقة بالاستثمارات في مجال الإسكان الجامعي الخاص واتخاذ الإجراءات اللازمة ضدّ المخلين والتنسيق في ذلك بين مختلف المتدخلين بما يضمن استرجاع الامتيازات المستحقة دون تأخير.

---

[1] الذي ينصّ على أن تسحب الحوافز المنصوص عليها بالمجلة المذكورة من المنتفعين بها في حالة عدم احترام أحكامها أو عدم الشروع في تنفيذ برنامج الاستثمار موضوع الانتفاع بالامتياز بعد سنة من التصريح بالاستثمار وعلى أن يلزموا بإرجاع المنح والحوافز التي تم إسنادها في حالة عدم الإنجاز أو تحويل الوجهة الأصلية للاستثمار بصفة غير مشروعة يضاف إليها خطايا التأخير المنصوص عليها بالفصل 63 من نفس المجلة

[2] حسب المعطيات المضمّنة بالجدول الذي أعده الديوان بطلب من وزارة الإشراف في 13 مارس 2018.

2.2. الرقابة على المبيتات الخاصة

لم تضبط النصوص المنظمة للسكن الجامعي الخاص ولا سيما كراس الشروط الجهة المخول لها مراقبة المبيتات الخاصة المستغلة دون ترخيص، كما لم تضبط العقوبات المستوجبة على أصحابها، ويبقى اكتشاف المبيتات غير المرخص لها رهينة الشكايات والإشعارات التي يتمّ تلقيها في الغرض من قبل والي الجهة أو الوزير المكلف بالتعليم العالي. ولئن يتلقى الديوان نسخة من تلك الشكايات والإشعارات فإنّه يدعو ضمن الردود التي يوجهها حولها إلى الولاة إلى إعطاء الإذن للمصالح الجهوية المختصة لاتخاذ التدابير اللازمة مشيرا إلى أنّ المبيتات المعنيّة لا تخضع لإشرافه. ونتج عن هذه الوضعية على سبيل المثال مواصلة استغلال محل لإيواء الطلبة لمدّة تناهز 3 سنوات بصفة غير قانونية وذلك بعد إنهاء تعاقده مع الديوان لكونه غير مهيأ لاستقبال الطلبة.

وبالنسبة إلى المبيتات الجامعية الخاصة المرخص لها، فإنّ الديوان يكتفي بالتثبّت من توفّر صفة الطالب بالنسبة إلى عيّنة من المقيمين بمناسبة زيارة التفقد السنوية التي يجريها للمبيتات الجامعية الخاصة. ولا تضمن الإجراءات المذكورة تطابق قائمات الطلبة مع المقيمين فعليا واستيفائهم للشرط المتعلق بصفة الطالب خصوصا وأنّ مصالح الديوان لا تتولى تحيين قائمات المقيمين بالمبيتات الخاصة بصفة دورية شهريا خلافا لما تقتضيه أحكام الفصل 12 من الأمر عدد 4200 لسنة 2014. كما أنّ زيارات التفقد تتمّ خلال التوقيت الإداري والذي يتزامن عادة مع توقيت الحصص الدراسية الجامعية للطلبة أو توقيت العمل بالنسبة إلى غير الطلبة، حيث لم يتفطن الديوان في هذا الإطار إلى أنّ جلّ المقيمين بأحد المبيتات الخاصة خلال سنة 2016 غير مخولين لذلك إلاّ بعد ورود شكاية من طالبة مقيمة بالمبيت. ولئن تمّ في إطار الزيارات السنوية التي قام بها الديوان إلى 3 مبيتات جامعية خاصة التفطن إلى إيواء غير الطلبة بها خلال السنوات الجامعية من 2014-2015 إلى 2017-2018، فإنّ درجة المخاطر المرتبطة بعدم التفطن إلى هذه الإخلالات تبقى مرتفعة.

وقد تعهّد الديوان بالعمل على تدعيم الموارد البشرية اللازمة بالإدارتين الجهويتين بجندوبة وقرطاج والإدارة الفرعية للسكن الجامعي الخاص لتدعيم الرقابة، وعلى تنظيم دوريات مراقبة خلال فترة تواجد المقيمين بالمبيتات الخاصة وأشار إلى أنّه شرع في اتخاذ الإجراءات الإدارية اللازمة لسحب رخصتي استغلال مبيتين مخالفين.

من جهة أخرى، لم تشمل رقابة الديوان جميع الشروط المنصوص عليها بكراس شروط المبيتات الخاصة على غرار إبرام عقود مع منشطين ثقافيين (4 مبيتات) وعدد الأعوان الإداريين المطلوب لكل 100

طالب مقيم (3 مبيتات). فضلا عن ذلك، ولم يول الديوان العناية اللازمة للشكايات المتعلقة بعدم تطبيق هذه المبيتات لبنود كراس الشروط. ويذكر على سبيل المثال أنّه تلقى شكايات تتعلق بتطبيق المبيتات لمعاليم إضافية لمعلوم الكراء الشهري بدون سند قانوني[1] ومخالفة لمقتضيات الفصل 20 (جديد) من كراس الشروط. إلاّ أنّه لم يتولّ زيارة هذه المبيتات قصد التثبّت من صحة الشكايات إلاّ بعد تدخل محكمة المحاسبات[2]. وقد تعهّد الديوان بالعمل على إعداد عقد نموذجي يقع توزيعه على المبيتات الجامعية الخاصة لاعتماده.

ولا يتولى الديوان متابعة الإخلالات المسجلة بمحاضر التفقد بطريقة ناجعة حيث يكتفي في جلّ الحالات بتوجيه تنبيه لصاحب المبيت المخالف، وتمّ الوقوف على تواتر نفس الإشكاليات بالنسبة إلى عيّنة من المبيتات الخاصة واستمرارها وخصوصا ما تعلق منها بالمجمع الصحي والأدواش وكذلك بالمطبخ ومعدات الطهي وعدم تجهيز محل التمريض طبقا لكراس الشروط ونقص أو عدم وجود إنارة ومشاكل بالشبكة الكهربائية. وقد برّر الديوان التأخير في الشروع في إجراءات سحب الرخص بحرصه على أن يتدارك أصحاب تلك المبيتات للنقائص المشار إليها بغية مواصلة استغلالها لإيواء الطلبة نظرا للحاجة الأكيدة لخدمات الإسكان بالمبيتات الجامعية الخاصة بالجهات. وقد تمّ سحب 4 رخص استغلال مبيتات خاصة مخالفة على إثر تدخل محكمة المحاسبات. في المقابل، لم تتمّ إلى حدود نهاية شهر فيفري 2020 تسوية وضعية مبيت تولى صاحبه تغيير صبغة جزء منه منذ سنة 2016 دون الحصول على الموافقة المسبقة من الديوان علما بأنّه تمّ التفطن للإخلال منذ 7 مارس 2018.

ويتطلب وضع حدّ لظاهرة المبيتات الجامعية العشوائية، تنقيح الإطار القانوني المنظم للسكن الجامعي الخاص في اتجاه ضبط الجهة المخول لها مراقبة مدى حصول المبيتات الخاصة المستغلة على ترخيص وسنّ عقوبات صارمة ضد المستغلين المخالفين. وتدعو المحكمة إلى مزيد إيلاء الرقابة على هذه المبيتات العناية اللازمة وتفعيل الإجراءات القانونية ضدّ المخالفين.

3- استغلال المساكن الوظيفية الموجودة بمؤسسات الخدمات الجامعية

تبيّن انتفاع 6 أعوان غير مباشرين بمؤسسات خدمات جامعية بمساكن وظيفية صلبها[1] إلى موفى مارس 2019، منهم اثنين انتفعا بالسكن قبل تسميتهما في الخطط المخولة للانتفاع[2] لفترة تجاوزت

---

[1] تتمثل في معاليم تسجيل وتأمين أو دفع معلوم كراء شهر أو أكثر بعنوان ضمان أو تسليط خطية للتأخير في خلاص معلوم الكراء

[2] تولت مصالح الديوان زيارة المبيتين موضوع الإخلال بعد استلام تقرير الملاحظات الأولية من محكمة المحاسبات (24 جانفي 2020 و27 جانفي 2020).

[1] وزارة التعليم العالي والبحث والعلمي (عون واحد) وديوان الخدمات الجامعية للشمال (3 أعوان) والإدارات الجهوية التابعة له (عون واحد) ومؤسسة عمومية للبحث العلمي (عون واحد)،

[2] لكاتب عام وزارة أو مدير عام أو مدير أو كاهية مدير إدارة مركزية يسمى بأمر بالدرجة الاستثنائية

10 سنوات و6 أشهر لأحدهما وحوالي سنة و7 أشهر للثاني. وبالنسبة إلى أعوان وإطارات مؤسسات الخدمات الجامعية، انتفع جزء منهم بسكن وظيفي صلب تلك المؤسسات والحال أنّ الخطة التي يمارسونها لا تخوّل لهم الانتفاع بهذا الامتياز. وتعلق الأمر بـ 11 وكيل مقابيض يباشرون الخطة المعنيّة في مؤسسات خدمات أخرى تختلف عن تلك التي تمّ بها إسنادهم المسكن الوظيفي بها، و3 رؤساء طباخين و4 بوابين وعون إدارة. وتمّ في حالتين الجمع بين مسكنين وظيفيين في مؤسستين مختلفتين من طرف نفس الشاغل تجاوزت مدّة الجمع بالنسبة إلى أحدهما 647 يوما.

وخلافا لمنشور الوزير الأول عدد 59 المؤرخ في 10 ديسمبر 1992، لم يتمّ إفراد 68 مسكنا وظيفيا بعدادات ماء وكهرباء وغاز منفصلة خلال سنة 2018، وقد تمّ اعتماد العدّاد الفرعي لاحتساب مبلغ الاستهلاك بالنسبة إلى جزء من هذه المساكن واعتماد مبلغ جزافي في جزء آخر[1]. وخلافا لمقتضيات الفصل 4 من الأمر عدد 199 لسنة 1972 المؤرخ في 31 ماي 1972 سالف الذكر الذي ينصّ على أنّه "لا يمكن إبرام عقد تسويغ قصد التمكين من الانتفاع بالسكنى"[2]، تمّ استغلال 26 مسكنا وظيفيا خلال الفترة المعنيّة بالرقابة ضمن 17 مبنى مسوّغا للاستغلال كمؤسسات أو فروع لمؤسسات خدمات جامعية.

فيما يتعلق باسترجاع المساكن، تبيّن عدم احترام أجل الثلاثة أشهر للإعلام المسبق بالإخلاء في 7 حالات، إضافة إلى جميع المديرين في إطار حركة مديري مؤسسات الخدمات الجامعية. من جهة أخرى، لوحظ تعدّد حالات الإمهال للخروج وطول فترتها نسبيا ممّا أدّى إلى التأخير في البدء في إجراءات التقاضي وطول المدّة المقضّاة قبل استرجاع المساكن وتراوح التأخير في الخروج من المسكن لعدم الصفة بالنسبة إلى ثماني حالات بين 20 يوما وحوالي 8 سنوات من تاريخ عدم الاستحقاق. كما لا يتمّ إعلام الإدارات الأصلية للأعوان الذين تواصل انتفاعهم غير القانوني بالسكن الوظيفي بمؤسسات الخدمات الجامعية بعد إنهاء إلحاقهم لدى الديوان وهو ما قد ينتج عنه جمع غير قانوني للامتياز العيني والمنحة المسندة في حال عدم الانتفاع بهذا الامتياز، ويؤكّد ضعف نظام الرقابة الداخلية في المجال. وللإشارة فإن مدّة الانتفاع بالمسكن الوظيفي بعد انتهاء المهام قد تجاوزت 5 سنوات و4 أشهر لأحد الإطارات الملحقة و6 سنوات و7 أشهر بالنسبة إلى إطار آخر. وقد أفاد الديوان بأنّه تمّت مراسلة الإدارة الأصلية لأحدهما بتاريخ 20 فيفري 2020، أي بعد حوالي 6 سنوات و3 أشهر من تاريخ انتهاء الحق في الانتفاع بالسكن.

وللحدّ من الامتيازات غير القانونية والتقليص في التكاليف التي تتحملها الهياكل العمومية في المجال، تدعو محكمة المحاسبات الأطراف المعنية إلى تحيين المنظومة القانونية والتقليص في عدد

---

[1] يتمّ احتسابه اعتمادا على منشور وزير التربية القومية المؤرّخ في 4 جانفي 1985.

[2] أكّد منشور الوزير الأول عدد 14 لسنة 1972 المتعلق بتطبيق مقتضيات الأمر عدد 199 لسنة 1972 المؤرخ في 31 ماي 1972 والمتعلق بنظام إسكان الموظفين المدنيين التابعين للدولة على عدم أنّ العقار يجب أن يكون على ملك الدولة وأنّه يجب تنقيح عقود التسويغ التي تضم مبان إدارية ومساكن آنذاك في اتجاه الاقتصار على المباني الإدارية، وقد بيّن بأنّ "يمكن بأن يكون سبق للإدارة تسويغ مبان تمّ استغلالها في الآن ذاته كمقرات لتسيير المصلحة وللسكن، يجب في هذه الحالة إعادة النظر في العقود في اتجاه الإبقاء حصرا على المقرات التي تستخدم حصرا لتسيير المصلحة".

المساكن الوظيفية واستغلال المساكن الموجودة بالمباني المسوّغة في الغرض الأصلي للمؤسسة المتمثل في توفير السكن الجامعي للطلبة. كما توصي بالقطع مع إسناد امتيازات دون وجه حق والاسترجاع الفوري لهذه الفضاءات مع اتخاذ الإجراءات القانونية الزجرية والتأديبية ضدّ كل من يتبيّن تورّطه في التزوّد بالماء أو الكهرباء أو الغاز على نفقة مؤسسة الخدمات.

ج- الإطعام الجامعي

يتمّ إسداء خدمات الإطعام الجامعي عبر المطاعم والأحياء الجامعية[1]. وبلغ عدد المطاعم والأحياء الجامعية التابعة للديوان 38 مطعما وحيا جامعيا في طور الاستغلال خلال السنة الجامعية 2019-2018.

وشابت خدمات الإطعام الجامعي المسداة على مستوى الديوان ومؤسسات الإطعام الجامعي الراجعة له بالنظر نقائص تعلقت بإجراءات إبرام صفقات التزوّد بالمواد الغذائية وبمتابعة ومراقبة تنفيذها. كما تمّ الوقوف على إخلالات على مستوى إجراءات قبول السلع ورفضها وتسليم المواد الغذائية إلى المطبخ والتقيد بالمعايير الفنية للأكلة. فضلا عن ضعف إجراءات الرقابة الداخلية على مسار نشاط الإطعام الجامعي.

1- إبرام صفقات التزوّد بالمواد الغذائية ومتابعة ومر اقبة تنفيذها

تبرم دواوين الخدمات الجامعية عقود صفقات سنوية عامة مع المزوّدين حسب أقساط تشفع بعقود خصوصية[2]. وبلغ معدل القيمة الجملية للشراءات من المواد الغذائية بالديوان خلال الفترة 2018-2015 حوالي 8,550 م.د. ولوحظ بالنسبة إلى الفترة الرقابية المذكورة أنّ الديوان لم يقم بوضع إجراءات مكتوبة تساعد على تنظيم عمليّة تحديد الحاجيات من المواد الغذائية بناء على أسس موضوعية. كما لا يتولى تحديد حاجياته من تلك الموادّ بالدقة المطلوبة. ويتبيّن ذلك بالخصوص من خلال ارتفاع نسب الفوارق المسجّلة بين المبالغ التقديرية المدرجة في العقود العامة والخاصة والمبالغ النهائية. فعلى سبيل المثال بالنسبة إلى سنة 2018 تجاوزت الفوارق بالنقصان في جملة الشراءات من مادة اللحوم الحمراء (القسط عدد7) نسبة 40% من المبالغ المنصوص عليها في عقود الصفقة الخاصة بالنسبة إلى 7 مؤسسات إطعام جامعي من أصل 39 مؤسسة معنية بهذه الصفقة.

---

[1] وهي مؤسسات خدمات جامعية تكتسي صبغة مؤسسات عمومية إدارية تخضع إلى إشراف دواوين الخدمات الجامعية.

[2] تبرم بين مؤسسات الخدمات الجامعية والمزوّدين المعنيين.

وأدى غياب التحديد الدقيق للحاجيات من المواد الغذائية إلى تفاقم الديون المتخلدة بذمّة مؤسسات الإطعام الجامعي بالشمال إذ بلغت خلال سنوات 2016 و2017 و2018 على التوالي 202,988 أ.د و525,022 أ.د و216,976 أ.د. وانجر عن ذلك إسناد مؤسسات الإطعام الجامعي منحا تكميلية لتمكينها من الإيفاء بالتزاماتها تجاه المزوّدين بلغت قيمتها بعنوان سنتي 2017 و2018 لفائدة على التولي 24 مؤسسة إطعام جامعي و10 مؤسسات إطعام جامعي ما قدره تباعا 1,047 م.د. و625,027 أ.د.

وخلافا للفصل 5 من الأمر المنظم للصفقات العمومية، لم يضع الديوان ومؤسسات الإطعام الجامعي الراجعة له بالنظر إلى موفى سبتمبر 2019 إجراءات كتابية تنظم قواعد المنافسة بالنسبة إلى الشراء خارج إطار الصفقات العمومية تكون متلائمة مع خصوصيات أنشطتها. وخلافا للفصل 73 من نفس الأمر لم يتول الديوان نشر نتائج الدعوة للمنافسة واسم صاحب الصفقة على موقع الواب الخاص بالصفقات العمومية. كما لا يتمّ التنصيص على تاريخ النشر ضمن لوحة الإعلانات الموجّهة للعموم.

وعلى صعيد آخر، لوحظ بالنسبة إلى صفقات التغذية المبرمة من قبل الديوان طيلة الفترة 2015-2019 أنّ هذا الأخير يكاد يتعامل حصريا مع نفس المزوّدين. فقد تبيّن بخصوص الأقساط المكونة للصفقات المعنية (وعددها 11 قسط) أنّه تمّ على امتداد 5 سنوات متتالية إسناد الصفقة كليا أو جزئيا إلى نفس المزوّد بالنسبة إلى 6 أقساط منها[1]. كما تمّ على امتداد 4 سنوات متتالية إسناد قسط اللحوم الحمراء جزئيا إلى كل من المزوّد ش.د.ل والمزوّد ش.ع (من سنة 2015 إلى سنة 2018). وكذلك الشأن بخصوص قسط الخضر والغلال. وللإشارة فقد سبق أن تمّت إدانة المزوّد "ش.د.ل" من قبل مجلس المنافسة[2] من أجل الإخلال بقواعد المنافسة. وهو ما من شأنه المساس من قواعد المنافسة ومن نزاهة وشفافية إجراءات إبرام الصفقات العمومية بالديوان.

وفي نفس الإطار، تمّ الوقوف على محدودية المتابعة والرقابة التي يمارسها الديوان على تنفيذ صفقات التزوّد بالمواد الغذائية. ويبرز ذلك من خلال عدم التزام المطاعم والأحياء الجامعية بتقديم التقارير الشهرية الخاصة بالإطعام الجامعي وملفات الختم المالي للتصرف في الآجال المحددة وعدم حرص الديوان على استغلال التقارير المقدمة على النحو المطلوب. وتحدّ هذه الوضعية من قدرة الديوان على الإحاطة بجميع جوانب التصرف المالي للمؤسسات المذكورة.

ويدعى الديوان إلى إيلاء مرحلة التحديد المسبق والدقيق للحاجيات الأهمية اللازمة من خلال وضع إجراءات مكتوبة تنظمها وتخصيص الاعتمادات اللازمة لذلك. كما يدعى إلى وضع إجراءات مكتوبة

---

[1] يتعلق الأمر بقسط الخضر والغلال وقسط الياغرت وقسط الأجبان وقسط الدجاج الطري وقسط الديك الرومي وقسط البيض.

[2] قرار مجلس المنافسة المؤرخ في 11 جويلية 2013 بخصوص القضيّة عدد 121295.

تنظم الشراء خارج إطار الصفقات العمومية وإلى نشر نتائج الدعوة إلى المنافسة بكافة الوسائل القانونية المتاحة فضلا عن وضع إجراءات تحول دون التعامل الحصري مع نفس المزوّدين بما يعزز مبادئ الشفافية والنزاهة في إنجاز الصفقات العمومية لديه. إضافة إلى ذلك يدعى إلى إيلاء متابعة تنفيذ صفقات التغذية العناية اللازمة وذلك لا سيما من خلال إيجاد السبل الكفيلة بالحصول على المعطيات اللازمة في الآجال.

2- إجراءات قبول ورفض السلع من المزوّدين بالأحياء والمطاعم الجامعية

بيّنت أعمال الرقابة وجود إخلالات على مستوى إجراءات قبول السلع تعلقت بالأساس بإحداث لجان قبول السلع وتفعيلها وبمراقبة مادة اللحوم المقتناة من قبل الأطباء البياطرة وبالإجراءات المتخذة لتجنب التزوّد بالمواد الغذائية غير الصالحة للاستهلاك وبرفض قبول الموادّ المقتناة.

يقتضي "دليل إجراءات حفظ الصحة بالمطاعم الجامعية" أن يتمّ قبول السلع من طرف لجنة قبول[1] تتولى التثبّت في مدى مطابقة الموادّ المقتناة للمواصفات المطلوبة. وقدمت 9مطاعم وأحياء جامعية فقط بالشمال من أصل 38 مؤسسة شملتها العينة ما يفيد إحداث لجنة قبول السلع لديها وتعيين أعضائها. وبيّن فحص مقررات إحداث هذه اللجان أنّ تركيبة البعض منها لا تتوافق مع تلك المنصوص عليها بمذكرات المدير العام للديوان إذ لم تتضمن مدير المؤسسة ووكيل المقابيض (المطعم الجامعي حنبعل الكاف والحي الجامعي سيكافينيريا بالكاف)، كما أنّها تجمع بين مهام متنافرة كفتح العروض وفرزها وقبول أو رفض المواد المقتناة وإتلافها (المطعم الجامعي سيدي بوسعيد) وهو ما يمثل تضاربا للمصالح.

وبين فحص محاضر قبول ورفض المواد الغذائية المقتناة خلال سنة 2018 والتي تمّ الحصول عليها من 33 مؤسسة إطعام جامعي بالشمال أنّه لا يتمّ دائما إمضاؤها من قبل كافّة أعضاء لجنة قبول السلع[2]. وتبيّن بالنسبة للحي الجامعي برأس الطابية يتمّ اعتماد جذاذة قبول واحدة بالنسبة إلى مواد مختلفة (تراوح عددها بين 8 مواد و16 مادة) تمّ اقتناؤها من مزوّدين مختلفين وفي تواريخ تراوحت الفترة الفاصلة بينها من 3 أيام إلى 18 يوما. ولا يمكن هذا الوضع من التثبّت من أنّ عمليات التزوّد بالمواد الغذائية تمّت فعلا بحضور كافة أعضاء لجنة قبول السلع كما لا يضمن مطابقة المواد المقتناة للمواصفات المطلوبة ومطابقة الكميات للشروط التعاقدية.

---

[1] يرأس هذه اللجنة مدير المؤسسة وتتكون من وكيل المقابيض والفني السامي في التغذية أو الفني السامي في حفظ الصحة ورئيس الطباخين وحافظ المغازة.

[2] المطعم الجامعي ابن ناظور برادس، المطعم الجامعي ببنزرت، الحي الجامعي بباردو 1، الحي الجامعي بالمروج 3 والحي الجامعي سيكافنيريا الكاف.

وبيّن فحص محاضر قبول السلع التي تمّ الحصول عليها من 33 مطعما وحيا جامعيا بالشمال أنّ عدد المؤسسات التي تقيدت بنموذج محضر قبول مادة اللحوم الحمراء المضمن بالدليل المذكور لم يتعدّ 3 مؤسسات. غير أنّها تولت أحيانا وخلافا لمقتضيات الدليل المذكور[3] وقواعد حفظ الصحّة قبول مادّة اللحوم الحمراء في غياب شهادة صحية بيطرية مسلّمة من الطبيب البيطري المتفقد للمسلخ وشهادة البيطري المتعاقد مع الديوان (الحي الجامعي بلاريجيا في 33 مناسبة). كما تمّ ذلك في غياب شهادة البيطري المتعاقد مع الديوان (الحي الجامعي بماطر في 3 مناسبات والحي الجامعي فاقا بباجة في 6 مناسبات) أو في غياب شهادتي البيطري المتعاقد مع المزوّد ومع الديوان (الحي الجامعي فاقا بباجة في 6 مناسبات).

أمّا بالنسبة إلى المؤسسات التي لم تعتمد نماذج القبول المضمّنة بالدليل المذكور فإنّه تمّ الاقتصار بمحاضر قبول مادة اللحوم الحمراء على التنصيص على تاريخ التزوّد والمادة المقبولة وكميتها واسم المزوّد وهو ما لا يمكن من التثبّت من توفر مواصفات الجودة والسلامة بالمواد المقبولة.

ولا يضمن هذا الوضع التزوّد بمواد تتوفر فيها المواصفات الفنية اللازمة من جهة والوقاية من الفساد في تنفيذ الشراءات المتعلقة بها من جهة أخرى.

من جهة أخرى، تعد مراقبة مادة اللحوم المقتناة بجميع أصنافها على مستوى الأحياء والمطاعم الجامعية من قبل أطباء بياطرة أحد الضمانات الأساسية لتجنب حالات الفساد عند التزوّد بهذه المواد سريعة التعفّن، إلاّ أنّه لوحظ نقص في عدد الأطباء البياطرة المتعاقد علاوة على كون الاتفاقيات المبرمة معهم لم تشمل كافة المؤسسات[1]. ويرجع الوضع في جزء منه إلى أنّ شروط التعاقد تعد غير محفزة إذ تراوح المبلغ المتعاقد عليه خلال سنة 2018 بين 2100 د و2800 د. كما تبيّن أنّ الإجراءات المعتمدة من قبل الديوان لانتقاء الأطباء البياطرة المتعاقد معهم تفتقر إلى الشفافية وهو ما يرفع من درجة المخاطر المرتبطة بالمحسوبية.

وعلى صعيد آخر، تمّ خلال سنة 2017 الإطاحة بشبكة لتوزيع اللحوم الفاسدة على المبيتات الجامعية والثكنات العسكرية من قبل شركة لتوزيع اللحوم بتواطؤ مع أعوان تابعين لفرق مراقبة الصحة والمسالخ البلدية حيث يتمّ وضع التأشيرة على هذه اللحوم رغم أنّها تشكّل خطرا على صحّة مستهلكيها. وتولت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد إحالة ملف في الغرض على القضاء يتعلق بشبهة الغش في البيع

---

[3] ينص الدليل على انه يتم عند قبول مادة اللحوم الحمراء التثبّت من مدى إرفاق البضاعة المقتناة بشهادة صحية بيطرية من المسلخ وشهادة البيطري المتعاقد مع المزوّد وشهادة البيطري المتعاقد مع الديوان.

[1] من أصل 36 حيا ومطعما جامعيا بالشمال بلغ عدد المؤسسات التي لم يتم بشأنها إبرام اتفاقيات مع أطباء بياطرة خلال سنوات 2015 و2016 و2017 نسب على التوالي 53 % و47 % و44 % من مجموع المؤسسات. ولئن شهد الوضع تحسنا ملحوظا خلال سنتي 2018 و2019 فقد ظلت على التوالي 24% و18% من المؤسسات غير مغطاة بخدمات أطباء بياطرة.

ومخالفة التراتيب المتعلقة بحماية المستهلك[2]. كما تولّت بتاريخ 11 أوت 2017 توجيه مكتوب إلى الوزارة المكلفة بالتعليم العالي تدعو فيه إلى مدّها بالإجراءات والتدابير التي اتخذتها الوزارة ودواوين الخدمات الجامعية الراجعة لها بالنظر للتصدي لمثل هذه الممارسات. إلاّ أنّه لم يتبيّن ما يفيد الإجابة على المكتوب المذكور وبيان الإجراءات التي تمّ اتخاذها للتصدي لمثل هذه الممارسات.

ولا تضمن النقائص التي تمّت معاينتها تجنب التزوّد بلحوم غير صالحة للاستهلاك مع ما لذلك من تأثير سلبي على صحّة الطلبة ومردودهم الدراسي.

وفي ما يتعلق برفض قبول المواد الغذائية، لم تتول 3 مؤسسات من جملة 35 مؤسسة إطعام جامعي بالشمال شملتها العينة الفترة 2015-2018 تحرير محاضر رفض للمواد المقتناة غير المطابقة للمواصفات. كما لم تتقيد مؤسسات الإطعام الجامعي بالشمال دائما بالمقتضيات المذكورة في ما يتعلق بمدّ الديوان بنسخ من محاضر رفض المواد المقتناة للإعلام والمتابعة. وحال عدم إعلام الديوان في الإبان بالإخلالات المسجلة دون ممارسة دوره في متابعة تنفيذ الصفقات المتعلقة بالتزوّد بالمواد الغذائية. وتبيّن كذلك عدم تضمّن محاضر الرفض التي تمّ الحصول عليها من 32 حيا ومطعما جامعيا بالشمال لإمضاءات كافة أعضاء لجنة قبول السلع فضلا عن عدم ذكر الأسباب الداعية للرفض.

من جهة أخرى، تولت مؤسسات الإطعام الجامعي بالشمال في عديد المناسبات قبول مواد غذائية رغم عدم مطابقتها للمواصفات الفنية المضمّنة بكراسات الشروط الفنية في حين كان ينبغي رفض تلك المواد وتسليط العقوبات المالية المستوجبة والمنصوص عليها بالفصلين 10 و11 من عقد الصفقة العامة للمواد الغذائية[1].

ويدعى الديوان إلى تكثيف الرقابة على الأحياء والمطاعم الجامعية التابعة له لفرض تفعيل إجراءات قبول الموادّ ورفضها التي وضعها درآ لمخاطر التزوّد بمواد فاسدة. كما يدعى إلى إيجاد السبل الكفيلة بتغطية كافة مؤسسات الإطعام الجامعي بالشمال بخدمات أطباء بياطرة واعتماد الشفافية في انتقائهم وإلى مراجعة الشروط التعاقدية على نحو يضمن تفعيل دورهم في ضمان سلامة المواد المقتناة.

---

[2] القضية عدد 5930/4 المنشورة لدى قاضي التحقيق بالمكتب الرابع بالمحكمة الابتدائية سوسة 1.

[1] ينص الفصل 10 و11 من عقد الصفقة العامة للمواد الغذائية إنه في حالة عدم تزويد المؤسسات في الموعد المحدد وبالكمية المطلوبة بوصل الطلب أو في حالة عدم تعويض البضاعة المرفوضة كليا أو جزئيا من طرف لجنة القبول يمكن للمؤسسة التزوّد الفوري من جهات أخرى. وتحمّل النفقات الإضافية الناتجة عن التزوّد الاضطراري على كاهل المزوّد المخل بالإضافة إلى تطبيق الإجراءات المتعلقة بالعقوبات المالية.

3- تسليم المواد الغذائية إلى المطبخ والتقيد بالمعايير الفنية للأكلة

ينصّ دليل إجراءات حفظ الصحّة بالمطاعم الجامعية على أن يتمّ تسليم الموادّ إلى المطبخ باعتماد جذاذة لتسليم وتسلّم المواد الغذائية بين حافظ المغازة ورئيس الطباخين ممضاة من قبلهما، وخلافا لذلك تبيّن أنّه لا يتمّ بالنسبة إلى 13مؤسسة من جملة 35 مؤسسة إطعام جامعي بالشمال اعتماد جذاذات لتسليم وتسلّم المواد، فيما لا تعتمد 6 مؤسسات دفاتر أذون تزوّد داخلي، وتبيّن بالنسبة إلى بقيّة المؤسسات أنّ أذون التزوّد الداخلي المعتمدة لا تتضمن دائما تاريخا، كما لا يحمل البعض منها أي توقيع أو اقتصرت الإمضاءات المضمّنة بها على أحد المتدخلين.

وعلى وجه الخصوص، لوحظ بالنسبة إلى الحي الجامعي رأس الطابية أنّ الإمضاء المضمن بـ18 إذن تزوّد داخلي خاص بسنة 2018 في الخانة المخصصة لوكيل المقابيض لا يتطابق مع إمضاء وكيل المقابيض المباشر بالمؤسسة خلال الفترة المعنية[1]، وقد تبيّن أنّ الإمضاء المعني يعود إلى عون آخر يشغل خطة فني سامي للتغذية، ويعدّ الجمع بين مهام حافظ المغازة ووكيل المقابيض من المهام المتنافرة، وتحول النقائص المسجلة دون التوقي من حالات الفساد في التصرف في مخزون المواد الغذائية.

ولا يتمّ على مستوى مؤسسات الإطعام الجامعي بالشمال التقيد دائما بالمقادير والمنابات المخصصة للطلبة والمضمّنة بالدليل المرجعي للأكلة الجامعية عند ضبط الحاجيات اليومية من المواد الأولية لإعداد الوجبات لفائدة الطلبة، ويذكر على سبيل المثال الاستهلاك المفرط للمواد العطرية خلال شهر جانفي 2019[2] بالحي الجامعي برأس الطابية وخلال شهر أفريل 2017[3] بالحي الجامعي خير الدين التونسي بحمام الشط، كما تمّ بالنسبة إلى الفترة 2015-2017 معاينة فوارق هامة بالزيادة وبالنقصان بين الكميات التي من المفروض استعمالها بالنسبة لعدد الأكلات الموزعة والكميات المستعملة فعليا، من ذلك أنّ الفوارق بالنقصان في مادة الدجاج الطري واللحوم الحمراء ناهزت نصف الكميات المرجعية، وفي المقابل سجّل استهلاك نفس المواد فوارق هامة بالزيادة تراوحت بين ضعف الكميات المرجعية و5 أضعاف تلك الكمية.

---

[1] وكيل المقابيض هو العون "ن. ب.ي" تم تعيينه بالحي الجامعي المعني بمقتضى 'قرار تعويض وكيل المقابيض' الصادر عن أمانة المال الجهوية تونس 2 تحت عدد 1698 وبتاريخ 07 أوت 2017.

[2] المذكرة عدد 05 التي تم توجيهها بتاريخ 15 جانفي 2019 من مديرة الحي الجامعي رأس الطابية.

[3] المراسلة الموجهة من مدير الحي إلى المدير العام لديوان الخدمات الجامعية للشمال بتاريخ 20-04-2017.

وتشكّل الفوارق بالزيادة بين الكميات المستعملة فعليا مع الكميات الواجب استعمالها مخاطر تتعلق بفقدان المواد الأولية. فضلا عن ذلك، يؤدي الاستعمال المشط للمواد الأولية إلى الترفيع في كلفة الأكلة حين تفوق كمية المناب الموزعة على الطلبة الحاجيات الحقيقية المحددة بالدليل مما يكلّف ميزانية المطعم نفقات إضافية كان بالإمكان تلافيها. ولا يساعد عدم تطبيق المعايير المرجعية على إحكام البرمجة المسبقة للأكلات اليومية، كما يؤثر على جودة الأكلة ولا يساهم في تحسين مؤشر رضا الطالب عليها.

ويدعى الديوان إلى حث مؤسسات الإطعام الجامعي الراجعة له بالنظرإلى اعتماد جذاذات لتسليم وتسلّم المواد تتوفر فيها المواصفات المطلوبة وأذون تزوّد داخلي توثق الكمّيات المستعملة من المواد الغذائية وإلى ردع المخالفين.

4- إجراءات الرقابة الداخلية لأنشطة المطاعم والأحياء الجامعية

تساهم إجراءات الرقابة الداخلية لنشاط المطاعم والأحياء الجامعية ابتداء من قبول الموادّ وتسجيلها وإعداد الأكلة إلى غاية توزيعها على الطلبة أو إتلافها في الوقاية من الفساد عند تأمين هذا النشاط والتحكّم في كلفة وجودة الوجبات المقدمة. وتبيّن في هذا الإطار، ضعف الإجراءات المذكورة عند تسجيل الموادّ الغذائية وخزنها وتسليمها إلى رئيس الطباخين إضافة إلى ضعف إجراءات الرقابة الميدانية على إعداد الأكلة إتلاف المواد التي لم تعد صالحة للاستعمال أو الوجبات المتبقيّة وعلى المنتفعين بخدمة الإطعام الجامعي.

فبخصوص إجراءات الرقابة على تسجيلات دخول وخروج المواد الغذائية من المخزن، لم يتمّ على مستوى أي من مؤسسات الإطعام الجامعي بالشمال وضع إجراءات مكتوبة تنظم عمليّة التثبّت من شمولية ودقة التسجيلات في ما يتعلق بحركة المخزون ومن صحّة تحيينها في الإبان. كما تبيّن أنّ 16 مؤسسة إطعام جامعي بالشمال من أصل 35 مؤسسة لا تتولى القيام بعمليّة التثبّت المذكورة. ولوحظ بالنسبة لبقيّة المؤسسات (وعددها 19) التي تتولى القيام بعمليّة التثبّت أنّ دورية القيام بتلك العمليّة تختلف من مؤسسة إلى أخرى[1]. كما أنّها تتمّ في بعض الحالات[2] من طرف حافظ المغازة في حين من المفروض أن تتمّ من قبل جهة أخرى إذ لا يمكن الجمع بين المهام المتنافرة. وبالنسبة إلى وسائل العمل المعتمدة للتصرف في المخزون فقد ظلت في معظم الأحيان يدوية إذ لم يتجاوز عدد المؤسسات التي تمّ بها

---

[1] يتم ذلك يوميا (على غرار المطعم الجامعي بالمركب الجامعي وحسين الجزيري بمنوبة) أو شهريا (المطعم الجامعي.حنبعل الكاف) أو يوميا وشهريا (المطعم.الجامعي بنابل.وبالشرقية)، فيما تتولى مؤسسات أخرى القيام بعمليّة التثبّت شهريا وسداسيا (على غرار المطعم الجامعي ببنزرت وبالقطب التكنولوجي ببرج السدرية).

[2] المطعم الجامعي الشرقية والحي الجامعي بقليبية.

تركيز منظومة إعلامية للتصرف في المخزون 10 مؤسسات 4 منها فحسب تقوم باستغلال المنظومة المذكورة.

أمّا في ما يتعلق بإجراءات الرقابة الداخلية على خروج المواد من المخزن، فقد تبيّن أنّه لا يتمّ على مستوى 11 مطعما وحيا جامعيا بالشمال التثبّت بصفة دورية من تناسق وعدم وجود تضارب بين مكونات وكميات المواد المستعملة لإعداد الوجبات الموزعة حسب الدفاتر وأذون التزوّد الداخلي والمكونات والكميات الواجب استعمالها حسب المعايير المعمول بها. وهو ما لا يضمن الوقاية من المخاطر المرتبطة بسوء التصرف في المخزون.

كما تبيّن أنّه وباستثناء مؤسسة إطعام جامعي واحدة[1] لا تتولى بقيّة مؤسسات الإطعام الجامعي بالشمال(وعددها 34) إعداد محاضر وزن لكميات اللحوم الحمراء والدجاج التي تمّ إخراجها من المغازة وتلك التي تمّ الحصول عليها بعد نزع العظام والزوائد وتقطيعها إلى منابات[2].

بالإضافة إلى ذلك، وفي ما يتعلق بإجراءات الرقابة الداخلية على إتلاف المواد التي لم تعد صالحة للاستعمال أو الوجبات المتبقيّة لا تتولى 19 مؤسسة إطعام جامعي بالشمال التثبّت بصفة دورية من تطابق المعطيات المضمّنة بمحاضر الإتلاف مع المعطيات المضمّنة بدفتر حركة المخزون وأذون التزوّد الداخلي لا سيما من حيث تواريخ عمليّة الإتلاف وطبيعة المواد التي خرجت من المغازة وكمياتها. ولم يضبط الديوان من جهته إجراءات مكتوبة تنظم عمليات التثبّت المذكورة والجهة المكلفة بذلك. ويفسح غياب إجراءات الرقابة الداخلية على نشاط الإتلاف المجال لإمكانية إعداد محاضر إتلاف وهمية.

كما تبيّن ضعف إجراءات الرقابة على المنتفعين بخدمة الإطعام الجامعي حيث لم تضع 29 مؤسسة إطعام جامعي بالشمال إجراءات مكتوبة تفرض التثبّت من استحقاق الوافدين لخدمة الإطعام الجامعي ومن صحة المعاليم المطبقة. كما لم يتمّ على مستوى 17 مؤسسة إطعام جامعي تكليف أي عون من بين أعوانها بمهمّة التثبّت من ذلك. علاوة على ذلك، فإنّه لا يتمّ بالنسبة إلى 15 مطعما وحيا جامعيا اعتماد بطاقات الإطعام الجامعي التي تسند إلى الطلبة المخوّل لهم الانتفاع بهذه الخدمة.

وفي نفس الإطار، لم تضع 35مؤسسة إطعام جامعي بالشمال إجراءات مكتوبة تفرض القيام بعمليّة التثبّت من تطابق عدد التذاكر المختومة مع العدد الجملي للأكلات الجامعية الموزّعة خلال نفس الفترة وتحدّد دوريتها. ولا تتولى كذلك 6 مؤسسات منها القيام بعمليات التثبّت المذكورة. كما أنّ دورية

---

[1] تمّ التوصّل بـ4 محاضر "محضر إعداد وتقسيم وجبات اللحوم والأسماك ومشتقاتها وجردها " من طرف الحي الجامعي خير الدين التونسي حمام الشط.

[2] تقتضي قواعد حسن التصرف في المواد الغذائية أن يتم عند القيام بتقسيم وجبات اللحوم والأسماك تحرير محضر يتضمن الكميات التي تسلمها رئيس الطباخين من حافظ المغازة والكميات الخام التي تم الحصول عليها بعد نزع العظام والزوائد وتقطيعها إلى منابات لإعداد الوجبات.

التثبّت بالنسبة لبقيّة المؤسسات (وعددها 29) غير منتظمة وتختلف من مؤسسة إلى أخرى. ولا تساعد هذه الوضعية على التثبّت بصفة دورية من صحّة المداخيل المتأتية من نشاط الإطعام الجامعي.

ويدعى الديوان إلى وضع إجراءات مكتوبة تنظم عمليّة التثبّت من صحّة وشمولية التسجيلات وإلى رصد الإمكانيات المادية اللازمة لتركيز منظومة إعلامية للتصرف في المخزون تمكن من مراقبة التصرّف في المخزون بمؤسسات الإطعام الجامعي بصورة حينية. كما يدعى إلى تعميم إجراء إعداد محاضر وزن لكميات اللحوم الحمراء والدجاج التي تمّ إخراجها من المغازة وتلك التي تمّ الحصول عليها بعد نزع العظام والزوائد وتقطيعها إلى منابات على كافة مؤسسات الإطعام الجامعي الراجعة له بالنظر لما له من فوائد في ترشيد نفقات الإطعام الجامعي خصوصا وأن المواد المذكورة تعد أعلى عناصر الأكلة الجامعية كلفة.

وتوصي محكمة المحاسبات بوضع إجراءات مكتوبة تغطي كافة مسار نشاط الإطعام الجامعي فضلا عن توفير الإمكانيات البشرية اللازمة لتأمين تلك الرقابة على مستوى مؤسسات الإطعام الجامعي بالشمال. كما توصي بالتعجيل بوضع إجراءات رقابة داخلية تحدد الجهة المكلفة بالتثبّت في عمليات إتلاف المواد غير الصالحة للاستهلاك المنجزة والإجراءات المستوجبة.

*

* *

إنّ تطوير مجال التعليم العالي يرتبط ارتباطا وثيقا وواضحا بمجال الخدمات الجامعية ذلك أنّ تحسين ظروف الطالب المادية وتوفير الإيواء والإطعام الجامعي له بالجودة المطلوبة فضلا عن تأمين المتابعة الصحّية والإحاطة النفسية له وتشجيعه على الأنشطة الثقافية والرياضية يوفّر له مناخا ملائما للدراسة والتفوّق.

وتدعو محكمة المحاسبات إلى التعجيل باستكمال مقومات تطوير أنظمة الرقابة على الأموال العمومية بجميع مكوناتها لما لذلك من تأثير على تحقيق الأهداف المرجوة من الإصلاح الذي شهده التصرف في الأموال العمومية خلال السنوات الأخيرة. أمّا فيما يتعلق بالتصرف في برنامج الخدمات الجامعية وفق ما تقتضيه منهجية التصرف في الميزانية حسب الأهداف، فإنّ الوزارة المكلفة بالتعليم العالي مدعوة إلى الحرص على مراجعة مؤشرات البرنامج في اتجاه تجاوز النقائص المسجلة بما يضمن تغطية كافة الجوانب المتعلقة بالهدف المعني وإعطاء فكرة شاملة وصحيحة حول أداء البرنامج، فضلا عن

رصد الإمكانيات اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوّة وتطوير نظام المعلومات المعتمد لقيس المؤشرات بما يضمن توفير معطيات حينية ومتطابقة مع الواقع.

ويقتضي تحسين وتطوير الخدمات الجامعية المسداة تحسين الظروف المادية للطلبة من خلال تجنب التأخير في صرف المنح أو صرفها بصفة مسبقة خلافا لقاعدة العمل المنجز، وتحسين خدمة السكن الجامعي من خلال إيلاء مزيد الاهتمام بنظافة وصيانة مؤسسات الإيواء وتفعيل الإجراءات الردعية في شأن المبيتات المناولة المخالفة للتراتيب، فضلا عن تحسين خدمة الإطعام الجامعي من خلال اتخاذ الإجراءات الوقائية الصحية اللازمة لتفادي تلوث الأكلة ورصد الاعتمادات الضرورية للصيانة بما يضمن تأمين الأكلات الجامعية في أحسن الظروف وبالجودة المطلوبة.

من جهة أخرى، توصي محكمة المحاسبات بالتعجيل بمراجعة أحكام إسناد المنح والقروض في اتجاه تكريس العدالة الاجتماعية. كما تدعو الوزارة المكلفة بالتعليم العالي إلى التعجيل بإصدار أوامر لاسترجاع الأموال المصروفة بدون وجه حق. وأمام التأخير الهام المسجل في إجراءات استخلاص القروض، يستدعي الوضع التعجيل في اتخاذ الإجراءات المستوجبة والعمل على مزيد التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة في المجال.

وعلى صعيد آخر، تدعو محكمة المحاسبات الديوان إلى مزيد الالتزام بالأحكام المنظمة للشراءات العمومية وتحسين إجراءات متابعة الطلبة بمبيتات المناولة. كما تدعوه إلى الالتزام بالتراتيب المتعلقة بالسكن الاستثنائي ودراسة إمكانية تنقيح الإطار القانوني المنظم للخدمة المذكورة بالتنسيق مع وزارة الإشراف.

علاوة على ذلك، توصي محكمة المحاسبات بإحكام متابعة إنجاز المشاريع المتعلقة بالاستثمارات في مجال الإسكان الجامعي الخاص واتخاذ الإجراءات اللازمة ضدّ المخلين والتنسيق في ذلك بين مختلف المتدخلين بما يضمن استرجاع الامتيازات غير المستحقة دون تأخير. كما يستدعي الوضع الحدّ من ظاهرة المبيتات الجامعية العشوائية من خلال تنقيح الإطار القانوني المنظم للسكن الجامعي الخاص.

ويدعى الديوان كذلك إلى إيلاء مرحلة التحديد المسبق والدقيق للحاجيات الأهمية اللازمة من خلال وضع إجراءات مكتوبة تنظمها وتخصيص الاعتمادات اللازمة لذلك. كما يدعى إلى وضع إجراءات مكتوبة تنظم الشراء خارج إطار الصفقات العمومية فضلا عن إيلاء متابعة تنفيذ صفقات التغذية العناية اللازمة لا سيما من خلال إيجاد السبل الكفيلة بالحصول على المعطيات اللازمة في الآجال.

كما توصي محكمة المحاسبات بتكثيف الرقابة على الأحياء والمطاعم الجامعية بالشمال لفرض تفعيل إجراءات القبول الموضوعة درء لمخاطر التزوّد بمواد فاسدة. كما تدعو إلى إيجاد السبل الكفيلة بتغطية كافة مؤسسات الإطعام الجامعي بالشمال بخدمات أطباء بياطرة واعتماد الشفافية في انتقائهم فضلا عن مراجعة الشروط التعاقدية على نحو يضمن تفعيل دورهم في ضمان سلامة المواد المقتناة.

ويستدعي الوضع التعجيل بوضع إجراءات مكتوبة تغطي كافة مسار نشاط الإطعام الجامعي فضلا عن توفير الإمكانيات البشرية اللازمة لتأمين تلك الرقابة على الوجه المطلوب.

رد وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

أ- التصرف في الخدمات الجامعية في إطار منظومة التصرف حسب الأهداف

- أنظمة الرقابة والبرمجة السنوية للنفقات

في ظل تغيير أولويات الوحدة المركزية بوزارة المالية، تم التركيز على أشغال التنزيل العملياتي للبرامج على حساب الأشغال المتعلقة بتركيز الرقابة الداخلية،كما أن تركيز منظومة الرقابة الداخلية عرف تأخيرا مقارنة بالرزنامة التي تم الاتفاق حولها وذلك يرجع أساسا إلى تشعب المسارات وأنشطة الوزارة وتداخلها بالإضافة إلى غياب أدلة الإجراءات لبعض الإدارات أو عدم تحيينها مما زاد في صعوبة تركيز هذه المنظومة علما وأن الوحدة بدأت في تذليل هذه الصعوبات من خلال تنظيم اجتماعات دورية مع بعض الإدارات وبدأت عملية ضبط هذه المسارات على غرار مسار المنح والقروض.

هذا وقد تم خلال شهر فيفري 2020 عقد اجتماع لجنة الرقابة الداخلية وتم الاتفاق على ضرورة ضبط روزنامة دقيقة لتركيز منظومة الرقابة الداخلية بدأ تنفيذها انطلاقا من شهر مارس 2020

أما في ما يتعلق باعتماد الرقابة المعدلة فتجدر الإشارة إلى أن هذه المنظومة تم اعتمادها على مستوى العنوان الأول مثلما هو الشأن بالنسبة لكل الوزارات علما وأن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بادرت بطلب اعتمادها بالنسبة للعنوان الثاني غير أن الهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية خيرت التريث في انتظار مزيد تدارس المسألة

من ناحية أخرى و في ما يتعلق ببرنامج الخدمات الجامعية فإنه لم تشمله التعهدات التي تم إعفاؤها من التأشيرة إلا في ما يتعلق بمنح الدولة بعنوان التأجير والتسيير والتدخل وذلك لأن بقية النفقات يتم إنجازها عن طريق تفويض الاعتمادات (التأجير والمنح والقروض) أو عن طريق وكالة المصاريف وهي نفقات لا تخضع للرقابة المعدلة

وفي ما يتعلق بالبرمجة السنوية للنفقات للعنوان الثاني فيتم إعدادها منذ 2016 وإرسالها إلى مصالح مراقبة المصاريف العمومية غير أن الإدارة لا تتوصل بأي رد في الغرض

ب- التصرف في برنامج الخدمات وفقا لمنظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف

- أهداف البرنامج ومؤشرات قيس الأداء

*شملت منظومة التصرف حسب الأهداف في مرحلة أولى وعلى مستوى جميع الوزارات الإدارات المركزية وقد انطلقت منذ أواخر سنة 2019 أشغال التنزيل العملياتي للأداء لتشمل المنظومة جميع الهياكل المتدخلة.

* عدم اختيار مؤشرات تتعلق بالمنح والقروض والمساعدات الاجتماعية رغم أهمية الأنشطة ماليا يرجع أساسا إلى غياب أي مجال لتدخل رئيس البرنامج في هذا الشأن لتعلقها مباشرة بالاعتمادات المرصودة من طرف وزارة المالية ووجود نصوص ومعايير مضبوطة لإسناد هذه المبالغ مما لا يسمح بأي مبادرة للتطوير وتحسين أداء هذه الأنشطة وبالتالي لم نر جدوى من وضع هدف استراتيجي يتعلق بالمنح والقروض على المدى القصير في انتظار مزيد دراسة إمكانية مراجعة المنح والقروض وشروط الانتفاع بها على المدى المتوسط

وتجدر الإشارة إلى أنه في إطار التنزيل العملياتي للأداء تم إدراج هدف عملياتي (في المستوى الثاني) يهم المنح والقروض يتعلق بآجال صرف المنح

*** بالنسبة للمؤشر المتعلق بعدد المطاعم الجامعية المنخرطة أو المؤهلة للانخراط في المسار الإشهاري**

يقصد بالمطاعم المؤهلة للإشهاد، المطاعم التي شرعت في إجراءات تطوير البنية التحتية وتأهيل الموارد البشرية عبر التعاقد مع مكتب خبراء يتم تكليفه بالقيام بتشخيص وضعية المطعم ومدى جاهزيته للإشهاد في مرحلة أولى ثم الشروع بالقيام بالتحسينات اللازمة والمساعدة الفنية. وتقوم الدواوين الثلاثة باقتراح المطاعم المؤهلة اعتمادا على التشخيص المنجز بيد أنه تمت ملاحظة تأخير في الانجاز مقارنة بالتقديرات خلال السنوات الأولى منذ اعتماد هذا المؤشر نظرا لغياب التمويل اللازم.

*** بالنسبة للمؤشر الخاص بنسبة المبيتات والأحياء الجامعية التي لا تتجاوز نسبة المقيمين فيها طاقة الاستيعاب القصوى**

تم ضبط المؤشر واحتسابه على المستوى الوطني وتحليل الانجازات حسب الديوان مما يوضح الملاحظة المتعلقة بديوان الخدمات للجنوب مع الإشارة أنه قد تم التخلي على هذا المؤشر سريعا واستبداله بمؤشر حول نسبة الاستجابة لمطالب السكن الجامعي باعتباره يعطي تقييما موضوعيا أكثر حول بلوغ الهدف

* **بالنسبة للهدف المتعلق بتطوير الأنشطة الثقافية والرياضية الذي لم يشمل جميع الأنشطة** تجدر الإشارة إلى أن عدد المؤشرات الخاصة بكل هدف محدد ولا يمكن أن يتجاور 3 مؤشرات وبالتالي فإنه لا يمكن تغطية كل نشاط متعلق بالهدف بمؤشر خاص به، غير أن التنزيل العملياتي للأداء سيمكن من ضبط مؤشرات إضافية مع العلم أنه وبالتنسيق مع الدواوين الثلاث يتم التفكير في اعتماد مؤشر يتعلق بالطلبة المشاركين في التظاهرات الثقافية والرياضية بعد التوافق على طريقة الاحتساب ومصادر المعلومات المتعلقة بالتظاهرات وعدد الطلبة المشاركين

2- رصد الإمكانيات اللازمة لتحقيق أهداف البرنامج

لم يتسن خلال السنوات المذكورة رصد الموارد المالية اللازمة للبرنامج مقارنة بالتحديات حيث يتم سنويا طلب اعتمادات لفائدة البرنامج خاصة في المجالات ذات الأولوية مثل السكن والإطعام لكن لا يتم الموافقة على هذه الطلبات في ظل الضغوطات على ميزانية الدولة.

ج – تحسين وتطوير الخدمات الجامعية

1- تحسين الظروف المادية للطلبة:

إنّ التأخير في صرف المنح بالخارج يكون في كثير من الأحيان بسبب الطالب وذلك لعدم استكمال ملفه او لعدم احترامه للإجراءات والتراتيب المنصوص عليها ولكن تحسينا لظروفه بالخارج وضغطا على الآجال خاصة منها المتعلقة بإعادة تمويل وكالات الدفوعات وصرف المنح وضمانا للنجاعة في التصرف في الأموال العمومية وضمانا لحق النفاذ إلى المعلومة طورت الإدارة العامة للشؤون الطالبية منظومة الإعلامية تمّ بتشبيكها بكل الأطراف المتدخلة في عملية إسناد المنح وهي مصالح الشؤون المالية، البعثات الجامعية بالخارج، الجامعات التونسية والطالب، تدخل حيز الاستغلال ابتداء من السنة الجامعية 2020-2021.

كما ستعمل الوزارة على إعداد إطار قانوني للبعثات الجامعية يحدد المهام الموكلة لها.

1 إسناد المنح الوطنية للدراسات الجامعية بالخارج

1.2.1 المنح الخصوصية

إن اللجنة الوطنية للمنح بالخارج التي تحدد برامج التكوين بالخارج فيما يتعلق ببرنامج تكوين مكوني التعليم العالي وتضبط الشروط والتراتيب وتنتقي المرشحين تقوم بهذه العملية في رؤية استراتيجية وليس تقنية

مراعية بذلك مصلحة الطالب المتميز في إطار الشفافية التامة ولكن أيضا صورة البلاد والجامعة التونسية بالخارج بالإضافة إلى النجاعة في التصرف في الأموال العمومية ، وقد ترد بعض الوضعيات التي لم ينص عليها المنشور المنظم لعملية انتقاء المعنيين فتتخذ قرارات وفقا لما سبق ذكره وترفع أشغالها إلى السيد الوزير الذي له سلطة القرار. وهو ما كان بالنسبة لسقف العمر أو فيما يخص التنصيص على العدد الأقصائي وقد تمّ تجاوز هذه الوضعيات بالتنصيص على ذلك في المنشور عدد 19/44.

أما بالنسبة للجامعات فستعمل الوزارة على دعوتها إلى الحرص على إحكام متابعة عملية ترشيح الطلبة من كافة المؤسسات الجامعية الراجعة إليها بالنظر ومزيد التقيد بالشروط المنصوص عليها بالمناشير الصادرة في الغرض.

- إن انقطاع الطالب عن مواصلة دراسته بمرحلة الدكتوراه بعد حصوله على شهادة الماجستير في برنامج تكوين مكوني التعليم العالي يكون في كثير من الأحيان خارج عن نطاق الطالب، المطالب ببذل عناية وليس بتحقيق نتيجة. وتعود اغلب الأسباب إلى المعايير الانتقائية الصارمة المحددة من طرف الهياكل العلمية بالخارج والتي تشترط على مستويات التميز والتفوق بالإضافة إلى بعض الشروط الخاصة بالطلبة الأجانب مثل ما هو الامر في بعض البلدان مثل إيطاليا التي تحدد سقفا لكل الطلبة الأجانب.

بالإضافة إلى أن متابعة الطالب بالخارج بعد انقطاعه عن الدراسةعدّ عملية صعبة جدا حيث لا يمكن للإدارة الحصول على معلومات كافية حول أسباب الانقطاع من طرف الجامعات الأجنبية التي تعتبر هذه المعلومات تدخل في خانة المعطيات الشخصية وبالتالي يبقى الطالب هو المصدر الوحيد للمعلومة. وتفاديا لهذه الوضعيات أقرت الإدارة إحداث لجنة تنظر في مثل هذه الحالات كما ينص على ذلك الفصل 29 من قرار وزير التعليم العالي المؤرخ في 5 مارس 2019 وتعمل الإدارة حاليا على إحداث لجنة طبية أيضا للنظر في الحالات الصحية كما أعدت دليلا يمضي عليه الممنوح ينص بكل وضوح على حقوقه وواجباته.

إن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي هي الهيكل الوحيد المخول له إسناد منح للتكوين بالخارج كما ينص على ذلك الفصل 5 من الأمر عدد 3040 المؤرخ في 19 أكتوبر 2009 كما تم تنقيحه بالأمر الحكومي 806 المؤرخ في 22 أوت 2019، حيث تسند المنح بالخارج للطلبة التونسيين الدارسين بالخارج طبقا لبرامج تكوين إطارات بالخارج وقد أبرمت الوزارة اتفاقية مع ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري في هذا الإطار بعد أن بيّن الديوان حاجته الأكيدة إلى اختصاص محدد ومعين وغير موجود بالجامعات التونسية العمومية أو حتى

الخاصة. وستعمل الوزارة المكلفة على التنصيص على إمكانية إبرام هذه الاتفاقيات مع الهياكل الوطنية الأخرى كلما اقتضت الحاجة إلى تكوين في الخارج في النصوص القانونية بصفة واضحة رفعا لكل لبس.

تقوم الوزارة بعمليات تقييم ومراجعة دورية لإجراءاتها وتراتبيها وكلما تفطنت إلى إخلال، فهي تسعى إلى تداركه ومعالجته لكن دون أن يكون له تأثير رجعي مراعاة لمصلحة الطالب وتحصينا للقرار الإداري وهو ما قامت به فعلا الوزارة بالنسبة للطلبة المهندسين الدارسين بفرنسا في إطار المنشور عدد 20 لسنة 2011، والذي وقع الغاؤه وتعويضه بالمنشور عدد 34 لسنة 2016 ونفس الشيء بالنسبة للطلبة الدارسين بألمانيا حيث قررت الإدارة انتهاج متابعة بعنوان كل سداسي عوضا على المتابعة السنوية تماشيا مع نظام الدراسات وذلك ابتداء من سنة 2016، كما نظمت الإدارة عملية إسناد المنح في إطار الشهادات المزدوجة ابتداء من سنة 2017 وكان نفس التمشي في ما يخص القروض الجامعية بالخارج والتنصيص على المعايير الانتقاء ابتداء من سنة 2016.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ المنظومة الجامعية والأكاديمية في الخارج تعيش تغيرات وتطورات في شهائدها وهياكلها ونصوصها واجراءاتها بنسق سريع جدا كما تعرف مستجدات وإحداثيات جديدة مازالت الجامعة التونسية والمنظومة التكوينية التونسية لم تبلغها ويكون هذا دون إعلام مسبق. لذا ومراعاة لمصلحة الطالب الممنوح الذي يكون بصدد مزاولة دراسته بالخارج وضمانا لتوفير الظروف الطيبة لنجاحه والعمل على عدم تفويت الفرصة عليه لا يمكن للإدارة التونسية (وزارة التعليم العالي والبحث العلمي) إلا الامتثال لهذه القوانين وللتراتيب المعمول بها بالخارج والتأقلم معها على أن تتّم عملية تحيين النصوص والإجراءات بعد ذلك. وهو الشيء الذي قامت به الوزارة على سبيل المثال بالنسبة لسنة التفرغ، أو الاستغناء عن سقف ثلاث سداسيات بالنسبة للشهادات المزدوجة، أو عدم تفويت فرصة المنح المسندة للمتفوقين في الباكالوريا آداب وعلوم تجريبية لإعداد شهادة الاجازة في إطار عرض جامعتي باريس4 وباريس6 (انظر تنقيح 5 مارس 2019) لكن للأسف عدم الاستقرار الذي عاشته البلاد منذ 10 سنوات كان له تأثير كبير على الإدارة خاصة في تأخير صدور هذه التنقيحات.

2.2.1 منح التداول

راسلت الوزارة الجامعات قصد إعلامها بأن بعض الطلبة رغم إمضاءهم على الالتزام الخاص بمنح التداول والذي ينص على عدم الجمع بين منحة التداول وبين ممارسة نشاط بمقابل مالي ورغم تقديمهم ما يفيد أنهم غير منخرطين بصناديق الضمان الاجتماعي تبين من خلال المهمة الرقابية التي قمتم بها أنهم غالطوا الإدارة، وأن الوزارة ستتولى إصدار أوامر استرجاع أموال في الغرض.

كما ستحث الوزارة الجامعات على العمل على مزيد التثبت للتفطن إلى هذه الحالات .لكن تجدر الإشارة إلى أن هذه الوضعية ناتجة عن عدم قدرة الإدارة ان كانت الوزارة أو الجامعة على التأكد أو التثبت من صحة المعلومات المقدمة من طرف الطالب والتي تدخل في مجال عمل هياكل أخرى تابعة لوزارات أخرى، حيث ليس للوزارة إمكانية الولوج إلى قواعد بيانات باقي الوزرات والمؤسسات العمومية ولعل مشروع المعرف الوطني الوحيد للمواطن سيمكن من تفادي هذا الاشكال حيث سيمكن من تشبيك كل الهياكل والأطراف المعنية كما سيسمح من التثبت من المعلومات المقدمة من طرف الطالب.

3.1 انتفاع طلبة بمنح مسندة من هياكل وطنية أو أجنبية

تماشيا واحتراما للتراتيب والإجراءات القانونية المعمول بها بالخارج. خاصة المتعلقة بالتربصات بالخارج ستعمل الوزارة على تنقيح النصوص بصفة ترفع كل لبس وتسمح للطالب الممنوح بالخارج الجمع بين منحته الجامعية وكل منحة تسند له بالخارج من طرف أي هيكل أجنبي لتميزه وتفوقه، شريطة أن لا تكون في إطار التعاون الدولي.

كما بدأت الإدارة بالتنسيق مع وزارة الصحة فيما يخص المقيمين في الطب المتمتعين بمنح وطنية بالخارج لإيجاد حلول فيما يخص التضارب في النصوص الراجعة إلى الوزارتين.

أمّا بالنسبة للوضعيات التي وقع الجمع فيها بين المنح الوطنية بالداخل والمنح الوطنية بالخارج فقد راسلت الوزارة الدواوين الثلاث قصد استرجاع هذه الأموال والتي تخص الطلبة الذين جمعوا بين المنح الوطنية بالداخل وتمتعوا في نفس الوقت بمنح مشاريع ختم الدروس بالخارج أو بمنح الشهادات المزدوجة

أما فيما يخص الالتزام الخاص بالرجوع إلى أرض الوطن، وان نصّ الفصل 22 على ضرورة العودة إلا انه لم يحدد الشروط والطرق والإجراءات لذلك. وستعمل الوزارة على النظر في هذه النقطة مع كل الأطراف المعنية على المستوى الوطني رسم خطة وطنية حول كيفية التواصل مع هذه الكفاءات للاستفادة من خبرتها سواء بطريقة مباشرة او غير مباشرة لما لهذا الموضوع من أهمية استراتيجية.

2. الانتفاع بالقروض الجامعية

وفيما يخص استرجاع القروض الجامعية المسندة بالخارج فقد اعتمدت الوزارة أجل مرور 10سنوات على تاريخ آخر قرض متحصل عليه وذلك وهي الآن بصدد استرجاع القروض المسندة بعنوان 2010-2011

وسيتم التنصيص على هذا صراحة في مشروع تنقيح النص بالتخلي على شرط سنتين بعد حصول الطالب على شهادته.

وفيما يخص استخلاص القرض المدمج في المنحة فقد راسلت الإدارة العامة المصالح المختصة بتاريخ 21 /2019/05 (مصالح الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص) ومدّتها بكل المعطيات الخاصة بالمتخرجين إلى غاية السنة الجامعية 2014-2015 وهي بصدد إرسال الجزء الثاني الذي يخص الطلبة المتخرجين إلى غاية السنة الجامعية 2018-2019

3. استغلال المساكن الوظيفية الموجودة بمؤسسات الخدمات الجامعية

بالنسبة للتمتع بالمساكن الوظيفية، يجب التفرقة بين خطط السلك المشترك وغيـــرها من الخطط الخصوصية التي تخوّ الانتفاع بهذا الامتياز ففي حين يعتبر الحصول على مسكن وظيفي امتيازا عينيا بالنسبة لخطط الإطار المشترك فإنّ بالنسبة للخطط الخصوصية مرتبط أساسا وبالضرورة بضمان نجاعة تسيير المرفق العام للتعليم العالي، خاصة وأنّ مقتضيات الفصل الأول من الأمر عدد 199 لسنة 1972 أقرت إمكانية تمتع الموظفون الذين تتوفر فيهم الخطط الوظيفية المبينة بالفصل 2 من نفس الأمر بعقار تابع للدولـة أي ليـس على وجه الكراء وأنّ ما جاء بالمنشور عدد 14 لسنة 1972 المتعلق بتطبيق أحكام الأمر عدد 199 لسنة 1972 من ربط بين الخطة والمسكن يتعلق بالخطط الخصوصية كمدير مبيت، مدير حي جامعي وليس بخطط الإطار المشترك.

رد ديوان الخدمات الجامعية للشمال

بهدف تحسين جودة خدماته المسداة للطلبة أنجز الديوان لأول مرة منذ إحداثه استبيانا في سنة 2016. وتم اعتماد نتائجه خلال البرمجة السنويــة لتدخلاته، على غرار برمجة تشييد مبيتات جديدة تستجيب للشروط المطلوبة لتحقيق جودة الإقامة وتحسين خدمات الأكل والأنشطة الثقافيـة والريــاضية. واستند تقرير الرقابة في عديد من الملاحظات الواردة به على نتائج الاستبيان المذكور.

وبالإضافة إلى ذلك سعى الديوان إلى تنزيل الأهداف المضبوطة على أرض الواقع ، في مجال تدخله، بمخطط التنمية 2016-2020 ويؤكد على حرصه المتواصل على مزيد تفعيل بقية الأهداف الواردة به.

I- التصرف في الخدمات الجامعية في إطار منظومة التصرف حسب الأهداف

ج - تحسين و تطوير الخدمات الجامعية

2- تحسين الخدمات الجامعية المتعلقة بالسكن الجامعي و تقديمها بالجودة المطلوبة

بخصوص تدني مستوى الرضا على خدمات السكن العمومي و مؤسسات المناولة في السكن فان مصالح الديوان تقوم بالرقابة الدورية وتحرص على تطبيق كل ما من شانه ان يساهم في تحسين جودة خدمة السكن وسيعمل على مزيد دعم التحسينات و تطوير الخدمات المقدمة و يتعهد بتكثيف المراقبة و المتابعة.

ويسعى الديوان إلى توفير ظروف السلامة بكل المؤسسات الراجعة إليه بالنظر وذلك بتكثيف المتابعة الميدانية و التدخل في الإبان في المسائل العاجلة والمتعلقة بالمتابعة الصحية للطلبة. و سيعمل بالتنسيق مع الأطراف المتدخلة لتخصيص الاعتمادات اللازمة بميزانية مؤسسات الخدمات الجامعية.

ويؤكد الديوان على أنّ من ضمن أهداف المخطط التنموي (2016-2020)، تحسين ظروف الإيواء عبر وضع مواصفات جديدة للمبيتات الجامعية تضمن الرفاهة وجودة الخدمات من ذلك بلوغ معدل طاقة استيعاب قصوى بطالبين في كل غرفة. وذلك بالإضافة إلى تمتيع كل الطلبة ذكورا وإناثا من السكن الجامعي خلال السنوات الثلاث الأولى من الدراسة. وعلية فإن الاستجابة لمطالب السكن الاستثنائي كانت في هذا الإطار.

وأولت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ضمن فترة المخطط التنموي (2016-2020) عناية خاصة بالطلبة أبناء العائلات المعوزة والطلبة ذوي الاحتياجات الخصوصية .

أمّا بالنسبة إلى أشغال الصيانة بالمؤسسات الراجعة بالنظر للديوان ولئن وضعت مصالح الديوان الإمكانيات المادية و البشرية المتوفرة لديها لدعم مجهود الصيانة الدورية والحينية، فان النقائص الموجودة تعود في أغلبها إلى قدم التجهيزات والبنية التحتية لتلك المؤسسات وذلك بالإضافة إلى النقص الكبير في اليد العاملة المختصة. وسيواصل الديوان التنسيق مع سلطة الإشراف لدعم المؤسسات الراجعة له بالنظر بالإمكانيات المادية و البشرية لتلافي تلك النقائص.

3- تحسين خدمة الإطعام الجامعي وتقديمها بالجودة المطلوبة

يضع الديوان عديد الآليات لحفظ الصحة بالمطاعم الجامعية على غرار وجود فني سامي للصحة بكل مطعم،التعاقد مع أطباء بياطرة، خضوع المطاعم إلى مراقبة هياكل حفظ الصحة، إصدار الديوان منذ سنة 2015 لدليل شامل لإجراءات حفظ الصحة بالمطاعم الجامعية و القيام بدورات تكوينية لكل المتدخلين بالمطاعم الجامعية والتعاقد كل سنة مع مختبر مختص لتحليل عينات من الأكلة المعدة بالمطاعم كل شهر وعلى عينة من الماء الصالح للشراب. ويسعى الديوان من خلال انطلاقه في تأهيل عدد من المطاعم الجامعية إلى تفعيل كل الآليات والإجراءات الجديدة لضمان سلامة الأكل طبقا للمواصفات الدولية.

II- التصرف في الخدمات الجامعية المسداة لفائدة الطلبة

أ- إسناد المنح والقروض الجامعية لفائدة الطلبة

لتجاوز مختلف الإشكاليات المذكورة بالتقرير انطلق الديوان فى تطوير برمجية معلوماتية بهدف رقمنة مختلف الإجراءات المتعلقة بالتصرف في المنح و القروض والمساعدات الاجتماعية بداية من مرحلة إيداع الملف إلى حين البت فيه، ومن المزمع استغلالها خلال سنة 2021.

ونظرا إلى أن أغلبية الوضعيات المشار إليها بالتقرير ناتجة أساسا عن عدم توصل الديوان في الإبان بالمعطيات الضرورية الخاصّة بالطلبة فقد تولى مراسلة سلطة الإشراف والإدارة العامة للآداءات بوزارة المالية قصد مزيد التنسيق لتلافي التأخير في صرف المنح من جهة و إيجاد حلول ناجعة للإسراع في استخلاص القروض الجامعية

من ناحية أخرى. كما تمت مكاتبة سلطة الإشراف قصد تحيين الأمر عدد 3040 لسنة 2009 والمؤرخ في 19 أكتوبر 2009 والمتعلق بالمنح والقروض الجامعية لتوضيح وتسهيل وتغيير بعض الإجراءات المتعلقة بإسناد المنح والقروض والمرتب القبلي المسند لطلبة التبريز بالمعهد التحضيري للدراسات التقنية بالمرسى وفقا لما ورد من ملاحظات الفريق الرقابي مع مواصلة العمل بخصوص منح أبناء رجال التعليم بهدف مزيد ضبط مقاييس واضحة و موضوعية بالتعاون مع الأطراف المتداخلة.

أمّا بالنسبة إلى استخـــــلاص القروض الجامعية، فان تصفية المبـــالغ بعنوان استرجاعها فهي من مهام المحـــاسب العمومـــي و يقتصر دور الديوان على احتساب مبلغ القرض مع توظيف الزيادة القانونية للطلبة الذين يتقدمون طوعا لمصالح الديوان لخلاص ما تخلد بذمتهم. أما باقي الطلبة و في غياب أي معلومة حول وضعيتهم (دراسة،تاريخ بداية العمل،بطالة...) فان مصالح الديوان توافي سلطة الإشراف بقائمة في المعنيين بالأمر للقيام بإجراءات الاستخلاص اللازمة.

وبالنسبة للملاحظة المتعلقة بحصول طلبة التبريز على منحة في حين أنهم ينتفعون بمرتب قبلي قدره 140 د-ت يجدر التأكيد على أنّ طلبة التبريز بالمعهد التحضيري للدراسات التقنية بالمرسي يسند لهم مرتب قبلي في شكل منحة تسندها مصالح الديوان منذ سنة الجامعية 1995/1994 تاريخ صدور قرار وزيري المالية والتربية والعلوم في 18 مارس 1994.

وفي ما يتعلق بغياب مقاييس لإسناد المنح لأبناء أساتذة التعليم الثانوي خلال الفترة بين 2014-2015 إلى 2017-2018 يؤكد الديوان على انه انطلاقا من السنة الجامعية 2017-2018 وقع إضافة مقياس الدخل السنوي لإسناد المنح المذكورة.

ب - الإسكان الجامعي

1. التصرف في السكن الجامعي

1.1 تحديد الشغورات والحاجيات من السكن العمومي

ورد بالتقرير أنّ يتمّ تضخيم الحاجيات من حيث عدد الاسرة والعدد الهام من المباني المسوغة والاعتماد شبه متواصل على المناولة دون الحاجة لذلك. وفي هذا الخصوص نفيدكم انه تمّ تسويغ البنايات لايواء

طلبة المؤسسات التي لا توجد بالقرب منها مبيتات عمومية على غرار المبيتات المسوغة بمدينة تونس(يقطن بها الطلبة الدارسين بمؤسسات الضاحية الشمالية لمدينة تونس)كما يتم اللجوء إلى المناولة بجهات بنزرت وجندوبة والكاف و سليانة وزغوان وباجة لعدم إمكانية استعاب المبيتات العمومية بهذه الجهات لكافة طالبي السكن. علما وأن عقود المناولة تبرم قبل بداية السنة الجامعية وتتم تبعا لتوقعات عدد الطلبة الناجحين في الباكالوريا وتجديد السكن.

أما بالنسبة لعدم تفعيل المنحة التعويضية فيعود ذلك إلى أن الطلبة المعنيين ونقابتيهم رفضوا مبلغ المنحة التعويضية (30 د-ت) بسبب صعفه وعدم تلاؤمه مع الواقع المعيشي للطالب وارتفاع كلفة كراء المساكن.

2.1 استحقاق الايواء الجامعي العمومي

يتمّ تمتيع الطلبة بأكثر من سنتين إقامة بالمبيتات الجامعية استجابة لتوجهات الدولة بالمخطط التنموي 2020/2016 والمتمثلة في تمتيع كل الطلبة ذكورا وإناثا من السكن خلال السنوات الثلاث الأولى من الدراسة. ولتحقيق هذا الهدف برمجت الوزارة بناء 8 مبيتات بمختلف الجهات بالشمال والتي تشهد ضغطا في طلبات السكن. وكذلك نظرا لكثرة الحالات الاجتماعية التي تستحق الإسعاف بالسكن. علما وأن الإسعاف بالسكن مسموح به بمقتضى مذكرات عمل صادرة قبل سنة 2016 وبمقتضى القرار المؤرخ في 18 جانفي 2016 بعد سنة 2016.

أما بخصوص انتفاع الطلبة المتطوعون للتنشيط الرياضي و الثقافي بمجانية السكن فيتم ذلك بناء على مذكرات عمل منذ إحداث المبيتات الجامعية وذلك عند تعذر التعاقد مع منشطين مختصين.

ولكي لا يتمّ تمتيع طلبة تجاوزوا السن القانونية بالسكن (أكثر من 26 سنة) وذلك خلافا لأحكام الفصل الأول من قرار وزير التعليم فقد وضعت مصالح الديوان تقنية بمنظومة السكن بداية من سنة 2018 تمنع الطالب من تقديم مطلبا في الغرض وبالتّي لا يمكن لإي طالب تجاوز سنه 26 سنة التمتع بالسكن عبر المنظومة . واغلب الحالات المشار إليها بالتقرير هي لطلبة من حاملي إعاقة عميقة ثابتة في بطاقة إعاقة سارية المفعول أو من الطلبة مكفولي الدولة .هذا إضافة إلى الطلبة الأجانب الذين يتمتعون بالسكن الجامعي تبعا لاتفاقيات تعاون دولي. علما بأن الفصل المذكور آنفا يتضمن استثناءات في إسناد السكن الجامعي.

هذا ويعمل الديوان بالتنسيق مع سلطة الإشراف على تنقيح النصوص المنظمة للسكن الجامعي لتتلاءم أكثر مع حاجيات القطاع.

3.1 مناولة الإسكان الجامعي العمومي

قام ديوان الخدمات الجامعية للشمال باحترام كل الإجراءات المنظمة للصفقات قبل التعاقد بالتفاوض المباشر خلال سنة 2016 مع مبيت السيدة نعيمة سحيق المبيت الوحيد الشاغر ببنزرت و تحصل على مصادقة اللجنة الوزارية للصفقات في كل المراحل منذ إصدار طلب العروض وإلى غاية الشروع في التفاوض المباشر إلا انه ونظرا للحاجة الملحة لاسكان الطالبات الراغبات في السكن و اللواتي تعاني اغلبهن ظروفا اجتماعية قاسية وبسبب الضغط الكبير الذي سلط عن طريق الاعتصامات التي قامت بها الطالبات وأوليائهن خاصة بعد انطلاق الدراسة ،اضطرت مصالح الديوان إلى إيواء الطالبات بالمبيت بعد تدخل السلط الجهوية بـــــــــولاية بـــنزرت. و لأسباب خارجة عن نطاق الديوان و متعلقة أساسا بتوفير وثائق طلبتها اللجنة الوزارية للصفقات من السيدة سحيق لم تتمكن مصالحنا من التحصل على موافقة تلك اللجنة بصفة استثنائية و على السبيل التسوية إلا بعد ايفاء السيدة سحيق بالمطلوب.

وبخصوص إبرام عقود مناولة يتم تجديدها لسنة ثانية فقد نصت كراس الشروط الإدارية على ذلك ولم ترفض لسنوات اللجنة الوزارية لمراقبة الصفقات هذا التمشي إلى حدود سنة 2017 حيث أصبحت العقود تتم لسنة واحدة غير قابلة للتجديد .

2. الاشراف على السكن الجامعي الخاص

1.2 اسناد الامتيازات للمبيتات الخاصة و سحبها

بالنسبة للوضعيات المذكورة بالتقرير الرقابي و المتعلقة بامتيازات تتعلق بإسناد أراضي بالدينار الرمزي فقد قام الديوان بإعلام الهياكل المتدخلة بعدم إيفاء المستثمرين بالتزاماتهم والديوان ليست الجهة المعنية بسحب هذه الامتيازات.

3. استغلال المساكن الوظيفية الموجودة بمؤسسات الخدمات الجامعية

إن الإطار القانوني المنظم للامتيازات المتعلقة بالسكن الإداري لم يشمل العديد من الخطط التي يمكنها الانتفاع بامتيازات السكن الإداري مثل رؤساء الطباخين والبوابين لذلك تم اقتراح على سلطة الإشراف تنقيح الأمر

عدد 199 لسنة 1972 المؤرخ في 31 ماي 1972 والمتعلق بضبط إسكان الموظفين المدنيين التابعين للدولة ليشمل قائمة الخطط المذكورة.

ولتجاوز بعض الإشكاليات الواردة بالتقرير تم إحداث لجنة صلب الوزارة تعنى بدراسة ملفات إسناد السكن الإداري بمقتضى مقرر مؤرخ في 08 مارس 2019 إحداث لجنة فنية مشتركة بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي و وزارة أملاك الدولة لمتابعة المساكن الإدارية التابعة للوزارة.

أمّا بالنسبة للحالات الستة (06) المذكورة ضمن التقرير يتعين التأكيد أنهم يشغلون خططا تخوّل لهم التمتع بالسكنى "بعقار تابع للدولة". كما أنهم ينتمون إلى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وأن تأجيرهم يتم على حساب ميزانية الوزارة وأن أغلبية قرارات إسناد المسكن الإداري تمت من قبل آمر الصرف ما عدى السيد المحاسب العمومي الراجع بالنظر لوزارة المالية والذي يستجيب لشرط التمتع بسكن إداري.

وتجدر الإفادة أن هؤلاء الأعوان المذكورين بالتقرير يستجيبون لشرط المباشرة الفعلية للخطط والوظائف المكلفون بها طبقا لما نص عليه الأمر عدد 99 لسنة 1972 ولما ورد بالمنشور التفسيري المؤرخ في 4 أوت 1972. كما أن المساكن التي يشغلونها توجد بعقارات على ملك الدولة بالتالي فإن كل الشروط متوفرة لتمتعهم بالسكن الإداري.

أما بخصوص تمتيع أعوان ينتمون لمؤسسات خدمات الجامعية بالسكن الإداري في مؤسسات جامعية غير التي يعملون بها فان ذلك تم لوجود مساكن إدارية شاغرة عند الإسناد ولقرب المساكن المذكورة من المؤسسات التي يعملون بها ولتأكد المهمة وضرورة العمل لحسن سير العمل بالمؤسسة كما أن المساكن الإدارية المذكورة ترجع بالنظر لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

وتحرص مصالح الديوان بصفة عامة على إخلاء المساكن الإدارية عند الإحالة على التقاعد أو النقلة أو الالحاق. وبالنسبة للأعوان الذين لم يسلموا المساكن الإدارية فقد قام برفع قضايا عدلية في الغرض عن طريق المكلف العام لنزاعات الدولة لاسترجاع تلك المساكن ويواصل متابعة كل الملفات عن كثب. و تمكنت مصالحنا من استرجاع عديد المساكن الإدارية.

وتتولى مصالح الديوان دوريا تذكير مديري مؤسسات الخدمات الجامعية بالشمال على ضرورة إعداد المحاضر عند تسليم وتسلّم المساكن الإدارية والحرص على خلاص معاليم استهلاك الماء والكهرباء والغاز في الإبان

وعلى ربط المساكن الإدارية التي لا تتوفر بها عدادات فردية بعدادات فردية أو عند التعذر (بسبب ارتفاع التكلفة) بعدادات فرعية أو اعتماد مبلغ جزافي. وإن لزم الأمر تتولى مصالحنا مراسلة الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع الميـــــاه في الغرض كما تمت دعوة مصالح الديوان لمزيد متابعة كل وضعية على حدة و المساعدة في حل الإشكالات. و تعمل مصالح الديوان على أن لا يتم اسناد المسكن الإداري إلا بعد تركيز عدادات فردية به.

أما بخصوص وجود حوالي 26 مسكنا وظيفيا ضمن مباني مسوغة فان تسويغ المباني لإيواء الطلبة يتم منذ إحداث الديوان سنة 1970 وقد تم منذ سنوات وخاصة منذ تأكد الحاجة إلى تسويغ بنايات لإيواء الطلبة وتأطيرهم وباعتبار تأكد المهمة وضرورة العمل لحسن سير المؤسسة يتم تخصيص بعض الشقق كمساكن إدارية ولم يبرم الديوان أي عقد لتسويغ سكن إداري لفائدة منظوريه. مع العلم أن الديوان يسعى للتخلي بصفة تدريجية عن تسويغ البنايات لإيواء الطلبة.

ج. الاطعام الجامعي

1- إبرام صفقات التزود بالمواد الغذائية و متابعة و مراقبة تنفيذها

يحرص الديوان سنويا على تحديد الحاجيات من المواد الغذائية بالدقة اللازمة وذلك اعتمادا على عديد المؤشرات قبل الدعوة إلى المنافسة. غير أنّ ذلك لم يمنع من وجود بعض الديون التي تخص بعض المطاعم وذلك ليس نتيجة لضعف تحديد الحاجيات بل تعود أساسا إلى ارتفاع أسعار كل المواد و تخلد بعض الديون الراجعة للثلاثية الأخيرة لكل سنة ولنفاذ الاعتمادات في بعض الفصول. هذا ويدعو الديوان بصفة دورية مؤسسات الاطعام الجامعي لاعتماد دليل الأكلة الجامعية لمزيد التدقيق في تحديد الكميات المطلوبة ويسعى الديوان لتركيز منظومة إعلامية لضبط الحاجيات بأكثر دقة. كم قام بتكوين فريق يضم السيد مراقب المصاريف العمومية للقيام بإعداد دليل إجراءات يخص التزود بالمواد الغذائية والشراءات خارج إطار الصفقات العمومية.

وبخصوص التزود بمادة اللحوم فإن الديوان لا يتعامل إلا مع المزودين الذين لهم المصادقة الصحية للمحلات وهي مصادقة تسندها الإدارة العامة للمصالح البيطرية بوزارة الفلاحة وتتجدد بعد كل عملية مراقبة سنوية والديوان يقصى العروض التي لا تقدم هذه الوثيقة ويعتمد هذا التمشي حتى لا يشارك مزودون أو أصحاب المسالك العشوائية التي ليست لهم الضمانات المهنية الكاملة للتزود بمادة حساسة كاللحوم الحمراء علما وأن ملف

طلبات العروض المتعلقة بالتزود بالمواد الغذائية يعرض على أنظار اللجنة العليا لمراقبة وتدقيق الصفقات العمومية ويحظى بمراقبتها .

2- إجراءات قبول و رفض السلع من المزودين بالاحياء و المطاعم الجامعية

بخصوص الملاحظات المتعلقة بالإجراءات المتبعة للتصرف في المواد الغذائية داخل المطعم ولتجاوز مختلف الإشكاليات المذكورة بالتقرير يعمل الديوان على تطوير برمجية معلوماتية في الغرض وذلك بهدف رقمنة مختلف الإجراءات المتعلقة بالتصرف في المطاعم من مرحلة قبول السلع إلى غاية توزيع الأكلة.

أما بخصوص قبول مؤسسات الإطعام الجامعي للمواد الغذائية فإن الإجراءات المعمول بها تقتضي أن تكون تلك المواد مطابقة لكراسات الشروط ويحرص الديوان على احترام تلك التراتيب .

بخصوص التعاقد مع الأطباء البياطرة فإن الديوان وبالتنسيق مع عمادة الأطباء البياطرة بصدد الإعداد لطلب ترشحات سيصدر بالصحف اليومية باعتماد مقاييس موضوعية

الإشراف على القطاع البنكي

شهد القطاع البنكي انطلاقا من سنة 2016 إصلاحات جوهريّة من خلال إصدار القانون عدد 35 لسنة 2016 المؤرّخ في 25 أفريل 2016 والمتعلّق بضبط النّظام الأساسي للبنك المركزي[1] والقانون عدد 48 لسنة 2016 المؤرّخ في 11 جويلية 2016 والمتعلّق بالبنوك والمؤسّسات الماليّة[2] (فيما يلي القانون البنكي). وتهدف هذه الإصلاحات إلى إرساء قواعد مستوحاة من أفضل المعايير الدوليّة للحفاظ على الاستقرار المالي وحسن سير القطاع البنكي والمالي وذلك بهدف حماية المودعين وترسيخ ثقة العموم في هذا القطاع خاصّة من خلال تدعيم قواعد حوكمته وتعزيز دور البنك المركزي كسلطة تعديليه ورقابية.

ويتولّى البنك المركزي التونسي[3] (فيما يلي البنك المركزي) الإشراف على البنوك والمؤسّسات الماليّة وذلك خاصّة بوضع القواعد الكميّة والنوعيّة من خلال إصدار المناشير الترتيبيّة لضمان تصرّف سليم وحذر للبنك أو المؤسّسة الماليّة وذلك استئناسا بالمعايير الدوليّة. وتتولّى الإدارة العامّة للرقابة المصرفيّة بالبنك المركزي مهمّة الرقابة على هذه البنوك والمؤسسات المالية وتحرص على أن تمارس نشاطها وفقا للأحكام القانونية والترتيبية الجاري بها العمل بما يحفظ صلابتها المالية ويحمي مودعيها ومستعملي خدماتها. كما أسند القانون البنكي للبنك المركزي صلاحيّة تسليط العقوبات عند مخالفة هذه الأحكام والتراتيب.

وتشمل البنوك والمؤسّسات الماليّة 23 بنكا مقيما و7 بنوك غير مقيمة و8 مؤسّسات إيجار مالي وبنكي أعمال ومؤسّستين مختصّتين في خدمة إدارة الدّيون إلى غاية سنة 2020.

وتهدف هذه الرّقابة إلى التّأكد خاصّة من نجاعة منظومة الحوكمة والرّقابة الداخليّة وسلامة الوضعيّة الماليّة والقدرة على التحكّم في المخاطر وإفراز مردوديّة تضمن ديمومة هذه البنوك والمؤسسات المالية وكذلك التأكد من مدى توفّر إجراءات عمل تكفل حسن سير العمليّات وامتثالها للقوانين والنصوص التنظيمية الجاري بها العمل وذلك بالإضافة إلى سلامة الأنظمة المعلوماتيّة وحسن أداء هياكل المراقبة الداخليّة ونجاعة الإجراءات المعتمدة في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وأوكل القانون البنكي لمحافظ البنك المركزي مهمّة تسليط عقوبات تأديبيّة وخطايا ماليّة على البنوك والمؤسسات المالية التي تخالف الأحكام المتعلّقة بقواعد التصرّف الحذر والحوكمة والرّقابة الداخليّة والقواعد التنظيميّة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

---

[1] الذي ألغى القانون عدد 90 لسنة 1958 المتعلّق بإنشاء وتنظيم البنك المركزي التونسي.

[2] الذي ألغى وعوّض القانون عد 68 لسنة 2001 المتعلّق بمؤسّسات القرض.

[3] الذي أحدث بمقتضى القانون عدد 90 لسنة 1958 المؤرّخ في 19 سبتمبر 1958 في شكل مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وبرأس مال مموّل حصريّا من الدولة.

كما عهد القانون البنكي إلى لجنة العقوبات المحدثة بمقتضى الفصل 172 من القانون البنكي إمكانية اقتراح عقوبات ماليّة على البنوك والمؤسسات المالية ومسيريها ومراقبي حساباتها خاصّة في حالة عدم الامتثال لتعليمات البنك المركزي والإخفاء المتعمّد للمعلومة أو الإدلاء بمعلومات خاطئة أو تعمّد عرقلة أعوان البنك المركزي المكلّفين بالرّقابة عند مباشرتهم لمهامهم.

وبهدف تقييم مدى توفّق البنك المركزي في الاشراف على البنوك والمؤسسات المالية، تولّت محكمة المحاسبات (في ما يلي المحكمة) إنجاز مهمّة رقابيّة ميدانيّة غطّت الفترة 2015-2019. وتعلّقت هذه المهمة بالإطار الترتيبي المنظّم لهذه البنوك والمؤسسات الماليّة وآليّات الرقابة المصرفيّة وبالجانب التأديبي للبنك المركزي في مجال تسليط العقوبات شملت أساسا البنوك المقيمة حسب توفّر المعطيات بخصوصها.

وخلصت هذه المهمّة أساسا إلى عدم استكمال إصدار النصوص الترتيبّية تفعيلا لمقتضيات القانون البنكي وبعدم تحيين وانسجام مقتضيات بعض المناشير مع المعايير الدوليّة علاوة على نقائص في مستوى عمليّات الرقابة المستنديّة وعدم تغطية مهام التفقّد الميداني لجميع البنوك وكافّة مجالات الرقابة. كما لم يفعّل البنك المركزي صلاحيّاته التأديبيّة حيث لم يقم بتسليط عقوبات من أجل ارتكاب مخالفات تمّ الوقوف عليها ضمن مهمات التفقّد الميداني أو بمناسبة أعمال الرقابة المستنديّة على البنوك خاصّة مع عدم تفعيل لجنة العقوبات مما حال دون البتّ في المخالفات التي تندرج ضمن صلاحيّاتها.

أبرز الملاحظات

- الإطار القانوني والترتيبي للرّقابة المصرفيّة

لم يتم إلى موفّى سنة 2019، استكمال إصدار وتحيين النصوص الترتيبّية المتعلّقة بالقانون البنكي على غرار ضبط الشروط التنظيمية في مجال الحوكمة والقواعد الخاصة بالبنوك والمؤسسات المالية ذات الأهميّة النظامية علاوة على الشروط التطبيقية للرقابة التكميليّة على المجمّعات. كما لم يتم مراجعة المذكّرة المتعلّقة بالبنود المرجعيّة لمهمة مراقبي الحسابات التي تضبط العنايات الواجب عليهم احترامها بمناسبة التدقيق في الحسابات.

ولوحظ عدم انسجام الإطار الترتيبي المنظّم للرقابة المصرفيّة مع بعض متطلبات المعايير الاحترازية الدولية بازل 2 وبازل 3 خاصة منها طريقة احتساب معيار كفاية رأس المال فيما يخصّ مخاطر القرض التي لا تزال تتماشى مع اتفاقيّة بازل 1 إضافة إلى عدم اعتماد معيار السيولة على المدى الطويل خاصّة وأنّ بعض الجهات الدوليّة المانحة تربط حجم و تكلفة مساعداتها بمدى احترام الدول لهذه المعايير.

وأدّى عدم وضوح بعض المقتضيات الترتيبية المنظّمة لنسبة الفائدة الفعلية الجمليّة وعدم ملاءمتها مع مقتضيات القانون عدد 64 لسنة 1999 إلى عدم صحّة احتساب البنوك لمعدّل هذه النسبة والمصرّح بها لدى البنك المركزي وهو ما من شأنه أن يؤثّر على صحّة احتساب هذا المعدّل من قبل البنك المركزي وبالتالي بالحدود القصوى لنسبة الفائدة المشطة التي تقابلها.

كما لم يتول البنك المركزي إصدار مناشير خصوصيّة تضبط العقوبات المتعلّقة بعدم احترام بعض معايير التصرّف الحذر على غرار النسبة القصوى لتأجير الودائع وبتجاوز الأسقف العليا المتعلّقة بمساهمة البنوك والمؤسسات المالية في رؤوس أموال الشركات.

ولئن قام البنك المركزي بإصدار مذكّرة داخليّة تنظّم طريقة احتساب الخطايا المستوجبة بخصوص المخالفات المتعلّقة بعدم احترام قواعد الحوكمة وبنظام الرقابة الداخليّة وبالتصرّف في مخاطر غسل الأموال، إلا أنّه لم يتمّ إصدار منشور في الغرض.

وتوصي المحكمة بضرورة التسريع في استكمال وتحيين الإطار الترتيبي بما يتماشى ومقتضيات القانون البنكي والقوانين المنظّمة للشروط البنكيّة.

- آليات الرقابة المصرفيّة ومجالاتها

يمارس البنك المركزي رقابة مستنديّة تعتمد على المنهج القائم على المخاطر من خلال فحص واستغلال قائمة من الوثائق التي تتولى البنوك والمؤسسات الماليّة إرسالها بصفة دوريّة علاوة على تقارير مراقبي حساباتها. وألزم منشور الإفصاح البنوك والمؤسسات المالية بإرسال كافة وثائق الإفصاح بداية من موفى جوان 2018 باستخدام منظومة تبادل البيانات الالكترونية إلا أنّ بعض وظائف هذه المنظومة لا تزال غير جاهزة. ولم يتم تصميم فحوصات آليّة خاصة بمراقبة المطابقة أو التناسق بين البيانات الشهرية والبيانات الثلاثية والبيانات السداسية والبيانات السنويّة وذلك إلى موفّى سنة 2019.

وباستغلال المحكمة للمعطيات المدرجة بالمنصة الالكترونية للفترة من جوان 2018 إلى موفى سبتمبر 2019، تبيّن ضعف نسبة إرسال الوثائق بجميع أصنافها من قبل 20 بنكا حيث بلغ معدّل إرسال الوثائق الشهريّة والثلاثيّة والسنويّة على التوالي 70 % و32,5 % و 45 %. وهو ما من شأنه أن يحدّ من نجاعة عملية تقييم مختلف المخاطر من طرف مراقبي الإدارة العامة للرقابة المصرفية بالبنك المركزي.

ولم تتجاوز نسبة إنجاز مهمّات التفقّد الميدانيّ 75% من المهمات المبرمجة خلال الفترة 2015-2019 والتي ترجع أساسا إلى تنفيذ 40 مهمّة تفقّد خصوصيّة تمّ طلبها بصفة عرضيّة من قبل محافظ البنك المركزي.

وساهم النقص في عدد المراقبين الراجعين بالنظر للإدارة العامّة للرقابة المصرفيّة في تأخّر استكمال مكوّنات مخطّط الأعمال للفترة 2015-2020 من جهة، وعدم تغطية مهام التفقّد الميداني لجميع البنوك وكافّة مجالات الرقابة. علما وأنّ صندوق النقد الدولي أشار ضمن تقريره المنجز خلال سنة 2014 إلى ضرورة تدعيم هذه ا للإدارة بأربعين مراقبا.

كما تضمّنت تقارير التفقد الميداني المتعلّقة بمخاطر القرض وبنسبة الفائدة الفعليّة مخالفات تعلّقت بعدم تكوين مدّخرات كافية بخصوص مخاطر القرض تمّ تقديرها من قبل مراقبي البنك المركزي بمبلغ 146,6 م.د وكذلك بعدم احترام نسبة الفائدة الفعلية الجملية. علما وأنّ هذه التقارير أشارت إلى عدم إبداء أيّ تحفظات في هذا الشأن من قبل مراقبي حسابات هذه البنوك ضمن تقاريرهم.

كما لا تعكس إجابات البنوك على الاستبيان الخاصّ بتقييم منظومة التصرّف في مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب واقع هذه المنظومة لديها حيث أثارت تقارير التفقّد الميداني المنجزة في هذا المجال إخلالات لم يتم التصريح بها من قبل البنوك المعنيّة على غرار عدم احترام آجال تنفيذ قرارات تجميد

الأموال وعدم احترام آجال التصاريح بالشبهة وعدم اتخاذ تدابير إضافية في صورة التعامل مع أشخاص يقيمون في مناطق مصنّفة من قبل مجموعة العمل المالي.

وتضمنّت تقارير التفقّد الميداني بخصوص نسبة الفائدة على الودائع المنجزة خلال الثلاثي الأول لسنة 2019 بخصوص 15 بنكا عدّة إخلالات حيث لم يحترم 14 بنكا النسبة القصوى المضبوطة في حدود 2% على الودائع تحت الطلب وعدم احترام 7 بنوك للنسب القصوى المصرّح بها لدى البنك المركزي على الودائع لأجل. وبلغ المبلغ الجملي للفوائد المدفوعة خارج السقف المحدّد قانونا بعنوان كلّ صنف منهما على التوالي 29 م.د و 13 م.د.

ويستدعي هذا الوضع مزيد تطوير آليّات الرقابة المستنديّة والعمل على استكمال جميع مكونات البرامج السنوية للتفقّد بما يمكّن من معاينة النقائص والإخلالات واتخاذ الإجراءات التصحيحيّة لتداركها في أفضل الآجال.

- تسليط العقوبات

لم يقم البنك المركزي بتسليط عقوبات على عدّة مخالفات تمّ الوقوف عليها ضمن مهمات التفقّد الميداني أو بمناسبة أعمال الرقابة المستنديّة والتي تعلّقت أساسا بمجالات الحوكمة والرقابة الداخليّة ومجال مكافحة غسل الأموال وإسناد قروض بنسبة فائدة مشطّة والمغالاة على نسبة تأجير الودائع. وقد قدّرت المحكمة مبلغ العقوبات غير المسلّطة في مجالي الحوكمة والرقابة الداخليّة بما يناهز 123,125 م.د وفي مجال مكافحة غسل الأموال بحوالي 47,8 م.د. كما لم يقم البنك المركزي بنشر قرارات العقوبات التي تمّ تسليطها من قبل محافظ البنك المركزي على البنوك خلافا لما يقتضيه القانون البنكي.

ولم يتمّ تفعيل لجنة العقوبات المنصوص عليها بالقانون البنكي وهي لجنة مستقلّة من بين صلاحيّاتها تسليط العقوبات على البنوك التي تتعمّد التصريح الخاطئ بمعطيات للبنك المركزي وتخالفا أيضا المقتضيات القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمعاملات مع الأشخاص المرتبطين بالبنوك والمؤسسات المالية وكذلك على مراقبي الحسابات المخلّين بالالتزامات المنوطة بعهدتهم بمقتضى القانون البنكي.

وتوصي المحكمة بالحرص على تفعيل منظومة العقوبات بما يدعم السلطة التأديبيّة للبنك المركزي وبالتالي ضمان احترام البنوك للشروط الترتيبيّة والقانونيّة المنظّمة للقطاع البنكي.

I- المهام الترتيبية للبنك المركزي

تتمثّل أبرز المهام الرئيسيّة الموكولة للبنك المركزي في إصدار المناشير التطبيقيّة في المجالات التي تمّ التنصيص عليها ضمن القانون البنكي بهدف وضع القواعد الكميّة والنوعيّة لضمان تصرّف سليم وحذر في البنك أو المؤسسة المالية وذلك استئناسا بالمعايير الدوليّة المكرّسة.

وفي هذا الإطار، أعدّ البنك المركزي[1] خلال شهر أوت 2015 مخطّط أعمال[2] للفترة الممتدة بين 2015 و2020 لتطوير نجاعة الرقابة المصرفيّة. وتضمّن هذا المخطّط مجموعة من المشاريع تهدف إلى انسجام المعايير التونسيّة مع المعايير الدوليّة الاحترازية بازل 2 و3 خاصّة في مجالات الحوكمة والرقابة الداخليّة وقواعد التصرّف الحذر.

وقد تمّ الوقوف على بعض النقائص تعلّقت أساسا بعدم ملاءمة الإطار الترتيبي مع القانون البنكي وبعدم انسجام بعض المناشير مع المعايير الدولية الاحترازيّة علاوة على نقائص في مستوى الإطار الترتيبي والقانوني للعقوبات.

أ- الإطار الترتيبي المنظّم لرقابة البنك المركزي

لئن تم إصدار جملة من المناشير التطبيقية للقانون البنكي[3] المشار إليه أعلاه، إلاّ أنّ العديد من المناشير الأخرى لم يتم إصدارها أو تحيينها وذلك إلى موفّى سبتمبر 2019.

من ذلك لم يتولّ البنك المركزي ضبط الشروط التنظيمية في مجال الحوكمة خلافا لما نصّ عليه الفصل 40 من القانون البنكي حيث لا تزال حوكمة البنوك ينظّمها المنشور عدد 19 لسنة 2006 في 28 نوفمبر 2006 المتعلّق بالرقابة الداخليّة والمنشور عدد 6 لسنة 2011 والمؤرخ في 20 ماي 2011 والمتعلّق بتدعيم قواعد الحوكمة الرّشيدة في مؤسّسات القرض والتي لم تعد تتماشى مع المتطلّبات التي جاء بها القانون البنكي لسنة 2016 خاصّة فيما يتعلّق بتطوير أداء هياكل الحوكمة ومزيد توضيح مشمولات كل من مجلس الإدارة والهيكل التنفيذي والعلاقة بينهما ومراجعة معايير اختيار

---

(1) وذلك بمساعدة تقنية من طرف البنك الدولي وصندوق النقد الدولي واستئناسا بتوصيات التقييم المنجز سنة 2012 من طرف صندوق النقد الدولي بخصوص مدى امتثال النظام المصرفي التونسي للمبادئ الأساسيّة للرقابة المصرفية الفعالة.

(2) تمّ تعديل مكوّناته في إطار المخطّط الثلاثي للرّقابة المصرفيّة للفترة 2019-2021.

(3) المنشور عدد 6 لسنة 2016 المتعلّق بإجراءات الرّقابة الداخليّة للتصرف في مخاطر تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والمنشور عدد 6 لسنة 2017 المتعلّق الإفصاح المالي والإحصائي والمنشور عدد 6 لسنة 2018 المتعلّق بقواعد ملاءة الأموال الذاتيّة والمنشور عدد 10 لسنة 2018 المتعلّق بمؤشّر القروض على الودائع.

الأعضاء المستقلّين لمجلس الإدارة وإخضاع أعماله لتقييم دوري وكذلك ضبط قواعد الحوكمة الخاصّة بالبنوك الإسلاميّة. علما وأنّه تمّ برمجة الانتهاء من مراجعة المناشير المتعلّقة بالحوكمة والرقابة الداخلية في إطار المخطّط الخماسي المذكور آنفا في موفّى السداسيّة الأولى من سنة 2018.

كما لم يضبط البنك المركزي القواعد والمؤشّرات الخاصة بالبنوك والمؤسسات المالية ذات الأهميّة النظامية[1] ونشر قائمة في الغرض وذلك بالرغم من أهميّتها في التأثير على سلامة القطاع المصرفي والتي "يمكن أن يمتد تأثير صعوباتها أو تعثّرها أو تصفيتها إلى غيرها من مؤسسات القطاع المالي على نحو يهدّد الاستقرار المالي". ومن شأن عدم وضع قواعد ومؤشرات خاصّة بهذه البنوك لا سيّما بخصوص المتطلبات الدنيا من الأموال الذاتيّة أن يحول دون تغطية المخاطر المتعلّقة بها على الوجه المطلوب.

كما نصّ القانون البنكي[2] على إخضاع البنوك والمؤسسات المالية المنتمية لمجمّع مالي[3] إلى رقابة تكميليّة يجريها البنك المركزي على مستوى هذا المجمّع بغرض تقييم الوضعية الماليّة للمجمّع خاصة في مجال ملاءمة الأموال الذاتيّة لمخاطره وتركّز وتوزيع المخاطر المتعلّقة بنشاطه والمعاملات الماليّة بين المؤسّسات المنضوية تحته وقواعد الحوكمة ومنظومة الرقابة الداخليّة لديه. كما أوكل نفس القانون للبنك المركزي مهمّة ضبط الشّروط التطبيقيّة لهذه الرقابة وتحديد طرق ومجالات تطبيق قواعد التصرّف الحذر على أساس مجمّع. إلا أنّه لم يتم تفعيل هذه المقتضيات بالرغم من برمجة إنجازها في موفّى سنة 2019 ضمن المخطّط الخماسي آنف الذكر. ومن شأن عدم إصدار مناشير تضبط الشروط التطبيقية لإنجاز الرقابة التكميليّة على المجمّعات وضبط طرق ومجالات تطبيق قواعد التصرّف الحذر على أساس مجمّع، أن لا يمكّن البنك المركزي من تقييم جميع المخاطر المحتملة لهذه المجمّعات والمتأتيّة من المؤسسات المنضوية تحته بالتالي من مدى تأثيرها على الصلابة الماليّة للقطاع البنكي.

وخلافا للفصل 94 من القانون البنكي، لم يتم ضبط الشروط التنظيميّة المتعلّقة بقبول وتعيين مراقبي الحسابات وتحديد معايير الاختيار حسب حجم وصنف الشركة الماليّة. كما لم تتمّ مراجعة وتحيين المذكّرة عدد 23 لسنة 1993 والمتعلّقة بالبنود المرجعيّة لمهمة التدقيق في الحسابات لتتلاءم مع التعديلات التي تضمّنها القانون البنكي في مجال الرقابة على الحسابات وذلك في ظلّ توسّع مجال تدخّل مراقبي الحسابات ليشمل العديد من المجالات على غرار رقابة المدخّرات الجماعيّة المنصوص عليها بالفصل العاشر (مكرّر)[1] من المنشور عدد 24 لسنة 1991 ومراجعة التصاريح الثلاثيّة المتعلّقة بمعايير

---

[1] كما عرّفها الفصل 69 من القانون البنكي.

[2] الفصول 66 و85 و86 و88 من القانون البنكي.

[3] الذي يتكون من مؤسسة أم ومؤسسات تابعين من بينهم مؤسستين ينشطون في القطاع المالي و يستجيبون للشروط المنصوص عليها بالفصل 86 من القانون البنكي.

[1] كما تمّ تنقيحه بالمنشور عدد 20 لسنة 2012.

التصرّف الحذر المنصوص عليها بالفصل السابع من المنشور عدد 6 لسنة 2017 بالإضافة إلى عدم وضع المعايير الخاصّة بتقييم أداء مراقبي الحسابات والتي تضمّنها مخطّط الأعمال 2015-2020 المذكور آنفا.

ومن جهة أخرى، لم يتم إصدار منشور يضبط نسبة وإجراءات استخلاص البنك المركزي لمبلغ سنوي يخصص لتطوير الرقابة البنكية يتمّ توظيفه على البنوك والمؤسسات المالية والمنصوص عليه بالفصل 73 من القانون البنكي بما من شأنه أن يوفّر موارد إضافية تسمح بتحديث وسائل العمل من تجهيزات وتطبيقات علاوة على دعم مجهود تكوين المراقبين.

كما لم يقم البنك المركزي بإصدار منشور يضبط نموذج خطاب الضمان في الفارق بين رأس المال الأدنى والمنحة المرصودة بالنسبة للبنوك المنتصبة بالبلاد التونسية في شكل وكالات متفرعة عن بنوك أجنبية مقرّها الاجتماعي بالخارج وذلك كما يقتضيه الفصل 189 من القانون البنكي.

وعلاوة على عدم ملاءمة الإطار الترتيبي مع مقتضيات القانوني البنكي، فقد مكّن فحص النصوص الترتيبيّة المنظّمة للقطاع البنكي وتقارير التفقّد الميداني المنجزة من قبل البنك المركزي من الوقوف على نقائص بخصوص بعض المناشير.

فلئن أصدر البنك المركزي منشور عدد 6 لسنة 2017 المتعلّق بالإفصاح والذي يضبط الوثائق والملاحق الواجب إرسالها إلى البنك المركزي من قبل البنوك والمؤسسات المالية، إلا أنّ نموذج الملحق[2] عدد 5 المتعلّق بإحصائيات التصاريح بالشبهة[3] لم يتضمّن بيانات حول المناطق الجغرافية المستهدفة من العمليات الماليّة المسترابة والقطاعات التي تشملها وكذلك صفة المستفيدين من هذه العمليات.

كما نصّ منشور الإفصاح السابق ذكره على إلزام البنوك بإصدار إجراء كتابي يبيّن مسار عمليّة الإفصاح والروابط الوظيفية والهيكلية بين الإدارات المتدخلة وتحديد المسؤوليات لكل إدارة علاوة على منح المسؤول عن الإفصاح ونائبه الصلاحيّات والوسائل اللازمة لإنجاز مهمّته، إلا أنّ هذا المنشور لم يلزم البنوك بإرسال الإجراء الكتابي المنظم للإفصاح وقرار تكليف مسؤول الإفصاح ونائبه والصلاحيّات الممنوحة له إلى البنك المركزي بالرغم من أنّ توفير هذه الوثائق من شأنه أن يساهم في تقييم المخاطر المتعلّقة بمصداقية البيانات وسرعة توفيرها.

---

[2] المنصوص عليه بمنشور البنك المركزي عدد 8 لسنة 2017 كما تم تنقيحه بمقتضى المنشور عدد 2018-09 الصادر في 18 أكتوبر 2018.

[3] والتي تتضمّن العدد الجملي للتصاريح بالشبهة خلال السنة المنقضية موزعة حسب طبيعة العمليات ونوعية الحرفاء (أشخاص معنوية أو طبيعية).

وبخصوص نسبة الفائدة المشطّة التي ينظّمها أساسا القانون عدد 64 لسنة 1999 والأمر [1] عدد 462 لسنة 2000، فقد نصّ الفصل الأوّل من القانون عدد 64 آنف الذكر على أنّه يعتبر قرضا مسندا بنسبة فائدة مشطّة كلّ قرض اتفاقي مسند بنسبة فائدة فعليّة جمليّة تتجاوز عند إسناد القرض بأكثر من الخمس معدّل نسبة الفائدة الفعليةّ المطبّقة خلال السداسيّة السابقة من قبل البنوك والمؤسسات المالية.

ويتولى البنك المركزي طبقا لمقتضيات المنشور[2] عدد 3 المؤرخ في 27 مارس لسنة 2000، وبالنّسبة لكل سداسيّة وكلّ صنف من القروض تحديد معدّل نسبة الفائدة الفعليّة التي تقابل المعدّل الحسابي البسيط لنسب الفائدة الفعليّة الجمليّة المتداولة خلال نفس السداسيّة والمصرّح بها من قبل كلّ البنوك. وجاء بالفصل 6 من نفس هذا المنشور بأن توجّه مؤسسات القرض إلى البنك المركزي تصريحا بعد نهاية السداسي الأوّل أو الثاني من كل سنة يتضمّن نسبة الفائدة الفعليّة طيلة الخمس أشهر للسداسيّة المعنيّة.

وقد اختلفت البنوك في تأويل ما ورد بالفصل الأول من القانون عدد 64 والفصل 6 من المنشور عدد 3 آنفي الذكر، حيث اعتمدت تصاريح عدد من البنوك على نسبة الفائدة الفعليّة لخمسة أشهر من السداسيّة المعنيّة بالتصريح في حين اعتمدت تصاريح بنوك أخرى لنفس الغرض ستة أشهر .

وعلاوة على ذلك، نصّ الفصل 2 من القانون عدد 64 سالف الذكر على أنّه يتمّ احتساب كلّ العمولات المباشرة وغير المباشرة مهما كان نوعها المرتبطة بإسناد القرض وذلك عند احتساب نسبة الفائدة الفعليّة الجمليّة. وأدّى حصر البنك المركزي لهذه العمولات ضمن قائمة محدّدة بالمنشور عدد 3 لسنة 2000 آنف الذكر إلى عدم احتساب 5 بنوك لبعض العمولات الأخرى والواجب احتسابها على غرار عمولة خلاص الأقساط.

كما أدّى عدم التنصيص بصفة دقيقة وواضحة ضمن الفصل عدد 2 من المنشور عدد 3 آنف الذكر على المبالغ المعنيّة بالتصريح إلى اعتماد بعض البنوك على القروض الجديدة الممنوحة في حين أنّ البعض الآخر يعتمد على أقساط القروض غير المسدّدة والجارية. كما أدّى عدم وضوح عبارة "عند إسناد القرض" ضمن نفس المنشور إلى اختلاف التواريخ المعتمدة لاحتساب نسبة الفائدة الفعليّة الجمليّة نتج عنه اعتماد تاريخ صرف القرض من قبل بعض البنوك في حين أنّ البعض الآخر اعتمد على تاريخ قرار الموافقة على القرض.

---

[1] المتعلّق بكيفيّة احتساب نسبة الفائدة الفعليّة الجمليّة ومعدّل نسبة الفائدة الفعليّة وبكيفيّة نشرهما.

[2] والمتعلق بضبط القروض الخاضعة لنفس نسبة الفائدة المشطّة والعمولات المصرفية التي تدخل في احتساب نسب الفائدة الفعلية الجملية وتحديد معدلات نسب الفائدة الفعلية على القروض البنكية كما تم تنقيحه وإتمامه بالمنشور عدد 12 لسنة 2013 المؤرخ في 3 أكتوبر 2013.

ومن ناحية أخرى ، ولئن يتولى وزير الماليّة بمقتضى قرار ينشر بالرائد الرسمي للجمهوريّة التونسيّة نشر معدلات نسب الفائدة الفعليّة وكذلك حدود نسب الفائدة المشطّة التي تقابلها لتعتمد كمرجع بالنسبة للسداسيّة الموالية وفق ما نصّ عليه الفصل 5 من الأمر عدد 462 لسنة 2000 آنف الذكر، إلاّ أنّه لوحظ أنّ نشر قرارات وزير الماليّة المتعلّقة بمعدّلات نسب الفائدة الفعليّة وكذلك حدود نسب الفائدة المشطّة التي تقابلها يتمّ بصفة متأخّرة مقارنة بتاريخ بداية السداسي المعني حيث تراوحت مدّة التأخير بين 53 و105 يوما. وهو ما يؤدّي إلى إسناد قروض بنسب فائدة فعليّة لا تتناسب مع السداسي المعني.

ومن شأن عدم وضوح بعض المقتضيات الترتيبية المنظّمة لنسبة الفائدة الفعليّة الجمليّة وعدم ملائمتها مع ما ورد بالقانون عدد 64 آنف الذكر أن يترتّب عنه عدم صحّة احتساب البنوك لمعدّل هذه النّسبة والمصرّح بها لدى البنك المركزي والذي يؤثّر بدوره في صحّة احتساب معدّل هذه النّسبة من قبل البنك المركزي وبالتالي في الحدود القصوى لنسبة الفائدة المشطّة التي تقابلها.

ويدعى البنك المركزي إلى الإسراع باستكمال الإطار الترتيبي المنظّم للرقابة المصرفيّة وتحيينه وتجاوز النقائص المتعلّقة خاصّة بطريقة احتساب نسبة الفائدة الفعليّة بما يمكّن من تعزيز رقابته على البنوك والمؤسسات المالية وخاصّة البنوك النظاميّة والمجمّعات الماليّة طبقا للمتطلبات التي جاء بها القانون البنكي.

ب- انسجام الإطار الترتيبي مع المعايير الدوليّة

نصّ الفصل 42 من القانون عدد 35 لسنة 2016 المتعلّق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي على أن يعرض المحافظ وجوبا مشاريع المناشير قبل إمضائها على لجنة مكلّفة بمراقبة المطابقة لتبدي رأيها القانوني بخصوص مدى تطابقها للتشريع والتراتيب والمعايير الدوليّة الجاري بها العمل. إلاّ أنّه لوحظ عدم الانسجام التّام للإطار الترتيبي للرّقابة المصرفيّة المتعلّقة بالحوكمة والرّقابة الداخليّة وقواعد التصرّف الحذر الجاري بها العمل مع المعايير الدولية الاحترازيّة في إطار اتّفاقيّة بازل 2 و3 حيث لا تزال طريقة احتساب معيار كفاية رأس المال فيما يخصّ مخاطر القرض المنصوص عليها بالمنشور عدد 6 لسنة 2018 المتعلّق بمعايير كفاية الأموال الذاتيّة، تعتمد على المعايير المضمّنة باتفاقيّة بازل 1 بالرغم من برمجة اعتماد الطريقة المعياريّة للدعامة الأولى[1] لاتفاقيّة بازل 2 المتعلّقة بالحدّ الأدنى من متطلبات رأس

[1] التي ترتكز على تقييم للمخاطر بالاستناد على ترقيم خارجي.

المال لقياس مخاطر القرض من قبل البنوك ضمن البرنامج الخماسي آنف الذكر وذلك بغرض تطبيق معايير تتماشى أكثر مع القيمة الفعليّة للمخاطر المحتملة انطلاقا من سنة 2018.

أما فيما يخصّ الدعامة الثانية لاتفاقية "بازل 2" والمتمثّلة في الرقابة الاحترازية والتي ترتكز أساسا على امتلاك البنوك والمؤسسات المالية لإجراءات تسمح بتقييم داخلي لكفاية رأس المال مقارنة بالمخاطر [2] وكذلك لإجراءات خاصّة بتقييم التصرّف في المخاطر الجمليّة لنسبة الفائدة في محفظة البنك[3]، فقد تمّ ضمن مخطّط الأعمال 2015-2020 برمجة إرسائها مع نهاية السّداسي الثاني لسنة 2018 إلا أنّه لم يتم إنجاز هذه التعهّدات إلى حدود موفّى ديسمبر 2019.

ولم يتولّ البنك المركزي وضع قواعد الإفصاح بالمطابقة للمعايير الدوليّة تماشيا مع متطلّبات الدّعامة الثالثة لاتفاقيّة "بازل 2" والتي تفرض في إطار دعم الشفافيّة المالية إتاحة المعلومات المتعلّقة بالبيانات الماليّة وبالمخاطر المتعلّقة بالبنوك والمؤسّسات الماليّة محلّ رقابة البنك المركزي إلى المتعاملين مع هذه المؤسّسات، وذلك بالرغم من برمجة إدراجها حسب المخطّط الثلاثي آنف الذكر، في موفّى السّداسيّة الثانية لسنة 2019 .

وبخصوص مدى الانسجام مع اتفاقيّة بازل 3، ولئن تولّى البنك المركزي في سنة 2014 إصدار منشور خاص بنسبة تغطية السّيولة على المدى القصير للجنة بازل الذي يفرض على البنوك الاحتفاظ بأصول ذات درجة سيولة عالية لتغطية التدفق النقدي لديها حتى 30 يوما، إلاّ أنّه لم يقم بوضع معيار السيولة على المدى الطويل[4] الذي يأخذ بعين الاعتبار مخاطر السيولة على أساس المدى الزمني إضافة إلى مختلف آجال عناصر الأصول و الخصوم بما يمكّن من التحكّم في مخاطر السيولة على المدى الطويل. علما وأنّه تمّ ضمن مخطّط الأعمال 2015-2020 آنف الذكر برمجة إرسائه خلال السّداسي الأوّل لسنة 2016. وقد اكتفى البنك المركزي بفرض نسبة قروض على الودائع[5] في حدود 120 % بعنوان كلّ ثلاثيّة وذلك بمقتضى المنشور عدد 10 لسنة 2018.

كما لم يتم إرساء "احتياطي رأس المال لمواجهة التقلبات الدوريّة "يهدف إلى امتصاص تدهور المحيط الاقتصادي الذي يصل إلى 2,5 % من الموجودات المرجحة بالمخاطر. كما لم يتم إقرار تطبيق

---

[2] ICAAP : « Internal Capital Adequacy Assessment Process ».

[3] IRRBB : «Interest Rate Risk in the Banking Book »

[4] ويسمى أيضا نسبة صافي التمويل المستقر.

[5] LTD

مؤشّر "الرافعة المالية"[1] في حدود 3 % كما نصّت عليه اتفاقيّة "بازل 3 " بالرغم من برمجة اعتمادهما مع بداية سنة 2018 على مستوى المخطّط الخماسي.

ولم يقم البنك المركزي بإرساء إطار عملياتي لاختبارات التحمّل[2] يتمّ اعتماده من قبل البنوك والمؤسسات المالية لتقييم مدى قدرتها على امتصاص الصدمات المتأتية من محيطها الخارجي وذلك بالرغم من أنّه تمّت برمجة الانتهاء من إرسائه في موفّى 2019 وبالتّالي لا يمكن معرفة قدرة صمود البنوك في حالة وقوع أزمات مالية.

ونصّ المبدأ الثاني من المبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعّالة للجنة بازل على أنّه يجب على السّلطة الرقابيّة أن تحظى بموارد كافية لممارسة الرقابة والإشراف، إلا أنّ عدد المراقبين بالبنك المركزي لم يقع تدعيمه إلاّ في حدود 6 مراقبين خلال الفترة 2014-2019 في حين أنّ صندوق النقد الدولي أشار ضمن تقريره المنجز خلال سنة 2014 إلى ضرورة الترفيع في عدد المراقبين بالإدارة العامة للرقابة المصرفية بأربعين مراقبا.

ويدعى البنك المركزي إلى مزيد تطوير المنظومة الترتيبيّة لتتماشى مع متطلبات المعايير الاحترازية الدولية بما من شأنه أن يدعم ثقة المودعين وأن يضمن صلابة القطاع المصرفي خاصّة وأنّ بعض المنظمات الدوليّة على غرار صندوق النقد الدّولي والبنك الدّولي تربط حجم مساعداتها ومستوى نسبة الفائدة الموظّفة على هذه المساعدات بمدى احترام الدّول لهذه المعايير.

ج- الإطار الترتيبي والقانوني للعقوبات

أتاح الفصل 169 من القانون البنكي لمحافظ البنك المركزي تسليط عقوبات وخطايا ماليّة تجاه البنوك والمؤسسات المالية التي تخالف الأحكام المتعلّقة بقواعد التصرّف الحذر والحوكمة والرقابة الداخليّة وقواعد الرقابة الداخلية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب علاوة على تلك التي لا تتقيّد بالمقتضيات التنظيميّة المتعلّقة بتسهيل إجراءات الرقابة عليها.

ولئن تمّ ضبط كيفيّة احتساب الخطايا المترتّبة عن عدم احترام معايير الحوكمة والرقابة الداخلية وقواعد الرقابة الداخلية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب[3]، بمقتضى المذكرة

---

[1] (ratio de levier)

[2] Stress Tests

[3] تمّ تنظيمها خاصة بمقتضى المنشور عدد 19 لسنة 2006 المؤرّخ في 28 نوفمبر 2006 والمتعلق بالرقابة الداخلية وكذلك المنشور عدد 8 لسنة 2017 المؤرّخ في 19 سبتمبر 2017 المتعلّق بقواعد الرقابة الداخليّة للتصرّف في مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والمنقّح بمقتضى المنشور عدد 9 لسنة 2018 المؤرّخ في 18 أكتوبر 2018 علاوة على المنشور عدد 06 لسنة 2011 المؤرّخ في 20 ماي 2011 والمتعلق بتدعيم قواعد الحوكمة الرشيدة لدى مؤسسات القرض.

الداخلية للبنك المركزي[1] الصادرة في 28 ديسمبر 2017 إلا أنّه لم يتم إصدار منشور في الغرض يضبط كيفية احتساب الخطايا المسلّطة على مخالفة المعايير النوعيّة وهو ما من شأنه أن لا يضمن موضوعيّة طريقة احتساب العقوبات و تقدير المدخرات الواجب تكوينها من طرف البنك المخالف بعنوان الخطيّة .

وضبط الفصل 75 من القانون البنكي مجموعة من الأسقف العليا المتعلقة بمساهمة البنك أو المؤسّسة الماليّة في رؤوس أموال الشركات. وباعتبار أنّ هذه الأسقف تندرج ضمن قواعد التصرّف الحذر والتي تجعل مخالفها عرضة للعقوبات المنصوص عليها بالفصل 169 من نفس القانون، إلاّ أنّه وبخلاف ما تمّ اعتماده في خصوص المعايير المتعلّقة بملاءة الأموال الذاتيّة لم يقم البنك المركزي بضبط كيفيّة احتساب الخطيّة بخصوص تجاوز هذه الأسقف وهو نفس الحال بالنسبة للمخالفات المتعلّقة بعدم احترام النسبة القصوى لتأجير الودائع تحت الطلب.

ولئن حدد الفصل 169 من القانون البنكي المخالفات التي تندرج في مجال اختصاص محافظ البنك المركزي، إلاّ أنّ الفصل 170 لم يوضّح كيفية تطبيق الخطية القصوى[2] من حيث انطباقها على كل صنف من المخالفات على حدة أو على كل المخالفات بصفة مجتمعة.

وقد اعتبر البنك المركزي ضمن ردّه أنّ "التأويل الأقرب إلى الصواب انطلاقا من الصيغة التي اعتمدها المشرع التونسي بهذا الفصل هي أنّ الخطية القصوى المقدرة بنسبة 15 %من رأس المال الأدنى يمكنها أن تنطبق على أي مخالفة من المخالفات الوارد تعدادها بالفصل 169."

ونصّ الفصل 178 من القانون البنكي على أن تتعهّد لجنة العقوبات بالبتّ في ملفات المخالفات الراجعة إليها بالنظر بمقتضى إحالة من محافظ البنك المركزي. وبالرّغم من صدور أمر حكومي[3] ضبط تركيبتها منذ تاريخ 13 ديسمبر 2017 ، إلاّ أنّه لم يتمّ إلى موفى سنة 2019 تفعيل هذه اللّجنة نتيجة بالأساس إلى عدم إعداد النظام الداخلي الخاصّ بها الذي نصّ عليه الفصل 171 من القانون البنكي.

وأدّى عدم تفعيل لجنة العقوبات إلى عدم البتّ في مخالفات تدخل في مجال اختصاص هذه اللجنة والتي تمّت معاينتها على إثر عمليات التفقّد الميداني للبنك المركزي. وتتعلّق هذه المخالفات بعدم

---

[1] المتعلقة بكيفية احتساب الخطايا بعنوان مخالفة الواجبات القانونية والترتيبية المتعلقة بآليّات الحوكمة والرقابة الداخلية ومكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وإصدار عقوبات.

[2] خطيّة ماليّة لا يتجاوز مقدارها 15 % من رأس المال الأدنى للبنك أو لصنف المؤسسة الماليّة المعنيّة.

[3] عدد 1354 لسنة 2017 مؤرخ في 13 ديسمبر 2017.

احترام 8 بنوك مقيمة لمعيار توزع المخاطر المتعلق بالأشخاص المرتبطين بالبنوك والمؤسسات المالية[1] وبتعمّد بنك إخفاء معلومات تتعلّق بتوزيع الأرباح بعنوان سنة 2018.

وبخصوص نشر العقوبات، لم يتول البنك المركزي إدراج قرارات العقوبات الصادرة عنه ضمن التقارير السنوية للرقابة المصرفية ونشرها بموقع الواب الخاص به وذلك كما يقتضيه الفصل 180 من القانون البنكي لسنة 2016 واقتصر على نشر إحصائيات حول هذه العقوبات دون الإفصاح عن هويّة هذه البنوك.

وتقتصر التّقارير السّنوية للرقابة المصرفيّة على عرض المخالفات كعدم احترام مؤشر السيولة الشهري ومؤشر القروض على الودائع الثلاثي المتعلّقة فحسب بالثلاثيّة الأخيرة من السنة. ومن شأن هذه الوضعيّة أن لا تمكّن من الاطلاع على مدى احترام البنوك لهذه المعايير على امتداد كامل السّنة المعنيّة.

ولم يحدّد القانون البنكي آجال تقادم معاينة المخالفة سواء المندرجة في مجال اختصاص المحافظ أو لجنة العقوبات. وتستدعي هذه الوضعيّة من البنك المركزي التعجيل في البتّ في مآل المخالفات المرتكبة لتفادي سقوطها بمرور الزمن. كما يدعى البنك المركزي إلى التسريع في إعداد مشروع النظام الداخلي الخاصّ بلجنة العقوبات حتى تتمكّن من التعهّد والبتّ في ملفات المخالفات التي تندرج ضمن اختصاصها كما يقتضيه القانون البنكي.

II- آليات الرقابة المصرفيّة

يتولّى البنك المركزي مهمّة الرقابة على البنوك والمؤسسات المالية ويعمل على أن تمارس نشاطها وفقا للأحكام القانونية والترتيبية الجاري بها العمل بما يحفظ صلابتها المالية ويحمي مودعيها ومستعملي خدماتها. وتتمثّل هذه المهمّة في رقابة على الوثائق ورقابة ميدانيّة وذلك بهدف التّأكد خاصّة من نجاعة منظومة الحوكمة والرّقابة الداخليّة والإجراءات المعتمدة في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب علاوة على سلامة الوضعيّة الماليّة والقدرة على التحكّم في المخاطر.

ومكّنت الأعمال الرقابيّة من الوقوف على بعض النقائص في مستوى الرقابة المستنديّة على الوثائق والرقابة الميدانيّة.

أ- الرقابة المستنديّة

[1] 25 % من الأموال الذاتية ابتداء من موفى سنة 2018.

تتمثّل هذه الرقابة أساسا في دراسة المعطيات والوثائق الواردة على البنك المركزي في إطار ما يعرف بالإفصاح المنظّم بالمنشور عدد 6 لسنة 2017 المؤرّخ في 31 جويلية 2017 (فيما يلي منشور الإفصاح) والذي ضبط عدد الوثائق التي يتوجّب إيداعها من قبل البنوك في حدود 75 وثيقة تعدّها البنوك المعنية و8 تقارير يعدّها مراقبو حساباتها[1].

وألزم منشور الإفصاح البنوك والمؤسسات المالية بإرسال كافة وثائق الإفصاح بداية من موفى جوان 2018 باستخدام منظومة تبادل البيانات الالكترونية[2] التابعة للبنك المركزي والتي تمّ تحديثها لتمكّن من إرسال واستقبال البيانات. ونصّ نفس المنشور على تسليط عقوبات بالنسبة للمؤسسات التي لا ترسل بياناتها باستخدام هذه المنظومة. إلاّ أنّ منصة استقبال البيانات[3] لم تكن جاهزة لاستقبال جميع وثائق الإفصاح وذلك إلى موفّى سنة 2019 حيث أنّ مواضع تحميل بعض الوثائق لم يتم الانتهاء من إنجازها أو المصادقة عليها كما لا تسمح مواضع أخرى جاهزة باستيعاب بعض الوثائق نظرا لحجمها المرتفع أو نظرا لإشكاليات تقنية. وأدّت هذه الوضعيّة إلى تولّي البنوك إرسال جزء من وثائقها عبر وسائط مختلفة[4] خارجة عن هذه المنصّة ممّا من شأنه أن يحول دون التثبت بصفة آلية من شمولية الوثائق المرسلة.

ولم يتم إدراج برنامج معلوماتي في المنصة يمكّن بصفة آلية من التثبت من احترام البنوك لآجال الإرسال المنصوص عليها بالمنشور ومن احتساب عدد أيام التأخير بخصوص الوثائق الواردة بصفة متأخرة. ولم يتم تصميم فحوصات آليّة خاصة بمراقبة المطابقة أو التناسق بين البيانات الشهرية والبيانات الثلاثية والبيانات السداسية والبيانات السنوية بما من شأنه أن ألا ييسّر على مراقبي البنك المركزي عملية التأكد من مصداقيّة البيانات الواردة.

ومن خلال استغلال معطيات المنصّة الالكترونيّة دون اعتبار الوثائق الواردة خارجها وذلك بخصوص 20 بنكا[1] تبيّن للمحكمة أنّ معدّل نسبة إرسال الوثائق الشهريّة والثلاثيّة والسنويّة لم يتجاوز على التوالي 70 % و32,5 % و45 % من العدد الجملي للوثائق الواجب إرسالها من هذه البنوك.

---

(1) وتتمثل في التقرير العام حول القوائم المالية الفردية، التقرير حول منظومة الرقابة الداخلية، التقرير العام حول القوائم المالية المجمعة، التقرير الخاص المنصوص عليه بالفصل 200 من مجلة الشركات التجارية، التقرير حول القوائم المالية الوسيطة، التقرير الموجه للبنك المركزي، التقرير حول ملاءمة المدخرات الجماعية، تقرير مراجعة التعهدات واحترام معايير الحذر المنصوص عليه بالفصل 7 من منشور الإفصاح.

(2) Système d'Echange des Données

(3) علما أنّ المنصة كانت سابقا تستقبل فقط البيانات الرقمية في حين أنّ مختلف الوثائق المتعلقة بالتقارير والمحاضر كانت ترسل الى البنك المركزي في صيغ مختلفة ورقية أو الكترونية خارجة عن المنصة.

(4) عبر البريد الالكتروني أو الأقراص الليزرية...

(1) والمتوفّرة بخصوصها معطيات في مستوى المنصّة

كما لم تتضمّن هذه المنصّة كذلك وظيفة تمكّن من استخراج الفوارق بين بيانات التصاريح الأوّلية للبنك والتصاريح الموالية لنفس الوثيقة وتمّ الاقتصار على برمجيّة إشعار آلي للمراقب بتحميل البنك لتصريح جديد للوثيقة التي حمّلها بتاريخ سابق وهو ما يترتّب عنه صعوبة تعرّف المراقب على التغييرات المدخلة من طرف البنك.

ولم تتضمّن هذه المنصّة برمجيّة تسمح بتخزين نسخة رقمية من المكاتيب المتبادلة بين الإدارة العامة للرقابة المصرفية والبنك المعني على غرار إدراج طلب الحصول على بيانات إضافية من قبل المراقب.

ومن شأن عدم جاهزية جميع وظائف المنصّة أن لا يسمح بالتأكّد من شموليّة الوثائق المرسلة من قبل البنوك وأن يحدّ من سرعة وفعاليّة عمليّات تقييم مختلف المخاطر من طرف مراقبي الإدارة العامة للرقابة المصرفية. وقد أفاد البنك المركزي أنّه عند الانتهاء من مرحلة التجربة بخصوص المنصّة الجديدة سيتم دعوة البنوك والمؤسسات المالية إلى استكمال إيداع جميع البيانات والوثائق المنقوصة.

ومن ناحية أخرى، ولئن ألزم الفصل 38 مكرّر من المنشور عدد 22 لسنة 1991 المؤرخ في 17 ديسمبر 1991 والمتعلق بتنظيم الشروط البنكية البنوك بموافاة البنك المركزي شهريّا بملاحق تخصّ قيمة الودائع التي تمت تعبئتها في شكل حسابات ذات أجل[2] أو سندات خزينة[3] أو أي منتج مالي و إرفاقها بقائمة في الودائع التي تمت تعبئتها بنسب فائدة تفوق في الشهر المعني بالتصريح نسبة الفائدة في السوق النقدية ، إلا أنّ منشور الإفصاح لم ينصّ على وجوبية إرسال هذه الوثائق عبر منظومة التبادل الالكتروني وذلك بالرغم من أهميّة البيانات المضمنّة بها لتقييم الوضعيّة الماليّة للبنوك. وقد أشارت تقارير التّفقد الميداني المتعلّقة بنسبة الفائدة على الودائع إلى عدم قيام 3 بنوك بالإفصاح الشهري لهذه الوثائق التي لم يطالب بها البنك المركزي إلاّ انطلاقا من شهر جانفي 2019.

وأوجب الفصل 96 من القانون البنكي مراقبي حسابات البنوك والمؤسسات المالية بالالتزام بالعنايات الخاصّة بتدقيق حساباتهم طبقا للشروط والطرق التي يضبطها البنك المركزي وبتقديم تقرير حول نتائج عملياتهم الرقابية. وضبطت المذكرة عدد 23 لسنة 1993 المذكورة آنفا العنايات الواجب احترامها من قبل مراقبي الحسابات. إلاّ أنّه تبيّن من خلال فحص تقارير مراقبي الحسابات وجود اختلافات بين محتواها والملاحق المصاحبة لها.

---

(2) "Comptes à terme"

(3) "Bon de Caisse"

ونصّ الفصل 54 من المنشور[1] عدد 8 لسنة 2017 المؤرّخ في 19 أوت 2017 على أن يتولى مراقبو الحسابات تقييم منظومة الرقابة الداخليّة المتعلّقة بمنظومة غسل الأموال وتقييم سياسة التصرّف في هذه المخاطر وذلك من خلال إبداء رأيهم ضمن التقرير الموجّه للبنك المركزي. ومن خلال فحص التقارير الأحد عشر التي تمّ توفيرها للمحكمة المتعلقة بالسنة المحاسبية 2018 تمّ الوقوف على وجود اختلافات في محتوى نتائج الرقابة المتعلّقة بهذا المجال. حيث تضمّن البعض منها إبداء رأي حول مدى نجاعة منظومة غسل الأموال بينما اقتصرت بعض التقارير الأخرى على سرد لبعض الإخلالات.

كما تضمّنت تقارير التفقد الميداني المتعلّقة بمخاطر القرض وبنسبة الفائدة الفعليّة المنجزة خلال سنوات 2015 و2016 و2017 مخالفات حول عدم تكوين أربعة بنوك مدّخرات كافية بخصوص مخاطر القرض قدّرها مراقبو البنك المركزي بقيمة 146,6 م.د وكذلك عدم احترام خمسة بنوك لنسبة الفائدة الفعلية الجملية. وقد أشارت هذه التقارير إلى عدم إبداء أيّ تحفظات في هذا الشأن من قبل مراقبي حسابات هذه البنوك ضمن تقاريرهم بما يجعلهم عرضة للعقوبات المنصوص عليها بالفصل 175 من القانون البنكي [2].

وبالإضافة إلى التقارير التي يعدّونها[3] في إطار مهمتهم الرئيسية خاصة بمقتضى مجلة الشركات التجارية[4] فقد كلّف البنك المركزي مراقبو حسابات البنوك بمقتضى القانون البنكي ومناشير خصوصيّة بإعداد ثلاث تقارير إضافية[5] مقابل أتعاب لا تخضع لجدول للغرض كأتعاب مهمة التدقيق في القوائم المالية السنوية[6] بل تضبطها اتّفاقية بين مراقبي الحسابات والبنك المعني الذي يتحمل عبئها وهو ما يتعارض مع مبدأ استقلاليّة مراقب الحسابات عن البنوك.

ومن جهة أخرى، ألزم منشور الإفصاح البنوك ومراقبي الحسابات بإرسال جميع التّقارير الصادرة عنها عوض تمكين مراقبي الحسابات من إيداع تقاريرهم بصفة مباشرة على المنصة الإلكترونية بما يمكّن من سرعة استغلالها من قبل البنك المركزي.

---

[1] والمتعلّق بقواعد الرقابة الداخليّة المتعلّقة بالتصرّف في مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

[2] والذي يعطي للجنة العقوبات إمكانية إعفاء مراقبي الحسابات من مباشرة مهامها أثناء المدّة النيابيّة وحرمانه من ممارسة نشاطه لدى البنوك والمؤسسات الماليّة بصفة مؤقّتة أو بصفة نهائيّة عند ارتكاب بعض المخالفات.

[3] التقرير العام حول القوائم المالية الفردية، التقرير حول منظومة الرقابة الداخلية، التقرير العام حول القوائم المالية المجمعة، التقرير الخاص المنصوص عليه بالفصل 200 من مجلة الشركات التجارية، التقرير حول القوائم المالية الوسيطة.

[4] الفصلين 266 و471.

[5] وهي التقرير الموجه للبنك المركزي، التقرير حول ملاءمة المدخرات الجماعية وتقرير مراجعة التعهدات واحترام معايير الحذر والمنصوص عليها بالفصل 7 من منشور الإفصاح وذلك لتساعده في أعمال الرقابة التي يمارسها على البنوك.

[6] المضبوطة بالقرار المشترك لوزير المالية ووزير السياحة والتجارة والصناعات التقليدية والمتعلق بالمصادقة على جدول أتعاب مدققي حسابات المؤسسات بالبلاد التونسية والمنقح بالنصوص اللاحقة وآخرها قرار وزير المالية ووزير التجارة الصادر في 01 مارس 2016.

ويعتمد البنك المركزي عند إنجاز أعمال الرقابة المستنديّة تطبيقة "سانتاك"[1] لتقييم المخاطر البنكية وترقيم البنوك والمؤسسات المالية بناء على درجة احترامها للمعايير الكميّة والنوعية وذلك لوضع نمط رقابي يتلاءم مع صنف الشركة الماليّة (رقابة مخففة أو عادية أو مكثفة). وتتضمّن هذه التطبيقة جداول تقييم تتعلّق بمنظومة الحوكمة والرقابة الداخلية ومخاطر القرض ومخاطر السيولة يقوم مراقبو البنك المركزي بتعميرها دون أن تتضمّن جداول تقييم بخصوص مخاطر السوق ومخاطر نسب الفائدة والتي تعدّ من المخاطر الهامّة للقطاع البنكي.

وبالرغم من تعدّد مجالات التقييم و العدد الهام من الأسئلة، لم يقم البنك المركزي بإعداد دليل إجرائي عملي يتضمّن مختلف الأعمال والفحوصات الرقابية الواجب إجراؤها من قبل مراقبي البنك المركزي على المعطيات والوثائق المنصوص عليها بمنشور الإفصاح علاوة على تحديد الوثائق التي يتوجّب استغلالها من قبل المراقب عند إجابته على الأسئلة المضمّنة بجداول التقييم المذكورة بما يمكّن من توحيد منهجيّة الرقابة المنجزة بين مختلف المراقبين والذي من شأنه أن يعزّز جودة عمليات التقييم.

وبخصوص المخاطر المتعلّقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، يعتمد البنك المركزي في رقابته خاصّة على استبيان يوجّه للبنوك والمؤسسات الماليّة طبقا لما يقتضيه منشور الإفصاح. وقد كشفت تقارير التفقّد الميداني للبنك المركزي بخصوص أربعة بنوك أنّ الإجابات المضمّنة بهذا الاستبيان لا تتضمّن وضعيات فعليّة تتعلّق بعدم احترامها لآجال تنفيذ قرارات تجميد الأموال ولآجال التصاريح بالشبهة وعدم اتخاذها تدابير إضافية عند التعامل مع أشخاص يقيمون في مناطق مصنّفة من قبل مجموعة العمل المالي[2] علاوة على عدم قيامها بتحيين ملفات جميع الحرفاء.

وفي إطار رقابته الخصوصية على البنوك العموميّة، وطبقا لمقتضيات الفصل الثاني من القانون[3] عدد 31 لسنة 2015، يتولّى البنك المركزي كلّ ستّة أشهر، تقديم تقرير حول أعمال الرقابة المصرفيّة بهذه البنوك إلى مجلس نوّاب الشعب. إلاّ أنّ البنك المركزي لم يتقيّد بدوريّة إعداد هذه التّقارير وبمجال تطبيقها حيث تولّى إعداد 4 تقارير سنوية يغطّي كلّ تقرير منها سداسيتين وذلك بعنوان أعمال الرّقابة المصرفيّة التي تمّ إجراؤها إلى موفّى سنة 2019 على مستوى بنك الإسكان والشّركة التونسيّة للبنك. علما أنّه لم يتم إعداد التقرير المشار إليه بخصوص البنك الوطني الفلاحي وذلك على إثر التنقيح الوارد بالقانون عدد 36 لسنة 2018 الذي سحب نفس المقتضيات على هذا البنك.

---

(1) "SYNTEC": Système de Notation Tunisien des Etablissements de Crédit المنظومة التونسيّة لترقيم مؤسّسات القرض.

(2) GAFI

(3) المتعلّق بتدعيم الأسس الماليّة لبنك الاسكان والشركة التونسيّة للبنك كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد 36 لسنة 2018.

ويدعى البنك المركزي إلى استكمال الوظائف الناقصة بمنصّة استقبال البيانات لضمان نجاعة عملية تقييم مختلف المخاطر من طرف مراقبيه وإلى وضع المعايير الخاصّة بتقييم أداء مراقبي الحسابات والمنصوص عليها ضمن مخطّط الأعمال للفترة 2015-2020 بما يمكّنه من التأكّد من مدى تقيّدهم بالعنايات المنصوص عليها بالشروط التنظيميّة المشار إليها بالمنشور والمذكّرة آنفي الذكر والتسريع بمراجعة المذكّرة المتعلّقة بالعنايات الواجب احترامها من قبلهم علاوة على تمكينهم من إيداع تقاريرهم بصفة مباشرة على المنصّة.

وبهدف تدعيم آلية الاستبيان في مجال التصرف في مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب فإنّ البنك المركزي مدعو إلى مطالبة البنوك بتدعيم الإجابات على الاستبيان بوثائق الإثبات اللازمة بهدف التأكد من مصداقيّتها

ب- الرقابة الميدانيّة

يجري البنك المركزي رقابة ميدانية تهدف خاصة إلى التأكد من نجاعة منظومة الحوكمة والرقابة الداخليّة ومنظومة التصرف في مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومن سلامة الوضعية المالية.

وتعتمد برمجة مهمات التفقد الميداني على مذكرة إجراءات[1] صادرة بتاريخ 10 مارس 2017 (في ما يلي المذكرة) على المنهج القائم على أساس المخاطر بالاعتماد على نظام ترقيم البنوك والمؤسسات المالية (سانتاك) والذي يحدّد نوعية الرقابة ودوريتها لكل صنف من البنوك حسب ملامح المخاطر المتعلقة بها.

إلاّ أنّه لم تتم خلال الفترة 2015-2019 برمجة أيّ مهمة تفقّد بخصوص 4 بنوك ذات أهميّة نظامية[2] و بنكين[3] تحصّلا على ترقيم 4 و5 في موفي سنة 2017 بالرّغم من أنّ المذكرة نصّت على وجوب برمجة مهمة تفقّد ميداني شاملة أو خصوصية مرّة كل سنتين على الأقل بالنسبة لهذا الصنف من البنوك[1].

واعتمد البنك المركزي بمناسبة إعداد البرنامج السنوي للتفقد الميداني لسنة 2018 ولسنة 2019 على الترقيمات المسندة للبنوك والمؤسسات المالية على التوالي في موفى سنة 2015 وفي موفّى

---

[1] والمتعلقة بمنهجيّة تقييم البنوك والمؤسسات المالية.

[2] البنوك ذات الأهمية النظامية كما عرّفها الفصل 69 من القانون البنكي عدد 48 لسنة 2016 والتي تمّ تصنيفها من قبل إدارة الرقابة المستمرة في أكبر 10 بنوك وهي البنك الوطني الفلاحي والشركة التونسية للبنوك والبنك التجاري والبنك التونسي وبنك تونس العربي الدولي و بنك الإسكان والاتحاد الدولي للبنوك والاتحاد البنكي للصناعة والتجارة وبنك الأمان والبنك العربي لتونس.

[3] يتم إسناد ترقيم 4 و5 للبنوك والتي تعتبر في وضعيّة سيئّة نتيجة تعدّد الاخلالات التي تمّ الوقوف عليها من قبل البنك المركزي.

[1]) بنوك نظاميّة أو بنوك تحصّلت على ترقيم سيئ 4 أو 5.

سنة 2017 في حين تقتضي المذكّرة بأن تتم برمجة مهمات التفقّد الميداني لسنة معيّنة استناد إلى ترقيم البنوك والمؤسسات المالية (سانتاك) للسنة التي تسبقها.

وقد أرجع البنك المركزي ذلك إلى أنّه بالرغم من سعيه إلى بلورة برنامج تفقّد على أساس المبادئ التي أقرّتها المذكرة إلا أن محدودية الموارد البشرية والمستجدات التي يعيشها القطاع تتطلب أخذها بعين الاعتبار في كل سنة لبلورة هذا البرنامج.

ولم تتجاوز نسبة إنجاز مهمات التفقد الميداني المبرمجة خلال الفترة 2015-2019 حدود 75 % حيث بلغ العدد المبرمج 52 مهمّة لم ينجز منها 13 مهمّة. ويعود ذلك بالأساس إلى العدد المرتفع للمهمات التي تمّ طلبها بصفة عرضية من قبل محافظ البنك المركزي خلال نفس الفترة والتي بلغت 40 مهمّة. وتعلّقت المهمّات غير المنجزة أساسا بمخاطر السيولة بخصوص 6 بنوك وبنسبة الفائدة الفعلية بخصوص 3 بنوك تمّت برمجتها على التوالي خلال سنة 2015 وسنة 2016. وأدّت هذه الوضعيّة إلى الاقتصار على برمجة مهمتيّن رقابيتين بعنوان سنة 2019 وذلك لمواصلة إنجاز مهام تعلّقت بسنوات سابقة.

وعلاوة على عدم تنفيذ جميع مهام التفقّد المبرمجة للفترة 2015- 2019، لم تغطّ البرمجة جميع ميادين الرقابة على غرار المخاطر التشغيلية ومخاطر السوق بالرغم من الأهمية البالغة لهذه المخاطر في القطاع المصرفي خاصة في ظلّ نقص عدد المهمات الشاملة والتي اقتصرت على 4 مهمّات خلال نفس الفترة. كما لم تتم برمجة سوى مهمة واحدة تعلّقت بمجال حوكمة البنوك والمؤسسات المالية وذلك بالرغم من تدني الترقيم المسند لهذا المجال بالنسبة لأغلبية البنوك.

ولئن نصّت المذكّرة على أنّ لا تتعدّى الفترة الفاصلة بين تاريخ الانتهاء من التقرير وتاريخ إشعار البنوك المعنيّة بالملاحظات وطلب تحديد الإجراءات المزمع اتّخاذها لإصلاح هذه الإخلالات 30 يوما، إلاّ أنّ البنك المركزي لم يتقيّد دائما بهذه الآجال حيث تراوحت هذه الفترة ما بين 6 أشهر و 15 شهرا بخصوص 4 بنوك تعلّقت بها مهمّة تفقّد ميداني في مجال مخاطر القرض. وكذلك الشأن بخصوص مهمّات التفقّد الميداني المتعلّقة بنسبة الفائدة الفعليّة والتي شملت 5 بنوك حيث تجاوزت هذه الفترة السنتين.

ويدعى البنك المركزي إلى اعتماد الترقيم المستخرج من منظومة "سانتاك" لضبط البرامج السنويّة للتفقّد تأخذ بعين الاعتبار درجة المخاطر التي تواجهها البنوك بما يضمن نجاعة وجدوى مهام التفقّد الميداني واستكمال البرنامج السنوي للرقابة خاصّة من خلال العمل على تحقيق التناسب بين المهام التي تندرج ضمن البرمجة السنويّة للرقابة الميدانيّة والمهام الخصوصية العرضيّة علاوة على التقيّد بدوريّة الرقابة المضمّنة بمذكّرة الإجراءات المتعلقة بمنهجيّة تقييم البنوك والمؤسسات المالية.

III- تسليط العقوبات

أسند القانون البنكي لمحافظ البنك المركزي[1] صلاحية تسليط العقوبات على البنوك والمؤسسات المالية التي ترتكب مخالفات تندرج ضمن صلاحياته خاصّة تلك المتعلّقة بعدم احترام معايير الحذر وقواعد الحوكمة والرقابة الداخليّة ومكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. كما أسند نفس القانون للجنة العقوبات[2] صلاحيّة تسليط العقوبات خاصّة على البنوك التي تتعمّد الإخفاء أو التصريح الخاطئ بمعطيات للبنك المركزي وعلى مراقبي حسابات البنوك والمؤسسات المالية عند تقصيرهم في أداء المهام المنوطة بعهدتهم.

ومكّن فحص منظومة الإفصاح ومخرجات تطبيقة "سانتاك" و تقارير التفقّد الميداني المنجزة من قبل البنك المركزي ومقاربتها مع قائمة العقوبات المسلّطة خلال الفترة الممتدّة بين جانفي 2017 وأكتوبر 2019 من الوقوف على عدم تسليط البنك المركزي لعقوبات بخصوص مخالفات مرتكبة خلال نفس الفترة تعلّقت أساسا بالتأخير أو الامتناع عن إيداع وثائق الإفصاح الدوري وبمخالفة قواعد الرقابة الداخلية والحوكمة والتصرّف في مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب علاوة على عدم احترام معايير الحذر الكميّة والشروط البنكيّة.

1- التأخير أو الامتناع عن إيداع وثائق الإفصاح الدوري

نصّ منشور الإفصاح بالنسبة لحالات تأخير البنوك في إيداع الوثائق الدوريّة في حدود 3 أشهر ،على معاقبة مرتكبيها بغرامة ماليّة قدرها 200 دينار على كلّ يوم تأخير كما هو منصوص عليه بالفصل 181 من القانون البنكي. إلاّ أنّ البنك المركزي لم يقم بتسليط الغرامات المستوجبة تجاه البنوك التي لم تقم بإرسال أو تأخّرت في إرسال الوثائق المستوجبة حسب منشور الإفصاح آنف الذكر والمتعلّقة بالفترة الممتدة بين موفّى جوان 2018 وموفّى سبتمبر 2019 وذلك باستثناء إصدار قرار عقوبة وحيد[1] بتاريخ 22 جويلية 2019. وقد ناهز المبلغ الجملي للخطايا حسب تقديرات المحكمة بخصوص20 بنكا تأخّرت في إيداع وثائقها الدوريّة لفترة لم تتجاوز 3 أشهر 8,642م.د.

أمّا بالنسبة إلى الوثائق التي تجاوزت فترة تأخّر إرسالها 3 أشهر، فقد اعتبرها منشور الإفصاح من ضمن المخالفات المنصوص عليها بالفصل 169 من القانون البنكي والمتعلّقة بتسهيل إجراءات الرّقابة

---

[1] الفصل 169و170 من القانون عدد 48 لسنة 2016.

[2] الفصل 172 من القانون عدد 48 لسنة 2016.

[1] تأخّر بنك في التصريح بمؤشر السيولة لشهر أفريل 2019.

على البنوك وهو ما يجعلها تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها بالفصل 170 من القانون البنكي والتي تخضع للسلطة التقديرية لمحافظ البنك المركزي وذلك كما تمّ تأكيده ضمن ردّ البنك المركزي دون توضيح إلى حدود موفّى ديسمبر 2019 كيفية احتسابها بالرغم من أنّ التأخير المسجّل في هذا الخصوص فاق 6 أضعاف التأخير المسجّل بخصوص الحالات التي لم تتجاوز بخصوصها عدد أيام التأخير 3 أشهر.

ويدعى البنك المركزي إلى الإسراع في توضيح ونشر كيفيّة احتساب مبلغ العقوبة المستوجبة بخصوص التأخّر في إرسال الوثائق بفترة تتجاوز 3 أشهر.

2- مخالفة القواعد المتعلّقة بالحوكمة والرقابة الداخلية

يستند البنك المركزي في رقابته المستنديّة على منظومتي الحوكمة والرقابة الداخلية للبنوك على فحص الوثائق المرسلة من قبل البنوك على غرار تقارير مراقبي الحسابات وتقارير الرقابة الداخليّة ومحاضر جلسات مجلس الإدارة ويسند لكلّ بنك عددا وفقا لجداول تقييم يتمّ إعدادها من قبل مراقبي البنك المركزي وذلك تبعا لمدى التزامها بقواعد الحوكمة والرقابة الداخليّة المنظّمة بالقانون البنكي والمناشير الصادرة في الغرض.

ومكّن النظر في جداول التقييم المتعلقة بالحوكمة من الوقوف على عدم احترام 18 بنكا من مجموع 19 بنكا[2] لكلّ قواعد الحوكمة حيث تراوحت نسبة عدم الاستجابة لهذه القواعد بين 4 % و49 % خلال سنة 2018. من ذلك لا تغطّي محاضر جلسات مجلس إدارة 5 بنوك كلّ النقاشات المثارة داخل المجلس والقرارات المتخذة والإجراءات التي سيقع متابعتها من قبله كما أنّ مجلس إدارة 5 بنوك لا يلمّ بكلّ المخاطر المحتملة التي تواجه المؤسّسة ولا يوجد لديها رقابة وآليّات تحكّم في هذه المخاطر. وتواصلت بعض الإخلالات خلال الفترة من 2016 إلى 2018 على غرار غياب سياسة واضحة لمجلس إدارة 5 بنوك تهدف إلى تطوير نشاطه والتحكم في المخاطر والصلابة المالية.

وبلغت النسبة العامّة لعدم استجابة 19 بنكا[1] لمستلزمات منظومة الرقابة الداخلية 24 % خلال سنة 2018. وتفاوتت نسبة عدم الاستجابة للمقتضيات القانونيّة من 2 % إلى 58 %. من ذلك أنّ 12 بنكا يشكو من نقص في الموارد البشرية واللوجستية المتعلّقة بالرقابة الدورية بما لا يتماشى مع حجم البنك ونشاطه. ولا يمتلك 11 بنكا دليل إجراءات للرقابة الداخلية ولا يتوفّر لدى 10 بنوك إجراءات

---

[2] متوفّرة معطيات بخصوصها في مستوى جدول التقييم المتعلّق بالحوكمة.

[1] متوفّرة معطيات بخصوصها في مستوى جدول التقييم المتعلّق بالرقابة الداخليّة.

مقنّنة للرقابة المستمرّة وتفتقر 8 بنوك لمخطط استمرار نشاط و لا تقوم 7 بنوك بتقييم دوري للسلامة المعلوماتية.

وبالرّغم من تعدّد الإخلالات المشار إليها أعلاه في مستوى الحوكمة والرّقابة الداخليّة وتواصل البعض منها خلال الفترة 2016-2018 والتي جعلت ترقيم بعض البنوك سيّئا في هذه المجالات تراوح بين 4 و5 خلال الفترة المذكورة، لم يسلّط البنك المركزي أي عقوبة في الغرض باستثناء بنك وحيد خلال سنة 2018، علما وأنّه تمّ التنصيص صراحة على تسليط عقوبات في هذا المجال ضمن القانون البنكي خاصّة مع إصدار البنك المركزي لمذكّرة داخليّة[2] توضّح طريقة احتساب مبلغ الخطايا.

وبالاعتماد على مخرجات جداول تقييم احترام البنوك لقواعد الحوكمة وقواعد الرقابة الداخليّة وعدد الإخلالات المسجلة لدى البنوك حسب درجة خطورتها بتاريخ 31 ديسمبر 2017 و31 ديسمبر 2018، بلغت الخطايا غير الموظفة على 19 بنك ،حسب تقديرات المحكمة بعنوان سنتي 2017 و2018، ما يناهز تباعا 59,930م.د و63,195 م.د.

3- مخالفة القواعد المتعلّقة بالتصرّف في مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب

مكّن فحص الاستبيان الخاصّ بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنتي 2017 و2018 والمستخرج من منظومة "سانتاك" من معاينة عدم التزام البنوك بالمقتضيات القانونيّة والترتيبيّة في الغرض، حيث لم تحترم 9 بنوك المتطلبات المتعلقة بانخراط مجلس الإدارة في وضع سياسة تعامل المؤسسة مع الحرفاء الجدد، ولم تحترم 3 بنوك إجراءات العناية الواجبة بخصوص التحويلات الالكترونية للأموال علاوة على عدم توفّر أنظمة معلومات لديها تمكّن من الاستجابة للمتطلبات الترتيبية والقانونية في المجال بخلاف ما نص عليه منشور البنك المركزي عدد 8 لسنة 2017، كما لم تحكم 3 بنوك توزيع مواردها البشرية المختصّة في التصرّف في مخاطر غسل الأموال ولم تخصّص 5 بنوك موارد مالية لتركيز منظومة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

ومن شأن هذه النقائص أن تجعل البنوك المذكورة عرضة لاستغلالها في عمليات غسل الأموال وهو ما يستدعي من البنك المركزي تكثيف الرقابة عليها لضمان الالتزام الكامل بالمقتضيات القانونية والترتيبية المتعلقة بالتصرف في مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

---

[2] المذكرة الداخلية الصادرة في 28 ديسمبر 2017 والمتعلقة بكيفية احتساب الخطايا بعنوان مخالفة الواجبات القانونية والترتيبية المتعلقة بآليّات الحوكمة والرقابة الداخلية ومكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وبالرغم من الإخلالات المشار إليها أعلاه فإنّ البنك المركزي، لم يتولّ تسليط أي عقوبة في هذا الشأن. وقد تولّت المحكمة بالاعتماد على تقدير مبلغ الخطايا غير الموظفة على هذه البنوك وفقا للمذكرّة الداخليّة المذكورة آنفا لتبلغ جملة العقوبات بخصوص 19 بنكا ما يناهز 47,8 م.د موزّعة بحساب 24,417 م.د بعنوان سنة 2017 و23,342 م.د بعنوان سنة 2018.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الخطايا يمكن أن تتضاعف قيمتها في صورة العود كما تنصّ عليه مقتضيات[1] الفصل 170 من القانون عدد 48 لسنة 2016.

ومن جهة أخرى، ومن خلال فحص تقارير التفقّد الميداني تبيّن أنّ 3 بنوك قامت بالإدلاء بإجابات مغلوطة على بعض الأسئلة المضمّنة بالاستبيان الخاصّ بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب مّما يجعلها عرضة للعقوبات المنصوص عليها بالفصل 173 من القانون البنكي. إلا أنّه والى موفّى سنة 2019 لم تتم إحالة هذه المخالفات من قبل المحافظ[2] على أنظار لجنة العقوبات المختصّة بالبتّ في مدى توفّر ركن التعمّد.

وقد أفاد البنك المركزي أنّه سيتمّ العمل على مزيد تدقيق أركان المخالفات للتشريع المصرفي ومن ضمنها الإدلاء المتعمد بمعلومات خاطئة على مستوى التفقّد الميداني أو المكتبي وتوضيح هذه المسألة في إطار مناهج الرقابة وذلك بالتنسيق مع المصالح القانونية.

كما لم يسلّط البنك المركزي أي عقوبات تأديبيّة بخصوص 5 بنوك كشفت تقارير التفقد الميداني المجراة بشأنها خلال الفترة الممتدّة من سنة 2017 إلى سنة 2019 لعديد من المخالفات في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتي تعلّقت أساسا بعدم اتخاذ تدابير العناية اللازمة تجاه الحرفاء غير المقيمين، وعدم تطبيق تدابير اليقظة المشددة بخصوص الحرفاء ذوي المخاطر العالية وعدم القيام بأي مهمّة تدقيق لنظام الرقابة الداخلية لإدارة مخاطر غسل الأموال.

وبهدف ضمان مزيد التزام البنوك والمؤسسات الماليّة بالواجبات القانونيّة في مجال التصرّف في مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، فإنّ البنك المركزي مدعو إلى إلى تفعيل العقوبات المنصوص عليها

---

[1] الفصل 170 (فقرة 3 و 4) والتي تنص على أنه وفي صورة العود لارتكاب نفس المخالفة يمكن لمحافظ البنك المركزي أن يضاعف العقوبة موضوع المطّة الثانية من هذا الفصل أو إحالتها للجنة العقوبات. ويعتبر عودا على معنى هذا القانون ارتكاب مخالفة مماثلة للمخالفة الأولى خلال العام الموالي لتاريخ صدور قرار محافظ البنك المركزي بالعقوبة.

[2] طبقا لما يقتضيه الفصل 178 من القانون البنكي.

قانونا على البنوك المخالفة علاوة على تشجيعها للانخراط في برنامج الحصول على شهادة المطابقة للمعيار الدولي (مكافحة غسل الأموال30000)[1].

4- المخالفات المتعلّقة بعدم احترام معايير الحذر الكمّية

بخصوص احترام البنوك لمعايير الحذر الكميّة، لم يتول البنك المركزي تسليط عقوبات تجاه عدد من البنوك التي لم تحترم المؤشرات المتعلّقة بالسيولة وكفاية رأس المال وتركّز وتوزيع المخاطر حيث اتّضح عدم تسليط عقوبات تجاه 3 بنوك لم تحترم مؤشّر السيولة الشهري لفترة تراوحت بين 5 أشهر و11 شهرا خلال الفترة الممتدّة من شهر جانفي 2018 إلى سبتمبر 2019. وبلغت الخطايا المستوجبة المضمّنة بتطبيقة الرقابة المصرفيّة والتي لم يتم تسليطها على البنوك الثلاثة المخالفة حوالي 605 أ.د.

وبالرغم من عدم احترام بنكين لمعيار كفاية رأس المال[2] والنسبة القاعدية لكفاية رأس المال[3] المتعلّق بسنة 2018 فإنّه لم يتم إلى موفّى سنة 2019 تسليط عقوبات في الغرض[4]. ومن خلال استغلال المعطيات المتوفّرة بالنسبة لبنك وحيد فقد بلغت قيمة العقوبة الواجب تسليطها نتيجة عدم احترامه لنسبة كفاية رأس المال مبلغ 840 أ.د.

كما لم يحترم 11 بنكا على الأقلّ أحد المعايير المتعلّقة بمؤشرات تركّز وتوزيع المخاطر ومؤشّر القروض على الودائع وذلك في موفّى سنة 2018 دون أن يتولّى البنك المركزي تسليط عقوبات في الغرض وذلك إلى موفّى سنة 2019. وبالاعتماد على ما توفّر من معطيات[5] قدّرت المحكمة مبلغ الخطايا المستوجبة وغير المسلّطة بخصوص 6 بنوك بحوالي 6,970 م.د.

ولوحظ طول الفترة الفاصلة بين تاريخ معاينة الإخلال وتاريخ إصدار قرار العقوبة المستوجبة في الغرض من قبل البنك المركزي التونسي على غرار عدم احترام المؤشّر المتعلّق بالسيولة حيث تراوحت فترة التأخير بين 3 و9 أشهر.

وبهدف التثبت من منظومة تقييم التعهدات ومدى احترامها للمتطلبات الترتيبية ومن طريقة احتساب نسبة كفاية رأس المال، قام البنك المركزي بإنجاز 5 مهمّات تفقّد ميدانيّة لمراقبة مخاطر القرض تعلّقت بخمسة بنوك خلال سنة 2017. وقد مكّن فحص هذه التقارير من الوقوف على بعض النقائص.

---

(1) "AML 30000 pour Anti-MoneyLaundering".

(2) والتي يجب أن لا تقل عن 10 %.

(3) والتي يجب أن لا تقل عن 7 %.

(4) الفصل 55 من منشور البنك المركزي عدد 6 لسنة 2018 المؤرخ في 5 جوان 2018.

(5) مضمّنة بتقارير التقييم السنوية وتقارير مراقبي الحسابات وتطبيقة سانتاك والتطبيقة المتعلّقة بمؤشرات التموقع.

من ذلك تبيّن عدم إعلام البنك المركزي من قبل بنك وحيد بالاتفاقيّات المبرمة مع الأشخاص المرتبطين به كما يقتضيه الفصل 62 من القانون البنكي[1] عدد 48 لسنة 2016. و أدّى الأخذ بعين الاعتبار للنقص المسجّل في تكوين المدخرات بخصوص بنك وحيد[2] إلى انخفاض نسبة كفاية رأس المال التي تمّ احتسابها من قبل البنك المركزي إلى مستوى أقلّ من النسبة الترتيبيّة والبالغة 10%. كما لم تحترم 3 بنوك معيار تركز المخاطر المنصوص عليه بالفصل 2 من المنشور عدد 24 لسنة 1991 سالف الذكر [3]. وبالرغم من أهميّة هذه الاخلالات، لم يتولّ البنك المركزي تسليط أي عقوبة في الغرض كما يقتضيه الفصل 19 من المنشور عدد 24 لسنة 1991.

5- المخالفات المتعلّقة بعدم احترام الشروط البنكيّة

يعتبر تجاوز نسب الفائدة المشطّة وعدم التنصيص على نسبة الفائدة الجملية ضمن عقد القرض مخالفات تستوجب عقوبات ماليّة وأخرى سالبة للحرّية على معنى الفصلين الثالث[4] والخامس[5] من القانون عدد 64 لسنة 1999. وقدّ تضمّنت تقارير التفقّد الميداني المنجزة من قبل البنك المركزي خلال سنة 2015 و 2016 المتعلّقة بنسبة الفائدة الفعلية بخصوص 5 بنوك، معاينة إسناد قروض بنسب فائدة مشطّة من قبل 4 بنوك[6]. من ذلك تراوح معدل تجاوز نسب الفائدة الفعلية لنسب الفائدة القانونية بخصوص 37097 قرضا مسند خلال السداسي الثاني من سنة 2014 والسداسي الأول لسنة 2015 ما بين 0,1 % و1,6.% تعلّقت خاصّة بقروض استهلاك وبخصوم تجاريّة[7].

وفي نفس السياق،لم يتم التنصيص ضمن عقد القرض على نسب الفائدة الفعلية الجملية من قبل 3 بنوك وذلك خلافا لمقتضيات الفصل الثالث من القانون عدد 64 لسنة 1999 سابق الذكر ولم تتقيّد جميع البنوك[1] بوجوبيّة إعلام المنتفعين بحدود نسب الفائدة المشطة المقابلة للقروض المسندة لهم وذلك كما نصّ عليها الفصل السابع من الأمر عدد 462 لسنة 2000.

وبالرغم من معاينة هذه النقائص، لم يقم البنك المركزي بإحالة المخالفات التي تمّت معاينتها ضمن تقارير التفقّد الميداني إلى وكالة الجمهوريّة وذلك إلى انتهاء المهمّة الرقابيّة. علما وأنّ الفصل 29 من مجلة الإجراءات الجزائية نصّ صراحة على أنّه " على سائر السلط والموظفين العموميين أن يخبروا وكيل

---

(1) الذي ينص على أنّ البنك أو المؤسسة المالية مطالبة بإعلام البنك المركزي بكل اتفاق يعقد بين البنك أو المؤسسة المالية والأشخاص المرتبطين بها

(2) تم تقديرها ضمن تقرير التفقّد في حدود 9,66 %.

(3) والذي ينص على أن المخاطر الجارية على نفس المستفيد لا يمكن أن تتجاوز 25٪ من الأموال الذاتية الصافية.

(4) خطيّة تتراوح بين 500 و 3 آلاف دينار.

(5) يعاقب بالسجن لمدّة ستّة أشهر وبخطية تتراوح بين ثلاثة آلاف وعشرة ألاف دينار أو بإحدى العقوبتين فقط كل من أسند قرضا بنسبة فائدة مشطّة، وتضاعف العقوبة في صورة العود.

(6) وذلك بخصوص عينة من ملفات القروض المسندة خلال سنة 2014 والسداسي الأول من سنة 2015.

(7) Escompte

(1) حسب ما جاء بتقارير التفقّد الميداني المنجزة من قبل البنك المركزي.

الجمهورية بما اتّصل بعلمهم من الجرائم أثناء مباشرة وظائفهم وأن ينهوا إليه جميع الإرشادات والمحاضر والأوراق المتعلقة بها ".

وتجدر الإشارة إلى أنّ الفصل الرابع من القانون عدد 64 آنف الذكر أوجب إرجاع المبالغ التي وقع قبضها بدون موجب للمقترض مع توظيف نسبة الفائدة القانونية المنصوص عليها بالفصل 1100 من مجلة الالتزامات والعقود وذلك ابتداء من تاريخ قبضها.

وتستدعي هذه الوضعية العمل على إحالة المخالفات التي تمّ الوقوف عليها ضمن تقارير التفقّد الميداني إلى وكالة الجمهورية لتفعيل الإجراءات الضرورية المتعلّقة بتسليط العقوبات المنصوص عليها علاوة على تمكين المنتفعين بالقروض التي تم إسنادها بنسب فائدة مشطّة من استرجاع المبالغ التي وقع دفعها بدون موجب.

ولئن نصّ الفصل 49 من القانون عدد 65 لسنة 2001 المؤرخ في 10 جويلية 2001 والمتعلق بمؤسسات القرض على معاقبة كل إخفاء معلومات وكل إدلاء متعمد لمعلومات خاطئة بخطية يبلغ مقدارها خمس مرات مبلغ المخالفة، إلاّ أنّ البنك المركزي لم يتّخذ أي إجراء تجاه 3 بنوك صرّحت لديه بنسب فائدة فعلية جمليّة خاطئة خلال[2] سنتي 2014 و2015.

وقد جاء بردّ البنك المركزي بأنّه يعتبر من الأسلم إلزام البنوك بتسوية وضعيّاتها إزاء الحرفاء عوضا عن الدخول في إجراءات قانونية جزائية خاصّة في ظل الغموض الذي يشوب الإطار القانوني والترتيبي.

وبخصوص نسبة الفائدة على الودائع، تضمنّت تقارير التفقّد الميداني المنجزة في هذا المجال خلال الثلاثي الأول لسنة 2019 بخصوص 15 بنكا عدّة إخلالات، حيث لم يحترم 14 بنكا النسبة القصوى المحدّدة بنسبة 2% بخصوص الودائع تحت الطلب وعدم احترام 7 بنوك للنسب القصوى المصرّح بها لدى البنك المركزي بخصوص الودائع لأجل، وقد بلغت القيمة الجمليّة للفوائد المدفوعة خارج السقف المحدّد قانونا بعنوان كلّ صنف منهما على التوالي 29 م.د و 13 م.د. كما أنّ جداول الشروط المرسلة من قبل 4 بنوك لا تنصّ على نسب الفائدة القصوى بخصوص الحسابات ذات أجل وبسندات خزينة خلافا لما يقتضيه الفصل37 من المنشور عدد 22 سالف الذكر في فقرته الثانية[1] وإنّما تم الاقتصار على

---

[2] كما أشارت اليه تقارير التفقّد الميداني المنجزة من قبل البنك المركزي خلال سنة 2015 و 2016.

[1] يجب على كل بنك أن يمدّ البنك المركزي بخصائص كل منتوج مالي قبل انطلاق استعماله وفق جدول شروط ينص على النسبة الدنيا والنسبة القصوى للفائدة على الودائع مقسمة حسب طبيعتها

التنصيص على أن هذه النسب قابلة للتفاوض. وبالرغم من معاينة هذه الإخلالات، إلا أنّ البنك المركزي لم يتولّ تسليط أي عقوبة في الغرض وذلك إلى موفّى سنة 2019.

*

* *

لئن مكّن القانون البنكي من تدعيم الصلاحيّات الترتيبيّة للبنك المركزي، إلا أنّ التسريع في استكمال إصدار المناشير التطبيقيّة مع الحرص على انسجامها مع المعايير الدوليّة الاحترازيّة من شأنه أن يساهم في تطوير عملية الرقابة المصرفيّة ويضمن تصرّفا سليما وحذرا للبنوك والمؤسسات الماليّة. كما يستدعي مزيد توضيح بعض الأحكام الترتيبيّة تحيين بعض المناشير بما يضمن حسن تطبيقها بصفة موحّدة من قبل كلّ البنوك والمؤسسات المالية.

ومن شأن العمل على إكمال جميع مكوّنات منظومة الإفصاح خاصّة من خلال استكمال جميع وظائف منظومة تبادل البيانات الالكترونية ومنظومة ترقيم البنوك "سانتاك" أن يضمن نجاعة عملية تقييم مختلف المخاطر من قبل مراقبي البنك المركزي.

وبغاية تعزيز شموليّة ونجاعة عمليات الرقابة الميدانية خاصة في ظلّ نقص عدد المراقبين فإنّ البنك المركزي مدعو لمزيد تكريس المنهج القائم على المخاطر في إطار التوجّه المعتمد للانتقال من رقابة الامتثال إلى الرقابة المبنيّة على المخاطر. كما أنّ إفراد المهام الخصوصية التي يتم طلبها بصفة عرضية بموارد خصوصيّة من شأنه أن يضمن استكمال برنامج التفقّد السنوي على الوجه المطلوب.

وضمانا لاحترام البنوك والمؤسسات المالية لمعايير الحذر الكميّة والنوعيّة كما تقتضيه النصوص الترتيبيّة والقانونيّة، فإنّ البنك المركزي مدعوّ إلى تدعيم سلطته التأديبيّة من خلال اتّخاذ الإجراءات التأديبيّة المنصوص عليها بالقانون البنكي بخصوص المخالفات التي تمّ الوقوف عليها سواء بمناسبة أعمال الرقابة المستنديّة أو الميدانيّة وتسليط العقوبات المستوجبة.

ومن شأن تحديد ونشر كيفيّة احتساب الخطايا المسلّطة على مخالفة المعايير النوعيّة المتعلّقة بالحوكمة والرقابة الداخليّة ومكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وبعض المعايير الكميّة على غرار الشروط البنكيّة علاوة على نشر قرارات العقوبات للعموم أن يضمن موضوعيّة وشفافيّة احتساب هذه العقوبات بخصوص كلّ المخالفين من ناحية وأن يعزّز الجانب التأديبي للبنك المركزي لتلافي الإخلالات المسجلّة بما يضمن صلابة القطاع المصرفي ونجاعة حوكمته.

ردّ البنك المركزي التونسي

عمل البنك المركزي التونسي خلال العشرية الأخيرة على إرساء مسار إصلاحي للقطاع المصرفي شمل عدة أبعاد مكنت من تدعيم الصلابة المالية لهذا القطاع وقدرته على تمويل الاقتصاد وتحسين أدائه على مستوى الحوكمة وإعادة هيكلة البنوك البنوك العمومية. ولا يزال هذا المسار متواصلا توازيا مع أهداف البنك المركزي الرامية إلى التطابق مع أفضل المعايير والممارسات الدولية.

وبفضل هذه الإصلاحات، تمكن القطاع البنكي من تدعيم قدراته المالية ومواجهة تداعيات الأزمة الصحية التي تمر بها البلاد بما في ذلك مواصلة تمويل حاجيات جميع المتدخلين في الدورة الاقتصادية.

1- فيما يتعلق بالإطار القانوني والترتيبي للرقابة المصرفية

عمل البنك المركزي التونسي منذ صدور القانون البنكي على إصدار مناشير لتدعيم المتطلبات الإحترازية (منشور يتعلق بمراجعة منظومة كفاية رأس المال ومنشور يتعلق بمخاطر السيولة ومنشور يتعلق بإرساء نسبة "القروض على الودائع" وغيرها).

وقام البنك المركزي التونسي بإدراج تعديلات جوهرية ترمي إلى تعزيز الصلابة المالية للبنوك وحماية المودعين و ذلك من خلال مراجعة القانون المصرفي في سنة 2016 و تشديد معايير التصرف الحذر وإخضاع البنوك إلى منظومة حوكمة رشيدة و إرساء منظومة رقابة مبنية على المخاطر.

هذا ويواصل البنك المركزي جهوده في استكمال النصوص الترتيبية المتعلقة بالقانون البنكي و مزيد تدعيم قواعد التصرف الحذر قصد التوافق مع المعايير الدولية وذلك بصفة تدريجية تأخذ بعين الاعتبار قدرة البنوك والمؤسسات المالية على الاستجابة للإصلاحات وتحقيق التوازن بين متطلبات استقرار القطاع وتمويل الاقتصاد.

كما تخضع أولويات إصدار المناشير إلى ديناميكية جد متغيرة حيث ترتبط بالوضعية المالية للقطاع وتطور الأولويات على مستوى المعايير الدولية علاوة على الأخذ بعين الاعتبار للأزمة الصحية الراهنة.

ويؤكد البنك المركزي في هذا الخصوص أن التوجه الذي اعتمده في إصدار النصوص الترتيبية مطابق للتجارب الأجنبية فمعايير بازل 3 قد تم إرجاء تطبيقها في العديد من دول العالم بسبب تداعيات تفشي وباء كورونا التي مسّت بالخصوص القطاع المالي إلى درجة استحالة امتثال البنوك لمتطلباتها.

وفيما يخص المنظومة القانونية والترتيبية لنسبة الفائدة المشطّة، فإنها تشكو منذ صدورها سنة 1999 غموضا في أحكامها مما نتج عنه إشكاليات متعددة في التطبيق وتباين في التأويلات بين البنوك والمؤسسات المالية. بالإضافة إلى ذلك فإن التأخير المستمر في نشر قرارات وزير المالية المتعلقة بمعدل نسبة الفائدة الجملية ونسبة الفائدة المشطة (تأخير يتجاوز أحيانا 3 أشهر) يعرض البنوك والمؤسسات المالية لمخاطر توظيف نسبة فائدة مشطة. وقد مكّن مهمات المراقبة الميدانية من تأكيد هذا الوضع وخلصت إلى النتائج الجوهرية المشار إليها كما أبرزت أنّ تلك المنظومة تتميّز بتشعّب طريقة احتساب نسبة الفائدة الفعلية.

كل هذه العوامل دفعت البنك المركزي التونسي ووزارة المالية إلى إعداد مشروع قانون يتعلق بمراجعة المنظومة القانونية المتعلقة بنسبة الفائدة المشطّة تم إيداعه منذ 23 نوفمبر 2017 لدى مجلس نواب الشعب مرفوقا بمشروع أمر حكومي. وستتم مراجعة المنشور التطبيقي للبنك المركزي بعد المصادقة على هذا القانون.

ونظرا لهذه الإشكالات العميقة وأسبابها التي تخرج عن إرادة البنوك والمؤسسات المالية لم يكن في وسع البنك المركزي الاعتماد على المقاربة الزجرية لمعالجة هذا الملف، بل تمّ التركيز بدلا عن ذلك على خدمة مصلحة الحرفاء من خلال إلزام البنوك والمؤسسات المالية بتسوية وضعياتهم.

2- فيما يتعلق بآليات الرقابة

في هذا الإطار سعى البنك المركزي التونسي في السنوات الأخيرة إلى إرساء منظومة رقابة متكاملة ببعديها الإجرائي والعملياتي وتطوير للكفاءات مما مكّن من إرساء منظومة رقابة مبنية على المخاطر.

وفيما يتعلق بنسبة تنفيذ مهمات التفقد الميداني خلال الفترة 2015-2019 ، فإن الرقابة المصرفية ترسي سنويا برنامج رقابة على أساس المبادئ التي أقرتها مذكرة الإجراءات في إطار الالتزام الثنّي للبنك المركزي التونسي ببرنامج عمل في هذا المجال. إلاّ أنّ الرقابة المصرفية المبنية على المخاطر تتفاعل بالضرورة مع تطور المستجدات التي يعيشها القطاع والوضع العام بالبلاد،ممّا يقتضي أحيانا تعديل برنامج الرقابة عند التنفيذ.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أنه فيما يتعلق بمنظومة الحوكمة فإنه يتم التطرق إليها في جميع تقارير الرقابة الميدانية كتلك المتعلقة بتقييم منظومة مخاطر القرض والترقيم الداخلي للحرفاء ومنظومة مكافحة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وفيما يتعلق بالمخالفات في مجال التصرف في مخاطر غسل الأموال التي أشارت إليها محكمة المحاسبات استنادا إلى تقارير تفقد البنك المركزي التونسي، فيلاحظ أن هذه المخالفات تمت معاينتها بموجب مهمّات تفقد أنجزت خلال الفترة الممتدة من سنة 2016 إلى سنة 2018 أي خلال الفترة التي كانت فيها كامل منظومة التصرف في مخاطر غسل الأموال قيد الإصلاح وفقا للمعايير الدولية. وبفضل جهود البنك المركزي التونسي واللجنة التونسية للتحاليل المالية وكافة السّلط المعنية تمّ تحسين تلك المنظومة ممّا ساهم في تمكين البلاد التونسية من الخروج سنة 2019 من القائمة السوداء للدول غير المتعاونة في مجال مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

3- فيما يخص تسليط العقوبات

على مستوى المبدأ لا يطبق البنك المركزي العقوبات بصفة آلية استنادا إلى مبدأ الملائمة في تتبع المخالفات وهو مبدأ قانوني يحكم التتبعات في المادة الجزائية والمادة التأديبية. ويتم الأخذ بالاعتبار عديد المعطيات في هذا الإطار ويركز بالأساس على فاعلية واستجابة البنوك والمؤسسات المالية لتوصيات البنك المركزي مع العلم أن الرقابة المصرفية وأهدافها هي رقابة مبنية على المخاطر، يشكل الامتثال إحدى آلياتها وليس ماهيتها بحيث يتم استعمال آلية العقوبات كإحدى الأدوات الردعية في صورة عدم استجابة البنك أو لضمان المساواة في التعامل بين البنوك والمؤسسات المالية وتفادي المفاضلة الترتيبية.

وفيما يخص العقوبات في مجال الحوكمة والرقابة الداخلية فيجب التأكيد على ضرورة الفصل بين المنهجية المتبعة لدى الرقابة المستندية وتلك المتبعة من الرقابة الميدانية ولا تعتبر منظومة (سانتاك) سوى أداة من جملة أدوات أخرى توجه إجراءات الرقابة المستندية والميدانية.

أما في ما يتعلق بعدم نشر العقوبات التأديبية والاكتفاء بنشر بيانات في خصوصها ضمن التقرير السنوي للرقابة المصرفية، فإن البنك المركزي التونسي يرى أن الظرف الإقتصادي الحالي وواقع القطاع البنكي التونسي لا يشجعان على مثل هذا التوجه، بل سيكون له مفعول عكسي من شأنه أن يمس من إستقرار الساحة المالية. وسيعمل البنك المركزي التونسي حالما يتحسن الظرف الإقتصادي على نشر العقوبات التأديبية وفق المبادئ والضوابط القانونية المعمول بها في هذا المجال.

هذا وللإشارة فإن حجم مبلغ العقوبات المالية التي سلطها البنك المركزي خلال الخمس السنوات الأخيرة والتي تم استخلاصها لفائدة خزينة الدولة التونسية طبقا للقوانين الجاري بها العمل، فاق 22 مليون دينار.

الإشراف على المصحات الخاصة ومر اقبتها

تتولّى الهياكل والمؤسسات الصحية الخاصة وفقا للقانون عدد 63 لسنة 1991 المؤرخ في 28 جويلية 1991 والمتعلق بالتنظيم الصحي، تقديم الخدمات الوقائية والعلاجية والمهدئة وكذلك المتعلقة منها بالتشخيص وبإعادة التأهيل الوظيفي سواء مع الإقامة أو بدونها بمقابل أو مجانا. وتصنف المصحات الخاصّة وفقا للفصل 40 من القانون سالف الذكر ضمن المؤسسات الصحيّة الخاصّة. وأصبحت مراكز تصفية الدم منذ سنة 2009 بمقتضى الأمر عدد 1926 لسنة 2009 المؤرخ في 15 جوان 2009 والمتعلّق بتنقيح وإتمام الأمر عدد 793 لسنة 1998 المتعلّق بالمؤسسات الصحيّة الخاصّة تصنف ضمن المصحّات ذات الاختصاص الموحّد.

وتحتل المصحات الخاصّة مكانة هامّة ومتنامية صلب المنظومة الصحيّة تتجسّم من خلال إرساء المبادرة الحرّة والتخلي عن نظام التراخيص الإدارية المسندة من قبل وزارة الصحة في مختلف الأنشطة الراجعة لها بالنظر وتعويضها بنظام كراس الشروط لاسيما فيما يتعلق بإحداث أو بتوسيع اختصاص أو بإدخال تغييرات أو بنقل مؤسسة صحية خاصة وذلك بمقتضى قرار وزير الصحة العمومية بتاريخ 28 ماي 2001 المنقح والمتمم بالقرار المؤرخ في 24 ديسمبر 2007.

وتبعا لذلك، شهد هذا القطاع تسارعا في نسق إحداث المصحآت الخاصّة حيث بلغ عددها 103 مصحات بطاقة إشغال جملية تبلغ 6.676 سريرا إلى موفّى شهر فيفري 2020 وهو ما يمثل 24% من طاقة الإشغال الوطنية علما بأنّه 48 مصحة تمّ إحداثها بعد سنة 2001 وفقا لنظام كراس الشروط. وبلغ عدد المراكز الخاصة لتصفية الدم في موفى فيفري 2020، والتي تستقطب حوالي 75 % من مرضى القصور الكلوي الحادّ، 117 مركزا مقابل 49 مركزا عموميا لتصفية الدم.

وفي المقابل، عرف عدد المؤسسات بالقطاع العمومي والشبه العمومي والبالغ عددها 169 هيكلا صحيا عموميا لإيواء المرضى[1] استقرارا خلال نفس الفترة.

وقد شهد نسق إسناد التراخيص لتركيز التجهيزات الثقيلة التي تستخدم لتأمين التشخيص أو العلاجات أو إعادة التأهيل الوظيفي للمرضى[2] تبعا لصدور قرار وزير الصحة المتعلّق بالتجهيزات الثقيلة بتاريخ 17 ديسمبر 2013 كما تم إتمامه وتنقيحه ارتفاعا حيث بلغ عدد التجهيزات المستغلة في القطاع الخاص 340 جهازا في موفى فيفري 2020 أي ما يعادل 3 أضعاف ما هو موجود بالقطاع العمومي. و يذكر في هذا الخصوص أنّ 90% من تجهيزات تفتيت الحصى و8 % من تجهيزات التصوير بالرنين المغناطسي متمركزة بالقطاع الخاص.

---

[1] تماستثناء مراكز الصحّة الأساسية باعتبار عدم توفر أسرّة استشفائيّة بها .

[2] الفصل 45 من القانون عدد63 لسنة 1991 المتعلّق بالتنظيم الصحّي.

وعرف نظام التأمين على المرض انفتاحا تدريجيا على القطاع الخاص. ويتكفّل الصّندوق في إطار نظام التأمين على المرض بمصاريف الخدمات المسداة من قبل المصحّات الخاصّة المتعاقدة معه وذلك بعنوان الإقامة الإستشفائية بالإضافة إلى التكفل بـ19 صنفا من العمليات الجراحيّة وكذلك الأعمال الطبية باستعمال التجهيزات الثقيلة وتصفية الدم بالكلى الاصطناعية بناء على مقتضيات الفصل 33 من الأمر عدد 1367 لسنة 2007 المؤرخ في 11 جوان 2007.[1] وبلغ مجموع المصاريف المتكفّل بها على التوالي لفائدة المصحّات الخاصّة ومراكز تصفية الدم خلال سنة 2019 تباعا ما قدره 270 م.د و139 م.د.

وبالنظر إلى المكانة المتنامية لهذا القطاع وقصد ضمان جودة الخدمات الصحيّة المقدّمة، عهدت عمليّة الإشراف والرقابة على المصحّات الخاصّة إلى عديد المتدخلين. فإلى جانب وزارة الصحّة يساهم عدد من الهياكل الفنيّة الأخرى في هذه العمليّة لا سيّما المركز الوطني للحماية من الأشعة (فيما يلي المركز) والوكالة الوطنية للرقابة الصحيّة والبيئية للمنتجات (فيما يلي الوكالة الصحية) والوكالة الوطنية للتصرف في النفايات (فيما يلي الوكالة) بالإضافة إلى الصندوق الوطني للتأمين على المرض (فيما يلي الصندوق) باعتبار العلاقة التعاقدية التي تربطه بالمصحات وكذلك وزارة التجارة التي عهدت لها عمليّة مراقبة الأسعار والتقصيّ حول الممارسات المخلّة بالمنافسة في المجال.

وقصد تقييم عملية الرقابة والإشراف على المصحات الخاصّة والوقوف على مدى توفّق مختلف المتدخلين في ذلك، تولّت محكمة المحاسبات إنجاز مهمّة تقييميّة غطّت أساسا الفترة الممتدة من 2014 إلى موفى شهر أفريل 2020. وقد شملت الأعمال الرقابية إضافة إلى فحص الملفّات المادّية والمعالجة المعلوماتية لقواعد البيانات بالهياكل المذكورة آنفا، توجيه طلب معطيات إلى 19 بلدية وإلى الديوان الوطني للحماية المدنية وكافة الإدارات الجهويّة للصحّة والمجلس الوطني لعمادة الأطباء فضلا عن استيقاء بيانات لدى المركز الوطني للإعلامية .

وخلصت هذه المهمّة إلى الوقوف على إخلالات تعلّقت أساسا بمحدودية الرقابة عند إحداث المصحات الخاصّة وعند تركيز التجهيزات الثقيلة والمشعّة بها وبضعف الرقابة على حفظ الصحة ومقاومة التعفّنات الاستشفائية والأدوية والمستلزمات الطبيّة بهذه المصحات وبعدم إحكام الرقابة على التصرف في الموارد البشرية فضلا عن نقائص شابت العلاقات التعاقدية مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض وشفافية المعاملات.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المحكمة تولّت خلال سنة 2005 إنجاز مهمة رقابيّة حول مراقبة الدولة للمؤسسات الصحيّة الخاصّة.

---

[1] المتعلق بضبط صيغ وإجراءات ونسب التكفل بالخدمات الصحية في إطار النظام القاعدي للتأمين على المرض.

أبرز الملاحظات

- إحداث المصحات الخاصّة

اتضح أنّ اعتماد نظام كراس الشروط المتعلق بالمؤسسات الصحية الخاصة لم يرافقه وضع لإستراتيجية واضحة المعالم بخصوص إحداثها تأخذ بعين الاعتبار الأولويات والتوجهات الوطنيّة وتبيّن سبل الشراكة الممكنة بين القطاعين العام والخاص في المجال الصحّي. وساهمت هذه الوضعيّة في تمركز 90 %من المصحات الخاصة على الشريط الساحلي للبلاد.

وبالرغم من تجاوز معدل طاقة الإشغال بأكثر من 95 % من مراكز تصفية الدم الخاصّة نسبة 200 %خلال الفترة 2014-2019 ووجود مطالب لإحداث مراكز جديدة ، لم يتم إحداث مراكز جديدة نتيجة لعدم مراجعة معايير إحداثها منذ سنة 2013 .

وأدّت هذه الوضعية إلى عدم احترام المقاييس المتعلقة باستغلال هذه المراكز و اللجوء إلى حصة تصفية يومية ثالثة دون الحصول على التراخيص المستوجبة. كما ساهم ارتفاع طاقة الإشغال في تدنى ظروف حفظ الصحة وفي ارتفاع نسبة التعفنات الاستشفائية عبر التهاب الكبد الفيروسي صنف ج ببعض المراكز الخاصة خلال سنة 2016 ، خاصّة في ظلّ محدودية الرقابة المنجزة على هذه المراكز من قبل وزارة الصحّة.

وانجرّ عن محدودية الرقابة عند إحداث المصحّات الخاصّة القيام بأشغال توسعة و إدخال تغييرات عليها دون احترام كراس شروط و بعث مصحات لا تتطابق تصاميمها الهندسية مع الأمثلة المصادق عليها من قبل الوزارة فضلا عن انتصاب عدد من المصحات داخل مناطق غير مهيئة عمرانيا لتركيز منشآت صحية.

كما لم تستجب 32 مصحّة عند دخولها حيز الاستغلال إلى شروط سلامة البنايات ،ولم تتولّ 41 مصحة و36 مركز تصفية دم خاص تجديد شهادة الوقاية المسندة من قبل الديوان الوطني للحماية المدنيّة.

كما تمت معاينة عدم مطابقة بنايات 35 مصحّة للطاقة القصوى لاستيعابها والمرخص فيها من قبل مصالح الحماية المدنية وهو ما يعد مخالفا لأحكام القانون عدد11 لسنة 2009.

كما سجّل ضعف الرقابة عند الإعلام ببداية النشاط التي تتم غالبا بتأخير قارب في بعض الأحيان سنة كاملة مما أدّى إلى دخول بعض المصحات حيز الاستغلال دون الاستجابة للشروط المستوجبة.

وتوصي المحكمة بوضع إستراتيجية وطنية لبعث المصحات الخاصّة وسنّ النصوص القانونية الداعمة للشراكة بين القطاع العام والخاص في هذا المجال وإحكام الرقابة عند الإحداث.

- الرقابة على التجهيزات الطبية الثقيلة والتجهيزات المشعة

اتضح عدم استقرار مقاييس ضبط الحاجيات من التجهيزات الثقيلة لفائدة القطاع الخاص ومحدودية الخارطة الصحيّة في استشراف هذه الحاجيات فضلا عن إصدار قرار وزير الصحة في سنة 2016 المتعلق بضبط مقاييس ومعايير التجهيزات الثقيلة ودون عرضه على الاستشارة الوجوبية للمجلس الوطني للتجهيزات الطبية والتقنية، مما ساهم في ارتفاع نسق إسناد تراخيص استغلال التجهيزات الثقيلة حيث بلغ عدد التراخيص المسندة منذ إصدار القرار المذكور 47 جهازا.

وعلاوة على تجاوز المؤشرات الدولية سجل وجود تباين في توزيع التجهيزات الثقيلة بين الجهات وتمركز أغلبها بالشريط الساحلي مقابل افتقار عدد من المناطق الداخلية سواء بالقطاع العام أو الخاص للتجهيزات الثقيلة على غرار عدم توفر آلات التصوير بالرنين المغناطسي بسبع ولايات و غياب آلة لتفتيت الحصى ب 14ولاية وافتقار كل من جهات الشمال والوسط والجنوب الغربي لجهازي المعجل الخطي والتصوير بالومضان.

وشابت عملية إسناد تراخيص اقتناء وتركيب واستغلال تجهيزات طبيّة ثقيلة عديد النقائص حيث سجّل قيام 73%من المراكز تصفية الدم الخاصة باستغلال 698 آلة تصفية دم دون الحصول على التراخيص المستوجبة ودون إخضاع مركزيات معالجة المياه للمراقبة الفنية رغم قدمها حيث تجاوز عمرها في بعض الأحيان أكثر من 20 سنة.

كما يستوجب استغلال التجهيزات الثقيلة من قبل المصحّات الحصول على تراخيص نهائية وتجديدها في حالة انقضاء صلوحيتها، إلاّ انّه سجّل استغلال عدد من المصحات خاصة لتجهيزات ثقيلة دون حصولها على التراخيص النهائية وإنجاز 6.212 فحصا بقيمة جملية بلغت 5,322 م.د ،وكذلك مواصلة استغلال تجهيزات من قبل 24 مصحة بعد انقضاء صلوحية التراخيص وقد بلغ عدد الفحوصات المنجزة 6.475 فحصا وتكفّل الصندوق بمبلغ قدره 5,151 م د بهذا العنوان. كما تم إسناد التراخيص

النهائية دون احترام الشروط المستوجبة و إسناد تراخيص على سبيل التسوية أو بصفة استثنائية من قبل وزير الصحة لفائدة بعض المصحات .

وفي ظلّ غياب معايير وطنية واستئناسا بالمعايير الدولية المحددّة للمدد القصوى لاستغلال التجهيزات الثقيلة في المجال، لوحظ أنّ 86 % من تجهيزات العلاج بالأشعة وكافّة تجهيزات الطب النووي قد تجاوزت مدة استغلالها 10 سنوات وأنّ و51% من قاعات القسطرة القلبية و69% من أجهزة المفراس يتجاوز عمرها الخمس سنوات منها 32 جهازا تجاوزت مدة استغلاله العشر سنوات. وواصل الصندوق تحمّل كلفة استغلال هذه التجهيزات بقيمة جملية بلغت 19,764م.د خلال الفترة 2013- 2019.

أمّا بالنسبة إلى التجهيزات المشعة وخلافا لأحكام الفصل 53 من الأمر عدد 433 لسنة 1986 ، فقد ساهم نقص الموارد البشرية المختصة بالمركز الوطني للحماية من الأشعة من عدم إخضاع 54% من تراخيص الاقتناء للرقابة. ومن شأن هذه الوضعيّة أن لا تمكّن من التأكد من جودة التجهيزات المشعة ومدى مطابقتها لمعايير السلامة الإشعاعية.

كما تولّى مدير المركز الوطني للحماية من الأشعّة 9 شهائد مطابقة لتجهيزات مشعّة بالرغم من تضمّن تقارير التفقّد المنجزة تحفظات تعلّقت بعدم احترام معايير الحماية من الأشعة وعدم الاشتراك بنظام قيس الجرعات.

كما لا يتم كذلك إخضاع التجهيزات المشعة المركزة بالمصحات الخاصة للرقابة الفنية الدورية باستثناء الرقابة المنجزة في إطار إسناد التراخيص و من شأن هذه الوضعية أن لا تمكن من التأكد مدى احترام هذه التجهيزات لمعايير الحماية من الأشعة.

وتوصي المحكمة بضرورة التسريع بمراجعة النصوص القانونية بما يسمح بإحكام نظام إسناد تراخيص التجهيزات الثقيلة وبوضع معايير موضوعية لتجديدها تضبط نسبة اهتلاك كل جهاز والآجال القصوى لاستعماله وبضرورة إيلاء نشاط الرقابة على التجهيزات والمواد المشعة العناية اللازمة من قبل المركز فضلا عن مزيد إحكام متابعته من قبل الوزارة وتوفير الموارد المادية والبشرية اللازمة لحسن تأمين مهامه.

- الرقابة على حفظ الصحّة ومقاومة التعفنات الاستشفائية والرقابة على

المستلزمات الطبيّة

***الرقابة على نقل ومعالجة النفايات**

بلغت نسب عدم المطابقة العامّة حول التصرف في نفايات الأنشطة الصحية 43% بالنسبة إلى المصحّات و50 %بالنسبة إلى مراكز تصفية الدم. وبقيت رقابة الوزارة على المصحات ومراكز تصفية الدم محدودة حيث لم تتولّ بعض الإدارات الجهوية للصحة إجراء أي مهام رقابة أو متابعة للمصحات الراجعة لها بالنظر .

وبالرغم من أن 80% من النفايات التي تفرزها مراكز تصفية الدم تصنف كنفايات خطرة، لم تبرم 57% منها اتفاقيات مع شركات مرخص لها لنقل النفايات ومعالجتها مما لا يمكّن من التثبت من إحكام التصرف في هذه النفايات خاصة وأنّه بالنسبة إلى بعض المصحّات تولت مصالح البلدية رفع هذه الفضلات المصنفة كخطرة مع الفضلات العادية. كما لم تتول 54% من المصحات الخاصة إيداع اتفاقيات مبرمة مع شركات مرخص لها لدى الوزارة، ولم تبرم 99 مصحة اتفاقيات لرفع المشائم والأطراف المبتورة، و102 مصحة-اتفاقيات مع شركة مختصة لمعالجة الأدوية منتهية الصلوحية.

وفي خصوص المصحات المتعاقدة مع شركات مرخص لها، لم يتم تسجيل أي عمليات لرفع النفايات الخطرة لما عدده 33 مصحّة ومركز تصفية دم خلال فترات امتدت من شهر الى 4 شهر .كما لم تتول الوزارة التثبت من إبرام 53 مصحة و مركز تصفية دم لاتفاقيات جديدة على إثر سحب التراخيص من الشركات المتعاقد معها خاصة أنّ إحداها واصلت رفع النفايات الخطرة من إحدى المصحات خلال فترة سحب الترخيص.

ومن شأن هذه الوضعيات أن تخفي حالات تجميع ونقل نفايات خطرة عبر مسالك معالجة النفايات العادية والمنزلية.

وتوصي المحكمة بضرورة التنسيق بين وزارتي الصحة والبيئة لإحكام الرقابة على التصرف في نفايات الأنشطة الصحية وتسليط العقوبات المستوجبة على المصحات المخلة وفقا للتشريع الجاري به العمل.

*** الرقابة على التعقيم بالمصحات الخاصة**

تبين غياب استراتيجية واضحة وإطار تشريعي خاص ينظم خدمات تعقيم المستلزمات الطبية، وعدم مواكبة كراس الشروط للمعايير والمقاييس المتعلقة بالتعقيم في مختلف مراحله.
ولم تتولّ 80% من المصحات الخاصة إحداث وتأهيل وحدات للتعقيم المركزي إلى غاية أفريل

2020 بالرغم من انقضاء الآجال المحدّدة لإعادة تنظيم خدمات التعقيم دون ان تتولى الوزارة اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية خاصة أمام تعدد الاخلالات فيما يخص طرق ومراحل التعقيم بالمصحات التي لم تعتمد منظومة التعقيم المركزي.

واتضحت محدودية الرقابة على مسار عملية التعقيم بالمصحات الخاصّة، حيث سجّل عدم متابعة الإخلالات المتعلقة بتعقيم المستلزمات لدى جلّ المصحات التي تولت الوكالة الوطنية للرقابة الصحية والبيئية للمنتجات تقييمها بالرغم من ارتفاع نسب عدم المطابقة التي تجاوزت في بعض الأحيان 80%.

كما لم يتم تسليط العقوبات الضرورية من قبل وزير الصحّة في شأن بعض المصحات المخلة بمعايير التعقيم رغم ما تشكلّه من مخاطر تعفنات على المرضى والمحيط واقتراح الإدارة الجهوية للصحة للغلق الوقتي لقاعة ووحدة التعقيم المركزي بإحدى المصحات .

وتوصي المحكمة بضرورة متابعة المؤشرات المتدنية لعملية التعقيم ومزيد تفعيل الرقابة والمتابعة على المصحات الخاصة في هذا المجال واتخاذ القرارات والإجراءات الضرورية لحث المصحات على إحداث وتأهيل وحدات للتعقيم المركزي فضلا عن تسليط العقوبات المستوجبة في الإبان على المصحات المخلة بمعايير التعقيم وفقا للتشريع الجاري به العمل .

*** الرقابة على نشاط حفظ الصحة بالمصحات الخاصة**

تبين عدم إجراء التقييم السنوي لنشاط حفظ الصحّة بوحدات العلاج الاستشفائي بالمصحات الخاصة منذ سنة 2015 وضعف الرقابة الدورية على مراكز تصفية الدم الخاصة بالرغم من أنّ النسبة الجملية للمطابقة بها لم تتجاوز 56 % مما ساهم في تدهور ظروف حفظ الصحة وارتفاع خطر العدوى بالتهاب الكبد الفيروسي ج مثلما تمّ تسجيله بأحد المراكز حيث بلغت نسبة المرضى المصابين بهذه العدوى 66,7 % سنة 2018 مقابل نسبة وطنية في حدود 11,6 %.

ولم تتولّ العديد من الإدارات الجهوية للصحة احترام برنامج العمل لمراقبة جرثومة الليجيونيلا بشبكات المياه الساخنة ومركزيات معالجة المياه .ولئن بينت نتائج التحاليل بما عدده 15 مصحة نسب تركيز عالية لهذه الجرثومة تجاوزت في عديد الحالات L/UFC 10000 ،فإنّ الوزارة لم تتولّ إعادة اقتطاع عينات جديدة كما لم يتم التثبت من التوقّف عن استعمال نقاط المياه المعنية بحالات عدم المطابقة .

أما بالنسبة لمراقبة جرثومة الزائفة الزنجارية، ولئن أبرزت التحاليل لدى بعض المصحات احتوائها على الجرثومة المذكورة فإنه لم تتم متابعة هذه الحالات. كما لم تشمل عملية مراقبة التلوث بهذه

الجرثومة بالنسبة لمراكز تصفية الدم سوى 5 مراكز مع العلم أنّه تم تسجيل حالة وفاة بإحدى المصحات بولاية سوسة ناتجة عن هذه الجرثومة.

وتدعو المحكمة الوزارة إلى إعداد برنامج عمل سنوي لتقييم نشاط حفظ الصحّة بالمصحات الخاصة فضلا عن ضرورة احترام برنامج العمل السنوي لمراقبة جرثومتي الليجيونيلا والزائفة الزنجارية ومتابعة حالات عدم المطابقة.

*** الرقابة على الأدوية والمستلزمات الطبية**

بالرغم من تسجيل عدّة تجاوزات للتشاريع المتعلقة بممارسة الصيدلة والمواد السمية على غرار سوء التصرّف في الأدوية المخدرة وعدم الالتزام بقائمة الأدوية المخول للمصحات مسكها، لم يتم خلال الفترة 2015-2019 إنجاز سوى 9 مهمات رقابية ولم يتمّ تسليط عقوبات في شأن عدد من المصحات المخلّة.

سجل ضعف انخراط المصحات الخاصّة في نظام اليقظة حول مراقبة المستلزمات الطبية التي تمّ تركيزها في غياب نصوص قانونية و ترتيبية. ولم يتم في عديد الحوادث الخطرة والمتكررة الناجمة عن استعمال هذه المستلزمات ،أخذ عينات وإجراء الاختبارات الضرورية، كما لم يتم سحب الدفعات المعنية بهذه الاخلالات من السوق من قبل وحدة الصيدلة والدواء.

وتدعو المحكمة الوزارة إلى إعداد برنامج تفقد دوري للمصحات الخاصة للتأكد من مدى احترامها لمختلف النصوص القانونية المتعلقة بممارسة الصيدلة والمواد السمية كما تدعو المحكمة إلى التسريع في إصدار النصوص القانونية المتعلقة بنظام اليقظة حول مراقبة المستلزمات الطبية لتنظيم وإحكام التصرف في هذه المنظومة.

- الرقابة على الموارد البشرية

سجلت محدودية رقابة الوزارة على احترام المصحات للتراتيب المتعلقة بالاطار الطبي وشبه الطبي حيث عاينت المحكمة عدم احترام 60 مصحة ومركز تصفية لشروط الانتداب، فضلا عن محدوديّة الإجراءات المتخذة في شأن المصحات المخلة خاصّة في ظل غياب التنصيص على جزاء مخالفة أحكام كراس الشروط. كما تمّ تسجيل ضعف المتابعة للاخلالات المتعلّقة بمقاييس الكفاءة والعدد والتكوين المسجلة بما عدده 35 مصحّة ومركز تصفية دم.

كما تبيّن ضعف متابعة الوزارة لالتزام المصحات بقواعد الحماية الطبيّة للأطباء والأعوان العاملين بها، حيث لم تدل 23 مصحة ومركز تصفية دم بما يفيد تلقيح العاملين لديها ضد مرض التهاب

الكبد الفيروسي صنف "ب" كما تمّ تسجيل عدم انخراط 38 مصحة خاصة في منظومة الحماية من الأشعة المؤينة وتقيدها بشروط السلامة الإشعاعية، دون اتخاذ الاجراءات الضرورية لفرض احترام الالتزامات القانونيّة المحمولة عليها في هذا المجال.

وخلافا للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل، عاينت المحكمة خلال الفترة المتراوحة بين 2014 و2020عدم تقيد28 مصحة وعدم التزام 35 طبيبا منتفعا برخصة في ممارسة النشاط الخاص التكميلي باحترام أيام العمل والمصحة الخاصة المرخص فيها ممارسة هذا النشاط، وهو ما أدى الى انتفاع الأطباء المذكورين دون وجه قانوني بمبلغ قدره 215,870 أ.د. اضافة الى انتفاع 66 طبيبا بمبلغ قدره1,529م. د دون وجه قانوني بعنوان أعمال طبيّة تمت تأديتها ب 51 مصحة خاصة بناء على تراخيص غير سارية المفعول، فضلا عن تولي 12 طبيبا من أطباء الصحة العمومية ممارسة نشاطا طبيا ب 25 مصحة وانتفاعهم بمبلغ جملي قدره 152,015أ. د دون وجه قانوني.

وتوصي المحكمة وزارة الصحّة بإحكام المتابعة على الإطار الطبي وشبه الطبي بالمصحّات الخاصّة قصد التثبت من التقيد بأحكام كراس الشروط والتراتيب الجاري بها العمل والتنسيق مع مصالح الصندوق الوطني للتأمين على المرض في خصوص ممارسة النشاط الخاص التكميلي بها.

- الرقابة على العلاقات التعاقدية وشفافيّة المعاملات

* الرقابة على العلاقات التعاقدية مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض

سجّل غياب 103 ملفّات لمراكز تصفية دم متعاقدة مع الصّندوق منذ سنة 2019 ، وقد تولّى هذا الأخير بتاريخ 10 جويلية 2020 تبعا لتدخّل المحكمة إعلامها بتعليق خلاص مستحقاتها في حالة عدم امتثالها.

كما لم تتولّ الهيئة الوطنية للتقييم والاعتماد في المجال الصحي المحدثة منذ سنة 2012 إعداد سوى ثلاث برتوكولات طبيّة .

وأمام محدودية اعتماد بروتوكولات علاجية وطنيّة تساعد على ترشيد مصاريف الخدمات الصحيّة المسداة ولئن بادر الصّندوق بإعداد بروتوكولات تعاقدية منذ سنة 2012 بالتنسيق مع نقابة أطباء القطاع الخاص إلاّ أنّها لم تتعلّق سوى بأمراض السكري وضغط الدم وأمراض الجهاز التنفسي.

كما تكفّل الصّندوق بعمليّات جراحيّة مسداة بالمصحّات الخاصّة خارج العمليّات المسموح بها، واتّضح إسنادها استثنائيّا في إطار اللجنة الاستشاريّة لتطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي بوزارة الشؤون

الاجتماعيّة بكلفة جملية خلال الفترة 2015-2019 تفوق 6 م.د.

وتدعو المحكمة إلى تحيين قائمة العمليات الجراحية المعتمدة والحدّ من عمليات التكفّل الاستثنائي خارج القائمة بما يضمن مبدأ الشفافية والمساواة بين المضمونين الاجتماعيين.

أمّا بخصوص عمليات المراقبة الطبيّة البعديّة للمصحات فإنّ الصندوق لم يتولّ خلال السنوات 2015-2019 القيام إلاّ بثلاث أعمال طبيّة.

*** شفافيّة المعاملات**

من جهة أخرى، لم تتولّ مصالح وزارة التجارة برمجة مهمات رقابة دورية على المصحات الخاصة خلال الفترة 2015-فيفري2020 للتثبت من شفافية ونزاهة المعاملات ومراقبة أسعار الخدمات الصحية والفوترة المعتمدة من قبلها، واقتصر دورها على معالجة العرائض والشكايات الواردة على مصالح الأبحاث الاقتصادية.

كما سجل ضعف التنسيق بين مصالح التفقد التابعة لكل من وزارتي الصحة والتجارة حول متابعة المخالفات التي تمّ رفعها تبعا لمهمّات التفقد الطبية بعدد من المصحات والتي تمثلت أساسا في عدم إشهار الأسعار وتعريفات المواد والخدمات بفضاءات المصحة وفوترة مبالغ إضافية دون وجه قانوني فضلا عن الفوترة المشطة للمرضى الأجانب بالمقارنة مع المرضى التونسيين وتوظيف هوامش ربح مشطّة بالنسبة لبعض المستلزمات الطبية والتي بلغت أحيانا 300%.كما تم الترفيع في أسعار بعض الأدوية الممسوكة من طرف بعض المصحات من خلال توظيف هوامش ربح غير قانونية تراوحت بين 26%و160% عوضا عن 10% المنصوص عليها بكراس الشروط.

ولا يتم متابعة تنفيذ قرارات مجلس المنافسة الصادرة في مجال شفافية ونزاهة المعاملات من قبل الأطراف المعنية بالنجاعة المطلوبة.

وتوصي المحكمة بتدعيم أعمال الرقابة على شفافية معاملات المصحات الخاصّة وبالتنسيق بين وزارة الصحّة ووزارة التجارة في هذا المجال.

I- إحداث المصحات الخاصّة

أفضى النظر في هذا المجال إلى الوقوف على ملاحظات تعلّقت بغياب إستراتيجية واضحة حول إحداث المصحات الخاصة وتوزيعها الجغرافي ومحدودية الرقابة المنجزة عند إحداث مشروع مصحة وعند دخولها حيز الاستغلال.

أ- الخارطة الصحية للمصحات الخاصّة

اتضح أنّ التخلي عن نظام التراخيص الإدارية المسندة من قبل وزارة الصحة لعدد من الأنشطة الراجعة لها بالنظر[1] واعتماد نظام كراس الشروط[2] لم يرافقه وضع إستراتيجية بخصوص إحداث المصحّات الخاصة تأخذ بعين الاعتبار التوجهات الوطنيّة لمنوال التنمية الصحية للبلاد و توجه الاستثمار نحو المناطق ذات الأولوية وتبيّن سبل الشراكة الممكنة بين القطاعين العام والخاص في المجال. كما لم تسند مجلة التشجيع على الاستثمار أيّ تمييز جبائي[3] استثنائي للمستثمرين الخوّاص بالقطاع الصحي للانتصاب بالمناطق الداخلية.

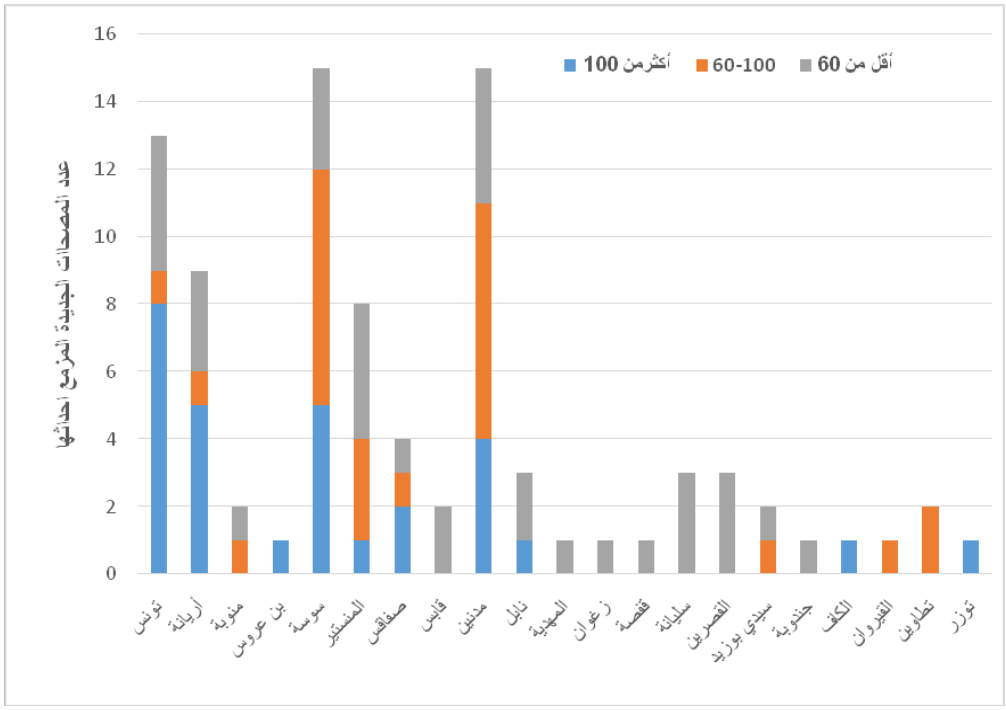
وتبعا لذلك، اتضح تمركز 90% من المصحات الخاصة على الشريط الساحلي للبلاد مقابل غيابها بكل من ولايات منوبة وتطاوين وسليانة وتوزر. كما أنّ 82% من مجموع 90 مشروعا جديدا لإحداث هذه المصحات سيتواصل بعثه على مستوى الشريط الساحلي وفقا لطاقة استيعابها مثلما يبينه الرسم البياني التالي :

---

(1) عملا بأحكام الفصل 3 من القانون عدد 13 لسنة 2001 المؤرخ في 30 جانفي 2001 والمتعلق بحذف تراخيص إدارية مسلمة من قبل مصالح وزارة الصحة العمومية في مختلف الأنشطة الراجعة لها النظر.

(2) المتعلّق بالمؤسسات الصحية الخاصّة والمصادق عليه بمقتضى قرار وزير الصحّة المؤرخ في 28 ماي 2001 كما تمّ تنقيحه بالقرار المؤرخ في 24 ديسمبر 2007.

(3) الأمر الحكومي عدد 419 لسنة 2017 المؤرخ في 10 أفريل 2017 والمتعلّق بضبط قائمات التجهيزات وشروط الانتفاع بالحوافز المنصوص عليها بالفصول 3 و4 و5 من القانون عدد 8 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 والمتعلق بمراجعة منظومة الامتيازات الجبائية والأمر عدد 1056 لسنة 1994 المؤرخ في 9 ماي 1994 المتعلّق بضبط قائمة التجهيزات اللازمة للمؤسسات الصحية والإستشفائية المؤهلة للانتفاع بالحوافز الجبائية المنصوص عليها بالفصل 49 من مجلة تشجيع الاستثمارات وبتحديد شروط منح هذه الحوافز كما تم تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 967 لسنة 1998 المؤرخ في 27 أفريل 1998 والأمر عدد 382 لسنة 2006 المؤرخ في 6 فيفري 2006.



وقد تعهدّت وزارة الصحة "بوضع إستراتيجية خاصة بتحيين كراس الشروط المتعلّق بالمؤسسات الصحية نظرا لتطوّر عدد المصحات وللتطوّر التقني والعلمي وعدم وجود توازن فعلي بين الجهات."

وتوصي المحكمة في هذا الخصوص بضرورة الإسراع بضبط الإستراتيجية ومراجعة النصوص القانونية التي تضمن سبل الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المجال الصحي.

وعلى صعيد آخر، ولئن عهد إلى اللجنة الفنية لطب الكلى وعلاج القصور الكلوي المزمن[1] مهمّة ضبط وتحيين الخارطة الصحية في المجال، إلاّ أنّه لم يتم مراجعة المعايير المعتمدة لإحداث مراكز ووحدات تصفية الدم منذ سنة2013[2] وذلك بالرغم من وجود حاجة ملحة لإحداث مراكز جديدة ببعض المناطق الداخلية، فضلا عن تسجيل 163 مطلبا ضمن قائمة الانتظار للحصول على تراخيص إحداث يرجع بعضها إلى أكثر من 20 سنة.

وبقيت الخارطة الحالية تقتصر على عرض المعطيات المصرح بها من قبل المراكز والتي اتسمت بعدم الدقة والشمولية خاصة أمام التخلي عن خطة الطبيب المراقب منذ سنة 2014 والذي عهد إليه التأشير على تقارير نشاط المراكز قبل إحالتها إلى الوزارة. ويذكر في هذا الخصوص تسجيل

[1] قرار وزير الصحة المؤرخ في 1 أوت 2012 المتعلق بإحداث وتنظيم اللجنة الفنية لطب الكلى وعلاج القصور الكلوي المزمن كما تم إتمامه و تنقيحه لاحقا.

[2] وهو تاريخ آخر دراسة فنية تولت اللجنة إنجازها حول الخارطة الصحية لقطاع تصفية الدم لسنة 2011 وتمت المصادقة عليها على مستوى ندوة المدرين المركزيين بتاريخ 01 مارس 2013.

المحكمة تباين في المعطيات وصل إلى حدود 3.199 مريضا خلال سنة 2017 بين ما تمّ التصريح به من قبل المراكز وما تمّ التكفل به فعليا من قبل الصندوق الوطني للتأمين على المرض.

وقد تعهدت الوزارة بأنّه "سيتم تحيين قاعدة البيانات والعمل على مزيد التنسيق مع مختلف المصالح المعنية لرفع النقائص".

واتضح أنّ أكثر من 95% من مراكز تصفية الدم الخاصة تتجاوز طاقة إشغالها نسبة 200% خلال الفترة 2014-2019 . وقد أدّت هذه الوضعية إلى تولي البعض المراكز إجراء حصة تصفية يومية ثالثة دون الحصول على التراخيص المستوجبة خلافا للفضل 5 من الأمر عدد 795 لسنة 1998 وبالرغم من عدم مطابقة محلاّت البعض منها لشروط حفظ الصحة وعدم احترامها عدد الساعات المستوجبة لتصفية لكل مريض[1].

كما ساهم ارتفاع طاقة الإشغال داخل بعض المراكز في تدنى ظروف حفظ الصحة بها وفي ارتفاع نسبة التعفّنات الاستشفائية عبر الفيروس التهاب الكبد الفروسي "ج" على غرار ما تم تسجيله من قبل التفقدية الطبية ببعض المراكز بولايات قفصة والقصرين وجندوبة خلال سنة 2016 دون اتخاذ الإجراءات الضرورية في الإبّان لإيقاف نشاطها.

وقد أفادت الوزارة أنّه يتجه النظر إلى إعادة مراجعة القوانين والتراتيب المنظمة لهذا القطاع واعتماد كراس شروط خاص أمام تفاقم الاخلالات المسجلة"

وعلاوة على ذلك، وباستثناء البحث الذي تولّت التفقدية الطبية إنجازه سنة 2018 حول مراكز تصفية الدم تبعا لارتفاع مؤشر التهاب الكبد الفيروسي "ج" ببعض المراكز والذي لم يتم متابعة نتائجه إلى غاية أفريل2020، لم يتم إنجاز أيّة دراسة حول احتياجات القطاع من الموارد المادية والبشرية خلال الفترة 2013-2020.

وجاء برد الوزارة" أّن التفقدية الطبية ستدرج هذه النقطة ضمن مهامها وستسعى بالتنسيق مع إدارة الأمراض السارية إلى مزيد المراقبة والمتابعة".

[1] المحددة بأربع ساعات لكل حصة.

ب- الرقابة على مشاريع إحداث المصحات الخاصة

أسفر النظر في هذا المجال على ملاحظات تعلّقت خاصة بمحدودية الرقابة المستوجبة على المصحات الخاصة عند إنجاز المشروع وبعدم احترام الأمثلة الهندسية وأمثلة التهيئة العمرانية وبمخالفة شروط السلامة للبنايات.

1- سحب كراس الشروط و إيداع الأمثلة الهندسية

أدّت محدودية الرقابة المنجزة من قبل الإدارات الجهوية للصحة على المصحات الخاصة إلى قيام البعض منها بأشغال توسعة أو إحداث أقسام طبية جديدة أو تغيير صبغتها دون سحب كراس الشروط وإيداع الأمثلة الهندسية للمصادقة عليها من قبل الوزارة قبل بداية إنجاز المشروع وذلك خلافا لأحكام الفصلين 2 و3 من كراس الشروط.

ويذكر في هذا الشأن، قيام مصحتين بجهة المنستير بأشغال توسعة وتغيير صبغة المصحة من اختصاص وحيد إلى متعددة الاختصاصات واستغلال وحدات للطب النفسي ولطب الإنجاب بمصحات بجهتي تونس وصفاقس دون سحب كراس شروط وإيداع الأمثلة الهندسية. ولم يتم التفطّن إلى هذه التجاوزات من قبل الوزارة، إلاّ تبعا لورود شكاية ضد المصحة أو بصفة عرضية وبعد مرور ما يزيد عن أربع سنوات أحيانا من استغلال المصحة.

وقد أفادت الوزارة في هذا الخصوص أنّه" سيقع إيلاء المزيد من الصلاحيات للفريق المكلف بالتفقد الجهوي إضافة إلى تدعيم الجهات من سلك الأطباء المتفقدين".

ومن جهة أخرى، لم يضبط كراس الشروط طبيعة الأعمال الفنية المنجزة من قبل إدارة البناءات ولم ينص على الآجال القصوى لرفع التحفظات والعقوبات المستوجبة في حال مخالفة أحكام الفصل 3 من كراس الشروط المذكور أعلاه. كما أنّ دليل الإجراءات الخاص بهذه الإدارة لم ينصّ على مجال تدخلّها عند مراقبة المصحات الخاصة وطبيعة الرقابة المنجزة من قبلها.

وقد أدّت هذه الوضعية إلى إسناد الموافقة الفنية على أمثلة هندسية من قبل الوزارة تشوبها تحفظات من قبل إدارة البناءات تمسّ من وظيفية المشروع وحماية المريض على غرار 18 مشروع إحداث لمصحة جديدة و6 مصحات في طور النشاط تولّت إحداث أقسام جديدة أو الترفيع في طاقة استيعابها خلال الفترة 2013-2019.

وعلاوة على ذلك، اتضح عدم مطابقة التصميم الهندسي المنجز من قبل المصحة مع الأمثلة الهندسية المصادق عليها من قبل الوزارة والتي لم تتولّ اتخاذ أيّ إجراء في شأنها المصحات المخالفة بل

قامت في بعض الأحيان بتسوية وضعيتها على غرار ما تمّ تسجيله بخصوص 5 مصحات على سبيل المثال حيث قامت إحداها بتحويل الطوابق السفلية والمخصصة كمأوى للسيارات[1] إلى فضاءات لإسداء الخدمات الاستشفائية فضلا عن إضافة طابق جديد لم يرّد بالأمثلة الأولية.

وتجدر الإشارة إلى أنه وبالرغم من أهمية الرأي الفني لإدارة البناءات[2] اتضح عدم تشريكها آليا في أعمال التفقد المتعلقة بالإعلام ببداية النشاط .

2- احترام أمثلة التهيئة العمرانية

تقتضي الصبغة الفنية للمنشأة الصحية أن تكون عملية بعث المصحات الخاصة في إطار التناسق التام مع أمثلة التهيئة العمرانية الخاص بكل منطقة بلدية وأن يكون موقعها في محيط سليم ولا يشكل أيّ خطر على سلامة المرضى وذلك عملا بأحكام الفصل 71من كراس الشروط.

وعاينت المحكمة[3] حالات بعث مصحات داخل مناطق غير مهيئة عمرانيا لتركيز منشآت صحية حيث بيّن فحص مثال التهيئة العمرانية لبلديات سوسة وبنزرت ومنزل تميم وصفاقس بعث 9 مصحات بمناطق سكنية دون أن يتضمّن مثال التهيئة الراجعة إليها بالنظر التنصيص على إحداث مرافق صحية بها ودون أن يتوفر لدى البلديات المعنية الوثائق المتعلقة بمثال التقسيم وكراس الشروط وقرارات تخصيص العقار لتسوية وضعيتها.

وعلاوة على ما سبق ذكره، اتضح مخالفة رخص بناء المصحات لكراس تراتيب مثال التهيئة العمرانية للبلديات الراجعة لها بالنظر حيث تمّ منح صاحب إحدى المصحات الخاصة ترخيصا لبناء مصحة بمنطقة مقرين تحتوي على طابقين تحتي وأرضي وأربعة طوابق علوية والحال أنّ كراس تراتيب مثال التهيئة العمرانية للمنطقة البلدية تحجر تجاوز علو البناءات الجماعية بالمنطقة 3 طوابق باعتبار الطابق السفلي. كما تمّ الترخيص لمصحتين بناء 6 طوابق علوية خلافا لكراس تراتيب مثال التهيئة العمرانية لبلدية أريانة والذي نصّ على عدم تجاوز علو المنشآت 4 طوابق في أقصى الحالات.

وخلافا لمقتضيات الفصل 71 من كراس الشروط المذكور أعلاه، اتضح تركيز مصحات خاصة داخل مناطق غير مهيئة لنشاط صحي على غرار تركيز مصحة بمنطقة الصناعية وأخرى بجانب محطة لبيع الوقود وبمنطقة غير مرتبطة بشبكة تصريف مياه الأمطار وتطهير المياه المستعملة[4].

---

[1] وفقا لرخصة البناء.

[2] حول وظيفية البناءات المنجزة ومدى مطابقتها للمعايير المعتمدة فضلا عن متابعة رفع التحفظات المسجلة عند المصادقة على الأمثلة الهندسية،

[3] تبعا لنتائج طلب المعطيات الموجه من محكمة المحاسبات إلى البلديات.

[4] وفقا للموقع الرسمي للبلدية بتاريخ 4 أفريل 2020.

كما اتضح عدم تولي 28 مصحة تقديم رخصة نهاية الأشغال أو محاضر مطابقة الأشغال تقرّ بمطابقتها للأمثلة الأولية المصادق عليها وذلك عملا بأحكام الفصلين 73 و74من مجلة التهيئة الترابية.

وتوصي المحكمة بضرورة وضع آليات للتنسيق بن وزارة الصحة والبلديات بما يضمّن إحكام الرقابة على مشاريع إحداث المصحات الخاصة واحترامها لأمثلة التهيئة العمرانية.

3- مطابقة شروط السلامة والوقاية بالبنايات

خلافا للفصلين 71 من كراس الشروط و46 من القانون عدد 11 لسنة 2009 المؤرخ في 2 مارس 2009 والمتعلق بإصدار مجلة السلامة والوقاية من أخطار الحريق والانفجار والفزع بالبنايات، لوحظ دخول تسعة مصحات حيز الاستغلال دون الحصول على شهادة الوقاية[1]، ولم تتولّ تسوية وضعيتها إلاّ بعد مرور ما يزيد عن خمس سنوات في بعض الحالات. كما لم يتحصل 23 مركز تصفية دم خاص على شهادة الحماية المدنية.

وأمام ضعف الرقابة الدورية والمتابعة المنجزة من قبل مصالح الوزارة على المصحات الخاصة ومراكز تصفية الدم الخاصة، لم تتولّ 41 مصحة و36 مركز تصفية دم خاص إلى غاية فيفري 2020 تجديد شهادة الوقاية وفقا للفصلين 50 و51 من القانون عدد 11 لسنة 2009 سالف الذكر. ولم يتم مطالبتها بتجديدها بالرغم من انقضاء صلوحية البعض منها بالنسبة إلى عدد من المصحات منذ ما يزيد عن 10 سنوات وإلى ما يزيد عن 20 سنة بالنسبة إلى 7 مراكز تصفية دم. ومن شأن هذه الوضعية أن تؤدي إلى استغلالها دون احترام قواعد وتدابير السلامة. وقد تعهدّت وزارة الصحة بقيام التفقدية الطبية بإحصاء وبمراقبة تجديد شهادة الوقاية وإدراجها كنقطة قارة ودورية.

وعلى صعيد آخر، لم تتولّ الوزارة في بعض الأحيان التثبت من احترام المصحات للطاقة القصوى لاستيعاب البناية والمرخص فيها من قبل مصالح الحماية المدنية. ويذكر على سبيل المثال أنّه تم تصنيف إحدى المصحات بكونها معدة لاستقبال العموم من صنف خمسة أي أنّه لا يمكن أن يتجاوز عدد الأشخاص بها في أقصى الحالات 50 شخصا إلاّ أنّه تبين أنّ طاقة الاستيعاب الفعلية للمصحة تساوي 102 سرير دون اعتبار الإطار الطبي والأعوان والزائرين داخل فضاءات المصحة. كما لم تشمل الشهادة جميع الطوابق المستغلة. وقد أفادت الوزارة "أنّها ستولى التعهد بهذا الملف والوقوف على تسوية الوضعية"

كذلك الشأن بالنسبة إلى 34 مركز تصفية دم خلال سنة 2019 لتبلغ نسبة التجاوز في أقصاها 334%. ومن شأن هذه الوضعية أن تشكل خطرا على المرضى الوافدين والعاملين بهذه المراكز.

ج- الرقابة المنجزة عند الدخول حيز النشاط

[1] مراسلة الديوان الوطني للحماية المدنية والمضمنة بالمكتب الضبط المركزي لمحكمة المحاسبات بتاريخ 16 جانفي 2020 تحت عدد 2020/02/160.

نصّ الفصل الرابع من كراس الشروط على إلزامية تولي المصحات إعلام الإدارة الجهوية للصحة المعنية ترابيا في أجل لا يتجاوز 15 يوما من تاريخ بداية الاستغلال برسالة مضمونة الوصول مع الإعلام بالبلوغ بكل بداية نشاط لمصحة جديدة أو توسيعها أو إدخال تغيرات عليها. كما نصّ الفصل 3 من الأمر عدد 1668 لسنة 2010 المؤرخ في 5 جويلية 2010[1] على تولي المدير الجهوي للصحة مهمة تنظيم أنشطة المؤسّسات الصحيّة الخاصّة ومراقبتها. إلّا أنّه اتضح عدم القيام في جميع الحالات بمتابعة دخول المصحات حيز النشاط.

وعلاوة على ذلك عاينت المحكمة عدم صحة تواريخ الإعلام ببداية النشاط المصرح بها مقارنة بتاريخ الاستغلال الفعلي[2] من قبل 10 مصحات حيث وصل التباين في التواريخ لإحدى المصحات إلى ما يزيد عن 11 شهرا . وأفادت الوزارة أنّها "تسعى نحو توسيع مهام المتفقد الجهوي لمزيد مواكبته لهذه الملفات."

ومن جهة أخرى، اتضح طول الآجال الفاصلة بين تاريخ الإعلان عن بداية النشاط من قبل المصحة وتاريخ تولي التفقدية بوزارة الصحة برمجة مهمة تفقد حيث بلغ معدل هذه المدة خلال الفترة 2013-مارس 2020 ما يزيد عن 77 يوما بخصوص 34 مصحة ليتجاوز 100 يوما بالنسبة إلى 10مصحات وليبلغ أقصاه 302 يوما في حين لم يتجاوز اليوم الواحد في بعض الحالات.

ومن شأن هذه الوضعية أن لا تمكّن من التأكد من مدى احترام هذه المصحّات للشروط الدنيا المستوجبة لاستغلالها خاصة أمام ثبوت عدم مطابقة عدد من المصحات التي دخلت حيز الاستغلال للمقاييس الفنية تبعا لمهمّات التفقد.

كما سجل ضعف متابعة رفع الاخلالات المسجلة عند الإعلام ببداية النشاط من قبل التفقدية ويذكر في هذا الخصوص أنّه وإلى موفى أفريل 2020 لم يتّم التأكد من رفع النقائص التي تم تسجيلها لدى 6 مصحات على سبيل المثال نتيجة عدم برمجة مهمّات تفقد للمتابعة والتي انقضت الآجال المحددة لإنجازها منذ ما يزيد عن سنتين.

وقد بررت الوزارة التأخير المسجل في برمجة مهّمات التفقد بعنوان الإعلام بداية والمتابعة بـ"قلة عدد الأطباء المتفقدين داخل الجهات كما تعهدت بأن تسعى التفقدية إلى تلافي هذا النقص ومزيد إحكام التعهد الدوري بهذه الملفات".

---

[1] والمتعلق بضبط مشمولات الإدارات الجهوية للصحة العمومية وتنظيمها والذي نصّ خاصة على تولي المدير الجهوي للصحة مهمة تنظيم أنشطة المؤسّسات الصحيّة الخاصّة ومراقبتها.

[2] تاريخ تعاقدها مع الصندوق الوطني للتامين على المرض.

وتوصي المحكمة بضرورة مراجعة كراس الشروط وإضفاء الجانب الردعي عليها ومزيد تكثيف الرقابة في جميع مراحل إحداث المصحات الخاصة ووضع آليات التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة في المجال.

II- الرقابة على التجهيزات الثقيلة والمشعّة

لئن تقوم عملية إحداث المصحات منذ سنة 2001 على نظام كراس الشروط، إلاّ أنّ تجهيزها بالتجهيزات الثقيلة مازال يخضع لنظام التراخيص المسبقة ويحتكم إلى الضوابط الكمية والفنية المنصوص عليها بقرار وزير الصحّة المؤرخ في 22 جوان 2000[1]. كما أّن استعمالها للمواد والتجهيزات المشعّة يخضع للرقابة الفنية للمركز الوطني للحماية من الأشعة.

وقد أفضى النظر في هذا المجال على ملاحظات تعلّقت أساسا بضبط الحاجيات من التجهيزات الثقيلة وبنظام إسناد التراخيص وبتعويض هذه التجهيزات وبالرقابة الفنية لها والمواد المشعة.

أ- نظام إسناد التراخيص المتعلقة بالتجهيزات الثقيلة

1- ضبط الحاجيات

بيّنت الأعمال الرقابية محدودية الخارطة الصحية الحالية في استشراف حاجيات القطاع الخاص من التجهيزات الثقيلة فضلا عن عدم الاستقرار في ضبط مقاييس إسنادها فضلا عن التداعيات الماليّة على الصندوق الوطني للتأمين على المرض.

1.1 استشراف حاجيات القطاع الخاص من التجهيزات الثقيلة

لئن أكد الفصل 13 من الأمر عدد 1207 المؤرخ في 22 جوان 1992[2] على أن ضبط مقاييس ومعايير الحاجيات من التجهيزات الثقيلة يستند بالإضافة إلى عدد السكان إلى الخارطة الصحية، إلاّ أنّ آخر خارطة بعنوان سنة 2018 اتسمت بالمحدودية وعدم شمولية ودقة المعطيات المتعلقة بالتجهيزات الثقيلة المركزة بالقطاع الخاص حيث لم تشمل سوى 8 أجهزة من جملة 37 جهازا ثقيلا[3] وذلك بالرغم من ثبوت استغلال مصحات خاصة لعدد منها قبل سنة 2018[4].

---

(1) المتعلق بضبط مقاييس و معايير الحاجيات من التجهيزات من المعدّات الثقيلة كما تم تنقيحه بالقرار المؤرخ في 7 مارس 2003 و القرار المؤرخ في 17 ديسمبر 2013 و القرار المؤرخ في 18 أكتوبر 2016 و القرار المؤرخ في 17 فيفري 2020.

(2) والمتعلّق بضبط صلاحيات وتركيبة وطرق تسيير المجلس الوطني للتجهيزات الطبية والتقنية.

(3) تم ضبطه بالقرار المشترك لوزراء الصحة والمالية والتجارة في 17 ديسمبر 2013.

(4) على غرار أجهزة دوران الدم خارج الجسم وأجهزة الإضافية المتعلقة بها وأجهزة مشباه للعلاج بالأشعة وأجهزة مركزية لمعالجة المياه وجهاز البيتسكان.

كما لا تسمح الخارطة الصحية في شكلها الحالي باستشراف الحاجيات من التجهيزات الثقيلة للقطاع الخاص حيث اقتصرت على حصر عدد التجهيزات المركزة ولم تتطرق إلى تطوّر مؤشر عددها حسب عدد الأسرّة والاختصاصات الطبية والموارد البشرية وصنف المصحة وعدد المرضى.

وعلاوة على ذلك لم تتولّ الوزارة القيام بأبحاث أو دراسات استشرافية حول حاجيات القطاع الخاص من التجهيزات الثقيلة خلال الفترة 2013- أفريل 2020. كما لم يتولّ المجلس الوطني للتجهيزات الثقيلة إلى هذا التاريخ إصدار الدراسة التقييمية للسياسة الصحية في علاقة خاصة بالمصحات والتجهيزات الطبية الثقيلة.

2.1 مقاييس تحديد الحاجيات من التجهيزات الثقيلة

اتسم ضبط مقاييس تحديد الحاجيات من التجهيزات الثقيلة منذ صدور قرار وزير الصحة المؤرخ في 22 جوان 2000 [1] بعدم الاستقرار حيث شهدت هذه المقاييس والمتمثلة أساسا في قاعدة الشرط العددي للسكان عديد الاستثناءات[2].

ولئن تم بمقتضى قرار وزير الصحة المؤرخ في 17 ديسمبر 2013 حصر هذا الاستثناء لفائدة المصحات الخاصة المتواجدة بالولايات ذات الأولوية والترخيص لهم خارج الحصة النسبية لتركيز التجهيزات الثقيلة إلاّ أنّه وتبعا لاعتراض بعض المصحات الخاصة على هذا القرار، تولّى وزير الصحة بتاريخ 18 أكتوبر 2016[3] إصدار قرار يقضي بسحب هذا الاستثناء على المصحات المتواجدة خارج المناطق ذات الأولوية والتي تفوق طاقة استيعابها 100 سريرا، دون أن تحترم الصيغ الشكلية القانونية لإصدار هذا القرار والمتعلّقة بوجوب عرضه مسبقا على أنظار المجلس الوطني للتجهيزات الطبية والتقنية عملا بأحكام الفصلين 13 من الأمر عدد1207 لسنة 1992 سالف الذكر و8 من قانون التنظيم الصحي.

ولم يتم دعوة المجلس الوطني للتجهيزات الطبية والتقنية للانعقاد من قبل وزير الصحة إلاّ بتاريخ 12 مارس 2018 للنظر في الإشكاليات المنجرة عن تطبيق قرار سنة 2016 ومدى ملائمة مواصلة

---

[1] والمتعلق بضبط مقاييس ومعايير الحاجيات من التجهيزات الثقيلة.

[2] 60 سرير بالنسبة لآلة المفراس (قرار 22 جوان 2000). وتمّ لاحقا سحب هذا الاستثناء على آلة التصوير بالرنين المغناطسي وجهاز القثطرة القلبية أو آلة تفتيت الحصى بالنسبة للمؤسسات الصحية الخاصة التي تتجاوز طاقة الإيواء بها 100 سرير (قرار وزير الصحة المؤرخ في 07 مارس2003 و المتعلق بضبط مقاييس معايير الحاجيات من التجهيزات الثقيلة)

[3] علما وأنه تمت المصادقة على مشروع قرار بتاريخ 24أوت 2016 من قبل وزير الصحة يقر بمواصلة العمل بالقرار المؤرخ في 17 ديسمبر 2013 مع إسناد الموافقة المبدئية خارج الحصة النسبية بصفة استثنائية وانتقالية لاقتناء وتركيز جهازي المفراس والتصوير بالرنين المغناطيسي دون سواهما للمصحات التي تولت فقط سحب كراس الشروط وتقديم الأمثلة الهندسية الخاصة بمشروع الإحداث أو التوسعة وإيداع مطلب في الترخيص وذلك قبل تاريخ صدور قرار وزير الصحة لسنة 2013 إلاّ أنّ وزيرة الصحّة التي تم تعيينها بتاريخ27أوت 2016 لم تتولّ العمل بالمشروع المذكور مقابل تولها سحب الترخيص خارج الحصة النسبية على جميع المصحات الموجودة خارج المناطق ذات الأولوية.

العمل بإجراء خارج الحصة النسبية في خصوص المصحات المتمركزة خارج المناطق ذات الأولوية. ولم يتم إصدار قرار ينقحه إلاّ بتاريخ 17 فيفري 2020.

هذا ولئن تم إلغاء أحكام الفقرة الثالثة من الفصل 2 من قرار وزير الصحة لسنة 2016، إلاّ أنّ القرار الصادر في سنة 2020 لم ينص على أحكام انتقالية بالنسبة إلى وضعية 90 مشروعا جديدا و35 مصحة في طور الاستغلال تولّت خلال الفترة 18 أكتوبر 2016 –جانفي 2020 القيام بأشغال توسعة للترفيع في طاقة استيعابها بما قدره إجماليا 1.571 سريرا جديدا وإيداع مطالب للحصول على الموافقة المبدئية لتركيز تجهيزات ثقيلة خارج الحصة النسبية وذلك دون اعتبار المطالب الواردة من مراكز التصوير الطبي حيث سجل 216 طلبا بقائمة الانتظار إلى حدود شهر فيفري 2020 متجاوزة بذلك 6 أضعاف العدد الأقصى للتراخيص المتبقية بالخارطة الصحية.

وساهمت هذه الوضعية التي اتسمت بعدم استقرار في المقاييس وغياب دراسات موضوعية تستشرف حاجيات القطاع فضلا عن تهميش دور المجلس الوطني للتجهيزات الطبية والتقنية في ارتفاع نسق إسناد التراخيص لاقتناء وتركيز واستغلال التجهيزات الثقيلة حيث بلغ إلى موفى فيفري 2020 عدد التراخيص المسندة 47 جهازا وذلك منذ إصدار قرار سنة 2016 ، 34% منها تمت خارج الحصّة النسبية وبلغت تباعا 56% و53% بالنسبة إلى آلات تفتيت الحصى وإلى قاعات القسطرة القلبية الوعائية.

وعلاوة على تجاوز المؤشرات الدولية في المجال[1]، سجل تباين في توزيع التجهيزات الثقيلة بالقطاع الخاص بين الجهات والمحدد على المستوى الوطني بالنسبة إلى جهاز المفراس بجهاز لكل 100 ألف ساكن بكل ولاية[2] حيث بلغ هذا المؤشر تباعا 2,2 و1,8 بكل من تونس وصفاقس و مدنين في حين لم يتجاوز 0,4 بكل من قصرين وسليانة. وبلغت نسبة التغطية بجهاز التصوير بالرنين المغناطيسي في ولايتي تونس ومدنين تباعا 4,55 و3,4 جهاز لكل 350 ألف ساكن بالرغم من أن المؤشر الوطني قد حدد بجهاز لكل 350 ألف ساكن بكل ولاية. وفي المقابل تفتقر كل من ولايات سليانة والكاف وتطاوين وزغوان والقصرين وتوزر وقبلي لأجهزة التصوير بالرنين المغناطسي سواء بالمؤسسات الصحية الخاصة أو العمومية. كما بلغ مؤشر عدد قاعات القسطرة القلبية والمحدد بجهاز لكل 700 ألف ساكن بكل جهة 2,42 و 2,2 بكل من جهات تونس الكبرى والوسط الشرقي في حين أن جهتي الشمال والوسط الغربي لم يتجاوز هذا المؤشر بها 0,43 و0,52.

وأدّت هذه الوضعيات إلى مزيد تعميق الهوة في توزيع التجهيزات الثقيلة بين الجهات حيث عاينت المحكمة افتقار عدد من المناطق الداخلية سواءا بالقطاع العام أو الخاص للتجهيزات الثقيلة على

---

[1] وفقا لمعطيات الصحية لمنظمة OCDE لسنة 2019 حيث أنّ معدل عدد تجهيزات التصوير بالرنين المغناطيسي قد بلغ 6 أجهزة لكل مليون ساكن بتونس مقابل 4,9 جهاز بروسيا و بين 1,6 و 4,6 في دول أمريكا الشمالية والمكسيك و كوستريكا. كما تجاوز عدد أجهزة المفراس المخصصة لكل مليون ساكن بتونس و الذي بلغ 16 جهازا لكل مليون ساكن لما هو موجود بكندا (15,5 جهاز لكل مليون ساكن) و13,6 جهاز لكل مليون ساكن بروسيا.

[2] المنصوص عليها بقرار وزير الصحة المؤرخ في 17 ديسمبر 2013 و المتعلق بضبط مقاييس و معايير الحاجيات من التجهيزات من المعدات الثقيلة.

غرار عدم توفر أيّة قاعة للقسطرة القلبية بـ 12ولاية[1] و عدم توفر آلات التصوير بالرنين المغناطسي[2] بسبع ولايات وغياب آلات لتفتيت الحصى بـ14 ولاية[3] وافتقار كل من جهات الشمال والوسط والجنوب الغربي لجهازي المعجل الخطي والتصوير بالومضان[4] المخصصة للعلاج بالأشعة.

وعلاوة لما سبق فأنّ تطبيق القرار الجديد لسنة 2020 أفضى إلى التخلي عن قاعدة التمييز الايجابي لفائدة المناطق ذات الأولوية كما أن إمكانية الترخيص خارج الخارطة الصحية اقتصرت على جهاز المفراس دون سواه لفائدة المصحات التي في حالة نشاط وتفوق طاقة استيعابها 60 سريرا وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى حرمان 35 مصحة جديدة سيتم إحداثها بطاقة استيعاب أقل من 60 سريرا منها 13 مصحة سيتم إحداثها بمناطق ذات أولوية من الحصول على ترخيص لتركيب هذا الجهاز.

وأفادت الوزارة أنّها "منكبة على مراجعة هذه النصوص وستأخذ بعين الاعتبار ما ورد بتقرير المحكمة".

ومن جهة أخرى، تولى الصندوق الوطني للتأمين على المرض تبعا لقرار سنة 2016 ضبط "خارطة تعاقدية "بمقتضى مذكرة داخلية صادرة بتاريخ 23 أكتوبر 2018 لتنظيم عملية التعاقد مع المصحات الخاصة في مجال التجهيزات الثقيلة وذلك في غياب سند قانوني، كما لم يتم التنسيق مع وزارة الصحة والتي أفادت "بأنّ لا علم لها بهذه الخارطة التعاقدية ولا بد من التنسيق معها في الغرض".

وتبعا لذلك، رفض الصندوق التعاقد مع 7 مصحات تحصلت على تراخيص نهائية لاستغلال 10 تجهيزات ثقيلة خارج الحصة النسبية عملا بقرار سنة 2016 بالرغم من انخراطها في الاتفاقية القطاعية الخاصة ولم يبادر الصندوق وفقا لإجابته بتسوية هذه الوضعيات إلاّ بتاريخ 24 فيفري 2020 أي بعد مرور ما يناهز السنتين.

وفي المقابل تولى الصندوق التعاقد مع مصحتين في نفس الوضعية تم منحهما تراخيص بالرغم من عدم ورودهما ضمن القائمة التي تولى وزير الشؤون الاجتماعية المصادقة عليها تبعا لقرار المجلس الوطني للتجهيزات الثقيلة بتاريخ 12 مارس 2018 وعدم احترامهما لجميع الشروط المنصوص عليها بالخارطة التعاقدية.

ومن شأن هذه الوضعية أن تؤدي بالإضافة إلى عدم احترام مبدأ المساواة بين المصحات المنخرطة بالاتفاقية القطاعية خلال الفترة أكتوبر 2016 -فيفري 2020، إلى حرمان المضمونين الاجتماعيين المتعهد بهم لديها من الانتفاع بتكفّل الصندوق بمصاريف استغلال التجهيزات الثقيلة المركزة

---

[1] القصرين وسيدي بوزيد والكاف وجندوبة وسليانة وباجة وتطاوين وتوزر وقبلي وزغوان وبن عروس ومنوبة.

[2] سليانة والكاف وتطاوين وزغوان والقصرين وتوزر وقبلي.

[3] القصرين وسيدي بوزيد والكاف وجندوبة وسليانة وباجة وتطاوين وتوزر وقبلي وزغوان وبن عروس ومنوبة وبنزرت والمهدية.

[4] COBALT.

بها[1] خارج الحصة النسبية. علما وأنّ الصندوق لم يتولّ نشر قائمة المصحات التي رفض التعاقد معها في خصوص التكفّل بخدمات استغلال التجهيزات المذكورة للعموم. وقد أفاد الصندوق بأنّه "لا يتحمل مسؤولية قيام المصحة غير المتعاقدة بتعمير بطاقة استرجاع بهذا العنوان." كما أنّه وتبعا لتقرير المحكمة سيتولى إدراج قائمة المصحات المتعاقدة بموقع الواب الخاص بالصندوق".

2- إسناد تراخيص استغلال التجهيزات الطبيّة الثقيلة

تخضع عملية اقتناء وتركيب واستغلال التجهيزات الثقيلة بالمصحات الخاصة إلى الموافقة المبدئية المسبقة عملا بالفصل 43 من قانون التنظيم الصحي ولا يمكن استغلالها إلاّ بعد الحصول على الترخيص النهائي المسند من قبل وزير الصحة. كما يخضع استغلال التجهيزات المخصصة لتصفية الدم إلى المقاييس والمعايير المنصوص عليها بالأمر عدد 795 لسنة 1998 سالف الذكر.

1.2 تراخيص استغلال التجهيزات الثقيلة بمراكز تصفية الدم

نصّ الفصل 5 من الأمر عدد 795 لسنة 1998 سالف الذكر على أنه "لا يمكن أن تكون طاقة استيعاب مركز تصفية الدم أقل من أربعة وأكثر من 10 آلات لتصفية الدم و يجب بالإضافة إلى ذلك أن تكون لدى المركز آلة احتياطية إذا كانت طاقة الاستيعاب لا تتجاوز 6 آلات وآلتين اثنين إذا كانت طاقة الاستيعاب تفوق 6 آلات"، إلاّ أنّه اتضح أنّ 73% من مراكز تصفية الدم لا تحترم هذه المقاييس وتولّت تركيب واستغلال 698 آلة تصفية دم دون الحصول على التراخيص المستوجبة. ولم تتولّ التفقدية الطبية إبداء أيّ تحفظ إزاء هذه الوضعية عند إجراء مهام التفقد ولم تتم مطالبة المراكز المخالفة بسحب التجهيزات غير المرخص فيها.

ومن شأن هذه الوضعية أن لا تمكّن من التأكد من إخضاع هذه التجهيزات إلى المراقبة الفنية عند اقتنائها ومدى مطابقتها للمعايير الفنية في المجال خاصة وأنّه تمّ الوقوف بمركزين متواجدين بجهتي طبرقة وتونس على استعمال تجهيزات مجهولة المصدر دون الإدلاء بفواتير اقتنائها والوثائق المثبتة لخاصياتها الفنية.

وتعهدت الوزارة بأّنها "ستتولى القيام ببحث ميداني لتحيين المعطيات حول الآلات التي يتم استغلالها واتخاذ ما يلزم من إجراءات وإعداد قاعدة بيانات في شأنها".

كما تمّ استعمال الآلات الاحتياطية وتخصيص جهاز وحيد بقاعة المرضى المعزولين واستعماله بصفة موازية لكل من المرضى الحاملين للفيروس HCV^+وHBV^+ ببعض المراكز. فضلا عن عدم قيام أحد

[1] باستثناء أعمال وجراحة القلب والشرايين التي لا تخضع لنظام استرجاع المصاريف.

المراكز بجهة صفاقس[1] بوضع علامات لتحديد آلات تصفية الدم الخاصة بالمرضى الحاملين لأمراض سارية علما وأنّه لا يتوفر بالمركز المذكور قاعة لعزل هؤلاء المرضى. ومن شأن هذه الوضعيات أن تشكل خطرا على المرضى الوافدين على هذه المراكز باعتبار خطر نقل العدوى عن طريق آلات تصفية الدم. كما سجل عدم مطابقة عدد منابع الأكسيجين الحائطي مع عدد تجهيزات التصفية المستغلة في 7 مراكز.

وقد أدى ارتفاع عدد الآلات غير المرخص فيها إلى عدم احترام الشروط الدنيا المستوجبة لمحلاّت تركيز هذه التجهيزات والمحددة ب 6 م^2 لكل جهاز تصفية مثلما تمّ ضبطها بالأمر عدد 795 لسنة 1998 سالف الذكر، على غرار ما تمّ تسجيله على مستوى 5 مراكز ومن شأن هذه الوضعية أن تساهم في ارتفاع التعفّنات الاستشفائية بهذه المراكز.

2.2 إسناد المو افقة المبدئية لاقتناء وتركيب التجهيزات الثقيلة

تتولى اللجنة الوطنية للمؤسسات الصحية الخاصة وفقا لأحكام الأمر عدد 1080 لسنة 2001 المؤرخ في 14 ماي 2001 [2] معالجة مطالب اقتناء وتركيب واستغلال التجهيزات الثقيلة. وفي غياب تحديد دورية لانعقاد هذه اللجنة بقي انعقادها يتم بطلب من وزير الصحة.

وساهمت هذه الوضعية في طول وتباين آجال معالجة هذه المطالب ليصل معدل هذه الآجال خلال الفترة 2013-2019 إلى ما يزيد عن سنتين وبلغت في أقصاها 12 سنة في حين لم تتجاوز هذه الآجال 15 يوما لبعض المصحات.

كما لوحظ حضور أعضاء ليس لديهم الصفة[3] أعمال اللجنة خلال الفترة 2013-2019 وذلك خلافا لأحكام الفصل 3 جديد من الأمر على 740 لسنة 1998 المؤرخ في 30 مارس 1998[4]. ومن شأن هذه الوضعية أن تخفي حالات تضارب مصالح عند معالجة بعض المطالب.

ومن جهة أخرى، ولئن نصّ الفصل 45 من قانون عدد 63 لسنة 1991 المتعلق بالتنظيم الصحي على" أنّه يتوقف تجهيز كل مؤسسة صحية خاصة بحالة نشاط بمعدّات ثقيلة على التراخيص المنصوص عليها بالفصلين 43 و44 من هذا القانون"،إلاّ انّه تمّ خلال الفترة 2013-2019 إسناد الموافقة المبدئية لاقتناء وتركيب تجهيزات ثقيلة لفائدة مشاريع إحداث مصحات خاصة دون أن تكون هذه المصحات في حالة نشاط.

---

[1] تقرير التفقد تحت عدد329 والصادر بتاريخ 28 2018/12 .

[2] والمتعلق بتنقيح الأمر عدد 1208 لسنة 1992 المؤرخ في 22 جوان 1992 الضابط لمشمولات وتركيب وطرق تسيير اللجنة الوطنية للمؤسسات الصحية الخاصة.

[3] ممثل عن الغرفة النقابية للمصحات الخاصة و ممثل عن مركز سانتيجرافي بساحة باستور تونس.

[4] الذي حصر تركيبة اللجنة بالنسبة للهياكل المهنية الممثلة للقطاع في رئيس المجلس الوطني لعمادة الأطباء أو من يمثله وعلى أن تتم تسميته بمقرر من وزير الصحة لمدة سنتين دون سواه .

واعتبرت الوزارة " أنّ هذه الوضعية هي نتيجة عدم تناغم المنظومة الصحية بالقطاع الخاص باعتبار المصحة هي مؤسسة اقتصادية بالأساس ولا يمكن للمستثمر الانتظار إلى حين دخولها حيز النشاط دون إسناده الموافقة المبدئية لاقتناء وتركيز التجهيز الطبي المطلوب".

وتوصي المحكمة في هذا الخصوص بضرورة التسريع بمراجعة النصوص القانونية بما يسمح بإحكام نظام إسناد تراخيص التجهيزات الثقيلة .

واعتمدت اللجنة الوطنية للمؤسسات الصحية الخاصة خلال الفترة 2013-2017 على ما يتم التصريح به من قبل المصحات حول طاقة استيعابها عند إسنادها للموافقة المبدئية، دون أن تتولى في جميع الحالات التثبت فعليا من مدى تقدّم الأشغال ومطابقتها للأمثلة الهندسية وطاقة الإشغال الفعلية على غرار ما تم تسجيله عند إسناد 5 تراخيص مبدئية لاقتناء تجهيزات ثقيلة لفائدة 3 مصحات خاصة.

ولئن بررت الوزارة أنّه "لا يمكن من الناحية العملية القيام بزيارة تفقد للأشغال لغياب نص صريح لذلك " فإنّ ذلك يتعارض مع عدد من قرارات نفس اللجنة خلال الفترة 2013- 2019 التي تولّت في وضعيات مشابهة القيام بزيارات تفقد عن طريق التفقدية الطبية بالوزارة للتأكد من صحة طاقة الاستيعاب المصرح بها.

وعلاوة على ذلك وخلافا للفصل 5 من قرار وزير الصحة المؤرخ في 17 ديسمبر 2013، تولّت اللجنة تجاوز الآجال القانونية المسموح بها للتمديد في الموافقة المبدئية لتركيز تجهيزات ثقيلة والمحددة بسنتين دون ورود أيّ طلب من قبل 9 مصحات وإسناد آجال إضافية لفائدة بعض مصحات دون سواها .

3.2 إسناد التراخيص النهائية لتركيب واستغلال التجهيزات الثقيلة

- آجال اسناد التراخيص النهائية

حدّد الفصل 44 من قانون التنظيم الصحي الآجال القصوى للحصول على الترخيص النهائي لاستغلال تجهيزات ثقيلة من قبل وزير الصحة بشهرين ابتداء من تاريخ إيداع الملف النهائي، إلاّ أنّه لوحظ تباين في آجال إصدار قرارات الترخيص النهائي لاستغلال التجهيزات الثقيلة مقارنة بتاريخ إيداع الملف حيث تراوحت الآجال بين ما يناهز 9 أشهر و16 شهرا في حين تمّ في بعض الحالات إصدار التراخيص في أجل لم يتجاوز 21 يوما. وبالنسبة إلى الملفات التي صدرت في شأنها تقارير تفقد فقد وصلت هذه الآجال إلى 7 أشهر في حين لم تتجاوز 10 أيام للبعض منها. ومن شأن هذه الوضعية أن تمسّ من مبدأ تكافؤ الفرص بين المصحات الخاصة باعتبار أنّ إصدار هذه القرارات يخوّل الاستغلال القانوني للتجهيزات

الثقيلة والتعاقد مع الصندوق الوطني للتامين على المرض للتكفل بمصاريف الأعمال الطبية المنجزة من خلالها.

وبالرغم من أنّه لا يمكن إسناد التراخيص النهائية خلال الآجال المحددة إلاّ إثر إنجاز مهمة تفقد تقرّ بمطابقة هذه التجهيزات ومحلاّت إيوائها للمواصفات الفنية إلاّ أنّ آخر دليل إجراءات للتفقدية الطبية الصادر سنة 1997[1] لم يتضمّن إجراءات خاصة بالرقابة على إسناد التراخيص النهائية على غرار الآجال القصوى لبرمجة مهمات التفقد وطبيعة الأعمال المنجزة وتركيبة فرق الرقابة مما أدّى إلى تجاوز المدّة الفاصلة بين تاريخ مطلب الحصول على الترخيص وتاريخ إنجاز مهمة التفقد سنة كاملة في بعض الأحيان.

وقد بررت الوزارة ذلك بنقص في الأطباء المتفقدين وتسعى التفقدية من خلال تحيين دليل الإجراءات على توحيد المقاربة إنجاز مهمات التفقد بين الجهات.

ولئن يحجر على المصحات استغلال التجهيزات الثقيلة قبل حصولها على التراخيص النهائية فقد أدى التأخير المسجل في برمجة مهمات التفقد إلى استغلال عدد منها لتجهيزات ثقيلة دون حصولها على التراخيص النهائية وإنجاز 6.212 فحص بقيمة جملية بلغت 5,322 م.د تكفّل بها الصندوق. ويذكر على سبيل المثال استغلال إحدى المصحات بتونس لقاعة القسطرة القلبية دون الحصول على التراخيص النهائية ودون التعاقد مع أطباء مختصين في القلب وجراحة الشرايين. وقد بلغ عدد الأعمال الطبية المنجزة باستعمال القاعة 332 تدخلا بقيمة جملية بلغت 1,867 م د تكفّل بها الصندوق الوطني للتامين على المرض.

- شروط إسناد التراخيص النهائية

اتضح أنّه تمّ إسناد تراخيص نهائية أحيانا في غياب شهادة تقر بمطابقة محلاّت تركيز التجهيزات لشروط السلامة والوقاية المسندة من مصالح الحماية المدنية أو بناءا على شهادات منتهية الصلوحية على غرار ما تمّ تسجيله عند إسناد الترخيص النهائية لقاعتي القسطرة القلبية لفائدة مصحتين بولاية تونس.

كما لم يتم احترام الشروط المنصوص عليها بقرار وزير الصحة بتاريخ 17 ديسمبر2013 سالف الذكر والمتعلقة خاصة بوجوبية التعاقد مع 4 أطباء مختصين في التصوير الطبي لاستغلال جهاز التصوير بالرنين المغناطيسي و3 أطباء بالنسبة إلى جهاز المفراس على مستوى 11مصحة خاصة.

---

[1] قرار وزير الصحة العمومية المؤرخ في 18 سبتمبر 1997 والمتعلّق بالمصادقة على دليل الإجراءات الخاصة بالتصرف في شؤون التفقد والمراقبة بوزارة الصحة العمومية.

ومن جهة أخرى، تمّ إسناد تراخيص نهائية لاستغلال 12 جهازا ثقيلا على مستوى 5 مصحات بالرغم من تسجيل التفقدية الطبية لجملة من الاخلالات الجدية عند الإعلام ببداية نشاطها لم يتم رفعها بتاريخ إسناد الترخيص النهائي.

وعلى صعيد آخر، تولى وزير الصحة خلال الفترة 2015-2019 إسناد تراخيص نهائية لعدد من المصحّات بالرغم من ثبوت مخالفتها للتراتيب الجاري بها العمل في خصوص تركيز واستغلال هذه التجهيزات. ولم يتم اتخاد أيّ إجراء في شأنها بل تمت تسوية وضعياتها حيث تبين مخالفة إحدى المصحات بولاية مدنين للتراتيب الجاري بها العمل بتركيز جهاز مفراس قديم و مستعمل وتسجيل مصحة أخرى بسوسة لجملة من النقائص بوحدة الأشعة والتي اعتبرت وفقا لرأي إدارة التراتيب ومراقبة المهن الصحية تجاوزا خطيرا من شأنه أن يهدد سلامة المرضى وكل الأعوان والمتعاملين مع الوحدة.

كما تم منح إحدى المصحات المتواجدة بجهة تونس ترخيصا نهائيا لاستغلال جهاز دوران الدم خارج الجسم والذي تبين تركيبه واستغلاله من قبل المصحة خلال سنة 2015 دون الحصول على الموافقة المبدئية فضلا عن تركيز جهاز تصوير الأوعية القلبية دون الحصول على التراخيص المستوجبة. ولئن تولّت الوزارة مطالبة المصحة بتاريخ 22 جانفي 2015 برفع الجهاز إلاّ أنّه وإلى هذا التاريخ لم يتم القيام بمهمة تفقد للتأكد من ذلك.

كما تولى وزير الصحة إسناد تراخيص بصفة استثنائية ودون استيفاء الشروط المستوجبة على غرار الترخيص النهائي الذي تم إسناده لفائدة مصحة بصفاقس لاستغلال جهاز التصوير بالرنين المغناطيسي رغم أنّ الخارطة الصحية لا تسمح بذلك بالجهة ودون توفر طاقة الاستيعاب المستوجبة للترخيص خارج الحصة النسبية ليتم منحها الترخيص النهائي للاستغلال في مناسبتين بصفة استثنائية خلال سنتي 2015 و2017. ولئن اقترحت اللجنة الوطنية للمؤسسات الصحية الخاصة بتاريخ 15 ماي 2018 سحب الترخيص لاستغلال الجهاز إلى حين القيام بالأشغال المستوجبة إلاّ أنّه لم يتم إلى موفى أفريل 2020 سحب الترخيص المذكور من قبل وزير الصحة.

وقد أفادت الوزارة في هذا الخصوص، أنّها ستتولى إعادة النظر في مقتضيات التراتيب المعمول بها وإدراج عقوبات للمخالفين إضافة إلى التنسيق مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض فيما يخص تجهيزات ثقيلة دون الحصول على تراخيص نهائية.

3- تجديد تراخيص استغلال وتعويض التجهيزات الثقيلة

يتم استغلال التجهيزات الثقيلة بناءا على التراخيص النهائية المسندة لمدة خمس سنوات ويتم إخضاع هذه التجهيزات إلى الرقابة الفنية بعد انقضاء هذه المدة للتأكد من مدى مطابقتها للمعايير المعتمدة وذلك قصد تجديد الترخيص أو تعويض التجهيزات غير المطابقة، وقد عاينت المحكمة عدّة

نقائص تعلّقت بتجديد التراخيص وبصيانة وتعويض التجهيزات المركزة وبالرقابة الفنية عليها والمواد المشعة.

1.3 تجديد التراخيص النهائية للاستغلال

نصّ الفصل 6 من قرار وزير الصحة المؤرخ في 17 ديسمبر 2013 على أنّه "يسند الترخيص في استغلال التجهيزات من المعدّات الثقيلة لمدة خمس سنوات، ولا يتم تجديد الترخيص إلاّ بناء على طلب من المنتفع وبعد إجراء مراقبة من قبل المصالح الفنية المختصة لتقييم جودة وسلامة التجهيز". إلاّ أنّه اتضح مواصلة استغلال التجهيزات الثقيلة من قبل 24 مصحة بعد انقضاء صلوحية التراخيص وعدم تولي وزارة الصحة إلى موفي أفريل 2020 اتخاذ أيّ إجراء في الغرض ودون إخضاعها للمراقبة الفنية. وقد بلغ عدد الفحوصات المنجزة باستغلال تجهيزات ثقيلة انقضت صلوحية تراخيصها 6.475 فحصا وتكفّل الصندوق بمبلغ قدره 5,151 م د بهذا العنوان.

وقد أفاد الصندوق أنّه تبعا لتقرير المحكمة قد" تولى مراسلة المصّحات بتاريخ 30 جوان 2020 لمطالبتها بموافاته بقرار تجديد الترخيص وأنّه سيتولى متابعة هذه الوضعية واتخاذ الإجراءات المستوجبة في شأن المصحات التي لا تتولى تقديم الوثائق المطلوبة ".

2.3 تعويض التجهيزات الثقيلة

لوحظ غياب مرجعيات وطنية تحدد معايير تعويض التجهيزات الطبية الثقيلة بالمصحات الخاصة بالرغم أنّه عهد إلى المجلس الوطني للتجهيزات الطبية والتقنية وفقا للفصل الثاني من الأمر عدد 1207 لسنة 1992 خاصة مهمة ضبط سياسة صيانة التجهيزات الطبية والتقنية وشروط استعمالها فضلا عن تحديد مدى ملاءمة إدخال تجهيزات تعتمد تقنيات جديدة إلى البلاد.

وفي المقابل، واستئناسا بالمعايير الدولية على غرار معايير الجمعية الأوربية"COCIR"[1] اتضح أن 86 % من تجهيزات العلاج بالأشعة وجميع تجهيزات الطب النووي المستعملة حاليا بالمصحات الخاصة قد تجاوزت مدة استغلالها 10 سنوات مما يفترض عدم مواكبتها للتطور التكنولوجي في المجال الطبي. كما

[1] والتي نصت على أنّه يجب أن تمثل نسبة التجهيزات التي لا تتعدى مدة استغلالها 5 سنوات على الأقل 60 ٪ من أسطول التجهيزات والمعدّات المركزة حتى تعكس بشكل كافٍ الوضع الحالي للتكنولوجيا الطبية المستوجبة. أما بالنسبة إلى المعدات والتجهيزات التي يتراوح عمرها بين ست وعشر سنوات فيمكن مواصلة استغلالها شريطة أن يتم صيانتها بشكل دوري مع وضع استراتيجيات لتعويضها ويجب أن لا يتجاوز نسبتها من الأسطول المركز 30 %. وفيما يتعلق بالتجهيزات التي مضى على استغلالها أكثر من عشر سنوات فتصنف تكنولوجيا بكونها مهترئة وقديمة وذلك مقارنة بالإرشادات الطبية وأفضل الممارسات وتتزايد صعوبة صيانتها وإصلاحها، وبالتالي فان استبدالها ضروري، ولا يجب في أقصى الحالات أن تتعدى نسبتها من الأسطول المستغل 10%.

أنّ 69% من أجهزة المفراس و51% من قاعات القسطرة القلبية يتجاوز عمرها الخمس سنوات منها 32 جهاز مفراس و3 قاعات تجاوزت مدة استغلالها العشر سنوات.

وبالرغم من إقرار اللجنة الفنية للتصوير الطبي[2] بضرورة عدم تكفل الصندوق بمصاريف استغلال تجهيزات تجاوزت مدة استغلالها 10 سنوات نظرا لعدم جودتها الفنية وارتفاع الإصدارات الإشعاعية المحتملة عند استغلالها، وحتمية تعويضها وفقا للمعايير الدولية، فقد واصل الصندوق تحمّل كلفة استغلال هذه التجهيزات بالمصحات الخاصة بقيمة جملية بلغت 19,764م.د خلال الفترة 2013-2019.

وقد أفادت الوزارة في هذا الخصوص، أّنها ستتولى التنسيق مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض وإعلامه بصفة دورية بالتقارير الخاصة بالتجهيزات لكل مصحة أو مركز خاص. علما وأن الصندوق قد أفاد في هذا الخصوص أنّه لم يصدر أيّ قرار من قبل وزير الصحة ليتم اعتماده إلى موفى جويلية 2020.

ومن جهة أخرى، لوحظ غياب قاعدة بيانات محينة ممسوكة من قبل كل من إدارة التراتيب والمهن الصحية الخاصة ومركز الدراسات الفنية والصيانة البيولوجية الطبية والإستشفائية حول عدد التجهيزات الفعلية المركزة بمراكز لتصفية الدم وتاريخ اقتنائها ووضعيتها الفنية. ومن شأن هذه الوضعية أن تؤدي إلى استغلال هذه المراكز لتجهيزات حياتية لمرضى القصور الكلوي الحاد دون التأكد من مدى جاهزيتها وجودتها الفنية خاصة وأنّه تبين على سبيل المثال تجاوز مدة استغلال 61% من التجهيزات المركزة لدى 5 مراكز ما يزيد عن 40 ألف ساعة.

كما اتضح تقادم مركزية معالجة المياه المخصصة لآلات تصفية الدم والتي تجاوزت فترة استغلال البعض منها 20 سنة دون تعويضها فضلا عن عدم مطابقتها للشروط المنصوص عليها بالأمر 795 لسنة 1998 والمتعلقة بمطابقة توزيع المياه المعالجة على غرار ما تم تسجيله بـ3 مراكز.

وقد تعهدّت الوزارة" بتولي التفقدية الطبية القيام بزيارات ميدانية للكشف على هذه التجاوزات واتخاد التدابير اللازمة بما فيها الردعية للحد من هذه الظاهرة."

أما بالنسبة إلى المصحات التي تقدمت بمطالب لتعويض تجهيزاتها الثقيلة، فقد تولت اللجنة الوطنية للمؤسسات الصحية الخاصة خلال الفترة 2013-2019 إسنادها الموافقة المبدئية دون اعتمادها لمعايير موضوعية وموثّقة ودون استشارة اللجان الفنية المختصة المنبثقة عن المجلس الوطني للتجهيزات الثقيلة.

---

[2] المنبثقة عن المجلس الوطني للتجهيزات الطبية والتقنية المنعقدة بتاريخي8و 16 نوفمبر 2018.

وعلاوة على ذلك، وبالرغم من إقرار[1] نفس اللجنة خلال سنة 2013 عدم دراسة ملفات التعويض والبت فيها إلاّ بعد مدّها كتابيا بمآل التجهيزات القديمة والأسباب الفنية الداعية إلى التعويض إلاّ أنه لم يتم احترام ذلك خلال الفترة 2014-2019 حيث تولّت في أكثر من مناسبة إسناد موافقة على التعويض دون توفّر هذه المؤيدات. ويذكر على سبيل المثال تعويض 4 قاعات للقسطرة القلبية وجهازين للتصوير بالرنين المعناطيسي خلال الفترة المذكورة دون توفّر ما يفيد مآل الجهاز القديم والتقرير الفني لمركز الدراسات الفنية والصيانة البيولوجية الطبية والإستشفائية وللمركز الوطني للحماية من الأشعة بملف المصحة المعنية.

وفي ظل غياب متابعة مآل الأجهزة القديمة من قبل مصالح الوزارة يمكن تخزين الجهاز القديم وإتلافه على خلاف الصيغ قانونية فضلا عن إمكانية استغلال جهازين من قبل المصحات المذكورة في نفس الوقت على غرار تولي مصحة بسوسة استغلال جهازي تصوير بالرنين المغناطيسي الجديد والقديم في آن واحد وبصفة غير قانونية.

وقد أفادت الوزارة أنّها ستأخذ بعين الاعتبار توصية المحكمة بخصوص وضع معايير موضوعية موثقة لتجديد التجهيزات الطبية الثقيلة تضبط نسبة اهتلاك كل جهاز والآجال القصوى لاستعماله.

ب- الرقابة الفنية على التجهيزات والمواد المشعة

يعتبر المركز الوطني للحماية من الأشعة الهيكل المكلف بضمان سلامة استغلال المصادر المشعة والحماية من مخاطر الأشعة المؤينة بما في ذلك التجهيزات والمصادر المشعة المركزة بالمصحات الخاصة من خلال إسنادها تراخيص الاقتناء والاستعمال والإحالة والقيام بالرقابة الفنية الدورية عليها.

وعاينت المحكمة جملة من النقائص تعلقت أساسا بطول آجال إسناد التراخيص وتجديدها وبعدم احترام شروط إسنادها من قبل المركز وبضعف الرقابة الدورية المنجزة من قبله.

1- إسناد التراخيص المتعلقة بالتجهيزات والمواد الإشعاعية

خلافا لقرار وزير الصحة المؤرخ في 20 أكتوبر 2004[1]، اتضح أنّ مدّة إسناد التراخيص تجاوزت أجل أسبوع من تاريخ إيداع الملف لدى مصالح المركز حيث تراوحت فيما يتعلق بآجال ترخيص

---

[1] من قبل اللجنة الوطنية للمؤسسات الصحية الخاصة بتاريخي 7 فيفري 2013 و29 جويلية 2013 .

[1] والمتعلق بالخدمات الإدارية المسداة من قبل المصالح التابعة لوزارة الصحة العمومية وشروط إسنادها.

الاقتناء بين 10 أيام و 10 أشهر وبلغ معدل الآجال للحصول على ترخيص في استعمال جهاز مشعّ ما يزيد عن 8 أشهر ليبلغ أقصاه سنتين و3 أشهر.

ويعزى طول آجال إسناد التراخيص إلى النقص الهام في عدد الأعوان الفنيين العاملين بالمركز حيث لا يتوفر لديه سوى 3 أعوان مؤهلين لمعاينة المحلاّت والتجهيزات بالمصحات الخاصة وذلك بالإضافة إلى المراقبة المستوجبة في المجال الطبي العمومي والقطاع الصناعي، مما أدى إلى إنجاز مهمّات تفقد ومعاينة لتجهيزات ثقيلة مشعة ومحلات إيوائها من قبل فني وحيد علما وأنّ معايير الوكالة الدولية للطاقة الذرية تقتضي تخصيص سبعة أعوان قارين للقيام بهذه المهام.

وتوصي المحكمة في هذا الخصوص بضرورة تدعيم المركز بالموارد البشرية المختصة وبوسائل العمل الكافية لتأمين مهامه في أفضل الآجال وبالنجاعة المطلوبة.

وفيما يتعلّق بإجراءات إسناد التراخيص فإنّه وخلافا للفصلين الثاني من القانون عدد 51 لسنة 1981 والمتعلّق بالأخطار الناتجة عن مصادر الإشعاع الذري و53 من الأمر عدد433 لسنة 1986 والمتعلّق بالحماية من الأشعة المويّنة، تم إسناد تراخيص لفائدة المصحات الخاصة خلال الفترة 2013-أفريل 2020 ممضاة من قبل مدير المركز دون وجود أيّ تفويض في الغرض من قبل وزير الصحة. وقد أفادت الوزارة أنّها ستتولى تدارك الأمر لإضفاء الصبغة القانونية لهذه التراخيص.

وخلافا لأحكام الفصل 55 من الأمر عدد 433 لسنة 1986 ولدليل إجراءات المركز، اتضح أنّ 54% من تراخيص الاقتناء المسندة للمصحات الخاصة لم تخضع للرقابة من قبله وأنّ 82 % من التجهيزات لم تستوف إجراءات الحصول على تراخيص الاستعمال. ومن شأن هذه الوضعيّة أن لا تمكّن من التأكد من جودة التجهيزات المشعّة ومدى مطابقتها لمعايير السلامة الإشعاعية.

ومن شأن الإخلالات المذكورة أعلاه، أن تجعل المصحات التي لم تستوف الإجراءات القانونية المتعلقة بالحماية من الأشعة عرضة لتطبيق مقتضيات الفصل 7 من القانون عدد 51 لسنة سالف الذكر. وقد أفادت الوزراة أنّها ستتولى تذكير المؤسسات الصحية الخاصة وإصدار منشور تذكيري في الغرض وذلك في نطاق تعهد المصالح المختصة في الوزارة لتسوية الوضعيات التي تم الوقوف عليها من قبل المحكمة .

ومن جهة أخرى وأمام عدم تفعيل اللجنة الوطنية للحماية من الأشعة خلال الفترة 2013-2019 والتي عهد لها إعداد قائمة التجهيزات وآلات الكشف والتدخل المتوفرة محليا، تولى المركز

ضبط قائمة التجهيزات المشعة دون أن يتم المصادقة عليها من قبل وزير الصحة وفي غياب معايير وطنية في الغرض.

كما لوحظ غياب مواصفات فنية وطنية لاستعمال المصادر المشعة مثلما نصّ على ذلك قرار وزير الصحة العمومية المؤرخ في 10 سبتمبر 1986 والمتعلق بضبط الإرشادات والإيضاحات التي يجب أن تصاحب مطالب رخص بالمصادر الإشعاعية وآلات لإشعاع. وقد تعهدّت الوزارة بتطبيق قرار وزير الصحة لسنة 1986 ووضع مواصفات وطنية تكون متطابقة لمراجع الوكالة الدولية للطاقة الذرية في الخصوص.

كما لم يقم المركز بإسناد تراخيص استعمال التجهيزات المشعة التي تبقى صالحة لمدّة سنة واحدة قابلة للتجديد بل اكتفى بإسناد شهادة المطابقة المتعلقة بالمحلاّت الصالحة لمدة خمس سنوات. علما وأنّ أجل خمس سنوات لا يتماشى مع المعايير الدولية المعمول بها بالنسبة إلى تجهيزات الطب النووي والمعالجة بالأشعة وتجهيزات الكشف والتشخيص بالأشعة والتي حددت بثلاثة سنوات كأقصى أجل عند المراقبة الفنيّة.

وفضلا عن مخالفة أحكام الفصلين 54 و59 من الأمر عدد 433 لسنة 1986 سالف الذكر، من شأن هذه الوضعية أن تحرم المركز من استخلاص مداخيل بعنوان إسناد تراخيص الاستعمال وتجديدها عملا بأحكام الفصل 3 من قرار وزير التخطيط والمالية والصحة العمومية المؤرخ في 28 أكتوبر 1982.

ولم يتولّ المركز وضع إجراءات واضحة وموثّقة حول كيفية إسناد شهائد المطابقة خاصة وأنّه لم يتم التنصيص عليها صلب الأمر المنظم للمركز ولا ضمن قائمة الخدمات المتعلقة بالأشعة والتي يمكن للمركز تقديمها وفقا لقرار وزير الصحة لسنة 2004 .

كما قام مدير المركز بإسناد شهائد المطابقة خلال الفترة 2014-2018 بالرغم من تضمّن تقارير التفقد المنجزة تحفظات تعلّقت خاصة بعدم احترام معايير الحماية من الأشعة وبعدم الاشتراك بنظام قيس الجرعات على غرار ما تمّ تسجيله عند إسناد 9 شهائد مطابقة لتجهيزات مشعة لفائدة 5 مصحات خاصة. وقد تمّ إسناد شهائد مطابقة بعنوان استعمال قاعات قسطرة قلبية خلال السنوات 2014 و2016 و 2018 بتاريخ سابق لتاريخ تقرير التفقد المنجز من قبل فني المركز. ومن شأن هذه الوضعية أن تحول دون التأكد من مدى مصداقية الشهادة المسندة.

2- المراقبة الفنية الدورية للتجهيزات والمواد المشعة وتجديد صلوحية التراخيص

خلافا للفصلين 64 من الأمر عدد 433 لسنة 1986 و9 رابعا من الأمر عدد 1389 لسنة 1982 سالف الذكر فإنّه باستثناء الرقابة المنجزة بعنوان إسناد التراخيص، لم يتولّ المركز خلال الفترة 2015-2019 برمجة عمليات تفقد دورية للمحلاّت التي تأوي آلات مشعّة قصد التثبت من وضعية وجودة التجهيزات المستغلة ومن احترام إجراءات الحماية من الأشعّة لفائدة مستعملي هذه التجهيزات.

وبالرغم من انقضاء آجال صلوحية تراخيص استعمال التجهيزات المشعة ببعض المصحات، لم يتولّ المركز مطالبتها بتجديد هذه الرخص وإعادة إخضاعها للمراقبة الفنية خاصة تلك المستعملة في مجال الطب النووي والمعالجة بالأشعة وذلك عملا بأحكام الفصل 59 من الأمر عدد 433 لسنة 1986 المذكور سلفا. وقد أدّت هذه الوضعيّة إلى مواصلة استغلال هذه التجهيزات من قبل 17 مصحة خاصة دون التأكد من مطابقتها لشروط الحماية من الأشعة.

ومن جهة أخرى، ولئن نصّ دليل الإجراءات الخاص بالحماية من الأشعّة على أنّه يتعين في حالة تعويض تجهيزات مشعة الحصول وجوبا على ترخيص في إحالة الجهاز القديم قبل الحصول على شهادة في اقتناء واستعمال الجهاز الجديد، إلاّ أنّه لم يتم احترام هذا الشرط من قبل المركز عند إسناد تراخيص اقتناء واستعمال التجهيزات الجديدة لفائدة 5 مصحات على سبيل المثال.

ولتفادي النقائص المذكورة توصي المحكمة بضرورة إيلاء نشاط الرقابة على التجهيزات والمواد المشعة المركزة والمستغلة بالمصحات الخاصة العناية اللازمة من قبل المركز فضلا عن مزيد إحكام متابعته من قبل الوزارة وتوفير الموارد المادية والبشرية اللازمة لحسن تأمين مهامه.

III- الرقابة على حفظ الصحة ومقاومة التعفنات الاستشفائية والأدوية والمستلزمات الطبيّة بالمصحّات الخاصّة

أ- الرقابة على نفايات الأنشطة الصحية

تبلغ كمية نفايات الأنشطة الصحية سنويا ما يعادل 18000 طنا منها 8000 طن نفايات خطرة، 30 % منها تفرزها المصحات ومراكز تصفية الدم الخاصة[1]. ويعزى ذلك إلى تزايد عدد المصحات الخاصة ولجوئها إلى المستلزمات ذات الاستعمال الوحيد مما يتطلب ضرورة إحكام الرقابة على التصرف في هذا الصنف من النفايات منذ إنتاجها إلى معالجتها النهائية وذلك نظرا لتداعياتها الخطيرة والمباشرة على المحيط وعلى صحة الإنسان.

[1] وفقا لآخر المعطيات التي تم مدّ المحكمة بها من قبل الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات إلى موفى شهر فيفري 2020

1- الرقابة على التصرف في نفايات الأنشطة الصحية

يخضع مجال التصرف في نفايات الأنشطة الصحية لعديد النصوص القانونية، غير أنّ مجال تطبيقها بالمصحات الخاصة بقي دون المطلوب حيث لم يتضمن كراس الشروط المتعلّق بالمؤسسات الصحية الخاصة أيّة مقاييس أو معايير تتعلق بالتصرف في النفايات التي تفرزها هذه المصحات، وهو ما من شأنه أن يحدّ من انخراطها في منظومة التصرف في النفايات الخطرة. وقد تعهدت الوزارة بمراجعة النصوص الترتيبية الخاصة بالتصرف في النفايات الخطرة.

لئن أبرزت الدراسة التقييمية لمراكز تصفية الدم التي قامت بها وزارة الصحة خلال سنة 2016 والتقييم السنوي لوحدات العلاج الاستشفائي بالمصحات الخاصة خلال سنة 2015 عديد التجاوزات بخصوص الطرق المثلى للتصرف في نفايات الأنشطة الصحية[2] حيث لم تتجاوز نسب المطابقة الجملية للتصرف في نفايات الأنشطة الصحية 57% بالنسبة إلى المصحات و50% بالنسبة إلى مراكز تصفية الدم فإنّ الوزارة لم تتول القيام بأيّة دراسة تقييمية تشمل جميع مراكز تصفية الدم منذ سنة 2016 فضلا عن عدم إجراء أي تقييم لوحدات العلاج الاستشفائي بالمصحات الخاصة منذ سنة 2015. وبقيت المتابعة محدودة إذ لم تتولّ الإدارات الجهوية للصحة بأريانة وبنابل وبتونس وبن عروس وببنزرت إجراء أيّ مهام رقابة أو متابعة لمراكز تصفية الدم الراجعة لها بالنظر منذ سنة 2016. ولم تتولّ بقية الإدارات الجهوية إنجاز سوى بعض المهمات الرقابية.

وأمام تواصل الإخلالات بخصوص الطرق المثلى للتصرف في نفايات الأنشطة الصحية بالمصحات ومراكز تصفية الدم لم تبادر الوزارة باتخاذ إجراءات في شأن المصحات المخلّة إذ اتضح من خلال فحص عينة من تقارير تفقد خلال الفترة 2017-2020 شملت 32 مركز تصفية دم و25 مصحة بمختلف الجهات وتبرز آخر وضعية تم الوقوف عليها بها، أنّ 72% من المصحات و56% من المراكز لا تقوم بعملية الفرز الانتقائي للنفايات عند المصدر. كما لا يتم تكييف النفايات في معدّات ملائمة إذ أنّ 12 %من المصحات و62% من المراكز لا تتوفر بها حاويات لجمع النفايات القاطعة و الواخزة كالإبر والحقن.

كما اتضح غياب أكياس مقيسة في 48 % من المصحات و31% من المراكز. ولا تحتوي على التوالي 36% و31% من المصحات ومن المراكز على محلات وسيطة لخزن النفايات. كما لا يتوفر مستودع مركزي لخزن النفايات قي 36% من المصحات و59% من المراكز. وتعهدت الوزارة بتدارك هذه الوضعيات و بمتابعة هذه الملفات.

---

[2] المضمنة بدليل إجراءات التصرف في نفايات الأنشطة الصحية الصادر بمقتضى القرار المشترك بين الوزير المكلف بالبيئة ووزير الصحة بتاريخ 23 جويلية 2012.

2- الرقابة على نقل ومعالجة النفايات

خلافا لما ورد بالفصلين 4 و8 من الأمر عدد 2745 لسنة 2008 المتعلق بضبط شروط وطرق التصرف في نفايات الأنشطة الصحية، لم تتول 54% من المصحات الخاصة إيداع الاتفاقيات المبرمة مع شركات مرخص لها لنقل النفايات الخطرة ومعالجتها لدى وزارة الصحة. ولم يتم اتخاذ أيّ إجراء في شأنها من قبل الوزارة التي اكتفت بمراسلتها خلال سنتي 2016 و2018. ومن شأن هذه الوضعية أن لا تسمح من التأكد من إبرام هذه المصحات للاتفاقيات المذكورة.

كما لم تتول 99 مصحة إبرام اتفاقيات لرفع المشائم والأطراف المبتورة إلى غاية فيفري 2020 ، ولم تتول 102 مصحة إبرام اتفاقيات مع شركة مختصة لمعالجة الأدوية منتهية الصلوحية.

أما فيما يتعلق بمراكز تصفية الدم الخاصة، فبالرغم من أنّ 80 % من النفايات التي تفرزها تصنف كنفايات خطرة لم تبرم 57% منها اتفاقيات مع شركات مرخص لها لنقل النفايات ومعالجتها. واقتصرت الوزارة منذ سنة 2016 على مراسلتها دون أيّة متابعة.

وتجدر الإشارة إلى أنّه ولئن تمّ بالنسبة إلى مراكز تصفية الدم إعداد كراس شروط لمعالجة 1.086 طنا من النفايات سنويا إلاّ أنّه والى غاية موفى أفريل 2020 لم يتم نشره.

وإنّ اكتفاء الوزارة بتلقي الاتفاقيات المبرمة في خصوص معالجة النفايات الخطرة لا يمكّن من التثبت من إحكام التصرف فيها ، خاصة أمام إمكانية عدم تفعيل العقد أو فسخه دون إعلامها.

ويذكر في هذا الشأن، أنّه على إثر مهمات تفقد بخصوص 4 مراكز تصفية دم خلال الفترة 2017-2019، اتضح غياب اتفاقيات مبرمة بين هذه المراكز وشركة مختصة في رفع الفضلات الخطرة رغم موافاة هذه المراكز الوزارة في تواريخ سابقة لمهمّات التفقد باتفاقيات مبرمة مع شركات مختصة لرفع الفضلات. في المقابل تولّت المصالح البلدية رفع هذه الفضلات المصنفة كخطرة مع الفضلات العادية. وبالرغم ممّا تمّت معاينته من اخلالات فإنّ وزارة الصحة لم تتولّ اتخاذ الإجراءات الضرورية والتنسيق مع الوزارة المكلفة بالبيئة لتسليط العقوبات المنصوص عليها بالقانون عدد 41 لسنة 1996 المؤرخ في 10 جوان 1996 والمتعلق بالنفايات ومراقبة التصرف فيها وإزالتها.

وعلاوة على ذلك اتضح من خلال فحص سجلات متابعة النفايات الخطرة لسنتي 2018 و2019 قيام 19 مصحة خاصة و21 مركز تصفية دم بإبرام اتفاقيات جديدة مع إحدى الشركات المرخص لها

دون إعلام الوزارة المكلفة بالصحة إلى غاية أفريل 2020 وذلك خلافا للفصل 8 من الأمر عدد 2745 لسنة 2008.

ينصّ الفصل 20 من الأمر عدد 2745 لسنة 2008 على أنّه "يتعين على المؤسسات الصحية الخاصة ومؤسسات الخدمات المختصة والمرخص لها في التصرف في نفايات الأنشطة الصحية لحساب منتجي هذه النفايات مسك سجلا خاصا مختوما تسجل فيه كل العمليات المتعلقة بالتصرف في نفايات الأنشطة الصحية الخطرة"، ومكّن فحص الدفاتر المستعملة من قبل المؤسسات المشار إليها خلال سنتي 2018 و2019 من معاينة جملة من الاخلالات تعلّقت أساسا بعدم تسجيل رمز النفايات ومعرف الشركة المنتجة للنفايات وطريقة التصرف بالنسبة للشركة القائمة بالمعالجة فضلا عن عدم تسجيل كميات النفايات، كما سجل غياب هذه السجلات بالنسبة إلى مصحتين.

كما أنّه لم يتم تسجيل أيّ عمليات رفع نفايات خلال فترات امتدت من شهر إلى شهرين خلال سنة 2019 بالنسبة إلى 5 مصحات و 10 مراكز تصفية دم رغم إبرامها لاتفاقيات مع إحدى الشركات المرخص لها وفقا لنسخ الاتفاقيات المرسلة إلى الوزارة، وهو ما من شأنه أن يخفي مخاطر نقل النفايات الصحية الخطرة من مؤسسات غير مرخص لها وإيداعها بالمصبات دون معالجتها.

وعلى صعيد آخر، ولئن تم بمقتضى قرارين[1] صادرين عن وزير الشؤون المحلية والبيئة سحب الترخيص المسند إلى شركتين لنقل ومعالجة النفايات الناجمة عن الأنشطة الصحية، إلاّ أنّ المصحات المتعاقدة مع الشركتين المذكورتين والبالغ عددها 38 مصحة خاصة و15 مركز تصفية دم لم تتولّ مدّ الوزارة بما يفيد التعاقد مع شركات أخرى مرخصّ لها في جمع ونقل ومعالجة النفايات الاستشفائية خلال فترة سحب الترخيص.

كما لم تتولّ الوزارة التثبت من إبرام هذه المصحات لاتفاقيات جديدة، خاصة وأنّه اتضح من خلال الاطلاع على سجل متابعة النفايات الخطرة تولي إحدى الشركات المذكورة مواصلة نشاطها خلال فترة سحب الترخيص[2] و رفعها لنفايات خطرة من إحدى المصحات خلال الفترة الممتدة من 18 أكتوبر 2016 إلى 20 ديسمبر 2018 دون انقطاع. وتجدر الإشارة إلى أنّه تم تسجيل العديد من المخالفات الصحية والبيئية الخطيرة لهذه الشركة بالمصب المراقب عند إيداع النفايات خلال سنتي 2015 و2017.

وفضلا عن ذلك، وأمام محدودية الرقابة المنجزة حول عمليات نقل ومعالجة النفايات على مستوى هذه المصحات من قبل وزارة الصحة، فقد مكّن فحص سجل متابعة النفايات الخطرة لإحدى

---

[1] قرار بتاريخ 19 سبتمبر 219 لسحب الترخيص من الشركة الأولى وقرار بتاريخ 20 فيفري 2018 لسحب الترخيص من الشركة الثانية.

[2] الممتدة من 20 فيفري 2018 تاريخ سحب الترخيص من الشركة إلى تاريخ استئناف نشاطها بمقتضى ترخيص بتاريخ 4 جويلية 2018

الشركات المرخص لها لنقل ومعالجة النفايات من الوقوف على عدم تسجيل أيّة عملية رفع ومعالجة للنفايات الخطرة من المصحات المتعاقد معها والبالغ عددها 18 مركز تصفية دم خلال 4 أشهر. ومن شأن هذه الوضعيات أن تخفي عدم احترام الإجراءات والتراتيب الجاري بها العمل في معالجة النفايات الخطرة التي تنتجها هذه المصحات عن طريق تجميعها ونقلها عبر مسالك معالجة النفايات العادية والمنزلية.

وتوصي المحكمة بضرورة التنسيق بين وزارتي الصحة والبيئة لإحكام الرقابة على التصرف في نفايات الأنشطة الصحية وتسليط العقوبات المستوجبة على المصحات المخلة وفقا للتشريع الجاري به العمل.

ب- الرقابة على التعقيم

يمثل الوسط العلاجي فضاءا ملائما لتواجد مخاطر التعفنات الاستشفائية. ويعتبر تعقيم المستلزمات الطبية من أهم وسائل الوقاية من التعفنات والحد من مخاطر العدوى الاستشفائية. إلاّ أنّ الأعمال الرقابية المنجزة في هذا الخصوص أفضت إلى الوقوف على نقائص تعلقت بمحدودية الإطار المنظم لخدمات التعقيم وبمراقبتها بالمصحات الخاصّة وبعدم احترام المتطلبات الجديدة لعملية التعقيم بها فضلا عن ضعف الإجراءات الردعية المتخذة في شأن المصحات المخلّة.

1- الإطار المنظم لخدمات تعقيم المستلزمات الطبية ومراقبتها

اتسمت الوضعية بغياب استراتيجية واضحة وإطار تشريعي خاص ينظم خدمات تعقيم المستلزمات الطبية حيث لم تتولّ وزارة الصحة إصدار سوى منشور لتنظيم خدمات تعقيم المستلزمات الطبية بالهياكل العمومية في سبتمبر 2006 والذي تم تعويضه بالمنشور عدد 60 لسنة 2013. ولم يتم سحب إجراءات وقواعد التعقيم على المصحات الخاصة إلاّ بمناسبة إصدار المنشور عدد 8 لسنة 2015[1].

فضلا عن ذلك، ولئن تم إعداد دليل التطبيق المحكم لمعالجة المستلزمات الطبية المعاد استعمالها ونماذج بطاقات التصرف في عمليات التعقيم من قبل الوكالة الوطنية للرقابة الصحية والبيئية للمنتجات خلال سنة 2013 وإحداث لجنة فنيّة لتأهيل وتطوير منظومة التّعقيم بالمؤسّسات الصحيّة العموميّة والخاصّة بقرار من وزير الصحة في 18 أفريل 2014 ، إلاّ أنّه لم يتم تحيين كراس الشروط وفقا لمقتضيات الدليل المذكور. كما أنّه لم يعد يواكب المعايير المعتمدة من اللجنة الفنية عند

[1] والمتعلق بتنظيم خدمات تعقيم المستلزمات الطبية بالهياكل الصحية العمومية والمؤسسات الصحية الخاصة وتعزيز جودتها ونجاعتها.

المصادقة على الأمثلة الهندسية لإحداث وحدات تعقيم مركزي، فضلا عن مخالفته أحيانا للمعايير المعتمدة من قبل اللجنة[2]. وقد أفادت الوزارة أنّها تتجه نحو مراجعة كراس الشروط قصد ملاءمته للتطور في مجال التعقيم.

من جهة أخرى، اتضح غياب مرجعيات ومعايير موحدة للرقابة على طرق معالجة وتعقيم المستلزمات الطبية بالمصحات الخاصة وتقييمها وتعدد المصالح المتدخلة[3] في عملية الرقابة دون التنسيق فيما بينها، مما أدى إلى اعتماد هذه الهياكل لمنهجية ومعايير تقييم مختلفة.

ويذكر في هذا الخصوص، أنّه لم يتم إجراء سوى دراسة وطنية واحدة حول تعقيم المستلزمات الطبية خلال الفترة 2012-2013 بمبادرة من الوكالة[4] شملت 65 مؤسسة صحية منها 42 مصحة خاصة. إلاّ أنّه وباستغلال نتائج الاستمارات التقييمية لبعض المصحات التي شملتها الدراسة، اتضح أنّ نسب عدم المطابقة لعملية التعقيم في مختلف مراحلها مرتفعة لدى جل المصحات. ولم يتم التنسيق بين الوكالة ومصالح وزارة الصحة لاستغلال نتائج هذه الدراسة وإعداد برنامج عمل لمتابعة الإخلالات المتعلقة بالتعقيم خاصة بالنسبة إلى المصحات التي سجلت نسب عدم مطابقة مرتفعة. ويذكر في هذا الشأن، أنّه لم يتم بالنسبة إلى 3 مصحات بولايتي تونس وقابس والتي بلغت بهما نسب عدم المطابقة الجملية بالنسبة إلى عملية التعقيم على التوالي 66% و89% و65% برمجة أيّة مهمة تدقيق لمنظومة التعقيم بهذه المصحات خلال الفترة 2014- أفريل 2020.

وفي المقابل، ولئن تمت برمجة بعض المهمات الرقابية لبعض المصحات المعنية، إلاّ أنّ أعمال التفقد لم تشمل جميع النقاط التقييمية المعتمدة في مجال التعقيم. ولم تتطرق أحيانا لجانب التعقيم بهذه المصحات على غرار ما تم تسجيله بإحدى المصحات بولاية تونس[1] حيث أنّ مهمة التفقد كانت تبعا لشكاية ولم تتطرق إلى وحدة أو عمليات التعقيم في مختلف مراحلها بالرغم من أنّ نسبة عدم المطابقة الجملية بها بلغت 68%.

2- الرقابة على مسار التعقيم

---

[2] الفصل بين قاعات الغسل والتجفيف وقاعة التكييف ووجود حائط فني كما أن هذه الأخيرة يجب أن تكون من صنف "ISO8 " والمساحات المعتمدة من قبل اللجنة الفنيّة لتأهيل وتطوير منظومة التّعقيم تختلف عن المساحات المذكورة بكراس الشروط والمعقام المستعمل في التعقيم يجب أن يكون فقط ذو وجهان.

[3] التفقدية الطبية، التفقديّة الصيدلية،إدارة حفظ الصحة وحماية المحيط، الوكالة الوطنية للرقابة الصحية والبيئية للمنتجات.

[4] تمحورت أساسا حول المحلات والتجهيزات والأعوان و حفظ الصحة بوحدة التعقيم ومختلف مراحل التعقيم.

[1] تقرير التفقد بتاريخ 11 جانفي 2019.

قصد رفع كفاءة منظومة التعقيم بالمؤسسات الصحية ورد بالمنشور عدد 8 لسنة 2015 إجراءات جديدة حول تنظيم خدمات تعقيم المستلزمات الطبية من ضمنها إعادة تنظيم خدمات التعقيم للتدرج نحو منظومة التعقيم المركزي على مستوى كل مصحة وذلك في أجل لا يتجاوز خمس سنوات من تاريخ إصدار هذا المنشور. إلاّ أنّه لم تتول إلى غاية أفريل 2020 سوى 20% من المصحات الخاصة في طور الاستغلال إيداع ملفات أمثلة هندسية لإحداث وتأهيل وحدات التعقيم المركزي لدى الوكالة[2].

ولم يتم اتخاذ أيّ إجراءات من قبل وزارة الصحة لحثّ المصحات على اعتماد منظومة التعقيم المركزي خاصة أمام ثبوت قيام بعض المصحات التي لم تودع ملفات بالوكالة لتأهيل وحدات التعقيم خلال الفترة 2015-2018، بعديد الاخلالات ومخالفتها للتعليمات وللثوابت فيما يخص طرق ومراحل التعقيم[3]. ويذكر في هذا الشأن عدم التزام 7 مصحات بما ورد بالمنشور عدد 8 لسنة 2015 وبرأي اللجنة الفنية للتعقيم واعتمادها التعقيم عن طريق الحرارة الجافة أو مادة "الفرمول" لتعقيم قاعات المرضى هوائيا بالرغم من إقرار اللجنة المذكورة بخطورة استعمال هذه الطرق على صحة الإنسان والبيئة وعدم نجاعتها عند التعقيم.

أما فيما يتعلق بالمصحات في طور الاستغلال والتي تولّت إيداع ملفات أمثلة هندسية لإحداث وحدات تعقيم مركزي لدى الوكالة خلال الفترة 2017-2019 فإنّه تم قبول ملفات 6 مصحات من قبلها ودراستها دون أن يتم إيداع هذه الأمثلة لدى وزارة الصحة وذلك خلافا للفصل 3 من كراس شروط. ومن شأن هذه الوضعية أن لا تمكن إدارة البناءات من إبداء رأيها الفني في الأمثلة الهندسية لكامل المصحة وليس لوحدة التعقيم فقط باعتبار أن إعادة تأهيل وحدة التعقيم المركزي من شأنها أن تمسّ من التصميم الهندسي لبقية مكوّنات المصحة.

وفي المقابل، تولّت إدارة البناءات خلال سنة 2015 إسناد موافقتها على مطالب مشاريع توسعة لمصحتين دون أن يتمّ إيداع ملف أمثلة هندسية لإحداث وحدة تعقيم مركزي لدى الوكالة وذلك خلافا لقرار وزير الصحة المؤرخ في 18 أفريل 2014 وللمنشور عدد8 لسنة 2016.

وفضلا عن ذلك، تولّت مصحتين القيام بعمليات توسعة وإحداث أقسام جديدة دون الحصول على التراخيص الضرورية لدى كلّ من وزارة الصحة واللجنة الفنية لتأهيل وتطوير منظومة التعقيم وفقا للإجراءات والتراتيب الجاري بها العمل. ولم يتم إلى غاية أفريل 2020 اتخاذ أيّ إجراءات في شأنها، علما وأنّ نسب عدم المطابقة بخصوص عملية التعقيم في مختلف مراحلها بلغت 74% بإحدى

---

[2] وذلك وفقا لقرار وزير الصحة المؤرخ في 18 أفريل 2014 كما تم تنقيحه بالقرار المؤرخ في 02 ماي 2017.

[3] والمنصوص عليها بدليل التطبيق المحكم لمعالجة المستلزمات الطبية المعاد استعمالها ونماذج بطاقات التصرف في عمليات التعقيم (الوكالة الوطنية للرقابة الصحية والبيئية للمنتجات) والمنشور عدد 8 لسنة 2015 حول تنظيم خدمات تعقيم المستلزمات الطبية.

المصحتين وفقا للتقييم المجرى من قبل الوكالة. كما اتضح قيام مصحة متواجدة بولاية بن عروس بتهيئة واستغلال وحدة التعقيم قبل مصادقة اللجنة الفنية.

ومن جهة أخرى، وبالرغم من تعدد النقائص المتعلقة بالتعقيم ببعض المصحات الخاصة وعدم مطابقتها للمعايير المعتمدة ونظرا لما تشكله من مخاطر تعفنات مرتفعة على المرضى والمحيط، فإنّ الوزارة لم تتخذ الإجراءات اللازمة في الإبّان ولم تتولّ تسليط العقوبات الضرورية.

ويذكر في هذا السياق،أنه بالرغم من اقتراح الإدارة الجهوية للصحة ببن عروس بتاريخ 9 جويلية 2019 الغلق الوقتي لقاعة العمليات ووحدة التعقيم المركزي لإحدى المصحات بالجهة تبعا لتعدد الإخلالات المتعلقة بعملية التعقيم حيث بلغت نسبة عدم المطابقة 58% بالنسبة إلى مرحلة التطهير و84% بالنسبة إلى مرحلة التنظيف و80% بالنسبة إلى عملية التكييف و49 % بالنسبة إلى مرحلة التعقيم وذلك تبعا لمهمة التقييم المنجزة من قبل الوكالة، فإنّه لم يتم إلى غاية موفى أفريل 2020 اتخاذ قرار الغلق من قبل وزير الصحة. ولم يتم تطبيق أيّة عقوبة على المصحة وفقا لمقتضيات قانون التنظيم الصحي.

كما لم تتولّ الوزارة إلى موفى أفريل 2020، اتخاذ الاجراءات الضرورية وتسليط العقوبات المستوجبة على إحدى المصحات بولاية قبلي رغم ما تمّ تسجيله من إخلالات ومخالفات متعددة للمعايير المعتمدة في مجال التعقيم والتي تعلّقت خاصة بعدم تخصيص قاعة لعملية التعقيم بوحدة تصفية الدم وعدم توفّر التجهيزات الضرورية للقيام بعملية التنظيف والتطهير والتكييف والتعقيم [1] وغياب ظروف حفظ الصحة بالقاعة التي تفتح مباشرة على رواق قاعة العمليات وعدم احترام تصميمها الهندسي لقاعدة السير إلى الأمام. فضلا عن قيام المصحة باستعمال مادة "الأكسيد ديتيلان" في عملية التعقيم رغم تحجير استعماله وفقا لمقتضيات المنشور عدد60 لسنة 2013.

ج- الرقابة على نشاط حفظ الصحة

مكّن النظر في هذا المجال من الوقوف على جملة من النقائص تعلقت خاصة بعدم مطابقة مراكز تصفية الدم لظروف حفظ الصحّة وبتدهورها بالوسط العلاجي بالمصحات وبارتفاع نسب التلوّث بجرثومتي الليجيونيلا والزائفة الزنجارية بها.

(1) Absence d'autoclave, d'évier à deux bacs, de bac de lavage et de désinfection en nombre suffisant, de brosses, d'étiqueteuse, de thermo soudeuse

لئن أفضت نتائج الدراسة التقييمية[2] حول ظروف حفظ الصحة بمراكز تصفية الدم خلال سنة 2016 وتقييم وحدات العلاج الاستشفائي بالمصحات الخاصة المنجز سنة 2015 إلى أنّ النسبة العامة لعدم المطابقة بمراكز تصفية الدم تساوي 46% و 23% بالنسبة إلى المصحات، إلاّ أنّه لم تتم برمجة مهام تفقد ومتابعة للمؤشرات بالصفة الكافية إذ لم تتولّ 6 إدارات جهوية إجراء أيّ مهام رقابة أو متابعة لمراكز تصفية الدم الراجعة لها بالنظر. كما لم تتولّ بعض الإدارات الجهوية الأخرى إنجاز سوى بعض المهمات الرقابية.

وقد ساهم ضعف الرقابة الدورية على مراكز تصفية الدم الخاصة في تدهور ظروف حفظ الصحة بها ونوعية الخدمات المسداة لمرضى القصور الكلوي وارتفاع خطر العدوى بالنسبة إلى بعض الأمراض المنقولة عن طريق الدم. ويذكر في هذا الخصوص، أنّ عدم احترام قواعد حفظ الصحة وصيانة مركزية معالجة المياه وآلات تصفية الدم بإحدى مراكز تصفية الدم بولاية قفصة قد ساهم في ارتفاع نسبة المرضى المصابين بالالتهاب الكبد الفروسي "ج" بالمركز حيث مرت من 18% سنة 2010 إلى 36,8 % سنة 2017 لتبلغ 66,7 % سنة 2018 مقابل نسبة وطنية في حدود 11,6 %.

وعلاوة على ذلك، وبالرغم من توصلّهم بنتائج التحاليل في ماي 2018 لم يعلم المسؤولون عن المركز المرضى المصابين الجدد ولم يتم عزلهم عن بقية المرضى غير المصابين وتواصل استعمالهم لنفس آلات تصفية الدم. ويشكل هذا التصرف خطرا على صحة المرضى خاصة وأن التحاليل المجراة في ماي 2018 كشفت أنّه على مجموع 52 مريضا مصاب بالالتهاب الكبد الفيروسي "ج" 25 مريضا لديهم نسبة استنساخ "الرنا" [1]وهو ما يجعلهم ناقلين للعدوى بصفة كبيرة .

ومن جهة أخرى، أفضت الدراسة المنجزة خلال الفترة 2013 -2014 حول المخاطر الصحية المرتبطة بجرثومة الليجيونيلا إلى أنّ نسبة العينات غير المطابقة[2] بالمصحات بلغت 47,7 % في حين لم تتجاوز هذه النسبة 13,4% بالمؤسسات الصحية العمومية، كما أنّ 39,6% من العينات المقتطعة بالمصحات الخاصة تضمنت نسب تركيز عالية من الجرثومة المذكورة (نسب تتجاوز 10000 L/UFC) في المقابل لم تتجاوز 9% بالمؤسسات الصحية العمومية. ورغم ذلك لم تتول الوزارة متابعة نتائج هذه الدراسة بإعادة اقتطاع عينات أخرى على مستوى 3 مصحات والتي سجلت نسب تلوث عالية بالعينات قصد التثبت من مطابقتها وبإنجاز مهمات تفقد للتأكد من التوقف عن استعمال النقاط المعنية بحالات عدم المطابقة وفقا للإجراءات المتبعة.

---

[2] وتمحورت أساسا حول جزئين الأوّل يتعلق الهندسة المعمارية والوسائل المتوفرة بمراكز تصفية الدم والثاني يتعلق بمركزية معالجة المياه لتصفية الدم ,

[1] Taux de réplication d'ARN

[2] طبقا للمعيار NFT 90-431 (العينة غير مطابقة إذا تجاوزت نسبة تركيز بكتيريا الليجيونيلا L/UFC 250).

وبالرغم من إقرار برنامج عمل الإدارات الجهوية للصحة للفترة 2015-2019 إنجاز مهمات لمراقبة جرثومة الليجيونيلا بشبكات المياه الساخنة ومركزيات معالجة الهواء بوتيرة مرتين خلال السنة لكل مصحة إلاّ أنّه لم يتم إنجاز هذه الرقابة بكل من الإدارات الجهوية بأريانة وبسليانة وبن عروس. ولم تغط الرقابة المنجزة من قبل كل من الإدارات الجهوية بنابل وببنزرت جميع المصحات و لم تكن بالوتيرة المنصوص عليها ببرنامج العمل.

ولم تتم متابعة وضعية 15 مصحة والتي بينت نتائج تحاليل العينات المقتطعة لديها نسب تركيز عالية لجرثومة الليجيونيلا تجاوزت في عديد الحالات L/UFC 10000 وذلك بإعادة اقتطاع عينات جديدة. واقتصرت الإجراءات على مراسلة المصحات لاتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة. كما لم يتم إجراء مهمّات تفقد للتثبت من التوقف عن استعمال النقاط المعنية بحالات عدم المطابقة خاصة وأنّ البعض منها تتواجد بأماكن حساسة على غرار قاعات العمليات وبأقسام الولادة. وفي خصوص مراكز تصفية الدم، لم يتم اقتطاع عينات من الماء لإجراء التحاليل المتعلقة بهذه الجرثومة. ولم يتم إجراء هذه الرقابة سوى بمركز واحد خلال سنة 2016.

أما بالنسبة إلى مراقبة جرثومة الزائفة الزنجارية، ولئن أبرزت نتائج التحاليل العينات المقتطعة لدى 4 مصحات احتوائها على الجرثومة المذكورة فإنّ الإدارات الجهوية المعنية لم تتابع هذه الحالات باقتطاع عينات جديدة وفقا للإجراءات المعمول بها ولم تحدد أسباب انتشارها نظرا لما تشكله من خطر على صحة المرضى الوافدين على المصحة. وتجدر الإشارة إلى أنّه تم تسجيل حالة وفاة بإحدى المصحات بولاية سوسة ناتجة عن هذه الجرثومة[1]. وفيما يتعلّق بمراكز تصفية الدم لم يتم اقتطاع عينات من الماء لإجراء التحاليل المتعلقة بهذه الجرثومة إلاّ بالنسبة إلى خمسة مراكز.

د- الرقابة على الأدوية والمستلزمات الطبية

تتم الرقابة على الأدوية والمستلزمات الطبية التي تتصرّف فيها المصحات من قبل التفقدية الصيدلية. كما تمّ خلال سنة 2011 إحداث نظام اليقظة حول مراقبة المستلزمات الطبية المستعملة بالمؤسسات الصحيّة قصد الحدّ من مخاطر الحوادث التي يمكن أن تنجم عن استعمالها.

وفقا للفصل 44 من القانون عدد 55 لسنة 1973 والمتعلق بتنظيم المهن الصيدلية يقوم صيادلة متفقدون بالتفقد الصيدلي تحت سلطة وزارة الصحة وتتم أعمال الرقابة والتفقد على المصحات الخاصة في إطار زيارات مراقبة دورية أو على ضوء شكايات. إلاّ أنّه لم يتم خلال الفترة 2015-2019 إنجاز

[1] تقرير التفقدية الطبية بالإدارة الجهوية بسوسة بتاريخ 07 جانفي 2013 .

سوى 9 مهمات رقابية بالمصحات الخاصة 4 منها فقط كانت في إطار الرقابة الدورية الروتينية للتفقدية الصيدلية.

وأبرزت تقارير التفقد المنجزة عديد الإخلالات والتجاوزات لأحكام القوانين والتراتيب المتعلّقة بممارسة الصيدلة وبالمواد السمية والتي شملت جل المصحات التي تمت مراقبتها. وتعلقت أساسا بعدم توفر الظروف الملائمة لحفظ الأدوية وعدم الالتزام بقائمة في الأدوية متأكدة الاستعمال المخول للمؤسسات الصحية الخاصة مسكها وكذلك التصرف في الأدوية منتهية الصلوحية و في الأدوية المخدرة وعدم التثبت من وجود رخصة عرض للاستهلاك بالنسبة إلى المستلزمات الطبية المورّدة وعدم مراقبة الصيدلي لدفتر نظام تقصي الأثر بالنسبة إلى المستلزمات القابلة للزرع أو عدم وجود هذا النظام فضلا عن عدم احترام التعريفات المعتمدة وهوامش الربح المحددة وفقا للتراتيب الجاري بها العمل.

وبالرغم من تعدد الإخلالات وتكرارها بمختلف المصحات الخاصة، فإنّه لم يتمّ تسليط عقوبات في شأن 4 من المصحات المخلّة فضلا عن عدم برمجة مهمّات متابعة وهو ما لا يساهم في رفع هذه الاخلالات وضمان حسن التصرّف في الأدوية والمستلزمات الطبيّة داخل المصحّات الخاصة.

ومن جهة أخرى، تولّت الوكالة الوطنية للرقابة الصحية والبيئية للمنتجات تركيز نظام لليقظة[1] منذ جانفي 2011 وذلك في غياب نصوص قانونية تنظم هذه المنظومة. غير أنّه يتم تحديد إجراءات نظام اليقظة وفقا لمحاضر جلسات بين ممثلي كل من الوكالة والتفقدية الصيدلية ووحدة الصيدلة والدواء والمخبر الوطني لمراقبة الأدوية. ولئن تولّت مصالح الوزارة والهياكل تحت إشرافها إعداد مشروع أمر يتعلق بقواعد تصنيف وتصنيع وتوريد وترويج وتقصي أثر المستلزمات الطبية وظروف وآليات الرقابة والتصرف في نظام اليقظة المتعلقة بها ومشروع قرار وزاري يتعلق بنظام اليقظة حول مراقبة المستلزمات الطبية، إلاّ أنّه لم يتم إلى غاية نهاية المهمة الرقابية إصدار هذين النصين.

وتتلقى الوكالة الإعلامات بالحوادث الناجمة عن استعمال المستلزمات من المراسلين المحليين والذين يتم تعيينهم بالمؤسسات الصحية، إلاّ أنّه لم تتولّ سوى 6 مصحات خاصة تعيين مراسلين محليين لنظام اليقظة. وبالرغم من ضعف نسبة مشاركتها، لم يتمّ اتخاذ الإجراءات التي من شأنها حثّ المصحات الخاصّة على الانخراط في هذا النظام.

وفضلا عن ذلك، امتنع عدد من المزودين عن مدّ الوكالة بقائمة المصحات الخاصة التي تولت استعمال هذه المستلزمات. وهو ما لم يسمح لها بإجراء البحوث اللازمة للتثبت من مدى تسجيل حوادث بهذه المصحّات.

---

[1] matériovigilance

وعلى إثر إجراء بحث تقييمي للحادث والتثبت من كونه غير ناجم عن سوء استعمال للمستلزم، تتولى التفقدية الصيدلية القيام بأخذ عينات من المستلزم وإرسالها إلى المخبر الوطني لمراقبة الأدوية للقيام بالتحاليل والاختبارات الضرورية، إلاّ أنّه لا يتم في بعض الحالات[2] إجراء الاختبارات الضرورية على المستلزمات من المخبر نظرا لعدم قدرته على ذلك أو لغياب التجهيزات الضرورية بالرغم من خطورة الحوادث وتكرارها. ولم يتم بالنسبة إلى المستلزمات المذكورة سحب الدفعة المعنية من السوق التونسية من قبل وحدة الصيدلة والدواء.

كما لا يتم في بعض الحالات احترام الإجراءات المتبعة في نظام اليقظة على غرار الحادث الناجم عن استعمال أكياس الدم والتي يتم تسويقها من إحدى الشركات التي تولّت تزويد الصيدلية المركزيّة بهذه الأكياس خلال سنتي 2017 و2018 وعلى إثر إعلام بحادث حول تخثر الدم بالأكياس المقتناة من الشركة المذكورة تم إجراء بحث من قبل الوكالة على مستوى جميع بنوك الدم ومراكز نقله لتقييم نوعية أكياس الدم المستعملة من قبل المصحات والتي تؤمن حاجياتها حصريا من أكياس الدم لدى مراكز نقل الدم وبنوك الدم[1]. وإضافة إلى تكرار حوادث تخثر الدم بالأكياس، سجلت العديد من الإخلالات على مستوى هذه المستلزمات الطبية وتبعا لذلك راسلت الوكالة الوزارة بتاريخ 11 سبتمبر 2019 لإعلامها بنتائج البحث إلاّ أنّه وإلى حدود انتهاء المهمة الرقابية لم يتم اتخاذ أيّة إجراءات لأخذ العينات لاختبارها أو سحب المستلزم من السوق.

IV- الرقابة على الموارد البشرية بالمصحات الخاصة

يعدّ توفير الموارد البشرية في القطاع الخاص من متطلبات المنظومة الصحية التي تساهم في ضمان استمراريّة إسداء الخدمات الصحيّة وتأمين الخدمات الاستشفائية في أفضل الظروف. وتمّ في هذا الإطار رصد نقائص تعلّقت بشروط ومقاييس توفّر الإطارات الطبية وشبه الطبية بالمصحات الخاصة وبالحماية الطبية للأعوان العاملين بها إضافة إلى عدم احترام شروط ممارسة النشاط الخاص التكميلي بتلك المصحات.

أ- الرقابة على توفّر الإطارات الطبية وشبه الطبية

[2] الحادث الناجم عن استعمال "بالون رأب الأوعية الدموية" والتي يتم تسويقها من طرف إحدى الشركات والمتمثل في انتفاخ جزئي للبالون وانكماش بطيء مع صعوبة في تقدم البالون في الإصابة في الأوعية ، الحادث الناجم عن استعمال دعامة القلب والتي يتم تسويقها من قبل هذه الشركة في انقطاع إطار دعامة القلب داخل أنبوب القسطرة ، الحادث الناجم عن استعمال خيوط جراحة والتي يتم تسويقها من إحدى الشركات والمتمثل في انقطاع خيط الجراحة أثناء إجراء عمليات ولادة قيصرية معقدة.

[1] الأمر عدد 18 لسنة 1998 والمتعلّق بضبط شروط الترخيص لهياكل نقل الدم وكذلك مشمولاتها وقواعد تنظيمها وطريقة عملها.

تقضي أحكام كراس الشروط بإلزامية موافاة المصحات الخاصة وزارة الصحة بعدد من الوثائق الوجوبية المتعلقة بالتصرف في الموارد البشرية لديها. وقد مكّن النظر في عينة متكونة من 49 ملفا من الوقوف على عدم إحكام الوزارة مسك هذه الملفات وتشتتها بين مختلف مصالحها.

ولئن تنص كراس الشروط على وجوبية موافاة المصحة مصالح الوزارة بجملة من الوثائق[2] التي تهمّ الطبيب مدير المؤسسة أو الطبيب المدير الفني إلاّ أنّه لم يتم الإدلاء في جميع الحالات بهذه الوثائق وتوفرها بالملفات الخاصة في 18 مصحة. واقتصرت مصالح الوزارة على مراسلة هذه المصحات لاستكمال الوثائق المنقوصة غير أنّ هذا الإجراء يبقى غير كاف في ظل ضعف استجابة هذه المصحات وأمام غياب التنصيص على العقوبات لمخالفة أحكام الفصول 4 و72 و73 و74 من كراس الشروط.

وفي سياق متصل وفيما يتعلق بالمصحات ذات الاختصاص الواحد، فقد أوجبا الفصلين 72 من كراس الشروط و2 من الأمر عدد 1156 لسنة 1993[1] أن يكون المدير طبيبا من نفس الاختصاص وأن يتمّ الإدلاء بشهادته العلمية في الاختصاص المذكور. إلاّ أنّ 62% من المصحات ذات الاختصاص الواحد لم تدل بشهادة في الاختصاص للطبيب المدير أو المدير الفني في المقابل لم تتم مطالبتها بذلك من قبل الوزارة. ومن شأن هذه الوضعية أن لا تمكّن من التأكد من احترام المقتضيات القانونية المتعلقة باختصاص مدير المصحّة على غرار ما تمت معاينته بإحدى المصحات بولاية المنستير المتخصّصة في الجراحة حيث اتضح أنّ المدير الفني والذي تمّ تعيينه منذ سنة 2006 غير مختص في الجراحة.

وقد تعهدّت الوزارة بمطالبة هذه المصحات وبقية المصحات ذات الاختصاص الواحد بموافاتها بالوثائق المطلوبة.

كما أنّه وخلافا لأحكام كراس الشروط والتراتيب الجاري بها العمل[2]، لم تتولّ وزارة الصحة التثبت من تأشير العمادة على عقود واتفاقيات عمل الأطباء الصيادلة المتعاقدين والأطباء الصيادلة الاستشفائيين العاملين في 9 مصحات.

وكذلك الشأن لأطباء في 17 مصحة ومركز تصفية دم والأطباء المديرين والمديرين الفنيين المباشرين في 5 مصحات وهو ما يجعلهم عرضة لتسليط العقوبات المنصوص عليها بالفصل 33 من

---

[2] والتي تتمثل في السيرة الذاتية للطبيب المدير وموافقة أو تعهد الطبيب بالإدارة وشهادة الترسيم بعمادة الأطباء والشهادات العلمية وأيّة وثيقة تثبت تجربة 5 سنوات.

[1] يتعلق بضبط شروط تعيين مديري المؤسسات الصحية الخاصة وواجباتهم.

[2] الفصل 6 من الأمر عدد 795 لسنة 1998 المؤرخ في 4افريل1998 والمتعلق بضبط شروط إحداث واستغلال مراكز تصفية الدم والفصل 18 من القانون عدد 21 لسنة 1991 المؤرخ في 13 مارس 1991 المتعلق بممارسة مهنتي الطب وطب الأسنان وتنظيمهما والفصول 13 و19 و67 من كراس الشروط.

القانون عدد 21 لسنة 1991 والمتعلّق بممارسة مهنتي الطب وطب الأسنان وتنظيمها. وقد أفادت الوزارة أنّها ستعمل على تذكير المجلس الوطني لعمادة الأطباء بهذه الحالات ليتم معالجتها.

كما لم تتولّ الوزارة التثبت من إدلاء المصحات بعقود عمل مؤشرا عليها من قبل وزير الصحة بالنسبة إلى الأطباء العاملين ب15 مركز تصفية دم وكذلك الشأن بالنسبة إلى الأطباء الصيادلة الاستشفائيين المباشرين في 11مصحة وذلك خلافا للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل[3].

وفي سياق متصل، اتضح قيام صيادلة متفقدين بوزارة الصحة التعاقد مع بعض المصحات الخاصة[1] وهو ما من شأنه أن يخفي حالات تضارب مصالح[2] في ظل تكليف الصيادلة المتفقدين بمهام التفقد والرقابة على التصرف الصيدلي داخل هذه المصحات[3] خاصة وأنّه اتضح غياب التأشير على اتفاقية عمل طبيب صيدلي متفقد مباشر بإحدى المصحات بولاية تونس من قبل مصالح الوزارة.

وقد أفادت الوزارة أّنه سيقع تذكير هذه المصحات بضرورة تأشير الوزارة على الاتفاقيات المبرمة مع صيادلة الصحة العمومية وتعهدت بالتدقيق في الوضعيات الخاصة بالصيادلة المتفقدين وسحب العقود المخالفة.

كما مكّنت مقاربة قاعدة البيانات المتوفرة لدى الوزارة مع تلك التي تمّ استقاؤها لدى عمادة الصيادلة من الوقوف على عدم شمولية المعطيات المتوفرة لدى الوزارة والتي لا تشمل سوى 82 مصحة. فضلا عن غياب التنسيق مع عمادة الصيادلة حول تحيين المعطيات الخاصة بالأطباء الصيادلة إذ أنّ البيانات الواردة بقاعدة المعطيات المتوفرة لدى الوزارة في خصوص 10 مصحات غير محينة مقارنة بقاعدة المعطيات التي تمسكها العمادة.

ومن جهة أخرى، لم تحدد كراس الشروط عدد ساعات العمل بالمصحة بالنسبة إلى الصيادلة الاستشفائيين المتعاقدين حيث لم تتجاوزساعات العمل للطبيب الصيدلي المسؤول بصيدلية 34 مصحة

---

[3] الفصل 6 من الأمر عدد 795 لسنة1998 مؤرخ في 4أفريل1998 والمتعلق بضبط شروط إحداث واستغلال مراكز تصفية الدم والقانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المتعلّق بضبط القانون العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والأمر عدد 1875 لسنة 1998 المتعلق بضبط الشروط والإجراءات المتعلقة بإسناد الموظفين العموميين ترخيصا لممارسة نشاط خاص بمقابل له علاقة مباشرة بمهامهم.

[1] أسفر فحص العينة على الوقوف على تعاقد مصحتين بولاية تونس مع صيادلة متفقدين.

[2] على معنى القانون عدد 46 لسنة 2018 المؤرخ في 1 أوت 2018 المتعلّق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

[3] عملا بأحكام الفصلين الأوّل والثالث من الأمر عدد 872 لسنة 1974 المؤرخ في 1974/09/20 والمتعلق بضبط القانون الأساسي لسلك المتفقدين الطبيين والموازين لهم والفصل 9 من كراس الشروط.

في أقصاها 3 ساعات في الأسبوع بعد انتهاء التوقيت الإداري بالمؤسسة الاستشفائية. ولم تواكب بالتالي حجم العمل وتعدد المهام الموكولة إليهم بموجب القوانين والتراتيب الجاري بها العمل[4].

وأفادت الوزارة في هذا المجال أّنه سيتم مراجعة هذه الإجراءات لضمان حسن سير الصيدليات بالمصحات الخاصة وتأمين عمل يتماشى مع الوظائف المنوطة بعهدتهم وذلك في اتجاه إعادة النظر في ساعات العمل والترفيع فيها.

وفيما يتعلق بمراكز تصفية الدم، لم تتولّ الوزارة برمجة بحث تقييمي شامل حول مدى احترامها لمقاييس الأعوان المنصوص عليها بالأمر عدد 795 لسنة 1998 المؤرخ في 4أفريل1998 والمتعلّق بضبط شروط إحداث واستغلال مراكز تصفية الدم خاصة أنّ جلّ المراكز التي تجاوزت طاقة استيعابها 200 % أي ما يعادل 90 % من مراكز تصفية الدم لا تحترم المقاييس المتعلقة بعدد الأطباء المستوجب بالنسبة إلى عدد المرضى المتعهّد بهم[1].

كما اتضح تعدّد المراكز التي لا يستجيب الأطباء المباشرين بها لشروط الكفاءة في ميدان تصفية الدم[2]خاصة وأنّه وفقا لتقرير التفقد المنجز بتاريخ 18سيتمبر 2018 فإنّ نقص الكفاءة لدى الطبيب المسؤول في ميدان تصفية الدم بإحدى المصحّات بجهة المنستير ساهم في سوء الإحاطة ومتابعة المرضى وعدم تمكينهم من استكمال حصص تصفية الدم وبعض الوفيات بهذا المركز. ولم يتم التفطن إلى هذه الوضعيات من قبل الوزارة إلاّ تبعا لورود شكايات من قبل المرضى أو لزيارات فجئية.

وعلاوة على ذلك، لا تتولى المصحات احترام المعايير المحددة بكراس الشروط في خصوص الأعوان شبه الطبيين والمتعلّقة بالعدد والاختصاص المطلوب[3] مما من شأنه أن يؤثر سلبا على جودة الخدمات الصحية المسداة وهو ما تمت معاينته من قبل التفقدية الطبيّة بتاريخ 17 جويلية 2017 بإحدى المصحات بولاية المهديّة حيث أدى عدم احترام المصحة المذكورة لمقتضيات كراس الشروط حول تناسب عدد الأعوان العاملين وحجم العمل إلى "حرمان المريضة من حقها في الاستفادة من فرص العلاج وفرص الوقاية الممكنة والمتاحة."

---

[4] منشور وزير الصحة العمومية عدد 73 المؤرخ في 1977/12/08 المتعلق بدور الصيادلة الاستشفائيين والمنشور عدد 8 المؤرخ في 2015/01/29 حول تحيين وتعديل المنشور عدد 60 المؤرخ في 2013/08/14 المتعلق بتنظيم خدمات تعقيم المستلزمات الطبية بالهياكل الصحية العمومية والمؤسسات الصحية الخاصة وتعزيز جودتها ونجاعتها والمنشور عدد 63 المؤرخ في 31 ديسمبر 2019 والمتعلقة بالإشراف على وحدة التعقيم المركزي.

[1] والذي حدد بطبيب واحد لكل 20 مريضا.

[2] تم إحصاء 6 مراكز تصفية دم.

[3] على غرار ما تم تسجيله ب7 مصحات.

أما في خصوص الأعوان شبه الطبيين المباشرين بمراكز تصفية الدم، اشترط الأمر عدد 795 لسنة 1998 سابق الذكر توفير عون شبه طبي لكل 3 آلات تصفية دم، إلاّ أنّه لم تتولّ 5 مراكز تصفية دم احترام هذه الشروط.

كما اشترط الأمر المذكور آنفا ضرورة أن يكون الأعوان شبه الطبيون قد أجروا تربصا تكوينيا لا تقل مدته عن 3 أشهر بمؤسسة استشفائية عمومية تم ختمه بشهادة نجاح ليتم انتدابهم للعمل بمركز تصفية الدم، إلاّ أنّه تولى 17 مركزا انتداب عددا من الأعوان شبه الطبيين، لم يقع تكوينهم في تصفية الدم أو لم يدل المركز في شأنهم بشهائد تكوين أو تمتعوا بفترة تكوين تقلّ عن تلك المنصوص عليها قانونا. ومن شأن هذه الوضعية أن تؤثر سلبا على جودة الرعاية وحسن الإحاطة بالمرضى المتلقين للعلاج بهذه المراكز.

وبالرغم من النقائص المذكورة، لوحظ محدودية المتابعة من قبل الوزارة خاصة أمام التخلي عن وظيفة الطبيب المراقب منذ سنة 2014 والذي عهد إليه وفقا للفصل 10 من الأمر عدد795 لسنة 1998 مهمة مراقبة نوعية العلاجات المقدمة للمرضى.

وتوصي المحكمة في هذا الخصوص بإعادة تفعيل آلية الأطباء المراقبين. وأفادت الوزارة أنه سيتم إحالة كل هذه الاخلالات إلى اللجنة الوطنية لمعالجة القصور الكلوي للنظر فيها.

كما اتضح ممارسة بعض الأعوان شبه الطبيين أعمالهم في 3 مراكز تصفية دم خاصة بصفة متوازية مع عملهم في مؤسسات استشفائية عمومية دون حصولهم على تراخيص في الغرض[1]. وتجدر الإشارة إلى أنّه باستثناء الإجراءات المتخذة في شأن واحد من المراكز المعنية، فإنّه لم يتمّ متابعة هذه الاخلالات من قبل مصالح الوزارة ومؤاخذة بقية المراكز المخالفة. وقد أفادت الوزارة بأنّ هذه "الوضعيات خارجة عن القانون وتتعهد بمتابعة هذه الاخلالات من قبل المصالح المختصة بالوزارة وكذلك بمآخذة المصحات المخالفة للتراتيب الجاري بها العمل".

ب- الرقابة على الحماية الطبية للأعوان

بالرغم من إجبارية قيام كل من المصحات الخاصة ومراكز تصفية الدم "بتلقيح الأعوان العاملين لديها ضد مرض التهاب الكبد صنف"ب" إلاّ أنّ 9 مصحات و17 مركز تصفية دم لم تتقيد بهذا

[1] وهو ما يعد مخالفا لأحكام الفصل 5 من القانون عدد 112 لسنة 1983 مؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المتعلق بضبط القانون العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والفصل 2 من الأمر عدد 83 لسنة 1995 المتعلق بممارسة أعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية بعنوان مهني نشاط خاص بمقابل.

الالتزام ولم تدل بما يثبت تلقيح جميع الأعوان والأطباء المباشرين وذلك خلافا للفصول 50 من الأمر عدد 1915 لسنة 1993[2] و68 من كراس الشروط المتعلق بالمؤسسات الصحية الخاصة و9 من الأمر عدد 795 لسنة 1998. ومن شأن هذه الوضعية أن تمثل خطرا على صحّة العاملين بهذه المؤسسات وسلامة المرضى المعالجين داخلها.

واقتصرت الوزارة في هذا السياق على مراسلة المصحات ومراكز تصفية الدم المخلّة من أجل موافاتها بالوثائق المثبتة لقيامها بتلقيح الأعوان والأطباء العاملين بها. ويبقى هذا الإجراء غير كاف خاصة أمام ضعف نسبة الاستجابة من قبل المصحات.

وتدعو المحكمة مصالح الوزارة إلى إحكام المتابعة لمثل هذه الوضعيات والحرص على فرض احترام الواجبات القانونية المحمولة عليها.

وبالنسبة إلى الحماية من الأشعة المؤينة، يقتضي استعمال التجهيزات المشعة التزام المصحة بتوفير تجهيزات قيس الجرعات لفائدة أعوانها عملا بأحكام الأمر عدد 433 لسنة 1986 المتعلّق بالحماية من الأشعة المؤينة وذلك من خلال طلب الاشتراك لدى المركز الوطني للحماية من الأشعة. وعهد إلى المركز وفقا لأحكام الفصل 40 من نفس الأمر تسجيل النتائج واتخاذ كل التدابير لتدوين المعطيات المتعلّقة ببطاقات الإشعاع الشخصي والمحافظة عليها بالخزينة خلال مدة 20 سنة بعد انتهاء التشغيل. كما تقضي الفقرة الثانية من الفصل 68 من كراس الشروط بمسؤولية المصحات الخاصة في الالتزام "بحماية الأعوان العاملين بوحدات التصوير الطبي والمعرضين لأخطار مصادر الأشعة المؤينة..."

وخلافا لما سبق، لم يتولّ المركز مطالبة 38 مصحة خاصة بالانخراط بمنظومة قيس الجرعات خلال الفترة2015-2019 بالرغم من تركيزها لتجهيزات مشعّة. وتعزى هذه الوضعية في جانب منها إلى تراجع مخزون كواشف قيس الجرعات الإشعاعية خلال الفترة 2013-2019.

وقد أدى النقص في عدد الكواشف إلى تولي المركز إعطاء الأولوية في إسنادها إلى اختصاصات طبية معينة على غرار الطب النووي والمعالجة بالأشعة والتدخل الجراحي المستعمل للتجهيزات والمصادر المشعة بالمصحات الخاصة كما لم تشمل عملية الإسناد جميع المصحات المستعملة للتجهيزات التي تدخل ضمن الاختصاصات الطبية المذكورة أعلاه. ومقابل ذلك لم يمكّن المركز جميع المصحات التي تضم أقسام التصوير والتشخيص بالأشعة بهذه الكواشف. ومن شأن هذه الوضعية أن تؤدي إلى غياب الحماية الضرورية للأعوان العاملين بهذه الأقسام من ناحية وتعريضهم لمخاطر الأشعة المؤينة من ناحية أخرى.

---

[2] المتعلق بضبط الهياكل والاختصاصات والمواصفات من حيث طاقة الاستيعاب والمحلات والتجهيزات والأعوان بالمؤسسات الصحية الخاصة.

كما لم يتولّ المركز مطالبة المصحات المنخرطة في المنظومة موافاته دوريا بقائمة محينة في الأعوان المعرضين للأشعة المؤينة قصد تحيين المعطيات المتعلّقة ببطاقات الإشعاع الشخصي كما نصّ عليها الفصل 40 من الأمر المذكور أعلاه. واكتفى بالنسبة إلى المصحات التي سجل لديها تجاوزا في الجرعات على التبرير الوارد من المصحة دون القيام بأيّة عملية تفقد للتجهيزات ولظروف العمل بالأقسام المعنية للتأكد من مدى مطابقتها لشروط السلامة الإشعاعية لمستعملي التجهيزات المشعة خاصة وأنّه لم تتولّ مصحتين بولاية تونس تقديم أيّ تبرير لارتفاع الجرعات الإشعاعية لدى بعض أعوانها.

توصي المحكمة بضرورة تدعيم المركز الوطني للحماية من الأشعة بالموارد البشرية والمادية الكفيلة بقيامه بمراقبة حماية الأعوان العاملين بالمصحات الخاصة والمعرضين للأشعة المؤينة على النحو الأمثل.

ج- الرقابة على ممارسة النشاط الخاص التكميلي بالمصحّات الخاصّة

مكّن الأمر عدد 1634 لسنة 1995 المؤرخ في 4 سبتمبر1995 والمتعلّق بمقتضيات وشروط ممارسة النشاط الخاص التكميلي[1] الأساتذة والأساتذة المحاضرين المبرزين الاستشفائيين الجامعيين في الطب الذين لهم 5 سنوات أقدمية على الأقل ممارسة النشاط الخاص التكميلي. وتشمل ممارسة النشاط الخاص التكميلي القيام باستشفاء المرضى والقيام بالأعمال الطبية بالمصحة الخاصة المعنية بقرار الترخيص في حدود حصتين في الأسبوع.

كما أنّه ولئن تمّ إعداد دراسة حول النشاط الخاص التكميلي من قبل التفقدية الطبية واتخاذ جملة من الإجراءات ضد الأطباء المخالفين، إلاّ أنّ النظام القانوني الحالي المنظّم لهذا النشاط لا يمكّن من إحكام الرقابة عليه على مستوى المصحات الخاصة وفرض احترام مقتضيات وشروط ممارسته.

وبالنظر في الإجراءات المتخذة من قبل الوزارة اتضح أنّه لم يتم اتخاذ إجراءات تأديبية في خصوص عدد من الأطباء الممارسين للنشاط الخاص التكميلي دون ترخيص وذلك خلافا لأحكام الفصل 51 جديد من القانون عدد 112 لسنة 1983 كما تمّ تنقيحه. وقد تمّ الاكتفاء بالنسبة إلى عدد آخر من الأطباء المخالفين بتوجيه لفت نظر في حين أنّه تم تسليط عقوبات تأديبية في شأن عدد آخر منهم من أجل نفس الإخلال .

وتجدر الإشارة إلى أنّ محدودية الإجراءات والتدابير المتخذة من قبل الوزارة خلال الفترة الرقابية لم تساعد من الحد من هذه التجاوزات خاصة أنّه ثبت من خلال المقاربات المنجزة من قبل

[1] كما تم تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 120 لسنة 2007 .

المحكمة تواصلها من ذلك مواصلة رئيس قسم استشفائي بتونس ممارسة نشاط خاص تكميلي دون ترخيص بعنوان السنوات 2018-2020 بإحدى المصحات بولاية تونس وانتفاعه دون وجه قانوني بمبلغ جملي قدره 132,600أ.د مقابل القيام ب 381 تدخلا طبيا بها[2].

وخلافا للفصل 7 من الأمر 120 لسنة 2007 المؤرخ في 25 جانفي2007 المتمم والمنقح للأمر 1634 لسنة 1995 والمتعلّق بممارسة النشاط الخاص التكميلي، أسفرت المقاربات المنجزة من قبل المحكمة عدم تقيّد 28 مصحة وعدم التزام 35 طبيبا منتفعا برخصة في ممارسة النشاط الخاص التكميلي باحترام أيام العمل والمصحة المرخص فيها ممارسة هذا النشاط، وهو ما أدى إلى انتفاعهم دون وجه قانوني بمبلغ قدره 215,870 أ.د بعنوان أعمال طبيّة تمت تأديتها في إطار هذا النشاط.

وعلاوة على ذلك، واصل عدد من الأطباء ممارسة النشاط الخاص التكميلي بالرغم من انتهاء مدة الترخيص ودون الحصول على تجديد في الغرض، وذلك خلافا لأحكام الفصل 2 جديد من الأمر عدد 120 لسنة 2007[1] من ذلك أنّه خلال الفترة المتراوحة بين 2014-2020 سجل انتفاع 66 طبيبا بمبلغ قدره 1,529م. د دون وجه قانوني بعنوان أعمال طبيّة تمت تأديتها في 51 مصحة خاصة بناء على تراخيص في ممارسة النشاط الخاصّ التكميلي غير سارية المفعول.

وخلافا لأحكام الفصلين 5 من القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 و2 من الأمر عدد 83 لسنة 1995 والأمر عدد 1875 لسنة 1998 والمنشور عدد 2017/24 حول ممارسة الأعوان العموميين لنشاط خاص بمقابل،[2] تولي 12 طبيبا من أطباء الصحة العمومية ممارسة نشاطا طبيا في 25 مصحة خاصة دون احترام مقتضيات التشريع والتراتيب المذكورة وانتفاعهم بمبلغ جملي قدره 152,015أ.د دون وجه قانوني. ومن شأن هذه الوضعية أن تستوجب اتخاذ إجراءات تأديبية[3] ضد المخالفين وأن تجعلهم عرضة لتسليط العقوبات المنصوص عليها بالفصل 97 ثالثا من المجلة الجزائية إضافة إلى تسليط عقوبات على المصحات المخالفة على معنى الفصل 59 من القانون عدد 63 لسنة 1991 المؤرّخ في 22 جويلية 1991 والمتعلق بالتنظيم الصحي.

---

[2] علما تولي التفقدية الطبية بتاريخ 2018/02/29 التوصية بمؤاخذة الطبيب المعني تأديبيا إلاّ أنّه لم يتم مدّ المحكمة بما يفيد اتخاذ الإجراء المذكور إلى تاريخ فيفري 2020 .

[1] المؤرخ في 25 جانفي 2007 والمتعلق بتنقيح وإتمام الأمر عدد 1634 لسنة 1995 المؤرخ في 4 سبتمبر 1995 المتعلق بممارسة النشاط الخاص التكميلي من قبل الأساتذة المحاضرين المبرزين الاستشفائيين الجامعيين في الطب الذي ينص على أنه "يمكن تجديد الترخيص في ممارسة النشاط الخاص التكميلي بناء على طلب من المعني بالأمر يقدم قبل شهرين من الأجل المحدد لانتهاء مفعول الترخيص المتحصل عليه وبعد قيام الإدارة بتقييم لمدى احترامه للقواعد المنظمة لممارسة هذا النشاط".

[2] من خلال مقاربة قاعدة المعطيات المتعلقة بالأعمال الطبية المنجزة بالمصحات الخاصة والتي تم مدّ المحكمة بها من قبل مصالح الصندوق الوطني للتأمين على المرض بقاعدة المعطيات المتعلقة بأطباء الصحة العمومية التي تم استقاؤها من منظومة إنصاف لدى المركز الوطني للإعلامية وقاعدة المعطيات المتعلّقة بالأطباء المرخص لهم النشاط الخاص التكميلي الممسوكة لدى وزارة الصحة.

[3] على معنى الفصل 51 جديد من قانون عدد 112 لسنة 1983 مؤرخ في 12 ديسمبر 1983 يتعلق بضبط القانون العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية"تشتمل العقوبات التأديبية التي يمكن أن تسلط على الموظفين.

وفي هذا السياق، اتضح ضعف التنسيق بين مصالح الصندوق الوطني للتأمين على المرض ووزارة الصحة إذ تمّ تسجيل تباين بين قاعدة المعطيات المتعلّقة بممارسة النشاط الخاص التكميلي من قبل أطباء الصحة العمومية المتوفرة لدى كل منهما من حيث العدد[4]، خاصة وأنّه لم يتم إلى حدود أفريل 2020 موافاة مصالح الصندوق بالقاعدة المحيّنة في الأطباء المرخص لهم ممارسة هذا النشاط من قبل وزارة الصحة بالرغم من مراسلتها منذ 15 مارس 2019 ، وذلك فضلا عن عدم دقة وشمولية قاعدة المعطيات الممسوكة من قبل مصالح الصندوق الوطني للتأمين على المرض حول الأطباء الممارسين للنشاط الخاص التكميلي[1]. وقد أفادت الوزارة أنهّا تولت الاتصال بالصندوق الوطني للتأمين على المرض لموافاتها بعناصر الإجابة في الغرض.

وتوصي المحكمة بمزيد التنسيق بين مصالح الصندوق الوطني للتأمين على المرض ووزارة الصحة من أجل إحكام الرقابة على ممارسة النشاط الخاص التكميلي بالمصحات الخاصة.

V- الرقابة على العلاقات التعاقدية مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض وشفافية معاملات المصحات الخاصّة

أ- الرقابة على العلاقات التعاقدية مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض

يتكفّل الصّندوق في إطار نظام التأمين على المرض بمصاريف الخدمات المسداة من قبل المصحّات الخاصّة المتعاقدة معه وذلك بعنوان الإقامة الإستشفائية بالاعتماد على التعريفة التعاقدية. وتشمل الخدمات المتكفّل بها قائمة تضم 19 نوعا من العمليات الجراحية. ويتم التكفل بهذه المصاريف حسب صيغة الطرف الدافع بعد الموافقة المسبقة وفقا لقرار تكفّل أو حسب صيغة استرجاع المصاريف.

كما يتم التكفل بمجموعة من الخدمات العلاجية الخارجية على غرار الكشف بالمفراس وبالرنين المغناطيسي وتصفية الدم بالكلى الاصطناعية وذلك بناء على مقتضيات الفصل 33 من الأمر عدد 1367 لسنة 2007 المؤرخ في 11 جوان 2007[2]. وارتفعت مجموع المصاريف المتكفّل بها لفائدة

---

[4] 683 طبيبا مدرجا بقاعدة معطيات الصندوق الوطني للتأمين على المرض مقابل 312 طبيبا وفقا لوزارة الصحة.

[1] لا تتضمن المعطيات المتعلّقة بطبيعة النشاط المرخص فيه، موضوع الرخصة والمصحة أو المؤسسة المرخص بها القيام بالنشاط التكميلي الخاص ومدة الترخيص والأيام المرخص فيها ممارسة النشاط المذكور وتاريخ تجديد الترخيص وفقا لقرار الترخيص، مقابل الاقتصار على البيانات المتعلّقة بالاسم واللقب والاختصاص ومؤسسة الصحة العمومية المشغلة.

[2] المتعلّق بضبط صيغ وإجراءات ونسب التكفل بالخدمات الصحية في إطار النظام القاعدي للتأمين على المرض.

المصحّات الخاصّة من 191 م.د سنة 2013 إلى 270 م.د سنة 2019. كما بلغ حجم المبالغ المتكفل بها سنة 2019 من قبل الصندوق لفائدة مراكز تصفية الدم ما قيمته 139,205م.د.

1- إجراءات تعاقد المصحّات الخاصّة مع الصّندوق الوطني للتأمين على المرض

قصد إحكام تنظيم العلاقة بين الصّندوق ومسديي الخدمات، نصّ الفصل 11 من القانون عدد 71 لسنة 2004 المؤرّخ في 3 أوت 2004 والمتعلّق بإحداث نظام تأمين على المرض على إبرام اتّفاقيّات قطاعيّة في الغرض. وفي هذا الإطار ولئن تولّى الصّندوق إبرام اتفاقية قطاعيّة بينه وبين الغرفة الوطنيّة للمصحّات الخاصّة منذ 29 مارس 2007 في مجال الإقامة الاستشفائيّة [1] إلاّ أنّه لم يتوصّل إلى إبرام اتفاقية قطاعية في مجال تصفية الدم إلاّ بتاريخ 16 أوت 2016 وذلك بالرّغم من أهميّة هذه الاتفاقية.

وفي سياق متّصل، تكفّل الصّندوق بالخدمات الصحية المتعلقة بجراحة القلب والشرايين وفقا للفصل 33 من الأمر عدد 1367 لسنة 2007 المشار إليه أعلاه بناء على كرّاس شروط يهمّ الصّندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصّندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعيّة والمتعلّق بمصاريف الأعمال والعمليّات الطبيّة المتعلّقة بجراحة القلب والأوعية الدمويّة المجراة على المضمونين الاجتماعيّين بالمصحّات الخاصّة والّذي تمّ اعتماده بتاريخ 1 مارس 2004 ولم يتمّ تعديل هذا الكرّاس إلاّ بتاريخ ديسمبر 2019.

وقد سجّل غياب 103 ملفّات لمراكز تصفية الدم المتعاقدة مع الصّندوق[2] سنة 2019 ومن شأن هذه الوضعيّة أن تمثّل مخاطر تكفّل بخدمات لا تستجيب للشّروط المستوجبة بالاتّفاقيّة، وقد تولّى الصّندوق تبعا لتدخّل المحكمة بتاريخ 10 جويلية 2020 مراسلة جميع مراكز تصفية الدمّ المعنيّة قصد إعلامها بتعليق خلاص مستحقّاتها.

2- الرقابة الطبية على الخدمات المسداة من قبل المصحات والمتكفّل بها من قبل الصندوق

يتكفّل الصّندوق بالخدمات المسداة من قبل المصحّات الخاصّة وبالتّالي يعتبر المموّل المباشر لها ويسهر على إسداء خدمات ذات جودة طبقا للصيغ والشّروط المنصوص عليها بالتّشريع الجاري به العمل. ويتطلب ذلك اعتماد بروتوكولات علاجية سابقة الوضع يتمّ على أساسها تقييم الخدمات المسندة

---

[1] الولادة والعمليّات الجراحيّة.

[2] وفقا للاتّفاقيّة المبرمة في الغرض منذ سنة 2016.

من قبل المصحّات والحدّ من التفاوت في الممارسات المهنية سواء بين المصحّات أو بين القطاع العام والخاص ويساهم بصفة فعّالة في ترشيد النفقات الصحيّة.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أنّ الهيئة الوطنية للتقييم والاعتماد في المجال الصحي المحدثة منذ سنة 2012[3] والّتي تعتبر ذات الصّلاحيّات الهامّة في وضع منظومة جودة في الخدمات الصحيّة والمكلّفة بإعداد مرجعيات لجودة العلاجات والممارسات المهنية لم تتولّ إعداد سوى ثلاث أدلّة. وتعود هذه الوضعيّة إلى التّأخير الحاصل في إرساءها مرده تأخّر دخول نصوصها التطبيقية حيز النفاذ.

وقد أدّى عدم استكمال الإطار التشريعي والترتيبي للهيئة رفض لجنة الخبراء المصادقة على عمليّة الاعتماد الّتي شملت عددا من المصحّات الخاصّة والّذي من شأنه النّهوض بمستوى أداءها والارتقاء بجودة وسلامة خدماتها واعتماد مسار تقييمي وقد تمّ الاكتفاء بالمصادقة البيضاء.

ورغم الإمكانيّة المتاحة للصّندوق لطلب رأي هذه الهيئة في المجال الطبّي وحثّها على إعداد البروتوكولات الكفيلة بتقييم الأعمال الطبيّة المسداة بالمصحّات فإنّه لم يتولّ تفعيل طلب رأيها إلاّ في ثلاث مناسبات.

وأمام محدوديدة اعتماد بروتوكولات علاجية وطنيّة تساعد على ترشيد مصاريف الخدمات الصحيّة المسداة ولئن بادر الصّندوق بإعداد بروتوكولات تعاقدية منذ سنة 2012 بالتنسيق مع نقابة أطباء القطاع الخاص إلاّ أنّها لم تتعلّق سوى بأمراض السكري وضغط الدم وأمراض الجهاز التنفسي.

وقد تكفّل الصّندوق بعمليّات جراحيّة مسداة بالمصحّات الخاصّة خارج العمليّات المسموح بها واتّضح إسنادها استثنائيّا في إطار اللجنة الاستشاريّة لتطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي بوزارة الشؤون الاجتماعيّة بكلفة جملية خلال الفترة 2015-2019 تفوق 6 م.د.

وتدعو المحكمة إلى تحيين قائمة العمليات الجراحية المعتمدة والحدّ من عمليات التكفّل الاستثنائي خارج القائمة بما يضمن مبدأ الشفافية والمساواة بين المضمونين الاجتماعيين.

من جهة أخرى، وفيما يتعلّق بعمليات المراقبة الطبيّة البعديّة للمصحّات والتي تمكّن من التثبّت من صحّة التشخيص ومن الإنجاز الفعلي للخدمات الطبية ومراقبة مدى ملائمة الفحوصات

[3] بمقتضى الأمر عدد 1709 لسنة 2012 المؤرخ في 6 سبتمبر 2012.

الطبيّة والأدوية الموصوفة، لم تشمل أعمال الرّقابة البعديّة على المصحّات خلال السنوات 2015-2019 سوى ثلاث أعمال طبيّة.

وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ التكفّل ببعض الخدمات الصحيّة المسداة بالمصحّات بعنوان الموافقة المسبقة والّتي تمّ فوترتها بصفة مزدوجة مع منظومة استرجاع المصاريف خلال الفترة 2014-2018 والّتي تمّ فيها التكفّل بصفة مزدوجة بعنوان نفس الخدمة لنفس المضمون الاجتماعي ممّا أدّى إلى خلاص الصّندوق دون وجه حقّ مبلغ قدره 11,901 أ.د.

وفي سياق مغاير، نصّ الفصل 28 من الاتفاقيّة القطاعيّة للمصحّات الخاصّة على خلاص الصّندوق لمستحقّات المصحّات في أجل 20 يوما من تاريخ إيداع الفواتير، وخلافا لذلك فإنّه لا يحترم هذه الآجال حيث يتراوح معدّل آجال الخلاص بالنسبة إلى سنة 2019 بين 120 يوما بالنسبة إلى أعمال الولادة و233 يوما بالنسبة إلى جراحة القلب والشرايين وبلغت في عدد من الحالات 700 يوم.

ب- الرقابة على شفافية المعاملات والممارسات المخلة بالمنافسة بالمصحات الخاصة

بالإضافة إلى الرقابة المنجزة من قبل وزارة الصحة، تخضع المصحات الخاصة لرقابة وزارة التجارة بالأساس فيما يتعلق بجودة وصحة المعاملات التجارية وبشفافيتها وتطبيق القوانين والتراتيب في ميادين المنافسة والأسعار وذلك عملا بأحكام الأمر عدد 2966 لسنة 2001 المؤرخ في 20 ديسمبر 2001.[1]

ولم تتولّ مصالح وزارة التجارة برمجة مهمات رقابة دورية على المصحات الخاصة خلال الفترة 2015- أفريل 2020 للتثبت من شفافية ونزاهة المعاملات ومراقبة أسعار الخدمات الصحية والفوترة المعتمدة من قبلها. واقتصر دورها على معالجة العرائض والشكايات الواردة على مصالح الأبحاث الاقتصادية وفتح بحث اقتصادي في شأنها.

كما اتضح ضعف التنسيق بين مصالح التفقد التابعة لكل من وزارتي الصحة والتجارة حول متابعة المخالفات التي تمت معاينتها من قبل التفقدية الطبية على مستوى 6 مصحات خلال الفترة 2016-2018 وتمثلت أساسا في عدم إشهار أسعار وتعريفات المواد والخدمات بفضاءات المصحة والترفيع في أسعار بعض الأدوية الممسوكة من طرفها من خلال توظيف هوامش ربح غير قانونية ومشطة بالنسبة لبعض المستلزمات الطبية وفوترة مبالغ إضافية دون وجه قانوني فضلا عن الفوترة المشطة للمرضى

[1] الفصول 24و 25 و 30 و31 من الأمر المذكور.

الأجانب بالمقارنة مع المرضى التونسيين. وقد أفادت وزارة التجارة أنّه لم تتم إحالة أيّ تقرير تفقد من قبل مصالح التفقد بوزارة الصحة في الغرض. ومن شأن هذه الوضعية أن تحدّ من نجاعة الرقابة المنجزة على شفافية المعاملات التجارية بالمصحات الخاصة.

وتوصي المحكمة بمزيد التنسيق بين وزارتي الصحة والتجارة في الغرض.

كما تعنى وزارة التجارة بمراقبة الأسعار الحرّة من خلال التقصي حول الممارسات المخلة بالمنافسة وتراقب الأسعار غير الخاضعة لنظام حريّة الأسعار من خلال التثبت في تطبيق هوامش الربح والزيادات غير القانونية وعدم ارتكاب مخالفات اقتصاديّة. وقد أفضى النظر في هذا المجال إلى ملاحظات تعلقت خاصة بنظام حرية الأسعار والمتعلقة بفوترة خدمات الإقامة والتغذية والمستلزمات الطبية وبنظام المصادقة الإدارية المعمول به عند فوترة الأدوية والأعمال الطبية المقدمة من الأطباء.

1- مراقبة الخدمات الخاضعة لنظام حرية الأسعار

تخضع الخدمات المتعلّقة بتكاليف الإقامة والأغذية بالمصحات الخاصة[1] إلى مبدأ حرية الأسعار مع ضرورة تقيدها بآليات السوق واحترامها لقواعد المنافسة. ويترتب عن كل إخلال بهذه القواعد تعهد قضائي من قبل مجلس المنافسة وإصدار قرارات قضائية في الغرض[2]، ويتم متابعة تنفيذها من قبل كل من وزارة التجارة والمالية.

وقد اتضح ضعف متابعة تنفيذ قرارات مجلس المنافسة الصادرة في المجال من قبل الأطراف المعنية حيث لم تتولّ مصالح وزارتي التجارة والمالية اتخاذ الإجراءات الضرورية لمتابعة تنفيذ قرار مجلس المنافسة الصادر في 27 جوان 2013 ضد المصحّات الخاصة الناشطة بجهة صفاقس والتي ثبت توليها "الاتفاق على تحديد حاصرة أسعار دنيا و قصوى تخص الإيواء بالغرف العادية وإيواء المرافق و الإيواء لمدة نصف يوم" وضد الغرفة النقابية الوطنية للمؤسسات الصحية الخاصة لتوليها تحديد تعريفات خدمات الإقامة (الإيواء و الأغذية) بالمؤسسات الصحية الخاصة والترفيع في حدّها الأقصى" وهو ما يمثل تجاوزا للمهام المنوطة بعهدتها. ولم تقم وزارة التجارة بمراسلة المصالح المختصة بوزارة المالية للتعهد باستخلاص وبتثقيل الخطايا المالية والمصاريف القانونية المحكوم بها والمقدّرة بمبلغ 70 أ.د إلاّ بتاريخ 17أفريل 2019 أي بعد مرور ما يناهز عن 6 سنوات من تاريخ القرار.

---

[1] وذلك عملا بأحكام القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015 والمتعلّق بإعادة تنظيم المنافسة وإلى الأمر عدد 1996 لسنة 1991 المؤرخ في 23 ديسمبر 1991 كما تمّ تنقيحه وإتمامه والمتعلق بالمواد والمنتوجات والخدمات المستثناة من نظام حريّة الأسعار وطرق تأطيرها والفصل 11 من كراس الشروط المتعلّق بإحداث المؤسسات الصحية الخاصة.

[2] الفصل 11 من القانون عدد 36 لسنة 2015 مؤرخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار.

كما أدى تطبيق مبدأ حرية الأسعار[3] بالنسبة إلى المستلزمات الطبية التي تكون في بعض الأحيان حياتية للمريض إلى تولي بعض المصحات الخاصة تطبيق هوامش ربح مشطّة لبعض هذه المستلزمات وصلت أحيانا إلى حدود 300 % على غرار ما تمّ تسجيله بمصحتين إحداهما بولاية تونس والأخرى بولاية المنستير.

2- مراقبة الخدمات الخاضعة إلى نظام المصادقة الإدارية

تخضع التعريفات والأسعار المتصلة بالأعمال والخدمات الطبية المقدّمة من قبل الأطباء والأدوية بالمصحات الخاصة إلى نظام المصادقة الإدارية. وقد سجلت تجاوزات في خصوص فوترة بعض الأدوية من قبل عدد من المصحات الخاصة إذ تم الترفيع في أسعار بعض الأدوية وتوظيف هوامش ربح غير قانونية تراوحت بين 26% و160 % عوضا عن 10% وفقا للفصل 108 من كراس الشروط على غرار ما تمّ تسجيله بمصحتين بولاية تونس. ولم تتولّ وزارة التجارة في المقابل اتخاذ الإجراءات القانونية في شأن المصحات المخالفة.

وخلافا للفصلين 46 من قانون المنافسة والأسعار الذي يقضي بتسليط "خطية من 50 دينار إلى 2.000 دينار من أجل عدم إشهار الأسعار أو الإشهار المنقوص ومن أجل عدم تحرير أو رفض تسليم فاتورة للمستهلك أو تسليم فواتير غير قانونية" و50 الذي ينصّ على إمكانية "أخذ قرار في غلق المحلّ أو المحلاّت التي ارتكبت فيها المخالفة لمدة شهر على أقصى تقدير من أجل الترفيع غير القانوني في الأسعار وكذلك من أجل تطبيق أسعار غير قانونية ..."، لم تتولّ وزارة التجارة إلى موفى فيفري 2020 اتخاذ الإجراءات القانونية في شأن المصحات المخلة حيث اقتصرت على عقد جلسات عمل مع كل من الغرفة المهنية للمصحات الخاصة والممثلين القانونيين للمصحات المعنية[1] في نهاية كل عملية مراقبة وإعلامهم بمختلف النقائص التي تمّت معاينتها وإمهالها مدة معينة لتداركها[2]. كما لم تتولّ القيام بمهمات متابعة في الغرض. وقد بررت الوزارة ذلك بتعطل الأعمال الرقابية خلال الفترة المتراوحة بين 2015 و2020 تبعا لإعادة هيكلتها بصفة جذرية.

وتوصي المحكمة بتدعيم أعمال الرقابة على شفافية معاملات المصحات الخاصّة وتفعيل التدابير الضرورية التي تم اتخاذها في إطار تنفيذ برنامج مراقبة شفافية ونزاهة المعاملات التجارية بالمصحات الخاصة[3] والذي تمّ إقراره منذ سنة 2014.

---

[3] اعتبار ا أّن الأمر عدد 1996 لسنة 1991 المذكور أعلاه لم يستثنها من نظام حرية الأسعار.

[1] على غرار ما تم بالنسبة إلى مصحتين بولاية تونس.

[2] محضر جلسة عمل بوزارة التجارة بتاريخ 2014/11/27.

[3] تم اتخاذها بناء على مقترحات وزارة التجارة التي تمت الموافقة على تبنها بتاريخ 2014/011/27.

*

* *

يفتقر قطاع المؤسسات الصحيّة الخاصّة إلى إستراتيجية واضحة المعالم بخصوص إحداث المصحات الخاصة تؤخذ بعين الاعتبار الأولويات والتوجهات الوطنيّة وتشجع على الاستثمار بالمناطق ذات الأولوية للنهوض بالمرفق الصحي. كما اتسم هذا القطاع بعدم استقرار مقاييس الحاجيات من التجهيزات الثقيلة وغياب دراسات موضوعية حول الحاجيات الوطنية الحاليّة والمستقبلية.

وساهمت هذه الوضعيّة في توجيه تركيز عدد هام منّ المصحّات الخاصّة بالشريط الساحلي مما زاد في تعميق الهوّة بين الجهات خاصّة أمام افتقار الجهات الداخلية لعدد من الاختصاصات الطبيّة الهامّة والتجهيزات الطبيّة الثقيلة الضرورية لعمليّة التشخيص بالمستشفيات العموميّة.

كما يشكو هذا القطاع من محدودية عمليات الرقابة والمتابعة والإشراف المنوطة بعهدة مختلف المتدخلين ومن ضعف الإجراءات الردعيّة وهو ما أثّر سلبا على جودة الخدمات الطبية المقدمّة بالمصحات وأدى إلى تسجيل عدد هام من التجاوزات بها اتسم بعضها بالخطورة على غرار حالات التعفنّات الاستشفائية وحالات عدوى التهاب الكبد الفيروسي بمراكز تصفية الدم. وبقيت العديد من هذه التجاوزات رغم خطورتها دون متابعة.

وقد ساهم ضعف التنسيق بين مختلف المتدخلين على غرار وزارة الصحّة والصندوق الوطني للتأمين على المرض والوكالة الوطنيّة للتصرّف في النفايات ووزارة التجارة في بقاء العديد من المخالفات المسجلة على مستوى المصحات، سواء تعلّق الأمر بشفافيّة معاملاتها أو بتصرفها في النفايات الخطرة التي تنتجها أو بإسناد تراخيص استغلال التجهيزات الطبيّة الثقيلة أو بتأمين النشاط الخاصّ التكميلي، دون متابعة فعّالة.

ويستوجب إحكام المراقبة والإشراف على المؤسسات الصحيّة الخاصّة إعادة النظر في الرؤية الوطنيّة لهذا القطاع بما يجعل منه شريكا هامّا للقطاع العام في تأمين الخدمات الصحيّة المسداة للمواطنين فضلا عن ضرورة مراجعة النصوص القانونية والترتيبية المنظمة للقطاع ومقتضيات كرّاس الشروط بما يمكّن من تدعيم المراقبة والمتابعة وتعزيز الجانب الردعي وإحكام التنسيق بين مختلف المتدخلين.

ردّ وزارة الصحّة

تضمن تقرير فريق الرقابة على 380 ملاحظة ضمنت في 06 محاور تخص عمل الوزارة المباشر وفي تواصلها مع الإدارات المعنية بالقطاع الصحي الخاص وهي:

1- المصحات الخاصة من إحداث وتوسعة ونقلة وتغيير صنف المؤسسات،
2- الرقابة على التجهيزات الثقيلة والتجهيزات المستعملة،
3- الرقابة على حفظ الصحة ومقاومة التعفنات،
4- الرقابة على الأدوية والمستلزمات الطبية الاستشفائية،
5- الرقابة على العلاقات التعاقدية مع صندوق التأمين على المرض وشفافية معاملات المصحات الخاصة،
6- الرقابة على التصرف في الموارد البشرية بالمصحات الخاصة،

كما تعرض التقرير إلى ملاحظات تخص الوزارة في علاقاتها مع الوزارات الأخرى كالبيئة والتجارة ووزارة الشؤون الاجتماعية (صندوق التأمين على المرض)، إضافة إلى أن هذا التقرير قد تضمن بعض المقترحات الخاصة بمراجعة بعض النصوص الترتيبية والقانونية لمزيد إحكام دور وزارة الصحة في المتابعة والردع.

وقد تمحورت الملاحظات بتواتر أساسا حول :

1- عدم مطابقة بعض المؤسسات الصحية الخاصة للشروط الواردة بكراس الشروط الخاص بالمصحات الخاصة،
2- عدم تطابق المقاييس الفنية،
3- عدم احترام الآجال
4- عدم متابعة الإخلالات،
5- ضعف الرقابة اللاحقة،
6- عدم تحيين قواعد البيانات،

كما شمل التقرير بعض التوصيات الخاصة:

1- ضرورة تحيين الخارطة الصحية،

2- تحيين قواعد البيانات،

3-مراجعة بعض النصوص الترتيبية الخاصة بنشاط ومراقبة ومتابعة المؤسسات الصحية،

وفي نطاق حرصنا على الرد على هذه الملاحظات الأوليّة قامت الوزارة بإعداد تقرير أولي ومراسلة أو الاتصال بمختلف المصالح المختصة لمدها بعناصر إجابة وهي تباعا:

- إدارة البناءات،
- إدارة التجهيز،
- الوكالة الوطنية للرقابة الصحية والبيئية للمنتجات،
- المركز الوطني للحماية من الأشعة،
- إدارة حفظ الصحة وحماية المحيط،
- إدارة التفقدية الصيدلانية،
- الصندوق الوطني للتأمين على المرض،

وعلى ضوء ما جاء في هذا التقرير الرقابي، فإنه يمكن أن نستنتج شمولية هذا التقرير حيث:

- شمل مختلف الأنشطة بالقطاع الخاص المتصلة بالإدارة المركزية أو الجهوية،
- اعتداله في رفعه لعديد الملاحظات الخاصة بتسيير المصالح الإدارية،
- اعتماده على عديد الوثائق بمختلف الإدارات المركزية للوقوف على وضع الخدمات الصحية من بحوث ودراسات وتقارير تفقد وأشغال لجان
- يمكن اعتبار هذا التقرير بمثابة خارطة طريق يتم اعتماده من طرف مختلف الإدارات المركزية والجهوية لتصحيح الوضع الحالي الذي يحمل في طياته وجود عديد الإخلالات وذلك في مختلف مراحل التدخلات إضافة إلى ضعف المراقبة الدورية مما يرشح الوضع الحالي إلى مزيد التراكمات والمشاكل في عدم التقيد بالقوانين والتراتيب الموضوعة من قبل الوزارة.
- كما تمّ الوقوف على بعض الوضعيات التي تستدعي إعادة النظر لمزيد تكريس مبدأ المساواة بين الجهات، إضافة إلى ضرورة إضفاء مزيد من النجاعة لدى هياكل المراقبة وذلك من خلال :

- بعث إطار تنسيقي دوري مع تبادل المعلومات لتحيين قاعدة البيانات،
- إضفاء طابع ردعي بما في ذلك ما أتت به المجلة الجزائية على عديد من المؤسسات نظرا لإخلالها بالالتزامات المحمولة عليها لمزيد التحكم في الوضع وتأمين خدمات صحية نوعية،
- الإبتعاد عن التسيب وتوحيد العقوبات على المخالفين للتراتيب والإجراءات لمزيد السيطرة على الوضع وذلك سواء على الأشخاص الماديين أو المؤسسات الصحية (الأشخاص المعنوية) .

وعلى ضوء هذا التقرير وتتمة لما جاء فيه من ملاحظات، سيتم مستقبلا :

1. تكوين لجنة يعهد إليها مراجعة القوانين والتراتيب باعتبار أن بعضها أصبح لا يتلائم مع تطور القطاع الخاص من حيث المقاييس التقنية ومن حيث عدد المصحات الذي سيشهد ارتفاعا خلال الخمس سنوات القادمة بنسبة 70 بالمائة من العدد الحالي وذلك حسب المطالب المودعة لدى الوزارة.
2. تكوين فريق متابعة مركزي يعهد إليه متابعة هذا التقرير والوقوف على تقييم دوري لرفع الإخلالات من قبل المؤسسات الصحية الخاصة.
3. تكوين فرق فرعية يهتم كل واحد بمحور للمتابعة والإفادة.
4. إشراف دوري من قبل السيد الوزير لمتابعة مدى انجاز تعهدات الوزارة وما تم التعهد به.

ردّ الصندوق الوطني للتأمين على المرض

- **إبرام اتفاقية في مجال تصفية الدم**

تواصل التكفل بمصاريف حصص تصفية الدم طبقا لمقتضيات الفصل 33 من الأمر عدد 1367 لسنة 2007 مؤرخ في 11 جوان 2007 المتعلق بضبط صيغ وإجراءات ونسب التكفل بالخدمات الصحية في إطار النظام القاعدي للتأمين على المرض وقد تأخر إبرام اتفاقية قطاعية في الغرض بسبب عدم التوصل إلى اتفاق بخصوص مراجعة التعريفة الجزافية لحصة تصفية الدم.

- **التكفل بالخدمات الصحية المتعلقة بجراحة القلب والشرايين**

لم يتم طرح مراجعة كراس الشروط من قبل المصحات في السنوات الأولى من إحداث الصندوق علما وأن مراجعة التعريفات الجزافية للأعمال جراحة القلب والشرايين يتم باعتماد التعريفات المتفق عليها مع القطاع العام. وعلى إثر دراسات كلفة لهذه الخدمات على مستوى وزارة الصحة وبعد التوصل إلى اتفاق مع ممثلي المصحات الخاصة تم تعديل كراس الشروط في سنة 2019.

- **التكفل بخدمات تصفية الدم**

واصل الصندوق التكفل بمصاريف حصص تصفية الدم بنفس التعريفات والإجراءات المعمول بها قبل دخول النظام الجديد للتأمين على المرض حيز التنفيذ وذلك طبقا للفصل 33 من الأمر عدد 1367 لسنة 2007 مؤرخ في 11 جوان 2007 يتعلق بضبط صيغ وإجراءات ونسب التكفل بالخدمات الصحية في إطار النظام القاعدي للتأمين على المرض .وحسب الإجراءات السابقة وفي غياب اتفاقية في الغرض لم يكن مشترطا تقديم ملف للانخراط. وقد واصل الصندوق التعامل مع مصحات تصفية الدم حسب السجل المعلوماتي المعتمد سابقا من قبل صندوقي الضمان الاجتماعي.

وتبعا لإمضاء اتفاقية تصفية الدم سنة 2016 تم دعوة جميع المصحات لتقديم الوثائق المطلوبة والمنصوص عليها بالاتفاقية وقد تم التذكير في سنة 2019.كما تم توجيه مراسلة بتاريخ 2020/7/10 إلى جميع

مصحات تصفية الدم التي لم تستجب بعد لإعلامها بأن الصندوق سيقوم بتعليق خلاص مستحقاتهم في حال عدم امتثالهم.

- **البروتوكولات الطبّية**

في غياب بروتوكولات علاجية وطنية وسعيا إلى ترشيد نفقات الصندوق والرقي بجودة الخدمات المسداة من قبل مقدمي الخدمات الصحية المتعاقدين تم منذ سنة 2014 بالتنسيق مع نقابة أطباء القطاع الخاص إعداد بعض البروتوكولات العلاجية التعاقدية.

وقد تم في مرحلة أولى التركيز على الأمراض الثقيلة أو المزمنة الأكثر شيوعا والتي تمثل أكثر من ثلثي المضمونين الاجتماعيين المعنيين.

واعتبارا لكون هذه البروتوكولات العلاجية يتم إعدادها بالتنسيق مع نقابة أطباء القطاع الخاص تولى الصندوق إدراج النقطة المتعلقة باستكمال البروتوكولات العلاجية التعاقدية ضمن بنود التفاوض الجاري حاليا مع نقابات مسدي الخدمات الصحية.

من جهة أخرى، وفي إطار ترشيد النفقات وتوحيد الرأي الطبي، بادر الصندوق بالتنسيق مع الجمعيات العلمية الطبية إعداد أدلة طبية توجيهية لتكون مرجعا للطبيب المستشار عند إبداء رأيه الطبي بخصوص التكفل بالخدمات الصحية وقد شملت هذه المراجع مجالات مختلفة نذكر منها التكفل بالآلات الطبية والعمليات الجراحية والرخص المرضية والأدوية الخصوصية . . .

- **التكفل الاستثنائي بعمليات جراحية خارج القائمة**

يتولى الصندوق التكفل استثنائيا بأعمال الجراحة خارج القائمة المتكفل بها في إطار النظام القاعدي للتأمين على المرض بالهياكل الصحية الخاصة المتعاقدة مع الصندوق الوطني للتامين على المرض وذلك على ضوء قرارات التكفل الصادرة عن اللجنة الاستشاريّة لتطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي بوزارة الشؤون الاجتماعيّة.

- **المراقبة الطبية البعدية**

تعتبر المراقبة البعدية للمصحات على إثر الشكايات الواردة من قبل منظوري الصندوق من الأعمال اليومية لهياكل المراقبة الطبية الجهوية والإقليمية.أما بالنسبة لعمليات المراقبة الطبية البعدية المبرمجة، تتولى المصالح الطبية للصندوق برمجتها بصفة دورية بهدف مراقبة جوانب عديدة للخدمة الصحية على غرار أحقية الإسداء أو ظروف إسداء الخدمات وجودتها .

وتشمل المراقبة البعدية المبرمجة القطاع الخاص والعمومي وتستوجب تدخل عدد كبير من الممارسين المستشارين على امتداد فترات طويلة من الزمن وبالتنسيق المسبق مع المؤسسات الصحية، لذلك تتولى المصالح الطبية للصندوق القيام بأعمال المراقبة في إطار برنامج عمل مسبق (عادة على مدى سنتين أو ثلاث سنوات) ويتم تحديد قائمة الأعمال الطبية المزمع دراستها حسب ضوابط موضوعية (العدد، الكلفة المرتفعة، مدى إمكانية بلوغ الأهداف المرجوة، ظروف البحث . . .الخ) .

وهذا ما يفسر اختيار العمليات التي وقع ذكرها في تقرير محكمة المحاسبات و المتمثلة في العمليات القيصرية ، استئصال المرارة ، Laminectomie و التي شملت بالنسبة للعمليات القيصرية دراسة 32915 ملف فوترة وزيارة تفقد ل 25 مصحة و بالنسبة لLaminectomie دراسة 373 ملف فوترة وزيارة تفقد ل 64 مصحة بالنسبة لاستئصال المرارة دراسة 1471 ملف فوترة وزيارة تفقد ل 73 مصحة .وبالتالي فقد تمت دراسة 34759 ملف فوترة و القيام ب162 زيارة لمصحات خاصة وتجدر الإشارة أنه علاوة على الأعمال التي تم ذكرها تولت المصالح الطبية للصندوق بدراسة ملفات اللوالب القلبية المنتهية الصلوحية و التي شملت 23 مصحة على مدى سنتين.

- **التكفل المزدوج**

طبقا للإجراءات المعمول بها في مجال تصفية الفواتير أو استرجاع مصاريف علاج بعنوان الخدمات الصحية الخاضعة للموافقة المسبقة يتم اعتماد مرجع قرار التكفل و لا يمكن بالتالي خلاص مصاريف العلاج مرتين، إضافة إلى أنه ضمن الوثائق المكونة لملف الخلاص يتعين تقديم أصل قرار التكفل. هذا وبالرجوع للحالات المشار إليها بالتقرير تبين وجود66 حالة خلاص مزدوج بلغت قيمتها 11.040 أد تم الإذن لإدارة التفقد لإجراء بحث في

الغرض.هذا وفي حالة ثبوت الخلاص مرتين سيتم اتخاذ الإجراءات القانونية لاسترجاع المبالغ المدفوعة بدون موجب على ضوء تقرير التفقد . وقد تم التفطن لهذه الوضعية في سنة 2018 من طرف المصالح الفنية بالصندوق وتم اتخاذ الإجراءات الضرورية لتفادي الخلاص المزدوج على مستوى التطبيقة الإعلامية المعدة للغرض.

- **آجال خلاص المصلحّ**

اعتبارا للوضعية المالية التي عليها الصندوق منذ سنة 2016 نتيجة للنقص في التحويلات المالية من صندوقي الانخراط بعنوان مساهمات التامين على المرض وما ترتب عنها من نقص في السيولة المالية المتوفرة لدى الصندوق الوطني للتامين على المرض فلقد تعذر عليه بالتالي الإيفاء بتعهداته المالية وفقا للآجال التعاقدية.

- **مقاييس ومعايير الحاجيات من التجهيزات الثقيلة**

في إطار السعي المشترك لمزيد تنظيم التعامل مع المؤسسات الصحية الخاصة بما يكفل حسن الإحاطة بالمرضى من جهة والحد من الانعكاسات السلبية على التوازنات المالية للصندوق من جهة أخرى بادر الصندوق إلى ضبط معايير تكفل حسن توزيع التجهيزات الطبية الثقيلة عبر مختلف جهات البلاد وذلك وفقا لمقتضيات قرار وزير الصحة المتعلق بتركيز المعدات الثقيلة خارج قاعدة الشرط العددي للسكان المؤرخ في18 أكتوبر 2016.

وبصدور قرار وزير الصحة المؤرخ في 17 فيفري 2020 المتعلق بتنقيح وإتمام القرار المؤرخ في 17 ديسمبر 2013 المتعلق بضبط مقاييس ومعايير الحاجيات من التجهيزات من المعدات الثقيلة وطبقا للتوصيات المجلس الوطني للتجهيزات الطبية والثقيلة حول تسوية ملفات المصحات التي تحصلت على تراخيص خارج الحصة النسبية قبل تاريخ اجتماعه في 22 جويلية 2019 بادر الصندوق بتاريخ 24 فيفري 2020 بتسوية هذه الملفات حسب قائمة مؤشر عليها من طرف وزير الصحة.

بالنسبة لأعمال الكشف بالمفراس والرنين المغناطيسيي فإن الصندوق لا يتحمل مسؤولية قيام المصحة الغير متعاقدة بتعمير بطاقة استرجاع المصاريف بهذا العنوان.كما تم إعطاء الإذن للمصالح المختصة بالصندوق قصد إدراج قائمة المصحات المتعاقدة بموقع الواب الخاص بالصندوق.(إجراء في طور الانجاز)

تم تسوية وضعية المصحات المذكورة بالتقرير تنفيذا لمحضر جلسة المجلس الوطني للتجهيزات الطبية والثقيلة المنعقد بتاريخ 12 مارس 2018 والذي أقر تسوية وضعية المصحات الخاصة المتحصلة على ترخيص

نهائي من قبل وزير الصحة في استغلال آلة المفراس أوالرنين المغناطيسي خارج الحصة النسبية وذلك في إطار التمشي الذي سبق للمجلس تبنيه خلال جلسته المنعقدة في شهر أوت 2016.

نظرا لتطور نفقات الصندوق بعنوان الخدمات الصحية التي تستوجب تجهيزات طبية ثقيلة وفي غياب معايير تضمن التوازن بين الجهات مقارنة بالتوزيع السكاني. وعلى إثر صدور قرار وزير الصحة المؤرخ في 18 أكتوبر 2016 والذي يمكن المصحات التي تتجاوز طاقة استيعابها 100 سرير استشفائي من تركيز التجهيزات الطبية خارج قاعدة الشرط العددي فقد بلغ عدد التراخيص المسندة على ضوء هذا القرار147 آلة. ونظرا لان أغلب هذه التراخيص تم إسنادها لفائدة مصحات منتصبة على الشريط الساحلي بنسب تفوق حاجيات السكان المتواجدين بهذه المناطق بما من شانه أن يكلف الصندوق أعباء مالية إضافية دون موجب.فقد بادر الصندوق بإذن من وزير الشؤون الاجتماعية بوضع معايير موضوعية لمزيد تنظيم عملية تعاقد المؤسسات الصحية الخاصة.

كما تم تسوية وضعية المصحات الخاصة الواردة بالقائمة المذكورة بتقرير الرقابة الأولي تطبيقا لمقتضيات محضر جلسة المجلس الوطني للتجهيزات الطبية والثقيلة المنعقد بتاريخ 12 مارس 2018 والذي اقر دعوة الصندوق لتسوية وضعية المصحات الخاصة المتحصلة على الترخيص نهائي من لدن وزير الصحة لاستغلال آلة المفراس أو آلة الكشف بالرنين المغناطيسي خارج الحصة النسبية وذلك في إطار التمشي الذي سبق للمجلس تبنيه خلال جلسته المنعقدة بشهر اوت 2016 .

- **التكفل بمصاريف استغلال تجهيزات ثقيلة لم تتحصل بعد على تراخيص النهائية**

بادر الصندوق بطلب وثيقة بترخيص نهائي في استغلال قاعة القسطرة اثر توصله بمعلومات تفيد مواصلة بعض المصحات استغلال تجهيزات طبية ثقيل على ضوء تراخيص أولية ودون الحصول على التراخيص النهائية

وقد تولى الصندوق مطالبة جميع المصحات التي تقدمت بكراس شروط في الغرض لاستكمال هذه الوثيقة واستجابت لذلك. وخلال ديسمبر 2019 تم إدراج الإدلاء بقرار الترخيص النهائي ضمن الوثائق المطلوبة وذلك بمقتضى الملحق التعديلي عدد 1 لكراس الشروط جراحة القلب والشرايين.

بالنسبة للكشف بالمفراس والرنين المغناطيسي تم مطالبة جميع المصحات بمدنا بالقرارات النهائية واستجاب جميعهم بالرغم من عدم التنصيص على هذه الوثيقة ضمن بنود الاتفاقية القطاعية.

- **تجديد تراخيص التجهيزات الثقيلة**

تم مطالبة المصحات الحاصلة على تراخيص تجاوزت الخمس سنوات بموافاة الصندوق بقرار التجديد عبر مراسلات وجهت لهم بتاريخ 30 جوان 2020، هذا وسيتم متابعة هذه الوضعية و اتخاذ الإجراءات المستوجبة ضد المصحات التي لا تتولى تقديم الوثائق المطلوبة.

- **التكفل بمصاريف استغلال تجهيزات تجاوزت عمرها الافتراضي**

لم يصدر بعد قرار عن وزير الصحة منع مواصلة استغلال التجهيزات التي تجاوز تاريخ وضعها حيز الاستغلال العشر سنوات لتطبيق هذا الإجراء ويتعذر على الصندوق إلزام المصحات الخاصة بتجديد آلات المفراس ورفض التكفل بأعمال التصوير الطبي المجراة بواسطتها.

رد وزارة التجارة

- غياب برنامج عمل لإنجاز رقابة دورية على المصحات الخاصة

تنشيط أعمال المراقبة في قطاع المصحات الخاصة يتم بالأساس من قبل المصالح المختصة بوزارة الصحة التي تقوم بدورها بالتنسيق مع مصالح المراقبة التابعة لوزارة التجارة لمعاضدتها والتدخل في مجالها دون غيره.

- ضعف التنسيق بين وزارة الصحّة ووزارة التجارة

لم تتم إحالة أي تقارير تفقد من قبل مصالح التفقد بوزارة الصحة تفيد برصد اخلالات أوتجاوزات لمصحات خاصة في مجال شفافية المعاملات والمطالبة بالتدخل لاتخاذ الإجراءات اللازمة،

- مراقبة الخدمات الخاضعة لنظام حرية الأسعار

تجدر الملاحظة أن قرار مجلس المنافسة المشار إليه (القضية عدد 091207 بتاريخ 2013/06/27) صدر على إثر دعوى رفعها الوزير المكلف بالتجارة نتيجة معاينة ممارسات مخلة بالمنافسة في سوق الخدمات الصحية المسداة بالمؤسسات الصحية الخاصة، وقد قامت مصالح المراقبة الاقتصادية بإجراء بحث معمق في السوق المرجعية وإعداد تقرير بحث في الغرض تمت إحالته على مجلس المنافسة للتتبع المخالفين.

وشرعت الإدارة منذ سنة 2017 في تنفيذ جملة القرارات القابلة للتنفيذ والبالغ عددها في ذلك التاريخ حوالي 25 قرارا وحكما استئنافيا من خلال استخراج النسخ التنفيذية وتبليغها عن طريق عدول تنفيذ وإعداد الوثائق الضرورية وإحالة الملفات على الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص للتعهد بالاستخلاص.

وبالنسبة للقرار المتعلق بالمصحات الخاصة، فقد تم الحصول من مجلس المنافسة على الوثائق الإدارية التي تثبت إعلام الأطراف به ثم تم استخراج شهادة في عدم استئنافه من المحكمة الإدارية ثم تم استخراج النسخة التنفيذية من القرار من مجلس المنافسة تم تبليغها للأطراف عن طريق عدلين منفيذين (الغرفة النقابية الوطنية للمؤسسات الصحية الخاصة المتواجدة بتونس عن طريق عدل منفذ وعدد 06 مصحات خاصة متواجدة بجهة صفاقس عن طريق عدل منفذ بعد التنسيق مع الإدارة الجهوية للتجارة بصفاقس).

وبعد استيفاء جميع الإجراءات واستخراج الوثائق المطلوبة، تمت إحالة الملف على الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بوزارة المالية للتعهد بالاستخلاص، إلا أنها قامت بإرجاعه لمدها بمعطيات إضافية (رقم المعرف الجبائي للغرفة النقابية رغم أنه تمت الإشارة صلب الملف على عدم امتلاكها لمعرف جبائي)، وهو ما عطل عملية الاستخلاص في انتظار عقد اجتماع مع الإدارة المذكورة لفض هذا الإشكال.

وتجدر الملاحظة أن بعض المصحات الخاصة شرعت في تنفيذ القرار منذ إعلامها به عن طريق عدل منفذ من خلال التنسيق مع الوزارة ونشر منطوقه بالصحف اليومية على نفقتها كما يقتضيه القانون.

- **مراقبة الخدمات الخاضعة الى نظام المصادقة الادارية**

تعطلت الأعمال الرقابية خلال الفترة المذكورة لإعادة هيكلتها بصفة جذرية وفي انتظار تحيين المنشور المشترك لمراقبة المصحات الخاصة من قبل مصالح التفقد بوزارة الصحة وتحيين بطاقة منهجية العمل المعتمدة في الغرض.

- **الإجراءات المتخذة في شأن المصحات المخلة من قبل وزارة التجارة**

تعطلت الأعمال الرقابية خلال الفترة المذكورة لإعادة هيكلتها بصفة جذرية وفي انتظار تحيين المنشور المشترك لمراقبة المصحات الخاصة من قبل مصالح التفقد بوزارة الصحة وتحيين بطاقة منهجية العمل المعتمدة في الغرض.

ردّ الهيئة الوطنية للاعتماد

تعتبر الموارد البشرية للهيئة منقوصة ولا بدّ من تعزيزها حتّى تتمكّن من انجاز عدد أكبر من دراسات تقييم تكنولوجيات الصحة وأيضا حسن الممارسة الكلينيكية حيث أن إدارة تقييم تكنولوجيا الصحة تتكون من 4 إطارات فقط في حين انّ ادارة جودة وسلامة العلاجات تتكون من 3 إطارات فقط. وبالتالي لا يمكن الاستجابة الى كلّ طلبات الصندوق بموارد منقوصة.

وتعتمد دراسات تقييم تكنولوجيات الصحة بشكل أساسي في قرارات تغطية تكنولوجيات الصحة والتدخلات الصحية

ويتجه التذكير أنه إذا ما توفرت للهيئة الموارد البشرية الكافية فانها ستتمكن من المساعدة بقدر كبير على الحوكمة الرشيدة وترشيد النفقات العمومية وتحسين جودة العلاج والاستثمار في التكنولوجيات الأكثر نجاعة والأقل تكلفة.

ويعزى تأخير صدور الأمر الحكومي المتعلّق بإعادة ضبط مهام الهيئة وتنظيمها الإداري والمالي والعلمي وطرق سيرها الى طول الإجراءات الإدارية المتعلّقة بإعداد النصوص ونشرها بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية الى جانب التغييرات المتكررة في الحكومات والوزراء المتعاقبين على وزارة الصحة.

ويتجه التوضيح أن هيئة الخبراء رفضت إصدار قرارات الاعتماد بالنسبة لمراكز الصحة والتي أجريت زيارات تقييم لها في سنة 2018 وذلك نظرا لعدم صدور الأمر الحكومي المتعلّق بإعادة ضبط مهام الهيئة وتنظيمها الإداري والمالي والعلمي وطرق سيرها .

أما بالنسبة للمؤسسات الصحية للخطين الثاني والثالث المندرجة في إطار برنامج دعم القدرة التنافسية والتي تم انجاز زيارات تقييم لها وفقا للرزنامة المضبوطة بالبرنامج لسنتي 2019 و2020 فلم يتمّ عرضها بعد على أنظار هيئة الخبراء في انتظار صدور الأمر الحكومي المتعلّق بإعادة تنظيم الهيئة.

وتمثل الهيئة الهيكل الوطني المؤهل لتقييم تكنولوجيات الصحة وإعداد مرجعيات جودة العلاجات والممارسات المهنية وتتلقى العديد من المطالب من الجهات التي تريد الاستئناس برأيها في مجال تخصصها على غرار

الصندوق الوطني للتأمين على المرض، إلاّ أنّ ونظرا إلى حداثة نشأتها وطول مدّة الدراسات التي تقوم بها ارتأى الصندوق اعتماد أولويات في طلب رأي الهيئة حسب ضوابط موضوعيّة ترتكز على الكلفة وجودة الخدمات ، لذلك قام الصندوق في مرحلة أولى باختيار الأدوية المذكورة بتقرير الرقابة.

وقد عمل الطرفان منذ ماي 2019 على ابرام اتفاقيّة شراكة تنظّم العلاقة بين الصندوق والهيئة (في طور المناقشة)

هذا واستحسنت الهيئة موافقة الصندوق في ابرام الاتفاقية والتعاون مع الهيئة لما فيها من انعكاس هام على قرارات التغطية وترشيد النفقات العموميّة.

رد الوكالة الوطنية للتصفّي في النفايات

- الرقابة على التصرف في نفايات الأنشطة الصحية من مرحلة الإنتاج إلى الخزن

يقترح تعديل كراس الشروط المتعلق بالمؤسسات الصحية الخاصة بإدراج بند يتعلق بوجوبية إبرام اتفاقية مع شركة مرخص لها من وزير البيئة للتصرف في النفايات الصحية طبقا لمقتضيات القرار المشترك بين الوزير المكلف بالبيئة ووزير الصحة بتاريخ 06 جوان 2014المتعلق بضبط المقتضيات الوجوبية التي تتضمنها الاتفاقية المبرمة بين المؤسسة الصحية و مؤسسة التصرف في نفايات الأنشطة الصحية

وتعتبر عملية الفرز الإنتقائي عند المصدر من أهم مراحل التصرف الرشيد في نفايات الأنشطة الصحية وتم من خلال مشروع النهوض بالطرق المثلى لتصرف في نفايات الأنشطة الصحية إستصدار القرار المشترك المذكور.

كما تم في مشروع النهوض بالطرق الفنية والعملية المثلى للتصرف في نفايات الأنشطة الصحية بالبلاد التونسية الممتد من 2013 إلى 2017 القيام بـ 32 دورة تكوينية لفائدة 24 ولاية قصد تكوين حوالي 640 مشارك حول محور الفرز الانتقائي عند المصدر والتكييف لنفايات الأنشطة الصحية الخطرة منذ إنتاجها بالهياكل والمؤسسات الصحية العمومية والخاصة.

و بالنسبة لوضعية مراكز التصفية الدم فتعد حاليا 165 مركز موزعة كما يلي :

- ✓ 121 مركز خاص منها 40 متعاقدة مع شركات مرخصة أي بنسبة 34 %
- ✓ 44 مركز عمومي منها 37 متعاقدة مع شركات مرخصة أي بنسبة 84 %

أي بنسبة جملية تساوي بـ 47 %

أما بخصوص الفرز الانتقائي داخل مراكز تصفية الدم فالوكالة لا تزال تذكر بذلك عن طريق مراسلات للإدارات المعنية بوزارة الصحة (آخر مراسلة بتاريخ 20 أفريل 2020)

كما تم مراسلة السيد وزير الصحة عن طريق السيد وزير البيئة بخصوص تذكير المؤسسات الخاصة حول إجبارية التعاقد مع شركات خاصة وكذلك إحكام عملية الفرز الانتقائي للنفايات بتاريخ 26 مارس 2020)

هذا وقد تم منذ سنة 2018 عقد 3 جلسات وتنظيم ملتقيين جهويين لفائدة 24 ولاية مع الغرفة النقابية لمراكز تصفية الدم والمجمع المهني "CONECT" وكل الهياكل والمؤسسات المعنية لتنظيم القطاع وتم إعداد كراس شروط موزع على 7 أقساط لمعالجة 1086 طن سنويا وإحالته عبر مراسلة وزارية بتاريخ 2018/11/05 قصد نشره. وقد تم عقد جلسة عمل خلال شهر جانفي 2019 مع كل الأطراف و"CNAM" قصد تسريع نشر كراس الشروط ومزيد التنسيق بخصوص تعديل كلفة حصة تصفية الدم لإدراج معلوم يخصص للتصرف في النفايات الخطرة .

وحيث تتمثل الخدمات المطلوبة في إطار كراس الشروط الذي تم إعداده بالوكالة الوطنية للتصرف في النفايات وبالتنسيق مع كل الأطراف المعنية في إقتناء كل معدات الجمع والخزن طبقا للمواصفات التونسية ذات العلاقة (م. ت عدد 106.85-106.93) ، غير أنه لم يقع الإعلان من قبل الغرفة المهنية والمجمع المهني "CONECT" عن كراس الشروط إلى حد الآن.

ولا يمكن للوكالة القيام بمهمات رقابية داخل المصحات الخاصة بحكم عدم حيازتها لآلية الضابطة العدلية.

كما تم في إطار مشروع النهوض بالطرق العملية المثلى للتصرف الرشيد في نفايات الأنشطة الصحية إعداد كراس شروط خاص بالمصحات الخاصة قصد إقتناء مستلزمات والتعاقد مع شركات مرخص لها للتصرف في نفايات الانشطة الصحية الخطرة الذي تم الإعلان عنه من قبل الغرفة المهنية للمصحات الخاصة.

كما راسلت الوكالة وزارة الصحة والغرفة المهنية للمصحات الخاصة لحثها على تطبيق القانون فيما يتعلق بالتصرف ارشيد في نفايات الأنشطة الصحية منذ سنوات 2013 و2014و2015و2016و2017 و2018 (آخر مراسلات تم القيام بها في 20 و30 أفريل 2020) .

كما تمت مراسلة السيد وزير الصحة عن طريق السيد وزير البيئة بخصوص تذكير المؤسسات الخاصة بخصوص إجبارية التعاقد مع شركات خاصة وكذلك إحكام عملية الفرز الإنتقائي للنفايات بتاريخ 26 مارس 2020)

- **الرقابة على نقل ومعالجة النفايات**

حسب آخر متابعة، تعد المصحات الخاصة في البلاد التونسية 110 مصحة خاصة منها 103 متعاقدة مع شركات مرخصة أي بنسبة 94 %.

تعمل الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات حاليا وبدعم من وكالة التعاون التونسي الألماني "GIZ" على إرساء تطبيقة إعلامية لمراقبة سيرورة النفايات الخطرة une application pour la traçabilité numérique الناجمة عن المؤسسات الصحية الحكومية والخاصة وذلك لمزيد إحكام التصرف في هذا النوع من النفايات.

سيقع تفادي النقائص على مستوى مسك دفاتر النفايات الخطرة في المستقبل وذلك بدعوة جميع الشركات الماسكة لهذه الدفاتر بتسجيل رمز النفايات ومعرفها الجبائي وطرق التصرف في النفايات الخطرة مع ضرورة تسجيل الكميات.

قامت الوكالة سابقا بمراسلة جميع الإدارات الجهوية للصحة لتذكيرها بوجوبية مسك كل مؤسسة أو هيكل صحي لدفتر أحمر للتصرف في النفايات الصحية الخطرة ودفتر أزرق للنفايات الصحية غير الخطرة كما تم تسليم جميع هذه الإدارات دفاتر حسب عدد المؤسسات الصحية بالجهة مع إثبات ذلك بالختم والإمضاء من طرف المدير الجهوي للصحة.

وتجدر الإشارة بأنه تم سحب ترخيص شركة "Hygia " بموجب قرار من وزير الشؤون المحلية والبيئة بتاريخ 19 سبتمبر 2019 وقامت الوكالة بإعلام الإدارات المعنية بوزارة الصحة وكذلك إعلام إدارة الاستغلال داخل الوكالة لعدم التعامل مع الشركة المذكورة في مرحلة إيداع النفايات المعالجة بالمصبات المراقبة.

كما تم سحب هذه الشركة من قائمة الشركات المرخصة والمنشورة على موقع واب الوكالة.

ردّ الوكالة الوطنية للرقابة الصحيّ والبيئية للمنتجات

- **الإطار المنظم لخدمات تعقيم المستلزمات الطبية ومراقبتها**

بالرغم من غياب الإستراتيجية على مستوى الإطار القانوني لا يمكن الجزم بغياب التواجد العملي لمنظومة التعقيم في المؤسسات الصحية التي تعتبر من أساسيات المنظومة الاستشفائية إذن فالأمر يتعلق بتأخير على مستوى إصدار أطر قانونية أو ترتيبية في المجال.

ولوحظ تطور هام منذ تكاثف المجهودات لتنظيم مجال التعقيم في المؤسسات الصحية في مدى استجابة هذه المؤسسات بصفة طوعية لدرء الإخلالات.

.

نتائج متابعة التقرير السنوي 28 لدائرة المحاسبات في جزئه المتعلق بالتصرّف في التراث الأثري

عملا بأحكام الفصل 16 من قانونها الأساسي[1]، تولّت محكمة المحاسبات إنجاز مهمة متابعة ميدانية للتّقرير السنوي لدائرة المحاسبات الثامن والعشرون في جزئه المتعلّق بالتصرف في التراث الأثري[2]. وللإشارة كان هذا التقرير قد تعرّض إلى عديد الجوانب المتعلّقة بالتراث الأثري على غرار الاستكشاف والبحث العلمي والتصرف في العملة العرضيين والحماية القانونية والمادية للتراث الأثري وإحيائه واستغلاله. وتمّ بالمناسبة النظر في عديد المشاريع والبرامج المندرجة في هذا الإطار. وغطّت أعمال الرقابة المنجزة آنذاك الفترة 2009-جوان 2013 وأفضت إلى الوقوف على العديد من الإخلالات والنقائص التي تمّ تسجيلها على مستوى الهياكل المتدخلة في القطاع.

وشملت مهمّة المتابعة مصالح كلّ من وزارة الشؤون الثقافية (في ما يلي الوزارة) والمعهد الوطني للتراث (في ما يلي المعهد) ووكالة إحياء التراث والتنمية الثقافية (في ما يلي الوكالة). وهي تندرج في إطار التثبّت من مدى تجاوز هذه الهياكل للإخلالات والنقائص التي تمّ رفعها ضمن التقرير محلّ المتابعة ومدى تنفيذ التوصيات المضمّنة به عبر اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية ومن قرارات في اتجاه حلّ الإشكاليات العالقة. وفي ضوء ردود كلّ من الإدارة العامة للتراث بالوزارة والوكالة والمعهد على طلبات وتوضيحات المحكمة عند انطلاق المهمّة، أنجزت أعمال المتابعة الميدانية التي غطّت أساسا الفترة الممتدة من سنة 2014 إلى غاية شهر جويلية 2020[3]. كما تمّ تفحّص عينات من ملفات الاتفاقيات وملفات التراخيص والعرائض والمشاريع ومحاضر جلسات وتقارير نشاط وغيرها من الوثائق.

وتمّ في هذا الإطار، القيام بزيارات ميدانية لعيّنة من المواقع والمتاحف وهي المواقع الأثرية بكلّ من أوذنة وأوتيك وتيبور بوماجوس وقرطاج ومتاحف باردو وأوتيك وقرطاج ورقادة وفضاء "العرض غير الدّائم" بالقيروان. كما تمّت زيارة عدّة معالم تاريخية على غرار دار رشيد ودار قائد السبسي ودار الشريف ودار بن عبد الله ودار المقراني بالإضافة إلى الفضاءات المخصصّة لخزن القطع الأثرية بكلّ من قصر السعيد وأوذنة وأوتيك وتيبور بوماجوس والمخازن الجديدة برقادة.

وخلصت الأعمال إلى أنّ بعض النقائص التي تمّ رفعها سابقا قد تمّ تداركها عبر تنفيذ بعض التدابير على غرار تركيز لجنة للحفريات ودعم أنشطة جرد المواقع والقطع الأثرية والصيّانة وتطوير

---

(1) القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرّخ في 30 أفريل 2019 والمتعلّق بمحكمة المحاسبات الذي ألغى وعوّض القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 والمتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات مثلما تم تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة.

(2) التقرير منشور منذ سنة 2014بموقع الواب لمحكمة المحاسبات www.courdescomptes.nat.tn

(3) اقتضت الفحوصات بالنسبة إلى بعض الجوانب الرجوع إلى سنة 2010 .

بعض التطبيقات المعتمدة في التصرف. كما تم تسجيل الشروع في تنفيذ عدّة إجراءات تصحيحيّة تهمّ تركيز المجلس العلمي للمعهد وتحسين التصرّف في اتفاقيات التعاون وإصدار عدد من خرائط المسح العام للمواقع الأثرية إضافة إلى سعي المعهد إلى تدارك بعض الهنات التي شابت ترتيب المعالم وإسناد التراخيص وتوصّل الوكالة إلى تسوية وضعية المنح المسندة للمعهد وإنجاز بعض الأشغال المتعلّقة بالبيانات التقديمية والتشوير الداخلي بالمواقع والمتاحف واستخلاص بعض المداخيل. وتمّت معاينة العديد من النقائص التي مازالت قائمة شملت في أغلبها المجالات سالفة الذكر وذلك لعدم إيلاء ملاحظات دائرة المحاسبات وتوصياتها العناية اللّازمة وعدم بذل الجهود الكافية أو لتواصل العوائق في علاقة بالإطار القانوني المنظّم لقطاع التراث عامّة وبالنقص المسجّل في الموارد البشرية والماليّة واللّوجستية.

وقد تمّ الوقوف على نقائص إضافية طرأت خلال السنوات الأخيرة تعلقت على وجه الخصوص بالتصرّف المالي في تنفيذ اتفاقيات التعاون الدولي وفي المتاحف وصيانة المخطوطات ومنظومة التصرف في المداخيل المعتمدة لدى الوكالة وإشراف الوزارة على تنفيذ بعض المشاريع الهامة في مجال التراث الأثري.

وبالاعتماد على مؤشّر المتابعة[1]، يبيّن الجدول الموالي[2] تقييما لنتائجها :

الجدول التقييمي

الهيكل المعني بالتقرير محلّ المتابعة	عدد النقائص المستخرجة من التقرير محل المتابعة	عدد النقائص التي تمّ تداركها	نسبة الانجاز[3] (مؤشّر المتابعة)	عدد النقائص التي لم يتم اتخاذ أيّ إجراء لتداركها	عدد النقائص التي تمّ الشروع في تداركها	عدد النقائص الجديدة التي تمّ الوقوف عليها بمناسبة أعمال المتابعة
وزارة الشؤون الثقافية	16	0	0%	12	4	15
المعهد الوطني للتراث	91	19	21%	59	13	22
وكالة إحياء التراث والتنمية الثقافية	43	11	26%	21	11	25
المجموع	150	30	20%	92	28	62

ومثلما يبيّنه الجدول، بلغت نسبة النقائص التي تمّ الشروع في تداركها وتلك التي لم يتم اتّخاذ أيّ إجراء بخصوصها 80%. كما أنّ نفس المجالات التي شملتها أعمال الرقابة سابقا وأعدّ في شأنها التقرير موضوع المتابعة قد شهدت في بعض الجوانب تدهورا وبرز في بعضها الآخر نقائص جديدة وإخلالات

---

(1) تعتمد الأمثلة المقارنة في تقييم جهود الهياكل التي تمت مراقبتها - بخصوص تدارك النقائص في ضوء توصيات الجهاز الأعلى للرقابة- على مؤشّر للمتابعة وهو حصيلة تقييم ما تم إنجازه من توصيات وما تبقى للإنجاز في شكل أرقام ونسب. وبحسب هذا المؤشر عادة ما يتم إنهاء المتابعة في حال تولى الهيكل المعني تنفيذ 80% من التوصيات في حين يتم إقرار مواصلتها في حال كان أقلّ من هذه النسبة.

(2) تم إعداد هذا الجدول في ضوء التقرير التفصيلي بعد الإجابة لأن التقرير التأليفي يضم ملاحظات مختزلة ولم تدرج به عديد الملاحظات بناء على معيار الأهمية النسبية.

(3) ويتم تحديدها بمقاربة العدد الجملي للملاحظات المتعلقة بالهيكل المعني وعدد الملاحظات التي تم تداركها.

إضافية خلال السنوات الخمس الأخيرة وهو ما تمّ حوصلته في ما يقارب 62 ملاحظة جديدة يتضمن هذا التقرير ملخصا لأبرزها.

وقد تمّ تبويب نتائج المتابعة[1] ضمن تقرير الحال في ضوء الرّدود الواردة من الهياكل المذكورة أعلاه وذلك بحسب مدى تدارك النقائص وتنفيذ التوصيات حيث يتعلّق المحور الأول بالنقائص التي تمّ تداركها والثاني بتلك التي تمّ الشروع في تجاوزها والثالث بما تبقى من نقائص لم يتم تسجيل أيّة إجراءات في خصوصها في حين خصّص المحور الرابع لعرض ما تمّ الوقوف عليه من نقائص وإخلالات جديدة.

I- النقائص التي تم تداركها

تمّ تدارك العديد من النقائص التي خصّت برمجة الحفريات ومسك ملفات اتفاقيّات التّعاون الدولي في مجال التّراث الأثري وتراخيص فتح المقاطع بمناطق مجاورة لمناطق أثريّة والمحافظة على التراث الأثري وصيانته والتّطبيقة المعتمدة في التصرف في الأعوان العرضيين وتطبيقة التّصرف في مداخيل التّراث الأثري وعقود تسويغ فضاءاته والأنشطة التّرويجية المتعلّقة به.

1- برمجة الحفريات ومسك ملفات اتفاقيات التعاون الدولي في مجال التراث الأثري

جاء بالتقرير محلّ المتابعة أنّ المعهد لم يتقيّد بالمواثيق الدولية المتعلقة ببرمجة الحفريات حيث لا يتمّ ذلك بناء على دراسات مسبقة تضمّ ملفات فنية يتم إعدادها من قبل الباحثين. كما تمت الإشارة إلى عدم عرض مشاريع الحفريات على لجان علمية وفنية مختصّة. وقد تولّى المعهد في هذا الصّدد تركيز لجنة فنّية مكلّفة بالنظر في مشاريع الحفريات، وبيّن فحص محاضر جلساتها للفترة 2017-2019 أنّها تنظر في مطالب مقدّمة من قبل الباحثين تتضمّن تقديما لمشروع الحفريّة والهدف من إنجازه والفريق المكلّف والموارد المالية اللاّزمة.

أمّا فيما يتعلّق باتفاقيات التعاون الدّولي في مجال التراث الأثري، فقد بيّن النظر في 17 اتفاقية من جملة 64 اتفاقية مبرمة خلال الفترة 2017-2019 أنّ المعهد قد تلافى الاخلال المتعلق بعدم تضمّن بعض الملفات نسخا من الملاحق إذ احتوت الملفات على نسخ منها متى نصّت الاتفاقية على ذلك.

---

[1] نظرا لاندراج هذه المهمة ضمن تطبيق مضامين الفصل 16 من القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات لأوّل مرّة وباعتبارها وظيفة مستجدّة تمّ الاعتماد في سير مهمّة المتابعة وفي إعداد التقرير وتبويب النتائج على التجارب المقارنة على غرار تجربتي كلّ من المجلس الأعلىللحسابات المغربي ومحكمة المحاسبات الفرنسية. كما تم اعتماد بعض أساليب المتابعة التي اطلع عليها فريق المتابعة بمناسبة مواكبته لفعاليات الملتقى الدولي حول "متابعة توصيات الأجهزة العليا للرقابة" المنعقد في 19 و20 فيفري 2020 بمراكش بالمغرب.

2- تراخيص فتح مقاطع بمناطق مجاورة للمو اقع الأثريّة والمعالم التاريخية

لوحظ سابقا بخصوص دراسة ملفات التراخيص من قبل المصالح المكلّفة بالتراث غياب معايير يتمّ الاستناد إليها عند إبداء الرأي في فتح مقاطع بمناطق مجاورة للمواقع الأثرية والمعالم التاريخية تتعلّق بنوع المتفجرات والمسافة الواجب احترامها. وقد بيّن المعهد في إطار أعمال المتابعة أن الرأي الذي يبديه في هذا المجال يتم صلب لجنة يتكون أعضاؤها من مختصين في المتفجرات من وزارة الداخلية والدفاع الوطني وأنّه يرفض إسناد التّرخيص في الحالات التي يكون فيها استعمال المتفجّرات مهدّدا للمحيط المجاور. وهو ما أكّده فحص عيّنات من نشاط المعهد في مجال إسناد التراخيص خلال الفترة 2014-جويلية 2020 .

3- المحافظة على التراث الأثري وصيانته

أشارت دائرة المحاسبات إلى افتقار بعض أعمال الجرد الخّاصة بالمجموعات التاريخية إلى الدقّة اللّازمة لعدم تطابق سلّم الخرائط المعتمد في بعض الحالات لما ورد بالأمر عدد 1443 لسنة 1992[1] أو عدم تشريك المهندسين المعماريين في إعداد الرسوم الهندسية. واتّضح أنّ عمليات المسح التي أجريت في إطار مشروع الخارطة الوطنية للمواقع الأثرية والمعالم التاريخية (في ما يلي الخارطة) خلال الخمس سنوات الأخيرة قد أنجزت كما هو منصوص عليه بالأمر المذكور[2]وبتشريك مهندسين معماريين يعملون بالمشروع مصحوبين بمحافظي تراث للقيام بعمليات وصف المعالم.

أمّا بخصوص المحافظة على القطع الأثرية،فقد عاينت دائرة المحاسبات أنّه تمّ إيداع المحجوزات الأثرية بمستودع قصر السعيد دون تحرير محاضر تسليم وتسلّم وأنّه تمّ تسجيل عدّة سرقات. واتّضح من خلال متابعة هذا الجانب أنّه و منذ سنة 2018 تمّ اعتماد تراخيص صادرة عن إدارة المعهد مباشرة تخصّ نقل القطع الأثرية من مكان إلى آخر فضلا عن اعتماد محاضر تسلُّم وتسليم من المسؤولين عن المستودعات[3].

كما تمّت الاشارة إلى عدم إسناد منح من قبل المعهد لفائدة المخبر الوطني لصيانة وترميم الرقوق والمخطوطات برقّادة ممّا أدّى إلى تقادم تجهيزاته وتعطُّبها وتوقّف نشاطه لفترة. وقد اتّضح أنّ المعهد تولى رصد اعتمادات للمخبر بقيمة 2,860 م.د[1]خلال الفترة 2014- 2019 .

---

[1] المؤرخ في 3 أوت 1992 والمتعلّق بإعداد الخارطة الوطنية للمواقع الأثرية والمعالم التاريخية.

[2] في حدود ورقات طبوغرافية سلم 50000/1 أو في حدود أمثلة تهيئة عمرانية سلم 2000/1

[3] وقد تم للغرض الاطلاع على عينة يذكر منها الوثائق المتعلقة بنقل قطع أثرية محجوزة من مستودع قصر السعيد بباردو إلى مخازن الموقع الأثري بأوذنة خلال الثلاثي الأخير من سنة 2018 وهي تتضمن عدد القطع وهويتها وعدد جردها وصورا لها.

[1] صرف منها 394,512 أ. د علما بأن أغلب التجهيزات التي كان من المبرمج اقتناؤها على ميزانية المعهد تم الحصول عليها في إطار هبات أجنبية لفائدة المخبر وهو ما يفسر في جانب ضعف نسبة استهلاك الاعتمادات.

أمّا في ما يتعلّق بظروف حفظ الرصيد الموجود بالمخبر المذكور، فقد لوحظ سابقا أنّها غير مطابقة لمعايير اليونسكو. وبيّنت الفحوصات والمعاينات الميدانية أنّه تم خلال سنة 2018 تهيئة فضاءات جديدة للخزن بمقر المخبر تمّ فيها الفصل بين المخطوطات المرمّمة وتلك المعدّة للترميم وذلك لتفادي التلف والعدوى. كما تمّ تجهيزها بـ 4 أجهزة قيس وتعديل الرطوبة و9 أجهزة تكييف ومعدّات مجابهة الحرائق وحواجز للحماية ضدّ القوارض ومواد وآلة لمقاومة الحشرات وكاميرات مراقبة. وفي ذات السياق لوحظ سابقا غياب إجراءات موثّقة تبيّن المراحل الفنيّة لمعالجة المخطوطات وغياب متابعة تسليمها إلى المرمّمين واسترجاعها واتّضح أنّه يتم منذ سنة 2017 اعتماد وثيقة مقيّسة تضبط مراحل التدخلات يتمّ استغلالها من قبل لجنة فنيّة داخليّة تعنى بمتابعة أعمال الترميم منذ برمجتها إلى حين تنفيذها وتقييمها. كما وضع المخبر إجراءات مُوثّقة لاستلام وتسلّم المخطوطات واعتمد استمارات صيانة تمضى من قبل المرمم والمسؤول عن المخبر تحال للّجنة الفنية المذكورة.

أمّا بخصوص عدم انخراط التدخلات المنجزة من قبل المعهد في مجال صيانة المعالم والمواقع ضمن تصور شامل يضمن استغلال هذه المعالم بعد ترميمها، أصبحت برمجة الاعتمادات منذ سنة 2014 تستند إلى دراسات تضبط نوعية التدخلات و كلفتها و بيان البرنامج الوظيفي للمشروع المقترح.

وعلى صعيد آخر،لاحظت دائرة المحاسبات أنّ الوكالة احتفظت بحساباتها بمبالغ المنح المسندة من قبلها للمعهد لفائدة مشروع ترميم الفسيفساء خلال الفترة 2009-2012.وقد تبيّن في هذا الخصوص أنّ الوكالة توقّفت عن إسناد مثل هذه المنح وتولّت تسوية الأرصدة المحاسبية المتعلقة بها ضمن القوائم المالية لسنة 2012.

4- التطبيقة المعتمدة في التصرّف في الأعوان العرضيين

أشار التقرير محلّ المتابعة إلى جملة من الاخلالات تعلقت بالتّطبيقة المعتمدة في التصرف في الأعوان العرضيين أدّت إلى تجاوزات تقع تحت طائلة المجلة الجزائية منها إمكانيّة إحداث خطط لعملة جدد وحذفها وتغيير عناصر الخلاص الخاصة بهم على مستوى التطبيقة دون أن تتطلّب هذه العمليّات تصديقا من طرف عون آخر،كما أنّه تمّ انتداب نفس العون أكثر من مرة وتمّ إدراج نفس رقم الحساب البريدي لفائدة أكثر من عامل فضلا عن وجود اختلاف بين عدد أيام العمل المحتسبة ببطاقات الحضور وتلك التي تم اعتمادها عند تصفية الأجر المستحقّ. وقد لوحظ آنذاك عدم حفظ العمليات المنجزة بصفة شاملة ومنتظمة.

وقد اتّضح من خلال المتابعة أنّ التجاوزات المسجّلة قد أحيلت إلى محاكم الحق العام وصدر في شأنها أحكام نفّذت. كما توقّف المعهد سنة 2013 عن استغلال التّطبيقة وتولّى تطويرها بالتّعاون مع المركز الوطني للإعلامية وعاد لاستغلالها مجددا سنة 2014.واتّضح من خلال فحصها للتثبت من فعاليتها ومن مدى تلافي الاخلالات التي تمّ تسجيلها أنّها لا تمكّن من إدراج أكثر من رقم بطاقة تعريف أو حساب بنكي أو بريدي لنفس العون. كما لا تمكّن العون المكلّف بالتصرف فيها من تغيير عناصر الأجر المدرجة من قبل المركز الوطني للإعلامية ولا يمكنه حذف أيّة خطة. وفي نفس السّياق،تبيّن من خلال المقاربة بين القائمات المفصّلة لأوامر الصرف المتعلّقة بصرف أجور الأعوان العرضيّين ومخرجات التطبيقة، من جهة، وبين عدد أيام العمل المضمّنة ببطاقات الحضور وتلك التي تمّ اعتمادها عند تصفية الأجر المستحق بالنّسبة إلى عيّنة تتكوّن من أوامر صرف أجور 18 شهرا خلال الفترة 2017-2019،من جهة أخرى، أنّه تمّ تجاوز الاخلالات المذكورة. كما تمّ انطلاقا من سنة 2018 حفظ نسخ الكترونية متعلّقة بأجور الأعوان العرضيين إلى جانب النسخ الورقية.

5- تطبيقة التّصرف في مداخيل التّراث الأثري وعقود تسويغ فضاءاته والأنشطة التّرويجية المتعلّقة به

في إطار تدارك الإخلالات المتعلّقة بالتطبيقة الإعلامية المعتمدة في الفوترة والتصرّف في المخزون أبرمت الوكالة صفقة بتاريخ 02 جانفي 2012لتطوير وتركيز منظومة للتصرف في المداخيل[1] وتمّ تركيزها بالوكالة و4 مواقع نموذجية[2]. وتبيّن من خلال معاينتها أنّها مكّنت من تجاوز الاخلالات المتعلّقة بعدم اندماجها مع المنظومة المعتمدة في التصرف الإداري والمالي وبحفظ المعطيات .

أما فيما يتعلق بالتصرف في عقود التسويغ، فقد تولّت الوكالة فوترة واستخلاص المبالغ المستوجبة بعنوان العقود المبرمة خلال الفترة 2009-2012 والمقدرة ب 291,165 أ.د. كما تمّت فوترة مبلغ قدره 530,355 أ.د متعلّق بمعاليم التّسويغ المستحقّة بعنوان كافة العقود (23 عقدا) سارية المفعول إلى موفى 2019 .

وبغرض تجاوز محدودية العمليّات التسويقيّة والأنشطة الترويجية، أبرمت الوكالة اتفاقيتي تعاون سنة 2019 مع الإذاعة التونسية ومؤسسة التلفزة التونسية ونظّمت زيارات ميدانية ترويجية لمختلف المواقع والمعالم الأثرية والتاريخية خلال الفترة 2018-2020 .أمّا في ما فيما يتعلّق بالأنشطة الاتصالية،فقد اتخذت عدّة تدابير على غرار إرساء جوائز بخصوص تصميم وتطوير وانجاز تطبيقات

---

(1) بكلفة جملية قدرها72,744 أد وقدرت مدة الانجاز وفقا لعقد الصفقة ب9 اشهر ابتداء من تاريخ الاذن بمصلحة

(2) هي على التوالي المتحف الوطني بباردو والمتحف الأثري بسوسة والمتحف الأثري بقرطاج والموقع الاثري حمامات أنطونيوس بقرطاج وتمّ الانطلاق في استعمالها المنظومة بالمواقع النموذجية في 2014/02/14

رقمية محمولة حول التراث بالشراكة مع مركز تونس الدولي للاقتصاد الثقافي الرقمي وذلك بالتنسيق مع مجموعة من الشركات الناشئة والجمعيات المهتمّة بالشأن الثقافي الرقمي لتقديم أنشطة ثقافية باعتماد التطبيقات المحمولة وإنجاز موقع خاص بالمسلك السياحي لولاية سليانة وانجاز ومضات اشهارية. كما نظمت أياما للأفلام الوثائقية في مجال التراث وأرست تظاهرات ثقافيّة على غرار "ليالي المتحف الوطني ببباردو" و"أيّام قرطاج للفنّ المعاصر".

وتولّت الوكالة إبرام عقد صفقة بتاريخ16 أكتوبر 2018 لتركيز موقع واب جديد وهو لا يزال إلى حدّ جويلية 2020في طور التّجربة في انتظار التسليم الوقتي. وتبيّن من خلال معاينته أنّه مكّن من تجاوز الإخلال المتعلّق بغياب النظام الإرشادي الجغرافي لتحديد مواقع الفضاءات التراثية.

II- النقائص التي تم الشروع في تداركها

اقتصر الأمر بخصوص العديد من المجالات على الانطلاق في تنفيذ عدد من التدابير بعضها كان بمناسبة إنجاز مهمّة المتابعة. وتتعلق أبرز هذه التدابير بتكريس الصبغة العلميّة للمعهد وبالتعاون الدولي في مجال التراث الأثري ونشر البحوث وبالحماية القانونية للمواقع الأثرية والمعالم التاريخية وبمشروع الخارطة وحماية القطع الأثريّة وبإحياء التراث الأثري وبعقود اللّزمات المتعلّقة باستغلال الفضاءات التّراثية والأنشطة الترويجية.

1- تكريس الصبغة العلمية للمعهد

لاحظت دائرة المحاسبات أنّه لا يوجد مجلس علمي بالمعهد في حين أنّه يعدّ طبقا للأمر المنظّم له[1] مؤسّسة علمية وفنيّة ويندرج ضمن قائمة مؤسسات التّعليم العالي والبحث العلمي كمؤسسة ذات إشراف مزدوج وأوصت في هذا الإطار بتكريس الصّبغة العلميّة لهذه المؤسّسة. ولئن سعى المعهد إلى تلافى هذا الوضع عبر انتخاب أعضاء المجلس المذكور وتمّت المصادقة على تركيبته من قبل سلطة الإشراف في 29 ماي 2015، فإنّه لم يجتمع سوى في 3 مناسبات آخرها سنة 2017. وإثر انتهاء مدة هذا المجلس العلمي سنة 2019 لم يتوصّل المعهد إلى انتخاب أعضاء مجلس علمي جديد. وقد أرجع ذلك إلى هشاشة الوضع القانوني للمجلس إذ لم يتمّ التنصيص عليه ضمن الأمر المنظّم للمعهد وتولّ بالتالي مراسلة الوزارة في 7 ماي 2020 لإحاطتها علما بافتقاره لمجلس علمي ولم يتلقّ أيّ ردّ إلى موفّى جويلية 2020. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنّ المعهد قد تولّى إعداد مشروع أمر حكومي متعلّق بضبط نظامه الإداري والمالي تمّ

[1] الأمر عدد 1609 لسنة 1993 المؤرخ في 26 جويلية 1993 كما تم تنقيحه لاحقا.

بموجبه تغيير صبغته إلى مؤسّسة عمومية لا تكتسي صبغة إدارية تضمّ مجلسا علميا. وتمّت إحالة هذا المشروع إلى رئاسة الحكومة التي أعلمت المعهد في 11 مارس 2020 برفضها المقترح المتعلّق بتغيير الصبغة.

2- التعاون الدولي في مجال التراث الأثري ونشر البحوث

تبيّن أنّ المعهد بصدد تجاوز النقص المتعلّق باقتصار اتفاقيات التعاون الدّولي على عدد محدود من الباحثين إذ انتفع 17باحثا من جملة 60 باحثا بالمعهد من 71 اتفاقية تمّ ابرامها خلال الفترة 2014-2019 وبذلك تطوّرت نسبة الباحثين المنتفعين سنويا بهذه الاتفاقيات من 5% سنة 2014 إلى 28% سنة 2019.

كما اتّضح أنّ المعهد يعمل على تجاوز النّقص المتعلّق بعدم تضمّن ملفّات هذه الاتفاقيات لكافّة الوثائق التي من شأنها أن تساعد على متابعة تنفيذها من النواحي الادارية والعلمية إذ يتمّ تجميع الوثائق المتعلقة بها على محامل ورقية والكترونية ولكنها لم تكن دائما شاملة إذ لم يتضمن 17 ملفا متعلّقا باتفاقيّات مُبرمة خلال الفترة 2017-2019 البرامج المفصّلة للأعمال المنجزة سنويا ومراجع نشر نتائج البحوث وقائمة في النشريات التي تسلّمها المعهد وبرنامج العمل والمعطيات المتعلّقة بتمويل كلّ مشروع.

وبخصوص نشر البحوث والدراسات في مجال التراث الأثري،يُذكر أنّ المعهد بصدد تجاوز النقص المتعلق بغياب نشريات خلال الفترة 2009-2012 إذ بلغ عددها خلال الفترة 2017-2019 ما جملته 15 نشرية.

3- الحماية القانونية للمو اقع الأثرية والمعالم التاريخية

لاحظت دائرة المحاسبات أنّه بالرّغم من موافقة اللّجنة الوطنيّة للتّراث خلال الفترة 2002- 2010 على ترتيب 28 معلما وحماية 7 معالم فإنه لم يصدر أي أمر ترتيب[1] وصدر قرار حماية وحيد. ويُذكر في هذا الخصوص[2] أنّه تم التوصّل إلى استصدار الأمر الحكومي عدد 861 المؤرّخ في 4

[1] Décret de classement des monuments historiques

[2] بيّنت أعمال المتابعة أنّ هذا المجال يعتمد على اعمال اولية يتولاها المعهد ويحيلها لديوان قيس الأراضي والمسح العقاري وتشفع العملية بإعداد مشروع الأمر أو القرار من قبل مصالح المعهد ثم تحال للوزارة للعمل على إصدارها، ولذلك تهم هذه الملاحظة كلا من الوزارة والمعهد..

جويلية 2016 والذي تعلّق بترتيب 12 معلما فقط. وفي نفس السياق وافقت اللّجنة المذكورة خلال الفترة الممتدّة من 2013 إلى 2018 على ترتيب 25 معلما إضافيّا وبذلك ارتفع عدد المعالم التي حظيت بالموافقة على ترتيبها منذ سنة 2002 ولم يصدر في شأنها إلى غاية شهر جويلية 2020 أوامر ترتيب ما جملته 41 معلما[3].

ومن جهة أخرى، تمّت الاشارة إلى أنّه وعلى الرّغم من صدور قرارات حماية تحفظيّة تتعلّق بستّة عقارات مهدّدة وهي قرارات مؤقتة مدّتها 4 أشهر- فإنّه لم يتمّ إصدار قرارات حماية بشأنها أو الشّروع في إجراءات ترتيبها . وبالنظر في التدابير التي تمّ اتّخاذها في هذا الصّدد اتّضح استمرار الوضع على ما هو عليه حيث صدرت خلال الفترة ماي 2013- 2019 قرارات حماية تحفظية إضافية في شأن 29 معلما مهدّدا ولم يتم استصدار أوامر ترتيب أو قرارات حماية في شأنها في ما عدا معلم وحيد[4]. وبذلك فقدت جميع هذه القرارات جدواها لمرور فترة تجاوزت 4 أشهر على تواريخ صدورها. مع الإشارة إلى أنّ المعهد اقتصر على عرض 7 معالم[5] فقط من المعالم الصادرة في شأنها قرارات تحفظية على أنظار اللجنة الوطنية للتراث المنعقدة في 8 جويلية 2020 لاستصدار قرارات حماية في شأنها وقد حظيت بالموافقة.

وعلى صعيد آخر، عاينت دائرة المحاسبات عدم نشر قائمة المعالم التاريخية المحميّة والمرتبّة بالرّائد الرّسمي للجمهورية التونسية ولم يتم إلى غاية شهر جويلية 2020 تدارك ذلك. كما لوحظ آنذاك عدم رفع قرارات الحماية وأوامر الترتيب للمعالم التي تمّ إتلافها أو فقدت أهميتها، فضلا عن افتقار المعهد إلى ملفات مكتملة حول المعالم المحميّة والمرتّبة. و تمّت دعوته إلى القيام بجرد شامل للمعالم المحمية والمرتبة قصد تحيينها وتفعيل حمايتها القانونية و رفع الحماية والترتيب عن المعالم المندثرة أو التي فقدت أهمّيتها. وبيّنت أعمال المتابعة أنّه لم يتم رفع قرارات الحماية وأوامر الترتيب للمعالم موضوع الملاحظة. و تتولى الإدارة العامة للتراث منذ بداية سنة 2020بالتنسيق مع مصالح المعهد العمل على إعداد مشروع لتحيين ونشر قائمة المعالم التاريخية المحمية والمرتبة على موقع واب خاص. كما تولّت الإدارة المذكورة تكوين فريق عمل في ماي 2020 للبحث عن أمثلة العقارات المرتّبة في عهد الحماية على مستوى مصالح الأرشيف الوطني قصد إعادة نشرها بالرائد الرسمي.

كما سبق وأن لوحظ بخصوص عينة تتكوّن من 30 معلما محميّا أنّه لم يتم ترسيم قرار الحماية على سند الملكية سوى بالنسبة إلى معلم وحيد من أصل 5 معالم محميّة مرسمة بالملكية العقارية و لم يتولّ الوزير تسجيل أي من المعالم المتبقية عوضا عن المالكين وذلك خلافا لأحكام مجلّة التراث. كما

---

[3] مجموع 16 معلم متبقي من ال 28 معلم موضوع ملاحظة دائرة المحاسبات و25 معلما إضافيا.

[4] قرار وزيرة الشؤون الثقافية المؤرّخ في 19 ماي 2020 والمتعلق بحماية المعلم التاريخي المعروف بالكنيس اليهودي بتطاوين.

[5] الكنيسة الأثرية بموقع قستيليا بتوزر- مقام سيدي الحفناوي بجندوبة- الحوض المائي بباشو بنابل- الموقع الأثري هنشير الفندق بسيدي بوزيد ويضم معلمين- قصر الطوب بسوسة- وبيت الحكمة بقرطاج تونس.

لوحظ آنذاك افتقار الوزارة لمعطيات حول مالكي 24 معلما من ضمن العيّنة. وقد بيّنت المتابعة أنّ الوزارة توصّلت إلى ترسيم قرار الحماية على سند الملكية لعقارات ذات صبغة أثرية بقرطاج وعقار "دار الجويني" وأفادت في ردّها بأنّها تعمل على مواصلة هذا الإجراء بالتنسيق مع المعهد بخصوص بقية العقارات.

وتبيّن سابقا تولّي مصالح البلديات والولايات في بعض الحالات الترخيص في أشغال دون عرضها على الرأي المسبق للمصالح المختصة بالتراث، وقد اتّضح أنّ جهود المعهد اقتصرت على مراسلة البلديات قصد التنبيه عليها وحثّها على ضرورة إحالة ملفات رخص البناء للعقارات الكائنة بالمناطق الأثريّة أو بجوارها على المعهد لإبداء الرأي قبل اسناد الرخصة. ويرفض المعهد انطلاقا من سنة 2014 أيّ إجراء ينطوي على تسوية لاحقة للوضعيّات غير القانونية بغية الحدّ من التجاوزات التي تغضّ المصالح البلدية عنها الأنظار.

وعلاوة على ذلك، لُوحظ عدم استناد الرّأي الذي يُبديه المعهد بخُصوص التّراخيص المطلوبة إلى دراسة مُسبقة من قبل أحد المهندسين المعماريين بالمعهد وإلى معايير دقيقة ممّا دفع به أحيانا إلى التعسّف في استعمال حقّ أو تجاوز الاختصاص. وقد اتّضح من خلال المتابعة أنّه ونظرا للنقص في عدد المعماريين يلجأ المعهد إلى تكليف بعضهم بملفات ولايتين في نفس الوقت. أمّا بالنّسبة إلى المعايير فقد تولّى المعهد سنة 2015 تكوين لجنة داخليّة مُكلّفة بمسك ملفّات مشاريع الرُّخص وإبداء الرأي فيها. وبيّن الاطلاع على عيّنة من التراخيص شملت الفترة 2016-2019 سعي هذه اللجنة إلى اعتماد معايير تساعد على اتخاذ القرار المناسب يذكر منها معيار المحافظة على العناصر والخصائص التي تحمل القيمة التراثية مثل المحافظة على الواجهات والطابع المعماري....

4- المسح العام وحماية القطع الأثريّة

لوحظ بالتقرير السابق بخصوص المسح العام للمواقع الأثرية والمعالم التاريخية أنّ مشروع الخارطة قد شهد تعثّرا كبيرا. كما لوحظ بطء نسق تقدّم أعمال المسح وعدم تجاوز عدد الخرائط المنجزة بصفة كلّية 71 خارطة من أصل 180 خارطة بالنسبة إلى المواقع الأثرية و15 خارطة من أصل 123 خارطة بالنسبة إلى المعالم والمجموعات التاريخية والتقليدية. و بيّنت نتائج المتابعة أنّه تمّ التوصّل إلى إنجاز ونشر 46 خارطة إضافية (25 ورقية و21 على موقع الواب بالمعهد) و توجد 56 خارطة بصدد الإعداد للنّشر. وقد برّر المعهد في ردّه هذا النسق البطيء بإعطاء الأولويّة لأعمال المسح الوقائي وقلّة الموارد البشرية والمادية. وتدعو محكمة المحاسبات في هذا المجال إلى استحثاث نسق اعداد الخارطة واستكمال هذا المشروع الذي مضى على انطلاقه حوالي 3 عقود.

كما تمّت الإشارة سابقا إلى أنّ الوكالة لم تتولّ التّسوية المحاسبية لأرصدة المنح المسندة لفائدة مشروع الخارطة واحتفظت بها في حسابها البنكي. وتبيّن في هذا الصّدد أنّه ولئن تولّت الوكالة تسوية هذه الوضعية بمناسبة إعداد القوائم المالية الوقتيّة لسنة 2015 وذلك في إطار تسوية الأرصدة المتعلقة بالمشاريع التي تمّ ختمها خلال الفترة من سنة 2000 إلى سنة 2013[1] فإنّه لم تتمّ المصادقة على القوائم الماليّة المذكورة إلى موفّ جويلية 2020. وفي ذات السّياق تجدر الإشارة إلى أنّه وخلافا للفصل 14 من الأمر عدد 2198 لسنة 2002[2] الذي ينصّ على ضرورة ضبط القوائم المالية وعرضها على مجلس المؤسسة لإبداء الرأي فيها في أجل أقصاه 3 أشهر من تاريخ ختم السنة المحاسبية لم تنته الوكالة إلى موفّ جويلية 2020 من إعداد القوائم الماليّة للسنوات من 2016 إلى 2019 بسبب عدم مصادقة مراجع الحسابات على القوائم المالية لسنة 2014 إلاّ في 29 ماي 2020 حيث تمّ تسجيل تحفظات جوهرية تطلّب رفعها مدّة تجاوزت ثلاث سنوات.

أمّا فيما يتعلّق باحتفاظ الباحثين في مكاتبهم بلقى أثريّة تمّ اكتشافها أثناء حفريات منجزة وذلك دون إعلام الإدارة العامة للمعهد بوجودها فقد تمّ تدارك هذا النقص جزئيا. ولئن تمّ تجاوز هذا الإخلال على مستوى الادارة المركزية للمعهد، فقد لوحظ وجود لقى أثرية بمكتب الباحث العلمي المشرف على الموقع الأثري بأوتيك وبمكاتب إدارية وأروقة ويعود ذلك لعدم توفّر فضاءات للحفظ وهو ما تمّت معاينته عند زيارة الموقع.

وفي ما يتعلّق بصيانة التّراث الأثري، تمّت الإشارة إلى عدم تضمّن السجلّ المخصّص لتدوين عمليّات دخول القطع إلى مخبر قصر السعيد دائما أرقام جردها ومعطيات حول مصدرها. وتمّ في فيفري 2020 الشُّروع في نقل معطيات الدفتر لقاعدة معطيات رقمية وتستعمل كلّ ورشة صيانة دفترا مرقما يضم رقم جرد القطعة التي سترمّم وخصائصها ومكانها الأصلي وذلك في انتظار استكمال التنزيل الرقمي لسجل الجرد ومن ثمّة تحيينه. ويستعمل المخبر انطلاقا من سنة 2014 وصولات مرقمة للاستلام والتسليم وللحفظ تمكّن من متابعة حركية القطع الأثرية.

5- إحياء التّراث الأثري

تمّت معاينة تأخّر الباحثين العلميين بالمعهد في مدّ الوكالة بالنصوص المطلوبة في مجال البيانات التقديمية أو مطالبتهم إياها بمقابل مادي. ولوحظ تواصل هذا الإشكال. ففيما يتعلّق بالتأخير

---

[1] تمّ عرض مذكرة توضيحية بخصوص اجراءات تعديلات بالقوائم المالية الوقتية لسنة 2015 على مجلس المؤسسة المنعقد بتاريخ 2020/06/09وتمت موافاة الوزارة بمحضر الجلسة للمصادقة في 1 جويلية 2020.

[2] المتعلق بكيفية ممارسة الإشراف على المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية وصيغ المصادقة على أعمال التصرف فيها وطرق وشروط تعيين أعضاء مجلس المؤسسة وتحديد الالتزامات الموضوعة على كاهلها.

المذكور توصّلت الوكالة ببعض النصوص وتولّت تنفيذ عدّة أشغال تعلقت بالتشوير الداخلي وبالبيانات التقديمية بالمعرض القار برباط المنستير وموقع دقة ومسرح الجم خلال الفترة 2015-2017. أمّا في ما يتعلق بتوفير النّصوص العلميّة بمقابل فقد وافق المعهد سنة 2019 على مدّ الوكالة بالنصوص مشترطا إبرام عقود الخدمات مع الباحثين العلميين المعنيين.

وبخصوص غياب البيانات التقديمية وبعدم توفّر لوحة تقديمية عامة لبعض المواقع وبعدم توفر التشوير الداخلي أو توفّره بصفة غير كافية في عدد من المتاحف، بيّنت المتابعة أنّ الوكالة اقتصرت على تركيز واجهات تقديمية خلال سنة 2017 بموقع دقة. أمّا بالنسبة إلى موقع سيدي خليفة بسوسة فهو ليس في حالة استغلال منذ سبتمبر 2012 . وفي ما يتعلّق بموقع "بوبوت" فبالرّغم من تذكير المعهد في عديد المناسبات آخرها كانت بتاريخ 12 مارس 2020 بضرورة مدّ الوكالة بالنُّصوص والصّور الضرورية لإنجاز العلامات التقديمية والتوجيهية للموقع فإنّه لم تتم الاستجابة لذلك إلى مُوفّى شهر جويلية 2020.

وفي خصوص موقع أُوذنة، تمّ اقتناء وتركيب وطباعة واجهات خلال الفترة 2018-2019. واقتصر الأمر بالنسبة إلى موقع كركوان على تنظيف وطلاء دعامات معدنية وتركيب واجهات سنة 2018. وتمّ سنة 2018 الاقتصار على تنظيف وإعادة طباعة بعض الواجهات التقديمية لموقع أوتيك. وقد تمّ الوقوف أثناء زيارة هذا الموقع على تقادم الواجهات التقديميّة وعدم وُضوح بعضها والغياب شبه الكُلّي للعلامات التوجيهيّة فضلا عن النقص في البيانات التقديمية بالمتحف. كما اتّضح من خلال الزيارات الميدانية التي شملت عددا من المواقع الأثرية وجود علامات تقديمية وتوجيهية قد فسخت بسبب العوامل الطبيعيّة بالرّغم من أنّ بعضها حديثة التركيب (2018-2019). ويتعلّق الأمر بالمواقع الأثرية بكلّ من قرطاج وتيبار بوماجيس بالفحص وأوذنة وأوتيك. وقد انطلقت الوكالة سنة 2019 في إعداد طلب عروض إطاري يتعلّق بتجديد أو تحيين التّشوير حسب الحالة في مختلف المواقع والمعالم والمتاحف بقيمة 300 أ.د ولم تُسجّل نتائج ملموسة في هذا الصّدد.

وتدعو محكمة المحاسبات إلى إيلاء هذا الجانب من النشاط المزيد من العناية خاصة وأنّه قد تمّ خلال جلسة العمل الوزارية المنعقدة في 26 جوان 2018 اعتبار "عدم تجديد اللوحات التوجيهيّة والإرشاديّة لعدد من المواقع التّاريخية أو غيابها " نقطة من "نقاط ضُعف الوكالة" وتمّت التّوصية بضرورة التّعجيل في حلّ هذا الإشكال "وعدم الاقتصار على التّشخيص".

6- عقود اللّزمات المتعلّقة باستغلال الفضاءات التّراثية والأنشطة الترويجية

أشار التّقرير موضوع المتابعة إلى أنّ الوكالة قامت بفوترة 63 % من جملة المبالغ المستوجبة بعنوان عقود لزمات ولم تتولّ فوترة ولا استخلاص غرامات التأخير . وتولّت الوكالة فوترة المعاليم المتعلقة بـ4 عقود سارية المفعول إلى موفّى 2019 ورفع قضايا بخصوص 3 منها لعدم خلاص المعاليم المتخلّدة بذمة أصحابها صدرت في شأنها أحكام قضائية خلال الفترة 2014-2019.وتمّ خلاص المبالغ المتخلّدة بذمّة صاحب لزمة "فينيكس قرطاج". أما فيما يتعلق بلزمتي "أكروبوليوم قرطاج" و"فضاء بن عبد الله" فقد بلغت المبالغ المستوجبة بعنوانهما إلى حدود موفّى جويلية 2020 على التّوالي333,027 أ.د (منها 18,850 أ.د تمت فوترتها كغرامات تأخير) و36,413 أ.د واتّضح أنّ الوكالة قد توصّلت إلى إبرام عقد صُلح مع صاحب لزمة "أكروبوليوم قرطاج" ليتولّى خلاص معاليم اللزمة على أقساط كما وجّهت استشارة خلال شهر جويلية 2020 إلى الوزارة للنظر في إمكانية تنفيذ الحكم ضدّ صاحب لزمة "فضاء بن عبد الله" علما بأنّه صدر حُكم استعجالي في ديسمبر 2014 بإلزامه بالخروج من الفضاء إن لم يدفع المبالغ المستوجبة وتمّ إرجاء تنفيذه.

كما لُوحظ سابقا غياب سياسة تسويقية تضبط أهداف واستراتيجية عمل لدعم المتاحف والمواقع والمعالم وتحدّد بصفة مسبقة الأنشطة الترويجية المزمع إنجازها. وقد تبيّن من خلال فحص عقد الأهداف المتعلق بالفترة 2018-2020 أنّ الوكالة حدّدت أهدافا تتعلّق بتثمين التراث والمخزون الوطني وخلق حركية دائمة بالمواقع والمتاحف وهي تعمل حاليا على وضع خطة إستراتجية ترويجية وتسويقية لمزيد التعريف بالتُّراث.أمّا فيما يتعلّق بمحدوديّة العمليّات التسويقيّة وجملة الأنشطة التي يمكن اعتمادها قصد دعم أنشطتها فتُشرف الوكالة حاليّا على ملفّ يتعلّق بإحداث علامة الجودة "مرحبا" لنقاط بيع المنتوجات الثقافيّة .

وأشار التقرير محل المتابعة إلى أنّ الوكالة لم تأخذ بعين الاعتبار ما ورد في الدراسة المنجزة خلال سنة 2004. وتبيّن من خلال فحص كراس الشروط الادارية الخاصة المتعلقة بإعادة تصميم موقع واب جديد أنّه تمّ تصور محور ضمن الموقع يوفّر دليلا لعرض المنتوجات للبيع الالكتروني. وفي نفس السياق تتولّى الوكالة إعداد كرّاس شروط لتصميم وتطوير منظومة واب محمول لتدعيم النشر الالكتروني للمعلومات الخاصة بالتراث الأثري والتاريخي للمواقع والمعالم التاريخية والمتاحف بهدف تشجيع وجلب جميع الفئات العمرية.

وبخصوص النقائص التي شابت موقع الواب على غرار غياب الزّيارات الافتراضيّة ومُحرّكات البحث المبوّبة في الموقع وعدم توفير أيّة خدمة ترويجيّة أو ترفيهيّة مجانية، اتّضح من خلال معاينة محتوى موقع الواب الجديد أنّ الوكالة بصدد الإعداد لإدراج الزيارة الافتراضية. كما تمّ التنصيص ضمن كراس الشروط على أنّ الموقع سيمكّن من تحميل المطويّات وأدلّة وملصقات.

III- النقائص التي لم يتم اتّخاذ أيّ إجراء في شأنها

بينت أعمال المتابعة وجود العديد من النقائص التي سبق وأن رفعتها دائرة المحاسبات ضمن تقريرها والتي لم تحظ بالعناية اللازمة من قبل المتصرفين في قطاع التراث ولم يتم بذل جهود تُذكر في سبيل تداركها تتعلّق أساسا بالتصرّف فيمشاريع استكشاف التراث الأثري وبالتعاون الدولي ونشر البحوث والدراسات المتعلقة به وبالحماية القانونية وبحماية المنقولات الأثرية وبالحماية المادية وبتأجير الأعوان العرضيين ومتابعتهم وبإحياء التراث الأثري وبالتصرف في ايرادات استغلاله.

1- التصرّف في مشاريع استكشاف التراث الأثري

لاحظت دائرة المحاسبات أنّ المعهد لا يعرض الملفات الفنيّة التي يتمّ الاستناد عليها لوضع البرنامج السنوي لمشاريع التنقيب والاستكشاف على أنظار مجلس المعهد لإبداء الرأي بخصوصها، ومازال هذا النقص قائما نظرا لعدم تفعيل هذا المجلس، ولئن تولّى المعهد تنظيم انتخابات لعضوية المجلس المذكور وتوجيه مراسلة إلى الوزير المكلّف بالتّراث بتاريخ 25 ماي 2018 للمصادقة على نتائج الانتخابات فإنّ الوزير لم يتولّ ذلك، وبغرض تسوية هذه المسألة وجّه المعهد تذكيرا للوزارة في 22 أفريل 2020 ولم يتلق أيّ ردّ إلى موفّى جويلية 2020.

وبخصوص عدم استناد برمجة الحفريات إلى منهجيّة واضحة وتحديد الاعتمادات المرصودة لمشاريع الحفريات بطريقة جزافية دون الاستناد إلى مشاريع فعليّة تمت دراستها وتقييمها، اتّضح من خلال فحص محاضر لجنة الحفريات أنّها لم تتولّ خلال الفترة2017-2019 ترتيب مشاريع الحفريات المبرمجة وفقا لمعايير واضحة وأنّه تمّ تخصيص اعتمادات دون تقييم المشاريع وتبرير الحاجة إليها أو بيان المعايير المعتمدة لضبط المبالغ المسندة، ولئن تمّ ضمن محضر اللّجنة المؤرّخ في 28 أفريل2017 التّنصيص على ضرورة تحديد معايير لبرمجة الحفريات ولتحديد الاعتمادات المخصّصة لها فإنّه لم يتم التقيّد بذلك. كما لم يحرز المعهد تقدّما في ما يتعلق بعدم ضبطه آجالا لتدخّلاته وفي ارتباطها بإرادة الباحثين حيث لا يتمّ بمناسبة عرض مشاريع الحفريات على اللجنة متابعة مدى انجاز المشاريع التي تمت المصادقة عليها سابقا لفائدة نفس الباحث أو متابعة نسبة تقدم انجازها قبل الموافقة على مشاريع جديدة، وقد أفاد المعهد بأنّ عدم ضبط الحفريات بآجال محدّدة يعود إلى عدم تفرّغ الباحثين لهذا النشاط.

ولم يتدارك المعهد النقص المتعلّق بتوزيعه في منتصف كل سنة للاعتمادات المرصودة للسنة المعنية على الباحثين بناء على الطلبات التي تقدموا بها خلال نفس السنة، حيث أنه تتمّ مراسلة الباحثين لإعداد مشاريع الحفريات ابتداء من شهر فيفري من السنة المعنيّة وتنعقد لجنة الحفريات لتوزيع

الاعتمادات خلال الفترة اللاحقة من السنة للنظر في المشاريع المقترحة وهو ما يؤدّي إلى التّأخير في فتح الاعتمادات. وما زالت الملاحظة المتعلّقة بوجود اعتمادات غير مستهلكة بعنوان مشاريع الحفريات قائمة، حيث بلغت بقايا الاعتمادات خلال سنوات 2017 و2018 و2019 على التوالي 178,348 أ.د و70,388 أ.د و32,704 أ.د وقد تراوحت نسب استهلاكها خلال السنوات المذكورة بين 20 % و 33%.

وتدعو محكمة المحاسبات المعهد إلى إحكام متابعة إنجار المشاريع القديمة قبل الموافقة عبر تخصيص اعتمادات لنفس الباحث بعنوان حفريات جديدة وضبط آجال في الغرض ووضع معايير واضحة للنظر في مثل هذه المشاريع ودعوة اللّجنة للانعقاد في بداية السنة بما يمكّن من توزيع الاعتمادات في آجال معقولة ويضمن تحسين نسب استهلاكها لتحقيق الهدف المرجوّ.

وبخصوص التّرخيص في ممارسة أعمال الحفر والتّنقيب، لاحظت دائرة المحاسبات آنذاك أنه ولئن أسندت للمعهد وفقا للأمر المنظم له مُهمّة تنظيم ومباشرة البحث والتّنقيب والاستكشاف في ميدان التّراث الأثري فإنّه لم يتولّ القيام بذلك. ولم يُنجز المعهد توصية دائرة المحاسبات المتعلّقة بضبط طبيعة التّراخيص والجهة المعنيّة بمتابعة تنفيذ مشاريع الحفريات ومراقبتها وضبط آجال تنفيذها. وفي غياب إطار إجرائي ينظّم هذا المجال يتمّ التّرخيص في ممارسة أعمال الحفر والتّنقيب في إطار الاتّفاقيات المبرمة.

أما فيما يتعلّق بالمكتشفات فلم يقم المعهد بوضع اجراءات تُعتمد من قبل الباحثين في التعامل معها كما لم يتدارك الاخلال الخاصّ بعدم التقيّد بمقتضيات مجلّة التراث حول ضرورة مسك سجلاّت لتسجيل اللّقى الأثرية. فقد تبيّن من خلال الزّيارات الميدانية أنّ اللّقى المكتشفة والمودعة بمخازن المواقع الأثرية لا يتمّ تسجيلها بسجلات ولا يتمّ جردها ويتم الاقتصار على تضمينها بالتقرير العلمي الذي يُعدّه الباحث عند انتهائه من دراستها أي لآجال غير محدّدة. ولُوحظ من خلال زيارة موقع أوذنة الأثري وجود لقى أثريّة بأحد مخازن الموقع تعود لحفريّة منجزة خلال الفترة 2005-2010 و لم يتمّ جردها ولا تسجيلها،وكذلك الشّأن بالنّسبة إلى المخازن الجديدة برقادة حيث تمّ الشُّروع في جرد لقى تعود لحفريّة مُنجزة في الستّينات.

ويُدعى المعهد إلى مسك دفتر لتسجيل اللُّقى الأثرية عند اكتشافها وذلك إلى حين الانتهاء من دراستها من قبل الباحثين وجردها للتمكّن من متابعتها والمحافظة عليها من الضياع والتّلف.

وورد بالتقرير موضوع المتابعة أنّه لا يتمّ احترام ميثاق المجلس الدولي للمعالم والمواقع المتعلّق بالتراث الأثري لسنة 1990 الذي ينصّ على أنّه يجب أن تشفع كل حفرية بتقرير يتمّ إنجازه وفقا لمعايير مضبوطة مصحوبا بالجرد الملائم وذلك في آجال معقولة بعد الانتهاء من الحفريات. ولئن يتم إنجاز تقرير

بخصوص كل حفريّة منجزة فإنّ المعهد لم يتوصّل إلى ضبط اجراءات موحّدة تضبط معايير إعداد التّقارير وطبيعة الوثائق الواجب تقديمها.

أما بخصوص الملاحظة المتعلقة بعدم تضمين ملفات بعض الحفريات للفترة 2009-2012المودعة بالمعهد نتائج الأبحاث وطبيعة اللّقى الأثرية وأماكن إيداعها والجهة المسؤولة وتقارير الحفريات، فإنّ المعهد يسعى فيما يتعلّق بالحفريات المنجزة خلال الفترة اللاحقة إلى تصحيح الوضع حيث تبين من خلال فحص عينة تتكون من 18 تقارير حفرية تمّ رفعها خلال الفترة 2017-2019 تضمّنها لنتائج أعمال الحفريات وطبيعة اللّقى الأثرية وصورا فوتوغرافية إلّا أنّها تفتقر إلى المعطيات المتعلقة بجردها وبأماكن خزنها.

2- التعاون الدولي ونشر البحوث والدّراسات في مجال التراث الأثري

لُوحظ سابقا أنّه خلافا لما تقتضيه أحكام مجلة التراث التي تنصّ على أن تضمّن وتنظّم الحقوق العلمية لمكتشفي الآثار بمقتضى قرار صادر عن الوزير المكلّف بالتراث لم يتم إصدار مثل هذا القرار، ولم يتم تدارك ذلك إلى حدّ جويلية 2020، وبخصوص نشاط النّشر بالمعهد فلا يزال الاخلال المتعلّق بعدم وضع إجراءات تضبط مختلف مراحل النشر ومراجع تُحدّد تركيبة لجان القراءة ومشمولاتها بالنسبة إلى النّشريات التي يصدرها قائما.

وبيّنت أعمال المتابعة أنّ الإخلال المتعلّق بعدم التزام المعهد بأحكام الأمر عدد 1609 لسنة 1993 المؤرخ في 26 جويلية 1993[1] لتي تنصّ على عرض اتفاقيات التعاون الدولي في مجال الاستكشاف والتنقيب والبحث على أنظار مجلس المعهد ما زال قائما وذلك نظرا لعدم تفعيل هذا المجلس مع العلم بأنّ عدد الاتفاقيات المبرمة خلال الفترة 2014 -جويلية 2020 قد بلغ 114 اتفاقية.

كما لا يخضع ابرام الاتّفاقيات لإجراءات واضحة ولا تتم دراسة مشاريع الاتفاقيات وتقييمها وفقا لمعايير محدّدة قبل المصادقة عليها إذ يتولىّ الباحث مثلما دأب عليه المعهد سابقا، الاتصال بالجهات الأجنبية لإبرام اتفاقية ويتولّى على إثر المصادقة عليها من قبل الإدارة العامة للمعهد الإشراف العلمي على تنفيذها. وتتولّى الجهة الأجنبية تمويل المشروع. وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ بمناسبة مهمّة المتابعة إحداث لجنة على مستوى المعهد تعنى بدراسة مشاريع الاتفاقيات بمقتضى مقرّر صادر في 22 جويلية 2020.

[1] المتعلق بضبط تنظيم المعهد وطرق تسييره والمنقح بالأمر عدد 8 لسنة 1995 المؤرخ في 1995/01/2.

ولم يتم تدارك الإخلال الخاص بعدم اتّخاذ المعهد الإجراءات اللاّزمة لتنفيذ الالتزامات المضمّنة بالاتّفاقيات المبرمة مع أطراف أجنبية والموضوعة على كاهلها. فعلى سبيل المثال تولّى المعهد تجديد اتفاقية مع طرف أجنبي في عدة مناسبات بالرغم من إخلاله بالتزاماته خلال التّسع سنوات السابقة ومن تولّي الباحث المشرف على المشروع إعلام المعهد بذلك بتاريخ 18 مارس 2019. وقد تولّى المعهد خلال الفترة 2017-2019 تجديد 8 اتفاقيات تعاون دولي دون تقييمها للوقوف على مدى الحاجة الفعلية لتجديدها.

3- الحماية القانونية

في ما يتعلّق بإصدار قرارات حماية المعالم التاريخية التي حظيت بموافقة اللّجنة الوطنية للتراث فإنّ عدد المعالم المعنيّة قد ارتفع إلى ما جملته 32 معلما إثر موافقة هذه اللّجنة في جلساتها المنعقدة خلال الفترة 2013-جويلية 2020. ونتيجة لتقادم مشاريع أوامر الترتيب بالنسبة لـ 9 معالم تاريخية[2]عدل المعهد عنها رغم أنها سبق وأن حظيت بموافقة اللّجنة خلال جلسات عملها للفترة المذكورة ولم يتم استصدارها ، وتمّ في المقابل التوجّه نحو استصدار قرارات حماية في شأنها وهو ما وافقت عليه اللّجنة خلال جلستها المنعقدة مؤخّرا بتاريخ 8 جويلية 2020. وتعتبر محكمة المحاسبات أنّ استصدار أوامر الترتيب وإصدار قرارات الحماية من جوهر مهامّ المعهد من حيث الإعداد ولكنّها أيضا من اختصاص الوزير المكلّف بالتراث من حيث الاستصدار وهو ما يستدعي بذل المزيد من الجهود لتدارس الإشكاليات القائمة واتّخاذ القرارات المناسبة في كنف احترام ضوابط النظام القانوني لحماية المعالم والمواقع الأثرية.

كما جاء بالتقرير محل المتابعة أنّه لم يتم إنشاء سوى موقعين اثنين من أصل 13 موقعا ثقافيا وافقت اللّجنة الوطنية للتّراث منذ إحداثها سنة 1994 على إنشائها. و تبيّن أنّه وإلى حدّ شهر جويلية 2020 لم يصدر سوى قرار وحيد بتاريخ 01 أوت 2014 يتعلق بإحداث وتحديد "الموقع الثقافي بدقّة". وقد ارتفع عدد المواقع الثقافية التي وافقت اللجنة على إحداثها ولم يصدر في شأنها قرار إحداث ومثال إحياء وحماية إلى 14 موقعا[1]. وانجرّ عن ذلك فقدان عدد من قرارات إحداث المواقع الثقافية لصبغتها التنفيذية بسبب مرور فترة تجاوزت أجل الخمس سنوات[2] ولم يصدر قرار في تمديد هذه الآجال.

ولئن تولّى المعهد عرض مشروع مثال تحديد الموقع الأثري قرطاج (المحدث منذ سنة 1996) على أنظار اللجنة الوطنية للتراث خلال الجلسة المنعقدة يوم 8 جويلية 2020 فإنّه تمّ دون استصدار قرار

---

[2] وهي بيت الحكمة-زاوية سيدي علي عزوز- جامع السلوقية- مقام سيدي عمر عبادة- قصر الطوب- قصر شني- الجامع الكبير سليمان- مسجد ابن الأميرة- مسجد صغير الصاي.

[1] 11 متبقي من المواقع موضوع ملاحظة الدائرة و3 مواقع ثقافية جديدة.

[2] وهي المدة التي ضبطها المشرّع كأجل أقصى لصدور مثال الحماية والإحياء للموقع الثقافي انطلاقا من تاريخ صدور قرار إنشاء الموقع بمقتضى الفصل 8 جديد و14 جديد من مجلة التراث.

جديد بخصوص الإنشاء والذي يعتبر شرطا جوهريا. مع العلم بأنّ اللجنة الوطنية للتراث قد وافقت في جلستها المنعقدة في نوفمبر 2018 على إحداث الموقعين الثقافيين أوذنة وطاولة يوغرطة بالكاف إلا أنّه وإلى غاية شهر جويلية 2020 لم يتم إصدار قراري إنشائهما.

وقد فسّر المعهد ما سبق من ملاحظات في هذا الصّدد بالصعوبات الماليّة التي يمرّ بها خلال السنوات الأخيرة والتي حالت دون تمكّنه من تمويل إنجاز أمثلة أشغال مختلفة من قبل ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري التي يجب أن تصاحب قرار الإنشاء.

وفي نفس السياق لُوحظ أنّ المعهد كان قد كلّف أحد مكاتب الدراسات بإعداد الأمثلة الخاصة بتحديد 84 موقعا وأنّ هذه الأمثلة تعوزها الدقّة اللّازمة ولا تخضع إلى المصادقة من قبل ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري مما حال دون إمكانية استغلالها. وقد أرجع المعهد ضعف نشاطه في مجال تحديد المواقع الأثرية آنذاك إلى نقص عدد الفنيين المختصّين في الطوبوغرافيا وإلى بطء التعامل مع الديوان المذكور. ولم يتم تدعيم المعهد بالاختصاصات المذكورة بما يكفي وأنّه يواجه إلى اليوم صعوبات ناتجة عن تواصل النسق البطيء للتنسيق مع الديوان. وقد أوصت دائرة المحاسبات آنذاك بإبرام اتفاقية شراكة مع الديوان المذكور لتيسير التعامل إلا أنّ المعهد كان قد عرض عليهفي مناسبات عديدة إبرام اتفاقية مشتركة ولم يحظ هذا المقترح بالقبول إلى حدّ شهر جويلية 2020.

وأثارت دائرة المحاسبات مسألة العقارات التابعة لمنتزه قرطاج سيدي بوسعيد التي رفع عنها الترتيب حيث وعلى إثر صدور المرسوم عدد 11 لسنة 2011 المؤرخ في 10 مارس 2011 المتعلّق بالمنتزه المذكور والذي ألغى 14 أمر رفع ترتيب صدرت في الماضي بخصوص المنطقة المذكورة وتمّ بمقتضى الأمر عدد 562 المؤرخ في 18 ماي2011 إحداث لجنة وطنيّة كلّفت بتسوية الوضعيات العقاريّة في المناطق التابعة للمنتزه إلاّ أنّه لم يتم تدارك هذا الوضع. أمّا في ما يتعلّق بالملاحظة المتعلّقة بالعقارات الأثرية بالحمّامات التي رفع عنها أوامر الترتيب فقد أفاد كلّ من المعهد والوزارة بأنّ هذه المناطق لم يشملها المرسوم سالف الذكر.

وعلى صعيد آخر، لاحظت دائرة المحاسبات عدم استكمال إجراءات الانتزاع الخاصة بموقع "صبرة المنصورية"وتسجيل تأخير في استكمال إجراءات الاقتناء والتخصيص لبعض العقارات المكونة له.وقد اتّضح أنه لم يتم إلى غاية شهر جويلية 2020 التوصّل إلى التسوية العقارية لقطعة الأرض المذكورة . فقد قام المعهد في هذا الصّدد بمراسلة وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية منذ 03 سبتمبر 2015 للتذكير بضرورة الإسراع في اقتناء الأجزاء الراجعة للخواص حول هذه المنطقة ولم تشفع المراسلة بأيّة قرارات فعلية. ونفس الشأن بالنسبة إلى عديد الملفات على غرار قطع الأراضي الأثرية الكائنة بكل من الجم ولمطة وهرقلة وقصر اللّمسة بالوسلاتية حيث اقتصرت هذه الجهود على توجيه مراسلات لكلّ من وزارة أملاك الدولة وديوان قيس الأراضي والمسح العقاري خلال الفترة 2014-2018 دون جدوى.

أمّا بخصوص إهمال عديد العقارات المقتناة أو المنتزعة وذلك في غياب مشاريع لإحياء الآثار التي تحتويها أو أسيجة تحميها من المخاطر المحتملة،فقد بيّنت المتابعة أنّ المعهد لم يتمكّن من تجاوز هذا الوضع بسبب غياب الإمكانيات المالية والمادية خاصة في ما يتعلّق بإنجاز أشغال التسييج لا سيّما وأنّ الأمر يتعلّق حسب الوثائق المتوفرة بأراضي شاسعة يتطلّب تسييجها وحمايتها اعتمادات ضخمة. وبالرّغم من توجيه عديد المراسلات لوزارة أملاك الدولة بخصوص ترسيم نقل ملكية القطعة الأثرية بكركوان لفائدة الدولة وأخرى لديوان قيس الأراضي والمسح العقاري بخصوص طلب مثال إحالة نفس العقار المنتزع لم يتم إلى حدّ شهر جويلية 2020 التوصّل لتسوية الوضعية.

4- حماية المنقولات الأثرية

جاء بتقرير دائرة المحاسبات أنّ الوزير المكلّف بالتراث لم يتولّ إصدار أيّ قرار حماية منقولات أثرية على ملك خواص المنصوص عليه بمجلّة التراث فضلا عن أنّه ولئن تم إصدار قرار وحيد يتعلق بحماية منقولات على ملك الدولة بتاريخ 20 فيفري 2010 فإنّ ذلك تمّ في غياب معايير واضحة لانتقاء القطع المعنيّة به كما لم يشمل قطعا أثريّة كالكنوز والمخطوطات النادرة. وبيّنت المتابعة أنّه لم يتم التوصّل إلى إصدار أيّ قرار في علاقة بحماية المنقولات التي هي على ملك خواص. مع الإشارة إلى أنّه ولئن تولّت الوزيرة المكلفة بالتراث إصدار قرار بتاريخ 21 أوت 2020 يتعلّق بحماية الممتلكات الثقافية المنقولة الراجعة إلى ملك الدولة فإنّه قد ألغى وعوّض قرار 20 فيفري المذكور وتمّ بمقتضاه التخلي عن نشر وتحيين قائمة المنقولات والمجموعات الأثرية المحمية[1]. وتدعو محكمة المحاسبات كلّا من الوزارة والمعهد إلى الاسراع في اتخاذ الاجراءات اللّازمة والتدخّل خاصّة في ظلّ تفاقم التجاوزات التي تمّ تسجيلها في هذا القطاع على غرار حجز نياشين وقطع أخرى على ملك دار الجّلولي وُضعت للبيع بالمزاد العلني خارج البلاد خلال شهر جوان 2020، كما يُذكر حجز مخطوطات بتاريخ 19 جوان 2020 تمّت سرقتها من مالكين خواص وكانت مُعدّة للتهريب.

وسبقت الإشارة إلى عدم توفُّر قائمة شاملة في تجار القطع الأثرية بالمعهد وعدم قيامه بمعاينة القطع الأثريّة التي بحوزة التّاجر الوحيد الحاصل على ترخيص قصد التأكّد من صحّة تصريحاته ومشروعيّة طُرق الحصول على القطع. واتّضح أنّ المعهد اقتصر على قبول المطالب الدورية لتجديد التّرخيص دون الإفصاح عن قراره ولم ينجز المعاينة الميدانية لظروف تنفيذ هذا التّرخيص وللتثبّت في مدى التزامه بمقتضيات مجلّة التراث إلى حدّ موفى شهر ديسمبر 2019. ولم يتم الإذن بإنجاز المعاينة على

---

[1] نصّ الفصل الثاني من قرار 20 فيفري الملغى على أنّه " يتم بقرار من الوزير تحيين قائمة القطع المجموعات الأثرية الملحقة به (بالقرار) بالاعتماد على عمليات الجرد التي تتولاها المصالح المكلفة بالتراث".

عين المكان من قبل أعوان المعهد إلّا في بداية شهر جانفي 2020 بالتزامن مع انطلاق مهمة المتابعة وقد خصّت المتجر الكائن بشارع الحبيب بورقيبة بالعاصمة واكتشف من خلالها المعهد أنّ صاحب المتجر المتحصّل على الترّخيص قد تُوفّي منذ سنة 2000 ولم يقم ورثته بإعلام مصالح المعهد، وأنّه وعلى الرّغم من الطّابع الشّخصي للتّرخيص، واصل إبنه مراسلة المعهد والتعامل معه باسم وصفة والده وهو ما يُعدّ خرقا لأحكام الفصل 96 من مجلة التراث والذي ينصّ على ضرورة سحب التّرخيص في أجل لا يتجاوز سنة من وفاة صاحبه. كما تمّ بهذه المناسبة رصد عديد الاخلالات تعلّقت بمخالفة أحكام الفصل 59 من مجلّة التراث من حيث عدم مسك السجلّ المرقّم الذي يحتوي على جميع عمليات شراء وبيع القطع الأثرية والتاريخيّة فضلا عن عدم تطابق القطع التي وُجدت معروضة للبيع مع القائمة المصرّح بها لدى المعهد والمرفقة سنويّا بمطلب تجديد التّرخيص. وعلى أهميّة الإخلالات التي تمّ الكشف عنها من خلال معاينة المحل الكائن بشارع الحبيب بورقيبة فإنه لم يتمّ إلى حدّ شهر جويلية 2020 معاينة المحلّ الثاني.

وباعتبار أنّ هذه الإخلالات تقع تحت طائلة القانون الجزائي تولىّ المعهد رفع شكاية للمكلّف العام بنزاعات الدولة بتاريخ 16 جويلية 2020 لإجراء التتبّعات القضائية اللازمة. غير أن هذا لا يعفي المعهد من المسؤولية عما آلت إليه هذه المسألة ليس فقط باعتبار ما يُخوّله له القانون من صلاحيّات إزاء الغير وإنما أيضا لعدم إيلائه أية عناية لما سبق وأن رفعته دائرة المحاسبات من ملاحظات في هذا المجال وعدم مراقبته للقطع الأثريّة المعروضة للإتّجار بمناسبة تجديد التّرخيص.

وبالنّسبة إلى إسناد التراّخيص في فتح مقاطع لوحظ آنذاك اقتصار الرأي الذي يبديه المعهد على معاينة مدى وجود آثار ظاهرة للعيان بالمنطقة المعنية دون القيام بأسبار. واتضح أنّه واصل اعتماد نفس المنهجية حيث أنّه وفي حال وجود آثار ظاهرة للعيان يبدي رأيه برفض الترخيص المطلوب. وفي غير هذه الحالات يشترط في حال الموافقة على إرفاق الترخيص بالتزام ينصّ على أنّ المستغل يلتزم بالتوقّف عن الأشغال حال العثور على آثار والاتصال بمصالح المعهد لإعلامه مع إيقاف الأشغال نهائيا إذا اقتضت أهمية الآثار ذلك. وبرّر المعهد اقتصاره على هذا الإجراء بعدم كفاية الموارد البشرية لتغطية المناطق المعنية وإنجاز أسبار وقائية.

وتمّت الإشارة إلى أنّ استغلال بعض المقاطع شهد عدم تصريح أصحابها بما يتمّ اكتشافه بصفة عفوية من آثار وأنّه وبالرغم من خطورة الانتهاكات المسجّلة (طمس معالم، تدمير، هدم...)، لم يتولّ الوزير المكلف بالتراث إلى غاية ماي 2013 اتخاذ أيّ قرار تحفظي لحماية العقارات التي تتعرّض لأخطار متأكّدة أو إيقاف الأشغال المضرّة بها فضلا عن عدم رفع قضايا بخصوص التجاوزات المسجّلة.

ولم تتّخذ الوزارة أيّ إجراء بخصوص المعالم الأثرية المتضرّرة آنذاك كما لم تضع إجراءات لضمان عدم تكرّر هذا الوضع فضلا عن عدم الوقوف على قضايا رفعت في هذا الإطار. ويتولّى المعهد عند التفطن لعدم وجود تصريح بوجود آثار من قبل أصحاب المقاطع إعلام السلط الأمنية واتخاذ الإجراءات القانونية في الغرض عن طريق دوريات المراقبة التي يقوم بها محافظو المعهد بالجهات.

وقد تبيّن من خلال الاطلاع على نشاط المعهد في جانبه المتعلق بالتراخيص خلال الفترة 2015-2019 وجود حالات تمّ فيها معاينة أضرار لحقت بمعالم ومواقع أثرية نتيجة استغلال مقاطع سبق وأن عبّر المعهد عن رفض الترخيص في شأنها وذلك من دون أن يتمّ تتبّع المخالفين قضائيا. ويذكر من ذلك تدمير وطمس قبور جلمودية تعود إلى فجر التاريخ بمقطع كائن بالحصحاصية بمعتمدية مكثر تمّ اكتشافه بتاريخ 14 ماي 2015، وكذلك وقوف المعهد بتاريخ 09 نوفمبر 2018 على تدمير عدد من المعالم الأثرية بالمنطقة الأثرية "قرن الكبش" بالمنتزه الاثري بدقة. ويدعى المعهد إلى مزيد إحكام هذا الجانب من النشاط خاصة عبر تكثيف دوريات الرقابة والمعاينة.

كما ورد بالتقرير محلّ المتابعة أنه وخلافا لأحكام مجلّة التراث، لا تتمّ أحيانا معاينة المخالفات من قبل أعوان المعهد المحلّفين مما يفقدها حجيتها أمام المحاكم عند الاقتضاء. ولم يتخذ المعهد إجراءات لتصحيح الوضع وتمّ تبرير ذلك بالنقص المتواصل في عدد الأعوان المحلّفين مقارنة بالحالات.

كما بيّن التقرير السابق لدائرة المحاسبات أنّ المعهد يحلّ محلّ الوزير المكلّف بالتراث في إبداء رأيه في تراخيص الأشغال المنجزة داخل حدود الموقع الأثري أو التي تهدف إلى ترميم أو تغيير العقارات المحمية والمرتبة والمتواجدة بالمناطق المجاورة لها وبأنّ مصالح البلديات والولايات تتولى في بعض الحالات الترخيص في أشغال دون عرضها على الرأي المسبق للمصالح المختصة. وقد بيّنت أعمال المتابعة أنّه لم يتم تدارك هذا الوضع حيث أنّ ملفّ التراخيص ما زال قيد الدّرس على مستوى مصالح الشؤون القانونية بالوزارة.

وترتّبت عن ذلك وضعيات شائكة ناتجة عن طعون في التراخيص التي تم الاقتصار فيها على رأي المعهد على غرار صدور حكم عن المحكمة الإدارية بتوقيف تنفيذ قرار المصادقة على مشروع التقسيم المسمى "زيزي" الصادر عن بلدية سوسة بتاريخ 9 نوفمبر 2016 استندت إلى أنّ "البلدية لم تأخذ الرأي المسبق للوزير المكلّف بالتراث قبل المصادقة على التقسيم رغم صبغته الالزامية وإنما اكتفت بالرأي الفني للمعهد الوطني للتراث الذي لا يقوم مقام الرأي المسبق للوزير المكلّف بالتراث..".

ولتدارك هذا الوضع، اقترح المعهد على الوزارة ضمن مراسلته المؤرّخة في 19 أكتوبر 2018 إدخال تنقيحات على بعض أحكام مجلة التراث على نحو يخوّل للوزير التفويض للمدير العام للمعهد

لإبداء الرأي في ملفات التراخيص واستند المعهد في ذلك إلى فقه قضاء المحكمة الإدارية،إلا أنّ هذا المقترح لم يتضح مآله إلى غاية شهر جويلية 2020. وأفاد المعهد بأنّ مشروع تنقيح مجلة التراث يتضمن حلاّ لهذا الإشكال.

وتدعو محكمة المحاسبات كلاّ من الوزارة والمعهد إلى الحرص على حماية التراث الأثري عقارات كان أو منقولات بهدف ضمان احترام مقتضيات مجلة التراث وتفعيلها لا سيما وأنّ بعض هذه الأحكام يكتسي طابعا جزائيا.

5- الحماية المادية

تمّت الإشارة إلى عدم اجتماع اللجنة الوطنية المكلّفة بمتابعة إنجاز مشروع الخارطة المحدثة منذ سنة 1992 بمقتضى الأمر عدد 1443 سالف الذكر إلى غاية فيفري 2013 في حين كان من المفروض أن تجتمع مرّتين على الأقلّ في السنة لمتابعة النتائج وتقييمها. كما أنّ اللّجنة الدّاخلية المحدثة صلب المعهد بمقتضى قرار وزير الثقافة المؤرخ في 8 أفريل 1996 لم تعقد أي اجتماع بالرّغم من أنّها مكلّفة خاصّة بمراقبة ومتابعة الأشغال المتعلقة بالمشروع المذكور علما وأنّه لم يتم إلى غاية جويلية 2020 تفعيل أيّ من هاتين اللجنتين. كما تبيّن أنّ دائرة المسح العام والبحوث تتولى بنفسها مباشرة الإشراف على نتائج المسح.

وفي ما يتعلّق بضعف نسبة استهلاك الاعتمادات المرصودة لمشروع الخارطة، اتّضح من خلال الإطلاع على ميزانيّات المعهد خلال الفترة 2014-2019 أنّه لم يتم صرف الاعتمادات المخصصة للدراسات وللهندسة المدنيّة،وفي المقابل تمّ تسجيل نسب تراوحت بين 24 % و74% بخصوص مصاريف التّسيير وتأجير الأعوان القارّين وغير القارّين خلال نفس الفترة.

وعلى صعيد آخر، تبيّن تواصل عدم تغطية التطبيقة المعتمدة في جرد المنقولات الأثرية لكلّ المخازن(28 مخزنا فقط من 54) وعدم شمولية جرد القطع الموجودة ببعض مخازن المواقع الأثرية المغطّاة بالتطبيقة على غرار مخزن موقع أوذنة وإدراج 10% فحسب من القطع الموجودة بالموقع الأثري بقرطاج. وتواصل غياب الربط بين هذه التطبيقة ونظيرتها المخصّصة لجرد القطع الموجودة بالمتاحف (فيرجيل) وهو ما يحول دون التمكّن من متابعة القطع عند تحويلها من المخازن إلى المتاحف. وتمّ تبرير ذلك بالفوارق بين التطبيقتين من حيث الخصائص الفنية والاستعمالات ونوعية المعطيات التي تفرزها. كما اتّضح من خلال فحص مخرجات التطبيقة أنها ما زالت تشكو نقصا في المعطيات التي توفرها حيث لا توفّر العدد الجملي للقطع التي تمّ جردها وعددها بحسب الموقع الأثري ووضعيّتها من حيث الصّيانة. كما أنّ المعطيات المدرجة بها غير محيّنة لعدم ورود تقارير الجرد من المواقع الأثريّة بصورة مُنتظمة.

كما سبق وأن عاينت دائرة المحاسبات عدم استغلال كافة الإمكانيات التي توفرها التطبيقة المخصصة لجرد القطع المتحفية لا سيّما الجذاذات المخصّصة للوقوف على حالتها بما يمكّن من برمجة صيانتها. وقد اتّضح من خلال الاطلاع على التطبيقة الحالية "فيرجيل" تواصل غياب إجراءات تثبت اعتماد المعطيات التي توفّرها هذه المنظومة حول وضعية القطع عبر برمجة صيانتها حيث يتم إنجاز التدخّلات حالة بحالة.

كما لُوحظ أنّ الجرد المتحفي لم يشمل سوى جزءا ضئيلا من القطع الموجودة بالعديد من المتاحف ولم يشمل كذلك الخزانة المصفّحة بمتحف باردو . وبيّنت المتابعة عدم إحراز تقدّم في الغرض حيث تولّى متحف قرطاج وباعتبار العدد الضخم للقطع الأثرية الموجودة به وبالموقع (حوالي 90.000 قطعة أثرية) وضع قاعدة بيانات خاصة به سنة 2018 تمّ من خلالها جرد ما يناهز 10.000 قطعة من ضمنها إلى موفّى شهر جويلية 2020على أن يتمّ لاحقا الرّبط بمنظومة الجرد المعتمدة من المعهد. أما بالنّسبة إلى متحفي رقادة والجم فلم يوفّرا للمعهد منذ سنوات أيّة مُعطيات محيّنة بخصوص تقدم الجرد ولا تزال أعمال الجرد غير مكتملة بالنسبة إلى متحف باردو.

وورد بالتقرير محلّ المتابعة وجود نقائص شابت المحافظة على القطع الأثرية والتي تم الوقوف عليها بفضاءات حفظ وعرض القطع الأثرية بعدد من المواقع والمتاحف على غرار حفظ بعض القطع في الهواء الطلق وعدم تأمين واجهات العرض بمتحف قرطاج وافتقار متحف رقّادة إلى أدنى متطلبات السلامة.

وقد اتّضح من خلال المعاينات الميدانية، عدم تسجيل نتائج إيجابية في هذه المجالات. فعلى سبيل الذّكر تمّت معاينة الوضع المتردّي للمخازن بقصر السعيد من حيث تقادم الشبكة الكهربائية واهترائها وتسرّب مياه الأمطار وانعدام أجهزة قيس الحرارة وتعديل الرطوبة ، فضلا عن النقص في كاميرات المراقبة وانعدام أجهزة التّنبيه ضدّ الحرائق. وقد تمّ اللّجوء إلى إخلاء بعض الغرف ونقل القطع المخزنّة بها إلى فضاء آخر لتفادي تلفها نتيجة تسرب الأمطار وتفاقم الرطوبة.كما يُذكر تعرُّض فضاء تخزين الخشب لحريق في 16 أوت 2014ولم يتم إلى حد شهر جويلية 2020 تجديد الشبكة الكهربائية التي كانت سببا مباشرا في وقوع الحريق. كما تعرّضت بعض القطع للتّلف نتيجة تسرب كميات هامة من مياه الأمطار داخل بعض الفضاءات. ولوحظ خلال زيارة موقع "تيباربوماجوس" سوء ظروف حفظ القطع الأثرية حيث تبيّن أنّه يضمّ 3 غرف للخزن إحداها غير مغطّاة ممّا يجعل القطع الموجودة بها عُرضة للسرقة وللتّلف. وقد تبيّن أنّه وبالرغم من شروع المعهد في تهيئة المخزن الاثري بالموقع المذكور منذ سنة 2014 إلا أنه وإلى غاية شهر جويلية 2020 لم يتم رصد الاعتمادات الاضافية لإنهاء الأشغال.

وعلى صعيد آخر، سبق لدائرة المحاسبات أن لاحظت عدم تسييج 4 مواقع في حين تمّ تسييج 3 مواقع أخرى بصفة جزئيّة وغياب الإضاءة الخارجية ببعض المخازن الأثرية وهو ما لا يساعد على حماية القطع التي تحتويها هذه المواقع من الاعتداءات المحتملة.وقد تبيّن من خلال الزيارات الميدانية والمعطيات المتوفرة بالمعهد إلى حدّ شهر جويلية 2020 أنه لم يتم التوصّل إلى إنجاز الأشغال المطلوبة.

أما بالنّسبة إلى النّقائص التي تتعلّق بفضاءات العرض، فقد لوحظ سابقا بخصوص متحف رقادة أن المخطوطات معروضة في ظروف لا تتطابق والمعايير الفنية المتعارف عليها دوليّا. وقد بيّنت المعاينات تواصل هذا الوضع فضلا عن تسجيل نقص في تأمين المتحف من حيث عدم توفّر العدد الكافي من كاميرات المراقبة وأجهزة السلامة والوقاية من الحرائق.

وورد بالتقرير محلّ المتابعة عدم التصرف في القطع الأثرية الثمينة دائما بإجراءات خصوصية تتناسب مع قيمتها حيث تمّ العثور على عدد هام من القطع النقدية بمكتب بمقرّ المعهد وأخرى بعنوان محجوزات وكنز مودعة مع معدات غوص في فضاء بالمقر المذكور في غياب المعايير الدُّنيا للسّلامة. وأبرزت المتابعة أنّ الوضع لم يتم تصحيحه بسبب انعدام الفضاءات المخصّصة إذ ما تزال بعض المكاتب بمقر المعهد معدّة لاحتواء المحجوزات فضلا عن أنّه تم سنة 2015 تخصيص مكتب لتخزين قطع محجوزة صغيرة الحجم لم يتم جردها.

كما أُشير آنذاك إلى اختفاء قطع نقدية بيزنطية وأخرى تعود إلى فترات تاريخية مختلفة من الخزينة المصفّحة لمتحف باردو وتم بالتالي إقرار إحالة الملف للقضاء الجزائي. وقد اتّضح أنّه لا يتوفّر بالمعهد معطيات دقيقة حول مآل القضية المذكورة وما تزال الخزانة المصفّحة مختومة على ذمة قاضي التحقيق. كما تبيّن من خلال الزيارة الميدانية أنّ القاعة المصفحة تشكو عديد النقائص منها حصول أعطاب متكرّرة لأجهزة قيس الرطوبة منذ سنة 2018 وهو ما من شأنه أن يلحق أضرارا بالقطع المحفوظة بها على غرار "تلف في المخطوطات والقطع البرونزية والاتنوغرافية". كما لوحظ ضيق فضائها واحتوائها على لقى أثرية نفيسة موضوعة على الأرض بما لا يضمن حفظها.

وبخصوص صيانة التراث الأثري، لُوحظ سابقا وجود 64 قطعة تمّ إيداعها بعد ترميمها بمخبر قصر السعيد لفترات تراوحت بين 5 سنوات و27 سنة. وبيّنت المتابعة أنّ الوضع مازال على حاله حيث يضمّ المخبر حاليا ما يناهز 250 قطعة انتهى من ترميمها ويعود ذلك إلى وجود قطع مودعة بالمخبر متأتّية من الحفريّات أو من متاحف أُغلقت وأخرى رُمّمت ولم تُسترجع في انتظار تهيئة المتاحف المعنيّة على غرار متحف التّراث الشّعبي بالكاف.

وتمت أيضا معاينة نقائص تتعلّق بمشاريع الصيانة والترميم المرسّمة بميزانية المعهد الوطني للتراث. كما لم يتمّ استغلال نتائج أعمال مشروع الخارطة الرقميّة للمواقع الأثرية والمعالم التاريخية في برمجة أعمال الصيانة. وتتأتّى الموارد المرسمة بميزانية المعهد في جزء منها من المنح التي تسندها له الوكالة

وذلك في غياب برامج عمل تتضمّن أهدافا وآجالا محددة. وقد تبيّن تواصل هذا الوضع مع الإشارة إلى أنّه ومنذ سنة 2014 لم يحصل المعهد على منح من الوكالة.

ولُوحظ على صعيد آخر، أنّ مشاريع ترميم بعض المعالم ما زالت في طور الإنجاز بالرغم من انطلاقها منذ عدة سنوات على غرار دار رشيد ودار قائد السبسي ودار الشريف ودار بن عبد الله. وقد اتضح من خلال الزيارات الميدانية لمدينة تونس العتيقة في جوان 2020 لمعاينة وضعية هذه المعالم إضافة إلى معالم أخرى على غرار دار المقراني ودار محسن أنّ المعهد لم يحرز تقدما في الغرض حيث مازالت الأشغال جارية على غرار دار بن عبد الله التي لم تتجاوز نسبة تقدم الأشغال المتعلّقة بها إلى غاية شهر جويلية 2020 نسبة 10[1]% والاقتصار بالنسبة إلى دار رشيد ودار قائد السبسي على بعض الترميمات المستعجلة. كما تبيّن من خلال الإطلاع على تقارير المهندسين المعماريين ودائرة الصيانة بالمعهد المتعلّقة بالمعالم التي تمت زيارتها تدهور وضعيّة هذه المعالم والحاجة الماسة لتوفير الامكانيات لتأكّد التدخّلات خاصة وأنّ الأشغال المبرمجة متوقّفة تقريبا.

وتدعو محكمة المحاسبات إلى وضع خطة لإنقاذ المعالم خاصّة وأنّ تفاقم التصدّعات سيؤدي حتما إلى انهيار هذه المباني التاريخية مثلما وقع بالنسبة إلى دار الجلولي بصفاقس التي انهارت مؤخرا وأصبح من العسير تدارك الأمر.

وورد بالتقرير محلّ المتابعة أنّ الوكالة لم تتولّ متابعة صرف المنح التي أسندتها إلى المعهد لتمويل مشاريع ترميم وصيانة المعالم والمواقع خلال الفترة 2009-2012 والمقدّرة ب 3,438 م.د. وكذلك المنح التي أسندتها إلى جمعيات صيانة المدن خلال نفس الفترة بقيمة 1,328 م.د. غير أنّ الوكالة لم تتّخذ أيّ إجراء لتلافي هذا التقصير في متابعة صرف هذه المنح. كما لوحظ أنّ الوكالة أسندت منح للمجالس الجهوية بقيمة 1,120م.د خلال الفترة 2009-2011 دون إبرام اتفاقيات في الغرض مع المعهد والمجلس الجهوي تحدّد التزامات كل طرف بالإضافة إلى عدم متابعة ما تمّ صرفه. وبيّنت أعمال المتابعة أنّ الوكالة واصلت اعتماد نفس التمشّي حيث تمّ إسناد منح بقيمة جملية قدرها 14,340 أ.د خلال سنتي 2014 و2017 لفائدة المجلس الجهوي بنابل ونظيره بزغوان دون إبرام اتّفاقيات في الغرض. كما لم تتولّ متابعة صرف الاعتمادات المسندة سواء خلال الفترة التي شملتها الأعمال الرقابيّة أو الفترة اللاّحقة.

وتعتبر محكمة المحاسبات أنّ عدم متابعة الوكالة لمآل المنح المسندة لتنفيذ المشاريع المنجزة عن طريق المجالس الجهوية أو الجمعيات ولمدى توظيفها في تنفيذ الأهداف التي رصدت من أجلها اخلالا يتعارض ومبادئ ترشيد التصرف في الأموال العمومية.

---

[1] المرجع: تقرير نشاط دائرة صيانة المعالم والمواقع بالمعهد لسنة 2019 مع التحيين.

6- تأجير الأعوان العرضيين ومتابعتهم

لوحظ بالتقرير السابق أنّه خلافا لضوابط الأمن والسلامة ولمعايير أفضل الممارسات في مجال تكنولوجيا المعلومات، يتولّى نفس العون القيام بكافة العمليات الخاصة بالتصرف في العملة العرضيّين في جانبيها الإداري والمالي وذلك من خلال تطبيقة التصرف في الأعوان العرضيين. وقد تبيّن أنّ المعهد لم يتمكّن من تجاوز هذا النّقص إذ تولّى العون المكلّف بمراحل خلاص الأجور[2] تجميع بطاقات الحضور والتدقيق فيها وإعداد قرار انتداب جماعي وإدراج المعطيات المتعلقة بكل عون ومعالجة الأجور وأرشفة الوثائق المتعلّقة بها وصرفها. كما بينت أعمال المتابعة أنّ المعهد لم يتولّ الاحتفاظ بقواعد التصرف الخاصّة بالتّطبيقة بما لا يُمكّن من إجراء رقابة على صحة احتساب عناصر الأجر علما وأنّ التطبيقة لا تمكّن من حفظ وتخزين المعطيات.

كما لوحظ سابقا غياب آلية لمتابعة الأعوان العرضيين تُمكّن من التأكّد من تأمينهم لمهامهم. وتبين من خلال فحص عينة تتكوّن من بطاقات الحضور المتعلقة بأجور 18 شهرا خلال الفترة 2017 - 2019 أنّها لا تتضمّن دائما الإمضاء المزدوج لرئيس الحظيرة ورئيس المشروع بالإضافة إلى وجود تقصير في متابعة حضور الأعوان بحظائر الترميم إذ لا يتم التأشير والإمضاء على بطاقات الحضور والتنصيص على أسباب الغياب.

7- إحياء التراث الأثري

ورد بالتقرير محلّ المتابعة غياب سياسة تنمية متحفية تضبط أهداف واستراتيجية عمل لدعم نشاط المتاحف وتحدّد بصفة مسبقة المشاريع المتحفية المزمع إحداثها. ويتم عادة اقتراح بند لتهيئة المتاحف عند إعداد مشاريع الميزانية السنوية دون التنصيص دائما على المتاحف المعنيّة بالتهيئة. وبيّنت المتابعة أنّ الوكالة لم تتولّ العمل على إحكام البرمجة في هذه المجالات سواء من حيث الإحداث باعتبار تواصل النقص في التنسيق بينها وبين المعهد أو من حيث برمجة عمليات التهيئة. ويُذكر أنّ المتحف الأثري بقرطاج قد تم غلقه من طرف المعهد لإنجاز أعمال صيانة منذ مارس 2018 دون التّنسيق مع الوكالة. وكذلك هو الشأن بالنسبة إلى عدد من المتاحف والمواقع التي لا تزال إلى موفى شهر جويلية 2020 مُغلقة على غرار متحف لمطة (مارس 2013) والمتحف الأثري بصفاقس (جانفي 2015) وموقع سيدي خليفة (سبتمبر 2012) ولا يتوفّر على مستوى الوكالة معطيات حول الآجال المبرمجة لفتح هذه المتاحف والمواقع للعموم ليتسنى لها برمجة الأشغال التي تعود لها بالنظر في المجال.

---

[2] تمّ خلال سنتي 2019 و2020 فتح امتحانات مهنية بالملفات لتسوية وضعية الأعوان العرضيين

كما لوحظ سابقا أنّ برمجة إحداث متاحف جهوية بسيدي بوزيد وبسليانة وبحيدرة ظلّت في طور المشروع إلى حدود شهر ماي 2013 وأنّه لم يتم استكمال أشغال التهيئة المتعلقة بمتاحف صفاقس وسبيطلة وأوتيك. واتضح من خلال متابعة هذه الجوانب أنّه لم يتم إلى حدود موفى شهر جويلية 2020 استكمال الأشغال المتعلقة بمتاحف سيدي بوزيد وبسليانة وحيدرة واستئناف الأشغال المعطّلة بمتحفي أوتيك وسبيطلة فضلا عن غلق متحف صفاقس منذ جانفي 2015.

ونظرت دائرة المحاسبات في مشروع إدارة وإحياء التراث الثقافي الذي تضمّن عدّة برامج خصّت دعم الإطار التشريعي والمؤسساتي للهياكل المتصرفة في التّراث وتطوير وتنمية المنتوج الثقافي وتهيئة ستة مواقع أثرية نموذجية وهي مواقع قرطاج وأوذنة والقيروان ومتاحف باردو وسوسة وجربة[1]. وقد لاحظت آنذاك بخصوص تنفيذ مشروعي إعادة تهيئة متحفي سوسة وباردو وجود عديد الإخلالات خصّت عدم دقّة تحديد الحاجيات وتعثر في إنجاز الأشغال وعيوب في التنفيذ[2]. كما لوحظ أنّ مجمل الصفقات قد تمّ قبولها وقتيّا خلال سنة 2011 بدون تحفّظات.ومن خلال متابعة هذا الجانب وتفحّص ما آلت إليه المشاريع المذكورة وما اتّخذته الأطراف المعنيّة من إجراءات تبيّن أنّه لم يتم اتخاذ أيّة تدابير تصحيحيّة.

فمن النّاحية التنظيمية، لُوحظ غياب شبه كلي للوكالة في ما يتعلق بإدارة المشروع المذكور حيث أنّه علاوة على الظروف التي حفّت به منذ انطلاقه سنة 2001 وإلى حدود 2012 وبالرغم من أنّ دائرة المحاسبات قد شخّصت مواطن سوء التصرف في هذا المشروع فقد اتّضح تواصل الإشكاليات الناجمة عن سوء إدارته وعدم تولّي الوكالة التنسيق مع المعهد لتقييمه بهدف تشخيص الإشكاليات والعراقيل والتوصّل لحلول. وتجدر الإشارة إلى عدم توفر كافة المعطيات والوثائق المتعلقة بمختلف عناصر ومراحل تنفيذ هذا المشروع لدى الوكالة وغياب جهة مسؤولة عن تأمين حسن سيره وتوثيق جميع مراحل تنفيذه.

ومن الناحية الإجرائيّة، ولئن تمّ القبول النّهائي للأشغال المتعلّقة بالبناءات بمتحفي باردو وسوسة منذ سنة 2012 فإنّه لم يتم ختم الصّفقات المعنيّة وذلك خلافا للنصوص المنظّمة للصّفقات العموميّة. كما لم يتم القيام إلى موفّى شهر جويلية 2020 بالاستلام النّهائي للأشغال موضوع عدد من الصّفقات المتعلّقة بأشغال تهيئة متحفية وتأثيث متحفي بمتحفي باردو وسوسة[3] وأشغال الإضاءة

---

[1] تم تمويل المشروع بقرض تحصّلت عليه الجمهورية التونسية سنة 2001 من البنك الدولي للإنشاء والتعمير بقيمة 23,8 م.د فيما تساهم الدولة التونسية بما قدره 9,5 م.د. وقد تمت المصادقة على اتفاقية القرض المبرم بتاريخ 16 أكتوبر 2001 بين الجمهورية التونسية والبنك المذكور بمقتضى القانون عدد 2 لسنة 2002 المؤرخ في 21 جانفي 2002. وذكرت الدائرة أنّه قد تم في إطار هذا المشروع صرف 46،512 م.د وبالتالي تم تجاوز الاعتمادات المبرمجة بنسبة 40 %.

[2] ورد بالتقرير محلّ المتابعة أنّه قد تم إنجاز الاستلام الوقتي للصفقات الخاصة بمتحفي باردو و سوسة والحال أنّه قد تبين إثر انتهاء الأشغال بالنسبة للأول أنه تم سحب المخطوطات المعروضة وإيداعها بالخزينة المدرّعة نظرا لعدم توفّر وسائل تعديل الحرارة والرطوبة والضوء فضلا عن وجود علامات تصدّؤ على القطع البرونزية المعروضة نظرا لتغيّر ظروف الحفظ بتجهيزات العرض الجديدة. كما تبين بالنسبة للمتحف الثاني غياب البيانات التقديمية في مواضع وعدم تركيزها في مواضع أخرى وتضمنها أخطاء لغوية.

[3] الصفقات المبرمة مع الشركة الألمانية REIER

المتحفية[4] والتي تمّ في شأنها إنجاز الاستلام الوقتي منذ ديسمبر 2011 (باردو) وفيفري 2012 (سوسة). واتّضح من خلال محاضر الاستلام الوقتي للأشغال المعنية عدم ذكر أيّة تحفظات قد تبرر هذا التأخير. ويُذكر على سبيل المثال أنّ الاستلام الوقتي للصفقات المتعلّقة بالإضاءة المتحفية والتأثيث المتحفي بمتحف باردو قد تمّ دون تسجيل تحفظات بالرغم من عدم استكمال الأشغال موضوع الصّفقة ومن وجود عيوب كثيرة برزت قبل إنجاز الاستلام الوقتي وتمّت معاينتها أثناء زيارة المتحف.

وفي ظلّ معاينة العيوب في الأشغال غير المستكملة بعنوان الصفقات المتعلّقة بمتحفي باردو وسوسة وعدم تسجيل تحفظات بخصوصها بمحاضر الإستلام الوقتي، عجزت الوكالة عن إنجاز الإستلام النّهائي للأشغال وختم الصفقات بالرّغم من مرور أكثر من 8 سنوات على الاستلام الوقتي. وقد طالب صاحب الصفقة في عديد المناسبات بإنجاز القبول النهائي واسترجاع الضمانات.

وإزاء هذا الوضع لجأت الوكالة إلى تكوين لجنة في 29 جوان 2018 تُعنى "بتسوية الملفات العالقة الخاصّة بمشروع إدارة وإحياء التراث الثقافي" وقد اقتصرت أعمالها على تدارس إشكال إرجاع الضمانات لصاحب الصفقة(شركة ADN) واقترحت في تقريرها المؤرّخ في 14 نوفمبر 2018 " الموافقة على تمكين صاحب الصفقة المذكور من استرجاع الضمانات المحجوزة بعنوان الصفقات موضوع قبول وقتي منذ سنوات...". ولم يتم النظر في الإخلالات المتعدّدة التي حفت بالمشروع والتي قد يشكل بعضها أفعال تقع تحت طائلة القانون الجزائي وتعتبر إهدارا للموارد وتقصيرا واضحا في متابعة تنفيذ المشاريع.

وتدعو محكمة المحاسبات الوكالة إلى الحرص على احترام القوانين والتراتيب المنظّمة للصّفقات العمومية بخصوص مدى أحقّية صاحب الصفقة ADN في استرجاع الضمانات المحجوزة بعنوان الصفقات العالقة.

وفي نفس السّياق، تبيّن أنّه وبالرّغم من حداثة الأشغال المتحفية المنجزة بمتحف باردو، تمّ خلال سنة 2018 تغيير أبواب النجدة وإعادة الأبواب الأوتوماتيكية بالمدخل الرئيسي للزّوار وصيانة الأبواب العتيقة،كما طالب المتحف المعهد سنة 2019 بإعادة تهيئة قاعات العرض الدائمة للجناح الإسلامي باعتبار تولّي صاحب صفقة الأشغال المتحفية تركيز واجهات عمودية لا تتناسب وعرض المخطوطات وتُضرّ بشكلها ولا توفّر الإطار المناسب لعرضها. كما يذكر ضيق الفضاءات التي أُعدّت للخزن بالمتحف المذكور على غرار مخزن الخزف وعدم جاهزيّتها لوضع رفوف بها لترصيف القطع الأثرية وهو ما حال دون تمكن المتحف من استرجاع القطع التابعة له من متحف قرطاج. كما تشكو فضاءات الخزن من تسرّب مياه الأمطار رغم كونها حديثة البناء على غرار مخزن القطع الإسلامية.

---

[4] شركة ADN

أمّا بالنّسبة إلى الأشغال المتحفيّة فقد لُوحظ وجود عدة قاعات للعرض غير مكتملة تحتوي على واجهات عرض بلورية غير ملائمة فضلا عن إغلاق رواق بممرّ بلوري مما حال دون وضع المنحوتات والتوابيت بالواجهات البلورية لكبر حجمها وضيق الممر بعد الأشغال والتي كان يتعيّن على صاحب الصفقة وضعها قبل إغلاق الرّواق. وقد تمت كذلك معاينة وجود واجهة بلورية كبيرة الحجم مهشمة منذ سنة 2015 ولم يتسنّ تغييرها بسبب عدم استكمال إجراءات استلامها النهائي.

8- التصرف في ايرادات استغلال التراث الأثري

لاحظت دائرة المحاسبات أنّ المنظومة المعتمدة من قبل الوكالة في الفوترة والتصرّف في المخزون تشكو إخلالات تعلّقت بعدم الفصل بين مرحلة إدراج المعطيات والمصادقة عليها وباستعمال كلمة عبور واحدة لمختلف المستعملين وبعدم تضمّنها معطيات أساسية لمتابعة الفوترة فضلا عن عدم أخذها بعين الاعتبار لمبالغ التخفيضات المفوترة لفائدة وكالات الأسفار ووجود أخطاء على مستوى مخرجاتها وعدم تعهّد مصلحة الإعلامية بحفظ البيانات المخزّنة بالمنظومة بصفة دورية. وعلى إثر معاينة المنظومة الجديدة للتصرف في المداخيل واستغلال تقرير التدقيق الخارجي المتعلّق بها الصادر في غرّة ماي 2019، تبيّن أنها تشكو من نفس النقائص من حيث عدم الفصل بين مرحلة إدراج المعطيات والمصادقة عليها[1] واستعمال كلمة عبور واحدة لمختلف المستعملين إذ لوحظ غياب محور خاص بالتصرف في حسابات مستعمليها. كما لم يتمّ تنظيم عملية إسناد حقوق الولوج لتجنّب الجمع بين مهام متنافرة.

أمّا فيما يتعلّق بالتأخير في فوترة واستخلاص معاليم التّسويغ والمبالغ المستحقّة بعنوان اللّزمات، فإنّ هذا الاخلال ما زال قائما حيث تبيّن من خلال فحص عيّنة تتكون من 14 عقد تسويغ أنّ فترات التأخير في الفوترة تراوحت بين 5 أيام و 290 يوما مقارنة بالآجال التعاقدية بالنسبة الى سنتي2017 و2018 مع تسجيل تأخير في فوترة المعاليم لمتعلقة بسنة 2019. وتولت الوكالة استخلاص مبلغ345,397 أ.د وهو ما يمثّل نسبة 64% من جملة المبالغ المستوجبة بعنوان عقود التّسويغ سارية المفعول إلى موفّى 2019وناهزت فترات التأخير في الاستخلاص بالنسبة إلى بعض الحالات 580 يوما . وتراوحت فترات التأخير في فوترة المعاليم المتعلقة بلزمة استغلال فضاء المعلم الأثري "البريجة" بأسوار القيروان[2] بالنسبة إلى الفترة 2015-2020 بين 67 و457 يوما .كما لم تتول الوكالة إلى حدود موفّى جويلية 2020 تركيز بنك معلومات يتعلّق بالفضاءات التّراثية التي يمكن استغلالها عن طريق التسويغ أو اللزمات وذلك في إطار تدعيم العمليات التسويقية[3]. كما اتّضح فضلا عن ذلك وجود صعوبات على مستوى

---

[1] أشار تقرير التدقيق الخارجي على المنظومة إلى غياب آلية تمكّن من التثبت من المعطيات والمصادقة عليها.

[2] من بين 4 عقود لزمات سارية المفعول إلى موفى 2019 ،3 عقود منها محل نزاع أمام القضاء.

[3] تعرضت اليها الدراسة المنجزة خلال سنة 2004 والمتعلقة بإنجاز نظام معلومات وبرنامج اتصال وترويج للمنتوجات الثقافية.

التّنسيق بين مختلف مصالح الوكالة بما يعوق مُتابعة عقود التّسويغ إذ لا تتوفر كافة العقود لدى الإدارة المكلّفة بالفوترة. وقد انجرّ عن ذلك أنّ الوكالة تولت استخلاص معاليم تسويغ بقيمة 4,5 أ.د. دون إصدار فواتير في الغرض نظرا لعدم توفر العقود لدى الإدارة المعنيّة بالفوترة.

IV- النقائص التي تم الوقوف عليها بمناسبة أعمال المتابعة

تمكّنت محكمة المحاسبات بمناسبة تنفيذ مهمّة المتابعة من الوقوف على عدة نقائص وإخلالات بعضها ناجم عن عدم تدارك ما سبق إثارته بالتقرير محلّ المتابعة وتدهور الوضع في بعض جوانب التصرّف في التراث والبعض الآخر طرأ خلال فترة لاحقة للمهمّة الرقابية الأولى (2014-جويلة 2020). وقد تعلّقت أبرز هذه النقائص بمتابعة التصرف المالي في إطار اتفاقيات التعاون الدولي في مجال التراث الأثري وبوجود عديد الإشكاليات المتعلّقة بمنتزه قرطاج سيدي بوسعيد وبالتصرّف في المتاحف وبصيانة المخطوطات وبمنظومة التصرف في المداخيل المعتمدة لدى الوكالة وبمتابعة سلطة الإشراف للمشاريع المتعلّقة بالتّراث الأثري.

1- متابعة التصرف المالي في إطار اتفاقيات التعاون الدولي في مجال التراث الأثري

لا تتوفّر بالمعهد معطيات بخصوص كلفة المشاريع المنجزة في إطار الاتفاقيات وحجم التمويل الذي تمّ رصده من قبل الجهات الأجنبية إذ يقتصر دور المعهد على إبرام الاتفاقيات دون متابعة الجانب المالي ودون إلزام الجهة الاجنبية على توفير المعطيات المالية للإتفاقية. ولا تمكّن هذه الوضعيّة من ضبط كلفة المشاريع ومن توفير قاعدة بيانات بخصوص كلفة كل مشروع على حدة. كما لا تمكّن من تقييم الاتفاقيات ومن التأكّد من عدم استغلال الجهات الأجنبية لهذه الإتفاقيات لإجراء بحوثها العلمية لا غير بما لا يمكّن من تثمين وإثراء التراث الوطني[1]. كما تبيّن من خلال فحص عيّنة من ملفات الإتفاقيات المبرمة من قبل المعهد مع أطراف أجنبية أنّها تضمّنت رخصا لإدخال تجهيزات من الخارج دون تضمّنها أيّة معطيات بخصوص مآل هذه التجهيزات. ولم تتضمّن جميع الملفّات معطيات بخُصوص التّجهيزات المقتناة في إطار الإتفاقيات ولا يُتابع المعهد هذا الجانب إطلاقا. ويُذكر في هذا الصّدد أنّه تبيّن أنّ التجهيزات المقتناة في إطار إحدى الاتفاقيات غير مرقّمة وغير مسجّلة بدفتر جرد بالإضافة إلى افتقاد تجهيزات تمّ اقتناؤها في إطارها.

ويدعى المعهد إلى الحرص على متابعة الموارد التي يتحصّل عليها بمناسبة ابرام اتفاقيات التّعاون الدّولي وذلك من خلال ضبط مبالغ التمويل المرصودة لكل اتفاقية ورصد المبالغ المخصّصة لتنفيذها

[1] اتفاقية التعاون الدولي المبرمة بين المعهد ومركز الدراسات الفنيقية والبونية الاسباني (CEFYP) المبرمة بتاريخ 2 فيفري 2010 وتمتدّ إلى حدود سنة 2022 لم تنفّذ التزامها المتعلق بترميم وتثمين الآثار المكتشفة ولم يتبيّن أن المعهد طالبها بذلك.

ضمن الحساب البريدي لمحاسب المعهد[2] بما يضمن شفافية عملية التمويل وحسن التصرف في الموارد المتحصل عليها و التأكد من رصد مبالغ كافية لتحقيق الأهداف المحدّدة ضمن الاتفاقية. كما يدعى إلى وضع آليات تمكّن من حسن التصرّف في التجهيزات المقتناة في إطار الاتفاقيات والحفاظ عليها.

2- الإشكاليّات المتعلّقة بمنتزه قرطاج سيدي بوسعيد

تمّ بمقتضى الأمر عدد 562 المؤرخ في 18 ماي2011 إحداث اللّجنة الوطنيّة المنصوص عليها بالمرسوم عدد 11 لسنة 2011 المؤرخ في 10 مارس 2011 والمتعلق بالمنتزه الأثري القومي لقرطاج سيدي بوسعيد. وتم تكليفها " بتسوية الوضعيات العقارية في المناطق التابعة للمنتزه (..) بما يضمن احترام طابعه الأثري والتاريخي والمعماري، وذلك من حيث قواعد الاستعمال التي يتّجه اتّباعها داخل المناطق المذكورة وطبيعة الأنشطة الواجب تحجيرها والأنشطة التي يمكن مباشرتها بهذه المناطق" كما كلّفت ب"تسوية الوضعيات المتعلّقة بحقوق الغير في المناطق التابعة للمنتزه"المذكور وفض الخلافات الناشئة. وقد بيّن الاطلاع على أعمال اللجنة وجود عديد النقائص .

من ذلك، لم يتضمّن المرسوم عدد 11 والأمر المحدث للجنة معايير وضوابط تعتمدها في ما يتعلّق بتسوية الوضعيات العقارية في المناطق التابعة للمنتزه ووضع مثال تحديد للموقع الأثري قرطاج ومن ثمة استصدار قرار جديد لإنشاء الوضعيات المتعلقة بحقوق الغير وفض الخلافات الناشئة. وتظل بالتالي تسوية الوضعيات العقارية المعنية غير واضحة من حيث الآليات المخوّل استعمالها ومدى إلزامية نتائج أعمال هذه اللجنة. وقد أدّى هذا الوضع إلى تولّي اللجنة تضمين التقرير الذي رفعته سنة 2014 إلى رئاسة الحكومة معطيات تتعلّق ب"تسوية" بعض الوضعيات العقارية الأثرية لفائدة الغير باعتماد معيار "النوايا"[1] بخصوص اقتناء قطع الإرض مع التّنصيص على تمكينهم من حقوقهم في التعويضات. ولم يتم إلى غاية شهر جويلية 2020 تفعيل مضامين هذه التّسويات. ويبرز ذلك من خلال ورود عرائض على الوزارة خلال الفترة 2012-2019 من أصحاب المقاسم محل النزاع (تمّ اقتناؤها إبان رفع الترتيب عن المنتزه) وتخص 23 حالة منها 3 حالات تتوفر بها رخص البناء.

ولا يتوفّر على مستوى الوزارة ولا على مستوى المعهد ما يفيد متابعة وتقييم مدى تسوية الإشكاليات العقارية التي برزت إثر رفع الترتيب عن المنطقة المذكورة. ولئن تم رصد 300 تجاوز في الأجزاء التي رفع الترتيب عنها فقد تمّ تنفيذ 59 قرار هدم فقط من جملة 107 قرارات هدم صدرت خلال سنتي 2017 و2018. كما أنّه ولئن تمّ عقد جلسة عمل جمعت بين مُمثّلين عن المعهد وعن بلديّة قرطاج في 20

---

[2] تولّي المعهد في مناسبتين إبرام اتفاقيات خلال سنتي 2013 و2017 وتحويل التمويلات المخصصة لها من قبل الجهات الأجنبية لحساب محاسب المعهد.

[1] ورد بالتقرير المعد سنة 2014 جدول يتضمن الوضعيات العقارية المتعلقة بحقوق الغير ومقترحات اللجنة بخصوص مدى تمكينهم من العقارات التي تم امتلاكها خلال فترة رفع الترتيب عن موقع قرطاج. وقد اعتمدت اللجنة معيار حسن النية لتمتيع بعض الحالات من التملك بالعقار او الحصول على تعويض.

جوان 2019 حول وضعيّة الموقع الأثري قرطاج، فإنّ المعهد مدعو لمزيد التّنسيق مع هذه الأطراف لاستحثاث نسق تنفيد قرارات الهدم وتسوية ما علق من وضعيّات عقاريّة.

وإزاء جُملة الإخلالات والإشكاليات سالفة الذّكر والتي استغرقت حيّزا زمنيّا مطوّلا بما لا يتناسب وتأكّد بعض الحالات (تشييد بناءات، حصول على رخص، عمليات نقل ملكية...) قامت اليونسكو خلال الفترة 2011- 2019، في إطار مواصلة مُهمّتها المتعلّقة بمتابعة وضعيّة الموقع الأثري قرطاج، بإصدار تقارير طالبت فيها المتدخّلين في المجال وخاصّة المعهد والوكالة بتنفيذ عدد من التّوصيات لتلافي تصنيف الموقع ضمن "لائحة المواقع في خطر Patrimoines en péril" ومن ضمنها إعداد مخطّطات للتصرف في الموقع فضلا عن التوصية برفع التجاوزات وتطبيق قرارات الهدم ذات العلاقة بما فيها القرار المتعلّق ببناية شُيّدت فوق الميناء التجاري قرطاج من قبل مدرسة الشرطة بصلامبو.

وعلى إثر النظر في مدى التقدّم في تنفيذ هذه التوصيات، اتّضح أنّ المعهد أسند الأولويّة لإعداد مثال الحماية والإحياء وتحيين قرار إنشاء الموقع الثقافي قرطاج فضلا عن متابعة تنفيذ بعض قرارات الهدم مع العلم بأنّ قرار هدم البناية المشيّدة فوق الميناء التجاري المذكورة قد نُفّذ جزئيا إلى حدّ شهر جويلية 2020 .

3- التصرّف في المتاحف

تمت برمجة إعادة تهيئة قاعتي العرض بمتحف قرطاج في إطار مشروعين اثنين، تمثّل الأوّل في تهيئة ومراجعة العرض المتحفي وتهيئة المخازن وتهيئة وتثمين المنازل الرومانية بمناسبة إعادة توظيف الهبة الإيطالية المقدرة ب 1,150 م. د[1] التي كانت مبرمجة لفائدة متحف باردو وتمّ تحويلها لفائدة متحف قرطاج في 14 ديسمبر 2017 بطلب من المعهد أمّا التهيئة الثانية، فقد تمت برمجتها في إطار مشروع "تونس وجهتنا" وهو مشروع شراكة مع الإتحاد الأوروبي بقيمة 45 مليون أورو خصّصت منها 16 مليون أورو لقطاع التراث وتهدف إلى تهيئة متحف قرطاج والمناطق المتاخمة له وصيانة 15 معلما أثريا.

غير أنّه لم يتم الشّروع في تنفيذ أشغال المشروع الأوّل في حين تمّ في المقابل إخلاء قاعتي عرض وأغلق المتحف أمام الزوّار بعنوان الأشغال المذكورة منذ 16 أفريل 2018[2] على أن لا تتجاوز مدّة الغلق 4 أشهر على أقصى تقدير. وباعتبار ضيق الفضاءات المخصّصة لخزن القطع الأثرية أدّى تخزين القطع التي كانت معروضة قبل إغلاق قاعتي العرض إلى تعريض بعض الأصناف من القطع للتّلف. وإزاء غياب أيّ

---

[1] حساب مقابل مراجعة نسب فوائد القروض الايطالية الممنوحة لتونس، والتي كانت مخصّصة لترميم أسقف الخشب بمتحف باردو .

[2] تجدر الإشارة إلى أن المتحف الوطني قرطاج يضمّ في واقع الحال 6 قاعات عرض متحفي. وقد تم غلق المتحف سنة 2001 بسبب تصدعات كبيرة في الجزء الشرقي لبناية المتحف وتم خلال سنة 2003 ترميم المبنى من قبل فريق من المعهد إلا أنّ المتحف ظل مغلقا باستثناء قاعتين للعرض تم فتحهما للعموم منذ سنة 2003 إلى 2018 وبذلك ظلت 4 قاعات للعرض مغلقة منذ سنة 2001

تقدّم في الإنجاز، راسلت الوزارة المكلفة بالتعاون الدولي المعهد بتاريخ 24 جوان 2019 لموافاتها بتقارير حول تقدم إنجاز المشروع "تفاديا لإعادة تخصيص الهبة لفائدة هياكل ووزارات أخرى". ولئن تمّ الاتفاق على تخصيص الهبة لتمويل أشغال تخصّ تهيئة مكتبة قرطاج وتثمين المنازل الرومانية فإنّه لم يتم إلى غاية شهر جويلية 2020 الشروع الفعلي في الإنجاز.

وبخصوص المشروع الثاني، فإنّه وإلى حدود شهر جويلية 2020 لم يتم وضع تصوّر نهائي للأشغال التي ستنجز على مستوى المتحف رغم الانطلاق في الإعداد لهذا المشروع منذ سنة 2018.

أمّا بالنسبة إلى متحف باردو فقد اتّضح وجود نقائص على مستوى صيانة القصر القديم على مستوى الأسقف الخشبية حيث تمت معاينة تشققات وتصدعات نتج عنها تسرّب مياه الأمطار وارتفاع الرطوبة وهو ما يُشكّل خطرا على الفسيفساء الجدارية وغيرها من القطع الموجودة بالفضاءات المتضرّرة. وفي هذا الإطار، تم منذ جانفي 2010 برمجة مشروع لإعادة تهيئة سقف متحف باردو وترميم الأسقف الخشبية المزخرفة لقاعات القصر بتمويل من الهبة الإيطالية المذكورة أعلاه . ورغم اتّخاذ المعهد في 13 جويلية 2017 لقرار تولّيه ترميم الأسقف المذكورة بإمكانياته الذّاتية على اثر إفلاس الشركة الإيطالية المختصّة في ترميم الأسقف الخشبية وتصفيتها سنة 2014 وتعطل تنفيذ الأشغال المبرمجة فإنه لم يتم تسجيل أية إنجازات في هذا الخصوص. كما تم بمناسبة الزيارات الميدانية معاينة وجود قطع أثرية على ملك متحف باردو مخزنة بمتحف قرطاج منذ انطلاق أشغال التهيئة في اطار مشروع احياء التراث الثقافي سنة 2007 لم يتم إلى غاية جويلية 2020 استرجاعها بالرغم من انتهاء الأشغال منذ سنة 2012.

وفي ما يتعلّق بالمتحف الأثري بأوتيك، تبيّن أنّه لم يسترجع 25 قطعة حُلي بونيّة كانت معروضة به تمّ حجزها إثر تعرُّضه سنة 2011 لعمليّة نهب ولا تزال حاليا بخزانة بقاعة الموزّع المركزي للمنظومة المتعلقة بجرد المتاحف بمقر المعهد رغم تأمين المتحف. كما تولّى المتحف المذكور إعارة 4 قطع أثرية في إطار مشاركة تونس في معرض بمتحف نيويورك منذ سنة 2014 إلا أنّه لم يتمكّن من استرجاع القطعة الأثرية المتعلقة "بالقناع"إلى غاية جويلية 2020. وتدعو المحكمة إلى استعجال إجراءات استرجاع هذه القطعة والحرص على متابعة التصدير الوقتي للقطع الأثرية.

4- صيانة المخطوطات

تبيّن أثناء زيارة فضاء العرض غير الدائم بالقيروان وجود عدد من المخطوطات المعروضة به منذ سنة 2009 وهو ما لا يتطابق ومعايير اليونسكو التي تُحدّد فترة عرض المخطوط بفترة لا تتجاوز 6 أشهر يجب على إثرها إجراء أعمال الصيانة الضرورية لتلافي تدهور حالة المخطوط. كما تفتقر واجهة عرض المخطوطات لأبسط مقومات السلامة حيث أنّها مركّزة في مكان معرض لأشعّة الشّمس فضلا عن خلو فضاء العرض من أجهزة الرّطوبة والتّكييف. ولئن عاينت محكمة المحاسبات خلوّ الواجهة من

مخطوطات للعرض باعتبار أنّه قد تمّ سحبها فقد وقفت على سوء ظروف حفظها حيث تبيّن أنّه يتمُّ استعمال خزانة بقفل بمكتب لا تتوفر فيه شروط حفظ المخطوطات من حيث تأمين درجات الحرارة والرطوبة الملائمة ووسائل الحماية من الحشرات والقوارض.

كما لُوحظ وجود نقص في متابعة حفظ المخطوطات وحمايتها من التّلف والضّياع حيث اتّضح على سبيل المثال وجود مخطوطات كانت معروضة سابقا بمتحف رباط المنستير تمّ نقلها ولم يتمّ الوقوف على أيّ معطى مثبت بخصوص عددها والمكان الذي نُقلت إليه ومآلها واتَّضح للمخبر الوطني لصيانة وترميم الرقوق والمخطوطات برقّادة بمناسبة قيامه بعملية الجرد الكامل للمخطوطات غياب معطيات بخصوص المخطوطات المذكورة سابقا وتولّى إشعار المصالح المركزية للمعهد في مناسبات عديدة منذ سنة 2018 وطالبها بتمكينه من المخطوطات ليتمكّن من إنجاز عمليات الجرد والصيانة والترميم لا سيّما وأنّها قد ظلّت لسنوات طويلة معروضة أو مخزّنة بما يخالف المعايير المتعارف عليها في هذا المجال من حيث مدة العرض وظروف الحفظ. ولم يتم تسجيل أية مستجدات في هذا الخصوص إلى حدود شهر جويلية 2020 .

وأثناء تنفيذ عمليات المتابعة في الغرض، وبناء على طلب توضيح مآل هذه المخطوطات ، تمّ موافاة محكمة المحاسبات بوثيقة مُمضاة من المشرف على مخازن قصر السعيد بتاريخ 13 جويلية 2020 مفادها أنّ هذه المخطوطات تتمثّل في 25 مخطوطا وهي مُخزّنة بالمخازن الوطنيّة للتراث الأتنوغرافي منذ 30 سبتمبر 2009 وذلك دون إرفاقها بالوثائق التي تثبت الإستلام والتّسجيل بدفاتر المخازن المذكورة. ويُدعى المعهد إلى متابعة هذه المسالة ومزيد التحري في إثبات وجودها ومعاينة ظروف حفظها وإتخاذ الإجراءات المناسبة وتحميل المسؤوليات في حال ثبوت ضياعها لإنطواء ذلك على أفعال قد تقع تحت طائلة القانون الجزائي.

5- منظومة التصرف في مداخيل الوكالة

لُوحظ وجود العديد من الاخلالات تعلّقت بمنظومة التّصرف في مداخيل الوكالة التي تشتمل على 6 محاور حيث تبيّن غياب محور خاص بالتصرّف في حسابات مستعملي المنظومة بما لا يُمكّن من تحديد المسؤوليات، من ذلك تمّ إلغاء تذاكر بقيمة 225 د متعلقة بمتحف سوسة خلال سنة 2015 من قبل مستعملين غير مكلّفين بمحور التعديل. كما لا تمكّن المنظومة فيما يتعلق بمحور كراء المعدات والفضاءات من احتساب قيمة الزّيادة السنويّة في معاليم الكراء بصفة آليّة ولا تسمح بإدراج فواتير الطرح وبمتابعة آجال استخلاص معاليم التسويغ من خلال الحصول آليّا على قائمات الفضاءات والمحلّات التي حلّت آجال استخلاص معاليم كرائها. ويمكن أن تفضي هذه الوضعية إلى اصدار فواتير مغلوطة في حالة السهو عن تحيين معاليم الكراء من جهة، وتجاوز آجال استخلاص المعاليم من جهة أخرى.

كما تمّ الوقوف على تعطّل الفوترة وعدم التمكّن من مُراقبة مخزون التّذاكر وتداخل في تسلسل التذاكر المستخرجة منها بين متحفين مختلفين وبعدم مطابقة المداخيل المضمّنة بها للمداخيل المودعة بحساب الوكالة وبإصدار تذاكر متكررة وبتضارب المعطيات المتعلّقة بمبيعات التذاكر ممّا أدّى إلى عدم إمكانية تحديد المبلغ الحقيقي للمداخيل خاصة أمام اللجوء لتسجيل المبيعات يدويّا وعدم اعتماد المنظومة بصفة دائمة نظرا لكثرة الاخلالات. وأفضى غياب آليّة تمكّن من التثبّت من صحة المعطيات الصادرة عن القبّاض بالمواقع إلى وجود أخطاء غير مبرّرة في أرقام المبيعات.

من ذلك، بلغ الفارق بين قيمة التذاكر الالكترونية المستخرجة من المنظومة بعنوان سنة 2014 والتذاكر المباعة يدويّا ما قدره 33,640 أ. د ولم تتّخذ الوكالة أي إجراء لتبرير المبلغ المفقود والذي يمكن أن يخفي تجاوزات بالرغم من تولّيها تقديم شكاية إلى النيابة العمومية بتاريخ 13 أكتوبر2015 في حق عونين ثبت على إثر زيارة تفقد لمتحف قرطاج أنّهما قاما ببيع تذاكر وإصدار فواتير في الغرض بعنوان سنة 2015 دون تسليمها للحرفاء. ولم يتمّ اتخاذ قرار بالتوقّف عن استغلال محور بيع التذاكر إلاّ في 15 أوت 2017. ولا يتولّى القبّاض المكلّفين ببيع التذاكر بالمواقع موافاة الوكالة بأصول التذاكر صحبة جداول المداخيل اليومية وهو ما يشير إلى غياب المتابعة على عملية البيع اليدوي للتذاكر باستثناء زيارات التفقد التي يتمّ تنظيمها.

وعلى صعيد آخر، أثّر تواتر تدخلات المزوّد لإصلاح الاخلالات الوظيفيّة للمنظومة على صحة المعلومات المضمنة بها. واتّضح إمكانية الولوج إلى المعطيات المخزّنة بالمنظومة وتغييرها دون ترك أثر يمكّن من التدقيق في مصدر التّغيير[1]. وأفادت الوكالة في هذا الخصوص بأنّه " لا يمكن الولوج إلى المعطيات في قاعدة البيانات من طرف مستعملي المنظومة باستثناء مختص في الاعلاميّة يتولّى معاينة الخلل دون أي تغيير على قاعدة البيانات". و تعمل الوكالة على وضع كرّاسات شروط لاقتناء منظومات جديدة على أن تتمّ مواصلة العمل مؤقّتا بالمنظومة الحاليّة وبتجديد عقود الصيانة المبرمة لتجاوز الاشكاليّات. وأمام ما يطرحه استعمال المنظومة من إمكانية التحيّل الالكتروني من خلال تزوير المعطيات والتّلاعب بالمال العام تُدعى الوكالة إلى تكثيف عمليّات الرّقابة والإسراع في وضع منظومة جديدة حفاظا على الأموال العمومية.

وبالتثبّت في اجراءات الإستلام الوقتي والنهائي، تبيّن أنّ محاضر الإستلام غير مُمضاة من كافّة أعضاء اللّجان المحدثة للغرض كما تضمّنت إمضاءات لأعضاء غير معيّنين. و لم يتمّ تسجيل تحفّظات بها خلافا لما ورد بنتائج التّدقيق الخارجي اللاحقة للإستلام النهائي تمّ إرجاع الضّمان النّهائي للمزوّد. وأفادت الوكالة في هذا الخصوص بأنّه" تم اللّجوء الإضطراري إلى الإستلام النهائي وإمضاء عقد الصيانة وذلك لضرورة استمرار العمل في إدارة الاستغلال".

---

[1] وفقا لتقرير التدقيق الخارجي للمنظومة الذي تمت موافاة الوكالة به في 1 ماي 2019.

6- متابعة سلطة الإشراف للمشاريع المتعلقة بالتراث الأثري

اتّضح على مستوى الوزارة غياب أيّة معطيات حول عدة مشاريع تعلّقت بحماية التراث الأثري واستغلاله رغم تعدّد المتدخلين الخاضعين لإشرافها لا سيما المعهد فيما يتعلّق بالجوانب العلميّة والوكالة بالنسبة للجوانب التّنفيذية. ويُذكر من ذلك المشروع التراثي الثقافي السياحي "تونس وجهتنا" حيث طلبت محكمة المحاسبات مُعطيات حول هذا المشروع من المصالح المركزيّة ليتسنّى النّظر فيه وتقييم انطلاقته في علاقة بملاحظات سبق وأن رفعتها المحكمة بخصوص صيانة عدد من المواقع وتهيئة عدد من المتاحف، إلا أنّه لم يتم تمكينها من ذلك ولم يتسنّ بالتالي الاطلاع على المشروع وعلى تاريخ إمضاء الاتفاقية خاصة وأنه وردت بعديد الوثائق معطيات مُتضاربة حول هذا التاريخ تراوحت بين سنة 2018 ونهاية سنة 2019 وتم بتاريخ 20 جويلية 2020 الاقتصار على توفير "عرض مُوجز" حول مشروع تهيئة الموقع الأثري بقرطاج تضمن إشارة إلى أنّ الاتفاقية قد تم إبرامها في ديسمبر 2019 . ويعزى ذلك إلى غياب هيكل يتولى متابعة هذا المشروع والتنسيق بين مختلف المتدخلين واقتصر الأمر على عون كلّف من قبل الوزير السابق بمتابعة هذا الملفّ رغم أهميّة المبالغ المرصودة وتعدّد الأطراف المعنيّة به.

وقد حالت هذه الوضعية دون توفير أسباب حسن تنفيذ هذا المشروع بما فيها تكوين وحدة تتولّى التصرّف فيه وتكوين فرق عمل لوضع التصورات المندرجة ضمن عمليات التهيئة والصيانة المبرمجة. كما حال هذا الوضع دون توفير الإطار الإداري المناسب لتسيير هذا المشروع وضمان حُسن تنفيذه وفقا لمقتضيات التشريع التونسي في علاقة بالشراءات والصفقات وتنفيذ الأشغال ومتابعتها. وقد تولّت الوزارة بمناسبة مهمّة المتابعة إحداث لجنة قيادة في أوت 2020 تمّ تكليفها بالإشراف على سير المشروع والسهر على حُسن تنفيذه.

كما لُوحظ غياب شبه كلّي للوزارة في ما يتعلّق بإدارة مشروع إحياء التراث الثقافي المذكور منذ انطلاقه سنة 2001 وإلى حدود 2012 بالرّغم من أنّ دائرة المحاسبات قد تعرّضت إلى مواطن سوء التّصرف في شأنه وعلى غرار عديد المشاريع الرّامية لدعم التصرف في التراث الأثري لم تتولّ الوزارة بصفتها المسؤول عن هذا القطاع تقييم الانجازات المسجّلة.

كما تبيّن ضُعف نسق تفعيل دور الإدارة العامة للتراث في حُسن التصرّف في التراث الأثري وحمايته وحاجتها للدعم للقيام بالمهام المنوطة بعُهدتها بمقتضى النصوص الترتيبيّة خاصّة من حيث تأمين التّنسيق بين مختلف المتدخّلين في قطاع التراث وتفعيل آليّات الحماية ووضع تصوّرات واستراتيجيات في الغرض.

*

* *

لم يكن التقرير السنوي الثامن والعشرون لدائرة المحاسبات في جُزئه المتعلق بالتصرّف في التراث الأثري أُولى المناسبات التي يُمثّل فيها قطاع التراث موضوعا رقابيّا بل وعلى العكس تولّت دائرة المحاسبات منذ الثمانينات إنجاز العديد من المهمّات الرّقابيّة حينا في علاقة مباشرة بتصرّف الهياكل المتدخلة في القطاع وحينا آخر يتم تناول موضوع التراث الأثري في جوانب أشمل تضُم التصرّف فيه وحمايته وإحيائه واستغلاله. ولئن تعدّدت المهام الرقابيّة وتباعدت في تواريخ إنجازها فإنّ النقائص تكرّرت والتجاوزات في مُجملها تواصلت وهو ما تمّ الوقوف عليه من خلال مُهمّة المتابعة الميدانية موضوع التقرير الحالي حيث لم تتجاوز نسبة النقائص التي تمّ تداركها 20% وهو ما يفسّر ضُعف الجهود التي تمّ بذلها للعمل بتوصيات دائرة المحاسبات ولتدارك النقائص المرفوعة.

وإذ تُسجّل محكمة المحاسبات التفاعل الإيجابي لهياكل التصرف في التّراث مع هذه المهمّة التي تكتسي طابعا خاصا باعتبارها مهمّة متابعة تمارسها المحكمة لأوّل مرّة في ظل أحكام القانون الأساسي الجديد المنظّم لها مثلما تمّت الإشارة إليه وخصّتها بتقرير مُفرد، كما لمست حرص المسؤولين على إيلاء تقارير المحكمة الأهميّة اللّازمة من حيث متابعة مضامينها وتنفيذ التوصيات فإنها تُؤكّد على ضرورة مضاعفة الجهود لتلافي النقائص المسجّلة والسّعي إلى حلّ الإشكاليّات العالقة والتي يعود بعضها إلى عُقود.

وتدعو محكمة المحاسبات في هذا الإطار كافّة الأطراف المعنيّة لبذل المزيد من الجهد في اتجاه حسن التصرّف في اتفاقيات التّعاون الدولي وتجنّب تراكم الملفّات وتقادم مشاريع قرارات الحماية وقرارات اللّجنة الوطنيّة للتراث والعمل على التّعجيل في استصدار النصوص القانونيّة ذات العلاقة وتفعيل مضامينها. كما تُوصي بالتّفكير في وضع تصوّر واضح حول استغلال المعالم التاريخية بعد ترميمها بما يتلاءم ومقتضيات الفصل 5 من ميثاق البندقية لترميم المعالم والمواقع وحمايتها والذي يوصي بتوظيف المعالم التاريخية واستغلالها في أهداف تهم المجموعة. وليتسنى حماية المعالم والعقارات والمساحات المنضوية ضمن ملك الدولة الأثري ووضع حد للآثار المترتّبة عن الانتهاكات الحاصلة سابقا وتفعيل جميع آليات الحماية القانونية الممكنة، فإنّ المعهد والوزارة مدعوان للعمل على استحثاث نسق الأشغال المعطلة أو المتعثرة.

وتؤكّد المحكمة كذلك على ضرورة ترشيد التصرف في الموارد وفي الصفقات ذات العلاقة بحماية التراث واستغلاله لما عاينته من هنات وتجاوزات سُجّلت على مستوى كلّ من المعهد والوكالة بمناسبة تنفيذ العديد من المشاريع وإنجاز بعض الشراءات وتركيز المنظومات وحسن استغلالها. كما تدعو إلى الإسراع بتحيين الإطار القانوني المنظم للقطاع وتفعيل جميع آليات الحماية والوقاية من جرد

وصيانة وترميم وغيره وتفعيل الإشراف ودعم التنسيق بين مختلف الأطراف لتفادي تقاطع المهام وازدواجية التدخلات.

ردّ وزارة الشؤون الثقافية
بالتنسيق مع المعهد الوطني للتراث
ووكالة إحياء التراث والتنمية الثقافية

تبعا للملاحظات المسجلة في إطار متابعة التقرير السنوي 28 لدائرة المحاسبات في جزئه المتعلق بحماية التراث الأثري، أتشرف بإفادتكم أنّ وزارة الشؤون الثقافية منكبة منذ مدة على دراسة وضع قطاع التراث وأهم المواضيع والملفات الحساسة والمتأكدة في ظل ما يشهده في الوقت الحالي من نقائص وهنات على المستوى الهيكلي والتنظيمي والتشريعي.

وإزاء هذه الإشكاليات التي يواجهها القطاع، وبناء على تشخيص دقيق للوضع لتجاوز الإخلالات التي تحول دون آدائه لوظائفه على أحسن وجه بات من اللازم إعادة النظر في هيكلة مؤسساته، وفي مجلة التراث، وفي نظام التأمين والحماية للمواقع الأثرية والمعالم التاريخية والمتاحف.

وقد تم الإتفاق مع الإدارات والهياكل المعنية وبمشاركة خبراء في قطاع التراث على النظر في الأولويات التالية :

1- إحداث لجنة تفكير وطنية لمراجعة وتنقيح مجلة حماية التراث الأثري والتاريخي والفنون التقليدية

تبين علميا أن مجلة حماية التراث الأثري والتاريخي والفنون التقليدية غير قادرة على الإستجابة إلى متطلبات الحماية والإحياء، ذلك أن المجلة صدرت سنة 1994، وهي لا تتلاءم مع أهم الإتفاقيات الدولية المصادق عليها بعد هذا التاريخ على غرار اتفاقية حماية التراث المغمور بالمياه والتراث الثقافي غير المادي إضافة إلى بعض التنقيحات الأخرى التي تخص ميادين البحث والتدخل في العقارات المحمية وتجار بيع القطع الأثرية والحفريات الوقائية وحفريات الإنقاذ وتنظيم المتاحف وتبسيط الإجراءات المتعلقة بأمثلة الحماية والصيانة والإحياء للمواقع الثقافية والمدن التاريخية والمجموعات التقليدية إضافة إلى الشراكة مع القطاع الخاص والجماعات المحلية والمجتمع المدني.

وللغرض تكونت لجنة وطنية تضم خبراء في التراث والقانون ومختصين في المجال بمشاركة الوزارات المتدخلة. وانطلقت جلساتها التمهيدية يوم 17 أوت 2020 بإشراف الوزيرة،وهي مدعوة إلى ضبط وتقديم رزنامة انجاز المشروع.

2- إحداث لجنة وطنية لجرد التراث والممتلكات الثقافية وتوحيد قاعدة البيانات

لاحظنا أن المنقولات التراثية بمختلف المعالم والمواقع والمتاحف تفتقر إلى نظام جرد. وإن توفّر هذا النظام فإنه لا يخضع إلى معايير ومقومات الجرد المتعارف عليها دوليّا كما لاحظنا ضرورة تطوير المنظومة المتعامل عليها حاليا VIRGILE المتوفرة حاليا بالمعهد الوطني للتراث لتضم عدد أكبر من المنقولات التراثية بما في ذلك المخطوطات والمقترح في هذا المجال انجاز بوابة وطنية لجرد الممتلكات الثقافية.

هذا وقد أعلنت الوزارة في بلاغ لها عن انطلاق مشروع وطني لجرد وصيانة الممتلكات الثقافية العمومية والخاصة بمشاركة أهل الإختصاص من خبراء وهياكل معنية.

وللغرض تكونت لجنة وطنية تضم خبراء ومختصين في مجال التراث والإعلامية والهياكل المتدخلة، وانطلقت أشغالها يوم 14 أوت 2020 تحت إشراف الوزيرة وتم تكليف المعهد الوطني للتراث بمتابعة إنجاز المشروع، والذي التزم بتقديم رزنامة في ذلك.

3- إحداث مركز استراتيجي لتأمين وسلامة المتاحف والمعالم التاريخية والمواقع الأثرية Cultu-room

قامت مصالحنا بإعداد تقرير يقيم وضعية التأمين الذاتي الحالية للمتاحف والمعالم والمواقع، وأبرزت من خلاله هنات الوضعية الحالية للتأمين الذاتي مقارنة بمعايير نموذجية متبعة دوليّا اقتباسا من التجربة الإيطالية والفرنسية والإنقليزية، والمقترح إحداث مركز استراتيجي لتأمين وسلامة المتاحف والمعالم والمواقع التاريخية والأثرية وذلك بمدينة الثقافة. وقد شرعت وكالة إحياء التراث والتنمية الثقافية في اقتناء المعدات الضرورية وتوزيعها وتركيبها بالمتاحف وبأهم المواقع الأثرية استعدادا لتركيز الوحدة المركزية.

4- إصدار قرار وزاري يحمي المنقولات التراثية الراجعة إلى ملك الدولة أو تحت تصرفها

عقدت جلسات عمل للبحث والتفكير في إصدار قرار يتعلق بالمنقولات التراثية أفرزت نتائجها عن صدور قرار من وزيرة الشؤون الثقافية بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية مؤرخ في 21 أوت 2020 يتعلق بحماية الممتلكات الثقافية المنقولة الراجعة إلى ملك الدولة.

وفي نفس الإطار، تعمل الوزارة مع جميع الهياكل الراجعة اليها بالنظر على جرد المنقولات التراثية ذات الأهمية القصوى والعمل على حمايتها من ظاهرة التصدير والبيع بالمزاد العلني والتي سيقع ادراجها ضمن "القائمة الحمراء".

هذا وتعمل الوزارة كذلك على إعداد ملفات أخرى لا تقل أهمية عن الأولى وذلك بالتنسيق مع المعهد الوطني للتراث ووكالة إحياء التراث والتنمية الثقافية والهياكل المتدخلة كإصدار قانون المتاحف، وإحداث مركز وطني للتراث غير المادي، ودليل توزيع المتاحف العمومية والخاصة بعرض أهم المجموعات المتحفية ومزيد تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص وغيرها.

برنامج تأهيل مسالك توزيع المنتوجات الفلاحية

تمثل مسالك توزيع المنتوجات الفلاحية (في ما يلي مسالك التوزيع)حلقة أساسية في منظومة القطاع الفلاحي وتهدف إلى ضمان تزويد كافة المناطق بهذه المنتوجات مع مراعاة مصالح الأطراف المتدخلة والحفاظ على القدرة الشرائية للمستهلك. وتشمل هذه المسالك طبقا لأحكام القانون عدد 86 لسنة 1994 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المتعلق بمسالك توزيع منتوجات الفلاحة والصيد البحري أسواق الإنتاج وأسواق الجملة وأسواق التوزيع بالتفصيل بما في ذلك نقاط البيع غير القارة إضافة إلى وحدات التصنيف والتكييف وكذلك مخازن التبريد.

وانطلق مسار تأهيل مسالك التوزيع منذ المخطط العاشر للتنمية (2002-2006) بإحداث وحدة تصرف حسب الأهداف صلب الوزارة المكلّفة بالتجارة في سنة 2004 (في ما يلي الوحدة) بمقتضى الأمر عدد 1107 لسنة 2004 المؤرخ في 17 ماي 2004 تم تكليفها بإعداد برنامج التأهيل (في ما يلي البرنامج) ومتابعة تنفيذه.

وفي هذا الإطار أبرمت الدولة اتفاقيتي قرض وهبة مع الوكالة الفرنسية للتنمية تمت المصادقة عليهما بمقتضى القانون عدد 46 لسنة 2008 المؤرخ في21 جويلية 2008 وذلك لتمويل القسط الأوّل من البرنامج بمبلغ 52م.د[1] خصّص منه48,5 م.د. للبنية الأساسية و3,5 م.د للدعم المؤسساتي.

أما بخصوص القسط الثاني من البرنامج ، فقد تولت الوحدة خلال الفترة 2016-2018 وضع تصور لإنجاز 15 مشروعا يهم أسواق الإنتاج وأسواق الجملة ومواصلة تنفيذ المشاريع المتعلقة بالقاعدتين التجاريتين بولايتي باجة وزغوان دون أن يتم إلى موفى جويلية 2019 عرضه على مجلس وزاري للمصادقة عليه.

وتتمثل أهداف البرنامج أساسا في تطوير البنية الأساسية لمسالك التوزيع وطرق التصرف بها علاوة على دعم دورها الاقتصادي للحد من ظاهرة الانتصاب العشوائي والتجارة غير المنظمة وتعزيز المنافسة وشفافية المعاملات وتحسين الجودة والتصنيف وإرساء مسلكية استرسال المنتوجات الفلاحية وضمان الظروف الصحية والبيئية اللازمة لسلامة المستهلك.

---

[1] وهو ما يعادل 28,5 مليون أورو (28 مليون أورو بعنوان قرض و 0,5 مليون أورو بعنوان هبة) وذلك على أساس معدل سعر الصرف بتاريخ امضاء الاتفاقية (2008/04/29) البالغ 1,8234.

وللنظر في مدى توفّق الجهات المعنية بتنفيذ القسط الأوّل من برنامج تأهيل مسالك التوزيع ومدى تحقيق أهداف التأهيل، تولّت محكمة المحاسبات (في ما يلي المحكمة) القيام بمهمّة في الغرض تعلّقت أساسا بالفترة 2013-2017.

وقد شملت المهمة الهياكل الراجعة بالنظر إلى الوزارة المكلّفة بالتجارة وخاصّة الوحدة والإدارات الجهوية للتجارة. كما شملت الهياكل الراجعة بالنظر للوزارة المكلفة بالشؤون المحلية والبيئة وخاصّة صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية[1] (في ما يلي صندوق القروض) بالإضافة إلى وكالة التهذيب والتجديد العمراني[2](فيما يلي الوكالة) وكذلك البلديات[3].

ولتنفيذ هذه المهمة، تولت المحكمة توجيه استبيان إلى 45 بلدية و15 إدارة جهوية للتجارة إضافة إلى استغلال نتائج التشخيص والاستبيان حول الأسواق ذات المصلحة الوطنية[4] والمسالخ المنجزين من قبل الوزارات المكلفة بالتجارة والفلاحة والشؤون المحلية والبيئة.

وقد تمّ إنجاز هذه المهمّة الرقابيّة استئناسا بمعايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة الماليّة والمحاسبة المتعلّقة برقابة الأداء وبدليل الرقابة على الأداء للمحكمة.

وخلصت المهمّة إلى أنّ البرنامج لم يحقق كافة أهدافه المتعلقة خاصة بإرساء مسلكية استرسال المنتوجات الفلاحية وتكريس شفافية المعاملات والمنافسة وتعصير البنية الأساسية ودعم الدور الاقتصادي للأسواق والاستجابة للشروط الصحية والبيئية ولمقتضيات التصنيف والجودة وتحسين طرق التصرف في الأسواق، حيث لم يتم تنفيذ العديد من مكونات البرنامج في مجالي تأهيل البنية الأساسية والدعم المؤسساتي نذكر منها 50 مشروعا لتأهيل الأسواق والمسالخ والمنظومة المعلوماتية للتصرف في الأسواق وبرنامج التكوين ومساندة البلديات لتحسين طرق تصرفها في الأسواق والدراسات علما وأنّ الاعتمادات المستهلكة لم تتعد 20 م.د من مجموع الاعتمادات المرصودة للبرنامج.

---

[1] بصفته الممول الرئيسي للبلديات والمتصرف في الاعتمادات المرصودة لبرنامج التأهيل على حساب خطّ القرض والهبة من الوكالة الفرنسية للتنمية.

[2] بصفتها المشرفة على إنجاز الدراسات والأشغال المتعلقة بتأهيل أسواق الجملة والمسالخ وأسواق الدواب المدرجة ببرنامج التأهيل.

[3] بصفتها الجهات المالكة للأسواق والمسالخ.

[4] تركز بكل من جهات تونس الكبرى والشمال الشرقي والشمال الغربي والوسط والجنوب على أن لا تقل المساحة المغطاة والمهيئة والمعدة لإجراء عمليات البيع عن 10000 متر مربع.

أبرز الملاحظات

- مكوّنات برنامج التأهيل

لم يتم ضبط المشاريع ذات الأولوية لتأهيل البنية الأساسية للأسواق والمسالخ وفق مخرجات الدراسات فضلا عن تخصيص ميزانيات محدودة للمشاريع المبرمجة إضافة إلى عدم وضع معايير لاختيارها كالجدوى الاقتصادية ومواقع الإنجاز.

ولم يقع إنجاز 50 مشروعا بمبلغ جملي يناهز 22 م.د منه 13,5 م.د بعنوان تأهيل المسالخ وهو ما يمثّل 38% فحسب من الإعتمادات المرصودة بموجب اتفاقية القرض ممّا حال دون التوصل إلى الارتقاء بالبنية الأساسية للأسواق والمسالخ وإلى الاستجابة لمقتضيات حفظ الصحة والسلامة والبيئة.

بالإضافة إلى ذلك ،لم تتول الوحدة تركيز منظومة معلوماتية للتصرف في الأسواق التي خصّص لها حوالي 2,3 م.د من الاعتمادات أي52% من جملة الاعتمادات المرصودة للدعم المؤسساتي ولم يتسن بالتالي تحقيق أهداف البرنامج لاسيّما في مجال إرساء مسلكية استرسال المنتوجات الفلاحية ومتابعة نشاط مسالك توزيعها ودعم شفافية المعاملات.

وتوصي المحكمة في إطار الإعداد للقسط الثاني من البرنامج بضبط معايير فنية واقتصادية لاختيار المسالك المعنية بالتأهيل بما يسمح بتحديد حجم الاستثمارات المستوجبة لتحسين البنية الأساسية والاستجابة للمتطلبات البيئية والصحية وكذلك التسريع في تركيز المنظومة المعلوماتية للتصرف في الأسواق لتيسير متابعة نشاطها وإرساء مسلكية الاسترسال وضمان شفافية المعاملات.

- نتائج عمليات التأهيل

* أسواق الجملة للخضر والغلال

أوصت دراسة حول المخطط المديري لأسواق الجملة المنجزة سنة 1994 بضرورة الاكتفاء بتسعة أقطاب لهذه الأسواق أي ما يعادل أسواق الجملة ذات المصلحة الوطنية الموجودة حاليا إلا أن البرنامج كرّس تعدد أسواق الجملة ذات المصلحة الجهوية من خلال تأهيل14 سوقا جهوية بكلفة 7 م.د أي 43% من الإعتمادات المخصصة للغرض وهو ماحال دون تجميع العرض علما وأنّ الأسواق ذات المصلحة الجهوية البالغ عددها 74 سوقا لا تستقطب سوى 20 % من الحجم الجملي لنشاط أسواق الجملة ذات المصلحة الوطنية.

وساهم عدم توفر6 أسواق جملة ذات مصلحة وطنية على مخازن لحفظ المنتوجات في إتلاف كميات من المنتوجات بقيمة جملية قدرتها المحكمة بحوالي 221م.د خلال الفترة 2014-2018.

وخلافا لقرار وزير التجارة المؤرخ في 17 أوت 1998،تتمّ أغلب عمليات الفوترة بأسواق الجملة بصفة يدوية حيث لم تتجاوز نسبة آلات الوزن الالكترونية 33% من آلات الوزن المستغلة وهو ما من شأنه أن يحد من شفافية المعاملات ويساهم في حدوث خلافات بين المتدخلين ويمسّ من مصالح المنتجين.

ومن ناحية أخرى،لا تخضع أسعار التفصيل دائما لقاعدة العرض والطلب حيث عرفت عديد المنتوجات ارتفاعا في أسعارها رغم توفر المنتوج وانخفاض أسعار البيع بالجملة وذلك نتيجة لعدم احترام تجار التفصيل لهوامش الربح المضبوطة بقرار الوزير المكلّف بالتجارة المؤرّخ في 18 جانفي 1988 فقد تراوح معدل الهوامش في مستوى التفصيل خلال سنة 2016 بين 21% و84% وذلك بالنسبة للأسعار المتداولة بأسواق الجملة وبين 20% و33% بالنسبة للأسعار القصوى متجاوزا معدل الهامش القانوني المضبوط بحوالي 20%.

وعلى صعيد آخر،تطورت نسبة كميات الخضر والغلال التي لم تمر بأسواق الجملة مقارنة بالاستهلاك الوطني من37 % إلى 55 %خلال الفترة 2014-2018 ممّا ساهم في نقص في مداخيل البلديات على الصعيد الوطني في صورة استغلالها لأسواق الجملة بصفة مباشرة قدرته المحكمة بحوالي 140م.د خلال الفترة 2014-2018 إضافة إلى نقص بحوالي 93,2 م.د من المعاليم الراجعة لصندوق تنمية القدرة التنافسية في القطاع الفلاحي (في ما يلي صندوق التنمية).

وتدعو المحكمة الوزارات المكلفة بالتجارة والفلاحة والشؤون المحلية إلى إعادة النظر في المخطط المديري لأسواق الجملة بما يساهم في حسن تأدية هذه الأسواق لوظيفتها الاقتصادية. كما يتعين تركيز جهود التأهيل على أسواق الجملة ذات المصلحة الوطنية من خلال تعميم تركيز المنظومات المعلوماتية للفوترة ووسائل الوزن الالكترونية. كما بات من الضروري التعمق في دراسة أسباب انحراف آليات العرض والطلب بمختلف الأسواق ووضع آليات التدخل الناجعة في الإبان.

* أسواق الدواب والمسالخ

لم يتم ضمن برنامج تأهيل أسواق الدواب إصدار مخطط مديري ونظام داخلي وكراس شروط نموذجي لتنظيم هذه الأسواق واعتماد بطاقات الدخول والبطاقات المهنية وذلك لحصر المتدخلين والحد من الدخلاء.ومن شأن هذه الوضعية أن لا تساعد على التحكم في الأسعار حيث تراوحت نسبة ارتفاع أسعار اللحوم خلال الفترة 2013-2018 بين 39%و56%.

ولم يحقق برنامج تأهيل المسالخ الأهداف التي ضبطها المخطط المديري حيث بلغ عدد المسالخ الناشطة 158 مسلخا في موفى 2019 في حين أنّ عدد المسالخ المستوجب إبقاؤها حسب المخطط المديري هي في حدود51مسلخا.

وفي المقابل لم يتم تأهيل سوى مسلخ متواجد بقابس وإحداث مسلخين جديدين بكل من طبرقة وتوزر بكلفة جملية في حدود 3 م.د من جملة 12 مسلخ تم برمجة تأهيلها في إطار القسط الأول من البرنامج بكلفة تقديرية بحوالي 16,8 م.د.

وعلى صعيد آخر، لم يتعد عدد المسالخ التي تستجيب للمعايير الفنية والصحية المتعلقة بالموقع وبالبنية الأساسية والمرافق والتجهيزات 19مسلخاأي بنسبة لا تتجاوز11% من مجموع المسالخ الناشطة فضلا عن أن 9 ولايات لا تتوفر على مسالخ قابلة للاستغلال.وتواصل ترويج منتجات 157 مسلخا رغم عدم حصولها على المصادقة الصحية البيطرية وذلك خلافا لما ورد بالفصل 17 من قرار وزير الفلاحة والموارد المائية[1] المؤرخ في 26 ماي 2006.

وساهم تردي حالة المسالخ في عدم إقبال القصابين عليها وانتشار ظاهرة الذبح العشوائي حيث بلغت الكميات التي لم تمر بالمسالخ خلال الفترة 2014-2017 حوالي 234أ.طن. وفضلا عن المخاطر الصحية لهذه الظاهرة،قدرت المحكمة المعاليم التي لم تتمكن البلديات من استخلاصها بحوالي 23 م.د خلال الفترة 2014-2017 في صورة الاستغلال المباشر للمسالخ إضافة إلى نقص بحوالي 12م.د من المعاليم الراجعة لصندوق التنمية.

وتوصي المحكمة الوزارات المكلفة بالتجارة والشؤون المحلية والبيئة بالعمل على وضع الإطار القانوني والترتيبي المنظم لأسواق الدواب بما يساهم في تكريس شفافية المعاملات والتحكم في الأسعار وتدعو إلى إعداد إستراتيجية للمسالخ تأخذ بعين الاعتبار المقتضيات الصحية والبيئية المستوجبة بناءا على معايير موضوعية.

I- مكوّنات برنامج التأهيل

(1) متعلق بضبط طرق المراقبة الصحية البيطرية لمؤسسات إنتاج وتحويل وتكييف المنتجات الحيوانية وإسناد المصادقة إليها

أوصت الدراسة المتعلقة بقابلية تنفيذ برنامج التأهيل بضبط المشاريع ذات الأولوية وحذّرت من مخاطر تجزئة الاستثمارات لمحدودية الأثر وتعدد المتدخلين إلا أنّ المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 7 ماي 2007 صادق على إنجاز استثمارات جزئية بميزانيات محدودة لتأهيل البنية الأساسية واستهداف أكبر عدد ممكن من البلديات. وتمّ ضبط الكلفة التقديرية للمشاريع المبرمجة بمبلغ 53,1 م.د تموّل في حدود 48,5 م.د على حساب اتفاقية القرض لتنفيذ القسط الأوّل من تأهيل البنية الأساسية لما عدده 143 مشروعا راجعا بالنظر إلى 120 بلدية.

وضبطت آجال استهلاك الاعتمادات المدرجة باتفاقية القرض في موفى سنة 2013 ليتم التمديد فيها[1]بالنسبة لتمويل مشاريع البنية الأساسية إلى موفى جوان 2016 بطلب من السلطات التونسية نتيجة للأحداث التي شهدتها البلاد خاصة خلال سنتي 2011و2012. إلاّ أنّ الوحدة لم تتوصل إلى استهلاك سوى 19 م.د بعنوان تأهيل البنية الأساسية أي بنسبة لم تتجاوز 38% من الاعتمادات المخصصة ولم يتعدّ حجم استهلاك الاعتمادات المخصّصة للدعم المؤسّساتي[2] 1,183 م.د من جملة 4,4 م.د أي بنسبة 27%.

أ- تأهيل البنية الأساسية

لم تتوصل الوحدة إلى انجاز سوى 93 مشروعا لفائدة 80 بلدية من جملة 143مشروع مبرمج لغياب دراسة الوضعية المالية للبلديات وعدم وضع معايير كالجدوى الاقتصادية للمشاريع وتحديد مواقع إنجازها إضافة إلى تخصيص ميزانيات محدودة للمشاريع المبرمجة.

1- التمويل والوضعية المالية للبلديات

نصّت اتفاقية القرض مع الوكالة الفرنسية للتنمية على تمويل مشاريع البلديات المدعومة كليا في حدود 82%من كلفتها إلا أنّه لم يتمّ استغلال خطّ القرض المذكور لتمويل هذه المشاريع بمبلغ 4,2م.د نتيجة التنصيص ضمن اتفاقية إعادة الإقراض[3]على إسناد صندوق القروض تمويلاته للبلديات بصفة حصرية في شكل قروض مما نتج عنه اللّجوء إلى تمويل هذه المشاريع على حساب ميزانية الدولة بمبلغ يقدّر بحوالي 5 م.د.

---

[1]وذلك بمقتضى ملحق مبرم بتاريخ 13 ديسمبر 2013.

[2] تركيز المنظومة ا إعلامية وتحسين طرق التصرّف بالأسواق، تكوين الإطارات، دعم هياكل وزارة التجارة، إنجاز دراسات.

[3] اتفاقية إعادة الاقراض بين وزارة المالية من جهة و وزارة التجارة وصندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية من جهة أخرى بتاريخ 7 جويلية 2009 وذلك لإعادة إقراض خط اعتماد الوكالة الفرنسية للتنمية إلى الصندوق.

ومن ناحية أخرى، اقترحت الوكالة الفرنسية للتنمية خلال سنة 2013 توظيف الاعتمادات المدرجة بعنوان المشاريع غير المنجزة لتأهيل مشاريع في طور الإنجاز أو مشاريع جديدة في مرحلة متقدمة على مستوى الدراسات غير أنّ عدم إنجاز دراسات في شأن9 مشاريع جهوية جديدة[1] بقيمة 15 م.د مقترحة من قبل الوحدة ومصادق عليها من طرف مجلس وزاري بتاريخ 2 جويلية 2013 انجرّ عنه رفض تمويلها من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية.

وعلى صعيد آخر، لم يتم أخذ الوضعية المالية الصعبة للبلديات بعين الاعتبار حيث لم تتوصل 28 بلدية إلى الالتزام بالخطّة التمويلية المبرمجة لانجاز 31 مشروعا أي ما يمثل حوالي 40% من المشاريع المنجزة الممولة على حساب القرض وهو ما أدى إلى إقرار مساعدات استثنائية لفائدة 16 بلدية بقيمة 3,5 م.د على حساب ميزانية الدولة.

وفضلا عن ذلك، فقد ساهمت الوضعية المالية غير المتوازنة خلال الفترة الممتدة بين 2006 و2010 لبلديات أمّ العرائس والمهدية وجندوبة وعوسجة وبنبلة المنارة وطبربة وتونس في عدم إنجاز مشاريعها المبرمجة بكلفة 2,4 م.د.

وتدعو المحكمة الوحدة في إطار الإعداد للقسط الثاني للبرنامج إلى وضع خطة تمويلية تأخذ في الإعتبار كلفة كلّ مشروع والوضعية المالية للبلديات ودراسة إمكانية إسناد منح تحفيزية بما يسمح بإنجاز المشاريع المبرمجة في أفضل الظروف.

2- معايير الاختيار

لم تضبط الوحدة معايير موضوعية فنية واقتصادية لاختيار المشاريع و المتمثلة بالأساس في الموقع الجغرافي وملكية العقار والجدوى الاقتصادية والاعتمادات اللازمة وهو ما ترتب عنه عدم إنجاز 50 مشروعا بمبلغ جملي ناهز 22 م.د منه 13,5 م.د بعنوان تأهيل المسالخ.

وفي هذا الإطار ،لم يتم إلى موفى جوان 2016 تاريخ انتهاء خطّ القرض إحداث المسلخ الموّحد بصفاقس في إطار مشروع تشاركي يضم 7 بلديات[1] لعدم استكمال التركيبة المؤسساتية للمشروع ومخطط تمويله مما دفع البلديات المعنية[2]إلى المطالبة بإعادة دراسة الموقع باعتبار وجود العقار بمنطقة عمرانية

---

[1] إحداث القاعدة التجارية بباجة وسوق جملة بمجاز الباب وسوق جملة بنابل وإحداث أسواق مركزية بكل من القصرين وجندوبة وسيدي بوزيد ومجامع تضم سوق إنتاج وسوق جملة بقبلي وتوزر.

[1] صفاقس والشيحية والعين وساقية الدائر وساقية الزيت وطينة وقرمدة.

[2] من خلال مكتوب جماعي بتاريخ 2 فيفري 2012 إلى رئيس النيابة الخصوصية بصفاقس.

وإعادة تحديد الجدوى الاقتصادية والخطة التمويلية خاصّة وأن الدراسة المنجزة سنة 2006 أفرزت كلفة تقديرية في حدود 14م.د في حين أن المبالغ المرصودة لهذا المشروع لا تتجاوز 10,3م.د.

ومن ناحية أخرى، تمّ العدول عن تأهيل المسالخ البلدية بفوشانة والخليدية ومرناق بسبب تواجدها بمناطق سكنية علاوة على غياب شبكة للتطهير والصرف الصحي بخصوص مسلخي الخليدية ومرناق. وكذلك الشأن بالنسبة للمسلخ البلدي بنابل الذي أوصت الوكالة في مناسبتين[3] بضرورة تغيير موقعه باعتباره مصدر تلوث لتواجده بمنطقة عمرانية وببناية آيلة للسقوط.

كما تمّ العدول عن تهيئة أسواق الجملة بكل من الصمعة والمهدية وأسواق الدواب بكل من مطماطة الجديدة وجندوبة لتواجدها بمناطق سكنية.

وفي نفس السياق، تمّ برمجة تأهيل سوق الجملة بمجاز الباب رغم أن التشخيص المنجز من قبل الوكالة خلال سنة 2006 أدرج هذا السوق ضمن الأسواق التي يستوجب تغيير موقعها نظرا لتواجده بمنطقة فيضانات بضفاف وادي مجردة وهو ما لا يمكّن من استغلاله بصفة دائمة.

وفضلا عن ذلك،ورغم تحجير القرار المشترك بين الوزارات المكلّفة بالتجارة والداخلية والفلاحة المؤرخ في 9 ماي 2005 والمتعلق بضبط محيط حماية أسواق الجملة ذات المصلحة الوطنية إحداث أو توسيع أو تحويل موقع أيّ سوق داخل محيط حماية سوق الجملة بباجة[4]، فقد وافقت الوزارة المكلّفة بالتجارة من خلال مكتوبها لبلدية مجاز الباب بتاريخ 7 نوفمبر 2013على تغيير موقع السوق دون موافقة الوزارتين المكلّفتين بالداخلية والفلاحة مع إقرار مساعدة استثنائية بمبلغ 414 أ.د لتغطية التمويل الذاتي والكلفة الإضافية. وتجدر الإشارة إلى أنّه لم يتسن تنفيذ هذا المشروع في غياب القرار المشترك بين الوزارات المذكورة لتحويل هذا السوق داخل محيط حماية سوق الجملة بباجة.

وأدّى عدم توفّر البلديات على ملكية العقارات إلى استحالة إحداث أسواق بيع بالتفصيل بالمروج وسكرة ودوار هيشر وسوق الدواب بقفصة وذلك بالرغم من إدراج هذه المشاريع ببرنامج التأهيل.

ومن ناحية أخرى، ترتب عن التخفيض في حجم الاستثمارات المخصّصة لكلّ مشروع بصفة جزافية من64 م.د عند تشخيص المسالك المعنية بالتأهيل إلى حوالي 53,1م.د إلغاء تأهيل ثلاث مسالخ و6 أسواق بيع بالتفصيل. من ذلك تمّ العدول عن تأهيل المسالخ البلدية بكل من رواد وماطر التي رصدت لها

---

[3] التشخيص المنجز سنة 2006 والمكتوب الموجه للوحدة خلال سنة 2009.

[4] يشمل محيط حماية سوق الجملة بباجة ولايات باجة وجندوبة والكاف وسليانة.

إعتمادات على التوالي في حدود 560 أ.د و500 أ.د في حين أنّ العروض المالية في شأنها بلغت أدناها تباعا 985 أ.د و1,1م.د. كما تخلت بلدية بنزرت عن تأهيل مسلخها لعدم توصلها إلى اتفاق مع الوحدة والوكالة حول تحديد الأولويات ببرنامج التدخل باعتبار أن مبلغ الاعتمادات المرصودة كان في حدود 710 أ.د في حين أن حجم الاستثمارات حسب الدراسة الأولية قدر بحوالي 1,135م.د أي بفارق بلغ نسبته 60%.

وفي نفس الإطار ،ألغي تنفيذ تأهيل 6أسواق بيع بالتفصيل لعدم كفاية الاعتمادات على غرار تأهيل الأسواق البلدية بخنيس وبوفيشة وعوسجة ودار شعبان التي رصدت لها اعتمادات تراوحت بين 50 أ.د و100 أ.د في حين أن تأهيل هذه الأسواق يستوجب توفير اعتمادات تصل على سبيل المثال إلى حدود 750 أ.د[1] فيما يتعلق بالسوق البلدي بعوسجة و400 أ.د بخصوص سوق البيع بالتفصيل بخنيس[2].

وساهم عدم اعتماد دراسات الجدوى الاقتصادية للأسواق المعنية بالتأهيل في إطار البرنامج[3] في تخلي البلديات عن تنفيذ بعض المشاريع المبرمجة على غرار سوقي الجملة بزغوان والفحص حيث تخلت بلديتي المكان عن هذين المشروعين تباعا في سنتي 2009و2013 لانعدام الجدوى الاقتصادية وذلك لقرب هذه الأسواق من موقع مشروع القاعدة التجارية بجبل الوسط والتي من المبرمج أن تغطي حاجيات المدينتين. وكذلك الشأن بالنسبة لإلغاء مشروع تأهيل سوق الجملة بحمام الأنف الغير مستغل منذ سنة 2006.

وعلى صعيد آخر، حال عدم برمجة الاعتمادات الضرورية لإحداث سوق جملة ذات مصلحة وطنية جديد بباجة دون إنجازه حيث تم برمجة مبلغ في حدود 1,8 م.د[1] مقابل كلفة جملية بحوالي 3,7 م.د علما وأنّه بالرغم من موافقة الوحدة على طلب البلدية بتمويل الكلفة الجملية للمشروع على حساب خط القرض في إطار الخطة التمويلية المعتمدة إلاّ أنّ عدم قدرتها على توفير مبلغ التمويل الذاتي المستوجب في حدود 320أ.د حال دون تنفيذ المشروع.

و تواصل تبعا لذلك عدم استجابة هذه السوق لمتطلبات الأسواق ذات المصلحة الوطنية من حيث الحماية المادية وتوفر المساحة المغطاة المستوجبة فضلا عن غياب قنوات لتصريف المياه المستعملة داخل فضاءات البيع وخارجها ومعدات لتجميع الفواضل بما لا يسمح باحترام الشروط الصحية والبيئية.

---

[1] كما تمّ إدراجه ببرنامج التنمية المندمجة.

[2] حسب مداولات المجالس البلدية ومحاضر لجنة قيادة البرنامج برئاسة الادارة العامة للجماعات المحلية.

[3] تم بمقتضى المجالس الوزارية المنعقدة خلال الفترة 2005-2007 واتفاقية القرض المبرمة مع الوكالة الفرنسية للتنمية التنصيص على عدم إنجاز دراسات جدوى واعتبار جميع المشاريع المدرجة بالبرنامج مشاريع اقتصادية.

[1] باعتبار عدم إدراج كلفة الربط بمختلف الشبكات ضمن عناصر التأهيل المضمنة بكراس الشروط النموذجي.

وتوصي محكمة المحاسبات عند إعداد القسط الثاني من البرنامج بضبط معايير فنية واقتصادية عند اختيار المسالخ والأسواق المعنية بالتأهيل وتحديد حجم الاستثمارات المستوجبة بالدقة اللازمة للارتقاء بالبنية الأساسية ولضمان الاستجابة للمتطلبات البيئية والصحية.

ب- الدعم المؤسساتي للتأهيل

لم تتوصّل الوحدة إلى تركيز المنظومة المعلوماتية وتنفيذ الدورات التكوينية لفائدة المتدخلين بمسالك التوزيع علاوة على عدم إتمام مساندة البلديات لتحسين طرق التصرف في الأسواق وإنجاز الدراسات رغم تخصيص اعتمادات بمبلغ 3,5 م.د من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية للغرض لم يقع استهلاك سوى 20% منها.

1- المنظومة المعلوماتية للتصرف في الأسواق

في غياب منظومة معلوماتية للتصرّف في الأسواق تحدّد كافة المتدخلين وتمكّن من مراقبة الدخول والخروج وتوحيد نظام الفوترة وإدراج كافة البيانات الخاصة بالمنتوج واسترساله على غرار الكميات الواردة ومصدرها والبيوعات والكميات المخزنة والمتلفة والأسعار لم يتمّكن المرصد الوطني للتزويد والأسعار[2] (فيما يلي المرصد) من متابعة سير مسالك التوزيع إذ اقتصر دوره على متابعة الكميات المسوقة والأسعار بخصوص 24 سوق جملة من إجمالي 82 سوق جملة أي بنسبة تغطية في حدود 30 % بما لا يسمح بتحديد المؤشرات ذات العلاقة بالمنافسة أو الممارسات الاحتكارية.

وفضلا عن ذلك، لم تشمل المعطيات المتعلقة بالفترة 2010-2017 الموجهة من الإدارات الجهوية للتجارة إلى المرصد سوى بين 11% و60% من عدد أيام العمل الفعلية للأسواق ولم تتعد بالنسبة لسوق الجملة ببئر القصعة 88 %.

وتجدر الإشارة، إلى أنّ الوحدة قد أعدّت في سنة 2008 كرّاس شروط لإنجاز هذه المنظومة في صيغة مشروع متكامل بكلفة 2م.د لم تصادق عليه اللجنة الوزارية للصفقات التي أوصت بضرورة تقسيط الصفقة إلاّ أن الوحدة لم تلتزم بهذه التوصية وأعادت في سنة 2010 إعداد كراس شروط بنفس الصيغة وبكلفة 4 م.د وهو ما حال دون إنجاز هذه المنظومة إلى حدود استكمال القسط الأول من البرنامج.

---

[2] المحدث بمقتضى الفصل 18 من القانون عدد 86لسنة 1994والذي ينص على ما يلي:"أحدث مرصد وطني للتزويد والأسعار لغاية متابعة سير مسالك توزيع المنتجات الأساسية أو الاستراتيجية أو الحساسة وخاصة المنتوجات الفلاحية والبحرية كما عرفها الفصل 2من هذا القانون"

وفي هذا الإطار، تدعو المحكمة الوزارة المكلّفة بالتجارة إلى التسريع في تركيز هذه المنظومة لما تكتسيه من أهمية لمتابعة مسالك التوزيع وضمان شفافية المعاملات.

2- تكوين المتدخلين بالأسواق

تمّ تخصيص اعتمادات بحوالي 661 أ.د لتنفيذ برنامج لتكوين المتدخلين بالأسواق لم تنجز جل مكوناته إذ لم تتعد نسبة استهلاك هذه الاعتمادات 5,3%.

فبخصوص تكوين أعوان المراقبة بالوزارة المكلّفة بالتجارة وتنظيم ملتقيات تحسيسية وندوات لفائدة المتدخلين بالأسواق[1]، لم تتول الوحدة إلى موفى 2013 إعادة الإعلان عن طلب العروض في الغرض رغم توصية اللجنة العليا للصفقات بذلك إثر عدم الحصول على أي عرض عند قيام الوحدة بطلب عروض في سنة 2009.

أمّا فيما يتعلق بالتكوين الموّجه للإطارات الجهوية، فقد اقتصر الإنجاز على دورات تكوينية لمجموعة من المكونين في مجالي طرق التصرف والقواعد الصحية والبيئية بالأسواق البلدية دون إتمام بقية الدورات وذلك نتيجة للتأخير الكبير في خلاص مستحقات مكاتب الدراسات الذي تراوح بين 232 و332 يوما.

ونظرا لما يمثله التكوين من أهمية لتطوير قدرات الإطارات المحلية وموظفي الوزارات والمتدخلين بالأسواق (وكلاء البيع، المستلزمين، مسدي خدمات خواص)،تدعو المحكمة الوزارة المكلفة بالتجارة بالتنسيق مع الوزارة المكلفة بالشؤون المحلية عند إعداد القسط الثاني من البرنامج باعتماد إجراءات مرنة ومبسطة من شأنها أن تضمن حسن التنفيذ في أقرب الآجال.

3- طرق التصرف في الأسواق

تولت الوحدة بتاريخ 6 ماي 2011إبرام صفقة مع مكتب دراسات لمساندة البلديات في تطوير طرق التصرف في مسالك التوزيع بمبلغ قدره 200,816 أ.د وإبرام محاضر جلسات في الغرض بين البلديات المعنية ومكتب الدراسات وذلك فضلا عن الإذن[1] الصادر من الإدارة العامة للجماعات المحلية قصد تنفيذ مخطط عملي يستهدف 9بلديات نموذجية[2]. ويرمي هذا المخطط إلى إعادة هيكلة المصلحة البلدية المشرفة على الأسواق. إلا أن البلديات المستهدفة لم تتول تنفيذ المخطط ليتمّ تسجيل جملة من النقائص نتيجة

---

[1] 1600 منتفع منهم 250 من أعوان مصالح المراقبة بوزارة التجارة و 800 من وكلاء البيع و300 من المستلزمين و250 من مسدي الخدمات.

[1] محضر جلسة العمل المؤرخة في 11 أفريل 2013.

[2] بوسالم- مدنين- القصرين- منوبة- سوسة- سيدي بوزيد- بنزرت- قابس- القيروان.

ضعف متابعة المستلزمين تمثلت أساسا في اعتماد كراسات شروط لا توضح إجراءات المراقبة والمتابعة والعقوبات المترتبة عن إخلالات المستلزم بتعهداته غير المالية كعدم الالتزام بصيانة السوق والمحافظة على البنية الأساسية.

وفي هذا الإطار، لم تتول 82% من البلديات التي شملها الاستبيان[3] إمضاء محضر معاينة مع المستلزمين عند شروعهم في استغلال الأسواق مما حال دون معاينة تقصير المستلزم وتحميله عند الاقتضاء للمسؤولية عن أيّ ضرر يلحق بالبنية الأساسية للأسواق.

كما تمّ الوقوف على إخلالات تعلقت بتصرف المستلزمين في الأسواق الذين لا يقومون بمد[4]البلديات بجذاذات وصولات البيع واستخلاص المعاليم فضلا عن سجل الكميات المباعة والمداخيل المحصلة وهو ما يحول دون وقوف البلديات على حجم النشاط الحقيقي للأسواق ومدى الالتزام بتطبيق المعاليم القانونية[5] إلى جانب عدم إمكانية الاستناد إلى قيمة مرجعية عند إسناد اللزمة.

ومن جهة أخرى، كشف تشخيص وضعية أسواق الجملة بنابل المنجز من قبل الإدارة الجهوية للتجارة تولي المستلزم القيام بعمليات البيع والشراء بسوق الجملة بتازركة خلافا للفصل 5 من القانون عدد 86 لسنة 1994، كما لا يتم اعتماد بطاقات الدخول بمختلف أسواق الجملة بنابل مما ترتب عنه تعدد المتدخلين إضافة إلى عدم استعمال المستلزمين لكنش وصولات البيع والفوترة المؤشر عليه من البلديات.

وأخلّ صاحب اللزمة بسوق الجملة بالكاف بمبادئ المنافسة وشفافية المعاملات حيث مكّن أخيه منذ سنة 2012 من امتياز ترويج منتجات الضيعات التابعة لعائلته بصفة حصرية[1]دون بقية المنتجين فضلا عن رفضه ضخ كميات الخضر والغلال المحجوزة[2]من قبل مصالح المراقبة بالسوق، وقد ترتب عن هذه الوضعية تدهور مستوى نشاط السوق رغم تأهيله في إطار البرنامج بمبلغ380أ.د نتيجة لعزوف الفلاحين عن عرض منتوجاتهم به.

ومن ناحية أخرى، لم يتم في إطار دعم هياكل الوزارة المكلفة بالتجارة إنجاز الدراسات المدرجة باتفاقية القرض والمتعلقة بنظام المعاليم والأداءات وبتحيين المخطط المديري لأسواق الجملة.

---

[3] من خلال نتائج الاستبيان الموجه ل45 بلدية.

[4] من خلال نتائج الاستبيان الموجه ل45بلدية.

[5]المدرجة بالأمر عدد 1428 لسنة 1998 المؤرخ في 13 جويلية 1998 والمتعلق بضبط تعريفة المعاليم المرخص للجماعات المحلية في استخلاصها والنصوص المنقحة والمتممة له.

[1] التشخيص المنجز من قبل البلدية والإدارة الجهوية للتجارة بالكاف.

[2] 2 طن بطاطا في مناسبة أولى و7طن في مناسبة ثانية.

و لتحقيق أهداف البرنامج فيما يتعلّق بتحديد مسلكية المنتوج وضمان شفافية المعاملات وتدعيم المعاليم المستخلصة، يتعيّن على الوزارة المكلّفة بالشؤون المحلية والبلديات تحسين طرق التصرف في الأسواق عبر تطوير وظيفتها لإحكام متابعة نشاطها ووضع الآليات الكفيلة بمراقبة المستلزم خاصة في مجال التزامه بالصيانة والمحافظة على البنية الأساسية.

II- نتائج برنامج التأهيل

في غياب ضبط أهداف ومؤشرات كمية ونوعية لتقييم مدى التوفق في تأهيل مسالك التوزيع، تولّت المحكمة النظر في أثر عمليات التأهيل على هذه المسالك بالاعتماد على الأهداف العامة للبرنامج خاصّة منها تفعيل النصوص التشريعية والترتيبية وتعصير البنية الأساسية وتطوير نشاط الأسواق والمسالخ والمعاليم المستخلصة والحد من ظاهرة التجارة غير المنظمة.

أ- أسواق الجملة

يرمي البرنامج إلى تعزيز الدور الاقتصادي لأسواق الجملة في استقطاب المنتوجات الفلاحية لتكريس مفهوم اقتصاد السوق وشفافية المعاملات من خلال الارتقاء ببنيتها الأساسية وطرق التصرف بها. ولئن تخضع المعاملات بهذه الأسواق إلى قاعدة العرض والطلب فهي تحتاج إلى إطار قانوني متطور ينظم سيرها ويضبط الواجبات المهنية لمختلف المتدخلين.

1- توزيع أسواق الجملة

خلصت الدراسة[1] التي أنجزتها الوزارة المكلفة بالتجارة خلال سنة1994 إلى الاكتفاء بإحداث تسعة أقطاب لأسواق جملة موزعة بصفة متناسبة مع التقسيم الجغرافي للبلاد ومتلائمة مع حجم الاستهلاك بمناطق تركيزها وهو ما يتوافق تقريبا مع الأسواق ذات المصلحة الوطنية المحدثة بمقتضى قرار وزراء الداخلية والتجارة والفلاحة المؤرخ في 17 نوفمبر 1998. غير أنّ عدد أسواق الجملة بلغ 82 سوق في نهاية سنة 2018 موزعة بين 8 أسواق ذات مصلحة وطنية و74 سوق ذات مصلحة جهوية وهو ما يعتبر

[1] حول المخطط المديري لأسواق الجملة لضبط العدد والتوزيع الجغرافي لأسواق الجملة بناء على مسح شامل للأسواق المتواجدة واستنادا إلى معايير موضوعية متمثلة أساسا في حجم الإنتاج الوطني من الخضر والغلال والاستهلاك الوطني والبنية الأساسية المتعلقة بالطرقات والنقل والتوازن الجغرافي.

عددا مرتفعا مقارنة بالمتطلبات الاقتصادية حسب الدراسة المذكورة وكذلك مقارنة ببلدان المغرب العربي حيث أن عدد أسواق الجملة بتونس حسب عدد السكان يتجاوز نظرائه بالمغرب والجزائر بأكثر من 7 مرات[2].

وكرّس البرنامج تعدّد الأسواق ذات المصلحة الجهوية من خلال تخصيص حوالي 7 م.د لتأهيل 14سوق أي ما يمثّل43%من الاعتمادات المخصصة لأسواق الجملة دون أن تتولّى الوزارة المكلفة بالتجارة تقييم الجدوى الاقتصادية للأسواق ذات المصلحة الجهوية بالرغم من أن حجم نشاطها لا يمثّل سوى 20% من الحجم الجملي لنشاط أسواق الجملة ذات المصلحة الوطنية.

وفضلا عن ذلك، تولّت الوحدة القيام بعمليات تأهيل 6 أسواق جملة ذات مصلحة جهوية بكل من أريانة والكاف وبوحجلة وجندوبة وسليانة ومنزل بورقيبة رغم تواجدها ضمن محيط حماية أسواق الجملة ذات المصلحة الوطنية الذييمنع داخله إحداث أو توسيع أو تحويل أو تطوير أية مؤسّسة تتعاطى تجارة غير تجارة التفصيل للمنتوجات المروجة داخل هذه الأسواق وذلك حسب الفصل13 من الأمر عدد 1629 لسنة 1998.

والجدير بالذكر أنّ عدد الأسواق ذات المصلحة الجهوية المتواجدة بمحيط حماية أسواق ذات مصلحة وطنية بكل من المكنين وبئر القصعة والقيروان وقابس وباجة وبنزرت قد بلغ 32 سوق.

وساهم تعدد الأسواق ذات المصلحة الجهوية في ضعف نشاطها خلال الفترة 2014-2018إذ لم تتجاوز الكميات السنوية من الخضر والغلال المروجة بها حسب تقدير محكمة المحاسبات 70% من الكميات الدنيا المستوجب توفيرها بهذه الأسواق[1] وهو ما انجرّ عنه توقّف 20 سوقا عن النشاط بصفة كلّية على غرار سوق الجملة بالميدة الذي بلغت كلفة تأهيله 385 أ.د وعدم اشتغال 5 أسواق أخرى بصفة دائمة[2].

وتدعو المحكمة الوزارات المكلفة بالتجارة والفلاحة والشؤون المحلية احترام محيط حماية أسواق الجملة ذات المصلحة الوطنية عند إعداد القسط الثاني من البرنامج وتركيز جهود التأهيل على أسواق الجملة ذات المصلحة الوطنية بما يساهم في تجميع العرض والطلب والضغط على الأسعار فضلا عن العمل على تفادي تشتّت العرض والطلب الناتجة عن تعدد أسواق الجملة للخضر والغلال والتقيّد بما جاء ضمن

---

[2] حسب مذكرة الوحدة بتاريخ 22جانفي2019حول "إقرار خطة وطنية لإصلاح أسواق الجملة للمنتجات الفلاحية.

[1] المنصوص عليها بقرار وزير التجارة والصناعات التقليدية ووزير الداخلية والتنمية المحلية ووزير الفلاحة والموارد المائية المؤرخ في 20 ماي 2005.

[2] حسب مذكرة الوحدة بتاريخ 22جانفي2019حول "إقرار خطة وطنية لإصلاح أسواق الجملة للمنتجات الفلاحية والتشخيص المنجز من الإدارة الجهوية بنابل.

قرار وزراء الداخلية والتجارة والفلاحة المؤرخ في 17 نوفمبر 1998 (3)بإلزامية إجراء دراسة جدوى اقتصادية لإحداث سوق جملة وذلك عبر إلغاء غير الناشطة منها في مرحلة أولى وإعادة النظر في المخطط المديري لأسواق الجملة في مرحلة ثانية.

2- البنية الأساسية للأسواق

يهدف الارتقاء بالبنية الأساسية للأسواق إلى توفير الشروط الضرورية المنصوص عليها بالإطار التشريعي والترتيبي وخاصة تلك المتعلقة بتوفير الحماية المادية للأسواق والمحافظة على جودة المنتوج واحترام قواعد حفظ الصحة والسلامة والبيئة المضمّنة بالأمر عدد 1629 لسنة 1998 غير أنّ جلّ الأسواق ذات المصلحة الوطنية لا تستجيب لمقومات البنية الأساسية الواجب توفّرها.

فخلافا لمخرجات دراسة قابلية تنفيذ البرنامج التي أوصت بضرورة توفير الاعتمادات الكفيلة بالارتقاء بالبنية الأساسية، تمت برمجة عمليات تأهيل جزئية للأسواق ذات المصلحة الوطنية بميزانية جملية ناهزت 9م.د في حين أن الدراسات الأولية قدّرت حجم الاستثمارات المستوجب لتأهيلها بحوالي 25 م.د. ولئن شمل البرنامج تأهيل 7 أسواق جملة ذات المصلحة الوطنية[1] من جملة 8 أسواق إلا أنّه لم يتوصّل إلى تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه.

فبخصوص الحماية المادية للأسواق ، فقد تم إدراجه ضمن العناصر ذات الأولوية بكراس الشروط النموذجي المتعلق بأسواق الجملة لحمايتها من الدخلاء وجعلها فضاءات تقتصر فيها المعاملات التجارية على المتدخلين المخول لهم قانونا دون سواهم إلاّ أنّ عمليات التأهيل لم تشمل تسييج فضاءات خمسة أسواق جملة ذات مصلحة وطنية و تخصيص مداخل مراقبة ومحروسة لقبول المنتوجات بخصوص سوقين للجملة ذات مصلحة وطنية. ومن شأن هذه الوضعية أن تؤدّي إلى تعدد الدخلاء بالسوق وإلى تنامي ظاهرة السرقة حيث بلغ معدّل السرقات السنوي خلال الفترة 2013-2018 بسوق الجملة بالقيروان على سبيل المثال25سرقة فيما تراوح بين ثلاث وعشر عمليّات سرقة بسوق الجملة بالمكنين.[2]

ومن ناحية أخرى، اقتضى المخطط المديري لأسواق الجملة ضرورة توفير معدات وتجهيزات لتجميع الفواضل والمواد الملوثة وتخصيص فضاءات مهيئة للغرض فضلا عن تركيز قنوات لتصريف المياه المستعملة لضمان حفظ الصحة والسلامة والمحافظة على البيئة. ولئن تم اعتبار الجانب البيئي والصحي

---

(3)المتعلق بإحداث أسواق الإنتاج وأسواق الجملة لمنتوجات الفلاحة والصيد البحري والمتمم بالقرار المشترك لوزراء الداخلية والتجارة والفلاحة المؤرخ في 31ماي 1999.

(1)ما عدا سوق الجملة بباجة.

(2) الاستبيان الموجه للبلديات و الإدارات الجهوية للتجارة.

من أولويات البرنامج إلا أنه تبيّن عدم استجابة أسواق الجملة ذات المصلحة الوطنية لجميع الشروط المستوجبة.

ولتلافي هذه النقائص، توصي المحكمة عند الإعداد للقسط الثاني بتوفير التمويلات الضرورية التي تسمح بإنجاز الاستثمارات المستوجبة بما يمكّنها من الاستجابة للمعايير المنصوص عليها بالإطار التشريعي والترتيبي المنظّم للأسواق خاصّة فيما يتعلق بالحماية المادية للأسواق واحترام قواعد حفظ الصحة والسلامة والمحافظة على البيئة.

3- المنافسة والأسعار وشفافية المعاملات

يهدف البرنامج إلى ضمان المنافسة وشفافية المعاملات والأسعار بما يمكّن من تعزيز إقبال المنتجين على أسواق الجملة لعرض منتوجاتهم وذلك من خلال ضمان حقوقهم فيما يتعلق بالكميات المروجة وأسعار البيع. ويعتبر احترام المقتضيات القانونية للفوترة والوزن من أهمّ المقوّمات لإرساء شفافية المعاملات التجارية والحدّ من الغشّ وإتاحة الظروف الملاءمة للقيام بالمراقبة الاقتصادية.

وفي هذا الإطار ،وخلافا لقرار وزير التجارة المؤرّخ في 17 أوت 1998[1] مازالت عمليات الفوترة بأسواق الجملة[2] تتم بصفة يدوية فضلا عن عدم تجاوز آلات الوزن الالكترونية المعتمدة 325 آلة وزن من إجمالي 1000 آلة وهو ما أدّى إلى الوقوف على جملة من الإخلالات لاسيّما بخصوص[3] عدم تضمن الفواتير لكافة البيانات الواردة بالفصل5 من القرار المؤرخ في17أوت1998إضافةإلى النقص في مصداقيتها في ما يتعلّق بالأسعار والكميات المباعة. وساهمت هذه الإخلالات في عزوف المنتجين عن ترويج منتوجاتهم بأسواق الجملة نظرا لغياب الشفافية بخصوص عمليات الوزن والفوترة علاوة على تعدد الوسطاء مما ترتب عنه ارتفاع أسعار التفصيل.

ومن ناحية أخرى، ولئن حرص المشرّع على أن تكون أسواق الجملة أداة لتفعيل قاعدة العرض والطلب فقد كشفت الدراسة التي أعدّتها الوزارة المكلفة بالتجارة[4] خلال سنة 2014 أنّ تحديد الأسعار لم يخضع دائما لهذه القاعدة إضافة إلى تجاوز هوامش الربح في مستوى التفصيل للنسب القانونية. من ذلك أنّه رغم توفّر المنتوج وانخفاض أسعار البيع بالجملة فقد تجاوزت خلال سنة 2016 هوامش الربح على مستوى التفصيل لمعدل الهامش القانوني بحوالي 20%حيث تراوحت معدّلاتها بين 21% و84% للأسعار المتداولة بأسواق الجملة وبين 20% و33% بالنسبة للأسعار القصوى[5]. وعلى سبيل المثال، شهدت أسعار

---

[1] ضرورة أن تكون آلات الوزن الكترونية أو ذات توازن آلي أو نصف آلي مع ضرورة توفير معدّات إعلامية أو الكترونية للفوترة

[2] ما عدا ثلاثة أسواق جملة تولت تركيز منظومة معلوماتية للفوترة وذلك بكل من بئر القصعة وحمام سوسة ومنزل بورقيبة

[3] كما ورد بالمنشور المشترك عدد 058 بتاريخ 11 أوت 2018 بين الوزاراة المكلفة بالتجارة و الفلاحة و الشؤون المحلية.

[4] مكتب الدراسات والبرمجة والتخطيط.ر/ ن.ب– 18-06-2014:حول تطور كميات وأسعار بعض المواد الحساسة من الخضر والغلال.

[5] الدراسة التي قام بها المرصد الوطني للتزود والأسعار بخصوص تطور هامش الربح على مستوى التفصيل خلال سنة 2016.

البيع بالتفصيل لعدد من أنواع الخضر الأساسية (بطاطا، طماطم،فلفل،بصل) ترفيعا في هوامش الربح مقارنة بالأسعار المعتمدة ببئر القصعة خلال الفترة 2013-2017 وصلت إلى 70% مقارنة بالأسعار القصوى وإلى 100%بالنسبة لمعدل الأسعار المتداولة.

وعلى صعيد آخر، حال الضعف المسجل في عمليات الرقابة التي تقوم بها الوزارة المكلفة بالتجارة على مخازن التبريد دون مزيد التحكم في الأسعار والحد من الممارسات الاحتكارية لا سيما في ظلّ ارتفاع عدد المخازن العشوائية.

وفي سياق متصل، لم يتمّ إنجاز دراسات حول شفافية تحديد الأسعار وهوامش الربح على كامل سلاسل القيمة[6] للمنتوجات الفلاحية ممّا لا يسمح باتخاذ القرارات الملائمة لتعديل الأسعار والاستغلال الأمثل لسلاسل القيمة. وتجدر الإشارة إلى قيام بعض التجارب المقارنة بدراسات مماثلة بدوريات مختلفة لتحديد العوامل التي تؤثّر على الأسعار على غرار موسمية العرض وتوريد المنتوجات وجرد المخازن ومراقبتها ودراسة الطلب على المنتجات عبر تحليل سلوك المستهلكين.

و من ناحية أخرى، تعرف عدة أسواق جملة ضعفا في نشاطها رغم انتفاعها ببرنامج التأهيل حيث لم تستقطب الكميات الدنيا من الخضر والغلال المنصوص عليها بقرار وزير التجارة والصناعات التقليدية ووزير الداخلية والتنمية المحلية ووزير الفلاحة والموارد المائية المؤرخ في 20 ماي2005.

وباستثناء سوق الجملة ببئر القصعة، تجاوز عدد الأيام التي لم يتمّ فيها توفير الكميات الدنيا من الخضر والغلال بأسواق الجملة ذات المصلحة الوطنية خلال الفترة 2010-2017 نسبة 50 % من أيام العمل.ومن شأن هذه الوضعية أن تحول دون تحقيق مردودية الأسواق وتجميع الطلب والترفيع في كميات التزويد بما يساهم في الضغط على الأسعار.

كما لم تتولّ مصالح الوزارة المكلفة بالتجارة القيام بقياس مستوى المنافسة بمختلف أسواق الجملة بالاستناد على أهمّ المؤشرات المعتمدة في المجال على غرار مؤشر"هيرفيندهيرشمان"[1] لتحليل نسبة التركيز أي تحديد مكانة ووزن المتدخلين في السوق بهدف مكافحة الاحتكار. وبالاستناد على هذا المؤشر فإنّ وضعيّة المنافسة تستدعي تحليلا معمّقا حيث بلغ مستواه في سنة 2016 بالنسبة لسوق الجملة ببنزرت[2]1539 مقابل مؤشر نظري في حدود1111 أي أن درجة التركيز تعتبر متوسطة و1953مقابل مؤشّر

---

[6] سلسلة القيمة - مجموعة العاملين الجهات الخاصة والعامة، بمن فيهم مقدمو الخدمات(وتسلسل النشاطات اللازمة لانتقال المنتج من مرحلة الإنتاج إلى المستهلك الأخير. وفي المجال الزراعي، يمكن تعريفها على أنها مجموعة النشاطات التي تدخل في تصنيع ونقل المنتج "من المزرعة إلى مائدة الطعام. تمويل سلسلة القيمة في القطاع الزراعي،منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ماي 2013.

[1] معتمد من قبل مجلس المنافسة بتونس وجل هيآت المنافسة في العالم.

[2] باعتبار توفر هذه المعطيات بخصوص أسواق الجملة بنزرت وباجة فحسب.

نظري في حدود 1250 بخصوص سوق الجملة بباجة في سنة 2018 أي أن درجة التركيز تعتبر عالية وهو ما يدل على هيمنة وكيل بيع على هذه السوق.

وعموما، شهدت أسعار الخضر والغلال ارتفاعا خلال الفترة 2010-2017 مقارنة بالمنتجات الغذائية الأخرى[3] حيث سجّل كل من مؤشّر الأسعار العام عند الاستهلاك ومؤشر الأسعار للمواد الغذائية تطورا سنويا بلغ تباعا 4,7 %و5,7% في حين بلغ التطور السنوي لمؤشر الأسعار عند الاستهلاك للخضر ومؤشر الأسعار عند الاستهلاك للغلال تباعا 10,6% و8,6%.

وبهدف التحكم في الأسعار، تدعو المحكمة الوزارة المكلفة بالتجارة إلى ضرورة التكثيف من الدراسات التحليلية قصد الوقوف على كلفة الإنتاج واحتساب هوامش ربح مختلف المتدخلين بما يسمح بمراقبة أمثل للأسعار. وفي ظل تفاقم ظاهرة مخازن التبريد العشوائية بات من الضروري جرد كافة هذه المخازن وإحداث قاعدة بيانات شاملة بخصوصها قصد متابعتها وتحديد أثرها على الأسعار وردع المخالفين. وللوقوف على الممارسات المخلة بات من الضروري تحديد واعتماد مؤشّرات تقييم للمنافسة بصفة دورية في مختلف الأسواق وإرساء آليات تضمن تزوّد أسواق الجملة بالكميات الدنيا من الخضر والغلال بما يساهم في حسن تأدية هذه الأسواق لوظيفتها الاقتصادية.

4- نشاط أسواق الجملة والتجارة غير المنظمة

يهدف البرنامج إلى الترفيع في الكميات المعروضة بأسواق الجملة عبر تعزيز ثقة مختلف المتدخلين بمسالك التوزيع مما يمكن من تعزيز الموارد المتأتية من هذه الأسواق إلاّ أنه تبين تطوّر نسبة كميات الخضر والغلال التي لا تروّج بأسواق الجملة مقارنة بالاستهلاك الوطني[1] من 37 % إلى 55 % خلال الفترة 2014-2018. وقدّر النقص في مداخيل البلديات[2] على الصعيد الوطني بعنوان استخلاص المعاليم على رقم معاملات وكلاء البيع، بحوالي 140م.د خلال الفترة 2014-2018 وذلك في صورة الاستغلال المباشر لأسواق الجملة من قبل البلديات إضافة إلى حوالي 93,2 م.د من المعاليم الراجعة لصندوق تنمية القدرة التنافسية في القطاع الفلاحي.

---

(3) Revues de l'OCDE sur l'impact concurrentiel de la législation :Tunisie

(1) بالاعتماد على مؤشر الوزارة المكلفة بالتجارة خلال الفترة 2014-2016 وتقدير المحكمة خلال الفترة 2017-2018.

(2) باعتبار نسبة المعاليم الراجعة للبلدية في حدود 3% على رقم معاملات وكلاء البيع ونسبة 2% على رقم المعاملات لوكلاء البيع بخصوص المعلوم الراجع لصندوق القدرة التنافسية وباعتماد الكميات السنوية للخضر والغلال غير المروجة بأسواق الجملة ومعدلات الأسعار السنوية المتداولة للخضر والغلال بأسواق الجملة .

وبالإضافة إلى عدم استجابة البنية الأساسية لأسواق الجملة للشروط المستوجبة وغياب شفافية المعاملات ،يعود تراجع الكميات المعروضة بأسواق الجملة حسب الوزارة المكلفة بالتجارة إلى عدم تنصيص القانون المنظم لمسالك التوزيع على عقوبة صريحة لردع المخالفين لإلزامية عرض المنتوجات الفلاحية في مرحلة الجملة حصريا بأسواق الإنتاج أو أسواق الجملة. وقد استفحلت تبعا لذلك ظاهرة الانتصاب العشوائي إذ أن 26%من أسواق الجملة[3] تشهد انتصابا فوضويا لبائعي الخضر والغلال فضلا عن تفشّي ظاهرة الامتداد الزمني والجغرافي للأسواق الأسبوعية بمختلف الجهات[4]حيث تتجاوز مدّة انتصابها اليومين علاوة على استغلال الفضاءات المجاورة من طرقات وشوارع وأراض بيضاء لتتحول إلى فضاءات دائمة للتجارة غير المنظّمة وهو ما يستدعي تكثيف عمليات المراقبة المشتركة بين وزارتي الداخلية والتجارة.

وفي سياق متّصل، أشار المجلس الوطني للتجارة في دورته الخامسة والثلاثين بتاريخ 1 أكتوبر 2015 إلى ارتفاع المعاليم الموظفة بأسواق الجملة مقارنة بما هو معمول به بأوروبا بالنظر إلى تعدد المتدخلين بمنظومة التصرّف بهذه الأسواق إذ تتراوح هذه المعاليم بين 11% بسوق الجملة ببنزرت و17% بسوق الجملة بصفاقس فيما لا تتجاوز 5 % بالدول الأوروبية وهو ما من شأنه أن يزيد في كلفة نفاذ الفلاحين للمسالك المنظمة. وتجدر الإشارة إلى أنّ الفلاّحين قد توجهوا من خلال الاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري بتاريخ 15 جويلية 2016 بطلب إلى الوزارة المكلّفة بالتجارة للتخفيض من المعاليم المستوجبة للتمكّن من تزويد المسالك المنظمة دون تكبّد خسائر قد تهدّد ديمومة الإنتاج.

وفي إطار المجهودات الرامية إلى التخفيض من هذه المعاليم، تمت برمجة إحداث قاعدة تجارية بجبل الوسط يتم فيها توظيف معاليم في حدود 4%على رقم معاملات القائم بالبيع موزّعة بين 2% لفائدة صندوق دعم القدرة التنافسية في القطاع الفلاحيو2% لفائدة الشركة المسيرة للقاعدة التجارية.ولئن برمج استكمال هذا المشروع في موفى2013 إلا أنّه لم يتمّ تنفيذه إلى حدود موفى جوان 2019 رغم إنجاز دراسات في الغرض بمبلغ جملي ناهز 335 أ.د.

ومن ناحية أخرى، تواجه الوزارة المكلفة بالتجارة عديد الصعوبات لانجاز عمليات الرقابة على المعاملات التجارية بالأسواق نتيجة لتعدد الأسواق وتشتتها خاصّة في ظلّ محدودية عدد المراقبين الذي لا يتعدى691 مراقبا اقتصاديا سنة 2018 مقابل حوالي 900 مسلك توزيع أي أنّ المعدّل لم يبلغ مراقبا اقتصاديا واحدا لكل مسلك توزيع وذلك دون اعتبار تجار الجملة والتفصيل بالقطاع الخاص.ومن شأن هذا النقص أن يفقد عمليات المراقبة نجاعتها .

---

[3] بئر القصعة، قربة، الكاف الشرقية، نصر الله، بنزرت، مجاز الباب، غنوش، غار الدماء،المهدية،جربة حومة السوق،قبلي الشمالية،نابل.

[4] التقارير السنوية للادارات الجهوية ومراسلة الاتحاد الجهوي للصناعة و التجارة.

وتدعيما للدور الاقتصادي للأسواق و مساهمتها في دعم مداخيل البلديات وشفافية ضبط أسعار المنتوجات الفلاحية، تدعو المحكمة الوزارة المكلفة بالتجارة بالتنسيق مع كافة المتدخلين لإيجاد السبل الكفيلة بالترفيع من استقطاب الكميات المعروضة على غرار مراجعة الإطار القانوني بما يسمح باتخاذ الإجراءات المناسبة ضد المخالفين الذين يعرضون منتوجاتهم خارج أسواق الجملة. كما تدعو المحكمة الوزارة المكلفة بالتجارة إلى التنسيق مع الوزارة المكلفة بالشؤون المحلية لدراسة إمكانية مراجعة معاليم الخلاص المستوجبة بأسواق الجملة بما يساهم في إقبال المنتجين على ترويج منتوجاتهم بهذه الأسواق.

5- الجودة والتصنيف والظروف الصحية والبيئية

يساهم تصنيف المنتوج[1] والمحافظة على جودته في دعم شفافية المعاملات التجارية والحدّ من الكميات المتلفة خلال مراحل التسويق. وقد بينت دراسة قام بها المركز الفني للتعبئة والتغليف خلال سنة2001 أن عملية تصنيف المنتوجات الفلاحية وفصل المنتوجات المتعفنة والمتضررة عن بقية المنتوج تساهم في الحفاظ على جودته وتحديد السعر الحقيقي لكل نوعية وفي التخفيض في أسعار بيع المنتوجات ذات الجودة المتوسطة بنسبة تناهز 7 %مقارنة بأسعار بيع نفس المنتوج دون تصنيف.

ونصّ الفصل 4 من قرار وزير التجارة المؤرخ في 10 جوان 1999المتعلق بضبط كيفية لف وتصنيف وعرض منتوجات الفلاحة والصيد البحري على أن تكون الخضر والغلال المكيفة في عبوات أقلّ من 5 كلغ مفروزة بطريقة تضمن تناسبها من حيث الجودة والحجم والنوعية. إلاّ أنّ هذا الإجراء ظلّ دون تفعيل في كافة الأسواق وهو ما من شأنه أن يحول دون الضغط على الأسعار على مستوى التفصيل لا سيما في غياب الرقابة الضرورية.

كما نص الفصل 2 من القرار آنف الذكر على ضرورة تنظيف وتعقيم الصناديق البلاستيكية بعد كل إعادة استعمال وذلك بهدف الحدّ من تنقل الملوثات من منتوج إلى آخر. إلاّ أنّه تبين عدم القيام بهذه العملية بالرغم من الاستعمال المكثف لهذه الصناديق لا سيما في غياب محطّات للغرض على غرار ما هو معمول به بفرنسا مثلا. كما ترتّب عن استعمال الصناديق البلاستيكية حسب نفس هذه الدراسة ضياع نسبة هامّة من المنتوج في حدود 17% بالنسبة للغلال و20% بالنسبة للخضر.

---

[1] فرز المنتوج بطريقة تضمن تناسبه من حيث الحجم والنوعية والجودة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ نظام العمل بأسواق الجملة القائم على استخلاص وكلاء البيع لعمولتهم على أساس نسبة من قيمة مبيعاتهم لا يحثهم على تحسين الجودة وتقديم أيّ قيمة مضافة للمنتوج و أنّ مشروع إحداث القاعدة التجارية بجبل الوسط يندرج ضمن تفعيل مقتضيات تصنيف المنتوجات الفلاحية عبر إرساء نظام عمل جديد يرتكز على تجارة الجملة مقابل معلوم كراء يثقّل على التجار الذين يتولّون شراء المنتوجات وهو ما يشجعهم على المحافظة عليها وتثمينها باعتماد اللف والتصنيف

وفي نفس السياق، وللمحافظة على جودة المنتوجات والتقليص من الكميات المتلفة، اقتضى الأمر عدد 1629 لسنة 1998 ضرورة توفير مخازن بأسواق الجملة ذات المصلحة الوطنية لحفظ المنتوجات التي لا يتم ترويجها في نفس اليوم إلا أنّ عدم تجهيز 6 أسواق منها بهذه المخازن تسبّب في إتلاف كميات كبيرة من الخضر والغلال .

وتولت المحكمة في هذا الشأن بالاعتماد على الدراسة المنجزة سنة 2017 المتعلقة بتحديد حجم الإتلاف للخضر والغلال خلال مرحلة البيع بالجملة[1]والإحصائيات السنوية للكميات الفلاحية المروجة بأسواق الجملة تقدير الكميات المتلفة من الخضر والغلال بأسواق الجملة للفترة 2014-2018 بحوالي 274.626 طن بقيمة جملية[2] تناهز 221 م. د.

ومن ناحية أخرى ، ولئن تم منذ سنة 2010تركيز محطة (bio-gaz) لرسكلة الفضلات بسوق بئر القصعة بكلفة 4.2 م.د إلا أنه لم يتمّ إلى موفى 2019 استغلالها لتجاوز الطاقة اللازمة لتشغيلها كمية الفضلات المتلفة بالسوق.

وتدعو المحكمة الوزارة المكلّفة بالتّجارة إلى وضع الإجراءات والآليات الكفيلة بالحثّ على تطبيق مقتضيات الجودة واللف والتصنيف بما يمكّن من تثمين المنتوجات الفلاحية ومن تفادي إتلاف كميات كبيرة منها. كما توصي المحكمة الوزارة المكلفة بالتجارة بمراجعة النظام القائم حاليا على استخلاص وكلاء البيع لنسبة من قيمة مبيعاته بأسواق الجملة عبر إرساء نظام عمل جديد يرتكز على تجارة الجملة بما يمكّن من التشجيع على تطبيق اللف والتصنيف.

ب- أسواق الدواب والمسالخ

[1](وزارة الفلاحة والموارد المائية ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي والمدرسة العليا للفلاحة بمقرن) والاحصائيات السنوية (الكتاب السنوي للاحصائيات الفلاحية: الادارة العامة للدراسات والتنمية الفلاحية: وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري)

[2]احتساب هذه الكميات باعتماد نسبة الإتلاف المحتسبة بالدراسة وتقدير قيمتها باعتماد معدل أسعار هذه المنتوجات باسواق الجملة.

يرمي البرنامج إلى معالجة النقائص بأسواق الدواب والمسالخ المتعلقة بالبنية الأساسية والمقتضيات الصحية والبيئية علاوة على التنظيم والتسيير ومتابعة النشاط. وتولّت المحكمة تقييم أثر تأهيل أسواق الدواب والمسالخ لتفادي هذه النقائص فضلا عن إرساء شفافية المعاملات والتحكّم في الأسعار وتدعيم مداخيل البلديات بخصوص أسواق الدواب والحدّ من ظاهرة الذبح العشوائي في مجال المسالخ.

1- أسواق الدواب

خلافا لتوصيات الدراسة حول إعداد المخطط المديري لأسواق الدواب المنجزة سنة 2001 لم تعتمد الوحدة معايير موضوعية لضبط قائمة الأسواق المعنية بالتأهيل كحجم الإنتاج أو النشاط والاستهلاك حسب الجهات وهو ما لا يسمح بالتأكد من حسن توظيف الاستثمارات في مجال تأهيل هذه الأسواق.

من ذلك تمّ استهداف أسواق بنزرت ورأس الجبل ونفزةوبوعرادة ومنزل تميم وجمّال والحامة رغم أنّ حجم نشاطها السنوي خلال فترة إعداد البرنامج تراوح بين 267 طن و595 طن في حين أنّ المعدّل السنوي لنشاط أسواق الدواب يناهز 796 طن. كما شمل البرنامج أسواق متواجدة بنفس الولاية على غرار أسواق الدواب ببوعرادة ومكثر والكريب وسليانة بولاية سليانة ومارث والحامة بولاية قابس وبئر الحفي ومنزل بوزيان بولاية سيدي بوزيد ومنزل بوزلفة ومنزل تميم بولاية نابل وبنزرت ورأس الجبل بولاية بنزرت وهو ما لا يسمح بتجميع العرض والطلب و المساهمة في الضغط على الأسعار.

وخلافا لما تمّ التنصيص عليه ضمن الدراسات حول إعداد المخطط المديري لأسواق الدواب والدراسة المتعلقة بالمخطط المديري للمسالخ المنجزة سنة 1998 وبما أنّ أسواق الدواب تمثّل حلقة الربط بين المنتجين والمسالخ ، لم يتم توجيه الاستثمارات في مجال أسواق الدواب بصفة منسجمة مع الاستثمارات بعنوان تأهيل المسالخ في إطار رؤية استراتيجية شاملة تأخذ بعين الاعتبار حلقة المنتجين.

كما لم يتم ضمن البرنامج إصدار مخطط مديري ونظام داخلي وكراس شروط نموذجي لتنظيم أسواق الدواب وتركيز منظومة معلوماتية لمتابعة المعاملات التجارية وإرساء مسلكية الاسترسال بهذه الأسواق واعتماد بطاقات الدخول والبطاقات المهنية لحصر المتدخلين والحد من الدخلاء.

ورغم تأكيد الدراسة المتعلّقة بقابلية تنفيذ البرنامج المنجزة في سنة 2006 على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار النقائص التي تشوب التنظيم والتصرف في أسواق الدواب إلاّ أنه تمّ الاقتصار على برمجة

وتنفيذ استثمارات مُجزأة تعلّقت فقط بعناصر من البنية الأساسية كتسييج وتهيئة وبناء اسطبلات وتوفير تجهيزات صحية شملت 17 سوقا بكلفة جملية بحوالي 5,680 م.د من جملة 21 سوقا مبرمجة.

ولم يحقق البرنامج أي من أهدافه المرجوة فيما يتعلّق خاصة بتعصير أساليب التصرف وبشفافية المعاملات والتحكّم في الأسعار وتطوير موارد هذه الأسواق. فقد لوحظ غياب تام لمتابعة النشاط الفعلي والمعاملات المتعلقة بالبيع والشراء والأسعار بهذه الأسواق من قبل البلديات والمرصد الوطني للتزويد والأسعار والوزارة المكلفة بالتجارة والوزارة المكلفة بالفلاحة علما وأنّ أسعار اللحوم قد سجلت ارتفاعا خلال الفترة 2013-2018 بنسب تراوحت بين 39%و56%.

ولئن ساهم البرنامج في الترفيع في مداخيل لزمة أسواق منزل تميم ورأس الجبل إلا أنّ الموارد المحققة من قبل البلديات خلال الفترة 2014-2018 بخصوص 5 أسواق دواب[1] شملها البرنامج خلال نفس الفترة شهدت حسب تقدير محكمة المحاسبات نقصا بما لا يقل عن 1,5 م.د مقارنة بالموارد الممكن تحقيقها[1]. وساهم في تراجع الموارد المتأتية من هذه الأسواق عدم متابعة نشاطها الفعلي من قبل البلديات مما لا يمكّنها من تحديد القيمة الحقيقية لإسناد اللزمة.

وتوصي المحكمة الوزارات المكلفة بالتجارة والشؤون المحلية بالعمل على وضع الإطار القانوني والترتيبي المنظّم لأسواق الدواب وتدعو البلديات بالتنسيق مع الوزارتين المكلّفتين بالتجارة والفلاحة إلى تركيز نظام معلومات لمتابعة المعاملات المنجزة بهذه الأسواق وإلى ضرورة متابعة نشاط أسواق الدواب للوقوف على حقيقة المعاملات المنجزة والمعاليم المستخلصة من قبل المستلزمين بما يمكّن من تقييم نشاط هذه الأسواق وتحديد قيمة استلزامها.

2- المسالخ

تمت المصادقة على مخطط مديري لضبط شروط تركيز المسالخ والإجراءات الخاصة بتأهيلها والمسالخ موضوع الإبقاء والتأهيل والإحداث بمقتضى الأمر عدد 360 لسنة 2010 المؤرخ في1 مارس 2010.

ونص الفصل4 من هذا المخطط على الإبقاء على51مسلخ وإحداث 9 مسالخ جديدة وغلق بقية المسالخ تدريجيا بحلول سنة 2016إلاّ أن عدد المسالخ الناشطة في موفى 2019 قد بلغ 158 مسلخا ولم يتم

---

[1] وهي أسواق الدواب بسبيطلة وسليانة ومارث وبنزرت وبوعرادة.

[1] تم تقدير مداخيل الأسواق باعتماد سنة 2013 كسنة مرجعية وباعتبار نسبة تضخم سنوية في حدود 7 %خلال نفس الفترة (حسب وزارة الفلاحة).

غلق أيّ مسلخ فضلا عن تأهيل مسلخ وحيد بقابس وإحداث مسلخين جديدين بكل من طبرقة وتوزر بكلفة تناهز 3 م.د من جملة 12 مسلخا تمّ إدماجها بالبرنامج بكلفة تقديرية في حدود 16,8 م.د.

كما لم يحقّق البرنامج أيّ هدف من الأهداف المتعلّقة بتعصير البنية الأساسية وتطبيق المقتضيات الصحية والبيئية والتصدي لظاهرة الذبح العشوائي وبلوغ نسبة 30 %من اللّحوم المصنفة من جملة اللحوم المستهلكة وطنيا.

وفي هذا الصدد ،كشفت أعمال اللجنة الوطنية[2]،خلال شهر أكتوبر من سنة 2017، أنّ عدد المسالخ التي تستجيب للمعايير الفنية والصحية المتعلقة بمواقع التركيز وبالبنية الأساسية والمرافق والتجهيزات المستوجب توفّرها لم يتعد 19 مسلخا من جملة 158 مسلخا أي ما يعادل نسبة 11% موّزعة على 15 ولاية فحسب فيما ظلت 9 ولايات دون مسالخ قابلة للاستغلال. كما ينشط 45 مسلخا من جملة 158 مسلخا دون مراقبة بيطرية خلافا لمقتضيات الأمر عدد 1453 لسنة 1981 المؤرخ في 10 نوفمبر 1981 المتعلّق بذبح حيوانات المجزرة وبالمراقبة الصحية. وبالرغم من بلوغ عدد المسالخ التي يتعين غلقها بصفة مؤقتة للقيام بأشغال الصيانة 34 مسلخا موّزعة على 18 ولاية والمسالخ التي تفتقر إلى أدنى الشروط الصحية والبيئية ويستوجب غلقها نهائيا 105 مسلخا وهو ما يمثّل نسبة 66% موّزعة على 22 ولاية فإنّه لم يتم إلى موفى 2019 الشروع في صيانة المسالخ القابلة للاستغلال وغلق بقية المسالخ.

ومن ناحية أخرى، و باستثناء مسلخ توزر يتمّ ترويج منتجات 157 مسلخا دون الحصول على المصادقة المنصوص عليها بالفصل 17 من قرار وزير الفلاحة والموارد المائية المؤرخ في 26 ماي 2006 والمتعلق بضبط طرق المراقبة الصحية البيطرية لمؤسسات إنتاج وتحويل وتكييف المنتجات الحيوانية.

وفي غياب التنسيق مع المصالح البيطرية لوزارة الفلاحة ومحدودية الميزانية المرصودة لتأهيل المسالخ، لم يتم إدراج العنصر المتعلق بالمصادقة الصحية ضمن أولويات البرنامج.وفي هذا الإطار لم يتحصّل المسلخ البلدي بتوزر على هذه المصادقة إلاّ بتاريخ 16 ماي 2018 أي بعد سنتين من انتهاء الأشغال بعد أن تولّت البلدية في نهاية سنة 2017 توفير التجهيزات اللاّزمة[1] بمبلغ 216,619 أ.د. ورغم إحداث المسلخ البلدي بطبرقة في إطار البرنامج فإنّه لم يتحصّل إلى حدود موفى جويلية 2019 على المصادقة الصحية لعدم توفير تجهيزات بمبلغ يناهز 250 أ.د.

---

[2] المتركبة من ممثلين عن الوزارات المكلّفة بالتجارة والفلاحة والموارد المائية و الشؤون المحلية والبيئة وذلك لتشخيص وضعية المسالخ.

[1]إثر الحصول في موفى سنة 2017 على مساعدة استثنائية من وزارة الشؤون المحلية بما قدره 100 أ.د ومن قبل صندوق القروض بنفس المبلغ وتوفيرها لتمويل ذاتي بمبلغ 16,619 أ.د.

وساهم تردّي حالة المسالخ في ضعف إقبال القصابين عليها وانتشار ظاهرة الذبح العشوائي حيث تراوحت نسبته بين 39% و55%من الإنتاج الجملي للحوم خلال الفترة 2014-2017 وبلغت كميات اللحوم التي لم تمر عبر المسالخ خلال نفس الفترة حوالي 234أ.طن. وفضلا عن خطورة هذه الظاهرة على الصحة، فقد أدت إلى نقص في مداخيل البلديات خلال نفس هذه الفترة بحوالي 23 م.د حسب تقديرات المحكمة [2] في صورة الاستغلال المباشر للمسالخ إضافة إلى حوالي 12م.د من المعاليم الراجعة لصندوق التنمية .

ويعزى تردّي البنية الأساسية للمسالخ وعدم استجابتها للمقتضيات الصحية والبيئية إلى نقص الصيانة من قبل البلديات أو المستلزمين وعدم إنجاز الاستثمارات الضرورية لذلك.وفي هذا الصدد بيّنت الدراسات المعدّة في مجال المسالخ[1] أنّ البلديات غير قادرة ماليا على إنجاز هذه الأشغال في ظلّ ضعف المردودية الاقتصادية للمسالخ التي لا يتعدّى المعدّل السنوي لمداخيلها خلال الفترة 2014-2017 حسب تقديرات المحكمة 12 أ.د بما لا يسمح بتغطية كلفة الاستغلال.

كما يعزى ذلك أيضا إلى عدم حرص البلديات على متابعة التصرف في المسالخ المسندة في إطار اللزمات ومدى التزام صاحب اللزمة بتطبيق ما ورد بكراس الشروط بخصوص الصيانة والمقتضيات الصحية والبيئية.

وعلى صعيد آخر،لم يتمّ تطوير العمل بتصنيف اللحوم عند تسويقها بالرّغم من ما يوفره ذلك من إمكانية الضغط على الأسعار مقارنة بالأسعار المتداولة التي لا تفرّق غالبا بين أصناف اللحوم ولا تعكس حقيقة سعر كل صنف وإتاحة الإمكانية للمستهلك لاختيار حاجته حسب قدرته الشرائية.

وفي ظلّ الصعوبات التي يشهدها التصرّف في المسالخ، لم يتم العمل في إطار البرنامج على وضع إجراءات مصاحبة مثلما أوصت بذلك مختلف الدراسات على غرار تصوّر صيغة جديدة لتسيير المسالخ من خلال تشريك مختلف المتدخلين وتحفيز البلديات على الانصهار في مشاريع تشاركية فضلا عن دراسة إمكانية إسناد منحة استثمار محفزة للخواص على غرار ما هو معمول به بالاتحاد الأوروبي حيث تصل هذه المنحة إلى حدود 40 % من كلفة الاستثمار.

ولئن تم إعداد خطة للفترة 2019-2021 لتهيئة 17 مسلخا وإحداث 4 مسالخ بقيمة 28,6 م.د إضافة إلى تأهيل شركة اللحوم بمبلغ 12,2 م.د إلاّ أنّ هذه الخطّة لم تعتمد معايير موضوعية لضبط

---

[2] باعتبار كمية اللحوم السنوية التي لم تمر بالمسالخ ومعاليم الذبح والمراقبة الصحية الموظفة على الكغ الواحد (75 مليم خلال سنتي 2014 و2015 و112,5 مليم بعنوان سنة 2016 و150 مليم لسنتي 2017 و2018) والمعلوم لفائدة صندوق القدرة التنافسية المضبوط في حدود 50 مليم على الكغ الواحد.

[1] الدراسة حول المخطط المديري للمسالخ المنجزة سنة 1998 ودراسة قابلية تنفيذ برنامج التأهيل لسنة 2006.

المسالخ المعنية بالتأهيل. من ذلك تواجد 12 مسلخا من جملة المسالخ المعنية بالتهيئة في مناطق سكنية أو صناعية أو حرفية إضافة إلى تواجد شركة اللحوم بمنطقة سكنية وهو ما يتعارض مع مقتضيات الفصل 5 من الأمر عدد 360 لسنة2010فضلا على تضمن الخطة تأهيل 3 مسالخ سبق أن أوصت اللجنة المكلّفة بتشخيص وضعية المسالخ بغلقها نهائيا . وخلافا للتوجه الذي ضبطته الخطة و المتمثل في توفير مسلخ بكل ولاية فقد تمّ برمجة مشاريع بالمهدية و أريانة بالرّغم من تواجد مسالخ بهذه المناطق على ملك خواص .

وتدعو المحكمة الوزارات المكلفة بالشؤون المحلية والبيئة والفلاحة والتجارة إلى إعداد استراتيجية لتأهيل المسالخ بناء على معايير موضوعية كتقديرات الإنتاج والاستهلاك من اللحوم الحمراء على المدى الطويل ونسبة الذبح العشوائي الحالية وتأخذ بعين الاعتبار المقتضيات الصحية والبيئية المستوجبة.كما يتعيّن العمل على دراسة إمكانية إيجاد صيغ جديدة للتصرّف في المسالخ لضمان صيانة بنيتها الأساسية وتجهيزاتها والاستجابة للمقتضيات الصحية والبيئية وإلى تشجيع الخواص على مزيد الاستثمار في مجال المسالخ وتصنيف اللحوم.

كما توصي المحكمة بتجميع المسالخ والتخفيض في عددها بما يسمح بتركيز مجهودات الصيانة والالتزام بالمقتضيات الصحية والبيئية وتمكين المسلخ من لعب دوره الاقتصادي وتوفير خدمات ذات قيمة مضافة كتقطيع اللحوم وتصنيفها وعرضها بفضاءات مخصّصة وبيعها بالجملة على غرار ما هو معمول به في أوروبا وهو ما يساهم في إقبال المستثمرين الخواص على إنجاز هذه المشاريع.

*

* *

بالنظر إلى عدم تحقيق أهداف برنامج تأهيل مسالك توزيع المنتوجات الفلاحية، بات من الضروري تغيير التمشي المعتمد خلال القسط الثاني المرتقب لهذا البرنامج عبر حسن برمجة المشاريع ودراسة الوضعية المالية للبلديات ووضع الخطط التمويلية الملائمة ورصد الاعتمادات الضرورية بناء على تشخيص دقيق بما يسمح ببلوغ الآثار المرجوة للبرنامج على مستوى البنية الأساسية وطرق التصرف بمختلف المسالك واعتماد تمش تشاركي مع مختلف المتدخلين وخاصة منهم المهنيين لتذليل العراقيل والصعوبات التي يمكن أن تعترض تنفيذ المشاريع.

وفي ظل ما أفرزته مختلف الدراسات من ارتفاع عدد مسالك التوزيع مقارنة بالحاجيّات الوطنية وعدم قدرة عدد هامّ منها على تأدية وظيفتها الاقتصادية مما ترتّب عنه توزيع أكثر من 50% من كميات الخضر والغلال خارج مسالك التوزيع المنظّمة ونظرا للنقائص التي تمّ الوقوف عليها بخصوص البنية

الأساسية لهذه المسالك وطرق التصرّف فيها ،يتعيّن إعادة النظر بصفة جذرية في توزيعها الجغرافي وملاءمتها للواقع الاقتصادي للمساهمة في تجميع العرض والطلب والضغط على الأسعار وذلك عبر دعم المشاريع المشتركة بين البلديات وتوضيح أطر التصرّف فيها وتمويلها.

وتدعى الوزارة المكلفة بالتجارة إلى تكثيف الرقابة على مسالك التوزيع خاصّة عبر تركيز منظومة معلوماتية تسمح بالمتابعة الحينية لنشاط مختلف الأسواق وتحديد مؤشّرات تسمح بالكشف عن الممارسات المخلّة بالمنافسة.كما يتعيّن إجراء جرد لمخازن التبريد وإحداث قاعدة بيانات شاملة بشأنها قصد متابعتها وتحديد أثرها على الأسعار وردع المخالفين.

ويتعين كذلك مراجعة الإطار القانوني المنظم لمسالك التوزيع خاصة فيما يتعلق بإلزامية المرور عبر أسواق الجملة والعقوبات المستوجبة في صورة الإخلال بذلك بما يساهم في الحدّ من الانتصاب العشوائي. كما ينبغي العمل على تطوير طرق التصرّف في هذه الأسواق وذلك عبر حث المستلزمين على تأدية واجباتهم تجاه السلط المحلية بما يسمح لهذه الأخيرة من الحفاظ على البنية الأساسية للمسالك وضمان الحد الأدنى من جودة الخدمات داخلها بالإضافة إلى حسن تقدير سعر اللزمة.

ردّ وزارة التجارة

أولا) فيما تعلق بتنفيذ القسط الأول من برنامج تأهيل مسالك توزيع منتوجات الفلاحة والصيد البحري :

– في مجالات تنفيذ مكونات برنامج التأهيل

تضمن التقرير الرقابي عدم تنفيذ عدد 50 مشروعا دون الإشارة إلى مراحل التقييم والمراجعة التي أقرّها جلسة العمل الوزارية بتاريخ 2 جويلية 2013 حيث كانت عدد المشاريع المبرمجة قبل سنة 2013، 143 ليتم مراجعة العدد إلى 110 مشروع وبلغ عدد المشاريع المنجزة 93 وبالتالي تم الغاء عدد 33 مشروع بمقتضى المجلس الوزاري المذكور اعلاه، و يصبح عدد المشاريع التي لم يتم انجازها هي 17 مشروع من جملة 110 مبرمجة.

تم ضمن التقرير ذكر " رغم استهلاك حوالي 20 م.د من المبلغ الجملي للقرض والهبة فإن البرنامج لم يحقق الأهداف المرجوة المتعلقة خاصة بارساء مسلكية استرسال المنتوجات الفلاحية . . ."

هذا المبلغ لا يمثل إلا 38 % من الاعتمادات المدرجة وقد تم توجيهها إلى البنية الأساسية لعملية التأهيل التي تشكو نقائص كبرى ولا يمكن تطبيق منظومة الجودة وارساء مسلكية الاسترسال وتكريس شفافية المعاملات الا بإنجاز عملية تأهيل البنية الأساسية علما وقد رافق البرنامج بعض الإشكاليات التي أثرت على حسن سير البرنامج وحالت دون إنجاز مختلف مكوناته والتي منها التأخير عند انطلاقه بأكثر من سنة من جراء التأخر في إمضاء اتفاقية إعادة الإقراض ، كما توقف البرنامج لمدة سنتين2011 –2012 نتيجة الصعوبات المالية والتنظيمية التي مرت بها الجماعات المحلية في هذه المرحلة علما وأن البلديات المعنية بالمشاريع قد قامت بإدراج مخططاتها الإستثمارية خلال الفترة 2010 -2014 ويمكن أن يتواصل إنجازها إلى سنة 2015، ثم تلاها انتهاء مدة صلوحية القرض مع موفى سنة 2013 .

- ✓ **بالنسبة لملاحظات مكونات برنامج التأهيل فيما تعلق بعدم الالتزام بمخرجات الدراسة وتخصيص ميزانيات محدودة للمشاريع**

لقد تضمنت دراسة سنة 2006 ضبط استراتيجية لتأهيل مسالك التوزيع وتحديد مفهوم للتأهيل ومحتواه بما يتلاءم مع الأهداف المزمع تحقيقها وتم تحديد معايير اعتماد التأهيل مع ضرورة انجاز دراسات جدوى اقتصادية لاختيار المشاريع التي تمكن من بلوغ الأهداف وخلق القيمة المضافة واقترحت ايضا تنفيذ البرنامج عن طريق تجسيم مشروع نموذجي يقتدى به في بقية المشاريع الاخرى . الا ان التمشي الذي اعتمدته الحكومة آنذاك لم يؤخذ بعين الاعتبار توصيات الدراسة بل ارتأت الحكومة ان يتم انتفاع عدد اكبر من البلديات وهو ما انجر عنه عدم التمكن من تنفيذ البرنامج بالنجاعة والفاعلية التي بلورتها الدراسة.

كما تم اقرار هذا التمشي في اتفاقية القرض على خلاف ما ورد بالدراسة وبالتالي يعتبر قرار وخيار من الحكومة في انتفاع اكبر عدد من البلديات.

ورد ضمن التقرير الرقابي " لم تتوصل الوحدة إلى إنجاز سوى 93 مشروعا . . . .نتيجة لعدم دراسة الوضعية المالية للبلديات . . . ."

اما بالنسبة لعدم دراسة الوضعية المالية للبلديات فقد كانت وزارات المالية والشؤون المحلية وصندوق القروض شركاء اساسيون في البرنامج من خلال تواجدهم في عمل اللجان الفنية ومن خلال جلسات العمل الوزارية والمجالس الوزارية المضيقة وخاصة وزارة المالية وصندوق القروض ووزارة الشؤون المحلية الذين لهم صلة مباشرة بالبلديات وسلطة الاشراف عليها ولم تسجلوا اي تحفظ او اعتراض على التمشي المعتمد بل ان وزارة المالية قد اصدرت مذكرة عامة عدد 43 بتاريخ 21 افريل 2008 (الادارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص والمالية المحلية) واعتمدت التمشي التقليدي في منح القروض والهبات دون مراعاة حجم الاستثمار المحمول على البلديات ودون مراعاة القدرة المالية للبلديات سواء التمويل الذاتي او الاقتراض.

من ناحية، اقترحت الوكالة الفرنسية للتنمية خلال سنة 2013 توظيف الاعتمادات المدرجة بعنوان المشاريع غير المنجزة لتأهيل مشاريع في طور الإنجاز أو مشاريع جديدة في مرحلة متقدمة على مستوى الدراسات. وقد تولت الوحدة في هذا الشأن اقتراح تمويل 9 مشاريع جهوية جديدة بقيمة 15م.د مصادق عليها من طرف مجلس وزاري بتاريخ 2 جويلية 2013 إلاّ أنّ هذه المشاريع لم يتمّ في شأنها إنجاز أي دراسة ***وهو ما دفع الوكالة الفرنسية للتنمية إلى رفض هذا المقترح***

في هذا الجانب فإن التبريرات التي استندت إليها الوكالة في رفضها والتي وردت بتقرير التقييم الذي أعدته الوكالة الفرنسية للقسط الأول من البرنامج ما مفاده حرفيا ضمن الصفحة 14 الفقرة السادسة :

" Mais ces pistes n'ont pas été acceptées par l'AFD qui a justifié sa décision par le fait que cela ne serait pas équitable vis-à-vis des communes qui ont pu, malgré tout, assurer leur part d'autofinancement. Quant au financement des projets structurants, ils n'étaient pas assez avancés sur le plan des études, et présentaient, de ce fait, des risques importants d'échec.

وبالتالي فإن السبب المباشر لعدم تمويل هذه المشاريع هو حرصها على معاملة البلديات على قدم المساواة"

- ✓ **بالنسبة لعدم تضمّ برنامج تأهيل أسواق الدواب إصدار مخطط مديري . . . . .ومن شأن هذه الوضعية أن لا تساعد على التحكم في الأسعار . . . .**

إن الإطار التنظيمي لأسواق الدواب ذو وجاهة ولكن وحده لا يكفي إذ أنه بالنسبة لارتفاع أسعار اللحوم خلال الفترة 2013 -2018 مرتبط بأسباب هيكلية لمنظومة إنتاج اللحوم الحمراء والتي من بينها إيقاف توريد العجول المعدة للتسمين وخاصة خلال سنتي 2016 و2017 مما أثر على مستوى العرض ، بالإضافة إلى ارتفاع مدخلات الإنتاج منها العلف والميكنة . . .والذي ساهم في تخلي الفلاحين عن تربية أبقارهم وساهم في التهريب نحو الأقطار المجاورة.

وفي خصوص التوصية المتعلقة بتكريس شفافية المعاملات والتحكم في أسعار الدواب فإن القوانين عدد59 لسنة 2005 المتعلق بتربية الماشية وقانون تجارة التوزيع عدد 69 لسنة 2009 وقانون إعادة تنظيم المنافسة والأسعار عدد35 لسنة 2015 يؤمنون هذه القواعد .

- ✓ **بالنسبة للمنظومة المعلوماتية للتصرف في الأسواق**

إن نسبة تغطية المرصد الوطني للتزويد والأسعار لمتابعة الكميات المسوقة والأسعار بأسواق الجملة هي في حدود 40 %باعتبار وأنّ من مجموع 82 سوق يوجد 20 سوقا غير ناشطة تماما و 3 أسواق تنشط بصفة محدودة.

وضمن التوصية بالتقرير لدعوة وزارة التجارة إلى التسريع في تركيز المنظومة المعلوماتية للتصرف في الأسواق ومتابعة نشاط مسالك التوزيع فإنه تبعا لقرارات المجلس الوزاري المضيق المنعقد بتاريخ 03

ديسمبر 2018 حول برنامج التحكم في الأسعار ومقاومة التهريب والتجارة الموازية تم إقرار منح اعتمادات لفائدة وزارة التجارة بعنوان المنظومة الإعلامية والبرنامج بصدد الإنجاز

✓ بالنسبة لطرق التصرف في الأسواق

ورد بالتقرير "وأثّر عدم توفّر الوحدة في إنجاز عناصر الدعم المؤسساتي بصفة سلبية على إنجاز برنامج التأهيل وجعل من الأسواق التي تمّ تأهيلها أسواقا غير وظيفية لا تمكّن من تحقيق بقية أهداف البرنامج على غرار تحديد مسلكية المنتوج وضمان شفافية المعاملات وتحسين طرق التصرف في الأسواق وتدعيم المعاليم المستخلصة" .

بشأن محور الدعم المؤسساتي لا تتحمل الوحدة "وزر" عدم الوفق في إنجاز عناصره بل أنّ العديد من المعطيات المفصلة أدت إلى عدم التوفيق نذكر منها على سبيل الذكر لا الحصر ما جاء بالتقرير التقييمي الذي أعدته الوكالة الفرنسية للتنمية ضمن الصفحة 22 منه أن :

- أول عملية صرف للاعتمادات المخصصة لهذا الجانب لم تتم إلا في شهر ديسمبر 2012 (أي قبل أشهر قليلة من الختم المالي للبرنامج) وبتأخير أربع سنوات ونصف السنة بعد إمضاء الإتفاقية،

- التأخير المسجل على مستوى تنفيذ مختلف المحاور يعود إلى تأخر عملية إعداد وصياغة كراسات الشروط من قبل وكالة التهيئة والتجديد العمراني،ونشر طلبات العروض من قبل الوكالة أو البلديات المعنية،

- عدم صرف الإعتمادات المحمولة على برنامج التأهيل من قبل صندوق القروض دون الرجوع لوحدة التصرف أو التشاور معها وذلك لأسباب تهم الصندوق ومتصلة باحتساب الفوائض ونحوها وتأثير ذلك على مستوى خلاص المزودين

في مجال إخلال صاحب اللزمة بسوق الجملة بمبادئ المنافسة ، فإنه بصرف النظر عن القيام ببرنامج التكوين في مجال التصرف في الأسواق فإن الإخلال من قبل المستلزم في تسيير السوق وحسن سير المعاملات التجارية وفق الأطر القانونية المعمول بها في مجالات المنافسة والأسعار ومسالك التوزيع يبقى واردا ، وهو يكيّف كجريمة إقتصادية يعاقب عليها ضمن القوانين المعمول بها في المجال الاقتصادي سواء من جانب المراقبة الاقتصادية أو حاملي الضابطة العدلية بالإضافة إلى إمكانية تسليط عقوبات إدارية من قبل الجماعات المحلية .

ثانيا) وضعية مسالك التوزيع بعد عملية التأهيل

✓ بالنسبة للمنافسة وشفافية المعاملات والأسعار

في هذا الجانب ورد بالتقرير الرقابي "أن تحديد الأسعار لم يخضع لقاعدة العرض والطلب . . . . . .ورغم توفّ المنتوج وانخفاض أسعار البيع بالجملة فقد تجاوزت خلال سنة 2016 هوامش الربح على مستوى التفصيل معدل الهامش القانوني . . ."

إنّ قاعدة العرض والطلب تتم على مستوى أسواق الجملة باعتبار أن الأسعار حقّ ، حيث تمّ ذكر انخفاض الأسعار على مستوى الجملة يقابله ارتفاع الأسعار على مستوى التفصيل باعتماد هوامش ربح تفوق الهوامش القانونية ،وهنا يصبح الشأن شأن مصالح المراقبة الاقتصادية في تطبيق القوانين والتراتيب المتعلقة بهوامش الربح

وللقيام بدراسة حول مدى احترام هوامش الربح القانونية المطبقة، لا بدّ من إجراء عملية إحصائية ميدانية تنبني على عينة من المنتوجات والمحلات وباعتماد فاتورات الشراء للمنتوجات وأسعار البيع المشهرة والمعلن عنها للعموم.

بالنسبة لغياب دراسات حول هوامش الربح المعتمدة على كامل سلاسل القيمة هي فكرة المصالح المختصة بوزارة التجارة ويرجع عدم إنجازها لقلة الإمكانيات وتشعب مهام وزارة التجارة في صورة إقرار القيام بهذه الدراسة بإمكانياتها المحدودة وكان التوجه نحو القيام بها في إطار إنفتاح الوزارة على الجامعة كموضوع تخرج للطلبة ،

بالنسبة لعدم توفر الكميات الدنيا بأسواق الجملة سواء ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية وفي غياب ربط أغلب الأسواق بالوزن الإلكتروني والمنظومة الإعلامية لا يمكن اعتماد أرقام وإحصائيات دقيقة

بالنسبة للمنظومة الإعلامية للتصرف وتبعا لجلسة العمل الوزارية خلال سنة 2017 والتي أوصت بدعم المراقبة والتزويد من خلال منظومات إعلامية وتمّ التنسيق مع وزارة المالية حيث تم رصد اعتمادات بعنوان سنة 2019 لإنجاز منظومة إعلامية لمتابعة نشاط الأسواق ، وهي بصدد الإنجاز .

ثالثا) حول تنفيذ القسط الثاني من برنامج تأهيل مسالك توزيع منتوجات الفلاحة والصيد البحري

يجدر التذكير في هذا المجال أن وحدة التصرف حسب الأهداف لإنجاز مشروع تأهيل مسالك التوزيع كانت قد مكّ الفريق الرقابي بما يفيد قيام وحدة التصرف – عند شروع السادة أعضاء الفريق الرقابي في إنجاز مهامهم- بإعداد تصور جديد يتضمن جملة من المعايير الفنية والاقتصادية لاختيار المسالخ والأسواق المعنية بالتأهيل في إطار إعداد القسط الثاني من البرنامج ، بل وأبعد من هذا فقد تقدمنا ضمن مذكرة متعلقة بتعدد أسواق الجملة وآثار ذلك على تشتت عرض المنتوجات وتكوّ الأسعار وفق قاعدة العارض والطلب بالإضافة إلى اعتماد نظام

المصادقة الفنية على أسواق الجملة وفق المعايير الفنيّ والقانونية بما يضمن شفافية ونزاهة المعاملات والمحافظة على جودة المنتوجات واعتماد التصنيف وإرساء مسلكية الاسترسال .

كما أعدت الوحدة عرض لخطة تأهيل مسالك التوزيع في قسطه الثاني تمّ تقديمه على لجنة يترأسها السيد وزير التجارة و الذي صادق عليها وتمّ اعتمادها ضمن العناصر المرجعية لطلب العروض المتعلق بإنجاز دراسة تنفيذ القسط الثاني من البرنامج الوطني لتأهيل مسالك توزيع منتوجات الفلاحة والصيد البحري وهي في طور الإنجاز .

وقد تم تمكين الفريق الرقابي من نسخ من المذكرة والعرض المذكورين أعلاه.

وتتضمن خاصة التوجهات الرئيسية للقسط الثاني لتطوير منظومة مسالك التوزيع من خلال تجسيم عدد من المشاريع المهيكلة (قواعد تجارية مندمجة وأسواق جملة في شكل أقطاب اقتصادية ذات إشعاع وطني وجهوي. . . .) وكيفية بلورته والمخطط التنفيذي للقسط الثاني من البرنامج ومعايير الاختيار والتركيبة المالية والمؤسساتية ومكونات المشروع وتقدير كلفة إنجاز المشاريع بما يستجيب للمتطلبات الاقتصادية والفنية والصحية والبيئية . . . مع دراسة الإمكانيات المالية للبلديات واقتراح منح وحوافز مالية للبلديات وفق معايير مضبوطة ومراجعة المعاليم في اتجاه التخفيض فيها بما يخفّ الفلاح على تسويق منتوجه عبر المسالك المنظمة. وجانب إصلاح هيكلي متعلّق بمراجعة تعدد أسواق الجملة وانتشارها الجغرافي ومراجعة منظومة الاستغلال والتصرف فيها والتأهيل المادي واللامادي.

أما بخصوص التوصية المتعلقة بمراجعة التشريع الخاص بمنظومة مسالك توزيع منتوجات الفلاحة والصيد البحري ، يجدر التذكير أن وحدة التصرف كانت قد شرعت في هذه المراجعة منذ سنة 2015 وتمت إفادة الفريق الرقابي بمختلف أعمالها في هذا المجال،

كما تمّ الشروع في برنامج يتعلّق برقمنة مخازن التبريد من تموقعها إلى متابعة وضبط المنتجات المخزنة بها وحركيتها بصفة حينية بما يمكن من توجيه دورها التعديلي الأساسي والتصدي للممارسات الإحتكارية .

علما وأن وحدة التصرف حسب الأهداف شرعت في مقاربة جديدة تنسيقية مع البلديات والمهنة (الإتحادات الجهوية للفلاحة والصيد البحري والصناعة والتجارة والصناعات التقليدية) والوزارات المعنية المكلفة بالفلاحة والشؤون المحلية والمجامع المهنية تنبني على مقاربة تشاركية بين مختلف الأطراف للنهوض بمسالك التوزيع وتطوير طرق التصرف فيها وإنجاز المشاريع المهيكلة لتجميع العرض والتصدي للإنتصاب الفوضوي والتجارة الموازية

(بصرف النظر عن برامج المراقبة المشتركة في الغرض) وتم إمضاء عدد 3 بروتوكول اتفاق بين وزارة التجارة ممثلة في وحدة التصرف والمهنة و20 بلدية (5 بلديات بولاية نابل ، 9 بلديات بولاية قبلي و 6بلديات بتوزر)

أما بخصوص الدعوة إلى إعداد استراتيجية للمسالخ يجدر التذكير بأن وحدة التصرف قد تولّت ضمن فريق مشترك يضمّ ممثّلين عن الوزارات المكلفة بالشؤون المحلية والفلاحة القيام بتشخيص وضع المسالخ البلدية ضمن بكامل تراب الجمهورية خلصت إلى تقديم عرض خلال جلسة عمل وزارية انعقدت بتاريخ 21 ماي 2018 تضمّن خطة وطنية لتأهيل وصيانة المسالخ البلدية لفترة 2021/2019 مع إقرار جملة من المخرجات العاجلة والمخرجات الإستراتيجية إلا أن هذه الخطة لم يتم عرضها على أنظار مجلس وزاري كما كان مبرمج له.

رابعا) الصعوبات التي واجهت الوحدة عند إنجاز القسط الأول من البرنامج والتي لم يتضمنها التقرير

- إن مسألة انعدام الإمكانيات المادية والبشرية الموضوعة على ذمة وحدة التصرف رغم تعدد المراسلات لمن يهمه الأمر والموجهة لهذا الغرض أحد أهم المعوقات الأساسية التي ساهمت في التقليص من نجاعة المتابعة وانعكست سلبا على مستوى تنفيذ مكونات البرنامج على الرغم من أن وحدة التصرف قد حاولت بإمكانيات تكاد تكون شبه منعدمة إنجاز ما هو مطلوب منها .

- إن طبيعة برنامج التأهيل الذي لا يجب أن يتسم بالظرفية على اعتبار عملية التأهيل من ضمن الأعمال المسترسلة والمتواصلة يتطلب التفكير في ملاءمة التشريع الجاري به العمل قصد خلق هيكل قار يعنى بهذه المسألة

- واجهت عملية إنجاز البرنامج في قسطه الأول بعض الصعوبات من ذلك :

* توقف البرنامج لمدة سنتين 2011-2012 لعدم استقرار الوضع العام وهو ما اثر على نسق استهلاك القرض المحدد اجله بسنة 2013

* إضافة إلى عدم تمكين الوحدة من الإمكانيات المادية اللازمة لمتابعة تنفيذ البرنامج

* تم تسجيل غياب برنامج تكويني خاص بإطاراتها بخصوص برنامج التأهيل وهو ما أثر سلبا على نسق وكيفية إنجاز القسط الأول من البرنامج

- تولت وحدة التصرف بخصوص تنفيذ أحد مكونات التأهيل اللامادي من البرنامج صياغة منشور مشترك عدد 58 بتاريخ 11 أوت 2016 يتعلق بتركيز الفوترة بالإعلامية وآلات الوزن الألكترونية بأسواق الجملة

لمنتوجات الفلاحة والصيد البحري مع ضبط برنامج خاص بكيفية تجسيم مقتضياته.وقد انطلقت في تجسيمه ميدانيا وذلك عبر تجهيز عدة أسواق جملة بهذه المنظومة منها سوق الجملة بمنزل بورقيبة وحمام سوسة وسوسة غيرها من الأسواق في طور الانجاز (صفاقس وقابس . . .) كل ذلك في ظل انعدام التمويلات اللازمة للإنجاز

- قسط أول من مشروع إحداث سوق إنتاج كبرى بسيدي بوزيد . والذي يعتبر من المشاريع الوطنية المتواصلة من القسط الاول والذي يشهد تقدما ملحوظا على مستوى التنفيذ .

التصرّف في مياه الري

يضطلع قطاع المياه بدور حيوي في التنمية الاجتماعيّة والاقتصاديّة ويمثّل عنصرا أساسيا في التنمية المستدامة. واعتبارا للمناخ الجاف وشبه الجاف الّذي تتسم به البلاد التونسية حيث تبلغ الموارد المائيّة المتاحة التي يمكن تجميعها سنويّا بواسطة المنشآت المائية حوالي 4,7 مليار م^3 من جملة 36 مليار م^3 كمعدّل سنوي لهطول الأمطار أولت الدولة هذا القطاع اهتماما خاصّا عبر تنظيمه بمجلّة المياه الصادرة سنة 1975 فضلا عن جملة من التراتيب والإجراءات التي تهدف إلى إحكام التصرّف في الموارد المائيّة خاصّة تلك الموجّهة لقطاع الري الذي يستأثر بنسبة 80% من الاستهلاك.

وبهدف تأمين الحاجيات المتزايدة لمياه الري، انتهجت الدولة سياسة تعبئة للموارد المائية تقوم أساسا على إحداث المنشآت المائية بهدف استغلال المياه السطحية خاصّة عن طريق السدود الكبرى وتخفيف الضغط على الموائد الجوفية والحفاظ على ديمومتها. وبلغ عدد السدود المحدثة منذ 1945 وإلى موفى أكتوبر 2019 ما يعادل 37 سدّا إلى جانب 232 سد تليّ و916 بحيرة جبليّة وما يناهز 13 ألف بئر عميقة[1] و152 ألف بئر سطحيّة. ومكّنت هذه المنشآت من تعبئة 92% من الموارد المائيّة المتاحة.

وتبعا لتوفير الموارد المائية ولغاية تأمين الحاجيات الوطنية من الانتاج الفلاحي وضمان الأمن الغذائي، تمّ إحداث وتهيئة مساحات هامّة من المناطق السقوية بلغت إلى حدود 2019 حوالي 533 ألف هكتار[2] منها 256 ألف هكتار مناطق سقويّة عموميّة وتجهيزها بالشبكات والمعدّات الضرورية لحسن استغلالها مع الاقتصاد في المياه المتاحة. كما تمت إحالة التصرّف في المنظومات المائية أساسا إلى المجامع المائية. ويساهم القطاع السقوي في الإنتاج الفلاحي وفي الصادرات الفلاحيّة وفي تشغيل اليد العاملة على التوالي بنسبة 37%و20% و27%[3].

وتمثّلت أولويات "برنامج المياه" للوزارة المكلّفة بالفلاحة الواردة ضمن برامج القدرة على الأداء للفترة 2013-2019 في مجال التصرف في مياه الريّ في الرفع من نسبة تعبئة الموارد المائية السطحية والجوفية وتطوير استعمال المياه غير التقليدية فضلا عن الاقتصاد في الماء واستدامة الأنظمة المائية وذلك خاصة من خلال صيانة وإعادة تهيئة المناطق السقوية العمومية.

---

[1] دون اعتبار 18 ألف بئرا عميقة عشوائيّة وفق حولية المائدة العميقة لسنة 2018.

[2] نتائج الاستقصاء حول المناطق السقوية المكثفة العمومية والخاصة بتونس 2017-2018.

[3] آخر الإحصائيات المنشورة ضمن التقرير الوطني حول المياه لسنة 2016 .

وبلغت الاستثمارات الّتي تمّ تخصيصها سنة 2019 لصيانة شبكات الري وإعادة تهيئة المناطق السقوية وتحسين ظروف استغلالها 76,4 م.د. وناهزت الاستثمارات في مجال الاقتصاد في مياه الريّ خلال الفترة 2013-2019 حوالي 237 م.د منها 84,4 م.د أُسندت في شكل منح عموميّة.

وللوقوف على مدى توفّق مختلف المتدخلين وعلى مدى كفاءة وفعالية آليات التصرف في مياه الري بما يضمن التنمية المستدامة، تولّت محكمة المحاسبات إنجاز مهمّة رقابية تقييميّة غطّت أساسا الفترة 2013 -نوفمبر2019 وتعلقت بإحداث المنشآت المائية واستغلال الموارد وبالتصرّف في المناطق السقوية وفي المنظومات المائية.

وشملت الفحوصات المجراة الإدارات المركزية المعنيّة بالوزارة المكلفة بالفلاحة ومختلف الهياكل المتدخّلة في التصرّف في مياه الري وخاصّة منها شركة استغلال قنال وأنابيب مياه الشمال والوكالة العقارية الفلاحية والمرصد الوطني للفلاحة ووكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية ومكتب التقييم والبحوث المائية ومؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي ووكالة الإرشاد والتكوين المهني الفلاحي. وتمّ كذلك توجيه استبيان إلى مختلف المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية والقيام بزيارات ميدانيّة إلى المندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية بكل من ولاية جندوبة ومنوبة. كما تم بالاعتماد على مقاربة تشاركية مع مختلف المتدخلين تقدير الموارد المائية التي لم يتسنّ تعبئتها نتيجة التأخر في إنجاز أشغال المنشآت المائية ونسب الضياع أثناء عمليات تحويل وجلب وتوزيع مياه الري وكذلك إعادة احتساب بعض المؤشرات غير المحينة أو التي تتسم بعدم الشمولية.

وقد تمّ إنجاز هذه المهمّة استئناسا بمعايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة لا سيّما تلك المتعلّقة برقابة الأداء وبالرجوع إلى الأساليب الرقابية المضمنة بدليل الرقابة على الأداء لمحكمة المحاسبات.

وخلصت هذه المهمّة أساسا إلى عدم إحداث المنشآت المائية واستغلال الموارد بالكفاءة والفعالية اللازمة وإلى محدودية التصرف في المناطق السقوية علاوة على عدم التصرّف في المنظومات المائية طبقا للشروط القانونية بما يضمن استخلاص مستحقات الدولة بعنوان استهلاك مياه الري. علما وأنّه لم يتم تلافي إخلالات تعلقت بالتصرف في مياه الري سبق لمحكمة المحاسبات أن وقفت عليها في تقاريرها السابقة المتمثلة في "استغلال المنشآت المائية في مجال الري" و "المياه والتربة" و"تنمية قطاع القوارص" و"معالجة المياه المستعملة واستغلالها" و"الأراضي الفلاحية المهيكلة".

أبرز الملاحظات

- إحداث المنشآت المائية واستغلال الموارد

بلغت نسبة كميات المياه الجوفية المستغلة 108% من مجموع الموارد الجوفية وترتفع هذه النسبة إلى 126% باحتساب استهلاك الآبار العشوائية التي يتفاقم عددها بنسبة 14,7% سنويا ليفوق هذا العدد 24.000 بئرا حسب تقديرات المندوبيات الجهوية. ولم تتجاوز نقاط المراقبة 146 نقطة لمتابعة أكثر من 12.000 بئرا كما أنّ 74% من تجهيزات المراقبة والقيس معطبة لمحدودية أعمال الصيانة ممّا أدّى إلى عدم قياس منسوب 18 مائدة مائية[1] فاقت نسبة استغلالها 170%.

ولم يتم دخول 192 بئرا[2] تمّ إحداثها خلال الفترة 2013- أكتوبر 2019 بكلفة تفوق 45 م.د حيز الاستغلال وذلك أساسا لعدم برمجة تجهيز 63% منها بالمعدات الضرورية[3] علاوة على ارتفاع نسبة الملوحة أو الحديد أو انخفاض الدفق من تلك الآبار.

كما لم يقع وضع خطة عمل تستشرف تطور الطلب على مياه الري فضلا عن غياب برمجة واضحة تضمن إحكام تنفيذ مختلف مكونات المشاريع ممّا خلق اختلالا في التوازن بين الكميات المستهلكة التي شهدت ارتفاعا قدّرته المحكمة بنسبة 1% سنويا من الكميات المتاحة خلال الفترة 2013-أكتوبر2019 أي ما يعادل 2,4 مليون م3 وبين طاقة منشآت تعبئة المياه السطحية الموجودة والّتي لا يمكنها استيعاب كميات إضافية خلال مواسم وفرة التساقطات. وقد أدّى ذلك إلى الضغط المتزايد على الموارد الجوفية.

واتّضح غياب معطيات دقيقة بخصوص طاقة خزن كافة المنشآت المائية المحدثة باعتبار عدم تحيين سعتها نتيجة تراكم الترسبات بها والاقتصار فقط على طاقة خزن السدود الكبرى دون اعتبار السدود التلية والبحيرات الجبلية قدّرتها المحكمة حوالي 2,469 مليار م^3 وهو ما يجعل النسبة الفعلية لتعبئة الموارد السطحية من الموارد المتاحة تنخفض من 93% حسب تقارير القدرة على الأداء إلى 91,6%.

وتدعو المحكمة إلى مزيد متابعة استغلال الموائد الجوفية عبر تكثيف نقاط المراقبة وبرمجة أعمال متابعة ميدانية دورية واتخاذ كافة الإجراءات للحد من استنزاف الموارد المائية الجوفية وإلى

---

(1) حسب الحولية البيزومترية لسنة 2018.

(2) حسب معطيات الإدارة العامة للموارد المائية وطلب المعطيات الموجه إلى المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية.

(3) على غرار المحركات والمضخات.

استكمال أشغال مختلف المنشآت المائية بما يضمن تعبئة الكميات المستهدفة وتعديل المخزونات المائية بين السدود.

- التصرّف في المناطق السقوية

لم يتمّ خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 التقيّد في كلّ الحالات بالبرمجة الأوّليّة المضمّنة بمخططات التنمية حيث تمّ إقرار مشاريع إحداثات وتوسعات لمناطق سقوية بصفة استثنائية على مساحة تناهز 14.400هك وبكلفة تفوق 155م.د وذلك أساسا في إطار الاستجابة للمطالب الاجتماعية بالتشغيل وتدعيم التنمية بالإضافة إلى برامج التنمية الفلاحية المندمجة بالجهات بغض النظر عن تواجد المياه من عدمه وبالكميات اللازمة في المناطق المعنية.

كما أنّ حوالي 61% من تجهيزات المناطق السقوية البالغ مساحتها 156.160 هك متقادمة ويعود إحداثها إلى ما يفوق 25 سنة. وتشكو ما يزيد عن 612 منطقة تمسح 155.867هك من اهتلاك منشآتها ومعدّاتها وتجهيزاتها وقنواتها وتواتر الأعطاب بها.

ولئن تمّ منذ انطلاق برنامج الاقتصاد في مياه الري سنة 1995 وإلى موفى أكتوبر 2019 تجهيز حوالي 93% من المساحات المروية بتجهيزات الاقتصاد في مياه الري، فإنّ هذه النسبة لا تعكس نسبة المساحات الحقيقية المجهزة فعليا بهذه المعدّات لغياب عمليات مسح ميداني شامل تمكّن من حصرها.

وتفاقمت كميات المياه الضائعة على مستوى شبكات الجلب والتوزيع قدّرتها محكمة المحاسبات بحوالي 3.655 مليون م^3 خلال الفترة 2013-أكتوبر2019 أي ما نسبته 43% من كميات المياه الجملية المجلوبة والموزعة. كما أنّ أعمال صيانة وحماية هذه الشبكات ومختلف المنشآت لم تتم بالكفاءة والفعالية المطلوبة علاوة على تحويل كميات من المياه دون فوترتها تمّ تقدير قيمتها من قبل محكمة المحاسبات بحوالي 4،455 م.د.

ولم تتولّ الوكالة العقارية الفلاحية منذ إحداثها وإلى موفى أكتوبر 2019 برمجة عمليات متابعة إحياء للمناطق السقوية العمومية بالتنسيق مع المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية وذلك خلافا لقانون إحداثها. كما لا تقوم 83% من المندوبيات بإعداد برامج سنوية لمتابعة استغلال المناطق السقوية علاوة على غياب معايير محدّدة وموثّقة تمكّن من ضبط أولويات في المتابعة.

وتوصي المحكمة بضرورة احترام برمجة المناطق السقوية واستحثاث نسق إنجاز مشاريع الإحداثات الجديدة. كما تدعو إلى الحرص على الحدّ من الفواقد عبر إيلاء أعمال الصيانة العناية اللاّزمة وتوفير

الاعتمادات الضرورية لذلك وإلى متابعة استغلال المناطق السقوية.

- التصرف في المنظومات المائية

لم يوف ما يفوق النصف من مجموع المجامع والبالغ عددهم 1234 مجمعا بالشروط القانونيّة للاستغلال وبالتزاماتهم تجاه المندوبيّات الجهوية خلال الفترة 2016-نوفمبر2019. وتفاقمت مديونيّة المجامع المائية لتبلغ 61,7 م.د إلى حدود نوفمبر2019 ترجع في اغلبها إلى المندوبيّات الجهوية للتنمية الفلاحية ممّا أثّر سلبا على توازناتها الماليّة.

وتوصي المحكمة بضرورة احترام المجامع المائية لشروط الاستغلال والعمل على تطوير أدائها ومعالجة مديونيتها بما يضمن الاستغلال الأمثل للمنظومات المائية.

I- إحداث المنشآت المائية واستغلال الموارد

أفضى النظر في مدى كفاءة وفعالية مختلف المنظومات المائية الموجودة لتأمين الحاجيات من مياه الري إلى الوقوف على عدم احترام إجراءات وآجال إحداث المنشآت المائية فضلا على ضعف استغلالها ومحدودية أعمال المتابعة والصيانة ممّا أدّى إلى اختلال بين الموارد المعبأة والطلب على تلك الموارد.

أ- إحداث المنشآت المائية

تقدّر الحاجيات الوطنية من مياه الري بحوالي 2,4 مليار م^3 سنويًا[1] يتم تأمينها بنسبة 80%عن طريق إحداث الآبار لاستغلال الموارد الجوفية والبقية عبر المياه السطحية المعبئة بالسدود الكبرى والسدود التلية والبحيرات الجبلية. وقد أفضى النظر في مختلف آليات إحداث المنشآت المائية والخطط الاستراتيجية المتعلقة بتعبئة الموارد إلى عدم توفر معايير موثقة وموضوعية لإحداث الآبار بما يضمن الحفاظ على الموارد الجوفية من مخاطر الاستنزاف علاوة على التأخر في إنجاز المشاريع المبرمجة.

1- إحداث الآبار

يتم تعبئة الموارد الجوفية أساسا عبر إحداث الآبار التي يتجاوز عمقها 50 مترا والتي تستوجب الحصول على ترخيص أوّل من الوزير المكلّف بالفلاحة يتعلق بالبحث والتنقيب وترخيص ثان في الاستغلال عند توفر المياه[2]. وتتمّ دراسة مطالب الحصول على رخص التنقيب عن المياه الجوفية في مرحلة أولى على المستوى الجهوي ثمّ إحالة الملف إلى الإدارة العامّة للموارد المائية الراجعة لوزارة الفلاحة لعرضه على اللجنة الوطنية لإسناد الرخص المحدثة بمقتضى مقرّر وزير الفلاحة عدد 1258 لسنة 2011 بتاريخ 05 جويلية 2011 للبت فيه.

ولئن يتوفّر لدى المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية دليل إجراءات يضبط مختلف الوثائق المكوّنة لملف طلب الحصول على رخصة تنقيب عن المياه الجوفية، إلاّ أنّه لا يوجد جدول قيادة يتضمن مجموع المؤشرات التقنية والاجتماعية والاقتصادية والمعطيات الهيدرولوجية التي يتعين اعتمادها من كل المندوبيات الجهوية عند دراسة مطالب الرخص وهو ما أدى إلى وجود اختلاف في المؤشرات المعتمدة من مندوبية إلى أخرى وتباين في الأراء في شأن ملفات متشابهة. ولضمان ديمومة الموارد الجوفية والحفاظ عليها من مخاطر الاستنزاف، كان بإمكان المندوبيات الاعتماد على المؤشرات المضمّنة بكل من التقريرين

---

[1] حسب التقرير الوطني للمياه لسنة 2018.

[2] عملا بأحكام الفصول 1 و2 و3 و4 من الأمر عدد 814 لسنة 1978 المؤرخ في غرة سبتمبر 1978 المتعلق بشروط التنقيب واستغلال المياه الجوفية.

السنويين لاستغلال الموائد العميقة والقياسات البيزومترية[1] لدراسة الملفات وإن كانت معطياتهما غير محينة لصدورهما بتأخير يفوق السنتين.

وأدى ذلك إلى رفض اللجنة الوطنية لإسناد الرخص لحوالي 86% من الملفات المدروسة خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 والبالغ عددها 4.006 ملف والتي حظيت بالموافقة على الصعيد الجهوي وذلك بسبب تجاوز معدل هبوط المنسوب المائي 0,3 م أو تجاوز نسبة الاستنزاف 130% وإثقال كاهلها بالملفات التي تمّ إرجاء البتّ فيها بما يزيد عن سنة من تاريخ إرسالها من طرف المندوبيات الجهوية في انتظار استكمال وثائق منقوصة[2] أو الحصول على معلومات إضافية بخصوص تطوّر المنسوب بالمائدة الجوفية المعنية.

كما لوحظ غياب دراسات فنية تضبط عدد الرخص التي يمكن إسنادها لاستغلال المياه الجوفية بمناطق الصيانة[3] وأولوية توزيعها وحجم الدفق المسموح به للحد من استنزافها وذلك بالرغم من تحديد تلك المناطق بهدف الحفاظ على الموائد المائية المهددة وضمان حد أدنى لمعدلات الاستغلال الحالية وما يقتضيه من ترشيد عملية اسناد الرخص والاقتصار على عمليات تعويض آبار من نفس الصنف. وقد أدت هذه الوضعية إلى موافقة اللجنة الوطنية لإسناد تراخيص استغلال الملك العمومي للمياه خلال الفترة 2013- سبتمبر 2019 على 97 مطلب تعويض آبار سطحية بآبار عميقة وذلك بالرغم من تواصل انخفاض منسوب المائدة المائية بأكثر من 0,3 م سنويا. وهو ما يحول دون الحفاظ على ديمومة استغلال هذه الموائد وضمان التزود المنتظم بنوعية مياه مطابقة لمتطلبات النشاط الفلاحي.

وفي ما يتعلّق بإحداث الآبار المعدة للري، فقد سجل من خلال دراسة عينة شملت 20 صفقة عمومية بكلفة 7,63م.د تمثّل 20% من القيمة الجملية لإنجاز آبار الاستغلال العمومي المخصصة للري التي تمّ إحداثها خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019، وسجّل عدم كفاية إعمال المنافسة من طرف المندوبيات الجهوية التي تولت في بعض الحالات قبول مشاركة عارض وحيد عوض التصريح بعدم جدوى العروض وإعادة نشر الطلب العمومي ممّا من شأنه أن يحول دون الحصول على أفضل الأثمان. وقد برّرت المندوبيات الجهوية ذلك بقلة الشركات الناشطة في هذا المجال وكثرة المشاريع. ويذكر في هذا الشأن طلبات العروض الخاصة بكل من الصفقة عدد 01 لسنة 2015 في قسطيها الثاني والثالث المتعلقة بإحداث بئرين عميقتين بكل من "كتانة القديمة" و"الغندري" والصفقة عدد 8 لسنة 2016 الخاصة بإحداث بئر " واحة الحامة".

---

[1] المتمثلة في قياس مناسيب كل من المائدة قليلة العمق والمائدة العميقة

[2] على غرار الدراسات المائية ووثائق الملكية

[3] وهي مناطق يقع تحديدها بمقتضى أمر يتخذ بعد الاطلاع على رأي لجنة الملك العمومي للمياه ولا يمكن القيام ضمنها بأشغال البحث والتنقيب إلاّ بناء على رخصة من وزير الفلاحة

وتدعو المحكمة إلى ضبط مقاييس موحدة وموضوعية بشأن دراسة مطالب الحصول على رخص البحث والتنقيب عن المياه بما يسهم في توحيد معايير أخذ القرار والتقليص في الآجال والى احترام المقتضيات القانونية المتعلقة بالصفقات العمومية لضمان الحصول على أفضل الأثمان في مشاريع حفر آبار الاستغلال العمومي المعدة للري.

2- إحداث السدود الكبرى والسدود التلية والبحيرات الجبلية

يهدف إحداث السدود الكبرى إلى تكوين مخزون احتياطي لتلبية الحاجيات من مياه الشرب ومن مياه الري ويشكّل علاوة على إحداث السدود التلية والبحيرات الجبلية أحد أهم العناصر المندرجة ضمن مختلف الخطط الإستراتيجية لتعبئة الموارد المائية السطحية والتي مكّنت إلى غاية سنة 2019 من تأمين ما يزيد عن 3,2 مليار م^3 من مجموع الموارد المائية المتاحة والمقدرة بحوالي 4,7 مليار م^3.

ولئن تعددت الدراسات والخطط[1] المتعلقة بتعبئة الموارد المائية، إلّا أنه لم يتم وضع خطة عمل تستشرف تطور الطلب على مياه الري بناء على دراسات فنية معمقة ممّا ولّد اختلالا في التوازن بين الكميات المستهلكة من طرف المندوبيات الجهوية التي شهدت ارتفاعا قدّرته محكمة المحاسبات بنسبة 1%[2] سنويا من الكميات المتاحة خلال الفترة 2013- أكتوبر 2019 أي ما يعادل 2,4 مليون م^3 وبين طاقة منشآت تعبئة المياه السطحية الّتي تقلصت بحكم تراكم الترسبات بها علاوة على الضغوطات التي تشهدها مواردها المخصصة للتزويد بمياه الشرب. وقد أدّى تنامي الطلب على مياه الري في ظل محدودية الموارد السطحية المعبئة إلى اللجوء المتزايد إلى الموارد الجوفية مما فاقم في نسب استنزافها.

كما لوحظ تأخير في نسق إنجاز السدود الكبرى تراوح بين 5 و10 سنوات مقارنة بالآجال المحددة ضمن الأمر الخاص بإحداث وحدة الإنجاز الخاصة بكل سدّ ارتبط أساسا بالآجال الطويلة التي تتطلبها إجراءات طلب العروض وإبرام الصفقات وبطء نسق عمليات التصفية العقارية خاصة في ظل تفاقم المطالب الاجتماعية وعدم قدرة المقاولات على الايفاء بالتزاماتهم.

ونتج عن التأخير في انجاز المشاريع ارتفاع في كلفتها بما يفوق معدّل 32% من الكلفة الأصلية وذلك بالنسبة لمشاريع 5 سدود تمت برمجة أشغالها منذ سنتي 2003 و2005 وتواصلت خلال الفترة

---

[1] الخطة الاستراتيجية الوطنية الاولى الممتدة من سنة 1990 إلى غاية سنة 2000 والخطة الاستراتيجية الإضافية للفترة 2001-2011 والدراسة الاستراتيجية للمنظومة المائية في تونس إلى أفق سنة 2030.

[2] بالاعتماد على كميات المياه المستهلكة سنويا والمحتسبة من قبل مكتب التخطيط والتوازنات المائية والإدارة العامة للسدود والأشغال المائية الكبرى والإدارة العامة للموارد المائية.

2013-أكتوبر 2019. ويذكر أنّ الأعباء المالية الإضافية المتعلقة بتشييد "سد المالح" بلغت 4,6 م.د أي ما يمثّل 19,9% من كلفته الأصلية علما وأنه تمّ استلامه وقتيا بتاريخ 20 نوفمبر 2015 أي بتأخير ناهز 5 سنوات مقارنة بالأجل التعاقدي[1]. كما نتج عن تعطل إنجاز "سدّ الطين" الذي تمّ استلامه وقتيا بتاريخ 16 أوت 2016 أي بتأخير ناهز 7 سنوات كلفة إضافية عادلت 3,9م.د أي بنسبة 18,7%من الكلفة الأولية. و أدى كذلك التأخير في أشغال "سد الدويميس" بما يزيد عن 10 سنوات إلى الترفيع في كلفته[2] بما يقارب 24,73 م.د أي بنسبة 108,9%.

وبالتزامن مع إنجاز مشاريع السدود، يقع إحداث منشآت تحويل المياه وذلك بهدف تحسين توزيع الثروة المائية بين مناطق البلاد والتحكم الأمثل في مياه السدود وتعديل مخزوناتها عند الاقتضاء سواء في فترات الجفاف أو وفرة التساقطات. وقد سجّل تأخير في إنجاز المنشآت التي تمت برمجتها منذ المخطط العاشر للتنمية فاق في بعض الحالات 5 سنوات من الآجال التعاقدية كما هو الشأن بالنسبة لمشروع نفق تحويل مياه "سدّ الحركة" الذي تمّ استلامه وقتيا بتاريخ 10جوان 2016. ويرجع ذلك بالأساس إلى الصعوبات التقنية المتمثلة في عدم توفير النقاط الطوبوغرافية المرجعية اللازمة لبدء الأشغال في الإبان فضلا عن عدم التزام الشركة المتعاقد معها بالآجال المحددة لسير الأشغال.

وانجرّ عن عدم احترام آجال إنجاز مشاريع السدود الكبرى ومنشآت التحويل المرتبطة بها عدم تعبئة موارد مائية إضافية[3] قدّرتها محكمة المحاسبات[4] في حدود 1.375 مليون م^3 بالنسبة لسدود "المالح" و"الطين" و"الحركة" و"سراط" و"الكبير" و"الدويميس"[5] خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019.

أمّا بالنسبة للسدود التلية المخصصة للري، ولئن تضمنت الخطة العشرية للفترة 2002-2011 إنجاز 50 سدا تليا بطاقة خزن قدرها 6,7 مليون م^3، إلّا أنه لم يتم إلى موفى نوفمبر 2019 تاريخ الانتهاء من المهمة الرقابية إنجاز سوى 5 منها[1] أي بنسبة لم تتعدّ 10% من المشاريع المبرمجة.

ولم تنطلق الأشغال الخاصّة ببناء 6 سدود تليّة أخرى تمت المصادقة على صفقات أشغالها منذ سنة 2016 إلاّ خلال سنتي 2018 و2019 بكلفة 33,5 م.د وبطاقة استيعاب قدرها 7,1 مليون م^3 وذلك من

---

[1] بالنسبة لسدود االمالح والطين والدويميس فقد حدد الأمر عدد 141 لسنة 2003 المؤرخ في 14 جانفي 2003 المتعلق بإحداث وحدة تصرف حسب الأهداف لإنجازها في مرحلة أولى مدّة إنجاز سدود المالح والطين والدويميس بستّ سنوات وتسعة أشهر.

[2] تبعا لمصادرة المقاولة المكلفة بإنجاز السد ودم قدرتها على الايفاء بالتزاماتها بم فسخ العقد وإعادة طلب العروض سنة 2015

[3] لغايات الشرب والري

[4] بالاعتماد على البطاقات الوصفية لمشاريع السدود ومعدلات وارداتها السنوية المقدرة بالنسبة لسدود المالح والطين والكبير التي دخلت حيز الاستغلال الفعلي تباعا بـ 26 و17,5 و39,9 مليون م^{3}علاوة على المعطيات الهيدرومطرية المسجلة خلال الفترة 2010-2018 بالنسبة لولايات بنزرت والكاف وقفصة

[5] لا تزال أشغال سد الدويميس جارية وينتظر الانتهاء منها خلال سنة 2020

[1] الشفار وسيدي صالح بصفاقس وقصر دباب والدويرات بتطاوين والحمام بنابل

جملة 10 سدود تلية مبرمجة[2] بالرغم من موافقة صندوق أبو ظبي للتنمية منذ 19 جوان 2014 على استعمال فواضل القرض رقم 1131 المقدرة بمبلغ 25,42 م.د[3]. ولم تتعد إلى غاية جوان 2019 نسبة استهلاك اعتمادات التعهد والدفع على التوالي 54% و16 % علما وأنّ السحوبات على القرض تنتهي في 31 ديسمبر 2019.

وأدّى عدم احترام آجال الإنجاز إلى تولّي المصالح المعنيّة تحيين الكلفة التقديرية لإحداث 10 سدود تلية المذكورة آنفا لترتفع بنسبة 33% مقارنة بالكلفة الأولية وتبلغ 61,328م.د إلى غاية أكتوبر 2019. وتعود أسباب التأخر في تنفيذ المشاريع المبرمجة إلى معارضة الأهالي وتأخير البت في ملفات الانتزاع بالرغم من تأمين الغرامات وإرسالها إلى مصالح الوزارة المكلّفة بأملاك الدولة والشؤون العقارية[4].

وقد نتج عن هذه الوضعية عدم إمكانية تعبئة موارد مائية هامة للري تمّ تقديرها من قبل المحكمة بحوالي 4 مليون م^3 سنويا بالنسبة للسدود التلية الجارية أشغالها وذلك اعتمادا على المعطيات الهيدرومطرية المسجلة بالولايات المعنية وطاقة خزن كل سد على حدة فضلا عن معدلات الواردات السنوية المنصوص عليها ضمن الدراسات التنفيذية.

أمّا فيما يتعلق بالبحيرات الجبيلة، فقد استهدفت الخطة العشرية الثالثة للفترة 2012-2021 تعبئة 50 مليون م^3 من مياه السيلان وذلك دون الإشارة إلى إحداث عدد محدّد من البحيرات. ولم تمكن البحيرات المنجزة وعددها 48 بحيرة جبلية من تعبئة سوى 6,36 مليون م^3 أي ما يعادل 12,72% من الكميات المستهدفة وذلك إلى غاية أكتوبر 2019 ممّا حال دون تمكين الفلاحين من استغلال موارد مائية متاحة. وقد قدّرت محكمة المحاسبات الكميّات[1] الّتي لم يتسّن تعبئتها لغايات الري بين 5 آلاف م^3 و50 ألف م^3 بالنسبة للبحيرة الواحدة وذلك خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019.

وتدعو المحكمة إلى مزيد الحرص على احترام رزنامة أشغال المنشآت المائية بما يضمن تعبئة الكميات المستهدفة. كما تدعو إلى استكمال أشغال منشآت الربط والتحويل المبرمجة بما يسمح من تعديل المخزونات المائية بين السدود ويحقق استقرارا على مستوى كميات المياه المتوفرة للري.

ب- استغلال الموارد المائية

---

[2] السدود التلية السقيفة والكحل بالكاف، الدمايم وحلوفة بسليانة، حنيطة بسيدي بوزيد، السمار وسيدي سلطان ببنزرت، المخشبية والمرة بباجة والرمل بالقيروان بكلفة أولية قدرها 45,266 م.د وبطاقة خزن تناهز 13,7 مليون م^3

[3] حددت قيمة فواضل القرض حسب سعر العملة بتاريخ 26 مارس 2019 وهي مخصصة لتمويل 50% من الأشغال و100% من الدراسات إلى غاية 31 ديسمبر 2019 تاريخ انتهاء السحوبات

[4] عملا بأحكام القانون عدد 53 لسنة 2016 المؤرخ في 11 جويلية 2016 والمتعلق بالانتزاع من أجل المصلحة العمومية.

[1] بالاعتماد على المعطيات الهيدرومطرية المسجّلة خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 وطاقة الخزن المحددّة بالبطاقات الوصفية للمشاريع الّتي هي بصدد الإنجاز

بلغت معدلات استغلال الموارد المائية الجوفية[2] حوالي 2,38 مليار م^3 سنويا وذلك على كامل الفترة 2013-2018 فيما تمّ توفير معدل 439,72 مليون م^3 من مياه الري في السنة بواسطة السدود الكبرى والسدود التلية والبحيرات الجبلية. وقد تمّ الوقوف على عدم استغلال هذه الموارد بالكفاءة والفعالية اللازمة فضلا عن محدودية أعمال تعهد وصيانة المنشات المائية.

1- استغلال الموارد الجوفية ومتابعته

لئن تقتضي متطلبات القطاع الفلاحي التسريع في استغلال الآبار المحدثة لتوفير كميات المياه الضرورية، إلاّ أنّه تبين عدم دخول 192 بئرا[3] تمّ إحداثها خلال الفترة 2013- أكتوبر 2019 بكلفة تفوق 45 م.د حيز الاستغلال وذلك أساسا لعدم برمجة تجهيز 63% منها بالمعدات الضرورية علاوة على ارتفاع نسبة الملوحة أو الحديد أو انخفاض الدفق من تلك الآبار.

واتّضح أنّ ما يفوق عن 90% من الآبار المرخص فيها غير مجهزة بعدادات مما لا يسمح بالتثبت من احترام الدفق والتوقيت والكميات المنصوص عليها طبقا لقرارات الاستغلال ويساهم في ضخ كميات تفوق الاحتياجات الضرورية للري ومزيد استنزاف الموارد الجوفية. وقد انجر عن هذه الوضعية تسجيل هبوط سنوي للمنسوب المائي للطبقات الجوفية يفوق المترين مقابل معدّل مسموح به لا يتجاوز 0,3م سنويا وتدهور نوعية المياه ونقص في دفق الآبار بالمناطق السقوية إلى حدّ النضوب.

وفيما يتعلق بمتابعة الاستغلال، فقد تبيّن عدم البرمجة المسبقة لعمليات الرقابة الميدانية حيث يتمّ الاقتصار على التدخل بمناسبة الشكايات التي ترد من طرف المستغلين على إثر تضررهم من انخفاض المنسوب المائي بآبارهم وهو ما انجرّ عنه مواصلة استنزاف الموارد المائية حيث بلغت الكميات المستغلة خلال الفترة 2013-2018 معدل 2.380 مليون م^3 أي ما يعادل نسبة 108% من مجموع الموارد الجوفية المقدرة بحوالي 2.197 مليون م^3. وترتفع هذه النسبة إلى 126% باحتساب الاستهلاك عبر الآبار العشوائية التي تفاقم عددها بمعدل 14,7% سنويا ليبلغ 1.867 بئر إضافي. وقد بلغ العدد الإجمالي للآبار العشوائية حسب المعطيات التي تمّ توفيرها من قبل المندوبيات الجهوية حوالي 23.308 بئرا خلال نفس الفترة. ويشكل ضعف الموارد البشرية وعدم توفر الوسائل المادية أحد أهم الأسباب التي حدّت من فعالية أعمال المتابعة من قبل الإدارة وساهم في تفشي عمليات حفر الآبار العشوائية.

ويجدر الذكر، أنّ المندوبيات الجهوية قامت برفع 1.767 مخالفة خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 تمّ توجيه 772 منها إلى السلط الإدارية والقضائية المختصة، غير أنّه لم يتم حجز

---

[2] وذلك حسب حوليات استغلال المائدة العميقة للفترة 2013-2018 وتقارير القدرة على الأداء للفترة 2013-2018.

[3] حسب معطيات الإدارة العامة للموارد المائية وطلب المعطيات الموجه إلى المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية.

سوى 15 حفارة غير مرخص فيها وردم 86 بئر عشوائي وتسليط 103 خطية مالية. وتمّ بالنسبة لبقية المخالفات توجيه تنابيه للمخالفين أو رفع معدات الضخ العشوائي عند عمليات المعاينة. وساهم عدم التنسيق الكافي مع السلط الجهوية وضعف قيمة المخالفات المتعلقة بالاعتداءات على الملك العمومي للمياه المعمول بها حاليا فضلا عن تفاقم الاعتداءات على أعوان المندوبيات في محدودية تنفيذ مختلف الإجراءات الردعية.

ولئن عهد إلى مصالح الإدارة العامة للموارد المائية متابعة المخزونات المائية الجوفية عبر تطوير شبكات القيس والمراقبة، فقد تبيّن عدم قيامها بالدراسات الهيدرولوجية التي تمكن من معرفة وضعية الخزانات الجوفية وتحديد مستويات استنزافها وبالتالي تكثيف عدد نقاط المراقبة وذلك خاصة بالنسبة لـ49 مائدة عميقة تراوحت معدلات استغلالها بين 110% و750% ومعدل انخفاض مستوياتها بين 0,1م و10,99م سنويا. حيث تبين أنّ نقاط المراقبة لم تتجاوز 146 نقطة لمتابعة 12.094 بئرا مرخصا فيها وأنّها لم تتعدّ نسبة 1,2% بخصوص عينة متكوّنة من 45 مائدة عميقة موزعة على 13 ولاية[1]. ومن شأن هذه النسبة أن تنخفض إلى أقل من 1% إذا ما تمّ اعتبار عدد الآبار العشوائية المقدرة بأكثر من 17.292بئرا بهذه الولايات. وتعود أسباب ضعف كثافة منشآت المراقبة والقيس إلى عدم توفر الإمكانيات المادية الضرورية لتغطية كافّة الموارد المائية المستغلة علاوة على تعرض المنشآت الموجودة للنهب والتخريب.

فضلا عن ذلك، اتضح أنّ 74% من تجهيزات المراقبة والقيس معطبة لمحدودية أعمال الصيانة. كما أنّ 18 مائدة مائية[2] فاقت نسبة استغلالها 170% لم تشملها عمليات قياس معدل انخفاض مناسيبها.

ويستدعي ضمان ديمومة استغلال الموائد المائية الجوفية والحد من استنزافها وتدهور نوعية المياه بها القيام بعمليات التغذية الاصطناعية[1]. وقد تبيّن إلى غاية انتهاء المهمة الرقابية في موفى 2019 غياب استراتيجية وطنية تستهدف الموائد المهددة بالاستنزاف والتي تتطلب التغذية الاصطناعية حسب الأولوية مع الأخذ بعين الاعتبار خصائص الخزانات الجوفية الجيولوجية ودرجة استنزافها وتحدد التقنيات التي يتعين استعمالها لضمان نسب كفاءة عليا لعمليات الشحن.

ولئن شملت عمليات التغذية الاصطناعية المنجزة خلال الفترة 2013- 2018، ما عدده 37 مائدة مائية جوفية من مجموع 49 مائدة مستهدفة، فإنّها لم تساهم بشكل فعّال في الحد من استنزافها. حيث لم تمكن المياه المشحونة من تغطية سوى 20,5% من نسبة العجز المقدر بين موارد الموائد الجوفية

---

(1) الكاف وسليانة ومنوبة وبن عروس وزغوان ونابل و القيروان وقفصة والقصرين وسيدي بوزيد والمنستير وسوسة وقبلي

(2) حسب الحولية البيزومترية لسنة 2018

(1) سواء بضخ المياه المتأتية من السدود عبر مجاري الأودية أو مباشرة في بعض الخزانات والآبار القديمة.

وحجم المياه المستغلة فعليا والمقدر بمعدل 160 مليون م^3. واتّضح عدم استغلال 16 موقعا وذلك لعدم توفير الحماية والصيانة الضرورية من ذلك تعرض أحواض الشحن للإتلاف بستة مواقع لشحن المائدة السطحية بقرنبالية بسبب استغلال مقاطع للرمال بجانبها.

ويطرح هذا الوضع إشكاليات متعددة أهمها تملح المياه التي سجلت معدلات تتجاوز 10غ/ل خاصة بمدنين وقفصة وزغوان وينعكس سلبا على استدامة النشاط الفلاحي خاصة بالمناطق السقوية بالوسط والجنوب التي ترتبط 25% منها بالآبار قليلة العمق.

وتدعو المحكمة إلى مزيد متابعة استغلال الموائد الجوفية عبر تكثيف نقاط المراقبة البيزومترية وبرمجة أعمال متابعة ميدانية دورية واتخاذ كافة الإجراءات للحد من استنزاف الموارد المائية الجوفية.

2- استغلال الموارد السطحية

يخضع استغلال مياه السدود في مجال الري إلى برمجة مسبقة يسهر على ضبطها وتعديلها مكتب التخطيط والتوازنات المائية بالوزارة المكلّفة بالفلاحة بالتنسيق مع كافة المتدخلين بالإدارات والمؤسسات المركزية والمصالح الجهوية[2]. وبالرغم من تعدّد المتدخلين في منظومة استغلال مياه السدود، فإنّه لم يتم اعتماد منهجية موحدة من قبل مختلف المتدخلين في احتساب كميات المياه انطلاقا من الكميات المبرمجة المسحوبة من السدود عبر منشآت شركة استغلال قنال وأنابيب مياه الشمال[3] إلى غاية استهلاكها بالمناطق السقوية. وهو ما نتج عنه تعدّد المعطيات وتضاربها وحال دون الوقوف على الفوارق بين التقديرات والكميات المستهلكة فعليا حتى يتسنى تحديد الحجم الجملي لكميات المياه الضائعة ومكامنها فضلا عن عدم إمكانية وضع برمجة سنوية تراعي الحاجيات الحقيقية لمختلف المستغلين مع تثمين الموارد المائية المعبئة.

وفي غياب معطيات دقيقة، قدّرت المحكمة معدل كميات المياه الموفرة سنويا للري خلال الفترة 2013- 2018بحوالي 439,72 مليون م^3 متأتية من 25 سد[1] التي وفرت الوزارة المكلّفة بالفلاحة موازنات مائية في شأنها ومن شركة استغلال قنال وأنابيب مياه الشمال.

---

[2] وذلك عملا بأحكام الفصل 13 من الأمر المتعلق بتنظيم وزارة الفلاحة وكافة النصوص التي نقحته وتممته,

[3] منشأة عمومية تمّ إحداثها بمقتضى القانون عدد 26 لسنة 1984 المؤرخ في 11 ماي 1984 وتتمثل مهمتها الأساسية في التسيير والتصرف والصيانة، لمختلف المنشآت والتجهيزات الموضوعة تحت ذمتها لنقل مياه سدود سيدي سالم وأشكل وسدود أقصى الشمال نحو أماكن استعمالها.

[1] تمّ احتساب كميات المياه الموفرة للري انطلاقا من الموازنات المائية لسدود سيدي سالم وملاق وبوهرتمة ونهانة وجومين وغزالة وسجنان وسيدي البراق وسليانة والاخماس وبئر مشارقة وسيدي سعد والهوارب وبزيغ وشيبة والمصري ولبنة والحما والعبيد والرميل والزياتين والقمقوم والزرقة وبربرة وبني مطير الممسوكة لدى الإدارة العامة للسدود والأشغال المائية الكبرى.

كما اتّضح غياب معطيات دقيقة بخصوص طاقة خزن كافة المنشآت المائية المحدثة. فلئن تمّ منذ جانفي 2013 تركيز نظام معلوماتي وطني للمياه "سينو" بكلفة جملية بلغت 1,994 م.د منها 766,410 أ.د تعلقت باقتناء المعدات الإعلامية يهدف إلى توفير معلومات حينية حول وضعية الموارد الطبيعية من مياه وتربة ومتابعة تطورها والمساعدة في اتخاذ القرارات بشأنها فضلا عن تيسير التواصل وتبادل المعلومات بين مختلف المستعملين، فإنّه لم يتمّ استغلاله إلى موفى نوفمبر 2019.

وتجدر الملاحظة إلى أنّ صفقة اقتناء المعدّات شابتها نقائص تعلقت بعدم احترام مقتضيات الأمر المنظم للصفقات العمومية وتمثّلت أساسا في أنّ لجنة فتح العروض ولئن تولّت بتاريخ 2014/10/02 وعلى إثر تمكين في مرحلة أولى ثلاثة عارضين من استكمال ملفاتهم في أجل 7 أيام[2] إقصاء[3] عرضين لعدم تقديمهما الوثيقة الأصلية لترخيص المصنع وإقرار قبول وإحالة العرض الثالث للتقييم الفني والمالي غير أنّها لم تستكمل هذا الإجراء و تراجعت عن قرارها بإقصاء الشركة على إثر توصّلها و بعد ما يفوق 20 يوما[4] بالوثيقة المطلوبة. و أحالت العرضين إلى لجنة التقييم بتاريخ 24 أكتوبر 2014 التي أقرّت قبول العرض الذي سبق إقصاؤه. علاوة على ذلك تراجعت الوزارة المكلفة بالفلاحة بتاريخ 12 أكتوبر 2018 على قرار فسخ عقد الصفقة الذي تم تبليغه إلى المزود منذ 20 جويلية 2017 لعدم إيفاءه بتعهداته أي بعد ما يفوق السنة وذلك على إثر قبول مطلب تظلّم خارج الآجال القانونية بطلب من الوزير المكلف بالفلاحة كما جاء في ردّ الوزارة .

ولئن ناهزت نسبة تعبئة الموارد السطحية المنصوص عليها ضمن برامج وتقارير القدرة على الأداء المعدّة من قبل الوزارة للفترة 2013-2019 ، 93% ، فإنّ احتساب هذه النسبة اقتصر على طاقة خزن السدود الكبرى ولا يغطي طاقة التعبئة الحقيقية لكل من السدود التلية والبحيرات الجبلية وذلك لغياب متابعة حقيقية في الغرض. وبإعادة احتساب طاقة خزن المنشآت الموجودة بحوالي 2,469 مليار م^3 من قبل المحكمة تنخفض نسبة تعبئة المياه السطحية [1] إلى 91,6% [2] من الموارد المتاحة.

وتبيّن من خلال مقارنة السحوبات من سدي بربرة وسيدي البراق بالكميات التي تمّ ضخها من طرف شركة استغلال قنال وأنابيب مياه الشمال والإيرادات بكل من سدي بوهرتمة وسجنان وجود فارق تراوح بين 29% و65% بالنسبة لكميات المياه التي تمّ سحبها من سدّ بربرة. وبلغ هذا الفارق ما بين 3%

---

[2] في أجل 7 أيام عمل فعلي وذلك عملا بأحكام الفصل 60 من الأمر المنظم للصفقات العمومية.

[3] الفصل 56 من الأمر المنظم للصفقات العمومية.

[4] بتاريخ 23 أكتوبر 2014.

[1] لأغراض الري أو الشرب.

[2] وقد تمّ إعادة احتساب هذه النسبة بالاعتماد على طاقة خزن السدود الكبرى بعد طرح الترسبات المقدرة بحوالي 2,252 مليار م^3 طبقا للوضعية المائية لشهر أكتوبر 2019 و طاقة خزن البحيرات الجبلية المنجزة البالغة 51,541 مليون م^3 حسب التقرير السنوي للبحيرات الجبلية . أمّا بالنسبة لـ 232 سدا تليا وفي ظل عدم وجود معطيات تعكس وضعيتها الحالية، تمّ تقدير طاقة الخزن بها بحوالي165,5 مليون م^3 وذلك بعد طرح السدود المترسبة كليا وبالاعتماد على نسبة ترسب سنوية قدرها 2%.

و30% بالنسبة للمياه المسحوبة من سد سيدي البراق وذلك خلال الفترة 2016-2018. ويفسر هذا الفارق في جزء منه بالسحوبات التي تقوم بها المندوبيات أثناء عمليات التحويل علاوة على نسب الضياع المسجلة.

كما أنّ عدم تجهيز 70% من السدود[3] بمعدات قياس التدفق حال دون التحديد الدقيق للكميات المسحوبة والوقوف على نسبة الفواقد في ظل ارتفاع كلفة عمليات الضخ وانعكاسها على التوازن المالي لشركة استغلال قنال وأنابيب مياه الشمال التي ارتفعت مديونيتها لدى الشركة التونسية للكهرباء والغاز من 2,5 م.د سنة 2013 إلى حوالي 38 م.د سنة 2019.

ومن جهة أخرى، لم تتعدّ النسبة المسجلة لاستغلال 181 سدّا تليا معدّا للري 30%[4] وذلك لعدم توفر تجهيزات قيس الدفق[5] ومحطات هيدرولوجية بـ97%[6] من هذه السدود فضلا عن محدودية الموارد البشرية والمادية واللوجستية على المستوى المركزي والجهوي لمتابعة استغلالها ممّا حال دون معرفة كميات المياه الواردة والمسحوبة بكل دقة.

ولئن عهد إلى مصالح الإدارة العامّة للسدود والأشغال المائية الكبرى[1] القيام بمتابعة سلامة السدود وإنجاز الإصلاحات الضرورية وبالمراقبة الشاملة لها ولتجهيزاتها ومتابعة تحركاتها فضلا عن إنجاز عمليات قيس الترسبات بكل سد كل ثلاث سنوات، فإنّه اتّضح عدم وجود برنامج تدخل واضح ينظم عمليات قيس الترسبات وتواريخها ودوريتها حسب خصائص المواقع الجيولوجية والإيرادات السنوية للأوحال والأجسام الصلبة وحجم التساقطات لكل سد فضلا عن عدم احترام دورية إجراء أعمال القيس.

وقد أدّى هذا الوضع إلى فقدان السدود لحوالي 21% من طاقة خزنها الاجمالية أي ما يعادل 578 مليون م^3 بمعدل 0,86% سنويا. من ذلك لم تشهد سدود سيدي يعيش (1997)والرميل (1998) والحما (2002) وسفيسيفة (2005) والبرك (2005) أي عملية قيس ترسبات منذ إحداثها. كما تعود آخر عملية متابعة بالنسبة لسدود الأخماس وبئر مشارقة وبزيغ وبني مطير وكساب وشيبة إلى السنوات من 2000 إلى 2008 وذلك بالرغم من تراوح نسبة الترسب بها بين 2% و35%[2].

---

[3] بربرة وسيدي سالم وجومين وسجنان والزرقة والكبير والمولى وسيدي البراق.

[4] مراسلة وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري إلى المندوبين الجهويين للتنمية الفلاحية عدد 132 بتاريخ 06 جويلية 2015 حول استغلال السدود والبحيرات الجبلية.

[5] تمكن آلات قيس الدفق من تحديد الكميات الواردة والمسحوبة على مستوى كل سد فيما تمكن المحطات الهيدرولوجية من تحديد ارتفاع منسوب المياه.

[6] بناء على طلب المعطيات.

[1] وفقا لأحكام الفصل 36 رابعا من الأمر عدد 420 لسنة 2001 المؤرخ في 13 فيفري 2001 والمتعلق بتنظيم وزارة الفلاحة وكافة النصوص التي نقحته وتممته.

[2] حسب الوضعية المائية بالسدود بتاريخ 31 أكتوبر 2019

وتحول هذه الوضعية دون معرفة حجم الترسبات المتراكمة بأحواض السدود وبالتالي تحديد كميات الأوحال التي يتعين إخراجها خلال فترة التساقطات. علما وأنّ عملية إزالة الأوحال من السدود تتطلب إمكانيات تقنية ومادية هامة تتجاوز في بعض الأحيان كلفة بناء سد جديد فضلا عن عدم وجود مواقع لتجميعها وإعادة تثمينها.

ولم يقع كذلك التعاطي السريع مع بعض الحوادث العرضية التي تطرأ بالسدود ومعداتها وهو ما من شأنه أن يحدّ من معايير السلامة بها فضلا عن الارتفاع المتواصل لكلفة الاصلاح. ويذكر في هذا الشأن التأخير في تنظيم أربع استشارات خصّت سدود ملاق والزرقة وبربرة وبئر مشارقة وتعلقت بإصلاح بوابات تصريف المياه من القاع وإصلاح مآخذ مياه الري خلال الفترة 2016-2018 بلغ في بعض الحالات 9 أشهر.

وعلاوة على عدم كفاية عمليات الصيانة والتعهّد، فقد تبين وجود نقص في إجراءات الحماية بمواقع السدود ارتبط بعدم تركيز أجهزة مراقبة آلية سوى بـ 6 سدود من جملة 37 أي ما يعادل 16,2% فضلا على النقص الحاصل في توفر الحراس بالعدد المطلوب للقيام بتأمين السدود بحوالي 90 حارسا أي 36,7% مما هو مستوجب[3]. ومن الأسباب التي حالت دون برمجة دوريات منتظمة لمتابعة وحماية المنشآت المائية حيث أنّ نسبة 69% من المجموع العام لأسطول النقل تجاوزت مدّة جولانها 15 سنة ومعظمها متقادمة ومعطبة وغير مؤهلة للاستغلال. وقد أدّى ذلك إلى تواتر الاعتداءات على المنشآت المائية وخاصة منها السدود الكبرى التي شهدت ما يزيد عن 164 حالة اعتداء خلال الفترة 2013- أكتوبر 2019 .ومن شأن تزايد الاعتداءات في ظل طول إجراءات التقاضي وضرورة تأمين كامل مواقع السدود[1] مقابل قلة الموارد المرصودة أن يعرض سلامتها إلى مخاطر التخريب وتجمع التربة أمام مآخذها وتراكم الترسبات بها ويحدّ من استغلال الموارد السطحية.

أمّا فيما يتعلق بالبحيرات الجبلية، فإنّه لم تتعدّ المساحات المروية انطلاقا من البحيرة الواحدة معدل 14 هك[2] وذلك خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 في حين أن كميات المياه المتاحة بالبحيرات الجبلية تسمح بري 25 هك للبحيرة الواحدة[3]. وتعود أسباب النقص في الاستغلال الفلاحي أساسا لمحدودية التجهيزات المائية بالبحيرات علاوة على صعوبة المسالك الفلاحية المؤدية إليها وسوء حالتها.

---

[3] المراسلة عدد 857 بتاريخ 2019/06/28 الموجهة من المدير العام للسدود إلى الكاتب العام لتدعيم الإدارة العامة للسدود بالموارد البشرية الضرورية

[1] مراسلات المدير العام للسدود والأشغال المائية الكبرى الى المندوبين الجهويين للتنمية الفلاحية بالقيروان وجندوبة عدد BA/2016/41/60 و 261 /2016/ BAبتاريخ 11 جانفي 2016 والمندوب الجهوي بالقصرين عدد BA/2018/940 بتاريخ 19 جويلية 2018.

[2] وذلك من خلال مقاربة طاقة الخزن بالبحيرات الجبلية المحدثة بالمساحات السقوية حولها ومعدلات السحوبات المضمنة بطلب المعطيات.

[3] تمّ الاعتماد على معدّل استهلاك الهكتار الواحد ب5000 م3 في السنة.

ولم يتمّ إعداد دليل إجراءات خاص بتحديد نوعية ودورية أعمال الصيانة للسدود التلية والبحيرات الجبلية وتقارير تقييمية لوضعيتها إلّا خلال سبتمبر 2019 علاوة على محدودية أعمال الصيانة الدورية السنوية والتي لم تشمل سوى 25,5% من مجموع 145 سدّ جبلي تتطلب التدخل العاجل[4] خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 ممّا ساهم في مزيد تدهورها وتراكم الأضرار بها إلى حدّ ترسبها بصفة كلية[5] مما حال دون إمكانية تثمين مواردها واستغلالها في مجال الري. واقتصرت التدخلات في 81% من المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية[6] على أعمال الصيانة العرضية وذلك بالاعتماد أساسا على الإمكانيات الذاتية لها أو عن طريق عملة الحضائر أمام محدوديّة الإمكانيات المادية الضرورية للتعهد بالصيانة الدورية .

وقصد الاستغلال الأمثل للموارد السطحية، توصي محكمة المحاسبات باتخاذ الإجراءات الضرورية للحد من نسب الضياع أثناء عمليات تحويل المياه بين السدود وبمزيد تثمين الموارد المعبئة بالسدود التلية والبحيرات الجبلية وتجهيزها بالمعدات الضرورية وبضبط مختلف المعطيات والمؤشرات المتعلّقة بالتعبئة والخزن. كما تدعو إلى احترام دورية إنجاز أعمال الصيانة فضلا عن عمليات قيس الترسبات بكافة السدود الكبرى.

3- المصادر غير التقليدية لمياه الري

أفضى النّظر في كيفية استغلال الموارد المائية غير التقليدية[1] إلى الوقوف على محدودية استغلال المياه المعالجة في مجال الري فضلا على النقص المسجل على مستوى إنجاز المشاريع العمومية الكفيلة بتثمين المياه المحلّاة.

ولم تتجاوز كميات المياه المعالجة المستغلة فعليا في الري 14,5 مليون $م^3$ خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 وهو ما يمثّل حوالي 31,7% من كميات المياه المعالجة الممكن استغلالها و0,8% من الكميات الإجمالية المستهلكة لمياه الري . ويعود ضعف استغلال المياه المعالجة في المجال الفلاحي أساسا إلى نوعية المياه المتوفرة التي حالت دون إمكانية تثمينها حيث تبيّن أنّه خلافا لمقتضيات الفصل 105 من مجلّة المياه[2] ومن خلال دراسة نتائج التحاليل المنجزة خلال الفترة 2014-2018 من طرف المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية أنّ ما يزيد عن 90% منها لا تتطابق مع المواصفة الفنية عدد 03-106

---

[4] وذلك حسب محاضر المعاينات الميدانية المنجزة خلال سنوات 2016 و2017 و2018 وتقارير الصيانة المنجزة من قبل الإدارة العامة للسدود والأشغال المائية الكبرى في سبتمبر 2019.

[5] سدود مسكاية وزعرورة بسليانة وسيدي سعد وبوعجيلة بالقصرين.

[6] بناء على طلب المعطيات الموجه إلى المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية.

[1] مقارنة بالموارد التقليدية المتمثلة في الموارد السطحية والموارد الجوفية.

[2] وكافة النصوص التي نقحتها وتممتها.

المتعلّقة بمميّزات المياه المستعملة المعالجة لأغراض فلاحية والمصادق عليها بقرار وزير الاقتصاد والمالية المؤرخ في 18 ماي 1990.

وقد أدّى عدم توفر نوعية مياه معالجة مطابقة للمواصفات إلى رفض الفلاحين استعمالها في الري فضلا عن إلغاء عدة مشاريع إحداث مناطق سقوية على مساحة جملية تبلغ 5.500 هك مبرمجة خلال كل من مخططي التنمية للفترتين 2010-2014 و2016-2020 وإلقاء ما يزيد عن 42 مليون م^3 سنويا[3] بالبحر والأودية و السباخ.

ومن جهة أخرى، تقدّر موارد المائدة الجوفية التي تفوق درجة ملوحتها 5غ/ل[4] ما يزيد عن 614 مليون م^3 في السنة. وتتسم هذه المياه بعدم قابليتها للاستغلال في المجال الفلاحي إلا بعد تحليتها عبر وحدات يتم إنجازها في الغرض. وفي هذا الإطار اقتصرت تجربة إنجاز الوحدات العمومية لتحلية المياه في المجال الفلاحي على إنشاء وحدتين عموميتين للتحلية بكل من "قوناط" و"البقرة" انطلق استغلالهما خلال سنة 2016 بطاقة انتاج تقدر بـ 5.800 م^3 في السنة وهو ما يمثل 0,01% من مجموع 614 مليون م^3 من الموارد الجوفية المالحة. ويعزى ذلك إلى ارتفاع كلفة إنشاء محطات التحلية وما تتطلبه من تكنولوجيات حديثة ومعدات خصوصية علاوة على إمكانيات بشرية ذات تكوين خصوصي في المجال حتى يتسنى تسييرها وتأمين استغلالها وصيانتها بالكفاءة والفعالية المطلوبة.

وتدعو المحكمة إلى مزيد العمل على تثمين المياه المعالجة في الميدان الفلاحي بتحسين نوعية المياه ومطابقتها للمواصفات وإلى العمل على إحداث وحدات تحلية المياه الجوفية المالحة قصد ضمان ديمومة استغلال هذه النوعية من المياه خاصة داخل المناطق التي تشهد ندرة في مواردها.

II- التصرّف في المناطق السقوية

بهدف تنمية الإنتاج الفلاحي ومزيد تثمين التصرّف في مياه الري، سعت الدولة إلى إحداث مناطق سقوية جديدة حول المنشآت المائية المحدثة وتعصير تلك التي تقادمت تجهيزاتها وشبكاتها. وقد تمّ تجهيز هذه المناطق بمعدّات الاقتصاد في مياه الري و بقنوات وشبكات هامّة لجلب وتوزيع تلم المياه والتي تتطلّب أعمال صيانة أو تجديد عند الحاجة. إلاّ أنّه تبيّن عدم احترام مشاريع الإحداثات الجديدة وتعصير المناطق السقوية للبرمجة والأهداف الموضوعة في الغرض فضلا على عدم التصرّف في شبكات مياه الري بالكفاءة والفعالية المطلوبة ومحدودية متابعتها وحمايتها.

---

(3) حسب إحصائيات الإدارة العامة للهندسة الريفية واستغلال المياه والمتعلقة بكميات المياه المعالجة المستعملة فعليا في الري والكميات الممكن استغلالها خلال الفترة 2013-2018 (م^3).

(4) حسب الدراسة الخاصّة بالمنظومة المائية في تونس في أفق 2030.

أ- إحداث وتعصير المناطق السقوية العمومية

أفضى النظر في إحداث وتعصير المناطق السقوية العمومية إلى عدم احترام البرمجة الأوليّة وعدم استناد دراسات ومشاريع إحداثها إلى معايير مسبقة علاوة على محدودية المساحات الّتي تمّ تعصيرها.

1- إحداث المناطق السقوية وتهيئتها

يتمّ تحديد مساحة المناطق السقوية المزمع إحداثها بمخططات التنمية وتوزيعها حسب المناطق المعنيّة بها، غير أنّه لم يتمّ خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 التقيّد في كلّ الحالات بالبرمجة الأوّليّة المضمّنة بمخططات التنمية حيث تمّ إقرار مشاريع إحداثات وتوسعات لمناطق سقوية بصفة استثنائية على مساحة تناهز 14.400هك[1] وبكلفة تفوق 155م.د وذلك أساسا في إطار الاستجابة للمطالب الاجتماعية بالتشغيل وتدعيم التنمية بالإضافة إلى برامج التنمية الفلاحية المندمجة بالجهات بغض النظر عن تواجد المياه من عدمه وبالكميات اللازمة في المناطق المعنية.

وقد ساهم عدم احترام البرمجة الأولية في تعدّد الدراسات على مستوى الجهات خلال الفترة 2013-أكتوبر2019 التي فاق عددها 215 دراسة لإحداث مناطق سقوية على مساحة تناهز 24 ألف هك وبكلفة تفوق 4,6م.د. كما توجد توسعات عشوائية للمناطق السقوية على مساحة تفوق 12.508هك بثماني ولايات[2] منها إدماج 10.000هك من التوسعات الخاصّة بولاية قبلي[3] واتّخاذ قرار بتوسعة منطقة "سيدي سعد" بولاية القيروان على إثر معاينة حالات من الاستغلال العشوائي[4] بما يفوق كميات المياه المتوفرة.

ولئن تمّ التنصيص ببرنامج الاستثمار في قطاع المياه على عدد من المعايير الفنية والاقتصادية التي يستوجب توفّرها للتمكّن من الانتفاع بتمويل مشاريع إحداث المناطق السقوية في إطار المشاريع الكبرى الممولة عن طريق موارد خارجية المتمثلة أساسا في مصدر المياه وخصائصه وطاقة التدفق والتكلفة والمردودية، فإنّه لم يقع بالنسبة للمشاريع المنجزة على المستوى الجهوي والممولة على ميزانية

---

[1] دون احتساب 20.000هك بولاية الكاف في إطار مضاعفة مساحة الأراضي السقوية من 20.000 إلى 40.000هك و10.000هك بولاية قبلي بهدف إدماج توسعات خاصّة غير مدرجة بالدورة المائية ومحيطة بالواحات القديمة للتمتع بالمنح الّتي توفرها الدولة.

[2] قبلي وتوزر والقيروان والقصرين ومنوبة وقابس وسوسة والمنستير

[3] المجلس الوزاري المضيق بتاريخ 18 جوان 2015

[4] محضر جلسة عمل بتاريخ 20 نوفمبر 2013

الدولة على الاعتماد على معايير واضحة و الاستئناس بالمعايير سالفة الذكر وهو ما أثّر سلبا على نوعية هذه الدراسات وطرح إشكاليات على مستوى استغلال المناطق لاحقا. من ذلك تمّ البدء خلال سنة 2014 في إنجاز مناطق سقوية بأربع ولايات[5] على مساحة 2.025هك وبكلفة تتراوح بين 9 و20أ.د للهكتار الواحد دون اعتماد المعيار المتعلّق بضرورة معرفة مصدر المياه الّذي سيتمّ الاعتماد عليه للري بصفة مسبقة ممّا أدّى إلى إيقاف إنجازها إلى حين توفير المياه.

كما تمّ خلال الفترة 2013-أكتوبر2019، إحداث 11 منطقة سقوية بموارد مائية متاحة تقلّ عن الكميات اللازمة لذلك بكلفة جملية تناهز 12م.د وهو ما من شأنه أن يؤثّر سلبا على مردودية هذه المناطق لاحقا علاوة على عزوف الفلاحين عن استغلالها. ولا يتمّ دائما تشريك المنتفعين المحتملين من الفلاّحين في مرحلة الدراسة والتأكد من مدى رغبتهم في استغلالها من ذلك عدم تشريك الأهالي في مرحلة دراسة إحداث المنطقة السقوية "عين هدية 1" بالقصرين سنة 2018 ومعالجة الإشكال الاجتماعي المرتبط بعدم كفاية نقطة المياه ممّا أدّى إلى النظر في إمكانية حفر بئر ثانية ومواصلة الدراسة على ضوء المياه الممكن توفيرها[1].

وعلاوة على ذلك، شهد إنجاز الدراسات النهائية للمشاريع تأخيرا ملحوظا إذ فاق في بعض الحالات السبع سنوات وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى تجاوز المعطيات المضمنة بها باعتبار أنّ معدل قابلية الدراسة للتطبيق يقدر بثلاث سنوات.

ولم تتعد نسبة تقدّم إنجاز المشاريع المتعلقة بإحداث المناطق السقوية المبرمجة للفترة 2013-2019، 58% إلى موفى أكتوبر 2019 على مساحة 17.054 هك وبكلفة 214,426م.د. حيث سجل تأخير هام في إنجاز هذه المشاريع تراوح بين السنة ونصف والست سنوات مقارنة بالآجال التعاقدية. ويصل التأخير إلى التسع سنوات مقارنة بالسنة الّتي رُصد فيها التمويل. ويذكر أنّ نسبة إنجاز 36 مشروعا على مساحة 1.200هك وبكلفة تفوق 10م.د تراوحت إلى غاية أكتوبر 2019 بين 0% و20% في حين أنّ الاعتمادات المرصودة لها تعود للفترة 2010-2015. ويعود ذلك أساسا إلى كثرة الاعتراضات من قبل المواطنين أثناء إنجاز المشاريع وتعطيلهم لأشغال التهيئة المائية[2] وإلى عدم إيفاء المقاولين بتعهداتهم وتخليهم عن استكمال المشاريع.

---

[5] القصرين وقفصة وسليانة وسيدي بوزيد

[1] المذكّرة الصادرة بتاريخ 11 أفريل 2018 من المدير العام للهندسة الريفية واستغلال المياه إلى المندوب الجهوي للتنمية الفلاحية بالقصرين.

[2] تتمثّل التهيئة المائية في الأشغال المنجزة أثناء إحداث منطقة سقوية جديدة من تركيز القنوات والمنشآت والتجهيزات المائية الضرورية لاستغلال المنطقة.

وفيما يتعلق بالتهيئة العقارية للمناطق السقوية، تتدخّل الوكالة العقارية الفلاحية[3] بصفة موازية وبالتنسيق مع المندوبيات الجهوية[4] عند إحداث منطقة سقوية بهدف إصدار أمر إحداثها. واتّضح في هذا الخصوص أنّ 24% فحسب من الأوامر الصادرة خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 والبالغ عددها 158 أمر تخصّ مناطق سقوية جديدة منجزة خلال نفس الفترة. ولم تصدر أوامر إحداث مناطق سقوية على مساحة حوالي 9 آلاف هك وبكلفة تناهز 103م.د منجزة خلال الفترة 2013-2019 وهو ما من شأنه أن يعيق حمايتها من ظاهرتي التجزئة والزحف العمراني. ويرجع ذلك أساسا لغياب بنك معطيات يوضّح المناطق الّتي تستوجب التدخّل مع ضبط الأولويات علاوة على النقص على مستوى الموارد البشرية واللوجستية.

كما أنّ نسق عمليات التهيئة العقارية لم يساير نسق إصدار أوامر إحداث المناطق السقوية العمومية ذلك أنّ 68% من المناطق الّتي صدرت بشأنها أوامر خلال الفترة 2013-أكتوبر2019 والبالغ عددها 107 منطقة سقوية على مساحة 10.233هك لم تنجز بها بعد مشاريع تهيئة عقارية. كما لم يتم تهيئة 177 منطقة سقوية عمومية عقاريا على مساحة 10.344 هك بثماني ولايات[1] يعود إحداثها إلى الفترة 1931-2012.

وتشهد مرحلة المصادقة على مشاريع التهيئة العقارية بطء في إعداد الملفات الخاصّة بها من طرف الدوائر الجهوية للوكالة حيث لم يتمّ خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 المصادقة من قبل وزارة الإشراف إلّا على 30% من المساحة المبرمجة سنويا والبالغة 20.000هك. وتعد الإشكاليات العقارية المتعلقة بالمناطق السقوية من أهم الأسباب وراء التأخير في تهيئتها والمصادقة على مشاريع تنظيمها. وأثر ذلك سلبا على استغلال تلك المناطق وضمان حقوق المستغلين.

وخلافا للفصل 14 من القانون عدد 17 لسنة 1977[2]، لوحظ محدودية مساحات المناطق السقوية العمومية الّتي بلغت مرحلة التسجيل خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 حيث لم تتعد نسبة 28% من مجموع المساحات الّتي صدرت بشأنها قرارات المصادقة والبالغة 49 منطقة سقوية عمومية على مساحة 8.731هك علاوة على التأخير في معالجة الملفات الّذي يتجاوز أحيانا 20 سنة وذلك أساسا إلى ارتباط نسق المسح بنسق المصادقة. وانجرّ عن ذلك عدم تجاوز المساحة الجملية للمناطق المسجّلة إلى

---

(3) وفق الأمر عدد 1877 لسنة 1999 المؤرخ في 31 أوت 1999 المتعلق بتغيير تسميتها بوكالة الإصلاح الزراعي بالمناطق السقوية العمومية.

(4) وفق الفصل الثّاني من القانون عدد 17 لسنة 1977والمتعلّق بإحداث وكالة الإصلاح الزراعي بالمناطق العمومية السقوية كما تمّ تنقيحه وإتمامهبالقانون عدد 29 لسنة 2000 المؤرّخ في 6 مارس 2000.

(1) زغوان وقبلي وباجة وجندوبة والمهدية ومدنين وتطاوين وتوزر.

(2) والمتعلّق بإحداث وكالة الإصلاح الزراعي بالمناطق العمومية السقوية كما تمّ تنقيحه وإتمامه والّذي ينص على أن تباشر الوكالة بالتنسيق مع المحكمة العقارية أعمال المسح العقاري الإجباري والتحيين وترسيم التحويرات في الملكية للمناطق السقوية

موفى أكتوبر 2019 نسبة 8% مقارنة بالمساحة الجملية للمناطق المحدثة بأوامر والبالغة حوالي 256 ألف هك.

وتوصي المحكمة بالعمل على احترام برمجة المناطق السقوية واستحثاث نسق إنجاز مشاريع الإحداثات الجديدة وبالحرص على تدارك التأخير المسجّل في المصادقة على مشاريع التهيئة العقارية وتسريع نسق التسجيل بما يضمن حقوق المستغلين ويساهم في تنمية واستدامة المناطق السقوية.

2- تعصير المناطق السقوية العمومية وتحسين ظروف استغلالها

بلغت المناطق السقوية المتقادمة والتي تعود إلى ما يفوق 25 سنة حوالي 61% من المناطق السقوية العمومية. وتشكو ما يزيد عن 612 منطقة تمسح 155.867هك من اهتلاك منشآتها ومعدّاتها وتجهيزاتها وقنواتها وتواتر الأعطاب بها. ولئن تمّ التوجّه نحو تعصير المناطق السقوية الموجودة بصفة كليّة أو إعادة تهيئة وتجديد بعض عناصرها، فإنّه لا يتم دائما احترام الإجراءات المرجعية المضبوطة بدليل الإجراءات الخاص بالإدارة العامة للهندسة الريفية واستغلال المياه[1] في تحديد المناطق السقوية الّتي تتطلب التعصير. وانجرّ عن ذلك إدراج مشاريع لم يتم إعداد دراسة في شأنها أو في طور الدراسة ضمن ميزانية المندوبيات الجهوية المعنية خلال الفترة 2013-2019 دون التأكّد من جدية هذه المشاريع ومردوديتها.

وعلى صعيد آخر، تبيّن أنّ دراسات مشاريع تعصير وإعادة تهيئة المناطق السقوية العمومية لا تأخذ دائما بخصوصية المناطق وأراء المنتفعين بها وهو شأن المنطقة السقوية "نبر" بالكاف على مساحة 363 هك سنة 2014 و"سيدي سعد" بالقيروان سنة 2018 ممّا انجر عنه ضعف نسبة الاستغلال الّتي لا تتجاوز 43% بالنسبة إلى المنطقة الأولى ومراجعة الدراسة في مناسبتين بالنسبة إلى المنطقة الثانية.

كما لوحظ تأخير في إنجاز المشاريع مقارنة بتواريخ إبرام اتفاقيات القروض ناهز 7 سنوات بخصوص مشروع التصرف المندمج للموارد المائية بمرناق الّذي لا يزال بصدد الإنجاز إلى غاية انتهاء المهمة الرقابية في نوفمبر 2019. ويرجع ذلك إلى طول الفترة الزمنية الّتي استغرقتها الدراسات التفصيلية والبالغة 6 سنوات ممّا أدّى إلى طلب التمديد في الآجال النهائية للسحب على القروض.

---

[1] والّتي تتمثّل في تحليل وتشخيص الوضع الحالي وإعداد العناصر المرجعية للدراسة وإعدادها على المستوى الجهوي والمتابعة الفنية والمالية لها من قبل المصالح المركزية ومن ثمّ تقديم المشروع إلى الإدارة العامّة للتمويل والاستثمارات والهياكل المهنية بالوزارة المكلّفة بالفلاحة قصد البحث عن التمويل.

ولئن تمّ وفق مشاريع القدرة على الأداء الخاصّة ببرنامج المياه للفترة 2013-2019 برمجة تعصير شبكات وإعادة تهيئة وإحياء مناطق سقوية على مساحة 62.132 هك، فقد بلغت نسبة الإنجاز 83% من هذه المساحة وذلك باعتبار المشاريع الكبرى فحسب والّتي لا تزال في طور الإنجاز. غير أنّه وبإعادة احتساب محكمة المحاسبات للمؤشر لم تتعد نسبة تقدّم الإنجاز 60% [2] في موفى أكتوبر 2019 على مساحة 80.409هك وبكلفة 302,466م.د.

ولم تتضمن هذه المشاريع عمليات تعصير شاملة للمناطق السقوية المتقادمة إلاّ في حدود 9% أي 14.213هك اقتصرت على عناصر محدودة على غرار تغيير قنوات الري وإعادة تهيئة محطات الضخ. ويعزى ذلك بالأساس للكلفة المرتفعة حيث تبلغ معدّل 20أ.د[3] للهكتار الواحد في حالة تعصير كافة تجهيزات المنطقة السقوية.

وتدعو المحكمة إلى احترام الإجراءات المعتمدة لتحديد المناطق السقوية المتقادمة وذات الأولوية في التأهيل مع ضرورة ضمان فعالية الدراسات المنجزة في الغرض وإلى استحثاث نسق إنجاز مشاريع تعصير وإعادة تهيئة المناطق السقوية.

ب- مشاريع الاقتصاد في مياه الري والتصرّف في الشبكات

أفضى النظر في مشاريع الاقتصاد في مياه الري والتصرّف في الشبكات إلى محدوديّة عمليات الرقابة على التشجيعات والمنح العمومية المسندة في المجال فضلا عن أنّ التصرّف في شبكات مياه الري لم يكن بالكفاءة والفعالية المطلوبة.

1- مشاريع تجهيز المناطق السقوية بمعدّات الاقتصاد في مياه الري

يرتبط تجهيز المناطق السقوية بمعدّات الاقتصاد في مياه الري بمبادرة خاصّة من المستغلين بطلب الانتفاع بالتشجيعات التي تمنحها الدولة في المجال ولا ينصهر في إطار برامج واضحة تتضمن أهدافا مضبوطة حيث لا تقوم 14 مندوبية[1] ببرمجة مسبقة للمساحات الّتي سيتمّ تجهيزها بتقنيات الاقتصاد في الماء، وهو ما انجرّ عنه ضعف نسق التجهيز خلال الفترة 2013-أكتوبر2019 الذي لم يتعدّ حوالي 38 ألف هك من مساحة 165.320هك.

---

[2] باعتماد قاعدة المعطيات الخاصّة بمتابعة إنجاز مشاريع إحداث وإعادة تهيئة وتعصير المناطق السقوية.

[3] التقرير الوطني لقطاع المياه لسنة 2018 الصادر عن مكتب التخطيط والتوازنات المائية .

[1] المنستير وزغوان وسليانة وسوسة وسيدي بوزيد وقابس والقصرين وتونس ونابل وتوزر وجندوبة وصفاقس والمهدية ومدنين.

وقد بلغت الاستثمارات المنجزة في إطار برنامج الاقتصاد في مياه الري 1.272,6م.د إلى موفّى سنة 2018 منها 635,75 م.د منح تشجيعية مسندة للفلاحين لتحتلّ بذلك المرتبة الأولى من جملة الاستثمارات الفلاحية.

وتختصّ وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية بالعمل على تنمية هذه الاستثمارات ومتابعة مشاريعها[2]. وسجلت محدوديّة عمليّات الرقابة المنجزة من قبل الوكالة على المشاريع المتمتّعة بالمنح المسندة في مجال الاقتصاد في مياه الري والتي اقتصرت على عيّنة من مجموع 713 مشروع خلال الفترة 2013-2018 حيث لم تغط عمليّات الرقابة على الحوافز المسندة سوى معدّل 15% من مجموع عمليّات الاستثمار المصادق عليها والمتمتّعة بمنح جمليّة قدرها 84,4م.د مسندة من قبل الوكالة خلال نفس الفترة.

ولا تسمح محدوديّة الرقابة المنجزة من قبل الوكالة بالتأكّد من كفاءة وفعاليّة استعمال المنح العموميّة المسندة في مجال الاقتصاد في مياه الريّ خاصّة وأنّه تمّ خلال الفترة 2014-2018 التفطّن إلى تحويل الوجهة الأصليّة للاستثمار بشأن 723 مشروعا انتفع بمنحة عموميّة بقيمة جمليّة فاقت 2م.د وذلك خلافا لما تنصّ عليه مقرّرات إسناد الامتيازات. من ذلك تمّ بيع الأرض أو المركّب موضوع الامتياز من قبل 156 منتفعا تمتّعوا بمبلغ 647,167أ.د من المنحة العموميّة خلال نفس الفترة. كما تمّ التفريط كليّا أو جزئيّا في 61 مشروعا ومكوّناته تمتّع أصحابها بمبلغ 506,776أ.د من المنح العموميّة.

ولئن أصدرت الوكالة 594 قرار سحب للامتيازات خلال نفس الفترة طبقا لأحكام مجلة تشجيع الاستثمارات وذلك بخصوص مبالغ صرفت بعنوان المنحة العمومية في مجال الاقتصاد في مياه الريّ، فإنّ معدّل استرجاع المنح المصروفة لم يتعدّ 59% أي ما يناهز 2م.د من مجموع 3,4م.د مستوجبة بهذا العنوان. وتعود هذه الوضعيّة إلى عدم إرساء إجراءات فعّالة لاسترجاع المنحة وإلى طول إجراءات السحب التي تصل إلى عشر سنوات علما وأنّه لم يتمّ تفادي هذا الإخلال ضمن مجلة الاستثمار الجديدة. كما لم يتم إلى موفى نوفمبر 2019 تفعيل مقترح الوكالة المقدم منذ سنة 2016 والمتمثّل في إحداث لجنة قارّة على مستوى الوزارة المكلفة بالفلاحة لمتابعة المشاريع في مجال الاقتصاد في مياه الري حتّى لا تكون هذه المتابعة مقتصرة على عمليّة صرف المنحة.

ولا يتوفّر لدى الوكالة والوزارة المكلّفة بالفلاحة نظام للتقييم المرحلي للاستثمارات المنجزة والمتمتّعة بامتيازات وبتمويلات عموميّة. ولئن وضعت الوكالة دليلا إجرائيّا داخليّا منذ سنة 2017، فإنّ بقيّة الهياكل المعنيّة لم تضع بعد أدلتها الإجرائيّة خاصّة وأنّ مجالات التدخل التي أرساها قانون الاستثمار الجديد تتوزّع بين مختلف المتدخّلين من وكالة ومندوبيّات جهويّة وذلك حسب مبلغ الاستثمار.

[2] وفق الأمر عدد 370 لسنة 1999 المؤرّخ في 15 فيفري 1999 والمتعلّق بضبط التنظيم الإداري والمالي وطرق سير وكالة النّهوض بالاستثمارات الفلاحية.

ولئن تمّ منذ انطلاق برنامج الاقتصاد في مياه الري سنة 1995 وإلى موفى أكتوبر 2019 تجهيز حوالي 93%[1] من المساحات المروية بتجهيزات الاقتصاد في مياه الري، فقد اتّضح أنّ هذه النسبة لا تعكس نسبة المساحات الحقيقية المجهزة فعليا بهذه المعدّات حيث يتم احتسابها من خلال مقارنة مساحة المناطق السقوية المجهزة بمعدّات الاقتصاد في مياه الري اعتمادا على مساحة المناطق السقوية المروية فعليا والّتي انتفعت بمنح دون اعتبار التجهيزات المتقادمة والّتي أصبحت غير صالحة للري والمساحات المجهزة والّتي لم تتمتّع بامتيازات الدولة. وتعزى عدم واقعية المؤشر وكما أكّدته الوزارة المكلفة بالفلاحة أساسا لغياب عمليات مسح ميداني شامل تمكّن من حصر المساحات المجهزة فعليا بمعدّات الاقتصاد في مياه الري ولضعف الإمكانيات البشرية والمادية لدى المندوبيات. وتعهدت الوزارة أنه سيتم استغلال نتائج التعداد الشامل الفلاحي لتحيين المؤشرات.

وفيما يتعلّق بمتابعة برنامج الاقتصاد في مياه الري وتقييم نتائجه، لم يتمّ إلى حدود أكتوبر 2019 إحداث لجنة للغرض بكل مندوبية جهوية للتنمية الفلاحية وذلك خلافا لمذكّرة وزير الفلاحة عدد 36 بتاريخ 2 مارس 1992[1]. ولئن شهد البرنامج تقييما أولاّ سنة 2001 أي بعد خمس سنوات منذ انطلاقه، فإنّه لم يتم تقييمه في مرحلة ثانية إلاّ بعد حوالي 15 سنة من التقييم الأوّل. واقتصر التقييم الثاني بدوره على عينة من المستغلات الفلاحية شملت 354 مستغلة بـ7 ولايات[2] على مساحة 35.247 هك أي بنسبة 7,3% من المساحة الجملية للمناطق السقوية المتعلقة بسنة 2014 والبالغة حوالي 483 ألف هك.

وأفرز التقييم أنّ معدّات الاقتصاد في مياه الري التي مكّنت من تقليص كميّات المياه المستهلكة للهكتار الواحد بمعدّل 24%، لم تخفّض سوى بنسبة 1,7% بخصوص الأعلاف و4,7% للحبوب و6,4% للخضروات. ويعود ذلك أساسا لعمليات الري غير المجدية بالنسبة للحبوب ولاستهلاك كميات مياه تفوق الحاجيات بالنسبة للخضروات وذلك لمحدودية دراية الفلاّحين بكيفيّة التحكّم في تقنيات الاقتصاد في مياه الري.

وتوصي محكمة المحاسبات بإحكام الرقابة على توظيف الامتيازات والمنح العموميّة المسندة بعنوان الاقتصاد في مياه الري والعمل على مزيد تشجيع الفلاحين وحثّهم على اعتماد المعدّات المقتصدة في الماء والإحاطة بهم للتحكّم في تقنياتها وإيلاء متابعة وتقييم البرنامج الوطني للاقتصاد في مياه الري الأهميّة اللازمة.

---

[1] وفق الإدارة العامّة للهندسة الريفية واستغلال المياه.

[1] الصادرة عن وزير الفلاحة للمندوبين الجهويين للتنمية الفلاحية والمتعلّقة بالاقتصاد في الماء بالمناطق السقوية.

[2] جندوبة ونابل والمنستير وصفاقس والقيروان وسيدي بوزيد والقصرين.

2- التصرّف في شبكات مياه الرّي

سجّل تفاقم كميات المياه الضائعة على مستوى شبكات الجلب والتوزيع لمياه الري الّتي فاق طولها 20.570 كلم في موفى أكتوبر 2019، وقدّرت محكمة المحاسبات فواقد المياه[3] بـ 3.655 مليون م^3 خلال الفترة 2013-أكتوبر2019 أي ما نسبته 43% من كميات المياه الجملية الّتي تمّ جلبها وتوزيعها خلال نفس الفترة، كما أنّ أعمال صيانة وحماية هذه الشبكات ومختلف المنشآت لم تتم بالكفاءة والفعالية المطلوبة.

فلئن توفّر شركة استغلال قنال وأنابيب مياه الشمال نسبة 15% من الاحتياجات الوطنية من مياه الري[1] فإنّ معدّل نسب الفوارق بلغ 10% بين كميات المياه الواردة على منشآت الشركة من السدود والكميات الموفرة للاستعمال[2] أي بخسارة بحوالي 470 مليون م^{3}من المياه بقيمة قُدّرت بما يفوق 26م.د[3]خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019، ويفسّر ذلك بأنّ توفير المياه لبعض المناطق السقوية يتمّ عبر المجرى الطبيعي للوادي أو مجرى وقع إحداثه للغرض دون أن يقع تهيئته بالإسمنت وبالتالي فإنّ نسبة من كميات المياه يتمّ ضخها بطريقة عشوائية من قبل بعض الفلاحين ممّا أدّى إلى ارتفاع نسبة الضياع بصفة هامّة حيث ارتفعت هذه النسبة من المياه المحولة من سد سيدي البراق إلى 95،4% خلال الفترة 2016-2018.

كما اتّضح تحويل كميات من مياه الري دون فوترتها قدّرتها محكمة المحاسبات بحوالي 4،455 م.د تعلقت بكميات المياه المسلمة للمندوبية الجهوية ببنزرت منذ 2006 وإلى موفى أكتوبر 2019 وذلك لعدم الاتفاق على تعريفة المياه المسندة إلى مركب سجنان وكذلك كميات المياه المحولة لفائدة المناطق السقوية بـ"وادي غريب" خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 والّتي يتمّ سحبها من قبل المستغلين من الوادي بمناسبة ضخ المياه من سد بربرة وتحويلها إلى سد بوهرتمة عبر مجرى الوادي.

ومن جهة أخرى، تبيّن أنّ معدّل مردوديّة شبكات توزيع مياه الري المحتسبة من خلال مقارنة كمية المياه المفوترة بالكمية الّتي تمّ ضخها قد بلغ 70% خلال الفترة 2013-أكتوبر2019، وقدّرت محكمة

---

[3] تمّ احتساب هذه الفواقد من خلال جمع الفوارق بين السحوبات من السدود من قبل شركة استغلال قنال وأنابيب مياه الشمال والكميات الموفرة للاستعمال من قبل الحرفاء الّتي تناهز 470 مليون متر مكعب والفوارق بين كميات مياه الري الموفرة للمندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية الكميات المفوترة من قبل شركة استغلال قنال وأنابيب مياه الشمال والبالغة 40 مليون متر مكعب وخسارة كميات مياه الريّ الّتي تضيع بشبكة التوزيع ولا تصل للفلاحين والّتي تناهز 1.627مليون متر مكعب وفواقد المياه داخل المستغلاّت والّتي تفوق 1.518 مليون متر مكعب خلال الفترة 2013-أكتوبر2019..

[1] من خلال 12 مندوبية جهوية للتنمية الفلاحية وهي نابل وبن عروس وأريانة وبنزرت وباجة وسوسة والمنستير والقيروان وجندوبة والمهدية ومنوبة وتونس.

[2] حسب الموازنات المائية لشركة استغلال قنال وأنابيب مياه الشمال.

[3] بلغت كلفة المتر المكعب من الماء 91،5 مليم باعتبار كلفة التحويل الإضافي للمياه بين السدود في حين بلغت 50،7 مليم بدون اعتبار هذه الكلفة حسب تقرير نشاط شركة استغلال قنال وأنابيب مياه الشمال لسنة 2018 .

المحاسبات كميات مياه الري الضائعة بما يناهز 1.627مليون م^3 أي ما قيمته 156,192م.د. ويفسر ضعف المردودية الجملية أساسا بقدم الشبكات وتدهور حالتها أمام ضعف نسق الصيانة والتّجديد علاوة على العمل بالنظام التقديري للفوترة واعتماد طرق الري التقليدية على غرار الغمر[4] والربط العشوائي على الشبكات.

ولئن تمت الإشارة ضمن وثائق القدرة على الأداء للوزارة المكلفة بالفلاحة إلى أنّه تمّ خلال سنة 2015 تحقيق القيمة المستهدفة لمؤشر نجاعة شبكات[1] مياه الري بنسبة 78% فإنّ طريقة احتسابه لا تعكس وضعيتها الحقيقية. وبإعادة احتساب ذلك المؤشر من قبل محكمة المحاسبات فإنّه لم يتجاوز 59%. ونتج عن ذلك ضياع كميات من مياه الري داخل المستغلاّت تمّ تقديرها من قبل المحكمة بما يفوق 1.518 مليون م^3 خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019.

وبهدف تحسين نجاعة شبكات مياه الري، تولّت المندوبيات الجهوية للتنمية منذ سنة 2010 الانطلاق في تركيز العدّادات بمختلف منشآت التوزيع إلاّ أنّ حوالي 60%[2] من المستغلاّت غير مجهزة بعدادات لقيس كمية المياه المستهلكة. ويرجع ذلك إلى عدم كفاية الاعتمادات المخصصة لذلك والتي لم تتجاوز 6م.د خلال الفترة 2013-2019 مقارنة بكلفة تجهيز كافة المستغلاّت بهذه التجهيزات والّتي تناهز 127م.د[3] علاوة على عزوف المستغلين على القبول بتركيب هذه العدّادات بسعر رمزي.

وبخصوص صيانة وإصلاح القنال ومختلف التجهيزات والمعدّات التابعة لشركة استغلال قنال وأنابيب مياه الشمال، فلئن تمت برمجة إنجاز أشغال إصلاح 940 م^3 من القنال خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 فإنّه لم يتم إنجاز سوى 63% منها بكلفة بلغت 260,557أ.د. ويعود ذلك بالأساس إلى ضرورة ايقاف الأشغال المتعلقة بالصيانة للاستجابة لمتطلبات استغلال القنال ولطول آجال التعهد بالأشغال التي تبلغ أحيانا 9 أشهر.

ولئن تم اقتناء منظومة إعلامية (GMAO) منذ سنة 2012 بكلفة تناهز 65 أ.د لمتابعة عمليات الصيانة والاصلاحات المنجزة من قبل الشركة، فإنها لم تدخل إلى موفى أكتوبر 2019 حيّز الاستغلال في

---

[4] الري بالغمر أو الري السطحي هو غمر أو إغراق القطعة الزراعية بالمياه.

[1] مؤشر تطوّر نجاعة شبكات الرّي بالمستغلات والّذي يحتسب بالاعتماد على المساحات المجهزة بمعدّات الاقتصاد في مياه الري ومدى نجاعة هذه المعدّات مقارنة بالمساحة الجملية للمناطق السقوية القابلة للري. نجاعة شبكات الري بالمستغلات = ((نجاعة 1 X مساحة الري السطحي المحسن)+(نجاعة 2 X مساحة الري بالرش)+(نجاعة 3 X مساحة الري بالتنقيط) / المساحة القابلة للري) X 100 مع الإشارة إلى أنّ نجاعة 1 = 65 ٪ / نجاعة 2 = 75 ٪ / نجاعة 3 = 80 ٪.

[2] التقرير الوطني لقطاع المياه لسنة 2017 الصادر عن مكتب التخطيط والتوازنات المائية.

[3] تمّ احتساب 127م.د باعتماد عدد 1250 مجمع و100.000 مستغلّة فلاحية ومعدّل كلفة 21,5أ.د لآلات قيس الدفق كبيرة الحجم ومعدّل كلفة 1.000 دينار للعدادات صغيرة الحجم..

أكثر من 40% من محطّات ومركّبات[4] الشركة نظرا لعدم إدراج المعطيات الخاصّة بها في المنظومة. وهو ما حال دون إمكانية متابعة عملية الصيانة منذ طلب التدخّل إلى حدود إنهاء العمليّة.

أمّا فيما يتعلّق بأعمال صيانة شبكات توزيع مياه الري الّتي تقوم بها المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية، فإنّ هذه الأخيرة لا تقوم ببرمجة كامل أشغال الصيانة السنوية المستوجبة طبقا للمعايير الفنية الواجب اعتمادها[1] بل تكتفي بإعداد برامج صيانة وفق الإمكانيات الماليّة المخصّصة لها على ميزانية الدولة. ولم تتجاوز الاعتمادات المرصودة لأعمال الصيانة 20% من ميزانيات المندوبيات خلال الفترة 2013-2019.

كما لا تقوم 60% من المندوبيات بعمليات صيانة وقائية بصفة دورية على ميزانيتها وتقتصر على صرف الاعتمادات المرصودة على ميزانية الدولة لإصلاح الأعطاب والكسور بالشبكات وبالتجهيزات الملحقة بها. علاوة على ذلك لم تتعدّ نسبة إنجاز مشاريع الصيانة المرسمة على ميزانية سنة 2019 والّتي هي بصدد الإنجاز فعليا 8% في موفى أكتوبر من نفس السنة. ويفسّر ذلك أساسا بعدم توفير الاعتمادات اللازمة خصوصا في ظلّ تراجع مداخيل بيع مياه الري وبعدم قيام المجامع المائية بدورها في مجال الصيانة وهو ما انجرّ عنه تواتر الأعطاب على مستوى أنظمة التزويد بمياه الري واضطراب في الدورة المائية حيث سُجّل ما يناهز 30 ألف عطب خلال الفترة 2013- أكتوبر 2019 منها 70% بالمناطق السقوية بثماني ولايات.[2] ولئن يتم الاعتماد على المستوى المركزي على تطبيقة لمتابعة الأعطاب بالشبكات فإنّ 54% من المندوبيات[3] لم تتول إدراج وتحيين المعطيات بها منذ سنة 2018.

ولم يتمّ تجديد ما يناهز 31% من قنوات توزيع مياه الري[4] المتكوّنة من مادّة الاسمنت الحريري[5] والّتي أصبحت غير ملائمة للمعايير الدولية. وبالرغم من أنّ بقايا هذه المادّة مصنّفة بين النفايات الخطرة حسب الأمر عدد 2339 لسنة 2000[6]، إلاّ أنّ نسبة القنوات الاسمنتية الّتي تمّ تجديدها إلى موفى أكتوبر 2019 لم تتعدّ 10% ممّا من شأنه أن يحدّ من فعالية المنظومة المائية المركّزة

---

(4) مركّبات سيدي البراق وبربرة وسجنان وسجنان-جومين ومحطّة الضخ الزياتين..

(1) تحتسب كلفة الصيانة بنسبة 0,5% من قيمة استثمار أشغال الهندسة الريفية وبنسبة 2,5% من قيمة استثمار محطّات الضخ والمعدّات والتجهيزات الملحقة بها وبنسبة 2% من قيمة استثمار الشبكات.

(2) القصرين والقيروان والكاف وبن عروس وبنزرت وجندوبة وسليانة ومنوبة.

(3) بن عروس، نابل، باجة، الكاف، سليانة، القيروان، قابس، منوبة، جندوبة، سوسة، صفاقس، سيدي بوزيد، أريانة.

(4) 6.123,29 كلم حسب الدراسة المنجزة سنة 2014 حول استعمالات الحرير الصخري والتصرّف في النفايات الناتجة عنه في تونس.

(5) Amiante Ciment.

(6) المؤرّخ في 10 أكتوبر 2000 والمتعلّق بضبط قائمة النفايات الخطرة تطبيقا لأحكام الفصل 2 من القانون عدد 41 لسنة 1996 المؤرّخ في 10 جوان 1996 يتعلّق بالنفايات.

على غرار تلك المتواجدة بولايات قبلي ونابل وتوزر وبنزرت[7] فضلا عن ما لها من تأثيرات سلبية على الصحة والمحيط.

كما لا يتم تأمين الحماية الكافية للأودية والقنوات الرئيسية وشبكات جلب وتوزيع مياه الري والمنظومات المائية المتواجدة داخل المناطق السقوية العمومية وتسييج شبكات توزيع مياه الري لعدم تخصيص اعتمادات للغرض حيث لم تتعد نسبة تسييج قنال مجردة 33% من طوله الجملي في موفى سنة 2018. وقد انجر عن ذلك تنامي ظاهرة الاعتداءات على المنشآت والتجهيزات بالمناطق السقوية العمومية والروابط العشوائية على الأودية والقنوات الرئيسة وشبكات التوزيع والاعتداءات والتي فاقت حسب طلب المعطيات الموجه للمندوبيات الجهوية 1.600حالة خلال الفترة 2013- أكتوبر2019 دون أن يتم اتخاذ أي اجراء في شأنها.

وتمّ تسجيل حوالي 60 مخالفة تعلّقت بسرقة مياه منها 70% بولاية بنزرت وما يناهز 300 مخالفة اعتداء على الملك العمومي للمياه[1] خلال الفترة 2013- أكتوبر2019. واتّضح محدودية عملية متابعة محاضر المخالفات المسجلة والقضايا المرفوعة. من ذلك لم تتجاوز قرارات الإزالة الفورية لتجهيزات الضخ العشوائي المركّزة على قنال مجردة نسبة 11% من المخالفات المسجّلة من قبل المندوبية الجهوية بمنوبة خلال الفترة 2013-أكتوبر2019. كما اتّضح أنّ 52 مخالفة اعتداء على الملك العمومي لمياه الري تمّ رصدها من قبل المندوبيات الجهوية بكلّ من سوسة وسليانة وزغوان وتونس خلال نفس الفترة لم ترفع في شأنها سوى 3 قضايا.

وتدعو المحكمة إلى الحرص على الحدّ من الفواقد وذلك عبر إيلاء أعمال الصيانة العناية اللاّزمة وتوفير الاعتمادات الضرورية لذلك وإلى استحثاث نسق تعويض القنوات الإسمنتية لما لها من تأثيرات سلبية على الصحّة وإلى اتّخاذ التدابير الكفيلة بالحدّ من الربط العشوائي على الشبكات وسرقة المياه والتصدّي للاعتداءات على التجهيزات والمعدّات وذلك عبر تأمين الحماية الكافية لها وردع المخالفين.

ج- متابعة إحياء وحماية المناطق السقوية

تعتبر المنطقة السقوية محياة طبقا للفصل 19 (جديد)من القانون المتعلّق بالإصلاح الزراعي بالمناطق السقوية العمومية عندما تسقى بنسبة 90% على الأقل من مساحتها الجملية في أجل 5 سنوات بداية من تاريخ التزوّد بمياه الرّي، إلّا أنّ نسبة الاستغلال لم تتعدّ خلال الفترة 2013-2018[2] معدّل

---

[7] بلغ طول القنوات الاسمنتية بهذه الولايات على التوالي 1.000كلم و700كلم و630كلم و409,5كلم.

[1] بولايات بن عروس وتونس والقيروان وبنزرت ومنوبة وسوسة وزغوان والمنستير ونابل.

[2] وفق نتائج الاستقصاءات حول المناطق السقوية المكثفة العمومية والخاصة بتونس الصادرة عن الإدارة العامّة للدراسات والتنمية الفلاحية للفترة 2013-2018

80%. ويعزى ذلك أساسا لمحدودية أعمال المتابعة الميدانية حيث تبين أنّه خلافا لقانون إحداث الوكالة العقارية الفلاحية[3] والمنشور عدد 76 لسنة 2008 المؤرّخ في 31 مارس 2008[4] اللذين نصّا على ضرورة برمجة عمليات متابعة إحياء للمناطق السقوية العمومية بالتنسيق مع المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية بغرض حثّ المستغلين الفلاحيين على إحياء مستغلاتهم واتخاذ إجراءات تجاه المخالفين، أنّ الوكالة لم تتول منذ إحداثها وإلى موفى أكتوبر 2019 القيام بأي عملية متابعة واقتصرت أعمالها على إعداد دليل إجراءات في الغرض لم تتم بعد المصادقة عليه من قبل سلطة الإشراف و قائمة في الأعوان المخول لهم القيام بأعمال المتابعة.

ولم تقم 83%[1] من المندوبيات بإعداد برامج سنوية لمتابعة استغلال المناطق السقوية في ظل غياب معايير محدّدة وموثّقة تمكّن من ضبط الأولويات حيث اقتصرت أعمال المتابعة الميدانية بست مندوبيات[2] على معدل 14%[3] سنويا من مساحات المناطق السقوية خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 في حين لم تقم 16 مندوبية جهوية بمعاينة المستغلاّت الفلاحية بعد مرور 5 سنوات من تاريخ تزويدها بمياه الري وهو ما يحول دون إمكانية التثبّت من نسب استغلالها وما إذا كانت تعتبر محياة من عدمه.

ولوحظ أنّ نسبة تكثيف المناطق السقوية[4] والّتي ولئن يجب أن تتعدى نسبة 100% عند استغلال نفس المساحة لأكثر من مرّة خلال السنة، لم يبلغ معدّلها سوى 91% خلال الفترة 2013-أكتوبر 2019 مسجّلة تراجعا من 83% في سنة 2013 إلى 74% سنة 2018 بولايات الشمال وذلك للنقص الهام في الموارد المائية السطحية الّتي تُروى منها حوالي 66% من المناطق السقوية بالشمال.

واتّضح أنّ مردودية المناطق السقوية بالنسبة لبعض الغراسات كانت دون الأهداف المرسومة بمخططات التنمية على غرار مردودية الحبوب المروية التي بقيت دون تلك المستهدفة والمقدّرة بـ55 ق/هك[5] مقارنة بالمردودية المحقّقة والبالغة معدّل 31,5 ق/هك خلال الموسم 2018/2017. كما لم تتعدّ نسبة إنجاز مساحة الأعلاف الصيفية 49% فحسب ممّا هو مبرمج فضلا عن تراجع الإنتاج بما يفوق 42% خلال نفس الموسم مقارنة بمعدّل الفترة 2013-2016. ويُعزى ذلك إلى عدّة عوامل أهمّها نقص مياه

---

(3) القانون عدد 17 لسنة 1977 المؤرخ في 16 مارس 1977 والمتعلّق بإحداث وكالة الإصلاح الزراعي بالمناطق العمومية السقوية كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد 29 لسنة 2000 المؤرّخ في 6 مارس 2000.

(4) والمتعلّق بتفعيل أحكام الفصل 19 (جديد) من القانون عدد 18 لسنة 1963 المؤرّخ في 27 ماي 1963 والمتعلّق بالإصلاح الزراعي بالمناطق العمومية السقوية.

(1) المصدر: طلب المعطيات الموجه للمندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية حول التصرّف في المناطق السقوية ماي 2019.

(2) الكاف وزغوان وسليانة وقبلي ومنوبة وتونس وأريانة وصفاقس.

(3) المصدر: طلب المعطيات الموجه للمندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية حول التصرّف في المناطق السقوية ماي 2019.

(4) هي المساحة الجملية للمزروعات التي تمّ ريها خلال نفس الموسم الفلاحي. مثلا يقع احتساب قطعة أرض زرعت "برسم" خلال موسم الخريف ثم "دلاع" في الربيع مرتين.

(5) حسب الميزان الاقتصادي للفلاحة والصيد البحري لسنة 2019.

الري والاعتماد على الري التكميلي[6] في أكثر من نصف المساحات المزروعة في حين أنّه يفترض أن يتمّ ريها بصفة مكثفة لتحقيق المردودية المستهدفة.

كما أنّ مردودية بعض الزراعات تعتبر ضعيفة مقارنة بكميات مياه الري المستهلكة على غرار زراعات الحبوب والخضروات الصيفية على مساحة 1.950هك بولاية مدنين الّتي تقلّ مردوديتها بـ 28 و20 نقطة على التوالي مقارنة بما يفترض تحقيقها بنفس الكمية من الماء. فضلا عن اعتماد بعض الفلاّحين أحيانا على زراعات تتطلّب حاجيات من مياه الري تفوق بكثير الكميات المتاحة على حساب منتوجات فلاحية أخرى وعدم احترامهم للمساحات المخصصة لتلك الزراعات على غرار سقي الطماطم بها بما يفوق مياه الري المخصصة لها بأكثر من 350% بمناطق سقوية بولاية القيروان خلال الموسم الفلاحي 2018/2017. وتنعكس هذه الوضعية سلبا على الموارد المائية المتاحة وتحدّ من تحسين التصرّف في المناطق السقوية.

ولئن يهدف البحث والإرشاد الفلاحي حول مياه الري إلى المساهمة في تطوير القطاع السقوي وتحسين مردودية المستغلات الفلاحية، فقد اتّضح ضعف توظيف نتائج البحوث المنجزة في المجال بالرغم من قابليتها للاستغلال حيث أُنجز مشروع حول تثمين مكتسبات البحث في ميدان المياه خلال الفترة 2015-2018 لثلاث بحوث نموذجية[1] إلاّ أنّه لم يتم تعميم مخرجاته. ويعود ذلك في جزء منه إلى عدم تفعيل حلقة الربط بين البحث والإرشاد وذلك خلافا للفصل 6 (جديد) من الأمر عدد 104 لسنة 1991[2] حيث لم يتم وضع برامج تعاون بين محطات البحث والمصالح التابعة للإرشاد الفلاحي إلى حدود سنة 2017 وهو ما أدّى إلى محدودية نقل نتائج البحوث من هياكل البحث المختصة في المياه إلى وكالة الارشاد لتوظيفها في المجال.

كما أنّ آليات الإرشاد المعتمدة في مجال مياه الري لا تكفل دائما التأطير الكافي والإحاطة بالفلاحين حيث أنّ معدّل نسبة الفلاحين المنتفعين بالتكوين والإرشاد لم يتعدّ 33% خلال الفترة 2013-2019 مقارنة بالعدد الجملي للمستغلين الفلاحيين بعينة شملت خمس مندوبيات جهوية[3]. ويرجع ذلك أساسا إلى محدودية الإمكانيات البشرية واللوجستية المتاحة لخلايا الإرشاد بالمندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية. وهو ما ترتّب عنه عدم إلمام الفلاحين بمختلف المستجدات العلمية في مجال مياه الري وعزوفهم عن استغلالها.

---

[6] يقصد بالري التكميلي سقي الزراعات بالمياه المخصصة للري في الفترات الّتي تشهد تراجع التساقطات والاعتماد على ريها بمياه الأمطار فقط في فترات وفرة التساقطات.

[1] تعلقت بالفلاحة الحافظة والفلاحة المطرية وزراعة الحبوب المقاومة للملوحة بالجنوب التونسي.

[2] المؤرخ في 21 جانفي 1991 والمتعلّق بضبط التنظيم الإداري والمالي لمؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي وجميع النصوص الّتي نقحته وتممته

[3] بن عروس وزغوان والمهدية وصفاقس وقفصة

وخلافا للمنشور عدد 111 لسنة 2016[4] الذي نصّ على ضرورة إحداث لجنة جهوية لتثمين المناطق السقوية على مستوى جميع المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية يعهد إليها متابعة وتقييم أداء القطاع السقوي، فإنّه لم يتم تفعيل هذه اللجنة إلاّ في ثلاث مندوبيات جهوية (سليانة وصفاقس والقيروان). ولم تلتئم اللجان المحدثة سوى مرة واحدة خلال الفترة 2016-أكتوبر 2019 وذلك خلافا للفصل الرابع من مقررات إحداثها والذي ينصّ على ضرورة انعقادها مرة على الأقل كل ستة أشهر.

وأدّت محدودية عمليات المراقبة والمتابعة للمستغلاّت الفلاحية إلى ضعف حماية هذه المناطق من الاعتداءات والإهمال وما ينجرّ عن ذلك من إضرار بالرصيد العقاري الفلاحي. حيث شهدت المناطق السقوية تفاقم ظاهرة الزحف العمراني بها واكتساحها بالبناء الفوضوي وهو شأن 79 منطقة بإحدى عشرة ولاية[1].

وتوصي المحكمة بتفعيل دور الوكالة العقارية الفلاحية والمندوبيات الجهوية في مجال إحياء المناطق السقوية بما يضمن فعالية المتابعة وتحقيق الأهداف المرجوّة من إحياء هذه الأراضي وحمايتها. كما أنّه من شأن مزيد الحرص على استغلال كافة مساحات المناطق السقوية القابلة للري وعلى توظيف نتائج البحوث المنجزة في المجال والإرشاد حولها أن يعزز مساهمة هذه الأراضي في تعديل الانتاج الوطني ويضمن تنميتها والمحافظة عليها.

III- التصرف في المنظومات المائية

تحظى مجامع التنمية في قطاع الفلاحة والصيد البحري[2] (فيما يلي المجامع المائيّة) بدور هامّ في التصرّف في الأنظمة المائيّة التي أحيلت عليها من قبل الدّولة. ولئن تمّ إنفاق معدّل مليون دينار سنويّا للإحاطة والمساعدة الفنيّة لهاته المجامع منذ وضع الاستراتيجيّة الوطنيّة للنهوض بالمجامع المائيّة سنة 1993، فإنّ التصرّف في هذه المجامع لا يتّسم بالكفاءة والفعاليّة اللازمة خاصّة في ما يتعلّق بالالتزام بالشروط القانونيّة والإجرائيّة للاستغلال وتفاقم مديونيّتها وتدنّي نسب الاستخلاص بعنوان استهلاك مياه الريّ نتيجة النقص في المتابعة.

أ- شروط تسيير المجامع المائيّة

---

[4] المؤرخ في 16 ماي 2016

[1] باجة ونابل والقصرين وبن عروس والقيروان وسوسة وتونس والمهدية وبنزرت ومنوبة وقابس.

[2] والتي عوّضت المجامع ذات المصلحة المشتركة في مجالات المياه والغابات والمحافظة على المياه والتربة وعهد إليها إنجاز المهام الّتي تستجيب لحاجيات منخرطيها ومتطلبات النهوض بقطاع الفلاحة حيث تسهر على حماية الموارد الطبيعية وترشيد استعمالها وصيانتها وتجهيز مناطق تدخلها والمساهمة في تأطير منخرطيها وإرشادهم وذلك بمقتضى القانون عدد 43 لسنة 1999 المؤرّخ في 10 ماي 1999 والمتعلّق بتبسيط الإجراءات الإدارية في قطاع الفلاحة والصيد البحري كما تمّ تنقيحه وإتمامه.

تتصرّف المجامع المائية الناشطة في مجال الرّي والبالغ عددها 1.234 مجمعا إلى غاية أكتوبر 2019 في 88% من المساحة الجملية للمناطق السقوية العمومية وتضم حوالي 153 ألف مستغل فلاحي. وقد لوحظ عدم التزام المجامع بشروط ومستلزمات التسيير وبالقواعد والإجراءات المتعلقة بإبرام عقود التصرّف مع المندوبيات فضلا عن عدم اعتماد الصيغة التعاقديّة مع منخرطيها والمنتفعين بخدماتها. كما اتضح افتقار خلايا النهوض بالمجامع المائيّة بالمندوبيّات الجهويّة للتنمية الفلاحيّة للإمكانيّات المادية والبشريّة الكافية للمتابعة.

فقد تبيّن عدم إيفاء ما يفوق نصف المجامع المائيّة بالشروط القانونيّة للاستغلال وبالتزاماتها تجاه المندوبيّات الجهوية خلال الفترة 2016-نوفمبر 2019 وعدم امتثالها للمقتضيات القانونيّة المضمّنة بالنظام الأساسي النموذجي[1] حيث أنّ 52% من المجامع المائيّة الناشطة بالمناطق السقويّة العموميّة إلى موفّى نوفمبر 2019 ليس لها مجلس إدارة منتخب يدير شؤونها ويسهر على حسن سيرها بالرّغم من أنّه يمثّل الهيكل الشرعي الوحيد المخوّل له التصرّف في الأنظمة المائيّة العموميّة الموكولة للمجمع.

كما أنّ 12% من المجامع المائية متوقّفة عن النشاط منها 43% بجهة الشمال الغربي وتتصرّف المندوبيات الجهوية مباشرة في عدد من المجامع نظرا للعزوف عن التطوع للعمل بها، وهو ما يثقل كاهلها خاصّة أمام تشتت المجامع وتعدّدها ولا يسمح بتحقيق الأهداف المتعلقة بإحداثها وخاصة إدارة واستغلال المنظومات المائيّة بالمناطق السقويّة العموميّة علما وأنّه تمّ رصد استثمارات هامّة من قبل الدولة بلغت 216 م.د منذ وضع هذه المنظومات وإلى حدود نوفمبر 2019.

ولم تتولّ 59% من المجامع المائيّة خلال الفترة 2016 إلى موفّى نوفمبر 2019 إعداد الميزانيات والتقارير المالية المستوجبة والتصريح بها خلافا للنظام الأساسي النموذجي بما لا يمكّن الوزارة المكلّفة بالفلاحة من متابعة الوضعيّة الماليّة للمجامع المائيّة ضمانا لديمومتها ولشفافيّة التصرّف فيها لا سيّما أنّها تتصرّف في منظومات عموميّة ويتمتّع منخرطوها بحوافز ماليّة في شكل أسعار تفاضليّة لمياه الريّ.

وتبيّن أنّ معدّل 52% أي ما يفوق نصف المجامع المائيّة على المستوى الوطني تمتّعت بالتزويد بمياه الريّ سنة 2019 دون سند قانوني ولم تتخذ الوزارة أي إجراء ضدّها لا سيّما قطع التزوّد وإلزامها بإمضاء عقود التصرّف مع المندوبيّات المعنية.

---

[1] بالاعتماد على مؤشرات متابعة أداء المجامع المائية المعتمدة من قبل الإدارة العامة للهندسة الريفية واستغلال المياه كانتخاب مجلس إدارة وانتداب مديرين فنيين وإعداد تقارير المحاسبة المالية للسنة المنقضية، إلخ.

ومن جهة أخرى، تفتقر خلايا النهوض بالمجامع المائيّة بالمندوبيّات الفلاحيّة للإمكانيّات المادية والبشريّة الكافية للاضطلاع بدورها على أكمل وجه. حيث لم يتجاوز العدد الجملي للأعوان والإطارات بهذه الخلايا 77 عونا في 2019 للمتابعة والإحاطة الفنية لـ 2.700 مجمع مائي.

كما لا يقوم نصف المجامع بأيّة أعمال صيانة دوريّة للمنظومات المائيّة الراجعة إليها بالنظر بالرغم من أنّ الصيانة مستوجبة بمقتضى النظام الأساسي النموذجي وعقود التصرّف، في حين اتسمت أعمال الصيانة المنجزة من قبل بقية المجامع بالمحدودية. ويعزى ذلك إلى عدم توفر الإمكانيات المادية الكافية بسبب محدودية نسبة الاستخلاص لدى المنخرطين والمنتفعين بمياه الري حيث لا تغطي التسعيرة المعتمدة من قبل المجامع في أغلب الحالات تكاليف الاستغلال والصيانة.

وتعود الوضعيّة المتردّية للمجامع إلى أسباب هيكليّة لا سيّما محدودية العمل التطوعي في ظل تعقد الأنظمة المائية وندرة الموارد المائية على المستوى المحلي فضلا عن الغياب شبه الكلي للرقابة وزجر المخالفين ومتابعتهم من قبل الوزارة المكلّفة بالفلاحة بالإضافة إلى أسباب أخرى ظرفيّة مرتبطة أساسا بالإطار العام الذي تنشط فيه المجامع وخاصّة تفشي ظاهرة الربط العشوائي على شبكات مياه الري وافتقار خلايا النهوض بالمجامع المائية للإمكانات البشرية والمادية للاضطلاع بدورها على أحسن وجه مقارنة بالعدد الكبير للمجامع المائية المنتشرة بالوسط الريفي.

وتوصي محكمة المحاسبات بضرورة احترام المجامع المائية لشروط الاستغلال والعمل على تطوير أدائها بما يضمن الاستغلال الأمثل للمنظومات المائية.

ب- استخلاص معاليم استهلاك مياه الري

لم يتم ضبط تسعيرة مياه الري بما يغطي الكلفة الحقيقية لإنتاجها علاوة إلى عدم شمولية فوترة المعاليم وتفاقم مديونية المجامع المائية بعنوان استهلاك تلك المياه.

وقد أفضى النظر في تسعيرة بيع المياه إلى أنّ بعض المجامع المائيّة تقوم بتغيير تسعيرة بيع الماء أثناء إعداد الميزانية السنوية بمفردها ودون الرجوع إلى المندوبية بما لا يواكب الزيادة في الطاقة الكهربائية والمحروقات وتصبح بالتالي غير قادرة على مجابهة مصاريف الصيانة والإصلاحات اللازمة لا سيّما التدخلات العاجلة على الشبكة كما لا تتمكّن من دفع معاليم استهلاك الطاقة.

وتبيّن غياب نظام وآليات قارّة لمتابعة المناطق السقوية والزراعات المشمولة بالتسعيرة التفاضليّة[1] حيث لا تتوفّر لدى الوزارة المكلّفة بالفلاحة بيانات وتقارير متابعة بما لا يسمح بتقييم مدى التزام المتمتّعين بقرارات إسناد التسعيرة التفاضليّة بريّ الزراعات المسموح بها بهذه القرارات.

ولا يمكّن اعتماد التسعيرة التفاضليّة من معرفة الكلفة الحقيقية لاستهلاك مياه الري خاصة وأن بعض الفلاحين يستعملون هذه المياه لريّ الزراعات غير المسموح بها في إطار التعريفة التفاضلية في غياب الرقابة الضروريّة على هذه التجاوزات.

كما أنّ تسعيرة المتر مكعب من مياه الري لا تغطّي نفقات الاستغلال والصيانة حيث لم تقع مراجعتها منذ سنة 2002 وهو ما ترتّب عنه ضعف الموارد المالية الراجعة للمندوبيات وانعكس سلبا على نسق صيانة الأنظمة المائية المركّزة بالمناطق السقوية الذي بقي متدنّيا وشبه منعدم بالعديد من المناطق.

وتعتبر قيمة معاليم استغلال المياه الجوفية ذات الاستعمال الفلاحي والمحدد مقدارها بخمس مليمات للمتر المكعب الواحد[1] زهيدة مقارنة بباقي تعريفات المياه الجاري بها العمل ولا تأخذ بعين الاعتبار نوعية الغراسات خاصّة تلك التي تستهلك كميات كبيرة من المياه وتحقق أرباحا مادية هامّة نتيجة تضاعف مردوديتها[2] كما يتمّ تطبيقها بنفس الطريقة سواء كان المستغل شخصا طبيعيا أو معنويا، وهو ما يحول دون ترشيد استهلاك المياه واحترام مقتضيات الاقتصاد والتنمية المستدامة.

وينعكس ضعف تغطية مصاريف المجامع سلبا على صيانة الأنظمة المائية وهو ما ينجرّ عنه اضطرابات في التزود بمياه الري بالمناطق السقوية التي تتصرّف فيها، ممّا يستوجب إيجاد حلول هيكليّة لهذه المجامع بهدف ضمان تغطيتها لنفقات الاستغلال والصيانة وضمان ديمومة المنظومات المائيّة.

وفي ما يتعلق بفوترة معاليم استهلاك مياه الري خلال الفترة 2014-2018، فإنّه لا يتم دائما فوترة الكميات الجمليّة التي يتمّ ضخها من قبل المندوبيات الجهويّة. ويذكر أنّه من مجموع الكميات الجمليّة التي تمّ ضخها من قبل المندوبيّات الجهويّة للمجامع بكلّ من نابل وبنزرت وأريانة وباجة وسليانة، لم يتمّ خلال الفترة 2014-2018 فوترة سوى 80% منها ولم تتعدّ هذه النسبة 46% بسليانة وتراوحت بين حوالي 70% بباجة و60% بكلّ من بنزرت وأريانة.

---

[1] تتمثّل التسعيرة التفاضليّة في اعتماد 50% من تعريفة مياه الري بالنسبة لزراعات الحبوب والأعلاف والبذور والمشاتل.

[1] وفق ما نصّت عليه أحكام الفصل الأول من قرار وزير الاقتصاد والمالية ووزير الفلاحة المؤرخ في 3 نوفمبر 2014 المتعلق بضبط المعاليم المستخلصة عن استعمال مياه ورمال الملك العمومي للمياه.

[2] محضر جلسة العمل الوزارية بتاريخ 2 ماي 2017 والمتعلقة بتسعيرة مياه الري داخل المناطق السقوية العمومية

وقدّرت المحكمة كلفة المياه غير المفوترة من المندوبيّات المذكورة خلال نفس الفترة بمبلغ 17,8 م.د[3]. ويعود ذلك إلى محدودية تركيز العدادات وتعطبها مما يؤدي إلى اعتماد قيمة جزافية محددة بالهكتار. حيث أنّ نسبة العدّادات لدى المجامع ولدى الفلاحين المركّزة على منظومة سدّ سيدي سالم لم تتعد نسبة 75% وبلغت 54% بباجة و68% ببنزرت في حين لم يتمّ تركيزها بالمندوبية الجهوية بأريانة. كما أنّ معدّل نسبة العدّادات التي تربط المندوبيّات الجهويّة بالمجامع المائيّة والقابلة للاستغلال لم يتعدّ 84% إلى موفّى نوفمبر2019 وبلغ هذا المعدل 33% ببنزرت و61% بنابل.

واتضح تفاقم مديونيّة المجامع المائيّة بعنوان استهلاك مياه الري خلال الفترة 2013-2019 وتدنّي نسب الاستخلاص ممّا أدّى إلى عجز هيكلي كبير في منظومة استغلال المناطق السقويّة العموميّة حيث ناهزت المبالغ غير المستخلصة بعنوان استهلاك مياه الريّ من قبل المجامع المائيّة 61,7 م.د إلى حدود نوفمبر2019 منها 10 م.د بعنوان موسمي 2017-2018 و2018-2019 وتعود أغلبية هذه الديون للمندوبيات الجهوية. كما فاقت مديونيّة 16% من المجامع المائيّة 10 آلاف دينار خلال الفترة 2013- نوفمبر 2019. ولوحظ ضعف الإجراءات الردعيّة التي تقوم بها المندوبيّات الجهويّة ضدّ المتلدّدين في الخلاص من خلال محدوديّة توجيه التنابيه وبطاقات الإلزام.

وقد أثّر عدم خلاص المجامع لمعاليم استهلاك مياه الريّ سلبا على التوازنات الماليّة للمندوبيّات الجهوية للتنمية الفلاحية وأفضى إلى تفاقم مديونيتها المتعلقة باستهلاك الطاقة الكهربائية لضخ المياه لدى الشركة التونسيّة للكهرباء والغاز والتي ناهزت 24 م.د سنة 2018 . كما سجّل أهمية مديونيّة المندوبيّات التي تقتني المياه لدى شركة استغلال قنال وأنابيب مياه الشمال ممّا أدى إلى تفاقم ديون هذه الأخيرة لدى نفس الشركة لتقارب 38 م.د إلى حدود نوفمبر 2019.

ولم تتول المندوبيات الجهويّة بأريانة وتونس وسليانة خلال الفترة 2014-2018 حصر القائمات المفصلة للبقايا للاستخلاص وإحالتها إلى المصالح المعنية للقيام بتثقيلها ضمانا لحقوقها واحتراما للإجراءات القانونيّة في مجال تضمين مستحقات الدولة بدفاتر المحاسب العمومي المختصّ.

وتتطلب معالجة المديونية المتفاقمة للمندوبيّات الجهويّة إحكام التنسيق وتظافر جهود كلّ الأطراف المتدخلة لضبط الإجراءات والتدابير الكفيلة بدفع المجامع لخلاص الديون المتخلدة بذمتها مع اتخاذ الاجراءات القانونية في حق المتلددين.

*

(3) تمّ احتساب الكلفة التقديريّة باعتماد معدّل الكلفة للمناطق المعنيّة باعتبار معدّل السعر بالمناطق السقوية الكبرى وذلك كما يلي: 66 مليم/متر مكعب بنابل و67 مليم/متر مكعب ببنزرت و73 مليم/متر مكعب بأريانة و77 مليم/متر مكعب بباجة و72 مليم/متر مكعب بسليانة.

* *

مكّنت مختلف الاستراتيجيات والخطط الوطنية للمياه من إنجاز العديد من المنشآت المائية التي ساهمت في تطوير حجم الموارد المائية المعبئة وتوفير كميات إضافية من مياه الري إلى جانب الموارد الجوفية المستغلة. كما ساهمت الاجراءات وآليات الدعم والمساندة من تنظيم التصرف في هذه المياه مما مكّن من استغلال المناطق السقوية.

ولإحكام وتحسين التصرّف في مياه الري بما يضمن احترام مبادئ الكفاءة والفعالية والتنمية المستدامة، يتعين على كافة المتدخلين وضع خطة عمل متكاملة تهدف الى ضمان الامن المائي عبر استشراف تطور الطلب مع العمل على احترام آجال انجاز مشاريع المنشآت المائية ومعالجة الاشكاليات المتعلقة بها والعمل على مزيد ترشيد استغلال الموارد الجوفية عبر تكثيف نقاط المراقبة وعمليات المتابعة الميدانية واستهداف الموائد المستنزفة بعمليات التغذية الاصطناعية.

كما أنّ تثمين الموارد المائية والحد من نسب الضياع يقتضي صيانة السدود والبحيرات ووضع برمجة واضحة لأعمال الرفع الباتيمتري للسدود وانجاز أعمال المحافظة على المياه والتربة. ويتطلّب دعم التصرف في المياه غير التقليدية تعزيز المشاريع الكفيلة بتثمين المياه المحلاة والتشجيع على استعمال المياه المعالجة.

ويستدعي إحكام التصرف في المناطق السقوية إخضاع دراسات المشاريع الجديدة والتوسعات الى معايير واضحة وموثقة تضمن الاستغلال الامثل لهذه المناطق وديمومة مواردها واستحثاث نسق انجاز مشاريع التعصير والمصادقة على إعادة التهيئة وتسريع نسق التسجيل.

ومن شأن العمل على تعزيز إنتاجية المناطق السقوية وتدعيم المردودية المنشودة بما يتماشى والموارد المائية المستهلكة أن يعزز مساهمة هذه الأراضي في تعديل الإنتاج الوطني.

وضمانا لاستدامة المنظومات المائية بات من الضروري إحكام الرقابة على توظيف المنح العمومية المسندة بعنوان الاقتصاد في مياه الري والإسراع في إرساء نظام متابعة وتقييم للمجامع المائية والعمل على تفعيلها ومعالجة مديونيتها.

وقد سبق لمحكمة المحاسبات منذ سنة 2006 أن دعت في تقاريرها، الوزارة المكلفة بالفلاحة ومختلف الأطراف المتدخّلة في التصرّف في مياه الري إلى تلافي النقائص المتعلقة بتعطل إنجاز مشاريع

المنشآت المائية وبضعف كميات المياه المشحونة مقارنة بنسب استنزاف الموارد الجوفية وبغياب متابعة الإحياء بالمناطق السقوية العمومية فضلا عن تلك المرتبطة بمحدودية الرقابة على المشاريع المتمتّعة بالتشجيعات والمنح العموميّة. وهو ما يستدعي من السلط المعنية اتخاذ الآليات الكفيلة بتنفيذ توصيات المحكمة باعتبار أنّ تواصل مثل هذه الإخلالات يحول دون تثمين استغلال الموارد المائية وينعكس سلبا على إنتاجية المناطق السقوية العمومية.

ردّ وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري

وردت بالتقرير توصيات قيمة وستواصل الوزارة متابعتها مستقبلا لمزيد تحسين أداء القطاع.

كما تجدر الإشارة أنّ الوزارة قد انطلقت في العديد من الإصلاحات والإنجازات في تناغم مع توصيات فريق الرقابة والتي تتعلق بالعناصر الواردة في التقرير. حيث يتواصل عمل الوزارة في التصرف في العرض من خلال مواصلة أنجاز منشآت تعبئة الموارد المائية السطحية و الجوفية بواسطة الآبار العميقة في المناطق غير المعـــروفة وتركيز محاور جلب فائض مياه الشمال لولايات الوسط لتأمين الحاجيات المائية لمختلف القطاعات وستبذل الوزارة أقصى الجهد لإستحثاث أنجاز هذه المشاريع الكبرى ومزيد التركيز على الجوانب العقارية مستقبلا لتفادي كل تأخير. كما سيتم في إطار برنامج المياه مزيد دعم شحن الموائد المائية خاصة المستغلة فوق طاقاتها بالإستئناس بمخرجات الدراسة الإستراتيجية التي هي بصدد الإنجاز.

وبالتوازي مع التصرف في العرض تعتمد الوزارة على التصرف في الطلب على المياه من خلال مزيد تنمية استغلال المياه غير التقليدية (المياه المعالجة وتحلية المياه المالحة وشبه المالحة) بعد إزالة الإشكاليات التي جاء عليها التقرير وذلك بمواصلة أنجاز خطة العمل على المدى القصير التي انطلقت سنة 2019 لتنمية أستغلال المياه المعالجة والمتكونة من عديد الأنشطة التحسيسية والتكوينية والإرشادية والرقابية والفنية في أنتظار خطة العمل على المدى المتوسط والبعيد التي ستنبثق عن الدراسة الإستراتيجية لإعادة استعمال المياه المعالجة في كل المجالات إلى أفق 2050 التي هي في طور الإنجاز.أما بالنسبة لتحلية المياه المالحة وشبه المالحة فستسعى الوزارة إلى تعميم المشاريع النموذجية المنجزة في مجال الري تدريجيا كلما توفرت الظروف اللازمة لذلك وبالأساس إعتماد زراعات ذات قيمة مضافة عالية نظرا لإرتفاع تكلفة الإستغلال والصيانة وشريطة وجود حلول لتصريف مياه الرجيع المالحة للمحافظة على البيئة مع تثمينها إذا أمكن ذلك.

كما سيتم مواصلة المجهودات في مجال الإقتصاد في الماء والتركيز على قيادة عملية الري على مستوى الحقل بإعتماد التكنولوجيات الحديثة لتحديد الحاجيات الحقيقية للزراعات ودعم برامج البحوث لإستنباط أنماط زراعية اقل استهلاك للمياه فضلا على تعميم وسائل العد ودعم برامج التكوين والرسكلة والإرشاد لكافة المتدخلين وآلية المتابعة والتقييم.

وسيتمّ العمل على مزيد تكثيف عمليات المراقبة على المشاريع المتمتعة بالمنح المسندة في مجال الإقتصاد في مياه الري من طرف وكالة النهوض بالإستثمارات الفلاحية من خلال التكامل بين المراقبة الذكية التي تعتمد على تبادل المعطيات مع كافة الهياكل المتداخلة على غرار المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية والديوانة ومصالح الجباية والملكية العقارية والنقل البري والبحرية التجارية، من جهة، والمراقبة الميدانية من جهة أخرى، مع الزيادة في عدد العينات عندالمراقبة.

وفي هذا الصدد تم عقد عديد جلسات عمل مع الهياكل المذكورة وشرعت في تجربة نموذجية لتبادل المعطيات معها مع السعي إلى إدخال التعديلات اللازمة على الإطار القانوني والترتيبي في إتجاه دعم المراقبة مع وضع دليل إجراءات مشترك.

وفي إطار المقاربة الجديدة المتعلقة بثمين المناطق السقوية الحالية للرفع من نسب استغلالها وتكثيفها يتم الربط بين إعادة تهيئة وتعصير المناطق السقوية المتقادمة وحوكمة التصرف في مراحل الإنتاج وما بعد الإنتاج على غرار العديد من المشاريع المهيكلة التي إنطلقت بولايات الشمال والوسط أو التي هي في طور الإعداد بولايات الجنوب. و سيتواصل دعم إحداث مناطق سقوية صغرى ومتوسطة بالولايات الداخلية بالوسط والجنوب بعد التأكد من رغبة المنتفعين في الإستغلال و بالتركيز خاصة على الري شبه المكثف نظرا لضعف الموارد المائية.

ولإستدامة المنشآت والتجهيزات المائية سيتم إعطاء الأولوية المطلقة ضمن برنامج المياه لصيانتها وحمايتها على غرار الترسبات في السدود من خلال توجيه أشغال المحافظة على المياه والتربة والتشجير الغابي نحو المناطق التي لها حساسية للإنجراف لحماية أحواض السدود . وفي هذا الإطار أعدت الوزارة توجهات وأهداف إستراتيجية للتهيئة والمحافظة على الأراضي الفلاحية في أفق 2050، تولي أهمية لتعبئة مياه السيلان تفاديا لضياعها وذلك من خلال المنشآت الصغيرة والمتوسطة ضمن برامج تهيئة مندمجة لأحواض المصبات. ويتم حاليا الشروع في وضع آليات لإنجاح برامج التهيئة والتنمية الفلاحية المندمجة ضمن تمشي تشاركي . وكذلك الشأن بالنسبة لحماية الموائد المائية من الاستغلال المفرط بتشريك كل المتدخلين و تحيين الدراسات الهيدروجيولوجية خاصة بالمناطق التي تشهد إستغلالا مكثفا قصد تحديد مناطق الصيانة و التحجير وكذلك تكثيف نقاط المراقبة فضلا على تعصير منظومة شبكة متابعة الموارد المائية لتوفير المعلومة في الإبان.

وللقطع مع العمل التطوعي في إدارة المجامع سيتم دعم حرفية التصرف في إطار منهجية متكاملة تضمن ديمومة الأنظمة المائية مما من شأنه أن يمكن من تطبيق السياسة السعرية الجديدة بما يضمن القيام بأشغال الصيانة

المناطة بعهدة المجامع فضلا عن الحد من المديونية وتفعيل منظومة المتابعة والتقييم. كما تسعى الوزارة إلى تجربة أنماط أخرى للتصرف في الأنظمة المائية بالتوازي مع المجامع المائية على غرار المنشأة العمومية التي سيتم تركيزها بولايات الشمال.

وعلاوة على ما تم ذكره ستمكن الدراسات الإستشرافية التي هي في طور الإنجاز وخاصة دراسة المياه إلى أفق 2050 وبعد المصادقة على مجلة المياه الجديدة التي ركزت على العديد من الجوانب على غرار الحوكمة الرشيدة والتصرف المندمج للموارد المائية والتخطيط الإستراتيجي والإجراءات الردعية للمحافظة على الملك العمومي للمياه من رسم خارطة طريق لتحقيق الأمن المائي والغذائي.

وتبقى كل الإجراءات التي تم ذكرها مرتبطة بـ :

- توفير الإمكانيات البشرية والمادية للإدارة،
- تدعيم ميزانية برنامج المياه وبرنامج الغابات وتهيئة الأراضي الفلاحية،
- تطبيق القوانين للحد من التجاوزات على الملك العمومي للمياه
- إعادة النظر في منوال التنمية بالجهات لتقليص الضغط على الموائد المائية المستغلة فوق طاقاتها بتنويع الأنشطة في إطار نظرة تنموية مندمجة تشمل القطاعات الأخرى على غرار الصناعة والسياحة حسب خصوصيات كل جهة.

الباب الثاني

مصالح الدولة والمؤسسات والمنشآت العمومية على الصعيد المركزي

استخلاص الديون الجبائية المثقلة الراجعة للدولة

يكتسي تدعيم الموارد الذاتية لميزانية الدولة أهمية متزايدة خلال السنوات الأخيرة بالنظر خاصة إلى دورها في المحافظة على التوازنات العامة للمالية العمومية ومساهمتها في الحد من اللجوء إلى موارد الاقتراض وخاصة الخارجي منه. وتمثل المداخيل الجبائية الجزء الأوفر من الموارد الذاتية للميزانية.

وبلغت جملة المداخيل الجبائية دون اعتبار النظام الديواني وموارد الجماعات المحلية ما قيمته 20.760م.د في موفّى سنة 2019. وتوزعت بين الاستخلاصات الفوريّة بمبلغ 19.264 م.د وبنسبة 92,8 % والاستخلاصات المتأتّية من الدّيون الجبائيّة المثقّلة بمبلغ 1.496 م.د وبنسبة 7,2%.

وتراكمت بقايا الديون الجبائية المثقلة وغير المستخلصة والتي تمثل مستحقات الدولة لدى المطالبين بالأداء لتبلغ في موفى ديسمبر 2019 ما قيمته 10.252 م.د. وبالنظر إلى ضعف نسبة استخلاص هذه الديون والتي لم تتجاوز 8,1 % خلال الفترة (2013-2019)، تولت محكمة المحاسبات القيام بمهمّة رقابية ميدانية للوقوف على أهمّ الإشكاليات المتعلقة بتراكم الديون غير المستخلصة ولتقييم مدى نجاعة إجراءات الاستخلاص المعتمدة في الغرض من قبل الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص (في ما يلي الإدارة العامة) ومصالحها الخارجية.

وتعلقت هذه المهمّة الرقابية بالفترة (2013 - 2018) وامتدّت بالنسبة إلى بعض الجوانب إلى موفى شهر ديسمبر 2019 وإلى سنوات سابقة كلما اقتضى الأمر ذلك.

وشملت الأعمال الرقابية الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص وعيّنة من أمانات المال الجهوية (أمانات المال الجهوية تونس 1 وتونس2 وتونس3 وأريانة) تمّ اختيارها بناء على أهمية حجم بقايا الديون المسجلة لديها والتي تمثل ما نسبته 49,43 % من مجموع بقايا الديون على المستوى الوطني.

كما شملت الأعمال الميدانية قطب استخلاص أداءات المؤسسات الكبرى وقباضة المالية "المنزه السادس" و"حي المهرجان" و"البحيرة" والتي بلغت بقايا الديون غير المستخلصة لديها ما نسبته 51% من من مجموع بقايا الديون لدى أمانات المال المذكورة.

وفضلا عن ذلك، تمت معالجة البيانات الوطنية حول الديون الجبائية المثقلة والمسجلة بالمنظومة الإعلامية "رفيق" والتي تمّ استقاؤها لدى مصالح مركز الإعلامية لوزارة المالية ووحدة الإعلامية بالإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص.

وأفضت هذه المهمة إلى الوقوف على نقائص تمثلت أساسا في محدودية نجاعة منظومة الاستخلاص وفي عدم التوفق في معالجة الديون الجبائية المثقلة سواء عبر الرفع من نسبة استخلاصها أو تطهيرها من تلك التي استحال استخلاصها مع الإشارة إلى أن العديد من الإخلالات المسجلة كانت محل توصيات في إطار تقارير سابقة لمحكمة المحاسبات لدى مختلف الهياكل الراجعة بالنظر لوزارة المالية سواء تعلق الأمر بمصالح الجباية أو مصالح الاستخلاص.

أبرز الملاحظات

- استخلاص الديون الجبائية المثقلة

لم يتمّ إعداد مخطط على المدى الطويل في مجال استخلاص الديون المثقلة ولم يتمّ تحديد الأولويات في الغرض بالنظر إلى كلفة الاستخلاص، وقد ساهم ذلك في ضعف نسبة الاستخلاص وتراكم بقايا الديون غير المستخلصة.

كما لم يتم التمكن من تقليص معدّل الفترة الفاصلة بين تاريخ تبليغ قرار التوظيف الإجباري وتاريخ تعهّد القابض بالملف بالنسبة للدّيون التي تفوق 100 ألف دينار حيث بلغ ما يناهز 30 يوما خلال السنوات من 2013 إلى 2018 لتصل هذه الفترة في بعض الحالات إلى 176 يوما. ومن شأن هذا الطول في الآجال أن يحرم الخزينة من موارد مالية في السنة المعنية بنشأة الدين في ظلّ تنامي نسبة التداين لتمويل ميزانية الدولة.

ولم يتم تحقيق الأهداف المتعلقة باستخلاص الديون الجبائية المثقلة في 75% من 60 رسالة مهام لعينة من قباضات راجعة بالنظر إلى أمانات مال تونس الكبرى خلال الفترة 2015-2018فضلا عن عدم تفعيل اللجنة المركزية للاستخلاص المحدثة منذ سنة 2001.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يتول بعض القباض القيام بأعمال التتبّع المستوجبة بداية بإرسال الإعلام على غرار 22 مدينا راجعين بالنّظر لكل من القباضات الماليّة بالمهرجان والمرناقيّة وقطب استخلاص أداءات المؤسّسات الكبرى تعلقت بهم مبالغ مثقّلة قدرها 1,332 م.د ويعود تثقيلها إلى السنوات من 1988 إلى 2019.

وعلى صعيد آخر، أدى عدم تفعيل إجراءات التتبع إلى إمكانية سقوط على التوالي 532 فصلا و841 فصلا بالتقادم بمبلغ جملي قدره تباعا 6,224 م.د و19,523 م.د بكل من قباضة المالية بالمنزه السادس وحي المهرجان.

وتوصي محكمة المحاسبات مصالح وزارة المالية بالتسريع في استخلاص مستحقّات الدّولة خاصة وأنّ عدم القيام بأعمال تتبع في خصوص بعض الأصناف من الديون لفترات طويلة من شأنه أن يقلّص من احتمال استخلاصها إضافة إلى تراجع قيمة ممتلكات المدين التي من الممكن التنفيذ عليها .

ويشكو النظام المعلوماتي المعتمد العديد من النقائص أهمها افتقاره إلى آليات الرقابة العامة عند

إدراج تواريخ غير منطقية وعدم تمكينها من استخراج قائمات تلخيصية لأعمال التتبع ولوحات قيادة حول نشاط القباضة في مادة التصرف في الديون المثقلة. كما أنه لا يمكّن من توزيع أعمال التتبع حسب طبيعة الديون المثقلة إن كانت جبائية أو غير جبائية ولا يسمح بإدراج جميع أعمال التتبع الصادرة عن مصالح الاستخلاص على غرار ترسيم الامتياز وبقية أعمال الاستقصاء التي يقوم بها القابض في خصوص الديون.

ولمزيد إحكام مسار الاستخلاص فإنه من الضروري تطوير نظام الرقابة الداخلية للمصالح المكلفة بالاستخلاص وتركيز نظام معلوماتي مندمج يوفر قاعدة معطيات ذات جودة تساعد على ترشيد منظومة الاستخلاص والتوجيه الأمثل لأعمال التتبع.

- معالجة بقايا الديون الجبائية المثقلة

ظلّ 159.351 فصلا بمبلغ جملي قدره 2.174,351 م.د إلى موفى شهر أوت 2019 دون تصنيف وهو ما يمثل على التوالي قرابة 39 % و20 % من العدد الجملي للفصول ومن القيمة الجملية للديون على المستوى الوطني ممّا أدّى إلى صعوبات في توجيه أعمال التتبّع المناسبة في شأنها.

وانتفعت ديون جبائية بتعليق أعمال التتبّع تطبيقا لأحكام الفصل 52 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية منذ عدة سنوات تتجاوز في بعض الحالات 15 سنة بالرغم من صدور أحكام ابتدائية في شأنها. وبلغ عدد الفصول التي انتفعت بالتوقيف منذ أكثر من 10 سنوات 66 فصلا بمبلغ جملي قدره 25,928 م.د في حين بلغ عدد الفصول التي انتفعت بتوقيف استخلاص منذ أكثر من سنتين 753 فصلا بقيمة 264,556 م.د.

كما طالت آجال تعليق أعمال التتبع لاستخلاص ديون الشركات الخاضعة للإجراءات الجماعية حيث بلغ عدد المدينين الذين تجاوزت آجال توقيف التنفيذ في شأنهم 10 سنوات 78 مدينا. وبلغت قيمة ديونهم غير المستخلصة 34,514 م.د إلى غاية 12 فيفري 2020.

ومن ناحية أخرى، لوحظ وجود 101.002 مدينا تعلقت بهم ديون جبائية غير مستخلصة بقيمة 1.418,794 م.د غير موجودين بمقرّاتهم المصرّح بها أو لا تتوفر معلومات صحيحة ودقيقة حول مقرّاتهم ممّا حال دون تمكّن مصالح القباضات المالية من القيام بأعمال التبليغ والتنفيذ عليهم. وهو ما يمثّل على التوالي 24,71 % و13,21 % من العدد الجملي للفصول ومن القيمة الجمليّة لها على المستوى الوطني.

وتدعى الإدارة إلى وضع خطّة أو استراتيجية لتحديد العناوين والمقرّات الفعلية للمدينين غير المتواجدين في مقراتهم نظرا لأهمية حجم هذا الصنف من المدينين وما ترتبط بهم من عراقيل التبليغ والتنفيذ في شأنهم. كما توصي محكمة المحاسبات بضرورة التنسيق مع مصالح المراقبة الجبائية والهياكل العمومية الأخرى للقيام بأعمال المسح الضرورية.

كما يتعين العمل على ترشيد مجهودات أمناء المال والقباض بهدف تعبئة الموارد لفائدة الخزينة مع تكريس المساواة بين المطالبين بالأداء ومزيد التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة من مصالح الجباية ومصالح الاستخلاص في مختلف مراحل مسار الاستخلاص قصد تفادي القيام بأعمال تتبع لديون يكون مآلها الإلغاء.

ويتطلب حسن الاستعداد لاعتماد المحاسبة ذات القيد المزدوج تطهير حسابات المحاسبين العموميين من المبالغ التي تأكدت استحالة استخلاصها بما يعطي الصورة الحقيقية للديون القابلة للاستخلاص ويساعد على ترشيد المساعي لاستهدافها وتحصيل الموارد الجبائية بعنوانها.

وبخصوص العفو الجبائي لسنة 2019، لم يتم احترام شروط الانخراط فيه كما تم تسجيل نقص في متابعة استخلاص الأقساط المستوجبة وكذلك تسليط خطايا تأخير غير مستوجبة علاوة على عدم تقييم مردودية إجراءات العفو الجبائي لسنتي 2016 و2018 . ومن شأن تقييم مردودية وتكاليف إجراءات التخفيض أن يمكن مصالح وزارة المالية والسلطة التشريعية من تقييم جدوى هذه الإجراءات لاحقا خاصة في ظل تواترها خلال السنوات الأخيرة.

I- استخلاص الديون الجبائية المثقلة

شملت الإخلالات المتعلقة بمسار استخلاص الديون الجبائية المثقلة أساسا حوكمة المنظومة المكلفة بتأمينه ومختلف مراحل الاستخلاص من تثقيل وأعمال تتبع.

أ- منظومة استخلاص الديون

يتطلب تحسين نسق استخلاص الديون المثقلة إحكام البرمجة والتخطيط في هذا المجال وإضفاء النجاعة على تدخلات الهياكل المكلفة بمتابعة الاستخلاص.

1- التخطيط والبرمجة

بالرغم من أهمية استخلاص الديون الجبائية في دعم الموارد الذاتية للميزانية، فإنه لم يتمّ إعداد مخطط على المدى الطويل في مجال استخلاص الديون المثقلة ولم يتمّ وضع أهداف استراتيجية بهذا العنوان.

ولئن تتولى الإدارة العامة إعداد مشروع القدرة على الأداء في خصوص برنامج المحاسبة العمومية والذي يتعرّض في جزء منه إلى استخلاص الديون المثقلة ويتضمّن أهدافا ومؤشرات، فإنّ هذا المشروع لم يتضمن تحديدا للأنشطة اللازمة لتحقيق هذه الأهداف.

وأفضى النظر في مشاريع القدرة على الأداء لبرنامج المحاسبة العمومية للفترة من سنة 2014 إلى 2019 إلى الوقوف على بعض النقائص. فقد لوحظ أنّه لم يتمّ تخصيص مؤشر قيس أداء حول نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة بالنسبة لسنتي 2018 و2019 وذلك خلافا لما تمّ اعتماده في مشاريع القدرة على الأداء لسنوات من 2014 إلى 2017. كما تمّ الاقتصار في سنة 2018 على اعتماد مؤشر وحيد يشمل كلا من الاستخلاصات الفورية والاستخلاصات بعنوان الديون المثقلة.

وفضلا عن ذلك، تبيّن أنّطريقة الاحتساب المعتمدة من قبل الإدارة العامة بخصوص مؤشر نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة خلال الفترة 2014-2017 لا تأخذ بعين الإعتبار جملة الديون غير المستخلصة وتعتمد على استخلاصات السنة مقارنة بما تمّ تثقيله خلال السنوات الثلاث الأخيرة. ففي

حين لم تتجاوز نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة خلال الفترة الرقابية 8,10[1]% ، فإنّ نسبة إستخلاص الديون الجبائية المثقلة باعتبار تثقيلات الثلاث سنوات الأخيرة بلغت ما معدّله 15,72% [2].

وتتولى الإدارة العامة سنويا إصدار تعليمات عمل يتم من خلالها تحديد تقديرات مؤشرات قيس الأداء الدنيا التي يجب تحقيقها ليتولى أمناء المال الجهويين وقباض المالية إعداد عقود الأهداف ورسائل المهام. إلّا أنّ تأخيرا سُجّل في إصدارها حيث لم تصدر سوى في شهر نوفمبر بالنسبة لسنة 2014 وهو ما يحدّ من جدوى اعتمادها لقيس الأداء باعتبار صدورها في نهاية السنة المعنيّة. كما لم تصدر خلال السنوات 2015 و2016 و2017 و2019 سوى خلال شهر مارس أو أفريل.

وتدعو محكمة المحاسبات إلى التسريع في إصدار هذه التعليمات بالتوازي مع إصدار قوانين المالية مما من شأنه أن يساهم في تحقيق مختلف الهياكل لأهدافها في مجال استخلاص الديون الجبائية من خلال رسم مخططات عمل منذ بداية السنة المعنية.

وفي خصوص ضبط التقديرات في مستوى أمانات المال الجهوية، يتم تحديد المؤشرات المتعلقة باستخلاص الديون الجبائية المثقلة بصفة جملية دون الأخذ بعين الإعتبار سنة تثقيل الدّيون. ومن شأن اعتماد مؤشرات خصوصية تأخذ بعين الإعتبار حظوظ استخلاص الديون حسب أقدمية سنة التثقيل كما نصت عليه تعليمات العمل عدد 33 لسنة 2015 بتاريخ 12 مارس 2015 أن يساهم في رفع دلالة هذه المؤشرات ويعكس الصورة الحقيقية لاستخلاص الديون الجبائية المثقلة ويمكّن من اعتمادها كوسيلة للتقييم حول تحقيق الأهداف الفرعية كما اقتضى ذلك منشور رئيس الحكومة عدد 42 لسنة 2012 والمؤرخ في 23 جوان 2012 والمتعلق بإعداد إطار القدرة على الأداء للسياسات العمومية.

ولم تعكس بالتالي نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة_ أداء أمانات المال وهو ما ساهم في تسجيل فوارق هامة بين التقديرات والإنجازات سواء كانت بالسلب أو بالإيجاب حيث تبين بخصوص عينة متكونة من 17 عقد أهداف متعلقة بأمانات مال تونس الكبرى أنه لم يتم تحقيق التقديرات في 57 % من الحالات وتم تجاوزها في 43 %من الحالات.

وأفادت الإدارة العامة في هذا الخصوص أنه لم يتم اعتماد هذه المذكرة نظرا للصعوبات الفنية في تطبيقها ومتابعتها وفقا للإمكانيات المتاحة.

---

[1] من خلال استغلال المعطيات المتوفرة في حساب التصرف للسنوات المعنية.

[2] من خلال استغلال المعطيات المتوفرة في تقارير القدرة على الأداء.

وكذلك الشأن بخصوص القباضات المالية حيث يتم ضبط مؤشرات القباضات المالية باعتماد النسبة الوطنية للاستخلاص المذكورة في مشاريع القدرة على الأداء دون اعتبار برنامج عمل القباضات في المجال وما حققته خلال الثلاث سنوات الماضية وذلك خلافا لتعليمات العمل عدد 94 لسنة 2014. ويذكر على سبيل المثال رسائل المهام للقباضات المالية التابعة لأمانة مال بن عروس وأمانة مال أريانة على التوالي بخصوص السنوات من 2015 إلى 2018 والتي شملت بالنسبة لجميع القباضات المالية الراجعة لها بالنظر نفس الأهداف والتي تتوافق تماما مع الأهداف الوطنية.

أمّا فيما يتعلق بالإنجازات، فقد تم تسجيل نقص في تحقيق الأهداف المتعلقة باستخلاص الديون الجبائية المثقلة لدى القباضات المالية حيث تبين من خلال النظر في 60 رسالة مهام لعينة من القباضات التابعة لأمانات مال تونس الكبرى والمتعلقة بالفترة ما بين 2015 و2018 أنّ هذه القباضات لم تتمكن في 75 % من الحالات، من تحقيق الأهداف المرسومة سواء في خصوص نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة أو في خصوص نسبة تطور حجم هذه الاستخلاصات.

ومن شأن تحديد مؤشرات قيس أداء واقعية تأخذ بعين الإعتبار حظوظ استخلاص الديون بالنظر إلى أقدمية تثقيلها أن يساهم في رفع دلالة هذه المؤشرات ويمكّن من اعتمادها كوسيلة للتقييم حول تحقيق الأهداف الفرعية كما اقتضى ذلك منشور رئيس الحكومة عدد 42 سالف الذكر.

وفي خصوص متابعة تحقيق الأهداف المتعلقة باستخلاص الديون، ولئن تعدّ الإدارة العامّة تقارير للقدرة على الأداء، فإنّه لم يتبيّن خلافا لمنشور رئاسة الحكومة عدد 42 لسنة 2012 إدراج ضمن تقارير سنتي 2015 و2017 تحليلا للفوارق بين التقديرات والإنجازات وعرضا للأسباب والصعوبات التي حالت دون تحقيق النسبة المقدرّة وهو ما يحول دون إيجاد حلول للإشكاليات العالقة في هذا الخصوص.

2- الهياكل المكلفة بمتابعة استخلاص الديون

تمّ منذ سنة 2001، إحداث لجنة مركزية لتنشيط استخلاص الديون الجبائية المثقلة في مستوى الإدارة العامّة ولجان جهوية لمتابعة الاستخلاص في مستوى أمانات المال الجهوية وخلايا استخلاص في مستوى قباضات المالية.

ولم يتم تفعيل اللجنة المركزية للاستخلاص[1] منذ تاريخ إحداثها بالرغم من تولي اللجان الجهوية التابعة لأمانات مال تونس الكبرى إحالة ملفات ديون مثقلة لها.

[1] تم إحداثها سنة 2001 قصد متابعة ملفات الديون الجبائية المثقلة خاصة تلك التي تعذرت معالجتها على مستوى اللجان الجهوية ودراسة التقارير المرفوعة إليها من قبل اللجان وتجتمع مرة كل شهر على الأقل.

وطبقا للتعليمات العامة عدد 2 لسنة 2009، تتولى هذه اللجان دراسة ملفات الديون الجبائية ذات المبالغ الهامة والتي يتجاوز مقدارها 100 أ.د والملفات التي استعصى على قابض المالية معالجتها بعد استنفاذ كل إجراءات الاستخلاص في شأنها. وتبين عدم انعقادها بالدورية المحددة بحساب مرة كل نصف شهر على الأقل. ولم تنعقد اللجنتان التابعتان لأمانتي المال بتونس1 ومنوبة بتاتا خلال كامل الفترة الرقابية إضافة إلى أنّ عدد اجتماعات بقية اللجان بولاية تونس الكبرى تراوح بين 1 و 12 اجتماعا سنويا خلال الفترة المتراوحة بين سنتي 2015 و2018.

كما كانت نسبة تغطية القباضات المالية المبرمجة في إطار اجتماعات اللجان الجهوية للاستخلاص محدودة حيث لم تتجاوز خلال نفس الفترة ما معدلّه 27 %.

أما بخصوص منهجية انتقاء الملفات التي تعرض على أنظار اللّجان الجهوية للاستخلاص فإنه تم تسجيل بخصوص عينة متكونة من 31 محضرا من محاضرها تناولها لملفات مدينين لم يتول القابض في شأن 7 ملفات استيفاء إجراءات الاستخلاص ولم يواجه صعوبات في شأنها خلافا لتعليمات العمل عدد 2/2009[1].

كما درست لجان الاستخلاص بأمانتي المال بتونس 3 وبن عروس 7 ملفات مدينين تولوا إبرام جدولة أو انخرطوا في إجراءات العفو الجبائي لتقتصر توصية اللجنة على متابعة الملف في صورة عدم خلاص الأقساط المستوجبة.

وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ نقص في متابعة أمانات المال الجهوية لتوصيات لجان الاستخلاص حيث تأخّرت على سبيل المثال عدد من القباضات في تنفيذ توصيات تعلّقت بما عدده 25 ملفا تمّ عرضها على اللجان الجهوية للاستخلاص بأمانة مال تونس3، دون اتخاذ أيّ إجراءات في شأنها من قبل القباضات المعنية وهو ما اضطرّ اللجنة إلى تكرار نفس التوصيات في مناسبات لاحقة.

ومن شأن التقيد بالدورية لمطلوبة لعقد اجتماعات اللجان الجهوية للاستخلاص واختيار الملفات التي سيتم درسها بحسب أهمية المبالغ وبحسب الصعوبات التي تثيرها ومتابعة توصيات اللجان للقباضات المالية أن يساهم في الرفع من نجاعة أعمالها.

أمّا بخصوص خلايا الاستخلاص بالقباضات المالية وخلافا للمذكرة عدد 44 الصادرة بتاريخ 15 جوان 2005، فإنّه لا يتم في كل الحالات احترام شرط تفرغ أعضاء خلية الاستخلاص لإنجاز مهامها. فقد

[1] التي تنص على أنه لتمكين اللجنة من الأهداف المرجوة يتعين إختيار الملفات أخذا بعين الإعتبار أهمية المبالغ والصعوبات المعترضة مع إيلاء العناية للديون الهامة والتي يواجه قابض المالية صعوبات في شأنها.

تبين من خلال النظر في تركيبة خلايا الاستخلاص بالقباضات المالية التابعة لأمانات مال بن عروس وتونس 3 ومنوبة عدم تفرغ عدد من الأعضاء وذلك في مستوى 12 قباضة مالية[1]. كما لوحظ نقص في الموارد البشرية في مستوى بعض المراكز حيث تتكون خلايا الاستخلاص في 17 قباضة مالية من عون واحد [2] وذلك خلافا لنفس المذكرة.

ب- إجراءات استخلاص الديون

تتمثل إجراءات استخلاص الديون الجبائية في تثقيل الديون بقباضة المالية المختصة ترابيا وفي إجراءات التتبع المنجزة من قبل المحاسبين العموميين. وضبطت مجلة المحاسبة العمومية إجراءات التتبّع التي وجب التقيّد بها لاستخلاص الديون المثقلة لديه والتي تنقسم إلى أعمال تتبع رضائية وأعمال تتبع جبرية.

1- التثقيل

تمثّل عملية التثقيل أولى مراحل استخلاص الديون العمومية الجبائية. وتقتضي الإجراءات المعمول بها في هذا المجال بأن تتولى مصالح المراقبة الجبائية إدراج المعطيات المتعلقة بالدين (اسم المدين ومعرفه الجبائي وصنف الأداء والمبلغ ...) ضمن منظومة "رفيق" ثم إحالة جداول إرسال سندات الاستخلاص إلى قابض المالية المختصّ ليتولى عملية التثقيل وبالتوازي مع ذلك موافاة أمانة المال الجهوية بنسخ من تلك الجداول للقيام بأعمال المراقبة والمتابعة.

وتم خلال الفترة 2013-2018 تثقيل ديون بقيمة 10.053,704م.د منها 6.189,279 م.د لم يتم استخلاصها إلى غاية 31 أوت 2019 وهو ما يمثل 61,56 % من المبلغ الجملي المثقل.

وتنص التعليمات العامة عدد 02 المؤرخة في 2009/07/24 الصادرة عن الإدارة العامة على إيلاء الديون التي تفوق 100 ألف دينار عناية خاصة وعلى ضرورة تثقيلها في أجل لا يتجاوز 15 يوما من تاريخ تبليغ قرار التوظيف الإجباري. غير أنه تبيّن من خلال معالجة المعطيات المستخرجة من منظومة رفيق أنّ معدّل الفترة الفاصلة بين تاريخ تبليغ قرار التوظيف الإجباري وتاريخ تعهّد القابض بالملف بالنسبة للدّيون التي تفوق 100 ألف دينار ناهز 30 يوما خلال السنوات من 2013 إلى 2018 ليصل هذا الأجل إلى 176 يوما بخصوص دين بقيمة 138,209 ألف دينار.

---

[1] القباضة المالية مرناق والمروج ومقرين وحمام الشط وبومهل ودوار هيشر وواد الليل والجديدة والمرناقية والبحيرة والمرسى وحلق الوادي.

[2] القباضة المالية بالياسمينات والمروج وبير القصعة والزهراء وحمام الأنف وحمام الشط وبومهل والدندان ودوار هيشر ووادي الليل والجديدة وطبربة وقطب الاستخلاص والشرقية والمرسى وقرطاج وحلق الوادي.

ومن شأن هذا التأخير أن يحرم الخزينة من استخلاص مبالغ مالية في آجال معقولة لدعم الموارد الذاتية لميزانية الدولة وأن يساهم في تقليص حظوظ الاستخلاص.

وخلافا للمذكرة العامة عدد 41 المؤرخة في 09 ماي 1995 الصادرة عن الإدارة العامة، تبين عدم تمكين أمانات المال الجهوية من العديد من جداول سندات الاستخلاص المفترض إرسالها من قبل مصالح المراقبة الجبائية حيث بلغ عدد الجداول المنقوصة 841 جدولا من جملة 1715 جدولا بالنسبة لقباضة المنزه السادس والبحيرة وحي المهرجان وقطب الاستخلاص سنة 2018.

ومن شأن هذه الوضعية أن تحد من نجاعة متابعة أمانة المال لتثقيل كل الفصول المرسلة من مصالح مراقبة الأداءات. من ذلك أنه تبين من خلال فحص الملفات، عدم تثقيل خمسة فصول مدرجة بجدول إرسال سندات عدد 100 لسنة 2015 والصادر عن مكتب مراقبة الأداءات بالبحيرة بتاريخ 28 ماي 2015 وبمبلغ جملي قدره 62,591 ألف دينار وذلك بسبب سهو قابض البحيرة عن تثقيلها في الإبان. وقد تم تدارك هذا السهو بإرسال مصالح الجباية جدول جديد (عدد 143 لسنة 2016) لتثقّل الفصول المعنية في 20 جوان 2016 أي بتأخير تجاوز السنة.

وتجدر الإشارة إلى أن منظومة رفيق لا تمكّن من الاطلاع على الفصول التي تمّ إدراجها من قبل مصالح الجباية ولم يتم التعهد بها بعد من طرف القابض، مما يحد من نجاعة المتابعة من طرف أمانة المال الجهوية.

ومن جانب آخر، لا يتم إرسال مذكرات رفض التعهد من قبل القباض إلى أمانة المال الجهوية المعنية للمتابعة في حالة وجود أحد الأسباب الموجبة للرفض (عدم الاختصاص الترابي أو عدم التطابق بين المبالغ المضمنة بالوثائق والمعطيات المدرجة بمنظومة "رفيق" أو عدم توفر الأختام والامضاءات...) كما نصت على ذلك المذكرة العامة عدد 41 المؤرخة في 09 ماي 1995 الصادرة عن الإدارة العامة مما لا يمكن أمانة المال المعنية من التثبت من شمولية عملية التثقيل عند القيام بأعمال المتابعة والمراقبة الموكولة لها.

وباعتبار أهمية مذكرات رفض التعهد وعلاقتها بمسار التثقيل والاستخلاص فإنه يتعين على المحاسبين العموميين التقيد باعتمادها وإرسالها إلى أمانات المال المعنية في أحسن الآجال.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم الوقوف على نفس الإخلال ضمن التقرير السنوي لمحكمة المحاسبات الرابع والعشرون حيث تبين أن وزارة المالية لم تلتزم بتعهداتها بخصوص تطوير منظومة رفيق على النحو الذي يمكن من تحسين نظام الرقابة الداخلية.

وقد أفادت الإدارة العامة بأنه تم تذكير السادة أمناء المال الجهويين والسادة قباض المالية بضرورة التقيد بمقتضيات المذكرة العامة عدد 41 المؤرخة في 09 ماي 1995 وذلك بتاريخ 03 سبتمبر 2020 حرصا منها على أهمية الموضوع وما له من انعكاس فوري على استخلاص الديون المثقلة.

ومن جهة أخرى، تبيّن أهمية المبالغ المثقلة بعد يوم 20 ديسمبر من السنة المعنية حيث تم إدراج ديون جبائية بقيمة 231,345 م.د بعد تاريخ 20 ديسمبر خلال الفترة 2013-2017[1] وهو ما يتنافى مع التعليمات العامة عدد 5 لسنة 1993 الصادرة عن الإدارة العامة. ومن شأن هذه الوضعية أن تثقل كاهل القباض مما يضطرهم إلى رفض التثقيل في بعض الحالات وتأجيله للسنة المالية الموالية وتعطيل أعمال المتابعة من قبل أمانات المال الجهوية.

وتدعو محكمة المحاسبات مصالح الجباية إلى إحالة ملفات التثقيل للقباضات في آجال معقولة قصد ضمان استخلاص المبالغ المعنية في سنة التثقيل وتفادي تزامن عمليات التثقيل مع الأعمال المرتبطة بغلق الحسابات.

2- أعمال التتبع في المرحلة الرضائيّة والجبريّة

تقتضي عمليّة استخلاص الديون الجبائيّة المثقّلة تولي المحاسب العمومي المكلّف بالاستخلاص تبليغ إعلام للمدين حال تعهّده بالدّين وذلك لدعوته لخلاص جملة المبالغ المطلوبة منه في أجل لا يتجاوز 30 يوما. وبانتهاء هذا الأجل القانوني يتولى المحاسب العمومي مباشرة أعمال التتبّع الجبريّة انطلاقا من تبليغ المدين السند التنفيذي. وتولّت المصالح الخارجيّة للإدارة العامّة للمحاسبة العموميّة والاستخلاص في هذا الإطار إنجاز 458.77 عمل تتبّع من بداية سنة 2019 وإلى غاية شهر نوفمبر من نفس السنة توزّعت بين 39.582 عمل تتبع في المرحلة الرضائية و37.876 عمل تتبع في إطار الإجراءات الجبرية للاستخلاص.

وتمّ الوقوف في هذا الخصوص على عديد النّقائص التي تشوب المنظومة المعلوماتيّة في مستوى متابعة أعمال التتبع حيث لا تمكّن منظومة "رفيق" من التثبّت من التبليغ الفعلي للإعلام الوحيد. فقد لوحظ وجود تباين بين المعطيات المضمّنة بالمنظومة بعنوان أعمال التتبع والإجراءات الفعليّة التى تولى القابض القيام بها والمضمّنة بالملفّات الماديّة للمدينين. إذ تمكّن هذه المنظومة من إدراج أعمال التتبّع المنجزة بطريقتين سواء من خلال الولوج برمز الفصل المعني أو عن طريق الولوج بالمعرّف الجبائي للمدين. وفي الحالة الأخيرة فإنّ عمل التتبّع الذي يتمّ إدراجه ينسحب في مستوى المنظومة على جميع الفصول

[1] تعتبر سنة 2018 سنة استثنائية بما أنه تمّ التسريع في تثقيل الديون ليتمكّن المطالبون بالأداء من الانخراط في العفو الجبائي لسنة 2019.

المثقّلة والتّابعة لنفس المدين وهو ما أدى إلى تضمين أعمال تتبّع مسجّلة على مستوى المنظومة لم يتم فعليّا القيام بها.

كما يعود هذا التباين إلى وجود أخطاء ماديّة بالمنظومة. حيث اتّضح أنّه قد تمّ إدراج تواريخ غير منطقيّة[1] في ظل عدم رفض المنظومة للتواريخ المذكورة بصفة آلية. وهو ما يؤكد عدم توفّر آليّات الرقابة العامّة للمنظومة المعلوماتيّة.

وتدعو المحكمة الهياكل المعنية إلى توفير آليات الرقابة العامة بالمنظومة المعلوماتيّة حتّى تمكّن من إحكام متابعة أعمال التتبّع وتدعيم الدّور الرّقابي والتّأطيري لأمين المال الجهوي وللإدارة العامّة.

وعلاوة على ذلك، تبيّن بالرجوع إلى ملفّات عيّنة من القباضات المالية[2] عدم القيام بتبليغ الإعلام لفائدة 22 مدينا تعلقت بهم مبالغ مثقّلة قدرها 1,332 م.د ويعود تثقيلها إلى السنوات من 1988 إلى 2019 وذلك خلافا لأحكام الفصل 28 خامسا من مجلة المحاسبة العمومية الذي ينصّ على أن يتولّى المحاسب العمومي المكلف بالاستخلاص حال تعهّده بالدين تبليغ إعلام للمدين يتضمّن دعوته لخلاص جملة المبالغ المطلوبة منه. وتمّ في حالتين تبليغ الإعلام الوحيد بعد تدخّل المحكمة.

وخلافا لنفس الأحكام المذكورة أعلاه (الفصل 28 خامسا)، لوحظ ارتفاع معدل آجال التبليغ فقد ناهز بكل من القباضة الماليّة بحي المهرجان والمنزه السادس وقطب استخلاص أداءات المؤسّسات الكبرى على التّوالي 64 يوما و77 يوما و23 يوما. وناهز في بعض الحالات 3 سنوات من تاريخ التثقيل على غرار الدّين المثقّل بالقباضة الماليّة بالمنزه السادس تحت رمز 1300447G والبالغ 2.320,807 دينارا.

وخلافا لأحكام نفس الفصل التي نصّت على أن ينتفع المدين بأجل ثلاثين يوما تحتسب من تاريخ تبليغ الإعلام المذكور لتسوية وضعيته، وبانتهاء الأجل المذكور يتولى المحاسب العمومي تبليغ المدين السند التنفيذي، لوحظ في بعض الحالات تولي مصالح الإدارة العامة إصدار بطاقة الإلزام قبل تبليغ الإعلام الوحيد مما أدّى إلى إلغاء بطاقات إلزام بقيمة 1,111م.د تخصّ 4 شركات.

وتوصي محكمة المحاسبات في هذا الخصوص بالحرص على مباشرة أعمال التتبّع وإرسال الإعلام للمدين حال التّعهد بالدّين ضمانا لحسن استخلاص مستحقّات الدّولة.

وعلى صعيد آخر، لوحظ عدم تولي قباض المالية مواصلة الإجراءات الجبريّة مباشرة بعد انتهاء الأجل الخاص بالأعمال الرضائية وذلك خلافا للمذكّرات الصّادرة عن الإدارة العامّة التي تؤكد على ضرورة عدم الاقتصار على إنجاز أعمال التتبّع الرضائيّة ومباشرة أعمال التتبّع الجبريّة من خلال تبليغ بطاقة

---

[1] آجال سلبيّة عند احتساب الفارق بين تاريخ التّعهّد بالدين من قبل القابض وتاريخ تبليغ الإعلام الوحيد.

[2] القباضات الماليّة بالمهرجان والمرناقيّة وقطب استخلاص أداءات المؤسّسات الكبرى.

الإلزام والإنذار بالدّفع. فقد تبيّن من خلال فحص عيّنة متكوّنة من 190 دينا جبائيا مثقّلا خلال الفترة من سنة 2013 وإلى غاية 31 أوت 2019 بمبلغ جملي قدره 51,989 م.د راجعة بالنّظر إلى كل من القباضات الماليّة بالمنزه السادس والمهرجان وقطب استخلاص أداءات المؤسّسات الكبرى، عدم مواصلة الإجراءات الجبريّة بخصوص 13 فصلا بمبلغ 132.694,197 دينارا.

ومن شأن هذه الوضعيّة أن تؤدي إلى سقوط ديون بمرور الزمن على غرار سقوط 3 فصول بالتّقادم راجعة بالنّظر للقباضة الماليّة بحي المهرجان بمبلغ جملي قدره 8.225,138 دينارا، وذلك وفقا لأحكام الفصلين 36 و36 مكرّر من مجلّة المحاسبة العموميّة. وواصلت الإدارة القيام بأعمال التتبع الجبريّة بعنوان الفصول الثلاثة المتقادمة حيث تمّ تبليغ بطاقات الإلزام بعد تدخّل المحكمة[1].

ويساهم التّصرّف على هذا النحو في حرمان ميزانيّة الدّولة من موارد محتملة. كما من شأنه أن يؤدي إلى تعمير ذمّة المحاسبين العموميين المعنيين في حدود المبالغ التي سقطت بالتقادم.

ومن جانب آخر، تبين إلغاء عدد من بطاقات الإلزام وحرمان الخزينة من المبالغ المثقلة بعنوانها على غرار دين بقيمة 394,914 ألف دينار نتيجة عدم التزام ممثل الادارة بواجباته بخصوص تمثيل الدولة لدى المحاكم وتقديم وثائق الإثبات الضرورية لضمان حقها.

ووفقا لأحكام الفصل 31 من مجلّة المحاسبة العموميّة، يعتبر الإعتراض الإداري إجراء تنفيذيا يهدف إلى عقلة أموال المدين الموجودة لدى الغير. ويكون هذا الأخير بصفته معترضا لديه ملزما بالتّصريح بالأموال الرّاجعة للمدين والموجودة بين يديه وبتسليمها للمحاسب العمومي في أجل أقصاه خمسة وأربعون يوما من تاريخ تبليغه. غير أنّه تم تسجيل إخلالات شابت هذا الإجراء على غرار إجراءات تبليغ محضر الاعتراض الإداري وعدم الدقة عند تدوين معطيات بخصوص هوية المعترض لديه وعنوانه وهوية المتسلم للاعتراض الإداري وعدم إعلام المدين الأصلي بالقيام بالاعتراض الإداري ممّا أدّى إلى إلغاء 17 بطاقة إلزام بمبلغ جملي قدره 64,069 م.د.

وعلى صعيد آخر، وخلافا لأحكام مجلة المحاسبة العمومية تبين في بعض الحالات تولي القابض إصدار بطاقة إلزام ضد المعترض لديه تم في ما بعد إلغاؤها باعتبار أن المعترض تقيد بجميع الالتزامات المحمولة عليه. ويذكر في هذا الخصوص بطاقتا الإلزام الصادرتين عن قابض المنزه السادس وقابض حي المهرجان ضد معترض لديه بمبلغي 1,076 م.د و1,424 م.د على التوالي.

---

[1] تم تبليغ بطاقات الإلزام بعنوان الفصول التالية S1300046 وK1300031 وX1300074 على التّوالي بتاريخ 30 جوان 2020 و29 جوان 2020 و17 أوت 2020.

ومن شأن هذا الإخلال أن يعرقل السير العادي لإجراءات الاستخلاص. وتدعو محكمة المحاسبات القباض وأمناء المال لبذل مزيد من العناية للتثبت من صحة بطاقات الإلزام من الناحية الإجرائية والشكلية قبل التأشير عليها وذلك لضمان احترام حقوق المتعاملين الاقتصاديين ولتفادي الإضرار بصورة الإدارة إزاءهم.

وقد أفادت مصالح الاستخلاص أنه عملا بتوصيات محكمة المحاسبات تولت مصالح الإدارة العامة تذكير السادة قباض المالية بضرورة مواصلة ترشيد استعمال الاعتراضات الإدارية والإجراءات المتخذة ضد المعترض لديه.

وساهم الإعداد اليدوي لهذه البطاقات في إلغائها في العديد من الحالات. ونظرا لتوفر المعطيات المضمنة بالاعتراضات الإدارية أو ببطاقات الإلزام بمنظومة رفيق، يجدر العمل على إعدادها آليا بغرض المساهمة في تحسين نجاعة مراقبة هذه البطاقات في مستوى أمانات المال الجهوية ومتابعة تبليغها وبالتالي تجنب إبطالها وتحقيق الجدوى المرجوة منها.

وتعهدت مصالح الاستخلاص بالنظر في إمكانية الأخذ بعين الاعتبار مسألة الإعداد الآلي في إطار مشروع تجديد المنظومة الإعلامية للجباية والاستخلاص.

II- معالجة الديون الجبائية المثقلة

بلغت بقايا الديون الجبائية المثقلة وغير المستخلصة في مستوى القباضات المالية في نهاية شهر أوت 2019 ما قيمته 10.736,604 م.د. وتتطلب معالجة هذه الديون متابعة هيكلتها وتصنيفها حسب معايير تمكن من إيجاد آليات الاستخلاص الملائمة لكل صنف منها أو طرحها عند الاقتضاء.

أ- هيكلة الدّيون المثقلة

بالنظر إلى أهمية حجم بقايا الديون غير المستخلصة، فإنّ عملية تصنيفها تكتسي أهمية كبرى لتحديد الأولويات ولضبط الاستراتيجيات المناسبة بالنسبة لكلّ فئة من هذه الديون. وأكدت تعليمات العمل والمذكرات الداخلية الصادرة عن الإدارة العامّة على ضرورة إيلاء الديون ذات المبالغ الهامّة الأولوية القصوى في المتابعة.

1- توزيع الديون حسب المبالغ

أفضت معالجة المعطيات المضمنة بمنظومة رفيق من قبل المحكمة بخصوص بقايا الديون غير المستخلصة وتوزيعها حسب حجم المبالغ إلى معاينة وجود 1.421 مدينا تجاوزت ديونهم 1 م.د. بقيمة جملية قدرها 6.599,860 م.د وهو ما يمثل 61,47 % من بقايا الديون الجبائية المثقلة. وبلغ عدد المدينين الذين تراوحت ديونهم بين 10 م.د و100 م.د 87 مدينا وبلغ مجموع ديونهم 1.889,538 م.د. كما بلغ عدد المدينين الذين تجاوزت ديونهم 100 م.د 5 مدينين بمجموع ديون قدره 1.397,424 م.د. وفي المقابل لم يتم وضع استراتيجية لاستهداف ديون هذه الشريحة من المدينين.

ولئن تم بتاريخ 17 ديسمبر 2019 إحداث لجنتين مكلفتين بمتابعة الديون الجبائية المثقلة بكلّ من قطب استخلاص أداءات المؤسسات الكبرى وقطب استخلاص أداءات المؤسسات المتوسطة فإنه لم يتم التنصيص على آليّات المساعدة والمساندة المزمع تأمينها للقبّاض قصد الرفع من نسبة الاستخلاص وتفادي تراكم بقايا ديون هذه الشريحة من المدينين.

ومن جهة أخرى، بلغ عدد المدينين الذين تقلّ ديونهم عن 1.000 دينار 107.334 مدينا وهو ما يمثّل 45,63 % من مجموع المدينين. وبلغ مجموع ديونهم 45,356 م.د. وبلغ عدد المدينين الذين تقلّ قيمة ديونهم لكلّ واحد منهم عن 100 دينار 6.245 مدينا وهو ما يمثّل 2,65 % من العدد الجملي للديون بقيمة جملية قدرها 369 أ. د.

وخوّل الفصل 73 من مجلّة المحاسبة العمومية " لوزير المالية أو من فوّض له وزير المالية في ذلك أن يقرّر نظرا لتكاليف الاستخلاص بالنسبة لكلّ صنف من الضرائب أو المداخيل أو غيرها من الديون الراجعة للدولة ترك جباية المبالغ المطلوبة إن كانت قيمتها لا تتجاوز مقدارا يقع تعيينه من طرفه".

ولم يتم تفعيل أحكام هذا الفصل بالرغم من إصدار المجلّة منذ سنة 1973، حيث لم يتمّ ضبط مقادير لكلّ صنف من أصناف الديون التي يمكن ترك جبايتها بالنظر لتكاليف استخلاصها. وهو ما ساهم في تضخّم سجلاّت قباض المالية وحال دون ترشيد أعمال التتبّع.

ولئن برمجت الإدارة العامّة ضمن إطار مشروع القدرة على الأداء الخاص بها لسنة 2014 الانطلاق في دراسة حول تحديد كلفة الاستخلاص قصد تفعيل الفصل 73، فإنّ هذه الدراسة لم يتمّ إعدادها. وأفادت الإدارة العامّة ضمن إجابتها أنّه تعذّر عليها القيام بهذه الدراسة وأنّ إعدادها يقتضي تظافر جهود عدّة جهات متدخّلة ومقترن بالمرور إلى اعتماد المحاسبة التحليلية.

2- تقادم الديون

أفرزت معالجة المعطيات الواردة بمنظومة رفيق وجود حجم هام من بقايا الديون التي تعود لسنوات بعيدة حيث بلغت بقايا الديون الجبائية غير المستخلصة التي يعود تثقيلها إلى سنة 2016 وما قبلها 6.130,145 م.د وهو ما يمثل 57,10 % من جملة البقايا إلى غاية 31 أوت 2019. وبلغت الديون التي تعود إلى الفترة 1980 – 2009 ما قيمته 1.885,865 م.د وهو ما يمثل 17,56 % من جملة الديون.

وساهم قدم الديون في الحدّ من حظوظ استخلاصها وفي تضخيم سجلاّت قباض المالية بمبالغ غير قابلة للاستخلاص مما حال دون ترشيد أعمال التتبّع وتوجيهها نحو الديون التي مازالت حظوظ استخلاصها قائمة.

ولئن أفادت الإدارة العامّة ضمن إجابتها عن تقارير سابقة لمحكمة المحاسبات أنّها تولت إنجاز دراسة أولية خلال سنة 2017 تناولت تحليل أسباب تراكم الديون الجبائية والاشكاليات التي حالت دون استخلاصها كللت بإعداد مشروع قرار إحداث قطب مختصّ في الديون المتعثرة تعهد إليه ملفات الديون غير القابلة للاستخلاص وتكوين فريق عمل متعدّد الاختصاصات تعهد إليه معالجة الديون إمّا باستخلاصها أو عند الاقتضاء بتحديد الملفات المتعلقة بطرحها أو تأجيل دفعها طبقا للمقاييس المحدّدة في إطار تفعيل الفصل 83 من مجلة المحاسبة العمومية فإنّه لم يتبيّن تفعيل هذه الإجراءات.

وتعهّدت الإدارة العامّة ضمن إجابتها بتحيين مشروع قرار إحداث القطب المذكور وإعادة عرضه على الإمضاء كما تعهّدت بالعمل على ضبط المقاييس التي سيتمّ اعتمادها لتفعيل أحكام الفصل 83 المذكور أعلاه.

واستنادا للمعطيات المستخرجة من وظيفة " قائمة الديون المتقادمة" ضمن منظومة "رفيق"، بلغ عدد الفصول التي سقطت بالتقادم على المستوى الوطني 115.383 فصلا إلى غاية 31 أوت 2019 بمبلغ جملي قدره حوالي 726 م.د وهو ما يمثّل 28,22 % من جملة فصول الديون الجبائية و6,76 % من القيمة الجملية للديون الجبائية. وتجدر الإشارة إلى أنّ قرابة 31 % من هذه الدّيون (222,527 م.د) تعود للسّنوات من 1984 إلى 2000. غير أنّه لوحظ أنّ هذه المعطيات غير دقيقة حيث أنّ المنظومة لا تسمح بإدراج جميع أعمال التتبع الصادرة عن مصالح الاستخلاص على غرار ترسيم الامتياز وبقية أعمال الاستقصاء التي يقوم بها القابض في خصوص الديون.

ولتحديد قائمة الديون الجبائية التي سقطت بالتقادم فعليّا، تولّت المحكمة في مستوى كل من القباضة الماليّة بالمنزه السّادس وقباضة حي المهرجان، معالجة قائمة الديون المتقادمة المستخرجة من المنظومة بالنسبة لكلّ قباضة.

واستنادا إلى منظومة رفيق، بلغ عدد الفصول المتقادمة بكل من قباضة المنزه السادس وقباضة حي المهرجان على التّوالي583 فصلا و929 فصلا بمبلغ جملي قدره 27,915 م.د و23,390 م.د، إلا أنّه وبعد معالجة المعطيات المذكورة فإنّ عدد الفصول الممكن تقادمها فعليّا بالقباضتين أصبح على التّوالي 532 فصل و841 فصل بمبلغ جملي قدره 6,224 م.د و19,523 م.د.

وعلى صعيد آخر، لوحظ قيام قباض المالية بأعمال التتبّع فقط بغرض تفادي سقوط الديون بالتقادم، حيث تبيّن وجود عدد هامّ من الديون التي شارفت المدّة القانونية لتقادمها على الانتهاء دون تنشيط استخلاصها ومباشرة أعمال التتبّع في شأنها منذ ما يقارب الخمس سنوات. ويتجلّى ذلك من خلال أهمية عدد الفصول المهدّدة بالسّقوط بالتقادم بمرور الزّمن والتي بلغ عددها الجملي على المستوى الوطني 12.959 فصلا، إلى غاية نهاية شهر أوت 2019 بقيمة جملية قدرها 309 م.د.

ومن شأن بقاء هذه الديون دون أعمال تتبّع لفترات طويلة قاربت الخمس سنوات أن يتسبّب في عدم إيلائها الأهمية المطلوبة من حيث السعي لاستخلاصها.

وتوصي محكمة المحاسبات بضرورة تركيز آلية في مستوى أمانات المال الجهوية والإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص تمكّن من حثّ القباض على إيلاء أعمال التتبّع الأهمية المطلوبة.

ب- تصنيف الديون

تكتسي عمليّة تصنيف المدينين أهميّة بالغة من حيث دورها في إحكام متابعة الدّيون المثقّلة وذلك من خلال تحديد الملفّات ذات الطبيعة الواحدة (تسوية، تصفية، تفليس، مصادرة.....) بغية ترشيد متابعتها والقيام بأعمال التتبّع التي تتماشى مع طبيعة كل صنف متجانس من المدينين.

1- شمولية التصنيف

اقتضت المذكرات العامّة الصادرة في الغرض خلال سنة 2009 وجوبية تصنيف كلّ مدين بالمنظومة الإعلامية وإعادة تصنيفه عند الحصول على معطيات جديدة حول وضعيّة المدين".

وأفضت معالجة المعطيات الوطنية لبقايا الديون حسب التصنيف المعتمد من قبل الإدارة العامة إلى معاينة وجود حجم هامّ من الديون غير المصنّفة. فقد بقي 159.351 فصلا إلى موفى شهر أوت 2019 بمبلغ جملي قدره 2.174,351 م.د دون تصنيف وهو ما يمثل على التوالي 38,98 %

و20,25 % من العدد الجملي للفصول ومن القيمة الجملية للديون على المستوى الوطني. وشملت هذه الديون 116.580 مدينا. ويؤدي عدم تصنيف كامل الدّيون إلى صعوبات في اتخاذ أعمال التتبّع المناسبة في شأنها.

ومن جهة أخرى، تم تسجيل أخطاء في التصنيف. فقد تمّ على سبيل المثال إدراج 3 شركات ضمن الصنف المخصص للذّوات الطبيعيّة المصادرة أموالهم.

ومن شأن عدم دقّة التصنيف أن يحدّ من موثوقيّة المعطيات حول الديون المتبقّية للاستخلاص، فضلا عن مخاطر تصنيف بعض الديون ضمن أصناف غير مناسبة لها بما يحول دون القيام بإجراءات التتبّع الملائمة في شأنها.

وضبط الفصل 72 من القانون الأساسي للميزانية عدد 15 لسنة 2019 المؤرخ في 13 فيفري 2019 آجالا قصوى لإعداد القوائم المالية للدولة لسنة 2022 والتصديق عليها من قبل محكمة المحاسبات خلال سنة 2023.

ويستوجب حسن الاستعداد لاعتماد المحاسبة ذات القيد المزدوج انطلاق الإدارة العامّة في القيام بالأعمال التحضيرية خاصة من حيث معالجة الديون المتبقية للاستخلاص بهدف تصنيفها حسب درجة احتمال استخلاصها تطبيقا لمقتضيات المعيار المحاسبي للدولة عدد 6 وذلك حتى تتمكّن من تكوين الاحتياطات الضرورية الناجمة عن النقص في قيمة تلك الديون الراجع لعدم قابليتها للاستخلاص.

وأكّدت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية في ردّها أنّه يتم حاليّا في إطار برنامج الإصلاح الجبائي دراسة إمكانيّة تركيز منظومة لتصنيف الديون الجبائية حسب مؤشرات موضوعية تمكن من تحديد وتصنيف مستحقات الدولة حسب درجة قابلية الاستخلاص وهو ما يسمح باعتماد هذه المؤشرات لتسجيل "انخفاض القيمة" بعنوان المستحقات طبقا للمعيار المحاسبي عدد 6 "المستحقات".

2- معالجة الدّيون المصنفة

يتطلب تحسين نسق استخلاص الديون الجبائية غير المستخلصة والبالغة إلى غاية موفى أوت 2019 ما قدره 10.736،604 م.د وضع مقاربة تستهدف كل صنف منها بإجراءات ملائمة.

2-1 ديون المدينين غير المتواجدين بمقرّاتهم المصرّح بها

يقترن تحقيق الهدف المتعلّق بتحسين نسبة استخلاص الدّيون المثقّلة بمدى توفّر المعلومات والمعطيات المحيّنة المتعلّقة بالمدينين وخاصّة منها صحّة عناوين مقرّاتهم المصرّح بها.

وتبيّن من خلال فحص قائمة بقايا الاستخلاص بعنوان الدّيون الجبائيّة المثقّلة الرّاجعة للدّولة والمستخرجة من منظومة "رفيق" إلى غاية 31 أوت 2019 وجود حجم هام من المدينين غير الموجودين بمقرّاتهم المصرّح بها أو الذين لا تتوفر معلومات صحيحة ودقيقة حول مقرّاتهم حتى تتمكّن مصالح القباضات المالية من القيام بأعمال التبليغ والتنفيذ عليهم. وبلغ عدد فصول الديون المتعلقة بهؤلاء المدينين 101.002 فصلا بقيمة 1.418,794 م.د وهو ما يمثّل على التوالي 24,71 % و13,21 % من العدد الجملي للفصول ومن القيمة الجمليّة لها على المستوى الوطني.

وساهم عدم توفّر المعلومات حول مقرّات المدينين في ضعف مردودية الاستخلاص لدى هذا الصنف من المدينين. فرغم أهمية المبالغ المرتبطة بهم، فإنّه لم يتبيّن وضع خطّة لتحديد العناوين والمقرّات الفعلية لهؤلاء المدينين قصد استخلاص الديون المتخلدة بذمتهم كما لم يتمّ تفعيل المذكرة عدد 109 المؤرخة في 21 نوفمبر 2009 والتي اقتضت العمل على تحيين عناوين المدينين المتخلّدة بذمّتهم ديون جبائية مثقلة بالتنسيق مع مكتب مراقبة الأداءات.

وأفادت الإدارة العامة بأنّ عدم دقّة بعض عناوين المدينين المضمنة بمنظومة رفيق راجع إلى إدراج ديون منذ انطلاق العمل بهذه المنظومة بنقلها من الدفاتر اليدوية دون معرّفات ولهذا يصعب تحديد عناوين أصحابها.

وتوصي محكمة المحاسبات بضرورة التنسيق مع مصالح المراقبة الجبائية للقيام بأعمال المسح الضرورية. كما تدعو إلى ضرورة تدعيم آليّات التنسيق مع الهياكل العمومية الأخرى للبحث عن العناوين الفعلية للمدينين المعنيين.

2-2 ديون تمّ تعليق إجراءات استخلاصها

يتيح الإطار القانوني الجاري به العمل تعليق أعمال التتبّع سواء عبر تقديم ضمان مالي أو بنكي تطبيقا لأحكام الفصل 52 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية أو عبر إبرام روزنامات دفع في الغرض أو إذا تعلق الأمر بديون الشركات الخاضعة لإجراءات خاصّة.

ونصّ الفصل 52 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية على أن يتمّ توقيف تنفيذ قرار التوظيف الإجباري للأداء بدفع نسبة 10 % من أصل الأداء المستوجب أو تقديم ضمان بنكي بنسبة 15 %

من نفس المبلغ وذلك في أجل 60 يوما من تاريخ التبليغ. وتنصّ أحكام الفصل 67 من نفس المجلّة على أنّ استئناف الأحكام الابتدائية الصادرة في الدعاوى المتعلقة بالتوظيف الإجباري لا يوقف تنفيذها.

وخلافا لهذه الأحكام، لوحظ وجود ديون جبائية بقيت تنتفع بتعليق أعمال التتبّع منذ سنوات بعيدة تتجاوز في بعض الحالات 15 سنة بالرغم من صدور أحكام ابتدائية في شأنها. وبلغ عدد الفصول التي انتفعت بالتوقيف منذ أكثر من 10 سنوات 66 فصلا بمبلغ جملي قدره 25,928 م.د. أمّا الفصول التي انتفعت بتوقيف منذ أكثر من سنتين فبلغ عددها 753 فصلا وقيمتها 264,556 م.د.

ومن خلال النظر في ملفات هذه الديون في مستوى القباضات موضوع العينة[1]، تبيّن عدم توحيد الإجراءات في هذا الخصوص حيث لوحظ في بعض الحالات أنّ مصالح المراقبة الجبائية[2] باعتبارها طرفا في النزاع الجبائي مع المطالبين بالأداء، لم تتولّ موافاة كل من قابض قطب استخلاص المؤسسات الكبرى وقابض المنزه السادس بمذكرات التعديل أو التأييد لقرارات التوظيف الجبائي وبنسخ من الأحكام الابتدائية الصادرة عن الدوائر القضائية.

وساهم عدم تمكين قباض المالية من مذكرات تعديل أو تأييد قرارات التوظيف الإجباري وبنسخ من الأحكام الابتدائية في تواصل تعليق أعمال التتبّع لبعض الدّيون لسنوات طويلة بما يقلّص من احتمال استخلاصها ويجعل المدينين المعنيين بها في منأى عن أعمال التتبّع.

وأفادت الإدارة العامّة أنّه تفعيلا لتوصيات محكمة المحاسبات تمّ الشروع في التنسيق مع الإدارة العامّة للأداءات لحصر جميع الديون التي تمّ تعليق أعمال التتبع في شأنها منذ مدّة قصد موافاة القباض بمآل القضايا المرفوعة في شأنها لاتخاذ ما يتعيّن في الغرض.

وفضلا عن تعليق أعمال التتبّع تطبيقا لأحكام الفصلين 52 و67 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية المذكورين، يمكن تعليق أعمال التتبّع أيضا عند إبرام روزنامة دفع لتسوية وضعية المدينين تجاه الدولة وذلك سواء في إطار المصالحة أو العفو أو في إطار الرفع من مردودية تحصيل الموارد من مستحقات الدولة المثقلة. كما يمكن إبرام روزنامات دفع للمدينين الذين يتعذر عليهم خلاص كامل الديون المتخلدة بذمتهم دفعة واحدة مراعاة لظروفهم المادية.

وبلغ عدد المدينين الذين أبرموا تعهدات جدولة على المستوى الوطني 23.827 مدينا بقيمة ديون قدرها 2.060,702[1] م.د إلى غاية تاريخ 17 مارس 2020 وذلك بعنوان الروزنامات المبرمة خلال الفترة

---

[1] قباضة حي المهرجان وقباضة المنزه السادس وقطب استخلاص المؤسسات الكبرى.

[2] إدارة المؤسسات الكبرى ووحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية والمركز الجهوي للأداءات بأريانة ومكتب مراقبة الأداءات المنزه السادس.

[1] باعتبار الروزنامات المدرجة في إطار العفو الجبائي لسنة 2019.

من سنة 2013 إلى سنة 2019. غير أنه لوحظ تخلف جزء منهم وعددهم 13.957 مدينا عن دفع أقساط قدرت جملتها بمبلغ 159,316 م.د إلى غاية نفس التّاريخ. وتجدر الإشارة إلى أنّ هؤلاء المدينين ينتفعون بتعليق أعمال التتبع في خصوص ديونهم موضوع الجدولة علما بأنه لا يتمّ تتبّع المتخلفين عن الالتزام بالجدولة إلا في حدود الأقساط التي تخلفوا عن دفعها عوض تتبّعهم في خصوص كامل الدين.

وبالنظر إلى مخاطر وجود بعض المدينين الذين ينخرطون في العفو أو المصالحة الجبائية بغرض التفصّي من تتبعهم في كامل الدين، فإنّ الأمر يقتضي ضبط شروط أكثر صرامة في هذا الخصوص من ذلك إنهاء العمل بالروزنامة في صورة تجاوز الأقساط غير المدفوعة سقفا معيّنا.

ولئن يسمح الإطار القانوني[2] بتمديد الروزنامات إلى مدّة تصل إلى 10 سنوات بالنسبة للديون التي تتجاوز قيمتها 1 مليون دينار، فإنّ بعض المدينين تحصلوا على فرصة إعادة جدولة ديونهم في العديد من المناسبات. كما تمّ التمديد لمدينين إلى فترة بلغت 10 سنوات رغم عدم الالتزام بالروزنامات السابقة. وتمّ تمكين هؤلاء المدينين في الغرض من رفع اليد عن الاعتراضات والعقل التوقيفية التي قام بها القباض على حساباتهم الجارية تبعا للموافقة على تمديد الروزنامات المتعلقة بهم.

ومن شأن عدم توفّر شروط مضبوطة مسبّقا ومتاحة للجميع حول الحالات التي يمكن فيها التمديد في الجدولة، أن يساهم في عدم تحصيل موارد للدّولة فضلا عن المسّ من مبدأ المساواة بين المدينين.

ومن جهة أخرى، تسمح الأحكام المتعلقة بضبط الإجراءات الجماعية[1] بتوقيف أعمال التتبع تجاه المدينين الذين هم في حالة تسوية رضائية أو تسوية قضائية أو تفليس وبتعليق إجراءات التنفيذ الرامية لاستخلاص ديونهم السابقة وذلك بإذن من رئيس المحكمة الابتدائية المتعهّدة بملفاتهم.

وبلغت بقايا الديون الجبائيّة غير المستخلصة إلى غاية 31 أوت من سنة 2019 بعنوان الشركات التي تخضع إلى إجراءات خاصّة على غرار الإجراءات الجماعية وإجراءات التصفية ما قدره 856,430 م.د وتعلّقت بما عدده 14.248 فصلا ولوحظ ضعف النسب المستخلصة من هذه الديون حيث لم تتعدّ نسبة 7,97 %.

---

[2] المذكّرة العامّة عدد 75 بتاريخ 21 جويلية 2012 حول التمديد في روزنامات الدفع المبرمة في إطار إجراءات المصالحة الجبائيّة لسنة 2012.

[1] تعدّ "إجراءات جماعية " على معنى الفصل 413 من مجلة الشركات التجارية إجراءات إنقاذ المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية والتفليس. وتتعلّق هذه الإجراءات أساسا بإجراءات التسوية الرضائية والتسوية القضائية والتفليس وإحالة المؤسسة أو كرائها . وكان ينظّم هذه الإجراءات قبل صدور هذا القانون الأخير القانون عدد 34 لسنة 1995 المؤرخ في 17 أفريل 1995 والمتعلق بإنقاذ المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية.

ولوحظ طول آجال تعليق أعمال التتبع لاستخلاص الديون الخاضعة للإجراءات الجماعية حيث بلغ عدد المدينين الذين تجاوزت آجال توقيف التنفيذ في شأنهم 10 سنوات 78 مدينا. وبلغت قيمة الإيرادات غير المستخلصة بعنوانهم 34,514 م.د إلى غاية 12 فيفري 2020.

ويؤدّي طول في آجال توقيف أعمال التتبع إلى تضخيم حجم بقايا الديون للاستخلاص وإلى التأخير في استخلاص مستحقّات الدّولة. كما أنّ عدم القيام بأعمال تتبع في خصوص هذا الصنّف من الديون لفترات طويلة يقلّص من احتمال استخلاصها إضافة إلى تراجع قيمة ممتلكات المدين التي من الممكن التنفيذ عليها.

وفي المقابل، لوحظ عدم تطهير حسابات المحاسبين العموميين من مبالغ تم إقرار طرحها بالرغم من ختم إجراءات التسوية القضائيّة بعنوان الشركات المعنية بها ومن صدور أحكام منشورة بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية تقضي بإحالتها للغير على غرار دين لإحدى الشركات قدره 2,109 م.د.

كما لم يتم إلى غاية موفى سنة 2019 طرح ديون 4 شركات بلغت قيمتها الجملية 929,630 أ.د تعود لأمانات المال تونس 2 وتونس 3 مرت سنتان على ختم فلستها.

وبالرغم من ختم أعمال التصفية بخصوص بعض الشركات فإنه لم يتم اتخاذ أي إجراء لتطهير حسابات المحاسبين العموميين في الغرض. ويذكر في هذا السياق الدين المثقل بقباضة حي المهرجان بقيمة 145,059 أ.د ولدى القباضة المالية بالشرقية بقيمة 1.008,456 أ.د التي ختمت أعمال التصفية بخصوصها في جوان 2008.

وبهدف إعطاء صورة واقعية حول وضعية الديون الجبائية الراجعة للدولة، يتعين اتخاذ الإجراءات الكفيلة إمّا بطرحها أو بنقلها إلى دفتر الديون مؤجلة الدفع وذلك وفقا لأحكام الفصل 83 من مجلة المحاسبة العمومية ولما نصت عليه مذكرات العمل الصادرة عن الإدارة العامة.

وقد أفادت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص أنه تم تذكير السادة أمناء المال الجهويين بمقتضيات المذكرات العامة المتعلقة بطرح الديون العمومية التي تبقى مثقلة على عاتق المدينين في صورة إحالة مؤسساتهم إلى الغير وتم إشهار إفلاسهم وذلك بعد ختم فلستهم.

ومن جهة أخرى بلغ حجم الديون المثقلة بذمّة الأشخاص الطبيعيين المصادرة أملاكهم إلى غاية نهاية شهر أوت من سنة 2019 ما قدره824,487 م.د. وتم تعليق إجراءات أعمال التتبّع بعنوان هذا

الصنف من الدّيون إلى غاية استكمال تصفية كل الأملاك المصادرة. وأدّى هذا الوضع إلى بقاء الديون المثقلة لهؤلاء الأشخاص الطبيعيين دون تسوية بما رفّع في حجم بقايا الديون غير المستخلصة وحدّ من نسبة استخلاص الديون المثقلة لدى قباض المالية المعنيين بها.

وتوصي محكمة المحاسبات مصالح وزارة المالية بالتسريع في تسوية الديون المثقلة لدى القباض بهذا العنوان.

ج- طرح الديون وإجراءات العفو الجبائي

يمكن تطهير حسابات المحاسبين العموميين عن طريق طرح الديون عند تعذّر الاستخلاص. ويساهم سنّ إجراءات العفو في تعبئة موارد لفائدة ميزانيّة الدّولة. وتمّ، في الغرض، النّظر في إجراءات الطرح بقباضات المنزه السادس وحي المهرجان والبحيرة وقطب الاستخلاص وإجراءات العفو التي تم سنّها خلال السنوات 2016 و2018 و2019.

1- الطرح

يتم طرح الديون الجبائية الراجعة للدولة تبعا لأحكام الفصل 83 من مجلة المحاسبة العمومية ولمقتضيات مذكرة العمل عدد 15 المؤرخة 14 مارس 2005 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص[1]. وفي هذا الإطار تم التأكيد على أهمية عملية تطهير حسابات المحاسبين العموميين من خلال طرح الدّيون المثقلة غير القابلة للاستخلاص مع العمل على تكثيف جهود القبّاض على استخلاص بقية الديون.

وبلغت قيمة المبالغ المطروحة على المستوى الوطني للديون الجبائية المثقلة الراجعة للدولة ما قيمته 821,151[2] م.د خلال الفترة 2013-2018. وتوزعت بين ما تم طرحه في إطار العفو الجبائي بقيمة 257,141 م.د (وهو ما يمثل 31,31 % من المبلغ الجملي) وما تم طرحه خارج إطار العفو الجبائي بمبلغ 564,010 م.د أي بنسبة 68,69 % من مجموع الطروحات.

ومكّن فحص كل ملفات الطرح خلال الفترة الممتدة من 2013 إلى 2018 للمدينين الراجعين للأمانات والقباضات محل الرقابة (أمانات المال الجهوية أريانة وتونس 2 وتونس 3) من جهة ومعالجة

---

[1] يتم طرح الديون المثقلة إما في إطار عفو بمقتضى قوانين المالية (قانون المالية لسنة 2016 و2017) أو بعد إبرام المدينين صلحا مع مصالح المراقبة الجبائية طبقا لأحكام مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية وقرار وزير المالية المؤرخ في 8 جانفي 2002 أو بعد صدور أحكام قضائية في المادة الجبائية للحط أو إلغاء مبالغ مثقلة.

[2] دون اعتبار المبالغ التي تمّ تحويلها عند إحداث قطب استخلاص أداءات المؤسسات الكبرى بالبحيرة بمبلغ 432,882 م.د.

المعطيات التي تم الحصول عليها من مركز الاعلامية لوزارة المالية من جهة أخرى، من الوقوف على جملة من الإخلالات.

1-1 آجال الطرح

ساهم الإطار التشريعي الحالي في مجال المالية العمومية باستعمال آلية الطرح في تطهير حسابات المحاسبين العموميين، غير أن هذا الإطار لا يزال يشهد نقائص خاصة فيما يتعلق بآجال البت في ملفات الطرح.

نصّت مذكرة العمل عدد 15 لسنة 2005 الصادرة عن الإدارة العامة والمذكرة العامة عدد 7010 الصادرة في 8 جويلية 2002 عن الإدارة العامة للأداءات على أنه في صورة توصل الإدارة إلى إبرام صلح مع المدين يتعين إشعار قابض المالية المختص كتابيا بتعديل المبالغ المثقلة للقيام بالطرح، وخلافا لذلك تبيّن طول الفترة الفاصلة بين تاريخ إمضاء الصلح وإرسال مذكرات التعديل من قبل مصالح الجباية وبالتالي القيام فعليا بعملية الطرح من قبل المحاسب العمومي، حيث فاق في بعض الحالات 300 يوم بخصوص دين قيمته 11,677 م.د طرح منه مبلغ 7,606 م.د سنة 2018 يعود لإحدى الشركات. كما بلغت المدة الفاصلة بين تاريخ إبرام محضر الصلح وإرسال مذكرة التعديل من قبل مصالح الجباية فيما يتعلق بدين بقيمة 1 م.د بعنوان شركة أخرى 637 يوما. ويعود ذلك إلى التأخير في إرسال مذكرات التعديل من قبل مصالح الجباية.

وتبين من خلال فحص 52 ملف طرح على إثر صدور أحكام قضائية أن معدل الفترة الفاصلة بين تاريخ تبليغ الأحكام وتاريخ إرسال مصالح الجباية لمذكرات التعديل أو الإلغاء للقباض للقيام بإجراءات طرح الديون المعنية بلغ 224 يوما حيث تراوحت مدة التأخير بين 8 أيام و 1366 يوما (أي 3 سنوات و 9 أشهر).

وتوصي المحكمة بضرورة التنسيق بين مختلف المصالح الراجعة بالنظر إلى وزارة المالية لتفادي التأخير بخصوص إرسال مذكرات التعديل وتواصل تضخيم الديون المثقلة لفترة طويلة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ محكمة المحاسبات كانت قد قدمت هذه التوصية لوزارة المالية ضمن تقريرها السنوي الواحد والثلاثين بخصوص المهمة الرقابية المتعلقة بالمركز الجهوي لمراقبة الأداءات صفاقس 1 من حيث ضرورة تفعيل الإجراءات التّحاوريّة المتبّعة مع المطالبين بالأداء لتجنب إثقال دفاتر القباض بمبالغ هامة ولفترة زمنية طويلة يتم طرحها في فترة لاحقة بمقتضى صلح.

2-1 الطرح في إطار النزاع الجبائي

بالرغم من تعدد الموجبات القانونية للطرح طبقا لأحكام الفصل 83 من مجلة المحاسبة العمومية، تبين من خلال فحص ملفات الطرح المتوفرة لدى كل من أمانة المال أريانة وتونس2 وتونس 3 أنها تعود أساسا إلى إلغاء أو تعديل قرارات التوظيف الإجباري. وتمثل الأحكام الجبائية سندات تنفيذية إما لمواصلة إجراءات الاستخلاص أو لإلغاء الفصول المثقلة المعنية بالحكم مهما كان طوره.

ومكّنت دراسة 52 ملفا راجعة بالنظر للقباضات محل الرقابة ومتعلقة بأحكام قضائية أن 40,38 % منها ختمت بإلغاء قرار التوظيف الإجباري محل النزاع وبالتالي طرح جميع المبالغ المثقلة. وتجاوزت نسبة الطرح على إثر أحكام تعديلية بخصوص المبالغ المثقلة 65 %. وإجمالا تم طرح مبلغ 40,044 م.د. بعنوان ديون جبائية مثقلة من مجموع 62,680 م.د. (أي ما نسبته 63,89 %) بمقتضى قرارات التوظيف الإجباري على إثر صدور أحكام بالإلغاء أو بالحط منها.

كما تم طرح دين مثقل بقيمة 12,818 م.د. سنة 2015 بعنوان إحدى الشركات. من أصل 13,164 م.د أي بنسبة حط قدرها 97,37 % سنة 2010 لدين يعود إلى سنة 1998 وذلك على إثر صدور حكم استئنافي في أفريل 2010.

ويؤدي تثقيل مبالغ مشطة بمقتضى قرارات التوظيف الإجباري إلى تضخيم سجلات المحاسبين العموميين بمبالغ مثقلة يتم فيما بعد الحط منها بنسب هامة مما يساهم في تقديم معطيات ومؤشرات مغلوطة بخصوص نسب الاستخلاص وحجم البقايا للاستخلاص على المستوى الوطني وذلك لفترات طويلة.

وتبين من خلال فحص الأحكام القضائية أنه تم إلغاء قرارات التوظيف الإجباري بقيمة 1,582 م.د بالنسبة إلى تسع شركات تعود لقباضة المنزه وحي المهرجان والبحيرة بسبب إخلالات شكلية وإجرائيّة شابت عملية تبليغ الإعلام بنتائج المراجعات الجبائية (أولية أو معمقة) أو لقرارات التوظيف الإجباري.

وبالإضافة إلى تضخيم المبالغ المثقلة بدفاتر المحاسب العمومي، تؤدي الإخلالات المتعلقة بالمسائل الشكلية والإجرائية إلى حرمان الخزينة من المبالغ المثقلة بمقتضى قرارات التوظيف الإجباري.

ويتعين العمل في هذا الخصوص على التقيد بالإجراءات ومزيد التحري أثناء المراجعة وذلك قصد الحد من نسبة الحط والتعديل التي تشهدها قرارات التوظيف الإجباري.

وخلافا لمذكرتي الإدارة العامة للأداءات عدد 5029 لسنة 2008 وعدد 1720 لسنة 2018 التي نصت على ضرورة حسن تعليل قرار التوظيف الإجباري وإثارة كافة المطاعن القانونية أو الموضوعية ومناقشة كافة الدفوعات والمؤيدات المقدمة من قبل المطالبين بالأداء والرد عليها لإقناع القاضي بعدم وجاهتها، فقد تبين أنه تم طرح ديون 4 شركات تعود لقباضة البحيرة والمنزه السادس وحي المهرجان وقطب الاستخلاص بسبب عدم اعتماد مصالح الجباية لطرق القياس الحقيقي والإثبات المادي في ضبط نسب الربح أو القيمة الحقيقية للعقار حيث تتم بصفة جزافية دون تعليل أو تفسير بقيمة 911,049 ألف دينار من جملة 1.387,640 ألف دينار.

بالإضافة إلى ذلك، لا تتولى مصالح الجباية طرح أعباء قابلة للطرح من قاعدة الأداء على غرار الأرباح المعاد استثمارها حيث تم الحط بما جملته 2,086 م.د من أصل 4,058 م.د بخصوص 4 شركات.

وتقتضي هذه الوضعية مزيد العمل على ترشيد نتائج أعمال المراقبة الجبائية واعتماد مقاربة تقوم على تشريك مختلف الهياكل المعنية بالجباية ودراسة سبل تدعيم الصيغة التحاورية في مرحلة تنفيذ أعمال المراجعة مما من شأنه أن يساهم في الحد من المبالغ التي يتم إلغاؤها أو الحط منها ويساعد على حماية حقوق الإدارة.

وتوصي المحكمة باتخاذ الإجراءات الضرورية لتجنب تثقيل دفاتر القباض بمبالغ يتم إلغاؤها لاحقا بمقتضى أحكام قضائية نتيجة التقصير في الالتزام بالإجراءات الشكلية المطلوبة أو نتيجة عدم استنادها على سندات قانونية وقرائن معلّلة تدعم حجيّة التوظيف المقرّر.

2- العفو الجبائي

في إطار تعبئة موارد إضافية لتمويل ميزانية الدولة تمّ خلال الفترة الرقابية سن إجراءات عفو جبائي خلال السنوات 2016 و2018 و2019، وتم في هذا الخصوص الوقوف على ملاحظات تعلقت بالإنخراط في العفو الجبائي وبنجاعة متابعة الاستخلاص وبطرح الخطايا والمصاريف وكذلك بتقييم المردودية والتكاليف.

2-1 الإنخراط في العفو الجبائي

يقتضي إحكام سن إجراءات عفو جبائي إعداد دراسة حول تكاليف[1] ومردودية العفو وإرفاقها بوثيقة تقديم قانون المالية، إلا أنه لم يتم ذلك بخصوص إجراءات عفو 2019. ومن شأن إعداد الدراسة المذكورة وإرفاقها بمشروع قانون المالية أن يمكن وزارة المالية والسلطة التشريعية من تقدير التكاليف المنجرة عن إجراءات العفو ومردوده وبالتالي من تقييم جدوى اعتماد هذا الإجراء.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي عدد 15 لسنة 2019 المؤرخ في 13 فيفري 2019 والمتعلق بالقانون الأساسي للميزانية أقر في فصله 46 وجوبية إرفاق قانون المالية بتقرير حول النفقات الجبائية.

وكانت نسبة الانخراط في العفو الجبائي في سنتي 2018 و2019 محدودة سواء فيما تعلق بعدد المنخرطين أو بقيمة الديون المدرجة حيث لم تتجاوز نسبة المنخرطين على التوالي 2% و9%. ولم تتجاوز قيمة الديون المدرجة على التوالي 1% و23% باعتبار أنّه لم يدرج سوى ما قيمته 45 م.د من جملة ديون مثقلة غير مستخلصة قدرها 8.346,519 م.د بالنسبة لسنة 2018 وما قيمته 1.888,038م.د من جملة ديون مثقلة غير مستخلصة قدرها 8.777,923 م.د[1] بالنسبة لسنة 2019[2].

وخلافا لشروط الانخراط في العفو الجبائي لسنة 2019 التي تنصّ على وجوب خلاص القسط الأول في تاريخ أقصاه 1 أفريل 2019 لإبرام روزنامة دفع، تمّ إبرام 111 روزنامة خلاص بقيمة جملية قدرها 48,475 م.د وذلك على مستوى أمانات مال تونس الكبرى[3] بالرغم من عدم الخلاص الفعلي للقسط الأول. فقد تم قبول دفوعات متعلقة بهذا القسط ناهزت قيمتها الجملية 2,055 م.د عن طريق شيكات تم رفضها من قبل البنوك. ولم يتّم تحصيل ما يناهز 708 أ.د منها إلى موفى شهر جانفي 2020 وتم استخلاص ما قيمته 1,333 م.د بعد الآجال القانونية. وأدى ذلك إلى تمكين المدينين من سداد الديون المتخلدة بذمتهم على أقساط ثلاثية يمكن أن تصل إلى 5 سنوات وكذلك من تعليق إجراءات التتبع المتعلقة بالأقساط التي لم يحل أجل خلاصها دون وجه حق.

وتوصي محكمة المحاسبات بالعمل مستقبلا على إرساء إجراءات تضمن الاستخلاص الفعلي للقسط الأول قبل تمكين المدينين من الانتفاع بروزنامة الخلاص وذلك ضمانا لاستخلاص مستحقات الدولة ولتحقيق المساواة بين كل المدينين.

2-2 متابعة الاستخلاص

---

[1] تتمثل تكاليف العفو في خطايا المراقبة والتأخير ومصاريف التتبع التي يتم طرحها عند التزام المدين بتعهداته في إطار العفو الجبائي

[1] أصل الأداء باعتبار خطايا المراقبة وذلك إلى غاية 31 ديسمبر 2018.

[2] إلى غاية 27 ديسمبر 2019.

[3] تونس 1 وتونس 2 وتونس 3 وأريانة وبن عروس ومنوبة (توحيد حجم الخط لجميع الهوامش).

لم تتابع القباضات المالية استخلاص المبالغ المستوجبة بالنجاعة المطلوبة وذلك أساسا بالنسبة للعفو الجبائي لسنة 2019. فقد بلغت قيمة الأقساط التي حلّ أجلها دون أن يتّم استخلاصها في 27 ديسمبر 2019 ما يناهز 54 م.د[4] تخصّ8.454 روزنامة دفع تمّ إبرامها من قبل 226 قباضة مالية وهو ما يمثل 23 % من جملة الروزنامات المبرمة.

كما لم تُستأنف إجراءات التتبّع في أغلب الحالات، حيث لم تقم القباضات المالية بأيّ إجراء تتبع في حق مدينين أُبرمت معهم 6.200 روزنامة أي ما يمثل 73,34%. وتبلغ قيمة الأقساط غير المستخلصة المتعلقة بها ما يناهز 27,898 م.د أي ما يمثل 51,66% من الأقساط غير مستخلصة في التاريخ المذكور.

ورغم عدم خلاص الأقساط المستوجبة، تبيّن من خلال فحص قائمة تسجيل العقود بالقباضات المالية المتوفرة بمنظومة "رفيق" قيام على التوالي 178 و217 مدينا منهم بتسجيل عقود شراء أو بيع أصول خلال سنة 2019 وذلك بما قدره تباعا 283م.د و392م.د. وتجدر الإشارة إلى أنّه لا يتم إشعار قباض المالية بصفة آلية بتسجيل أيّ مدين لعقود. ومن شأن إضافة هذه الوظيفة لمنظومة رفيق أن تدعم إجراءات الاستخلاص.

وأفادت الإدارة العامة أنها تبعا لتقرير المحكمة تولت تذكير القباض بوجوب استئناف أعمال التتبع بالنسبة إلى المنخرطين الذين تخلفوا عن دفع أقساط حل أجلها وتولت مراسلة مركز الإعلامية لوزارة المالية قصد ربط وظيفة التسجيل بوظيفة الديون المثقلة.

ومن جانب آخر، سُلّطت خطايا تأخير دون موجب على مدينين أُبرمت معهم روزنامات يدوية في إطار العفو الجبائي لسنة 2019 بالرغم من تسديدهم للأقساط المستوجبة في أجلها حيث تمّ عند إدراج هذه الروزنامات بالمنظومة الإعلامية، اعتبار تاريخ الخلاص موافقا لتاريخ الإدراج بالمنظومة واحتساب خطايا تأخير على ذلك الأساس. ونذكر على سبيل المثال تسعة مدينين[1] تحملوا دون موجب خطايا تأخير جملية قدرها 9.624 د.

وتوصي محكمة المحاسبات بحلّ الإشكال التقني في مستوى المنظومة الإعلامية الذي أدى إلى تسليط خطايا تأخير غير مستوجبة للحفاظ على حقوق المدينين وعلى مصداقية الإدارة إزاء المتعاملين معها. كما تؤكد على ضرورة حسن متابعة خلاص الأقساط المستوجبة وغير المستخلصة.

---

(4) المتعلقة بالقسط الثاني الموافق ل30جوان 2019 والثالث الموافق ل30 سبتمبر 2019 من الروزنامات المبرمة.

(1) ينتمون إلى قباضات البحيرة وقطب الإستخلاص والمنزه السادس.

3.2 طرح مصاريف التتبع وخطايا المراقبة والتأخير

خلافا للفصل 66 من قانون المالية لسنة 2016 لم تتولّ مصالح الإدارة العامة إلى غاية شهر جانفي 2020 طرح مصاريف تتبع وخطايا مراقبة وتأخير متعلقة بمدينين انخرطوا في إجراءات العفو لسنة 2016 والتزموا بتعهداتهم منذ موفى جوان 2018 على أقصى تقدير وذلك بمبلغ جملي يناهز 6,045 م.د وهو ما نجم عنه إضافة إلى تضخيم مبلغ الإيرادات غير المستخلصة، عدم إمكانية إصدار روزنامات في إطار العفو الجبائي لسنة 2019 لعدد من المدينين بسبب عدم إلغاء إدراجهم على مستوى "منظومة رفيق" من صنف المدينين المعنيين بالعفو لسنة 2016.

وأدى هذا الوضع إلى إبرام روزنامات يدوية من قبل مصالح الإدارة العامة لعدد من المدينين إلى غاية تسوية الوضعية وذلك على غرار ثلاثة مدينين بقباضة المالية بالبحيرة. وتبعا لتدخل المحكمة تولت الإدارة العامة حث القباض لاستكمال عمليات طرح هذه المصاريف والخطايا.

4.2 تقييم نتائج العفو الجبائي

يتطلب إحكام سن إجراءات عفو جبائي بغية تحصيل موارد إضافية للدولة القيام بتقييم لإجراءات العفو السابقة. وفي هذا الصدد، لم تتول مصالح الإدارة العامة احتساب جملة المبالغ المستخلصة والمطروحة وتقييم نتائج العفو الجبائي لسنتي 2016 و2018.

وساهمت في ذلك الإشكاليات المتعلقة بمنظومة "رفيق" التي لا تمكّن من تقديم معطيات شاملة في هذا الخصوص.

كما ساهم عدم إدراج جملة الطروحات المتعلّقة بالعفو الجبائي لسنة 2016 ضمن صنف "طروحات في إطار العفو" على مستوى منظومة "رفيق" في عدم التمكن من احتساب الكلفة الجملية للعفو الجبائي، حيث تم إتباع طريقتين للقيام بالطرح إما عن طريق الطرح الآلي من قبل مصالح مركز الإعلامية بوزارة المالية أو عن طريق اعتماد إجراءات الطرح العادية.

ومن شأن تقييم مردودية وتكاليف إجراءات التخفيض أن يمكّن مصالح وزارة المالية والسلطة التشريعية من تقييم جدوى هذه الإجراءات لاحقا.

ولئن يهدف سن إجراءات عفو جبائي مع المطالبين بالأداء إلى تعبئة موارد إضافية لتمويل ميزانية الدولة فإن شروط وإجراءات سنّ العفو الجبائي خلال الفترة المذكورة أدّى إلى انخراط عدد من المدينين في أكثر من عفو في شأن نفس الديون. وتمتعوا تبعا لذلك بإيقاف التتبع على فترة أطول من تلك المحدّدة عند سنّ أوّل عفو انخرطوا فيه. ونذكر على سبيل المثال خمسة مدينين بقطب الاستخلاص

انخرطوا في العفو الجبائي لسنة 2016 بديون فاقت 14 م.د ولم يلتزموا بتعهداتهم ليتولوا بعد ذلك الانخراط في العفو الجبائي لسنة 2019.

*

* *

يتطلب تحسين نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة إحكام التخطيط والبرمجة لضمان نجاعة أعمال مختلف الأطراف المتدخلة في هذا المجال ووضع آليات المعالجة الملائمة لكل صنف منها بما يمكن من تدعيم الموارد الذاتية للميزانية والحد من اللجوء إلى الاقتراض قصد المحافظة على التوازنات المالية العامة خاصة في ظل الظروف الاقتصادية والمالية الصعبة التي تمر بها البلاد.

كما من شأن تحديد مؤشرات قيس أداء بصفة دقيقة تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المراكز المحاسبية وطبيعة الديون وسنوات التثقيل أن يعكس صورة حقيقية حول مجهود استخلاص الديون الجبائية المثقلة.

ويتطلب ترشيد مجهودات القباض في تحصيل الموارد لضمان حقوق الخزينة وتكريس المساواة بين المطالبين بالأداء مزيد التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة من مصالح الجباية ومصالح الاستخلاص في مختلف مراحل مسار الاستخلاص قصد تفادي القيام بأعمال تتبع لديون يكون مآلها الإلغاء.

وبهدف إعطاء صورة حقيقية وواقعية عن وضعية الديون الجبائية المثقلة الراجعة للدولة يتعين اتخاذ الاجراءات القانونية الكفيلة بتطهير حسابات المحاسبيين العموميين وذلك بطرح المبالغ غير القابلة للاستخلاص.

ومن ناحية أخرى فإنه من شأن تقييم المصاريف الجبائية أن يمكن مصالح وزارة المالية والسلطة التشريعية من تقييم جدوى هذه الإجراءات لاحقا بهدف ترشيد تفعيل إجراءات العفو خاصة في ظل تواترها خلال السنوات الأخيرة ومحدودية مردودها.

ويستوجب حسن الاستعداد لاعتماد المحاسبة ذات القيد المزدوج معالجة الديون المتبقية للاستخلاص بهدف تصنيفها حسب درجة احتمال استخلاصها حتى يتم عند الاقتضاء تكوين الاحتياطات الضرورية الناجمة عن النقص في قيمة تلك الديون الراجع لعدم قابليتها للاستخلاص. كما يستوجب

الأمر تطوير نظام الرقابة الداخلية للمصالح المكلفة بالاستخلاص وتركيز نظام معلوماتي مندمج يوفر قاعدة معطيات ذات جودة تساعد على ترشيد منظومة الاستخلاص والتوجيه الأمثل لأعمال التتبع.

رد الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص

I- استخلاص الديون المثقلة

أ-منظومة استخلاص الديون

1- التخطيط والبرمجة

جوابا على جميع الملاحظات المثارة في هذا الشأن، تجدر الإشارة الى أنه:

- لضمان نجاعة منظومة الاستخلاص وتحسين النتائج حرصت الإدارة منذ سنة 2005 على تطبيق منهجية التصرف في الاستخلاص حسب الأهداف وتمكن هذه المنهجية من متابعة النتائج بناء على مؤشرات محددة وذلك على ثلاثة مستويات محلي وجهوي ومركزي وضبط مكامن الضعف واتخاذ الإجراءات التصحيحية.

وواصلت الإدارة منذ سنة 2013في إطار تطبيق منهجية التصرف في الميزانية حسب الأهداف بوزارة المالية وعملا بمنشور السيد رئيس الحكومة عدد 42 لسنة 2012، تطوير الأساليب المعتمدة لترسيخ منهجية الاستخلاص حسب الأهداف وذلك بضبط هدف استراتيجي ضمن مشروع القدرة على الأداء "لبرنامج المحاسبة العمومية" حول تحسين استخلاص الديون العمومية على ضوء التقديرات السنوية لقانون المالية يضم عدة مؤشرات تمكن من قيسه مفصلة حسب أصناف الديون العمومية الفورية والمثقلة (الجبائية وغير الجبائية) والأنشطة المبرمجة لتحقيقها .

- أما فيما يتعلق بعدم تخصيص مؤشر قيس أداء حول نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة لسنتي 2018 و2019، تجدر الإشارة إلى أنه قد تمت مراجعة إطار القدرة على الأداء وأهداف ومؤشرات الأداء لوزارة المالية في إطار التوجهات المقترحة من قبل وحدة التصرف في الميزانية حسب الأهداف لوزارة المالية للتقليص من عدد المؤشرات والأهداف تطبيقا لمنشور السيد رئيس الحكومة عدد 42 لسنة 2012 (طريقة احتساب مؤشر "نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة" خلال الفترة 2014-2017 تمت بالاعتماد على استخلاصات السنة مقارنة بمبلغ التثقيلات للسنوات الثلاثة السابقة بعد خصم الطروحات المتعلقة بنفس الفترة، باعتبار أن الاعتماد على مؤشر نسبة الاستخلاص مقارنة بجملة الديون المثقلة غير المستخلصة لا تعكس حقيقة

المجهودات المبذولة من قبل السادة قباض المالية بما أنها تحتسب على أساس جملة بقايا الاستخلاصات التي تحتوي على نسبة هامة من الديون التي استوفت حظوظها في الاستخلاص أو تتطلب إجراءات طويلة ومعقدة. لذا يتم تركيز الجهود على الديون الجبائية المثقلة الأكثر قابلية للاستخلاص والتي لا تتجاوز 3 سنوات.

أخذا بعين الاعتبار توصيات المحكمة، سيتم العمل على ربط إصدار التعليمات المتعلقة بتطبيق إطار القدرة على الأداء مع نشر قوانين المالية وذلك ابتداء من سنة 2021.أما بالنسبة للسنوات السابقة، فيفسر التأخير في ذلك بالمراحل التجريبية لتطبيق منظومة التصرف حسب الأهداف التي امتدت من سنة 2012 الى سنة 2017 وما يتطلبه كذلك تطبيق حوار التصرف.

- ولئن نصت تعليمات العمل عدد 33 الصادرة بتاريخ 12 مارس 2015 على اعتماد مؤشرات خصوصية في تحديد تقديرات مؤشرات استخلاص الديون الجبائية المثقلة على مستوى أمانات المال الجهوية تأخذ بعين الاعتبار طبيعة هذه الديون وسنة تثقيلها، غير أنه تعذر تطبيقها نظرا للصعوبات الفنية حيث لا تمكن المنظومة الاعلامية"رفيق"من احتسابها ولذا لم يتم اعتمادها في السنوات اللاحقة.

2- الهياكل المكلفة بمتابعة استخلاص الديون

- **بخصوص اللجان التي تم إحداثها لمعاضدة المجهودات المذكورة، فإنه يجدر التوضيح :**

- بالنسبة للجنة المركزية للاستخلاص، وبالرغم من عدم انعقادها على أهميتها، فقد حرصت الإدارة على معالجة مختلف الملفات المستعصية بما أتيح للإدارة من اليات بديلة على غرار عقد جلسات العمل والقيام بزيارات ميدانية وبرمجة دورات التكوينية وغيرها بما ساهم في تحقيق نسب تطور استخلاص بنسب مرضية عموما خلال السنوات الماضية حيث بلغت 58,7% سنة 2019.

- بالنسبة للجان الجهوية للاستخلاص، فإن عدم انعقادها بالدورية المطلوبة خلال الفترة بين 2015 و2018 يعزى في جانب إلى صدور قوانين العفو الجبائي التي تطلبت تركيز الجهود على التعريف بالامتيازات التي تمنحها هذه القوانين لدعوة أكبر عدد ممكن من المدينين للانتفاع بها الأمر الذي أدى إلى محدودية نسبة تغطية القباضات المالية تبعا لإيجاد حلول لعديد الملفات التي كانت تطرح إشكالا في إطار تطبيق تلك القوانين.

أما بخصوص اللجنتين التابعتين لأمانتي المال الجهوية بتونس 1 ومنوبة، فقد حرصت أمانتا المال على متابعة الديون الجبائية المثقلة من خلال عقد جلسات عمل دورية لخلايا الاستخلاص وتكثيف الزيارات الميدانية للقباضات المالية وكانت نتائج أعمالها مثمرة وذات مردودية.

- بخصوص منهجية انتقاء الملفات التي تعرض على انظار اللجان الجهوية للاستخلاص فان عرضها من عدمه يبقى رهين ما تثيرها من إشكاليات وصعوبات في التثقيل والاستخلاص.

- فيما يتعلق بالنقص في عدد أعضاء خلايا الاستخلاص بالقباضات المالية وعدم تفرغهم فستعمل الإدارة على تدعيم القباضات المالية بالأعوان متى توفرت الآلية لذلك (آلية الانتداب، آلية النقل، آلية الحراك الوظيفي. .).

ب- إجراءات استخلاص الديون

1- التثقيل

في غياب أجل محدد لانجاز عملية التثقيل فأنه يحدث بالنسبة للديون الجبائية الصادرة في شانها قرارات توظيف إجباري أن يتم ارسال الملفات المادية المتعلقة بها بفارق زمني عن تضمينها بالمنظومة الإعلامية مما يترتب عنه التأخير في التصديق على التعهد بها .

بقصد تلافي النقائص في عملية التثقيل وإضفاء مزيد من النجاعة عليها، فإنه سيتم في إطار المشروع المتعلق بالتصورات الأولية لتجديد المنظومة الإعلامية للجباية والاستخلاصFAST إرساء رقابة داخلية ناجعة.

3- أعمال التتبع في المرحلة الرضائية والجبرية

يحدث في بعض الحالات أن يبادر المدين منذ تثقيل الدين بتسديد تسبقة وإبرام روزنامة دفع والشروع في تسديد أقساطها، وبذلك لا يتم تبليغ الإعلام في شأنهاإلّا عند التخلّ عن تسديد قسط. ويفسر التأخير في توجيه الإعلام في حالات أخرى، لعدم وجود المدين بالعنوان المحدد أحيانا وأحيانا أخرى بسبب تواتر صدور قوانين العفو التي تطلبت تركيز الجهود على التعريف بامتيازاته والتي ينجر عنها ارتفاع كبير في عدد التثقيلات والاستخلاصات والطروحات، وغيرها من الأسباب مثل النقائص التي تشوب المنظومة الإعلامية وعدم توفر العدد

الكافي من عدول الخزينة والأعوان بخلايا الإستخلاص مقارنة بالحجم الكبير للديون المثقلة.وهو ما ينطبق على أغلب الحالات للعينة المشار إليها بتقرير المحكمة.

- مع التأكيد على أنهم غير مطالبين طبقا للتشريع الجاري به العمل في بعض الحالات باستنفاذ هذه المرحلة على غرار بطاقات الإلزام الصادرة ضد المعترض لديه وتلك الصادرة من أجل استخلاص القسط أو الأقساط المتخلف عن تسديدها في إطار المصالحة الجبائية أو العفو الجبائي ولئن انجر عن عدم تبليغ الاعلام الغاء بطاقات الالزام من قبل القضاء فإن ذلك لايحول دون تصحيح الإجراءات بإعادة توجيه الإعلام وإصدار بطاقة إلزام.

- وبخصوص العينة المتعلقة بعدم توجيه الاعلام قبل اصدار بطاقات الالزام في شأن أربع شركات، يجدر التوضيح بأنه تبين بالرجوع إلى الملفات المادية لهذه الاخيرة، وجود إعلامات تتعلق بثلاث حالات منها وذلك بتواريخ سابقة لإصدار بطاقات الالزام وحالة أخرى لا تستوجب استنفاذ المرحلة الودية لتعلقها بتتبعات في إطار استخلاص أقساط روزنامة مبرمة تطبيقا لقانون المصالحة الجبائية، فضلا على أن هذه الفصول شملتها إما عملية استخلاص كلي لمبلغ الدين بالنسبة لأحدها وكذلك عمليات طرح كلي بالنسبة لاثنين منها ومواصلة التتبعات في الحالة المتبقية.

- بخصوص عدم تولي قباض المالية مواصلة الإجراءات الجبرية بعد انتهاء الأجل الخاص بالأعمال الرضائية، تجدر الإشارة الى أنه بالرغم من أن التشريع الجاري به العمل في مجال إستخلاص الديون العمومية لم يحدد آجالا للشروع فيها، غير انه حفاظا على حقوق الخزينة، يحرص قباض المالية على إنجاز الأعمال المستوجبة في آجال معقولة بالرغم من الصعوبات التي تعترضهم في أغلب الحالات وهو ما ساهم في تحقيق تطور هام في المبالغ المستخلصة خلال السنوات الأخيرة كما يبينه الجدول التالي:

	2015	2016	2017	2018	2019
نسبة تطور استخلاص الجبائية المثقلة الديون	54.3%	25.7%	15.04%	9.5%	63%

- أمّا بخصوص انعدام التتبعات فان ذلك يفسر أساسا بعدم جاهزية المنظومة الإعلامية في صيغتها الحالية لإدراج بعض أعمال التتبع المنجزة بها على غرار الاعتراضات الآلية أو الإجراءات المنجزة عن طريق عدول التنفيذ أو تلك المنجزة ضد المعترض .وقد يعود عدم انجاز أعمال التتبع الجبرية إلى تقدم المدين لتسوية وضعيته بعد تبليغه الإعلام بإبرام روزنامة خلاص أو إلى الانتفاع بإيقاف التنفيذ على معنى الفصل 52 من مجلة الحقوق

والإجراءات الجبائية أو في إطار الإجراءات الجماعية أو كذلك إلى تعلق الديون بالأشخاص الطبيعيين المصادرة أملاكهم والتي لا يمكن إنجاز تتبعات في شأنها الأمر الذي يجعل الجزم بسقوط بعض الديون بمرور الزمن أمر غير مؤكد كما هو الشأن بالنسبة لـ 13 فصل موضوع العينة ، فإنه بالرجوع إلى ملفاتها المادية، تبين أنها لم تسقط بمرور الزمن باعتبار أن إجراءات الاستخلاص متواصلة في شأنها، فضلا على أنه بالنسبة إلى الفصول الثلاثة المثقلة بالقباضة المالية بجي المهرجان بمبلغ جملي قدره 8.225 د فقد تبين أن أحدها قد تم استخلاص كامل مبلغه المقدر بـ 4.237 د .

- فيما يتعلق بتمثيل الدولة لدى المحاكم وتقديم الوثائق الضرورية لضمان حقها، تجدر الإشارة إلى أنه فضلا على الصبغة الكتابية للإجراءات لدى المحاكم في مادة الاعتراضات على بطاقات الإلزام التي لا تستوجب الحضور المستمر لممثل الإدارة بجميع الجلسات باعتبار أسبقية تقديم تقارير كتابية في هذا الصدد، فإن العينة الواردة بتقرير المحكمة لا تتعلق ببطاقات إلزام صادرة ضد المدينين الأصليين وإنما ضد أطراف معترض لديها مع التأكيد على أن إلغاءها لا يحول دون تصحيح الوضعية في إطار تتبع المعترض لديه في صورة إلغاء البطاقة لأسباب شكلية ودون تتبع المدين الأصلي بالتوازي مع ذلك لاستخلاص الديون المثقلة ضمانا لحقوق الخزينة.

- أما بالنسبة لإلغاء بطاقات إلزام صادرة ضد معترض لديه، فإنه تجدر الإشارة إلى أنه لا يكفي لإخلاء مسؤولية هذا الأخير التمسك بتقيده بجميع الالتزامات المحمولة عليه بمجرد تقديم تصريحه وإنما يجب أن يتم ذلك في الأجل القانوني وباستعمال النموذج المعد من طرف الإدارة وأن يكون التصريح مطابقا للحقيقة ومتبوعا بتسليم الأموال المصرح بها إيجابيا وفي الحالات المغايرة يحق لقابض المالية إصدار بطاقة إلزام ضده تطبيقا للفقرة 7 من الفصل 31 من مجلة المحاسبة العمومية.

II- معالجة الديون المثقلة

أ- هيكلة الديون المثقلة

1- توزيع الديون حسب المبالغ

في إطار متابعة استخلاص الديون الجبائية المثقلة، عملت الإدارة على وضع استراتيجية تعتمد على منهجية استهداف الديون ذات المبالغ الهامة وإعطائها الأولوية القصوى في المتابعة (Hiérarchisation et ciblage) وذلك بإصدار تعليماتها في الغرض عبر المذكرات الداخلية وتعليمات العمل وجلسات العمل والدورات التكوينية وعلاوة على ذلك بادرت الإدارة إلى تبني تمشي يعتمد على :

- اجراء حملات تحسيسية لحث المدينين بالاتصال بالقباضات المالية لتسوية الديون المتخلدة بذمتهم وذلك عبر البريد الإلكتروني أو الارساليات القصيرة أو بمراسلات عادية.

- تركيز آليات تشبيك المعطيات وإبرام اتفاقيات لتبادل المعلومات بين مختلف الإدارات التي تحتكم بمناسبة انجاز مهامها على معلومات ذات صلة بالاستخلاص.

- تقديم مقترح تركيز تطبيقة إعلامية لتصنيف الديون الجبائية المثقلة، ضمن مشروع FAST، يهدف أساسا إلى مساندة قباض المالية في استخلاص الديون وذلك باستهداف الملفات الأكثر قابلية للاستخلاص وإحكام متابعة استخلاص الديون ومراقبتها على المستوى الجهوي والمستوى الوطني.

وبالنسبة الى ملاحظة المحكمة المتعلقة بعدم ضبط آليات المساعدة والمساندة المزمع تأمينها من قبل كل من اللجنتين المكلفتين بمتابعة استخلاص الديون الجبائية المثقلة بكل من قطب استخلاص أداءات المؤسسات الكبرى وقطب استخلاص أداءات المؤسسات المتوسطة لفائدة قابضي المالية المعنيين يجدر التوضيح أن البت من قبلها في ملفات الديون الجبائية المثقلة يتم وفقا للإجراءات والقواعد المنصوص عليها بالتشريع والتراتيب الجاري بها العمل وذلك على غرار باقي الديون العمومية.

4- تقادم الديون

- تجدر الإشارة الى أن بقايا استخلاص الديون الجبائية تتضمن نسبة52% منها قابلة للاستخلاص في حين أن 48 % منها صعبة الاستخلاص متخلدة بذمة إمّا أشخاص طبيعيين مصادرة أملاكهم أو مؤسسات عمومية تشكو صعوبات مالية وشركات غير موجودة منها شركات أجنبية غادرت البلاد وشركات التجارة الدولية ومدينين منتفعين بتوقيف التنفيذ في اطار إجراءات جماعيّة أو في اطار أحكام الفصل 52 من مجلّة الحقوق والإجراءات الجبائيّة أو لتعلقها بديون موضوع قرارات توظيف إجباري صدرت في شأنها أحكام أو قرارات قاضية بإلغائها لم يتم تفعيلها لعدم توصل قباض المالية بمذكرات الطرح أو موضوع نزاع يتعلق بالاستخلاص.

- فيما يتعلق بالتقادم، يجدر التوضيح، من الناحية القانونية، أن الفصل 36 من مجلة المحاسبة العمومية ينص على أن سقوط حق تتبع استخلاص الديون العمومية بالتقادم يحصل بانقضاء5 سنوات تحتسب ابتداء من غرة جانفي للسنة الموالية للسنة التي أصبحت خلالها مستوجبة الدفع. وذلك في غياب أعمال قاطعة للتقادم المنصوص عليها بالفصل 36 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية والتي يترتب عليها، في صورة إجرائها، فتح مدة خماسية جديدة للتقادم تحتسب ابتداء من غرة جانفي للسنة الموالية لسنة إجراء العمل القاطع.

والملاحظ أن التمسك بالتقادم في مواجهة الإدارة يتم في نطاق دعوى ترفع من قبل المدين أمام الجهة القضائية المختصة لاستصدار حكم يقر بذلك، وهو ما تنص عليه أحكام الفقرة 2 من الفصل 385 من مجلة الالتزامات والعقود بقولها أنه ليس للمحكمة أن تستند إلى مرور الزمن من تلقاء نفسها حتى يحتج به الخصم، وهو ما تؤكده جملة الأحكام الصادرة في الغرض.

مع التأكيد من الناحية العملية، أن الجزم بسقوط حق تتبع الدين بالتقادم يتطلب الرجوع إلى الملف المادي للمدين، باعتبار أن القائمات المستخرجة من المنظومة الإعلامية رفيق تعتبر نسبية وغير دقيقة إذ أنها لا تتضمن آثار الفصل 40 من قانون المالية لسنة 2012 التي أقرت تعليق سريان آجال التقادم في مادة استخلاص الديون العمومية المثقلة بالنسبة للفترة الممتدّة من 17 ديسمبر 2010 إلى31ديسمبر 2012 وكذلك بعض التتبعات والأعمال القاطعة للتقادم على غرار الجدولات المبرمة أو الاعتراضات الآلية أو توقيف التتبع في إطار إجراءات جماعية أو أعمال التتبع المنجزة عن طريق عدول التنفيذ وكذلك أعمال التتبع المنجزة في إطار مهمات تكليف والأعمال المنجزة ضد الأشخاص المعترض لديهم. كما أن جانب هام من هذه الديون تتعلق بالأشخاص الطبيعيين المصادرة أملاكهم ولا يمكن إنجاز تتبعات في شأنها .ويعمل قباض المالية على استخلاص الديون والحيلولة دون سقوطها بمرور الزمن وذلك بالقيام بالتتبعات المتاحة قانونا حسب المعطيات المتوفرة حول الذمة المالية للمدينين.

- لقد تمت الإشارة ضمن تقرير المحكمة إلى إنجاز أعمال تتبع فقط بغاية تفادي سقوط الديون بالتقادم، فإننا نؤكد على أن أعمال التتبع المنجزة من قبل المحاسبين العموميين، سواء كانت تحفظية أو تنفيذية، تعتبر إجراءات قانونية وواجب محمول عليهم، الهدف منها حسب الحالة إما حماية الدين العمومي أو استخلاصه والتي يترتب عليها آليا قطع مدة التقادم السابقة وسريان مدة تقادم جديدة عملا بالفصل 36 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية.

ب- تصنيف الديون

1- شمولية التصنيف

إن عمليّة تصنيف الدّيون المثقلة هي عمليّة متواصلة في الزمن تمر على مرحلتين تتمثل الأولى في تصنيف الدّيون وتتمثل الثانية في تدقيق التصنيف كلّما طرأت معطيات جديدة على وضعيّة المدين.وما انفكت الإدارة تحث قباض المالية على استكمال تدقيق تصنيف الدّيون.

هذا ويجدر التأكيد على أن عدم دقة التصنيف لا تؤثر على المعطيات المتعلقة بالديون المتبقية للاستخلاص وإنما بالمعطيات المتعلقة بالتصنيف كما أنها لا تحول دون القيام بإجراءات التتبع باعتبار أن إجراءها يستوجب في كل الحالات الرجوع إلى الملفات المادية للمدينين باعتبار عدم جاهزية المنظومة الإعلامية كما تمت الإشارة إليه سابقا .

وفي صورة ورود معطيات جديدة على وضعيّة المدين أو معاينة خطأ في تصنيف الدّين فإنّه يمكن لقابض الملقّح تحيين التصنيف أو إصلاحه.

2- معالجة الديون المصنفة

2-1 ديون المدينين غير المتواجدين بمقراتهم المصرح بها

عملا بتوصية محكمة المحاسبات، تعمل الإدارة على التنسيق مع مصالح الإدارة العامة للأداءات قصد إيجاد السبل الكفيلة لتحديد العناوين والمقرات الفعلية للمدينين غير المتواجدين بمقراتهم المصرح بها قصد استخلاص الديون المتخلدة بذمتهم.

2-2 ديون تم تعليق إجراءات استخلاصها

وتفسر مواصلة تعليق أعمال تتبع في شأن الديون المنتفعة، طبقا لاحكام الفصل 52 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية، بتوقيف التنفيذ لسنوات بالرغم من صدور أحكام ابتدائية في أغلب الحالات بعدم توصل قباض المالية بمذكرات الطرح أو التعديل من مصالح المراقبة الجبائية. ويجري حاليا التثبت في هذه الوضعيات بالتنسيق مع مصالح الأداءات قصد مدّ قباض المالية بمآل القضايا المرفوعة لاتخاذ ما يتعين في الغرض.

- فيما يتعلق بإيقاف التنفيذ في إطار روزنامات دفع الديون العمومية، يجدر التوضيح أن إبرام هذه الجدولات لا يتم بصفة آلية بل يعد استثناءا للمبدأ العام في استخلاص الديون العمومية الذي يقتضي تسديد كامل الدين المستوجب دفعة واحدة، ويتم ذلك إما في إطار جدولة عادية ضبطت المذكرة العامة عدد 114 بتاريخ 12 ديسمبر 2008 شروطها ومقاييسها ومتابعتها أو في إطار قوانين العفو الجبائي طبقا لمقتضيات قرارات وزير المالية الصادرة في الغرض. مع الإشارة إلى أن هذه القوانين نصت على إمكانية التمديد في الجدولات المبرمة.

وتفاعلا مع ملاحظات المحكمة، سيتم مستقبلا عند تقديم مبادرات تشريعية من قبل الوزارة المكلفة بالمالية تتعلق بسن قوانين عفو جبائي بالحرص على إدراج مقتضيات تتعلق بإلغاء الروزنامة في صورة تجاوز الأقساط غير المدفوعة سقفا معينا وبشروط الانتفاع بالتمديد في الجدولة.

- فيما يتعلق بإيقاف التنفيذ في إطار الإجراءات الجماعية،بالإضافة إلى إخضاع الديون العمومية في هذا الإطار إلى قاعدة إيقاف التنفيذ الفردية، فإن تعدد المتدخلين وطول الآجال والإجراءات في هذا الصنف من القضايا أمام المحاكم من شأنه تعطيل استخلاص جميع الديون ومن بينها تلك الراجعة لخزينة الدولة. ومن المتوقع بصدور القانون عدد 36 لسنة 2016 المتعلق بالإجراءات الجماعية، ان تتم تسوية الديون العمومية في آجال معقولة إما باستخلاصها وبطرح الباقي للاستخلاص.

- بخصوص عدم تطهير حسابات المحاسبين العموميين بعنوان الديون المثقلة الخاضعة الى إجراءات جماعية تم ختمها بصدور أحكام في شأنها، تجدر الإشارة إلى أن الإدارة قد حرصت على تنظيم عملية الطرح بهذا العنوان وذلك بإصدار مذكرات في الغرض خلال السنوات 2008 و2010 و2012غير أن تفعيلها يواجه عدة صعوبات من أبرزها توفير الوثائق المؤيدة لذلك.

وبخصوص الشركات التي تم حسب الحالة ختم فلستها أو ختم تصفيتها أو إحالتها للغير، فانه تمت دعوة السادة أمناء المال الجهويين بتونس 2 وتونس 3 قصد التثبت فيها وتسوية وضعيتها .

- بالنسبة لديون الأشخاص الطبيعيين الذين تمت مصادرة أملاكهم فان الفصل 6 من المرسوم عدد 13 لسنة 2011 المؤرخ في 14 مارس 2011 كما تم تنقيحه وإتمامه بنصوص لاحقة ألقى على دائني هؤلاء الأشخاص ومن بينهم المحاسبين العموميين واجب وحيد يتمثل في تقديم التصريح بالديون الثابتة المستحقة عليهم لدى لجنة المصادرة في انتظار توزيع محصول تصفية أملاكهم من قبل اللّجنة الوطنيّة للتصفيّ في الممتلكات والأموال المعنيّ بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة.

ج- طرح الديون وإجراءات العفو

1- الطـرح

في إطار الشروع في تفعيل أحكام الفصل 83 من مجلة المحاسبة العمومية وجهت الإدارة استشارة الى السادة أمناء المال الجهويين، في شكل مذكرة عمل عدد 15 بتاريخ 14 مارس 2005، لإبداء الرأي في المقاييس والمؤيدات الضرورية التي يمكن اعتمادها للقيام بإجراءات طرح الديون. غير أنه تعذر تفعيل هذا الفصل لوجود عدة صعوبات على غرار حصر حالات تعذر الاستخلاص وضبط المؤيدات المطلوبة.

1-1 آجال الطرح

تجدر الإشارة إلى أن طرح الديون الجبائية المعنية بالتعديل أو الالغاء من قبل المحاسبين العموميين يتطلب استكمال جميع الوثائق المؤيدة لذلك مثل محاضر الصلح ومذكرات التعديل أو الطرح والأحكام القضائية.

1-2 الطرح في إطار النزاع الجبائي

2- العفو الجبائي

1-2 الانخراط في العفو الجبائي

- بخصوص إعداد دراسة حول تكاليف ومردودية العفو الجبائي لسنة 2019 مرفقة بمشروع قانون المالية، يجدر التوضيح بأنه قد تعذر إعدادها نظرا إلى أن هذا القانون تم سنه بمبادرة تشريعية خلال مناقشة أحكام قانون المالية لسنة 2019 على مستوى لجنة المالية بمجلس نواب الشعب.

- **بخصوص نسبة الانخراط في العفو الجبائي**

- بالنسبة لسنة 2018، كانت النسبة المسجلة ضئيلة بسبب قصر الآجال الممنوحة وشروط تطبيقه التي لم تكن محفزة للمدينين.
- بالنسبة لسنة 2019، حيث أن المبلغ الجملي لبقايا الاستخلاص بعنوان الديون الجبائية في الأصل إلى حدود 31 ديسمبر 2018 تضمن ديون قديمة غير قابلة للاستخلاص وديون أخرى كانت معنية

بإجراءات العفو التي تواترت ولم يتم الانخراط في شأنها، فإنه لا يمكن اعتماده لتحديد نسبة الانخراط في العفو، فقد تم ضبط البقايا القابل أغلبها نظريا للاستخلاص والعائدة لتثقيلات سنة 2016 إلى سنة 2019 والمستهدفة بالفصل 73 من قانون العفو لسنة 2019 في حدود3.969,145 م.د حسب تقديرات الإدارة وهو ما تأكد من خلال النتائج المحققة باعتبار أن مبلغ الروزنامات المبرمة إلى موفى ديسمبر 2019 بلغ 1.889,367 م.د تكون بذلك نسبة الانخراط 47% وتم استخلاص إلى موفى أكتوبر2020 مبلغ 705.563 م.د أي ما يعادل نسبة 37.35%من مبلغ الإنخراطات.

- **بخصوص دفع القسط الأول بواسطة شيك للانخراط في العفو الجبائي**

يتجه التوضيح أنه اعتبارا إلى أن الشيك هو وسيلة من وسائل الدفع المنصوص عليها بمجلة المحاسبة العمومية، فقد تم تمكين المدينين من الانخراط في العفو بناء على شيك بقيمة القسط الأول من الروزنامة في الأجل القانوني مقابل وصل خلاص في ذلك.

وعلاوة على عدم إمكانية إلغاء وصل الخلاص الذي سبق إصداره، فإنه إذا ما تم رفض الشيك عند تقديمه للخلاص لعدم توفر الرصيد أو لأي سبب آخر، يتولى قابض المالية عملا بالتراتيب الجاري بها العمل، فتح تسبقة على مستوى عمليات الخزينة بعنوان شيكات غير مسددة ومتابعة تسويتها وفقا للإجراءات القانونية المستوجبة. وطبقا لأحكام الفصل 73 من قانون المالية لسنة 2019، فإنه لا يمكن إلغاء روزنامة الدفع المبرمة إلا بعد انقضاء أجل الستين يوما من انتهاء آخر قسط حلّ أجله.

وتجدر الملاحظة أنه في هذا الإطار تمت تسوية وضعية الشيكات المرفوضة بنسبة 58% منها أما الباقي فهي محل إجراءات تتبع لتسوية التسبقات المفتوحة بعنوانها .

مع التأكيد على أن مجلة المحاسبة العمومية ضبطت على سبيل الحصر الوسائل التي يتم بموجبها خلاص الديون العمومية ونجد من بينها الشيكات ولم تفرد هذه الأخيرة بأحكام خاصة بها، فضلا على أن رفض الخلاص بواسطة الشيك أو إفرادها بشروط خاصة لقبولها يتنافى مع مجهودات الدولة الرامية إلى الحد من تداول الأموال نقدا Decashing.

وتفاعلا مع ملاحظات المحكمة سيتم مستقبلا عند تقديم مبادرات تشريعية من وزارة الاقتصاد والمالية ودعم الاستثمار تتعلق بسن قوانين عفو جبائي بالحرص على إدراج مقتضيات تتعلق بضبط شروط لضمان

التسديد الفعلي للقسط الأول أو باقي الأقساط من روزنامة الدفع تحت طائلة حرمانه من الانخراط في إجراءات العفو أو مواصلة الانتفاع به.

2-2 متابعة الاستخلاص

- قامت مصالح الإدارة بتذكير قباض المالية بوجوب استئناف أعمال التتبع بالنسبة إلى المنخرطين الذين تخلفوا عن دفع أقساط حل أجل دفعها . وفي هذا الإطار وبالرغم من الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد على إثر تداعيات الجائحة الصحية كوفيد19، التي أثرت على السير العادي للعمل بالقباضات المالية وعلى المناخ الاقتصادي والاجتماعي للمدينين، فقد بلغ مجموع أعمال التتبع الرامية إلى استخلاص الأقساط التي حل أجلها إلى موفى نوفمبر 2020 ما جملته 3359، علاوة على الاعتراضات المنجزة آليا بين المحاسبين العموميين عبر منظومتي رفيق وأدب.

مع العلم أنه تم استخلاص مبلغ 294, 33م.د الى موفى 23 أكتوبر 2020 من جملة54م.د مبالغ أقساط حل أجل دفعها ولم يتم استخلاصها بتاريخ 27ديسمبر 2019.

كما تمت تسوية وضعية 2861 روزنامة من جملة 8454 روزنامة دفع تم إبرامها في إطار العفو الجبائي موضوع المبلغ 54 م.د المتعلق بمبالغ أقساط حل أجلها ولم يتم استخلاصها إما باستكمال خلاصها أو بإلغائها بسقوط حق الانتفاع بامتيازات العفو الجبائي باعتبار فوات 60 يوم من تاريخ أجل خلاص آخر قسط بها .

2-3 طرح مصاريف التتبع وخطايا المراقبة والتأخير

لقد تم الاعتماد في طرح الخطايا في إطار الانتفاع بقوانين العفو على اجراء مبسط آلي كقاعدة عامة كما هو الشأن بالنسبة لطرح الخطايا في إطار إجراءات التخفيض على معنى الفصل 66 من قانون المالية لسنة 2016، غير انه تعذر الطرح الآلي بالنسبة للفصول التي تم اعتماد تاريخ تبليغ نتائج المراجعة في ادراجها للانتفاع بالفصل 66 من نفس القانون، والتي تستجيب لشروط الطرح و تم اللجوء الى إجراءات الطرح اليدوية وللتسريع في إنجاز عمليات الطرح تم إصدار تعليمات عمل عدد 48 بتاريخ 27 أوت 2018 بغرض استكمال إجراءات الطرح في شأنها .

واستعدادا لتطبيق أحكام الفصل 73 من قانون المالية 2019، تمّ إصدار تعليمات العمل عدد 19 بتاريخ 7 مارس2019 لاستحثاث قباض المالية وأمناء المال الجهويين على الإسراع في إنجاز عمليات الطرح وتم تمكينهم من قائمات في الفصول التي تستجيب لشروط الطرح والتي تعذر على مصالح مركز الإعلامية طرحها آليا وذلك بالتوازي مع معالجة كل الإشكاليات المطروحة بهذا العنوان، من قبل المصالح المركزية.

4-2 تقييم نتائج العفو

في إطار الفصل 66 من قانون المالية لسنة 2016، تولت الإدارة إبان انتهاء آخر أجل للدفع تقييم مردودية اجراءات التخفيض باعتماد العناصر الإحصائية تتعلق بالمدينين (المدينين المعنيين نظريا بالانخراط والعدد الجملي للمطالب المودعة للانخراط بإجراءات التخفيض)وأخرى تتعلق بالديون (جملة المبالغ المعنية بالانخراط نظريا وبجملة المبالغ المبرم في شأنها تعهدات وبجملة المبالغ المستخلصة والمطروحة) .

- بخصوص انخراط المدينين في أكثر من عفو جبائي في شأن نفس الديون، يجدر التوضيح بالرغم من أن قوانين العفو هي قوانين استثنائية، فإن الهدف من سنها تسوية وضعية الديون المثقلة بتمكين أكبر عدد ممكن من المدينين من الانخراط في إجراءاتها متى توفرت الشروط التي جاءت بها .

مع التأكيد على أنه من بين الآثار المترتبة عن الانخراط في هذه الإجراءات إيقاف التتبعات في شأن الديون المشمولة به وأن استئناف التتبعات في إطار العفو يكون في حدود القسط أو الأقساط التي حلت آجالها ولم يتم تسديدها، وهو ما ينطبق على العينة بقطب استخلاص المؤسسات الكبرى المذكورة بتقرير المحكمة والتي تتعلق بمؤسسات تنتمي إلى قطاعات تمر بصعوبات اقتصادية أو بمنشآت عمومية، تجدر الملاحظة أنه تم استئناف التتبعات في شأن البعض منها، أما البعض الآخر فقد انخرط في إجراءات العفو لسنة 2019. وتم استخلاص ما يفوق 5.3 مليون دينار.

وختاما يجدر التأكيد أن تجاوز النقائص والملاحظات المرتبطة بالمنظومة الإعلامية " رفيق "كتحديد المؤشرات وتصنيف الديون وغيرها المثارة من قبل المحكمة سيتم العمل على تجاوزها في اطار المشروع المتعلق بالتصورات الأولية لتجديد المنظومة الإعلامية للجباية والاستخلاص.

رد مصالح الإدارة العامة للأداءات

ملخص الملاحظة

- لم يتم التمكن من تقليص معدّل الفترة الفاصلة بين تاريخ تبليغ قرار التوظيف الإجباري وتاريخ تعهّد القابض بالملف بالنسبة للديون التي تفوق 100 ألف دينار حيث بلغ ما يناهز 30 يوما خلال السنوات من 2013 إلى 2018 لتصل في بعض الحالات إلى 176 يوما. ومن شأن طول الآجال أن يحرم الخزينة من موارد مالية في السنة المعنية بنشأة الدين في ظرف تتجه فيه المالية العمومية إلى التداين.

الإجابة

- يجدر التمييز بين الفترة الفاصلة بين تاريخ تبليغ القرار التوظيف الإجباري وتاريخ إرساله إلى السيد قابض المالية لتثقيله وبين الفترة الفاصلة بين تاريخ تبليغ قرار التوظيف الإجباري وتاريخ تعهد السيد قابض المالية به.

وتحرص المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات على تثقيل قرارات التوظيف الإجباري مباشرة إثر تثقيلها. وقد تم الإذن لوحدة تفقد المصالح الجبائية برمجة عمليات تفقد موجز خاصة بمحور تثقيل قرارات التوظيف الإجباري صلب برنامج عملها لسنة 2021.

ملخص الملاحظة

- لوحظ وجود 101.002 مدينا تعلقت بهم ديون جبائية غير مستخلصة بقيمة 1.418,794 م.د غير موجودين بمقرّهم المصرّح بها أو لا تتوفر معلومات صحيحة ودقيقة حول مقرّهم ممّا حال دون تمكّن مصالح القباضات المالية من القيام بأعمال التبليغ والتنفيذ عليهم. وهو ما يمثّل على التوالي 24,71 % و13,21 % من العدد الجملي للفصول ومن القيمة الجمليّة لها على المستوى الوطني.

الإجابة

- شرعت الإدارة العامة للأداءات منذ سنة 2013 في استغلال وظيفة جديدة بمنظومة "رفيق" للإعلامية تسمى ratissage (المطالبون بالأداء غير المتواجدون بمقراتهم المصرح بها) حيث مكنت هذه الوظيفة

السادة القباض ورؤساء مكاتب مراقبة الأداءات من توجيه عديد المطالبين بالأداء إلى مكاتب مراقبة الأداءات الراجعيين إليها بالنظر قصد تسوية وضعياتهم الجبائية وإعلامهم بعناوين مقراتهم الجديدة.

- تقوم مكاتب مراقبة الأداءات بصفة دورية رغم ضعف إمكانياتها البشرية والمادية بأعمال مسح جغرافية وتتولى عند إكتشافها لمطالبين بالأداء قاموا بتغيير عناوين مقراتهم دون إعلام الإدارة بتحرير محاضر جبائية جزائية في الغرض وتحيين عناوينهم بمنظومة رفيق للإعلامية.

ملخص الملاحظة

- لوحظ عدم موافاة كل من قابض قطب استخلاص المؤسسات الكبرى وقابض المنزه السادس بمآل النزاعات المتعلقة بالاعتراض على قرارات التوظيف الإجباري وعدم توطهّ ما بنسخ من الأحكام الابتدائية الصادرة عن الدوائر القضائية وبمذكرات التعديل أو التأييد لقرارات التوظيف من قبل مصالح المراقبة الجبائية[1] باعتبارها طرفا في النزاع وذلك خلافا لقباضات أخرى تابعة لنفس أمانة المال.

- ويعيّق عدم تمكين قباض المالية من مذكرات تعديل أو تأييد قرارات التوظيف الإجباري وبنسخ من الأحكام الابتدائية إلى تواصل تعليق أعمال التعّبّ لبعض الديّن لسنوات طويلة بما يقلّص من احتمال استخلاصها ويجعل المدينين المعنيين بها في منأى عن أعمال التعّبّ .

الإجابة

وحول عدم موافاة السادة قباض المالية بمذكرات تعديل أو تأييد قرارات التوظيف الإجباري وبنسخ من الأحكام الابتدائية الصادرة في الغرض نفيدكم بما يلي:

1- يتم إعلام قابض قطب استخلاص أداءات المؤسسات الكبرى بجميع الأحكام الابتدائية الصادرة وذلك سواء تضمنت تأييدا أو تعديلا أو إلغاء لقرار التوظيف الإجباري. بمآل قرار التوظيف الإجباري.

وللإشارة وتعليقا على استفساركم يتم توجيه نسخة من الحكم المشار إليه مرفقا بالإعلام بمآل قرار التوظيف الإجباري.

---

[1] إدارة المؤسسات الكبرى ووحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية والمركز الجهوي للأداءات بأريانة ومكتب مراقبة الأداءات المنزه السادس.

وعلى هذا الأساس فإنه وإن في بعض الفترات لم يتم توجيه مذكرات تعديل إلى القابض تم إعلامه بمآل قرار التوظيف الإجباري الصادر في شأنه حكم ابتدائي ومن الطبيعي أن الحكم الذي وقع الإعلام به يتضمن المبلغ الواجب متابعة استخلاصه.

2- في بعض الفترات تمت الاستعاضة عن مذكرة التعديل بالإعلام بالحكم وهو إجراء لا يمنع القابض من تنفيذ مقتضيات الفصلين 52 و67 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية

هذا وتجدر الإشارة إلى أن مذكرة التعديل المذكورة لم يأت بها نص قانوني واستعمالها بصفة آلية ربما يعرض حقوق الخزينة لمخاطر ناشئة من الإشكاليات التي يمكن أن تطرحها مقتضيات الفصل 52 المشار إليه :"يكون مبلغ الأداء موضوع الضمان البنكي قابل للاستخلاص لدى مؤسسة القرض التي لها صفة بنك بمضي سنة من تاريخ تبليغ قرار التوظيف. غير أنه في صورة صدور الحكم الابتدائي وتبليغه قبل انقضاء المدة المذكورة، يقتصر الاستخلاص على المبلغ المحكوم به ابتدائيا . . . . . ويتم البت في الدعاوي المتعلقة بالاعتراض على قرارات التوظيف الإجباري التي تم توقيف تنفيذها في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ نشر الدعوى أمام المحكمة الابتدائية".

3- باعتبار أن الملفات الراجعة بالنظر إلى إدارة المؤسسات الكبرى تتغير من سنة إلى أخرى نتيجة تطبيق المعايير التي أتى بها الأمر عدد 201 لسنة 2008 المؤرخ في 29 جانفي 2008 المتعلق بضبط مجال وشروط تدخل إدارة المؤسسات الكبرى كما تم تنقيحه لاحقا وخاصة بالأمر الحكومي عدد 1065 لسنة 2018 المؤرخ في 28 ديسمبر 2018 فإن ذلك يمثل عائقا أمام تطبيق مذكرة التعديل المشار إليها ويمكن الاكتفاء بالإعلام ونسخة من الحكم طالما أن الحكم لم يصبح باتا.

ملخص الملاحظة

-فقد تبين أنه تم طرح ديون 4 شركات تعود لقباضة البحيرة والمنزه السادس وحي المهرجان وقطب الاستخلاص بسبب عدم اعتماد مصالح الجباية لطرق القياس الحقيقي والإثبات المادي في ضبط نسب الربح أو القيمة الحقيقية للعقار حيث تتم بصفة جزافية دون تعليل أو تفسير بقيمة 911,049 ألف دينار من جملة 1.387,640 ألف دينار.

بالإضافة إلى ذلك لا تتولى مصالح الجباية طرح أعباء قابلة للطرح من قاعدة الأداء على غرار الأرباح المعاد استثمارها حيث تم الحط بما جملته 2,086 م.د من أصل 4,058 م.د بخصوص 4 شركات.

الإجابة

تحرص المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات على تعديل الإعلامات بنتائج المراجعات الجبائية في إطار لجان جهوية كما يمكن للمطالبين بالأداء في صورة إدعائهم بوجود شطط في توظيف الأداء الالتجاء إلى المصالح المركزية للإدارة العامة للأداءات في إطار لجان تتولى إعادة النظر في أسس المراجعة.

أسطول العربات بالوزارة المكلّفة بالتّجهيز

يمثّل أسطول العربات وسيلة عمل ضروريّة لدى الوزارة المكلّفة بالتّجهيز، (فيما يلي الوزارة)، لتنفيذ مهامها في مختلف الجهات والمتعلّقة بمدّ الجسور والطّرقات وصيانتها وتهيئة المجال الترابي والتّعمير والإسكان.

ويضمّ أسطول العربات بالوزارة في موفّى سنة 2018 (دون اعتبار المعدّات الثقيلة المخصّصة لصيانة الطّرقات[1])، 1501 عربة (سيارات خفيفة وسيّارات رباعية الدفع ودرّاجات نارية) تمّ اقتناء 268 منها بمبلغ 10,606 م.د خلال الفترة 2013- 2018. ويتوزّع هذا الأسطول بين الإدارات الجهويّة (1010 عربة) والإدارات المركزيّة (491 عربة).

ويتّسم الأسطول بتهرّمه حيث أنّ 50,4 % من العربات المكوّنة له[2] فاق عمرها 15 سنة. وبلغت مصاريف صيانة الأسطول، بما في ذلك اقتناء قطع الغيار وصيانة المعدّات الثقيلة، ما قدره 4,492 م.د خلال الفترة 2015 – 2018.

وللوقوف على مدى توفّق الوزارة في التصرّف في أسطول العربات المخصّص لها، تولّت محكمة المحاسبات (في ما يلي المحكمة) إنجاز مهمّة رقابيّة تعلّقت بضبط الأسطول واستغلاله وصيانته.

وشملت الأعمال الرقابيّة كل المتدخّلين في التصرّف في هذا الأسطول وخصوصا الإدارات المركزيّة والجهويّة للوزارة فضلا عن الإدارة العامّة للضّبط بالوزارة المكلّفة بأملاك الدّولة والوكالة الفنيّة للنّقل البرّي والمركز الوطني للإعلاميّة. وتمّ تعميم استبيان على 24 إدارة جهويّة و3 إدارات مركزيّة للتّجهيز إضافة إلى إنجاز استبيان تكميليّ وجّه إلى 12 إدارة جهويّة. وتمّ القيام بزيارات ميدانيّة لما عدده 10 إدارات جهويّة[3] ومعاينة الورشات والمغازات الملحقة بعدد منها وتحليل المعطيات الماليّة المتعلّقة بصرف ميزانيّات الوزارة.

وغطّت الأعمال الرّقابيّة أساسا الفترة 2015- 2019 وتمّ فحص ملفّات تعود إلى سنوات سابقة خاصّة تلك المتعلّقة بالاقتناءات وبإحالة العربات على عدم الاستعمال والتفويت فيها.

---

[1] تمّ استثناء المعدّات الثقيلة حيث سبق أن تمّت رقابتها ضمن المهمّة الرقابيّة المتعلّقة بصيانة الطّرقات المرقّمة التي تمّ نشرها بالتقرير السنوي عدد 31 لمحكمة المحاسبات-ديسمبر 2018.

[2] 756 عربة من جملة 1501.

[3] الإدارات الجهويّة التي تمّت زياراتها ميدانيا هي التالية: تطاوين ومدنين وقابس وسوسة وسليانة وباجة والقيروان وبنزرت وبن عروس ومنوبة.

وخلُصت الأعمال الرّقابية إلى ملاحظة غياب الدقّة في تحديد أسطول العربات من حيث الضبط والاقتناء والتصرّف في العربات التي زال الانتفاع بها وسوء استغلال الأسطول من حيث إسناده واستعماله والتصرّف في الوقود المخصّص إليه ومحدوديّة الصيانة من حيث التدخّلات المنجزة على العربات ومتابعتها.

أبرز الملاحظات

- تحديد أسطول العربات

لا تمسك الوزارة قاعدة بيانات شاملة لكل العربات الراجعة لها بالنّظر. ولا تقوم بالجرد المادي السّنوي وهو ما أدّى إلى تسجيل تباين بين المعطيات المتوفرة مركزيا وجهويا. وانجرّ عن ذلك تأمين الوزارة لفترة 2015-2019 لما عدده 5 عربات زال الانتفاع بها و4 عربات لفترة 2018-2019 ثبتت سرقتها ممّا حمّلها نفقات دون موجب بلغت 3484 د إلى موفّى سنة 2019، مقابل عدم تأمين 4 عربات مستغلة بعنوان سنة 2018.

وعزّزت الوزارة أسطولها من خلال اقتناء عربات في إطار المشاريع لم يتمّ في شأنها وضع إجراءات تمكّن من تسجيل المقتناة منها في الإبان وهو ما من شأنه أن يفتح باب التجاوزات خصوصا من حيث التأكّد من نقل ملكيّة العربة لفائدة الدولة. وبلغ عدد هذه العربات التي أمكن للمحكمة حصرها 18 عربة.

ولا تعتمد الوزارة على إجراءات موحّدة بخصوص إحالة العربات على عدم الاستعمال. وفاق معدل التأخير في معاينة العربات التي زال الإنتفاع بها 5 سنوات ليبلغ 15 سنة في 3 حالات بزغوان. وأدّى عدم تفويت الوزارة في هذه العربات إلى اهتلاكها سيّما مع عدم حفظها في أماكن آمنة.

وتوصي المحكمة الوزارة بضرورة تحديد أسطولها ضمن قائمة شاملة ودقيقة بما في ذلك العربات المقتناة في إطار المشاريع والإسراع في القيام بالمعاينات الضروريّة ثمّ التّفويت في العربات التي زال الإنتفاع بها وفق الإجراءات المعتمدة.

- استغلال العربات

أسندت الوزارة 65 % من مجموع السيارات كسيارات مصلحة تستعمل ثانويا لغايات شخصية بالرّغم من الصّبغة الاستثنائيّة لهذا الإسناد.

ولا تتوفّر 45 % من عيّنة من سيارات المصلحة على وثائق جولان[1] وهو ما حال دون التأكّد من حسن متابعة استعمالها سيّما مع ثبوت استعمال10 منها في غير ما خصّصت له.

[1] إضافة إلى وثائق الجولان العاديّة (التأمين، الفحص الفني...) يستوجب استعمال سيارة المصلحة مسك دفتر وسيلة النقل وإذن بمأموريّة.

وتمّ الوقوف على محدودية استغلال منظومة متابعة الأسطول المقدّرة كلفتها بحوالي 374 أ.د رغم تغطيتها لنسبة 95,6 % من الأسطول، علاوة على عدم حرص 5 إدارات على رفع الأعطاب المسجّلة على 44 سيارة لمدّة ناهز معدّلها السّنة وتجاوزت المدّة السّنتين لسيارتين رغم إبرام عقدي صيانة بكلفة جمليّة فاقت 65 أ.د.

واتّسم التصرّف في الوقود بضعف الرقابة الداخلية وهو ما من شأنه أن يحول دون ترشيد الاستهلاك وأن يحجب تجاوزات سيما وقد تمّ الكشف عن فوارق بلغت جملتها 2864 لترا بخصوص 7 سيّارات مصلحة خلال الفترة جانفي 2017 - ماي 2019.

وأسندت 21 إدارة حصصا إضافيّة من الوقود لفائدة أعوانها دون تحديد سقف للكميات بالنّسبة إلى 71,4 % منها. وناهزت كلفة الحصص الإضافية بالنسبة إلى 17 إدارة خلال الفترة 2016-2018 حوالي 200 أ.د.

وتوصي المحكمة بضرورة ملاءمة استغلال السيارات للحاجيات الفعلية للإدارات وبإيلاء وثائق الجولان العناية اللاّزمة وإخضاعها للمراقبة وحسن استغلال منظومة متابعة الأسطول وبضرورة إرساء رقابة داخلية فعّالة في مجال التصرف في الوقود.

- صيانة العربات

حال غياب توثيق تدخلات الصّيانة دون التحقّق من جودة الأشغال المنجزة ومن معرفة الأعطاب المسجّلة وآجال إصلاحها ودون تحديد الأثر الماديّ للإخلالات التي تمّ الوقوف عليها وهو ما من شأنه أن يرفّع من خطر حصول التجاوزات.

ولم تقم الوزارة بتفعيل مبدإ المنافسة عند صيانة العربات بعد تجاوز فترة ضمانها، حيث تلجأ آليّا إلى نيابات الشركات الأم وهو ما حمّلها كلفة فاقت 60 أ.د خلال الفترة 2016-2019.

كما لا تتقيّد الوزارة بتوصيات الصيانة الصادرة عن المصنّعين حيث لم تحترم المسافات الموجبة لتغيير الزيوت والمصافي في 73 % من تدخّلات صيانة 18 عربة خلال الفترة سبتمبر2015- ديسمبر 2019 ليبلغ حدّ التدخّل قبل قطع المسافة الموجبة حوالي 3320 كلم من جهة ويتجاوزها بما يناهز 2000 كلم من جهة أخرى.

ولم تُفوّت الوزارة في مخزون قطع الغيار المقتناة وغير المستعملة الذي زال الإنتفاع به وتواصل تخزين هذه القطع لمدّة ناهزت 20 سنة لعربات لم تعد موجودة بالأسطول.

وأثّرت محدودية الصيانة على جاهزية الأسطول حيث تمّ الوقوف على وجود 168عربة معطّبة (15 % من الأسطول[1]) يعود تاريخ العطب لما عدده 49 منها إلى أكثر من سنتين. كما توجد 12 عربة لا يتعدّى عمرها 4,5 سنوات معطّبة منذ أكثر من سنة. ولم تسع الوزارة إلى القيام بتدخلات الصيانة في الإبّان ليتكرّر رفض مصالح الفحص الفني إسناد العربات شهادة الفحص الفني.

وتدعو المحكمة الوزارة إلى توثيق تدخلات الصيانة ومتابعتها وتفعيل مبدأ المنافسة عند تنفيذ الأشغال وتشخيص الأعطاب في آجال معقولة للمحافظة على جاهزيّة الأسطول.

[1] دون احتساب الدراجات النارية.

I- تحديد أسطول العربات

يضمّ أسطول العربات في موفّى سنة 2018 ما جملته 1501عربة توجد 67,3 % منها بالجهات. ويضمّ الأسطول 652 سيارة خفيفة و474 سيارة رباعية الدفع و375 دراجة نارية. وأفرزت الأعمال الرقابيّة إخلالات تعلّقت بالضبط والاقتناء وبالتصرف في العربات التي زال الانتفاع بها.

أ- الضبط والاقتناء

يمكّن ضبط العربات من برمجة الاقتناء والتوزيع والتعويض أو التجديد. وبيّنت الفحوصات عدم مسك الوزارة قاعدة بيانات شاملة لكل العربات الراجعة لها بالنظر.

فخلافا لما نصّت عليه مجلّة المحاسبة العموميّة[1] في الفصول من 212 إلى 215 وما أكدته التعليمات العامّة عدد 186 لسنة 1975[2]، لم تقم الإدارة العامة للمصالح المشتركة بالجرد المادّي لكلّ عربات الوزارة معتمدة فقط على المعطيات المضمنة بمنظومة التصرّف في الأسطول[3]، التي لا تشمل كامل العربات ولا تبيّن حالتها (سليمة، معطّبة، زال الإنتفاع بها...).

كما تبيّن عدم قيام أكثر من 29 % من الإدارات الجهوية[4] بالجرد المادي للعربات لسنة 2018 وهو ما أدى إلى عدم دقّة وشموليّة المعطيات المتوفّرة لديها.

ولئن أفادت الإدارة العامة للمصالح المشتركة ضمن ردّها أنّها قامت بجرد ماديّ بعنوان سنة 2018 إلاّ أنّ الجرد المذكور اقتصر على أسطول العربات الموضوعة تحت تصرّفها ولم يشمل كامل أسطول الوزارة.

وأدّت هذه الوضعيّة إلى تسجيل تباين بين القائمات الممسوكة من قبل كل الإدارات (جهوية ومركزية) والمعطيات بالمنظومة لدى الإدارة العامة للمصالح المشتركة وذلك بعنوان سنة 2018 التي لم تتضمّن 42 عربة. كما كشفت نفس المقاربة عن وجود 50 عربة تم تضمينها بالمنظومة وغيابها على مستوى القائمات الممسوكة لدى بقيّة الإدارات، من بينها 9 عربات ثبت غيابها ماديا بسبب سرقتها أو نتيجة التفويت

---

(1) الصادرة بمقتضى القانون عدد 81 لسنة 1973 مؤرخ في 31 ديسمبر 1973 كما تم تنقيحه وإتمامه.

(2) المؤرّخة في 2 أوت 1975 الصّادرة عن وزير الماليّة المتعلّقة بحسابيّة المواد.

(3) GesParc.

(4) الإدارات المعنيّة: بن عروس وزغوان وبنزرت وسوسة وقابس ونابل ومنوبة.

فيها و41 عربة تم في شأنها تغيير التخصيص من إدارة إلى أخرى دون القيام بالتحيينات اللازمة. والجدير بالذّكر أن تاريخ السرقة في شأن إحدى العربات، غير المضمّنة بقائمة سنة 2018، يعود إلى سنة 2016.

ويعود التباين المسجل إلى ضعف التنسيق بين مصالح الوزارة مركزيا وجهويا، وهو ما أدى من جهة إلى مواصلة تأمين الوزارة لما عدده 9 عربات خلال الفترة 2015-2019 منها 5 عربات زال الانتفاع بها و4 عربات ثبتت سرقتها خلال الفترة 2018-2019 مما حمّل الوزارة نفقات قدرها 3484 د دون موجب وذلك إلى غاية موفّى سنة 2019. كما أدت هذه الوضعية إلى عدم تأمين الوزارة لما عدده 4 عربات مستغلة بعنوان سنة 2018.

على صعيد آخر، وخلافا لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 16 المؤرّخ في 12 أفريل 2008[1] اتّضح أن الوزارة لم تقم بإعلام الوزارة المكلّفة بأملاك الدولة بالعربات التي تمت سرقتها مما يحول دون تحيين سجلاّتها. كما تبين أن الوزارة قامت بمراسلة المكلف العام بنزاعات الدّولة قصد الإعلام بسرقة دراجة نارية واحدة من أصل 11 دراجة نارية راجعة إليها بالنظر تمّت سرقتها خلال الفترة 2008-2019. وتجدر الإشارة إلى أنّ تاريخ السّرقة في شأن عربتين منها يعود إلى أكثر من 10 سنوات.

وتعهّدت الوزارة من خلال إصدارها لمذكرة عمل بتاريخ 11 جوان 2020 حول مزيد إحكام التصرف في أسطول النقل بالالتزام بمتابعة وضعية الأسطول جهويا ومركزيا ضمن قاعدة بيانات متكاملة مما يمكّن من تحيين الوضعية في الإبّان، وبتكفّل كل إدارة بإجراء الجرد الماديّ السنويّ.

وإلى جانب الاقتناءات المبرمجة على ميزانياتها، تقوم الوزارة بتعزيز أسطولها من خلال اقتناء عربات في إطار المشاريع[2] دون إجراءات تمكن من التسجيل الفوري للعربات. وتم في هذا الإطار الوقوف على غياب عربة تمّ اقتناؤها منذ تاريخ 17 نوفمبر 2017 في إطار مشروع تهيئة خليج المنستير[3] عن المنظومة بعنوان سنة 2018. وإثر تدخّل المحكمة، قامت الوزارة بتسوية الوضعية وأمّنت العربة ضمن القسط التكميلي في جويلية 2019. ومن شأن غياب إجراءات تمكّن من التسجيل الفوري أن يفتح باب التجاوزات خصوصا من حيث التأكّد من نقل ملكيّة العربة لفائدة الدّولة. وبلغ عدد العربات المقتناة في إطار المشاريع التي أمكن للمحكمة حصرها 18 عربة[4].

ومن جهة أخرى، ينص الفصل الخاص بتركيز الحضيرة في كراس الشروط الفنية الخاصة المتعلقة بالمشاريع المدرجة في برنامج سنة 2013 لتعبيد وتدعيم المسالك الريفية بالمنستير على وضع وسيلة

---

[1] حول مزيد إحكام التصرّف في السيارات والعربات الإداريّة.

[2] التي تقوم بإنجازها صلب برامجها الخاصّة أو تقوم بإنجازها كصاحب منشأ مفوض أو من خلال تقديمها لمساعدة فنية.

[3] تمثل الوزارة صاحب منشأ مفوض في إطار هذا المشروع.

[4] تعود إحداها إلى سنة 2011.

نقل على ذمة الوزارة لمتابعة المشروع. إلاّ أنّه تبيّن اقتناء الوزارة لوسيلتي (2) نقل جديدتين باستغلال الاعتمادات المرصودة بالفصل المذكور. وثبت اقتناء العربتين دون برمجة ودون ترسيم للاعتمادات الضروريّة وهو ما يخالف مقتضيات الفصلين 84 و86 من مجلّة المحاسبة العمومية.

وتدعو المحكمة الوزارة إلى إجراء تدقيق شامل لكلّ الصفقات المبرمة في إطار تنفيذ برامجها أو بوصفها صاحب منشأ مفوّض للوقوف على كلّ العربات التي تمّ الحصول عليها بعنوان متابعة المشاريع. كما تدعوها إلى عدم استغلال الاعتمادات المرسمة ببند تركيز الحضيرة في اقتناء عربات جديدة.

ب- التصرّف في العربات التي زال الانتفاع بها

تخضع إجراءات التفويت في العربات إلى دليل إجراءات[1] يقتضي أن تضبط الوزارة قائمة في العربات المزمع التفويت فيها من مجموع العربات المحالة على عدم الاستعمال التي تضبطها لجنة فنية تابعة للوزارة تقوم بمعاينة العربات التي زال الانتفاع بها وتتّخذ قرار الإحالة على عدم الاستعمال من خلال التأشير على محضر الإحالة على عدم الاستعمال وفقا لما نصّت عليه ملحوظة العمل[2] عدد 23 لسنة 1994.

وتبيّن بخصوص 59 حالة تعلّقت بالفترة 2007-2017 غياب معايير موحدة وموثقة تحال على أساسها العربات على عدم الاستعمال وفق ما أكدته حوالي 46 % من الإدارات[3]. وتفتقر محاضر معاينة العربات للمعطيات التي تبرّر قرار الإحالة على عدم الاستعمال على غرار غياب وصف حالة العربة وأجزائها. كما أنّه ومن مجموع 36 محضر لا يحمل21 منها إمضاء أعضاء اللجنة و14 محضر تاريخ المعاينة ومحضر واحد رقم العربة.

وفي هذا السياق، ورغم تحرير محضر في قرار الإحالة على عدم الاستعمال مؤشر عليه من قبل اللجنة، تراجعت الوزارة عن إحالة 3 عربات[4] وواصلت استغلال 3 عربات أخرى بعد ثبوت إحالتها على عدم الاستعمال[5] لمدة ناهزت السنتين بالنّسبة إلى عربتين منها. ولئن برّرت الوزارة ذلك بنقص في الأسطول فإنّ هذه الممارسات تؤكّد إمكانية مواصلة استغلال عربات إتُّخذ في شأنها قرار الإحالة على عدم الاستعمال. كما يشكّك في مصداقيّة المعايير التي تمّ اعتمادها للغرض، سيّما في صورة عدم تنصيص المحاضر على التبريرات الضرورية للإحالة على عدم الاستعمال.

---

(1) الخاص بالتصرف في العربات الإدارية الذي تمت المصادقة عليه بمقتضى قرار وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية بتاريخ 26 أفريل 2000

(2) الصادرة عن الوزارة بتاريخ 17 نوفمبر 1994والمتعلقة بالتفويت في المعدات والمنقولات المحالة على عدم الاستعمال

(3) الإدارات المعنيّة: جندوبة وقبلي وقفصة وصفاقس وسوسة وسيدي بوزيد والقيروان وسليانة والكاف ومنوبة وتونس.

(4) الإدارات المعنيّة: المنستير (1) وسليانة (2).

(5) الإدارات المعنيّة: باجة والقيروان والمهديّة.

ولم تتبّع إدارتان[1] إجراء عرض 14 عربة زال الانتفاع بها على اللجنة الفنية التابعة للوزارة بل قامت بعرضها على ممثّل لوزارة الدفاع الوطني بغاية المعاينة وذلك دون تبرير ودون توفّر المراسلات في الغرض. وأفادت الوزارة في ردّها بأن هذا الإجراء معمول به في إطار الاقتناءات الجديدة وبطلب من وزارة المالية وبأنه "لم يفعّل منذ سنوات ... وتقوم به بعض الإدارات الجهوية تلقائيا". غير أنّ ملحوظة العمل[2] عدد 23 سالفة الذّكر لم تنصّ على مثل هذا الإجراء.

من ناحية أخرى، بينت المقاربات المجراة بين تاريخ آخر استعمال للعربات وتاريخ محاضر معايناتها لإحالتها على عدم الاستعمال تأخير الوزارة في معاينة 69 عربة موزّعة على 11 إدارة[3]. وفاق معدل التأخير المسجّل 5 سنوات، كما ناهزت أقصى حالات التّأخير 15 سنة.

ولئن نصّت المناشير السنويّة المتعلّقة بإعداد الميزانيّة[4] على ضرورة "الإسراع بإجراءات التفويت في السيارات التي أصبحت غير قابلة للاستعمال" فقد أفرزت الفحوصات المتعلّقة بملفات 220 عربة محالة على عدم الاستعمال موزعة على 17 إدارة[5] أنّ نسبة العربات التي تم التفويت فيها لم تتجاوز 20 % إلى غاية ديسمبر 2019. ولئن برّرت الوزارة ذلك بعدم بلوغ العروض المقدمة السعر الافتتاحي المحدّد في البتّات المنجزة، فإنّها لم تسع إلى إتمام إجراءات التّفويت حتى تتمكّن من بيع العربات لأحسن عرض مقدّم خلال البتة الرابعة وفق ما نصّت عليه المذكّرة رقم 48 لسنة 2016[6].

وباشرت الإدارة الجهوية ببنزرت سنة 2017 إجراءات التّفويت في 28 عربة مع الوكالة الفنية للنقل البرّي دون إعلام مصالح الوزارة المكلفة بأملاك الدولة بقرار الإحالة على عدم الاستعمال مخالفة بذلك دليل الإجراءات وملحوظة العمل سالفي الذّكر وهو ما أدّى إلى عدم التّفويت فيها إلى موفى ديسمبر 2019 علما أنّ تاريخ معاينة عدم الاستعمال لما عدده 4 عربات يعود إلى حوالي 13 سنة.

---

[1] الإدارات المعنيّة: سيدي بوزيد ومنوبة.

[2] الصادرة عن الوزارة بتاريخ 17 نوفمبر 1994والمتعلقة بالتفويت في المعدات والمنقولات المحالة على عدم الاستعمال.

[3] الإدارات المعنيّة: سليانة (3) وجندوبة (9) وباجة (4) و توزر (1) والمنستير (6) وزغوان (8) وقابس (2) والقيروان (4) وبنزرت (25) وتطاوين (4) وصفاقس (3).

[4] على غرار المنشور عدد 16 لرئيس الحكومة المؤرّخ في 7 جوان 2017 والمتعلّق بإعداد ميزانيّة الدّولة لسنة 2018.

[5] أي أكثر من 70 % من الإدارات الجهوية وهي كل من تونس وقابس وباجة وزغوان وسليانة والمنستير وسيدي بوزيد وتوزر والقيروان والمهدية وبنزرت وجندوبة وأريانة ومنوبة وتطاوين ومدنين وصفاقس.

[6] الصادرة عن الوزارة المكلفة بأملاك الدولة بتاريخ 13 أكتوبر 2016حول التبسيط في إجراءات التفويت في المكاسب المنقولة الراجعة للدولة والمؤسسات والمنشآت العمومية.

وأدّى عدم اتخاذ الاجراءات اللازمة في التفويت في العربات التي زال الانتفاع فيها وعدم إنجاز الاختبارات في شأنها إلى غاية موفّى ديسمبر 2019 إلى اهتلاكها وإلى تآكل الصفيحة الحاملة للرقم المنجمي أو رقم التسلسل بمفعول الصّدأ بخصوص 35 عربة[1] استحال تقدير قيمتها.

وعلى صعيد آخر، اتّضح غياب الوثائق التي تمكّن من متابعة إجراءات التفويت في خصوص 19 عربة موزعة على 4 إدارات[2] على غرار محضر الإحالة على عدم الاستعمال ومحضر معاينة لجنة التّفويت[3].

وخلافا لما نصّت عليه ملحوظة العمل[4] عدد 23 لسنة 1994، اتضح من خلال المعاينات الميدانية، أنّ العربات المحالة على عدم الاستعمال موجودة في أماكن غير آمنة وفي فضاءات مفتوحة معرّضة إلى مختلف العوامل الطبيعية وهو ما يعجّل اهتراء هذه العربات.

وتدعو المحكمة الوزارة إلى التفويت في العربات التي زال الانتفاع بها في آجال معقولة إلى جانب ضمان المحافظة عليها لتفادي اهتلاكها.

II- استغلال العربات

تستغلّ الوزارة في موفّى ديسمبر 2019 الأسطول المخصّص لها كعربات للمصلحة(718 عربة[5]) وعربات للمصلحة تستغلّ ثانويا لغايات شخصيّة (717 سيارة) وعربات وظيفيّة (31 سيارة). وأفرزت الأعمال الرقابيّة إخلالات تعلّقت بإسناد العربات وباستعمالها وبالتصرّف في الوقود المخصّص لها.

أ- إسناد العربات

أوجب الأمر[6] عدد 189 لسنة 1988 استعمال سيارات المصلحة لحاجيات المصلحة دون سواها واشترط ضرورة العمل للترخيص للأعوان باستعمال تلك السيارات بصفة ثانوية لغاياتهم الشخصية بمقرّر معلّل ممضى من قبل رئيس الإدارة على أن لا تتجاوز هذه المدّة سنة واحدة مع إمكانية تجديد الترخيص بتقرير معلّل يحدّد كمية الوقود على أساس المسافات الواجب قطعها وتواترها والتي تفرضها ضرورة العمل

---

[1] الإدارات المعنيّة: تونس (25) وجندوبة (10).

[2] الإدارات المعنيّة: تطاوين ومنوبة وبن عروس وبنزرت.

[3] المتكوّنة من ممثلي الإدارة الراغبة في البيع (الوزارة) والإدارة العامة للتصرف والبيوعات (أملاك الدولة) والوكالة الفنية للنقل البري.

[4] الصادرة عن وزارة تجهيز بتاريخ 17 نوفمبر 1994 والمتعلّقة بالتفويت في المعدّات والمنقولات المحالة على عدم الاستعمال.

[5] 343 سيارة و 375 دراجة نارية.

[6] الأمر عدد 189 لسنة 1988 المؤرّخ في 11 فيفري 1988 المتعلّق باستعمال سيارات الدولة والجماعات العمومية المحلّية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية كما تم إتمامه و تنقيحه بالأمر عدد 2170 لسنة 1992 المؤرّخ في16 ديسمبر 1992 والأمر عدد 11 لسنة 2005 المؤرّخ في 10 جانفي 2005.

المناط بعهدة العون المرخّص له في استعمال سيارة المصلحة يُعرض على موافقة مراقب المصاريف العمومية حسب منشور الوزير الأوّل عدد 6 لسنة 2005[1].

وقد بلغت في موفّى ديسمبر 2019، نسبة سيارات المصلحة التي تمّ إسنادها للاستعمال ثانويا لغايات شخصية حوالي 65 % من مجموع السيّارات[2] وذلك دون تحديد المهام التي تعتبر ذات أولوية عند الإسناد، مخالفين بذلك مبادئ حسن التصرّف ومنشور[2] الوزير الأوّل عدد 40 لسنة 1992 من ضرورة المساهمة الفعليّة في الاستغلال الأمثل لمختلف الوسائل والإمكانيات الموضوعة على ذمّة الإدارة والحرص دوما على نجاعة التصرّف فيها.

فقد اتّضح من خلال فحص عيّنة من التقارير المعلّلة خلال الفترة جانفي 2015-جوان 2019 موزّعة على 12 إدارة[3]، إسناد الوزارة سيارات مصلحة تستعمل ثانويا لغايات شخصية لفائدة أعوان مكلّفين بمهام إدارية بحتة أو تمتّعوا بتسمية في خطة وظيفيّة أو باعتبارهم تمتّعوا لفترة طويلة بهذا النوع من الإسناد أو للتنقّل من مقرّ السكنى إلى مركز العمل.

علاوة على ذلك، تباينت المسافة النّظرية المدوّنة في التقرير المعلّل والمسافة الفعليّة المقطوعة من قبل المنتفع بسيارة مصلحة تستعمل ثانويا لغايات شخصيّة بالنّسبة لعيّنة من 13سيارة موزّعة على7 إدارات[4] لمدّة شهر، حيث أنّ معدّل المسافة الفعليّة المقطوعة لم يتجاوز47 % من المسافة التي تمّ على أساسها الإسناد.

وعلى صعيد آخر، ووفقا لمنشور الوزير الأول عدد6 المذكور، يكون الترخيص في استعمال سيارة المصلحة بصفة ثانوية لغايات شخصية بمقتضى مقرّر الوزير المعني ويخضع لتأشيرة مراقب المصاريف العمومية قبل دخوله حيّز التنفيذ. إلاّ أنّه اتّضح من خلال فحص مقرّرات الترخيص التي وفّرتها 11 إدارة والمتعلّقة بالفترة 2016-2019 أنّ 8 مقرّرات لا تتضمّن تأشيرة مراقب المصاريف العمومية قبل دخولها حيّز التنفيذ ووجود 89 تقريرا معلّلا يتضمّن تأشيرة لاحقة لمراقب المصاريف العمومية.

وأقرّت الوزارة الإخلالات المسجّلة وتعهّدت "بالحرص لدى اقتنائها لسيارات جديدة بتخصيصها للمصلحة لا غير".

---

[1] وفقا لمنشور الوزير الأول عدد 6 المؤرّخ في 19 جانفي 2005 والمتعلّق بمزيد إحكام التصرّف في السيارات الإدارية ونفقات المحروقات.

[2] البالغة عددها 1091 سيارة.

[3] الإدارات المعنية: الإدارة العامة للبنايات المدنية والإدارة العامة للمصالح المشتركة والإدارات الجهوية للتجهيز بالمنستير والقيروان وتونس وتطاوين وأريانة ومنوبة والقصرين والكاف والمهدية وقابس.

[4] بالنسبة إلى الإدارت التالية : منوبة وقابس وقفصة وبنزرت والمهدية وقبلي والإدارة العامة للمصالح المشتركة.

من ناحية أخرى، وفي إطار مشروع حماية تونس الكبرى من الفيضانات تم اقتناء 8 سيارات في أكتوبر 2016 أسند 4 منها لفائدة أعوان غير منتمين للوحدة المكلفة بمتابعة إنجاز المشروع منها سيارتين إلى عونين منتميين إلى "هيكل مساندة" لوحدة متابعة إنجاز المشروع دون وجود سند قانوني لإحداث هذا الهيكل[1]، واصلا استعمال السيارتين إلى غاية موفّى ديسمبر 2018 وديسمبر 2019 تباعا. كما تم إسناد سيارة إلى مدير المياه العمرانية بعد انهاء تكليفه بخطّة مدير الوحدة وواصل استعمالها إلى غاية موفّى ديسمبر 2019. وتمّ تخصيص السيارة الرابعة منذ اقتنائها لفائدة إدارة غير معنيّة بالمشروع وذلك إلى غاية موفى ديسمبر 2018.

ولئن أفادت الوزارة أنّه "لا يمكن الفصل التام بين وحدة متابعة إنجاز المشروع والمهام الموكولة لنفس الإطارات بالإدارة المركزيّة"، إلاّ أنّ هذه الوحدة مستقلّة هيكليّا عن إدارة المياه العمرانية ولا تشمل هيكل مساندة من جهة كما لا يمكن لذلك أن يبرّر مواصلة الإسناد بعد انتهاء الصّفة من جهة أخرى.

وتدعو المحكمة إلى ضرورة الالتزام بالتراتيب الجاري بها العمل وإحكام الإسناد قصد ملاءمة استغلال الأسطول للحاجيات الحقيقيّة للإدارة.

وخلافا لما نص عليه الفصل 14 من القانون الأساسي[2] عدد 112 لسنة 1983 بأنّه لا يمكن تخويل أي غرامة أو منحة مهما كان نوعها لعون خاضع لهذا النظام إذا لم يصدر في شأنها أمر بعد أخذ رأي وزير المالية[3] وفي غياب إطار ترتيبي ينظّم استعمال الدرّاجات الناريّة، دأبت الوزارة على إسناد هذا النوع من العربات لفائدة عدد من أعوانها واستعمالها بصفة ثانوية لغايات شخصية فضلا على منحهم حصصا شهرية من الوقود، أي بتمكينهم من الجمع بين الانتفاع بامتياز عيني والمنحة الكيلومترية التي فاقت قيمتها الجملية 38 أ.د في سنة 2019 بالنّسبة إلى عيّنة من 128 عونا.

وباعتبار أنّ الدرّاجات النارية تمثّل ربع أسطول العربات بالوزارة، تدعو المحكمة هذه الأخيرة إلى إيجاد إطار قانوني يضبط إجراءات الانتفاع بها.

أ- استعمال العربات

---

(1) الأمر عدد 2371 لسنة 2009 والمتعلق بإحداث وحدة التصرف حسب الأهداف لمتابعة مشروع حماية منطقة تونس الغربية من الفيضانات لم ينص على وجود هيكل مساندة للوحدة المكلفة بمتابعة هذا المشروع.

(2) المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 والمتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

(3) وهو ما أكّدته الهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية في إجابتها على الاستشارة عدد 760/30/03/2018 الصادرة عن المدير العام للمصالح المشتركة بتاريخ 12 أفريل 2018 حول إسناد امتياز عيني بعنوان دراجة نارية.

شاب استعمال سيارات المصلحة التي تمثّل في ديسمبر 2019 نسبة 32 % من أسطول السيارات إخلالات بخصوص عمليات المراقبة.

فخلافا لمنشور الوزير الأول عدد 15 لسنة 1993[1]، ومن خلال فحص وثائق جولان عيّنة متكوّنة من 33سيارة مصلحة موزّعة على 9 إدارات[2] خلال الفترة جانفي 2017- ماي 2019 تمّ الوقوف على غياب أكثر من 45 % من دفاتر وسيلة النّقل والأذون بمأموريات.

ولم تكن المعطيات المضمّنة بالأذون بالمأموريّات وبدفاتر وسيلة النقل شاملة حيث لا يتمّ تسجيل الغاية من استعمال السيارة والمكان المقصود و تاريخ الإذن ومدّة صلوحيّته ورقم العدّاد، رغم وظيفيّته، والبيانات المتعلّقة بالتزوّد بالوقود وهو ما من شأنه أن لا يمكّن من متابعة مدى استعمال سيّارات المصلحة فيما خُصّصت له ولا تمكّن من رصد التّجاوزات.

فقد تمّ استعمال 10 سيارات مصلحة موزّعة على 9 إدارات[3] في غير ما خصّصت له حيث خالفت 3 منها ما هو مدوّن بالأذون بمأموريات[4] واستعملت7 منها رباعيّة الدّفع لغايات شخصيّة (2) ولإنجاز مهام إداريّة بحتة وخارج الولاية (5) على غرار 70 % من جملة تنقّلات سيارة رباعية الدفع بين تونس والقيروان بلغ تواترها 3 مرّات في الأسبوع في بعض الأحيان رغم تأكيد المذكّرة عدد 142 لسنة 2015[5] على استعمال هذه العربات لمتابعة المشاريع بالجهات أو الدخول إلى مناطق وعرة لا غير.

على صعيد آخر، اتّضح عدم استرجاع 3 إدارات[6] لما عدده 3سيارات مخصّصة لها بعد نقلة الأعوان المنتفعين بها لمدّة ناهزت سنة ونصف.

وفي إطار إرساء نظام رقابة داخليّة يرمي إلى متابعة أسطولها وحمايته من السّرقة فضلا عن ترشيد استهلاك الوقود، قامت الوزارة بإبرام استشارة سنة 2016 بقيمة جملية ناهزت 65 أ.د لاقتناء وتركيز منظومة متابعة أسطول النّقل. كما قامت لنفس الغرض بعقد صفقة إطارية سنة 2017 ناهزت قيمتها 309 أ.د. إلى غاية نوفمبر 2019. وتمّ تركيز المنظومة على 1076عربة[1]. وتمكّن هذه المنظومة من تحديد موقع

---

[1] منشور الوزير الأول عدد 15 المؤرّخ في 30 مارس1993 المتعلق باستعمال السيارات الإدارية المخصّصة للمصلحة.

[2] الإدارات المعنية: الإدارة العامة للمصالح المشتركة والإدارة العامة للبنايات المدنية و الإدارة العامة للمصالح الجوية والبحرية والإدارات الجهوية للتجهيز ببنزرت والقيروان وتطاوين وسوسة وبن عروس وأريانة.

[3] الإدارات المعنية: بن عروس وسوسة والإدارة العامة للمصالح المشتركة وأريانة وسليانة وقفصة وسيدي بوزيد والقيروان وتطاوين.

[4] على غرار قيادة السيارة من قبل سائق غير مسجل بالإذن وتغيير المكان المقصود والمرافقين ونقل مواد ومعدّات لم يسبق التّرخيص في نقلها وإصدار أكثر من إذن بمأمورية باستعمال سيارة المصلحة ذاتها لنفس الفترة واستعمالها لقضاء أغراض شخصيّة لا علاقة لها بالإدارة...

[5] الصادرة عن وزير التجهيز بتاريخ 26 أكتوبر 2015 المتعلّقة بحسن التصرّف في الشاحنات الخفيفة رباعية الدفع المسندة إلى مصالح الوزارة.

[6] الإدارات المعنية: سليانة وبنزرت والمنستير.

[1] تمّ تركيز المنظومة على 1508 عربات بالوزارة إلى حدود نوفمبر 2019 من بينها 432 معدّة ثقيلة.

العربات ومتابعة نشاطها بصفة حينيّة وإيقاف العربة عن بعد وإحداث منبّهات وتوفير تقارير تتعلّق بنشاط العربة وبصيانتها وبالسّائق وباستهلاك الوقود[1][2] فضلا عن القيام بالمقاربات بين مختلف المعطيات.

إلاّ أنّه تبيّن محدوديّة استغلال هذه المنظومة بعد تركيزها حيث تمّ تسجيل تأخير في استغلالها ناهز السّنة لما عدده 84 سيّارة موزعة على 3إدارات[3].واقتصرت بعض الإدارات على وظيفة المراقبة الحينية للأسطول دون تفعيل كلّ الوظائف التي توفّرها المنظومة. واتّضح من خلال فحص عيّنة من 11 إدارة[4]سياراتها مجهّزة بالمنظومة أنها لا تقوم باستخراج التقارير التي توفّرها المنظومة واستغلال معطياتها.

ولئن أبرمت الوزارة عقدي صيانة لمدّة أقصاها خمس سنوات بمبلغ جمليّ فاق 65 أ.د[5]، فإنّه لوحظ بالنّسبة لما عدده 44 سيارة مجهّزة بالمنظومة وموزّعة على 5 إدارات[6][2] عدم الحرص على رفع الأعطاب المسجّلة. ليبلغ معدّل التأخير السّنة وتجاوز السّنتين بخصوص سيارتين.

وبالنظر إلى أنّ هذه الوضعيّات من شأنها أن لا تمكّن من مراقبة استعمال السيارات والتثبّت من كميّات الوقود المستهلكة ورصد التجاوزات إبّان وقوعها، توصي المحكمة الوزارة بالحرص على إيلاء دفاتر وسيلة النقل والأذون بمأموريات العناية اللاّزمة وإخضاعها للمراقبة والمتابعة وترشيد استعمال السيارات وحسن استغلال منظومة متابعة الأسطول واتخاذ الاجراءات التصحيحية في الإبان.

ج- التصرّف في الوقود

تعقد الإدارة العامة للجسور والطرقات بالوزارة سنويّا صفقة خاصّة[7] للتزوّد بالمحروقات الضروريّة لمصالح الإدارات المركزيّة فيما تقوم كلّ إدارة جهويّة بعقد صفقة خاصّة به. وبلغت نفقات الوزارة بهذا العنوان خلال الفترة 2015-2019 ما قيمته 37,917 م.د (باعتبار المعدّات الثقيلة التي تستأثر بالحصة الكبرى من الوقود). ويتوزّع التزوّد بالوقود بين الوقود السّائب الذي تخزّنه الإدارات بالخزّانات المركّزة بالورشات وبالفروع وبين المقتطعات. وبيّن النّظر في التصرّف في الوقود إخلالات تعلّقت بضعف الرّقابة الداخليّة.

---

[2] تقارير السائق واستهلاك الوقود بالنسبة للاستشارة المبرمة في 2016.

[3] الإدارات المعنيّة: القيروان (33) ومدنين (24) والكاف (27).

[4] الإدارة العامة للبنايات المدنية والإدارة العامة للمصالح المشتركة والإدارات الجهوية للتجهيز ببنزرت وبن عروس وقبلي والقصرين وقفصة ومنوبة وسيدي بوزيد ونابل والمهدية.

[5] 17,57 (2016) و 17,57 أ.د. (2017) و30,049 أ.د (2018.).

[6] الإدارة العامة للبنايات المدنية والإدارات الجهوية للتجهيز بسوسة ومنوبة وبن عروس و بنزرت.

[7] وذلك في إطار الصفقة العامّة الممضاة بين الدولة والشّركة الوطنيّة لتوزيع البترول والتي تتزوّد بمقتضاها الدّولة بالوقود للفترة 2015- 2019.

فخلافا لما نصّت عليه مجلّة المحاسبة العموميّة في الفصول من 212 إلى 215 والمتعلّقة بحسابيّة المواد وما أكّدته التّعليمات العامّة عدد 186 لسنة 1975 المذكورة آنفا، لم تقم 13 إدارة[1] بالجرد المادّي السّنوي لمخزون الوقود السائب خلال الفترة 2016-2018، كما لم تقم 17 إدارة[2] بالجرد المادّي السّنوي لمقتطعات الوقود خلال نفس الفترة.

وتواصل تعطّب عدد من المقاييس الدّالة على الكميّات المتبقيّة[3] بالخزّانات قيد الاستغلال إلى موفّى سنة 2019 بالنّسبة إلى 3 إدارات[4] رغم تعميم الوزارة للمراسلة عدد 16 المؤرّخة في 24 جانفي 2019 المتعلّقة بضرورة إصلاح هذا المقياس في أجل أقصاه موفّى مارس 2019. ومن شأن هذه الوضعيّة أن لا تساعد على التأكّد من متابعة مخزون الوقود كما تفتح الباب أمام تسجيل تجاوزات.

وتبعا للتّقرير الأوّلي للمحكمة، أصدرت الوزارة في جوان وجويلية 2020 مذكّرتي عمل أكّدت من خلالهما على ضرورة القيام بالجرد الماديّ ودعت الإدارات المعنيّة إلى الإسراع بإصلاح المقياس الدال على الكميّات المتبقيّة.

ومن ناحية أخرى، لم تحترم 5 إدارات قرار الوزير الأوّل لسنة 2000[5] في ما يتعلّق بالوثائق المقيّسة للتصرّف في الوقود والمتمثّلة في دفتر عمليات التزوّد بالوقود وتوزيعه حيث أسفرت الفحوصات المجراة بخصوص سنتي 2017 و2018 عن عدم مسك كرّاسات مرقّمة تتضمّن التنصيصات الوجوبيّة على غرار تاريخ تسليم الوقود والكمية التي تم التزوّد بها والكمية المتبقّية وإمضاء المنتفع وعدم تضمّن الجداول الشهرية لتوزيع الوقود الكمية المتزوّد بها أو مسك جداول إكسال قابلة لإدخال تغييرات عليها. وقد حال غياب بيانات ذات موثوقيّة دون التثبّت من حسن التصرّف في الوقود ومتابعة استهلاكه أو القيام بالمقاربات الضروريّة بغاية التّدقيق في العمليّات المتعلّقة بالتزوّد والتّزويد.

على صعيد آخر، بيّن فحص عيّنة من 280 مطلب تزوّد بمقتطعات الوقود الخاصّة بسيارات المصلحة موزّعة على 5 إدارات[1] خلال سنتي 2017 و2018، أنّها تقتصر على تدوين كمّية الوقود المطلوبة

---

[1] الإدارات المعنيّة: بن عروس والقيروان وسوسة وسيدي بوزيد وتطاوين ومدنين وسليانة وقبلي وقابس وتوزر والقصرين ومنوبة وبنزرت.

[2] الإدارات المعنيّة: الإدارة العامة للبنايات المدنية والإدارة العامة للمصالح الجوية والبحرية والإدارات الجهوية للتجهيز بالمنستير والقصرين وتوزر وسوسة وتونس ومدنين والمهدية وباجة و بنزرت ومنوبة وسليانة وصفاقس والكاف وبن عروس وسيدي بوزيد

[3] Jauge .

[4] الإدارات المعنيّة: الكاف ومدنين وبن عروس.

[5] المؤرّخ في 20جويلية 2000 والمتعلّق بمراجعة قائمة المطبوعات الإدارية ذات الصبغة المشتركة المتداولة بمصالح الوزارات والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والجماعات المحلّية.

[1] الإدارات المعنيّة : سوسة وتونس والمنستير و سيدي بوزيد و الإدارة العامة للجسور و الطرقات.

والمنتفع دون وضع رقم العدّاد والكمّية التي تم التزوّد بها. و في الحالات التي تمّ فيها تدوين رقم العدّاد، يعتمد المتصرّف في الوقود على إفادة السائق فحسب.

ومن ناحية أخرى، يقوم مكلّفون بالتصرّف في الوقود خلال الفترة 2017-2018 لما عدده 12 إدارة[2] بالجمع بين مهام متنافرة تتمثّل في قبول الوقود وحفظه وتوزيعه وجرده دون القيام بالرقابة الكافية.

من جهة أخرى، ولئن نصّ منشور الوزير الأول عدد 6 لسنة 2005 المذكور آنفا ومنشور[3] الوزير المكلّف بالتّجهيز عدد 15 لسنة 2005 على ضرورة متابعة استهلاك الوقود بالنّسبة لسيارات المصلحة. فقد أسفرت الفحوصات المجراة على عيّنة متكوّنة من 33 سيارة مصلحة عن عدم مسك دفتر وسيلة النقل من قبل السائق أو عدم تدوين هذا الأخير للبيانات المتعلّقة بالتزوّد بالوقود والرقم المسجّل بالعدّاد أوّل الشّهر وآخره أو تعطّب العدّاد وهو ما يحول دون متابعة استهلاك الوقود.

وبيّنت مقاربة الكمية المسلّمة من الوقود والمدوّنة بدفتر عمليات التزوّد بالوقود وتوزيعه وتلك المدوّنة بدفتر وسيلة النقل بالنّسبة لما عدده 3 سيارات مصلحة موزّعة على 3 إدارات[4]وجود فوارق بلغ أقصاها (130-) ل/ شهر بقيمة مطلقة جمليّة لهذه الفوارق ناهزت 655 لترا وذلك خلال الفترة جانفي 2017 - ماي 2019.

وخلافا لما نصّ عليه منشور الوزير الأوّل عدد 6 سالف الذّكر، من ضرورة إعداد كشوفات شهرية في استهلاك الوقود بالنسبة إلى سيارات المصلحة تتضمّن خاصة نسبة استهلاك الوقود في 100 كم، اتّضح أنّ 12 إدارة[5] لا تقوم بإعداد هذه الكشوفات وتقتصر 5 إدارات أخرى[6]على تضمين كمية الوقود المستهلكة فحسب.

وبيّنت المقاربة بين كميات الوقود المضمّنة بالكشوفات الشهريّة والكميات المسلّمة والمدوّنة بدفتر عمليات التزوّد بالوقود وتوزيعه خلال الفترة جانفي 2017 - أفريل 2019 بالنسبة إلى 4 سيارات مصلحة موزّعة على 3 إدارات[1] وجود فوارق في الاستهلاك بلغ أقصاها (270-) ل/ شهر بقيمة مطلقة جمليّة لهذه الفوارق ناهزت 2209 لترا . وبرّرت الوزارة ذلك بتسرّب أخطاء ماديّة عند تعمير السوّاق لدفاتر وسيلة النقل.

---

[2] الإدارة العامة للبنايات المدنيّة والإدارة العامة للجسور والطرقات والإدارات الجهوية بتونس والكاف وبن عروس و قابس (بالنّسبة للمقتطعات) والإدارات الجهويّة ببنزرت وبمنّوبة وبن عروس وبسوسة وبسليانة وبتوزر وبالقيروان (بالنسبة للوقود السائب)

[3] المؤرخ في 17 فيفري 2005 حول مزيد إحكام التصرّف في السيارات الإداريّة ونفقات المحروقات.

[4] الإدارات المعنيّة : القيروان وسوسة ومدنين.

[5] الإدارات المعنيّة: بين عروس وتونس ومدنين وسوسة ونابل وتطاوين وسيدي بوزيد وقابس والمهدية والقصرين والقيروان وقفصة.

[6] الإدارات المعنيّة: قبلي وأريانة ومنوبة وسليانة وبنزرت.

[1] الإدارات المعنيّة :الكاف (1) و بنزرت (1) وتوزر (2).

ومن شأن هذه الوضعيّات أن تحدّ من مصداقيّة المعطيات وتحول دون التثبّت من الاستهلاك الفعلي للوقود وترشيده كما يمكن أن تحجب تجاوزات في هذا المجال. مع الإشارة إلى أنّ الوزارة قد تعهّدت بتلافي هذه الإخلالات.

على صعيد آخر، حدّد الأمر عدد 189 المذكور آنفا كميّة من الوقود أقصاها 200 لتر في الشهر بالنسبة إلى سيارة المصلحة المرخّص في استعمالها ثانويا لغايات شخصيّة. وحدّدت المذكّرة عدد 164 المذكورة سابقا حصص الوقود المسندة شهريا بما قدره 200 لترا لفائدة المكلّفين بخطة مدير إدارة مركزية أو إدارة جهوية و150 لترا على أقصى تقدير لفائدة كاهية مدير أو رئيس مصلحة أو رئيس مشروع أو رئيس فرع[2]. إلاّ أنّه تبيّن من خلال الفحوصات أنّ 21 إدارة[3] تُسند حصصا إضافيّة من الوقود لفائدة عدد من أعوانها دون تحديد سقف لما نسبته 71,4 % من هذه الإدارات.

وتراوحت هذه الحصص الإضافيّة بالنسبة لعيّنة متكوّنة من 17 إدارة[4] بين 40 لترا و7460 لترا في سنة 2016 وبين 140 لترا و9540 لترا في سنة 2017 وبين 60 لترا 7920 لترا في سنة 2018. وقدّرت كمية الحصص الإضافية بالنسبة إلى هذه الإدارات خلال الفترة 2016- 2018 ما مجموعه 114660 لترا بكلفة تناهز 199,732 أ.د وهو ما يمثّل حوالي 38,8 % من مجموع نفقات حصص الوقود المسندة للأعوان المنتفعين بسيارات المصلحة المستعملة ثانويا لغايات شخصية خلال نفس الفترة. وبلغت الحصص الإضافية بالنّسبة إلى أحد الأعوان المنتفعين بها نسبة 184 % من الحصّة المسندة إليه شهريا.

وتوصي المحكمة الوزارة بالإسراع في الجرد الماديّ لكلّ مخزون الوقود المتوفّر بالإدارات وبترشيد استهلاكه وبضرورة احترام التراتيب في الغرض.

III- صيانة العربات

يشكو أسطول العربات بالوزارة تهرّما حيث أنّ 50,4 % من العربات يفوق عمرها 15 سنة. وبلغت مصاريف صيانته، بما في ذلك اقتناء قطع الغيار للمعدّات الثّقيلة، ما قدره 4,492 م.د خلال الفترة 2015 - 2018. وبيّنت الأعمال الرّقابيّة إخلالات تعلّقت بتدخّلات الصّيانة وبمتابعتها.

أ- تدخّلات الصيانة

---

[2] وتمّ مراجعة هذه الكمية بالتّقليص فيها بنسبة 10 % بمقتضى منشور الوزير الأوّل عدد 38 المؤرّخ في 22 أكتوبر 2007 لتصبح 180 لترا و 135 لترا تباعا.

[3] من مجموع 25 موزّعة على 23 إدارة جهوية و إدارتين مركزيّتين.

[4] الإدارات المعنيّة: الإدارة العامة للبنايات المدنية والإدارات الجهوية للتجهيز بسيدي بوزيد والقيروان و سوسة و المنستير و الكاف و المهدية و توزر ومدنين وقبلي وتطاوين والقصرين و نابل و بن عروس و أريانة و منوبة و بن عروس.

استنادا إلى أدلّة مصنّعي العربات تتمثّل الصّيانة في تفقّد النّظم الميكانيكيّة وتغيير الزيوت والشموع والمصافي للحفاظ على العربات في حالة جيّدة وإنجاز الإصلاحات العلاجيّة متى اقتضى الأمر ذلك. وخصّت الإخلالات التي تمّ الوقوف عليها محدوديّة التدخّلات بعنوان الصيانة من حيث عدم احترام المسافات المحدّدة للأشغال والقيام بذلك آليّا بنيابات الشركات الأم بعد فترة الضمان واستهلاك جزء من اعتمادات الصيانة لإدخال تحسينات غير ضروريّة على عربات حديثة الإقتناء ونقص تجهيز الورشات وعدم حوكمة التصرف في قطع الغيار ممّا أثّر على جاهزيّة الأسطول.

ولم تتقيّد الوزارة عند قيامها بتدخّلات الصيانة الدّوريّة لما عدده 61 تدخّلا منجزًا على 18 سيارة رباعيّة الدّفع[1]موزّعة على 6 إدارات[2] خلال الفترة سبتمبر 2015-ديسمبر 2019 باحترام المسافات الموجبة لتغيير الزيوت والمصافي لما نسبته 73 % من هذه التدخلات. فقد بلغت نسبة الحالات التي تمّ فيها تغيير زيوت محرّكات ومصافي قبل قطع المسافة الموجبة لذلك 49,3 % وبلغ أقصاها بخصوص إحدى السيارات[3] التدخّل قبل3320 كم. وتمّ تجاوز المسافة الموجبة للتغيير في 50,7 % من التدخلات بلغ حدّ 2008 كم لإحدى السيّارات[4]. وتجدر الإشارة إلى أنّ تجاوز المسافات الموجبة لتغيير زيوت المحرّكات يسرّع حسب المصنّعين من تآكل أجزاء المحرّك والصّدأ بفعل الاحتكاك[5].

على صعيد آخر، نصّت مذكّرة وزير التّجهيز[6]على أنّ تتمّ صيانة السيارات رباعية الدّفع طيلة مدّة الضمان المقدّرة بسنة بوكالات المتعهّد وهو ما نصّت عليه أيضا شروط الضمان وما بعد البيع المتعلّقة بصفقة اقتناء 95 منها وعقد الصفقة الممضى مع المزوّد بتاريخ 16 جوان 2015 بمبلغ جملي قدره 5,79 م.د. ورغم تجاوز فترة الضّمان، يتمّ اللجوء المباشر والآلي لإصلاح هذه السيارات لدى نيابات الشركة الأم دون تفعيل مبدأ المنافسة في شأن التدخّلات أو إنجازها بورشة الإدارة. وانجرّ عن ذلك تحمّل الوزارة لمصاريف انجاز الصيانة الدوريّة بأثمان باهظة لدى الشركة مقارنة بإنجاز نفس التدخّل بورشات بعض الإدارات على غرار إدارتين[1] التي ثبت قيامها بنفس التدخّلات. وتحمّلت الوزارة بذلك مبلغا تقديريا فاق 60 أ.د من تاريخ انتهاء آجال الضمان في 10 أكتوبر 2016 وإلى حدود ديسمبر 2019.

---

(1) وهي عربات المصلحة الأكثر استعمالا بالإدارات.

(2) الإدارات المعنية: الإدارات الجهويّة بكلّ من منوبة وسليانة وتطاوين وتوزر ونابل والإدارة العامّة للمصالح المشتركة.

(3) مخصّصة إلى الإدارة العامة للمصالح المشتركة.

(4) مخصصة إلى الإدارة الجهوية بمنوبة.

(5) استنادا إلى أدلّة الاستعمال، تعود ضرورة تغيير زيت المحرّك إلى تغيّر تركيبته بفعل الحرارة، حيث يصبح أقل لزوجة (Viscosité) بحكم تقادم الاستعمال وهو ما يفقده القدرة على امتصاص الشوائب ويحدث الأضرار المذكورة.

(6) عدد 142 لسنة 2015 لمؤرّخة في 28 أكتوبر 2015 والمتعلّقة بحسن التصرّف في العربات الخفيفة رباعيّة الدّفع المسندة إلى الإدارات الجهويّة.

(1) الإدارات المعنية: ببنزرت وأريانة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الصيانة تمّت بالنّسبة إلى كلّ سيارة بمعدّل 3,8 مرّات سنويا خلال الفترة 2016-2019 ويتطلّب تغيير زيت المحرّك تنقّل العربة إلى نيابة الشّركة الأمّ وتوقّفها لمدّة تتراوح بين يوم و يومين لإتمام الأشغال ليبلغ المعدّل السنوي[2] للخسارة بالنّسبة إلى هذه السيارات حوالي 536 يوم عمل فضلا على كميّة الوقود اللاّزم في كلّ تنقّل إلى مقرّ الشّركة غير المتوفّر في كلّ الولايات.

كما لم تعمل الوزارة على الرّفع من مؤهّلات الموارد البشريّة المناط بعهدتها صيانة الأسطول حيث وخلافا لما نصّ عليه منشور الوزير الأوّل عدد 20 لسنة 2005[3]، أوضح فحص كلّ الدّورات التدريبيّة للفترة جانفي 2015 –أفريل2019 عدم تأمين دورات في مجالات الصّيانة والسّياقة الرّشيدة لفائدة السوّاق[4] والأعوان المكلّفين بصيانة العربات والبالغ عددهم في نوفمبر 2019، 92 عونا موزّعين على 15 إدارة تمّ التدقيق في الموارد البشريّة بورشاتها.

من ناحية أخرى، بيّنت الفحوصات أنّ 30 % [5] من الورشات الملحقة بالإدارات تشكو نقصا في التجهيزات الضرورية لتشخيص الأعطاب وإصلاحها من شأنه أن يحول دون إنجاز أعمال الصّيانة وذلك، على غرار آلات الرفع ومعدات التشخيص الإعلامية ومعدّات صيانة الإطارات المطاطيّة والعجلات والمفكّات والمفاتيح.

أمّا بخصوص قطع الغيار، ولئن تخلّت الوزارة عن تخزين قطع الغيار الجديدة، فإنّها لم تقم بالتّفويت في قطع الغيار المقتناة وغير المستعملة حيث يتوفّر بالمغازات الملحقة بخمس إدارات[6] عجلات مطاطيّة ومصافي وقطع أخرى مختلفة يعود آخر استغلال[1] لبعضها إلى ما يناهز 20 سنة تخصّ أساسا عربات زال الانتفاع بها (على غرار R4 وAX)[2]. وفضلا عن كونها تستحوذ على أماكن للتّخزين بمغازات الورشات التي تشكو ضيق المساحة المتاحة فقد تجاوز عدد من هذه القطع تاريخ آخر أجل ممكن للاستعمال وذلك بالخصوص بالنّسبة للإطارات المطاطيّة[3].

---

[2] 94 عربة (عدد العربات في حركة من هذا النوع) * 3,8 تدخّل(معدّل تدخلات الصيانة في السنة ل/ عربة)* 1,5 يوم(معدّل مدّة توقف العربة للصيانة)=535,8 يوما.

[3] حول ترشيد استهلاك الطاقة في الإدارة والمؤسّسات والمنشآت العموميّة.

[4] الاستثناء: تم تكوين عون بالمركز القطاعي بالمرناقية بالنسبة إلى معدّة أشغال (آلة ماسحة).

[5] النسبة تخصّ 5 إدارات (نابل والقيروان والقصرين وقبلّي وتوزر) من أصل 17 إدارة تم التّدقيق فيها.

[6] الإدارات المعنيّة: بنزرت وبن عروس وزغوان والقصرين والمنستير.

[1] آخر تحرك للقطعة بالمخزون.

[2] التفقديّة العامّة للوزارة سبق وأن رفعت نفس الملاحظة إلى عديد الإدارات على غرار المنستير(2015) والقيروان (2014) وقبلي (2019) وصفاقس (2017).

[3] حسب المصنّعين، العمر الافتراضي للإطارات المطاطيّة قبل الاستعمال مرتبط بطريقة حفظها ويتراوح بين 3 و5 سنوات في أحسن الحالات.

كما خالفت إدارتا قبلّي وسيدي بوزيد مجلّة المحاسبة العمومية والتعليمات العامّة عدد 186 المذكورة آنفا، حيث لم تقوما بالجرد المادّي السنوي لقطع الغيار بمغازاتها خلال كامل الفترة 2015- 2018، وهو ما يحول دون معرفة المخزون الفعلي ويرفّع من خطر اقتناء قطع متوفرة أو الاستيلاء على الموجود منها.

وعلاوة على ذلك، لا تعتمد 9 إدارات[1] على تطبيقة إعلاميّة للتصرّف في مخزونها من قطع الغيار. وتعتمد 3 إدارات[4] على تطبيقة تمّ اقتناؤها من مصمّم خاصّ منذ سنة 2005 دون أن يتوفّر لديها دليل الاستعمال ولا إمكانية تحيينها إلّا من قبل المصمّم"[5]الذي توقّف عن النشاط. كما لا تقوم هذه الإدارات بحفظ المعطيات السنويّة المتعلّقة بالمخزون خارج التّطبيقة.

وتخالف هذه الوضعيات مراسلة الوزير الأول عدد 1124المؤرخة في 15 مارس 2004 ومراسلات الإدارة العامة للمصالح المشتركة المتعلّقة باستغلال التطبيقات الإعلامية المشتركة وخاصّة تلك المتعلقة بالتصرّف في المخزون.

ومن جهة أخرى، لا تقوم 3 إدارات[6] باسترجاع قطع الغيار التي يتمّ تغييرها بقطع جديدة عند التدخّل لإصلاح العربات المخصّصة لها لدى الورشات الخاصّة مخالفة بذلك مجلة المحاسبة العمومية خاصّة الفصلين 41 و136 منها وهو ما يمكن أن يحول دون التأكّد من الإنجاز الفعلي لتدخّلات الصّيانة.

وخلافا لقرار وزير التّجهيز والإسكان المؤرّخ في 4 جوان 1996[1] لا تعتمد الوزارة على المحاسبة التّحليليّة فيما يتعلّق بإنجاز أعمال الصيانة بورشاتها وهو ما يحول دون احتساب الكلفة الفعليّة للتدخّلات واتّخاذ قرار مواصلة استغلال العربات أو اقتراح إحالتها على عدم الاستعمال.

وقد أثّرت هذه الإخلالات المتعلقة بالصّيانة على جاهزيّة الأسطول حيث تمّ الوقوف، خلال شهر ديسمبر 2019، على وجود 168 سيارة رابضة أي ما يفوق 15 % من الأسطول[2] لم يتمّ إصلاحها منها 49 عربة يعود تاريخ تعطبها إلى أكثر من سنتين علما وأنّ 12 سيارة من جملة السيارات الرابضة لا يتعدى عمرها الأربع سنوات ونصف وهي معطّبة منذ أكثر من سنة. وتبرز هذه الوضعية عدم الحرص على تنفيذ أعمال الصيانة لا سيما في ظلّ عدم تتوفّر المعطيات المتعلّقة بتواريخ أعطاب 50 % من السيارات الرابضة.

---

[1] الإدارات المعنيّة هي التالية: الإدارات الجهويّة بكل من تونس وبن عروس وزغوان وباجة والمهديّة وسيدي بوزيد والقصرين وقبلّي والإدارة العامّة للبنايات المدنيّة.

[4] الإدارات الجهوية المعنيّة هي التالية: سوسة وبنزرت وتوزر

[5] إفادة الإدارة الجهويّة بسوسة بتاريخ 28 أكتوبر 2019.

[6] الإدارات المعنيّة: الإدارة العامة التهيئة الترابية، الإدارة العامة للبنايات المدنيّة، الإدارة الجهوية بمنوبة.

[1] المتعلّق بضبط مخطّط التّأهيل الخاصّ بوزارة التّجهيز والإسكان كما تمّ تنقيحه وإتمامه بقرار وزير التّجهيز والإسكان المؤرّخ في 4 ديسمبر 1997.

[2] الأسطول دون اعتبار الدراجات النارية (سيّارات فقط).

وفي نفس الإطار، بيّنت الزيارات الميدانيّة وفحص 146 محضر إحالة على عدم الاستعمال للفترة 2012-2019 تعوّد عدد من الإدارات عند صيانة السيارات المعطّبة على نزع قطع غيار[3] من السيارات الرّابضة والتي تنتظر دورها للإصلاح أو المعاينة من أجل إحالتها على عدم الاستعمال ودون التّنصيص على السيارات المنتفعة بالقطع المنتزعة وعددها وتاريخ نزعها. وتحول هذه الممارسات دون متابعة التصرّف في هذه القطع كما تفتح الباب لتسجيل تجاوزات تتعلّق بالحماية الماديّة للعربات الرّابضة حيث لم يتبقّ سوى الهيكل الخارجي بالنّسبة إلى 13 عربة موزّعة على 5 إدارات[4].

وتجدر الإشارة إلى أنّ المحكمة دعت الوزارة إلى تقنين الإجراءات المتعلّقة بهذه الممارسات حتى يتسنّى ترشيد الاستغلال والحد من التجاوزات الممكنة. وتعهّدت الوزارة ضمن ردّها بالعمل على إرساء طريقة تضمن الشفافية والوضوح في التصرف في قطع الغيار المنتزعة و تضمينها بالملف الفني للعربة.

من ناحية أخرى، أدّى عدم حرص الوزارة على إجراء تدخّلات الصّيانة في الإبّان بالنّسبة إلى السيارات القديمة إلى رفض مصالح الفحص الفنّي سنة 2019 إسناد شهادة الفحص الفني لما نسبته 50 % من عيّنة متكوّنة من 58 عربة في حالة جولان يناهز معدّل عمرها 21 سنة وموزّعة على 5 إدارات[5]. وثبت تكرّر رفض مصالح الفحص الفنّي إسناد شهادة الفحص الفني لسيارتين بالعينة.

وخلافا للمناشير السنويّة لإعداد مشاريع ميزانيّة الدّولة وللمذكّرة عدد 142 المذكورة آنفا التي نصّت على ضرورة المحافظة على السيارات ودعت مستعمليها إلى احترام التوصيات الوقائيّة المبيّنة بالدليل الصّادر عن المصنّع، لم يثبت القيام بتفقّد مستوى زيت المحرّك وزيت الفرامل وماء التّبريد وضغط هواء العجلات وغيرها من المؤشّرات اللازمة قبل الاستعمال على غرار العطب[1] الذي حصل لسيارة رباعية الدّفع بسيدي بوزيد عمرها لم يتعدّ عند تسجيل العطب 6 أشهر وذلك نتيجة غياب سائل التّبريد. وقد بلغت كلفة الإصلاح 12,5 أ.د.

علاوة على ذلك، قامت 10 إدارات[2] باستهلاك 60,364 أ.د. من الاعتمادات المخصّصة لصيانة العربات لإضافة تحسينات غير ضروريّة على 15 عربة لدى نيابات الشّركة الأم مباشرة بعد اقتنائها تمثّلت

---

(3) المقود، مولّد التيّار، المقاعد، العجلات، لوحة القيادة، الفرامل، الأضواء، المحرّك، الأبواب، البلّور، نظام بدء التشغيل، نظام التبريد، نظام التعشيق، رأس الاسطوانة، المازج..

(4) الإدارات المعنيّة: باجة (1) وأريانة (1) وجندوبة (7) وصفاقس (3) وتونس (1).

(5) الإدارات المعنية: أريانة وبن عروس وبنزرت وتطاوين ومنوبة.

(1) « Le moteur a subit un surchauffage excessif suite au manque du liquide de refroidissement. Ce surchauffage a provoqué l'éclatement de la pipette d'eau et par la suite le fonctionnement du moteur pendant une période assez importante sans liquide de refroidissement. L'utilisateur n'ayant pas tenu compte des témoins d'alertes signalés dans le tableau de bord … » Rapport technique- Concessionnaire – 23/3/2016

(2) الإدارات المعنية: توزر (3) والكاف (1) وسليانة (1) وتطاوين (2) وصفاقس (1) وقبلي (2) وسيدي بوزيد (2) وبنزرت (1) ومنوبة (1) وتونس (1).

في تركيب صندوق خلفي وإكسسوارات[3] (سجادة، ستائر..). وبرّرت بعض الإدارات هذه التدخّلات بحاجتها لتأمين المنقولات على العربة عند التنقّل إلى الوزارة وهو ما يخالف المذكّرة[4] عدد 142 التي تنصّ على استعمال هذه العربات بالذّات لمتابعة المشاريع بالجهات لا غير واستغلالها في المشاريع العمومية والدخول إلى المناطق الوعرة والمسالك الفلاحية.

من ناحية أخرى، لا تتوفّر لدى جلّ الإدارات أماكن مهيّأة لوقوف كلّ عرباتها وهو ما يعرّضها لاهتراء هيكلها ودارّاتها الإلكترونيّة وإطاراتها المطاطيّة ويرفّع من كلفة صيانتها وخطر سرقتها حيث تمّ فعلا سرقة إحدى السيّارات رباعيّة الدّفع من أمام الإدارة ببن عروس بتاريخ 27 جانفي 2016 أي بعد أقل من 4 أشهر من اقتنائها بثمن قدره 60,9 أ.د.

وتوصي المحكمة بضرورة جرد كل قطع غيار العربات التي زال الانتفاع بها والتي يتواصل خزنها بمغازاتها والإسراع بالتّفويت فيها وفق الإجراءات والتراتيب وإلى القيام بالتشخيص الفنّي للسيارات الرّابضة قصد الحسم في مآلها. كما يتعيّن تفعيل مبدأ المنافسة عند إنجاز الصيانة و تكوين عدد من الأعوان بالورشات لصيانة السيارات أو تكوين فرق إقليميّة للغرض و الإسراع بتأمين أماكن ربوض العربات من خلال الحرص على تركيز كاميرات المراقبة وتنفيذ أشغال تسييج المقرات المبرمجة.

ب- متابعة تدخلات الصيانة

تقتضي صيانة العربات احترام الإجراءات المفصّلة بدليل إجراءات التصرّف في العربات الإداريّة المذكور آنفا وتسجيل كلّ المعطيات والتّنصيصات ضمن وثائق يُمكّن مسكها من تحديد المسؤوليّات ومتابعة التدخّلات وبتحديد كلفة الاستعمال ومتابعة الحالة الإنتاجيّة للعربة. وتتمثّل هذه الوثائق في دفتر وسيلة النّقل وبطاقة الدخول والخروج وطلب الإصلاح وكراس رئيس الورشة وبطاقة الصيانة والإصلاح.

واتّضح غياب التوثيق لأشغال الصيانة حيث لم يتمّ طوال الفترة 2016-2019، التّنصيص ضمن 47% من دفاتر عيّنة شملت 43 سيارة موزّعة على 6 إدارات[1] على تدخّلات الصّيانة ولم يؤشر خلال نفس الفترة رؤساء الورشات على كلّ دفاتر وسيلة النقل بهذه العيّنة في كلّ المرّات التي تمّ فيها التدخّل بعنوان الصّيانة رغم تعدّد التدخّلات حسب بطاقات الصيانة والإصلاح. ولم تتضمّن77% من طلبات الإصلاح

---

[3] Tapis inter-cabine, jeu de rideaux, housse..

[4] لسنة 2015 المؤرّخة في 28 أكتوبر 2015 والمتعلّقة بحسن التصرّف في العربات الخفيفة رباعيّة الدّفع المسندة إلى الإدارات الجهويّة

[1] الإدارات المعنية: أريانة وتطاوين ومنوبة ومدنين والمهدية والقصرين.

لسنتي 2017 و2018 بالإدارة الجهويّة بأريانة رأيا فنيّا (رئيس الورشة) يؤكّد ضرورة تنفيذ الصيانة المطلوبة من قبل المنتفع بالسيّارة.

واتّضح من خلال مقاربة طلبات الإصلاح وكرّاس رئيس الورشة لسنوات 2018 و2019 بالنّسبة إلى الإدارة الجهويّة ببن عروس تباين المعطيات المسجّلة. فمن جهة نصّت طلبات الإصلاح المؤرّخة على أشغال محدّدة (مراجعة محرّك، تغيير زيت...) أو تغيير قطع بعينها (بطارية، مولّد، مضخّة..) في حين لم تتضمّن كرّاس رئيس الورشة أيّ معطى يخصّ تدخّلا تمّ إنجازه على السيارات المعنيّة خلال نفس الفترة. وفي المقابل تضمّن الكرّاس المذكور تدخّلات على سيارات لم تقابلها أي طلبات للإصلاح.

وقد أقرّت الوزارة الإخلالات المرفوعة وأفادت أنّ منظومة التصرّف في الأسطول "GesParc" التي شرعت في تركيزها تدريجيا منذ جويلية 2019 ستمكّن من تلافي هذا الإخلال وذلك بارتباط المسؤولين عن الورشات بكافة الهياكل والملزمين بإدراج كل التدخلات التي تخص الصيانة بالنّسبة إلى كلّ سيارة.

كما بيّن فحص الفواتير ووثائق الصّرف المتعلّقة بتدخّلات الورشات الخاصّة ونيابات الشّركات الأم بالنّسبة إلى عيّنة من 87 عربة خلال سنوات 2015 و2016 و2018 خلاص 5 فواتير بعنوان نفقات إصلاح سيارات غير مبيّنة بمبلغ 17 أ.د وهو ما يحول دون تحديد السيارات التي انتفعت بتدخّلات الصّيانة وبالتالي من متابعة نفقات الصيانة المخصّصة لكلّ سيارة كما يرفّع من خطر صيانة سيارات لا تنتمي إلى الوزارة.

من ناحية أخرى، أفرز فحص الشّروط الفنيّة المضمّنة بالصفقة رقم 2مكرّر/2017 المتعلّقة باقتناء منظومة متابعة الأسطول "GPS" وبمحضر تقييم العروض إمكانيّة توفير المنظومة لمعطيات تتعلّق بصيانة العربات[1]. إلاّ أنّه لوحظ عدم استكمال تركيز الوزارة للمنظومة فيما يتعلّق باستخراج هذه المعطيات واستغلالها.

ولا تقوم 47 % من الإدارات[2] بجرد الأدوات والتجهيزات المتوفّرة بورشاتها والمستعملة في صيانة السيارات وهو ما يخالف مجلّة المحاسبة العموميّة والتعليمات العامّة عدد 186 سالفة الذّكر.

وتدعو المحكمة الوزارة إلى ضرورة التثبّت من وجود التنصيصات الضروريّة على وثائق إثبات النّفقات والتّدقيق فيها قبل الأمر بالصّرف وإلى إيلاء العناية بتوثيق التدخّلات وإرساء نظام رقابة داخليّة يسمح بالمتابعة الفعليّة ويحول دون القيام بالتجاوزات.

---

[1] على غرار المسافة المقطوعة، تحليل عدد دورات المحرك في الدقيقة،... ضمن بطاقة صيانة العربة.

[2] النسبة تخصّ 7 إدارات (تونس وبن عروس والكاف والمهدية والقصرين وسيدي بوزيد وتوزر) من أصل 15 إدارة تم التّدقيق فيها.

*

* *

لضمان نجاعة المهام المناطة بعهدتها والمتعلقة أساسا بمتابعة المشاريع، يتعيّن على الوزارة العمل على تلافي عدد من النقائص التي شابت تصرّفها في أسطولها والتي خصّت أساسا عدم الدقّة في تحديده وسوء استغلاله ومحدوديّة صيانته. ولئن تعهّدت الوزارة من خلال إصدارها لمذكّرة عمل بتاريخ 11 جوان 2020 حول مزيد إحكام التصرّف في الأسطول، فإنّ ذلك لا ينفي ضرورة إرساء نظام رقابة داخلية فعّالة.

وفي هذا الإطار، تدعو المحكمة الوزارة إلى تحديد أسطولها من خلال ضبط قائمة شاملة ودقيقة وإلى تأطير الاقتناءات المنجزة على المشاريع وإلى الإسراع في القيام بالمعاينات الضروريّة قصد التّفويت في العربات التي زال الانتفاع بها وفقا للتراتيب وفي آجال معقولة فضلا عن ضمان المحافظة عليها لتفادي اهتلاكها.

وبهدف الاستغلال الأمثل لأسطول العربات، يتعيّن على الوزارة إحكام إسناد السيارات بما يتلاءم مع الحاجيات الحقيقية للإدارات واتخاذ ما يلزم من تدابير بغاية التأكّد من حسن استعمالها لما خصّصت له ودعم الرقابة في مجال التصرّف في الوقود بما يمكّن من متابعة استهلاكه وترشيده.

وباعتبار ما تمثّله صيانة العربات من تأثير مباشر على جاهزيّة الأسطول، توصي المحكمة بضرورة تشخيص الأعطاب في آجال معقولة واحترام التوصيات الفنيّة للمصنّعين وبتوثيق تدخّلات الصّيانة بما يمكّن من التحقّق من الجدوى من إنجاز الأشغال وجودتها فضلا عن تفعيل مبدأ المنافسة عند تنفيذ هذه الأشغال.

رد وزارة التجهيز والإسكان والبنية التحتية

- تحديد أسطول العربات

قامت الإدارة العامة للمصالح المشتركة بإصدار نموذج جرد ومذكرة عمل للهياكل المركزية والجهوية توصى فيها بضرورة القيام بجرد مادي كل سنة وقد تم الشروع في التنفيذ . ويتم إدراج كل المعطيات بمنظومة التصرف في أسطول النقل جاس بارك في نسختها الجديدة التي أصبحت تمكن الإدارات الجهوية والمركزية من التصرف في الأسطول الخاص بها دون الرجوع إلى المصالح المركزية عكس ما كانت عليه النسخة القديمة من منظومة جاس بارك، مع احتفاظ الإدارة العامة للمصالح المشتركة بإمكانية مراقبة كل اعمال التصرف واستصدار التقارير و الاحصائيات وتجميعها والمصادقة وهو ما يمكننا من تلافي الأخطاء والتضارب الحاصل سابقا في التصرف (مسك الوزارة قاعدة بينات شاملة للعربات تبين حالتها "في حركة، معطّل، زال الانتفاع بها") هذا وسيتم مد وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية بجرد سنوي ضمن كتيب وقرص مضغوط متعلق بتحيين معطيات السيارات والعربات مستخرجة من منظومة جاس بارك وفي شكل قاعدة بينات متكاملة تبين مختلف الوضعيات والحالات.

- تحديد أسطول النقل

أ- الضبط والاقتناء

بخصوص ضعف التنسيق بين مصالح الوزارة مركزيا وجهويا، مما أدى بالفعل لأخطاء في تامين 5 عربات محالة على عدم الاستعمال و4 دراجات نارية تمت سرقتها، فإن استغلال منظومة التصرف في أسطول النقل جاس بارك في نسختها الجديدة سيمكن من تلافي مثل هذه الأخطاء حيث ستتولى كل إدارة إدراج المعطيات حول السرقة أو حوادث المرور أو الإحالة على عدم الاستعمال أو التفويت وبالتالي تسجيل واستغلال المعطيات حيينا مما يتيح تأمين العربات الصالحة للجولان لا غير (مع إمكانية استخراج وصل تأمين عربات (مطبوعة تصدرها المنظومة) من قبل الإدارة المعنية تتم المصادقة عليه من قبل رئيس الإدارة الراجعة بالنظر) أما بخصوص عدم تأمين عربات ضمن القسط الأولي للتأمين فإن العقد المبرم بين الوزارة والشركة المتعهدة بالتأمين يخول لها تأمين العربات المضمنة بطلباتها في أول السنة وإعداد ملحق تكميلي في بداية السنة الموالية يتضمن العربات التي تم إدراجها خلال السنة أو التي تم سحب تأمينها إما لعطب طويل المدى أو حادث أو كلفة إصلاح مشطة. . . . .

وبخصوص عدم تضمين عربة تم اقتناؤها منذ تاريخ 17 نوفمبر 2017 تاريخ الاستلام الوقتي لمشروع تهيئة خليج المنستير، فإن الإدارة شرعت في إجراءات نقل الملكية قبل إثارة المحكمة (تم نقل الملكية بصفة فعلية للعربة بعد إمضاء محضر تفويت نهائي تم تحريره وإمضاؤه بتاريخ 23 جانفي 2018 وإجراء معاينة من طرف الوكالة الفنية للنقل البري بتاريخ 13 مارس 2018، واستشارة السيد وزير التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية بتاريخ 22 مارس 2018 قصد إدراجها بالسلسلة الإدارية وتمكين الإدارة المنتفعة من شهادة تأمين بتاريخ 28 أفريل 2018).

ب. التصرف في العربات التي زال الإنتفاع بها

يتم اتخاذ قرار الإحالة على عدم الاستعمال بناء على مقترح من قبل لجنة يتم إحداثها صلب الإدارة المعنية تقوم بإقرار إحالة العربة على عدم الاستعمال ونظرا للنقص الفادح في وسائل النقل وكثرة المشاريع الموكلة لها ولحسن متابعة مختلف الالتزامات تؤكد الوزارة ان الاحالة على عدم الاستعمال تظل مجرد اقتراح غير ملزم ولا يعتبر نافذا إلا بعد اتمام الاجراءات المنصوص عليها بدليل الاجراءات الخاص بالتصرف في العربات والسيارات الادارية لوزارة املاك الدولة والشؤون العقارية، أما بخصوص معاينة بعض العربات من قبل وزارة الدفاع كلجنة فنية فإن وزارة المالية هي التي تقوم بمراسلة هذه الأخيرة لمعاينة عربات المراد تعويضها في إطار اقتناءات جديدة.

– استغلال العربات

ب– استعمال العربات

في إطار إرساء نظام رقابة داخلية يرمي إلى متابعة الأسطول وحمايته من السرقة فضلا عن ترشيد استهلاك الوقود، ركزت الوزارة منظومة متابعة أسطول النقل gps-gprs تمكن من خلاله كل إدارة على حدة مركزيا وجهويا من متابعة أسطولها وتحديد موقع كل عربة ومتابعة نشاطها وإيقاف العربة عن بعد وتوفير تقارير، ولا يخوّ العقد المبرم والتجهيزات المتوفرة بالعربة توفير بعض التنابيه المتعلقة بصيانة العربة أو باستهلاك الوقود.

وبخصوص استعمال دفتر وسيلة النقل تم توجيه مكتوب إلى كل الإدارات للإلتزام باستعمال دفتر وسيلة نقل والأذون بمأمورية مستخرجة من منظومة جاس بارك في نسختها الجديدة لا غير.

ج. التصرف في الوقود

قامت الإدارة العامة للمصالح المشتركة بتوجيه مراسلات لكافة الهياكل قصد تدعيم إجراءات استغلال والتصرف في الوقود والوقود السائب بالخزانات المركزة بورشات الإدارات العامة والجهوية ورفع اللبس الحاصل بخصوص تنافر المهام وتلافي الاخلالات المسجلة وإصلاح المقياس الدال على الكميات المتبقية بالخزان والقيام بالجرد المادي السنوي للوقود.

تمويل الجمعيات في إطار التعاون الدولي

شهد الإطار القانوني المنظّم للجمعيات مراجعة جوهرية منذ سنة 2011 من خلال إصدار المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرّخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلق بتنظيم الجمعيات (في ما يلي المرسوم عدد 88 لسنة 2011) وذلك في اتجاه تكريس حرية تأسيس الجمعيات والانضمام إليها والنشاط في إطارها تدعيما لدور مؤسسات المجتمع المدني وتطويرها والمحافظة على استقلاليتها. وتعلّقت أهم الأحكام التي أتى بها المرسوم باعتماد نظام التصريح لتأسيس الجمعيات وبحرية قبولها للتبرعات والهبات والوصايا، وطنية كانت أو أجنبية[1]، والتصرّف فيها وبتحميلها التزامات قصد إضفاء الشفافية على تصرفها. واستثنى المرسوم عدد 88 لسنة 2011 من أحكامه الجمعيات التي تخضع لأنظمة قانونية خاصة.

وينصّ دستور الجمهورية التونسية الصادر في 27 جانفي لسنة 2014 في فصله الخامس والثلاثون على أنّ حرية تكوين الجمعيات مضمونة وعلى أن تلتزم الجمعيات في أنظمتها الأساسية وفي أنشطتها بأحكام الدستور والقانون وبالشفافية المالية ونبذ العنف. واعتبر مخطط التنمية للفترة 2016-2020[2] النسيج الجمعياتي قطاعا قائما بذاته وشريكا هاما لمؤازرة المجهود الوطني الرامي إلى تجذير قيم المواطنة وتأمين انخراط مختلف الشرائح الاجتماعية في المسار التنموي وتحقيق توازن تنموي بين الجهات.

وشهدت الفترة الممتدة من 2011 إلى 2020 إحداث أكثر من 13 ألف جمعية جديدة بلغت ذروتها خلال سنتي 2011 و2012 بإحداث على التوالي 2088 و2868 جمعية ليرتفع بذلك عدد الجمعيات بتاريخ 10 مارس 2020 إلى 23320 جمعية حسب المعطيات المتوفرة لدى مركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات. وتمثّل الجمعيات المتواجدة بولايات تونس الكبرى حوالي 32% من العدد الجملي للجمعيات.

ويعتبر التمويل الأجنبي أحد مصادر الدعم المتاحة للجمعيات بموجب المرسوم عدد 88 لسنة 2011 سالف الذكر، إذ بالإضافة إلى تعدد مصادره المتأتية من دول ومؤسسات ومنظمات وهيئات إقليمية ودولية، تتعدد كذلك أساليب هذا الدعم والتمويل سواء من خلال توجيه الدعم المباشر للجمعيات دون المرور بالهياكل العمومية أو في إطار اتفاقيات تعاون دولي أو مخططات إطارية للتعاون مبرمة بين الدولة التونسية والجهات المانحة لتمويل برامج تنصهر ضمنها مشاريع أو أنشطة

[1] باستثناء المساعدات والتبرعات والهبات الصادرة عن دول لا تربطها بتونس علاقات ديبلوماسية أو عن منظمات تدافع عن مصالح وسياسات تلكم الدول.
[2] المصادق عليه بمقتضى القانون عدد 28 لسنة 2017 المؤرخ في 25 أفريل 2017.

يُعهد تنفيذها كليا أو جزئيا لجمعيات معيّنة مقابل حصولها على مبالغ مالية تصرف لها من قبل الممول وفق مقتضيات الاتفاقيات المذكورة.

وترمي المهمة الرقابية التي تناولت الدعم المالي الأجنبي الذي انتفعت به الجمعيات في إطار اتفاقيات تعاون دولي أبرمتها الدولة التونسية مع شركائها بصفة ثنائية أو متعددة الأطراف إلى النظر في مدى وجود نظام معلومات يضفي الشفافية على هذا الصنف من التمويلات من خلال توفير بيانات دقيقة وشاملة وحينية حولها وفي مدى إحكام برمجة برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات والتصرف فيها ومدى توفق الجمعيات في تنفيذ ما عهد لها به بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة منها.

وتغطي الفترة الرقابية برامج ومشاريع التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات والتي تم تنفيذ أنشطتها خاصة خلال الفترة 2015-2019.

وتندرج هذه المهمة الرقابية في إطار تفعيل أحكام الفصلين 13 و153 من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أفريل 2019 والمتعلّق بمحكمة المحاسبات والذي تتولى بمقتضاهما المحكمة تقدير نتائج المساعدة الاقتصادية أو المالية مهما كان شكلها التي تمنحها الدولة للجمعيات والتي تكتسي على الأخصّ شكل منحة أو إعفاء جبائي أو اختصاص أو ضمان فضلا عن التأكد من مدى مطابقة المنح للأحكام القانونية ومن مدى استخدامها في الأغراض المخصصة لها وفقا لمتطلبات حسن التصرف باعتبار أنّ التمويلات التي تصرف لفائدة الجمعيات في إطار برامج التعاون الدولي تمثّل في الواقع هبات لفائدة الدولة التونسية التي تسهر على تنفيذها ومتابعتها أساسا من خلال عضويتها للهياكل المحدثة لقيادة البرامج والتصرف فيها.

وشملت الأعمال الرقابية الميدانية أهم الهياكل العمومية المتدخلة في تنظيم قطاع الجمعيات وفي مسار إبرام اتفاقيات التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات وتنفيذها ومتابعتها والمتمثّلة أساسا في رئاسة الحكومة والوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي ووزارة الشؤون الخارجية ومركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات إضافة إلى الوزارات القطاعية المكلّفة بالمرأة وبالشؤون الثقافية وبالفلاحة والصيد البحري والموارد المائية وبالبيئة والتي تم انتقاء برامج التعاون الدولي التي تشرف عليها بناء على أهمية الدور الموكول إلى الجمعيات في تنفيذها والتمويلات التي تحصّلت عليها في الغرض.

كما تم الحصول على معطيات من البنك المركزي التونسي ووزارة التكوين المهني والتشغيل ووزارة الشؤون الاجتماعية والمركز الوطني لسجل المؤسسات. فضلا عن ذلك، تم توجيه استبيان لما

عدده 59 جمعية تم انتقاؤها باعتبار أهمية التمويلات التي تحصّلت عليها لتنفيذ مشاريع أو أنشطة في إطار اتفاقيات التعاون الدولي استجابت منها 22 جمعية تولت إلى موفى جوان 2020 تقديم المعطيات والبيانات والوثائق المطلوبة لمحكمة المحاسبات. وبلغت التمويلات الأجنبية لهذه الجمعيات خلال الفترة 2015-2019 حوالي 124 م.د.

وأفضت الأعمال الرقابية إلى الوقوف على ملاحظات تعلقت أساسا بعدم توفر معطيات شاملة وحينية وموثوق بها حول التمويلات الأجنبية التي تتحصل عليها الجمعيات في إطار اتفاقيات التعاون الدولي وعدم التزام الجمعيات المعنية أحيانا بمقتضيات الشفافية وبنقائص تشوب حوكمة برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات ومتابعتها وتنفيذ أنشطتها من قبل الجمعيات.

أبرز الملاحظات

- نظام المعلومات

لا تتوفّر معطيات شاملة ودقيقة حول حجم التمويلات الأجنبية التي استفادت بها الجمعيات حيث آلت أعمال محكمة المحاسبات إلى أنّ البيانات التي أفاد بها البنك المركزي التونسي بهذا الخصوص بعنوان سنتي 2017 و2018 والتي ترتفع على التوالي إلى 27,668 م.د وإلى 17,078 م.د لا تمثّل تباعا سوى 41% و22% من حجمها المحتسب حسب المعطيات المتوفرة لدى المحكمة والذي لا يقل على التوالي عن 68 م.د و78 م.د.

وأدى ضعف متابعة برامج التعاون الدولي من قبل وزارة الشؤون الخارجية والوزارة المكلفة بالتعاون الدولي إضافة إلى محدودية التنسيق بينهما إلى عدم تحديد مبلغ التمويلات الأجنبية التي تحصلت عليها الجمعيات في إطار التعاون الدولي بالدقة اللازمة فضلا عن تشتت المعلومات المتوفرة في الغرض بين مصالح الوزارتين.

كما لا تتوفر لدى وزارة الشؤون الخارجية بيانات بخصوص التمويلات التي تحصلت عليها الجمعيات في إطار اتفاقيات التعاون الدولي التي تولت الوزارة إبرامها على غرار المشاريع الممولة من جمهورية ألمانيا الاتحادية ومن الجمهورية التركية ومن دولة قطر.

ومن ناحية أخرى، لم تلتزم 566 جمعية بإعلام الكتابة العامة للحكومة بتلقيها تمويلات أجنبية المصدر ونشر التفاصيل المتعلقة بها بإحدى وسائل الإعلام، ولا تتوفر لدى الكتابة العامة للحكومة الآليات الضرورية للتفطن لكل المخالفات المرتكبة بهذا الخصوص وتسليط العقوبات المستوجبة وهو ما يثبته عدم علمها بتمويلات أجنبية للجمعيات لا تقل مبالغها عن 31,8 م.د.

ولم تلتزم 10 جمعيات من بين 22 جمعية أجابت على الاستبيان بمسك سجل المساعدات والتبرعات والهبات فضلا عن أنّ الكتابة العامة للحكومة لم تتلق تقارير مراقبي الحسابات لما عدده تباعا 84 و88 جمعية من بين 93 جمعية و90 جمعية ثبت لمحكمة المحاسبات تجاوز تمويلاتها الأجنبية 100 أ.د خلال سنتي 2017 و2018 وذلك في غياب توفّر الآليات التي تمكّن الكتابة العامة للحكومة من التفطن إلى الإخلالات المذكورة.

وتستدعي النقائص المذكورة وضع إطار ملزم لجميع الأطراف المتدخلة للتنسيق فيما بينها لضبط مبلغ التمويلات الأجنبية التي تتحصل عليها الجمعيات بصفة حينية وشاملة وبرامج التعاون الدولي التي تندرج في إطارها ولمتابعة احترام الجمعيات المعنية للالتزامات المحمولة عليها.

الحوكمة

لم تلتزم لجان قيادة 4 برامج للتعاون الدولي بالدورية المحدّدة لاجتماعاتها. وكان على الوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي باعتبارها المنسق الوطني لهذه البرامج أن تحرص على انعقاد هذه اللجان ضمانا لحسن تنفيذ البرامج.

ولا تتضمن اتفاقيات التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات دائما آليات واضحة لمتابعتها مما انجر عنه عدم متابعة الجهات التونسية تنفيذ المشاريع الممولة في إطارها أو محدودية هذه المتابعة.

كما لا تضمن المبادئ التوجيهية لطلب مقترحات المشاريع التي تندرج ضمن برامج التعاون الدولي دائما شفافية إجراءات تفعيل المنافسة لاختيار الجمعيات لعدم تحديدها منهجية تقييم العروض بكل دقة ووضوح.

وتُدعى الهياكل العمومية المعنية بتنفيذ برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات إلى الاضطلاع بالمهام الموكولة إليها في إطار الهياكل المحدثة للقيادة وللتصرف في هذه البرامج فضلا عن الحرص على تضمين الاتفاقيات المتعلقة بها الآليات الضرورية لمتابعتها ولضمان حسن تنفيذها.

على صعيد آخر، لا يواكب نشاط مركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات نسق تطور عدد الجمعيات وحاجياتها لتنمية قدراتها في استغلال فرص التمويل التي تتيحها برامج التعاون الدولي فضلا عن ضعف عدد الدورات التكوينية التي شملت الجمعيات الناشطة خارج ولايات تونس الكبرى. ويستدعي ذلك تمكين المركز من الوسائل الضرورية للقيام بمهامه على الوجه الأفضل.

- تنفيذ المشاريع

شهدت عدة مشاريع تأخيرا في انطلاقها تجاوز أقصاه عشر سنوات من إمضاء بروتوكول اتفاق التمويل مما أدى إلى التقليص في المبلغ المخصص للمشروع إلى أقل من الثلث.

وشاب تنفيذ المشاريع من قبل جمعيات إخلالات تعلقت أساسا بالتخلي عن تنظيم دورات تكوينية وتطوير أعمال التسويق وإنجاز تشخيص ميداني تشاركي مبني على النوع الاجتماعي في البلديات أو إنجازها على خلاف السبل المحددة لها من خلال تقليص عدد المستفيدين منها وتغيير أنشطتها وعدم احترام تسلسلها الزمني وهو ما أثّر سلبا على تحقيق الأهداف المحددة لها.

كما لوحظ عدم استدامة عدد من المشاريع المموّلة خلال سنتي 2017 و2018 في إطار برنامج دعم الثقافة في تونس ومراكز التعهد بالنساء ضحايا العنف المبني على النوع الاجتماعي حيث تم غلق مركز وتراجعت أنشطة مركزين آخرين.

وعلى صعيد آخر، شاب تأدية نفقات المشاريع من قبل الجمعيات إخلالات تعلقت أساسا بتأدية نفقات غير مبررة أو لم يتم إثبات ارتباطها بأنشطة المشروع فضلا عن صرف مبلغ الأجر الشهري الخام للأعوان دون اقتطاع الخصم من المورد المستوجب واستغلال جزء من التمويلات في غير أنشطة المشروع لفترة لا تقل عن ستة أشهر. وقد أدى ذلك إلى التقليص من المنحة المخصصة لأحد المشاريع إلى أقل من النصف.

وتُدعى الوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي إلى تقييم مختلف برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات بالشراكة مع الوزارات المعنية للوقوف على النقائص التي شابت تنفيذ الجمعيات للمشاريع المموّلة في إطارها ولتثمين الممارسات الفضلى التي من شأنها أن تضمن نجاعة المشاريع وفعاليتها وسلامة التصرف فيها.

I- نظام المعلومات

أفضت الأعمال الرقابية إلى الوقوف على عدم شمولية المعطيات والبيانات التي تمكّن من تحديد حجم التمويلات الأجنبية التي استفادت بها الجمعيات في إطار التعاون الدولي ومحدودية الآليات القانونية المتوفرة للتأكد من التزام الجمعيات بمقتضيات الشفافية.

أ - المعطيات المتوفرة حول حجم التمويل الأجنبي للجمعيات في إطار اتفاقيات التعاون الدولي

قصد ضبط حجم التمويلات الأجنبية التي تحصلت عليها الجمعيات خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2019، تولت محكمة المحاسبات فحص البيانات ذات العلاقة المتحصل عليها من البنك المركزي التونسي والوزارتين المكلفتين بإبرام اتفاقيات التعاون الدولي والوزارات القطاعية المنتفعة بالبرامج.

1- البيانات المتحصل عليها من البنك المركزي التونسي

بناء على المعطيات التي وفّرها البنك المركزي التونسي (فيما يلي البنك المركزي) لمحكمة المحاسبات، تحصلت الجمعيات على حوالي 184 م.د في شكل مساعدات وهبات أجنبية خلال الفترة الممتدة من جانفي 2010 إلى موفى جويلية 2019. وارتفع مبلغ التمويلات الأجنبية للجمعيات من 1,8 م.د خلال سنة 2010 إلى 33,7 م.د خلال الأشهر السبع الأولى من سنة 2019. وخلال الفترة الممتدة من جانفي 2012 إلى موفى جويلية 2019 استأثرت 45 جمعية[1] من بين 1385 جمعية انتفعت بتمويل أجنبي بما نسبته 56% من جملة التمويلات الأجنبية منها 41 جمعية متواجدة بولايات تونس الكبرى وهو ما يعكس تفاوت النسيج الجمعياتي بين الجهات فيما يتعلق بقدرته على استقطاب التمويلات الأجنبية وعلى تصميم المشاريع الجمعياتية وتنفيذها.

ومكّن فحص البيانات التي وفرها البنك المركزي من الوقوف على محدوديتها وعدم شموليتها نظرا لعدم تضمنها المعطيات المتعلقة بالتمويلات الأجنبية التي تحصلت عليها الجمعيات خلال الثلاثي الأخير من سنة 2017 والثلاثي الأول من سنة 2018. وقد أرجع البنك المركزي ذلك لأسباب تقنية كما اقتصرت البيانات التي وفّرها البنك المركزي والمتعلقة بالفترة 2012-2017 على التحويلات المالية الأجنبية التي تمت عن طريق 13 مؤسسة بنكية ولم تشمل 5 بنوك ثبت للمحكمة انتفاع الجمعيات من خلالها بتمويلات أجنبية.

---

[1] من بينها 14 جمعية تنشط في مجال حقوق الإنسان والمواطنة و10 جمعيات خيرية و8 جمعيات ذات الاهتمام التنموي.

وفضلا عن ذلك، تعتبر البيانات التي وفرها البنك المركزي للمحكمة غير قابلة للاستغلال حيث لا تمكّن في غالب الأحيان من التعرف على الجمعية المنتفعة بالتمويل الأجنبي إذ يتم تسجيل اسم الجمعية في كل مرة بطريقة مختلفة أو يتم الاكتفاء بتسجيل جزء من اسمها أو الحروف الأولى منه بحيث تتطابق الأحرف المدرجة أحيانا مع تسمية أكثر من 50 جمعية على غرار تضمّن تسمية 316 و195 جمعية تباعا مفرد أمل ونور. كما شابت البيانات المذكورة أيضا صعوبة في التعرف على الجهة المموّلة بالرغم من أهمية هذه المعلومة في تحديد برنامج التعاون الدولي الذي تندرج في إطاره التمويلات المتحصل عليها من قبل الجمعيات.

وآلت مقاربة البيانات المتحصل عليها من البنك المركزي مع المعطيات التي أفضت إليها الأعمال الرقابية للمحكمة[1] إلى الوقوف على عدم تضمنها تمويلات أجنبية قدرها 29,310 م.د تخص السداسي الثاني من سنة 2018 تعلّقت في حدود 2,816 م.د بفرع جمعية قطر الخيرية بالإضافة إلى تحويلات لفائدة 79 جمعية مبلغها الجملي 26,328 م.د تندرج في إطار البرامج المموّلة من الولايات المتحدة الأمريكية خلال الفترة 2013-2019. فضلا عن ذلك، تحصّلت 4 جمعيات[2] خلال الفترة 2012-2019 حسب البنك المركزي على تمويلات بقيمة 12,470 م.د في حين ترتفع هذه التمويلات إلى 32,461 م.د حسب إفادة هذه الجمعيات أي بفارق نسبته 160%.

وفي نفس السياق، آلت أعمال المحكمة إلى أنّ حجم التمويلات الأجنبية بلغ بعنوان سنتي 2017 و2018 حسب البيانات التي أفاد بها البنك المركزي على التوالي 27,668 م.د لفائدة 183 جمعية و17,078 م.د لفائدة 153 جمعية في حين يرتفع حجمها المحتسب حسب المعطيات المتوفرة لدى الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية برئاسة الحكومة إلى 55,360 م.د لفائدة 238 جمعية في سنة 2017 و58,819 م.د لفائدة 213 جمعية في سنة 2018. علاوة عن ذلك، تعوز الشمولية المعطيات المتوفرة لدى الإدارة العامة المذكورة حيث ثبت للمحكمة عدم تضمّنها مبالغ لا تقل عن 12,5 م.د و19,3 م.د بعنوان تباعا سنتي 2017 و2018 لم يتم أيضا إدراجها ببيانات البنك المركزي. ولا يمثّل بالتالي حجم التمويلات الأجنبية التي استفادت بها الجمعيات المحتسب حسب البيانات التي وفّرها البنك المركزي بعنوان سنتي 2017 و2018 تباعا سوى 41% و22% من حجمها المحتسب حسب المعطيات المتوفرة لدى المحكمة والذي لا يقل عن 68 م.د و78 م.د.

---

[1] اعتمدت الأعمال الرقابية على تجميع المعلومات من مصادر مختلفة على غرار التقارير الصادرة عن المولين والمعطيات المنشورة من قبل الجمعيات وتقارير تنفيذ برامج التعاون الدولي إضافة إلى المعطيات المتوفرة لدى الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية برئاسة الحكومة.

[2] تحصل فرع جمعية التعليم من أجل التوظيف وجمعية تونس الخيرية وجمعية مرحمة للمشاريع الخيرية والاجتماعية وجمعية أنا يقظ حسب البنك المركزي تباعا على 5,393 م.د و2,532 م.د و2,337 م.د و2,208 م.د في حين ارتفعت هذه المبالغ حسب ما نشرته هذه الجمعيات تباعا إلى 11,003 م.د و6,434 م.د و7,228 م.د و7,796 م.د.

وقد أفاد البنك المركزي بهذا الخصوص بأنّه دأب على دعوة البنوك لموافاته بالمعطيات المتعلقة بالتحويلات المتأتية من الخارج بعنوان الهبات والمساعدات والإعانات وإحالتها دون التصرف فيها إلى الكتابة العامة للحكومة استجابة لمراسلتها المؤرخة في 27 سبتمبر 2013 وذلك باعتبار أنّه لا يقوم بجمع هذه المعطيات لممارسة أي من صلاحياته المنصوص عليها بنظامه الأساسي. كما أشار إلى أنّ الوسطاء المقبولين يقومون في بعض الأحيان بمده ببيانات متعلقة بفترة منقضية فيتولى إرسالها مجددا إلى رئاسة الحكومة على غرار جزء من المعطيات المنقوصة المتعلقة بالفترة الممتدة من أفريل إلى ديسمبر 2018 والتي تم مد رئاسة الحكومة بها بتاريخ 17 فيفري 2020.

ولتفادي الإشكاليات المتعلقة باستغلال بيانات البنك المركزي، تولت الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية خلال سنة 2018 التنسيق مع هياكل مراقبة الامتثال لما عدده 25 مؤسسة بنكية لمتابعة التدفقات المالية للجمعيات بصفة دقيقة ودورية، غير أنها لم تتلق المعطيات المطلوبة إلا من 15 بنكا فيما امتنعت بقية البنوك عن ذلك. وفي غياب آلية تجبر كل الأطراف المتدخلة على الالتزام بذلك لم تحرص البنوك على مدّ الإدارة العامة المذكورة بالمعطيات المطلوبة بصفة دورية. فعلى سبيل المثال، لم يتول أحد البنوك إلى موفى سنة 2019 مد الإدارة العامة إلا بالمعطيات المتعلقة بالثلاثية الثالثة لسنة 2018 واقتصرت البيانات التي وفرها بنكان آخران على السداسية الثانية لسنة 2018.

ويستدعي عدم توفر معطيات دقيقة وشاملة حول حجم التمويلات الأجنبية للجمعيات وضع إطار يلزم جميع الأطراف المتدخلة في المجال للتنسيق فيما بينها قصد توفير المعطيات بصفة آلية وحينية للهياكل العمومية المعنية بالمجال على غرار الكتابة العامة للحكومة.

2- المعطيات المتوفرة لدى الوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي ووزارة الشؤون الخارجية

تتسم المعطيات المتوفرة لدى كل من وزارة الشؤون الخارجية والوزارة المكلفة بالتعاون الدولي حول التمويلات التي تحصلت عليها الجمعيات في إطار التعاون الدولي بمحدوديتها.

فلئن ينص الأمر عدد 1242 لسنة 1984 المؤرخ في 20 أكتوبر 1984 والمتعلق بضبط مشمولات وزارة الشؤون الخارجية على أنّ الوزارة هي الوسيط الرسمي بين البعثات الأجنبية والمؤسسات والمنظمات الدولية المرتكزة بتونس من جهة وبين المصالح الوزارية والمنظمات التونسية من جهة أخرى، فقد تم

الوقوف على حصول جمعيات تونسية على تمويلات مباشرة[1] من السفارات المتواجدة بالبلاد دون المرور بالوسيط الرسمي أو علمه بها أو بحجمها وموضوعها وهو ما تبين من خلال الكشوفات البنكية للتدفقات المالية الأجنبية للجمعيات وتقارير الجهات المانحة على غرار الاتحاد الأوروبي والتي تدرج التمويلات المذكورة في إطار التعاون الدولي مقابل عدم وجود أثر لها لدى الوزارة المذكورة.

وأدى ضعف التنسيق بين وزارة الشؤون الخارجية والوزارة المكلفة بالتعاون الدولي إلى عدم حصر برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات وتشتت المعلومات المتوفرة في الغرض بينهما. فعلى سبيل المثال، لا يتوفّر لدى وزارة الشؤون الخارجية معطيات حول تنفيذ3 برامج[2] موضوع اتفاقيات تعاون مبرمة مع الاتحاد الأوروبي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات أبرمتها الوزارة المكلفة بالتعاون الدولي.

ومن جهة أخرى، لا تتولى وزارة الشؤون الخارجية دائما إعلام الوزارة المكلفة بالتعاون الدولي بالاتفاقيات التي تشرف عليها والتي تبرمها وزارات قطاعية على غرار ما تم بالنسبة إلى اتفاقيتين للتعاون التونسي الإسباني أبرمتهما الوزارة المكلفة بالمرأة. ولئن بررت وزارة الشؤون الخارجية ذلك بالطابع التقني للاتفاقيتين فقد تم الوقوف على تولي الوزارة المكلفة بالمرأة التنسيق مع الوزارة المكلفة بالتعاون الدولي في ما يتعلق بتنفيذ اتفاقية مماثلة مبرمة مع الجانب الإيطالي مما يستدعي مزيد توضيح الأدوار بين الوزارتين المكلفتين بالتعاون الدولي وبالشؤون الخارجية وتدعيم التنسيق بينهما بخصوص تنفيذ اتفاقيات التعاون الثنائي ومتابعتها.

وفي سياق متصل، لا تتوفر لدى وزارة الشؤون الخارجية دائما بيانات بخصوص التمويلات التي تحصلت عليها الجمعيات في إطار اتفاقيات التعاون التي تولت مصالحها إبرامها بالنظر إلى عدم تعهدها بمتابعة التنفيذ وذلك على غرار المشاريع الممولة من حكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية[3] والمتعلقة بالجمعيات المتدخلة في مجالات مكافحة الفساد والإعلام والعدل وحقوق الإنسان بالإضافة إلى المشاريع المموّلة في إطار اتفاق التعاون الفني والتنموي المبرم مع حكومة الجمهورية التركية[4] بتاريخ 11 أكتوبر 2012 وذلك رغم تنصيص هذا الاتفاق على إمكانية قيام الوزارة بعمليات مراقبة خارجية وداخلية بصفة مشتركة أو أحادية. كما لا يتوفر لدى هذه الوزارة معطيات حول البرامج ذات العلاقة بتمويل الجمعيات والتي تنفذها وكالات منظمة الأمم المتحدة رغم أن الأمر الحكومي عدد 770 لسنة 2018 المنظم للوزارة كلّف إحدى إداراتها صراحة بمتابعة وتنسيق المسائل التي تهم هذه المنظمة وهيئاتها وبرامجها ووكالاتها المختصة.

---

[1] على غرار تحصل جمعية مرحمة للمشاريع الخيرية والاجتماعية على تمويلات من سفارة الكويت مبلغها الجملي 582,820 أ.د خلال الفترة 2016-2019 وتحصل جمعية الشارع فن على تمويلات من سفارة ألمانيا وسفارة سويسرا قيمتها على التوالي 254 أ.د و221 أ.د خلال سنة 2019.

[2] برنامج دعم المجتمع المدني وبرنامج دعم الثقافة في تونس وبرنامج الحوكمة البيئية المحلية للأنشطة الصناعية بقابس.

[3] إعلان نوايا مشترك مع حكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية مبرم بتاريخ 9 جانفي 2012.

[4] المصادق عليه بمقتضى القانون الأساسي عدد 40 لسنة 2014 المؤرخ في 21 جويلية 2014.

وأفادت وزارة الشؤون الخارجية بأنّها تتابع عن كثب أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وأنّها قامت في أكثر من مناسبة بالاتصال بعديد البعثات الأجنبية والمنظمات الدولية المرتكزة بتونس لموافاتها بالمعطيات الضرورية المتوفرة لديها حول التمويلات الأجنبية التي تمنحها للجمعيات في إطار التعاون الدولي، إلا أنّها كانت في أغلب الأحيان تمتنع عن ذلك وتكتفي بمدّها بمعلومات عامة على غرار القيمة الجملية للتمويلات.

وفي نفس السياق، لا تتوفر لدى الوزارة المكلفة بالتعاون الدولي معطيات حول البرامج ذات العلاقة بتمويل الجمعيات والتي تنفذها وكالات هذه المنظمة وكذلك حول تنفيذ برامج التعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات والتي تشرف على تنفيذها وزارات قطاعية على غرار برنامج دعم التشغيل في المناطق الريفية الذي تشرف على تنفيذه وزارة التكوين المهني والتشغيل.

ورغم وقوف المحكمة على حصول 70 جمعية على تمويلات بقيمة 11,125 مليون دولار أمريكي خلال الفترة 2015-2019 في إطار التعاون التونسي الأمريكي، فإنّه لا يتوفر لدى الوزارتين المكلفتين بالشؤون الخارجية وبالتعاون الدولي معطيات حولها باستثناء إبرام الوزارة المكلفة بالتعاون الدولي اتفاقية تعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تغطي 5 سنوات بتاريخ 28 أوت 2019.

وعلى صعيد آخر، يمثّل نشر الأوامر الحكومية المتعلقة باستيفاء إجراءات إبرام الاتفاقيات الدولية ذات الصبغة الفنية المنصوص عليها بالفصل 92 من الدستور وبأحكام القانون عدد 29 لسنة 2016 المؤرخ في 5 أفريل 2016 والمتعلق بتنظيم المصادقة على المعاهدات آلية لضمان الإعلام بإبرامها، إلا أنّه تم الوقوف على عدم الالتزام بإصدار أوامر حكومية في شأن اتفاقيات انتفعت في إطارها جمعيات بتمويلات وتعلقت بثلاثة برامج[1] مما لا يساهم في حصر كل برامج التعاون الدولي ذات العلاقة.

وتستدعي النقائص بخصوص ضعف التنسيق بين الوزارتين المذكورتين أعلاه وعدم توفر أو تشتت المعطيات المتوفرة لديهما حول برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات، ضرورة العمل على وضع الآليات الكفيلة بتوفير قاعدة بيانات شاملة ومندمجة حول تمويل هذه البرامج وتنفيذها.

3- المعطيات المتوفرة لدى الوزارات القطاعية

أفضت الأعمال الرقابية إلى عدم إلمام الوزارات المكلفّة بالمرأة وبالثقافة وبالفلاحة وبالتشغيل والتكوين المهني ببرامج تعاون دولي أشرفت أو شاركت في تنفيذها وتنتفع في إطارها جمعيات بتمويلات.

[1] برنامج ترسيخ المساواة بين النساء والرجال وبرنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية وبرنامج دعم قطاع الثقافة.

فخلافا لأحكام الأمر عدد 1875 لسنة 1996[1] المنظّم لوزارة الشؤون الثقافية والذي كلف إدارة التعاون الدولي والعلاقات الخارجية بجمع ومتابعة المسائل المتعلقة بالتعاون الدولي التي تهم الوزارة، لا تتوفر لدى هذه الوزارة معطيات حول الجمعيات التي انتفعت بتمويل مشاريعها في إطار برنامجين[2] شاركت في تنفيذهما.

وفيما يتعلق بالوزارة المكلّفة بالمرأة، تعوز خارطة المشاريع التي تُدمج النوع الاجتماعي في تونس والتي تم إصدارها في إطار برنامج ترسيخ المساواة بين النساء والرجال في جوان 2018 الشمولية حيث لم تتضمّن 3 مشاريع[3] تعاون دولي شاركت جمعيات في تنفيذها.

كما تعوز الشمولية القائمة التي وفّرتها الوزارة المكلفة بالفلاحة حول مشاريع التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات حيث لم تتضمن المشاريع التي تشرف على تنفيذها الوزارة في إطار تعاونها مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي إضافة إلى مشاريع التعاون الثنائي مع إيطاليا والتي تتشارك المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية في تنفيذها مع جمعيات.

وأفادت وزارة التكوين المهني والتشغيل في مراسلتها الموجهة إلى محكمة المحاسبات بتاريخ 19 أوت 2019 حول الاتفاقيات المبرمة مع الجهات الخارجية ذات العلاقة بتمويل الجمعيات بأنّه لا توجد مكوّنات تتعلق بتمويل الجمعيات في المشاريع التي هي في طور الإنجاز، في حين ثبت من خلال الأعمال الرقابية للمحكمة أنّ الوزارة تشرف على تنفيذ برنامج دعم التشغيل في المناطق الريفية بتونس خلال الفترة 2016-2022 بالشراكة مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي ومشروع الإدماج الاقتصادي للشباب مبادرون خلال الفترة 2018-2022 المموّل من البنك الدولي واللذان تنص الاتفاقيتان المبرمتان في شأنهما على تشريك الجمعيات في تنفيذهما.

ب- الآليات المتوفرة لإضفاء الشفافية

لإضفاء الشفافية على تمويل الجمعيات، حمّل المرسوم عدد 88 لسنة 2011 الجمعيات جملة من الالتزامات المتعلّقة أساسا بشفافية تصرفها على غرار مسك عدد من السجلات تتمثل أساسا في سجل المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا مع التمييز بين النقدي والعيني، العمومي والخاص، الوطني والأجنبي ونشر البيانات حول التمويلات الأجنبية المتحصل عليها مع ذكر مصدرها وقيمتها وموضوعها

---

[1] المؤرخ في 7 أكتوبر 1996 والمتعلق بتنظيم وزارة الثقافة كما تم تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة.

[2] البرنامج الإقليمي ثقافة ميد الممول من الاتحاد الأوروبي خلال الفترة 2014-2018 ومشروع "تونس بلد الفن" المموّل من قبل مؤسسة المورد الثقافي.

[3] مشروع تعاون إيطالي حول "تعزيز تمكين المرأة من أجل تنمية صناعية شاملة ومستديمة بالشرق الأوسط وشمال إفريقيا" ومشروع "مؤسسات نسائية مستديمة" الممول في إطار مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية ومشروع "من أجل ديمقراطية شاملة وتشاركية في تونس".

بإحدى وسائل الإعلام المكتوبة وبالموقع الالكتروني للجمعية إن وجد وإعلام الكاتب العام للحكومة بها في ظرف شهر من تاريخ قرار طلبها أو قبولها وصرف مواردها على الأنشطة التي تحقق أهدافها فضلا عن تقديم تقرير سنوي يشمل وصفا مفصّلا لمصادر تمويلها ونفقاتها إلى محكمة المحاسبات في حال استفادتها من تمويل عمومي.

وفي هذا الإطار، وعملا بأحكام الفصل 45 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011، تولت الكتابة العامة للحكومة التنبيه على 1005 جمعية لإزالة مخالفات مرتكبة خلال الفترة 2014-2019 منها 566 جمعية لم تلتزم بأحكام الفصل 41 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 حول إعلام الكاتب العام للحكومة بتلقيها تمويلات أجنبية المصدر ونشر التفاصيل المتعلقة بها بإحدى وسائل الإعلام المكتوبة وبالموقع الإلكتروني للجمعية إن وجد، غير أنّ أعمال الكتابة العامة للحكومة تظل محدودة الأثر وتعوزها الشمولية حيث لم تتمكّن من التفطن لتلقي جمعيات تمويلات أجنبية لا تقل مبالغها عن 31,8 م.د وقفت عليها المحكمة وذلك في غياب معطيات حينية لديها حول التدفقات المالية الأجنبية لفائدة الجمعيات مما يعيق متابعتها لمدى التزام الجمعيات بالأحكام المذكورة بصفة شاملة ودقيقة ويحول دون رصدها للمخالفات المرتكبة وردع مرتكبيها.

فقد أفرزت نتائج الاستبيان الذي أجابت عليه 22 جمعية متحصّلة على تمويلات أجنبية عدم مسك 10 منها لسجل المساعدات والتبرعات والهبات مخالفة بذلك أحكام الفصل 40 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 وهو ما يستوجب تفعيل العقوبات المنصوص عليها بالفصل 45 منه، غير أنّ الكتابة العامة للحكومة لم تتوفّر لديها الآليات التي تمكّنها من التفطّن لعدم احترام الجمعيات المذكورة للالتزامات المحمولة عليها.

ومن جهة أخرى، وبهدف ضمان شفافية التصرف المالي للجمعيات، أخضع المرسوم عدد 88 لسنة 2011 حساباتها لتدقيق خارجي عند تجاوز مواردها السنوية 100 أ.د وأوجب على مراقب الحسابات رفع تقريره إلى الكاتب العام للحكومة في أجل شهر من تاريخ تبليغه القوائم المالية للجمعية، إلا أنّ عدد التقارير الواردة على الكتابة العامة للحكومة بلغ تباعا 87 و67 و47 تقريرا خلال السنوات 2016 و2017 و2018. ومن بين 93 جمعية و90 جمعية ثبت لمحكمة المحاسبات تجاوز تمويلاتها الأجنبية 100 أ.د تباعا خلال سنتي 2017 و2018، لم تتلق الكتابة العامة للحكومة إلى موفى فيفري 2020 التقارير المتعلقة بما عدده تباعا 84 و88 جمعية.

ولئن أقرّ المرسوم عدد 88 لسنة 2011 مسارا موحّدا لتسليط العقوبات على الجمعيات يتدرّج من التنبيه على الجمعية لإزالة المخالفة خلال مدة لا تزيد عن 30 يوما من تاريخ تبليغ التنبيه، مرورا بتعليق نشاطها لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوما بقرار من رئيس المحكمة الابتدائية بتونس بمقتضى إذن على

عريضة يقدمه الكاتب العام للحكومة وصولا إلى حل الجمعية في حال تماديها في المخالفة فقد أفرزت الأعمال الرقابية محدودية هذا النظام في ردع المخالفات وعدم أخذه بعين الاعتبار طبيعة المخالفة وخطورتها والعود فيها. فعلى سبيل المثال، مكّن تطبيق هذا النظام من التنبيه أكثر من مرة على 62 جمعية خلال الفترة 2014-2019 بخصوص ارتكابها نفس المخالفة أو مخالفات أخرى دون المرور إلى الدرجة الموالية من العقوبات في حالة تسويتها وهو ما يمسّ من الطابع الردعي لنظام العقوبات المعتمد.

كما تم الوقوف على أنّ 4 جمعيات خيرية تم تكييفها "مشبوهة" من قبل الكتابة العامة للحكومة تحصلت خلال الفترة 2012-2019 على مبلغ قدره 27,7 م.د[1] وتواصل تحصّلها على تمويلات أجنبية قدرها 23,9 م.د رغم شروع الكتابة العامة للحكومة في إجراءات تسليط العقوبات القضائية عليها مما من شأنه أن ينجر عنه تنامي مخاطر استعمال التمويل الأجنبي للجمعيات في أنشطة غير شرعية.

وفي نفس السياق، تولى الكاتب العام للحكومة طلب تعليق نشاط 439 جمعية منها 251 جمعية ذات النشاط المشتبه ارتباطه بالإرهاب وبغسل الأموال متبوع بطلب حل 197 جمعية لتماديها في مخالفة أحكام الفصلين 3 و4 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011[2] رغم التنبيه عليها وتعليق نشاطها واستنفاد طرق الطعن في شأن قرار التعليق.

وعلى صعيد آخر، وفي إطار منع المسالك المالية غير الشرعية، أوجب الفصل 100 من القانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015 المؤرخ في 7 أوت 2015 والمتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال[1] على الذوات المعنوية من بينها الجمعيات التي يبلغ أو يتجاوز حجم مقابيضها السنوية أو مدخراتها القابلة للتصرف 30 أ.د[2] جملة من الالتزامات منها مسك قائمة في المقابيض والتحويلات والإيداعات النقدية التي لها علاقة بالخارج يُنهى نظير منها إلى مصالح البنك المركزي، غير أنّ 20 جمعية من بين 22 جمعية أجابت على الاستبيان لم تلتزم بذلك.

ومكّن النظر في تفعيل الآليات الواردة بالقانون عدد 52 لسنة 2018 المؤرخ في 29 أكتوبر 2018 والمتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات والذي يشمل بأحكامه الجمعيات وشبكات الجمعيات بعد أكثر من سنة من دخوله حيز النفاذ[3] من الوقوف على تولي 818 جمعية فقط التسجيل بالسجل و10 جمعيات إيداع قوائمها المالية وذلك إلى حدود 9 ماي 2020 وهي مؤشرات ضعيفة مقارنة بالعدد

---

[1] متأتية أساسا من دول قطر والكويت وتركيا.

[2] حول احترام مبادئ دولة القانون والديمقراطية والتعددية والشفافية وحقوق الإنسان وتحجير الدعوة إلى العنف والكراهية والتعصب والتمييز على أسس دينية أو جنسية أو جهوية وممارسة الأعمال التجارية لغرض توزيع الأموال على أعضائها للمنفعة الشخصية وجمع الأموال لدعم أحزاب سياسية أو مرشحين إلى الانتخابات.

[1] كما تم تنقيحه وإتمامه بمقتضى القانون الأساسي عدد 9 لسنة 2019 المؤرّخ في 23 جانفي 2019.

[2] قرار من وزير المالية مؤرخ في 1 مارس 2016 يتعلق بتحديد المبالغ المنصوص عليها بالفصول 100 و107 و108 و114 و140 من القانون عدد 26 لسنة 2015 المؤرخ في 7 أوت 2015 المتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال.

[3] ينص الفصل 60 من القانون المذكور على أن يدخل حيز النفاذ بعد 3 أشهر من نشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية في 6 نوفمبر 2018.

الجملي للجمعيات. فضلا عن ذلك، لم يتم تفعيل الآليات المنصوص عليها بهذا القانون والمتعلقة بتشبيك قواعد البيانات العمومية وبالتبادل الالكتروني الحيني للمعلومات والبيانات والوثائق بين المركز الوطني لسجل المؤسسات والمؤسسات والهياكل العمومية المعنية على غرار الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية برئاسة الحكومة[4].

وأدى ربط واجب الشفافية المحمول على الجمعيات[5] مثلما تم ضبطه بالأمر عدد 5183 لسنة 2013 المؤرخ في 18 نوفمبر 2013[6]بحصولها على تمويل عمومي إلى استثناء عمليات التمويل الأجنبي الذي تتحصل عليه الجمعيات في إطار التعاون الدولي من تطبيق هذه الشروط والحال أنّ المبالغ التي تصرف لفائدتها تمثّل في الواقع هبة لفائدة الدولة التونسية.

وتستدعي هذه الوضعية مثلما سبق بيانه التسريع في تفعيل المقتضيات القانونية التي تمكّن من توفير قاعدة بيانات شاملة ومحيّنة حول الجمعيات ووضع الآليات الكفيلة بمتابعة احترامها للالتزامات المحمولة عليها وردع المخالفات المرتكبة بهذا الخصوص وذلك تفاديا لتراجع درجة امتثال الدولة التونسية للمعايير الدولية.

II- الحوكمة والدعم

أفرز النظر في تصميم اتفاقيات تمويل برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات وفي قيام مختلف الأطراف المتدخلة في مسار تنفيذها وفي تقديم الدعم للجمعيات بالمهام الموكولة إليها ملاحظات تعلقت أساسا بضعف حوكمة البرامج المذكورة وبمحدودية دور مركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات في تنمية قدرات الجمعيات لاستغلال فرص التمويل الأجنبي المتاحة لها.

أ- حوكمة برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات

تمثّلت أهم برامج التعاون الدولي التي شملتها الأعمال الرقابية والتي تحصّلت في إطارها الجمعيات على تمويلات لتنفيذ جزء من مشاريعها في برنامج دعم قطاع الثقافة في تونس وميزانيته 11,6 مليون أورو وبرنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية وميزانيته 10

---

(4) باستثناء إصدار قرار من وزير المالية مؤرخ في 5 مارس 2019 يتعلق بضبط المعلومات التي تقدّمها مصالح الجباية للسجل الوطني للمؤسسات وطرق تقديمها.

(5) من خلال تقديم الوثائق المثبتة لسلامة وضعيتها المالية تجاه إدارة الجباية والصناديق الاجتماعية ولتقيدها بمقتضيات الفصل 41 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 إضافة إلى تقرير مراقب حساباتها والتقرير الموجّه إلى محكمة المحاسبات بخصوص التمويل العمومي المتحصل عليه والتقرير الأدبي والمالي ونسخ من سجل النشاطات والمشاريع وسجل المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا ومحضر آخر جلسة انتخابية لهياكل تسييرها.

(6) المتعلق بضبط معايير وإجراءات وشروط إسناد التمويل العمومي للجمعيات كما تم تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة.

مليون أورو [1]وبرنامج ترسيخ المساواة بين النساء والرجال (في ما يلي مساواة) وميزانيته 8,04 مليون أورو وبرنامج دعم المجتمع المدني وميزانيته 7 مليون أورو وبرنامج الحوكمة البيئية المحلية للأنشطة الصناعية بقابس وميزانيته 5 مليون أورو وبرنامج أوروبا المبدعة[2] الممولين أساسا من الاتحاد الأوروبي وبرنامج التصرف المستدام في المنظومات الواحية وميزانيته 5,76 مليون دولار أمريكي الممول من صندوق البيئة العالمية وينفذه البنك الدولي للإنشاء والتعمير.

وتضبط اتفاقيات تمويل هذه البرامج الأهداف المتعلقة بها وأنشطتها وسبل تنفيذها وروزنامة إنجازها والهياكل المحدثة لتنفيذها ولمتابعتها. وتم الوقوف بهذا الخصوص على ملاحظات تعلقت أساسا بطرق إدارة برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات وبهياكل التصرف فيها وبهياكل القيادة والمتابعة وبتنظيم المنافسة لتمويل مشاريع تنفّذها جمعيات.

1- طرق إدارة برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات

أفضى النظر في طرق إدارة برامج التعاون الدولي الموجّهة للجمعيات إلى الوقوف على اختلافها وعلى تعدد الهياكل المشرفة على تنفيذها وغياب التكامل بين مختلف أنشطتها بما من شأنه أن يؤثّر على فعالية البرامج واتساق مكوّناتها. فقد أثّر غياب التفاعل بين مختلف مكونات هذه البرامج على تحقيق النتائج المنتظرة منها على غرار ما تم الوقوف عليه بخصوص برنامج مساواة الذي تمت إدارة مكوناته وتنفيذه من قبل ثلاثة هياكل[1] وجمعيات. وقد أدى تنفيذ كل مكوّن بطريقة منعزلة وفي غياب التفاعل بين مختلف مكونات البرنامج إلى تفويت فرص تحقيق نتائج أفضل على غرار عدم استغلال الإمكانيات المتاحة للإدماج الاقتصادي للنساء ضحايا العنف من خلال المشاريع الممولة في إطار المكوّن المتعلق بتعزيز مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية والعامة.

وكذلك الشأن بالنسبة إلى برنامج دعم المجتمع المدني الذي تم الوقوف بخصوصه على عدم انسجام تدخل المفوضية الأوروبية المكلفة بالإدارة المباشرة لتمويل مشاريع نموذجية بقيمة 2,5 مليون أورو ومنظمة الشراكة الأوروبية من أجل الديمقراطية التي تم تكليفها من قبل المفوضية بتنفيذ الأنشطة المتعلّقة بتنمية قدرات ومهارات منظمات المجتمع المدني وشركائهم في القطاع العمومي. فلئن أفضت أعمال المنظمة في إطار ربط شراكات بين مكوّنات المجتمع المدني والهياكل العمومية إلى إعداد 70 خارطة طريق

---

[1] إضافة إلى 15 مليون أورو يوفّرها الصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

[2] ميزانيته الجملية قدرها 1,46 مليار أورو لتمويل مشاريع بما عدده 41 بلد مشارك في البرنامج خلال الفترة 2014-2020.

[1] الوزارة المكلفة بالمرأة بخصوص المكوّن الأول المتعلق بدعم قدرات الوزارة وشركائها العموميين وغير العموميين في مجال إدماج مقاربة النوع الاجتماعي والمفوضية الأوروبية بخصوص التصرف المباشر في المكوّن الثاني المتعلق بتعزيز مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية والعامة بميزانية قدرها 3,5 مليون أورو وصندوق الأمم المتحدة للسكان بخصوص إدارة المكوّن الثالث المتعلق بالمساهمة في تقليص التمييز والعنف المبني على النوع الاجتماعي بميزانية قدرها 2,040 مليون أورو.

لمشاريع تُتاح لها فرصة التنافس من أجل الانتفاع بتمويل في إطار هذا البرنامج، إلا أنّ المبادئ التوجيهية لطلب المقترحات الذي نظّمته لاحقا المفوضية الأوروبية حصرت أهلية الشركاء في المشاريع في منظمات المجتمع المدني دون سواها مما حال دون تمويل الشراكات بين المجتمع المدني والفاعلين العموميين مخالفة بذلك مقتضيات اتفاقية تمويل البرنامج.

2- هياكل قيادة ومتابعة برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات

مكّن النظر في الدور الذي لعبته الهياكل المحدثة لقيادة ومتابعة برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات من الوقوف على ملاحظات تعلقت أساسا بتحديد مهامها وبمدى تفعيلها واضطلاعها بالمهام الموكولة إليها. فقد تم إحداث لجان قيادة 3 برامج[2] للتعاون الدولي على المستويين الاستراتيجي والتنفيذي دون تحديد للمهام الموكولة إليها بالدقة اللازمة مما أدى إلى عدم وضوح مجال تدخلها واختلافه من برنامج إلى آخر.

ومن جهة أخرى، لم تلتزم لجان قيادة برامج التعاون الدولي بالدورية المحدّدة لاجتماعاتها بمرتين على الأقل في السنة حيث لم تنعقد لجنة قيادة برنامج دعم قطاع الثقافة بعد أكثر من 4 سنوات من إبرام اتفاقية البرنامج في حين اجتمعت لجنة قيادة برنامج مساواة في مناسبة أولى بتاريخ 19 جانفي 2017 أي بعد حوالي سنة و8 أشهر من دخول الاتفاقية حيز النفاذ ثم بتاريخ 3 جويلية 2018 دون أن تنعقد لاحقا إلى موفى مارس 2020. واجتمعت لجنة قيادة برنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية للمرة الأولى بعد أكثر من 3 سنوات من إبرام الاتفاقية فضلا عن أنّها لم تجتمع سوى مرة واحدة بعنوان كل من سنتي 2018 و2019. ولم تجتمع لجنة قيادة برنامج التصرف المستدام في النظم الإيكولوجية للواحات خلال سنة 2016 فضلا عن أنّها اجتمعت مرة واحدة في السنة خلال الفترة 2017-2019. وكان على الوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي، باعتبارها المنسق الوطني لهذه البرامج وطبقا للصلاحيات المخوّلة لها، أن تحرص على احترام لجان قيادة البرامج المموّلة من جهات مانحة أجنبية لفائدة الدولة التونسية لدورية اجتماعاتها ضمانا لحسن تنفيذها.

أما فيما يتعلق باضطلاع لجان المتابعة بالمهام الموكولة إليها، فلم تشمل أعمال لجنة متابعة برنامج دعم المجتمع المدني تنفيذ المشاريع التي موّلتها المفوّضية الأوروبية بمبلغ قدره 2,5 مليون أورو لفائدة الجمعيات في إطار هذا البرنامج دون أن يثير ذلك اهتمام الوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي كعضو في هذه اللجنة.

---

[2] برنامج مساواة وبرنامج دعم قطاع الثقافة وبرنامج دعم الحوكمة البيئية المحلية للأنشطة الصناعية بقابس.

ولم يتم دائما تفعيل اللجان الفنية التي تنص عليها اتفاقيات البرامج على غرار اللجنة متعددة الاختصاصات المنصوص عليها باتفاقية تمويل برنامج مساواة والمكلفة بتعزيز ومتابعة مختلف آليات الإدماج الاقتصادي للمرأة والعمل على ضمان اندماجها وتكاملها واللجنة الفنية المنصوص عليها باتفاقية تمويل برنامج دعم قطاع الثقافة. وعقدت لجنة المتابعة الفنية لبرنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية اجتماعها الأول بعد أكثر من أربع سنوات من إبرام اتفاقية التمويل. ومن شأن ذلك أن يحد من فعالية البرامج المذكورة باعتبار أهمية الصلاحيات التي تضطلع بها اللجان الفنية على غرار تلك المتعلقة بعرض اقتراحات لتعديل البرامج على لجان القيادة.

وعلى صعيد آخر، رغم تنصيص مذكرة التفاهم المبرمة[1] حول منح هبة قطرية في مجال دعم المشاريع التنموية من خلال بعث صندوق الصداقة القطري في تونس بتمويل قطري قدره 79 مليون دولار أمريكي على إحداث لجنة مشتركة تضم ممثلا عن وزارة الشؤون الخارجية لمتابعة المشاريع المموّلة واختيار الهياكل التونسية التي يتم التعاقد معها، لم يتم تشريك الوزارة في هذه اللجنة رغم أهمية حجم التمويلات التي انتفعت بها الجمعيات الشريكة على غرار انتفاع كل من جمعية قطر الخيرية وفرع جمعية مؤسسة الشيخ ثاني بن عبد الله للخدمات الإنسانية "راف" بتمويلات قدرها تباعا 15 مليون دولار أمريكي و3 ملايين دولار أمريكي.

3- هياكل التصرف في برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات

لتأمين التصرف في برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات، يتم إحداث وحدات تصرف أو مكاتب للغرض، غير أنّ الأعمال الرقابية أفضت إلى محدودية أداء هذه الهياكل بخصوص بعض البرامج. فعلى سبيل المثال، ظل أداء وحدتي التصرف حسب الأهداف المحدثتين لمتابعة برنامج مساواة وبرامج التعاون عبر الحدود مع الاتحاد الأوروبي[1] دون متابعة وتقييم بما فيها الجانب المتعلق بتنفيذ المشاريع من قبل الجمعيات وذلك في غياب إحداث لجنة لدى كل وزارة معنية للنظر في المسائل المتعلقة بمتابعة المهام الموكولة إلى كل وحدة وتقييمها وفق ما تم ضبطه بالنصوص المنظّمة للوحدتين المذكورتين.

وعلى صعيد آخر، أثّر عدم استقرار هياكل التصرف في البرامج سلبا على نسق إنجاز مهامها. ويُذكر بهذا الخصوص مكتب أوروبا المبدعة بتونس الذي تم إلحاقه بالمركز الوطني للسينما والصورة ثم بمسرح الأوبرا فضلا عن تداول أربعة أشخاص على رئاسته منذ إحداثه في فيفري 2018 وهو ما أثّر على

---

[1] تم إبرام مذكرة تفاهم بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة دولة قطر بتاريخ 11 أكتوبر 2013 وتم إبرام ملحق تعديلي لها بتاريخ 15 جانفي 2015 وتم استيفاء إجراءات إبرامها بمقتضى إصدار الأمر الحكومي عدد 973 لسنة 2016 المؤرخ في 3 أوت 2016.

[1] الأمر عدد 3545 لسنة 2008 المؤرّخ في 21 نوفمبر 2008 والمتعلق بإحداث وحدة تصرف حسب الأهداف لمتابعة إنجاز برامج التعاون عبر الحدود مع الاتحاد الأوروبي وبضبط تنظيمها وطرق سيرها مثلما تم تنقيحه بمقتضى الأمر الحكومي عدد 237 لسنة 2018 المؤرخ في 12 مارس 2018.

تنفيذ المهام الموكولة إليه بالنسق المطلوب. ويتجلى ذلك من خلال تنظيم المكتب 11 نشاطا خلال سنة 2019 من بين 20 نشاطا مبرمجا للترويج للبرنامج أو الإعلام بفرص التمويل الذي يتيحها أو دعم قدرات الفاعلين الثقافيين من بينها الجمعيات للمشاركة في البرنامج وهو ما حرم المكتب من جزء من المنحة المخوّلة له من البرنامج في حدود 20 ألف أورو.

وخلافا لبقية برامج التعاون الدولي، يتولى مكتب أوروبا المبدعة بتونس تنفيذ أنشطته في غياب إحداث لجنة تعنى بمتابعته وبتقييم نشاطه والتدخل عند الضرورة لتحسين الأداء أو لتجاوز الصعوبات.

ومن جهة أخرى، لا يتم تشريك الوزارات القطاعية في لجان قيادة المشاريع الراجعة لها بالنظر حيث لم يتم على سبيل المثال بخصوص مشروع الكلمة للنساء ومشروع النساء فاعلات في الحكم المحلي المموّلين في إطار برنامج مساواة تشريك الوزارة المكلّفة بالمرأة في لجنة قيادة كل منهما مثلما نصت عليه المبادئ التوجيهية لطلب مقترحات المشاريع. وقد أفادت جمعية الحركة الجمعياتية المكلفة بتنفيذ المشروع الأول بأنّه لم يتم تفعيل اللجنة المذكورة فضلا عن ضعف تواصل ممثلي المندوبيات الجهوية للوزارة بالقيروان وطبرقة بفريق المشروع للمتابعة. وبررت الجمعية الدولية للإعاقة المكلفة بتنفيذ المشروع الثاني هذه الوضعية بطبيعة أشغال اللجنة في فترة انطلاق المشروع والتي اقتصرت أساسا على المسائل التقنية وتسيير الأنشطة مضيفة بأنه تم تلافي الإشكال بدعوة ممثلي الوزارة لحضور الاجتماعات للفترة المتبقية من تنفيذ المشروع.

4- تنظيم المنافسة لتمويل مشاريع جمعياتية في إطار برامج التعاون الدولي

شاب مسار انتقاء المشاريع المموّلة في إطار برامج التعاون الدولي نقائص تعلقت بشفافية تنظيم المنافسة حيث لا تضمن المبادئ التوجيهية لطلب مقترحات المشاريع من الجمعيات دائما شفافية إجراءات تفعيل المنافسة إما لأنّها تضمنت معايير عامة لاختيار المشاريع دون إدراج منهجية تقييم العروض مثلما تم الوقوف عليه بخصوص طلب المقترحات المتعلق بالتعهد بالنساء ضحايا العنف أو لأنّ معايير تقييم العروض تضمّنت أربعة أو ستة عناصر كبرى دون تجزئتها أو تفصيلها حسب مكوّنات كل عنصر وتحديد ترجيح كل منها إضافة إلى عدم تحديد منهجية إسناد النقاط للعروض بكل دقة ووضوح وهو شأن طلبات المقترحات المنظمة في إطار برنامج دعم قطاع الثقافة والتي لم تتضمن أيضا مصفوفة تقييم عند الاعتماد على المحاورات للانتقاء النهائي للمشاريع. ولا يتلاءم ذلك الإجراءات المعتمدة من قبل كل من الدولة التونسية والجهة الممولة باعتباره لا يضمن توحيد منهجية التقييم. وكان على ممثلي الجانب التونسي في البرامج المعنية لفت النظر لهذا الأمر.

ويتم في أغلب الحالات الاقتصار على تشريك الجهات التونسية بصفة ملاحظ في إسناد التمويلات إلى الجمعيات لتنفيذ مشاريع معينة عبر تنظيم طلب مقترحات دون ضبط آليات لمتابعتها وهو ما انجر عنه عدم متابعة الجهات التونسية لهذه المشاريع على غرار ما تم بالنسبة إلى المشاريع الممولة في إطار برنامج دعم المجتمع المدني وبرنامج دعم قطاع الثقافة أو محدودية هذه المتابعة بالنسبة إلى برنامج دعم الحوكمة البيئية المحلية للأنشطة الصناعية بقابس وبرنامج مساواة. وفي ضوء هذه الوضعية، لا تتوفر لدى الهياكل العمومية معطيات حول المبالغ التي تتحصل عليها الجمعيات الشريكة باعتبار أنّ هياكل التصرف وقيادة البرامج والتي تضم تركيبتها ممثلين عن الجهات التونسية لا تتحصل على التقارير الوصفية والمالية التي تحيلها الجمعيات إلى الجهة المتعاقد معها. وتستدعي هذه الوضعية ضرورة تضمين اتفاقيات التعاون الدولي آليات واضحة تضمن متابعة ناجعة للهياكل العمومية للبرامج والمشاريع المموّلة في هذا الإطار.

وتدعى الوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي إلى تقييم تنفيذ برامج التعاون الدولي باختلاف طرق إدارتها وذلك بالشراكة مع الوزارات المعنية للوقوف على الصعوبات التي تواجهها ولتثمين الممارسات الفضلى ووضع دليل إجراءات في الغرض لتفادي النقائص التي تتكرر من برنامج إلى آخر.

ب- دعم قدرات الجمعيات

يتولى مركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات عملا بالأحكام القانونية التي تنظمه[1] أساسا رصد واقع الجمعيات وجمع المعطيات والمعلومات المتعلقة بها وطنيا ودوليا وتحليلها وتوثيقها وإرساء بنوك أو قواعد معلومات في الغرض وإجراء البحوث والدراسات التقييمية أو الاستشرافية وتنظيم ندوات تدريب وتكوين وملتقيات وأيام دراسية حول المجال. وتكتسي هذه المهام أهمية في دعم قدرات الجمعيات وفي ضمان تكافؤ الفرص بينها لاستغلال الفرص المتاحة لتمويل نشاطها بما يمكّنها من تجسيد دورها كشريك في تحقيق الأهداف الوطنية في ظل الصعوبات التي تواجهها الجمعيات المتواجدة خاصة بالجهات الداخلية في تصميم مشاريع التعاون الدولي وتنفيذها مثلما تبين ذلك في إطار برنامج الحوكمة البيئية المحلية للأنشطة الصناعية بقابس وبرنامج التصرف المستدام في النظم الإيكولوجية للواحات.

وتم في هذا الإطار الوقوف على ملاحظات تعلقت أساسا بتشخيص واقع الجمعيات من قبل المركز وبالخدمات التي يقدّمها لفائدتها.

---

[1] القانون عدد 100 لسنة 1999 المؤرخ في 13 ديسمبر 1999 والمتعلق بمراكز الإعلام والتكوين والتوثيق والدراسات الذي تم تنقيحه بمقتضى القانون عدد 64 لسنة 2001 المؤرخ في 25 جوان 2001.

فلئن يتولى المركز مسك السجل الوطني للجمعيات الذي يتضمّن بتاريخ 10 مارس 2020 ما عدده 23320 جمعية، إلا أنّه لا يتوفر لديه عدد الجمعيات الناشطة أو المندثرة منها خاصة وأنّه تم الوقوف على عدم تسجيل الحسابات البنكية المفتوحة لدى أحد البنوك بخصوص 534 جمعية عمليات مالية منذ سنة 2010 أو ما قبلها.

كما لم يُعد المركز خلال الفترة 2015-2019 أي دراسة رغم برمجته إعداد دراسة حول "المشهد الجمعياتي في تونس ومشاركته في تطويره" وتأكيده على ضرورة إنجاز دراسة كل 5 سنوات. ومن شأن ذلك أن يحد من إلمام المركز بواقع الجمعيات وأن لا يسمح بتأطيرها بمناهج مدروسة وعلمية تساهم في دعم دورها. وبرر المركز ذلك بضعف الاعتمادات المرسّمة في ميزانيته للغرض.

أما فيما يتعلّق بدعم قدرات الجمعيات، لم يواكب نشاط المركز المتعلق بالتكوين وبالتدريب نسق تطور عدد الجمعيات حيث لم يتجاوز العدد الأقصى للدورات التكوينية التي أمّنها لفائدتها سنويا ما عدده 28 دورة فقط خلال كل من سنتي 2016 و2017 لفائدة تباعا 809 و903 مشاركا مقابل 390 مشاركا فقط خلال سنة 2019. كما لم يتول المركز خلال سنة 2016 تنظيم سوى 17 دورة من بين 45 دورة مبرمجة.

كما تم الوقوف على عدم استقرار التوجه الذي انتهجه المركز منذ سنة 2014 نحو دعم لامركزية أنشطته التكوينية وتقريبها من الجمعيات الناشطة في الجهات لتمكينها من الدعم الضروري لتطوير نشاطها حيث لم ينظّم خلال سنتي 2018 و2019 أية دورة تكوينية لفائدة الجمعيات خارج مقره المركزي. كما تراوح عدد المحاور التي أمّنها المركز بمقره بين 6 و9 محاور خلال الفترة 2015-2017 مقابل محور وحيد بالولايات. ومن شأن ذلك أن يحول دون تكافؤ الفرص بين الجمعيات في تنمية قدراتها.

وفي سياق متصل، تم الوقوف على ضعف عدد الدورات التكوينية المنظمة حول إعداد وصياغة المشاريع والتعاون الدولي والتمويل الخارجي وتشبيك الجمعيات على المستوى المركزي ومحدودية عدد المشاركين فيها [1] حيث تم الاقتصار على تنظيم 3 دورات في المجالات المذكورة من بين 8 دورات مبرمجة خلال سنة 2016. ولم يتم تنظيم دورات تكوينية حول هذه المحاور بمختلف ولايات الجمهورية رغم أهميتها في تنمية قدرات الجمعيات في استغلال فرص التمويل التي تتيحها برامج التعاون الدولي ذات الاهتمام بالمناطق الداخلية على غرار حزوة وتمغزة وعين سلطان وزمور وجبل السرج.

[1] بلغ عدد المشاركين في الدورة التكوينية الوحيدة المنظّمة سنة 2019 حول إعداد وصياغة المشاريع للجمعيات 21 مشاركا عن 15 جمعية.

وأرجع المركز عدم استقرار نشاطه وتوجهاته أساسا إلى تداول خمسة مديرين عامين على تسييره خلال الفترة 2015-2019 فضلا عن تكرر شغور خطة المدير العام لفترات متفاوتة تجاوزت سبعة أشهر خلال سنة 2019 وبرر ضعف الدورات التكوينية التي شملت المشاركين من الجهات بضعف الاعتمادات المخصصة للمركز إضافة إلى عدم التمكن من التعاقد مع النزل لإقامة الوافدين من داخل الجمهورية لشغور خطة المدير العام وهو ما تم تسجيله سنتي 2016 و2019.

III- تنفيذ المشاريع الممولة في إطار برامج التعاون الدولي

يشكو تنفيذ بعض مشاريع التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات تأخيرا في انطلاقها ونقائص تعلقت أساسا بتحقيق أهدافها وبإحكام برمجة أنشطتها وبديمومتها إضافة إلى تصرف الجمعيات في التمويلات المتحصلة عليها.

أ- التأخير في انطلاق تنفيذ مشاريع التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات

شهدت عدة مشاريع صعوبات في الانطلاق في تنفيذها على غرار مشروع دعم المبادرة لدى المرأة والشباب في المناطق ذات الأولوية ومشروع دعم الوزارة المكلّفة بالمرأة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتمكين الاقتصادي والاجتماعي للنساء في المناطق الريفية وبرنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية ومشروع النساء فاعلات في الحكم المحلي ومشروع المرأة، الريادة، الدعم والتصرف.

وفي هذا الإطار، لم تنطلق الوزارة المكلفة بالمرأة في تنفيذ مشروع دعم المبادرة لدى المرأة والشباب في المناطق ذات الأولوية بعد حوالي عشر سنوات من إمضاء بروتوكول الاتفاق المتعلق به مع الجمهورية الإيطالية بتاريخ 20 أفريل 2010 على أن يمتد تنفيذه 4 سنوات. ويرجع ذلك إلى ما شاب تنظيم المنافسة[1] المتعلقة بخدمات الدعم الفني الضرورية لتنفيذ المشروع من خرق لمبادئ المساواة أمام الطلب العمومي وشفافية الإجراءات ونزاهتها تعلقت أساسا بعدم تنصيص وثائق الدعوة للمنافسة التي تم تنظيمها في سنة 2016 على منهجية التقييم والتي تم ضبطها بصفة لاحقة لفتح العروض وعدم وضوح الشروط الإدارية. ولم يتم إلى موفى مارس 2020 استيفاء إجراءات إسناد الصفقة التي تم إعادة تنظيمها في سبتمبر 2019.

[1] أحكام الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرّخ في 13 مارس 2014 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

وإزاء ذلك، شهد المشروع التقليص في المبلغ المخصص لتمويله من 1.700.845 أورو إلى 500.000 أورو والتمديد في فترة تنفيذه دون أجل محدد لذلك مما يشكل خطرا على استمرارية المشروع باعتبار أنّ بروتوكول الاتفاق يحفظ حق الطرفين في الانسحاب من الاتفاق في حالة التأخير المتواصل وغير المبرّر في تنفيذه. وتتحمل الوزارة المكلفة بالمرأة بصفتها الهيكل المفوّض له تنفيذ المشروع مسؤولية عدم انطلاق أنشطته فضلا عن الوزارة المكلفة بالتعاون الدولي التي أوكل إليها بروتوكول الاتفاق مهمة التأكد من حسن تنفيذه.

ومن جهة أخرى، أدى عدم إرفاق بروتوكول التعاون التونسي الإسباني المبرم في 17 جويلية 2018 حول دعم الوزارة المكلفة بالمرأة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتمكين الاقتصادي والاجتماعي للنساء والفتيات في المناطق الريفية 2017-2020، بتفاصيل الأنشطة المندرجة في إطاره وعدم الاتفاق بين الوزارة والوكالة الإسبانية للتعاون الدولي من أجل التنمية حول برنامج عمل مفصّل نهائي بخصوص الهبة المتحصّل عليها ومبلغها 200 ألف أورو إلا 19 يوما قبل انقضاء آجال تنفيذ المشروع إلى التأخير في انطلاق تنفيذه وإقرار آجال إضافية لذلك.

أما بالنسبة إلى برنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية، فقد أدى تنظيم طلب مقترحات المشاريع لدى الجمعيات المتعلق بإحداث وحدات ترابية للتصرف والمرافقة لتنفيذ أنشطة البرنامج بعد حوالي 19 شهرا من إمضاء اتفاقية تمويل البرنامج رغم برمجة القيام بذلك خلال الثلاثي الثالث من تنفيذه إلى انطلاق الوحدات المذكورة في القيام بمهامها بعد حوالي 3 سنوات من إبرام اتفاقية التمويل مما استوجب التمديد في فترة تنفيذ البرنامج في حدود 24 شهرا لتغطية فترة إنجاز المشاريع في الجهات. وتبعا لعدم تأمين الوزارة المكلفة بالفلاحة ظروف حسن تنفيذ البرنامج، تمت إحالة إدارة المكوّن المتعلق بطلب المقترحات من وحدة التصرف في المشروع بالوزارة إلى المفوضية الأوروبية مما انجر عنه فقدان الوزارة الرابط التعاقدي مع الوحدات الترابية للتصرف والمرافقة ومع الجمعيات المكوّنة لها ومختلف الآليات التي كانت متاحة لها للمتابعة وفوتت فرصة الإشراف على تنفيذ البرنامج مباشرة من قبلها.

وواجه مشروع النساء فاعلات في الحكم المحلي، الذي تحصّل على تمويل في إطار برنامج مساواة قدره 354,342 ألف أورو، صعوبات في انطلاق تنفيذ أنشطته راجعة أساسا إلى خلافات بين الجمعيات الشريكة[1] استوجبت إدراج شريك بديل بعد سنة من التاريخ المحدد لانطلاق تنفيذ المشروع مع تغيير وصفه وإطاره المنطقي وميزانيته. ومن شأن هذا التغيير أن يمس بمبادئ الشفافية والمساواة التي انبنى عليها طلب المقترحات باعتبار أنّ معايير تقييم الاقتراحات تعتمد في خمسها على تقييم الشريك علما وأنّ

[1] الجمعية الدولية للإعاقة وجمعية المركز التونسي المتوسطي.

الوزارة المكلّفة بالمرأة لم تعقد اجتماع للنظر في الصعوبات التي يواجهها المشروع إلا في الثلاثية الأخيرة المحددة أوليا لانتهاء أنشطة المشروع.

وواجه مشروع "المرأة، الريادة، الدعم والتصرف"[2] الذي يتم إنجازه من قبل الجمعية التونسية للتصرف والتوازن الاجتماعي بالشراكة مع المركز التونسي لريادة الأعمال الاجتماعية صعوبات للانطلاق في تنفيذه تمثلت في التأخير في التصرف في الحساب بالعملة الصعبة بشهرين من إبرام العقد بالنسبة إلى الجمعية الأولى وفي الحصول على شهادة بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بخصوص الشراءات المموّلة من الهبة عملا بمقتضيات الفصل 13 مكرر من مجلة الأداء على القيمة المضافة[3]. وقد أثّرت هذه الوضعية على روزنامة إنجاز عديد الأنشطة حيث لم ينطلق المركز التونسي لريادة الأعمال الاجتماعية في تنظيم دورات تدريبية لتنمية قدرات صاحبات أفكار المشاريع إلا بعد 4 أشهر من التاريخ المبرمج لذلك كما تم إرجاء تنظيم دورات تدريبية لتنمية قدرات هياكل دعم ريادة الأعمال بسنة وهو ما من شأنه التأثير على نجاعتها حيث كان مبرمجا أن يكون هذا النشاط سابقا لتنمية قدرات صاحبات المشاريع قصد تحقيق الإضافة المرجوّة خلال الأنشطة التي تجمع صاحبات المشاريع بهياكل دعم الأعمال.

ب- تحقيق أهداف المشاريع المموّلة

شاب تنفيذ أنشطة المشاريع الممولة في إطار برامج التعاون الدولي من قبل جمعيات نقائص أثّرت سلبا على تحقيق أهدافها. فعلى سبيل المثال لم يتوصل مشروع الكلمة للنساء[1] الذي انتفع بتمويل قدره 465,209 ألف أورو إلى تنفيذ أنشطته بالوجه المطلوب مما ساهم في الحد من تحقيق أهدافه المتعلقة بتعزيز مشاركة المرأة في الحوكمة المحلية بثلاث بلديات حيث لم يتعد عدد المشاركات في الدورات التكوينية المتعلقة ببعث مشروع جمعياتي بهذه البلديات 47 امرأة في حين يمثّل تكوين 90 امرأة قيادية أحد ركائز إرساء الميزانية التشاركية المبنية على النوع الاجتماعي في إطار هذا المشروع.

كما لم يتم تنظيم الدورات التكوينية التي تمت برمجتها لفائدة الجمعيات خلال الشهرين السابع والثامن من تنفيذ المشروع وهو ما انجر عنه التخفيض من الهدف المتعلق بمؤشر نسبة الجمعيات القادرة على شرح منهجية ومراحل اعتماد الميزانية التشاركية من 80% إلى 50%. وأفادت جمعية الحركة الجمعياتية بهذا الخصوص بأنّه تم تأجيل الدورات التكوينية والتمديد في فترة تنفيذ المشروع.

---

[2] مشروع مموّل من الاتحاد الأوروبي في إطار برنامج مساواة بميزانية قدرها 826,546 ألف أورو .

[3] بعد أكثر من 4 أشهر بخصوص الجمعية الأولى ولم تتمكن الثانية إلى 12 سبتمبر 2018 من الحصول على الإعفاء المذكور.

[1] تنفذه مؤسسة "سيديال" بالشراكة مع جمعية الحركة الجمعياتية التي تتولى تنفيذ الأنشطة الميدانية للمشروع.

ولئن مكّن المشروع من الرفع من مشاركة المواطنين في إقرار ميزانية بلديتهم إلاّ أن النتائج المتعلقة بتقليص الفوارق بين النساء والرجال تبقى محدودة حيث تراوحت نسبة مشاركة المرأة في إعداد ميزانية بلدية المهدية[2] لسنة 2019 بين 23,63% و26,67% مقارنة بنسبة تراوحت بين 17,93% و26,92% بخصوص السنة السابقة لانطلاق المشروع. كما لم يتم بلوغ الهدف المحدد بتشريك المرأة في مسار الميزانية التشاركية في نهاية المشروع في حدود 45% حيث تراوحت النسبة المحققة بهذه البلدية بخصوص ميزانية سنة 2020 بين 27,61% و36,17%.

كما تم التخلي عن بعض أنشطة المشروع على غرار تنظيم لقاءات تبادل خبرات بين النساء القياديات والجمعيات الناشطة في الجهة رغم أهميتها في ضمان إدماجهن في إطار شبكات المجتمع المدني حتى يكتسبن أكثر فاعلية بالجهة. فضلا عن ذلك، لم يتم إنجاز تشخيص ميداني تشاركي مبني على النوع الاجتماعي في كل بلدية وهو ما أرجعته جمعية الحركة الجمعياية إلى عدم كفاية الموارد المخصصة للنشاط.

وبخصوص برنامج دعم قطاع الثقافة، حاد مشروع فردوس ستوديو الموسيقى الالكترونية والصوفية بنفطة المموّل في إطاره بميزانية قدرها 146,458 أ.د والذي يهدف إلى تقريب الموسيقى إلى شباب نفطة وتمكين البعض منهم من امتهان الموسيقى عن الأهداف المحددة له. فقد تم تنفيذ الأنشطة المبرمجة بنزل على ملك رئيس جمعية بالم لاب صاحبة المشروع عوضا عن تهيئة مقهى تاريخي بواحة نفطة للغرض بكلفة استنزفت ما يناهز 30% من كلفة المشروع. وبررت الجمعية تغيير المكان المخصص للنشاط بتراكم الأوساخ والحشرات جوار المقهى الذي تملكه البلدية وبتخصيص مدخل منفصل لجناح النزل الذي أوى الاستديو. وتم على إثر زيارة أحد منسقي البرنامج من الاتحاد الأوروبي تغيير المكان إلى مقر دار الشباب بنفطة.

وتم في إطار برنامج مساواة، تمويل مشاريع تتعلق بإحداث وتعزيز سبعة مراكز من قبل جمعيات للتعهد بالنساء ضحايا العنف بقيمة 1,006 مليون دولار أمريكي[1]. ومكّن النظر في خدمات هذه المراكز من الوقوف على محدودية البعض منها وعلى تضارب المعطيات المصرح بها بخصوصها.

فلئن أدرجت الاستراتيجية الوطنية لمقاومة جميع أشكال العنف ضد المرأة عبر مختلف مراحل الحياة التأهيل الذاتي للنساء وإعادة إدماجهن الاقتصادي والاجتماعي ضمن الخدمات الضروري توفيرها

---

[2] حسب محاضر جلسات البلدية.

[1] وهي مركز استقبال النساء ضحايا العنف بصفاقس للجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات ومركز حرة وفاعلة للجمعية التنموية بقفصة الجنوبية ومركز تيدار لجمعية التنمية المستديمة والتعاون الدولي بجرجيس ومركز سيدي علي عزوز لجمعية بيتي ومركز مسارات بجندوبة لجمعية مسارات نسائية وكل من مركز استقبال النساء ضحايا العنف بالمنار ومركز أروى القيروانية بالسبيخة للجمعية التونسية للتصرف والتوازن الاجتماعي.

للنساء ضحايا العنف، إلا أنّه تم الوقوف على ضعف أنشطة التأهيل الذاتي للنساء المتعهد بهن في مجال تنمية قدراتهن على المواجهة والثقة بالنفس وعلى أخذ القرارات وتجاوز الصعوبات حيث تم الاكتفاء بأحد المراكز بتنظيم تكوينين في المجال خلال سنة 2018[2]. كما لم يتول مركز آخر تنظيم مجموعات دعم سوى خلال الثلاثي الثاني لسنة 2017 والثلاثي الثالث لسنة 2018 ولم ينطلق في تنظيم دورات تحسيسية حول احترام الذات إلا منذ الثلاثي الثالث لسنة 2018. وهو ما حرم الوافدات على المركز خارج الفترات المذكورة من هذه الخدمات. ولم تتم تهيئة مقر أحد المراكز لاستقبال حاملي إعاقة جسدية.

وفي سياق متصل، تمثّل المرافقة الاجتماعية إحدى حقوق المرأة ضحية العنف التي نص عليها القانون الأساسي عدد 58 لسنة 2017 المؤرخ في 11 أوت 2017 والمتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة، إلا أنّ مركز استقبال النساء ضحايا العنف بصفاقس واجه صعوبات في توفير خدمات بسبب ضعف التنسيق مع مختلف الهياكل المتدخلة[1]. كما لم يتمكّن مركز سيدي علي عزوز من إبرام اتفاقيات مع وزارة الصحة لتوفير خدمات طبية للنساء المريضات وتواصل التعامل معها خارج الأطر الرسمية. ولضمان توفير الخدمات الضرورية للنساء المتعهّد بهن تدعى الوزارة المكلفة بالمرأة للقيام بدورها في تفعيل كل الهيئات التنسيقية الجهوية متعددة القطاعات التي نصت عليها الاتفاقية المشتركة[2] والتي صادق عليها مختلف المتدخلين في المجال في جانفي 2018.

ويتجسد تضارب المعطيات المصرّح بها من قبل الجمعيات بخصوص عدد النساء المنتفعات بأنشطة البرنامج من خلال تسجيل فوارق[3] تجاوزت نسبتها القصوى 28% مقارنة بالتفاصيل المدلى بها. ومن شأن التضخيم في حجم الخدمات المقدّمة من قبل مراكز التعهد بالنساء ضحايا العنف أن يمس من موثوقية المعطيات المصرّح بها.

ولم يتول مشروع "التجميل والنساء، تمكين ومساواة المرأة الريفية من خلال تثمين وتسويق موارد الجهة" الذي تنفّذه المنظمة غير الربحية في الخارج من أجل التنمية الشاملة في البلدان خارج أوروبا بالشراكة مع أربع جمعيات تونسية[4] تنظيم دورات تدريبية حول العسل ومشتقاته واستعماله في مجال التجميل بجهة زمور رغم أنّ تربية النحل موجودة بالجهة وهو ما يتجلى من خلال تمويل برامج تعاون دولي أخرى لمشاريع مماثلة.

---

[2] في حين تم تنظيم أنشطة مماثلة خلال الثلاثيات الأربعة لسنة 2018 بالمركز الثاني الذي تديره نفس الجمعية بتونس.

[1] لم يشارك المركز سوى في اجتماعين مقابل مشاركة مركز حرة وفاعلة بقفصة ومركز استقبال النساء ضحايا العنف بالمنار تباعا في 164 و53 اجتماع.

[2] التقرير الوطني حول مقاومة العنف ضد المرأة في تونس.

[3] التصريح باستقبال 178 امرأة مقابل 135 امرأة خلال نفس الفترة بالنسبة إلى الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات والتعهد بما عدده 168 مقابل 150 فعليا بالنسبة إلى جمعية التنمية المستديمة والتعاون الدولي بجرجيس و9 نساء تمت مرافقتها لتحقيق استقلاليتهن مقابل 7 بالنسبة إلى جمعية بيتي.

[4] وهي جمعية أمل تونس وجمعية شباب زمور وجمعية القيروان للاعتماد على الذات وجمعية البيئة والتنمية المستديمة بالقطار بتمويل قدره 653,903 ألف أورو على أن يمتد تنفيذه من 30 سبتمبر 2017 إلى 30 جانفي 2020.

كما لم يتم الانطلاق في تنفيذ الأنشطة المتعلقة بمحو الأمية بعين سلطان إلاّ بتأخير يناهز 20 شهرا وذلك رغم أهميتها في أن تجعل المرأة محركا للتنمية وفاعلة على المستويين الاقتصادي والاجتماعي. وأصبح بالتالي امتداد هذا النشاط على 21 شهرا غير ممكن ضمن المشروع مما من شأنه أن يحد من نتائجه ومن أثره على المستفيدات منه. وقد بررت جمعية أمل تونس عدم الانطلاق في هذا النشاط بعدم وجود إطار مؤسساتي جاهز يمكن أن يندرج في إطاره وأشارت إلى إمكانية تواصله في إطار برنامج تعاون دولي ثاني تنفّذه الجمعية.

وفي نفس السياق، ورغم أهمية تطوير أعمال التسويق لضمان نجاح مشروع "التجميل والنساء، تمكين ومساواة المرأة الريفية من خلال تثمين وتسويق موارد الجهة" وديمومته، لم يتم إحداث موقع لبيع المنتجات على الخط المبرمج إنجازه في شهر أوت 2018 فضلا عن ضعف المشاركة في المعارض الوطنية وعدم عرض المنتجات بمعارض مختصة بإيطاليا مثلما تمت برمجته. كما تم التخلي عن إحداث نقطة بيع بتونس مثلما تم تأكيده من قبل جمعية أمل تونس التي أفادت بأنّه تم إلغاء الاعتمادات المخصصة له في نوفمبر 2019. وأرجعت الجمعية عدم المشاركة في معرض بإيطاليا إلى تمديد تنفيذ المشروع إلى جوان 2020 ثم إلى أكتوبر 2020 والسعي إلى إبرام ملحق ثالث لتمديده إلى جانفي 2021 إضافة إلى الوضع الصحي بإيطاليا.

أما في ما يتعلق ببرنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية، وخلافا لما تنص عليه اتفاقية تمويله على اشراف الوحدات الترابية للمتابعة والتصرف التي يموّلها البرنامج على التنسيق وتشريك مختلف الهياكل المحلية والجهوية لإعداد مخططات التنمية المحلية، لم تتول الوحدتان الترابيتان الخاصتان بمشروع ايكوزين بعين دراهم[1] ومشروع جود نفزاوة بقبلي الشمالية[2] إلى موفى مارس 2020 إصدار مخطط التنمية المحلية الخاص بكل جهة رغم انطلاقهما في تمويل مبادرات اقتصادية تباعا منذ سنة 2018 و2019. ولئن أفادت الجمعية الدولية للإعاقة بأنّها اعتمدت دراسة أنجزتها في الغرض كإطار عام لبعث المبادرات ونظّمت ورشة عمل بحضور الإدارات والهيئات المحلية تم خلالها وفي ضوء مخرجات الدراسة تحديد القطاعات الرئيسية وأفكار المشاريع التي يمكن الأخذ بها، فإنّ المنحى المتخذ من قبل الجمعية لا يعكس آليات الحوكمة التشاركية التي ضبطها البرنامج في إطار دليل خاص تم وضعه في الغرض.

د- إحكام برمجة أنشطة المشاريع المموّلة

[1] تتكون من جمعية Mercy corps وجمعية ريحانة بجندوبة وخصّص لها تمويلا قدره 1.080.000 أورو.

[2] تتكون من الجمعية الدولية للإعاقة والوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل وخُصّص لها تمويل قدره 1.350.000 أورو.

واجهت بعض الجمعيات صعوبات في تنفيذ أنشطتها راجعة أساسا إلى عدم إحكام برمجتها على غرار ما تمت ملاحظته بالنسبة إلى مشروع ديفلوك بقرقنة[3] المتحصل على تمويل قدره 1,12 مليون أورو حيث تم العدول عن تمويل 9 مبادرات من مجموع 17 مشروعا تم انتقاؤها في فيفري 2019 وذلك لضرورة الحصول على تراخيص إدارية إضافية بالنسبة إلى خمسة مشاريع بالنظر إلى عدم تهيئة منطقة لتركيز أنشطة صناعية بقرقنة. ولم يتم بعد مرور أكثر من سنة التوصل إلى حل هذه الإشكاليات مما يستدعي التأكد المسبق من ملاءمة المشاريع المنتقاة مع خصوصيات الجهة.

وأدّى ضعف الإعداد لمشروع "دعم التنمية المستديمة وإحداث أنشطة مدرّة للربح بجهة زارات" المتحصل على تمويل قدره 198.280 أورو[1] وسوء تشخيص خصائص الجهة إلى التخلي عن أنشطة مبرمجة لعدم تلاؤمها مع طبيعة الواحة على غرار إرساء نظام الري قطرة قطرة للمحافظة والاقتصاد في مياه الري. وأفاد الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي صاحب المشروع بأنّه تبين بعد أكثر من سنة من التصور والإعداد وجود إشكالية تمثّلت في تسرب وضياع كميات كبيرة من مياه الري نتيجة لتهرأ في القنوات الرئيسية. وتم تخصيص الميزانية المبرمجة لإحداث نظام الري لتهيئة هذه القنوات اعتبارا وأنّ تركيز نظام اقتصاد في مياه الري غير مجدي في هذه الوضعية.

وعلى صعيد آخر، تجاوزت فترة تنفيذ 52 مشروعا من بين 119 مشروعا مموّلا في إطار برنامج التصرف المستدام في النظم الإيكولوجية للواحات الآجال القصوى المحددة لإنجاز المشاريع رغم الترفيع فيها من 12 إلى 18 شهرا. وأرجعت الوزارة المكلفة بالبيئة المشرفة على البرنامج ذلك إلى طبيعة بعض المشاريع التي تتطلب تنسيقا مع المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية لمعاينة الفسائل التي تتم زراعتها وتحديد الحاجيات من الغراسات والتزود بالمشاتل التي تطلبت قرابة السنة لإنتاجها.

هـ- ديمومة المشاريع الممولة في إطار برامج التعاون الدولي

تشكو بعض المشاريع التي تم تنفيذها في إطار برامج التعاون الدولي من قبل جمعيات عدم توفير متطلبات استدامتها. فقد أفضى التقييم نصف المرحلي الصادر في مارس 2019 لبرنامج دعم قطاع الثقافة إلى الوقوف على عدم تركيز المشاريع على الهدف العام للبرنامج المتمثّل في دعم دَور الثقافة كمحرّك للتنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث تندرج أغلب المشاريع الممولة[2] خلال سنتي 2017 و2018 ومبلغها الجملي 7 م.د في إطار تعزيز التعددية الثقافية ونشرها محليا ووطنيا ويتعلق ما لا يقل عن 10 مشاريع من بين 32 مشروعا خضع لتقييم ميداني بأنشطة قصيرة المدى تعوزها الاستدامة.

---

[3] ضمن برنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية ويتولى تنفيذه المعهد المتوسطي للدراسات الفلاحية بمونبولييه والجمعية التونسية الشبان والعلم.

[1] في إطار برنامج دعم الحوكمة البيئية المحلية للأنشطة الصناعية بقابس.

[2] تم تمويل 55 مشروع من بينهم 46 مشروع تشرف جمعيات على تنفيذهم.

ويُعزى ذلك أساسا إلى ضعف ترجيح معيار الاستدامة المعتمد لانتقاء المشاريع في إطار صندوق التواصل الثقافي المحلي لسنتي 2017 و2018 فضلا عن عدم الأخذ بهذا المعيار في اختيار المشاريع الممولة في إطار صندوق دعم العمل الثقافي الإبداعي (2017) وصندوق مساندة استدامة المهرجانات وتثمين التراث (2017).

كما مكّن النظر في أهداف 20 مشروعا جمعياتيا تم تمويلها في إطار صندوق التواصل الثقافي المحلي لسنة 2017 من الوقوف على ضعف مساهمتهم في إضفاء الطابع الاحترافي على المهن الثقافية أو في دعم أماكن الإنتاجات الثقافية التي يوفّرها المجتمع المدني حيث تضمّنت 3 مشاريع فقط أنشطة يمكن أن تنصهر ضمن الأهداف المذكورة. وأفادت وزارة الشؤون الثقافية بهذا الخصوص بأنّ عدم وضوح علاقتها بالمشروع وبالأطراف المنظمة له أدت إلى عدم الأخذ بالملاحظات التي يقدمها ممثّلها.

وفي سياق متصل، تم الوقوف على مخاطر تتعلق بعدم استدامة مراكز التعهد بالنساء ضحايا العنف إثر انتهاء برنامج مساواة الذي يُموّلها. فلئن تم تمديد دعم هذه المراكز في إطار البرنامج المذكور إلى سنة 2019 فقد انجر عن التخفيض في الاعتمادات المحالة إليها التقليص في أنشطة مركزين لاستقبال النساء ضحايا العنف بصفاقس وبتيدار خاصة تلك المتعلقة بتنظيم دورات تكوينية لفائدة هذه الفئة.

وخلافا لبقية المراكز الممولة في إطار برنامج مساواة، تم إيقاف تمويل مركز مسارات بجندوبة في موفى سنة 2018 مما أدى إلى غلقه وهو ما يمثّل خسارة للنساء ضحايا العنف بالجهة وللبرنامج الذي تكفّل بتمويله في حدود 150 ألف دولار أمريكي منها 50 ألف دولار أمريكي لتجهيز المركز وذلك بالإضافة إلى كلفة الدعم الفني الذي قدّمه صندوق الأمم المتحدة للسكان لفائدة المركز من سبتمبر 2018 إلى ديسمبر 2018 بهدف دعم قدرات أعوانه وأعضاء الجمعية في مختلف أوجه التصرف الإداري والمالي ومسار التعهد بالنساء ضحايا العنف.

ز- التصرف المالي

شاب التصرف المالي في بعض المشاريع المموّلة في إطار التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات إخلالات تعلّقت أساسا بتأدية نفقات من قبل الجمعيات غير مبررة وباستعمالها التمويلات في غير الأغراض المخصصة لها وبالانحراف عن مبدأ التطوع في العمل الجمعياتي.

1- تأدية النفقات

تولت جمعيات مكلّفة بتنفيذ مشاريع ممولة في إطار التعاون الدولي تأدية نفقات وتحميلها على ميزانية المشروع ليست لها علاقة بأهدافه.

فقد أفضت أعمال التدقيق[1] حول تصرّف جمعية الفلاحة المستديمة المكلّفة بتقديم الدعم المالي والفني لمجموعة من الفلاحين في التمويلات المحالة إليها خلال الفترة 2013-2017 في إطار مشروع تطوير القطاع الفلاحي المموّل من الوكالة الفرنسية للتنمية بمبلغ قدره 80 ألف أورو إلى الوقوف على إخلالات تعلقت أساسا بتأدية الجمعية نفقات غير مبررة أو لم يتم إثبات ارتباطها بتنفيذ أنشطة المشروع يناهز مبلغها 23 أ.د تعلقت أساسا بخطايا تأخير متعلقة بالتصاريح الجبائية وبمخالفات مرورية ومصاريف وقود وقطع غيار وسائل النقل وإقامة علما أنّ الجمعية لم تلتزم بمقتضيات اتفاقية التمويل في ما يتعلق بإعداد برامج عمل سنوية مفصّلة حسب الأنشطة وطبيعة النفقات تصادق عليها الوكالة الفرنسية للتنمية.

كما تم الوقوف على تأدية الجمعية مبلغ بقيمة 40,950 أ.د بعنوان أجور أحد الأعوان تم بشأنه تقديم للمحكمة ثلاث اتفاقيات عمل غير مُعرّف فيها بالإمضاء وغير مسجّلة بالقباضة المالية ولا تغطي كل الفترة فضلا عن أنّ الأجر الذي تم صرفه لا يتطابق دائما مع ما تم التنصيص عليه في إطار الاتفاقيات. وتبعا للإخلالات التي شابت التصرف المالي للمشروع، تم التقليص في قيمة المنحة المخصصة للجمعية من 80 ألف أورو إلى 37 ألف أورو.

وعلى صعيد آخر، تولت جمعية دعم المبادرات التنموية صرف مبلغ الأجر الشهري الخام دون اقتطاع الخصم من المورد المستوجب وذلك في إطار تنفيذها مشاريع تحسين التنوع البيولوجي ومشاريع تشبيب الواحات التابعة لبرنامج التصرف المستدام في النظم الإيكولوجية للواحات بتمويل قدره 455 أ.د. وتولى المدير التنفيذي للجمعية إمضاء اتفاقيات مشاريع رغم أنّه غير مؤهّل لذلك.

كما اتضح تصرّف الجمعية في التمويلات المخصصة للمشروع في غير نفقات المشروع خلال فترة لا تقل عن ستة أشهر حيث لم تلتزم الجمعية بأحكام اتفاقيات تمويل المشاريع والتي تنص على فتح حساب بنكي مخصص حصريا لتلقي التمويلات الخاصة بالمشروع وتأدية جميع نفقاته من خلاله حيث تولّت تحويل مبلغ قدره 8,250 أ.د بعنوان أجور رئيس مشروع ومتصرفة مالية إلى الحساب البنكي للجمعية عوضا عن تحويلها للحسابات البنكية لمستحقيها. وتولت الجمعية لاحقا التسوية الجزئية للإشكال بتحويل نسبة دون 65% من المبلغ المذكور مبررة ذلك بالصعوبات المالية التي تواجهها الجمعية.

[1] تقرير صادر في ديسمبر 2017 ومنجز لفائدة الوكالة الفرنسية للتنمية.

أما فيما يتعلّق بمركز مسارات لإيواء النساء ضحايا العنف بجندوبة لجمعية مسارات نسائية الذي تحصّل على تمويل قدره 150 ألف دولار أمريكي خلال الفترة الممتدة من 15 ديسمبر 2016 إلى موفى ديسمبر 2018، فقد أفضت أعمال التدقيق[1] حول تصرف الجمعية في الموارد التي تحصلت عليها خلال سنة 2017 إلى الوقوف على تأدية نفقات غير مبررة بقيمة 5,099 أ.د لا يمكن تغطيتها من الموارد المخصصة للمشروع تتعلق أساسا بصرف أجور أو الترفيع فيها دون توفر المؤيدات القانونية لذلك[1]. وتولت الجمعية بطلب من الممول إرجاع المبلغ بتاريخ 28 جوان 2018.

2- الانحراف عن مبدأ التطوع

أفضت الأعمال الرقابية إلى تحقيق رؤساء جمعيات مداخيل ذات علاقة بنشاط الجمعية الممول في إطار التعاون الدولي مما من شأنه أن يعكس انحرافا عن مبدأ التطوع الذي ينبني عليه العمل الجمعياتي.

فقد تحصلت رئيسة جمعية[2] على حوالي 30% من ميزانية[3] مشروع المبادرة التونسية للعمل الشامل[4] البالغة 103 ألف دولار أمريكي والممول من الولايات المتحدة الأمريكية وذلك مقابل الخدمات التي قدمتها بصفتها ممثلة المشروع. وأفادت الجمعية بهذا الخصوص بأنّ "المبلغ ... تم تخصيصه بصفة استثنائية ومؤقتة وليس راتب شهري ... لقد لعبت السيدة .. دورا كبيرا في صياغة المشروع، متابعة اتفاقية الشراكة من خلال تبادل المراسلات والاجتماعات التنفيذية في تونس والولايات المتحدة الأمريكية، ... متابعة وضع المشاريع الاقتصادية غير المهيكلة والاقتصاد الموازي ... فكانت في المقابل تصرف لها منحة لتغطية مصاريف التنقل وخاصة السفرات المتتالية إلى الولايات المتحدة الأمريكية إضافة إلى مصاريف الأكل والإقامة إضافة إلى كون هذه المنحة هي اعتراف لها بقيمتها كخبيرة وبما أنجزته ولمجابهة المصاريف الطائلة التي يتطلبه حضورها".

وأبرمت مؤسسة سيديال عقد إسداء خدمات مع رئيس الجمعية الشريكة[5] في مشروع الكلمة للنساء بصفته خبير في الاتصال والميزانية التشاركية والتخطيط الاستراتيجي ليسدي الخدمات المتعلقة

---

[1] تقرير صادر بتاريخ 29 أفريل 2018 عن مكتب Moore Stephens LLP لفائدة صندوق الأمم المتحدة للسكان.

[1] مبلغ قدره 1.200 د لفائدة عون بعنوان أجور شهر فيفري ومارس 2017 في حين لم يتم التعريف بإمضاء عقد العمل إلا في أفريل 2017 ومبلغ قدره 1.500 د لفائدة عون ثاني بعنوان أجر شهر ونصف في غياب تسجيل عقد عمله وما يثبت إنجازه للعمل والترفيع في أجر مديرة المركز بمبلغ قدره 500 د على امتداد أربعة أشهر أي ما مجموعه 2.000 د دون تعديل بنود عقدها أو إصدار قرارا بهذا الخصوص.

[2] الجمعية التونسية للتصرف والتوازن الاجتماعي.

[3] تم تخصيص مبلغ قدره 26.824 ألف أورو لفائدة رئيسة الجمعية بعنوان أجور وخدمات و4.024 ألف أورو بعنوان تكاليف إضافية.

[4] يمتد تنفيذ المشروع من 31 جويلية 2015 إلى 30 جانفي 2017.

[5] جمعية الحركة الجمعياتية.

بكل الأنشطة الميدانية المبرمجة في إطار المشروع على غرار تنظيم الدورات التكوينية ومنتديات المواطنين والملتقيات بين البلديات واجتماعات لجنة المتابعة وذلك بمقابل خام قدره 38.950 أورو يتم صرفه مباشرة من قبل مؤسسة سيديال إضافة إلى مبلغ قدره 12 ألف أورو بعنوان مصاريف التنقل تُصرف لفائدته من قبل الجمعية رغم أنّ الخدمات المذكورة سبق تكليف الجمعية التي يترأسها بتنفيذها مقابل حصولها على مبلغ قدره 250.522 أورو.

ومن شأن هذا الوضع أن يثير مخاطر تتعلق بتضارب المصالح بين رئاسة الجمعية وتحقيق منفعة شخصية من خلال أنشطتها.

*

* *

في ظل ندرة الموارد العمومية، تكتسي التمويلات الأجنبية التي تضخّها الجهات المانحة للجمعيات من خلال برامج التعاون الدولي أهمية في دعم قدرات المجتمع المدني وتعزيز دوره في معاضدة جهود مختلف الفاعلين في تحقيق الأهداف الوطنية في مجالات متعددة منها ما يتعلق بالشأن الثقافي والفلاحي والتشغيل والبيئة والحقوق والحريات والديمقراطية والحكم المحلي وبدعم الفئات الهشة والجهات ذات مؤشرات التنمية المتدنية والمساواة بين النساء والرجال وغيرها. وقد يعكس تنافس 400 مشروع جمعياتي للحصول على 20 تمويل في إطار أحد برامج التعاون الدولي أهمية المبادرات التي تحتاج للدعم حتى لا تظل أفكار مشاريع.

وتستدعي هذه الوضعية إحكام استغلال فرص التمويل التي تتيحها برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بالجمعيات والأخذ بخصوصياتها في ما يتعلق بتعدد الجهات التي تنفّذها وذلك منذ الإعداد لإبرام اتفاقيات التمويل المتعلقة بها لضمان تشريك الهياكل العمومية باعتبارها المستفيدة من التمويل في تنفيذ مختلف مكوّناتها ومتابعتها وتنسيق أنشطتها خاصة منها المشاريع التي تنفذها الجمعيات فضلا عن ضرورة تفعيل هياكل التصرف والقيادة والمتابعة المحدثة في إطارها والتأكد من قيامها بمهامها على الوجه الأفضل.

وأمام ارتفاع المخاطر المتعلقة بالتمويل الأجنبي للجمعيات، تُدعى مختلف الهياكل العمومية المختصة إلى الالتزام بالمعايير الدولية في المجال من خلال التسريع في إعداد قاعدة بيانات وطنية تسمح بتوحيد المعرفات ووضع نظام يقظة ناجع يمكّن من متابعة التدفقات المالية الأجنبية للجمعيات بصفة حينية وشاملة ومن التفطن للعمليات المشتبه ارتباطها بأنشطة مستراية فضلا عن ضرورة إنجاز خارطة للجمعيات الناشطة ومراجعة الإطار القانوني المنظم لها باعتبار الثغرات التي تشوبه خاصة منها تلك المتعلقة بالشفافية المالية وحوكمة الجمعيات وذلك دون الحياد عن المبادئ التي ضبطها دستور

الجمهورية التونسية. كما من شأن تجميع النصوص المنظّمة للجمعيات وللمنظمات غير الربحية بصفة عامة أن يساهم في توضيح الالتزامات المحمولة عليها.

يحتاج النسيج الجمعياتي الفتي المتواجد بالجهات ذات مؤشرات تنمية متدنية إلى مزيد الدعم لتنمية قدراته في مجالات إعداد وصياغة المشاريع وتنفيذها بتمويلات أجنبية وذلك لضمان تكافؤ الفرص بين الجمعيات في الانتفاع بالتمويلات المتاحة فضلا عن أنّ المشاريع في الجهات المذكورة تستقطب المانحين الأجانب في حين سبق الوقوف على ضعف أداء الجمعيات المتواجدة بها.

رد الكتابة العامة للحكومة
(الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية)

أتشرف بإفادتكم أن تقرير الرقابة الميدانية تطرق لمختلف المتداخلين في عملية تمويل الجمعيات، كما تناول أيضا مختلف النقاط والإشكاليات المتعلقة بالموضوع والتي عملت الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية في عديد المناسبات مع مختلف المتداخلين على تقديم مقترحات في شأنها وتذليل عديد الصعوبات التي أتى عليها التقرير،

غير أن الوضعية لا زالت تتطلب مزيدا من الإصلاحات نقترح منها ما يلي:

- إحداث مجلة قانونية لتنظيم الجمعيات والمنظمات ذات الأهداف غير الربحية حيث تخضع بعض الأنواع الأخرى من الجمعيات لأنظمة قانونية خاصة تجعلها خارج مجال تطبيق المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المتعلق بتنظيم الجمعيات ونذكر منها:

- ❖ الجمعيات والجامعات الرياضية: القانون 11 لسنة 1995 مؤرخ في 6 فيفري 1995 يتعلق بالهياكل الرياضية، القانون عدد 104 لسنة 1994 مؤرخ في 3 أوت 1994 يتعلق بتنظيم وتطوير التربية البدنية والأنشطة الرياضية والمرسوم عدد 66 لسنة 2011 مؤرخ في 14 جويلية 2011 يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1995 المؤرخ في 6 فيفري 1995 المتعلق بالهياكل الرياضية.
- ❖ الجمعيات التعاونية: الأمر العلي المؤرخ في 18 فيفري 1954 المتعلق بتنظيم التعاونيات.
- ❖ جمعيات مجامع التنمية الفلاحية: القانون عدد 43 لسنة 1999 المؤرخ في 10 ماي 1999 المتعلق بمجامع التنمية في قطاع الفلاحة والصيد البحري.
- ❖ جمعيات التمويل الصغير: المرسوم عدد 117 المؤرخ في 23 نوفمبر 2011 المتعلق بتنظيم نشاط مؤسسات التمويل الصغير.
- ❖ جمعيات الصيادين: جمعية واحدة بكل ولاية: مجلة الغابات.
- ❖ غرفة التجارة والصناعة: قانون عدد 75 لسنة 2006 مؤرخ في 30 نوفمبر 2006 المتعلق بغرف التجارة والصناعة.

- ❖ الجمعيات المنتسبة بمقتضى اتفاقيات المقر.
- ❖ الجمعيات المهنية.
- ❖ المنظمات غير الحكومية.
- ❖ المؤسسات غير الربحية.

- إحداث دار للجمعيات داخل كل ولاية تكون بمثابة المقر الاجتماعي للجمعيات المتواجدة بها وتحتوي على قاعة اجتماعات كبيرة وصناديق بريد بعدد الجمعيات في كل ولاية لضمان وجودها الفعلي ومردودية الرقابة اللاحقة.
- تفعيل دور هياكل الامتثال بالبنوك وفقا للنصوص القانونية المنظمة لمهامها.
- إحداث هيكل تعهد له مهمة تنظيم ومراقبة التمويل الأجنبي والعمومي.

رد وزارة الشؤون الخارجية والهجرة والتونسيين بالخارج

- بخصوص التنسيق بين وزارة الشؤون الخارجية ووزارة الاستثمار والتعاون الدولي حول مسألة تمويل الجمعيات، تجدر الإشارة إلى أنّ هذا الموضوع هو من مشمولات الوزارة المذكورة حصرا .

- لم تتم الإشارة في التقرير إلى الدور الذي تقوم به وزارة الشؤون الخارجية وبعثاتنا في الخارج في التثبت من الجهات الأجنبية عند الحصول على تمويل موجّه للجمعيات والتنسيق المسبق في ذلك مع الجهات التونسية ذات العلاقة، وهي مهمّة تندرج ضمن مقتضيات المرسوم 88 الذي ينصّ في فصله 35 على أنّه "يُحجّر على الجمعيات قبول مساعدات أو تبرعات أو هبات صادرة عن دول لا تربطها بتونس علاقات ديبلوماسية أو عن منظمات تدافع عن مصالح وسياسات تلك الدول" .

- الجمعيات التي لا يُمكن عرقلة نشاطها أو تعطيله بصفة مباشرة أو غير مباشرة بمقتضى الفصل 6 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011، مطالبة في المقابل بموجب الفصل 48، بنشر المساعدات والتبرعات والهبات الأجنبية وذكر مصدرها وقيمتها وموضوعها عن طريق وسائل الإعلام وبموقعها الالكتروني وإعلام الكاتب العام للحكومة كتابيا بذلك.

- تجدر الإشارة بخصوص ما تم ذكرُ حول المشاريع المقدّمة من قبل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إلى أنّها ذات بعد اجتماعي وتنموي يتمّ تنفيذها في إطار القوانين الجاري بها العمل في بلادنا . وتفاعلا مع ما ورد في تقريركم، تعتزم مصالح الوزارة تنظيم جلسة عمل مع القائمين على الوكالة الأمريكية قصد الاطلاع على كافة المشاريع (مجالاتها وأهدافها وحجم تمويلها) التي يتم انجازها حاليا في تونس حتى يتمّ اطلاعكم عليها لاحقا .

- وبخصوص اتفاقيات التعاون الإطارية الموقّعة من قبل الوزارة مع الجانب الألماني، وجب التوضيح بأن تنفيذ هذه الاتفاقيات وما تتضمّنه من مشاريع تمّ بهبات مصرّح بها يظلّ من أنظار عدد من الوزارات الفنية والجمعيات.

- ستعمل مصالح الوزارة على دعوة مختلف فروع المنظمات الدولية العاملة بتونس كتابيا عبر مذكّرات شفوية لموافاتها بصفة دورية بما يتوفّر لديها من معطيات حول التمويلات التي تمنحها للجمعيات في إطار التعاون الدولي متعدّد الأطراف.

المقترحات

- إنّ التمويل الأجنبي للجمعيات يبقى مسألة حسّاسة في علاقة بالسيادة الوطنية، وحرصا على حُسن تنظيمه من الناحية القانونية والعملية، قد يكون من المفيد بعث لجان تفكير أو عقد ندوات أو تكليف أحد مراكز البحوث بإعداد دراسة أو القيام باستشارة وطنية في الغرض. كما أنّه يُمكن في إطار الشفافية وسيادة القانون، اقتراح العمل بتطبيقة الكترونية في إطار الانتقال الرقمي خاصة بتمويل الجمعيات، تكون تحت إشراف الهيئة المكلّفة بالجمعيات برئاسة الحكومة، وتنخرط فيها كافة الجمعيات وربطها بالأطراف المتدخلة. ووجب على الجمعيات احترام القوانين المعمول بها في هذا الشأن.

- بخصوص الإشارة إلى الأمر عدد 1242 لسنة 1984 المؤرّخ في 20 أكتوبر 1984 والمتعلّق بضبط مشمولات وزارة الشؤون الخارجية، قد يكون من المناسب كذلك مراجعته لا سيّما في ضوء الطفرة التي شهدها العمل الجمعياتي بعد الثورة من حيث ارتفاع عدد الجمعيات بشكل لافت، إضافة إلى كونه لا ينسجم مع الأمر اللاحق الذي يضبط صلاحيات وزارة التعاون الدولي.

رد البنك المركزي التونسي

1- لئن نصت، مثلما يشير إليه التقرير، أحكام الفصل 8 من القانون عدد 35 لسنة 2016 المؤرخ في 25 أفريل 2016 والمتعلق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي على أنّ البنك يتولى تجميع كل المعطيات التي لها علاقة بمباشرة مهامه والتصرف فيها، فإنّ المعطيات المشار إليها هي تلك التي تندرج ضمن مهام البنك المحددة بالقانون المذكور وخاصة فصله 8 المشار إليه[1].

ولا تندرج مراقبة التمويل الأجنبي للجمعيات ضمن مهام البنك المركزي التونسي بل ترجع إلى مصالح رئاسة الحكومة ذات النظر.

كما أنّ المعطيات التي يشير إليها الفصل 8 من القانون عدد 35 لسنة 2016 والتي يخوّل البنك المركزي التونسي بتجميعها هي مبدئيا معطيات ذات صبغة جملية وليست معطيات ذات صبغة فردية وهو ما يتفق مع المهام العامة للبنك المركزي التونسي كمؤسسة تعنى بالتوازنات الاقتصادية والمالية الكبرى، حيث يتم استغلال هذه المعطيات الجملية كمؤشرات لأغراض الدراسات المتعلقة بضبط السياسة النقدية وتطوير تراتيب الصرف والتصرف في احتياطات الصرف والذهب وتقييم وتطوير أنظمة الدفع وتعديل النشاط البنكي وإصدار العملة وتعهّدها والمساهمة في ضبط وتنفيذ السياسة الاحترازية الكلية.

أما المعطيات الفردية التي تخص الذوات الطبيعية والمعنوية والتي يتحفّظ عليها البنك المركزي التونسي خاصة من البنوك فهو يقوم بتجميعها واستغلالها إما بغرض مراقبة امتثال المعنيين بالأمر إلى النصوص القانونية التي يرجع إليه تطبيقها مثل مراقبة احترام تشريع وتراتيب الصرف عند إنجاز التحويلات من وإلى الخارج أو بغرض تكوين قاعدة بيانات لتبادل المعلومات مع أطراف أخرى وذلك في الحالات الحصرية التي يحددها القانون مثل قاعدة بيانات الشيكات غير المستخلصة أو سجل القروض والتمويلات المهنية وغير المهنية. هذا مع العلم وأنّ إنشاء قاعدة بيانات لتبادل المعلومات يتم وفقا للإجراءات التي تحدّها القوانين أو النصوص الترتيبية أو الاتفاقيات الجاري

[1] ضبط السياسة النقدية وتطبيقها وتطبيق القوانين والتراتيب المتعلقة بالصرف ومسك احتياطيات الصرف والذهب والتصرف فيها والعمل على ضمان استقرار أنظمة الدفع ونجاعتها وسلامتها والرقابة على البنوك والمؤسسات المالية وتعديل النشاط البنكي وإصدار العملة وتعهدها وتسهيل تداولها بالبلاد التونسية والاضطلاع بدور وكيل الخزينة والوكيل المالي للدولة والاضطلاع بدور المستشار المالي للحكومة والمساهمة في ضبط وتنفيذ السياسة الاحترازية الكلية بغرض التوقي من الخطر النظامي والحد منه والعمل على حماية مستعملي الخدمات المصرفية.

بها العمل (طريقة تسجيل المعلومات، إجراءات الولوج إليها، تحيين المعلومات . . .) وذلك لضمان استغلالها من جميع الأطراف المعنية وفقا لنفس المعايير والقواعد .

إلا أنّ مصالح البنك المركزي التونسي غير مكلّفة قانونا بإنشاء قاعدة بيانات حول تمويل الجمعيات والتصرّف فيها بما في ذلك تبادل المعلومات مع جهات أخرى بغرض مراقبة امتثال الجمعيات للأحكام القانونية الجاري بها العمل، بل تقوم بمدّ الجهات الإدارية والقضائية وغيرها بناء على طلبها وفي حدود ما يرخّص فيه القانون، بالمعطيات المتوفرة لديها أو التي تطلبها من البنوك في الغرض.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أنّ المعطيات المتعلقة بتمويل الجمعيات ترد على البنك المركزي التونسي إما عند مسكه للحسابات الخاصة بالتعاون الدولي أو عن طريق البنوك كما هو مبيّن بالنقطة الموالية.

2- تتدخّل مصالح البنك المركزي التونسي في إجراءات صرف الهبات لفائدة الجمعيات في إطار التعاون الدولي عن طريق فتح حسابات خاصة للغرض على دفاتره بعنوان هبات وقروض خارجية وذلك بطلب من الحكومة التونسية بعد إمضائها لاتفاقيات دولية مع الجهات المانحة.

وتستخدم هذه الحسابات لتسجيل مبالغ السحوبات المستلمة من الجهات المانحة وتحويل المبالغ للمستفيدين من التمويل استنادا إلى البيانات الواردة بأوامر الدفع (اسم المستفيد، الهوية البنكية للمستفيد، بنك المستفيد . . .) الصادرة عن الجهات التونسية المكلفة بالتصرف في المشاريع. ويستخدم البنك المركزي التونسي البيانات الواردة عليه بأوامر الدفع دون المساس بمحتواها ويحيلها عند الحاجة إلى الجهات المعنية على النحو الواردة عليه.

أمّا المعطيات المتعلقة بالتمويل الأجنبي للجمعيات بصفة عامة فهي تتوفّر لدى البنوك باعتبار أنّ هذه الأخيرة هي التي تتلقى التحويلات بهذا العنوان بصفة مباشرة بحساباتها بالعملة لدى مراسليها دون المرور بحسابات البنك المركزي التونسي. ودعما لمجهود مصالح الدولة المعنية في هذا الخصوص دأب البنك المركزي التونسي على دعوة البنوك لموافاته بالمعطيات المتعلقة بالتحويلات المتأتية من الخارج بعنوان الهبات والمساعدات والإعانات وإحالتها على حالتها تلك ودون التصرّف فيها إلى الإدارة العامة المكلفة بالجمعيات برئاسة الحكومة وذلك باعتبارها أنّ لا يقوم بجمع هذه المعطيات لممارسة أي من صلاحياته المنصوص عليها بالقانون.

وفي هذا الخصوص يشار إلى أنّ منذ تكفّل مصالح رئاسة الحكومة بهذا الملف لم تطرح مسألة جودة المعلومات التي يوفّرها البنك المركزي في هذا المجال أو شموليتها أو صعوبة استغلالها للنقاش مع مصالح البنك المركزي لتحسين المنظومة المعمول بها. كما تجدر الإشارة إلى أنّ حسب ما يتبيّن من التقرير فإنّ متابعة تمويل الجمعيات يستدعي في رأيي مراجعة الإطار القانوني المنظم لتمويل الجمعيات وذلك قصد إرساء مزيد من الشفافية وتحديد مسؤوليات كلّ الأطراف المتدخلة.

ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري

أُحدث ديوان قيس الأراضي ورسم الخرائط بمقتضى القانون عدد 100 لسنة 1974المؤرّخ في 26 ديسمبر 1974. وتمّ تعويض تسميته بديوان قيس الأراضي والمسح العقاري (فيما يلي "الديوان") بمقتضى القانون عدد 26 لسنة 2009 المؤرخ في 11 ماي 2009 والمتعلّق بتنقيح القانون المشار إليه أعلاه وذلك تبعا لإعادة ضبط مهامه وحذف نشاط إنتاج وترويج الخرائط الأصلية والبحرية والأشغال الضرورية لذلك.

ويُعدّ الديوان منشأة عمومية ويخضع لإشراف الوزارة المكلّفة بالتجهيز والإسكان والتهيئة الترابية[1]. ويضمّ الديوان 23 دائرة جهوية موزّعة على 4 إدارات جهوية.

وتتمثّل المهمّة الأساسية للديوان في القيام بتنفيذ ومراقبة الأشغال الفنية المتعلّقة بتسجيل الملكية العقارية والمسح العقاري وتنفيذ الأشغال الضرورية لضمان إنشاء شبكة جيوديزية[2] تغطّي كافة مناطق البلاد والمحافظة عليها وأشغال القيس بالبلاد التونسية أو خارجها. كما يتولّى الديوان مباشرة عملية تحديد الأملاك العامة عند الطلب والأراضي الدولية والدوائر الإدارية والقيام بالدراسات والبحوث في الميادين التي هي من اختصاصه.

وبلغ العدد الجملي لأعوان الديوان في موفّى سنة 2019 ما جملته 944 عونا يتوزّعون بين 456 عونا فنيّا و216 عونا إداريا و272 عاملا، صرفت لهم أجورا بما قيمته 25,870 م.د وبما نسبته 76 % من مجموع أعباء الاستغلال. وحقّق الديوان بعنوان سنة 2019 رقم معاملات قدره 30,657 م.د وسجّل نتيجة محاسبية سلبية بما قيمته 1,551 م.د.

وقصد التأكد من اضطلاع الديوان بمهامه على الوجه المطلوب ومن مدى مراعاته لمتطلبات الاقتصاد والكفاءة والفعالية، تولت المحكمة إنجاز مهمّة رقابية شملت مختلف الأنشطة الفنية والتصرف الإداري والمالي بالديوان إلى جانب التنظيم وحفظ الأرشيف ونظام المعلومات. وتجدر الإشارة إلى أنّ المحكمة تولّت إجراء رقابتها على الديوان في مناسبتين سابقتين وتمّ إدراج أهمّ الملاحظات التي خلصت إليها ضمن التّقرير السنوي الثامن لسنة 1989 والتقرير السنوي الثاني والعشرون لسنة 2005.

---

[1] عملا بأحكام الأمر عدد 3170 لسنة 2010 المؤرخ في 13 ديسمبر 2010.

(2) وهي شبكة تتكون من المراجع الجغرافية التي تمكن من تحديد مواقع العقارات بمختلف أنواعها.

وشملت الأعمال الرقابية المصالح المركزية والجهوية وغطّت أساسا الفترة 2012-2019 وتمّ القيام بزيارات ميدانية للإدارة الجهوية للشمال الشرقي ولدوائر كل من تونس وأريانة وبن عروس-زغوان وسليانة وكذلك للمركز الوطني لرسم الخرائط والاستشعار عن بعد. كما تضمّنت الأعمال الرقابية تحليل المعطيات المالية والفنية واعتمدت نتائج استبيان تمّ توجيهه إلى 23 دائرة جهوية.

وتمّ إنجاز هذه المهمّة استئناسا بالمعايير الدّوليّة للمنظّمة الدّوليّة للأجهزة العليا للرّقابة وخلصت إلى محدودية إنجاز الأشغال الفنية وعدم احترام الآجال والإجراءات المتعلّقة بها علاوة على ضعف أعمال المتابعة والمراقبة. كما تمّ الوقوف على عدم احترام الأحكام القانونية المتعلّقة بالانتداب وبالصفقات العمومية فضلا عن عدم إيلاء العناية اللازمة لعمليات الحفظ والجرد والتوثيق الآلي للأرشيف ولا سيما الفني منه بالإضافة إلى عدم التصرف في النظام المعلوماتي بالكفاءة والفعالية المرجوّة.

أبرز الملاحظات

- **الأنشطة الفنية**

سُجّل تداخل في إنجاز الأشغال الجيوديزية بين الديوان والمركز الوطني للاستشعار عن بعد وهو ما من شأنه أن لا يُمكّن من تركيز شبكات جيوديزية وطنية موحّدة وشاملة فضلا عن التكلفة الإضافية المحتملة.

ولم يقم الديوان خلال الفترة 2012-2019 ببناء سوى 1994 نقطة جيوديزية من جملة 10950 مُضمّنة بالاتفاقيات الإطارية المتعلّقة بالفترة نفسها والمبرمة بينه وبين الوزارة المكلفة بالتجهيز أي بنسبة 18,2 %.

وفي إطار التسجيل العقاري الإجباري سجّل الديوان في موفّى أكتوبر 2019 مساحات مفتوحة لم يتم استكمال الأشغال المتعلقة بها بما جملته 327,470 ألف هك يعود تاريخ فتح نسبة 73,23 % منها إلى سنة 2012 وما قبلها، وبلغت مساحة المناطق المسحية المحددة وغير المرفوعة 201,746 ألف هك بقيمة ناهزت 9,8 م د في موفّى جوان 2019 يعود 64.5 % منها إلى سنة 2012 وما قبلها بقيمة ناهزت 5,9 م.د. كما سجّل الديوان في موفّى جوان 2019 تأخيرا في إحالة الأمثلة النهائيّة إلى المحكمة العقارية بخصوص 43.639 ملفّا مسحيّا صدرت في شأنها أحكام بالتسجيل بما انعكس سلبا على آجال استصدار الرسوم العقارية.

وبخصوص التسجيل العقاري الاختياري، بلغ عدد مطالب التسجيل المبرمجة والتي لم تتم في شأنها عملية التحديد إلى غاية تاريخ 26 سبتمبر 2019 ما جملته 18605 مطلبا بقيمة تناهز 8,67 م.د منها 1255 مطلبا يعود إلى سنة 2012 وما قبلها بقيمة تناهز 549 أ.د. كما بلغ عدد المطالب التي لم تتم في شأنها عملية الرفع إلى موفى شهر ماي 2019 حوالي 5732 ملفّا بقيمة جمليّة قدرها 3.3 م.د، وتعود عملية التحديد بشأن 12,67 % منها إلى سنة 2012 وما قبلها بقيمة ناهزت 400 أ.د.

ومن جهة أخرى، لم يتولّ الديوان تحيين أدلّة الإجراءات الفنيّة والتي تعود إلى سنة 1953. كما لم يقم بتحيين درجات الدقة المستوجبة لكل صنف من أشغال قيس الأراضي. كما تم الوقوف على ضعف الرقابة الفنية وعلى احتواء الملفات المنجزة على أخطاء تتطلب المراجعة أو إعادة الإنجاز وعلى تراجع عدد تقارير التدقيق التقني وعدم تغطيتها للأشغال الجيوديزية.

وسُجّل غياب التحيين الآلي للخرائط الجامعة فضلا عن غياب البعض منها وغياب تحيين الوثائق المكونة للملفات الفنية المودعة من قبل الخبراء في المساحة بالنسبة لما جملته 30 % من الدوائر الجهوية. كما سجّل الديوان تأخيرا في إدراج المقاسم المخصصة لفائدة التجهيزات الجماعية ضمن الملك العمومي وإحالة الأمثلة المتعلقة بها إلى الديوان الوطني للملكية العقارية مما يحول دون حماية الملك العام.

- **المسار المهني للأعوان**

تحمّل الديوان مبلغا فاق 700 أ.د نتيجة تمكين أعوانه المكلّفين بخطط وظيفية من حصص وقود دون سند قانوني.

وتمّ تغيير معايير الانتقاء الخاصة بالمناظرة بالملفّات للدراسة بفرنسا في مجال الجغرفة الرقمية وقيس الأراضي بغاية تكوين 3 مهندسين لفائدة الديوان وذلك بعد غلق باب الترشحات وهو ما أدّى إلى حرمان أصحاب الملفّات الأفضل من النجاح المباشر وساهم في إسعاف ابن الرئيس المدير العام المباشر آنذاك بالنجاح في المناظرة.

كما تمّ انتداب 141 عونا من قبل الدّيوان خلال الفترة 2012-2018 دون إجراء مناظرة في الغرض.

- **تنفيذ ميزانية الاستثمار وتحقيق الأهداف المرسومة**

لم تتجاوز نسبة إنجاز الاستثمارات بالديوان 50,4 %خلال الفترة 2012-2019.

وقام الديوان بالتفويت في حافلتين في سبتمبر 2017 بالمراكنة بقيمة 153 أ.د في حين حدّد خبير أملاك الدولة قيمتهما بما يناهز 180 أ.د. وكان الديوان قد اقتنى هاتين الحافلتين خلال سنة 2010 بقيمة قدرها 470,586 أ.د دون القيام بدراسة جدوى قبل الشروع في إنجاز الصفقة. وتبيّن من خلال مقارنة قيمة الأعباء السنوية التي يتحمّلها الديوان بعنوان الحافلتين المذكورتين بتكلفة استغلاله لحافلتين على وجه الكراء تحمّله لتكاليف إضافية فاقت 109 أ.د سنويّا.

وبالرغم من سحب نشاط رسم الخرائط والتصوير الجوي من مهام الديوان منذ سنة 2009 فقد قام الديوان بتاريخ 23 فيفري 2010 باقتناء طائرة مجهّزة بمنظومة تصوير وتجهيزات أرضية لاستغلال الصور الجوية بقيمة 11,164 م.د.

ولئن تمّ استلام الطائرة منذ سنة 2011، فإنّه لم يتم إلى غاية موفّى أكتوبر 2019 استكمال إجراءات نقل ملكيتها لفائدة الديوان.كما لم تتجاوز العائدات المُحقّقة بعنوان استغلال هذه الطائرة 102 أ.د في موفّى جوان 2019 مقابل مصاريف سنوية قارّة فاقت 1,4 م.د.

وباستثناء سنة 2018 والتي سجّل الديوان بعنوانها نتيجة محاسبية إيجابية لأوّل مرّة منذ سنة 2010، فقد سجّل الديوان نتائج محاسبية سلبية لتبلغ قيمة الخسائر المتراكمة المسجّلة خلال الفترة 2011-2019 ما جملته 32,5 م.د أي ما يعادل حوالي 49 % من مجموع أمواله الذاتية.

- **التنظيم والأرشيف ونظام المعلومات**

شهد الديوان شغورا بالعديد من الخطط الوظيفية لفترات متفاوتة ناهزت 6 سنوات خلال الفترة 2012-2018. وبلغت نسبة هذه الشغورات في موفى أفريل 2019 حوالي 42 % من الخطط الوظيفية المنصوص عليها بالهيكل التنظيمي.

ولم يقم الديوان بجرد أرشيفه الفني منذ سنة 2008. ولم تتجاوز نسبة الرسوم المُخزّنة آليّا 8,5 % إلى غاية جوان 2018 وهو ما يحول دون إرساء منظومة عقاريّة متطوّرة.

كما لا تستجيب المحلّات التي تأوي الأرشيف الفني لشروط ومواصفات حفظ الوثائق الفنية كعدم تأمين البنية التحتية الكهربائية فضلا عن عدم تأمينها بتجهيزات الإنذار ضدّ الحرائق.

ولم يقع إجراء تدقيق للسلامة المعلوماتية بالديوان منذ سنة 2010، فضلا عن عدم إحداث خليّة للسلامة المعلوماتية إلى غاية موفّى أكتوبر 2019.

I- الأنشطة الفنيّة للديوان

شابت مختلف الأنشطة الفنية للديوان والمتعلّقة بالجيوديزيا والتسجيل العقاري بصنفيه الإجباري والاختياري جملة من الإخلالات تعلّقت بإنجاز الأشغال الفنية وجودتها.

أ- إنجاز الأنشطة الفنية

أفرزت أعمال الرقابة على إنجازات الديوان عديد الإخلالات تعلّقت بأشغال الجيوديزيا وبالتسجيل العقاري بنوعيه.

1- أشغال الجيوديزيا

تهتم الجيوديزيا بوضع مراجع جغرافية تمكن من تحديد مواقع العقارات بمختلف أنواعها، وتمثل القاعدة الأساسية لجميع الأشغال الطبوغرافية وإعداد الخرائط. وينجز الديوان الأشغال الجيوديزية في إطار إتفاقية مبرمة مع الوزارة المكلفة بالتجهيز، حيث يقوم في هذا الإطار بتحديد إحداثيات لقيس الأبعاد السطحية (X,Y) وقيس الارتفاع (Z) وقيس الجاذبية (G)، لاعتمادها في إنشاء شبكات جيوديزية.

وينص القانون المحدث للديوان لسنة 1974 على تعهده بمهمتي إنشاء شبكة جيوديزية وشبكة لقيس الارتفاع. كما شرع الديوان، بمبادرة منه، منذ بداية سنة 2009 في إنشاء شبكة قيس الجاذبية[1]. وتم بمقتضى القانون عدد 24 لسنة 2009 المؤرخ في 11 ماي 2009[2] والقانون عدد 26 لسنة 2009 المتعلق بتنقيح القانون المُحدث للديوان حذف المهام المتعلّقة بإنشاء شبكة قيس الارتفاع من مجال تدخّل الديوان وإحالتها إلى المركز الوطني لرسم الخرائط والاستشعار عن بعد. كما تم تكليف المركز بالمهام المتعلّقة بإنشاء شبكة قيس الجاذبية.

وخلافا لأحكام القانونين المذكورين أعلاه، يواصل الديوان قيامه بالمهمتين المتعلّقتين بإنشاء شبكتي قيس الارتفاع وقيس الجاذبية في إطار اتفاقية مع الوزارة المكلّفة بالتجهيز.

---

[1] يكتسي قيس الجاذبية أهمية في استكشاف الثروات الباطنية للأرض.

[2] المتعلّق بتنقيح القانون عدد 83 لسنة 1988 المؤرخ في 11جويلية 1988 المتعلق بإحداث المركز الوطني للاستشعار عن بعد.

وساهمت هذه الوضعية في تشتت إنجاز الشبكات الجيوديزية بسبب تكليف هيكلين بإنشائهما وازدواجية وتداخل في المهام بين الديوان والمركز المذكور وما يترتّب عن ذلك من تكلفة إضافية محتملة. ومن شأن هذا التداخل أن لا يضمن تركيز شبكات وطنية موحّدة وشاملة تكون المرجع لكل الأشغال الطبوغرافية مما يستدعي مراجعة الإطار المنظّم لإنجاز الأشغال الجيوديزية.

وعلى صعيد آخر، يقتضي الهيكل التنظيمي للديوان قيام إدارة قيس الأراضي والجيوديزيا بدراسة مختلف الشبكات الجيوديزية وتوحيد أنظمتها[1]. ولئن شرع الديوان منذ سنة 2009 في اعتماد النظام الوطني المرجعي الأرضي الموحد للجيوديزيا المتمثّل في نظام التثليث التونسي الجديد "NTT"، والذي تم وضعه بهدف تفادي المشاكل الناتجة عن اعتماد أنظمة مختلفة في نفس الفترة والتي ينتج عنها إحداثيات متباينة بالنسبة لنفس النقطة، فقد تبين عدم حرصه على الإسراع في تحويل الإحداثيات الجغرافية من الأنظمة القديمة المعتمدة بالبلاد التونسية[2] إلى النظام المذكور.

وتبين إلى غاية شهر جويلية 2018 أنّ 90 % من أشغال المسح العقاري المنجزة لا تزال مُدرجة في نظام التثليث التونسي القديم، علما وأنّ أشغال المسح العقاري تعود إلى الستينات وأنّ الديوان شرع في اعتماد التقنيات الحديثة التي تتيح تحويل الإحداثيات باعتماد منظومة التحويل منذ سنة 1998. كما لم يحدّد الديوان جميع المقاييس الفنية التي تُمكّن من تحويل الإحداثيات من الأنظمة القديمة إلى نظام التثليث التونسي الجديد وذلك إلى غاية شهر أكتوبر 2019.

ويقتضي توحيد الأنظمة باعتماد نظام التثليث التونسي الجديد "NTT" تحيين المعطيات الفنية المخزنة بالأرشيف الفني للديوان بغاية إدراجها بالنظام المذكور، إلا أنّ عدم توفير الأعوان الفنيين المؤهّلين لذلك وعدم إحكام استغلال التطبيقة المعدّة للغرض من قبل كلّ الدوائر الجهوية لم يساعد على الإسراع في عملية التحيين.

ومن شأن هذه الوضعية أن تؤثر سلبا على تناسق المعطيات الفنية المخزنة لدى الديوان، فضلا عن إمكانية مواجهة مشاكل على مستوى دقّة الإحداثيات في ظل اعتماد أنظمة مختلفة.

وتحث محكمة المحاسبات الديوان على استكمال تحديد المقاييس الفنية الخاصة بالتحويل في أقرب الآجال وعلى الحرص على تحيين المعطيات.

---

(1) Unification des référentiels géodésiques.

(2) اعتمد الديوان منذ إحداثه أنظمة جيوديزية متعددة كنظام قرطاج 34-86 ونظام التثليث التونسي "STT" والنظام العالمي للجيوديزيا 84 (84WGS) بالإضافة إلى اعتماده في بعض الحالات على الأنظمة المنعزلة. وهي أنظمة تقوم على مراجع وطرق احتساب مختلفة آخرها نظام التثليث التونسي الجديد "NTT" وهوَ نظام جيوديزي منسجم وموحّد ومواكب لاستعمال آلات الرفع الفضائي الحديثة "GPS".

وفي إطار إنشاء الشبكة الجيوديزية طبقا للفصل 5 من القانون عدد 100 لسنة 1974، اعتمد الديوان بداية من سنة 2005 على تقنية المحطات الدائمة للرصد الفضائي وهي تقنية تُمكّن من التعديلات الحينية وتحسين الدقة في إنشاء الشبكة الجيوديزية والمحافظة عليها، وذلك من خلال تركيز 3 محطات بكل من تونس والمنستير وصفاقس. واستهدف الديوان في عقد برامجه للفترة 2007-2009 تركيز 27 محطة دائمة إضافية، إلاّ أنه وإلى غاية موفى أكتوبر 2019 لم يتمكّن من تركيز سوى 20 محطة بسبب القيمة المرتفعة لهذه التقنية.

كما تفتقر حوالي 25 % من مساحة التراب الوطني لمحطات دائمة وذلك أساسا بجنوب البلاد مما أثّر على كثافة الشبكة الجيوديزية بتلك المنطقة. وأدّت هذه الوضعية إلى تغطية الشبكة الجيوديزية لولاية تطاوين بنسبة لا تتجاوز 10 % من مساحة الولاية. كما تمّ الوقوف على إخلالات وأخطاء فنيّة في إحداثيات نقاط هذه الشبكة بمرجع نظر الولاية سالفة الذكر، منها تعدد إحداثيات بعض النقاط[1] وهو ما لا يتماشى مع الشروط الفنية في الغرض ولا يساعد على تيسير عمل المتدخّلين في مجال قيس الأراضي كما لا يضمن دقة الأشغال الطبوغرافية المنجزة بها.

ويستدعي ذلك الإسراع في استكمال تركيز المحطات الدائمة للرصد الفضائي والمبرمجة منذ سنة 2007 قصد تمكين مصالح الديوان من القيام بالأشغال الفنيّة على كامل التراب الوطني بالفعالية والجودة المطلوبتين.

وخلافا لأحكام الفصل 5 المذكور أعلاه، لم يقم الديوان خلال الفترة 2012-2019 ببناء سوى 1994 نقطة جيوديزية من جملة 10950 نقطة مُضمّنة بالاتفاقيات الإطارية[2] المتعلّقة بالفترة نفسها والمبرمة بينه وبين الوزارة أي بنسبة 18,2 %، وهو ما لا يساعد على تكثيف الشبكة الجيوديزية والوصول إلى تغطية كامل التراب الوطني[3].

ولئن برّر الديوان ضعف أشغال البناء بتركيزه على عمليات رصد النقاط التي تم بناؤها سابقا وخاصة منها التي تعود إلى الفترة 2006-2013 والمنجزة خارج الاتفاقيات، فإنّه في المقابل لم يقم بتعديل أهدافه بالتقليص من كمية النقاط المبرمجة للبناء، حيث برمج 6000 نقطة جيوديزية بالنسبة إلى السنوات 2017-2020[4].

---

[1] وفق ما جاء بتقرير المدقق التقني بتاريخ 31جانفي2018.

[2] تضبط الاتفاقيات المبرمة مع الوزارة تقديرات الإنتاج بخصوص مختلف الأشغالالمتعلقة ببناء النقاط والرّصد والاحتساب وهي مراحل تركيز النقاط الجديدة لتكثيف الشبكات بأنواعها (جيوديزية/ قيس ارتفاع/ قيس جاذبية)إضافة إلى أشغال الصيانة كآلية للمحافظة على النقاط التي تم تركيزها سابقا.

[3] أشارت إدارة التعمير بالوزارة في مذكرة بتاريخ 30جانفي2017 إلى ضعف نسبة بناء النقاط الجيوديزية والتي بلغت 2,1 % خلال الفترة المتراوحة بين 1 نوفمبر 2015 و30 سبتمبر 2016.

[4] وفق ما جاء بمذكرة إدارة التعمير بتاريخ 22 فيفري 2017.

وتنصّ الاتفاقيات الإطارية المبرمة مع الوزارة المكلفة بالتجهيز على تعهدها بخلاص الفواتير المُعدّة من قبل الديوان حسب كميّات الأشغال المنجزة فعليا كلّ 3 أشهر، إلاّ أنّ الديوان لا يحرص دائما على فوترة الأشغال المنجزة في الآجال المضبوطة بهذه الاتفاقيات. واتّضح تسجيله لتأخير في الفوترة فاق 3 سنوات، مما ساهم في تأخّر حصوله على مستحقّاته.

ويتعيّن على الديوان استكمال الشبكة الجيوديزية لما لها من أهميّة في ضمان دقّة الأشغال الطبوغرافية المنجزة.

2- التسجيل العقاري

يهدف التسجيل العقاري إلى تثبيت الحالة المادية والقانونية للعقار وذلك بضبط حدوده ومساحته بدقّة وحصر حالته القانونية وإقامة رسم ملكية له بالسجل العقاري. ويتدخّل في هذا المجال إضافة إلى الديوان، كل من المحكمة العقارية والديوان الوطني للملكية العقارية. ويصنف التسجيل العقاري إلى تسجيل عقاري اختياري وتسجيل عقاري إجباري (المسح العقاري).

ويتمثّل دور الديوان في مادة التسجيل العقاري بصنفيه في إنجاز الأعمال الفنية المتعلقة بالتحديد والرفع وإعداد الأمثلة. وتختصّ المحكمة العقارية بالنظر في مطالب التسجيل العقاري بنوعيه الاختياري والإجباري، فبالنسبة لمطالب التسجيل الاختياري التي تتم بطلب من كل مالك لحق عيني وبمقابل يُقضى في شأنها بالتسجيل أو الرفض. أما التسجيل الإجباري الذي يتم بمقتضى قرار من وزير العدل وبصفة مجانية فيحكم فيه وجوبا بالتسجيل. ويختص الديوان الوطني للملكية العقارية بإقامة الرسوم العقارية المتولدة عن أحكام التسجيل وحفظها وترسيم الحقوق اللاحقة لحكم التسجيل.

2-1 المسح العقاري

شهدت إنجازات الديوان في مجال المسح العقاري إجمالا تراجعا خلال الفترة 2012-2019. حيث بلغ معدل التراجع السنوي على مستوى المسح الريفي نسبة 7,3 % بالنسبة لأعمال التحديد و12,7 % بالنسبة لأعمال الرفع و10,8 % بالنسبة لإعداد الأمثلة. أما في ما يتعلق بالمسح العمراني، ولئن تمّ تسجيل معدّل تطوّر سنوي بخصوص أعمال التحديد وإعداد الأمثلة بلغ على التوالي 13,7 % و4,3 %، فإنّ أعمال الرفع عرفت تراجعا سنويا خلال نفس الفترة ناهز معدّله 1,3 %.

وخلافا لمقتضيات دليل الإجراءات الخاص بالمحكمة العقارية والتعليمات الفنية المتعلقة بأشغال المسح العقاري، لا يعتمد الديوان الصور الجوية الحديثة لتحديد المناطق المسحية.وتعود الصور الجوية المعتمدة إلى سنة 2002 وما قبلها وهو تاريخ توقّف استعمال الطائرة المقتناة في أواخر السبعينات. وبالرغم من اقتناءه طائرة جديدة منذ سنة 2010 فإنّ الديوان لم يستغلّها بسبب وضعها على ذمّة المركز الوطني لرسم الخرائط والاستشعار عن بعد. وفي غياب الطائرة يعتمد الديوان على برمجية "جوجل أورث" وهي برمجية غير موجهة لأشغال المسح العقاري ولا يساعد عدم اعتماد صور جوية حديثة على التعرف على الوضعية العقارية الفعلية للمناطق المسحيّة المعنية.

ومن جهة أخرى، سجّل الديوان إلى غاية أكتوبر 2019 مساحات مسحية مفتوحة بلغت 327.470 هك لم يتم استكمال الأشغال المتعلقة بها وتبين أنّ 73,23 % منها يعود تاريخ فتحها إلى سنة 2012 وما قبلها، علما وأنّ مساحة المناطق المسحية المفتوحة وغير المحددة بلغت 13989 هك تعود 45 % منها إلى سنة 2012 وما قبلها. ولئن أفاد الديوان في ردّه بأنّ عملية المسح الإجباري تتم بالتنسيق مع المحكمة العقارية والتي لا تتوفر على الإمكانيات المادية والبشرية، وبأنّ عدم غلق هذه المناطق يعود لصعوبة التضاريس فإن هذه الأسباب لا تبرر التأخير المُسجّل.

ولوحظ تراكم المناطق المسحية المحددة وغير المرفوعة والتي بلغت حوالي 201,746 ألف هك بقيمة ناهزت 9,8 م د في موفّى جوان 2019. وتعود 64.5 % من هذه المساحات إلى سنة 2012 وما قبلها بقيمة ناهزت 5,9 م د. ولتجاوز هذه الوضعية، أصدر الديوان في سنة 2009 مذكّرة عمل عدد 2713 بتاريخ 7 أكتوبر 2009 متعلّقة بإنجاز أشغال التسجيل العقاري الإجباري يُعتمد فيها على فرق مزدوجة للتحديد والرفع في آن واحد. إلاّ أنّ أكثر من 50 % من الدوائر الجهوية التي تقوم بأشغال المسح العقاري لا تعتمد الفرق المزدوجة. علما وأنه سبق أن تعرّضت دائرة المحاسبات في تقريرها الثاني والعشرين إلى هذه الوضعية حول المساحات التي لم يشملها الرّفع إلى موفّى شهر ماي 2006 والتي بلغت حوالي 219 ألف هك.

ومن شأن التأخير في مباشرة عمليات الرفع أن يُعرّض علامات التحديد التي سبق وضعها إلى الاندثار ممّا يستدعي إعادة عملية التحديد من جديد وما يمكن أن ينجرّ عنه من تحمّل الديوان لتكاليف إضافية.

ومن ناحية أخرى، تمّ الوقوف على 48 حكم مسحي بالمنطقة المسحية عين بطوم P بولاية زغوان تعود أعمال التحديد المنجزة بشأنها إلى ما يفوق 14 سنة دون أن يستكمل الديوان في شأنها الإجراءات الفنية المتعلقة بالمسح العقاري وذلك إلى غاية موفى أكتوبر 2019. ولم تسمح هذه الوضعية بتنفيذ الأحكام سالفة الذكر وتمكين أصحاب العقارات المعنية من استخراج الرسوم العقارية المتعلّقة بها إضافة إلى تعدّد الشكاوى والعرائض والاعتراضات المُتكرّرة من قبل المواطنين. وأشار الديوان في ردّه إلى أنّ الحالة الماديّة

لأغلب القطع المكونة للمنطقة المسحية قد تغيرت بمرور الزمن وأنّ معظم القطع قد غمرتها مياه السد وهو ما لم يمكّنه من مباشرة أعمال الرفع.

وعلى صعيد آخر، يصدر الحكم بالتسجيل الإجباري عن المحكمة العقارية إما بناءا على المثال التقريبي أو بناءا على المثال النهائي، ولا يتم تنفيذ الحكم إلا بعد ورود المثال النهائي من الديوان. ولوحظ في هذا السياق، تسجيل الديوان تأخيرا في إحالة الأمثلة النهائيّة المتعلقة بما جملته 43639 ملفّا مسحيا صدرت في شأنها أحكام بالتسجيل وفق الإحصائيات الواردة من المحكمة العقارية في شهر جوان 2019. وعلى سبيل المثال يعود 1101 ملفا إلى سنة 2012 وما قبلها، صدرت في شأنها أحكام في انتظار الأمثلة النهائية بولايات كل من قفصة وقابس والقصرين. علما وأنّ التقرير الثاني والعشرين لدائرة المحاسبات أشار إلى وجود حوالي 12 ألف حكم مسحي غير منفذة خلال سنة 2006، أي أنّ جملة الأحكام الصادرة وغير المنفذة سجلت نسبة ارتفاع ناهزت 364 %. ومن شأن هذا التأخير أن يؤدّي إلى تعطيل إجراءات التسجيل العقاري الإجباري بما يُعيق تسوية وضعية العقارات المعنية ويؤثر بالتالي في نسق الاستثمار بالجهات المعنيّة.

ولئن أشار الديوان إلى وجود أحكام منجزة ومنفذة من بين القائمة المذكورة أعلاه، إلا أنّه لم يقدم ما يفيد ذلك قصد حصر عدد هذه الملفات. وتستدعي هذه الوضعيّة تسوية الملفات العالقة بالتنسيق مع المحكمة العقارية والتسريع في إحالة الأمثلة النهائية قصد استصدار الرسوم العقارية وتمكين أصحابها من سندات ملكية.

2-1 التسجيل العقاري الاختياري

تخضع أشغال التسجيل العقاري الاختياري إلى أحكام مجلة الحقوق العينية وتنطلق إجراءاته بطلب من المواطن. ومكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على إخلالات تعلّقت أساسا بأعمال التحديد وبالتأخير في استكمال أشغال التسجيل العقاري الاختياري.

وخلافا لما جاء بمذكرة العمل عدد 2628 بتاريخ 29 أكتوبر 2007 حول إجراءات التسجيل العقاري الاختياري والتي تنصّ على أنه يتعين على العون المكلف بالتحديد التحري الكامل عند مباشرته لهذه العملية وذلك بتدوين جميع خاصيات العقار موضوع مطلب التسجيل والتي من شأنها أن توضّح وضعية العقار للقاضي المقرر، تبيّن أنّ ما يفوق عن 25 % من ملفّات التسجيل العقاري الاختياري التي تمّ فحصها من قبل المدقق التقني خلال سنتي 2016 و2017 تشكو غياب الوصف الدقيق لحدود العقار أو أنّ وصف الحدود لا يتطابق مع وضعيته الفعليّة.

كما لا تقوم 39 % من الدوائر الجهوية بقيس المسافات بين العلامات التي يتم وضعها عند القيام بعملية التحديد لتضمينها بالمثال التقريبي وفق ما ورد في ردها على الاستبيان الموجه إليها في جويلية 2018، وذلك خلافا لما جاء بالمذكرة سالفة الذكر. ومن شأن ذلك أن يحول دون القيام بعمليات الرّفع في صورة اندثار العلامات أو تغيير أماكنها، وما يمكن أن يترتب عنه من إعادة أشغال ومن تكلفة إضافية، علما وأنّ 65 % من الدوائر الجهوية أفادت تعرضها لمثل هذه الإشكاليات.

وعلى صعيد آخر، تبين تأخر الديوان في استكمال الإجراءات المتعلقة بالتسجيل العقاري الاختياري حيث لم يحترم أجل 9 أشهر لاستكمال كل الإجراءات ابتداء من تاريخ إدراج مطلب التسجيل بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وفق ما جاء بملحوظة العمل عدد 1872 المؤرخة في 9 جويلية 2007. ولم تتجاوز نسبة احترام الأجل المذكور على التوالي 58 % و50 % و38 % من الملفات خلال السنوات 2015 و2016 و2017. وبلغت هذه النسبة خلال سنة 2017 على التوالي 0 % و0,11 % و1,7 % بولايات تطاوين والمنستير وزغوان. كما سجّلت الدائرة الجهويّة بالمنستير وعلى امتداد الفترة 2013-2017 منحى تنازلي من 9.1 % خلال سنة 2013 إلى 0.11 % خلال سنة 2017 من حيث احترامها للآجال.

وفي نفس السياق، بلغ عدد مطالب التسجيل المبرمجة والتي لم تتم في شأنها عملية التحديد إلى غاية تاريخ 26 سبتمبر 2019 ما جملته 18605 مطلبا بقيمة تناهز 8,67 م د. ويعود 1255 مطلبا إلى سنة 2012 وما قبلها بقيمة تناهز 549 أ.د، منها 806 مطلبا لم يتم في شأنه تعيين مهندس محلّف لمباشرة عملية التحديد بالرغم من أنّ الفصل 323 من مجلة الحقوق العينية ينصّ على أجل أقصاه 45 يوما بداية من تاريخ إدراج مطلب التسجيل بالرائد الرسمي لتعيين مهندس محلّف. كما بلغ عدد المطالب التي لم تتم في شأنها عملية الرفع إلى موفى شهر ماي 2019 حوالي 5732 ملفّا بقيمة جمليّة قدرها 3,3 م.د، تعود عملية التحديد لنسبة 12,67 % منها إلى سنة 2012 وما قبلها بقيمة جملية تناهز 400 أ.د.

وخلافا لما جاء بالفصل 326 من مجلة الحقوق العينية الذي ينصّ على أنّ تسليم مثال العقار إلى المحكمة العقارية يتم في أجل لا يتجاوز 3 أشهر من تاريخ إدراج الإعلام المتعلق بختم التحديد بالرائد الرسمي، اتضح تسجيل الديوان لتأخير في إحالة الأمثلة إلى المحكمة العقارية بخصوص 2018 ملفّا عن الفترة 2000-2015 حسب مراسلة المحكمة العقارية للديوان بتاريخ 31 ماي 2016. وناهز التأخير بخصوص الدائرة الجهوية بالمنستير أكثر من 10 سنوات في شأن 341 مطلبا بتاريخ 16 جانفي 2015.

ولئن برر الديوان التأخير المسجل بحجم الطلبيات وبضرورة تكوين العنصر البشري، فإنّه مطالب بالإسراع بتلافي هذا التأخير تفاديا لاندثار علامات التحديد وتلافيا للإضرار بمصالح المواطنين.

ب- جودة إنجاز الأنشطة الفنية

مكّنت الأعمال الرّقابية المتعلقة بجودة إنجاز الأنشطة الفنية من الوقوف على ملاحظات خصّت مواكبة الديوان للتطور التكنولوجي ومتابعة ومراقبة الأشغال المنجزة، إضافة إلى تحيين المعطيات الفنية المخزنة بأرشيفه.

1- مواكبة التطور التكنولوجي

تبيّن في إطار مواكبة التطور التكنولوجي أنّ الديوان لم يتولّ تحيين أدلّة الإجراءات الفنيّة المعتمدة والتي تعود إلى سنة 1953. كما لم يقم بتحيين درجات الدقة المستوجبة لكل صنف من أشغال قيس الأراضي حسب ضرورة العمل أو التطوّر التكنولوجي وإشهارها تطبيقا لقرار وزير الدفاع الوطني المؤرخ في 10 فيفري 2009 وذلك بالرغم من اعتماده لتقنيات حديثة. وأدّى ما سبق إلى تعدّد الطرق الفنية المعتمدة ممّا من شأنه أن يؤثر سلبا على دقة وجودة الأشغال المنجزة ويحول دون اعتماد نفس درجات الدقة من طرف كل المتدخلين في مجال قيس الأراضي وهو ما يؤثر سلبا على جودة الأرشيف العقاري.

ويعتمد الديوان في أعماله الفنية على آلات رفع ذات تطور تكنولوجي متفاوت. وشرع منذ سنة 1998، في الاعتماد على آلة الرفع الفضائي "GPS" لإضفاء مزيد من الدقّة على أعماله الفنيّة. ولئن حثّ على استغلال هذه التقنية من خلال إصداره لمذكّرة عمل تحت عدد 2105 بتاريخ 4 نوفمبر 2011 حول ضرورة العمل على تقليص آجال الصيانة، فقد واصل اعتماده أساسا على آلة القيس المتكاملة (station totale) وهي وسيلة رفع أقلّ تطوّرا مقارنة بآلة الرفع الفضائي "GPS". ولا تتجاوز نسبة آلات الرفع الفضائي 30 % من جملة الآلات في موفّى سنة 2018.

ولوحظ تعدد الأعطاب بالنسبة لآلات القيس المتكاملة[1] والتي تم اقتناء أغلبها قبل سنة 2004، فضلا عن عدم توفر قطع غيارها.زيادة على ذلك، سجّل الديوان في مناسبتين تأخيرا ناهز السنة في إصلاح آلات الرفع الفضائي "GPS" المعطّبة خلافا لما جاء بمذكرة العمل المذكورة أعلاه.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الديوان قام خلال سنة 2012 باختبارات رفع في إطار تقييم نجاعة آلة الرفع الفضائي للمرور إلى نظام التثليث التونسي الجديد "NTT" وذلك لمعالجة أبعاد سطحية سبق رفعها بواسطة وسائل رفع أقل حداثة. وأسفرت النتائج على تسجيل فوارق وصلت إلى حدود 80 صم بولاية نابل مقابل هامش تسامح لا يتعدّ 7 صم بما يؤثر على الوضعية الاستحقاقية للعقارات. ولئن أفاد الديوان

[1] يبلغ عدد آلات القيس المتكاملة لدى الديوان في موفى سنة 2018 ما جملته 97 آلة.

بتداركه لأغلب الوضعيّات بداية من سنة 2015، فإنّه تمّ الوقوف على تواصل هذه الحالات إلى غاية سنة 2019، لذلك توصي المحكمة بالإسراع في تطهير الوضعيات العقارية العالقة.

وخلافا للتعليمات الفنية التي تؤطر استعمال الآلة المذكورة من حيث رفع نقاط قديمة تكون بمثابة المرجع للتثبت من المعطيات الفنية للآلة قبل بداية عملية الرفع وبعدها وتضمينها بمثال الرفع، لا تتقيّد مصالح الديوان دائما بهذا الإجراء، وهو شأن الدائرة الجهوية بسيدي بوزيد خلال سنة 2017 والدائرة الجهوية بجربة خلال سنتي 2016 و2018 وهو ما قد يؤثر سلبا على صحة ودقة وجودة الإنجاز.

ويستدعي ما سبق الحرص على مواكبة التطور التكنولوجي لتقديم خدمات ذات دقة وجودة عالية، إلى جانب صيانة الآلات وترشيد استعمالها.

2- متابعة ومر اقبة جودة الأشغال

شابت أعمال المتابعة والمراقبة التي يقوم بها الديوان على إنجازاته مجموعة من الإخلالات خصّت أساسا كل من أنشطة التسجيل العقاري والأشغال الجيوديزية.

في خصوص متابعة ومراقبة أشغال التسجيل العقاري،تبيّن من خلال الاطّلاع على محاضر هيئة المديرين وتقارير الزيارات الميدانية في إطار متابعة أشغال المسح العقاري وخلافا لما جاء بمذكرة العمل عدد 3365 بتاريخ 25 أكتوبر 2010، أنّ بعض الدوائر الجهويّة لا تتقيّد بالإحالة الآلية والشهرية لوثائق إثبات الإنتاج بما يساهم في تعطيل أعمال الرقابة التي تقوم بها وحدة متابعة الأنشطة ويؤدّي إلى التأخير في فوترة الأشغال. ولايحترم المكلفين بوحدات متابعة الأنشطة لما ورد بالبطاقة الوصفية لمهامهم من حيث رفع عدم التطابق والتثبت من تأشيرة كل من رئيس الدائرة الجهوية والمراقب الفني إلى جانب التثبت من شمولية الملفات الفنية لكل الوثائق. وخلافا للتعليمات الفنية يحرص الديوان على تضمين ملفات المسح العقاري للصور الجوية والأمثلة التقريبية وبطاقات الترقيم المحينة ممّا يحول دون إنجاز أعمال المتابعة.

من جهة أخرى، لوحظ غياب مراقب فني متفرغ بكل من دائرتي تطاوين وبن عروس/زغوان خلال سنة 2018 وذلك خلافا لمقتضيات الهيكل التنظيمي للديوان. كما تضمنت تقارير التدقيق الفني التي تم فحصها بخصوص الفترة 2016-2018 دعوة المراقبين الفنيين لمزيد التدقيق والتثبت في الملفات بخصوص 14 دائرة جهوية من جملة 23 دائرة أي ما نسبته 60,8 %، فضلا عن ضرورة توفير التأطير والتكوين لهم.

ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى عدم التفطن إلى الأخطاء الفنية في الإبان ومعالجتها، على غرار ما تم الوقوف عليه في مجال المسح العقاري من وجود تداخل بين المناطق المسحية بولاية سيدي بوزيد والبالغة 33 هك. علاوة على إمكانية فوترة نفس الأشغال أكثر من مرّة ويُكبّد الديوان تكاليف إضافيّة ويؤثر على الوضعية الاستحقاقية للعقارات.

كما أدّى عدم مراقبة النقاط المرمية[1] المعتمدة في إنجاز الأشغال الفنية إلى بروز أخطاء بخصوص احتساب المسارات السطحية المتعلقة بها على غرار ما تمّ الوقوف عليه في شأن مطلبي التقسيم عدد 94614 وعدد 116314 بدائرتي صفاقس ومنوبة خلال سنة 2015. علما وأنّ اعتماد النقاط المرمية هي تقنية يلجأ إليها الديوان استثنائيا في حالة عدم توفّر نقاط جيوديزية قريبة وذلك عملا بملحوظة العمل عدد 795 المؤرخة في 4 أفريل2013 حيث تقوم هذه الطريقة على خلق "مسارات سطحية"[2] وهو إجراء يتطلب المراقبة والدقة تفاديا لحصول أخطاء فنية. وجدير بالذكر أنّ 65 % من الدوائر الجهوية أفادت اعتمادها لهذه التقنية في أشغالها الميدانية.

كما يغطي البرنامج السنوي المعتمد من قبل الديوان في مجال التدقيق التقني حوالي 12 دائرة جهوية سنويا أي 52 % من الدوائر وتشفع هذه الرقابة بإعداد تقرير في الغرض لكلّ دائرة. واتضح في هذا الإطار، تراجع عدد التقارير المنجزة خلال الفترة 2016- 2019 حيث بلغ على التوالي 12 و6 و4 و5 تقريرا. زيادة على ذلك، تبين أنّ الدوائر الجهوية التي غطتها أعمال التدقيق لا تأخذ دائما بعين الاعتبار الملاحظات المدونة بالتقارير على غرار ما لوحظ بخصوص دوائر كل من سيدي بوزيد وسوسة وجربة.

وترتّب عن ضعف المراقبة الفنية للملفّات، ورود 204 عريضة من مجموع 628 خلال الفترة من أفريل 2015 إلى موفّى سنة 2016 أي ما نسبته 32 % من مجموع العرائض تعلقت بالجوانب الفنية عند إنجاز الأشغال المطلوبة.

وتستدعي هذه الوضعية مزيد تدعيم المتابعة والمراقبة بما يُمكّن من حماية الوضعية الاستحقاقية للعقارات.

أمّا في ما يتعلّق بمتابعة ومراقبة الأشغال الجيوديزية، فإنّ هذه الأشغال تُنجز مركزيا من قبل إدارة قيس الأراضي والجيوديزيا ولا تخضع للمسار الرقابي المتعلّق بأشغال التسجيل العقاري. ولم يتم إدراج معطيات الإنجاز في مجال الجيوديزيا بمنظومة التصرف المندمجة إلا بداية من سنة 2017 رغم أنّ هذه المنظومة مُستغلّة منذ جانفي 2015.

---

(1) Les points lancés.

(2) planimétriques des cheminements

ولا يخضع نشاط الجيوديزيا لرقابة وحدة التدقيق التقني رغم الأخطاء والنقائص الفنية التي برزت على مستوى الإنجازات والتي لم يتم تداركها في الإبّان على غرار غياب البطاقات الوصفيّة المتعلّقة بالنقاط الجيوديزية المنجزة وعدم استكمال التموقع الجغرافي المتعلّق بها، إلى جانب وجود تضارب في الإحداثيات وفي تموقع بعض هذه النقاط وفي تواريخ عمليات رصدها[1]. وتبيّن أنّ عدد من النقاط الجيوديزية تمّ احتسابها أكثر من مرّة[2]، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى الفوترة المضاعفة.

3- تحيين المعطيات الفنية

يترتّب عن الأشغال الفنية الميدانية، قيام الديوان بأعمال تحيين ومراجعة المعطيات والملفات الفنية المنجزة من قبله ومن قبل المتدخلين في مجال قيس الأراضي والتي تُخزّن بأرشيفه الفني لضمان مسكه بطريقة تعكس الوضعية العقارية الفعلية.

وخلافا لأحكام الفصل 5 من القانون عدد 100 لسنة 1974 ومقتضيات مذكرة العمل الصادرة عن الديوان خلال سنة 2005 واللّذين نصّا على تحيين الخرائط الجامعة والمتضمّنة لإحصائية العقارات المسجلة باعتبارها إحدى الركائز الأساسية في عمليّة الإشهار العقاري، لم تقم 30 % من الدوائر الجهوية بتحيين هذه الخرائط، فضلا عن غياب بعض الخرائط الجامعة على غرار ما تمّ الوقوف عليه بالدائرة الجهوية بنابل. ومن شأن ذلك أن لا يُمكّن الديوان من إحصاء العقارات المسجلة وإشهارها، خاصة في ظلّ عدم شموليّة الرقمنة وضعف نسق إنجازها.

وتبين خلافا لأحكام الفصل 25 من القانون عدد 38 لسنة 2002 والمتعلق بتنظيم مهنة الخبير في المساحة[1]، أنّ 30 % من الدوائر الجهوية لا تقوم بتحيين الوثائق المكونة للملفات الفنية المودعة من قبل الخبراء في المساحة، وهو شأن الدوائر بكل من نابل ومدنين وقفصة وأريانة والكاف وقابس وقبلي وذلك حسب ردها على الاستبيان الموجه إليها في جويلية 2018.

وتجدر الإشارة إلى أن الديوان قد أصدر مذكّرة عمل خلال سنة 2017 تدعو إلى اعتماد ختم خاص بالأمثلة المعدة من قبل الخبراء في المساحة بغاية عدم تحميله المسؤولية المترتبة عن الأخطاء الفنية والإدارية والقانونية المرتكبة من قبله خاصّة في ظل ارتفاع عدد الملفات المودعة. ولئن تمت دعوة جميع

---

[1] وفق ما تمّ تضمينه بالمراسلة الواردة على الديوان من الوزارة المكلّفة بالتجهيز (إدارة التعمير) بتاريخ 18 أوت 2017 والمتعلّقة بالأشغال المنجزة خلال الفترة الممتدة من 01 أكتوبر إلى 31 ديسمبر 2016.

[2] وفقا لمراسلة إدارة التعمير الواردة على الديوان بتاريخ 3 نوفمبر 2014.

[1] وكذلك الفصل 5 من قرار وزراء العدل وحقوق الإنسان وأملاك الدولة والشؤون العقارية والتجهيز والإسكان والتهيئة الترابية المؤرخ في 22 جويلية 2003 حول ضبط محتوى وطرق الإيداع بالديوان للملفات الفنيّة الخاصة بتنفيذ مهام الخبير في المساحة.

رؤساء الدوائر الجهوية خلال سنة 2018 إلى التثبت من المعطيات الرقمية للملفات المودعة من قبل الخبراء في المساحة ومدى تطابقها مع المعطيات المخزنة بالديوان، فإنّ مصالحه لم تُقدّم ما يفيد قيامها بالرقابة المطلوبة على الملفات المودعة لديها. ويقوم الديوان بتخزين الملفات ضمن أرشيفه الفني دون إجراء أي رقابة في شأنها مع إمكانيّة اعتمادها لاحقا.

وفي إطار أشغال التقسيم العقاري، تبيّن أنّ الديوان يُسجل تأخيرا في إدراج المقاسم التي تم تخصيصها لفائدة التجهيزات الجماعية ضمن الملك العمومي وإحالة الأمثلة المتعلقة بها على الديوان الوطني للملكية العقارية تطبيقا لأحكام الفصل 67 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير. وناهز التأخير 24 سنة بخصوص إدراج مقاسم بعد المصادقة على تقسيم راجع بالنظر إلى بلدية أريانة. كما اتضح وإلى غاية موفى شهر أكتوبر 2019، عدم قيام الديوان بالأعمال سالفة الذكر بالنسبة لكل تقسيم أُنجز من قبل الخبراء في المساحة وذلك خلافا لمذكرة الديوان عدد 2183 بتاريخ 4 جويلية2012[2]. ومن شأن هذه الوضعية أن لا تُمكّن من ضبط عدد وحجم القطع التي من المفترض أن تُدمج بالملك العمومي أو الخاص للدولة أو الجماعات المحلية وتحول دون حماية الملك العام.

ومن ناحية أخرى، لا تقوم مصالح الديوان بالتنصيص على عبارة "ملغاة" على الأمثلة الشفافة[3] غير المحيّنة عند حفظها بالأرشيف الفني حيث تم الوقوف على تعدّد الأمثلة الشفافة المعتمدة بعنوان نفس العقار، من بينها 3 أمثلة شفافة مختلفة من حيث المساحة لنفس المنطقة تتعلّق بالرسم العقاري عدد T14118 بولاية زغوان ومثالين شفافين مختلفين للرسم العقاري عدد T5020 بمعتمدية مرناق من ولاية بن عروس. وأدّى غياب التحيين بخصوص الرسم العقاري عدد 6066 /T115290 الكائن بولاية زغوان بمنطقة العوجة 4 تسليم الديوان لنسخة غير محيّنة من المثال المتعلّق بالرسم العقاري سالف الذكر بتاريخ 21 مارس 2019 بطلب من صاحبه، حيث لم تتضمّن هذه النسخة التحيينات المترتّبة عن تقسيم ثبت إنجازه في مارس 2001. ومن شأن هذه الوضعية أن تؤدّي إلى مسك واعتماد الديوان لأمثلة غير متطابقة مع الوضعيّة الفعلية للعقارات.

وتستدعي هذه الوضعية الإسراع في إنجاز عمليات التحيين والتوثيق التي من شأنها أن تُمكّن الديوان من مسك وتخزين معطيات فنية تعكس الوضعية الفعلية للعقارات فضلا عن إلغاء الأمثلة غير المحينة لتفادي الأخطاء الفنية الناجمة عن اعتمادها.

---

[2] حول تطبيق مقتضيات الفصل 67 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير والتي تعهد لكل رئيس دائرة جهوية أو مصلحة فنية أن يحيل إلى الإدارة الجهوية للملكية العقارية أمثلة القطع المدمجة بالملك العمومي أو الخاص للدولة أو الجماعات العمومية المحلية لكل تقسيم أُنجز من قبل الخبراء في المساحة.

[3] وتتمثل الأمثلة الشفافة في أمثلة توثيقية للأشغال الطبوغرافية المنجزة ميدانيّا، تُخزّن لدى الديوان وتُحيّن كلما دعت الحاجة إلى ذلك لتعكس الوضعية العقارية الفعليّة للمنطقة المعنية.

II- التصرّف الإداري والمالي

شاب التصرف الإداري والمالي بالديوان جملة من الإخلالات تعلّقت أساسا بالمسار المهني للأعوان وبتنفيذ ميزانية الاستثمار وبتحقيق الموارد.

أ- المسار المهني للأعوان

أسند الديوان مساكن وظيفية لفائدة رؤساء إداراته ودوائره الجهويّة دون أن ينصّ الأمر عدد 2365 لسنة 2004 المتعلّق بالمصادقة على النظام الأساسي الخاص بأعوان الديوان على إسناد امتيازات عينية لفائدتهم. ونتج عن ذلك تحمّل الديوان لتكاليف قدرها 227 أ.د بعنوان الفترة 2016-2019.

كما تبيّن تمكين الديوان أعوانه المكلّفين بخطط وظيفية من حصص وقود دون سند قانوني، حيث لم يتم التنصيص على هذا الامتياز بالنظام الأساسي الخاص بأعوان الديوان والمصادق عليه بالأمر عدد 2365 لسنة 2004 المشار إليه أعلاه. ونتج عن ذلك تحمّل الديوان لمبالغ تفوق 475 أ.د خلال الفترة 2017-جوان 2019.

وفي سياق آخر، وخلافا لأحكام القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في أوّل فيفري 1989 المتعلّق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية كما تم تنقيحه بالنصوص اللاحقة وكذلك النظام الأساسي الخاص بأعوان الديوان اللّذان ينصّان على أنّ المناظرة هيّ الطريقة الأساسية للانتداب وعلى أنّه في حالة شغور خطة بالديوان يتمّ سدّها عن طريق المناظرات،فقد تمّ انتداب 141 عونا من جملة 196 خلال الفترة 2012-2018 دون إجراء مناظرة في الغرض.

ولجأ الديوان لآلية التعاقد المباشر بالنسبة إلى الأعوان المنتدبين دون مناظرة والمشار إليهم أعلاه وذلك خارج الحالات المنصوص عليها بالأمر عدد 567 لسنة 1997 المؤرخ في 31 مارس 1997[1][2] ودون احترام المدّة القصوى للتعاقد، حيث تمّ اعتماد آلية التعاقد لمدّة تجاوزت 3 سنوات ليتمّ بعد ذلك ترسيمهم مباشرة في مخالفة للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل.

على صعيد آخر، أعلن الديوان بتاريخ 15 جويلية 2015 عن فتح مناظرة بالملفّات للدراسة بفرنسا في مجال الجغرفة الرقمية وقيس الأراضي بغاية تكوين 3 مهندسين لفائدة الديوان.

---

[1] المتعلّق بضبط شروط وصيغ الانتداب المباشر بالمنشآت العمومية والمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية.

[2] والتي تمّ حصرها في القيام بأشغال متأكّدة أو إصلاحات طارئة أوجبتها ظروف استثنائية وفي زيادة في النشاط غير منتظرة وفي القيام بأعمال موسميّة، على أن تتمّ هذه الإنتدابات عن طريق التعاقد وعلى ألاّ تتجاوز المدّة سنة على أقصى تقدير.

وخلافا للفصل 37 من النظام الأساسي الخاص بأعوان الديوان والذي ينصّ على أن تتولّى لجنة المناظرة ضبط مقاييس الانتداب والترشح للمناظرة والإعداد المادي لها، فقد تبيّن أنّ تاريخ الإعلان عن المناظرة وكيفيّة وشروط المشاركة فيها قد تمّ ضبطها قبل إحداث اللّجنة. كما تمّت دعوة المشاركين لاختبارات كتابية وشفاهية قبل التئام اللّجنة سالفة الذكر.

وخلافا لما جاء بمضمون الإعلان عن المناظرة والذي نصّ على أنّها مناظرة بالملفّات، فقد تمّ استدعاء المترشّحين المقبولين لإجراء اختبار كتابي واختبار شفاهي بما أدّى إلى تغيير معايير الانتقاء بعد غلق باب الترشحات. ومكّن التغيير المُدخل على طريقة المناظرة من حرمان أصحاب الملفّات الأفضل من النجاح المباشر وساهم في إسعاف ابن الرئيس المدير العام المباشر آنذاك بالنجاح.

وتبيّن في نفس الإطار رفض مطلبين بسبب عدم تضمّن ملفّي المترشحين المعنيين لجميع الوثائق المطلوبة تطبيقا لما تمّ التنصيص عليه ببلاغ المناظرة. في المقابل تمّ قبول مطلبين أحدهما يتعلّق بابن الرئيس المدير العام آنذاك، واللذين استكملا ملفّاتهما بعد مكالمتهما هاتفيا في الغرض بعد تاريخ غلق باب الترشحات وهو ما يُعدّ خرقا لمبدأ المساواة بين المترشّحين. وتجدر الإشارة إلى أنّ معاليم تسجيل هؤلاء الطلبة والتي تمّ تحميلها على الديوان بلغت ما جملته 61,750 ألف أورو (ما يفوق 200 أ.د) إلى غاية موفّى السنة الجامعية 2017-2018. وبالرغم من استكمال دراستهم منذ موفّى 2018، فإنّ هؤلاء الطلبة لم يلتحقوا بالديوان إلى غاية فيفري 2020.

ب- تنفيذ ميزانية الاستثمار

شهد تنفيذ ميزانية الاستثمار بالديوان بعنوان الفترة 2012-2019 عدم إحكام تحديد وضبط الحاجيات وعدم القيام بدراسة الجدوى وغياب الدقّة على مستوى الدراسات ممّا أدّى إلى تحمّل الديوان لتكاليف إضافية واقتناء معدّات دون الحاجة إليها وساهم في تدنّي نسب الإنجاز التي لم تتجاوز 50,4 % خلال الفترة نفسها حيث بلغت قيمة الاستثمارات المنجزة 12,957 م.د من جملة 25,756 م.د مرصودة في الغرض. كما مكن فحص عيّنة من الصفقات المنجزة خلال الفترة نفسها من الوقوف على مخالفة التراتيب الجاري بها العمل في المجال.

ولم يقم الديوان بالنسبة إلى مشروع بناء مقر الإدارة الجهوية للوسط بسوسة (ط ع عدد 2013/5) بدراسة جيولوجية تقنية للأرض التي سيقام عليها المشروع قبل الشروع في إنجاز المقر وذلك استئناسا بأحكام الفصل 14 من الأمر عدد 2617 لسنة 2009 المتعلّق بتنظيم إنجاز البنايات المدنيّة.

وشهد إنجاز مشروع منظومة مندمجة للتصرف (PGI) والتي بلغت تكلفتها الجملية 266,655 أ.د عديد الإشكاليات أدّت إلى عدم التوصّل لاستكمال تركيزها بصفة نهائية إلى غاية سنة 2018 علما وأنّ طلب العروض الخاص بهذه المنظومة يعود إلى سنة 2009 بالرغم من أنّ المدّة التعاقدية للإنجاز لا تتجاوز 7 أشهر. وتعود الأسباب أساسا إلى عدم دقّة ضبط الحاجيات عند إعداد كراس الشروط الفنية الخاصة وتعدّد مطالب مصالح الديوان الرامية إلى إدخال عناصر إضافية على المنظومة.

وبالرغم من عدم استكمال بعض مكوّنات المنظومة سالفة الذكر وبروز إخلالات عند الشروع في استغلالها، فقد قام الديوان في مارس 2016 بإمضاء محضر القبول الوقتي لهذه المنظومة دون تحفظات، وهو ما ترتّب عنه مطالبة صاحب الصفقة بالتصريح بالقبول النهائي واسترجاع الضمان ورفضه رفع هذه الإخلالات.

من جهة أخرى، قام الديوان في سبتمبر 2017 بالتفويت في حافلتين بالمراكنة لفائدة الشركة الوطنية للنقل بين المدن بقيمة 153 أ.د مقابل 180 أ.د كسعر أدنى للتفويت تمّ ضبطه من قبل خبير أملاك الدولة. وكان الديوان قد اقتنى الحافلتين سالفتي الذكر خلال سنة 2010 لنقل أعوانه بقيمة جملية قدرها 470,586 أ.د دون القيام بدراسة جدوى قبل الشروع في إنجاز الصفقة. وأعدّ الديوان خلال سنة 2011 دراسة لمقارنة قيمة الأعباء السنوية التي يتحمّلها بعنوان الحافلتين المذكورتين بتكلفة استغلاله لحافلتين على وجه الكراء خلصت إلى تحمّله لتكاليف إضافية سنويّة فاقت 109أ.د[1]

كما لم يستغل الديوان مركب هيدروغرافي خلال كامل الفترة 2010-أكتوبر 2019 وتحمّل في الأثناء مصاريف صيانة وتأمين ناهزت 15 أ.د. وتجدر الإشارة إلى أنّ الديوان قرّر في أفريل 2018 التفويت في المركب المذكور دون أن يتمّ تجسيد ذلك القرار إلى غاية موفّى أكتوبر 2019. علما وأنّ المركب المشار إليه أعلاه سبق اقتنائه من قبل الديوان منذ جوان 2007 دون قيامه بدراسة جدوى في الغرض.

وبالرغم من سحب نشاط رسم الخرائط والتصوير الجوي من مهام الديوان منذ سنة 2009 فقد قام هذا الأخير بتاريخ 23 فيفري 2010 باقتناء وحدة للتصوير الجوي[2] بقيمة 11,164 م.د. وتجدر الإشارة إلى أنّ حاجيات الديوان من الصور الجوية، أصبحت تقتصر منذ ماي 2009 على متطلّبات نشاط المسح العقاري والتي لا تتجاوز 10 %[3] من الحاجيات الأوّلية المنصوص عليها بالقانون عدد 100 لسنة 1974 أي قبل تنقيح سنة 2009.

---

[1] مقارنة كلفة كراء الحافلتين (62.976 د) مقابل أعباء سنوية لاستغلال الحافلتين بقيمة 172260 د تتمثل في أعباء البنزين والصيانة والأعوان ومخصصات الإستهلاكات.

[2] طائرة مجهّزة بمنظومة تصوير وتجهيزات أرضية لاستغلال الصور الجوية.

[3] وفق ما تمّ ضبطه بدراسة الجدوى المتعلّقة بهذه الصفقة والتي اعتمدت على مهام الديوان المنصوص عليها بالقانون عدد 100 لسنة 1974 ولم تأخذ بعين الاعتبار سحب نشاط رسم الخرائط والتصوير الجوي من مهام الديوان بمقتضى القانون عدد 26 لسنة 2009 المؤرخ في 11 ماي 2009.

ولئن تمّ استلام الطائرة المُجهزة بمنظومة التصوير الجوّي منذ 21 أفريل 2011، فإنّه وإلى غاية موفّى أكتوبر 2019، لم يتم استكمال إجراءات نقل ملكيتها لفائدة الديوان. وحالت هذه الوضعية دون استغلال هذه الوحدة مع تكبد تكاليف صيانتها فضلا عن أنّها أدّت إلى ترسيم هذا الاستثمار بموازنة الديوان ضمن أصوله المادية في طور الإنشاء وبالتالي لم يتم احتساب اهتلاكات في شأنها ممّا يمسّ من مصداقية تقييم واحتساب أصوله الثابتة.

وتعود أسباب التأخير في إحالة الملكية إلى تمسّك المركز الوطني لرسم الخرائط والاستشعار عن بعد بما ورد بالفصل 3 من القانون عدد 24 لسنة 2009 والذي ينصّ على أن تُحال لفائدته التجهيزات والمعدّات الراجعة بالملكية للديوان ومنها المتعلّقة بنشاط التصوير الجوّي في حين تمسّك الديوان بملكية وحدة التصوير الجوّي على اعتبار وأنّ عملية الاقتناء تمّت بعد صدور القانون سالف الذكر.

ولئن تقرّر تكليف المركز باستغلال وحدة التصوير الجوي وصيانتها[1] في إطار اتفاقية تمّ إبرامها منذ 25 جوان 2013 تضبط صيغة الاستغلال وفوترة الخدمات المتبادلة بما يُمكّن من إنجاز الطلبات في مجال التصوير الجوّي. فإنّ العائدات التي تمّ تحقيقها بعنوان استغلال هذه الوحدة لم تتعدّ 102 أ.د في موفّى جوان 2019 مقابل ما تتطلّبه من مصاريف سنوية تُقدّر بما يفوق 1,4 م.د بعنوان الإستهلاكات وأعباء التأمين والصيانة والأعوان والمحروقات.

والجدير بالذكر أنّ الكاميرا المجهّزة لوحدة التصوير الجوّي تعرّضت لعطب فنّي منذ نوفمبر 2018 ولم يتم إصلاحه إلى غاية موفّى أكتوبر 2019. ونتج عن ذلك عدم جاهزية هذه الوحدة وبالتالي عدم استغلالها

على صعيد آخر، وخلافا لأحكام الفصل 11 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظّم للصفقات العمومية الذي ينصّ على أن يتولّى المشتري العمومي خلال مرحلة إعداد الصفقات ضبط مبلغ التقديرات بدقّة والتأكّد من توفّر الاعتمادات والحرص على تحيينها عند الاقتضاء، فإنّ الديوان يقتصر على الإعتمادات التي تمّ رصدها بالميزانية كتقديرات والتي لا تنبني غالبا على معطيات مُحيّنة تساعد على ضبط التكلفة التقديرية بالدقة المطلوبة.

ونتج عن هذه الوضعية ورود عروض تتجاوز القيمة المرصودة بالميزانية على غرار ما تمّ الوقوف عليه بالنسبة إلى طلب العروض عدد 2013/5 المتعلق ببناء مقر الإدارة الجهوية بسوسة والذي سُجّل بشأنه فارق بين العرض الأدنى والتقديرات بلغ 1,4 م.د وبنسبة فاقت 58 %.

[1] وذلك بعد عرض الملف على أنظار 3 جلسات عمل وزارية آخرها بتاريخ 11 أكتوبر 2012.

ولئن بلغت القيمة الفعلية لإنجاز مقر الإدارة الجهوية للوسط بسوسة حوالي 4,320 م.د مقابل حوالي 4,322 م.د وفقا لعقد الصفقة (ط ع عدد 2013/5) أي أنّ الفارق لم يتعدّ 0,05 % فإنّ ذلك لا يحجب التباين المسجّل على مستوى الكميات بين ما تمّ ضبطه بالصفقة وما تمّ إنجازه فعلا بنسب تراوحت بين 20 % و655 % بالزيادة أو بالنقصان شملت 156 فصلا من جملة 530 فصلا. وتعود أسباب هذا التباين أساسا إلى غياب الدقّة على مستوى الدراسات وكذلك على مستوى ضبط الحاجيات.

كما تمّ الوقوف على نفس الإخلال بخصوص أشغال تهيئة مقر الإدارة الجهوية للديوان بالكاف حيث سجّل 40 فصلا من جملة 172 فوارقا بين الكميات المنجزة والكميات المبرمجة فاقت 20 % لتصل 1100 % بالنسبة إلى الفصل المتعلّق بالتكييف.

من جهة أخرى، أوجبت الأوامر المنظّمة للصفقات العمومية تخصيص نسبة 20 % من القيمة التقديرية لصفقات الأشغال والتزوّد بمواد وخدمات والدراسات لفائدة المؤسسات الصغرى. إلاّ أنّه تبيّن أنّ الديوان لا يخصّ المؤسسات الصغرى بنسبة من الصفقات التي أسندها. ولئن برّر الديوان ذلك بخصوصية وطبيعة نشاطه فقد تبيّن أنّ أغلب هذه الصفقات تتعلّق باقتناء مواد مكتبية ومعدات إعلامية وطباعة وهي صفقات لا تتّسم بالخصوصية وغير مرتبطة بطبيعة النشاط.

وعملا بأحكام الأمر عدد 1039 لسنة 2014 في فصله 57 ومختلف الأوامر السابقة المتعلقة بالصفقات العمومية، تضبط كراسات الشروط الضمانات المالية الوقتية الواجب تقديمها من قبل كلّ عارض على أن تتراوح نسبتها بين 0,5 % و1,5 % من القيمة التقديرية للطلبات موضوع الصفقة. إلاّ أنّ الديوان لم يتقيد بالنسب سالفة الذكر حيث قام على سبيل المثال باشتراط مبلغ ضمان وقتي بقيمة 15 أ.د مقابل قيمة يُفترض تطبيقها تتراوح بين 19 أ.د و57 أ.د بالنسبة إلى الصفقة عدد 2013/5 واشتراط مبلغ ضمان وقتي بقيمة 45 د مقابل قيمة مفترض تطبيقها تتراوح بين 750 د و2250 د بالنسبة إلى الصفقة عدد 2017/8. ويتعيّن على الديوان الالتزام بأحكام الفصل 57 المشار إليه أعلاه ضمانا لجدّية المشاركة ولتلافي الممارسات المخلّة بالمنافسة.

أمّا في ما يتعلّق بصفقة اقتناء معدّات إعلامية (ط ع عدد 2012/5) بالنسبة إلى القسط المتعلّق باقتناء 60 حاسوبا بقيمة 80,976 أ.د، فقد تبيّن عدم تقيّد صاحب الصفقة بالخاصيات الفنية المنصوص عليها بكراس الشروط الفنية الخاصة بالصفقة والتي تعهّد بتنفيذها. ولتدارك الوضعية أبرم الديوان ملحقا مع صاحب الصفقة على سبيل التسوية غيّر بموجبه الخاصيات الفنية لتتطابق مع خاصيات الحواسيب المُستلمة. وتتعارض هذه الوضعية مع مبادئ المساواة أمام الطلب العمومي وتكافؤ الفرص وشفافية الإجراءات.

وتوصي المحكمة بمزيد إحكام تحديد وضبط الحاجيات والحرص على اعتماد دراسات دقيقة فضلا عن احترام التراتيب المنظمة للصفقات العمومية بما يساعد على تسريع إنجاز استثمارات وظيفية بالديوان وتفادي العدول عن إنجاز عدد من المشاريع وإرجاءها إلى سنوات لاحقة.

ج- تحقيق الأهداف المرسومة

خلافا لمقتضيات منشور الوزير الأوّل عدد 38 لسنة 1997 المؤرخ في 25 أوت 1997 المتعلّق بالمساهمات والإشراف على المنشآت والمؤسسات العمومية لم يتولّ الديوان إعداد عقد برامج يغطّي الفترة 2012-2015 وهو ما لم يسمح بتجسيم العلاقة التعاقدية مع سلطة الإشراف في علاقة بتحديد الأهداف والتوجهات العامّة على المدى المتوسط والبعيد من الناحيتين النوعية والكميّة.

واستهدف الديوان وفق ما ورد بعقد البرامج للفترة 2016-2020، تحقيق نسبة نموّ سنوية لرقم معاملاته قدرها 5 % ليبلغ 27,5 م.د و28,875 م.د و30,318 م.د و31,835 م.د على التوالي خلال سنوات 2016 و2017 و2018 و2019. إلاّ أنّ رقم المعاملات المحقّق خلال سنة 2017 ناهز 25,545 م.د مسجّلا تراجعا بنسبة فاقت 6 % مقارنة بسنة 2016 في حين لم يتجاوز رقم المعاملات المحقق 29,819 م.د بالنسبة إلى سنة 2018 و30,657 م.د بعنوان سنة 2019.

ولا يُمكّن رقم المعاملات المحقق من قبل الديوان خلال الفترة 2016-2019، من تحقيق توازناته المالية خاصة في ظلّ الارتفاع المتواصل للأعباء وخاصّة المتعلّقة منها بالأعوان والتي ناهزت مُعدّلا نسبته 88 % من رقم المعاملات المحقق خلال الفترة نفسها.

وتعود أسباب عدم تحقيق النتائج المستهدفة بعنوان السنوات 2016 و2017 و2018 و2019 إلى عدم تمكّن الديوان من تنفيذ البرنامج المتعلّق بالتسجيل الإجباري حيث لم تتجاوز عمليات التحديد المنجزة بالنسبة إلى السنوات المذكورة على التوالي 39 ألف هكتار و47 ألف هكتار و44 ألف هك و47,2 ألف هكتار مقابل أهداف مرسومة تتراوح بين 80 ألف هك و120 ألف هك سنويا.

كما لم يتوفّق الديوان في تحقيق الأهداف المرسومة بالنسبة للأشغال الفنية المتعلقة بالتسجيل الاختياري. حيث استهدف إنجاز الأعمال المتعلقة بمطالب التسجيل العقاري الاختياري والتقسيمات وإرجاع العلامات والأشغال المختلفة بمعدّل 22 ألف ملفّا سنويا على الأقل، إلاّ أنّه وباستثناء سنة 2019، والتي شهدت إنجاز 23,5 ألف ملفا، فإنّ إنجازات سنوات 2016 و2017 و2018 لم تتجاوز على التوالي 18,4 ألف ملفا و18,7 ألف ملفا و21,3 ألف ملفا.

وتبيّن أنّ الديوان لم يتمكّن إلى غاية موفّى أكتوبر 2019 من استخلاص مستحقّات لدى الوزارة المكلّفة بالتجهيز ناهزت 1,435 م.د لعدم توفّرها على اعتمادات إضافية خارجة عن كلفة البرامج السنوية المرسّمة بميزانية الوزارة ولارتباط الأشغال المعنية باعتمادات مرسّمة بميزانيات السنوات 2006-2013.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الديوان قام خلال الفترة 2006-2013 بأشغال جيوديزية بكميات فاقت قيمة الاعتمادات المرصودة بالاتفاقيات المتعلّقة بالفترة نفسها أو دون وجود اتفاقية في الغرض (سنة 2010) بقيمة جملية بلغت 5,841 م.د. ونتج عن هذه الوضعية رفض الوزارة المكلّفة بالتجهيز خلاص هذه المبالغ نظرا إلى كونها أُنجزت خارج إطار الاتفاقيات، واضطرّ الديوان خلال سنة 2016 إلى تسجيل 3 م.د محاسبيا ضمن مخصصات المدخرات لتسوية جزء من هذه الخسائر المُتوقّعة.

وسجّلت الأنشطة التي يقوم بها الديوان والخاضعة للمنافسة تراجعا هاما حيث تقلّصت حصّته بعنوان إعداد أمثلة التجزئة وتقسيم الأراضي والمباني الخاضعة لملكية الطبقات لتبلغ حوالي 49 % مقابل 51 % لفائدة الخبراء في المساحة حسب معطيات الفترة 2009-2013.

ويواجه الديوان صعوبات على مستوى التنافسية حيث لم يتجاوز عدد طلبات العروض التي فاز بها وذلك دون اعتبار طلبات العروض المتعلّقة بأشغال الطباعة ما جملته 4 طلبات عروض من جملة 26 طلب عروض شارك فيها خلال الفترة 2014- 2018.

وتوقّع عقد البرامج للفترة 2016-2020 النزول بمؤشر نسبة أعباء الأعوان مقارنة برقم المعاملات من 76,84 % سنة 2016 إلى 74,43 % خلال سنة 2019، إلاّ أنّ النتائج المسجّلة بعنوان هذا المؤشر بلغت على التوالي نسبة 84,43 % و84,64 % خلال السنتين سالفتي الذكر.

ولئن توفّق الديوان في تحقيق نتائج محاسبية إيجابية بعنوان سنة 2018 لأوّل مرّة منذ سنة 2010 حيث حقّق نتيجة صافية بعنوان السنة المحاسبية 2018 بقيمة 0,695 م.د مقابل نتائج مستهدفة في حدود 1,393 م.د، فإنّ هذه النتائج لم تُمكّنه من تحقيق أهدافه المرسومة بعنوان الفترة 2016-2019. وبلغت قيمة الخسائر المتراكمة التي سجّلها الديوان بداية من سنة 2011 وإلى موفّى سنة 2019 حوالي 32,5 م.د أي ما يعادل حوالي 49 % من مجموع أمواله الذاتية.

وشهد حجم المال المتداول بالديوان إجمالا تراجعا متواصلا خلال الفترة 2012-2019 حيث بلغ 8,506 م.د خلال سنة 2019 مقابل 32,159 م.د في موفّى سنة 2012 وهو ما حال دون تمويل استثماراته وأنشطته المتعلّقة بالاستغلال نتيجة تقلّص حجم السيولة خلال الفترة نفسها وخاصة التوظيفات الماليّة

والتي تراجعت إلى حدود 3,5 م.د في موفّى سنة 2019 مقابل 27,4 م.د في موفّى سنة 2012 نتيجة استعمالها لتغطية أعباء التصرف بالديوان.

ومن جهة أخرى تمّ تسجيل منحى تصاعدي في قيمة التسبقات من الحرفاء خلال الفترة 2012-2019 قابله تراجع في السيولة خلال الفترة نفسها. ولوحظ في هذا الإطار عدم تغطية السيولة لقيمة التسبقات التي تحصّل عليها الديوان بداية من سنة 2015 بما قيمته 2,920 م.د ليبلغ الفارق بين السيولة وتسبقات الحرفاء 22,029 م.د سلبي في موفّى سنة 2019.

ومن شأن هذه الوضعيّة أن تؤثّر على استمرارية الديوان فضلا عن أنّها لا تسمح بالمحافظة على توازناته المالية على المدى المتوسّط والبعيد وبالتأكّد من إيفائه بالتزاماته تجاه الحرفاء من خلال تنفيذه للأشغال المُتعهّد بها والمُسبقة الدفع.

III- التنظيم والأرشيف ونظام المعلومات

تمّ الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساسا بتنظيم الديوان وبالتصرف في الأرشيف وبنظام المعلومات.

أ- التنظيم

تبيّن شغور بالعديد من الخطط الوظيفية لفترات متفاوتة ناهزت 6 سنوات خلال الفترة 2012-2018. وبلغت نسبة هذه الشغورات في موفى أفريل 2019 حوالي 42 % وفاقت هذه النسبة 55 % بخصوص الخطط الوظيفية التي تشمل مدير فما فوق. وشمل الشغور خاصّة خطّة المدير العام المساعد وخطّتي مدير مركزي والتي ظلّت شاغرة لمدّة ناهزت 6 سنوات وذلك بالرغم من أهميّة الأعمال الموكولة للمسؤولين عن هذه الخطط والمكلفين خاصة بالمساهمة في تحديد أهداف الديوان وضبط إستراتيجية التنمية وبالإشراف والتنسيق.

وخلافا لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 38 لسنة 1997 حول المساهمات والإشراف على المنشآت والمؤسسات العمومية الذي يُخضع مقرّرات التسمية في مختلف الخطط الوظيفية وجوبا إلى تأشيرة الوزير المكلف بالإشراف القطاعي وذلك قبل دخولها حيز التنفيذ تبيّن خلوّ بعض المقررات من التأشيرة المذكورة. كما أنّ عمليّة النقلة في نفس الخطة على الصعيد الجهوي تتمّ دوريا دون إخضاعها للإجراءات المشار إليها أعلاه وفي غياب ضوابط ومعايير. ومن شأن ذلك أن يحول دون تمكين سلطة الإشراف

من متابعة ومراقبة التصرف في الموارد البشرية والتسيير بالديوان من حيث احترام التراتيب الجاري بها العمل والاستجابة لقواعد حسن التصرّف.

وخلافا لما ورد بالفصل الثاني من الأمر عدد 612 لسنة 2012 المذكور أعلاه الذي ينصّ على اعتماد الديوان على بطاقات تصف المهام الموكولة لكل مركز عمل بكل دقة، فإنّ هذه البطاقات لا تغطي سوى 57 % من مجموع الخطط الوظيفية. وعلاوة على ذلك تفتقر هذه البطاقات للدقة حيث أنّها لا تأخذ بعين الاعتبار خصوصية كلّ هيكل.

وخلافا لما ورد بالفصل الثالث من الأمر عدد 612 لسنة 2012 الذي ينصّ على أن يتولّى الديوان إعداد دليل إجراءات يضبط القواعد المتبعة للقيام بكل مهمة تندرج ضمن مشمولات كلّ هيكل على حده وعلاقات الهياكل في ما بينها ويتم تحيين هذا الدليل كلّما دعت الحاجة إلى ذلك فإنّ دليل الإجراءات المعتمد من قبل الديوان والمُعدّ منذ سنة 1998 لا يتماشى مع ما جاء بالهيكل التنظيمي. علما وأنّه سبق لدائرة المحاسبات أن أوصت بتحيين الدليل المذكور منذ سنة 2005.

ب- الأرشيف

يمثّل الأرشيف الفني للديوان موروثا عقاريا وطنيا يستوجب حمايته لما له من أهميّة في المحافظة على حقوق المواطنين سيّما وأن بعض الوثائق غير قابلة لإعادة التكوين في صورة الضياع أو الإتلاف. ويتكوّن الأرشيف الفني أساسا من ملفات التسجيل العقاري بنوعيه الاختياري والإجباري وأشغال طبوغرافية مختلفة وأمثلة شفافة وأمثلة الرسوم وأمثلة حينية وسجلات وصور ومحاضر.

وعموما يخضع التصرف في الوثائق والأرشيف إلى القانون عدد 95 لسنة 1988 المتعلّق بالأرشيف والأمر عدد 1981 لسنة 1988 المتعلّق بضبط شروط وتراتيب التصرف في الأرشيف الجاري والأرشيف الوسيط وفرز وإتلاف الأرشيف وتحويل الأرشيف والإطلاع على الأرشيف العام.

ومكّن النظر في أرشيف الديوان من الوقوف على نقائص تعلّقت خاصّة بظروف حفظه والتصرف فيه.

1- ظروف حفظ الأرشيف

لوحظ أنّ الديوان انتهج طرق حفظ مختلفة بخصوص كل من الأرشيف الإداري والأرشيف الفنّي حيث شرع الديوان بخصوص الأرشيف الإداري في تنظيمه وتهيئة المحلاّت المخصصة لحفظه وإعداد جداول مدد استبقاء الوثائق في شأنه كما لم يعتمد منظومة التوثيق الآلي "GED" إلاّ بداية من سنة 2018.

أمّا بخصوص الأرشيف الفني فقد خصّه الديوان بعدّة برامج لتجميعه وتطويره وتوثيقه آليا إلاّ أنّ ذلك لم يصحبه إجراءات تتعلّق بتنظيمه ماديا وتهيئة المحلات المخصصة لحفظه.

وخلافا لأحكام القانون عدد 95 لسنة 1988 المذكور آنفا الذي ينصّ على حفظ الأرشيف الوسيط في أماكن مهيأة لهذا الغرض، تمّ الوقوف على وضع الأرشيف الوسيط لإدارة الشؤون القانونية وللكتابة القارّة للجنة الصفقات بمحلّ غير مجهّز ومهيأ للغرض ممّا يجعله عرضة لمخاطر الإتلاف.

ولم يتم إعداد وإتمام جداول مدد استبقاء الوثائق المتعلّقة بإدارة الشؤون العامة وإدارة المحاسبة العامة إلى غاية أكتوبر 2019 خلافا لأحكام الأمر عدد 1981 لسنة 1988 علما وأنّ أرشيف المحاسبة العامة بمفرده يشمل حوالي ثلثي حجم الأرشيف الإداري.

كما لا يتمّ التقيد بأحكام الأمر عدد 1981 لسنة 1988 المذكور أعلاه فيما يتعلق بإجراء جرد شامل للوثائق والأرشيف منذ سنة 2008. ولا تسمح هذه الوضعية بالحفاظ على الأرشيف عبر متابعة حجمه ومكوناته.

واتضح عدم احترام قواعد التصرف السليم في الأرشيف عند نقل الأرشيف الفني المتعلّق بولاية زغوان من نابل إلى المقرّ الفرعي للديوان بلافايات وذلك إثر إلحاق ولاية زغوان بدائرة بن عروس، حيث لم يتم إعداد قوائم استلام ولا إمضاء محاضر في الغرض. ونتج عمّا سبق، ضياع جزء من الأرشيف الفنّي الخاص بولاية زغوان كما انعكست هذه الوضعيّة سلبا على جودة الخدمات المقدمة للحرفاء المعنيين من ذلك التأخير الفادح في إنجاز الأعمال المتعلّقة بالتسجيل الإجباري أو الاختياري بالولاية المعنية بما من شأنه التأثير على الإنتاج والمردودية[1].

ويقتضي حفظ الوثائق توفير أماكن مهيأة لمعالجة وحفظ الأرشيف وتأمين الحفظ السليم للوثائق تطبيقا لأحكام القانون عدد 95 لسنة 1988، إلاّ أنّ المحلّات التي تأوي الأرشيف الفني بالمقر الفرعي للديوان بلافايات لا تستجيب لشروط ومواصفات حفظ الوثائق الفنية كعدم تأمين البنية التحتية الكهربائية ومرور قنوات الصرف الصحي ومياه الأمطار بهذه الفضاءات. كما تفتقر هذه الفضاءات للتكييف وعدم تأمينها بتجهيزات الإنذار ضدّ الحرائق.

ويشهد المقر المركزي للديوان بالحي الأولمبي ضعف طاقة استيعاب الفضاء المخصصّ لأرشيف الجيوديزيا مقارنة بكميّة الوثائق التي يحتويها فضلا عن أنّ مساحته لا تسمح بإضافة خزائن أخرى ممّا أدّى إلى تراكم الوثائق. كما يتمّ اعتماد خزائن خشبيّة لحفظ الأرشيف إضافة إلى عدم توفّره على جهاز إطفاء

[1] وفق ما ورد بالمذكّرة المؤرخة في 1 جوان 2017 والصادرة عن رئيسة وحدة التصرّف في الأرشيف والموجهة إلى الإدارة العامة.

الحرائق خلافا لقواعد السلامة. ومن شأن غياب قواعد الحفظ السليم للوثائق أن لا يُمكّن من حماية الأرشيف المعني فضلا عن صعوبة الولوج إليه والتأخير في توفير الخدمة لمستعملي هذا الأرشيف إلى حين التوصّل بالوثيقة المعنية.

وبالرغم من هذه الوضعية يواصل الديوان مسك أرشيف وحدة التصوير الجوي بمقره المركزي لحساب المركز الوطني لرسم الخرائط والاستشعار عن بعد والذي يحتلّ مساحة حوالي200 م2 بالرغم من أن القانون عدد 24 لسنة 2009 المنقح للقانون المحدث للمركز ينصّ على إحالة هذا الأرشيف إلى المركز المذكور.

2- التصرف في الأرشيف

خلافا لأحكام الفصل الثاني من الأمر عدد 1981 لسنة 1988 الذي ينصّ على ضرورة تكليف أعوان مختصين في مجال حفظ الأرشيف والتصرّف فيه، بلغ العدد الجملي للمكلفين بالأرشيف بالديوان 52 عونا منهم 4 فقط مختصّين في الأرشيف بحساب 3 أعوان بالأرشيف الإداري وعون فقط بالأرشيف الفني بالرغم من أهمية هذا الأخير.

وأحدث الديوان خلال سنة 2013 وحدة التصرّف حسب الأهداف للتصرف في الأرشيف الفني والإداري بالمقرر عدد 140 لسنة 2013 مؤرخ في 11 جانفي 2013. ويتكوّن الأرشيف العقاري الخاضع للوحدة سالفة الذكر من أرشيف الدوائر والإدارات الجهوية. إلاّ أنّه وإلى موفّى جوان 2019 اقتصر اهتمام هذه الوحدة على أرشيف ثلاث دوائر جهوية وهي تونس وبنعروس-زغوان ومنوبة أي الأرشيف المتواجد بالمقر الفرعي للديوان بلافايات دون سواها من جملة 23 دائرة جهوية. ومن شأن عدم تعميم أعمال الوحدة سالفة الذكر لتشمل كلّ الدوائر الجهوية أن لا يضمن إحكام التصرّف في الأرشيف الفني وأن يُعرّض الأرشيف المتبقي إلى سوء التصرف.

وقد أدّى ذلك إلى عدم التزام بعض الدوائر الجهوية بقواعد حفظ الأرشيف الفني والتصرف فيه ومن شأن هذه الوضعية أن تساهم في تعطيل برامج الديوان ذات العلاقة بحفظ وتطوير الأرشيف الفني ورقمنته.

واتضح في هذا الإطار عدم تحقيق الأهداف المبرمجة بعنوان التوثيق وتخزين الأرشيف بالإعلامية باعتماد منظومة التوثيق الآلي "GED" في بعض الدوائر الجهوية على غرار الدائرتين الجهويتين بصفاقس وقفصة سنة 2012 والدائرة الجهوية بقابس سنة 2013 والدائرة الجهوية بالمهدية سنة 2014 والدائرة الجهوية بأريانة سنة 2015[1]. كما لا يتمّ اعتماد منظومة حركة وثائق الأرشيف[2] من قبل 9 دوائر

[1] وهو ما أشارت إليه تقارير التدقيق التقني الداخلي للديوان بعنوان سنوات 2012 إلى 2015.

[2] وهي منظومة يستغلّها الديوان في إطار التصرّف في الأرشيف الفني بغرض رصد تحركات مكونات هذا الأرشيف من قبل كل هياكل الديوان.

جهويّة من جملة 23 دائرة تتصرّف في الأرشيف الفني وذلك خلافا لمذكّرة العمل الصادرة عن الديوان بتاريخ 6 أفريل 2005 المتعلّقة بحجم الملفّات التي بعهدة الفنيين. ويتعلق الأمر بدوائر كلّ من تطاوين والمهدية وقفصة وأريانة والقيروان والقصرين وسيدي بوزيد والمنستير وقابس أي 39 % من الدوائر الجهوية[3].

ومن شأن غياب التنسيق بين الدوائر الجهوية فيما يتعلق بحفظ الأرشيف وعدم اعتماد منظومة حركة الوثائق أن يُعرّض الملفّات إلى الضياع والإتلاف وأن يحول دون إحكام عملية جرد الملفات التي يعتمدها أعوان الديوان لإنجاز أعماله كما يُؤثر سلبا على مردودية الأشغال وجودتها ويحول دون متابعة سحب وإرجاع الملفات وتحديد المسؤوليات.

وبالرغم من تعدّد محاولات الديوان استعمال برامج لحفظ الأرشيف والتصرف فيه والتي انطلقت منذ سنة 1983، فإنّه لم يُوفّق في تطوير هذا المجال. كما لم يتمكن الديوان من إرساء منظومة للتصرف في المعلومات العقارية إلى موفى أكتوبر 2019 بالرغم من شروعه في سنة 2014 في رسم استراتيجية لحفظ الأرشيف الورقي بصفة دائمة.

وتمّ في هذا السياق تخلّي الديوان عن تقنية التصوير الميكرو فيلمي للأرشيف بالرغم من أهميتها في قراءة محتويات الأرشيف وخاصة تلك التي يتعذّر التعرف على مضمونها الورقي نتيجة ضياعه أو تلفه علما وأنّ الديوان يلجأ إلى قراءة الأرشيف المحفوظ باعتماد هذه التقنية كلّما دعت الحاجة وذلك بالنسبة للملفات التي سبق له معالجتها بالتصوير الميكرو فيلمي.

كما حدد الديوان أهدافا ضمن مشروع تطوير الأرشيف الفني والإداري"MATA" بعنوان الفترة 2012-2014، إلاّ أنّه تبيّن عدم تحقيق العديد منها كإعادة تنظيم الأرشيف الورقي ورقمنته وتهيئة وتأمين المحلات المخصصة لإيوائه وجمع كل المعطيات الرقمية ووضعها في شكل موحد.

ومن ناحية أخرى وبالرغم من انطلاق عملية التخزين الآلي للأرشيف منذ سنة 2001 فإنّ الديوان لم ينته من هذه العملية إلى غاية موفّى جوان 2019 حيث لم تتجاوز نسبة الرسوم المخزّنة آليّا 8,5 % بتخزين 137.374 رسما آليا من مجموع 1.619.218 رسما.

3- النظام المعلوماتي

[3] وفق نتائج الاستبيان الذي قام به الفريق الرقابي في جويلية 2018.

خلافا لمقتضيات مناشير الوزير الأوّل ذات العلاقة بتطوير نُظم المعلومات وخاصّة المنشور عدد 10 المؤرخ في 20 ماي 2011 حول تطوير نظم المعلومات والاتصال، لم يعد الديوان خطة عمل خاصة بتطوير نظم المعلومات والاتصال تمكن من وضع أهداف وإستراتيجية للديوان تتماشى مع البرامج الوطنية المرتبطة بإرساء وتطوير الإدارة الالكترونية وتضمن تكامل واندماج مختلف مشاريع وبرامج الديوان فيما بينها ومع المنظومات الوطنية.

كما لم يتقيد الديوان بأحكام الفصل الخامس من القانون عدد 5 لسنة 2004 المؤرخ في 3 فيفري 2004 المتعلّق بالسلامة المعلوماتية الذي يُخضع النظم المعلوماتية والشبكات الراجعة بالنظر إلى مختلف الهياكل العمومية لنظام تدقيق إجباري ودوري للسلامة المعلوماتية، حيث لم يتمّ إجراء أي تدقيق للسلامة المعلوماتية بالديوان منذ سنة 2010. كما لم يتم إحداث خليّة سلامة معلوماتية بالديوان إلى غاية موفّى أكتوبر 2019 وذلك خلافا لمنشور الوزير الأول عدد 19 لسنة 2007 المتعلّق بتدعيم إجراءات السلامة المعلوماتية بالهياكل العمومية.

ومن شأن هذه الوضعيّة أن لا تضمن الوقاية من المخاطر التي قد تنجم عن غياب التدقيق على مستوى سلامة البرمجيات والمعدات وطرق الاستغلال وتراسل المعلومات وخزنها بالديوان.

وخلافا لأحكام القانون عدد 36 لسنة 1994 المؤرخ في 24 فيفري 1994المتعلق بالملكية الأدبية والفنية[1] والذي يُصنّف البرامج المعلوماتية من بين المنتجات المعنية بحق التأليف، يعتمد الديوان على نسخ غير أصلية من البرمجيات التي يستخدمها. وهو ما من شأنه أن يؤثر على سلامة المعطيات والعمليات الفنيّة للديوان وأن يعرّضه إلى عقوبات وخطايا ماليّة.

وخلافا للمعايير المعتمدة دوليا في مجال السلامة المعلوماتية وخاصة مجموعة معايير إدارة أمن المعلومات ISO 27000، لا يعتمد الديوان سياسة للتصرّف في حق الولوج للتطبيقات التي يستخدمها. كما تفتقر القاعات الثلاث التي خصّصها الديوان للمصالح الإعلامية للسلامة ولقواعد ضبط وتأمين مداخلها. وهو ما لا يضمن سلامة المعطيات المتداولة وتحديد المسؤوليات وتوزيع الأدوار ولا يمكّن من حماية المعدّات الإعلامية.

ومن جهة أخرى لا يتوفّر لدى الديوان الملف الفني لتطبيقة "جيوماتكا" التي قام بتطويرها أحد مهندسي الديوان[2] وذلك إلى موفى شهر أكتوبر 2019 والتي تنازع حول أحقية ملكيتها مع المهندس المذكور.

---

[1] كما تم تعديله وإتمامه بالنصوص اللاحقة وخاصة القانون عدد 33 لسنة 2009 المؤرخ في 23 جوان 2009.

[2] والذي غادره بموجب الإحالة على التقاعد في موفّى شهر جانفي 2019.

ولم تخضع هذه التطبيقة لأعمال تدقيق فنيّة كما لم يتم إدراج مخرجاتها ضمن أدلة التعليمات الفنيّة للديوان لاعتمادها وهو ما من شأنه أن يحُول دون التأكد من مصداقية وسلامة المعطيات المدرجة بها.

وعلى صعيد آخر، انطلق الديوان منذ سنة 2015 في استغلال منظومة معلوماتية جديدة تتمثّل في منظومة التصرف المندمج "PGI". ولم يتم إرساء إجراءات تمكّن من التثبت من صحة إدراج البيانات بها. إذ اتضح إدراج تواريخ لا تحترم تسلسل الأشغال في مجال التسجيل العقاري بالإضافة إلى إدراج تواريخ غير معقولة لم تحن بعد أو قديمة جدا، فضلا عن إمكانيّة إدراج رقم الملف أكثر من مرّة بما ينعكس على صحّة المعطيات الفنية والمالية.

كما أنّ المعطيات المضمّنة بتطبيقة التصرف التجاري لا تعكس الوضعية الحقيقية للإنتاج حيث لم يقع إدراج العديد من المناطق المسحيّة على إثر نقل المعطيات المتعلّقة بأشغال المسح من منظومة التصرف القديمة إلى منظومة التصرّف المندمج "PGI" أو إدراج مناطق أخرى مرتين، وهو ما من شأنه أن لا يُمكّن من متابعة الإنجاز ومن استخراج معطيات دقيقة حوله.

وتفتقر المنظومة إلى إرساء ضوابط منطقية لإدراج البيانات تضمن صحتها وتناسقها مع البيانات الأخرى إذ لا تتطابق تطبيقة المخزون على مستوى كميّات عدد من الفصول المسجّلة مع الكميّات الفعليّة وعدم إمكانيّة متابعة المخزون وتقييم مكوناته، كما لم يتم تفعيل التطبيقة في الجانب المتعلّق بمراقبة مشتريات الديوان وتحديد الحدّ الأدنى والأقصى للأصناف المختلفة بالمخازن ومن وضع خطط الاحتياجات بالإضافة إلى عدم إمكانيّة متابعة آجال التسليم والتكلفة وحركة المخزون ومسك ومتابعة جذاذات المخزون و تحديد نسبة نفاذه والإنذار المبكّر. ويُعزى ذلك إلى ضعف في تحديد الحاجيات.

وبالرغم من إتمام إجراءات الاستلام بشأن منظومة التصرّف المندمج دون تحفّظ منذ سنة 2016 فإنّه لا يتم استغلال تطبيقة المحاسبة التحليلية من قبل الديوان إلى موفى سنة 2019.

ومن جهة أخرى، توفر منظومة التصرف المندمج تطبيقة تساعد على حسن متابعة استهلاك الوقود بالنسبة إلى السيارات الإدارية. ولئن شرع الديوان في استغلالها منذ سنة 2014 فإنّه توقّف على إدراج المعطيات المتعلّقة بالاستهلاك والمسافة المقطوعة لمختلف وسائل النقل منذ سنة 2017 بالنسبة إلى العربات الموضوعة على ذمّة الإدارات والدوائر الجهوية ومنذ مارس 2018 بالنسبة لوسائل النقل الموضوعة على ذمّة الإدارة المركزيّة.

ومن شأن تعدّد الأخطاء والاخلالات على مستوى المنظومة سالفة الذكر أو التوقف عن استغلالها في بعض الحالات أن يحول دون توفير معطيات صحيحة وحينية تمكن من حسن التصرف في موارد الديوان والمحافظة عليها.

وتجدر الإشارة إلى أنّ مصاريف الوقود المخصّصة للسيارات الإدارية تقدّر بحوالي 424 أ.د و505 أ.د على التوالي بالنسبة إلى سنتي 2017 و2018، ومن شأن التوقف عن استعمال هذه التطبيقة أن يؤدي إلى عدم إحكام مراقبة ومتابعة استهلاك المحروقات بالديوان وأن يحول دون ترشيد استهلاكه والتحكّم فيه وتشخيص أسباب الاستهلاك المفرط لا سيّما في ظلّ التطوّر السنوي لاستهلاك الوقود بما نسبته 4,25 % و14,81 % و4 % على التوالي خلال الفترة 2015-2018.

*

* *

أفضت أعمال الرقابة على الديوان إلى الوقوف على ضعف إنجاز أنشطته الفنية مقارنة بالأهداف المرسومة، وهو ما يستدعي ضرورة مراجعة الإطار المنظّم للأشغال الجيوديزية والإسراع في توحيد الأنظمة المتعلّقة بها وتعميم المحطات الدائمة للرصد الفضائي على كامل البلاد بما يمكّن من القيام بهذه الأشغال بالفعالية والجودة المطلوبتين.

وتؤكّد المحكمة بخصوص أشغال التسجيل العقاري على أهميّة احترام إجراءات التحديد من قبل الديوان والإسراع في إنجاز أشغال الرفع وإحالة الأمثلة إلى المحكمة العقارية تفاديا لخطر اندثار العلامات وكذلك العمل على تسوية الملفات العالقة قصد تمكين أصحابها من سندات الملكية. وبهدف ضمان دقة وصحة المعطيات المنجزة والمُخزّنة بأرشيفه يتعيّن على الديوان تحيين أدلة الإجراءات الفنية ومواكبة التطور التكنولوجي وإحكام استعمال التقنيات الحديثة فضلا عن تحيين وتوثيق المعطيات الفنية وتعزيز أعمال المتابعة والمراقبة.

وعلى الديوان احترام القوانين والتراتيب الجاري بها العمل على مستوى انتداب الأعوان والامتيازات العينية المسندة إليهم فضلا عن التقيّد بالأحكام المنظّمة للصفقات العمومية وإحكام ضبط حاجياته ودراسة جدوى اقتناءاته.

وأمام تراكم خسائر الديوان والتي فاقت32,7 م.د في موفّى سنة 2019، فإنّه مدعوّ إلى تسريع نسق إنجاز استثماراته وتحسين مؤشرات إنتاجه بما يمكّنه من تغطية أعباءه ويضمن ديمومة نشاطه

خاصة في ظلّ دخول عدد من أنشطته مجال المنافسة وما يترتّب عن ذلك من نقص في مداخيله سيما وأنّ عمليات المسح العقاري قد شارفت على الانتهاء.

كما يتطلّب إحكام التصرّف في الأرشيف وخاصّة الفنّي منه والذي ينفرد الديوان بحفظه، الإسراع بالقيام بأعمال الجرد المادي وبالتوثيق الآلي فضلا عن تدعيم آليات السلامة.

رد ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري

I- الأنشطة الفنية للديوان

أ- إنجاز الأنشطة الفنية

1- أشغال الجيوديزيا

إن الشبكات الجيوديزية تتكون أساسا من نقاط سطحية (X ,Y) و نقاط إرتفاع (Z) وهي جزء لا يتجزأ و يمكن الإستئناس بالشبكات لدى الدول النامية للوقوف على ذلك. و من هذا المنطلق، يبقى الديوان حريص على وحدة هذه الشبكة علما و أن تقدم أشغال شبكة قيس الارتفاع قد ناهز 90% و لا يمكن التوقف دون إتمامها . أما شبكة قيس الجاذبية فهي مهمة لتركيز جيويد عالي الدقة للبلاد التونسية وهي مرتبطة أساسا بالشبكتين السابقتين. ولضمان حسن استغلال محطات الرصد الفضائي الدائمة كان لابد من إنشاء شبكة قيس الجاذبية بهدف إنشاء الجيويد المذكور الذي سهل عمليات الرفع الحيني في النظام التونسي الموحد"NTT" .

ويتطلب إعتماد النظام التونسي الموحد "NTT"بالنسبة لأشغال المسح العقاري المرور من نظام قديم إلى نظام جديد حيزا زمنيّ هاما (يمكن الإستئناس بالتجارب المماثلة) قد يصل إلى عدة سنوات نظرا لحجم أرشيف الديوان ذي الصبغة الخصوصية إذ أنّ أرشيف حيّ قد تطرأ عليه تغييرات عديدة ومتواصلة. مع حرص الديوان على الإسراع لاستكمال عملية تحويل الإحداثيات من الأنظمة القديمة إلى نظام التثليث التونسي .

بخصوص محطات الرصد الفضائي الدائمة، يعود عدم تركيز هذه المحطات بأقصى الجنوب التونسي أساسا لعدم جدواها اقتصاديا . ورغم كلفتها الهامة، برمج الديوان تركيز –تدريجيا- 7 محطات إضافية بالجنوب التونسي. وبشأن عملية بناء النقاط الجيوديزية، تجدر الإشارة إلى أنّ الشبكة الجيوديزية الموجودة تهالكت بصفة كبيرة مما يستدعي إعادة برمجة بناء نقاط بكمية هامة و حسب الخصائص الفنية المعتمدة .

أما بالنسبة لفوترة الأشغال كل ثلاثة أشهر، حرص الديوان – بداية من سنة 2018-على تلافي كل تأخير في الفوترة وبالتالي التقيد بالإتفاقية الإطارية المتعلقة بأشغال الجيوديزيا .

2- التسجيل العقاري الإجباري والإختياري

2-1 المسح العقاري

في غياب تغطية بالصور الجوية في بعض المناطق المسحية تلجأ بعض الدوائر الجهوية إلى الاستئناس بالصور الجوية المأخوذة من برمجيات "غوغل إرث" قصد تحديد مواقع المناطق المسحية على الصورة الجوية فقط وتحيين المعلومات العقارية المتواجدة بمنطقة مسحية معينة. علما و أنه يقوم العون الفني – في مرحلة ثانية - بالتوجه على عين المكان للوقوف على حدود كامل المنطقة المسحيّة والتثبت من المعطيات وذلك إعتمادا على المعطيات الفنية المحفوظة بمصالح الديوان .

إنّ الشروع في عملية تحديد المناطق المفتوحة من قبل وزير العدل يبقى مرتبطا بما سيتم إقراره من برمجة تحت هذا العنوان من قبل المحكمة العقارية وليس للديوان علاقة بأسباب التأخير أو عدم الإنجاز.

وبالنسبة للمسألة المتعلقة بالمناطق المسحية المحددة وغير المرفوعة، تم الاتفاق بالتنسيق مع المحكمة العقارية على اعتماد الفرق المزدوجة للتقليص من تراكم هذه المناطق وبالتوازي تم إقرار إعتماد لجان إمتصاص للمناطق المحدّدة وغير المرفوعة.

وبالنسبة للمنطقة المسحية عين بطوم "P"بولاية زغوان، فإنّ الحالة المادية تغيرت بمرور الزمن وأن معظم القطع قد غمرتها مياه السد ولا يمكن بالتالي مباشرة أعمال الرفع مما يستدعي إعادة عملية التحديد من جديد: هذا التمشي بصدد الدرس بالتنسيق مع المحكمة العقارية .

وبالنسبة لإحالة الأمثلة النهائية إلى المحكمة العقارية،شرع الديوان –بداية سنة 2020 – في إنجاز برنامج لامتصاص التأخير الحاصل في تنفيذ الأحكام المسحية و ذلك تطبيقا للقرار المنبثق عن جلسات العمل مع المحكمة العقارية لإنجاز ما لا يقل عن 3000 حكم شهريا (أي 36 ألف مثال سنوي) .

2-2 التسجيل العقاري الإختياري

في خصوص عدم مطابقة وصف الحدود مع الوضعية الفعلية المتعلقة ببعض ملفات التسجيل العقاري الإختياري والمثارة – سنتي 2016 و2017 – ضمن تقرير المدقق الفني للديوان، تم إصدار سنة 2019 مذكرة عمل لتفادي ذلك ولو أنه و منذ اقتناء آلات الرّفع الفضائي أصبحت عمليّة التحديد متزامنة مع عمليّة الفرّ وهو ما

يضمن دقة تجسيم الحالة الواقعيّة للعقار. مع التأكيد على أنّ يتممدّ المحكمة العقارية بمثال هندسي مع محضر إنجاز يصف بكل دقة جميع حدود العقار.

ويحرص الديوان على إحترام آجال إنجاز مطالب التسجيل غير أن التأخير يحصل إذا ما تعلق الملف بتسجيل تحديد سلبي ناتج إمّا عن غياب صاحب المطلب أو معارضتهامّا يستوجب إعادة تعيين موعد لاحق لإنجاز عمليّة التحديد.

ب – جودة إنجاز الأنشطة الفنية

1- مواكبة التطور التكنولوجي

تعود أسباب التفاوت بين الإحداثيات المحتسبة بآلة " GPS " والإحداثيات القديمة إلى طريقة الرفع القديمة التي سببت حصول هذا التفاوت. وحرصا منه على مواكبة التطور التكنولوجي يتولى الديوان سنويا ضبط برنامج لاقتناء آلات الرفع الفضائي" GPS"حديثة باستثمارات هامة تفوق 1م د سنويامّا ساهم في ارتفاع عدد هذه الآلات (37% من مجموع آلات ألقيس سنة 2020 مقابل 30 % سنة 2018).

وبخصوص الأخطاء الناتجة عن عمليّة الفعّ بدائرة نابل بإعتماد آلة "GPS" تجدر الإفادة أنّ إختبارات الفعّ لتقييم نجاعة آلة الفعّ الفضائي"GPS" للمرور لنظام التثليث التونسي الجديد "NTT"تمّ بإعتماد النظام الجيوديزي 1986 عوضا عن نظام 1934 باعتبارّ أن عمليّة المسح الإجباري بولاية نابل تمت خلال السبعينات وقد تم تدارك أغلب الوضعياتمع بداية سنة2015 .

2 . متابعة ومراقبة جودة الاشغال

في خصوص الإحالة الشهرية لوثائق إثبات الإنتاج ، تم تلافي النقائص تحت هذا العنوان على مستوى وحدة متابعة الأنشطة (المستوى الجهوي) والإدارة التجارية (المستوى المركزي)حيث يتم حذف كل ملف لم ترد وثائق إثبات إنتاجه.

هذا وتمّ تعيين مراقب فني بكلّ من دائرتي تطاوين و بن عروس - زغوان ليتسنى تفادي الأخطاء في الإبان. وقدساهم استعمال آلات الفعّ الفضائي بنسبة كبيرة في تقلص إستعمال النقاط المرتفعة.

فيما يتعلق بنشاط وحدة التدقيق الفني،نظرا للنقص الهام في الموارد البشرية الفنية ذوي الخبرة يتعين على المدقق الفني الوحيد القيام-زيادة على مهامه- بعمليّ التفقد ودراسة العرائض الفنية الواردة عليه من قبل الحرفاء . ويبقى التدقيق التقني المتعلقة بمجال الجيوديزيا من أولويات الإدارة العامة من ذلك تضمن برنامج تدخل وحدة التدقيق الفني لسنة 2020 مهمة تتعلق بنشاط دائرة الجيوديزيا .

أما عن إدماج المعطيات المتعلقة بالانجازات في مجال الجيوديزيا ابتدءا من سنة 2017 فيعود إلى أنّ منظومة التصرف المندمج كانت آنذاك في طور الانجاز.

في خصوص التضارب في الإحداثيات فيتعلق الأمر بنقاط قديمة في الجنوب التونسي وقع رصدها بالطرق الكلاسيكية و نعمل على تلافي ذلك.هذا و قد تم تلافي إمكانية الفوترة المضاعفة منذ اعتماد منظومة "PGI"والمراقبة الدقيقة لكل الانجازات بالتنسيق مع مصالح الوزارة المكلفة بالتجهيز.

3- تحيين المعطيات الفنية

طبقا للفصل 25 من القانون عدد 38 لسنة 2002 المتعلق بتنظيم مهنة الخبير في المساحة،يقوم الديوان في أغلب الحالات بعملية التثبت من الوثائق المكوّ للملف وتحيين الوثائق الفنية فقط. وبخصوص عملية المراقبة الفنية تم إعداد مشروع قانون ينقح القانون المحدث للديوان يتضمن القيام بالرقابة الفنية للملفات المودعة من قبل الخبراء في المساحة.

وفيما يتعلق بإحالة الأمثلة للقطع المدمجة بالملك العمومي أو الخاصّ للدولة أو الجماعات العموميّ المحليّ إلى الديوان الوطني للملكية العقارية تتولى الدوائر الجهوية للديوان– بالنسبة للملفات المنجزة حديثا – إحالة هذه الأمثلة بصفة آلية عند إنجاز التقسيمات طبقا للتراتيب الجاري بها العمل.و قد أصدر الديوان سنة 2019 مذكرة تذكيرية في هذا الجانب.

هذا وفي إطار الدّورات التكوينية للمراقبين الفنيين، تمّ التأكيد على اعتماد ورق شفاف واحدومحيّ لكلّ رسم عقاري لتلافي الإشكاليات الحاصلة بخصوص الأمثلة الشفافة.

– التصرف الإداري والمالي

أ – المسار المهني للأعوان

يندرج إسناد الديوان رؤساء إداراته و دوائره الجهوية مساكن وظيفية في إطارمبدإ ضروريات العمل والتواجد على عين المكان. وهو إجراء معمول به بالديوان منذ إحداثه لعدّة اعتبارات :

. طبيعة نشاط الديوان وخصوصيّة مهامّه والتوزع الجغرافي لمقراته بكل ولايات الجمهوريّة والتي تحتم لضرورة العمل إجراء نقل دوريّ لهؤلاء المسؤولين الجهويين دون الأخذ في الإعتبار لظروفهم الإجتماعيّة على أنه و في المقابل يتعين على الإدارة توفير أدنى ظروف العمل لمسؤوليه الجهويين و لعلّ من أهمها المساكن الوظيفيّة .

. في غياب هذا الإمتيازمن الممكن مجابهة الديوان بنفور ورفض من إطاراته الجهويّ لحركة النقل الدوريةوهو ما يتعرّض له الديوان حالياورفض تحمّل المسؤوليّة .

. تكريس مبدا النزاهة ونظافة يد مسؤوليها بعيدا عن الشبهات والمساءلات.

وسيتم العمل على إدراج هذا الإمتياز العينيّ بالنظام الأساسي الخاص بأعوانه الذي هو في طورإستكمال تحيينه.

في خصوص تمكين الديوان أعوانه المكلفين بخطط وظيفيّة (66 % منهم - أغلبهم من المسؤولين الجهويين - يتمتعون بسيارات مصلحة لأغراض شخصية) من حصص وقود، تجدر الإشارة إلى أنّ نفس التبريرات المتعلقة بإسناد المساكن الوظيفيّة المومإ إليها أعلاه تنسحب على عملية إسناد حصص الوقود مع التأكيد على أنّ يتم إسناد هذه الحصص منذ سنة 1984 طبقا لموافقة سلطة الإشراف أنذاك على إسناد هذا الإمتياز العيني و المضمنة بالنسخة الأصليّة لمكتوب الرئيس المدير لعام للديوان بتاريخ 9 مارس 1984 الموجه إليها وتأشير وزير الإشراف عليه بعبارة "دون اعتراض" (S.O) .

في خصوص الإنتدابات المنجزة وبداية من سنة 2012 حرص الديوان على اعتماد المناظرة كطريقة أساسية للإنتداب وسدّ الشغورات المسجلة بقانون إطاراته باستثناء الحالات التالية :

1. إنتداب عمال المناولة (18 عاملة تنظيف) طبقا للتراتيب الجاري بها العمل.

2. انتداب 141 عونا على مدى ثلاث سنوات 2014 و2015 و2016 –تبعا لموافقة مصالح رئاسة الحكومة - بالنظر للظروف العامة التي مرّ به البلاد إبّان الثورة.

في خصوص المناظرة المتعلقة باختيار ثلاث مهندسين للدراسة بالخارج وبالأساس الملاحظة المتعلقة بتاريخ الإعلان عن فتح المناظرة بصفة مسبقة عن تاريخ إحداث اللجنة المشرفة على تنظيمهاأفاد رئيس اللجنة بأنّ ذلك يعودإلى ضيق المدّة التي حددها معهد العلوم الجغرافية بفرنسا (ENSG) للديوان للقيام بالمناظرة بما لم يترك مجالا لالتئام لجنة المناظرة قبل نشر إعلانها .

أمّا عن تغيير صيغة المناظرة من مناظرة بالملفات إلى مناظرة مشفوعة باختبارات كتابية وشفاهية فيعود إلى رفض المعهد الفرنسي المذكور قبول تكوين طلبة لديه اعتمادا على فرز ملفاتهم فقط مشترطا في المقابل إجراء إختبار كتابيّ وشفاهيّ تحت إشرافه.

أمّا عن رفض مطلبي ترشح مشاركين بالمناظرة المذكورة فتجدر الملاحظة بأنّ على إثر القيام بفرز ملفات المترشحين ممن توفرت فيهم شروط المشاركة ارتأت أنّ ملفي مترشحين اثنين يعتبران مقبولين رغم عدم استيفائهما لبعض الوثائق.

وحيث لم يلتحق الطلبة الثلاثبالعمل بالديوان رغم اتمامهم الدراسة قام الديوان منذ سنة 2018بتتبعهم قضائيا لدى المحاكم المختصة(أخرت القضايا لأيام 16 و30 نوفمبر2020 و 4 جانفي 2021).

ب– تنفيذ ميزانية الإستثمار

يجدر التأكيد على أن نسبة إنجاز ميزانية الاستثمار تبقى مرتبطة إلى حد بعيد بتوفر السيولة (يغطي الديوان نفقات الاستثمار من موارده الذاتية بنسبة 100%)والإجراءات المرتبطة بأحكام الصفقات العمومية مع الملاحظة أنه تتم غالبا الإجراءات المتعلقة بإنجاز مختلف فصول الميزانية خلال السنة و في المقابل تتم عملية الخلاص البعض منها بداية السنة الموالية.كما أنه ولتحيين قيمة التقديرات المتعلقة بإنجاز عناصر ميزانيتي الإستغلال والاستثمار، تم بمقتضى مذكرة العمل بتاريخ 4 جانفي 2018 التأكيد على إعداد الملف السري وضبط قيمة النفقات عند تاريخ انجازها .

في خصوص النقطة المتعلقة بالتفويت في حافلتين على ملك الديوان بالمراكنة لفائدة الشركة الوطنية للنقل بين المدن، أعلن الديوان عن بيع اختياري أول في الغرض كان غير مثمر.وحيث تلقى الديوان مراسلة من الشركة الوطنية للنقل بين المدن تبدي بمقتضاها رغبتها في اقتناء الحافلتين بما قيمته153 أد. وإثر استشارتها حول هذا المقترح أبدت المصالح المختصة لوزارة أملاك الدولة و الشؤون العقارية موافقتها على طلب الشركة المذكورة.كما أنّ عملية التفويت حظيت كذلك بموافقة وزارة الإشراف.

في خصوص النقطة المتعلقة بالتفويت في المركب الهيدروغرافيلم يتسن التفويت في المركب إلاّ في إطار الاستشارة الرابعة (عقدالبيع بتاريخ 19 نوفمبر 2019)

في خصوص النقطة المتعلقة باستغلال وحدة التصوير الجوي، يتولى الديوان إستغلال الطّرّة المقتناة بالإشتراك مع المركز الوطني لرسم الخرائط والإستشعار عن بعد طبقا للاتّفاقيّة إستغلال وحدة التّصوير الجويّ القمّي . وزيادة على متطلّبات نشاط المسح الطوّبوغرافي، تعتبر مهمّة إنجاز أمثلة المدن من الأنشطة التي تستوجب توفير حاجيات إضافيّة من الصّور الجويّة . هذا دون اعتبار الطّلبات الواردة من الخبراء في المساحة وطلبات العروض داخل الجمهوريّة التّونسيّة وخارجها .

ويجدر التأكيد في هذا الصدد على :

- ضعف المداخيل المتأتية من استغلال الطائرة لعدة اعتبارات أهمها ضعف التنسيق مع المركز المعني.
- عدم تمكن الديوان من تسوية وضعية الطائرة من حيث نقل الملكية والتقييد المحاسبي. علما و أن هذا الملف أصبح نقطة قارة من جدول أعمال مجلس الإدارة.

في خصوص مشروع بناء مقر الإدارة الجهوية للوسط بسوسة،تجدر الإشارة إلى مايلي:

- تولّى الديوان سنة 2009 القيام بدراسة تتعلق بسبر جيولوجي للأرض وعلى أساسها تمّ إعداد الدراسة المتعلقة بالهياكلوأفرزت ضرورة إعتماد أسس عميقة.
- يعود الفارق بين العرض الأدنى و تقديرات الميزانية إلىأنّ تمّ ضبط كلفة المشروع على مستوى الميزانية استئناسا بكلفة مشاريع مماثلة قام بها الديوان لكن دون الأخذ في الاعتبار خصوصية المشروع من حيث اعتماد الأسس العميقة.

- فيما يتعلق بالتباين على مستوى الكميات يمكن اعتبارها إلى حدّ ما مقبولة بالنظر لطبيعة مثل هذه المشاريع. كما أن التغيرات الهامة– التي أقرها مصممي المشروع –بالزيادة أو النقصان(أكثر أو أقل من 2أد من حيث القيمة)تشمل 30 فصلا فقط.

في خصوص مشروع تهيئة مقر الدائرة الجهوية بالكاف،يعود الفارق إلى زيادة في كميات بعض الفصول التي أقرها المهندس المعماري المكلف بمتابعة المشروع. وتعلقت أساسا بالزيادة في كميات قسط التسخين المركزي باعتبار أن قدمها سيؤثّ سلبا على السخان المركزي الجديدالمّ يتعين على هذا الأساس تغيير شبكة التسخين القديمة لإضفاء نجاعة قصوى لتسخين مقر الإدارة الجهوية بالكاف.

فيما يتعلق بتخصيص نسبة 20%من القيمة التقديرية للصفقات لفائدة المؤسسات الصغرى فإن أغلب إقتناءات الديوان - الذي ينشط قي محيط تنافسي-مرتبطة مباشرة بالإنتاج و ما يستدعيه ذلك من سرعة في الإقتناء. وفي المقابل يلجأ الديوان إلى المؤسسات الصغرى بالنسبة لبعض حاجياته خارج إطار الصفقات العمومية كمواد التنظيف وقطع غيار وسائل النقل . . . .

أما في خصوص النقطة المتعلقة بالضمانات الوقتية،أصدرت الإدارة العامة مذكرة عمل بتاريخ جانفي 2018 في اتجاه ضرورة إعداد تقديرات محينة للإقتناءات عند تاريخ إنجازها.

ج- تحقيق الأهداف المرسومة

يفسر عدم تحقيق تقديرات عقد البرامج للفترة 2016-2020 – غير المصادقة عليه- أساسا بالعناصر التالية :

* عدم القيام بالإنتدابات اللازمة لسدّ الشغورات الهامّة وأساسا المنتمين إلى السلك الفني منهم. مع الملاحظة أن الأجر الشهري للعون الفني يناهز 2 أد مقابل إنتاج شهري للعون الواحد في حدود 14 أد.
* الإرتفاع السريع في أسعار كل المواد و التجهيزات المرتبطة بالإنتاج.
* الإضرابات والتحركات الإجتماعيّة.

وتعود أسباب عدم تحقيق التقديرات المرسومة بالبرنامج المتعلق بالتسجيل الإجباري إلى تعطل العمل بعديد لجان التحديد لأسباب عدم توفير العملة.

وبالنسبة للتسجيل الاختياري تعود أسباب عدم تحقيق الأهداف أساسا إلى إحالة عدد كبير من الفئة على التقاعد مع ملاحظة تقلّص عدد الملفّات المنجزة مقابل إرتفاع رقم المعاملات. وخلال السنوات الأخيرة يمكن ملاحظة أنّ نسب الإنتاج الكمّي معقولة وبنسق نموّ متواصل.

في خصوص التوازنات المالية للديوان، تجدر الإشارة إلى أنّ معدّل أعباء الاستغلال بدون الأخذ بعين الإعتبار لمخصّصات الإستهلاك والمدخرات والتي لا يتمّ إعتمادها خلال احتساب النتيجة الجبائيّة يتراوح بين 24 و25 مليون دينار في حين أنّ المداخيل المحاسبيّة المسجّلة خلال الفترة المتراوحة بين 2012 و 2015 لم تتجاوز 23 مليون دينار وهو ما يفسّر النتائج السلبيّة التي تمّ تسجيلها خلال الفترة المذكورة.

وخلال الفترة 2016 –2019 نجح الديوان في تحقيق رقم معاملات محاسبي يتجاوز 25 مليون دينار ممّا ساهم في تحقيق نتائج جبائيّة إيجابيّة غير أنّ النتائج المحاسبيّة خلال سنتي 2016و2017 ظلّت سلبيّة باعتبار سياسة الديوان أنذاك الهيّبة إلى تطهير حسابات الحرفاء وذلك بتكوين مدخّرات على الأموال غير المستخلصة. وإتخذ الديوان جملة من الإجراءات الهادفة إلى دفع نسق الإنتاج و الإنتاجية وتحقيق توازناته المالية :

- إعداد مخطط أعمال من بين أهدافه:1/تدعيم وسائل العمل بالتكنولوجيات الحديثة 2/تجديد بصفة تدريجية أسطول السيارات 3/ تدعيم سياسة ترشيد النفقات4/القيام بإنتدابات مدروسة و محددة (سلك الفنيين)5/دعم التكوين الفني.
- تعديل تعريفة خدمات الديوان (أنجز)
- إعداد دراسة حول إستراتيجية الديوان على المدى المتوسط تتضمن من بين عناصرها تطهير وإعادة هيكلة الديوان (طلب العروض الأول المتعلق بهذه الدراسة كان غير مثمر) .
-إعداد دراسة حول تبرير وتصفية الحسابات المتعلقة بتسبقات الحرفاء .

– التنظيم و الأرشيف ونظام المعلومات

أ – التنظيم

في خصوص النقطة المتعلقة بشغور عدد من الخطط الوظيفية بالهيكل التنظيمي للديوان فيعود بالأساس إلى ضعف عدد التسميات المنجزة خلال الفترة ما قبل سنة 2018مقابل تسجيل مغادرة عدد هام من الإطارات بسبب الإحالة على التقاعد . وبالرغم من سعيالإدارة العامة إلى سدّ هذه الشغورات (تسمية 33 إطار و9 إطارات

و11 إطار على التوالي سنوات 2018 و2019 و2020) لم يتسن تغطية كل الشغورات بالهيكل التنظيمي والتي تعود إلى ضعف نسبة التأطير بالديوان وعدم توفر شرطي الأقدمية والمؤهلات المطلوبة لدى العديد منالإطارات.

في خصوص مقترحات التسميات في الخطط الوظيفيةفقدلئن تراوحت مصادقة سلطة الإشراف قبل سنة 2016 بين التأشير مباشرة على مقررات التسميات أو على جداول إسمية للإطارات المقترح تسميتهم في خطط الوظيفية فإنه ومنذ سنة 2016 حظيت كلّ مقررات التسمية في الخطط الوظيفية بتأشيرة سلطة الإشراف.

هذاوإنّ الديوان بصدد تحيين البطاقات الوصفية لتشمل كل مراكز العمل وذلك في إطار الدراسة المتعلقة بالإعداد للإنتقال لنظام الجودة إيزو 9001 وفقا للصيغة 2015 التي شرع فيها الديوان منذ شهر ماي 2019.

فيما يتعلق بدليل الإجراءات تم اتخاذ الإجراءات العملية التالية :

. إحداث لجنة كلفت بإعداد نسخة محينة من دليل الإجراءات.

. برمجة إعداد دراسة استراتيجية مستقبلية حول نشاط الديوان وهيكلته من بين عناصرالنقطة المتعلقة بتحيين دليل الإجراءات (طلب العروض الأولي غير مثمر.

ب – الأرشيف

يعتبر الأرشيف الفني للديوان أرشيفا حيا لا يخضع للتحويل أو الترحيل حيث مكن المشرع الديوان من التصرف الدائم فيه باعتباره جوهر العملية العقارية و يبقى خاضعا لعدة أنواع من عمليات التحيين.

1- ظروف حفظ الأرشيف

تم اعتماد منذ سنة 2018 التوثيق الآلي "GED " بالنسبة للأرشيف الإداري حيث تسنى باعتماد هذه المنظومة الرقمية حفظ نسبة هامة منالملفات الإدارية للأعوان.علما وأنه تم إعداد جداول مدد استبقاء الوثائق المتعلقة بادارة الشؤون العامة و الادارة الفرعية للمحاسبة العامة و قد ناهزت نسبة أرشفة الملفات الخاصة بهما 50%.

أمّا عن الأرشيف الفني فيتوزع على 24 مقرا جهويا ويتميّز بخصوصيات تتمثل في أهمية حجمه واستعماله اليوميّ المتواصل. كماأنّ خاضع للتحيين والتعديل وبذلك فهو أرشيف متحرّك ودائم.

ولحفظه شرع الديوان في تطبيق إستراتيجيّة مستقبليّة متكاملة ترتكز على حفظ جزء مهم منها بمنظومات مختلفة على غرارمنظومة التوثيق الآلي GED وخزنهبحاويات خصصت للغرض تسمّ "أوعية" مثل المصغرات الميكروفيلمية وغيرها .

ولئن لم يتمكّن الديوان من استكمال حفظ أرشيفه الفنّي فإن أسباب ذلك تعود إلى التكاليف الباهضة للتجهيزات و الوسائل والتطبيقات المخصصة لذلك و إلى ضعف الموارد البشرية المتوفرة حاليا .

وقد شرع الديوان منذ سنة 2019 وفي إطار تطبيق نظم جودة الأرشيف و بموارده الذاتية في حملة لتنظيم الأرشيف بالمقر الفرعي بلافايات و بادر بتهيئة محل جديد مطابق للمواصفات خاص بأرشيف ولاية منوبة وذلك بالتنسيق ووفقا لتوصيات مؤسسة الأرشيف الوطني في الغرض.

أما بخصوص اعداد جداول مدد استبقاء الوثائق فان الأرشيف الفني يتطلب اعداد نظام تصنيف خصوصي وهي عملية معقدة بالنظر لخصوصيته وحجمه تتطلب موارد مادية و بشرية هامة.

في خصوص النقطة المتعلقة بأرشيف ولاية زغوان تم توفير محل خاص لايوائه بالمقر الفرعي وتدعيم أرشيفه وفق مخطط عمل ليشمل المسح الضوئي لجل ملفات المسح العقاري والمعالجة الرقمية لعديد الرسوم الكبرى ليتم على أساس ذلك تقديم خدمات في أفضل الآجال.

أما في ما يتعلق بالأرشيف الفني بالمقر الفرعي، تجدر الإشارة إلى أن الدراسةالمتعلقةبتجديد الشبكة الكهربائية وتجهيزات الإنذارضد الحرائقفي مراحلها الأخيرة.ومن المبرمج الشروع في الاشغال المتعلقة بهذا المشروع خلال سنة 2021. وعلى مستوى بقية الولايات، تم ضبط برنامج سنوي لتوسعة الأرشيف الخاصبمختلف الدوائر بالرغم من تكلفتها الباهضة حيث تمّ على سبيل المثال توسعة أرشيف دائرة القصرين سنة 2020 وبرمجة توسعة أرشيف دائرة المهدية سنة 2021.

وبالنسبة لأرشيف وحدة التصوير الجويّ فقد قام الديوان في مناسبتين بدعوة المركز الوطني لرسم الخرائط والإستشعار عن بعد كتابيّ بضرورة الإسراع بنقلته إلى مقراته إلاّأنّه لم يتلق أي ردّ في الموضوع.

2- التصرف في الأرشيف

بالنسبة للأعوان المكلفين بالأرشيف، يوجد بمختلف الدوائر الجهوية للديوان 52 عونا مكلفون بأشغال حفظ وتحيين الأرشيف من بينهم 49 عونا مكلفون بالأرشيف الفني و3 بالأرشيف الإداري. مع الملاحظة أنّ حسن سير العمل يقتضي أن يتم تكليف الفنيين والأعوان ذوي الخبرة والأقدمية بهذه المهمة بالنظر لحساستها .ويعتزم الديوان دعم أعوان الأرشيف بأعوان جدد من بين حاملي شهادة في اختصاص الأرشيف بصفة مرحلية بما يمكن من اكتسابهم الخبرات الضرورية مع بقية الأعوان الفنيين.

هذا وقد عملت وحدة التصرف في الأرشيف بسيرورات عمل مجدية للتصرف في الأرشيف على مستوى المقر الفرعي بلافيات. أما عن تفعيل هذه التجربة ببقية الدوائر الجهوية فقد تم:

- تعميم منظومة التوثيق الآلي"GEDOC" على جميع الولايات بعد توفير جميع الموارد اللوجستية و البشرية اللازمة عملا بنظام الجودة المراد تركيزه هذه السنة وقد بلغت الأهداف 100% بعديد الدوائر الجهوية.
- تعميم بكل الدوائر الجهوية منظومة"GEDGUICHET" الخاصة بتمكين الخبراء في المساحة من الأرشيف الرقمي.
- الشروع في رقمنة كل أرشيف الملك العمومي البحري.

ولتفادي إمكانية ضياع الملفات وضمانإدراجها بالأرشيف المركزي، تم إتخاذ الإجراءات التالية :

- تدعيم شبكات كاميرات المراقبة بالأرشيف و جميع مداخله.
- تطوير منظومة طلب وإرجاع الأرشيف وتعميمهاعلىجميع الدوائر الجهوية.
- العمل بقوائم شهرية من مخرجات المنظومة لطلب ارجاع الأرشيف في مدة لا تتجاوز 30 يوما .
- طلب اعتماد قوائم الملفات المنجزة والمضمنة بمنظومة التصرف المندمج قصد التأكد من دخول كلي للملفات المنجزة للأرشيف في الابان.
- متابعة جميع سيرورات الأرشيف من طرف وحدة الجودة مع وضع خططعمل في الغرض

لقد إستخلص الديوان، من مشروع تطوير الأرشيف الفني و الاداري"MATA"واستئناسا بتجارب بلدان العالم المتقدمة في المجال، عديد النتائج مكنته من تقييمالوضعيةالحالية وتحديد حاجياته بصورة مبدئية. من هذا المنطلق اتجهالديوان سنة 2014 الى الاستفادة من آلية التعاون الدولي حيث تولى البنك الدولي وبنك كوريا الجنوبية للاستيراد والتصدير تمويل دراسة حول المنظومة العقارية في تونس من أهم مخرجاتها خارطة طريق لانشاء

منظومة عقارية مندمجة للبلاد التونسية. و بعد إعداد دراسة الجدوى فإن الديوان بصدد التنسيق مع الوزارة المكلفة بالتعاون لاستكمال الاجراءات المتعلقة بتمويل المشروع.

وبصرف النظر عن إنجاز هذا المشروع من عدمه سيواصل الديوان باحثا عن سبل دعم المحافظة على الأرشيف العقاري الفنيبما في ذلك إمكانية طلب إعتمادات على ميزانية الدولة تحت هذا العنوان.

ويبقى عدد الملفات المحدثة أكبر من تلك التي شملها رقمنة الأرشيف لعدة أعتبارات أهمها حصول الرسم العقاري على عديد التحويرات. وإلى موفى سنة 2019، بلغ عدد الرسوم العقارية المخزنة آليا 141971 رسم عقاري إضافة إلى 2772 ملفا مسح عقاري (يحتوي كل ملف مئات أضعافه من الرسوم العقارية).

3 – النظام المعلوماتي

في خصوص مواكبة التّطوّرات التّي تشهدها نظم المعلومات والاتصال، أعلن الدّيوان سنة 2019 عن طلب عروض يتعلّق بإعداد المخطّط المديري للإعلامية لما يمثّله هذا المخطط من خارطة طريق نحو تحقيق الأهداف العامّة إلى إرساء وتطوير الإدارة الإلكترونيّة وتنمية خدماته وضمان استجابتها لمختلف المعايير الدّوليّة (طلبي العروض الأوّلين غير مقبولين).

كما تمّ الشّروع في إطار توجّهات الحكومة الرّامية إلى اعتماد الإدارة الإلكترونيّة في إعداد كرّاس شروط لتحويل بعض خدمات الدّيوان إلى خدمات إلكترونيّة عبر الأنترنت ليتمّ قبل نهاية سنة 2020 إعلان طلب عروض في الغرض.

وبهدف ضمان تطبيق أحكام القانون عدد 5 لسنة 2004 المؤرخ في 3 فيفري 2004 والمتعلّق بالسّلامة المعلوماتيّة، تمّ إحداث خليّة سلامة معلوماتيّة بالدّيوان تعنى بوضع تصنيف لمكوّنات النّظام المعلوماتي والشّبكة حسب درجة الأهميّة وتحديد إجراءات السّلامة المستوجبة.

وفي نطاق حرص الدّيوان على تطوير أساليب العمل وفقا للتّقنيات الحديثة وفي إطار التّشاريع والقوانين الجاري بها العمل،تمّ برمجة ضمن ميزانيّتي سنة 2020 و2021 إقتناء برمجيّات إعلاميّة فنيّة على مدى متوسّط وعلى مراحل باعتبار الكلفة الهامّة لمثل هذه البرمجيّات .

وفي إطار تطبيق جملة معايير إدارة أمن المعلومات "ISO 27000" تتولّى مصالح الديوان مراجعة حقّ الولوج للتّطبيقات ومراجعتها بصفة دوريّة . كما تم تهيئة القاعات المخصّصة للمصالح الإعلاميّة وفق المعايير المعتمدة في الغرض واقتصار الدخول إليها من قبل فريق الإدارة الفرعيّة للإعلاميّة فقط. ولو أنّ الديوان بصدد القيام بدراسة ترمي إلى تجميع الخوادم بقاعة واحدة.

هذا وقدتم إحداث لجنة فنيّة تعنى أساسا بالقيام بالتّدقيق الفنّي لتطبيقة "جيوماتيكا"والتي هي بصدد الاستغلال من قبل مختلف مصالح الديوان الفنية حيث تولت عقد جلسات بهدف إدراج مخرجات هذه التّطبيقة ضمن أهمّ المهمّات الفنيّة للديوان.

وبالنّسبة لمنظومة PGI، تجدر الإشارة إلى أنّه تمّ متابعة جملة الملاحظات التي تمّ الوقوف عليها على مستوى استغلال المنظومة وانعكاس الإجراءات اللاّزمة قصد تلافيهاعلى غرار تسجيل التّأخير بالتّثبّت في عمليّات مراقبة احترام تسلسل الأشغال بالتّطبيقة التّجاريّة ولو أن هذه الوضعية ناتجة عن عملية تحويل البيانات من التطبيقة القديمة إلى التطبيقة الجديدة.وتمّ تفادي الإشكال على مستوى التّطبيقةالتجارية بإضافة وظيفة مراقبة إدراج أرقام الملفّ (عدم إمكانية إدراجرقم ملفّ أكثرمن مرّة) .

أمّا فيما يتعلّق بإدراج مناطق مسحيّة أكثر من مرّة تمّ دعوة كافّة دوائر الإنتاج بالتدقيقفي البيانات الخاصّة بأشغال المسح لاعتماد التّقييم الموحّد "Code INS"بما من شأنه أن يساهم في متابعة الإنجاز واستخراج معطيات دقيقة.

تجدر الإشارة إلى أنه تشمل تطبيقة المخزون تحديد الحدّ الأدنى والأقصى لجميع الفصولالموجودة بالمخازن ومصلحة التّقنّي في المخزون بصدد إدراج البيانات اللاّزمة والتّثبّت من مطابقة الكمّيّات المسجّلة بتلك الحقيقية. ونظرا لافتقار التّطبيقة لبعض الجداول البيانيّة غير مدرجة بكراس الشروط المتعلقة بمنظومة "PGI" فإنالمصلحة المعنيةوحتى يتسنى تفعيل هذه المنظومة على الوجه الأكمل بصدد إعداد وحصر المعدّلات اللاّزم إدخالها على التّطبيقة في إطار الصّفقة الجديدة .

في خصوص التّأخير في استكمال تركيز منظومة "PGI" بصفة نهائيّة ووفقا لمقتضيات كرّاس الشروط فإنّ ذلك يعود بالأساس إلى عدّة أسباب أساسا تلك المتعلقة بعدم دقة ضبط الحاجيات على مستوى كراس الشروط

الفنية المتعلقةبالمظومة المعنية مماأدى إلى تعدد مطالب مصالح الديوان الرامية إلى إدخال عناصر إضافية على المنظومة مقابل تمسك صاحب الصفقة بالتقيد بمقتضيات الصفقة.

أما في ما يتعلقبعدم استغلال منظومة الماحسبة التحليلية، يجدر التأكيد على أنّ الإدارة الفرعية للإعلامية استكملت - بإمكانياتها الخاصة - وضع تطبيقة المحاسبة التحليلية وقد تمّ اعتمادها بالنسبة للحسابات المالية المتعلقة بسنة 2019 مع الملاحظةأنّ لم يتمّ خلاص صاحب الصفقة في كلفة وضع هذه التطبيقة .

في خصوص إدراج المعطيات المتعلقة بمتابعة إستهلاك الوقود، تمّ الشروع مع بداية سنة 2019 في اعتماد المنظومة الجديدة المتعلقة بالبطاقات الذكية لشركة عجيل "AGILIS". وإضافة إلى ذلك تولت مصالح الديوان إعداد - اعتمادا على منظومة "AGILIS" – منظومة ثانية تهدف إلى متابعة المسافة المقطوعة وكمية الوقود المستهلكة ومعدل الإستهلاك لجميع وسائل النقل آليا وتوفر هذه التطبيقة الإعلامية معطيات حينية.

وفيما يتعلق بعملية إدراج المعطيات المتعلقة بالإصلاح الوقائي و العلاجي،يعتمد الديوان منذ سنة 2008 برنامج"ACCES" لمتابعة الإصلاحات الوقائية حسب الكيلومترات المقطوعة وبعد الإصلاح ويتم إدراج المعطيات على منظومة التصرف المندمج"PGI" للمتابعة والتقييم. علما وأنه لم يتوقف الديوان على إدراج المعطيات العلاجية للسيارات منذ استغلال منظومة التصرف المندم PGI¨ .

بنك الإسكان

أحدث بنك الإسكان (فيما يلي البنك) بمقتضى القانون الأساسي المؤرّخ في 2 مارس 1989[1] في شكل شركة خفيّة الاسم برأس مال قدره 15,1 م.د والذي تمّ الترفيع فيه في العديد من المناسبات ليصل إلى 238 م.د موفّى سنة 2019 تساهم فيه الدّولة والمؤسسات العمومية بنسبة 56,65 %.

وتتمثّل مهام البنك وفقا للفصل الثالث من قانونه الأساسي في النّهوض بالاقتصاد بصفة عامّة والمساهمة بصفة خاصّة في تنمية السّكن وتمويله من خلال قبول وإدارة تخصيصات ميزانيّة لبرنامج عقاري معدّ للسكن ومنح القروض المتّصلة بتمويل شراء المساكن وبنائها وشراء الأراضي المعدّة لبناء المحلاّت السكنيّة وتهيئتها وكذلك دراسة المشاريع العقاريّة والمساهمة في النّهوض بها وتمويلها.

وقد مكّنت عمليّة التّدقيق التي خضع لها البنك في إطار إعادة هيكلة البنوك العمومية من جويلية 2012 إلى مارس 2014 من تشخيص وضعيّته وتحديد نقائصه. وبناء على نتائج هذا التّدقيق، تمّ إعداد برنامج صادق عليه المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 6 ماي 2015 وإبرام عقد برنامج مع وزارة المالية للفترة 2016-2019 لمتابعة وتقييم برنامج إعادة هيكلة البنك (فيما يلي البرنامج) يهدف أساسا إلى توضيح التزامات كل طرف وتحديد الأهداف المستهدفة. ويتضمّن هذا البرنامج خاصة تحسين الحوكمة وتدعيم الأسس الماليّة للبنك وتطوير الموارد البشريّة وتطهير محفظة القروض. وتمّ تخصيص مبلغ 110 م.د لمواكبة الزّيادة في رأس مال البنك بمقتضى القانون عدد 31 لسنة 2015 المؤرخ في21 أوت 2015 والمتعلق بتدعيم الأسس المالية لبنك الإسكان والشركة التونسية للبنك[2].

وبالتّوازي، شهد القطاع البنكي انطلاقا من سنة 2015 العديد من الإصلاحات الجوهريّة تمثّلت خاصّة في إصدار القانون عدد 48 لسنة 2016 المؤرّخ في 11 جويلية 2016 والمتعلّق بالبنوك والمؤسّسات الماليّة (فيما يلي القانون البنكي). وتهدف هذه الإصلاحات إلى إرساء قانون تعديلي مستوحى من المعايير الدوليّة يمكّن من الحفاظ على الاستقرار المالي وحسن سير القطاع البنكي.

وفي موفى سنة 2019 بلغت ودائع البنك 6879 م.د وتعهداته 10896م.د والتخصيصات على التعهدات حوالي 1249 م.د. كما بلغت قيمة النّاتج البنكي الصّافي 492,9 م.د وأعباء الأعوان البالغ عددهم 1691عونا حوالي 133 م.د. وأسفر تصرف سنة 2019 على نتيجة صافية بمبلغ 141,6 م.د وأموال ذاتية بقيمة981 م.د.

---

[1] القانون الأساسي لبنك الإسكان المؤرّخ في 2 مارس 1989 كما تمّ تنقيحه بقرارات الجلسات العامّة الخارقة للعادة المنعقدة في 24 فيفري 1992 و18 أكتوبر 1993 و20 جوان 1994 و6 جوان 1995 و23 أكتوبر 1998 و18 ماي 2001 و9 سبتمبر 2017.

[2] والذي تمّ تنقيحه بالقانون عدد 36 لسنة 2018 المؤرخ في 6 جوان 2018.

وبالنظر إلى أهمية الإصلاحات التي تمّ إقرارها بخصوص البنك تولّت المحكمة إنجاز مهمّة رقابيّة ميدانيّة لتقييم مدى توفّق البنك في تنفيذ البرامج التي تمّ إقرارها بعقد البرنامج خاصّة فيما يتعلّق بتطوير حوكمته ودعم أسسه الماليّة وتطهير محفظة ديونه. كما هدفت الأعمال الرقابية إلى تقييم مدى تقيّد البنك بالإجراءات المتعلقة بإسناد القروض العقارية وذلك نظرا لما تمثّله من أهمّية في مجال تدخّلات البنك.

وخلُصت الأعمال الرقابيّة التي شملت الفترة 2015-2019 إلى نقائص تعلّقت أساسا بنقص في إنجاز عديد مكونّات برنامج إعادة الهيكلة على مستوى الحوكمة والرّقابة الداخليّة ونظام المعلومات وتجاوزات وإخلالات على مستوى إسناد القروض العقاريّة وضعف على مستوى استخلاص وتطهير الدّيون المتعثّرة.

أبرز الملاحظات

- تطوير منظومة الحوكمة ودعم الأسس الماليّة للبنك

تضمّن برنامج إعادة الهيكلة عديد المشاريع التي تهدف إلى مزيد إحكام التصرّف في المخاطر البنكيّة. وقد تولّى البنك ضبط نموذج لترقيم المؤسّسات دون اعتبار العنصر الخاصّ بالمعاملة ولم يضبط نموذجا خاص لترقيم البعث العقاري والسكن ولم يضع سياسة للتصرف في الخطر العام لنسبة الفائدة وخطر السوق ومخاطر غسيل الأموال وتمويل الإرهاب والاختبارات السنويّة لأزمات مخاطر القرض والسّيولة والمخاطر التشغيليّة.

وبخصوص التصرّف في تضارب المصالح فإنّ البنك لم يقم بوضع الآليات اللاّزمة لاستشعار الاتّفاقيات الخاضعة للتّراخيص المسبقة لمجلس الإدارة ولم يقم بتحديد قائمة الأطراف المرتبطة على معنى الفصل 43 من القانون البنكي ولم يحترم معايير تقسيم وتغطية المخاطر المتعلّقة بالأطراف المرتبطة في موفى سنة 2018.

ولم يحترم البنك نسبة السّيولة الشهريّة بصفة منتظمة طيلة الفترة 2016-2019 ولا مؤشّر "القروض/الودائع" في موفى سنة 2018 نتيجة سوء إدارة الأصول والخصوم. وبخصوص احترام نسب الملاءة فإنّ البنك يكاد يحترم الحدود القانونيّة في موفّى سنة 2018 وذلك بالرّغم من الحصول على ضمان الدولة لتغطية تعهّدات المؤسّسات العموميّة بقيمة 291 م.د وإبرام عقد التّأمين مع شركة سليم بخصوص جرايات التّقاعد المتعلّقة بالمخطّط الاجتماعي والبالغة 46,274 م.د.

Mlhلم يتوفق البنك في وضع نظام معلوماتي مندمج في الآجال المحدّدة بعقد البرنامج وذلك نتيجة التّأخير الهام في اختيار المنظومة المعلوماتيّة وإرسائها. ولم يعمل مجلس الإدارة على متابعة مدى تجاوز التحفّظات الواردة بتقارير مراقب الدّولة وتقارير مراقبي الحسابات وتقييم نسق استخلاص القروض المتعثّرة.

وفيما يتعلّق بالمخطط الاجتماعي فإنّ البنك لم يستند خلال عمليات التّسريح على معايير موضوعيّة لتحديد الموظفين الزائدين عن الحاجة كما جاء في توصيات التّدقيق الشّامل. كما أنّ عدد الأعوان الذين تمّ تسريحهم كان دون العدد المحدّد بعقد البرنامج. وفي إطار تقليص الفارق في تأجير أعوان البنك مقارنة بالبنوك الخاصّة، إنتفع 158 مسؤولا بزيادة في المنحة الوظيفيّة دون تحديد أهداف يتم على أساسها ضبط مبلغ هذه المنحة.

وقد أسند البنك فوائد على الودائع ذات الأجل وسندات الادّخار بنسب فائدة تتجاوز الحدود القصوى المنصوص عليها بالفصلين 37 و38 من منشوره عدد 22 لسنة 1991 والمتعلّق بتنظيم الشّروط البنكيّة والمصرّح بها لدى البنك المركزي التونسي وذلك بقيمة 2,325 م.د فيما يتعلّق بالاكتتابات الجديدة لسنة 2019. كما أسند البنك فوائد على الحسابات الجارية والإيداعات والاستثمارات بالدينار بنسب تتجاوز تلك المنصوص عليها بالفصل الأول من نفس المنشور وذلك بقيمة تتجاوز 35 م.د خلال الفترة الممتدّة بين مارس 2016 وسبتمبر 2019.

- إسناد القروض والاستخلاص

بخصوص إسناد القروض لم يحترم البنك عند احتسابه لنسبة الفائدة الفعليّة المعادلة المنصوص عليها بالقانون عدد 64 لسنة 1999 كما تم تنقيحه بالقانون عدد 56 لسنة 2008 والأمر عدد 462 لسنة 2000 ومنشور البنك المركزي عدد 03 لسنة 2000 خاصة فيما يتعلق بالعمولات المحتسبة ضمن تلك المعادلة.

ولم يتقيّد البنك بالإجراءات المعتمدة في إسناد وصرف قروض البعث العقاري وخاصة منها قروض التمويل المسبق حيث لا يتولى دراسة مطالب القروض على أساس القوائم الماليّة والمعطيات الكميّة والكيفيّة الواجب اعتمادها حسب مناشير البنك المركزي الصّادرة في الغرض ولا يقوم بتكوين الضّمانات الكافية قبل صرف القروض المسندة بالإضافة إلى غياب المتابعة اللاّحقة للباعثين للتأكد من حسن تنفيذ المشاريع المموّلة واستشراف مخاطر عدم الخلاص.

ومن جهة أخرى لم يفعّل البنك، بالصّفة المرجوّة، الإجراءات المضمّنة بالقانون عدد 36 لسنة 2018 للتّقليص من حجم الديون المتعثّرة حيث لم يتمّ استخلاص سوى ديون 37 شركة بمبلغ 15,5م.د من جملة 114,5م.د لدى 237 شركة معنية بهذه الديون.

وأدّى عدم متابعة وضعية الحسابات المجمدّة الى تفاقم عددها وأرصدتها خلال الفترة 2015-2019. وترتّب عن عدم معالجة وضعية 9070 حسابا مجمدا وعدم تصنيفها سنة 2018 إدراج مبلغ 12,7م.د ضمن المداخيل، توجّب على البنك احتسابه ضمن العمولات المدخّرة.

وفيما يتعلّق بالتفويت في الدّيون إلى الشركة العامّة للاستخلاص تمّ التفويت في ديون شركة بقيمة 7,8 م.د، سنة 2019، لا تستجيب لشروط التفويت المضبوطة وفي ديون 108 شركة خلال الفترة 2017-2019 بقيمة 19,696م.د المسندة دون توفّر ضمانات. علما وأنّ نسبة استخلاص الدّيون المحالة لم تتجاوز نسبة 5 % من قبل شركة الاستخلاص.

ومكّن البنك بعض الباعثين العقاريين من شهائد رفع يد كلي دون استرداد كامل مبلغ القرض بقيمة 12م.د وتسليم شهائد رفع يد جزئية إلى بعض المقتنين دون تحصيل مبالغ البيع. ولا يقوم البنك بتتبع الباعثين العقارين جزائيا، لعدم تحويلهم مبالغ بيع محلاتهم الى البنك والذّي أدّى إلى عدم تمكين مقتني المحلات من شهائد رفع يد جزئي.

أمّا بخصوص الملفّات في الطوّر القضائي، فقد تمّ الوقوف على تأخير في إحالة الملفات إلى المحامين والنّسخ التنفيذيّة لعدول التّنفيذ. هذا علاوة على التنفيذ على جزء من الضمانات ونقص الاعتماد على العقل التوقيفية وعدم توفّر قائمة محينة وشاملة للمخزون العقاري لاستيفاء إجراءات العقل العقارية. وثبت غياب متابعة إنجاز تقارير الخبراء وضعف متابعة المحامين بخصوص استخراج النسخ التنفيذية من الحكم ومآل تحصيل عمليّات التّبتيت.

I- الحوكمة والصّلابة الماليّة

شمل البرنامج العديد من المشاريع التي تهدف خاصّة إلى تدعيم نجاعة منظومة الحوكمة والرّقابة الداخليّة بما يمكن من توفير إجراءات عمل تكفل حسن التحكّم في المخاطر وأداء هياكل الرقابة الداخليّة وسلامة الوضعيّة الماليّة للبنك إلاّ أنّه تبيّن وجود نقائص على مستوى تنفيذ المشاريع المتعلقة بمنظومة الحوكمة والرّقابة الداخليّة وتدعيم الأسس المالية وتطهير الموارد البشرية.

أ- منظومة التصرّف في المخاطر

تضمن البرنامج مشروعا لإرساء نظام ترقيم المؤسسات يهدف إلى ترشيد عمليات إسناد القروض وضبط سياسة تسعير تتماشى مع حجم المخاطر المحتملة وتقييم ومتابعة مخاطر القرض. وقد تم ضبط منهجية إعداد نظام الترقيم طبقا للمنهجية التي أقرّها منشور البنك المركزي عدد 06 لسنة 2016 المتعلق بنظام الترقيم.

وأعدّ البنك نموذجين لترقيم المؤسّسات الكبرى والمؤسّسات الصّغرى والمتوسّطة يرتكزان فقط على العنصر الخاص بالطرف المقابل دون اعتبار العنصر الخاص بالمعاملة والذي يتطلّب تقييم الضمانات المتحصّل عليها لتغطية المخاطر المتعلّقة بهذه المعاملة وذلك خلافا للفقرة الأولى من الفصل 4 من المنشور سالف الذّكر. علما أنّ النموذجين لم يشملا التمويل الموجه للبعث العقاري لعدم توفر معلومات حول الباعثين ضمن قاعدة بيانات موحدة.

كما تضمّن البرنامج مشروعا لترقيم الأفراد والمهنيين إلاّ أنّ البنك اكتفى بضبط نموذج لترقيم قروض الاستهلاك المتعلّقة بالأجراء والمتقاعدين لعدم توفره على المعلومات اللازمة عن الأفراد والمهنيين.

ولم يتم إلى موفى سنة 2019 استغلال نماذج الترقيم التي تمّ إعدادها نظرا إلى عدم إصدار إجراءات مكتوبة في الغرض وتوفير منظومة معلوماتية خاصة واستكمال مشروع قاعدة الضمانات وعدم مصادقة مجلس الإدارة على نماذج تقييم المؤسّسات خلافا لما نص عليه الفصل 13 من المنشور المذكور أعلاه.

وتمّ ضمن البرنامج تحديد تاريخ 29 ماي 2020 لإنهاء إنجاز مشروعا يهدف إلى إرساء منظومة للتصرف في المخاطر التشغيلية إلاّ أنّه لم يتم إبرام عقد الانجاز الاّ بتاريخ 5 ديسمبر 2019 ولم يتم الانطلاق في إنجاز هذا المشروع إلاّ بتاريخ 09 جانفي 2020 على أن تنتهي الأشغال في 15 جانفي2021.

وفي نفس السّياق شمل البرنامج مشروعا لوضع سياسة للتصرّف في مخاطر السّوق والسّيولة ونسبة الفائدة وقد تمّ غلق هذا المشروع بتاريخ 08 فيفري 2018 بالرّغم من عدم وضع سياسة للتصرّف في الخطر العام لنسبة الفائدة وخطر السّوق.

وخلافا لما تم إقراره بالبرنامج لم يتول البنك إجراء الاختبارات السنوية للأزمات المتعلقة بمخاطر القرض والسيولة والتشغيلية المنصوص عليها أيضا بمنشور البنك المركزي عدد 19-2006 والمتعلق بالرقابة الداخلية.

ولم يتمّ تضمين مخاطر غسيل الأموال وتمويل الإرهاب ضمن خارطة المخاطر التي نصّ عليها الفصل 45 من منشور البنك المركزي عدد 08-2017 المؤرخ في 19 سبتمبر 2017 والمتعلق بقواعد الرقابة الداخلية للتصرف في مخاطر غسيل الأموال وتمويل الإرهاب وهو ما أدى إلى عدم ضبط استراتيجية وقواعد تصرف ومراقبة خصوصية للتصرف في هذه المخاطر.

وينص الفصل 6 من المنشور سالف الذّكر على إلزامية البنك القيام بالإجراءات الضروريّة لمعرفة الحريف والمستفيد الفعلي. كما ينص الفصل 44 من نفس المنشور على ضرورة التحيين الدوري للمعطيات المتعلقة بحرفاء البنك. وفي هذا الإطار تضمّن البرنامج مشروعا لتصحيح قاعدة بيانات الحرفاء إلاّ أنّه وبالرغم من ارتباط هذا المشروع خاصة باحترام الالتزامات القانونية والإجراءات المتعلقة بغسيل الأموال، فإن البنك لم ينطلق إلاّ في سبتمبر 2018 في التصحيحات المتعلقة بالأفراد وفي سبتمبر 2019 لاستكمال الوثائق القانونية المتعلقة بالمؤسسات. وبلغت في موفى نوفمبر 2019 نسبة تقدّم الأشغال بخصوص الأفراد والمؤسّسات تباعا 13% و19% فيما يتعلق بالتصحيحات لمعرفة الحريف و12% و 1% لاستكمال الوثائق القانونية و70% و 29% لتحيين قاعدة البيانات.

وينص نفس الفصل على ضرورة تعرّف البنك على المستفيد الفعلي للعمليّات البنكيّة إلاّ أنّ البنك اقتصر عند تحديد المستفيد الفعلي على تصريح الحريف عند تعمير جذاذات اعرف حريفك ودراسة ملفه القانوني نظرا لعدم توفر قاعدة معلومات شاملة تمكنه من التحديد الآلي للمستفيد الفعلي.

وعلى صعيد آخر، وإلى موفى سنة 2019 لم يصادق مجلس الإدارة على المشروع المتعلّق بقواعد الأخلاقيات المهنية فيما يتعلق بالتصريح بالعمليات المشبوهة رغم استكمال إنجازه وذلك خلافا للفصل 53 من نفس المنشور.

وتدعو المحكمة البنك إلى ضرورة الإسراع في استكمال المشاريع التي تمّت برمجتها في الغرض حتّى تتمكّن من مزيد التحكّم في المخاطر المتعلّقة بنشاطه.

ب- النظام المعلوماتي

يشمل البرنامج عدة مشاريع تتعلق بالنظام المعلوماتي للبنك وأهمّها مشروع إرساء نظام معلوماتي مندمج يهدف إلى تحسين الأداء العام للبنك وقدرته التنافسيّة على المستوى الوطني والدّولي. وقد شهدت مرحلة اختيار النّظام المعلوماتي المندمج للبنك "ت 24" تأخيرا حيث استغرقت خمسة وعشرون شهرا. وفيما يخص مرحلة الإرساء فقد تمت برمجة مدة ثلاث سنوات لتنفيذها عوض سنتين وذلك لتمكين فرق العمل من مدة تجربة أطول. ونظرا إلى التّأخير المسجّل في نسب الإنجاز المبرمج لها 26% على 33% في 26 نوفمبر 2019، فإنّ التّاريخ المبرمج لإرساء المنظومة المعلوماتيّة المندمجة في أوت 2021 يصعب احترامه.

وفيما يتعلق بكلفة النظام المعلوماتي فقد تمّت برمجة 36,1 م.د بعقد البرنامج في حين بيّنت الأعمال الرقابيّة تجاوزها حيث أنّ الكلفة المبرمجة بمخطّط أعمال البنك 2018-2022 قدرت بـ 59,6 م.د والمتكونة أساسا من 42 م.د لتطوير النّظام المعلوماتي المندمج "ت 24". ويرجع ذلك أساسا إلى تغيير متطلبات البنك ممّا أدّى إلى ارتفاع العرض المالي للمزوّد "ت 24" بقيمة 5 م.د وارتفاع تكلفة مرافقة البنك في إرساء النّظام المعلوماتي بقيمة 1 م.د وإرساء البنك لمركز مهارات في مجال الدمج ممّا تطلّب معدّات إعلاميّة بقيمة 4,4م.د ولوجستيّة بقيمة 1,5م.د ولجوء البنك لمكتب خارجي لمرافقته في تطوير النّظام المحاسبي بقيمة 1,3م.د .

وتمّت برمجة مشروع لإحداث قاعدة الضمانات يهدف أساسا إلى تسجيل وتحديث بيانات كل ضمانات القروض الجديدة والقديمة غير المستخلصة وذلك بتحديث المنظومة المعلوماتية للضّمانات والتي لم يتم استغلالها قبل بداية هذا المشروع. ورغم أهمّيته يشهد هذا المشروع تأخيرا في التّنفيذ حيث وإلى موفى سنة 2019، لم تتجاوز نسبة تقدّم معالجة بيانات ضمان القروض القديمة المسندة للشّركات وغير المستخلصة على المنظومة المعلوماتية 20% رغم أنّ الانطلاق في الأشغال تعود إلى بداية سنة 2016.

كما يضمّ البرنامج مشروعا يهدف إلى وضع مخطّط استمرارية النّشاط من أجل الاستئناف السريع لأنشطة البنك في حالة وقوع حوادث كبيرة وذلك طبقا للفصل 15 من منشور البنك المركزي عدد 19 لسنة 2006 والمتعلّق بالرّقابة الداخليّة. وبالرّغم من استغراق تنفيذ هذا المشروع ما يقارب 4 سنوات إلاّ أنّه لا يزال في مرحلة التّنفيذ ولم يتمكّن البنك من الحصول على مخطّط استمراريّة النّشاط.

ج- منظومة رقابة العمليّات والإجراءات الداخليّة

خلافا للفصل 31 من منشور البنك المركزي عدد 06 لسنة 2011 والمتعلق بتعزيز قواعد الحوكمة الرشيدة، لم توفّر لجنة التدقيق الداخلي الموارد البشرية الكافية لهيكل الرقابة الداخلية حيث لم يتجاوز عدد المدققين الداخليين ستة مدققين وذلك بالرّغم من أهمّية عدد موظفي البنك البالغ 1575 موظفًا نشيطًا وعدد الفروع البالغ 140 فرعا وعدد الشركات التابعة لمجمع بنك الإسكان والبالغة 11 شركة.

وقد أدّى النقص في الموارد البشرية إلى برمجة سبع مهمّات تدقيق داخلي سنة 2018 لم يتم تنفيذ سوى أربع مهمات منها. وتم خلال سنة 2019 برمجة سبع مهمات منها مهمتين سبق إدراجهما ببرنامج عمل كل من سنة 2017 و2018. كما أدّى هذا النقص إلى عدم إخضاع منظومة التصرّف في المخاطر إلى تدقيق داخلي دوري وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 17 من منشور البنك المركزي عدد 19 لسنة 2006 والمتعلّق بالرقابة الداخليّة وإلى عدم تغطية أعمال الرقابة الداخلية جميع الأنشطة والهياكل والفروع التابعة للبنك حيث لم تشمل على سبيل المثال إسناد قروض البعث العقاري والاستخلاص الرضائي والقضائي للقروض.

ولم يتجاوز عدد الموظفين المخصصين لهياكل الرقابة الدائمة من المستوى الثاني[1] 85 موظفًا منهم أربعة موظفين ملحقين بالإدارة المركزية للامتثال والرقابة الدائمة. ويعتبر هذا العدد محدودا مقارنة بعدد الفروع والإدارات المركزية وبالحجم الهامّ لعمليات الخزينة والتحويلات الدوليّة.

وفيما يتعلّق ببرنامج إعادة تنظيم منظومة الرّقابة الدّاخليّة، لم يمكّن تعليق المشروع الخاصّ بتحديد الرّقابة الدّائمة على المستوى الثّاني لدى البنك من وضع مصفوفة المخاطر لديه. وإلى موفى سنة 2019، لم يتمكّن مشروع التّدقيق الدّاخلي والرّقابة الدوريّة على المستوى الثّالث[2] الذي انطلقت أعماله منذ سنة 2017 من الحصول على دليل إجراءات مكتوبة في الغرض.

د- مجلس الإدارة واللجان المنبثقة عنه

طبقا للفصل 50 من القانون البنكي، تم إحداث لجنة المخاطر تعنى خاصة بالتقييم الدوري لسياسة إدارة المخاطر وتنفيذها إلاّ أنّه لم يتمّ التّطرق بمحاضر جلسات هذه اللّجنة للفترة 2016-2019 إلى مخاطر غسيل الأموال وتمويل الإرهاب إلا مرة واحدة بجلسة 16 جوان 2017. ولم تتولّ اللّجنة تقديم المقترحات اللاّزمة التي تساعد مجلس الإدارة على وضع استراتيجيّة للتصرف في مخاطر غسيل الأموال وتمويل الإرهاب وذلك خلافا للفصل 45 من منشور البنك المركزي عدد 08-2017.

---

[1] الإدارات المركزية للتصرف في المخاطر والمحاسبة والامتثال ومقاومة غسيل الأموال.

[2] الرقابة الدورية المنفذة من قبل التدقيق الداخلي والتفقد.

وخلافا لمقتضيات الفصل 8 من الأمر عدد 4953 لسنة 2013 المؤرخ في 5 ديسمبر 2013[1]، لم يتمّ ضمن النقاط القارة لجداول أعمال مجلس الإدارة للفترة 2016-2019 إدراج نقطة متابعة تقارير مراقب الدولة حول تقيّد البنك بالإجراءات المنظمة للصفقات والإنتدابات ونقطة متابعة التّدابير المتّخذة لتدارك النّقائص الواردة بتقارير مراقبي الحسابات من سنة 2015 إلى سنة 2019 ونقطة تتعلّق بتصفية القروض المتعثّرة والتي تشهد ضعف في نسبة الاستخلاص.

وفضلا عن عدم تولّى مجلس الإدارة نشر التقرير السّنوي للعموم طبقا لما نصّ عليه الفصل 39 من منشور البنك المركزي عدد 06 لسنة 2011 وغياب نقاشات سنوية حول سير أعماله ضمن جداول الأعمال، لم يتمّ تسجيل أي تقييم لأداء هذا المجلس وأعضائه خلال الفترة 2013 -2017 الذي نصّ عليه الفصل 5 من منشور البنك المركزي عدد 06 لسنة 2011 المتعلق بتعزيز قواعد الحوكمة الرشيدة حيث تمّ الاقتصار على تقييم ذاتي وحيد تمت المصادقة عليه بجلسة 22 مارس 2018.

وبالرّغم من أنّ الفرضيات التي بني عليها عقد البرنامج في سنة 2015 قد تغيرت أساسا بتنقيح مخطط الأعمال في أكثر من مناسبة وبصدور تراتيب جديدة تتعلّق بالسّيولة والملاءة الماليّة وتجاوز ميزانية الاستثمار المحددة بالعقد فيما يخص النظام المعلوماتي والتسويق فإنّ مجلس الإدارة لم يتولّ تحيين عقد البرنامج وإمضاء ملحق له وذلك خلافا للفصل 22 من هذا العقد.

وبهدف إحكام التصرّف في تضارب المصالح، يتعيّن على البنك تحديد قائمة في الأشخاص المرتبطة بالبنك طبقا لمجموعة من المعايير التي ضبطها الفصل 43 من القانون البنكي. غير أنّ البنك قام بتحديد الأطراف المرتبطة على أساس معيار وحيد وهو المشاركة المباشرة أو غير المباشرة برأس مال الشركة بنسبة تفوق نسبة 5 % مما قد يؤدي إلى عدم إدراج بعض الأطراف ضمن هذه القائمة.

وطبقا للفصل 62 من القانون البنكي، يخضع للترخيص المسبق لمجلس الإدارة ومصادقة الجلسة العامّة للمساهمين كلّ اتّفاق بين البنك والأشخاص المرتبطين إلاّ أنّ البنك لم يتولّ وضع الآليات اللاّزمة لاستشعار هذه الاتفاقيات قصد ترخيصها وعرضها على الجلسة العامة للمساهمين لغرض المصادقة عليها على أساس تقرير خاص يعده مراقبو الحسابات. كما أنّ المجلس لم يقم بتقييم تطبيق سياسة تضارب المصالح بالبنك وتحيينها خلافا لما نصّ عليه الفصل 8 من النّظام الدّاخلي لمجلس الإدارة.

ويتعيّن على رئيس مجلس الإدارة والمدير العام وأعضاء مجلس الإدارة والمديرين العامين المساعدين إعلام مجلس الإدارة بالاتّفاقيات التي يعقدونها مع البنك والتي تدخل في مجال العمليّات

---

[1] المتعلق بتطبيق أحكام الفصل 22 (ثالثا) من القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في أول فيفري 1989 المتعلق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية على البنوك العمومية.

الجارية. إلاّ أن محاضر جلسات مجلس الإدارة لم تتضمّن إعلام مجلس الإدارة بالاتفاقيات المتعلّقة بالعمليات الجارية التي تمّ إبرامها في هذا الخصوص.

وتوصي المحكمة البنك بمزيد تفعيل صلاحيّات مجلس الإدارة وتحديد قائمة للأطراف المرتبطة طبقا للمقتضيات القانونيّة الجاري بها العمل ووضع الإجراءات التي تضمن شموليّة ضبط الاتّفاقيات المبرمة مع الأشخاص المرتبطين بالبنك والمصادقة عليها من قبل الأطراف المختصّة في الغرض.

هـ- تدعيم الأسس الماليّة للبنك والتقيّد بالشّروط البنكيّة

1- التصرّف في الأصول والخصوم وسياسة التسعير

في إطار التصرف في الأصول والخصوم، يتولّى البنك تقديم جداول تلخيصية سنوية حول توزيع الأصول والخصوم حسب درجة سيولتها عملا بمنشوره عدد 06 لسنة 2017[1] مع إعداد جداول شهرية لمتابعة تلك الفوارق صلب لجنة إدارة الأصول والخصوم بالبنك. وقد لوحظ أنّ إعداد هذه الجداول يتمّ عبر تطبيقة "إكسال" ولا تخص إلا التدفقات المالية بالدينار التونسي وترتكز على تحاليل ثابتة على المدى القصير دون الاعتماد على تحاليل متحركة على المدى المتوسط والبعيد وذلك نظرا لعدم وضع منظومة معلوماتيّة مندمجة تمكّن من متابعة المؤشّرات المتعلّقة بهذا المجال بصفة شاملة ودقيقة.

ولا يعتمد البنك على استراتيجية لملاءمة الموارد والنفقات من حيث آجال الاستحقاق وطبيعة نسب الفائدة بالإضافة إلى عدم ضبط مخطّط التوزيع الأمثل لموارد البنك الذاتية لتغطية مختلف المخاطر المالية وفقًا لطبيعة مخاطر البنك وللقيود القانونية والتّرتيبيّة.

وقد أدّت هذه النقائص إلى عدم تمكّن البنك خلال الفترة 2016-2019 من احترام النسبة الدنيا للسيولة المنصوص عليها بالفصل الأول من منشور البنك المركزي التونسي عدد 14 لسنة 2014 ليتكبد البنك خطايا مالية طبقا للفصل 14 من نفس المنشور بلغت 764 ألف دينار خلال نفس الفترة وذلك فضلا عن عدم احترامه نسبة مؤشّر "القروض/الودائع" المحددة بنسبة 120% طبقا للفصل الثاني من منشور البنك المركزي عدد 10 لسنة 2018[1]. ولتلافي هذه الوضعيّة حدّد البنك ضمن مخطط أعماله للفترة 2018-2022 جملة من الإجراءات بهدف تقليص نسبة القروض بصفة تدريجية من 136% إلى 123%.

وفي إطار تنفيذ برنامج إعادة الهيكلة، تمّت برمجة مشروعا لوضع منظومة التصرّف في الأصول والخصوم بهدف تطوير المردودية التجارية والمالية للبنك وتحسين التصرّف في مخاطر السّيولة. وبالرغم

---

[1] المتعلّق بالإفصاح المحاسبي ومعايير التصرّف الحذر والإحصائيات.

[1] المتعلّق بمؤشّر القروض على الودائع.

من انطلاق مشروع سياسة التسعير منذ مارس 2016 إلاّ أنّ الإنجازات اقتصرت على وضع آليات لتحديد كلفة الموارد وكلفة المخاطر وكلفة التشغيل ولم يتم البدء بوضع نسب التحويلات الداخلية لإرساء آليات تحديد كلفة المخاطر وكلفة التشغيل إلاّ خلال شهر نوفمبر 2019.

وحال تعليق مشروع وضع منظومة التصرف في الأصول والخصوم دون إمكانية وضع نسب التحويلات الداخلية وعدم تمكّن البنك من وضع آلية تصرف في الأداء التجاري والمالي والتصرّف النّاجع في الأصول والخصوم.

وتدعو المحكمة البنك الى تركيز منظومة متكاملة لضمان إدارة فعالة للأصول والخصوم بما يمكّنه من حسن التصرّف في المخاطر.

2- احترام الحدود الترتيبيّة للملاءة الماليّة

نصّ الفصل 4 من منشور البنك المركزي عدد24 لسنة 91 والمتعلق بتقسيم وتغطية المخاطر ومتابعة التعهدات والفصل 9 من منشور البنك المركزي عدد06 لسنة 2018 والمتعلق بالأموال الذاتية على أن لا تقلّ نسبة الملاءة العامة[2] عن 10% وأن لا تقلّ نسبة الملاءة القاعدية[3] عن 7% .

وقد تبين أن نسبة الملاءة العامة والقاعدية كانت على التّوالي في حدود 10,66 % و7,74 % موفّى سنة 2018 مقابل 4,7 % و3,81 % موفّى سنة 2014 ويعود ذلك إلى الترفيع في رأس مال البنك خلال الفترة 2015-2018 بمبلغ 148 م.د وإصدار قروض رقاعية مشروطة بمبلغ 270 م.د.

ويذكر في هذا الخصوص أنّ البنك تحصل على ضمان الدولة بقيمة 253 م.د لتغطية تعهدات المؤسسات العمومية التي تواجه صعوبات مالية في تاريخ 31 ديسمبر 2018 بقيمة 291 م.د ممّا ساهم في الحطّ من المخاطر المتعلّقة بهذه التعهّدات وتحسين نسبة المؤشّرات المشار إليها أعلاه.

كما ساهم في احترام النّسب الدنيا لهذه المؤشّرات إبرام البنك لعقد التأمين مع شركة التأمين سليم بهدف عدم تحميل سنة 2017 لكلفة جرايات التقاعد المتعلقة بمشروع هيكلة الموارد البشرية وتقسيم كلفتها محاسبيا على مدة 16 سنة عوضا عن سنة أو على أقصى تقدير ثلاث سنوات تماشيا مع

---

[2] القاسم بين الأموال الذاتية الصافية والأصول المرجحة بالمخاطر.

[3] القاسم بين الأموال الذاتية الأساسية الصافية والأصول المرجحة بالمخاطر.

المعايير الدّوليّة المعتمدة في هذا المجال والبالغة 46,274 م.د. حيث اقتصر البنك على تحمّل أعباء بحوالي 13 م.د بعنوان سنتي 2017 و2018.

ولم يأخذ البنك بعين الاعتبار عند تقدير الاحتياجات الإضافية للموارد الذاتية بمخطط أعماله للفترة 2018-2022، تأثير دخول المعايير المحاسبة الدولية حيز التنفيذ بداية من سنة 2021. وهو ما من شأنه أن يخل بالسلامة التحوطية والملاءة المالية للبنك خاصة وأن نسبة الملاءة العامة ونسبة الملاءة القاعدية للبنك تكاد تحترم الحدود القانونية في موفى سنة 2018.

ولم يحترم البنك كذلك معايير تقسيم وتغطية المخاطر المنصوص عليها بالفصل 52 من منشور البنك المركزي عدد 06 لسنة 2018 والمتعلق بالأموال الذاتية حيث لم يتقيد في موفى سنة 2018 بنسبة 25 % للمخاطر المتعلقة بالأطراف المرتبطة بالمعنى المقصود في الفصل 43 من القانون عدد 48-2016 مما أدى إلى إضافة 300 % من مبلغ التجاوزات المقدرة بقيمة 216أ.د إلى مجموع المخاطر المرجحة بعنوان مخاطر القرض.

كما لم يقم البنك بتضمين مجمع الكرامة القابضة في قائمة الأطراف المرتبطة نظرا إلى الطبيعة المؤقّتة للمشاركات التي تربط شركات المجمّع المتكوّن من شركات مصادرة من طرف الدولة بهدف بيعها والتي بلغت تعهداتها 322,217 م.د موفى سنة 2018. وقد يؤدّي هذا الوضع إلى التّقليص في مبلغ التجاوزات تجاه الأطراف المرتبطة فعليّا بالبنك وبالتّالي الترفيع في نسب الملاءة الماليّة.

وتوصي المحكمة البنك بمزيد تدعيم موارده الذاتية للأخذ بعين الاعتبار تأثير دخول المعايير المحاسبية الدولية بداية من سنة 2021.

3- احترام الحدود القانونية لنسب الفائدة على الودائع

كشفت قاعدة بيانات البنك المتعلقة بالاكتتابات الجديدة لسنة 2019 الخاصة بالودائع ذات الأجل وبسندات الادخار أنّ هذا الأخير أسند لبعض حرفائه نسب فائدة تتجاوز الحد الأقصى المصرح به لدى البنك المركزي وذلك خلافا لما نص عليه الفصلان 37 و38 من منشوره عدد 22 لسنة 1991 والمتعلق بتنظيم الشروط البنكية. وقد بلغت قيمة الفوائد الممنوحة دون موجب والتي تتجاوز الحد الأقصى المصرح به فيما يتعلق بالاكتتابات الجديدة لسنة 2019 حوالي 2,325 م.د منها 44% أسندت لفائدة شركة ذات مساهمة عمومية و25% لفائدة خواص. وقد أفاد البنك بأنه اضطر للترفيع في مردودية بعض الودائع للحفاظ على توازناته باعتبار لجوء البنوك الأخرى لنفس الممارسات.

وغالبا ما تتجاوز نسب الفائدة المطبقة على الحسابات الجارية بالدينار وعلى كلّ إيداع أو استثمار بالدينار 2% في مخالفة للفصل الأول من منشور البنك المركزي المذكور، لتتعدّى في عديد الحالات نسبة 5%. وقد بلغت حسب تقديرات المحكمة قيمة الفائدة التي دفعها البنك لحرفائه خلال الفترة مارس 2016 -سبتمبر 2019، بنسب تتجاوز النسبة المحددة، حوالي 35 م.د 70% منها إلى 10 مؤسسات عمومية أو ذات مساهمة عمومية.

وقد يؤدّي التصرّف على هذا النحو إلى مزيد الترفيع في كلفة الموارد خاصة في ظل الارتفاع الملحوظ في نسبة الهامش المطبق على تلك الودائع والسندات والمعلن للبنك المركزي، مما سينعكس آليا على كلفة القروض الممنوحة. كما من شأن التصرف على هذا النّحو أن يشكّل خطأ تصرّف موجب للتتبّع طبقا لأحكام القانون الاساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرّخ في 30 أفريل 2019 المتعلّق بمحكمة المحاسبات.

و- السياسة التجارية للبنك

تضمّن برنامج إعادة الهيكلة مشروعا يهدف إلى تطوير التعاون بين البنك والشركات التابعة له وتمّ ضبط خارطة طريق لإنجاز هذا المشروع إلاّ أنّ البنك اقتصر على تحديد برنامج عمل على المدى القصير دون أن يشمل مختلف محاور خارطة الطريق ودون وضع روزنامة مفصّلة لإنجاز مختلف جوانب برنامج العمل ودون تقييم تأثيرها المالي ودون أن يتوصّل إلى تجسيم هذا البرنامج. وإلى موفى سنة 2019 لم يقم البنك أساسا بوضع استراتيجيّة تسويقيّة حسب المنتج وفئة الحريف للمجمع وسياسة تمويل للمجمع.

وفي نطاق تغيير ميثاقه الخطي بما في ذلك التسمية التجارية ليعكس صورته الجديدة كبنك شمولي، قام البنك بتكليف وكالة اتصال مدعومة بمكتب دراسات لتقييم هذا الميثاق. وقد أفضت الدراسة إلى ضرورة تغيير الرمز التجاري للبنك والهوية البصرية وقدمت ثلاث منهجيات عمل تتمثل في تهيئة كلية للفروع أو تهيئة جزئية أو تهيئة جزئية طفيفة.

وصادق مجلس الإدارة بتاريخ 30جانفي2019 على كلفة فتح الفروع الجديدة وإعادة تهيئتها الكلية بالعلامة الجديدة دون استكمال الدراسات المتعلقة بمشروع الاستراتيجيّة الرقمي لتحديد تأثير الرقمنة على سياسة فتح فروع جديدة للبنك.

وقد تم تقدير كلفة فتح الفروع الجديدة وإعادة تهيئة الفروع القديمة للبنك بالعلامة الجديدة بميزانية سنة 2019 بقيمة 41,962 م.د منها 34,474 م.د لإعادة تهيئة الفروع القديمة بالعلامة الجديدة و7,488 م.د لفتح الفروع الجديدة.

وتوصي المحكمة البنك بمزيد تطوير التعاون بين البنك والشركات التابعة له وبمزيد ترشيد قراراته الاستثمارية.

ز- المخطط الاجتماعي وسياسة التّأجير

تمّ وضع مخطط تطهير للموارد البشرية يهدف إلى تسريح 351 عونا خلال الفترة 2016-2018 ليتمكّن البنك من بلوغ مؤشر "العدد الجملي للموظفين/ عدد الفروع " لتسعة أعوان لكل فرع حسب أفضل الممارسات في القطاع البنكي علما وأنّ عمليّة التّقييم الشّامل أكّدت على ضرورة تسريح 606 عونا.

وشهدت عمليّة التّسريح تأخيرا في التّنفيذ حيث لم يتمّ تسريح سوى 169 عونا موفّى سنة 2018. ولتلافي هذا النّقص في الإنجاز قرّر مجلس الإدارة خلال سنة 2019 التّقليص في عدد الأعوان المزمع تسريحهم إلى 229 بتسريح 40 و20 موظف على التّوالي خلال سنتي 2019 و2020. ويرجع هذا التقليص إلى ارتفاع كلفة الأجور بنسبة 4% من الدّخل الشّهري الأساسي المقرّر من طرف مجلس الإدارة بتاريخ 11 ماي 2017 وبنسبة 6 % من الدّخل الشّهري الأساسي المقرّر لكافّة القطاع البنكي.

وفضلا على أنّ عمليّة التّسريح لم تستند إلى معايير موضوعيّة لتحديد الموظفين الزائدين عن الحاجة كما جاء في توصيات التّدقيق الشّامل. فإن البنك لم يقم بتحيين كلفة جرايات التّقاعد وعقد التّأمين الذي تمّ إبرامه مع شركة سليم على أساس تسريح 365 عونا بكلفة 46,274 م.د وذلك بالرّغم من التّقليص في عدد الموظّفين المعنيين بالتّسريح.

وطبقا لعقد البرنامج قام البنك خلال الفترة 2016-2018 بانتداب 251 عونا من بينهم 48 إطارا عن طريق الانتداب المباشر المضمّن بدليل الانتدابات الذي أعطى الإدارة العامّة صلاحيّات اللّجوء للانتداب المباشر كلّما اقتضت الحاجة ذلك دون الرجوع لمجلس الإدارة. ويعتبر عدد الإنتدابات المباشرة مرتفعا خاّصة وأنّه تمّ إلحاق 21 انتدابا مباشرا بالفروع والإدارات الجهوية ومكاتب الصّرف.

ولئن تراجع مؤشر "العدد الجملي للموظفين/ عدد الفروع " من 22 في موفى سنة 2014 إلى 11,3 في موفى سنة 2018 إلا أنّه يبقى دون المستوى المرجو والمتمثّل في بلوغ معدل تسعة أعوان لكل فرع.

وفي إطار تقليص الفارق في تأجير أعوان البنك مقارنة بالبنوك الخاصة الذي نصّ عليه عقد البرنامج صادق مجلس الإدارة المنعقد في 18 أفريل 2018 على التّرفيع في المنح الوظيفيّة لخمس خطط وظيفيّة شملت 158 إطارا شريطة اعتماد أهداف محددة لكل عون مع تقييم أدائهم بصفة دوريّة. إلاّ أنّه تمّ صرف الزّيادة في المنح الوظيفيّة دون تحديد أهداف تضبط مبلغ المنحة المستوجبة لكلّ إطار وتأخذ بعين الاعتبار الأهداف المنجزة.

وطبقا للفصل 20 من عقد البرنامج فإنّ الأجر الذي يتقاضاه المدير العام يتكوّن من جزء قار وجزء متغيّر لا يتجاوز 50% من الجزء القار وذلك طبقا لأدائه في تنفيذ البرنامج على أساس المعايير المعتمدة في تقييم مجلس الإدارة. وحسب تقييم المحكمة لتنفيذ البرنامج فإنّ الأجر المتغير للمدير العام لا يمكن أن يتجاوز 85% خلال سنة 2016 و63% خلال سنة 2017 و70% خلال سنة 2018. إلا أنّ المدير العام تحصّل على 100% من الأجر المتغير (96 ألف دينار) بمصادقة مجلس الإدارة خلال الفترة 2016-2018 وبالتالي تقدر قيمة الأجور غير المستحقة قيمة 78,720 ألف دينار.

وأفاد البنك أنّ مجلس الإدارة صادق بتاريخ 3 ماي 2016 على أهداف خصوصيّة لتقييم أداء المدير العام في تنفيذ برنامج إعادة الهيكلة باعتبار عدم تطابق مهامه مع مهام مجلس الإدارة مما اقتضى إفراده بأهداف تنسجم مع المهام المنوطة بعهدته. وبالاعتماد على تلك الأهداف الخصوصيّة للمدير العام فإنّ نسبة تحقيق الأهداف لا تمكّنه كذلك من الحصول على 100% من الأجر المتغير خلال الفترة 2016-2018 وذلك نظرا إلى التّأخير المسجّل في تنفيذ التّطهير الاجتماعي ووضع المنظومة المعلوماتية للبنك.

وتوصي المحكمة البنك بالتسريع في تنفيذ مشروع نظام تقييم وترقية أعوان البنك وذلك بهدف وضع نظام تقييم وترقية ونظام تأجير حسب الأهداف.

II- إسناد القروض

بلغت تعهّدات البنك[1] موفى سنة 2019 حوالي 10896 م.د تتوزّع على قطاعات الخدمات والصناعة والبعث العقاري على التوالي بنسبة 40% و26%و20%. وقد تمت المصادقة على أوّل سياسة قرض من قبل البنك في شهر نوفمبر 2014 وتحيينها سنة 2017.

[1] دون احتساب التعهدات بالامضاء

وتهدف هذه السّياسة إلى تحقيق التّوازن على مستوى محفظة القروض بين القروض المسندة للأفراد والمسندة إلى المؤسّسات. غير أنّ نسبة القروض المسندة إلى المؤسّسات ناهزت 74% سنة 2019 من مجموع القروض علما وأنّ حصة قروض البعث العقاري كانت في حدود 20% سنة 2019 مقابل نسبة مستهدفة في حدود 25%.

ومن جهة أخرى، لم يضبط البنك مؤشرات كمية تمكنه من حسن تطبيق ومتابعة توجهاته الإستراتيجية خاصة فيما يتعلق بالقروض المسندة للمهنيين والحرفيين. كما لم يعتمد على دراسات قطاعية تمكنه من توجيه نشاطه نحو القطاعات ذات المردودية العالية واستشراف تلك التي يمكن أن تمر بصعوبات.

وبالنّظر إلى أهمّية قطاع البعث العقاري في المجال الاجتماعي والاقتصادي، تولّت المحكمة دراسة ملفات 21 حريفا تحصلوا على 38 قرض بعث عقاري بقيمة تعهدات جملية تقدر بحوالي 401 م.د وهو ما يمثّل حوالي 20% من قيمة تعهدات البنك الجمليّة. وقد تم الوقوف على ملاحظات تعلقت أساسا بدراسة مطالب القروض وشروط إسنادها وصرفها بالإضافة إلى نقائص على مستوى متابعة وضعية الحريف.

أ- دراسة مطالب القروض

ينص الفصلان 24 و25 من منشور البنك المركزي عدد 19 لسنة 2006 المتعلق بالرقابة الداخلية على وجوب تضمّن ملف مطلب القرض على كل المعطيات الكمية والنوعية بما في ذلك القوائم المالية للسنوات الثلاث الأخيرة مع التنصيص على أن يتضمّن تقييم مخاطر القرض العناصر المتعلقة بالوضعية المالية للمستفيد وقدرته على الخلاص. غير أنّ البنك لم يطالب بخصوص 10 ملفات من بين الملفات موضوع العيّنة بتلك القوائم بصفة آلية واقتصرت دراسة مطالب القروض على القوائم المالية للسنة الأخيرة أو على العلاقة التجارية التي تجمعه بالحريف وعلى تصنيفه بالقطاع البنكي دون فحص الوضعية المالية للحريف بصفة شاملة.

ولم تتضمّن القوائم الماليّة التي تمّ اعتمادها رأي مراقب الحسابات وذلك خلافا لما نصّ عليه الفصل 7 من منشور البنك المركزي عدد 24 لسنة 1991 والمتعلق بتغطية المخاطر ومتابعة التعهدات وهو ما قد يؤثّر سلبا على جودة التحاليل المالية للملفات وأن يرفّع من مخاطر القروض المسندة خاصّة في صورة ورود تحفّظات من قبل مراقبي الحساب في تلك القوائم الماليّة على غرار تلك المتعلّقة بقرارات التّوظيف الجبائي.

وقد وافق البنك على إسناد قروض لحرفاء بالرغم من تدهور وضعياتهم المالية أو تصنيف تعهداتهم بالقطاع البنكي على غرار تراكم الخسائر والضعف الحاد في نسبة الملاءة ومؤشر السلامة بالإضافة إلى ارتفاع نسبة التداين[1] التي تجاوزت في بعض الأحيان نسبة 100 % ومكّنهم من تسهيلات تمثّلت في صرف قيمة التمويل الذاتي بصفة تدريجية والتقليص من نسبته إلى أقصى حد ممكن و في تأجيل صرفه في بعض الأحيان أو كذلك تخصيص أجزاء من أقساط القروض الممنوحة في إطار المشاريع المزمع انجازها تجاوزت في إحدى الحالات 3م.د لتسديد ديون متخلّدة بذمّة الحرفاء لم يتم خلاصها في الآجال، ومن شأن ذلك أن يرفّع في مخاطر عدم إتمام انجاز المشروع وعدم خلاص القروض في الآجال.

ولئن ألزم الفصل 7 من منشور البنك المركزي عدد 24 المذكور سابقا مؤسسات القرض بمطالبة حرفائها غير المدرجين في البورصة والذين تتجاوز التزاماتهم تجاه النظام المالي 25م.د بتوفير ترقيم حديث منجز من قبل وكالة تصنيف غير أنّ البنك لم يقم بطلب أي ترقيم من أي حريف بالرّغم من تجاوز تعهّدات هؤلاء الحرفاء للسّقف المبيّن أعلاه، وهو ما لا يمكّن من التثبت من صلابة الوضعية المالية للحرفاء ومن قدرتهم على الإيفاء بتعهداتهم.

ويذكر في هذا الخصوص أنّ البنك تولّى إدراج قروض تمويل مشاريع اقتناء أراض بيضاء ضمن قروض التمويل المسبق[2] دون استكمال مشروع البعث العقاري الذي يمثّل المصدر الاساسي لخلاص القروض المسندة، حيث يقوم البنك بإسناد تلك القروض استنادا على الضمانات العينية المقدمة والمتمثلة في الأرض المقتناة دون التأكد من قدرة الحريف على توفير العائدات المالية التي تسمح بخلاص القرض في التاريخ المحدد وفي غياب دراسة معمقة لوضعيته المالية في مخالفة للفصل 25 من منشور البنك المركزي عدد 19 لسنة 2006 الذي ينصّ على وجوبيّة التأكّد من قدرة الحريف على خلاص قرضه بالاعتماد على تقييم العناصر المتعلقة بوضعيته المالية واعتبار الضمانات التي يتم الحصول عليها ذات أهمية ثانوية.

وقد بلغ في موفّى سنة 2018 عدد قروض التّمويل المسبق لاقتناء أراض بيضاء 81 قرضا بقيمة 179,665 م.د من بينها 28 قرضا بقيمة 48,5 م.د لم يتم إنجاز مشروع عقاري في خصوصها منها 19 قرضا بقيمة 25 م.د لم يتم خلاصها بالرّغم من حلول أجل سدادها والذي بلغ معدّل التّأخير بخصوصها 3 سنوات.

---

[1] نسبة التّداين = مجموع الديون/مجموع الأصول

[2] هي صيغة معتمدة في مشاريع البعث العقاري لا يتم فيها اعداد جداول زمنية للخلاص أو المطالبة بسداد القرض الى حين انتهاء الاشغال و بيع العقارات أو بلوغ الأجل النهائي المحدد بالعقد

ومن شأن عدم الحرص على إتمام إنجاز المشاريع العقاريّة أن يمكّن بعض الحرفاء من انتهاج سياسة المضاربة في الأراضي البيضاء باعتبار أن هؤلاء غير مضطرين لخلاص أي مبلغ مالي طوال الفترة الممتدة من تاريخ الحصول على القرض الى غاية حلول آجال الخلاص.

ب- شروط إسناد القروض

ضبطت المذكرات الاجرائية للبنك[1] شروط الحصول على قروض البعث العقاري من نسبة الفائدة والعمولات المقتطعة ونسبة التمويل الذاتي بالإضافة الى تحديد معايير تصنيف الباعثين الى ثلاث أصناف "أ" و"ب" و"ج" تضبط لكل صنف منها شروط خصوصيّة لإسناد القروض وصرفها.

وقد تولّى البنك إسناد قروض بنسب فائدة وعمولات لا تتماشى مع صنف الحريف بالإضافة إلى عدم احترام النّسب القصوى لتمويل المشاريع خاصة تلك المتعلقة بالسكن ذي الجودة العالية والمحددة بنسبة 70% لتصل أحيانا إلى نسبة 87%.

وأسند البنك قرضين بقيمة 16,5 م.د و 26,7 م.د لتمويل مشروعين على أساس تقديرات الحريفين التي كانتا في حدود 18,994 م.د و33,895 م.د في حين أنّ الإدارة الفنية للبنك قدرتها تباعا بقيمة 15,511 م.د و25,314 م.د، لتتجاوز بذلك قيمت القرضين الكلفة التقديرية للمشروعين. علما وأن البنك لم يقم بخصم المبلغ المتعلّق بالحجز بعنوان الضّمان عند تحديد كلفة المشروع لتحديد قيمة القرض في مخالفة للمذكرات الاجرائية. كما أسند البنك قرضين بقيمة 6,980 م.د و4,8 م.د لشراء ديون حريفين من مؤسسات بنكية على الرغم من ارتفاع مديونيتهما بالقطاع أو تجاه البنك وتدهور وضعيتهما المالية.

ولا يعتمد البنك على تصنيف الحريف بالقطاع البنكي وقيمة متخلداته لضبط شروط إسناد القرض من حيث نسبة الفائدة ومدة السداد وهو ما لا يمكّن من تغطية مخاطر القرض على الوجه الأمثل.

وعلى صعيد آخر، ينظم القانون عدد 64 لسنة 1999 [1]والأمر عدد 462 لسنة 2000 ومنشور البنك المركزي عدد 3 لسنة 2000 التدابير المتعلقة بنسبة الفائدة الفعلية وعلاقتها بنسبة الفائدة المشطة. ولئن نصّ الفصل 2 من القانون عدد 64 سالف الذكر، عند احتساب نسبة الفائدة الفعليّة

---

[1] المذكرة الاجرائية عدد 122111 لسنة 2003 والمذكرة الاجرائية عدد 122112 لسنة 2003 ومذكرة العمل عدد 2009/29 لسنة 2009.

[1] كما تم تنقيحه بالقانون عدد 56 لسنة 2008.

الجمليّة، على احتساب كلّ العمولات المباشرة وغير المباشرة مهما كان نوعها المرتبطة بإسناد القرض، إلا أنّ البنك لا يحتسب عمولات خلاص أقساط القروض ضمن معادلة احتساب نسبة الفائدة الفعلية. كما أنّ طريقة احتساب نسبة الفائدة الفعلية للقروض قصيرة الأمد مخالفة لما نصّ عليه الفصل 2 من الأمر المذكور سابقا.

وبخصوص التمويل المسبق للمشاريع العقاريّة، يتولى البنك ضبط نسبة الفائدة الفعليّة على أساس توقّعات صرف أقساط القرض واستخلاصها وذلك في غياب دراسات أو تحاليل في الغرض تمكّن من ضبط دورية صرف واستخلاص هذا الصنف من القروض هو ما من شأنه أن يحدّ من مصداقية ودقة احتساب هذه النسبة.

ومن شأن هذه الاخلالات أن تخفّض في نسبة الفائدة الفعلية المحتسبة من قبل البنك مقارنة بالنسبة الحقيقية ممّا قد ينجر عنه تجاوز البنك لنسبة الفائدة المشطة المحددة بقرارات وزير المالية خاصة وأنّ البنك تولّى إسناد قروض بنسبة فائدة فعلية محتسبة تساوي نسبة الفائدة المشطة. وقد تجعل هذه الاخلالات البنك وكل شخص ثبتت مسؤوليته ممن له صفة عرضة إلى العقوبات المالية والبدنية المنصوص عليها بالفصلين 4 و5 من القانون عدد 64 المذكور.

ج- صرف القروض ومتابعة انجاز المشاريع

خلاف للإجراءات المحدّدة بالمذكرة الإجرائية للبنك عدد 122112 المتعلقة بصرف قروض البعث العقاري يقوم البنك بصرف أقساط من هذه القروض دون القيام بزيارات ميدانية لمتابعة تقدم الأشغال بالرغم من أن المنتفعين بهذه القروض يشكون من تدهور وضعيتهم المالية ومن عدم خلاص أقساط قروض سابقة. وقد انجر عن ذلك في 4 حالات تجاوز مبلغ أقساط القروض التي تم صرفها لقيمة الأشغال المنجزة المقدرة من قبل الإدارة الفنية بتقاريرها اللاحقة. وقد تراوحت هذه التجاوزات بين 0,985 م.د و3,468 م.د، وذلك دون الأخذ بعين الاعتبار مبلغ التمويل الذاتي المستوجب صرفه.

وبالرغم من أهمية هذه الفوارق والتي تبين عدم تخصيص الحرفاء لكامل قيمة تلك القروض لتمويل المشاريع المزمع انجازها دون سواها، وذلك في مخالفة لعقود القروض الممضاة، فقد واصل البنك صرف أقساط القروض المتبقية ولم يقم في هذه الحالات بتفعيل بنود العقود التي تمكنه من الاستخلاص الكلي للمبالغ المتخلدة بذمة الحرفاء على غرار طلب تعيين متصرف قضائي تعهد له مهمة إدارة ممتلكات المقترض.

وفي نفس السياق، مكّن البنك 7 حرفاء من العينة لم يتمكنوا من إتمام انجاز مشاريعهم، من قروض تكميلية تراوحت بين 1,5م.د و 20 م.د مع منحهم آجال إضافية لا تتناسب مع نسق تقدم الأشغال.

ومن ناحية أخرى، وفي تجاوز لصلاحياتها وافقت لجنة صرف القرض على صرف أقساط القرض لثلاثة حرفاء بالرغم من عدم صرفهم لمبلغ التمويل الذاتي وذلك دون الرجوع الى اللجنة التنفيذية للقرض في حين تنص العقود على وجوب استعمال كامل مبلغ التمويل الذاتي قبل صرف أول قسط من القرض.

كما وافقت لجنة صرف القرض على تخصيص أجزاء من أقساط القروض لتسديد ديون متخلدة بذمة حريفين بمبلغ 3م.د خارج إطار المشاريع المزمع انجازها، مما يزيد من مخاطر عدم إتمام انجاز المشروع وبالتالي عدم خلاص القروض. وغيّرت هذه اللجنة تخصيص القرض التدعيمي لأحد الحرفاء والمقدر بقيمة 20,971 م.د بتوجيه جزء منه لخلاص مكشوف بنكي بقيمة 4م.د غير منصوص عليه بقرار الإسناد وبعقد القرض التدعيمي مما مكنه من الحصول على مبالغ إضافية دون تقديم أية ضمانات في الغرض. ومن شأن ذلك أن يتسبب في عدم تمكن البنك من استخلاص مبلغ القرض الذي لم يتم تغطيته بالقرض التدعيمي باعتبار أن العقد الممضى بين الطرفين يؤكد سداد ذلك الدين.

وعلى صعيد آخر، كشفت تقارير الزيارات الميدانية المتعلقة بعينة القروض المذكورة أنّ الباعثين العقاريين غالبا ما لا يلتزمون بالمواصفات الفنية التي تم على أساسها ضبط مخطّط التمويل ويدخلون عديد التغيرات الجذرية على بناءاتهم دون طلب موافقة البنك الممول الأساسي للمشروع ودون احترام رخص البناء الأصلية وأحيانا دون طلب رخص بناء جديدة بخصوص هذه التغييرات مما انجرّ عنه زيادة في كلفة المشروع وبالتالي عدم كفاية المبالغ المحددة بمخطط التمويل. وبالرّغم من ذلك لم يتّخذ البنك التدابير اللازمة كإيقاف صرف القروض بل مكّن حرفائه من قروض تكميلية عوض إلزامهم بتحمل الكلفة الناتجة عن التغييرات المدخلة على البرنامج الأصلي للمشروع دون اللجوء الى تمويل جديد من البنك في مخالفة لمقتضيات عقود القروض.

ومكّن فحص ملفّ أحد المشاريع المذكورة المقدرة كلفتها الأولية بقيمة 17,821م.د دون اعتبار قيمة الأرض، من الوقوف على وجود نفس الإخلالات المشار إليها ترتّب عنها إيقاف الأشغال لمدّة سنتين وتكبد تكاليف إضافية بعنوان الفوائض المالية للقروض المسندة والتي بلغت في مجملها موفى شهر نوفمبر 2019حوالي 11,324 م.د. علما وأنّ تقارير الزيارات الميدانية لم تتعرّض لهذه الإخلالات ممّا لم يمكّن البنك من اتخاذ التدابير اللازمة في الإبان على غرار مطالبة الحريف بالحصول على التراخيص القانونية لاستكمال انجاز المشروع. ومن شأن هذه الوضعية أن تعرقل عملية تسويق المشروع نظرا لارتفاع كلفته وبالتالي عدم قدرة البنك على استخلاص القروض.

ومن جهة أخرى، تلزم عقود القروض الباعثين بإيداع كل مبالغ التسبيقات التي يقدمها لهم المشترين الموعود لهم وكل المبالغ المالية المتأتية من البيوعات بحساب خاص غير قابل للتصرف فيه مفتوح لدى البنك. غير أن 11 باعثا عقاريا تمت دراسة ملفاتهم لم يحترموا تلك الالتزامات نتيجة عدم توفر البنك لآليات تمكّنه من متابعة العمليات المالية والعقارية المنجزة بين الباعث وحرفائه. علما وأنّ البنك لم يقم بتفعيل الإجراءات الواردة بعقود القروض على غرار إيقاف تسريح أقساط القرض والمطالبة بخلاصه.

وتولّ 14 باعثا عقاريا التفويت في عقارات مثقلة برهون موضوع القروض وتمكين المشترين من التحوّز بتلك العقارات دون تسوية الضمانات المقدمة والحصول على الموافقة المسبقة من البنك وذلك مخالفة لعقود القروض. وبالرغم من ذلك، لم يقم البنك باتخاذ الإجراءات القانونية المستوجبة على غرار تتبّع الباعث العقاري من أجل التفريط في مرهون طبقا للفصل 292 من المجلة الجنائية.

ولا يتوفّر لدى البنك قاعدة بيانات محيّنة تمكّنه من متابعة المخزون العقاري للمشاريع التي قام بتمويلها ولا يقوم بإجراء زيارات تفقد دورية للتأكد من توفر هذا المخزون ومن احترام الباعثين لالتزاماتهم التعاقدية. ومن شأن ذلك ألا يمكّن البنك من التفطّن في الإبان للعقارات التي تمّ التفويت فيها والتي لم يتم بخصوصها إيداع مبلغ المبيعات من قبل الباعث العقاري بالحساب البنكي المفتوح في الغرض لدى البنك. وقد ينجرّ عن هذا الإخلال عدم تمكّن البنك من استخلاص مستحقاته بالإضافة إلى الدخول في نزاعات عقارية مع المشترين والموعود لهم.

وقصد تجاوز الإجراءات المنصوص عليها بالمذكرات المتعلقة بقروض البعث العقاري على غرار إلزامية الحصول على تراخيص البناء أو التراخيص القانونية لضم أجزاء من الطريق العام، قام البنك بخصوص3 ملفات بصرف قروض لإنجاز المشاريع في إطار كشوفات بنكية وتسهيلات على الحساب البنكي تجاوزت في إحداها 50 م.د بقرارات من لجنة التجاوزات والإسقاطات دون القيام بأية تحاليل للوضعية المالية للحرفاء ودون الحصول على الضمانات الضرورية ليتم بعد ذلك دمج تلك القروض وتوحيدها في قرض بعث عقاري واحد وذلك بعد انتهاء الأشغال.

وفضلا عن إسناده قرضا بمبلغ 9 م.د دون ضمانات وقرضا بمبلغ 21 م.د مقابل ضمان مثقل بشرط فسخي وقرضا بمبلغ 4 م.د مقابل ضمان شخصي، تولّى البنك إسناد قرض تعبئة المكشوف بمبلغ 7 م.د مقابل رهن لعقارين أحدهما ليس على ملك الحريف مما حال دون ترسيمه، علما وأن البنك لم يقم بتتبع الباعث قانونيا على معنى الفصل 292 من المجلة الجزائية باعتباره رهن ما لا حق له في التصرف فيه. كما منح البنك نفس الحريف شهادة رفع يد على العقار الثاني قبل تسديد ديونه وإسناده قرضين بمبلغ 3,5م.د و1,2م.د مقابل الحصول على كمبيالات لم يتم المطالبة بخلاصها عند حلول أجلها ليحرم

البنك من حقّه في المطالبة باستخلاص هذه الكمبيالات وذلك لانتهاء الآجال المنصوص عليها بالفصل 335 من المجلة التجارية. علما وأنّ هذه الديون بقيت دون ضمانات وذلك الى حدود تدخّل فريق المحكمة ليتمّ تغطيتها بضمانات جديدة.

ومن شأن هذه الاخلالات أن تشكّل أخطاء تصرّف موجبة للتتبع طبقا لأحكام القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات.

وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ إسناد البنك قرضا بقيمة 8,650 م.د لاقتناء عقارا مصادرا من قبل الدولة ومثقّلا برهن لفائدته واقتطاع مبلغ ديونه الموظفة على المالك الأصلي مباشرة من مبلغ القرض دون الرجوع الى لجنة التصرف في الأملاك المصادرة أو إلى المكلف العام بنزاعات الدولة للتثبت من عدم وجود ديون ممتازة مثقلة على مالك العقار .ولم يقم البنك بإستصدار حكم بات في إثبات الدين الذي تم اقتطاعه وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 10 من المرسوم عدد 13 لسنة 2011 والمتعلق بمصادرة أموال وممتلكات منقولة وعقارية.

د- متابعة تطوروضعية الحرفاء

ألزمت مناشير[1] البنك المركزي البنوك باستكمال وتحيين ملفّات القروض ذات المبالغ المرتفعة كلّ 3 أشهر وطلب القوائم المالية للسنوات الموالية لسنة منح القرض مصادق عليها من قبل مراقب حسابات، إلا أنّه وبفحص ملفات القروض التي تمت دراستها تبيّن عدم قيام البنك بالالتزام بهذه الإجراءات. ومن شأن عدم تحيين ملفات القروض ألا يمكّن البنك من متابعة الوضعية المالية للباعثين خلال تنفيذ المشروع واستشراف مخاطر عدم الخلاص. كما لا يمكّنه من تتبع العائدات المالية للمشروع التي تمثل الضمانة الأولى لسداد القرض. علما وأنّ المذكّرة الإجرائية عدد 122112 تسمح للبنك بإيقاف صرف أقساط القرض في حالة عدم امتثال الحرفاء لطلبات البنوك بخصوص توفير هذه المعلومات.

وبخصوص قروض التمويل المسبق لمشاريع البعث العقاري، تبين بتاريخ 31 ماي 2019 عدم خلاص 204 قرضا بمبلغ 574,743 م.د. وقد ناهز معدل تجاوز آجال الخلاص 4 سنوات دون قيام البنك

[1] الفصلين 24 من منشور البنك المركزي عدد 19 لسنة 2006 و7 من منشور البنك المركزي عدد 24 لسنة 1991.

بأي إجراء لاستخلاص هذه المتخلدات. وتعود أسباب عدم الخلاص أساسا إلى عدم تمكن الحرفاء من تسويق مشاريعهم أو لوجود إشكاليات قانونية وعقارية أو لعدم إنهاء الأشغال بالإضافة إلى عدم قيام بعض الحرفاء بتوطين مبالغ التسبيقات والبيوعات لدى البنك بالرغم من بيعهم العقارات موضوع القرض. فقد بلغ معدل تأخير سداد 51 قرضا لإنجاز مشاريع بناءات رفيعة المستوى بقيمة 108,5 م.د حوالي 7سنوات على الرّغم من بيع جميع محلات البعض منها دون أن يقوم الباعث باستكمال خلاص البنك.

وبالرغم من هذا التلدّد، لا يقوم البنك آليا بتصنيف تعهدات الحرفاء الذين لم يحترموا آجال خلاص قروض التمويل المسبق ولا يقوم بتكوين مدخرات في شأنها خلافا لمقتضيات الفصل 8 من منشور البنك المركزي عدد 24 لسنة 1991، وفي المقابل يقوم البنك بتغيير صبغة القروض الممنوحة للحرفاء من قروض قصيرة الأمد الى قروض تمويل مسبق تضم أصل الدين والأقساط والفوائد المتخلدة بذمة الحريف قصد تمكينه من آجال إضافية وتفادي تصنيف ديونه في القطاع البنكي وعدم تكوين مدخرات في شأنها.

وقد بلغ عدد قروض التمويل المسبق غير المستخلصة بتاريخ 31 ديسمبر 2018 والتي تجاوزت فيها مدة التأخير 90 يوما دون أن يتم تصنيفها أو تكوين مدخرات في شأنها 127 قرضا بقيمة تعهدات بلغت 332م.د. وقد انجرّ عن عدم تصنيف هذه القروض إدراج الفوائد غير المستخلصة ضمن المداخيل وعدم تكوين مدخرات في خصوصها وذلك في مخالفة للفصل 9 من منشور البنك المركزي عدد 24 لسنة 1991. ولم يقم البنك في شأن هذه القروض بتقييم الضمانات وإدراجها بجدول التعهدات بالرّغم من أن عديد المشاريع موضوع تلك الضمانات تشكو مشاكل قانونية وعقارية تعيق تصفيتها بالسرعة المطلوبة وبالسعر الذي تم تقييمها به وهو ما قد يجعلها ضمانات غير كافية لتقييم مخاطر القرض الفعلية عند احتساب المدخرات على معنى الفصل 10 من منشور البنك المركزي عدد 24 لسنة 1991 وقد ينجرّ عن هذه الوضعيات تكوين مدخرات غير كافية والترفيع في قيمة الأرباح الموزعة.

ويُدعى البنك إلى مزيد التقيد بالنصوص القانونية والترتيبية المتعلقة بإسناد القروض من حيث دراسة الملفات وتحديد نسب الفائدة وقيمة التمويل الذاتي مع توجيه تلك القروض إلى المؤسسات التي تتمتع بصلابة وضعيتها المالية وكذلك إلى مزيد إحكام متابعة تلك القروض المسندة سواء عند صرف الأقساط أو عند القيام بالزيارات الميدانية مع ضرورة القيام بجرد المخزون العقاري الذي يمثل الضمان الأساسي للأموال المسندة حتى يتمكن من استشراف مخاطر عدم الخلاص خاصة في ظل الوضعية الحالية لقطاع البعث العقاري.

III- تصفية القروض المصنّفة والاستخلاص

أكّد مخطّط أعمال البنك المتعلّق بالفترة 2015-2019 على ضرورة اعتماد سياسة لتطهير محفظة الدّيون المتعثّرة، ترتكز أساسا على تحسين التّصرف في مخاطر القروض وتكثيف مجهودات الاستخلاص من خلال خاصّة تحميل المسؤوليات لرؤساء الفروع ومتابعة الحسابات المجمّدة والتّفويت في القروض المصنّفة إلى الشّركة العامّة للاستخلاص. إلاّ أنّ الأعمال الرقابيّة بيّنت العديد من النّقائص على مستوى الاستخلاص والتصرّف في الملفّات التي في طور النّزاع.

أ- تصفية القروض المصنفة

تراجعت نسبة القروض المصنّفة من 17,53% موفى سنة 2015 إلى 11,4% موفى سنة 2018 مسجلة بذلك انخفاضا بنسبة 6,13%. ويعود هذا التراجع أساسا إلى ارتفاع التعهدات بقيمة 4701 م.د والتّفويت في ديون غير مستخلصة إلى شركة الاستخلاص الراجعة لها بالنظر بقيمة 67,211 م.د. علما وأنّ هذه النسبة سجلت ارتفاعا في موفى سنة 2019 لتبلغ 12,5 %.

وشهد حجم قروض البنك المصنفة "4" تطوّرا من 495 م.د سنة 2015 إلى 584 م.د موفّى سنة 2019 موزّعة على 747 حريفا منهم 314 حريفا بمتخلدات في حدود 195,8م.د مصنّفين "4" لفترة تراوحت بين الخمس سنوات والأربع عشرة سنة دون إحالتهم إلى إدارة النزاعات.

وتطوّر عدد القروض في طور التقاضي[1] التي تمثّل 6,3 % من جملة التعهدات موفى سنة 2019، من 559 ملف سنة 2015 بقيمة 580م.د إلى 653 ملفا موفى سنة 2019 بقيمة 685,9 م.د، من ضمنها مبلغ 114,2 م.د تعلّق بديون 36 شركة بعث عقاري حلّت آجالها منذ فترة تراوحت بين 4 و14سنة. ولم تتجاوز نسبة استخلاص هذه القروض 1,9 % سنة 2018 و4,3 % سنة 2019.

وبلغت القيمة الجملية للمتخلّدات حسب إدارة مراقبة التصرف 939,5 م.د موفى سنة 2019 مسجّلة تطوّرا قدره 654 م.د مقارنة بموفى سنة 2015، أي بنسبة 44 % والذي يرجع أساسا الى ارتفاع الديون المالية والديون التجارية والديون في طور النزاع على التوالي بنسبة 182% و170 % و20 %. وقد مثلت الديون في طور النزاع 62 % من جملة المتخلدات، في حين أنّ الديون المالية مثّلت نسبة 27% موفّى سنة 2019.

[1] المصنفة ضمن الصنف 5 في جدول التعهدات والتي تتجاوز مبالغها الفردية 50 الف دينار.

وعرفت الديون المالية تفاقما بنسبة 182 %بين سنة 2015 وسنة 2019 لتصل إلى 257,9 م.د موفى سنة 2019 استأثرت بنسبة 35 %منها ثلاثة فروع دون أن يتولّى البنك تحديد أهداف على مستوى كلّ فرع لتحسين نسبة استخلاص هذه المتخلّدات.

وقد تركّزت هذه الديون المالية أساسا على عدد من المجامع الناشطة في القطاع السياحي إستأثر أحدها بما يناهز 54,4 م.د، أُسندت القروض المتعلقة لها بضمانات من الدرجة المناسبة[2] حلّ أجل خلاصها منذ سنة 2010 دون أن يتولّى البنك إحالتها الى النزاعات على الرّغم من عدم تسجيل أي استخلاصات في شأنها. وشملت متخلدات لشركة صناعية بقيمة 23,2 م.د منها قروض تدعيميّة بقيمة 8,8 م.د حلّت آجال خلاصها منذ ماي 2015 ومتخلدات ناتجة عن قروض تدعيمية فلاحية وقروض تصدير غير مستخلصة تابعة لأربع شركات ناشطة في قطاع الزيوت وتعليبها بقيمة 35,2 م.د منها ثلاث شركات تابعة لنفس المجمع تشهد صعوبات في ترويج منتوجها.

وقد لوحظ أنّ نسق التطور الشهري لقيمة المتخلّدات المالية خلال الفترة الممتدة من موفى سنة 2015 إلى موفى سنة 2019، يصل إلى ذروته في شهري أكتوبر ونوفمبر من كل سنة، لينخفض بصورة ملحوظة خلال شهر ديسمبر. فقد انخفضت المتخلدات على سبيل المثال من 321,7 م.د إلى 194,8 م.د بين شهري نوفمبر وديسمبر من سنة 2018 بعد منح بعض الحرفاء قروض تسوية أو إعادة جدولة او تأجيل تاريخ أجل خلاص السندات وتعبئة المكشوف[1] للتخفيف من قيمة متخلداتهم في آخر كل سنة لتفادي تصنيفهم. كما تراجعت متخلّدات 94 حريفا من بين هؤلاء الحرفاء بما يناهز 72,4 م.د بين شهري نوفمبر وديسمبر من سنة 2018 أدّى إلى عدم تصنيفهم وعدم تكوين المدّخرات اللاّزمة في شأنهم ثمّ ارتفعت في شهر نوفمبر 2019 بقيمة 93,8 م.د.

وبلغت المتخلّدات المالية لقروض البعث العقاري 99,830 م.د موفى أكتوبر 2019 تعلّقت أساسا بما عدده 111 قرض بعث عقاري متوسط وطويل المدى بقيمة 29,990 م.د حلّ معدّل أجل خلاصها منذ سنتين ونصف، و192 قرض صلح وقرض تدعيمي بقيمة 39م.د حل معدّل أجل خلاصها منذ فترة سنة ونصف. وذلك دون أن يقوم البنك في شأنها بإصدار أذون في الدفع وبالترفيع في صنف مخاطرها.

وأصبحت لجنة التجاوزات والإسقاط التي تمّ إسنادها مهمّة منح الإسقاطات التجارية ومنح التراخيص الظرفية لتجاوز المبالغ المسموحة تقوم بالتّرخيص في تأجيل خلاص سندات العديد من الحرفاء. وتعلّق هذا الإجراء خاصّة بأربع شركات قدّرت قيمة سنداتها المؤجلة بما يناهز 51,814 م.د.

---

[2] الدرجة المناسبة (rang utile) وهي درجة متدنية يتمّ فيها ترسيم الضمان لفائدة البنك. ولا تمكّن البنك من استخلاص دينه بعد التنفيذ، الاّ بعد استخلاص الدائنين المرسمّين قبله في الدرجة.

[1] بعد عرضهم على لجنة التجاوزات والاسقاط.

انتفعت مجموعة من الشركات بصفة شبه دائمة خلال الفترة الممتدة من 2015 الى 2019 بتعبئة مكشوف[2]،منها أربع شركات تطوّر المجموع الجملي لتعبئة مكشوفها من 21,1 م.د سنة 2015 إلى129,2م.د سنة 2019. ومن شأن إسناد هذه اللّجنة لهاته التّراخيص بصفة شبه دائمة أن يصبح وسيلة لتغطية التعهّدات التي حلّ أجلها.

ب- متابعة الحسابات المجمدة

لا تتابع فروع البنك الحسابات المجمدة[3] ولا يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة لغلقها وذلك خلافا للمذكرات الداخليّة الجاري بها العمل[4] حيث ارتفع عددها من 20788 حسابا[5] بقيمة 142م.د في موفّى سنة 2015 إلى 23515 حسابا بقيمة 270م.د في موفّى سبتمبر 2019 بعمولات مدّخرة في حدود 78 م.د من بينها 12876 حسابا مجمّدا منذ 5 سنوات بقيمة 86.3 م.د بلغ مجموع عمولاتها المدّخرة 36,180 م.د.

وتمّت إحالة 110 ملفا لحسابات بقيمة 21,4 م.د إلى ادارة النزاعات دون أن يتم غلقها والقيام بقضية في شانها، من بينها حسابي شركة صناعية عمومية وشركة سياحية برصيدين مدينين تباعا بقيمة 15,6م.د و3,4م.د وعمولات بنكيّة متراكمة منذ سنة 2015 على التوالي بقيمة 6,3 م.د و1,166م.د. ولم يقم البنك بغلق 8427 حسابا تبلغ قيمة أرصدتها 34.4م.د غير مرتبط بقرض في طور الاستخلاص وتصنيفها طبقا لمقتضيات الفصل 11 من منشور البنك المركزي عدد 24 لسنة 1991.

ولم يقع تصنيف 9070 حسابا مجمّدا خلال سنة 2018 وتمّ تسجيل عمولات في شأنها بقيمة12,7 م.د و إدراجها ضمن مداخيل البنك عوض احتسابها ضمن العمولات المدخّرة كما يقتضيه الفصل 11 من المنشور سالف الذكر. ومن شأن ذلك أن يؤدّي إلى التّرفيع بدون موجب في النّتيجة المحاسبيّة لنفس المبلغ في سنة 2018.

ومن شأن عدم غلق الحسابات المجمّدة أن ينجرّ عنه تسجيل عمولات دون موجب طبقا لما استقرّ عليه فقه القضاء[1] الذي نصّ على أنّه لا يمكن مطالبة الحريف بخلاص المصاريف المدينة التي يتجاوز تاريخها سنة على تجميد الحساب.

---

[2] مذكرة العمل المتعلقة بالقروض قصيرة المؤرخة بتاريخ 02-04-2003 تنص على أنّ تعبئة المكشوف يسند لتغطية الحاجيات الفورية للحريف بطلب منه وبهدف تمكينه من مواجهة العجز الظرفي في الخزينة.

[3] الحساب المجمد هو حساب جاري مدين لم يسجّل منذ أكثر من90يوم تدفّقا في الايرادات يغطّي كامل مبلغ الفوائد المدينة والعمولات الأخرى.

[4] مذكرة الإجراءات عدد 120100 لسنة 1995 ومذكرة العمل عدد 61 لسنة 2005 ومذكرة العمل عدد 25 لسنة 2015.

[5] تمّ احتساب الأرصدة التي تساوي او تفوق 40 د.

[1] وفقا لنظريّة القفل الضمني للحساب في القرار التعقيبي عدد 22870 بتاريخ 12 فيفري 2009 (مجلّة القضاء والتّشريع عدد 5 لسنة 2000) ص.173.

ج- شهادات رفع اليد

بيّنت الأعمال الرقابية أنّه تمّ تمكين ثلاث شركات بعث عقاري قدّرت ديونهم الجملية بحوالي 12م.د من شهادات رفع يد كلي دون تسديدهم لكامل مبلغ القرض وذلك خلافا لمقتضيات العقود المبرمة مع الباعثين العقارين والتي تنصّ على أنّ تسليم شهادة رفع يد كلي يتمّ على إثر تسديد كامل الدين. وقد انجرّ عن ذلك تجريد القروض المسندة من الضمانات.

وخلافا لما تقتضيه عقود القرض التي تنصّ على وجوب تسليم شهادة رفع يد جزئية لكل مقتني محل بعد تحويل المبلغ الجملي للمحل المباع إلى الحساب المخصّص في الغرض، قام البنك بتسليم 11 شهادة رفع يد جزئية بخصوص 4 ملفات بعث عقاري إلى المقتنين الذين ثبت قيامهم بخلاص الباعث دون أن يتم توطين هذه المبالغ والبالغة قيمتها 908 أ.د إلى حساب التصرف في التسبيقات المضمون فيها. وتمّ اتخاذ 4 قرارات بمنح شهادات رفع يد جزئية قُدّرت مبالغها غير المحوّلة إلى حساب التسبيقات بقيمة 646 أ.د. إضافة إلى منح شركة بعث عقاري 11 شهادة رفع يد جزئيّة على 100 % من المبلغ الجملي للبيع على الرّغم من عدم خلاص سوى 80 % منه.

وقد تمّ رفض إسناد 45 مطلب رفع يد جزئي لمقتني محلات لعدم تحويل3 باعثين لمبالغ بيع الشّقق إلى البنك والمقدّرة بقيمة 1,268م.د وعدم تحويل شركة بعث عقاري لمبالغ تسبيقات مقتني المحلات بقيمة 44 م.د متجاوزة المبلغ المرخّص لها في استعماله والمحدّد بقيمة 26,5 م.د.

وبالرغم من هذه الاخلالات، لم يتول البنك القيام بالتتبع الجزائي بخصوص 12 باعثا عقاريا على الرّغم من درايته[1] بتفريطهم في مرهون وعدم تحويلهم المبالغ النقدية للتسبيقات والبيوعات إلى الحساب المذكور. وقد أدّى ذلك إلى عدم تمكّن البنك من استخلاص ديونه علاوة على عدم تمكين المقتنين من شهادة رفع يد جزئي.

د- التصرّف في النزاعات

ينطلق مسار الاستخلاص القضائي بقرار من لجنة متابعة الاستخلاص ثمّ إحالة الملف إلى إدارة النزاعات لتتبع المدينين قضائيا ومتابعة الأعمال المتعلقة بإجراءات التنفيذ بالتنسيق مع المحامين وعدول

[1] من خلال الرسوم العقارية للضمانات المسندة وتقارير الخبراء.

التنفيذ. وقد بلغ عدد الملفات[2] التي هي في طور التقاضي 74 ملفّا بقيمة 10,9 م.د بالنسبة للأفراد و551 ملفا تتعلّق بمؤسسات بقيمة 515,5م.د وذلك موفّى سنة 2018 من بينها 286 ملفا بقيمة 251 م.د لم تشهد تطوّرا في الاستخلاص منذ 6 سنوات.

وقد مكّن فحص عيّنة تضمّ 55 ملفا بقيمة 190,2م.د من مرحلة الإسناد إلى مرحلة التقاضي ، و 23 ملفا بقيمة 80,2 م.د في إطار إجراءات التسوية القضائية، من الوقوف على إسناد 3 قروض بقيمة 1,6م.د دون ترسيم ضماناتها وعلى منح قروض في 11 ملف بضمانات من الدرجة المناسبة وإسناد قروض دون ضمانات بقيمة 4,835م.د وأخرى دون خلاص ما سبقها علاوة على عدم تفعيل ضمانات متمثلة في توطين صفقات وجزء أو كامل رقم المعاملات في 7 شركات قُدّرت متخلّداتها بقيمة 46,8 م.د موفى سنة 2018 وذلك خلافا لمقتضيات العقود.

وتمّ خلال سنة 2016 كذلك إسناد ثلاث شركات صناعية تنتمي إلى نفس المجمع لقروض بنفس الضمانات من بينها ضمانات من الدرجة المناسبة لم يقع ترسيم البعض منها بقيمة 3,820 م.د. ولا تغطي ضماناتها المرسمة والبالغة 6,840 م.د قيمة القروض[1] والتي تبلغ متخلداتها 25,4م.د. علما وأنّه لم تتم إلى موفّى سنة 2019إحالة هذه الملفات إلى إدارة النزاعات.

1- المرحلة التّحضيرية للنّزاعات

لا يتوفّر لدى البنك تطبيقة تعنى بالتصرف في النزاعات ومتابعة وضعيّة كل ملّف من حيث التقدم في مراحل التقاضي وإجراءات التنفيذ وأداء عدول التنفيذ والمحامين والخبراء على الرّغم من أهمّية عدد الملفات في طور التقاضي لتقتصر المتابعة على مسك جذاذة يدويا من قبل 7 أعوان.

ولم تتم إحالة ملفات الى إدارة النزاعات سوى لجزء لا تتجاوز قيمة الديون المضمّنة به 172,7 م.د من مجموع ديون في حدود 258,6 م.د بخصوص 1284 حريفا موفى سنة 2018. في حين أنّ دليل إجراءات استخلاص الديون التجارية ينصّ على ضرورة تحديد الدين المطالب به والمبالغ غير الخالصة وإحالتها للنّزاعات.

كما لم يتم استكمال الوثائق المتعلّقة بالديون محلّ النزاع لضياع المؤيدات الأصلية على غرار الكمبيالات والملفات القانونية والعقود الأصلية للقروض وهو ما تمّ معاينته بخصوص 5 حرفاء تقدّر

---

[2] والتّي تتجاوز 50 أ.د.

[1] مذكرة لجنة الاستخلاص بتاريخ 04-09-2019 و05-09-2019.

ديونهم الجمليّة بحوالي 4,8م.د. هذا بالإضافة إلى طول الفترة التّي يتطلّبها تجميع المعطيات من مختلف الإدارات والذي ساهم في تأخر انطلاق معالجة 18%من هذه الملفات حيث تراوحت هذه الآجال بين 3 أشهر و16شهرا من تاريخ قرار لجنة الاستخلاص. ويدعى البنك إلى التسريع في إرساء تطبيقه تعنى بالتصرف في النزاعات وتعزيز إدارة النزاعات بالموارد البشرية الكافية.

ويدعى البنك إلى التسريع في إرساء تطبيقه تعنى بالتصرف في النزاعات وتعزيز إدارة النزاعات بالموارد البشرية الكافية.

2- إجراءات التتبع والتنفيذ

تراوح التأخير بخصوص إحالة 38% من ملفات العيّنة على إدارة النزاعات بين السنة و10 سنوات. ويتراوح استصدار أحكام باتة بين سنة و6 سنوات من تاريخ إحالتها إلى المحامي. وإلى موفى سنة 2019، تبيّن عدم صدور أحكام بخصوص 44 ملفا من جملة 66 ملفا بقيمة 188 م.د تمّ افتتاح إجراءات التسوية القضائيّة بخصوصها والتي يرجع البعض منها إلى ما يزيد عن 9 سنوات.

وبالرغم من توفّر إمكانية التنفيذ على جميع الضمانات الموظّفة في العقود المبرمة مع البنك على غرار رهون عقارية وكفالات شخصية أو عينية وأصول تجارية، إلاّ أنّ البنك تولّى بالنسبة إلى 20% من ملفات العينة التنفيذ على جزء من تلك الضمانات والاعتماد أساسا على العقل العقارية. ومن شأن ذلك أن يقلّص من نسبة الاستخلاص.

وطبقا للفصل 10 من القانون عدد 52 لسنة 2000 المتعلّق بسند القرض والفصلين 335 و341 من المجلة التجارية، تسقط جميع الدعاوى الناشئة عن سند القرض وعن الكمبيالة وعن السند لأمر وذلك بمضي ثلاثة سنوات من تاريخ حلول أجل الأداء. إلاّ أنّه ونتيجة لعدم تفعيل إجراءات الرجوع الصيرفي[1] بخصوص 21,8% من ملفات العيّنة في الآجال القانونيّة، اضطرّ البنك إلى رفع قضيّة أصلية في الأداء والتي تتطلّب آجال طويلة لإصدار حكم في الغرض.

وقد اتّضح بخصوص 94% من ملفات العيّنة أنّ البنك لم يلجأ إلى إجراءات العقلة القانونية على ممتلكات الحرفاء وأملاك الكفيل وحساباتهم البنكية علاوة على الأسهم الرّاجعة لهم على مستوى السوق المالية وذلك من خلال أعمال الاستقصاء لدى كلّ من وكالة النقل البري وإدارة الملكية العقارية والسوق الماليّة وكلّ المتعاملين مع هؤلاء الحرفاء.

[1] المتمثلة في الإنذار في الآجال القانونية والتي توفّر له المطالبة بالدين والتنفيذ بعد 24 ساعة من الاعلام بواسطة عريضة في الامر بالدّفع.

ونتيجة لعدم القيام بالمراجعة الدورية للرّسوم العقارية موضوع الرّهن، لم يتفطّن البنك بقيام 9 حرفاء بعث عقاري بترسيم هبات وتسجيل اعتراضات تحفظيّة وترسيم بيوعات وتسجيل شهائد رفع يد على الرهون الموظّفة دون خلاص الديون المتعلّقة بها. مما لا يمكن البنك من اتخاذ القرارات المستوجبة في الإبان.

وتراوحت آجال استخراج النسخ التنفيذية من الأحكام بين سنة و3 سنوات وذلك بخصوص 20 % من ملفات العيّنة. كما تراوحت آجال إرسال هذه النّسخ إلى عدول التنفيذ بخصوص 9% من ملفّات العيّنة بين سنة و3سنوات ونصف من تاريخ استخراجها. ومن شأن هذا التقصير أن يؤدّي إلى التأخير في تنفيذ هذه الأحكام واستخلاص الديون ذات العلاقة.

وعلى مستوى إجراءات التنفيذ، لا يقوم البنك باستحثاث نسق إنجاز تقارير الخبراء العدليين لتقدير قيمة العقار موضوع العقلة والواجب إنجازه خلال ثلاث أشهر من استصدار الإذن على عريضة[1]،حيث تراوحت هذه الفترة في 9 ملفات بين 12 شهرا و24 شهرا من تاريخ التكليف بالإنجاز.

ومن ناحية أخرى، أدّى عدم استجابة إدارة البعث العقاري لطلبات إدارة النزاعات المتعلّقة بتمكينها من قائمة المخزون العقاري الذي يسمح بضبط قائمة الشقق التي سيتم استثناؤها من إجراءات تنفيذ العقلة إلى تعطّل استخلاص 16 ملف بعث عقاري و.بطلان إجراءات العقل العقارية وعدم تنفيذها نظرا إلى تضمّنها لعقارات تمّ في شأنها رفع يد على العقلة العقاريّة بعد أن تمّ خلاص المبالغ المستوجبة بعنوانها .

ولم يسع البنك لاستحثاث المحامي على تأمين جزء محصول التبتيت لدى صندوق الودائع والأمانات بخصوص شركتين بقيمة 0,938 م.د و3,067 م.د تباعا منذ تاريخ 12 جانفي 2012 و17 أوت 2016 حيث بقيت هذه المبالغ بحوزة نفس المحامي وذلك خلافا للفصل 432 من مجلة م.م.ت والذي يلزم بتأمين ثمن عملية التّبتيت في الشّهرين المواليين للعملية. وقد اكتفى البنك بتحصيل منابه بخصوص الشركة الأولى دون اتباع إجراءات التوزيع القضائي مما أدى الى تواصل النزاع نتيجة اعتراض بقية الدائنين.

وتوصي المحكمة باتّخاذ الإجراءات اللاّزمة لاستحثاث مختلف مراحل التّصرف في ملفات النّزاعات ومزيد متابعة مختلف الأطراف المتدخّلة. والى ضرورة القيام بالإجراءات القانونيّة اللاّزمة

---

[1] الفصل 103 من مجلة المرافعات المدنية والتجارية.

للمطالبة بالمبلغ غير المؤمّن أصلا وفوائض وغرامات وإلى مزيد الحرص على متابعة مآل تحصيل عمليّات التبتيت.

هـ- الإجراءات الخصوصيّة لتصفية القروض المصنّفة

1- الاستخلاص في إطار القانون عدد 36 لسنة 2018

طبقا لمقتضيات القانون عدد 36 لسنة 2018 تولّى البنك إعداد سياسة استخلاص تنصّ على إحداث لجنة التّسوية. إلاّ أنّه لم يتمّ إعداد مذكّرة لهذه اللّجنة إلاّ خلال شهر أوت 2019 أي بعد سنة من تاريخ المصادقة على سياسة الاستخلاص ولم تلتئم هذه اللّجنة إلا خلال شهري نوفمبر وديسمبر من سنة 2019.

وقد لوحظ ضعف في استغلال المقتضيات التحفيزيّة للاستخلاص التي جاء بها القانون المذكور أعلاه. حيث أنّه من بين 237 شركة مصنفة "4" منذ 10 سنوات بقيمة ديون بلغت 114,5م.د، لم يتم إبرام اتّفاقيّة صلح في إطار هذا القانون إلاّ بخصوص 37 حريفا بمبلغ دين أصلي قيمته 74 م.د تمّ الاتفاق على استخلاص مبلغ 50,3 م.د. دون أن تتجاوز المبالغ المستخلصة 15,4 م.د إلى حدود شهر أوت 2020 [1]علما وأنّ 10 شركات تمت الموافقة على إبرام الصلح معها دون عرضها على لجنة التسوية بقيمة ديون جملية قدّرت بحوالي 6,2م.د وذلك خلافا لما نصّت عليه سياسة الاستخلاص بالبنك.

وتجدر الإشارة إلى أنّ مبلغ الاستخلاص الذي تمّ تضمينه بتقرير برنامج إعادة الهيكلة الموجّه لمجلس نواب الشعب بلغ 95 م.د موفّى جوان 2020.

2- تفويت الديون للشركة العامة للاستخلاص

تولّى البنك إحداث الشّركة العامة للاستخلاص منذ سنة 2002 بهدف تطهير محفظة ديونه المتعثرة. وقد تمّ التفويت إلى حدود سنة 2019 في 1926 دين بقيمة جملية[2] بلغت 237,1م.د.

وقد قام البنك بضبط جملة من الشروط الواجب توفّرها في الديون المفوت فيها، بمحاضر جلسات لجنة التصفية، كالأقدمية من سنة إلى 5 سنوات بخصوص "الصنف 5 " وانعدام الضمانات. إلّا أنّه تمّ التفويت في ديون شركة أشغال عامّة بقيمة 7,8م.د، سنة 2019، على الرغم من تصنيفها ضمن الصنف 1 سنة 2017 والصنف 4 سنة 2018. كما تمّ التفويت في ديون 108 شركة خلال السنوات 2017

[1] من خلال قائمة الشركات التي تمّ توفيرها من إدارة الاستخلاص والشؤون القانونية.

[2] تقرير نشاط الشركة العامة للاستخلاص بتاريخ 2019/12/31.

و2018 و2019 بقيمة جملية تقدّر بقيمة 19,696م.د لعدم حصول ضمانات في شأن ديونها، منها ما يقارب 11 م.د، تخصّ ديون شركتين.

ولم يتولّ البنك تحديد أهداف كميّة ونوعيّة لنشاطه مع الشّركة العامّة للاستخلاص بالرّغم من امتلاكه لحوالي 99% من رأس مالها وهو ما يحول دون تقييم أداء ومردوديّة نشاط الشّركة. فقد بلغ معدّل نسبة استخلاص الدّيون المفوّت فيها خلال الفترة الممتدّة من سنة 2011 إلى سنة 2019 حوالي 5,5%. علما وأنّه وإلى حدود سنة 2018 بلغت هذه النسبة 9,2 % على مستوى قطاع شركات الاستخلاص.

ويتطلّب هذا الوضع ضرورة إدراج أهداف كميّة ونوعيّة في الميزانيّة التقديريّة السنويّة لنشاط شركة الاستخلاص وذلك عند تقديمها لمجلس الإدارة قصد المصادقة وتعزيز الموارد البشريّة للشّركة خاصّة المختصين في القانون الذي لا يتجاوز عددهم 4 موظّفين.

*

* *

بهدف تطوير منظومة الحوكمة وتدعيم الصلابة الماليّة للبنك تمّ إقرار برنامج إعادة هيكلة يتضمّن العديد من المشاريع تعلّقت أساسا بالتصرّف في المخاطر والرقابة الداخليّة وبالنظام المعلوماتي علاوة على تطهير محفظة القروض والمخطّط الاجتماعي. ولئن تمّ الانتهاء من تركيز بعض مكونات هذه المشاريع إلا أنّ البنك لم يتوفّق في استكمال أعمال بعض المشاريع على غرار تركيز النظام المعلوماتي المندمج والتقليص في عدد الأعوان المبرمج بالإضافة إلى عدم التمكّن من تصفية الديون المتعثّرة بصفة ناجعة.

وتستدعي هذه الوضعيّة التسريع في استكمال النظام المعلوماتي المندمج بما يمكّن خاصّة من تقييم المخاطر المتعلّقة بإسناد القروض ومزيد التحكّم في مخاطر السيولة وضبط تسعيرة تتماشى مع كلفة الموارد.

كما يدعى البنك إلى تدعيم إجراءات استخلاص الديون المتعثّرة وذلك من خلال ضبط أهداف في الغرض والعمل على متابعتها بصفة دوريّة بما يمكّنه من تحسين نسب الاستخلاص لديه وبالتالي تحقيق مستوى سيولة يتماشى مع متطلبات قواعد التصرّف الحذر واحترام نسب الملاءة الماليّة.

وبهدف ضمان نجاعة عمليّات تصفية الملفات التي في طور النزاع فان البنك مدعو الى وضع الإجراءات الضرورية التي تمكّنه من حسن متابعتها لدى مختلف الأطراف المتدخّلة من عدول تنفيذ ومحامين بما يضمن التقليص في آجال البت في مآلها وحصول البنك على مستحقاته المستوجبة.

وتوصي المحكمة بالعمل على مزيد إحكام الإجراءات المعتمدة بخصوص إسناد وصرف القروض المتعلّقة بالبعث العقاري ومتابعة انجاز المشاريع المتعلّقة بها بما يمكّن من احترام مخطّط التمويل وكلفة المشاريع المصادق عليها وبالتالي ضمان شموليّة توطين مبلغ المبيعات لدى البنك.

ويتطلّب تطوير نتائج البنك ضرورة التسريع في استكمال مختلف مكونات مخطّط التطهير الاجتماعي بما يمكّن من التقليص في عدد الأعوان تماشيا مع المعايير المعتمدة على مستوى القطاع البنكي وتحسين المردوديّة العامّة لأعوان البنك.

رد بنك الإسكان

ا- الحوكمة والطلبة الملقّ

فيما يتعلق بنماذج ترقيم المؤسّسات الكبرى والمؤسّسات الغرّى والمتوطّة فقد تم اعتماد العنصر الخاص بالمعاملة في نهجه التأسيسي استئناسا بمعايير بازل 2 و3. كما تمت المصادقة على هذه النماذج من قبل البنك المركزي التونسي. وأعد البنك نماذج الترقيم طبقا لمنشور البنك المركزي التونسي. ولإضفاء أكثر فعالية على هذه النماذج ستتم دراسة جدوى إفراد قطاع البعث العقاري بنموذج ترقيم خاص به.فيما يتعلق بنظام ترقيم الأفراد والمهنيين، ارتئي البنك مواصلة العمل على إثراء النظام المعلوماتي ببيانات متوفرة على مستوى ملفات القروض لضمان تقييم أفضل لمخاطر القروض من خلال نماذج ترقيم أكثر فعالية.انطلق البنك منذ 2018 في تجربة نظام تصنيف الشركات ليدخل حيز الاستعمال في موفي سنة 2019.

وبخصوص وضع سياسة للتصفّ في الخطر العام لنسبة الفائدة وخطر الوقّ . يتم حاليا تضمين جملة الأعمال المنجزة في هذا الإطار ضمن سياسة سيتم تفعيلها في بداية سنة 2021.كما فعلت الاختبارات على ضغط السيولة ومخاطر القرض خلال سنة 2020. علما وأن خارطة المخاطر التشغيلية في طور الإنجاز حاليا وتتضمن مخاطر غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.

وبخصوص التصرف في تبييض الأموال وتمويل الإرهاب فإن مشروع تصحيح قاعدة بيانات الحرفاء. بلغ تقدم تصحيح البيانات إلى غاية 15 سبتمبر 2020 نسبة 81% للأفراد و47% للمؤسسات. كما تقدم البحث على الخط ومعرفة الحريف إلى 76% للأفراد و40% واستكمال الوثائق القانونية إلى 25% للأفراد و23% للمؤسسات. وبالنسبة لتحديد المستفيد الفعلي يعتمد البنك على تصريح الحريف والملف القانوني الى جانب السجل الوطني للمؤسسات. وسيعمل على توفير قاعدة بيانات تمكنه من التحديد الآلي للمستفيد الفعلي.

وبخصوص اختيار النظام المعلوماتي المندمج فقد أولى البنك المدة اللازمة لإتمام الأولويات لضمان حسن اختيار المنظومة وإنجاح عملية تركيزها اعتبارا لأهمية حجم الاستثمار ودور المشروع في هيكلة البنك فيما يتعلق بتكوين قاعدة الضمانات، بلغت نسبة تقدم المشروع 85% إلى حدود شهر سبتمبر 2020 وسيقع قفله خلال الثلاثي الأول من سنة 2021.فيما يتعلق بمشروع مخطط استمرارية النشاط، بلغت نسبة التقدم في التنفيذ 75 % وستنتهي الأشغال خلال شهر سبتمبر 2021 .

وفيما يتعلق بمنظومة رقابة العمليّات والإجراءات الداخليّة فقد صادق مجلس الإدارة على تدعيم الموارد البشرية لكل من هيكل الرقابة الداخلية والإدارة المركزية للامتثال والرقابة الدائمة خلال سنة 2021 ضمن مشروع قانون الإطار. كما سيتم إخضاع منظومة التصفّي في المخاطر إلى تدقيق داخلي خلال سنة 2021 وبرمجة مهمات تدقيق قروض البعث العقاري والاستخلاص الرضائي والقضائي. علما وأن البنك يقوم بصفة دورية بالتدقيق في منظومة التصرف في مخاطر تبييض الأموال وتمويل الإرهاب. وتم استئناف مشروع الرقابة الدائمة على المستوى الثاني بالتنسيق مع مشروع التصرف في خارطة المخاطر التشغيلية.

وبخصوص اللجان المنبثقة عن مجلس الإدارةفقد وقع عرض تقرير مخاطر تبييض الأموال وتمويل الإرهاب لسنة 2019 على اجتماع لجنة المخاطر خلال اجتماعها بتاريخ 23 نوفمبر 2020 حيث تم المصادقة عليه. ويقوم مجلس الإدارة من خلال لجنة التدقيق الداخلي بمراقبة فعالية منظومة مكافحة تبييض الأموال ومتابعة تركيز هذه المنظومة.

وبخصوص مجلس الإدارةفإن مراقب الدولة يسهر على مدى تقيد البنك بالإجراءات المنظمة للصفقات من خلال متابعته كعضو ملاحظ في لجنة الصفقات. ويتابع مجلس الإدارة من خلال لجنة التدقيق الداخلي اتخاذ كل التدابير الضرورية لتدارك النقائص الواردة بتقارير مراقبي الحسابات ورفع التحفظات والملاحظات عبر مناقشتها مع مسؤولي البنك وتحديد اجال لتجاوزها . وقع إدراج متابعة استخلاص الديون المتعثرة كنقطة قارة ضمن جدول أعمال مجلس الإدارة منذ فيفري 2020.كما عمل البنك على إتمام دراسة أولية لتحيين عقد البرنامج وفقا للتوجهات الاستراتيجية وقع عرضها على مجلس الإدارة بتاريخ 4 نوفمبر 2020ويقوم البنك بنشر تقريره السنوي للعموم على إثر التآم الجلسة العامة السنوية على مواقع هيئة السوق المالية وبورصة الأوراق المالية. ويتضمن هذا التقرير تقريرا حول حوكمة البنك.

وبخصوص تضارب المصالح يحدد البنك قائمة الأطراف المرتبطة كل ثلاثية ويعرضها على مراقبي الحسابات للمصادقة في إطار مهامهم المتعلقة بتقييم مدى احترام البنك لقواعد التصرف الحذر بوتيرة ثلاثية.في إطار استشعار الاتفاقات مع الأطراف المرتبطة. يضع البنك قائمة في الأشخاص المرتبطة بالبنك يقع احالتها للبنك المركزي دوريا وتعتبر هذه القائمة مرجعا لهياكل التسيير تستشعر من خلالها كل الاتفاقيات لتجنب كل ما من شأنه وقوع تضاربا للمصالح. كل الاتفاقات التي يعقدها البنك مع الأشخاص المرتبطين به تعرض على مجلس الإدارة. كما تعرض مطالب التمويل الصادرة عنهم للمصادقة على اللجنة التنفيذية للقروض المنبثقة عن مجلس الإدارة. كما صادق المجلس على سياسة تضارب المصالح منذ مارس 2017 في إطار مصادقته على ميثاق الحوكمة الرشيدة والنظام الداخلي للمجلس. وسيتم مراجعته دوريا .

وبخصوص التصفّي في الأصول والخصوم وتحاليل الفجوات. أجرى البنك خلال 2019 تحاليل متحركة من خلال فجوات السيولة وفجوات أسعار الفائدة على المدى المتوسط والبعيد، والتي تم عرضها ومناقشتها في إطار عمل لجنة إدارة الأصول والخصوم. وتتم تحاليل الفجوات حسب العملة (فجوة الصرف) في إطار الإعلان السنوي عن الفجوات للبنك المركزي التونسي. ولا تتجاوز فجوات الصرف 3,8% من جملة الفجوات في موفي 2019.أما بالنسبة لاستراتيجية ملائمة الموارد والنفقات ومخطّط التوزيع الأمثل لموارد البنك الذاتية لتغطية مختلف المخاطر المالية فسيقع العمل على إعدادهما سنة 2021.نجح البنك الى حدود سبتمبر 2020 في التقليص من نسبة مؤشّر "القروض/الودائع" وفق القيمة المحددة من قبل البنك المركزي إلى حين بلوغ مستوى 120%.وبالنسبة لمشروع سياسة التسعير فإن البنك يعمل على هذه السياسة بالاعتماد على مستوى العمولات ونسب الفائدة المعتمدة على مستوى القطاع وكلفة المخاطر التي تحددها منظومة ترقيم المؤسسات وذلك الى حين وضع نسب التحويلات الداخلية. بالنسبة لمشروع وضع منظومة التصرف في الأصول والخصوم. ارتأى البنك الانطلاق في تركيزها في إطار وضع المنظومة المعلوماتية الجديدة "ت24".

وبخصوص احترام الحدود الترتيبيّة للملاءة المالية ومعايير المحاسبة الدولية، أعد البنك دراسة حول مدى تأثير اعتماد هذه المعايير المحاسبية. كما أعد كراس شروط لاختيار مكتب خبرة لمواكبة البنك في أعمال تركيزها خلال سنة 2021. بخصوص التقيد بالمعيار المتعلق بالأطراف المرتبطة وتجاوز هذا المعيار مرتبط بمراجعته من 100% من الأموال الذاتية إلى 25% إلى جانب مواصلة البنك تمويل المؤسسات العمومية والتي تعتبر كأطراف مرتبطة بالبنك.

وبخصوص احترام الحدود القانونية لنسب الفائدة الموظفة على الودائع ذات الأجل وسندات الادخار.
عرفت الفترة المذكورة 2019 بشح حاد في مستوى السيولة وبمنافسة شرسة دفعت بعض الحرفاء إلى تغذية المزايدة بين البنوك وقد أدى هذا التعامل الى خروج ودائع ضخمة موطنة لدى البنك في اتجاه بنوك أخرى. وحتمت هذه الوضعية ضرورة الترفيع في مردودية بعض الودائع للحفاظ على التوازنات المالية للبنك.

وفيما يتعلق بالسياسة التجارية للبنك وإلى جانب العمليات التجارية المشتركة بين مؤسسات المجمع يعمل البنك على صياغة سياسة تجارية شاملة للمجمع بالإضافة إلى تدعيم قائمة المنتجات المشتركة.
وبخصوص المخطط الإجتماعي قام البنك بتحيين الكلفة التقريبية لتسريح الأعوان بناءا على المعطيات النهائية للمشروع. كما قام البنك بتحيين عقد التأمين الذي وقع امضائه مع شركة BH- تأمين خلال شهر ديسمبر 2020. فيما يتعلق بمؤشر "العدد الجملي للموظفين/ عدد الفروع". بلغت نسبة هذا المؤشر 10,28% في موفي نوفمبر 2020. ويعد تطور هذا المؤشر نقطة إيجابية ومطابقا للأهداف المرحلية ويبقى هدف البنك المحافظة على التوازنات الهيكلية للموارد البشرية. وبخصوص سياسة التأجير فإن الأهداف الواردة بعقد البرامج والمرسومة لتقييم أداء المدير العام هي أهداف خصوصية تتطابق مع المهام المناطة بعهدته وتتماشى والصلاحيات الموكولة له وهي لا تتطابق مع معايير تقييم أداء مجلس الإدارة. وبخصوص تقييم آداء المدير العام على أساس تنفيذ برنامج إعادة الهيكلة، وقعت مراجعة تنفيذ التطهير الاجتماعي ووضع المنظومة المعلوماتية للبنك من خلال مراجعة محتوى البرنامج وبعض مكوناته وآجال إنجازه وذلك وفقا لقرارات ومتابعة من مجلس الإدارة لهذه البرامج وبالتالي فقد منح مجلس الإدارة الاجر المتغير للمدير العام باعتماده على الأهداف المرسومة في خطة العمل السنوية المصادق عليها .

II- إسناد القروض

فيما يتعلق بدراسة مطالب القروض وفي ظل غياب دراسات قطاعية على المستوى الوطني يبني البنك توجهاته وسياسته الانتقائية على معطيات يتم استخراجها من محفظة قروضه ومنشورات البنك المركزي التونسي.
وبخصوص اعتماد القوائم المالية لدراسة مطالب القروض فإن الوضعية المالية لشركات البعث العقاري ترتبط أساسا بنوعية المشاريع التي هي في طور الإنجاز (اجتماعية اقتصادية أو فاخرة) والمنطقة التي يقع فيها المشروع وامكانية التسويق. كما نؤكد أن الوضعية المالية لشركات البعث العقاري تختلف حسب الفترة (فترة إنجاز المشروع والتي تتسم بغياب رقم معاملات وفترة تسويق المشروع والتي تتميز بتحقيق رقم معاملات) وبالتالي فإن اعتماد القوائم المالية المختومة لا يمثل بصفة آلية عنصرا إقصائيا عند تقييم الوضعية المالية لشركات.

وفيما يتعلق بالقوائم المالية المصادق عليها من قبل مراقب الحسابات فإن البنك على غرار بقية الناشطين في القطاع يعاني من هذا الاشكال لذا نقترح السماح للبنوك بالدخول إلى بوابة وزارة المالية المودعة لتمكينها من الاطلاع على القوائم المالية المصادق عليها من طرف مراقبي الحسابات والمصرح بها في إطار التصاريح الجبائية.

وبخصوص موافقة البنك على إسناد قروض بالرغم من تدهور وضعياتهم المالية أو تصنيف تعهداتهم بالقطاع البنكي. فإننا نشير إلى خصوصية قطاع البعث العقاري حيث يمكن لحريف أن يمتلك مشاريع تواجه صعوبات ومشاريع ناجحة بالعلاقة مع التموقع الجغرافي لهذه المشاريع وصبغتها. وبالتالي وفي حالات ضئيلة تمت فيها دراسة طلب تمويل لحريف ناشط بالقطاع العقاري ومصنف لدى القطاع البنكي يتم التركيز بالأساس على أهمية مردودية المشروع مع الأخذ استثنائيا بعين الاعتبار نسبة الالتزامات المصنفة على مجمل الالتزامات المالية والبنكية للحريف.

وفيما يتعلق بطلب ترقيم للحرفاء الذين تتجاوز التزاماتهم تجاه النظام المالي 25م.د. فإن هذا الإشكال مطروح بالنسبة لجميع المؤسسات البنكية وذلك باعتبار أن ترقيم الحرفاء يقتصر على بعض المؤسسات الكبرى المدرجة بالبورصة في ظل عدم وجود مؤسسة ترقيم ناشطة بتونس.

وبخصوص دراسة طلب تمويل اقتناء قطعة أرض، فإنه تتم مطالبة الباعثين العقاريين بتقديم دراسة أولية للمشروع المزمع إنجازه. وفي صورة عدم خلاص قرض تمويل الأرض في الآجال التعاقدية يعمل البنك على الاتصال بالباعثين لحثهم على تقديم حل يتمثل إما في تقديم ملفات قروض البناء أو تغيير صبغة القرض (من قرض تمويل مسبق الى قرض متوسط المدى) أو القيام بخلاص القرض بالاعتماد على إمكانياتهم الذاتية.

وفيما يتعلق بشروط إسناد القروض باحترام النسبة القصوى لتمويل المشاريع. يتم تجاوز نسبة 70% في حالات استثنائية مرتبطة بمردودية المشروع وصلابة الوضعية المالية للحريف وقدرته على السداد. وبخصوص الاختلاف بين الكلفة المقدمة من قبل الحريف والكلفة المقدرة من قبل الإدارة الفنية للبنك. فإنه يفسر باعتماد الإدارة الفنية على الصفقات المقدمة من قبل الباعث فحسب وذلك دون اعتبار الصفقات التي لا يمكن للباعث توفيرها في بداية انطلاق الاشغال (مثال صفقات الكهرباء وصفقات المصاعد ...). وعليه يتم اعتماد الكلفة

المقدمة من قبل الحريف في حدود تجاوز بـ 20% علما وأن صرف القرض لا يتم إلا من خلال تقييم مؤيدات للاستثمارات المنجزة من قبل الباعث.

وبخصوص التثبت من أسباب تصنيف الحريف بالقطاع البنكي كشرط لإسناد القرض، فإن هذه العملية تبقى كذلك مرتبطة بالعلاقة التجارية مع الباعث العقاري في مختلف مشاريعه وبمردودية هذه المشاريع.

وفيما يتعلق بقرار البنك شراء تعهدات الشركة موضوع الملاحظة. تم ذلك في إطار تمويل مشروع متكامل يشمل الأرض والبناءات وحتى يتمكن البنك من الحصول على الرهن من الدرجة الأولى من خلال خلاص الحريف لتعهدات ورفع الرهون المسجلة. كما قرر البنك شراء تعهدات شركة أخرى موضوع الملاحظة في إطار تدعيم العلاقة التجارية مع المجمع وبالنظر إلى أهمية رقم المعاملات والتوظيفات المالية لدى البنك.

وبخصوص احتساب نسبة الفائدة الفعليّة فإنها تحتسب باعتبار الفوائض والمصاريف والعمولات المرتبطة بإسناد القرض المعني بالأمر وهو ما درجت المؤسسات البنكية على تطبيقه. علما وأنه يصعب في مرحلة إبرام عقد القرض احتساب عمولات أقساط القرض باعتبارها مرتبطة بنسق صرف أقساط القرض واستخلاصها.

وبخصوص صرف القروض ومتابعة انجاز المشاريع فإن تواتر صرف أقساطها دون القيام بزيارات ميدانية لمتابعة تقدم الأشغال. يتثبت البنك من الاستثمارات المنجزة قبل صرف القروض من خلال المؤيدات المقدمة من قبل الباعث العقاري.

وفيما يتعلق بتمكين بعض الحرفاء من قروض تكميلية لإتمام إنجاز مشاريعهم ومنحهم آجال إضافية. فان الغاية من ذلك هي اكمال الباعث العقاري للمشروع وتسويقه وبالتالي خلاص تعهداته مع البنك مع العلم وان البنك يأخذ بعين الاعتبار التغيرات الاقتصادية والمالية وانعكاساتها على تكلفة المشروع. وبالنسبة لمنح بعض المرونة في توفير التمويل الذاتي تدريجيا، تمنح هذه المرونة لتذليل الصعوبات الظرفية والاقتصادية التي تتزامن مع التنفيذ الفعلي للمشروع وذلك بغية إتمام المشروع في الآجال وتسويقه لخلاص القروض

وفيما يتعلق بتخصيص أجزاء من أقساط القروض لتسديد ديون متخلدة بذمة حريفين. اتخذ بالعلاقة مع أهمية الأشغال المنجزة والممولة من خلال صرف الأموال الذاتية. علما وأن جزء من صرف هذه الأقساط خصص لخلاص ما تبقى من تعهدات قروض لنفس الشركة. وفيما يتعلق بتخصيص القرض التدعيمي لأحد

الحرفاء بتوجيه جزء منه لخلاص مكشوف بنكي عند تسوية مختلف القروض الممنوحة للحريف المذكور ونظرا لقيمة الحساب الدائن للشركة في تلك الفترة ارتأى البنك تخصيص ذلك المبلغ لتغطية الحساب جزئيا وذلك بالعلاقة مع توفر الضمان الشخصي للباعث العقاري بقيمة ذلك المبلغ.

وبخصوص عدم التزام الباعثين العقاريين بالمواصفات الفنية المصادق عليها . أحيانا يقوم الباعث العقاري عند انجاز المشروع بإدخال بعض التغييرات في إطار تسهيل عملية البيع وجلب الحرفاء. وبخصوص وجود الاخلالات التي تبرّر عنها إيقاف الأشغال لمدّة سنتين، لقد وقع التوقف عن صرف أقساط القرض لكن واصل الباعث العقاري انجاز المشروع. وبخصوص عدم احترام 11 باعثا عقاريا للالتزام بإيداع كل مبالغ التسبيقات التي يقدمها لهم المشترين الموعود لهم فإن متابعة المبيعات تقوم على مراسلة الحريف وحثه على توفير جميع وعود وعقود البيع المنجزة من طرفه والتي يجب ان تكون مضمنة للمبالغ المدفوعة من طرف الحرفاء كتسبيقات وايداعات في الحساب المخصص لذلك وبهذا تكون المتابعة رهينة تقديم الباعث لكامل المبيعات.

وبخصوص غياب قاعدة بيانات محيّنة تمكّن البنك من متابعة المخزون العقاري للمشاريع، تمت برمجة حاجيات البنك لتلافي هذه النقائص في إطار أعمال تركيز المنظومة المعلوماتية الجديدة.

وفيما يتعلق بإسناد وصرف قروض لإنجاز المشاريع في إطار كشوفات بنكية وتسهيلات على الحساب البنكي. تم اعتماد هذا التمشي في إطار التمويل المشترك مع بنك خاص بالنسبة لأحد المشاريع وبالعلاقة التجارية مع الحريف بالنسبة للمشروع الثاني وذلك لتجنب أي تأخير في إتمام هذا المشروع. بخصوص الحريف الأول الذي تم منحه قرض بـ 21 م د. لم يمثل الشرط الفسخي عائقا لإسناد القرض حيث أن الحريف قد عمل على القيام بجميع الدراسات الهندسية والحصول على جميع التراخيص ثم التقدم بمطلب التمويل قبل حلول الآجال المحددة لتفعيل الشرط الفسخي المدرج بالرسم العقاري وتم إنجاز المشروع والتقدم في عملية التسويق به. وبخصوص الحريف الثاني الذي تم منحه قرض مقابل رهن لعقارين تبين أن أحدهما ليس على ملكه ويتعلق الأمر بحريف يتعامل مع البنك منذ تأسيسه من خلال إنجاز عديد المشاريع الناجحة ويتمتع بسمعة طيبة لدى القطاع البنكي وقطاع البعث العقاري. كما أن العمليات المذكورة أنجزتها مؤسسات تنتمي إلى نفس المجمع ويمتلكها نفس المساهمين بالكامل من خلال مساهمات متقاطعة. علما وأن القرض موضوع إنجاز المشروع قد وقع خلاصه. كما تم منحه شهادة في رفع اليد . يتعلق الامر بمشروع اجتماعي موطن لدى بنك الإسكان تم بيعه بالكامل بقروض اجتماعية كما تم خلاص القرض المتعلق بإنجاز هذا المشروع. وأمام مطالبة المقتنين بشهادة رفع اليد اضطر البنك إلى منحهم هذه الشهادة.

وإن قيام البنك باقتطاع ديونه الموظفة على المالك الاصلي في اطار القرض المسند لأحد حرفائه قصد شراء عقار مثقل برهن لفائدته و مصادر لم يقع اجراؤه إلا بعد مراسلة شركة التصرف بمقتضى المكتوب المؤرخ في 20 ماي 2016 لطلب الترخيص للبنك في اقتطاع مبلغ الدين من باقي الثمن الذي سيقع تحويله حتى نمكنها من شهادة رفع اليد عن الرهن اثر الاستخلاص و قد ردت الشركة في 2016/6/20 بالإذن للبنك بتحويل بقية مبلغ عملية الاقتناء الى حساب الخزينة بعد خصم المبلغ المستوجب بعنوان اصل الدين مع تسليم شهادة رفع اليد قصد شطب الرهن .وبالتالي فإن البنك قام بهذا الإجراء بإذن مسبق علاوة على أن هذا التمشي اتخذ في ملفات أخرى بناء على قرارات اللجنة الوطنية للتصرف في الأملاك المصادرة في جلستها عدد90 و93.

وأما عن مسألة استصدار حكم بات فان المحكمة قضت بعدم سماع الدعوى نظرا لتسجيل هذا الدين لدى لجنة المصادرة وقد لوحظ ان بعض المحاكم رفضت قبول الدعوى بالأداء في إطار ملفات المصادرة باعتبار انه قد شملها تمش خاص وبالتالي فان دين البنك ثابت طالما لم ينازع اي طرف فيه ويحق المطالبة به.

وبخصوص متابعة تطور وضعية الحرفاء فإن تنصيص مناشير البنك المركزي على وجوبيّة قيام البنوك باستكمال وتحيين ملفّ القروض ذات المبالغ المرتفعة كلّ 3 أشهر. يعمل البنك على تحيين الملفات في صورة حصوله على القوائم المالية المصدق عليها من قبل مراقب الحسابات. وبخصوص تجاوز آجال الخلاص لقروض التمويل المسبق لمشاريع البعث العقاري. نشير إلى أن التأخير مرتبط بجميع المتدخلين لإتمام المشروع وتسويقه. ويواكب البنك حرفائه لمساندتهم على تجاوز الصعوبات.

وفيما يتعلق بيع المحلات دون خلاص القرض البنكي، يمكن للبنك التفطن الى اقدام الحرفاء على بيع العقارات والمشاريع المنجزة بعد تقديمهم لمطلب في تعهد البنك لتسليم شهادة في رفع اليد. ويمكنه ايضا تتبع العائدات المالية للمشروع بالمبالغ المودعة بالحساب الغير قابل للتصرف كما يقوم البنك بالزيارات التفقدية للمخزون العقاري بعد حصول الباعث العقاري على شهادة في نهاية الاشغال. وستتم مراجعة إجراءات متابعة مشاريع البعث العقاري لضمان مراقبة أفضل لعمليات التسويق.

وبخصوص عدم قيام البنك آليا بتصنيف تعهدات الحرفاء الذين لم يحترموا آجال خلاص قروض التمويل المسبق وإدراج الفوائد غير المستخلصة ضمن المداخيل وعدم تكوين مدخرات في خصوصها، فإن خصوصية شركات البعث العقاري تحتم متابعتها حالة بحالة مع الأخذ بعين الاعتبار للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية. ولا يتم تصنيف الشركات التي هي في طور الإنجاز في انتظار إتمام عملية التسويق إلا في صورة وجود إشكاليات

هيكلية. كما أن عدم احتساب الفوائد غير المستخلصة ضمن المداخيل يشمل الشركات المصنفة وذلك امتثالا للشروط والنظم الجبائية.

III - تصفية القروض المصفّة والاستخلاص

وبخصوص ارتفاع حجم قروض البنك المصنفة ضمن الصنف "4". ارتفاع نسبة الديون المصنفة 4 يعود إلى ما مرّ به البلاد من ظروف اقتصادية صعبة أثّرت على عديد القطاعات إضافة إلى تصنيف عديد الحرفاء بموجب ارتباطهم المباشر أو غير المباشر بقرارات المصادرة الاخيرة.

وبخصوص حلول آجال ديون بعض المجامع الناشطة في القطاع السياحي منذ 2010 دون أن يتوّلى البنك إحالتها الى النزاعات. لم يتسنى للبنك إحالة هذه الديون على النزاعات لأنّ أغلبها مرتبط بشركات ليست في حالة توقّف عن النشاط وهي بصدد إعادة هيكلة وبها مواطن شغل إضافة إلى أنّ عديد الشركات تنتمي إلى نفس المجمع حيث وقد حافظ البعض منها على نشاطه في حين توقّف الآخر وبالتالي فإنّ البنك لا يمكن له أن يجزّ إجراءات التتبع في ظل وجود ضمانات مشتركة بين شركات المجمع وتجري دراسة حلول شاملة لهذه الوضعيات.

وفيما يتعلق بنسق التطور الشهري لقيمة المتخلدات المالية. تراجع قيمة الديون خلال شهر ديسمبر يرجع في جزء الى أنّ آجال خلاص القروض الموسمية يتزامن مع تلك الفترة من السنة كما انه بالنسبة لجزء اخر يعرف صعوبات تسويق أو تصدير يتجه البنك نحو تمكينهم من تأجيل الخلاص وفق التراتيب الجاري بها العمل مع توظيف فوائض التمديد .

وبخصوص عدم متابعة الحسابات المجمدة واتخاذ الإجراءات اللازمة لغلقها. قام البنك خلال 2020 بإحداث مركز نداء عهدت له مهمة الاتصال بالحرفاء الذين لهم حسابات مجمدة لحثهم على تسوية وضعيتها كما تم تحيين مذكرة العمل الخاصة بغلق الحسابات المجمدة التي يقل مبلها عن 500 د.

وفيما يتعلق بعدم تولي البنك القيام بالتتبع الجزائي بخصوص 12 باعث عقاري. إنّ البنك يتجنب إثارة الدعاوى الجزائية من الوهلة الأولى بالنسبة للحالات التي يخل فيها الباعث العقاري بالتزاماته قصد إيجاد تواصل مع

الباعث لاستخلاص الدين بطرق مدنية تصل إلى إثارة عقل عقارية. علما وأن التتبع الجزائي لا يتم إثارته إلا في أخر مرحلة في صورة فشل جميع المساعي الصلحية ووسائل التتبع المدنية.

وبخصوص عدم توفر تطبيقة للتصرف في النزاعات سيتم تجاوز ذلك عبر تركيز المنظومة المعلوماتية المندمجة وبخصوص تدعيم إدارة النزاعات بالموارد البشرية فإن البنك بصدد إتمام الإجراءات اللازمة في الغرض.

وفيما يتعلق بطول الفترة الفاصلة بين تاريخ إحالة ملفات العينّة على إدارة النزاعات وتاريخ الإحالة إلى المحامين للانطلاق في إجراءات التقاضي فإن أجال تجميع معطيات ملف النزاعات وتكليف المحامي للانطلاق في اجراءات التقاضي ستعرف تحسنا نظرا للانطلاق في رقمنة ملفات الضمانات والملفات القانونية.

وفيما يتعلق بتولّ البنك بالنسبة إلى 20% من ملفات العينة التنفيذ على جزء من تلك الضمانات والاعتماد أساسا على العقل العقارية. إذا توفرت إمكانية الاستخلاص من عقلة منقولات فالبنك يسعى لذلك وهو أيسر له، إلا أنه في مرحلة إحالة الملف للنزاعات غالبا ما يكون الأصل التجاري قد فقد قيمته والمنقولات في حالة مهترئة، أما الكفالات الشخصية فليست بضمان في حد ذاتها وإنما بما تملكه ولا يمكن اللجوء لهذه الاملاك الابعد احترام المبدأ القانوني القاضي بأولوية الاستخلاص من الضمانات المخصصة بالرهن.

وبخصوص عدم قيام البنك بمراجعة دورية للقيّوم العقارية موضوع الرهّن . إن مبدأ حق التتبع للرهن لا يسقط في حالة الإحالة بهبة أو بيع ولا يؤثر على حقوق البنك. وبخصوص طول آجال استخراج النسخ التنفيذية من الأحكام. وقع تلافي هذه النقطة من خلال تكليف المحامي القائم بالتتبع باستخراج النسخة التنفيذية إضافة لموظفي البنك. فيما يخص استحداث نسق إنجاز تقارير الخبراء العدليين لتقدير قيمة العقار موضوع العقلة. لا يحترم الخبراء هذا الأجل لصعوبة الدخول للمحلات مما يتطلب الاستنجاد بالقوة العامة وهي إجراءات تتطلب وقتا طويلا.

وفيما يتعلق بتأمين جزء من محصول عمليات تبتيت لدى صندوق الودائع والأمانات بخصوص حريفين. في خصوص 0,938 م د إن تأمينها يتطلب التراجع في استخلاص مبلغ سابق بـ3,6 م.د وقع استخلاصه منذ 2012 حتى يقع ضم المبلغين وهذا يضر بمصلحة البنك، مع الإشارة أنه وقع اجراء اعتراضات من طرف الغير بين يدي المحامي على هذا المبلغ. وفي خصوص 3,067 م د ينتظر البنك انتهاء البت في قضية توزيع قضائي متعلقة بعقار ثان تم تبتيته لمعرفة المبلغ الذي سيخصص له وإثرها سيتم التوزيع الرضائي لتلافي طول إجراءات التوزيع

القضائي. وبخصوص توصية المحكمة باتّخاذ الإجراءات اللاّزمة لمزيد متابعة مختلف مراحل التّصرف في ملفات النّزاعات واستحثاث جميع الأطراف المتدخلة . وقع استحثاث إدارة الاستخلاص التي أصبح موكولا لها متابعة الباعثين العقاريين لتوقيف قائمة في الشقق المذكورة بالتعاون مع الإدارة المكلفة بالاختبارات قصد تسهيل عمل إدارة النزاعات في هذا الباب.

وبخصوص الاستخلاص في إطار القانون عدد 36 لسنة 2018 تم إبرام صلح مع 10 شركات دون عرضها على لجنة التسوية. نظرا لحالة الاستعجال وكانت التسويات في إطار هذا القانون تتعلق فقط بالحط من فوائض التأخير ولن تشمل التنازل عن جزء من أصل الدين أو الفوائض الاتفاقية فإن الإدارة العامة بتت استثنائيا في المطالب دون حاجة لعرض المسألة على اللجنة. وأن مبلغ الاستخلاص المحقق في إطار هذا القانون بلغ 15 م.د موفّى جوان 2020وأن المبلغ المتفق على تسديده يبلغ 95 م.د. وبخصوص تفويت الديون للشركة العامة للاستخلاص تمّ التفويت في ديون شركة أشغال علقة بقيمة 7,8م.د، سنة 2019، على الرغم من تصنيفها ضمن الصنف 1 سنة 2017 والصنف 4 سنة 2018 وذلك اعتمادا على مراسلة المتصرف القضائي الذي أفاد بفرار وكيل الشركة إلى الخارج وغياب أصول تغطي الدين مع وجود ديون ممتازة.

الشركة الوطنية لحماية النباتات

أحدثت الشركة الوطنيّة لحماية النباتات (فيما يلي الشركة) بمقتضى القانون عدد 14 لسنة 1969 المؤرّخ في 28 فيفري 1969 كما تمّ تنقيحه بالقانون عدد 14 لسنة 1971 المؤرّخ في 9 مارس 1971. وهي منشأة عموميّة من الصنف "ب" تساهم فيها الدّولة كليّا وتتدخّل في الميدان الزراعي بالنسبة لجميع العمليّات التي تستلزم استعمال الطيران الفلاحي في كامل تراب الجمهوريّة والتصدّي السريع لأي غزو للجراد الصحراوي أو أيّة آفة أخرى كما تتدخّل في مجال مكافحة الآفات البيئيّة.

وتسدي الشركة خدمات لفائدة عدد من المتدخّلين العموميّين خاصّة منهم ديوان الأراضي الدوليّة والوحدات الإنتاجيّة الراجعة إليه بالنظر والديوان الوطني للزيت والمجمع المهني المشترك للغلال والبلديات علاوة على الفلاحين الخواص لا سيّما في مجال الزراعات الكبرى. وتختصّ الشركة في مجال الرش الجوي للمبيدات بهدف حماية الزياتين والقوارص من الآفات والحبوب من الأعشاب الطفيليّة والأمراض الفطريّة وتنشط كذلك في المجال البيئي في شكل حملات لمكافحة البعوض الريفي فضلا عن أنشطة الرش البري.

وحققت الشركة رقم معاملات ناهز 1,08 م.د سنة 2017 وشملت تدخّلاتها حوالي 65 ألف هكتار[1] وتمتعت بمنحة استثمار بلغت 1,48 م.د وبمنحة توازن بعنوان التأجير بقيمة 888 أ.د وبمنحة تكميلية بنفس العنوان بلغت 131 أ.د.

وبلغ عدد أعوان الشركة 53 عونا سنة 2017 صرفت لهم أجور ومنح بقيمة 1,686 م.د وبلغت نسبة التأطير 51 % كما ناهز حجم التداين الجملي للشركة 3,6 م.د خلال نفس السنة.

وتولّت محكمة المحاسبات بناءا على شكوى وردت عليها بتاريخ 20 جوان 2017[2] القيام بمهمّة رقابية شملت جوانب من التصرّف الإداري والمالي للشركة تعلّقت أساسا بالفترة (2014-2017). وأفضى النظر في النقاط المدرجة بهذه الشكوى إلى الوقوف على جملة من الإخلالات والتجاوزات تعلّقت بالتصرّف في الموارد البشرية وبالتصرّف المالي فضلا عن تجاوزات أخرى شملت على وجه الخصوص الصفقات العموميّة والتصرّف في حساب الحرفاء.

---

[1] منها 34,6% مداواة الزياتين و29% مداواة القوارص و28% كتدخّلات بيئيّة.

[2] تحت عدد 1911.

وقد تمّ بناء على نتائج أعمال الرقابة إحالة[1] اثني عشر إخلالا على دائرة الزجر المالي من شأنها أن تمثّل أخطاء تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

كما أحالت محكمة المحاسبات أربعة ملفات على القضاء العدلي على معنى الفصل 96 من المجلّة الجزائيّة. وفاق الأثر المالي الذي تسنّى تقييمه لجزء من الإخلالات المضمنة بالشكوى 690 أ.د خلال الفترة (2014 - 2017).

[1] خلال سنة 2019

أبرز الملاحظات

- التصرّف في الموارد البشرية

لم تتولّ الشركة الوطنية لحماية النباتات منذ إحداثها سنة 1969 إعداد قانون إطار يمكّنها من الضبط الدقيق والمسبق للحاجيات في مجال الانتداب كما لم تتمّ المصادقة على الهيكل التنظيمي للشّركة سوى في سنة 2015 علما و أنه إلى غاية موفى 2017 لا تزال 80% من الخطط الواردة به شاغرة . ولتلافي النقائص المسجّلة في النظام الأساسي الحالي، أعدّت الشركة مشروع نظام أساسي خاص جديد دون أن تتمّ المصادقة عليه من قبل سلطة الإشراف إلى موفّى ديسمبر 2017.

كما صنّفت الشركة 16عونا في أصناف غير مستحقّة تتعدّى تلك المنصوص عليها بالنظام الأساسي. وأبرز النظر في الترقيات التي تمّت خلال الفترة (2014 – 2017) أن 12 عونا من الأعوان الذين تمّت ترقيتهم قد صنّفوا في درجات أعلى من الدرجات المستحقّة. وناهز الأثر المالي لهذا التصنيف غير القانوني 21 أ.د. كما حرمت الشركة 11 عونا من التدرج الآلي لمدّة تراوحت بين 4 سنوات و17 سنة. وخالفت عمليّات التدرج بالجدارة التي تمت في مناسبة وحيدة سنة 2014 المقتضيات القانونيّة المستوجبة فضلا عن إقرار 24 ترقية لفائدة اثني عشر عونا بالتسمية المباشرة خلال الفترة (2011-2016) منهم من انتفع بأكثر من ترقية.

وبخصوص المنح ،تمّ إسناد المنحة الإضافيّة المؤقتة للأعوان مرّتين علاوة على صرف منحة تكميليّة أخرى بشكل غير قانوني. وفاقت المبالغ الجملية التي تمّ صرفها دون سند قانوني 66 أ.د خلال الفترة 2014-2017. كما أسندت الشركة دون وجه حق منحة ميكانيكي الطائرات إلى خمسة تقنيّين غير متحصلين على المؤهلات المستوجبة بالنظام الأساسي مما أدّى إلى تحمّل أعباء غير قانونيّة بقيمة 14.628 د خلال الفترة (2014 – 2017).

وتبين أيضا، أن مديرين عامين ورئيس المكتب التقني الملحقين من وزارة الدفاع الوطني قد انتفعوا في الآن نفسه بمنحة الإلحاق والامتيازات العينيّة العسكريّة خلافا لاتفاقيّة التعاون المبرمة بين الوزارة والشركة خلال سنة 2015.

ويستدعي حسن التصرّف في الموارد البشريّة للشركة احترام الإجراءات القانونيّة وتكريس مبادئ الشفافيّة وتكافؤ الفرص في التدرّج والترقية والتسميات في الخطط الوظيفيّة فضلا عن الإسراع في المصادقة على النظام الأساسي الجديد للشركة لتلافي النقائص المنجرّة عن النظام الحالي واستكمال إجراءات ضبط قانون الإطار للشركة والمصادقة عليه وتسديد الشغورات بالهيكل التنظيمي.

- التصرّف المالي للشركة

خلافا للأمر المنظّم للصفقات العموميّة، قامت الشركة خلال الفترة (2012 - 2016) بتجزئة شراءات قطع غيار الطائرات ناهز مجموعها 179 أ.دفي سنة 2016 بالرغم من أنها تعتبر من أبرز النفقات الاعتيادية والمتكرّرة وهو ما من شأنه أن يحول دون الحصول على أفضل الأثمان. كما قامت الشركة خلال سنتي 2014 و2015 باستشارتين دوليتين لتكوين الطيارين المنتدبين سنة 2012 في مجال الطيران الفلاحي على دفعتين وذلك بالرغم من أنّ هاتين الاستشارتين تعلّقتا بنفس الحاجيات فضلا عن تسجيل شبهة لتوجيه الاستشارتين لفائدة مدرسة الطيارين الأمريكيّة وذلك من خلال الاعتماد على معطيات هذه المدرسة لتحديد المتطلبات الفنية بكراس الشروط وتغيير كراس الشروط بصفة لاحقة دون احترام الشروط القانونية المستوجبة.

ومن ناحية أخرى، أبرمت الشركة عقد صفقة مع شركة التعمير "ستام" لإنجاز أشغال تهيئة المقرّ الاجتماعي بمقرين وورشة الطائرات ببرج العامري وفقا لمقتضيات كراس الشروط وعقد التعهّد الممضى بين الطرفين بتاريخ 6 ديسمبر 2012 بمبلغ جملي قدره 723.297,614 د غير أن الرئيس المدير العام الأسبق قد قام بموجب "محضر اجتماع للحضيرة" بتغيير الأشغال المطلوبة بمربط الطائرات وبالممر نحو المدرج وذلك ستة أيام فحسب إثر إبرام عقد الصفقة وقبل إصدار الإذن ببدأ الأشغال وهو ما من شأنه أن يكشف عن شبهة توجيه لهذه الصفقة منذ البداية علما و أنه قد تمّ التغيير في طبيعة الطلبات العموميّة دون عرضه على الرأي المسبق للجنة الداخليّة للصفقات وإبرام ملحق بشأنه ممّا نتج عنه ارتفاع في قيمة الصفقة بما قيمته 274.557 دينارا أي بنسبة 38 %.

وعلى صعيد آخر ، تبين ضعف في مجهودات الشركة لاستخلاص مستحقاتها التي بلغت في موفى سنة 2016 حوالي 814 أ.د منها 354 أ.د مشكوك في خلاصها و ذلك بالرغم من أن قانون احداثها يتيح لها تتبع استخلاص هذه المستحقات التي تنتفع بالامتياز العام المعترف به للدولة بواسطة بطاقات إلزام. كما اتضح أنّ للشركة مستحقّات غير مسددة بعنوان اتفاقيّة تمّ إبرامها منذ سنة 2004 مع شركة التنشيط السياحي للجنوب التي يتعارض نشاطها مع نشاط الشركة المتعلق أساسا بالميدان الزراعي و التصدي للآفات وتتسبّب في اهتلاك طائراتها.

كما تبين أن الشركة لم تحكم التصرّف في مخزونها الذي تجاوزت قيمته 850 أ.د في موفى سنة 2016 منها حوالي 820 أ.د قطع غيار للطائرات حيث لم تتولّ وضع إجراءات كفيلة بحمايته وضمان حسن التصرّف فيه إذ لم تجر جردا للمخزون سوى في مناسبتين خلال الفترة 2013-أفريل 2017 علما و أنّ تعيين مراجع الحسابات يتمّ بتأخير هام مقارنة بالسنة المعدّة بشأنها القوائم الماليّة بما لا يمكّنه من الإشراف على عمليّات الجرد المادي للمخزون.

وتبين أيضا أن الشركة لم تحرص على حسن التصرف و حفظ شهادات المصادقة الصادرة عن المزود بخصوص قطع غيار الطائرات خلافا لما تقتضيه متطلبات السلامة و رخصة الطيران الصادرة عن الوزارة المكلفة بالنقل حيث تم إعداد محضر بشأن 489 وحدة من قطع غيار الطائرات خارج الاستغلال من المزمع التفويت فيها، منها 459 وحدة بدون شهادات مطابقة ممّا يحط من قيمتها بشكل كبير مقارنة بكلفتها العالية عند الإقتناء.

ومن ناحية أخرى ،أفضى النظر في استهلاكات عيّنة من 30 صنفا من المخزون إلى الوقوف على نقص غير مبرّر بشأن 143 وحدة بخصوص 25 صنفا وهو ما قد يخفي تجاوزات وسوء تصرّف في مخزون الشركة.

وتبقى الشركة مطالبة بالالتزام بالقواعد والإجراءات القانونيّة للصفقات العموميّة لا سيّما في ما يتعلق بشفافيّة الإجراءات وضمان المنافسة وتكافؤ الفرص بين العارضين بما يضمن الحصول على أفضل العروض وترشيد النفقات فضلا عن تكثيف المجهودات في مجال استخلاص مستحقاتها لدى الحرفاء والالتزام بدوريّة جرد مخزون قطع غيار الطائرات وإحكام التصرّف فيه والمحافظة عليه بما يساهم في تحسين وضعيّتها الماليّة وضمان ديمومتها.

أ- التصرّف في الموارد البشرية

يخضع التصرّف في الموارد البشريّة للشركة إلى مقتضيات النظام الأساسي للأعوان المصادق عليه بالأمر عدد 2522 لسنة 2004 المؤرّخ في 26 أكتوبر 2004 ولأحكام مجلّة الشغل والقانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرّخ في 5 أوت 1985[1]. وأفضى النظر في طرق التصرّف في هذه الموارد إلى الوقوف على عدّة نقائص تعلّقت بإخلالات في التصرّف في الأعوان ومسارهم المهني والمنح والامتيازات المسندة إليهم.

1- التصرّف في الأعوان

لم تتولّ الشركة منذ إحداثها إعداد قانون إطار يمكّنها من الضبط الدقيق والمسبق للحاجيات في مجال الانتداب خلافا لما ينصّ عليه الفصل 32 من النظام الأساسي المذكور أعلاه والفصل 17 من القانون عدد 28 لسنة 1999 المؤرخ في 3 أفريل 1999[2] بعدم انتداب أيّ شخص في أيّة رتبة إلاّ لسدّ شغور بصفة قانونيّة في قانون إطار الشركة المصادق عليه طبقا للتشريع والتراتيب الجاري بها العمل.

ولا تسمح هذه الوضعيّة بإحكام استغلال ما يتوفر للشركة من إمكانيات بشرية والقيام بالانتدابات الضرورية في الوقت المناسب وحسن التصرّف في الكفاءات والاختصاصات المطلوبة لسدّ الشغورات وفقا لمتطلبات الهيكل التنظيمي وتطور أنشطة الشركة.

كما لم يتمّ ضبط الهيكل التنظيمي للشّركة منذ إحداثها في سنة 1969 سوى خلال سنة 2015 حيث تمت المصادقة عليه بمقتضى الأمر عدد 440 المؤرّخ في 19 جانفي 2015. ولم يتمّ إلى غاية موفى 2017 سدّ 80 % من الشغورات في الخطط الواردة بالهيكل التنظيمي.

ولتلافي النقائص المسجّلة في نظامها الأساسي الحالي[3]، أعدّت الشركة مشروع نظام أساسي جديد لم تتمّ المصادقة عليه من قبل سلطة الإشراف إلى غاية موفّى ديسمبر 2017.

كما لوحظ أنّ التصرّف في الأعوان قد أوكل إلى عونين كلّف الأوّل بالتصرف الإداري في الملفات والثاني بإعداد الأجور وخلاصها. و قد تبيّن في هذا الإطار أنّ العون المكلّف بالأجور يتصرّف في الآن نفسه في

---

[1] المتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات ذات الصبغة الصناعيّة والتجاريّة والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا المنقح والمتمم بالقانون عدد 28 لسنة 1999 المؤرّخ في 3 أفريل 1999 والقانون عدد 21 لسنة 2003 المؤرّخ في 17 مارس 2003.

[2] المتعلق بتنقيح وإتمام القانون ع78دد لسنة 1985 المؤرخ في 5 أوت 1985 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليّة

[3] المصادق عليه بالأمر عدد 2522 لسنة 2004 المؤرخ في 26 أكتوبر 2004.

3 تطبيقات مندمجة تعنى بالوضعيات الإدارية للأعوان[1] وبالتصرف في العطل وبخلاص الأجور واحتساب المعاليم الجبائية والاجتماعية المستوجبة فضلا عن ضبط الوضعيّة الإداريّة والعائليّة للأعوان على غرار الصنف والرّتبة والتدرج وهي عناصر معتمدة لضبط الأجر والمنح المسندة. و من خلال فحص التطبيقة المندمجة لإعداد بطاقات خلاص الأجور سجّل إمكانيّة تغيير المعطيات الأساسية المكوّنة للأجر مباشرة من طرف العون المكلّف بالأجور ودون وجود إجراءات للمصادقة أو برمجة إمكانيّة القيام بهذه التحيينات من قبل مشرف على التطبيقة خلافا لقواعد حسن التصرّف وأفضل الممارسات في مجال التصرف في قواعد البيانات وهو ما يعتبر جمعا لمهام متنافرة ومن شأنه أن يؤدّي إلى حدوث أخطاء وتجاوزات لا يمكن التفطّن إليها في الإبّان.

ومن ناحية أخرى، ينصّ النظام الأساسي لأعوان الشركة على المنح المسندة مفصّلة حسب الأصناف والرّتب والاختصاصات والخطط الوظيفية، إلاّ أن إدراجها بالتطبيقة لم يبرمج على هذا الأساس حيث يتولّى المكلّف بالأجور إدخال قيمة المنح لكلّ عون على حدة ممّا من شأنه أن يؤدّي إلى حدوث أخطاء يصعب التفطّن إليها وهو ما يستدعي إعادة برمجة التطبيقة كي يتسنّى آليّا إسناد المنح وعناصر الأجر المستحقّة على ضوء المعايير المعتمدة كالصنف والرتبة وطبيعة النشاط.

ولئن شرعت الشركة منذ سنة 2017 في تنظيم ملفات الأعوان وتقييسها حسب الأنموذج المعتمد من قبل الهياكل العموميّة ،فقد تبيّن أنّ هذه الملفات لا تتسم بالشموليّة إذ لا تتضمّن كافة الوثائق الشخصية والإدارية الضرورية لاحتساب الأجور وللتصرف في المسار المهني للأعوان على غرار محاضر اللجان الإداريّة المتناصفة والامتيازات العينيّة المسندة وبطاقات الأجر للأعوان الملحقين لدى الشركة وقرارات الترسيم والترقية والتسمية في الخطط الوظيفيّة. واتّضح كذلك غياب تحديد مقدار المنح وإجراءات احتسابها على غرار منحة مسؤوليّة الطيران ومنحة الخدمات الجويّة. كما أنّ الوثائق المضمنة بالملفات ليست مسجلة ومرقمة دون انقطاع وهو ما يحول دون التأكد من مطابقة عناصر احتساب الأجور مع الوضعية المهنية والشخصية لكلّ عون.

وأفادت الشركة أنّها قد شرعت في تنظيم ملفات الأعوان بداية من شهر جوان 2017 حيث تمّ إلحاق إطار من وزارة الفلاحة كلف بالتصرف في الموارد البشرية وهو بصدد تنظيم الملفات ومسكها حسب الأنموذج المعتمد من قبل الهياكل العمومية.

وعلى صعيد آخر، لم تقم الشركة إلى موفّى سنة 2017 باستغلال مخرجات التجهيزات الالكترونية التي تمّ تركيزها منذ سنة 2014 لمتابعة الحضور بمقرّها الاجتماعي. كما لم تضع الشركة نظاما

---

[1] كلّ المعطيات المتعلّقة بهم بما في ذلك التكوين وتاريخ الانتداب والترقيات والتدرج والوضعيّة العائليّة وغير ذلك.

لمتابعة حضور الأعوان خلال حملات المداواة والتي يمكن أن تستمرّ لعدة أشهر. ويتمّ إعداد الأجور بافتراض حضور جميع الأعوان في ما عدا الإعلام بالغياب وهو ما من شأنه أن يفضي إلى خلاص أجور دون مراعاة مبدأ العمل المنجز علما وأنّه قد سبق التفطّن إلى تجاوزات في الغرض ضمّنت بتقرير التفقّد الصادر سنة 2013[1] على غرار مواصلة صرف أجور 3 أعوان تغيّبوا عن العمل لمدّة ثلاث سنوات وذلك خلافا للفصل 75 من القانون عدد 78 لسنة 1985[2] والفصل 125 من النظام الأساسي الخاص بأعوان الشركة[3].

وتوصي محكمة المحاسبات في مجال التصرّف في الأعوان بالإسراع في إعداد قانون الإطار للشركة والمصادقة عليه[4] والمصادقة على النظام الأساسي الجديد وتسديد الشغورات بالهيكل التنظيمي، وبالعمل على الفصل بين المهام المتنافرة وتأمين سلامة المعطيات المدرجة بتطبيقة الأجور وإحكام مسك الملفات الإداريّة للأعوان وتحيينها بما يضمن حسن التصرّف في مسارهم المهني والحرص على احترام قاعدة العمل المنجز.

2- المسار المهني للأعوان

تبيّن في مجال إسناد الخطط الوظيفيّة أنّ الرئيس المدير العام الأسبق (خ.م) قد قام بتسمية موظف (ح.س) في خطة كاهية مدير الإدارة الفنية وموظفة (ج.ن) في خطة رئيسة مصلحة المحاسبة ابتداء من 1 ماي 2011 في غياب تنظيم هيكلي مصادق عليه يحدّد الخطط الوظيفية ودون عرض التسميتين على موافقة سلطة الإشراف خلافا لمقتضيات الأمر عدد 2197 لسنة 2002 المؤرّخ في 7 أكتوبر 2002[5].

وقد تولّى الرئيس المدير العام الأسبق تسمية الموظفة المذكورة (ج.ن) في خطة رئيسة مصلحة الشؤون المحاسبيّة ابتداء من 1 ماي 2011 أي قبل ترسيمها بموجب مكتوب وزير الماليّة عدد 401 المؤرّخ في 11 ماي 2011[1] في إطار تسوية وضعيتها كمتعاقدة في خطّة متصرف منذ سنة 2004 وذلك باحتساب

---

[1] تقرير التحقيق الذي قامت به التفقدية العامّة بوزارة الفلاحة بتاريخ 26 ديسمبر 2013.

[2] موضوع إحالة على دائرة الزجر المالي من قبل الوزير المكلف بالفلاحة بتاريخ 3 جانفي 2014.

[3] النظام الأساسي الخاص للأعوان الشركة الوطنية لحماية النباتات المصادق عليه بالأمر عدد 2522 لسنة 2004 المؤرخ في 26 أكتوبر 2004.

[4] وفقا لمقتضيات الفصل 5 من الأمر عدد 2197 لسنة 2002 المؤرّخ في 07 أكتوبر 2002 المتعلّق بكيفية ممارسة الإشراف على المنشآت العمومية وصيغ المصادقة على أعمال التصرف فيها وتمثيل المساهمين العموميين في هيئات تصرفها وتسييرها وتحديد الالتزامات الموضوعة على كاهلها

[5] والمتعلّق بكيفيّة ممارسة الإشراف على المنشآت العموميّة وصيغ المصادقة على أعمال التصرّف فيها وتمثيل المساهمين العموميّين في هيئات تصرّفها وتسييرها وتحديد الالتزامات الموضوعة على كاهلها.

[1] حسب تقرير بحث التفقدية العامة لوزارة الفلاحة بتاريخ 26 ديسمبر 2013.

أقدميّتها بالنسبة للفترة المقضّاة قبل التسوية خلافا لمقتضيات النظام الأساسي للأعوان[2] الذي ينصّ صراحة على استثناء الأعوان المتعاقدين والوقتيّين.

وتجدر الإشارة إلى أنّه قد تمّ إسناد الامتيازات والمنح المخوّلة لهاتين الخطّتين الوظيفيّتين المسندتين دون وجه حق للمعنيّين إلى حدود تدخّل التفقدية العامّة للمصالح الإدارية والمالية والفنية لدى وزارة الفلاحة في ديسمبر 2013 حيث تمّ إلغاء تسمية الموظفة (ج.ن) وتمّت إحالة الموظف (ح.س) على التقاعد منذ شهر أكتوبر 2013.

وبخصوص تصنيف الأعوان، تمّ تصنيف 16 عونا مباشرا في أصناف غير مستحقّة وتتعدّى تلك المنصوص عليها بالنظام الأساسي وذلك خلافا للفصل 30 من النظام الأساسي وخاصّة الملحق الأوّل المتعلّق بجدول تصنيف الخطط. ويذكر على سبيل المثال أنّ التصنيف المسند عند الانتداب لخمس أعوان يتجاوز ما هو منصوص عليه بالنظام الأساسي حسب مؤهلاتهم العلميّة. كما تمّ تصنيف المسؤولة الماليّة للشركة بالصنف السابع دون وجه حق إبّان إنهائها السنة الأولى من المرحلة الثالثة في حين يتطلّب ذلك مستوى تعليميّا بستّ سنوات تعليم عال على الأقلّ منهاة بنجاح. وصنّفت الشركة كذلك العديد من الأعوان بالأصناف 5 و6 و7 دون أن يكونوا حائزين على شهادات تعليم عال.

وأبرز النظر في الترقيات التي تمّت خلال الفترة (2014 – 2017) أن 12 عونا من الأعوان الذين تمّت ترقيتهم قد صنّفوا في درجات أعلى من الدرجات المستحقّة وذلك خلافا للفصل 50 من القانون الأساسي الذي ينصّ على ترتيب الأعوان الذين انتفعوا بترقية في الدرجة الموافقة للأجر الأساسي الذي يفوق مباشرة ما كانوا يتقاضونه في وضعيّتهم القديمة. وناهز الأثر المالي لهذا التصنيف غير القانوني 21 أ.د خلال الفترة المذكورة.

ولا يضمن التصنيف الخاطئ للأعوان والمخالف لمقتضيات النظام الأساسي للشركة المساواة بين الأعوان وملائمة وظائفهم الحقيقية للدرجات التي صنّفوا بها. كما أنّ هذا التصنيف غير القانوني قد كبّد الشركة خسائر ماليّة هامّة باعتبار عدم قبول الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية للتصنيفات غير المطابقة للمستوى التعليمي للأعوان الذين تمّت إحالتهم على التقاعد والتي صرفت بشأنها مساهمات اجتماعيّة للصندوق لسنوات دون أن يستفيد الأعوان من هذه المساهمات عند تقاعدهم.

---

[2] المصادق عليه بالأمر عدد 2522 لسنة 2004 وبالقانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرّخ في 5 أوت 1985 والمتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات ذات الصبغة الصناعيّة والتجاريّة والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات العموميّة المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا المنقح والمتمّم بالقانون عدد 28 لسنة 1999 المؤرّخ في 3 أفريل 1999 والقانون عدد 21 لسنة 2003 المؤرّخ في 17 مارس 2003.

ومن شأن هذه المخالفة للإجراءات والتشاريع المعمول بها في مجال تصنيف الأعوان والتي استمرّ مفعولها المالي إلى موفّى 2017 أن تمثّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المذكور أعلاه.

أمّا بخصوص التدرّج والترقية، فقد أفضى النظر في تطوّر المسار المهني لأعوان الشركة إلى الوقوف على حرمان 11 عون من التدرج الآلي لمدّة تراوحت بين 4 سنوات و17 سنة وذلك خلافا للفصل 45 من النظام الأساسي الذي يضمن انتقال العون إلى السلّم الموالي مباشرة شرط توفّر أقدميّة ثلاث سنوات على أقلّ تقدير في السلّم السابق وإعداد جدول كفاءة في الغرض يعرض على اللّجنة الإداريّة المتناصفة.

وخلافا لمقتضيات النظام الأساسي، لم تطبّق الشركة المتطلبات القانونيّة في مجال التدرّج بالجدارة منذ المصادقة على النظام الأساسي سوى مرّة وحيدة في سنة 2014 تاريخ إحداث أوّل لجنة إداريّة متناصفة بما لا يساهم في تحفيز الأعوان فضلا عن إقرار التدرج بالنسبة لثلاثة أعوان دون المحافظة على رتبهم حيث أسندت إليهم الدرجة 12 في الرتبة الجديدة ممّا انجرّ عنه الترفيع في الأجر الأساسي بنسبة وصلت إلى 20% وهو ما حمّل الشركة أعباء دون وجه حقّ بقيمة 3.628 د خلال الفترة (2014-2017).

وفي نفس المجال، خالفت الشركة مقتضيات الفصول 35 و46 و47 و48 من النظام الأساسي وذلك بإقرار 24 ترقية لفائدة 12عون بالتسمية المباشرة خلال الفترة (2011-2016) منهم من انتفع بأكثر من ترقية وذلك خلافا لمقتضيات النظام الأساسي الذي ينصّ على ألاّ تتعدّى الترقية في الرتب عن طريق التسمية المباشرة 10% بالنسبة للرتب التي تكون في متناول المترشحين الخارجيين و50% بالنسبة للرتب التي لا تكون في متناول المترشحين الخارجيين.

ولئن نصّ الفصل 48 من النظام الأساسي أنّه ينتفع بالترقية بالتسمية المباشرة الأعوان الذين لهم أقدميّة دنيا بخمس سنوات في الصنف السابق وأن تتمّ هذه الترقية وفقا لجدول كفاءة يعدّ للغرض ويعرض وجوبا على اللّجنة الإداريّة المتناصفة، فإنّه قد تبيّن عدم توفّر جداول الجدارة ومحاضر جلسات اللجنة الإداريّة المتناصفة منذ إحداثها سنة 2014 وإلى موفّى 2017 وهو ما لم يسمح بالتثبت من مدى احترام الشروط المضبوطة بالنظام الأساسي.

وقد اتّضح بالرجوع إلى وثائق تدرّج الأعوان المستخرجة من التطبيقة المعلوماتيّة أنّه قد تمّت ترقية أحد الأعوان (ع.ك) في مناسبتين خلال الفترة (2011–2017) دون احترام شرط توفّر خمس سنوات أقدميّة في الرتبة السّابقة فضلا عن ترقية عون آخر (خ.ع) من الرتبة الثالثة إلى الرتبة الخامسة

في سنة 2011 في حين أنّه لم يتمّ ترسيمه سوى في سنة 2008 في مخالفة صريحة لمقتضيات القانون الأساسي الذي لا يسمح بالترقية إلاّ من رتبة إلى رتبة موالية مع ضرورة توفّر أقدميّة دنيا بخمس سنوات في نفس الرّتبة. وتجدر الإشارة إلى أنّ نفس العون قد انتفع بترقية أخرى سنة 2017 إلى الرتبة السادسة دون توفّر الشروط القانونية المستوجبة لذلك وخاصّة الشهائد العلميّة المطلوبة.

ومن شأن هذه المخالفة للإجراءات والتشاريع المعمول بها في مجال ترقية الأعوان خلال الفترة (2013 - 2017) أن تمثّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المذكور أعلاه.

3- إسناد المنح

يتمتع أعوان الشركة بمنحة وقتية تكميليّة بقيمة 35 دينارا طبقا للأمر عدد 437 لسنة 1981 المؤرخ في 7 أفريل 1981 والمتعلّق بإحداث منحة إضافيّة مؤقتة في القطاع غير الفلاحي الخاضعة لمجلة الشغل والأمر عدد 501 لسنة 1982 تمّ التّرفيع فيها بمقتضى الأمر عدد 1889 لسنة 1988 إلى 50 دينارا.

غير أنّه اتّضح بالرجوع إلى عناصر التأجير بالشركة، أنّه يتمّ إسناد المنحة الإضافيّة المؤقتة[1] للأعوان مرّتين فضلا عن صرف منحة تكميليّة أخرى لا تنطبق قانونا على أعوان الشركة. وتصل قيمة المبالغ الماليّة المسندة شهريّا دون وجه حق بعنوان المنحة التكميليّة إلى 1.200د دون احتساب الأعباء الاجتماعية والجبائيّة المحمّلة على كاهل المؤجّر وفاقت المبالغ الجملية التي تمّ صرفها دون سند قانوني 66 أ.د خلال الفترة 2014-2017.

وعلى صعيد آخر، يتمتع السلك التقني والمهندسون طبقا للنظام الأساسي لأعوان الشركة بمنحة سكن تتراوح بين 15 د للتقنيين السامين و60 د للمهندسين العامين. وتبين أنّه قد تمّ إسناد منحة قدرها 45 د إلى ثلاثة تقنيّين سامين تمّ ترتيبهم في رتب أعلى غير متطابقة مع النظام الأساسي للأعوان. ويقدّر الأثر المالي لهذا الإخلال خلال الفترة (2014–2017) بحوالي 5.000 د مع الأخذ بعين الاعتبار الأعباء الاجتماعية والجبائيّة التي تحمّلتها الشركة.

وتسند إلى ميكانيكي الطائرات المتحصلين على إجازة تقني في الطيران المدني حسب النظام الأساسي منحة تصرف طبقا للمؤهلات المنصوص عليها بالإجازة ويتراوح مقدارها الشهري بين 35 د

[1] المدرجة بمنظومة التأجير تحت رمز 81 و82.

للميكانيكيين المؤهلين في اختصاصين اثنين و95 د للمؤهلين في خمسة اختصاصات فأكثر. غير أنّه تبين أنّه يتمّ إسناد هذه المنحة إلى خمسة تقنيّين بمبالغ تفوق ما هو مستوجب بمبلغ 265 د شهريّا وهو ما أدّى إلى تحمّل الشركة لأعباء غير قانونيّة بقيمة 14.628 د خلال الفترة (2014–2017) وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار للأعباء الاجتماعية والجبائيّة.

كما اتّضح من خلال مراجعة سجلاّت خلاص الأجور أنّه قد تمّ إسناد منحة وظيفيّة غير منصوص عليها بالنظام الأساسي للشركة للمتصرف في الموارد البشرية (ج.ع) بمبلغ 170 د شهريا منذ شهر جانفي 2014 وإلى غاية شهر مارس 2016 وهو ما حمّل الشركة أعباء ماليّة قدرها 5.279 د دون وجه حقّ خلال مدّة مباشرة العون المعني بالشركة وذلك قبل إلحاقه بالمندوبيّة الجهوية للتنمية الفلاحية بقابس.

ومن شأن هذه المخالفات للإجراءات والتشاريع المعمول بها في مجال إسناد المنح خلال الفترة (2014 - 2017) أن تمثّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المذكور أعلاه.

بالإضافة إلى ذلك، تبيّن من خلال النظر في منح الإلحاق والامتيازات العينيّة المسندة إلى الأعوان الملحقين من وزارة الدفاع الوطني لدى الشركة، أنه خلافا لاتفاقيّة التعاون المبرمة خلال سنة 2015 بين الوزارة المكلّفة بالفلاحة ووزارة الدفاع الوطني والتي تنصّ على أنّه "على غرار الاتفاقيّات السابقة والسارية المفعول، تتعهّد الشركة بإسناد منحة شهريّة لكلّ فرد ملحق ابتداء من تاريخ الإلحاق كمنحة تعويضيّة للامتيازات العينيّة التي كان يتمتّع بها كعسكري" فقد تمّ الجمع في حالات بين منحة الإلحاق والامتيازات العينيّة العسكريّة إذ تحصّل ثلاثة ملحقين وهم الرئيس المدير العام السابق (إ.م) والرئيس المدير العام الحالي (ش.ش) ورئيس المكتب التقني على منحة الإلحاق بالرغم من مواصلتهم التمتع بمساكنهم العسكرية طوال فترة إلحاقهم بالشركة وذلك خلافا لنظرائهم من العسكريّين الملحقين بها.

وتجدر الإشارة إلى أنّ وزير الدفاع الوطني قام بتاريخ 23 مارس 2015 بإصدار مذكّرة تسمح للعسكريّين الملحقين بالمحافظة على مساكنهم العسكريّة لمدّة خمس سنوات من تاريخ إلحاقهم خارج وزارة الدفاع الوطني، غير أنّه تمّت مراجعة هذه المذكرة لاحقا بالمذكرة الصادرة في 1 نوفمبر 2017 والتي اقتضت مدّة إمهال للبقاء بالمساكن العسكريّة بالنسبة للعسكريين الملحقين بهياكل غير تابعة لوزارة الدفاع الوطني لا تتجاوز الثلاثة أشهر من تاريخ الإلحاق عوضا عن 5 سنوات. وقد تخلّى كلّ من الرئيس المدير العام الحالي للشركة ورئيس المكتب التقني لديها عن هذا الامتياز غير القانوني بناء على تقرير محكمة المحاسبات.

وفي نفس الإطار، تبيّن أنّ كلاّ من مدير الوسائل الفنيّة والاستغلال سابقا والمدير الإداري والمالي السابق والمدير الإداري والمالي الحالي الملحقين لدى الشركة خلال الفترة (2015-2017) قد تمتّعوا

بسيارات وظيفيّة ووصولات بنزين منذ إلحاقهم بالشركة وقبل تسميتهم في الخطط الوظيفيّة المذكورة خلافا لمقتضيات الفصل 126 من النظام الأساسي. وبلغت فترة التمتّع بهذه الامتيازات قبل التسمية في الخطة الوظيفيّة السنتين بالنسبة للمدير الإداري والمالي السابق و مدير الوسائل الفنية والاستغلال السابق علما و أن هذا الأخير قد تمتع بوصولات بنزين شهرية بمجموع 300 لتر أي بزيادة 100 لتر عن المقدار الأقصى المسموح به بالنظام الأساسي لأعوان الشركة.

وتفسّر الشركة هذه الوضعيّة بأنّ الملحقين المعنيّين يتمتّعون بهذه الامتيازات قبل إلحاقهم بالشركة وبالتالي، فهم واصلوا التمتّع بها إثر الإلحاق.

ومن شأن هذا الخرق للإجراءات والتشاريع المعمول بها في مجال إسناد الامتيازات العينيّة خلال الفترة (2015 - 2017) أن يمثّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المذكور أعلاه.

ب - التصرّف المالي للشركة

أفضى النظر في التصرّف المالي للشركة إلى جملة من الإخلالات تعلّقت بسوء البرمجة وتجزئة الشراءات وتغيير الطلبات العموميّة دون احترام الإجراءات القانونيّة للصفقات العموميّة علاوة على عدم اتّخاذ الإجراءات اللازمة في مجال استخلاص مستحقات الشركة لدى الحرفاء وسوء التصرّف في المخزون.

1- سوء البرمجة وتجزئة الشراءات

اتّسمت الشراءات المنجزة خلال الفترة (2012-2016)[1] في مجال قطع غيار الطائرات والتي تعتبر من أهم النفقات الاعتيادية والمتكرّرة بالشركة بسوء البرمجة حيث لا يتمّ بشأنها إعداد مخطط تقديري سنوي أو على المدى المتوسّط لتحديد الحاجيّات بما لا يسمح بإحكام التخطيط والحصول على أفضل العروض وترشيد النفقات.

وبالرغم من قيام الإدارة الفنية بإعداد مخططات سنوية للصيانة الدوريّة للطائرات، فقد تبيّن أنّ الشركة قد عمدت إلى تجزئة شراءات قطع غيار الطائرات والتي ناهز مجموعها 179 أ.د سنة 2016 وذلك خلافا للفصل 5 من الأمر المنظّم للصفقات العموميّة الذي يقضي بإبرام صفقة عموميّة في شأن الطلبات التي يساوي أو يفوق مبلغها 100 أ.د بالنسبة للتزوّد بمواد وخدمات والفصل التاسع من

[1] تمّ تحديد الفترة الرقابية (2012-2016) بالاعتماد على ما ورد بالشكوى من عناصر تخصّ الشراءات..

نفس الأمر الذي ينصّ على أنّه "لا يجوز تجزئة الطلبات بصورة تحول دون إبرام صفقات كتابيّة أو دون إخضاعها إلى رقابة لجنة مراقبة الصفقات ذات النظر".

ومن شأن تجزئة الطلبات في مجال اقتناء قطع غيار الطائرات أن تمثّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المذكور أعلاه .

وفي نفس الإطار، لوحظ بالرجوع إلى حسابات الشركة لسنة 2016 أن بعض الشراءات[1] قد تمّت لدى نفس المزوّدين لقطع غيار الطائرات وكان من الأجدى تجميعها للحصول على عروض أفضل و ذلك على غرار المزوّد "UNITEC" بمبلغ 102 أ.د و المزوّد "US AVIATION SERVICE" بقيمة 165 أ د .

وتدعى الشركة إلى الالتزام بمقتضيات الأمر المنظم للصفقات العموميّة في مجال اقتناء قطع غيار الطائرات والحرص مستقبلا على إعداد مخطط سنوي للشراءات وعدم تجزئة النفقات وكذلك إلى إبرام صفقات إطاريّة مع المزوّدين وذلك بهدف الحصول على أفضل الأثمان وضمان المرونة في التصرّف.

وفي مجال تكوين الطيّارين، نظّمت الشركة خلال سنتي 2014 و2015 استشارتين دوليتين عدد 2014/1 وعدد 2015/1 لتكوين الطيارين المنتدبين سنة 2012 في مجال الطيران الفلاحي على دفعتين بلغت قيمة الأولى 90.744 د[2] والثانية 95.624 د[3] دون أن يتمّ تجميعهما بالرغم من أنّ الاستشارتين تعلّقتا بنفس الحاجيات مع العلم أنّ هذه الحاجيات كانت متوقعة باعتبار أنّه سبق للشركة أن طلبت من الوزير المكلّف بالفلاحة تمكين الطيارين الذين تمّ انتدابهم من تربّص تطبيقي[4] وتمّ عرض برنامج تكوين "الدفعة الثانية من طياري الشركة" على المدير العام للطيران المدني بوزارة النقل[5]. وتكون الشركة بذلك قد جزّأت الطلبات على استشارتين بما حال دون إبرام صفقة كتابيّة ودون عرضها على لجنة الصفقات خلافا للفصلين 5 و 9 المذكورين أعلاه. ولئن أفادت الشركة في ردّها بأنّها تولّت توسيع الاستشارة فإنّ الإخلال يتعلّق بتجزئة الطلب العمومي.

ومن شأن التصرّف على هذا النّحو أن يمثّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المذكور أعلاه .

---

[1] تم احتساب مبلغ المعاملات بالاعتماد على العمليات المحاسبية الدائنة والمدينة المجراة على حسابات المزودين المذكورين خلال سنة 2016.

[2] 56.715 دولارا باعتبار 1 دولار = 1,6 دينارا.

[3] 49.500 دولار باعتبار 1 دولار = 1,93 دينارا.

[4] المراسلة عدد 467 بتاريخ 27 أكتوبر 2013.

[5] المراسلة عدد 197 بتاريخ 17 أفريل 2015.

كما سجّل وجود شبهة لتوجيه الاستشارتين لفائدة مدرسة الطيارين الأمريكيّة " Flying Tiger Aviation" وذلك من خلال الاعتماد على هذه المدرسة لتحديد المتطلبات الفنية بكراس الشروط وعدم توسيع الاستشارة بالشكل المطلوب وتغيير كراس الشروط بصفة لاحقة دون احترام الشروط القانونية المستوجبة. وتبيّن أن الشركة قد راسلت مدرسة الطيارين الأمريكية التي فازت لاحقا بالعرضين قصد تحديد برنامج تكوين يتماشى ومستوى الطيارين والذي تمّ على ضوئه ضبط مراحل التكوين وعدد ساعات الطيران اللاّزمة لكلّ مرحلة بكرّاس الشروط وذلك قبل القيام بالاستشارتين.

وأبرز النظر في الاستشارة الأولى لسنة 2014 أنّ الشركة قد تحصّلت على ستّة عروض اثنان منها يخصّان "Flying Tiger Aviation". ولم يتمّ قبول سوى عرضي " Airspray" المقدم بتاريخ 13 مارس 2014 وعرض "Flying Tiger Aviation" المقدم بتاريخ 24 مارس 2014 أي خلال فترة تمديد التاريخ الأقصى المحدد لقبول العروض حيث تمّ رفض ملفّها الأوّل لعدم مطابقته للشروط الإداريّة.

واتّضح أنّه قد تمّ تغيير عدد الساعات في كراس الشروط بلسان القلم لعرض " Flying Tiger Aviation" التي تقدّمت بالعرض الوحيد المقبول خلال فترة التمديد لتصبح 15 ساعة عوضا عن 20 ساعة وذلك دون أن يتوفّر أي تبرير لهذا التغيير لكرّاس الشروط بصفة لاحقة[1]. وتجدر الإشارة أنّ القيمة الأوّلية للعشرين ساعة المضمّنة بكراس الشروط تبلغ 105.456 د حسب أسعار العرض المقدّم من قبل مدرسة الطيران المذكورة وهو ما يفوق الحدّ الأقصى المسموح به قانونا للاستشارة وفقا للأمر المنظّم للصفقات.

أمّا فيما يتعلّق بالاستشارة الثانية لسنة 2015، فلم تتلقّ الشركة سوى عرض وحيد من مدرسة الطيران نفسها "Flying Tiger Aviation" والتي تمّت مراسلتها قبل إعداد كراس الشروط على غرار الاستشارة الأولى. ولم تتولّ الشركة التمديد في فترة قبول العروض بالرغم من وجود عارض وحيد وذلك خلافا لما قامت به خلال الاستشارة الأولى.

كما اتّضح أنّ اللجنة الداخليّة لفتح وفرز العروض قد اعتمدت عند تقييمها للعرض الوحيد المقدّم في الاستشارة الثانية لسنة 2015 على قيمة العقد المبرم مع نفس العارض سنة 2014 حيث قدّمت مدرسة الطيران المذكورة عرضا ماليّا مرتفعا مقارنة بالسنة التي سبقتها على التوالي بنسبة 57% و19% للمرحلة الثانية والثالثة للتكوين وذلك في غياب تحديد الشركة للقيمة التقديريّة للشراءات ممّا لا يسمح بتقييم العروض على الوجه الأمثل وتجنب الأثمان المشطّة.

---

[1] ضبط المدير العام للطيران المدني مراحل التكوين الثلاثة والتي ضمّنت بكرّاس الشروط لسنة 2015 كما يلي: المرحلة الأولى مدتها 15 ساعة والمرحلة الثانية 15 ساعة والمرحلة الثالثة 20 ساعة.

ولئن اعتبرت اللّجنة الدّاخلية الارتفاع في كلفة المرحلة الثانية للتكوين لدى مسدي الخدمات نفسه مبرّرا باستخدام صنف من الطائرات ذات تكلفة عالية مقارنة بالسنة التي سبقتها، فإنّ الرجوع إلى جدول الأسعار قد أفضى إلى ملاحظة وجود نفس الوصف لمرحلة التكوين الذي قدّمه العارض في المرحلة الأولى والذي تضمّن نفس أصناف الطائرات المعتمدة للسنة التي سبقتها[1] وبالتالي فإنّ الزيادة في السعر بنسبة 57 % غير مبررة.

ومن شأن هذه التجاوزات المسجّلة في ملفّ تكوين الطيّارين المنتدبين لدى الشركة بدفعة 2012 أن تمثّل توجيها للنفقات العموميّة من قبل أعضاء اللجنة الداخليّة لفتح وفرز العروض ممّا أضرّ بمصالح الشركة وخالف التراتيب المعمول بها في مجال الشراءات العموميّة على معنى الفصل 96 من المجلة الجزائيّة.

2- تغيير الطلبات العموميّة دون احترام الإجراءات القانونيّة

أبرمت الشركة عقد صفقة مع شركة التعمير "ستام" لإنجاز أشغال تهيئة المقرّ الاجتماعي بمقرين وورشة الطائرات ببرج العامري بتاريخ 6 ديسمبر 2012 بمبلغ جملي قدره 723.297,614 د مموّلة كليا من قبل الدولة بمنحة الاستثمار المسندة للشركة بعنوان سنة 2011.

وتبيّن أنّ الرئيس المدير العام الأسبق (خ.م) قد أبرم "محضر اجتماع للحضيرة" مع شركة التعمير بتاريخ 12 ديسمبر 2012 غيّر بموجبه الأشغال المطلوبة بمربط الطائرات وبالممر نحو المدرج لتنجز بالإسمنت المسلّح عوضا عن الاسفلت. وقد تمّ الاستناد في ذلك إلى أنّ العمر الافتراضي للإسمنت المسلّح يصل إلى 5 أضعاف العمر الافتراضي للإسفلت الذي يتطلب بالإضافة إلى ذلك صيانة دوريّة خاصة بالنسبة لمهبط الطائرات".

ومن شأن هذا التغيير في طبيعة الطلبات ستة أيام فحسب إثر إبرام عقد الصفقة وقبل إصدار الإذن الإداري لبدأ الأشغال مع الشركة المكلّفة بالإنجاز[1]، أن يكشف عن شبهة توجيه للصفقة العموميّة منذ البداية وذلك بتقديم طلبات عموميّة من الإسفلت يرتّب على أساسها العارضون ومن ثمة يتمّ تغيير الطلب في غضون أيام من تاريخ إمضاء عقد الصفقة إلى الاسمنت المسلّح ذي الكلفة الأعلى بما يخالف كراس الشروط والدراسة الفنية وهو ما من شأنه أن يمثّل خطأ جزائيّا على معنى الفصل 96 من المجلة الجزائيّة.

---

(1) المرحلة 2 : training aircraft Solo on Cessana or an airplane with the same aerodynamic limits and speeds. Exemple (PA25/GA200/Cessna 188).

(1) الذي تمّ بتاريخ لاحق لاجتماع الحضيرة حيث وجّه لشركة التعمير في تاريخ 21 جانفي 2013.

وتجدر الإشارة إلى أنّه قد ورد بالرأي الفني الذي قدّمته الشركة التونسية للوقاية والمراقبة الفنية بتاريخ 29 سبتمبر 2014 أنّ "الحل الثاني المتمثل في الفرشة من الاسمنت المسلح 15 صم يقدّم متانة وديمومة أكثر من الحل الأوّل (الاسفلت 6 صم المطلوب في كراس الشروط) لنفس الحركيّة (الطائرات ذات الوزن أقلّ من 5 طن)".

كما أنّ التغيير في طبيعة الطلبات العموميّة قد تمّ دون عرضه على الرأي المسبق للجنة الداخليّة للصفقات وإبرام ملحق بشأنه وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 115 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002[2] الذي ينصّ على وجوبيّة عرض كل تغيير في طبيعة الطلبات على الرأي المسبق للجنة الصفقات ذات النظر. وهو ما نتج عنه تغيير في خمسة فصول للصفقة لتبلغ القيمة الجمليّة للأشغال 997.855 د أي بزيادة تقدّر بـ274.557 دينارا وبنسبة 37,96 %.

ومن شأن هذه المخالفة للقواعد القانونيّة المتعلّقة بإبرام الصفقات العموميّة من قبل الرئيس المدير العام الأسبق (خ.م) أن تمثّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المذكور أعلاه .

وتجدر الإشارة إلى أنّ الرئيس المدير العام الذي عقبه (ن.ص) قد عرض الزيادة في الأشغال على اللجنة الداخليّة للصفقات بتاريخ 7 نوفمبر 2013 عندما بلغت الدفوعات بعنوان الكشوفات الوقتيّة بعنوان الزيادة 21,7 % من حجم الأشغال. غير أنّ اللجنة قرّرت أنّ "هذه الزيادة لا تدخل تحت طائلة اختصاصها بل هي من اختصاص الإدارة العامة للشركة ما دامت لا تشمل زيادة في الكميات ولم تتجاوز المبلغ الأصلي المضبوط بعقد الصفقة أي بنسبة 25 %" بالرغم من أنّ نسبة الزيادة الجمليّة للتغيير المضمّن بوثيقة "محضر اجتماع الحضيرة" تفوق 37%.

ومن شأن إبداء اللجنة الدّاخلية للصفقات لرأي إيجابي مخالف للإجراءات القانونيّة دعّم التوجّه الذي سبق وأن اتّخذه الرئيس المدير العام الأسبق (خ.م) أن يمثّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

وفي مرحلة ثانية وعند بلوغ الزيادة في حجم الأشغال 37,40 % من القيمة الأصلية للصفقة ، اجتمعت اللجنة بتاريخ 18 أوت 2014 للنظر وإبداء الرأي في الزيادة الحاصلة بالصفقة وأقرت تعيين لجنة

---

[2] المؤرّخ في 17 ديسمبر 2002 المنظم للصفقات العموميّة مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه والذي ألغي وعوّض فيما بعد بالأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

فنية "للنظر في جدوى ونجاعة التغيير الفني الحاصل على البسطة الأرضية لمهبط ومربض الطائرات ببرج العامري" وذلك بعد سنة ونصف من إجراء ذلك التغيير. وقد اتّضح من خلال فحص وثائق الصفقة غياب تام لتقارير رقابة المكتب المكلّف بمراقبة الأشغال وتبيّن من خلال الزيارة الميدانيّة التي قام بها الفريق الرقابي لمحكمة المحاسبات لمهبط الطائرات ببرج العامري أنّ الفرشة الأولى لمهبط الطائرات قد ظهرت عليها تشققات واضحة وقامت شركة التعمير "ستام" بفرشة ثانية للمهبط وهو ما يعتبر تقصيرا من الشركة الوطنية لحماية النباتات ومكتب المراقبة في متابعة الأشغال. وأفادت الشركة في إجابتها أنها قد رفعت قضية في الغرض لتحديد المسؤوليات.

3- صفقة الطائرات جدّ خفيفة من طرازULM

بعد إعلان الشركة بتاريخ 11 جويلية 2015 عن طلب عروض دولي أوّل ثبت عدم جدواه تمّ الإعلان عن طلب عروض دولي ثان بتاريخ 1 سبتمبر 2015 تقدّم له عارضان (G1 Aviation و Barge Aviation Zenair). وبالنظر إلى عدم تقديم العارض الثاني لوثيقة الضمان الوقتي، اقترحت لجنة فتح الظروف الماليّة والفنية إقصاءه بناء على الفصل 5 من كراس الشروط الإداريّة. واقترحت لجنة تقييم وفرز العروض "اعتبار طلب العروض غير مثمر" وهو ما قرّرته لجنة الصفقات بتاريخ 20 أكتوبر 2015 وأعلنت طلب العروض الثاني "غير مثمر لغياب المنافسة" ودعت الشركة إلى إعادة نشر طلب العروض مرّة ثالثة دون أن يتمّ تقييم العرض الفني للعارض الثاني.

وباعتبار عدم تقدير القيمة المحتملة لأسعار هذه الطائرات صلب الدراسة الفنيّة وهو ما دأبت عليه الشركة في كافّة الاستشارات والصفقات التي تقوم بها، فإنّها لم تتولّ تقييم عرض شركة " G1 Aviation" من حيث المطابقة الفنيّة ومقبوليّة الأسعار سوى بتاريخ 12 فيفري 2016 بناء على دعوة هيئة متابعة ومراجعة الصفقات العموميّة الذي اتّضح أنّه مطابق لكراس الشروط الفنية عند تقييمه. وعلّلت الشركة إعلانها طلب العروض غير مثمر بعدم "رضوخها للعرض الفني الوحيد المقبول" في حين أنها خالفت فيما بعد هذا المبدأ الذي وضعته لنفسها في طلب العروض المنشور للمرة الثالثة والذي أفضى إلى قبول عرض نفس العارض وأبرم العقد بتاريخ 5 ديسمبر 2016 أي بعد سنة ونصف من تاريخ الإعلان الأوّل عن المنافسة وبتذبذب بيّن في آراء لجنة الصفقات ومواقفها ممّا فوّت على الشركة فرصة تعزيز أسطولها بطائرتين تدعمان استجابتها لحملات المداواة لموسمين متتاليين وأفضى إلى حرمانها من المداخيل المتأتّية من هذه الحملات.

4- التصرّف في حساب الحرفاء

بلغت مستحقات الشركة تجاه حرفائها في موفى سنة 2016 حوالي 814 أ.د منها 354 أ.د مشكوك في خلاصها تعود إلى 87 حريفا منها شركات إحياء وتنمية فلاحيّة وخواص ووحدات تعاضديّة مركزيّة على

التوالي بقيمة 134 أ.د و105 أ.د و68 أ.د وهيئات عموميّة وشبه عموميّة بقيمة 48 أ.د منها على وجه الخصوص المركبات الفلاحيّة الراجعة بالنظر إلى ديوان الأراضي الدوليّة والمجمع المهني المشترك للغلال والديوان الوطني للتطهير والوزارة المكلفة بالبيئة. وقد واصلت الشركة إسداء خدماتها لعدد من هؤلاء الحرفاء وخاصّة منهم الهيئات العمومية وشبه العموميّة.

وفي هذا الإطار، تبيّن ضعف المجهودات التي بذلتها الشركة في مجال استخلاص مستحقّاتها بالرغم من أنّ الفصل 19 من قانون إحداثها يتيح لها تتبّع استخلاص مختلف أنواع الديون بواسطة بطاقات إلزام كما تنتفع الديون الراجعة للشركة فيما يخصّ استخلاصها بالامتياز العام المعترف به للدولة حسب الفصل المذكور. وتجدر الإشارة إلى أنّ الشركة قد شرعت بناء على تقرير محكمة المحاسبات في اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستخلاص مستحقاتها لدى الحرفاء.

ومن جهة أخرى، اتّضح من خلال النظر في المستحقّات المشكوك في خلاصها، أنّ للشركة مستحقّات غير مسددة بعنوان اتفاقيّة، تتعارض مع نشاطها الرئيسي، تمّ إبرامها بتاريخ 1 جانفي 2004 مع التجديد الآلي كلّ سنة مع شركة التنشيط السياحي للجنوب لصاحبها "س.ب.غ "علما وأنّ الشركة قد سبق لها التعامل مع الشركة المذكورة منذ سنة 2001 خارج أيّ إطار تعاقدي.

وفي نفس السياق، قامت الشركة بتسويغ طائراتها لشركة التنشيط السياحي للجنوب بناء على الاتفاقية المذكورة بسعر 133 د للساعة لطائرات الصنف ACQ– TS 18 – PA مع توفير 40 لترا من المحروقات في الساعة وبسعر 300 د لطائرات GRUMMAN TS – ACK وGRUMMAN TS – ACM مع توفير 120 لترا من المحروقات في الساعة. وحدّد الضمان الوقتي لكراء الطائرات بـ500 د مع تكفّل الشركة الوطنيّة لحماية النباتات بتوفير المسؤول عن الصيانة للشركة المتسوّغة للطائرات. وتجدر الإشارة إلى أنّ ساعة الطيران في الاستعمال الفلاحي[1] تمكّن من مداواة مساحة جمليّة تتراوح بين 50 و80 هكتارا حسب صنف الزراعات أي بقيمة تتراوح بين 1.250 د و2.000 د.

ولئن لا تتوفّر بالوثائق المحاسبيّة فواتير تبيّن المعاملات التي تمّت بين الشركة الوطنيّة لحماية النباتات والشركة المذكورة في ما عدا فاتورتين بتاريخ 2003 و2004 لم تحدّد إحداهما فترة الكراء وعدد الساعات وسعر الساعة، فإنّه قد اتّضح من خلال فحص الدفاتر المحاسبيّة للشركة أنّ حجم المعاملات بعنوان هذا النشاط قد فاق 440 أ.د خلال الفترة منها 8.723 د غير مستخلصة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ شركة التنشيط السياحي للجنوب قد تقدّمت سنة 2017 بطلب تجديد الاتفاقيّة المذكورة لاستغلال طائرات الشركة الوطنيّة لحماية النباتات في مجال التنشيط السياحي.

---

[1] علما وأنّ الدراسة التي أعدّتها الشركة سنة 2009 قد أثبتت أنّ كلفة مداواة الهكتار الواحد من الزراعات تناهز 74 دينارا للهكتار الواحد أي ثلاث مرات ما هو مفوتر حاليّا.

وتوصي محكمة المحاسبات الشركة الوطنيّة لحماية النباتات بالعمل على استخلاص كافة مستحقاتها بعنوان الأنشطة المنجزة مع شركة التنشيط السياحي للجنوب للفترة (2001 - 2006) مع الالتزام بعدم تجديد الاتفاقيّة بعنوان تسويغ الطائرات في مجال النشاط السياحي باعتبار أنّه لا يرتبط بنشاط الشركة فضلا عن تسبّبه في اهتلاك طائرات الشركة.

5- التصرف في مخزون قطع غيار الطّائرات

فاقت قيمة مخزون الشركة 850 أ.د في موفى سنة 2016 منها حوالي 820 أ.د قطع غيار للطائرات. غير أنّ الشركة لم تحكم التصرّف في هذا المخزون ولم تتولّ وضع إجراءات كفيلة بحمايته وضمان حسن التصرّف فيه.

فبخصوص عمليّات الجرد السنوي المنصوص عليه بالفصل 17 من القانون عدد 112 لسنة 1996 المتعلّق بنظام المحاسبة للمؤسسات ،تبيّن أنّ الشركة لم تجر جردا للمخزون سوى مرّتين خلال الفترة 2013-أفريل 2017. كما أنّ تعيين مراجع الحسابات يتمّ بتأخير هام مقارنة بالسنة المعدّة بشأنها القوائم الماليّة بما لا يمكّنه من حضور عمليّات الجرد المادي للمخزون للسنوات المعنية ويؤدي إلى التأخير في النظر في القوائم المالية وإبداء رأيه في العمليات المحاسبية المسجلة والمتعلقة بالمخزون ،من ذلك لم تعيّن الشركة مراجعا للحسابات للنظر في القوائم المالية لسنة 2013 سوى في سبتمبر 2014 خلافا للفصل 11 من القانون المحدث للشركة.

وسجّلت الشركة كذلك تأخيرا هامّا في إعداد القوائم الماليّة والمصادقة عليها كما أخلّت بمبدأ التصريح الإجباري بهذه القوائم لدى محكمة المحاسبات حيث تمّ آخر تصريح بتاريخ 21 أفريل 2016 تعلّق بالقوائم المالية لسنة 2013.

كما تبيّن أنّ أعمال الجرد لم تكن مشفوعة بمقاربة الكميّات الفعليّة بتلك النظرية والتي تمّ إدراجها بالمنظومة المعلوماتيّة على ضوء وثائق الإثبات المعتمدة وتحليل الفوارق والوقوف على أسبابها وتحميل المسؤوليات في صورة حدوث تجاوزات . وتلجأ الشركة إلى تصفية الفوارق المسجّلة بين الكميات النظريّة والحقيقيّة بمقتضى أذون خروج من المخزون على سبيل التسوية بافتراض أنّه قد تمّ استهلاكها وهو ما تمّ خلال عمليّتي الجرد المجراة خلال الأربع سنوات الأخيرة وذلك في موفّى 2013 وخلال شهر أفريل 2017.

وفضلا عن عدم احترام دوريّة وإجباريّة الجرد المادّي للمخزون، اتّضح أنّ الفريق المكلّف بعمليّة الجرد الذي أنجز في أفريل 2017، يضمّ عضوين لا يتمتعان بالاستقلاليّة الوظيفيّة الكافية لانتمائهما لنفس الإدارة المسؤولة عن المغازة. كما لوحظ أنّ من يقوم بعمليّة الجرد هو في الآن نفسه المكلّف بالتصرّف في المخزون وهو ما يعتبر جمعا لوظائف متنافرة.

وبالإضافة إلى ذلك، تبيّن أنّ المكلف بالتصرف في المغازة بالنّيابة منذ شهر فيفري 2017 غير متفرغ لهذه المهمة ويشرف في الآن نفسه على المكتب التقني المكلف بصيانة الطائرات (المصلحة المعنيّة بالتزوّد بقطع غيار الطائرات).

ومن شأن الإخلالات المسجّلة في مجال جرد مخزون الشركة أن تمثّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المذكور أعلاه.

ولإحكام التصرّف في مخزونها، فإنّ الشّركة مطالبة بالتقيّد بدوريّة إجراء عمليّات الجرد وفقا للمقتضيات القانونيّة مع الحرص على الاقتداء بأفضل الممارسات في المجال وخاصّة تعيين فريق جرد مستقلّ وظيفيا عن المغازة والعمل على المقاربة بين ما تمّ جرده وما هو مدوّن بالسجلات وتحليل الفوارق وتحميل المسؤوليّات. ومن شأن تعيين مسؤول قارّ للتصرّف في المخزون وتوفير التكوين اللازم له واعتماد الطّرق المحاسبيّة المثلى لمتابعة المخزون، في انتظار تفعيل خلايا مراقبة التصرّف، أن يسمح بإحكام التصرّف في مخزونات الشركة.

وعلى صعيد آخر، تقتضي متطلّبات السلامة ورخصة الطّيران المتحصّل عليها سنة 2017 من الوزارة المكلّفة بالنقل إلزامية استخدام الشركة لقطع الغيار يتوفّر في شأنها وثيقة مطابقة صادرة عن المزوّد خلال عمليّات الصيانة ، غير أنّه تبيّن غياب وثائق المطابقة لعدّة أصناف من قطع الغيار ممّا استوجب إخراجها من المخزون وتصنيفها غير قابلة للاستغلال في عمليات الصيانة. ولم يتمّ حصر وإعداد قائمات بشأن هذه القطع بالرغم من كونها صالحة فنيا للاستعمال والطائرات المرتبطة بها لا تزال في طور الاستغلال. كما تمّ كذلك إخراج كميّة هامّة من قطع الغيار من المغازة خلال سنة 2017 حيث صنّفت غير قابلة للاستغلال لارتباطها بطائرات توقّف استغلالها.

وتبيّن من خلال الزيارة الميدانيّة للفريق الرقابي أنّه يحتفظ بقطع الغيار المذكورة خارج المغازة في أماكن غير مهيّئة للخزن ولا تتوفّر بها شروط الحماية من الحرائق والرطوبة والسرقة بما لا يضمن المحافظة عليها إلى حين التفويت فيها علما وأنّ إعادة إدماجها في المخزون تعتبر عملية مكلفة للغاية حسب الشركة إذ يتطلّب ذلك اختبارها من جديد لدى الورشات المعتمدة بالخارج.

ولم تتولّ الشركة حصر وإعداد محضر سوى بشأن 489 وحدة من قطع غيار الطائرات خارج الاستغلال والتي سيتمّ التفويت فيها، منها 459 وحدة بدون شهادات مطابقة ممّا يقلّل من قيمتها بشكل كبير خاصّة وأنّ نسبة هامّة منها ذات قيمة عالية. وتفسّر الشركة هذه الوضعيّة أساسا بضياع وثائق المطابقة وسوء التصرّف فيها ممّا يستدعي الحرص مستقبلا على وضع إجراءات تضمن المحافظة على هذه الوثائق الهامّة وذلك باعتماد الوسائل التقنيّة الحديثة المتاحة على غرار النسخ الألكترونيّة.

ومن جهة أخرى، وفي غياب قوائم إلكترونيّة مفصّلة للتزوّد ولاستهلاك المخزونات المتوفّرة لدى الشركة، قام الفريق الرقابي بفحص الاستهلاكات بشأن عيّنة من 30 صنفا من قطع غيار الطيارات خلال الفترة 2014-2016 أفضى إلى الوقوف على نقص غير مبرّر بشأن 25 صنفا شمل 143 وحدة وهو ما قد يخفي تجاوزات وسوء تصرّف في مخزون الشركة خاصّة وأنّه قد سبق للشركة أن قامت باستجوابات لأعوان في الغرض وذلك على غرار ما تمّ تسجيله في شهر جوان 2016 من فقدان لمعدّات تمّ تسلمها من ميناء حلق الوادي بتاريخ 7 جوان 2016.

ومن شأن التفريط في مخزون الشركة وعدم المحافظة عليه والنقص غير المبرر في الأصناف التي شملتها العينة الرقابيّة أن يمثّل خطأ جزائيّا على معنى الفصل 96 من المجلة الجزائيّة.

وأفادت الشركة أنّها بصدد تلافي هذه الإشكاليات وأنها ستتولّى مستقبلا تحسين الإجراءات بما يسمح بإحكام التصرف في المخزون والمحافظة عليه.

*

* *

تطوّر رقم معاملات الشركة الوطنيّة لحماية النباتات من سنة إلى أخرى خلال الفترة التي شملتها الشكوى. غير أنّ عدم التزام الشركة بالقواعد والإجراءات المضبوطة في مجال التصرّف في الموارد البشريّة وفي المنح والشراءات والمخزون والصفقات العموميّة أثّر سلبا في كفاءة وفعاليّة التصرّف الإداري والمالي ولم يضمن احترام مبادئ الشرعيّة والشفافيّة وتكافؤ الفرص.

ويستدعي حسن التصرّف في الموارد البشريّة للشركة وضع نظام محكم يضمن احترام الإجراءات القانونيّة ويكرّس مبادئ الشفافيّة وتكافؤ الفرص في التدرّج والترقية والتسميات في الخطط الوظيفيّة فضلا عن الإسراع في المصادقة على النظام الاساسي الجديد للشركة لتلافي النقائص المنجرّة عن النظام الحالي واستكمال إجراءات ضبط قانون الإطار للشركة والمصادقة عليه وتسديد الشغورات بالهيكل التنظيمي.

وتدعو محكمة المحاسبات الشركة في مجال إسناد المنح والامتيازات للأعوان إلى التقيّد بمقتضيات النظام الأساسي الحالي والحرص على تطبيقه ضمانا لاستحقاق هذه المنح والامتيازات من قبل المنتفعين بها.

كما يتطلّب إحكام التصرف المالي للشركة الالتزام بالقواعد والإجراءات القانونيّة للصفقات العموميّة لا سيّما شفافيّة الإجراءات وضمان المنافسة وتكافؤ الفرص بين العارضين بما يضمن مصلحة الشركة والحصول على أفضل العروض وترشيد النفقات.

وتوصي محكمة المحاسبات كذلك بالعمل على تكثيف مجهودات الشركة في مجال استخلاص مستحقاتها لدى الحرفاء بما يساهم في تحسين وضعيّتها الماليّة وضمان ديمومتها فضلا عن إعداد مخططات سنويّة للشراءات والحرص على تجميعها ولا سيّما بخصوص قطع غيار الطائرات فضلا عن الالتزام بدوريّة جرد مخزون قطع غيار الطائرات وإحكام التصرّف فيه والمحافظة عليه.

رد الشركة الوطنية لحماية النباتات

1. نظام التصفّي في الأعوان

بخصوص الإخلالات والتجاوزات في مجال التصفّي في الأعوان والترقيات والمنح والامتيازات المسندة يستدعي ذلك ضرورة وضع برمجة المنظومة بحيث تقوم آليّ بإسناد قيمة المنح وعناصر الأجر المستحقّة قامت الإدارة بمراسلة الشركة المعنية ببرمجة التطبيقة الإعلامية "IOPAIE" المعتمدة بالشركة لجعل كلّ تطبيقة على حده و الفصل بينها بكلمة عبور خاصة وإصلاح العديد من النقائص ضمن التطبيقات، و فيما يتعلق بمسك ملفات الأعوان فقد شرعت مصلحة الموظفين في تنظيم ملفات الأعوان بداية من شهر جوان 2017 و تقسيمها حسب الأنموذج المعتمد من قبل الهياكل العمومية.

وبخصوص متابعة الحضور والغيابات فقد زوّدت الشركة سنة 2014 تجهيزات الكترونيّة لمتابعة حضور الأعوان بالمقر الاجتماعي وبورشة صيانة الطائرات ببرج العامري و نظرا لتواجد العديد من الأعوان خارج الشركة والعمل في فرق مداوات يصعب بالتالي اعتماد المعطيات داخل المنظومة إلا أنها تفاديا لهذا الإخلال أعادت الشركة تأهيل المكلف بالموارد البشرية على العمل على الآلة المعلوماتية للتصرف في الحضور من طرف الشركة "ASCII".

أما فيما يتعلق بالإنتداب والإلحاق تقوم الشركة بإعداد مشروع قانون إطار يتضمن احتياجات الشركة من كل صنف يمكّن من حسن التخطيط للانتدابات والترقيات المستقبلية ومراقبة الأعباء المتصلة بالأعوان والعمل بمضمونه بعد عرضه على مجلس الإدارة ووزارة الإشراف لإبداء الرأي والمصادقة عليه.

ورغم أنه قد تم ضبط الهيكل التنظيمي للشركة بتاريخ جانفي 2015 بمقتضى الأمر عدد 440 لسنة 2015 المؤرّخ في 19 جانفي 2015 إلاّ أنّ لم يتم سدّ الشغورات لبعض الخطط حيث تعذر على الشركة إستكمال سد الشغور ويرجع ذلك بالأساس إلى قانون المالية الذي نص على ايقاف الإنتدابات الجديدة في الوظيفة العمومية إلى جانب عدم تعويض الشغورات الناتجة عن الإحالات والتقاعد ولهذا التجأت الشركة إلى طلب إلحاق أعوان من وزارة الدفاع الوطني ومن وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري بالشركة كحلّ لسد بعض الشغورات.

وفيما يتعلق بالنظام الأساسي الذي تعتمده الشركة والمصادق عليه بالأمر عدد 2522 لسنة 2004 المؤرخ في 26 أكتوبر 2004 دون أن يتمّ تحيينه إلى موفّى ديسمبر 2017 قامت الشركة بإعداد مشروع نظام أساسي خاص جديد منذ سنة 2014 يتمثل في تنقيح لبعض المنح التي بقيت ثابتة رغم تغيرها في قطاع الوظيفة العمومية وبقية المنشآت التي صيغت فصول أنظمتها الأساسية بمرونة في ظل تغيير الضروف الإجتماعية.

2. المسار المهني للأعوان

فيما يتعلق بالمسار المهني للأعوان بخصوص ترسيم (ج.ن) في إطار تسوية وضعية كمتعاقدة في خطّة متصرف منذ سنة 2004 بموجب مكتوب وزير الملفّ عدد 401 بتاريخ 11 ماي 2011 وبموجب مقرر ترسيم بتاريخ 2011/03/16 على سبيل التسوية مع احتساب الأقدمية بالقطاع العمومي منذ ديسمبر 2004 وقد تم ذلك إعتمادا على منشور السيد وزير الفلاحة والبيئة عدد 47 المؤرخ في 03 مارس 2011 ويعود ذلك للتأويل الخاطئ للمنشور المذكور آنفا.

أما فيما يتعلق بإسناد الخطط الوظيفيّة للإجراءات القانونيّة بتسمية في خطة كاهية مدير الإدارة الفنية (ح.س) وخطة رئيس مصلحة المحاسبة (ج .ن) حيث لم يتمّ عرض التسميتين على موافقة سلطة الإشراف وفي غياب تنظيم هيكلي مصادق عليه يحدّ الخطط الوظيفية التي يمكن بمقتضاها إصدار مقررات التسمية حيث تدخّلت التفقدية العامّة للمصالح الإدارية والمالية والفنية لدى وزارة الفلاحة بتاريخ 17 ديسمبر 2013 و أوقفت العمل بهذين القرارين.

وبخصوص تصنيف الأعوان فقد عملت الشركة منذ أواخر سنة 2014 على إصلاح تطور المسار المهني للأعوان من حيث التدرّج و التدرّج بالجدارة و الترقية نظرا لما حرموا منه خلال المسيرة المهنية لكل عون على مستوى التدرج عملا بشبكة الأجور التي تمكن من تدرج العون آليا بدرجة كل سنة مدة 4 سنوات و درجة كل سنتين إلى حين بلوغ 12 درجة كحد أقصى للتدرج الآلي مما يعني أن العون يبلغ 12 درجة بعد أقدمية تساوي 20 سنة لذلك تقدمت الشركة في مشروع تنقيح النظام الأساسي الخاص بالأعوان باقتراح توسيع شبكة الأجور إلى18 درجة، أما على مستوى مخالفتها للمقتضيات المستوجبة للتدرّج بالجدارة حسب الفصل 45 من النظام الأساسي وأرجعت الشركة هذا الإجراء إلى العديد من الأسباب التي دفعتها إلى إسناد رتب جديدة وتدرّج لبعض الأعوان و بالتالي مخالفتها لبعض الفصول المدرجة ضمن قانونها الأساسي كحلّ من الحلول التي جعلت الشركة لا تقف عن العمل في ظلّ الأوضاع التي تعيشها البلاد منذ إندلاع الثورة والإصلاحات التي شهدتها

المؤسسات و الإدارات الأخرى دون أن تتمتع الشركة بها ومع هذا لم تشهد الشركة سوى وقفة إحتجاجية واحدة سنة 2014 التي طالبت فيها تغيير الرئيس المدير العام آن ذاك.

وعلى مستوى الترقيات فإن أغلب الأعوان الذين تمّت ترقيتهم قد صفوّا في درجات أعلى من الدرجات المستحقّة وذلك خلافا للفصل 50 من القانون الأساسي إلا أن هذا الإجراء جاء إثر التململ و الإضرابات التي حصلت صلب الشركة وعلى إثرها تم تغيير الرئيس المدير العام سنة 2014 ومن ذلك المنطلق تمت تسوية وضعية جل الأعوان لتشملهم ترقيات.

3. المنح المسندة للأعوان

أ- المنحة الوقتيّة التكميليّة

يتمتع أعوان الشركة طبقا للأمر عدد 437 لسنة 1981 المؤرخ في 7 أفريل 1981 والمتعلّق بإحداث منحة إضافيّة مؤقتة في القطاع غير الفلاحي الخاضعة لمجلة الشغل والأمر عدد 501 لسنة 1982 بمنحة وقتية تكميليّة تصل إلى قيمة 35 د بالنسبة لمن يتقاضون أكثر من 140د شهريا تمّ لقّيع فيها بمقتضى الأمر عدد 1889 لسنة 1988 بقيمة 15 د إلا إنّ الشركة لم تقم بمراجعة بعض المنح المسندة للأعوان لأنّ هذه المنح أسندت منذ سنوات عديدة و أصبحت ضمن الحقوق المكتسبة وقد قامت الإدارة العامة وبعد إستشارة بمراسلة سلطة الإشراف بإرجاء هذه المنح إلى غاية صدور تنقيح النظام الأساسي.

ب- منحة الخدمات الجويّة

تسند إلى سائقي الطائرات منحة الخدمات الجوية طبقا للنظام الأساسي بقيمة 50% من الأجر الأساسي شهريّ منذ بعث الشركة وقد طلبت الشركة من سلطة الإشراف مراجعة قاعدة إحتساب منحة الخدمات الجوية لفائدة طياري الشركة تحت مراسلة عدد 676 بتاريخ 22 جوان 2017 وقد حظي هذا الطلب بالقبول من وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري بعد التنسيق مع مصالح رئاسة الحكومة من خلال المراسلة عدد 663 بتاريخ 02 أكتوبر 2017 حيث وافقت سلطة الإشراف على تعديل طريقة إحتساب منحة الخدمات الجوية لفائدة طياري الشركة حيث تحتسب عند حلول أجل إستحقاقها على أساس 50% من الأجر الخام على أن يتم تفعيل هذا الإجراء بداية من شهر أكتوبر 2017.

ت- منحة السكن

يتمتع السلك التقني والمهندسون طبقا للنظام الأساسي لأعوان الشركة بمنحة سكن حدد مقدارها بين 15 د للتقنيين السامين و60 د للمهندسين العامين و حيث أن رتبة تقني سامي وحسب النظام الأساسي للشركة يتواجد في سلك الإطارات الوسطى وبما أن ثلاثة أعوان تمّ ترقيتهم إلى سلك الإطارات و الإطارات العليا بإعتبار الأقدمية والتي بموجبها أصبحت منحة السكن 35 د و45 د .

ث- منحة مؤهلات صيانة الطائرات

تسند إلى ميكانيكي الطائرات المتحصلين على إجازة تقني في الطيران المدني حسب النظام الأساسي منحة تصرف طبقا لعدد المؤهلات المنصوص عليها بالإجازة ويتراوح مقدارها الشهري بين 35د للميكانيكيين المؤهلين في اختصاصين اثنين و95د للمؤهلين في خمسة اختصاصات فأكثر .

ج- إسناد منحة وظيفية غير منصوص عليها بالنظام الأساسي

تمّ إسناد منحة للمتصرف في الموارد البشرية (ج.ع) بمبلغ 170 د شهريا بعنوان منحة وظيفية إلى غاية شهر مارس 2016 أي بأنّ قد تمّ تحميل الشركة أعباء مالية قدرها 5.279 د دون وجه حقّ خلال مدّة مباشرة العون المعني بالشركة منذ سنة 2011 إلى حدود شهر مارس 2016 تاريخ إلحاقه بالمندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية بقابس تمّ إسناد هذه المنحة بدون وجه حق للمعني بالأمر وبموجب بمقرّ عدد193 بتاريخ 25 ماي 2011 من طرف الرئيس المدير العام المسير للشركة آن ذلك، وهذه المنحة غير موجودة تماما بالنظام الأساسي للشركة وأطلق عليها إسم منحة تصرف وصرفت له بداية من شهر ماي 2011 .

ح- الجمع بين منحة الإلحاق والامتيازات العينية

أبرمت وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري اتفاقية تعاون أولى مع وزارة الدفاع الوطني سنة 2011 لإلحاق طلّ وثلاثة تقنيين للعمل لدى الشركة الوطنية لحماية النباتات ثمّ ملاقية ثانية بتاريخ أكتوبر 2015 أبرمتها الشركة مع وزارة الدفاع يلحق بمقتضاها عسكريّ من وزارة الدفاع الوطني لديها ولئن نصّ الفصل الرابع من الاتفاقية المذكورة على بأنّ "على غرار الاتفاقيات السابقة والسارية المفعول، تتعهّد الشركة بإسناد منحة شهرية لكلّ فرد ملحق ابتداء من تاريخ الإلحاق كمنحة تعويضية للامتيازات العينية التي كان يتمتّع بها كعسكري"

حيث أفادت الشركة أن جميع الملحقين بالشركة قاموا باخلاء المساكن العسكرية و تسوّوا مساكن أخرى على حسابهم الخاص بما فيهم الرئيس المدير العام الحالي ورئيس المكتب التقني عملا بالمذكرة الصادرة في 1 نوفمبر 2017 والتي اقتضت مدّ إمهال في البقاء بالمساكن العسكريّ بالنسبة للعسكريين الملحقين بهياكل غير تابعة لوزارة الدفاع الوطني لا تتجاوز الثلاثة أشهر من تاريخ الإلحاق.

أما فيما يتعلق بتمتع مدير الوسائل الفنيّ والاستغلال سابقا والمدير الإداري والمالي السابق والمدير الإداري والمالي الحالي الملحقين لدى الشركة خلال الفترة (2015-2017) وفق الاتفاقيّ المبرمة مع وزارة الدفاع الوطني بسيارات وظيفيّ ووصولات بنزين منذ إلحاقهم بالشركة وقبل تسميتهم في الخطط الوظيفيّ المذكورة خلافا لمقتضيات الفصل 126 من النظام الأساسي لأعوان الشركة فرغم إلحاقهم بالشركة وممارستهم فعليا للخطط المذكورة بعد مصادقة مجلس الإدارة إلا أن سلطة الإشراف لم تقم بالتأشير على مقررات التسمية إلا بعد تأخير كبير.

4. التصرّف المالي للشركة

أ- سوء البرمجة وتجزئة الشراءات في مجال قطع غيار الطائرات

قامت الشركة بتجزئة نفقات اقتناء قطع غيار الطائرات وقد فاق مجموعها 175 ألف دينار سنة 2016 حيث لم تكن متوفرة أي برمجة لإقتناء قطع غيار جديدة أو مخطط تقديري للحاجيات قصد إبرام صفقات في الغرض كما أن وضعية الطائرات لم تكن معلومة لدي المسؤولين لدى الشركة اللذين عملوا على رفع جاهزية الطائرات حالة بحالة مما تسبب في نفقات مرتفعة وقد تم ذلك للتدخل الفوري لغابات الزياتين والقوارص.

وفي إطار احترام مقتضيات الأمر المنظم للصفقات العموميّ بعدم تجزئة النفقات في مجال اقتناء قطع غيار الطائرات والحرص مستقبلا على إعداد مخطط سنوي للشراءات وفقا للأمر المذكور ولأفضل الممارسات في مجال الشراءات العموميّ واعتماد الصفقات الإطاريّ مع مزوّدي قطع غيار الطائرات باعتبار أنّ جزءا هامّ من هذه الشراءات اعتيادي ومتكرّ وتعدّ الإدارة الفنية مسبقا بالاعتماد على مخططات الصيانة الدوريّ للطائرات قامت الشركة حاليا وبداية من سنة 2017 بإقتناء حاجياتها من قطع الغيار في إطار صفقات عمومية أو الإستشارات باللجوء لعدة مزودين مختصين في المجال.

ب- تجزئة صفقة تكوين الطيّارين وشبهة توجيهها

نظّمت الشركة خلال سنتي 2014 و2015 استشارتين دوليتين عدد 2014/1 وعدد 2015/1 لتكوين الطيارين المنتدبين سنة 2012 في مجال الطيران الفلاحي على دفعتين بلغت قيمة الأولى 90.744 دينار عند التعهّد والثانية 95.624 دينارا وباعتبار أنّ الاستشارتين قد تعلّقا بنفس الحاجيات وهي تكوين الطيّارين الستة المنتدبين ضمن دفعة 2012 وفي نفس الاختصاص أي الطيران الفلاحي ومن شأن تجزئة الطلبات في مجال تكوين الطيارين من قبل الرئيس المدير العام الأسبق (ن.ص) و تمثّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف فإن الشركة قد قامت بتوسيع الاستشارة بالشكل اللازم إذ تمت الدعوة للمنافسة عن طريق الصحافة المكتوبة (جريدة لابريس)، المرصد الوطني للصفقات العمومية و موقع الواب لسلطة الإشراف كما تم الاتصال عبر البريد الالكتروني و الفاكس بالعديد من المزودين لتعلمهم بالاستشارة كما تمت موافاتهم بكراس الشروط كما أنه من البديهي أن تراسل الشركة مدارس تكوين و مزودين للوقوف على مراحل برنامج التكوين المناسب لطياري الشركة ذلك لأن الشركة ليس لها دراية كافية بالمراحل الأساسية للتكوين

وعليه و فضلا على مراسلة شركة (FTA) تمت مراسلة 05 مزودين عبر البريد الالكتروني و تم الاستئناس ببرامج التكوين المقدمة في اقتراحاتهم علما أن مراحل التكوين المقترحة متشابهة و تم اعتماد برنامج التكوين الانسب للطيارين (من حيث ساعات الطيران) والذي يتماشى مع مؤهلاتهم و عدد ساعات الطيران التي في رصيدهم.

ت- تغيير الطلبات العموميّة دون احترام الإجراءات القانونيّة

أبرمت الشركة الوطنيّة لحماية النباتات عقد صفقة مع شركة التعمير ستام لإنجاز أشغال تهيئة المقرّ الاجتماعي بمقرين وورشة الطائرات ببرج العامري وفقا لمقتضيات كراس الشروط وعقد التعهّد الممضى بين الطرفين بتاريخ 6 ديسمبر 2012 إلا أن الرئيس المدير العام (خ.م) قد أبرم "محضر اجتماع للحضيرة" مع شركة التعمير بتاريخ 12 ديسمبر 2012 غيّر بموجبه الأشغال المطلوبة ونتج عن التغيير الحاصل في البسطة تغيير في الكميات بالزيادة أو النقصان في خمسة فصول للصفقة و قد قامت الشركة برفع دعوى قضائية في الموضوع لتحديد المسؤليات وتصفية حساب المقاول.

ث- صفقة الطائرات جدّ خفيفة من طراز ULM

أعلنت الشركة بتاريخ 11 جويلية 2015 عن طلب العروض الدولي عدد 2015/01 لاقتناء طائرتين من طراز "طائرات جدّ خفيفة ULM" تمنح بمنحة استثمار عمومية تقدّر له عارضان واعتبرت اللجنة الداخلية للصفقات طلب العروض غير مثمر بناء على أن أحد العروض غير قابل للتقييم لغياب جميع الوثائق و العرض الثاني غير مطابق فنيا لكراس الشروط و بالتالي أعلنت الشركة عن طلب العروض الدولي مرّة ثانية بتاريخ 1 سبتمبر 2015 وتقدّر له عارضان أيضا و نظرا لعدم تقديم العارض الثاني لوثيقة الضمان الوقتي واعتبرت لجنة تقييم وفرز العروض التي اقترحت إقصاء العارض الثاني أنّ هذا الإقصاء "يؤدّي حتما إلى غياب المنافسة" وبالتالي "لا يمكن تقييم العرض الوحيد المتبقّي " واقترحت "اعتبار طلب العروض غير مثمر" وهو ما قرّرته لجنة الصفقات بتاريخ 20 أكتوبر 2015 وأعلنت طلب العروض الثاني "غير مثمر لغياب المنافسة" ودعت الشركة إلى إعادة نشر طلب العروض مرّة ثالثة دون أن يتمّ تقييم العرض الفني الذي اقترح فيما بعد بأنّه مطابق لكراس الشروط الفنية عند تقييمه بطلب من هيئة المتابعة والمراجعة. غير أنها خالفت فيما بعد هذا المبدأ الذي وضعته لنفسها في طلب العروض المنشور للمرة الثالثة والذي أفضى إلى قبول عرض نفس العارض والذي تقدّر مرّة أخرى العرض الوحيد الفني المقبول وأبرم العقد بتاريخ 5 ديسمبر 2016 أي بعد سنة ونصف من تاريخ الإعلان الأوّل عن المنافسة وبتذبذب رئيسي في آراء لجنة الصفقات ومواقفها ممّا فوّت على الشركة فرصة تعزيز أسطولها بطائرتين تدعمان استجابتها لحملات المداواة لموسمين متتاليين.

ج- التصفّي في حساب الحرفاء

تعمل الشركة على استخلاص مستحقاتها لدى حرفائها و التي بلغت في موفى سنة 2016 حوالي 814 أ.د منها 354 أ.د مشكوك في خلاصها حيث فاق تخلّف أصحابها عن سداد الدين أكثر من السنتين وتعود حوالي 265 أ.د منها لأكثر من 10 سنوات ورغم المجهودات التي بذلتها الشركة في مجال استخلاص مستحقّها بالرغم من أنّ الفصل 19 من القانون عدد 14 لسنة 1969 المؤرّخ في 28 فيفري 1969 والمتعلّق بإحداث الشركة يتيح لها تقنيّة استخلاص مختلف أنواع الديون بواسطة بطاقات إلزام يحرّرها الرئيس المدير العام ممّا سيساهم في تحسين الوضعيّة المالية لها ويضمن ديمومتها و هي بصدد تلافي هذه الإشكاليات.

وفي إطار مراجعة إتفاقيات إسداء خدمات عبر تسويغ طائراتها بناء على هذه الاتفاقية لشركات خاصة و بعد إعادة النظر في سعر إسداء الشركة لخدمات المداواة للفلاحين قامت الشركة بمراجعة التسعيرة المعمول بها بعد دراسة قام بها مكتب دراسات لتحديد الكلفة الحقيقية للخدمات المقدمة وقد شرعت الشركة في إعتماد التسعيرة الحقيقية بداية من سنة 2018 .

ح- التصرف في مخزون قطع غيار الطّائرات

قامت الشركة منذ سنة 2017 بجرد مخزون مغازة المقر الاجتماعي ومغازة ورشة الطائرات ببرج العامري وفق مذكرات صادرة عن الإدارة العامة توجه للمعنيين بالأمر وتضبط مراحل الجرد كما تقوم بإعلام مراجع الحسابات المعين بذلك علما أن غياب مراجع الحسابات على عملية الجرد المادي للمخزون لا تمنعه من إبداء رأيه في صحة العمليات المحاسبية المسجلة و المتعلقة بالمخزون و لا يثير غيابه تحفظا في إبداء رأيه حول القوائم المالية إذ يمكنه وفق زيارة ميدانية للمغازة لاحقا (بعد عملية الجرد) من الوقوف على حجم وقيمة المخزون في 31 ديسمبر من السنة المنقضية (reconstitution de stock)

وبخصوص إعداد القوائم المالية قد سجّلت الشركة تأخيرا هامّا في إعدادها والمصادقة عليها خلافا للفصل 11 من القانون المحدث لها و يعود ذلك بالأساس إلى نقص على مستوى الموارد البشرية و تعمل الشركة على تلافي هذه الإشكاليات وسيتم تدعيم الفرق العاملة بانتدابات جديدة في كل الاختصاصات وستشرع الشّكة مستقبلا على التقيّد بدوريّ إجراء عمليّت الجرد وفقا للمقتضيات القانونيّ مع الحرص على الاقتداء بأفضل الممارسات في المجال كتعيين فريق للجرد مستقلّ وظيفيا عن المغازة وعن الإدارة المشرفة عليها وتعليق المنزكّ المتعلّ بذلك بمقرّت الجرد فضلا عن وضع ملصقات تبيّ تاريخ انطلاق الجرد وتاريخ انتهائه والحدّ من عمليّت خروج ودخول المخزونات خلال الفترة المعنيّ وتدعيم هذه العمليّ بالمقاربة بين ما تمّ جرده وما هو مدوّ بالسجلات والمنظومات المعتمدة وتحليل الفوارق وتحميل المسؤوليّت، كما تمت تسوية العديد من النقائص خلال سنتي 2017-2018 بمطالبة المزودين بوثائق المطابقة الفنية وتم العثور علي العديد من الوثائق الأخري تم حفظها في غير مكانها لعدم معرفة أمين المخزن السابق بأهميتها وبالتالي تم إرجاع العديد من قطع الغيار للمخزون العادي للإستغلال.

أما قطع الغيار التي لا تتوفر فيها وثائق مطابقة فنية فتم تخصيص مغازة خاصة بها وإدراجها ضمن المخزون العادي للشركة رغمة عدم إمكانية إستغلالها لعدم جاهزية الطائرات المخصصة والشركة تعمل علي التفويت فيها بالبيع، كما سيتم مستقبلا الإهتمام أكثر بهذا الموضوع حيث سيتم حصر و إعداد محاضر بشأن قطع غيار الطائرات و متابعتها من حيث الإستغلال أو التفويت فيها .

وفي ظل عدم إشراف الإدارة العامّة على التصفّ في مخزونات قطع غيار الطّائرات المتواجد بفرع الشركة ببرج العامري نظرا لشغور في الوحدة المكلّ بالرقابة على التصفّ والمحاسبة التحليليّ فإن الشركة بصدد تلافي هذه الإشكاليات وقامت بتعيين مسؤول قار للتصرف في المخزون بعد أن تم إلحاق 02 أفراد مختصين من وزارة الدفاع و تعمل الشركة على تدارك هذه الإشكاليات وسيتم تحسين الإجراءات مستقبلا بما يسمح بإحكام التصرف في المخزون والمحافظة عليه.

شركة الخدمات الوطنيّة والإقامات

تعتبر شركة الخدمات الوطنيّة والإقامات (في ما يلي الشركة) منشأة عمومية في شكل شركة خفيّة الاسم على معنى القانون عدد 9 لسنة 1989[1] المتعلق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية وهي خاضعة لإشراف رئاسة الجمهوريّة[2]. وتمتلك الدولة 98% من رأس مال الشركة البالغ 19,291 م.د كما تساهم الشركة في أغلبية رأس مال شركتين فرعيتين هما شركة الدراسات والتهيئة سقانص المنستير وشركة قمرت للترفيه والتنشيط السياحي.

وتتمثّل مهامها حسب قانونها الأساسي في تنفيذ كلّ العمليّات التجاريّة والماليّة والصناعيّة المتعلّقة أساسا بدراسة وإنجاز وتحسين واستغلال الإقامات ذات المستوى الرفيع ومراكز المؤتمرات والملتقيات وكلّ المؤسّسات المشابهة وبتنظيم واستغلال كلّ عمليّات الإقامة من سكن ونقل وكلّ الخدمات المرتبطة بذلك بتونس والخارج بما في ذلك تنظيم العمليّات المتعلّقة بالمناسك الدينية (الحج والعمرة). وتمّ تكليفها بإنجاز إقامات ضيوف الدولة بقمرت وتنظيم عملية الحجّ فضلا عن تنظيم ومركزة رحلات العمرة وتسويق خدمات السّكن والنّقل لوكالات الأسفار.

وبلغ معدّل رقم معاملات الشركة خلال الفترة 2015-2018 ما قدره 85,136 م.د وأفرز التصرف في مختلف مجالات تصرفها نتائج استغلال سلبية هيكلية بلغ أقصاها ما قدره 2,425 م.د سنة 2015 . وبلغ عدد الأعوان المباشرين بالشركة 132 عونا في موفّى ماي 2020.

وللوقوف على مدى توفّق الشركة في تأمين مهامها المتصّلة بتنظيم شعيرتي الحجّ والعمرة والتنسيق بين المتدخلين والتصرف في إقامات ضيوف الدولة ومدى إحكام تصرّفها الإداري والمالي والمحافظة على ممتلكاتها، أجرت محكمة المحاسبات مهمّة رقابيّة ميدانيّة على الشركة شملت فترة التصرف من جانفي 2015 إلى أكتوبر 2019.

وخلصت الأعمال الرقابية إلى ملاحظات تعلّقت بتنظيم شعيرتي الحجّ والعمرة وبالتصرف المالي والإداري.

---

[1] المؤرخ في غرة فيفري 1989

[2] الأمر عدد 1673 المؤرخ في 15 جويلية 2002.

أبرز الملاحظات

- تنظيم الحج

يشكو نشاط الحج ضعفا في الحوكمة يعزى خاصّة إلى محدودية التنسيق بين الأطراف المتدخلة في تنظيمه والممثلة صلب اللجنة الوطنية للحج والعمرة وغياب الإلزامية عن قرارات هذه اللجنة مما حال دون إحكام إجراءات تنظيم هذه الشعائر.

ولئن تتولى هذه اللجنة سنويا تقييم موسم الحج إلّا أنّ مهامها لا تشمل تحديد المسؤوليات في صورة تسجيل تقصير من قبل أيّ من الأطراف المتدخلة.

وخلافا لمؤشر تأطير الحجيج المعتمد في التجارب المقارنة والذي يقتضي تخصيص مؤطّر لكل 49 حاجاً، بلغ هذا المؤشر خلال الفترة الرقابية ما معدّله مؤطر لكلّ 102 حاجاً وهو ما ساهم في حدوث إشكاليات في توزيع الحجيج على المخيمات وتأمين تنقلاتهم فضلا عن تسجيل حالات ضياع لبعض الحجيج عند أداء الشعائر.

ولم تمكّن إجراءات التعاقد بخصوص تسكين الحجيج من تأمين الطاقة الاستيعابية المطلوبة ممّا أدّى إلى التعاقد المباشر في شأن فنادق في مكة بعد أن تمّ إقصاؤها في مرحلة التقييم الفني في العديد من المناسبات.

وفي ظل اعتماد التصنيف السياحي كشرط من شروط السكن الفنيّة لم تتوفّق الشركة في تحقيق التناسب الأمثل بين الثمن المعروض وجودة الخدمة المقدّمة حيث أنّ التصنيف المعتمد من قبل الهيئة العامّة للسّياحة والآثار بالسّعوديّة لا يتوافق مع جملة القواعد الدّنيا لترتيب النّزل السّياحيّة التّونسيّة[1]. بالإضافة إلى أنّه تمّ في حالات تغليب شرط التصنيف على شرط المسافة رغم تقارب المستوى الفني بين الفنادق موضوع الفرز. كما لا يتناسب فارق السعر المعروض بالنسبة للفنادق المصنفة خمس نجوم وتلك المصنفة أربع نجوم مع فارق مستوى المرافق والتجهيزات المعروضة بها، حيث بلغ الفارق بين معدّل سعر السّرير المقترح من قبل الفنادق المصنفة 5 نجوم ومعدّل سعر السرير المقترح من قبل الفنادق المصنّفة 4 نجوم ما قيمته 1472 د رغم تقارب مستوى الخدمات المقدّمة. كما نتج عن إدراج نزل خمس نجوم ارتفاع في تكلفة الحج.

---

[1] قرار من وزير السياحة مؤرخ في أول ديسمبر 2005 يتعلق بضبط أدنى القواعد الواجب احترامها لترتيب النزل السياحية.

وأدّى اعتماد صيغة التعاقد مع فنادق لتأمين السكن بمكّة كامل موسم الحجّ إلى تحمّل الحجيج لكلفة إضافية إجمالية ناهزت ما قيمته 21 م.د بعنوان موسمي 2015 و2016.

وأدّت التغييرات الطارئة على برنامج الرحلات إلى تحمّل نفقات إضافية ناهزت 262 أ.د تعلقت إمّا بليال غير مقضّاة أو ليال زائدة عن الفترة التعاقدية بالمدينة خلال الفترة 2015-2018. كما أدّت إلى تغيير 14 فندقا خلال الفترة 2015-2018 إثر التعاقد في شأنها بأخرى دون إثبات استجابتها للشروط الفنية المضبوطة ودون إبرام ملاحق في بعض الأحيان.

ومن جانب آخر، تحمّل الحاج كلفة إضافية تراوحت بين 90,282 د و190,435 د خلال الفترة 2015-2019 نتيجة لعدم فوترة خدمات للبعثات المصاحبة[1] .

ولا تقوم الشركة بإعلام الحجيج بأسماء الفنادق المعدّة لإيوائهم إلّا عند وصولهم إلى البقاع المقدّسة وكان حريّا بها الاستئناس بالتجارب المقارنة على غرار الدّيوان الوطني للحجّ والعمرة الجزائري الذي مكّن الحجيج الجزائريين منذ موسم حجّ 2016 من حجز غرفهم إلكترونيّا عبر بوّابة الإسكان الإلكتروني قبل التّنقّل إلى البقاع المقدّسة. كما لم تضبط مقاييس محدّدة لتوزيع الحجيج على الفنادق.

وتوصي محكمة المحاسبات بوضع إطار قانوني لإحكام التنسيق بين الأطراف المتدخّلة ولتحديد المسؤوليات في صورة تسجيل إخلالات وبمراجعة صيغة التعاقد بمكة وبدراسة إمكانية عرض أكثر من منتوج "لحج الفرز" حسب درجة الرفاهية كما تدعو المحكمة إلى دراسة إمكانية إبرام عقود سكن إطارية على مدى أكثر من موسم.

- تنظيم العمرة

لم يتولّ أيّ هيكل عمومي ممارسة دور رقابي وتعديلي تجاه وكالات الأسفار الناشطة في مجال تنظيم العمرة إثر توقّف الشركة عن هذا النشاط انطلاقا من موسم 2016. ونتج عن ذلك تسجيل إخلالات تمثّل أهمها في تغيير فنادق الإقامة المتعاقد في شأنها مع المعتمرين وفي رجوع ممثلي وكالات أسفار إلى تونس متخلين عن معتمرين من حرفائهم مقيمين بالمستشفيات السعودية دون تأمين إجراءات عودتهم.

كما تجاوزت وكالات الأسفار سقف التحويلات المرخص لها من قبل البنك المركزي، حيث ضُبط هذا السقف في موسم 2015 في حدود 14 م.د في حين قدرّت التعهدات لتأمين الخدمات لفائدة 46885 معتمر بمبلغ 33,523 م.د.

---

[1] المرشدون الدينيون والبعثة الرسمية.

ولتجاوز هذه الوضعية توصي محكمة المحاسبات بوضع آليات لمراقبة الوكالات الناشطة في المجال واتخاذ الإجراءات المناسبة تجاهها في صورة تسجيل مخالفات.

وبخصوص معاملات الشركة مع وكالات الأسفار التي تعاقدت معها في موسم 2015، تمّ الوقوف على إخلالات إجرائية تتعلّق بمتابعة عمليات تسليم وتسلّم جوازات السفر وحجز الخدمات والاستخلاص أدّت إلى فوترة خدمات لغير المنتفعين بها فعليّا وخلاصها نقدا من قبل المنتفعين بها للتغطية على ذلك. كما تمّ الوقوف على قيام وكالات بإيداعات نقدية بفروع بنكية لخلاص مستحقات تمّ إصدار فواتير في شأنها لفائدة وكالات أخرى بلغت قيمتها الإجمالية 211,153 أ.د. وتمّ أيضا تسجيل حالات استخلاص نقدا بمقرّ الشركة تفوق سقف 2,5 أ.د المُحدّد بالعقود ليرتفع مبلغها الجملي إلى ما قدره 147,372 أ.د. وبالإضافة إلى ذلك تمّ الوقوف على عدم تطابق بين عدد المعتمرين بوصولات حجز الخدمات وعددهم بالفاتورات المتعلّقة بها وهو ما نتج عنه عدم فوترة مبلغ قدره 107,382 أ.د مقابل خدمات لفائدة 121 معتمرا بعينة من الملفات.

- التصرف الإداري والمالي

لم تتولّ الشركة إلى موفى أكتوبر 2019 تحيين هيكلها التنظيمي وتقييم العمل بأدلّة الإجراءات التي تمّ اعتمادها خلال الفترة 2003-2006 وتحيينها حتى تواكب التغييرات التي شهدها نشاط الشركة خاصة إثر تخليها عن مركزة نشاط العمرة منذ موسم 2016 وتحريره لصالح القطاع الخاص.

كما يشكو نظام المعلومات عديد النّقائص على مستوى الجوانب ذات الصلة بالتخطيط واستغلال التجهيزات والتّطبيقات والسّلامة المعلوماتية.

ولم تقم الشركة بتنفيذ برنامج الانتداب المرّخص حيث لم يتم إجراء سوى 3 انتدابات من جملة 28 مرخّص فيها ممّا أثر سلبا على سير العمل في بعض المصالح علاوة على تسجيل حالات جمع بين مهام متنافرة. كما استند التصرّف في الأعوان بالشركة إلى وثيقة "نظام شروط العمل والتأجير"، غير مصادق عليها بأمر لتصنّف كنظام أساسي خاص للأعوان ولم تخضع لترخيص مسبق صادر عن وزير الشؤون الاجتماعية لتعتبر كاتفاقية مؤسسة.

وعلى صعيد آخر، سجّل استغلال الإقامات خسائر بمعدّل سنوي ناهز 3 م.د خلال الفترة 2015-2017 مما أدى إلى تفاقم نتائج الاستغلال السنوية السلبية مقارنة بنتيجة نشاط الحجّ. كما تتحمّل الشركة الأعباء الثابتة المتعلقة بالتأجير والصيانة والطاقة والاتصالات والتأمين دون أن تنتفع بدعم مالي من ميزانية الدولة وهو ما أدّى إلى عجز هيكلي لنشاط الإقامات.

وشاب التصرف في إقامات ضيوف الدولة عدة نقائص على مستوى التصرف في العقارات تعلّقت أساسا بالحماية القانونية والماديّة لها حيث لم تتولّ الشركة ترسيم عقار يمسح 33 هك محال إليها من الدولة شيّدت عليه الإقامات.كما لم تبادر الشركة بتسجيل سند الإحالة إلا بعد 11 سنة مقارنة بتاريخ إمضائه بكلفة بلغت 565,473 أ.د في حين أنّه خاضع للمعلوم القار مما كبّدها خسارة دون موجب ناهزت 565 أ.د. وتبيّن من خلال مقاربة محضر الإحالة والمثال المعدّ من ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري والمساحة المسجلة بشهادات الملكية الخاصة بكلّ قطعة من العقار، وجود فارقٍ في المساحة في بعض القطع ممّا يستدعي التثبّت من مساحات بقية القطع لإتمام إجراءات الترسيم.

من جانب آخر، لم تحرص الشركة على اتخاذ الإجراءات القانونية ضدّ أصحاب بنايات مجاورة للإقامات لم يحترموا الشروط المتعلّقة بالتهيئة والبناء.

وعلى صعيد آخر، لم تتوفّق الشركة في تسوية الوضعية العقارية لإقامة الورد بعد أن تحملّت مصاريف في شأنها بلغت 4,733 م.د.

I- تنظيم موسم الحجّ

يتمّ في إطار الإعداد لموسم الحجّ تحديد العدد الجملي من الحجيج انطلاقا من الاتفاقية السّنويّة لترتيبات شؤون الحج المبرمة بين وزارة الحج والعمرة بالسّعوديّة ووزارة الشؤون الدينية التونسية وذلك بحساب ألف حاج لكل مليون نسمة. وينقسم الحجيج التونسيون إلى حجيج فرز يخضعون لقائمات أولويّة بحسب تواريخ ومناطق تسجيلهم وحجيج مكفولين يتكفّل بهم تونسيون مقيمون بالخارج بالعملة الصعبة بتسعيرة أرفَعَ دون انتظار للأولوية. كما تُحدّد نفس الاتّفاقيّة عدد أعضاء مكتب الحجيج التونسيين (البعثات المصاحبة). وسجل العدد الجملي للحجيج تتطورا خلال الفترة 2015-2019 من 8730 إلى 11482 حاجا.

أ- الأطراف المتدخلّة في تنظيم موسم الحجّ

تتدخل عديد الهياكل في مجال تنظيم مناسك الحج يذكر منها خاصة رئاسة الجمهورية ووزارة الشؤون الدينية وشركة الخدمات الوطنية والإقامات وشركة الخطوط التونسية وذلك في إطار اللجنة الوطنية للحج والعمرة[1] في ما يلي "اللجنة الوطنية" التي يترأسها وزير الشؤون الدينية. وبالرغم من أنّ نصّ إحداثها حدّد مجال تدخلها في اقتراح اتخاذ كل التدابير اللازمة لضمان حسن تنظيم موسم الحج بالداخل وبالبقاع المقدسة وفي إبداء الرأي حول الإجراءات والترتيبات الخاصة بالتحضير لموسم الحج دون اكسائه الصبغة الإلزامية، إلا أنّ الشّركة قد دأبت على تبنّي قرارات اللّجنة باعتبار أنّه لا يمكنها إنجاز التحويلات لخلاص مزوّدي الحجّ عن طريق البنك المركزي قبل مصادقة وزارة الشؤون الدينية. ولا يُمكّن نصّ الإحداث اللجنة الوطنية من تحديد المسؤوليات في صورة تسجيل إخلالات صدرت عن متدخلّين آخرين وتحمّلت الشركة آثارها.

ولم تتمكّن اللجنة الوطنية من إحكام التنسيق خاصة بين الشركة وشركة الخطوط التونسية التي تتولى تأمين النقل الجوي للحجيج إلى البقاع المقدسة حيث أدّت التغييرات الطارئة على برنامج رحلات الخطوط الجوية التونسية إلى تحمّل نفقات إضافية ناهزت 262 أ.د تعلقت إمّا بليال غير مقضّاة أو بليال زائدة على الفترة التعاقدية بالمدينة خلال الفترة 2015-2018.

وتوصي محكمة المحاسبات بمراجعة الاتفاقية مع الناقلة الوطنية وبمزيد إحكام متابعة تنفيذ الالتزامات التعاقدية.

---

[1] محدثة بمقتضى الأمر عدد 1428 لسنة 2013 والمتركبة من ممثّلين عن رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة ووزارات الشؤون الخارجية والسياحة والنقل والصحة والتجارة إضافة إلى ممثلين عن البنك المركزي والشركة وديوان الطيران المدني والمطارات وشركة الخطوط الجويّة التونسية.

وبهدف إحكام التنسيق بين أهم المتدخلين[1] في تنظيم موسم الحج، اقتنت الشركة منظومة إعلامية للغرض في 4 جوان 2014 بكلفة ناهزت 67 أ.د، غير أنّ استغلالها اقتصر على الشركة وعلى وزارة الشؤون الخارجية على مستوى القنصليات. وأدّى عدم استغلال المنظومة من قبل وزارة الشؤون الدينية إلى إدراج قائمة حجيج الفرز يدويّا من قبل الشركة في سنة 2015 وهو ما يمكن أن يؤدّي إلى ارتكاب خطأ أو سهو أو إدراج إسم شخص غير مسجّل بالقائمة النهائية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه المنظومة لا تمكّن من متابعة عملية بيع حزمة خدمات الحج والمراحل التي تمرّ بها جوازات السفر منذ استلامها بمقرات الولاية إلى حين إعادتها إلى الحجيج بمطار المغادرة وهو ما يساهم في ارتفاع المخاطر المتعلّقة بالضياع وبالتأخير في تسليمها إلى أصحابها. كما لا تسمح المنظومة باستخراج معطيات إحصائية على غرار توزيع الحجيج حسب الرحلة والمُرافق وحسب الفنادق في مكّة وفي المدينة.

ب- الإعداد لموسم الحجّ

تتولّى الشركة في إطار إعداد موسم الحج اختيار مرافقين لتأطير الحجيج وتأمين خدمات السّكن بمكّة والمدينة والنّقل بين المدن وبين المشاعر والإعاشة والخدمات الإضافيّة[2] والخدمات المصاحبة[3] في إطار اتفاقيات وعقود تبرم للغرض مع الأطراف السعودية. كما تتولّى إبرام عقود اتفاق مع مكتب الوكلاء الموحّد لتوفير خدمات الاستقبال وتوزيع الحجيج على أفواج وتحصيل إيجار الخيام بالمشاعر.

1- اختيار مرافقي الحجيج

يتمّ تحديد عدد المرافقين من جملة أعضاء مكتب حجيج تونس خلال اجتماعات اللجنة الوطنية. ويضبط "النظام الداخلي لاختيار مؤطّري الحجيج" والذي انطلق العمل به منذ سنة 2018، الإطار العام والإجراءات الخاصة باختيار المرافقين وتكوينهم والمهام المنوطة بعهدتهم. ويتوزّع المرافقون إلى رؤساء الطائرة ومؤطّرين أُول ومؤطّرين (رئيس مجموعة) وقد تراوح عددهم بين 169 و186 مرافقا خلال الفترة 2015-2019.

---

[1] الشركة وشركة الخطوط الجويّة التونسية والوزارات المكلّفة بالشؤون الدينية وبالصّحة وبالشؤون الخارجية.

[2] توفير تجهيزات إضافية من فرش وسجّاد وماء صحّي ودورات مياه ...

[3] الإشراف على تقديم التّغذية وتجهيز وتهيئة كافّة الأماكن المخصّصة للطّبخ بالمشاعر المقدّسة.

وخلافا لمؤشر تأطير الحجيج المعتمد في نظام المجموعات والمعمول به من قبل العديد من البعثات على غرار ماليزيا وأندونيسيا والذي يقتضي تخصيص مؤطّر لكلّ 49 حاجا، سُجّل تخصيص مؤطر لعدد من الحجيج تراوح بين 89 و120 حاجا في نفس الفترة المذكورة وهو ما أدّى إلى عدم التمكّن من تخصيص مؤطر بكل حافلة مغادرة لمشعر عرفات وتسجيل حالات ضياع حجيج بين المشاعر إضافة إلى إشكاليات في توزيع الحجيج على المخيمات وتأمين خروجهم من المخيم في اتجاه موقف الحافلات. وأفادت الشركة أنّ هذا النقص "يثقل كاهل المؤطرين ويؤثّر سلبا على مردودهم".

وعلى صعيد آخر، لم تتضمّن بلاغات الترشح لاختيار المرافقين عدد الخطط المفتوحة وسنوات الأقدميّة المشترطة. كما لم يتمّ نشرها سوى في موقع واب الشركة خلال سنوات 2015 و2016 و2017. ولم تُنشر قائمة المترشحين المقبولين وتمّ الاكتفاء بإعلام الناجحين مباشرة عبر الإرساليات القصيرة وهو ما قد يحدّ من شفافية إجراءات اختيار المرافقين وما قد يحول دون ممارسة حق الاعتراض على النتائج.

وتشكو المنظومة الإعلامية قصورا على مستوى وظيفة التسجيل عن بعد لهيآت تأطير الحجيج حيث تمّ تسجيل بعض المترشحين لمهمّة مرافق بعد انقضاء الآجال المحددّة لذلك أو تسجيل مترشحين لا تتوفر فيهم الشروط المطلوبة وعدم شموليتها لكافّة المسجّلين.

ولم تُحدّد الشركة رزنامة لإتمام إجراءات تقييم المترشحين وتأمين التكوين اللازم لهم وهو ما حال دون تخصيص مدّة كافية لتكوين الناجحين وتمكينهم من حضور اللقاءات التوعويّة بالجهات. وذلك على غرار موسم 2019 حيث لم تشرع مبكرا في إجراءات اختيار المرافقين بل تزامن ذلك مع مرحلة بيع حزمة خدمات الحج وهو ما أدّى إلى التقليص في المدّة المخصصة للاختبارات الشفاهية والتي لم تتجاوز 10 أيام وفي مدّة التكوين والتي لم تتجاوز 15 يوما في حين تراوحت هذه المدة بين 32 و105 يوما خلال الفترة 2015-2018. كما أدّى ذلك إلى انطلاق موسم الحج دون استكمال إجراءات تعويض المرافقين المتخلين والحصول على التأشيرة لكافة أعضاء مكتب شؤون حجاج تونس حيث لم يتمّ تأشير جوازات سوى 314 عضوا من جملة 500 عضو بعثة وذلك إلى حدود 23 جويلية 2019 الموافق لتاريخ أول رحلة للحجيج. وتمّ استكمال إجراءات تأشير باقي أعضاء البعثة والبالغ عددهم 186 في فترة 17 يوما بعد انطلاق الموسم. وأفادت الشركة في هذا الخصوص أنّ "انطلاق إجراءات اختيار المؤطرين يتمّ بالتنسيق مع الأطراف الممثّلة في اللجنة وهي وزارة الشؤون الدّينيّة ورئاسة الجمهورية وأنّ هذا الملف كان محلّ تجاذبات في بعض المواسم حالت دون الانطلاق المبكّر فيه على غرار موسم 2019 حيث لم يتمّ الشروع فيه إلّا بعد جلسة عمل تحت إشراف السيد وزير الشؤون الدّينية حضرت فيه نقابات وزارة الشؤون الدّينيّة ونقابة شركة الخدمات الوطنيّة والإقامات".

وخلافا لبلاغ إعلان النتائج الذي أكّد على إقصاء كلّ من يتغيب عن التكوين، شارك في تأطير الحجيج مرافقون لم يستوفوا كافة مراحل التكوين بلغ عددهم 34 مرافقا خلال موسمي 2016 و2018.

وتتولّى لجنة اختيار أعضاء هيآت تأطير الحجّ ترتيب المترشحين حسب معايير مضبوطة، إلا أنّه تمّ في سنة 2015 إضافة تسعة مرافقين بعد ضبط القائمة النهائية. ولم تلتزم اللجنة المذكورة بما أقرته في جلستها في 3 أوت 2016 حول التركيز أساسا على التقييم الميداني والتقليص في العدد المسند لمعيار الأقدمية حيث تمّ اختيار مرافقين تحصّلوا على تقييم ميداني دون المتوسط، لتأطير الحجيج في مواسم لاحقة مما انعكس سلبا على أدائهم الميداني. وأفادت الشركة في إجابتها أنّ "أعضاء اللجنة وخاصّة منهم الخارجيّون يلتزمون أكثر بالمحادثة الشفاهيّة". كما أفادت الوزارة المكلّفة بالشؤون الدينية أنّ "تقييم مردود المؤطّرين ميدانيا لم يعرض على لجنة الاختيار في أيّ سنة".

من جهة أخرى، لا تعتمد الشركة منهجية ومقاييس واضحة ومكتوبة عند توزيع المهام بين مختلف أصناف المرافقين إذ لم يتطرّق "النظام الدّاخلي لاختيار مؤطري الحجيج" إلى مقاييس توزيع الخطط والمهام على مختلف أصناف المؤطّرين.

2- الشروط الفنية للسكن

يتمّ تحديد الشروط الفنيّة لسكن الحجيج في صيغتها النهائية في إطار اللجنة الوطنية. وتتعلّق هذه الشروط أساسا بمواقع الفنادق وتجميعها ومواصفاتها الفنية وبتصنيفها السّياحي وبطاقة استيعابها وبتقييم الغرف. وتمّ انطلاقا من موسم 2016 ضبط هذه الشروط صلب وثيقة مرجعيّة خاصّة باستئجار فنادق سكن الحجيج التونسيين.

وحال شرط توفير كامل الطاقة الاستيعابية المطلوبة من قبل كل مشارك في الطلب الخاص بتأمين السكن في المدينة إلى حدود موسم 2018 دون الحصول على أفضل خيارات الإسكان وأجبر الشّركة أحيانا على قبول تغيير الفنادق من قبل المزوّد بعد التّعاقد في شأنها.كما حدّ من المنافسة وضيّق فرص التفاوض حول الأسعار للضّغط على الكلفة.

وتولّت اللجنة الوطنية في كلّ موسم تعديل المسافة التي تفصل الفندق عن الحرم المكي في اتجاه التقليص فيها وهو ما أدّى إلى الحدّ من المنافسة وحصر عدد المواقع المتاحة للفنادق حيث لم تتعدّ ثلاثة مواقع خلال الفترة 2015-2017، ولم يساعد على الضغط على تسعيرة الحج خاصة وأن كلفة السكن في مكة تمثل حوالي 50% من التسعيرة.

ولم تراع اللجنة الوطنية عند إدراجها التصنيف السياحي كشرط إقصائي منذ موسم 2016 الاختلاف بين نظام التّصنيف السّياحي المعتمد بالسعودية وبتونس حيث تختلف "قائمة الاشتراطات لتصنيف الفنادق في مكّة والمدينة" عن جملة القواعد الدّنيا المتعلّقة بالحجم والوظائف والتّصرّف الواجب توفّرها لدى كلّ صنف من النّزل السّياحيّة التّونسيّة[1]. ومن شأن ذلك أن يحول دون بلوغ العرض الأفضل من ناحية الاستجابة للضوابط الفنيّة وذلك على غرار ما ورد في محضر اللجنة الداخلية لمراقبة الصفقات بتاريخ 14 و15 فيفري 2017 والذي جاء فيه أنّه "على إثر معاينة الوحدات الفندقية المعروضة تبيّن أنّ التصنيف المضمّن بالوثائق الرسمية المعتمدة لا يتلاءم مع المستوى الفعلي للوحدة الفندقيّة".

ولم تلتزم الشركة عند إعداد خيارات الإسكان بهذا الشرط حيث لم تقم خلال موسم 2016 بإقصاء عرض مزوّد رغم عدم تضمنه لشهادة تصنيف فندقين. كما تعاقدت بخصوص فندقين في سنة 2017 و3 فنادق في سنة 2018 سبق إقصاؤها في مرحلة التقييم الفني لعدم مطابقتها لشرط التصنيف.

ولم يفض إدراج اللجنة لفنادق من صنف 5 نجوم بالنسبة لحجيج الفرز في موسم 2018 سعيا منها لبلوغ الشروط النظيرة بحسب التصنيف التونسي، إلى التّحسين آليّا في جودة الخدمات المعروضة[2] (طاقة استيعاب المصاعد، طاقة استيعاب المطعم...) بل ساهم في ارتفاع التكلفة حيث بلغ الفارق بين معدّل سعر السّرير المقترح من قبل الفنادق المصنفة 4 نجوم والمقترح من قبل الفنادق المصنّفة 5 نجوم ما قيمته 1471,542 د رغم تقارب مستوى الخدمات المقدمة من قبل هذه الفنادق.

وتوصي المحكمة بدراسة إمكانيّة عرض أكثر من منتوج لحجّ الفرز من حيث الجودة والكلفة يلبّي حاجات الحاجّ التّونسي كما هو معمول به في التجارب المقارنة على غرار المغرب ومصر.

وفي سياق آخر، أدّى الترفيع في فترة إقامة حجيج مكفولي التونسيين بالخارج بالمدينة في موسم 2018 مقارنة بموسم 2017 إلى ارتفاع تكاليف السّكن نتيجة دخول الحجيج في فترة ثانية بما قدره 1,966 م.د و441,812 أ.د[1] على التوالي في ما تعلّق بالغرف الرباعية والغرف الثنائية. وهو ما يمثّل تطورا على التوالي بنسبة 127% و110%. وأفادت الشركة أنّ "ذلك يعود إلى ارتفاع عدد الأيام المبرمج ضمن برنامج رحلات شركة الخطوط التونسية من 8 ليالٍ إلى 9 أو 10 ليالٍ والذي أدّى إلى إضافة تكلفة فترة ثانية."

3- إجراءات التعاقد مع الفنادق

---

[1] قرار من وزير السياحة مؤرخ في أوّل ديسمبر 2005 يتعلق بضبط أدنى القواعد الواجب احترامها لترتيب النزل السياحية.

[2] محضر اللجنة الداخلية لمراقبة الصفقات المنعقد يومي 29 و30 نوفمبر 2017.

[1] عدد المكفولين في الغرف الرباعية 860 حاج و في الغرف الثنائية 140 حاج خلال موسم 2018

تمّ انطلاقا من موسم حجّ 2016 التّخلّي عن صيغة الاستشارة لاستئجار الفنادق بمكة وبالمدينة واعتماد الجرد الميداني للوحدات الفندقيّة من قِبل لجنة المعاينة والفرز بمعيّة فريقٍ للمساندة دون أن يفضي ذلك إلى إنشاء قاعدة بيانات شاملة ومحيّنة للفنادق بالرغم من تواتر جرد ومعاينة نفس الفنادق سنويّا. ولم يكن هذا الإجراء ذا فاعلية إذ تمّ معاينة وجرد فنادق تم إقصاؤها في موسم سابق لنفس الأسباب الهيكلية[2] مثّلت في سنتي 2017 و2018 على التوالي ما نسبته 77,43% و78,41% من العدد الجملي للفنادق موضوع الجرد.

وأثّر طول إجراءات جرد الفنادق ومعاينتها سلبا على عدد العروض المتاحة حيث بلغ عدد الفنادق التي تمّت معاينتها والمستجيبة لشرط التصنيف وتبيّن تأجيرها إلى دول أخرى خلال موسمي 2018 و2019 تباعا 16 فندقا من جملة 55 فندقا و10 فنادق من جملة 36 فندقا.

ولجأت الشركة بهدف تحقيق الطاقة الاستيعابية المطلوبة إلى التعاقد المباشر بخصوص فنادق تمّ إقصاؤها سابقا في مرحلة التقييم الفني وذلك بسبب عدم إحكام ضبط شروط وإجراءات التعاقد مع مزودي السكن حيث لم تضبط الشركة أجلا لصلوحية العرض المالي في وثيقة التعهّد في موسم 2016 ولم تشترط على العارضين وثيقة تعهّد خاصة بكلّ فندق على حدة في موسم 2017.

وعلى صعيد آخر، تؤجّر الشركة فنادق على فترة تغطي كامل موسم الحجّ لإيواء حجيج الفرز بمكّة وتعتمد الفترات بحسب تواريخ دخول وخروج الحجيج المكفولين بمكّة وكلّ الحجيج بالمدينة. وأدّى اعتماد صيغة التعاقد مع فنادق كامل موسم الحجّ لتأمين السكن بمكّة إلى تحمّل الحجيج لكلفة إضافية إجمالية ناتجة عن كلفة الأسرّة الشاغرة في كلّ ليلة من ليالي الفترة ناهزت ما قيمته 21 م.د بعنوان موسمي 2015 و2016.

[2] على غرار وجود مرتفعات في الطرق المؤدية للفندق وعدم إمكانية مرور الحافلات وسيّارات الإسعاف عبر الطّريق المؤدّي إلى الفندق.

وتوصي محكمة المحاسبات بمراجعة صيغة التعاقد وذلك بسحب نظام الفترات على عقود سكن حجيج الفرز بمكّة اعتمادا على برنامج رحلات جويّة ثابت وبإبرام اتفاقية مع الخطوط التونسية في اتجاه تحديد مسؤولية كلّ منهما بدقة وتحميل الأخيرة الآثار المنجرّة عن تغيير برنامج الرحلات المعتمد عند إبرام العقود.

كما يجدر الاستئناس بالتجارب المقارنة للضغط على التكلفة وذلك بتقسيم مدّة سكن حجيج الفرز بمكّة على فترتين على أساس التعاقد في شأن فنادق في مناطق قريبة من المشاعر كالعزيزيّة في الفترة الممتدّة من 4 إلى 14 ذي الحجّة ثم في شأن فنادق في مناطق قريبة من الحرم المكّي خارج فترة الذروة كما هو معمول به من قبل دول أخرى كتركيا وإيران والعراق. بالإضافة إلى إمكانية إبرام عقود إطارية لتأمين سكن الحجيج تمتّد على أكثر من موسم. وأفادت الشركة أنّ "اعتماد فترتين لتأمين سكن حجيج الفرز في مكّة هو من ضمن التوجهات الإستراتيجية لتنظيم الحج " كما أفادت أنّه "سيتمّ النظر في إمكانية إبرام صفقات إطارية لسكن الحجيج في المواسم القادمة وهو ما يتطلّب استقرار التوجهات في ما يتعلق بالشروط الفنية لسكن الحجيج".

ج- تسعيرة الحج

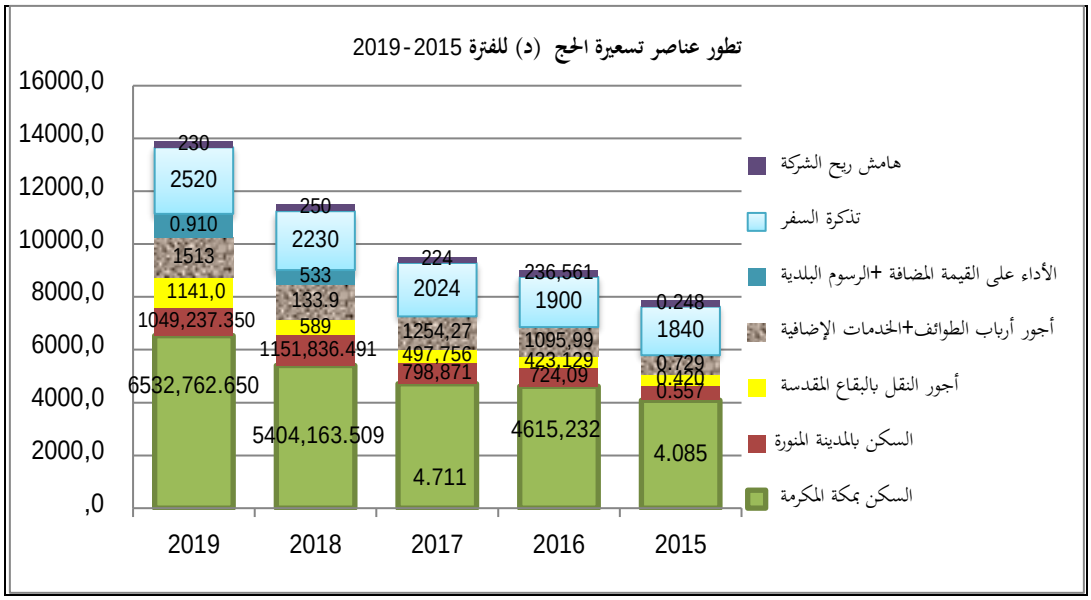
يتمّ تحديد تسعيرة الحج بالنسبة لحجيج الفرز باحتساب الكلفة الجملية للعقود المبرمة (سكن، نقل بري، خدمات إضافية، معلوم الدخول) وقسمتها على عدد الحجاج ثم توظيف هامش ربح لفائدة الشركة لتغطية الأعباء المباشرة لعملية الحج خارج العقود وجزء من الأعباء القارة للشركة. وتراوح هذا الهامش بين 224 د و250 د للحاج الواحد خلال الفترة 2015-2019. ويتمّ إضافة تكلفة تذكرة الطائرة (الخطوط الجوية التونسية أو الخطوط السعودية بداية من موسم 2018) ثم عرض التسعيرة على اللجنة الوطنية للحج والعمرة وعلى رئاسة الحكومة للمصادقة.

وارتفعت تسعيرة حجّ الفرز خلال الفترة من 2015 إلى 2019 من 7780 د إلى 13896 د أي بنسبة تطوّر هامة بلغت 76%. ويتمّ دعم تسعيرة الحج من الدولة بطريقة غير مباشرة بتحديد البنك المركزي التونسي لسعر صرف ثابت لكلّ موسم حجّ تحّول على أساسه الشركة الدّفوعات المتعلقة بأداء التزاماتها تجاه المزودين السعوديين المتعاقد معهم. وباعتبار معدّل سعر الصرف تراوح دعم الدولة غير المباشر للحاج الواحد بين 158,118 د في 2015 و 912,837 د في 2019. وبلغ مجموع الدعم خلال الفترة 2015-2019 ما قدره 26,453 م.د.

وبالرغم من ذلك تُعزى نسبة هامة من تطوّر التسعيرة إلى تطور سعر صرف الريال السّعودي مقابل الدينار التونسي وهو ما يعلّل تطور تسعيرة الحجّ بالريال السعودي بنسبة لم تتجاوز 35,40 %.

وتتوزّع عناصر التسعيرة خلال الفترة 2015-2019 بين تكلفة السكن بمكّة والسكن بالمدينة وأجور النقل بالبقاع المقدسة وأجور أرباب الطوائف والخدمات الاضافية والأداء على القيمة المضافة والرسوم البلدية وهامش ربح الشركة وتذكرة السفر بنسب معدّلها على التوالي 49,34% و8,22% و5,72% و11,43% و5,59% و2,39% و20,66%.

ويبرز الرسم البياني التالي تطور عناصر تسعيرة الحج للفترة 2015-2019 :



وارتفعت تكلفة السكن بما قدره 675 د للحاج بداية من موسم 2016 نتيجة لإضافة فطور الصباح بالفنادق. وفرضت السلطات السعودية بداية من موسم 2018 أداء على القيمة المضافة ورسوما بلدية وهو ما أدّى إلى الترفيع في تسعيرة حجّ الفرز بما قدره 533 د.

وتحمّل حجيج الفرز وحجيج مكفولي التونسيين بالخارج إلى حدود 2018 جزء من تكلفة حجّ البعثات المصاحبة حيث لا تتمّ فوترة كلّ تكاليف حجّهم للوزارات أو المؤسسات العمومية المنتمين إليها. ويتمّ الاقتصار على فوترة كلفة السكن بمكّة والمدينة بالنسبة إلى الوفد الرسمي وتكلفة النقل بالبقاع المقدسة بالنسبة إلى المرشدين الدينيين المنتمين لوزارة الشؤون الدينية. أمّا بالنسبة إلى بعثة شركة الخطوط الجويّة التونسية فتتحمل شركة الإقامات التكاليف المتعلّقة بهم.

وتمّ في موسم 2019 تحميل حجيج الفرز وحدهم دون المكفولين تكاليف حجّ البعثات إضافة وفود أخرى للبعثة الرسمية في نفس الموسم تتكون من وفود عن رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة ووفد الإعلام الخارجي (التّلفزة الوطنية ووزارة الشؤون الدينية) وتمّ بالتوازي مع ذلك تحميل حجيج الفرز تكلفة حج هذه الوفود الإضافية باستثناء جزء من تكلفة النقل.

ونتيجة لذلك تمّ تثقيل مبالغ جملية على حجيج الفرز بلغت حوالي 5,8 م.د خلال الفترة 2015-2019 تعلّقت بتكاليف حجّ البعثة الرسمية والمرشدين الدينيين وبعثة الخطوط التونسية وبعثة رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة والإعلام الخارجي بالنسبة لموسم 2019 وهو ما انجرّ عنه تكلفة إضافية تحمّلها كل حاج تراوحت بين 90,282 د و190,435 د.

وتوصي المحكمة بالضغط على التسعيرة بإحكام ضبط شروط السكن الفنية لتحقيق التناسب بين مستوى الخدمات وجودتها والثمن وتحقيق النجاعة عند معاينة الفنادق واحترام إجراءات التعاقد لتفادي التفاوض المباشر مع فنادق سبق إقصاؤها في مرحلة التقييم الفني ومراجعة صيغة التعاقد لتأمين سكن حجيج الفرز بمكّة والحرص على التسريع في إجراءات إبرام عقود الخدمات واعتماد قاعدة بيانات للنزل. كما توصي المحكمة بدراسة فرضيات أخرى متعلقة بسكن حجيج الفرز بمكة على غرار توفير أكثر من منتوج يراعي حاجيات الحاج التونسي وتقسيم مدّة الإقامة بالاقتراب من المشاعر في بداية الموسم ثم الدخول إلى منطقة الحرم المكي بعد أيام التشريق فضلا عن إبرام عقود إطارية لسكن الحجيج.

د- تنفيذ عقود موسم الحجّ

شاب تنفيذ عقود الإيواء في مكة والمدينة إخلالات تعلّقت بتغيير الفنادق المتعاقد في شأنها وذلك إمّا جراء تغييرات فرضها المزودّون أو لتغييرات طارئة على رزنامة رحلات شركة الخطوط الجوية التونسية وبعدم احترام المدة التعاقدية. ولم يتم الالتزام بالعدد التعاقدي للحجيج في بعض المواسم وعدم الاعتماد على معايير موضوعية لتوزيعهم على الفنادق. وخلافا للتجارب المقارنة كتجربة الدّيوان الوطني للحجّ والعمرة الجزائري والذي مكّن الحجيج الجزائريين منذ موسم حجّ 2016 من حجز غرفهم إلكترونيّا عبر

بوّابة الإسكان الإلكتروني قبل التّنقّل إلى البقاع المقدّسة، لا تُعلم الشركة الحجيج التونسيين بفنادق سكنهم إلّا عند وصولهم إلى البقاع المقدّسة.

1- عقود الإيواء

أبرمت الشركة اتفاقية لتبادل الامتيازات مع شركة الخطوط الجوية التونسية بتاريخ 1 أوت 2007 وتمّ تحيينها في 11 جويلية 2018. ولا تتضمّن هذه الاتفاقية بندا لتحميل الأخيرة مسؤولية تبعات تغيير برنامج الرحلات الجويّة المعتمد عند إبرام عقود السكن. وأدّت التعديلات الطارئة على برنامج الرحلات إلى تغيير مواعيد الدخول أو الخروج من الفنادق وهو ما انجرّ عنه خلال الفترة 2015-2018 تغيير 14 فندقا خاصة بالمدينة دون التأكد من مطابقتها للمواصفات الفنّيّة المطلوبة.

من ذلك خالفت الشركة مقتضيات عقد الإيواء في موسم 2015 بتغيير أربعة فنادق دون الموافقة كتابيا ودون إبرام ملحق[1] وإمضاء محاضر استلام من قبل الطرفين. وقدّمت الشركة معطيات مغلوطة في مشروع مذكّرة ختم الصفقة الممضى عليها من قبل الرئيس المدير العام للشركة حيث أدرجت جداول تسكين إيواء مخالفة للفنادق الفعليّة التي تمّ الإيواء بها. وقامت الشركة بخلاص المزوّد على هذا الأساس.

من جانب آخر لم يعكس في حالات ملحق العقد الوَاقِعَ عند حصر فنادق الإيواء النهائية حيث تضمّن على سبيل المثال في موسم 2018 فندقا لم يتّم الإيواء به فعليا وهو ما أكدّته الشركة في إجابتها دون أن تُبيّن مكان إقامة 1200 حاج الذين كان من المفترض أن يقع إيواؤهم به بحسب ملحق العقد. وهو ما يُستنتجُ منه تجاوزُ الطاقة الاستيعابية لبقية الفنادق خاصة وأنّه تمّ الاكتفاء بمحاضر استلام لكلّ رحلة جوية دون توثيق توزيع الحجيج النهائي والفعليّ على مختلف الفنادق.

وأبرمت الشركة عقود إيواء بالمدينة لا تغطي عدد الحجيج المضبوط باتفاقية ترتيبات شؤون الحجّ في موسم 2015. كما خالفت جداول الإيواء المعتبرة عند تنفيذ العقد (8011 سريرا) شهادة المخالصة الممضاة من قبل الطرفين (7780 سريرا). وبهدف تجاوز هذا التباين تمّ عقد محضر صلح ممضى بين الطرفين بتاريخ 23 مارس 2018 دون إبرام ملحق للعقد الأصليّ. وتحملّت الشركة بالتالي تكلفة إضافية غير مضمّنة بالعقد قدرها 249.480 ريالا سعوديا أي حوالي 126 أ.د.

---

[1] لم يبرم الملحق إلى حدود موفى أكتوبر 2020.

كما تمّ في موسم 2016 إبرام ملحق بين الشركة ومزوّد السكن بالمدينة لخلاص 40 سريرا إضافيا بمبلغ جملي قدره 27,632 أ.د غير أنّ وزارة الشؤون الدينية رفضت المصادقة عليه بسبب عدم تمكنّ الشركة من حصر قائمة اسمية في المنتفعين بالأسرّة. ونتيجة لذلك رفض البنك المركزي القيام بالتحويل مما دفع المزوّد إلى التخلّي عن مستحقاته في 16 سبتمبر 2019. ومن شأن ذلك أن يمسّ من مصداقية الشركة مع المزودين وأن يؤثّر بالترفيع على العروض المالية لنفس المزوّد في المستقبل.

وعلى صعيد آخر، لم تضبط الشركة مقاييس واضحة وموضوعيّة تُحدّد طريقة توزيع الحجيج على فنادق متفاوتة في مستوى الخاصيات الفنية والمرافق المتوفرة والبُعد عن الحرم.

ويتوزّع باقي أعضاء مكتب حجيج تونس فضلا عن المرافقين أساسا على الوفد الصحّي وعلى المرشدين الدينيين وعلى البعثتين الإداريتين للشركة ولوزارة الشؤون الدينية وعلى بعثة الخطوط التونسية وعلى الوفد الرسمي[1]. ولا يتمّ توثيق توزيع أعضاء البعثة الصحّيّة والمرشدين الدينيّين وأعضاء البعثتين الإداريتين والمرافقين على مختلف الفنادق ممّا لا يسمح من التّأكّد من توفّر التأطير والإحاطة الدّينيّة والصّحّية اللّازمة للحجيج.

وتراوح عدد أعضاء الوفد الصحي بين 75 عضوا في الفترة 2015-2017 و90 عضوا في موسم 2018. وتراوح عدد الأطباء خلال نفس الفترة بين 27 طبيبا و36 طبيبا دون أن تحدّد القائمات المرسلة من قبل وزير الصحة اختصاصاتهم الطبية ولم تحدّد قائمة الوفد الصحي المتعلقة بموسم 2018 عدد الأطباء. وتدنّى مؤشر التأطير الطبي ليبلغ طبيبا واحدا لكل 335 حاجا سنة 2017 مقابل طبيب لكل 231 حاجا سنة 2015. كما لم تحدّد قائمات الوفد الصحي في الفترة 2015-2018 الأسلاك المهنية التي ينتمي إليها باقي أعضاء الوفد الصحي وهو ما لا يمكّن من تحديد إن كانوا منتمين إلى الأسلاك شبه الطبية أو إلى أسلاك مهنيّة أخرى.

وتجدر الإشارة إلى أنّ ستة من أعضاء الوفد الصحي في موسم 2015 وخمسة منهم في موسم 2016 توجهوا للحجّ حصرا حيث تمّ خلاص تسعيرة الحجّ الخاصة بهم على أساس أنهم حجيج فرز من قبل وزارتهم. وهو ما يُعدّ تجاوزا لقائمات انتظار الأولوية. كما أثّر سلبا على مستوى الإحاطة الصحّية بالحجيج.

2- خدمات الحجّ الأخرى

[1] يتمّ توزيع أعضاء المكتب بين الأطراف المكوّنة له على مستوى اللجنة الوطنية للحجّ والعمرة.

تتمثّل خدمات الحجّ الأخرى أساسا في توفير تجهيزات الإسكان في المشاعر وتحسين خدمات النقل بالحافلات وإعاشة الحجيج. ويتمّ تأمين هذه الخدمات عن طريق إبرام عقود بعد القيام باستشارات أو بالتّفاوض المباشر. وتمّ الوقوف على إخلالات تعلقّت بتنفيذ هذه العقود. وتتعامل الشركة مع المؤسسّة الأهليّة (الطرف السعودي) عن طريق التّعاقد المباشر لتوفير الخدمات الإضافيّة التّي تتمثّل في توفير تجهيزات الإسكان في المشاعر[1].

وخلافا لعقد الخدمات الإضافية لموسم 2015 الذي أوكل اختصاص فض الخلافات إلى السلطات السعودية، لم تتخّذ الشركة أيّ إجراء ضدّ المزوّد رغم إخلاله بالتزاماته في ما تعلّق بنوعية الخيام وبتوفير التكييف بها وبتوفير دورات مياه بالمشاعر بعدد مناسب.

ولم يتم تفعيل المنافسة في شأن إعاشة حجيج المكفولين بمنى خلال الفترة الرّقابيّة حيث يتمّ توفير الخدمة ضمن عقود الخدمات الإضافية التّي تبرم مع الطّرف السّعودي (المؤسّسة الأهليّة لمطوّفي حجّاج الدّول العربية) عن طريق التفاوض المباشر وهو من شأنه أن يحرم الشّركة من مزايا تفعيل المنافسة والضّغط على الأسعار.

كما لم يتمّ تفعيل المنافسة في شأن الحقيبة الغذائيّة سوى انطلاقا من موسم 2016، حيث كانت في المواسم السّابقة تنفّذ من خلال إبرام عقود عن طريق التّفاوض المباشر مع المؤسّسة المذكورة والتي تتعاقد بدورها مع المزودين المختصين لتوفيرها.

وخلافا لما نصّت عليه عقود تحسين النقل من توفير الإسناد وورشات الصّيانة لمواجهة أي خلل بالمسارات وتوفير حافلات بديلة في حالة التّعذّر، تبيّن أنّ المزوّد لم يعوضّ حافلتين من جملة عشرة حافلات تعطّبت في موسم 2015 وهو ما انجرّ عنه تأخير للحجيج خلال عمليّة النّفرة. وخلافا للبند العاشر من كرّاس الشّروط الخاص بخدمات النقل الذي نصّ على أنّه في صورة إخلال المزوّد بتعهّداته تسلّط عليه غرامة بنسبة 20% بعد تقييم الإخلال بالرجوع للثمن التعاقدي، لم يتمّ التنصيص على هذا الالتزام في العقد ممّا حال دون تغريمه واكتفت الشركة بتعويض بمبلغ قدره 9,524 أ.د صُرف نقدا.وخلال موسم 2017 صرف نفس المزوّد تعويضا للشركة نتيجة لتعطّب 6 حافلات قدره 7,054 أ.د.

ولم تُحكم الشركة ضبط كرّاسات الشروط في ما تعلّق بخدمة توفير شاحنات لنقل أمتعة الحجيج حيث اعتمدت في تقييم العروض على مدى تعهد المزوّد بتوفير شاحنات في غياب اشتراطات أخرى لضمان جديّة الالتزام. وأخلّ المزوّدون بالتزاماتهم في توفير الشاحنات خلال المواسم 2015-2018. ونتيجة

---

[1] على غرار الخيام والأفرشة والماء الصّحّي ودورات المياه وتوفير مرشد إضافي للحافلات وعمّال النظافة بمشعر منى.

لذلك تحمّلت الشركة دون وجه حق تكاليف إضافية إجمالية إثر طرح التعويضات بلغت 79,848 أ.د. وباستثناء مزوّد واحد تمّ خلاص باقي المزودين في غياب فاتورات بناء على وثائق غير ذات مصداقية[1] أو دون أيّة وثائق في بعض الحالات بمبالغ جملية قدرها 88,263 أ.د.

ولم يتمّ تنفيذ البند التعاقدي الخاص بنقل أمتعة الحجيج بشاحنات سوى في موسم 2019. ولم تؤدّ الشركة مصاريف فورية بهذا العنوان سوى بمبلغ قدره 720 د وهو العامل الأهم الذي يفسّر انخفاض مصاريف خزينة الحجّ الطارئة إلى حدود 33,413 أ.د في موسم 2019 مقابل 94,283 أ.د في موسم 2015.

3- متابعة نزاعات تنفيذ العقود

- ملف الرّواسي

إثر إلغاء الحج من قبل الدولة التونسية في موسم 2009 وبعد أن اعتبرت الشركة نفسها من جانب أحادي في حلّ من عقد إيواء حجيج مكفولي التونسيين بالخارج في فندق "الرواسي غزة" بمكّة بقيمة جملية بلغت 14,500 مليون ريال سعودي أي حوالي 5,066 م.د.،لم تتولّ الشركة إجابة المزوّد على مراسلاته التي ضمنّها اقتراحات لحلّ الإشكال، وذلك خلافا للمادة الرابعة من العقد[2] الذي جعل تسوية الخلافات بالاتفاق أولوية. ممّا أدى إلى نشوب نزاع، تمّ على إثره اختيار التحكيم وتطبيق القانون التونسي لفضّه دون دراسة دقيقة للخيارات المتاحة خاصة وأنّ المادة الرابعة المذكورة أعلاه تتيح اللجوء للتحكيم أو اللجوء للقضاء بمكّة. وهو ما حمّل الشركة فوائض كان من الممكن تفاديها في حال تطبيق القانون السعودي الذي يمنعها وهو ما أثارته الشركة في دفوعاتها المقدمة في مختلف أطوار القضية.

كما لم تعتمد الشركة توجها إجرائيا مستقرا، فرغم مصادقتها على التحكيم وعلى تطبيق القانون التونسي وعدم ممانعتها لتعيين المحكّم بعد أن عرّض نفسه للتجريح، تولّت استئناف وتعقيب إكساء القرار التحكيمي بالصبغة التنفيذية من جهة والقيام في إبطال الحكم التحكيمي لحدود الطور التعقيبي من جهة أخرى مُؤسّسةً ذلك على رفضها التحكيم وقدحها في المحكّم وعلى النزاع في تطبيق القانون التونسي. وهو ما أدّى إلى إطالة إجراءات التقاضي ورفّع في مبلغ الفائض القانوني التجاري الذي تمّ أداؤه في 20 فيفري 2017 بعد أن بلغ 3,638 مليون ريالا سعوديا أي ما يعادل حوالي 2,230 م.د.

---

[1] منها وصولات خلاص لا تحمل ختم المزوّد وإمضائه.

[2] "الخلافات التي لا تُسوّى بالاتفاق بين طرفي العقد تحال إلى طرف ثالث مقبول لدى الطرفين للتحكيم، أو إلى القضاء بمكة المكرمة الذي يكون حكمه ملزما وتكون الإشعارت الخطية صحيحة إذا سلمت باليد مقابل ما يثبت الاستلام أو إذا أرسلت بالبريد المسجّل."

- ملف مآثر طيبة

أبرمت الشركة خلال موسم 2012 عقدا مع المزوّد مؤسسة "مآثر طيبة" موضوعه توفير كامل حزمة خدمات الحج. وعند تنفيذ العقد تمّ تسجيل عدّة إخلالات تعلّقت أساسا بالإسكان والنقل، وهو ما أدّى إلى نشوب نزاع قضائي بين الشركة وعدد من حجيج مكفولي التونسيين بالخارج تحملّت الشركة على إثره تعويضات تنفيذا لأحكام قضائية بلغ مجموعها حوالي 58 أ.د إلى حدود أكتوبر 2019.

وخلافا للبنود 4 و5 و12 من الاتفاق، حرّرت الشركة محضرا من جانب أحادي ورفعت الإخلالات على نفقتها ثم حجزت كامل القسط الأخير من ثمن العقد البالغ حوالي 2,246 مليون ريالا (909,515 أ.د) دون إجراء حساب ثابت، وذلك عوضا عن تحميل المزوّد مسؤولية رفعها أو رفع الأمر للسلطات السعودية التي تتولى جبره وتغريمه في حالة عدم استجابته أو خصم تكلفة الإخلالات من القسط الأخير مع إضافة 20% كغرامة. ونتيجة لوجود هذا القسط لديها أصبحت الشركة مهدّدة باعتبارها معقول تحت يده بتنفيذ قرار تسعيرةٍ استصدره محامي المزوّد في 8 جوان 2016 ضدّ منوّبه لاستخلاص أتعابه بمبلغ 877,594 ألف ريالا أي حوالي 486,266 أ.د.

وتوصي محكمة المحاسبات الشركة باتخاذ التدابير الضرورية لتجاوز هذه الوضعية حتى تتجنّب أي إجراءات تنفيذ جديدة لقرار التسعيرة المذكور خاصة بعد استئناف محامي المزوّد قرار رفع العقلة الصادر عن المحكمة الابتدائية في 30 مارس 2017. علما وأنّ تنفيذه لا يعفي الشركة من التزاماتها تجاه المزوّد.

II- نشاط العمرة

شمل تنظيم نشاط العمرة إخلالات تعلقت بفوترة خدمات لغير المنتفعين بها واستخلاصها نقدا من قبل المنتفع الحقيقي فضلا عن عدم فوترة خدمات لبعض المعتمرين وبالرقابة على وكالات الأسفار إثر توقف الشركة عن تنظيم العمرة انطلاقا من موسم 2016 وبمآل النشاط.

أ- المعاملات التجارية مع وكالات الأسفار والفوترة

شابت عملية تسجيل المعتمرين نقائص متصّلة بالسلامة المعلوماتية حيث أمضت الشركة اتفاقيات عمرة مع وكالات الأسفار وسلّمت لكلّ وكالة كلمة سرّ[1] في قرص مضغوط خُصّصت لإدراج معطيات معتمريها عبر تطبيقة فرعية[2] لمنظومة العمرة المعلوماتية التي تستّغلها الشركة دون توثيق التسليم بوصل مُمضى من قبل ممثل الوكالة، وهو ما يحول دون تحديد هويّة المستخدم الفعلي لكلمة السرّ في غياب سياسة لحمايتها عبر تمكين الوكالة من تغييرها بعد تسلُّمها.

ويتكوّن الملف التجاري لخدمات العمرة أساسا من وصل استلام الجوازات من قبل الشركة قصد تأشيرها ووصل طلب حجز خدمات ونظيرين من الفاتورة. وقد تمت معاينة سوء حفظ هذه الملفات ونقص في الوثائق المكونة لها. كما لم تحفظ الشركة ملفين تجاريين فوترتهما بإسم إحدى الوكالات ثم تبيّن أنّ الأخيرة لم تكن المنتفعة بالخدمات المتعلقة بهما.

وبلغت قيمة الاستخلاصات بعنوان خدمات العمرة خلال سنة 2015 ما قدره 3,850 م.د منها 1,824 م.د استخلصت عن طريق صكوك و366 أ.د نقدا مباشرة لدى الشركة و 1,660 م.د نقدا لدى فروع بنكية.

وتولّت محكمة المحاسبات التدقيق الشامل في عقود ووصولات استخلاص العمرة والفاتورات التّي تمّ خلاصها وفي عيّنة من الملفات التجارية مثلّت 33,34% من رقم المعاملات البالغ في موسم 2015 ما قدره 3,829 م.د وتعلّقت أساسا بالخدمات المصرّح ببيعها لوكالتي أسفار. وقد تبيّن وجود إخلالات إجرائية أدّت إلى فوترة خدمات لغير المنتفعين بها فعليّا وخلاصها نقدا من قبل المنتفع الحقيقي للتغطية على ذلك.

واستخلصت الشركة ما قيمته 761,880 أ.د بإسم وكالة أسفار "س.ت" مقرها بجربة عن طريق إيداعات بفرع بنكي بصفاقس من بينها أربع إيداعات بقيمة 81,200 أ.د تمّ إرسالها عبر الفاكس من قبل وكالة "ن.أ.ص" المتواجدة بصفاقس وإيداع بمبلغ 2,300 أ.د تمّ إرساله عبر الفاكس من قبل وكالة "ف.ت".

وتبيّن حسب معطيات الشركة، أنّ الوكالتين "س.ت" و"س" حجزتا خدمات على متن رحلة جوّية بتاريخ 2015/04/11 على التوالي لفائدة 68 و77 معتمرا أصدرت في شأنهم فواتير بمبالغ جملية قدرها على التوالي 51,158 أ.د و63,669 أ.د في حين أنّ تلك الرحلة وقع استغلالها كليا من قبل الوكالة "ن.أ.ص". كما

---

(1) code client unique

(2) solution offline

تبيّن أنّ الوكالة "س" قد حجزت خدمات على متن رحلة جوية أخرى بتاريخ 2015/06/17 لفائدة 45 معتمرا وفوّترت لها مبلغ جملي قدره 66,631 أ.د في حين أنّه لم يكن لهذه الوكالة أيّ حجز على متن الرحلة.

وقد أمضت الشركة عقدا مع الوكالة "ن.أ.ص" في 10 فيفري 2015 دون أن تتمّ أيّ فوترة لها في حين أنّ الأخيرة قامت بخلاص خدمات كما تمّ بيانه سابقا. وتجدر الإشارة إلى أنّ الشركة والوكالة المذكورة كانتا طرفين في نزاع قضائي يعود إلى سنة 2013[1]. وقد صدر حكم لفائدة الشركة في 16 ماي 2017 يلزم الوكالة في شخص ممثلها القانوني بأداء مبلغ 163,070 أ.د ورغم تسلّم الشركة النسخة التنفيذية للحكم بتاريخ 26 ديسمبر 2017، لم تشرع في إجراءات تنفيذه سوى في 14 مارس 2019 دون أن تتمكّن من ذلك إلى موفى أكتوبر 2019 بالنظر إلى تغيير الوكالة لمقرّها حسب محضر عدل التنفيذ.

وبرّرت الشركة هذه الوضعية بتعامل الوكالات مع بعضها قصد تجنب الخسائر المادية الجسيمة جراء المقاعد الشاغرة وبوجود تفويض من "س.ت" إلى "ن.أ.ص" لتحل محلها لدى مصالح الشركة أُمضي في 13 فيفري 2015 قبل إلغائه في 8 أفريل 2015. إلّا أنّ هذا التبرير يفتقد للوجاهة باعتبار أنّ الاتفاقية الممضاة بين الشركة ووكالة الأسفار هي علاقة تعاقدية ثنائية لا تسري آثارها سوى بين الطرفين وذلك تطبيقا للفصلين 240 و37 من مجلة الالتزامات والعقود[2].

من جانب آخر، قامت الشركة في 2015 بخلاص مبالغ لفائدة وكالات أسفار نقدا بقيمة 147,372 أ.د منها فواتير بإسم نفس الوكالة بمبلغ 87,823 أ.د في تجاوز للسقف المحدّد في العقود والبالغ 2500 د.

وعلى صعيد آخر، تبيّن للمحكمة عدم فوترة خدمات مما ألحق ضررا ماليا بالشركة بلغ 107,382 أ.د حسب العيّنة موضوع التدقيق.

من ذلك حجزت وكالة "س.ت" خدمات لفائدة 310 معتمرا أدّوا مناسك العمرة من 2015/04/25 إلى 2015/05/09 دون أنتشمل الفوترة 41 منهم ممّا انجرّ عنه ضررا ماليا للشركة قدره 34,480 أ.د. واقتصرت الفوترة بخصوص 70 معتمرا على خدمات إعادة الإرسال الإدارية ممّا نتج عنه ضررا ماليا قدره 52,213 أ.د.

---

[1] تكليف صادر عن الشركة للمحامي عدد 53 مؤرخ في 21جانفي2013.

[2] والذين ينصّان على أن :" لا يلزم العقد إلا العاقدين ولا ينجر منه للغير ضرر ولا نفع إلا في الصور التي نص عليها القانون" وعلى أن " ليس لأحد إلزام غيره أو قبول التزام له إن لم يكن مأذونا في النيابة عنه بتوكيل منه أو بولاية حكمية".

وخلافا للبند التاسع من اتفاقيات العمرة[1]، واصلت الشركة تمتيع رئيس مجموعة عن كلّ 24 معتمرا بمجانية السكن والنقل البري بالرغم من تعليقها العمل بالعمرة المسترسلة[2] منذ 4 مارس 2015. وقد برّرت الشركة ذلك بموافقة الرئيس المدير العام على هذا الإجراء وهو ما نتج عنه نقص في فوترة خدمات بلغت قيمتها 11,741 أ.د.

كما لم تقم الشركة بفوترة الخدمات لمعتمرين في بعض الحالات واكتفت بفوترة الخدمات الإدارية في حالات أخرى انجرّ عنه عدم فوترة خدمات بقيمة 8,948 أ.د.

وبرّرت الشركة ذلك بالنسبة للبعض منهم بإلغاء سفرهم تبعا لعدم التأشير لهم في حين أنّ البند السابع من اتفاقيات العمرة ينصّ على أن تتحمّل الوكالة كامل معلوم الخدمات الإدارية والسكن والنقل البري التي تمّ حجزها إذا لم يتّم تعويض معتمر أُلغي سفره لأسباب خارجة عن نطاق الشركة.

ب- الرقابة على وكالات الأسفارومآل نشاط العمرة

1- الرقابة على وكالات الأسفار

كانت الشركة إلى نهاية موسم 2012 تعتبر الجهة المخولة للتعاقد لتأمين سكن ونقل المعتمرين على أن تبقى عملية تسويق سفرات العمرة من مشمولات وكالات الأسفار التونسية ثم تمّ إقرار التحرير التدريجي للقطاع بمقتضى جلسة العمل الوزارية في 31 جانفي 2013 تبعا لقرار مجلس المنافسة الصادر بتاريخ 13 ديسمبر 2012 الذي اعتبر "الممارسات التي أتتها شركة الخدمات الوطنية والإقامات مخلّة بالمنافسة". وحُرّرت العمرة كلّيا في موسم 2016 بعد سحب السلطات السعودية امتياز استثناء الشركة من وجوب توفير شهادة الانخراط في الاتحاد الدولي للنقل الجوي.

وبالرغم من ذلك، واصلت وزارة الشؤون الخارجية مراسلة الشركة حول إخلالات الوكالات المتمثّلة أساسا في تغيير مكان الإقامة ومدّتها وعدم التكفل بإعاشة المعتمرين في حال تأجيل موعد العودة لتونس وعدم متابعة الوضعية الصحية للمعتمرين المقيمين بمستشفيات سعودية وعدم التكفل بعودتهم إلى تونس[1]، بالرغم من أنّ الشركة لم تعد ضامنة لتنفيذ عقود العمرة إثر توقف نشاطها في المجال. وفي

---

[1] "تتعهّد الشركة بتوفير خدمات السكن والنقل البري مجانا لفائدة رئيس كل مجموعة يبلغ عدد أفرادها 24 دون اعتبار رئيسها بالنسبة للعمرة المسترسلة وعلى أساس 44 فرد دون اعتبار رئيسها بالنسبة للعمرة العادية (حجوزات) وتحتسب المجانية على أساس السكن في غرفة رباعية. وإذا زاد عدد المعتمرين عن 44 معتمرا ، دون اعتبار رئيسها ،فإنه لا يعتّد بالزيادة إلا إذا كانت 44 أو من مضاعفات 44..."

[2] في العمرة المسترسلة تؤجّر الشركة فنادق على كامل فترة موسم العمرة وتستقبل بها المعتمرين القادمين ضمن رحلات متتالية أمّا في عمرة الحجوزات فتحجز الشركة بالفنادق حسب طلبات حجز الخدمات لمعتمرين الواردة عليها من وكالات الأسفار.

[1] تقرير وزارة الخارجية المرسل للشركة في 10 ماي 2018.

نفس السياق واصلت الوزارة المكلفة بالسياحة اعتبار الشركة كهيكل متدخل في نشاط العمرة حيث لم تنقطع عن إرسال نسخ من القرارات المتعلقة بالإيقاف المؤقت لنشاط وكالة أسفار أو باستئنافه. وأمام هذه الوضعية، لم تبادر الشركة بمراسلة الوزارتين وإعلامها بأنها لم تعد مكلفة بمتابعة الإشكاليات المسجلة ممّا يتطلّب إيجاد صيغ قانونية أخرى لرقابة الوكالات.

من جانب آخر ، سجل تباين بين عدد المعتمرين انطلاقا من موسم 2015 وسقف التحويلات المرخّص فيه من قبل البنك المركزي لوكالات الأسفار بعنوان العمرة ففي حين لم يتجاوز سقف التحويلات المرخص فيه مثلا في 2015 ما قدره 14 م.د بلغ عدد المعتمرين في نفس الموسم 46885 معتمرا. واستنادا إلى مبلغ 715 د[2] كمعدّل تكلفة الخدمات لمعتمر واحد وهو المعدّل الأدنى، تكون جملة التحويلات معادلة لما قدره 33,523 م.د. وتمّ استغلال المنح السياحية للمعتمرين لتغطية تجاوز سقف التحويلات المرخص فيه وذلك بالاعتماد على مراسلة وجّهت للوكالات من قبل المديرة العامة للديوان الوطني للسياحة بتاريخ 5 ديسمبر 2014 دعتها فيها إلى إقرار مبدأ خصم تكاليف الرحلات من حقوق التحويل بعنوان المنحة السياحية أو منحة سفر الأعمال والشروع في العمل بهذا الإجراء ابتداء من موسم 2015. وأقرّت الوزيرة المكلّفة بالسياحة[3] بانتهاج هذه الصيغة واعتبرت "أنّ استغلال جزء من المنحة السياحية لتغطية مصاريف الرحلات لا يمثّل خروجا عن الإطار القانوني بل يمكن اعتباره ترشيدا للمبالغ المحولة من البنك المركزي بعنوان العمرة".

وتعدّ هذه الممارسة مخالفة لأحكام الفصل الأول من مجلة الصرف باعتبار أنها لا تمثل تحويلا متعلّقا بدفوعات تجاه الخارج بعنوان عمليات جارية، فإخفاء هذه التحويلات بإصباغها صبغة منحة سياحية لمعتمرين يجعلها خارج إطار تنفيذ عقود مُصرّح بها ومُوثّقة ومُودعةٍ لدى السلطات التونسية. كما أنّه لا توجد أيّ ضمانة تؤكّد أن كلّ الأموال المحولة على جوازات المعتمرين تمّ استغلالها لخلاص متعهدين سعوديين بعنوان العمرة باعتبار أنها عمليات خلاص غير مندرجة في إطار تنفيذ عقود.

وسجلّت المحكمة تضاربا بين ما جاء من إقرار موثق في محضر مجلس وزاري مضيّق في 15 جانفي 2016 بهذه الممارسة واعتبارها "ترشيدا للمبالغ المحولة من البنك المركزي بعنوان العمرة" وبين ما جاء في إجابة البنك المركزي بعد مراسلة المحكمة له لطلب توضيحات من أنّ خصم تكاليف الرحلات المنظمة إلى الخارج من حقوق التحويل بعنوان المنحة السياحية أو منحة سفر الأعمال الذي تمّ إقراراه في جلسة عمل وزارية في 10 جويلية 2014 لا يهم رحلات العمرة.

---

[2] تقدير قدمته الشركة خلال المجلس الوزاري المضيّق المنعقد في 15 جانفي 2016.

[3] خلال المجلس الوزاري المضيّق المنعقد في 15 جانفي 2016.

وتوصي محكمة المحاسبات بضرورة إرساء آليات رقابة على الوكالات الناشطة في العمرة ومتابعتها بعد توقف نشاط الشركة في المجال واتخاذ الإجراءات المناسبة ضدها في صورة تسجيل مخالفات.

2- مآل نشاط العمرة

نقحّ قرار الوزير المكلّف بالسياحة في 26 سبتمبر 2017 كرّاسَ الشروط المتعلق بممارسة الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين لنشاط وكالة أسفار من صنف "أ" ليُخوّل للممثّل القانوني لوكالة الأسفار أن يكون في نفس الوقت ممثلا قانونيا لمنشأة عمومية تمارس هذا النشاط. واتخذ مجلس الإدارة بتاريخ 11 أكتوبر 2018 قرارا بإحداث وكالة أسفار مع التشديد على وجوب إعداد الدراسات اللازمة قبل البدء في الإجراءات. إلّا أنّ الشركة قامت بتحويل الشركة الفرعية "قمرت للترفيه" إلى وكالة أسفار تتخّذ من مبنى الكازينو بقمرّت مقرا تجاريا لها في تناقضٍ مع قرار سابق بالتفويت فيها وذلك دون دراسة للسوق وللمردوديّة وفي غياب رؤية إستراتيجية تُحدّد الهدف من استبقاء نشاط العمرة خاصة في ظل صعوبة المنافسة مع وكالات الأسفار.

كما أنّ الوضعية المالية للشركة الفرعية ومواردها البشرية لا يمكنانها من الاستجابة لمتطلّبات الحصول على اعتماد "الياتا" الخاصة بالجمهورية التونسية. ولم تباشر الوكالة المحدثة أيّ نشاط إلى حدود الزيارة الميدانية لقضاة المحكمة في 16 أكتوبر 2019.

III- التصرف الإداري والمالي

أ- التصرف الإداري

1- التصرف في العقارات

تمّ تكليف الشركة بإنجاز إقامات ضيوف الدولة بقمرت بمقتضى قرار وزاري بتاريخ 13 مارس 1993 توّلت على إثره إنشاء أربع إقامات رئاسية بكلفة قدرها 30,101 م.د خلال سنتي 1999 و2000 من الأموال المتأتية من تصفية أملاك الشركة التونسية للسياحة والنزل. وتخصّص هذه الإقامات لإيواء الزوار من الشخصيات الرسمية رفيعة المستوى وهم رؤساء الدول ورؤساء الحكومات والوزراء والمبعوثين الخاصين وأعضاء البعثات الرسمية وكبار مسؤولي المنظمات العالمية ولتأمين الخدمات المتعلقة بتنظيم حفلات الاستقبال وإقامة مآدب الغذاء أو العشاء لفائدتهم. وتتمّ الفوترة إلى الجهة طالبة الخدمة.

وشهد التصرف في هذه الإقامات إخلالات تعلّقت بالحماية القانونية والمادية للممتلكات وصيانتها.

1-1- حماية العقارات

خلافا للفصل 305 من مجلة الحقوق العينيّة الذي ينصّ على أنّ "كلّ حق عيني لا يتكوّن إلا بترسيمه بالسجل العقاري وابتداء من تاريخ ذلك الترسيم"، لم تُرسّم الشركة إلى حدود موفى أكتوبر 2019 الأرض التابعة للملك العمومي البحري والماسحة 33 هك التي تم إنشاء الإقامات عليها والمحالة إليها من الدولة كمساهمة عينية في الزيادة في رأس مالها بقيمة 14,301 م.د. ولا تمكّن هذه الوضعية من اكتساب الشركة كامل الحقوق على العقار المذكور.

ولم يتمّ إمضاء محضر الإحالة بين الشركة ووزارة أملاك الدولة سوى في 27 أوت 2007[1]. كما لم يتمّ تسجيله إلاّ بتاريخ 24 جويلية 2018 أي بتأخير ناهز 11 سنة. واتّضح أنّ التسجيل تمّ بكلفة وقتية بلغت 565,473 أ.د في حين أنّه خاضع في الأصل للمعلوم القار بقيمة 150 د عن كل عقد باعتبار أنه يندرج ضمن عقود تكوين الشركات وتجمّعات المصالح الاقتصادية والتمديد في مدّتها والترفيع في رأس مالها والتخفيض فيه. واعتمدت الشرّكة على كتب الإحالة كمرجع للتسجيل في حين أنّ عقد الإحالة المذكور يمثّل عقد مساهمة عينيّة في الشركة في إطار ترفيع الشركة في رأس مالها. وكان يتوجب على الشركة إرفاق مطلب التسجيل بمحضر الجلسة العامة الخارقة للعادة المنعقدة في 27 جويلية 1999 والمتعلّقة بالمصادقة على الترفيع في رأس المال وإنشاء أسهم لفائدة الدولة مقابل مساهمتها العينية بالأرض. ويُمكن للشركة المطالبة باسترجاع المبالغ المدفوعة بدون موجب حسب الفصل 74 من مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي. وهو ما اتجهت إليه فعلا على إثر تدخّل محكمة المحاسبات بحسب ما ورد بإجابتها.

وتجدر الإشارة، إلى أنّ المحضر المذكور تعلق بإحالة قطع مجموع مساحتها حوالي 32 هك على أن يتمّ إعداد محضر تكميلي بعد ضبط كامل المساحة موضوع المساهمة العينية بصفة نهائية، إلّا أنه لم يتمّ إمضاء محضر الإحالة التّكميلي سوى في 24 أفريل 2019.

ومن خلال مقاربة محضر الإحالة والمثال المعدّ من ديوان قيس الأراضي ورسم الخرائط والمساحة المسجلة في شهادات الملكية الخاصة بكلّ قطعة، تبيّن وجود فارقٌ في المساحة على غرار الاختلاف الوارد بالقطعة موضوع معرّف الرسم 80084[1].

---

[1] تنفيذا لأحكام القانون عدد 23 لسنة 1999 المؤرخ في 8 مارس 1999 المتعلق بالترخيص للدولة في الاكتتاب في الزيادة في رأس مال شركة منتزه قمرت.

[1] تغيير معرف الرسم بتاريخ 19 أفريل 2005 إلى123331.

وتدعو المحكمة الشركة إلى التثبّت من مساحات بقية القطع خاصة بعد رفض إدارة الملكية العقارية لمطلب الترسيم موضوع الوصل 35146 بتاريخ 11 جويلية 2019 نظرا لعدم تطابق المساحات.

ومن ناحية أخرى، تندرج ضمن المساهمة العينية للدّولة منطقة غابيّة تبلغ مساحتها حوالي 18 هكتارا لم تسهر الشركة على صيانتها وحمايتها ضدّ مصادر التلوث وأخطار حريق. ورغم اقتراح إعادة تصنيفها أو إرجاعها للدولة والتخفيض في رأس المال بالمقابل لم يتمّ تنفيذ أيّ من هذه الاقتراحات إلى حدود موفّى أكتوبر 2019.

وتوصي المحكمة باتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية المنطقة الغابية وتسوية وضعيتها.

وعلى صعيد آخر، لم تتولّ الشركة حماية مصالحها بعد أن عمد بعض المتساكنين إلى فتح أبواب ثانوية على طريق خاصة على ملك الشركة منذ ماي 2005 حيث اكتفت بلفت نظر بلدية المرسى بمراسلات كان آخرها في 2017/10/23. ولم تلجأ للتقاضي إلى حدود موفى أكتوبر 2019.

وخلافا لمثال التهيئة العمرانية ببلدية المرسى الذي يسمح بالترخيص في البناء على أن لا يتجاوز علوّ البناية تسعة أمتار، تمّت معاينة بنايتين متعدّدتي الطوابق في طور الإنجاز محاذيتين للسياج الخارجي للإقامات. وقد راسلت الإدارة العامة للأمن الرئاسي والشخصيات الشركة في شأنها منذ 12 مارس 2014 بخصوص الكشف عن الإقامات الرئاسية والمسّ بالجانب الأمني لكبار ضيوف الدولة علما وأنّه تمت معاينة الضرر بمقتضى محضر معاينة للبناية الأولى من قبل عدل تنفيذ بتاريخ 13 نوفمبر 2014 غير أنّ الشركة لم تتولّ اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة سوى في 3 ماي 2016.

وتعرّض محضر المعاينة المذكور لوجود بناية ثانية بصدد الانجاز تطلّ على الأجزاء العليا من إقامة الفل. إلاّ أن الشركة لم تُكلّف عدل تنفيذ لمعاينتها سوى في 18 ديسمبر 2017 أي بعد مضيّ أكثر من ثلاث سنوات علما وأنّ العدل المذكور لم يتول القيام بالمعاينة سوى في 30 مارس 2018 أي بعد مضيّ أكثر من ثلاثة أشهر من تكليفه.

وعلى الرغم من صدور حكمين استعجاليين بإلزام المطلوبين بإيقاف الأشغال وبإلزام الشركة بالقيام بقضية أصلية في الغرض على التوالي في 17 أكتوبر 2016 وفي 8 أوت 2018 ومن مباشرة الشركة إجراءات القيام في الأصل، طلبت الإدارة العامة لأمن رئيس الدولة والشخصيات الرسمية في مراسلتها

للشركة بتاريخ 18 فيفري 2019 إيقاف التتبّعات الجارية في حقّ صاحب البناية الأولى[1]. وأكدّت الشركة من خلال إجابتها تمسّكها بحقّها في إلزام المطلوبين بإيقاف الأشغال تطبيقا للحكمين الاستعجاليين.

وفي سياق آخر، لم تتوفّق الشركة في تسوية الوضعية العقارية لإقامة الورد (دار السعادة سابقا) إلى حدود موفى أكتوبر 2019 حيث تمّ وضعها منذ سنة 2002 دون سند قانوني تحت تصرف الشركة قصد توسيعها وتهيئتها وتجهيزها وتأثيثها وتحويلها إلى إقامة لاستقبال ضيوف الدولة. وموّلت الشركة الأشغال التي أجريت بها والتي بلغت إلى حدود 2007 ما قيمته 4,733 م.د. وتمّ بتاريخ 6 مارس 2008 إبرام عقد تسويغ بين الشركة ووزارة أملاك الدولة بالدينار الرمزي على أن يتمّ التفويت في العقار لفائدة الشركة بالدينار الرمزي بعد تطهير رأس مالها من الخواص. وهو ما لم ينجز حيث لم تتمّ إحالة ملكيّة 2584 سهما على ملك خواص.

ولا يمكن للشركة حاليا استغلالها لاستقبال ضيوف الدولة نظرا لأنّ حالتها المادية تستوجب أعمال صيانة على مستوى أنظمة التنوير والتكييف والتسخين والمسبح بكلفة تفوق تقديراتها 867,300 أ.د.

كما لم تتوفق الشركة في تسوية الوضعية العقارية لإقامة "بورناي" والتي تتصرّف الشركة فيها بمقتضى محضر تخصيص مؤرخ في 20 فيفري 1988 وتحملّت بخصوصها مصاريف جملية تساوي 238,187 أ.د بعنوان هدم البناية الموجودة بالعقار وتأمين الحراسة. وطلبت الشركة إمّا إلغاء التخصيص والتفويت في العقار بثمن رمزي أو المساهمة العينية بالعقار في رأس مال الشركة أو تكليفها بمقتضى عقد بإنجاز إقامة ضيوف الدولة، كما اقترحت بناء مقر اجتماعي على هذا العقار دون إتمام أيّ من هذه المسارات إلى حدود موفى أكتوبر 2019.

أمّا في خصوص الحماية الماديّة للإقامات فلم يتمّ إلى حدود موفى أكتوبر 2019 تغيير منظومة المراقبة الخاصة بإقامات ضيوف الدولة بالرغم من عدم نجاعتها في تأمين الإقامات وعدم تلاؤمها مع المواصفات التقنية الحديثة المستوجبة بحسب دراسة فنية وتقنية أُنجزت في الغرض من قبل الإدارة العامة لأمن رئيس الدولة والشخصيات الرسمية منذ بداية سنة 2015.

وعلى صعيد آخر عُيّنت الشركة التونسية للنزل والسياحة كمؤتمن عدلي على نزل صلامبو الكائن بنهج اليونان بالعاصمة بمقتضى إذن على عريضة منذ 1 أفريل 1967. وانتقل هذا الالتزام للشركة التي لم

---

[1] وذلك إثر مراسلة الوزيرة مديرة ديوان رئاسة الجمهورية لبلدية المرسى في نفس الشهر لتعلمها أنها لا تبدي أيّ تحفّظ في السماح لصاحب البناية المخالفة مواصلة أشغال البناء.

تطلب إعفاءها من هذه المهمّة إلى موفى أكتوبر 2019 لعدم تمكّنها من إثبات صفتها تبعا لفقدانها نسخة من الإذن مرجعِ التكليف كما لم تطالب بالترفيع في معين الكراء الجاري منذ 2004.

1-2- الصيانة

لم تفعّل الشركة الصيانة الوقائية بالإقامات. وتعتمد في أعمال الصيانة العلاجية على أعوانها من التقنيين وعلى اتفاقيات صيانة. ولم تشمل الاتفاقيات سارية المفعول اتفاقية لصيانة معدّات المغسلة والمطابخ.

كما لم تُبرم الشركة بالتزامن مع التعاقد للتزوّد بالمضخات المركزّة في مختلف المنشآت التقنية للإقامات عند إحداثها، اتفاقية صيانة لتوفير قطع الغيار بالرغم من عدم توفّرها بالسوق المحلية لغياب نيابة لصاحب العلامة التجارية بتونس، مما اضطرّ الشركة إلى تحمّل كلفة إضافية لتعويض المضخات بمضخات من علامة تجارية أخرى وإدخال تحويرات على التهيئات بُغية تحقيق التناسب بين الخصائص التقنية للمنشأة والخصائص التقنية للمضخّات الجديدة.

وإثر معاينة المحكمة للمحلات التقنية بالإقامات تبيّن أنّه لم يتمّ تجديد وحدات التكييف بثلاث إقامات منذ سنة 2000 بالرغم من برمجتها في ميزانية الاستثمار سنويا منذ سنة 2015.

ومن جانب آخر، لم يتمّ الانطلاق في استغلال تطبيقة صيانة المعدّات بالإقامات سوى في ديسمبر 2019 بالرغم من اقتناءها منذ سنة 2009 بكلفة 8,176 أ.د علما وأنّ هذه التطبيقة لا تمكّن من استخراج قائمة في أعمال الصيانة التي تمّ تنفيذها.

2- التنظيم ونظام المعلومات

تمّ ضبط الهيكل التنظيمي للشركة بمقتضى الأمر عدد 2437 لسنة 2007 [1] ولم يتمّ تحيينه منذ ذلك التاريخ إلى حدود موفى أكتوبر 2019 ولم يواكب التغييرات التي شهدها نشاط الشركة خاصة بعد توقف تنظيم العمرة منذ سنة 2016.

[1] المؤرخ في 9 أكتوبر 2007 المتعلّق بضبط الهيكل التنظيمي لشركة الخدمات الوطنية والإقامات.

وخلافا لما ورد بالمنشور عدد 38 المؤرخ في 25 أوت 1997 الذي ينص على ضرورة "اجتناب الازدواجية في ضبط المشمولات الراجعة لكل هيكل أو الوظيفة وحالات عدم التوافق" لوحظ أنّ الهيكل التنظيمي لا يعكس حجم العمل الحقيقي حيث يوجد ثلاث إدارات فرعية لا تضمّ سوى مصلحة واحدة وهي الإدارة الفرعية الفنية والإدارة الفرعية للشؤون المالية والإدارة الفرعية للمحاسبة.

وخلافا للفصل الثاني من الأمر عدد 1981 المؤرخ في 13 ديسمبر 1988 كما تم تنقيحه[2] وللمنشور عدد 30 المؤرخ في 18 جوان 1991 لم تتولّ الشركة إلى حدود أكتوبر 2019 تركيز مصالح للأرشيف واقتصرت على عون وحيد غير مختصّ في المجال يشرف على نقل الأرشيف للحفظ دون اعتماد محاضر إحالة.

وخلافا للفصل 21 من الأمر عدد 2197 لسنة 2002 المتعلق بكيفية ممارسة الإشراف على المنشآت العمومية والذي يقتضي أن "تضبط مجالس إدارة المنشآت العمومية أو مجالس المراقبة عقد برامج أو برنامج عمل المنشأة العمومية حسب الحالة على أقصى تقدير في موفى شهر أكتوبر من السنة الأولى من فترة مخطط التّنمية" لم تتولّ الشركة إعداد عقود برامج منذ سنة 2009.

وفي ما يتعلّق بالنظام المعلوماتي تمتلك الشركة 11 تطبيقة إعلامية، لم يتمّ استغلال اثنين منهما وهما تطبيقة مكتب الضبط المركزي وتطبيقة التصرف المندمجة[3] منذ اقتنائهما على التوالي خلال سنتي 2008 و2017 بقيمة إجمالية قاربت 39 أ.د. وأفادت الشركة ضمن ردودها بأنها ساعية "لتفادي الإخلالات التي أدّت إلى عدم استغلال التطبيقة المندمجة للتصرف بشكل كامل" و"لاتخاذ الاجراءات اللازمة للبتّ في تطبيقة مكتب الضبط المركزي بصفة نهائية قبل العمل على اقتناء منظومة جديدة."

وإثر معاينة موقع واب الشركة من قبل المحكمة خلال شهر أوت 2019، تبيّن أنّه لم يتمّ تخصيص فضاء للتفاعل مع المواطن على الخطّ كما احتوى الموقع على عدّة روابط تحيل على صفحات فارغة أو غير مفعلّة.

وخلافا للفصل الخامس من القانون عدد 5 لسنة 2004 والمتعلق بالسلامة المعلوماتية لم يتمّ التدقيق في السلامة المعلوماتية بالشركة سوى في مناسبة وحيدة خلال سنة 2009 وذلك إلى حدود أكتوبر 2019. وفي غياب لجنة للسلامة المعلوماتية، تمّ إحداث هيئة خاصة بأنظمة المعلومات

---

[2] المتعلق بضبط شروط وتراتيب التصرف في الأرشيف الجاري والأرشيف الوسيط وفرز وإتلاف الأرشيف وتحويل الأرشيف والاطلاع على الأرشيف العام.

[3] تغطي التصرف في الشراءات والمالية والموارد البشرية ومراقبة التصرف.

والاتصال[1] غير أنّ تفعيلها كان محدودا حيث لم تلتئم في المدة الفاصلة بين 2009 وموفى أكتوبر 2019 سوى في ستّ مناسبات وبدأت أولى الاجتماعات في سنة 2016 ولم تنعقد بالمرّة في سنة 2017.

وفي علاقة بسلامة التطبيقات الإعلامية أشعرت قنصلية تونس ببلارمو الشركة في 30 جوان 2015 بتسريب كلمة العبور الخاصّة بمنظومة الحج لتسجيل حجيج مكفولي التّونسيين بالخارج واعتمادها من قِبل الملحق الاجتماعي بالقنصلية لتسجيل أصهاره قبل أن يعزل لاحقا.

3- التصرّف في الأعوان

اعتمد التصرّف في الأعوان بالشركة على وثيقة سميّت بنظام شروط العمل والتأجير، غير مصادق عليها بأمر حتى تصنّف كنظام أساسي خاص للأعوان كما نصّ على ذلك الفصل الأول من القانون عدد 78 لسنة 1985[2]. كما لم تخضع لترخيص مسبق صادر عن وزير الشؤون الاجتماعية لتصنيفها كاتفاقية مؤسسة وفق ما تقتضيه أحكام الفصل 44 من مجلة الشغل. وأفادت الشركة أنه "تم توجيه مراسلة بتاريخ 5 فيفري 2020 إلى خبير في قانون الشغل من قبل الإتحاد العام التونسي للشغل وذلك لإعداد مشروع نظام أساسي خاص للأعوان بشركة الخدمات الوطنية والإقامات". وتدعو محكمة المحاسبات الشركة إلى الإسراع في اتخاذ الإجراءات الضرورية للمصادقة على النظام القانوني للتصرف في الأعوان.

واقتصرت الشركة في تنفيذ برنامج الانتدابات المصادق عليه من قبل مصالح وحدة متابعة تنظيم المؤسسات والمنشآت العمومية منذ 2013/03/08 على انتداب منظفتين وحارس وذلك إلى حدود موفى أكتوبر 2019 بالرغم من أنّها برّرت البرنامج المتضمّن لثمانية وعشرين اختصاصا "بالحاجة الماسة والمتأكدة لسد الشغورات". وأثّر ذلك سلبا على سير العمل خاصة وأنّ إطارا وحيدا يتابع التصرّف في المعدّات وأنّه لم يتم تعيين سوى إطار وحيد بكلّ من وحدة الإعلامية ووحدة التدقيق الداخلي ومصلحة الشؤون القانونية والممتلكات.

كما تمّ الوقوف على حالات جمع بين مهام متنافرة على غرار مشاركة إدارة الحجّ والعمرة في الإعداد لموسم الحج من خلال الجرد ومعاينة واختيار الفنادق ثم متابعتها لتنفيذ العقود في البقاع المقدسة وقيامها ببيع حزمة خدمات الحج، وحفظ رئيس المضيفين بالإقامات لمعدّات الطبخ والأواني وتعبيره في الآن نفسه عن الحاجة بسحب عناصر منها، ومسك كاهية مدير الإقامات الخزينة بها واضطلاع رئيس وحدة الإعلامية بجميع مشمولاتها خلافا لقواعد السلامة المعلوماتية والمتعلقة بضرورة عدم الجمع بين التصرف في الأنظمة المعلوماتية وإعداد البرمجيات.

---

[1] بمقتضى المقرّر عدد 144 لسنة 2009 والمؤرخ في 14 أوت 2009.

[2] المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا.

ب- التصرف المالي

1- التوازنات المالية

سجّل استغلال الإقامات نتيجة سلبيّة سنويا بمعدّل 3,086 م.د وهو ما أفرز نتائج استغلال سنوية سلبية للشركة ترواحت خلال الفترة 2015-2018 بين 2,425 م.د و1,844 م.د مقارنة بنتيجة نشاط الحجّ. وتجدر الإشارة إلى أنّ استمرار تحقيق الشركة لنتائج صافية إيجابية راجع بالأساس إلى نتائج سابقة غير موزعة بقيمة بلغ معدلّها 39,061 م.د خلال الفترة 2015-2018 تمّ توظيفها ماليا بما معدّله 42,660 م.د خلال نفس الفترة مما مكّن الشركة من تحقيق إيرادات بمعدّل سنوي قيمته 2,405 م.د.

وتمثّل هذه الوضعية توازنا ماليا هشا لا يمكن الاستمرار عليه، حيث أنّ الاحتياطات المتكونة من نتائج غير موزعة تُوجه في الأصل لتمويل الاستثمارات.

وتسوّق الشركة حصّة من حزمات خدمات الحجّ بالعملة الصعبة لحجيج تونسيين يتكفل بهم تونسيون بالخارج تضبطها اللجنة الوطنيّة على أساس اقتراح تقدّمه الشّركة تراعي فيه تحقيق توازناتها الماليّة. غير أنّ الشّركة لا تعتمد في اقتراحها على حجم مبيعات السنوات السابقة ولم تتمكّن تبعا لذلك في موسمي 2018 و2019 من تسويق كامل الحصّة بالعملة الصعبة حيث باعت حزمات خدمات بالدينار التونسي تباعا لفائدة 291 و384 حاجاً غير مرسّمين في قائمات الانتظار أي ما نسبته 29,1% و38,4% من الحصّة الإجماليّة المخصّصة للمكفولين.

وترتبط مداخيل الإقامات حصريا بطلبات التزوّد الصّادرة عن الدولة. ولم يتجاوز معدّل مدّة إشغالها 21 يوما في السنة خلال الفترة 2015-2018 في حين أنّ الشركة ملزمة بإبقائها في حالة جاهزية طيلة السنة. ولم يتجاوز المعدّل السنوي لرقم المعاملات المتعلّق بالإقامات خلال الفترة 2015-2018 ما قدره 255 أ.د. ولم تتجاوز تبعا لذلك نسبة تغطية الأعباء الثابتة بها 6%.

من جانب آخر لم تنتفع الشركة بمنحة استثمار ولا بأيّة تحويلات من حساب أموال المشاركة الخاص ببناءات رئاسة الجمهورية وذلك خلافا لما جاء في الفصل الثالث من قرار وزير المالية المؤرخ في 12 فيفري 1990 والمتعلّق بتحديد استعمالات موارد الحساب وهو ما أدّى إلى ضعف نسق إنجاز الاستثمارات المبرمجة حيث لم يتجاوز معدّل نسبة تنفيذها 10,39 % خلال الفترة 2015-2018 وإلى إعادة ترسيم أغلبها في الميزانيات اللاحقة.

وتوصي محكمة المحاسبات الشركة بدراسة السبل الكفيلة مع سلطة الإشراف لضمان توزانها المالي.

2- الشراءات

تخضع الشراءات المتعلقة بالتزود بمواد وخدمات بالشركة إلى دليل إجراءات الشراءات الخصوصية المصادق عليه بتاريخ 17 أوت 2010. وشمل العمل الرقابي اتفاقية إطارية مع أحد المطاعم للسنوات 2013-2017.

وبلغت قيمة الشراءات بالنسبة للتزوّد بخدمات بمقتضى الاتّفاقية الإطارية لإعداد وجبات ضيوف الدولة[1] في الفترة الممتدة من 30 ديسمبر 2013 إلى 29 سبتمبر 2017 ما جملته 300,193 أ.د.

وقد تمّ الوقوف على جملة من الإخلالات تعلقت أساسا بتحديد الحاجيات، حيث بلغت قيمة الطّلبات في سنة 2014 حسب تقرير مُعدٍّ من طرف الشركة 139,887 أ.د أي بزيادة بنسبة 28,82% مقارنة بالحد الأقصى البالغ 108,595 أ.د مما استوجب إبرام ملحق أوّل[1] في الغرض صادقت عليه لجنة الصفقات بتاريخ 11 ماي 2015.

وتمّ إلى جانب الشراءات في إطار الاتفاقية، اقتناء غلال من نفس المزوّد بقيمة 11,409 أ.د خارج إطار الاتفاقية مباشرة من قبل إدارة الإقامات خلال الزيارات دون الرجوع إلى مصلحة التزوّد عملا بمذكرّة العمل عدد 21 المؤرخة في 8 جويلية 2000.

ولم يتم تجديد الاتفاقية وواصلت الشركة تعاملها مع نفس المزوّد خلال الفترة الفاصلة بين غرة جانفي و19 مارس 2017 وأبرمت ملحقا للتّمديد في فترة العقد بستة أشهر، عُرض على لجنة الصفقات على سبيل التسوية بتاريخ 29 مارس 2017 أي بعد انقضاء فترة العقد الممتدة من 30 ديسمبر 2013 إلى 30 ديسمبر 2016.

*

[1] تولّت الشركة في مرحلة أولى إبرام عقد بتاريخ 30 ديسمبر 2013 مع المطعم لمدة سنة قابلة للتجديد على أن لا تتجاوز مدّة العقد ثلاث سنوات يتعلّق بتوفير خدمات المطاعم بإقامات ضيوف الدّولة

[1] بتاريخ 15 جوان 2015.

* *

تتولى شركة الخدمات الوطنيّة والإقامات تنظيم موسم الحج حصريّا والتصرّف في إقامات ضيوف الدولة. كما تولّت تسويق خدمات السّكن والنّقل لوكالات الأسفار في إطار تنظيم العمرة إلى حدود سنة 2015.

ويستدعي حسن تنظيم موسم الحج مزيد إحكام التنسيق بين مختلف المتدخلين في إطار اللجنة الوطنية للحجّ والعمرة والتي لا تتماشى صبغتها الاستشارية والدور الفعلي الموكول لها في هذا المجال. كما لا يمكن للّجنة عند تقييمها لسير المواسم المنقضية تحديد المسؤوليات، وهو ما يقتضي وضع إطار قانوني يضبط بدّقة مشمولات ومهام كلّ متدخّل ويمكّن من تحديد المسؤوليات لإضفاء النجاعة اللازمة على أعمالها.

وباعتبار أنّ كلفة السكن بمكّة تضاهي حوالي نصف تسعيرة حجّ الفرز وقصد الضغط عليها توصي محكمة المحاسبات بإحكام ضبط شروط السكن الفنية وتحقيق النجاعة عند معاينة الفنادق واحترام إجراءات التعاقد لتفادي التفاوض المباشر ومراجعة صيغة التعاقد باعتماد نظام الفترات حسب تواريخ انطلاق ورجوع الرحلات الجوية.

وحريّ بالشركة الاستئناس بالتجارب المقارنة في مجال إسكان حجيج الفرز على غرار توفير أكثر من منتوج يراعي حاجيات الحاج التونسي وتقسيم مدّة الإقامة وإبرام عقود إطارية لسكن الحجيج.

وشهد تنظيم العمرة من قبل وكالات الأسفار بعد تحريرها إخلالات تعلّقت أساسا بتجاوز سقف التحويلات المرخص فيه من قبل البنك المركزي لها اعتمادا على المنح السياحية للمعتمرين.

ويشهد التصرف في إقامات ضيوف الدولة عجزا ماليا هيكليا ساهم في تراكم نتائج الاستغلال السلبية للشركة وهشاشة وضعيتها المالية وعدم قدرتها على توظيف الفوائض المالية في إنجاز الاستثمارات وتغطية كلفة صيانة أملاكها. مما يتطلب دراسة الوضع بالتنسيق مع سلطة الإشراف واتخاذ التدابير الكفيلة بتحقيق التوازن المالي المنشود.

كما تدعى الشركة إلى الحرص على تفعيل الآليات القانونية المتاحة لتحقيق الحماية القانونية لممتلكاتها العقارية والعمل على اتخاذ الإجراءات الردعية ضدّ أصحاب بنايات مجاورة للإقامات لم يحترموا الشروط المتعلّقة بالتهيئة والبناء.

ردّ وزارة الشؤون الدينية

•غياب إلزاميّة قرارات اللجنة الوطنية للحجّ والعمرة وتحديد المسؤوليات

- تمّ التداول في ذلك خلال المجلس الوزاري المضيّق المنعقد في 18 ماي 2018 الذي قرّ عرض مقترح مراجعة الأمر عدد 1438 المتعلّ بإحداث اللجنة الوطنية للحج والعمرة وضبط تركيبتها وسير أعمالها على الحكومة.

- يتمّ توزيع أعضاء مكتب شؤون حجّ تونس حسب مقاييس معيّ على غرار عدد الفنادق المستأجرة وعدد المناطق وعدد الحافلات المخصّصة للبعثة التونسيّ ومواقع المخيمات، إذ تمّ تمكين شركة الخدمات الوطنيّ والإقامات من حصتها من المؤطرين بعدد يرتفع من موسم إلى آخر، بحسب العدد الإجمالي لأعضاء مكتب شؤون حجاج تونس الذي ارتفع منذ موسم 1439هـ/2018م إلى 500 عضوا بعد أن كان 430 موسم 1438هـ/2017م وكذلك المواسم السابقة، وقد منحت الشركة عددا إجماليا من أعضاء هذا المكتب حسب ما يبيّ الجدول التالي :

الموسم	العدد	الملاحظات
1438هـ/2017م	210 من 430	
1439هـ/2018م	234 من 500	
1440هـ/2019م	223 + 15	نظرا لتخصيص 15 عضوا من رئاسة الجمهورية لدعم المرافقين ومساندتهم بمقتضى قرار المجلس الوزاري المضيق المنعقد في 21 ماي 2019
	238 من 500	

• تتصدّى شركة الخدمات الوطنيّة والإقامات في الحدّ الممنوحة لها في نطاق مشمولاتها التنظيميّة علما وأنّ الحدّ الممنوحة للشركة حسب المواسم تمكّن من مؤونة تأطير يتراوح بين 49 و50 حاج لكل مرافق في الثلاث مواسم الأخيرة، وللإضافة فإنّ يتمّ تكليف المرشدين الدينيين بمهمّة مرافقة الحافلات في كلّ مراحل الحجّ عموما وفي مرحلة التفويج إلى المشاعر والنفرة من عرفات باعتبار أهميّة تواجد مرشد ديني في كلّ حافلة وذلك للتأكد من أداء الحجيج لمناسكهم بصفة صحيحة وتأمين المنسك بمشعر مزدلفة، فيقوم حينئذ المرشد الديني بدوره في آن واحد إرشادي منسكي وتنظيمي تأطيري مما يحتاج إلى تدعيمه عددا،

هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ عديد التجارب المقارنة أثبتت نقص عدد أعضاء مكتب شؤون الحجاج مقارنة بعدد الحجيج من ذلك التجربة الماليزية على سبيل المثال .

•بخصوص برنامج الرحلات،

- تعدّ شركة الخطوط التونسيّة بداية كل موسم برنامجا مبدئيّا للرحلات وغير نهائي تتولى شركة الخدمات الوطنيّة والإقامات كراء الفنادق بناء عليه باعتبار أنّ مصادقة الطيران المدني السعودي على برنامج الرحلات تكون في أواخر شهر رمضان من كل سنة توضع فيها اشتراطات معيّنة ومقيّدة بمحضر ترتيبات الحجّ ، ولذلك فقد تطرأ بعض التغييرات على البرنامج من شأنها أن تؤثّر على التقيّد بتنفيذ التعاقدات في السكن المبرمة سابقا عن هذه المصادقة،

• بخصوص منظومة تسكين الحجيج،

- أقرّ المجلس الوزاري المضيّق المنعقد في 18 ماي 2018 تطوير منظومة الحجّ بوزارة الشؤون الدينيّة وتحويلها إلى منظومة مندمجة تنخرط فيها كل الأطراف المعنية بالتنظيم، وقد تمّ إلى حدّ الآن انخراط كل من وزارة الصحة، شركة الخدمات الوطنية والإقامات والبريد التونسي حيث انطلقت المراحل الأولى لعملية الدفع الإلكتروني وخلاص معاليم الحجّ في انتظار استكمال المرحلة القادمة وهي التسكين من تونس والتي ستتولى شركة الخدمات الوطنية والإقامات العمل بها عبر المنظومة المندمجة للحجّ

• علما وأنّ ما تمّ الإشارة إليه بخصوص منظومة شركة الخدمات الوطنية والإقامات فإنه وخلافا لما ذكرته الشركة فإنّ لم تتمكن من ربطها بمنظومة الوزارة واضطرارها إلى الحصول على القائمات النهائية ورقية وإدخالها إلى منظومة شركة الخدمات الوطنية والإقامات لسنة 2017 تؤكد بأنّ تمت تجربة هذه المنظومة خلال سنة 2017

ولكن تبيّن فيما بعد أنّ تتضمن عقد نقائص فنيّة وغير قادرة على استيعاب كل المعطيات، لذلك تمّ التخلي عنها خلال عمليات البيع بالشبابيك الموحّدة سنة 2017. هذا إضافة إلى أنّ غير مؤمّنة وتبعا لذلك أقرّ المجلس الوزاري المضيق المنعقد بتاريخ 18 ماي 2018 باعتماد منظومة وزارة الشؤون الدينية وتطويرها إلى منظومة مندمجة تنخرط فيها كل الأطراف،

- **دراسة إمكانية اعتماد منتوج ثان،**

- دعا المجلس الوزاري المذكور وزارة الشؤون الدينية إلى إعداد مقترح دراسة وإمكانية عرض منتوج أو أكثر حسب جودة الخدمات المطلوبة، وقد انطلقت الوزارة في إعداد هذه الدراسة بالشراكة مع الأطراف المعنية إلاّ أنّ التطورات الحاصلة على المستوى الصحي العالمي ومدى تأثيرها على المشهد العام في تنظيم الحج كان مدعاة إلى التريّث قصد مزيد التعمّق ووضوح الرؤية،

- **الدعوة إلى إمكانية إبرام عقود سكن إطارية على مدى أكثر من موسم،**

- شرعت الأطراف المعنية بالتعاقد في السكن في دراسة إمكانية التعاقد على مدى أكثر من موسم تطبيقا لقرار المجلس الوزاري المضيق المنعقد في 18 ماي 2018 أخذا بعين اعتبارات منها الملائمة والإجرائية والترتيبية المتعلقة من سنة إلى أخرى علما وأنّ هذه الدراسة تبقى أيضا رهين المتغيرات الطارئة لعلّ آخرها المتغيرات الصحية المتمثلة في جائحة كوفيد 19 ومدى تأثيرها على مشهد الحج عموما وعلى الاشتراطات والترتيبات السعودية المتوقعة.

- **بخصوص وفد الإعلام الخارجي**

- أقرّ اللجنة الوطنية للحجّ والعمرة في جلستها المنعقدة بتاريخ 15 ماي 2019 مبدأ تكليف وفد إعلامي من مؤسسة التلفزة الوطنية ووكالة تونس إفريقيا للأنباء بعد أن سبق تكليف وفد إعلامي من المؤسسة الأولى سنة 2018 وذلك لتغطية نشاط مكتب شؤون حجاج تونس بمختلف مكوناته ومدى قيامه بالمهام الموكولة إليه في الحجيج بصفة موضوعية وهو ما يختلف تماما عن دور المكتب الإعلامي الخاص بالوزارة والواقع ضمن تركيبة بعثتها،

• بخصوص توزيع البعثات على الفنادق،

- يتولى كل رئيس بعثة من البعثات توزيع منظوريه من أعضاء مكتب شؤون حجاج تونس على الفنادق وذلك بغاية إحكام وضمان حسن الإحاطة الدينية والتأطيرية والصحية والتوعوية بالحجيج، علما وأنّ وزارة الشؤون الدينية دأبت على توزيع منظوريها آخذة بعين الاعتبار عديد المقاييس منها طاقة استيعاب الفندق والبعد عن الحرم وعدد الحجيج من الجنسيْن ومعدل الأعمار وتوزيع الحجيج حسب الولايات وعدد المقاعد المخصّصة لبعثة الوزارة بالطائرة.

•بخصوص تنظيم العمرة

- يتمّ تنظيم العمرة بمقتضى وثيقة توجيهية تمضى من قبل وزيريْ الشؤون الدينية والسياحة والصناعات التقليدية،

- يتولى البنك المركزي التونسي تحديد مبلغ التحويلات بعنوان العمرة سنويا حيث رخّص له المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 15 جانفي 2015 بتوزيع المبلغ المحدد بـ 30 مليون دينار مناصفة بين القطاع الخاص وشركة الخدمات الوطنية والإقامات ثمّ أقرّ المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 18 ماي 2018 اعتماد مبدأ المرونة في استغلال المبلغ المحدد بين الطرفيْن المذكوريْن علما وأنّ المبلغ قد تدرّج من 30 مليون دينار خلال السنوات الماضية إلى 50 مليون دينار سنة 2020 بعد أن يكلّف المجلس الوزاري الأخير البنك المركزي بتحديد المبلغ الجملي المخصص للعمرة بالتنسيق مع الأطراف المتدخلة حسب الوضع الاقتصادي للبلاد،

- عدم مزاولة شركة الخدمات الوطنية والإقامات لنشاط العمرة انطلاقا من سنة 2016 وإلى غاية 2020،

• تمّ تكليف لجنة تعهد إليها مهمّة المتابعة والمراقبة سواء بتونس أو بالبقاع المقدّسة تتكون من وزارة الشؤون الدينية ووزارة النقل ووزارة السياحة والصناعات التقليدية وفقا للمذكرات التوجيهية المتعلّقة بتنظيم العمرة سنويا والتي أقرّها المجلس الوزاري المضيق المنعقد في 15 جانفي 2016 من خلال قرار تكليف لجنة تضمّ الأطراف المذكورة بمتابعة موسم العمرة لسنة 2016 وإعداد تقرير تقييمي في الغرض علما وأنّ الوزارات المعنية قامت بالمتابعة وأعدت تقريرا مفصلا تمّ عرضه على اللجنة الوطنية للحج والعمرة إلاّ أنّ عملية المتابعة اقتصرت على موسم 2016 باعتبار القرار الوزاري.

ردّ شركة الخدمات الوطنية والإقامات

I -تنظيم موسم الحجّ

أ- الأطراف المتدّخلة في تنظيم عمليّة موسم الحجّ

تعتبر اللجنة الوطنية للحج والعمرة الهيكل الذي يشرف على متابعة تنفيذ سياسة الدولة في مجال الحج وتقديم المقترحات في هذا الإطار والتنسيق بين الأطراف المتدخلة و ذلك طبقا لما جاء بالأمر عدد 1428 لسنة 2013 المتعلق بإحداث اللجنة الوطنية للحج و العمرة وتبعا لذلك بادرت شركة الخدمات الوطنية والإقامات بإضفاء الصبغة الإلزامية لقرارات اللجنة ضمن إجراءتها الداخلية و ذلك من خلال إدراج وجوب موافقة اللجنة المذكورة ضمن دليل إجراءات الشركة المتعلق بالصفقات الخاصة بخدمات الحج فيما يتعلق بالشروط الفنية للخدمات المقدمة للحجيج التونسين بالبقاع المقدسة بإعتبار ما تكتسيه هذه المواصفات من أهمية نظرا لأنها تحدد نوعية الخدمات المسداة بالبقاع المقدسة وهو ما يستوجب التداول وإتخاذ القرار بشأنها من طرف جميع الأطراف المتدخلة في تنظيم موسم الحج في إطار اللجنة الوطنية للحج و العمرة.

كما تم خلال اجتماعات اللجنة الوطنية للحج و العمرة، إثارة الكلفة المالية الإضافية التي تتحملها الشركة جراء التغييرات التي تطرأ على برنامج الرّحلات الجوية الا أن الطابع الإستشاري للجنة و غياب نص قانوني يحدد مهام و مسؤوليات كل طرف حال دون اتخاذ إي اجراءات في الغرض.

وتأكد شركة الخدمات الوطنيّة و الإقامات على ضرورة إصدار نص قانوني ينظّ عمليّة الحجّ بمختلف مراحلها بما يضفي مزيد من النجاعة على عملية تنظيم الحج و ويحدّ مهام و مجال عمل جميع المتدخلين في هذه المنظومة بكل دقة.

ب – الإعداد لموسم الحجّ

1- اختيار مرافقي الحج

في ما يتعلق بضعف مؤشر تأطير الحجيج، فقد طلبت الشركة في عديد المناسبات الترفيع في العدد المخصص للمؤطرين من بين أعضاء البعثات المرافقة للحجيج التونسيين لضمان حسن الإحاطة بالحجيج و نظرا

لمحدودية العدد الجملي لأعضاء البعثات فإنه و بالشراكة مع وزارة الشؤون الدينية و مكونات المجتمع المدني (جمعية رعاية ضيوف الرحمان) تم تنفيذ برنامج "الحاج المتطوع" والمتمثل في إختيار عدد من الحجيج ليقوموا بصفة تطوعية بمهام إحاطة للحجيج ومساندة للمؤطرين مما ساهم جزئيا في تغطية النقص في عدد المؤطرين إلا أن الترفيع في عدد المؤطرين يبقى أمرا ضروريا لضمان حسن خدمة الحجيج و الإحاطة بهم .

2 – الشروط الفنيّة للسكن

➢ إن اعتماد التصنيف السياحي ضمن الشروط الفنية لسكن الحجيج و إن كان لا يتلائم مع معايير تصنيف الفنادق بتونس باعتبار خصوصية الخدمات الفندقية المرتبطة بشعيرتي الحج و العمرة، فإنه يمثل شرطا من بين الشروط الفنية لسكن الحجيج الواجب توفرها باعتبار أن كل درجة تصنيف مرتبطة بوجوب توفر جملة من الإشتراطات والتجهيزات و المرافق التي تضمن جودة الخدمات و سلامة الحجيج.

أما بالنسبة لأسعار الفنادق فإنها مرتبطة بعدة معايير على سبيل الذكر البعد عن الحرم و التصنيف والموقع و العرض والطلب و يتبين بذلك أن التصنيف يعتبر عامل من العوامل المؤثرة على السعر.

➢ اعتبارا إلى أن عملية التسكين بالمدينة المنوّرة تعتمد على نظام الحجوزات، فقد دأبت الشركة على التعاقد مع مجموعة سكنيّة واحدة لتسكين العدد الجملي للحجيج بمقتضى الاستشارة التي يتم إعلانها في الغرض لدى المجموعات السكنية و الشركات المرخص لها، إلاّ أنّ و بهدف تطوير جودة الخدمات المقدمة في الغرض إنتهجت الشركة بداية من سنة 2019 تمشي جديد يتمثّل في تنظيم الإستشارة حسب المحلات الجغرافيّة رحلة برحلة و التي أدت إلى التعاقد مع خمس مزودين وقد ساهمت هذه العمليّة في التعاقد على فنادق متجانسة من ناحية المستوى (3 و 4 نجوم) مع تجميع الحجيج في المنطقة المركزيّة المحاذية للحرم المدني.

3 – إجراءات التعاقد مع الفنادق

➢ يشمل نظام الفترات عند التعاقد مع الفنادق، الوحدات الفندقية المحيطة بالحرم المكي دون سواهاويتطلب ذلك الحصول على الموافقة النهائية على برنامج الرحلات الجوية للتأكد من عدم حدوث تغييرات على مواعيد الدخول والخروج، و حيث أنه يتم التوصل بالموافقة في فترة متقدمة من الإعداد لموسم الحج أي بعد التعاقد مع الفنادق كما أن أي تأخير في الشروع في إجراءات التعاقد يمكن أن ينجر عنه عدم توفر عدد الأسرّة المطلوبة خاصة في ضل الطلب المرتفع لبقية الجاليات بالمنطقة المركزية، و عليه فإن اعتماد نظام الفترات و لئن يمكن من

التخفيض في أسعار الفنادق باعتبار التحديد الدقيق لمواعيد الدخول و الخروج فإنه يمكن أن ينجر عنه في المقابل في حال حدوث أي تغييرات في برنامج الرحلات، عديد الإشكاليات التنظيمية نذكر منها بالخصوص عدم توفر سكن للحجيج في الفترات المعنية بالتغييرات إضافة إلى إنعكاسات مالية يمكن أن تتحملها الشركة.

- إن الجرد الميداني للفنادق الذي تم إقراره صلب دليل الإجراءات المصادق عليه سنة 2016 يندرج في إطار الحرص على تدعيم نجاعة الطلب العمومي و ضمان الصبغة الشمولية لإجراءات التعاقد من خلال جرد ميداني دقيق لكافة الوحدات الفندقية المتواجدة بالمنطقة المحددة ضمن الشروط الفنية و هو ما يكرس احترام المبادئ الأساسية للصفقات العمومية و يوسع من قاعدة المنافسة.

- هذا وبعد تقييم هذا التمشي و بهدف التقليص في الإجراءات بما يتلائم مع خصوصيات السوق السعوية و بهدف إضفاء المزيد من النجاعة على الإجراءات و أعمال اللجان المتدخلة، صادق مجلس إدارة الشركة المنعقد بتاريخ 28 أكتوبر 2018 على مقترح مراجعة إجراءات الإعلان عن المنافسة من خلال الإعتماد على قاعدة بيانات شاملة للفنادق بما يسمح في التقليص في مدّ الجرد الميداني و الإقتصار على معاينة الفنادق الوارد بخصوصها عروض دون غيرها .

- بخصوص إتجاه الشركة خلال الإعداد لموسم حج 2016 إلى التفاوض المباشر، فإنه و تطبيقا لمقتضيات دليل الاجراءات ، إعتمدت الشركة هذا الإجراء بعد استكمال إجراءات فتح و فرز العروض الواردة دون التمكن من تغطية الطاقة الاستيعابية الجملية المطلوبة حيث تم التفاوض مع الفنادق التي تستجيب للشروط الفنية المنصوص عليها بالوثيقة المرجعية والتي تم اقصائها في المقابل لأسباب إدارية.

ج – تسعيرة الحجّ

بالنسبة للتسعيرة المعتمدة فيجدر التأكيد بأنّ في إطار الإعداد لموسم حجّ 2020 (قبل القرارات المتعلقة بموسم الحج و التي تم اتخاذها تبعا لانتشار جائحة كورونا)، وبهدف الضغط على الكلفة أقرت اللجنة الوطنية للحج والعمرة مراجعة المقاييس الفنيّة للفنادق من بينها الاستغناء على الفنادق من فئة خمس نجوم، وإضافة مناطق جديدة بمكة المكرمة و الترفيع في مسافة البعد عن الحرم، كما تم التخفيض في مدّة الإقامة الجمليّة لتصل إلى 21 يوما عوضا عن 25 و24 يوما، وقد ساهمت هذه العمليّة في التقليص في كلفة السكن مقارنة بسنة 2019 بنسبة ناهزت الثلاثين بالمائة.

د- تنفيذ عقود موسم الحجّ

متابعة نزاعات تنفيذ العقود

بالنسبة لملف مآثر طيبة فإنّ الشركة حريصة على اتخاذ جميع التدابير المناسبة للحفاظ على جميع حقوقها، كما أنّ مصالحها المختصّة بصدد التنسيق مع المحامي الذي تمّ تكليفه في الغرض قصد متابعة جميع التطوّرات التي يشهده الملف.

III – التصرّف الإداري والمالي

2- التنظيم ونظام المعلومات

صادق مجلس إدارة الشركة المنعقد في 29 أكتوبر 2020 على تحيين الهيكل التنظيمي الخاص بالشركة و ذلك بهدف جعله يتلائم مع واقع الشركة الحالي خاصة في ضل التطورات التي شهدها نشاط العمرة.

هذا وقد تم بتاريخ 08 ديسمبر 2019 إحالت المشروع المقدم إلى رئاسة الجمهورية بصفتها سلطة الاشراف قصد إتمام إجراءات المصادقة النهائية و إن الشركة بصدد متابعة الملف مع مصالح رئاسة الجمهورية.

3- التصرّف في الأعوان

عرفت الشركة خلال السنوات الأخيرة عدد من الصعوبات لتأمين تصرف فعال في الأعوان على غرار:
تأجيل تنفيذ برنامج الانتداب الخاص بسنة 2013 وذلك تراجع نتيجة نشاط الحج والعمرة خاصة بعد إقرار عملية التحرير الجزئي للعمرة في الفترة الممتدة من سنة 2013-2015

- التجاء الشركة لمراجعة برنامج الانتداب نحو التخفيض خاصة بعد توقف نشاط العمرة سنة 2016

وتبعا لذلك ولتجاوز النقص المسجل في مواردها البشرية، قامت الشركة بانتداب ثلاث أعوان كما تم اقرار إعادة توزيع الأعوان بالإدارات، إضافة إلى إلحاق إطار من أحد الشركات الفرعية دعمّ من خلاله وحدة الإعلامية.

- كما تم خلال سنة 2020 إعداد مشروع اتفاقية مؤسسة وإحالتها إلى سلطة الإشراف بتاريخ 6 أكتوبر 2020 وفق ما تقتضيه التراتيب الجاري بها العمل.

الباب الثالث

مصالح الدولة والمؤسسات والمنشآت العمومية على الصعيد الجهوي والجماعات المحلية

قباضة المالية شارع الحبيب بورقيبة جندوبة

تعتبر قباضة المالية شارع الحبيب بورقيبة بجندوبة (فيما يلي "القباضة") مركزا محاسبيا متعدّد الاختصاصات تتمثل مهامه أساسا في استخلاص الضرائب والأداءات والمعاليم واستخلاص الديون المثقلة إلى جانب تسجيل العقود والكتابات والأحكام وبيع الطوابع والعلامات الجبائية علاوة على الاضطلاع بمهمة المخاطب الوحيد لبعث المشاريع الفردية. وتمّ ترتيب القباضة بالصنف "ج" إلى غاية صدور قرار وزير المالية المؤرّخ في 7 مارس 2016 المتعلّق بترتيب المراكز المحاسبية التابعة لوزارة المالية الذي أعاد ترتيبها بالصنف "ب" اعتمادا على جملة المقابيض وتنوع المشمولات وعدد الفصول المثقلة في سنة 2015.

وبلغت جملة المقابيض المحققة من قبل القباضة خلال الفترة 2013-2018 حوالي 109,8م.د أي بمعدل 18,3م.د سنويا وتراوحت بين 15,3 م.د سنة 2014 و21,5م.د سنة 2018. واستأثرت مقابيض الميزانية بحوالي 54 % من جملة المقابيض المحققة خلال نفس الفترة وتراوحت بين 7,8 م.د سنة 2013 و11,8م.د سنة 2018. ورغم تطور حجم المقابيض المحققة فإنّ بقايا الديون للاستخلاص ارتفعت من 21,8 م.د سنة 2013 إلى 32,9م.د سنة 2018.

وتولت محكمة المحاسبات النظر في مختلف أوجه نشاط القباضة بعنوان الفترة من 2013 إلى 2017 لتمتدّ في بعض الجوانب منها إلى موفّى شهر جوان 2018، وذلك بهدف التأكد من مدى التزامها بالقواعد التي تحكمها واستجابتها لمتطلبات حسن التسيير. وفي هذا الصّدد تمّ الوقوف على نقائص واخلالات تعلقت بالتنظيم والتسيير ونظام المعلومات وبتثقيل الديون العمومية واستخلاصها وبالاستخلاصات الفورية والتصرف المحاسبي.

أبرز الملاحظات

- التنظيم والتسيير والنظام المعلوماتي

تم منذ مارس 2016 ترتيب القباضة في الصنف "ب" غير أنّ ذلك لم يكن مقترنا بتعيين قابض تتوفر فيه الشروط المستوجبة ومفوضين مكلفين بالإشراف على خلايا المحاسبة.

ولم يواكب عدد أعوان القباضة تطور حجم نشاطها خلال الفترة 2013-2017 ولم يتم تمكينهم من التداول على مختلف العمليات المنجزة. ومن جهة أخرى، لم تتول القباضة القيام بدورها كمخاطب وحيد خلال مختلف مراحل بعث المشاريع والمتمثّل في حلولها محل الباعث أمام جميع المصالح المتدخلة حيث اقتصر دورها على قبول التصاريح وإرجاعها لباعثي المشاريع.

ويشكو النظام المعلوماتي بالقباضة من غياب تركيز بعض المنظومات والتطبيقات لفائدة الأعوان وعدم اندماج بعض التطبيقات الأخرى المكونة لمنظومة "رفيق" في ما بينها و مع أنظمة هياكل عمومية أخرى.

وفي هذا الإطار، تدعو المحكمة سلط الإشراف إلى تمكين القباضة من الموارد البشرية الضرورية لإنجاز المهام المنوطة بعهدتها والعمل على تركيز نظام معلوماتي مندمج يمكّن من الرفع من أداءها.

- تثقيل الديون العموميّة واستخلاصها

تولت القباضة التعهد بديون جبائية لا تتوفر فيها الشروط المستوجبة للتثقيل فضلا عن ارتكاب أخطاء في مستوى تضمين الأحكام القضائية بمنظومة "رفيق"وهو ما من شأنه أن يؤثر على مصداقية المبالغ المستوجبة لدى المطالبين بالأداء والمبالغ القابلة للسقوط بالتقادم.

ولم تتمكن القباضة من انجاز مهامها المتعلقة باستخلاص الديون العمومية المثقلة بالفعالية المطلوبة حيث لم تتعدّ نسب استخلاص الديون غير الجبائية 9 % خلال سنتي 2015 و2016 مقابل هدف مرسوم في حدود 20 %. ويعزى ذلك إلى النقائص المتعلقة بالبرمجة والمتابعة وبالهياكل والأعوان المكلفين بالاستخلاص فضلا عن نقص أعمال التتبع التي تراجع عددها بنسبة 24 % خلال الفترة 2014-2017 مقابل تطور عدد الفصول المثقلة بنسبة 39 % خلال نفس الفترة.

وبخصوص الإعلامات و محاضر التبليغ المستعملة في أعمالالتتبع، تمّ الوقوف على شبهات تزوير على معنى الفصل 172 من المجلة الجزائية شملت مصداقية الإمضاءات على الوثائق لعدد من الملفات.

وتدعى القباضة إلى مزيد التثبت في الملفات الواردة عليها من مصالح مراقبة الأداءات والمحاكم قبل التعهد بالديون المعنية. وللحد من تراكم بقايا الديون للاستخلاصالتي مرت من21,8 م.د سنة 2014 إلى 32,8 م.د سنة 2018 ، يتعيّن العمل على جعل عدول الخزينة وأعضاء خلايا الاستخلاص أكثر تفرغ للقيام بمهامهم علاوة على تكثيف أعمال التتبع.

- الاستخلاصات الفورية والتصرف المحاسبي

تولت القباضة معالجة تصاريح لا تتوفر فيها الشروط اللازمة للاعتماد على غرار المعطيات المتعلّقة بهوية المطالب بالآداء وفترة التوظيف وبيانات عن النشاط وهو ما من شأنه أن يقلص من الحجية القانونية لهذه التصاريح كما تمّت معاينة ارتكاب أخطاء على مستوى تكييف العقود وتوظيف المعاليم أدت أحيانا إلى التقليص دون وجه حق في المعاليم المستوجبة.

ومن ناحية أخرى، لم تحرص القباضة على التعريف بآلية التصريح عن بعد ومزاياها وتفعيلها بالرغم من إرسائها منذ 2008 حيث لوحظ غياب كلي لإنخراط المطالبين بالأداء في هذه الآلية انجرّ عنه تواصل الاكتظاظ وطول الإنتظار أمام الشبابيك لا سيما عند القيام بالتصاريح الجبائية.

ولم يخلُ التصرف المحاسبي للقباضة من بعض النقائص على غرار نقص مصداقية بعض البيانات المضمنة بدفتر الصندوق وعدم تسوية تسبقات خزينة راجعة للفترة 1991-2014 بمبلغ 3 م.د فضلا عن عدم إيلاء العناية اللازمة للجانب المتعلق بحفظ الأموال وصيانتها.

وتدعو المحكمة في هذا الإطار،إلى مزيد تأطير أعوان الشبابيك للحد من الاخلالات المسجّلة في مستوى الاستخلاصات الفورية فضلا عن تدعيم التنسيق مع مصالح أمانة المال الجهوية بجندوبة بهدف تلافي النقائص المرتبطة بالتصرف المحاسبي بالقباضة.

I- التنظيم والتسييروالنظام المعلوماتي

مكّن النظر في الجوانب المتعلقة بالتنظيم والتسيير والنظام المعلوماتي بالقباضة من الوقوف على جملة من النقائص حدت من اضطلاعها بمهامها على الوجه الأكمل.

أ- التنظيم والتسيير

يخضع تنظيم القباضة إلى أحكام الأمر عدد 1219 لسنة 2013 المؤرخ في 22 جانفي 2013 المتعلّق بتنظيم المراكز المحاسبيّة العموميّة التابعة لوزارة المالية. وأفضى النظر في هذا الجانب إلى الوقوف على اخلالات تعلّقت بالتسميات في الخطط وبتأمين حصص الاستمرار.

فبخصوص التسميات في الخطط، يقتضي الفصل 3 من الأمر آنف الذكر أن يدير المراكز المحاسبية من الصنف "ب" محاسبون عموميون يتمتعون بمنح وامتيازات رئيس مصلحة إدارة مركزية[1] إلاّ أنه تمت مواصلة تسيير القباضة[2] من قبل إطار برتبة متفقد يتمتّع بمنحة التكاليف الإدارية ولا يستجيب لشروط التسمية في خطة رئيس مصلحة إدارة مركزية.

وخلافا للفصلين 43 و46 من نفس الأمر الذين يقتضيان تعيين مفوض مكلف بخلية محاسبة لمراقبة الشبابيك وانجاز العمليات المحاسبية بالنسبة للقباضات المالية من الصنف "ج" وتعيين 3 مفوضين مكلفين بخلية محاسبة لمراقبة الشبابيك وبخلية لاستخلاص الديون العمومية المثقلة و أخرى للعمليات المحاسبية بالنسبة للقباضات المالية من الصنف "ب"، لم يتم تعيين أي مفوض إلى غاية موفى جوان 2018 وذلك بالرغم من أنّ تعيينهم لا يتطلب[3] إسناد خطة وظيفية ولا يستوجب شروط مرتبطة برتبة العون أو أقدميته. وأدّى ذلك إلى تولي القابض وعون في رتبة ملحق تفقد مكلف بالديون العمومية المثقلة القيام بالمهام الموكولة ترتيبيا للمفوضين المذكورين بالتوازي مع مهامهم الأساسية وهو ما من شأنه أن يعيق السير العادي للقباضة ويؤثّر سلبا على جودة الخدمات المسداة.

وبخصوص تأمين حصص الاستمرار، تبين عدم تقيد القباضة بمقتضيات قرار رئيس الحكومة المؤرخ في 17 نوفمبر 2016[4] الذي يدعو القباضات المالية والبلدية إلى تنظيم حصص استمرار كل يوم سبت بداية من الساعة التاسعة صباحا إلى منتصف النهار لتمكين المواطنين من خدمات المرفق العمومي خلال الراحة الأسبوعية. وبرّر القابض ذلك برفض الأعوان تأمين الحصص المذكورة لعدم رضاهم على نظام

---

[1] طبقا للشروط المنصوص عليها بالأمر عدد 1245 لسنة 2006 المؤرّخ في 24أفريل 2006 المتعلّق بضبط نظام إسناد الخطط الوظيفية بالإدارة المركزية والإعفاء منها.

[2] تم إعادة ترتيب القباضة من الصنف "ج" إلى الصنف "ب" بمقتضى قرار وزير المالية المؤرخ في 7 مارس 2016.

[3] حسب الفصل 6 من الأمر عدد 1219 لسنة 2013 آنف الذكر.

[4] المتعلّق بتنظيم حصص استمرار خارج أوقات العمل ببعض الهياكل العمومية.

التأجير بعنوان الساعات الإضافية[1] علما وأنّ السلط المركزية لم تتخذ أي إجراء لتلافي هذه الوضعية إثر فشل المفاوضات مع النقابة الأساسية لأعوان وزارة المالية التي تطالب بنظام تأجير خاص.

وبخصوص التسيير، لم يتطور عدد الأعوان المباشرين بالقباضة بالتوازي مع تطور نشاطها خلال الفترة 2013-2017 حيث لم يتجاوز عدد أعوان الشبابيك 9 أعوان رغم تطور المقابيض من 17,7 م.د سنة 2013 إلى 20,8 م.د سنة 2017 أي بنسبة 17 % وارتفاع المعدّل السنوي لوصولات الاستخلاص للعون الواحد من 5744وصل سنة 2013 إلى 9985 وصل سنة 2017 أي بنسبة 74 %، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى إثقال كاهل الأعوان والتأثير سلبا على أدائهم لمهامهم. وجاء في رد الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص أنه سيتم تدعيم القباضة "باعتماد آلية إعادة توظيف الأعوان بين الوزارات التي هي في طور التفعيل حاليا من قبل وزارة المالية".

كما تبيّن أنه لم يتم تمكين الأعوان من التداول على مختلف العمليات والخدمات، وهو ما لا يتماشى مع مقتضيات المذكرة العامة عدد 48 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 11 ماي 1994 التي نصّت على هذه الآلية قصد تمكين الأعوان من كسب دراية شاملة بمختلف العمليات المنجزة بالمركز المحاسبي.

وخلافا لأحكام منشور الوزير الأول عدد 58 لسنة 1994 حول كيفية إسناد العدد المهني وعدد منحة الإنتاج، لم تتول القباضة موافاة مصالح أمانة المال الجهوية بجندوبة ببطاقات حضور الأعوان خلال الفترة 2013-2017 وتمّ اعتماد بيانات تفتقر للمصداقية لتصفية أجور ومنح[2] الأعوان. وفي هذا الإطار، أفضت المقاربة بين أوراق الحضور بالقباضة ومطالب عطل المرض بعنوان سنة 2017 التي تمت إحالتها من قبل مصالح أمانة المال الجهوية إلى الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص إلى وجود فوارق بين عدد أيام الغياب الفعلية وعدد الأيام المصرح بها بخصوص 10 أعوان بلغ 70 يوما.

ومن ناحية أخرى، تولى خازن القباضة الإضطلاع بمهام عون شباك خلال الستة أشهر الأولى من سنة 2018 تمثّلت في إنجاز 185 عملية شملت أساسا تصاريح جبائية واستخراج معاليم جولان والمعلوم التعويضي على النقل بالطرقات وهو ما يعتبر جمعا بين مهام متنافرة يمكن أن تنجر عنها تجاوزات.

---

[1] المنصوص عليه بالأمر عدد 728 لسنة 1998 المتعلق بضبط نظام ومقادير منحة ساعات العمل الإضافية لفائدة أعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.

[2] يتعلق الأمر بمنحة الإنتاج ومنحة المراقبة والاستخلاص ومنحة الاخلالات الجبائية والمخالفات التي يتم إسناد أعداد في شأنها بالاعتماد أساسا على مواظبة الأعوان.

كما تبين بخصوص الإجراء الموحّد لبعث المشاريع الفردية أنّ دور القباضة اقتصر على قبول التصاريح ومد باعث المشروع بنسخ منها ليتولى بنفسه إيداعها بمكتب مراقبة الأداءات وذلك خلافا لمقتضيات الفصول من 5 إلى 9 من الأمر عدد 2475 لسنة 2000 المؤرّخ في 31 أكتوبر 2000 المتعلق بالإجراء الموحد لبعث المشاريع التي تنص على تدخّل المخاطب الوحيد في مختلف مراحل بعث المشروع وحلوله محلّ الباعث أمام جميع المصالح المتدخلة. وقد أدّى ذلك إلى عدم إمكانية إدراج المعطيات المتعلقة بأصحاب المعرّفات بخصوص 50 باعثا سنة 2017 ضمن التطبيقة المخصصة للمشاريع الفردية علاوة على عدم تمكن أمانة المال الجهوية من إنجاز أعمال المتابعة والتقييم في الغرض.

وتبيّن من خلال فحص كافة ملفات المشاريع التي تم قبولها سنة 2017 والبالغ عددها 109 ملفا، أنّ القباضة لم تتول إحالة نسخ من التصاريح الموحدّة لبعث المشاريع الفردية إلى مصالح الوزارات المعنية وإلى مصالح المعهد الوطني للإحصاء وإلى الديوانة فضلا عن عدم إحالة 16 ملفا إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للحصول على رقم انخراط وذلك خلافا لمقتضيات الأمر عدد 2475 لسنة 2000 المذكور آنفا.

ب- النظام المعلوماتي

مكّن فحص النظام المعلوماتي المعتمد من قبل القباضة من الوقوف على نقائص تعلّقت باستغلال المنظومات وبالتطبيقات المكونة لمنظومة "رفيق" وكذلك بالانفتاح على النظم المعلوماتية للهياكل العمومية المتدخلة مع القباضة.

فبخصوص استغلال المنظومات، تم الاقتصار على تركيز منظومة "صادق" في مكتب القابض دون سواه ممّا أدَى إلى عدم استغلالها خلال مدة الاستراحة السنوية للقابض من قبل الأعوان ممّا يجعلهم مجبرين إلى اللجوء لقباضة مالية أخرى للتثبت من الوضعية الجبائية للمدين قبل إتمام بعض العمليَات. وجاء في رد الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص أنه تم تجاوز هذه الوضعية إلاّ أنّ المعاينة الميدانية المجراة من قبل المحكمة بتاريخ 4 نوفمبر 2019 بينت أنه لم يتم تركيز المنظومة المذكورة إلاّ بحاسوب واحد.

وخلافا لتعليمات العمل عدد 50 لسنة 2017 حول إرساء قاعدة توثيق جديدة، لم يتم تركيز قاعدة التوثيق "ألفرسكو" بالحواسيب المستغلة من قبل أعوان القباضة مما حال دون اطلاعهم الحيني على المذكرات العامة ومذكرات العمل الصادرة عن مختلف الإدارات المركزية[1]. وأفادت القباضة أنه تم تركيز قاعدة التوثيق "ألفرسكو" في جميع الحواسيب الخاصة بالأعوان منذ جويلية 2019. كما تبيّن

[1] الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص والإدارة العامة للأداءات والإدارة العامة للدراسات والتشريع الجبائي ومركز الإرشاد الجبائي.

أنّ عدم ربط القباضة بشبكة الأنترنت إلى حدود موفى جوان 2018 قد حال دون استغلال منظومة التراسل الإلكتروني وتبادل الملفات [2] «Linagora» المنصوص عليها بتعليمات العمل عدد 71 لسنة 2017 والتي تمكن أعوان القباضة من التراسل مع جميع المتعاملين معهم في وزارة المالية والاطلاع على الملفات ذات الصبغة العلمية والتكوينية.

وفيما يتعلّق بالتطبيقات المكونة لمنظومة رفيق، تبيّن أنّ التطبيقة عدد 4 المخصصة للتصرف في الديون المثقلة ليست مندمجة مع التطبيقة عدد 3 المتعلقة بمعاليم تسجيل الأحكام والقرارات القضائية وهو ما نتج عنه عدم شمولية مبالغ بقايا الديون للاستخلاص المسجلة بحسابات التصرف. وفي هذا الإطار، تولت الدائرة تقدير هذه المبالغ غير المدرجة بحسابات التصرف لسنوات 2015 و2016 و2017 و2018 على التوالي بحوالي 88 أ.د و155 أ.د و118 أ.د و160 أ.د.

وتنسحب هذه الوضعية على جميع القباضات المالية وهو ما من شأنه أن يمس من مصداقية بقايا الديون للاستخلاص المدرجة بالحساب العام للدولة.

وتدعو المحكمة، فضلا عن دمج التطبيقتين المذكورتين، إلى تثقيل الديون المستوجبة للخلاص بعنوان معاليم تسجيل الأحكام والقرارات القضائية باعتبار أنّه يتم في شأنها القيام بكافة إجراءات التتبع على الديون العمومية.

وتبيّن أنّ التطبيقة المتعلقة بتثقيل الديون العمومية لا تمكن من ربط مرجع الدين بأكثر من ذات طبيعية أو معنوية واحدة وهو ما حال دون تثقيل مبالغ المنحة العمومية المسندة بعنوان الانتخابات التشريعية لسنة 2014 على أعضاء القائمة إلى جانب رئيسها خلافا للفصل 78 من الفانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء الذي ينصّ على التضامن بين جميع أعضاء القائمة في خلاص المنحة العمومية. وتم في إطار المرحلة الجبرية لاستخلاص المبالغ المذكورة تنفيذ عقل على أملاك رؤساء القوائم دون القيام بأي إجراء رضائي أو جبري بخصوص بقية الأعضاء.

ومن شأن هذه الوضعية أن تتسبّب في انخفاض نسب استخلاص الديون المعنية التي لم تتجاوز 4% إلى حدود موفى 2017.

وجاء في رد الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص أنّ المذكرة العامة عدد 39 لسنة 2015 اقتضت أن يتم التثقيل باسم القائمة ممثلة في رئيسها، في حين أنّ هذه المذكرة نصّت صراحة أن يتم إعداد أمر بالإرجاع باسم رئيس القائمة وبقية أعضائها".

---

[2] التي تمثل واجهة موحدة لخدمات المراسلة الإلكترونية عبر الشبكة الداخلية وعبر الأنترنت(OBM) ومنصة تقاسم الملفات والتشارك في التصرف فيها (Linshare).

وعلى صعيد آخر، تبيّن أنّ التطبيقة عدد 4 الخاصة بمتابعة الديون المثقلة لا تمكن من استخراج قائمة الخطايا والعقوبات المالية المتقادمة أو المهددة بالتقادم على غرار الديون العمومية المثقلة، علاوة على عدم الفصل بين مختلف أنواع الخطايا (مخالفة – جنحة – جناية) عند استخراج قوائم أعمال التتبع المنجزة وهو ما أدّى إلى تخلي عدول الخزينة عن استعمال هذه المنظومة لبرمجة أعمال التتبع بخصوص الخطايا والعقوبات المالية التي يتمّ إعدادها يدويا.

وفي نفس السياق،لوحظ أنّ القائمة المستخرجة عبر التطبيقة المذكورة بخصوص الديون المتقادمة الراجعة للدولة لا تأخذ بعين الاعتبار فترة تعليق سريان آجال تقادم الديون العمومية والممتدة من 17 ديسمبر 2010 إلى 31 ديسمبر 2012 طبقا للفصل 40 من القانون عدد 7 لسنة 2011 المؤرخ في 30 ديسمبر 2011 المتعلق بقانون المالية لسنة 2012. وتضمنت على سبيل المثال قائمة الفصول القابلة للسقوط بالتقادم بتاريخ 1 جانفي 2015 و1جانفي 2016 الفصول التي تم في شأنها إجراء آخر عمل قاطع للتقادم على التوالي خلال 2009 و2010 في حين أنّ هذه الفصول تكون فعليا قابلة للسقوط بالتقادم باعتبار فترة تعليق سريان آجال التقادم على التوالي بتاريخ 15 جانفي 2017 و15 جانفي 2018.

ومن ناحية أخرى، لوحظ عدم انفتاح النظام المعلوماتي للقباضات المالية على أنظمة الهياكل العمومية الأخرى بما لا يسمح بالتبادل الإلكتروني للوثائق مع الإدارات التي يتم التعامل معها دوريا على غرار أمانات المال الجهوية والخزينة العامة ومصالح الجباية ومحاكم الحق العام[1]. من ذلك توصلت القباضة خلال الفترة 2013-2017 بما لا يقل عن 10 جداول إحالة أحكام وقرارات بعد أكثر من سنة من إصدارها، وهو ما من شأنه ألا يمكن من تتبع الديون المتعلقة بها قبل انقضاء آجال تقادمها وأن لا يضمن حق المطالب بالدين من تفادي خلاص الديسمات الإضافية أو جزء منها في صورة خلاصه لأصل الخطية في أجل سنة من تاريخ تبليغ الحكم.

وأفادت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص أنه قد تم تكوين لجنة مشتركة بين وزارتي المالية والعدل شرعت بعد في أعمالها سنة 2019 لدراسة "إمكانية إرساء نظام معلوماتي يؤمن التبادل الآلي للمعلومات بين مختلف مصالح الوزارتين". وأضافت أنه "يتم حاليا التبادل الإلكتروني والمعلوماتي بين القباضات المالية وأمانات المال الجهوية والخزينة العامة ومصالح الجباية عبر تطبيقة زمبرة وألفرسكو"، غير أنّ المعاينة الميدانية المجراة من قبل الدائرة بتاريخ 4 نوفمبر 2019 بينت أنه لا يتم استعمال التطبيقتين المذكورتين في التبادل الالكتروني والمعلوماتي بين القباضة والهياكل الأخرى حيث يتم في الغرض اللجوء إلى البريد الالكتروني العادي.

---

[1] تعتمد القباضة حصريا في إرسال واستقبال الملفات الإدارية على البريد.

II- تثقيل الديون العموميّة واستخلاصها

أ- تثقيل الديون العمومية

تولت القباضة خلال الفترة 2013-2017 التعهد بديون عمومية في حدود 15,186 م.د أي بمعدل 3,037م.د سنويا. واستأثرت الديون الجبائية بين 47 % و81 % من جملة الديون المثقلة. ومكّن النظر في إجراءات التثقيل وملفات الديون المثقلة من الوقوف على بعض الإخلالات تعلّقت بالديون الجبائية وكذلك بالديون غير الجبائية.

فبخصوص الديون الجبائية، تولت القباضة أحيانا تثقيل ديون دون التثبت من توفر الشروط التي نصّت عليها التعليمات العامة عدد 2 المؤرخة في 28 جانفي 1984 حيث لوحظ بخصوص بعض الملفات[1] عدم تطابق المبالغ المدونة بين مختلف الوثائق المكونة لها أو عدم تطابق بين المبالغ بالأرقام وبلسان القلم. كما تولت القباضة تثقيل 20 فصلا لا تتضمن ملفاتها وصل التسبقة المستخلصة و3 فصول أمضى أصحابها اعتراف بدين دون دفع أي تسبقة و3 فصول تولى أصحابها إمضاء اعتراف بدين رغم دفع تسبقة تقل عن نسبة 10 %.

ولتفادي هذه الوضعية، تدعى القباضة إلى الحرص مستقبلا على التثبت في كافة الوثائق المكونة لمستندات الديون والقيام بالتحري اللازم مع مصالح مراقبة الأداءات عند وجود أي إشكال مع إمكانية رفض جدول إحالة سند الاستخلاص عند الاقتضاء عملا بالتعليمات العامة عدد 2 لسنة 1984 سالفة الذكر.

وأفادت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص أنّه لا يمكن رفض التعهد بالدين لعدم إرفاق ملف التثقيل بأصل وصل الخلاص وأنّ "اشتراط دفع التسبقة وتحديد نسبتها لإمضاء الاعتراف بدين من عدمه يبقى من مشمولات مصالح المراقبة الجبائية"، غير أنّ المحكمة ترى أنّذلك يتعارض مع مقتضيات المذكرات العامة سالفة الذكر التي نصّت على أنّ دفع تسبقة لا تقل عن 10 % يعتبر شرطا أساسيا لإمضاء اعترافات بدين بعنوان تصاريح جبائية غير مودعة.

---

[1] الملفات المتعلقة بالديون المثقلة تحت مرجع تثقيل عدد M/1702257 وL/1702256 وG/1301524 وE/1702250 وH/1302697 وM/1600135.

ولم تتقيّد القباضة كذلك بمقتضيات التّعليمات العامّة عدد 5 بتاريخ 11 ديسمبر 1993 حيث تمّ خلال الفترة 2013-2017رفض التعهّد بتثقيل الديون الجبائية بخصوص 30 جدولا دون إعداد مذكرات رفض تبيّن الأسباب التي حالت دون تثقيل المبالغ المتعلقة بها.

أمّا بخصوص الديون غير الجبائية، يعتبر صنف الخطية (مخالفة أو جنحة أو جناية) العنصر المحدد لاحتساب مدة قابلية سقوط التتبع بالتقادم[1]، غير أنّه تبين أنّ القباضة لا تحرص بالقدر الكافي على التثبت من هذا المعطى حيث تم خلال الفترة 2013-2017 تضمين 57 حكما قضائيا بالمنظومة كمخالفات في حين أنّ هذه الأحكام تم تكييفها من قبل المحاكم المعنية على أساس أنها جنح.

من ناحية أخرى، تولّت القباضة في ظل عدم تكييف صنف الجريمة من قبل بعض المحاكم خلال الفترة 2013-2017 تضمين 47قضية ورد في شأنها أحكاما بخطية تفوق 60 دينارا على أساس أنّها مخالفات و7 قضايا ورد في شأنها أحكاما بخطية لا تتجاوز 60 دينارا على أساس أنها جنح وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 122 من مجلة الإجراءات الجزائية.

وتدعو المحكمة القباضة إلى مزيد التحري مع المحاكم بخصوص القضايا التي لم يتم في شأنها تحديد صنف الجريمة مع إمكانية رفض التعهد بالأحكام عملا بأحكام التعليمات العامة عدد 2 لسنة 1985 سالفة الذكر وكذلك إلى عدم إدراج صنف جريمة مغاير لما ورد بمضامين الأحكام دون التنسيق مسبقا مع المحاكم المعنية.

وجاء في رد الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص أنّ الإدراج الخاطئ لصنف الجريمة بالمنظومة "لا يؤثر على قواعد سريان التقادم باعتبار وأنه يتعيّن اعتماد الملف المادي"، غير أنّ المحكمة ترى أنّ الإدراج الخاطئ لصنف الجريمة من شأنه أن يؤثر على مصداقية المعطيات المضمنة بالقائمة الإسمية للديون الباقية للاستخلاص المستخرجة من المنظومة وعلى آجال تقادم الفصول المدرجة بها.

بالإضافة إلى ذلك، نصّت المذكرة العامة عدد 35 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 14 مارس 2013 على ضرورة أن "يتضمّن مضمون الحكم وجوبا إضافة إلى المعطيات المعهودة تاريخ تبليغ الإعلام بالحكم". ويتعيّن بالتالي رفض تثقيل الأحكام خاصة منها الباتة التي لا تتضمن تاريخ الإعلام بالحكم عملا بأحكام التعليمات العامة عدد 9 المؤرخة في 20 ديسمبر 1985 ودليل "أهم الأعمال المتعلقة باستخلاص الديون المثقلة" الصادر عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص في مارس 2017، إلاّ أنّه تبين أنّ القباضة قد قامت بتثقيل 20 حكما اعتمادا على تاريخ الحكم

[1] عملا بمقتضيات الفصل 349 من مجلة الإجراءات الجزائية تسقط العقوبات المحكوم بها في الجنايات بمضي 20 سنة وتسقط العقوبات المحكوم بها في الجنح بمضي 5 سنوات أمّا العقوبات المحكوم بها في المخالفات فهي تسقط بعد مضي عامين وذلك بداية من تاريخ صيرورة العقاب.

دون أن يتوفّر في شأنها تاريخ الإعلام بهذه الأحكام. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يؤثر على مصداقية تاريخ التخلي عن الديسمات الإضافية الذي يتم احتسابه استنادا لتاريخ الحكم[1].

وعلى صعيد آخر، تولّت القباضة استخلاص معلوم الجولان لسنتي 2017 و2018 لدى 6 أشخاص دون أن يقوموا بتسديد خطايا متخلدة بذمتهم بعنوان مخالفة أحكام مجلة الطرقات خلافا لما نصّ عليه الفصل 34 ثالثا من مجلة المحاسبة العمومية.ويفسّر ذلك بعدم ربط الوظيفة المتعلقة بمعلوم الجولان المدرجة بمنظومة "رفيق" بالوظيفة الفرعية المخصصة لتثقيل الخطايا والعقوبات المالية موضوع أحكام قضائية.

ولتفادي هذا الإشكال، تدعو المحكمة القباضة إلى التثبت عبر الوظيفة الفرعية المذكورة إن كان للمعني بالأمر خطايا مستوجبة موضوعها مخالفة مجلة الطرقات. وجاء في رد الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص أنه يتعذّر ذلك لأسباب مرتبطة بعدم الاعتماد على رقم بطاقة التعريف الوطنية عند خلاص معلوم الجولان وبخضوع تضمين الخطايا والعقوبات المالية لمبدأ الاختصاص الترابي، غير أنّ المحكمة ترى أنّ إمكانية التعرّف على هوية صاحب العربة من خلال المعطيات الخاصة بالعربة المضّمنة بالوظيفة المتعلقة بمعلوم الجولان من شأنه أن يسمح بمتابعة الأحكام القضائية المتعلقة بمخالفة مجلة الطرقات داخل الاختصاص الترابي للقباضة.

ب- استخلاص الديون العمومية المثقّلة

تمثلت أهم الأهداف المرسومة في مجال الاستخلاص برسائل المهام المتعلقة بالقباضة في تحقيق نسب استخلاص لا تقل عن 20 % خلال الفترة 2015-2017. ولئن تم تحقيق الأهداف المرسومة بخصوص الديون الجبائية لسنتي 2015 و2016، فإنّ نسب الاستخلاص لم تتعد 8 % خلال سنة 2015 و9 % خلال سنتي 2016 و2017بخصوص الديون غير الجبائية و7 %خلال سنة 2017 بالنسبة للديون الجبائية. وقد أدت هذه الوضعية إلى تراكم بقايا الديون للاستخلاص من سنة إلى أخرى حيث مرّت من 21,8 م.د سنة 2013 إلى 26,1 م.د سنة 2017ساهم فيها عدة إخلالات ونقائص متعلقة ببرمجة ومتابعة مهمة الاستخلاص وبأعمال التتبع وبالهياكل والأعوان المكلفين بالاستخلاص.

1- برمجة ومتابعة الاستخلاص

[1]نصّ الفصل 73 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية على أنه "يتم التخلي عن الديسيمات الإضافية كليا في صورة الخلاص خلال شهر من تاريخ الإعلام بالحكم القاضي بالخطية والذي اكتسب صبغة الحكم البات وفي حدود 50 % منها في صورة التسديد في أجل السنة ابتداء من أول يوم من الشهر الموالي لتاريخ الإعلام بالحكم القاضي بالخطية والذي اكتسب صبغة الحكم البات".

يتعيّن عملا بمقتضيات المذكّرات العامة عدد 22 لسنة 2008وعدد 78 لسنة 2013 ضبط إجراءات عمليّة تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل شهر، إلاّ أنّ القباضة لم تلتزم بذلك وهو ما ساهم في عدم تحقيق بعض الأهداف المرسومة برسائل المهام.

كما لم تحرص القباضة على استخراج قائمات تلخيصية سنوية لأعمال التتبع ولوحات قيادة حول نشاط القباضة في مادة التصرف في الديون المثقلة واستغلالها في متابعة نشاط عدول الخزينة بالرغم من أنّ منظومة "رفيق" تتيح ذلك. وفي هذا الإطار،أفضت المقاربة بين البيانات المضمنة بالقائمات التلخيصية ولوحات القيادة المتعلقة بالفترة الممتدّة من سنة 2014 إلى سنة 2017 إلتسجيل 4803 عمل تتبع بالقائمة التلخيصية و5685 عمل تتبع بلوحات القيادة. ومن شأن التضارب المسجّل في هذه البيانات أن ينعكس سلبا على مصداقية أعمال التتبع القاطعة للتقادم المضمّنة بالقائمة الاسمية لبقايا ديون للاستخلاص.

2- أعمال التتبع

لم يواكب حجم أعمال التتبع المنجزة تطور التثقيلات السنوية التي مرّت من 1,7 م.د سنة 2014 إلى 3,3 م.د سنة 2017 حيث انخفضت من 6330 عمل تتبع سنة 2014إلى حدود 4803 عمل تتبع سنة 2017وهو ما ساهم في تراكم بقايا الديون للاستخلاص وفي ضعف نسب الاستخلاص خلافا لما جاء في رد الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بأنه لا يوجد "ارتباط آلي بين تطور عدد أعمال التتبع وتطور حجم التثقيلات". فقد وقفت المحكمة على اقتران تطور التثقيلات السنوية بارتفاع عدد الفصول المثقلة التي مرت من2790 فصل في سنة 2012إلى 3873 سنة 2017.

وتجدر الإشارة إلى أنّ أعمال التتبع الجبرية والتي تراوحت نسبتها بين 43 % و52 % من جملة أعمال التتبع المنجزة خلال السنوات من 2014 إلى 2017 قد تراجعت بدورها رغم تطور التثقيلات السنوية من 2732 سنة 2014 إلى 2135 سنة 2017 بالنظر لعدم تفرغ عدول الخزينة لإنجاز المهام المنوطة بعهدتهم لاستخلاص ديون الدولة. وبرّر القابض ذلك بضرورة تعويض أعوان الشباك أثناء تغيبهم لتأمين حسن سير الخدمات نظرا للنقص في الموارد البشرية المتوفرة بالقباضة.

وباعتبار أنّ أعمال التتبع الجبرية أعمال قاطعة للتقادم طبقا للفصلين 36 و36 مكرّر من مجلّة المحاسبة العموميّة، فإنّ النقص المسجّل في هذه الأعمال نتج عنه إمكانية سقوط حق تتبّع الاستخلاص بالتقادم بخصوص 3805 فصلا مثقلا لدى القباضة إلى غاية 22 فيفري 2018 (دون اعتبار الفصول المثقلة بعنوان الخطايا والعقوبات المالية) بقيمة جملية بلغت 3,878م.د وذلك استنادا إلى قائمة الديون المتقادمة

المستخرجة عبر منظومة "رفيق"[1]. وتجدر الإشارة إلى أنّه خلافا لمقتضيات الفصل 26 من مجلة المحاسبة العمومية لم تتول القباضة إجراء أي عمل تتبع في شأن 1541 فصلا من جملة الفصول المذكورة أي بنسبة 41 %.ومن شأن عدم احترام الآجال القانونية لمباشرة أعمال التتبع أن ينعكس سلبا على تعبئة موارد الدولة علاوة على تحميل القابض المسؤولية المالية عن سقوط حق تتبّع استخلاص الديون العمومية بالتقادم.

وفي نفس الإطار، وخلافا لمقتضيات المذكرة العامّة عدد 8 الصادرة عن الإدارة العامّة للمحاسبة العمومية والاستخلاص في 9 جانفي 2010 التي نصّت على ضرورة إعطاء الأولوية لمتابعة الديون ذات المبالغ الهامة، لوحظ أنّ 45 % من القيمة الجملية للفصول التي أصبحت قابلة للسقوط بفعل التقادم بمبلغ 1.747.590دينارا تهمّ ديونا تفوق قيمتها 10 أ.د. ومن شأن التصرّف على هذا النحو أن ينعكس سلبا على نسب استخلاص الديون المثقلة بالقباضة.

وفضلا عن ذلك، وخلافا لتوصيات المذكرة العامة عدد 32 الصادرة عن الإدارة العامّة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 28 أكتوبر 2004 لوحظ عدم شمولية أعمال التتبع بخصوص الفصول المهددة بالسقوط قريبا بالتقادم إذ تبيّن من خلال فحص قائمة الديون المتقادمة المستخرجة عبر منظومة "رفيق" بتاريخ 22 فيفري 2018 أنّ حق تتبّع استخلاص 100 فصلا[2]بمبلغ جملي قدره 95.382 دينارا أصبح قابلا للسقوط بالتقادم خلال الفترة 2014-2018[3].

وعلى صعيد آخر، لم تتول القباضة إشعار الأطراف المطالبة بدفع معاليم تسجيل الأحكام والقرارات المستوجبة الذين لم يتقدّموا تلقائيا للخلاص في أجل 120 يوما من تاريخ صدور الحكم أو القرار وذلك خلافا لتعليمات العمل عدد 95 بتاريخ 25 أكتوبر 2015 ودليل إجراءات تسجيل واستخلاص معاليم تسجيل الأحكام والقرارات الصادرين عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص. ولئن تم تبرير ذلك بنقص المعطيات التي تحول دون إرسال إشعارات للمعنيين بالأمر، فإنّ فحص ملخصات الأحكام إلى حدود موفى ماي 2018 أفضى إلى وجود ملخصات أحكام أحد أطرافها على الأقل عنوانه مدّون أو يمكن الاستدلال عليه باعتباره يتعلق بشخص معنوي وهو ما يستدعي من القباضة مزيد الحرص على تتبع كافة الأطراف المطالبة بدفع معاليم التسجيل المستوجبة في صورة عدم تقدمهم تلقائيا لخلاص المعاليم في الأجل المحدّد.

---

[1] هذه القائمة لا تأخذ بعين الاعتبار فترة تعليق سريان آجال تقادم الديون العمومية والممتدة من 17 ديسمبر 2010 إلى 31 ديسمبر 2012 طبقا للفصل 40 من القانون عدد 7 لسنة 2011 المؤرخ في 30 ديسمبر 2011 المتعلق بقانون المالية لسنة 2012.

[2] دون اعتبار الفصول المثقلة بعنوان الخطايا والعقوبات المالية.

[3] حسب قائمة الديون المتقادمة المستخرجة عبر منظومة "رفيق" بتاريخ 2018/02/22.

وفي المقابل،تولّت القباضة خلال الفترة 2013-2017 توظيف خطايا تأخير بعنوان معاليم التسجيل دون موجب[1] على الأطراف الذين تقدموا طوعا لخلاص المعلوم بعد أجل 120 يوما من تاريخ التصريح بالحكم أو القرار وذلك رغم عدم إعلامهم من قبل القباضة بالمعاليم المستوجبة ضدهم.

ومن ناحية أخرى، تبيّن من خلال فحص عينة تتكون من 55 فصلا مثقلا بعنوان خطايا وعقوبات مالية أنّ القباضة تولّت مباشرة أعمال التتبع بخصوص 42 فصلا منها بتأخير تراوح بين سنة و5 سنوات خلافا لما يقتضيه الفصل 74 من مجلة المحاسبة العمومية الذي ينصّ على ضرورة قيام المحاسبين باستخلاص المعاليم والإيرادات المكلفين بجبايتها في نفس السنة المالية الواقع أثنائها التكليف .ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يعرّض حق تتبع استخلاص الديون المعنية إلى إمكانية السقوط بالتقادم وهو ما يستدعي من القابض مباشرة أعمال التتبع فور تعهده بالدين باعتبار أنّ كل تأخير في إجراء عمليات التتبع يؤدي إلى تراكم بقايا الديون المثقلة وإلى التأخير في استخلاصها.

3- الهياكل والأعوان المكلفين بالاستخلاص

خلافا لمقتضيات المذكرة العامة عدد 44 لسنة 2005 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص، لوحظ عدم تفرغ أعضاء خلية استخلاص الديون المثقلة بعنوان الخطايا والعقوبات المالية حيث يتولون أيضا العمل كأعوان شبابيك بالقباضة فضلا عن تأمين أحدهم للمهام المتعلقة بالمخاطب الوحيد. وساهم عدم تفرغ أعضاء الخلية المذكورة في ضعف نسب استخلاص الديون غير الجبائية التي لم تتعدّ نسبة 9 % خلال سنتي 2015 و2016 مقابل هدف مرسوم في الغرض برسائل المهام للسنتين المذكورتين في حدود 20 %.

كما تبيّن من خلال فحص الجداول الإحصائية الشهرية أنّ القباضة لا تقوم بتحليل الفوارق بين ما تمّ تحقيقه والأهداف المرسومة برسائل المهام خلافا لمقتضيات المذكرة العامّة عدد 6 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 7 جانفي 2008،وهو ما يحول دون القيام بالإجراءات التصحيحية في الإبان بما يضمن تحقيق نسب أفضل في مجال استخلاص الديون المثقلة.

وفضلا عن ذلك، تبيّن أنّ عديد أعمال التتبع من إعلامات ومحاضر تبليغ تفتقر لبعض البيانات الضرورية المثبتة لتسلم المحاضر، من ذلك لوحظ عدم ذكر البيانات الخاصة بالمتسلم عند تسليم المحاضر لغير الشخص المعني بالدين وذلك على غرار الاسم الكامل ورقم بطاقة التعريف الوطنية وهو ما

---

(1) حسب الفصل 87 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية تحتسب مدة التأخير المستوجبة على الأحكام و القرارات ابتداء من اليوم الأول من الشهر الثاني الموالي للشهر الذي تم خلاله إعلام الطرف المتقاضي من قبل قابض المالية.

يتنافى مع مقتضيات المذكرة العامة عدد 7 لسنة 2010 وتعليمات العمل عدد 43 لسنة 2015 الصادرتين عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بما من شأنه أن يعرقل عمليات الاستخلاص.

وخلافا لنفس المذكرة، تبيّن أنّه تم بخصوص 53 ملف دين راجع للفترة 2013-2017 التوقيع بالاستلام على الوثائق من قبل من ليس الصفة. وفي هذا الصدد،تمّ الوقوف على تولى عدل خزينة بخصوص 3 ملفات الإمضاء في الخانة المخصصة للمدينين وعدم التطابق بين إمضاء المتوجه إليه بالإعلام وإمضاءه بمحضر تبليغ ملخص بالحكم في 3 ملفات أخرى علما وأنّه لم تقع الإشارة صلب الإعلام أو المحضر إلى أنّ المتسلم شخص آخر غير المدين. كما تم الوقوف بخصوص ملفات أخرى على تطابق إمضاءات مدينين مختلفينعلى الوثائق المتعلقة بأعمال التتبع. ومن شأن هذه الممارسات أن تشكّل شبهات تزوير على معنى الفصل 172 من المجلة الجزائية.

III- الاستخلاصات الفورية والتصرف المحاسبي بالقباضة

أ- الاستخلاصات الفورية

بلغ معدّل الاستخلاصات الفورية المنجزة من قبل القباضة خلال الفترة 2013-2017 حوالي 8,313 م.د وهو ما يمثل 87,45 % من معدّل الموارد الجملية المستخلصة من قبل القباضة لفائدة ميزانية الدولة والبالغة 9,507 م.د.ومكّن النّظر في هذا الجانب من الوقوف على جملة من الاخلالات والنقائص تعلقت بالتصاريح الجبائية وبعمليات التسجيل وبالطوابع والعلامات الجبائية.

1- التصاريح الجبائية

يقتصر دور أعوان القباضة بخصوص التصاريح الجبائية على التثبّت من توفر جملة من البيانات الشكلية قبل إدراج التصاريح بمنظومة "رفيق".وتولت المحكمة بخصوص التصاريح التي لم يتم إرسالها إلى مكتب مراقبة الأداءات الراجع لها بالنظر مراجعة عينة تتكون من 132 تصريحا من جملة 5207 تصريحا متعلقا بشهري جانفي وفيفري 2018 أفضت إلى الوقوف على بعض النقائص شابت قبول التصاريح. كما تم الوقوف على نقائص واخلالات مرتبطة بالتصريح عن بعد وبتوظيف المعلوم على المبالغ المدفوعة نقدا.

بخصوص قبول التصاريح،تولت القباضة خلافا لمقتضيات المذكّرة العامّة عدد 129 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 8 ديسمبر 2010قبول ومعالجة 32 % من

التصاريح موضوع العينة رغم عدم توفرها على الشروط اللازمة لاعتماد التصريح[1]. كما لم يتم التنصيص على الوثائق المرفقة بالتصريح بخصوص كافة التصاريح بالضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات موضوع العينة المذكورة سابقا والبالغ عددها 53 تصريحا. ولم يتم كذلك وضع ختم القباضة على 15 تصريحا أي 11 % من العينة وهو ما من شأنه أن يمسّ من الحجية القانونية لهذه التصاريح.

أمّا في ما يتعلّق بالتصريح عن بعد، لم تحرص القباضة على تعريف المطالبين بالأداء بمزايا آلية التصريح الجبائي عن بعد والدفع بقباضة المالية علاوة عن عدم توفر بطاقات الانخراط بها وذلك خلافا لمقتضيات المذكّرة العامة عدد 39 لسنة 2008 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص. ونتج عن ذلك عدم انخراط أي مطالب بالأداء في الآلية المذكورة وذلك منذ بداية العمل بها سنة 2008 إلى غاية موفى ماي 2018 مما أدى إلى تسجيل اكتظاظ أمام الشبابيك أيام التصاريح الجبائية. وتجدر الإشارة إلى استياء 70 % من المتعاملين مع القباضة من طول وقت الانتظار حسب الاستبيان الذي قامت به المجكمة بالتّنسيق مع مصالح القباضة استهدف عيّنة تتكون من 60 طالب خدمة.

ومن ناحية أخرى،تم بمقتضى الفصل 44 من قانون المالية لسنة 2015 توظيف معلوم بنسبة 1 % عن الدفع نقدا لكل مبلغ تم استخلاصه لدى المحاسبين العموميين يفوق 10.000 دينارا بداية من 1 جانفي 2015 و5.000 دينارا انطلاقا من 1 جانفي 2016، إلاّ أنّ القباضة لم تتول بخصوص مبلغ 7.502 دينارا مستخلص بتاريخ 24 جانفي 2018 استخلاص هذا المعلوم علما وأنّ منظومة "رفيق" لا تمكّن من توظيفه آليا إلاّ بالنسبة للاستخلاصات بعنوان معاليم التسجيل وهو ما يتعيّن بخصوص بقية الاستخلاصات توظيفها عبر وظيفة "المقابيض المختلفة" المدرجة بالمنظومة.

2- معاليم التسجيل

بلغ معدل عدد عمليات التسجيل المنجزة خلال الفترة 2013-2017 حوالي 5000 عملية سنويا أتاحت للقباضة تحصيل ما قيمته8,157م.د أي بمعدل 1,631 م.د سنويا. ومكّن التدقيق في عينة تتكون من 1645 عملية تسجيل خلال الفترة الممتدة من جانفي 2013 إلى جوان 2018 من الوقوف على إخلالات ونقائص على مستوى تكييف العقود وتوظيف المعاليم.

---

[1] المتمثلة خاصة في ضرورة توفر المعطيات حول هوية المطالب بالأداء ورقم بطاقة تعريفه الوطنية أو رقم معرفه الجبائي وعنوانه الصحيح وفترة التوظيف والمبالغ ورقم المعاملات والنتيجة الجبائية والمحاسبية والتاريخ وإمضاء المصرح وختم المؤسسة.

فبخصوص تكييف العقود، تولت القباضة تكييف كتابات غير خاضعة وجوبا للتسجيل على غرار وثيقتي تجديد تركيبة الهيئة المديرة لجمعيتي عمل تنموية وعقد شغل مسجلين في جانفي 2018 على أساس أنها خاضعة لهذا الإجراء وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 3 من مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي. كما تم تسجيل صفقتين عموميتين في فيفري 2013 على أساس أنها عقود أخرى تم إخضاعها للمعلوم القار بدلا عن المعلوم النسبي المحدّد بنسبة 0,5 % من قيمة الصفقة.

و في ما يتعلق بتوظيف المعاليم، نصّ الفصل 19 من مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي على أنه "في صورة تضمن عقد لأحكام مستقلة أو غير متفرعة بالضرورة عن بعضها البعض، يحتسب معلوم التسجيل على أساس التعريفة الخاصة بكل واحد منها"، إلاّ أنّ القباضة اكتفت بخصوص عقد متضمن لبندين متعلقين بالبيع والهبة[1] بتوظيف المعاليم المستوجبة على تسجيل نقل الملكية بمقابل دون توظيف تلك المستوجبة على الهبة بنسبة 5 % من قيمة العقار حسب الفصل 20 من نفس المجلة وهو ما نتج عنه نقص في معاليم التسجيل الموظفة بمبلغ 12,5 أ.د.وأفادت القباضة في ردّها أنّها تولت مراسلة رئيس مركز مراقبة الأداءات بجندوبة لمطالبته بتثقيل المعاليم المستوجبة على الهبة. وفي المقابل أخطأت القباضة في إدراج تاريخ عقد بيع عقار بمبلغ230أ.د بمناسبة تسجيله في أوت 2016. وهو ما نتج عنه توظيف خطايا تأخير دون موجب.

وفي مجال انجرار الملكية، تتولى القباضة دائما تطبيق الإعفاء من معلوم انجرار الملكية بمجرد التنصيص على مراجع تسجيل آخر عملية نقل بمقابل أو بالوفاة بالعقد دون التثبت من مصداقية هذه المراجع وذلك خلافا لما جاء بالمذكرة العامة عدد 24 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 2 مارس 2012. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى الإعفاء من المعلوم المذكور استنادا إلى مراجع انجرار وهمية، وهو ما تم الوقوف عليه بخصوص ثلاث عقود [2].

وتدعو المحكمة القباضات المالية إلى ضرورة التثبت من مصداقية مرجع الانجرار الآلي عبر المنظومة في صورة عدم تقديم مؤيدات في الغرض أو من خلال إدخال وظائف بالمنظومة تمكّن من رفض تسجيل العقود عند إدراج مراجع انجرار وهمية.

ومن ناحية أخرى، تستخلص لفائدة إدارة الملكية العقاريّة عند إنشاء رهن أو امتياز ناتج عن قرض أو التشطيب عليه معلوم بنسبة 0,2 % من قيمة الحق العيني للعقار المرسم عملا بأحكام الفصل 45 من قانون المالية لسنة 1983، غير أنه لم يتم توظيف المعلوم المذكور عند تسجيل عقود قروض سكنية

---

[1] يتعلق الأمر بعقد بيع عقار بمبلغ 250 أ.د بتاريخ 3 أفريل 2017 ومتضمن علاوة على البنود المتعلقة بالبيع لبند صرّح من خلاله المشتري بأنّ العقار تم اقتناءه لفائدة أخيه وهو ما يعني أنه أصبح موضوع هبة بينهما.

[2] تولت الدائرة إدراج مراجع الانجرار المتعلقة بالعقود المسجلة في شهر جانفي 2018 تحت عدد 18100012 و18100305 و18100415 بمنظومة "رفيق" فتبيّن أنّ مراجع الانجرار المنصوص عليها بالعقود غير موجودة.

مبرمة مع الشركة التونسية للكهرباء والغاز تتضمن رهون على عقارات مسجلة بإدارة الملكية العقارية[1]. وتم تبرير ذلك بعدم تضمن هذه العقود لمراجع الرسوم العقارية وهو ما يحول دون الاحتساب الآلي للمعلوم المذكور عبر الوظيفة الفرعية المتعلقة بتسجيل القروض. وأفادت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص أنها سوف تدعو إلى "رفض تسجيل العقود المتعلقة برهون في حالة التنصيص على أنّها تتعلق بعقارات مرسمة دون ذكر رقم الرسم العقاري".

3- الطوابع والعلامات الجبائية

بلغ المحصول الصافي لعمليات بيع الطوابع والعلامات الجبائية خلال الفترة 2013-2017 ما قدره 6,372 م.د أي بمعدل 1,274 م.د سنويا. وأفضى النظر في هذا الجانب إلى الوقوف على بعض الإخلالات والنقائص المتعلقة بالتصرف في مخزون الطوابع الجبائية وإسناد رخص الجولان.

فبخصوص التصرف في مخزون الطوابع الجبائية وخلافا لمقتضيات المذكرة العامة عدد 41 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية بتاريخ 11 جوان 2005 ،لوحظ أنّ القباضة لا تقوم أحيانا بإعداد وإرسال طلبات التزود بالعلامات والطوابع الجبائية في الإبان لتفادي نفاذ المخزون. وفي هذا الشأن، سجّل نفاذ مخزون الطوابع الجبائية من فئة 15 دينارا وطوابع الامتحانات من فئة 22 دينارا لفترة لا تقل على التوالي عن 72 و190يوما على التوالي خلال سنتي 2014 و2017 .ويستدعي ذلك مزيد الدقة في ضبط حاجيات القباضة من المعاليم والطوابع الجبائية لتفادى نفاذ المخزون وما لذلك من أثر سلبي على جودة الخدمات المسداة.

أمّا فيما يتعلّق برخص الجولان، لم تحترم القباضة أحيانا الاختصاص الترابي عند إسنادها وذلك خلافا للمذكرة العامة عدد81 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية بتاريخ 15 أوت 2013.من ذلك تم إسناد رخصتي جولان صنف فلاحي[1] رغم أن العقارين موضوع الرخصتين متواجدين خارج الاختصاص الترابي للقباضة (معتمدية جندوبة)بالإضافة إلى 4 رخص نقل بضائع[2] رغم أنّ عناوين طالبيها ببطاقات تعريفهم الوطنية متواجدة خارج معتمدية جندوبة. وعلى القباضة الالتزام باختصاصها الترابي عند إسناد رخص الجولان وعدم الاجتهاد في غياب استثناءات مسموح بها بمقتضى نص صريح.

ب- التصرّف المحاسبي

---

[1] يتعلق الأمر بثلاثة عقود مسجلة بتاريخ على التوالي 3 سبتمبر 2015 و3 جانفي 2018 و5 جانفي 2018 تضمنت مبالغ قروض موثقة برهون عقارات مرسمة بمبالغ جملية بحوالي 67,820 أ.د لم يتم في شأنها توظيف معلوم لفائدة إدارة الملكية العقارية في حدود 135,642 دينارا.

[1] عدد 107748 بتاريخ 10 جويلية 2017 و22912 بتاريخ 28 أوت 2014.

[2] عدد 22564 بتاريخ 24 جويلية 2014 و22938 بتاريخ 22 سبتمبر 2014 و139493 بتاريخ 14 ديسمبر 2016 و53343 بتاريخ 30 جانفي 2017.

مكّن النظر في التصرّف المحاسبي للقباضة من الوقوف على نقائص تعلّقت بدفتر الصندوق وبالوصولات الملغاة وبحفظ الأموال وبعمليات الخزينة وبعمليات التسوية.

فبخصوص دفتر الصندوق، لوحظ أنّ المقاربة بين رصيد الحساب الجاري البريدي للقباضة باعتماد دفتر رصيد الصندوق والكشوفات الواردة من مصالح مركز الاستغلال المالي للبريد التونسي بالكاف بخصوص 48 يوم عمل للفترة الممتدّة من 2 جانفي 2017 إلى 4 ماي 2017 أفضت إلى وجود فوارق تراوحت بين 615,451 دينارا و302.583,264 دينارا وتجاوزت خلال 14 يوما سقف 100 أ.د. خاصّة وأنّه لم يتم تحيين رصيد الصندوق خلال الفترة المذكورة إلاّ في 11 مناسبة. وقد ساهم في ذلك عدم تمكن القباضة من الولوج لخدمة "CCPNet" نتيجة عدم ارتباطها بالأنترنات وهو ما لا يسمح بتحيين رصيد الحساب الجاري البريدي على مستوى دفتر رصيد الصندوق إلاّ عند القيام بعمليات إدراج الكشوفات الواردة من مركز الاستغلال المالي للبريد بدفتر الحساب الجاري البريدي.وجاء في رد القباضة أنه تمت مطالبة أمانة المال الجهوية بجندوبة بتاريخ 12 جوان 2017 بتمكينها من الانخراط في خدمة[3]CCPNET.

وفي نفس السياق، لوحظ وجود فوارق بين الرصيد المادي والرصيد النظري للصندوق شملت 37 يوم عمل من مجموع 206 يوم عمل 29 منها فوارق إيجابية (فائض) تراوحت بين 8,252 دينارا و180 دينارا و8 منها فوارق سلبية (عجز) بلغت أقصاها 98,922 دينارا. وساهم في تسجيل هذه الفوارق عدم حرص الخازن على ضبط مكونات الصندوق المادي بالدقة المطلوبة حيث يتم الاكتفاء أحيانا بإدراج مجموع النقود دون تفصيلها.

ومن ناحية أخرى، لم يتولّ القابض أحيانا المصادقة على الوصولات الملغاة التي ارتفع عددها من 973 وصلا سنة 2014 إلى 1578 وصلا سنة 2017خلافا لمقتضيات كل من المذكرة العامة عدد 107 بتاريخ 7 نوفمبر 2009 والمذكرة العامة عدد 101 بتاريخ 10 أكتوبر 2013 .كما لم يتم ذكر سبب الإلغاء للتأكد من وجاهته فضلا عن عدم تضمين مراجع الوصولات المعوضة لها عند الاقتضاء.

وفيما يتعلق بحفظ الأموال، تقتضي المذكّرة العامّة عدد 100 الصّادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 16 ديسمبر 1997 عدم احتفاظ قباض المالية بمبالغ مالية تفوق 5.000 دينارا وهو ما يستوجب إحالة الأموال التي تتجاوز هذا السقف إلى حساب الخزينة المفتوح لدى البنك المركزي، إلاّ أنّ القابض لم يلتزم بذلك حيث تراوحت المبالغ المحتفظ بها خلال 226 يوم عمل على امتداد الفترة من ماي 2013 إلى فيفري 2018 بين 9 أ.د و207,050 أ.دمنها 35 يوما تجاوزت فيها المبالغ

[3]تمكّنت القباضة من استعمال خدمة CCPNETبداية من جويلية2019حسب محضرجلسة بين ممثلي الدائرة وممثلي القباضة بتاريخ 4 نوفمبر 2019.

المحتفظ بها سقف 100 أ.د. وساهم في ذلك تأمين نقل الأموال من القباضة إلى البنك المركزي خلال مناسبتين فحسب خلال الأسبوع.

وخلافا لمقتضيات المذكرة العامة عدد 138 لسنة 1985، يحتفظ الخازن يوميا بمبالغ نقدية تفوق سقف 200 دينارا المسموح به حيث تراوحت هذه المبالغ بين 325,800 دينارا و58.002,734 دينارا شملت 206 يوم عمل على امتداد الفترة من ماي 2013 إلى فيفري 2018.

وعلى صعيد أخر، أظهرت قائمة القروض غير المستخلصة المستخرجة من منظومة "رفيق "بتاريخ 23 أفريل 2018 أن 620 قرضا تعود للفترة الممتدة من جانفي 2003 إلى موفى ديسمبر 2009 بقيمة جملية بلغت 117.662 دينارا لم تشرع القباضة بعد في القيام بإجراءات إحالتها للخزينة العامة وذلك خلافا للفصل 62 ثالثا من مجلة المحاسبة العمومية الذي يقتضي أن "يحال لفائدة الدولة المصوغ المرهون ضمانا للقروض المسندة من قبل الخزينة طبقا لأحكام الفصل 62 مكرّر من مجلة المحاسبة العمومية والذي لم يتقدم أصحابه لاسترجاعه بانقضاء مدة ثماني سنوات بداية من غرة جانفي من السنة الموالية لسنة إسناد القرض".

كما تبيّن أنّ 660 قرضا موثقا برهن، تم إسداؤها خلال الفترة 1999-2002 لا تزال مدرجة بقائمة القروض المتبقية المستخرجة من تطبيقة "التصرف في القروض" رغم تطهيرها من قبل الإدارة العامة للمحاسبة والاستخلاص بإلغائها من حسابية القباضة ورفع الرهون المتعلقة بها منذ سنة 2013.فضلا عن ذلك،أفضت المقاربة بين الجرد الكمي لأكياس المصوغ وقائمة القروض المرهونة وغير المسددة المدرجة بالمنظومة، أن 19 كيسا من جملة 776 كيسا غير مسجّل بالقائمة الإعلامية ولا تحمل معرفات ويتعذر التعرف على أصحابها. وأفادت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص أنه تم التعرف على هوية أصحاب 12 كيس من قبل متفقدين محققين.

وتجدر الإشارة إلى أنّ القباضة لم تسهر على توفير الشروط اللازمة لحفظ وسلامة المصوغ المنصوص عليها بالمذكّرة العامّة عدد 100 بتاريخ 16 ديسمبر 1997 حيث تمّ الوقوف على تعطب جهاز الإنذار الخاص بالغرفة المحصنة التي يتم استغلالها أيضا لخزن مواد التنظيف والأدوات المكتبية. وأفادت القباضة أنهتم تغيير الجهاز المعطّب بآخر جديد وذلك منذ مارس 2019[1].

وبخصوص عمليات الخزينة التي بلغت مقابيضها ومصاريفها في موفى سنة 2017 على التوالي 2,338 م.دو5,317م.د، لم يتول القابض تسوية تسبيقات خزينة راجعة للفترة 1991-2014 تتعلق بعدّة

[1] حسب محضر جلسة معاينة بين ممثلي الدائرة وممثلي القباضة بتاريخ 4 نوفمبر 2019.

بنود[2] بمبلغ جملي ناهز 3،067م د في موفى سنة 2017 خلافا للتعليمات العامة عدد 5 الصّادرة عن الإدارة للمحاسبة العمومية بتاريخ 2 سبتمبر 1991 وهو ما يستدعي من القباضة العمل على التنسيق مع أمانة المال الجهوية بجندوبة قصد العمل على تسوية هذه التسبيقات.

كما لوحظ بخصوص باقي ودائع وتأمينات للتسوية المدرجة ضمن مقابيض الخزينة بتاريخ 31 ديسمبر 2017، وجود فوارق بين المبالغ المضمنة بحساب التصرف وبين المبالغ المدرجة بالقائمة التفصيلية المستخرجة من المنظومة الإعلامية "رفيق" بالنسبة لبنود "إيداعات لضمان الحقوق" و"إيداعات لضمان الحقوق: اعترافات بدين" و"مقابيض محولة عن طريق الحساب الجاري البريدي" و"إيداعات الحسابات الجارية الإدارية للمؤسسات العمومية دون فائض"بلغت على التوالي 320,100 دينارا و3.038 دينارا (سلبي) و320,100 دينارا (سلبي) و79.422,179 دينارا (سلبي). وجاء في تبرير القباضة أن الفوارق المذكورة مردها خلل فني بمنظومة "رفيق" بالنسبة للبنود الثلاثة الأولى المذكورة آنفا أمّا الفارق بالبند الرابع فهو ناتج عن عدم غلق حساب مدرسة إعدادية في موفى السنة المالية 2015 بعد تحويل رصيد الحساب المذكور إلى حساب آخر. ويتطلب ذلك من القباضة التنسيق مع مصالح مركز الإعلامية لوزارة المالية قصد تطهير حساباتها من الفوارق المذكورة بما يمكنها من اعتماد القوائم التفصيلية المستخرجة من منظومة "رفيق" دون اللجوء إلى إدخال تعديلات عليها لإدراج مخرجاتها ضمن حساب التصرف.

ومن ناحية أخرى، تبيّن أنّ القابض لم يتولّ إنجاز أعمال التتبع الخاصّة بالمرحلة الرضائية لأربعة شيكات غير مسددة بقيمة جمليّة قدرها 11.980 دينارا حيث بادر مباشرة بإصدار بطاقات إلزام خلافا للإجراءات المعمول بها لاستخلاص الديون العمومية علما وأنّ الشيكات المذكورة بقيت غير مسدّدة بسبب عدم توفر رصيد ولم يتم رفع قضايا جزائية في شأنها و أنّ إجراءات التتبع الجبرية لاستخلاص 3 شيكاتبقيمة4.180دينارالم تستكمل.

كما لوحظ عدم إسراع القباضة في اتخاذ إجراءات التتبع لاستخلاص الشيكات غير المسددة حيث تبين طول المدّة الفاصلة بين تاريخ التعهد بعدم خلاص الشيك ضمن منظومة "رفيق"وتاريخ إنجاز أعمال التتبع والتي تراوحت بين 326 يوم و ما يفوق السنة.

وخلافا للمذكرة العامة عدد 30 بتاريخ 28 فيفري 2007،لوحظ ارتفاع في عدد العمليات بعنوان مصاريف التسوية التي لم ترد في شأنها وصولات تغطية من أمين المال العاممنذ أكثر من ثلاثة أشهر حيث

---

[2] مصاريف الحساب الجاري البريدي وبند المبالغ المسندة بمقتضى التشريع وبند أجور الحراس باليوم وبند خدمات مسداة من قبل مأموري المصالح المالية وبند منحة التصرف وأخطاء الصندوق وبند دفوعات لحساب محاسبين عموميين آخرين وبند مصاريف العدلية المدنية والإدارية والمصاريف المشابهة بمبلغ جملي ناهز 3.067 م.د في موفى سنة 2017 على التوالي 4.969 دينارا و197.519 دينارا و6.362 دينارا و67.501 دينارا و4.025 دينارا و2.611.349 دينارا و174.724 دينارا

بلغ عددها 310 عملية في موفى شهر أكتوبر 2017تعود إلى شهر جويلية 2017 وما قبلها بمبلغ جملي قدره 15,059 م.د. علما و أن 92 عملية منها تعود إلى ما قبل سنة 2015. وتجدر الإشارة إلى أنّ عدد العمليات المتعلقة بمصاريف التسوية غير المغطاة بوصولات بعنوان الشيكات والنقود المودعة لدى البنك المركزي التونسي قد شملت 291 عملية بمبلغ جملي قدره 12,834 م.د فيما تعلقت باقي العمليات بإرجاع معاليم الطابع الجبائي وبإرجاع الأداء على الدخل وبخلاص السندات الفرنسية ومبالغ مسندة للغير بمقتضى التشريع وبتسديد نفقات لحساب الخزينة العامة للبلاد التونسية.

ويعود الارتفاع في عدد هذه العمليات إلى التأخير المسجّل في إصدار وصولات التغطية من قبل الخزينة العامة للبلاد التونسية وهو ما يتطلّب من القباضة مزيد التنسيق مع مصالح التفقد بأمانة المال الجهوية بجندوبة قصد حث مصالح الخزينة العامة للبلاد التونسية على مدّها بالوصولات المعنية.

*

* *

تعتبر القباضات المالية إحدى الآليات الأساسيّة لتنفيذ سياسة الدولة في مجال المالية العمومية حيث تتولى تعبئة جزءا هاما من الموارد لفائدة ميزانية الدولة ويتم للغرض رسم أهداف سنوية للإستخلاص برسائل المهام.ولئن تمكنت القباضة من تحقيق البعض من هذه الأهداف على غرار بلوغ نسب الاستخلاص المستهدفة بخصوص الديون الجبائية خلال سنتي 2015 و2016 فإنّها لم تتمكّن من بلوغ نسبة الاستخلاص المأمولة بخصوص الديون غير الجبائية خلال الفترة 2015-2017وكذلك الديون الجبائية خلال سنة 2017.كما لم تخلُ جوانب أخرى من نشاط القباضة على غرار تثقيل الديون العمومية وقبول التصاريح الجبائية ومعالجتها وتسجيل الكتابات والعقود ومسك الدفاتر وحفظ الأموال وتسوية عمليات الخزينة من نقائص واخلالات حالت دون قيامها بمهامها على الوجه المطلوب.

ولتحقيق الأهداف المرسومة والحدّ من النقائص والاخلالات المسجّلة، يتعيّن على سلطة الإشراف تعزيز الموارد البشرية للقباضة من المفوضين وعدول الخزينة وكذلك إدماج التطبيقات المكونة لمنظومة "رفيق" فضلا عن إمكانية دمج هذه المنظومة مع أنظمة الهياكل العمومية المتداخلة معها.

كما يتعيّن على القباضة التقيّد بالقوانين والتراتيب المنظمة لعمليات تثقيل الديون العمومية واستخلاصها وإحكام برمجة ومتابعة مهمة الاستخلاص وتكثيف أعمال التتبع والعمل على جعل عدول الخزينة وخلايا الاستخلاص أكثر تفرغ للقيام بمهامهم.

وتوصي المحكمة كذلك بالعمل على مراجعة نظام الرقابة الداخلي للحد من النقائص المسجلة في مستوى الاستخلاصات الفورية. كما تدعو القابض إلى الإسراع في تسوية عمليات الخزينة وإلى إيلاء العناية اللازمة لتوفير الظروف الملائمة لحفظ الأموال وحمايتها.

ردّ القباضة المالية شارع الحبيب بورقيبة جندوبة

القباضة المالية شارع الحبيب بورقيبة جندوبة القابض الحالي وسيلة عسكري متفقد مركزي للمصالح المالية توليت القباضة يوم 24 سبتمبر 2018 خلفا لزميلي حسن البوليفي الذي تمت الرقابة في فترته.

– **التنظيم والتسيير والنظام المعلوماتي :** القباضة المالية شارع الحبيب بورقيبة مصنفة "ب" وقد تم تعييني على رأسها في التاريخ المذكور أعلاه جميع الشروط متوفرة للحصول على خطة رئيس مصلحة ونحن ننتظر قرار سلطة الاشراف في ذلك.

- أما بخصوص المفوضين فقد قمت بطلب للإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص عن طريق أمانة المال بتاريخ 4 مارس 2019 واقترحت مفوض شبابيك ومفوض مكلف بخلية الاستخلاص.
- تنظيم حصص الاستمرار يكون بقرار من سلطة الاشراف بالنظر إلى نظام التأجير لهذه الحصص.
- أوافق على أن عدد الأعوان الحالي غير كافي بالنظر إلى تطور الاستخلاصات من سنة إلى أخرى لا سيما وأن هنالك عون أخر تمت نقلته كقابض لقباضة المالية غار الدماء بعد المهمة الرقابية ولم يعوض إلى الآن.
- تم توزيع الأعوان ليتداولوا على مختلف العمليات لتمكينهم من كسب دراية شاملة.
- بالنسبة للمخاطب الوحيد يتطلب عون متفرغ لتوجيه باعث المشروع وارشاده والتنسيق بين جميع الأطراف المتدخلة أما في حالة قباضتنا فإن العون غير متفرغ فهو مكلف بتصفية معاليم الجولان وهو عضو في خلية الاستخلاص.
- بالنسبة للنظام المعلوماتي تم تركيز قاعدة التوثيق alfresco في جميع الحواسيب الخاصة بالأعوان وفيما يتعلق بربط التطبيقات في منظومة رفيق 3 + 4 +20 ببعضها فهي راجعة إلى معالجة من قبل مركز الإعلامية.

– تثقيل الديون العمومية واستخلاصها

- فيما يخص عملية تثقيل الديون الجبائية والأحكام القضائية نحن نعمل على التثبت من صحة البيانات الواردة فيها قبل تثقيلها نقوم عند الاقتضاء بإرجاع العديد من الأحكام إلى مصادرها لإصلاح بعض النقائص الواردة بها .
- كما نقوم دوريا باستخراج القائمات في الديون المهددة بالسقوط وتحيينها لتلافي التقادم.

- كما نعمل أيضا على ارسال إعلاماتللأطراف المطالبة بخلاص معلوم التسجيل لأحكام والقرارات والذين لم يتقدموا تلقائيا لخلاصها .
- أما بخصوص عدول الخزينة وكيفية تبليغهم لإعلامات ومحاضر التبليغ فإن مهمة القابض توجيهم ومراقبتهم وتبقى مدى صدقية الأعمال التي يقومون بها مسألة موكوله إلى ضميرهم المهني باعتبارهم أعوان محلفين.

– الاستخلاصات الفورية والتصرف المحاسبي

- **التصاريح الجبائية**

يمكن أن يكون هناك نقص في البيانات في التصاريح المقدمة للتصفية من قبل المواطن سنعمل على تلافيها ولكن ذلك راجع إلى الاكتظاظ والضغط المسلط على الأعوان في فترات الذروة إذ أن جل المطالبين بالأداء يقدمون تصاريحهم في آخر أجل للتصريح.

أما التصريح عن بعد فهو مرتبط برقم المعاملات للمطالب بالأداء ورغبته في تصفية تصاريحه عن بعد كما أن الاكتظاظ ناتج في جانب أخر عن عدم وجود خزنتين 2 caisses إذ أن قباضة بحجم قباضة المالية بشارع الحبيب بورقيبة وأهميتها من الضروري أن تحتوي على خزنتين.

- **التسجيل**

أن الأمثلة المقدمة لتصفية عقود بطريقة خاطئة تمت في فترة القابض السابق سنعمل على تفادي الأخطاء الواردة في هذه الأمثلة في المستقبل.

- أما فيما يخص التنصيص على انجرار الملكية في العقود وضرورة التثبت من صحتها أو عدمه فإنها عملية صعبة للعقود المسجلة يدويا ويعتبر التدقيق فيها ومن مدى صحتها أو عدمه عمل من مشمولات المراقبة الجبائيةبما أننا نرسل لها نسخ من العقود المسجلة بصفة دورية.

- **الطوابع والعلامات الجبائية**

نقوم حاليا بإرسال الطلبات لمستودع الطابع الجبائي دوريا وقبل نفاذ الكميات وفي حالة تأخر المستودع تزويدنا بالطوابع الازمة فإن أمانة المال تأمن لنا كميات من القباضات الموجودة بالجهة والتي لديها فائض في بعض الأحيان.

- رخص الجولان حاليا نقوم بإسنادها حسب الاختصاص الترابي وحسب العناوين الموجودة على شهادة تسجيل العربة.

– التصرف المحاسبي

- قمنا حليا بربط القباضة بالأنترانت ونقوم دوريا وفي كل تغيير في الرصيد بالولوج إلى خدمة ccp net لتحيين البيانات المتعلقة بالرصيد .
- بخصوص الوصولات الملغاة فهي كثيرة وخاصة المتعلقة منها بتغيير أو تجديد ب ت وطنية أوجواز سفر وهي راجعة خاصة لإصرار المواطن على اقتطاع وصل أقل قيمة وعند الذهاب إلى مركز الأمن يطالبونه بوصل 25 د أو 150 د لأن بطاقته أو جوازه تالف فنضطر للإلغاء أو التغيير أما البقية فتتلفها الآلة الطابعة التي أصبحت قديمة جدا ولم تعد تستوعب العدد الكبير من الوصولات المستخرجة يوميا، وقد قمت شخصيا بإرسال عدة إشعارات عن طريق التطبيقةالمخصصة للغرض إلى مركز الإعلامية لإصلاحها أو تغييرها .
- بخصوص حفظ الأموال هناك مناسبتين في الأسبوع لمرور الشركة ثلاثاء وخميس وفي صورة وجود فائض في الأموال فإننا نقدم مطلب لمرورها .
- فيما يخص القروض الموثوقة برهن فنحن بصدد القيام بإجراءات إحالتها إلى الخزينة العامة وقد تم تغيير جهاز الانذار المعطب بآخر جديد وفي حالة تشغيل دائم.
- نحن نعمل على تطهير البنود لمقابيض ومصاريف الخزينة بالتنسيق مع خلية التفقد بأمانة المال.
- أما بخصوص الفوارق الموجودة بين ما هو وارد بحساب التصرف والقوائم التفصيلية فسنعمل على مراسلة مركز الإعلامية لتطهير هذه الحسابات.
- هذا وبالنسبة لوصولات التغطية فقد أصبحت تستخرج مباشرة من منظومة رفيق وقد قمنا بتسويتها جميعا .

هذه الملاحظات الخاصة بالقباضة المالية شارع الحبيب بورقيبة نحن نثمنها وسنحاول تبويبها حسب الأولويات وسنأخذ كل الجوانب فيها بعين الاعتبار.

رد الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص

I. التنظيم والتسيير والنظام المعلوماتي

أ- التنظيم

*** مواصلة تسيير القباضة المالية شارع الحبيب بورقيبة من قبل إطار برتبة متفقد للمصالح المالية يتمتع بمنحة التكاليف الإدارية ولا يستجيب لشروط التسمية في خطة رئيس مصلحة إدارة مركزية في مخالفة لمقتضيات الفصل 3 من الأمر عدد 1219 لسنة 2013، باعتبار أن القباضة المعنية تم ترتيب تصنيفها بالصنف "ب" تبعا لقرار وزير المالية المؤرخ في 7 مارس 2016:** لئن تضمن الفصل 3 من الأمر عدد 1219 لسنة 2013 التنصيص على أن يشرف على القباضة المذكورة إطار يتمتع بخطة وظيفية متمثلة في رئيس مصلحة، فان ضرورة تسيير المرفق اقتضت تكليف اطار برتبة متفقد للمصالح المالية بخطة قابض للمالية بالنيابة وذلك بالنظر إلى عدم اختيار القباضة من قبل إطارات تتوفر فيهم الخطة الوظيفية المستوجبة ضمن الحركة السنوية، وريثما تتوفر في القابض المباشر حاليا الشروط اللازمة لتسميته في الخطة الوظيفية تبعا لقرار وزير المالية المؤرخ في 7 مارس 2016 المصنف للقباضة المالية شارع الحبيب بورقيبة بجندوبة بالصنف "ب".

*** عدم ترشيح القابض لأعوان قصد تعيين مفوضين مكلفين بكل من خلية محاسبة لمراقبة الشبابيك وخلية محاسبة لاستخلاص الديون العمومية وخلية محاسبة للعمليات المحاسبة، في مخالفة لأحكام الفصول 6 و43 و46 من الأمر عدد 1219 لسنة 2013:** يقتضي تعيين مفوضين بالقباضة تدعيمها بالأعوان وسيتم ذلك في أواخر السنةالحالية باعتماد آلية الحراك بين الوزارات.

*** عدم التقيد بقرار رئيس الحكومة المؤرخ في 17 نوفمبر 2016 المتعلق بتنظيم حصص استمرار خارج أوقات العمل ببعض الهياكل العمومية، إضافة إلى عدم اتخاذ السلطة المركزية لأي إجراء لتصحيح الوضعية اثر فشل المفاوضات مع النقابة الأساسية لأعوان وزارة المالية:** تستمر المفاوضات في هذا الموضوع مع الإشارة إلى أن القباضات المالية عادة ما يتم فتحها للعموم خارج التوقيت الإداري وأيام السبت والآحاد متى اقتضت الضرورة، من ذلك في إطار الانتخابات التشريعية والبلدية.

ب- التسيير

*** عدم تطور عدد الأعوان المباشرين بالقباضة المالية شارع الحبيب بورقيبة بجندوبة مقارنة بتطور نشاطها خلال سنوات 2013-2017:** يعزى عدم تطور عدد الأعوان إلى التقيد بالتوصيات الرامية الى الضغط على الانتدابات خلال السنوات الأخيرة. وسيتم تدعيم القباضات باعتماد آلية الحراك بين الوزارات التي هي في طور التفعيل حاليا من قبل وزارة المالية.

*** عدم تداول الأعوان على مختلف العمليات والخدمات المنجزة في إطار المهام الموكولة للقباضة في مخالفة للمذكرة العامة عدد 48 بتاريخ 11 ماي 1994:** مرد ذلك النقص المسجل في الأعوان وسيتم تدارك ذلك بتدعيم القباضة بالأعوان مثلما تم بيانه أعلاه.

*** عدم موافاة مصالح أمانة المال الجهوية بجندوبة ببطاقات حضور الأعوان خلال الفترة 2013-2017 مما أسفر عنه اعتماد بيانات غير سليمة لتصفية أجور ومنح الأعوان المتعلقة بمنحة الإنتاج ومنحة المراقبة والاستخلاص ومنحة الاخلالات الجبائية والمخالفات في مخالفة للتراتيب الجاري بها العمل:** تم توجيه لفت نظر إلى أمين المال الجهوي لتفادي هذه الاخلالات مستقبلا وسيتم متابعة الوضعية بصفة دورية.

*** مخالفة الخازن لقواعد التصرف بتوليه الجمع بين مهامه وانجاز أعمال عون شباك خلال 6 أشهر الأولى من سنة 2018 (180 عملية لتصاريح جبائية ومعاليم الجولان والمعلوم الوحيد التعويضي على النقل بالطرقات وعمليات اخرى):** يعزى ذلك إلى النقص المسجل في الاعوان الذي سيتم تداركه بعد تفعيل آلية الحراك المذكورة أعلاه.

*** عدم إتمام الإجراءات المتعلقة بالإجراء الموحد لبعث المشاريع الفردية في مخالفة لأحكام الأمر عدد 2475 لسنة 2000 المتعلق بالإجراء لبعث المشاريع الفردية التي تنص على تدخل المخاطب الوحيد في جميع مراحل بعث المشروع وحلوله محل الباعث وإحالة نسخ من التصاريح الموحدة لبعث المشاريع الفردية الى الوزارات المعنية بالنشاط والى المصالح المعنية لاستكمال الإجراءات والأعمال المستوجبة في الغرض:** تم تذكير السيد أمين المال الجهوي بضرورة إتمام الإجراءات المذكورة كيفما تقتضيه أحكامالأمرعدد 2475لسنة 2000.

ج- النظام المعلوماتي

*** عدم تركيز منظومة صادق لفائدة الأعوان:** تم تجاوز هذه النقطة حيث أصبح بإمكان كل عون مستغل لمنظومة "رفيق" استغلال منظومة "صادق".

*** قاعدة التوثيق "ألفريسكو":** تم تركيز قاعدة التوثيق "الفريسكو" بكل القباضات المالية وتمكين كل الأعوان المستعملين لمنظومة " رفيق" من استخدامها، و في إطار تعميم استعمال هذه المنظومة وضمان حسن استغلالها شرعت وحدة التطبيقات الإعلامية بالإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص في انجاز دورات تكوينية لفائدة قابض المالية وأعوان القباضات المالية و أمانات المال الجهوية كما تولت الإدارة العامة إصدار مذكرة عمل عدد 13 بتاريخ 23 جويلية 2019 للتذكير بحسن استخدام الخدمات الالكترونية المتوفرة لدى المحاسبين العموميين وأعوان القباضات المالية وأمانات المال الجهوية.

*** استغلال منظومة التراسل الالكتروني linagora :** نظرا لاعتبارات فنية بحتةتتمثل أساسا في محدودية عدد المستخدمين لمنظومة التراسل الالكتروني تم إفراد السادة قباض المالية وإطارات أمانات المال الجهوية بعناوين إلكترونية لاستغلالها.

*** نقائص التطبيقات المكونة لمنظومة " رفيق":**

- معاليم تسجيل الأحكام والقرارات القضائية والمخالفات المرورية: بالنسبة لمعاليم تسجيل الأحكام والقرارات القضائية والمخالفات المرورية تتم معالجتها حسب طبيعتها وذلك بتضمينها بقطع النظر عن التتبعات المجراة بشأنها بحيث لا تعتبر ديون مثقلة ولا تدرج في بقايا الاستخلاص.

*** ربط مرجع الدين بأكثر من ذات طبيعية أو معنوية واحدة بخصوص تثقيل المنحة العمومية المسندة بعنوان الانتخابات التشريعية لسنة 2014 :** تجدر الإشارة إلى أن مبدأ ربط مرجع الدين بأكثر من ذات لا ينطبق إلا بالنسبة للذوات الطبيعية، أما فيما يتعلق بالمنحة العمومية المسندة بعنوان الانتخابات التشريعية لسنة 2014 فقد اقتضت المذكرة العامة عدد 39 بتاريخ 16 افريل 2015 المتعلقة باسترجاع مبلغ القسط الأول من المنحة العمومية أن يتم التثقيل باسم القائمة ممثلة في رئيسها وذلك استنادا إلى أحكام الفصل 78 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء والفصل 9 من الامر عدد 61/27 المؤرخ في 1 أوت 2014 المتعلق

بتحديد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية وتحديد سقف التمويل الخاص والعمومي بالنسبة للانتخابات التشريعية 2014.

هذا مع الإشارة إلى أن هذا التمشي لم يحل دون تطبيق مبدأالتضامن السلبي بين أعضاء القائمة المنصوص عليه بالفصلين المذكورين أعلاه حيث تم القيام بالإجراءات اللازمة لاستخلاص هذه المنحة ضد كل من اتضح إثر القيام بعمليات الاستقصاء أن ذمته المالية عامرة.

*** بخصوص استخراج قائمات الخطايا والعقوبات المالية المهددة بالتقادم والمتقادمة واحتساب فترة تعليق سريان آجال التقادم :** تم تداول هذه الإشكالية مرارا مع مركز الإعلامية لوزارة المالية الذي أفادت مصالحه أنه نظرا لاعتبارات فنية بحتة سيتم إعادة هيكلة وظيفة التصرف في الخطايا والعقوبات المالية في إطار مشروع تعصير منظومة " رفيق".

*** عدم انفتاح النظام المعلوماتي للقباضات المالية على أنظمة الهياكل العمومية الأخرى على غرار أمانة المال والخزينة العامة ومصالح الجبائية ومحاكم الحق العام:** حاليا يتم التبادل الالكتروني والمعلوماتي بين القباضات المالية وأمانات المال الجهوية والخزينة العامة ومصالح الجباية عبر تطبيقة زمبرة وألفرسكو. . .

وتعمل الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بالتنسيق مع مصالح وزارة العدل على تباحث السبل الكفيلة لإرساء الآليات لضمان الربط الآلي بين مختلف القباضات المالية ومحاكم الحق العام، سيما وان هذه الأخيرة لا تعتمد حاليا نظام معلوماتي يسهل عملية الربط وفي هذا الإطار نشير إلى أن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بادرت في العديد من المناسابات آخرها المراسلة عدد 636 بتاريخ 21 جوان 2016 بدعوة مصالح وزارة العدل إلى دراسة إمكانية أرساء نظام معلوماتي يؤمن التبادل الآلي للمعلومات بين مختلف مصالح الوزارتين.

ولهذا الغرض اقترحت وزارة العدل بموجب مكتوبها عدد 109 بتاريخ 27 جويلية 2016، تعيين ممثلين عن الوزارتين لتكوين لجنة مشتركة، مع الملاحظة أن الإدارة العامة وافقت على هذا التمشي باقتراح تعيين أعضاء ممثلين عنها بموجب المكتوب عدد 721 لسنة 2016.

ولشروع اللجنة في أعمالها تمت مراسلة وزارة العدل بتاريخ عدد 39 بتاريخ 29 جانفي 2019، وعلى إثرها انعقدت جلستي عمل بمقر التفقدية العامة لوزارة العدل وذلك بتاريخ 22 فيفري 2019 و3 مارس 2019.

II- تثقيل الديون العمومية واستخلاصها

أ- تثقيل الديون

- الديون الجبائية

* **عدم تثبت المحاسب في الوثائق المكونة لمستندات الديون:** تجدر الإشارة إلى أن المسألة منظمة بمقتضى التعليمات العامة عدد 2 بتاريخ 28 جانفي 1984 وسيتم التذكير بوجوب التقيد بمقتضياتها .

* **عدم تحرير مذكرات الرفض للتعهد بتثقيل الديون العمومية:** إن هذه المسألة منظمة بموجب المذكرة العامة عدد 5 لسنة 1993 وسيتم التذكير بوجوب التقيد بمقتضياتها .

* **عدم إرفاق بعض ملفات تثقيل ديون موضوع اعتراف بدين بعنوان تصاريح جبائية غير مودعة بوصل خلاص التسبقة المستخلصة:** تجدر الإشارة إلى أن قابض المالية عند تعهده بالدين يقوم بالتثبت من خلاص التسبقة عبر معاينة المنظومة الإعلامية "رفيق" وفق مراجع وصل الخلاص المدونة بملف التثقيل، علما وأنه لا يمكنه في مثل هذه الحالة رفض التعهد بالدين لعدم إرفاق ملف التثقيل بأصل وصل الخلاص.

* **عدم تضمن بعض ملفات الديون المثقلة بعنوان اعترافات بديون تسبقة أو تتضمن تسبقة تقل عن 10بالمائة :** إن اشتراط دفع التسبقة وتحديد نسبتها لإمضاء الاعتراف بدين من عدمه يبقى من مشمولات مصالح المراقبة الجبائية.

وأصدرت في شأنها الإدارة العامة للأداءات مجموعة من المذكرات الإدارية نذكر على سبيل المثال المذكرة الإدارية المذكرة عدد 792 بتاريخ 28 جانفي 2013 والمذكرة عدد 3940 بتاريخ 24 ماي 2013 والمذكرة عدد 7455 بتاريخ 19 سبتمبر 2016.

- الديون غير الجبائية

* **الخطايا والعقوبات المالية وعدم صحة إدراج صنف الجريمة:** إن عدم صحة إدراج صنف الجريمة إذا كانت مخالفة أو جنحة أو جناية بالمنظومة الإعلامية لا يؤثر على قواعد سريان التقادم باعتبار وأنه يتعين اعتماد الملف المادي (مضامين الأحكام وكل أعمال التتبع) .

* **تثقيل الأحكام الباتة التي لا تتضمن تاريخ الإعلام بالحكم يؤثر على مصداقية تاريخ التخلي عن الديسيمات الإضافية الذي سيتم احتسابه استنادا لتاريخ الحكم:** تم تذكير قابض المالية بضرورة التقيد بمقتضيات المذكرة العامة عدد 35 لسنة 2013 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص.

وسيتم تذكير مصالح وزارة العدل قصد الحرص مستقبلا على تدارك جميع النقائص (تضمين تاريخ الإعلام بالحكم، التنصيص على صبغة الحكم وتصنيف الجريمة) .

* **خلاص معاليم جولان دون استخلاص ديون بعنوان مخالفة أحكام الطرقات موضوع أحكام قضائية:** يتضح بالرجوع إلى شرح أسباب أحكام الفصل 53 من قانون المالية لسنة 2016 الذي أضاف الفصل 34 ثالثا بمجلة المحاسبة العمومية أن ربط خلاص معاليم الجولان بخلاص الخطايا المترتبة عن المخالفات كانت الغاية منه تحسين استخلاص الخطايا المترتبة عن المخالفات المرورية الواردة بمجلة الطرقات.

أما بخصوص التثبت قبل خلاص معلوم الجولان من وجود أحكام تتعلق بمخالفة احكام مجلة الطرقات عبر استعمال الوظيفة الفرعية المخصصة لتثقيل خطايا وعقوبات مالية موضوع احكام قضائية، فانه يتعذر ذلك باعتبار ما يلي:

1- استحالة الربط الالي بين الخطايا والعقوبات المالية وخلاص معاليم الجولان نظرا لان عملية تضمين الخطايا والعقوبات المالية تعتمد على ادراج رقم بطاقة التعريف الوطنية أو اسم ولقب المعنى بالأمر بينما يعتمد خلاص معلوم الجولان على الرقم المنجمي للعربة مثل ما معمول به في المخالفات المرورية.

2- استحالة اجراء معاينة من قبل العون على الخطايا والعقوبات المالية الخاصة بطالب خلاص المعلوم على الجولان نظرا لان تثقيل الخطايا والعقوبات المالية يخضع الى قاعدة الاختصاص الترابي لقابض المالية الذي يوجد بدائرته مقر المدين ولتشابه أسماء المدينين في نفس الدائرة الترابية للقباضة في غياب رقم التعريف الوطنية.

3- إمكانية خلاص معلوم الجولان في أي قباضة مالية ودون التقيد بمبدأ الاختصاص الترابي علاوة على وجود قباضات مالية تؤمن استخلاص معاليم الجولان دون أن تكون من بين مهامها استخلاص الخطايا والعقوبات المالية.

ب- استخلاص الديون العمومية المثقلة

. ولئن تم تحقيق الأهداف المرسومة بخصوص الديون الجبائية لسنتي 2015 و2016 فان القباضة لم تتمكن من بلوغ نسبة الاستخلاص المأمولة بخصوص الديون غير الجبائية بعنوان نفس الفترة: إن المؤشر المعتمد لقيس الديون غير الجبائية يرتكز على:

*نسبة استخلاص الخطايا والعقوبات والمالية والتي تعتبر مرضية، حيث ان الهدف المرسوم خلال سنة 2015 و2016 حدد ب 15% وقد حققت القباضة المالية 14% خلال سنة 2015 و17% خلال سنة 2016.وبالتالي فان نسبة تحقيق الهدف لهذا الصنف من الديون المثقلة تراوحت بين 93.33% الى 113.33%.

*علما وان عدم بلوغ النسبة المأمولة بالنسبة لمؤشر نسبة استخلاص الديون غير جبائية المثقلة يرجع بالأساس الى انخفاض نسبة استخلاص ديون أملاك الدولة التي بلغت 1% سنة 2015 و0.1% سنة 2016 ولتحسين هذه النسبة، تمت دعوة أمانة المال الجهوية بجندوبة الى تسوية الفصول المؤمنة ببند ايداعات لضمان الحق والمتعلقة بديون أملاك الدولة والتنسيق مع مصالح الإدارة الجهوية لأملاك الدولة قصد تذليل الصعوبات المعترضة.

. بالنسبة لتراجع استخلاص الديون الجبائية سنة 2017: يعزي ذلك بالأساس الى النتائج المحققة خلال سنة 2016 في إطار إجراءات التخفيض المنصوص عليها بالفصل 66 من قانون المالية لسنة 2016.

. افضت المقاربة بين البيانات المضمنة بالقائمات التلخيصية ولوحات القيادة المتعلقة بالفترة الممتدة من سنة 2014الى سنة 2017 الى تسجيل 4803عمل تتبع بالقائمة التلخيصية و5685 عمل تتبع بلوحات القيادة. ومن شان الضارب المسجل في البيانات المذكورة ان ينعكس سلبا على مصداقية أعمال التتبع القاطعة للتقادم المضمنة بالقائمة الاسمية لبقايا ديون للاستخلاص:انّ الفوارق المسجلة في اعمال التتبع بين القائمات التلخيصية المستخرجة من منظومة رفيق وتلك المسجلة في لوحات القيادة راجعة بالأساس الى عدم شمولية التطبيقية المخصصة لكافة أعمال التتبع "Frais de poursuite"

4- لجميع إجراءات التتبع المتمثلة فيما يلي

* الإجراءات المتخذة ضد المدين بالتضامن على معنى أحكام الفصل 31 سابعا من جملة المحاسبة العمومية وكافة الإجراءات المتخذة ضده بدءا بتبليغ بطاقةإلزام ضد معترض لديه وصولاالى الاعتراضات الإدارية والعقل التحفظية والتنفيذية والبيع.

* عدم ادراج كافة الاعتراضات البنكية المنجزة ضد المدين الواحد المنجزة لدى عدة بنوك.

*عدم تضمين المهمات الخارجية بالوظيفة الخاصة بأعمال التتبع.

وفي إطار مشروع تعصير منظمة "رفيق" سيتم إعادة هيكلة التطبيقية المعدة لإجراءات التتبع في اتجاه تضمينها كافة أعمال التتبع مثل الاعتراضات الإدارية الالية، التتبعات ضد المعترض لديه كذلك الاعمال المتعلقة باستخلاص الضمانات البنكية، اشهار الامتياز العام للخزينة. . وكافة الإجراءات المتخذة في شان الملفات كمطالب الاستقصاء الموجهة لمختلف الهياكل العمومية، طلب الاستعانة بالقوة العامة.

***بخصوص أعمال التتبع لسنتي 2016و2017 التي لم تواكب تطور التثقيلات :** عدم وجود ارتباط الي بين تطور عدد اعمال التتبع وتطور حجم التثقيلات باعتبار ان التثقيلات قد تتطور نتيجة تثقيل ملف واحد لا يكون لذلك انعكاس ملحوظ على عدد أعمال التتبع.

***حول النقص المسجل في أعمال التتبع الناجم عنه قابلية سقوط فصول بالتقادم :** تجدر الإشارة الى ان إمكانية سقوط الدين بالتقادم لا تعني تقادمه طالما لم يصدر حكم يقضي بذلك،كما ان العبرة في سريان اجال التقادم هي طبيعة أعمال التتبع المجراة وليس في عددها .

هذا علاوة على ان القائمة المستخرجة من المنظومة الإعلامية "رفيق" لا تعكس الوضعية الحقيقية للديون المثقلة (مهددة بالتقادم أو متقادمة) وذلك للأسباب التالية :

-عدم ادراج بعض اعمال التتبع القاطعة لمدة التقادم بالمنظومة الإعلامية "رفيق" كإبرام جدولة في الدفع من قبل المدين او انجاز اعتراضات إدارية لدى محاسبين عموميين.

-انتفاع المدين بتعليق التنفيذ في إطار قانون الإجراءات الجماعية أ و في اطار تطبيق الفصل 52 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية.

-انتفاع المدين بتعليق اجال التقادم لفترة تتجاوز السنتين تطبيقا لأحكام الفصل 40 من قانون المالية لسنة 2012 وذلك للفترة من 17 ديسمبر 2010 الى 31 ديسمبر 2012.

***عدم استهداف الديون ذات المبالغ الهامة بإعطائها الأولوية القصوى في المتابعة في مخالفة لمقتضيات المذكرة العامة عدد 8 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية الاستخلاص بتاريخ 9 جانفي 2010**

ولئن نصت المذكرة العامة المذكورة سلفا على ضرورة استهداف الديون ذات المبالغ الهامة لإعطائها الأولوية القصوى في المتابعة غير ان التصنيف العملي للديون (القابلة للاستخلاص وغير القابلة للاستخلاص) يقتضي توجيه الاهتمام الى الديون الأكثر حظوظا في الاستخلاص لتحقيق النتائج المرسومة.

***افتقار الاعلامات ومحاضر التبليغ لبعض البيانات الضرورية المثبتة لتسلم المحاضر على غرار الاسم الكامل ورقم بطاقة التعريف الوطنية:** تم استيعاب أحكام المذكرة العامة عدد 7 لسنة 2010 وخاصة فيما يتعلق بإيلاء العناية اللازمة في تعمير حجج التتبع بالمذكرة العامة عدد 43 لسنة 2015 ، وسيتم العمل مستقبلا ، على دعم تأطير عدول الخزينة ومزيد تشريكم في الدورات التكوينية.

***الاشتباه في القيام بأعمال تدليس شملت أعمال التبليغ تمثلت أساسا في امضاء عدل خزينة في الخانة المخصصة للمدينين وعدم تطابق بين امضاء المدين المضمن بالأعلام والامضاء المضمن بمحضر التبليغ وتطابق امضاءات مدينين على الوثائق المتعلقة بأعمال التتبع:** تم تكليف متفقد محقق لأجراء عملية تفقد معمق على جميع أعمال التبليغ الحاصلة بداية من سنة 2013 قصد التحري في المأخذ المنسوبة لعدل الخزينة وتحديد المسؤوليات بكل دقة وستتولى الإدارة تباعا اتخاذ الإجراءات التأديبية والعدلية اللازمة.

III- الاستخلاصات الفورية والتصرف المحاسبي بالقباضة

أ- الاستخلاصات الفورية

1- التصاريح الجبائية : بخصوص قبول التصاريح الجبائية والتصريح عن بعد:

1- يحدث في أيام الذروة أن يتم قبول تصاريح تنقص بعض التنصيصات الا أن الاعوان يقومون بطلب المعطيات الناقصة ويقومون بإدراجها بالمنظومة دون القيام بتعمير المطبوعة باعتبار انه يمنع عليهم ذلك ودون عودة المواطن الى القيام بذلك باعتبار انه سيؤدي الى تعطيل سير العمل، هذا مع الإشارة الى ان كل التصاريح المودعة تقع احالتها الى مصالح المراقبة الجبائية باعتبارها المصلحة المكلفة بمراقبة صحة تلك التصاريح.

أما فيما يخص التصريح عن بعد فانه تجدر الإشارة الى الانخراط في هذه المنظومة اختياري وقد قام قابض المالية والاعوان في عديد المناسبات بالتذكير بمزايا الية التصريح عن بعد الا انه دون جدوى ويمكن ايعاز ذلك الى تركيبة شريحة المطالبين بالأداء التابعين للقباضة وقد نصت المذكرة العامة عدد39 بتاريخ 12أفريل 2008 أن انموذج بطاقة الانخراط يمكن تنزيله عبر موقع الواب www.impts.finances.gov.tn

2- بالنسبة للمعلوم الموظف على المبلغ المدفوعة نقدا، فلقد تم تحيين جميع الوظائف المضمنة بمنظومة "رفيق" للأخذ بعين الاعتبار المعلوم الموظف على المبالغ المدفوعة نقدا أي توظيف 1% على المبلغ التي تفوق 5.000 دينارا ليس فقط الاستخلاصات بعنوان معاليم التسجيل على غرار التصاريح بجميع أنواعها ومواد الاختصاص والتأمينات العدلية والمعلوم التعويضي على النقل ومعاليم التسجيل وتسجيل الاحكام. .الا انه تم استثناء وظيفة الديون المثقلة لاعتبارات فنية بحتة وسيتم إضافة هذا المعلوم ضمن وظيفة ديون الدولة المثقلة وكذلك وظيفة التصرف في الخطايا والعقوبات المالية في إطار مشروع تعصير منظومة "رفيق" مع التذكير بتنصيص الإدارة على ضرورة استخلاص هذا المعلوم عبر وظيفة "المقابيض المختلفة"

2- معاليم التسجيل

* النقاط المتعلقة بتسجيل الاحكام والقرارات العدلية ومختلف العقود والكتابات

***لم تتول القباضة المالية اصدار أي اعلام قصد مطالبة أطراف الاحكام والقرارات العدلية بدفع معاليم التسجيل المستوجبة بعنوان هذه الاحكام والقرارات رغم توفر عنوان أحد الأطراف على الأقل بالبطاقة للحكم:**
تسعى الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص الى تنظيم عملية تسجيل الاحكام والقرارات الصادرة عن مختلف المحاكم وتحسين استخلاص معاليم التسجيل الخاصة بها وذلك بإصدار دليل في الغرض بتاريخ 4نوفمبر 2015 يتضمن مختلف القواعد القانونية والترتيبية في الغرض.

وحرصا على استخلاص الخطايا المستوجبة بعنوان هذه الاحكام والقرارات تولت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص اصدار تعليمات عمل تحت عدد 95 بتاريخ 28 أكتوبر 2015 تتعلق بكيفية توظيف الخطايا على تسجيل الاحكام والقرارات.

وفي إطار ترشيد عملية استخلاص المعاليم المستوجبة بعنوان تسجيل الاحكام والقرارات حرصت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص على تقديم مقترح ضمن قانون المالية 2017بهدف تخفيف أعباء العمل على قباضات المالية وتركيز العمل على الاحكام والقرارات التي توفر مردود مالي هام لفائدة ميزانية الدولة.

وبصدور قانون المالية لسنة 2017 وخاصة الفصل 69 منه الذي عمل على تيسر إجراءات تسجيل الاحكام والقرارات وذلك بضبط قائمة حصرية في الاحكام والقرارات الخاضعة وجوبا لإجراء التسجيل وتعويض اجراء عدة أحكام وقرارات التي لا تتضمن مبالغ مالية هامة بطابع جبائي يلصق على الحكم أ القرار إضافة لمراجعة مقدار الاستخلاص الأدنى، وفي هذا الإطار عملت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بالتنسيق مع الإدارة العامة للدراسات والتشريع الجبائي على اصدار مذكرة عامة في الغرض تحت 7 بتاريخ 15 فيفري 2017.

كما شرعت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص في تحيين الدليل الخاص بتسجيل الاحكام على ضوء التنقيحات الواردة بقانون المالية لسنة 2017 وسيتم التركيز على الجانب المتعلق باستخلاص المعاليم المستوجبة بعنوان تسجيل الاحكام القرارات وذلك بالتنسيق مع مختلف الجهات المعنية من قباض مالية وإدارة عامة للدراسات والتشريع الجبائي، علما وأن الجلسات قد انطلقت منذ جانفي 2019.

- **توظيف خطايا التأخير بعنوان تسجيل الاحكام والقرارات بدون موجب أي بدون اعلام أطراف الحكم أو القرار:** هذه المسألة نظمتها تعليمات العمل تحت عدد 95 بتاريخ 28 أكتوبر 2015 المتعلقة بكيفية توظيف الخطايا على تسجيل الأحكام والقرارات، وتم لفت نظر قابض المالية إلى تدارك هذه الاخلالات.

- **تولت القباضة تكييف الكتابات غير الخاضعة وجوبا للتسجيل تتمثل في وثيقتي تجديد تركيبة الهيئة المديرة لجمعيتي عمل تنموية وعقد شغل مسجلين في جانفي 2018 على أساس أنها خاضعة وجوبا للتسجيل وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 3 من مجلة معاليكم التسجيل والطابع الجبائي.**

- **تكييف صفقتين عموميتين عند تسجيلهما بالقباضة في فيفري 2013 على أساس انها عقود أخرى خاضعة وجوبا للتسجيل عوضا عن تكييفها على أساس انها صفقة عمومية وبالتالي تم اخضاعها إلى المعلوم القار عوضا عن المعلوم النسبي المحدد ب نسبة 5%من قيمة الصفقة.**

- **اكتفت القباضة المالية بخصوص عقد متضمن بندين متعلقين بالبيع والهبة بتوظيف المعاليم المستوجبة على تسجيل نقل الملكية بمقتبل دون توظيف المعاليم المستوجبة على الهبة بنسبة 5% من قيمة العقار حسب الفصل 20 من مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي ونتج عن ذلك نقص على معاليم التسجيل الموظفة بمبلغ 12.500 د.**

- **كما أخطأت القباضة في ادراج تاريخ عقد بيع عقار بمبلغ 230 ألف دينار بمناسبة تسجيله في أوت 2016 وهو ما نتج عنه توظيف خطايا دون موجب.**

وجوابا، يبقى الخطء وارد بالنسبة لكيفية تكييف العقد أو الكتب من قبل قابض المالية إضافة إلى الأخطاء المادية المرتكبة عند ادراج المعطيات المتعلقة بالعقد أو الكتب بالمنظومة الإعلامية، وقد تضمن التشريع الجاري به العمل الإجراءات العملية الكيفية لإصلاح أي خطإ مرتكب في هذا الشأن:

1. في صورة استخلاص مبالغ زائدة بعنوان تسجيل العقد أو الكتب عن المعلوم المستوجب، يمكن للمنتفع بأجراء التسجيل التقدم بمطلب قصد استرجاع المبالغ دون موجب.
2. في صورة دفع مبلغ أقل من المعلوم المستوجب بعنوان تسجيل العقد أو الكتب تتدخل المصالح المكلفة بالجباية قصد مطالبة المنتفع بأجراء التسجيل بالمبالغ المتخلدة بذمته،

وهذا ما قام به قابض المالية حيث تولى مراسلة مكتب مراقبة الأداءات المختص.

- **تولى القباضة تطبيق الاعفاء من معلوم انجرار الملكية بمجرد التنصيص على مراجع تسجيل آخر عملية نقل بمقابل أو بالوفاة بالعقد دون التثبت من مصداقية هذه المراجع :**

أوجب العدد 10 من الفصل 20 من مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي توظيف معلوم نسبي بنسبة 3 % من قيمة العقار بعنوان معلوم انجرار الملكية بالنسبة لـ "عقود العدول عقود خط اليد المتضمنة لنقل بمقابل لملكية أو ملكية رقبة أملاك عقارية أو لحق الانتفاع بهذه الأملاك أو التي لها مساس بالوضعية القانونية للعقارات والتي لا تنص على ما يثبت دفع معاليم التسجيل المتعلقة بآخر نقل بمقابل أو بالوفاة باستثناء عقود نقل الأملاك المبرمة في إطار إصدار صكوك منجزة طبقا للتشريع المتعلق بها ."

وبناء عليه لم يشترط القانون تقديم العقود السابقة لقابض المالية قصد التثبت منها بل اكتفى بمجرد التنصيص على مراجع التسجيل السابقة.

ومن باب الحرص على استخلاص كافة المعاليم المستوجبة بعنوان تسجيل عقد أو كتب أصدرت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص مذكرة عامة عدد 24 بتاريخ 2 مارس 2012، قصد حث قابض المالية والأعوان المكلفين بالتسجيل بضرورة التثبت من مراجع التسجيل المذكورة بالعقد وتقديم الاثباتات اللازمة في ذلك، مع الإشارة إلى أن مهمة الرقابة تبقى من مهام المصالح المكلفة بالجباية.

تستخلص لفائدة إدارة الملكية العقارية عند انشاء أي رهن أو امتياز ناتج عن قرض أو التشطيب عليه معلوم محدد بنسبة 0,2 % من قيمة الحق العيني للعقار المرسم عملا بأحكام الفصل 45 من قانون المالية لسنة 1983، غير أنه لم يتم توظيف المعلوم المذكور عند تسجيل عقود قروض مبرمة مع الشركة التونسية للكهرباء والغاز تتضمن رهون على عقارات مسجلة بإدارة الملكية العقارية. وتم تبرير ذلك بعدم تضمين هذه العقود لمراجع الرسوم العقارية وهو ما يحول دون الاحتساب الآلي للمعلوم المذكور عبر الوظيفة الفرعية المتعلقة بتسجيل القروض باعتبار أن ذلك متوقف على ادراج مراجع الرسوم العقارية بالمنظومة: لا يمكن لقابض المالية استخلاص معلوم الترسيم العقاري دون التنصيص على عدد الرسم العقاري في العقد باعتباره مقيد بالتنصيصات الواردة بالعقد .

إضافة إلى أن المنظومة الإعلامية الخاصة بالتسجيل مبرمجة على أساس استخلاص معلوم الترسيم العقاري باعتماد عدد الرسم العقاري الذي يتم ادراجه من قبل العون المكلف بالتسجيل.

كما أنه في صورة استغلال الوظيفة الفرعية الخاصة بمقابيض مختلفة عند خلاص هذه المعاليم فإن إدارة الملكية العقارية لا تعتمد وصل الخلاص الصادرة عن القباضة المالية وتطالب المعني بالأمر بخلاص المعلوم مرة أخرى.

كما نشير ، أنه في صورة عدم استخلاص المعاليم الراجعة لإدارة الملكية لدى القباضة المالية بمناسبة تقديم العقد للتسجيل فهذه المعاليم تستخلص لدى إدارة الملكية العقارية بمناسبة الترسيم.

ستدعو الإدارة العامة قابض المالية لرفض تسجيل العقود المتعلقة برهون في حالة التنصيص على كون تلك الرهون تتعلق بعقارات مرسمة دون ذكر رقم الرسم العقاري.

3 – الطوابع والعلامات الجبائية

لوحظ عدم تولي القباضة أحيانا إعداد وإرسال طلبات تزود من علامات وطوابع جبائية إلا عند نفاذ المخزون: الاليات المعتمدة من قبل الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص قصد تنظيم عملية التصرف في الطوابع الجبائية لتفادي نفاذ المخزن تتمثل في اصدار تعليمات عمل عدد 79 لسنة2016 قصد تلافي نفاذ المخزون والسماح للسادة قباض المالية باجراء عمليات التحويل بين القباضات في صورة تسجيل نقص في المخزون من القيم وذلك بعد الحصول على مذكرة تحويل من السيد أمين المال الجهوي ترفق بمطلب تحمل صوري أو ارجاع صوري وبمذكرة التحويل وتوجه الى السيد حافظ مستودع الطابع الجبائي كما تولت إرساء تطبيقة إعلامية قصد متابعة عملية التزود بالطوابع الجبائية.

*** وبخصوص اسناد رخص الجولان لم تحترم القباضة الاختصاص الترابي في مجال اسناد الرخص المذكورة حيث أسندت رخصتي جولان صنف فلاحي رغم أن العقارين موجودين خارج الاختصاص الترابي الذي يتضمن معتمدية جندوبة فحسب.**

***كما تم اسناد 4 رخص نقل بضائع رغم عناوين طالبيها حسب بطاقات تعريفهم الوطنية المتواجدة خارج مرجع النظر الترابي للقباضة:** هذه المسالة منظمة بالمذكرة العامة عدد 81 الصادرة عن الإدارة العمة للمحاسبة العمومية بتاريخ 15 أوت 2013

-بالنسبة للنشاط الفلاحي: القباضة المالية مرجع النظر العقار المستغل في النشاط الفلاحي.

-العربات المعدة لنقل الأشخاص: القباضة المالية مرجع النشاط أو العنوان المضمن ببطاقة التعريف الوطنية.

-نقل البضائع لحساب الغير : القباضة المالية مرجع نظر النشاط.

علما وان الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بصدد اعداد دليل إجراءات خاص بمعاليم الجولان سيتم العمل على إصداره في أقرب الآجال

***القروض الموثقة برهن**

***أظهرت قائمة القروض غير المستخلصة المستخرجة من منظومة رفيق بتاريخ 23أفريل 2018أن 620قرض تعود للفترة الممتدة من جانفي 2003 الى موفى ديسمبر 2009 تتراوح مبالغها الفردية بين 60و300دينار**

قيمتها الجملية 117,662أ.د لم تشرع القباضة بعد في القيام بإجراءات احالتها للخزينة العامة: تمت عملية تطهير القباضة المالية شارع الحبيب بورقية بجندوبة من المصوغ الموثوق برهن بعنوان للسنوات السابقة لسنة 2003.

ومواصلة لعملية تطهير القروض الموثقة برهن بالنسبة للفترة 2003الى سنة 2009 أصدرت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص تعليمات العمل عدد 29لسنة 2018بتاريخ 24أفريل 2018دعت من خلالها قباض المالية المكلفين بالتصرف في القروض الموثوقة برهن الى موافاة المصالح المركزية بقائمات اسمية في المنتفعين بالقروض الموثوقة برهن والمسداة في الفترة الممتدة من 1جانفي 2003الى غاية 31ديسمبر 2009 والمستوفاة للآجال القانونية المنصوص عليها بالفصلين 62ثانيا و62ثاثا من مجلة المحاسبة العمومية.

وتبعا لتعليمات العمل سالفة الذكر، أرسلت عدد من القباضات المالية الجداول الاسمية المطلوبة ومن بينها القباضة المالية شارع الحبيب بورقيبة بجندوبة بتاريخ 27أفريل 2018.

علما وأن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص تتبع عملية تطهير مرحلية لهذه الرهون وذلك لما تتطلبه عملية إحالة المصوغ الذي حل أجله لفائدة الدولة:

-من أعمال تثبت ومقاربة بين قائمات الرهون المرسلة من القباضات المالية والقائمات المستخرجة من المنظومة الإعلامية.

-مقاربة بين هذه القائمات والجرد الفني للمصوغ.

-فضلا عن العدد الكبير لهذه الرهون التي تقدر بالآلاف.

وقد باشرت مصالح الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص إجراءات احالة هذه الرهون الى خزينة الدولة حيث تم نشر عدة قائمات لعدد من القباضات المالية بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية آخرها الرائد الرسمي عدد 75لسنة 2018،في انتظار نشر بقية القائمات الاسمية لأصحاب المصوغ غير المستخلص ومن بينها القائمات الخاصة بالقباضة المالية شارع الحبيب بورقيبة جندوبة.

***لوحظ وجود حوالي 660 قرض موثق برهن تم اسدائها خلال الفترة 1999–2002 بقائمة القروض المتبقية المستخرجة من تطبيقة "التصرف في القروض" رغم تطهيرها من قبل الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص وذلك بإلغاء القروض المذكورة من حسابية القباضة ورفع الرهون المتعلقة بها منذ 2013:** استبقاء

المعطيات الخاصة بهذه القروض بالتطبيقة الاعلامية ضرورية للرجوع اليها عند الحاجة، سواء من قبل هياكل الرقابة أو بطلب من المستفيدين بهذه القروض أو من يمثلهم.

***أفضت المقاربة بين الجرد الفني لأكياس المصوغ وقائمة القروض برهن غير المسددة المدرجة بالمنظومة، أن 19 كيسا من جملة 776 كيسا موجودة بغرفة المصوغ غير مسجلة بالقائمة الإعلامية ولاتحمل معرفات وبالتالي لم يتم التعرف على أصحابها:** تتم عملية الادراج لهذه القروض الموثوقة برهن بطريقتين: بصفة يدوية أوبصفة الية عبر المنظومة الإعلامية، ويتم الاحتفاظ بقطع المصوغ بكيس معد لذلك يحتوي على بطاقة وصفية لقطعة المصوغ وبطاقة التعريف لصاحب الرهن. ونظرا لخصوصية هذه العملية فان عملية فتح الأكياس تتم بحضور متفقد محقق، وبالنسبة للأكياس المذكورة تم تكليف متفقدين محققين قصد فتحها وقد اتضح ان 12 منها تحتوي على هوية أصحاب الرهون.

هذا مع الإشارة، أنه نظرا لاستيفاء الشروط القانونية المنصوص عليها بالفصل 62ثالثا والمتمثلة في انتهاء المدة القانونية التي تخول لأصحاب المصوغ استرجاعه، ستتم احالته لفائدة الدولة.

***عدم توفر الشروط اللازمة لحفظ وسلامة المصوغ المنصوص عليها بالمذكرة العامة عدد 111بتاريخ 16ديسمبر 1997 من ذلك عدم وظيفية جهاز الإنذار الخاص بالغرفة المحصنة كما تبين خلافا لقواعد حسن التصرف أن الغرفة المحصنة ليست مخصصة والأموال فقط بل تحتوي أيضا على مخزون مواد التنظيف وأدوات المكتبية:** يلاحظ أن الغرفة المخصصة لحفظ المصوغ هي غرفة محصنة وتتوفر فيها جميع شروط السلامة.

بالنسبة لعدم وظيفة جهاز الإنذار، تصدر الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص دوريا مذكرات موجهة الى السادة أمناء المال الجهويين قصد التثبت من جاهزية أجهزة الإنذار المركزة بالمراكز المحاسبية الراجعة لهم بالنظر.

كما تم تعزيز منظومة السلامة بالقباضة المالية بكاميرا مراقبة منذ سنة 2018.

ب- التصرف المحاسبي

***عدم توقيف رصيد الصندوق يوميا بصفة دقيقة: يتم توقيف دفتر الصندوق يوميا باعتماد كشف الحساب الجاري البريدي المتوفر لدى القابض على أن يتم تحيين هذا الرصيد كلما توصل القابض بكشف حساب جاري بريدي لذلك فان تحيين رصيد الحساب الجاري البريدي يرجع بالأساس الى التأخير الواضح في ارسال الكشوفات من قبل مصالح مركز الاستغلال المالي للبريد التونسي بالكاف.**

وفي إطار تذليل الصعوبات تم ربط القباضة بخدمة ccpnetكما تم تمكينها من استعمال هذه الخدمة عن طريق أمانة الجهوية بالمكان وذلك قصد تحيين الحساب الجاري البريدي.

تم التذكير بمقتضيات المذكرة العامة عدد 37 بتاريخ 26نوفمبر 1982.

***عدم العناية اللازمة بالوصولات الملغاة من حيث سبب الإلغاء ومراجع الوصولات المعوضة لها : تم التذكير بضرورة التقيد بالمذكرة العامة عدد14بتاريخ 23جانفي 2008والمذكرة العامة عدد107بتاريخ 10أكتوبر2009والمذكرة العامة عدد 101بتاريخ 10أكتوبر 2013.**

***احتفاظ كل من القابض والخازن بمبالغ مالية تفوق السقف المسموح به:**تبعا للاتفاقية المبرمة مع شركات نقل الأموال، يتم تخصيص كل قباضة باستثناء تلك المكلفة ببيع مواد الاختصاصات بعمليتي نقل الأموال في الأسبوع على أن يبقى لكل قابض إمكانية طلب إضافة عملية نقل أخرى كلما اقتضت الحاجة ذلك.

وقد تم التذكير بمقتضيات المذكرة العامة عدد 100 لسنة 1997والمذكرة العامة عدد 138 لسنة 1985.

***وجود فصول عالقة بعمليات الخزينة غير مسواة بالبنود :**

-مصاريف عدلية جنائية غير مسواة.
-مصاريف الحساب الجاري البريدي.
- مبالغ مسندة للغير بمقتضى التشريع.

للإشارة فان فصول عمليات الخزينة هي عمليات وقتية، وتعمل كل من مصالح التفقد بالإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص وأمانة المال الجهوية بجندوبة على تسويتها وفق برنامج تفقدات في الغرض.

***عدم تسوية تسبقات بعنوان منحة التصرف وأخطاء الصندوق:** يتم تسوية هذه التسبقات تدريجيا وذلك بتخصيص اعتمادات سنوية لها بمقتضى التعليمات العامة عدد 01بتاريخ 07 جانفي 2003 والتعليمات العامة عدد15 بتاريخ 03فيفري2007.

***وجود فصول عالقة بالبند "شيكات غير مسددة:** تم التذكير بمقتضيات المذكرة العامة عدد 3بتاريخ 14جانفي 2009 حول مراجعة التصرف في الشيكات.

***وجود فصول عالقة بعمليات التسوية:** يتم التنسيق مع السيد أمين المال العام للبلاد التونسية ومع مختلف المحاسبين العموميين الذين تولوا صرف تلك التسبيقات بهدف تطهير عمليات التسوية، وتم التذكير بمقتضيات المذكرة العامة عدد 30بتاريخ 28 فيفري 2007.

الخدمات الجامعية بولايات الجنوب الغربي
(قفصة، توزر، قبلّي)

ترمي منظومة الخدمات الجامعية إلى توفير ظروف ملائمة للدراسة لفائدة الطلبة. وخصّصت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، فيما يلي "الوزارة"، ضمن استراتيجيّة تطوير التعليم العالي والبحث (2008-2017) جزءا يتعلّق بالخدمات الجامعيّة المتمثلة في الإيواء والإطعام وإسناد المنح والقروض والمساعدات الإجتماعية والتنشيط الثقافي والرياضي والإحاطة النفسية والصحية بالطلبة. ولمتابعة هذه الخدمات وتقييمها ضبطت الوزارة معايير ومؤشرات تُضمّن سنويا بالمشاريع وبالتقارير السنويّة للقدرة على الأداء. كما أنجزت دليل إجراءات لحفظ الصحّة في مجال الإطعام الجامعي.

وتؤمن الخدمات المذكورة على مستوى ولايات قفصة وتوزر وقبلي من قبل مؤسسات عمومية تعمل تحت إشراف ديوان الخدمات الجامعيّة للجنوب، فيما يلي "الديوان". كما يتولّى بعض الخواص تأمين خدمات الإيواء الجامعي في إطار تعاقدي. وينظّم الأمر عدد 2281 لسنة 1995 المؤرخ في 13 نوفمبر 1995 [1] والنصوص المنقحة والمتممة له مشمولات هذه الهياكل وأنشطتها.

وبلغ عدد الطلبة المرسّمين خلال السنة الجامعيّة 2018- 2019 بالولايات المذكورة 8914 طالبا فيما بلغ عدد الطلبة المقيمين بالمبيتات الجامعيّة 3638 طالبا. وناهزت القيمة الجمليّة للاعتمادات المستهلكة خلال الفترة 2014-2019 في مجالات التغذية والإيواء والمنح بهذه الولايات تباعا 7,6م.د و4,7م.د و25,9 م.د.

وقصد تقييم أداء المؤسسات المتدخلة في مجال الخدمات الجامعية بهذه الولايات والتأكد من مدى التزامها بمبادئ الحوكمة الرشيدة، تولّت محكمة المحاسبات إنجاز مهمّة رقابيّة ميدانيّة غطّت الفترة 2014-2019 وامتدّت في بعض جوانبها إلى شهر جوان 2020. وتم إنجاز هذه المهمة وفقا لدليل رقابة الأداء لمحكمة المحاسبات وخلصت إلى ملاحظة نقائص وإخلالات في مجالات إسداء الخدمات الجامعية والتصرف المالي والإداري.

---

[1] المتعلق بضبط مشمولات مؤسسات الخدمات الجامعية وتنظيمها والخطط الوظيفية بها والنصوص المنقحة والمتممة له.

أبرز الملاحظات

- إسداء الخدمات الجامعية

لم تشرع مؤسسات الإطعام الجامعي بعدُ في إرساء منظومة تحليل المخاطر والتحكم في النقاط الحرجة ولم تنخرط في المسار الإشهادي في مجال السلامة الغذائيّة المنصوص عليها بإستراتيجية تطوير التعليم العالي والبحث.

ولم تشمل اتفاقيات المراقبة البيطرية للّحوم المبرمة خلال الفترة 2014-2019 بين الديوان وعدد من الأطباء البياطرة المطاعم الجامعية بالولايات المذكورة.

وخالفت المطاعم الجامعية في عدّة مناسبات عند استلام المواد الغذائية وحفظها الإجراءات والشروط الفنية والصحية المنصوص عليها بدليل الإجراءات آنف الذكر وبالمذكرات الصادرة عن الديوان.

وأدّت هذه النّقائص إلى تزوّد هذه المطاعم في ما يزيد عن مائة مناسبة خلال الفترة المذكورة بـ 15185 كغ من اللحوم غير المطابقة للمواصفات الصحّية وإلى تجاوز الآجال المضبوطة لحفظ المواد الغذائية في أكثر من ثمانمائة وخمسين مناسبة.

وتشكو المطاعم الجامعية من نقص في بعض التجهيزات وقدم البعض الآخر وتدني نسبة الأعوان المختصين في الطبخ مقارنة بما تم ضبطه بالمشاريع السنوية للقدرة على الأداء.

وتدعو محكمة المحاسبات المطاعم الجامعية إلى الرفع من أداءها قصد بلوغ الأهداف المرسومة خاصة فيما يتعلّق بجودة الأكلة المقدمة للطلبة.

وفي مجال الإيواء، لم توفق المبيتات العمومية في بلوغ الأهداف المنصوص عليها بالمشاريع السنوية للقدرة على الأداء خاصة منها توفير خدمات متكاملة للطلبة على غرار إبرام اتفاقيات مع أطباء وتوفير محلات تمريض مجهزة والتدفئة المركزية.

ونتيجة محدودية أعمال المراقبة والمتابعة من قبل الديوان، لم تلتزم بعض المبيتات بشروط حفظ الصحة وبمعايير السلامة والوقاية المنصوص عليها بمجلة السلامة والوقاية من أخطار الحريق والانفجار والفزع بالبنايات.

وتعاقد الديوان خلال الفترة 2014-2019 في عدة مناسبات مع مبيتات خاصّة لإيواء الطلبة

دون توفر الشروط المستوجبة على غرار ترخيص ممارسة النشاط والزامية المشاركة بالطاقة القصوى والتقيد بالأسعار القانونية للكراء انجرّ عنه تحمّله تكاليف إضافية ناهزت 424 أ.د. وعلى الرغم من حصولها على منح وحوافز جبائية لم تتقيد بعض المؤسسات الخاصة للإيواء بالالتزامات القانونية المحمولة عليها وذلك في غياب المتابعة والمراقبة من قبل الديوان. وقدّرت محكمة المحاسبات قيمة المبالغ المستوجب إرجاعها إلى خزينة الدولة بحوالي 300 أ.د.

ووافق الديوان خلال الفترة 2017-2019 على إيواء أربعمائة طالب دون احترام الشروط القانونية للانتفاع بالسكن ترتّب عنه نفقات إضافية بقيمة 190 أ.د.

ولم يتم الالتزام بالتراتيب القانونية المنظّمة لإسناد المنح عند معالجة أكثر من مائة وثمانين ملفا ترتب عنه صرف مبالغ مالية دون موجب ناهزت 76 أ.د.

يتعيّن على الديوان مزيد العمل على متابعة أداء المبيتات الجامعية ومراقبة مدى التزامها بالقوانين والتراتيب ذات الصلة. كما أنه مدعو إلى مزيد التثبّت عند إسناد المنح.

- التصرف المالي والإداري بمؤسسات الخدمات الجامعية

لم تلتزم مؤسسات الخدمات الجامعية بالأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظم للصفقات العمومية خاصة في ما يتعلق بإحكام إعداد كراسات الشروط وبإعمال المنافسة وبتنفيذ الصفقات.

وفي تجاوز للتراتيب الجاري بها العمل، أصدرت مؤسسات الخدمات الجامعية في عدة مناسبات أذون تزوّد يدويّة مما ترتب عنه تجاوز الاعتمادات المرصودة لبعض الأقساط خلال الفترة 2015-2019 وتسجيل ديون بذمة هذه المؤسسات بلغت قيمتها الجملية 482 أ.د بالمطعم الجامعي "ابن راشد" و116,6 أ.د بالمطعم الجامعي "ابن عرفة".

كما لم تعمل مؤسسات الخدمات الجامعية على وضع إجراءات واضحة وموثقة تنظّم الشّراءات خارج إطار الصفقات.

ولوحظ إلى موفى جوان 2020 افتقار مؤسسات الخدمات الجامعية إلى بعض أدوات التنظيم على غرار الهيكل التنظيمي والقانون الإطار ومخطّط توظيف الأعوان فضلا عن ندرة الدورات التكوينية المخصصة لهم.

ويستدعي تكريس الحوكمة الرشيدة بمؤسسات الخدمات الجامعية الحرص على التقيّد بالتراتيب القانونية المنظمة لإنجاز النفقات العمومية فضلا عن الإسراع بإرساء أدوات التنظيم الأساسية بهذه المؤسسات وتوفير الموارد البشرية الضرورية لنشاطها.

I- إسداء الخدمات الجامعية

كشفت أعمال الرقابة عن جملة من الإخلالات مسّت خدمات الإطعام والإيواء والإحاطة الماديّة بالطّلبة ممّا حال دون بلوغ الأهداف المرسومة في هذه المجالات.

1- الإطعام الجامعي

تقدّم خدمات الإطعام بولايات قفصة وتوزر وقبلي عبر 4 مؤسسات مصنّفة صنف "أ"[1] وهي مطعمي "ابن عرفة" و"ابن راشد" بقفصة ومطعم الحي الجامعي بتوزر ومطعم الحي الجامعي بقبلي، فيما يلي "مؤسسات الإطعام الجامعي"، وتوفر 2558 مقعدا. وبلغ خلال الفترة 2014-2019 المعدّل اليومي للطلبة الوافدين على هذه المطاعم 3142 طالبا والمعدّل السنوي لعدد الأكلات الموزّعة بهذه المؤسسات 726332 أكلة. ويقتضي النّهوض بجودة وسلامة خدمات الإطعام التقيّد بشروط حفظ الصحّة وتوفير التجهيزات والمعدّات اللازمة وتطوير المؤهّلات المهنية للموارد البشريّة.

أ- حفظ الصحة والسلامة الغذائية

أقرّت استراتيجية تطوير التعليم العالي والبحث سالفة الذّكر منذ سنة 2008 ضرورة تركيز منظومة تحليل المخاطر والتحكم في النقاط الحرجة[2] التي تعتبر نظاما وقائيا يعنى بالسلامة الغذائية. كما يعدّ الحصول على الإشهاد في مجال السلامة الغذائيّة مؤشّرا تعتمده الوزارة لقيس مدى تطوّر خدمة الإطعام الجامعي ومطابقتها للمعايير الدّوليّة. إلا أنّه لم يتم الوقوف إلى موفى جوان 2020 على شروع مؤسّسات الإطعام الجامعي محلّ الرقابة في إرساء هذه الآليات.

إلى جانب ذلك، ضبط دليل إجراءات حفظ الصحّة وعدد من المذكرات الصادرة عن الديوان جملة من الشّروط والمعايير تتعلّق بتوفّر الموارد البشريّة المختصّة في حفظ الصحّة وبالتعاقد مع طبيب بيطري وبقبول المواد الغذائيّة قصد تأمين سلامة الوجبات المقدّمة للطّلبة.

---

[1] بقرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي المؤرّخ في 16 أكتوبر 2012 المتعلّق بتصنيف مؤسسات الخدمات الجامعية التابعة لدواوين الخدمات الجامعية للشمال وللوسط وللجنوب والنّصوص المنقّحة له.

[2] Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP)

وفي هذا الصّدد، بيّنت الأعمال الرقابيّة افتقار الحي الجامعي بقبلي لفنّي السّامي في حفظ الصحّة والتّغذية[1] منذ سنة 2015 إلى موفّى جوان 2020 من جهة وعدم تغطية مؤسسات الإطعام الجامعي باتفاقيات المراقبة البيطرية لظروف قبول وحفظ اللّحوم المبرمة من قبل الديوان خلال الفترة 2014-2019 من جهة أخرى. وتجدر الإشارة إلى أنّه بهدف التثبّت من سلامة اللحوم عند استلامها تولّى كلّ من المطعم الجامعي "ابن عرفة" والمطعم الجامعي "ابن راشد" في بعض المناسبات وبمبادرة شخصيّة من الفني السامي في حفظ الصحة التنسيق مع رئيس دائرة الإنتاج الحيواني بالمندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية بقفصة لمعاينة سلامة اللحوم المتزوّد بها. ويذكر أن هذا التنسيق ظلّ ظرفيا وغير منتظم ولم يشمل ظروف خزن اللحوم كما أفضى إلى رفض قبول بعض الكمّيات مثلما تبيّنه محاضر الاستلام بتاريخ 11-12-2015 و10-01-2017 و07-02-2018. وممّا لا شكّ فيه أنّ هذه الوضعيّة لا تضمن دوما تزويد مؤسسات الإطعام الجامعي بلحوم سليمة وصحية.

إلى جانب ذلك، تبيّن من خلال فحص محاضر استلام لحوم الدواجن واللحوم الحمراء خلال الفترة 2014-2019 أنّ مؤسسات الإطعام الجامعي لا تحترم بعض المعايير المنصوص عليها ضمن كراسات الشروط عند قبول هذه المواد. من ذلك تمّت معاينة التزوّد في أكثر من 100 مناسبة (15185 كغ) بلحوم دواجن مرّ على ذبحها أكثر من 24 ساعة بما يتعارض مع المعايير الصحية الموضوعة في الغرض[2]، بالإضافة إلى التزوّد في أكثر من 66 مناسبة بلحوم دواجن ولحوم حمراء (6897كغ) دون أن تتضمّن شهادة السّلامة المرفقة بها لبعض التّنصيصات الوجوبيّة على غرار تاريخ الذبح والكميّة وإمضاء الطبيب البيطري وختمه.

كما يشار إلى أنّ محاضر استلام المواد الغذائية المحرّرة من قبل مؤسّسات الإطعام الجامعي خلال الفترة 2014-2019 لم تتضمّن دائما التنصيصات الوجوبية[3] المتعلّقة بدرجة حرارة المادة الغذائية وبظروف النقل كما تمّ الوقوف في أكثر من 23 مناسبة خلال نفس الفترة على غياب إمضاءات[4] بعض أعضاء لجنة قبول المواد الغذائية على غرار الفني السامي في حفظ الصحة أو حافظ المغازة أو رئيس الطباخين.

وفي ما يتعلّق بحفظ المواد الغذائية داخل هذه المؤسسات فقد تمّ تنظيم هذا النّشاط بدليل إجراءات حفظ الصحة بالمطاعم الجامعية آنف الذكر كما ضبطت المذكرات الصادرة عن الديوان[1]

---

[1] مذكرتي الإدارة العامة لديوان الخدمات الجامعية للجنوب بتاريخ 26-10-1990 و05-01-2017 حول دور الفنيين الساميين في الصحة والتغذية بالمطاعم الجامعية وحول المهام الأساسية للفني السامي في الصحة بالمطاعم الجامعية بالجنوب.

[2] وفق كراس الشروط الفنية لا تقبل اللحوم التي مرّ على ذبحها أكثر من يوم.

[3] المنصوص عليها بدليل إجراءات حفظ الصحة بالمطاعم الجامعية سالف الذكر.

[4] المنصوص عليها بالمذكرة الصّادرة بتاريخ 25 جانفي 2016 عن الإدارة العامة للديوان.

[1] بتاريخ 04-05-2010 و13-04-2011 و10-05-2013 و22-03-2017 حول تكثيف المراقبة الصحية واحترام شروط حفظ الصحة بالمطاعم الجامعية.

الآجال القصوى لذلك. إلّا أنّه تبيّن عدم الالتزام دوما بهذه الآجال خلال الفترة 2014-2019. وقد خصّت هذه التجاوزات لحوم الدواجن (169 مناسبة) واللحوم الحمراء (54 مناسبة) والبيض (78 مناسبة) والسّمك (8 مناسبات) والخضر والغلال (541 مناسبة). وتراوحت مدد تجاوز آجال الحفظ بين 8 أيام و96 يوما.

إلى جانب ذلك، تبيّن من خلال بعض التقارير الداخليّة[2] وتقارير التّفقد الصادرة عن الإدارة الفرعيّة للصحّة البيئية التابعة للإدارة الجهوية للصحة بقفصة المتعلقة بالمطعم الجامعي "ابن راشد" وبالمطعم الجامعي "ابن عرفة" خلال الفترة 2016-2018 ومن خلال المعاينات الميدانية المنجزة من قبل محكمة المحاسبات[3] أنّه لا يتمّ دوما الالتزام بشروط حفظ المواد سريعة التعفّن على غرار مشتقات الحليب والمواد الغذائيّة المجمّدة فضلا عن عدم الفصل بين المواد الغذائيّة حسب طبيعتها عند الخزن خلافا لما تقتضيه الإجراءات المضبوطة في الغرض. ويذكر في هذا الصدد أنّه تمّ في عديد المناسبات إتلاف كميّات من المواد الغذائية لم تعد صالحة للاستهلاك بكلّ من المطعم الجامعي "ابن عرفة" والحي الجامعي بتوزر (415 كلغ من الخضر والغلال و840 بيضة و40 كغ من لحوم الدّواجن) بالإضافة إلى تسجيل حالات تسمّم غذائي بالمطعم الجامعي "ابن راشد" بتاريخ 02 أكتوبر 2017 مثلما تؤكّده تقارير الجهات الصحية المختصة[4].

وبخصوص إعداد الأكلة فقد تبيّن أنّ مؤسسات الإطعام الجامعي لا تزال في حاجة إلى مزيد العناية بهذه المرحلة ذلك أنه لا يتم الفصل بين فضاءات تحضير الأسماك واللّحوم الحمراء ولحوم الدّواجن وبين أعمال تنظيف المطعم وتحضير الأكلة وتوزيعها كما يتمّ أحيانا إعادة رسكلة المواد المطبوخة وتقديمها للطلبة خلافا للمذكرات الصادرة عن الديوان بتاريخ 29 أفريل 2009 و13 أفريل 2011 و10 ماي 2013 و22 مارس 2017.

وبالإضافة إلى ذلك، لا يستجيب تقسيم الفضاءات داخل المطعمين الجامعيين "ابن عرفة" و"ابن راشد" لمنظومة السّير إلى الأمام[5] ممّا يتسبّب في حدوث تقاطع بين المواد الغذائية المطبوخة والمواد الطازجة وبين المواد الغذائيّة النظيفة والمواد الملوّثة وهو ما يخلّ بالشروط الصّحية لتداول هذه المواد.

كما أبرزت المعاينات الميدانيّة المنجزة من قبل محكمة المحاسبات مخالفة مؤسسات الإطعام الجامعي للقواعد العامة للنظافة، من ذلك تمّ الوقوف على نقص في عدد نقاط وأحواض غسل الأيدي

---

[2] تقارير الفني سامي في حفظ الصحة بتاريخ 20-10-2017 و10-12-2018 و6-02-2019 وتقرير معاينة صحية للمطعم الجامعي"ابن راشد" بتاريخ 24-05-2016.

[3] بتاريخ 04 نوفمبر 2019 للمطعم الجامعي "ابن عرفة" و05 نوفمبر 2019 للمطعم الجامعي"ابن راشد" و28 نوفمبر 2019 لمطعم الحي الجامعي بتوزر و02 ديسمبر 2019 لمطعم الحي الجامعي بقبلي.

[4] التقرير النهائي لنتائج التقصي الوبائي للتسمم الغذائي الجماعي المعدّ من قبل الإدارة الفرعية للصحة البيئية بقفصة بتاريخ 09 أكتوبر 2017.

[5] تقرير مصالح الدّيوان بتاريخ 01 ماي 2016 وتقرير المعاينة الصحيّة للمطعم الجامعي "ابن راشد"من قبل الإدارة الفرعية للصحة البيئية بقفصة بتاريخ 17 ماي 2018.

وافتقارها إلى موزعات الصابون السائل والمناديل الورقية إلى جانب عدم تقيّد بعض المطاعم بدوريّة[1] تنظيف فضاءات ومعدّات الطّبخ.

وأفاد الديوان في ردّه أنه سيتم العمل على تجاوز النقائص والإخلالات المسجلة عبر تكثيف التحسيس والرقابة حول مدى تطبيق مقتضيات كراسات الشروط الخاصة بالمواد الغذائية واحترام قواعد حفظ الصحة والتنصيص على الاعتناء بمحاضر قبول السلع والحرص على تطبيق المذكرات الصادرة في الغرض ودليل إجراءات حفظ الصحة بالمطاعم الجامعية والتأكيد على الالتزام بآجال حفظ مختلف المواد الغذائية.

ب- التجهيزات والمعدّات بمؤسسات الإطعام الجامعي

تشكو مؤسسات الإطعام الجامعي محلّ الرقابة نقصا في بعض التّجهيزات إلى موفّى جوان 2020 وخاصة في ما يتعلق بأجهزة التبريد والأفران الكهربائية وأدوات الطّبخ فضلا عن المعدّات الضروريّة لجمع فواضل الأطعمة. وتمّ الوقوف على عديد المراسلات[2] الصّادرة عن مؤسسات الإطعام الجامعي والموجّهة إلى الدّيوان تطالب بتوفير مثل هذه التجهيزات دون جدوى.

ومن ناحية أخرى وبالرغم من أنّ جلّ التجهيزات يعود تاريخ اقتنائها إلى أكثر من 17 سنة، فإنّ مؤسسات الإطعام الجامعي لم تعمل خلال الفترة 2014-2019 على وضع برامج للصّيانة الوقائيّة للتجهيزات والمعدات ولم تمسك بطاقات متابعة للتدخّلات والإصلاحات التي خصّتها. وأدّت هذه الوضعيّة إلى تواتر الأعطاب ببعض المعدّات والتجهيزات ولمدد طويلة يذكر منها وحدة التسخين المركزي ووحدة تخزين المياه بالمطعم الجامعي "ابن راشد" وبيوت التبريد وأجهزة غسيل الأطباق بالمطعمين الجامعيين "ابن راشد"[3] و"ابن عرفة"[4] والتي أصبحت تشكّل خطرا صحيا يهدّد سلامة الوجبات المقدّمة.

وأدّت هذه النقائص إلى الاضطراب في إعداد الأكلات للطلبة وفي تأمين مختلف الأنشطة المتصلة بها، بالإضافة إلى تلف حوالي 751 كغ من الخضر والغلال و5328 علبة ياغورت.

---

[1] تقارير الفني السامي في حفظ الصحة بالمطعم الجامعي "ابن عرفة" بتاريخ 15-11-2018 و27-10-2018 و12-10-2016 و07-03-2016.

[2] مراسلات الفني السامي في حفظ الصحة بالمطعم الجامعي "ابن راشد" بتاريخ 10-10-2017 و16-10-2017 و19-01-2018 ومراسلة مدير المطعم الجامعي "ابن راشد" بتاريخ 19-10-2017 ومراسلته بتاريخ 09-01-2018 حول حاجة المطعم من التجهيزات ومراسلات مدير المطعم الجامعي "ابن عرفة" حول الحاجيات من التجهيزات لسنوات 2017 و2018 و2019.

[3] تقارير الفني السامي في حفظ الصحة بتاريخ 11-06-2014 و10-12-2015 و20-09-2016 و28-11-2016 و16-10-2017 و18-03-2017 و19-01-2018 و12-09-2018 و24-09-2019.

[4] تقريري الفني السامي في حفظ الصحة بتاريخ 14-10-2016 و03-01-2018 ومحضر إتلاف بتاريخ 02-05-2019.

وأفاد الديوان في ردّه أنّ الاعتمادات المرصودة سنويا بعنوان اقتناء التجهيزات غير كافية لتلبية الحاجيات الحقيقية لمؤسسات الخدمات الجامعية.

ومن شأن توفير التّجهيزات الضّرورية لمؤسسات الإطعام الجامعي وتجديد المتقادم منها والعمل على تأمين أشغال الصيانة الوقائيّة أن يحدّ من المخاطر الصحية المتصلة بالتجهيزات وأن يساهم في توفير أكلة ذات جودة للطلبة.

ج - أعوان الطبخ بمؤسسات الإطعام الجامعي

لم توفق مؤسسات الإطعام الجامعي في بلوغ بعض الأهداف المرسومة لها في إطار مشاريع القدرة على الأداء خلال الفترة 2014-2019. من ذلك، لم تبلغ سنة 2019 نسبة الأعوان المختصّين في الطبخ من مجموع أعوان الطبخ بالمطاعم سوى 34 % و42 % تباعا بالمطعم الجامعي "ابن راشد" وبالمطعم الجامعي "ابن عرفة" في حين أنّ النسبة المستهدفة هي 70 %.

ويذكر في هذا الصّدد أنّ المشاريع السنوية للقدرة على الأداء حثّت على تنظيم دورات تكوينية للأعوان في مجالات الطبخ وشروط حفظ الصحة والسلامة الغذائية. غير أنّه لم يتم إشراك أعوان الطبخ بالمطعم الجامعي "ابن راشد" سوى في دورة تكوينية وحيدة كامل الفترة 2015-2019 كما لم يتم إشراك أعوان الطبخ بالمطعم الجامعي "ابن عرفة" سوى في دورتي تكوين.

وقد أثّرت مختلف هذه النقائص سلبا على ظروف حفظ المواد الغذائية وتحضير الوجبات ممّا ترتّب عنه تذمّر الطلبة وعدم رضاهم على الخدمات المقدّمة مثلما تبيّن ذلك نتائج استبيان أجرته محكمة المحاسبات في شهر نوفمبر 2019 شمل 330 طالبا يرتادون المطعم الجامعي "ابن عرفة" والمطعم الجامعي "ابن راشد" حيث تراوحت نسبة عدم الرّضا عن الأكلات المقدمة بين 80 % و88 % ونسبة الطلبة الذين يرون أن الشّروط الصحية غير متوفرة بالأكلة بين 64 % و75 %.

د - الرقابة الداخلية بمؤسسات الإطعام الجامعي

تشكو مؤسسات الإطعام الجامعي من ضعف آليات الرقابة الدّاخلية المتعلّقة خاصّة بحركة المواد الغذائية ومصداقيّة المعطيات المرتبطة بعدد الأكلات الموزّعة وبإتلاف المواد التي لم تعد صالحة للاستهلاك وفواضل الأكلات المتبقّية. يذكر في هذا الإطار أنّ حافظي المغازات بهذه المؤسسات يجمعون بين مهام متنافرة تتمثل في تسجيل وحفظ وخروج المواد الغذائية.

فضلا عن ذلك، لوحظ تباين في كلفة الوجبات المحتسبة من قبل هذه المؤسسات خلال الفترة 2014-2019 إذ بلغ المعدّل السنوي لكلفة الأكلة الواحدة بمطعم الحي الجامعي بقبلي 2,956 د. سنة 2019 فيما بلغ هذا المعدّل 1,712 د. بالمطعم الجامعي "ابن عرفة" و2,300 د. بالمطعم الجامعي "ابن راشد" و2,478 د. بمطعم الحي الجامعي بتوزر. ومن شأن تحديد كلفة مرجعية للوجبات المقدّمة أن يساهم في التحكم في الإنفاق في مجال التغذية الجامعية.

2- الإيواء والتنشيط الثقافي والرياضي وإسناد المنح للطلبة

شاب الإيواء الجامعي عدّة نقائص تعلّقت أساسا بضعف رقابة سلطة الإشراف على المؤسسات المسدية لهذه الخدمات وبمخالفة شروط الانتفاع بالسكن وبتدني ظروف إقامة الطلبة. كما أفضت الأعمال الرقابية إلى ملاحظة تأخير في معالجة مطالب المنح والبت فيها وعدم الالتزام أحيانا بشروط إسنادها.

أ- الإيواء الجامعي والتنشيط الثقافي والرياضي

بلغت طاقة استيعاب المؤسّسات العموميّة للإيواء الجامعي[1] سنة 2019 حوالي 2540 سريرا. وبلغ عدد المبيتات الخاصّة المرخّص لها 28 مبيتا توفّر 2831 سريرا. وناهزت الكلفة الجمليّة للإيواء الخاصّ 4,7 م.د. خلال الفترة 2014-2019. وتم الوقوف على عديد النقائص والإخلالات الصحية والفنية بمؤسسات الإيواء العمومية والخاصة مما أثّر سلبا على جودة الإقامة بها.

ولئن ضبطت الوزارة بعض المؤشرات ضمن المشاريع السنوية للقدرة على الأداء بهدف النهوض بخدمات الإيواء وتقييم منظومة السكن الجامعي، فإنّ المؤسسات العمومية للإيواء لم توفّق في بلوغ البعض منها على غرار مؤشّر توفّر خدمات متكاملة للطلبة حيث شهدت هذه المبيتات خلال الفترة 2014-2019 نقصا في بعض الخدمات كغياب التدفئة المركزية ومحلات تمريض مجهزة بجميع المبيتات وعدم توفّر الماء السّاخن بصورة منتظمة بالمبيت الجامعي "ابن منظور" وبالحي الجامعي بتوزر.

[1] وهي المبيت الجامعي "ابن منظور" والمبيت الجامعي "التيفاشي" والحي الجامعي بتوزر والحي الجامعي بقبلي.

وفي ما يتعلّق بالإحاطة الصحيّة للطّلبة، وعلى الرغم من دعوة مشاريع القدرة على الأداء مؤسسات الإيواء لإبرام اتفاقيات في الغرض، لم يعمل المبيت الجامعي "ابن منظور" والحي الجامعي بقبلي خلال الفترة 2014-2019 على التعاقد مع أطبّاء لتوفير الخدمات الصحية. كما تمّ الوقوف إلى موفى جوان 2020 على غياب إطار تمريض بالحي الجامعي بتوزر وبالحي الجامعي بقبلي على التوالي منذ سنة 2008 وسنة 2010.

وخلافا لمقتضيات القانون عدد 11 لسنة 2009[1]، لوحظ غياب بعض شروط السّلامة والوقاية بالمبيتات العموميّة خلال الفترة 2014-2019 حيث افتقرت جميعها إلى شهادة وقاية فضلا عن عدم مسك دفتر سلامة خاصّ بالبناية. ويذكر في هذا الإطار أنّ تقارير التفقّد[2] لهذه المبيتات الصادرة عن مصالح الإدارات الجهويّة للحماية المدنيّة قد وقفت على غياب التّدابير الضّروريّة لضمان سلامة الطلبة المقيمين خاصّة في ظلّ تأكّد أعمال صيانة شبكات الإنذار التّلقائي للكشف عن الحريق ومراقبة الشّبكات الفنيّة وتعيين فرق سلامة.

وبطلب من محكمة المحاسبات، تولّت الإدارة الفرعيّة للصحّة البيئيّة بقفصة إنجاز زيارة تفقّد للمبيت الجامعي "ابن منظور" بتاريخ 13 فيفري 2020 وخلصت نتائج هذه المعاينة إلى الوقوف على سوء ظروف الإقامة بالمبيت وانعدام أبسط مقوّمات العناية بجوانب النظافة وحفظ الصحّة.

ولمزيد التّأكد من مدى رضا الطلبة عن ظروف الإقامة بالمبيتات العمومية، تولّت المحكمة إنجاز استبيان[3] في الغرض خصّ طلبة المبيت الجامعي "ابن منظور" نظرا لإيواءه حوالي 80 % من الطلبة المقيمين بالمبيتات العمومية بولاية قفصة، أفضى إلى الوقوف على عدم الرضا على الخدمات التي يقدّمها هذا المبيت. من ذلك، اعتبر حوالي 79 % من الطلبة الذين شملهم الاستبيان أنّ ظروف الإقامة سيّئة أو أقلّ من المتوسّط و75 % منهم يرون أنّ توفّر شروط النّظافة بالمبيت دون المتوسّط فيما أكّد 88 % على سوء خدمات الاستحمام فضلا عن إفادة 77 % بأنّ الغرف بها رطوبة وينبغي طلاؤها.

أمّا في ما يتعلّق بالإيواء في المبيتات الخاصّة، فقد تبين خلال الفترة 2014-2019 تعاقد الديوان مع 18 صاحب مبيت خاص بالرغم من مخالفتهم لمقتضيات كراس شروط السّكن الجامعي[1] وعدم التزامهم بالواجبات المحمولة عليهم على غرار ضرورة توفير ترخيص لممارسة نشاط الإيواء والإزاميّة

---

[1] المؤرّخ في 2 مارس 2009 والمتعلّق بإصدار مجلة السلامة والوقاية من أخطار الحريق والانفجار والفزع بالبنايات.

[2] تقارير زيارات التفقّد المنجزة التي طلبتها محكمة المحاسبات من الإدارات المذكورة.

[3] بتاريخ 17 فيفري 2020 وشمل 169 طالبة مقيمة وتضمّن 10 أسئلة حول توفّر شروط حفظ الصحّة وخدمات الاستحمام والماء السّاخن بالمبيت وحول حالة غرف الإقامة.

[1] المصادق عليه بقرار وزير التعليم العالي والتكنولوجيا المؤرّخ في 17 أكتوبر 2003 والمنقّح بالقرار المؤرّخ في 14 جويلية 2008.

المشاركة بالطاقة القصوى[2] ضمن طلبات العروض فضلا عن التقيّد بالأسعار القصوى للكراء والزيادة السنوية المضبوطة في شأنها مما انجرّ عنه تحميل الديوان لتكاليف إضافية[3] ناهزت 424 أ.د.

وتبيّن كذلك من خلال المعطيات المتوفّرة والزيارات الميدانيّة تعاقد الديوان مع أحد عشر مبيتا خاصا خلال الفترة 2014-2019 على الرّغم من عدم مطابقة 37 % من الغرف ووحدات الطّبخ للمساحات المستوجبة فضلا عن النقص في تجهيزات المرافق الصحيّة المشتركة.

كما مكّنت الزيارات الميدانيّة من الوقوف على مخالفة المبيتات الخاصّة لبعض مقتضيات كرّاس شروط السكن الجامعي سالف الذكر حيث تبيّن إيواء هذه المبيتات في بعض الحالات لغير الطلبة على غرار عملة وموظّفين فضلا عن تطبيقها معاليم إضافيّة غير قانونية وعدم مسكها ملفّات للمقيمين وعدم إبرام عقود كراء مع الطلبة.

وتعهّد الديوان في إجابته بإحداث لجنة قارة لمتابعة الوضع الصحي بالمبيتات العمومية والخاصة ومراقبة ظروف إقامة الطلبة ورفع تقارير في الغرض.

من جانب آخر، أثبتت أعمال التدقيق في فوترة المبيتات الخاصة لخدمات السكن الجامعي خلال الفترة 2014-2019 دفع الديوان مبالغ دون موجب ناهزت 20 أ.د. تعلّقت بخلاص معاليم إقامة طلبة تولّوا سحب التّسجيل من مؤسّسات التعليم العالي المرسمين بها وبالفوترة المزدوجة للبعض الآخر.

وفي ما يتعلّق بشروط الانتفاع بالسّكن الجامعي، حدّد قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي[4] المدد القصوى للانتفاع بالسّكن الجامعي وذلك في حدود الشّغورات المتوفّرة كما نظّم الديوان الإجراءات الخاصة بالوضعيات الاجتماعية الضعيفة. إلاّ أنّه تمّ الوقوف خلال السّنتين الجامعيّتين 2017-2018 و2018-2019 على موافقة مصالح الديوان على إيواء أكثر من 400 طالبا دون احترام شرط المدة القصوى للانتفاع بالسكن الجامعي ممّا ترتّب عنه دفع مبالغ بقيمة جملية ناهزت 190 أ.د. لفائدة المبيتات الخاصة مقابل إيواء 295 من هؤلاء الطلبة. كما تبيّن تمكين 123 طالبا بالسّكن الجامعي باعتبار انتمائهم للفئات الاجتماعية الضعيفة دون الالتزام بالإجراءات المضبوطة في هذا الخصوص.

وبهدف تشجيع المبادرة الخاصّة وتجاوز عجز المؤسّسات العموميّة للإيواء على استيعاب طلبات السّكن الجامعي، أقرّت الدّولة جملة من الإجراءات لتشجيع الباعثين على الاستثمار في هذا المجال على

---

[2] تراوحت نسبة الإيواء المعروضة والمتعاقد عليها مقارنة بالطاقةا لقصوى بين 52 % و98 %.

[3] باعتماد الحاجيات السّنوية من السكن الخاصّ وترتيب العروض الماليّة وطاقة الإيواء المرخّص فيها للمبيتات والأسعار القصوى المعتمدة.

[4] المؤرّخ في 18 جانفي 2016 والمتعلّق بضبط شروط ومقاييس إسناد السّكن الجامعي وكذلك معاليم المساهمة الماليّة للطلبة.

غرار إسناد منح استثمار[1] وحوافز جبائيّة[2]. وأُسندت في هذا الإطار لفائدة الباعثين الخواص بجهة قفصة خلال الفترة 2001-2010 منح استثمار بقيمة جمليّة ناهزت 2,9 م.د. لإنجاز 25 مبيتا. ولئن نصّ الفصل 64 من مجلّة تشجيع الاستثمارات على أن تخضع المؤسسات المنتفعة بالمنح والحوافز الجبائيّة طيلة مدّة برنامج الاستثمار إلى المتابعة والمراقبة من المصالح الإدارية المختصّة، فقد لوحظ عدم اضطلاع الإدارة الجهوية للخدمات الجامعية بقفصةخلال الفترة 2014-2019 بهذه المهام على الوجه الأكمل ممّا ترتّب عنه عدم احترام بعض الباعثين الخواص للالتزامات القانونيّة المحمولة عليهم.

من ذلك، قام أصحاب 4 مبيتات[3] انتفعوا بمنح استثمار بقيمة تجاوزت 464 أ.د.[4] بتغيير النّشاط الأصلي لهذه المبيتات دون التّصريح بذلك مما حال دون تطبيق مقتضيات الفصل 65 من مجلة تشجيع الاستثمارات التي تلزمهم بإرجاع منح وحوافز قدّرت بحوالي 300 أ.د. وتجدر الإشارة إلى أنّه علاوة عن المنح والحوافز الجبائية انتفع مبيتان اثنان[5] من هذه المبيتات المخالفة بتمويلات من "صندوق إعادة توجية وتنمية المناطق المنجميّة" بقيمة جملية ناهزت 892 أ.د.

وعلى الرّغم من توجّه وزارة الإشراف نحو تحفيز القطاع الخاص للاستثمار في مجال الإيواء الجامعي ضمن استراتيجيّة تطوير التّعليم العالي والبحث آنفة الذّكر، فقد تمّ بناء مبيت جامعي عمومي بقفصة سنة 2014 بكلفة ناهزت 2,5 م.د. وبطاقة إيواء تعادل 250 سريرا دون استغلاله إلى موفّى جوان 2020 في الغرض المعدّ له[6]. وتجدر الإشارة إلى أنّ تكاليف إيواء 250 طالبا سنويّا لدى الخواص خلال الفترة 2014-2019 ناهزت 600 أ.د.

ولئن نصّ الأمر عدد 4200 لسنة 2014[1] على تكليف مصالح الدّيوان بإنجاز أعمال متابعة ومراقبة المبيتات الرّاجعة له بالنّظر، فقد لوحظ أنّ هذه الأعمال ظلّت شبه منعدمة خلال الفترة 2014-2019. من ذلك، لم يتم إنجاز خلال هذه الفترة سوى زيارة تفقّد وحيدة للمبيت الجامعي "التيفاشي" وزيارتي تفقّد للمبيت الجامعي "ابن منظور" فضلا عن عدم إنجاز أي زيارة تفقّد لكلّ من الحي الجامعي بتوزر والحي الجامعي بقبلّي. كما اتضح خلال الفترة 2016-2018 غياب زيارات التفقّد والمراقبة للمبيتات الجامعيّة الخاصّة.

---

[1] طبق الفصل 52 ثالثا من مجلّة تشجيع الاستثمارات الصادرة بمقتضى القانون عدد 120 لسنة 1993 المؤرّخ في 27 ديسمبر 1993.

[2] طرح المداخيل والأرباح المتأتية من تسويغ العقارات لفائدة الطلبة بمقتضى الفقرة ثالثة مكرّر من الفصل 39 من مجلّة الضّريبة على دخل الأشخاص الطّبيعيين والضّريبة على الشركات.

[3] أصحاب التّراخيص عدد 400 مؤرّخ في 5 فيفري 2008 وعدد 1065 مؤرّخ في 11 أفريل 2005 وعدد 368 مؤرّخ في 11 فيفري 2005 وعدد 387 مؤرّخ في 2 فيفري 2007.

[4] بما يعادل 16 % من مجموع المنح المسندة بجهة قفصة و 10,85 % من المنح المسندة بمرجع نظر الدّيوان.

[5] حقق أصحابها أرقام معاملات بقيمة 6,3 م.د خلال مدّة برنامج الاستثمار.

[6] تم وضعه على ذمة جامعة قفصة خلال السنتين الجامعيتين 2014-2015 و2018-2019.

[1] المؤرّخ في 30 أكتوبر 2014 والمتعلق بضبط التنظيم الإداري والمالي لدواوين الخدمات الجامعية وقواعد سيرها.

وبهدف توفير ظروف إقامة ذات جودة وتجاوز النقائص الصحّية والفنّية بمؤسسات الإيواء وحوكمة التصرّف في السكن الجامعي، فإنّ مصالح الديوان مدعوّة إلى الاضطلاع بمهام المتابعة والتفقّد ومزيد العمل على إلزام المؤسسات المسدية لهذه الخدمات بالتقيّد بالإجراءات والتّراتيب القانونيّة ذات الصلة.

وعلى صعيد آخر، يعدّ التنشيط الثقافي والرياضي أحد العناصر المكملة لجودة الحياة الطلابية. وقد استهدفت المشاريع السنوية للقدرة على الأداء تطوير هذا الجانب من الخدمات خاصّة عبر توفير الفضاءات وتحسين إقبال الطلبة على مختلف الأنشطة الثقافية والرياضية. غير أنه لوحظ إلى موفى سنة 2019 نقص الفضاءات المخصصة للتنشيط الثقافي والرياضي ببعض مؤسسات الخدمات الجامعية على غرار المبيت الجامعي "التيفاشي" والحي الجامعي بتوزر وسوء توظيف الفضاءات المتوفرة بالمبيت الجامعي "ابن منظور" إلى جانب محدودية التجهيزات اللازمة لممارسة هذه الأنشطة.

كما لم تتعدّ خلال الفترة 2014-2018 نسبة استهلاك الاعتمادات المرصودة بعنوان الأنشطة الثقافية والرياضية بميزانيات مؤسسات الخدمات الجامعية 61,5 %.

وفي ظل هذه الوضعية، لم تبلغ نسبة انخراط الطلبة بالنوادي الثقافية والرياضية بمؤسسات الإيواء المستوى المأمول حيث لم تتجاوز 15 % من مجموع الطلبة المقيمين مقابل نسبة مستهدفة في حدود 41 % بالمشروع السنوي للقدرة على الأداء لسنة 2019.

ب- إسناد المنح إلى الطلبة

ناهزت القيمة الجمليّة للمنح المسندة من قبل الديوان لفائدة الطلبة المرسمين بولايات قفصة وتوزر وقبلّي 25,9 م.د خلال الفترة 2014-2019. ومكّن التدقيق في ملفات مطالب المنح من ملاحظة بعض النقائص.

فخلافا لمقتضيات قرار[1] وزير التعليم العالي المؤرّخ في 24 جويلية 2008 التي حدّدت تاريخ 15 ديسمبر من كلّ سنة كأجل أقصى لمعالجة مطالب الانتفاع بالمنح، تم تجاوز هذا الأجل في 58 % من مجموع الملفات المعالجة خلال نفس الفترة. وتراوح التأخير بين شهرين وخمسة أشهر وهو ما من شأنه أن لا يساعد الطلبة على مزاولة دراستهم في أحسن الظروف على امتداد كامل السّنة الجامعيّة.

وتبيّن أيضا من خلال فحص عينة من ملفات المنح أنّ الإدارة الجهوية للخدمات الجامعيّة بقفصة لم تلتزم عند معالجة 183 ملفا بالشروط القانونية المنصوص عليها بقرار وزير التعليم العالي المؤرّخ في 26 أكتوبر 2009. وأدّى عدم احترام سقف الدخل الصافي السنوي للولي وعدم الاعتماد على قائمات الحضور للطلبة وقائمة تأجيل الترسيم خلال الفترة 2014-2019 إلى صرف منح غير مستحقة تجاوزت قيمتها الجملية 76 أ.د.

وأفاد الديوان في ردّه أنّه أحدث لجنة خاصّة لمتابعة الإخلالات المذكورة وإعداد تقرير في الغرض لتحديد المسؤوليات.

II- التصرف المالي والإداري بمؤسسات الخدمات الجامعية

اتسم هذا الجانب من النشاط بمخالفة القوانين والتراتيب المتعلقة بعقد وتنفيذ النفقات العمومية وبالتصرف في الممتلكات بالإضافة إلى محدودية الموارد البشرية المتوفرة وضعف أساليب العمل المعتمدة لدى المؤسسات والهياكل المسدية للخدمات الجامعية مما لم يساعد على تقديم خدمات للطلبة في أحسن الظروف.

1- التصرف المالي

أ- التصرّف في الصفقات

[1] المتعلق بضبط الخدمات الإدارية المسداة من المصالح التابعة لوزارة التعليم العالي والمؤسّسات العموميّة الراجعة إليها بالنظر وشروط إسنادها.

بلغت القيمة الجملية لصفقات التزود بالمواد الغذائية المبرمة من قبل مؤسسات الإطعام الجامعي خلال الفترة 2014- 2019 حوالي 9 م.د. لم يتم إنجاز سوى 5,836 م.د منها بما يعادل نسبة 53 %. وشابت هذه الصفقات نقائص تعلّقت أساسا بإعداد كراسات الشروط وبإعمال المنافسة وبتنفيذها.

أ-1- إعداد كراسات الشروط وإعمال المنافسة

ينصّ الفصل 16 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014[1] على أنّ توزيع الطلبات إلى أقساط يكون وجوبيّا كلّما تبيّن أنّه يوفّر فوائد ماليّة أو فنّية أو اجتماعيّة، على أن تضبط كراس الشّروط طبيعة كلّ قسط وحجمه. وقد تبيّن من خلال فحص كراسات الشروط المتعلّقة بطلبات عروض التزود بالمواد الغذائية لفائدة مؤسسات الإطعام الجامعي خلال الفترة 2015- 2019 أنّ توزيع هذه الصفقات إلى أقساط يتغيّر من سنة إلى أخرى ومن مؤسسة إلى أخرى دون الاعتماد على معايير أو ضوابط من شأنها أن تضمن نجاعة هذا التوزيع.

ويذكر في هذا الإطار، أنه لم يتم في 16 مناسبة إدراج مواد غذائية أساسية ضمن طلبات العروض وفي المقابل تم إفرادها باستشارات من ذلك التزود بمادة البيض لسنة 2016 وبمادتي التوابل واللحوم الحمراء لسنة 2018 بكلّ من المطعم الجامعي "ابن عرفة" والمطعم الجامعي "ابن راشد" والتي تراوحت قيمة الاستشارات المنجزة في شأنها بين 17 أ.د. و 99 أ.د. متجاوزة بذلك قيمة عناصر أخرى مدرجة بطلبات العروض.

كما بيّنت المقاربة بين كراسات الشروط المعتمدة من قبل هذه المؤسسات خلال الفترة 2015-2019 وجود فوارق فيما بينها بخصوص ضبط شروط المشاركة. حيث اتضح أنه يتمّ أحيانا إدراج بعض الشروط في غياب أي مرجعيّة على غرار تقديم عينات لمواد دون التنصيص على الإجراءات الفنية والموضوعية لتقييمها وضرورة توفر نيابة قارة أو نقطة بيع بولاية قفصة.

والديوان مدعو إلى التنسيق مع مؤسسات الإطعام الجامعي بهدف توحيد كراسات الشروط خاصة في ما يتعلّق بإحكام توزيع حصص المواد الغذائية وإدراج شروط موضوعية وذات مرجعيّة بما يساهم في دعم الشفافية والمساواة أمام الطلب العمومي وتوفير مواد غذائية ذات جودة.

[1] المؤرخ في 13 مارس 2014 والمتعلّق بتنظيم الصفقات العمومية.

ومن جانب آخر، لوحظ عدم إلتزام مؤسسات الإطعام الجامعي بالإجراءات المتعلقة بلجان فتح العروض المنصوص عليها بالفصل 58 من الأمر 1039 لسنة 2014 آنف الذكر خاصة فيما يتعلق بإحداثها وبتركيبتها وبتاريخ إنعقادها.

فضلا عن ذلك، تبين تأخّر هذه المؤسسات خلال الفترة 2015-2019 في مباشرة إجراءات الدعوة إلى المنافسة مقارنة بتاريخ بداية إنجاز الصفقات المحدد بـ 1جانفي من السنة المعنية زيادة عن الاكتفاء بمنح العارضين 30 يوما فقط لإيداع العروض. وأثّرت هذه الوضعيّة سلبا على العدد الجملي للعروض وخاصة على عدد العروض لكل قسط الذي كان في حدود عرض وحيد في12 مناسبة. كما أدّت إلى التّأخر في إسناد أقساط إلى ما بعد بداية السنة المالية ممّا ترتّب عنه تعثّر في التزوّد ببعض المواد الغذائية.

وفي إطار تقييم العروض، اتّضح أن مؤسسات الإطعام الجامعي لم تلتزم في بعض الحالات خلال نفس الفترة بمنهجية الفرز المنصوص عليها بكراسات الشروط على غرار ترتيب العروض الخاصة بقسط الحليب ومشتقاته لسنة 2019 بالمطعم الجامعي "ابن راشد" وترتيب العروض الخاصة بقسط مواد العطرية لسنة 2018 بالمطعم الجامعي "ابن عرفة".

وتجدر الإشارة إلى تعثر اسداء صفقة التزود بمادّة الخبز لسنة 2019 بكل من المطعم الجامعي "ابن عرفة" والمطعم الجامعي "ابن راشد" وذلك بمناسبة عرض تقارير تقييم العروض لهاتين الصفقتين على أنظار اللّجنة الجهويّة لمراقبة الصفقات بقفصة. حيث ارتأت هذه اللجنة اعتماد معايير إضافية لم ترد بكراسات الشروط وتخالف المناشير الصادرة عن وزير التجارة[1] فيما يتعلق بحصص المخابز من الفرينة المدعمة لتلبية حاجيات الصفقات العمومية. وقد ترتب عن ذلك اضطراب في التزود بمادة الخبز بالمطعمين المذكورين طيلة سنة 2019.

أ-2 - تنفيذ الصفقات والتصرّف في الضمانات

لم تسع مؤسسات الإطعام الجامعي خلال الفترة 2014-2019 إلى إحكام ضبط حاجياتها من المواد الغذائية. وتبين في هذا الصدد أنّ نسبة إنجاز بعض أقساط الصفقات لم تتعدّ 50 % من القيمة الجملية للمبالغ المتعاقد عليها.

وفي إطار الحرص على إلزام أصحاب الصفقات بالإيفاء بتعهداتهم، نصّت كراسات الشروط على تسليط غرامات في صورة تجاوز آجال التزويد أو مخالفة الكميات المطلوبة. وخلافا لذلك لم يتول المطعم الجامعي "ابن عرفة" والمطعم الجامعي "ابن راشد" تسليط الغرامات المالية المستوجبة في شأن

[1] مناشير وزير التجارة عدد 10 لسنة 2008 وعدد 8739 لسنة 2008 وعدد 26 لسنة 2008.

مزودين ارتكبوا مخالفات خلال الفترة 2016-2019 أدّت إلى اضطراب في توفير الأكلات مثلما تبيّنه التقارير الصادرة في الغرض.

وخلافا لمقتضيات الأمر عدد 2617 لسنة 1994[1]، لوحظ إصدار المطعم الجامعي "ابن عرفة" والمطعم الجامعي "ابن راشد" خلال الفترة 2015-2019 أذون تزود يدوية. وأدّى هذا التصرف إلى تجاوز الاعتمادات المرصودة في حوالي 36 % من أقساط الصفقات المبرمة خلال الفترة 2015-2019. وارتفعت بذلك قيمة ديون المطعم الجامعي "ابن عرفة" بعنوان التزود بمواد غذائية من حوالي 10 أ.د. سنة 2015 إلى 55 أ.د. سنة 2019 لتبلغ قيمتها الجمليّة 116,6 أ.د. كما تراوحت خلال نفس الفترة ديون المطعم الجامعي "ابن راشد" بنفس العنوان بين 15 أ.د. و182,3 أ.د. لتناهز قيمتها الجمليّة 482 أ.د.

وخلافا للفصل 85 من الأمر 1039 لسنة 2014 آنف الذكر الذي ينصّ على ضرورة إبرام ملاحق عقود وعرضها على أنظار اللجنة الجهوية لمراقبة الصفقات عند تجاوز قيمتها نسبة 20 % من المبالغ المتعاقد عليها، تولى المطعم الجامعي "ابن راشد" إبرام أربعة ملاحق لصفقات التغذية لسنة 2016 بقيمة 122,9 أ.د. على سبيل التسوية ودون الحصول على الموافقة المسبقة للّجنة المذكورة.

وفي ما يتعلّق بالتصرف في الضمانات وخلافا لمقتضيات الأمر عدد 1039 لسنة 2014 آنف الذكر، سجّل تأخير في تقديم الضمان النهائي ناهز أحيانا 6 أشهر. كما لم يتم التقيّد بالآجال القصوى لإرجاع الضمانات النهائية حيث تراوح التأخير بين 03 أشهر و24 شهرا.

ب- الشراءات خارج إطار الصفقات والتصرّف في الممتلكات

لم تعمل مؤسسات الخدمات الجامعية على وضع إجراءات واضحة وموثّقة لتنظيم الشراءات خارج إطار الصفقات. ولوحظ في هذا المجال ضعف البرمجة وعدم ضبط الحاجيات السنوية بالدقة اللازمة. من ذلك تولّت هذه المؤسسات إنجاز استشارات ذات نفس الطبيعة في أكثر من مناسبة خلال نفس السنة المالية تعلقت بالاعتناء بالبناءات والتزود بمواد التجهيز الصحي وبمعدات المطبخ.

وخلافا لمقتضيات الفصلين 5 و6 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 آنف الذكر، لم تسع مؤسسات الخدمات الجامعية خلال الفترة 2015- 2018 إلى إعمال المنافسة قدر الإمكان حيث اكتفت في 18 مناسبة بتوجيه الاستشارات وإسنادها إلى عارض وحيد كما لم تتول إشهار الاستشارات بصورة تضمن

[1] المؤرخ في 26 ديسمبر 1994 والمتعلق بالتوزيع فصلا فصلا للاعتمادات المفتوحة بمقتضى القانون عدد 127 لسنة 1994 المؤرخ في 26 ديسمبر 1994 والمتعلق بقانون المالية لتصرف 1995 وبضبط طرق خلاص نفقات التصرف.

تبليغها لمختلف المزودين المحتملين مما حال دون ضمان المساواة أمام الطلب العمومي. ويذكر أنّه بخصوص ستّة أقساط مدرجة ضمن طلبات عروض التزود بمواد غذائية اعتبرت غير مثمرة، تمّ إنجاز استشارات[1] والتوجه نحو مزودين أقصيت عروضهم أو تخلّوا عن المشاركة في هذه الطلبات للعروض.

ولوحظ من جانب آخر، غياب الآليات الكفيلة بحسن التصرف في ممتلكات مؤسسات الخدمات الجامعية مما ترتب عنه عدم توفير الحماية الكافية لها. ويذكر في هذا الإطار أنّ المركز الجامعي للتنشيط الثقافي والرياضي بقفصة قد شهد نقصا في التجهيزات المتوفرة لديه خلال سنتي 2014 و2015 على غرار عارض حائطي و4 آلات تصوير. ونظرا لمحدوديّة المتابعة والرقابة، لم يتسنّ تحديد المسؤوليات المتعلّقة بنقص هذه التجهيزات.

2- التصرف الإداري

لا تزال مؤسسات الخدمات الجامعية إلى موفى جوان 2020 تفتقر إلى بعض أدوات التنظيم الأساسية على غرار الهياكل التنظيمية وقوانين الإطار ومخطّطات توظيف الأعوان وذلك على الرغم من مرور أكثر من 12 سنة على إحداثها. وتزامنت هذه الوضعية مع عدم الاستقرار في تعيين مديرين للمؤسّسات المذكورة خاصّة خلال الفترة 2014- 2016 فضلا عن شغور خطّة مدير مساعد بعدد من هذه المؤسّسات ممّا ترتّب عنه تعطّل السير العادي للمصالح الإدارية والفنية بها. وجدير بالذكر أنه تمّ بصورة متكرّرة ولمدد طويلة تكليف مدير مؤسّسة خدمات جامعيّة بتسيير مؤسسة أخرى أو أكثر بالنيابة.

واستهدفت المشاريع السنويّة للقدرة على الأداء خلال الفترة 2014-2019 مؤشّرات تتعلّق بتطوير الموارد البشرية إلا أن مؤسسات الخدمات الجامعية المعنيّة بالرقابة لم توفّق في بلوغ البعض منها حيث لم يتعدّ معدّل التأطير بهذه المؤسسات نسبة 8,20 % خلال سنة 2019 مقابل نسبة مستهدفة في حدود 25 %. كما لم تتجاوز نسبة الأعوان المنتفعين بالدورات التكوينية 13 % خلال الفترة 2014-2019 مقابل نسبة مستهدفة في حدود 36 %.

وعلى صعيد آخر، لا يتم التصرف في الأرشيف بمؤسسات الخدمات الجامعية وفق التراتيب الجاري بها العمل[1] علاوة على افتقار هذه المؤسسات إلى أعوان مختصين في الغرض وعدم مطابقة بعض المحلات المخصصة للأرشيف للمواصفات الفنية التي تضمن حفظه.

---

[1] وهي الاستشارات المتعلقة بالتزود بالحليب والياغورت لسنة 2015 والتوابل لسنة 2017 بالمطعم الجامعي "ابن عرفة" والاستشارات المتعلقة بالتزود بالحليب والياغورت والبيض لسنة 2015 بالمطعم الجامعي "ابن راشد".

[1] القانون عدد 95 لسنة 1988 المؤرخ في 2 أوت 1988 والأمر عدد 1981 لسنة 1988 المؤرخ في 13 ديسمبر 1988 والمتعلق بضبط شروط وتراتيب التصرف في الأرشيف الجاري والأرشيف الوسيط وفرز وإتلاف الأرشيف والاطلاع على الأرشيف النهائي والأمر عدد 1451 لسنة 1993 المؤرخ في 5 جويلية 1993 والمتعلق بالمسؤولية في مجال التصرف والحفظ بالنسبة للوثائق الإدارية.

كما لم تخصّص بعض المؤسسات محلات لحفظ الوثائق والأرشيف على غرار المطعم الجامعي "ابن راشد" والحي الجامعي بتوزر. وأدّت هذه الوضعية إلى عدم إحكام التصرّف في الأرشيف خاصّة في ما يتعلّق بالالتزام بجداول مدد الاستبقاء المنصوص عليها بقرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا[2]. وجدير بالذكر أنّ عديد الوثائق والملفّات التي تمّت معاينتها كانت تستوجب الإتلاف وفق جداول مدد الاستبقاء.

إلى جانب ذلك، تبين أن أغلب أنشطة هذه المؤسسات يتمّ تأمينها بصفة يدوية على غرار التصرف في المغازة ومتابعة مخزون المواد الغذائية والتصرف في المطبخ وفي الشؤون الإدارية علما وأن بعض المؤسّسات[3] تولّت اقتناء تطبيقات إعلامية للمساعدة على التصرّف الإداري والمالي خلال سنتي 2014 و2015 بقيمة جملية ناهزت 3,5 أ.د. دون استغلالها إلى موفى جوان 2020.

وعلى صعيد آخر، تمّ الوقوف خلال الفترة 2014-2019 على مخالفة مؤسسات الخدمات الجامعيّة للشروط القانونية للانتفاع بالمساكن الوظيفية[11] بخصوص ثلاثة مساكن إدارية[4]. كما أنّه لم يتم إفراد المسكن الوظيفي الخاص بالمبيت الجامعي "التيفاشي" بعدّادات خاصّة بشبكات الماء والكهرباء خلافا للتراتيب الجاري بها العمل[5].

من جانب آخر، تبيّن عدم استيفاء بعض وكلاء المقابيض بمؤسسات الخدمات الجامعيّة[6] للشروط القانونية المستوجبة لممارسة مهامهم خاصّة في ما يتعلّق بضرورة الانخراط بالضّمان التعاوني للمحاسبين العموميين المنصوص عليه بمجلة المحاسبة العمومية. كما تمّ أحيانا خلال الفترة 2014-2019 تكليف عملة بمهام وكيل مقابيض بالمطعم الجامعي "ابن راشد" وبالمطعم الجامعي "ابن عرفة" وهو ما يتعارض مع مقتضيات المذكرة العامة عدد 31 لسنة 2012 الصادرة عن الإدارة العامّة للمحاسبة العمومية والاستخلاص[1].

---

[2] قرار من وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا مؤرخ في 10 جوان 2004 يتعلق بالمصادقة على جداول مدد استبقاء الوثائق الخصوصية لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا.

[3] الحي الجامعي بقبلي والمبيت الجامعي"ابن منظور".

[11] الأمر عدد 199 لسنة 1972 المؤرخ في 13 ماي 1972 والمتعلق بإسكان الموظفين المدنيين التابعين للدولة.

[4] مسكن بالحي الجامعي بتوزر ومسكنين بالمبيت الجامعي"ابن منظور".

[5] منشور الوزير الأول عدد 1992/59 المؤرخ في 10 ديسمبر 1992 والمتعلق بإفراد المساكن الوظيفية بعدّادات خاصة بشبكة الماء الصالح للشراب وبشبكة التيار الكهربائي.

[6] على غرار وكلاء المقابيض المعيّنين بالمطعم الجامعي "ابن راشد" خلال الفترة الممتدّة من 15 ديسمبر 2017 إلى موفى سنة 2019.

[1] بتاريخ 28 مارس 2012 حول تعيين وكلاء المقابيض ووكلاء الدفوعات.

وخلافا لمقتضيات دليل إجراءات التصرف في وكالات المقابيض[2] وقرارات إحداث وكالات المقابيض بالمطاعم الجامعية، لوحظ خلال الفترة 2014-2019 عدم التزام وكلاء المقابيض أحيانا بآجال إيداع الأموال المستخلصة لدى المحاسب العمومي المختصّ.

*

* *

بالنظر إلى أهمية الإخلالات والنقائص المسجلة والتي حالت دون بلوغ الأهداف المرسومة لمنظومة الخدمات الجامعية بولايات قفصة وتوزر وقبلي فإن الوزارة مدعوة إلى تشخيص واقع المؤسسات التي تؤمن هذه الخدمات واتخاذ الإجراءات التصحيحية الكفيلة بتطوير أداءها.

ويستدعي ذلك بالخصوص العمل على تأهيل البنية التحتية للمطاعم الجامعية حتى تستجيب للمواصفات المعمول بها وتدعيمها بالتجهيزات والمعدات اللازمة وتنمية الموارد البشرية المختصة في حفظ الصحة وفي الطبخ. كما يتعين مزيد العمل على توفير ظروف إقامة ذات جودة وخدمات متكاملة للطلبة بالمبيتات العمومية والخاصة. والديوان مدعو في هذا الإطار إلى تأمين أعمال المراقبة والتفقد لهذه المؤسسات واتخاذ التدابير اللازمة لتلافي مواضع الخلل.

واعتبارا لحجم المنح والحوافز الجبائية التي أسندتها الدولة لتشجيع الباعثين الخواص على الاستثمار في مجال السكن الجامعي وبالنظر لما تمّت ملاحظته من غياب المراقبة الإدارية للمبيتات وتغيير صبغة البعض منها دون الالتزام بالتراتيب ذات الصلة فإن الوضع يستدعي تدخّل الأطراف المعنية من وزارة الإشراف ووزارة المالية والديوان لاسترجاع المنح المسندة صونا للمال العام.

ولضمان استفادة الطلبة من المساعدات المالية الممنوحة لهم فإنّ مصالح الديوان مطالبة بالعمل على معالجة الملفات وصرف المنح في الآجال المحددة لها وكذلك التقيد بالشروط القانونية المتعلقة بإسناد المنح الجامعية.

وتقتضي قواعد الحوكمة الرشيدة وضع مؤسسات الخدمات الجامعية آليات رقابة داخلية فعّالة لضمان حسن التصرف في الأموال العمومية التي بحوزتها وحمايتها من كلّ التجاوزات.

---

[2] الصادر عن الإدارة العامّة للمحاسبة العمومية والاستخلاص.

كما أنّ مؤسسات الخدمات الجامعية مدعوة إلى الالتزام بالقواعد القانونية والتراتيب المنظمة لعقد وتنفيذ النفقات العمومية خاصة فيما يتعلق بإعداد كراسات الشروط وبآجال تقديم العروض بما يضمن إعمال المنافسة وشفافية التصرف في هذا المجال. وهي مطالبة كذلك باتخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية ممتلكاتها وبالتصرف فيها طبق ما تقتضيه التراتيب الجاري بها العمل.

ردّ ديوان الخدمات الجامعية للجنوب

I - بخصوص إسداء الخدمات الجامعية

1- الإطعام الجامعي

أ- حفظ الصحة و السلامة الغذائية

إن تركيز منظومة تحليل المخاطر والتحكم في النقاط الحرجة (HACCP)، تستوجب بنية أساسية وهيكلية ملائمة لبنايات المطاعم الجامعية وهو ما لا يتوفر ببعض المطاعم، ورغم المجهودات التي يقوم بها بعض المديرين لإرساء هذه المنظومة في حدود الإمكانيات المتوفرة لديهم، يبقى ذلك غير كاف ويتطلب دعم مادي وبشري لإنجاحها ووضع الآليات الكفيلة بتحقيق السلامة الغذائية.

كذلك الشأن بالنسبة لانخراط المطاعم في المسار الإشهادي في مجال السلامة الغذائية حيث تتطلب بعض المطاعم وخاصة منها المطعم الجامعي ابن عرفة إعادة تهيئة لفضاءات إعداد الأكلة وتغيير شامل للأبواب والمداخل والممرات ومحلات الخزن وفقا لمقتضيات معايير الجودة ISO 22000 وهو ما يتطلب أيضا رصد اعتمادات هامة للغرض قصد التعاقد مع مكتب مختص في المجال للشروع في إرساء آليات هذا المعيار. علما وأنه قد تمت برمجة تهيئة مطعمين للإنخراط في المسار الإشهادي على حساب تمويلات برنامج دعم الجودة إضافة إلى أنه قد تم الأخذ بعين الإعتبار لمقتضيات معيار الجودة ISO 22000 أثناء بناء المطعم الجامعي بقفصة (المحاذي لمعهد الطاقة) .

كما تجدر الإشارة إلى أن الفنيين الساميين للصحة العاملين بالمطاعم الجامعية يقومون بدور كبير وفعال في مراقبة جميع مراحل إعداد الأكلة بما في ذلك قبول السلع ومختلف المواد الغذائية طبقا للمواصفات المضمنة بكراسات الشروط وتطبيقا لدليل إجراءات حفظ الصحة ومختلف المذكرات الصادرة عن الديوان. و لمزيد تطوير قدراتهم ومعارفهم في مجال حفظ الصحة والسلامة الغذائية، تتم دعوتهم سنويا للمشاركة في دورات تكوينية ينظمها الديوان لإرشادهم حول المهام المناطة بعهدتهم.

كما سيتم العمل على تجاوز النقائص والاخلالات المسجلة بتكثيف التحسيس و الرقابة حول مدى تطبيق كراسات الشروط الخاصة بالمواد الغذائية واحترام قواعد حفظ الصحة و كيفية تحرير محاضر قبول السلع

والحرص على تطبيق المذكرات الصادرة عن الادارة العامة و دليل اجراءات حفظ الصحة بالمطاعم الجامعية والتأكيد على الإلتزام بآجال الحفظ لمختلف المواد وبالتالي تحسين برمجة عمليات التزود بما يجنبنا اتلاف كميات من المواد الغذائية نتيجة انتهاء صلوحيتها أو تعفنها .

إضافة إلى ذلك فقد سعت مصالح الديوان بالتنسيق مع مديري المطاعم بجهة قفصة خلال سنتي 2018 و2019 إلى إبرام اتفاقية طبية مع دكتور في الطب البيطري لتأمين خدمات المراقبة للمواد الغذائية وظروف حفظ الصحة والقيام بالتثقيف الصحي للأعوان. وقد تم مؤخرا وبعد التنسيق مع عمادة الأطباء البياطرة التوصل إلى إبرام اتفاقية مع طبيب بيطري لتغطية خدمات الرقابة الصحية بالمطاعم الجامعية بجهتي قفصة وتوزر، كما تمت مراسلة المجلس الجهوي لعمادة الأطباء البياطرة لاقتراح تعيين طبيب بيطري لتغطية خدمات الإطعام بالحي الجامعي بقبلي و سيتم التعاقد معه حال توصل الإدارة العامة بالرد .

كما نفيدكم أن اعتمادات هامة رصدتها وزارة الإشراف على العنوان الثاني لسنة 2020 بعنوان التعهد والصيانة وسيتم تخصيص جزء منها لمؤسسات الجنوب الغربي للحد من هذه النقائص بصفة تدريجية. وتم الشروع كذلك في أشغال صيانة بالمطعم الجامعي ابن عرفة في مفتتح شهر سبتمبر لإصلاح الإخلالات الموجودة به وأساسا السير إلى الأمام وصيانة شبكة الإنارة وتغيير مصابيح الإضاءة بمجمّ الطبخ وصيانة مضخة الماء الصالح للشراب وإصلاح بيت التبريد ومجموعة من تجهيزات الطبخ وقد تم تدعيم ميزانية المؤسسة بتوفير اعتماد إضافي للغرض.

وفي ما يتعلق بافتقار المطعم الجامعي بقبلي إلى فني سامي للصحة العمومية فقد تم فتح مناظرة لانتداب عون مختص في المجال (الرائد الرسمي عدد 73 لسنة 2019 المؤرخ في 10 سبتمبر 2019) وقد بلغت إجراءات التناظر مرحلة متقدمة ونحن الآن في انتظار الإعلان عن النتائج.

ب- التجهيزات والمعدات

إن الاعتمادات المخصصة لتعهد و صيانة التجهيزات و المعدات بميزانيات المؤسسات غير كافية للقيام بأعمال الصيانة الوقائية أو إبرام عقود صيانة نظرا لتكلفتها الباهضة، هذا إضافة إلى تقادم العديد من التجهيزات ولذلك يلتجئ مديرو المؤسسات إلى الاكتفاء بالصيانة عند الضرورة أو الإصلاح عند حدوث أعطاب مفاجئة. كما أن عملية تجديد هذه التجهيزات لا يمكن أن تغطي جميع حاجيات المؤسسات نظرا لمحدودية الاعتمادات المرصودة للغرض.

هذا وقد قام الديوان في موفى شهر جويلية 2020 بضخّ اعتمادات إضافية من ميزانية العنوان الأول للديوان لتدعيم نفقات الصيانة و لإصلاح تجهيزات المطبخ بكل من المطعم الجامعي ابن عرفة و المطعم الجامعي ابن راشد كما سيتم دعم المؤسستين لخلاص جزء من الديون المتخلدة بذمتها و ذلك بتمويل من وزارة الإشراف. كما ستقوم مصالح الديوان ببرمجة إصلاح أو تجديد وحدة تخزين المياه بالمطعم الجامعي ابن راشد في أقرب الآجال الممكنة حتى نضمن سلامة إعداد الأكلة.

وفي هذا الشأن ولمزيد متابعة أعمال الصيانة، ستتم دعوة المديرين لمسك بطاقات متابعة تدرّج بها مختلف التدخلات والاصلاحات لمختلف التجهيزات و المعدات، كما سيسعى الديوان إلى توفير اعتمادات إضافية من وزارة الإشراف تخصص لإبرام عقود صيانة حتى نضمن استمرارية العمل وجودة التدخلات والمحافظة على التجهيزات بالمؤسسات خاصة في ظل عدم توفر أعوان صيانة مختصين وعدم الترخيص في الانتدابات.

ج- أعوان الطبخ بمؤسسات الاطعام الجامعي

إن تدني نسبة الأعوان المختصين في الطبخ من مجموع أعوان الطبخ يعود أساسا إلى عدم فتح مناظرات في السنوات الأخيرة لانتداب أعوان مختصين في المجال رغم مطالبة الإدارة العامة بذلك في العديد من المناسبات.

أما في خصوص التكوين فقد تم خلال السنوات 2013-2014-2015 التركيز أساسا على تكوين الاعوان في مجال الطبخ إيمانا من إدارة الديوان بضرورة تأهيل الأعوان لتقديم خدمات جيدة ترتقي إلى مستوى تطلعات الطلبة. وقد شملت الدورات التكوينية في هذا المجال عددا هاما من الأعوان وتم تنفيذها بالمدرسة السياحية بجربة والمدرسة السياحية بالمنستير وباعتمادات تضاهي نصف الاعتمادات الجملية المخصصة للتكوين. وفي السنوات الموالية وقع الاهتمام بشرائح أخرى من الأعوان في اختصاصات أخرى لضمان الجودة في مجال الأعمال الادارية والصيانة والتواصل. وفي سنة 2020 تم إيلاء أهمية كبيرة للتكوين في الطبخ حيث تعتزم الإدارة العامة للديوان إنجاز دورات تكوينية في الطبخ ستشمل ثمانين عونا كما تمت برمجة ملتقى تكويني حول الجودة في الإطعام الجامعي وسيشارك فيه جميع المتدخلين في مجال الإطعام بما في ذلك عملة المطاعم الجامعية.

د- الرقابة الداخلية بمؤسسات الإطعام الجامعي

إن تطوير منظومة الإطعام الجامعي بجهة قفصة يفترض إعداد دليل فني مرجعي يضبط بدقة الكميات المستوجبة من كل مادة غذائية مقارنة بعدد الوافدين، إلا أنه يصعب تحديد عدد الوافدين في كل وجبة (غداء

وعشاء) بكل مطعم نظرا لخصوصية الجهة وللتوزيع الجغرافي للمؤسسات الجامعية والمبيتات و المطاعم الجامعية. علما وأن هذا الإشكال سيتم حلّه نهائيا عن طريق مشروع البطاقة الذكية حيث تم الشروع في إعداد تطبيقة إعلامية ستمكّن المطاعم من اعتماد طريقة الحجز المسبق للأكلة من طرف الطلبة وهو ما سيمكّن إدارة المؤسسة من ضبط عدد الوجبات الواجب إعدادها مسبقا وبالتالي تحديد كميات المواد الغذائية اللازمة للغرض وترشيد التزود وتجنب إتلاف الأطعمة.

كما أن اعتماد هذا الدليل المرجعي من شأنه أن يقلص الفوارق في كلفة الأكلة بين المطاعم باستثناء الجهات البعيدة و الداخلية و التي بها صعوبات في التزود بالمواد الغذائية حيث تكون أسعارها مرتفعة على غرار توزر و قبلي. كما أن عدد الوجبات المعدة يختلف من مطعم إلى آخر و يمثّل عنصرا مهما في ارتفاع أو انخفاض كلفة الوجبة، فنجدها مرتفعة في قبلي باعتبار قلّة عدد الطلبة في حين هي أقل بقفصة بالنظر إلى العدد المرتفع للطلبة الوافدين على المطعم. وتجدر الإشارة إلى أنه ليس هناك كلفة موحدة مرجعية معتمدة من طرف وزارة الإشراف. وسيتولى الديوان دعوة المديرين إلى مزيد الحرص على ترشيد نفقات التغذية مع المحافظة على القيمة الغذائية للأكلة.

وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة العامة للديوان تعتزم تعميم رقمنة المغازات وهو ما من شأنه أن يساهم في دعم آليات الرقابة الداخلية وتضمين المعطيات الدقيقة والحينية لعدد الأكلات الموزعة والمواد المتلفة المطبوخة وغير المطبوخة وبالتالي تفادي الجمع بين المهام المتنافرة.

2- الإيواء والتنشيط الثقافي والرياضي و إسناد المنح للطلبة

أ- الإيواء

يحرص الديوان والمؤسسات الراجعة له بالنظر على تحسين جودة الخدمات المسداة للطلبة لا سيما الإيواء و جميع المرافق المتصلة به لتوفير خدمات متكاملة للطالب في حدود الإمكانيات المتوفرة بالميزانية وذلك من أجل بلوغ الأهداف المرسومة للإرتقاء بالحياة الطالبية بصفة تدريجية.

وستتم دعوة المشرفين على السكن الجامعي بالإدارة الجهوية للخدمات الجامعية إلى مزيد التدقيق في ملفات الطلبة والحرص على توفر جميع الوثائق المثبتة لوضعياتهم خاصة الحالات الاجتماعية و التي تتمتع بالسكن بصفة استثنائية.

بالإضافة إلى ذلك، سيقوم الديوان بدعوة المصلحة المكلفة بمراقبة المبيتات الجامعية الخاصة إلى تكثيف الرقابة على مبيتات المناولة والمبيتات الخاصة الأخرى لضمان ظروف إقامة حسنة ولائقة للطلبة وفقا لمقتضيات كراس الشروط.

هذا وستتم دعوة مصلحة السكن والتغذية وحفظ الصحة بالديوان إلى مزيد التنسيق مع الإدارة الجهوية لتكثيف مراقبة ومتابعة ظروف حفظ الصحة بالمبيتات العمومية والخاصة.

وتجدر الإشارة إلى أنه قد تم رصد إعتمادات هامة لدهن الغرف ولصيانة المرافق الصحية بالمبيت الجامعي ابن منظور (حوالي 50 أد لدهن و طلاء الغرف والممرات و100 أد لصيانة المرافق الصحية) وقد أنجزت هذه الأشغال خلال العطلة الصيفية استعدادا للعودة الجامعية 2021/2020 إلى جانب بعض أعمال الصيانة الأخرى التي قام بها مدير المؤسسة بالتنسيق مع المدير الجهوي و سيتم إنجاز قسط ثاني على حساب اعتمادات العنوان الثاني لسنة 2020، الشيء الذي سيساهم في تحسين ظروف الإقامة وبالتالي الترفيع في درجة رضاء الطالب.

ولتحسين ظروف إقامة الطلبة بالمبيتات، يقوم ديوان الخدمات الجامعية إلى تجديد الحشايا والأثاث الطالبي بصفة تدريجية حسب توفر الاعتمادات حيث تم الاستغناء تماما عن الحشايا الإسفنجية وتعويضها بالحشايا اللولبية ويتم دوريا تعويض الحشايا القديمة والمتلفة بالمبيتات.

إضافة إلى هذا لم يتسنّ لمؤسسات الإيواء إبرام اتفاقيات مع أطباء لتأمين المتابعة و العناية الدورية بصحة الطلبة داخل المبيتات الجامعية بسبب رفض عمادة الاطباء المصادقة على العقود وفقا للتعريفة المعتمدة من طرف مصالح رئاسة الحكومة و اعتبرتها منخفضة جدا (15د للحصة الواحدة). و هو ما يمثل إشكالا في الإحاطة بالطلبة المقيمين خاصة مع عدم توفر أعوان تمريض بالمؤسسات وخصوصا تلك التي تأوي عددا كبيرا من الطلبة. ونأمل أن تتوطّ وزارة الإشراف إلى توافق بين رئاسة الحكومة وعمادة الأطباء المعنية لتسهيل عملية التعاقد . كذلك سيتم العمل على إبرام اتفاقيات طبية مع مجامع الصحة العمومية والمستشفيات العمومية.

أما بخصوص المبيت الجامعي المحاذي لمعهد تكنولوجيات الطاقة، فقد كان مستغلا من طرف جامعة قفصة كفضاء تعليم لإحدى المؤسسات الجامعية، وقد تم استرجاعه وبرمجة إعادة تهيئته حتى يصبح وظيفيا وقابلا لإيواء الطلبة وقد تم رصد الاعتمادات اللازمة لصيانة التجهيزات الكهربائية ومعدات السوائل والملف حاليا في طور الدراسات بمصالح الولاية بقيمة حوالي 250 أد وبمدة إنجاز تقدر بثلاثة أشهر، كما سيتم أيضا برمجة دهن

وتنظيف المبيت وتأثيثه على حساب ميزانية العنوان الأول للديوان لاستقبال الطلبة خلال السنة الجامعية المقبلة. وقد قام الديوان في هذا الشأن، بإحداث لجنة قارة لمتابعة الوضع الصحي بالمبيتات و مراقبة ظروف الإقامة للطلبة.

ب- المناولة في السكن

تقوم المصالح المعنية بديوان الخدمات الجامعية للجنوب بضبط حاجيات السكن في شهر مارس أو أفريل من كل سنة حتى يتم اعتمادها في نشر طلب العروض الوطني لتغطية العجز مقارنة بطاقة الاستيعاب المتوفرة بالمبيتات العمومية. ويُعتمد في ذلك على كراس الشروط الخاص بالمبيتات الجامعية الخاصة الصادر بقرار السيد وزير التعليم العالي و البحث العلمي المؤرخ في 17 أكتوبر 2003 والمنقح في 14 جويلية 2008 ويشارك في طلب العروض المبيتات المتحصلة على ترخيص نهائي طبقا للتراتيب الجاري بها العمل. وقد تحصل العديد من المستثمرين في قطاع السكن الجامعي على منح استثمار لبناء مبيتاتهم و قامت مصالح الوزارة بمتابعة هذا الملف.

بخصوص الترفيع في التسعيرة لسنوات 2017-2018-2019 . . . دون تطبيق النسبة القصوى المحددة قانونيا بـــ 2 %شُيار إلى أن المبيتات الخاصة المتمتعة بمنحة استثمار مطالبة باحترام التسعيرة المحددة بالقانون لكن بداية من سنة 2017 و بانتهاء العشر سنوات أصبحت الأسعار حرة تخضع لمبدأ المنافسة وهو ما يفسّر الارتفاع في الأسعار.

وفي ما يتعلق بمشاركة مبيتات خاصة في صفقة المناولة في اسكان الطلبة بموافقة مبدئية فقد تم بداية من سنة 2017، تنقيح كراس الشروط المتعلق بطلب العروض الخاص بالمناولة في اسكان الطلبة حيث تم التنصيص صراحة على مشاركة المبيتات الخاصة المتحصلة على ترخيص نهائي دون غيرها .

وتبذل مصالح مراقبة المبيتات الخاصة مجهودات في متابعة مدى تقيد المناولين بمقتضيات كراس الشروط و تتولى مراسلة المخالفين والمخلين والتنبيه عليهم بالالتزام ببنود العقد والقيام بالإصلاحات الضرورية عند الاقتضاء و قد قامت في بعض الأحيان باقتراح فسخ عقود بعض المناولين الذين أخلوا بالتزاماتهم وتم الفسخ بعد استيفاء جميع الاجراءات القانونية.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن النقص في الموارد البشرية بالإدارة العامة و بالإدارة الجهوية أثر سلبا على مهمة المتابعة والرقابة على المبيتات الخاصة. وسيسعى الديوان إلى تدعيم الإطار البشري بالإدارة

الجهوية من خلال طلب الترخيص في إنتدابات جديدة حتى نتمكن من تجاوز النقائص والإخلالات المذكورة بالتقرير وخاصة في ما يتعلق بإعداد برنامج سنوي لزيارات التفقد ومتابعة مدى احترام المبيتات للشروط الفنية المضبوطة بكراس الشروط.

هذا ونشير إلى أنه قد صدر قرار عن السيد وزير التعليم العالي و البحث العلمي و السيد وزير التنمية والاستثمار والتعاون الدولي المؤرخ في 08 نوفمبر 2019 وضبط كراس الشروط المتعلق بالمبيتات الجامعية الخاصة المعدة لإيواء الطلبة، وقد حدد المواصفات والشروط الأساسية لضمان توفر جودة السكن الجامعي وبالتالي جودة الحياة الطالبية وقد صدر قرار التنقيح المؤرخ في 30 أكتوبر 2020 للتمديد في المدة الإنتقالية وسيتم اعتماده لتوفير السكن للطلبة.

كذلك فقد اعتمد ديوان الخدمات الجامعية للجنوب خلال السنة الجامعية 2019-2020 منظومة جديدة للسكن الجامعي تمكن من دراسة مطالب السكن عن بعد و المصادقة عليها و بالتالي تسهيل عملية إسكان الطلبة وتجنب الإكتظاظ المعهود في مفتتح كل سنة جامعية. كما تتيح هذه المنظومة دقة في احتساب عدد المقيمين بمبيتات المناولة وبالتالي تجنب الأخطاء عند الفوترة. إضافة إلى ذلك فإنه يتم التنسيق بين الديوان والإدارات الجهوية والمؤسسات الجامعية بصفة دورية لتحيين قائمات الطلبة الذين سحبوا ترسيمهم حتى يقع حذفهم من قائمات السكن وتعويض الأماكن الشاغرة.

هذا وقد تم التطرق إلى هذا الموضوع في عديد الجلسات المشتركة بالوزارة برئاسة السيد رئيس ديوان وزير التعليم العالي والبحث العلمي لتمكين الدواوين من الحصول على المعلومات التي تهم الحياة الطالبية بصفة آلية وذلك بتأمين الترابط والتكامل بين مختلف المنظومات الإعلامية التي تنظم الحياة الطالبية (الترسيم عن بعد Inscription.tn، سليمة، . . .) عبر المنصة الرقمية Microsoft Office 365.

وفيما يتعلق بالفوترة المزدوجة لأسماء طلبة ببعض المبيتات الخاصة نفيدكم أن المصالح المختصة بالإدارة الجهوية للخدمات الجامعية بقفصة قامت بالتدقيق في الملفات موضوع اللبس و أفدناكم بالإثباتات لكل وضعية على حدة.

وعليه سيتم دعوة جميع الاطراف المتدخلة لمزيد التثبت و التأكد من صحة الفواتير و القوائم المصاحبة لها من أجل تفادي حصول أخطاء مماثلة.

كما سيتم دعوة أصحاب مبيتات المناولة لمزيد الحرص على التحيين الفوري لقائمات الطلبة المقيمين على إثر عمليات النقل والمناقلات تجنبا لاحتمال حصول أخطاء في الفوترة.

ج- التنشيط الثقافي والرياضي

يعود النقص في الأنشطة الثقافية والرياضية لفائدة الطلبة إلى افتقار مؤسسات الخدمات الجامعية بجهتي قفصة وتوزر إلى نوادي ناشطة نظرا لضعف الإعتمادات المرصودة بالقسم الثالث المخصص لدعم الأنشطة والتظاهرات الثقافية والرحلات لفائدة الطلبة طيلة سنوات متتالية و لتعذر التعاقد مع منشطين في المجال الثقافي والرياضي بتعريفة زهيدة لم تتم مراجعتها منذ 28 سنة طبقا لقرار السيدين وزير المالية ووزير التربية و العلوم المؤرخ في 02 مارس 1991. لكن تبعا للترفيع في هذه المنحة بمقتضى القرار الصادر عن وزير المالية ووزير التعليم العالي والبحث العلمي بتاريخ 06 ماي 2019 والتخفيف في إجراءات المصادقة والتأشير على العقود بتفويضها إلى مصالح وزارة التعليم العالي والبحث العلمي عوضا عن رئاسة الحكومة، تم تسجيل تحسن ملحوظ في نسبة التعاقد مع المنشطين في المجال الثقافي والرياضي وهو ما سيؤثر إيجابا على تنامي النشاط الثقافي بالجهة.

وفي ما يتعلق بمحدودية التجهيزات اللازمة لممارسة الأنشطة الثقافية والرياضية ببعض المؤسسات، فذلك يعود إلى ضعف الاعتمادات المخصصة لها. وتجدر الإشارة في هذا الباب أن وزارة الإشراف كانت تخصص في السنوات السابقة اعتمادات على العنوان الثاني لاقتناء معدات ثقافية ورياضية للمؤسسات (fonds de concours) ولم يعد بإمكان الديوان اقتناء هذه المعدات لفائدة المؤسسات وبقي المجهود في حدود الاعتمادات المتوفرة بفواضل المؤسسة.

كما تجدر الإشارة إلى أن الديوان بصدد تهيئة ملعب رياضي معشب بجهة قفصة و قد انطلقت أشغاله في موفى سنة 2019 ونسبة الإنجاز متقدمة (95 %) وسيتم وضعه على ذمة الطلبة بالجهة وتنظيم عملية استغلاله حال جاهزيته.

كذلك اقترح الديوان لسنوات متتالية ضمن مشروع ميزانية 2018 و2019 و2020 ضمن برنامج الأشغال الكبرى، بناء مركز جامعي للتنشيط الثقافي والرياضي بقفصة نظرا لصغر المقر الحالي وعدم وظيفيته ونقص الفضاءات الملائمة للتنشيط الثقافي باعتباره مستغلا على وجه الكراء ولا يمكن إدخال تغييرات على هيكلته. وقد تمت الموافقة على المشروع ورصدت اعتمادات التعهد بقيمة 4100 أد وهو في مرحلة مناظرة

الفكرة ويتضمن قاعة متعددة الاختصاصات بطاقة استيعاب 500 كرسي مُعِدّ هذا المركز مكسبا هاما لطلبة الجهة وسيساهم في إثراء الحياة الثقافية الجامعية وتأطير الطلبة وتنمية قدراتهم الفنية وطاقاتهم الإبداعية.

ونظرا لعدم توفر فضاءات بمؤسسات الخدمات الجامعية تتسع لإنجاز تظاهرات وطنية كبرى بجهة قفصة، فقد كانت أغلب التظاهرات تقام بالمؤسسات التي تتوفر بها الوسائل اللوجستية و يشارك فيها طلبة المؤسسات بقفصة على غرار التظاهرة الرياضية بتطاوين لسنة 2015 والتظاهرة الثقافية بمدنين الفجاء لسنة 2016 و التظاهرة الثقافية بتوزر لسنة 2018 وأنجزت كلها تحت إشراف الديوان.

وقد أحدث ديوان الخدمات الجامعية للجنوب في بداية سنة 2020 لجنة تهتم بإعداد برنامج سنوي مفصل يتعلق بتنشيط الحياة الثقافية و الرياضية في مختلف المؤسسات بكل الجهات وتتولى دراسة وتقييم برامج المؤسسات والتنسيق في ضبط وتنفيذ البرامج الجهوية والوطنية.

د- الإحاطة النفسية

إن خدمات الإحاطة الصحية والنفسية بديوان الخدمات الجامعية للجنوب الذي يضم 35 مؤسسة على امتداد 7 ولايات، يؤمنها عدد ضئيل من الأخصائيين النفسانيين (خمسة أخصائيين فقط)، وفي ظل عدم انتداب أخصائيين جدد لدعم مجهودات هذا الفريق يبقى مؤشر الإحاطة النفسية منقوصا وغير كاف ولا يمكّن من تأمين الخدمات لجميع الطلبة.

هذا وإن الديوان بصدد إبرام اتفاقيات شراكة مع جمعيات مختلفة من المجتمع المدني و كذلك جمعية الطلبة الأطباء الشبان لتكثيف التدخلات الجماعية و دورات الإصغاء الموجهة للطلبة في مختلف المجالات التي تهم الشباب (الإدمان، القلق النفسي، النظافة، التوتر أثناء الامتحانات . . .) إضافة إلى تكثيف المرافقة عن بعد .

كما سيتم تجهيز فضاءات مخصصة بالمبيتات لتحسين استقبال الطلبة ولتسهيل عمل الأخصائي النفساني أثناء حصص الإصغاء للطلبة وذلك على حساب اعتمادات برنامج دعم الجودة.

هـ- إسناد المنح للطلبة

يتم صرف المنح الجامعية لفائدة الطلبة بالرجوع إلى الشروط المضمنة بقرار وزير التعليم العالي و البحث العلمي المؤرخ في 26 أكتوبر 2009 و تتولى المصالح المختصة بالديوان و بالإدارات الجهوية في إطار مشمولاتها، التدقيق في ملفات الطلبة المقدمة للحصول على منحة أو قرض.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن ديوان الخدمات الجامعية يقوم بالتنسيق مع مختلف الجامعات بالجنوب (صفاقس وقابس وقفصة) في مفتتح كل سنة جامعية للحصول على قائمات الطلبة المنقطعين عن الدراسة و ذلك قصد تحيين قائمات المنتفعين بالمنح وبالسكن، لكن هذه العملية تشكو نقائص كبيرة ولا تتم بشكل متواصل على مدار السنة الجامعية.

كما تجدر الإشارة إلى أن الوزارة وبالتنسيق مع الدواوين الثلاث بصدد القيام بمساعي حثيثة لإيجاد حل تقني يمكّ الدواوين من الولوج إلى منظومة التصرف في الدراسات و الامتحانات " سليمة " لتفادي هذه الاشكاليات وتحيين معطيات الطلبة بصفة حينية وأوتوماتيكية (الحضور – التغيب عن الامتحانات – سحب الترسيم) .

إضافة إلى ذلك يتم ضبط رزنامة سنوية لصرف المنح الجامعية و كذلك المساعدات الاجتماعية بالتنسيق بين الدواوين الثلاث، لكن تجاوز آجال صرف هذه الأخيرة يعود في بعض الأحيان إلى نقص الأعوان بالإدارة العامة والإدارات الجهوية مقارنة بعدد الملفات الواردة مع ما تتطلبه من دقة في دراستها والتثبت في الوثائق المضمنة بها .

II - التصرف المالي بالمؤسسات وخاصة صفقات التغذية

1- التصرف المالي

أ- التصرف في الصفقات

تتولى مؤسسات الخدمات الجامعية موضوع التفقد، القيام بجميع مراحل إعداد و تنفيذ الصفقات التي تتم برمجتها على ميزانياتها السنوية، وذلك طبقا للأمر 1039 لسنة 2014 المنظم للصفقات العمومية باعتبارها مؤسسات عمومية تتمتع بالاستقلالية المالية وتتعلق هذه الصفقات بالتزود بالمواد الغذائية لتأمين إعاشة الطلبة.

هذا وتقوم مصالح الديوان بتوفير الدعم و المساندة عند الضرورة من طرف آمري الصرف. كما تجدر الإشارة إلى أن شغور الإدارة الفرعية للتفقد بمصلحتيها بالإدارة العامة للديوان، أدى إلى نقص في أعمال المساندة و المتابعة لتصرف المؤسسات في مجال الصفقات والشؤون المالية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن ديوان الخدمات الجامعية قد دأب في السنوات الأخيرة على تنظيم دورة تكوينية كل سنة في مجال الصفقات العمومية يشارك فيها المديرون و الأعوان الراجعون إليهم بالنظر و المكلفين بالشؤون المالية. وسيتولى الديوان تكثيف هذه الدورات التكوينية حتى يتمكن مديرو المؤسسات من مزيد الإلمام بالإجراءات الصحيحة لإعداد وتنفيذ ومتابعة هذه الصفقات.

كذلك فقد تم احداث لجنة خاصة بالتصرف الاداري والمالي لمتابعة الإخلالات المذكورة والعمل على وضع الآليات الكفيلة بتفاديها مستقبلا.

إلى جانب ذلك، ستتولى اللجنة سالفة الذكر إعداد برنامج دقيق لمرافقة المديرين وتبسيط الإجراءات المضمنة بالأمر 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية مع التركيز على النقاط التي بهابلُس وأدت إلى الإخلالات التي تطرقتم إليها وخاصة في المراحل التالية:

- إعداد كراسات الشروط
- الدعوة للمنافسة
- فتح و تقييم العروض
- إسناد الصفقات وإبرام العقود
- التصرف في الضمانات الوقتية والنهائية
- تنفيذ الصفقات
- إبرام ملاحق العقود
- الختم النهائي
- المخطط التقديري و الأنظمة التفاضلية و إجراءات السجل المعلوماتي
- الشراءات خارج إطار الصفقات

هذا وقد قام الديوان في سنة 2020 بالشروع في توحيد كراسات الشروط المتعلقة باقتناء المواد الغذائية وتجميع هذه الاقتناءات بين مختلف المشترين العموميين حسب الجهة. وقد تولى المطعم الجامعي ابن عرفة كمفوّض عنه وعن المطعم الجامعي ابن راشد، القيام بجميع الإجراءات المتعلقة بإعداد ونشر طلب العروض عبر منظومة الشراء العمومي على الخط.

كما تم الشروع منذ سنوات في التدقيق ومراجعة تقديرات حاجيات مؤسسات الإطعام من المواد الغذائية على امتداد ثلاث سنوات متتالية لمتابعة نسق التزود ومقارنة الاستهلاك الحقيقي بالتقديرات المبرمجة وتعديلها عند الضرورة لتفادي تجاوز الاعتمادات أو عدم صرفها و بالتالي ضمان حسن تنفيذ الصفقة و توفير مستلزمات الإعاشة بالجودة والسرعة المطلوبة.

ب- الشراءات خارج إطار الصفقات والتصرف في الممتلكات

يتم في مفتتح كل سنة مالية ضبط الحاجيات التقديرية اللازمة لتسيير مصالح كل مؤسسة بالنسبة للسنة الموالية و ذلك بالاعتماد على ما تم إنجازه في السنة السابقة وما تمت برمجته للسنة الحالية ويتم على أساس ذلك اقتراح الميزانية السنوية وتبويبها على مختلف الفصول والفقرات والفقرات الفرعية. كما يتولى آمرو الصرف تنفيذ البرنامج السنوي للنفقات باعتماد الإجراءات القانونية المعمول بها لا سيّما إشهار الاستشارات لتوسيع المنافسة قدر الإمكان في الشراءات خارج إطار الصفقات.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن مصالح الديوان بصدد إعداد دليل مرجعي يتضمن إجراءات الشراءات خارج إطار الصفقات لتنظيم عملية اقتناء مختلف المواد والمعدات والخدمات لفائدة الإدارة باعتماد التراتيب القانونية في مجال الشراء العمومي وبما يضمن الشفافية والمساواة بين مختلف المتعاملين مع الإدارة.

وفي ما يتعلق بحماية المؤسسات والمحافظة على ممتلكاتها، أعدت مصالح الديوان مشروعا دقيقا لتركيز أجهزة مراقبة وحماية مداخل مختلف المؤسسات بكلفة تناهز 3 مليون دينار. وقد تم إعداد الدراسة الفنية وهو الآن في مرحلة إعداد كراس الشروط لنشر طلب العروض، وسيساهم هذا المشروع في توفير الحماية للأشخاص والممتلكات وتأمين المؤسسات من المخاطر المحتملة.

2- التصرف الإداري

أ- التنظيم الإداري بالمؤسسات

تفتقر مؤسسات الخدمات الجامعية إلى أدوات التنظيم الأساسية: الهياكل التنظيمية و قوانين الإطار و مخططات توظيف الأعوان حيث أصبح من الضروري أن تشرع وزارة الإشراف في مراجعة التنظيم الإداري للمؤسسات حتى نضمن توفّ الإطار البشري اللازم لتحسين الخدمات المسداة للطلبة.

كما تجدر الإشارة إلى أن تطوير الموارد البشرية والترفيع في مؤشر نسبة التأطير بمؤسسات الخدمات الجامعية مرتبط بفتح باب الانتدابات لتعزيز قانون الإطار بالكفاءات والأعوان المختصين في الصيانة وحفظ الصحة والتمريض و غيرها من الإختصاصات التي تفتقر إليها المؤسسات للارتقاء بجودة الخدمات الجامعية.

أما في ما يتعلق بالشغور في خطة مدير مساعد ببعض المؤسسات فسببه النقص في الإطارات من الصنفين أ1 و أ2 الموضوعة على ذمة الديوان بالجهة و قد تم تلافي هذا النقص عن طريق النقل الداخلية والخارجية وحاليا أغلبية المؤسسات صنف أ بها مديرين مساعدين.

وفي خصوص تدني نسبة التأطير فيفسّ ذلك بعدم فتح سلطة الإشراف لمناظرات لانتداب أعوان من صنف "أ" في السنوات الأخيرة.

أما بالنسبة للتصرف في الأرشيف فالإدارة العامة للديوان وكذلك المؤسسات بجهة قفصة وتوزر تفتقر لعون مختص في الأرشيف وقد تم خلال سنة 2015 تنظيم دورة تكوينية لفائدة المديرين والأعوان الإداريين في مجال الأرشيف للتمكّ من القواعد الأساسية للتصرف فيه وخاصة اجراءات اتلاف الأرشيف الذي استوفى مدة استبقائه وستتم برمجة دورات تكوينية أخرى لمزيد التثقيف في هذا المجال وذلك في انتظار انتداب عون مختص.

ب- التصرف في المخزون

لقد نظم ديوان الخدمات الجامعية خلال سنة 2015 دورة تكوينية شملت جميع أعوان المغازات بالمؤسسات الراجعة له بالنظر وقد لُمّ هذه الدورة إطارات التقدية العامة بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي حيث تم توضيح الطرق الصحيحة للتصرف في المخزون للمعدات الثابتة والمواد المستهلكة كما تم التركيز والتأكيد على استعمال الوثائق المقيّة والمتوفرة بالمطبعة الرسمية للجمهورية التونسية.

كذلك فإن الديوان بصدد الإعداد لدورة ثانية خلال سنة 2020 في نفس المجال لمزيد تطوير قدرات أعوان المغازات من ناحية و التركيز على أخطاء التصرف الشائعة و طرق تلافيها من ناحية ثانية. كما سيتم التطرق إلى تحديد وتوضيح مهام الأطراف الفاعلة (آمر الصرف و المغازي و الطباخ) و المتدخلة في تسيير المؤسسة وخاصة منها المطاعم وتنظيم التداخل في العمل مع المحافظة على التنسيق المتواصل لضمان حسن سير المرفق العمومي.

كما أن النقص في الأعوان بجميع المؤسسات أدى إلى اللجوء إلى تكليف عملة بالتصرف في المخازن يجمعون بين مهام متنافرة من استلام مخزون إلى تسجيله وخزنه وتسليمه وسيعمل الديوان على تكثيف الرقابة والمتابعة.

كذلك سيتم مراسلة جميع المؤسسات لحثها على إحداث لجان و تكليفها بالقيام بالجرد السنوي الفعلي و إعداد تقارير في الغرض. كما سيتم التأكيد على ضرورة إقتناء منظومات إعلامية للتصرف في المخزون مع مواصلة العمل بدفاتر الجرد اليدوية.

الخاتمة

سيقوم ديوان الخدمات الجامعية للجنوب بتكثيف مجهوداته من خلال الإطارات السامية المتخصصة بمختلف المصالح لمساندة ومتابعة نشاط المؤسسات الراجعة له بالنظر في مختلف المجالات لتجاوز الإخلالات التي أشرتم إليها ضمن تقريركم وذلك بتنظيم حلقات مساندة وتوجيه لفائدة الأعوان المكلفين بإعداد وتنفيذ الصفقات العمومية وتنظيم دورات تكوينية في المجال لتفادي أخطاء التصرف.

كما أنه من الضروري فتح تناظر لسد الشغور بالإدارة الفرعية للتفقد بمصلحتيها بالإدارة العامة و تعيين متفقد ومتفقدين مساعدين لتفعيل دور الرقابة المناط بعهدة الإدارة العامة ولمعاضدة جهودها لحوكمة وترشيد التصرف في الممتلكات والأموال العمومية وفق التراتيب الجاري بها العمل في كل مجال، ودعوة التفقدية العامة بوزارة الاشراف لإجراء تفقد مجهري للتدقيق في تصرف بعض مؤسسات الخدمات في ظل غياب مصالح التفقد بالديوان.

هذا وإن قطاع الخدمات الجامعية يستدعي اهتماما خاصا من لدُن سلطة الإشراف، وذلك بتخصيص العناية اللازمة لمتطلباته ورصد الاعتمادات الضرورية لتأهيل البنية التحتية للمؤسسات الراجعة له بالنظر وتدعيمها

بالتجهيزات والمعدات الضرورية وتوفير الموارد البشرية للارتقاء بجودة الخدمات المسداة للطلبة وذلك حتى تتمكن من تحسين منظومة الخدمات الجامعية باعتبارها مكوّ هامة في منظومة التعليم العالي ككل ولبلوغ الأهداف المنشودة والارتقاء إلى مستوى المعايير الدولية في مجال جودة الحياة الطالبية.

صندوق إعادة توجيه وتنمية المراكز المنجمية

أُحدث صندوق إعادة توجيه وتنمية المراكز المنجمية (في ما يلي الصّندوق) بمقتضى عقد تأسيس مؤرّخ في 28 نوفمبر 1991 في شكل شركة خفية الاسم إثر عملية تطهير شملت شركة فسفاط قفصة ويخضع إلى إشراف وزارة المالية. ويبلغ رأس مال الصّندوق 32 م.د يستأثر منها كل من شركة فسفاط قفصة والمجمع الكيميائي التونسي بنسبة 97,67%. ويندرج نشاط الصّندوق ضمن القانون عدد 92 لسنة 1988 المؤرخ في 2 أوت 1988 والمتعلق بشركات الاستثمار ذات رأس مال تنمية[1].

وتتمثّل مهمّة الصندوق في النهوض بالاستثمارات في المراكز المنجمية بكل من ولايتي قفصة والكاف وذلك من خلال توفير التمويل الذاتي للمؤسسات سواءً للمساعدة على الانطلاق أو خلال فترة تكوينها أو توسيع أنشطتها.

ويتدخل الصندوق عن طريق المساهمة في رأس المال وكذلك من خلال إسناد تسبقات في شكل حساب جاري للشركاء. ويتعيّن وفقا للقانون عدد 92 لسنة 1988 سالف الذكر أن تكون مساهمات الصندوق موضوع اتفاقيات تبرم بينه وبين الباعثين تضبط طرق وآجال إنجاز الإحالات. ولا يمكن أن تكون مساهمات الصندوق ذات أغلبية في رأس المال ممّا يضمن للباعث الاستقلالية والحرية المطلقة للتّصرّف في مؤسسته.

ويبلغ عدد أعوانه 14 عونا صُرفت لفائدتهم خلال سنة 2019 حوالي 1,153 م.د بعنوان الأجور والأعباء الاجتماعيّة. وسجّلت نتائجه المحاسبية خلال الفترة 2014-2017[2] تدهورا، حيث ارتفعت الخسائر المتراكمة من 14,880 م.د سنة 2014 إلى 22,209 م.د سنة 2017 لتبلغ نسبة تساوي 69,40 % من رأس المال المكتتب للصندوق وهو ما يجعله تحت طائلة الفصل 388 من مجلة الشركات التجارية(في ما يلي "م.ش.ت"). وترجع هذه الوضعية خاصة إلى ارتفاع قيمة المُدّخرات على المساهمات غير المستخلصة التي مثّلت حوالي 67 % من هذه الخسائر وكذلك إلى ارتفاع أعباء الاستغلال لا سيما الأجور التي مثلت 123 % من مداخيل الاستغلال خلال سنة 2017.

وبلغ عدد المشاريع التي قام الصندوق بتمويلها منذ تأسيسه وإلى موفى سنة 2019 ما مجموعه 174 مشروعا منها 37 مشروعا متوقفا عن النشاط و28 مشروعا مندثرا و17 مشروعا بصدد

---

[1] والنصوص المنقّحة والمتمّمة له خاصة منها القانون عدد 78 لسنة 2008 المؤرخ في 22 ديسمبر 2008 والمرسوم عدد 99 لسنة 2011 المؤرّخ في 21 أكتوبر 2011.

[2] اعتمادا على القوائم المالية الوقتية بعنوان سنة 2017 حيث لم يتم إلى موفّى شهر ماي 2020 المصادقة عليها.

الإنجاز و68 مشروعا ينشط بصفة عاديّة و24 مشروعا تولّى الصّندوق التّفويت في مُساهماته فيها. ويذكر أنّ التمويلات المسندة للمشاريع المتوقفة عن النشاط والمشاريع المندثرة بلغت 10,2 م.د.

وسبق لمحكمة المحاسبات أن قامت بمهمّة رقابية ميدانية على تصرّف الصّندوق ضُمّنت نتائج أعمالها بالتّقرير السّنوي لدائرة المحاسبات عدد 28 (شملت الفترة 2005-جوان 2013). وعلى إثر ورود عديد الشّكايات حول سوء التّسيير وضعف الحوكمة بالصّندوق ووجود إخلالات قد تمس من مصداقيّة عمليّة التّفويت في أحد المشاريع التي قام الصّندوق بتمويلها بقيمة 1 م.د، تمّ بمُقتضى إذن بمأمورية صادر عن الرّئيس الأوّل لمحكمة المُحاسبات بتاريخ 8 جانفي 2018 إجراء مُهمّة خُصوصية وإعداد تقرير يتعلّق بعملية التفويت المذكورة. وتولّت النيابة العمومية لدى المحكمة إحالة الملف على أنظار النّيابة العمومية بالمحكمة الابتدائية بقفصة بتاريخ 2 جويلية 2018.

وتبعا لما تمّت مُلاحظته من نقائص بالصّندوق، تقرّر إنجاز مهمّة رقابية ميدانية شملت مُختلف أوجه التّصرّف لديه غطّت أساسا الفترة[1] 2014-2019 وخلصت إلى عديد الإخلالات والتّجاوزات يُمكن أن يرتقي البعض منها إلى أخطاء جزائية.

[1] وما قبلها من سنوات كلّما دعت الحاجة لذلك.

أبرز الملاحظات

لم يعمل الصّندوق على رفع المُلاحظات المضمّنة بالتقرير السنوي عدد 28 لدائرة المحاسبات وتفعيل ما جاء به من توصيات حيث لا تزال مختلف أنشطة الصّندوق تتسم بضعف الأداء وسوء التصرّف.

- التّصرّف في الاستثمار

لم يتوفّق الصّندوق في بلوغ الأهداف التي بُعث من أجلها والمتمثلة أساسا في تنويع النّسيج الاقتصادي بالمراكز المنجمية والنّهوض بالاستثمار الخاص وخلق مواطن شغل. حيث ناهزت نسبة المشاريع المتوقّفة والمندثرة 40 % من جملة المشاريع المُموّلة كما لم تتعدّ نسبة مواطن الشّغل المحدثة 37 % ممّا تمّ برمجته ضمن دراسات المشاريع.

ولم يعمل الصندوق بما فيه الكفاية على التّعريف بأنشطته وإرساء سياسة نشيطة تُمكّن من استقطاب الباعثين وتشجيعهم على الانتصاب بالجهة. ولم يحرص على الإحاطة بالباعثين خلال مختلف مراحل المشروع.

كما يفتقر الصندوق لمعايير وإجراءات تضبط بدقّة شروط ومراحل المساهمة في المشاريع واعتمد عند إقرار معظم مساهماته على دراسات اتّسمت بعدم الواقعية والتضخيم في التقديرات.

ومن جهة أخرى، لم يلتزم الصّندوق في بعض الحالات بالتّشريع الجاري به العمل عند تأسيس الشّركات التي ساهم فيها وهو ما لم يسمح بالمحافظة على حقوقه.

بالإضافة إلى ذلك، اتّسم نشاط المُتابعة الميدانية والقانونية للمشاريع بالتقصير حيث لم تتعدّ نسبة الزيارات الميدانيّة المستوجبة للمشاريع 21 %. ولا يحرص الصندوق على ممارسة حقّه كشريك في رأس المال في النفاذ إلى المعلومات المالية والمحاسبية.

ومن ناحية أخرى، تولّى الصّندوق إعادة جدولة استخلاص مُساهمات بقيمة تُناهز 9,7 م.د شملت 45 شركة عبر إبرام اتفاقيّات لا تخدم مصالحه، حيث نصّت هذه الاتّفاقيّات على استرجاع مساهماته لفترات طويلة وصلت في بعض الحالات إلى 82 سنة.

كما لم تتعد نسبة استخلاص مُساهمات الصّندوق التي حلّت آجالها 34 % من جملة 27,437 م.د وهو ما يستدعي مزيد الحرص على الرّفع من هذه النّسبة بُغية تحسين وضعيّته المالية.

- التّصرّف الإداري والمالي

يفتقر الصّندوق إلى أدوات تنظيمية وقواعد بيانات تساعد على حوكمة التصرّف لديه وضبط الأهداف الإستراتيجية وتحديد أولوياته إضافة إلى غياب التنسيق وضعف تبادل المعطيات بين مصالحه.

وظلّت أنشطة الصّندوق غير مرقمنة خاصّة منها المتعلقة بالتصرف في المساهمات ممّا لم يُساعد على توفير معطيات حينية وذات مصداقية في عديد الحالات فضلا عن تشتت ملفات المساهمات.

كما لم يلتزم الصّندوق في بعض الحالات بالنّصوص القانونية المنّظمة لتأجير أعوانه وترقياتهم حيث تمّ إقرار زيادات في الأجر وإسناد قروض وتسبقات على خلاف الصّيغ القانونية ناهزت قيمتها 1,35 م.د.

وفضلا عن ذلكح، اتّسم إنجاز بعض النّفقات بعدم التّقيّد بالمناشير الداخلية للصّندوق وبمبادئ حسن التصرف، من ذلك خلاص نفقات بقيمة 117,6 أ.د دون موجب إضافة إلى عدم تفعيل المنافسة في شأن نفقات أخرى بقيمة 100 أ.د. فضلا عن عدم تقيده بالتشريع الجبائي.

I- التّصرف في الاستثمار

شاب مجال التّصرف في المشاريع نقائص وإخلالات تعلقت بنشاط الاستشراف واستكشاف فرص الاستثمار وبتقييم الدراسات وإسناد التمويلات وبتأسيس الشركات ومُتابعة المشاريع وباستخلاص المُساهمات.

أ- الاستشراف والإحاطة بالباعثين

يُعدّ الاستشراف أحد الأنشطة الأساسية التي تمكّن من التعريف بالصندوق وخطوط التّمويل المتاحة أمام الباعثين ومن البحث عن فُرص الاستثمار غير أن الصندوق لم يول العناية اللازمة لهذا النشاط.

وعلى الرّغم من مرور ما يقارب 30 سنة على إحداثه، يفتقر الصّندوق لإستراتيجية استثمارية واضحة تُحدّد القطاعات الواعدة بالنسبة للجهة و ترصد المستثمرين المستهدفين.

كما لم يُشارك الصندوق في أي ملتقيات أو تظاهرات وطنية منذ سنة 2015 فضلا عن عدم قيامه بأي حملات دعائية أو إشهارية في الغرض. وعلى الرّغم من تولي الصّندوق خلال الفترة 2014-2018 رصد اعتمادات بقيمة 27,73 أ.د بعنوان العلاقات العامّة وأنشطة الدّعاية إلاّ أنّه لم يستهلك أيّ مبلغ منها.

وفضلا عن ذلك ،لوحظ غياب الصّندوق عن شبكة الواب ومواقع التّواصل الاجتماعي حيث لم يظهر موقع الأنترنات الذي تمّ تجديده سنة 2017 بقيمة 1,522 أ.د ضمن محركات البحث بالنّظر إلى عدم فهرسة محتواه بما يسهّل عملية البحث عنه بالأنترنات وذلك إلى مُوفّى سنة 2019. بالإضافة إلى ذلك لم يعمل الصندوق على إنشاء صفحات على مواقع التّواصل الاجتماعي قصد التعريف بخدماته وأنشطته وامتيازات الاستثمار بالجهة.

ولم يتم خلال الفترة 2014-2019 إنجاز أعمال شراكة مع هياكل الدعم والمساندة في مجال الاستثمار على غرار جامعة قفصة ومحضنة المؤسسات ومركز أعمال قفصة ووكالة النهوض بالصناعة والتجديد بغرض الإحاطة بالباعثين ومرافقتهم من مرحلة الدراسات إلى الانتهاء من انجاز مُكوّنات المشروع.

وخلافا لتوصيات مجلس الإدارة بتاريخ 14 مارس 2014، لم يعمل الصّندوق على مرافقة الباعثين الجدد من خلال تكوينهم في تقنيات التّصرّف في المؤسّسات طبقا لـ "م.ش.ت" وذلك بهدف ضمان أفضل ظروف النجاح لتسيير الشركات التي يساهم في تمويلها خاصة وأنّه تمّ في عديد الحالات مُلاحظة عدم احترام الشركات المُحدثة لالتزاماتها القانونية تجاه الصّندوق كشريك في رأس المال وعدم التقيّد بعقد المساهمين.

ب- دراسة المشاريع وإسناد التمويلات

لوحظ غياب معايير وإجراءات واضحة تضبط مختلف مراحل وشروط المساهمة في المشاريع حيث تمّ الوقوف على طول الآجال المتعلقة بدراسة وإسناد المشاريع فقد بلغ معدّل المدّة الفاصلة بين تاريخ إيداع مطلب التّمويل وتاريخ عرضه على كل من لجنة الاستثمار[1] ومجلس الإدارة[2] على التّوالي 186 و243 يوما خلال الفترة 2013-2018 . ولئن يعود ذلك في جانب منه إلى تباطؤ الباعث في توفير بعض الوثائق وإلى ضعف دورية انعقاد مجلس الإدارة، فإن الصندوق مطالب بالعمل على التقليص من هذه الآجال للضغط على كلفة المشروع.

واتسمت أغلب الدراسات المقدّمة بالتضخيم في التقديرات مسّت أحيانا من مصداقيتها[3] وهو ما جعل نسبة المشاريع الممولة من قبل الصندوق لا تتجاوز 32 % من المشاريع المصادق عليها.

كما تولى الصندوق تمويل مشاريع شهدت صعوبات في مرحلة الإنجاز وقبل الدخول في طور الإنتاج نتيجة اختلال في هيكلة التمويل مما حال دون استكمال مكونات الاستثمار الأولي. ويذكر على سبيل المثال أن الصندوق صادق خلال الفترة 2014-2017 على الترفيع في رأس مال ثلاثة مشاريع بمبلغ قدره 510 أ.د نظرا لارتفاع كلفة هذه المشاريع بنسب تجاوزت 45%.

وتمّت المصادقة خلال الفترة 2014-2018 على تمويل خمسة مشاريع بقيمة جملية تجاوزت 500 أ.د على الرّغم من كون الصّندوق سبق وأن رفض المساهمة في تمويلها أو تعديل خطط تمويلها لعدة اعتبارات أهمها عدم جدواها الاقتصادية. ويذكر أنّ مشروعين اثنين منها في طور التّقاضي ومشروعين آخرين لم يدخلا طور الإنتاج إلى موفّى شهر أوت 2020.

---

(1) تم بعث هذه اللّجنة في شهر جوان 2011 بهدف تقييم المشاريع المعروضة على الصندوق قبل عرضها على مجلس الإدارة ويعتبر رأيها استشاريا.

(2) تم احتساب آخر تاريخ عرض على المجلس وذلك بالنسبة للمشاريع التي تم عرضها أكثر من مرة على مجلس الإدارة.

(3) وهو ما أكّده مجلس إدارة الصندوق واللجنة الدائمة للتدقيق التابعة لشركة فسفاط قفصة.

وأدّى عدم التّدقيق والتّثبت في المعطيات المضمّنة بمطالب التمويل الإضافية إلى الموافقة على التّرفيع في رأس مال مشروعين بقيمة 255 أ.د تبيّن لاحقا أنها خصت في جانب منها تمويل شراءات لآلات ومعدات إنتاج سبق وأن تمّ اقتناؤها في الاستثمار الأولي.

ومن ناحية أخرى، لا يتم دوما إحاطة أعضاء مجلس الإدارة بجميع الحيثيات المتعلقة بالمشاريع. من ذلك ساهم الصّندوق في تمويل إحدى الشّركات بقيمة 650 أ.د دون أن تتم إحاطة أعضاء المجلس بخروقات تعلقت بعملية تأسيسها[1] على غرار التضخيم في تقدير المساهمة العينية للباعث ممّا يجعله تحت طائلة أحكام الفصل 186 من "م.ش.ت". كما صادق الصندوق على التّرفيع في رأس مال إحدى الشركات بقيمة 50 أ.د دون إعلام أعضاء المجلس بكون الباعثة محل تتبع جزائي من قبل الصندوق.

وإلى جانب ذلك، تمّ الوقوف خلال الفترة 2014-2019 على تولّي الإدارة العامة اتخاذ قرارات تمويل، تتعلق بأربعة مشاريع، مخالفة لما أقرّه مجلس الإدارة.

وخلافا لقرار مجلس الإدارة بتاريخ 09 جويلية 2013 الذي ضبط الشروط الخاصة بتدخّلات الصندوق في شكل حساب جاري للشركاء، تولى الصندوق إسناد حسابات جارية بمبلغ جملي قدره 215 أ.د لفائدة ثلاث شركات لم تلتزم بتقديم قوائم مالية مصادق عليها من قبل مراقب الحسابات للثلاث سنوات الأخيرة.

كما تولى الصندوق في سنة 2017 التّرفيع بمبلغ قدره 300 أ.د في رأس مال إحدى الشركات تأسّست منذ سنة 2012 بمساهمة منه بقيمة 950 أ.د على الرغم من أنّ خسائرها المتراكمة بلغت في موفّى سنة 2015 ما يناهز 37% من رأس مالها ومن عدم تقديمها لدراسة توضّح مكوّنات الاستثمار التكميلي. ويُذكر أنّ هذه الشّركة لم تدخل طور الإنتاج كلّيا إلى غاية موفّى سنة 2019.

وأفاد الصندوق في ردّه على تقرير المحكمة أنّه سيحرص مستقبلا على تقييم الدراسات المقدّمة له من الباعثين بصفة جدية مع التركيز على الجدوى الاقتصادية والهيكلة المالية لتفادي التضخيم في المبالغ والفرضيات المُبالغ فيها من قبل المستثمرين. كما أشار إلى أنّ المشاريع التي حضيت بالمصادقة من مجلس الإدارة بعد رفضها من طرفه في مرحلة أولى جاءت على إثر احتجاجات الباعثين المعنيين وورود مراسلات على الصّندوق من عدد من الأطراف الاجتماعية بالجهة (الإتّحاد الجهوي للشغل بقفصة والإتّحاد الجهوي للصناعة والتّجارة والصناعات التقليدية بقفصة والولاية) خلال سنتي 2015 و2016.

[1] نظرا لعديد الخروقات التي شابت المساهمة في هذا المشروع، خضعت الشركة لعملية تدقيق من قبل خبير محاسب تم تكليفه من قبل الصندوق.

ج- تأسيس الشّركات

أدّى عدم تّقيّد الصندوق بالمقتضيات القانونية المتعلّقة بتأسيس الشركات إلى تسجيل عدّة خروقات أضرت بمصالحه .

و تبيّن في هذا الإطار، أنّ الصّندوق لم يحرص على مُطالبة الباعثين بنقل مساهماتهم العينيّة في رأس المال باسم الشركات المحدثة خلافا لأحكام "م.ش.ت" حيث بلغت إلى غاية موفى سنة 2019 قيمة المساهمات التي لم يتم نقل ملكيتها بالنسبة لسبع شركات تأسست خلال الفترة 2010-2015 حوالي 3,3 م.د. ويُمثّل التّصرف على هذا النحو إخلالا يمكن أن يحجب بعض التجاوزات. وتجدر الإشارة أنّ مساهمات الصّندوق في هذه الشّركات بلغت 2,283 م.د.

ويشترط الفصل الرابع من القانون[1] عدد 43 لسنة 1989 لملكية الأراضي الفلاحيّة من قبل الشّركات خفيّة الاسم أن يكون رأس مالها متكوّنا من أسهم اسمية يمسكها أشخاص مادّيون من ذوي الجنسيّة التونسيّة وهو ما يعني أنّ المشاريع المقامة بأراض فلاحية لا يمكن نقل ملكيتها للشركة المساهم فيها الصندوق باعتباره ذات معنوية. وخلافا لذلك تولى الصندوق خلال الفترة 2013-2017 الموافقة على تمويل ثمانية مشاريع فلاحية بمساهمات عينيّة تتضمّن أراضي فلاحية للباعثين بقيمة جملية تناهز 1,43 م.د. وتجدر الإشارة إلى أنّ كلّ من إدارة الملكية العقارية[2] ومجلس إدارة الصندوق سبق وأن أكّدا على التوالي سنتي 2010 و2011 على عدم قانونية قبول مثل هذه المساهمات.

وخلافا لأحكام كل من مجلّة الحقوق العينية والمرسوم[3] عدد 79 لسنة 2011 التي تقتضي وجوبية تحرير العقد التأسيسي للشركة من قبل محام أو عدل إشهاد أو مُحرري العقود التابعين لإدارة الملكية العقارية إذا كان موضوع المساهمة في رأس المال مساهمة عينية وإلاّ فإنّ العقد يُعد باطلا، قام الصندوق بتأسيس خمس شركات دون أن يتم تحرير عقودها التأسيسية من قبل من أهّله القانون لذلك.

والتزم الصّندوق ضمن إجابته على تقرير المحكمة بالشّروع في نقل المساهمات العينية للباعثين لفائدة الشّركات المحدثة وعدم تمويل أي مشروع فلاحي يتضمّن مساهمة للباعث في شكل أرض فلاحيّة مستقبلا.

---

[1] المؤرّخ في 8 مارس 1989 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة الفلاحيّة من طرف الشركات خفية الاسم .

[2] أكدت إدارة الملكية العقارية في مراسلة للصّندوق ترجع لسنة 2010 أنّ "عدم استجابة الشركة للشرطين المنصوص عليهما بالقانون عدد 43 المذكور يحول دون امتلاكها لأراض فلاحيّة سواء كانت هذه الملكية كاملة أو بجميع عناصرها (استعمال أو استغلال وتصرف) أو ملكية حق انتفاع أو حق رقبة".

[3] المؤرخ في 20 أوت 2011 والمتعلق بتنظيم مهنة المحاماة.

وخلافا لأحكام القانون عدد 92 لسنة 1988 سالف الذكر، لم يتول الصندوق الى غاية موفى 2019 إبرام عقود[1] مساهمين في شأن سبع شركات. فضلا على أنه لم يقم بإعداد ملاحق عقود في شأن شركتين[2].

كما تبيّن أن الصندوق لا يعتمد منوالا موحدا بالنسبة لعقود المساهمين حيث اتّضح وجود اختلاف في صياغة بنود هذه العقود بين المشاريع خاصة فيما يتعلق بطريقة احتساب ثمن السهم عند التفويت وهو ما لا يضمن المساواة بين الباعثين.

أمّا بالنّسبة للشركات التي يتدخّل فيها الصندوق بمعيّة صندوق التطوير واللامركزية الصناعية، فإنّه لا يتم ضمن عقود المساهمين ضبط طرق وآجال إنجاز التفويت في الأسهم الممولة على موارد هذا الأخير كما تبيّن عدم صحّة مخرجات التطبيقة التي يتم اعتمادها في احتساب فوائض التفويت.

وخلافا لأحكام الفصل[3] 22 (جديد) من القانون عدد 92 لسنة 1988 آنف الذّكر، لا يزال الصندوق يشترط على الباعثين كمبيالات تغطي مبلغ المساهمة المحمّلة على صندوق التطوير واللاّمركزية الصناعية. ولئن برّر الصندوق هذا التّصرف لضمان مساهمته إلاّ أنّ ذلك يُعدّ مخالفا للقوانين الجاري بها العمل.

د- متابعة المشاريع

تمثل المتابعة الميدانية والقانونية من قبل الصّندوق للمشاريع التي ساهم في تمويلها إحدى الآليات التي تساعد على تحقيق نجاعة هذه المشاريع وديمومتها وذلك من خلال الوقوف على الصعوبات والإخلالات والعمل على تلافيها في الإبان كما تلزم الباعثين بالإيفاء بالتزاماتهم تجاهه.

فبخصوص المُتابعة الميدانيّة، تنص الإجراءات الداخلية للصّندوق على ضرورة القيام بزيارات دوريّة لمتابعة ومعاينة المشاريع وذلك مرة على الأقل كل 3 أشهر ويتم إعداد تقارير تلخص أهم الإخلالات المسجلة. إلاّ أنّ الصّندوق لم يتول خلال الفترة 2014-2019 إنجاز سوى 21 % من الزيارات التي كان

---

[1] اتفاقيات تضبط طرق وآجال انجاز الإحالات.

[2] تم الترفيع في رأس مال إحداها وتغيير نشاط الشركة الأخرى.

[3] الذي ينصّ على أنّ الاتفاقيات التي تبرم بين شركات الاستثمار ذات رأس مال تنمية وبين الباعثين لا يجب أن تشتمل على ضمانات خارج موضوع المشروع.

يتعين القيام بها. كما لم يتعدّ عدد المشاريع التي شملتها الزيارات الميدانية 75 مشروعا خلال الفترة المذكورة أي بنسبة لم تتعدّ 60 % من جملة المشاريع المموّلة.

ولا يتم تثمين مخرجات تقارير الزيارات الميدانية إذ لا يتم تعميم هذه التقارير على جميع المصالح بُغية التنسيق بينها وأخذ مخرجاتها بعين الاعتبار. ويُذكر أنّ تقارير الزيارات الميدانية المنجزة خلال سنتي 2018 و2019 لم يتم إحالتها إلى الإدارة العامّة للصّندوق ولا تتضمّن أيّ مقترحات أو توصيات وهو ما يجعل هذا النوع من المتابعة غير ذي جدوى ولا يُمكّن من الحفاظ على حقوق الصّندوق.

كما لا تحظى المتابعة القانونية للشركات التي ساهم الصندوق في رأس مالها بالعناية الكافية إذ لم يتم اتّخاذ الإجراءات القانونية اللاّزمة تجاه الشركات التي لم تتقيد بأحكام "م.ش.ت" فيما يتعلق بعقد اجتماعات هياكل التسيير وبإعداد القوائم المالية حسب الدورية وفي الآجال المطلوبة.

ويذكر في هذا الإطار، أنّ نسبة الشركات التي لم تتول عقد مجالس إدارتها خلال الفترة 2014-2019 تراوحت بين 75 % و87 % من جملة الشركات الممولة من قبل الصندوق. وتراوحت نسبة الشركات التي لم تقم بعقد جلسات عامّة بين 89 % و94 %.

ولوحظ عدم الإعداد والتنسيق المسبق مع إدارة الصندوق عند حضور ممثليه في هياكل التسيير والمداولة للشركات الممولة من قبله فضلا على أنّه في أغلب الحالات لا يتم إعلام الصندوق بالقرارات المتّخذة صُلب هذه الشركات.

كما لا يتوفّر لدى الصندوق معطيات حول أعضاء مجالس إدارة الشركات المموّلة ومُدَدهُم النيابية ومراقبي الحسابات وتواريخ انعقاد جلسات مجالس إدارتها وجلساتها العامة. ولوحظ في هذا الإطار، أنّ العديد من الشركات لم تقم بتجديد عهدة المتصرفين لمُدد بلغت في بعض الحالات 15 سنة وهو ما يُعدّ خرقا لأحكام الفصل 190[1] من "م.ش.ت".

وأظهرت الأعمال الرّقابية أنّ 88 شركة (أي ما يقارب 58 % من مجموع الشّركات الممولة من قبل الصندوق) تحصّلت على تمويلات جملية بقيمة 11,362 م.د لم تقم بتقديم أي قوائم مالية منذ تأسيسها لفترات تراوحت بين 4 و24 سنة في حين لم تقم 21 شركة بتقديم قوائمها المالية منذ سنة

[1] "يُعيّن أعضاء مجلس الإدارة من قبل الجلسة العامة التأسيسية أو الجلسة العامة العادية، للمدة التي حددها العقد التأسيسي والتي لا يمكن أن تتجاوز ثلاث سنوات...".

2014 فضلا على تولي 34 شركة تقديم قوائمها المالية خلال الفترة 2014-2019 بتأخير تراوح بين سنتين و8 سنوات.

ولا يحرص الصندوق على ممارسة حقّه في النفاذ إلى المعلومات المالية والمحاسبية فعلى الرغم من أنّ أحكام الفصل 284 من "م.ش.ت" مكّنت كل مساهم من الحصول في أي وقت على الوثائق المنصوص عليها بالفصل 201 من نفس المجلّة و على تقارير مراقبي الحسابات للسنوات المالية الثلاث الأخيرة وفي حالة الرفض يمكن رفع الأمر إلى القاضي الاستعجالي، إلاّ أنّه لم يعمل طيلة الفترة 2014-2019 على تفعيل هذه الأحكام.

وينصّ عقد المُساهمين على أنّه يتعيّن على الباعثين مد الصندوق بمعطيات ووثائق بصفة شهرية وسُداسية وسنوية بخصوص جداول الاستغلال والخزينة والموازنات وتقارير النشاط والميزانيات والتّصاريح الجبائية. إلاّ أنّه تبيّن افتقار الصندوق لهذه المعطيات وعدم مطالبة الباعثين بالإيفاء بالتزاماتهم في هذا الصدد. ولم يتولّ الصّندوق تطبيق الإجراءات التي أتاحها له عقد المُساهمين بخصوص الباعثين المخلّين بالتزاماتهم القانونية . وذلك من خلال تغريمهم بمبلغ 100 دينار يوميا عن كل يوم تأخير إثر مرور 21 يوما من مطالبتهم بتلك الوثائق.

كما حال عدم مطالبة الصّندوق للشّركات المُحدثة بتمكينه من الوثائق والتقارير المحاسبية دون تطبيق مقتضيات الفصل 16 من عقد المساهمين التي تُمكّنه من توظيف نسبة فائدة تُساوي 10 % على القيمة الاسميّة للسهم وذلك بالنسبة للشركات التي تمتنع عن مدّه بالوثائق سالفة الذّكر.

هـ- استخلاص المساهمات

بلغت إلى موفّى سنة 2019 قيمة المساهمات التي حلت آجال استخلاصها 27,473 م.د لم يتول الصندوق استخلاص سوى 9,122 م.د منها (أي بنسبة لم تتجاوز 33,2 %) .

وفي هذا الإطار، يذكر أنّ مساهمات بقيمة 10,279 م.د تتعلق بـ47 شركة حلّت آجال استخلاص جميع الأقساط المتعلقة بها من مُدد وصلت إلى 15 سنة لم يتم استرجاع أي مبلغ منها.

ولئن تم سنة 2015 إحداث لجنة استخلاص صلب الصندوق تمّ تكليفها خاصة بمتابعة دوريّة ملفّات الاستخلاص ورسم إستراتيجية لتحسين نتائج الاستخلاص والنّظر في الملفات التي تستوجب

الإحالة على القضاء. إلاّ أنّ نشاطها ظل محدودا حيث لم تجتمع إلاّ في مناسبة وحيدة بتاريخ 7 مارس 2019.

1- الاستخلاص الرّضائي

لم يتول الصندوق توحيد إجراءات البت في الملفات المتعلّقة بإعادة جدولة ديون الشركات المساهم فيها. حيث تبيّن خلال الفترة 2010-2019 أنّه من بين 45 ملفا بقيمة تُناهز 9,7 م.د لم يتم عرض سوى 13 ملفا على أنظار مجلس إدارة الصندوق في حين أنّ البقيّة تولت الإدارة العامة البتّ فيها مباشرة.

وتبيّن في خصوص الملفات التي تولّت الإدارة العامة البتّ فيها مباشرة أنّه تمّ إبرام في شأن البعض منها اتفاقيات إعادة جدولة ديون تنصّ على استرجاع مساهمات الصندوق لفترات طويلة وصلت في بعض الحالات إلى 82 سنة في حين أنّه تمّ في شأن البعض الآخر إبرام اتفاقيات كانت سببا في إيقاف تنفيذ أحكام باتة لفائدة الصندوق (11 حكم).

وتولى الصندوق خلال الفترة 2013-2019 في مخالفة لأحكام القانون عدد 92 لسنة 1988 آنف الذّكر تمكين عددا من الباعثين من إعادة جدولة ديون بقيمة 751,632 أ.د مقابل ضمانات في شكل شيكات مؤجلة الدفع. زيادة على ذلك لم يتول الصندوق تقديم شيكات بمبلغ قدره 331 أ.د للخلاص على الرغم من حلول آجال استخلاص الدين الخاص بها لمدد تجاوزت ثلاث سنوات. كما لم يقم الصندوق باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بخصوص شيكات دون رصيد بقيمة 182 أ.د.

وعلى صعيد آخر، تبيّن أنّ الصندوق مكّن أحد الباعثين من شهادة خلاص بتاريخ 16 فيفري 2015 في شأن دين قدره 60 أ.د على الرغم من عدم استخلاص المبلغ المذكور فعليّا إلى غاية شهر أوت 2020.

ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يرتقي إلى تجاوزات ذات صبغة جزائية.

2- الاستخلاص القضائي

لوحظ بطء وتأخير غير مُبرّر من قبل الصندوق في مباشرة الإجراءات القضائية لعديد الملفات التي تقرّر إحالتها على التقاضي حيث لم يشرع إلى غاية موفى 2019 في إجراءات التقاضي بالنسبة لـ 37 ملفا بقيمة متخلّدات تجاوزت 6 م.د سبق وأن تقرّر إحالتها على التّقاضي منذ فترات تراوحت بين 10 و40 شهرا.

وبلغ في موفى سنة 2019 عدد الملفّات التي دخلت طور التّقاضي قرابة 90 ملفا تعلّقت بديون بقيمة جمليّة تساوي 12,378 م.د. وفي هذا الإطار بلغ عدد الأحكام الباتّة الصّادرة لفائدة الصّندوق والقابلة للتنفيذ 35 حكما تقضي بإلزام باعثين بدفع مبالغ بقيمة 6,164 م.د بعنوان استرجاع مساهماته.

ويشكو الصندوق ضعفا على مستوى متابعة تنفيذ الأحكام حيث لم يحرص خلال الفترة 2013-2019 على مباشرة إجراءات تنفيذ الأحكام الصادرة لفائدته في أقرب الآجال. ويذكر في هذا الإطار أنّ المدّة الفاصلة بين حصوله على نسخ تنفيذية للأحكام وتاريخ إعلام المدينين بها تجاوز في بعض الحالات 300 يوما.

وعلاوة على ذلك، لم يباشر الصّندوق إلى موفّى سنة 2019 مرحلة الإعلام بثلاثة أحكام صادرة لفائدته خلال الفترة 2014-2016 تخصّ ثلاث شركات وهو ما من شأنه أن يؤدّي إلى التأخير في مباشرة أعمال تنفيذ هذه الأحكام.

كما تبيّن عدم إحكام الصّندوق مسك ومتابعة ملفات التقاضي حيث اتضح عدم توفره على بيانات بخصوص تقدّم الاجراءات القانونية المتعلّقة بـ21 ملفّا فضلا عن عدم توفّر الوثائق المؤيّدة للبعض منها. و يذكر في هذا الإطار أنّ الصندوق لا تتوفر لديه وثائق أصلية[1] تخص أربعة ملفّات تم تكليف محامين بمتابعتها منذ سنة 2013.

وبالإضافة إلى ذلك، خسر الصندوق مبلغ قدره 19,8 أ.د نتيجة عدم إحكام متابعته لأطوار قضية رفعها ضد أحد الباعثين.

ولم يحرص الصندوق على متابعة تنفيذ حُكم صدر لفائدته سنة 2009 ضد صاحب مشروع فلاحي مما سمح لهذا الأخير بالتّفريط في عقار على ملكه بتاريخ 13 فيفري 2015 في شكل هبة لابنه. وتجدر الإشارة إلى أنّ الصندوق تحمّل سنة 2012 مبلغ قدره 23,284 أ.د دون موجب بعنوان مصاريف تبتيت العقار المذكور.

3- التفويت في مساهمات الصّندوق

[1] على غرار اتفاقيات المساهمين وعقود رهن الأسهم وكمبيالات أصلية.

بلغ في موفّى سنة 2019 عدد الشّركات التي تولّى الصندوق التّفويت في مساهماته فيها كُلّيّا عبر البورصة 16 شركة منها 11 شركة تم التفويت فيها بعد مُضي آجال التّفويت المضبوطة بعقود المُساهمين بمُدد تراوحت بين 4 و10 سنوات.

ويذكر في هذا الصّدد، أنّ الصندوق قام بالتفويت في شركتين منها مقابل تمكينه من شيكات وكمبيالات في باقي المبلغ غير المستخلص بقيمة 150,229 أ.د. وقد واصلت إحداها دفع ما تخلّد بذمّتها لمدة أربع سنوات في حين لم يقم الصّندوق بالنسبة للشّركة الأخرى إلى مُوفّى سنة 2019 باستخلاص خمسة كمبيالات بقيمة ماليّة جملية تساوي 49,458 أ.د ممّا أدّى إلى سقوطها بمرور الزّمن. ويُمكن أن يمثّل التّصرّف على هذا النّحو خطأ جزائي موجب للتّتبّع.

ولم يتول الصندوق إلى موفى سنة 2019 إتمام إجراءات التفويت في مساهماته عبر البورصة بالنسبة لأربع شركات وذلك خلافا لما نصّ عليه الفصل 71 من القانون عدد 117 لسنة 1994[1] على الرغم من استخلاصه لمساهماته من هذه الشركات منذ مدد تراوحت بين 9 و20 سنة.

وإلى جانب ذلك، اتّضح أنّ الصّندوق قام بالتفويت في مساهمته في شركة نسيج عبر البورصة بتاريخ 15 أفريل 2014 بمبلغ مالي في حدود 84,844 أ.د دون أن يتوفّر ما يُفيد إعداده لتقرير في تقييم قيمة السّهم في الشركة المذكورة وذلك خلافا لما نصّ عليه عقد المساهمين. وبالإضافة إلى ذلك تولّى الصندوق التفويت في مساهمته في هذه الشّركة والمُحمّلة على موارد صندوق التطوير واللامركزية الصناعية بقيمة جزافية خلافا لما نصّت عليه الاتفاقية الممضاة مع هذا الأخير.

كما تخلّت إدارة الصندوق عن استخلاص مبالغ مالية قدرها 21,165 أ.د تخلّدت بذمة أربع شركات وذلك دون ترخيص مسبق من مجلس إدارته.

بالإضافة إلى ذلك، تبيّن بالرجوع إلى محاضر جلسات مجلس الإدارة أنّه على الرّغم من تنازل الصّندوق عن استخلاص جزء من مساهماته في ثلاث شركات أخرى بمبلغ قدره 30,359 أ.د إلاّ أنّ هذا المبلغ لا يزال مُدرجا ضمن قوائمه المالية لسنة 2017.

وفي تجاوز لأحكام[1] الفصل 200 (III) من "م.ش.ت" الذي يحجّر على كلّ مساهم في شركة أن يحصل على تسبقة منها ،قَبِلَ الصندوق باستخلاص عمليات تفويت في مساهماته بتسبقات من الشركة

[1] المؤرخ في 14 نوفمبر 1994 والمتعلق بإعادة تنظيم السوق المالية كما تم تنقيحه بالقانون عدد 92 لسنة 1999 المؤرخ في 17 أوت 1999 والقانون عدد 96 لسنة 2005 المؤرخ في 18 أكتوبر 2005 والقانون عدد 64 لسنة 2009 المؤرخ في 12 أوت 2009.

المُمولة عوضا عن استخلاصها من الأموال الذاتية للباعث المساهم فيها. وبلغت قيمة هذه التسبقات التي انتفع بها مساهمون لعيّنة من سبع شركات ما قدره 1,184 م.د.

وتولّى الصندوق استخلاص[2] مبالغ جملية قدرها 208,754 أ.د بعنوان التفويت في أسهم ترجع لكل من صندوق التطوير واللاّمركزية الصناعية والصّندوق الوطني للتشغيل ولم يقم إلى غاية موفى سنة 2019 بتحويلها إلى الحسابات المفتوحة لدى البنك المركزي التونسي الخاصة بالصندوقين المذكورين وذلك طبقا لما نصت[3] عليه اتفاقيات مبرمة في الغرض. وتجدر الإشارة إلى أنّ التّأخير في تنزيل هذه المبالغ من شأنه أن يُعرّض الصّندوق لخطايا حسب الاتفاقيات المذكورة.

من جانب آخر، أُحدثت سنة 2010 شركة لتعليب المياه المعدنية برأس مال قدره 3,320 م.د منها 1 م.د مساهمة من قبل الصندوق بقيمة اسمية تبلغ 100 د للسهم الواحد و مكّن التدقيق في هذا المشروع من ملاحظة عديد التجاوزات الخطيرة.

فخلافا لعقد المساهمين، لم يقم الصّندوق طيلة الفترة 2012-2016 بمطالبة الشركة آنفة الذكر باحترام جدول مراحل التفويت في المساهمات التي حلّت آجال التفويت فيها. كما لم يحرص على تمكينه من حق النّفاذ إلى المعلومة عبر دورية تقديم الميزانيّات والقوائم المالية والموازنة ومخططات الاستثمار طبقا لما جاء بعقد المساهمين.

كما لم يتول الصندوق عند التفويت في جميع مساهماته في الشركة المذكورة إضافة نسبة 10 % إلى القيمة الاسمية للسّهم تراكميّا اعتبارا من سنة تحرير مُساهماته فيها خلافا لما نصّ عليه الفصلين 16 و28 من عقد المساهمين وذلك بالرّغم من عدم إيفاء الباعث بالالتزامات القانونيّة المحمولة عليه.

وخلافا لمقتضيات عقد المُساهمين[1] تولّى الصندوق بصفة مباشرة تعيين مكتب خبرة في المحاسبة من خارج القائمة المذكورة قصد القيام باختبار لتحديد قيمة السّهم. كما لم يتوفر للمحكمة ما

---

(1) "لا يجوز لأي مُساهم أو قرينه أو أصوله أو فروعه أو كل شخص مُتداخل لحساب أحدهم أن يعقد بأي وجه من الوجوه قروضا من الشّركة أو أن يحصلوا منها على تسبقات أو فتح حساب جاري له على المكشوف أو غيره أو دعم لاستعماله في الاكتتاب في أسهم الشّركة، وإلاّ كان العقد باطلا".

(2) مبلغ قدره 193,696 أ.د تمّ استخلاصه خلال الفترة الممتدة من فيفري 2017 إلى أكتوبر 2019 لفائدة صندوق التطوير واللامركزية الصناعية ومبلغ قدره 15,058 أ.د تعود فترة استخلاصه إلى سنة 2015 وما قبلها لفائدة الصندوق الوطني للتشغيل.

(3) في أجل أقصاه 60 يوما من تاريخ تحصيلها بالنسبة لصندوق التطوير واللامركزية الصناعية وأجل أقصاه 90 يوما من تاريخ تحصيلها بالنسبة للصندوق الوطني للتشغيل.

(1) ينص الفصل 14 من هذا العقد في حالة رفض الباعث لثمن السّهم المحدّد من طرف الصندوق أو الاختلاف بين الصّندوق وباعث الشركة على العناصر المعتمدة في تحديد قيمة السّهم حسب الطرق المضبوطة في عقد المساهمين يتم الالتجاء إلى مكتب خبرة في المُحاسبة من بين 3 مكاتب....."(تم ذكرهم باتفاقية عقد المساهمين). كما نصت الاتفاقية على أنّه عند استحالة إنجاز عملية التقييم من قبل أيّ من المكاتب سالفة الذكر أو رفضها انجاز المهمة يتولى صاحب المصلحة تعيين خبير محاسب بناء على إذن على عريضة لدى رئيس المحكمة الابتدائية بتونس".

يفيد من جهة تعذّر تعيين أحد المكاتب المنصوص عليها بالاتفاقية سالفة الذكر لإنجاز هذه المهمة، ومن جهة أخرى ما يفيد وجود عقد مع المكتب الذي تمّ تعيينه من قبل الصندوق.

وأسفرت نتيجة الاختبار الذي تولّى إنجازه الخبير المعيّن من قبل الصندوق في شهر أوت 2016 عن تحديد قيمة السّهم الواحد في الشركة سالفة الذّكر بمبلغ 108 دينارا. ويذكر أنّه على الرّغم من أنّ عمليّة التفويت النّهائي في أسهم الصندوق تمّت بتاريخ 23 نوفمبر 2016 إلاّ أنّ تقرير الاختبار استند على قوائم مالية للشّركة لسنة 2015 غير مُصادق عليها وذلك خلافا للفصل 13 من عقد المُساهمين الذي ينُصّ على أنّ ثمن السهم يتمّ تحديده من قبل الصندوق بتاريخ حلول أجل عملية التّفويت.

كما تبيّن أنّه تمّ عرض ملف عملية التفويت في أسهم الصندوق في الشركة المذكورة خلال اجتماع مجلس إدارة الصندوق بتاريخ 15 ماي 2017 رغم اعتراض عدد من أعضاء المجلس الممثلين لشركة فسفاط قفصة على تمشي إدارة الصندوق بالنسبة لهذا الملف واعتبروا أنّ التصرف على هذا النحو فيه تجاوز لصلاحيات مجلس الإدارة وأنّ العملية تفتقد إلى الشّفافية والنّزاهة. ونتيجة لذلك اقترحت شركة فسفاط قفصة باعتبارها المساهم صاحب الأغلبيّة في رأس مال الصندوق إعادة تقييم سعر السهم عند التفويت.

وخلُصت نتيجة الاختبار الذي تم إعداده من قبل مكتب خبرة في المحاسبة آخر تم تعيينه من قبل شركة فسفاط قفصة خلال شهر جانفي 2018 إلى أنّ قيمة السّهم الواحد في الشركة سالفة الذّكر، باعتماد نفس المعطيات والوثائق المعتمدة في الاختبار الأول المنجز، تبلغ 185 دينارا للسّهم الواحد. وهو ما انجر عنه حرمان الصندوق من الانتفاع بمبلغ جملي عند عمليّة بيع أسهمه في الشركة قدره 770 أ.د.

وأسفر اجتماع مجلس إدارة الصّندوق بتاريخ 8 مارس 2018 عن اتخاذ قرار بأغلبية الأعضاء ينص على "رفض الاختبار الأول وتكليف الإدارة العامة للصندوق بمراسلة الباعث لمراجعة سعر التفويت بصفة وديّة".

ويُعد التّصرّف على هذا النّحو مخالفا للنصوص والتراتيب الجاري بها العمل ولا يضمن الحفاظ على حقوق الصّندوق الذي ظلّ مُساهما في الشّركة خلال سنة 2016 لمدّة ناهزت 11 شهرا خاصّة وأنّ الشّركة المذكورة حقّقت في سنة 2016 أرباحا بلغت 4,214 م.د.

و- تقييم تدخّلات الصندوق

خلافا للهدف الذي بُعث الصّندوق من أجله والمتمثّل في تنويع النسيج الاقتصادي بالمراكز المنجمية وتنميتها، لم تتعدّ نسبة المشاريع بمعتمديات المتلوي والمظيلة وأم العرائس والرديف والقلعة الخصبة 29,5 % من جملة المشاريع التي قام بتمويلها حيث تركّزت مُعظم المشاريع في معتمدية قفصة الجنوبية بنسبة ناهزت 62 %.

ولم يدخل 18 مشروعا تحصّل على تمويلات من الصندوق بقيمة جملية ناهزت 2,825 م.د في طور النّشاط بالرّغم من تأسيسها منذ فترات تراوحت بين 4 و18 سنة. وبلغت قيمة المدخّرات الجملية بالنسبة لمساهمات الصندوق إلى موفّى سنة 2017 حوالي 14,817 م.د بالنّسبة لـ129 مشروعا مثّلت منها المساهمات في أربعة مشاريع حوالي 40 % من جملة المدّخرات.

ومن جهة أخرى،بلغ عدد مواطن الشّغل التي كان من المبرمج إحداثها 8374 موطن شغل بالنّسبة للمشاريع المُموّلة. ولا تتوفّر لدى الصندوق معطيات دقيقة حول عدد مواطن الشغل الفعليّة ولا يقوم بمتابعة هذا الجانب مع الشّركات المحدثة ممّا يحول دون التأكّد من بلوغ الأهداف المضمّنة بالدراسات. وأظهر فحص المعطيات المتوفّرة لدى الصندوق أنّ 3 شركات تمّ تمويلها بقيمة جملية بلغت 359 أ.د على موارد الصندوق لا تتضمّن دراساتها إحداث أي موطن شغل من بينها مشروع لتوسيع بناية تمّ تسويغها لفائدة وزارة التعليم العالي ومشروع لإنجاز فضاءات بهدف تسويغها لوحدات صناعية.

وبطلب من المحكمة، تمّت مراسلة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي قصد استخراج بيانات بخصوص عدد مواطن الشّغل المحدثة في إطار المشاريع التي تولّى المساهمة في تمويلها حيث تبيّن أنّ عدد العاملين بالنسبة لـ48 مشروعا يشتغل بصفة عاديّة بلغ 570 عاملا أي بنسبة 37 % ممّا كان مبرمجا بالدراسات الخاصة بهذه المشاريع وبنسبة لا تتجاوز 6,80 % من مُجمل مواطن الشغل المبرمجة بالنسبة للمشاريع التي موّلها الصّندوق. كما أظهرت معطيات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أنّ 14 مشروعا ساهم الصندوق في تمويلها بقيمة 3,099 م.د وتعمل بصفة عاديّة لا تتولّى تشغيل أي عامل.

وتوصي المحكمة الصندوق بالعمل على مزيد التعريف بأنشطته لاستقطاب أكثر ما يمكن من الباعثين والإحاطة بهم. كما يتعين عليه إرساء معايير ومنهجية تساعده على حُسن اختيار المشاريع وتضبط مختلف مراحل المساهمة في رأس المال والعمل على حماية حقوقه التّعاقديّة وتفعيل حقه كشريك في النفاذ للبيانات المالية ومتابعة استثماراته. كما تدعو الصندوق إلى إحكام إجراءات المتابعة على مستوى الاستخلاص الرضائي والقضائي لتحسين مستوى الاستخلاصات وإلى إيلاء مزيد من العناية بجانب التفويت في أسهمه.

II- التّصرّف الإداري والمالي

مكّنت رقابة التّصرّف في هذا الجانب من مُعاينة نقائص تعلّقت بالتّنظيم ونظام المعلومات بالإضافة إلى عدم تقيّد الصندوق بالنصوص والمناشير المنظّمة لتأجير أعوانه وانجاز نفقاته.

أ- التنظيم ونظام المعلومات

لئن صادق مجلس إدارة الصّندوق بتاريخ 4 فيفري 2010 على هيكل تنظيمي ودليل إجراءات أُعِدّا من قبل مكتب دراسات بكلفة ناهزت 9 أ.د إلا أنّه لم يتم العمل بهما. وتولّى في المُقابل إدخال العديد من التحويرات على الهيكل التنظيمي. وعلى الرغم من ذلك لم تتقيّد مصالح الصندوق مرة أخرى بالنسخة المُعدّلة.

وتمّ الوقوف على غياب التّنسيق وصعوبة تداول المعلومة بين المصالح حيث لوحظ تشتّت الملفات والوثائق بين الأعوان.

وأدّت هذه الوضعيّة إلى تداخل في المهام والجمع بين أعمال متنافرة خاصة على مستوى دراسة المشاريع والتأسيس القانوني للشركات ومتابعة محفظة المساهمات وصعوبة الحصول على معلومات محيّنة ودقيقة وذات مصداقيّة.

وخلافا لأحكام "م.ش.ت"، لا يتم تسجيل مداولات مجلس الإدارة ومداولات الجلسات العامّة للصّندوق في دفتر خاص يقع حفظه في المقر الاجتماعي للصّندوق مما انجر عنه تشتّت المحاضر بين أعوان الصّندوق وصعوبة الولوج إليها في بعض الحالات. وتجدر الإشارة إلى أنّ الفصل 222 من "م.ش.ت" ينصّ على أنّه "يعاقب بخطية من خمسمائة إلى خمسة آلاف دينار، الرئيس المدير العام أو المدير العام أو رئيس الجلسة الذي لا يحرر محضر الجلسة أو لا يمسك دفترا خاصا يبقى بمقر الشركة يتضمن مداولات مجلس إدارتها".

ولا يتمّ تعميم محاضر جلسات مجلس الإدارة على جميع المصالح المعنيّة خلافا لما نصّت عليه مذكرة العمل الصّادرة في 30 أكتوبر 2013 ممّا لم يُساعد على تفعيل قرارات مجلس الإدارة ووضعها حيّز التّنفيذ.

وفي هذا الإطار، لوحظ عدم تقيّد الإدارة العامّة في بعض الأحيان بتوصيات وقرارات مجلس الإدارة على غرار التّوصيات المتعلقة بإعداد تقرير[1] حول المشاريع المندثرة والمتوقفة والصعوبات التي تواجهها وإنجاز دراسة إستراتيجية حول الاستثمار بالجهة وكيفية متابعة عمليات الاستخلاص.

ومن جهة أخرى، تمّ إحداث خلية التدقيق الداخلي بمقتضى قرار مجلس إدارة الصندوق في 30 جوان 2011، إلاّ أنّ هذه الخلية لم تدخل حيز النشاط إلا في سنة 2016 وظل نشاطها محدودا حيث لم تتول إلى موفى سنة 2019 انجاز سوى 3 تقارير بقيت مخرجاتها دون معالجة ومتابعة.

وعلى صعيد آخر، ظلت مُعظم أنشطة الصندوق وخاصة تلك المتعلقة بالتصرّف في الاستثمارات وإدارة المساهمات، غير مرقمنة إلى موفّى سنة 2019.

فبالرّغم من اقتناء الصندوق خلال سنة 2016 منظومة للتّصرف في المشاريع والمساهمات تُمكّن من تتبع مسار المشروع بمبلغ 10 أ.د[2]، إلاّ أنّ هذه التطبيقة بقيت إلى مُوفّى سنة 2019 دون استغلال.

بالإضافة إلى ذلك، فإنّ منظومة التصرّف في الأجور والموارد البشرية والمحاسبة التي تمّ اقتناؤها خلال سنة 2012 بمبلغ يناهز 17 أ.د لا يتم استغلالها إلا بصفة جزئية. إذ لم يتم استغلال المكونات المتعلقة بالمحاسبة والعطل والترقيات والتكوين والأذون بمأمورية.

وفي هذا الإطار، يُذكر أن الصندوق يواصل استغلال "برمجية" قديمة للمحاسبة تقتصر على قيد وإدراج البيانات المحاسبية دون إعداد القوائم المالية. ولم يتول الصندوق إيداع نسخة منها لدى مكتب مراقبة الأداءات وذلك خلافا لأحكام الفصل 62 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشّركات.

ولا تولي مصالح الصندوق العناية اللازمة لحفظ الوثائق حيث تم الوقوف على فقدان بعض الوثائق على غرار نسخ تنفيذية من أحكام صادرة لفائدته وسندات استخلاص بالنسبة لبعض المشاريع علاوة على صعوبة البحث عن الوثائق والمراسلات المتعلّقة بعدد من المشاريع.

وجاء ضمن رد الصّندوق أنّه يلتزم بعرض نسخة محيّنة للهيكل التنظيمي ودليل إجراءات على أنظار مجلس إدارته قبل موفّى سنة 2020 . كما أنّه سيعمل على إلزام كل من مصلحة الدراسات والاستشراف ومصلحة المتابعة والاستخلاص على استغلال منظومة التّصرّف في المشاريع وأنّه يلتزم

---

[1] يذكر على سبيل المثال توصيات المجلس في 13 جوان 2014 و22 ماي 2018.

[2] باعتبار فترة التّجربة وتكوين الأعوان.

باستغلال جميع مكوّنات منظومة التّصرّف في الموارد البشرية والعمل على رفع جميع الاخلالات المتعلّقة برقمنة نشاط المحاسبة.

ب- التّأجيروالمنح والامتيازات

يخضع أعوان الصّندوق في تأجيرهم إلى الاتفاقية المشتركة القطاعية لأعوان البنوك والمؤسّسات المالية. وارتفعت أعباء التأجير بالصندوق من 646,19 أ.د خلال سنة 2014 إلى 1,153 م.د خلال سنة 2019 أي بنسبة زيادة بلغت 78 % على الرّغم من أنّ عدد الأعوان لم يشهد تطوّرا خلال الفترة المذكورة وبقي في حدود 14 عونا.

وعلى الرغم من وضعيته المالية الصّعبة، تبيّن عدم التزام الصندوق بالتشريعات المتعلقة بتأجير أعوانه وترقياتهم وعدم العمل بمبادئ التصرف الرشيد فيما يتعلق بإسناد القروض الاجتماعية والتسبقات على الأجور.

فقد تولّى الصّندوق خلال شهر أكتوبر 2019 إقرار زيادة في الأجر لفائدة أعوانه بنسبة 4 % وبمفعول رجعي ابتداء من شهر جويلية 2017 فاقت قيمتها 54 أ.د و ذلك دون سند قانوني ودون مصادقة مجلس الإدارة.

وخلافا لأحكام مجلة الشّغل[1] والاتفاقيّات القطاعية، تولّى الصّندوق تمتيع ثلاثة أعوان في ثمان مناسبات بمبالغ جملية تُساوي 18,580 أ.د بعنوان التّعويض عن عدم الانتفاع بالعُطلة السنوية خالصة الأجر.

ولم يعمل الصّندوق على استصدار قرار عن رئيس الحكومة يتعلّق بترتيبه في أحد الأصناف المنصوص عليها بالنّصوص الترتيبية[1] ذات العلاقة بنظام تأجير الشركات ذات الأغلبية العمومية. وتبعا لذلك ظل أجر الرئيس المدير العام للصّندوق يُسند بصفة جزافية. حيث اقتصر دور الصندوق بالنسبة للرؤساء المديرين العامين الملحقين من شركة فسفاط قفصة على خلاص الفواتير الواردة عليه من

---

[1] ينصّ الفصل 131 من مجلة الشغل على أنّ "كل اتّفاق تضمّن تخلي العامل عن الرّخصة المبيّنة بأحكام هذا الباب حتى وإن كان هذا التّخلّي في مقابل منحة تعويضية يعتبر باطلا" والفصل 21 من الاتفاقية المشتركة القطاعية لأعوان البنوك والمؤسّسات المالية الذي ينصّ على أنّ "كل عون في حالة نشاط له الحق سنويا في رخصة بشهر خالصة الأجر.... وبطلب من المعني بالأمر ولمصلحة العمل يمكن أن تؤجّل العطلة باتفاق الطّرفين...وفي صورة إرجاء العطلة فانّ ما تبقى يجب بالضرورة أن يستعمل في السنة الموالية."

[1] الأمر عدد 1855 المؤرخ في 10 نوفمبر 1990 المتعلّق بضبط نظام تأجير رؤساء المنشآت ذات الأغلبية العمومية كما تم تنقيحه بالأمر عدد 2564 لسنة 2006 المؤرخ في 2 أكتوبر 2006 والأمر عدد 2217 لسنة 2015 المؤرّخ في 11 ديسمبر 2015 المتعلّق بنظام تأجير رؤساء المؤسسات والمنشآت العمومية والشركات ذات الأغلبية العمومية.

الشركة المذكورة بعنوان أجورهم وامتيازاتهم السنوية طبقا لنظام تأجيرها. وناهزت قيمة المبالغ المسندة بعنوان أجور الرؤساء المديرين العامين للصّندوق 626 أ.د خلال الفترة 2014-2019.

وقد أدّى التّصرف على النّحو المذكور إلى تحمّل الصّندوق دون موجب مبالغ إضافية بقيمة 86,110 أ.د بعنوان أداء على القيمة المضافة عند خلاص الفواتير المذكورة أعلاه خلال الفترة 2014-جوان 2018.

وأظهرت الأعمال الرّقابيّة أنّ الصّندوق تحمّل خلال الفترة المُمتدّة من أوت 2018 إلى سبتمبر 2019 أعباء بقيمة 12,039 أ.د دون موجب نتيجة خطأ في تطبيق قرار مجلس الإدارة الذي ضبط بمقتضاه الأجر الجملي السّنوي للمدير العام جزافيّا. حيث تحمّل الصّندوق أعباء إضافية بعنوان مُساهمة المؤجّر في الضّمان الاجتماعي في حين أنّ القرار المذكور ضبط الأجر الجملي باعتبار هذه الأعباء.

ومن جهة أخرى، تم إسناد ترقية استثنائيّة لفائدة أحد الأعوان دون احترام شرط الأقدمية المنصوص عليه بالفصل 9 من الاتفاقية المشتركة القطاعية المذكورة أعلاه.

وعلى صعيد آخر، وعلى الرّغم من عدم تحقيق أرباح تُمكّن من إحداث صندوق اجتماعي بالمؤسّسة، تبيّن أنّ الصندوق يسند "قروضا اجتماعية" بنسب فائدة ضعيفة لفائدة أعوانه تسترجع على مُدد تصل إلى 20 سنة وذلك من أمواله الذّاتية. وبلغت القيمة الجملية لهذه القروض خلال الفترة 2013-2019 حوالي 545 أ.د.

كما أصدر الرئيس المدير العام للصندوق في سنة 2014 قرارا بتمتيع الأعوان بتسبقات يبلغ مقدارها الأقصى أجر 24 شهرا خاما بدون فوائض يتم استرجاعها في أجل يصل إلى 14 سنة وذلك دون عرضها على مجلس الإدارة. وبلغ مجموع التّسبقات التي تمّ إسنادها بهذا العنوان لفائدة 14 عونا خلال الفترة 2014-2019 حوالي 803 أ.د.

ويُعدّ إسناد تسبقات لفائدة الأعوان تسترجع على مدد تتجاوز 12 شهرا وبدون فوائض شكلا من أشكال الإقراض المُقنّع. ويُدعى الصّندوق إلى مراجعة شروط إسناد واسترجاع هذا النّوع من التسبقات وترشيد اللجوء إليها بالنّظر إلى الوضعية المالية الصّعبة التي يمُرّ بها.

بالإضافة إلى ذلك ،تولّى الصندوق إسناد منح لفائدة الأعوان لم تتضمنها الاتفاقية سالفة الذّكر على غرار منحة الظرف ومنحة الحضور ومنحة الدراسات ومنحة مسك الخزينة ومنحة الأعياد الدينية ومنحة الإنقاذ بلغت قيمتها خلال الفترة 2014-2019 حوالي 494 أ.د. كما تحمّل الصندوق أعباء إضافية بعنوان مُقتطعات أكل ووقود بلغت قيمتها حوالي 163 أ.د خلال نفس الفترة.

ومن جهة أخرى ،لوحظ خلال الفترة 2012-2019 إجراء الصّندوق عديد التّنقيحات على المعايير المعتمدة في إسناد المنح السّنويّة وذلك بهدف تمكين الأعوان من الانتفاع بالحد الأقصى منها وهو ما أدّى إلى إثقال كاهل الصّندوق وتحمّله أعباء إضافية دون موجب. وقد بلغت القيمة الجمليّة للمبالغ المسندة بعنوان المنح السنوية لأعوان الصندوق خلال سنة 2019 حوالي 321 أ.د.

من ذلك، ينتفع أعوان الصّندوق بالحد الأقصى من منحة حساب آخر السّنة التي يصل مبلغها إلى نسبة 200 % من الأجر ومنحة الظّرف وقدرُها الصّافي يُساوي الأجر الخام لشهر واحد وذلك على الرّغم من النّتائج السّلبية المُحقّقة وارتفاع قيمة المبالغ المُتخلّدة بذمّة الباعثين[1]. وتجدُر الإشارة إلى أنّ منحة حساب آخر السّنة كانت خلال الفترة 2006-2012 مُرتبطة بنتيجة آخر السّنة المُنقضية، غير أنّه تمّ الاستغناء عن هذا المعيار بالنّظر لعدم تحقيق الصّندوق لأي نتائج إيجابية.

وبالإضافة إلى ذلك ،تمّ تمتيع الرؤساء المديرين العامين الملحقين من شركة فسفاط قفصة بامتيازات عينية ومالية بنفس العنوان، حيث تولّى الصندوق خلال الفترة 2014-جوان 2018 إسنادهم مقتطعات وقود تساوي 450 لتر شهريا إلى جانب تحمّل مبالغ مالية بعنوان الوقود تعادل قيمة 300 لتر شهريا ضمن مكوّنات الأجر الذي يتم خلاصه. وتُقدّر القيمة المالية للمبالغ الاضافية المسندة بعنوان الفترة المذكورة بحوالي 22 أ.د. كما تمّ تمتيع الرؤساء المديرين العامين بمنحة تعويض عن سيّارة ضمن مكوّنات الأجر تساوي 60 دينار شهريّا بالرّغم من انتفاعهم بسيّارة من الصّندوق وأخرى من شركة فسفاط قفصة.

ومن شأن هذه التصرفات التي ألحقت ضررا ماليا بالصّندوق أن تشكل أخطاء جزائية موجبة للتّتبع.

ج- إنجاز النّفقات

اتّسم جانب التّصرف في النفقات بعدم التّقيد بالمناشير الداخلية للصندوق وبتسجيل عدة خروقات عند تنفيذها.

---

[1] اعتبارا من سنة 2013 يتم اسناد هذه المنح اعتمادا على نسبة ما يتمّ تحقيقه من استخلاصات جملية بعنوان جميع السّنوات السّابقة مُقارنة بالمبالغ التي حلّ أجلها بعُنوان السّنة المعنية بالمنحة فقط. حيث أنّ تحقيق نسبة استخلاص تساوي أو تفوق 50 % من المبالغ التي حلّ أجلها خلال السّنة المعنية يكفي لإسناد العون المنحة كاملة.

فقد تولّى الصندوق خلافا لما نصّ عليه منشوره الداخلي عدد 44 بتاريخ 9 نوفمبر 2012، إسناد بعض الطلبات لمزوّدين بقيمة جملية بلغت 104,34 أ.د دون تفعيل مبدأ المنافسة و ذلك خلال الفترة 2014-2019.

ولم يعمل الصّندوق إلى غاية موفّى سنة 2019 على إبرام اتفاقيات مع محامين وعدول تنفيذ في شأن الملفات التي دخلت طور التقاضي مما انجر عنه في بعض الأحيان سداد مبالغ مُشطّة، من ذلك دفعه أتعاب محامي تمّ تكليفه بملف جبائي بمبلغ قدره 26,353 أ.د. ودخوله في نزاع قضائي نتيجة عدم التحديد المُسبق لأتعاب محامي تولّى فوترة مبالغ قدرها 97 أ.د في شأن 5 ملفات تم تكليفه بها وذلك قبل أن يتمّ التخفيض فيها إلى 5,5 أ.د.

كما تولّى الصّندوق خلال سنتي 2016 و2017 إسناد 3 استشارات[1] بمبلغ قدره 16,862 أ.د لمزودين قبل ضبط طلباته بصفة دقيقة وخاصّة منها الفنية مما ترتّب عنه عدم الاستفادة منها أو التخلّي عنها.

ونظرا لعدم تقيّد الصّندوق ببنود عقد كراء مقرّه الاجتماعي السّابق، تمّ إلزامه بمقتضى حكم بات سنة 2015 بدفع مبلغ قدره 72,299 أ.د لفائدة صاحب المحل. وقد فرضت هذه الوضعية على الصندوق إبرام اتفاق صلح في الغرض في 11 فيفري 2016 مقابل دفع مبلغ قدره 50 أ.د بالإضافة إلى تحمّله كافة مصاريف التّقاضي.

وتبيّن أنّ الصندوق تولّى خلال سنتي 2013 و2014 تكليف 8 أشخاص بحراسة بعض المعدات تخص إحدى الشّركات[2] دون إبرام عقد في الغرض ودون تنسيق مسبق مع بقية المُساهمين في رأس مالها. وقد ترتّب عن هذه الوضعية تحمل الصندوق لوحده كلفة خلاصهم على ميزانيته بمبلغ مالي قدره 45,220 أ.د. وتجدر الإشارة إلى أنّ الصندوق لم يحرص إلى موفى سنة 2019 على مطالبة بقية المساهمين بتقاسم هذه الأعباء.

وخلافا لمقتضيات المنشور الداخلي عدد 20 بتاريخ 11 ماي 2004 حول ضبط إجراءات التصّرف في الخزينة، اتضح أنّ المصلحة الادارية والمالية لا تتولى إجراء عملية تدقيق لحسابات الخزينة وجرد للموجودات المتوفّرة بها بصفة شهرية، فضلا عن أنّ العون المكلّف بالخزينة لا يقوم بإعداد تقرير جرد وتدقيق للخزينة بصفة دورية. وقد أظهر الجرد المادي الذي تولّت المحكمة القيام به بتاريخ 30 نوفمبر

---

[1] استشارة تتعلق بتحيين دليل اجراءات الصندوق واستشارة تخص إنجاز موقع واب واستشارة تتعلق بإعداد مخطط أعمال سيولة وديمومة للفترة 2016-2020.

[2] المساهم في رأس مالها.

2019 وجود فارق سلبي في الخزينة قدره 588,639 دينارا يمثل الفارق بين موجودات الخزينة والمبالغ التي يتعيّن وجودها طبقا للمداخيل والنفقات المدرجة بالحسابية.

وأفاد الصّندوق ضمن إجابته أنّه تولّى إصدار منشور داخلي جديد يضبط طرق التّصرّف في الخزينة وإقرار إجراء جرد أسبوعي لموجوداتها بإشراف المصلحة الإدارية والمالية وأنّه شرع في خصم المبلغ المذكور من مرتّب العون المكلف بالخزينة.

وعلى الرّغم من أنّ الصندوق يشهد نتائج محاسبية سلبية إلا أنّه لم يعمل على ترشيد نفقاته حيث تولى خلال الفترة 2013-2018 إسناد منح وإعانات لجمعيات وهياكل عمومية من ميزانياته السنوية بمبلغ 200 أ.د.

وفي خصوص استرجاع مصاريف التّنقل المتعلّقة بالمهمات والتكوين للفترة 2015-2019 التي بلغت قيمتها حوالي 116 أ.د، تفتقر عديد المهمات منها إلى وثائق إثبات. ويذكر في هذا الخصوص أنّه تم اسناد إطارين بالصندوق مبالغ قدرها على التوالي 37,056 أ.د و19,278 أ.د في مقابل أيّام تنقل بلغ عددها خلال الفترة المذكورة تباعا 332 يوما و170 يوما.

وعلى الرّغم من قيام الصندوق حسب منشوره الداخلي عدد 25 بتاريخ 14 مارس 2006 ضبط المبالغ المتعلقة باسترجاع منحة التّنقل والإقامة لفائدة أعوانه في صورة عدم استظهارهم بفواتير في الغرض، إلا أنّه لم يتولّ تحديد السّقف الأقصى المتعلق باسترجاع مصاريف الإقامة عند تقديمهم لفواتير في الغرض ممّا ترتّب عنه تحمّله مصاريف مرتفعة في بعض المناسبات خلال الفترة 2015-2019. كما أظهر فحص عيّنة من أذون استرجاع المصاريف تعود لنفس الفترة تحمّل الصندوق لمبالغ بعنوان استرجاع مصاريف دون موجب بلغت حوالي 5,5 أ.د تعلقت باحتساب عدد أيام غير فعلية بعنوان استرجاع مصاريف وفوترة تكاليف إقامة لبعض الأعوان بالرّغم من تكفّل الجهات المُنظّمة بها.

د- التصرّف الجبائي

تبيّن أنّه خلافا لما نصّت عليه أحكام الفصل 52-I (جديد) من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشّركات، لم يتول الصّندوق خلال الفترة 2013-2019 إخضاع بعض النفقات للخصم من المورد وقد بلغت القيمة الجملية الواجب خصمها حوالي 13,4 أ.د. ومن شأن التّصرف على هذا النحو أن يعرّض الصندوق إلى العقوبات المنصوص عليها بالفصل 83 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية.

ولم يقم خلال نفس الفترة المذكورة بإخضاع الفوائض المتأتية من الحسابات الجارية المسندة للمساهمين إلى الخصم بعنوان الأداء على القيمة المضافة. وقد بلغت القيمة الجملية الواجب خصمها بعنوان الأداء على القيمة المضافة ما قدره 5,260 أ.د.

ولم يلتزم الصّندوق في عديد الحالات بإيداع التصاريح الجبائية في الآجال القانونية حيث بلغت مدّة التّأخير الخاصة بالتّصاريح الشهرية للأداء على القيمة المضافة للفترة 2012-2018 حوالي السنة. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يعرض الصندوق إلى غرامات تأخير.

وخلافا لمقتضيات مجلة الجباية المحليّة في خصوص المعلوم على المؤسّسات ذات الصّبغة الصّناعية أو التّجارية أو المهنيّة، تولّى الصّندوق دفع مبالغ إضافية دون موجب بلغت قيمتها 8 أ.د بعنوان سنتي 2018 و2019.

كما أنّه خلافا لأحكام الفصل 4 (جديد) من الأمر[1] عدد 292 لسنة 2009، لم يتول الصندوق طيلة الفترة 2013-2016 طرح مبلغ التّسبقة على الأداء على التكوين المهني في الآجال المضبوطة ممّا حرم الصندوق من إمكانية الانتفاع بها. وتقدّر المبالغ التي تم دفعها من قبل الصندوق بعنوان أداء على التكوين المهني خلال الفترة المذكورة بقيمة 38,526 أ.د.

وتدعو المحكمة الصّندوق إلى تبنّي أساليب وأدوات تنظيمية من شأنها أن تساعد على إرساء مبادئ التصرّف الرشيد. كما يتعين عليه التّقيد بالنصوص المنظّمة لتأجير أعوانه والالتزام بمناشيره الداخلية في إنجاز النّفقات فضلا عن احترام التشريع الجبائي.

*

* *

بالرّغم من مرور ما يناهز ثلاث عقود على تأسيس الصندوق فإنّه لم يتوفّق في بلوغ الأهداف التي بُعث من أجلها والمتمثّلة في تنويع النسيج الاقتصادي بالجهة والنهوض بالاستثمار الخاص وخلق مواطن الشغل. و تدعو المحكمة الصندوق إلى الإسراع بإعداد مُخطط استراتيجي يضبط توجهاته عبر استهداف القطاعات ذات القيمة المضافة والطّاقة التشغيلية العالية.

---

[1] المؤرخ في 2 فيفري 2009 المتعلق بضبط مجال تطبيق التّسبقة على الأداء على التكوين المهني ونسبتها وطرق وشروط الانتفاع بها وكذلك مجال تطبيق حقوق السحب وطرق وشروط الانتفاع بها كما تم إتمامه وتنقيحه بالنصوص اللاحقة وخاصة منها الأمر عدد 40 لسنة 2014 المؤرخ في 9 جانفي 2014.

كما اتّسم أداء الصّندوق بالضعف على مستوى التصرّف في المشاريع في جميع مراحلها، إذ لم يعمل على الرّقي بنشاط الاستشراف والتّعريف بمهامه ولم يحرص على وضع معايير وإجراءات تساعد على انتقاء المشاريع وإسناد التمويلات.

ويشكو الصّندوق نقصا على مستوى المتابعة الميدانية والقانونية للمشاريع سواء أثناء مرحلة الإنجاز أو بعد دخولها حيّز النّشاط وكذلك على مستوى النفاذ للبيانات المالية والمحاسبية للشركات الممولة.

ولم يعمل الصّندوق كذلك على احترام جدولة التّفويت في أسهمه والمُطالبة بفوائد أرباحها طبقا لمقتضيات عقد المُساهمين من خلال تفعيل مُختلف الآليات القانونيّة ومُتابعة ملفّات التّقاضي.

كما يفتقر الصندوق للأدوات التنظيمية الأساسية الكفيلة بحسن تسييره. إلى جانب ذلك لم يسع لترشيد نفقاته والالتزام بالنصوص القانونية خاصة منها المتعلقة بالتأجير والمنح إلى جانب إسناد امتيازات مالية وعينية للأعوان دون سند قانوني.

وتقتضي مبادئ النجاعة والتصرف الرشيد من سلطة الإشراف وشركة فسفاط قفصة اتخاذ إجراءات تصحيحية لوقف استنزاف المال العام وضمان ديمومة الصندوق ليضطلع بدوره الأساسي في دفع الاستثمار وخلق مواطن شغل بالجهة.

ردّ وزارة الصناعة والمناجم

نظرا لطبيعة النشاط الاقتصادي في المراكز المنجمية الذي يرتكز أساسا على استغلال المخزون المنجمي، يضطلع صندوق إعادة توجيه وتنمية المراكز المنجمية بدور هام في تنويع النسيج الاقتصادي ودفع الاستثمار الخاص في هذه المراكز خاصة من خلال توفير التمويل اللاّزم للمؤسّسات للمساعدة على الانطلاق أو خلال فترة تكوينها سواء عن طريق المساهمة في رأس المال أو اسناد تسبقات في شكل حساب جاري للشركاء .

وتتّضح من خلال التقييم الذي أجرته محكمة المحاسبات لأداء وتصرّف "صندوق إعادة توجيه وتنمية المراكز المنجمية" وجود نقائص وإخلالات جوهرية شابت مختلف أوجه التصرّف في المؤسّسة وخاصة على مستوى الافتقار لرؤية استراتيجية ولأدوات التنظيم الأساسية وضعف دراسة ومتابعة المشاريع. وستحرص وزارة الصناعة والطّاقة والمناجم على إحكام متابعة تقرير المحكمة مستندة وميدانيّا بما يمكّن من تدارك ورفع كل الإخلالات المسجلة طبقا للتوصيات والمقترحات الواردة بالتقرير مع الأخذ في إجراءات المساءلة المستوجبة اعتمادا على التكييفات القانونية لهذه الإخلالات وما ترتّب عنها من أضرار ومساس بحقوق ومصالح المؤسّسة .

كما سيتم اعتماد خطة إصلاحية متكاملة بالتنسيق مع شركة فسفاط قفصة بوصفها المساهم الأكبر في رأس مال الصندوق تمكّن من رفع الإخلالات المسجلة وتطوير عمل الصندوق بما يتلائم والمتطلّبات التي يفرضها سوق الأعمال والتقنية بالجهة مع التركيز خاصة المحاور التالية:

- إعداد خطّة أعمال للخمس سنوات القادمة يهدف أساسا إلى ضبط استراتيجية استثمارية واضحة تحدّد القطاعات الواعدة أخذا بعين الاعتبار لخصوصيات الجهة مع التّركيز على قابلية المشاريع للإنجاز وجدواها الاقتصادية والاجتماعية وطاقتها التّشغيلية،
- استكمال تركيز الأدوات التّنظيمية وقواعد البيانات ورقمنة الأنشطة بما يمكّن من حوكمة التصرف وضبط الأهداف الاستراتيجية وتوفير معطيات حينية وذات مصداقية. علما وأنّ جاري اقتناء منظومة اعلامية متكاملة تغطّي جميع انشطة الصندوق.

- تعزيز الموارد البشرية للصّدوق بكفاءات قادرة على تقديم الإضافة خاصّة على مستوى المتّ من جهة الرّاسات المقدّمة في إطار تمويل المشاريع وكذلك إعداد رزنامة تكوين حسب الأهداف لأعوان الصّدوق،

- تعزيز الفريق المكلّف بالاستخلاص ومتابعة القضايا المرفوعة سواء كانت تلك التي تهمّ الجانب المالي أو تلك الخاصّة بعدم احترام المستثمرين لالتزاماتهم التي نصّت عليها مجلّة الشّركات التّجاريّة والعمل على تحسين متابعة محفظة المساهمات وتكثيف الزّيارات الميدانيّة للوقوف على مدى تقدّم الانجاز في المشاريع التي هي بصدد الانجاز.

ردّ صندوق إعادة تنمية وتوجيه المراكز المنجمية

I- التصفّي في الإستثمار

أ- الاستشراف والإحاطة بالباعثين

- الصندوق بصدد إعداد مخطط إستراتيجي استثماري يعنى بتوجيه الأنشطة التي يعتزم الاستثمار فيها .

- سيقع العمل على تفعيل موقع الواب الخاص بالصندوق وفهرسته بمواقع البحث وإدراج حملة إشهارية من خلاله، والقيام بحملة تحسيسية للتعريف بنشاط الصندوق خاصة بالمناطق المنجمية وتكون النفقات محملة على الميزانية المرصودة.

- نفيدكم علما أن مصالح الصندوق كانت دائما حاضرة وفاعلة في كل تظاهرة جهوية تخص الاستثمار.

- سيحرص الصندوق على تلافي عدم تكوين الباعثين الشبان في مجال التصرف.

ب- دراسة المشاريع وإسناد التمويلات

- سيعمل الصندوق على الإسراع في تقييم الدراسات وعرضها على أنظار مجلس الإدارة في أجال معقولة.

- تجدر الإشارة إلى أن الصندوق سيحرص على تقييم الدراسات المقدمة له من الباعثين بصفة جدية مع التركيز على الجدوى الاقتصادية والهيكلة المالية لتفادي التضخيم في المبالغ والفرضيات المتفائلة والمبالغ فيها من قبل المستثمرين. مع العلم أن من أسباب ارتفاع كلفة المشاريع في طور الإنجاز يعود أغلبها إلى طول مدة الإنجاز وتلكأ البنوك في صرف القروض البنكية وتجديد الموافقات وهو ما يؤدي حتما إلى تغير الأثمان وارتفاع قيمة مكونات المشروع.

- أما حول المشاريع التي حضيت بالمصادقة من مجلس الإدارة بعد رفضها من طرفه في مرحلة أولى، نفيدكم أن هذا كان بعد احتجاجات الباعثين المعنيين وورود مراسلات من الأطراف الاجتماعية بالجهة (الإتّحاد الجهوي للشغل بقفصة، الإتّحاد الجهوي للصناعة والتجّارة والولاية) خلال سنتي 2015 و2016.

- مع العلم أنّ الإدارة العامّة الحاليّة تحرص على تطبيق قرارات مجلس الإدارة في تمويل المشاريع بكلّ دقّة.

ج – تأسيس الشركات

- فيما يخصّ موضوع المساهمات العينيّة يلتزم الصّدوق بأن يسعى إلى تلافي مثل هذا الإخلال مع العلم بأنّ قد بدأ فعليّ في الإجراءات القانونيّة لنقل ملكيّة هذه المساهمات إلى الشركات المملوّة وعدم تمويل أي مشروع فلاحي تكون فيه مساهمة الباعث أرض فلاحيّة .

- مع العلم أنّ الصّدوق بصدد البحث على مخرج قانوني لبيع جميع مساهماته في الشركات التي لم يتم إبرام عقود مساهمة معها علما وأنّ أغلب هذه الشركات هي شركات فرعيّة لشركة فسفاط قفصة.

د – متابعة المشاريع

- فيما يخصّ متابعة المشاريع، تجدر الإشارة إلى أنّ مصالح الصّدوق كثّفت من الزيارات الميدانيّة وستحرص بالإمكانيات المتاحة لها في تطبيق ما جاء به دليل الإجراءات. كما أنّ الإدارة العامّة أشرفت على كل تقارير الزيارات لسنتي 2018 و2019 وأسدت المقترحات والتوصيات الضروريّة.

- وسيحرص الصّدوق على تطبيق الإجراءات القانونيّة اللاّزمة تجاه الشركات التي لا تقدّم قوائمها الماليّة.

- أحدثت لجنة تصفيّ تتكوّن من المدير العام ورؤساء المصالح يكون دورها دراسة النقاط المدرجة بجدول أعمال مجالس إدارة الشركات المملوّة (قبل انعقاد الجلسات) ومتابعة قرارات هياكل المداولة المعنيّة .

- يسعى الصّدوق منذ سنة 2020 لمزيد العمل على تحسين متابعة محفظة المساهمات (تعيين ممثلي الصّدوق، المقدّمة الماليّة للمتصرفين، عدد مجالس الإدارة والجلسات العامّة للشركات المملوّة . . .) .

- سيقع الحرص مستقبلا على تفعيل كل بنود عقود المساهمة وأحكام مجلّة الشركات التجاريّة المتعلّقة بالنفاذ إلى المعلومة وتطبيق الغرامات المستوجبة وقد بدأ بالفعل في تطبيق هده الإجراءات ضدّ كل المخالفين.

هـ- استخلاص المساهمات

حول لجنة الاستخلاص، سيقع العمل على تكثيف اجتماعات هذه اللّجنة، علما وأنّ جاري العمل على تطبيق قراراتها وخاصّة اجتماعها بتاريخ 07 مارس 2019.

1- الاستخلاص الرّضائي

- بدأ العمل على عرض جميع الاتفاقيات المبرمة مع الباعثين على أنظار مجلس الإدارة منذ بداية سنة 2020 وذلك تطبيقا لقرار مجلس إدارة الصّندوق.
- بدأ الصّندوق بالقيام بالإجراءات القانونيّة في كلّ الشّكايات التي في حوزته واللّجعة بدون رصيد.

2- الاستخلاص القضائي

- حرص الصّندوق منذ بداية سنة 2020 على توفير بيانات بخصوص تقدّم الإجرائات القانونيّة لأغلب ملفّات التقاضي وإسترجاع جميع الوثائق القصة التي تمّت الإشارة إليها بتقريركم. ويتعهّد مستقبلا بالتقليص في الاجال الفاصلة بين حصوله على نسخ تنفيذيّة للأحكام وتاريخ الإعلام بها. كما تولّى الصّندوق إعلام الثلاث شركات المذكورة في تقريركم والصّادرة في شأنها أحكام لفائدة الصّندوق خلال الفترة 2014- 2016 وتمّ إسترجاع كامل مبلغ المساهمة في إحدى الشركات المذكورة.
- وقام الصّندوق سنة 2020 بإعداد جدول بياني محيّن لجميع الملفّات التي هي في طور التقاضي أو التنفيذ في نفس الإطار تمّ استرجاع جميع الوثائق القانونيّة الأصليّة الناقصة.
- وفي خصوص ملف المشروع الفلاحي، تمكّن الصّندوق وبطريقة رضائيّة من إستخلاص مبلغ مالي قدره 90 أ.د من مبلغ المساهمة. وسيحرص الصّندوق على مراسلة القباضة الماليّة لإسترجاع المبلغ المشار إليه بتقريركم.

3- التفويت في مساهمات الصّندوق

- ستتولّى مصالح الصّندوق إتمام إجراءات التفويت في الشركات الأربعة التي قامت بخلاص كلّ مساهمة الصّندوق في رأس مالها.

- حول المبالغ المالية التي تنازل عليها الصندوق ولا زالت مدرجة بالقوائم المالية سيقع تسوية هذه الوضعية خلال ضبط القوائم المالية لسنة 2018.

- ويحرص حاليا الصندوق على عدم قبول استخلاص مساهماته من الموارد الذاتية للشركات المعنية.

- في خصوص تحويل المبالغ المرجعة للصديق المتصفى فيها ، نفيدكم بأنه جرت العادة على تحويل هذه المبالغ سنويا (بعد ضبط القوائم المالية) وسيقع العمل على تسوية هذه الوضعية قبل موفى سنة 2020.

- وبخصوص عملية التفويت في مساهمة الصندوق في شركة تعليب المياه المعدنية فقد قام الصندوق برفع قضيتين عدليتين في الغرض، الأولى لمراجعة سعر التفويت والثانية للحصول على نسبة من مرابيح تخصّ 11 شهرا من سنة 2016.

و - تقييم تدخلات الصندوق

سيحرص الصندوق على أن تكون مساهماته في بعث شركات يكون فيها التشغيل قار وحقيقي والتثبت في كل زيارة ميدانية من التصاريح المقدمة للصناديق الاجتماعية للوقوف على مدى مصداقية أصحابها في التشغيل الفعلي.

III- التصرف الإداري والمالي

أ- التنظيم ونظام المعلومات

-تمّ الإشارة إلى جملة من الإخلالات في الهيكل التنظيمي ودليل الإجراءات منها أساسا إدخال العديد من التغيرات ووجود جملة من الوظائف المتنافرة، وفي هذا الخصوص نفيدكم علما بأنه تمّ تحيين دليل الإجراءات والهيكل التنظيمي للصندوق وتمّ فيه تفادي جميع الوظائف المتنافرة وتحديد المهام الموكولة لكلّ إطار بدقة ويلتزم الصندوق بعرض النسخة المحيّنة للمصادقة على أنظار مجلس إدارته قبل موفى سنة 2020.

- بخصوص تسجيل مداولات مجلس الإدارة ومداولات الجلسات العامة للصندوق، نفيدكم علما بأنه تمّ إعداد دفتر للغرض وسيقع العمل به بداية من أول اجتماع لمجلس الإدارة.

- سيقع العمل على تطبيق مذكرة العمل الصادرة بتاريخ 30 أكتوبر 2013 فيما يخصّ تعميم محاضر جلسات مجلس الإدارة على جميع المصالح.

- حول نشاط المراقبة الداخلية وجبت الإشارة إلى أنّ دليل الإجراءات المحيّن ضبط بكلّ دقة إجراءات نشاط خلية التدقيق الداخلي وسوف يتمّ العمل على مزيد تفعيل نشاط الخلية المذكورة من خلال متابعة قرارات مجلس الإدارة ومختلف هياكل المراقبة حال مصادقة مجلس إدارة الصندوق على دليل الإجراءات الجديد .

- فيما يخصّ نظام المعلومات ورقمنة جميع أنشطة الصندوق وكلّ ما تمّ ملاحظته حول مختلف المنظومات الإعلامية المتوفّرة للصندوق (منظومة متابعة المشاريع، منظومة المحاسبة، منظومة التصفّح في الأجور)، نفيدكم علما أنّ مجلس إدارة الصندوق بتاريخ 25 مارس 2020 أذن باقتناء منظومة إعلامية متكاملة تغطّي جميع أنشطة الصندوق . وقد شرع هذا الأخير في إعداد كرّاس الشروط الخاصّ بهذه المنظومة.

ب – التأجير والمنح والامتيازات

- بخصوص إقرار زيادة في الأجر لفائدة أعوان الصندوق بنسبة 4 % نفيدكم بأنّ تمّ إقرارها على غرار ما تمّ به العمل بالبنوك والمؤسّسات المالية التي أقرّت هذه الزيادة منذ سنة 2017. مع العلم بأنّ تمّ احتساب هذه الزيادة على أساس الأجر الأساسي فقط في حين أنّ البنوك والمؤسّسات المالية احتسبتها على أساس الأجر الخامّ زائد الامتيازات العينية.

- حول خلاص العطلة النقدية لبعض الأعوان، نفيدكم أنّ ذلك كان لضرورة العمل واستحالة تمتّع الأعوان المذكورين بعطلهم النقدية كما نؤكّد بأنّ بداية من سنة 2019 تمّ إقرار عدم تكرار مثل التمشّي.

- في شأن صرف الصندوق أعباء إضافية بقيمة 12.039 أد نتيجة خطأ في تطبيق قرار مجلس الإدارة الذي ضبط بمقتضاه الأجر الجملي النوّي للمدير العامّ نفيدكم أنّ ذلك ليس خطأ في تطبيق قرار مجلس الإدارة المذكور حيث تبعا لقرار مجلس إدارة الصندوق المنعقد بتاريخ 02 أوت 2018 والقاضي بتعيين مديرا عامّ جديدا للصندوق تمّ تحديد أجر سنوي وذلك خلال اجتماع مجلس إدارة الصندوق المنعقد بتاريخ 14 فيفري 2019 والذي تمّت المصادقة عليه بتاريخ 28 ماي 2019 وحيث توطّت المصلحة الإدارية بنسخة أصلية منه وممضاة تمّ على إثرها إسناد مستحقّات المدير العام للفترة الممتدّة من شهر أوت 2018 إلى شهر ماي 2019 .

إلاّ بأنّ وخلال شهر أكتوبر 2019 توطّت المصلحة الإدارية والمالية بنسخة جديدة من نفس المحضر (جلسة مجلس الإدارة المنعقد بتاريخ 14 فيفري 2019) وقد جرت بها تعديلات في الفقرة المتعلّقة بتحديد أجر المدير العام.

وبذلك يصبح الأجر المقبوض للفترة الممتدّة من شهر أوت 2018 إلى شهر سبتمبر 2019 مبلغا قدره 11514 دينارا.

وتمّ عرض مذكّرة في الغرض على أنظار مجلس إدارة الصّندوق المنعقد بتاريخ 25 فيفري 2020 وأقرّ بتسوية الوضعية وخصم الأجر المقبوض من أجرة المدير العام على مدى 18 شهرا.

- حول القروض الاجتماعية، نفيدكم بأنّ تمّ إسنادها بقرار من مجلس إدارة الصّندوق وفي ما يخصّ نسبة الفائدة ومدّة الاستخلاص تمّ تطبيق ما جاءت به الاتفاقية المشتركة القطاعيّة لأعوان البنوك والمؤسّسات الماليّة.

- بخصوص تمتّع أعوان وإطارات الصّندوق بجملة من المنح والامتيازات خلافا للاتفاقيّة المشتركة للبنوك والمؤسّسات الماليّة نفيدكم أنّ منحة الظّفر وبقيّة المنح الخصوصيّة والامتيازات قد ألغيت بمجلس إدارة الصّندوق وقد جاءت استئناسا بما أقرّه كافّة البنوك والمؤسّسات الماليّة.

- حول تنقيح بعض المناشير الدّاخليّة للصّندوق، نفيدكم أنّ الاتفاقيّة المشتركة للبنوك والمؤسّسات الماليّة خوّلت للمؤجّر ضبط شروط ومنهجيّة إسناد عدد من المنح وعليه تمّ في بعض المناسبات تنقيح المناشير المتعلّقة بإحتساب العدد الذي يتمّ بمقتضاه تحديد مقدار هذه المنح لفائدة الأعوان.

ج - إنجاز النفقات

- حول إسناد بعض الطّلبيات بصفة مباشرة لمزوّدين (شركات تملك من الصّندوق) دون تفعيل مبدأ المنافسة، نفيدكم أنّ ذلك كان في إطار تشجيع الشّركات المملوكة والحرص كذلك على استخلاص جزء من مساهمة الصّندوق من خلال خصم جزء من هذه الطّلبيات كتسبقة على إعادة تموينها.

- مع العلم بأنّ منذ بداية سنة 2019، تمّ إخضاع كلّ النفقات لمبدأ التنافس.

- وبخصوص أجرة المحامين تمّ إقرار اتفاقية تخصّ كل أنواع التقاضي وتمّ المصادقة عليها من طرف مجلس الإدارة خلال سنة 2020 وتجدر الإشارة إلى أنّ أقصى أجرة حدّدت بـ 500 دينار وبدأ تطبيقها فعليّا منذ ذلك الحين.

- بخصوص مصاريف حراسة إحدى المؤسّسات، سيعمل الصّندوق على مطالبة بقيّة المساهمين في رأس مال هذه الشركة بتقاسم الأعباء.

- حول التمويل العمومي للجمعيات وبالرغم من إقرار مجلس إدارة الصّندوق بالتخفيض في هذه الميزانيّة من 100 أد إلى 20 أد، لم يسند الصّندوق منذ سنة 2019 أي تمويل في هذا الخصوص.

- في موضوع استرجاع مصاريف التنقّل وبهدف رفع جملة الإخلالات المذكورة، نفيدكم علما بأنّ تمّ إصدار منشور داخلي جديد سنة 2020 ينظّم بكلّ دقّة كيفيّة احتساب واسترجاع مصاريف التنقّل مع تحديد سقف هذه المصاريف.

د – التصفّي الجبائي

- سيحرص الصّندوق على مزيد التقيّد بمقتضيات مجلّة الأداء على القيمة المضافة وتسوية وضعية الخصم بعنوان الأداء على القيمة المضافة في خصوص الفوائض المتأتّية من الحسابات الجارية بعنوان النوّات المشار إليها بالتقرير. مع العلم أنّ الصّندوق تولّى سنة 2020 إخضاع الفوائض المذكورة إلى الخصم بعنوان الأداء على القيمة المضافة بناء على الملاحظات التي تضمّنها التقرير الأوّلي لمحكمة المحاسبات .

- بخصوص عدم طرح مبلغ التسبقة على الأداء على التكوين المهني للفترة 2013-2016، نفيدكم علما أنّ الصّندوق يتولّى منذ سنة 2017 طرح مبلغ التسبقة على الأداء على التكوين المهني في الاجال المضبوطة.

وفي الختام نفيدكم أنّ الصّعوبات الماليّة وتعدّد المشاريع الغير مجدية اقتصاديا أو التي تمرّ بصعوبات في الإنجاز وإتمام هيكلة التمويل وبالتّالي الدخول في طور الإنتاج هي نتاج لعديد الأسباب منها ما هو داخلي وما هو خارج على نطاق الصّندوق (نوعيّة المستثمرين، صعوبة الاستثمار في المناطق الدّاخليّة فقدان نسيج اقتصادي متعلّق بالجهات الدّاخليّة صعوبة الحصول على التمويل البنكي في الجهات . . .) .

مع العلم أنّ هذا الوضع تمرّ به كل شركات الاستثمار الجهوي ومن أبرز تداعياته تعدّد المشاريع المندثرة والمتوقّفة عن العمل وطول مدّة استرجاع المساهمات وضعف مردوديّة الأسهم عند التفويت فيها وهذا موثّق في جملة التقارير المنجزة حول شركات الاستثمار الجهوي.

وبهدف مزيد تكريس شفافيّة التصفّي والحوكمة الرّشيدة في كل مصالح الصّندوق، فقد قمنا بإنجاز مخطّط أعمال ستعرض النسخة الأوّليّة منه على أنظار مجلس الإدارة القادم.

ونحن بصدد إنجاز مخطّط إستراتيجي شامل يحدّد مجال تدخّلات الصّندوق في تمويل مشاريع ذات جدوى اقتصادية واجتماعية سيقع عرضه حال إتمامه على أنظار مجلس الإدارة والمساهمين الرّئيسيين في رأس مال الصّندوق.

بلديّة باردو

أحدثت بلدية باردو (فيما يلي البلدية) بمقتضى الأمر العلي المؤرّخ في 8 ماي 1909. واتسمت تركيبة المجلس البلدي بعدم الاستقرار خلال الفترة 2011-2018 حيث تداول على تسيير شؤون البلدية ثلاث نيابات خصوصية. وعملا بأحكام مجلة الجماعات المحلية[1] وعلى إثر الانتخابات البلدية لسنة 2018 وتنصيب المجلس البلدي بتاريخ 2 جويلية 2018 الذّي تمّ حلّه تمّ تعيين لجنة مؤقتة لتسيير البلدية بمقتضى الأمر الحكومي عدد 464 لسنة 2019 المؤرخ في 31 ماي 2019. وعلى إثر تنظيم انتخابات جزئية تمّ تنصيب المجلس البلدي الجديد بتاريخ 8 أوت 2019. وفي موفّى سنة 2019، بلغ عدد الأعوان بمختلف مصالح البلدية 313 عونا أكثر من 80 % منهم من صنف العملة.

وتبلغ مساحة المنطقة البلدية 6,671 كم^2 مقسّمة إلى ثلاث دوائر بلدية (باردو والحدائق وقصر السعيد). وتعد البلدية حسب نتائج التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014 نحو 72 ألف نسمة فيما يبلغ عدد المساكن 22.263 مسكنا حسب الإحصاء العشري 2017-2026.

وبلغت موارد العنوان الأول للبلدية ونفقاتها خلال الفترة 2015-2019 تباعا حوالي 39 م.د و34 م.د. وتجاوزت نسبة نفقات التأجير 65 % من مجموع هذه النفقات. كما بلغت موارد التنمية خلال نفس الفترة 11 م.د مقابل نفقات في حدود 6 م.د.

وتهدف المهمة الرقابية للبلدية التي شملت أساسا الفترة الممتدة من بداية 2015 إلى غاية شهر مارس 2020 إلى التأكّد من مدى حرصها على تعبئة الموارد المالية المتاحة لها عبر استغلال الطاقة الجبائية المتوفرة وعلى إحكام التصرف في أملاكها وتحصيل الإيرادات المتأتية منها وعلى حسن برمجة الاستثمارات وإنجازها.

وأسفرت الأعمال الرقابية بمصالح البلدية والمركز المحاسبي عن الوقوف على إخلالات تعلقت أساسا بتوظيف المعاليم على العقارات والأنشطة وباستخلاصها وبالإشهار وإشغال الملك العمومي فضلا عن التصرف في الأملاك العقارية وببرمجة وتنفيذ الاستثمارات ومتابعتها. وفوّتت البلدية إمكانية استخلاص مداخيل قدّرت بنحو 2,220 م.د منها 1,070م.د راجعة للنّقص في تعبئة الموارد الجبائية و1,150 م.د نتيجة لسوء حوكمة التصرّف في الممتلكات وذلك دون اعتبار النقص في الموارد تبعا لعدم تثقيل جميع عقود كراء المحلات التجارية قبل سنة 2018. ومن شأن بعض الإخلالات المسجلة أن تشكّل أخطاء تصرّف موجبة للتتبّع.

---

[1] الصادرة بمقتضى القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 9 ماي 2018.

أبرز الملاحظات

- تعبئة الموارد

تولت البلدية إتمام الإحصاء العام للعقارات بتأخير ناهز سنة وهو ما أثّر على تحيين جداول التحصيل وأدّى إلى نقص في المبالغ المثقلة بعنوان سنة 2017 بما قدره 230 أ.د. علاوة على ذلك فإنّ جداول تحصيل المعلوم على العقارات تعوزها الدقة والشمولية ممّا حال دون استغلال كامل الطاقة الجبائية المتاحة وساهم في عرقلة إجراءات التتبع لاستخلاص المعاليم المثقلة.

ولم يتمّ توظيف المعلوم المستوجب على الأراضي المسيّجة والتابعة للبناءات الفردية المستعملة كحدائق والتي تتجاوز 1000متر مربع ممّا فوّت على البلدية مبالغ قدّرت بحوالي 207 أ.د خلال الفترة 2015-2019.

كما أدّت محدودية أعمال التتبع إلى ارتفاع خطر سقوط الديون المتخلّدة بعنوان المعلوم على العقارات بالتقادم والتي ناهزت 455 أ.د راجعة إلى سنوات 2014 وما قبلها ظلت مثقلة بالحسابات المالية.

ولم يتمّ القيام بالمقاربات الضرورية بين المعلوم على المؤسسات المستخلص والمعلوم المضمّن بجدول المراقبة بعنوان الحدّ الأدنى ممّا أدّى إلى عدم استخلاص مداخيل في هذا المجال قدّرت بخصوص 37 مؤسسة بحوالي 59 أ.د للفترة 2015-2018.

وفضلا عن ذلك، فوّتت البلدية تحصيل مبالغ تجاوزت 270 أ.د خلال الفترة 2015-2019 لعدم حرصها على إسناد تراخيص وتجديدها أو إبرام عقود بخصوص كّل حالات الإشغال الوقتي للطريق العام. كما تراكمت ديون تسع شركات بعنوان المعلوم المتعلق بتركيز اللافتات الإشهارية بالطرقات حيث بلغت في موفّى سنة 2019 ما قدره 944 أ.د دون اتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان استخلاصها.

وتدعى البلدية في هذا الإطار إلى استكمال إعداد جداول تحصيل المعلوم على العقارات والأنشطة والحرص على تحيينها دوريا وتسوية الوضعيات المتعلقة بالإشهار والإشغال الوقتي للطريق العام وذلك ضمانا لشمولية هذه المعاليم وحسن توظيفها لتنمية مواردها.

- التصرف في الأملاك

لم تشرع البلدية إلى موفّى مارس 2020 في إجراءات تسجيل 8 عقارات من مجموع 15 عقارا ولم تستكمل ترسيم 4 عقارات أخرى وهو ما حال دون استغلالها على الوجه الأمثل وأدّى إلى منازعة الغير لها.

وخلافا لأحكام الفصل 265 من مجلة المحاسبة العمومية لم يتمّ قبل سنة 2018 تثقيل 38 عقد تسويغ لمحلاّت تجاريّة من مجموع 43 محلاّ تجاريّا يعود تاريخ إبرامها إلى فترة التسعينات. وبالرغم من أنّ القابض البلدي تولى حصر بقايا الاستخلاص بعنوان معينات الكراء للسنوات السابقة في موفّى سنة 2018 بما قيمته 1,695 م.د فإنّه لم يتسن التأكد من صحة احتسابها بما من شأنه أن يؤدّي إلى التقليص من إمكانية استخلاصها وارتفاع مخاطر سقوطها بالتقادم. ولم تتجاوز مداخيل كراء العقارات المعدّة لنشاط تجاري في موفّى سنة 2019 نسبة 1 % من التثقيلات بهذا العنوان والبالغة 1,906 م.د.

كما لم تحرص البلدية على مراجعة معينات كراء العقارات المعدّة للسّكن حيث تمّ تجميدها منذ سنة 1987 ولم تتولّ الترفيع فيها بنسبة 5 % سنويا والتنصيص على ذلك صلب عقود التسويغ وذلك خلافا للقانون المتعلق بتنظيم العلاقات بين المسوّغين والمتسوّغين ولمناشير وزير الداخلية في الغرض ممّا حرمها من تعبئة موارد إضافية.

أما بخصوص كراء المنتزه البلدي، ولئن ضبط المجلس البلدي منذ سنة 2000 زيادة في حدود 5 % سنويا فقد تمّ تطبيق هذه الزيادة كل سنتين ممّا أفرز نقصا في المبالغ المستخلصة بلغ حوالي 1م.د للفترة 2001-2019.

ويشكو التصرف في الأسطول والمستودع غياب إجراءات وآليات تضمن إحكام سير العمل والمتابعة مما حال دون الاستغلال الأمثل للمعدّات وأفضى إلى شطط في استهلاك الوقود ترتب عنه ضرر مالي قدّرته المحكمة بما يناهز 54 أ.د بعنوان الفترة 2016-2018.

ويتعيّن على البلدية مزيد الحرص على حماية أملاكها وتصفية الوضعيات العقارية العالقة واستغلالها على النحو الأفضل والسعي إلى استخلاص المبالغ المثقلة بعنوان تسويغ المحلات التجارية للفترات السابقة وإلى إحكام التصرف في الأسطول والمستودع.

- الاستثمارات

لئن تمّت برمجة عدد من المشاريع ضمن المخططات الاستثمارية السنوية فإنّ الانطلاق الفعلي في ضبط الخاصيات الفنية والشروع في إجراءات الدعوة إلى المنافسة واختيار المقاولين شهد تأخرا هاما فاقت مدّته في بعض الأحيان ثماني سنوات.

وأفضى غياب الدقة في ضبط الحاجيات وإحكام الدراسات الأولية للمشاريع إلى تغييرات في حجم الطلبات غيّرت ترتيب العارضين الأصليّن فضلا عن تجزئة الأشغال بصورة أثّرت على تنفيذها خاصة فيما يتعلق بأشغال تهيئة المسبح البلدي وهو ما أدّى إلى التأخير في إعادة استغلاله والرفع من كلفة إنجازه.

كما عمدت البلدية إلى تجزئة طلباتها المتعلقة بشاحنات مخصّصة للنظافة وبسيّارات إدارية وهو ما من شأنه أن يشكّل خطأ تصرف.

ومن جهة أخرى، وبالرغم من عدم مطابقة الأشغال المنجزة في مجال تهيئة الطرقات لما هو محدّد بكراس الشروط الفنية الخاصة، تم خلاص مستحقات المقاولين دون أن يكون ذلك مشفوعا بالإجراءات الضرورية تجاههم.

وتوصي المحكمة بضرورة تدارك الإخلالات المرتبطة ببرمجة وتنفيذ المشاريع وبإحكام ضبط الحاجيات وبالتقيد بمبادئ المنافسة بما يضمن حسن تنفيذ واستغلال هذه المشاريع.

I - تعبئة الموارد

بلغت مقابيض العنوان الأول المحققة خلال الفترة 2015-2019 ما جملته 39,358 م.د موزّعة بين المداخيل الجبائية الاعتيادية (19,900 م.د) والمداخيل غير الجبائية الاعتيادية (19,458 م.د). وتتأتى المداخيل الجبائية الاعتيادية أساسا من المعاليم الموظّفة على العقارات والأنشطة (14,275 م.د) بنسبة 72 % ومن الإشهار وإشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية بنسبة 10%. وتعلقت الملاحظات بخصوص تعبئة الموارد بتوظيف المعاليم على العقارات والأنشطة وباستخلاصها وبمعاليم الإشهار والإشغال الوقتي للطريق العامّ.

أ- توظيف المعاليم على العقارات والأنشطة

خلافا لأحكام مجلة الجباية المحلية ومنشور وزير الداخلية عدد 19 لسنة 2002[1] التي حثت البلدية على الحرص على التحيين الدوري لجداول التحصيل، تفتقر هذه الجداول لعديد البيانات الأساسية على غرار رقم بطاقة التعريف الوطنية وعنوان المطالب بالأداء ممّا ساهم في عرقلة إجراءات التتبع التي تولّى المحاسب القيام بها وحال دون استيفاء أعمال التبليغ في شأنها. وأفادت البلدية بأنها ستسعى لتلافي هذا النقص.

ومن جانب آخر، ساهم غياب التنسيق بين مصلحة الأداءات والمصلحة الفنية بالبلدية في تسجيل تضارب بين المعطيات بخصوص طبيعة العقار (مبني أو غير مبني). فضلا عن ذلك سجّل نقص في المعاليم على العقارات المستوجبة بحوالي 20 أ.د تعلقت بأربعة ملفات تقسيم بعنوان الفترة 2017-2019 نتيجة للفارق في المساحة أو تطبيق المعلوم على الأراضي غير المبنية عوضا عن المعلوم على العقارات المبنية. كما لم يتم في حالات إدراج بعض الفصول ضمن جداول التحصيل ممّا فوّت على البلدية إمكانية استخلاص موارد إضافية على غرار ما تم الوقوف عليه بخصوص 11 ملفا تتعلق برخص بناء تم إسنادها خلال الفترة 2015-2019 دون إدراجها بجداول التحصيل.

وطبقا لمنشور وزير الشؤون المحلية عدد 4 لسنة 2016[2]، تتضمن رزنامة إنجاز الإحصاء العشري 2017-2026 الشروع في الإنجاز بداية من شهر أفريل 2016 والختم النهائي لعمليات الإحصاء وإعداد جداول التحصيل خلال شهر ديسمبر 2016. غير أنّ البلدية تولت إتمام ذلك بتأخير ناهز السنة

---

[1] الصادر بتاريخ 28 مارس 2002 والمتعلق بتنمية الموارد البلدية.

[2] المؤرخ في 11 فيفري 2016 حول ضبط المتطلبات العامة لإنجاز الإحصاء العام للعقارات المبنية وغير المبنية الخاضعة للمعاليم الراجعة للجماعات المحلية 2026/2017.

مقارنة بالآجال الواردة بالمنشور وهو ما أثّر سلبا على تحيين جداول التحصيل وأدّى إلى نقص في المبالغ المثقلة بجداول التحصيل لسنة 2017 بما قدره 230 أ.د.

وأسفر فحص عيّنة من بطاقات الإحصاء[1] عن الوقوف على عدم إدراج المعطيات المتعلقة بالخدمات المتوفرة بالعقار وهوية المطالب بالأداء وهو ما حال دون تحيين قاعدة احتساب المعاليم على العقارات وانعكس سلبا على جودة أعمال المسح ليرتفع عدد الاعتراضات إلى 600 اعتراض خلال الفترة 2017-2019 نتيجة للأخطاء المسجلة عند تحيين جداول التحصيل وفقا لنتائج الإحصاء والمرتبطة أساسا بهوية المطالب بالأداء والفصول المكرّرة وضبط المساحة وذلك على غرار عقارين تم إدراجهما ضمن جداول التحصيل بمساحة مغطاة تبلغ على التوالي 4030 م^2 و1180 م^2 عوضا عن 30 م^2 و118 م^2.

فضلا عن ذلك، تمّ حذف حوالي 90 فصلا من جداول التحصيل خلال سنة 2019 تمّت إضافة أغلبها نتيجة أعمال المسح بقيمة ناهزت 23 أ.د، منها 62 فصلا بقيمة حوالي 16 أ.د تم عرضها على جلسات المجلس البلدي بتاريخ 14 و25 ديسمبر 2019 وتم إقرار طرحها من المبالغ المثقلة طبقا للفصل 267 من مجلة المحاسبة العمومية.

وخلافا للفصل 33 من مجلة الجباية المحلية وباستثناء 4 فصول، لم يتمّ خلال سنتي 2018 و2019 اعتماد القيمة التجارية الحقيقية للأراضي. وتدعى البلدية إلى اعتماد القيمة التجارية الحقيقية للأراضي وذلك ضمانا لحسن توظيف المعلوم على الأراضي غير المبنية.

ونصّ الفصل 32 من مجلة الجباية المحلية على أنه تعفى من المعلوم على الأراضي غير المبنية الأراضي المسيّجة والتابعة للبناءات الفردية والمستعملة كحدائق وذلك في حدود 1000 متر مربع (مبني وغير مبني). غير أنه لم يتمّ إخضاع الأراضي غير المبنية والتابعة للبناءات الفردية والتي تتجاوز مساحتها 1000 متر مربع للمعلوم على الأراضي غير المبنية ممّا حرم البلدية من مبالغ قدّرت بحوالي 207 أ.د خلال الفترة 2015-2019[2]. وتعهدت البلدية بالعمل مستقبلا على تلافي هذا الإخلال.

كما سُجّل تباين في نسب الخدمات الموظّفة على عقارات متواجدة بنفس الأنهج المدرجة ضمن جداول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية لسنتي 2018 و2019 ممّا أدّى إلى عدم المساواة بين المطالبين بالأداء فضلا عن نقص في الموارد البلدية قدّر بما لا يقلّ عن 6,798 أ.د في شأن 822 فصلا نتيجة لتطبيق نسبة خدمات تقل عن النسب الواجب تطبيقها حسب الخدمات المتوفرة بالأنهج.

---

[1] شملت العيّنة 105 ملف منها 94 بطاقة إحصاء.

[2] اعتماد معدّل سنتي 2018 و2019 والبالغ 41,428 أ.د ضارب 5 سنوات.

ولم يتمّ توظيف سوى خدمة واحدة (النظافة) بخصوص 52 نهجا تتوفر بها ما لا يقلّ عن ثلاث خدمات أخرى (التنوير العمومي والطرقات المعبّدة والأرصفة)[1] وهو ما يستوجب تطبيق نسبة 10 % عوضا عن 8 %. وأسفرت هذه الوضعية عن حرمان البلدية من موارد بعنوان المعلوم على العقارات المبنية قدّرت بنحو 75 أ.د بعنوان الفترة 2015-2019.

أما فيما يتعلق بالمعلوم على المؤسسات وخلافا لمنشور وزير الداخلية عدد 19 لسنة 2002 المذكور آنفا الذي حث البلديات على ضرورة إجراء إحصاء للعقارات المخصّصة لممارسة نشاط تجاري أو صناعي أو مهني مع الحرص على إدراج البيانات بخصوص هذه العقارات[2] وإعداد جدول مراقبة بعنوان الحدّ الأدنى للمعلوم على المؤسسات لإجراء المقاربة بين المبالغ المحصّلة من المطالبين بالأداء مع الحدّ الأدنى للمعلوم وضمان تعبئة الموارد المستحقة لها، لم تتول البلدية إنجاز الإحصاء وإعداد الجدول المذكور[3] سوى في موفى سنة 2018 ممّا حال دون إمكانية التأكد من تحصيل كافة المعاليم المحتملة الراجعة لها والموظفة على المؤسسات المتواجدة بالمنطقة البلدية طبقا للفصل 38 من مجلة الجباية المحلية. فضلا عن ذلك لم تتول البلدية إدراج جميع المعطيات الضرورية ضمن جدول مراقبة الحدّ الأدنى.

وأفرزت المعطيات المستقاة من الإدارة العامة للأداءات عن وجود 7576 مؤسسة متواجدة بمنطقة باردو في حالة نشاط منها 4348 مؤسسة في حالة إغفال كلّي أو جزئي في مادة الضريبة على الدخل أو الضريبة على الشركات خلال الفترة 2015-2018 وهو ما يمثل حوالي 57 % من المؤسّسات الناشطة بالمنطقة البلدية والحال أنّ الجدول المعدّ من طرف البلدية بتاريخ 24 ديسمبر 2018 لم يتضمن سوى 1452 مؤسّسة أي ما يمثل 19 % من جملة المؤسسات المتواجدة بالمنطقة. ومن شأن هذه الوضعية حرمان البلدية من استخلاص موارد إضافية بهذا العنوان.

ب - استخلاص المعاليم على العقارات والأنشطة

بلغ بعنوان الفترة 2015-2018 معدّل نسبة استخلاص المعلوم على العقارات المبنية حوالي 18,5 %. وقد شهدت بقايا الاستخلاص ارتفاعا من 2,664 م.د سنة 2015 إلى 3,598 م.د سنة 2018 أي بنسبة تطوّر في حدود 35 %. وتمّ خلال نفس الفترة تسجيل ضعف نسب الاستخلاص بعنوان المعلوم على

---

[1] طبقا لتقرير التشخيص الفني للبرنامج السنوي للاستثمار والذي تمّ إعداده من طرف المصالح الفنية للبلدية في إطار المنهجية التشاركية.

[2] عنوان المحل، المعرّف الجبائي للمستغل أو رقم بطاقة التعريف، المساحة المغطاة، عدد الخدمات المنتفع بها ...

[3] تم إعداد جدول مراقبة بعنوان الحد الأدنى للمعلوم على المؤسسات لسنة 2018 بتاريخ 24 ديسمبر 2018.

الأراضي غير المبنية حيث بلغ معدّلها حوالي 6,25 % في حين ارتفع هذا المؤشر بخصوص عيّنة شملت 126 بلدية إلى 15,17 [1]%.

وأدّت محدودية أعمال التتبع إلى تراكم حجم بقايا الاستخلاص بعنوان المعلوم على العقارات لتبلغ في موفى سنة 2019 ما قدره 3,067 م.د[2]. وتضاعف مخاطر سقوط الديون المتخلّدة بعنوان المعلوم على العقارات بالتقادم والتي ناهزت 455 أ.د راجعة إلى سنوات 2014 وما قبلها أي ما يمثل 15 % من رصيد البقايا للاستخلاص[3] في موفّى نوفمبر 2019 ظلت مثقلة بالحسابات المالية. ولم يتمّ تبليغ سند تنفيذي في شأنها وذلك خلافا لأحكام الفصلين 36 و36 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية.

وبالرغم من اقتصار المرحلة الرضائية على نسبة 21 % من الفصول المثقلة بعنوان المعلوم على العقارات المبنية خلال الفترة 2015-2019 ظلت إجراءات التتبع الجبرية (الإنذارات) دون المأمول حيث لم يتجاوز معدّلها 6 % من مجموع الفصول المثقلة بخصوص نفس الفترة مقابل غياب كليّ للعقل التنفيذية. علاوة على ذلك لم يتمّ تفعيل إجراءات التتبع بمرحلتيها الرضائية والجبرية وذلك بالنسبة إلى 400 فصل مثقّل سنويا بعنوان المعلوم على الأراضي غير المبنية وهو ما من شأنه أن يضاعف من مخاطر سقوطها بالتقادم.

وتعترض أعمال استخلاص المعلوم على الأراضي غير المبنية عدّة عراقيل تعود بالأساس إلى وجود صعوبات في التبليغ نتيجة إدراج عناوين الأراضي ضمن جداول التحصيل عوضا عن هوية المالك ورقم بطاقة التعريف الوطنية وعنوان إقامته. ولم يتمّ تحيين جداول التحصيل عبر حذف فصول بعنوان أراض أصبحت مبنية على غرار 5 حالات بقيمة جملية بحوالي 6,5 أ.د خلال الفترة 2015-2019. وأوضحت البلدية بأنّه سيقع التنسيق مع المصلحة الفنية مستقبلا لتحيين جدول التحصيل على الأراضي غير المبنية.

أمّا فيما يتعلق بالمعلوم على المؤسسات، فإنّه لم يتمّ القيام بالمقارنات الضرورية بين المعلوم المستخلص والمعلوم المستوجب بعنوان الحدّ الأدنى حيث لم يتمّ استخلاص مداخيل إضافية في هذا المجال قدّرت بخصوص عيّنة شملت 37 مؤسسة بحوالي 59 أ.د خلال الفترة 2015-2018.

ولم تسع البلدية إلى تفعيل الإجراءات الواردة بمنشور وزير الداخلية عدد 16 بتاريخ 2 أكتوبر 2013 حول تدعيم قدرات التصرف للجماعات المحلية عبر توجيه إعلامات للشركات الخاضعة

---

[1] تقرير التحاليل المالية لسنة 2018 المعدّ من قبل محكمة المحاسبات في إطار برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية.

[2] حسب المعطيات المستخرجة من منظومة التصرف في موارد الميزانية (GRB) المتحصل عليها من المركز الوطني للإعلامية بتاريخ 03 ديسمبر 2019.

[3] حسب الجداول المتحصل عليها من المركز الوطني للإعلامية بتاريخ 3 ديسمبر 2019.

للمعلوم على المؤسسات ودعوتها لإدراج المعطيات المتعلقة بعدد فروعها ومساحاتها ومبلغ الحدّ الأدنى ضمن تصاريحها الجبائية بالنسبة إلى المؤسسات التي تنشط في أكثر من جماعة محلية مما يحول دون إحكام متابعة استخلاص المعاليم الراجعة بالنظر للبلدية.

وقصد تحسين مردود الاستخلاصات حث المنشور عدد 16 لسنة 2013[1] على ضرورة ضبط قائمة في الديون المتخلّدة بعنوان المعلوم على العقارات والتنسيق مع القابض البلدي قصد ترشيد إجراءات الاستخلاص وتوجيهها لمتابعة المتلدّدين حسب أهمية الديون بعد تصنيفها غير أنّه لم يتمّ العمل بهذا الإجراء ممّا لم يساعد على تحسين نسب الاستخلاص.

وتدعى البلدية في هذا الإطار إلى استكمال إعداد جداول التحصيل وتضمينها جميع العقارات المتواجدة بالمنطقة وإدراج البيانات الضرورية والإسراع بإجراء المقاربات الضرورية وطلب البيانات المتوفرة لدى مصالح وزارة المالية بخصوص المطالبين بالضريبة المتواجدين بالمنطقة البلدية والحرص على استيفاء كافة إجراءات الاستخلاص.

ج- معاليم الإشهاروالإشغال الوقتي للطريق العامّ

نصّ منشور وزير الداخلية عدد 23 المؤرخ في 30 جوان 2012 حول تطبيق التشريع المتعلق بالملك العمومي للطرقات التابع للجماعات المحلية[2] على أن يَمنح رئيس الجماعة المحلية الترخيص المباشر للإشغال الوقتي لغاية إشهارية لأجزاء من ملكها العمومي للطرقات بمقتضى قرار ولمدّة سنة بعد التثبت من شروط الترخيص القانونية والإدلاء بوصل خلاص المعلوم السنوي. وخلافا لذلك، تولت بعض الشّركات استغلال الطرقات بغاية إشهارية دون وجود ما يثبت حصولها على تراخيص من البلدية في الغرض.

وتستدعي هذه الوضعية مزيد الحرص على حصر العلامات الإشهارية المقامة بالطريق العام وإخضاعها لمعلوم الإشهار ومتابعة استخلاص الأداء الموظّف بعنوانها والتقيد بالشروط القانونية والترتيبية للتراخيص العمرانية. وقد أفادت البلدية أنها تولت على إثر صدور مجلة الجماعات المحلية إنجاز جرد ميداني في جميع السندات الإشهارية ومراسلة جميع الشركات المنتصبة بالمنطقة البلدية عملا

---

[1] منشورا وزير الداخلية عدد 16 لسنة 2013 بتاريخ 2 أكتوبر 2013 حول تدعيم قدرات التصرف للجماعات المحلية وعدد 7449 بتاريخ 19 نوفمبر 2014 حول المتابعة الثانية للتدابير المتعلقة بتدعيم قدرات التصرف للجماعات المحلية.

[2] الفصل 85 من مجلة الجباية المحلية والفصل 140 من مجلة الجماعات المحلية والأمر عدد 1428 لسنة 1998 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بضبط تعريفة المعاليم المرخص للجماعات المحلية في استخلاصها كما تم تنقيحه بالأمر عدد 805 لسنة 2016 المؤرخ في 13 جوان 2016.

بالمنشور عدد 13 بتاريخ 4 سبتمبر 2019[1] قصد إحالة محصول معاليم تركيز واستغلال علامات الإشهار بكامل الطرقات المرقّمة إلى البلديات.

وخلافا للقرارين البلديين المؤرخين في 20 ديسمبر 2011 و28 فيفري 2012 ولما نصت عليه الاتفاقية المبرمة مع إحدى الشركات بتاريخ 7 مارس 2007، سُجّل نقص سنوي في المبالغ الموظفة على شركتين بعنوان المعلوم على الإشهار ناهز 80 أ.د يعزى إلى عدم تقيّد الشركتين المذكورتين بعدد السندات الإشهارية المرخّص فيها من قبل البلدية.

ولم تحرص البلدية على استخلاص المعلوم المتعلق بتركيز اللافتات الإشهارية بالطرقات وبالأملاك العقارية المجاورة للملك العمومي للطرقات والناشئة بمقتضى عقود مع البلدية أو قرارات مباشرة[2] بخصوص 9 شركات إشهارية بلغت ديونها إلى حدود 31 ديسمبر 2019 ما قدره 944 أ.د كان يتعين على البلدية اتخاذ الإجراءات الضرورية لاستخلاصها.

وعلى صعيد آخر، لم تتول البلدية توظيف معلوم الإشهار بواسطة الستائر والعارضات على واجهات المحلات المعدّة للتجارة والصناعة والمهن المختلفة بصفة شاملة ولم تقم بجرد كافة السندات الإشهارية وإدراج المعطيات المتعلقة بمساحة الوسائط الإشهارية، ممّا يحول دون التثبت من صحة احتساب وتصفية المعلوم[3] ويحرمها إمكانية تعبئة موارد إضافية.

أمّا فيما يتعلق بمعلوم الإشغال الوقتي للطريق العام وخلافا للفصل 68 من مجلة الجباية المحلية والفصول 1 و3 و14 من الأمر عدد 362 لسنة 2007 المؤرخ في 19 فيفري 2007[4]، لم تسند البلدية تراخيص ولم تبرم عقودا بخصوص 1076 حالة للإشغال الوقتي للطريق العام. كما لم تتولّ تجديد الرخص رغم انقضاء مدة الإشغال الوقتي، وهو ما فوّت عليها تحصيل مبالغ تجاوزت 270 أ.د خلال الفترة 2015-2019[5]. ويعدّ التصرف على هذا النّحو مخالفا للنصوص التشريعية والترتيبية المتعلقة بالمعاليم المرخص للجماعات المحلية في استخلاصها ومن شأنه أن يشكّل خطأ تصرف على معنى القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أفريل 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات.

---

[1] منشور مشترك بين وزارة الشؤون المحلية والبيئة ووزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية عدد 13 لسنة 2019 حول تركيز واستغلال علامات الإشهار بالطرقات المرقّمة.

[2] تولت البلدية خلال الفترة 2015-2019 إبرام اتفاقيات وإسناد تراخيص لفائدة 9 شركات إشهارية بمبلغ توظيف سنوي معدله 308 أ.د.

[3] تساوي (الثمن الفردي للمتر المربع بالدينار) X (مساحة اللاّفتة أو غيرها بالمتر المربّع).

[4] المتعلق بضبط شروط وصيغ الإشغال الوقتي ولزمة المرفق العمومي في الملك العمومي البلدي.

[5] تمّ احتسابها باعتماد عدد الفصول المضمّنة بجدول متابعة المعاليم الموظفة على الإشغال الوقتي للطريق العام لسنة 2010 ضارب 6 دنانير بالنسبة إلى السنوات 2015 و2016 و2017 حسب الحد الأدنى للتعريفة المنصوص عليها بالأمر عدد 1428 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بالمعاليم المرخص للجماعات المحلية في استخلاصها وضارب 120 دينار بالنسبة إلى سنتي 2018 و2019 حسب القرار البلدي المؤرخ في 8 ماي 2017 المتعلق بالترخيص في الإشغال الوقتي للطريق العام.

ولم تقم البلدية خلال الفترة 2015-2019 بإعداد جداول متابعة توظيف معاليم الإشغال الوقتي للطريق العام تتضمن مساحة الاستغلال ومدتها ومكانها بخصوص جميع المحلات الناشطة بالمنطقة البلدية وهو ما حال دون حصر العدد الفعلي للمنتفعين بالإشغال الوقتي للطريق العام ومتابعة استخلاص المعاليم المستوجبة وإجراء الرقابة على صحّة احتساب وتصفية المعلوم. وقد أفادت البلدية بأنه سيتم تكليف مكتب دراسات للقيام بالجرد الميداني وإعداد تطبيقة لمتابعة هذه المعاليم.

ولئن تولت البلدية مسك جدول لمتابعة مداخيل الإشغال الوقتي للطريق العام بواسطة لوحات إرشاد خاصة بأطباء ومحامين بدائرة باردو للفترة 2015- 2019 يضم 53 فصلا بما قدره 19,250 أ.د فإنها لم تستخلص سوى 4,650 أ.د خلال نفس الفترة أي ما يمثل 24 % من المعاليم المستوجبة.

كما لم تقم البلدية بتحيين المعاليم الموظفة على المنتفعين بالإشغال الوقتي بواسطة الأكشاك بمناسبة تنقيح الأمر عدد 1428 لسنة 1998 المؤرخ في 13 جويلية 1998 ممّا أدّى إلى حرمانها من مداخيل قدّرتها المحكمة بنحو 116 أ.د بخصوص 52 كشكا وذلك بعنوان الفترة 2015-2019 وهو ما من شأنه أن يشكل خطأ تصرف على معنى القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات.

وفضلا عن ذلك، لم تتخذ البلدية الإجراءات المستوجبة تجاه مستغلي الأكشاك المتلددين عن خلاص ما تخلد بذمتهم حيث اكتفت في بعض الحالات بإصدار قرارات سحب وإخلاء دون تنفيذها ممّا ساهم في تفاقم الديون بعنوان الفترة 2012-2019 حيث بلغت 255 أ.د في موفى سنة 2019.

II- التصرف في الأملاك

تتوزع الأملاك العقارية للبلدية إلى ملك عام يتضمن الطرقات وبقايا التقسيمات ومناطق خضراء وملك خاص يشمل أساسا قصر البلدية وثلاث دوائر بلدية بباردو وقصر السعيد والحدائق و3 أسواق والمركب الرياضي والقاعة المغطاة والمنتزه والمسبح والمستودع البلدي و43 محلا تجاريا و3محلات سكنية وذلك بالإضافة إلى ثلاثة رسوم عقارية تمّ الاطلاع عليها على إثر استقصاء لدى إدارة الملكية العقارية.

وتعلقت الملاحظات بالحماية القانونية للأملاك العقارية وباستغلالها وبالتصرف في الأسطول والمستودع

أ- الحماية القانونية للأملاك العقارية

بالرغم من أهمية الأملاك العقارية للبلدية، فإنّ جانب حمايتها القانونية يتطلب منها مزيدا من الدعم حيث لم تشرع البلدية إلى غاية موفّى مارس 2020 في إجراءات تسجيل 8 عقارات من مجموع 15 عقارا كما لم تستكمل إجراءات الترسيم بخصوص الدائرة البلدية باردو والسوق البلدية فطومة بورقيبة والمسبح البلدي والمركب الترفيهي وهو ما أدى إلى منازعة الغير لها على غرار النزاع القائم بخصوص العقار المسوغ لفائدة نادي البصر. ولم تقم البلدية بإعداد برنامج سنوي لتحديد الأولويات بخصوص عمليات التسجيل عملا بما نصّ عليه منشورا وزير الداخلية الصادرين في الغرض[1].

ولم تحرص البلدية على استيفاء إجراء ترسيم 3 قطع مساحتها 1.396 م^2 موضوع الرسم العقاري عدد 51123 تونس المنتزعة لفائدتها منذ مطلع السبعينات[2] واكتفت إدارة الملكية العقارية بتاريخ 14 ديسمبر 1990 بتضمين البيانات الخاصة بأمر الانتزاع بطرّة الرسم العقاري المذكور بسبب تسرب خطأ بخصوص هوية أحد المالكين الأجانب. ولم تقدّم البلدية في المقابل أمثلة هندسية أصلية حديثة من ديوان قيس الأراضي ورسم الخرائط وهو ما عطّل عملية تجديد القيد الاحتياطي وترسيم العقار لفائدتها. كما لم تقم البلدية بنشر جداول إصلاح بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عملا بأحكام الفصل 35 من القانون عدد 85 لسنة 1976 المؤرخ في 11 أوت 1976 المتعلق بالانتزاع للمصلحة العامة ولم تسع إلى تفعيل أحكام الفصل 36 جديد من القانون عدد 26 لسنة 2003 المتعلق بمراجعة التشريع الخاص بالانتزاع للمصلحة العامة[3] ممّا أتاح لأحد الخواص شراء كامل الرسم العقاري آنف الذكر[4] بما في ذلك الأجزاء الراجعة ملكيتها إلى البلدية بمبلغ جملي قدره 90 أ.د. وتمكّن المشتري بتاريخ 22 ديسمبر 2004 من استخراج رسوم عقارية جديدة للقطع المذكورة. وإلى غاية موفّى مارس 2020 مازال العقار محل نزاع قضائي بالمحكمة الإدارية في طوره التعقيبي.

فضلا عن ذلك، لم تتمكن البلدية من حماية أملاكها العقارية حيث لم تتخذ الإجراءات المستوجبة ضد الشخص المستولي على العقار موضوع الرسم العقاري عدد 128123 تونس المقام عليه

---

(1) منشورا وزير الداخلية عدد 46 لسنة 1973 المؤرخ في 26 نوفمبر 1973 والمتعلق بتسجيل الممتلكات العقارية الراجعة للبلديات وعدد 10 المؤرخ في 09 ماي 1984 المتعلق بتسجيل العقارات.

(2) بمقتضى أمر الانتزاع عدد 750 لسنة 1974 المؤرخ في 27 جويلية 1974 من المالكين الأجانب لفائدة المصلحة العامة لإنجاز مركّب تجاري وإحداث حديقة عمومية بناء على مصادقة المجلس البلدي بتاريخ 30 نوفمبر 1973.

(3) ينصّ الفصل 36 جديد على أن أمر الانتزاع يُرسّم بالسجل العقاري بقطع النظر عن عدم تطابق الأسماء بين بيانات أمر الانتزاع وبيانات الرسم العقاري أو الرسوم العقارية المعنية بالانتزاع بطلب من المنتزع وبالاطلاع على نسخة من أمر الانتزاع ومثال التجزئة النهائي في صورة الانتزاع الجزئي يسلمه ديوان قيس الأراضي ورسم الخرائط أو خبير في المساحة أو أي هيكل آخر مؤهل قانونا للغرض على أن يتم إصدار جدول الإصلاح المنصوص عليه بالفصل 35 لاحقا عند الاقتضاء.

(4) يشمل الرسم العقاري عدد 51123 تونس إلى جانب القطع المنتزعة لفائدة بلدية باردو القطعة عدد 55 المحدث عليها نهج العربي زروق (543 م^2) والقطعة عدد 53 المحدث عليها نهج 13 أوت (491 م^2) والقطعة عدد 19 المقام عليها دار الثقافة بباردو (1043 م^2) والقطع عدد57 و51و27 (325 م^2) من المثال الهندسي المقام من ديوان قيس الأراضي ورسم الخرائط.

مقر دار الشباب البرطال ومقر إحدى الجمعيات الرياضية، رغم كونه عقارا مصنفا ملكا عموميا بلديا ومدرجا ضمن مشروع وطني يتعلق بمراجعة دور المؤسسات الشبابية.

وتمّ منذ سنة 2011 الاستيلاء على القطعة عدد 72 من الرسم العقاري عدد 18310 تونس المصنّفة منطقة خضراء من قبل أحد الخواصّ. ورغم تنفيذ الحكم بالخروج لعدم الصفة الصادر ضدّه بتاريخ 30 أكتوبر 2014، فقد استمر هذا الأخير في استغلال العقار دون وجه حق. وإزاء هذه الوضعية قرّر مجلس النيابة الخصوصية بتاريخ 28 فيفري 2018 تغيير صبغة العقار من الملك العام إلى الملك الخاص ثم تسويغه لفائدة الشخص المذكور.

كما تمّ الاستيلاء على البناية المقامة على الرسم العقاري عدد 109930 تونس المصنف ملك بلدي عام من قبل الخواص ولم تقم البلدية بأي إجراء ضد المعتدين.

ومن جهة أخرى، لم تتوصل البلدية منذ سنة 1998 إلى إبرام عقد مع الوكالة العقارية للسكنى بخصوص قطعة من تقسيم قصر السعيد مستغلة كسوق بلدية بثمن بيع قدره 6.822 دينارا حيث تطالب البلدية بتمكينها من مشروع عقد البيع كمؤيد للنفقة في حين تطالب الوكالة بتسديد الثمن ولو على أقساط قبل إتمام البيع.

ولم يتمّ استيفاء إجراءات إحالة العقار الدولي "سانت مونيق"[1] موضوع الرسم العقاري عدد 82761 تونس للبلدية رغم أن الوزارة المكلّفة بأملاك الدولة والشؤون العقارية وجّهت إليها منذ الستينات عديد المراسلات في الغرض مصحوبة بكتب بيع إداري بالدينار الرمزي قصد إتمام إمضائه وإنشاء مركز لرعاية الأم والطفل بالمنطقة البلدية. إلاّ أن البلدية اقتصرت على وضع العقار منذ سنة 2000 تحت تصرّف إحدى الجمعيات الرياضية لإيواء مقرّها الاجتماعي.

وفوّتت البلدية في 12 محلاّ سكنيا أقامته على الرسم العقاري عدد 47555 تونس بمقتضى مداولة المجلس البلدي المؤرخة في 23 فيفري 1979 قبل استكمال التسوية العقارية للحي السكني وهو ما حال دون إتمام إجراءات التقسيم وترسيم حقوق المشترين خاصة بعد استرجاع الدولة لملكها الخاص.

---

[1] ينصّ الفصل 6 فقرة ثالثة من الأمر عدد 245 لسنة 1964 المؤرخ في 23 جويلية 1964 المتعلق بنشر الاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية التونسية والفاتيكان بتاريخ 27 جوان 1964 على ما يلي "توافق الكنيسة الكاثوليكية بتونس على أن تسلم للدولة التونسية نهائيا ومجانا الأماكن المخصصة بالطقوس والأملاك العقارية المذكورة بالملحقين 10 و11 وفي التاريخ المبين لكل منها وتأخذ حكومة الجمهورية التونسية على نفسها أن لا تستعمل الأماكن المخصصة للطقوس والمسلمة على هذا الوجه إلا في أغراض ذات مصلحة عامة ملائمة لأغراضها السالفة."

كما اقتصرت البلدية بخصوص تأمين قصر البلدية والدوائر البلدية والقاعة المغطاة بخزندار والمركّب الرياضي والمستودع البلدي على المسؤولية المدنية المحدودة لفائدة الغير والمسؤولية ضد أخطار الحريق. وتولت في المقابل تأمين المسؤولية المدنية بخصوص المسبح البلدي أثناء فترة غلقه منذ شهر ماي 2017.

وخلافا لأحكام الأمر عدد 764 المؤرخ في 28 جانفي 2014[1]، تم تعيين محامين بالاتفاق المباشر لمتابعة النزاعات البلدية دون إعمال المنافسة ودون إبرام اتفاقيات في الغرض، حيث تولت البلدية تكليف محام واحد بما لا يقلّ عن 22 قضية من أصل 25 قضية ذات صبغة مدنية مرفوعة من قبل البلدية.

وأدّى عدم حرص البلدية على متابعة مآل القضايا إلى انقضاء آجال الاستئناف للقضية عدد 41442 المرفوعة ضدّها وإلزامها بأداء مبلغ 60 أ.د بسبب إحالة نسخة من الحكم إلى المصلحة المالية عوضا عن مصلحة النزاعات والشؤون القانونية وإلى صدور الحكم الابتدائي المدني بتاريخ 28 ديسمبر 2018 ضد أحد المتسوّغين نتيجة عدم موافاة البلدية للمحامي للعلامات البلوغ وحجة وفاة المتسوّغ المذكور لإدخال الورثة بالقضية إلا بتاريخ 11 مارس 2019 أي بعد الفصل في القضية[2] فضلا عن عدم رفع قضية في إبطال عقد بيع العقار موضوع الرسم العقاري عدد 51123 تونس إلى غاية موفّى سنة 2019 رغم تولي البلدية بتاريخ 14 جانفي 2010 تكليف محامية دون أن تنجز هذه الأخيرة المطلوب منها ودون أن تقوم البلدية بسحب الملف منها.

وتدعى البلدية إلى الحرص على تصفية الوضعيات العقارية العالقة لحماية عقاراتها من مخاطر التنازع مع الغير أو الاستيلاء وعلى إيلاء إجراءات التقاضي ومتابعة مآل القضايا مزيدا من العناية.

ب- استغلال الأملاك العقارية

تتصرف البلدية عن طريق الاستغلال المباشر في منشآت رياضية تتمثل في المسبح البلدي والملعب البلدي والقاعة الرياضية المغطاة. كما تتصرف في قاعة الأفراح البلدية والمنتزه البلدي إلى جانب 42 محلا تجاريا ومقهى و3 محلات سكنية عن طريق التسويغ.

وقد مكّن النظر في هذا الجانب من التصرف في الأملاك من الوقوف على نقائص تعلّقت أساسا بإجراءات التصرف وبتثقيل المعاليم وباستخلاصها وبمتابعة الديون.

---

[1] يتعلق بضبط شروط وإجراءات تكليف المحامين بنيابة الهياكل العمومية لدى المحاكم والهيئات القضائية والإدارية والعسكرية والتعديلية والتحكيمية.

[2] تولى المحامي مراسلة البلدية بتاريخ 28 أوت 2017 و10 أكتوبر 2017 و25 أكتوبر 2017 و24 جويلية 2018 لتمكينه من علامات البلوغ وحجة وفاة المتسوّغ لإدخال الورثة بالقضية ولم تواف البلدية المحامي بالمطلوب إلا بتاريخ 11 مارس 2019 أي بعد الفصل في القضية.

1- المنشآت الرياضية وقاعات إبرام عقود الزواج والمنتزه البلدي

لم تتولّ البلدية خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى ماي 2017 إبرام اتفاقيات في استغلال المسبح البلدي تنصّ على شروط الاستغلال باستثناء اتفاقيتين مبرمتين مع جمعيتين. علاوة على ذلك يتم استغلال المسبح في غياب آليات رقابة تضمن المحافظة على حقوق البلدية كإجراء مقاربات بين معاليم الاشتراكات المدفوعة والخدمات المنتفع بها.

وعلى صعيد آخر، تستغل إحدى الجمعيات الرياضية المركّب الرياضي مجانا رغم أنّ المجلس البلدي حدّد بتاريخ 5 أوت 2016 معاليم استغلاله. كما تنتفع هذه الجمعية بمداخيل بيع التذاكر وكراء الفضاءات وبالعائدات المالية للوحات الإشهارية المركّزة بالملعب في غياب اتفاقية مبرمة في الغرض. وفي المقابل تواصل البلدية تدخلاتها عبر صيانة المركّب الرياضي وتنظيفه وحراسته وتتحمّل تكاليف استهلاك الماء والكهرباء والغاز وأجور العملة وتأمين هذه المنشأة الرياضية بكلفة جملية بلغت حوالي 1,8 م.د خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى2019.

كما شهدت مداخيل كراء قاعات إبرام عقود الزواج تراجعا خلال الفترة 2015-2019 حيث انخفضت من 193 أ.د خلال سنة 2015 إلى 125 أ.د خلال سنة 2019. وأدّى عدم تطبيق المعاليم المنصوص عليها بمداولات المجلس البلدي[1] إلى نقص في المداخيل خلال الفترة من بداية 2018 إلى موفّى مارس2020 بلغ مجموعه 13 أ.د مردّه الإعفاء الكلّي من دفع المعلوم بخصوص 13 حالة والتخفيض على المعلوم المستوجب بخصوص 20 حالة أخرى دون موجب.

وخلافا للفصل الثالث من عقد تسويغ المنتزه البلدي الذي ينصّ على أنّه "يقع الترفيع في معين الكراء كل ثلاث سنوات حسب قانون الأكرية التجارية"، لم تقم البلدية بتعديل معين الكراء خلال الفترة الممتدة من 1996إلى 2019.

ولئن لم ينصّ العقد على نسبة زيادة سنوية لمعلوم التسويغ فقد تمّ تدارك ذلك من قبل المجلس البلدي خلال الدورة العادية الثانية لسنة 2000 عبر إقرار نسبة زيادة سنوية قدرها 5 % في

---

[1] تمّ بمقتضى قرار رئيس البلدية عدد 1143 لسنة 2016 تحديد معاليم كراء قاعات إبرام عقود الزواج بقصر البلدية في حدود 400 دينار وبالدوائر البلدية في حدود 200 دينار عن العقد الواحد بداية من سنة 2016. وقد تم بمقتضى مداولة النيابة الخصوصية المنعقدة في دورتها العادية الأولى بتاريخ 25 فيفري 2016 مراجعة معاليم إبرام عقود الزواج بالترفيع في المعاليم من 400 دينار إلى 500 دينار بمقر البلدية ومن 200 دينار إلى 250 دينار بمقرات الدوائر خارج التوقيت الإداري ومن 50 دينار إلى 100 دينار خلال التوقيت الإداري مع إعفاء أعوان البلدية وأبنائهم من دفع معلوم إبرام الزواج والتخفيض 50 % من المعلوم للأمنيين المباشرين بمنطقة باردو أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس.

معلوم معين كراء المنتزه. إلاّ أنّ تطبيق الزيادة يتمّ كل سنتين عوضا عن تطبيقها سنويا دون مبرّر ممّا أفرز نقصا في المبالغ المستخلصة ارتفع إلى حوالي 1م.د بعنوان الفترة 2001-2019.

وتجدر الإشارة، إلى أنّ مداخيل استغلال القاعة المغطاة شهدت تراجعا ملحوظا حيث لم تتجاوز خلال سنة 2019 مبلغا جمليا قدره 250 دينار مقابل معدل سنوي للفترة 2015-2018 قدره حوالي 8 أ.د وذلك على الرغم من استغلالها خلال سنة 2019 من قبل ثلاث جمعيات لمدة 14 ساعة في اليوم علما بأن القرار البلدي المؤرخ في 21 جوان 2006 ضبط معلوم استغلال القاعة المغطاة بين 20 دينار و33 دينار للساعة الواحدة.

2- المحلات التجارية والسكنية

خلافا لمنشور وزير الداخلية عدد 6 المؤرخ في 17 فيفري 1999[1] الذي دعا البلديات إلى ضرورة إبرام عقود مع متسوّغي المحلات التجارية والسكنية وعدم السهو عن ذلك حفاظا على مواردها المالية، لم تبرم البلدية عقودا مع شاغلي محلين بالسوق البلدية فطومة بورقيبة والسوق البلدية بقصر السعيد.

كما لم تحرص على إمضاء العقود وتسجيلها من قبل الشاغلين على غرار مشاريع عقود متعلقة بعشرة محلات كائنة بالسوق البلدية فطومة بورقيبة وسوق قصر السعيد وسوق السعادة فضلا عن التأخير في إبرام عقود المحلات التجارية بلغ أقصاه 840 يوما مقارنة بتاريخ بداية سريان العقد وهو ما يحول دون المحافظة على حقوق البلدية.

وخلافا لمنشور وزير الداخلية عدد 6 آنف الذكر، لم تتولّ البلدية التحيين الدّوري والآليّ للعقود المتعلقة بتسعة محلات[1] ممّا أسفر عن حالات عدم تطابق بين صفة المتسوّغ حسب العقد والمتسوّغ الفعلي للمحل وذلك علاوة على عدم استغلال العقار للغرض المتفق عليه وإتاحة الإمكانية بإدخال تغييرات على العقار دون الحصول على ترخيص أو بإعادة تسويغه.

ويملك المتسوغ للشقة الكائنة بخزندار منذ 1 جانفي 1987[2] مسكنا مشيّدا على عقار مساحته 644 م^2 والذي تمّ إسناد نصفه من قبل البلدية[3] وذلك خلافا للفصلين عدد 3 و4 من القانون عدد 35

---

[1] حول تسويغ المحلاّت ذات الصبغة التجارية والصناعية.

[1] ستة بالسوق البلدية فطومة بورقيبة ومحلين بسوق قصر السعيد ومحل بسوق السعادة.

[2] عون بلدي متقاعد توفي بتاريخ 2 ديسمبر 2010.

[3] مداولة المجلس البلدي المؤرخ في 17 فيفري 1984.

لسنة 1976[4]. وينبغي على البلدية القيام بالمراقبة الميدانية الدورية للتأكد من مدى مطابقة صفة المتسوّغ المتعاقد معه والمستغل الفعلي للمحلّ ومن التثبت من عدم ملكية المتسوغ أو قرينه أو أبنائه القصّر لمسكن كائن ضمن الحدود المشار إليها.

ولم تستغلّ البلدية الإمكانية المتاحة لها بالفصول 22 و24 و25 من القانون عدد 37 لسنة 1977 المؤرّخ في 25 ماي 1977[5] لتعديل معينات كراء المحلات التجارية الكائنة بالأسواق البلدية فطومة بورقيبة وقصر السعيد والسعادة والترفيع في معينات الكراء تبعا لتغيّر صفة المتسوغ على غرار العقود المتعلقة بمحلّين بسوق فطومة بورقيبة ومحلّ بسوق قصر السعيد.

كما لم تحرص البلدية على مراجعة معينات كراء العقارات المعدّة للسكن حيث تمّ تجميدها منذ سنة 1987 ممّا حرمها من موارد إضافية. وظلّت تبعا لذلك معاليم التسويغ السنوية للمحلات السكنية الكائنة بخزندار في حدود 180 دينار للمحلّ الواحد. ووجهت البلدية مراسلات في الغرض إلى مصالح أملاك الدولة خلال سنة 2016 قصد تحديد القيمة الكرائيّة الحالية التي سيتم على ضوئها تحيين العقود دون أن توافيها مصالح أملاك الدولة بالمطلوب إلى غاية موفّى مارس 2020.

كما لم تتولّ البلدية الترفيع في معينات الكراء السنوية بنسبة 5 % بعنوان المحلات السكنية ولم يتمّ التنصيص على هذه الزيادة صلب عقود التسويغ وذلك خلافا للقانون عدد 37 لسنة 1977 والقانون عدد 35 لسنة 1976 آنفي الذكر ومنشور وزير الداخلية عدد 6 بتاريخ 17 فيفري 1999.

وخلافا لأحكام الفصل 265 من مجلة المحاسبة العمومية التي أوجبت على آمر الصرف توجيه وثائق استخلاص المداخيل البلدية إلى القابض الذي يتولى التثبت من صحة تصفيتها وإتمام إجراءات استخلاصها، لم يتمّ قبل سنة 2018 تثقيل معاليم تسويغ 38 محلا تجاريا من مجموع 43 محلا أي بنسبة 88 % حيث تضمنت الحسابات المالية لسنوات 2015 و2016 و2017 مبالغ تثقيل قدرها على التوالي 17,699 أ.د و19,409 أ.د تخصّ 4 فصول مثقلة و19,625 أ.د أي ما يمثل حوالي 9 % من المبالغ المستوجبة.

---

[4] المؤرخ في 18 فيفري 1976 والمتعلق بضبط العلاقات بين المالكين والمكترين لمحلات معدة للسكنى أو الحرفة أو الإدارة العمومية كما تمّ تنقيحه بالنصوص اللاحقة وخاصّة منها القانون عدد 122 لسنة 1993 المؤرخ في 27 ديسمبر 1993.

[5] نصّ الفصل 22 من القانون عدد 37 لسنة 1977 المؤرخ في 25 ماي 1977 المتعلق بتنظيم العلاقات بين المسوغين والمتسوّغين فيما يخص تجديد كراء العقارات أو المحلات ذات الاستعمال التجاري أو الصناعي أو المستعملة في الحرف على أنّ "معين الكراء بعقود التسويغ المراد تجديدها أو مراجعتها ينبغي أن يكون مطابقا لقيمة كرائية عادلة". ونصّ الفصل 24 من نفس القانون على أنه "يمكن تعديل معين كراء العقارات والمحلاّت ... بطلب من إحدى الطرفين" كما نصّ الفصل 25 على أنّ "مطلب التعديل لا يمكن تقديمه إلاّ بعد مضيّ ثلاثة أعوام على الأقل من تاريخ استغلال المتسوغ للمحلّ أو بعد الشروع في التسويغ المجدّد ... على أنه في صورة إحالة الملك التجاري فإنه يجوز لمالك المحلّ طلب تعديل الكراء".

وأدّى عدم تثقيل جميع مبالغ عقود كراء المحلات التجارية قبل سنة 2018 إلى صعوبة حصر المبالغ المدفوعة وضبط بقايا الاستخلاص بعنوان معينات الكراء للسنوات السابقة وإلى التقليص من حظوظ استخلاصها مما ضاعف من مخاطر سقوطها بالتقادم. ويُعدّ التصرف على هذا النحو والذي أدى إلى الإضرار بحقوق البلدية والمساس من مصداقية حساباتها المالية مخالفا لأحكام الفصل 25 من مجلة المحاسبة العمومية.

كما تولّى القابض البلدي بتاريخ 23 نوفمبر 2018 إرسال جدول تثقيل عقود كراء المحلات التجارية لسنة 2018 بمبلغ 194,926 أ.د إلى أمانة المال الجهوية تونس 2 قصد تصحيح الوضعية وأعاد احتساب بقايا الاستخلاص إلى موفّى سنة 2018 بما قيمته 1,695 م.د مقابل 588,983 أ.د مدرجة بالحساب المالي لسنة 2017. وبالرغم من ذلك لا يمكن الجزم بصحة الأرصدة المضمّنة بالحسابات المالية خاصة بالنظر إلى ما تمّ الوقوف عليه بخصوص خمسة عقود تسويغ من تضارب البيانات المتعلقة بمعاليم الكراء بين مختلف الوثائق الممسوكة من قبل المحاسب العمومي[1] والتي تخصّ التثقيل والاستخلاص وبقايا الاستخلاص من جهة وكذلك ما توصلت إليه المحكمة عند إعادة احتساب المبالغ المثقّلة من جهة أخرى.

ومكّن فحص الحسابات المالية والوثائق المعدّة والممسوكة من قبل المحاسب العمومي[1] بخصوص معاليم كراء المحلات التجارية من الوقوف على نقص في بقايا الاستخلاص المضمّنة بالحسابات المالية بعنوان سنوات 2015 و2016 و2017 بلغت تباعا 377 أ.د و512 أ.د و642 أ.د.

ورغم وفاة 3 متسوّغين لمحلات تجارية كائنة بسوق فطومة بورقيبة منذ سنوات 2009 و2010 و2012 واسترجاع محلّ كائن بسوق السعادة بمقتضى حكم استعجالي مؤرخ في 26 ديسمبر 2016، لم يتم إيقاف تثقيل معينات الكراء باسم المتسوّغين المذكورين إلى غاية سنة 2019.

وفضلا عن ذلك، لم يتجاوز معدّل استخلاص مداخيل كراء العقارات خلال الفترة 2015-2019 نسبة 4 % بخصوص العقارات التجارية و18 % بالنسبة إلى العقارات السكنية. كما بلغت مداخيل كراء العقارات المعدّة لنشاط تجاري خلال سنة 2019 ما قدره 11,753 أ.د فحسب من مجموع تثقيلات قدرها 1,906 م.د بعنوان نفس السنة أي بنسبة استخلاص لا تتعدّى 1 %.

---

[1] الحسابات المالية وجدول متابعة الدكاكين المسوغة بالأسواق البلدية ومنظومة التصرف في موارد الميزانية بخصوص استخلاص معاليم كراء المحلات التجارية.

[1] الجدول المعدّ من قبل القباضة البلدية بعنوان استخلاص مبالغ تسويغ المحلات التجارية بناء على طلب من المحكمة وكراس متابعة مداخيل الاكرية الممسوك من قبل القابض البلدي.

وعلى صعيد آخر، قرّر المجلس البلدي خلال جلسته الاستثنائية بتاريخ 13 نوفمبر 2019 طرح مبلغ 243 أ.د من مجموع الديون تخصّ 6 فصول دون وجه حق وذلك في غياب ما يثبت استيفاء كافة الإجراءات القانونية لاستخلاصها وخاصة تلك المنصوص عليها بالفصل 267 من مجلة المحاسبة العمومية.

وتراكمت الديون المتخلدة بذمة المتسوّغين للمحلات التجارية لتبلغ إلى غاية 31 ديسمبر 2019 ما قدره 1,651 م.د. نتيجة عدم اتخاذ البلدية للإجراءات القانونية اللازمة تجاه المتلددين عن خلاص معينات الكراء في الإبان حيث لم تقم بإجراءات الاستخلاص الجبرية خلال الفترة 2015-2019 على غرار الاعتراضات والعقل التنفيذية واقتصرت خلال سنة 2019 على توجيه 32 إعلاما وحيدا وتحرير 28 بطاقة إلزام دون تبليغها.

كما لم تحرص البلدية على تنمية مواردها حيث لم تقم بكراء 9 محلات تجارية بقيت شاغرة بعضها منذ سنة 2010. وحال التصرف على هذا النحو دون الاستغلال الأمثل للملك العقاري البلدي.

ج- التصرف في الأسطول والمستودع

يضمّ أسطول البلدية 34 عربة في موفّى سنة 2019 من بينها معدّات خصوصية مستغلة أساسا لتأمين أعمال النظافة ورفع الفضلات فضلا عن سيارات إدارية. واتسم التصرف في هذا الجانب من النشاط بضعف على مستوى التنظيم وغياب إجراءات وآليات تضمن إحكام سير العمل ومتابعته مما حال دون الاستغلال الأمثل للوسائل المتاحة.

من ذلك، لم تعمل البلدية على وضع نظام رقابة داخلية في مجال التصرف في المحروقات طبقا لمناشير الوزير الأول حول إحكام التصرف في السيارات الإدارية ونفقات المحروقات. وإلى غاية مارس 2020 ما زالت عمليات تزويد الأسطول بالمحروقات تسجّل ضمن دفاتر ممسوكة يدويا.

كما لم يتمّ إرساء إجراءات متابعة بخصوص استهلاك الوقود حيث لا تتولى المصلحة المعنية احتساب نسب الاستهلاك وإعداد جداول شهرية بالنسبة إلى كل عربة مما حال دون تشخيص حالات

الاستهلاك المفرط للوقود. وقد تمّ الوقوف خلال الفترة 2016- 2019 على حالات استهلاك مشطّ[1] بفارق تجاوز في بعض الحالات 32 لتر/100كم مقارنة بنسب الاستهلاك المضبوطة من قبل مصنّعي هذه المعدات وتجاوزت لإحداها الضّعف. وقدّرت المحكمة الضرر المالي الذي لحق البلدية المترتب عن الشطط في الاستهلاك بعنوان الفترة آنفة الذكر بما يناهز 54 أ.د. كما تمّ الوقوف على تزويد عربات معطّبة بكميات وقود بلغت 5.848 لتر خلال الفترة 2017-2019 بكلفة إجمالية قدرها 7,431 أ.د.

وعلى صعيد آخر، تولت البلدية صرف مبالغ مالية دون موجب بعنوان مصاريف تأمين ومعاليم جولان كان بالإمكان تفاديها بما يناهز 15 أ.د تعلقت بمعدّات ظلّت معطبة خلال الفترة 2016-2019.

ولم يتمّ استهلاك الاعتمادات المرصودة بالميزانية بعنوان تعهد وصيانة المعدّات والمتعلقة بتصرف 2019 والبالغة 198 أ.د رغم بقاء معدّات معطّبة لعدّة سنوات.

وخلافا لمنشور وزير الداخلية عدد 6 بتاريخ 03 أفريل 2014[2] الذي أكّد على ضرورة تكليف إطار فني للإشراف على تسيير المستودع البلدي برتبة فني على الأقل وإعداد دليل إجراءات يصف بدقة مختلف المسارات العملية للأنشطة المنجزة وأساليب العمل المعمول بها، تم خلال الفترة من أفريل2017 إلى مارس 2020 تكليف عامل للإشراف على تسيير المستودع والمخزن. وفضلا عن ذلك، ظلّ التصرف في المستودع يفتقر إلى إجراءات واضحة وهو ما أدّى إلى عدم تأمين البعض منها وتلاشي المسؤوليات في شأنها.

كما أنّ برمجة التدخلات ومتابعة إنجاز أعمال صيانة العربات والمعدّات بالمستودع مازالت تتمّ يدويا وذلك خلافا لمنشور وزير الداخلية عدد 6 المذكور آنفا ممّا يحدّ من نجاعة هذه البرمجة ويحول دون المتابعة المثلى للصيانة.

وتوصي المحكمة بضرورة إرساء منظومة معلوماتية للتصرف في أعمال الصيانة بما يضفي النجاعة عليها ويمكّن من حسن برمجتها وترشيد كلفة استغلال الأسطول وضمان جاهزيته عبر الحد من تواتر الأعطاب.

III- الاستثمارات

---

[1] تراوحت معدلات الاستهلاك للشاحنة ذات الرقم المنجمي 02-217393 خلال الفترة 2016-2019 بين 49,01 ل/ 100 كم و54,93 ل/ 100كم والشاحنة ذات الرقم المنجمي 02-215483 بين 32,1 ل/ 100 كم و60,21 ل/ 100كم.

[2] حول إحكام استغلال معدات النظافة والطرقات وتأمين متطلبات صيانتها.

بلغ معدّل الاعتمادات المرصودة سنويا للاستثمارات خلال الفترة 2015-2019 نحو 2,245 م.د في حين بلغ معدل استهلاك الاعتمادات سنويا 1,040 م.د أي بنسبة 46,32 %. ولم تتجاوز هذه النسبة خلال سنتي 2018 و2019 على التوالي 36 % و24 %.

وأفضى النظر في مدى تقيّد البلدية بالتراتيب المنظمة للمشاريع البلدية وللصفقات العمومية إلى الوقوف على إخلالات تعلّقت ببرمجة المشاريع وضبط الحاجيات فضلا عن تنفيذ هذه المشاريع ومتابعتها.

أ- برمجة المشاريع وضبط الحاجيات

لئن تمت برمجة عدد من المشاريع ضمن المخططات السنوية للاستثمار فإنّ الانطلاق الفعلي في ضبط الخاصيات الفنية واختيار المقاولين شهد تأخرا هاما فاقت مدّته في بعض الأحيان ثماني سنوات بالنظر إلى الآجال المبرمجة لها. ويعزى ذلك خاصّة إلى تعطّل إنجاز الدراسات وغياب الدقّة في ضبط الحاجيات وعدم تسوية الوضعية العقارية للأراضي بخصوص بعض المشاريع.

وفي هذا الصدد، تمّ إدراج مشروع تزويد المسبح البلدي ببباردو بالطاقة الشمسية ضمن المخطط الاستثماري السنوي لسنة 2012، غير أنه لم يتم إلى غاية موفّى مارس 2020 الشروع في إجراءات الدعوة إلى المنافسة في شأنه رغم إحالة وزارة الشباب والرياضة إلى ميزانية المجلس الجهوي بتونس منذ موفّى سنة 2012 الاعتمادات المخصّصة لهذا المشروع وللدراسات الخاصة به وقدرها 340 أ.د. وأرجعت البلدية التأخير في الإعلان عن طلب العروض إلى الفترة الزمنية التي تطلّبها الحصول على نتيجة الاختبار المتعلق بتحمّل سطح المسبح البلدي للّاقطات الشمسية.

وبخصوص تهيئة القاعة المغطاة بخزندار، فقد تمت برمجة المشروع ضمن المخطط السنوي الاستثماري البلدي لسنة 2018 بكلفة قدرها 450 أ.د وتمّ تحديد تاريخ بداية الإنجاز يوم 14 ماي 2018. وبالرغم من ذلك وإلى غاية موفّى مارس 2020 لم يتمّ الإعلان عن طلب العروض. ومن شأن التأخير المذكور أن يحمّل البلدية كلفة إضافية قدّرتها اللجنة الفنية للبنايات المدنية بنحو 90 أ.د[1].

كما لم يتمّ الإعلان عن طلب العروض بخصوص مشروع هدم وإعادة بناء دائرة باردو بكلفة في حدود 663 أ.د إلّا بتاريخ 11 فيفري 2020 رغم برمجته ضمن المخططات السنوية الاستثمارية للبلدية منذ 2017.

[1] حسب محضر جلسة اللجنة الفنية للبنايات المدنية بتاريخ 19 جويلية 2019.

وتضمّن المخطط الاستثماري البلدي لسنة 2016 تهيئة سوق السعادة ضمن المشاريع الاقتصادية رغم عدم تسوية الوضعية العقارية للسوق المذكورة مع الوكالة العقارية للسكنى وهو ما عطّل تنفيذ المشروع إلى غاية موفّى مارس 2020.

وتدعى البلدية إلى الحرص على تدارك هذا التأخير وإلى ضمان سرعة ونجاعة الشروع في تنفيذ الأشغال المبرمجة بما يضمن وضعها حيّز الاستغلال في أفضل الآجال.

على صعيد آخر، شاب إنجاز أشغال تهيئة المسبح البلدي إخلالات تعلقت بالدراسات التي تعوزها الدقّة والتي أدّت إلى تجزئة الأشغال بصورة أثّرت على تنفيذها بالإضافة إلى غياب التنسيق عند برمجتها وهو ما أدّى إلى التأخير في إعادة استغلال المسبح الذي توقّف عن النشاط منذ 12 ماي 2017 إلى غاية موفّى مارس 2020. ومن شأن تجهيز المسبح بالنظام الشّمسي لتسخين المياه أن يمدّد في فترة وضعه خارج الاستغلال بما لا يقل عن سنة.

ولئن تمّ تقدير كلفة أشغال إعادة استغلال المسبح البلدي بقيمة 349 أ.د تتعلّق بقسط السوائل فإنّ الأشغال اتسعت لتشمل الهندسة المدنية والكهرباء وإعادة الطبقة العازلة وإعادة الخزف بحوض السباحة وتغيير تجهيزات السوائل بفضاء تصفية المياه لترتفع تقديرات الكلفة الجمليّة إلى حوالي 1 م.د.

وأدّى تزامن تنفيذ الأشغال المتعلقة بالكهرباء والهندسة المدنيّة بخصوص نفس المشروع إلى إيقاف أشغال الهندسة المدنيّة لفترة 216 يوما وذلك جرّاء عدم إمكانية مواصلتها إلاّ إثر إنجاز بعض الأشغال المرتبطة بالقسط المخصّص للكهرباء.

وكان حريّ بالبلدية إحكام ضبط حاجياتها بهذا العنوان وإدراجها ضمن طلب عروض موحدّ طبقا لمقتضيات الفصل 2 من الأمر 1039 لسنة 2014 المنظم للصفقات العمومية. ويعدّ التصرف على هذا النّحو مخالفا لمقتضيات الفصل 9 من الأمر المذكور ومن شأنه أن يشكّل خطأ تصرف على معنى القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أفريل 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات.

كما أدّى عدم دقة الدراسات المتعلقة بقسط السوائل في إطار تهيئة المسبح البلدي إلى تغييرات هامّة في الكميات بعنوان العديد من الفصول وذلك بالزيادة أو بالنقصان أثّرت على ترتيب العارضين الأصليّين مما انجرّ عنه خرق لمبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص أمام الطلب العمومي. من ذلك تجاوز عرض

صاحب الصفقة العرض الذي كان مرتبا ثانيا بمبلغ قدره 75,821 أ.د أي بزيادة في قيمة الصفقة بنسبة 22,41 % كان موضوع ملحق وأدّى إلى تحمّل البلدية كلفة إضافية بنفس المبلغ.

علاوة على ذلك، أدّى طول فترة غلق المسبح إلى تآكل بعض التجهيزات التي لم تعد صالحة ممّا يستدعي تجديدها والتي تقدّم في شأنها صاحب الصفقة ببيان أثمان تقديري بمبلغ 37 أ.د.

ومن جهة أخرى، وفي غياب الدقة في ضبط الحاجيات ومواقع التدخل بخصوص صفقة تهيئة بعض الطرقات بحي الحدائق وحي السعيدية وحي الفتح ببباردو في إطار طلب العروض عدد 2014/01 بمبلغ 468 أ.د اضطرت البلدية إلى إجراء مراجعة شاملة للأنهج المعنية بالتهيئة والتعبيد وإعادة الدعوة إلى المنافسة بعد فسخ الصفقة بالتراضي وإلى إدخال تعديلات جوهريّة على طلب العروض.

وخلافا للفصل 27 من الأمر 3158 لسنة 2002[1]، لم تتول البلدية تجميع حاجياتها السنوية المتعلقة بأشغال تهيئة الطرقات ضمن طلب عروض موحّد وقامت في المقابل بالإعلان عن طلبي العروض عدد 2014/02 و2014/03 على التوالي بتاريخ 20 و25 فيفري 2015.

كما لم تخصّص البلدية نسبة من صفقاتها المتعلقة بتهيئة الطرقات لفائدة المؤسسات الصغرى رغم غياب اعتبارات فنية تبرّر ذلك وتوفّر مؤسسات صغرى يمكن تكليفها بإنجاز هذه الصفقات وذلك خلافا لمقتضيات الأمر المنظم للصفقات العمومية المذكور ولمنشور الوزير الأول عدد 15 بتاريخ 11 أفريل 2008[1].

ولئن تمّ عرض ملف طلب العروض عدد 2019/01 المتعلق باقتناء معدّات نظافة وأشغال متمثلة في ثلاث شاحنات خفيفة وشاحنة مجهزة بسلّم على أنظار اللجنة البلدية لمراقبة الصفقات، فإنها عمدت إلى الدعوة إلى المنافسة لاقتناء وسائل نقل في إطار طلب العروض بإجراءات مبسّطة عدد 2019/02 عرضت نتائجها على اللجنة البلدية للشراءات. ويعدّ التصرف على هذا النحو تفصّ من إخضاع الشراءات المذكورة إلى رقابة لجنة مراقبة الصفقات المختصة وتجزئة للطلب العمومي على معنى الفصل 9 من الأمر 1039 لسنة 2014 المنظم للصفقات العمومية الذي نص على أنه "لا يجوز تجزئة الطلبات بصورة تحول دون إبرام صفقات كتابية أو دون إخضاعها إلى رقابة لجنة مراقبة الصفقات ذات النظر".

---

[1] المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية كما تمّ تنقيحه وإتمامه.

[1] حول تخصيص نسبة من الصفقات العمومية لفائدة المؤسسات الصغرى، وتحفيز مشاركة مكاتب الدراسات في الصفقات العمومية، وإبرام عقود تزوّد مع المؤسسات المحدثة بصيغة الإفراق.

وكان يتعيّن على البلدية إدراج حاجياتها من معدّات النظافة والأشغال ومن سيارات إدارية ضمن طلب عروض موّحد تعرض نتائج الدعوة إلى المنافسة بخصوصه على أنظار اللجنة الجهوية لمراقبة الصفقات باعتبار أن تقديرات الشراءات بهذا العنوان مجمّعة تتجاوز 400 أ.د مع إمكانية توزيع الطلبات إلى عدة أقساط على أساس معطيات اقتصادية أو مالية أو فنية أو اجتماعية مثلما اقتضى ذلك الفصل 2 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 آنف الذكر، على أن يكون كل قسط وحدة مستقلة تسند بشكل منفصل بمفردها أو مع أقساط أخرى. وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ الشروع في إجراءات الدعوة إلى المنافسة بخصوص طلبي العروض في آجال متقاربة كانت كفيلة بتجميع الشراءات المذكورة. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرف على معنى القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أفريل 2019 والمتعلق بمحكمة المحاسبات.

وبرّرت البلدية التصرف على هذا النحو بأن قرار اقتناء سيارات إدارية تمّ اتّخاذه من قبل المجلس البلدي المنتخب الذي تمّ تنصيبه خلال شهر أوت 2019 بتاريخ لاحق لتاريخ الدعوة إلى المنافسة بخصوص طلب العروض المتعلق باقتناء معدّات نظافة وأشغال التي تمت بتاريخ 25 جويلية 2019. غير أن اقتناء سيارات وظيفية كان مبرمجا منذ بداية السنة المالية 2019.

ب- تنفيذ المشاريع ومتابعتها

يشكو تنفيذ المشاريع تعثرا حيث أدّى توقّف الأشغال المتعلقة بالسوائل في إطار مشروع تهيئة المسبح البلدي لمدة 445 يوما إلى مطالبة صاحب الصفقة بالتعويض عن الأضرار التي لحقته جرّاء ذلك بما قدره 23,772 أ.د.

ولم تُحكم البلدية متابعة تنفيذ الأشغال حيث لم يتمّ مسك دفتر الحضيرة بخصوص الصفقتين المبرمتين في إطار طلبي العروض عدد 2014/02 و2014/03 آنفي الذكر. كما لا يتضمن ملف الصفقة جذاذات المواد المستعملة مما يحول دون التثبت من إنجاز كل الأشغال المتعاقد عليها بالجودة المطلوبة. ويعتبر عدم توفر الوثائق المنصوص عليها بالفصل 22 من كرّاس الشروط الإدارية الخاصة للصفقتين المذكورتين آنفا مخالفا للتراتيب الجاري بها العمل في مجال الصفقات العمومية. وأفادت البلدية في هذا الإطار أنّها ستعمل على تلافي ذلك في المستقبل.

ورغم انتهاء الأشغال موضوع الصفقة المبرمة في إطار طلب العروض عدد 2014/02 منذ 14 ماي 2015، لم تتولّ البلدية خلاص المقاول إلاّ بتاريخ 7 جوان 2016 أي بعد مرور ما يزيد عن سنة.

وإلى غاية موفّى سنة 2019 لم يتم الاستلام النهائي للأشغال موضوع الصفقة رغم أن الاستلام الوقتي تمّ منذ 15 سبتمبر 2015 أي منذ ما يزيد عن 4 سنوات.

على صعيد آخر، تولى صاحب صفقة تهيئة الطرقات بدائرتي الحدائق وقصر السعيد في إطار طلب العروض وفقا للإجراءات المبسّطة عدد 2016/02 بقيمة 324 أ.د مدّ البلدية بكشف في الحساب الوقتي للأشغال المنجزة إلى غاية 24 ماي 2017 بعد مصادقة عون البلدية المكلّف بمتابعة الأشغال بتاريخ 3 أكتوبر 2017 بمبلغ قدره 271 أ.د والحال أن القيمة الفعلية للأشغال قدرها 244 أ.د[1] أي بفارق قدره 27 أ.د. وتمّ على ضوء ذلك إحالة المعني بالأمر على مجلس التأديب لاتخاذ العقوبات الإدارية المستوجبة في شأنه. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكّل أخطاء جزائية كوجبة للتتبّع.

ومن جهة أخرى، كلّفت البلدية مكتبا للمراقبة الفنية واختبار البنايات بتاريخ 11 أفريل 2019 لإجراء مراقبة فنية بخصوص أشغال تعبيد الطرقات وتهيئتها المنجزة في إطار نفس الصفقة خلصت نتائج أعماله إلى أنّ الأشغال المنجزة لم تكن في مجملها مطابقة لكراس الشروط الفنية الخاصة. غير أنّ البلدية تولت خلاص المقاول في حدود 75 % من مبلغ الصفقة دون اتخاذ الإجراءات المناسبة تجاهه.

كما شهد الانطلاق في إنجاز أشغال الكهرباء موضوع الاستشارة عدد 2018/06 في إطار مشروع تهيئة المسبح البلدي بمبلغ قدره 146 أ.د تأخيرا هاما ذلك أنه رغم إعداد تقرير تقييم العروض خلال شهر نوفمبر 2018 لم يتمّ إعلام المقاولة المعنية باختيارها للقيام بالأشغال موضوع الاستشارة إلا بتاريخ 22 ماي 2019.

ومن ناحية أخرى، وعلى إثر قيام صاحب صفقة تعبيد أنهج بدائرتي الحدائق وقصر السعيد في إطار طلب العروض وفقا لإجراءات مبسّطة عدد 2018/01 بمبلغ قدره 183 أ.د بتقديم عريضة إلى وزارة الشؤون المحلية والبيئة بتاريخ 22 مارس 2019 لعدم حصوله على مستحقاته، تولّت البلدية تكليف مكتب للمراقبة الفنية واختبار البنايات بتاريخ 11 أفريل 2019 لإجراء مراقبة فنية بخصوص الأشغال موضوع الصفقة بيّنت أساسا عدم مطابقة الأشغال لما هو محدّد بكراس الشروط الفنية الخاصة وللمعايير الفنيّة المعتمدة في المجال. وتدعى البلدية إلى اتخاذ التدابير المستوجبة لتسوية الملف المذكور في أفضل الآجال بما يضمن حقوقها.

وخلافا للفصل 104 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظم للصفقات العمومية، لم تتولّ البلدية عرض ملف الختم النهائي للصفقة المبرمة في إطار طلب العروض عدد 2015/02 المتعلق بتهيئة

[1] حسب كشف الكميات المنجزة المعدّ من قبل رئيس المصلحة الفنية بالبلدية بتاريخ 9 نوفمبر 2017.

الطرقات بدائرة الحدائق على اللجنة البلدية للشراءات إلاّ بعد مرور ما يزيد عن 600 يوم من تاريخ القبول النهائي للأشغال، وانجر عن ذلك تأخير في خلاص ما تبقى من مستحقات المقاولة بمبلغ 45 أ.د.

*

* *

لئن تمكّنت البلدية من تجاوز العديد من النقائص والإخلالات التي تمّ الوقوف عليها من طرف المحكمة في إطار الرقابة المالية لتصرف سنتي 2015 و2017 غير أنها مدعوّة إلى مزيد العمل على تحسين بعض الجوانب بما يمكّن من إضفاء النجاعة والكفاءة على التصرف وذلك في إطار التوجه نحو إرساء الحكم المحلي عملا بالمقتضيات الدستورية.

ويقتضي تجسيد مبدأ التدبير الحر الوارد صلب مجلة الجماعات المحلية تعبئة موارد ذاتية كفيلة بتكريس الاستقلالية المالية وبضمان التصرّف الناجع وبالنهوض بجودة الخدمات البلدية وإحداث فارق في حياة المواطن.

وفي هذا الإطار، يتطلب الاستغلال الأمثل للطاقة الجبائية للبلدية مزيد إحكام توظيف المعاليم على العقارات والأنشطة وحصر معاليم الإشهار والإشغال الوقتي وتوظيفها طبقا للتّشريع الجاري به العمل بما يضمن تعبئة موارد إضافيّة لتدعيم استقلاليتها المالية وتنفيذ مشاريعها وتحسين الخدمات البلدية.

كما يتعين على البلدية العمل على تدارك النقائص التي تمّ الوقوف عليها بخصوص التصرف في الأملاك البلدية والتي تعلّقت أساسا بتحديدها وبضمان الحماية القانونية لها واستغلالها طبقا لمبادئ الحوكمة الرشيدة.

وكذلك الشأن، فيما يتعلّق بالمشاريع البلدية التي شهد إنجازها تأخيرا ملحوظا وتعثّرا على مستوى تنفيذ ومراقبة الأشغال وتسلّمها وذلك نتيجة لسوء ضبط الحاجيات ولعدم إحكام الدراسات الأوّلية للمشاريع وعدم التقيد بالأحكام المرتبطة بالصّفقات العمومية.

وتوصي المحكمة عموما بمزيد الحرص على حسن توظيف جميع المعاليم المتاحة وبمتابعة استخلاصها وبحماية عقاراتها واستغلالها على النحو الأفضل والسعي إلى استخلاص المبالغ المثقلة بعنوان

تسويغ المحلات التجارية للفترات السابقة وتطهير الأرصدة فضلا عن إحكام برمجة وتنفيذ المشاريع الاستثمارية البلدية في إطار تحسين جودة الخدمات البلدية.

ردّ بلدية باردو

ا- تعبئة الموارد

توظيف المعلوم على العقارات والأنشطة

غياب التنسيق وتضارب في المعطيات بين المصلحة الفنية ومصلحة الأدءات في العقارات المبنية وغير المبنية.

تم عقد جلسة بين المصلحتين برئاسة رئيس البلدية وتم التأكيد على ضرورة التنسيق بينهما وتكليف عون الإحصاء بإجراء معاينات ميدانية وذلك لتحين جدول تحصيل الأراضي الغير مبنية وسيتم عرض الملفات التي ثبت تغير صبغتها على لجنة المراجعة لاتخاذ القرار اللازم.

تأخير في إعداد وتثقيل جداول التحصيل

نقص في الأعوان والتأطير ونقص التجهيزات الإعلامية ونسعى حاليا لتلافي ذلك.

خطأ في احتساب المساحة المبينة

- 4030 عوضا عن 30 م م
- 1180 عوضا عن 118 م م

تم تعديل المساحة وطرح المبالغ المثقلة بعد عرض الملف على لجنة المراجعة وعلى المجلس البلدي للمصادقة.

ضرورة توظيف المعلوم على عقار غير مبني باحتساب القيمة التجارية

تم الأخذ بملاحظاتكم وسيتم احتساب المعلوم على الأراضي المبنية اعتمادا على القيمة التجارية وفق توصياتكم.

توظيف للمعلوم على الأراضي غير المبنية التابعة للبناءات الفردية والتي تفوق 1000 م م

سيتم التنسيق مع المصلحة الفنية لتلافي الإخلال الملاحظ من قبلكم علما انها حالات نادرة جدا .
تباين في نسب الخدمات الموظفة في نفس النهج
سيتم التنسيق مع المركز الوطني للإعلامية لإصلاح هذا الخطأ

المعلوم على المؤسسات

ضعف الموارد البشرية عون إحصاء واحد لا يمكنه مسح كامل المنطقة TIB – TNB- TCL وسنعمل على تعزيز المصلحة بمنظومة إعلامية وعون خاص بمتابعة المعلوم على المؤسسات.

II- التصرف في الأملاك

معين كراء المنتزه البلدي "كنكوت"

نظرا لعدم ادراج نسبة زيادة سنوية بالعقد المبرم في 1996/12/04 تم بمقتضى مداولة المجلس البلدي بتاريخ 2000/05/04 المصادقة على نسبة زيادة 5 % دون بيان المدة المعنية بنسبة الزيادة وتم توجيه نسخة من المداولة الى القابض البلدي دون ان يتم اجراء عقد تكميلي وقد دأب القابض البلدي على تطبيق هذه النسبة كل سنتين وتبعا لتقرير التفقد الاول تم عرض الموضوع على لجنة الشؤون القانونية والإجراءات جارية حاليا لإعداد عقد توضيحي يتم بمقتضاه ادراج هذه النسبة وإقرارها كنسبة زيادة سنوية.

عدم تثقيل العقود التجارية

بالنسبة لعدم تثقيل العقود فإن المصلحة المعنية كانت قد وجهت العقود للتثقيل وتم تلافي النقص في التثقيل على إثر تفقد سابق 2007 غير ان عملية التثقيل لم تفعل في القباضة البلدية وكان هذا الموضوع مطروح منذ سنة 2015 عندما تم طرح فصول دون مراجعة البلدية وتم تلافي الامر مع القابض الحالي كما تم اعلام القابض بإنهاء تثقيل عدة فصول.

هذا مع الاشارة الى ان جل الوضعيات هي في طور التقاضي مع استرجاع عدد 10 محلات هي حاليا موضوع طلب اختبارات لم تتوصل بها .

الحماية القانونية

اجراءات ترسيم الدائرة البلدية-السوق البلدي-المسح البلدي والمركب الترفيهي بباردو

تولت البلدية (مصلحة الاملاك) اعداد الملفات وتكليف محامي وإيداع الملفات لدى المحكمة العقارية غير أن القابض تمسك بقاعدة العمل المنجز لصرف النفقة وتمسكت المحكمة والقباضة والمطبعة الرسمية بنفس القاعدة وطالبت بالدفع المسبق.

قمنا حديثا بإعادة تكليف محام بتجديد إيداع الملفات لدى المحكمة وقامت الأستاذة بمراسلة البلدية لتوفير مصاريف القضية عدد72372 بتاريخ2020/10/30 ونحن بصدد اجراء اللازم.

أما بالنسبة لعدة عقارات غير مسجلة فإنها موضوع مراسلات ومساعي لتسوية وضعيتها مع الاطراف المتداخلة وزارة أملاك الدولة - ONAS- SNIT-AFH.

العقار المسوغ لفائدة نادي البصر

3 قطع الرسم العقاري51123

تمت مراسلة أستاذة محامية لبحث مآل القضية بتاريخ 2019/10/24 وبتاريخ 02 مارس 2020 إذ تبين أن المحامية التي تم تكليفها لم تحرص على حفظ حقوق البلدية ولم تنشر القضية رغم مطالبتها بالمآل عدة مرات.

وتم تكليف الأستاذة برفع قضية في إبطال عقد شراء ضد المدعو منذر الحجري بتاريخ 18 مارس 2020 هذا بالإضافة إلى القضية الجارية بالمحكمة الإدارية في مرحلة التعقيب.

الرسم العقاري 128123 تونس

مقر دار الشباب البرطال

تم تكليف الأستاذة (العدل الاشهاد) اجراء معاينة استجواب لحائز على ملك البلدية بتاريخ 23 سبتمبر 2019 غير أنها لم تتول إفادتنا بما تم في الغرض رغم قيامها بالمعاينة وسنقوم بدعوتها للإجابة وإجراء ما يتعين.

قطعة عدد72 رسم عقاري18310 تونس (شعبة الهادي شاكر سابقا)

تم تكليف الاستاذة باستخراج نسخة تنفيذية ثانية في القضية عدد 22322 المرفوعة (وفاة العدل المكلف آنذاك وعدم التوصل بأصل الحكم) .

تم استخراج النسخة التنفيذية الثانية بتاريخ 2020/09/28 .

على إثر ذلك تم تكليف الأستاذة بتنفيذ الحكم الاستعجالي بالخروج بتاريخ 2020/10/06 والموضوع محل متابعة .

تقسيم سوق قصر السعيد

تقسيم AFH

قامت البلدية بعدة مراسلات للوكالة العقارية للسكنى بتاريخ 2019/07/22 وقمنا بمراسلة أخرى بتاريخ 2020/10/09 .

يوم الخميس 2020/03/12 تم الاتصال مباشرة بالوكالة وبالرجوع إلى الملف تبين أن الموضوع في اللمسات الأخيرة وتم مدهم بالمطلوب والعقد بصدد الإنجاز .

الرسم العقاري82761 تونس سان مونيخ

يتعلق الموضوع بعقارين مختلفين: عقار موضوع مراسلات وزارة الصحة وحسب تحرياتنا فإنه تم تخصيص عقار لفائدة مركز رعاية الام والطفل (مستوصف باردو) والعقار الذي يفتح على نهج مراكش تم تمكين جمعية الملعب التونسي من استغلاله على إثر هدم البناية القديمة التي تفتح على شارع الحبيب بورقيبة ذات الرسم العقاري 67552 حيازة وليس تمليك .

الرسم العقاري 47555 تونس

عدم استكمال التسوية للحي السكني

تمت مراسلة وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية بإدراج جملة من الوضعيات العقارية العالقة (منها الرسم العقاري 47555 تونس) ضمن الأمر عدد 504 لسنة 2018 المؤرخ في 2018/06/07 وذلك بتاريخ 2020/03/18 ذلك أن الأمر يمكنهم من تسوية الوضعية بمعاليم رمزية ويعفيهم من خلاص القيمة الحقيقية لتلك العقارات ويجنب البلدية دفع مبالغ هامة هي غير مستعدة لها .

والموضوع محل متابعة: المراسلة الموجهة لأملاك الدولة.

عدم اعتماد المنافسة في تكليف محامين

لقد تم نشر طلب عروض بالمرصد الوطني للصفقات العمومية غير أنه لم يرد علينا إلا مطلب ترشح واحد ويتعلق بأحد الأقساط الثلاثة (محام لم يتجاوز 05 سنوات على ترسيمه بالاستئناف) وقد تم اعتبار أن طلب العروض غير مثمر والإجراءات جارية لنشر طلب عروض ثاني.

متابعة مآل القضايا

سيتم تلافي هذه الاخلالات في توجيه المراسلات بين المصالح وقد وجه تقرير حول هذه الوضعية الى السيد رئيس البلدية حرصا منه على حفظ حقوق البلدية بالتدخل في الآجال.

استغلال الأملاك العقارية الأكرية السكنية

بالنسبة لعدد 03 محلات سكنية فقد انطلقت المصلحة في اجراءات تحيين العقود وللغرض تم توجيه مراسلة لتحديد القيمة الكرائية السنوية الحقيقية لتلك الشقق بتاريخ 2016/10/14 غير أنه رغم عديد الاتصالات لم نتوصل بتقرير اختبار من الجهة المعنية مما عطل هذا الاجراء وسنحرص على التوصل بالمطلوب لإتمام اجراء اللازم. مع الملاحظة أننا نجد صعوبة في انجاز الملفات المرتبطة بإجراء اختبارات مصالح وزارة املاك الدولة والشؤون العقارية.

عدم تحيين عقود التسويغ

لم يتسع تحيين العقود لأن جل الوضعيات هي إما صدر في شأن أصحابها أحكام بالخروج أو هي في طور التقاضي: قضايا في الخروج

عدم التسريع بإعادة التسويغ

ارتباط إعادة التسويغ بإجراء اختبار من طرف مصالح أملاك الدولة هو سبب التأخير. لم تتم إجابتها ولم تجر الاختبارات رغم عديد المراسلات

تراكم الديون وعدم تنفيذ الأحكام

- تراكم الديون: القابض مطالب بالاستخلاص
- الإدارة أجرت أيضا عدد هام من القضايا في الخروج
- المجلس أو اللجان لم تتجه إلى تنفيذ الاحكام حفاظا على موارد الرزق مجلس بلدي

رد قابض بلدية باردو

- **استخلاص المعاليم على العقارات والأنشطة**

شهدت عملية استخلاص المعلوم على العقارات والأنشطة عدة صعوبات منها :

-عدد عدول الخزينة (03) غير كافي لتغطية كافة الفصول المثقلة.

-غياب أرقام بطاقات التعريف الوطنية للمدنيين ضمن جداول التحصيل حيث تنص المرحلة الجبرية (العقل التوقيفية) كالإعتراض الإداري إلى ضرورة توفر أرقام بطاقات التعريف وذلك لإستكمال عملية الإستخلاص.

- صعوبة في تبليغ الإعلامات بالنسبة للأراضي غير المبينة حيث يكون في معظم الأحيان محل مخابرة الفصل عنوان العقار الغير مبني نفسه هذا ما يؤدي إلى عدم تبليغ الإعلام مباشرة وكذلك عدم تحيين جداول التحصيل حيث يوجد فصول مثقلة بعنوان أراضي أصبحت مبينة.

- لم يقع تحيين جداول التحصيل الخاصة بالمعلوم على المؤسسات منذ سنة 2007 وهو آخر زمام وقع تسلمه من طرف القباضة.

هذا وقد تم منذ بداية هذه السنة إلى غاية هذا التاريخ بالتنسيق مع مصالح البلدية في توزيع إعلامات ديون الجماعات المحلية وتغطية جل مناطق البلدية وتحقيق نسبة استخلاص هامة في معلوم على العقارات المبينة 560 أ.د ما يمثل 68 % من تقديرات الميزانية في ظل هذه الأزمة التي تشهدها البلاد وطرح جملة من الديون المثقلة بعنوان العقارات المبينة والتي بلغت 1.186.204,094 د في العفو الجبائي لسنة 2019.

- **المحلات التجارية**

يمثل موضوع الكراءات أكثر المواضيع تعقيدا من حيث التثقيل وتحديد بقايا الديون وذلك لعدة أسباب منها :

- غياب عدد عقود الكراء وعدم تنصيص على أرقام بطاقات التعريف الوطنية ضمن العقود.

- العديد من المحلات وقع بيع أصلها التجاري من طرف المتسوغ الأصلي دون إعلام مصالح البلدية لذا لم يقع إبرام عقد جديد في الغرض.

- حسب آخر معاينة للمحلات التجارية، تبين وجود العديد من المحلات مغلقة منذ سنوات.
- تلدد دفع معين الكراء من قبل المتسوغين منذ سنوات عديدة.
- عدم تنفيذ الأحكام الإستعجالية بالخروج التي تحصلت عليها البلدية.

في ظل النقائص المذكورة أعلاه لا نزال نبذل جهدنا بالتنسيق مع مصالح البلدية لتخطي الصعوبات المعترضة وإيجاد حلول مناسبة لتنشيط الإستخلاص وتعبئة موارد البلدية، وقد قمنا بإعداد كراس تثقيل محين في الكراءات يبين وضعية كل محل على حدة وبقايا الديون الخاصة به وقد تم الإطلاع عليه من طرف مصالحكم، هذا وقد تم تدارك الخطأ المتمثل في عدم تثقيل ديون هامة بعنوان كراء المحلات التجارية بلغت 1.021.621,916 د وذلك بتصحيح الوضعية في سنة 2018 ويمكن ملاحظة ذلك بمقارنة بقايا الإستخلاص بتاريخ 2017/12/31 وتلك المنقولة في الحساب المالي لسنة 2018.

وقد شهدنا تطورا ملحوظا في نسبة الإستخلاص بناءا على جملة الإجراءات التي قمنا بها حيث بلغت جملة الإستخلاصات في معلوم كراء محلات معدة لنشاط تجاري 42.292,630 د بتاريخ 21 سبتمبر 2020.

- **المنتزه البلدي كتكوت**

ذكر في تقرير محكمة المحاسبات أنه قد تمت المصادقة خلال الدورة العادية الثانية للمجلس البلدي لسنة 2000 على زيادة بنسبة 5 % سنويا في معلوم الكراء، لم يقع إعلام القباضة بمحضر الجلسة أو بعقد تنقيحي في الغرض علما وأنه لا يمكن تثقيل معلوم بعنوان كراء محلات تجارية استنادا على مداولة مجلس بلدي بل على عقد تنقيحي في الغرض لذلك فقد تم تطبيق الزيادة كل سنتين وذلك حسب العقد المتوفر بالقباضة، هذا وقد تم التنسيق مع مصالح البلدية لإبرام عقد تنقيحي في الغرض.

بلدية صفاقس

أحدثت بلدية صفاقس (فيما يلي البلدية) بمقتضى الأمر العلي المؤرخ في 16 جويلية 1884 وهي تضمّ سبع دوائر. وتعاقبت على تصريف شؤونها منذ 8 أفريل 2011 بعد حلّ المجالس البلدية المنتخبة أربع نيابات خصوصية. وبلغت جملة مداخيل الميزانية للفترة 2013-2018 ما قدره 356,151 م.د بمعدّل سنوي يناهز 59,359 م.د توزّعت بين موارد العنوان الأول بنسبة 67% وموارد العنوان الثاني بنسبة 33%. وقد تطوّرت موارد البلدية خلال هذه الفترة بنسبة سنوية معدّلها 9,7% فيما بلغت نفقاتها 257,224 م.د خصّص منها 184,083 م.د لنفقات التسيير و73,141 م.د لنفقات الاستثمار. وسجّلت نفقات الميزانية تطوّرا بنسبة سنوية معدلّها 8,3% للفترة 2013-2018.

وبلغ عدد الخطط المنصوص عليها بقانون إطار أعوان البلدية 2000 خطة منها 450 خطة تتعلق بقانون إطار الموظفين و1550 خطة ضمن قانون إطار العملة. وناهزت في موفّى سنة 2019 نسبة الشغور العامّة 27% وبلغت نسبة التأطير 6 %.

وأجرت محكمة المحاسبات (فيما يلي المحكمة) مهمّة رقابية على حسابات وتصرّف البلدية للفترة 2013-2018 مع التحيين وفق بيانات سنة 2019 كلما اقتضى الأمر ذلك. وشملت هذه المهمة تعبئة الموارد والتصرّف في النّفقات وفي الشراءات والتراتيب العمرانية والنّظافة والعناية بالبيئة. وتمحورت رقابة المحكمة أساسا حول التأكّد من مدى التزام البلدية بالقوانين والتراتيب المنظّمة لتسيير الشؤون البلدية في أداء مهامها وحول تقييم أداء بعض أوجه التصرّف. وشملت الأعمال الرّقابية مراجعة الحسابات والوثائق فضلا عن إجراء المعاينات الميدانية والمحاورات إلى جانب تحليل البيانات المتوفّرة لدى كلّ من البلدية والقباضة البلدية والفرقة الجهوية للشرطة البلدية.

وعلى غرار ما كشفته المحكمة من إخلالات في مهماتها الرقابية السّابقة التي صدرت نتائجها بالتقرير السّنوي الخامس والعشرون لسنة 2009 وبتقرير الرّقابة المالية لتصرف سنة 2016 في إطار برنامج التنمية الحضرية والحوكمة المحلية، خلصت هذه المهمّة الرّقابية إلى الوقوف على نقائص وخروقات للقوانين والتراتيب شملت مختلف أوجه تسيير الشأن البلدي الإداري والمالي والفنّي حالت دون توفّق البلدية في أداء مهامها وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والنّزاهة. كما تسبّب سوء التصرّف والتجاوزات في أضرار مالية للبلدية بلغت 27,838 م.د موزّعة بين 12,435 م.د راجعة للنّقص في تعبئة الموارد و15,403 م.د نتيجة إخلالات في حوكمة التصرّف في النّفقات وفي الممتلكات.

وعملا بمبدأ المساءلة، يمكن أن تشكّل بعض الخروقات أخطاء تصرّف وأخطاء جزائية موجبة للتتبّع نظرا لإلحاقها أضرارا تعلقت أساسا بأملاك البلدية وبتوازناتها المالية.

أبرز الملاحظات

- تعبئة الموارد

حقّقت البلدية خلال الفترة 2013-2018 موارد اعتيادية بمبلغ 239 م.د إلاّ أنّ عدم حرصها على تحيين قواعد البيانات للمطالبين بالأداء وعدم رقْمنة التصرّف في الشؤون العقارية والمالية علاوة على النّقص في التنسيق مع القباضة البلدية تسبّبت في عدم تثقيل موارد لا تقلّ عن 6,707 م.د خلال نفس الفترة والتفويت في إمكانية استخلاصها.

ونتيجة لضعف أداء البلدية والقباضة البلدية في متابعة استخلاص الديون المثقّلة والنّقص في الموارد البشرية المخصّصة للقيام بأعمال التتبّع تراكمت بقايا الاستخلاص لتصل إلى 30,139 م.د و32,308 م.د في موفّى سنتي 2018 و2019 تباعا.

ولم تتمكّن البلدية من استغلال كامل رصيدها العقاري من الأملاك الخاصّة وآلت الخروقات التي شابت التصرّف في عقود الاستغلال والاستلزام إلى التخلي عن مبلغ 2,279 م.د من مداخيل الأكرية خلال الفترة 2014-2018 كما تخلت البلدية عن البعض من أملاكها الخاصّة لفائدة الدّولة دون مقابل نتج عنها ضرر مالي ناهز 10,357 م.د.

- التصرف في النفقات

تفتقر البلدية إلى نظام رقابة داخلية تفاقمت انعكاساته بعدم فعالية نظامها المعلوماتي وبتخلّي المجلس البلدي ورؤساء الإدارات والمصالح عن ممارسة دورهم الرّقابي. وقد ساهمت الخروقات التي شملت نفقات التصرّف في تبديد مبلغ ناهز 1,935 م.د من موارد البلدية خلال الفترة 2013-2018 كان بالإمكان توفيره لتطهير جزء من مديونية البلدية الهيكلية التي بلغت 5,708 م.د في موفّى سنة 2017.

ولم تتمكّن البلدية من التحكّم في مسار برمجة وتنفيذ ومتابعة مشاريعها الاستثمارية وبقيت نسب الإنجاز في حدود الثلث عند غلق مخطّطات الاستثمار للفترة 2013-2018 التي بلغت خلالها الاعتمادات المبرمجة 103,338 م.د. ونتج عن الخروقات التي تعلّقت بتطبيق مبادئ الصفقات العمومية والتراتيب التي تنظم تنفيذ الطلبات وشروطها التعاقدية ضررا ماليا للبلدية مقدّر بمبلغ 2,101 م.د.

- التراتيب العمرانية

شهدت الفترة 2013-2019 خروقات للتراتيب العمرانية لم يتمّ ردعها آلت إلى تفريط البلدية في مبالغ مالية نتيجة عدم احترامها للإجراءات وعدم تقيدها بالتراتيب وبواجب الحياد في اتّخاذ القرارات وفي المصادقة عليها وتنفيذها. ولم تلتزم كلّ من البلدية والشرطة البلدية بتطبيق القوانين في إطار مبادئ المساواة والشفافية والنّزاهة على بعض شركات البعث العقاري وأصحاب المحلات الخدماتية الذين تحصّلوا على امتيازات مباشرة تمثّلت في إعفائهم من خلاص خطايا ومعاليم وغرامات مالية ناهز مبلغها 5,989 م.د فضلا عن تمكينهم من استغلال الأملاك البلدية والفضاءات المخصّصة للعموم دون مقابل.

- النظافة والعناية بالبيئة

لا تعتمد البلدية على نظام محاسبة تحليلية يمكّنها من تقييم مدى نجاعة طرق تجميع ورفع النفايات استنادا إلى مؤشرات ومعايير موضوعية. وساهم عدم تحقيق أهداف استراتيجية ومخطّط تأهيل قطاع النظافة المتعلّقة بفرز النفايات المنزلية والشبيهة وتثمينها في الإضرار بجمالية المدينة وبجودة إطار العيش بالمنطقة البلدية.

ولم تحدّد البلدية بدقة مناطق التدخل وتوزيع العملة والمعدات حسب خصوصيات المناطق والأحياء مثل الكثافة السكانية وحجم الفضلات المفرزة بما حدّ من إضفاء النجاعة على هذه العمليات.

I- تعبئة الموارد البلدية

تجاوز إجمالي موارد البلدية 70 م.د سنة 2018 بعد أن كان في حدود 44,130 م.د سنة 2013 أي بمعدل نمو سنوي نسبته 9,7% للفترة 2013-2018. وتطوّرت نسبة الموارد الذاتية من 75% سنة 2013 إلى 83,5% سنة 2018 من مجموع موارد العنوان الأول البالغة 47,960 م.د بعد أن كانت في حدود 34,411 م.د سنة 2013. وارتفعت بقايا الاستخلاص في نفس الفترة بنسبة 59% من 18,956 م.د إلى 30,139 م.د نتيجة للنقائص في تطبيق إجراءات متابعتها من قبل البلدية والقباضة البلدية.

أ- المعاليم على العقارات والأنشطة

انجرّ عن عدم إحكام البلدية لعملية الإحصاء العشري 2017-2026 وعدم شمولية جداول التحصيل والمراقبة نقص في إمكانية تعبئة موارد ناهز مبلغها 1,335 م.د.

فخلافا لروزنامة إنجاز الإحصاء العشري 2017-2026[1]، انطلقت البلدية في عملية الإحصاء بتأخير ناهز 4 أشهر وتأخّرت في ختمه قرابة ستّة أشهر أخذا بعين الاعتبار التمديد في الآجال وفقا لجلسة العمل الجهوية المنعقدة بمقرّ ولاية صفاقس بتاريخ 30 جانفي 2017.

وترتب عن هذا التأخير عدم تحيين جداول التحصيل لسنة 2017 وهو ما انجر عنه عدم تثقيل حوالي 3068[2] فصلا بجدول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية وحرمان البلدية من تثقيل وإمكانية استخلاص حوالي 1,072 م.د[3].

ومن خلال مقاربة المعطيات المستخرجة من منظومة التصرف في موارد الميزانية (GRB) والمتعلقة بالمبالغ المثقلة بعنوان المعلوم على العقارات المبنية قبل وبعد الإحصاء العشري، تبين تراجع في مبلغ هذا المعلوم لعدد 5871 فصلا بقيمة 102,292 أ.د. وبمعاينة 460 عقارا وظّف عليها خدمة التنظيف فحسب وتراجعت معاليمها بعد الإحصاء بمبلغ 5,573 أ.د، ثبت أنّ عدد الخدمات التي انتفعت بها فعلا قد تراوح بين 4 و6 خدمات.

---

(1) الواردة بمنشور وزير الشؤون المحلية عدد 4 المؤرخ في 11 فيفري 2016 المحدّدة من شهر مارس إلى شهر سبتمبر 2016.

(2) الفصول غير المثقلة بعنوان سنة 2017 = الفصول المثقلة لسنة 2018 – الفصول المثقلة لسنة 2017 أي (86449-83381).

(3) 1,072 م.د = المبلغ المثقل في سنة 2018 – المبلغ المثقل في سنة 2017 أي (3,623 م.د -2,551 م.د).

وحالت الأخطاء في تهجير معطيات الإحصاء من منظومة AS400 إلى منظومة GRB دون تثقيل وإمكانية استخلاص معاليم 6842 فصلا من جدولي تحصيل المعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية خلال سنة 2018.

كما لم يتمّ تعميم منظومة التصرف في موارد الميزانية لتشمل وكالات المقابيض التي حقّقت مداخيل بلغت 19,375 م.د للفترة 2013-2018. وتعهّدت البلدية في إجابتها بتعميم هذه المنظومة على المصالح التي تحتاجها خلال سنة 2020.

ونتيجة لعدم تحيين قيمة حوالي 882 فصلا من عينة متكونة من 921 فصلا من جدول تحصيل المعلوم على الأراضي غير المبنية لسنة 2018 فرّطت البلدية في تثقيل وإمكانية استخلاص مبلغ ناهز 39 أ.د.

ومن جهة أخرى، أثبتت مقارنة الحد الأدنى للمعلوم على المؤسّسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية المنصوص عليه بالفقرة الثانية من الفصل 38 من مجلة الجباية المحلية بالمبالغ المستخلصة من هذا المعلوم والمستقاة من قاعدة بيانات مركزي مراقبة الأداءات صفاقس 1 وصفاقس 2، وجود نقص في المداخيل للفترة 2013-2018 بمبلغ 121,836 أ.د بذمة 31 مؤسّسة صحية وصناعية وشركات مصدرة.

وارتفعت بقايا استخلاص المعاليم على العقارات والأنشطة من 15,428 م.د سنة 2013 إلى 25,458 م.د سنة 2018. ورغم أهمية بقايا استخلاص المعلوم على العقارات المبنية فقد تراجعت أعمال التتبع في شأنه من 14719 تتبعا سنة 2014 إلى 10334 عملية تتبع سنة 2018 فيما لم تتولّ القباضة البلدية إجراء أيّ عمل تتبع خلال سنة 2013. كما اقتصرت في نفس الفترة أعمال وإجراءات التتبع على الإعلامات بنسبة تراوحت بين 54,7% و99,6%.

وبمراجعة 55 فصلا[1] من المعاليم على العقارات، بلغ إجمالي بقايا استخلاصها 354,774 أ.د ثبت سقوط الحقّ في التتبّع بالتقادم بشأن 33 فصلا منها بمبلغ 120,711 أ.د وذلك عملا بالفصل 36 من مجلة المحاسبة العمومية. وأفادت القباضة البلدية أنها استخلصت فصلا من بين هذه الفصول بمبلغ 1,154 أ.د فيما انخرط ثلاثة من المطالبين بالمعاليم في العفو الجبائي ليظلّ 29 فصلا بمبلغ 110,677 أ.د دون استخلاص.

[1] الفصول التي تجاوزت بقايا الإستخلاص المتعلقة بها مبلغ 3 آلاف دينار للفصل الواحد.

ب- الإشغال الوقتي للطريق العام

لم تحكم البلدية التصرف في مداخيل الإشغال الوقتي للطريق العام بمختلف مكوناته ممّا حال دون استخلاص موارد ناهز مبلغها 1,588 م.د.

فرغم صدور القرار البلدي رقم 7515/2017/3052[1] بتاريخ 18 سبتمبر 2017، تمادت البلدية في تطبيق القرار رقم 2014/7515/147 المؤرخ في 11 فيفري 2014 ممّا ترتّب عنه نقص في المداخيل بمبلغ 116,665 أ.د. وأفادت مصلحة البناءات والتقسيمات أنه لم يتم تبليغها بالقرار البلدي" المذكور.

ولئن تعلّلت البلدية في إجابتها بأنّ الإعلام بالقرارات البلدية لتنفيذها يتمّ من قبل الإدارة التي أعدّتها، إلاّ أنّ الفصلين 72 و87 من القانون الأساسي للبلديات يحمّل مسؤولية تنفيذ المقرّرات البلدية لكلّ من رئيس البلدية والكاتب العام.

كما أثبتت المعاينات الميدانية المجراة من قبل المحكمة لإحدى عشرة محلا بدائرتي المدينة والبستان، عدم توظيف معلوم "احتلال المساح" المستوجب بمبلغ 69,5 أ.د راجع إلى عدم احتساب المساحة الحقيقية للإشغال وغياب متابعة التزام أصحابها بإشغال المساحة المرخص فيها.

وفي غياب أيّ قرار في الغرض استغل أصحاب مقهيين بدائرة المدينة الطريق العام ومساحات الارتفاق المشتركة بالعمارات دون دفع أيّ معلوم بلدي منذ انتصابها سنة 2010. وتقدر القيمة المالية للإشغال بمبلغ 374,890 أ.د للفترة 2010-2019. كما نتج عن عدم معاينة الشرطة البلدية لمثل هذه المخالفات "احتلال المساح" بصفة غير قانونية من قبل أصحاب خمس مقاهي بدائرة البستان حرمت البلدية من إمكانية استخلاص مبلغ 55,801 أ.د سنويا.

وخلافا للفصل 6 من مجلّة المحاسبة العمومية، استخلصت دائرة البستان معلوم الإشغال الوقتي للطريق العام بقيمة سنوية بلغت 12,838 أ.د في شأن 8 محلات دون إحقاقها وإثباتها بقرارات في الغرض علاوة على وجود فارق سلبي بقيمة سنوية تساوي 85,369 أ.د بين المبالغ المستخلصة من أصحاب هذه المحلات والمبالغ المستوجبة حسب ما ثبت من المعطيات المستقاة تبعا للمعاينة الميدانية التي أجرتها المحكمة بتاريخ 23 جويلية 2019.

---

[1] الذي حدد معلوم إشغال الطريق العام عند إقامة حضائر بناء بمبلغ 2 د لليوم عوضا عن دينار واحد.

كما قامت دائرة المدينة، خلافا للقرار البلدي رقم 7515/2017/3052 المذكور أعلاه وللفصل 25 من مجلّة المحاسبة العمومية، بالتخفيض في تعريفة معلوم الإشغال الوقتي للطريق العام بعنوان سنة 2018 لصاحب مقهى حال دون إمكانية استخلاص مبلغ 16,425 أ.د.

ويفتقر جدول استخلاص معاليم الإشهار للتحيين والمتابعة نتيجة تعطّل منظومة "معاليم" في موفى سنة 2014، وبينت المعاينة الميدانية التي أجرتها المحكمة بتاريخ 23 ماي 2019 بدائرة المدينة وجود 7 محلات من مجموع 44 محلا غير مضمنة بجدول متابعة الإشهار بقيمة 4,180 أ.د. وعلاوة على ذلك لم تنفذ الشرطة البلدية 79 قرارا في إزالة العلامات الإشهارية إلى موفى جويلية 2019 رغم صدورها منذ سنتي 2014 و2017.

وخلافا للفصل 25 من مجلة المحاسبة العمومية، أعفت البلدية نوادي وجمعيات رياضية من خلاص معلوم الإشهار بالفضاءات الرياضية البلدية لسنة 2014 علاوة على منح نادي لكرة القدم استغلال حقوق الإشهار داخل ملعب الطيب المهيري والقاعات الرياضية البلدية. وبلغت في الفترة 2014-2019 موارد معلوم الإشهار التي تخلّت عنها البلدية دون وجه حقّ 523,875 أ.د.

ومن شأن جميع الإخلالات المذكورة أعلاه أن تشكّل أخطاء جزائية وأخطاء تصرّف موجبة للتتبّع.

ج- مداخيل الأملاك البلدية

لم تحسن البلدية استغلال رصيدها العقاري حيث تراجعت مقابيض كراء العقارات المعدة لنشاط تجاري من 921,957 أ.د سنة 2015 إلى 675,876 أ.د سنة 2018.

فخلافا لعقود التسويغ ولمنشور وزير الداخلية عدد 6 بتاريخ 17 فيفري 1999 المتعلق بتسويغ المحلات ذات الصبغة التجارية أو الصناعية أو السكنية، لم تطبق البلدية الزيادة السنوية لمعينات الكراء ليبلغ خلال الفترة 2014-2017 النقص في مداخيل معينات الكراء 73,826 أ.د في شأن 152 محلا من أصل 176محلا بسوق الجديد بباب الجبلي.

ورغم قيام البلدية بتسويغ 8 محلات بالمنطقة الحرفية بسيدي منصور وإمضاء عقود كرائها منذ سنة 2010 فإنها لم تقم بتثقيلها لدى القابض البلدي خلافا للفصل 265 من مجلة المحاسبة

العمومية مما انجر عنه تخلّي البلدية عن مبلغ 106,146 أ.د من الموارد إلى موفى سنة 2019 باعتبار التحيين السنوي لمعينات الكراء.

واستغلّ متسوغان وتعاضديتان 4 مستودعات بسوق الجملة للخضر والغلال دون مقابل ودون إبرام عقد في الغرض مع البلدية وهو ما ترتب عنه التفريط في مداخيل تقدر بمبلغ 51,141 أ.د خلال الفترة 2013-2019.

ومن جهة أخرى، تنازلت البلدية عن عدد من ممتلكاتها الخاصّة للغير دون مقابل كما لم تحرص على إجراء عمليات معاوضة عادلة فضلا عن عدم توظيف مبالغ استغلال أملاكها الخاصّة ترتّب عنها أضرار مالية ناهزت 11,104 م.د.

فقد تخلّت البلدية لفائدة الدّولة عن مبنى الكنيسة الكاثوليكية والمباني البلدية المحيطة بها لإحداث مكتبة رقمية على مساحة تجاوزت 4100 م^2، ونتج عن هذا التنازل دون مقابل عقاري أو مالي ضرر مالي للبلدية لا يقلّ عن 9,057 م.د[1] باحتساب نفقات إعادة إيواء المصالح البلدية.

وأفادت البلدية بأنّها قامت بمعاوضة عقارية بين قاعة الأفراح البلدية المقامة على ملك الدّولة الخاص ومبنى الكنيسة. إلاّ أنّ الملف العقاري للقاعة يثبت موافقة المجلس البلدي في دورته المنعقدة بتاريخ 6 مارس 1978 على إجراء معاوضة باتّة بين البلدية ووزارة الثقافة تنصّ على أنّ كامل المركّب الثقافي الذي يضمّ قاعة الأفراح ودار الثقافة يصبح ملكا للبلدية مقابل التّفويت في المكتبة العمومية لفائدة وزارة أملاك الدّولة. وتولّت على هذا الأساس كلّ من وزارة الثقافة والبلدية استغلال المكتبة العمومية ومبنى قاعة الأفراح تباعا منذ ذلك التاريخ دون مقابل.

كما تمسكت البلدية في إجابتها بأنّها لم تتخلّ عن الكنيسة الكاثوليكية إلاّ بعد تعهد الدولة ببناء قاعة بديلة خاصة بكرة السلّة. غير أنّه لم يتبيّن ما يفيد تعهّد الدولة ببناء قاعة رياضة كمقابل لمبنى الكنيسة والمباني البلدية المحيطة به كما لم تتضمّن جميع مداولات المجلس البلدي التي نظرت في الملف لهذا الشرط للمعاوضة علما وأنّ إنشاء القاعة الرّياضية يندرج في إطار المشاريع ذات الصبغة الجهوية للوزارة المكلّفة بالرياضة والتي يعدّ فيها المجلس الجهوي صاحب المنشئة وليس البلدية.

---

[1] قيمة العقار (4102 م^2 * 1.750 د) بالاعتماد على تقديرات مصالح الوزارة المكلفة بأملاك الدّولة بخصوص عقار البلدية الكائن بباب بحر المقام عليه المكتبة العمومية موضوع تقرير الاختبار عدد 2017/737 مضمّن بمكتب الضبط بتاريخ 16 أكتوبر 2018 ونفقات أشغال التهيئة لإعادة إيواء المصالح البلدية 1,879 م.د.

ومن ناحية أخرى، هيّأت البلدية سنة 2016 محطّة لإيواء الشاحنات الثقيلة بمبلغ ناهز 1,3 م.د وضعتها تحت تصرّف الغرفة الجهوية للنقل الثقيل وأصحاب الشاحنات دون مقابل. وترتّب عن هذا التصرّف تفريط البلدية في مداخيل تقدّر بمبلغ 547,500 أ.د[1] إلى حدود شهر جويلية 2019.

وخلافا للفصل 67 من مجلّة التهيئة الترابية والتعمير، يستغل صاحب نزل منذ ما يقارب 18 سنة الملك العمومي البلدي المتمثّل في الفضاء الترفيهي "G1" المبرمج كمساحة خضراء حسب مثال التهيئة التفصيلي لمنطقة صفاقس الجديدة دون وجه قانوني. وتناهز معاليم الإشغال في حال تسويتها مبلغ 1,5 م.د[2].

وخلافا للفصل 25 من مجلة المحاسبة العمومية أعفت البلدية من تم حجز عرباتهم من دفع معلوم الرفع والحجز انجر عنه حرمانها من مداخيل بقيمة 30,704 أ.د للفترة 2014-2019. وأفادت البلدية أنّ هذا الإعفاء تعلّق بحالات اجتماعية.

وارتفعت بين سنتي 2013 و2017 بقايا استخلاص معلوم إشغال الملك العمومي البلدي واستلزام المرافق العمومية بنسبة 30,9% من 1,020 م.د إلى 1,335 م.د. وعملا بالفصل 36 من مجلة المحاسبة العمومية فقد ثبت سقوط حق تتبع استخلاص 279,776 أ.د بالتقادم من معاليم لزمة وقوف العربات بالطريق العام.

وفيما يتعلّق بمداخيل الأملاك الاعتيادية، ولئن ارتفعت بقايا استخلاص مداخيل كراء العقارات المعدة للنشاط التجاري من 2,295 م.د سنة 2014 إلى 2,768 م.د سنة 2017، إلاّ أنّ أعمال التتبع في شأنها تراجعت في نفس الفترة من 754 إلى 315 تتبّع.

ونتيجة لعدم تطبيق البلدية لأحكام الفصل 23 من القانون عدد 37 لسنة 1977 المؤرخ في 25 ماي 1977[3] وعدم رفعها لقضايا استعجالية، تراكمت بقايا الاستخلاص المتخلّدة بذمة المتسوغين لتبلغ بتاريخ 25 أفريل 2019 لأحد المتسوّغين 62,643 أ.د.

وبمراجعة 13 فصلا بقيمة 663,890 أ.د أي بنسبة 24% من إجمالي بقايا استخلاص مداخيل كراء عقارات معدة للنشاط التجاري في موفى سنة 2017، ثبت طبقا للفصل 36 من مجلة المحاسبة

---

(1) باحتساب معلوم إيواء 5 د في اليوم بمعدّل 120 شاحنة في 24 ساعة ومساحة استغلال تساوي 12.000 م^2.

(2) باحتساب 150 مليم للمتر المربع الواحد في اليوم للفترة 2010-2019.

(3) المتعلق بتنظيم العلاقات بين المسوغين والمتسوغين فيما يخص تجديد كراء العقارات أو المحلات ذات الاستعمال التجاري أو الصناعي أو المستعملة في الحرف.

العمومية سقوط حق تتبع استخلاص مبلغ 18,600 أ.د بالتقادم بعنوان سنة 2013 وما قبلها بذمة أحد المتسوغين.

كما تبيّن عدم مباشرة القابض البلدي لأعمال العقلة والاعتراضات الإدارية والسندات التنفيذية بخصوص 9 مدينين خلافا للفصلين 28 خامسا و31 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية تخلّدت بذممهم في الفترة 2009-2018 ديون بلغت 324,119 أ.د حيث تمّ الاكتفاء بتبليغهم 33 إعلاما و10 بطاقات إلزام. ورغم قيام القابض البلدي باعتراض إداري ضد أحد المتسوغين بمناسبة بيع أصل تجاري مكّن من استخلاص مبلغ 9,844 أ.د فإنه لم يواصل أعمال وإجراءات التتبع لاستخلاص بقية الدين المثقل بحقه والبالغ 44,207 أ.د.

ومن شأن جميع الإخلالات المذكورة أن تشكّل أخطاء جزائية وأخطاء تصرّف موجبة للتتبّع.

د- معاليم رخص البناء

لئن حرصت مصلحة رخص البناء والتقسيمات على الالتزام بالتراتيب العمرانية وامتنعت عن تسليم الرّخص إلاّ بعد توصّلها بوصولات تثبت خلاص كلّ المعاليم المستوجبة إلاّ أنّ أصحاب القرار بالبلدية قاموا بالإذن بتسليم 35 رخصة دون خلاص أصحابها لهذه المعاليم ممّا حرم البلدية من استخلاص مبلغ 3,113 م.د.

من ذلك، تسلّمت ثلاث شركات بعث عقاري رخص البناء دون الدفع المسبق لمعلوم المساهمة في إنجاز مآوى جماعية لوسائل النّقل بمبلغ 614,500 أ.د وذلك خلافا للفقرة الثانية من الفصل 68 من مجلة الجباية المحلية ولقرار وزير الداخلية والتنمية المحلية المؤرّخ في 9 أكتوبر 2009[1]. وبقي مبلغ 316 أ.د منها غير مستخلص إلى موفّى سنة 2019. وبيّنت المعاينات الميدانية التي أجرتها المحكمة خلال شهر جويلية 2019 أنّ هذه الشركات مطالبة بمعاليم إضافية بمبلغ 1,113 م.د[2] لتسوية المخالفات المرتكبة لرخصة البناء.

وخلافا للقرار البلدي عدد 7510/2004/378 أعفت البلدية شركتين للبعث العقاري من بين الشركات المذكورة من معلوم اشغال الطريق العام بمناسبة إقامة حضائر بناء بمبلغ 71,595 أ.د.

---

[1] المتعلّق بتنقيح القرار المؤرخ في أول أوت 2006 المتعلق بخدمات إدارية مسداة من قبل المصالح التابعة لوزارة الداخلية والتنمية المحلية أو الخاضعة لإشرافها وشروط إسنادها.

[2] تمّت مقارنة الملف الفنّي للرخصة المصادق عليها مع الأشغال المنجزة وذلك صحبة المصلحة الفنيّة للبلدية وما يترتّب عنها من غرامات وخطايا مالية حسب مخالفة تراتيب البناء.

كما تبيّن أنّه خلافا للفصل 68 من مجلة الجباية المحلية ولقرار وزير الداخلية والتنمية المحلية المؤرّخ في 9 أكتوبر 2009 المذكور أعلاه وللمنشور المشترك عدد 02 بتاريخ 19 جانفي 2009[1]، أعفت البلدية 32 باعثا عقاريا سنة 2018 من خلاص هذا المعلوم وهو ما حرمها من مداخيل بقيمة 573,775 أ.د.

وتبعا لما ترتّب عن عدم متابعة خلاص معاليم رخص البناء الصادر في شأنها أوامر نهائية بالدّفع بمبلغ 315,500 أ.د فضلا عن ضمّ القائمة في أحكام الأوامر بالدفع الباتّة لفائدة البلدية بمبلغ 117,165 أ.د المرفقة بمشروع ميزانية سنة 2017 لم تتوفّر في شأنها وثائق تثبت استخلاصها، قامت المحكمة بمراجعة معمّقة لحسابات البلدية المتعلّقة بمعاليم رخص البناء وإشغال الطريق العام بمناسبة إقامة حضائر البناء والمساهمة في إنجاز مآوى جماعية لوسائل النّقل.

فبخصوص معلوم إشغال الطريق العام عند إقامة حضائر البناء للفترة 2011-2018، أسفرت المراجعة عن وجود مبالغ لم تضمّن بحساب مقابيض السّنة المعنية ناهز مبلغها 379 أ.د لم يتوفّر ما يثبت استخلاصها من قبل وكلاء المقابيض أو القابض البلدي بالرّغم من تحرير أوامر بالدّفع نهائية بشأنها.

أمّا بالنسبة لمعلوم رخص البناء فقد تبيّن فيما يتعلّق بحسابات الوكلاء للفترة 2013-2018 أنّ مجموع المبالغ غير المستخلصة من قبلهم بلغت 65,677 أ.د لم يستخلص منها القابض البلدي سوى مبلغ 22,751 أ.د فيما أسفرت المراجعة بالنسبة لمعلوم المساهمة في إنجاز مآوى جماعية لوسائل النّقل عن وجود فارق بلغ 17 أ.د سنة 2015 لم يتسنّ التأكّد من استخلاصه نظرا لعدم شمولية البيانات التي وفرتها مصلحة رخص البناء.

وبمقارنة حسابات القابض بحسابات وكلاء المقابيض للفترة 2013-2018، تبيّن وجود فوارق سلبية تتعلّق بمبالغ لم تتمّ إحالتها للقابض ناهز مجموعها 167 أ.د موزّعة بين 160,5 أ.د لمعلوم إشغال الطريق العام عند إقامة حضائر البناء و6,3 أ.د لمعلوم رخص البناء.

وفي غياب ما يفيد توفّر المبالغ المذكورة لدى وكلاء المقابيض أو لدى القابض البلدي في حساب الخزينة أو في حسابات خارج الميزان، فإنّ المقاربات المجراة بين الحسابات بما توفّر من بيانات قد تخفي شبهات استيلاء على أموال البلدية.

---

[1] الصادر عن وزير الداخلية والتنمية المحلية ووزير المالية والمتعلق بمعلوم إشغال الطريق العام عند إقامة حضائر بناء.

ومن شأن جميع التصرّفات المذكورة أعلاه أن تشكّل أخطاء جزائية وأخطاء تصرّف موجبة للتتبّع.

وتوصي المحكمة البلدية في هذا الإطار، بالتدقيق في المعطيات المستخدمة في ضبط قاعدة احتساب المعاليم وبمزيد الحرص على متابعة بقايا الاستخلاص خاصة المتعلقة بمداخيل الأكرية وذلك بالتنسيق مع القباضة البلدية.

II- التصرّف في النّفقات

شاب التصرّف في نفقات التصرّف والاستثمار عدد من النّقائص كان بإمكان البلدية تفاديها لو حرصت على تطبيق مبادئ حسن التصرّف واحترام التراتيب الجاري بها العمل.

أ- نفقات التصرّف

ارتفعت نفقات العنوان الأوّل من 26,977 م.د سنة 2013 إلى 35,624 م.د سنة 2018 أي بنسبة تطوّر سنوي معدّلها 5,7%. واستأثرت مصاريف التأجير العمومي بالقسط الأكبر من هذه النفقات حيث تراوحت بين 57% و64% خلال نفس الفترة.

1- نفقات التأجير

أسفر التدقيق في عناصر تأجير أعوان البلدية خلال الفترة 2013-2017 عن الكشف عن اخلالات تعلقت بإسناد المنح ذات القيمة المتغيرة والمنح الخصوصية تسببت في ضرر مالي للبلدية بلغ 1,447 م.د.

فخلافا لمقتضيات الفصل الأول من الأمر عدد 817 لسنة 1981 المؤرخ في 11 جوان 1981 المتعلق بمنحة العمل الليلي والفصل الأول من الأمر عدد 1430 لسنة 1991 المؤرخ في 01 أكتوبر 1991 المتعلق بمنحة العمل بالليل التي تصرف لأعوان البلديات والمجالس الجهوية، أسندت البلدية خلال الفترة 2013-2017 هذه المنحة إلى 24 موظفا بمبلغ تجاوز 24 أ.د دون إثبات الإنجاز الفعلي لخدمات ليلية. كما مكنت البلدية 74 عونا من هذه المنحة بصفة جزافية دون وجه حق بناء على مطالب تقدموا بها في الغرض دون ثبوت الإنجاز الفعلي للعمل الليلي.

وخلافا للفصل 5 من الأمر عدد 2509 لسنة 1998 المؤرخ في 18 ديسمبر 1998 المتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك عملة الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، صرفت البلدية دون سند قانوني خلال الفترة 2013-2017 مبلغ 579 أ.د بعنوان "منحة أيام العطل" وذلك بالترفيع في الأجر الأساسي اليومي للعون بنسبة 100% عوضا عن احتساب عدد ساعات العمل الإضافية الفعلية.

وصرفت البلدية كذلك مبلغ 126 أ.د بعنوان المنحة البلدية لحفظ الصحة ورفع الفواضل المنزلية المحدثة بموجب الأمر عدد 1293 لسنة 1990 المؤرخ في 18 أوت 1990 المتعلق بإحداث المنحة البلدية لحفظ الصحة ورفع الفواضل المنزلية ومبلغ 415 أ.د بعنوان منحة الأوساخ المنصوص عليها بالأمر عدد 876 لسنة 1980 المؤرخ في 04 جويلية 1980 والمتعلق بتخويل منحة الأوساخ إلى عملة التطهير ورفع الفضلات المباشرين بالجماعات العمومية المحلية[1] دون وجه قانوني لعملة غير مكلفين بأعمال التطهير وجمع ورفع الفضلات والأعمال الأخرى المرتبطة بحفظ الصحة عوضا عن تمكينهم من منحة التصرف والتنفيذ.

كما انتفع عملة البلدية خلال نفس الفترة بمنح بلغ مجموعها 3,879 م.د بعنوان المنحة البلدية لحفظ الصحة ورفع الفواضل المنزلية ومن مبلغ 520 أ.د بعنوان منحة الأوساخ دون أن يتمّ تحديد مراكز عملهم وفي غياب قرارات تكليف فردية وهو ما يحول دون التأكّد من مدى أحقيتهم للمنحتين.

وجمع 53 عاملا بلديا خلال نفس الفترة بين منحة التصرف والتنفيذ ومنحة الأوساخ المخولة للمكلفين بأعمال التطهير ورفع الفضلات والتي لا يجوز الجمع بينها عملا بالفصلين 1 و2 من الأمر عدد 1293 لسنة 1990 والفصل 4 من الأمر عدد 876 لسنة 1980 المذكورين أعلاه، ترتب عنه صرف البلدية لمبلغ 30 أ.د دون وجه حق.

وخلافا للفصل 2 من القانون عدد 54 لسنة 2014 المؤرخ في 19 أوت 2014 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2014، أعادت البلدية في سنة 2016 تصنيف 100 عامل من الصنف 01 إلى الصنف 04 عوضا عن إعادة تصنيفهم في الصنف 03 كما تقتضي المدونة المهنية لعملة المجالس الجهوية والبلديات الصادرة بمقتضى قرار وزير الداخلية المؤرخ في 24 فيفري 2014 والمتمم بالقرار المؤرخ في 28 أفريل 2015. وتحملت ميزانية البلدية تبعا لذلك مبلغ 100 أ.د دفعت دون وجه حق خلال الفترة الممتدة بين شهر أكتوبر 2016 وشهر ديسمبر 2017.

[1] كما تم تنقيحه بالأمر عدد 893 لسنة 2006 المؤرخ في 27 مارس 2006 وبالأمر عدد 891 لسنة 2014 المؤرخ في 28 جانفي 2014.

وخلافا للفصل 2 من الأمر الحكومي عدد 485 لسنة 2017 المؤرخ في 13 أفريل 2017 والمتعلق بإعادة تصنيف بعض عملة الجماعات المحلية وفقا لاختصاصاتهم، تمّ سنة 2018 إعادة تصنيف نفس هؤلاء العملة للمرة الثانية في الصنف الخامس في اختصاصات وخطط جديدة بناء على شهادات في إثبات الكفاءة دون اعتماد مبدأ التناظر وفق المستوى العلمي المطلوب لكل سلك ولكل رتبة في مخالفة للفصل 3 من قرار وزير الداخلية المؤرخ في 24 فيفري 2014 المذكور أعلاه.

وترتب عن هذه الخروقات تمكين العملة المعنيين من ترقيتين متتاليتين غير قانونيتين وإعادة تصنيفهم في الصنف الخامس بمفعول رجعي بتاريخ 24 فيفري 2014 لتتحمل البلدية أعباء دون موجب بما يناهز 110 أ.د إلى موفى شهر ديسمبر من سنة 2018.

ورغم إعادة تصنيفهم في اختصاصات جديدة، واصل 98 عاملا الانتفاع بالمنحة البلدية لحفظ الصحة ورفع الفواضل المنزلية ومنحة الأوساخ المرتبطة باختصاص رافع الفضلات مما ترتب عنه صرف مبلغ تجاوز 43 أ.د بعنوان سنة 2018 دون وجه حقّ.

وتمادت البلدية في خرق الأمر الحكومي عدد 485 لسنة 2017 المذكور أعلاه، حيث صدر القرار البلدي عدد 1160 المؤرخ في 24 ماي 2018 المتعلق بإعادة تصنيف 198 عاملا آخر اعتمادا على شهادات في الكفاءة المهنية في اختصاصات جديدة تختلف عن الاختصاص الذي وقع بموجبه انتدابهم عوضا عن إجراء امتحان مهني في الغرض. وأفادت البلدية أنّ الإجراءات المعتمدة في إعادة تصنيف هؤلاء العملة قد تمّت في إطار ما ارتأته اللجنة الجهوية الفنية في تأويلها لمقتضيات الأمر الحكومي المذكور.

كما تبيّن انتفاع 74 عاملا منهم بالمنحة البلدية لرفع الفضلات المنزلية ومنحة الأوساخ على الرغم من قيام اللجنة الفنية الجهوية المحدثة للغرض بالإشهاد بممارستهم لاختصاصات فعلية مغايرة لاختصاص رافع الفضلات مما ترتب عنه صرف مبلغ تجاوز 20 أ.د بعنوان سنة 2018. وأفادت البلدية أنّها اعتمدت هذا التمّشي لتغطية الانعكاس المالي السلبي في أجور العملة المعنيين المنجرّ عن إعادة التصنيف.

فضلا عن ذلك، أعادت البلدية تصنيف 42 عاملا منتدبين بتاريخ 16 جوان 2016 دون استكمالهم لشرط الأقدمية في الصنف المطلوب. وتمّ ترقية 52 عاملا متربصا خلافا للفصل 3 من المدونة المهنية التي تنص على ترقية عملة الجماعات المحلية من بين العملة المترسمين.

ومن شأن التصرّف على هذا النحو والذي ألحق ضررا ماليا بالبلدية أن تشكل أخطاء تصرف موجبة للتتبع في شأن مرتكبيها.

2- نفقات وسائل المصالح

لم تحرص البلدية على ترشيد استهلاكها من الطاقة والهاتف في حدود حاجيات سير المصالح البلدية نتيجة لعدم إرسائها لضوابط الرقابة الداخلية.

وخلافا لمبدأ خصوصية الميزانية، تحملت البلدية خلال الفترة 2013-2018 نفقات استهلاك الكهرباء لمصالح غير بلدية تجاوز مبلغها 79 أ.د على غرار نادي التنس طريق المطار بقيمة 44 أ.د والكنيسة الكاثوليكية بمبلغ 10 أ.د.

كما تحمّلت البلدية دون وجه حقّ خلال نفس الفترة مبلغا قدرته المحكمة بقيمة 75 أ.د مقابل استهلاك كهرباء من قبل تعاضدية تستغل محل بلدي كمخزن للتبريد تبيّن أنّه مرتبط بعداد الكهرباء الخاص بسوق الجملة للخضر والغلال بالإضافة إلى مبلغ 4 أ.د بعنوان المعاليم القارة خلال هذه الفترة نتيجة عدم قيامها بفسخ عقود اشتراك 25 عداد كهرباء ليست في وضع استخدام.

ولم تحدّد البلدية أماكن تركيز 21 خطا هاتفيا غير مدرجة بقائمة الخطوط الهاتفية التابعة لها سجّل من بينها رقم هاتفي مبلغ استهلاك تجاوز 23 أ.د خلال الفترة 2013-2018.

وخلافا للفصل الثاني من الأمر عدد 574 لسنة 1989 المؤرخ في 30 ماي 1989 المتعلق بنظام إسكان أعوان البلديات، لم يقم الكتاب العامّون بخلاص نفقات استهلاك الهاتف المخصص للمسكن الوظيفي خلال الفترة 2013-2018 بمبلغ ناهز 2,7 أ.د فضلا عن مبلغ 16 أ.د بعنوان الفترة 2006-2012.

كما أبرمت البلدية بتاريخ 04 جانفي 2018 اتفاقية مع شركة اتصالات لاقتناء 16 خطا هاتفيا على أساس عرض جزافي وفوترة الاستهلاك الحقيقي عند تجاوز سقف العرض[1]. وتلقت البلدية بتاريخ 30 ماي 2019 فواتير ناهز مبلغها 30 أ.د تتعلق باستهلاك الانترنات لهذه الخطوط منها مبلغ تجاوز 16 أ.د تعلّق بالخط المخصص للكاتب العام. وأفادت البلدية أنها بصدد مراجعة العرض وعناصر الفوترة مع المزود.

ولئن أفادت البلدية بأنّها التزمت بالعقد المبرم بينها وبين المزوّد في حدود المبالغ والكميات الواردة بالعقد وأنّها رفضت خلاص ما زاد على ذلك وأنّها باشرت فسخ الاشتراك، إلاّ أنّ العقد يتعلق بكميات جزافية مع تحمّل البلدية لأثمان ربط فردية محدّدة من تراسل المعطيات في صورة تجاوزها وبالتالي تولّى

[1] عرض جزافي لاستهلاك 200 ميغا من الانترنات و500 إرسالية مجانية بحساب 15 دينار لكل خط.

المزوّد فوترة مبلغ 16 أ.د مقابل استهلاك الخط المخصص للكاتب العام الزائد عن العرض الجزافي طبقا للعقد.

وتراوحت نسب خلاص البلدية لنفقات استهلاكها السنوي للهاتف الإداري بين 0% سنة 2013 و63% سنة 2017 نتيجة عدم توفير الاعتمادات أو التخفيض فيها على غرار سنة 2016 من 294 أ.د إلى 36 أ.د وهو ما تسبّب في تراكم الديون حيث لم تقم البلدية بخلاص 77% من استهلاكها بعنوان الهاتف الإداري خلال الفترة 2013-2018 والذي بلغ 928 أ.د.

وساهم الشطط في الاستهلاك في تخلّد ديون بذمة البلدية بلغت 5,708 م.د خلال فترة 2003-2017 مثّلت 79% منها ديونا تجاه المؤسسات العمومية والبقية ديونا تجاه الخواص. واستأثرت كلّ من شركة اتصالات تونس والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه على التوالي بمبلغ 2,87 م.د[1] و1,176 م.د أي بنسبتي 63% و26% من مجموع ديون المؤسّسات العمومية.

وبلغت جملة ديون البلدية تجاه الخواص في موفّى سنة 2017 حوالي 1,195 م.د. وسجلت البلدية 70% من مجموع ديونها تجاه الخواص خلال الفترة 2003-2012 بمبلغ 1,189 م.د في حين لم يتم خلاص أي مبلغ بعنوان هذه المتخلدات طيلة الفترة الممتدة بين سنتيْ 2003 و2013 باستثناء سنة 2007. وأرجعت البلدية ذلك إلى تجاوز الاعتمادات المخصصة واعتماد أذون تزود يدوية وعدم اعتماد المنافسة في خصوص عقد أغلبها.

وتوصي المحكمة بضرورة ترشيد استهلاك البلدية للكهرباء والماء والهاتف بما يتلاءم وحاجيات سير مصالحها والقيام بالتدقيق الدوري في الاستهلاك للكشف على مواطن الشطط والتجاوزات واسترجاع كلّ المبالغ التي تحملتها البلدية دون وجه حق. كما ينبغي على البلدية العمل على الحد من مديونيتها تجاه المؤسسات العمومية والخاصة والإسراع في تسويتها للحفاظ على مصداقيتها تجاه المتعاملين معها.

3- التصرّف في المحروقات

[1] بعد أن كان في حدود 528 أ.د إلى غاية الثلاثية الثانية من سنة 2008.

تزودت البلدية خلال الفترة 2013-2017 بكميات من الوقود بمبلغ ناهز 4,72 م.د تبيّن أنّ التصرف فيها يتم يدويا رغم أنه سبق وأن أكدت في إجابتها على تقرير دائرة المحاسبات لسنة 2009 على أنّها ركّزت منظومة إعلامية لإحكام التصرف في الوقود.

ولم تتضمّن دفاتر متابعة مقتطعات الوقود خلال الفترة 2013-2016 البيانات الضرورية الدنيا المستوجبة ممّا يحول دون إرساء نظام مراقبة على التصرّف في الوقود وذلك على غرار تسليم 46.840 لتر دون التنصيص على الرقم المنجمي للسيارة المنتفعة و109.760 لتر دون تدوين تاريخ التسليم. كما خرقت البلدية مبدأ سنوية الميزانية حيث اقتنت وأسندت لأعوانها 11.260 مقتطع وقود خلال سنة 2013 مثلت 25% من حاجياتها السنوية يرجع استحقاقها إلى سنة 2012.

وتسلّم المكلف بالمغازة خلال سنتي 2016 و2017 كمية 22.100 لتر من الوقود بقيمة 24,711 أ.د لم تتوفّر في شأنها وثائق تثبت مآلها، حيث أكد المسؤول عن المغازة عدم وجودها بأرشيف المغازة. ولئن قدمت البلدية في إجابتها نسخا من جداول لمتابعة التصرف في هذه المقتطعات، فإن هذه الجداول افتقرت إلى الشروط الدنيا المستوجبة مثل ترقيم لصفحاتها وتسلسلها واعتماد الأختام الإدارية المناسبة لكل عملية إسناد لإضفاء المصداقية عليها كما لم تضبط المخزون من المقتطعات في نهاية سنة 2016 مما يحول دون اعتمادها.

ومن جهة أخرى، لم تمسك البلدية خلال الفترة 2013-2016 حسابية المخزون لمادتي الغازوال والبنزين السائل بالمغازة ولكمية 63 ألف لتر من الغازوال السائل المستعمل بالمنشآت البلدية. أما بالنسبة إلى مادة الغازوال 50 فلم يقع مسك حسابية مواد في شأنها منذ نهاية شهر فيفري 2016 وإلى موفّ سنة 2018.

وفي غياب هذه المعطيات، قامت المحكمة بإعادة تكوين حسابية المواد بعنوان سنة 2016 تتضمن 35.295 وصل استلام بكمية استهلاك بلغت 572.460 لتر من الوقود. وقد ثبت عدم تدوين البيانات الضرورية بهذه الوصولات على غرار إسناد 335.108 لتر من الوقود دون ذكر الأرقام المنجمية للعربات المنتفعة و29.539 لتر دون تدوين المصلحة الإدارية المعنية بالتزود.

ومكنت المقاربات بين أرقام وسائل النقل وقائمة المعدات التابعة للبلدية من الكشف عن تزويد معدات ووسائل نقل غير راجعة للبلدية بكمية 1.323 لتر من الوقود علاوة على تزويد وسائل نقل زال الانتفاع بها منذ سنة 2013 بكمية 4.483 لتر. كما تمّ إسناد 1.696 لتر من البنزين خصصت لدراجات

نارية بكميات تتراوح بين 6 و20 لتر لعملية التزود الواحدة في حين لا تتجاوز سعة خزان الوقود لهذه الدراجات 5 لترات.

وأفضت مقاربة الكميات المتزود بها مع الكميات التي تم استهلاكها خلال سنتي 2015 و2016 مع افتراض عدم وجود رصيد بخزاني الوقود بالمغازة في نهاية سنة 2014 إلى وجوب توفّر مخزون نظري في نهاية سنة 2016 بكمية 27.806 لتر من الغازوال و10.666 لتر من البنزين في حين تبلغ سعة الخزانين على التوالي 20 ألف و10 آلاف لتر وهو ما يؤكّد افتقار عملية التصرف في الوقود برمتها لأدنى مقومات الشفافية ويفقد كشوفات متابعة الوقود أي مصداقية خاصة في ظل عدم ضبط المخزون في نهاية كل سنة.

وبمقارنة هذا المخزون في نهاية سنة 2016 مع ما تم ضبطه من مخزون من قبل المكلف بالمغازة بتاريخ 01 جانفي 2017، ثبت وجود فارق بالنقص بكمية 21.656 لتر من الغازوال بقيمة 28 أ.د وبكمية 8.996 لتر من البنزين بقيمة 16 أ.د لم يتوفّر في شأنها أي وثيقة تثبت مآلها. وأرجعت البلدية هذا الفارق في إجابتها إلى اهتلاك الأجهزة المستعملة وتعطبها ترتب عنه تزويد معداتها بطريقة تقديرية.

وخلافا لقواعد الإنفاق العمومي، زودت البلدية خلال سنتي 2015 و2016 محطة وقود خاصة في إطار التسوية لعمليات تزوّد بكمية 245 ألف لتر من الغازوال بمبلغ 285 أ.د وبكمية 47 ألف لتر من الغازوال 50 بين سنتي 2013 و2016 ناهزت كلفتها 66 أ.د. ولم تمسك البلدية أي حسابية في هذه الكميات ولم يتوفر لديها أي مؤيد في الغرض حول مآلها وموجبها مما جعلها غير قابلة للمراقبة علاوة على عدم قانونية هذا التصرف.

وخلافا للفصل 9 من الأمر عدد 189 لسنة 1988 المؤرخ في 11 فيفري 1988 المتعلق باستعمال سيارات الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية ومنشور الوزير الأول عدد 6 بتاريخ 19 جانفي 2005 حول مزيد إحكام التصرف في السيارات الإدارية ونفقات المحروقات، أسندت البلدية لفائدة 18 عونا بلديا سيارات مصلحة تستعمل ثانويا لأغراض شخصية خلال الفترة 2013-2017 دون إصدار قرارات بلدية في الغرض مؤشر عليها من هيئة مراقبة المصاريف العمومية مع تمكينهم من حصص وقود بمبلغ ناهز 39 أ.د.

واقتنت البلدية 182 دراجة نارية خلال الفترة 2013-2019 أسندتها إلى أعوانها لاستعمالها لأغراضهم الشخصية دون أي سند قانوني إضافة إلى تمكينهم من حصص وقود بمبلغ 200 أ.د سنويا

وذلك إلى حدود ديسمبر 2018. كما مكّنت البلدية عملة من كميات من الوقود لاستعمالها في دراجاتهم النارية الخاصة دون وجه قانوني كلّفتها ما يناهز 4 أ.د خلال سنة 2016.

وتوصي المحكمة بضرورة اتخاذ البلدية للإجراءات والتدابير اللازمة لضمان شرعية إسناد الامتيازات العينية وحسن التصرف في المحروقات وترشيد استهلاكها وإرساء نظام رقابة داخلية يمكّن من متابعة الاستهلاك وعدم حصول تجاوزات في هذا الشأن.

ب- نفقات الاستثمار

بلغت موارد العنوان الثاني خلال الفترة 2013-2018 ما مجموعه 117,117 م.د مقابل 73,140 م.د للنفقات المنجزة. وتقارب خلال نفس الفترة معدّل تطور نفقات وموارد العنوان الثاني تباعا بنسب 17,1% و17,9% فيما انخفضت نسبة المبالغ المخصّصة لتسديد الديون من 43,6% سنة 2013 إلى 18% سنة 2018.

وبلغت اعتمادات العنوان الثاني المبرمجة للفترة 2013-2018 ما مجموعه 103,338 م.د توزّعت بين الاستثمار البلدي المباشر بمبلغ 71,039 م.د (68,8%) وتسديد أصل الدين بمبلغ 18,089 م.د (17,5%) فيما بلغت الاستثمارات في إطار الاعتمادات المحالة 14,210 م.د (13,7%).

وتبيّن في هذا الإطار، أنّ تقدير كلفة المشاريع البلدية تفتقر للدقّة والواقعية على غرار مشروع تهيئة وصيانة قاعة الأفراح الذي بُرمج بمبلغ أصلي قدره 150 أ.د سنة 2009 وتمّ لاحقا سنة 2014 تحيين كلفته إلى 875 أ.د. وخلال تنفيذ المشروع ارتفعت التقديرات مجدّدا لتناهز 1,8 م.د سنة 2017 أي بزيادة نسبتها 1100% مقارنة بالكلفة الأصلية و105% مقارنة بالكلفة المحيّنة. كما شهد مشروع تهيئة المسرح البلدي لنفس الأسباب مراجعة متكرّرة لكلفته من 1,5 م.د سنة 2016 إلى 2,4 م.د سنة 2017 أي بزيادة نسبتها 60% لتصل كلفة إنجازه خلال التنفيذ إلى 3,4 م.د[1] سنة 2019.

وفي غياب ضبط برنامج الاستثمار للفترة 2014-2018، تولّت البلدية إقرار برنامج تدخّل للاستثمار لسنة 2015 بكلفة 17,6 م.د وذلك بعد المصادقة على مشروع الميزانية. إلاّ أنّ هذه البرمجة لم تستند إلى تشخيص واقعي للحاجيات ولقدرة البلدية على تعبئة الموارد وهو ما تسبّب في تقليص التدخلات

[1] الزيادة في أشغال الهندسة المدنية بقرابة 500 أ.د وإضافة أشغال تجديد تجهيزات الإضاءة والحماية من الحرائق وأجهزة التكييف الهوائي لقاعة العرض والزيادة في أشغال قسط السوائل والتكييف بحوالي 700 أ.د.

بمبلغ 10,088 م.د أي بنسبة 57,3%. فقد ألغيت مثلا جميع التدخلات في مجال التهيئة والتهذيب بمبلغ 2 م.د وتراجعت مشاريع الطرقات إلى 4 م.د عوضا عن 10,5 م.د.

وبخصوص ضبط مخطط التمويل لبرامج الإستثمار السنوية للفترة 2013-2018، لم تلتزم البلدية بواجب عدم الاقتراض إلاّ عند اختلال التوازن بين كلفة البرامج الاستثمارية المباشرة وتوقّعات الموارد المخصّصة لتمويلها. فلئن ناهزت تقديرات الموارد الذاتية المخصّصة للتنمية 87,530 م.د مقابل استثمارات مباشرة مبرمجة لا تتجاوز 71,039 م.د، أي بفائض متوقّع في التمويل يناهز 14,490 م.د، برمجت البلدية اللّجوء إلى الاقتراض بمبلغ 15,163 م.د وهو ما حمّلها أعباء إضافية من الفوائد المالية بلغ معدّلها السنوي 1,645 م.د لنفس الفترة.

فضلا عن ذلك، ونتيجة لعدم غلق خطّة تمويلها بقيت بعض المشاريع دون إنجاز رغم انقضاء فترة مخطّطاتها على غرار برنامج اقتناء المعدّات الإعلامية لسنة 2014 بمبلغ 150 أ.د ومشروع تعبيد طريقي القائد محمد والميناء بكلفة 2,976 م.د[1] واقتناء معدات بقيمة 1,38 م.د[2].

وناهزت الاستثمارات الجملية المنجزة للفترة 2010-2014 مبلغ 47,693 م.د منها 14,942 م.د في إطار تدخّلات الدولة للتهيئة المندمجة للأحياء البلدية غير أنّ المشاريع المستكملة لم تتجاوز إلى حدود تاريخ 13 أفريل 2015[3] نسبة 30% من مجموع 37 مشروعا حيث بقي 20 مشروعا أو تدخّلا بصدد التنفيذ منها 18 مشروعا دون إنجاز. كما لم تتجاوز نسب استهلاك الاعتمادات للمشاريع في نفس التاريخ 36,7% بقيمة 14,841 م.د من الكلفة الجملية للبرنامج المقدّرة بمبلغ 40,496 م.د[4] من ضمنها 16 مشروعا بكلفة 15,122 م.د دون إنجاز.

أمّا بخصوص تنفيذ مشاريع برنامج سنة 2015، فإلى حدود تاريخ 24 نوفمبر 2015 ظلّت كلّ المشاريع في طور الأعمال التمهيدية إمّا للحصول على الموافقة المبدئية لصندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية أو لإبرام الصفقات على غرار أشغال البناءات والإنارة العمومية وأشغال الطرقات واقتناء المعدّات بكلفة جملية تقدّر بمبلغ 7,72 م.د أي ما يمثّل نسبة 98,8% من البرنامج.

---

(1) تمّت برمجته صلب المخطّط 2010-2014 إلاّ أنّ البلدية لم تتمكّن من غلق خطته التمويلية إلاّ بمقتضى مداولة المجلس البلدي في دورته العادية الأولى لسنة 2015 بتاريخ 25 فيفري 2015 التي فوّض المجلس بمقتضاها رئيس النيابة الخصوصية طلب قرض قيمته 1,009 م.د من صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية للحصول على مساعدة مبلغها 400 أ.د ومساهمات مختلفة بمبلغ 500 أ.د وتوفير التمويل الذاتي بقيمة 1,066 م.د.

(2) بمقتضى مداولة المجلس البلدي في دورته العادية الأولى لسنة 2015 بتاريخ 25 فيفري 2015 تمّت المصادقة على خطّة التمويل بقيمة 1,38 م.د والتفويض في طلب قرض بمبلغ 360 أ.د لدى صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية بعد توفير 1,02 م.د من الموارد الذاتية للبلدية.

(3) جدول المتابعة الملحق بمراسلة البلدية إلى ولاية صفاقس تحت عدد 1683 بتاريخ 13 أفريل 2015 حول متابعة تنفيذ المشاريع الاستثمارية البلدية.

(4) باعتبار التدخلات في إطار التهيئة المندمجة للأحياء الشعبية بحي "سيمار" و"وادي الرمل" بمبلغ 15,1 م.د.

وأمام تواضع نسب الإنجاز لمشاريعها، باستثناء اقتناء السيّارات الإدارية والوظيفية، لم تتولّ البلدية اتخاذ أيّ إجراء من شأنه أن يشخّص أسباب تعثّر تنفيذ المشاريع وإيجاد الحلول المناسبة لتجاوزها بل اقتصرت المتابعة على إعداد جداول إحصائية دورية لعرضها على المجلس البلدي دون الاستناد إلى معطيات أو تقارير فنّية معدّة من قبل المصالح الفنية مستقاة من الوضعية الحقيقية للمشروع.

ومن ناحية أخرى، يتكوّن النظام المعلوماتي للبلدية من 31 منظومة غير مندمجة وفّرت البلدية أكثر من 400 حاسوبا لاستغلالها موزّعة على 38 مصلحة. وتبيّن في هذا الإطار ،أنّ البلدية اقتنت وطوّرت خلال الفترة 2010-2018 ستّ منظومات وبرمجيات لم تستغلّها المصالح المعنية على غرار منظومة متابعة المنظومات ومنظومة متابعة المشاريع البلدية. كما غاب الانتظام أو الديمومة في استغلال سبع منظومات أخرى على غرار منظومة مكتب الضبط ومنظومة متابعة ملفات الشؤون القانونية وتطبيقة متابعة اتفاقيات رفع الفضلات. ونتج عن هذا التصرّف تحمّل البلدية لنفقات دون مردودية بلغت 67 أ.د تعود أساسا إلى عدم إصدار مذكرات إدارية تلزم المصالح بوجوبية الاستغلال وإلى تقادم بعض الأجهزة الإعلامية وعدم توفّر أدلّة استعمال أو موارد بشرية مؤهّلة.

ولإحكام متابعة المشاريع البلدية، توصي محكمة المحاسبات بإرساء نظام مستمرّ لمتابعة وتقييم الإنجازات منفصل عن دورية انعقاد اللّجان البلدية ودورات المجلس البلدي. كما توصي المحكمة لتلافي التأخير في إنجاز المشاريع بإعادة توزيع الأعوان لتمكين المصالح المتعهّدة بتنفيذ المشاريع من الموارد البشرية الكافية وبضبط رزنامة إنجاز لكلّ مشروع ملزمة لرؤساء المشاريع.

III- التصرّف في الشراءات

أسفرت الرّقابة على شراءات البلدية عن الوقوف على إخلالات تعلّقت بإبرامها وبتنفيذها وبخلاصها أدت إلى تجاوز المشاريع للتكلفة الأصلية وتأخّر إنجازها مع إدخال تغييرات عليها خلال تنفيذها.

أ- الصّفقات وفق الإجراءات المبسّطة

في إطار اقتناء سيارة وظيفيّة لفائدة رئيس البلدية بالتفاوض المباشر، وخلافا لأحكام الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرّخ في 13 مارس 2014 المتعلّق بتنظيم الصّفقات العموميّة احتوت المعايير الفنية لتقييم مطابقة العروض على شروط تفضي إلى توجيه الطلب من خلال المواصفات الفنية المتعلقة بناقل

السرعة الأتوماتيكي وبالمسافة بين المحورين مما أدّى إلى إبرام صفقة بالتّفاوض المباشر بثمن قدره 148,500 أ.د بعد طلب البلدية لكماليات جديدة[1] كلّفتها مبلغ 11,6 أ.د إضافية.

وأفادت البلدية أنّها لم تخالف التراتيب المتعلّقة بالشراء العمومي وأنّها التزمت بمحتوى منشور رئاسة الحكومة عدد 18 لسنة 2012 المؤرخ في 30 مارس 2012 المتعلق باقتناء العربات السيارة والجذاذات المتعلقة بالخاصيات الفنية في الغرض. إلاّ أنّه ثبت للمحكمة أنّ البلدية لم تعتمد في إطار طلب العروض على الخاصيات الفنيّة المضبوطة بالملحق عدد 1 من هذا المنشور. كما آلت الإجراءات التي اعتمدتها البلدية إلى إبرام صفقة بالتّفاوض المباشر بعد أن تمّ الإعلان عن طلب عروض غير مثمرة في ثلاث مناسبات نتيجة ضبط شروط فنيّة ساهمت في توجيه الطلب.

ولئن أفادت البلدية أنّها لم تطلب كماليات إضافية عن عرض المزوّد الأصلي بمبلغ ناهز 137 أ.د، إلاّ أنّ مقارنة الجذاذات الفنيّة للعرض الأصلي بالخصائص الفنيّة المفوترة تثبت تزوّد البلدية بسيارة وظيفية بالكماليات الإضافية المذكورة.

وفي إطار اقتناء سيارة وظيفيّة لفائدة الكاتب العام للبلدية بعد الإعلان عن ثلاثة طلبات عروض موضوع القسط الأوّل بمبلغ 98,980 أ.د، وعلى الرّغم من تقديم أحد العارضين في طلب العروض الأول لعرض مطابق فنيّا وبثمن يقلّ بنسبة 53% عن التقديرات بمبلغ قدره 38,800 أ.د فقد تمّ رفضه من قبل لجنة تقييم العروض وذلك خلافا للفصل 63 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المذكور أعلاه. ونتج عن الخروقات المرتكبة ضرر مالي للبلدية يتراوح بين 8 أ.د و60,18 أ.د.

وخلافا لما ورد برد البلدية من أنّ رفضها للعروض المطابقة كانت لأسباب فنيّة ونتيجة لحصول الكاتب العام للبلدية على ترقية تمكّنه من سيارة وظيفية بمواصفات مختلفة، فقد آلت الإجراءات التي اعتمدتها البلدية إلى إبرام صفقة بالتّفاوض المباشر بعد أن تمّ الإعلان عن طلب عروض غير مثمرة في ثلاث مناسبات نتيجة ضبط شروط فنيّة ساهمت في توجيه الطلب. ففي إطار طلب العروض الأوّل توصّلت البلدية بعرض مطابق فنيّا بثمن 38,8 أ.د إلاّ أنّه تمّ رفضه من قبل لجنة تقييم العروض رغم مطابقته لشروط طلب العروض ولشروط الملحق عدد 2 من منشور رئاسة الحكومة عدد 18 لسنة 2012 المذكور.

---

[1] تعلّقت الكماليات بلون السيّارة ونوعية الطلاء وبكاميرا خلفية وبسقف بلوري كهربائي ومجموعة عواكس داخلية وخارجية أتوماتيكية وحماية من الطقس السّاخن فضلا عن مجموعة كماليات أخرى "Pack Avantages".

كما تواصلت نفس الاخلالات في إطار طلبي العروض الثاني والثالث حيث تولّت البلدية تعديل الخصائص الفنيّة للسيارة المتعلّقة بسعة الأسطوانة من 1600 إلى 1390 صم^3 خلافا لشروط طلب العروض ولمنشور رئاسة الحكومة المذكور لملاءمة هذا الشّرط بالسيارة المتزوّد بها فعلا.

وعلى صعيد آخر، أسفرت المعاينة الميدانية التي أجرتها المحكمة بتاريخ 17 أفريل 2019 لغرفة العمليات لمراقبة المفترقات عن بعد التي تم إنجازها بكلفة 193 أ.د على الوقوف على عدم ملاءمة مقاسات القاعة لحائط العرض المتكوّن من 32 شاشة. كما ثبت أنّ هذه الشاشات لا تغطي سوى بيانات 04 مفترقات من مجموع 13 مفترقا لضعف تحميل البيانات نتيجة محدودية سعة خط تراسل المعطيات. وعلى الرّغم من احتواء الطلبات على التزوّد بتجهيزات وبرمجيات إعلامية إلاّ أنّه لم يتمّ تشريك إدارة الأساليب والإعلامية خلال ضبط الحاجيات وعند الاستلام الوقتي للطلبات فضلا عن عدم توفير البلدية للموارد البشرية المؤهلة لاستغلال هذه المنظومة رغم استلام المعدات منذ تاريخ 18 ماي 2018.

ب- الصّفقات العمومية

شاب تنفيذ قسط الكهرباء بالصفقة المتعلقة بأشغال تهيئة قاعة الأفراح البلدية بمبلغ 1,633 م.د عدد من التجاوزات. فخلافا للفصل 32 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 تضمّن كراس شروط الصفقة الاسم التجاري وهوية المنتج وعلامته التجارية في خصوص تجهيزات الإضاءة وترتّب عن ذلك توجيه الطلب العمومي نحو علامة تجارية معينة يحتكرها مزود وحيد.

وخلافا لقاعدة العمل المنجز، ثبت خلاص البلدية لمبلغ تجاوز 66 أ.د بعنوان أشغال لم تنجز فعليا. كما ثبت كذلك عدم صحة كشوفات الحساب الوقتية والتباين بين الكميات المنجزة فعليا والكميات التي تم خلاصها بفارق يساوي 46,6 أ.د. ولئن أكدت البلدية في إجابتها قيامها بتسوية هذه التغييرات رغبة منها في إتمام إنجاز الأشغال من خلال خلاص الفصول التي تمت إضافتها، دون اعتماد ملحق في الغرض، فإن خلاص صاحب الصفقة بمقتضى كشوفات حساب كان مخالفا لواقع الإنجاز.

كما تبيّن أنّه خلافا للفصل 08 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 المنظّم للصفقات العمومية، لم تتحكم البلدية في آجال إبرام جميع أقساط صفقة أشغال تهيئة المستودع البلدي الذي برمج إنجازه في غضون سنة واحدة حيث تراوحت المدة الفاصلة بين تاريخ المصادقة وتواريخ الإذن ببداية الأشغال حسب القسط بين 4 أشهر وسنة.

ونتج عن عدم ضبط البلدية لحاجياتها من تجهيزات محطة الوقود والغسيل موضوع القسط

عدد 2 من الصفقة بالدقة الكافية وفق الشروط الفنية للمعدّات المتداولة في السوق وإمكانيات المزودين، عدم توصّلها بأيّ عرض في الغرض وقامت بالتعاقد المباشر بمبلغ 267 أ.د بخصوص نفس التجهيزات التي تلقت سابقا عرضا في شأنها بمبلغ 183 أ.د من نفس المزود وهو ما حمّلها نفقات إضافية بمبلغ فاق 84 أ.د. ورغم إفادة البلدية بأنّ الصفقة عقدت على أساس قائمة تقديرية مغايرة تضمنت أشغالا إضافية إلا أنها لم تدل بهذه القائمة كما لم تبرر النفقات الإضافية.

كما أسندت البلدية سنة 2016 صفقة واستشارة متعلّقة بدراسة ومراقبة مشاريع أشغال الطرقات إلى مكتب دراسات بمبلغ جملي بقيمة 88 أ.د في حين ثبت عدم مطابقة العرض لشروط المشاركة ولمعايير الفرز الفنّي وذلك خلافا لكراس الشروط وللفصلين 5 و8 من العناصر المرجعية للدراستين.

وفضلا عن ذلك، آل تنفيذ كلّ من الصّفقة المتعلّقة بأشغال تهيئة مدخل الميناء ومدخل الملاحة وطريق القائد امحمد والصّفقة المتعلّقة بأشغال تهيئة الطّرقات بمبلغ 8,129 م.د إلى خروقات وشبهات فساد ترتّب عنها ضرر مالي للبلدية لا يقلّ مبلغه عن 1,450 م.د حيث صرّحت اللّجان بقبول الأشغال بمفعول رجعي تراوحت مدته بين 47 و240 يوما وهو ما يشكّك في التواريخ الفعلية لانتهاء الأشغال. وتثبت كشوفات الخلاص الوقتية الثلاث الأخيرة من كلّ صفقة وتواريخ معاينة استحقاق الحقّ على الحساب قيام المقاولتين بأشغال تراوحت قيمتها بين 430 أ.د و616 أ.د في أجل تراوح بين 15 و49 يوما وهي آجال لا تمكّن من إنجاز وقبول الأشغال موضوع هذه الكشوفات. وترتّب عن النقص في شفافية التصرّف في هذه الآجال، إعفاء أصحاب الصفقات من خطايا تأخير لا يقلّ مبلغها عن 200 أ.د.

وأمرت البلدية في إطار الصّفقة عدد 2015/10 بتوقيف الأشغال بمقتضى أذون مصلحة على سبيل التسوية إلاّ أنّ كشوفات الحساب الوقتية وجداول احتساب الكميات المتعلّقة بالفترة الموافقة لتوقف الأشغال تضمّنت أشغالا بمبلغ 381 أ.د لفترة إنجاز تساوي 15 يوما للقسط 1 وبمبلغ 258 أ.د لفترة إنجاز تساوي 3 أيّام للقسط 2 وهو ما يثبت أنّ الأشغال قد تواصلت فعليا خلال فترة الإيقاف وهو ما مكّن المقاولة من آجال إضافية دون وجه حقّ أعفتها من تطبيق خطايا تأخير ناهز مبلغها 120 أ.د.

وتمّ في إطار تنفيذ أشغال الصفقتين التزوّد ومدّ طبقة من الإسفلت بحجم 29.659 طن وهي كمية تكفي لمدّ طرقات تمسح 211.246 م^2 وفق الشروط الفنيّة للعقود، إلاّ أنّ مساحة الطرقات التي تمّ قبولها باعتبار الصفقات الأصلية وملاحقها لا تتجاوز 143.649 م^2 أي بفارق 67.570 م^2 نتج عنه فوترة كميّات من الإسفلت بمبلغ 1,13 م.د لا يمكن التثبت من إنجازها. ولم تتوفّر بملفات الصفقات أغلب الوثائق والأمثلة الفنية التي اعتمدتها البلدية لاحتساب الكميات المنجزة وكيفية التأكّد من إنجازها قبل

فوترتها وخلاصها فضلا عن عدم إنجاز تحاليل وتجارب قبول المواد الإسفلتية واختبارات مراقبة تنفيذ الأشغال موضوع الفصلين III وV من كراس الشروط الفنية الخاصّة.

وخلافا للفصل III-2 من كراس الشروط الفنيّة الخاصّة اعتمد مخبر التجارب في مراقبة جودة خليط المواد الإسفلتية على معايير فنية مغايرة للشروط المرجعية المتعاقد في شأنها حيث قلّص من نسبة الإسفلت الدنيا من تركيبة الخرسانة الإسفلتية من [5,5-6 %] إلى 4,2% و5,2%. وقد أظهرت التجارب المجراة أنّ هذه التركيبة غير مطابقة لشروط العقد حيث لم تصل نسبة الإسفلت في جميع التجارب إلى 5,5% وتراوحت بين 4,27% و5,38%. أمّا في إطار القسط 2 من نفس الصفقة فلم يتمّ اختبار تركيبة الخرسانة الإسفلتية لدى مخبر معتمد لتقييم مطابقتها للشروط الفنية المرجعية المتعاقد في شأنها والمضبوطة بنسبة [5,5-6 %]. ورغم تسجيل هذه الخروقات في مراقبة تنفيذ الأشغال، صرّحت لجان القبول الوقتي بمطابقتها دون تحفّظات.

وفي إطار الصفقة المتعلقة بأشغال تهيئة الحديقة الرياضية بشط القراقنة أنجزت المقاولة أشغالا بمبلغ 202,707 أ.د بعد التصريح بانتهاء الأشغال بتاريخ 29 أكتوبر 2014 وهو ما يجعل من تصريح لجنة القبول الوقتي بقبول الأشغال بمثابة تغييرا للوقائع بهدف إعفاء صاحب الصفقة من خطايا التأخير بمبلغ 17,788 أ.د.

ومن شأن الخروقات المذكورة أعلاه أن تشكّل أخطاء تصرّف وأخطاء جزائية موجبة للتتبّع.

ج- الشراءات في إطار الاستشارات

أثبتت مراجعة 31 استشارة مبرمة خلال الفترة 2013-2017 وجود عدد من النّقائص والتجاوزات لتراتيب التزوّد ولمبادئ الشراء العمومي ولقواعد حسن التصرف.

فخلافا لمبدأ شفافية الإجراءات ونزاهتها، أمضى الكاتب العام للبلدية بمفرده محضر فتح ظروف الاستشارة المتعلقة بأشغال صنع وتركيب نوافذ من الألمنيوم للمسكن الوظيفي الذي يشغله بمبلغ تجاوز 10 أ.د. كما نص المحضر على أنّ العروض قد وردت من مصلحة البناءات مفتوحة وهو ما يفيد أن العارضين لم يقوموا بإيداع عروضهم بمكتب الضبط المركزي.

كما أعلنت البلدية عن الاستشارة المتعلقة بصيانة البناءات البلدية في قسط وحيد بمبلغ 22,287 أ.د، إلاّ أنّه تبيّن أنّ هذه الاستشارة قد تمت على سبيل التسوية وهي تابعة لأشغال الصيانة التي

أنجزت خلال سنة 2016 والتي بلغت كلفتها الجملية 142,388 أ.د وذلك قصد إخفاء تجاوز الاعتمادات المخصصة للأشغال.

وعلى صعيد آخر، شابت الاستشارة المتعلقة بأشغال نبش ورفع ودفن الرّفات وبناء القبور عديد التجاوزات، حيث تبيّن أنّه، خلافا لواقع الأشغال، أقرت لجنة قبول الأشغال بمحضر الاستلام النهائي بأنّ الأشغال قد أنجزت بصفة كاملة وقابلة للاستلام النهائي بدون تحفظ. إلاّ أنّ المعاينة الميدانية التي أجرتها المحكمة بتاريخ 16 جويلية 2019 بمعية المتفقد البلدي قد أثبتت عدم مطابقة الأشغال المنجزة للمواصفات الفنية ولشروط التعاقد.

وقد ثبت من عملية إحصاء القبور بمناسبة المعاينة الميدانية للمشروع أنّ المقاولة أنجزت 991 قبرا بكلفة جملية تبلغ 80,687 أ.د حسب أثمان العقد في حين قامت البلدية بخلاص مبلغ 97,704 أ.د مقابل فوترة المقاولة لبناء 1200 قبرا أي بفارق 209 قبرا بكلفة تناهز 17 أ.د تم خلاصها دون إنجازها فعليا.

ولئن أعدّت إدارة التفقد تقريرين حول هذه الأشغال بيّنت جسامة الاخلالات المذكورة، فقد أذن الكاتب العام للبلدية بخلاص مستحقات المزود بمبلغ 124,608 أ.د "وعدم ربطها بتقرير التفقد".

ومن شأن هذه الاخلالات أن تشكل أخطاء جزائية وأخطاء تصرف موجبة للتتبّع.

ويتطلّب إحكام التصرّف في الشراءات مزيد حرص البلدية على الدقّة في ضبط الحاجيات والالتزام بمبادئ الصفقات العمومية بما يسمح بتوسيع المنافسة ويضمن المساواة بين العارضين عند إبرام الصفقات العمومية وعقود الاستشارات. كما يتعيّن على البلدية توفير الموارد البشرية المؤهّلة لمراقبة ومتابعة تنفيذ الأشغال لضمان استجابتها للحاجيات وللشروط الفنيّة المتعاقد في شأنها.

IV- التراتيب العمرانية

نتج عن عدم اضطلاع كلّ من البلدية والشرطة البلدية بدورها في مراقبة الالتزام بالتراتيب العمرانية والبناء تفاقم التجاوزات وفداحتها بكامل المنطقة البلدية.

أ- تطبيق مثال التهيئة العمرانية

تمّت المصادقة على مثال التهيئة العمرانية لبلدية صفاقس بمقتضى الأمر عدد 1265 لسنة 1983 المؤرخ في 21 ديسمبر 1983، كما تمت مراجعته تباعا بقراري والي صفاقس المؤرخين في 4 أكتوبر 2002 و4 سبتمبر 2004. وتمّ لاحقا مراجعته جزئيا بمقتضى الأمر عدد 1235 لسنة 2006 المؤرّخ في 2 ماي 2006.

وفي إطار ما خوله لها الفصل 14 من مجلّة التهيئة الترابية والتعمير، قامت البلدية بإقرار مبدأ المراجعة الجزئية لمثال التهيئة في ستّ مناسبات[1] خلال الفترة 2016-2018. إلاّ أنّه تبيّن أنّ مشاريع هذه المراجعات تتعلّق بإسناد امتيازات غير قانونية لفائدة ستّة مستثمرين تتعلّق بمشاريع بعث عقاري مخالفة لمثال التهيئة. ولئن تعلّلت البلدية في إجابتها بأنّ هذه المسألة ترجع بالنظر للنيابات الخصوصية المباشرة خلال الفترة 2016-2018 وأنّ مشاريع المراجعة الجزئية لمثال التهيئة العمرانية المذكورة لم تتم المصادقة عليها بصفة نهائية، فإن إسناد هذه الامتيازات غير القانونية من شأنه أن يشكل شبهات فساد تقع تحت طائلة القانون الجزائي وموجبة للتتبع باعتبار اكتمال إجراءات المصادقة على المداولات المتعلقة بهذه التعديلات وأن إبطالها من قبل المجلس البلدي المنتخب لا ينفي مسؤولية النيابات الخصوصية وسلطة الإشراف التي أقرتها.

وخلافا لأحكام مجلّة التهيئة الترابية والتعمير وللمنشور المشترك لوزير الشؤون المحلية والبيئة ووزير التجهيز والإسكان بتاريخ 3 ماي 2018 حول إنهاء العمل بالتراتيب العمرانية المتبعة بالتقسيمات المصادق عليها، وافق كلّ من لجنة الأشغال والتهيئة ومجلس النيابة الخصوصية على تغيير صبغة عقارات مبنية[2] رغم الرّفض المعلّل للمصالح الفنيّة لهذه التعديلات. وعلى غرار التعديلات الجزئية لمثال التهيئة تمّت الموافقة على إدخال التغييرات على ثلاثة عقارات لتمكين ثلاثة باعثين عقاريين من امتيازات دون وجه حقّ تتعلّق بمشاريع بعث عقاري لا تمكّن التراتيب العمرانية الجاري بها العمل من إنجازها لمخالفتها لمثال التهيئة. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكل أخطاء جزائية موجبة للتتبع.

ب- مراقبة تراتيب التعمير والبناء

---

(1) الدورة العادية الثانية لسنة 2016 بتاريخ 6 جوان 2016، الدورة العادية الرابعة لسنة 2016 بتاريخ 7 ديسمبر 2016، دورة استثنائية بتاريخ 14 أفريل 2017، الدورة العادية الثانية لسنة 2017 بتاريخ 29 ماي 2017، دورة استثنائية بتاريخ 23 أفريل 2018، دورة استثنائية بتاريخ 12 جوان 2018.

(2) - تغيير صبغة عقار من عمارة إلى نزل خلافا لرخصة البناء عدد 2008/8075 المسلّمة لصاحبها منذ سنة 2008.

- تغيير صبغة عقار من عمارة إلى نزل خلافا لرخصة البناء المسلّمة لصاحبها منذ سنة 2006،

- الترخيص لنزل بإزالة جزء من الرصيف الأوسط (terre-plein) بطول خطّي يقدّر بأكثر من 100 متر في مستوى شارع مجيدة بوليلة ولوحات إشهارية وذلك "لتيسير عملية الدخول إلى النزل".

رغم الحاجة الأكيدة لمصلحة رخص البناء والتقسيمات إلى رقْمنة التصرّف في الرّخص ولأنظمة معلومات جَغْرفة رقمية والتي تولّت خلال الفترة 2016-2018 دراسة 3.240 ملف ترخيص بناء و168 ملف تجزئة وتقسيم عقاري، فقد تبيّن أنّ متابعة مطالب التراخيص يتمّ يدويا وهو ما حال دون القدرة على توفير جداول قيادة أو متابعة حينية للملفات المعروضة ومآلها. وأفادت البلدية بأنّها بصدد إعداد مشروع رقْمنة لإدارة التهيئة العمرانية وهو ما سيساهم في تعميم المعطيات لكافة المصالح البلدية.

وخلافا لمثال التهيئة العمرانية وللتراتيب العمرانية ولأحكام مجلّة التهيئة الترابية والتعمير، أسندت البلدية رخصا لبناء وفتح واستغلال مؤسّسات صناعية لأربع شركات. وتتمثّل الخروقات في احتلال الملك العمومي البلدي وإقامة البناء على مناطق خضراء أو بمناطق سكنية ومخالفة تراتيب البناء بالمناطق الصناعية. وقد أبدت مصلحة رخص البناء والتقسيمات رأيها بالرّفض على طلبات الشركات لهذه الأسباب إلاّ أنّ واليي صفاقس ورؤساء النيابات الخصوصية المتعاقبون تدخّلوا لفائدة الشركات المعنية للحصول على موافقة البلدية في خرق لقواعد الشفافية والمساواة والنزاهة.

وفي إطار أشغال المقسم 23أ بمنطقة صفاقس الجديدة وخلافا للفصل 67 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير، صادقت البلدية على أمثلة التجزئة العقارية بتاريخ 19 جوان 2018 وذلك دون إفراز المنطقة الخضراء المنصوص عليها بمثال التهيئة العمرانية على مساحة 2.470 م^2 بمقسم خاص بها لكي يتسنّى إحالتها للملك العمومي البلدي.

كما لم تتوخّ البلدية عند البتّ في ملفات التجزئة العقارية ومطلب رخصة البناء المتعلقة بالمقسم 23أ مبدأيْ الحياد والشفافية حيث تثبت إجراءات اللّجان المختصة وآراؤها أنّ الغاية من أعمالها كانت الموافقة دون آجال على مطالب الباعث العقاري بقطع النّظر عن مدى مطابقتها للتراتيب الجاري بها العمل في مادة التعمير. فقد خصّصت لجنة التقسيمات المنعقدة بتاريخ 11 جوان 2018 للنظر في ثلاثة ملفات تجزئة دون سواها تقدّم بها الباعث العقاري بتاريخ 8 جوان 2018 ودون دراسة الملفات من الجوانب الفنية والإدارية في مخالفة للإجراءات الواردة بقرار وزير التجهيز والإسكان المؤرخ في 19 أكتوبر 1995 المتعلّق بضبط تركيب وطرق سير اللجان الفنية للتقسيمات.

وقبل التوصّل بقرارات المصادقة على مشاريع التجزئة العقارية الممضاة بتاريخ 19 جوان 2018 الضرورية لتكوين ملف رخصة البناء، قدّم الباعث العقاري ملف طلب الرخصة[1] بتاريخ 18 جوان 2018 واجتمعت لجنة رخص البناء للنظر فيه بعد يومين وذلك خلافا لقراري وزير التجهيز

[1] رخصة بناء عمارة (SS+R+M+62) على المقسم 23أ من منطقة صفاقس الجديدة.

والإسكان المؤرخين في 17 أفريل 2007[1]، وتسلم الباعث العقاري قرار الرخصة بتاريخ 22 جوان 2018 الموافق لليوم الأخير لتولي النيابة الخصوصية لمهامها قبل تنصيب المجلس المنتخب بتاريخ 25 جوان 2018.

وعلاوة على ذلك، مكّنت البلدية الباعث العقاري من الرخصة دون دفع معلوم الإشغال الوقتي للطريق العام وللمنطقة الخضراء المستغلّة من قبله في أشغال الحضيرة والتي تقدّر بمبلغ 1,8 م.د[2]. وأفادت البلدية في هذا الإطار، أنّ مبلغ 1,753 م.د والخاص "باحتلال المساح" للمنطقة الخضراء والساحة الأمامية يندرج ضمن سهو لجنة التقسيمات في استخراجها من أجل ضمّها إلى الملك العمومي البلدي منذ سنة 2006.

وخلافا للفصل 73 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير لا تعاين البلدية الأشغال المنجزة لتمكين أصحاب الرّخص من محاضر مطابقة في الأشغال المنجزة حيث تبيّن أنّه من مجموع 181 رخصة مسندة بدوائر المدينة والربض وسيدي منصور خلال الفترة 2012-2018 لم تتحصل سوى 93 رخصة منها على محاضر انتهاء الأشغال أي بنسبة 51%.

وبيّنت المعاينة الميدانية التي أجرتها المحكمة صحبة أعوان من الشرطة البلدية بتاريخ 27 جويلية 2019 لمركّب سكني وتجاري كائن بطريق تنيور كلم 3، أنّ صاحبه خالف رخصة البناء المسندة إليه[3] فضلا عن إحداث بناء دون رخصة، إلاّ أنّ رئيس الحضيرة استظهر عند تحرير محضر معاينة المخالفات المرتكبة بمقرّر إداري ممضى من قبل المدير العام للمصالح الفنيّة تقرّ فيه البلدية بالسمّاح لصاحب المشروع بمواصلة البناء رغم مخالفته للرخصة. وبمتابعة الملف لدى مصلحة رخص البناء ثبت أنّها لم تقم البتّة بإعداد هذا المقرّر ولم تعط أيّ موافقة لصاحب المشروع لإتمام البناء المخالف.

وأثبتت المعاينات الميدانية المجراة من قبل المحكمة مخالفة مصحة كائنة بطريق العين لتراتيب البناء حيث أدمجت المساحات المخصّصة لمآوى السيارات لاستعمالها في غير مآلها وإحداث بناء طابق ميزانين دون رخصة وعدم الالتزام بمسافة التراجع. وقدمت الشرطة البلدية في توثيقها للخروقات محاضر معاينة متضاربة حيث أفادت هذه الأخيرة البلدية في مناسبة أولى أنّه لا وجود لأشغال حديثة تستوجب

---

[1] الفصلين 4 و5 من قرار وزير التجهيز والإسكان ولقرار وزيرة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية المؤرخ في 17 أفريل 2007 المتعلق بضبط الوثائق المكونة لملف رخصة البناء وأجل صلوحيتها والتمديد فيها وشروط تجديدها.

[2] (52 متر +2470 متر) * 2 د *355 يوما.

[3] تتمثل المخالفات في إدخال تعديلات على البناء شملت الارتفاع وضوارب الاستغلال العقاري بإضافة مساحة تقدّر بحوالي 1842 م^2 نتج عنها نقص في أماكن إيواء السيارات بنحو 39 مكانا.

التدخّل في حين تمّ بعد 20 يوما إجراء معاينة ثانية من قبلها أسفرت عن ملاحظة "تواصل أشغال تهيئة مساحات مسقّفة بالطابق الثالث بدون رخصة".

وعلى البلدية في حال تسوية هذه المخالفات استخلاص مبلغ لا يقلّ عن 126 أ.د[1] لدى المصحة نتيجة تغييرها لصبغة المآوى والحرص على تنفيذ قرار الهدم الصادر في شأن البناء المخالف الذي ثبت أنّه لم ينفّذ إلى موفّى جويلية 2019.

ومن شأن الاخلالات المذكورة أعلاه أن تشكل أخطاء جزائية موجبة للتتبع.

ج- مراقبة التراتيب العمرانية وتنفيذ قرارات الهدم والإزالة

لم تتعهّد البلدية والشرطة البلدية خلال الفترة 2013-2019 بمهامها الموكلة إليها وفق النصوص القانونية والمتمثلة في اتخاذ كلّ القرارات الرامية إلى تطبيق التراتيب العمرانية على غرار هدم البناء الفوضوي أو البناء دون رخصة والبناءات المتداعية للسقوط.

فخلافا للفصل 80 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير وما بعده، لم يتخطّ تنفيذ قرارات الإزالة والهدم للفترة 2014-2018 نسبة 38% سجّل أدناها سنة 2014 بنسبة 13,13% وأقصاها سنتي 2017 و2018 في حدود نصف القرارات المتّخذة. وتبيّن من الاحصائيات المتوفّرة لدى الفرقة الجهوية للشرطة البلدية إلى حدود شهر جويلية 2019 أنّ نسب التنفيذ الكلّي لقرارات الإزالة والهدم للفترة 2017-2019 لم تتجاوز 29% من جملة القرارات البالغة 504 قرارا.

وتراوح التأخير في تنفيذ قرارات الهدم والإزالة في حالات مستعجلة بخصوص التعدّي على الملك العمومي وعلى التجهيزات العمومية بين 96 و946 يوما. وبقي 96 قرارا خلال الفترة 2017-2019 في طور البرمجة لتنفيذها وذلك إلى موفّى شهر جويلية 2019 رغم مضي مدة معدّلها 776 يوما على اتخاذها وتوصّل الشرطة البلدية بها.

كما تراوح التأخير في الإعلام والتبليغ بقرارات الهدم والإزالة وإيقاف الأشغال إلى المخالفين أو استدعائهم والتي بدونها لا يمكن للبلدية اتخاذ الإجراءات اللاّحقة طبقا للفصول 81 و82 و84 من مجلّة التهيئة الترابية والتعمير بين 72 و790 يوما. فقد ظلّ 207 قرارا خلال الفترة 2017-2019 بصدد الإعلام أو

---

[1] تمّت مقارنة الملف الفنّي للرخصة المصادق عليها مع الأشغال المنجزة وذلك صحبة المصلحة الفنيّة للبلدية وما يترتّب عنها من غرامات وخطايا مالية حسب مخالفة تراتيب البناء.

تبليغ المخالف وذلك إلى موفّى شهر جويلية 2019 رغم مضي مدة معدّلها 436 يوما على اتخاذها وإرسالها إلى مصالح الشرطة البلدية.

وفضلا عن ذلك، أثبتت المعاينات الميدانية للمحكمة بالتنسيق مع المصالح الفنيّة بالبلدية التي شملت27 عقارا أنّ 2 منها فحسب كانت مطابقة لرخصة البناء فيما قام 4 مخالفين ببناء عمارات دون رخصة وتعلّقت بالبقية مخالفات تمثّلت في إضافة بناء وطوابق وتغيير أمثلة دون رخصة. وبتطبيق التراتيب المتعلّقة بالبناء، يتوجب توظيف خطايا مالية تتعلّق بالمآوى الجماعية للسيارات ناهز مبلغها 2,536 م.د[1] فضلا عن قرارات الإزالة أو الهدم الجزئي أو الكلّي الواجب اتخاذها ضدّ المتعدين على أملاك الأجوار وحقوقهم وعلى الملك العمومي.

كما قامت المحكمة خلال شهر جويلية 2019 بالتنسيق مع الفرقة الجهوية للشرطة البلدية بمعاينة 23 محلا بالمنطقة البلدية تبيّن مخالفتها جميعها للتراتيب العمرانية ولأحكام الأمر عدد 362 لسنة 2007[2]. وشملت المخالفات إحداث تغييرات على البناء دون رخصة واحتلال الملك العمومي البلدي من طرقات وأرصفة ومناطق خضراء بإقامة بناء دون ترخيص.

وتولّت البلدية تنفيذ قرار هدم محلّ سكني كائن بطريق قرمدة خلافا للضمانات التي يكفلها الفصل 41 من الدستور والفصل 20 من مجلة الحقوق العينية حيث شابت إجراءات البتّ في حالة العقار واتخاذ قرار هدمه وتنفيذه خروقات جسيمة ارتكبها كلّ من رئيس النّيابة الخصوصية والمدير العام للمصالح الفنيّة وكاهية مدير البناءات ورئيس مركز الشرطة البلدية الذين أصدروا ونفّذوا قرار هدم مخالف للتراتيب العمرانية رغم معارضة اللّجان البلدية الفنيّة ذات النّظر التي أكّدت أنّ المبنى ليس متداع للسقوط.

ومن شأن هذه الخروقات أن تشكّل أخطاء جزائية موجبة للتتبّع.

ويتعيّن على كلّ من البلدية والشرطة البلدية تنسيق أعمالها والقيام بجميع الإجراءات القانونية والترتيبية القاضية باتخاذ القرارات التي تفرضها التراتيب وتنفيذها.

د- تسوية وضعية المباني المنجزة والمخالفة لرخص البناء

---

[1] تمّت مقارنة الملف الفنّي للرخصة المصادق عليها مع الأشغال المنجزة وذلك صحبة المصلحة الفنيّة للبلدية وما يترتّب عنها من غرامات وخطايا مالية حسب مخالفة تراتيب البناء.

[2] المؤرخ في 19 فيفري 2007 المتعلّق بضبط شروط وصيغ الإشغال الوقتي ولزمة المرفق العمومي في الملك العمومي البلدي.

تبيّن من خلال التدقيق في 20 ملف تسوية، انحراف كلّ من اللّجنة الفنيّة الجهوية والبلدية عن تطبيق أحكام القانون عدد 11 لسنة 2015 المؤرخ في 27 أفريل 2015 المتعلق بتسوية وضعية المباني المنجزة والمخالفة لرخص البناء. فخلافا للفصل 14 من هذا القانون وللفصل 25 فقرة ثانية من مجلة المحاسبة العمومية أعفت اللجنة الفنيّة الجهوية 6 مخالفين من مجموع 13 مطلبا نظرت فيها هذه اللّجنة من غرامات مالية بمبلغ 623,800 أ.د تمّ التنازل عنها لفائدة الباعثين العقاريين دون وجه حقّ.

كما قامت اللّجنة الفنيّة الجهوية بالحطّ من مبلغ الغرامة المالية الواجب توظيفها على 4 مخالفين من طالبي التسوية من 1,135 م.د إلى 379 أ.د وهو ما فوّت على البلدية موارد بقيمة 755,540 أ.د.

وخلافا للفصل 12 من نفس القانون، لم تلتزم البلدية بالرأي المطابق للّجنة الفنيّة الجهوية التي وظّفت على شركتيْن عقاريتيْن غرامات مالية بلغت قيمتها على التوالي 64,520 أ.د و83,452 أ.د، إلاّ أنّ البلدية أعفتها منها وهو ما فوّت عليها إمكانية استخلاص مبلغ ناهز 148 أ.د.

فضلا عن ذلك، أقرّت اللّجنة الفنيّة الجهوية في جلستها بتاريخ 26 ديسمبر 2017 إعفاء شركة عقارية[1] من دفع مبلغ 280,208 أ.د خلافا للفصل 14 من القانون عدد 11 لسنة 2015 المذكور أعلاه على الرّغم من توجيه المحكمة لمكتوب للبلدية بتاريخ 30 أكتوبر 2017 أذنت بمقتضاه بتطبيق كامل الغرامات المالية المستوجبة على المخالفين دون إعفاءات لم ينصّ عليها القانون.

واعتبارا للضرر المالي الذي لحق البلدية البالغ 1,527 م.د بعنوان التفويت في غرامات مالية متأتية من عملية التسوية فإنّ هذه الممارسات من شأنها أن تشكّل أخطاء تصرّف وأخطاء جزائية موجبة للتتبّع.

ويتعيّن على البلدية القيام بما يلزم من إجراءات قانونية وترتيبية لاستخلاص ما فرطت فيه من مبالغ وذلك بالتنسيق مع القابض البلدي.

V- النظافة والعناية بالبيئة

[1] أضافت طابقا خامسا يشتمل على 4 مساكن وزيادة في الارتفاع المرخص فيه من 18م إلى 22م مما ينجر عنه نقص في التراجع الخلفي وقام بتسقيف ساحات التهوئة بالطابق الأرضي وبداية بناء منحدر مأوى السيارات بمسافة التراجع كما قام بحذف الوحدة الصحية من المغازة.

انعكس عدم توفق البلدية في التصرّف المستدام في النفايات وفي حسن استغلالها للموارد البشرية والمادية المخصصة لمهامّ النظافة سلبا على أداء دورها في ضمان جمالية المدينة وتحسين جودة الحياة للمتساكنين.

أ- التصرف في النفايات

لئن أعدّت البلدية استراتيجية لتأهيل قطاع النظافة للفترة 2011-2015 والمخطط البلدي للتصرّف في النفايات للفترة 2014-2018، فإنّها لم تقم بتقييم دوري للنتائج المحقّقة خلال هذه الفترة كما لم تضبط استراتيجية جديدة رغم انتهاء فترة المخطط في موفى سنة 2018.

وخلافا لتوصيات المخطط، لم تمسك البلدية إلى موفى جويلية 2019 محاسبة تحليلية تمكّن من احتساب كلفة رفع الطن الواحد من النفايات المنزلية والشبيهة من قبل مصالحها ومقارنتها بكلفة رفعه من قبل المقاولات ممّا أدّى إلى غياب معايير موضوعية تمكّن من تقييم مدى نجاعة عملية مناولة مهامّ النظافة.

ولا تتولّى البلدية فرز النفايات المنزلية والشبيهة التي تتكون من حوالي 70% فضلات عضوية و30% فضلات قابلة للتثمين. ولئن انخرطت البلدية منذ سنة 2011 في عدد من البرامج النموذجية لفرز النفايات المنزلية والشبيهة وتثمينها، إلّا أنّ عدم حرصها على إنجاز هذه البرامج أو المواصلة فيها حال دون تجسيم استراتيجية ومخطّط تأهيل قطاع النظافة.

كما لوحظ، توقف العمل بمنظومة متابعة اتفاقيات رفع الفضلات المتأتية من نشاط المحلات التجارية أو الصناعية أو المهنية منذ سنة 2016 ممّا أدّى إلى غياب قاعدة بيانات محيّنة تشمل جميع المؤسسات المطالبة بدفع المعلوم بهذا العنوان خلال الفترة 2017-2019 وهو ما حال دون ضبط المعاليم الواجب استخلاصها من المؤسّسات المعنية.

ولا توفّر البلدية معدّات خاصة بكل دائرة لرفع نفايات الحدائق والمساحات الخضراء والنفايات الصلبة ونفايات البناء والأشغال العامّة. ولئن ضبطت البلدية برامج شهرية للتدخلات الاستثنائية لإزالة مراكز الإلقاء الفوضوي للنفايات ومنع تحولها إلى مصبات عشوائية، فإنّ دوريتها وعدد المعدّات المسخرة لها لم تغطّ كامل المنطقة ممّا حدّ من نجاعتها في التصدّي إلى ظاهرة النقاط السّوداء حيث ثبت من المعاينات الميدانية التي أجرتها المحكمة تحوّل منتزه وخمس مناطق بكلّ من دائرتي حي الحبيب ومركز شاكر إلى مصبّات عشوائية مما أثر سلبا على نظافة وجمالية المحيط وجودة الحياة به.

ومن ناحية أخرى، تشرف الوكالة الوطنية للتصرّف في النفايات على عملية استغلال المصبّ المراقب بعقارب وجميع مراكز التحويل بولاية صفاقس. وتساهم البلدية في معلوم قبول ومعالجة النفايات بالمصبّ وبمركزي التحويل سيدي منصور وطينة بمقتضى اتفاقية مبرمة مع هذه الوكالة. وخلافا للفصل 7 من الاتفاقية، أثبتت المعاينة الميدانية لمركز تحويل طينة عدم تسليم أعوان الوكالة وصولات وزن النفايات المودعة لسائقي المعدّات ممّا يحول دون إجراء البلدية لمقاربة بين الكميات الواردة بالفواتير الشهرية الموجّهة إليها من قبل الوكالة والكميات الفعلية المدرجة بالوصولات للتأكد من قيمة مساهمتها في كلفة الإيداع وهو ما من شأنه أن يحمّل ميزانية البلدية نفقات دون موجب.

وخلافا للفصل 2 من ذات الاتفاقية، أثبتت المعاينات الميدانية المجراة من قبل المحكمة لمركزي تحويل سيدي منصور وطينة تعطّل سير عملية إيداع النفايات نتيجة عدم تفريغ الشركة المستغلة لحمولة الحاويات الوسيطة وعدم تخصيص العدد الكافي من الشاحنات لنقل النفايات المجمعة إلى المصبّ المراقب وهو ما من شأنه أن ينعكس سلبا على مسار رفع النفايات بكامل المنطقة البلدية خاصّة وأنّ العديد من المعدّات يتم استعمالها لأكثر من حصّة واحدة وبأكثر من دائرة بلدية في اليوم.

وتوصي المحكمة بضرورة تحيين مخطط التصرف في النفايات الخاصّ بالبلدية وضبط مؤشرات تساعد على تقييم أدائها في مجال النظافة. كما يتعين على البلدية اعتماد المحاسبة التحليلية حتى تتمكّن من تقييم مدى نجاعة طرق تجميع ورفع النفايات استنادا إلى معايير ومؤشّرات موضوعية.

ب- التصرّف في الموارد البشرية وفي المعدّات المخصصة لمهامّ النظافة

بلغ عدد أعوان النظافة بالبلدية 364 عونا سنة 2018 بنسبة تأطير لم تتجاوز 1,4% خلافا للنسبة التي ضبطها المخطط البلدي للتصرف في النفايات في حدود 12%.

ولئن تطوّر عدد سكان المنطقة البلدية خلال الفترة 2013-2018 من 235.173 ساكنا إلى 290.746 ساكنا وارتفعت كمية النفايات المرفوعة من 53.455 طنا إلى 104.114 طنا خلال نفس الفترة، إلاّ أنّ عدد العملة قد شهد انخفاضا خلال الفترة 2013-2015 من 334 عونا إلى 293 عونا.

وقد حرصت البلدية على تعصير أسطولها من معدّات النظافة خلال الفترة 2013-2018[1] إلاّ أنّها لم تحقّق الأهداف الكمية المرسومة باستراتيجية تأهيل قطاع النظافة للفترة 2011-2015 والمتمثلة في

[1] يتكون أسطول معدّات النّظافة من 25 شاحنة ضاغطة و07 شاحنات قالبة و12 شاحنة خفيفة قالبة و20 جرارا و06 شاحنات رافعة لصناديق من بينها واحدة مجهزة برافعة و01 تراكتوبال و04 جرافات وشاحنة كنس. وتمّ خلال الفترة 2013-2018 اقتناء 12 شاحنة ضاغطة و04 شاحنات رافعة لصناديق وشاحنة قالبة و09 شاحنات خفيفة قالبة و05 جرارات.

توفير معدّات نظافة خاصة بكل دائرة حيث يتم استعمال البعض من المعدات لأكثر من حصّة واحدة وبأكثر من دائرة في اليوم. وفاقت مدّة الرّفع اليومية بجميع المسالك للمعدّة الواحدة في بعض الحالات 10 ساعات ممّا ساهم في اهتلاكها وكثرة أعطابها مثال ذلك تمّ تغيير قابض مُعدة أربع مرات خلال 14 شهرا كما تمّ تسجيل 11 عطبا خلال سنة ونصف بالنسبة لمُعدة أخرى.

كما لا تحرص مصلحة التنظيف على ضبط عدد الكيلومترات المقطوعة لكل معدّة بالتنسيق مع الإدارة الفرعية للورشة والمعدّات ممّا لا يمكّن من تقييم مردوديتها. ومن خلال إجراء مقاربة بين عدد الكيلومترات المسجلة بعدادات الشاحنات الخفيفة القالبة كما هو مبين ببطاقات تدخلات الصيانة والإصلاحات المتوفرة بالورشة وطول المسالك حسب المعطيات المتوفرة بمصلحة التنظيف لسنتي 2018 و2019، تمّ الوقوف على تسجيل فوارق بين عدد الكيلومترات المتوقع تسجيلها بالعدادات وعدد الكيلومترات المسجلة فعليا خلال نفس الفترة تراوحت بين 475 كم في الشهر بالنسبة لشاحنة و2000 كم في الشهر بالنسبة لشاحنة أخرى.

وأفضى التدقيق في بطاقات تسجيل تدخلات الصيانة الوقائية والعلاجية بالورشة إلى ملاحظة شطط في استهلاك بعض قطع الغيار على غرار ثلاث شاحنات استهلكت خلال الفترة 2016-2019 عدد 17 قابضا[2] بكلفة جملية تساوي 11,440 أ.د رغم قطعها لمسافة لا تتجاوز 55.000 كم.

وعلى البلدية إعادة تفعيل العمل بمنظومة متابعة معدات النظافة بواسطة أجهزة تحديد المواقع (GPS) ومسك خرائط لمسالك رفع النفايات لكي تتمكّن من متابعة تنفيذ عملية رفع النفايات وإحكام التصرف في المعدّات وفي الموارد البشرية المخصصة للنظافة وتطوير طرق عملها في هذا المجال.

كما يستدعي تحسين الوضع البيئي بالمنطقة من البلدية توفير معدّات نظافة خاصة بكل دائرة للقضاء على النقاط السوداء والمصبات العشوائية للنفايات.

ج-تعهّد وصيانة التجهيزات العمومية

أسفرت الأعمال الرقابية المجراة على المنتزهات الحضرية والحدائق العمومية والطرقات والتجهيزات الرياضية عن ملاحظة إخلالات تعلقت بتعهدها وصيانتها. فقد تحول منتزه الطفل والعائلة

[2] تدوم مدّة صلوحية القابض إلى حين بلوغ معدل الكيلومترات المقطوعة مؤشر 60000 كم حسب الخاصيات الفنية للمصنّع.

ومنتزه وادي الرمل لنقاط سوداء وذلك مثلما بينته المعاينة الميدانية التي أجرتها المحكمة للمنتزهين بتاريخي 29 مارس و11 أفريل 2019.

وبينت معاينة 20 طريق بلدي من قبل المحكمة بتاريخ 18 جوان 2019 وجود العديد من الأضرار الجسيمة بالطرقات البلدية ساهمت في تدهورها عدم برمجة صيانة طرقات تجاوزت 15% من مجموع الشبكة مرّ على تعبيدها ما يناهز 30 سنة وعدم إلتزام المتدخلين العموميين بإعادة الأرضية إلى الحالة التي كانت عليها قبل إنجازهم لتدخلات بالطريق العمومي خلافا لمنشور الوزير الأول عدد 31 بتاريخ 07 أوت 2000 المتعلق بمزيد إحكام التنسيق بين المتدخلين في مختلف الشبكات بالملك العمومي للطرقات. وأفادت البلدية أنّها تتولى صيانة الطرقات وفق استراتيجية منذ سنة 2012 تنفذ على مراحل وأنّ حاجيات التمويل للفترة 2016-2020 تفوق 78 م.د في حين لم يتسنّ توفير سوى 25 م.د.

وتبين أن 8 منشآت رياضية من مجموع 13 منشأة لم تتحصل على شهادة صلوحية الاستغلال من قبل اللجنة الجهوية لمعاينة المنشآت الرياضية للملاعب والقاعات الرياضية خلال الفترة 2016-2018. وتعلقت النّقائص خاصّة بصلوحية هيكلة البناءات والشبكات الكهربائية والشبكات الغازية وأجهزة الإنذار وأجهزة الكشف المبكر للنيران. ورغم حصول 4 منشآت من جملة المنشآت الثمانية سنة 2019 على شهادة صلوحية إلاّ أنّ مواصلة استغلال المنشآت الرياضية دون القيام بالأشغال المستوجبة ورفع الاخلالات التي تشوبها يشكل خطرا على سلامة روّادها.

وتوصي المحكمة بضرورة التزام البلدية بالتراتيب المتعلقة بالبيئة والنظافة وصيانة التجهيزات العمومية الأساسية نظرا لالتصاقها بحياة المواطنين وحقهم في العيش في بيئة سليمة ومتوازنة حسب دستور 2014.

*

* *

أفضت أعمال الرقابة على حسابات وتصرف البلدية للفترة 2013-2018 إلى الوقوف على عدد من مواطن سوء التصرّف شمل الموارد والنّفقات والعناية بالبيئة والتهيئة والتراتيب العمرانية اكتست في بعض جوانبها شبهات فساد وأخطاء تصرّف موجبة للتتبّع. كما أدّى تعمّد البلدية تجاوز القوانين والتراتيب لتحقيق مكاسب وامتيازات غير شرعية لأعوانها أو للغير إلى إهدار المال العام وضعف حوْكمة المرافق البلدية انجرّ عنها ضررا ماليا لا يقلّ عن 27,838 م.د.

ولم تحرص البلديّة على تحقيق النّسب المأمولة لاستخلاص المعاليم والأداءات البلدية حيث فاقت بقايا الاستخلاص المتعلّقة بها في موفّى سنة 2019 مبلغ 32 م.د. وأدّت هذه الوضعية إلى اختلال متواصل للتّوازنات المالية للبلدية آلت إلى التعهّد بنفقات فاقت الاعتمادات المرخّص فيها وتسبّبت في مديونية هيكلية تحتم على البلدية الإسراع في تطهير وضعية ديونها وتأكيدها وتصفيتها وتوفير الموارد الذاتية اللازمة لسدادها.

وعلى البلدية إرساء نظام رقابة داخلية مستمر وتركيز نظام معلوماتي للتصرّف مندمج لضمان التأكّد من الالتزام بالقوانين والتراتيب والإجراءات الضامنة لحسن التصرف الإداري والمالي بها ومن استغلال كامل قدرتها على تعبئة الموارد ومن المحافظة على أملاكها ومصالحها بما يساهم في التقليص من مخاطر الحياد عن قواعد النزاهة والشفافية والمساءلة والنجاعة في ظل مبدأ التدبير الحر في إدارة المصالح المحلية الذي أرساه دستور 2014.

وينبغي على البلدية الحرص على الاضطلاع بدورها التنموي بتخصيص موارد كافية لبرامج الاستثمار مع الحرص على الدقّة في تحديد الحاجيات في إطار تشاركي والعمل على إرساء نظام متابعة مستمرّ لتنفيذ المشاريع البلدية وفق الجدولة الزمنية المحدّدة وطبقا للكلفة والشروط الفنية المضبوطة.

ردّ بلدية صفاقس

- أن ما ورد بأغلب الملاحظات تعهـدت البلدية في الإجابة الأولية وخلال الجلسة التوفيقية بتجاوزه والعمل على تدارك الإخلالات باتخاذ كل التدابير التي من شانها أن تصحح الإجراءات في المواضيع التي يمكن تداركها .

وقد شرعت البلدية فعلا في تجاوز الإخلالات والنقائص بدعوة كافة الإدارات إلي تنفيذ ملاحظات ومقترحات الفريق الرقابي. وهو ما يبرز حرص البلدية على احترام القانون والعمل بتوصيات المحكمة.

كما يشرفني أنه في سياق إجابتنا على التقرير النهائي المزمع نشره إفادتكم بالملاحظات التالية:

1- بخصوص القرار البلدي رقم 7515/2017/3052، فإن الإعلام بمثل هذه القرارات يقع من طرف الإدارة التي أعدته وهي التي توجهه لكافة المديرين وهو ما حصل فعلا بالنسبة لهذا القرار ويقوم مدير الإدارة المعنية بتوزيعه على كافة منظوريه وقد توصلت الإدارة العامة للمصالح الفنية بالقرار المذكور.

2- بخصوص مبنى الكنيسة الكاثوليكية

* البلدية لم تتنازل لفائدة الدولة دون مقابل بل هي معاوضة في إطار تسوية وضعية عقارية قديمة تخص قاعة الأفراح البلدية التي أقيمت على ملك الدولة الخاص كما أن البلدية لم توافق على المعاوضة إلا بعد تعهد الدولة ببناء قاعة بديلة خاصة بكرة السلة- وقدر صدر مؤخرا طلب عروض في الغرض من طرف إدارة التجهيز.

3 - بخصوص اقتناء 16 خطا هاتفيا فإن البلدية تعهدت بالعرض الجزافي في حدود المبالغ والكميات الواردة بعقد الاشتراك الممضى في 04 جانفي 2018 وفحواه 200 م.أ و500 sms. لاغير

ورفضت البلدية خلاص مازاد على ذلك وراسلت المؤسسة في الموضوع وطلبت فسخ العقد برمته في مرحلة ثانية.

4- بخصوص الصفقات وفق الإجراءات المبسطة

- اقتناء سيارة لفائدة رئيس البلدية

لم يقع ذكر شروط تفضي إلى توجيه الطلب من خلال المواصفات الفنية المتعلقة بناقل السرعة الأتوماتيكي وبالمسافة بين المحورين بل قامت البلدية باحترام النموذج المصاحب لمنشور رئاسة الحكومة عدد18 لسنة 2012 المؤرخ في 2012/03/30 المتعلق باقتناء العربات السيارة والجذاذات المتعلقة بالخاصيات الفنية في الغرض- الذي أشار أنه يمكن للإدارة الاقتصار علىأحد المواصفات بذكر كلمة (ou)(أو) وقد ارتأت البلدية في إطار المحافظة على البيئة من خلال التقليص في انبعاث الغازات الدفيئة GES والترشيد في قطاع الغيار إدراج مواصفات العلبة أوتوماتيكية.

كما لم تغير البلدية في المواصفات والمتعلقة بالمسافة بين المحورين ≤ 12 الوثيقة وبالتالي لا يمكن أن يعتبر ذلك توجيها للصفقة كما لم تطلب البلدية أي كماليات جديدة ولم يقع الترفيع في مبلغ السيارة من طرف المزود على أساس أن هناك إضافة للكماليات وإنما شمل الثمن المقترح، تلك السيارة بكمالياتها من طرف المزود.منذ البداية pack-.

مع العلم أن اللون الأزرق لا يعتبر من الكماليات بل أن اللون الأسود هو الذي يعتبر كذلك حيث كان قد يكلف البلدية مبالغ إضافية فعلية بحوالي 10 آلاف دينار إذا ما طلبته البلدية.

مع التأكيد أن الاتجاه إلى التفاوض المباشر انعقد بعد استيفاء كل إجراءات طلب العروض في 3 مراحل بدون جدوى.

- اقتناء سيارة لفائدة الكاتب العام

إن رفض لجنة تقييم العروض كان في محله لسببين:

* **الأول :** فني بامتياز كما ورد بمحضر الفرز وهو الاختلاف بين ما ورد بإعلان طلب العروض Empattement≥ 2500 وماجاء بالتقرير –2600 ≥ Empattement.

* **الثاني :** تزامن الرفض مع الترقية التي تمتع بها السيد الكاتب العام وتسميته كاتبا عاما في الدرجة (6) مما يخول له اقتناء سيارة إدارية بالمواصفات الفنية الذي عوض النموذج عدد2 في الاستشارة الأولى وبالتالي لم ينتج أي ضرر مادي للبلدية .

ردّ الفرقة الجهوية للشرطة البلدية بصفاقس

- الفرقة الجهوية للشرطة البلدية (مركز حي الحبيب)

وحيث أنه توصل مركز الشرطة البلدية بحي الحبيب بقائمة من المحلات والبناءات المخالفة بناء على تقرير الملاحظات الأولية لدائرة المحاسبات.

أتشرف بإعلامكم أنه قمنا بتحرير محاضر في المخالفات المذكورة في مجال الاختصاص تم إحالتها إلى المصالح البلدية لاتخاذ القرارات اللازمة في الغرض والتي استصدرت قرارا في الغرض تم تبليغه إلى المعني.

هذا ونحيط علمكم وأننا على حرص تام على التنفيذ بالتنسيق مع المصالح البلدية المختصة في ذلك بعد توفير الآليات والإمكانيات البشرية اللازمة.

رغم محدودية الإمكانيات البشرية واللوجستية للوحدة فنحن حريصين على تطبيق القانون والتصدي للمخالفين.

- الفرقة الجهوية للشرطة البلدية (مركز صفاقس المدينة)

وحيث أنه قد توصل مركز الشرطة البلدية بصفاقس المدينة بقائمة في المحلات والبناءات المخالفة بناء على تقرير الملاحظات الأولية لدائرة المحاسبات.

أتشرف بإعلامكم أنه قمنا بتحرير محاضر في المخالفات المذكورة في مجال الاختصاص وإحالتها للمصالح البلدية المختصة لاتخاذ ما يجب من القرارات في الغرض حسب القانون الجاري به العمل حيث تم تحرير عدد 02 محضر مخالفة في تراتيب البناء وعدد 25 محضر مخالفة في غير تراتيب البناء قد تم استصدار قرارات بلدية في شأنها وتم تبليغها للمعنيين بالأمر.

هذا ونعلمكم وأننا على حرص تام لتنفيذ القرارات بالتنسيق مع المصالح البلدية المختصة في ذلك بعد توفير الوسائل والمعدات اللازمة للتنفيذ .

رغم محدودية الإمكانيات البشرية واللوجستية للمركز فنحن حريصين على تطبيق القانون والتصدي للمخالفين.