التصرّف في نفقات التسيير وفي الاستثمارات المباشرة للدّولة

شملت المهمّة الرقابية التي أنجزتها الدّائرة النظر في تنفيذ مصاريف الدولة في إطار تراخيص الميزانية الممنوحة بعنوان تصرّفي 2005 و2006 لكلّ من وزارة الداخلية والتنمية المحلية ووزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية ووزارة الفلاحة والموارد المائية ووزارة الصحة العمومية ووزارة التربية والتكوين والتي تمثّل جملة نفقاتها ما يناهز نسبة 48 % من نفقات الدولة الجملية بعنوانيها الأوّل والثاني ودون اعتبار خدمة الدين العمومي.

واهتمّت أعمال الرقابة بنفقات تسيير مصالح هذه الوزارات وبنفقات استغلال وصيانة التجهيزات العمومية التابعة لها والتي ناهزت 141 م.د سنة 2005 و144 م.د سنة 2006. كما اهتمت بالتصرّف في الاستثمارات المباشرة للدولة في مجالات الجسور والطرقات وحماية المدن من الفيضانات والسدود والمنشآت المائية وبالتصرّف في الاستثمارات المتعلّقة بالبناءات وبالتجهيزات التربوية والصحية. وتمثّل النفقات المنجزة بعنوان هذه الاستثمارات والتي بلغت على التوالي 627 م.د و634 م.د حوالي 50 % من الاستثمارات المباشرة الجملية للدولة خلال السنتين المعنيتين. وقد تمّ تمويلها عن طريق الموارد الذّاتية للدّولة إلى غاية 67 % وعن طريق موارد خارجية موظّفة في حدود النسبة المتبقية.

وبلغت جملة التعهّدات المنجزة خلال هاتين السنتين من قبل الوزارات الخمس المعنية على التوالي 890 م.د و915 م.د وأنجزت قرابة 65 % منها في إطار صفقات عمومية. أمّا التعهّدات التي تمّت في إطار نفقات عادية فقد بلغت 114 م.د سنة 2006 مقابل 133 م.د سنة 2005.

وللوقوف على مدى تقيّد المتصرّفين العموميين بالقواعد القانونية والمحاسبية المنظّمة للمالية العمومية اعتمدت أعمال الرقابة فحص الوثائق المثبتة للمصاريف المصاحبة لحسابات تصرّف أمناء المصاريف ومعالجة البيانات الإعلامية التي وفّرها للدائرة مركز الإعلامية التابع لوزارة المالية انطلاقا من منظومة التصرّف في نفقات الدولة "أدب" عن طريق تطبيقات إعلامية خصوصية. ومكّنت معاينات ميدانية من التدقيق في بعض المشاريع ومن استيفاء النظر في بعض الجوانب من التصرّف الإداري والمالي قصد التعرّف على الأسباب الكامنة وراء الإخلالات التي تمّت ملاحظتها والتي تعلّقت خاصّة بالتصرّف في الاعتمادات وبإنجاز النفقات وإدارة الصفقات العمومية.

I- التصرّف في الاعتمادات

مكّنت الفحوصات المستندية التي شملت قرارات توزيع وتحويل الاعتمادات والوثائق المتعلّقة بعقد النفقات والأمر بصرفها ومعالجة البيانات الإعلامية الخاصة بها من الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساسا بتوزيع الاعتمادات وبتبويب النفقات وتنزيلها وبعقدها وتأديتها .

أ- توزيع الاعتمادات

استهدفت الأحكام الجديدة في مجال التصرّف في الاعتمادات التي سنّها القانون الأساسي عدد 42 لسنة 2004 المؤرّخ في 13 ماي 2004 والمتعلّق بتنقيح القانون الأساسي للميزانية مزيد تدعيم مسؤولية رؤساء الإدارات في توزيع الاعتمادات وإعطاءهم مرونة أكبر في التصرّف فيها بتمكينهم من القيام ببعض عمليات التحويل دون الرجوع إلى وزير المالية وذلك لتغطية حاجيات المشاريع والبرامج في الإبان حسب نسق تقدم الإنجاز وتفادي طلبات تحويل الاعتمادات بين الفقرات[1] . أمّا الاعتمادات التكميلية فإنّ اقتطاعها من باب المصاريف الطارئة يتم حسب الفصل 41 من القانون الأساسي للميزانية قصد مجابهة مصاريف طارئة ومستعجلة.

وقد تبيّن من خلال فحص قرارات توزيع الاعتمادات وتلك المتعلّقة بالتحويلات وبرصد اعتمادات تكميلية إفراط في اللجوء إلى التّحويلات والاعتمادات التّكميلية ترتّبت عنها زيادات ضخمة إلى المبالغ المرصودة أوليا لبعض بنود الميزانية ولا سيما المتعلّقة منها بنفقات تسيير مصالح الدولة واستثماراتها المباشرة المحمولة نفقاتها على الموارد العامة وعلى الموارد الخارجية الموظّفة. ويستدعي ذلك إيلاء البرمجة المزيد من العناية حتّى يتمّ تفادي تلك التّحويلات أو التقليص منها قدر الإمكان وفق ما جاء بتعليمات الوزير الأوّل المضمّنة في منشوريه عدد 7 بتاريخ 31 جانفي 2004 وعدد 9 بتاريخ 11 فيفري 2005 المتعلّقين بإعداد ميزانيتي 2005 و2006 واللذين حثّا على ضبط الحاجيات بكلّ دقة وعلى الحد من عمليات تحويل الاعتمادات.

ويذكر على سبيل المثال أنّ اعتمادات تسيير مصالح وزارة الداخلية والتنمية المحلية شهدت 140 عملية تحويل في سنة 2006 مقابل 106 عمليات في سنة 2005، شمل أهمّها نفقات التغذية حيث سجّلت ترفيعا بلغ على التوالي 1,1 م.د و3,1 م.د وهو ما يمثّل نسبة تغيير تساوي على التوالي 16 % و39 % من الاعتمادات

---

[1] مداولات مجلس النواب حول مشروع القانون الأساسي المتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي للميزانية ، التقرير المشترك للجنة المالية والتخطيط والتنمية الجهوية ولجنة التشريع العام للإدارة ، الرائد الرسمي عدد 28 بتاريخ 11 ماي 2004.

الأوّلية. ويذكر أيضا أنّه تمّ الترفيع في الاعتمادات الخاصة بالتظاهرات الدورية والاستثنائية بما يناهز 1,1 م.د سنة 2005 في حين لم تتجاوز الاعتمادات المفتوحة بمقتضى قانون المالية مبلغ 0,195 م.د. وأفادت وزارة الداخلية والتنمية المحلية بأنّ "كافة فقرات الفصل المتعلّق بنفقات تسيير المصالح تشكو عجزا مقارنة بحاجيات الوزارة وأنّ اللجوء إلى التحويل من فقرة إلى أخرى أو من قسم إلى آخر هو إجراء تقتضيه ضرورة توفير اعتمادات لفائدة مشاريع متأكّدة مقابل الضغط أو التنقيص الجزئي للاعتمادات ضمن برامج أخرى". وأضافت بخصوص الترفيع بالبند الخاص بالتظاهرات الدورية والاستثنائية بأنّ "السنتين المتتاليتين 2005 و2006 تميّزتا بتواتر عدّة تظاهرات دولية ووطنية احتضنتها بلادنا ووجب آنذاك توفير الاحتياطات الأمنية اللازمة لها لضمان انعقاد هذه التظاهرات في أحسن الظروف".

وإزاء عدم التلاؤم بين حاجيات الوزارة والإمكانات الموضوعة على ذمّتها فإنّ اللجوء المفرط إلى التحويلات وانتظار توفّر اعتمادات تكميلية لا يمثّلان أفضل الحلول لمجابهة ما تقتضيه ضرورة تسيير مصالح هذه الوزارة وبرامجها ذات الصبغة الوطنية والدولية.

وشهدت نفقات تسيير مصالح وزارة التربية والتكوين من جهتها تحويلات جملية خلال سنة 2005 ناهزت 2,1 م.د وهو ما يمثّل معدّل تغيير يساوي 28 %. وقد ارتفعت نسبة التغيير إلى حوالي 45 % بشأن الاعتمادات المخصّصة للمنحة الكيلومترية للتنقّل في سنة 2005. وفسّرت الوزارة الزيادة المسجّلة "بتطوّر إطار التفقّد البيداغوجي والإداري الذي ينجرّ عنه سنويا زيادة في عدد التنقّلات". وكان بالإمكان أخذ هذه المعطيات بعين الاعتبار عند ضبط تقديرات الميزانية. كما سجّلت الاعتمادات المرسّمة لفائدة هذه الوزارة خلال سنة 2006 بعنوان لوازم مكتبية زيادة هامة بلغت 2,7 م.د في حين لم تتجاوز الاعتمادات الأوّلية مبلغ 1,1 م.د. وتمّ إرجاع ذلك إلى تطوّر حاجيات مصالحها ومواصلة تعميم برنامج الكفايات الأساسية وإلى اقتناء مستلزمات العودة المدرسية لفائدة أقسام المدارس الابتدائية تنفيذا للاتفاقية المبرمة مع نقابة التعليم الابتدائي في الغرض.

وعلى مستوى وزارة الصحة العمومية تمّ رصد اعتمادات تكميلية لتسديد متخلّدات لفائدة الصيدلية المركزية للبلاد التونسية ناهزت 5,2 م.د في سنة 2005 و3,5 م.د في سنة 2006 وتمّ تحويل مبلغ قارب 3 م.د لنفس الغرض خلال سنة 2006 على حساب المنح المسندة إلى المؤسّسات العمومية. وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أنّ مجلسا وزاريا أقرّ منذ سنة 1998 برنامجا لتصفية متخلّدات هذه الوزارة إزاء المؤسّسة المذكورة على امتداد سبع سنوات. وكان من الأجدى رصد الاعتمادات اللاّزمة بميزانيات السنوات السّبع المتتالية بما يمكّن الوزارة من احترام تعهّداتها في هذا المجال وتفادي اللجوء إلى التحويلات والاعتمادات التكميلية لتسديد هذه المتخلّدات.

كما شملت التحويلات نفقات التنمية للوزارات الخمس المعنية التي قامت بعدّة تغييرات في توزيع اعتمادات الدفع المرصودة بمقتضى قانون المالية كان من الممكن تلافيها بتوخّي مزيد الدقة في وضع تقديرات الميزانية ومراعاة آجال ومخططات تنفيذ البرامج والمشاريع والتحكّم فيها .

فقد تبيّن أنّ وزارة الفلاحة والموارد المائية لجأت إلى تحويل اعتمادات لفائدة بعض مشاريع السدود والهياكل المائية التي لم ترصد لها اعتمادات أوّلية في سنة 2005 كمشروع سد الحمى والدراسة التفصيلية لسدود الخطة العشرية الثانية وبرنامج التهيئات والتجهيزات لمراقبة وصيانة السدود والهياكل المائية الراجعة إليها . كذلك قامت وزارتا الصحة العمومية والتربية والتكوين بمراجعة توزيع الاعتمادات بين مختلف برامجها السنوية المتعلّقة بتجهيز الهياكل الصحية والتربوية لفائدة برامج لم ترصد لها اعتمادات أولية مقابل إلغاء ما تمّ تخصيصه أوليا لفائدة برامج أخرى.

وتولّت وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية إجراء أكثر من 500 عملية تحويل سنوية بقيمة جملية فاقت 120 م.د سنة 2005 وناهزت 130 م.د سنة 2006. ففي سنة 2005 أنجزت هذه الوزارة في مستوى الاعتمادات المرصودة للجسور والطرقات لفائدة مشروع تدعيم الشبكة المرقّمة للطرقات 18 عملية تحويل تراوحت مبالغها بين 3 أ.د و2,5 م.د. وارتفعت قيمتها الجملية إلى 7,8 م.د لتضاف إلى الاعتمادات المرصودة أوّليا والتي لم تتجاوز 2 م.د. كما قامت الوزارة بتحويلات بما يقارب 2,8 م.د لفائدة برنامج تهيئة وبناء جسور وطرقات ببنزرت الذي لم ترصد له اعتمادات أولية.

ويذكر أنّ برنامجي 2005 و2006 للصيانة الدورية لشبكة الطرقات شهدا خلال هذين السنتين ترفيعا هاما في الاعتمادات المرصودة مثّل في سنة 2006 قرابة ضعف الاعتمادات الأولية (5 م.د). وتمّت هذه التحويلات على حساب برامج ومشاريع أخرى. ويذكر أيضا أنّ التحويلات المجراة سنة 2005 لفائدة الجسور والطرقات تمّت على حساب بنود أخرى من الميزانية كتلك المتعلّقة بالاستثمارات في البرامج الخاصّة بالإعلامية وفي مجال العمران.

وقد فسّرت الوزارات المعنية اللّجوء إلى التحويلات بالسعي إلى توفير الاعتمادات الضروريّة لخلاص المتعاملين معها من مزوّدين ومقاولين ومكاتب دراسات حيث أفادت وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية بأنّ "الإنجاز الفعلي للأشغال يشهد في بعض الأحيان تأخيرا . . . وأنّ فتح الاعتمادات المرصودة بالميزانية يتمّ على أقساط، وعند نفاد المبلغ المفتوح أوّليا بفقرة معيّنة فإنّ الإدارة تلجأ إلى تحويل الاعتمادات من فقرة إلى أخرى قصد ضمان خلاص المزوّدين في الآجال القانونية. . . إذ أنّ انتظار فتح اعتمادات جديدة من قبل وزارة المالية يتطلّب

آجالا إضافية تتسبب في إثقال كاهل المزودين بالعمولات المثّقلة من قبل البنوك، ممّا يجرّها إلى إمكانية طلب استخلاص فوائض تأخير".

وفي نفس السياق أفادت وزارة الفلاحة والموارد المائية بأنّ "التحويلات إجراء تلتجئ إليه الإدارة لتمويل بعض المشاريع والبرامج بصدد الإنجاز إلى حين طلب فتح الاعتمادات إن اقتضى الأمر وذلك بالتنسيق مع المصالح المختصّة بوزارة الماليّة. وفي كلّ الحالات فإنّ لجوء الإدارة إلى القيام بالعديد من عمليّات التحويل على مستوى الفقرات بالزيادة أو بالنقص هو إجراء يتّخذ للإيفاء بالتزاماتها تجاه مختلف الأطراف المتعاقدة".

وتدعو الدائرة إلى ضبط تقديرات الميزانية بالعناية المطلوبة والعمل على مزيد التحكّم في نسق تنفيذ المشاريع وتوفير الظروف الملائمة لإنجازها في الآجال المحدّدة وترشيد اللجوء إلى التحويلات.

ب- تبويب النفقات وتنزيلها

تقتضي القواعد المنظّمة للمالية العمومية تنزيل نفقات التأجير بالقسم الأوّل من العنوان الأوّل من الميزانية. إلاّ أنّه لوحظ من خلال فحص نفقات وزارتي التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية والفلاحة والموارد المائية لسنتي 2005 و2006 تنزيل أجور أعوان وعملة قارّين بفصول العنوان الثاني التي تهمّ خاصّة الاستثمارات المباشرة في مجالات الجسور والطرقات وحماية المدن من الفيضانات والسدود والهياكل المائية.

وبالرغم من أنّ منشور الوزير الأوّل عدد 47 بتاريخ 29 نوفمبر 1999 دعا إلى وضع حدّ نهائي لانتداب عملة حضائر يؤجّرون على اعتمادات العنوان الثاني مع التّأكيد على ذلك بالمنشور عدد 7 بتاريخ 31 جانفي 2004، تبيّن أنّ وزارة الفلاحة واصلت هذا التصرّف خلال سنوات 2004 و2005 و2006. كما أنّ وزارة التجهيز أحدثت لهذا الصنف من المنتدبين فقرة خاصة بالفصل المتعلق بمشاريع الجسور والطرقات وصرفت لهم خلال سنتي 2005 و2006 أجورا بمعدّل شهري قدره 59 أ.د.

وقد أرجعت وزارة التجهيز هذا التصرّف إلى التطوّر الهامّ لحجم المشاريع التي أنجزتها في السنوات الأخيرة ممّا تطلّب تدعيم الإدارات المعنية بالكفاءات اللازمة للسهر على حسن تنفيذ المشاريع. أمّا وزارة الفلاحة والموارد المائية فقد أوضحت أنّه يتمّ تنزيل أجور أعوان وعملة متعاقدين على اعتمادات العنوان الثاني المفتوحة لحساب المشاريع المبرمجة للعمل ولمتابعة المثبتات المائيّة (السدود).

ومن جهة أخرى لوحظ تنزيل نفقات صيانة معدات ووسائل نقل من قبل الوزارتين المذكورتين على الاعتمادات المخصّصة لاستغلال وصيانة التجهيزات العمومية وعلى تلك المخصّصة لمشاريع الجسور والطّرقات ومشاريع حماية المدن من الفيضانات ومشاريع السدود والمنشآت المائية والحال أنّه تمّ تخصيص فقرات محدّدة لهذه النفقات بالفصل المتعلّق بنفقات تسيير المصالح.

ويجدر التّأكيد على أنّ توفير الموارد البشرية والإمكانات المادية الضرورية للسهر على إنجاز المشاريع العمومية ومتابعتها يجب أن يتلاءم مع الصيغ القانونية والإجراءات الترتيبيّة المقرّرة.

ج- عقد النفقات وتأديتها

تخضع طلبات الدولة من دراسات وأشغال وتزوّد بمواد وخدمات لقواعد وإجراءات تهدف إلى ضمان الشفافية اللازمة وتقتضي الإنجاز في حدود الاعتمادات المتوفّرة مع احترام مبدإ سنوية الميزانية. وقد بيّن النظر في أذون التزوّد والفواتير المتصلة بالنّفقات أنّ الوزارات التي شملتها أعمال الرقابة لم تتقيّد في بعض الحالات بالقواعد والإجراءات المقرّرة وهو ما لا يؤمّن لطلباتها الجودة المنشودة وأفضل الأثمان والآجال.

ويقتضي الفصل 88 من مجلة المحاسبة العمومية في هذا الخصوص أن لا يتمّ عقد أية نفقة إلاّ بعد الحصول على التأشيرة المسبقة لمصلحة مراقبة المصاريف العمومية. كما أوجب الأمر عدد 2617 لسنة 1994 المؤرّخ في 26 ديسمبر 1994[1] إنجاز الطلبات المستثناة من مبدأ عقد الصفقات المكتوبة على ضوء أذون تزوّد يتمّ إصدارها من منظومة أدب وذلك ضمانا لاحترام مبدأ المراقبة المسبقة للمصاريف العمومية وعدم تجاوز الاعتمادات المخصّصة. غير أنّه وخلافا لهذه الأحكام أصدرت الوزارات الخمس المعنية في بعض الحالات أذون تزوّد آلية على سبيل التسوية حيث تبيّن في بعض الحالات أنّ تاريخ التأشيرة لاحق لتاريخ الفاتورة وهذا يعني أنّ المتصرّف العمومي عقد النفقة وأذن بإنجازها واستلم موضوعها دون احترام مبدأ الرقابة المسبقة لمراقب المصاريف العمومية.

ويذكر في هذا الصدد أنّ وزارة الداخلية تولّت في 31 ديسمبر 2005 وبصورة متزامنة مع الحصول على تأشيرة مراقب المصاريف العمومية على التعهّدات الأمر بصرف نفقات وردت بشأنها مجموعة من الفواتير

---

[1] يتعلّق بالتوزيع فصلا فصلا للاعتمادات المفتوحة بمقتضى قانون المالية لسنة 1995 وبضبط طرق خلاص النفقات.

الصادرة عن مركز الجلود والأحذية منذ شهر جويلية 2005. كما أنّ وزارة التربية والتكوين تولّت تسديد مبالغ فواتير تخص صيانة سيارات تابعة لها مؤرّخة في جانفي وأوت 2005 وأشّر على تعهّداتها مراقب المصاريف العمومية على سبيل التسوية في فيفري ومارس وسبتمبر من نفس السنة.

ومن ناحية أخرى لوحظ أنّه خلافا لأحكام الفصل 90 من مجلة المحاسبة العمومية تمّ عقد نفقات عادية منزلة على الفصلين الخاصين بتسيير المصالح وباستغلال وصيانة التجهيزات العمومية بعد 15 ديسمبر من سنة التصرّف.

فقد تعهّدت وزارة الصحة العمومية بعد 15 ديسمبر من سنة 2006 بنفقات عادية ناهزت جملتها 1,3 م.د دون بيان دواعي هذا التصرّف. أمّا وزارة الداخلية فإنّها تعهّدت بعد التاريخ القانوني بنفقات تخصّ تسيير المصالح بعنوان سنة 2006 بلغت قيمتها الجملية 4,9 م.د. وقد برّرت وزارة الداخلية والتنمية المحلية تجاوز التاريخ المذكور بالتأخّر الذي رافق صدور بعض قرارات تحويل الاعتمادات وتنزيلها بمنظومة "أدب" أو رصد اعتمادات إضافية من وزارة المالية.

وخلافا لأحكام الفصل 3 من مجلة المحاسبة العمومية واصلت الوزارات الخمس المعنية إصدار الأوامر بالصرف بعد 20 جانفي من السنة الموالية لسنة التصرّف وتولّى أمين المصاريف تأديتها إلى غاية شهر ماي في بعض الأحيان وهو ما يعد خرقا لمبدأ سنوية الميزانية. وقد بلغت على سبيل المثال هذه النفقات[1] سنة 2006 على مستوى وزارة الفلاحة والموارد المائية 1,3 م.د.

كما تبيّن من جهة أخرى أنّ الوزارات المعنية تعمد بدرجات متفاوتة إلى إنجاز النفقات بناء على طلبات متفرقة تخصّ أشغالا أو تزوّدات بمواد وخدمات من نفس الطبيعة لم يصاحبها ما يدل على اللجوء إلى المنافسة في ضوء خصائص فنية مدروسة ومضبوطة. وقد كانت أذون التزود المحرّرة في هذا الصدد خالية من كلّ التفاصيل التي تخصّ الأثمان الفردية المتّفق عليها والكميات وآجال التنفيذ. وقد فاق مجموع البعض من طلبات هذه الوزارات لدى نفس المتعامل معهم الحدّ الذي يوجب إبرام صفقة عمومية وهو ما يعد خرقا لأحكام الفصل 99 من مجلة المحاسبة العمومية.

فعلى سبيل المثال أنجزت وزارة الداخلية والتنمية المحلية بواسطة أذون تزوّد نفقات إكساء بمبلغ 409 أ.د ومصاريف إعلامية بقيمة 240 أ.د ومعدات مكاتب بقيمة 294 أ.د ومصاريف تنظيف

[1] نفقات منزلة على الفصل 02.201 المتعلق بنفقات تسيير المصالح والفصل 02.202 المتعلق باستغلال وصيانة المنشآت المائية.

بمبلغ 215 أ.د. أمّا وزارة الصحة العمومية فقد أنفقت خلال سنة 2006 في إطار نفقات فردية 87 أ.د بعنوان اقتناء أثاث و93 أ.د لشراء لوازم مكاتب و80 أ.د لتغطية مصاريف إعلامية. أمّا وزارة الفلاحة والموارد المائية فقد أنفقت خلال السنة ذاتها وبنفس الطّريقة ما يناهز 68 أ.د في مجال التجهيزات الإدارية وما قيمته 90 أ.د لاقتناء معدات. أمّا وزارة التربية والتّكوين فقد أنجزت طلبات فردية متفرّقة خلال سنة 2006 ناهزت جملتها 1,2 م.د في باب التعهّد والصيانة و1,3 م.د لاقتناء لوازم مكاتب و108 أ.د للتأثيث و261 أ.د في مجال الإعلامية.

وعلى صعيد آخر أجاز الفصل 152 من مجلة المحاسبة العمومية تكليف وكلاء الدفوعات بالقيام ببعض المصاريف العمومية إذا كانت هذه المصاريف طفيفة أو تعذّر تأديتها بأمر سابق لصرفها. إلاّ أنّه تبيّن أنّ وزارة الفلاحة ووزارة التجهيز كلّفتا وكلاء دفوعات بتأدية أجور أعوان وعملة قارّين بلغت جملتها خلال سنة 2006 على التوالي حوالي 662 أ.د و700 أ.د وهي نفقات لا يمكن اعتبارها طفيفة ولا يتعذّر تأديتها بأمر سابق لصرفها بل هي نفقات تخضع لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 126 من مجلة المحاسبة العمومية.

II- التصرّف في الصفقات

بيّنت أعمال الرقابة في خصوص الصفقات الخاصة بدراسة وبإنجاز مشاريع الدولة المتعلّقة بالجسور والطرقات وبحماية المدن من الفيضانات وبالسدود والهياكل المائية وبالتجهيزات التربوية والصحية التي تمت في شأنها دفوعات منزلة على القسمين السادس والتاسع من الميزانية خلال سنتي 2005 و2006 أنّه لا يتمّ دوما احترام القواعد المنظّمة للصفقات العمومية[1] في ما يخصّ إعداد الدراسات وضبط الحاجيات وإسناد هذه الصفقات وتنفيذها وخلاصها وختمها.

أ- إعداد الدراسات وضبط الحاجيات

ينصّ الفصل 9 من الأمر المنظّم للصفقات العمومية على أنّه "يجب أن تستجيب الطلبات موضوع الصّفقة لطبيعة الحاجات المراد تسديدها ومداها فحسب". ويعتبر ضبط تقديرات أوّلية دقيقة للحاجات موضوع الصفقات مرجعا أساسيا لتقييم العروض بموضوعية وتلافي تغييرات جوهرية لاحقة في مكوّنات الصفقة. إلاّ أنّ أعمال الرقابة بيّنت أنّ الإدارة تدخل أثناء التنفيذ وأحيانا بعد انقضاء الآجال التعاقدية تغييرات هامّة إمّا على

---

[1] مجلة المحاسبة العمومية والأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرّخ في 17 ديسمبر 2002 الذي ألغى وعوّض الأمر عدد 442 لسنة 1989 المؤرّخ في 22 أفريل 1989.

الكميات المضبوطة بالصفقات الأصلية أو على طبيعة الطّلبات أو حتّى على الأثمان وعلى آجال التنفيذ بسبب بروز صعوبات لم تتهيّأ لها الإدارة وبسبب نقص في الدراسات السابقة للإعلان عن طلب العروض. ومن شأن هذه التّغييرات أن تفضي إلى النّيل من المبادئ المنظّمة للصفقات العمومية ولاسيما المنافسة والشفافية والمساواة.

ومن الأمثلة عن ذلك أنّ وزارة التجهيز والإسكان والتّهيئة التّرابية أبرمت ملحقين في سنة 2004 تولّت بمقتضاهما تعديل صفقتين أصليتين أبرمتا في سنة 2002 تخصّان القسطين الأوّل والثاني لمشروع حماية مدينة أريانة من الفيضانات وذلك بالترفيع في الكلفة الجملية بقيمة 6,9 م.د أي بنسبة 46 % وبالتمديد في آجال التنفيذ بسبعة عشر شهرا. وأفادت الوزارة بأنّه وقع تعديل على مستوى المنشآت المتعلّقة بالمشروع في ضوء معطيات جديدة وإضافة منشآت أخرى لتحسين مردودية المشروع بناء على رأي المكتب المكلّف بمهمّة متابعة ومراقبة إنجاز المشروع.

وشهدت صفقة إنجاز محوّل منوبة المصادق عليها في 1 مارس 2005 تعليقا لآجال تنفيذها في أربع مناسبات متتالية بمدة جملية فاقت 9 أشهر بسبب عدم إدراج أشغال ضرورية بالصفقة الأصلية. فقد أفادت الوزارة في هذا الصدد بأنّ السبب الرئيسي للتأخير مردّه رفض مسؤولي المعهد الوطني للرياضة البدنية بقصر السعيد السّماح باستغلال جزء من أراضي هذه المؤسسة الكائنة على مستوى المدخل الرئيسي، قصد إقامة إحدى روافد المحوّل، الشيء الذي انجرّ عنه تحوير في المثال العام لتهيئة هذا المحوّل.

وعرفت صفقة بناء جسر على وادي ملاّق على الطريق الرئيسية عدد 17 بولاية جندوبة المصادق عليها في 25 أكتوبر 2002 تغييرات في مكوّناتها لها صلة بوظيفية المشروع وبتعزيز شروط السلامة به ممّا استوجب الترفيع في مبلغها الجملي بقيمة 206 أ.د أبرم في شأنه ملحق تمّت المصادقة عليه على سبيل التسوية في 11 فيفري 2005 بعد القبول الوقتي بقرابة السنة. وأفادت الوزارة بأنّ هذا المشروع شهد إدراج أسعار جديدة وزيادة في حجم الفصول نظرا إلى كون الدراسة الفنية المعتمدة في إعداد ملف طلب العروض أنجزت سنة 1992 في حين انطلقت أشغال تنفيذ المشروع سنة 2002. وقد بيّنت الدراسة التنفيذية المعدّة من قبل الشركة المكلّفة بإنجاز الأشغال ضرورة إدخال تغييرات على بعض العناصر المكوّنة للمشروع لمراعاة معطيات هيدرولوجية مرتبطة أساسا بحجم وكمية المياه المنسابة من سدّ ملاق.

أمّا الصفقة المبرمة في 29 جويلية 2005 والمتعلّقة بمحوّل الطريق الوطنية رقم 1 والطريق المحلية رقم 560 والطريق الجهوية رقم 33 فقد تمّ تعليق آجال إنجازها مدّة 125 يوما لإعادة النظر في الدراسات الفنّية لكل أجزاء المشروع التي عهد بها إلى مكتبي دراسات مختلفين حيث لم يعتمد هذان المكتبان نفس القاعدة الطوبوغرافية ممّا كان له تأثير في تحديد محور الطريق.

وبيّن النظر في تنفيذ نفقات الوزارات المعنيّة أنّ إداراتها المختصّة لا تحكم دوما تقدير حاجياتها الأوّليّة فتضطرّ بعد انقضاء الآجال التعاقدية إلى إصدار طلبات للتزوّد بمعدّات وتجهيزات إضافيّة للكمّيات التي أبرمت بخصوصها الصفقات الأصليّة.

من ذلك أنّ وزارة الداخلية والتنمية المحلية أبرمت في سنة 2005 صفقات لاقتناء مستهلكات إعلامية وتزوّدت بصفة لاحقة ومباشرة بكمّيات إضافية بلغت قيمتها أحيانا ما يقارب 50 % من مبالغ المعدّات المتعاقد في شأنها. كما أنّ وزارة الصحة العمومية عمدت بعد انقضاء الأجل التعاقدي إلى إدراج طلبات إضافية لم تسبق برمجتها بالصفقات المتعلّقة بالتجهيزات الصحية. وقد كان من المفروض اعتبار ذلك طلبا مستقلا يوجب إبرام صفقة جديدة. فعلى سبيل المثال أبرمت هذه الوزارة صفقة في 6 جانفي 2005 لاقتناء آلات مفراس في أجل 120 يوما غير أنّها أصدرت في نفس الغرض طلبا إضافيا بعد انقضاء الأجل التعاقدي بأربعة أشهر.

وبيّن النظر في الصفقات الخاصة بمشاريع السدود التّلية أنّ الإدارة تتولّى أثناء التنفيذ وأحيانا بعد انقضاء الآجال التعاقدية إدخال تغييرات على حجم الطّلبات من شأنها المساس بالمنافسة والشفافية. كما يترتّب عنها ارتفاع في الكلفة الجملية للمشاريع مثلما هو الشّأن بالنسبة إلى مشروع سدّ قمقوم الذي ارتفعت كلفته من 20 م.د إلى 27 م.د ومشروع تحويل مياه سدود الزرقة والكبير والمولى إلى سد سيدي البراق الذي ارتفعت كلفته من 30 م.د إلى 34,7 م.د والأشغال المنجزة على مستوى سد سيدي سالم والتي ارتفعت كلفتها من 62,4 م.د إلى 67,4 م.د[1]. وقد فسّرت الوزارة اللّجوء إلى التغييرات بأنّ " ملف طلب العروض يتمّ إعداده في ضوء دراسات أوّلية ويتمّ إعداد الدراسات التنفيذيّة عند تقدّم سير الأشغال". وأوضحت في خصوص إنجاز سدّ قمقوم الذي انطلق تنفيذه في أفريل 2006 أنّ معطيات الدراسة الأوليّة أفرزت كلفة في حدود 20 م.د ارتفعت إلى 27 م.د بعد إتمام الدراسات التفصيلية وتحديد مكوّنات وحجم المشروع بصفة دقيقة.

لذا ينبغي إيلاء الدراسات الأولية العناية اللازمة وضبط الحاجيات بكلّ دقّة قبل الإعلان عن المنافسة.

ب- إبرام الصفقات

بيّنت أعمال الرقابة أنّ إجراءات إبرام الصفقات العمومية كثيرا ما تستغرق آجالا طويلة غالبا ما ينتج عنها تجاوز فترة صلوحية العروض وهو تمش يتعارض مع أحكام الفصل 15 من الأمر المنظّم للصفقات العمومية

[1] حسب ما تم إقراره بقانون المالية لسنة 2006.

الذي ينصّ على أنّ المترشحين يصبحون ملزمين بعروضهم لمدة تسعين يوما ابتداء من اليوم الموالي للتاريخ الأقصى المحدّد لقبول العروض ولا تتجاوز هذه المدة في كلّ الحالات 180 يوما. كما يتعارض مع مقتضيات منشور الوزير الأوّل عدد 7 بتاريخ 2 جانفي 2005[1] حول التحكّم في الآجال في ميدان الصفقات العمومية علاوة على أنّه يعرّض الإدارة للآثار السلبية الناجمة عن ممارسة العارضين حقّهم في سحب عروضهم.

فقد أرجعت وزارة الفلاحة والموارد المائية طول إجراءات إبرام الصفقات المتعلّقة بالسدود والهياكل المائيّة إلى أهمية هذه المنشآت وما تستوجبه من دراسة للعروض المقدّمة وإلى الإجراءات المتعلّقة بفتح الاعتمادات والإشكاليات التي تلاقيها الإدارة خلال فرز العروض وتحليلها. وتفسّر الوزارة التأخير في المدّة الفاصلة بين تاريخ المصادقة على الصفقة وتاريخ تبليغها إلى صاحبها بتشعّب عمليّات الانتزاع واعتراض المالكين وكثافة برامج إنجاز السدود الجبليّة. ومهما يكن من أمر فإنّ الوزارة تبقى مطالبة باحترام مدة صلوحية العروض وتبليغ الصفقات لأصحابها قبل انقضاء هذه المدّة.

كما أنّ وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية لم تقم بالإعلام بالمصادقة على صفقة تتعلّق بإنهاء أشغال حماية مدينة القطار من الفيضانات إلاّ بتاريخ 11 أوت 2004 في حين أنّ آخر أجل لقبول العروض حدّد ليوم 26 ديسمبر 2003 مع ضبط مدة صلوحية العروض بتسعين يوما. ولئن أفادت الوزارة بأنّها راسلت أثناء عملية فرز العروض صاحب العرض الأدنى بتاريخ 22 مارس 2004 لتمديد صلوحية عرضه وصلوحية الضمان الوقتي بشهرين إلى غاية 26 ماي 2004 فإنّ توجيهها طلب التمديد إلى أحد المشاركين فقط يعدّ إجراء مخالفا لمبدئي المساواة والشفافية أمام الطلب العمومي فضلا عن كونه لم يشمل الفترة الممتدّة إلى 11 أوت 2004 التي ظلّت غير مغطاة بضمان.

ومن ناحية أخرى استغرقت المرحلة الإدارية لإبرام الصفقات الأربع موضوع الأقساط المندرجة في إطار مشروع جسر حلق الوادي/ رادس ثلاث سنوات من تاريخ موافقة الجهة المقرضة على ملف الانتقاء الأولي في 2 جويلية 2001 إلى تاريخ المصادقة على الصفقات في 3 جويلية 2004. مع الإشارة إلى أنّ المصادقة على الاتّفاقية المبرمة مع صندوق التعاون الياباني المتعلقة بإقراض الدولة التونسية مبلغ 7 مليارات و184 مليون ين ياباني لتمويل المشروع تمّت منذ 31 ماي 1999. ولئن أرجعت الوزارة طول الآجال إلى طبيعة المشروع الذي يكتسي صبغة خاصة بالنظر إلى خصائصه وتعقيداته الفنية والمدة الزمنية التي استغرقتها الهيئة المموّلة للموافقة على الملفات فإنّ إنجاز المشروع يبقى خاضعا للأحكام المنظّمة للصفقات العمومية التي حدّدت المدة القصوى

[1] تمّ تعويضه بالمنشور عدد 28 بتاريخ 20 جوان 2007.

لصلوحية العروض بـ 180 يوما وهي المدة التي التزم بها المشاركون في الصفقات الأربع المبرمة في هذا الصدد.

أمّا وزارة التربية والتّكوين فقد اضطرّت في العديد من الحالات إلى تأجيل تنفيذ برامجها السنوية نتيجة طول الإجراءات الإدارية السابقة لإبرام صفقات تجهيز مؤسساتها التربوية. من ذلك أنّ هذه الوزارة أجّلت برامج تجهيز مدارس المهن السابقة لسنة 2000 إلى الفترة ما بين 2001 و2004. وواصلت برنامج تجهيز المدارس ذات الأولوية التربوية لسنتي 2001 و2002 إلى غاية 2007. أمّا البرامج السنويّة للتجهيزات الإعلامية لفائدة المدارس الابتدائية التي كانت الوزارة تعتزم الانطلاق في إنجازها بداية من سنة 2000 فقد شهدت كلّها تأخيرات تراوحت مدّتها بين السنتين والخمس سنوات.

لذا ينبغي العمل على التحكّم في آجال إبرام الصفقات والحرص على انطلاق التنفيذ في المواعيد المقرّرة.

ج- تنفيذ الصفقات

أبرزت أعمال الرقابة أنّ إنجاز الصفقات وخاصّة منها الراجعة بالنظر إلى وزارتي التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية والفلاحة والموارد المائية يتمّ في آجال مطوّلة. واتّضح أنّ أهمّ الأسباب التي تحول دون احترام الآجال التعاقدية تتمثّل بالأساس في إجراءات تحويل مسار الشبكات العمومية والتغيير في حجم الأشغال وتسوية المشاكل العقارية وفض النزاعات مع الأجوار فضلا عن إخلال أصحاب بعض الصفقات بالتزاماتهم التعاقدية.

ويعتبر تحويل الشبكات أحد المكوّنات القارة لمشاريع بناء الجسور والطرقات وحماية المدن من الفيضانات. وبالرغم من الكلفة العالية لهذه العمليات التي تتحمّلها ميزانية وزارة التجهيز والإسكان والتّهيئة التّرابية وتعدّدها وتواصلها في الزمن فقد لوحظ غياب إجراءات واضحة وموحّدة تحدّد العلاقة التعاقدية بين هذه الوزارة والمؤسسات العمومية المعنية وتضبط التزامات مختلف الأطراف فيما يتعلّق بالآجال والأثمان وطرق الخلاص. فهذه العمليات غير المتزامنة تتمّ أحيانا في إطار صفقات عمومية وأحيانا أخرى في إطار اتفاقيات تغلب عليها صيغة التعامل بأذون تزوّد تفتقر إلى الدقة في ضبط مكوّنات الطلب والأثمان الفردية وتاريخ البدء في التنفيذ وآجاله.

ويترتّب عن هذا التصرّف الذي يمثّل مخالفة لأحكام الفصل 99 من مجلة المحاسبة العمومية، اضطراب على مستوى تنفيذ مشاريع إنجاز الجسور والطرقات وحماية المدن من الفيضانات إذ كثيرا ما يتمّ تعليق الآجال لحين

الانتهاء من عمليات تحويل الشبكات وهو ما يعني تحمّل تكاليف إضافية تثقل كاهل الإدارة وصاحب الصفقة نتيجة توقّف الحضيرة بمعداتها ووسائلها البشرية.

فعلى سبيل المثال تسبّبت الأشغال الخاصة بتحويل الشّبكات في إطار تنفيذ محوّل المنار شارع 7 نوفمبر في تعليق الآجال لمدة قدّرت في موفّى سنة 2007 بأربعة عشر شهرا.

كذلك كان لأشغال تحويل الشبكات تأثير في التأخير الذي شهده إنجاز مشروع الطريق السيارة مساكن-صفاقس الذي انطلقت أشغاله منذ 4 أكتوبر 2004 بالنّسبة إلى القسطين الأوّل والثّاني ومنذ 4 ماي 2005 بالنّسبة إلى القسطين الثّالث والرّابع. وقد أبرم في شأنها أربع صفقات بقيمة جملية أوّلية تناهز 205 م.د حدّدت مدّة الإنجاز بثلاثين شهرا لكلّ قسط. فقد أفضت الآجال التي استغرقتها أشغال تحويل الشبكات داخل حوزة الطريق إلى تأخير تزامن مع ارتفاع أسعار المواد الأوّلية وبالخصوص مادة البيتوم والمحروقات بأنواعها فاق بكثير الحد المتوقع ممّا أثّر سلبا على قدرة المقاولات على إتمام الأشغال.

وقد جاء في ردّ وزارة التجهيز أنّه "ولئن كانت المشاكل العقارية يمكن معرفتها مسبقا فإنّ مسارات شبكات المستلزمين العموميين، التي غالبا ما تتعارض مع مسارات الطرقات أو حوزة المنشآت المزمع إنجازها، لا يمكن ضبط مواقعها إلاّ بعد إجراء الحفريات اللازمة عند انطلاق الأشغال للتأكّد من مساراتها وللوقوف على الأجزاء التي يجب تحويلها. وتستغرق عملية التحويل في بعض الحالات مدّة زمنية هامّة مما يستدعي تعليق الآجال... وينجر عنه انعكاسات سلبية على المقاولة والإدارة".

ومن شأن التقيّد بمنشور الوزير الأول عدد 30 بتاريخ 30 أفريل 1994 الذي اقتضى أن يقدّم المتدخّلون في مختلف الشبكات بالملك العمومي جملة تصاميمهم وجميع الإرشادات المتعلّقة بهذه الشبكات في كل ولاية إلى السلطة المؤهّلة حتّى يتمّ استغلالها على الوجه الأفضل عند الضرورة أن يساعد على إنجاز المشاريع في آجالها وأن يجنّب تحمّل تكاليف إضافيّة نتيجة طول آماد التنفيذ.

ومن بين الأسباب الأخرى لطول آجال إنجاز الصفقات إخلال أصحابها بالتزاماتهم التعاقدية وعجز الإدارة عن حلّ كلّ الإشكالات العقارية قبل انطلاق التنفيذ. ويذكر في هذا الخصوص أنّ نسبة تقدّم أشغال وصلة الساحل الرابطة بالطريق السيارة المغاربية على جزء مساكن/صفاقس لم تتجاوز حوالي 20 % في موفّى جويلية 2007 في حين أنّ الصفقة المبرمة في الغرض حدّدت أجل الإنجاز بثمانية عشر شهرا ابتداء من غرّة أوت 2005.

وتعود أسباب هذا التأخير حسب إفادة الوزارة "إلى عاملين رئيسيين هما عدم جدية المقاولة المكلّفة بالإنجاز وعدم قدرتها على احترام التزاماتها وتعهّداتها وذلك بالرغم من قراري التنبيه الموجّهين لها وعديد المراسلات التي تمّ من خلالها حثّها على توفير الإمكانيات المادية والبشرية الضرورية للرفع من نسق الأشغال، ومن جهة أخرى إلى عدم استصدار أمر الانتزاع في الأراضي التي يشملها المشروع . . . هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ الملف العقاري للمشروع تمّ إرساله إلى وزارة أملاك الدولة في 18 ماي 2007 لاستصدار أمر الانتزاع". وإزاء هذه الوضعيّة طالب صاحب الصفقة بمراجعة الأسعار الفردية للمواد الاسفلتية.

وتشكو مشاريع حماية المدن من الفياضانات هي الأخرى من إشكالات عقارية عطّلت إنجازها . من ذلك أنّ أشغال الحماية من الفيضانات لمدن القيروان ومساكن ودوار هيشر/ منوبة موضوع صفقات مبرمة بين سنتي 2001 و2004 ظلّت متوقّفة إلى موفى سنة 2007 لهذا السبب.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الصفقات المكوّنة لمشروع حلق الوادي/ رادس تشهد اضطرابا في نسق التنفيذ وتجاوزا في الآجال التعاقدية التي حدّدت بمدّة 33 شهرا بالنسبة إلى قسطي "الجسر الرئيسي" و"الربط الجنوبي" و36 شهرا بالنسبة إلى قسط "المحول". ولم يتعدّ تقدّم أشغال الأقساط الثلاثة في نهاية جوان 2007 بعد انقضاء الآجال التعاقدية بأكثر من سنة نسبة 55 %. وتعود أهمّ أسباب التأخير إلى عدم واقعية التقديرات الأولية في خصوص بعض الأشغال التي تمّ تغييرها بصورة جذرية في ضوء معطيات ميدانية برزت خلال التنفيذ .

وشهد إنجاز مشاريع السدود والهياكل المائية بدوره تأخيرا في التنفيذ . ويذكر على سبيل المثال صفقة أشغال بناء سد المولى المبرمة بتاريخ 25 أكتوبر 2002 بمبلغ 48,9 م.د وبأجل تعاقدي حدّد في الصفقة الأصلية بمدّة 820 يوما . وقد تمّ تعليق آجالها لمدّة 20 شهرا تقريبا بسبب صعوبات فنّية تمّ التعرّض إليها أثناء الأشغال وكان ينبغي معالجتها قبل هذه المرحلة. وقد استوجب ذلك إدخال تعديلات جوهرية على تصميم المشروع. وأفادت الوزارة أنّه من المتوقع استلام الصفقة في موفّى سنة 2008.

من ذلك أنّ صفقة أشغال مدّ أنبوب تحويل مياه سدّ سيدي البراق إلى سجنان المبرمة بتاريخ 22 أفريل 1996 والتي تمّ استلامها النهائي في أوت 2004 قد شهد تنفيذها صعوبات فنية ومشاكل عقارية أدّت إلى تغيير موقع اقتطاع الحجارة. وقد أفضى ذلك إلى زيادة هامة في ثمن الصفقة لم يتمّ الاتفاق بشأنه بين الإدارة التي قدّرت المبلغ النهائي للصفقة بما يناهز 11 م.د والمقاول الذي اقترح مبلغ 15 م.د في حين أنّ المبلغ المتعاقد عليه أوّليا كان في حدود 8 م.د . وإزاء هذه الوضعية لم يتمّ البتّ في ملف الختم النهائي إلى موفى جوان 2007.

ويؤدّي طول آجال التنفيذ أحيانا إلى انقضاء صلوحية اتفاقيات التمويل الخارجي ممّا يستدعي طلب التمديد فيها وهو ما حصل فعلا في شأن اتفاقية القرض المبرمة في 14 ديسمر 1998 مع البنك الأوروبي للاستثمار والمتعلّقة بتمويل إنجاز سدود تلّية واتفاقية القرض المبرمة في 18 أفريل 2000 مع الصندوق الكويتي للتنمية والمتعلّقة بتمويل إنجاز سدود تلّية وسدّ سفيسيفة وكذلك اتفاقية القرض المبرمة في 9 مارس 2002 مع صندوق أبو ظبي للتنمية المتعلقة بتمويل إنجاز 20 سدا جبليا .

كما لوحظ عدم التقيّد بالآجال التعاقدية عند النظر في عدد من الصّفقات التي أبرمتها وزارة الصحة العمومية في مجال بناء وتجهيز المؤسسات الصحية. فقد تمّ تنفيذ صفقة اقتناء تجهيزات مخبرية أبرمت في 3 سبتمبر 2004 بتأخير بلغ 248 يوما في حين أنّ الأجل التعاقدي حدّد بمدّة 150 يوما .

واعترى تنفيذ بعض صفقات هذه الوزارة غياب التنسيق بين مرحلتي البناء أو التهيئة واقتناء التجهيزات الخاصة بالمؤسسات الصحية حيث تمّ اقتناء تجهيزات لفائدة مؤسسات غير مهيأة لاستقبالها ممّا ترتّب عنه أحيانا تغيير وجهتها نحو مؤسسات أخرى. ويذكر في هذا الصدد أنّ التأخير الحاصل في إنجاز أشغال تهيئة في المستشفيين الجهويين بجربة وقبلي أدّى إلى تعليق آجال تركيز التجهيزات موضوع الصفقة المبرمة في سنة 2004 وتغيير وجهتها إلى مستشفى بنزرت. ومن ناحية أخرى أفضى عدم تهيئة القاعات المخصّصة لإيواء التجهيزات استلامها في بعض الحالات دون التمكّن من تجربتها للتأكّد من حسن اشتغالها مثلما كان الأمر بالنسبة إلى تجهيزات تمّ اقتناؤها بمقتضى صفقة أبرمت في سنة 2005 لفائدة مستشفى الأمراض الصدرية عبد الرحمان مامي بأريانة ومعهد القصاب بقصر السعيد .

وقد أفادت الوزارة بأنّه "رغم قيام الإدارة بالإجراءات اللازمة وتمكين المستشفيات مسبقا بالتصاميم اللازمة لإنجاز الأشغال الأوّلية لتركيز بعض الآلات يسجّل تأخير في الإنجاز" . وأضافت بأنّها ستعمل مستقبلا على مزيد تنسيق تدخّلاتها بما يحقّق الملاءمة بين اقتناء التجهيزات وتأهيل الفضاءات اللازمة لتركيزها .

ومن الأمثلة أيضا عن إطالة آجال التنفيذ بسبب إدخال تغييرات على مكوّنات المشروع أنّ بناء قسم أمراض القلب والشرايين بمستشفى الرابطة موضوع صفقة مبرمة في 16 ديسمبر 1995 استدعى إبرام ملحقين بتاريخ 11 فيفري 1997 لإدراج أشغال جديدة اقتضت آجالا إضافيّة بمدّة 124 يوما و194 يوما ممّا أفضى إلى الترفيع في قيمة الصفقة من 1,7 م.د إلى 2,5 م.د. وممّا زاد الوضع تعقيدا عجز صاحب الصفقة عن مواصلة الإنجاز وإعلان إفلاسه ممّا أدّى إلى فسخ الصفقة بمقتضى قرار مؤرّخ في 1 نوفمبر 2000. وتمّ تكليف مقاولة أخرى بإنهاء الأشغال بمقتضى صفقة بالاتفاق المباشر مصادق عليها في 20 أفريل 2001.

وممّا تجدر الإشارة إليه أنّه بالرغم من الاستلام الوقتي للأشغال منذ 28 ديسمبر 2001 فقد ظلّت البناية المنجزة غير مستغلّة إلى موفّى سنة 2005 بسبب التأخير الذي شهده اقتناء التجهيزات اللازمة وإنجاز باقي الأقساط المرتبطة بالمشروع ولا سيما وحدة العيادات الخارجية.

د– خلاص الصفقات وختمها النهائي

بناء على اتّفاقية مبرمة منذ 1976 بين الوزارة المكلّفة بالتربية والمركز الوطني البيداغوجي يتولّى هذا الأخير بالنسبة إلى صفقات الوزارة المتعلّقة باقتناء تجهيزات تربوية خلاص المزوّدين وتوفير خدمات النقل والشحن والتخزين والتأمين ودفع المعاليم القمرقية. ولم تتمّ منذ ذلك التاريخ مراجعة هذه الاتّفاقية لغاية تقسيم الأدوار بين مختلف المتدخّلين وتوضيحها وتحديد قيمة العمولة الراجعة إلى المركز مقابل خدماته بما يتماشى وأحكام مجلة المحاسبة العمومية والتراتيب المنظّمة للصفقات العمومية.

فخلافا للفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية يتمّ صرف مبالغ لفائدة المركز الوطني البيداغوجي بعنوان عمليات توريد للتجهيزات التربوية بصفة مسبقة وعلى أساس فواتير تقديرية. كما أنّه لا يتمّ تطبيق عمولة خدمات توريد التجهيزات التربوية المنصوص عليها بالاتفاقية المذكورة والمحدّدة بنسبة 5 % من قيمة البضاعة المورّدة حيث أنّه تبيّن أنّ المركز يعتمد نسبة تتراوح بين 2 % و7 % في حين أنّ مصالح الوزارة تعمد إلى تغيير هذه النسبة على مستوى الفواتير المرفقة بأوامر الصرف وذلك بضبطها بين 2 % و4 %. ونتيجة للفارق بين القيمة المفوترة والقيمة المستخلصة قدّر المركز مستحقّاته المتخلّدة بذمّة الوزارة بأكثر من 6 ملايين دينار في 26 سبتمبر 2006 ممّا يدعو إلى تسوية هذا الوضع وفقا للأحكام القانونية الجاري بها العمل والشروط التعاقدية المتلائمة مع هذه الأحكام.

وعلى صعيد آخر اقتضى الفصل 121 من الأمر المنظّم للصفقات العمومية عرض ملفّ الختم النهائي لكلّ صفقة على لجنة الصفقات ذات النظر في أجل أقصاه 90 يوما من تاريخ القبول النهائي للطلب موضوع الصفقة. غير أنّه اتّضح أنّ هذا الإجراء يتمّ إغفاله في بعض الحالات أو يقع إعداد الملفّات المتعلّقة به بتأخير مشط في حالات أخرى. ويترتّب عن ذلك عدم خلاص بقية المبالغ المستحقّة لفائدة أصحاب الصفقات في الإبان وهو ما يخالف الفصل 120 من الأمر آنف الذكر ويفتح الحق لأصحاب الصفقات في المطالبة بفوائض التأخير.

ومن الأمثلة عن الصفقات التي لم تشهد ملفاتها ختما نهائيا كلّ الصفقات التي أبرمتها وزارة التربية والتكوين بخصوص اقتناء التجهيزات التربوية. كما يذكر ثلاث صفقات تعود إلى سنوات 1992 و1995 و1998 وتتعلّق بدراسة مشروع بناء قسم جراحة القلب والشرايين بمستشفى الرابطة.

كذلك لم يتمّ إلى غاية شهر ماي 2007 غلق ملف صفقتي أشغال بمنطقة مرناق أبرمت الأولى بتاريخ 2 نوفمبر 1982 والثانية بتاريخ 25 أكتوبر 1984 حيث تمّ في سنة 2005 دفع مبلغ 723 أ.د لفائدة المقاولة تنفيذا لأحكام نهائية صادرة ضد وزارة الفلاحة في مادة التعويض. وبقي بذمّة الوزارة ما قيمته 186 أ.د بعنوان فوائض تأخير في الدّفع لم يتمّ تسديدها إلى غاية شهر جويلية 2007. وقد أفادت الوزارة بأنّها تولّت تسوية هذه الوضعية.

*

* *

أقرّت التعديلات المدخلة في سنة 2004 على القانون الأساسي للميزانية إعطاء مسؤولية أكبر لرؤساء الإدارات العمومية في التصرّف في الاعتمادات من ناحية والتخفيف في إجراءات توزيعها من ناحية أخرى، وهي مرونة تهدف بالأساس إلى تغطية حاجيات المشاريع والبرامج العمومية في الإبّان حسب نسق تقدم الإنجاز وإلى تفادي طلبات تحويل الاعتمادات بينها. وإذ أبرزت أعمال الرّقابة استعمالا مشطّا لهذا الإجراء فإنّه ينبغي تعميق النظر في الأسباب لإيجاد الصيغ المناسبة من أجل تحقيق الملاءمة بين الإمكانات الموضوعة على ذمة رؤساء الإدارات والأهداف المنتظر تجسيمها بواسطة هذه الإمكانات.

كما يجدر مزيد إحكام البرمجة وضبط تقديرات الميزانية بعنوانيها الأول والثاني واعتماد تبويب وظيفي للمصاريف العمومية يأخذ بعين الاعتبار نفقات التصرّف المتعلّقة بتنفيذ المشاريع ويسمح بمتابعة استغلال التجهيزات العمومية وصيانتها ممّا يهيئ مصالح الدولة للتدرّج نحو إرساء نظام التصرّف في الميزانية حسب الأهداف ويساعدها على تقييم نجاعة تدخّلاتها في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية.

ومن ناحية أخرى مكّن فحص مستندات عقد النفقات وتصفيتها والأمر بصرفها من معاينة نفس النقائص التي تمّت ملاحظتها منذ سنوات ممّا يدعو إلى وضع إجراءات تنظيمية وعملية تضمن تطبيق القانون والتراتيب الجاري بها العمل وتؤمّن نجاعة تدخّلات المصالح الفنية والإدارية والمالية للوزارات وتكفل التنسيق فيما بينها قصد إنجاز طلبات الدولة من دراسات وأشغال ومواد وخدمات في كنف الشفافية والمنافسة وبلوغ الأهداف المرسومة مع الاستعمال الأفضل للإمكانات المتاحة.

فباعتبار أهمّية الصفقات العمومية كوسيلة لتنفيذ استثمارات الدولة في البنية الأساسية والتجهيزات العمومية وما تتيحه من فرص لدعم المؤسسات التونسية فإنّه من الأكيد معالجة الصعوبات التي تعترض هذه العقود الإدارية في مختلف مراحل الإعداد لها وإبرامها وتنفيذها وختمها وهي صعوبات غالبا ما تفضي إلى إطالة الآجال والترفيع في الكلفة بما ينعكس سلبا على الإدارة والمتعاملين معها على حد سواء ويحدّ من تحقيق الأهداف المرجوّة منها .