الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية

أحدث الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية (فيما يلي الصندوق) بمقتضى القانون عدد 83 لسنة 1975 المؤرخ في 30 ديسمبر 1975 المتعلّق بضبط قانون المالية لتصرّف سنة 1976. ويعتبر الصندوق مؤسسة عمومية لا تكتسي صبغة إدارية تتمتّع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي. وصنّف منشأة عمومية وفقا لأحكام الأمر عدد 910 لسنة 2005 المؤرخ في 24 مارس 2005 تخضع لإشراف الوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية. وقد تمّ بمقتضى الأمر عدد 03 لسنة 1976 المؤرخ في 05 جانفي 1976 كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 1890 لسنة 1989 المؤرخ في 6 ديسمبر 1989 ضبط تنظيمه الإداري والمالي. كما تمّ ضبط الهيكل التنظيمي للصندوق بمقتضى الأمر عدد 128 لسنة 2015 المؤرّخ في 12 ماي 2015.

ويتولّى الصندوق مهامّ التصرّف في أنظمة التقاعد وفي نظام رأس المال عند الوفاة، فضلا عن إسداء جملة من الخدمات التكميلية تتعلّق خاصّة بإسداء القروض والاستغلال العقاري. وينتفع بالتغطية الاجتماعية للصندوق أساسا أعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية الإدارية وأعوان بعض المؤسسات ذات الصبغة غير الإدارية والمنشآت العمومية[1]. وبلغ في موفّى سنة 2016 العدد الجملي للمنخرطين النشيطين 779.742 منخرطا وعدد المنتفعين بجراية 342.606 منتفعا، فيما بلغ عدد الملفات التي تمّت تصفيتها للحصول على منحة رأس المال عند الوفاة ما مجموعه 5.078ملفا.

وسجّل الصندوق في موفّى سنة 2016 نتيجة محاسبية صافية سلبية بلغت 262,492 م.د وتحوّلت إلى نتيجة محاسبية صافية إيجابية بقيمة 37,508 م.د بمفعول منحة الدعم على ميزانية الدولة التي انتفع بها الصندوق بمبلغ 300 م.د مقابل نتيجة محاسبية سلبية في موفى سنة 2015 ناهزت 345,840 م.د. علما بأنّ الصندوق تحصّل أيضا خلال سنة 2017 على منحة الدعم على ميزانية الدولة بمبلغ 500 م.د.

وبلغ في موفّى سنة 2016 عدد أعوان الصندوق 1.527 عونا صرفت لهم أجور بقيمة 48,199 م.د وهو ما يمثّل حوالي 80% من جملة أعباء الاستغلال.

وقد اتّجه اهتمام الدائرة إلى التأكّد من مدى توفّق الصندوق في إحكام التصرّف في أنظمة التقاعد في القطاع العمومي من خلال النّظر في الانخراط واستخلاص المستحقات وترشيد التصرف في

---

[1] التي تضبط قائمتها بأمر حكومي.

المنافع الاجتماعية من جرايات ورأس المال عند الوفاة، وذلك فضلا عن إحكام التصرّف في الرّصيد العقاري وفي الموارد البشرية بما يساعد على المحافظة على التوازنات المالية للصندوق. هذا بالإضافة إلى متابعة مدى تفعيل توصياتها وملاحظاتها التي أبدتها ضمن تقاريرها بمناسبة إنجازها مهمّات رقابيّة سابقة على مصالح الصندوق.

وشملت الفحوصات إنجاز المحاورات وفحص الملفّات المادّية والإلكترونية واستغلال قواعد البيانات والتطبيقات الإعلامية والمعاينات الميدانية[1]. وتمّ كذلك استقاء بعض المعطيات في صيغة طلب بيانات أو إنجاز تقاطعات لتأكيد بيانات أخرى لدى كل من رئاسة الحكومة ووزارة المالية ووزارة الصحّة ووزارة شؤون الشباب والرّياضة والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتأمين على المرض والوكالة التونسية للتعاون الفني وعدد آخر من المنشآت العمومية[2] ومركز البحوث والدراسات الاجتماعية الرّاجع بالنّظر إلى وزارة الشؤون الإجتماعية.

وغطّت الأعمال الرقابية أساسا الفترة 2012- 2016 وامتدّت في بعض الحالات إلى موفّى شهر ديسمبر 2017. وفضلا عن النّظر في التوازنات المالية للصندوق وفي تشخيص إصلاح نظام التقاعد في القطاع العمومي، خلصت هذه الأعمال إلى الوقوف على نقائص تعلّقت بالانخراط واستخلاص المستحقات والتصرف في المنافع الاجتماعية من جرايات ورأس المال عند الوفاة والتصرّف في الرّصيد العقاري وفي الموارد البشرية، أدّت إلى حرمان الصندوق كما سيتمّ بيانه صلب هذا التقرير من موارد كان بالإمكان تحقيقها فاقت 400 م.د بسبب تطبيق آلية الإعتماد الجبائي وتحميله أعباء إضافية بعنوان نفقات دون وجه حق ناهزت 108 م.د وذلك فضلا عن مخاطر هامّة لتأدية نفقات دون موجب.

---

[1] المركز الجهوي بتونس 1.

[2] الصيدلية المركزية للبلاد التونسية والشركة التونسية للصناعات الصيدلية والشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية والشركة الوطنية للنقل بين المدن والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه في ما يتعلّق بالتثبت في المساهمات المستحقة للصندوق.

أبرز الملاحظات

- التوازنات المالية للصندوق وتشخيص إصلاح نظام التقاعد في القطاع العمومي

شهدت الفترة 2011-2016 اختلالا حادّا في توازن النّشاط الفنّي للصّندوق حيث ارتفع عجز النّاتج الخام بحوالي 150% وفاق العجز الجملي على مستوى الاحتياطيات الفنيّة مبلغ 1.116 م.د. فضلا عن تراجع مؤشّر مدّة تغطية الخدمات الشهرية بالسيولة من 14,1 يوما إلى 0,3 يوما. ولمجابهة هذه الوضعية التجأ الصّندوق بالأساس إلى مناب الصّندوق الوطني للتأمين على المرض في المساهمات وبعض إيرادات الإستغلال (حوالي 1583 م.د) والحصول لدى الدّولة على تسبقات على المساهمات (871 م.د) ودعم مالي مباشر من الميزانية (800 م.د). كما أصبحت أنشطة الاستغلال للصندوق تمثّل عبئا إضافيّا حيث ارتفع العجز بهذا العنوان إلى 38,842 م.د سنة 2016. وتمّ تغطية العجز الناجم عن عمليات الرصيد الإجتماعي (حوالي 26 م.د) من خلال إيرادات مساهمات أنظمة التقاعد.

وشابت عملية تشخيص واقع أنظمة التقاعد في القطاع العام نقائص اتصلت خاصّة بعدم شمولية مجالات الإصلاح و بالنقص في دقة بعض المعطيات الإحصائية والمالية التي تمّ الاستناد إليها فضلا عن عدم تقييم مردوديّة بعض الإجراءات المتخذة في مجال التقاعد بالقطاع العمومي. ولا يساعد عدم وضوح التوقعات الكمية والمالية وتناسقها علاوة على تشتت مصادرها على الإلمام بآفاق تطور الوضعية المالية لنظام التقاعد ومساهمة الإجراءات المنبثقة عنها في تلافي اختلالاته.

وتوصي الدائرة بالإسراع في اتّخاذ التدابير الإصلاحية الضرورية بما يساهم في الحدّ من تواصل اختلال التوازنات المالية للصندوق.

- الإنخراطات واستخلاص المستحقات

تبيّن أنّ حوالي 43% من ملفات الإنخراطات الجديدة خلال الفترة 2012-2016 غير مرقمنة وهو ما يحدّ من فعالية متابعتها فضلا عن غياب إجراءات لمتابعة وضعيات الإنخراطات المحدثة وفق وضعية "غير خالص" (9441 معرفا وحيدا) وعدم استكمال البيانات الإدارية للمعرفات المحدثة عبر الواب (4015 حالة) وهو ما يحول دون التأكّد من مشروعية إسنادها ولا يساعد على إحكام استخلاص المستحقات. ومازالت منظومة الحسابات الفردية تشكو من ضعف انخراط المؤسسات المشغلة (67% من الجماعات المحلية و50% من المؤسسات والمنشآت العمومية غير منخرطة) علاوة على بطء القيام بإجراءات إعادة تكوين المسار المهني لأعوان هذه المؤسّسات.

كما لم يكن للإجراءات الاستثنائيّة لتسوية فترات الإلحاق المعتمدة من قبل الدولة منذ سنة 2007 أثر ملموس على تسوية الملفات والترفيع في نسب الاستخلاص حيث ولئن تحملت الدولة خلال الفترة 2012-2017 بما يناهز 20,2 م.د فقد ارتفعت المساهمات غير المستخلصة تجاه الأعوان المعنيين إلى حوالي 15,5 م.د وهو ما يستدعي إعادة النظر في إجراءات نظام تكفل الدولة بمساهمة المؤجر لفائدة الأعوان العموميين الملحقين في إطار التعاون الفنّي. وارتفعت المساهمات غير المستخلصة في موفى 2016 إلى 668 م.د فيما بلغت المساهمات غير المفوترة إلى وزارة المالية خلال الفترة 2012-جوان 2017 حوالي 2,1 م.د. وبالنّظر أساسا إلى غياب تطبيقة ناجعة لمتابعة استخلاص المستحقات وضعف التنسيق بين مختلف مصالح الصندوق، سجلت صعوبات في استخلاص المستحقات تجاه المتقاعدين (110 م.د) والأعوان فاقدي صفة منخرط (2,3 م.د).

وتوصي الدائرة الصندوق بإحكام التصرّف في الإنخراط وباستحثاث متابعة مستحقاته بما يساهم في تعبئة موارده.

- التصرّف في المنافع الإجتماعية

* التصرّف في الجرايات

لم يتوصّل الصندوق إلى إحكام حفظ الملفات المادية للمحالين على التقاعد فهو لا يزال يشهد صعوبات في رقمنتها فضلا عن التأخير المسجّل في عملية التصديق على أرقام الانخراط من قبل مركز البحوث والدراسات الاجتماعيّة والمصادقة على بيانات الحالة المدنيّة. وفي ظلّ غياب إجراءات تمكن من التثبت من صحّة المعطيات المضمنة بقائمة الخدمات تمّ تسجيل أخطاء بخصوص المرتب المرجعي تمثل 14% من مبلغ الجرايات المحدثة وناهز مجموع الفوارق بالزيادة أو بالنقصان مبلغا قدره 5,930 م.د.

وتبيّن محدودية الإقبال على تسوية فترات التعاون الفني وفترات الاحالة على عدم المباشرة الخاصّة حيث لم تتجاوز المساهمات المستخلصة على التوالي نسبة 65,49% و44,89%. وسجّل في عديد من الأحيان تصفية فترات الإلحاق في إطار التعاون الفني وفترات الاحالة على عدم المباشرة الخاصّة دون أن يتولّى المضمون الاجتماعي خلاص المبالغ المحمولة على كاهله. وتمت تصفية جرايات بعض المنتفعين بالعفو العام بإعادة احتساب فترات نشاط سبق أن انتفع بها المعنيون مما ترتّب عن هذه الوضعيّة تسوية فترات نشاط بصفة مضاعفة.

وفي خصوص صرف الجرايات لا يتم اعتماد الهويّة البنكية ويكتفي الصندوق بمسك رقم الحساب الجاري المضمّن بقائمة الخدمات، فضلا عن عدم ضبط الإجراءات الواجب اتباعها عند تغيير رقم الحساب أو عند استعماله أكثر من مرّة ممّا يحول دون التأكّد من صرف المبالغ لمستحقيها.

وفي ما يتعلّق بتعليق الجرايات تبعا لاستئناف النشاط بعد الإحالة على التقاعد، فقد تبيّن أنّ الصندوق لم يشرع في متابعتها إلاّ بداية من شهر أكتوبر 2012 وبصفة غير منتظمة ممّا نتج عنه صرف جرايات لفائدة متقاعدين انتفعوا بأجور بعد إحالتهم على التقاعد خلال الفترة الممتدّة من 2012 إلى غاية شهر سبتمبر 2017 بمبلغ 2,242 م.د.

كما تبيّن أنّ الصندوق لا يقوم بتعليق الجرايات وإيقاف التحويلات البنكية والبريدية في الإبان بسبب نقص المتابعة لحالات الوفاة أو إعادة الزواج لمن سنهم دون 55 سنة وكذلك لحالات عدم سحب الجرايات لثلاث أشهر متتالية من قبل مستحقيها. ونتج عن هذه الوضعيّة صرف جرايات دون موجب بعد الوفاة أو بعد زوال شرط استحقاق جراية الترمّل بمبلغ على التوالي 48,919 م.د و5,041 م.د فضلا عن قيمة المستحقات الراجعة في انتظار إعادة الصرف خلال الفترة 2002- أكتوبر 2017 إلى 46,530 م.د.

وعلى صعيد آخر، لوحظ عدم توفر معطيات دقيقة ومجمّعة على مستوى التطبيقة الماليّة حول المبالغ التي تمّ استرجاعها بعنوان الجرايات التي تمّ صرفها دون وجه حقّ بعد تاريخ الوفاة بمبلغ 16,814 م.د كما لم يتجاوز مبلغ الحجوزات الموظفة على رأس المال عند الوفاة بعنوان المبالغ التي تمّ صرفها دون موجب بعد تاريخ الوفاة 3,282 م.د.

وتوصي الدائرة في هذا الخصوص بإحكام الرّقابة على افتتاح الحق في الجرايات وتجنب مخاطر التصفية الخاطئة لها وخاصّة استرجاع المبالغ التي تمّ صرفها دون وجه حق.

* التصرّف في نظام رأس المال عند الوفاة

تكبّد الصندوق دون وجه حقّ لأعباء بقيمة 26,248 م.د بعنوان الفترة 1994-2012 تعلّقت بمنح رأس المال عند الوفاة تمّ تحديدها بالاعتماد على كافّة عناصر المرتّب في حين أنّ المنتفعين بها قد خضعوا للحجز بعنوان الأجر الأساسي وذلك خلافا للإجراءات المتبعة بخصوص النظام الإنتقالي لنظام رأس المال عند الوفاة. كما تولّى الصّندوق تغيير قواعد احتساب المساهمات بالنّسبة لفئة المتقاعدين الّذين سبق لهم اختيار الفرع الانتقالي قبل إحالتهم على التقاعد ليصبح حجز مساهمات نظام رأس المال عند الوفاة لهذه الشريحة يحتسب على أساس المرتّب الأساسي للجراية وهو ما أدّى إلى تسجيل نقص في مداخيل الصندوق بما لا يقل عن 7,412 م.د خلال الفترة 2015-2017.

وتمّ كذلك الوقوف على أخطاء فيما يتعلّق بالمساهمات المصرّح بها بما مجموعه 10535 عونا تمّ في شأنهم اقتطاع مساهمات بعنوان نظام رأس المال عند الوفاة بالنقصان أو بالزيادة سنة 2014. وارتفعت المبالغ غير المستخلصة لدى شركات التأمين بعنوان نزاعات التعويض باعتبار مضاعفة رأس المال عند الوفاة لفائدة أولي حق المتوفّين نتيجة حادث مرور إلى 7,395 م.د خلال الفترة 2012-2016 فضلا عن عدم استرجاع التّسبقات على منحة رأس المال عند الوفاة بخصوص 21 منتفعا بمبلغ قدره 12,720 أ.د.

وتوصي الدائرة بمزيد إحكام التصرّف في نظام رأس المال عند الوفاة والعمل على تعبئة موارده بما يساهم في المحافظة على سلامة التوازنات المالية للصندوق.

- التصرّف في الرّصيد العقّاري

لم يتوفّق الصندوق في توفير الحماية القانونية والمادية لرصيده العقّاري بسبب عدم القيام بعمليات الجرد والتسوية العقارية فضلا عن ضعف أعمال صيانة العقارات المعدّة للكراء. كما تبيّن أنّ الصندوق قد وضع بعض العقارات على ذمة الصندوق الوطني للتأمين على المرض دون مقابل فضلا عن عقارات أخرى يتصرّف فيها الغير دون وجه حق على غرار بعض الإدارات والمنظّمات الوطنية وقام أيضا بكراء عقارات لفائدة منتفعين تمتّعوا بقروض سكنية خلافا للإجراءات المعمول بها في الغرض ولم يعمل على مراجعة معينات كراء بعض العقارات فضلا عن انتفاع أشخاص بكراء شقق سكنية لا تتوفّر فيهم الشروط المطلوبة. ويذكر على سبيل المثال تواصل تسويغ الشقق السكنية رغم عدم توفّر الصفة القانونية لفائدة أولي حق ما عدده 148 متسوّغا متوفّيا وكذلك لفائدة 1249 متسوّغا من بين المتقاعدين. وبلغت في موفى سنة 2016 المستحقات بعنوان الأكرية غير المستخلصة ما قدره 1,759 م.د.

وتوصي الدائرة الصندوق بتكثيف جهوده بالإسراع في التسوية العقارية في مجال ممتلكاته وجردها وأخذ الإجراءات الضرورية لتسوية الإخلالات المتعلّقة باستغلال عدد من عقاراته وحسن التصرف في رصيده العقاري وتدعيم مردوديته.

- التصرّف في الموارد البشرية

لم يحترم الصندوق شروط المشاركة في المناظرة الخارجية المنجزة بعنوان سنة 2011 لانتداب 100 عونا ولم يطبق معايير فرز الترشّحات وترتيب المترشّحين المتعلّقة سواءا بالترشّح للخطط المفتوحة للتناظر عبر الجهات أو بالشهائد العلميّة المطلوبة أو بصفة العاطل عن العمل وهو ما أدّى إلى إقصاء ما مجموعه 4852 مترشحا على الأقلّ.

كما انتدب الصندوق 50 عونا بصفة مباشرة عن طريق التعاقد خلال سنتي 2011 و2015 خلافا للصيغ القانونيّة المنظّمة للانتدابات في القطاع العمومي تبين أنّ جميعهم هم من أبناء الأعوان وأقربائهم. وقد تمّ ترسيم ما عدده 25 عونا في سنة 2013 وإعادة تجديد عقود الأعوان المتعاقد معهم (25 عونا) للمرّة الثانية خلافا لأحكام الأمر عدد 567 لسنة 1997 المؤرّخ في 31 مارس 1997. وتولّى كذلك تنفيذا لاتفاق نقابي إعادة انتداب وترسيم 12 عونا سبق أن انقطعت علاقتهم الشغليّة مع الصندوق بسبب العزل لأسباب تأديبيّة أو إنهاء التعاقد بكلفة تأجير جمليّة ناهزت 890 أ.د خلال الفترة 2012-2016 إضافة إلى تكفّله دون وجه حقّ إثر إعادة ترتيبهم وتسوية وضعيتهم بمبلغ لا يقلّ عن 33 أ.د.

وتمّ خلافا لقاعدة العمل المنجز صرف مبالغ دون وجه حق بأثر رجعي لفائدة 107 عونا فاقت 706 أ.د خلال الفترة 2011- 2 ماي 2014 بعنوان المناظرة الداخليّة للترقية للسنوات 2009 و2010 و2011 والحال أن نتائج المناظرة المنجزة في سنة 2014 أعلنت في 2 ماي 2014. علما وأنّه تمّ كذلك بالنسبة للمناظرة الداخلية بعنوان السنوات 2006-2007-2008 صرف مبالغ دون وجه حق بأثر رجعي فاقت 122 أ.د. وفاق الأثر المالي لتكليف 9 أعوان بنيابة خطط وظيفيّة دون استيفاء الشروط القانونيّة إلى موفّى 2016 ما قيمته 44 أ.د.

وأدّى تكفّل الصندوق كلّيا بمساهمات الضمان الإجتماعي المحمولة على أعوانه بداية من غرّة جويلية 2012 بمقتضى اتفاق نقابي خلافا لأحكام الدستور والنصوص القانونيّة والترتيبية المتعلّقة بالضمان الإجتماعي، إلى تحمّله دون وجه حقّ لمبلغ جملي تجاوز 21 م.د خلال الفترة جويلية 2012- أكتوبر 2017. كما تولّى الصندوق عملا باتّفاق نقابي ودون موافقة رئاسة الحكومة صرف مبالغ دون وجه حق بما يفوق 1,421 م.د خلال الفترة مارس 2016- أوت 2017 وذلك بعنوان تعميم منحة العدوى على أعوان الصندوق.

وعلى صعيد آخر، ورغم وضعيّته الماليّة الصعبة، فقد تولّى الصندوق توسيع تدخّلات الرصيد الإجتماعي إثر إمضاء جملة من الإتّفاقيّات النقابيّة لتشمل منافع أخرى لأعوانه بكلفة جمليّة فاقت 5,115 م.د.

وتوصي الدائرة في هذا الخصوص بالتقيّد بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل في مجال الانتداب وإحكام صرف الأجور والمنح وترشيد التصرّف في الصندوق الإجتماعي. كما تدعو الدائرة إلى تجنّب التعهد بصرف مبالغ مالية بعنوان التطبيق الآلي للاتفاقيات النقابية قبل أن تكتسي الصبغة القانونية والترتيبية اللازمة.

I- التوازنات المالية للصندوق وتشخيص إصلاح نظام التقاعد في القطاع العمومي

تولت الدائرة تحليل تطور التوازنات المالية للصندوق والنظر في الأعمال التشخيصية حول إصلاح نظام التقاعد في القطاع العمومي باعتبار عدم ضبط خيارات نهائية من قبل السلط العمومية في هذا المجال إلى موفى المهمة الرقابية.

أ - التوازنات الماليّة للصّندوق خلال الفترة 2011-2016

شهدت التوازنات المالية للصندوق خلال الفترة 2011-2016 تدهورا إنجرّ عنه صعوبات في تأمين نشاطه الفني من صرف الجرايات ورأس مال عند الوفاة وكذلك ارتفاع عجز أنشطة الإستغلال وهو ما انعكس سلبا على الإحتياطيات الفنية والسيولة.

1- النشاط الفنّي

شهدت الفترة 2011-2016 تدهورا حادّا لتوازن النّشاط الفنّي للصّندوق حيث ارتفع عجز النّاتج الخام[1] بحوالي 150% إذ ارتفع من 89 م.د إلى 222 م.د. وفاق العجز الجملي المتراكم على مستوى الاحتياطيات الفنيّة في موفى 2016 مبلغ 1.116 م.د. ومكّنت الفوائض الخام التي يفرزها نظام رأس المال عند الوفاة والتي ارتفعت من 15 م.د سنة 2011 إلى 50 م.د سنة 2016 في الحدّ من عجز أنظمة الجرايات.

وارتفع حجم الجرايات المسندة في إطار النظام العام من 1.874 م.د سنة 2011 إلى 3.619 م.د سنة 2016 في حين تطورت المساهمات من 1.770 م.د إلى 3.347 م.د. وتبعا لهذه الوضعيّة ما فتئ العجز الخام لأنظمة التقاعد يتفاقم من سنة إلى أخرى ليصل في موفّى سنة 2016 إلى 1.332 م.د متجاوزا بذلك مجموع أصول موازنة الصّندوق المقدّرة بمبلغ 1.111 م.د خلال نفس السنة بحوالي 20%.

وتعود هذه الوضعية في جانب منها إلى عوامل هيكلية شملت تراجع المؤشر الديمغرافي من 2,84 منخرط لكل متقاعد سنة 2011 إلى 2,47 منخرط لكل متقاعد سنة 2016، وتهرم تركيبة منخرطي الصندوق من خلال الارتفاع المتواصل للإحالات الجديدة على التقاعد بحوالي 20,2% خلال

[1] العجز الخام (المساهمات يطرح منها الخدمات).

الفترة المذكورة علاوة على ارتفاع أعداد المحالين على التقاعد قبل سن 60 سنة حيث بلغت نسبتها حوالي 30% من الإحداثات الجديدة خلال سنة 2016 مما تسبّب في مزيد من الضغوطات المالية على إثر المفعول المزدوج لصرف الجرايات بصفة مبكرة ونقص المساهمات. كما ساهم سخاء نظام التقاعد في تنامي حجم الجرايات من ذلك ارتفعت نسبة المنتفعين بجرايات تقاعد تتراوح بين 80% و90% من المرتب حوالي 45% سنة 2011 إلى 51% سنة 2016.

ويتولّى الصّندوق، إلى جانب التصرّف في النظام العام للجرايات، إدارة أنظمة خصوصيّة[1] وأخرى مموّلة على ميزانية الدولة تشمل مجموعة من الأسلاك إلى جانب جرايات التقاعد المبكّر في إطار إعادة هيكلة المؤسّسات والمنشآت العموميّة. وتراكمت المستحقّات غير المستخلصة بهذا العنوان من 7,069 م.د سنة 2011 إلى 29,741 م.د في موفّى 2016 علما بأن حوالي 31,584 م.د[2] بعنوان جرايات التقاعد المبكّر الممولة عبر "صندوق إعادة هيكلة رأس مال المؤسسات ذات المساهمات العمومية" لم يتم رصد اعتمادات لتمويلها ضمن قوانين الماليّة للفترة 2012-2017. وقد ساهمت هذه الوضعية في زيادة الضغوط على السيولة لدى الصّندوق.

وعلى صعيد آخر، تخضع مقادير الزيادة في الجرايات إثر تعديلها آليا إلى توظيف مساهمات على كلّ من المؤجّر (تغطّي فترة 36 شهرا) والمنتفع بجراية. وقد ارتفعت الأعباء بهذا العنوان خلال الفترة 2011-2016 من 84,139 م.د إلى 788,524 م.د سنة 2016 أي بنسبة 837%. وفي المقابل لم تتطوّر إيرادات المساهمات إلاّ في حدود 275% وارتفعت من 119,157 م.د إلى 446,834 م.د.

وفي هذا الإطار وقفت الدّائرة على نقائص مسّت المعالجة المحاسبيّة لمساهمات المؤجرين بعنوان التعديل الآلي للجرايات وحدّت من مصداقية البيانات المالية المصرّح بها.

فخلافا لقاعدة فصل السنوات المحاسبية والربط بين أعباء وإيرادات كلّ منها، يتولّى الصندوق تسجيل جملة الإيرادات المستخلصة لدى المؤجرين بالعنوان المذكور خلال سنة استخلاصها، ولا يتمّ توزيعها على السنوات المعنية ممّا يؤدّي إلى تضخيم الإيرادات خلال سنة الإستخلاص. ولا تسمح هذه الوضعية بالمقاربة الدقيقة للأعباء والإيرادات بعنوان كلّ سنة محاسبية وتحديد الأثر المالي والمحاسبي لكلّ سنة.

كما لم يتولّ الصندوق إلى موفى 2016 إجراء التعديل الآلي لجرايات أعوان الكهرباء والغاز والنقل وكذلك المتقاعدين في إطار نظام تنسيق الحقوق اللذين يتولى الصندوق الوطني للضمان

---

[1] تشمل النوّاب وأعضاء الحكومة والولاّة.

[2] تجاوزت المبالغ المستخلصة بعنوان الأنظمة الخصوصية في موفى سنة 2016 مبلغ المستحقات الفعلية بقيمة 1,843 م.د.

الإجتماعي صرف جراياتهم باعتباره آخر صندوق انخراط. وتواصلت معالجة هذه الوضعيات حالة بحالة وهو ما لم يسمح بشمولية استخلاص المساهمات المستوجبة.وأفاد الصندوق أنه تولى بداية من شهر أوت 2017 إدماج أعوان الكهرباء والغاز والنقل ضمن المنظومة العامة للجرايات وأنّه بصدد تطوير تطبيقة بعنوان نظام تنسيق الحقوق بصفة آلية بما يمكن من استخلاص المساهمات المستوجبة.

وعلى صعيد آخر، نصّ الفصل 37 من القانون عدد 12 لسنة 1985[1] على أنّ التعديل الآلي للجرايات يتم عند كل ترفيع في عنصر من العناصر القارة الموافق للرتبة أو الوظيفة التي تم على أساسها تصفية الجراية. وحيث اقتضى الفصل 15 من قانون المالية لسنة 2016 والفصل 3 من قانون المالية التكميلي لسنة 2017 أن يتم تفعيل الزيادات العامة والخصوصيّة المقررة بمقتضى الأمر الحكومي عدد 1 لسنة 2016 [2] وفق آلية الإعتماد الجبائي فإنّ ذلك لا يفضي، وفق ما تم توضيحه بمقتضى قرار وزيرة المالية المؤرخ في 30 ديسمبر 2016، إلى زيادة في عناصر التأجير بل يقتصر على الترفيع في المرتب الصافي من خلال التخفيض في مبلغ الخصم من المورد بعنوان الضريبة على الدّخل دون توظيف مساهمات لفائدة الصّندوق تبعا لعدم تأثيرها على عناصر الأجر الخاضع للحجز وهو ما لا يتطلّب التعديل الآلي لجرايات المتقاعدين[3]. إلاّ أنّه وخلافا لهذه الأحكام، تمّ الترخيص للصندوق[4] بإجراء التعديل الآلي لجرايات متقاعدي الوظيفة العمومية ممّا كلّف ميزانية الدولة مبلغ 55 م.د.

ومن جهة أخرى، تسبب اعتماد آلية الإعتماد الجبائي في حرمان الصندوق من مساهمات بما يناهز 400 م.د كان بالإمكان تحصيلها لو تمّ اعتماد التمشي العادي في الزيادات في الأجور بإدماجها ضمن قاعدة الحجز بعنوان الجرايات.

وتوصي الدائرة بضمان شمولية استخلاص المساهمات المستوجبة وخاصّة النّظر في جدوى مواصلة العمل بآلية الإعتماد الجبائي بما يكفل للصندوق تحقيق موارده المقرّرة بصفة قانونية وضمان حقوق المتقاعدين.

---

[1] مؤرخ في 5 مارس 1985 يتعلق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية في القطاع العمومي كما تم تنقيحه وإتمامه لاحقا.

[2] يتعلّق بضبط برنامج ومقادير الزيادة العامة في الأجور بعنوان سنتي 2015 و2016 ومقادير وبرنامج الزيادة الخصوصية لفائدة أعوان الدولة والجماعات المحليّة والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية بعنوان سنوات 2016 و 2017 و 2018.

[3] تجدر الإشارة إلى أن الإدارة العامة للدراسات والتشريع الجبائي تبنت نفس التأويل بمقتضى مكتوبها عدد 677 بتاريخ 10 مارس 2017.

[4] مراسلة وزير المالية تحت عدد 136 بتاريخ 7 جويلية 2017 ومراسلة وزير الشؤون الإجتماعية تحت عدد 1615 بتاريخ 2 أوت 2017.

2- تطور مؤشرات الصّلابة المالية وتمويل العجز الخام الفنّي

تميّزت الفترة 2011-2016 بتدهور مؤشّرات الصّلابة الماليّة[1] للصّندوق الذي أصبح عمليّا غير قادر على الإيفاء بالتزاماته تجاه منظوريه إذ تآكلت احتياطياته الفنيّة كلّيا بداية من سنة 2012 وتردّت إلى عجز بقيمة 846,849 م.د في موفّى 2016 فضلا عن انحدار مؤشّر الاستقلالية الماليّة للصندوق الذي أصبح سلبيّا بداية من سنة 2012 بعد أن كان في حدود 26,51 % في سنة 2011.

وارتفعت المساهمات غير المستخلصة في موفى 2016 إلى 668 م.د منها حوالي 7,3 م.د تمت تغطيتها كليا بمدخرات وتشمل أساسا شركات الإحياء والتنمية الفلاحية والديوان الوطني للصيد البحري وشركات منتوجات الصناعات التقليدية. كما تراجع حجم التوظيفات طويلة المدى (الأصول الماليّة والبناءات المعدّة للكراء) بحوالي 26% حيث مرّ من 123,113 م.د سنة 2011 إلى 93,648 م.د سنة 2016. وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى ضعف مردوديّة هذه التوظيفات وخاصّة منها العقارات المعدّة للكراء حيث ناهزت القيمة الصافية للأكرية القابلة للتحصيل حوالي 381 أ.د في موفى 2016 علاوة على اقتصار حافظة المساهمات على 4 شركات بقيمة صافية قدرها 1,372 م.د منها مساهمة تمّت تغطيتها كلّيا بمدّخرات لتراجع قيمتها.

ولم يتمكّن الصندوق منذ سنة 2011 من توفير السيولة الكافية لتمويل خدماته التي ارتفع معدّلها الشهري من 165,882 م.د سنة 2011 إلى 308,945 م.د سنة 2016 وتراجع بذلك مؤشّر مدّة تغطية الخدمات الشهريّة بالسيولة من 14,1 يوما إلى 0,3 يوما. وبهدف تأمين استمراريّة الإيفاء بخدماته لفائدة منظوريه، تولّى الصّندوق خلال الفترة 2011-2016 اللّجوء بالأساس إلى مناب الصّندوق الوطني للتأمين على المرض في المساهمات وفي بعض إيرادات الإستغلال وكذلك الحصول لدى الدّولة على تسبقات على المساهمات ودعم مالي مباشر من الميزانية. وارتفعت مستحقّات الصّندوق الوطني للتأمين على المرض في هذا الإطار من 261,127 م.د سنة 2011 إلى 1.583,292 م.د سنة 2016 أي بنسبة تجاوزت 71%. ومثّل حجم الدّين المتراكم لفائدة الصّندوق المذكور أكثر من 142% من مجموع الأصول خلال سنة 2016.

ولئن تمّ بمقتضى القانون عدد 47 لسنة 2017 [2] إقرار التحويل المباشر لكل من مساهمات العاملين في القطاع العام والمتقاعدين مباشرة إلى الصندوق الوطني للتأمين على المرض، إلاّ أنّ

---

[1] منها أساسا مؤشر الإستقلالية المالية (الإحتياطيات الفنية / الخصوم) ومؤشر تغطية الخدمات الشهرية بالسيولة (الموجودات من السيولة / الأعباء الفنية الشهرية).

[2] المؤرّخ في 15 جوان 2017 والمنقح للقانون عدد 71 لسنة 2004 المتعلق بإحداث نظام للتأمين على المرض.

الصندوق واصل استعمال هذه المساهمات لتمويل عجز السيولة لفرع التقاعد حيث ارتفع حجم المستحقات غير المحولة إلى 190,277 م.د إلى حدود 31 ديسمبر 2017.

وعلى صعيد آخر، تحصّل الصّندوق خلال الفترة 2011-2015 على تسبقات جمليّة على ميزانيّة الدّولة بعنوان المساهمات الإجتماعيّة بمبلغ 871,410 م.د لتمويل صرف المنافع التي يسديها. كما تحصّل الصّندوق ولأوّل مرّة في تاريخه، خلال سنتي 2016 و2017 على دعم مباشر من ميزانية الدولة بمبلغ جملي قدره 800 م.د بهدف توفير السيولة الضرورية لتمكينه من الإيفاء بالتزاماته تجاه منظوريه. ولم تغطّي الاعتمادات المرصودة ضمن ميزانية الدولة بعنوان سنة 2017 كامل الاحتياجات المالية للصندوق وارتفعت تقديرات حاجيات التمويل الإضافية إلى حوالي 125 م.د خلال شهر ديسمبر 2017 على حساب ميزانية الدولة.

وبهدف تأمين استمراريّة الإيفاء بخدماته لفائدة منخرطيه، توصي الدائرة الصندوق بالعمل على استخلاص مستحقاته خاصّة لدى المؤسسات والمنشآت العمومية.

3- أنشطة الاستغلال

سجّل الصندوق خلال الفترة 2011-2016 اختلالا على مستوى نتائج الاستغلال فاقمت من الصعوبات الذي شهدها نشاطه الفنّي حيث ارتفع العجز بهذا العنوان من 25 م.د سنة 2011 إلى حوالي 39 م.د سنة 2016 أي بنسبة تطوّر ناهزت 55%. وارتفعت كتلة الأجور بأكثر من 53% خلال الفترة 2011-2016 إذ مرّت من 31,437 م.د إلى 48,199 م.د وذلك بالأساس نتيجة للمفعول المالي لعدد من الاتفاقيات النقابية. ويذكر في هذا الخصوص أنّ تنفيذ الاتفاق النقابي المؤرخ في 8 ديسمبر 2011 والقاضي بالتكفّل الكلّي من قبل الصّندوق بالمساهمات المحمولة على أعوانه بداية من أول جويلية 2012 ترتب عنه كلفة إضافية بحوالي 21 م.د خلال الفترة جويلية 2012-أكتوبر 2017.

وعلى صعيد آخر، ورغم وضعيته المالية الحرجة، واصل الصندوق تمويل الرصيد الإجتماعي لتأمين تغطية عدد من التدخلات لفائدة أعوانه حيث ارتفعت الميزانية السنوية من 3 م.د سنة 2012 إلى حوالي 10 م.د سنة 2016 وهو تمش يخالف مقتضيات منشور الوزير الأوّل عدد 23 بتاريخ 14 مارس 1980[1] الذي نصّ على تمويل الرصيد الإجتماعي من الأرباح السنويّة.

[1] "تمويل هذه الصناديق يكون بتخصيص نسبة معقولة من الأرباح السنويّة الثابتة للمؤسّسة وتسديد القروض المسندة من قبل الصناديق المذكورة والمموّلة عن طريق أرباح المؤسّسة ...وفي ما عدا طرق التمويل المذكورة أعلاه، فإنّه لا يجوز اللجوء إلى مورد آخر لتمويل الصناديق الاجتماعية".

وسجّل حجم القروض المسندة على ميزانية الرّصيد الإجتماعي لفائدة الأعوان ارتفاعا غير مسبوق خلال الفترة 2011-2016 وذلك بنسبة 922% حيث ارتفع قائم القروض السّنوي من 0,870 م.د إلى 8,896 م.د وبلغ رصيدها 28,996 م.د في موفّى 2016. وأفرزت جملة العمليّات الماليّة النّاتجة عن تدخّلات الرّصيد الإجتماعي عجزا ماليّا صافيا بداية من سنة 2012 بمبلغ 1,792 م.د ليصل إلى 26,876 م.د في موفّى سنة 2016. وتمّ بالتّالي تغطية هذا العجز المالي، دون موجب، من خلال إيرادات مساهمات أنظمة التقاعد ليضاف بذلك إلى العجز الفنّي للصّندوق.

وتدعو الدائرة إلى الحرص على التحكم في نفقات الأجور والمنافع التي يسديها الصندوق لأعوانه وفقا للنصوص القانونية والترتيبية في المجال.

ب– تشخيص إصلاح نظام التقاعد في القطاع العمومي

وفقا لمقتضيات العقد الإجتماعي المبرم بين الحكومة والاتحاد العام التونسي للشغل والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة في 14 جانفي 2013، عهد إلى اللّجنة الفرعية للحماية الإجتماعية دراسة وبلورة مختلف الإصلاحات المتعلقة بالمراجعة الشاملة لمنظومة الضمان الإجتماعي على أن يتولى مركز البحوث والدراسات الإجتماعية إنجاز الدراسات اللاّزمة في الغرض. وبعد النّظر في الوثائق[1] والمعطيات التي تمّت على أساسها الأعمال التشخيصية ، تبيّن للدائرة وجود نقائص اتصلت خاصّة بضبط مجالات إصلاح أنظمة التقاعد في القطاع العمومي وبعدد من المعطيات الإحصائية والمالية المعتمدة فضلا عن فعاليّة بعض الإجراءات المتخذة في مجال التقاعد بالقطاع العمومي.

1- ضبط مجالات إصلاح أنظمة التقاعد في القطاع العمومي

تركّز عمل اللّجنة الفرعية للحماية الإجتماعية على فحص واستشراف مجالات إصلاح النظام العام للتقاعد المنصوص عليه بالقانون عدد 12 لسنة 1985 المذكور أعلاه. وحيث يتولّى الصّندوق التصرّف في جملة من الأنظمة الخاصّة للتقاعد فإنّه كان من الأجدر التطرّق إلى مجمل الأنظمة التي يتصرف فيها الصندوق وتشخيص صعوباتها الفنية والمالية واقتراح الحلول اللاّزمة لها. وفي هذا الإطار، ناهزت الكلفة الصافية لدعم الجراية الواحدة في الأنظمة الخاصّة للتقاعد (13,561 أ.د باعتبار جرايات الأيتام والأرامل) في سنة 2016 حوالي 12 مرّة كلفة دعم الجراية الواحدة في النظام

---

[1] شملت خاصّة وثيقة "تشخيص واقع فرع التقاعد للأنظمة العامة في القطاعين العمومي والخاص" والنسخة الأولية من تقرير لمكتب العمل الدولي حول "أنظمة الجرايات في تونس: تقييم اكتواري في 31 ديسمبر 2014 وسيناريوهات الإصلاح..." وعدد من محاضر جلسات اللّجنة الفرعية للحماية الإجتماعية.

العام (1,172 أ.د) وهو ماساهم في ارتفاع عجز الأنظمة الخاصّة المحمول مباشرة على ميزانية الدولة خلال الفترة 2011-2016 بحوالي 21,3% ومرّ من 13,148 م.د إلى 15,948 م.د.

وتوصي الدّائرة في هذا الخصوص، بالأخذ بعين الاعتبار النموّ المتواصل لكلفة دعم جرايات الأنظمة الخاصة على ميزانية الدولة وذلك بتعميق النّظر في التوازنات المالية لهذه الأنظمة واستشراف تطورها خلال السنوات القادمة وإمكانية مراجعة طرق تمويلها.

ومن جهة أخرى، يشمل النظام العام للتقاعد في القطاع العمومي قطاعين مختلفين، وهما الوظيفة العمومية والمؤسسات والمنشآت العمومية. ورغم اختلاف النصوص القانونية المنطبقة على كلّ قطاع[1] وما يمكن أن تفرزه من اختلافات من حيث حجم المساهمات والجرايات والعدد الجملي للأعوان الناشطين واتصاله المباشر بالمؤشّر الديمغرافي، لم يتم تناول هذه الجوانب بالتحليل ضمن الوثيقة التشخيصيّة واستشراف تأثيراتها على تطوّر التوازنات المالية.

وفي هذا الإطار[2]، تمّ الوقوف على فوارق هامة بين القطاعين تستدعي أخذها بعين الإعتبار عند دراسة تصوّرات الإصلاح. من ذلك بلغ المؤشّر الديمغرافي 2,9[3] منخرط لكلّ منتفع بجراية في قطاع الوظيفة العمومية مقابل 1,5 في قطاع المنشآت العمومية في موفّى سنة 2015 وناهز معدّل المساهمات لكلّ منخرط حوالي 241,4 د في قطاع الوظيفة العمومية مقابل 313,4 د في قطاع المنشآت العمومية وهو ما يعكس التباين في حجم الأجور بين القطاعين ويفضي آليا إلى اختلاف في قاعدة احتساب الجراية لكلّ منها.

كما تبيّن أنّ معدّل الجراية في قطاع الوظيفة العمومية البالغ حوالي 0,922 أ.د يقلّ عن معدّل الجراية في قطاع المنشآت العمومية (1,097 أ.د) أي بنسبة 19 % وذلك بالرغم من تجاوز معدّل فترة النشاط ونسبة الجراية في قطاع الوظيفة العمومية عن مثيليه في قطاع المنشآت العمومية بحوالي 18 شهرا و3,3% باعتبار اختلاف قاعدة احتساب الجراية.

وعلاوة على ذلك، لم تتجاوز نسبة تغطية الجرايات بالمساهمات في قطاع المنشآت العمومية 63% مقابل معدّل بحوالي 110% بالنسبة لقطاع الوظيفة العمومية ممّا جعل هذا الأخير يساهم في الحدّ من عجز نظام التقاعد بالنسبة للمنشآت العمومية.

---

[1] القانون عدد 112 لسنة 1983 والأمر عدد 980 لسنة 1985 بالنسبة للوظيفة العمومية و القانون عدد 78 لسنة 1985 والأمر عدد 1176 لسنة 1985 بالنسبة لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا.

[2] تولت الدائرة طلب معطيات مفصّلة لدى مركز البحوث والدراسات الإجتماعية حول عدد المتقاعدين والناشطين ومستويات الأجور المصرح بها وحجم المساهمات والجرايات والمؤشرات الديمغرافية لقطاعي الوظيفة العمومية والمنشآت العموميّة.

[3] عدد المنخرطين الناشطين/ عدد المنتفعين بجرايات.

ولئن يتعلّق الأمر بنظام توزيعي وليس بنظام رسملة حيث تمثّل "المحافظة على المبدأ التوزيعي كأساس لأنظمة التقاعد القانونية" إحدى أهداف عملية إصلاح أنظمة التقاعد، إلاّ أنّ الدائرة توصي بتعميق النّظر في خصوصيات كلّ قطاع ودراسة جدوى اعتماد حلول إصلاحيّة تراعي الإختلافات المسجلة بينها.

2- المعطيات الإحصائية والمالية المعتمدة

تبيّن أنّ المؤشرات المالية المصرّح بها ضمن القوائم المالية ومختلف تقارير النشاط وجداول القيادة المتوفّرة لدى الصّندوق فيما يتعلق بمعالجة المساهمات على كاهل المنخرطين النّاشطين لا تمكّن على غرار المؤشرات المتعلقة بالمتقاعدين من تحليل الأثر المالي الهام المترتب عن تطبيق الزيادات في الأجور لا سيما في ما يتعلّق بنمو المساهمات إثر إحداث منح جديدة أو الترفيع في منح أخرى. ويذكر في هذا الإطار أنّ حجم المساهمات الموظف على النشيطين ضمن النظام العام تطور خلال سنة 2016 بمبلغ 371,315 م.د مقارنة بسنة 2015 أي بما نسبته 15,6% يتوزع تباعا بين الأعوان (147,137 م.د) والمؤسسات المشغلة (224,178 م.د). كما شهدت سنة 2016، على غرار السنوات السابقة منذ 2011، صدور عديد الأوامر التي تمّ بمقتضاها إحداث أو إقرار زيادات في بعض المنح إلى جانب إدراج 30 منحة جديدة ضمن قاعدة احتساب المساهمات[1] خلال سنتي 2015 و2017 إثر تنقيح الأمر عدد 1176 لسنة 1985 [2].

ومن جهة أخرى، ولئن تمّ ضمن وثيقة التشخيص إجراء تحليل للأثر المالي لعمليات التعديل الآلي للجرايات أفرز عجزا خاما ناهز 1573 م.د، إلاّ أنّه لم يتم الأخذ بعين الاعتبار أثر الزيادات في الأجور وإحداث منح جديدة على الإيرادات الإضافية المتأتية من مساهمات الناشطين فضلا عن عدم احتساب مفعول التعديل الآلي للجرايات بالنسبة للمتقاعدين في إطار نظام تنسيق الحقوق وأعوان الكهرباء والغاز. كما اقتصر التحليل المالي المنجز ضمن وثيقة التشخيص على الفترة 2011-2016 والتي شهدت إقرار عديد الزيادات في الأجور وتحوير الأنظمة الأساسيّة في عدّة قطاعات وتسوية عديد المنح المسندة سابقا بإدراجها ضمن قاعدة احتساب الجراية.

---

[1] بمقتضى الأوامر الحكومية عدد 2723 لسنة 2015 المؤرخ في 31 ديسمبر 2015 والأمر الحكومي عدد 459 لسنة 2017 المؤرخ في 11 أفريل 2017 والأمر الحكومي عدد 1369 لسنة 2017 المؤرخ في 13 ديسمبر 2017 والمتعلقة بإتمام الأمر عدد 1176 لسنة 1985 المؤرّخ في 24 سبتمبر 1985 المتعلّق بضبط قائمة العناصر القارّة لمرتّبات أعوان المؤسّسات العموميّة ذات الصبغة الصّناعيّة والتّجاريّة والشركات القوميّة المنخرطين بالصندوق القومي للتقاعد والحيطة الإجتماعيّة.

[2] المؤرّخ في 24 سبتمبر 1985 المتعلّق بضبط قائمة العناصر القارّة لمرتّبات أعوان المؤسّسات العموميّة ذات الصبغة الصّناعيّة والتّجاريّة والشركات القوميّة المنخرطين بالصندوق القومي للتقاعد والحيطة الإجتماعيّة.

ولئن أرسى القانون عدد 43 لسنة 2007 نظاما جديدا للمساهمات بعنوان التعديل الآلي للجرايات يقضي أساسا بتحمّل المنتفع لكامل المساهمات المستوجبة على مبلغ الترفيع في الجراية بداية من الشهر 37 لدخولها حيّز النفاذ، إلاّ أنّه لم يتمّ إجراء تقييم لهذا النظام وأثره على وضعيّة المنتفع بالجراية.

وتوصي الدائرة بتطوير آليات المحاسبة التحليليّة في هذا المجال بما يسمح بإعداد مؤشرات دقيقة لنسق تطوّر المساهمات على النّشيطين حتّى تعبرّ بصفة وفيّة عن مفعول مختلف العناصر المؤثرة في زيادة حجم المساهمات وتمكّن من تصويب قرارات السلط العمومية في هذا الخصوص. كما تدعو إلى استكمال إنجاز الدراسة التحليلية لعملية التعديل الآلي للجرايات انطلاقا من سنة 2007 بما يساهم في اتّخاذ القرارات الملائمة في هذا الشأن خاصّة وأنّ الحكومة تعتزم اقتراح إلغاء النظام الحالي لتعديل الجرايات في القطاع العمومي وتعويضه باعتماد نسبة مرجعية تشمل النمو الإقتصادي والتضخّم والأجر الأدنى المضمون.

3- فعاليّة بعض الإجراءات المتخذة في مجال التقاعد بالقطاع العمومي

بغض النّظر عن سيناريوهات الإصلاح المزمع اتخاذها من قبل السلط العمومية والتي لوحظ إلى موفى شهر ديسمبر 2017 عدم استصدار قرارات رسمية في الغرض باستثناء إحداث مساهمة اجتماعية تضامنية لفائدة الصناديق الإجتماعية، لم تتضمّن الدراسة التشخيصية تقييما لعدد من الإجراءات التي اتّخذتها الدولة سابقا ومدى مساهمتها في الحدّ من الإختلال المالي لأنظمة التقاعد في القطاع العمومي. ويذكر في هذا السياق، نظام الإحالة على التقاعد المبكّر الإختياري المحدث بالقانون عدد 39 لسنة 2009[1] حيث لم يتمّ التوصّل إلى تحقيق سوى 38% من العدد الجملي للأعوان الذين كان من المؤمّل استهدافهم والبالغ 7000 عونا وارتفعت كلفة الجرايات إلى 39,558 م.د وهي تجسّد الكلفة المباشرة للإحالة على التقاعد المبكّر. وكان يجدر في هذا المجال إجراء تقييم شامل لتدابير الإحالة على التقاعد المبكّر حيث أنّ حجم الجرايات المصروفة يبقى غير دقيق ولا يشمل خاصّة تقديرا للمساهمات التي حرم منها الصندوق في الغرض.

وواصلت الدولة الإعتماد على آلية التقاعد المبكّر من خلال القانون عدد 51 لسنة 2017[2] دون ضبط أهداف دقيقة بخصوص المغادرة الطوعية للأعوان. من ذالك ورد ضمن

---

[1] يتولّى الصّندوق وفقا للأمر عدد 2085 لسنة 2009 المؤرّخ في 8 جويلية 2009 والمتعلّق بضبط إجراءات وصيغ تطبيق مقتضيات القانون عدد 39 لسنة 2009 المذكور استرجاع مبالغ الجرايات والمساهمات الإجتماعيّة الخاصّة بالأعوان المشمولين به لدى وزارة المالية وفقا لإجراءات تمّ ضبطها بمقتضى اتفاقية.

[2] المؤرخ في 28 جوان 2017 والمتعلق بضبط أحكام استثنائية للإحالة على التقاعد قبل بلوغ السن القانونيّة في قطاع الوظيفة العمومية.

تقرير اللجنة البرلمانية حول تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح حول مشروع القانون المذكور (جوان 2017) أنّه تم رسم هدف كمّي يتمثل في استهداف حوالي 24.000 عونا خلال السنوات الثلاث القادمة. و أتت وثيقة شرح الأسباب المرفقة بمشروع القانون خالية من أيّ توضيح حول الكلفة الإجمالية للإحالة على التقاعد المبكّر (كلفة مباشرة في شكل جرايات وكلفة غير مباشرة في شكل مساهمات غير مستخلصة). ووفقا لوثيقة ميزانية وزارة الشؤون الإجتماعية لسنة 2018[1] فقد تمّ رصد اعتمادات بمبلغ 255 م.د بعنوان "برنامج المغادرة الطوعيّة". وتجدر الإشارة إلى أنّ الصندوق قدم توقعاته على أساس 10.000 منتفع في حين تمّ ضمن مشروع ميزانيته العامة لسنة 2018 (ديسمبر 2018) مراجعة هذه التقديرات ليقع حصرها في حدود 6.000 منتفع.

وفي سياق متصل تمّ بمقتضى قانون المالية لسنة 2018 إحداث مساهمة اجتماعية تضامنية بنسبة 1% على المداخيل الخاضعة للضريبة على الدخل أو على الشركات بما في ذلك تلك المعفاة كليا منها أو المنتفعة بطرح لأرباحها. ولم يتمّ إفراد الموارد المتوقع تحقيقها جراء تطبيق هذه المساهمة بحساب خاصّ في الخزينة، على غرار ما تم اعتماده بالنسبة لحساب تمويل الإجراءات الاستثنائية للتقاعد لسنة 2009، ممّا من شأنه أن لا يضمن الإستعمال الحصري لهذه الموارد للمساهمته في تغطية العجز المالي لصناديق الضمان الإجتماعي، علما بأنّ منطوق الفصل 53 من قانون المالية لسنة 2018 كان شاملا في خصوص المنتفعين بهذه المساهمة وهي "الصناديق الإجتماعية" الثلاثة.

وتوصي الدّائرة بتقييم مساهمة كلّ الإجراءات التي تم إقرارها سابقا للحدّ من عجز أنظمة التقاعد في القطاع العمومي حتّى يتسنّى اعتماد حلول تسمح بتجاوز الإشكاليات العالقة وتحافظ في الآن نفسه على عدد من المكاسب سواء لفائدة المتقاعدين أو الصّندوق.

II- الإنخراطات واستخلاص المستحقات

خلصت أعمال الرقابة إلى الوقوف على عدم فعالية عدد من خدمات الإنخراط وصعوبات في استخلاص المستحقات.

أ- خدمات الإنخراط

شاب التصرّف في خدمات الإنخراط نقائص اتّصلت خاصّة بإحداث المعرّف الوحيد ومتابعة ملفات الإنخراط وبمنظومة الحسابات الفردية وبتسوية فترات الحياة المهنية بعنوان التعاون الفنّي.

---

[1] بتاريخ 22 ديسمبر 2017.

1- إحداث المعرّف الوحيد ومتابعة ملفات الانخراط

تبيّن أنّ المراكز الجهوية تولّت خلال الفترة 2012-نوفمبر 2017 إحداث 1338 ترقيما جديدا لمنخرطين يمتلكون أرقام انخراط سابقة لم يتمّ حذف 34 معرفا منها وهو ما من شأنه أن يؤدّي إلى إسناد منافع غير مستحقّة. وتعزى هذه الوضعية إلى عدم إحكام متابعة السجلات الواردة من قبل مركز البحوث والدراسات الإجتماعية الذي يتولى التصديق على أرقام الإنخراط الجديدة. وخلافا لما تنصّ عليه الإجراءات المعتمدة[1] تشهد رقمنة ملفات الإنخراط باستعمال منظومة "ألفرسكو" تأخيرا ممّا لا يمكّن المصالح المركزية من مراقبتها والتأكّد من مشروعية إحداث المعرفات الوحيدة. وارتفع عدد الملفات غير المرقمنة من 2.758 ملفّا سنة 2012 إلى 33.502 ملفّا سنة 2016 أي ما يمثل تباعا حوالي 6% و86% من ملفات الانخراط الجديدة وذلك بالرغم من تولّي الصّندوق خلال سنة 2011 انتداب 25 عونا عرضيا لتعزيز الإطار البشري المكلف بالتصرف الإلكتروني في الوثائق.

ومكّن فحص إجراءات الإنخراط عبر موقع واب الصندوق من الوقوف على إخلالات شملت عدم استكمال البيانات الإدارية للمنخرطين (4015 حالة) وإحداثات مضاعفة (17 حالة) وعدم فاعليّة إجراءات الرقابة الآلية ضمن التطبيقة (إحداثات مضاعفة باستعمال نفس بطاقة التعريف الوطنية) مما من شأنه أن يؤثّر سلبا على صحّة ومصداقية عملية الإنخراط والمؤشرات التي يصدرها الصندوق.

وعلى صعيد آخر، تبيّن ضعف المتابعة الدوريّة لوضعيات الإنخراط تبعا لتغير المسار المهني للمنخرط حيث اتّضح أنّ حوالي 10% من المنخرطين المدرجين في وضعيات "عدم انخراط" [2] ينتفعون بأجور بصفة منتظمة وفق بيانات منظومة "إنصاف". ومن شأن هذه الوضعية أن تؤثر في دقّة المؤشرات المتصلة بالعدد الفعلي للمنخرطين وكذلك المؤشر الديمغرافي.

ومن جهة أخرى، ارتفع عدد المعرفات الوحيدة المحدثة وفق صيغة "غير خالص" (non encore payé) [3] إلى 9441 في موفى جوان 2017 يعود حوالي 40% منها إلى سنة 2011 وما قبلها. وتبيّن غياب إجراءات لمتابعة هذه الوضعيات والتثبّت من الصرف الفعلي لأجور المعنيين مما يحول دون التأكّد من مشروعية إسنادها ويرفع مخاطر إحداث معرفات وحيدة وهمية علما بأنّ حوالي 30% من الحالات المذكورة لم يتمّ رقمنة ملفاتها على منظومة "ألفرسكو" ممّا لا يمكّن من الإطلاع على الوثائق الفعلية المضمنة بملف الإنخراط. وتمّ الوقوف على 8 معرفات وحيدة، تمّ إحداثها وفق وضعية

---

[1] مذكرتا الإجراءات عدد 2011/1 وعدد 2013/13 حول المراقبة البعدية لملفات الإنخراط وإسناد المعرف الوحيد.

[2] وضعيات "انتهاء عقد العمل" و"انتهاء فترة التربص" و"غير منخرط" وهي وضعيات لا تفتح مبدئيّا الانخراط في الصندوق.

[3] يتم إحداث المعرف الوحيد وفق الوضعية المذكورة قصد استحثاث صرف أجور المنخرطين الجدد عن طريق تطبيقة "إنصاف" على أن يتم لاحقا إتمام بيانات الإنخراط.

الإنخراط المذكورة آنفا، تحملت ميزانية الدّولة بعنوانها مساهمات المؤجّر في إطار التعاون الفنّي بما يناهز 17,7 أ.د خلال الفترة 2012-جوان 2017[1] وذلك في غياب ثبوت العمل الفعلي للأعوان المعنيين لدى الإدارات الأصلية علاوة على مبلغ 10,2 أ.د لم تتم فوترته بعد إلى وزارة المالية بعنوان حالتين أخريين.

ومكّن فحص ملفات الانخراط المتوفرة لدى الصندوق وتلك المستقاة لدى وزارتي شؤون الشباب والرياضة والصحّة من الوقوف على إخلالات شملت عدم مشروعية قرارات الإلحاق لدى الوكالة التونسية للتعاون الفني وعدم استيفاء الأقدمية العامة المنصوص عليها بالقانون عدد 112 لسنة 1983[2] والمحددة بسنتين عمل فعلي في حالة الإلحاق بطلب من العون. من ذلك تمّ في 5 حالات إصدار قرارات الإلحاق من قبل رئاسة الحكومة في نفس تاريخ الإنتداب وفي أجل لم يتجاوز شهرا بالنسبة للحالات الأخرى. ويترتب عن هذه الوضعية عدم مشروعيّة تحملّ الدّولة للمساهمات على كاهل المشغل لفائدة الأعوان المذكورين علاوة على عدم مشروعيّة احتساب فترات الإلحاق ضمن الأقدمية الصالحة لتكوين جراية تقاعد.

ومن جهة أخرى وعلى إثر قيام الدائرة بتوجيه طلب بيانات في شأن عينتين من أرقام الإنخراط المحدثة في وضعيّة "غير خالص" إلى كلّ من وزارتي شؤون الشباب والرياضة[3] والصحّة[4] لم يتسن الحصول على بيانات الإنخراط الخاصّة بما عدده تباعا 13 و8 معرف وحيد بداعي أنّها حسب إفادة الوزارتين أنّها "معرفات خاطئة أو تعود إلى أعوان لا يرجعون لها بالنظر" أو " أنّ الأشخاص المعنيين بها غير موجودين ضمن قانون إطارها". وأفاد الصّندوق في شأن 10 حالات تعود بالنظر إلى وزارة شؤون الشباب والرياضة أنّه "سيتمّ دعوة المؤسسات المشغّلة لمدّه بالوضعية الإدارية الحالية للمعنيين بالأمر" كما لم يوفّر وثائق الإنخراط المتوفرة لديه في خصوص 7 حالات تعود بالنظر إلى وزارة الصحّة.

وتوصي الدائرة بتكثيف أعمال متابعة إحداثات المعرفات الوحيدة وإحكام التنسيق مع المؤسسات المشغلة والرّفع من نسق أعمال رقمنة ملفات الإنخراط وتلافي نقائص منظومة الإنخراط عبر الواب.

---

[1] تم الاعتماد على قوائم المساهمات المستخلصة لدى الدولة بعنوان أعوان التعاون الفني المتوفرة خلال الفترة 2012 – جوان 2017 حيث لم يتول الصندوق إصدار قائمة المساهمات بعنوان السداسي الثاني 2017 إلى موفى نوفمبر 2017.

[2] ينصّ الفصل 61 من القانون عدد 112 لسنة 1983 المتعلق بالنظام الأساسي العام لأعوان الوظيفة العموميّة على أنّ الإلحاق بطلب من العون يستوجب استيفاء فترة التربص وقضاء مدّة سنتين من العمل الفعلي.

[3] ضمت القائمة المحالة إلى وزارة شؤون الشباب والرياضة ما عدد 53 معرفا وحيدا.

[4] ضمت القائمة المحالة إلى وزارة الصحة ما عدد 48 معرفا وحيدا.

2- منظومة الحسابات الفردية

أرسى منشور الوزير الأول عدد 6 لسنة 2011 منظومة جديدة للتصرف في الحسابات الفردية للمنخرطين تقوم أساسا على إرساء نظام للتبادل الآلي والشهري للبيانات مع المؤسسات الإدارية من أجل مسك وتحيين مسارهم المهني. ولئن ارتفعت النسبة العامة للمنخرطين المصرح بهم وفق منظومة الحسابات الفرديّة إلى حوالي 88,8% من إجمالي المنخرطين إلاّ أنّ ذلك لم يحل دون عدم إدراج 67% من الجماعات المحلية ضمن منظومة "إنصاف" إلى موفى نوفمبر 2017 كما لم تنخرط سوى 51 مؤسسة ومنشأة عموميّة من جملة حوالي 100تشغل حوالي 61 ألف عونا ضمن هذا البرنامج.

وفي خصوص إعادة تكوين المسار المهني للأعوان، فلئن تولى المركز الوطني للإعلامية منذ سنة 2013 تطوير تطبيقة للغرض ووضعها على ذمّة المؤسسات المشغلة، إلاّ أنّ الصندوق لم يتوصّل إلى حدود شهر نوفمبر 2017 سوى بما عدده 1851 سجلاّ تخص المؤسسات المشغلة المستعملة لمنظومة التأجير "إنصاف" و1948 سجلا يخصّ البلديات المستعملة لمنظومة "أجور" أي بنسبة جملية لا تتعدّى 0,62% من إجمالي الأعوان العموميين المصرح بهم ضمن المنظومة المذكورة. أما بالنسبة للمؤسسات والمنشآت العمومية فلم يتعدّ عدد المؤسسات التي انخرطت في إعادة تكوين المسار المهني لأعوانها سوى 8 مؤسسات من جملة 51 مؤسسة تولت موافاة الصندوق بسجلات تخص1907 عونا أي حوالي 3,12% من إجمالي أعوان المؤسسات والمنشآت العمومية المصرح بهم وفق منظومة الحسابات الفردية.

ويكتسي مشروع الحسابات الفرديّة أهمية خاصّة من حيث مساهمته في تطوير آليات الرقابة على الوضعية الإدارية والمدنية والمالية للمنخرط وعلى المساهمات والمستحقات الراجعة للصندوق. وتشير المعطيات المتوفرة لدى الصندوق إلى إخلالات على مستوى تحديد عناصر الأجر الخاضعة للحجز لدى وزارة الدفاع الوطني مكّنت من تقدير مساهمات مستحقة لم يتمّ اقتطاعها بما يناهز 70 م.د لم يتمّ تسويتها إلى موفى نوفمبر 2017. كما تمت معاينة أخطاء على مستوى تحديد عناصر الأجر الخاضعة للحجز بعنوان رأس المال عند الوفاة لحوالي 3524 منخرطا وإخلالات أخرى على غرار المساهمات المستحقة على المعتمدين والتنصيص على بعض الرتب وإدراج المساهمات على المخلفات بعنوان الأجور والتنصيص على تاريخ فاعلية المنح[1].

[1] تقرير حول جلسة العمل المنعقدة بالمركز الوطني للإعلامية موجه إلى الإدارة العامة للصندوق بتاريخ 12 ماي 2017.

وتوصي الدائرة بتفعيل منظومة الحسابات الفردية من خلال تشريك بقية المتدخلين وربط الجماعات المحلية بمنظومة "إنصاف" وتفعيل دور لجنتي متابعة المشروع برئاسة الحكومة ووزارة الإشراف.

3- تسوية فترات الحياة المهنية بعنوان التعاون الفنّي

يتولّى الصندوق وفقا للإجراءات التي أقرها أساسا الأمر عدد 1879 لسنة 2007[1] والأمر عدد 2654 لسنة 2012[2]، استخلاص المساهمات المحمولة على المؤسسات المشغلة بعنوان أعوانها الملحقين لدى وكالة التعاون الفنّي والذين تقلّ أجورهم لدى جهات الإلحاق عن ضعف الأجر المستحق في تونس، وذلك من خلال إصدار قائمات استخلاص ثلاثية أو سداسية يوجّهها إلى وزارة المالية. وتولّى الصندوق، تبعا لتأخر توصله بمقررات إنهاء الإلحاق، تحميل ميزانية الدولة دون موجب لمبالغ المساهمات بعنوان 97 عونا عموميا أنهوا إلحاقهم خلال الفترة 2012-2016 وفقا للبيانات المستقاة لدى الوكالة المذكورة ممّا أدى إلى تحميل مضاعف لميزانية الدولة دون وجه حق لأعباء المساهمات وذلك بمبلغ جملي ارتفع إلى 110,6 أ.د خلال الفترة 2013-2016.

ومن جهة أخرى، ترتّب عن عدم وضوح الإطار القانوني المنظم للتكفل بمساهمات المشغل بعنوان الإلحاق في إطار التعاون الفني تحميل الدولة أعباء بعنوان هذا "الإمتياز" دون أن يتولى المنخرطون دفع القسط المحمول عليهم. وتولت الدّائرة، بالتنسيق مع الصندوق، تقدير الكلفة المالية التي تحملتها الدولة خلال الفترة 2012-2017 بما يناهز 20,2 م.د في حين ارتفعت المساهمات غير المستخلصة تجاه 4823 منخرطا إلى حوالي 15,5 م.د.

كما وقفت الدّائرة إلى موفّى نوفمبر 2017 على محدوديّة تأثير الإجراءات الاستثنائية التي تمّ إقرارها بمقتضى الأمر عدد 260 لسنة 2017[3] على تسوية فترات الإلحاق وتحصيل المساهمات الراجعة للصندوق. إذ تبيّن أنّ 4695 منخرطا (لم يبلغوا سن التقاعد بعد) تخلدت بذمتهم مساهمات بما يناهز 15,2 م.د في موفى نوفمبر 2017، لم يتقدّم منهم سوى 531 منخرطا بمطالب تسوية في إطار أحكام الأمر المذكور أي بنسبة لا تتعدّى 11% وبحجم مساهمات قابلة للتحصيل لا يتجاوز 1,9 م.د.

---

[1] المؤرّخ في 23 جويلية 2007 والمتعلّق بالتغطية الإجتماعيّة للأعوان العموميين الموضوعين في حالة إلحاق للعمل في نطاق التعاون الفنّي.

[2] المؤرّخ في 6 نوفمبر 2012 والمتعلّق بأحكام استثنائيّة لتسوية فترات الإلحاق المقضاة في إطار التعاون الفنّي بعنوان أنظمة الضّمان الإجتماعي بالقطاعين العمومي والخاصّ مثلما تمّ تنقيحه.

[3] المؤرخ في 8 فيفري 2017 والمتعلّق بتنقيح الأمر عدد 2654 لسنة 2012 المؤرخ في 6 نوفمبر 2012 المتعلّق بأحكام استثنائية لتسوية فترات الإلحاق المقضاة في إطار التعاون الفني بعنوان أنظمة الضمان الإجتماعي في القطاعين العمومي والخاص.

وبهدف ترشيد النفقات التي تتحملها الدولة بعنوان التغطية الإجتماعية لفائدة الأعوان العموميين الملحقين، توصي الدّائرة باتخاذ التدابير اللازمة لتعديل آجال وطرق استخلاص المساهمات المحمولة على الدولة فضلا عن تدارك التأخير في الحصول على مقررات إنهاء الإلحاق.

ب- إستخلاص المستحقات

خلصت الفحوصات إلى الوقوف على محدودية فعالية إجراءات استخلاص كلّ من المساهمات والقروض والأكرية.

1- استخلاص المساهمات

ارتفعت المساهمات غير المستخلصة في موفى 2016 إلى 668 م.د مقابل 458,4 م.د سنة 2015 أي بنسبة 46 %. وبلغت مستحقات الصندوق التي تمت تغطيتها كليا بمدخرات حوالي 7,3 م.د سنة 2016 مقابل 5,8 م.د سنة 2015. وتعلقت أهم الديون في موفى نوفمبر 2017 بالشركات العمومية[1] حيث بلغ مجموعها ما يناهز 433,628 م.د الشركة الوطنية للنقل (55,8 م.د) والشركة الوطنية للسكك الحديدية (95,6م.د) والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه (86,3 م.د) وكلّ من ديوان الأراضي الدولية وشركات الإحياء والتنمية الفلاحية (43,7 م.د) والشركة التونسية لعجين الحلفاء والورق (27,8 م.د) والشركة الوطنية للنقل بين المدن (14,9 م.د) والشركة التونسية للكهرباء والغاز (9,5 م.د)[2].

وقصد التأكّد من مصداقية هذه المعطيات تولّت الدائرة مراسلة عدد من المنشآت العموميّة قصد مقاربتها بالمبالغ المضمّنة بسجلات هذه المنشآت. ففي خصوص الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه فقد وردت قائمة المتخلدات التي صرحت بها الشركة منقوصة من مبلغ قدره 1,458 م.د تبيّن أنّ الصندوق تولّى إصدار مذكرة في شأنه منذ 21 ديسمبر 2015 وهو ما يستدعي من هذا الأخير تذكير الشركة بهذا الدين والعمل على استخلاصه.

وفي خصوص الشركة الوطنية للسكك الحديدية فقد ارتفع الفارق بين حجم الديون المصرح بها من قبل الشركة [3] وتلك المستقاة لدى الصندوق إلى 3,658 م.د علما بأنّ الشركة لم تتولّ إيداع كشوفات المساهمات بعنوان شهري أفريل وماي 2017. ولئن أفادت الشركة أنها تولت دفع مبلغ

---

[1] الشركة الوطنية للنقل (155,8 م.د) والشركة الوطنية للسكك الحديدية (95,623 م.د) والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه (86,342 م.د).

[2] تولّت الشركة التونسية للكهرباء والغاز تسوية وضعية ديونها كلّيا حسب إجابة الصندوق وذلك بعد تاريخ شهر نوفمبر 2017.

[3] ردّ الشركة الوطنية للسكك الحديدية بتاريخ 31 ماي 2017 حول طلب البيانات الموجه إليها من قبل دائرة المحاسبات بتاريخ 11 ماي 2017.

مساهمات خلال سنة 2016 ناهز 517,830 أ.د إلاّ أنّ بيانات الصندوق تفيد بأنّ الشركة لم تتولّ خلاص سوى 243,797 أ.د. وهو ما يستدعى من الصندوق الإسراع بإنجاز محضر مقاربة للديون المتخلدة بذمة الشركة لتبرير تلك الفوارق.

أمّا بالنسبة إلى شركة النقل بين المدن، فقد تمّ تسجيل فارق سلبي على مستوى المساهمات غير الخالصة الممسوكة لدى الصندوق في موفّى 2016 بمبلغ 259,863 أ.د يتطلب التبرير.

ومن جهة أخرى، تبيّن أنّ الصندوق لا يقوم بفوترة كافّة مستحقاته المحمولة على الدّولة بعنوان التعاون الفنّي تبعا لتأخّر توصّله بمقررات الإلحاق أو تجديده. وقدرت الدّائرة مبلغ المساهمات غير المفوترة خلال الفترة 2012-جوان 2017 بما يناهز 2,088 م.د خصّت 367 متعاونا فنّيا من بينهم 40 مضمونا اجتماعيا تمت إحالتهم على التقاعد واحتساب فترات الإلحاق ضمن قاعدة احتساب الجرايات الراجعة إليهم دون أن يتم استخلاص كامل مستحقات الصندوق بمبلغ ناهز 246,5 أ.د.

وعلى صعيد آخر، أقرّ قانون المالية لسنة 2013[1] تحميل ميزانية الدّولة مبلغ المساهمات المحمولة على كلّ من الأعوان والمؤجر بعنوان التقاعد وجراية الشيخوخة لكامل فترة الانقطاع عن العمل بالنسبة للأعوان العموميين المنتفعين بالعفو العام على معنى المرسوم عدد 1 لسنة 2011[2]. وتمّ خلال الفترة 2014-نوفمبر 2017 تسوية 2379 وضعية بكلفة ناهزت 116,262 م.د. وتبعا لعدم ضبط آجال محددة ضمن مرسوم العفو العام لاستيفاء إجراءات التسوية فإنّ كلفة تسوية فترات الانقطاع عن العمل على ميزانية الدولة مرشحة للارتفاع علما بأنّه تمّ ضمن قانون المالية لسنة 2018 رصد اعتمادات بهذا العنوان قدرها 7 م.د وأنّ عدد الملفات غير مستوفية الوثائق بلغ 322 ملفا.

ولئن تولت رئاسة الحكومة إصدار منشور بتاريخ 29 ديسمبر 2017 بهدف حثّ المؤسسات والمنشآت العمومية على خلاص ديونها بعنوان المساهمات الإجتماعية في آجالها القانونية، بأنّ الدائرة تؤكّد بالإضافة إلى ذلك تكثيف أعمال متابعة المستحقات وتعميم محاضر المقاربة الدوريّة بين الصندوق والمؤسسات المدينة.

2- إستخلاص القروض والأكرية

ناهزت قيمة القروض والأكرية غير المستخلصة في موفى 2016 مبلغ 11,6 م.د تمّ تغطية 70% منها بمدخرات لمجابهة مخاطر عدم الإستخلاص. فيما لم تتعد قيمة المستحقات القابلة

---

[1] قانون عدد 27 لسنة 2012 مؤرخ في 1 جانفي 2013 يتعلق بقانون المالية لسنة 2013.

[2] المؤرخ في 19 فيفري 2011 المتعلق بالعفو العام.

للتحصيل في موفى 2016 3,486 م.د. وقد تبيّن في هذا الإطار بخصوص القروض الجامعية أن الصّندوق لم يتولّ إجراء مقاربات بين قائمة المستحقات المتخلدة بذمّة الطلبة وسجلات الخلاص الواردة من منظومة "إنصاف" قصد تحديد قائمة المدينين الذين ينتفعون بأجور بهدف التسريع في اجراءات استخلاص مستحقاته. وأمكن للدائرة حصر 477 قرضا بمبلغ جملي قدره 110,7 أ.د غير مستخلص إلى موفّى نوفمبر 2017 من قبل منتفعين صرفت لهم أجور وفقا لسجلاّت منظومة "إنصاف".

ومن جهة أخرى يتولى الصندوق استخلاص مستحقاته على كاهل الأعوان النشيطين من خلال التنسيق مع المؤسسات المشغلة قصد إجراء خصم من الأجور إلاّ أنّه تبيّن أنّ 1983 منخرطا مدينين للصندوق بمبلغ 2,291 م.د انقطعت علاقاتهم الشغلية بالمؤسسات الأصلية ولم يتسنّ للصندوق مواصلة استخلاص مستحقاته لديهم باعتبارهم أصبحوا في وضعية "عدم انخراط". وهو ما يستدعي مزيد الحرص على استغلال بيانات التصاريح بالأجور وتفعيل مشروع الحسابات الفردية.

وبخصوص استخلاص القروض والمستحقات المتخلدة بذمة المتقاعدين لم ترتق أعمال المتابعة التي تجريها مصالح الصندوق في الغرض إلى المستوى المطلوب وخاصّة فيما يتعلق بمتابعة حسابات المتقاعدين التي تمّ إيقاف صرف جرايات عليها[1] والتي تخلدت بعنوانها مستحقات لفائدة الصندوق. وقد تولّت الدائرة في هذا الإطار بالتنسيق مع مصالح الصندوق تحديد قائمة المحجوزات العالقة بحسابات منتفعين بجرايات تمّ إيقاف صرفها بلغت في موفى نوفمبر 2017 ما جملته 20.117 حسابا تعلّقت بها محجوزات عالقة ناهزت 110 م.د.

وتوصي الدائرة الصندوق بإحكام التنسيق بين الهياكل المكلفة بالتصرف في مختلف المنافع الاجتماعية والإسراع في تركيز المنظومة الجديدة للاستخلاص بما يساعد على توفير السيولة الضرورية للإيفاء بتعهداته تجاه منخرطيه.

III- التصرّف في المنافع الإجتماعية

يتمثّل النشاط الفنّي للصندوق في إسداء المنافع الإجتماعية لمنخرطيه وأولي حقهم المتمثّلة أساسا في جرايات التقاعد ورأس المال عند الوفاة. وتعلّقت النقائص التي تمّ الوقوف عليها خاصّة بالتصرّف في الجرايات المتعلّقة بالنظام العام للتقاعد والذي يستأثر بما يقارب 99 % من نفقات أنظمة التقاعد[2] بالإضافة إلى إخلالات أخرى شملت التصرّف في نظام رأس المال عند الوفاة.

---

[1] موجبات إيقاف الجراية : إحالة الحق في الجراية للباقين بعد الوفاة/ الإيقاف الوقتي للجراية/ الإيقاف النهائي للجراية بموجب الوفاة أو الزواج بالنسبة للأرمل(ة).

[2] القوائم المالية المصادق عليها لسنة 2016.

أ– التصرّف في الجرايات

أ-1- إفتتاح الحقّ في الجرايات

تعلّقت الملاحظات التيّ تمّ الوقوف عليها بالتصرّف في ملفاّت التقاعد وبالتصديق على أرقام الانخراط للمحالين على التقاعد وبالمصادقة على بيانات الحالة المدنية وبمتابعة وضعيات الإبقاء في حالة مباشرة وباحترام شروط افتتاح الحقّ في الجراية.

1-1- التصرّف في ملفات التقاعد

لا يتوفّر لدى الصندوق جرد مادي لملفات التقاعد وهو ما أدّى إلى الوقوف[1] على عدم توفّر الوثائق الماديّة لما مجموعه 360 ملفا منذ سنة 2014 منها 180 ملفا صرفت لفائدتهم جرايات خلال الفترة 2012-2017 بمبلغ قدره 4,9 م.د. وتفتقر بعض ملفات التقاعد للوثائق المستوجبة لتصفية الجراية أو إحالة الحقّ على غرار قرار الإحالة على التقاعد وقائمة الخدمات أو الوثائق المثبتة للهويّة مثل مضمون الولادة أو نسخة من بطاقة التعريف الوطنيّة. وأفاد الصندوق أنّه بادر بإعادة تكوين عدد من الملفات المفقودة ومسحها ضوئيا. ولئن تمّت برمجة إنجاز مشروع التصرّف الالكتروني في الوثائق[2] منذ سنة 1999 إلاّ أنّ الشروع في تنفيذه لم يتمّ إلاّ انطلاقا من سنة 2007 ولم يتسنّ إلى غاية شهر نوفمبر 2017 إحداث سوى ما عدده 749186 فضاءا ضمن منظومة "ألفرسكو" لما عدده 1102228 منخرطا في نفس التاريخ.

وتستدعي هذه الوضعية من الصندوق الإسراع في استكمال عمليّة المسح الضوئي للوثائق والعمل على إعادة تكوين الملفات المفقودة بما يساعد على التحكّم في مخاطر إنشاء حقوق في غياب الوثائق التي تفتح الحقّ في الجراية.

1-2- التصديق على أرقام الانخراط للمحالين على التقاعد

تمّ في إطار مشروع المعرّف الوحيد للضمان الإجتماعي الشروع في المصادقة من قبل مركز البحوث والدراسات الاجتماعية على الرصيد القديم من أرقام الانخراط، غير أنّ نسق إنجاز هذه العملية لم يكن بالفعالية المطلوبة بالنّظر إلى عدم إدراج أرقام بطاقات التعريف الوطنية لدى الصندوق إلا بخصوص حوالي 26% من المنخرطين ممّا أدّى إلى عدم المصادقة على ما عدده 10308 رقم انخراط. وقدّرت الجرايات المنتفع بها بناءا على معرّفات غير مصادق عليها بمبلغ 352,173 م.د على

[1] من قبل إدارة التصرّف في الرصيد الوثائقي بالصندوق.
[2] المسح الضوئي لملفات الإنخراط والتقاعد.

امتداد الفترة 1993-2017 وهو ما يستوجب الإسراع باستكمال عمليّة التصديق تفاديا للانخراط المزدوج للمضمون الاجتماعي وما يمكن أن ينتج عنه من وضعيّات مخالفة للقانون على غرار الجمع غير المشروع بين جرايتين أو الجمع بين جراية التقاعد ومورد عمومي.

وبالفعل تمّ الوقوف على حالات تمّ فيها الجمع بين جراية ومرتب ووضعيّات أخرى يمكن أن تشكّل انخراطا مزدوجا أسفرت عن جمع غير مشروع بين جرايتي تقاعد. ويذكر على سبيل المثال انتفاع منخرطين بمعرّفين مختلفين يحملان نفس الاسم واللقب ونفس اسم الأم واسم الأب ولهما نفس تاريخ ومكان الولادة علما وأنّ ملفيهما لا يتضمّنان نسخ من بطاقاتي التعريف الوطنية. كما انتفع منخرطان آخران تم إسناد كلّ منهما أكثر من معرّف بالجمع غير المشروع بين جراية ومرتب باستعمال أرقام انخراط مختلفة إذ وصلت فترة الجمع في إحدى الحالتين إلى 27 سنة. وأفاد الصندوق أنّه تولّى إيقاف صرف إحدى الجرايات المسندة دون وجه حقّ والشروع في اتخاذ كافة الإجراءات القانونية لاسترجاع ما صرف دون موجب وأنّه بصدد التثبت لاسترجاع المبالغ التي دفعت دون موجب بالنسبة للوضعيّة الثانية.

وفي سياق آخر بلغ عدد المنتفعين بجراية الذين يجمعون بين أنظمة تقاعد مختلفة سنة 2016 ما عدده 679 منخرطا. علما وأنّ الصندوق يفتقر لدليل إجراءات يعنى بالتصرّف في الجمع بين أنظمة تقاعد مختلفة بما يجنّب حصول مثل هذه الحالات.

ويتمّ في بعض الوضعيات افتتاح الحقّ في جراية تقاعد بعنوان أحد الأنظمة بالتزامن مع مواصلة النشاط بعنوان نظام آخر خلافا لمقتضيات الفصل 55 من القانون عدد 12 لسنة 1985 والفصل 4 من القانون عدد 31 لسنة 1983[1] والقانون عدد 16 لسنة 1985[2] وهو ما أسفر عن حالات جمع غير مشروع بين جراية ومرتب. وبيّنت الفحوصات انتفاع ما عدده 5 نواب (بمجلس نواب الشعب وبالمجلس الوطني التأسيسي) بجرايات دون موجب بمبلغ 60,346 أ.د رغم عدم افتتاحهم الحقّ فيها تبعا لانتفاعهم بالمنحة البرلمانيّة، علاوة على انتفاع عضو حكومة سابق بجراية في إطار النظام الخاصّ بتقاعد أعضاء الحكومة دون وجه حقّ بمبلغ قدره 26,734 أ.د باعتبار استئنافه لنشاطه كطبيب استشفائي جامعي وهو ما من شأنه أن يشكّل خطأ تصرّف يستوجب المؤاخذة. وقد تمّ إثر تدخل الدائرة[3] تعليق الجرايات من قبل الصندوق ابتداء من شهر أكتوبر 2017 والشروع في إجراءات استرجاع ما تمّ صرفه دون موجب. وأفاد الصندوق أنّه بصدد إعداد دليل إجراءات التصرف في أنظمة

---

[1] المتعلّق بضبط نظام التقاعد لأعضاء الحكومة.

[2] المتعلّق بضبط نظام التقاعد الخاصّ بأعضاء مجلس النواب.

[3] مكتوب مؤرّخ في 12 أكتوبر 2017.

التقاعد الخاصة وشرع منذ شهر أكتوبر 2017 في مقاربة السجلات المعتمدة لصرف الجرايات مع السجلات الخاصة بالتصاريح الشهرية للأجور.

وتوصي الدائرة بوجوب التثبت في شريحة المنخرطين الذين يحملون أكثر من معرّف انخراط وإيلاء العناية اللازمة عند دراسة افتتاح الحقّ في الجراية قصد تفادي الوضعيات التي يتمّ فيها تصفية جرايات لفائدة منخرطين مازالوا في حالة مباشرة.

1-3- المصادقة على بيانات الحالة المدنيّة المتعلّقة بالمحالين على التقاعد

بلغ عدد المنتفعين بجراية الذين لا تتطابق معطياتهم مع البيانات المضمنة بسجلات الحالة المدنيّة ما عدده 29049 انتفعوا بجرايات بمبلغ قدره 732,624 م.د خلال الفترة 2012-2017. وإذ تبرّر هذه الوضعيّة أساسا بتسرّب أخطاء على مستوى البيانات المتعلقة بالحالة المدنيّة للمضمون الاجتماعي عند الانخراط فإنّها يمكن أن تنطوي على مخاطر إحداث جراية وهميّة أو استنادا على معطيات خاطئة.

وزيادة على ذلك، شهدت عمليّة التطابق الهادفة إلى تمكين الصندوق بصفة آليّة من المعطيات المتعلّقة بالحالة المدنيّة للمضمونين الاجتماعيين وبأولي حقهم[1] تعثّرا حيث بلغ عدد المنخرطين غير المشمولين بهذه العملية ما عدده 19545 منخرطا انتفعوا بجرايات بمبلغ قدره 594,524 م.د خلال الفترة 2012-2017. ولا تساعد هذه الوضعيّة على متابعة هذه الشريحة من المنخرطين بما لا يسمح بتعليق جراياتهم عند انتفاء شروط استحقاقها. وأفاد الصندوق أنّه تقرّر خلال الثلاثي الأول من سنة 2018 استهداف شريحة المنتفعين بالجرايات التي لا تخضع للمراقبة الآلية لمنظومة مدنية بحملة مراقبة للتأكّد من بقائهم على قيد الحياة.

1-4- متابعة وضعيات الإبقاء في حالة مباشرة واحترام شروط افتتاح الحق في الجراية

اتّسمت متابعة وضعيات الإبقاء في حالة مباشرة بعد بلوغ السنّ القانونيّة للتقاعد بعدم فاعليتها، حيث تمّ الوقوف على حالات تمّت فيها تصفية الجراية من قبل الصندوق رغم بقاء العون في حالة مباشرة وذلك خلافا لمقتضيات القانون عدد 8 لسنة 1987 المؤرّخ في 8 مارس 1987. ويذكر على سبيل المثال انتفاع 4 أعوان بجرايات رغم إبقاؤهم في حالة مباشرة ووصلت المدة الفاصلة بين بداية الانتفاع بالجراية وتاريخ نهاية التمديد في أحد الحالات سنة كاملة. وأفاد الصندوق بأنّ ذلك مردّه

[1] في اطار الاتفاقيّة المبرمة سنة 2014 بين الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعيّة والمركز الوطني للإعلامية.

صدور أوامر الإبقاء بصفة متأخرة وأنّه تولى الشروع في استخلاص المبالغ التي تم صرفها دون موجب بالنسبة لعدد من الحالات.

وفي خصوص وضعيّات الإبقاء الاستثنائي لاستكمال شرط التربص[1]، تولّى الصندوق تصفية جرايات عدد من العملة المنتفعين بقرارات في الإبقاء الإستثنائي وفقا للفصل 3 من القانون عدد 8 لسنة 1987 تبعا لعدم استكمال شرط التربّص باحتساب سنوات الخدمة بالقطاع الخاصّ وذلك وفقا لقواعد تنسيق الحقوق. ويذكر على سبيل المثال انتفاع 9 عملة رغم إبقائهم استثنائيا في حالة مباشرة لاستكمال الأقدميّة الدنيا المستوجبة بجرايات دون وجه حقّ بمبلغ جملي قدره 12,128 أ.د وهو ما من شأنه أن يشكّل خطأ تصرّف يستوجب المؤاخذة. وفضلا عن ذلك لم يتولّ الصندوق إعلام المؤسسات المشغلّة قصد الرجوع في قرارات الإبقاء وهو ما أسفر عن انتفاعهم بجرايات شيخوخة بالتوازي مع الرواتب الشهريّة تبعا لبقائهم في حالة مباشرة وهو ما يتطلّب التنسيق مع المؤسسات المشغلة.

وعلى صعيد آخر، تولى الصندوق صرف جرايات لفائدة أيتام دون احترام الشروط المستوجبة لافتتاح الحقّ بناء على رأي اللجنة الاستشاريّة لتطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي[2] وذلك دون الاستناد إلى معايير واضحة ومستقرّة وهو ما يخالف القوانين والتراتيب الجاري بها العمل. ويذكر على سبيل المثال عدم التقيّد بشرط عدم توفّر مورد رزق بالنسبة لوضعيتين وشرط عدم وجوب النفقة على الزوج بالنسبة لوضعيّة أخرى. وعلاوة على مخالفة هذه الوضعيّات للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل فإنها لا تمكّن من ضمان مبدأ المساواة بين مختلف المضمونين الإجتماعيين.

وتوصي الدائرة بالتنسيق مع المؤسسات المشغّلة قصد مدّها بقائمات الأعوان المنتفعين بالإبقاء بما يسمح بإرجاء افتتاح الحقّ في الجراية ويجنّب الصندوق تحمّل مصاريف إضافيّة دون وجه حقّ.

أ-2- تصفية الجرايات

تعلقت النقائص التي تمّ الوقوف عليها بضعف إجراءات الرقابة على قاعدة التصفية وبتسجيل أخطاء على مستوى الخدمات المعتبرة في تصفية الجراية على غرار عدم احترام شرط الخلاص الفعلي للمساهمات أو بتصفية فترات بصفة مضاعفة.

---

[1] قصد استكمال الأقدميّة الدنيا لافتتاح الحقّ في الجراية.

[2] المحدثة بموجب مقرّر وزير الشؤون الاجتماعيّة المؤرخ في 27 فيفري 1995.

أ -2 -1- قاعدة التصفية

تبعا لتصفية جرايات التقاعد لا يتولّى الصندوق القيام بالاجراءات الضروريّة للتثبّت من صحّة المعطيات المضمنة المعتمدة في تصفية الجرايات وذلك من خلال مقاربتها مع البيانات المتوفرّة على منظومة "إنصاف" والمتعلّقة خاصّة بالمرتّب الأخير لا سيما في ظلّ عدم استكمال منظومة الحسابات الفرديّة.

وأسفرت المقاربة المجراة بين قاعدة تصفية الجراية والمعطيات المضمنة بقاعدة بيانات "إنصاف" بالنسبة للمنح المعتمدة في التصفية[1] ابتداءا من سنة 2013 والتي بلغ عددها 153398 منحة بمبلغ جملي قدره 42,044 م.د على تباين في مبالغ المنح والمرتب الأساسي بالنسبة لما عدده 26055 منحة ومبلغ قدره 5,930 م.د أي بنسبة خطأ تمثّل 14% من الجرايات المحدثة.

وترتّب عن هذه الوضعية صرف جرايات بناء على قاعدة تصفية لا تتطابق مع منظومة "إنصاف" وهو ما من شأنه أن يحمّل الصندوق مبالغ إضافية. وبرّر الصندوق هذه الوضعية بورود الملف الإداري للمتقاعد عادة قبل انتفاع المعني بالأمر بالتدرج أو الترقية وهو ما يستوجب استكمال الأعمال المتعلقة بإرساء منظومة الحسابات الفرديّة وإعادة تكوين المسار المهني لكل منخرط على حدة قصد استغلالها في تصفية الجراية.

ومن ناحية أخرى، يتمّ احتساب قاعدة التصفية أخذا بعين الاعتبار المنح القارّة والمنح المتغيّرة التي بلغت على التوالي خلال شهر جويلية 2017 ما قدره 220,883 م.د و229,927 م.د وهو ما يمثّل تباعا 49 % و51 % من قيمة الأجور الخام[2]. ويتمّ تحديد المنح القارّة بالإستناد إلى جداول التأجير فيما يتولّى المصفّي احتساب المنح المتغيّرة بطريقة يدويّة استنادا إلى سلّم القيس الصادر بمقتضى مذكّرات العمل الداخليّة[3].

وتبيّن من خلال المقاربات المجراة بالتنسيق مع إدارة الدراسات والمشاريع المعلوماتيّة في خصوص متقاعدي الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعيّة أنّ مبلغ المنحة وفقا لقاعدة التصفية يتجاوز في بعض الحالات المبلغ الأقصى المضبوط بسلم القيس وهو ما تمّ الوقوف عليه بالنسبة لما عدده 84 حالة بخصوص منحة آخر السنة و29 حالة بالنّسبة لمنحة الانتاج و11 حالة فيما يتعلّق بمنحة الانتاج التكميلية. وناهز الفارق بين قاعدة التصفية وسلم القيس في بعض الأحيان

---

[1] التي يتطابق فيها الرمز على مستوى قاعدة البيانات المتعلّقة بإنصاف وتلك المتعلّقة بالجرايات.

[2] دون الأخذ بعين الاعتبار جرايات الشيخوخة والجرايات التي تمّ ترفيعها إلى الجراية الدنيا.

[3] على غرار مذكرة العمل عدد 8 لسنة 2008 الصادرة بتاريخ 4 مارس 2008 ثمّ مذكرّة العمل عدد36 لسنة 2014 الصادرة بتاريخ 7 نوفمبر 2014 التي تضبط مقاييس احتساب المبلغ الأقصى للمنح المتغيّرة للمتقاعدين من المؤسسات والمنشآت ذات المساهمة العموميّة.

30 د وهو ما يؤدّي إلى صرف جرايات بناء على قاعدة تصفية خاطئة ويحمّل الصندوق مبالغ إضافية. وأفاد الصندوق أنّه سيتم تسوية هذه الوضعية واسترجاع المبالغ التي دفعت دون موجب طبقا لأحكام الفصل 54 من القانون عدد 12 لسنة 1985.

وتوصي الدائرة في هذا الخصوص بإدراج الضوابط الآلية الضرورية التي تحول دون تجاوز المبالغ القصوى للمنح المتغيرة عند احتسابها في قاعدة التصفية.

أ- 2 - 2 - نسبة الجراية

تعلّقت الملاحظات التي تمّ الوقوف عليها عند تحديد نسبة جراية التقاعد بتصفية فترات العمل بالخارج في إطار التعاون الفنيّ وبتسوية فترات الإحالة على عدم المباشرة الخاصّة وبتسوية فترات الإيقاف عن العمل في إطار العفو العام.

- **تصفية فترات العمل بالخارج في إطار التعاون الفنيّ**

لم تتجاوز نسبة المنخرطين الذين بادروا بتسوية فترات التعاون الفني بدفع مساهماتهم 42% من جملة 5910 في موفى سنة 2016. ومن بين الأسباب التي أدّت إلى ضعف هذه النّسبة عدم إحداث آليات لتفعيل إلزامية التسوية وفقا لما نصّ عليه الأمر عدد 1879 لسنة 2007[1]. وإلى غاية شهر جوان 2017 بلغت قيمة المساهمات المستحقة المحمولة على كاهل المنخرطين في الغرض إلى 40,109 م.د، لم يتمكّن الصندوق من استخلاص سوى مبلغا قدره 26,271 م.د.

وخلافا للفصل 7 من القانون عدد 105 لسنة 1995 سالف الذكر، لوحظ من خلال مقاربة قائمات خدمات المتقاعدين الذين انتفعوا بتسوية فترات التعاون الفني مع تطبيقة التصرّف المالي[2] أنّه يتم في بعض الأحيان تصفية هذه الفترات دون أن يتولّى المضمون الاجتماعي خلاص كافّة المبالغ المحمولة على كاهله بعنوان المساهمات وهو ما تمّ الوقوف عليه بالنسبة لما عدده 11 متقاعدا. انتفعوا بضمّ فترات غير مستحقّة ضمن نسبة الجراية مما حمّل الصندوق مبالغ بعنوان الجرايات دون موجب.

وعلى صعيد آخر، وخلافا لمقتضيات القانون عدد 105 لسنة 1995 الذي أحدث نظام موحد لضم فترات الإلحاق في إطار التعاون الفني مع تحديد فترة انتقالية بسنة واحد لتسوية

---

[1] دراسة تقييمية تولىّ الصندوق القيام بها حول تسوية فترات التعاون الفني.

[2] بداية من سنة 2011.

الوضعيات حسب التشريعات السابقة الملغاة وخلافا لهذه المقتضيات تبيّن أنّه بمقتضى الأوامر الأربعة الصّادرة خلال سنوات 1996 و2007 و2012 و2017[1] إقرار إمكانية تسوية الوضعيات السابقة لصدور قانون النظام الموحّد لضمّ الخدمات اعتمادا على قواعد التسوية السابقة الملغاة.

وبلغ عدد الملحقين المشمولين بهذا الاجراء ما مجموعه 1000 منخرط إلى موفى 2017. وتمثّل التسوية التي تمّ اقرارها بموجب أوامر صادرة في الغرض مخالفة صريحة لمقتضيات قانون سنة 1995 المحدث لنظام ضمّ الخدمات الذي نصّ في فصله التاسع على أنّ يمكن بصفة انتقاليّة تسوية فترات النشاط السابقة طبقا لقواعد التسوية الجديدة المنصوص عليها بهذا القانون وحدد الفترة الانتقالية بسنة واحدة من تاريخ دخول هذا القانون حيّز التنفيذ.

- **تصفية فترات الإحالة على عدم المباشرة الخاصّة**

إقتضى الفصل 4 من القانون عدد 16 لسنة 2003 المؤرّخ في 24 فيفري 2003 المتعلّق بتسوية فترات عدم المباشرة الخاصّة أن يتحمّل الأعوان المساهمات المحمولة عليهم بعنوان نظام الضمان الاجتماعي الخاضعين له. كما نصّ الفصل 6 أنّ الحقّ في التمتّع بالخدمات والمنافع المخوّلة بمختلف أنظمة الضمان الاجتماعي يتوقّف على الخلاص الفعلي لكلّ المساهمات المستحقّة لصندوق الضمان الاجتماعي الراجع إليه بالنظر المعني بالأمر إلاّ في صورة عدم دفع المؤجّر للمساهمات المحمولة عليه.

ولئن بلغ عدد المنخرطين الذين تقدموا بمطالب لتسوية فترات إحالة على عدم المباشرة الخاصّة[2] إلى موفى شهر نوفمبر 2017 ما عدده 1132 منخرطا، إلاّ أنّ عدد الملفات غير المكتملة وغير القابلة للفوترة تبعا لعدم توفّر قرارات تجديد الإحالة على عدم المباشرة أو قرارات التدرّج بلغ ما عدده 718 ملفا وهو ما يحول دون احتساب المساهمات المستحقة وتحصيلها من قبل الصندوق. ولم يتجاوز عدد الملفات المكتملة والقابلة للفوترة 156 ملفا منها 76 ملفا تمّت في خصوصها فوترة كامل فترة الإحالة على عدم المباشرة ولم يتول الصندوق احتساب وفوترة المساهمات المستحقة كليا أو جزئيا بالنسبة لما عدده 80 ملفا رغم اكتمالها. وبلغت قيمة المساهمات المستحقة المفوترة المحمولة على كاهل المنخرط مبلغا قدره 1,051[3] م.د ولم يتمكّن الصندوق من استخلاص سوى مبلغا قدره 471,865 أ.د[4].

---

[1] المؤرّخ في 23 سبتمبر 1996 والمنقح بالأمر عدد 1387 لسنة 1998 المؤرّخ في 6 جويلية 1998.

[2] وفقا لتطبيقة الاحالة على عدم المباشرة الخاصّة.

[3] مع العلم أنّه لا يمكن ضبط المبلغ الفعلي للمساهمات المستحقة إلا بمناسبة التسوية النهائية.

[4] وفقا للمعطيات المضمنة بالتطبيقة الخاصّة بالاحالة على عدم المباشرة الخاصّة.

وفي خصوص المحالين على التقاعد الذين بلغ عددهم 63 منخرطا، لا يتوفّر لدى الصندوق قرارات تجديد الإحالة على عدم المباشرة أو إنهائها أو قرارات التدرّج بالنسبة لما عدده 48 ممّا لا يمكّن من فوترة كامل مبلغ المساهمات المستحقة وتحصيلها. وانتفع 33 منهم بتصفية فترات عدم المباشرة الخاصّة، وذلك رغم عدم توفّر معطيات حول ما يفيد خلاص المساهمات المستحقة بالنسبة لما عدده 26 منخرطا. وتعود هذه الوضعيّة إلى عدم تسجيل جميع المبالغ المحصّلة بالتطبيقة الخاصّة بالإحالة على عدم المباشرة الخاصّة، بالإضافة إلى وجود وضعيات أخرى تمّ فيها احتساب فترات عدم مباشرة خاصّة عند تصفية الجراية دون أن يتولّى العون خلاص كامل المبلغ المحمول على كاهله.

وأفاد الصندوق في هذا الصدد، أنّه سيتم تذكير المراكز الجهوية والمحلية بالإلتزام بعدم احتساب هذه الفترات ضمن نسبة الجراية إلا بعد خلاصها كليّا تطبيقا لمقتضيات مذكرة الإجراءات عدد 2012/3 المؤرخة في 19 أفريل 2012.

وتوصي الدائرة بتجنّب احتساب فترات الإحالة على عدم المباشرة الخاصّة قبل استخلاص المساهمات المستحقة.

- **تسوية فترات الإيقاف عن العمل بالنسبة للمنتفعين بالعفو العام**

عملا بمقتضيات مرسوم العفو العام عدد 1 لسنة 2011 ونصوصه التطبيقيّة وخاصّة الأمر عدد 3304 لسنة 2013[1] يتولّى الصندوق بمناسبة إحالة المنتفع بالعفو العام على التقاعد تبعا لبلوغه السنّ القانونيّة أو لتعذّر إدماجه تسوية فترات الإيقاف عن العمل وذلك باعتبارها ضمن فترات النشاط ويتمّ على أساسها تصفية الجراية.

وبلغ عدد المنتفعين بالعفو العام المنخرطين بالصندوق ما عدده 1812 منتفعا. وتولّى الصندوق في إطار تسوية هذه الوضعيّات إعادة احتساب الفترات التي استنفذ المعني بالعفو العام حق الانتفاع بها وهو ما تم الوقوف عليه بالنسبة لما عدده 6 حالات. وترتّب عن هذه الوضعيّة تسوية فترات نشاط بصفة مضاعفة ودون وجه حق ووصلت الفترات التي تمّ الانتفاع بها بصفة مضاعفة بالنسبة لإحدى الحالات 30 سنة وهو ما من شأنه أن يشكّل خطأ تصرّف يستوجب المؤاخذة. وأفاد الصندوق أنّه تولّى استخلاص ما صرف دون موجب بالحجز على المخلفات في الحالات التي يتجاوز فيها مبلغ المخلفات المبلغ المتخلّد بالذمّة دون تقديم الاثباتات الضروريّة في الغرض. وفي خصوص باقي الوضعيّات أفاد الصندوق أنّه تولّى مراسلة رئاسة الحكومة بتاريخ 11 مارس 2016 قصد البتّ فيها.

---

[1] المؤرّخ في 12 أوت 2013 والمتعلّق بضبط صيغ تحمّل الدولة للمساهمات المستوجبة بعنوان أنظمة التقاعد وجرايات الشيخوخة والعجز والباقين بعد الوفاة وقاعدة احتسابها في إطار تسوية وضعيات المنتفعين بالعفو العام.

أ-3- صرف الجرايات وتعليقها

أ-3-1- صرف الجرايات

لا يتمّ أثناء المسك الإعلامي للجراية اعتماد الهويّة البنكية للتأكد من صحة رقم الحساب الجاري المضمّن بقائمة الخدمات وهو ما يخالف ما ورد بقائمة الوثائق المعدّة للمسح الضوئي التي اعتبرت الهويّة البنكية من ضمن الوثائق المكونة لملف تصفية الجراية، ولا تمكّن هذه الوضعيّة من التأكّد من صرف المبالغ لمستحقيها. وعلاوة على ذلك، لم يتمّ ضبط الإجراءات الواجب اتباعها عند الشروع في تغيير رقم الحساب الذي تنزّل فيه الجراية خاصّة وأنّ عدد عمليات التغيير بلغت خلال الفترة 2012-2016 ما عدده 56946 عمليّة.

وفي سياق متّصل، تبيّن أنّ الجرايات المنزّلة في نفس الحساب البنكي خلال شهر ديسمبر 2016 قد بلغ مجموعها 10912 جراية وذلك نتيجة غياب إجراءات آليّة للحسابات الجارية تمكّن من التنبيه لاستعمال الحساب البنكي أو البريدي أكثر من مرّة قصد تفادي التنزيلات الخاطئة. ورغم شروع الصندوق في اعتماد الرقابة البعدية على الجرايات المنزلة في نفس الحساب البنكي بداية من سنة 2016 إلاّ أنّ عمليات الرقابة تبقى محدودة.

وسجّل خلال شهر سبتمبر 2013 استعمال نفس الحساب الجاري لتنزيل جرايتين تعودان إلى منخرطين مختلفين بالرغم من عدم توفّر صفة القرين أو الوكيل أو الولي أو حالات التفويض. كما تمّ الوقوف على وضعيّة مماثلة[1] تمّ في شأنها إحداث جراية وهمية باستعمال أحد المعرفات المسندة لمنخرط يحمل معرفين اثنين خلال الفترة الممتدة من جانفي 2014 إلى فيفري 2016. وأدّت هذه الوضعيّة إلى تحويل مبالغ دون موجب قدّرت بمبلغ 12,253 أ.د. ولئن تولّى الصندوق استرجاع المبالغ التي صرفت دون وجه حقّ إلا أنّه لم يتمّ اتخاذ الإجراءات الضرورية لتتبّع ومسائلة الأطراف المسؤولة عن هذا التجاوز.

ولتدارك هذه الإخلالات، توصي الدائرة باعتماد الهوية البنكية للمنخرط عند تصفية الجراية بما يجنّب حالات التنزيل الخاطئ للجرايات.

---

[1] من قبل إدارة التدقيق الداخلي للصندوق.

أ-3-2- متابعة حالات استئناف النشاط بعد الإحالة على التقاعد

لم يشرع الصندوق في عمليّة الرقابة على حالات الجمع بين جراية ومرتّب على خلاف ما تقتضيه التشريعات المعمول بها في المجال[1] إلاّ بداية من شهر أكتوبر 2012 بصفة غير منتظمة واقتصرت المقاربات المجراة في هذا المستوى على المرتبات التي يتمّ صرفها عن طريق منظومة "إنصاف". وتبيّن في هذا الإطار أنّ الصندوق قد قام خلال فترة 2012 – سبتمبر 2017 بصرف ما قيمته 2,242 م.د بعنوان جرايات لفائدة متقاعدين انتفعوا بالتوازي بأجور بعد إحالتهم على التقاعد عن طريق منظومة "إنصاف". وتولّى الصندوق في نفس السياق اقتطاع مساهمات بعنوان التقاعد بمبلغ قدره 387,489 أ.د من المرتبات بصفة متوازية مع صرف الجرايات. ومن شأن التصرّف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرّف يستوجب المؤاخذة.

كما لم يتمّ تحيين مذكّرة الإجراءات عدد 5 لسنة 2010 المتعلقة بلامركزيّة مراقبة الجرايات بما يتماشى مع الهيكل التنظيمي الجديد للصندوق الذي أسند هذه المهمّة إلى المراكز الجهويّة والمحليّة وبقيت عمليّة المراقبة البعديّة من أنظار الإدارة المركزية لمتابعة ومراقبة الخدمات الاجتماعيّة التي تفتقر إلى دليل إجراءات في الغرض فضلا عن عدم قيامها بتوثيق نتائج الأعمال الرقابيّة التي تنجزها.

ولا تساعد هذه الوضعيّة على ضبط المبالغ التي تمّ صرفها دون موجب في هذا الشأن بما لا يسمح بتسجيلها محاسبيا ومتابعة عملية استرجاعها ممّا أسفر عن تواصل الجمع بين جراية ومرتب لأشهر متتالية دون أن يتولّ الصندوق تعليقها وتجاوزت فترات الجمع في عدد من الحالات سنة كاملة.

وفي هذا الإطار انتفع 4 نواب بجرايات تقاعد دون وجه حق بالتوازي مع انتفاعهم بالمنحة البرلمانيّة وبمبلغ جملي قدره 146,391 أ.د، فضلا عن انتفاع منخرطين بالجمع بين جراية ومرتب تبعا لمنحهم استثناء العمل في القطاع العام صرفت لفائدتهم جرايات دون موجب بمبلغ ناهز 47 أ.د. كما اتضح انتفاع 4 عسكريين محالين على التقاعد من أجل السقوط البدني او بطلب منهم بجرايات بمبلغ 9,112 أ.د تزامنا مع تقاضيهم لأجور عبر منظومة انصاف وهو ما يخالف الفصل 55 من القانون عدد 12 لسنة 1985 ومن شأن هذه الإخلالات أن تشكّل أخطاء تصرّف تستوجب المؤاخذة. وأفاد الصندوق أنه اتخذ الاجراءات القانونية اللازمة لاسترجاع المبالغ التي صرفت دون وجه حق.

---

[1] القانون عدد 12 لسنة 1985 المؤرّخ في 5 مارس 1985 المتعلّق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد والباقين على قيد الحياة في القطاع العمومي والقانون عدد 8 لسنة 1987 المؤرّخ في 6 مارس 1987 المتعلّق بضبط أحكام خاصّة بعمل المتقاعدين والأمر عدد 338 لسنة 1987المؤرّخ في 6 مارس 1987 المتعلّق بتحديد الأشغال العرضية التي يخوّل للمتقاعدين ممارستها في القطاع العمومي.

ومن ناحية أخرى، تمّ الوقوف على تواصل صرف مرتبات أجراء بعد إحالتهم على التقاعد لا سيما بالوزارة المكلفة بالتربية نظرا للتأخير المسجّل في تحيين الوضعيّة الاداريّة للعون المحال على التقاعد. وأفاد الصندوق في هذا الإطار أنّه تمّ إصدار مذكرّة عمل في الغرض بتاريخ 6 ديسمبر 2017 قصد تجاوز الإشكال المتعلق بمتابعة حالات الجمع بين جراية والمرتب من خلال المقاربة الشهرية المنتظمة للسجلات المعتمدة لصرف الجرايات مع السجلات الخاصة بالتصاريح الشهرية للأجور.

وتمّ في إطار عمليّة المقاربة بين المعطيات الإدارية المدرجة بمنظومة إنصاف وتلك المضمنة بسجلاّت الصندوق استنادا إلى نفس المعرّف الوقوف على وضعيّات تمّ فيها استعمال نفس المعرّف لفائدة منخرطين مختلفين (منخرط نشيط ومنخرط متقاعد) بما يحول دون التأكد من صرف المنافع لمستحقيها ،وتولّى الصندوق، تبعا لتدخّل الفريق الرقابي، مراسلة المؤسسات المشغلة قصد تسوية هذه الوضعيّات نهائيا من خلال "اعتماد المعرفات الخاصّة بهم عند صرف مرتباتهم وفي جميع الوثائق الاداريّة الخاصّة بهم".

وفي سياق متصّل، لم يتولّ الصندوق مراقبة وضعيات تشغيل متقاعدي الدولة بالقطاع الخاصّ والتي تمّ تحجيرها بمقتضى الفصل الثاني من القانون عدد 8 لسنة 1987 المذكور أعلاه. وتستوجب هذه الوضعيّة تفعيل مقتضيات منشور وزير الشؤون الاجتماعيّة الصادر بتاريخ 25 جوان 1995 والمتعلّق بتطبيق القانون عدد 8 لسنة 1987 الذي ينصّ على انّه يجب على المتقاعدين المزاولين لنشاط مهني خاصّ تقديم إعلام مسبق إلى تفقدية الشغل المختصّة ترابيا مصحوبا بجميع وثائق الاثبات وتتولّى هذه الأخيرة اجراء الابحاث اللازمة للتثبت من وضعيّة الشخص المعني. وتبعا لذلك يتولّى صندوق الضمان الاجتماعي ايقاف صرف الجراية والمطالبة باسترجاع المتأخرات التي صرفت لفائدة المعني بالأمر منذ تاريخ الجمع غير المشروع.

وأفاد الصندوق أنّه تم تطوير تطبيقة ستوضع على الخط للاستغلال من قبل مصالح الصندوقين خلال الثلاثية الأولى من سنة 2018 قصد التحكم في مراقبة إسداء المنافع الاجتماعية وتطوير أساليب التصرف عبر تبادل المعلومات والسجلات بين مصالح صندوقي الضمان الاجتماعي.

وينبغي على الصندوق في هذا الإطار مزيد التحري عند تصفية جرايات التقاعد قصد تجنب الجمع غير المشروع بين جراية ومرتب.

أ-3-3- التعليق النهائي للجرايات

أبرم الصندوق بتاريخ 15 سبتمبر 2014 اتفاقيّة مع المركز الوطني للإعلاميّة قصد مدّه بحالات الوفاة في أجل أقصاه أسبوع من تاريخ التسجيل على رسم الولادة وذلك قصد رصد حالات صرف الجرايات لمتوفّين وتعليقها واسترجاع المبالغ المدفوعة دون وجه حقّ. غير أنّ تفعيل بنود هذه الاتفاقيّة لم يكن بالشكل المطلوب بما لم يسمح بمتابعة حالات الوفاة وتعليق الجرايات في الابان، حيث أفرزت المقاربة المجراة بين منظومة سجّل الحالة المدنيّة وتطبيقة الجرايات بالصندوق تواصل صرف جرايات تقاعد بعد تاريخ الوفاة لفائدة المنخرط الأصلي استمرّت في بعض الأحيان لسنة كاملة وهو ما أدى إلى ارتفاع مبلغ الجرايات المصروفة دون موجب حيث قدّرت إلى غاية شهر أفريل 2017 بما قيمته 48,919 م.د. ومن شأن التصرّف على هذا النحو أن يشكل خطأ تصرّف يستوجب المؤاخذة.

وفي خصوص استرجاع المبالغ التي تمّ صرفها دون موجب بعد تاريخ الوفاة والذي تؤمّنه المراكز الجهوية والمحلية لا يتوفرّ الصندوق على معطيات دقيقة ومجمّعة حول المبالغ التي تمّ استرجاعها لا سيما في ظلّ غياب تطبيقة خاصّة بالاستخلاص.

وعلى إثر قيام الدّائرة بمقاربة معطيات التطبيقة الماليّة والحجوزات الموظفة على رأس المال عند الوفاة في خصوص الجرايات التي تمّ صرفها بعد تاريخ الوفاة، تبيّن أنّ ما قدره 16,814 م.د بعنوان جرايات صرفت دون وجه حقّ بعد تاريخ الوفاة لا يتوفّر في شأنها معطيات بخصوص المبالغ المسترجعة على مستوى التطبيقة الماليّة. كما لم يتجاوز مبلغ الحجوزات الموظفة على رأس المال عند الوفاة بعنوان المبالغ التي تمّ صرفها دون موجب بعد تاريخ الوفاة 3,282 م.د. ويعزى ذلك إلى عدم تفعيل إجراءات الاستخلاص التي تمّ ضبطها بمقتضى المذكّرة عدد 5 لسنة 2012 والمتعلّقة باسترجاع المبالغ المدفوعة دون حقّ بعنوان الجراية وتوابعها[1] فضلا عن عدم الاستجابة لتسديد الدين من قبل المعنيين. وأفاد الصندوق أنّه بصدد إرساء تطبيقة جديدة للاستخلاص تمكن من متابعة المبالغ التي تمّ صرفها دون موجب بعد تاريخ الوفاة.

ومن ناحية أخرى، بلغت قيمة المستحقات الراجعة في انتظار إعادة الصرف خلال الفترة الممتدة من سنة 2002 إلى غاية أكتوبر 2017 ما قيمته 46,530 م.د تتعلق في حدود 9,988 م.د بجرايات لفائدة حسابات أصحابها متوفّون إذ تبيّن في هذا السياق أنّ الصندوق لا يلتزم دائما بالإجراءات التي تقتضي تعليق الجرايات التي تصرف عن طريق الحوالات البريديّة لمدّة 3 أشهر متتالية دون سحب الأموال من قبل مستحقيها.

---

[1] والتي تمّ تحيينها بمقتضى المذكرة عدد 9 لسنة 2017 الصادرة بتاريخ 10 أوت 2017 والمتعلّقة باجراءات التصرّف في الجرايات غير المستخلصة.

وعلى صعيد آخر، تبيّن من خلال المقاربة المجراة مع منظومة الحالة المدنيّة مواصلة الانتفاع بجراية ترملّ من قبل باقين على قيد الحياة رغم زواجهم من جديد قبل بلوغهم سنّ 55 سنة وذلك خلافا للفصل 44 من القانون عدد 12 لسنة 1985. وبلغت قيمة هذه الجرايات التي تحمّلها الصندوق دون وجه حقّ ما قدره 5,041 م.د صرفت لفائدة 143 منتفعا لم يتولّ تعليق سوى جرايات في شأن 48 منتفعا فحسب.

وأفاد الصندوق أنّه تولّى إيقاف صرف عدد من الجرايات في شهر جانفي 2018 وفي المقابل لم يقدّم الاثباتات الضرورية في شأن حالات أخرى رغم أنّها لا تعتبر صرف جرايات دون موجب. ويمكن أن يشكّل التصرّف على هذا النحو خطأ تصرّف يستوجب المؤاخذة.

وتوصي الدائرة بتلافي هذه الوضعيات وخاصّة باسترجاع مبالغ الجرايات التي تمّ صرفها دون وجه حق بالنسبة لحالات الوفاة أو زوال شروط استحقاق جرايات الترمّل.

ب - التصرّف في نظام رأس المال عند الوفاة

تمّ تنظيم نظام رأس المال عند الوفاة بمقتضى الأمر عدد 308 لسنة 1993 المؤرّخ في 1 فيفري 1993، الّذي تضمّن مقتضيات تهمّ المبادئ الأساسيّة للنظام وشروط الإنتفاع ونسب المساهمات غير أنّ أحكام الفصل 65 من دستور 2014 الّذي ينصّ على أنّه تتّخذ شكل قوانين عاديّة النّصوص المتعلّقة بضبط قاعدة الأداءات والمساهمات ونسبها وإجراءات استخلاصها وكذلك المبادئ الأساسيّة للضمان الاجتماعي[1] وهو ما يستدعي العمل على ملاءمة الإطار القانوني المنظم لهذا النظام وفق متطلبات الدستور.

وفي خصوص تحصيل المساهمات بعنوان نظام رأس المال عند الوفاة، تسبّب ضعف التنسيق مع المؤسّسات المشغّلة في عدم إحكام الصّندوق لتحصيل موارده الماليّة في الغرض حيث تمّ[2]، خلال سنة 2014، اقتطاع مساهمات بعنوان نظام رأس المال عند الوفاة لما مجموعه 6247 عونا على أساس المرتّب الأساسي عوضا عن كافّة عناصر المرتّب،كما تمّ اقتطاع مساهمات 3890 عونا مسجّلين بالفرع الإنتقالي على أساس مرتّبهم الخامّ عوضا عن المرتّب الأساسي بالإضافة إلى الوقوف على نقص في المساهمات المستخلصة بعنوان رأس المال عند الوفاة لـ 398 عونا. وقد تواصلت هذه الوضعيّات إلى غاية سنة 2017 إذ تمّت خلال هذه السّنة معاينة أخطاء مماثلة لحوالي 3524 منخرطا.

---

[1] تضمّن الفصل 34 من القانون عدد 57 لسنة 1959 المؤرخ في غرّة جوان 1959 المتعلق بختم وإصدار دستور الجمهورية التونسية كما تمّ تنقيحه لاحقا نفس المقتضيات.

[2] محضر جلسة بالصندوق انعقدت بتاريخ 30 ماي 2014.

أما في ما يتعلق بصرف رأس المال عند الوفاة بالنسبة للفرع الإنتقالي ،فقد تولّى الصّندوق إلى غاية سنة 2012 صرف هذه المنافع على أساس كافّة عناصر المرتّب عوضا عن المرتّب الأساسي. وقد تكبد الصندوق في هذا الإطار بعنوان الفترة 1994-2012 ما قيمته 26,248 م.د. ومن شأن التصرّف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرّف يمقتضى الفصل 3 من القانون عدد74 لسنة 1985.

وفي سياق متّصل، تولّى الصّندوق منذ سنة 2014[1] تغيير قواعد احتساب المساهمات بالنّسبة للمتقاعدين الّذين اختاروا الفرع الانتقالي قبل إحالتهم على التقاعد ليصبح حجز مساهمات نظام رأس المال عند الوفاة لهذه الشريحة يحتسب على أساس المرتّب الأساسي للجراية وذلك خلافا للفصل 2 من الأمر عدد 308 لسنة 1993 آنف الذّكر . وقد أدّى التصرّف على هذا النّحو إلى تكبّد الصّندوق نقصا في تحصيل موارده قدّرته الدائرة[2] بمبلغ لا يقل عن 7,412 م.د خلال الفترة 2015-2017.

أمّا بخصوص مضاعفة مبلغ رأس المال عند الوفاة عندما تكون الوفاة ناتجة عن حادث مرور[3]، فقد تبيّن أنّ الصّندوق لم يبد الحرص الكافي لاسترجاع المبالغ الّتي تمّ صرفها لأولي حقّ المتوفّي لدى شركات التأمين في حالة ثبوت مسؤوليّة الغير المتسبّب في الحادث. إذ لا يتولّى تفعيل الإجراءات المتعلّقة ببطاقات الإلزام المخولة له قانونا وقد ارتفعت المبالغ غير المستخلصة بهذا العنوان إلى 7,395 خلال الفترة 2012-2016.

وعلى صعيد آخر، اتّضح من خلال مقاربة سجلاّت جراية الباقين على قيد الحياة لسنة 2016، بسجلاّت رأس المال عند الوفاة، أنّه وبالرّغم من مراجعة 270 جراية باقين على قيد الحياة باعتبار التّرفيع في عناصر المرتّب المعتمدة بصفة رجعيّة بعد وفاة المعني بالأمر فإنّ الصّندوق لم يتولّ التثبّت من تأثيرها المالي على رأس المال عند الوفاة الّذي سبق صرفه وقد تبيّن أنّ 55 منها تتعلّق بالعناصر المعتمدة في تصفية رأس المال. وأفاد الصّندوق أنّه بصدد التثبّت في هذه الحالات ومراجعة رأس مال كلّ من ثبتت أحقيّته في ذلك.

وفي ما يتعلّق باسترجاع التّسبقات[4] على منحة رأس المال عند الوفاة ارتفعت المبالغ الّتي لم يتمّ خصمها في خصوص 21 منتفعا إلى 12,720 أ.د. ومن شأن التصرّف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرّف بمقتضى القانون عدد 75 لسنة 1985.

---

(1) بمقتضى مذكّرة الإجراءات عدد 9 لسنة 2014 بتاريخ 22 جويلية 2014.

(2) بالتنسيق مع الإدارة المركزية للأنظمة المعلوماتية والتنظيم بالصندوق.

(3) الفصل 5 من الأمر عدد 308 لسنة 1993.

(4) 800 د عند وفاة المعني وهو في حالة نشاط مهني و560د عند وفاته بعد إحالته على التّقاعد.

وتوصي الدائرة في هذا الخصوص بملاءمة الإطار القانوني المنظّم لرأس المال عند الوفاة لأحكام الدستور وبمزيد الحرص من قبل الصندوق على إحكام التصرّف في هذا النّظام والعمل على متابعة واسترجاع مستحقّاته في الغرض.

IV - التصرّف في الرّصيد العقّاري

يتكوّن الرّصيد العقاريّ للصّندوق فضلا عن مقرّاته من 25 حيّا سكنيّا يضمّ 2854 شقّة معدّة للكراء بالإضافة إلى 315 محلاّ معدّا للإستغلال التّجاري والإداري يمتلك الصّندوق الوطني للتّأمين على المرض منها على التّوالي 654 شقّة و61 محلاّ[1]. وقد شاب التصرّف في هذا الرّصيد نقائص تعلّقت خاصّة بالحماية القانونية والمادية وبإجراءات كراء العقّارات.

أ– الحماية القانونية والمادية للرّصيد العقاري

تعلّقت النقائص أساسا بالجرد المادي والتسوية العقارية فضلا عن أعمال صيانة العقارات المعدّة للكراء.

أ-1- الجرد المادي والتسوية العقارية

خلافا للفصل 17 من القانون عدد 112 لسنة 1996[2] لم يتولّ الصّندوق جرد رصيده العقّاري خلال الفترة 2012-2016 ممّا لا يعطي صورة حقيقيّة عن عناصر أصول الصّندوق وقيمتها. ولوحظ في هذا الخصوص، أنّ الصّندوق تولّى سنة 1982 تشييد عمارات سكنية ومدرسة ابتدائيّة على قطعة أرض بالقيروان لم يتمّ تسجيلها وتبيّن لاحقا أنّ ملكيّة المدرسة تمّ نقلها لفائدة ملك الدّولة الخاصّ (وزارة التربية) إستنادا إلى قواعد الحيازة المكسبة للملكيّة منذ سنة 1999 وذلك دون تفطّن مصالح الصّندوق. علما بأنّ الصّندوق لم يتولّ إلى موفّى شهر ديسمبر 2017 إدخال أيّ تغيير على أصوله ضمن قوائمه المالية مع التأكيد في إجابته باعتزامه رفع قضية للمطالبة بالتعويض في الغرض.

وعلى صعيد آخر، تبيّن أنّ الرّصيد العقّاري للصّندوق يضمّ عقّارات لم يتمّ بعد استكمال تسويتها بسبب اختلاف في تحديد المساحة وعدم إمضاء محاضر التّسوية النّهائيّة والقيام بالإجراءات

---

[1] تمّ بمناسبة إحداث الصندوق الوطني للتأمين على المرض سنة 2004 إحالة الملكية لفائدته للشقق السكنية والمحلات التجارية والإدارية المذكورة أعلاه وواصل الصندوق التصرّف في هذه العقارات وذلك بمقتضى اتفاقية وكالة بين الصندوقين بتاريخ 2011/05/02.

[2] المتعلّق بنظام المحاسبة للمؤسّسات الّذي ينصّ على أنّ عمليّة الجرد تقع "مرّة في السّنة على الأقلّ للتأكّد من وجود عناصر الأصول والخصوم والتثبت من قيمتها...".

القانونيّة اللاّزمة لترسيم ملكيّته، بالإضافة إلى ذلك لا تزال وضعيّات عقّاريّة أخرى عالقة تستوجب التسوية بين الصندوق والشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية أساسا بسبب عدم إبرام عقد التفويت ونقل الملكية.

وفي سياق متّصل، اكتفى الصّندوق بتسييج المقسم الذي اقتناه لدى الوكالة العقارية للسكنى بالحيّ العمراني الشّمالي بتونس العاصمة لبناء مقرّه الإجتماعي منذ سنة 1995 ولم يشرع بعد في أشغال البناء ، وهو ما يعرض الصندوق إلى إمكانية فسخ العقد[1] الذي يربطه بالوكالة واسترجاع هذه الأخيرة للمقسم طبقا لأحكام الأمر عدد 33 لسنة 1974[2].

أ-2- صيانة العقارات المعدّة للكراء

خلافا للأهداف الّتي ضبطها الصّندوق في عقد برامجه للفترة 2015-2017، لم يتولّ هذا الأخير استصدار رسوم عقارية فردية كما لم يتولّ تسوية وضعية العقارات التي لا تزال تستغل من طرف الغير دون وجه حق فضلا عن تأخيره في إنجاز التدخلات اللازمة لإصلاح المباني المهترئة. وتبيّن أنّ الصّفقات المتعلّقة بمشاريع تهيئة وتجهيز المباني الإدارية والعقارات المعدة للكراء تشهد ضعفا في نسق إنجازها حيث لم تتجاوز نسبة إنجاز مجموع المشاريع المبرمجة بميزانيّات الصّندوق 18,3 % خلال الفترة 2013-2017. وأفاد الصّندوق أنّ ذلك كان مردّه النّقص المسجّل في الموارد البشريّة فضلا عن ارتباط هذه الصفقات بنتائج صفقات الدّراسات.

كما اقتصرت تدخّلات الصّندوق في مجال الصّيانة على الصيانة العلاجية والإستجابة إلى الطلبات المستعجلة في الغرض ولم تكن مستندة إلى برامج وقائية مسبقة حيث اتّضح أنّ عديد البناءات تشكو من اهتراء وتآكل بلغ بالنسبة لبعضها مستوى الأسس علما أنّ نفقات الصيانة قد انخفضت خلال الفترة 2011-2016 من 989 أ.د إلى 207 أ.د.

ولئن تمّ الشروع في إنجاز العديد من التدخلات قصد تجنب تدهور وضعية البناءات إلاّ أنّه تبيّن عدم قدرة الصّندوق على تحديد حاجيّاته بالدقّة اللاّزمة ممّا تسبّب في تعطّل إنجاز هذه الأشغال والتجاء الصّندوق إلى إبرام ملاحق. وكان ذلك هو شأن الملحقين اللذان أبرمهما الصندوق في سنة 2014 لإنجاز أشغال إضافية لصفقة أشغال تدعيم وتهيئة عمارات الحيّ السّكني بباجة حيث بلغت نسبة التّرفيع في مبلغ الصّفقة الأصليّة 120% لتصبح 2,256 م.د. ولئن كان ذلك استجابة

---

[1] باعتبار وجوب الشّروع في أشغال البناء في ظرف عام ابتداءا من تاريخ إمضاء العقد وإنجازها في أجل عامين بداية من تاريخ بدء الأشغال.

[2] المؤرّخ في 21 جانفي 1974 المتعلّق بتنظيم وتسيير الوكالة العقارية للسكنى والذي ينصّ على أنّه يمكن لها في صورة عدم الإمتثال للإلتزامات والتعهدات القيام بتجريد المشتري من حقوقه وتسترجع حوز الأرض وتتولى بيعها من جديد.

لتوصيات مكتب المراقبة الفنية نظرا للشّقوق والتصدّعات الخطيرة بأسس العمارات، إلاّ أنّه لا يبرز النقائص المسجلة في تحديد الحاجيات بكل دقة من قبل الصندوق وخاصّة عدم جودة الدراسات الجيولوجية المنجزة قبل الشروع في الصفقة.

ولم يتوفّق الصّندوق كذلك في تحديد حاجيّاته بكلّ دقّة بخصوص صفقة تدعيم وترميم عمارات الحيّ السّكني بالرمّانة فقد تولّى إيقاف الأشغال باعتبار أنّ مكتب الدّراسات تنقصه الخبرة الضّروريّة ثمّ الترفيع في المبلغ المرصود للأشغال بنسبة 50 % حيث تطوّرت الإعتمادات المرصودة في الميزانيّة من 2 م.د سنة 2015 إلى 4 م.د سنة 2016 إلاّ أنّ المشروع لم يعرف إلى موفى شهر ديسمبر 2017 تقدّما في نسق إنجازه. وأفاد الصندوق أنّه قد فسخ الصفقة مع مكتب الدراسات بتاريخ 11 جانفي 2018 بسبب خاصّة تعثر الدراسات منذ انطلاقها وعدم مصادقة مكتب المراقبة الفنية على الرّسم التمهيدي الموجز وتفاقم وضعية الشقوق والتصدعات التي أصبحت "تشكل مصدر خطر داهم على سلامة المتساكنين".

وعلى صعيد آخر، لم يتولّ الصّندوق تجديد عدّة عقود في مجال الصّيانة سواء لإنجاز خدمات وأشغال كهربائيّة أو لصيانة المصاعد الكهربائيّة أو شبكات التّكييف، حيث يرجع تاريخ إبرامها في بعض الحالات إلى 19 سنة ممّا يستدعي ضرورة إعادة إعمال المنافسة في الغرض. كما لوحظ تدخّل الصّندوق لإنجاز أشغال بخصوص شقق لا تدخل ضمن التزاماته ويفترض تأمينها من قبل المتسوّغين.

كما تبيّن أنّ الصندوق لم يسع إلى الحصول على الموافقة المسبقة لدى الصندوق الوطني للتأمين على المرض عند إنجازه لأشغال خلال الفترة 2012-2016 بخصوص عقارات تعود ملكيتها إلى هذا الأخير بمبلغ قدره 3,048 م.د وذلك خلافا لما نصّت عليه الاتّفاقية التي تجمع الطرفين في الغرض. ولئن تولّى الصّندوق قيد مبالغ الكراء الرّاجعة لمناب الصّندوق الوطني للتّأمين على المرض محاسبيّا والّتي بلغت 8,165 م.د بالنّسبة للفترة 2012-2016 إلاّ أنّه لا يتولّى إحالتها إلى الصّندوق الوطني للتّأمين على المرض خلافا للفصل 6 و7 من نفس الإتّفاقيّة.

وفي سياق متّصل، تبيّن أنّ المردودية المالية للرّصيد العقاري للصّندوق لم ترتقي إلى المستوى المأمول، بالنظر إلى الصعوبات التي يواجهها في استخلاص المبالغ المستحقة بعنوان الشقق والمحلات المكتراة التي بلغت 1,759 م.د سنة 2016 فضلا عن بقاء حوالي 4 % من الشقق و23 % من المحلاّت شاغرة. وقد أفاد الصّندوق أنّه تمّ تسويغ 5 محلاّت تجاريّة وأنّه يعمل على حصر بقيّة الشّغورات والحرص على إعادة نشر طلب عروض لتسويغها. وتجدر الإشارة أنّه اعتبارا للصّعوبات الّتي واجهها الصّندوق في مجال التصرّف في العقّارات سبق وأن تمّ خلال جلسة عمل وزاريّة عقدت للغرض بتاريخ

2 جويلية 2013 اتّخاذ قرار في التّفويت في الأحياء السكنيّة على أن يتمّ إحداث لجنة مشتركة بين الصّندوق ومصالح الوزارة المكلفة بأملاك الدّولة لتحديد قيمة هذه العقّارات.

وتستدعي هذه الوضعية من الصندوق مزيد إحكام التصرّف في رصيده العقاري والحرص على صيانته بما يساهم في تحسين مردوديته.

ب - إجراءات كراء العقارات

تمّ الوقوف على كراء الصّندوق بعض عقاراته بولايات تونس والمنستير وقبلي ومدنين دون مقابل لفائدة الصندوق الوطني للتأمين على المرض ودون وجود أي وثيقة في الغرض تقضي بالتصرّف على هذا النّحو ممّا أدّى إلى حرمانه من مبالغ بهذا العنوان. كما اتّضح أنّ بعض ممتلكات الصّندوق يتصرّف فيها الغير دون سند قانونيّ ودون دفع مبالغ الكراء على غرار الإتّحاد العام التونسي للشغل ووزارة الداخلية ووزارة التربية والجمعية التونسية للمتقاعدين والديوان الوطني للتطهير ممّا أدّى إلى حرمانه من موارد ماليّة هامّة.

وعلى صعيد آخر، تبيّن أنّ الصندوق قد سوّغ عقارات لفائدة منتفعين دون استيفائهم للشروط المنصوص عليها بالمذكرة عدد 2 بتاريخ 19 مارس 2013 [1]حيث لوحظ أنّ عددا منهم متحصّلين على قروض سكنيّة. ومكّن فحص عيّنة من 30 ملفّا من الوقوف على 14 حالة تتعلّق بملكيّة مسكن أو أرض مع التمتّع بقرض سكني بنفس الولاية الّتي يوجد بها العقّار المسوّغ. كما تبيّن أنّ 155 متسوّغا لشقّة تحصّل على قرض سكني منهم 57 متحصّلين على قرض لشراء مسكن أو إتمام تمويل بناء مسكن. ومكّن فحص 30 ملفّا منهم من الوقوف على 17 حالة تولّوا، منذ سنوات الثمانينات، اقتناء مسكن أو حصلوا على قرض لبناء مسكن إمّا بالولاية المتواجدة بها الشقّة المسوّغة أو بولايات تونس الكبرى بالنّسبة للأحياء المتواجدة بإقليم تونس الكبرى. وأفاد الصّندوق أنّه قام بتحديد الوضعيّات المخالفة وشرع في المعاينات الميدانيّة وباتّخاذ الإجراءات الضروريّة في الغرض.

وعلى صعيد آخر، وخلافا لبنود عقود الكراء الجاري بها العمل وبالرّغم من أنّ التطبيقة المستغلّة تسمح بالقيام بعمليّة التّرفيع بصفة آليّة، لا يتولّى الصّندوق التّرفيع في معيّنات كراء عدد من المتسوّغين لشقق السّكنيّة ممّا أدّى إلى عدم استخلاص المبالغ ذات الصّلة وإلى الإخلال بمبدأ المساواة بين مختلف المتسوّغين. وكذلك هو الشأن بالنسبة إلى المحلاّت التجاريّة والإداريّة، حيث لم يتولّ الصّندوق التّرفيع بصورة آليّة في معيّنات الكراء لما مجموعه 82 متسوّغا. وقد أرجع الصّندوق هذه

[1] المتعلّقة بتوزيع وإسناد المساكن الاجتماعية المعدّة للكراء التابعة للصندوق أو التي يتصرّف فيها بالوكالة لفائدة الصندوق الوطني للتأمين على المرض.

الإخلالات إلى حداثة المنظومة المستغلّة منذ سنة 2014 والّتي عرفت بعض الصعوبات وأضاف أنّه يقوم بالمقاربة بين المعطيات بالتطبيقة والعقود المبرمة وسيتولّى المطالبة بمستحقّاته وتسوية الوضعيات المعنية.

من جهة أخرى، وخلافا لمقتضيات المذكّرة عدد 2 بتاريخ 19 مارس 2013 آنفة الذكر تبيّن أنّ 9 متسوّغين من المنخرطين المباشرين أو المتقاعدين بالصندوق الوطني للضمان الإجتماعي لا تتوفّر فيهم صفة المنخرط بالصّندوق الوطني للتقاعد والحيطة الإجتماعية. ولئن أفاد الصندوق أنّ هذه الوضعيات حضيت بموافقة مجلس إدارة الصندوق بتاريخ 1 أوت 2013 إلاّ أنّه تبيّن أنّ محضر مجلس الإدارة المذكور لا يتضمّن الحالات الّتي تمّت الإشارة إليها.

وعلى صعيد آخر، تبيّن من خلال مقاربة سجلّ المتسوّغين بالصندوق بسجلّ "مدنيّة " وجود 148 عقد تسويغ باسم متوفّين. ولوحظ تولّي الصّندوق مواصلة تسويغ هذه الشّقق لفائدة أولي حقهم رغم عدم توفّر الصّفة القانونيّة لديهم. وقد بيّنت الفحوصات أنّ 138 منهم ينتفعون بجراية الباقين على قيد الحياة ولم يتولّ الصندوق استخلاص معينات الكراء في الإبان في حين أنّ بعض المتساكنين الآخرين المستغلّين للشّقق على إثر وفاة المتسوّغ الأصلي لا يتمتّعون بأيّ جراية من الصّندوق، وبالتّالي فإنّ حظوظ استخلاص مستحقاته ضئيلة وأفاد الصندوق أنّه يسعى إلى تسوية هذه الوضعيات. كما اتّضح أنّ 1249 من المتسوّغين حاليّا للشقق السكنية هم من المتقاعدين. ولئن أفاد الصندوق أنّ وضعيتهم الإدارية تغيرت بعد إحالتهم على التقاعد، إلاّ أنّ هذه الوضعية فضلا عن عدم شرعيتها تؤشر إلى الإبتعاد عن الهدف الأصلي لاستغلال هذه العقّارات والمتمثّل خاصّة في تشجيع العاملين في القطاع العمومي للعمل داخل الجهات.

وتوصي الدائرة بتلافي الوضعيات غير المشروعة والإسراع بتسويتها واتّخاذ الإجراءات اللاّزمة قصد ضمان المساواة وتكافؤ الفرص بين مختلف المضمونين الإجتماعيين للإنتفاع بهذه الخدمات.

V- التصرّف في الموارد البشريّة

شاب التصرّف في الموارد البشرية نقائص وإخلالات تعلّقت أساسا بانتداب الأعوان وبالتصرّف في مسارهم المهني إضافة إلى التصرّف في الأجور والمنح والرّصيد الإجتماعي للصندوق.

أ- انتداب الأعوان

أ-1- الانتداب عن طريق المناظرات الخارجيّة

في إطار سدّ حاجيات الصندوق من الموارد البشريّة المبرمجة ضمن قانون الإطار بعنوان سنة 2011، نظّم الصندوق بداية من ديسمبر 2011 مناظرة خارجيّة لانتداب 100 عونا وإطارا عملا بمقتضيات المرسوم عدد 32 لسنة 2011 المؤرخ في 27 أفريل 2011 والمتعلق بأحكام استثنائية للانتداب في القطاع العمومي بعنوان سنة 2011 والأمر عدد 544 لسنة 2011 المؤرخ في 14 ماي 2011 المتعلق بتطبيق مقتضيات المرسوم المذكور. وأفضت الأعمال الرّقابية إلى الوقوف على جملة من الإخلالات تعلّقت أساسا بعدم احترام شروط المشاركة في المناظرة وبتطبيق معايير فرز الترشّحات وترتيب المترشّحين.

فبخصوص الانتدابات على مستوى المراكز الجهويّة والمحلّية، فقد اقتصرت لجنة المناظرة على قبول المترشحين المنتمين جغرافيّا إلى هذه الجهات دون أن يتم التنصيص على هذا الإجراء بمقرّر فتح المناظرة ممّا أثّر على النتائج النهائيّة، إذ أنّه بالإضافة إلى إقصاء ما يفوق عن 45% من المترشّحين (4792 مترشّحا) من فرصة اجتياز المناظرة فقد تبيّن إثر إعادة الترتيب بخصوص أربع اختصاصات أنّ 463 مترشّحا من بين الذين تمّ إقصاؤهم قد تحصّلوا على مجموع أعداد أرفع من مجموع أعداد المترشّحين الذين تمّ التصريح بنجاحهم في الإختبار الكتابي ولديهم بالتالي حظوظ وافرة للنجاح. وفي ما يتعلّق بالإدارات المركزيّة بتونس والتي فتحت للتناظر لكافة المترشّحين من كامل تراب الجمهورية، فقد تمّ بخصوص ثلاث اختصاصات فقط إقصاء 60 مترشّحا على الأقلّ من الولايات خارج تونس الكبرى متحصّلين على مجموع أعداد أرفع من مجموع أعداد الأعوان المصرّح بنجاحهم في الإختبار الكتابي.

كما تولّى الصندوق إقصاء المترشحين الذين ثبت حصولهم على شهائد علميّة أرفع من تلك المنصوص عليها بمقرّر فتح المناظرة. وهو ما من شأنه أن يحرم العاطلين عن العمل من حاملي الشهائد الجامعيّة من الحصول على وظيفة وإن كانت دون مؤهّلاتهم العلميّة خاصّة وأنّ هذا الإجراء قد تمّ اعتماده بعد تاريخ غلق الترشّحات ولم يتمّ التنصيص عليه ضمن مقرّر فتح المناظرة.

وعلى صعيد آخر، لم يتم تطبيق المعيار المتعلّق بصفة العاطل عن العمل بصفة متساوية على جميع المترشّحين حيث انتدب الصندوق ما لا يقل عن 10 مترشحين تمّ التصريح بأجورهم لفترات تراوحت بين شهرين و7 سنوات. ولا يمكّن هذا التصرّف من ضمان تكافؤ الفرص والمساواة بين جميع الراغبين في المشاركة في المناظرة.

وتوصي الدائرة الصندوق بالتقيّد بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل وباحترام إجراءات المناظرة ضمانا للمساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المترشّحين.

أ-2- الإنتدابات المباشرة

تعلّقت أهمّ النقائص التي تمّ الوقوف عليها أساسا بالانتداب عن طريق التعاقد لما عدده 50 عونا عرضيا خلافا للصّيغ القانونيّة وبإعادة انتداب الأعوان المطرودين لأسباب تأديبيّة.

- **انتداب 50 عونا عرضيّا عن طريق التعاقد خلال الفترة 2011-2016**

خلافا لأحكام الفصل 19 من القانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرخ في 5 أوت 1985[1] والقاضي بأنّ المناظرة هي الطريقة الأساسيّة لانتداب أعوان المؤسّسات العموميّة وللفصلان 2 و3 من الأمر عدد 567 لسنة 1997 المؤرّخ في 31 مارس 1997[2]، تولّى الصندوق في موفّى سنتي 2011 و2015 انتداب 50 عونا عرضيّا بصفة مباشرة عن طريق التعاقد لمدّة سنة قابلة للتجديد. وقد حضيت هذه الانتدابات بموافقة وزير الشؤون الاجتماعيّة[3] في غياب تبرير الصبغة الإستعجالية لهذه الإنتدابات في حين لم يقدّم الصندوق ما يبرّر اللجوء لصيغة التعاقد في سنة 2015.

وعلاوة على إبرام العقود المذكورة وفق مقتضيات مجلة الشغل في مخالفة للنصوص الترتيبيّة المنظّمة للانتدابات بالمنشآت والمؤسسات العموميّة[4] وتمديد مفعول العقود لمدّة سنة في ما يتعلّق بعقود 2011 وسنة ثانية إضافية في ما يخصّ انتدابات 2015[5] متجاوزا بذلك المدّة القصوى التي يخوّلها الأمر عدد 567 لسنة 1997 والمحدّدة بسنة على أقصى تقدير، فقد تمّ ترسيم الأعوان المتعاقد معهم في سنة 2011 عملا بمحضر الإتفاق المبرم بين الرؤساء المديرين العامّين لصناديق الضمان الإجتماعي والنقابة العامّة للضمان الإجتماعي المؤرّخ في 02 جانفي 2013 ودون عرض ملفّاتهم على اللجنة الإداريّة المتناصفة لإبداء الرأي خلافا للفصل 26 من النظام الأساسي الخاصّ بأعوان صناديق الضمان الاجتماعي.

---

[1] المتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات العمومية في رأس مالها بصفة مباشرة وكليا.

[2] المتعلّق بضبط شروط الإنتداب المباشر بالمنشآت العموميّة والمؤسّسات العموميّة التي لا تكتسي صبغة إداريّة.

[3] مكتوب وزير الشؤون الإجتماعيّة المؤرّخ في 21 أكتوبر 2011 والمتعلّق بالترخيص للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية في انتداب أعوان عرضيين لتنفيذ منظومة التصرّف الإلكتروني في الوثائق.

[4] حيث لا يمكن للصندوق باعتباره منشأة عموميّة مخالفة قاعدة التناظر واللجوء إلى الانتداب المباشر إلّا حسب الشروط والصيغ التي ضبطها الأمر عدد 567 لسنة 1997 المؤرّخ في 31 مارس 1997.

[5] عملا بمذكرة صادرة عن وزير الشؤون الاجتماعية مؤرّخة في 25 ديسمبر 2017.

وفضلا عن ذلك، فإنّ جميع الأعوان المتعاقد معهم سواء في 2011 أو في 2015 هم من أبناء الأعوان وأقربائهم حيث تقرّر بمناسبة الإعداد للمناظرة الخارجيّة بعنوان سنة 2011 خلافا لإجراءات الانتداب في القطاع العامّ، ورغم تحفظّ مراقب الدولة، تخصيص نسبة من الانتدابات لأبناء الأعوان تنفيذا لمحضر اتفاق نقابي مؤرّخ في 3 أكتوبر 2011 بين الإدارات العامة لصناديق الضمان الإجتماعي والإتحاد العام التونسي للشغل. ويجدر التذكير في هذا الإطار، أنّ المحكمة الإدارية أقرّت بعدم شرعية هذا الإجراء بمناسبة إبداء رأيها بخصوص استشارة وردت عليها من رئاسة الحكومة تحت عدد 2014/636 حول إمكانيّة تخصيص نسبة من الانتدابات لفائدة أبناء أعوان المؤسّسات والمنشآت العموميّة تطبيقا لمحاضر اتّفاق نقابي. ومن شأن الانتدابات المباشرة لأبناء الأعوان خلافا للصيغ القانونيّة المنظّمة للانتدابات في القطاع العمومي أن تشكّل خطأ تصرّف على معنى الفصل 3 من القانون عدد 74 لسنة 1985[1].

وتوصي الدائرة بالتقيّد بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل الخاصّة بالانتدابات تكريسا لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص.

- **إعادة انتداب الأعوان المطرودين لأسباب تأديبيّة**

تولى الصندوق، تنفيذا لمحضر اتّفاق بين رؤساء مؤسّسات الضمان الإجتماعي والنقابة العامّة للضمان الإجتماعي بتاريخ 25 مارس 2011، إعادة انتداب 12 عونا سبق أن انقطعت علاقتهم الشغليّة مع الصندوق بسبب العزل لأسباب تأديبيّة من أجل ارتكاب أخطاء جزائيّة كالتدليس والتحيّل واستغلال المنصب أو أخطاء جسيمة على معنى الفصل 9 من النظام الأساسي الخاصّ والمتمثّلة في الإخلال بالالتزامات المهنيّة أو الغياب المستمرّ دون موجب أو إنهاء التعاقد.

وبالنّظر إلى أنّه لم يتوفّر في خصوص الأعوان المعزولين ما يفيد قيامهم بإبطال مقرّرات العزل الصادرة في حقّهم فضلا على أنّ إعادة انتداب الأعوان المعزولين لأسباب تأديبيّة لا تندرج ضمن الاستثناءات لمبدأ التناظر واللجوء للانتداب المباشر التي ضبطها الأمر 567 لسنة 1997، كما أنّ العلاقة الشغليّة التي تربط الصندوق بالعون المتعاقد معه آنفا قد انتهت بتاريخ إنهاء العقد، فإنّ إعادة انتداب الأعوان المذكورين أعلاه خارج إطار المناظرة تعدّ مخالفة للقوانين والتراتيب المنظّمة للانتداب كما تمثّل إخلالا بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين طالبي الشغل. وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ ترسيم المعنيّين بالأمر عملا بمحضر الاتفاق الممضى بتاريخ 17 ماي 2012 بين الطرفين الإداري والنقابي

[1] والمتعلق بتحديد أخطاء التصرّف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي وعلى جميع النصوص التي نقّحته وتمّمته.

لقطاع الضمان الإجتماعي. وقد فاقت الكلفة الجمليّة لإعادة الانتداب خارج الصيغ القانونيّة بعنوان أجور ومرتّبات الأعوان المعنيّين ما قيمته 890 أ.د خلال الفترة 2012-2016.

وفي ذات السّياق، اعتمد الصندوق، عند إعادة انتداب الأعوان المذكورين، نفس الوضعيّات الإداريّة التي تمّت في ظلّها عمليّة العزل ، وذلك خلافا لأحكام الفصل 24 من القانون عدد 78 لسنة 1985[1]، إذ أنّه بالإضافة إلى انتفاعهم بالدرجات الإداريّة الموافقة لعدد سنوات عملهم بالقطاع العمومي، فقد تمّ تمكينهم، دون موجب قانوني، من الأقدمية المكتسبة في الصنف والسلّم بعنوان فترات نشاطهم السّابقة، ممّا أدّى إلى تحمّل الصندوق لأعباء قدّرت بحوالي 33,515 أ.د. ومن شأن التصرّف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرّف على معنى الفصل 3 من القانون عدد 74 لسنة 1995 المؤرّخ في 20 جويلية 1985.

وتوصي الدائرة في هذا الخصوص باحترام القوانين والتراتيب المنطبقة على هذه الوضعيات وتلافي صرف نفقات دون وجه حق.

ب- التصرّف في المسار المهني للأعوان

خلافا لقاعدة العمل المنجز[2]، نفذ الصندوق نتائج المناظرة الداخلية التي أنجزها في سنة 2014 بعنوان سنوات 2009-2010-2011 لتسديد 107 شغورا بمفعول رجعي حيث اعتمد سنة 2011 كتاريخ سريان المفعول المالي والإداري لنتائج هذه المناظرة عوضا عن تاريخ الإعلان عن النتائج النهائيّة في 2 ماي 2014 وذلك بناءا على اتفاق بين الإدارة العامّة للصندوق والنقابة الأساسيّة بتاريخ 19 سبتمبر 2012 ممّا تسبّب في تحمّل ميزانيّة الصندوق دون وجه حقّ لأجور ومنح فاقت قيمتها 706 أ.د خلال الفترة المتراوحة بين غرّة جانفي 2011 و2 ماي 2014.

وفي سياق متّصل، يذكر أنّ الصندوق قد سبق له اعتماد نفس التمشي بمناسبة إجراء المناظرة الداخليّة بعنوان سنوات 2006-2007-2008 والتي أسفرت عن صرف أجور ومرتّبات دون وجه حقّ ناهزت 122,032 أ.د، وذلك رغم معارضة ممثّل الوزارة الأولى بمجلس إدارة الصندوق آنذاك وإبداء تحفّظات بشأنه من قبل مراقب الدولة ورفضه كليّا من قبل وحدة متابعة تنظيم المؤسّسات والمنشآت العموميّة بالوزارة الأولى فضلا عن صدور أحكاما برفض الدعاوى من المحكمة الإدارية

---

[1] القاضي بترتيب الأعوان المعاد انتدابهم إثر مناظرة خارجيّة والمكتسبين لأقدميّة بالقطاع العمومي بالسلّم الأوّل من الصنف الذي يفتتحون الحقّ في الانتماء له بحسب مستوياتهم التعليميّة مع تمكينهم من الدرجات التي توافق عدد سنوات عملهم بالقطاع العمومي.

[2] المضبوطة بالفصل 75 من القانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرّخ في 5 أوت 1985 والمتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسّسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات العمومية في رأس مالها بصفة مباشرة وكليا.

بخصوص القضايا المرفوعة من قبل الأعوان المطالبين بالإنتفاع بالمفعول الرجعي لنتائج هذه المناظرة. ومن شأن التصرّف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرّف على معنى الفصل 3 من القانون عدد 74 لسنة 1985.

وعلى صعيد آخر، تمّ إسناد بعض الخطط الوظيفية لأعوان لا يتوفّر فيهم شرط الأقدميّة في الخطّة. كما تمّ بالإضافة إلى تواصل نيابة عدد من الأعوان لمدّة فاقت السّنة، تكليف 9 أعوان بنيابة خطط وظيفيّة دون أن يستجيبوا لشرط المستوى التعليمي[1] وفي غياب ما يفيد متابعتهم بنجاح لمرحلة تكوين نظّمتها الإدارة أو صادقت عليها للإرتقاء في الصنف، ممّا ترتّب عنه تحمّل الصندوق لأعباء دون وجه حقّ فاقت قيمتها 44 أ.د. ولئن أفاد الصندوق في إجابته بأنّ المعنيين بالأمر تابعوا بنجاح مرحلة تكوينية نظّمتها الإدارة إلاّ أنّه لم يتولّ تقديم مؤيدات. ومن شأن التصرّف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرّف على معنى الفصل 3 من القانون عدد 74 لسنة 1985.

وتدعو الدائرة الصندوق إلى الحرص على احترام القوانين والتراتيب الجاري بها العمل في المجال بما يضمن المساواة وتكافؤ الفرص ويجنّب صرف نفقات دون موجب.

ج- التصرّف في الأجور والمنح

تبيّن من خلال فحص كشوفات الأجور بعنوان السنوات 2012-2016 أنّ الصندوق لا يحرص على احترام شرط عدم تجاوز جملة الإقتطاعات لنسبة 40% من الأجر الخام خلافا لمقتضيات مذكّرة الإجراءات عدد 03 لسنة 2013[2] وذلك عند إسناده لقروض أو تسبقات على الأجور[3] لأعوانه إذ تبيّن أنّ ما يفوق 950 راتبا شهريّا صرف بمبلغ دون 50 دينارا من بينها 22 مرتّبا لم تتجاوز 5 دنانير وذلك إثر اقتطاع أكثر من 98% من قيمة الأجور الصافية للأعوان المعنيّين.

وعلى صعيد آخر، قام الصندوق بمقتضى الاتفاق النّقابي المؤرّخ في 2 مارس 2016 بتعميم منحة العدوى على أعوانه دون إعلام رئاسة الحكومة خلافا للمنشور الصادر عن رئيس الحكومة عدد 10 لسنة 2014 بتاريخ 28 مارس 2014[4] علما وأنّه سبق لرئاسة الحكومة أن أعربت عن رفضها تعميم هذه المنحة خلال اجتماع سابق للجنة المركزية للتصالح بتاريخ 12 جويلية 2013. وقدّرت المبالغ

---

[1] خلافا لأحكام الفصل 8 من الأمر عدد 2708 لسنة 2002 المؤرّخ في 22 أكتوبر 2002 والمتعلّق بضبط شروط إسناد الخطط الوظيفية والإعفاء منها بالصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية.

[2] المتعلّقة بتحديد الأعباء الماليّة عند إسناد القروض من الرصيد الإجتماعي والّتي اقتضت عدم تجاوز التّكاليف الماليّة الناتجة عن جملة القروض والتّسبقات على الأجر المسندة للعون 40% من الأجر الخامّ باعتبار كافّة المنح والحوافز.

[3] التي يمكن أن تبلغ قيمة 12 مرتّبا.

[4] الذي دعا إلى التقيّد بجملة من الإجراءات عند التفاوض وإبرام الاتفاقيات مع النقابات، من بينها ضرورة التنسيق مع رئاسة الحكومة (الهيئة العامة للوظيفة العمومية أو وحدة متابعة تنظيم المؤسسات والمنشآت العمومية) ووزارة المالية وذلك قبل التعهد بأي التزامات أو إمضاء محاضر الاتفاقيات.

الجملية لهذه المنحة خلال الفترة الممتدّة بين تاريخ إمضاء الإتفاق النقابي إلى غاية أوت 2017 بما يفوق 1,421 م.د ممّا تسبّب في ضرر مالي للصندوق من شأنه أن يشكّل خطأ تصرّف على معنى الفصل 3 من القانون عدد 74 لسنة 1985.

وفي خصوص المساهمات الإجتماعية للأعوان، فقد تمّ بمقتضى اتفاق بين الطرف الإداري والنقابي بتاريخ 8 ديسمبر 2011 إقرار تكفّل الصندوق كلّيا بمساهمات الضمان الإجتماعي المحمولة على أعوانه بداية من غرّة جويلية 2012 وذلك في مخالفة لأحكام الدستور والنصوص القانونيّة والترتيبية المتعلّقة بالضمان الإجتماعي ممّا كلّف ميزانيّة الصندوق دون وجه حقّ مبالغ تجاوزت 21 م.د خلال الفترة جويلية 2012-أكتوبر 2017 موزّعة إلى 14,5 م.د بعنوان التقاعد و4,86 م.د بعنوان الحيطة الاجتماعيّة وحوالي 2 م.د بعنوان رأس المال عند الوفاة.

ومن شأن العمل بهذا الإجراء أن يشكّل خطأ تصرّف على معنى الفصل 3 من القانون عدد 74 لسنة 1985.

وتوصي الدائرة الصندوق بتجنب التكفّل بمبالغ دون وجه حق المترتبة عن التطبيق الآلي للإتفاقيات النقابية قبل إكسائها بالصبغة القانونية والترتيبية اللازمة.

د- التصرّف في الرصيد الإجتماعي للصندوق

تولّى الصندوق رغم صعوبة وضعه المالي ، وإثر إمضاء جملة من الاتفاقيات النقابيّة، توسيع تدخّلاته لتشمل منافع إضافية لأعوانه لم يتمّ إدراجها بالنظام الداخلي للرصيد الإجتماعي بكلفة جمليّة فاقت 5,115[1] م.د وذلك على غرار صرف كامل منحة الإحالة على التقاعد على ميزانيّة الرصيد الاجتماعي بداية من أوت 2014[2] لتصبح بذلك معفاة من الأداء على الضريبة ممّا كلّف ميزانيّة الرصيد الإجتماعي أعباء إضافيّة جمليّة بلغت 1,972 م.د خلال الفترة الممتدّة بين 2015 وأكتوبر 2017. كما تمّ تمكين أعوان مؤسسات الضمان الاجتماعي من هبة تصرف من ميزانية الرصيد الاجتماعي بمناسبة عيد الأضحى بقيمة 200 دينارا لسنة 2014 و100 دينارا إضافية بداية من سنة 2015[3] بكلفة ناهزت 1,629 م.د في موفى أكتوبر 2017. وبالإضافة إلى ذلك تمّ الترفيع في مبلغ قروض السكن من 60 إلى 90 أ.د[4] لترتفع القيمة الخام للقروض إلى 28,996 م.د سنة 2016 مقابل

---

(1) دون اعتبار الأثر المالي الناتج عن الترفيع في حجم القروض السكنيّة المسندة من الرصيد الإجتماعي.

(2) جلسة العمل المنعقدة بتاريخ 29 أفريل 2014 بمقر وزارة الشؤون الاجتماعية وذلك بحضور ممثلي الأعوان والإدارات العامة للصناديق الاجتماعية ومحضر الإتفاق المبرم بين الطرفين الإداري والنقابي بتاريخ 3 جويلية 2014.

(3) تطبيقا لمحضر جلسة 8 أكتوبر 2014 المتعلق بتطبيق محاضر الاتفاق الممضاة سابقا بين الطرفين الإداري والنقابي بتاريخ 30 جويلية 2014.

(4) عملا بمحضر الجلسة بتاريخ 3 جويلية 2014 بين الإدارات العامّة للصناديق الاجتماعية والنقابة العامّة للضمان الإجتماعي.

13,589 م.د سنة 2014، فضلا عن تمكين أعوان صناديق الضمان الإجتماعي المحالين على التقاعد بداية من شهر ماي 2015 من منح بعنوان تكفّل الصندوق بالمساهمات الاجتماعية تصرف من الرصيد الإجتماعي ناهزت قيمتها الجملية 1,514 م. د.

ولئن يهدف هذا التوجه حسب ما أفاد به الصندوق إلى المحافظة على مناخ اجتماعي سليم داخل المؤسسة لتحفيز الأعوان إلاّ أنّ هذه الإجراءات قد أدّت إلى انخفاض احتياطات الرصيد الإجتماعي إلى 2,121 م.د في موفى 2016 أي بنسبة 57,9 % مقارنة بسنة 2014.

أمّا في ما يتعلّق باحترام إجراءات إسناد القروض من الرصيد الإجتماعي فقد بيّنت الفحوصات صرف الصندوق لمبلغ فاق 2,1 م.د دون احترام التراتيب الجاري بها العمل في المجال حيث لوحظ خلال الفترة 2012-2016 عدم التقيّد بأسقف قروض التهيئة في شأن 231 قرضا إذ تراوحت المبالغ المسندة بين 26 أ.د و50 أ.د في حين حدّد المبلغ الأقصى في حدود 25 أ.د. ومن شأن التصرّف على هذا النحو أن يشكل خطأ تصرّف على معنى الفصل 3 من القانون عدد 74 لسنة 1985.

وفي خصوص التأمين الجماعي على المرض لفائدة أعوان الصندوق، فقد لوحظ أنّه تمّ، بمقتضى مذكرة صادرة في 27 نوفمبر 2008، سحب الانتفاع بالتكفّل بمصاريف العلاج على الأعوان المتقاعدين وأزواجهم وأبناءهم في الكفالة بصفة اختياريّة إثر انخراطهم بمنظومة التأمين الجماعي على المرض مقابل دفع 10د بعنوان معلوم الانخراط. وقد أدّى هذا الإجراء إلى ارتفاع قيمة المصاريف المتعلّقة بالمتقاعدين إذ أنّ مجموع مساهماتهم لا تغطّي سوى 14% من جملة المصاريف سنة 2016 مقابل 71% بالنسبة للأعوان المباشرين ممّا أدّى إلى ارتفاع قيمة العجز لسنة 2016 بالنسبة إلى هذه الشريحة إلى 318 أ.د وهو ما يمثّل 56 % من قيمة العجز الجملي مقابل 29 % في 2012.

وبهدف الحفاظ على التوازنات المالية للرصيد الاجتماعي، تدعو الدائرة إلى ترشيد التصرّف في الخدمات والمنافع المسداة للأعوان واحترام إجراءات إسنادها فضلا عن إعادة النظر في مشروعية وصيغة التكفّل بفئة المتقاعدين بما يساهم في التقليص من العجز المسجّل بنظام التأمين الجماعي على المرض.

*

* *

يضطلع الصندوق بدور محوري صلب منظومة الحماية الإجتماعية بالبلاد غير أنّه شهد خلال السنوات الأخيرة صعوبات أدّت إلى اختلال توازناته المالية بما يهدّد ديمومته واستمراره في إسداء

خدماته كمرفق عمومي حيث أدّى تقلص حجم السيولة لديه إلى عدم توصّله في بعض الأحيان إلى صرف الجرايات في آجالها.

وتعزى هذه الوضعية أساسا إلى عوامل خارجية تتّصل خاصّة بتراجع المؤشر الديمغرافي وتطوّر عدد المنتفعين بجراية تقاعد بسبب تغيّر التركيبة العمرية للمنخرطين واتجاهها نحو التهرّم وتحسّن مؤمّل الحياة عند الولادة فضلا عن تزايد عدد المحالين على التقاعد قبل 60 سنة وارتفاع نسبتهم من مجموع المتقاعدين بما يمثّل ضغطا متزايدا على صرف الجرايات بصفة مبكّرة. كما تعود كذلك إلى عوامل ذاتية تتعلّق بنقائص وإخلالات في الحوكمة الداخلية للصندوق تعلّقت بالنشاط الفنّي وبأنشطة الاستغلال تسببت في تراكم عجز الأنظمة فضلا عن عدم إحكام تعبئة موارده بما من شأنه المحافظة على توازناته المالية وتحسين أدائه.

وفي هذا الإطار، توصي الدائرة الصندوق بمزيد إحكام استخلاص مستحقاته المتّصلة خاصّة بالمساهمات الإجتماعية لبعض المؤسسات والمنشآت العمومية عبر تفعيل آليات المتابعة والإسراع بتعميم اعتماد منظومة الحسابات الفردية وإرساء نظام معلومات فعّال بما يضفي النجاعة على التصرّف في الجرايات ويجنّب حالات صرفها دون وجه حق.

ومن شأن مزيد إحكام تحصيل المساهمات بعنوان رأس المال عند الوفاة وتجنّب الأخطاء عند تصفيته وصرفه أن يساعد على الحدّ من اختلال التوازنات المالية للصندوق. ويتطلّب تطبيق الآليات المرتقبة لترشيد التعديل الآلي للجرايات، بسبب الزيادات المتتالية في الأجور والمنح وسحب آثارها على المتقاعدين، المحافظة على حدّ أدنى من الدخل لهذه الشريحة للحفاظ على قدرتها الشرائية.

كما توصي الدائرة بالإسراع في توفير الحماية القانونية والمادية للرّصيد العقاري للصندوق وإحكام التصرّف في الأكرية واستخلاص المستحقات في إبّانها بما يساعد على تعبئة الموارد ويجنّب استغلاله من قبل الغير دون وجه حق. ويستدعي التصرّف في الموارد البشرية التقيّد والإلتزام بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل ومزيد التنسيق مع مصالح رئاسة الحكومة وتجنّب التعهّد بصرف مبالغ مالية بعنوان التطبيق الآلي للإتفاقيات النقابية قبل أن تكتسي الصبغة القانونية والترتيبية اللازمة.

وفي المقابل، ولئن تمّ في إطار تطبيق مقتضيات العقد الإجتماعي الشروع في مراجعة منظومة الضمان الإجتماعي ودراسة خيارات الإصلاح الممكنة في اتجاه مراجعة المقاييس المعتمدة لافتتاح الحق في جرايات التقاعد وتصفيتها وصرفها على غرار الترفيع في سن الإحالة على التقاعد ومراجعة الأجر المرجعي ومردودية سنوات العمل من ناحية، والتفكير في تنويع مصادر التمويل لمجابهة النفقات على

غرار إحداث المساهمة الإجتماعية التضامنية من ناحية أخرى. إلاّ أنّ محدودية الآثار المرتقبة لهذه الإصلاحات على المدى القريب يستوجب إجراءات أخرى يتعيّن الإسراع باتّخاذها لتحسين "الحوكمة الداخلية" للصندوق وترشيد التصرّف به.

ردّ وزارة الشؤون الاجتماعية

1- التوازنات المالية للصندوق وتشخيص إصلاح نظام التقاعد في القطاع العمومي

تضمن التقرير التأليفي لدائرة المحاسبات ملاحظة حول وجود نقائص تتعلق بضبط مجالات إصلاح أنظمة التقاعد وتوصية تتعلق بتعميق النظر في الأنظمة الخاصة واستشراف تطورها خلال السنوات القادمة وإمكانية مراجعة طرق تمويلها، وفي هذا الإطار تجدر الإشارة الى أنه أمام خطورة الوضعية المالية للصناديق الاجتماعية وباعتبار الأولوية المتأكدة، تركز عمل اللجنة الفرعية للحماية الاجتماعية في مرحلة أولى،وباختيار منها، على إصلاح النظام العام للتقاعد في القطاع العمومي ونظام الجرايات للأجراء في القطاع غير الفلاحي (القطاع الخاص)باعتبار الثقل المالي للنظامين.

ويجدر التأكيد على أن أعمال اللجنة المتعلقة بإصلاح النظام العام للتقاعد في القطاع العمومي ونظام الجرايات للأجراء في القطاع غير الفلاحي تشكل مرحلة أولى أساسية من الإصلاح لبلورة تصور أوسع لمنظومة الضمان الاجتماعي.

وفي هذا الإطار، من المزمع أن تواصل اللجنة في مرحلة لاحقة دراسة بقية الأنظمة بما في ذلك الأنظمة الخاصة ونظام التأمين على المرض وبقية الأنظمة في القطاع الخاص وذلك في إطار المراجعة الشاملة لمنظومة الضمان الاجتماعي مثلما تم التنصيص عليها بالعقد الاجتماعي.

كما تضمن التقرير التأليفي لدائرة المحاسبات وجود نقائص على مستوى وثيقة التشخيص تتمثل في :

- وجود فوارق بين قطاع الوظيفة العمومية وقطاع المؤسسات والمنشآت العمومية لم يتم أخذها بعين الاعتبار وضرورة تعميق النظر في خصوصيات كل قطاع ودراسة جدوى اعتماد حلول إصلاحية تراعي الاختلافات المسجلة بينها،

- وجود نقائص تتعلق بالمعطيات الإحصائية والمالية المعتمدة وعدم القدرة على تحليل الأثر المالي المترتب عن تطبيق الزيادات في الأجور واستخراج مفعول أبرز العناصر المؤثرة على غرار نمو المساهمات إثر إحداث منح جديدة أو الترفيع في منح أخرى والدعوة إلى تطوير آليات المحاسبة التحليلية في هذا المجال،
- عدم الأخذ بعين الاعتبار ضمن الأثر المالي لتعديل الجرايات لأثر الزيادات في الأجور وإحداث منح جديدة على الإيرادات الإضافية المتأتية من مساهمات النشيطين فضلا عن عدم احتساب مفعول التعديل الآلي للجرايات بالنسبة للمتقاعدين في إطار نظام تنسيق الحقوق وأعوان الكهرباء والغاز واقتصار تحليل الأثر المالي للتعديل على الفترة 2011-2016 والدعوة الى استكمال الدراسة التحليلية لعملية التعديل الآلي للجرايات انطلاقا من سنة 2007،
- عدم دراسة الأثر المالي لعدد من الإجراءات التي اتخذتها الدولة سابقا على غرار الإحالة على التقاعد المبكر الاختياري في إطار القانون عدد 39 لسنة 2009 والقانون عدد 51 لسنة 2017،
- عدم إفراد الموارد المتوقع تحقيقها من المساهمة الاجتماعية التضامنية بحساب خاص في الخزينة.
- وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة الى أن وثيقة التشخيص قد تم إعدادها بالتشاور وبعد النقاش مع الأطراف الاجتماعية من خلال عدة جلسات عمل عقدت للغرض وبإسناد فني من خبراء معتمدين من قبل مكتب العمل الدولي. وقد تم إثراء الوثيقة المذكورة في العديد من المرات وفقا لملاحظات وتوصيات أعضاء اللجنة الفرعية للحماية الاجتماعية ليتم التوافق حول صيغتها النهائية وإمضاؤها بتاريخ 12 أفريل 2018.

وقد تعرضت وثيقة التشخيص في ما يتعلق بالقطاع العمومي إلى جملة العناصر التي أدت إلى اختلال التوازنات المالية للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية على غرارالعوامل الديمغرافية والعوامل المتصلة بالخصائص الفنية لنظام التقاعد إضافة إلى العوامل ذات العلاقة بالتصرف في الصندوق.

وبخصوص النقطة المتعلقة بوجود فوارق بين قطاع الوظيفة العمومية وقطاع المؤسسات والمنشآت العمومية لم يتم أخذها بعين الاعتبار، تجدر الإشارة إلى أنه وفقا لأحكام الفصل الأول من القانون عدد 12 لسنة 1985 ينطبق النظام العام للتقاعد على الأعوان المنتمين للقطاع العمومي المشتغلين سواء لدى الدولة والجماعات العمومية المحلية أوالمؤسسات والمنشآت العمومية.

ولئن حالت جملة من العوامل دون القيام بدراسة معمقة لقطاع المؤسسات والمنشآت العمومية على غرار غياب المعطيات الضرورية المتعلقة بهذه المؤسسات على مستوى الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية نتيجة صيغة التصريح بالأجور المعتمدة حاليا (déclaration en masse) جراء ضعف إقبال هذه المؤسسات على مشروع الحسابات الفردية إضافة الى اعتماد منظومات تأجير وأنظمة أساسية مختلفة، فقد تم الأخذ بعين الاعتبار وجود فوارق بين القطاعين خاصة على مستوى التأجير عند اعداد الاسقاطات الديمغرافية والمالية لنظام التقاعد وذلك من خلال الترفيع (majoration) على مستوى السنة القاعدية (edebaseéann) في معدل الأجور الخاص بقطاع المؤسسات والمنشأت العمومية بنسبة 20% وفق الدراسة المعدة من قبل مركز البحوث والدراسات الاجتماعية.

من ناحية أخرى، تجدر الإشارة الى أن فلسفة إصلاح أنظمة التقاعد تنبني على جملة من المبادئ الأساسية تم تأكيدها ضمن العقد الاجتماعي وصلب اللجنة الفرعية للحماية الاجتماعية كمنطلقات مشتركة لعمل اللجنة وهي ايجاد الحلول الضرورية لإعادة التوازن المالي لصناديق الضمان الاجتماعي مع الإبقاء على المبدأ التوزيعي التضامني كأساس للتصرف في هذه الأنظمة والمحافظة على الحقوق المكتسبة.

أما بخصوص النقطتين المتعلقتين بوجود نقائص تتعلق بالمعطيات الإحصائية والمالية المعتمدة وعدم الأخذ بعين الاعتبار ضمن الأثر المالي لتعديل الجرايات لأثر الزيادات في الأجور وإحداث منح جديدة على الايرادات الإضافية المتأتية من مساهمات النشيطين، فتجدر الإشارة إلى أن مساهمات النشيطين المتأتية من الزيادة في الأجور لا

تدخل في إطار عملية التعديل وتم احتسابها ضمن الموارد العادية للصندوق المتأتية من التصريح بالأجور وقد تم ضمن وثيقة التشخيص تقدير الأثر المالي لعملية التعديل بالاقتصار على العناصر ذات العلاقة المباشرة بعملية التعديل أي الأعباء الإضافية الناتجة عن الترفيع في الجرايات والمساهمات الإضافية التي يتحملها العون المتقاعد والمؤجر.

أما بخصوص النقطة المتعلقة بعدم دراسة الأثر المالي لعدد من الإجراءات التي اتخذتها الدولة سابقا على غرار الإحالة على التقاعد المبكر الاختياري في إطار القانون عدد 39 لسنة 2009 والقانون عدد 51 لسنة 2017، فتجدر الإشارة أنه ولئن تم ضمن وثيقة التشخيص الاقتصار على الإشارة الى وجود أثر مالي مترتب عن نقص في المساهمات، فقد تم تقدير الكلفة المباشرة لمختلف حالات الإحالة على التقاعد قبل السن القانونية بـ 762 مليون دينار للفترة 2014-2016.

وفي ما يتعلق بعدم إفراد الموارد المتوقع تحقيقها من المساهمة الاجتماعية التضامنية بحساب خاص في الخزينة، تجدر الإشارة إلى أن الفصل 53 من القانون عدد 66 لسنة 2017 المؤرخ في 18 ديسمبر 2017 والمتعلق بقانون المالية لسنة 2018 أقر تخصيص كامل العائدات المتأتية من المساهمة الاجتماعية التضامنية لفائدة الصناديق الاجتماعية. كما تمت مكاتبة رئاسة الحكومة في الغرض بمقتضى مراسلتنا عدد 569 بتاريخ 20 نوفمبر 2017 قصد احداث آلية ملائمة يتم بمقتضاها تخصيص وإيداع موارد هذه المساهمة حصرا لتمويل صناديق الضمان الاجتماعي على غرار إحداث حساب خاص للخزينة.

وبالإضافة إلى الاتفاق على وثيقة التشخيص المتعلقة بالعوامل التي أدت الى اختلال التوازنات المالية لأنظمة التقاعد في القطاعين العمومي والخاص واعتماد نظام داخلي يضبط منهجية عمل اللجنة ودورية اجتماعاتها، تجدر الإشارة إلى أن اللجنة الفرعية للحماية الاجتماعية قد قطعت أشواطا متقدمة في عملية إصلاح أنظمة التقاعد وقد أفضت أعمالها إلى النتائج التالية:

- ضبط ودراسة عدد من السيناريوهات والحزمات للإصلاح المقياسي لأنظمة التقاعد في القطاعين العمومي والخاص تضمنت جملة من الخيارات التي يمكن اتخاذها في هذا الشأن ونتائجها المالية المتوقعة،
- الاتفاق على احداث مساهمة اجتماعية تضامنية في إطار تنويع مصادر تمويل أنظمة الضمان الاجتماعي مثلما ورد بالعقد الاجتماعي،تم إقرارها صلب قانون المالية لسنة 2018، ويخصص مردودها بصفة كلية لتمويل صناديق الضمان الاجتماعي وتستوجب على الأشخاص الطبيعيين وعلى المؤسسات والشركات الخاضعة للضريبة على الشركات أو المعفاة منها،
- الاتفاق على احداث مجلس أعلى لتمويل الحماية الاجتماعية يتولى أساسا السهر على تجسيم متطلبات تنويع مصادر تمويل منظومة الحماية الاجتماعية واقتراح التدابير والإجراءات الكفيلة سنويا بتنويع مصادر تمويل الضمان الاجتماعي،
- الاتفاق على ضرورة إسناد الإصلاح المقياسي لأنظمة التقاعد بجملة من الرافعات والإجراءات المصاحبة الأخرى على غرار تطوير حوكمة الصناديق وتحسين الاستخلاص وتوسيع التغطية الاجتماعية،
- الاتفاق على تنزيل اصلاح أنظمة التقاعد ضمن نطاق أوسع طبقا للتوصية عدد 202 الصادرة عن منظمة العمل الدولية والمتعلقة بإرساء أرضية وطنية للحماية الاجتماعية.

وسعيا الى تجسيم مختلف مكونات الإصلاح، تم الانتهاء من إعداد :

- مشروع قانون يتعلق بتنقيح وإتمام القانون عدد 12 لسنة 1985 المؤرخ في 5 مارس 1985 المتعلق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد وللباقين على قيد الحياة في القطاع العمومي،
- مشروع أمر حكومي يتعلق بتنقيح وإتمام الأمر عدد 499 لسنة 1974 المؤرخ في 27 أفريل 1974 المتعلق بنظام جرايات الشيخوخة والعجز والباقين بعد وفاة المنتفع بجراية في الميدان غير الفلاحي،
- مشروع اتفاق يتعلق بإصلاح النظام العام للتقاعد في القطاع العمومي،

- مشروع اتفاق يتعلق بإصلاح نظام الجرايات للأجراء في القطاع الخاص غير الفلاحي.

وقد تمت مناقشة هذه الوثائق مع الأطراف الاجتماعية لإبداء ما يتعين في شأنها من ملاحظات. كما تم لاحقا عرض مشروع القانون المتعلق بتنقيح وإتمام القانون عدد 12 لسنة 1985 المؤرخ في 5 مارس 1985 المتعلق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد وللباقين على قيد الحياة في القطاع العمومي على أنظار مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 20 جوان 2018.

2- استخلاص مستحقات الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية

تضمن التقرير التأليفي لدائرة المحاسبات توصية تتعلق بدعوة الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية للعمل على استخلاص مستحقات الصندوق لدى المؤسسات والمنشآت العمومية، وضمن هذا الإطار تجدر الإشارة أن الصندوق تولى منذ شهر أفريل 2018 تفعيل إجراءات الاستخلاص الجبري لتحصيل ديونه لدي الغير حيث تم إصدار93 بطاقة إلزام بعد أن صيرها نافذة المفعول وزير الشؤون الاجتماعية مفصلة كالتالي :

- 26 بطاقة إلزام ضد المؤسسات المشغلة المدينة لاستخلاص مخلفات مساهمات (مساهمات العون والمشغل – مساهمات بعنوان التعديل الآلي للجرايات – مساهمات بعنوان التنفيل...)حيث تم تحصيل مبلغ 272 مليون دينار إلى حدود موفى شهر ماي 2018، هذا بالإضافة إلى تكفل وزارة المالية جزئيا بخلاص ديون بعض المؤسسات المدينة بواسطة الخصم المباشر من المبالغ المفتوحة باسم تلك المؤسسات لدى الخزينة العامة،

وهو ما يجعل جملة المبالغ المستخلصة يقدر بـ 367 مليون دينارا،وقد مكن تفعيل إجراءات الاستخلاص الجبري من حث المؤسسات والمنشآت العمومية على الالتزام مباشرة أو من خلال اتفاقيات بدفع المساهمات الاجتماعية في آجالها بعد أن كانت متوقفة

عن الدفع ومكنت هذه الإجراءات أيضا من حفظ حق الصندوق في مواصلة تنفيذ بطاقات الإلزام في صورة إخلال المؤسسات المدينة بتعهداتها.

- 59 بطاقة إلزام لإستخلاص ما تم دفعه دون موجب قانوني والمنجرة عن عدم تصريح المتقاعدين وذويهم بتغيير الحالية المدنية (وفاة المنتفع بجراية – زواج البنت العزباء....) أو مخالفة أحكام القوانين المنظمة للتقاعد في القطاع العمومي العمومية (عمل المتقاعد – الجمع بين جراية ومرتب قار...) وقد تم تنفيذ جميع بطاقات الإلزام الصادرة في الغرض وهو ما مكن من استخلاص مبلغ 159,221 أ.د علما وأن الصندوق بصدد الإعداد لحملة مراقبة جديدة تلافيا لتراكم حالات الدفع دون موجب.

- 8 بطاقات إلزام لاستخلاص القسط المضاعف لرأس المال عند الوفاة (يتم تضعيف رأس المال عند الوفاة في صورة الوفاة أثناء حادث مرور أو حادث شغل ويمكن للصندوق الاستخلاص في صورة وجود غير متسبب في الحادث)وقد مكن تنفيذ البطاقات الصادرة من استخلاص مبلغ 159,702 أ.د علما أن استخلاص القسط المضاعف لرأس المال عند الوفاة هو إجراء اعتمده الصندوق لأول مرة دون انتظار مآل الدعاوى القضائية المرفوعة في الغرض.

وتعد الإجراءات التي باشرها الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية إيجابية من حيث توفير سيولة مالية للصندوق مكنت من تغطية جزء من التزاماته تجاه منظوريه علما وأن الصندوق سيواصل هذا المجهود لمزيد دعم المبالغ المستخلصة كما أن المشاريع التي يعمل الصندوق حاليا على انجازها ستساعد على مزيد تحسين مستوى استخلاص الديون والتي من أهمها :

- تركيز تطبيقة إعلامية تمكن من المتابعة الآلية لجميع استخلاصات الصندوق.
- إعداد مذكرات إجراءات تنظم مجال الاستخلاص.

3- الانتدابات المباشرة

تضمن التقرير التأليفي لدائرة المحاسبات توصية تتعلق بدعوة الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية للتقيد مستقبلا في عمليات الانتداب بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل وتكريس مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص مما يحول دون انتدابات غير مشروعة،

ولئن تولت وزارة الشؤون الاجتماعية تعليق العمل بمثل هذه الصيغ من الانتدابات غير أنه تجدر الإشارة أن توفير العنصر البشري لا يزال يطرح عديد الإشكاليات القانونية ذلك أنه في إطار تنفيذ سياسة الدولة لتقريب خدمات الضمان الاجتماعي بصفة خاصة والخدمات الإدارية بصفة عامة تولت صناديق الضمان الاجتماعي فتح دور لخدمات الضمان الاجتماعي داخل الجهات أو الإشراف على دور للخدمات الإدارية.

وللإشارة فإن تنظيم إحداث دور لخدمات الضمان الاجتماعي تم في مرحلة أولى بمقتضى الاتفاقية الاطارية المؤرخة في 22 ماي 2014 والمتعلقة بالتصرف والاستغلال المشترك لدور خدمات الضمان الاجتماعي والمبرمة بين صناديق الضمان الاجتماعي وتم تطوير برنامج تعميم هذه الدور ليصبح برنامج عمل حكومي لتقريب الخدمات الإدارية بصفة عامة وتشمل تقريبا كافة الإدارات والمصالح التابعة للمؤسسات والمنشآت الإدارية بمقتضى الاتفاقية الإطارية بتاريخ 27 سبتمبر 2017 المتعلقة بضوابط لإحداث دور الخدمات وتنظيمها وتسييرها وأوكل لمصالح رئاسة الحكومة متابعة وتنسيق تنفيذ هذا البرنامج وتنفيذا لهذا البرنامج الحكومي خاصة توصيات المجلس الوزاري المضيق بتاريخ 24 جويلية 2017 والقاضي بإحداث 22 دار للخدمات الادارية قبل موفى سنة 2017،

عهد للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية الإشراف على إنجاز دور خدمات الضمان الاجتماعي بمناطق الجنوب للبلاد التونسية (قفصة ، توزر، تطاوين، قبلي، مدنينو قابس) وتتكفل ضمن هذا الإطار صناديق الضمان الاجتماعي بما في ذلك الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية بتوفير الموارد البشرية اللازمة لتسيير دور الخدمات الادارية أو دور الضمان الاجتماعي وذلك بتعيين الإطار البشري اللازم (المسؤول على الدار، أعوان الاستقبال،أعوان الحراسة والتنظيف).

ولتوفير العنصر البشري للعمل بهذه الدور كان لزاما على الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية إما تنظيم مناظرات خارجية غير أن استكمال انجازها يشهد تأخيرا مما يحول دون تنفيذ التوجهات العامة للحكومة في آجالها أو اللجوء إلى الانتداب المباشر عن طريق التعاقد على معني أحكام الأمر عدد 567 المؤرخ في 31 مارس 1997 المتعلّق بضبط شروط وصيغ الانتداب المباشر بالمنشآت والمؤسسات العمومية التي تكتسي صبغة إدارية.

وضمن هذا الإطار حرص الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية على مراعاة مبادئ وقواعد المناظرة من خلال تشريك مختلف الفعاليات الجهوية من سلط جهوية ومكونات المجتمع المدني وذلك في إطار لجان انتداب جهوية لاختيار المترشحين الذين باشروا عملهم سواء بدور خدمات الضمان الاجتماعي أو دور الخدمات الإدارية وتم التعاقد معهم بمقتضى عقود انتداب على معني مقتضيات الأمر عدد 567 المؤرخ في 31 مارس 1997 المشار إليه.

4- التصرف في المسار المهني

تضمن التقرير التأليفي لدائرة المحاسبات توصية تتعلق بدعوة الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية إلى الحرص على احترام القوانين والتراتيب الجاري بها العمل في المجال بما يضمن المساواة وتكافؤ الفرص وتجنب صرف نفقات دون موجب وضمن هذا الإطار تجدر الإشارة أنه في إطار تعزيز أسس الحوكمة الرشيدة، واعتبارا للإشكاليات التي تطرحها بعض الإجراءات المعتمدة من قبل مؤسسات الضمان الاجتماعي من الناحية القانونية، وسعيا لتوحيد هذه الاجراءات داخل المؤسسات المعنية بما يتلاءم مع التشريع والتراتيب الجاري بها العمل تولت وزارة الشؤون الاجتماعية دعوة مؤسسات الضمان الاجتماعي بما في ذلك الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية إلى التقيد باعتماد تاريخ التصريح النهائي بالنتائج لتسوية الوضعية الإدارية للناجحين في المناظرات الخارجية والداخلية وترتيب الأثر المالي لذلك باعتبار أنه بين تاريخ فتح المناظرة وتاريخ

التصريح بالنتائج يكون فيها النجاح محتملا، لا يمكن قانونا ترتيب آثار وحقوق في مثل هذه الوضعية ويكون التصريح بالنتائج هو التاريخ الذي بمقتضاه يتحول المترشح في مناظرة تحتمل النجاح والإخفاق إلى وضعية قانونية جديدة.

من جهة أخرى وحيث دأبت مؤسسات الضمان الاجتماعي على إسناد عدد من أعوانها تكاليف للإشراف على تسيير إدارات مركزية أو إدارات أو إدارات فرعية أو حتى مصالح مع تمكينهم من الانتفاع بالامتيازات المالية والعينية المتصلة بهذه الخطط الموكولة لهم واعتبارا للإشكاليات التي يطرحها الإجراء المعتمد من قبل مؤسسات الضمان الاجتماعي من الناحية القانونية، وسعيا لتوحيد الاجراءات داخل المؤسسات الضمان الاجتماعي بما يتلاءم مع التشريع والتراتيب الجاري بها العمل تولت وزارة الشؤون الاجتماعية دعوة مؤسسات الضمان الاجتماعي بما في ذلك الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية إلى عدم اللجوء إلى آلية التكليف إلا في صور استثنائية ومتى تعذر وجود إطارات تستجيب للشروط المطلوبة قانونا بعنوان هذه الخطط ، كما أن اللجوء لصيغة التكليف لا يمكن أن يترتب عنها قانونا أي أثر مالي أو امتياز عيني بعنوان الامتيازات المرتبطة بالخطة التي تم التكليف بها.

إضافة إلى ما تقدم، أوصت دائرة المحاسبات بإعادة النظر في مشروعية وصيغة تكفل الرصيد الاجتماعي بالمساهمات المحولة على الأعوان المتقاعدين من الصندوق بعنوان نظام التأمين على المرض وللإشارة وحيث ضبط القانون عدد 71 لسنة 2004 المتعلق بالتأمين على المرض،نسبة الاشتراكات في النظام القاعدي للتأمين على المرض المحمولة على كافة المنتفعين بجراية دون تمييز، واعتبارا إلى أن هذه الاشتراكات محمولة على الأعوان المتقاعدين المنتفعين بجراية بما في ذلك أعوان الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية المنتفعين بجراية، واعتبارا إلى أن تحديد نسبة المساهمات المستوجبة هي من المبادئ الأساسية للضمان الاجتماعي والتي تندرج في إطار مجال القانون على معني الفصل 65 من الدستور وأن الإعفاء من تحمل هذه المساهمات لا تكون إلا بقانون،

وحيث أن إقرار تكفل الرصيد الاجتماعي للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية بمساهمات الأعوان المعنيين يتعارض مع التشريع الجاري به العمل ويخل بمبدأ

المساواة أمام الأعباء الاجتماعية،تم الإذن للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية بإيقاف العمل بتكفل الرصيد الاجتماعي بالمساهمات المحمولة على الأعوان المتقاعدين من الصندوق بعنوان نظام التأمين على المرض وباقي المنافع.

من جهة أخرى وبخصوص باقي التوصيات المضمنة بتقرير دائرة المحاسبات وتعزيزا لقيم النزاهة والشفافية والمساءلة بما يدعم أسس الحوكمة الرشيدة، تم الإذن للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية باتخاذ الإجراءات الكفيلة لتلافي النقائص والإخلالات المضمنة بالتقرير وترتيب النتائج القانونية والإدارية لذلك مع موافاة الوزارة بصفة دورية بمدى تقدم تنفيذ هذه التوصيات.

ردّ الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية

التوازنات المالية للصندوق وتشخيص إصلاح نظام التقاعد في القطاع العمومي

يعوّل الصندوق على إصلاح نظام التقاعد بما يسهم في الحدّ من اختلال توازناته المالية، وتعمل اللجنة الفرعية للحماية الاجتماعية الموكول إليها ضبط مجالات إصلاح أنظمة التقاعد على القيام بدارسة مختلف الخيارات المتعلقة بعملية الإصلاح الشامل المزمع إدراجها ضمن القانون المنقح للقانون عدد 12 لسنة 1985.

الإنخراط وإستخلاص المستحقات

أ - خدمات الانخراط

- تمّ القيام حاليا برقمنة كلّ ملفات الانخراط الموجودة على مستوى مركزي. كما أنّ المقاربة الدورية لبيانات الانخراط مع منظومة الحسابات الفردية وتحيين الوضعيات الإدارية تتمّ بصفة دورية.

- يسعى الصندوق إلى إيلاء مشروع الحسابات الفردية الأهمية القصوى في إطار تحقيق أهدافه المرتبطة بالتحكّم في مداخيل الصندوق المتأتية أساسا من المساهمات المستوجبة.

- لتجاوز بعض الإشكاليات خاصّة منها المتعلّقة بضعف انخراط المؤسسات المشغلة في منظومة الحسابات الفردية يتمّ العمل صلب لجنة الحماية الاجتماعية على إدراج الحسابات الفردية في الفصل المتعلّق بالتصريح بالمساهمات ضمن القانون المنقح للقانون عدد 12 لسنة 1985.

ب - استخلاص المستحقات

- تمّ تعديل المنظومة المعلوماتية المتعلّقة بتسوية فترات النشاط المقضاة في إطار التعاون الفني وكذلك فترات الإحالة على عدم المباشرة الخاصة من أجل تقريب الأزواج

بما يمكّن من استخلاص كامل المساهمات لمختلف الفترات مهما كان تاريخ تسجيلها، كما تمّت مراسلة وزارة المالية لمطالبتها بخلاص مبلغ المساهمات التي لم يتمكّن الصندوق من فوترتها في الإبان نظرا للتأخير الحاصل في تبليغه بقرارات الإلحاق أو تجديده.

- بادر الصندوق خلال شهر ماي 2018 باستصدار بطاقات إلزام لعديد من المؤسسات التي لا تقوم بتحويل المساهمات الشهرية بعنوان التقاعد، وتمّ على إثرها إبرام اتفاقيات تقضي بخلاص المساهمات الشهرية وتسوية المتخلّدات القديمة بصفة تدريجية وفقا لجدول زمني محدّد.

- يقوم الصندوق حاليا بتركيز منظومة استخلاص جديدة تمكّن من خلال ربطها بالتطبيقات الإعلامية الأخرى من التفطّن إلى التغييرات في الوضعية الإدارية للمنخرطين وبالتالي استخلاص هذه الديون في إبّانها.

التصرّف في المنافع الاجتماعية

أ - التصرّف في الجرايات

- إنّ صرف الجرايات يعتمد على الهويّة البنكية المضمّنة بقائمة الخدمات ممضاة من قبل المشغل والمنخرط وبالتالي فإنّ كلّ خطأ في صرف الجراية بحساب آخر يبقى من مسؤولية المشغل والمنخرط.

- تجنبا لصرف جرايات دون موجب أو الجمع بين جراية تقاعد ومرتب يقوم الصندوق بمتابعة دورية بالاعتماد على الآليات التالية :

- مقاربة شهرية بين سجلات الجرايات وسجلات الحالة المدنية لرصد حالات الوفاة وحالات الزواج قبل سن 55 حيث يتم عند الاقتضاء الإيقاف الآلي لصرف الجراية.

- رصد حالات الجمع بين جراية تقاعد ومرتب وذلك من خلال مقاربة شهرية بين سجلات الجرايات ومنظومة "إنصاف" الخاصّة بخلاص أجور الأعوان التابعين للوظيفة العمومية من ناحية ومن ناحية أخرى منظومة الحسابات الفردية بالنسبة للمؤسسات التي تقوم بخلاص أعوانها عبر منظومات خاصة بها.

- الإيقاف الآلي للجرايات التي تصرف عن طريق حوالات إلكترونية والتي لا يتمّ خلاصها لثلاثة مرات أو أكثر طبقا للقائمات الشهرية الواردة على مصالح الصندوق من الديوان الوطني للبريد.

- جرد للجرايات التي يحمل أصحابها نفس رقم بطاقة التعريف الوطنية لرصد حالات الجمع بين جراية ومرتب.

وقد أدّت هذه المقاربات إلى رصد عديد الحالات المخالفة ممّا مكّن من استرجاع مبالغ هامّة بعنوان الجرايات التي صرفت دون موجب.

- لمزيد إحكام أعمال المتابعة قام الصندوق بتكوين فريق عمل للقيام بحملة جرد شامل للمنتفعين بجراية واتخاذ الإجراءات اللازمة لاسترجاع المبالغ التي صرفت دون وجه حقّ.

ب - التصرّف في نظام رأس المال عند الوفاة

- دعا الصندوق في إطار المقترحات المتعلّقة بتنقيح أنظمة التغطية الاجتماعية إلى تعديل الفقرة 2 من الفصل الثاني من الأمر عدد 308 لسنة 1993 المتعلق بنظام رأس المال عند الوفاة ليصبح احتساب مساهمات المنتفعين بجرايات التقاعد والمنضوين تحت الفرع الاختياري الانتقالي يتم على أساس المرتب الأساسي المعتمد لتصفية الجراية عوضا عن المبلغ الخام للجراية. وسيتمّ إقتراح تعديل الأمر من جديد لسلطة الإشراف طبقا للتمشي المعتمد من قبل الصندوق.

- يحرص الصندوق على القيام بجميع الوسائل القانونية المتاحة لاستخلاص ما تخلّد لفائدته لدى شركات التأمين من مبالغ مستحقة بعنوان نزاعات التعويض المضاعف عندما تكون وفاة العون نتيجة حادث مرور من ذلك التنبيه عن طريق عدول تنفيذ، كما بادر الصندوق بإصدار بطاقات إلزام في الغرض.

التصرّف في الرّصيد العقاري

أ - الحماية القانونية والمادية للرصيد العقاري

- يتمّ الإعداد حاليا للقيام بعملية جرد مادي للرصيد العقاري للصندوق.

- يتكوّن الرصيد العقاري للصندوق من 25 حي سكني بالإضافة إلى المقرّات الإدارية المتفرعة في كامل تراب الجمهورية، ولم يتسن إنجاز كامل الصفقات المتعلقة بالصيانة باعتبار عدم توفر الموارد البشرية اللازمة من حيث العدد والاختصاصات التي تتناسب مع حجم التدخلات المطلوبة. ويسعى الصندوق إلى توفير جزء منها من خلال المناظرة الخارجية المزمع القيام بها في السنة الحالية، إلى جانب ذلك فإنّ إنجاز صفقات الأشغال يبقى مرتبطا بنتائج صفقات الدراسات.

- تمّ إقرار تمش جديد يتمثّل في تحمّل الصندوق مصاريف الصيانة المرتبطة بأسس البنايات والشبكات الصحيّة إلى جانب المصاريف الأخرى المحمولة على مالك العقار، على أن يتحمّل المتسوّغ مصاريف الاهتلاكات والصيانة المنجرّة عن الاستغلال، وهو ما أسهم في ترشيد نفقات الصيانة.

ب - إجراءات كراء العقارات

- في إطار مزيد إحكام التصرّف في المساكن الاجتماعية المعدّة للكراء، تمّ إصدار مذكرة إجراءات عدد 2018/09 بتاريخ 15 ماي 2018 المتعلّقة بتسويغ المساكن الاجتماعية التابعة للصندوق حيث راجعت هذه المذكرة مقاييس توزيع وإسناد الشقق السكنية المعدّة للكراء سواء للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية أو التي يتصرّف فيها بالوكالة لفائدة الصندوق الوطني للتأمين على المرض بما يمكّن من حسن توجيه هذه المساكن إلى مستحقيها. وقد تمّ التنصيص ضمنها بالخصوص على ضرورة إدلاء المنخرط وقرينه بكشف في العقود المسجلة من القباضة المالية، بما يمكّن من التثبت في عدم الملكية لكليهما.

- يتمّ دراسة وضعيات المتسوغين المتمتعين بقروض سكنية لبناء أو شراء مسكن بنفس الولاية المتواجد بها الشقة، ويقوم الصندوق باتخاذ الإجراءات القانونية بخصوص الوضعيات المخالفة لاسترجاع المساكن التابعة له.

• تولى الصندوق خلال سنة 2017 القيام بحملة مراقبة ميدانية تعهّد بها فريق تدقيق أحدث للغرض، وتمّ أخذ الإجراءات المناسبة للوضعيات المخالفة. والعملية متواصلة خلال سنة 2018. كما سيتولى الصندوق في نفس الإطار القيام بحملة لمطالبة جميع المتساكنين بضرورة الإدلاء بكشف في العقود المسجلة من القباضة المالية باسم كلّ من المتسوّغ والقرين، بما يمكّن من التثبّت في عدم الملكية لكليهما.

• سيقوم الصندوق بعرض الوضعيات المتعلقة بمواصلة استغلال الشقة من طرف أولي الحق للمتسوغين الأصليين بعد الوفاة على أنظار مجلس الإدارة لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وذلك إما بإيجاد صيغة قانونية لتغيير العقود أو باتخاذ الإجراءات القانونية لاسترجاع الشقق المذكورة.

التصرّف في الموارد البشريّة

أ - انتداب الأعوان

• تمّ اعتماد مبدأ الأولوية للمترشحين المنتمين للجهة المعنيّة بالمناظرة في المناطق الداخلية نظرا للوضع العام بالبلاد في فترة ما بعد سنة 2011 وما ترتب عنه من سياسة عامّة تبنتها الحكومة والمتعلقة بالتمييز الإيجابي للجهات الداخلية ولم تكن الغاية منه إقصاء مترشحين لديهم حظوظ وافرة في النجاح بقدر ما حتمته الظروف العامّة في البلاد في تلك الفترة. علما وأنّ هذا التمشي تمّ اعتماده من قبل أغلب المؤسسات العمومية نظرا للاحتجاجات الكبيرة التي رافقت التصريح بنتائج المناظرات ورفض العاطلين عن العمل قبول الناجحين من غير متساكني الجهة.

• اقتصرت مهمّة لجنة المناظرة الخارجية على التثبّت من تضمّن ملف الترشح للوثائق المضبوطة صلب إعلان فتح المناظرة في ما يتعلق بالاختصاص المحدّد سلفا ونأت بنفسها عن تأويل الشهادات العلمية المتعدّدة والمنتمية لنفس المجال المعرفي.

- تبقى مسوّغات لجوء الصندوق لانتداب أعوان عن طريق التعاقد خلال سنتي 2011 و2015 جدّية وحقيقية واكتست الصبغة الاستعجالية للانعكاس المباشر لهذه الانتدابات على حسن إسداء الخدمات للمنخرطين والحفاظ على سلامة الملفات.

- إنّ عقود الشغل المبرمة في الغرض هي عقود شغل لفترة محدّدة طبقا لمقتضيات الفصل عدد 3 من الأمر عدد 567 لسنة 1997. كما أنّ التنصيص على مجلة الشغل ضمن توطئة هذه العقود لا يعد مخالفا للتراتيب التي يخضع لها الصندوق باعتبار أنّ النظام الأساسي الخاص بأعوان مؤسسات الضمان الاجتماعي ينصّ صراحة صلب الفصل الثاني منه على أن "يتمّ تطبيق مجلة الشغل في ما يتعلق بالمسائل التي لم ينصص عليها بالنظام الأساسي العام وهذا النظام الأساسي" خاصة وأنّ مجلة الشغل الصادرة في شكل قانون نافذ وجاري به العمل أرفع درجة من الأوامر طبقا لهرم ترتيب النصوص القانونية.

- اختيار المعنيين بالتعاقد المباشر تمّ عن طريق لجنة مشتركة بين الطرفين الإداري والنقابي بناء على معايير ذات صبغة اجتماعية بالأساس على غرار عدد الأبناء العاطلين عن العمل ومحدودية الدخل العائلي وعدم حيازة أيّ ابن آخر لصفة عون بإحدى مؤسسات الضمان الاجتماعي.

- بالنسبة لعملية ترسيم الأعوان المتعاقدين، فإنّها تمّت تنفيذا لاتفاقات نقابية تحت إشراف وزارة الشؤون الاجتماعية بوصفها سلطة الإشراف. ويذكر أنّ اللجنة الإدارية المتناصفة تنظر في ترسيم الأعوان المنتدبين عن طريق المناظرة الخارجية، ولا تبدي رأيها في تطبيق الاتفاقيات المبرمة بين الطرفين الإداري والنقابي على مستوى القطاع.

- تمّت إعادة انتداب الأعوان المطرودين لأسباب تأديبيّة في سياق الظروف الاستثنائية التي شهدتها البلاد منذ مطلع سنة 2011، وقد تمّ اعتماده من قبل العديد من الوزارات والمؤسسات العمومية حيث نصّ محضر الاتفاق المبرم مع النقابة العامّة لقطاع الضمان الاجتماعي بتاريخ 25 مارس 2011 على الإدماج الفوري للأعوان المطرودين لأسباب تأديبية.

- تمّ إحداث لجنة مشتركة بين الطرفين الإداري والنقابي تولت التثبّت في ملفات الأعوان المطرودين لأسباب تأديبيّة وخاصّة إدلائهم ببطاقة عدد 3 تنصّ على نقاوة سجلاتهم العدلية، علما وأنّه تمّ رفض المطالب التي أشارت البطاقة عدد 3 لأصاحبها إلى عدم نقاء سجلاتهم العدلية.

ب - التصرّف في المسار المهني للأعوان

- تمّ إعتماد الاتفاقات المبرمة بين الأطراف الاجتماعية لتحديد تاريخ سريان المفعولين المالي والإداري للمناظرة الداخلية.

- ورد بالتقرير أن بعض الإطارات تمّ تكليفهم بخطط وظيفية بالنيابة على غير الصيغ القانونية، وفي هذا الصدد يجدر التأكيد على أنّ مبالغ الأجور والمنح التي تقاضوها لا تعتبر مبالغا صرفت دون موجب خاصّة وأنّ المعنيين بالأمر مارسوا فعليا المهام الموكولة لهم بداية من تاريخ تكليفهم بها، إضافة إلى أنّ إسناد هذه الخطط تمّ بعد مصادقة سلطة الإشراف.

ج - التصرّف في الأجور والمنح

- بمقتضى اتفاق نقابي مؤرّخ في 2 مارس 2016، تمّ تعميم منحة العدوى على أعوان الصندوق بإدراج الفارق بين منحة خطر العدوى ومنحة التصرّف في المنحة الخاصة بكل سلك، أي في منحة التصرّف بالنسبة للسلك الإداري والمنحة الفنيّة بالنسبة للسلك الفني مع المحافظة على منحة خطر العدوى بالنسبة للسلك شبه الطبي.

- عرفت منحة الضمان الاجتماعي تطورات منذ نشأتها ومرّت بمراحل مختلفة حيث كان أعوان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وصندوق التأمين على الشيخوخة CAVIS ينتفعون بالتكفّل الكلّي للمساهمات الاجتماعية وخلال المفاوضات الاجتماعية للثلاثية 1990-1991-1992 تمّ الإبقاء على هذه المنحة بصيغتها لفائدة المنتفعين بها وأسندت منحة قارّة لأعوان الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية، وحتى بعد تضمين هذه المنحة بمقادير قارّة صلب النظام الأساسي بمقتضى الأمر عدد 2024 لسنة 1999 المؤرّخ

في 13 سبتمبر 1999 فقد حافظ أعوان صندوق التأمين على الشيخوخة المدمجين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على انتفاعهم بالتكفل الكليّ للمساهمات الاجتماعية. وقد تمّ الترفيع في مقادير هذه المنحة بموجب محضر اتفاق المفاوضات الاجتماعية لسنة 2008، ولئن كان أغلب الأعوان ينتفعون بالمنحة القارة فإنّ مجموعة من أعوان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حافظت على الانتفاع بالتكفل الكليّ.

وبمقتضى محضر الاتفاق بين الطرفين الإداري والنقابي المبرم بتاريخ 8 ديسمبر 2011، تمّ الاتفاق على تغيير طريقة احتساب هذه المنحة حيث لم يعد مقدارها قارّا بل أصبحت ذات صبغة متغيّرة على أن لا تتجاوز قيمتها في كلّ الأحوال مقدار المساهمات الاجتماعية المحمولة على العون.

د - التصرّف في الرصيد الاجتماعي

- تدرج مصادر تمويل الرصيد الاجتماعي ضمن ميزانية المؤسسة وتحظى بموافقة مجلس الإدارة. ويهدف هذا التوجّه بالأساس إلى المحافظة على مناخ اجتماعي سليم داخل المؤسسة لتحفيز الأعوان ودعم الثقة من خلال المساندة الاجتماعية الخصوصية.

- في إطار تنظيم إسناد القروض السكنية من الرصيد الاجتماعي لفائدة أعوان الصندوق، تمّ إصدار مذكرة إجراءات عدد 2018/08 بتاريخ 25 أفريل 2018 تضبط قواعد وإجراءات إسناد هذه القروض.