

الجمهورية التونسية

دائرة المحاسبات

التقرير السنوي

العام

التاسع والعشرون

2014

الفهرس

المقدّمة

الردود	تقرير
41	2
92	58
147	115
185	153
219	187

البلب الأول : البرامج العموميّة والأنشطة القطاعية

- 1- منظومة دعم المواد الأساسية
- 2- منظومة البذور والشتلات
- 3- التجهيزات الطبية
- 4- منظومة غاز البترول المسيل
- 5- المشاريع ذات الصبغة الجهوية بولايات القيروان والمهدية والمنستير وسوسة

البلب الثاني : مصالح الدولة والمؤسسات والمنشآت

- 1- وزارة التنمية والتعاون الدولي
- 2- وزارة النقل
- 3- وزارة التعليم العالي والبحث العلمي : التعليم العالي
- 4- الوزارة المكلفة بالتّجهيز : التصرف في المباني
- 5- وزارة الثقافة : دعم القطاعات الثقافية
- 6- الإدارة العامّة للديوانة
- 7- صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء
- 8- المستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس
- 9 - معهد باستور تونس
- 10 - الصندوق الوطني للتأمين على المرض

681	653	11- مؤسسة الإذاعة التونسية
725	697	12- الشركة التونسية للضمان
752	731	13- شركة النقل بواسطة الأنابيب
791	764	14- شركة تونس الطرقات السيارة
823	798	15- الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية
876	849	16- اللجنة الوطنية الأولمبية التونسية
		الباب الثالث : مصالح الدولة والمؤسسات العمومية والمنشآت العمومية على الصعيد الجهوي
		الصعيد الجهوي
902	879	1- المجلس الجهوي بقابس
927	906	2- كلية الطب بسوسة
958	931	3- كلية العلوم القانونية والإقتصادية والتصرّف بجندوبة
979	960	4- مجمع الصحة الأساسية بقفصة
1013	986	5- المستشفى الجهوي بالمتلوي
1052	1016	6- شركة الدراسات والتهيئة للسواحل الشمالية لمدينة صفاقس "تبرورة"
1084	1059	7- الشركة التونسية للسكر
		نشاط الدائرة

ضبط نصّ هذا التقرير من قبل الجلسة العامّة لدائرة المحاسبات في اجتماعها المنعقد في 16 ديسمبر 2015 بحضور السيّدات والسّادة :

عبد اللّطيف الخرّاط الرئيس الأوّل ونور الدّين الزوّالي ومحمّد الهادي الزرمديني وفرج الكشو وهند القنجي ونجيب القطاري ومحمّد الطرابلسي وحاتم السليني وشريفة قويدر وفضيلة القرقوري وزهرة خيّاش رؤساء غرف ومحمد منصّر الكاتب العام ومنير السكوري المقرّر العام ومنير بن رجب وعبد المجيد مشكان ونرجس السّلامي سعد وأمال اللّومي بوّاب ومراد بن قسومة ومحمّد ياسين الزمّني وإيناس زينة وريم حسن وبسمة بن غالي وشيراز التليلي وعباس بدر وسامية الزموري ونهاد معلول ولطفي الثائري وحنان ريم أحلام دية وأكرم الموحلي وخالد بنعلي ومحمّد بوعزيز ونسرين السّالي ومحمّد شيحة ولطفي واردة رؤساء أقسام وألفة المملوك وسماح بن حمّة ورجاء العفيفي وشاكر الجدلي ومحمد أمين ربّيع ووليد مقرون مستشارون.

وحضر الجلسة كذلك السيّدات والسّادة عمر التونكتي مندوب الحكومة العام والعاذل شقرون وهالة هاجر جابر وأمال بن رمضان والمنجي الحمّامي مندوبو حكومة لدى دائرة المحاسبات والسّيّدة علياء المكي براطلي مندوب الحكومة لدى دائرة الزّجر المالي.

الرئيس الأوّل لدائرة المحاسبات

عبد اللطيف الخرّاط

المقدّمة

تضمّن التقرير السنوي التاسع والعشرون لدائرة المحاسبات نتائج الأعمال الرقابية المنجزة خلال السنة القضائية 2013-2014 بخصوص عدد من المصالح والهيكل العموميّة من وزارات ومؤسسات ومنشآت فضلا عن جملة من المجالات تتّصل بالبعدين الوطني والجهوي.

وانطلاقا من حرص دائرة المحاسبات على الرفع من جودة أعمالها الرقابية ومصادقيتها فقد عملت على مزيد ترسيخ توجهها نحو تطبيق المعايير الدولية في الغرض. ويندرج في هذا الإطار إمضاؤها في سنة 2014 لبيان التزامات مع مبادرة تنمية المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تعمل الدائرة على اعتماده ضمن استراتيجيتها الرامية إلى تنمية قدرات مختلف تشكيلاتها لانتهاج أفضل الممارسات المعترف بها دوليا في مجال الرقابة على الأموال العموميّة.

وبلغت دائرة المحاسبات مرحلة متقدمة في إعداد مشروع متكامل للقانون الأساسي الجديد المتعلّق بتنظيمها واختصاصاتها والإجراءات المتبعة لديها طبقا لما نصّ عليه دستور 2014 تضمّن جملة من الأحكام الجديدة تهدف خاصّة إلى تعزيز استقلالية الدائرة كإحدى مكونات السّلطة القضائية وتكريس مقوّمات المحاكمة العادلة وتطوير أساليب الرقابة.

وقد خصّصت أعمال الدائرة 28 مهمّة رقابية ميدانية شملت مجالات حيوية لها انعكاس مباشر على التنمية على مختلف الأصعدة وطنيا وجهويا بما يتماشى ومقتضيات مزيد إحكام التصرف في المال العام والنأي به عن كلّ مظاهر الخلل أو التقصير. وفضلا عن الأعمال الرقابية المضمّنة نتائجها بالتقرير العام السنوي التاسع والعشرين، قامت الدائرة بإعداد التقرير حول غلق ميزانية الدولة المشفوع بالتصريح العام بالمطابقة بين الحساب العام للسنة المالية وحسابات المحاسبين العموميين بالنسبة إلى تصرف 2013 في ضوء نتائج تنفيذ قوانين المالية. وتتطلّع

الدائرة إلى مزيد دعم إمكاناتها المادية ومواردها البشرية للرفع من قدرتها على الإضطلاع بدورها في ظلّ توسع صلاحيّاتها إلى مهام أخرى على غرار مراقبة تمويل الحملات الإنتخابية ومراقبة الهيئات الدستورية المستقلة، فضلا عن مشمولاتها المكفولة بالدستور.

وتدعيما للنهج التحواري الذي دأبت الدائرة على اعتماده في أعمالها الرقابية، يتضمن التقرير السنوي التاسع والعشرون ردود الجهات الخاضعة للرقابة وإجابات سلطة الإشراف عند الإقتضاء حول ملاحظات الدائرة.

وبإطلاع الرأي العامّ على فحوى هذا التقرير من خلال نشره الذي أصبح من الضمانات المكفولة بالدستور سيتسنى للمواطن التونسي تقدير أداء الجهات المؤتمنة على التصرف في المال العمومي. ويعتبر ذلك خير حافز للدائرة لتدعيم دورها في إحداث الفارق في حياة المواطنين بإعطاء الأولوية ضمن برمجة أعمالها الرقابية وتوجيهها نحو المواضيع التي تنزّل في صميم اهتمامات السلط العمومية وذات العلاقة الوطيدة بمشاغل المواطن وانتظاراته من حيث تحقيق التنمية المنشودة عبر حسن توظيف المال العام.

وباعتبار أن استكمال مسار العمل الرقابي يمر حتما عبر إدخال التحسينات والإصلاحات المقترحة بتوصيات الدائرة حيز التطبيق ولا يقتصر على رصد النقائص، تتطلع الدائرة إلى تثمين نتائج أعمالها من خلال حرص السلطات العمومية على تفعيل دورها في مجال التأكد من أنّ الجهات التي خضعت لرقابتها قد عملت على تجاوز النقائص ومواطن الإخلال بإدخال ما يلزم من الإصلاحات. ومن شأن ذلك أن يساهم في تجسيم الإضافة المرجوة من أعمال الدائرة ويعزّز صلاحيّاتها في صون المال العامّ وفقا لمتطلبات الحكم الرشيد ومبادئه.

وفي ما يلي أهم الاستنتاجات التي خلصت إليها الدائرة حسب مجال تدخلها مشفوعة بتوصياتها في الغرض.

وضع المالية العمومية

تولّت دائرة المحاسبات في مجال الماليّة العموميّة إنجاز أعمال تعلّقت بغلق ميزانيّة الدّولة لسنة 2013. وأفرزت أعمالها في هذا الخصوص استنتاجات حول تطور مؤشّرات الميزانيّة وجملة من النقائص تعلقت بعمليّات الميزانيّة للسنة المذكورة.

فقد بلغت الموارد المحصّلة للميزانيّة في سنة 2013 ما قيمته 26.944 م.د، مسجّلة تطوّراً مقارنة بإنجازات السنة السابقة بنسبة 7 % فيما ارتفعت نفقات الميزانية إلى 26.133 م.د أي بزيادة بنسبة 11,28 %. ومكّنت الموارد الذاتية من تغطية هذه النّفقات في حدود نسبة 84,45 %.

وأُسفر تصرّف 2013، بعد نقل فوائض صناديق الخزينة (2.275 م.د) إلى السنة الموالية، عن فائض في المصاريف على المقابض قدره 1.464 م.د تمّت تغطيته باللّجوء إلى متوفرّات الخزينة مقابل 385 م.د في السنة السابقة.

وبإدراج فوائض المصاريف على مقابض الميزانيّة للسنوات من 2010 إلى 2013، يرتفع الرصيد المدين الفعلي للحساب القارلتسبقات الخزينة في موفى سنة 2013 إلى 11.077 م.د أي ما نسبته 50,19 % من جملة الموارد الذاتية لنفس السنة.

ويعكس التطور المتواصل للرصيد المدين للحساب القارلتسبقات الخزينة النقص في دقّة تقدير موارد ميزانيّة الدّولة ونفقاتها وصعوبة في إنجازها ممّا يؤدّي

إلى عدم التوافق بين الموارد المحصّلة والنفقات الفعلية ويؤول إلى تمويل النقص بواسطة متوفرّات الخزينة.

كما تفاقم عجز الميزانية لسنة 2013 ليصل إلى ما نسبته 6,8 % من الناتج المحليّ الإجماليّ مقابل 5,5 % في سنة 2012 و 3,3 % في سنة 2011 دون اعتبار الهبات ومداخيل التخصيص والمصادرة.

وارتفعت نسبة التداين العمومي في سنة 2013 مقارنة بالناتج المحليّ الإجماليّ إلى 45,7 % مقابل 44,5 % في سنة 2012.

وشهدت سنة 2013 تواصل ارتفاع نسبة الضغط الجبائي التي بلغت 21,24 % مقابل 20,71 % في سنة 2012. ويعزى ذلك إلى نموّ الموارد الجبائية بنسبة 10,97 % فاقت نسق نموّ الناتج المحليّ الإجماليّ بالأسعار الجارية الذي بلغ 8,14 %.

وأمام التحديات الجمة التي أصبحت تعترض المالية العمومية، توصى الدائرة بتدعيم نسق تطور الموارد الذاتية وخاصة منها الموارد الجبائية وذلك عبر إصلاحات ترمي إلى الرفع من مردودية النظام الجبائي مع المحافظة على مستوى مقبول للضغط الجبائي فضلا عن توسيع مجال الجباية ليشمل الاقتصاد الموازي. كما تدعو الدائرة إلى اتّخاذ الإجراءات الكفيلة بترشيد النفقات العمومية بما يساهم في حصر نسبة عجز الميزانية في حدود معقولة.

وبالنظر إلى ارتفاع نسبة التداين العمومي، توّكد الدائرة على ضرورة تجنب الإقتراض من أجل تمويل نفقات التصرّف وتوجيه قدر الإمكان إلى تمويل نفقات التنمية بما يساهم في الحدّ من حجم خدمة الدين العمومي والرفع في نسب النموّ الاقتصادي.

تعبئة الموارد الديوانية

يمثل استخلاص الأداءات والمعاليم الديوانية والتصدّي لظاهرة الغش والتهريب من أوكد أولويات السّلط العموميّة لتعبئة موارد الدولة في ظلّ ما تشهده الميزانيّة من تفاقم في نسبة العجز.

وأدى عدم تسوية التصاريح الديوانية بعنوان الأنظمة التوقيفية في الآجال القانونية في موفى شهر أفريل 2014 إلى حرمان الميزانيّة من موارد بمبلغ 285 م.د وذلك بصرف النظر عن فوائض التأخير والعقوبات المنصوص عليها بالمجلة الديوانية. ونتج عن ذلك أيضا سقوط معاليم وأداءات ديوانية بمفعول التقادم بلغ مجموعها 122 م.د.

وتدعو الدّائرة إلى تعبئة الطاقات الكفيلة بالرفع من نجاعة التصرف في النزاعات والاستخلاص.

ورغم تعدد مصادر الغش والتهريب، فإنّ مقاومتها من قبل مصالح الديوانة لم ترق إلى المستوى المطلوب لا سيما على مستوى الرقابة على أساس الأداء من حيث القيمة والتعريف والمنشأ ممّا يستدعي الإسراع في مراجعة الآلية المعتمدة لمجابهة التصاريح ذات القيمة المتدنية.

ترشيد منظومة دعم المواد الأساسية

أضحى ترشيد منظومة دعم المواد الأساسية من أوكد الأولويات في ظلّ ما تشهده الماليّة العموميّة من تحديات جمّة خلال السنوات الأخيرة حيث تضاعفت نفقات دعم هذه المواد منذ سنة 2010 لتبلغ 1450 م.د في سنة 2013 ممثلة بذلك حوالي 2 % من الناتج المحليّ الإجمالي للبلاد.

وفي المقابل لم يتمّ التوصل إلى وضع خطة استراتيجية شاملة تترجم التوجهات العامة لسياسة دعم هذه المواد وإلى بلورة الوسائل والآليات الضرورية لبلوغ هذا الهدف في أقرب الآجال إذ يتواصل طرح نفس الإشكاليات من سنة إلى أخرى بغضّ النظر عمّا تشهده كلفة توريد المواد المدعّمة من ارتفاع نتيجة النّسق المتصاعد للطلب بالإضافة إلى افتقار المنظومة إلى آليات رقابة فعّالة للتنبّت من مدى استعمال المواد المدعّمة في الأغراض المخصّصة لها.

وإزاء ذلك يتأكّد مزيد إحكام التصرّف في الشراءات بالسّوق الداخلية وعلى مستوى التوريد إضافة إلى تحسين التصرّف في المبيعات وفي المخزون فضلا عن تحيين الإطار القانوني للمنظومة خاصّة في مجال الرقابة بما يمكن من الضغط على كلفة الدعم وتوجيهه نحو مستحقيه.

التأمين على المرض والخدمات الصحيّة

يعتبر توفير نظام فعّال للتأمين على المرض وخدمات صحيّة ذات جودة من أوكد تطلّعات المواطن من المرفق العام في المجال الصحي.

ومن أبرز ما خلصت إليه الدائرة في هذا المجال التطوّر دون المأمول للنتائج الفنيّة والذي ساهم فيه الارتفاع المطرد لمصاريف الأمراض الثقيلة والأدوية الخصوصية والخدمات الصحيّة بالقطاع الخاصّ.

وإذ تؤكد الدائرة على الحاجة إلى تفعيل دور المجلس الوطني للتأمين على المرض قصد إدخال التعديلات الضرورية للحفاظ على التوازنات المالية لنظام التأمين على المرض، فإنّه لا يفوتها الإشارة إلى مواطن التقصير التي شابت تصرّف الصندوق الوطني للتأمين على المرض في المنظومة العلاجية العموميّة والخاصّة

والخدمات الخاضعة للموافقة المسبقة حيث تحمل الصندوق مصاريف علاج دون وجه حق بمبلغ جملي لا يقل عن 155 م.د خلال فترة 2009-2013.

وبخصوص دعم الهياكل الصحيّة بالتجهيزات الطبيّة من قبل وزارة الصحة إضافة إلى صيانتها، فإنّ أبرز ما تمّ استنتاجه في هذا المجال، غياب نظرة استشرافيّة للوزارة حول احتياجات القطاع العمومي من التجهيزات وافتقارها إلى لوحة قيادة تبين واقع ما يتوفّر من تجهيزات ووضعيتها. كما تمّ الوقوف في ما يتعلّق بالصيانة على محدوديّة دور مركز الدّراسات الفنيّة والصيانة البيولوجية الطبيّة والاستشفائيّة تبعاً للنقص المسجّل في آلات المراقبة وقطع الغيار وهو ما حدّد من جاهزية التجهيزات.

وعلى مستوى الخدمات الصحيّة المسداة، يظلّ النقص في الإطارات الطبيّة ولا سيما طب الإختصاص من أهمّ العوامل التي حالت دون توفير خدمات صحيّة تستجيب لتطلّعات المواطن وذلك فضلاً عن عدم تفعيل عدد من الأقسام العلاجية على غرار ما تمّت معايينته بالمستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس بالإضافة إلى تعثّر تنفيذ برامج الطب الوقائي مثلما تمّ تسجيله بمجمع الصحة الأساسيّة بقفصة.

وتؤكّد الدّائرة بالنسبة لمعهد باستور تونس على ضرورة تجاوز ما يخالف التشريع الجاري به العمل في مجال البحث العلمي في ما يتعلّق بالتجارب السريرية وكذلك النقص على مستوى تنظيم العمل ببعض مخابر التشخيص والتأخير في تركيز المنظومة المعلوماتيّة الخاصّة بمخابر التحاليل وتصحيح ما تمّت معايينته من إخلالات على مستوى التصرف الإداري والمالي.

الفلاحة والبيئة

تولّت الدائرة في هذا المجال إنجاز مهمتين رقابيتين خصّت الأولى منظومة البذور والشتلات التي تكتسي بعدا استراتيجيا بمساهمتها في تحقيق الأمن الغذائي وضمان جودة المنتج واستقراره فيما تعلقت الثانية بشركة الدراسات وتهيئة السواحل الشماليّة لمدينة صفاقس بوصفها المشرفة على تنفيذ مشروع "تبرورة" الذي يهدف إلى تطهير هذه السواحل التي عانت لعقود من تبعات التلوث الصناعي.

ومن أبرز ما خلصت إليه الدائرة في ما يهمّ منظومة البذور والشتلات افتقارها إلى إستراتيجية واضحة المعالم يقع فيها تشريك كافة المتدخلين ووضع الأطر اللازمة للتنسيق فيما بينهم.

ولئن مكنت هذه المنظومة من تغطية حوالي 90 % من حاجيات البلاد من البذور في قطاع الزراعات الكبرى، تظلّ الإنجازات المسجّلة في مجال إنتاج بقيّة الأصناف من البذور وخاصّة منها البطاطا والخضروات في حاجة إلى تدعيم إذ لم تتعدّ نسبة تغطية الحاجيات الوطنيّة على التوالي 54 % و35 %.

وباعتبار مصادقة تونس منذ سنة 2002 على المعاهدة الدوليّة المتعلقة بالموارد الوراثيّة للأغذية والزراعة والتي اعترفت بالحقوق السيادية للدول على مواردها الوراثيّة النباتيّة، يتعيّن على البنك الوطني للجينات تكثيف جهوده لاسترجاع الأصناف التونسيّة الموجودة بالخارج وتدارك الإخلالات المسجلة التي أدّت إلى عدم احترامه للمعايير الدوليّة المعتمدة بخصوص حفظ الموارد الجينيّة النباتيّة.

أمّا بخصوص مشروع "تبرورة" بصفاقس، فلئن مكّن هذا المشروع من حصر نفايات الفوسفوجيبس واكتساب مساحات جديدة قابلة للتهيئة مثلت

متنفسا عمرانياً لمركز مدينة صفاقس، فقد شهد تنفيذه تأخيراً هاماً ناهز 20 سنة تعلق بمرحلة تصوره وضبط عناصره المرجعية والذي كان من بين أسبابه تردد السلط العمومية في اتخاذ قرار الغلق النهائي لمصنع الحامض الفسفوري وذلك بغض النظر عما ترتّب عن ذلك من ارتفاع في كلفة المشروع التي مرّت من 32,8 م.د إلى ما يقارب 128 م.د.

كما أدّى عدم بلورة إطار للتعاون بين المتدخلين على غرار ديوان البحريّة التجاريّة والمواني والشركة الوطنيّة للسكك الحديدية التونسيّة إلى بقاء المشروع معزولاً عن محيطه علماً وأنّه لم يتمّ إلى موفى سنة 2014 إعداد المثل التفصيلي لتهيئة المنطقة بالرغم من انتهاء الأشغال منذ 5 سنوات.

الطاقة والنقل

ركزت الدائرة اهتمامها في قطاعي الطاقة والنقل على منظومة غاز البترول المسيل ونقل المحروقات عبر الأنابيب فضلاً عن وزارة النقل والتصرّف في الطرقات السيارة.

ومن أبرز ما استنتجته الدائرة في هذا المجال عدم مواكبة تطور حجم الإنتاج الوطني من غاز البترول المسيل البالغ في سنة 2013 حوالي 180 ألف طن الحاجيات الوطنيّة للإستهلاك إذ تمّ تأمين حوالي 65 % من هذه الحاجيات عن طريق التوريد. وكان بالإمكان التقليل من هذه النسبة لو تمّ تذليل العوائق التي حالت دون انطلاق مشروع "نوّارة" الذي أتمّمت الدراسات في شأنه منذ سنة 2008 وكان من المؤمل أن يوفر عند انطلاقه إنتاجاً بحوالي 152 ألف طنّ.

ومن العوائق الهيكلية التي حالت دون النهوض بمنظومة غاز البترول المسيل محدودية طاقة الخزن على الصعيد الوطني ممّا لا يساعد على تأمين التزويد المنتظم للسوق وعلى مزيد إحكام عمليات الإنتاج والتوريد.

وإزاء تفاقم الأعباء التي تخصّصها الدولة لدعم غاز البترول المسيل والتي تضاعفت لأكثر من ثلاث مرّات منذ سنة 2009 يظل تدعيم نسبة الربط بشبكة الغاز الطبيعي ومزيد التشجيع على اقتناء السخانات الشمسيّة فضلاً عن الحدّ من استعمال هذه المادّة كوقود للسيارات، من أنجع الآليات الكفيلة بالتحكم في هذه الأعباء والحدّ من تنامي الطلب في شأنها.

وفي مجال نقل المحروقات عبر الأنابيب، عاينت الدائرة أن حصته لم تتجاوز حوالي 53 % من مجموع الكميات المنقولة على الصعيد الوطني وهو ما يستدعي من شركة النقل بواسطة الأنابيب وضع استراتيجية في الغرض تركز على الترفيع في نسب استغلال التجهيزات المتوفّرة لديها والعمل على تذليل الصّعوبات التي حالت دون دخول مشروع أنبوب "الصخيرة - الساحل" حيز الاستغلال بما يتيح الانتفاع بالمزايا الاقتصادية والبيئية لهذه الوسيلة لنقل المحروقات.

أمّا فيما يتعلّق بوزارة النقل، فقد وقفت الدائرة على افتقار هذه الوزارة إلى نظام معلوماتي فعّال يمكنها من متابعة المنشآت العموميّة الخاضعة لإشرافها واقتصرت على اعتماد حلول ظرفيّة لمعالجة الصعوبات الماليّة الهيكلية التي تعاني منها أغلب هذه المؤسّسات والتي سجّلت نتائج سلبية ناهزت 1200 م.د خلال فترة 2010-2013 يرجع قسط منها إلى الانتدابات الاستثنائية وتحملها لبعض نفقات الوزارة فضلاً عن عدم حصولها على تعويض ملائم بعنوان التعريفات المنخفضة ومجانيّة النّقل.

وينبغي على الوزارة العمل على تركيز السّلط الجهويّة المكلفة بإعداد ومتابعة تنفيذ المخطّطات التوجيهيّة للنقل البري التي لم يتمّ تعميمها على كافّة جهات البلاد إذ اقتصرت على ولايات تونس الكبرى وسوسة وشفاقس.

ويتطلب الأمر ضرورة تدارك الإخلالات التي تشوب السلامة والأمن من خلال تفعيل اللّجان المحدثّة في الغرض والتنسيق بين مختلف المتدخلين خاصّة

أنّه لم يتمّ تحيين المخطّطات الأمنيّة المينائيّة منذ إعدادها في سنة 2004 بالرغم من تنامي المخاطر الأمنيّة في السّنّوات الأخيرة فضلا عن استحثّاث نسق تنفيذ المخطّطات المتعلّقة بالأمن والسّلامة في مجال النّقل الجوّي بما يساهم في إيفاء الدولة التونسيّة بالتزاماتها تجاه المنظمة الدولية للطيران المدني.

وبخصوص التصرّف في الطرقات السيارة، تبين للدائرة أنّ تصرّف شركة تونس الطرقات السيارة قد شابته إخلالات جسيمة كانت لها تبعات سلبية ليس على الوضعيّة الماليّة للشركة فحسب بل كذلك على جودة الخدمات المسداة لمستعملي الطرقات السيارة. من ذلك أنّ المؤسّسة لم تتوفّق في إرساء نظام استغلال فعّال لاستخلاص معاليم المرور الذي تضمّن العديد من العيوب على مستوى التجهيزات والمعدّات ممّا انجرّ عنه نقص في مداخلها لا يقلّ عن 5,639 م.د خلال فترة 2011-2013 فضلا عن نقص في موارد شحن البطاقات لم يتسنّ تقييمه لغياب أي أثر لهذه المداخل بالمنظومة المعلوماتيّة.

وكان لغياب الصيانة الوقائيّة وعدم حرص الشركة على القيام بالتدخّلات في الإبان بالغ الأثر على حالة عدة أجزاء من الطرقات السيارة وذلك فضلا عن النقص المسجّل في توفير متطلبات سلامة الجولان بها لا سيما في ما يخصّ إصلاح الزلاّقات المتضرّرة الذي يستغرق أحيانا الشهرين كان من ضمن الأسباب التي أدّت إلى وقوع حوادث سير بلغ مجموعها 296 حادثا خلال فترة 2010-2013.

التنمية الجهويّة

أصبحت التنمية الجهويّة من أوكد الأولويات باعتبارها رافدا هاما من روافد التنمية الشاملة وتساهم في تحقيق التوازن بين الجهات وفي دعم التشغيل.

ومن الإستنتاجات العامّة التي خلصت إليها الدائرة مواجهة عدد هامّ من المشاريع ذات الصبغة الجهويّة لصعوبات في إنجازها وذلك بالرغم من توفّر الإعتمادات في الغرض.

ويعزى ذلك بالأساس إلى عدم جاهزيّة العديد من المشاريع من حيث إعداد الدراسات وتوفير الأراضي المخصّصة لها والذي تزامن مع افتقار المجالس الجهويّة إلى الموارد البشرية والماديّة الضروريّة لتأمين متابعة فعّالة لهذه المشاريع. وكنتيجة لتعطل تنفيذ العديد من المشاريع، ظلّت مبالغ هامّة من اعتمادات الدفع المحالة للجهات مجمدة لفترات طويلة كان بالإمكان استغلالها لتنفيذ مشاريع أخرى.

وإذ تتعارض هذه الوضعيّة مع الحاجة الملحة إلى دفع نسق التنمية الجهويّة، فإنّه من غير المقبول أن يتواصل تجميد موارد لميزانيّة الدولة هي في أشدّ الحاجة إليها. لذا تدعو الدائرة السّلط العموميّة إلى تعبئة كافّة الطاقات لتدارك هذه الإخلالات.

السكن والمباني الإدارية

خلصت الدائرة من خلال المهمّة التي أنجزتها لدى صندوق النّهوض بالسّكن لفائدة الأجراء إلى عدم توصّل القائمين عليه إلى بلورة آليات فعّالة لحسن التصرف فيه تستند إلى برامج عمل سنويّة وأهداف كميّة تنصهر ضمن الإستراتيجية الوطنيّة للسّكن. وقد تمّ الوقوف على ضعف نسبة استهلاك الموارد المخصّصة للصندوق بصفة متواترة وعلى امتداد سنوات. ولم يتعدّد عدد المساكن الممولة عن طريق الصندوق خلال كامل فترة 2009-2013 ما جملته 3628 مسكنا وهو ما يمثّل حوالي 6,7 % فحسب من جملة المساكن المنجزة في إطار البعث

العقاري بالبلاد علما بأنّ الفئة المستهدفة بخدمات الصندوق قد فاق تعدادها في سنة 2013 المليون أجير ينتمون إلى القطاعين العام والخاص.

وإزاء محدودية إنجازات منظومة النهوض بالسكن الإجتماعي ينبغي الإسراع بإجراء مراجعة شاملة للآليات المعتمدة لإنجاز تدخلات صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء كي يتمكن من بلوغ الأهداف التي بعث من أجلها.

واتّجه اهتمام الدائرة كذلك إلى الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية باعتبارها أحد المتدخلين العموميين في مجال البعث العقاري حيث اتّضح أنّ هذه الشركة لم تتوفق في بلوغ مستويات مرضية لإنجاز مخطّطاتها ولم تحرص على المحافظة على رصيدها العقاري من الأراضي الصالحة للبناء وفوتت في البعض منها ممّا أتاح لعدد من المنتفعين القيام بعمليات مضاربة.

كما وقفت الدائرة على إخلالات شابت تصرف الشركة في أملاك الأجانب فضلا عما تمّت معاينته من نقائص حدّت من شفافية الإجراءات المتبعة في مجال تسويق المحلات كان من بين نتائجها تمتع حرفاء بامتيازات من دون وجه حق.

أمّا بخصوص التصرف في المباني الإدارية، فقد عاينت الدائرة لجوء الوزارة المكلفة بالتجهيز إلى تشييد مبان بالرغم من عدم رصد اعتمادات في الغرض بميزانيتهما حيث استغلت موارد كانت مخصّصة لتركيز الحضيرة وهو ما يعدّ خرقا لقواعد الإنفاق العمومي الواردة بمجلة المحاسبة العمومية.

كما لم تحرص الوزارة على تسوية الوضعية العقارية للأراضي التي استغلتها لتشييد بعض المباني إذ تجاوزت التراخيص العمرانية في الغرض وتعدّت أحيانا على الملك العمومي للمياه فضلا عن التحوّز بملك الغير.

ولم يخلُ جانب تخصيص المباني بدوره من تجاوزات تمثّلت خاصّة في الاستغلال بدون وجه حق لما مجموعه 68 مسكناً إدارياً من قبل أعوان أحيّلوا على التقاعد أو من قبل أطراف لا تنتمي أصلاً إلى الإدارة.

الثقافة والإعلام

تضع الدولة ضمن اهتماماتها تشجيع المبدعين وتوسيع مشاركة مختلف الفئات الإجتماعيّة والشرائح العمريّة في الحياة الثقافيّة، لما لذلك من أهمية في إشاعة فكر التسامح والانفتاح ونبذ التطرّف بمختلف أشكاله.

وفي هذا الإطار يبيّن تقييم الدائرة لدعم الدولة للأنشطة الثقافيّة افتقار وزارة الثقافة إلى معطيات دقيقة حول مختلف الفئات المستهدفة بالدعم بما لم يسمح لها بتقييم أثر ذلك على النهوض بالأنشطة الثقافيّة وذلك فضلاً عمّا تمّت معانيته من إخلالات تعلّقت بعدم التقيد بالإجراءات المعمول بها في مجال إسناد المنح ومتابعة إنجاز الأعمال المدعومة بما يضمن استعمال الدّعم في الأغراض المخصّصة له.

كما وقفت الدائرة على أن ظروف حفظ الأعمال الفنيّة المدعومة وخاصّة منها اللوحات التشكيليّة لا تستجيب للمعايير الدوليّة في الغرض من حيث توفّر التجهيزات والفضاءات الملائمة فضلاً عن التقصير فيما يتعلّق بمسك السجّلات والجرد. وقد نتج عن ذلك خاصّة افتقار الوزارة إلى معطيات بخصوص ما لا يقلّ عن 1071 عملاً فنياً تمّت إعارتها إلى هياكل عموميّة بالإضافة إلى غياب 230 عملاً فنياً آخر كانت مضمّنة بدفاتر التسجيل.

أمّا بخصوص قطاع الإعلام، فقد خلصت الدائرة من خلال المهمّة الرقابيّة التي خصّت بها مؤسّسة الإذاعة التونسيّة إلى ضرورة تثمين استغلال الفضاءات والتجهيزات المتاحة لهذه المؤسّسة لتدارك ضعف تموقعها بالمشهد

الإعلامي بالبلاد. كما يدعو الوضع إلى إيلاء جانب المحافظة على الأرشيف السمعي العناية اللازمة بوصفه يمثل جزءاً من الذاكرة الوطنية وأحد مكونات الموروث الثقافي للبلاد.

تنمية الموارد البشرية

حرصت الدائرة على تخصيص حيز من أعمالها لمجال التنمية البشرية وذلك من خلال مهمّات رقابية شملت تقييم أداء وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بوصفها المشرفة على تنفيذ سياسة الدولة في مجال التعليم العالي وكلّ من كليات العلوم القانونية والإقتصادية والتصرّف بجدوبة وكليات الطبّ بسوسة. كما خصّت الدائرة برقابتها اللجنة الوطنية الأولمبية التونسية باعتبارها جمعية تنتفع بمنح عمومية وتساهم في تطوير الأنشطة الرياضية.

وبيّن النظر في منظومة التكوين الجامعي أنّ الهياكل المتدخّلة لم توفّر الضمانات الكافية للإرتقاء بجودة التحصيل العلمي للطلبة بالنظر إلى النقص المسجّل في إطار التدريس الجامعي القار لا سيما من صنف "أ" في أغلب المؤسسات الجامعية وخاصة منها تلك المركزة بالمناطق الداخلية. وقد تمّت معاينة مثل هذا الوضع بكلية العلوم القانونية والإقتصادية والتصرّف بجدوبة حيث لم تتعد نسبتهم 7% من مجموع إطار التدريس خلال فترة 2009-2013. كما أنّ البنية الأساسية الجامعية من فضاءات وتجهيزات لم تساعد على توفير الظروف الملائمة للتدريس وهو ما انعكس سلباً على مخرجات التعليم العالي.

وفي نفس السياق، تبيّن أن تكوين طلبة كلية الطب بسوسة وعلى غرار بقية كليات الطبّ بالبلاد لا يتلاءم مع المعايير الدولية الصادرة عن الإتحاد الدولي للتعليم الطبيّ ممّا يدعو القائمين عليها إلى الإسراع بإعداد برنامج عمل وتجسيمه للحصول على الاعتماد الدولي في الغرض.

أما بخصوص اللّجنة الوطنيّة الأولمبيّة فهي مدعوة إلى حسن توظيف المنح العموميّة التي تتمتّع بها من خلال العمل على تقييم الدّورات الرياضيّة التي تشرف عليها على المستوى الوطني والدولي. كما أنّها مدعوّة إلى تلافي الإخلالات المسجّلة في كميّة صرف هذه المنح المسندة في إطار الاتفاقية التي تجمعها بالوزارة المكلفة بالرياضة. وفي هذا الإطار، ينبغي الحرص على أن لا تكون اللّجنة أداة لتمويل ميزانيّة الوزارة المكلفة بالرياضة أو وسيلة لاستثناء صرف النفقات العموميّة من الإجراءات القانونيّة المعمول بها في الغرض.

الباب الأول
البرامج العمومية
والأنشطة القطاعية

منظومة دعم المواد الأساسية

يتمثل الدعم في الفوارق التي تتحملها الدولة بين أسعار إحالة السلع وأسعارها الاقتصادية باعتبار كلفتها الحقيقية. ويعدّ الدّعم إحدى أدوات السياسة الاقتصادية للدولة لتحقيق أهداف اقتصادية أو اجتماعية. وتختلف أشكال الدعم من دولة إلى أخرى وفقا لأهدافها المختلفة. وتهدف سياسة الدّعم أساسا إلى المحافظة على القدرة الشرائية للمواطنين من خلال إرساء آليات للتحكم في تطوّر أسعار مختلف المواد الأساسية وترمي كذلك إلى حماية الاقتصاد الوطني من التقلّبات الظرفية للأسعار العالمية خاصّة بالنسبة إلى المواد الأساسية.

وتتحمل الدولة تكاليف الدّعم للمواد الأساسية من خلال الميزانية العامة للدولة ضمن ميزانية الوزارة المكلفة بالتجارة والحساب الخاص بالخزينة "الصندوق العام للتعويض". وقد شهدت اعتمادات الدّعم المرصودة للغرض في ميزانية الوزارة المكلفة بالتجارة خلال السنوات 2011-2013 تطورا هاما حيث أصبحت تمثل في موفى سنة 2013 حوالي 2 % من الناتج المحلي الإجمالي⁽¹⁾ مقابل 1,16 % في سنة 2010. وارتفعت تكاليف دعم المواد الأساسية⁽²⁾ في موفى سنة 2013 إلى 1.450 م.د. مقابل 730 م.د. في سنة 2010 أي ما يمثل على التوالي 26,29 % و 48,66 % من مجموع تكاليف الدّعم التي بلغت 5.514 م.د. في سنة 2013 مقابل 1.500 م.د. في سنة 2010.

أمّا فيما يتعلّق بالحساب الخاص بالصندوق العام للتعويض فقد بلغ رصيده في موفى سنة 2013 ما قدره 260,076 م.د. ولم يسجّل تحميل أية نفقة على حساب موارده الذاتية خلال الفترة 2009-2014.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الدائرة خصّصت الصندوق العام للتعويض بمهمة رقابية سنة 2003 ضمن تقريرها التاسع عشر أفضت إلى ملاحظات ذات علاقة أساسا بمادتي الحبوب والزيت النباتي تمّ تجاوز البعض منها في إطار تحسين التصرف في الدّعم.

وتهدف المهمة التقييمية التي شملت منظومة دعم المواد الأساسية خاصّة إلى التأكّد من وجود استراتيجية وطنية للنهوض بهذه المنظومة وتحقيق الأهداف المرسومة لها كما وردت بالموازن الاقتصادية للفترة 2009-2013 وبمخططات التنمية بعنوان سنّي 2009-2010 وبمنوال التنمية

(1) المصدر: التقارير السنوية للبنك المركزي التونسي.

(2) تكاليف الدعم الجمالية لمواد الحبوب والحليب نصف الدسم والسكر والعجين الغذائي والكسكسي ومعجون الطماطم والزيت النباتي والورق المدرسي انطلاقا من بيانات وحدة تعويض المواد الأساسية.

بالنسبة إلى سنة 2013 وإلى تقييم سبل التصرف في هذه المنظومة. كما ترمي هذه المهمة إلى النظر في مدى توفّق مختلف الأطراف المتدخّلة في المجال في التّسيق فيما بينها والتأكّد من مدى توجيه الدّعم إلى مستحقّيه.

كما شملت المهمة فحص التكاليف ذات الصّلة بالمواد الأساسية المدعّمة التي تحمّلها ميزانية بعض الدواوين الوطنية في شكل تكاليف منجرّة عن عملية التزوّد أو عن التوزيع على غرار الديوان الوطني للزيت وديوان الحبوب والديوان التونسي للتجارة أو في شكل منح يتمّ إسنادها على مستوى حلقات الإنتاج أو التجميع أو التصنيع.

وقد شملت الأعمال الرقابية للدائرة التي غطّت الفترة الممتدّة بين 2009 وأكتوبر 2014 منظومة الحبوب والزيت النباتي باعتبارهما من المواد الأساسية الإستراتيجية الموجهة إلى الاستهلاك الأسري من ناحية وكذلك بالنظر إلى أهمية الاعتمادات المخصّصة لهما من ناحية أخرى حيث استأثرتا خلال سنة 2013 بحوالي 93 % من مجموع اعتمادات دعم المواد الأساسية. كما شملت الأعمال الرقابية منظومة دعم مادتي السكر والحليب نظرا لخصوصيّتهما من حيث الخضوع لنظام الدّعم الجزافي.

وقد أفضت الأعمال الرقابية التي اعتمدت على الوثائق المستندية وعلى المعاينات الميدانية والمحاورات و"مجموعة تركيز" تمّ تنظيمها مع أهمّ المتدخّلين العموميين في المجال والمهنيين⁽¹⁾ وكذلك على نتائج استبيان تمّ توجيهه إلى الإدارات الجهوية للتجارة إلى صياغة ملاحظات تعلّقت أساسا بسياسة دعم المواد الأساسية وبالتصرف في منظومة الدّعم وبمراقبة هذه المواد وجودتها.

⁽¹⁾ الوزارة المكلفة بالتجارة- الوزارة المكلفة بالمالية- الوزارة المكلفة بالفلاحة- الديوان الوطني للزيت- ديوان الحبوب-الديوان التونسي للتجارة- ديوان تربية الماشية وتوفير المرعى – مجمعي ومخزني الحبوب- المطاحن- المجمع المهني المشترك للحوم الحمراء والألبان.



أبرز الملاحظات

- توجّهات سياسة دعم المواد الأساسية

لم تتم ترجمة توجّهات سياسة دعم المواد الأساسية في إطار خطة شاملة تضبط الأهداف المنتظرة بصفة دقيقة والوسائل والآليات الضرورية لبلوغ هذه الأهداف في آجال محدّدة.

واتّسم تنفيذ الإصلاحات المقترحة بالبطء أو بعدم التفعيل ممّا أدّى إلى استمرار نفس الإشكاليات دون التوقّق إلى اتّخاذ الإجراءات الملائمة في شأنها على غرار تواصل اختلاف مقاييس تعيير الحبوب المورّدة عند الشراء والبيع وعدم تحرير توريد القمح اللين المخصّص لصنع الفرينة الرفيعة والشعير واختزال مسالك الدّعم.

ولم تتولّ السلط العمومية اتّخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق توجّهات النهوض بالإنتاج المحلي من الحبوب والزيت النباتي والسكر.

واتّسم تحديد الفئة المستهدفة بالدّعم بعدم الوضوح في ظل النظام الحالي لتعويض المواد الأساسية الذي ينبني على توجيه الدّعم لفائدة كل الفئات الاجتماعية دون حصره لفائدة مستحقّيه.

ولم تتولّ وحدة تعويض المواد الأساسية إلى موفى أكتوبر 2014 القيام بأية مهمّة تتعلّق بإعداد الدراسات أو التخطيط أو التقييم في مجال الدّعم.

وتدعى السلط العمومية إلى تجسيم التوصيات الرامية إلى النهوض بمجال الدّعم وإلى مزيد التنسيق بين مختلف المتدخلين في المجال لتفعيل التوجّهات العامة لسياسة الدّعم.

- التصرّف في منظومة دعم المواد الأساسية

لم يبلغ مستوى الإنتاج الوطني من الحبوب والزيت النباتي والسكر الأهداف المرسومة بما يمكن من التّقليص في التوريد. وقد أدّت هذه الوضعيّة إلى ارتفاع المبالغ المحمولة على اعتمادات الدّعم مع اللجوء أكثر إلى التوريد لتغطية الارتفاع المتواصل في طلب المواد المدعّمة بالإضافة إلى تطوّر أسعارها بالأسواق العالمية وارتفاع خسائر الصّرف جرّاء انخفاض قيمة الدينار.

وسجّل توريد المواد الأساسية المدعّمة ضعف مشاركة المزوّدين في طلبات العروض والذي يرجع أساسا إلى غياب التحيين الدوري لقائمتات هؤلاء المزوّدين ولكراسات الشروط المتعلقة بالتوريد لملاءمتها مع خصوصيّات الجودة المتوقّرة بالسوق العالمية. كما انعكس الاختلاف في تقييم عناصر الجودة بين الدواوين والمهنيّين وشركات المراقبة على الفارق بين أسعار البيع والشراء وعلى كلفة الدّعم عموما.

وحال ضعف طاقة الخزن والنقص في تهيئة الموانئ التونسية دون الاستفادة من أسعار تنافسية عبر شراء شحنات ذات سعة كبيرة والاستفادة من الانخفاضات الظرفية التي تشهدها أحيانا أسعار المواد المدعّمة بالسوق العالمية.

وبالإضافة إلى ارتفاع اعتمادات التعويض المرسّمة بميزانية الوزارة المكّفة بالتجارة والتي بلغت 1.450 م.د في موفى 2013، تحمّلت الدواوين تكاليف إضافية بعنوان التصرّف في المواد المدعّمة ناتجة بالأساس عن سياساتها التجارية والمالية على غرار سياسة البيع الآجل التي حمّلت ديوان الحبوب والديوان الوطني للزيت سنويا ما قدره على التوالي 3 م.د و 0,7 م.د بعنوان الإسقاط التجاري.

وتدعى مختلف الدواوين إلى مزيد إحكام التصرّف في عمليات التزوّد بالمواد الأساسية المدعّمة وبيعها وخزنها بما يساهم في الضّغط على تكاليف الدّعم.

كما يتّجه العمل على مزيد الضّغط على التكاليف الإضافية ذات الصلة بالتصرّف في المواد الأساسية المدعّمة وإلى الأخذ بعين الاعتبار لهذه التكاليف ضمن الكلفة الجمالية للدّعم.

- مراقبة المواد الأساسية المدعّمة

لا يتوفر لدى الدواوين في ظلّ المنظومة الحالية لرقابة المواد المدعّمة الآليات الضرورية للتأكّد من المخزونات الفعلية من هذه المواد لدى المتدخّلين الخواص حيث تعتمد الدواوين ووحدة تعويض المواد الأساسية غالبا على نظام التصريح ممّا لا يضمن حماية مصالحها والتثبّت من استعمال المواد المدعّمة في الأغراض المخصّصة لها.

وتشكو مراقبة مسالك توزيع المواد المدعّمة من قبل المصالح المركزية والجهوية للوزارة المكلفة بالتجارة غياب برنامج مراقبة خاص بها وعدم تخصيص الموارد المادية والبشرية الكافية للقيام بذلك.

ويُدعى مختلف المتدخلين إلى التنسيق فيما بينهم وإلى تكثيف آليات المراقبة على تداول المواد المدعّمة وردع المخالفات المرتكبة في شأنها لضمان توجيه الدّعم نحو مستحقّيه والتصدي إلى استعمال المواد المدعّمة في غير الأغراض المخصّصة لها.



I- سياسة دعم المواد الأساسية

تضمّنت التوجّهات العامة لسياسة الدّعم كما وردت في إطار المخططات التنموية منذ بداية التسعينات أساساً توجيه الدّعم نحو مستحقّيه والتعديل الدوري لأسعار المواد المدعّمة وتقليص عدد المواد الخاضعة للدّعم مع تنوع عرض المواد البديلة وتحرير بعض الأنشطة المتعلّقة بالمواد المدعّمة فضلاً عن تكثيف مراقبة مسالك التوزيع لمنع استعمال هذه المواد في غير الأغراض المخصّصة لها.

ولم يتم إدراج هذه التوجّهات ضمن خطة تضبط الأهداف بصفة دقيقة والوسائل والآليات الضرورية لبلوغ هذه الأهداف في آجال محدّدة. واتّسم تنفيذ أغلب الإصلاحات التي اقترحتها آخر دراسة شاملة تمّ القيام بها حول ترشيد سياسة التعويض في سنة 2003 بالبطء أو عدم التفعيل ممّا أدّى إلى استمرار نفس الإشكاليات دون التوفّق إلى اتّخاذ الإجراءات الملائمة في شأنها.

وفضلاً عن ذلك، لم يتمّ تفعيل توصيات جلسة العمل الوزارية⁽¹⁾ حول ضرورة إعداد دراسة استراتيجية تتعلّق بدعم الأسعار عند الاستهلاك وكذلك تجسيم ما تمّ التنصيص عليه في إطار الميزانين الاقتصاديّين لسنتي 2012 و2013 بخصوص إنجاز دراسة استراتيجية حول منظومة الدّعم تأخذ بعين الاعتبار مختلف العناصر المحدّدة لطبيعة الدّعم وحجمه بالنسبة لكل مادة. ولئن تولّى المعهد الوطني للإحصاء في سنة 2013 القيام بدراسة حول "تحليل أثر الدّعم الغذائي وبرامج المساعدات الاجتماعية على السكان الفقراء والفئة الهشّة"، غير أنّ هذه الدراسة لم تفض مثلاً كان منتظراً منها إلى تقديم فرضيّات دقيقة حول نسب الزيادات في الأسعار وتأثيرها على مختلف القطاعات والفئات الاجتماعية وعلى تكاليف الدّعم.

وفي سياق متّصل، اقتصر تدخّلات وحدة تعويض المواد الأساسية⁽²⁾ المحدثّة في سنة 2002 بالأمر عدد 2145 لسنة 2002 على التصرّف في اعتمادات دعم المواد الأساسية. وخلافاً لمقتضيات هذا الأمر لم تتولّ الوحدة إلى موفى أكتوبر 2014 القيام بأيّة مهمّة تتعلّق بإعداد الدراسات أو البحوث أو التخطيط أو التقييم في مجال التعويض ودعم المواد الأساسية والمسائل المتعلّقة بها واقتراح التدابير التعديليّة اللازمة وذلك بالتعاون مع الهياكل المعنيّة.

وقد مكّنت الأعمال الرقابية للدائرة من الوقوف على نقائص تعلّقت أساساً بمدى تجسيم توجّهات سياسة دعم المواد الأساسية فيما يتعلّق بحلقات الإنتاج وبسياسة الأسعار وبالفئات المستهدفة بالدّعم.

(1) المنعقدة بتاريخ 16 سبتمبر 2010.

(2) تمّ إلحاقها بالوزارة المكلفة بالتجارة بمقتضى الأمر عدد 2934 لسنة 2005.

أ- التوجّهات الخاصّة بحلقات الإنتاج والتّجميع والتزوّد

في إطار ترشيد نفقات التعويض، تضمّنت الموازين الاقتصادية للسنوات 2010-2013 ضرورة تشجيع الإنتاج الوطني للمواد الأساسية بهدف الحدّ من الاعتماد على التوريد نظرا لارتفاع كلفته ولانعكاسات تقلّبات الأسواق العالمية للمواد الأساسية وسعر الصّرف على تكاليف الدّعم وأهمية هذه المواد في الأمن الغذائي. وتمّ في هذا المجال الوقوف على ملاحظات تعلّقت بإنتاج الحبوب والزيت النباتي والسكر.

فبالنسبة إلى إنتاج الحبوب، لم يتمّ تحقيق أهداف خطّة النهوض بقطاع الحبوب في أفق سنة 2014 والمتعلّقة بتحقيق الاكتفاء الذاتي من القمح الصلب خلال الفترة 2010-2014 وكذلك بالتوسّع في مساحة الحبوب المرويّة لبلوغ 120.000 هكتار في سنة 2011 حيث لم تتعدّ هذه المساحات 87.000 هكتار في سنة 2013.

وشهد الموسم الفلاحي 2012-2013 نقصا في المساحات المزروعة من الحبوب بنسبة 19,7 % مقارنة بمجمل المساحات المزروعة خلال الموسم السابق.

وتواصل إلى موفى أكتوبر 2014 تشريك الخواص في نشاط تجميع الحبوب في غياب إعداد كراس شروط ينظّم القطاع إضافة إلى عدم تفعيل خارطة تحدّد عدد مراكز التّجميع ومواقع انتصابها. وفضلا عن ذلك، لم يتمّ تجسيم التوجّه نحو تحرير توريد القمح اللين المخصّص لصنع الفريضة الرّفيعية لدعم المنافسة بين المطاحن وتشجيع الحصول عن المنتج الأقلّ كلفة والأفضل جودة. وأنّ سمت السياسة المتّبعة لتحرير توريد مادّة الشعير بعدم الاستقرار حيث تمّ في جوان 2008 فتح نشاط التوريد للخواص دون توفير إطار قانوني يحدّد التزاماتهم ودون اتّخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية الإنتاج المحلي ليتّم في شهر أكتوبر 2009 التخلّي عن هذا التوجّه وتعليق تدخّل الخواص في النشاط.

وبخصوص تدعيم طاقة خزن الحبوب، أوصت دراستان أعدّهما ديوان الحبوب في سنتي 2006 و2008 بضرورة إنجاز طاقة خزن إضافية تبلغ 2,7 مليون قنطار لخزن الحبوب المعدّة للاستهلاك وذلك بالتعاون مع المهنيين الخواص إلّا أنّه لم يتمّ تحقيق ذلك.

أمّا فيما يتعلّق بإنتاج الزيت النباتي، فلم يتمّ الشّروع في تجسيم التوجّه الذي تضمّنته الموازين الاقتصادية للسنوات 2011-2013 والرّامي إلى تدعيم الإنتاج المحلي من الزيوت النباتية رغم أنّ تقرير التقييم نصف المرحلي للمخطط الحادي عشر للتنمية اعتبر زراعة السلجم من النباتات الزيتية التي تتلاءم مع مناخ البلاد وظروف الاستغلال.

وبالنسبة إلى إنتاج اللفت السكري، ورغم تواصل التداول حول إعادة إحياء هذه الزراعة منذ سنة 2010 إلا أنه لم يتمّ إلى حدود أكتوبر 2014 وضع إستراتيجية وبرنامج عمل واضح الأهداف والمراحل لتجسيم ذلك. كما لم يتمّ تفعيل التوصيات المنبثقة عن جلسات العمل الوزارية المنعقدة في سنتي 2010 و2012⁽¹⁾ والمتعلّقة بتشكيل 3 لجان تُعنى تباعا بإعداد العناصر المرجعية لاختيار شريك استراتيجي لتونس في مجال إنتاج السكر وتكريره في إطار دعوة للمنافسة وبدراسة حاجيات الديوان التونسي للتجارة من السيولة وبدراسة مراجعة منحة تكرير السكر.

ب- التوجهات الخاصة بسياسة الأسعار

يعتبر التعديل الدوري لأسعار المواد المدعّمة وإخراج المواد التي يقترب سعر بيعها من قيمة تكلفتها من دائرة الدّعم من الثّوابت التي تبنّتها مختلف المخططات التنموية والموازن الاقتصادية والدراسات المتعلّقة بمنظومة الدّعم ممّا أدّى إلى حصر الدّعم خلال سنتي 2009 و2010 في مادتي الحبوب والزيت النباتي. وصدر في 14 جانفي 2011 قرار يقضي بتخفيض أسعار البيع للعموم لمشتقات الحبوب والحليب المعقّم نصف الدسم والسكر ومعجون الطماطم وتحميل ميزانية الدولة الانعكاسات المالية النّاتجة عن هذا القرار. وقد أدّى ذلك إلى توسيع قائمة المواد المدعّمة وإلى تخصيص منحة جزافية بلغت 50 مليون/كغ بالنسبة إلى السكر و20 مليون/كغ بالنسبة إلى العجين الغذائي والكسكسي. وتراوحت هذه المنحة بين 50 مليون و60 مليون/التر بالنسبة إلى الحليب و70 مليون و100 مليون بالنسبة إلى علب معجون الطماطم.

وانجرّ عن تحديد سعر بيع معجون الطماطم بمقتضى مقررّ الوزير المكلف بالتجارة عدد 3 لسنة 2011 إخضاع هذه المادّة لنظام المصادقة الإدارية⁽²⁾ على الأسعار وهو ما يخالف مقتضيات الأمر عدد 1996 لسنة 1991 الذي يخضعها لنظام المصادقة الذاتية⁽³⁾. ويعتبر تجاوز مدّة تطبيق هذا القرار الاستثنائي بسنة أشهر مخالف للتشريع الجاري به العمل⁽⁴⁾. وقد نتج عن هذه الوضعية ارتفاع مادّة معجون الطماطم خلال الفترة الممتدة من غرة أوت 2011 إلى 31 ديسمبر 2013 تاريخ إعادة ضبط هوامش ربحها وإخراجها من الدّعم بدعم غير مستحقّ قدره 28,273 م.د.

أمّا فيما يتعلّق بالزيت النباتي المدعّم، وفي إطار التحكّم في تكاليف تكريره، اقترحت الدراسة التي تمّ إعدادها في سنة 2003 بيع كمّيّات الزيت الخام مباشرة إلى المكرّرين عوضا عن استرجاعه من

(1) بتاريخ 28 ديسمبر 2010 و3 و11 جويلية 2012.

(2) يتمثل في التحديد المسبق من قبل الإدارة لمستوى الأسعار أو تغيرها.

(3) تحدد المؤسسة المنتجة الأسعار في طور التوزيع بتطبيق نسب الأرباح التي تضبط بمقرر من الوزير المكلف بالتجارة على أسعار الكلفة التجارية.

(4) الفصل الرابع من القانون عدد 64 لسنة 1991 والمتعلّق بالمنافسة والأسعار.

قبل الديوان الوطني للزيت بعد تكريره ثم يبيعه للمعلّبين قصد تقليص تكاليف النقل المزدوج بالإضافة إلى دفع المكرّزين والمعلّبين للتعاقد فيما بينهم بما يساهم في الاقتصاد في التكاليف. إلّا أنّه لم يتمّ إلى موفى أكتوبر 2014 تفعيل هذا المقترح.

ويتمّ بالنسبة إلى الحبوب المحلية، وفي إطار منظومة الدّعم، صرف الفارق بين الأسعار العادية لإحالة الحبوب من المجمعين إلى ديوان الحبوب المحدّدة في إطار الأوامر الموسميّة المتعلّقة "بتعيين سعر الحبوب وبكيفية دفع أثمانها وخزنها وإحالتها والأسعار المخفّضة لإحالة الحبوب من الديوان إلى المطاحن بعد تعديل الأسعار المذكورة على أساس تطبيق سلم التّغيير⁽¹⁾ عند الشراء والبيع". وتتمثّل التنفيّلات والتنقيصات في المبالغ التي يتمّ تباعا إضافتها أو خصمها من السعر الأساسي عند الإنتاج لتحديد سعر الإحالة عند بيع الحبوب على أساس سلم تعيير يتعلّق بمختلف عناصر الجودة على غرار الرّطوبة والوزن النوعي ونسبة التفرّغ. وتغطي منحة التعويض على الحبوب المورّدة الفارق بين سعر الكلفة عند التوريد وسعر البيع المخفّض إلى المطاحن، غير أنّه لم يتمّ إلى موفى سنة 2014 الحسم في موضوع فارق التّغيير⁽²⁾ بين شراء الحبوب المورّدة وبيعها حيث يعتمد ديوان الحبوب بالنسبة إلى الحبوب المورّدة طريقة احتساب التنفيّلات والتخفيضات المعمول بها بالنسبة إلى الحبوب المحلية في حين أنّ هذه الواردات تتمّ على أساس مواصفات تمّ تحديدها ضمن كراس شروط على أساس مقاييس مختلفة.

وتمثّلت أهمّ التوجّهات التي تمّ إقرارها على أساس نتائج مسح قطاع المخازن لسنة 2008 في حصر الدّعم على مستوى صنع الخبز "الكبير" وتقريب سعر الفريّة المعدّة لصنع الخبز من سعر الفريّة الرّفيع مع اختزال مسالك الدّعم وصرف منحة التعويض مباشرة لفائدة المخازن عوضا عن المطاحن، إلّا أنّه لم يتمّ إلى موفى 2014 تفعيل هذه التوجّهات. وخلافا لهذه التوجّهات، تمّ إدراج الفريّة المعدّة لصنع الخبز من الحجم الصغير في مجال التعويض على إثر مراجعة هيكلّة أسعار الفريّة والسميد بتاريخ 05 مارس 2013.

واتّضح أنّ الإصلاحات التي تمّ اعتمادها منذ سنة 2008 والرّامية أساسا إلى تكثيف المراقبة للوقوف على التجاوزات المتعلّقة بإخراج المواد المدعّمة من مسالك التوزيع المنظّمة، لم تتناول بالبحث سبل تجاوز نقائص المنظومة التي ساهمت في ظهور هذه التجاوزات على غرار فوارق السعر ودعم نفس المنتج على عدّة مستويات (دعم الحبوب عند الإنتاج وعند الإحالة إلى المطاحن وعند التحويل) وصرف المنح لفائدة المطاحن بناء على نظام التصريح وفي غياب نظام فعّال للرقابة. وما فتئت الفجوة بين أسعار الفريّة المعدّة لصنع الخبز والفريّة الرّفيع تتعمّق نتيجة التعديلات الطارئة على هيكلّة

(1) تمّ ضبطه بالأمر عدد 2007 المؤرخ في 18 جوان 2007 كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 621 لسنة 2012 المؤرخ في 13 جوان 2012.

(2) يتمثّل تعيير الحبوب في تقييم جودتها وفقا لخاصيّاتها الفنية التي يتمّ على أساسها تحديد سعر الشراء والبيع.

الأسعار والتي ارتفعت في 5 مارس 2013 إلى 45,111 د. فقد حُدّد سعر بيع الفرينة المعدّة لصنع الخبز بما قدره 6,089 د للقنطار لفائدة المخابز صنف "أ"⁽¹⁾ وبما قدره 22,668 د للقنطار لفائدة المخابز صنف "ج"⁽²⁾. كما تمّ ضبط سعر بيع الفرينة الرّفّعة في حدود 51,200 د للقنطار. ومن شأن هذه الوضعية أن تشجّع المعنّيين على الحصول على مادّة الفرينة المعدّة لصنع الخبز خارج مسالك توزيعها المنظّمة واستعمالها في غير الأغراض المخصّصة لها.

وأكدت المخططات التنموية على ضرورة توجيه الدّعم نحو مستحقّيه دون غيرهم. إلّا أنّ تحديد الفئة المستهدفة بهذا الدّعم اتّسم بعدم الوضوح في ظل النظام الحالي لتعويض المواد الأساسية، حيث يتمّ توجيه الدّعم لفائدة كل الفئات الاجتماعية عوض حصره لفائدة الفئات المستحقة على غرار ما هو معمول به في عدد من الدول⁽³⁾. ولئن تمّ منذ إعداد الميزان الاقتصادي لسنة 2010 التأكيد على حصر الدّعم في مستوى الاستهلاك الأسري إلّا أنّ أسعار بيع بعض المواد على غرار السكر الموجّه للصنّاعيين (إلى حدود غرة جويلية 2014) وكذلك الفرينة الرّفّعة لا تغطي الكلفة الحقيقية لهذه المواد ممّا انجرّ عنه ارتفاع الصنّاعيين بجزء من الاعتمادات المخصّصة للدّعم. وقُدّر الدّعم الجملي الذي تمتّع به الصنّاعيون خلال سنة 2013 بحوالي 134 م.د بالنسبة إلى الفرينة الرّفّعة و11 م.د بالنسبة إلى السكر.

II- التصرف في منظومة دعم المواد الأساسية

يشمل التصرف في منظومة دعم الحبوب ومشتقاته والزيت النباتي والسكر والحليب من قبل على التوالي ديوان الحبوب والديوان الوطني للزيت والديوان التونسي للتجارة وديوان تربية الماشية وتوفير المرعى، التصرف في شراء هذه المواد ومبيعاتها ومخزونها. فضلا عن صرف مبالغ الدّعم من قبل وحدة تعويض المواد الأساسية تتحمّل الدواوين تكاليف متصلة بالتصرف في هذه المواد الأساسية المدعّمة.

أ- التصرف في شراء المواد الأساسية المدعّمة

يمثّل سعر شراء المواد الأساسية المدعّمة حصّة هامّة في هيكلّة كلفة توريدها تراوحت بين 85 % بالنسبة إلى الحبوب و97 % بالنسبة للزيت النباتي خلال الفترة 2009-2013.

(1) تختص المخابز صنف "أ" في صنع الخبز المدعّم من الحجم الكبير.

(2) تختص المخابز صنف "ج" في صنع الخبز المدعّم من الحجم الصغير إضافة إلى إنتاج الخبز الرقيق والمربطات وذلك من الفرينة غير المدعّمة.

(3) تعتمد منظومة الدعم بالمغرب على توجيه إعانة مالية مباشرة ومشروطة إلى الفئات الفقيرة المستحقة.

ويتولّى ديوان الحبوب تأمين تزويد البلاد بحاجياتها من الحبوب المجمّعة على المستوى المحلي أو تلك المورّدة. وارتفعت قيمة التعويض بعنوان الحبوب خلال الفترة 2009-2013 من 562,980 م.د. إلى حدود 1.141 م.د أي بنسبة تطوّر بلغت 102 %. ويستأثر التعويض على الحبوب المورّدة بحوالي 70 % من قيمة التعويض لسنة 2013. ويمثّل التعويض على مادّة القمح الصلب خلال سنة 2013 حوالي 40 % من قيمة الدّعم.

ويتولّى الديوان الوطني للزيت تأمين حاجيات السوق من الزيت النباتي بالاعتماد كلياً على التوريد حيث يقوم بتوريد زيت أولين النخيل المكرّر وزيت الصوجا الخام الذي يتمّ تكريره لدى وحدات التكرير واسترجاعه في مرحلة ثانية ضمن مخزونات. ويقوم الديوان ببيع الزيوت النباتية المكرّرة للمعلّبين قصد تعبئها بسعر إحالة يضبط بمقرر من الوزير المكلف بالتجارة. ويتولّى هؤلاء المعلّبون بيعها لاحقاً إلى تجّار الجملة. وتتكفّل منظومة الدّعم بتغطية الفارق بين الكلفة الحقيقية للزيت وسعر الإحالة من الديوان إلى المعلّبين.

ومن جهة أخرى، كُلف الديوان التونسي للتجارة بتزويد السوق المحلية بمادّة السكر. وشهد مجموع المنحة الجزافية المسندة لفائده تراجعاً خلال سنتي 2012 و 2013 حيث انخفضت من 10,886 م.د خلال سنة 2011 إلى 10,387 م.د خلال سنة 2012 وإلى 10,118 م.د خلال سنة 2013 مسجلة بذلك تراجعاً على التوالي بنسبة 5 % و 3 %.

وقد تمّ الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساساً بآليات التزوّد وجودتها ممّا انعكس سلباً على كلفة التزوّد وبالتالي على حجم الدّعم.

1- الحبوب

بلغت قيمة التعويض في سنة 2013 بالنسبة إلى الحبوب المحلية والمورّدة على التوالي 293 م.د و 732 م.د مقابل 232 م.د و 435 م.د في سنة 2009⁽¹⁾. وتمّ الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساساً بتجميع الحبوب المحلية وتوريد الحبوب وتكاليفها.

(1) المصدر: وزارة التجارة.

1-1 الحبوب المحلية

يخضع نشاط تجميع الحبوب إلى قواعد ترتيبية وأخرى تعاقدية بين ديوان الحبوب والمجمّعين الخواص. ويتمّ تأمين هذا النشاط من قبل مراكز تابعة للمجمّعين الخواص أو للشركات التعاونية أو لديوان الحبوب تتولّى تجميع كمّيات الحبوب التي يعرضها المنتجون لفائدة الديوان مقابل سعر تحدّده الأوامر الموسمية المتعلقة بتعيين سعر الحبوب وبكيفية دفع أثمانها وخزنها وإحالتها. وبلغت مشتريات الديوان من الحبوب المحلية في سنة 2013⁽¹⁾ ما قدره 464,369 م.د مقابل 496,859 م.د في سنة 2012 مسجلة بذلك انخفاضاً بنسبة 7 % يعود أساساً إلى تراجع كمّيات الحبوب المشتراة بنسبة 13 % حيث مرّت من 9,530 م.ق إلى 8,276 م.ق.

وفي هذا الإطار، تمّت ملاحظة وجود إخلالات تعلّقت أساساً بتقديرات التجميع ومراقبته والمنح المسندة في الغرض. فقد تمّ الوقوف على اختلاف تقديرات الإنتاج المعدة من قبل الوزارة المكلفة بالفلاحة مقارنة بالكمّيات المجمّعة على الصعيد الوطني التي لم تمثّل خلال موسم 2012-2013 إلاّ حوالي 56 % من تقديرات الإنتاج مقابل 45 % بالنسبة إلى موسم 2011-2012. وقد أرجعت مصالح الوزارة هذا الاختلاف إلى الاستهلاك الذاتي للفلاح من الحبوب والبذور وعزوف بعض المزارعين عن تسليم منتوجهم من الحبوب إلى مراكز التجميع⁽²⁾ بالإضافة إلى تنامي ظاهري التهريب والتجارة الموازية.

ولوحظ تعدّد حالات الجمع بين صفة مجمّع للحبوب وصفة صاحب مطحنة دون تأمين إجراء رقابي ملائم للحدّ من مخاطر تزويد الديوان بكمّيات من الحبوب من قبل أحد المجمّعين الذي سبق له أن اقتناها من الديوان بصفته صاحب مطحنة بأسعار مخفضة. وتبلغ الأسعار المخفضة (من الديوان إلى المطاحن) بالنسبة إلى القمح الصلب والقمح اللين بتاريخ 05 مارس 2013 تباعاً ما قيمته 27,111 د/ق و 15,050 د/ق مقابل سعر بيع من المجمّعين الخواص إلى الديوان على التوالي في حدود 66,675 د/ق و 51,242 د/ق⁽³⁾. فعلى سبيل المثال وقف الديوان على أنّ أحد المجمّعين قام بخلط الحبوب المحلية التي تولى تجميعها بالحبوب المورّدة التي اقتناها من الديوان بصفته صاحب مطحنة بأسعار مخفضة. وتبعاً لذلك ونظراً لوجود قرائن حول ارتكاب جريمة تحيّل تولّى الديوان إحالة الملف على القضاء.

ومن جهة أخرى، تتمتع مؤسسات التجميع والخزن بمنحة خزن مقابل احتفاظها وتعهدها بصيانة ومداواة الحبوب المجمّعة لمدة ستّة أشهر بناء على تصريح هذه المؤسسات بمستوى المخزون

(1) المصدر إدارة التوريد بالديوان.

(2) لا تتوفر لدى وزارة الفلاحة إحصائيات حول حجم الاستهلاك الذاتي للفلاح من الحبوب والبذور.

(3) تتكون الأسعار العادية لإحالة الحبوب من قبل الديوان طبقاً للأوامر الموسمية المتعلقة بتعيين سعر الحبوب وبكيفية دفع أثمانها وخزنها وإحالتها من السعر الأساسي أو سعر التدخل والمنحة الاستثنائية للتسليم السريع وفارق الإحالة الخام للحبوب الذي يتكون بدوره من منحة الخزن وفارق إحالة صافي ومبلغ تعديل مصاريف النقل ومبلغ مخصص لحساب ميزانية ديوان الحبوب تحت عنوان "صندوق التجهيز لديوان الحبوب".

لديها. وفي غياب رقابة ناجعة من قبل الديوان لمتابعة المخزون المتوقّر لدى المجمعين فأثّه لا يمكن له التأكد بصفة حينية من مستوى المخزون الفعلي المتوقّر بكل مركز أو خزان تابع لكل مجمع وبالتالي من مدى استحقاق مبلغ المنحة المطلوب.

وفي سياق متصل، تمّ الوقوف على بعض الإخلالات شابت مراقبة جودة الحبوب المحلية من شأنها التأثير سلباً على استحقاق مبالغ التعويض. فقد لوحظ أنّ عملية التّعبير عند شراء المجمعين للحبوب من الفلاحين تفتقر إلى الشفافية اللازمة حيث يتمّ القيام بها في مخابر تابعة للمجمعين ودون حضور الفلاح، وهو ما يفسّر الفوارق بين السعر المحدّد من قبل المجمع والسعر الحقيقي عند إعادة التّعبير من قبل الديوان. وبالرجوع إلى الاعتراضات على نتائج تحاليل الحبوب المباعة من قبل الفلاحين إلى مراكز التّجميع والبالغ عددها 244 حالة في سنة 2013، تبين أنّ 43 % منها تعلّقت بأحد المجمعين (مصرف الخدمات الفلاحية المتعدّدة) لإفراطه في احتساب نسب الحبوب المبّعة وهو ما من شأنه أن لا يضمن حصول الفلاح على كافة مستحقّاته.

وفي نفس الإطار، تزامن موسم حصاد 2011 مع تساقط الأمطار ممّا أدّى إلى ارتفاع ملحوظ في نسب الحبوب النّابتة في القمح اللين ممّا انجرّ عنه توقيف العمل بنظام التنقيصات بصفة استثنائية على هذا العنصر على أن يتمّ تمويل الانعكاس المالي الإضافي وقدره 1,120 م.د على ميزانية وزارة الفلاحة بواسطة منحة تسند للغرض لفائدة ديوان الحبوب. إلّا أنّ مبالغ الفواتير التكميلية الواردة على الديوان من المجمعين الخواص والبالغ قيمتها الجمليّة 5,070 م.د تجاوزت المبلغ المرصود لفائدة هذا الإجراء. وتمّ صرف هذه المبالغ في غياب مؤيّدات تثبت قيمة المبالغ التي تم صرفها من قبل المجمعين إلى الفلاحين⁽¹⁾. وقد أدّت هذه الوضعية إلى عدم فتح اعتماد في المبالغ المطلوبة من قبل مصالح وزارة الفلاحة⁽²⁾ وتسجيل مبلغ 5,070 م.د بالقوائم المالية للديوان لسنة 2012 كدين متخلّد بذمة الدولة بعنوان الإجراء الاستثنائي للحبوب النّابتة.

1-2-2-1 توريد الحبوب

بلغت كمّيّات الحبوب المورّدة خلال الفترة 2009-2013 ما جملته 8,632 مليون طن بقيمة 2,559,800 م.د. وقد تبين عدم استقرار معدّل سعر الشراء التعاقدي للطن الواحد من سنة إلى أخرى حيث ارتفع هذا المعدّل بعنوان القمح اللين⁽³⁾ والقمح الصلب⁽⁴⁾ والشعير العلفي⁽⁵⁾ على التوالي بحوالي

(1) بطاقات التّعبير التي تمّ على أساسها خلاص المجمع للفلاح وبطاقات الخلاص.

(2) إلى حين توفير ملف يتكوّن من كمّيّات القمح المنتفعة بالإجراء وتوزيع الكمّيّات حسب الجهات وعدد المنتفعين والكلفة الحقيقية والكلفة المنخفضة والفارق بينهما.

(3) 221 دولار للطن خلال سنة 2010 و322 دولار للطن خلال سنة 2011 و301 دولار للطن خلال سنة 2012.

(4) 396 دولار للطن خلال سنة 2012 و432 دولار للطن خلال سنة 2011 و304 دولار للطن خلال سنة 2010.

(5) 303 دولار للطن خلال سنة 2012 و295 دولار للطن خلال سنة 2011 و208 دولار للطن خلال سنة 2010.

48 % و 9 % و 54 %. واقترب معدّل سعر شراء الطن الواحد من الشعير العلفي من معدّل سعر شراء الطن الواحد من القمح اللين خلال الثلاث سنوات الأخيرة ليتجاوزه خلال سنة 2012 بقيمة 2 دولار للطن الواحد.

ومكّن النظر في التصرف في الحبوب المورّدة من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بتحديد الحاجيات وبالتزوّد وبتكاليف التّوريد.

- تحديد الحاجيات والتزوّد بالحبوب المورّدة

لم يتمكّن ديوان الحبوب من الانتفاع أحياناً بالعروض الأقلّ ثمناً المقدّمة من قبل بعض المزوّدين بسبب عدم إدراجهم بقائمة المزوّدين المتعامل معهم. فعلى سبيل المثال، تجاوز ثمن العرض الذي تمّ اختياره بالنسبة إلى إحدى الاستشارات الدولية التي تمّت خلال سنة 2013 الثمن الذي اقترحه أحد المزوّدين غير المدرج بالقائمة المذكورة بمبلغ 1,49 دولار للطن الواحد وبفارق جملي ارتفع إلى 74.500 دولار. لذا توصي الدائرة بالتّحيين المستمرّ لقائمة المزوّدين ممّا يمكّن الديوان من تدعيم المنافسة ومن الحصول على أفضل الأثمان وبالتالي من الضّغط على تكاليف التّوريد ومن التّقليص من نفقات الدّعم.

من جهة أخرى، ورغم الإشكاليات التي واجهها الديوان بخصوص جودة الشحنات المتأتية من أحد المزوّدين فقد واصل التعامل معه ممّا مكّنه من الاستئثار خلال المدّة من بداية سنة 2014 إلى موفى نوفمبر 2014 بنسبة 70 % من الكمّيات المورّدة من القمح الصلب.

ويؤمّن الديوان مراقبة جودة الحبوب بالمواني الأجنبية ومتابعة عمليات الشحن وضمان مطابقة جودة الحبوب المورّدة للمواصفات الفنيّة وذلك باللجوء إلى شركات مراقبة. وفي هذا الإطار تبين أنّ توريد الحبوب يتمّ وفق كراس شروط خاص لم يتمّ تحيينه عند الاقتضاء ممّا لم يمكّن الديوان من الاستفادة في بعض الحالات بالنسبة إلى توريد القمح الصلب من أفضل الأسعار بالسوق العالمية دون التأثير على المنتج النهائي⁽¹⁾. ولئن تولّى الديوان في سنة 2014 بالتّنسّق مع الإدارات الفنيّة المختصة في الزراعات الكبرى تحديد مواضع التّحيين التي يتعيّن إدراجها بهذا الكراس⁽²⁾ إلّا أنّه لم يتمّ إلى موفى جويلية 2014 عرض مشروع التحيين على أنظار لجنة الشراءات للمصادقة عليه.

(1) محضر جلسة عمل بتاريخ 09 جانفي 2014.

(2) مذكرة موجهة إلى لجنة الشراءات بتاريخ 22 جانفي 2014.

وتبيّن تقارب جودة الحبوب المورّدة عند التفريغ وعند البيع إلى المطاحن مع تسجيل فوارق هامّة خاصّة في عنصري التفرّغ وشوائب الحبوب تنجرّ عنها تنقيصات في سعر الإحالة عند البيع للمطاحن. ولم يتسنّ لفريق الرقابة تقدير المبالغ التي تمّ تحميلها على منظومة الدّعم بخصوص الشحنات التي سجّلت اختلافا هامّا بعنوان مراقبة الجودة عند الشحن وعند التفريغ باعتبار أنّ الإدارة المكلفة بالجودة لا تتولّى إعداد موازنة جودة الحبوب المورّدة عند الشراء وعند البيع. وارتفعت خلال الفترة 2009-2013 النسبة السنوية للتحاليل التي تجاوزت فيها نسبة التفرّغ السقف الأقصى على التوالي إلى 28,57 % و 68,18 % و 78,57 % و 44 % و 28,13 % ⁽¹⁾ ممّا حرم الديوان من الانتفاع بتنقيصات إضافية على سعر الشراء عند التوريد.

وأفاد ديوان الحبوب في هذا الخصوص بأنّه يقوم بتوريد الحبوب بطريقة الشراء كمية/نوعية عند الشحن وبالتالي لا يمكن اعتماد نتائج التحاليل المجراة على عيّينات مأخوذة بميناء التفريغ ومقارنتها بنتائج تحليل العيّينات المأخوذة عند الشحن وذلك لاختلاف العيّينات الممثّلة بميناء الشحن والتفريغ.

- تكاليف توريد الحبوب

تتحمل منظومة التعويض عند توريد الحبوب أعباء مختلفة على غرار المعاليم الديوانية ومصاريف الشحن والترصيف والعمولات البنكية وكلفة التحاليل. وشهدت نفقات الديوان بعنوان المصاريف الموظفة على الواردات ارتفاعا سنويا خلال الفترة 2009-2013 بمعدّل 19 %. وتمثّل المعاليم الديوانية حوالي 95 % من هذه المصاريف لتبلغ في سنة 2013 ما قيمته 178,825 م.د. يتمّ استرجاعها لفائدة ميزانية الدولة. وقد تطوّر الدّعم الصافي ⁽²⁾ خلال الفترة 2009-2013 بما نسبته 13,75 %.

ويراقب ديوان الحبوب وزن كمّيّات الحبوب المفرّغة من السفن بمساعدة خبير عدلي. ويتولّى عند وجود نقص في الكمّيّات المستلمة يتجاوز نسبة 0,5 % مطالبة الناقل البحري بالتعويض. إلّا أنّ الديوان لم يقدّم بطرح التعويضات المستخلصة سواء بالتراضي أو بالتقاضي من تكاليف منظومة التعويض واعتبرها عناصر غير تجارية. وتجاوزت هذه المبالغ المستخلصة خلال الفترة 2009-2012 ما قيمته 12 م.د. ⁽³⁾.

⁽¹⁾ 22 و 11 و 9 من مجموع على التوالي 21 و 44 و 28 و 25 و 32 مهمة مراقبة لجودة القمح الصلب المورد عند الشحن

⁽²⁾ الدعم - معاليم الديوانية.

⁽³⁾ لم يتم توفير المبالغ المستخلصة بعنوان سنتي 2013 و 2014 لفريق الرقابة.

ويتمّ نقل الحبوب بين مراكز وخزانات ديوان الحبوب، عن طريق الشاحنات أو السكك الحديدية. كما يتولّى الديوان أحيانا بوسائله الخاصة نقل الحبوب المورّدة من الخزانات المينائية إلى المراكز والخزانات المحورية أو تحويلها بين الخزانات المحورية. ورغم انخفاض كلفة نقل القنطار عبر السكك الحديدية (0,861 د/ق في 2013) مقارنة بالنقل عبر الشاحنات (1,186 د/ق في 2013) فهي لا تمثل الوسيلة الأكثر استعمالا لنقل الحبوب من قبل الديوان حيث لم تشمل في سنة 2012 سوى 11,6 % من الكميات المنقولة وتراجعت هذه النسبة إلى 10,6 % في سنة 2013. ولئن أوصت لجنة العمل الوزارية منذ سنة 2010 بإنجاز دراسة مشتركة بين الوزارة المكلفة بالنقل والديوان والشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية قصد توسيع ربط النقل عبر السكك الحديدية بمناطق الإنتاج والاستهلاك وضبط الحاجيات من العربات، فإنّه لم يتم إلى غاية أكتوبر 2014 إنجاز هذه الدراسة.

2- الزيت النباتي

أثر تأخير الديوان في فتح الاعتمادات البنكية سلبا على استخلاصه لخطايا التأخير من المزوّدين نظرا لتمسّكهم بحقوقهم المترتبة عن هذا التأخير. فعلى سبيل المثال، بلغت هذه الخطايا في إحدى الصفقات 40 أ.د في شهر ديسمبر 2012 رفض المزوّد خلاصها مبّرا ذلك بتحمّله خسائر قدرها 182 أ.د ناتجة عن إخلال الديوان بالتزاماته التعاقدية بخصوص فتح الاعتماد البنكي في الآجال. كما نتج عن تأخر الديوان في فتح الاعتمادات بالنسبة إلى شحنتين بما قدره على التوالي 28 يوما و14 يوما من الأجل التعاقدية رفض المزوّدين المعنّيين خلاص المبالغ المفوترة من قبل الديوان بعنوان خطايا التأخير وطالبا في المقابل الديوان بخلاص الأعباء التي تحمّلها والمقدّرة بأكثر من 212 ألف دولار.

ومن شأن هذه الوضعيّة، أن تفضي حسب محاضر لجنة الشراءات إلى عدم تمكّن الديوان من إعادة استقطاب عدد من المزوّدين كان يتعامل معهم في السابق، وأن تؤثر سلبا على مصداقيّته تجاه مزوّديه الحاليين ومن شأنها أيضا أن تساهم في تفاقم إشكالية ضعف المشاركة في طلبات العروض بما يقلّص من إمكانية الحصول على أفضل العروض التي تساعد على الضّغط على تكاليف الدّعم.

3- السكر

مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على عدد من النقائص تعلّقت أساسا بسياسة الشراءات المتّبعة من قبل الديوان التونسي للتجارة ومراجعة كراسات الشروط ومراقبة الجودة عند التوريد من شأنها التأثير سلبا على تكاليف التوريد وبالتالي على المصاريف المتعلّقة بالتصرّف في مادّة السكر التي يتحمّلها الديوان.

وتَمَّ الوقوف على تَوَلَّى المزوِّدين بصفة آلية تطبيق نسبة الزيادة أو النقصان في كميَّة السكر الأبيض التعاقدية والبالغة 5 % حسب تطوُّر الأسعار. وقد أفضت هذه الوضعيَّة إلى تحمُّل الديوان لكلفة إضافية خلال الفترة 2009-2013 بلغت حوالي 820 أ.د. ولم يتمَّ مراجعة هذه النسبة منذ إدراجها بكراس الشروط التي تمَّ إعدادها في سنة 1997 وربطها بنسق تطوُّر الأسعار عند التسليم. ويعتبر هذا الهامش امتيازاً غير مبرَّر تمَّ إسناده لفائدة مزوِّدي الديوان. وأفاد الديوان بهذا الخصوص بأنَّه سيتولَّى النظر في إمكانية تنقيح كراس الشروط باتِّجاه عدم قبول الزيادة في الكميَّة بنسبة 5 % في حالة تراجع الأسعار العالمية قبل فترة شحن البضاعة.

وفيما يتعلَّق بالنقل البحري لمادة السكر، وعلى الرِّغم من أنَّ كراسات الشروط تمكَّن الديوان من اختيار طريقة الشراء واصلاً أو على ظهر السفينة إلّا أنَّه يقوم بإبرام عقود الشراء واصل إلى ميناء التفريغ منذ تثبيت الشراء ودون أعمال المنافسة بخصوص كلفة النقل البحري. وأفاد الديوان بأنَّه بصدد دراسة إمكانية توريد مادَّة السكر في حاويات ممَّا سيمكِّن من تثبيت كلفة النقل البحري وإجراء مناقصة لتشريك الوسطاء البحريين.

ومن جهة أخرى، تتمَّ مراقبة جودة السكر الأبيض عن طريق شركات دولية يتمَّ تعيينها من طرف الديوان دون أعمال المنافسة ويتحمَّل المزوِّد تكاليف التحاليل. ومن شأن التصرّف على هذا النحو أن يؤثّر سلباً على مصداقيَّة نتائج التحاليل. فقد أفضت التحاليل التي أنجزت بالمخبر المركزي بخصوص درجة الاستقطاب⁽¹⁾ إلى وجود حالات بنسب أقل⁽²⁾ من النسب التعاقدية بلغ أقصاها 99,40 درجة. غير أنَّه لم يتبيَّن ما يفيد قيام الديوان باتِّخاذ الإجراءات اللازمة تجاه المزوِّدين وشركات المراقبة. وتعهَّد الديوان مستقبلاً بتحمُّل مصاريف مراقبة السكر قبل الشحن وبتفعيل المنافسة بما يمكِّنه من تفادي مثل هذه الوضعيات.

ب- التصرّف في مبيعات المواد الأساسية المدعمة

شأب التصرف في مبيعات الحبوب والزيت النباتي والسكر إخلالات أدت أحياناً إلى تحمُّل منظومة الدعم تكاليف إضافية كان بالإمكان تفاديها.

⁽¹⁾ خاصية فنية لمادَّة السكر ذات علاقة بدرجة بياضها.

⁽²⁾ على غرار الشحنات الواسلة على الباخرة Sargodha بتاريخ 2010/11/09 وعلى الباخرة "كاب يورك" بتاريخ 2012/02/27 والباخرة "بوسنة" بتاريخ 2013/09/20 والباخرة "Glorioussunrise" بتاريخ 2013/11/09 والباخرة "Angela" بتاريخ 2013/11/15

1- الحبوب

بلغت مبيعات الحبوب⁽¹⁾ خلال الفترة 2009-2013 ما جملته 104,252 مليون قنطار وما قيمته 2.631 م.د وبمعدل سعر فردي قدره 25,3 د/ق. وبخصوص المبيعات إلى المطاحن وبالرجوع إلى توزيع المبيعات حسب الحرفاء وحسب نوعية الحبوب استأثرت "مجموعة بلخيرية"⁽²⁾ خلال سنة 2013 بأعلى حصة من مبيعات القمح الصلب (37 %) والقمح اللين (23 %)، فيما استأثرت تجار الأعلاف بحوالي 80 % من مبيعات الشعير العلفي. وقد تمّ الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساسا بسعر البيع المخفّض للمطاحن.

وبلغ في سنة 2013 معدل سعر بيع القمح الصلب المحلي 26,687 د/ق من قبل الديوان إلى المطاحن بتنقيص قدره 0,325 د/ق مقارنة بسعر البيع المخفّض نتيجة جودة متوسطة بعنوان الخاصيات الفيزيائية والتكنولوجية المعتمدة في سلم التّعيير عند البيع. وبلغ معدل سعر بيع القمح اللين المحلي 19,721 د/ق بمعدل قيمة تنقيص قدرها 0,328 د/ق مقارنة بسعر البيع المخفّض نتيجة الارتفاع النسبي في عنصر شوائب الحبوب المقدّر بحوالي 4,7 %.

وتولّى الديوان في سنة 2014 اقتناء شحنات موجّهة إلى ميناء سوسة دون أن يتبيّن ما يفيد قيامه بدراسة مقارنة للربح المتوقع على مستوى تكاليف النقل مع ما ستتحمله منظومة التعويض بعنوان التنقيصات ودون أفراد البيع المباشر بإجراء خاص. وتراوح سعر البيع المخفّض بالنسبة إلى القمح الصلب بين 23,494 د/ق و 25,866 د/ق ممّا انجرّ عنه تحميل منظومة التعويض قيمة التنقيصات بلغ أقصاها 35,187 أ.د بعنوان الفترة 2009-2013. كما تبيّن أنّ معدل سعر البيع المخفّض بالنسبة إلى طريقة البيع المباشر أقلّ من معدل سعر البيع لجملة المبيعات خلال الفترة المذكورة حيث وصل هذا الفارق الذي تمّ تحميله على منظومة الدّعم في سنة 2009 إلى حوالي 3 د/ق بالنسبة إلى رصيف سوسة.

ومقارنة ببقية المطاحن تمتعت إحداها في سنة 2013 بفارق إيجابي بدون موجب في نسبة التنقيصات قدره 0,187 د/ق نتج عنه فارق في معدل السعر الفردي للقنطار بما قدره 0,173 د وبلغت القيمة الجمالية لهذا الفارق 175,864 أ.د.

(1) قاعدة بيانات الإدارة الفرعية للبيوعات (2009-2013).

(2) الشركة التونسية للإنتاج الغذائي وشركة إنتاج المواد الغذائية بالجنوب بصفاقس و مطاحن الوسط والساحل المتجمعة و المطاحن الكبرى بنابل.

وإزاء هذه الوضعيات، فإنّ الديوان مدعوّ إلى مزيد الحرص على تحسين جودة الحبوب لتلافي التكاليف الإضافية عند البيع خاصّة وأنّه لم تتمّ مراجعة الهوامش المخوّلة له بخصوص مبيعات الحبوب المورّدة منذ سنة 1996 والحبوب المحلية منذ سنة 2008. وقد أفادت الوزارة المكلفة بالتجارة بأنّ المجلس الوزاري المنعقد في مارس 2015 أقرّ بعث لجنة متعدّدة الأطراف على مستوى وزارة الفلاحة للتثبّت من الهوامش الحقيقية الرّاجعة إلى ديوان الحبوب وتحيينها عند الضرورة.

2- الزيت النباتي

شهدت الكمّيّات التي يتولّى الديوان الوطني للزيت بيعها إلى شركات التّعليب خلال الفترة الممتدّة من 2009 إلى 2013 تطوّراً بمعدّل سنوي تراوح حسب الجهات بين 2 % في الشمال و3,6 % في الجنوب. وارتفع مجموع الأعباء بعنوان دعم الزيت النباتي من 117 م.د في الموسم 2008-2009 إلى 205 م.د في الموسم 2010-2011 وإلى 254 م.د في الموسم 2012-2013. وتقرّر انطلاقاً من سنة 2014⁽¹⁾ ضبط سقف أعلى لمبيعات الديوان من الزيت النباتي المدعّم في حدود 165 ألف طن، وتمّ الانطلاق في العمل بنظام الحصص على مستوى وحدات تعليب الزيت النباتي المدعّم⁽²⁾ وتوزيع الحصص بالاعتماد على طاقة الإنتاج والتوزيع لكل معلّب.

وتحمّلت منظومة التعويض جراء مراجعة سعر الإحالة في سنة 2014 على مرحلتين، أعباء إضافية قدرها على التوالي 19,737 د/طن و30,702 د/طن⁽³⁾ مع الإبقاء على نفس سعر البيع للعموم وهو ما سيحمّل منظومة الدّعم ما يفوق 5 م.د سنوياً.

3- السكر

تراجع الدّعم الجملي لمادّة السكر خلال الفترة 2011-2013 من 115,427 م.د إلى 38,395 م.د نتيجة لانخفاض الأسعار بالأسواق العالمية. وتطوّر حجم الدّعم للطن من مادّة السكر من 43 د سنة 2009 إلى 310 د في سنة 2011 ليتراجع في سنتي 2012 و2013 على التوالي إلى 258 د للطن و105 د للطن.

ويتوزّع دعم مادّة السكر إلى الدعم الموجّه للاستهلاك الأسري الذي ارتفع خلال سنة 2013 إلى 28 م.د وإلى الدعم الموجّه للاستهلاك الصّناعي الذي بلغ حوالي 11 م.د. وتحمّل الدولة بعنوان دعم الصناعيين ما قدره 66 د/طن في سنة 2013 مقابل 269 د/طن في سنة 2011.

(1) حسب مراسلة وزير التجارة عدد 151 بتاريخ 18 مارس 2014.

(2) مراسلة الإدارة العامة للمنافسة والأبحاث الاقتصادية بتاريخ 15 أوت 2014.

(3) مراسلة وزيرة التجارة والصناعات التقليدية إلى الغرفة الوطنية لمعلي الزيوت النباتية بتاريخ 13 نوفمبر 2014.

ومكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على نقائص تعلّقت بمتابعة ملفات الحرفاء وبمبيعات السكر الأبيض. فقد واصل الديوان تزويد بعض الحرفاء والحال أنّهم صرّحوا بالتوقّف عن النشاط على غرار إحدى الشركات التي تمّ تزويدها خلال الفترة الممتدّة من غرّة ماي إلى 31 ديسمبر 2013 بما قدره 70,3 طن من السكر بقيمة 62,215 أ.د. كما تواصل تزويد أحد التجّار إلى حدود أفريل 2014 بما قدره 63 طن بقيمة 55,755 أ.د رغم توقّف نشاطه.

ومن جهة أخرى، يتمّ بيع السكر في أكياس ممزّقة للصنّاعين بسعر 929 د للطن عوضا عن 955 د للطن (قبل غرة جويلية 2014) دون الاستناد إلى نص ترتيبي. وبلغت الكمّيّات المباعة خلال سنوات 2011-2013 ما قدره 3905 طن ممّا انجرّ عنه نقص في إيرادات الديوان تقدّر بحوالي 101,530 أ.د. وأفاد الديوان بهذا الخصوص بأنّه يسعى إلى إبرام اتفاقية مع الشركة التونسية للسكر لإعادة تكييف هذه الكمّيّات وأنّه تولّى مراسلة الإدارة العامّة للمنافسة والأبحاث الاقتصادية قصد إدراج هذا الصّنف من السكر ضمن هيكلّة الأسعار.

ويتولّى الديوان تطبيق سعر الإحالة إلى تجّار الجملة على شرايات المساحات التجارية الكبرى والتي تقوم ببيع السكر مباشرة إلى المستهلك ممّا يجعلها تجمع هامشين من الرّبح وتتمتّع بالتالي بتخفيض إضافي في أسعار الشراء من الديوان دون موجب. ومن شأن فويرة مادّة السكر للمساحات التجارية الكبرى بسعر البيع لتجّار التفصيل أن يوفّر للديوان عائدات إضافية تمكّنه من التقليل من خسائره المتراكمة. وتبلغ الإيرادات الإضافية التي كان بالإمكان تحقيقها حوالي 254,456 أ.د بالنسبة لسنة 2012 و277,650 أ.د بالنسبة إلى سنة 2013. وأفاد الديوان في هذا الصدد أنّه تمّت مراسلة الإدارة العامّة للمنافسة والأبحاث الاقتصادية لتحديد سعر إحالة مادّة السكر من الديوان إلى المساحات التجارية الكبرى.

وتولّى الديوان إنجاز مبيعات لفائدة تجار مختلفين بسعر الإحالة المطبّق على المبيعات لفائدة تجار الجملة خلال سنتي 2011 و2013 بكمّيّات بلغت على التوالي 35,55 طنا و50 طنا.

ج- التصرف في المخزون

تتولّى الدواوين التصرف في مخزون المواد الأساسية المدعّمة. وقد تمّ في هذا الشأن الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساسا بظروف الخزن وبتكوين المخزون الاحتياطي.

فبخصوص مخزون الحبوب، أدّى ضعف الطاقة الوطنية للتجميع والخزن أحيانا إلى تدنّي جودة الحبوب أثناء فترة خزنها أو فسادها وهو ما اضطر الديوان إلى الإسراع بنقلها إلى خزانات أخرى

وتحمّل كلفة نقلها أو إلى بيعها بأسعار منخفضة أو إلى إتلافها على غرار ما تمّ بالنسبة إلى كمّية من مخزون القمح الصلب والبذور الممتازة تُقدّر بحوالي 160,80 قنطار أُصيبت بحشرة السّوس. وقد أبرزت المعايينات الميدانية التي قام بها فريق الرقابة لخزانات ومراكز ومخابر التّعبير الراجعة بالنظر إلى الديوان بولايات تونس الكبرى وبزرت وباجة والمهدية وصفاقس⁽¹⁾ غياب المسابر الآلية أو تعطيها المستمرّ بأغلب خزانات الديوان وهو ما يدعّم تأثير تدخّل العنصر البشري خلال عملية التّعبير ولا يضمن بالضرورة شفافية المعاملات. كما تمّت معاينة عدم تعهّد مركز جبل الجلود بالصيانة رغم توفّر البنية الأساسية وأهمية موقعه الإستراتيجي. ومن شأن الاستغلال الأمثل لهذا المخزن أن يمكّن الديوان من الضّغط على كلفة نقل الحبوب وكلفة الدّعم باعتبار قربه من المطاحن وارتباطه بخطّ للسكك الحديدية. وتّضح قدم وتآكل الخلايا الخرسانية بخزّاني رادس وبئر القصعة ممّا من شأنه التّأثير سلباً على جودة الحبوب المخزّنة وعلى كلفة الدّعم وهو ما يستوجب التدخّل العاجل لصيانتها خاصّة وأنّها توفّر طاقة خزن وطنية تُقدّر بحوالي 840 ألف قنطار⁽²⁾.

وفيما يتعلّق بالزيت النباتي المدعّم، فرغم ارتفاع كلفة المخزون الضروري لثلاثة أشهر من الاستهلاك إلى ما قدره 60 م.د في موفى أكتوبر 2014 فإنّ منظومة التعويض لا تتكفّل إلاّ بالأعباء المالية لمخزون بقيمة 52 م.د. ولا تقوم البنوك بتمويل قيمة المخزون الذي يتجاوز قيمة المخزون الاحتياطي وتعتبره مكشوفاً بنكياً. ولئن تمّ تناول هذا الموضوع خلال جلسة العمل الوزارية بتاريخ 20 نوفمبر 2013 فإنّه لم يتم إلى موفى أكتوبر 2014 مراجعة كلفة المخزون الاحتياطي.

ولم تتمّ إلى غرة ديسمبر 2014⁽³⁾ مراجعة نسبة الضياع عند تكرير الزيوت النباتية الخام حيث تمّ الإبقاء على العمل بالقاعدة المعتمدة منذ السبعينات⁽⁴⁾ رغم إحداث "لجنة لدراسة نسبة الضياع في مرحلة استرجاع الزيت المكرّر"⁽⁵⁾ للنظر في مراجعة هذه النسبة. وتدعو الدائرة الأطراف المعنية إلى التّسيق فيما بينها لتجاوز الصعوبات التي حالت دون الاعتماد الفعلي لنظام طلب العروض بدمج عنصري نسبة الضياع والنقل ضمن العناصر التنافسيّة لكلفة التكرير. ويذكر في هذا الصدد أنّ اعتماد معدّل أسعار العروض المالية التي تمّ تقديمها ضمن تجربة طلب العروض للتكرير التي تمّت خلال سنة 2014⁽⁶⁾ كان من شأنه المساهمة في توفير ربح قدره 37 د/طن بالمقارنة مع كلفة التكرير والنقل قبل ديسمبر 2014 وفي تحقيق ربح سنوي بحوالي 6 م.د.

(1) خزان بن سدرين الجديدة وخزان CCGC منوبة وخزان بئر القصعة وخزان رادس (مينائي) وخزان CCGC جبل الجلود وخزان بوشماوي نسمان وخزان بنزرت (مينائي) وخزان باجة وخزان صفاقس ومراكز خزن جبل الجلود والسيجومي والجم.

(2) لا يتم استغلال سوى طاقة خزن تقدر بحوالي 660 ألف قنطار نظراً لعدم صلوحية بعض الخلايا الخرسانية بخزان بئر القصعة لخزن الحبوب.

(3) مقرر وزيرة التجارة بتاريخ 19 نوفمبر 2014 الذي قلص بنسبة 0,5 نقطة في معادلة التكرير وبالتالي في نسبة الضياع.

(4) ((نسبة الضياع = حموضة 2x + 2)).

(5) بمقتضى مقرر الرئيس المدير العام للديوان الوطني للزيت بتاريخ 28 جويلية 2004 ومقرر وزيرة التجارة بتاريخ 19 نوفمبر 2014 عملاً بتوصيات الدائرة ضمن تقريرها السنوي 2003 الخاص بالصندوق العام للتعويض.

(6) تمّ إعلان طلب العروض الأول غير مثمر وتمّ حالياً إعادة النظر في بنود كراسات الشروط قصد تجاوز الصعوبات التي اعترضت التجربة الأولى.

وعلى صعيد آخر، ولضمان استمرارية تزويد السوق، يسهر الديوان التونسي للتجارة على تكوين مخزونات احتياطية من مادة السكر اعتمادا على معدل المبيعات وعلى طاقة الخزن المتوفرة. وتمّ الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساسا بجرد مخزون السكر الخام وتكريره من شأنها التأثير على التوازنات المالية للديوان.

فقد مكّنت عملية مقارنة الكمّيات المستلمة بميناء بنزرت بتلك التي تمّ استلامها بمخازن الشركة التونسية للسكر خلال الفترة 2010-2013 من الوقوف على فوارق بلغ حجمها 2.286 طنا من السكر الخام ممّا نتج عنه تسجيل خسائر تمّ تقديرها من طرف فريق الرقابة بحوالي 1,905 م.د وذلك دون اعتبار الكمّيات الضائعة خلال التكرير والمحمولة على الديوان التونسي للتجارة والمقدّرة بنسبة 5 %.

وبخصوص تكرير السكر الخام، لم يتم إبرام اتفاقية بين الديوان والشركة التونسية للسكر إلاّ بداية من شهر ديسمبر 2013 والحال أنّه قد أوكل إلى الديوان منذ أواخر سنة 2009 مهمّة اقتناء السكر الخام ووضعه على ذمة الشركة التونسية للسكر لتكريره. وقد أرجع الديوان سبب التأخير في إبرام الاتفاقية المذكورة إلى المصاعب التي اعترضت الطرفين خاصّة في مجال ضبط كلفة التكرير ونسبة استخراج السكر الأبيض من السكر الخام. وأفاد بأنّ الاتفاقية تتضمن بعض النقائص تعلقت خاصّة بضبط منحة التكرير.

د- التصرف في ملفات الدّعم

تمّ صرف مبالغ الدّعم المستوجبة خلال الفترة 2009-2014 حصريّا على حساب الاعتمادات المرسّمة بميزانية الوزارة المكلفة بالتجارة. وتمّ خلال سنتي 2010 و2011 تحويل فواضل اعتمادات دعم المواد الأساسية المرسّمة بميزانية الوزارة وتجميدها بحساب ديوان الحبوب⁽¹⁾ واستهلاكها خلال السنة المالية ممّا أدّى إلى اختلاف مبالغ الدّعم بين ما هو مرسّم بالميزانية وما تمّ صرفه فعليّا.

ومكّن النظر في الملفات المتعلّقة بصرف مبالغ التعويض من قبل الوحدة من الوقوف على عدم مسكها لدليل إجراءات يحدّد كيفية معالجة الملفّات الشهرية الواردة عليها من مختلف المتدخلين وضبط المبلغ المستوجب صرفه بعنوان تعويض كل مادة مدعّمة. كما تمّ الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساسا بإجراءات معالجة ملفات دعم الحبوب والزيت النباتي ومختلف المواد الخاضعة لنظام التعويض الجزافي واحتساب مبالغ التعويض المستحقّة وصرفها.

(1) المفتوح لدى الخزينة العامة للبلاد التونسية.

1- معالجة ملفات دعم الحبوب

لا يتضمّن الملف الشهري لدعم الحبوب المقدّم من قبل ديوان الحبوب إلى وحدة تعويض المواد الأساسية بطاقات التّعير المثبتة لمبالغ التنفيلات والتنقيصات التي يتمّ تطبيقها بالنسبة إلى كل فاتورة. وتتولى الوحدة أحياناً بطلب من الديوان تعديل مبالغ الدّعم دون مطالبتة ببطاقات التّعير المتعلّقة بها وذلك بالرّغم من الكلفة الإضافية التي تتحمّلها منظومة التعويض. ويذكر في هذا المجال تحمّل ميزانية الدّعم كلفة إضافية قدرها 44,934 أ.د بعنوان شهر أكتوبر 2013 إنجّرت عن تعديل فاتورة بيع قمح صلب محلي صادرة عن الديوان في أوت 2013 لفائدة إحدى المطاحن في غياب بطاقات التّعير المبرّرة لذلك.

وتتولّى الوحدة احتساب منحة التعويض المستحقة على القمح الصلب والقمح اللين المحلي باعتماد الأسعار العادية للإحالة كما تمّ تحديدها في إطار الأوامر الموسمية بصفة آلية ممّا أدّى إلى إدراج المنحة الاستثنائية للتسليم السريع⁽¹⁾ في هيكلية كلفة الحبوب المحلية دون مطالبة الديوان بموافاتها بتواريخ التسليم ومدى احترام الأجل المحدد للتسليم السريع. وقد تبين أنّ الديوان يتزوّد كذلك بالحبوب المحلية بعد استنفاد آجال استحقاق منحة التسليم السريع. فعلى سبيل المثال بلغت كميات الحبوب المجمّعة من طرف الديوان بعد انتهاء آجال التسليم السريع بخزان بئر القصبعة خلال الفترة بين غرة أكتوبر و31 ديسمبر 2013 حوالي 63.576 ق من القمح الصلب و13.480 ق من القمح اللين ممّا مكّنه من الانتفاع بمنحة تسليم سريع دون وجه حق بلغت 1 م.د.

ويقدم ديوان الحبوب جدولاً تلخيصياً لمبيعات الشعير العلفي إلى الوحدة بناء على المعطيات التي يتسلّمها من الدوائر الجهوية دون تدعيمها بفواتير البيع. ويقوم الديوان خلال السنة الموالية للسنة المعنية بالتعويض بتعديل المنحة التعويضية في أكثر من مناسبة. فعلى سبيل المثال، تمّ في شهر فيفري 2013 تعديل مبلغ التعويض المتعلّق بمبيعات شعير سنة 2012 بالنقصان بقيمة 0,660 م.د بناء على المعطيات التي تمّ ضبطها عن طريق تطبيق إعلامية إلّا أنّه تمّ إعادة تعديل المبلغ في شهر أكتوبر 2013 بزيادة قدرها 1,573 م.د بناء على نتائج المحاسبة التحليلية. وقد تمّ هذا التعديل رغم عدم قيام الديوان بموافاة الوحدة بالفواتير المدعّمة لبيع مادّة الشعير.

ويغطّي دعم الحبوب المورّدة الفارق بين سعر التكلفة عند التّوريد وسعر الإحالة من قبل الديوان المحدّد بمقرّر من الوزير المكلف بالتجارة بعد تعديله على أساس تطبيق سلم التّعير عند البيع. ولا يتمّ احتساب الأعباء الناجمة عن فترة الانتظار التي تقضيها البواخر بالميناء ضمن مبلغ الدّعم المستوجب صرفه لفائدة الديوان رغم التنصيص عليها ضمن عناصر كلفة التوريد⁽²⁾. وبلغت الأعباء التي لم يتمّ احتسابها 46,560 أ.د في سنة 2013.

(1) تتمتع كميات الحبوب المسلمة إلى المجمعين بمنحة استثنائية في حال تسليمها قبل الآجال المحددة بالأوامر الموسمية.

(2) مراسلة موجهة من وزير الاقتصاد الوطني إلى ديوان الحبوب بتاريخ 12 مارس 1991.

وتولّت الوحدة احتساب التعويض الفردي للشعير والتريتيكال خلال الفترة 2009-2013 اعتماداً على سعر بيع قارّ يبلغ 33 د/ق، إلّا أنّ هذا السّعر يختلف عن سعر البيع المحدّد من قبل ديوان الحبوب والذي يبلغ 33,950 د/ق لفائدة المربّين ومعامل إنتاج العلف المركّب و33,450 د/ق لفائدة تجار الأعلاف. وقد انجرّ عن ذلك تحمّل منظومة التعويض دون وجه حقّ مبلغاً إضافياً بلغ 0,950 د/ق يتمّ صرفه لفائدة المربّين ومعامل العلف و0,450 د/ق لفائدة تجار الأعلاف. ونتيجة لذلك تحمّلت ميزانية الوزارة المكلّفة بالتجارة خلال الفترة 2010-2013 مبالغ إضافية غير مبرّرة بلغت حوالي 13 م.د.⁽¹⁾

ولم تعتمد الوحدة بالنسبة إلى الدّعم الموجّه للشعير فارق الغريلة⁽²⁾، منهجيّة موحّدة في احتساب مبلغ التعويض المستوجب. فلئن تمّ خلال سنتي 2011 و2012 احتساب مبلغ الدّعم على أساس السعر العادي لمادّة الشعير العلفي فقد أدرجت الوحدة في إطار تعويض شهر ماي 2013 مبلغاً إضافياً قدره 3,950 د/ق بناء على مذكرة⁽³⁾ مقدّمة من ديوان الحبوب. وتمّ خلال شهري جوان وجويلية 2014 توظيف منحة تعويضية نتج عنها ارتفاع صافي التنفيّلات والتنقيصات إلى مبالغ تراوحت بين 5,921 د/ق و14,209 د/ق. وعلى إثر تدخّل فريق الرقابة تداركت الوحدة هذه الوضعيّة بالنسبة إلى شهر أوت 2014 بإعادة احتساب مبلغ الدّعم المستوجب على أساس السعر العادي لبيع الشعير العلفي وتفادي تحميل الدّعم مبالغ إضافية دون موجب.

وفيما يتعلّق بدعم الفريضة المعدّة لصنع الخبز، لا تتضمّن الملفّات الشهرية للتعويض المقدّمة من قبل 22 % من المطاحن الوثائق المتعلّقة بكميّات الفريضة الرّفيعّة التي تمّ ترويجها وبكميّات القمح اللّين التي تمّ التزوّد بها لدى الديوان وبالكميّات المحوّلة من قبلها وبالمخزون من الحبوب والفريضة المتوفّر لديها في موفى كلّ شهر رغم أهميّة هذه الوثائق في متابعة التصرف في مخزون كل مطحنة من القمح اللّين ومراقبة نسب استخراج الفريضة لتفادي استعمال الحبوب ومشتقاتها في غير الأغراض المخصّصة لها. ويذكر على سبيل المثال عدم تطابق مخزون آخر الشهر من القمح اللّين المصرّح به من قبل إحدى المطاحن مع مخزون بداية الشهر الموالي بالنسبة إلى عدّة أشهر من سنة 2013 ممّا يشكل قرينة على التّفريط في مادّة مدعّمة تستدعي قيام الوحدة باتّخاذ الإجراءات اللازمة لتتبع المخالفين ومنع تكرار مثل هذه المخالفات.

وبخصوص الهوامش الصناعية، تتضمّن هيكلّة أسعار الفريضة والسميد استرجاع الأداء على الفريضة الرّفيعّة وعلى نقل العجين الغذائي والكسكسي بالنّسبة إلى الوحدات المندمجة وشبه المندمجة

⁽¹⁾ تمّ احتسابه من قبل الدائرة بالاعتماد على توزيع مبيعات الديوان من الشعير العلفي والتريتيكال لمختلف الحرفاء.

⁽²⁾ كميات الشعير المحلي المعد للبذر المتبقية لدى الشركات التعاونية للبذور والتي يتم غريبتها وبيعها لمعامل العلف.

⁽³⁾ مذكرة ديوان الحبوب عدد 1501 بتاريخ 20 ماي 2013.

عن طريق خصمه عند تسوية مستحقات المطاحن لدى ديوان الحبوب. إلا أنه لوحظ أنّ مبالغ هذا الأداء يتمّ تحديدها على أساس نظام التصريح الذي لا يمكن من التأكد من صحة الكميات المصرّح بها وبالتالي من صحة المبالغ المسترجعة.

وتتضمّن ملفات تعويض الحبوب للفترة 2010-2014 استرجاع مبالغ الدّعم المنتفع بها عند تصدير كمّيات العجين الغذائي المدعّمة. ويتمّ دفع المبلغ المطلوب من المصدر لفائدة ديوان الحبوب في غياب طريقة استرجاع المبالغ المعنيّة من قبل الوزارة المكلفة بالتجارة وكذلك طريقة احتساب المبالغ المسترجعة حسب مصدر الحبوب (مورّد أو محلي) ومن شأن هذه الوضعية أن تؤدّي إلى عدم استرجاع كامل المبالغ المستحقّة.

ومن شأن الإخلالات المشار إليها والمتعلّقة بملفات تعويض الحبوب أن تؤثر سلبا على تكاليف دعم هذه المادّة وهو ما يستدعي قيام الوحدة بمزيد إحكام سبل معالجة هذه الملفّات.

2- معالجة ملفّات دعم الزيت النباتي والمواد الخاضعة لنظام الدّعم الجزافي

تعلقت الإخلالات في هذا المجال أساسا باحتساب مصاريف النقل وبتوظيف مبالغ الدّعم. فبالنسبة إلى مصاريف النقل يتمّ إدراجها عند بيع الزيت النباتي المدعّم من الديوان الوطني للزيت إلى المعلّبين دون بيان تفاصيل المسافة التي يتمّ قطعها خارج إطار شعاع 30 كم ممّا لا يمكن من التنبّات من صحة المبالغ الجمالية لكلفة النقل المصرّح بها ومطابقتها للتعريفية الجاري بها العمل وبالتالي من صحة مبالغ الدّعم المستحقّة. كما تضمّنت ملفات الزيت النباتي خلال الفترة 2009-2011 فواتير نقل عند الشراء تعتمد أسعارا مختلفة تصل إلى الضّعف بالنسبة إلى نفس المسافة على غرار أسعار نقل زيت النّخيل خلال سنة 2009 (بلغت 5,169 د و 12 د بالنسبة لنفس المسافة) ممّا يستدعي مزيد الحرص على تفادي مثل هذه الوضعيات التي من شأنها التأثير على تكاليف الدّعم.

وفيما يتعلق بمعالجة ملفات دعم المواد الخاضعة لنظام التعويض الجزافي، تمّ توظيف مبالغ دعم على أنواع من العجين الغذائي غير مدرجة بالمقرّر عدد 05 الصادر عن الوزير المكلف بالتجارة في 14 جانفي 2011. ويتمّ ترويج هذه المواد بأسعار تتجاوز الأسعار المحدّدة لأنواع أخرى من العجين بالمقرّر المذكور بما قدره 20 مليما حيث يتمّ بيعها بسعر 0,430 د/500 غ عوضا عن 0,410 د/500 غ. وقد اعتمدت الوحدة في إدماج هذه المواد ضمن منظومة الدعم على مراسلة الإدارة العامّة للمنافسة والأبحاث الاقتصادية إلى الغرفة النقابية الوطنية لصانعي العجين الغذائي والكسكسي بتاريخ 20 جانفي 2011. وانجرّ عن هذا الإجراء غير الصادر عن السلطة المختصة في مجال

ضبط أسعار المواد الخاضعة لنظام المصادقة الإدارية، تحميل منظومة الدّعم أعباء إضافية كان بالإمكان تلافيها. وقد بلغت هذه الأعباء الإضافية بالنسبة إلى أحد المصانع خلال سنة 2013 حوالي 67,459 أ.د.

وعلى صعيد آخر، تنتفع منظومة الألبان بمنحة الدّعم المسندة لفائدة مركزيّات الحليب والمحمّلة على ميزانية الوزارة المكّلفة بالتجارة حيث تمّ على إثر التخفيض في سعر بيع الألبان للعموم بداية من سنة 2011 تحميل الانعكاس المالي الناتج عن مراجعة أسعار البيع وقدرها 60⁽¹⁾ م/لتر بالنسبة إلى علب ذات سعة 1 لتر والقوارير ذات 3 طبقات و50 م/لتر بالنسبة إلى قوارير ذات سعة 1 لتر على ميزانية هذه الوزارة. وتصرف هذه المنحة لفائدة مركزيّات الحليب حسب مبيعاتها من الحليب الطازج المعقّم نصف الدّسم وذلك بداية من 14 جانفي 2011.

وتتضمّن الملقّات الشهرية لدعم الحليب معطيات تتعلّق بكميّات الحليب التي يتمّ استرجاعها من قبل مركزيّات الحليب بما يمكّن الوحدة من استرجاع مبلغ الدّعم الذي انتفعت به هذه المركزيّات، إلّا أنّ الوحدة لا تتولّى التثبّت من مصداقية المعطيات المصرّح بها وبالتالي من صحّة المبالغ المسترجعة من قبل منظومة الدعم.

أمّا بالنسبة إلى السكر، فقد لوحظ أنّ فواتير البيع الصادرة خلال سنة 2013 عن بعض المراكز الجهوية للديوان التونسي للتجارة لا تتضمّن إمضاء ممثّل الديوان فضلا عن افتقار الوحدة إلى آليات رقابة تمكّن من التثبّت من النشاط الفعلي للحريف لتفادي صرف الدّعم لغير مستحقّيه.

وإزاء هذه الوضعيات، ولأجل إحكام التصرف في اعتمادات الدّعم، تُدعى الأطراف المعنية إلى إيجاد الآليات الكفيلة بإضفاء النجاعة المطلوبة على معالجة الوحدة لملقّات الدّعم والدقة اللازمة في تحديد مبالغ الدعم المستحقة.

و- التكاليف ذات الصلة بالمواد الأساسية المدعّمة

إلى جانب الدّعم المحمول سنويّا على ميزانية الوزارة المكّلفة بالتجارة، تنتفع مختلف المواد الأساسية المدعّمة بمنح وامتيازات تتخذ أشكالا متنوعة من مادّة إلى أخرى.

⁽¹⁾ بداية من 25 أكتوبر 2012 أصبحت 110 م/لتر بالنسبة إلى القوارير ذات سعة 1 لتر و120 م/لتر بالنسبة إلى العلب ذات سعة 1 لتر والقوارير ذات 3 طبقات.

1- الحبوب

تنتفع منظومة الحبوب بامتيازات تتمثل في منح دعم مستلزمات الإنتاج المتمثلة أساساً في الأسمدة والميكنة والبذور والري بهدف تشجيع الفلاحين على تطوير إنتاج الحبوب المحلية. وبلغت الاعتمادات المرسّمة بعنوان منحة تكوين المخزون الاحتياطي والإستراتيجي من البذور في سنة 2013 ما قدره 9,482 م.د مقابل 7,7 م.د في سنة 2012، إلّا أنّ مبلغ الشراءات الفعلية من البذور يتجاوز أحياناً الاعتمادات المخصّصة لذلك. ولا يتمتع الديوان باعتمادات إضافية لتغطية الفارق الذي ارتفع في موفى 2012 إلى 15,988 م.د.⁽¹⁾ وارتفع مجموع المنح المصادق عليها في سنة 2013 من قبل وزارة الفلاحة في مجال الريّ إلى 53,8 م.د.

ومن جهة أخرى، أدّت مديونية الشركة التعاونية للزراعات الكبرى التي بلغت في موفى سنة 2012 ما قدره 289,109 م.د إلى تفعيل ضمان الديوان في سنة 2012 بما قيمته 143 م.د لتمويل نشاط تجميع الحبوب.

ويتحمّل الديوان أعباء مالية بعنوان سياسة بيع الحبوب المؤجل للمطاحن مضمنة بكمبيالات بلغ معدّلها السنوي بعنوان الإسقاط التجاري 3 م.د. وبلغ أصل ديون المطاحن لفائدة ديوان الحبوب في موفى 2013 حوالي 99,161 م.د. وارتفعت ديون المطاحن النّاشطة خلال الفترة الممتدة من شهر سبتمبر 2000 إلى شهر جوان 2007 تاريخ صدور الأمر المتعلّق بتوحيد سلم تعيير الحبوب المحلية والمورّدة لفائدة الديوان إلى 40,5 م.د بعنوان تنفيّلات على شراعاتها من الحبوب، غير أنّ هذه المطاحن ترفض تسديد هذه المبالغ إلى الديوان.

ومن شأن هذه الوضعية أن تنعكس سلباً على التوازنات المالية للديوان وأن ترفع من حجم الأعباء المالية التي يتحملها. ولذلك توصي الدائرة بالتدقيق بين الأطراف المعنية من هياكل عمومية ومهنيين لإيجاد الحلول الكفيلة بمعالجة هذه الوضعية.

2- الزيت النباتي

نتيجة عدم قيام الديوان الوطني للزيت بالفصل بين نشاطي الزيت النباتي المدعّم وزيت الزيتون في تعاملاته المالية، ارتفعت المبالغ المقتطعة من موارد دعم الزيت النباتي لتمويل نشاط زيت الزيتون إلى 49 م.د في موفى مارس 2013.⁽²⁾ وتكفّلت الدولة بتغطية الأقساط عن طريق تسبقات تُسند

(1) تقرير نظام الرقابة الداخلية لديوان الحبوب للسنة المحاسبية 2012.

(2) جلسة العمل الوزارية بتاريخ 27 مارس 2013.

إلى الديوان يتم استرجاعها لاحقا باقتطاعها مباشرة من مبالغ الدّعم. وقد أدّى ذلك إلى تفاقم العجز على مستوى السيولة لدى الديوان الذي بلغ 55 م.د في موفّى شهر أكتوبر 2013 وإلى ارتفاع الفوائض المالية للمكشوف البنكي. وإلى موفّى شهر أكتوبر 2014 لم يتولّ الديوان الفصل بين النشاطين المذكورين.

ويتحمّل الديوان الوطني للزيت أعباء متّصلة بنشاط الزيت النباتي المدعّم تتأتّى أساسا من انتهاجه لسياسة تجارية أدّت إلى تحمّله كلفة الإسقاط التجاري. فقد اعتمد الديوان سياسة البيع الآجل لفائدة معلمي الزيت النباتي المدعّم استجابة منه لطلبهم تمكينهم من خلاص شراءاتهم من الزيت عن طريق كمبيالات مؤجلة الدّفع تصل إلى ثلاثة أشهر أدّت إلى تحمّله أعباء مالية سنوية ارتفع معدّلها إلى 733 أ.د. وقد بلغت كلفة الإسقاط التجاري لهذه الكمبيالات خلال الخمس مواسم الأخيرة 3,6 م.د.

ومن جهة أخرى، تحمّل الديوان تكاليف نقل الزيت المدعّم تجاوزت خلال مواسم 2014-2010 ما قيمته 2 م.د دون أن يتم استرجاعها من منظومة الدّعم، والحال أنّه تمّ استرجاع تكاليف مماثلة بالنسبة للمواسم 2010-2005.

وتوصي دائرة المحاسبات بضرورة تقنين العلاقة بين الديوان الوطني للزيت والوزارة المكلفة بالتجارة من حيث ضبط عناصر الكلفة المرتبطة بنشاط الزيت النباتي المدعّم ومراجعتها بصفة دورية وتوحيد التصرف في بعض الملفات المرتبطة بمنظومة الدعم على غرار ملف النقل بجهة الشمال.

3- السكر

يتحمّل الديوان التونسي للتجارة الفارق بين الكلفة الحقيقية لشراء السكر وسعر بيعه. وترتبط قيمة هذا الفارق بعدّة عناصر من أهمّها أسعار الشراء وتطوّر مبيعات كلّ فئة من حرفائه. ونتج عن ذلك تحمّل الديوان تكاليف إضافية بلغت في سنة 2013 ما قيمته 28 م.د.

وشهدت الوضعية المالية للديوان عجزا مستمرا نتيجة لارتفاع كلفة الشراءات وتراجع الهامش الخام لمادّة السكر خاصّة منذ تخلّي الشركة التونسية للسكر عن توريد السكر الخام منذ أواخر سنة 2009. وتحمّل الديوان تزويد السوق المحلية بهذه المادّة وهو ما مثّل عبئا إضافيا على توازناته المالية. وتراجعت السيولة الصّافية للديوان من 43,331 م.د في سنة 2010 إلى - 162,399 م.د في سنة 2013. وحالت الوضعية المالية للديوان المترتبة عن تراكم خسائره المالية دون تمكّنه من خلاص ديونه تجاه المزوّدين ممّا اضطره إلى الاقتراض لتمويل نشاط السكر. ونتج عن ذلك تحمّل

الديوان لفوائد موظفة على هذه القروض بلغت 7,670 م.د خلال سنة 2013 وهو ما يمثل نسبة 12% من النتيجة المحاسبية مقابل 2,680 م.د خلال سنة 2012.

4- الحليب

انتفعت منظومة الألبان بمنح مختلفة تسند لفائدة قطاعات الإنتاج والتّجميع والتصنيع بلغت 52 م.د في سنة 2013. وتطوّرت منحة التّجميع والتبريد والتصنيع التي يتمّ تحميلها على الاعتمادات المرسّمة بميزانية الوزارة المكلفة بالفلاحة من 40 مليون للتر في 15 ديسمبر 1994 إلى 60 مليون للتر ابتداء من 25 أكتوبر 2012. ولم يخلُ التصرف في هذه المنحة من إخلالات تعلّقت أساسا باحترام شروط إسنادها. فخلافا للمذكرة الصادرة عن المدير العام لديوان تربية الماشية وتوفير المرعى بتاريخ 13 أبريل 2004⁽¹⁾ حول تراتيب وطرق إسناد منحة تجميع الحليب التي حددت سقف كمّيات الحليب المجمّعة الذي يمكن اعتباره لصرف المنحة لفائدة مراكز التّجميع في حدود 5000 طن سنويا، انتفعت بعض المراكز بهذه المنحة رغم تجاوزها هذا السقف حيث تمّ صرف مبالغ إضافية لفائدة مركزين اثنين بقيمة 60,397 أ.د.

وانتفعت بعض مراكز التّجميع بمنحة التّجميع والتبريد والتصنيع رغم سحب المصادقة الصحيّة منها وذلك خلافا لمنشور وزير الفلاحة عدد 6 بتاريخ 9 جانفي 2009. ويذكر على سبيل المثال أنّ أحد المراكز بزغوان تحصّل على منحة جمليّة بعنوان الثلاثية الرابعة لسنة 2013 والثلاثية الأولى لسنة 2014 بلغت 22,549 أ.د رغم إيقاف المصادقة الصحيّة لفائدته بتاريخ 9 أكتوبر 2013.

وتطوّرت منحة الخزن المحمّلة بالتنافس على صندوق تنمية القدرة التنافسية في قطاع الفلاحة والصيد البحري وعلى صندوق تنمية القدرة التنافسية الصناعيّة من 7 م.د سنة 2009 إلى 10 م.د خلال سنة 2013.

وتولّت اللجنة الوطنية المكلفة بمتابعة خزن الحليب الطازج المعقّم الموافقة على إسناد منحة تكميليّة لفائدة مصانع تحويل الحليب على إثر التّرفيع في المنحة طبقا لمقتضيات الأمر عدد 4031 لسنة 2013 المؤرخ في 20 سبتمبر 2013⁽²⁾ بمبلغ جملي قدره 1,443 م.د تعلّقت بالفترة الممتدّة من شهر مارس 2013 إلى غاية أوت 2013. وخلافا للأمر سالف الذكر تمّ تطبيق هذه الزيادة بمفعول رجعي.

(1) كما تم تعويضها بالمذكرة بتاريخ 13 مارس 2013.

(2) المتعلق بتنقيح الأمر عدد 658 لسنة 1999.

وخلافا لما نصّت عليه محاضر جلسات عمل اللجنة الوطنية حول برنامج خزن الحليب المعقّم بعنوان سنة 2011 من عدم تمتّع المخزون الإضافي المكوّن بعد شهر جويلية 2011 بمنحة الخزن، فقد تمّ صرف منحة الخزن لفائدة مركزيّات بعنوان مخزون إضافي تمّ تكوينه بعد هذا التاريخ بلغت بالنسبة إلى شركتين 17 أ.د.

وعلى صعيد آخر، بلغت منحة التجفيف المحدثّة بمقتضى الأمر عدد 793 لسنة 2012 المؤرخ في 10 جويلية 2012⁽¹⁾ حوالي 1,955 م.د. وتصرف هذه المنحة لفائدة مركزيّات الحليب على أساس الفارق بين كلفة التّوريد وكلفة الإنتاج المحلي. وخلافا للفصل 7 من هذا الأمر الذي ينصّ على تكليف المجمع المهني المشترك للحوم الحمراء والألبان بدراسة ملفّات الانتفاع بمساهمة الدولة في كلفة التجفيف والفواتير والمؤيّدات المحاسبية المثبتة لخلاص مصنع التجفيف، يتمّ صرف منحة التجفيف دون قيام المجمع بدراسة الملفّات وطلب الوثائق من مركزيّات الحليب المعنية.

ويبرز الجدول الموالي تكاليف الدّعم والتدخّلات المصاحبة لفائدة المواد الأساسية المدعّمة اعتمادا على ما توفّر للدائرة من معطيات من مختلف المتدخلين الذين شملتهم أعمال الرقابة :

⁽¹⁾ المتعلق بإحداث منحة بعنوان مساهمة الدولة في كلفة تجفيف الحليب الطازج المنتج محليا وضبط شروط الانتفاع بها وطرق إسنادها.

الوحدة : م.د.

2013	2012	2011	2010	2009	الدعم والتكاليف المرتبطة به
الحبوب					
1.140,937	928,116	837,873	434,916	582,247	المبالغ المحمولة على منظومة الدعم
					التكاليف الإضافية
773,699	645,608	707,813	821,407		الأعباء المالية التي يتحملها ديوان الحبوب
18,3	23,5	25,9	23,4	21,8	المنح للاقتصاد في مياه الري
8,809	7,343	9,789	8,568	4,3	منحة تكوين المخزون الاحتياطي من البذور
العجين الغذائي والكسكسي					
16,359	4,803	4,185	0	0	المبالغ المحمولة على منظومة الدعم
الزيت النباتي المدعم (المواسم من 2009-2008 إلى 2013-2012)					
253,853	245,909	205,125	114,218	116,719	المبالغ المحمولة على منظومة الدعم
					التكاليف الإضافية
0,734	0,620	0,842	0,582	0,885	أعباء الإسقاط التجاري
0,645	0,667	0,326	0	0	مصاريف النقل الإضافية
السكر					
10,118	10,388	10,887	0	0	المبالغ المحمولة على الدعم
28,277	83,784	104,540	34,418	10,332	التكاليف الإضافية (الهامش الخام)
الحليب					
58	31	24	0	0	المبالغ المحمولة على منظومة الدعم
					التكاليف الإضافية
42	28	25	24	22	منحة التجميع والتبريد والتصنيع
10	4	6	12	7	منحة الخزن
0	0	2	0	0	منحة التجفيف

III- مراقبة المواد الأساسية المدعمة

شملت مسالك توزيع المواد الأساسية المدعمة في أكتوبر 2014 ما عدده 3038 مخبزة و22 مطحنة و1077 تاجر جملة للزيت النباتي المدعم و39 وحدة تعليب الزيت النباتي المدعم بالإضافة إلى آلاف تجار التفصيل. وعلى الرغم من حجم هذه المسالك لم تتولّ حوالي 40 % من الإدارات الجهوية للتجارة تكوين خلية مختصة في مراقبة المواد الأساسية المدعمة. وقد تمّ تكليف أعوان من سلك

المراقبة الاقتصادية بمهام إدارية أو مالية مختلفة عن تلك التي حدّدها الأمر المنظّم للسلك⁽¹⁾. وفي المقابل تولّت 5 إدارات جهوية للتجارة تكليف عملة بمهام المراقبة رغم أنّ البعض منهم لا يتمتع بصفة الضابطة العدلية.

وعلى صعيد آخر، تمّ الوقوف على ضعف التنسيق بين الإدارة العامة للمنافسة والأبحاث الاقتصادية ووحدة تعويض المواد الأساسية. فخلن تقوم هذه الإدارة بمراقبة المنتفعين بالدعم فإنها لا تتولى إحالة نتائج أعمالها بصفة آلية إلى الوحدة ليتمّ اعتمادها عند تحديد مبالغ الدعم. فعلى سبيل المثال لا يتمّ إحالة قائمة المخابز المخلة الممنوعة من التزوّد من مادة الفريضة المدعّمة إلى الوحدة حتّى تتمكّن من التثبت من عدم تضمّن ملفّات الدعم الشهرية الواردة عليها فواتير تفيد تزوّد هذه المخابز بالفريضة المدعّمة.

وإزاء هذه الوضعية تمّ الوقوف على إخلالات تعلّقت بمراقبة مسالك توزيع الفريضة المدعّمة والزيت النباتي والسكر.

أ- الفريضة المدعّمة

مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بمراقبة المطاحن وبإحداث المخابز وتصنيفها وتحديد حصصها من الفريضة المدعّمة والمخابز العشوائية وذلك فضلا عن المخالفات المتعلقة بمادّة الفريضة المدعّمة.

1- مراقبة المطاحن

يتولى ديوان الحبوب شهريا مراقبة المطاحن من خلال متابعة مخزون الحبوب والمواد المستخرجة الخاصّة بها بواسطة التصاريح الشهرية الصادرة عنها. إلّا أنّ إدارة التنمية والجودة بالديوان لم تتولّ منذ سنة 2010 اعتماد هذه التصاريح لإعداد تقرير حول طاقة التحويل والكميّات المحوّلة والكميّات المنتجة من مشتقات الحبوب المعدّة للاستهلاك البشري لتمكينها من إحكام متابعة قطاع تحويل الحبوب ومبيعات الفريضة المدعّمة للمخابز ومتابعة استهلاك السميد وما ينجرّ عن ذلك من نفقات دعم. ولم يتبيّن اتّخاذ الوزارة المكلفة بالتجارة الإجراءات اللازمة بخصوص التّجاوزات المرتكبة والمحالة إليها من قبل ديوان الحبوب. كما لم يتمّ تكوين فرق مشتركة بين الديوان ووزارة التجارة لمراقبة المطاحن قصد إحكام مراقبة القطاع.

⁽¹⁾ الأمر عدد 103 لسنة 1987 المتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك أعوان الشؤون الاقتصادية كما تم إلغاؤه بمقتضى الأمر عدد 3112 لسنة 2013.

ومن جهة أخرى، لا تتولّى المصالح المركزية والجهوية لوزارة التجارة القيام بمراقبة ميدانية للمطاحن للوقوف على أوجه استغلالها لمادّة الفريضة المدعّمة رغم خطورة المخالفات التي رفعتها فرق المراقبة المشتركة على مستوى الطرقات. فقد تمّ بهذا الخصوص خلال الفترة 2009-2014 رفع مخالفات ارتكبتها 19 مطحنة (من ضمن 21 مطحنة) تمثّلت خاصّة في مسك مادّة مدعّمة والاتجار فيها بطرق مخالفة للتراتب الجاري بها العمل وفي التفريط في مادّة مدعّمة وفي البيع بأسعار غير قانونية. وقد سجّلت إحدى المطاحن ما يفوق عشرة مخالفات⁽¹⁾.

وفضلا عن ذلك، لا تتوفّر آلية لمراقبة المطاحن التي تنتفع بنظام القبول المؤقت للحبوب⁽²⁾ ممّا لا يمكن من التثبّت من مصدر الحبوب التي تمّ تحويلها وتصديرها ومن نسبة استخراج السّميد من الحبوب.

ولم تلتزم بعض المطاحن بإدراج المعطيات المتعلّقة بمبيعاتها من الفريضة المدعّمة لفائدة المخابز بالتطبيق الإعلامية المعدّة للغرض حيث تراوح عدد المطاحن التي سجّلت مبيعاتها خلال سنة 2013 بين 11 و 17 مطحنة من ضمن 21 مطحنة وهو ما لا يمكن من حسن مراقبة مسالك توزيع الفريضة.

2- مراقبة المخابز

ارتفع عدد المخابز عند إعداد مسح القطاع في سنة 2008 من 2183 مخبزة ناشطة إلى 3038 مخبزة في أكتوبر 2014. وتواصل إسناد رخص لإحداث مخابز جديدة دون التقيّد بما تمّ إقراره منذ سنة 2003 من ضرورة حصر إسناد تراخيص المخابز في التجمّعات السكنيّة الجديدة أو البعيدة نسبيا عن المخابز الموجودة. فقد تولّت اللجان الجهوية للمخابز بولايات باجة⁽³⁾ وقابس وبنزرت⁽⁴⁾ خلال الفترة 2009-2014 إسناد رخص لفتح بعض المخابز والحال أنّها قامت برفض مطالب أخرى قدّمت في الغرض خلال نفس الفترة بسبب اكتظاظ المنطقة المعنية واكتفائها من خبز الاستهلاك العائلي.

وتولّت الإدارة العامّة للمنافسة والأبحاث الاقتصادية في سنة 2014 قبول مطالب تغيير صنف المخبزة المصادق عليه عند الإحداث من صنف "ج" الذي يتزوّد بمادّة الفريضة المدعّمة المعدّة

(1) تم رفع 4 مخالفات في شأنها من قبل الإدارة الجهوية للتجارة بالمنستير ومخالفتين من قبل الإدارات الجهوية بسليانة ونابل وسوسة ومخالفة بالإدارة الجهوية بالقصرين.

(2) يسمح هذا النظام للمؤسسات الصناعية بتوريد البضائع قصد تحويلها أو تصنيعها أو إضافة تكملة في الصنع دون دفع الأداءات والمعاليم الديوانية المستوجبة على أن تتم تسوية وضعيّة هذه البضائع إما بوضعها بالمستودع أو بإعادة تصدير المنتج التعويضي المتحصل عليه في الأجل القانونية.

(3) تعلّق الأمر بملفّي صاحب البطاقة المهنية D5011 وصاحبة البطاقة المهنية D80203.

(4) تعلّق الأمر بملفّي صاحب البطاقة المهنية C10135 وصاحبة البطاقة المهنية C101136.

لصنع الخبز من الحجم الصغير بسعر 22,668 د/ق إلى صنف "أ" الذي يتزوّد بمادّة الفريضة المعدّة لصنع الخبز من الحجم الكبير بسعر 6,089 د/ق وذلك رغم اعتراض وحدة التعويض نظرا إلى ارتفاع الدّعم الفردي الموجّه إلى الفريضة الخاصّة بصنع الخبز الكبير.

وفضلا عن ذلك، تمّ الوقوف على محدودية الرّقابة الخاصّة بالمخابز وعدم شموليّتها. فلئن أوجب التشريع الجاري به العمل على أصحاب المخابز مسك مخزون احتياطي من الفريضة المدعّمة في حدود حاجيات إنتاج المخبزة لمُدّة عشرة أيّام على الأقلّ فإنّ 50 % ⁽¹⁾ من الإدارات الجهوية للتجارة أفادت أنّها لا تتولى التأكّد من مدى التزام المخابز بذلك. ولا يتوفّر لدى هذه الإدارات قوائم محيئة للمخابز النّشطة لاعتمادها عند برمجة عمليات المراقبة ممّا من شأنه أن يحول دون إخضاع المخابز الجديدة إلى المراقبة ودون التفتّح لانتصاب مخابز عشوائية أو إنتاج مخابز لأصناف من الخبز غير مرخّص لها في ترويجها ⁽²⁾. وظلّت 60 % من الإدارات الجهوية غير مرتبطة بالتطبيق الخاصّة بالمخابز أو غير قادرة على الولوج إليها وبقيت المعطيات التي توفّرها التّطبيق غير محيئة ممّا يؤثر سلبا على نجاعة العملية الرقابية على المخابز.

أمّا فيما يتعلّق بالتصدّي لظاهرة المخابز العشوائية ⁽³⁾ فخلافا لما نصّ عليه المنشور المشترك لوزير الداخلية والتجارة عدد 15 بتاريخ 25 ديسمبر 2013 من ضرورة إحداث لجان جهوية تتولى تكوين فرق مراقبة ميدانية وإعداد تقارير نشاط شهرية في الغرض فإنّه لا تتوفّر لدى الوحدة سوى تقارير 4 لجان من مجموع 24 لجنة. كما لم يتمّ تفعيل اللجنة الوطنية المحدثة على مستوى الوزارة المكلفة بالتجارة لمتابعة هذا الملفّ وتوجيه نشاط اللجان الجهوية لمواجهة هذه الظّاهرة وتأثيرها على كلفة الدّعم. وارتفع عدد المخالفات المتعلّقة بالمخابز العشوائية خلال سنة 2014 إلى 125 مخبزة بالمنستير و60 مخبزة ببزرت و53 مخبزة بسوسة و32 مخبزة بين عروس ⁽⁴⁾.

3- رفع المخالفات

استنادا إلى المعطيات التي وفّرتها الإدارات الجهوية بكلّ من بنزرت وقفصة ونابل والمتعلّقة بالفترة 2009- أكتوبر 2014 تبين أنّ 100 % و70 % و57 % من المخابز الرّاجعة إليها بالنظر تمّ في شأنها رفع مخالفات تعلّقت بمسك الفريضة المدعّمة واستعمالها ممّا يعكس أهميّة المخاطر المتعلّقة بالتصرّف في المواد المدعّمة على مستوى المخابز.

⁽¹⁾ 10 إدارات جهوية للتجارة من مجموع عشرين إدارة جهوية أجابت على هذه النقطة.

⁽²⁾ التزوّد فقط بالخبز من الحجم الصغير وخبز من أنواع خاصة.

⁽³⁾ المحلّات التي تقوم بإنتاج وترويج أنواع من الخبز دون استيفاء الشروط الترتيبية لتعاطي هذا النشاط

⁽⁴⁾ حسب نتائج الاستبيان.

ومكّنت دراسة عينة⁽¹⁾ من المخالفات المتعلقة بمادّة الفريضة المدعّمة خلال الفترة 2009-2013 من الوقوف على أنّ 43 % منها تعلّقت أساسا بكراس حركيّة الفريضة المدعّمة والتفويت فيها خارج مسالك توزيعها المنظّمة. كما تمّ بعنوان الثمانية أشهر الأولى من سنة 2014 الوقوف على تزوّد 18 مخبزة مغلقة بالفريضة المدعّمة لصنع الخبز الموجّه للاستهلاك الأسري وهو ما يؤكّد قيامها بالتفريط في هذه الفريضة بطريقة غير قانونية.

وتمثّل المخالفات المتعلقة بمسك واستعمال منتج مدعّم في غير الأغراض المخصّصة له 25,55 % من جملة المخالفات التي تمّ رفعها بالنسبة لنفس العينة. وتتعلّق هذه المخالفات كذلك بعدم احترام صنف المخبزة على غرار ترويج إحدى المخابز لأنواع من الخبز الرّفيع أو المرطبات باستعمال الفريضة المدعّمة المعدّة للاستهلاك الأسري أو استعمال الخبز من الحجم الكبير من قبل بعض المطاعم ومسك مخابز أخرى لمواد مجهولة المصدر وتجاوز حصّة التزوّد المخوّلة لها.

وتعلّقت 10,83 % من المخالفات التي تمّ رفعها بتجاوز المخابز لنسبة الاغتفار المسموح بها بالنسبة لوزن الخبز وقدرها 30 غرام بالنسبة إلى الخبز الكبير (400غ) و 10 غرامات بالنسبة إلى الخبز الصغير (220غ).

ورفعت الإدارات الجهوية للتجارة بصفاقس وجندوبة وقابس على التوالي 37 و 33 و 21 مخالفة خلال الفترة 2009-2014 تعلّقت أساسا بمسك بعض المخابز لمادّة السّداري واستعمالها لإنتاج أنواع من الخبز في حين أنّ هذه المادة مصنّفة كمادّة علفية لا تدخل في تركيبة إنتاج الخبز.

وتّم الوقوف على عدم توحيد العقوبات التي يتمّ تسليطها من قبل اللجان الجهوية لمراقبة المخابز العشوائية بخصوص استعمال مادّة الفريضة المدعّمة أو الزيت النباتي المدعّم من قبل هذه المخابز. فعلى سبيل المثال، اكتفت اللجنة الجهوية بنابل برفع المخالفة بينما أقرّت اللجنة الجهوية بين عروس في حالات مماثلة غلق المخبزة لفترة معيّنة. كما لوحظ أنّ الوزارة المكلفة بالتجارة لم تسلّط نفس العقوبة بالنسبة إلى نفس المخالفة ويذكر في هذا السياق أنّها لم تتولّ تسليط عقوبة منع التزوّد بمادّة الفريضة المدعّمة على كل المخابز المرتكبة لمخالفة مسك مادّة مدعّمة والاتجار فيها بطرق مخالفة للتراتب الجاري بها العمل ولمخالفة عدم احترام صنف التّخبيز.

(1) تعلّقت العينة بولايات باجة وسيدي بوزيد ونابل وقفصة وبن عروس وبنزرت.

ب- الزيت النباتي المدعم

أفضت عمليات المراقبة المجرة من قبل المصالح المركزية للوزارة المكلفة بالتجارة إلى الوقوف على تفاقم ظاهرة ترويج مادة الزيت النباتي المدعم في غير الأغراض المخصصة لها واستعمالها في أنشطة مهنية بدون وجه حق علاوة على بروز ظاهرة تجميع هذه المادة ونقلها وترويجها في بعض المؤسسات المتخصصة في تجميع النفايات غير الخطرة على أساس أنها زيوت مستعملة يتم تحويلها إلى وقود حيوي⁽¹⁾ أو تصديرها إلى الخارج لنفس الغرض. وقد أفضت أبحاث المصالح المركزية للوزارة في هذا المجال خلال سنة 2013 إلى رفع 3 مخالفات في هذا الشأن.

ولم يتم إلى موفى سنة 2014 التوصل إلى اعتماد عامل اقتفاء للزيت النباتي المدعم يمكن من التثبت من عدم استغلال الزيوت النباتية المدعمة في غير الأغراض المخصصة لها عند القيام بالتحاليل الضرورية.

ونصت الاتفاقيات المبرمة بين الديوان الوطني للزيت والمكررين على التزامهم بتمكين أعوان الديوان من إجراء رقابة فنية وأخرى على حسابية المواد لدى وحدات التكرير. غير أن طريقة القيس والحصر المعتمدة من قبل الديوان للتثبت من مدى مطابقة الكميات المستلمة من الزيت المكرر للكميات المستوجب استلامها لا تمكنه من تحديد الفائض الفعلي للتكرير الذي تحققه هذه الوحدات ومن التثبت من إمكانية استعماله في منتوجات أخرى أو من بيعه خارج إطار اتفاقية التكرير. ويذكر أن بعض الشركات المنخرطة في نظام الحصص لا يقتصر نشاطها على تكرير الزيوت المدعمة بل توظف طاقات التكرير المتوفرة لديها لممارسة نشاط تكرير الزيوت النباتية غير المدعمة ونشاط صناعة المواد الدسمة. ويتم تعاظم هذه الأنشطة دون الفصل الفعلي بينها مما يرفع من مخاطر استعمال مادة مدعمة في غير الأغراض المخصصة لها وهو ما يؤثر بالتالي سلبا في كلفة الدعم.

أما بخصوص مراقبة وحدات التعليب، فقد اقتصر دور الديوان الوطني للزيت على متابعة مبيعات هذه الوحدات وإعلام الإدارات الجهوية للتجارة عند تسجيل ارتفاع في شراعاتها من الزيت النباتي⁽²⁾ وهو ما لا يضمن بالضرورة استعمال الدعم في الأغراض المخصصة له خاصة في غياب إجراءات مراقبة ميدانية موكولة إلى الديوان.

(1) بطاقة صادرة عن إدارة الأبحاث الاقتصادية حول تطور ظاهرة تجميع مادة الزيت النباتي المدعم على أساس زيوت مستعملة لصنع الوقود الحيوي.

(2) المراسلة عدد 1930 بتاريخ 18 ديسمبر 2012.

وتولّت 12 إدارة جهوية للتجارة رفع مخالفات خلال الفترة 2009-2013 بخصوص 19 وحدة تغليب تعلّقت أساسا بالتفريط في مادة مدعّمة ومسكها والاتجار فيها بطرق مخالفة للترتيب الجاري بها العمل وعدم مطابقة المواد المعبّأة للرقابة المتروولوجية⁽¹⁾. فضلا عن ذلك لا يتوقّر لدى هذه الإدارات معطيات شاملة حول كمّيّات الزيوت المعلّبة أو الموزّعة على التجّار وحول المخزون المتوقّر لدى كلّ متدخّل وهو ما من شأنه أن لا يمكّن من الوقوف على الفوارق بين الكمّيّات المتزوّد بها والكمّيّات المروّجة والبحث عن مآلها كما لا يتوقّر لدى 16 إدارة جهوية قائمة محيّنّة لتجّار الجملة الذين يتمّ تزويدهم بالزيت النباتي المدعّم.

وعلى صعيد آخر، لم يتم تفعيل توصيات المسح المتعلّق بمسالك توزيع الزيت النباتي الصادرة منذ 2009 بخصوص وضع برنامج يضبط حاجيات المناطق الحدودية من المواد المدعّمة وإسناد حصّة لكل تاجر جملة وفق مقاييس محدّدة.

وبلغ عدد المخالفات التي تمّ رفعها في سنة 2013 ما جملته 1369 مخالفة تمّ تسجيلها أساسا بولايات أريانة وتونس وبن عروس ونابل وتعلّقت⁽²⁾ 99,24 % منها باستعمال الزيت النباتي المدعّم من قبل المخابز ومحلّات المرطبات والمطاعم وترويج هذه المادة خارج مسالك توزيعها المنظّمة وهو ما يعكس توجيه الدّعم لغير مستحقّيه.

ج- السكر

لا تتوقّر لدى مصالح الوزارة المكلفة بالتجارة معطيات حول الكمّيّات المروّجة من هذه المادة على مستوى كلّ مسالك توزيعها (من تجار الجملة إلى المستهلك). وفي المقابل شهدت سنة 2014 توسيع الفارق بين أسعار إحالة مادة السكر لفائدة تجار الجملة وأسعار الإحالة لفائدة الصّناعيين ليبلغ 205 د/طن. ومن شأن هذه الوضعية وفي غياب آليّات مراقبة فعّالة أن ترقّع من مخاطر تزوّد الصّناعيين بمادّة السكر لدى تجار الجملة عوضا عن الديوان التونسي للتجارة للانتفاع بالأسعار التفاضليّة المخصّصة للاستهلاك الأسري.

وأمام خطورة بعض المخالفات التي تمّ الوقوف عليها والمتعلّقة بجودة المواد الأساسية المدعّمة على غرار عدم استعمال آلة الغربال لتصفية دقيق الفرينة أو استعمال شفرة حلّاقة لتزيين الخبز (16,28 % من المخالفات⁽³⁾ المرفوعة) وتأثيرها على جودة الخبز وعلى سلامة المستهلك أو تفاقم

(1) تتمثل الرقابة المتروولوجية في التثبت من مصداقية عمليات قياس المقادير والأحجام والأبعاد.

(2) تعلقت العينة بولايات باجة وسيدي بوزيد ونابل وقفصة وبن عروس وبنزرت.

(3) عينة شملت ولايات باجة وسيدي بوزيد ونابل وقفصة وبن عروس وبنزرت.

ظاهرة احتواء الحليب على كميات من الماء (تمّ خلال 2013 في إطار حملة مراقبة على مستوى مركزيّات الحليب رفع 81 مخالفة من هذا النوع من مجموع 207 عينة تمّ تحليلها) من جهة أو باستعمال مادة مدّعمة لغير الأغراض المخصّصة لها ولغير الفئة المستهدفة من جهة أخرى فإنّ الأطراف المعنية مدعوة إلى مزيد إحكام التنسيق بينها واتخاذ الإجراءات الردعية اللازمة للمحافظة على المواد المدّعمة وتوجيهها نحو مستحقيها عبر منظومة رقابية فاعلة وناجعة لرفع المخالفات وردع المخالفين.

*

* *

أفضت المهمة الرقابية لدائرة المحاسبات حول تقييم منظومة دعم المواد الأساسية إلى الوقوف على عدد من الإخلالات أدّت إلى الحدّ من نجاعة التصرف في هذه المنظومة.

وبالرغم من سعي السلط العموميّة إلى ترشيد نفقات الدّعم وفقا لأهداف المخططات التنموية فإنّها لم تتمكّن من وضع خطة إستراتيجية شاملة تترجم التوجّهات العامّة لسياسة دعم المواد الأساسية فضلا عن تسجيل بطء في نسق تنفيذ الإصلاحات المقترحة أو عدم تفعيلها على غرار التوجّهات المتعلقة بتحرير بعض الأنشطة المتعلقة بالمواد المدّعمة.

وبالنظر إلى ارتفاع المبالغ المحمولة على اعتمادات الدّعم لتغطية الارتفاع المتواصل للطلب على المواد المدّعمة واللجوء المتزايد للتوريد في ظل ارتفاع أسعار المواد الأساسية بالأسواق العالمية فإنّه يتعيّن مزيد إحكام التصرف في الشراء بالسّوقين الداخلية والخارجية ومزيد التحكم في جودة المواد عند الشراء إضافة إلى تحسين التصرف في المبيعات وفي المخزون بما يمكّن من الضّغط على كلفة الدّعم .

وأدى غياب آليات رقابة ناجعة لمختلف مسالك إنتاج وتحويل وتوزيع المواد المدّعمة إلى عدم ضمان وصول الدّعم إلى مستحقيه وهو ما يستدعي تكثيف آليات المراقبة على تداول هذه المواد وردع المخالفات المرتكبة في شأنها والتصديّ إلى ظاهرة استعمالها في غير الأغراض المخصّصة لها. وقصد توجيه الدّعم إلى مستحقيه يتعيّن تحديد خصائص الفئات المستهدفة بالدّعم بدقّة. ولضمان بلوغ الدّعم إلى مستحقيه وجب التصديّ لظاهرة تهريب المواد المدّعمة إلى جانب تحيين الإطار القانوني المتعلّق بالمنظومة خاصّة في مجال مراقبة جميع مراحلها والتنسيق بين مختلف الأطراف بما يضمن حسن التصرف فيها وتفادي تشعّب طرق العمل داخل هذه المنظومة.

وتؤكد الدائرة على ضرورة اتخاذ إجراءات تمكّن من تسوية الوضعيّة المالية للدواوين المعنية بمنظومة الدعم وتحديد الضوابط التي تساهم في الحدّ من العجز الهيكلي بميزانياتها والنّاتج عن تحمّلها لأعباء مالية لا تغطّيها منظومة الدّعم على غرار الإسقاط التجاري والفوائد الموظّفة على القروض التي تتحصّل عليها الدواوين لتمويل شراءاتها والتّداخل بين الأنشطة المدعّمة وبقيّة الأنشطة التجارية للدواوين المعنية.

وإجمالاً تُدعى السّلط العموميّة إلى دراسة أنظمة الدّعم المعتمدة من قبل دول العالم والتي تباينت بين الدّعم العام للأسعار والاستهداف الدّاتي واتّخذت أشكالاً متعدّدة كالإعانة المباشرة والمشروطة إلى الفئات الفقيرة المستحقّة مع ربط الدّعم بنسبة معيّنة من النّاتج الدّاخلي الخام مع تمكين منظومة الدّعم من شبكة معلومات وتحيينها مع دراسة اعتماد الدّعم النقدي أو العيني للوقوف على مزايا وعيوب كلّ نظام واعتماد أفضل الأنظمة التي تأخذ بعين الاعتبار الخصائص والتّوازنات الاجتماعيّة والاقتصاديّة للبلاد.

ردّ وزارة التجارة

بخصوص عدم تضمن الملف الشهري لدعم الحبوب المقدّم من قبل ديوان الحبوب بطاقات التعبير المثبتة لمبالغ التتفيلات والتتقيصات التي يتم تطبيقها بالنسبة إلى كلّ فاتورة فإنّ ديوان الحبوب يتولى ضمن ملف الدعم الشهري تقديم فواتير البيع بالنسبة لكل مطحنة. وتتضمّن كلّ فاتورة الانعكاس المالي الناتج عن عملية التعبير (التتفيلات والتتقيصات)، وذلك على أساس العينة التأليفية لكل عملية رفع للحبوب من طرف المطحنة خلال كامل الشهر. وتمثّل الفاتورة الصادرة عن ديوان الحبوب والمتضمنة لمبلغ التتقيصات والتتفيلات والتي يتم القبول بها من طرف المطحنة دليلاً على عدم اعتراض أحد الجانبين على نتائج عملية التعبير. وسيتم التنسيق مع ديوان الحبوب للنظر في إمكانية توفير بطاقات توفير التعبير ضمن ملف الدعم خاصة وأنّ عملية التعبير تشمل أيضاً عمليات الشراء من المنتج الفلاحي.

وفيما يتعلّق بتقديم ديوان الحبوب جدولاً تلخيصياً لمبيعات الشعير العلفي إلى الوحدة بناءً على المعطيات التي يتلقاها من الدوائر الجهوية دون تدعيمها بفواتير البيع فقد تمّ خلال سنة 2014 مراسلة الديوان ودعوته لمدّ وحدة تعويض المواد الأساسية بفواتير بيع الشعير وتعهّد بوضع تطبيقية إعلامية تمكّن من متابعة المبيعات بداية من شهر جانفي 2015، إلّا أنّه تمّ تسجيل تأخير في التنفيذ، وبداية من شهر مارس 2015 تولى الديوان مدّ وحدة تعويض المواد الأساسية بقرص ممغنط يحتوي على جدول تفصيلي لكميات الشعير المروجة من الشعير لمعامل العلف والتجار وسعر البيع وعدد الفاتورة.

وفيما ما يخص عدم استقرار الإجراءات المتبعة لتحديد التعويض المتعلّق بفارق الغريلة بالنسبة إلى الشعير العلفي فقد تمّ بداية من شهر جانفي 2015 اعتماد حد أقصى لدعم فارق الغريلة في حدود الدعم الفردي المتعلّق بالشعير العلفي وذلك عوضاً عن ما كان معتمداً سابقاً والمتمثّل في الفارق بين سعر إحالة الشعير وسعر البيع المتدني لفارق الغريلة.

وبخصوص احتساب مبلغ التعويض لمادتي الشعير العلفي والتريتكال خلال الفترة 2009-2013 وما انجر عنه من تحمل وحدة التعويض مبلغا إضافيا بدون موجب قيمته 0,950 د بالنسبة لكل قنطار يتم ترويجه لفائدة المربين ومعامل العلف و0,450 د بالنسبة لكل قنطار يتم ترويجه لفائدة تجار الأعلاف فإن ديوان الحبوب يصرح ضمن ملفات لدعم بسعر البيع الذي تم تطبيقه ويفسر الفارق بالانعكاس المالي الناتج عن صافي التناقصات والتنفيلات. وتجدر الإشارة إلى أنه تم منذ سنة 2014 اعتماد أسعار البيع لفائدة المربين ومعامل إنتاج العلف المركب وتجار الأعلاف المضمّنة بالمنشور الصادر عن ديوان الحبوب عند احتساب كلفة الدعم.

وأخيرا وفيما ما يتعلق بالملفات الشهرية للتعويض المقدمة من قبل 22 مطحنة والتي لا تتضمن كميات الفريضة الرفيعة التي تم ترويجهها وكميات القمح اللين التي تم التزود بها من الديوان والكميات المحولة من قبلها والمخزون من الحبوب والفريضة المتوفّر لديها في موفى الشهر فإن ديوان الحبوب يتولى مراقبة المطاحن ميدانيا للتأكد من مخزونات مختلف المواد المتوفرة لدى المطاحن في آخر كل شهر ومطابقتها لحجم الشراءات والكميات المحولة من القمح.

وتم منذ بداية من شهر جانفي 2015 مطالبة المطاحن بمدّ وحدة تعويض المواد الأساسية بجدول يتضمن كميات القمح التي تم التزود بها والكميات المحولة وكميات الفريضة والسميد المنتجة والمروجة وكذلك مخزون آخر الشهر المتوفر لدى المطحنة من مختلف المواد.

ردّ وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري

أعدّ ديوان الحبوب مشروع كراس الشروط المنظم لممارسة نشاط التجميع والنصوص الترتيبية ذات العلاقة وأحاله إلى سلطة الإشراف خلال شهر مارس 2015. وقرّرت سلطة الإشراف عقد جلسة عمل أولى لمناقشة مشروع كراس الشروط ومشاريع النصوص الترتيبية ذات العلاقة بحضور ممثلي الغرفة الوطنية لمجمعي الحبوب وذلك يوم 01 سبتمبر 2015.

وفي إطار الترفيع في الطاقة الوطنية لتجميع الحبوب وتكريسا لمبدأ حرية الاستثمار وإرساء المنافسة بين المتدخلين، أقرّت وزارة الفلاحة خلال جلسة عمل بتاريخ 15 ديسمبر 2011 ما يلي :

- الإسراع بتحيين الإطار القانوني المنظم لنشاط الحبوب لفتح المجال لجميع الراغبين في تعاطي هذا النشاط دون تدخل من طرف ديوان الحبوب في تحديد مواقع الانتصاب.
- اعتماد الخارطة المتعلقة بمواقع انتصاب مراكز التجميع كمرجع دون التزام.
- عدم التزام ديوان الحبوب بالتعاقد مع أي مؤسسة تجميع إذا لم تستجب مراكزها إلى المواصفات الفنية المحددة.

كما تمّ خلال الفترة 2010-2014 تسجيل معدل إنتاج من القمح الصلب في حدود 10.5 مليون قنطار وهو قريب جدا من الهدف المنشود (11 مليون قنطار). وقد تم تسجيل إنتاج أعلى من الهدف في 3 سنوات من ضمن 5 سنوات. وسيتواصل في السنوات القادمة العمل على تحسين الإنتاج وذلك بمواصلة اعتماد سياسة أسعار مشجعة للإنتاج ومزيد استعمال البذور الممتازة في المناطق ذات الإنتاجية العالية والعمل على تحسين الدورات الزراعية. وبالنسبة للحبوب المرورية، فقد تراجعت المساحات منذ سنة 2010 من حوالي 110 ألف هكتار إلى 85 ألف هكتار في الوقت الحالي وذلك نظرا لعدة أسباب من أهمها

المديونية. وقد تمّ في هذا الإطار اقتراح إعفاء شريحة من الفلاحين من الديون المتخلدة بدمتهم.

وتمّ في شهر أوت 2008 إصدار بلاغ مشترك بين وزارة الفلاحة ووزارة التجارة يهدف إلى تحرير توريد مادة الشعير العلفي ومادة القمح العلفي. كما تمّ توريد بعض الكميات من طرف الخواص والإدارة العامة للإنتاج الفلاحي خلال سنة 2009 تزامنا مع انخفاض الأسعار خلال نفس السنة. إلّا أنّه ونظرا للظروف التي عرفت الأسواق العالمية خلال سنة 2010 نتيجة تراجع الإنتاج العالمي من مادة الشعير وارتفاع الأسعار، تم تسجيل تراجع في طلبات التوريد من طرف الخواص مما اضطر ديوان الحبوب إلى اللجوء إلى التوريد خلال سنة 2010 لتغطية حاجيات البلاد وتوفير مخزون احتياطي.

وتم إعلان طلب عروض وطني بتاريخ 2009/06/08 لإنجاز مستثمرين خواص لخزانات حبوب لتسويقها إلى الديوان، إلّا أنّ نتائج التقييم أفضت إلى إعلان طلب العروض غير مثمر وأمام التغيرات الحاصلة خلال السنوات الأخيرة والمستجدات التي شهدتها القطاع، تم الشروع خلال سنة 2015 بالتنسيق مع مختلف الأطراف المعنية (وزارة الفلاحة وديوان الموانئ والشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية) في تحيين الدراسة المتعلقة بتحديد الحاجيات الإضافية وضبط التوجهات التي سيعتمدها ديوان الحبوب لإنجاز هذا المشروع.

وفي إطار العمل على تنويع الإنتاج، تم عقد عديد الجلسات بديوان السيد وزير الفلاحة تم خلالها الاتفاق على تفعيل مشروع إنتاج السلجم الزيتي ابتداء من موسم 2014/2015. وقد تم بذر مساحة 865 هك، وتمّ خلال موسم 2015/2016 برمجة حوالي 1200 هك.

وتم الشروع خلال موسم 2012/2013 في تجربة لاعادة زراعة اللفت السكري في مساحة بحوالي 600 هك موزعة بين القطاع المنظم والخواص. وتطورت هذه

المساحة لتبلغ 1553 خلال موسم 2015/2014. وخلال الموسم 2015-2016 تم وضع خطة عمل لبلوغ مساحة 3000 هك. وتتمثل هذه الخطة بالخصوص في :

- مواصلة العمل بالتسعيرة التفاضلية لمياه الريّ
- تقديم الإحاطة الفنية اللازمة لمزارعي اللفت السكري
- القيام بحملات تحسيسية عبر وسائل الإعلام للتعريف بمزايا هذه الزراعة
- تذليل الصعوبات المتعلقة بمياه الري (المديونية... تقدم شبكات الري - المجامع المائية).

كما تم تعيين سلم تعيير الحبوب خلال سنة 2007 ومراجعته خلال سنة 2012 بما

يضمن :

- تبسيط طريقة تقييم جودة الحبوب
- توحيد مقاييس الجودة بين مرحلتى الشراء بالنسبة للحبوب المحلية والبيع مع الاحتفاظ ببعض الفوارق الراجعة للتحاليل البيولوجية للمنتوج.
- اعتماد نفس المقاييس الفيزيائية المحددة بكراس الشروط لتوريد القمح.
- المحافظة على بعض المواصفات الفنية عند التوريد ضمانا لتوفير مادة أولية تستجيب لمتطلبات السوق الداخلية وحفاظا على أسس المنافسة بين مختلف المصادر ونوعيات الحبوب الموردة. مع العلم أنّ المقاييس الإضافية التكنولوجية بكراس شروط توريد القمح تضمن من جهة جودة المنتج النهائي بالنسبة للحبوب الموردة وتعتبر معروفة نسبيا بالنسبة للقموح المحلية بالرجوع إلى الأصناف المعتمدة وظروف الإنتاج ببلادنا من جهة أخرى.

ولا يوجد مانع قانوني يحول دون تمكين أصحاب المطاحن من تكوين شركة تجميع أو ممارسة نشاط التجميع بصفتهم أشخاص طبيعيين. وشرّع ديوان الحبوب منذ سنوات في تنظيم داخلي لإجراءات الرقابة وهو سائر في اتجاه تدعيم دوره الرقابي.

كما يتم التأكد النهائي من مخزونات الحبوب المصرّح بتجميعها عند نفاذ المخزون ويتم إخضاع مؤسسات التجميع إلى التسوية النهائية لمنح الخزن التي تم صرفها لفائدتهم تباعا باعتماد المبيعات النهائية. وتم تكوين فريق مختص في مراقبة المحاسبة المادية لمراكز التجميع وباقي الجوانب المتعلقة بالجودة وذلك بمقتضى المقرر عدد 664 بتاريخ 18 جوان 2015. وأمن هذا الفريق خلال موسم التجميع 2015 مراقبة 63 مركز تجميع والتثبت من إجراءات التسجيل المحاسبي لحوالي 22 % من الكميات المصرّح بتجميعها وذلك للتأكد من شفافية ومصادقية عملية التصريح بالمخزون. وساهم تركيز النظام المعلوماتي التجاري في ضبط شراءات الديوان من المجمعين مما سهّل عمليات المراقبة والتثبت. وتتواصل أعمال هذه اللجان إلى غاية استكمال رفع جميع المخزونات المصرّح بها لدى المجمعين على أن يتم العمل خلال المرحلة المقبلة على هيكلة هذا النشاط الرقابي صلب الديوان.

وتتم عملية تعيير الحبوب عند البيع إلى المطاحن المعتمدة لتحديد مستوى الدعم بمخابر ديوان الحبوب وبحضور الأطراف المعنية لتحديد قيمة شراءات الحبوب المحلية من المجمعين من جهة ولتحديد جودة الحبوب المحلية والموردة من جهة أخرى. وتعتمد الأسعار المحددة من قبل المجمعين بمخابرهم لخلاص الفلاحين وتعتبر قابلة للاعتراض من قبل الفلاح حسب إجراءات محددة بمقتضى منشور صادر عن السيد وزير الفلاحة. وتتولى المصالح الفنية بديوان الحبوب القيام بمهام مراقبة لمخابر المجمعين تهدف إلى التثبت من مدى إحترام الإجراءات والمواصفات المعتمدة عند التعيير، علاوة عن الشروع منذ موسم التجميع 2015 في تنظيم دورات تكوينية لفائدة أعوان مقترحة من الاتحادات الجهوية للفلاحة والصيد البحري حول أخذ العينات وتعيير الحبوب بما يساعد الفلاحين على الحفاظ على مصالحهم.

كما تم اتخاذ الإجراء الاستثنائي بخصوص توقيف العمل بنظام التنقيصات في ظرف وجيز نتج عنه عدم أخذ الاعتمادات المبرمجة بعين الاعتبار لحجم ظاهرة الحبوب النابتة خلال موسم 2011 حيث شملت هذه الظاهرة جل الولايات المنتجة للقمح اللين خلافا

لمراسلة وزارة الفلاحة عدد 010555 بتاريخ 06 جويلية 2011 الموجهة إلى الوزارة الأولى التي خصت بالذكر ثلاثة ولايات متضررة فحسب. وتولى ديوان الحبوب خلال موسم التجميع المذكور خلاص ما قيمته 5,070 مليون دينار بعنوان هذا الإجراء الاستثنائي، ثم قام بتجميع مؤيدات تطبيق هذا الإجراء بقيمة 4,321 مليون دينار وصرح بها لدى المصالح المختصة بوزارة الفلاحة. وبادرت وزارة المالية بفتح اعتمادات أولية بقيمة 1,120 مليون دينار لفائدة ديوان الحبوب على أن يتم إسناد الاعتماد الإضافي اللازم (3,201 مليون دينار) على ضوء الكلفة الحقيقية.

وإنّ إقصاء أو قبول عرض هو قرار اللجنة الداخلية للصفقات وليس قرار الديوان، غير أنّ التوضيحات بخصوص عدم قبول عروض بعض المزودين تتمثل في ما يلي :

- تمّ إقصاء عرض المزود MAG المقدم في إطار الاستشارة الموسعة 2013/30 المعلنة يوم 2013/10/17 لأنه غير مدرج بقائمة مزودي الحبوب المتعامل معهم من قبل الديوان ولم تقع مراسلته من طرف الديوان بخصوص الاستشارة المذكورة ، وبالتالي لا يمكن قبول عروض من قبل مزود لم يمض كراس الشروط ولم تقع دعوته للمنافسة. وقررت اللجنة الداخلية للصفقات يوم 2013/12/04 عدم تسجيل MAG بقائمة مزودي الحبوب المعتمدة نظرا لتصنيفه من قبل شركة الاستقصاء بالدرجة 3 من سلم المخاطر الذي يعد 12 درجة بالإضافة إلى احتمال تسجيل خسائر خلال 12 شهرا المقبل.

- تمّ إقصاء عرض المزود VITOL المقدم في إطار الاستشارة الموسعة 2013/23 المعلنة يوم 2013/08/27 لأنه غير مدرج بقائمة مزودي الحبوب المتعامل معهم من طرف الديوان ولم تقع مراسلته من طرف الديوان بخصوص الاستشارة المذكورة ، وبالتالي لا يمكن قبول عروض من قبل مزود لم يمض كراس الشروط ولم تقع دعوته للمنافسة. وقررت اللجنة الداخلية للصفقات يوم 2013-08-28 تسجيل VITOL بقائمة مزودي الحبوب المعتمدة ولم يستجب هذا الأخير لاستكمال الملف إلا بتاريخ 2013/09/04.

- كما أنّ عملية إقصاء المزودين أو رفض شحنات الحبوب المورّدة تكون بالاستناد إلى شهادات الجودة المسندة من طرف شركات المراقبة بموانئ الشحن. وفي صورة عدم مطابقة شهادات الجودة للمواصفات التعاقدية المنصوص عليها بكراسات الشروط، يتولّى الديوان إعلام لجنة مراقبة الصفقات بالموضوع ويعود قرار التعامل أو إقصاء المزودين إلى اللجنة المذكورة.

وفي إطار الاستفادة من أفضل الأسعار وخاصة بالنسبة للقمح الصلب، تقدّم الديوان بمقترح لتعديل بعض المواصفات الفنية، حيث تمّ عرض هذا المشروع على السادة أعضاء لجنة مراقبة الصفقات لإبداء الرأي والمصادقة حيث طالبت بعرضه على الهياكل المختصة بمختلف الوزارات لإبداء الرأي. وتمّ رفض هذا المشروع من طرف وزارتي الصناعة والتجارة باعتبار أنّ هذه التعديلات سينجر عنها اقتناء قموح ذات جودة متدنية بنفس الأسعار المعمول بها حالياً.

ويتولّى الديوان القيام بشراءاته من الحبوب المورّدة على أساس كمية وجودة نهائيتين عند الشحن وهي الطريقة المعتمدة من طرف جلّ الدول المورّدة للحبوب نظراً لما توفره من مجال تنافسي أمام أكبر عدد من المزودين المشاركين في العروض ومن تأثير على مستوى الأسعار المعروضة. إلا أنّ من نقائص هذه الطريقة المعتمدة هي وجود حالات تباين بين جودة الحبوب عند الشحن وعند التفريغ ولتفايدي هذا الإشكال، حاول الديوان خلال سنة 2005 تعديل طريقة الشراء إلى وزن وجودة نهائيتين عند التفريغ وعوضاً عن نهائيتين عند الشحن وتم رفض هذا المقترح نظراً للكلفة الإضافية التي قد تنتج عنه على كاهل الصندوق العام للتعويض. كما أنّ هذا المقترح قد يؤدي إلى تقليص عدد المشاركين في العروض مما يحدّ من المنافسة. ولضمان حقوق الديوان في هذا الإطار تمّ :

- تعديل الاتفاقية المبرمة مع شركات المراقبة المصادقة عليها من قبل لجنة مراقبة الصفقات بتاريخ 19/10/2012 وذلك بإدراج الفصل عدد 10 الذي يعطي للديوان الحق في مطالبة شركات المراقبة بالتعويض عن الفارق بين نتائج شهادة الجودة ونتائج

العينة التأليفية بميناء الشحن والمجرة بالمخبر المركزي مع الأخذ بعين الاعتبار لنسبة الخطأ المسموح به.

- العمل على تدعيم المراقبة عند الشحن وذلك بإرسال فرق فنية لمسيرة عمليات الشحن بالموانئ الأجنبية وقد تمّ اعتماد هذا التمشي منذ سنة 2009 وخاصة بالنسبة للمصادر التي تعرف بتواضع جودة الحبوب من بلدان حوض البحر الأبيض المتوسط.

- ويستند الديوان عند تقديم الملفات الشهرية للتعويض عن الحبوب الموردة إلى هيكلية الأسعار المحددة من قبل وزارة التجارة ووزارة الاقتصاد الوطني سابقا بالمراسلة بتاريخ 12 مارس 1991 وهي لا تنص على إرجاع قيمة النقص المسجل عند التفريغ علما وأنّه لم تتم مراجعة هذه الهيكلية إلى تاريخه. كما أن منظومة التعويض المعتمدة حاليا لا تمكّن الديوان من استرجاع كامل المبلغ المدفوع باعتبار احتساب التعريض في حدود الكميات المباعة.

- كما يسعى ديوان الحبوب إلى إعطاء الأولوية القصوى لنقل الحبوب عبر السكة الحديدية، إلّا أنّ هذه العملية في تقلص مستمرّ منذ سنة 2012 بسبب تقلص العربات الحديدية حيث يتم اعتماد 15 عربة حاليا من جملة 54 عربة في سنة 2013 وذلك لتقادم هذه العربات ولعدم صيانة روابط السكة الحديدية ببعض المواقع من قبل مصالح الشركة التونسية للسكك الحديدية.

ويتمّ تحديد حصص المطاحن الشهرية من طرف الغرفة الوطنية للمطاحن ومعامل السميد باعتماد طاقة الرحى لدى كل مطحنة في حدود الحاجيات الشهرية الجمالية. أما بالنسبة لمادة الشعير العلفي فإن حصص توزيع هذه المادة تضبط حسب نوعية الحريف والولايات. ويتمّ تحديدها من طرف الإدارة العامة للإنتاج الفلاحي بالتنسيق مع اللجان الجهوية.

أمّا قيمة التنقيصات الموظفة على أسعار الحبوب فهي مرتبطة بالأساس بجودة الحبوب المتداولة باعتبار أنّه يتمّ اعتماد نفس طريقة التعبير عند البيع المباشر من ميناء تفريغ الحبوب الموردة أو بعد الوسق إلى الخزانات المحورية نظرا لصعوبة القيام بعملية خلط الحبوب coupage لتحسين الجودة على مستوى الخزانات لمحدودية طاقات الخزن. وتمّ بداية من سنة 2015 تركيز متابعة حينية لأسعار الحبوب المتداولة على مستوى خزانات ديوان الحبوب مما يمكّن من معرفة أسباب الفوارق وتحديد المسؤوليات مع تكثيف الدورات الكوينة ومهمات المراقبة.

كما تمّ اتخاذ إجراءات وقائية (نقطة أعوان) خلال سنة 2015 بمخبر بئر القصعة تبعا لتفطّن المصالح الفنية لإمكانية تفضيل المطاحن الكبرى بالوطن القبلي عند تعبير جودة شراؤها من الخزان المذكور. ويعمل الديوان على ضمان مزيد من الشفافية عند تقييم جودة الحبوب عند البيع وذلك من خلال حصر تدخل العنصر البشري في إنجاز عملية أخذ العينات من خلال تركيز المسابر الآلية وتكثيف الزيارات الميدانية إلى مخابر التعبير.

ويعتبر توفّر طاقات الخزن العصرية والكافية لحماية مخزونات الديوان من الحبوب المحلية والموردة إحدى الأهداف التي يعمل الديوان على تحقيقها من خلال تحيين الحاجيات المؤكدة ورصد الميزانية لإنجازها. ومن شأن هذه الطاقات أن تقلص من حالات تضرر بعض المخزونات ولئن تعتبر هذه الحالات معزولة ونادرة على غرار كمية البذور العادية التي تمّ وضعها على ذمّة منتجي الشعير بولاية المهدية بطلب ملح من السلط الجهوية خلال سنة 2013 دون أن يتمّ الإقبال عليها مما أدى إلى تضرر طاقتها الإنباتية لطول فترة خزنها واضطر الديوان إلى التفويت فيها إلى ديوان الأراضي الدولية لتحسين المراعي نظرا إلى أنّها مداواة ويمنع بيعها للاستهلاك العلفي. واستكمل ديوان الحبوب خلال سنة 2015 تعميم تركيز المسابر الآلية بجميع الخزانات المحورية بما في ذلك المسوغة من الخواص بما يضمن شفافية هذه الحلقة الهامة في تحديد جودة الحبوب وأسعارها.

أمّا تشييد خزان جبل الجلود فيرجع إلى سنة 1967 وتعتبر حالته متردية وبيّنت التقارير ارتفاع كلفة تهيئته وغياب الجدوى المرجوة باعتبار أنّ التهيئة لا تؤدّي إلى تحسين مردوديته باعتبار عائق تواجده بمساحة تغمرها مياه الأمطار ومياه المائدة المائية السطحية وعليه تمّ الاقتصار على استغلاله بصفة طرفية خلال فترات التجميع. وبناءا على ما تقدم ولضرورة حسن استغلال الخزن والانتفاع بموقعه الإستراتيجي، تم إعداد دراسة أولية لتعويضه بخزان عصري بنفس الموقع مع مضاعفة طاقة خزنه في حدود 30 ألف طن ومنسوبة في حدود 200 طن في الساعة. وسيتمّ الشروع في الإنجاز حال موافقة وزارة الإشراف وتخصيص الميزانية.

كما تصرف المنحة الاستثنائية للتسليم السريع إلى منتجي الحبوب عند تسليم محاصيلهم خلال الفترة المحددة بالأمر الموسمي ويتمّ استرجاع المنحة من قبل المجمعين عند بيع الكميات التي تمتعت بالمنحة إلى ديوان الحبوب ضمن فاتورة البيع. ويتواصل تداول الحبوب إثر تاريخ إيقاف تمتيع المنتجين بمنحة التسليم السريع بين المجمعين والديوان بالنسبة لجميع الكميات التي تمّ التصريح بتجميعها عند نهاية موسم التجميع والمتمتعة بمنحة التسليم السريع باعتبار أنّ هذه المنحة توظف على هيكلة السعر المعتمد عند التعويض طبقا لما ينصّ عليه الأمر الموسمي المحدّد لأثمان الحبوب عند الإنتاج. ويتولّى ديوان الحبوب التثبيت من تصريحات المجمعين بالكميات التي تمّ تجميعها خلال فترة صرف المنحة للمنتجين من خلال تدقيق تصريحات المجمعين وكذلك من خلال مهمات تثبت آلية تقوم بها المصالح المباشرة لهذا الملف أو مهمّات تدقيق استثنائية تعهد إلى مصالح الرقابة التابعة للديوان.

ونظرا للعدد الهام لفواتير الشعير ولتوزيعها على كامل الدوائر الجهوية لديوان الحبوب، لا يمكن للديوان في المرحلة الحالية تسليمها في الآجال لوحدة تعويض المواد الأساسية. وقد تم منذ شهر سبتمبر 2014 الاتفاق مع الوحدة على موافاتها بجداول تتضمن رقم وصل التسليم وتاريخه ونوع عملية البيع ومصدر الشعير والكمية والسعر المخفض ورقم الفاتورة وذلك باعتماد قرص ليزري. وتبعا لتركيز النظام المعلوماتي التجاري

والخاص بالخزينة بديوان الحبوب وبوحداته الجهوية خلال سنة 2015، سيتسنى إعادة النظر في الإجراء الحالي المعمول به بما يضمن تقديم الفواتير وباقي الوثائق والمعطيات المطلوبة في الآجال وبصفة آلية وحينية.

ولا يتم حاليا تحميل الصندوق العام للتعويض غرامات الوقت الضائع بل يتحملها الديوان. وفي المقابل يستفيد الديوان من منحة كسب الوقت لتغطية غرامات الوقت الضائع ويتحمل الفارق سواء كان إيجابيا أو سلبيا.

ولم تتحمل منظومة الدعم مبالغ إضافية غير مبررة بعنوان سعر بيع الشعير العلفي، حيث أنه يتم تحديد منحة التعويض بالنسبة للشعير العلفي باعتماد الفارق بين الأسعار العادية للإحالة والسعر المخفض يضاف إليه معدل التنفيضات والتنقيصات في شكل منحة جزافية مقدرة إحصائيا بـ 0.950 دينار/ للقطار. وتجدر الإشارة إلى أن الأوامر الموسمية الجاري بها العمل تنص على تطبيق التنفيضات والتنفيضات حسب الجودة الفعلية لمادة الشعير عند البيع. ونظرا لصعوبة هذه العملية بسبب تعدد عمليات بيع الشعير وتجزئتها خلافا لمادتي القمح اللين والقمح الصلب، تم الإنفاق منذ بداية سنوات 2000 على اعتماد تنفيض جزافي باعتبار إحصائيات تقييم الجودة عند شراء الشعير وتطبيقه عند البيع في حدود 0.950 د/ق في مرحلة أولى ثم 1 د/ق في مرحلة ثانية إلى غاية صدور سعر البيع لسنة 2013 الذي لم يتم تنفيذه بمنحة الجودة دون فوترته على حساب الدعم. ومنذ ذلك التاريخ، يعمل ديوان الحبوب على إيجاد الصيغة المناسبة لاستخلاص مستحقته بعنوان منحة جودة الشعير المتخلدة في ذمة صندوق الدعم علما أن كلفة جودة الشعير ارتفعت إلى حدود 1.4 د/ق خلال موسم 2014 باعتبار الارتفاع المسجل في السعر الأساسي.

وطالب الديوان في العديد من المناسبات بمراسلات موجهة إلى سلطة الإشراف أو ملفات تم عرضها خلال جلسات وزارية خصصت لتدارس تحيين هوامش التجميع والتوريد بمراجعة سياسة بيع الحبوب للمطاحن واقتراح البيع ناجزا أو تحمل صندوق التعويض للأعباء المالية المنجزة عن هذه سياسة البيع بالآجال.

كما اختصت وزارة التجارة منذ سنة 2001 في متابعة مخزون الحبوب والمواد المستخرجة الخاصة بها لدى المطاحن في إطار مراقبتها لحصص تزويد المطاحن واقتصر دور الديوان على المراقبة الشهرية للعمليات التجارية للمطاحن. وفي إطار تعزيز دور الديوان الرقابي صلب منظومة الحبوب، يعمل الديوان على ضبط إجراءات لمراقبة تزويد المطاحن.

ردّ الديوان التونسي للتجارة

1- التصرف في منظومة السكر

- مراقبة المواد الأساسية المدعمة

تم تنظيم مسالك توزيع مادة السكر الأبيض الموجه للاستهلاك العائلي والاستهلاك الصناعي والاستهلاك الحرفي عن طريق المنشور الصادر من وزارة التجارة عدد 45 بتاريخ 16 جويلية 2014.

- التصرف في منظومة دعم المواد الأساسية

في إطار تفعيل منظومة السكر المقترحة، أوصت جلسات العمل الوزارية المنعقدة خلال سنتي 2012 و 2013 بإحداث وحدة التصرف حسب الأهداف صلب وزارة الصناعة تعنى بتأطير القطاع تضم ممثلين عن الإدارة والصناعيين والفلاحين لكن الهيكل المحدث لم يعين مكتب خبرة للقيام بدراسة مرقمة حول إحياء منظومة اللفت السكري وجدواها المالي والاقتصادي والاجتماعي.

كما أنّ اللجنة المحدثّة تحت إشراف وزارة الاستثمار والتعاون الدولي والتي عهد إليها إعداد العناصر المرجعية لاختيار الشريك الإستراتيجي لتونس في مجال إنتاج وتكرير السكر لم تستكمل أعمالها بعد التخلّي عن فكرة الشريك الإستراتيجي في مجال إنتاج وتكرير السكر حماية لمؤسسات الإنتاج المحلي (الشركة التونسية للسكر وشركة جينور).

وعموما وفي إطار ترشيد نفقات التعويض لا يكفي ضرورة تشجيع الإنتاج الوطني بل يجب دراسة جدواه الاقتصادية وبالتالي القيام مسبقا بدراسة مرقمة تأخذ بعين الاعتبار العناصر المذكورة والإجراءات العملية لتفعيل منظومة السكر حتى يتم تفادي الصعوبات

التي تواجه المنظومة الحالية والتي يجب إعادة هيكلتها وتوزيع الأدوار بين مختلف المتخلين فيها وذلك في نطاق شراكة تأخذ بعين الإعتبار مصلحة جميع الأطراف.

أ- التصرف في مشتريات المواد الأساسية المدعمة

- السكر

يتم تحيين قائمة المزودين (إدراج أو حذف مزود) بصفة مستمرة ويعرض هذا الإجراء على لجنة المشتريات ويتم تضمينه في محاضر الجلسات. أما بالنسبة لكراس الشروط يبدي الديوان مرونة تجاه المزودين بخصوص عدة إجراءات تقنية منصوص عليها بكراس الشروط مع الحرص على إدراج كل إجراء تقني جديد في نص الاستشارة الموجه لكافة المزودين بدون استثناء هذا إلى جانب الإرساليات الموحدة التي ترسل لجميع المزودين وتعلمهم بتغيير بند من بنود كراسات الشروط.

1- إنّ نسبة الزيادة أو النقصان المسموح بها في كمية السكر الأبيض تفرضها قواعد التجارة العالمية فيما يتعلق بالمبادلات التجارية التي تمكّن المزود من اعتماد نسبة الزيادة أو النقصان بالنسبة للعقود المبرمة واصل حيث تمنحهم مرونة عند كراء وشحن البواخر وإمكانية القيام بعمليات المضاربة في الأسواق الآجلة بعنوان الكمية الاختيارية (marché des options) مما يمكّن المزود من تقديم عروض تنافسية هامة ومع ذلك فسيتمولى الديوان النظر في إمكانية تنقيح كراس الشروط والدفع باتجاه عدم قبول الزيادة في الكمية بنسبة 5% في حالة تراجع الأسعار خلال فترة الشحن إلّا في حالة اعتماد هذه الأسعار التفاضلية بالنسبة للكمية الإضافية. وتجدر الإشارة إلى أنّ القيام بمقارنة بين أسعار إقفال البورصة العالمية لمادة السكر الأبيض تاريخ الشراء ومستوى الأسعار عند تاريخ الشحن تمكّن من معرفة النسبة لمدى انتفاع المزود بهذا الإجراء. ولكن لا يمكن اعتبار النتائج المنجزة عن هذه المقارنة مبالغ إضافية يتحملها الديوان في الحالتين. وفي هذا الإطار يتعين القيام بمقارنة أسعار الشراء الفعلية التي يمكن أن تكون بعيدة على مستوى أسعار الإقفال بمعدل الأسعار العالمية للشهر الذي يسبق تاريخ الشحن أي قبل تاريخ

الوصول بشهرين على الأقل وهي الفترة الضرورية المتاحة للمزود لإعداد ملف التصدير وكراس الباخرة والشحن والفترة المقضاة بين ميناء الشحن وميناء التفريغ.

2- إنّ تعيين الشركات الدولية من طرف الديوان وخلصها من طرف المزودين لم ينجر عنه تأثير سلبي على مصداقية نتائج التحاليل حيث أنّ الديوان يتعامل مع شركات مراقبة ذات صيت عالمي من حيث المصداقية والانضباط والالتزامات بالتعهدات وقد سبق أن رفضت هذه الشركات شحنات من السكر الأبيض لعدم تطابقها للمواصفات المطلوبة من طرف الديوان على غرار الباخرة M/VMYRA الواصلة إلى ميناء بنزرت خلال شهر مارس 2009 والتي بالرغم من إصرار المزود على تطابق نوعية السكر للمواصفات المطلوبة، أصرت شركة المراقبة على عدم تطابقها وإثر إعادة التحاليل تأكد عدم تطابق البضاعة ولم يسمح للباخرة من الدخول إلى الميناء واضطر المزود إلى تعويضها بشحنه أخرى. وأمّا بخصوص درجة الاستقطاب ووجود حالات بنسب أقل من النسب التعاقدية فيرجع ذلك إلى أنّ هناك هامش في فوارق التحاليل مسموح بها بما أنّ هذه التحاليل تخضع لعدة عناصر فيزيائية مرتبطة بالمادة نفسها مثل نسبة التركيز والمحيط الخارجي مثل تغيير نسبة الرطوبة والاختلاف الجزئي بين تحاليل مختلف المخابر.

ويتعهد الديوان أن يتحمل مستقبلا مصاريف مراقبة السكر قبل الشحن وبالتالي تفعيل جانب المنافسة عند اختيار شركة المراقبة.

ب- التصرف في المبيعات

- السكر

- تمت مراسلة الإدارة العامة للمنافسة والأبحاث الاقتصادية والإدارة العامة لمراقبة الأداءات بتاريخ 23 جوان 2015 حول تفتّن الديوان لمواصلة بعض الحرفاء للتزود بالمواد التي يَسوّقها وذلك على إثر غلق معرفاتهم الجبائية. وقد اتخذ الديوان إجراءا يتمثل في مد الإدارة العامة لمراقبة الأداءات شهريا وبصفة منتظمة على غرار ما يتم مع

إدارة المنافسة والأبحاث الاقتصادية بقائمة في حرفاء الديوان وبرقم معاملاتهم والكميات التي قاموا باقتنائها من الديوان على قرص مضغوط للتثبت من نشاطهم ومن تصريحاتهم الجبائية التي تتولى مد الديوان بقائمة في الحرفاء الذين صرحوا بالتوقف عن النشاط والتجار المختلفون المعنيون بهذه المبيعات والمشار إليهم هم المنظمات الخيرية كالاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي UTSS والهلال الأحمر التي اقتنت كمية من السكر لتوزيعها كهدايا على العائلات أو الجهات المحتاجة.

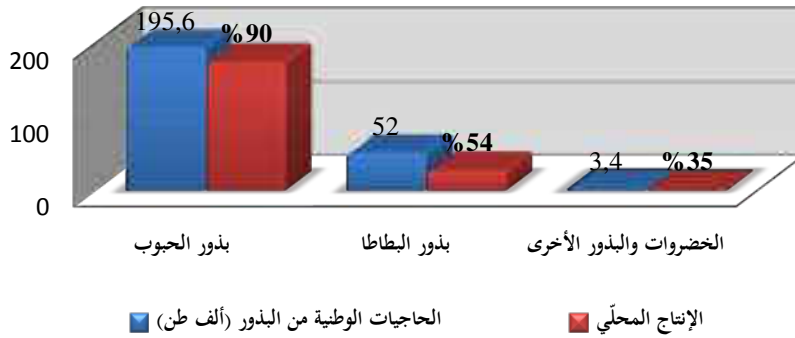
ونشير إلى أنّ الاتفاقية لم تضبط منحة التكرير بصفة جزافية حيث أن تحديد هذه المنحة أوكل بالاتفاق بين الديوان والشركة التونسية للسكر إلى مكتب خبرة ليتولى ضبطها اعتمادا على منهجية عمل تأخذ بعين الاعتبار عناصر الكلفة المتصلة مباشرة بمراحل التزود والتكرير والتوزيع. وكما يقوم الديوان بمد مصالح وزارة التجارة بصفة منتظمة ودورية بقاعدة بيانات حول حجم مبيعات مادة السكر حسب صنف الحريف وحسب الجهات.

منظومة البذور والشتلات

تعتبر منظومة البذور والشتلات من أهمّ الحلقات في مجال الإنتاج الفلاحي لدورها الأساسي في تحسين الإنتاجية وضمان جودة المنتج واستقراره. وتساهم البذور والشتلات المثبتة⁽¹⁾ حسب وزارة الفلاحة بحوالي 20 % في مردودية الإنتاج الفلاحي. واستأثرت هذه المنظومة باهتمام الدولة حيث حظيت منذ سنة 1976 بإطار قانوني خاص تمت مراجعته في سنة 1999 بتشريعات جديدة أكثر مواكبة للتطورات الحاصلة في المجال⁽²⁾. وصادقت تونس منذ سنة 2003 كأول بلد عربي على اتفاقية الاتحاد الدولي لحماية المستنبطات النباتية.

وتشمل منظومة البذور والشتلات كلاً من الإنتاج والإكثار والمراقبة والتوزيع والاتجار والبحث. وتتراوح نسبة تغطية الحاجيات الوطنية بالإنتاج المحلي بين 35 % بالنسبة للخضروات و54 % بالنسبة للبطاطا و90 % في قطاع الزراعات الكبرى وتناهن الكميات الجمالية من البذور الموردة 26 ألف طن بقيمة بلغت 97,3 م.د في موفى 2013.

تغطية الحاجيات الوطنية بالإنتاج المحلي



وللوقوف على مدى توفّق مختلف المتدخلين في تحسين أداء منظومة البذور والشتلات، تولّت دائرة المحاسبات القيام بمهمّة رقابية خصت بتنظيم قطاع البذور والشتلات وتأمين التزوّد والجودة والبحث العلمي وغطّت أساسا الفترة 2010-2013. وشملت الأعمال الرقابية الهياكل الرّاجعة بالنّظر إلى الوزارة المكلفة بالفلاحة وخاصّة منها الإدارة العامّة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية ومؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي والمعهد الوطني للبحوث الزراعيّة والديوان الوطني

(1) البذور والشتلات مثبتة الصلوحية على معنى الفصل 5 من الأمر عدد 101 لسنة 2000 المؤرخ في 18 جانفي 2000 والمتعلّق بترتيب البذور والشتلات وطرق إنتاجها وإكثارها والمواصفات العامة لخزنها ولفها وعنونتها ومراقبة جودتها وحالتها الصحية وتوريدها والاتجار فيها.

(2) القانون عدد 42 لسنة 1999 المؤرخ في 10 ماي 1999 والمتعلّق بالبذور والشتلات والمستنبطات النباتية المنقّح بالقانون عدد 66 لسنة 2000 المؤرخ في 3 جويلية 2000 ونصوصه التطبيقية.

للزيت ومعهد الزيتونة وديوان الحبوب وديوان تربية الماشية وتوفير المريع. كما شملت هذه الأعمال البنك الوطني للجينات والشركتين التعاونيتين المركزيتين للبذور والمجمعين المهنيين للخضر والغلال والمجمع الإجباري لفلاحي الكروم ومنتجي الغلال.

وامتدت الزيارات الميدانية إلى محطتي حماية النباتات بالشمال (باجة) وبالجنوب (صفاقس) الرّاجعتين بالنظر للإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتوجات الفلاحية والمندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية بكلّ من نابل وصفاقس ونقاط العبور بمطار تونس قرطاج وبمينائي رادس وصفاقس ومعهد الزيتونة (صفاقس).

وتمّ إنجاز هذه المهمة استئناسا بالمعايير الدولية للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة لا سيما تلك المتعلقة برقابة الأداء باعتماد الأساليب الرقابية المضمّنة بدليل الرقابة على الأداء لدائرة المحاسبات. واتّبعت الدائرة منهجية تشاركية من خلال تنظيم جلسة عمل ضمّت عددا من المتدخلين وخاصة منهم الشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل الممتازة والشركة التعاونية المركزية للبذور والمجمع المهني المشترك للخضر والمجمع المهني المشترك للغلال وديوان تربية الماشية وتوفير المريع والديوان الوطني للزيت بالإضافة إلى ممثلين عن بعض هيكل الفلاحين ومنها الاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري ونقابة الفلاحين.

وخلصت هذه المهمة إلى ملاحظات تعلّقت أساسا بعدم فعالية الآليات المعتمدة للهوض بالمنظومة علاوة على نقائص في التنظيم أثّرت سلبا في نجاعة التصرف في المنظومة. كما أفضت إلى الوقوف على إخلالات شابت عمليات الإكثار وحدّت من تأمين التزوّد بالنجاعة اللازمة علاوة على محدودية عمليات الرقابة على جودة البذور والشتلات المنتجة محليا أو الموردة. وأفضت المهمة كذلك إلى تسجيل ضعف نسق الاستنباطات وتثمينها وغياب إستراتيجية لتأطير عمليات استرجاع الموروث الجيني والمحافظة عليه.



أبرز الملاحظات

- تنظيم القطاع

تفتقر منظومة البذور والشتلات، في غياب استراتيجية وطنية مكتملة العناصر في المجال، إلى هيكل تسند إليه مهمة متابعة مؤشرات الأداء. ويقتصر دور الإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية بالوزارة المكلفة بالفلاحة على أعمال الرقابة الميدانية ومراقبة عمليات التوريد والتصدير مع غياب مصلحة صلب المندوبيات الجهوية تعنى بالمهام المذكورة. كما سُجِّل نقص في الأعران المكلفين بمراقبة عمليات الإنتاج والتثبيث بلغت نسبته 58 %.

وتمّ الوقوف أيضا على محدودية آليات النهوض بالمنظومة حيث لوحظ غياب التأطير القانوني لإنتاج البذور والشتلات المحوّرة جينياً وكذلك البيولوجية. كما اتّضح اقتصر مداولات اللجنة الفنية للبذور والشتلات على النظر في مطالب الترسيم والحماية دون التطرّق إلى مشاكل المنظومة والإجراءات الكفيلة بتطويرها.

ولا تطالب الإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية أصحاب المستنبطات النباتية المحمية بتسديد المعاليم السنوية المستوجبة على مراقبة حقول إكثار البذور ومعاليم الحماية وهو ما لا يسمح بتوفير موارد إضافية لحساب أموال المشاركة الخاص بحماية النباتات والتي من شأنها تمويل برامج تأهيل المنظومة. ولوحظ غياب نظام معلوماتي فعال يمكن من إدراج البيانات المتعلقة بالمنظومة ومتابعتها مما أثّر في نجاعة التصرف فيها.

ويتعيّن تعزيز دور الهياكل المعنية بالرقابة على المنظومة والإسراع بإعداد خطة متكاملة للنهوض بها مع إيجاد الأطر والآليات للتنسيق بين مختلف المتدخلين والحرص على تدعيم دور اللجنة الفنية للبذور والشتلات والمستنبطات النباتية.

- تأمين التزود بالبذور والشتلات ومراقبة جودتها

ارتفعت نسبة المساحات المرفوضة لكلّ من الشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل الممتازة والشركة التعاونية المركزية للبذور حيث فاق معدّلها السنوي 13 % في سنة 2013 وذلك لعدم

التزام المكثرين بكُرّاس الشروط. كما ناهزت نسبة النقص في تسليم كمّيات البذور التعاقدية 21 % للشركتين التعاونيتين بسبب أنّ خمس العقود المبرمة تقريبا لا يتمّ بشأنها تسليم سوى نصف الكمّيات المطلوبة.

وتعاقدت الشركة التّعاونيّة المركزيّة للبذور والمشاتل الممتازة من جديد في سنة 2012 مع 22 % من المكثرين الذين رفضت مساحاتهم بصفة كلّية خلال الموسم السابق. ولم تتمكّن من استخلاص 22 % من المبالغ المتعلّقة بهذه الملفّات كما لم تقم بإحالة سوى 39 % من الملفّات المتعلّقة بالنّزاعات على القضاء خلال الفترة 2011-2013.

وشابت الرّقابة على البذور والشتلات نقائص حدّت من جودتها تعلّقت أساسا بنشاط المخابر الراجعة بالنّظر للإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتجات بالوزارة المكلفة بالفلاحة والتي لم تتحصّل على شهادة الاعتماد ISO 17025. واتّضح بخصوص جودة البذور والشتلات المنتجة محليا ارتفاع نسبة المساحات الجمليّة غير المطابقة لمتطلّبات كُرّاس الشروط والتي بلغت 17 % في سنة 2013 ونسبة البذور التي تمّ التخفيض من تصنيفها من ممتازة إلى عاديّة والبذور التي لم يتمّ قبولها حيث تجاوز معدّلها 13 % خلال الفترة 2011-2013. كما تمّ تسجيل إخلالات في مسك ملفات التوريد ممّا لا يسمح بتحديد مآل البذور والشتلات الموردّة والتي تمّ في شأنها اتّخاذ قرار في الإلتاف أو الإرجاع.

ويتعيّن التّحكّم في نسبة المساحات المرفوضة من قبل المتدخّلين المعنّيين بالإنتاج وإيلاء العناية اللاّزمة لاختيار المكثرين وإلزامهم بالتقيّد بالعقود المبرمة بهدف التّقليص من مخاطر عدم تحقيق كمّيات البذور المستوجبة مع تدعيم المخابر وتفعيل الرّقابة الذاتية على الجودة وذلك للرّفع من نسبة تغطية الحاجيات الوطنيّة من البذور المحليّة والحدّ من التبعية تجاه المزوّدين من الخارج.

- البحث العلمي

لوحظ غياب إستراتيجية وطنية موثّقة لاسترجاع وتجميع وحفظ وتثمين الموروث الجيني الوطني من البذور والشتلات وضعف عدد الأصناف المحلية المسترجعة من بنوك الجينات الأجنبية ومن المؤسسات الوطنية واتّضح عدم احترام المعايير الدولية المعتمدة بخصوص حفظ الموارد الجينية النباتية.

ولا يتمّ تحيين قاعدة معطيات الموروث الجيني والتّصرف في المخزون بصفة آليّة إثر كلّ عمليّة تحرّك للأصناف علاوة على غياب عمليّات الجرد الدوريّة.

كما لوحظ غياب برامج بحث إيلافية في مجالي الخضروات والأشجار المثمرة وغياب تقييم ومتابعة أعمال البحث العلمي إضافة إلى محدودية تثمين نتائج البحث العلمي إذ لم يتم إبرام سوى 23 عقد استغلال للمستنبطات من جملة 52 مستنبطا.

ويتعين للغرض، الإسراع بتحديد الأصناف التونسية الموجودة بالخارج والعمل على استرجاعها وتفعيل دور الهيئات المكلفة ببرمجة وتقييم أنشطة البحث العلمي في المجال علاوة على تثمين استغلال الأصناف الجديدة.



I- تنظيم قطاع البذور والشتلات

تكتسي منظومة البذور والشتلات طابعا استراتيجيا نظرا إلى الدور الذي تلعبه في مجال تنويع الإنتاج وتحسين الإنتاجية وتحقيق الأمن الغذائي. غير أنّ آليات النهوض بالقطاع وهيكلته العامة شابها نقائص حدّت من نجاعة المنظومة وسبل دعمها.

أ- آليات النهوض بمنظومة البذور والشتلات

في غياب استراتيجية وطنية شاملة لمنظومة البذور والشتلات، تركز مختلف الآليات المتوفرة لهذه المنظومة أساسا على قرارات اللجنة الفنية للبذور والشتلات والمستنبطات النباتية بالإضافة إلى ما تمّ إقراره ضمن النصوص القانونية المنظمة للقطاع.

1- الاستراتيجية الوطنية للنهوض بمنظومة البذور والشتلات

لم يتمّ إفراد منظومة البذور والشتلات باستراتيجية وطنية مكتملة العناصر تحدّد بدقّة الأهداف والآليات لكلّ مكوناتها. ولئن تمّ في سنة 2008 إقرار توصيات في إطار مجلس وزاري للنهوض بالمنظومة، شملت قطاعات الحبوب والبطاطا والأشجار المثمرة فقد لوحظ غياب متابعة لمختلف هذه التوصيات أمام تعدّد المتدخلين في المنظومة.

ويجدر بالذكر أنّ بعض الهياكل المتدخّلة في المنظومة على غرار ديوان تربية الماشية وتوفير المرعى قد أعدّ في جوان 2013 مشروع خطة للنهوض بمنظومة البذور العلفية والرعية. كما أعدّت الإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية بالتعاون مع مؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي والمجمع المهني المشترك للغلال والمجمع الإقليمي لفلاحي الكروم ومنتجي الغلال والمركز الفني للقوارص تقريرا حول سبل النهوض بالمنظومة في أفق 2016 بالإضافة إلى بعض الدراسات حول منظومة الحبوب. غير أنّ كلّ هذه الأعمال بقيت مجرّد مشاريع منعزلة مع افتقارها إلى نظرة شاملة للمنظومة وإلى تحديد دور مختلف المتدخلين حتى يتمّ تبني أهدافها.

وعلى صعيد آخر، فإنّ الأهداف والمؤشرات المضمّنة بالميزانية حسب الأهداف لوزارة الفلاحة، لا تعكس واقع منظومة البذور والشتلات وسبل النهوض بها حيث تمّ ضبطها على أساس إنجازات السنوات السابقة. كما تمّ تبويب هذه الأهداف والمؤشرات بالمشاريع السنوية للقدرة على الأداء صلب البرنامج المتعلّق "بالإنتاج الفلاحي والجودة والسلامة الصحيّة للمنتجات الفلاحية

والغذائية" دون أفراد الرقابة على جودة البذور والشتلات وتثبيتها بأهداف ومؤشرات فرعية. ولا تمكن هذه الوضعية من تقييم نجاعة التدخّلات في مجال البذور والشتلات نظرا إلى عدم دقة المؤشرات وملاءمتها.

2- اللجنة الفنية للبذور والشتلات والمستنبطات النباتية

تمّ بمقتضى الفصل السادس من القانون عدد 42 لسنة 1999 المؤرخ في 10 ماي 1999 والمتعلّق بالبذور والشتلات والمستنبطات النباتية إحداث لجنة فنية للبذور والشتلات والمستنبطات النباتية تتولّى اقتراح الإجراءات الكفيلة بتطوير وتوجيه منظومة البذور والشتلات والمستنبطات النباتية وإبداء الرأي في مطالب ترسيم الأصناف والمستنبطات النباتية بالسجل الرسمي وفي مطالب إسناد ملكية المستنبطات النباتية وتجتمع مرتين في السنة على الأقل⁽¹⁾. غير أنّه وبالرجوع إلى محاضر جلسات اللجنة منذ إحداثها، تبين عدم احترام هذه اللجنة لدورية اجتماعاتها إذ لم تجتمع طيلة سنة 2004 لشغور في تركيبها كما اتّضح أنها اقتصرت على الاجتماع مرة واحدة خلال السنوات 2001 و2003 و2009 و2011.

كما تبين أنّ مداولات اللجنة غالبا ما تقتصر على إبداء الرأي في مطالب ترسيم الأصناف والمستنبطات النباتية وحمايتها بالسجل الرسمي دون الوقوف على الإجراءات الكفيلة بتطوير وتوجيه منظومة البذور والشتلات. واقتصرت مقترحاتها في المجال على المطالبة بتدعيم الموارد البشرية والمادية والدعوة إلى إنجاز محطة السجل الرسمي دون القيام بمتابعة إنجاز مقترحاتها وتوصياتها ولا تقوم بالتالي باتخاذ الإجراءات الضرورية في حالة عدم تحقيق الأهداف أو عدم تطبيق توصيات ومقترحات اللجان القطاعية المتخصصة.

3- الإطار التشريعي لمنظومة البذور والشتلات

أسهم الإطار التشريعي الحالي لمنظومة البذور والشتلات في تنظيم وهيكل مهنة الإنتاج والاتجار في البذور والشتلات وتوريدها ومراقبتها. غير أنّ هذا الإطار لا يزال يشهد نقائص تحدّد من مواكبة المنظومة للتطورات العلمية والدولية في المجال. فقد لوحظ غياب التأطير القانوني لإنتاج البذور والشتلات المحوّرة جينيا والتي يتطلب استغلالها الأخذ بعين الاعتبار جملة من المحاذير بهدف اجتناب المخاطر المحتملة على المستوى الصحي والبيئي. كما لوحظ غياب إطار تشريعي خاصّ بالبذور والشتلات البيولوجية.

⁽¹⁾ طبقا لمقتضيات الفصل 2 من الأمر عدد 102 لسنة 2000 مؤرخ في 18 جانفي 2000 والمتعلّق بضبط تركيبها وطريقة سيرها.

وتبيّن أنّ الإدارة العامّة لحماية ومراقبة جودة المنتوجات الفلاحية لا تقوم بمراقبة المكونات المحوّرة جينيا ولا يتم القيام بالتجارب للتأكد من أنّ الأصناف المقدّمة للتسجيل أو للحماية غير محوّرة جينيا. ويتمّ الاقتصار على تصريح كتابي من المستنيط بأنّ الاستنباط المقدّم غير محوّر جينيا. وتمّ في سنة 2009 إعداد مشروع قانون يتعلّق بالكائنات المحوّرة جينيا بغرض مواكبة التطورات البيوتكنولوجية الحديثة وحماية للصحة العامة والبيئة ولاستدامة التنوّع البيولوجي. غير أنّه وإلى غاية ماي 2014 لم يتم استصدار القانون الخاص بالكائنات المحوّرة جينيا.

ومن جهة أخرى، تبيّن وجود صعوبات في تطبيق بعض الشروط القانونية المطلوبة ومنها ضرورة توفير أصحاب المنابت لحقول الأمّهات في كل منابت الشتلات. ويعد ذلك صعب التحقيق حسب المجمع المني المشترك للغلال نظرا للاستثمارات المادية الهامة التي يتطلّبها مما يجعل الاستثمار في مجال إنتاج الشتلات غير مربح مقارنة بالتكاليف.

وعلى صعيد آخر، وخلافا للأمر عدد 439 لسنة 2012 المؤرّخ في 26 ماي 2012، لم يتمّ ضبط المعاليم المستوجبة على ترسيم أصناف البذور والشتلات بالسجل الرسمي في حالة إجراء التجارب في حقل طالب الترسيم أو الحماية خاصة بالنسبة للأشجار المثمرة علما وأنّ الإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية تتولّى إجراء التجارب في حقول طالبي الحماية أو الترسيم وذلك لغياب محطة خاصّة بذلك. كما لوحظ غياب التنصيص على المعاليم المستوجبة عند طلب إعادة الترسيم إثر انقضاء المدّة وهو ما يحرم الدولة من موارد مالية هامة كان بالإمكان تحصيلها خاصّة أمام العدد المرتفع من الأصناف النباتية التي تتطلّب إعادة الترسيم.

وتوصي دائرة المحاسبات في مجال إحكام آليات النهوض بمنظومة البذور والمشاتل بضرورة الإسراع بإعداد خطة متكاملة للمنظومة مع الحرص على تشريك كافة المتدخلين وضمان التنسيق فيما بينهم لتحديد الأولويات ومتابعة الانجازات والوقوف على الصعوبات التي تحول دون تحقيق الأهداف المرسومة. كما أنّ الوزارة المكلفة بالفلاحة مدعوّة إلى تدعيم دور اللجنة الفنية للبذور والشتلات والمستنبطات النباتية باعتبارها الإطار الملائم لاقتراح الإجراءات الكفيلة بدعم القطاع علاوة على استكمال الإطار التشريعي للمنظومة لتشمل البذور والشتلات المحوّرة جينيا والبيولوجية.

ب- هيكلية القطاع

تتميّز منظومة البذور والشتلات بتعدّد المتدخلين وتنوّع المجالات التي تشملها. غير أنّ بعض النقائص المتعلقة بالتنظيم ونظام المعلومات وبالسجل الرسمي لازالت تعيق هذه المنظومة وتحول دون بلوغها النتائج المرجوة.

1- التنظيم ونظام المعلومات

يتولّى مختلف المتدخلين في منظومة البذور والشتلات كلّ في ما يخصّه مهامًا متعدّدة تتعلّق بالتنظيم وإنتاج البذور والشتلات والاتجار فيها وبالمراقبة وبحماية الموروث الجيني المحليّ وبتطوير البحث العلمي واستنباط أصناف جديدة. وتضطلع الإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتوجات الفلاحية بالوزارة المكلفة بالفلاحة بالرقابة على جودة البذور والشتلات المنتجة وتقييم الأصناف والمستنبطات وترسيمها بالسّجل الرسمي وحمايتها.

وتبيّن في هذا الإطار، غياب هيكل تسند إليه مهمّة الإشراف على المنظومة من حيث إعداد الإستراتيجية الوطنية في المجال وتحديد ومتابعة مؤشرات الأداء وتقييمها والوقوف على الإشكاليات وتحديد مسؤولية الأطراف المتدخّلة قصد إيجاد الحلول الكفيلة للنهوض بالمنظومة. ولوحظ في هذا الإطار اقتصر مهام الإدارة العامة على أعمال الرقابة الميدانية للبذور والشتلات والمصادقة عليها ومراقبة عمليات التوريد والتصدير بالتنسيق مع المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية ومحطّات حماية النباتات. كما اتّضح نقص في عدد الأعوان المكلفين بمراقبة عمليات الإنتاج والتثبيت حيث بلغ معدّله 58 % من العدد المستوجب حسب المعايير المعتمدة من قبل الإدارة العامة لحماية ومراقبة المنتوجات الفلاحية وتجاوز هذا النقص في بعض مجالات الرقابة على المنظومة 66 % كمراقبة إنتاج وتثبيت بذور البطاطا.

واتّضح من جهة أخرى من خلال الزيارات الميدانية محدوديّة تمثيلية الإدارة العامة على المستوى الجهوي إذ تقتصر على مكتب لحماية النباتات ومكتب للبذور والشتلات وغالبا ما يتولّى نفس العون القيام بالوظيفتين إلى جانب تأمين وظائف أخرى تُعهد إليه من طرف المندوب الجهوي.

ولئن تمّ بعث ثلاث محطات لحماية النباتات تغطّي ولايات الشمال والوسط والجنوب في كل من باجة وسوسة وصفاقس فإنّ تعدد المهام الموكولة لتلك المحطات⁽¹⁾ يجعل وظيفة متابعة هذه المنظومة محدودة وثانوية مقارنة بوظيفة حماية النباتات علاوة على ضعف نسبة مراقبة العمليات المتعلّقة بالاتجار في البذور والشتلات ممّا لا يمكن من التأكّد من التزام الشركات التعاونية للبذور والمشاتل ببيع الكمّيات المصادق عليها. فقد تبين أنّ محطة حماية النباتات للشمال لا تتمكّن من مراقبة سوى 40 % من العمليات المتعلّقة بالاتجار في البذور والشتلات في الولايات المعنية مثل الكاف ولا تتجاوز 60 % في الولايات القريبة جغرافيا من المحطة كولايتي باجة وجندوبة.

(1) المتابعة الصحية الميدانية لمختلف المزروعات، الإحاطة بالمزارعين وفني الإرشاد، حماية النباتات، تجربة المبيدات، المراقبة الصحية للمحاصيل، المراقبة عند التوريد والتصدير...

وعلى صعيد آخر، لم تقم الإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية بمطالبة أصحاب المستنبطات النباتية المحمية بتسديد المعاليم السنوية المستوجبة على الحماية وعلى مراقبة حقول إكثار بذور الحبوب. فعلى سبيل المثال، لم يتم إصدار مذكرة للمطالبة بتسديد المعاليم السنوية المستوجبة على الحماية إلا في أفريل 2014 على إثر تدخل فريق الرقابة.

كما لوحظ غياب ما يفيد تسديد المبالغ المتخلّدة بذمة الشركات التعاونية للبذور والمشاتل ومؤسسات الإكثار والمتعلّقة بالمعاليم الموظّفة على مراقبة حقول إكثار بذور الحبوب وذلك خلافا للفصل 2 من الأمر عدد 439 لسنة 2012 المؤرخ في 26 ماي 2012⁽¹⁾ علما وأنّ كلفة المراقبة تساوي 4,500 دينار للهكتار الواحد. وناهزت قيمة النقص السنوي في الإيرادات مثلا في مجال الرقابة على حقول إكثار الحبوب حوالي 98 أ.د. خلال موسم 2012-2013. وتُرجع الشركات التعاونية عدم دفع معاليم المراقبة إلى عدم إدراج هذه المعاليم ضمن تسعيرة البذور الممتازة.

وتحول هذه الإخلالات دون توفير موارد إضافية لحساب أموال المشاركة الخاص بحماية النباتات من شأنها أن تساهم في تمويل برامج تأهيل منظومة البذور والشتلات.

وعلى صعيد آخر، لوحظ افتقار الإدارة العامة إلى نظام معلوماتي فعّال يمكّن من متابعة مؤشرات المنظومة وإدراج البيانات المتعلقة بها من حيث الحاجيات الوطنية وكميات الإنتاج والأهداف التنموية. كما مكّنت الزيارات الميدانية من الوقوف على نقص فادح في المعدّات الإعلامية حال دون التواصل الحيثي بين الإدارة العامة ومختلف المكاتب بالمندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية والمحطات الجهوية وكذلك نقاط العبور بالمراكز الحدودية.

وتوصي دائرة المحاسبات بتعزيز دور الهياكل المعنية بالرقابة على منظومة البذور والشتلات وآليات النهوض بها ودعم تمثيليتها الجهوية وتزويدها بنظام معلومات فعّال ضمانا لنجاعة متابعة المنظومة والإشراف عليها.

2- التصرّف في السجلّ الرسمي للأصناف النباتية

تمّ في إطار تأهيل منظومة البذور والشتلات إحداث مصلحة بالإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية تعنى بالتقييم والمصادقة وحماية المستنبطات النباتية والعلاقات الخارجية

⁽¹⁾ والمتعلق بضبط مقدار المعلوم المستوجب على ترسيم البذور والشتلات والمصادقة على إنتاجها وإكثارها وعلى ترسيم طلبات وشهادات الاستنباط النباتي بالسجلات الخاصة بها ومقدار المعلوم السنوي على شهادات الاستنباط النباتي بعد ترسيمها وكيفية استخلاصها واستعمالها والذي عوّض الأمر عدد 1802 لسنة 2001.

تهتم أساسا بتقييم الأصناف النباتية الجديدة والمصادقة على مطالب الترسيم⁽¹⁾ والحماية⁽²⁾ وضمان الملكية الفكرية للمستنبطين.

ولوحظ افتقار المصلحة للكفاءات اللازمة للقيام بالمهام المذكورة في الآجال وبالصفة المرجوة حيث قُدِّرَت نسبة النقص في الموارد البشرية بحوالي 50 % من العدد المستوجب من الأعوان. فقد تبين أنّ تقييم الأصناف النباتية لا يتضمّن جميع الفحوصات اللازمة والمفصّلة بقوائم التجارب المعدة من قبل الإتحاد الدولي لحماية المستنبطات النباتية إذ يقتصر المهندس أو الفني المكلف بإجراء تجارب التميّز والثبوت والتجانس على تقييم بعض الخصائص دون أخرى. كما لوحظ غياب الدورات التكوينية الهادفة إلى تطوير خبرات المهندسين والفنيين في مجال التقييم خلال الثلاث سنوات الأخيرة.

أمّا على مستوى إجراءات تسجيل وحماية المستنبطات النباتية، فقد تبين أنّ الإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية لا تقوم بتحيين السجلّ الرسمي بصفة دورية ممّا لا يمكن من كشف الأصناف التي يستمرّ ترويجها بالرغم من تجاوزها المدة المسموح بها قانونا. فقد اتّضح أنّه لم يتمّ شطب 119 صنفا مرسمة بالسجل الرسمي خلال الفترة 2000-2003 بالرغم من أنّها تجاوزت المدة القانونية المقدّرة بعشرة سنوات خلافا لمقتضيات الفصلين 9 و 10 من الأمر عدد 1282 لسنة 2000 المؤرخ في 13 جوان 2000. ومن شأن عدم شطب الأصناف النباتية المعنية أن يمكن من مواصلة الاتّجار فيها بصفة مخالفة للقانون وأن لا يمكن من التأكّد من احتفاظها بكافة خصائصها كالتميّز والثبوت والتجانس ولا يضمن بالتالي جودة ومردودية المنتجات الفلاحية.

كما قامت مصلحة التقييم والمصادقة وحماية المستنبطات النباتية في سنة 2005 بإعادة الترسيم الآلي لقرابة 1.151 صنفا نباتيا من بين الأصناف النباتية المرسّمة بالقائمة التي كان يمسكها المعهد الوطني للبحوث الزراعية⁽³⁾ دون مطالبة أصحابها بإعادة ترسيمها. ولم تقم الإدارة العامة بالاتّصال بالشركات التي تتولّى الاتّجار في الأصناف المعنية لحثّها على تقديم مطالب تجديد الترسيم وفقا لأحكام الفصل 10 المشار إليه آنفا.

كما لوحظ أيضا أنّ السجلّ الرسمي لا يتضمّن كافة الأصناف النباتية التي حظيت بقرارات حماية من قبل اللجنة الفنية للبذور والشتلات والمستنبطات النباتية وهو شأن 7 أصناف من الأشجار

(1) يتمّ الترسيم بالسجلّ الرسمي للمستنبطات النباتية وفقا للفصل 4 من القانون عدد 42 لسنة 1999 بناء على طلب يقدمه المعني بالأمر إلى السلطة المختصة. ويقتضي الترسيم أن يكون الصنف متميّزا وثابتا ومتجانسا وذا قيمة زراعية هامة وتهدف هذه العملية للاتّجار في الصنف إثر ترسيمه.

(2) تتولّى السلطة المختصة حماية المستنبطات النباتية إذا ما طلب ذلك مستنبطوها وفقا للفصل 15 من القانون عدد 42 لسنة 1999. وتخوّل الحماية لصاحب الاستنباط حماية مستنبطه من التقليد وتضمن الاستغلال الحصري له وتبقى هذه الحقوق قائمة لمدة تتراوح بين 20 و 25 سنة.

(3) عهد مسك السجل الرسمي إلى المعهد الوطني للبحوث الزراعية قبل أن يتمّ إحداث المصلحة الخاصة بالسجل في سنة 2001.

المثمرة⁽¹⁾ لم يتم نشرها بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية ولم تسجل بالسجل الرسمي إلى غاية ماي 2014 بالرغم من موافقة اللجنة المذكورة على مطالب حمايتها منذ ديسمبر 2010.

واتّضح أنّ نشر القرارات الوزارية المتعلقة بالترسيم والحماية بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية يتمّ بتأخير تجاوز سنتين ونصف من تاريخ الموافقة على الحماية وهو الشأن بالنسبة لقائمة المستنبطات المحمية موضوع شهادات استنباط نباتي التي وافقت على حمايتها اللجنة الفنية للبذور والشتلات بتاريخ 4 أوت 2010. وكذلك هو الشأن بالنسبة لقائمة المستنبطات النباتية موضوع مطالب الحماية الواردة بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية الصادر بتاريخ 29 جوان 2012 حيث قدّر معدّل مدّة نشر المطالب بحوالي سنتين ونصف وبلغ في بعض الحالات 3 سنوات و11 شهرا. وينعكس هذا التأخير سلبا على تداول هذه الأصناف من قبل طالبي الحماية وبالتالي حرمان الفلاح من أصناف جديدة.

ولوحظ من جهة أخرى، أنّ السجل الرسمي للأصناف النباتية الممسوك من طرف مصلحة التقييم والمصادقة وحماية المستنبطات النباتية يقتصر على دليل ورقي يتضمّن الأصناف المرسّمة إلى حدّ سنة 2010 فيما أعدّت المصلحة بالنسبة للسنوات 2011-2013 قوائم باستعمال منظومة مكتبية وهو ما لا يسمح بالتأكد من حفظ البيانات المتعلقة بالسجل الرسمي على الوجه الأفضل ومن عدم تغيير البيانات المضمّنة به ويحول دون استغلالها والإطلاع عليها من قبل مختلف المتدخلين.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار أنّه تمّ خلال سنة 2002 تصميم تطبيقية إعلامية خاصة بالسجل الرسمي للأصناف النباتية بقيمة جمالية قاربت 127 أ.د. لم يتم استغلالها فعليا منذ إحداثها وذلك بسبب سوء استعمالها من قبل المتدخلين في المجال.

ومن جهة أخرى، تمّت في سنة 2005 برمجة إنجاز مشروع محطة خاصة بالسجل الرسمي وذلك لتقييم الأصناف النباتية الجديدة المعروضة للترسيم بالسجل الرسمي للأصناف النباتية وحمايتها على مساحة 11 هكتارا بمنطقة زاوية مرناق باعتمادات ناهزت 500 أ.د. غير أنّ إنجاز المحطة التي كان من المنتظر دخولها حيز الاستغلال في سنة 2007 لم يستكمل إلى غاية ماي 2014 رغم توقّر الاعتمادات وذلك لإخلال المقاول بالتزاماته. ورغم الإخلالات التي حالت دون استكمال إنجاز المحطة فقد تمّت برمجة المرحلة الثانية من المشروع والمتمثلة في توسعة المبنى الأصلي بمبلغ ناهز 471 أ.د. دون إعداد دراسة جدوى لإنجاز التوسعة ودون الانتهاء من المرحلة الأولى من المشروع علما وأنّ مبنى المحطة قد تعرّض للنهب والتخريب في عدّة مناسبات بين سنتي 2009 و2012 ممّا ألحق به أضرارا وخسائر فادحة قدّرت بحوالي 100 أ.د.

وتستدعي هذه الوضعية من الإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية تطوير أساليب التصرف في السجل الرسمي للأصناف النباتية حفاظا على مصالح الإدارة والمستنبطين وذلك بتلافي الإخلالات التي شابت إجراءات الترسيم والحماية والعمل على التقليل في آجال النشر تشجيعا لعمليات تسجيل المستنبطات وتسهلا لتداول الأصناف النباتية الجديدة علاوة على الإسراع بتأمين ما تبقى من بناية المحطة الخاصة بالسجل الرسمي والسعي إلى تعهدها بالصيانة واستغلال الأرض الفلاحية الموضوعة على ذمتها.

II- تأمين التزود بالبذور والشتلات

تبيّن من خلال الفحوصات المجراة والتي عزّزها فريق الرقابة بتنظيم جلسة عمل مع فلاّحين خواص وعدد من المتدخلين⁽¹⁾ في حلقة إنتاج البذور والشتلات وممثّلين عن هياكل الفلاّحين⁽²⁾ أنّ منظومة الإنتاج⁽³⁾ تشكو جملة من النقائص حدّت من توفير الحاجيات الوطنية بالتّجاعة المطلوبة. وتعلّقت هذه النقائص أساسا بعقود إكثار بذور الحبوب⁽⁴⁾ وبطاقة خزنها وتكييفها وباستعمال البذور الممتازة من قبل الفلاّح وتحقيق الاكتفاء الذاتي من بقية الأصناف من البذور والشتلات.

أ- عقود إكثار بذور الحبوب

تبيّن من خلال فحص العقود المبرمة في مجال الإكثار وجود إخلالات تعلّقت أساسا بارتفاع نسبة المساحات المرفوضة وبتراجع كميات البذور المسلمة من قبل المكثرين بسبب عدم إيفائهم بتعهداتهم.

1- مساحات الإكثار

تتولّى الشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل الممتازة والشركة التعاونية المركزية للبذور إنتاج بذور الحبوب الممتازة وتؤمنان 90 % من الطاقة الإنتاجية لهذه البذور. وبلغ عدد عقود الإكثار المبرمة مع الفلاّحين خلال الفترة 2011-2013 من قبل الشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل والشركة التعاونية المركزية للبذور 637 عقدا شملت مساحة جمليّة ناهزت 63.515 هكتارا.

(1) الشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل الممتازة والشركة التعاونية المركزية للبذور (الحبوب) والمجمع المني للخضر والمجمع المني للغلال وديوان تربية الماشية وتوفير المربي (البذور العلفية) وديوان الزيت (شتلات الزيتون).

(2) ممثّل عن الاتحاد الوطني للفلاحة والصّيد البحري وممثّل عن نقابة الفلاّحين وهما في نفس الوقت مكثران.

(3) تشمل منظومة الإنتاج على جملة من الحلقات منها الإكثار والرقابة الحقلية والرقابة عند التسليم والترويج.

(4) تتمّ عمليات الإكثار بالاعتماد على عقد إكثار مبرم بين الشركة التعاونية والفلاّح المكثّر تتولّى بموجبه الشركة تسبقة كمية من "البذور الأم" ليقوم الفلاّح ببذرهما بأرضه وعند الحصاد يسلم الكميات المتحصّل عليها من البذور للشركة.

ولوحظ ارتفاع المساحات المرفوضة بشأن عقود الإكثار حيث بلغ المعدل السنوي للمساحات المرفوضة 19,5 % في سنة 2013 مقابل 12,65 % في سنة 2012 بالنسبة للشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل الممتازة وفاقته هذه النسبة 13 % في سنة 2013 مقابل 9,3 % في سنة 2012 بالنسبة للشركة التعاونية المركزية للبذور. وبالإطلاع على نسب رفض المساحات حسب العقود تبين أن هذه النسبة تصل إلى 100 % بخصوص 19 عقدا للشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل الممتازة و21 عقدا للشركة التعاونية المركزية للبذور خلال الفترة 2011-2013. ويعود ارتفاع نسبة المساحات المرفوضة من قبل الشركتين التعاونيتين مثلما أفادت به الشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل الممتازة أساسا إلى عدم التزام المكثرين بكراس الشروط المتعلقة بإنتاج البذور والشتلات وإكثارها⁽¹⁾ ويعقود الإكثار وخاصة فيما يتعلق بتنظيف المساحات بالإضافة إلى التنقية والعزل وذلك فضلا عن العوامل الطبيعية غير الملائمة في بعض مواقع الإنتاج.

وتبين من خلال النظر في العقود المبرمة خلال الفترة 2011-2013 أنه يتم في بعض الحالات إعادة التعاقد مع مكثرين سبق وأن أخلوا بالتزاماتهم خلال مواسم سابقة وخاصة منهم من تمّ الرفض الكلي لمساحاتهم دون أن تتضمن محاضر اللجان الفنية المختصة في مجال اختيار المكثرين تبريرا لذلك. وتوضح في هذا المجال، أن الشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل الممتازة قد أعادت التعاقد في سنة 2012 مع 22 % من المكثرين الذين رفضت مساحاتهم بصفة كلية خلال الموسم 2011 وكان الشأن كذلك بالنسبة للشركة التعاونية المركزية للبذور التي أعادت التعاقد خلال الموسم 2012 مع 4 مكثرين من ضمن 9 تمّ في شأنهم رفض كلي للمساحات المبذورة خلال سنة 2011. كما أعادت التعاقد مع مكثرين من ضمن 3 تمّ الرفض الكلي لمساحاتهم في سنة 2012.

ومن شأن هذه الوضعية أن لا تمكن الشركتين التعاونيتين من التحكم في نسبة المساحات المرفوضة والتقليل من مخاطر عدم تحقيق كميات البذور المستوجب توفيرها خلال الموسم المعني.

2- تسليم البذور

تبين من خلال النظر في عقود إكثار بذور الحبوب المبرمة من قبل الشركتين التعاونيتين خلال الفترة 2011-2013 أن نسبة النقص في تسليم كميات البذور التعاقدية تتراوح بين 21 % و 29 % للشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل الممتازة وبين 14 % و 21 % للشركة التعاونية المركزية للبذور وذلك خلافا لكراس الشروط وعقود الإكثار التي تقتضي أن يتم تسليم كامل الكميات التعاقدية للشركة المعنية في نهاية موسم الإكثار. ويرجع هذا النقص أساسا إلى أن خمس العقود المبرمة تقريبا لا

⁽¹⁾ المصادق عليه بمقتضى الأمر عدد 101 لسنة 2000 المؤرخ في 18 جانفي 2000 والمتعلق بترتيب البذور والشتلات وطرق إنتاجها وإكثارها والمواصفات العامة لخزنها ولفها وعنوانها ومراقبة جودتها وحالتها الصحية وتوريدها والاتجار فيها.

يتمّ بشأنها تسليم سوى نصف الكميات المستوجبة كما لا يتمّ أحيانا تسليم البذور موضوع العقد ويتمّ في بعض الحالات رفض البذور عند التسليم.

وتقتضي عقود الإكثار شطب الكثيرين المخلين بالتزاماتهم من القائمة المعتمدة وإلزامهم بدفع مقابل البذور المقدّمة مع تغريمهم بنسبة 50 % من أصل المبلغ في صورة امتناعهم عن تسليم جزء أو كامل المحصول المصادق عليه. إلّا أنّه تبين أنّ الشركة التعاونيّة المركزيّة للبذور والمشاتل الممتازة لا تلتزم دوما بتطبيق بنود العقود المبرمة حيث تعتبر أنّ تسليم نسبة تساوي أو تفوق 50 % من الكمّيات التعاقدية يُعدّ مرضيّا. وعلاوة على النقص في كمّيات البذور المجمّعة والمعدّة لاستعمال الفلاحين فإنّ الشركة تتكبّد خسائر ماليّة بعنوان قيمة البذور المقدّمة للكثيرين والتي لم تتسلّم في شأنها الكمّيات التعاقدية.

ولوحظ أيضا خلال الفترة 2011-2013 أنّ هذه الشركة التعاونيّة لا تلتزم دائما بتطبيق هذا الشرط حيث تبين أنّها لم تقم بتغريم 25 % من أصحاب الملفّات المحالة على الإدارة المكلفة بالنزاعات⁽¹⁾. ولم تتمكّن من استخلاص 22 % من المبالغ المتعلّقة بالملفّات المحالة على النزاعات خلال الفترة 2011-2013 وظلّ مبلغ 52 أ.د دون استخلاص ودون إحالة ملفه على القضاء إلى حدود ماي 2014. وتبين أيضا أنّ الشركة لم تقم بإحالة سوى 39 % من الملفّات المتعلّقة بالنزاعات على القضاء لاستخلاص مبلغ 212 أ.د علما وأنّ 19,5 % من الملفّات المحالة تعود إلى إعادة التعاقد مع كثيرين مخلين بتعهداتهم السابقة تفوق المبالغ المتعلّقة بهم 90 أ.د خلال الفترة 2011-2013.

وتواجه الشركتان التعاونيتان في مجال تسليم البذور جملة من الصعوبات تتعلّق أساسا بعدم التزام الكثيرين تسليم البذور في الأوعية المستوجبة إذ يتولّى بعضهم تسليمها سائبة خلافا لمقتضيات كراس الشروط المتعلّق بإنتاج البذور والشتلات وإكثارها ولعقود الإكثار ممّا ينجّر عنه رفض كامل المحصول أو جزء منه من قبل المحطة بعد المصادقة عليه في الحقل. كما تبين امتناع الفلاح أحيانا عن تسليم المحصول نظرا للصعوبات التي تعترضه في إيصاله إلى الشركة المعنية. وتعود هذه الوضعيّة حسب جلسة العمل التي عقدها فريق الرقابة مع الشركتين التعاونيتين وعدد من الكثيرين والمتدخّلين في المنظومة إلى عزوف اليد العاملة عن حمل الأكياس ذات 80 كغ والمستعملة للّفّ البذور. وقد اقترح بعض المتدخّلين استبدالها بأكياس ذات سعة لا تفوق 50 كغ والنظر في إمكانية إزالة الأكياس خلال المراحل السابقة لعملية التّكليف.

وللتّقليص من المساحات المرفوضة والرفع من نسبة البذور المسلّمة، توصي دائرة المحاسبات باعتماد معايير موضوعيّة مضبوطة من قبل اللّجنة المعنية باختيار الكثيرين وحثّ هؤلاء على احترام تعهّدهم لما لذلك من تأثير على تأمين تزويد الفلاحين بالبذور الممتازة.

⁽¹⁾ لا تحيل الشركة التعاونيّة للبذور والمشاتل الممتازة على إدارة النزاعات سوى الملفّات التي لم يتمّ بشأنها تسليم ما يفوق النّصف من الكمّيات.

ب- طاقة خزن بذور الحبوب وتكييفها

لم تتضمن مخططات التنمية والميزانية حسب الأهداف للوزارة المكلفة بالفلاحة والتقارير السنوية لديوان الحبوب وللشركات التعاونية أهدافاً كمية تتعلق بطاقة خزن البذور وتكييفها. وتمّ من خلال وثيقة العمل⁽¹⁾ المعدّة في فيفري 2010 اقتراح مضاعفة طاقة خزن البذور لتصل إلى 500 ألف قنطار وطاقة تكييف البذور لتصل إلى 400 قنطار في الساعة في موفّي 2014 باستثمارات جمليّة تقدّر بحوالي 6 م.د غير أن هذه الوثيقة لم تحظ بالمصادقة وظلّت طاقة الخزن والتّكييف جدّ محدودة على الصّعيد الوطني ممّا لم يسمح بتأمين إنجاز عمليّات القبول والتّكييف والخزن في أفضل الظروف.

وتشكو الشركة التعاونية المركزية للبذور من تقادم وحدتي التّكييف لديها حيث يتجاوز عمرهما على التّوالي 67 سنة و30 سنة. وقد نتج عن ذلك ارتفاع الخسارة النّاجمة عن عمليّة فرز البذور وغربلتها إلى 20 %. ولا تتجاوز مردوديّة الآلات⁽²⁾ التي تستعملها الشركة 60 % ممّا يستوجب مجهوداً إضافيّاً للتّقليل من الكمّيات المهدورة خلال عمليّات الفرز. وتؤثّر هذه الوضعيّة سلباً في الكلفة الحقيقيّة للإنتاج وعلى التّوازنات الماليّة للشركة.

وعلى صعيد آخر، تمّ إثر مجلس وزاري مضيق في ماي 1996 إقرار تكوين مخزون احتياطي من البذور الممتازة والعاديّة للحبوب ضماناً لاستمراريّة تزويد الفلاحين. وبلغ المخزون الاحتياطي من بذور الحبوب 195.744 قنطاراً في سنة 2013 بكلفة ناهزت 1,329 م.د مقابل 146.727 قنطاراً في سنة 2011 بكلفة قدرها 1 م.د. إلّا أنّه تبين أنّ تكوين هذا المخزون لا يخضع لإجراءات مضبوطة إذ لم تحدّد النّصوص الجاري بها العمل قواعد اختيار المخزون الاحتياطي والكمّيات المستوجبة من كلّ صنف وطرق الرّقابة على هذا المخزون والتصرّف فيه وتمويله. ويتمّ اعتبار الكمّيات غير المباعة من البذور بمثابة مخزون استراتيجي خلافاً لما تقتضيه المعايير المعتمدة في هذا المجال من ضرورة اختيار هذا المخزون من بين أجود المحاصيل كما لا يتمّ تحديد نسبته من المحصول السنوي ومن الحاجيّات المستقبلية والتي تقارب عادة نسبة 20 % حسب نفس المعايير. ولا يمكّن ذلك من المساهمة في ضمان تحقيق الاكتفاء الدّاتي من بذور الحبوب خاصّة في سنوات الجفاف التي تقترن بانخفاض كبير في المحاصيل.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى الإسراع في تأهيل وحدات التّكييف للرّفع من مردوديّتها والعمل على وضع تراتيب وإجراءات واضحة في مجال تكوين مخزون استراتيجي لبذور الحبوب بالنّظر لأهميته المتزايدة في تأمين تزويد الفلاحين.

(1) نتائج فريق عمل ضمّ جملة من المتدخّلين منهم الإدارة العامّة للإنتاج الفلاحي وديوان الحبوب.

(2) القدرة على معالجة الشّوائب.

ج- استعمال البذور الممتازة من قبل الفلاح

تبين أنّ نسبة استعمال البذور الممتازة⁽¹⁾ لتغطية الحاجيات الوطنية من البذور لم تتعدّ 13 % خلال العشرية الأخيرة فيما تتمّ تغطية النسبة المتبقية بالبذور العادية غير المراقبة والتي يقوم الفلاحون باختيارها من محصولهم الذاتي. وتعود محدودية نسبة البذور الممتازة المستعملة من قبل الفلاح إلى ارتفاع أسعارها مقارنة بالبذور العادية مقابل عدم الترفيع في أسعار الحبوب علاوة على ضعف منظومة ترويجها⁽²⁾ نظرا إلى افتقار الشركتين التعاونيتين المنتجتين لبذور الحبوب لشبكة توزيع في الجهات وضعف هوامش الربح ممّا لا يسمح باستقطاب مروجين للغرض. ولا يساهم هذا الوضع في بلوغ الاكتفاء الذاتي في مجال إنتاج الحبوب عبر تحسين مردودية الإنتاج علما وأنّ استعمال البذور الممتازة يمكن من الرفع في الإنتاجية بنسبة تتراوح بين 15 % و 20 %.

وفي نفس المجال، تحظى أسعار بيع البذور الممتازة بدعم من ميزانية الدولة بهدف الرفع من نسب استعمالها من قبل الفلاح. وتتمثل آلية الدعم المعتمدة في مجال بذور الحبوب في تعويض الشركتين التعاونيتين عن الفارق بين سعر بيع البذور المحدد سنوياً من قبل الدولة وكلفة الإنتاج حسب هيكلية الأسعار المحددة من قبل الوزير المكلف بالفلاحة. وبلغت كلفة الدعم لموسم 2012-2013 ما قيمته 6,8 م.د شملت 345 ألف قنطار من القمح الصلب والقمح اللين والشعير والتريتكال.

وتبين محدودية نجاعة آلية الدعم للتشجيع على استعمال البذور الممتازة حيث لا تزال أسعارها تقارب ضعف أسعار البذور العادية. كما ساهم في ذلك ارتفاع تكاليف الإنتاج من جهة وعدم مراجعة أسعار بذور الحبوب من جهة أخرى. وقد أدّى ذلك إلى تدهور الوضعية المالية للشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل الممتازة والشركة التعاونية المركزية للبذور حيث ناهزت الديون المتخلّدة بذمتهم في موفى سنة 2012 ما قدره 237 م.د جلّها لفائدة ديوان الحبوب.

ويهدف الرفع من نسبة التغطية بالبذور الممتازة، توصي الدائرة بمزيد دعم الإرشاد الفلاحي في هذا الإطار خاصة من خلال تأطير المستغلات المتواجدة بالمناطق القابلة للإكثار وذات الطاقات الإنتاجية العالية ووضع برامج عمل واضحة بما يساهم في تحقيق الاكتفاء الذاتي للبلاد في مجال إنتاج الحبوب بالإضافة إلى الإسراع بمعالجة مديونية الشركتين التعاونيتين وإعادة هيكليتهما بشكل يسمح لهما بتغطية تكاليف الإنتاج وبالرفع من جودة خدماتهما وتعزيز قدرتهما التنافسية.

(1) البذور والشتلات مثبتة الصلوحية على معنى الفصل 3 من الأمر عدد 101 لسنة 2000 المؤرخ في 18 جانفي 2000 والمتعلق بترتيب البذور والشتلات وطرق إنتاجها وإكثارها والمواصفات العامة لخبزها ولفها وعنونتها ومراقبة جودتها وحالتها الصحية وتوريدها والاتجار فيها.

(2) حسب جلسة العمل التي عقدتها دائرة المحاسبات بحضور الفلاحين الخواص (المكثرين) والشركتين التعاونيتين وعدد من المتدخلين في القطاع.

د- تحقيق الاكتفاء الذاتي من البذور والشتلات

يعتبر تأمين الحاجيات الوطنية من البذور والشتلات من مقومات الأمن الغذائي للبلاد ويحدّ من التبعية تجاه المزوّدين من الخارج. ولئن بلغت نسبة تغطية الحاجيات الوطنية بالإنتاج المحلي 90 % بالنسبة للزراعات الكبرى حيث يقتصر التوريد على بذور الأعلاف الصيفية والهجنة وبعض البقوليات فإنّ نسبة التغطية لا تتعدّى 54 % بالنسبة للبطاطا و35 % بالنسبة للخضروات فيما يتمّ توريد النسبة المتبقية من الحاجيات على غرار بذور البطاطا الفصلية والآخر فصلية والتي تعتمد كلياً على التوريد. وتناهز الكميات الجمالية من البذور الموردة 26 ألف طن بقيمة جمالية بلغت 97,3 م.د.

ويعود ضعف تغطية الحاجيات الوطنية من بذور البطاطا المحلية إلى محدودية النتائج المسجلة بالرغم من إعداد خطتين في الغرض غطت الأولى الفترة 1995-1999 والثانية الفترة 2009-2013. فقد استهدفت الخطة الأولى⁽¹⁾ بلوغ الاكتفاء الذاتي للموسمين البديري والفصلي (20 ألف طن) خلال 5 سنوات غير أنّه تبين ضعف نسبة الإنجاز مقارنة بالأهداف ممّا انجر عنه إعادة النظر في الأهداف التي تمّ تخفيضها إلى 25 % من الأهداف الأولية. ويفسر المجمع المهني المشترك للخضر ضعف الإنجازات أساساً بعدم توفر التمويلات اللازمة لتحقيق الأهداف المرسومة.

وفيما يتعلّق بالخطة الثانية⁽²⁾ والتي استهدفت في مرحلة أولى التقليل من الكميات الموردة في الموسمين البديري والفصلي بإكثار 15 ألف طن من قبل الخواص والمجمع المهني المشترك وديوان الأراضي الدولية فإنّ الإنجازات كانت بدورها دون المأمول. فقد اقتصرت مساهمة ديوان الأراضي الدولية على السنة الأولى من الخطة ولم تتجاوز الإنجازات 68 % كما لم تتعدّ نسبة مساهمة الخواص في الخطة 50 % ممّا هو مستوجب وذلك بالرغم من إقرار منحة 200 د/طن لمدة 5 سنوات للمنتجين الخواص. ويفسر عزوف المكثرين عن إنتاج بذور البطاطا بضعف الجدوى الاقتصادية لهذا الاستثمار علاوة على ارتفاع كلفة الخزن والتبريد مقارنة بالمنحة المرصودة لهذا الغرض.

وفي نفس المجال، سجّل ضعف إقبال الفلاحين على الإنتاج المحلي لبذور البطاطا بالرغم من انخفاض أسعارها مقارنة بالبذور الموردة نتيجة حصولهم على مستلزمات الإنتاج لدى الموردين. كما تبين تقادم التجهيزات بمراكز التبريد وعدم توفر المعدات اللازمة لقبول بذور البطاطا وفرزها وتعييرها بالإضافة إلى الافتقار إلى مخازن تبريد خاصة ببذور البطاطا وعدم تمركزها في مناطق الإنتاج.

(1) تم إقرارها بالمجلس الوزاري المضيق المنعقد بتاريخ 14 سبتمبر 1994.

(2) تم إقرارها بمقتضى المجلس الوزاري المضيق المنعقد بتاريخ 14 أبريل 2008.

وعلى صعيد آخر، تبلغ الحاجيات الوطنية من البذور العلفية 74,6 ألف طن تتكوّن أساسا من بذور القصبية والشّعير بنسبة 90 %. ولئن يتمّ تغطية 97 % من هذه الحاجيات بالإنتاج المحلي حيث يتمّ توفير الأصناف الأساسية فإنّه يتمّ الاعتماد كلياً على التوريد بالنسبة للأعلاف الصيفية وجزئياً بالنسبة لبعض الأصناف الشتوية. وتناهز كمية بذور الأعلاف المورّدة 0,8 ألف طن بقيمة 2,6 م.د. كما اتّضح أنّ الإنتاج المحلي للبذور العلفية يتّسم بعدم الانتظام نظرا إلى ارتباطه بالعوامل المناخية علاوة على ضعف نسبة البذور المراقبة وذات الجودة المطلوبة وهيمنة السوق الموازية⁽¹⁾ التي لا تخضع للمراقبة. فقد كان ضعف هيكله قطاع إنتاج البذور العلفية وعزوف الفلاحين عن اقتناء البذور المراقبة من العوامل التي أدّت إلى التخلّي عن هذا النشاط من قبل عدد من المؤسسات المنتجة.

ولا تمكّن هذه الوضعية من تطوير إنتاج البذور المراقبة وذات الجودة المطلوبة وبالتالي من ضمان تأمين الحاجيات الوطنية من البذور العلفية خاصة بالنسبة للقصبية والسلّة أمام ارتفاع الأسعار على المستوى العالمي.

أمّا بخصوص الشتلات، فإنّ الحاجيات الجمليّة السنويّة تقدّر بحوالي 22,5 مليون شتلة من زيتون وقوارص وأشجار مثمرة وكروم وفراولو. ولئن يتمّ تحقيق الاكتفاء الذاتي من شتلات الأشجار المثمرة على غرار شتلات الزيتون والقوارص والتفاحيات واللّوز فقد تبين ضعف نسب التغطية بالإنتاج المحلي لعدد من الأصناف التي تعتمد كلياً على التوريد وخاصة شتلات الفراولو حيث يتمّ سنوياً توريد حوالي 15 مليون شتلة. وتقدّر الكمّيات السنويّة المورّدة من الشتلات بحوالي 17,4 مليون شتلة بكلفة تناهز 8,4 م.د سنوياً.

وتقتضي هذه الوضعية دراسة سبل التّهوض بالقدرة التنافسيّة للإنتاج المحلي لبذور البطاطا للحدّ من التوريد والتّعجيل بتأهيل مراكز التّبريد وتقريبها قدر الإمكان من مناطق الإنتاج. كما يستوجب تحقيق الاكتفاء الذاتي في مجال البذور العلفية العمل على تدارك ضعف الإنجازات المسجّلة وخاصة في مجال الأعلاف الصّيفيّة والسّعي إلى الحدّ من ظاهرة التّجارة الموازية وتشجيع المؤسسات المنتجة على مواصلة النشاط.

III- جودة البذور والشتلات

شابت الرّقابة على البذور والشتلات نقائص حدّت من جودتها تعلّقت أساسا بالمخابر الرّاجعة بالنظر للإدارة العامّة لحماية ومراقبة جودة المنتوجات الفلاحية وبتثبيت البذور والشتلات المنتجة محلياً وبالرّقابة على التوريد.

(1) حسب جلسة العمل التي عقدها دائرة المحاسبات بحضور الفلاحين الخواص (المكثرين) والشركتين التعاونيتين وعدد من المتدخلين في القطاع لا سيّما ديوان تربية الماشية وتوفير المرعى.

أ- مخابر الرقابة على البذور والشتلات

تتمّ الرقابة على جودة البذور والشتلات من قبل مخبر تحاليل البذور والشتلات ومخبر الحجر الزراعي وتهدف إلى التثبت من حالتها الصحية من حيث خلوها من الآفات والأمراض.

ويقوم مخبر تحاليل البذور والشتلات الذي تمّ إحداثه منذ سنة 1972 بتحليل حوالي 5.800 عينة سنوياً كما يؤمّن عمليات تقييم الجودة بشأن 15.000 تحليل سنوياً على العينات المسلمة. غير أنّه تبين أنّ المخبر أصبح غير معتمد من قبل المنظمة الدولية لتجارب البذور ISTA منذ أوائل الثمانينات بعد أن تحصل على شهادة الاعتماد في سنة 1973 كأول مخبر إفريقي. ويعزى ذلك إلى عدم قيامه بالتحاليل على نسبة الإنبات وبالتحاليل المستوجبة للتثبت من قدرة البذور على مقاومة الظروف المناخية القاسية وعدم توفره على مجموعة كافية من البذور تؤهله للقيام بتحاليل النقاوة. وفي غياب شهادة لاعتماد المخبر دولياً فقد بقي غير مؤهل لتسليم شهادة الصحة النباتية للبذور والشتلات الموجهة للتجارة العالمية "البطاقة البرتقالية" ممّا لا يضيف مصداقية دولية على نتائج التحاليل المسلمة للمؤسسات التونسية المصدرة.

وعلاوة على ذلك، فإنّ مخبر تحاليل البذور والشتلات ومخبر الحجر الزراعي لم يتحصلا على شهادة الاعتماد (ISO 17025) بالرغم من الشروع في ذلك منذ سنة 2008 بتمويل من الاتحاد الأوروبي⁽¹⁾ حيث تعطلت الأعمال منذ جوان 2010 على مستوى عملية الرقابة البيضاء لتقييم تطبيق مختلف الإجراءات المعتمدة.

كما تبين أيضاً أنّ مخبر الحجر الزراعي غير مؤهل للاعتماد⁽²⁾ حسب نفس المواصفة (ISO 17025) أساساً بسبب اضطلاع الإدارة الفرعية للرقابة على نقاط العبور بوظائف متنافرة تشمل الإشراف على المخبر وتوجيه تحاليل العينات المتعلقة بنقاط العبور إليه علاوة على عدم توفر تقارير حول التحاليل المنجزة بصفة مطابقة لما هو مستوجب وعلى عدم ملائمة الظروف المحيطة بعمليات التحاليل وكذلك طرق القياس والتحقق من جودة النتائج.

وضمامنا لمصداقية نتائج التحاليل ودقتها فإنّ الإدارة العامة مدعوة إلى الإسراع في تأهيل مخبر تحاليل البذور والشتلات بتوفير المعدات التقنية اللازمة طبقاً للمعايير الدولية والعمل على

(1) شمل المشروع مخابر التحاليل الأربعة التابعة للإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية وهي : مخبر الحجر الزراعي ومخبر التحاليل الفيروسية بمرناق ومخبر تحاليل البذور والشتلات ومخبر الرقابة على المبيدات وتحليلها.

(2) وفقاً للتقرير حول عملية الرقابة البيضاء.

استكمال مجموعة البذور التي هي بحوزته بهدف تطوير قدراته في مجال تحاليل النقاوة ونجاعة التعرف على الأصناف وخاصة منها الموردة بالإضافة إلى ضرورة تلافي الإخلالات المسجلة على مستوى المخبرين وتدعيمهما بالوسائل اللازمة والإسراع باستكمال إجراءات الاعتماد ضمانا لمصداقية التحاليل المجراة على جودة البذور والشتلات ودقتها.

ب- تثبيت البذور والشتلات

تعتبر عملية التثبيت من أهم مراحل مراقبة جودة البذور والشتلات فهي تتمثل في المراقبة الحقلية والمراقبة الفيزيائية والصحية بالنسبة لبذور الحبوب والبطاطا وفي مراقبة المنابت بالنسبة لشتلات الأشجار المثمرة.

1- تثبيت البذور

تتم الرقابة الحقلية بالنسبة لبذور الحبوب بالعين المجردة للتثبت من نقاوة الصنف الذي يتم إكثاره بالإضافة إلى التثبت من خلو البذور من الأمراض ومدى احترام مقتضيات كراس الشروط. ويتولى الرقابة المخبرية عند التسليم المراقبون المحلفون وفقا لتقنية العينات التي تمكن من قبول الكميات المطابقة للمواصفات الفنية ورفض الكميات غير المطابقة أو الحط من تصنيفها.

وتبين في إطار الرقابة على حقول إكثار البذور الأساسية تراجع مساحات الإكثار المصادق عليها بنسبة فاقت 11 % خلال الفترة 2011-2013 كما لوحظ ارتفاع نسبة المساحات الجمليّة المرفوضة إذ بلغت 8,26 % في سنة 2013. أما بخصوص حقول إكثار البذور المثبتة فلوحظ أنّ المساحات المصادق عليها لم تتعدّ 16.057 هكتارا في سنة 2013 مقابل 16.514 هكتارا في سنة 2011. كما سجل ارتفاع في نسبة المساحات الجمليّة المرفوضة إلى 17 % في سنة 2013 مقابل 11,36 % في سنة 2011. ويفسر رفض مساحات الإكثار من قبل الإدارة العامة بسبب عدم مطابقتها لكراس الشروط المعمول به وللمواصفات الفنية من حيث نسبة النقاوة والخلو من الأمراض.

كما لوحظ ارتفاع في نسبة كميات البذور المسلمة التي تمّ الحطّ من تصنيفها من ممتازة إلى عادية وتلك المرفوضة تماما لدى تسليمها لديوان الحبوب من قبل الشركتين التعاونيتين نظرا إلى عدم استجابتها للمواصفات الفنية حيث تجاوز معدّلها 13 % خلال الفترة 2011-2013. وناهزت نسبة البذور الممتازة التي تمّ الحطّ من تصنيفها بناء على الرقابة المخبرية 10 % في سنة 2013 مقابل 15 % و 14 % على التوالي في سنتي 2012 و 2011.

وبلغت كمّيات البذور الممتازة المسلّمة من قبل الشّركتين التّعاونيّتين والمرفوضة من قبل الوزارة المكلفة بالفلاحة 1.436 قنطارا في سنة 2013 مقابل 1.887 قنطارا و5.516 قنطارا على التّوالي في سنتي 2012 و2011 وذلك لعدم استجابتها للمواصفات الفنيّة وخاصة منها نسبة الإنبات والتكسّر والشوائب المتبقّية بعد الفرز.

وتفسّر هذه الوضعيّة بضعف الرّقابة الدّاتيّة الفعّالة على جودة البذور قبل التّكليف من قبل الشّركتين التّعاونيّتين ممّا يساهم في تسجيلهما لخسائر هامّة وبالتّالي في ارتفاع الكلفة الحقيقيّة للبذور في صورة الخطّ من تصنيف البذور أو رفضها إثر القيام بالرّقابة المخبريّة من قبل الوزارة المكلفة بالفلاحة بعد عمليّة المداواة ووضع اللّصيقة المتعلّقة بالبذور الممتازة.

وفي نفس المجال، يتسبّب تدنّي مردوديّة الآلات المستعملة من طرف هاتين المؤسستين نظرا لتدهور حالتها وضعف صيانتها في ارتفاع نسبة التّكسّر وعدم معالجة كافّة الشوائب عند الفرز. ويتسبّب ذلك في ارتفاع نسبة البذور الضّائعة التي تتراوح بين 30 % و50 % والتي تتضمّن أساسا كمّيات البذور المرفوضة بناء على الرّقابة الحقلية بنسبة تصل إلى 15 % والكمّيات الضّائعة النّاجمة عن الخطّ من تصنيف البذور بنسبة تناهز 15 % علاوة على الخسارة النّاجمة عن عمليّة الفرز التي تتراوح نسبتهما بين 15 % و20 %.

أمّا بخصوص جودة بذور البطاطا التي يتمّ إكثارها بالاعتماد على البذور المورّدة فقد تبين أنّ المساحات المصادق عليها قد تراجعت بنسبة ناهزت 20 %. ويعزى ذلك إلى عزوف العديد من المكثّرين وتخلّهم عن نشاط الإكثار وإلى تسجيل إخلالات حالت دون قبول مساحات الإكثار يذكر منها خاصّة عدم احترام مسافة العزل وكثرة الأعشاب الطفيليّة وعدم احترام موعد إزالة المجموع الخضري بالإضافة إلى تأخير في التّضحّج الفيزيولوجي للدّرنات وإصابة البذور بالعديد من الأمراض. ولئن تمّت المصادقة في سنة 2013 على كافّة المساحات المبذورة فقد فاقت نسبة عدم المصادقة 4,4 % في سنة 2011 و10 % في سنة 2012.

وعلى صعيد آخر، تبين خلافا للمعايير الدّوليّة غياب الرّقابة اللاحقة على البذور بعد استعمالها حيث لا يتمّ أخذ عينات من المنتوجات الفلاحيّة بعد سنة أو سنتين لتقييم جودتها من خلال التثبّت من مردوديّتها ومن مطابقتها من حيث النّقاوة وأصالة الصّنف. ولا تمكّن هذه الوضعيّة من تقييم المجهودات المبذولة في مجال الرّقابة على جودة البذور وخاصّة تشريك الفلاح في هذا التّقييم باعتباره الحريف التّهاي للبذور المنتجة والمراقبة.

وبهدف الرّفع من جودة البذور المنتجة، يتعيّن تدعيم الرّقابة الذاتيّة لدى الشّركتين التّعاونيّتين وذلك للحدّ من نسب عدم المصادقة على المساحات المبذورة والخطّ من تصنيف البذور المنتجة علاوة على ضرورة تجديد آلات الفرز للرّفع من مردوديّتها والحدّ من نسب التّكسّر والشّوائب.

2- تثبيت الشتلات

يقدر الإنتاج الوطني الجملي من الشتلات بحوالي 6 ملايين شتلة سنويا منها 3 ملايين شتلة زيتون. وتتولّى الإدارة العامّة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية في إطار الرّقابة على جودة الشتلات مراقبة إنتاج المنابت من الشتلات العادية والمثبتة. وناهز عدد الشتلات المصادق عليها 4,8 مليون شتلة في سنة 2013 مسجّلا تراجعا بنسبة 16 % مقارنة بسنة 2011. وتفسّر هذه الوضعيّة أساسا بانخفاض عدد المنابت المراقبة البالغ عددها 76 منبتا في سنة 2013 مقابل 81 منبتا في سنتي 2011 و2012 علاوة على ضعف تأهيلها وقدرتها على إنتاج شتلات بالجودة المطلوبة. كما تفسّر في ظل ما يشهده القطاع من غياب هياكل مهنيّة تضمّ المنتجين ببروز ظاهرة المنابت العشوائيّة والتي تناهز نسبها 13 % والتي تتولّى إنتاج وترويج شتلات دون الخضوع لأيّة مراقبة.

واتّضح في هذا الإطار، أنّ جلّ المنابت تنتج شتلات عاديّة لا تضمن نقاوة الصّنف والسّلامة من الأمراض الفيروسيّة. واقتصر إنتاج الشتلات المثبتة على القوارص والتي فاقت 60 ألف شتلة في سنة 2013 دون بقية الأصناف من الأشجار المثمرة ذات النّوى والتّفاحيات والكروم. ويعزى هذا النّقص الأساس إلى افتقار أغلب المنابت لحقول أمّهات خالية من الأمراض الفيروسيّة والتي لا يمكن بدونها إنتاج المشاتل المثبتة لما يتطلّبه ذلك من استثمارات هامّة من شأنها التّرفيع في كلفة إنتاج هذه الشتلات ومواجهة صعوبات في ترويجها من قبل صاحب المنبت.

ولئن أوصت جلسة العمل الوزاريّة المنعقدة بتاريخ 14 أفريل 2008 حول التّهوض بمنظومة البذور والشتلات بالقيام بدراسات تشخيصيّة حول النّقائص المتعلّقة بالجودة وتحديد برنامج بالنّسبة إلى المنابت القابلة للتأهيل في الغرض فإنّ هذه الدّراسات لم يتمّ إعدادها بعد.

ولضمان الاكتفاء الدّاتي من الشتلات المحليّة بالجودة المطلوبة، توصي دائرة المحاسبات بالشّروع في تأهيل المنابت لإنتاج الشتلات المثبتة ذات الجودة العالية وبوضع برنامج لتوفير شتلات أمّهات تتوفّر فيها الشّروط التّوعيّة والصّحيّة اللاّزمة لإحداث وتجديد حقول الأمّهات بالمنابت العادية لإنتاج الشتلات المحسّنة علاوة على وضع برنامج لتطوير طرق الإنتاج بهدف توفير شتلات خالية من أمراض العروق.

ج- الرقابة على التوريد

تقوم الإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية ونقاط العبور بمراقبة البذور والشتلات الموردة للتثبت من جودتها وخلوها من الأمراض وخاصة تلك المتعلقة بالحجر الزراعي. غير أنّ الأعمال الرقابية بينت وجود نقائص حالت دون التأكد من اضطلاع الإدارة العامة ونقاط العبور بالمهام المنوطة بعهدتها على أحسن وجه. من ذلك يشكو مسك ملفّات التوريد من إخلالات تتعلق أساسا بغياب الوثائق التي تثبت نتائج تحاليل مخبر الحجر الزراعي وذلك على مستوى المركز الحدودي بميناء رادس. فقد تبين أنّه غالبا ما يتمّ الحصول على نتيجة تحاليل الحجر الزراعي عن طريق الهاتف ليطمئن على أساس ذلك إصدار رخصة الاستهلاك ودون إحالة نتائج التحاليل لنقاط العبور لاستكمال الملفّ بصفة لاحقة. ولا يسمح التصرف على هذا النحو من التأكد من سلامة البذور والشتلات الموردة.

كما اتضح أنه لا يتمّ التأكد من مآل البذور والشتلات الموردة والتي تمّ بشأنها أخذ "قرار إتلاف أو إرجاع" بسبب عدم مطابقتها للمواصفات الفنية حيث لا يقوم مراقبو الصحة النباتية بالمراكز الحدودية بالتثبت من إرجاع هذه البذور أو الشتلات إلى بلد المنشأ أو إتلافها من قبل مصالح الإدارة العامة للديوانة. فقد تبين من خلال فحص ثلاثين ملفّ توريد بميناء رادس صدرت بشأنها قرارات إرجاع أو إتلاف وجود ملفّات لا تتضمن بطاقة شحن أو نسخة من محضر الإتلاف بالمركز الحدودي. وفي نفس المجال، لوحظ أنّ مكتب المراقبة الصحية النباتية بميناء صفاقس يقوم بتحرير شهادات الرفض بخصوص أقساط البذور الموردة والتي سيتمّ إتلافها أو إرجاعها دون التأكد لاحقا من مآلها مبزرا ذلك بعدم توصّله من المصالح الديوانية بما يفيد ذلك رغم مراسلتها في الغرض. وعلى إثر تدخّل دائرة المحاسبات تمّ بتاريخ 22 ماي 2014 إتلاف كمّيات من البذور والشتلات صدر في شأنها قرار إتلاف خلال الفترة 2004-2012.

كما بينت الزيارات الميدانية نقصا هاما في إجراءات المراقبة الصحية النباتية نظرا لغياب وسائل العمل الضرورية. من ذلك سجّل نقص في عدد الفنيين المباشرين للرقابة الصحية حيث يتولّى نفس العون في أغلب الأحيان الإشراف على مراقبة عمليات توريد وتصدير البذور والشتلات والمنتوجات الفلاحية والمبيدات. كما لا يتوفر للمراقبين بالمراكز الحدودية مستلزمات أخذ العينات علاوة على افتقار مختلف المراكز إلى الوسائل اللازمة لأداء مهامها على غرار غرف تبريد لحفظ العينات ووسيلة نقل لإرسال هذه العينات إلى مخابر التحاليل وجهاز الفاكس والانترنت للحصول على نتائج التحاليل في الآجال. فقد تبين قيام المورد بنفسه بنقل العينة من المركز الحدودي إلى مخبر تحاليل البذور والشتلات لإجراء تحاليل الجودة ومخبر الحجر الزراعي لإجراء تحاليل الأمراض والآفات. كما تبين أيضا أنّ المورد يتولّى بنفسه سحب "رخصة الاستهلاك" من الإدارة العامة وتسليمها مباشرة للمركز الحدودي لتسلم بضاعته.

وفي المقابل، اتضح عدم استغلال مركز المراقبة الصحية النباتية برادس الذي تم إنجازه منذ سنة 2005 بكلفة جملية قاربت 400 أ.د. إذ يضم المركز العديد من القاعات الشاغرة ومخبرا غير مستغل.

وتوصي دائرة المحاسبات بالإسراع بتجهيز نقاط العبور بالوسائل المادية الضرورية للقيام بالمهام المنوطة بعهدتها وفقا للمقتضيات القانونية وللدليل إجراءات مراقبة البذور والشتلات لما لذلك من أهمية في الرقابة على جودة البذور والشتلات الموردة وضمان خلوها من الآفات والأمراض والعمل على إحكام التنسيق مع مصالح الديوانة للتأكد من مآل البذور والشتلات الموردة المزعم إتلافها أو إرجاعها.

IV- البحث العلمي في مجال البذور والشتلات

تهدف عمليات البحث في مجال البذور والشتلات أساسا إلى المحافظة على الموروث الجيني الوطني واستنباط أصناف جديدة أكثر تلاؤما مع المتغيرات المناخية ومقاومة للأمراض وهي عوامل تساهم بصفة فعالة في الترفيع في مردودية الإنتاج الفلاحي وجودته والحد من استخدام المبيدات.

أ- المحافظة على الموروث الجيني النباتي الوطني

يعتبر الموروث الجيني المادة الخام الأساسية للتحسين الوراثي للأصناف النباتية والرفع من مردوديتها بما يساهم في تحقيق الأمن الغذائي والتنمية الزراعية المستدامة. وفي هذا الإطار صادقت تونس في سنة 2002 على المعاهدة الدولية المتعلقة بالموارد الوراثية للأغذية والزراعة التي تنص على قيام الدول الأعضاء باتخاذ التدابير اللازمة لحماية الموروث الجيني كما عهدت مهمة جمع وتقييم وحفظ الموارد الجينية المحلية والعمل على استرجاع الأصناف التونسية الموجودة بالخارج إلى البنك الوطني للجينات الذي تم إحداثه في سنة 2003.

ومكنت الفحوصات المجراة في هذا المجال من الوقوف على عدة إخلالات تعلق بغياب إستراتيجية وطنية للمحافظة على الموروث الجيني وباسترجاع الأصناف المحلية وجمعها وحفظها وبالتصرف في قاعدة المعطيات وفي المخزون الجيني.

1- الاستراتيجية الوطنية للمحافظة على الموروث الجيني

عهد إلى البنك الوطني للجينات طبقا للفصل 3 من أمر إحدائه وضع برنامج وطني لتحديد أولويات المحافظة على الموارد الجينية وحمايتها وتأمين استغلالها. وتمّ في هذا الإطار تكليف المجلس العلمي بالبنك بالمساهمة في إعداد إستراتيجية وطنية في الغرض وخطط عمل والسهرة على تنفيذها.

ولئن تضمّنت الإستراتيجية الوطنية للتنوع البيولوجي للفترة 2011-2020 التوجّهات العامة في المجال، إلّا أنّه تبين غياب إستراتيجية متكاملة للتصرف في الموروث الجيني الوطني لضبط الأولويات والأهداف وتحديد دور الأطراف المتدخلة وآليات التنسيق بينها لتأمين المجهودات المبذولة وهو ما يتنافى مع مقتضيات الفصل 14 من المعاهدة الدولية للموارد الوراثية للأغذية والزراعة. واتّضح أنّ المجلس العلمي بالبنك لم يجتمع في المعدل سوى مرة واحدة في السنة عوضا عن أربع مرات على الأقل كما جاء بالأمر المتعلق بالتنظيم الإداري والمالي للبنك علما وأنّه لم يتم إلى غاية ماي 2014 إصدار قرارات إعادة تعيين أو تجديد أعضائه المنتهية نياهم منذ سنة 2012.

أمّا في ما يخص مخابر البحث التي تسهر على تحقيق أهداف البنك بالتنسيق مع المجلس العلمي فقد لوحظ أنّها لا ترتقي للشروط القانونية المستوجبة من حيث توفر متطلبات الأداء وخاصة في ما يخص الموارد البشرية المختصة إذ لوحظ غياب كلّ لرتبة أستاذ تعليم عال أو ما يعادلها خلافا للفصل 10 من الأمر عدد 644 لسنة 2009 المؤرخ في 2 مارس 2009 والمتعلق بتنظيم مخابر البحث ووحدات البحث ومجموعات البحث وطرق تسييرها الذي ينصّ على أنّ الحجم الأدنى للباحثين من هذا الصنف يجب أن لا يقل عن 4 في كل مخبر.

ولتدارك هذه الوضعية، فإنّ البنك مدعوّ لتفعيل الوحدات العلمية والمساهمة في إعداد إستراتيجية للتصرّف في الموارد الوراثية الوطنية ووضع مخططات عمل في المجال يتمّ متابعتها بصفة دورية.

2- استرجاع الأصناف وتجميعها

يعتبر استرجاع الأصناف المحلية المتواجدة ببنوك جينات أجنبية من المهام الأساسية الموكولة للبنك الوطني للجينات. وتمثّل المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة إطارا ملائما لاسترجاع الأصناف التونسية من المؤسسات الأجنبية. فقد اعترفت هذه المعاهدة بالحقوق السيادية للدول على مواردها الوراثية النباتية. وفي غياب معطيات دقيقة حول الأصناف الوطنية

الموجودة ببنوك جينات وهياكل بحث أجنبية، لا يزال المجهود المبذول من قبل البنك في هذا المجال محدودا حيث تمّ استرجاع 4.807 موروثا جينيا تونسيا فقط من المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة والوزارة المكلفة بالفلاحة بالولايات المتحدة الأمريكية. وقد بيّنت الفحوصات المجراة من قبل الفريق الرقابي لدائرة المحاسبات على ثلاث قواعد معطيات فحسب تابعة لكل من كتابة المعاهدة الدولية للموارد الوراثية وشبكة معلومات الموارد الوراثية الكندية وبنك الجينات الياباني أنّها تتضمن 4.218 موروثا جينيا تونسيا لم يتم استرجاعها بعد إلى موقّع ماي 2014 علما وأنّه لم يتسنّ الولوج لقاعدة المعطيات الفرنسية التي يرحّج توفرها على عديد الموارد الوراثية الوطنية.

أمّا فيما يتعلق بالموارد الجينية المتواجدة بالمؤسسات الوطنية على غرار المعهد الوطني للبحوث الزراعية وكلية العلوم بتونس والمعهد الوطني للعلوم الفلاحية فقد قام البنك باسترجاع 4.099 موروثا جينيا نباتيا دون أن تكون مرفقة بالوثائق المعروفة بها كتحديد صنفها ومكان جمعها وتوصيفها المظهري علاوة على عدم إبرام اتفاقيات تحدّد حقوق والتزامات الطرفين وذلك خلافا للمعايير الدولية لبنوك الجينات⁽¹⁾. وإضافة إلى ذلك، وفي غياب جرد للأصناف المتواجدة بهياكل البحث الوطنية تبين أنّ بعضها غير متوفر بالبنك الوطني للجينات وذلك على غرار أصناف من الطماطم⁽²⁾ والفلفل⁽³⁾ الموجودة بالمعهد الوطني للبحوث الزراعية. كما اتّضح في نفس الإطار، أنّ قاعدة معطيات البنك لا تتوفّر على 37 صنفا من أشجار الزيتون من جملة 56 صنفا متوفّرة في معهد الزيتونة.

ويعزى ضعف استرجاع الموارد الجينية المتواجدة بالمؤسسات الوطنية إلى غياب الآليات التي تضمن حقوق الباحث في مجال الموارد الوراثية بالإضافة إلى التحوّل من عدم إمكانية الحصول على العينات المودعة بالبنك عند الحاجة.

وإزاء هذه الوضعيّة، فإنّ البنك مدعوّ إلى الإسراع بدراسة حجم الأصناف النباتية الوطنية غير المتوفرة لديه والمتواجدة بالخارج أو بمؤسسات بحث وطنية وتفعيل الآليات الكفيلة باسترجاعها.

3- حفظ الموارد الجينية النباتية

يتمّ حفظ الموروث الجيني خارج المواقع الطبيعية أساسا في مخازن مبرّدة أو في حقول بالنسبة للأشجار المثمرة. وتبيّن بخصوص المحافظة على الموارد الوراثية في المخازن المبرّدة أنّ عمليات الحفظ بالبنك تقتصر على المدى المتوسط خلافا للمعايير الدولية التي تقتضي حفظها على المدى الطويل حسب الحاجة. ولم يتمّ تجهيز الفضاء المعد للمراقبة والقيام باختبار نسبة الإنبات والتجفيف

(1) تم إعداد هذه المعايير من طرف هيئة الموارد الوراثية للأغذية والزراعة المنضوية تحت المنظمة العالمية للأغذية والزراعة

(2) موتال، صلبة، جالطة (فا1)، زميرة (فا1)، مرجانة (فا1)

(3) "نابل1" و"بنزرت" و"جريد" و"حلو طبلبة" و"حلو نابل"

بالمعدات الضرورية التي تسمح بالتحكم بدرجات الحرارة ونسبة الرطوبة علاوة على أنّ عملية الحفظ تتم في أوان بلورية غير محكمة الغلق مما يعرضها لاحتمال الكسر والتلف والأمراض.

وأفضت معاينة بيوت التبريد المستغلّة بالبنك إلى الوقوف على أنّ واحدة فقط من بين ثلاث بيوت تمّ تجهيزها بمعدّات تحديد نسبة الرطوبة وبلغت رطوبتها 84 % وهي نسبة مرتفعة جدا مقارنة بنسبة 15 % المحددة بالمعايير الدولية. ولوحظ أيضا أنّ المخازن غير مجهزة بنظام إنذار عند انقطاع التيار الكهربائي. كما تبين أن الموارد الوراثية من الخضروات والأعلاف غير محفوظة في مخازن التبريد وهي متواجدة في فضاء غير معدّ لذلك.

وتقتصر المراقبة الصحية للبذور في البنك على المعاينة بالعين المجردة وعلى اختبار نسبة الإنبات دون التأكد من سلامة البذور وخلوّها من المكونات المحجّرة والضارة وهو ما يعتبر مخالفا للمبادئ الأساسية التي ضبّطتها المعايير الدولية لبنوك الجينات وخاصة منها مبدأ " المحافظة على صحة الموارد الوراثية" وهو ما من شأنه أن لا يضمن سلامة وحسن التصرف في الموارد الوراثية النباتية.

ولئن أرجع مسؤولو البنك هذه النقائص إلى عدم توقّر الموارد الضرورية فإنه لوحظ أنّ البنك قد سبق له أن انتفع في سنة 2010 بتمويل من البنك الإسلامي للتنمية بمبلغ 400 ألف دولار خصّص لدعم قدراته في مجال المحافظة على الموروث الجيني تمّ استعماله في حدود 220 ألف دولار دون استغلال التمويلات المخصصة للمعدات المخبرية ولتوفير وسائل العمل للباحثين بالرغم من تمديد الاتفاقية من نهاية سنة 2011 إلى نهاية 2013.

وعلى صعيد آخر، قامت الوزارة المكلفة بالفلاحة في سنة 2014 بعقد اتفاقية مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية لإنجاز مخبر ومركز خزن بكلفة تناهز 3 م.د لجمع البذور الرعوية المحلية وخزنها في ظروف ملائمة والمحافظة على الموروث الجيني لهذه البذور وإكثارها في محيطها الطبيعي وهي نفس المهام الموكلة للبنك طبقا للأمر المحدث له. إلّا أنّ هذا المشروع عُهد تنفيذه إلى الإدارة العامة للغابات وهو ما من شأنه أن يزيد من تشتت المجهودات المبذولة في مجال المحافظة على الأصناف المحلية النباتية.

أمّا فيما يخصّ المحافظة على الموروث الجيني الوطني من الأشجار المثمرة فإنّ البنك لم يشرع سوى في نهاية سنة 2013 في إبرام اتفاقيات تعاون مع كلّ من معهد الزيتونة والمعهد الوطني للبحوث الزراعية والمركز الجهوي للبحوث الزراعية بدقاش والمعهد العالي للعلوم الفلاحية بشط مريم في ما يخص بعض مجموعات أصناف الزيتون والقوارص والكروم والنخيل. ولوحظ وجود عشرات الأصناف الأخرى التي لازالت غير مشمولة باتفاقيات ومنها عدّة مجموعات لأصناف اللوز والخوخ والتفاحيات والرمان والفسق.

ومن جهة أخرى، يعتبر حفظ الموروث الوطني النباتي في الأوساط الطبيعيّة أهم وسيلة حفظ مثلما نصّت عليه المعاهدة الدولية. إلّا أنّه لوحظ أنّ الأعمال المنجزة من طرف البنك في هذا الإطار لم تشمل سوى بعض الأصناف من القمح الصلب والشعير⁽¹⁾ في إطار برنامج ممّول من طرف منظمة الأغذية والزراعة العالمية.

ويتعيّن في هذا المجال تجاوز الإخلالات في عمليات الحفظ في المخازن المبرّدة بما يتطابق والمعايير الدوليّة والإسراع بإبرام اتفاقيات في مختلف المجموعات الوطنيّة للأصناف النباتية من الأشجار المثمرة وتحديد الأصناف غير المحفوظة والإسراع باتخاذ الإجراءات الضرورية لحمايتها فضلا عن دعم مجهودات حفظ الأصناف في أوساطها الطبيعية.

4- التّصرف في قاعدة المعطيات وفي المخزون

تبين من الأعمال الرقابية على قاعدة معطيات البنك أن العديد من الأصناف مسجّلة برموز مختلفة في حين أنها تتطابق كليا في عناصر تعريفها إذ من بين 34.518 عينة مسجّلة في قاعدة المعطيات تبين أنّ 14.288 منها فقط ذات هويات مختلفة. ويعني ذلك أنّ 58 % من هذه الأصناف قد تكون مدرجة بقاعدة المعطيات بصفة مضاعفة. كما لوحظ أنّ عديد المدخلات التي تمّ إكثارها أدرجت لاحقا بمعرفات جديدة وذلك خلافا للمعايير الدولية التي تنص على ضرورة السهر على المحافظة على هوية المدخلات المخزّنة في بنوك الجينات طوال مراحل التصرف فيها.

وقد أفاد البنك الوطني للجينات في هذا المجال أنه بصدد إعداد قاعدة بيانات شاملة وذات مصداقية لمخزونه من الأصناف النباتية بما يتماشى والمعايير الدولية في الغرض.

أمّا فيما يتعلق بالتصرف في مخزون الموارد الجينية وفي غياب عمليات جرد دورية فقد لوحظ عدم توقّر قائمة ذات مصداقية لعدم تحيين قاعدة المعطيات بصفة آلية إثر كل عملية تحرك للموارد قصد إكثارها أو دراستها أو تسليم بعض العينات للباحثين أو إتلافها أو تغيير مواقع خزنها. وإثر قيام مسؤولة مخبر الأعلاف إثر استلامها لمهامها في سنة 2012 ومسؤولة مخبر الخضروات في سنة 2013 بعملية جرد لمخزون الموارد الوراثية الراجع إليهما بالنظر تبين عدم وجود 844 عينة من الأعلاف من مجمل 6.599 عينة و156 عينة من مجمل 763 عينة من الخضروات أي ما يعادل على التّوالي 13 % و20 %.

(1) الأصناف بسكري، رّماني، أشتاته، جناح خطيفة ، بيدي، شيلي، ورد بلاد، محمودي ، ريشي من القمح الصلب وعربي ، سويلي وعرضاوي من الشعير.

وفي نفس السياق وإثر قيام دائرة المحاسبات بمعيّة أحد مسؤولي البنك بجرد مخزون الحبوب والبقوليات المتوفّر بالبيوت المبرّدة تبين وجود 12.807 عيّنة فحسب من جملة 24.465 عيّنة. كما تمّ الوقوف على غياب أكثر من 100 صنف نباتي مسترجع من الخارج.

وتوصي دائرة المحاسبات بالإسراع بالقيام بعملية جرد مفصّلة لجميع العينات المتوفّرة لدى البنك وخاصة تلك التي تمّ استرجاعها من الخارج والوقوف على القصور المسجل وإعداد قائمة محدّنة للموارد الوراثية ووضع إجراءات تسمح بمتابعة كل تحركات المخزون.

ب- استنباط أصناف جديدة وتأمين استغلالها

بالنظر إلى خصائص عمليات البحث العلمي في مجال استنباط أصناف جديدة من البذور والشتلات، يتطلب استنباط صنف وتسجيله نحو عشر سنوات أو أكثر. لذلك شملت الأعمال الرقابية في هذا المجال برامج البحث منذ سنة 1999 تاريخ انطلاق الخطّة العشرية الأولى للبحث العلمي الفلاحي⁽¹⁾. ومكّنت هذه الأعمال من الوقوف على نقائص تعلّقت أساساً ببرمجة ومتابعة أعمال البحث العلمي المتعلقة باستنباط أصناف جديدة وبثمين نتائجها.

1- برمجة أعمال البحث العلمي ومتابعتها

ضبطت لجان البرمجة والتقييم عدّة مشاريع جامعة ضمن الخطّة العشرية الأولى للبحث العلمي (1999-2008) شملت نحو 25 عمليّة بحث متعلّقة بتحسين الوراثي للأصناف النباتية في ميادين الزراعات الكبرى والأشجار المثمرة والخضروات. كما تمّ خلال الفترة 2009-2013 برمجة 5 برامج بحث إيلافية في مجال الزراعات الكبرى تعلّقت ثلاثة منها أساساً بتحسين الوراثي للحبوب، فيما تمّ بداية من سنة 2014 برمجة 34 عملية بحث مختلفة تعلّقت 7 منها بتحسين الوراثي للأصناف النباتية.

ولوحظ أنّه لم يتمّ اعتماد برامج بحث إيلافية تضمّ أبرز المتدخلين في مجالي الخضروات والأشجار المثمرة منذ سنة 2009 بهدف الحد من تشتت الإمكانيات المتاحة وتدعيم التنسيق بين المخابر المختلفة وذلك خلافاً للتشريعات ذات الصّلة⁽²⁾ التي أكّدت على تنظيم البحث في إطار جماعي متكامل في الميادين ذات الأولوية وعلى اعتماد مشاريع بحث إيلافية في مجالات الخضروات والأشجار المثمرة إلى جانب الزراعات الكبرى.

⁽¹⁾ وذلك على إثر إعادة هيكلة البحث وإصدار القانون التوجيهي للبحث العلمي في سنة 1996 والأوامر المتفرعة عنه والأمر عدد 42 لسنة 1999 المؤرخ في 10 ماي 1999 والمتعلق بالبذور والشتلات والمستنبطات النباتية.

⁽²⁾ الأمر عدد 644 لسنة 2009 المؤرخ في 2 مارس 2009 والمتعلق بضبط تنظيم مخابر البحث ووحدات البحث ومجمعات البحث وطرق تسييرها الذي ألغى وعوض الأمر عدد 939 لسنة 1997 المؤرخ في 19 ماي 1997 المتعلق بضبط تنظيم مخابر البحث ووحدات البحث وطرق تسييرها

كما تبين أنّ معهد الزيتونة والمعهد الوطني للبحوث الزراعية يقومان بمشاريع بحث متعلقة بتحسين الوراثي للزياتين والفلفل والقرعيات دون أن يتمّ النظر فيها من قبل لجان البرمجة والتقييم⁽¹⁾. ولا يضمن التصرف على هذا النحو تكامل البحث العلمي الفلاحي ومطابقته للأولويات الوطنية في غياب رأي مسبق للجنة المذكورة حول هذه البحوث.

وعلى صعيد آخر لوحظ غياب برامج بحوث في مجال استنباط وتطوير أصناف نباتية في قطاع الخضروات باستثناء بعض المجهودات في مجال الفلفل الحار والقرعيات وهو ما يعتبر مخالفاً لأهم الأولويات الوطنية المتمثلة في تأمين الحاجيات من البذور والشتلات في المواد الأساسية وضمان استقلالية قصوى قدر الإمكان. وارتكزت البحوث على تطوير القدرات الوطنية في مجال التقييم والحماية وهو ما ساهم في تكريس التبعية والاعتماد على البذور الموردة.

وبخصوص متابعة وتقييم أعمال البحث العلمي في مجال استنباط أصناف جديدة من البذور والشتلات فإنّ مؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي تتولى متابعة إنجاز برامج البحوث الفلاحية وتقييمها⁽²⁾. إلّا أنه لوحظ أن لجان البرمجة والتقييم في ميادين الزراعات الكبرى والخضروات والزراعات المحمية والأشجار المثمرة لا تجتمع بالدورية المطلوبة حيث اقتصرت على ثلاث جلسات من جملة ثمان خلال الفترة 2010-2013. كما أن أعمالها اقتصرت على البرمجة دون المتابعة والتقييم.

ولم يتمّ تقييم برامج بحث الخطّة العشرية الأولى للوقوف على مدى تحقيق أهدافها باستثناء التقييم المجلل للخطّة من طرف الهيئة الوطنية لتقييم أنشطة البحث العلمي التابعة للوزارة المكلفة بالبحث العلمي واقتصرت عمليات المتابعة وصرف الاعتمادات من طرف مؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي على الحصول على تقارير تقدم أعمال البحث الذي يتمّ إعداده من طرف المسؤولين عن البحث. كما تبين أنّ 8 تقارير تقدّم أو ختم أشغال البحث المتعلقة بتحسين الوراثي للأصناف النباتية غير متوقّرة بمؤسسة البحث من جملة 25 تقريراً. أمّا فيما يخص برامج البحوث الإيلافية الخمسة المبرمجة للفترة 2009-2013 والتي صرفت بشأنها اعتمادات تناهز 3,7 م.د فقد لوحظ أنّه لم تتم أية عملية تقييم بشأنها إلى غاية ماي 2014.

وعلى صعيد آخر، انطلق معهد الزيتونة منذ سنة 1994 في تنفيذ مشروع ممول من طرف الصندوق المشترك للمواد الأساسية يهدف إلى التحسين الجيني للزياتين واستنباط أصناف جديدة قصد التحسين في بعض الخصائص كالمردودية والاستقرار في الإنتاجية وتحسين جودة الزيت. إلّا أنّه لم يتم تسجيل أي صنف جديد في مجال الزياتين إلى غاية ماي 2014. وفي غياب متابعة لهذا المشروع

(1) المحدثة صلب مؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي.

(2) طبقاً للفصل 2 من القانون عدد 72 لسنة 1990 المؤرخ في 30 جويلية 1990 والمتعلق بإحداث مؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي.

من طرف مؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي وخاصة لجنة البرمجة والتقييم فإنّه لا يمكن الوقوف على الفوارق مقارنة بما تمّت برمجته وتحديد المسؤوليات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتجاوز العوائق والصعوبات في آجال معقولة.

وفي هذا الصدد، توصي دائرة المحاسبات بضرورة توجيه البحث نحو تقييم الأصناف المحلية من البذور واستنباط أصناف جديدة مع إمكانية استعمال بعض الأصناف الأجنبية ذات القيمة العالية عبر إنتاجها مخبريا كبذور أمّ ومن ثم تطويرها باستعمال الأصناف المحلية المتأقلمة وذلك ضمن إستراتيجية مدروسة يتم تنفيذها على المدى المتوسط والبعيد. كما أنّ مؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي مدعوة إلى اعتماد برامج بحث إيلافية متلائمة مع الأولويات الوطنية وإلى إحكام متابعة هذه البرامج وتقييمها وتحديد المكاسب التي يمكن تجميعها وأخذها بعين الاعتبار عند صياغة برامج بحث جديدة.

2- تجميع نتائج البحث العلمي

في غياب قائمة مفصلة في الاستنباطات النباتية أو تقارير حول خصائصها ومدى استغلالها، قام فريق الرقابة بحصر 52 صنفا نباتيا جديدا تمّ استنباطها من طرف المعهد الوطني للبحوث الزراعية منذ بداية الخطّة العشرية الأولى منها 36 مستنبطاً في مجال الزراعات الكبرى و12 مستنبطاً في مجال الأشجار المثمرة (لوز ومشمش) و4 مستنبطات في مجال الخضروات. وقد أبرزت الأعمال الرقابية المتعلقة بحسن استغلال هذه المستنبطات نقائص أثّرت سلباً في تجميع هذه النتائج رغم أهميتها.

فعلى الصعيد المؤسسي لوحظ غياب وحدات فعالة تسهر على متابعة نتائج البحث العلمي. من ذلك عدم تفعيل إدارة توزيع المستجذات العلمية والتقنية والربط بين البحث والإرشاد المحدث صلب مؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي والوحدة المختصة التي تعنى باستغلال نتائج البحث في المعهد الوطني للبحوث الزراعية. فقد تبين أنّه لا تتوفّرهما قوائم مفصلة في الاستنباطات النباتية أو تقارير حول وضعيّة الاستنباطات وأهمّ خصائصها ومدى استغلالها ممّا لا يمكن من إحكام متابعة تجميع نتائج البحث والوقوف على الإخلالات واتخاذ الإجراءات الضرورية في آجال معقولة.

ولم يتم إبرام سوى 23 عقد استغلال للمستنبطات⁽¹⁾ من جملة 52 مستنبطاً. ومقابل الاستغلال الحصري للمستنبط ضمنت العقود وفقاً لمقتضيات الفصل 14 جديد من القانون

(1) عقد يجمع مؤسسة البحث التي قامت بالاستنباط ومؤسسة الإنتاج التي تعزّم إكثار المستنبط بصفة حصريّة مقابل عائدات استغلال وقد شملت عقود الاستغلال 9 استنباطات في مجال الزراعات الكبرى، 12 استنباط في مجال الأشجار المثمرة ومستنبطان في مجال الخضروات.

التوجيهي للبحث العلمي⁽¹⁾ نسبة عائدات تراوحت بين 3 % و 6 % من جملة المداخيل والتزامات أخرى كضرورة وضع كل الإمكانيات اللازمة من طرف المستغل لضمان إنتاج البذور بالكيفية المطلوبة وبذل كل الجهود للتعريف بالمستنبت. إلا أن متابعة مدى احترام الأطراف المتعاقدة لالتزاماتها بيّنت أنه وباستثناء خلاص معاليم استغلال بعض البقوليات من طرف الشركة التعاونية للبذور فإنه لم يتم احترام مجمل الالتزامات التعاقدية سابقة الذكر كما لم يتم دفع أغلب عائدات الاستغلال. وقُدّرت المستحقات السنوية غير المدفوعة لفائدة المعهد الوطني للبحوث الزراعية بحوالي 180 أ.د. وذلك بالنسبة لثلاثة أصناف من الحبوب فحسب.

وكنتيجة مباشرة لعدم تفعيل القوانين المتعلقة بعائدات الاستغلال التجاري للأصناف المستنبطة، لوحظ أنّ عديد الأصناف المستنبطة حديثا ومنها خمسة أصناف ذات قيمة هامة في مجال الحبوب⁽²⁾ لم يتم إبرام عقود استغلال في شأنها نظرا إلى عدم إيفاء المتعاقدين بالتزاماتهم في ما يخص عائدات الاستغلال. ومن شأن هذه الوضعية أن لا تساهم في تحفيز أنشطة البحث وأن تحرم الفلاح من عدة أصناف نباتية مستنبطة حديثا وأن لا تساعد على تنشيط قطاع البذور على الصعيد الوطني وتلبية الحاجيات وتحسين مردودية الزراعات.

ومن جهة أخرى، ولئن ساعد البحث العلمي في مجال البذور العلفية على استنباط عديد الأصناف بلغ عددها 28 صنفا منها 12 صنفا منذ سنة 1999 إلا أنه لم يتم إبرام عقود استغلال بشأنها وذلك لعدم استجابة هيكل إنتاج هذه البذور لطلبات عروض المعهد الوطني للبحوث الزراعية.

وينبغي على مؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي في هذا المجال مزيد الحرص على تفعيل دور الوحدات المكلفة بتثمين نتائج البحث العلمي والعمل على تطبيق التشريعات المتعلقة بعائدات الاستغلال مع مزيد التعريف بمزايا الاستنباطات الجديدة لدى منتجي البذور والشتلات والفلاحين.

*

* *

تكتسي منظومة البذور والشتلات بعدا استراتيجيا لمساهمتها في تحقيق الأمن الغذائي للبلاد. ويتطلب تفعيلها تظافر جهود الأطراف المتدخلة في المجال للعمل على تلافي جملة النقائص التي تحول دون تفعيل هذا الدور وتوجيه تلك الجهود خاصة إلى هيكل القطاع وتأمين التزود بالبذور والشتلات وجودتها والمحافظة على الموروث الجيني النباتي الوطني واستنباط أصناف جديدة وتثمين استغلالها.

(1) القانون عدد 6 لسنة 1996 المؤرخ في 31 جانفي 1996 والمتعلق بالبحث العلمي وتطوير التكنولوجيا كما تم تنقيحه بالقانون عدد 68 لسنة 2000 المؤرخ في 17 جويلية 2000.

(2) سليم وتاهنت ولمسي وكنوز وإيمان.

ففي مجال هيكلة القطاع، ينبغي تعزيز دور الهياكل المعنية بالرقابة على المنظومة وآليات النهوض بها وذلك بإعداد إستراتيجية وطنية يقع فيها تشريك كافة المتدخلين ووضع الأطر اللازمة للتنسيق فيما بينهم بما يساهم في تحقيق الأهداف المرسومة مع الحرص على تدعيم دور اللجنة الفنية للبذور والشتلات والمستنبطات النباتية باعتبارها الإطار الملائم لاقتراح الإجراءات الكفيلة بدعم القطاع فضلا عن ضرورة تطوير أساليب التصرف في السجل الرسمي للأصناف النباتية حفاظا على مصالح الإدارة والمستنبطين.

وفي ما يتعلق بتأمين تزود الفلاحين بالبذور والشتلات، تحت الدائرة كلاً من الشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل الممتازة والشركة التعاونية المركزية للبذور على مزيد التحري في اختيار مكثري بذور الحبوب للحد من المساحات المرفوضة والنقص في نسب التسليم. كما أنّ الوزارة المكلفة بالفلاحة مدعوة إلى وضع تراتيب وإجراءات واضحة لتكوين مخزون استراتيجي من بذور الحبوب لتأمين تزويد الفلاحين والعمل على مزيد تحفيزهم على استعمال البذور الممتازة للرفع من المردودية بما يساهم في تحقيق الاكتفاء الذاتي للبلاد في مجال إنتاج الحبوب.

وللرفع من نسبة تغطية الحاجيات الوطنية من البذور المحلية والحد من التبعية تجاه الموردين من الخارج، فقد أضحي من الضروري العمل على تدارك ضعف الإنجازات المسجلة وخاصة في مجال إنتاج بذور البطاطا والخضروات.

ويتطلب تأمين جودة البذور والشتلات الإسراع بتأهيل مخابر الرقابة التابعة للوزارة المكلفة بالفلاحة كي تصبح معتمدة وتحظى بالقبول دوليا ضمانا لمصداقية التحاليل المجراة ودقتها مع ضرورة تدعيم الرقابة الذاتية على جودة بذور الحبوب والعمل على تعميم إنتاج الشتلات المثبتة على بقية أصناف الأشجار المثمرة على غرار القوارص بالإضافة إلى وضع البرامج لإنتاج الشتلات الخالية من أمراض العروق.

أمّا فيما يتعلق بالموروث الجيني النباتي الوطني، يتعين على البنك الوطني للجينات تكثيف جهوده لاسترجاع الأصناف التونسية الموجودة بالخارج وتجميع تلك المتواجدة بمعاهد البحث الوطنية مع توخي الدقة والشمولية في إدراج البيانات المتعلقة بها بقاعدة المعطيات فضلا عن حفظها بالفضاءات المخصصة لها بما يتماشى والمعايير الدولية المعتمدة في الغرض.

ولاستحثاث نسق استنباط أصناف جديدة من البذور والشتلات، بات من الضروري تفعيل دور الهيئات المكلفة ببرمجة وتقييم أنشطة البحث العلمي في هذا المجال للوقوف على مدى تحقيق الأهداف وحسن التصرف في الاعتمادات المرصودة والعمل على إزالة العوائق التي حالت دون وجود شراكة حقيقية بين هياكل البحث والهياكل المهنية لتثمين استغلال الأصناف الجديدة.

رد وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري

I- تنظيم قطاع البذور والشتلات

أ- آليات النهوض بمنظومة البذور والشتلات

1- الإستراتيجية الوطنية للنهوض بمنظومة البذور والشتلات:

- على مستوى ديوان تربية الماشية وتوفير المرعى

لا يزال قطاع إنتاج البذور يشكو من عدة نقائص على المستويين التنظيمي والتنموي بالرغم من كثرة الأنواع والفصائل العشبية المتأقلمة التي تنمو طبيعيا بعدد المناطق والإمكانيات المناخية التي تتيح إنتاج بذور علفية ورعوية ذات جودة عالية :

- محدودية العمل (البحث) على إستنباط أصناف جديدة متأقلمة وذات مردودية عالية.

- غياب التنسيق بين مختلف المؤسسات المهتمة بقطاع البذور (البحث، التنمية ومؤسسات قطاع البذور).

- عدم وجود برامج لإنتاج البذور محليا من جهة والتعويل الكلي على التوريد لدى مؤسسات قطاع البذور من جهة أخرى.

وخلال السنوات الأخيرة، تضافرت الجهود في ميداني البحث والتنمية للنهوض بالقطاع وذلك بالعمل على استنباط أصناف جديدة أو تحسين العديد من الأنواع العلفية والرعوية المحلية التي تتأقلم ومناخ مختلف الجهات غير أن الهياكل المتدخلة في القطاع لم تتبن هذا المجهود.

ولمزيد دفع قطاع البذور العلفية و الرعوية ، شارك الديوان في إعداد الخطة الوطنية للنهوض بمنظومة البذور العلفية و الرعوية سنة 2013 وتم من خلالها تقييم الوضع الحالي لقطاع البذور العلفية والرعوية واقتراح الحلول الكفيلة للنهوض بالمنظومة مع تحديد أدوار كل المتدخلين.

2- اللجنة الفنية للبذور والشتلات والمستنبطات النباتية

- على مستوى الإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية

أوكلت العديد من المهام إلى اللجنة الفنية للبذور والشتلات إلا أن مداولاتها خلال اجتماعاتها لم تشمل هذه الاختصاصات وبالإمكان العودة إلى أسباب ذلك وربما تحيين تركيبة اللجنة والمهام الموكولة إليها.

3- الإطار التشريعي لمنظومة البذور والشتلات

- أوكل إصدار قانون الكائنات المحورة جينيا إلى مصالح الوزارة التي تعنى بالبيئة.

وتخضع البذور والشتلات البيولوجية إلى نفس مواصفات إنتاج البذور والشتلات الأخرى ما عدى نمط إنتاجها.

ب - هيكل القطاع

1- التنظيم ونظام المعلومات

- يتم استخلاص جميع المعاليم الخاصة بتسجيل وحماية المستنبطات النباتية إلا في الحالات التالية :

* معاليم حماية وتسجيل المستنبطات الصادرة عن المعاهد الوطنية للبحث بقرارات انفرادية من بعض المسؤولين السابقين.

* المعاليم السنوية للحماية في بعض الحالات ويرجع ذلك إلى صعوبة الاتصال بأصحاب شهادات الإستهبات والذين هم في الأصل مستنبطون أجانب. وقد تم تحقيق تقدم في استخلاص هذه المعاليم. كما تولت المصالح المختصة استخلاص معاليم مراقبة حقول إكثار بذور الحبوب لدى مؤسسة خاصة للإنتاج. أما بخصوص الشركات التعاونية فقد عجزت هذه الشركات عن دفع معاليم المراقبة بسبب عدم إدراج هذه المعاليم ضمن تسعيرة البذور الممتازة. وخلال العديد من السنوات يتم طرح الموضوع على منظومة بذور الحبوب لإدراج معاليم المراقبة ضمن تسعيرة بذور الحبوب المثبتة.

2- التصرف في السجل الرسمي للأصناف النباتية

- تمت إعادة ترسيم القائمة الوقتية بعد استشارة أغلب المتدخلين من تجار ومستنبطين وغيرهم حيث قامت الإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية بتاريخ 26 جوان بنشر بلاغ صحفي في صحيفتي الشروق و Le Quotidien يتعلق بدعوة أصحاب الأصناف إلى تقديم مطالب إعادة الترسيم مثلما جاء بمحضر جلسة اللجنة الفنية للبذور والشتلات والمستنبطات النباتية المنعقدة يوم 14 جويلية 2005.

- لا ينص التشريع الجاري به العمل على معاليم إعادة الترسيم.

ت - تأمين التزود بالبذور والشتلات

أ - عقود إكثار بذور الحبوب

1- مساحات الإكثار

- على مستوى الشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل

الممتازة

* إعادة التعاقد مع بعض المكثرين الذين رفضت مساحتهم خلال موسم 2011

تعد سنة 2011 سنة استثنائية من حيث الظروف الأمنية وتوفر اليد العاملة، لذلك خيرت الشركة التعاونية إعادة التعاقد مع بعض المكثرين و أرجت اللجوء إلى الإجراءات القضائية التي تتطلب زمنا طويلا وصعوبات في تطبيق الأحكام واعتبرت أن بعض الحالات العرضية يمكن من خلال إعادة التعاقد استخلاص البذور السابقة وتحال اجتهادات اللجنة على أنظار مجلس الإدارة للبت فيها.

* عدم تغريم المكثرين بنسبة 50 % من أصل المبلغ

تنفرد الشركة التعاونية المركزية للبذور و المشاتل الممتاز بوضع هذا الفصل في عقد الإكثار اجتهدا منها لإبعاد ذوي النوايا السيئة والذين تعمدوا في السنوات السابقة التمتع بتسوية البذور ثم عدم الإيفاء بتعهداتهم.

لذلك، فإن تغريم المكثرين تهم المكثر الذي يتعمد قصدا حرمان الشركة التعاونية من محصول البذور إلا أنه في بعض الأحيان، يتعرض بعض المكثرين إلى حوادث عرضية منها : حوادث فيزيولوجية تلي عملية تقييم المحصول أو حوادث ناتجة عن عملية الحصاد كتعديل وتنظيف آلة الحصاد، و نظرا للانعكاسات السلبية التي يمكن أن تلحق ضررا بجودة المحصول فإن كميات من البذور يقع الاستغناء عنها.

كما أن المردود المتوقع من طرف أعوان المراقبة يمكن في بعض الحالات أن لا يعكس كامل الحقل خاصة عندما تكون قطعة الإكثار غير متجانسة (تضاريس مختلفة أو نوعية التربة متغيرة) لذلك، فإن الشركة التعاونية تكون لجنة (خلال شهر أوت) ممثلة من دائرة البذور و الدائرة التجارية و الدائرة المالية لدراسة حالات تغريم المكثرين وإحالة الملفات إلى دائرة النزاعات أو إعفاء من برر عدم الوفاء بتعهداته. كما أنه بدخول منافسة الشركات الخاصة ونظرا لانفراد الشركة التعاونية المركزية للبذور و المشاتل الممتازة بوضع هذا الشرط بغرامة 50 %، فإن تطبيق هذا الفصل بصفة

آلية ودون مراعاة ظروف بعض المكثرين، من شأنه خسارة المكثرين بعد تأطيرهم وتشجيعهم للتعامل مع منافسي الشركة الذين يقدمون تسهيلات وخدمات تزيد الأمر تعقيدا خاصة وأنه في السنوات القليلة الماضية، تقلصت مطالب الإكثار لعزوف عدد المكثرين عن عملية الإكثار وذلك لعدم تواجد اليد العاملة المختصة في الوقت المناسب لإتمام عملية التنقية. وحفاظا على برنامج الإكثار والمساحات المعتادة المزمع إكثارها، فإن الشركة التعاونية تعمل جاهدة لاستقطاب فلاحين جدد وتأطيرهم والتخلي عن التعاقد مع المكثرين المخلين بتعهداتهم. وظهر هذا جليا من خلال عدد المكثرين الجدد كل سنة والتخلي عن المكثرين المخلين.

- على مستوى الشركة التعاونية المركزية للبذور

تشهد عملية إكثار بذور الحبوب عدّة صعوبات سواء كان ذلك على مستوى مؤسسات الإكثار أو على مستوى الفلاح المكثّر إلا أنّ المحافظة على نقاوة البذور خلال جميع مراحل الإكثار باتت عملية صعبة ومكلفة ممّا يتسبب أحيانا في رفض حقول الإكثار أو تنزيل حصص البذور على مستوى الشركة.

ويعود سبب رفض حقول الإكثار لعدّة عوامل تتجاوز أحيانا طاقة الشركة وأيضا الفلاح المكثّر مع الإشارة إلى أن نسب الرفض المسجلة تعتبر مقبولة بالنظر للظروف التي تحيط بقطاع إنتاج البذور.

1- رفض المساحات المعدّة للإكثار

*** الظروف المناخية**

تبلغ المساحات المعدّة للإكثار والمتواجدة بالمناطق شبه الجافة 30 % من جملة المساحات وهي عادة ما تشهد نقصا حادّا في المردودية خلال السنوات الصعبة حيث تمثل الإحاجة سببا رئيسيا في رفض الحقول بهذه المناطق إذ تمثل المردودية التي تكون دون 5

ق/هك سببا في رفض الحقل مع الإشارة إلى أن تعويض هذه المساحات بالمناطق الملائمة والمروية بات أمرا صعبا نظرا لصعوبة تعويض المكثرين المحترفين وعدم إستعداد أغلب الفلاحين لإكثار البذور بالمناطق الملائمة بالشروط المعمول بها حاليا.

* الأعشاب الضارة (عشب البروم)

يمثل تواجد عشب البروم سببا في رفض حقول إكثار بذور الحبوب وهو عشب متواجد بكامل جهات إنتاج الحبوب ولا يمكن مكافحته بالمبيدات بصفة جذرية إذ لا توجد حاليا مادة فعالة تزيله بصفة نهائية من الحقول كما أن الطريقة الفعالة لإزالته تتمثل في التداول الزراعي مع البقوليات لكنّها تبقى محدودة نظرا لمحدودية تعاطي هذه الزراعات ولعدم وجود سوق منظمة لإستيعاب هذا المنتج من البقوليات.

* السابقة الزراعية

من أهم شروط إنتاج البذور هو أن تكون السابقة الزراعية للحقول المعدة لذلك إمّا البقوليات أو الأعلاف أو الخضروات أو البور.

هذا وبالنظر لمحدودية إنتاج البقوليات وعدم تسويق المنتج، يلجأ أغلب المزارعين لزراعة الأعلاف التي عادة ما تكون بذورها متأتية من السوق الموازية وتحتوي على أنواع أخرى من الحبوب، والتي تبقى بالحقل لتتبت في الموسم الموالي ويصعب تنقيتها.

* تنقية الحقول

شهدت عملية تنقية الحقول في السنوات الأخيرة صعوبة كبيرة نظرا لعدم وفرة اليد العاملة كما وكيفا حيث أصبح المكثر عاجزا عن القيام بهذه العملية.

وتمثل التنقية حاليا أهم أسباب عزوف أغلب الفلاحين عن عملية إكثار البذور نظرا لعدم وفرة اليد العاملة خاصة في السنوات الأخيرة من ناحية وكلفتها من ناحية أخرى مما يجعل الشركة مجبرة في بعض الأحيان على إعادة التعاقد مع المكثرين الذين يتم رفض حقولهم باعتبارهم منخرطين، و لا يمكن عزلهم بصفة آليّة من الشركة حسب ما ينص عليه قانون الشركات التعاونية .

2 - تسليم البذور

يتم تسليم المحصول حسب تقديرات الإنتاج والتي هي من مهام الإدارة العامة لحماية وجودة المنتجات الفلاحية وهي تتم عادة في مرحلة لم يكتمل فيها نضج المحصول لذلك فإن المردودية الحاصلة يمكن أن تكون مختلفة عن التقديرات إما بالزيادة أو بالنقصان.

د - تحقيق الإكتفاء الذاتي من البذور والشتلات

- على مستوى ديوان تربية الماشية وتوفير المرعى

نظرا للصعوبات التي عرفت البلاد في سنة 2012 من حيث قلة توفر البذور العلفية (البرسم و الفصة) بالإضافة إلى عدم توفر بذور السلة و النفلة الحولية و الفستوكة، تم وضع برنامج إكثار البذور العلفية و الرعوية المنتجة محليا و المراقبة ضمن عقود إنتاج مع الفلاحين. و قد لاقى هذا البرنامج استحسان المكثرين و الفلاحين ومكن من توفير حاجيات الديوان و بعض هياكل التنمية على غرار ديوان تنمية الغابات و المراعي بالشمال الغربي.

أما على مستوى توريد البذور المثبتة و خاصة منها الأصناف "variétés"، فلا بد أن تكون الأصناف المرسمة بالسجل الرسمي الوطني مرسمة بقائمة الأصناف التابعة

للمنظمة الدولية للتعاون و التنمية الاقتصادية OCDE بما أن الجمهورية التونسية هي عضو في هذه المنظمة و بالتالي تسحب عليها كل القوانين المتعلقة بالأصناف المثبتة.

II - جودة البذور والشتلات

أ - مخابر الرقابة على البذور والشتلات

- إن مواصفة ISO 17025 هي منهجية العمل المعتمدة عالميا في ما يتعلق بكيفية معالجة العينات بالمخابر وإن هيكلية الإدارة الفرعية للرقابة الصحية على نقاط العبور هي معتمدة على الصعيد الدولي وتشتمل على نقاط العبور ومخابر التحاليل التي تقوم بدورها في حماية البلاد من الآفات والأمراض.

- تتم المراقبة اللاحقة لحصص بذور الحبوب والبطاطا التي تم انتاجها ضمن حلقة متكاملة بينما لا تتم هذه المراقبة على البذور الموردة مع الإشارة إلى أن المعايير الدولية تشير إلى القيام بهذه المراقبة بالنسبة للبذور المثبتة.

- تسلم نتائج المراقبة من نقاط العبور عبر الهاتف : تم تدارك هذا الإخلال وذلك بإرسال وثيقة بنتائج التحاليل إلى حين تركيز منظومة معلوماتية تربط المخابر بنقاط العبور.

1- تثبيت البذور

- على مستوى الشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل
المتطرة

لا تسلم الشركة بذورا مرفوضة لديوان الحبوب.

2 - تثبيت الشتلات

- على مستوى المجمع المهني المشترك للغلال

انطلق المجمع المهني المشترك للغلال منذ سنة 2009 في انتاج 50 ألف شتلة قوارص مثبتة تم وضعها على ذمة الفلاحين بمنبت المجمع بالقبة ويتواصل هذا البرنامج بنسق 60 ألف شتلة سنويا. إلا أن هذه الكميات المنتجة تبقى غير كافية لتلبية حاجيات القطاع نتيجة افتقار جل المنابت لحقول أمهات خالية من الأمراض الفيروسية ويقع تجديدها بصفة دورية.

وفي هذا الإطار يقترح إحداث هيكل مهني يقوم بالربط بين البحث والمهنة في مجال إنتاج البذور والشتلات ويكلف بالمهام التالية :

- التنسيق بين منتجي المشاتل والمنابت الخاصة
 - تعديل أسعار المشاتل
 - المحافظة على الموروث الجيني للغلال
 - تطويع نتائج البحث العلمي على الميدان.
- ويمكن أن يقوم المجمع الإجباري لفلاحي الكروم ومنتجي الغلال بهذا الدور على أن يقع تمكينه من منابت المجمع المهني المشترك للغلال (القبة ووادي مليز والسبيخة).

- على مستوى المجمع المهني المشترك للخضر

- تراجع نسبة مساحات إكثار بذور البطاطا المصادق عليها بـ

20 %

تختلف نسب الرفض من موسم إلى آخر وترتفع خاصة في المواسم الممطرة التي يصعب فيها إنجاز بعض التقنيات الزراعية المطلوبة لإنتاج بذور بطاطا بالجودة المطلوبة.

كما يعود تراجع نسبة الرفض المتعلقة بالعزل وتواجد الأعشاب الطفيلية في المواسم الأخيرة إلى الحرص على مواصلة العمل مع مكثرين لهم خبرة في مجال الإكثار وتكثيف عملية التأطير من طرف فنيي المجمع.

- غياب الرقابة اللاحقة على البذور خلافا للمعايير الدولية

شرع المجمع المهني المشترك للخضر بالتعاون مع الإدارة العامة لحماية ومراقبة جودة المنتجات الفلاحية في إنجاز رقابة لاحقة على مختلف الحصص المنتجة من طرفه للتأكد من جودة البذور وقد تم تخصيص منحة مالية تسند للمكثرين بناء على نتائج المراقبة اللاحقة.

- على مستوى المركز الفني للقوارص

1- برنامج انتاج الشتلات من القوارص وتوزيعها على أصحاب المنابت

تم تركيز أول حقل طعوم مثبت تحت البيوت المحمية العازلة بمنبت القبة التابع للمجمع المهني المشترك للغلال منذ موسم 2008 والذي مكن من انتاج حوالي 40.000 شتلة مثبتة لفائدة الفلاحين.

وقام المركز الفني للقوارص خلال سنة 2010 بتسليم دفعة من الشتلات القاعدية وعددها 749 لفائدة 04 منابت خاصة بمنطقة الوطن القبلي وتم الانطلاق في استغلال حقول الطعوم الخالية من الأمراض الفيروسية وإكثار الشتلات المثبتة لتوزيعها على المنتجين.

ومنذ سنة 2013 تم الإنطلاق في إعداد الدفعة الثانية المبرمجة لموسم 2014/2015 وتضم حوالي 1048 شتلة لفائدة 05 منابت.

وفي إطار الخطة الوطنية لمكافحة مرض التدهور السريع ومع توفر الإعتمادات اللازمة سيتم تكثيف الإنتاج للإستجابة للحاجيات المتزايدة لأصحاب المنابت لبلوغ 5000 شتلة قاعدية في أفق سنة 2018 موزعة كالآتي :

- موسم 2015 / 2016 : 3000 شتلة.
- موسم 2016 / 2017 : 1000 شتلة.
- موسم 2017 / 2018 : 1000 شتلة.

وستستعمل ثلاثة أصول جديدة تمتاز بنمو خضري جيد وتساعد على التسريع في عمليات الإكثار من أجل بلوغ الأهداف المرسومة.

2- تأهيل عدد من المنابت في مجل إكثار الشتلات المثبتة واستعمل الأصول الجديدة المحتملة لمرض التدهور السريع

سعى المركز الفني للقوارص إلى القيام بتكثيف عمليات التحسيس لفائدة أصحاب المنابت والفنيين والمنتجين عبر تنظيم الأيام الإعلامية أو من خلال الدورات التكوينية الوطنية موجهة بالأساس إلى ضرورة تأهيل المنابت لإنتاج الشتلات المثبتة وتعميم إكثار الأصول الجديدة المحتملة لمرض التدهور السريع.

3- برنامج إكثار أصناف وأصول الأشجار المثمرة المثبتة وتوزيعها على أصحاب المنابت

تمت إحالة جميع مكونات البرنامج الوطني لإكثار أصناف وأصول الأشجار المثمرة المثبتة إلى المركز الفني للقوارص منذ سنة 2011 إلى جانب القيام بعملية تطهير أصول الأشجار المثمرة لفائدة أصحاب المنابت. وقد أرق هذا البرنامج كاهل المركز على حساب بقية الأنشطة الأخرى بمنوبة مما دفع أعضاء مجلس الإدارة للمطالبة بالتخلي عن هذا البرنامج والتركيز فقط على برنامج تطهير سلالات القوارص.

على مستوى المجمع المهني الإجباري لفلاحي الكروم ومنتجي الغلال

أ- المنابت

يتركب هذا القطاع من ثلاث مكونات وهي حقول حاملات الطعوم (حقول أمهات الأصول) و حقول الطعوم والمنابت :

- حقول حاملات الطعوم

* حاملات طعوم العنب

يستغل المجمع 48 هك تقريبا من حقول حاملات طعوم العنب موزعة على ثلاثة ضيعات و هي بوسالم (25 هك) ومرناق (18 هك) وعين غلال (5 هك).

وتجدر الإشارة إلى أن جل هذه الحقول فاق عمرها العشرون سنة (32 هك أي ما يعادل 67 %) وبالتالي تحتاج إلى التجديد و التشبيب.

وقد شرع المجمع بعد في انجاز 7 هكتار حقول أمهات أصول الكروم خلال موسمي 2012 و 2015 انطلاقا من شتلات "صنف أساسي" (Catégorie base) تم توريدها للغرض وذلك من جملة 36 هكتار مبرمجة على مدى ثلاثة سنوات.

* حاملات طعوم الأشجار المثمرة

يتولى المجمع توريد حاجياته من الأشجار المثمرة ذات النوى عن طريق إستشارات دولية (Garnem , M29C, CAB6). كما يقوم ببذر اللوز المر لإنتاج الشتلات الحرة.

* حاملات طعوم التفاحيات

بعد إصابة جميع حقول حاملات الطعوم (عين غلال 2 وبوسالم) بديدان الليماتود Pratylinchus وأصبحت غير قابلة لإنتاج الفسائل المجذرة (Marcottes) ، تم تقليعها بالكامل. و مع ظهور مرض اللفحة النارية على غراسات الإجااص بعدد من ولايات الجمهورية فإن تجديد هذه الحقول يتطلب المزيد من الدرس و التنسيق مع مختلف مصالح وزارة الفلاحة.

* حاملات طعوم القوارص

يتولى المجمع إنتاج حاملات الطعوم عن طريق البذر من حقل خاص بإنتاج البذور تابع للمجمع. وقد شرع خلال الموسم الفارط في تنويع إنتاج حاملات الطعوم بتوريد بذور لأصناف جديدة مقاومة لمرض الـ Tristeza . (C35, Volkameriana, Citrumelo) سيتم تخصيص كمية منها لتركيز حقل حاملات طعوم القوارص واستعمال الكمية المتبقية لإنتاج شتلات قوارص

- حقول الطعوم

* حقول طعوم الأشجار المثمرة

إن حقول طعوم الأشجار المثمرة بالمجمع تقدمت في السن و تحتوي على بعض الأصناف غير مواكبة للتطور الحاصل في سوق شتلات الأشجار المثمرة. وفي هذا الصدد تم إبرام اتفاقية مع المعهد الوطني للبحوث الزراعية بتونس لاستغلال أصناف "تونسية" من اللوز و المشمش و تم إثرها تركيز حقل بضيعة مرناق لهذا الغرض. كما تمت غراسة حقل فسائل رمان من صنف قابسي بنفس الضيعة خلال موسم 2014/2013.

أما بخصوص قطاع القوارص، فقد تم تركيز حقل أمهات الطعوم "صنف أساسي" لإنتاج شتلات قوارص مثبتة مند موسم 2012/2011.

كما أن المجمع بصدد درس تركيز حقل أمهات الطعوم بأصناف وأنواع جديدة من الأشجار المثمرة خاصة منها التفاحيات المقاومة لمرض اللفحة النارية وذلك بالتنسيق مع المصالح المختصة.

* حقول طعوم عنب التحويل

يتوفر بالمجمع حقل طعوم عنب يمسخ 4 هك و يحتوي على 3 أصناف.

- المَنَابِت

تتوفر بالمجمع المَنَابِت التالية:

- منبت القوارص الذي يمسخ 02 هك و يحتوي على 10 بيوت محمية بمختلف الأحجام (عدد 01 بيت محمية ثلاثية وعدد 04 بيوت ثنائية وعدد 05 بيوت عادية) بطاقة إنتاج 50 ألف شتلة تقريبا.
- منبت خارج التربة ببدار يضم 40 حوضا عازلا بطاقة إنتاج 80 ألف شتلة.

- منابت في التربة على مساحة تتراوح بين 6 هـك و 10 هـك حسب المواسم (منبت مرناق 4 هـك وبدار 1 هـك وبوسالم 5 هـك) بطاقة إنتاج جمالية حوالي 800 ألف شتلة منها 400 ألف شتلات أصول الكروم.

III - البحث العلمي في مجال البذور والشتلات

1. برمجة أعمال البحث العلمي ومتابعتها

تم الانطلاق في إنجاز 34 عملية بحث مختلفة بداية من سنة 2014 تعلقة 7 منها بالتحسين الوراثي للأصناف النباتية وتمتد مدة إنجاز هذه العمليات على سنتين (2014-2015).

كما قامت مؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي خلال سنة 2014 في إطار أنشطة إدارة التخطيط ومتابعة وتقييم برامج البحث بالإعلان عن طلب عروض لإنجاز برامج بحث متعددة الاختصاصات والمؤسسات من بينها برنامج يتعلق بـ "حفظ وتحسين وتنمية الموارد الجينية المحلية" وقد تم في شهر فيفري 2015، الإعلان عن نتائج طلب العروض والانطلاق في إنجاز 7 مشاريع بحث متعددة الاختصاصات والمؤسسات حول الموروث الجيني المحلي تمتد مدة إنجازها على 3 سنوات (2015-2017).

إثر انتهاء إنجاز كل المشاريع أو عمليات البحث، يتم تنظيم ورشات، يحضرها ممثلون عن لجان برمجة وتقييم البحث الفلاحي المعنية بموضوع البحث، ويقوم خلالها منسقي هذه المشاريع المنتهية بتقديم نتائج البحث المتوصل بها وتتم مناقشتها والمصادقة عليها من قبل الحاضرين.

وبناء على نتائج مصادق عليها من الحاضرين، يتولى المنسق إعداد جاذذة نتائج مشروع البحث وإرسالها إلى مؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي.

قامت مختلف مؤسسات البحث والتعليم العالي الفلاحي، على غرار معهد الزيتونة والمعهد الوطني للبحوث الزراعية بتونس والمعهد العالي للعلوم الفلاحية بشط مريم والمعهد الوطني للعلوم الفلاحية بتونس والمدرسة العليا للفلاحة بالكاف والمركز الجهوي للبحوث في الفلاحة الواحية بدقاش، بالعديد من مشاريع البحث المتعلقة بالتحسين الوراثي لمختلف أنواع من الأشجار المثمرة (الزيتون، اللوز، الفستق، القوارص، الرمان، الخوخ، الخ...) والخضروات (الطماطم، الفلفل، البطاطا، البصل، الخ...) ويتم تقديم النتائج المتوصل إليها في إطار الأيام الوطنية العلمية التي تنظمها مؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي سنويا. ومن بين هذه المشاريع :

- بالنسبة للأشجار المثمرة

- ♦ 02 مشاريع بحث تتعلق بالتحسين الوراثي للوز تم إنجازهما بالمعهد الوطني للبحوث الزراعية بتونس.
- ♦ 03 مشاريع بحث تتعلق بالتحسين الوراثي لأصناف النخيل :
- 02 تم إنجازها بالمعهد الوطني للعلوم الفلاحية بتونس.
- وبرنامج بحث متواصل تم الإنطلاق فيه منذ سنة 2002 ويجري إنجازه بالتعاون بين المركز الجهوي للبحوث في الفلاحة الواحية بدقاش وكلية العلوم بصفاقس.
- ♦ 02 مشاريع بحث تعنى بالتحسين الوراثي لشجرة الفستق :
- مشروع بحث تم إنجازه بالتعاون بين معهد الزيتونة والمعهد العالي للعلوم الفلاحية بشط مريم.
- مشروع بحث تم إنجازه بالمعهد الوطني للبحوث الزراعية بتونس.
- ♦ 02 مشاريع بحث تتعلق بدراسة أصول القوارص في تونس تم إنجازهما بالتعاون بين المعهد الوطني للبحوث الزراعية بتونس والمعهد الوطني للعلوم الفلاحية بتونس.

♦ وهناك العديد من مشاريع البحث الأخرى المتعلقة بتحسين الوراثي لأنواع مختلفة من الأشجار المثمرة مثل الخوخ والتين والتين الشوكي التي تم إنجازها بمعاهد البحث ومؤسسات التعليم العالي الفلاحي.

هذا وتجدر الإشارة أن التحسين الوراثي في مجال الأشجار المثمرة يتطلب على الأقل عشرين إلى ثلاثين سنة لاستنباط نوع جديد من شجرة الفستق وهو نوع ماطر.

- بالنسبة للخضروات

- ♦ 02 مشاريع بحث تتعلق بتحسين الوراثي للطماطم :
- مشروع بحث تم إنجازه بالتعاون بين المعهد الوطني للعلوم الفلاحية بتونس والمعهد العالي للعلوم الفلاحية بشط مريم.
- مشروع بحث تم إنجازه بالمعهد الوطني للبحوث الزراعية بتونس.
- ♦ مشروع بحث حول التحسين الوراثي للبطاطا تم إنجازه بالتعاون بين المعهد الوطني للعلوم الفلاحية بتونس والمعهد العالي للعلوم الفلاحية بشط مريم.
- ♦ مشروع بحث حول التحسين الوراثي للثوم تم إنجازه بالمعهد العالي للعلوم الفلاحية بشط مريم.
- ♦ مشروع بحث حول التحسين الوراثي للبطيخ تم إنجازه بالتعاون بين معهد المناطق القاحلة بمدنين والمعهد الوطني للعلوم الفلاحية بتونس.

كما قامت إدارة التخطيط ومتابعة وتقييم البحث الفلاحي خلال سنة 2014 بوضع منهجية جديدة لتقييم مشاريع البحث المتواصلة وذلك من خلال القيام :

- بالتقييم السنوي لتقدم مشاريع البحث: يتولى كل منسقي مشاريع البحث تقديم تقارير سنوية حول الإنجازات المتوصل إليها علميا وماليا.

- بالتقييم النصف مرحلي لمشاريع البحث: يتولى كل منسقي مشاريع البحث تقديم تقارير نصف مرحلية عند انقضاء نصف المدة المخصصة لإنجاز المشروع، حول الإنجازات المتوصل إليها علميا وماليا.
- وبالتقييم النهائي لمشاريع البحث: يتولى كل منسقي مشاريع البحث تقديم التقارير النهائية عند انقضاء كامل المدة المخصصة لإنجاز المشروع، حول الإنجازات المتوصل إليها علميا وماليا.

وتقوم إدارة التخطيط ومتابعة وتقييم برامج البحث على إثر التوصل بتقارير تقدم إنجاز مشاريع البحث (السنوية والنصف مرحلية) والتقارير النهائية بإحالة التقارير إلى أخصائيين ينتمون إلى منظومة البحث الفلاحي يتم تعيينهم بالتنسيق مع لجان برمجة وتقييم البحث الفلاحي المعنية بموضوع مشروع البحث وذلك لدراسة وتقييم مدى تقدم إنجاز المشاريع.

وبناء على نتائج التقييم تحدد الإدارة صرف أو عدم صرف الإعتمادات المخصصة للمشروع للسنة المالية إلى حين تقديم المنسق لتقرير تكميلي يتضمن الاستجابة إلى ملاحظات الأخصائيين و لجان برمجة وتقييم البحث الفلاحي المعنيين بالتقييم.

أما فيما يخص برامج البحوث الإيلافية الخمسة المبرمجة للفترة 2009-2013 فقد توصلت إدارة التخطيط ومتابعة وتقييم برامج البحث بجميع التقارير النهائية حول الأنشطة المنجزة خلال مدة التنفيذ (2009-2013) والنتائج المتحصل عليها. وقد تم إرسال هذه التقارير النهائية إلى اللجنة الوطنية لتقييم أنشطة البحث العلمي التي تولت القيام بعملية التقييم النهائي لهذا المشروع وأعدت تقرير في الغرض تم إرساله إلى إدارة التخطيط ومتابعة وتقييم برامج البحث في شهر ديسمبر 2014. هذا، وتعتزم إدارة التخطيط ومتابعة وتقييم برامج البحث تنظيم ورشة عمل لتثمين النتائج المتحصل عليها في إطار مشروع البحوث الإيلافية حول الزراعات الكبرى ومواصلة البحوث الغير منتهية.

وفي إطار نشاطات معهد الزيتونة خلال العشريتين الأخيرتين ، تم استنباط على الأقل 7 أصناف جديدة من الزيتون المهجن والتي هي بصدد التسجيل وتخضع حاليا إلى تجارب التأقلم مع مناخات العديد من مناطق الجمهورية التونسية.

2. تثمين نتائج البحث العلمي

و في إطار أنشطة إدارة توزيع المستجندات العلمية والتقنية والربط بين البحث والإرشاد الموجودة صلب مؤسسة البحث والتعليم العالي الفلاحي، تم إصدار كتاب سنة 2014 يحتوي على قوائم مفصلة في الإستنباطات النباتية وبراءات الإختراع المحدثّة من طرف مؤسسات البحث والتعليم العالي الفلاحي خلال 25 سنة الأخيرة .

- على مستوى الشركة التعاونية المركزية للبذور والمشاتل الممتزة

قامت الشركة بدفع معاليم استغلال سنة 2011 بعنوان مستحقات متخلدة من استغلال البقوليات للمعهد الوطني للبحوث الفلاحية بتونس بمقدار يناهز 10000 د.

تم إبرام عقود استغلال سنة 1999 لأربعة أصناف قصيبة (العالية - مجردة - مليون - فريطيسة) ولا تزال الشركة التعاونية تحافظ على هذه الأصناف إلى الآن.

- على مستوى المركز الفني للقوارص

- دور المركز في ربط الصلة بين البحث العلمي والمهنة في مجال إنتاج البذور والشتلات

يتم القيام بالعديد من البحوث التطبيقية في مختلف المجالات ذات الصلة بقطاع القوارص والمتعلقة أساسا بالتقنيات الزراعية (الجني، الري، التسميد)، المكافحة

البيولوجية والمتكاملة للآفات، مكافحة الأمراض، تطهير السلالات، تخزين وتحويل القوارص...

وتتنجز هذه البحوث التطبيقية بالتعاون مع هياكل البحث العلمي إما في المحطة التابعة للمركز أو بضيعات عدد من المنتجين. ويولي هذه البحوث مرحلة التثمين وتبسيط المعلومة وإيصالها للمنتجين والفنيين وذلك عبر الأيام الإعلامية والتكوينية والحصص التطبيقية وإعداد المطويات والدعائم الفنية.

- المحافظة على الموروث الجيني الوطني : الإنتخاب الوراثي وتطهير السلالات

بالتعاون مع هياكل البحث العلمي تتم المعاينات الميدانية بمختلف حقول القوارص والإنتخاب الوراثي خاصة للأصناف المحلية التي تتميز بإنتاجية وجودة عالية وبحالة صحية جيدة وتمييزة خصوصا بمواصفات متطابقة مع الصنف وتتم مراحل تطهير هذه السلالات بوحدة منوبة.

ردّ البنك الوطني للجينات

- فيما يخص غياب استراتيجية وطنية للمحافظة على الموروث الجيني

لقد تم لفت نظرنا من طرف الفريق الرقابي لدائرة المحاسبات لغياب استراتيجية وطنية للمحافظة على الموروث الجيني إثر تدخله في البنك في اطار المهمة الرقابية للدائرة المتعلقة بـ"منظومة البذور و الشتلات" بداية سنة 2014. وقد تم إثر المهمة الرقابية إعداد استراتيجية وطنية للمحافظة على الموروث الجيني بالتعاون مع مختلف الأطراف المتدخلة في الميدان وهي الان موثقة ومصالح البنك بصدد تطبيقها.

- فيما يخص استرجاع الأصناف من بنوك الجينات والهيكل الأجنبية

نود الإشارة إلى أنّ عدد العينات المتواجدة بينوك جينات أجنبية والتي تم الإقرار بحيازتها عبر الموقع العالمي www.genesys-prg.org ارتفع ليصل في شهر أكتوبر 2015 لنحو 7982 عينة موزعة على 27 بنكا.

وقد خيّر البنك عدم استرجاع هذه العينات في الوقت الحالي إلى حين إتمام إصلاح بيوت التبريد التي تعاني من مشاكل تقنية عديدة يمكن أن تؤثر على جودة الموارد المخزنة. وقد وضع برنامج للغرض تم من خلاله إصلاح المحول الكهربائي والأشغال جارية لإصلاح بيتين من بيوت التبريد وقاعة التجفيف.

- فيما يخص استرجاع الموارد الجينية الموجودة بمؤسساتنا الوطنية

هذه الموارد لا توجد إلا في مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي ولهذا السبب

اتجه المسؤولون السابقون إلى جمعها وطنيًا من هذه المؤسسات دون سواها. إلا أن جمع هذه العينات لم يكن مرفقة بالوثائق المعرفة بها كتحديد صنفها ومكان جمعها وهو ما يعود للباحثين الذين رفضوا مدنا بهذه المعطيات رغم تعدد مطالبنا الكتابية والشفاهية.

ومصالح البنك بصدد إخراجهم من بيوت التبريد وإعادة زراعتهم لإتمام المعطيات الناقصة وإدخالها في قاعدة البيانات.

وبخصوص عدم إبرام اتفاقيات تحدّد حقوق والتزامات الطرفين : عمل البنك في هذا المجال أصبح منظّمًا بإبرام اتفاقيات مع كلّ من يمدّنا بعينات جديدة وإعطائه العينات التي يريد إذا طلب ذلك وكلّ تبادل للموارد هو موثق عندنا.

- فيما يخص مخابر البحث

في هذا الشأن تقدم البنك الوطني للجينات بمشروع لتنقيح للأمر عدد 1748 لسنة 2003 لتغيير صبغة البنك من مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية إلى مؤسسة عمومية ذات صبغة غير إدارية ومشروع لتنقيح الأمر عدد 185 لسنة 2007 والذي يعنى بالتنظيم الإداري والمالي والعلمي حيث اقترح حذف كل ما ينص عن مخابر البحث والتي لا يمكن في أي حال من الأحوال إحداثها بالبنك الوطني للجينات.

- فيما يخص المراقبة الصحية للبذور

تم التنسيق مع مصالح وزارة الفلاحة للقيام ببرنامج تدريبي لفائدة تقنيين وباحثين بالبنك في مجال المراقبة الصحية للبذور وتكليفهما بالقيام بالمراقبة الصحية وبعد انتهاء فترة التدريب التي دامت شهرا وهما الآن بصدد مراقبة البذور المتوقّرة بالبنك.

- فيما يخص هبة البنك الإسلامي للتنمية

سبق للبنك أن انتفع خلال سنة 2010 بتمويل من البنك الإسلامي للتنمية بمبلغ 400

ألف دولار خصّص لدعم قدراته في مجال المحافظة على الموروث الجيني و لكن إبان الثورة وما بعدها مرت المؤسسة بظروف صعبة لم تستطع استغلال كل هذا المبلغ ورغم أنّ إدارة البنك طلبت من البنك الإسلامي للتنمية التمديد في المدة المخصصة لإنهاء التمويل للمرة الرابعة إلا أنّ مصالح البنك الإسلامي رفضت ذلك.

- فيما يخص قاعدة المعطيات

يجري حاليا وضع قاعدة بيانات جديدة بالبنك وتسمى (GrinGlobal) والإعداد لمشروع يهدف لتطوير هذه القاعدة الجديدة حيث سيتم من خلالها تلافي النقائص وإصلاح كل ما احتوته قاعدة البيانات القديمة.

- فيما يخص معدات التخزين

على إثر زيارة الفريق الرقابي للبنك (في بداية سنة 2014) تم تجهيز فضاء البذور بأكياس ألومينيوم مخصصة لحفظ الموروث الجيني من تأثير الرطوبة والحرارة المنخفضة ولم يعد هنالك أي اشكال.

التجهيزات الطبية

يعتبر توفير التجهيزات الطبية⁽¹⁾ لتأمين السير العادي للنشاط بالمؤسسات الصحية من أبرز التحديات التي يواجهها قطاع الصحة باعتبار محدودية الموارد المالية المتاحة وتنامي حاجيات القطاع الصحي من هذه التجهيزات. وقد تمحورت البرامج الصحية أساساً حول تدعيم الهياكل الصحية بالتجهيزات الطبية وتجديدها وصيانتها لانعكاسها المباشر على جودة الخدمات وصحة المواطن فضلاً عن مواكبة التطور السريع الذي تشهده التكنولوجيا الطبية وتنمية قدرات المختصين في المجال الصحي.

وتضطلع وزارة الصحة بدور هام في مجال التجهيزات الطبية حيث أوكل لها الأمر عدد 1064 لسنة 1974 المؤرخ في 28 نوفمبر 1974 والمتعلق بضبط مهامها ومشمولات أنظاتها خاصة مهمة إعداد سياسة الصحة وتخطيطها والسهل على وضعها موضع التطبيق ومراقبة تنفيذها. كما عهد لها بمهمة السهل على بقاء التجهيزات الطبية في وضع عادي وصيانتها وتنميتها بصورة منسجمة والحرص على تقدير نجاعتها.

وتم تدعيم هياكل وزارة الصحة بإحداث المجلس الوطني للتجهيزات الطبية بمقتضى الأمر عدد 1207 لسنة 1992 المؤرخ في 22 جوان 1992. ويعنى هذا المجلس الاستشاري خاصة بإبداء الرأي في المسائل المتعلقة بالسياسة الصحية في ميدان التجهيزات الطبية والتقنية وبمواصفات الحاجيات ومعاييرها ومدى ملائمة إدخال تجهيزات جديدة إلى البلاد إضافة إلى تحديد أولويات اقتناء التجهيزات وتوزيعها وشروط استعمالها.

ومن جهة أخرى، يتولى مركز الدراسات الفنية والصيانة البيولوجية الطبية والاستشفائية⁽²⁾ المحدث بمقتضى الفصل 77 من القانون عدد 109 لسنة 1985 المؤرخ في 31 ديسمبر 1985 خاصة مهمة الإشراف على برمجة وتقديم أشغال الصيانة والسهل على مراقبتها وبالقياص بصفة مباشرة أو غير مباشرة بأشغال صيانة معدّات وتجهيزات المؤسسات الصحية فضلاً عن مراقبة جودة المعدّات الطبية والبيولوجية الطبية وكذلك التجهيزات ذات الاستعمال الطبي. ويعتمد المركز في نشاطه طبقاً للفصل 19 من الأمر عدد 9 لسنة 1996⁽³⁾ على مراكز صيانة جهوية بكلّ من ولايات قفصة و صفاقس وسوسة.

وقد تمّ ترسيم اعتمادات بميزانيات التنمية لوزارة الصحة بعنوان اقتناء التجهيزات الطبية بغرض تجهيز المشاريع الخصوصية المدرجة بمخطّطات التنمية وتجديد التجهيزات المتوقّرة بالهياكل

⁽¹⁾ يقصد بها التجهيزات الطبية الثقيلة وغير الثقيلة والتجهيزات البيوطبية.

⁽²⁾ في ما يلي المركز.

⁽³⁾ المؤرخ في 02 جانفي 1996 والمتعلق بضبط مهمة ومشمولات مركز الدراسات الفنية والصيانة البيولوجية الطبية والاستشفائية وتنظيمه الإداري والمالي وكذلك طرق تسييره.

الصحية وتدعيمها إضافة إلى مواكبة التطور التكنولوجي في المجال الطبي وتطوير الاختصاصات. وبلغت اعتمادات التعهد المفتوحة بعنوان تجهيز الهياكل الصحية وصيانتها⁽¹⁾ خلال سنة 2013 ما قدره 101,520 م.د.⁽²⁾ وهو ما يمثل نسبة 41 % من ميزانية التنمية للوزارة.

وباعتبار انعكاسات هذا المجال على جودة الخدمات المسداة وما يفرضه من تحديات، خصّبت دائرة المحاسبات التجهيزات الطبية بمهمة رقابية تعلّقت أساسا بالفترة الممتدة 2007-2013، تهدف خاصة إلى النظر في مدى توفّق وزارة الصحة في إرساء خطط واضحة في مجال التجهيزات الطبية وتنفيذها وفق مقومات النجاعة والكفاءة. وشملت هذه المهمة أهم الهياكل المتدخّلة في المجال يذكر منها خاصة إدارة الدراسات والتخطيط وإدارة التجهيز وإدارة البناءات التابعة للإدارة العامة للمصالح المشتركة والإدارة العامة للهياكل الصحية العمومية والإدارة الفرعية للتراتب ومراقبة المهن الصحية إضافة إلى مركز الصيانة. وقد مكنت أعمال الرقابة المجراة في هذا الشأن من الوقوف على إخلالات تعلّقت بتخطيط مشاريع تجهيز الهياكل الصحية وبضبط الحاجيات وبرمجتها وتنفيذ هذه المشاريع فضلا عن صيانة التجهيزات الطبية ومراقبة جودتها.

(1) المرسمة تباعا بالفصول عدد 06-749 و 09-749 و 06-750 و 09-750.

(2) 96,620 أ د بعنوان تجهيز الهياكل الصحية، و 4,900 أ د بعنوان صيانة تجهيزات الهياكل الصحية.

أبرز الملاحظات

- تخطيط المشاريع وضبط الحاجيات وبرمجتها

أفضت الفحوصات المجرة إلى الوقوف على غياب نظرة استشرافية لدى وزارة الصحة حول الحاجيات المستقبلية من التجهيزات الطبية وتطويرها وغياب خارطة صحية مهيّنة وذات مصداقية ولوحة قيادة تتعلّق بالتجهيزات المركزة بالهيكل الصحية تبرز طبيعتها وتوزيعها ووضعيتها فضلا عن غياب الدراسات التي يمكن الاستناد إليها عند تجهيز الهيكل الصحية . كما لم يتم تفعيل دور بعض الهيكل الأساسية المتدخلة في المجال مما ترتّب عنه احتكار إدارة التجهيز المكلفة بمهام التنفيذ لمهام استراتيجية هامة في غياب الرقابة والتوثيق. وفي ظلّ هذه النقائص، لا يمكن إثبات أحقية بعض الجهات والهيكل للاستثمارات المخصّصة لها.

ويتم ضبط الحاجيات من التجهيزات في إطار المشاريع الخصوصية المرسّمة بالمخطّط في غياب مرجعيات حول التجهيزات الطبية النموذجية حسب الاختصاصات وطاقات استيعاب الهيكل الصحية. وتمت معاينة ترسيم اعتمادات بعنوان تجهيز مشاريع تمّ العدول عن تنفيذها لاحقا أو مازالت في طور الدراسات أو تعطلّ تنفيذها بسبب مشاكل عقارية أو لم يتم تسجيل تقدّم ملموس على مستوى أشغال البناء مما نتج عنه استلام التجهيزات الطبية قبل استكمال بناء المحلّات. أما بخصوص ضبط تكلفة المشاريع، فقد اتضحت أهمية الحالات التي تطلبت اعتمادات إضافية لتغطية الفوارق المسجلة بين الكلفة الفعلية وتلك المصادق عليها.

وقد شهدت الاعتمادات المخصّصة لتجديد التجهيزات الطبية وتدعيمها ارتفاعا ملحوظا خلال سنتي 2011 و2012. غير أنّ ذلك لم يكن مقترنا بتركيز آليات عمل تمكّن من تحديد الاحتياجات الفعلية حيث تفتقر إدارة التجهيز إلى بطاقات الجرد ولوحة قيادة حول التجهيزات ووضعيتها وأساليب محكمة لمعالجة مطالب الجهات سواء العادية منها أو المتأكّدة فضلا عن عدم استئناسها ببرامج الاستثمار السنوية للمؤسّسات والممولة عن طريق مواردها الذاتية.

وتستدعي مختلف هذه النقائص تفعيل مهام التخطيط الاستراتيجي بالوزارة والخارطة الصحية الرقمية والوقوف على واقع حظيرة التجهيزات الطبية وتوزيعها بين الهيكل بما يكفل التحديد الدقيق للحاجيات حسب الهيكل والجهات. كما يدعو الوضع إلى ضبط مرجعيات تتعلّق بالتجهيزات اللازمة لكل صنف من أصناف المستشفيات وترسيم الاعتمادات بالميزانية للمشاريع القابلة للتنفيذ دون غيرها.

- تنفيذ المشاريع

ترتّب عن ضعف عمليات البرمجة وغياب المرجعيات تواتر التحويلات المنجزة خلال السنة على الاعتمادات المفتوحة وطول آجال تنفيذ المشاريع وتغيير الوجهة المحددة سابقا للتجهيزات واقتناء تجهيزات زائدة على الحاجة أو لا تتناسب مع الحاجيات الفعلية فضلا عن تجديد بعض التجهيزات التي ما زالت صالحة للاستعمال وعدم برمجة تجديد تجهيزات لم تعد صالحة للاستعمال. وتمّ الوقوف على حالات تميز بين الهياكل الصحية على مستوى الخصائص الفنية للتجهيزات المقتناة.

وشهد التصرف في بعض الصفقات ضعف عمليات تحديد الحاجيات وعدم تفعيل المنافسة وتوجيه الطلب العمومي وقبول عروض لا تتطابق مع كتراسات الشروط الفنية. كما لوحظ ضعف المراقبة الفنية للتجهيزات واستلام تجهيزات غير مطابقة أحيانا لكتراسات الشروط أو لعروض المزوّدين.

ويدعو هذا الوضع إلى العمل على تجديد التجهيزات الطبية بناء على معطيات موضوعية وعلى احترام الإطار القانوني المنظم للصفقات العمومية ومساءلة المسؤولين عن تنفيذها.

- صيانة التجهيزات واختبارها

تراجعت مؤشرات نشاط مركز الدراسات الفنيّة والصيانة البيولوجية الطبية والاستشفائية واقتصرت الصيانة العلاجية على أصناف معدودة من التجهيزات فضلا عن عدم إمكانية استجابة المركز لكلّ طلبات التدخل أو الاستجابة لها في آجال معقولة بسبب ضعف موارده المادية ونقص التكوين وسوء التصرف فيه إضافة إلى عدم توفر تجهيزات المراقبة وقطع الغيار اللازمة. كما تمت معاينة محدودية دور المركز في مجال إبداء الرأي حول خدمات الصيانة التي تسديها الشركات الخاصة حيث غالبا ما يتدخل على سبيل التسوية وفي غياب مرجعيات وبروتوكولات مما أتاح إمكانية استبدال تقارير بأخرى متضاربة من حيث الرأي الفني فضلا عن تغيير المهندسين الذين يبدون آراء فنية سلبية حول التجهيزات عند استلامها وعدم تشريكهم في صياغة البطاقات الفنية واستلام التجهيزات بصفة آلية. كما تم الوقوف على حالات عدم فورية بعض الخدمات وعدم إرسال بعض الفواتير إلى الحرفاء المعنيين إضافة إلى عدم اقتناء قطع الغيار اللازمة لنشاط المركز بالرغم من توفر الاعتمادات المالية المخصّصة لذلك مما انعكس سلبا على التوازنات المالية للمركز وعلى نشاطه.

وتدعو الدائرة إلى الإسراع في النظر في وضعية المركز واتخاذ التدابير اللازمة لضمان ديمومة نشاطه.



I- تخطيط المشاريع المتعلقة بالتجهيزات الطبية وبرمجتها

أ- تخطيط المشاريع

يستدعي ترشيد الاستثمارات في المجال الصحي استشراف الحاجيات المستقبلية للمؤسسات الصحية من التجهيزات الطبية من قبل هياكل مؤهلة ومختصة ووفق معايير موضوعية تأخذ بعين الاعتبار التوزيع الجغرافي للمؤسسات الصحية وطبيعة أسطول التجهيزات الطبية المركزة ونسبة اهتلاكها فضلاً عن المعطيات الصحية بما يضمن حسن توظيف الموارد المالية المتاحة وتحقيق التوازن بين الهياكل الصحية من نفس الصنف.

1- الدراسات والتخطيط

تتجلى أهمية دور إدارة الدراسات والتخطيط بوزارة الصحة في مجال التجهيزات الطبية من خلال تكلفتها خاصة بإجراء التحاليل والبرمجة المتعلقة بالأعمال الصحية وضبط مواصفاتها وتوزيعها الجغرافي وجمع المعطيات الإحصائية والقيام بجميع الدراسات والأبحاث في ميدان تخطيط حاجيات الصحة العمومية وتحديثها. غير أنّ الفحوصات المجرة بينت غياب دراسات تتعلق باحتياجات القطاع الصحي من التجهيزات الطبية تمكّن من التخطيط على المدى المتوسط والبعيد إضافة إلى افتقار الإدارة المعنية إلى معطيات تحليلية ومرجعيات يمكن اعتمادها عند تحديد حاجيات المؤسسات الصحية من التجهيزات الطبية. كما اقتصر دور هذه الإدارة في مجال التخطيط على ضبط الإحداثيات الجديدة في إطار المشاريع الخصوصية في جانبها المتعلق بالبناءات وأشغال التهيئة وضبط المبلغ الجملي للاقتناءات دون تحليلها.

ولئن كانت الصلاحيات المخولة لإدارة التجهيز تتمثل خاصة في تجميع برامج الاقتناء والتجديد والقيام بصفة مباشرة أو غير مباشرة بوضع الخاصيات الفنية للتجهيزات إضافة إلى إبرام الصفقات فإنّ المشمولات الفعلية لهذه الإدارة تتجاوز ذلك حيث تقوم بضبط الحاجيات السنوية من التجهيزات وتحديد الأولويات بينها وذلك في غياب كلي لآليات الرقابة الداخلية ولتوثيق نتائج أعمالها.

ويدعو هذا الوضع إلى تدعيم مهمة التخطيط من خلال تفعيل دور إدارة الدراسات والتخطيط وإعطائها المكانة التي تستحقها بما يمكن من ترشيد الاستثمارات الصحية ومن إضفاء الشفافية اللازمة على أعمال الوزارة في المجال.

وفي سياق متصل، اتّسم تنظيم وزارة الصحة بتعدد الهياكل الاستشارية واللجان الفنية المختصة دون تفعيل أغلبها أو تفعيلها بصفة متأخرة. فقد ظلّ دور المجلس الوطني للتجهيزات الطبية الذي يعنى خاصة بإبداء الرأي في المسائل العامة المتصلة بالسياسة الصحية في ميدان التجهيزات

الطبية ومعايير الحاجيات إضافة إلى تحديد أولويات اقتناء التجهيزات وتوزيعها محدودا حيث لم يجتمع إلا في سنة 2012 في ثلاث مناسبات فقط.

كما لم يساعد غياب تفعيل اللجنة الفنية للخارطة الصحية⁽¹⁾ والتي تتولى أساسا دراسة التوزيع الجغرافي للخارطة الصحية العمومية وشبه العمومية والخاصة والتثبت من القيام بجرد الوسائل المادية فضلا عن اقتراح مواصفات تأخذ بعين الاعتبار خصوصية الجهات على إحكام تخطيط المشاريع ذات الصلة بالتجهيزات الطبية. وقد نتج عن ذلك إفساح المجال لإدارة التجهيز المكلفة بمهام تنفيذية بالأساس للتعاطي مع مسائل استراتيجية.

2- الخارطة الصحية

تعتبر الخارطة الصحية أداة أساسية للتخطيط على المدى المتوسط والبعيد بما يساهم في ترشيد الاستثمارات ويراعي الأولويات فضلا عن الاستجابة للحاجيات الحقيقية للهيكل الصحية. وقد نص الفصل 4 من القانون عدد 63 لسنة 1991 المؤرخ في 29 جويلية 1991 والمتعلق بالتنظيم الصحي على أن تركز الهياكل والمؤسسات الصحية العمومية اعتمادا على حاجيات السكان التي تعكسها الخارطة الصحية التي تضعها وزارة الصحة. غير أن الخارطة الصحية لا تسمح في شكلها الحالي باستشراف الحاجيات المستقبلية ولا تعطي صورة شاملة ومحينة حول الهياكل الصحية والتجهيزات الطبية الموضوعية على ذمتها. من ذلك أن هذه الخارطة تتطرق فقط إلى 11 صنفا من التجهيزات الطبية الثقيلة من ضمن 37 صنفا تم ضبطها بقرار وزير الصحة العمومية ووزير التجارة ووزير المالية المؤرخ في 16 ماي 2000. وباستثناء وحدات طب الأسنان ووحدات المخابر، لا توفر الخارطة معطيات بشأن التجهيزات الطبية التي لا تعتبر ثقيلة وفق القرار سالف الذكر.

وقد بادرت وزارة الصحة منذ سنة 2005 بالتعاون مع المركز الوطني للاستشعار عن بعد التابع لوزارة الدفاع الوطني إلى إرساء خارطة صحية رقمية تعتمد نظام المعلومات الجغرافي وتبرز مواقع المؤسسات الصحية والتجهيزات والموارد البشرية المخصصة لها والمعطيات حول أنشطتها. إلا أن تركيز هذه الخارطة شهد جملة من النقائص التي حالت دون اعتمادها كوسيلة للتخطيط والمساعدة على أخذ القرار حيث اقتصرت المعطيات المضمنة بها على عدد من التجهيزات الثقيلة لا يتعدى 19 % من جملة التجهيزات الطبية الثقيلة التي ضبطها القرار المؤرخ في 16 ماي 2000 المذكور أعلاه.

وتبعاً لافتقار الوزارة لآليات تمكّنها من التثبت من صحة البيانات المدرجة من قبل الهياكل، اتضحت أهمية البيانات غير المصادق عليها من قبل إدارة الدراسات والتخطيط والراجعة للفترة 2004-2010 والمتعلقة بما جملته 1978 مركز صحة أساسية ونسبته 50 % من الإدارات الجهوية. كما

⁽¹⁾ المحدثه بموجب قرار وزير الصحة المؤرخ في 27 ماي 1999.

تم الوقوف على معطيات غير محيّنة تعود إلى سنة 2004 تعلّقت بما عدده 1011 هيكلًا صحيًا. وبالرغم ما يتطلّبه تركيز الخارطة الرقمية من مجهودات في مجال تحديد الهياكل الصحية وتموقعها، لم تسع الوزارة إلى تلافي النقائص المذكورة لضمان ديمومة المشروع.

وما زال إعداد الخارطة الصحية يتمّ بصفة يدويّة حيث لم تتوصّل وزارة الصحّة إلى إرساء نظام ناجع لتجميع المعطيات المتعلّقة بالنشاط الصحي وتحليلها إذ تعتمد إدارة الدراسات والتخطيط على تجميع ومعالجة مطالب إرشادات يتم توجيهها سنوياً إلى مختلف الهياكل الصحية.

3- المخطّط القطاعي للصحة

يتمّ إعداد المخطّط القطاعي للصحة في إطار اللجان القطاعية المتكوّنة خاصة من ممثلين عن الإدارات المركزية والجهوية والمؤسّسات الخاضعة لإشراف وزارة الصحة. ولم يتبين تفعيل اللجنة القطاعية للصحة واللجان المنبثقة عنها. وفي المقابل تولّت إدارة الدراسات والتخطيط دراسة المشاريع الجديدة من البناءات والتهيئة المقترحة من قبل الجهات وتقدير الأولويات بينها دون تقييمها باعتماد معايير موضوعية.

ولم ترتكز الاستثمارات المبرمجة في مخططات التنمية في جانبها المتعلق بالتجهيزات الطبية على معطيات موضوعية تأخذ بعين الاعتبار الحاجيات الفعلية للجهات.

ولا تتقيّد الوزارة بما تم إقراره ضمن المخطّط التنموي من حيث طبيعة المشاريع وأولويات تنفيذها. وتولّت ترسيم مشاريع غير مدرجة بمخطّطات التنمية والتخلي عن بعض المشاريع الأخرى دون أن يتوفر في شأنها تقارير تقييمية تستدعي إدراجها أو العدول عنها.

ومن جهة أخرى يفترض أن يكون المخطّط القطاعي للصحة شاملاً لما تم إقراره على مستوى مشاريع عقود أهداف أو برامج الهياكل الصحية المعنية. إلا أن عديد الهياكل لم تعتمد إلى حدود شهر جوان 2013 العقود المذكورة حيث لم يتجاوز على سبيل المثال عدد المؤسّسات العمومية للصحة التي وافقت وزارة الإشراف بمشاريع عقودها 8 مؤسّسات من ضمن 22 مؤسّسة. ويعزى هذا الوضع إلى عدم مصادقة الوزارة في السابق على مشاريع العقود المذكورة لأهمية التعهدات الواردة بها.

واتّضح من خلال النظر في مشاريع عقود البرامج المتوقّرة لدى الوزارة والمتعلّقة بأربع مؤسّسات عمومية للصحة⁽¹⁾ أنّ حجم الاقتناءات من التجهيزات الطبية التي وفرتها الوزارة لهذه المؤسّسات في إطار الشراءات المجمّعة فاق المبلغ الجملي للاستثمارات المطلوبة في إطار العقود المذكورة فضلاً عن توفير تجهيزات لا تتوافق والحاجيات المطلوبة. ويذكر في هذا الخصوص، أنّ مستشفى "عبد

⁽¹⁾ مستشفى الحبيب ثامر ومستشفى الأطفال بتونس ومستشفى عبد الرحمان مامي بأريانة ومستشفى فطومة بورقيبة بالمنستير.

الرحمان مامي" بأريانة انتفع خلال الفترة 2007-2011 بتجهيزات طبية في إطار الشراءات المجمعة دون اعتبار المبالغ المحالة بلغت 3,871 م.د مقابل استثمارات قدّرت بمشروع العقد بما جملته 2,826 م.د. ويستدعي تلافي مثل هذه الوضعية، الرجوع إلى تقديرات المؤسسات الصحية لتغطية حاجياتها الفعلية باعتبار أنّ الاستثمارات الواردة في عقود برامجها تمت المصادقة عليها من قبل اللجان الطبية بعد حصرها وضبط الأولويات بينها.

ب- برمجة مشاريع تجهيز الهياكل الصحية

تشمل الاعتمادات المفتوحة بعنوان تجهيز الهياكل الصحية من ميزانية التنمية لوزارة الصحة، اقتناء تجهيزات طبية في إطار المشاريع الخصوصية وبرامج تجديدها وتدعيمها.

1- المشاريع الخصوصية

تتعلق عمليات تجهيز المشاريع الخصوصية بالإحداثيات الجديدة من المؤسسات الصحية والأقسام الطبية إضافة إلى مشاريع التوسعة والتهيئة. وقد ارتفع عدد المشاريع الخصوصية الجديدة واعتمادات التعهد المفتوحة بعنوانها من 8 مشاريع بقيمة 2,450 م.د في سنة 2007 إلى 136 مشروعا بقيمة 36 م.د في سنة 2013.

ويتم ضبط طبيعة التجهيزات الطبية المتعلقة بالمشاريع الخصوصية وعددها وتقدير قيمتها في إطار برامج الحاجيات التي يتم إعدادها من قبل الهياكل الصحية على أن تتولى الإدارة الفرعية للدراسات وبرمجة الحاجيات التابعة إلى إدارة التجهيز المصادقة عليها بعد فحصها.

وفي غياب مرجعيات حول التجهيزات الطبية النموذجية حسب الاختصاصات وطاقات استيعاب الهياكل الصحية، تتولى إدارة التجهيز النظر في برامج الحاجيات المتعلقة بتجهيز المشاريع الخصوصية والمصادقة عليها وذلك في غياب محاضر تتضمن المقاييس التي تم الاحتكام إليها. ولم تستثن من هذه الطريقة حتى المشاريع الكبرى مثل مشروع تجهيز القطب الاستعجالي بمستشفى منجي سليم الذي بلغت الاعتمادات المفتوحة بعنوانه 6 م.د لتناهز تكلفته 8 م.د.

وزيادة على ذلك، سجّل تفاوت في الاعتمادات المرسّمة بعنوان تجهيز مشاريع خصوصية من نفس الطبيعة بالرغم من فتح نفس الاعتمادات المالية بقوانين المالية لفائدة هذه المشاريع بعنوان تكلفة البناء. كما تبين عدم إحكام الهياكل الصحية لعملية ضبط حاجياتها من التجهيزات الطبية في إطار برامج الحاجيات حيث سجّلت فوارق هامة بين القيمة التقديرية للتجهيزات المقترحة من طرف الهياكل الصحية وبين القيمة المحددة من قبل إدارة التجهيز على أساس الاقتناءات السابقة فقد بلغت هذه الفوارق أحيانا 150 % و 76 % في إطار المراجعة تباعا بالزيادة والنقص.

ومن جهة أخرى، لا تتقيّد المؤسسات الصحية ببرامج الاقتناءات المصادق عليها حيث يتم أحيانا تغيير عدد وطبيعة التجهيزات والمواصفات الفنية المحددة بالبرنامج المصادق عليه.

وتستدعي النقائص المذكورة الإسراع في ضبط مقاييس واضحة يتمّ اعتمادها عند دراسة برامج الحاجيات والمصادقة عليها بما من شأنه أن يضمن الإستجابة المثلى للاحتياجات مع حسن توظيف الموارد المالية.

ومن جهة أخرى، يتطلّب ترسيم تجهيز المشاريع الخصوصية بالميزانية إحكام التنسيق بين إدارة البناءات وإدارة التجهيز. وبالرغم من أنّ هاتين الإدارتين تتبعان الإدارة العامة للمصالح المشتركة، فقد تبيّن غياب الاجتماعات الدورية المشتركة بينهما حول تقدّم أشغال المشاريع فضلا عن غياب إجراءات مضبوطة لتبادل المعلومات بينهما.

وبين فحص المشاريع الخصوصية المرسّمة بميزانية التنمية للوزارة والمتعلّقة بالفترة 2007-2013 والبالغ عددها 366 مشروعا أنّه تمّ ترسيم اعتمادات لتجهيز 114 مشروعا تمّ العدول عن تنفيذها لاحقا أو هي مازالت في مرحلة الدّراسات أو تعطلّ تنفيذها بسبب مشاكل عقارية أو لم يتم تسجيل تقدّم يذكر على مستوى أشغال البناء وذلك خلافا لمنشير الوزير الأول التي دعت بالنسبة إلى المشاريع الجديدة إلى الحرص على استكمال الدراسات وتوفير الأراضي والشبكات العمومية.

وبلغت خلال سنة 2013، نسبة مشاريع التجهيز التي تم ترسيمها بالميزانية دون أن يتمّ تنفيذها على مستوى أشغال البناءات 72 %. كما تمّت برمجة تجهيز 5 مشاريع خصوصية في إطار قانون المالية لسنة 2012 غير أن إدارة البناءات تخلّت عن تنفيذها خلال سنة 2013. كما تمّ فتح اعتمادات بعنوان تجهيز مشاريع في نفس السنة التي تم فيها برمجة البناءات والحال أنّ معدّل الآجال التي تستغرقها مختلف المراحل المتعلّقة بتعيين المصمّمين وإعداد الدّراسات وإبرام صفقة الأشغال يزيد عن سنة ونصف⁽¹⁾. وقد برّرت الوزارة النقائص المذكورة خاصة بطول الإجراءات التي تستغرقها طلبات العروض وبالضغوطات التي شهدتها الوزارة بعد الثورة للمطالبة بترسيم مشاريع جديدة لفائدة الجهات ذات الأولوية.

وقد أدّت هذه النقائص إلى استلام التجهيزات الطبية قبل استكمال أشغال بناء المحلّات وتهيئتها مما جعل الوزارة مضطّرة إلى إبقائها بمخزنها المركزي رغم عدم توقّر الشروط الملزمة لحفظ التجهيزات وسلامتها. كما قامت بتعليق آجال تنفيذ الصفقات المتعلّقة بالاقتناءات المعنية نتج عنه بعض الصعوبات أو الإرباك في احتساب آجال تنفيذ الصفقات وفترة صلوحية ضمانات الإنجاز. وفي

⁽¹⁾ دون اعتبار الآجال اللازمة لاختيار مكاتب المراقبة .

ظلّ هذه النقائص قامت الوزارة في بعض الحالات بإعادة تخصيص التجهيزات المقتناة بعنوان مشاريع خصوصية لفائدة هياكل أخرى لم تكن مبرمجة مسبقاً ولم تبين حاجتها لهذه التجهيزات. ويذكر في هذا الشأن خاصة أجهزة المراقبة⁽²⁾ بمبلغ 235 أ.د التي تم استلامها بالمخزن المركزي بتاريخ 17 ديسمبر 2012 والحال أن أشغال البناء لم تنطلق بعد في ذلك التاريخ.

وزيادة على ذلك، لم يخل اقتناء التجهيزات الطبية الثقيلة التي يستوجب تركيزها تهيئة المحلات المناسبة من مثل هذه النقائص إضافة إلى عدم فتح اعتمادات بعنوان تهيئة المحلات المخصصة لها. ويذكر في هذا الخصوص، قاعات القسرة القلبية التي تمّ اقتناؤها بمبلغ 3,6 م.د لفائدة بعض المستشفيات والتي بقيت بالمخزن المركزي لمدة تجاوزت السنة وارتفعت بالنسبة لقاعة القسرة المخصصة لمستشفى شارل نيكول إلى 444 يوما ممّا أدّى إلى انقضاء فترة الضمان الخاص بها واعتراض المزود على تمديداتها.

وفي غياب ترسيم اعتمادات بعنوان تهيئة المحلات المعدة لإيواء التجهيزات الثقيلة لوحظ أحيانا تنزيل خاطئ لنفقات التهيئة من خلال اللجوء خاصة إلى الاعتمادات المرسمة بعنوان "صيانة وتهذيب الهياكل الصحية". وفاقّت خلال الفترة 2007-2012 النفقات المحمولة بدون موجب على الاعتمادات المذكورة 814 أ.د. ويذكر في هذا الشأن تنزيل نفقات تهيئة المحلّ المخصّص للمعجل الخطّي بقسم العلاج بالأشعة بمستشفى الحبيب بورقيبة بصفاقس والتي بلغت 2 م.د على الاعتمادات المفتوحة بعنوان تجهيز الهياكل الصحية⁽³⁾.

وفضلا عن ذلك تبين، عدم تقيّد الوزارة بوجهة الاعتمادات المفتوحة حيث يتم تغيير المستشفيات المستفيدة من هذه الاعتمادات أو إعادة تخصيصها لفائدة اقتناءات بعنوان التجديد والتدعيم. ويذكر في هذا الخصوص، الاعتمادات المرسمة بعنوان تجهيز المستشفى المحلي بأم العرائس ومركز الصحة الأساسية بأجيم وقسم الأشعة ومخبر بالمستشفى المحلي ببلخير والمركز الوسيط بسبالة مرناق والبالغة 150,727 أ.د والتي تم استعمالها على التوالي لتدعيم أو تجديد تجهيزات مستشفيات الرابطة وفرحات حشاد بسوسة والمستشفى الجهوي بتطاوين والمستشفى المحلي بسجنان والمركز الوسيط بالمرناقية.

أمّا بخصوص تحديد تكلفة المشاريع، فقد تبين ارتفاع عدد الحالات التي تطلّبت اعتمادات إضافية لمجابهة الفوارق المسجلة بين الكلفة المصادق عليها في إطار برامج الاقتناءات والكلفة الفعلية. كما تبين ارتفاع عدد وحجم التحويلات على مستوى الفقرات من الفصل المتعلّق بتجهيز الهياكل الصحية حيث بلغ مجموع التحويلات 94 عملية بالزيادة و76 عملية بالنقص ناهزت في سنة 2012

⁽²⁾ Moniteurs de surveillance

⁽³⁾ المرسمة بالفصل " 06-749 الفقرة 128"

قيمتها الجمالية 8,005 م.د وتمت هذه التحويلات على حساب تجهيز مشاريع خصوصية لفائدة برامج التجديد والتدعيم فيما شهدت بعض المشاريع الخصوصية الأخرى زيادة في الاعتمادات المفتوحة بعنوان تجهيزها بنسبة 50 %.

2- برامج تجديد التجهيزات الطبية وتدعيمها

شهدت الاعتمادات المخصصة لتجديد التجهيزات الطبية وتدعيمها نمواً ملحوظاً حيث ارتفعت من 16,3 م.د في سنة 2011 إلى 25 م.د في سنة 2013. غير أن هذا التطور لم يكن مقترناً بتركيز آليات عمل تمكّن من تحديد الاحتياجات الفعلية حيث تفتقر إدارة التجهيز إلى قوائم الجرد ولوحة قيادة حول التجهيزات ووضعيتها وأساليب محكمة لمعالجة المطالب العادية والمتأكدة للجهات فضلاً عن عدم استئناسها ببرامج الاستثمار السنوية للمؤسسات والممولة عن طريق مواردها الذاتية.

ويفترض أن يتم تجديد التجهيزات الطبية المركزة بالهيكل الصحية عند انتهاء عمرها الافتراضي مع الأخذ بعين الاعتبار لدرجة اهتلاكها وهو ما يتطلب جرد التجهيزات الطبية ومتابعة وضعيتها من خلال منظومة إعلامية تبين تدخلات الصيانة التي شملتها. ومن شأن هذه الطريقة في التصرف أن تحدّ من الاقتناءات المنجزة استجابة للمطالب الواردة خلال السنة من الهيكل الصحية ومن المطالب الاستعجالية. وباستثناء عمليات جرد ظرفية لبعض أصناف من التجهيزات الطبية قام بها مركز الصيانة، تبين افتقار الوزارة لقاعدة بيانات مركزية حول أسطول التجهيزات الطبية المتوفرة بالهيكل الصحية يمكن اعتمادها في ضبط برامج التجديد فضلاً عن غياب متابعة دقيقة لحالة أسطول التجهيزات على مستوى الهيكل الصحية.

وتبعاً لذلك، تشكّل المطالب الواردة على الوزارة على امتداد السنة والمتأتية أساساً من رؤساء الأقسام ومديري المؤسسات الصحية إحدى المصادر الأساسية لتلبية الاحتياجات من التجهيزات الطبية في إطار برنامج التجديد والتدعيم. وتتولى الإدارة الفرعية للبرمجة والدراسات تحديد الحاجيات من التجهيزات الطبية بعد دراسة المطالب المذكورة.

وبالرغم من أهمية عدد المطالب الموجهة سنوياً إلى إدارة التجهيز⁽¹⁾ فإن الوزارة لم تسع إلى تنظيم هذه العملية من خلال إعداد نموذج موحد لهذه المطالب إذ أنّ هذه المطالب لا تتضمن أحياناً عديد المعطيات الأساسية مثل تاريخ اقتناء الجهاز وعدد التدخلات التي شملته وحجم نشاط القسم الطبي. ولا يسمح ذلك بتقدير الحاجة الفعلية وترتيبها حسب الأولويات خاصة في غياب معايير موضوعية معتمدة للفصل بين المطالب. ومكّن فحص بعض المطالب الواردة على الوزارة من معاينة

⁽¹⁾ 2466 مطلب خلال الفترة 2010-2012.

غياب دراستها من قبل المديرين الجهويين حيث اقتصر دورهم على إحالة المطالب إلى إدارة التجهيز والموافقة عليها دون تعليقها أو إبداء الرأي في شأنها.

ومن جهة أخرى، يتم تسجيل المطالب بجذاذات إعلامية تشكّل مرجعا أساسيا لعمليات تجديد التجهيزات وتدعيمها. وفي غياب ترقيم للتجهيزات الطبية، يتم ترسيم المطالب المتكررة باعتماد تسميات مختلفة مما أدى إلى صعوبة في متابعة الحاجيات خاصة مع تغافل الإدارة عن تسجيل بعض المطالب منها المتأكدة والمؤيدة بتقارير مركز الصيانة. كما اتضح عدم قيام الوزارة بضبط منهجية لمعالجة الحالات الاستعجالية، حيث منحت الأولوية لمطالب لا تكتسي صبغة متأكدة. ولوحظ أيضا عدم تحيين الجداول بصفة آلية عند تلبية المطالب من خلال الشراءات المجمعة أو عن طريق تفويض اعتمادات أو إحالتها مما يحول دون إحكام متابعة الشراءات وتقدم تلبية الحاجيات.

أما بخصوص الترسيم بالميزانية، فقد مكن فحص المصاريف المحمولة على اعتمادات تجهيز الهياكل الصحية من معاينة عدم وضوح البعض منها فيما يتعلق بنوعية التجهيزات المزمع اقتناؤها وبوجهتها خاصة بالنسبة إلى مشاريع التجديد والتدعيم حيث لا يمكن ضبط الاعتمادات المخصصة لكل هيكل صحي إلا بعد تنفيذ النفقات. وخلافا لما تقتضيه مبادئ حسن التصرف من ضرورة ضبط الحاجيات بصفة مسبقة في إطار برامج استعمال واضحة ومفصلة للتجهيزات المزمع اقتناؤها والجهات المستفيدة منها، يتم ترسيم اعتمادات جمالية سنوية ضمن ميزانية الوزارة في فقرات تخص "برنامج تجهيز المستشفيات" يتم لاحقا تحديد وجهة استعمالها بموجب مذكرات تخصيص تعدها إدارة التجهيز.

ولئن يتم في بعض الحالات، تحديد برامج الاستعمال بصفة مسبقة خاصة بالنسبة إلى التجهيزات الثقيلة من خلال أفرادها بفقرات على مستوى الميزانية إلا أنه يتم تغيير وجهة التجهيزات المقتناة عند التخصيص.

ومن جهة أخرى، تم في إطار التجربة المتعلقة بإعداد الميزانية وفق منهجية التصرف حسب الأهداف، تقسيم نشاط الوزارة إلى 4 برامج أفقية حسب مجال التدخل. غير أن الاعتمادات المخصصة للتجديد والتدعيم تم إدراجها ضمن البرنامج الرابع المتعلق بهياكل القيادة والمساندة والحال أنه يجب توزيعها حسب وجهتها.

II- تنفيذ الاقتناءات من التجهيزات الطبية

تقوم إدارة التجهيز بإدراج مختلف الشراءات سواء تلك المتعلقة بالمشاريع الخصوصية أو برنامج تجديد وتدعيم التجهيزات في إطار شراءات مجمعة يتم إبرام صفقات في شأنها. ويتم بالنسبة إلى بعض الحاجيات من التجهيزات تفويض الاعتمادات في شأنها أو إحالتها إلى الهياكل الصحية

العمومية التي تتولى القيام بعمليات الاقتناء. وبلغت قيمة الشراءات المجمعة 128,935 م.د خلال الفترة 2008-2012، دون اعتبار الاعتمادات المحالة، استأثرت منها ولاية تونس بما نسبته 28 % ⁽¹⁾ وبلغت هذه النسبة 9 % بالنسبة إلى ولايتي سوسة وصفاقس و 7 % بالنسبة إلى ولايتي المنستير وبن عروس. ولم تتجاوز هذه النسبة 3 % لبقية الجهات الأخرى. ولئن افترن مجهود تجهيز الهياكل الصحية بواقع التوزيع الجغرافي للهياكل الصحية، غير أنّ ذلك لا يمكن من التأكيد من أنّ الاقتناءات المنجزة تستجيب للحاجيات الفعلية لمختلف الجهات.

أ- تحديد الخصائص الفنية للتجهيزات

يعتبر توفير التجهيزات الطبية ذات الجودة من العناصر الأساسية لضمان جودة الخدمات المسداة من قبل الهياكل الصحية وسلامة المستعملين. ويمثل المجلس الوطني للتجهيزات الطبية إحدى الهيئات الاستشارية الهامة في مجال ضبط مواصفات ومعايير الحاجيات. ورغم إحداث هذا الهيكل منذ سنة 1992 إلا أنّه لم يجتمع إلاّ خلال سنة 2012 خلافاً للفصل 5 من الأمر عدد 1207 لسنة 1992 ⁽²⁾ ولم يتم عرض برامج اقتناء التجهيزات الطبية لسنة 2013 على أنظار هذا المجلس.

وغالبا ما تتولى إدارة التجهيز في إطار الشراءات المجمعة تحديد الخصائص الفنية للتجهيزات في إطار لجان محدثة للغرض. وفي غياب محاضر لاجتماعات هذه اللجان كعرض مداولاتها بخصوص الاختيارات وتعليقها، لوحظ توزيع الاقتناءات إلى تجهيزات ذات خاصيات فنية عالية وأخرى دنيا. ولا يستند هذا التوزيع إلى أسس موضوعية حيث لوحظ بالنسبة لمؤسسات صحية من نفس الصنف وذات حجم نشاط متقارب اعتماد خاصيات فنية مختلفة وقد ينتج عن ذلك اضطراب بعض المؤسسات الصحية إلى إعادة إجراء عمليات الكشف والتحليل بمستشفيات أخرى بسبب ضعف جودة عمليات التشخيص. وعلاوة على أن هذه الطريقة تساهم في تعميق التفاوت بين الجهات فهي لا تمكن من توحيد حظيرة التجهيزات.

وقد تعلّق هذا الأمر كذلك مثلا بتجهيزات تصوير القلب بالصدى ⁽¹⁾ التي تمّ اقتناؤها في إطار صفقة وتم تقسيمها إلى صنف عالي وصنف متوسط الجودة. وتبيّن بهذا الشأن إسناد المستشفيات الجهوية بجندوبة وجربة والقصرين وقفصة والكاف وتوزر وقابس وسيدي بوزيد أجهزة كشف بالصدى من النوع المتوسط في حين تم تمكين المستشفى الجهوي ابن الجزار بالقيروان مثلا جهاز كشف بالصدى من الصنف الرفيع. وكان الشأن كذلك بخصوص أجهزة المفراس المركزة بالمستشفيات الجهوية بجندوبة وبالقصرين وبقبلي وبسيدي بوزيد والتي كانت من فئة القضيب الواحد ⁽²⁾ في حين

⁽¹⁾ بكلفة جمالية قدرها 36,394 م.د.

⁽²⁾ المورّخ في 22 جوان 1992 والمتعلّق بضبط صلاحيات وتركيب وطرق تسيير المجلس الوطني للتجهيزات الطبية والتقنية.

⁽¹⁾ 24 جهاز .

⁽²⁾ monobarettes

كانت التجهيزات المركزة ببعض الهياكل الصحية الأخرى على غرار المستشفيات الجهوية بياجة وبجرجيس وبزغوان من فئة 4 قضبان.

ومن جهة أخرى، لا تسعى الوزارة إلى التثبيت من توفر عدد أطباء الاختصاص والإطارات شبه الطبية عند برمجة حاجيات الهياكل الصحية وضبط البرنامج السنوي للاقتناءات من التجهيزات الطبية أو عند تحديد عدد الإطارات التي سيتم تكوينها من قبل المزودين في إطار الصفقات المبرمة. ونتيجة لذلك تم الوقوف على حالات اقتناء تجهيزات لم تتمكّن الهياكل الصحية من استغلالها نظرا لغياب الموارد البشرية المختصة. من ذلك، مثال جهاز المفراس الذي تم تخصيصه بتاريخ 02 جويلية 2012 لفائدة المستشفى الجهوي بجرجيس دون توفر الإطار البشري اللازم لذلك والمتمثل في طبيين مختصين وفنيين ساميين في الأشعة.

ب- اقتناء تجهيزات زائدة عن الحاجة

تخضع برامج الاستثمار السنوية للمؤسسات العمومية للصحة والممولة بمواردها الذاتية إلى مصادقة وزارة الصحة. وقد اتضح من خلال فحص برامج الاستثمار ببعض المؤسسات العمومية للصحة أنّها تضمّنت بعض التجهيزات التي وردت في شأنها مطالب اقتناء إلى إدارة التجهيز خلال نفس الفترة.

وتبعا لعدم رجوع إدارة التجهيز إلى برامج استعمال الموارد الذاتية للمؤسسات العمومية للصحة وعدم تنظيم عمليات تجديد وتدعيم التجهيزات على مستوى كل من الوزارة والهياكل الصحية، لوحظ حدوث بعض الاقتناءات المزدوجة. فقد مكّن فحص الشراءات المجمّعة للفترة 2003-2012 من الوقوف على اقتناء الوزارة لتجهيزات مرسّمة ببرامج استثمار المؤسسات الصحية. ويذكر في هذا الشأن، وحدة معالجة الهواء المصاحبة لقاعة القسطرة القلبية التي اقتنتها الوزارة لفائدة مستشفى عبد الرحمان مامي بأريانة بمبلغ 80 أ.د الذي تولّى بدوره شراء وحدة مماثلة مما أدى إلى تخزينها بالمستشفى لفترة ناهزت 17 أشهر أي إلى حين قيام الوزارة بإعادة تخصيصها إلى إحدى المؤسسات الصحية الأخرى. وتعزى هذه النقائص إلى عدم قيام إدارة التجهيز بالتحيين الدوري لبرنامجها قبل تخصيص التجهيزات أو إحالة الاعتمادات المخصّصة للإقتناء إلى المؤسسات المعنية. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يفسح المجال أمام تغيير وجهة الاعتمادات المحالة خاصة وأن الوزارة لا تتابع تنفيذها بصفة مستمرة.

وزيادة على ذلك، تبين من خلال النظر في الصفقات المبرمة من قبل الوزارة خلال الفترة 2003-2012 اقتناء تجهيزات طبية في إطار الشراءات المجمّعة دون تحديد الهياكل الصحية المستفيدة قبل إبرام الصفقات. وبلغت قيمة التجهيزات التي تم اقتناؤها على المستوى المركزي دون تحديد وجهتها

691 أ.د خلال الفترة المذكورة. ويذكر في هذا الشأن كذلك اقتناء أجهزة كشف في سنة 2012 بقيمة جمالية بلغت 4,948 م.د لفائدة بعض المؤسسات الصحية التي لم تعرب عن حاجتها إلى هذه التجهيزات فيما لم يتم تمكين مؤسسات أخرى من التجهيزات المطلوبة والحال أنها تقدّمت إلى الوزارة بمطالب في الغرض.

ورغم توفّر تجهيزات طبية بالمخزن المركزي للوزارة لم تشهد حركة تذكّر لفترات طويلة فإنّ الوزارة تولّت اقتناء تجهيزات مماثلة لها. وقد تعلّق الأمر خاصة بما عدده 23 جهازا للكشف بالأشعة لطلب الأسنان متوفرة بالمخزن المركزي ورغم ذلك قامت إدارة التجهيز بإبرام صفقة بتاريخ 12 ماي 2011 لاقتناء 22 جهازا مماثلا تم استلامها بتاريخ 16 أوت 2011 وتوزيعها بتاريخ 30 فيفري 2012. وكذلك كان الشأن بخصوص 22 جهازا لتطويع الأفلام⁽¹⁾ تمّ استلامها في 16 أوت 2011 والحال أنّه يتوفّر بالمخزن المركزي للوزارة 49 جهازا مماثلا.

وعلاوة على ذلك، اتضح تخصيص تجهيزات متوفرة بالمخزن المركزي لفائدة هياكل صحية وتمكين هياكل أخرى من اعتمادات لتتولى اقتناء التجهيزات على مستواها. ويذكر في هذا الشأن إحالة اعتمادات لاقتناء أجهزة حقن آلي لفائدة قسم أمراض القلب بمستشفى فطومة بورقيبة بالمنستير ولوحدة الإنعاش بمستشفى سهلول بسوسة. وفي المقابل تم تخصيص جهازين لفائدة المستشفى الجامعي المنجي سليم بالمرسى من المخزن المركزي رغم توفّر 13 جهازا مماثلا خلال نفس الفترة بالمخزن المذكور.

ج- رخص العرض للاستهلاك عند التوريد

تخضع التجهيزات الطبية إلى مراقبة فنية عند توريدها وتتولى المصالح الفنية التابعة لوزارة الصحة منح موّرد التجهيزات رخصة العرض للاستهلاك وذلك طبقا للأمر عدد 1744 لسنة 1994 المؤرخ في 29 أوت 1994 والمتعلّق بضبط طرق المراقبة الفنية عند التوريد والتصدير والمصالح المؤهلة للقيام بهذه المراقبة كما تم تنقيحه بالأمر عدد 1684 لسنة 2010 المؤرخ في 5 جويلية 2010.

1- إجراءات منح الرخص

تتولّى إدارة التجهيز بعد دراسة ملف التوريد منح الموّرد رخصة العرض للاستهلاك أو رخصة وقتية لرفع التجهيزات على أن يتعهد بالاحتفاظ بها في مخازنه إلى حين استكمال إجراءات المراقبة في حالة إيداع عينات أو إحالة الملف إلى إحدى المخابر المختصة⁽¹⁾. ومكّن فحص ملفات رخص العرض

⁽¹⁾ développeuse

⁽¹⁾ مركز الصيانة والمركز التقني للصناعات الميكانيكية والكهربائية .

للاستهلاك لسنة 2013 من الوقوف على أنّ قرابة 99 % منها⁽²⁾ تم منحها من قبل إدارة التجهيز دون اللجوء إلى المخابر المختصة، من ضمنها 37 % أسندت على ضوء الوثائق ودون إيداع عينات. وتقتصر المراقبة المنجزة من قبل إدارة التجهيز على التثبت في الوثائق المقدمة من قبل المورد والمتعلقة بالعلامات التجارية وبشهادات المطابقة للمواصفات العالمية ودون إجراء التجارب والاختبارات الفنية الضرورية للتأكد من اشتغال التجهيزات وفقا للخصائص الفنية المحددة وفي غياب إجراءات توضّح طبيعة المراقبة وكيفية إنجازها. وتمّ الاقتصار على الرقابة المستندية بالنسبة للتجهيزات الطبية المصنّفة ضمن أعلى مستوى من المخاطر⁽³⁾ على صحة المريض.

وتراجعت نسبة الملفات التي تمت مراقبتها من قبل المخابر على ضوء عينة من 23 % في سنة 2010 إلى 9 % في سنة 2012. كما تم الوقوف على اختلاف في الآراء الفنية الواردة من المخابر. ويذكر في هذا الشأن، نتائج تقرير المركز التقني للصناعات الميكانيكية والكهربائية بخصوص الملف عدد 84 لسنة 2011 التي توصّلت إلى اقتراح رفض تسليم الشركة الموردة الترخيص المطلوب نظرا لعدم التنصيص على التجهيزات المعنية على الوصفة CE. إلّا أنّه تمّ التصريح ضمن التقرير الصادر عن مركز الصيانة عند إيداع التجهيزات لديه بمطابقتها للمواصفات العالمية. وتم على ضوء ذلك منح الشركة رخصة العرض للاستهلاك.

وزيادة على ذلك، يتم تأمين المراقبة الفنية من قبل مركز الصيانة باستعمال معدّات لم يتم تعييرها منذ سنة 2009 وعلى أساس بروتوكولات غير مصادق عليها. ومن شأن كلّ ذلك أن يساهم في الإخلال بدقّة نتائج المراقبة وبسلامة المريض، خاصّة وأنّ الوزارة لا تتولى متابعة التحقّظات المضمّنة بتقارير المركز ولا تتخذ التدابير الضرورية في شأنها.

2- الرخص الوقتية لرفع التجهيزات

تتولى إدارة التجهيز إسناد رخص وقتية لرفع التجهيزات عندما تستوجب المراقبة الفنية أخذ عينات وإيداعها لدى مصالحها أو لدى أحد المخابر المختصة. ويلتزم المورد في هذه الحالة بعدم عرض المنتجات الموردة للبيع أو تحويلها ويتولّى الاحتفاظ بها في مخازنه إلى حين استكمال إجراءات المراقبة. وشهد عدد التراخيص الوقتية نموّا خلال الفترة 2010-2013 حيث مرّ من 139 إلى 173 رخصة.

واتّضح عدم استكمال بعض الموردين للإجراءات المطلوبة بشأن الرخص الوقتية وعدم مطالبة أصحاب الصفقات بتقديم رخص العرض للاستهلاك مما انجرّ عنه استلام الوزارة لتجهيزات لم تستوف إجراءات الرقابة المتعلقة بها. ويذكر في هذا الشأن تجهيزات التعقيم التي تمّ اقتناؤها في

⁽²⁾ بلغ العدد الجملي للرخص المسندة 390 رخصة خلال سنة 2013.

⁽³⁾ classe III و classe IIb

إطار طلب العروض المتعلق ببناء وتوسعة المستشفى الجهوي بين عروس (قسط التعقيم) والمستلمة بتاريخ 31 ديسمبر 2013 والتي لم يستكمل في شأنها المزود الإجراءات الضرورية للحصول على رخصة العرض للاستهلاك.

وشابت هذه النقائص أيضا الترخيص الوقي لرفع التجهيزات المسند بتاريخ 13 جانفي 2011 لفائدة شركة أبرمت معها الوزارة صفقة لحساب إدارة حفظ صحة الوسط وحماية المحيط لغرض اقتناء تجهيزات للتعقيم إلى حين إخضاع عينة منها للمراقبة الفنية لدى مركز الصيانة. غير أنّ الشركة المعنية لم تتول إيداع العينات المطلوبة.

ومن جهة أخرى، لوحظ قيام الموردّين بطلب الحصول على رخص العرض للاستهلاك بعد إبرام صفقات عمومية مع الوزارة. وكان ذلك شأن تجهيزات التصوير بالصدى موضوع الصفقة عدد 1266/2011، حيث تحسّل المزود على الترخيص الوقي لرفع التجهيزات بتاريخ 10 جويلية 2012 وقام بتسليم التجهيزات بتاريخ 16 أوت 2012 رغم أنّه لم يتحصّل على رخصة العرض للاستهلاك إلاّ بتاريخ 09 ماي 2013.

وكان الشأن كذلك بالنسبة لتجهيزات التعقيم التي تمّ اقتناؤها في إطار طلب العروض عدد 2012/03 حيث تمّ إبرام الصفقة المتعلقة بها من قبل إدارة الرعاية الصحية الأساسية بتاريخ 29 جانفي 2013. غير أنّه تبين عند استلام هذه التجهيزات أنّ الشركة الموردّة لم تتحصّل على رخصة عرض للاستهلاك. وتبعا لتوصيات لجنة الاستلام، تولّت الشركة لاحقا الاستظهار بالرخصة المذكورة إلاّ أنّه تبين لاحقا عدم مطابقة التجهيزات بسبب تضمّنها بعض العيوب الفنية.

وشابت هذه الإخلالات أيضا توريد بعض التجهيزات المشعة حيث يتولى مركز الحماية من الأشعة منح رخص الرفع الوقي للموردّين المعنّيين دون أن تتم متابعتها من قبل إدارة التجهيز. وقد نتج عن ذلك استلام تجهيزات لم تتحصّل على رخص عرض الاستهلاك النهائي.

هـ- التصرف في الصفقات العمومية المبرمة من قبل الوزارة

لم يخل التصرف في الصفقات من بعض النقائص على مستوى ضبط الحاجيات وتفعيل المنافسة وفرز العروض واستلام التجهيزات.

1- تجميع الشراءات

في ظلّ غياب معايير محددة مسبقا يتمّ على أساسها توزيع الاقتناءات على المستوى المركزي في إطار شراءات مجمّعة أو على مستوى الهياكل الصحية من خلال تفويض الاعتمادات أو إحالتها

لفائدتها، تم الوقوف على حالات عدم التجميع على المستوى المركزي للاقتناءات المتعلقة بنفس التجهيزات الطبية وخلال نفس السنة. ويذكر في هذا الشأن خاصة توزيع الاقتناءات من وحدات الأسنان على صفتين أبرمتا خلال سنتي 2011 و2012 لاقتناء على التوالي 60 و72 وحدة والحال أنّ الحاجيات بلغت إلى غاية سنة 2011 حوالي 160 وحدة. وقد ترتّب عن عدم تجميع هذه الاقتناءات ضرر مالي ناتج عن الفارق في كلفة الوحدة التي تراوحت بين 19,993 أ.د. و22,100 أ.د. ما نتج عنه تحمّل فارق جملي في الثمن ناهز 152 أ.د. بتاريخ 05 ماي 2011.

ومن جهة أخرى، وخلافاً للفصل 19 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 أنف الذكر الذي نصّ على إمكانية اللجوء إلى تقسيم الطلب العمومي إلى حصص كلما ثبت أنّ ذلك يوفّر فوائد فنية أو مالية أو اجتماعية، تولّت إدارة التجهيز تقسيم بعض الاقتناءات إلى حصص ترتّب عنها تحمّل تكاليف إضافية. ويذكر في هذا الشأن عملية اقتناء قاعات قسّرة قلبية من نفس الخاصيات الفنية في إطار طلب العروض الدولي عدد BEI 3/2010 إلى حصتين خصّصت الأولى لاقتناء 3 قاعات أبرمت في شأنها صفقة بتاريخ 8 أوت 2011 وبمبلغ 3,011 م.د. وتعلّقت الحصة الثانية بعدد 3 قاعات للقسّرة القلبية أبرمت في شأنها الصفقة في نفس التاريخ وبمبلغ 3,350 م.د. أي بفارق في الثمن قدره 342 أ.د. وقد ترتّب عن ذلك العدول عن اقتناء قاعة قسّرة بسبب عدم كفاية الاعتمادات.

2- تفعيل المنافسة والمساواة أمام الطلب العمومي

خلافًا للمبادئ التي تحكم مجال الصفقات العمومية وخاصة منها المساواة أمام الطلب العمومي وتفعيل المنافسة، لوحظ أحيانا عدم المساواة في معاملة العارضين وإقصاء عروض بعض المزوّدين بدون موجب وقيام الإدارة بإسناد بعض الصفقات دون تفعيل المنافسة أو إلى عارضين لا تستجيب عروضهم إلى الشروط الفنية المحددة لا سيما في مجال الجودة.

ويتمّ تجسيم مبدئي المساواة أمام الطلب العمومي وشفافية الإجراءات عن طريق عدم التمييز بين المشاركين وتحقيق المساواة في معاملتهم. إلّا أنّ طلب العروض عدد DE-8-2011 المنجز في سنة 2011 والمتعلّق باقتناء وتركيز 6 وحدات معالجة المياه لمراكز تصفية الدم لم يخل من نقائص. فقد اجتمعت لجنة فتح الظروف الفنية بتاريخ 7 أكتوبر 2011 لفتح العرض الوحيد الوارد على الوزارة باعتبار أنّ عون البريد السريع المكلف بتسليم عرض الشركة الثانية لم يحضر إلى مكتب الضبط لتسليم الظرف إلّا بتاريخ 7 أكتوبر 2011 أي بعد اجتماع اللجنة المذكورة وذلك حسب مكتب الضبط المركزي للوزارة. إلّا أنّه بالرجوع إلى المعطيات المتوفرة بموقع الواب الخاص بالبريد التونسي تبين أنّ الشركة المعنية أودعت عرضها لدى مصالح البريد بتاريخ 6 أكتوبر 2011 "وتعذّر تسليمه على الساعة الرابعة من نفس اليوم بسبب غياب المستفيد"⁽¹⁾. وأدّت هذه الوضعيّة إلى مزيد تضيق مجال المنافسة حيث اقترحت لجنة فرز العروض المالية إسناد الصفقة إلى العارض الوحيد.

ولئن دعت تعليمات وزير الصحة إلى ضرورة إعادة طلب العروض تبعا لمراسلة رئيس لجنة فرز العروض الفنية الذي أشار إلى محدودية المنافسة وإلى ارتفاع الأثمان مقارنة بالأثمان المعتادة حيث بلغ الفارق في السعر الفردي 45 أ.د. فإن إدارة التجهيز دعت لجنة الفرز الفني باستثناء رئيسها للاجتماع والتي قرّرت مواصلة الإجراءات مع العارض الوحيد .

ورغم ما أشارت إليه اللجنة الوزارية للصفقات في رأيها بتاريخ 12 جانفي 2012 من "تدني كبير لمستوى المنافسة" فإنها قامت بالتأشير "بالموافقة على ضوء تأكيد المشتري العمومي على مقبولية الأسعار".

وتمّ إسناد الصفقة بتاريخ 23 مارس 2012 إلى صاحب العرض الأوّل بمبلغ 519 أ.د. بتعلّة صبغتها الاستعجالية نظرا لأنّ طلب العروض السابق المتعلّق بها كان غير مثمر. كما تمّ تبرير هذا الإسناد بانتهاء تهيئة مراكز تصفية الدم. غير أنّه بالرجوع إلى محاضر الاستلام الوقتي لوحّدات معالجة المياه، تبين أنّ أشغال البناء لم تنته إلّا بعد مرور أكثر من سنة على تاريخ الإعلان عن طلب العروض بالنسبة إلى بعض المستشفيات. ويذكر أنّ الوزارة اعتبرت طلب العروض السابق DE-2010-02 المتعلّق

⁽¹⁾ بخصوص طلب العروض عدد DE-8-2011 حسب ما جاء بتقرير هيئة المتابعة والمراجعة في الصفقات العمومية حول عريضة شركة التي لم يتم قبول عرضها.

باقتناء نفس التجهيزات غير مثمر لانعدام المنافسة بالرغم من ورود عرضين تم قبولهما فنيا. ويمثل التصرف على هذا النحو إخلالا بمبدأي المنافسة والمساواة وقد يشكل التصرف على هذا النحو خطأ جزائيا طبقا للفصل 96 من المجلة الجزائية.

وتم الوقوف على إخلالات مماثلة بطلب العروض BEI-3-2010 المتعلق باقتناء وحدات للقيس الإيموديناميكي والذي تم إبرام صفقة في شأنه بتاريخ 17 أوت 2011 بمبلغ 665 أ.د. فقد تولت الوزارة تمكين الشركة الفائزة بالصفقة من آجال إضافية لتقديم عرضها دون وجه حق. وتوجهت هذه الشركة بطلب استفسارات إلى الوزارة بتاريخ 23 جوان 2010 ولم تجتمع لجنة الفرز الفني لدراسة هذا المطلب إلا بتاريخ 08 جويلية 2010 والحال أن آخر أجل لقبول العروض حدد بيوم 12 جويلية 2010 وذلك خلافا للفصل 7 من الأمر المنظم للصفقات الذي نصّ خاصة على إعطاء نفس التوضيحات بخصوص الاستفسارات المطلوبة وتعميمها على بقية المشاركين قبل انقضاء التاريخ الأقصى لقبول العروض بعشرة أيام. وخلافا لمنشور الوزير الأول عدد 28 بتاريخ 20 جوان 2007 الذي أتاح إمكانية التمديد في التاريخ الأقصى لقبول العروض في حالة ورود توضيحات من شأنها أن تدخل تعديلا على كراسات الشروط فقد تم التمديد في هذه الآجال رغم أنّ اللجنة لم تقرّ إدخال تغييرات على الخصائص الفنية.

وخلافا للفصل 7 من الأمر المنظم للصفقات، تبين بالنسبة إلى الحصة الثالثة من طلب العروض BID-07-2006⁽¹⁾ غياب المنافسة حيث اقتصر على 3 عروض تمّ إقصاء أحدها لعدم مطابقته للخصائص الفنية المطلوبة. أمّا العرضان المتبقّيان فقد ورد أحدهما من إحدى الشركات والثاني تقدّم به الممثل المحلي لنفس الشركة بالعرض الثاني. وتضمّن العرضان نفس العلامة التجارية وأثمان مالية متقاربة. وتم إسناد الصفقة بتاريخ 28 جانفي 2008 للعارض المحلي بكلفة جمالية قدرها 1,034 م.د. ورغم عدم تفعيل المنافسة في هذه الصفقة التي انحصرت بين شركة وحيدة ووكيلها المحلي، لم تتول لجنة فرز العروض المالية⁽²⁾ إعلان طلب العروض غير مثمر والحال أنّه في إطار نفس طلب العروض تم اعتبار المنافسة غير كافية بخصوص الحصة الثانية بسبب ورود عرضين فقط وقد يكون من شأن التصرف على هذا النحو أن يشكل خطأ جزائيا على معنى الفصل 96 من المجلة الجزائية.

وبالإضافة إلى ذلك، نص الفصل 10 من الأمر المنظم للصفقات العمومية على أنّه "لا يجب أن تؤدّي الخصائص الفنية التي تضبطها كراسات الشروط إلى التمييز بين المشاركين أو تضيق مجال المنافسة أو ذكر أية علامة تجارية أو منتجين معينين" غير أنّ الوزارة لم تتقيد أحيانا بمقتضيات هذا الفصل مثلما كان الشأن بالنسبة لطلب العروض عدد C2-2007 المتعلق باقتناء 3 أجهزة كشف للشرابين بالصدى حيث تمّ سحب كراس الشروط من قبل 8 شركات ولم تتلقّ الوزارة سوى عرضا

(1) المتعلقة بأجهزة المراقبة الفنية وأجهزة القيس والتعبير

(2) التي يرأسها مدير التجهيز السابق

وحيدا. وقد تبين من خلال ملفّ هذه الصفقة التطابق الكلي بين البيانات الواردة بالبطاقة الفنية للوزارة وبالوثائق الفنية للعروض الوحيد. وبرغم انعدام المنافسة في هذه الصفقة فقد تمّ إسنادها بمبلغ 750 أ.د للعروض الوحيد.

وزيادة على ذلك، تعتمد الأجهزة المذكورة عند اشتغالها على مسابير ذات استعمال وحيد تفوق كلفتها الفردية 1 أ.د. إلا أنّ هذا المعطى لم يتم مراعاته عند إدراجه بكراسات الشروط ولم يخضع بالتالي إلى المنافسة وذلك خلافاً للفصل 9 من الأمر 3158 لسنة 2002. وقامت الوزارة بالتعاقد بالتفاوض المباشر مع نفس العارض في إطار نفس الصفقة لتزويد المستشفيات بالمسابير لمدة سنتين بكلفة جمالية قدرها 225 أ.د.

3- فرز العروض واختيار العارضين

- اعتماد بطاقات المتابعة

يتعين على كل مشتر عمومي طبقاً للتراتب الجاري بها العمل إثر إنجاز كل صفقة عمومية، إعداد بطاقة متابعة تحوّل ظروف تنفيذ الصفقة يمكن الرجوع إليها عند معالجة ودراسة ملفات الصفقات في مرحلة الفرز الفني. وفي هذا السياق، مكنّ الفصل 79 جديد من الأمر عدد 2471 لسنة 2008 المؤرخ في 5 جويلية 2008 المنقح والمتّم للأمر عدد 3158 لسنة 2002 المشتري العمومي من إقصاء عروض المشاركين في مرحلة الفرز الفني في حالة توفّر بيانات تتعلّق بالضمانات المهنية لحسن إنجاز الصفقة. غير أنّه تمت معاينة اختلاف في معاملة العارضين فضلاً عن إسناد صفقات إلى بعض المزوّدين بالرغم من توفر بيانات بشأنهم تؤكّد سوء إنجازهم لصفقات سابقة.

وقد تعلّقت النقائص المذكورة بطلب العروض عدد BEI-9-2007 لاقتناء أجهزة كشف بالأشعة السينية لقاعات الجراحة وأجهزة تحميض الأفلام حيث تحصّل عرض لإحدى الشركات إثر عملية فرز العروض المالية بتاريخ 18 جوان 2008 على أفضل عدد جملي. غير أنّ لجنة الفرز طلبت من مركز الصيانة إبداء رأيه الفني حول حالات الأعطاب المتكررة التي شهدتها أجهزة الأشعة السينية الخاصة بقاعات الجراحة من الصنف « SHIMADZU / Opescope Activo WHA 200 » ببعض المستشفيات.

وجاء برأي المركز في هذا الشأن أنّ أجهزة الأشعة السينية الحاملة للعلامة التجارية SHIMADZU WHA التي اقتنتها الوزارة منذ سنة 2006 تشكو من تواتر الأعطاب على مستوى مضخّم الإنارة إضافة إلى إقرار المصنّع بالعيب المذكور ورغم ذلك مكّنت لجنة فرز العروض المالية الشركة صاحبة العرض من فرصة لإدخال تعديلات على مضخّم الضوء مع تقديم شهادة مسّمة من إحدى الهياكل المختصة تفيد بأنّ التعديلات ليس لها تأثير على جودة الجهاز. ورغم عدم تقديم الشهادة

المطلوبة، أقرّت لجنة الفرز المالي⁽¹⁾ الجمعية بتاريخ 16 سبتمبر 2008 إسناد الصفقة إلى الشركة المعنية بمبلغ 810,873 أ.د. ويذكر أنّه في إطار نفس طلب العروض، قامت لجنة الفرز بإقصاء إحدى العروض المتعلّقة بتجهيزات تحميص الأفلام بناء على تقرير مركز الصيانة الذي أشار إلى تواتر الأعطاب التي شهدتها تجهيزات مماثلة تمّ إقتناؤها في السابق.

ومن جهة أخرى، لم تسع الوزارة إلى إعداد بطاقات متابعة إنجاز الصفقات المسندة إلى هذا المزوّد بالرغم من تعدّد الاختبارات⁽¹⁾ التي أنجزها مركز الصيانة على التجهيزات المذكورة والمركزة بالهياكل الصحية منذ سنة 2006 والتي تبين تواتر الأعطاب الناجمة عن عيب في التصنيع.

وزيادة على ذلك، تحمّلت الوزارة كلفة إصلاح التجهيزات المذكورة بناء على جلسة عمل بتاريخ 4 ديسمبر 2008 أقرّت أنّ مصدر الأعطاب لا يرجع إلى خلل فني وذلك حسب مراسلة موجهة من مركز الصيانة⁽³⁾ إلى وزير الصحة. غير أنّه تبين من خلال محضر الجلسة المذكورة أنّها لم تتناول هذا الموضوع. ومكّنت الفحوصات المجراة على التطبيقية المتعلّقة بالاعتمادات المفوّضة بعنوان إصلاح تجهيزات الكشف بالأشعة السينية المقتناة من الشركة المعنية من معاينة تكفّل الوزارة بإصلاح الأعطاب وارتفاع المبالغ المتعهد بها بعنوان الصيانة العلاجية حيث بلغت خلال الفترة 2009-2013 ما قدره 584 أ.د.

كما تبين أنّه تمّ إدخال تغييرات على محتوى تقرير الاختبار⁽⁴⁾ المعدّ بتاريخ 11 مارس 2013 والذي تضمّن تكفل المزوّد بأشغال إصلاح الجهاز المركز بالمستشفى الجهوي بنابل بمبلغ 58 أ.د، وذلك عن طريق صياغة تقرير ثاني بتاريخ 04 أفريل 2013 يتضمن موافقة المركز على تكفل الوزارة بنفقات إصلاح الجهاز والحال أن كلفة الصيانة بلغت 90 % من كلفة جهاز جديد.

وفي نفس السياق، لوحظ عدم قيام مصالح الوزارة بإجراءات القبول النهائي للصفقات السابقة المبرمة مع نفس المزوّد. وهو شأن الصفقتين المبرمتين بتاريخ 28 مارس 2007 وبتاريخ 18 فيفري 2009 وبمبلغ 675 أ.د و810 أ.د. ومن شأن مثل هذا التصرف أن يشكّل أخطاء جزائية على معنى الفصل 96 من المجلة الجزائية.

- احترام منهجية فرز العروض

يتعين على لجنة الفرز الفني للعروض طبقا للفصل 73 من الأمر المنظم للصفقات إقصاء العروض غير المطابقة لموضوع الصفقة أو التي لا تستجيب للمواصفات والشروط والضمانات

(1) يرأسها مدير التجهيز السابق .

(2) بتاريخ 24-12-2011 وبتاريخ 11-02-2012 وبتاريخ 19-02-2013.

(3) المدير العام السابق للمركز الصيانة.

(4) من قبل المدير العام لمركز الصيانة.

المنصوص عليها ضمن كراسات الشروط. غير أنّ عديد النقائص شابت فرز العروض واختيار العارضين بالنسبة إلى الحصة الأولى من طلب العروض BEI-15-2010 المتعلّق باقتناء 50 وحدة طب أسنان.

فقد مكّن فحص الوثائق الفنية المصاحبة لعرض الشركة التي أسندت إليها هذه الصفقة من الوقوف على وجود اختلاف بين الخاصيات الفنية للتجهيزات وتلك المحددة بكراسات الشروط الفنية. من ذلك وخلافا لكراسات الشروط تبين أنّ وحدة الأسنان التي تمّ استلامها تركز على ساعد معلّق عوض أن يكون على قاعدة ثابتة. كما تضمنت جهاز إنارة غير مرتبط بالوحدة المركزية عوض أن يكون مدمجا بالوحدة ولم تتضمن هذه الوحدات مضخة للريق كانت مطلوبة بكراس الشروط. وتولّى ممثل مركز الصيانة رفع تقرير فني إلى وزارة الصحة يتضمن مواطن الإخلالات المشار إليها في عرض الشركة ومشيروا كذلك إلى أنّ الصنف والعلامة التجارية وبلد المنشأ للتوابع المتحركة لم يتم تحديدها بكراسات الشروط وبعرض الشركة، غير أنّ لجنة فرز العروض الفنية لم تأخذ بعين الاعتبار التحفظات الواردة بهذا التقرير وأقرت بمطابقة عرض الشركة لكراسات الشروط الفنية واقتصرت فقط على إعادة النظر في مضخة الريق غير المستلمة وتعويضها بمعدات أخرى.

وتبين أيضا من خلال فحص العروض المالية للمشاركين أنّ الأسعار الواردة في عرض الشركة التي أسندت إليها هذه الصفقة تعتبر منخفضة مقارنة بمعدّل أثمان العروض المتعلّقة بكلفة التجهيزات أو الصيانة. فقد بلغ معدّل ثمن العروض باعتبار كلفة الصيانة 1,740 م.د أي بفارق ناهز 519 أ.د مقارنة بالعرض المالي للشركة المتحصلة على الصفقة والبالغ 1,222 م.د. ومن شأن هذه الطريقة في التصرف أن تشكّل خطأ جزائيا طبقا للفصل 96 من المجلة الجزائية.

كما تعلّقت هذه النقائص بفرز العروض الفنية المتعلّقة بطلب العروض عدد 07-BID-2006 لاقتناء معدات مراقبة حيث تولّت لجنة الفرز الفني قبول إحدى العروض بالرغم من عدم مطابقته للعديد من الخاصيات الفنية المطلوبة وعدم التزام صاحبه بالقيام بعمليات الصيانة وذلك خلافا لكراسات الشروط. وأبرمت الوزارة الصفقة المذكورة مع الشركة صاحبة هذا العرض بتاريخ 14 جوان 2008 وبمبلغ 1,360 م.د لاقتناء وتشغيل أجهزة مراقبة معدات التخدير والإنعاش والجراحة.

4- استلام التجهيزات

تتطلّب مراقبة جودة التجهيزات ومطابقتها للشروط الفنية المطلوبة وجود أعوان مؤهلين ومختصّين بلجان القبول الوقي للتجهيزات الطبية. ويؤمّن مركز الصيانة دور المراقبة الفنية عند القبول الوقي والنهائي للتجهيزات الطبية في إطار الصفقات التي تبرمها وزارة الصحة والمؤسسات

التابعة لها من خلال التثبت من مطابقتها للخصائص الفنية المنصوص عليها بكراسات الشروط وتلك المحددة من طرف المصنّع. غير أنّه تبين من خلال فحص ملفات قبول التجهيزات الطبية المنجزة خلال سنة 2012 أنّ المراقبة الفنية التي يؤمنها مركز الصيانة لا تتمّ بصفة آلية مما من شأنه أن يؤدي أحيانا إلى قبول تجهيزات دون التأكد من خلوها من العيوب الفنية المحتملة.

وخلافاً للفصل 115 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 الذي ينص خاصّة على وجوب عرض كل تغيير في طبيعة الطلبات على الرأي المسبق للجنة الصفقات ذات النظر وخلافاً لمنشور الوزير الأول عدد 28 لسنة 2007 الذي نص على أن تنفيذ الصفقات يتطلب من المشتري العمومي وصاحب الصفقة الالتزام بتطبيق بنود الصفقة خاصة فيما يتعلق بموضوع وجودة الشراء العمومي، تبين أنّ الوزارة تولت أحيانا قبول تجهيزات بالرغم من عدم مطابقتها للمواصفات الفنية المضمنة بعقد الصفقة. وكان ذلك شأن الصفقة المبرمة بتاريخ 7 أوت 2008 لاقتناء 130 جهاز مراقبة⁽¹⁾ بمبلغ 1,364 م.د حيث أبدت لجنة الاستلام الكمي بتاريخ 22 و 23 أكتوبر 2008 تحفظات تعلّقت بتغيير كل من العلامات التجارية للتجهيزات وصنفها وبلد المنشأ (الصين). ولئن أقرّت لجنة الفرز الفنيّ⁽²⁾ هذه التحفظات على أساس أنّ الشاشات لا يمكن استعمالها لأغراض طبية إلاّ أنّها وافقت على قبول التجهيزات على حالها. ويذكر أنّ هذه اللجنة ترأسها مدير التجهيز سابقا وضمت ممثل عن الشركة صاحبة العرض. ومن شأن الأعمال المشار إليها أن تشكّل خطأ جزائيا طبقا للفصل 96 من المجلة الجزائية.

ومن جهة أخرى، وخلافاً لما جاء بكراسات الشروط، اتّضح أحيانا تزامن تاريخ تشغيل التجهيزات مع تاريخ استلامها الوقي على مستوى الهياكل الصحية وهو ما يحول دون تجربة التجهيزات من قبل المستعملين والتأكد من عدم وجود بعض العيوب الخفية قبل القيام بالاستلام الوقي. وقد كان الأمر كذلك بالنسبة للصفقة المبرمة بتاريخ 16 جانفي 2010 لاقتناء 25 آلة جراحة بالمنظار بمبلغ 3,268 م.د رغم أنّ الفصل 12 من عقد الصفقة ينص على أن تنطلق عملية الاستلام الوقي بعد مضي 15 يوما من تاريخ تشغيل التجهيزات.

كما تبين من خلال فحص محاضر الاستلام الوقي المتعلّقة بالصفقة المبرمة لاقتناء 5 أجهزة تفتيت الحصى بمبلغ 2,896 م.د أنّ لجنة الاستلام المعنية لم تتثبت في الخصائص الفنية المدرجة ببروتوكول المراقبة الفنية. وهو ما نتج عنه تسجيل أعطاب متكرّرة بالأجهزة المعنية⁽¹⁾ بعد انقضاء أجل الضمان كان من الممكن الوقوف عليها في الإبّان وتحميل نفقات إصلاحها على المزوّد.

⁽¹⁾ Moniteurs de surveillance modulaires

⁽²⁾ الجمعية بتاريخ على التوالي 25 نوفمبر 2008 و 27 جانفي و 26 فيفري 2009.

⁽¹⁾ مراسلة شركة بتاريخ 9 جويلية 2010 بخصوص تكرّر تعطب جهاز تفتيت الحصى بالمركز بالمستشفى حبيب بورقيبة صفاقس تبعا للفاكس الصادر من وزارة الصادر عن وزارة الصحة بتاريخ 2 جويلية 2010.

كما تبين أنّ مركزية معالجة المياه التابعة لقسم تصفية الدم بمستشفى قرمالية قد تم قبولها نهائياً بتاريخ 06 ديسمبر 2013 دون إبداء أية تحفظات. إلاّ أنّه تبين من خلال تقرير اختبار تم إعداده بتاريخ 29 نوفمبر 2013 من قبل أحد فني مركز الصيانة ولم تتم إحالته إلى المستشفى إلاّ بعد القبول النهائي للتجهيزات أنّ التجهيزات المعنية تتضمن بعض العيوب الفنية. وتجدر الإشارة أنّه تمّ استثناء نفس العون الذي أعدّ تقرير الاختبار سالف الذكر من القيام بعملية القبول النهائي للتجهيزات.

III- صيانة التجهيزات الطبية واختبارها

تتولى وزارة الصحة بموجب مذكرات تخصيص، توزيع التجهيزات على مختلف الهياكل الصحية بغرض استعمالها. ويتولى مركز الصيانة تأمين صيانة التجهيزات الطبية واختبارها. وخلافاً للفصل 30 من القانون عدد 63 لسنة 1991 المؤرخ في 22 جويلية 1991 والمتعلق بالتنظيم الصحي الذي نصّ خاصة على أنّ الهياكل الصحية العمومية ملزمة بالقيام بجدد سنوي لجميع مكاسمها المنقولة أو غير المنقولة وتوجيه كشف في ذلك إلى الوزارة، لا يتوقّر لدى الإدارة العامة للهياكل الصحية العمومية نتائج جرد التجهيزات بالمؤسسات الصحية. وقد تم توجيه مراسلة إلى المؤسسات العمومية للصحة من قبل الإدارة المذكورة لدعوتها للقيام بجدد المنقولات وبيان وضعية التجهيزات الطبية. غير أنّ الإدارة المعنية لم تتلق إلى غاية جوان 2013 سوى نتائج الجرد المتعلقة بثلاث مؤسسات عمومية للصحة⁽²⁾. وفي نفس السياق، تضمّنت تقارير مراجعي الحسابات تحفظات تعلّقت بغياب الجرد المادي للمنقولات بالنسبة إلى 17 مؤسسة عمومية للصحة خلال الفترة 2008-2011.

ومن جهة أخرى، تم تركيز منظومة إعلامية GMBH بالهياكل الصحية تمكّن من معرفة وضعية التجهيزات الطبية المتوفرة ودرجة اهتلاكها وعمليات الصيانة التي شهدتها بما يوفّر للوزارة لوحدة قيادة حول التجهيزات الطبية والبيوطبية المتاحة يمكن الرجوع إليها عند تجديد التجهيزات. غير أنّ تركيز هذه المنظومة لم يشمل مجامع الصحة الأساسية والمستشفيات المحلية. كما لم يتجاوز عدد الهياكل الصحية التي تتولّى استغلال هذه المنظومة بصفة كلية 10 مؤسسات صحية. وهو ما يمثل 17 % فقط من المواقع التي تم تركيز التطبيقية بها إضافة إلى أنّه لم يتم ربط مركز الصيانة وإدارة التجهيز بهذه التطبيقية الإعلامية.

أ- نشاط الصيانة

يتدخّل مركز الصيانة في مجال الصيانة الوقائية والعلاجية للتجهيزات الطبية حسب الطلبات الواردة عليه أو في إطار اتفاقيات مبرمة معه للغرض. كما يتولى إنجاز أعمال صيانة علاجية خارجية للتجهيزات الطبية بالمؤسسات الصحية وصيانة داخلية صلب ورشاته.

⁽²⁾ مستشفى سهلول بسوسة ومعهد "المنجي بن حميدة" لأمراض الأعصاب ومعهد التغذية.

ويؤمّن المركز الصيانة الوقائية في إطار اتفاقيات مبرمة مع الهياكل الصحية بلغ عددها 37 اتفاقية في موفى سنة 2012 بمبلغ جملي قدره 25,610 أ.د. وشهد هذا النشاط تراجعاً خلال الفترة 2008 - 2013 بنسبة 88 % من حيث عدد التدخلات و 94 % من حيث عدد الطلبات. ويعزى هذا التراجع أساساً إلى النقص في الموارد البشرية والوسائل المادية اللازمة كقطع الغيار. وتولى المركز خلال سنة 2011 فسخ 19 اتفاقية بسبب عدم توفّر الموارد البشرية بالعدد الكافي نتيجة ارتفاع عدد الأعوان المغادرين دون تعويضهم والبالغ عددهم 37 عوناً خلال الفترة 2009-2013 من ضمنهم 5 مهندسين و 13 تقنياً.

ومثّلت طلبات الصيانة العلاجية خلال الفترة 2008-2013 ما نسبته 22 % من مطالب التدخل الواردة على المركز واستأثرت مصلحة صيانة تجهيزات التصوير الطبي بنسبة 44 % من الطلبات. كما وردت الطلبات بنسبة 62 % من المستشفيات المحلية والجهوية نظراً إلى افتقار هذه الهياكل لوحدة صيانة داخلية. كما اقتصر مجال تدخل المركز على أصناف معينة من التجهيزات كوحدة طب الأسنان (25 %) وأجهزة تكميض الأفلام (17 %) وأجهزة التصوير الثابتة (11 %) وأجهزة التعقيم (9 %).

وفضلاً عن ذلك، لم يتولّى المركز وضع إجراءات تمكّن المؤسسات الصحية من الإبلاغ عن الأعطاب الحاصلة في تجهيزاتها وكيفية التعامل معها والبيانات التي يجب توفّرها في مطالب الصيانة العلاجية كتحديد طبيعة العطب وبيانات حول الجهاز المعطّب إضافة إلى غياب إجراءات لمعالجة الطلبات المستعجلة. ومن شأن غياب هذه الإجراءات أن لا يمكّن المركز من سرعة ونجاعة التدخل لإصلاح الأعطاب.

ومكّن النظر في برمجة التدخلات من قبل المركز من الوقوف على طول الآجال التي تستغرقها برمجة التدخل والتي فاقت في بعض الحالات 30 يوماً، يضاف إلى ذلك صعوبة برمجة كل الطلبات الواردة خلال الأسبوع. وتعود هذه الوضعية إلى عدم توفر وسائل النقل بالعدد الكافي حيث يمتلك المركز 13 سيارة فقط من ضمنها 7 سيارات تجاوز معدّل مدّة استعمالها 16 سنة.

وعرفت نسبة الاستجابة لطلبات الصيانة العلاجية تراجعاً خلال الفترة 2010-2012 حيث مرّت من 80 % خلال سنة 2010 إلى 64 % خلال سنة 2012. وتعلّق هذا التراجع بأغلب مصالح المركز وخاصة منها مصلحة صيانة أدوات التصوير الطبي ومصلحة صيانة الأدوات الطبية والجراحية. ويعزى ذلك إلى عدم توفر قطع الغيار أو انقطاع تسويقها. ولئن يتم سنوياً رصد اعتمادات قدرها 200 أ.د.

بميزانية المعهد بعنوان قطع الغيار فإن نسبة استهلاكها شهدت تراجعاً ملموساً خلال الفترة 2009-2013 حيث مرّت من 71 % في سنة 2009 إلى 28 % في سنة 2013.

أمّا بخصوص أجل التدخل وتاريخ طلب التدخل فقد بلغ معدّله 15 يوماً خلال سنة 2011 و7 أيام خلال سنة 2012. وتعتبر هذه الآجال طويلة مقارنة بتلك المضمّنة بعقود الصيانة الملحقّة بدليل الإجراءات والمحدّدة بمُدّة 48 ساعة و72 ساعة على أقصى تقدير. ويعزى ذلك إلى النقص في وسائل النقل وإلى قدم حظيرة السيارات.

وفيما يتعلّق بالمدة التي يتطلّبها إصلاح الأعطاب فقد ناهز معدّلها 28 يوماً مقابل 7 أيام محدّدة بدليل الإجراءات وهو ما من شأنه أن ينعكس سلباً على جاهزية التجهيزات وكلفة استغلالها.

ومن جهة أخرى، يتطلّب تأمين عمليات الصيانة الوقائية والعلاجية للتجهيزات الطبية توقّر معدّات ومخزون من قطع الغيار بما من شأنه أن يكفل التدخل السريع وأن يحدّ من فترة تعطلّ التجهيزات الطبية. وقدّرت القيمة الجمليّة للمخزون المتوفّر بالمركز بهذا العنوان بما يفوق 6 م.د. ويتوزع بين مخزون مواد وقطع غيار بقيمة 2,109 م.د. ومخزون معدات بقيمة 4,186 م.د. حسب الجرد السنوي لسنة 2012. وأدّى غياب تركيز سياسة للتزوّد بالمعدّات وقطع الغيار إلى قيام الوزارة باقتناء معدات لفائدة المركز لم تتبين الحاجة إليها حيث لم تشهد الفصول المتعلّقة بها حركة تذكر منذ فترة طويلة. كما أفرز فحص قوائم متابعة حركة المخزون من المواد القابلة للاستهلاك وقطع الغيار وجود بعض الفصول التي لم تشهد حركة منذ سنة 2004 إلى موفى أوت 2013 بلغ عددها 2657 فصلاً وقيمتها 916 أ.د. وهو ما يمثل 44 % من القيمة الجمليّة للمواد وقطع الغيار المخزّنة.

ب- نشاط الاختبار

يتولى المركز اختبار التجهيزات الطبية بطلب من الهياكل الصحية بغرض تشخيص الأعطاب وإبداء الرأي الفني بشأنها والنظر في كشوفات الأثمان المتعلقة بإصلاحها والواردة من مسدي الخدمات الخواص. وبالرغم من أهمية هذه الاختبارات ودورها في الضغط على كلفة الصيانة من خلال مراقبة موضوعية كشوفات الأثمان التي تقترحها الشركات الخاصة فإنّ طلب الرأي الفني للمركز غير وجوبي بالنسبة إلى أغلب أصناف التجهيزات باستثناء التجهيزات الطبية الثقيلة.

وفي هذا السياق، تولت إدارة التجهيز مطالبة المركز بالاعتصار على إبداء رأيه الفني ودون الخوض في الأثمان المقترحة. غير أنّه تبيّن من خلال فحص تقارير الاختبار المعدة خلال الفترة 2011-2012 أنّ المركز تولّى إبداء رأيه الفني والمالي حول أشغال الصيانة على سبيل التسوية أي بعد استيفاء أشغال إصلاح الأعطاب من قبل مسدي الخدمات وبالأثمان التي حدّدها.

ومن جهة أخرى، تكتسي البطاقة الصحية التي يتعين مسكها من قبل المؤسسات الصحية بخصوص كل جهاز طبي أهمية بالغة للتعريف به ولتحديد تدخلات الصيانة أو المراقبة التي خضع لها فضلا عن كونها أداة أساسية لتقييم جدوى الإصلاحات. وباستثناء مصلحة صيانة الأدوات الطبية الجراحية لوحظ قيام المركز بإبداء رأيه الفني المتعلق بإحالة تجهيزات على عدم الاستعمال أو بإصلاح أعطاب دون الاطلاع على البطاقات الصحية لهذه التجهيزات.

وفي غياب مرجعيات تمكّن من تأمين مهمة الاختبار بصفة ناجعة، ومنها طرق إعداد التقارير الفنية الصادرة عن المركز لوحظ في بعض الحالات قيام المركز بتعيين فني ثان لإعداد تقرير ثان في شأن الأثمان الواردة في عروض المزودين. ويذكر في هذا الشأن الطلب المتعلق بصيانة جهاز التعقيم التابع للمركز الوطني لزراع النخاع العظمي حيث اعترض الفني الأول في تقريره بتاريخ 18 فيفري 2012 على كشف الأثمان المقترحة من قبل المزود إلاّ أنّه تم تكليف فني ثاني بانجاز اختبار جديد بتاريخ 07 مارس 2013 صادق فيه على هذه الأثمان.

أمّا بخصوص التجهيزات الطبية الثقيلة فإنّ الاعتمادات المتعلقة بصيانتها ترسم بميزانية التنمية للوزارة التي تتولى تفويضها إلى الهياكل الصحية بعد أخذ الرأي الفني للمركز. وقد ناهز عدد طلبات تفويض الاعتمادات خلال الفترة 2011-2013 حوالي 581 طلب بمبلغ جملي ناهز 8,461 م.د. ووافقت الوزارة على تفويض الاعتمادات ببعض الهياكل الصحية رغم تضمين الرأي الفني للمركز لتحفظات في شأنها.

ويذكر في هذا السياق أنّ الوزارة تكفلت في سنة 2012 بدون موجب بنفقات صيانة جهاز المفراس من العلامة التجارية SIEMENS/SOMATOM AR STAR المركز بالمستشفى الجهوي بنابل من

خلال تفويض اعتمادات لاقتناء أنابيب أشعة سينية بما قدره 60 أ.د. و64 أ.د. ورغم أن تقارير الاختبار التي أعدها المركز بتاريخ 19 نوفمبر 2011 و28 ماي 2012 تشير إلى أنّ أنبوب الأشعة لم يتجاوز عمره السنة و06 أشهر عند تغييره على التوالي خلال سنتي 2011 و2012 والحال أنّ العمر الافتراضي لأنابيب الأشعة السينية حدّد بـ 10 سنوات. من ذلك أنّ الأنبوب من نفس الخصائص التابع لجهاز المفراس المركز بالمستشفى الجهوي بالكاف تم تغييره بعد 10 سنوات.

وفي ذات السياق، وفي إطار التوجهات الجديدة للوزارة، يتم عند الدعوة إلى المنافسة، إخضاع التجهيزات الثقيلة إلى عقود صيانة يقع احتساب كلفتها ضمن التقييم المالي للعروض وتدخل حيز التنفيذ بعد انتهاء فترة الضمان. وتكون هذه الصيانة حسب الحاجة من الصنف الشامل أو من صنف الصيانة الوقائية والعلاجية. غير أنّ الوزارة تتولى أحيانا التكبّل بنفقات صيانة بعض التجهيزات بدلا من المؤسسة المتعاقد معها. ويذكر في هذا الشأن، أنّه تم تفويض اعتمادات بتاريخ 14 سبتمبر 2012 لفائدة مستشفى الحبيب ثامر لاقتناء أحد التوابع لجهاز القسطرة بمبلغ 24 أ.د. رغم أنّ تقرير الاختبار الصادر عن المركز بتاريخ 04 جويلية 2011 تضمّن دعوة الشركة إلى إصلاح العطب في إطار عقد الصيانة المبرم معها خاصة وأنّ هذا العطب ناجم عن الاستعمال العادي للجهاز وتمت معالجته في مواقع أخرى. إلّا أنّه أمام إصرار الشركة على الرفض تولّت الوزارة التكبّل بنفقات الإصلاح حيث تمّ تفويض الاعتمادات لفائدة المستشفى المذكور لخلاص المزود استجابة لطلب المدير العام للمركز بتاريخ 13 أفريل 2012. ويذكر أنّ قاعة القسطرة من نفس الصنف المركزة بمستشفى المنجي سليم بالمرسى شهدت نفس العطب خلال سنة 2013.

ج- المراقبة الفنية للتجهيزات الطبية

يؤمن المركز نشاط المراقبة الفنية حسب الطلب أو في إطار عقود مبرمة مع الهياكل الصحية. وباستثناء دليل الإجراءات الخاصة بالتصرف في الصيانة البيولوجية الطبية والاستشفائية، اتّضح غياب نصوص قانونية تنظّم إخضاع التجهيزات الطبية إلى المراقبة الفنية. ولوحظ في هذا الصدد أنّ الاتفاقيات التي أبرمها المركز في هذا الشأن لا تغطّي إلّا 16 % من قائمة التجهيزات التي تتطلب مراقبة دورية حسب القائمة المضمنة بدليل الإجراءات إذ اقتصر مجال المراقبة الفنية التي يؤمنها المركز على بعض التجهيزات الطبية وهي آلات التنفس والإنعاش والتخدير وآلات التصوير الطبي التي شملت على التوالي 57,5 % و17 % من تدخلات المركز خلال سنة 2012. كما تبين أنّ المؤسسات الصحية لا تتولى تنفيذ توصيات المركز ممّا لا يمكن من إحكام عمليات صيانة التجهيزات ومتابعتها.

ومن جهة أخرى، تم الوقوف على أنّ معدّات مراقبة للتجهيزات الطبية مقتناة من طرف الوزارة لفائدة المركز بقيمة 1,214 م.د لم يتم استعمالها منذ استلامها في سنة 2009. ويستدعي تلافي هذه الوضعية ترشيد الاقتناءات من المعدّات من خلال الوقوف على الحاجيات الفعلية للمركز.

وفي المقابل، لا يتولى المركز بسبب افتقاره للوسائل اللازمة التثبيت من احترام بعض المقاييس الفنية الجوهرية ببعض التجهيزات. ويذكر من بين هذه التجهيزات آلات التنفس والتخدير والإنعاش والمصنفة ضمن درجة المخاطر العالية والتي لم تتم مراقبتها لمدة طويلة نظرا لعدم توفر وسائل المراقبة، والتي لم يتم اقتناؤها إلا في سنة 2011 بالرغم من مطالبة المشرف على مخبر المراقبة بذلك منذ سنة 2001. وكان الشأن كذلك بالنسبة للمراقبة الفنية لتجهيزات التعقيم حيث لا يتم التثبيت من توقّر عامل الضغط بها. ولئن تم اقتناء معدّات مراقبة الضغط والحرارة في سنة 2011 إلا أنّه لم يتسن استغلال هذه المعدات لعدم ملاءمتها لطبيعة التجهيزات.

د- التوازنات المالية لمركز الصيانة

تعدّ التوازنات المالية للمركز عنصرا أساسيا لضمان ديمومة نشاطه حيث يعتمد لتمويل أنشطته على موارده الذاتية المتأتية من الخدمات التي يسديها لفائدة الهياكل الصحية العمومية والخاصة. وفي هذا المجال، بلغت تقديرات موارد العنوان الأول للمركز ما جملته 1,050 م.د في سنة 2012 لم يتم تحقيقها إلا بنسبة 37 %. وقد تراجعت نسبة تحقيق الموارد حيث مرّت من 58 % في سنة 2009 إلى 37 % في سنة 2012. وقد ترتّب عن هذا التراجع، عجز دائم في ميزانية المركز تمكّن من تغطيته عن طريق الفواضل المسجّلة في السنوات السابقة والتي تقلّصت من سنة إلى أخرى.

وقد ترتّب عن عدم اعتماد المركز على إجراءات موثقة في مجال الفوترة تمكّن من تحديد مسؤولية كل متدخل ومن فوترة كافة الخدمات المسداة، نقص إحكام الرقابة الداخلية بالمركز حيث يتولّى العون المكلف بالفوترة الجمع بين مهام إدراج بطاقات التدخل وإعداد الفواتير بشأنها وذلك في غياب جداول ممضاة من قبل الطرفين. ومن شأن هذه الوضعية أن لا تسمح بالرقابة الناجعة على شمولية عمليات الفوترة ومتابعتها. وبالرغم من الصعوبات المالية التي يمر بها المركز، لوحظ أحيانا عدم تسجيل وفوترة بطاقات التدخل في بعض الحالات إضافة إلى تغيير قيمة المبالغ التي يتعين فوترها في أحيان أخرى. من ذلك لم تتم فوترة 972 بطاقة تدخل خلال الفترة 2008-2012 ولم يتم إدراج 174 بطاقة تدخل بالمنظومة بعنوان سنّي 2011 و2012 بمبلغ جملي قدره 50,388 أ.د تبعا لتعليمات مدير الاستغلال والصيانة.

كما تبين أنّ 355 فاتورة متعلّقة بالفترة 2010-2012 وبمبلغ جملي قدره 71 أ.د لم يتم إحالتها إلى المؤسسات الصحية بغرض استخلاصها. ومن شأن هذا التصرف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرف على معنى القانون 74 لسنة 1985⁽¹⁾.

⁽¹⁾ على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 والمتعلّق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وإحداث دائرة الزجر المالي كما تم تنقيحه بالقانون عدد 34 لسنة 1987 وإتمامه بالقانون عدد 54 لسنة 1988.

*

*

*

يمثل دعم الهياكل الصحية بالتجهيزات الطبية رهانا أساسيا للنهوض بقطاع الصحة خاصة أمام محدودية الموارد المالية وتنامي طلبات مختلف الجهات الداخلية. وفي ظرف يتسم بتعدد المطالبية، شهدت الاعتمادات المخصصة للمشاريع المتعلقة بالتجهيزات الطبية ارتفاعا هاما انطلاقا من سنة 2012 إلا أنّ ذلك لم ترافقه تغييرات جوهرية على أساليب وإجراءات التصرف بوزارة الصحة بما لا يكفل حسن توظيف الموارد المالية المتاحة والوقوف على الحاجيات الحقيقية وذات الأولوية.

وباعتبار حساسية المجال، فإنّ الوزارة مدعوة إلى تركيز نظام تصرف جديد مبني على الشفافية وعلى اعتماد المعطيات الموضوعية والعلمية ويتمّ ذلك من خلال تطوير مجالي التخطيط والدراسات وتركيز نظام معلومات ذا مصداقية على المستوى الوطني والجهوي ممّا يسمح لها بالوقوف على واقع التجهيزات الطبية وطبيعتها ويمكّنها من حسن استشراف الحاجيات الحينية والمستقبلية. كما يستدعي الوضع تفعيل الهياكل المؤهلة قانونا إلى جانب الهياكل الاستشارية وتدعيمها بالخبراء وتطبيق ما جاء بالنصوص القانونية في مجال تنظيم وزارة الصحة وسيرها وكذلك في مجال جرد التجهيزات الطبية والعمل على تعميم تركيز التطبيقية GMBH ومساءلة المسؤولين على مستوى الهياكل الصحية حول استغلال الوظائف المتاحة بها.

كما أنّ الوزارة مدعوة إلى الإسراع بضبط مرجعيات تتعلّق بحاجيات الهياكل الصحية من التجهيزات الطبية وتحديد خاصياتها الفنية وتدعيم تكوين أعوان إدارة التجهيز ومركز الصيانة في المجال واللجوء عند الاقتضاء إلى اللجان الاستشارية المؤهلة لذلك دون غيرها.

ومن جهة أخرى، يتعيّن العمل على أن تعكس ميزانية التنمية للوزارة بصفة واضحة وجهة الاعتمادات المخصصة للتجهيزات الطبية والعمل على احترام تنفيذها بما لا يدخل إرباكا عند عملية أخذ القرار.

وبغرض تحديد المسؤوليات وضمان شفافية عمل الإدارة، يتعيّن تركيز إجراءات مكتوبة لدى إدارة التجهيز وتطبيقها على نحو يمكّن من ضمان احترام القواعد الجاري بها العمل في مجال الصفقات العمومية ولا سيما المساواة في معاملة العارضين وفي اتخاذ الإجراءات الضرورية في شأن مرتكبي المخالفات ومساءلتهم.

أمّا في مجال الصيانة فإنّ الوزارة مدعوّة إلى النظر في وضعية المركز خاصّة في ما يتعلّق بديمومة نشاطه التي أصبحت مهددة تبعا لاختلال توازناته المالية نتيجة مختلف النقائص التي شابت مختلف مجالات التصرف فيه وإلى العمل على تدعيم دوره في مجال اختبار التجهيزات الطبية من خلال النظر في إمكانية تعميم الاستناد إلى آرائه الفنية والمالية والأخذ بعين الاعتبار التحفظات الواردة بتقارير الاختبار الصادرة عنه وتحديد علاقته مع مختلف المتدخلين وإجراءات تدخله وتوحيدها.

ردّ وزارة الصحة

1- فيما يتعلق بتخطيط المشاريع وضبط الحاجيات وبرمجتها

يتم توفير التجهيزات الطبية للمؤسسات الصحية على مراحل وتتولى إدارة الدراسات والتخطيط إنجاز مهام تخطيط المشاريع والإحداثيات الجديدة بالأقسام الطبية والمؤسسات وضبط الحاجيات وبرمجتها وذلك بالتنسيق مع الأطراف المتدخلة وهي المرحلة الأولى من المراحل المذكورة.

وقد تم في هذا السياق إحداث وحدة التنسيق مع الإدارات الجهوية (الأمر عدد 3939 لسنة 2014 المؤرخ في 24 أكتوبر 2014 والمتعلق بإتمام الأمر عدد 793 لسنة 1981 والمتعلق بتنظيم مصالح الإدارة المركزية لوزارة الصحة العمومية)، وذلك للتنسيق بين الإدارات الجهوية للصحة ومصالح الإدارة المركزية للوزارة قصد تحسين نسق متابعة إنجاز مختلف البرامج والمشاريع الصحية. كما تم إحداث فريق عمل على مستوى ديوان الوزير يضم كل الأطراف المتدخلة في مجالات متابعة المشاريع التنموية بقطاع الصحة والمشاريع المعطلة والمشاريع المنجزة وغير المستغلة. وتهدف هذه الإجراءات إلى الإسراع في توفير التجهيزات والمعدات والموارد البشرية اللازمة لدخولها حيز الاستغلال وإلى مزيد إحكام التصرف في المؤسسات الاستشفائية من خلال إدارة المخطط العقاري الذي يتم إعداده انطلاقاً من المشروع الطبي وذلك باعتبار المخطط المذكور الأداة المثلى للمتابعة الفنية والمالية.

وستعمل الوزارة في هذا المجال على إنجاز مشروع أمر تنظيمي جديد لإعادة الهيكلة وإعطاء موقع متميز لإدارة الدراسات والتخطيط بالنظر للدور الإستراتيجي المناط بعهدتها خاصة في مجال التخطيط الإستراتيجي للقطاع الصحي واستشراف حاجياته.

2- فيما يتعلق بتنفيذ المشاريع والصفقات العمومية

ستعمل وزارة الصحة على إعداد جرد للمعدات البيوطبية والإستشفائية المنقولة وغير المنقولة وهو هدف من الأهداف ذات الأولوية التي تم ضبطها في المشروع السنوي لميزانية وزارة الصحة لسنة 2016 حيث سيعمل مركز الدراسات الفنية والصيانة البيولوجية والإستشفائية لوزارة الصحة على القيام بهذا الجرد حتى يتم العمل على تجديد التجهيزات الطبية بناء على بيانات موضوعية وفنية.

أما بالنسبة لإعداد المرجعيات فقد تم تفعيل اللجان الفنية المختصة لمراجعة المواصفات الطبية وإعداد نماذج مرجعية لمختلف الاختصاصات لتحديد التجهيزات الضرورية لمختلف الأقسام حسب المستويات (جامعي، جهوي ومحلي).

وستقوم وزارة الصحة على مراجعة الملفات التي تم ذكرها في التقرير لاتخاذ الإجراءات اللازمة وذلك حسب الترتيب الجاري بها العمل.

3- فيما يتعلق بصيانة التجهيزات واختبارها

يتولى مركز الدراسات الفنية والصيانة البيولوجية الطبية والإستشفائية وهو مؤسسة عمومية ذات صبغة غير إدارية الإشراف على وظائف الصيانة وتنسيقها.

مؤشرات أنشطة المركز

بعد التراجع الملحوظ في السنوات السابقة شهدت أنشطة المركز والمراكز الجهوية التابعة له في سنة 2014 تطورا مقارنة بسنة 2013، حيث ارتفع عدد التدخلات من 2011 تدخلا في سنة 2013 إلى 2507 في سنة 2014 ، تتوزع كما يلي :

- مركز تونس : من 1218 إلى 1349 تدخلا.
- المركز الجهوي للصيانة بقفصة : من 387 إلى 531 تدخلا.
- المركز الجهوي للصيانة بصفافس: من 145 إلى 225 تدخلا.
- المركز الجهوي للصيانة بسوسة : من 261 إلى 312 تدخلا.

ويعود التراجع النسبي في عدد التدخلات مثلما ورد بتقرير الدائرة إلى الظروف الاستثنائية التي شهدتها البلاد خلال الفترة السابقة. ورغم كل العوائق فإن المركز يسعى باستمرار إلى تنمية قدراته لاستجابة إلى حاجيات القطاع المتنامية.

- استجابة المركز لطلبات التدخل

في إطار تطوير التوجهات الإستراتيجية لأنشطة المركز ومواكبة للتطور التكنولوجي الذي يشهده الميدان، اتجهت العناية إلى تدعيم مجالات الاختبار والدراسات والمراقبة الفنية للتجهيزات الطبية والإنشاءات التقنية إلى جانب الصيانة العلاجية للتجهيزات البيوطبية. وكخيار استراتيجي، تم التخلي بصفة تدريجية عن الصيانة الوقائية لفائدة المصالح الفنية بالمستشفيات التي تم تدعيمها بالإطارات الفنية وتكوينها في المجال وذلك نظرا لفاعلية هذا الخيار وجدواه على الميدان. ويذكر في هذا السياق، أن مجالات المراقبة الفنية والهندسة والصيانة وخاصة العلاجية منها، قد شهدت جميعها تطورا واضحا من سنة 2013 إلى سنة 2014.

ويسعى المركز إلى تنمية قدراته الفنية بدعم رسكلة الأعوان وتكوينهم في مختلف الاختصاصات وذلك بتمكينهم كل في اختصاصه، من المشاركة في الملتقيات والتظاهرات المختصة سواء على المستوى الوطني أو الدولي.

- تطوير مجال المراقبة الفنية

بهدف توسيع مجال المراقبة الفنية ودعم وسائلها، تم ضمن برنامج التعاون الدولي مع منظمة الصحة العالمية تنظيم دورة تكوينية بإشراف خبير مختص لفائدة أعوان المركز والمراكز الجهوية للصيانة في مجال مراقبة آلات التصوير المقطعي (مفراس). وقد أتاحت هذه الدورة للمركز استغلال آلات المراقبة التي تم اقتناؤها للغرض والقيام بالمراقبة الفنية ومراقبة الجودة لما لا يقل عن 12 جهاز تصوير مقطعي وذلك ضمن إجراءات القبول الوقتي لهذه الآلات التي تم اقتناؤها في سنة 2015.

ويتجه المركز إلى تعميم المراقبة الفنية لتجهيزات التصوير المقطعي التي هي في طور الاستغلال بمختلف المؤسسات الصحية وذلك بصفة دورية. وقام المركز في سنة 2015 بعملية تعيير آلات المراقبة لدى مكتب متخصص بالخارج توجت بتقديم شهادات في الغرض، وتم وضع برنامج لتعيير هذه الآلات بصفة دورية ومستمرة.

- مجال الصيانة

نظرا لتقدم بعض التجهيزات الطبية وفي انتظار تجديدها على مراحل، يتم استغلال بعض التجهيزات التي زال الانتفاع بها وذلك باستعمال بعض مكوناتها كقطع غيار لإصلاح التجهيزات المماثلة والتي مازالت في طور الإستغلال إضافة لقطع الغيار التي يتم اقتناؤها. وقد تعلق الأمر على سبيل الذكر بقطع غيار لصيانة وحدات معالجة الأسنان التي تجاوزت فترة الضمان وبمستلزمات تنفيذ عقود الصيانة الوقائية التي لا تزال بعهدة المركز.

- مجل الاختبار والتقييم

عملا بمقتضيات دليل إجراءات التصرف في الصيانة، ولضمان أكثر نجاعة لعمليات اختبار المعدات الطبية والإنشاءات التقنية التي تتعرض لأعطاب طارئة، تم الاتفاق مع مختلف المؤسسات الصحية على ضرورة استشارة المركز بصفة مسبقة لاختبار هذه المعدات قبل الإذن لمصالح ما بعد البيع التابعة للمزودين بصيانتها. وتجدر الإشارة إلى أن المركز يتولى إنجاز هذه الاختبارات باعتبار تخصص الأعوان ودرجة تكوينهم في الميدان، ومواكبة لتطور التقنيات في الميدان، يتم الاستئناس بنماذج تقارير وبروتوكولات مرجعية قابلة للتحيين.

أما بالنسبة لتمثيل المركز في اللجان الفنية المتخصصة التي تتولى صياغة البطاقات الفنية المتعلقة بخصائص التجهيزات موضوع برامج الاقتناء، تم الاتفاق مع المصالح المركزية والجهوية على وجوب التعيين المسبق لأعضاء اللجان من أعوان المركز، وعلى وجوب إدراج أسمائهم بمقررات إحداث اللجان المعنية، وعلى وجوب توليهم مهام استلام التجهيزات على أساس عقود الشراءات ، وهو ما من شأنه أن يدعم توحيد القرارات المتعلقة بنتائج الاستلام وصيغة محاضر قبول المعدات.

- التوازنات المالية للمركز

أبرزت نتائج التصرف في المركز وخاصة لسنة 2014، تحسناً في القيمة الجمالية للخدمات المسداة والتي تجاوزت 900 أ.د، مقارنة بالمعدل السنوي العام للخمس سنوات السابقة والمقدر بـ850 أ.د. إلا أنه رغم كل الإجراءات وجلسات العمل المباشرة وأعمال التنسيق مع المصالح المركزية لوزارة الإشراف لضمان استخلاص الديون الراجعة للمركز، بقيت نسبة استخلاص المستحقات في حدود 51 %، وهي نسبة غير كافية سيتم العمل على تحسينها.

وحفاظا على توازناته المالية، عمد المركز إلى الضغط على النفقات، دون الإخلال بتدخلاته مما ساهم في تسجيل فائض قدره 13 أ.د خلال سنة 2014 يمثل نسبة 2,8 %.

- التصرف في الفوترة

تمت بداية من سنة 2014، مراجعة بعض الإجراءات المتعلقة بوظائف الفوترة مثل إجراءات إصدار الفواتير وتوجيهها للمؤسسات الصحية المنتفعة بخدمات المركز، مما سجل تطورا في القيمة الجمالية السنوية لهذه الخدمات ، وتتواصل مجهودات المركز لمزيد التحكم في هذه الوظائف ولإكسابها مزيدا من الفعالية. أما فيما يتعلق بعدم فوترة بعض الخدمات ، فهي تتصل بخدمات المساندة الفنية أو إبداء الرأي حول بعض الملفات على سبيل الاستشارة والتي يسديها المركز لفائدة مختلف مصالح الإدارة المركزية أو الإدارات الجهوية للصحة.

وإذ تسجل مختلف النقائص والإخلالات التي تضمنها التقرير النهائي، وبقطع النظر عن أعمال المتابعة الدقيقة التي ستنتجز بالتنسيق مع هياكل المتابعة المختصة، فإن الوزارة ستعمل، في إطار برامج التأهيل والحوكمة على اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحسين جودة التصرف في التجهيزات الطبية وللرفع من فعالية دور كل المتدخلين ولضمان الالتزام بالأحكام القانونية والمقتضيات الترتيبية وقواعد حسن التصرف.

منظومة غاز البترول المسيل

تشمل منظومة غاز البترول المسيل عمليات الإنتاج والتوريد والتعبئة والخزن والتوزيع وتتولى الإدارة العامة للطاقة بالوزارة المكلّفة بالصناعة التنسيق بين مختلف المتدخلين في هذه العمليات قصد ضمان استمرارية التزود والتزويد. وتعمل إدارة السلامة بنفس الوزارة على متابعة مدى تقيّد المتدخلين بمقتضيات السلامة للمنظومة.

وبلغ الإنتاج المحليّ لغاز البترول المسيل في سنة 2013 حوالي 181 ألف طن أي ما يمثل 35% من حجم الاستهلاك الوطني أمّنته كلّ من وحدة معالجة المكثفات⁽¹⁾ بقابس التابعة للشركة التونسية للكهرباء والغاز (81 ألف طن) وشركة بريتش غاز بنقطة (60 ألف طن) ومصفاة التكرير ببزرت التابعة للشركة التونسية لصناعات التكرير (30 ألف طن) ومجمع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية وشركة إيني بالمعمورة (10 آلاف طن).

ولتغطية بقية الحاجيات الوطنية، تتولّى الشركة التونسية لصناعات التكرير حصريّا تأمين عمليات التوريد التي بلغت كمّياتها حوالي 331 ألف طن في سنة 2013. كما تتولّى هذه الشركة أيضا بيع كلّ الكميات المنتجة محليّا والموردة إلى شركات التوزيع.

ويتم توزيع غاز البترول المسيل سائبا أو معبأ في قوارير عن طريق الشركة الوطنية لتوزيع البترول وثلاث شركات خاصة وهي بوطاغاز وطوطال غاز وساغاز. ويؤمن وكلاء التوزيع بوسائلهم الخاصة توزيع قوارير الغاز تحت رقابة شركات التوزيع التي تسند لهم منحاً طبقاً لتقسيم مناطق التوزيع المنظم لصندوق التعديل الجغرافي⁽²⁾.

وتقوم الدولة بتحديد أسعار بيع غاز البترول المسيل بقرار مشترك من الوزير المكلّف بالصناعة والوزير المكلّف بالتجارة يتعلق بضبط أسعار المنتوجات البترولية وبتعويض الفارق من قبل الدولة بين سعر اقتناء هذه المادة من الشركة التونسية لصناعات التكرير وثمان بيعها إلى شركات التوزيع. علما وأنّ ثمن بيع قارورة الغاز المسيل المخصّص للاستهلاك المنزلي لا يتجاوز 40 % من كلفتها الجمليّة⁽³⁾.

(1) غاز غنيّ يستخرج منه عدّة غازات منها غاز البترول المسيل والبروبان والبوتان

(2) بمقتضى قرار من وزير الاقتصاد الوطني المؤرخ في 23 سبتمبر 1989 وتضبط طرق تطبيق حساب التعديل الجغرافي بمقتضى منشور إداري صادر عن الإدارة العامة للطاقة يحدّد مبلغ قوارير نقل غاز البترول المسيل لكلّ ولاية.

(3) معطيات الإدارة العامة للطاقة في سنة 2011.

واستأثر حجم الاستهلاك المنزلي من غاز البترول المسيل في سنة 2013 بحوالي 90 % ⁽¹⁾ من مجموع الاستهلاك الوطني فيما يتم استهلاك الكمية المتبقية بالإدارات والمؤسسات الصناعية والسياحية أو كوقود للسيارات.

وللتأكد من مدى حرص المتدخلين على استمرارية التزود وعلى احترام شروط السلامة وكذلك مدى التحكم في حجم الدعم الموجه لهذه المادة، توجهت تدخلات الدائرة إلى النظر في أنشطة الإنتاج والتوريد والتخزين والتوزيع خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2009 و2013 وأفضت الأعمال الرقابية إلى ملاحظات تعلقت بالأساس بإنتاج وتوريد غاز البترول المسيل وخزنه.

⁽¹⁾ معطيات الإدارة العامة للطاقة.



أبرز الملاحظات

- إنتاج غاز البترول المسيل

لم يمتكّن التطوّر المسجل في حجم الإنتاج الوطني لغاز البترول المسيل الذي ارتفع من 138 ألف طن في 2009 إلى 180 ألف طن في 2013 أي بنسبة 30 %، من تغطية الحاجيات الوطنية ليتواصل اللجوء إلى توريد هذه المادة بنسبة ظلت هامة بالرغم من تراجعها خلال نفس الفترة من 71 % إلى 65 % من الاستهلاك الوطني.

كما عرف الإنتاج الوطني لغاز البترول المسيل صعوبات ناتجة عن تعطل إنجاز بعض المشاريع على غرار مشروع نواره بالجنوب التونسي بالرغم من استكمال الدراسات في شأنه منذ سنة 2008 ومن أهمية هذا المشروع من حيث طاقة الإنتاج الإضافية التي سيوفرها والمقدرة عند انطلاقه بحوالي 152 ألف طن.

ولم يمتكّن مشروع نقطة من توفير كميات إضافية من البروبان نظرا إلى محدودية طاقة الخزن المتوفرة بالمشروع مما أدى في عديد المناسبات إلى التخلص من الغاز المنتج من خلال حرق كميات كان بالإمكان استغلالها للرفع من حجم الإنتاج المحلي لغاز البترول المسيل.

ومن ناحية أخرى لم يساعد غياب آليات متابعة أعباء الإنتاج على التحكم في الكلفة وهو ما تمّت معاينته خاصة بمعمل معالجة الغاز بقابس لدى الشركة التونسية للكهرباء والغاز حيث ارتفعت كلفة إنتاج الطن الواحد من غاز البترول المسيل من 411 ديناراً سنة 2009 إلى 942 ديناراً سنة 2013 أي بنسبة فاقت 129% وذلك بسبب ارتفاع كلفة اقتناء المكثفات وكمية الطاقة المستهلكة.

وإزاء هذا الوضع ينبغي العمل على تذليل العراقيل التي حالت دون دخول مشروع نواره حيز الاستغلال والرفع من طاقة الخزن المتوفرة بالمشروع نقطة بما يساهم في التقليل من العجز في تلبية الحاجيات الوطنية من غاز البترول المسيل فضلا عن إرساء الآليات الكفيلة بالتحكم في كلفة إنتاج هذه المادة.

- توريد غاز البترول المسيل

واجهت عمليات توريد غاز البترول المسيل، فضلا عن ارتفاع الأسعار العالمية لهذه المادة،

صعوبات أثّرت في كلفة الكميات المستوردة. فقد كان لضعف البنية التحتية للموانئ التونسية والنقص في تجهيزاتها انعكاس سلبي على برمجة الاقتناءات بالكيفية التي تقلّص من كلفة التوريد لتتحمل الشركة التونسية لصناعات التكرير خطايا انتظار بلغت حوالي 1,030 م.دولار خلال الفترة 2009-2013 فضلا عما يترتب عن استلام الشحنات بميناءين عوضا عن نفس الميناء من ارتفاع في كلفة التوريد بحوالي 1,138 م.دولار.

ولم تستغل الشركة التونسية لصناعات التكرير على أفضل وجه الإمكانيات المتاحة لها للتقليص في عدد الشحنات وتوفير مبلغ يناهز 6,195 م.دولار فضلا عما تكبدته ككلفة إضافية بحوالي 4,86 م.دولار إثر قيامها باستشارات استعجالية نتيجة إخلال أحد المزوّدين بالتزاماته خلال الفترة 2009-2011.

وتوصي الدائرة بالإسراع في وضع تصورات لتدعيم وتعزيز فضاءات التخزين بما يمكن من استغلال فترة انخفاض الأسعار للتزوّد بكميات أكبر من مادة غاز البترول المسيل والتقليص من حجم خطايا الانتظار.

- خزن غاز البترول المسيل

لا تتعدّى طاقة خزن غاز البترول المسيل المتاحة بالبلاد 28,350 ألف طن أي ما يعادل 16 يوما من الاستهلاك في حين تقتضي الترتيب الجاري بها العمل تكوين مخزون احتياطي من هذه المادة يساوي شهرا من الاستهلاك على الأقل أي حوالي 50 ألف طن وهو ما من شأنه أن لا يضمن استمرارية التوريد في صورة حدوث طارئ.

ويعتبر النقص المسجل في طاقة الخزن، من الإشكالات الأساسية التي تواجهها منظومة غاز البترول المسيل. وبالرغم من تداعيات هذا النقص على تطوّر عمليات الإنتاج والتوريد، لم يتمّ إنجاز استثمارات إضافية لتدعيم طاقة الخزن حيث تأخر تنفيذ مشروع بقباس كان إنجاز مبرمجا في جوان 2013 بطاقة تقدّر بحوالي 12 ألف طن.

وتدعو الدائرة إلى تعزيز طاقة الخزن الوطنية حتّى تكون مطابقة للنصوص الجاري بها العمل في هذا المجال بما يساهم في تجنّب خطر انقطاع التوريد من مادة غاز البترول المسيل قدر الإمكان.

- الدعم الموجه لغاز البترول المسيل

ارتفع حجم الدعم الموجه لغاز البترول المسيل من 178 م.د في سنة 2009 إلى 577 م.د في

سنة 2013 نتيجة بالأساس لارتفاع كلفة التوريد خلال نفس الفترة من 173 مليون دولار إلى 294 مليون دولار وارتفاع حجم الاستهلاك الوطني من 473 ألف طن إلى 511 ألف طن.

وقد ساهم استخدام غاز البترول المسيل المنزلي كوقود للسيارات من دون وجه حق في إثقال كاهل الدولة حيث بلغت الكميات المستهلكة في الغرض حوالي 20 ألف طن خلال الفترة 2010-2013 ترتبت عنها أعباء دعم إضافية ونقص في موارد الدولة من الأداءات بما يناهز 13 م.د وذلك نظرا إلى الاختلاف في قيمة الدعم وفي الأداءات الموظفة على غاز البترول المسيل حسب وجهة استعماله.

ويدعو هذا الوضع إلى الإسراع باعتماد الآليات الكفيلة بالتحكّم في تفاقم أعباء الدعم الموجه إلى غاز البترول المسيل المنزلي والتي من بينها تدعيم نسبة الربط بشبكة الغاز الطبيعي ومزيد التشجيع على اقتناء سخانات الشمسية بما يساهم في الحدّ من الطلب المتنامي على هذه المادة.



I- إنتاج غاز البترول المسيل

شهد إنتاج غاز البترول المسيل المحلي وإنجاز المشاريع ذات العلاقة وسلامة عمليات المعالجة والتكرير، نقائص أثّرت سلبا على نسق تطوّر حجم الإنتاج وكلفته وعلى توفير هذه المادّة بالسوق الداخلية.

أ- نسق تطوّر الإنتاج وكلفته

عرف حجم إنتاج غاز البترول المسيل تقلّبات خلال الفترة 2009-2013 نتيجة تراجع نشاط مصفأة التكرير ببزرت والشركة التونسية للكهرباء والغاز ودخول مجامع جديدة حيز الاستغلال كمجمع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية وشركة بريتش غاز في سنة 2010 ومجمع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية وشركة إيني في سنة 2011.

فقد تراجع إنتاج مصفأة التكرير ببزرت في موفى سنة 2011 إلى مستوى 30 ألف طن سنويا بعد أن كان في حدود 50 ألف طن قبل سنة 2010 نتيجة عدم استعدادها لنسق إنتاجها العادي إثر القيام بعمليات صيانة تواصلت من مارس 2010 إلى جويلية 2011 بكلفة ناهزت 6,5 م.د.

وانخفض إنتاج الشركة التونسية للكهرباء والغاز من 89 ألف طن في سنة 2009 إلى 80 ألف طن في سنة 2013 أي بنسبة تجاوزت 9 % بعد أن بلغ في 2010 مستوى 99 ألف طن. ويعود هذا الانخفاض بالأساس إلى تقلّص كمية المكثفات الواردة من حقول غاز الجنوب. كما لم يتجاوز الإنتاج السنوي لهذه الشركة 80 % من التقديرات السنوية وهو ما انعكس سلبا على البرمجة الوطنية للتوريد خاصة وأنّ الانخفاض المسجّل شمل الإنتاج الشهري لمادتي البروبان والبوتان⁽¹⁾ خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2009 و2013 حيث لم يبلغ مستوى إنتاج هاتين المادتين حجم التقديرات لفترات امتدت على التوالي خلال 45 شهرا و34 شهرا.

ولئن بلغ خلال الفترة 2009-2013 معدّل الربح السنوي للشركة التونسية للكهرباء والغاز 39,5 م.د بخصوص هذه المادة أي ما يعادل نسبة مردودية بلغت 69 % فإنّ هذه النسبة سجلت انخفاضا من 71,8 % في سنة 2009 إلى 46,4 % في سنة 2013 نتيجة بالأساس إلى ارتفاع كلفة إنتاج الطن الواحد من غاز البترول المسيل من 411 دينار في سنة 2009 إلى 942 دينار في سنة 2013 أي ما يمثّل نسبة ارتفاع بحوالي 130 % بسبب تنامي كلفة اقتناء المكثفات وكمية الطاقة المستهلكة.

(1) مواد بترولية تعتبر من المكونات الأساسية لغاز البترول المسيل.

وفيما يتعلّق بمعايير الجودة بوحدة المعالجة بقابس التابعة إلى الشركة التونسية للكهرباء والغاز لم يتجاوز عدد المؤشرات التي تم احتسابها ومتابعتها في هذا المجال خلال سنتي 2012 و2013 ما عدده 14 مؤشرا من جملة 34 مؤشرا. كما انتهت صلوحية شهادة الاعتماد إيزو 14001 المتعلقة بنظام التّصرّف في الجودة منذ شهر أوت 2011 دون أن يتمّ تجديدها.

ومن ناحية أخرى، أبرمت الشركة التونسية للكهرباء والغاز بتاريخ 26 فيفري 2008 اتفاقية مع مجمع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية وشركة "برينكو" للتزود بغاز خاص يحتوي نسبة هامة من البوتان والبروبان باعتماد سعرهاتين المادتين. ويعتبر هذا السعر مرتفعا مقارنة بسعر اقتناء المكثفات. وباعتبار أنّ هذا الغاز يخضع إلى كلّ مراحل المعالجة التي تخضع إليها المكثفات للحصول على غاز بترول مسيل فإن كلفة إنتاجه تتجاوز كلفة إنتاج المكثفات.

وتستدعي هذه الوضعية، حرص الشركة التونسية للكهرباء والغاز على توفير الشروط اللازمة للتّرفيع في الإنتاج الوطني من غاز البترول المسيل واثمينه والتحكم في كلفته وبالتالي المساهمة في التقليل في حجم الدعم الموجه لهذه المادة وذلك إلى جانب القيام بالإجراءات اللازمة قصد تجديد شهادة الجودة العالمية "إيزو". كما أنّ الشركة التونسية للكهرباء والغاز مدعوة إلى مراجعة السعر المنصوص عليه بالاتفاقية مع شركة "برينكو" بما من شأنه أن يساعد على الضغط على كلفة الإنتاج والرفع من المردودية.

وعلى صعيد آخر، تتعامل الشركة التونسية لصناعات التكرير والشركة التونسية للكهرباء والغاز دون إطار تعاقدى يضبط حقوق وواجبات الطرفين في هذا المجال. وتتولّى الشركة الإيطالية التونسية لاستغلال النفط منذ إنشاء وحدة معالجة الغاز بقابس في سنة 1986 تزويد وحدة المعالجة الأولية للغاز بالبرمة التابعة للشركة التونسية للكهرباء والغاز بالغاز متوسط الضغط مقابل التزود لديها بمادتي (gaz lift et gaz fuel) بحوالي 170 ألف م³ في اليوم وذلك دون إبرام اتفاقية في الغرض وهو ما من شأنه أن يحول دون تحديد المسؤوليات عند حصول تأخير في التزويد أو تغيير في الأسعار أو في الكميات المسلمة.

ولم تنصّ الاتّفاقيتان اللّتان أبرمتهما الشركة التونسية لصناعات التكرير مع كلّ من مجمع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية وشركة بريتش غاز ومجمع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية وشركة إيني على التوالي في 27 جانفي 2010 وفي 03 فيفري 2011 على الكميات الواجب توفيرها يوميا من طرف المجمعين ولا على الفارق المسموح به بين تقديرات الإنتاج والكميات المستخرجة فعليا.

وأُتاحت الاتفاقية التي أبرمتها الشركة التونسية لصناعات التكرير مع مجمع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية وشركة إيني لهذا المجمع إمكانية إبرام اتفاقية جديدة أو فسخها في صورة انتفاء الجدوى الاقتصادية منها. ومن شأن إسناد إمكانية فسخ الاتفاقية من جانب واحد وعدم ضبط طريقة احتساب المردودية الاقتصادية أن لا يضمن تزويد البلاد من مادة غاز البترول المسيل في أحسن الظروف.

لذا تدعو الدائرة الشركة التونسية لصناعات التكرير والشركة التونسية للكهرباء والغاز إلى مراجعة مضمون الاتفاقيات المشار إليها أعلاه بما يسمح بتحديد مسؤولية الأطراف المتعاقدة وحقوقهم.

ب- مشاريع الإنتاج المعطّلة

أدّى تعرّض عدد من المشاريع الوطنية لإنتاج غاز البترول المسيل لصعوبات في الإنجاز إلى عدم دخول هذه المشاريع حيز الاستغلال ممّا أدّى إلى تباطؤ في نسق تطور الإنتاج المحلي من هذه المادة الذي يتيح اقتصاد في الكلفة مقارنة بكلفة التوريد. ومن بين هذه المشاريع مشروع نواره ومشروع نقطة ووحدة معالجة الغاز القديمة بقابس.

1- مشروع نواره

مكّنت الدراسات الأولية التي تمّ إنجازها خلال الفترة 2006-2008 لتطوير الغاز المتأني من امتيازات ورخص استخراج الغاز بالجنوب التونسي من وضع تصور لمشروع يتكوّن من محطة "حمودة" بالبرمة وأنبوب لنقل الغاز إلى منطقة قابس وكذلك وحدة معالجة بجهة قابس، وقدّرت كلفة هذا المشروع الذي كان مبرمجا إنجازَه ضمن شراكة بين المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية وشركة إيني وشركة أ.م.ف، بحوالي 1011 مليون دولار.

وتمّ بتاريخ 27 أفريل 2012، إقرار تركيز وحدة المعالجة بتطاوين عوضا عن قابس وذلك استجابة لطلبات متساكني هذه الجهة إلّا أنّه وبالنظر لعدم توقّرها على ميناء لتصدير البروبان ومخازن للبوّتان ووحدات تعبئة القوارير وشبكة رئيسية للغاز الطبيعي، فإنّ تجسيم هذا القرار يتطلّب استثمارات إضافية بحوالي 600 م.د وينتج عنه انخفاض في مردودية المشروع من 22 % إلى 13 % وهو ما انجرّ عنه انسحاب شركة إيني من المشاركة في إنجاز هذا المشروع ومطالبة شركة أ.م.ف بالتمتّع بامتيازات جبائية.

وفي شهر مارس 2013، قرّرت الوزارة المكلفة بالصناعة إبقاء المشروع على صيغته الأولى ضمن شراكة بين المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية وشركة أ.م.ف وتحويل جزء من الغاز قصد معالجته بوحدة جديدة يتم تركيزها بتطاوين قدّرت الشركة التونسية للكهرباء والغاز كلفة إنجازها بحوالي 153 م.د.

وبرمجت المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية إبرام عقود تركيز وحدتي نواة وقابس ومد الأنبوب مع ثلاث شركات خلال شهر ماي 2014 وأعدت كراس الشروط الخاص بإحداث وحدة تطاوين والدراسات الجيوطوبوغرافية بالنسبة للأنبوب الذي سيربط هذه الوحدة بأنبوب نواة. وتم عقد اجتماع في مستوى الوزارة للتنسيق بين الشركة التونسية للكهرباء والغاز و المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية المكلفة بإنجاز كامل الجزء الخاص بتطاوين وذلك لإتمام كافة مكونات مشروع نواة وضمان انطلاقه وتشغيله في نفس الفترة.

وفضلا عن حجم الإنتاج المتوقع من هذا المشروع والمقدّر سنويًا بحوالي 152 ألف طن في بداية الاستغلال والذي يناهز ضعف إنتاج الشركة التونسية للكهرباء والغاز في سنة 2013 وعن إمكانية تصدير فائض الإنتاج من مادة البروبان، فإن كلفة إنتاج 1 طن من غاز البترول المسيل بحسب إنتاج الشركة التونسية للكهرباء والغاز تقلّ بنسبة 35 % عن كلفة توريد هذه المادة.

وتؤكّد هذه المقاربة أهمية تدعيم الطاقة المحلية لإنتاج غاز البترول المسيل حيث أن كل طن يتمّ إنتاجه محليا يمكن من توفير دعم في حدود 563 دينار لخزينة الدولة أي ما يساوي في الجملة 154 م.د في السنة وذلك فضلا عن التقليل في مخاطر انقطاع المخزون الناتجة خاصة عن تأخر وصول أو تفريغ الشحنات الموردة.

2- مشروع نقطة

بمقتضى اتفاقية تمّ إبرامها بتاريخ 15 سبتمبر 2006 بين الدولة التونسية والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية و"شركة بريتش غاز"، أسند لشركة "بريتش غاز" مهمة إنجاز وتمويل وحدة لمعالجة غاز البترول المسيل بنقطة وتمكينها من امتياز جبائي لاستعمال المدّخرات التي كوّنتها في إطار نشاطها بحقل "ميسكار" لإعادة استثمارها باعتبار أنّ هذا المشروع يندرج ضمن الأنشطة الصناعيّة المنصوص عليها في إطار مجلة تشجيع الاستثمارات.

وتم الاتفاق على تكوين شركة "بريتش غاز- ل ب ج " برأس مال قدره 100 مليون دولار تملكه بريتش غاز بنسبة 100 % وأن تتولّى شركة "بريتش غاز" التصرف في المشروع الذي يشمل وحدة

معالجة الغاز بنقطة والنقل بالشاحنات إلى حين إحالة ملكية الوحدة إلى مجمع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية وشركة "بريتش غاز". كما تمّ الاتفاق على أن تتحمّل المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية 50 % من كلفة معالجة الغاز المسيل المنتج على مستوى امتياز "صدريل" وتسديد 50 % من قيمة الاستثمار إلى شركة بريتش غاز خلال 7 سنوات.

وشهدت كلفة مشروع وحدة معالجة الغاز بنقطة ارتفاعا من 100 م.دولار إلى 395,29 م.دولار بسبب إضافة عناصر جديدة تتمثل أساسا في تركيز أنبوبين لنقل البوتان والبروبان وخزانات بقباس. وقد تبين أنّ كلفة إنجاز طاقة الخزن لهذا المشروع بحجم 2,6 ألف طن بما قيمته 215 م.د تعتبر مرتفعة بالمقارنة مع كلفة إنجاز مشروع طاقة خزن غاز البترول المسيل بقباس بحجم 12 ألف طن (في طور الإنجاز) التابع للشركة الوطنية لتوزيع البترول والتي بلغت 160 م.د. كما تبين أن كلفة إنجاز الكلم الواحد من الأنبوبين قطر 6 بوصات لنقل البوتان والبروبان والتي بلغت 519 ألف دولار كانت بدورها مرتفعة بالمقارنة مع كلفة إنجاز الأنابيب قطر 24 بوصة التي لم تتجاوز 729 ألف دولار بمشروع نواره وكذلك مع كلفة إنجاز أنبوب قطر 12 بوصة في مشروع وحدة تطاوين التي كانت في حدود 0,280 مليون دولار.

وأفادت المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية في هذا الصدد أنّ شركة بريتش غاز اعتمدت لإسناد إنجاز هذا المشروع معيار المدة الزمنية لإنهاء الأشغال وليس عنصر الكلفة إذ أنّ المدة الفاصلة بين تاريخ الترخيص لشركة بريتش غاز لإنشاء المشروع وتاريخ بداية الإنتاج تعتبر وجيزة وتستوجب من المقاول إمكانيات بشرية كبيرة ومعدات ضخمة وقدرة تقنية عالية للوفاء بتعهداته.

ومن جهة أخرى، لم تتضمن الاتفاقية المبرمة بتاريخ 17 جوان 2011 بين الدولة التونسية والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية وشركة بريتش غاز حقّ الطرف التونسي في المتابعة وإجراء الرقابة المسبقة على تنفيذ المشروع. ولئن نصّ مکتوب الوزير المكلف بالصناعة المرفق بهذه الاتفاقية على حق المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية في إجراء رقابة لاحقة على المشروع في غضون 24 شهرا من تاريخ دخوله طور الإنتاج أي في موفى 2009 لم تقم هذه الشركة بأعمال الرقابة اللاحقة على نفقات المشروع إلاّ بداية من شهر جويلية 2013 أي بتأخير ناهز 19 شهرا. ومن شأن هذا التأخير أن لا يساعد على الحصول على وثائق الإثبات اللازمة المتعلقة بفترة بعيدة زمنيا ومن حماية حقوق المؤسسة عند حدوث نزاع أو عند اللجوء إلى التحكيم الدولي. علما وأنّ تواصل المصاريف المتعلقة بهذا المشروع بعد 24 شهرا من تاريخ دخوله طور الإنتاج من شأنه أن يحول دون قيام المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية بأعمال الرقابة اللاحقة على هذه المصاريف.

وكان من الأجدى التنصيب ضمن الاتفاقية على قيام المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية بمتابعة تنفيذ مختلف مراحل إنجاز المشروع وإجراء رقابة مسبقة على المصاريف خاصة وأنها قد تمكنت عندما تم تشريكها منذ البداية في إنجاز ومراقبة مشروع نورة من تخفيض الكلفة التقديرية لهذا المشروع من 1425 مليون دولار إلى 1076 مليون دولار.

كما كان بوسع المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية من خلال قيامها بعمليات تدقيق التخفيض في السعر المرجعي المقدّر بقيمة 632 دولار للطن الواحد من غاز البترول المسيل وبالتالي التخفيض من المبالغ التي دفعتها لفائدة (بريتش غاز/ ل ب ج) والتي بلغت قيمتها حوالي 114,1 مليون دولار خلال الفترة من سنة 2010 إلى شهر نوفمبر 2013.

ومن جهة أخرى، تمتعت شركة بريتش غاز بالإمتياز الجبائي المتأتي من المدخرات المكونة على حساب امتياز ميسكار عند توسيع المشروع بإضافة النقل بواسطة الأنابيب وتركيز طاقة الخزن والذي تطلب الترفيع في رأس مال شركة (بريتش غاز- ل ب ج) بما قيمته 243 مليون دولار في حين أنّ الفصل 17 من المرسوم عدد 9 لسنة 1985⁽¹⁾ لا يسمح بالترفيع في رأس المال باستعمال الاحتياطي من أجل إعادة الاستثمار. ولتسوية هذه الوضعية تم اقتراح صياغة مشروع ملحق عدد 5 للاتفاقية الخاصة برخصة البحث "أميلكار" لم تتم بعد المصادقة عليه.

ج- مشروع وحدة معالجة الغاز بقابس

على إثر اتخاذ القرار بالاستغناء عن استغلال وحدة معالجة الغاز القديمة بقابس التابعة للشركة التونسية للكهرباء والغاز منذ شهر فيفري 2008، تسبّب عدم تحديد مآل هذه الوحدة في اهتلاك وتقادم معدّاتها نتيجة العوامل الطبيعية والمناخية وتدني قيمتها المالية. لذا يتعيّن التسريع في اتخاذ القرار المناسب في شأن مآل هذه الوحدة.

د- سلامة عمليات المعالجة والتكرير

خلافًا لمقتضيات الأمر عدد 2687 المؤرّخ في 9 أكتوبر 2006 والمتعلق بإجراءات فتح المؤسسات الخطرة أو المخلة بالصحة أو المزعجة واستغلالها، لم تقم الشركة التونسية للكهرباء والغاز إلى موفى جوان 2014 بإعداد دراسة الأخطار عند فتح وحدة إنتاج غاز البترول المسيل التي دخلت حيز

(1) المؤرخ في 14 سبتمبر 1985 والمصادق عليه بالقانون عدد 93 لسنة 1985 بتاريخ 22 نوفمبر 1985 والمتعلق بسن أحكام خاصة تهم البحث عن المواد الهيدروكربونية السائلة الغازية وإنتاجه.

الإنتاج منذ سنة 2008 ولم تشرع بعد في تحيين مخطط الطوارئ الداخلي الذي تمّ إعداده منذ شهر جوان 2010 والذي يتعيّن تحيينه كلّ 3 سنوات. كما لم تقم الشركة التونسية لصناعات التكرير بدورها بإعداد دراسة الأخطار بخصوص مختلف وحداتها المنتجة.

ويتعيّن على الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة التونسية لصناعات التكرير تلافي هذه الوضعية خاصة بعد صدور ملحق القرار المشترك لوزير الداخلية والتنمية المحلية والوزير المكلف بالصناعة في 20 فيفري 2010 المتعلّق بتحديد العناصر الدنيا الواجب توفرها في دراسة المخاطر و في مخطط الطوارئ الداخلي.

ولوحظ في هذا المجال ارتفاع عدد أيام توقّف العمل بسبب حوادث الشغل بوحدة معالجة الغاز التابعة للشركة التونسية للكهرباء والغاز من 181 يوما في سنة 2009 إلى 515 يوما في سنة 2013 كما تطوّر مؤشر وقوع الحوادث⁽¹⁾ خلال نفس الفترة من 36,76 إلى 76,5. ولسدّ النقص الحاصل في أيام العمل المنجزة من هذه الحوادث تلجأ الشركة التونسية للكهرباء والغاز إلى ساعات العمل الإضافية التي ارتفع حجمها من 9576 ساعة في سنة 2009 إلى 9847 ساعة في سنة 2013.

ولم تتمكّن الشركة التونسية لصناعات التكرير من التحكّم في عدد حوادث الشغل والعمل على التقليل منها حيث بلغ عددها 57 حادثا خلال الفترة 2009-2012 توقّف العمل على إثرها في أكثر من نصفها. وتعود أسباب هذه الحوادث بالأساس إلى عدم استعمال معدات الحماية الشخصية بنسبة 28 % وانعدام الحماية اللازمة بنسبة 17 % وحالة الموقع بنسبة 13 % والحالة السيئة وسوء استعمال المعدات بنسبة 9 %.

ولتلافي هذه الحوادث والتخفيض في أيام العمل المهدورة، تدعو الدائرة إلى العمل على مزيد تحسيس الأعوان والإطارات بضرورة الالتزام بمقتضيات السلامة اللازمة.

II- توريد غاز البترول المسيل

تشكو إجراءات وعمليات توريد غاز البترول المسيل من صعوبات حالت دون التحكّم في كلفة الكمّيات المورّدة وفي حجم الدعم الذي تخصّصه الدولة لهذه المادة.

⁽¹⁾ عدد الحوادث التي نتج عنها أكثر من يوم راحة على عدد ساعات العمل الفعلية خلال السنة.

أ- إجراءات وعمليات التوريد

تقوم لجنة برمجة الشراءات التي تضمّ ممثلين عن الشركة التونسية لصناعات التكرير وعن بقية شركات التوزيع وتشرف عليها الشركة الوطنية لتوزيع البترول، بإعداد برنامج التزود دون الاستناد إلى إجراءات مكتوبة ودون أن يتمّ توثيقه بمحاضر جلسات ممضاة من قبل الأطراف المتدخلة. كما لوحظ أنّ ممثّل شركة التوزيع "ساغاز" لم يحضر سوى اجتماع وحيد من جملة 10 اجتماعات عقدتها اللّجنة خلال الفترة من سبتمبر 2013 إلى جوان 2014.

وعلى صعيد آخر، لا تلتزم شركات التوزيع بمدّ الإدارة العامة للطاقة ببرامج التزود والمبيعات الشهرية قبل اليوم الخامس من كل شهر كي يتسنى لها متابعة حركة التزود ومخزون غاز البترول المسيل حيث تبين أنّ معدل التأخير في موافاتها بهذه المعطيات قد بلغ 5 أيام خلال الفترة 2009-2013 ممّا لم يساعد على الضبط الدقيق لبرامج التزود إذ ارتفع الفارق بين الكمّيات المبرمجة والكمّيات التي تمّ التزود بها فعلياً خلال الفترة المذكورة إلى 20 % وشملت 27 شهراً .

وعلى ضوء البرنامج الشهري الذي تضبطه الإدارة العامة للطاقة مع شركات التوزيع وتقديرات الإنتاج المحلي من هذه المادة، تقوم الشركة التونسية لصناعات التكرير بطلبات عروض دولية للتوريد وإبرام عقود سنوية. غير أنّ هذه الشركة لم يتسنّ لها إبرام عقود سنوية نتيجة لغياب فضاءات التخزين الكافية إذ تقوم بالتزود من مادّة "البوتان التجاري" شهرياً وحسب الأسعار العالمية وهو ما يحول دون الحصول على أفضل الأسعار باعتبار المعدّل السنوي للسعر العالمي لهذه المادة حيث بلغ الفارق في الكلفة خلال الفترة 2009-2013 ما يناهز 32 مليون دولار.

وعلى إثر توقف الشركة التونسية لصناعات التكرير عن توريد مادة غاز البترول المسيل عبر ميناء بنزرت في سنة 2009، نظرا لعدم توقّر خزان لاستيعاب المنتج المستورد، اقتضت عمليات تفريغ الشّحنات على ميناءي حلق الوادي وقابس ممّا انجرّ عنه تحمّل الشركة الوطنية لتوزيع البترول لتكاليف نقل إضافية لهذه المادة من مركز التعبئة بحلق الوادي إلى مركز التعبئة ببنزرت بلغت خلال الفترة 2010-2013 حوالي 1,08 م.د.

ومن ناحية أخرى، قامت الشركة التونسية لصناعات التكرير خلال الفترة 2009-2013 باستلام حوالي 110 ألف طن من غاز البترول المسيل بميناءي حلق الوادي وقابس معا وهو ما نتج عنه ارتفاع في منحة النقل بحوالي 1,138 م.دولار نتيجة توظيف 9 دولار عن الطن الواحد يتم إفراغه في ميناء إضافي.

وعلى صعيد آخر، وبالرغم من توقّر إمكانية التقليل في كلفة النقل منذ سنة 2012 من خلال التنصيص في العقد المبرم مع المزود "نفطعمر" على التخفيض في منحة النقل عند طلب شحنات ذات حجم أكبر، فإنّ الشركة التونسية لصناعات التكرير لم تستغل هذه الإمكانية على أفضل وجه وقامت خلال سنتي 2012 و2013 بتوريد غاز البترول المسيل في 93 شحنة في حين كان بإمكانها تجميعها في 72 شحنة فقط وتوفير مبلغ يناهز 6,195 م.دولار.

كما ارتفعت خلال الفترة 2009-2013 كلفة شراء مادة غاز البترول المسيل بحوالي 1,03 م دولار بسبب خطايا الانتظار⁽¹⁾ التي تحملتها الشركة التونسية لصناعات التكرير عند تجاوز الوقت المخصّص للتحميل أو التفريغ المنصوص عليه في عقد السفر.

وتعود أسباب هذه الخطايا إلى ضعف البنية الأساسية للموانئ البحرية والنقص في تجهيزاتها وكذلك إلى كيفية تفريغ الشحنات إذ تبين أنّ مينائي حلق الوادي وقابس يتوقّران على قارب سحب وحيد لكلّ منهما وعلى رصيف واحد لا يسمح بدخول أكثر من باخرة.

كما تبين أنّ طاقة الضغط لذراع التّفريغ لميناء حلق الوادي الذي يؤمن 90 % من الكميات الموردة لا تتجاوز 100 طن في الساعة مقابل 150 طن بميناء قابس وهو ما تسبّب في التأخير في عمليات التفريغ بميناء حلق الوادي. فضلا عن ذلك حال ضعف تجهيزات الإنارة بالموانئ البحريّة التونسية دون إرساء البواخر ليلا إذ ظلت 41 باخرة وصلت إلى الموانئ التونسية خارج فترات التفريغ الممكنة تنتظر الدخول لمدة تجاوزت ما جملته 11 يوما خلال سنتي 2009 و2013.

وبالإضافة إلى ذلك، ونظرا لعدم توقّر فضاءات التخزين بالموانئ، فإنّ عمليات التّفريغ تتمّ مباشرة في خزانات المورّعين وهو ما ينتج عنه تعليق هذه العمليات إلى حين الانتهاء من احتساب الكمّيات التي تسلّمها المورّع الأوّل قبل استئنائها لفائدة المورّع الموالي.

ومما زاد من حدّة هذه الوضعيّة، أنّ عمليّة التّفريغ تتمّ في أكثر من ميناء و بذلك فإنّ التأخير المسجّل في عمليات التفريغ بأحد الموانئ يترتّب عنه تأخير إضافي بالميناء الآخر وذلك فضلا عن التأخير المنجر عن إيقاف تفريغ مادة غاز البترول المسيل الذي تتطلبه إجراءات السلامة عند تواجد سفن لنقل المسافرين بالميناء.

(1) خطايا الانتظار إلى حدود شهر ماي 2013.

ولتحسين ظروف التوريد، يتعين تعزيز فضاءات التخزين بما يمكن من استغلال فترة انخفاض الأسعار للتزود بالكميات الكافية من مادة غاز البترول المسيل وترشيد مبلغ الدعم الموجه لهذه المادة. وبغرض التقليل من عدد الشحنات المستلمة على ميناءين، بات من الضروري القيام بدراسة دقيقة لحاجيات كل منطقة وتحديد قدرة خزن الشركات المعنية بكل من ميناءي حلق الوادي وقابس. كما أنّ الاعتماد على شحنات أكبر حجما من شأنه أن يساعد على التقليل من عدد الشحنات الراسية بالموانئ البحرية وعلى تخفيض الضغط على هذه الموانئ والتقليل من حجم خطايا الانتظار.

ومن ناحية أخرى تعاقبت الشركة التونسية لصناعات التكرير في 2009، بالاتفاق المباشر وبموافقة سلطة الإشراف، مع مؤسسة عمومية جزائرية لتأمين تزويد السوق المحلية بحوالي 300 ألف طن من مادة غاز البترول المسيل وذلك للفترة الممتدة بين سنتي 2009 و2011. إلا أنّ هذا المزود لم يحترم آجال التسليم في سنة 2010 بخصوص 29 شحنة من مجموع 57 شحنة حيث بلغ عدد أيام التأخير 118 يوما من بينها 39 يوما في شهر جانفي و14 يوما في شهر فيفري و10 أيام في شهر ديسمبر. ولم يتسنّ للشركة التونسية لصناعات التكرير المطالبة بغرامات التأخير لعدم التنصيص عليها بالعقد وذلك خلافا لما ينصّ عليه دليل الإجراءات المتعلق بالشراءات ذات الأثمان المتغيرة.

ولا تساعد هذه الوضعية الشركة التونسية لصناعات التكرير على ضمان حقوقها فضلا عن انعكاس ذلك على انتظام التوريد بالسوق المحلية.

وفي نفس السياق نصّ العقد على أن تكون البواخر الناقلة لمادة غاز البترول المسيل حاصلة على شهادة سلامة (vetting)⁽¹⁾. إلا أنّه تبين عدم التزام المزود دائما بتوفير هذا الصنف من البواخر ممّا تسبّب في تأخير التسليم في الآجال التعاقدية وهو ما جعل الشركة التونسية لصناعات التكرير تلجأ خلال الفترة 2009-2011 إلى التوريد بكميات من غاز البترول المسيل بصفة استعجالية ترتّب عنها كلفة إضافية بحوالي 4,86 م.دولار.

وقامت الشركة التونسية لصناعات التكرير في فيفري 2011 بفسخ العقد المبرم مع هذا المزود دون الحصول على جبر للضرر الحاصل لها. ورغم ذلك أبرمت الشركة في سنة 2013 عقدا جديدا مع نفس المزود دون أن يتمّ تدارك النقائص التي تضمّنها العقد المبرم في 2009.

ب- الدعم الموجه لغاز البترول المسيل

ينقسم الدعم الموجه لغاز البترول المسيل إلى دعم غير مباشر يغطّي الفارق بين سعر توريد النفط الخامّ وسعر اقتنائه من طرف الشركة التونسية لصناعات التكرير لاستعماله في إنتاج غاز

(1) شهادة سلامة تتضمن الخصوصيات الفنية و التقنية و الطاقم الذي يشترط توفره في البواخر الناقلة للمواد البترولية.

البتروال المسيل وإلى دعم مباشر يمثّل الفارق بين ثمن شراء غاز البتروال المسيل بالسعر العالمي وثمان بيعه للمورّعين.

ونتيجة لارتفاع الأسعار العالمية لبيع البتروال الخام تطوّرت قيمة الدعم غير المباشر من 3,47 م.د في سنة 2010 إلى 30,94 م.د في سنة 2013. فيما ارتفع حجم الدعم المباشر من 135,83 م.د في سنة 2009 إلى 508,874 م.د في سنة 2013 وهو راجع بالأساس إلى ارتفاع الكمّيّات المستوردة بحوالي 40 ألف طن وارتفاع الأسعار العالميّة وتأثير تقلّبات سعر صرف الدّولار ترتّب عنه ارتفاع في قيمة الدعم للطن الواحد من 321 دينار إلى 1086 دينار.

وقد تبين أنّ عملية احتساب مبلغ الدعم الموجه لقطاع غاز البتروال المسيل قد شابها نقائص تمثّلت خاصة في الاعتماد الكليّ على أسعار التوريد في حين أنّ جزءا من هذه المادة يتمّ إنتاجه محليا بكلفة تقلّ عن أسعار التوريد وبيعه إلى الشركة التونسية لصناعات التكرير بالأسعار العالمية وهو ما مكّن الشركة التونسية للكهرباء والغاز من تحقيق أرباح بلغت 35 م.د في سنة 2013 أي ما يعادل نسبة 46 % من كلفة الإنتاج.

وبالإضافة إلى ذلك وبالرغم من اختلاف منظومات إنتاج البروبان والبوتان والقازولين، فإنّ الشركة التونسية للكهرباء والغاز تقوم بتحديد كلفة إنتاج مختلف هذه المواد بصفة جمالية في حين كان من الأجدي احتساب كلفة إنتاج كل مادة على حده ومتابعة تطور كلفتها والعمل على تخفيضها.

ومن شأن هذه النقائص والتي تتزامن مع عدم مسك الشركة التونسية لصناعات التكرير لمحاسبة تحليلية أن تحول دون تحديد الدعم الموجه لغاز البتروال المسيل بالدقة المطلوبة يستند إليه عند إعداد الدراسات الهادفة إلى ترشيد هذه النفقات.

ومن ناحية أخرى، ارتفعت كلفة إنتاج الطن الواحد من غاز البتروال المسيل بالشركة التونسية للكهرباء والغاز خلال الفترة 2009-2013 بنسبة فاقت 129 % وهي تعزى بالأساس إلى ارتفاع كلفة الطاقة التي تمثّل 82 % من الكلفة الجمالية حيث تطوّر مؤشّر استهلاكها لإنتاج 1 طن من غاز البتروال المسيل خلال نفس الفترة بنسبة 7 %. وسجّل مؤشر المردودية بوحدة معالجة الغاز بقابس أيضا تراجعاً من 91.51 % في سنة 2009 إلى 86.57 % في سنة 2013 نتيجة ارتفاع كمية البروبان الضائعة خلال عملية الإنتاج.

وتستدعي هذه الوضعية العمل على مزيد التحكم في هذه المؤشرات قصد الضغط على كلفة الإنتاج وتحسين المردودية بما يساهم في ترشيد الدعم الموجه إلى هذه المادة علما وأنّ تقرير البنك

العالمي أشار إلى أنّ الطبقات الأقل دخلا لا تتمتع سوى بنسبة 15 % من مجموع الدّعم الموجّه لهذه المادّة في حين تتمتع الطبقات ذات الدّخل المرتفع بنسبة 22 % من هذا الدّعم⁽¹⁾.

III- تخزين غاز البترول المسيل

شملت النقائص المتعلقة بتخزين غاز البترول المسيل أساسا ضعف طاقة وتجهيزات الخزن وتعطّل إنجاز عدد من المشاريع في الغرض فضلا عن سلامة استغلال وحدات الخزن.

أ- طاقة الخزن

ينصّ الفصل 13 من القانون عدد 45 لسنة 1991 المؤرّخ في غرّة جويلية 1991 المتعلق بمنتجات النفط على أنّه "يتعين على المكرّرين والمورّدين والمتزوّدين والموزّعين تكوين مخزونات احتياطية ومسكها والمحافظة عليها". كما نصّ قرار الوزير المكلف بالصناعة المؤرّخ في 3 ماي 2006 سالف الذكر على أن تكون المخزونات الاحتياطية مساوية لشهر واحد من المبيعات بالسوق الداخلية. إلّا أنّه تبيّن أنّ طاقة الخزن الجمالية لا تتجاوز 16 يوما من الاستهلاك الوطني لمادّة غاز البترول المسيل حيث يقدر المخزون الاحتياطي القانوني الجملي بحوالي 51,631 ألف طن في حين لا تتجاوز طاقة الخزن 28,350 ألف طن ليصل بذلك النقص إلى 23,281 ألف طن.

كما نصّ الفصل 15 من نفس القانون على أنّه "يقع توزيع المخزونات الاحتياطية على تراب الجمهورية". غير أنّ طاقة الخزن توزّعت بطريقة متفاوتة بين مختلف مناطق البلاد حيث ارتفعت درجة الاستقلالية إلى 20 يوما بمنطقة الوسط ولم تتجاوز 14 يوما بمنطقة الشمال والجنوب. كما أنّه وباستثناء مركز الخزن بحلق الوادي التابع للشركة الوطنية لتوزيع البترول فإنّ النقص في المخزون الاحتياطي يخصّ كلّ مراكز شركات الإنتاج والتوزيع.

وبخصوص درجة الاستقلالية فهي لم تتجاوز في أفضل الحالات 14 يوما بالنسبة للشركة التونسية للكهرباء والغاز وتراوح بين 8 أيّام و13 يوما بالنسبة لمركزي التعبئة ببزرت وقابس التابعين للشركة الوطنية لتوزيع البترول ولمركزي التعبئة بحلق الوادي التابعين لكلّ من شركتي بوطاغاز وطوطال غاز فيما تدنّت إلى يومين فحسب بالنسبة لمركز التعبئة التابع لشركة ساغاز.

وقد نصّ الفصل 29 من القانون عدد 45 لسنة 1991 على أنّ مخالفة الأحكام المتعلّقة بضرورة تكوين مخزون احتياطي تعاقب بخطية تقدر بنسبة 10 % من القيمة الصافية من المعاليم

(1) تقرير البنك العالمي- نوفمبر 2013 - عدد 82712 ت.ن.

والأداءات المستوجبة على هذه المادة التي يقع معاينة نقص في مخزونها وذلك عن كل متر مكعب في الشهر ويضاعف مقدار الخطية في صورة التماذي بعد مضي أجل 6 أشهر. إلا أنه لم يتم منذ صدور هذا القانون، تطبيق هذه الغرامات على الشركات المعنية رغم العجز المسجل في طاقة الخزن.

ب- تجهيزات الخزن

نصّ قرار الوزير المكلف بالصناعة المؤرخ في 8 أوت 2009 المتعلق بشروط تركيز الخزانات المحتوية على غازات ملتهبة مسيلة واستغلالها على أنه يتعين على مستغلي الخزانات المكشوفة المركزة حاليا والتي تفوق سعتها 250 طن تغييرها بخزانات مغطاة وذلك في أجل يحدده الوزير المكلف بالمؤسسات المرتبة على أساس برنامج عمل يقدم من قبل المستغل. وتنطبق هذه الأحكام على الخزانات المركزة قبل دخول القرار حيز التنفيذ في أجل لا يتجاوز 10 سنوات أي 8 أوت 2019. إلا أنه ورغم امتلاك الشركة الوطنية لتوزيع البترول لخمسة عشر خزانا مكشوفة ذو سعة جملية تساوي 1500 طن بمركز تعبئة غاز البترول المسيل ببزرت، فإنها لم تتولّ تقديم برنامج عمل للوزارة المكلفة بالصناعة لتغيير هذه الخزانات بأخرى مغطاة.

ويتواصل استغلال أربع خزانات مكشوفة بالمنطقة البترولية بحلق الوادي، ثلاث منها تابعة لشركة بوطاغاز وآخر لشركة طوطال غاز، و12 خزانا بالمنطقة الصناعية بقابس منها ثلاث خزانات تابعة لشركة ساغاز وثلاث خزانات لشركة سودغاز و6 خزانات على ملكية مشتركة بين الشركة الوطنية لتوزيع البترول والشركة التونسية للكهرباء والغاز دون تقديم أي برنامج عمل لتغيير هذه الخزانات بأخرى مغطاة.

ومن ناحية أخرى، وبالرغم من أنّ تعويض الخزانات المكشوفة بخزانات مغطاة لا يصبح إجباريا إلاّ بداية من 08 أوت 2019، طلبت سلطة الإشراف في 29 جويلية 2010، من الشركة الوطنية لتوزيع البترول الاقتصار على استغلال ثلاث خزانات بمركز تعبئة غاز البترول المسيل ببزرت بطاقة جملية في حدود 240طنا من جملة 15 خزانا. وانجر عن هذه الوضعية اضطراب في سير عمل المركز حيث أنّ الضغط الأمثل لتعبئة القوارير لا يتحقق إلا باستعمال 5 خزانات وأنّ تفريغ شاحنتين من غاز البترول المسيل لتعبئة الخزانات يستوجب إيقاف عملية تعبئة القوارير ساعتين يوميّا. ولتغطية العجز الناتج عن تعطل سير نشاط المركز، ارتفع عدد ساعات العمل الإضافية للعمال القارين بنسبة بلغ معدّلها خلال الفترة من أوت إلى نوفمبر 2010 حوالي 45 % وقدّرت كلفتها بقيمة 35 أ.د.

وتمتلك الشركة التونسية لصناعات التكرير حالياً أسطولا لتخزين غاز البترول المسيل يتكوّن من 6 خزّانات بسعة إجمالية تقدّر بحوالي 6,5 ألف طن. غير أنّه تبين أنّ هذه الخزّانات مكشوفة وليست محميّة بالقدر الكافي حيث أظهرت دراسة المخاطر التي أجرتها مكاتب دراسات متخصصة أنّ وضعية هذه الخزّانات لا تتطابق مع التّشاريح والتّرايب الجاري بها العمل وأنّها تشكّل خطراً على البيئة والمتساكنين بالنّظر خاصّة إلى الكثافة السّكانية لمدينة جرزونة المجاورة لموقع المصفاة.

وعلى صعيد آخر، تبين أنّ الاتفاقية التي أبرمتها الشركة التونسية للكهرباء والغاز مع شركة ساغاز بتاريخ 15 ديسمبر 2008 والتي تتعلّق بحق العبور وشروط تخزين غاز البترول المسيل لا تتضمن طريقة احتساب الكميات المسلمة من هذه المادة وإجراءات وتوقيت إعلام الشركة التونسية للكهرباء والغاز بالكمية والنوعية وكيفية ضبط مسؤولية كل طرف عند حصول إخلال في تنفيذ بنود الاتفاقية وحق كل طرف في زيارة مراكز التخزين والإنتاج والتعبئة المتعلقة بغاز البترول المسيل.

ولم تنصّ الاتفاقية التي أبرمتها الشركة التونسية للكهرباء والغاز مع شركة سودغاز بتاريخ 06 جوان 2007 المتعلّقة بحق العبور وشروط تسليم غاز البترول المسيل على سعر العبور وتاريخ الفوترة وأجال وكيفية الاستخلاص وخطايا التأخير في حال عدم احترام آجال الخلاص.

وتوصي الدائرة في هذا الإطار بإعادة النّظر في مضمون هذه الاتفاقيات حماية لمصالح الشركة التونسية للكهرباء والغاز وتأميناً لاستمرارية عمليات التزوّد.

كما تتولّى الشركة التونسية للكهرباء والغاز استغلال خزّانات بقباس تابعة للشركة الوطنية لتوزيع البترول دون إبرام اتفاقية في الغرض ودون مقابل وتقوم بتزويد مركز التعبئة بقباس التابع للشركة الوطنية لتوزيع البترول بغاز البترول المسيل دون فوترة الأعباء وهو ما يستدعي الإسراع في إبرام اتفاقية في الغرض تحدّد التزامات وحقوق الطرفين.

وفي إطار تجديد الخزّانات، برمجت الشركة التونسية لصناعات التكرير إنجاز مشروع بكلفة 23,763 م.د يتكون أساساً من 5 خزّانات مغطاة بسعة 600 طن للخزان وخزان آخر بسعة 120 طن مخصّصاً للمواد غير المطابقة للمواصفات التونسية. وتم توقيع العقد مع المزوّد في غرة مارس 2012 على أن يتمّ إنجاز هذا المشروع خلال 29 شهراً أي بتاريخ غرة أوت 2014. إلّا أنّه وإثر مرور 26 شهراً عن بداية الأشغال، لم تتجاوز نسبة الإنجاز 50 % ولم يتم الانطلاق في أشغال البناء إلّا في موفى جوان 2014 نتيجة عدم موافقة الشركة التونسية لصناعات التكرير على الدراسات الهندسية وملف الطّبعة الأساسية في حين كان من المفترض إنجاز هذا المشروع في جوان 2013.

وبخصوص مشروع إنشاء خزانات بقباس تابعة للشركة الوطنية لتوزيع البترول بطاقة خزن 12 ألف طن لم تتجاوز نسبة تقدّم الانجاز 78 % إلى حدود شهر ماي من سنة 2014 في حين يفترض أن تكون الخزانات جاهزة في شهر جوان 2013. ويعود هذا التأخير إلى الاضطرابات التي عقيبت الثورة في سنة 2011 والتي تسببت في توقف الأشغال طيلة 206 يوما. وتوقفت الأشغال 208 يوما في سنة 2012 وأرجأت اللجنة العليا للصفقات إبداء رأيها في الموضوع إلى حين تقديم ملف الختم النهائي لهذه الصفقة. كما توقفت الأشغال 125 يوما في سنة 2013 بسبب التأخير في الحصول على الترخيص لبناء خط الأنبوب وكذلك منع مصالح الديوانة دخول بعض المعدات المخصصة للمشروع.

وقد حال هذا التأخير دون الترفيع في طاقة الخزن خاصة لمادة البروبان المنتجة محليا والّجوء إلى تصدير شبه الكامل للكميات التي تنتجها شركة بريتش غاز بحقل صديربعل علما وأنّ استعمال الشركة التونسية للكهرباء والغاز لهذه المادة قد مكّنها في سنة 2013 من تخفيض كلفة إنتاج غاز البترول المسيل بحوالي 463 ألف دولار.

وعلى صعيد آخر، تضمّن المخطط الحادي عشر للتنمية إنجاز دراسة مشاريع مشتركة مع الطرف الجزائري لإحداث طاقات خزن ومركز تعبئة في المناطق الحدودية الجزائرية التونسية. إلا أنّه لم يقع إعداد هذه الدراسات وبالتالي لا توجد تصورات لإنجاز هذه المشاريع.

ج- سلامة استغلال وحدات الخزن

يخضع استغلال وحدات الخزن لعدد من متطلّبات السلامة ومنها ضرورة إجراء اختبار هيدروليكي⁽¹⁾ كلّ 10 سنوات على أقصى تقدير بالنسبة للخزانات الثابتة والحصول على شهادة اختبار طبقا للأوامر والقرارات المعمول بها في هذا المجال. إلا أنّه تبين أن الشركة التونسية للكهرباء والغاز لم تتقيّد بهذه الأجال بخصوص الخزانات الكروية الستة التي تستغلّها بوحدة معالجة الغاز بقباس لتتجاوز المدة الفاصلة بين آخر اختبارين بخصوص خزّانين 16 سنة. كما سجّلت الشركة الوطنية لتوزيع البترول تأخيرا في إنجاز هذا الاختبار بخصوص خزّانين تراوح بين 545 يوما و995 يوما. ومن شأن هذه الوضعية أن تشكّل خطرا على مستغلي وحدة المعالجة بقباس والمناطق المحيطة بها وهو ما يستدعي التعجيل في إنجاز الاختبارات المطلوبة للتأكد من استيفاء ظروف السلامة اللازمة للاستمرار في استغلال الخزانات.

(1) حسب قرار وزير الأشغال العمومية المؤرخ في 14 ديسمبر 1956 المتعلّق بترتيب آلات إنتاج وخزن أو استخدام أنواع الغازات المضغوطة أو المميعة أو الذائبة.

ومن ناحية أخرى، تم في شهر أوت 2007 إعداد اتفاقية تتعلّق بإجراءات تسليم المنتج والصيانة وسلامة الخزانات والمعدات الموجودة في فضاء التخزين بقابس لدى الشركة التونسية للكهرباء والغاز بين رئيس مركز غاز البترول المسيل لهذه الشركة ورئيس مركز التعبئة بقابس التابع للشركة الوطنية لتوزيع البترول. ويتعيّن في غياب تفويض لهذين المسؤولين إبرام هذه الاتفاقية بين الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة الوطنية لتوزيع البترول من قبل الأشخاص المخوّلين لذلك.

IV- التعبئة والتوزيع

تتوفّر لدى شركات التوزيع 8 وحدات تعبئة لقوارير الغاز منها 3 على ملك الشركة الوطنية لتوزيع البترول ووحدتين لكلّ من شركة بوطاغاز وطوطال غاز ووحدة تابعة لشركة ساغاز. وتوزّعت مبيعات هاته الشركات من غاز البترول المسيل في سنة 2013 تباعا بنسبة 44 % و 29 % و 17 % و 10 %.

وشهدت عمليات التعبئة والتوزيع نقائص تعلّقت بنشاط تعبئة قوارير الغاز وتوزيع غاز البترول المسيل كوقود للسيارات وتوزيع غاز البترول المسيل السائب وحساب التعديل الجغرافي وتصاريح نسبة مبيعات الغاز المنزلي وسلامة عمليات التعبئة والتوزيع.

أ- نشاط تعبئة قوارير الغاز

سجلت الشركة الوطنية لتوزيع البترول خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2010 و 2013 فائضا في مخزون غاز البترول المسيل يقدر بحوالي 7777 طن وبقيمة 2,168 م.د نتيجة بالأساس إلى كميات غاز البترول المسيل المتبقية في القوارير التي ترجع لشركات التوزيع. وقد تراوح معدل بقايا الغاز في القوارير ذات سعة 13 كغ خلال الفترة 2010-2013 بين 239 غرام و 474 غرام لحوالي 4196 قارورة تمّ وزنها سنوياً قبل تعبئتها.

وتستدعي الوضعية إعادة النّظر في هيكل أسعار مادة غاز البترول المسيل لشركات التوزيع في اتجاه ترشيد حجم الدعم الموجه لهذه المادة خاصة وأنّ هذا الهيكل يتضمّن منحة ضياع عند التعبئة بقيمة 1.463 دينار للطن الواحد وأنّ مصالح وزارة المالية بإمكانها حصر الفائض في المخزون التي تحققه شركات التوزيع.

وعلى صعيد آخر، وخلافا لمقتضيات القانون عدد 45 لسنة 1991 سالف الذكر ولبنود الاتفاقية المبرمة بتاريخ 19 جوان 2002 بين الجانب التونسي و الجانب الجزائري⁽¹⁾، لم تقم الشركة الوطنية لتوزيع البترول منذ سنة 2009 بالتثبت من جودة المواد المسلمة من قبل شركة سوناتراك ومن مطابقتها للمواصفات التونسية قبل عرضها للبيع.

ب- توزيع غاز البترول المسيل كوقود للسيارات

ضبط الأمر عدد 2016 لسنة 2002 بتاريخ 04 سبتمبر 2002 القواعد الفنية لتجهيز وتهيئة العربات ذات محرك يشتغل بغاز البترول المسيل والتي قدّر عددها في سنة 2013 بحوالي 12 ألف عربة⁽²⁾.

ويتمّ تزويد هذه العربات من خلال شبكة تتكوّن من 26 محطة موزعة على 15 ولاية 16 منها تتبع الشركة الوطنية لتوزيع البترول والبقية لشركات خاصة. وقد شهدت مبيعات غاز البترول المسيل المشغّل للسيارات انخفاضا من 32 ألف طن في سنة 2010 إلى 20 ألف طن في سنة 2013 نتيجة تفاقم ظاهرة استعمال الغاز المنزلي كوقود للسيارات بسبب أهمية الفارق في السعر بين الغاز المنزلي (318 مي/لتر) والغاز المشغّل للسيارات (698 مي/لتر) وضعف وسائل المراقبة والإجراءات الردعية. وسجّلت الشركة الوطنية لتوزيع البترول خلال نفس الفترة، أكبر نسبة انخفاض بلغت 50 %.

وبحسب تقديرات فريق الرقابة، تبلغ كمّيّة الغاز المستعمل كوقود للسيارات عوضا عن الاستهلاك المنزلي خلال الفترة 2010-2013 حوالي 20 ألف طن. وقد نتج عن ذلك تحمّل ميزانية الدولة لأعباء إضافية بعنوان الدعم الإضافي و النقص في الأداءات قدّرت بحوالي 13 م.د.⁽³⁾

وأمام استفحال هذه الظاهرة وخطورتها على سلامة المواطنين حيث سجّلت مصالح الحماية المدنية 130 حادث نتيجة لاستعمال قوارير الغاز المنزلي كوقود للسيارات خلال الفترة 2009-2013 فضلا عن ما يترتّب عنها من أعباء إضافية لميزانية الدولة بعنوان الدّعم فإنّ الإدارة العامة للطاقة مدعوّة لأخذ الإجراءات الكفيلة بالتصدّي لهذه الظاهرة.

(1) الشركة التونسية لصناعات التكرير والشركة الوطنية لتوزيع البترول من جهة وسوناتراك و نافطال من جهة أخرى: تتولّى الشركة الجزائرية نفطال تعبئة غاز البترول المسيل في قوارير ذات سعة 13 كغ بثلاث مراكز تعبئة بالجزائر وبيعه إلى الشركة الوطنية لتوزيع البترول.

(2) حسب تقديرات الإدارة العامة للطاقة ووفق الدراسة التي قامت بها الغرفة المهنية لشركات التوزيع 30 ألف عربة.

(3) اعتمادا على معدّل مبيعات سنة 2010 وباحتساب معدّل نمو سنوي للاستهلاك بنسبة 3 %.

ومن ناحية أخرى، تحدد المواصفة التونسية م.ت. 04.36⁽¹⁾ الخصائص المتعلقة بغاز البترول المسيل المزود لمحركات السيارات التي تضمن نجاعة وسلامة محرك السيارة إلى جانب المحافظة على سلامة البيئة. إلا أنه تبين أن الشركة التونسية لصناعات التكرير لا تتولى إجراء الاختبارات اللازمة للثبوت من مطابقة منتوجها لهذه المواصفة.

ونظرا لما قد ينتج عن توزيع وقود غاز البترول المسيل غير المطابق للمواصفات التونسية من أخطار، تدعو الدائرة إلى المصادقة على هذه المواصفة خاصة وأن الفصل الثاني من الأمر عدد 724 لسنة 1983 المؤرخ في 04 أوت 1983 والمتعلق بضبط أصناف المواصفات وطرق إعدادها ونشرها نصّ على أن الوثائق التي تحتوي على مواصفات تتعلق بالمصلحة العمومية والنظافة وحفظ الصحة والأمن أو حماية الأشخاص والمحيط تخضع وجوبا لإجراءات المصادقة على المواصفات التي تضيف عليها الصبغة الإلزامية.

وعلى صعيد آخر، ويهدف ترشيد استهلاك الطاقة وطبقا لمقتضيات الفصل 15⁽²⁾ من القانون عدد 72 لسنة 2004 المؤرخ في 02 أوت 2004 المتعلق بالتحكم في الطاقة، وجّهت الوزارة المكلفة بالصناعة بتاريخ 17 سبتمبر 2004 مراسلة إلى وزارة الداخلية والتنمية المحلية وأخرى إلى الوزارة المكلفة بالتجارة تطالبهما فيها بالتوقف عن إسناد رخص لإنشاء محطات لبيع غاز البترول المسيل كوقود للسيارات، إلا أن إدارة السلامة رخصت ببعث محطة بجرية. كما رخصت بعض الإدارات الجهوية للتجارة ببعث مثل هذه المحطات في حين نصّ الأمر عدد 2687 لسنة 2006 سالف الذكر على أن منح هذه التراخيص هو من مشمولات الوزارة المكلفة بالصناعة.

ج- توزيع غاز البترول المسيل السائب

شهدت مبيعات غاز البترول المسيل السائب تراجعا ملحوظا، حيث انخفضت من 77 ألف طن في سنة 2009 إلى 52 ألف طن في سنة 2013 أي بنسبة تناهز 33 %. ويعود هذا الانخفاض بالأساس إلى تطور شبكة ربط المناطق الصناعية بالغاز الطبيعي الذي يعتبر ذا قيمة تنافسية كبيرة (سعر البيع 374 دينار/الطن) مقارنة بغاز البترول المسيل الصناعي (سعر البيع 1278 دينار/الطن).

ورغم ارتفاع كلفة إنتاج الطن الواحد من غاز البترول المسيل السائب مقارنة بكلفة إنتاج الغاز الطبيعي بالشركة التونسية للكهرباء والغاز، حيث تجاوز الفارق 399 دينار في سنة 2013، لم

(1) م.ت. 04.36 (2001) "وقود غاز البترول المسيل - المتطلبات وطرق الاختبار" غير مصادق عليها.

(2) تنص الفقرة الثانية من الفصل 15 من القانون عدد 72 لسنة 2004 على أنه "يتم تحديد نوع الطاقة المعوضة والطرق والاجال والشروط الفنية للاستبدال بمقتضى قرار من الوزير المكلف بالطاقة." الذي لم يتم بعد إصداره.

يتوفّر لدى المشرفين على القطاع مخطط مديري أو إستراتيجية تمكّن من استبدال غاز البترول المسيل الصناعي بالغاز الطبيعي الذي سجّل تأخيرا في تعميم شبكته.

وتبيّن أيضا أنّ الشركة الوطنية لتوزيع البترول لا تبرم عقودا مع كافة الحرفاء الذين يتزوّدون بغاز البترول المسيل السائب لديها. وقد نتج عن ذلك تراكم مستحقات الشركة لدى الحرفاء الصناعيين حيث ارتفعت في نهاية سنة 2013 قيمة المستحقات غير القابلة للاستخلاص نظرا لقدمها أو للصعوبات التي يمر بها المدين إلى حوالي 241 أ.د.

وأمام الارتفاع الذي تشهده النفقات المتعلّقة بهذا النشاط لدى الشركة الوطنية لتوزيع البترول خاصة منها المعلوم السنوي لمراقبة وحراسة المؤسسات الخطرة أو المخلة بالصحة أو المزعجة وعدم الترفيع في هامش الربح بهيكل الأسعار وفي غياب نظام محاسبة تحليلية يمكّن من تحديد الكلفة الحقيقية للإنتاج يكون من الصعب تحقيق المردودية المرجوة من هذا النشاط.

د- حساب التعديل الجغرافي

سجّل حساب التعديل الجغرافي لمادة غاز البترول المسيل وجود عجز بقيمة 20.5 م.د خلال الفترة 2009-2013 أي بنسبة 33 % من القيمة الجمالية للمقاييس التي بلغت 63 م.د في حين تجاوزت القيمة الجمالية للدفعات 83 م.د. وقد تفاقم هذا العجز حيث ارتفعت نسبته من 26 % في سنة 2009 إلى 39 % في سنة 2013 ممّا أثر سلبا على حساب التعديل الجغرافي لمجموع المواد حيث انخفض الفارق الإيجابي من 9.6 م.د في سنة 2012 إلى 5.9 م.د في سنة 2013.

ويعود هذا العجز أساسا إلى الزيادة في قيمة الدفعات لحساب التعديل الجغرافي بنسبة 5 % بتاريخ 21 فيفري 2012 وبنسبة 10 % بتاريخ 26 جوان 2013. وتستدعي هذه الوضعية إيجاد الحلول الكفيلة بمعالجة استنزاف الرصيد الاحتياطي لهذا الحساب.

وخلافا لما نصّ عليه منشور كاتب الدولة للتخطيط والاقتصاد الوطني المؤرّخ في 9 ديسمبر 1968 المتعلّق بكيفية تطبيق حساب التعديل الجغرافي، بوجوب تقديم شركات توزيع البترول إلى المتصرّف في حساب التعديل الجغرافي قائمة في المبيعات الشهرية وتنزيل المقاييس المتأثية من هذه المبيعات لفائدة حساب التعديل الجغرافي قبل يوم 25 من الشهر الموالي، تبين أنّ عمليّات التنزيل خلال سنة 2013 تمّت بتأخير بلغ معدّله 35 يوما ليتجاوز في بعض الحالات أربعة أشهر. ونتيجة لذلك حرم

هذا الحساب من العائدات البنكية التي كان بالإمكان توظيفها والتي بلغت حسب تقديرات الفريق الرقابي 51 أ.د. في سنة 2013.

ومن ناحية أخرى، نصّ الأمر عدد 894 لسنة 1999 المؤرخ في 19 أفريل 1999 على تطبيق المعلوم على الاستهلاك على غاز البترول المسيل وفق تعريفه قيمتها 8,256 د للطن بالنسبة للقوارير التي لا يتعدى وزنها 13 كغ والمعدّة للاستهلاك المنزلي و44,700 د للطن بالنسبة للقوارير التي يتعدى وزنها 13 كغ والمعدّة لاستعمالات أخرى.

وتبيّن من خلال مقارنة مبيعات غاز البترول المسيل خلال الفترة 2009-2013 المصرّح بها من قبل شركات التوزيع لدى المتصرّف في حساب التعديل الجغرافي والقائمة المقدّمة في الغرض لمكتب مراقبة الاداءات، وجود فوارق في النسب النهائية المعتمدة حسب وجهة الاستعمال⁽¹⁾. وأفرزت عمليات التصفية المنجزة في الغرض من قبل مصالح الديوانة فوارق مالية ارتفعت خلال الفترة المذكورة إلى حوالي 7.5 م.د منها 2 م.د في سنة 2013 محمولة على كاهل الدولة لفائدة الموزّعين. وإزاء هذه الوضعية، يتعيّن على الإدارة العامة للأداءات مزيد التثبّت من الكشوفات ومعطيات شركات توزيع غاز البترول المسيل ومقارنتها بالمعطيات المصرّح بها لدى المتصرّف في حساب التعديل الجغرافي وهو ما من شأنه أن يمكن من الترفيع في موارد ميزانية الدولة.

هـ- سلامة عمليات التعبئة والتوزيع

1- سلامة عمليات التعبئة

فضلا عن التأخير الذي تجاوز 5 سنوات في تحيين دراسة المخاطر ومخططات الطوارئ بالنسبة لمراكز التعبئة ببزرت وقابس وحلق الوادي الراجعة إلى الشركة الوطنية لتوزيع البترول، لم يتضمن مخطط الطوارئ لمركز التعبئة ببزرت إجراءات السلامة والوقاية وجرّد معدات التصدي للحرائق ومواجهة الحوادث المختلفة وأدوات النجدة ومواقعها والتكوين والتأهيل في ميدان السلامة والوقاية وبرامج التمارين البيضاء الدورية المنصوص عليها في ملحق القرار المشترك لوزير الداخلية والتنمية المحلية ووزير الصناعة والتكنولوجيا المؤرخ في 20 فيفري 2010 المتعلق بتحديد العناصر المرجعية لدراسة الأخطار ومخطط الطوارئ.

(1) حسب مكتب مراقبة الأداءات المؤهل وتتولى الإدارة العامة للمراقبة الجبائية تسليم ثلاث نظائر من كل التصريحات النهائية المعتمدة في التصفية في أجل أقصاه 31 جانفي لكل من الإدارة العامة للديوانة والإدارة العامة للطاقة والشركة التونسية لصناعات التكرير

وخلافا لما نص عليه الفصل 9 من الأمر عدد 2687 لسنة 2006 سالف الذكر من وجوب قيام المؤسسات المرتبة من الصنف الأول بتمرين أبيض واحد على الأقل سنوياً لمخطط الطوارئ الداخلي، تبين أنّ الشركة الوطنية لتوزيع البترول لم تقم بهذا التمرين منذ سنة 2010 بمركز التعبئة بقابس المرتب كمؤسسة خطرة من الصنف الأول.

وطبقا لمجلة الشغل والأمر عدد 1989 لسنة 2000 المؤرخ في 12 سبتمبر 2000 والمتعلق بضبط أصناف المؤسسات، يتعين على المؤسسات المرتبة بالصنف الأول والتي تشغل 40 عاملا فأكثر تعيين مهندس أو تقني سامي متخصص في المجال كمسؤول عن السلامة المهنية. ونص قرار وزير الداخلية المؤرخ في 16 سبتمبر 2013⁽¹⁾ على وجوب تركيز فريق سلامة بالمؤسسات الخطرة ومتابعة إنجاز متطلبات المراقبة الفنية والصيانة الدورية والسهر على احترام قواعد السلامة. إلا أنّه لم يتم تعيين مسؤول عن السلامة المهنية بمركز التعبئة بحلق الوادي منذ إنشائه في سنة 2009 بالرغم من أهمية هذه الخطة ومن تأكيد تقرير الرقابة الداخلية بالشركة في 27 جوان 2012 على ضرورة الإسراع بتدارك هذا الإخلال.

كما لوحظ من خلال زيارة مركز التعبئة بحلق الوادي أنّ العديد من العمال لا يرتدون وسائل الوقاية كالحفازات والأحذية المناسبة لعملهم. وتبين أن حوادث الشغل الأكثر تواترا خلال الفترة الممتدة 2009-2013 تتمثل في إصابات على مستوى الأيدي والأقدام التي تجاوزت نسبتها 61 % من مجموع الحوادث ونتج عنها منح 261 يوم راحة.

ويتعين في هذا الصدد الإسراع بتعيين مسؤول السلامة بمركز التعبئة بحلق الوادي بما من شأنه أن يساعد على مزيد احترام شروط السلامة بهذا المركز والتقليص من حوادث الشغل.

ومن ناحية أخرى، وخلافا لأحكام مجلة السلامة والوقاية من أخطار الحريق والفرع والانفجار بالبنائات⁽²⁾، تبين أنّه يتم استغلال محطات الخدمات عجيل التي توزع غاز البترول المسيل للسيارات والتي يبلغ عددها 16 محطة دون الحصول على شهادة وقاية. كما تبين أنّ مراكز تعبئة غاز البترول المسيل للشركة الوطنية لتوزيع البترول تفتقر إلى شهادات وقاية صالحة ولم تبادر هذه الشركة بإعداد ملفات للحصول على تلك الشهادات بخصوص المحطات المبنية قبل تاريخ صدور المجلة خلافا لأحكام الفصل 71 من نفس المجلة بالرغم من أنّ آجال التسوية حدّدت بتاريخ 2 مارس 2014.

(1) المتعلق بضبط تركيبة فريق السلامة وتحديد مهامه وشروط تركيزه بالبنائات والشروط الواجب توفرها في الأفراد المؤهلين للعمل به

(2) التي تم إصدارها بالقانون عدد 11 لسنة 2009 المؤرخ في 02 مارس 2009 والتي يمنع الفصل 46 منه على مستغلي مختلف البنائات الخاضعة لأحكام هذه المجلة، استغلالها كليا أو جزئيا، قبل أو دون الحصول من مصالح الحماية المدنية على شهادة وقاية.

وبخصوص عمليات فرز قوارير الغاز، لم تتقيّد الشركة الوطنية لتوزيع البترول بقرار الوزير المكلف بالصناعة المؤرخ في 25 مارس 2011 حيث لم تتولّى وضع إجراءات مكتوبة للغرض بمركزي حلق الوادي وقابس ولم تزوّد كل خط تعبئة بمركزي فرز للتثبيت من تاريخ استحقاق المراقبة الدورية ومن وجود عيوب في قوارير الغاز. كما لم تعمل الشركة على تكوين عمال الفرز في مجال المواصفات والقواعد والخاصيات المتعلقة بمراقبة قوارير الغاز وفحص حدة بصرهم الذي يجب أن يتم سنويا ولم تقم بتزويدهم بالمعدات والوسائل اللازمة لحسن سير أعمالهم.

وعلى صعيد آخر، أبرمت 16 شركة تنشط بمنطقة رادس بترول في شهر أفريل 2010 اتفاقية مشتركة تهدف إلى تبادل المساعدة عند حدوث حالات طارئة في إحدى المؤسسات وإلى ضبط الترتيبات المسبقة للآزمة لذلك. ومن بين الوحدات المعنية بهذه الاتفاقية يمكن ذكر المراكز الثلاث لتعبئة غاز البترول المسيل لكل من الشركة الوطنية لتوزيع البترول وشركة بوطاغاز وشركة طوطال. إلا أنّه لوحظ عدم تطبيق بعض بنود الاتفاقية سواء من قبل لجنة السلامة والتعاون المشترك لمنطقة رادس بترول وكذلك من قبل الشركة الوطنية لتوزيع البترول. من ذلك، لوحظ عدم التنصيص بمخطط الطوارئ الداخلي لمركز تعبئة غاز البترول المسيل على إجراءات التعاون المشترك المضمّنة بالاتفاقية وعدم إضفاء عقود التأمين لتغطية الإصابات الجسدية للعمال المشاركين في حماية المؤسسات الأخرى وعدم القيام بتمرين أبيض مشترك سنويا على الأقل وفق ما نصّ عليه الفصل 12 من نفس الاتفاقية.

وتبين في نفس الإطار، عدم إبرام اتفاقية تعاون مشترك لمكافحة الحرائق أو الطوارئ الأخرى بالمنطقة الصناعية ببزرت والمنطقة الصناعية بقابس. وتجدر الإشارة أنّه تمّ بخصوص المنطقة الصناعية بجزرونة، في شهر ماي 2013 إعداد مشروع اتفاقية في هذا المجال بين الشركة الوطنية لتوزيع البترول والشركة التونسية لصناعات التكرير وشركة النقل عبر الأنابيب والشركة التونسية لمواد التزيت وديوان البحرية التجارية والموانئ لم يتمّ إمضاؤها بعد.

ومن ناحية أخرى، أقرّت الشركة الوطنية لتوزيع البترول في 24 أفريل 2013 القيام بطلب عروض لاختيار مكتب مختص لدعم وتنفيذ نظام التصرف في المحيط وفقا للمواصفة إيزو 14001 التي تهدف بالأساس إلى سيطرة المؤسسة على تأثير أنشطتها على البيئة والمحيط وضمان عدم وقوع حوادث وتلوث للمحيط وضمان التحسين المستمر لأداء المؤسسة. إلا أنّه وإلى موفى شهر جوان 2014 لم تشرع الشركة في إعداد طلب العروض المذكور.

ونظرا لخطورة نشاط خزن و تعبئة غاز البترول المسيل فإنّه يتعيّن على الشركة الوطنية لتوزيع البترول الإسراع بإبرام اتفاقيات تعاون في كل من منطقتي جزرونة و قابس وكذلك السعي إلى

إعداد نظام التصرف في المحيط الذي سيمكّنها من التحصل على شهادة الجودة المطابقة للمواصفات إيزو 14001.

ومن ناحية أخرى، لم تقم الشركة الوطنية لتوزيع البترول بإبرام اتفاقية جديدة لمراقبة السلامة بمختلف مبانيها ومستودعاتها ومحطاتها بالرغم من انتهاء مدة الاتفاقية المبرمة للغرض منذ شهر فيفري 2014.

وتبيّن من خلال الإطلاع على تقارير زيارات مراقبة السلامة بمراكز التعبئة الثلاث التابعة للشركة الوطنية لتوزيع البترول لسنتي 2012 و 2013، أن جلّ الملاحظات المضمّنة بتقارير سنة 2012 وردت أيضا بتقارير سنة 2013. وتتعلّق هذه الملاحظات خاصة بعدم إنجاز الاختبارات الهيدروليكية القانونية لخزاني الهواء المضغوط بمركز بنزرت الذي كان يتعيّن إنجازها في سنة 2006 طبقا للفصل 13 من قرار وزير الأشغال العمومية المؤرخ في 14 ديسمبر 1956 وبعدم إعداد السجل القانوني وعدم برمجة تفقد داخلي ومراقبة صمام الأمان لخزاني الهواء المضغوط بمركز حلق الوادي وكذلك عدم توفير الملف التقني وشهادة اختبار خزان الهواء المضغوط بمركز قابس.

2- سلامة عمليات التوزيع

لم تتولّ محطات عجيل التي توفر وقود غاز البترول المسيل احترام بعض قواعد وإجراءات السلامة الخاصة بها⁽¹⁾. فخلافا للقرار المشترك لوزير الداخلية والتنمية المحلية وللوزير المكلف بالصناعة المؤرخ في 20 فيفري 2010 والمتعلق بتحديد العناصر المرجعية لدراسة الأخطار ومخطط الطوارئ، لوحظ عدم إعداد مخطط الطوارئ لمحطتي عجيل جربة وعجيل سوق الأحد وغياب تأشيرة إدارة السلامة بالوزارة المكلفة بالصناعة والديوان الوطني للحماية المدنية وذلك قبل الشروع في الاستغلال.

وبخصوص بقية المحطات المرتبة من الصنف الثاني و التي تحصلت على رخصة استغلال قبل صدور الأمر عدد 2687 لسنة 2006، فإنّه لم يتمّ إلزامها بإعداد دراسة مخاطر ومخطط طوارئ خاصة وأنّ 9 محطات عجيل توفر وقود غاز البترول المسيل هي متواجدة داخل المدن.

(1) الأمر عدد 1991 لسنة 2005 المؤرخ في 11 جويلية 2005 والمتعلق بدراسة المؤثرات على المحيط و ضبط أصناف الوحدات الخاضعة لدراسة المؤثرات على المحيط وأصناف الوحدات الخاضعة لكراسات الشروط - الأمر عدد 2687 لسنة 2006 المؤرخ في 9 أكتوبر 2006 والمتعلق بإجراءات المؤسسات الخطرة أو المخلة بالصحة أو المزعجة و استغلالها - القرار المشترك من وزير الداخلية و التنمية المحلية و وزير الصناعة و التكنولوجيا المؤرخ في 20 فيفري 2010 والمتعلق بتحديد العناصر المرجعية لدراسة الأخطار و مخطط الطوارئ.

ومن ناحية أخرى، ترتب محطات خزن وتوزيع وقود غاز البترول المسيل من الصنف 2 بما أنّ المؤسسات الخطرة أو المخلة بالصحة أو المزعجة التي تشتمل على أكثر من نشاط ترتب حسب الصنف الأعلى لأنشطتها، وينصّ الفصل 2 من القرار المذكور أعلاه أنه يستوجب على المؤسسات المرتبة المرخص لها قبل صدور القرار في صنف أدنى أن تقوم بتسوية وضعيتها خلال 5 سنوات من تاريخ دخول القرار حيز التنفيذ في 15 نوفمبر 2010. إلّا أنّه تبين أنّ محطتي خدمات بسيدي بوزيد والقصرين التي توفر لها شركة ساغاز غاز البترول المسيل ومحطة خدمات الشركة الوطنية لتوزيع البترول بولاية بن عروس المرخص لها قبل سنة 2006، لا تزال مرتبة من الصنف 3.

ويستدعي ذلك الإسراع في تسوية ترخيص هذه المحطات بطلب ترتيبها في الصنف 2 وبالتالي إعداد دراسة المخاطر ومخطط الطوارئ الداخلي.

كما نص الفصل 13 من القرار المؤرخ في 14 ديسمبر 1956 المتعلق بترتيب آلات إنتاج وخزن أو استخدام أنواع الغازات المضغوطة أو المميعة أو الذائبة على وجوب انجاز الاختبار الهيدروليكي كل 10 سنوات على أقصى تقدير بالنسبة للخزانات الثابتة. إلّا أنّه تبين أنّ الشركة الوطنية لتوزيع البترول التي تملك 650 خزانا لم تقم بهذا الاختبار في الآجال المحددة بخصوص 83 خزانا ليتجاوز التأخير سنة بالنسبة إلى 6 خزانات.

3- المراقبة

تراجع عدد زيارات التفقد للحرفاء الصناعيين للشركة الوطنية لتوزيع البترول من 1376 زيارة في سنة 2009 إلى 848 زيارة سنة 2013. وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أنّ إدارة السلامة بالوزارة المكلفة بالصناعة كشفت عن وجود عدة إخلالات خطيرة في السنوات الأخيرة تتعلق أساسا بعدم التزام الحرفاء الصناعيين بمقتضيات السلامة. ويذكر من ذلك النقائص التي تمّ الكشف عنها بمستودع لدى شركة الفولاذ أفضى إلى قرار بإيقاف تزويد هذا المستودع في أكتوبر 2009 وانفجار مصنع المبيدات الحشرية بجبل الوسط (حريف لدى بوطاغاز) في جانفي 2013 وعدم توفر شروط السلامة والوقاية الضرورية بمحطة التزود بغاز البترول المسيل السائب بسهولة أفضى إلى قرار بإيقاف نشاط هذه المحطة بصفة نهائية في شهر جوان 2013.

ونظرا لأهمية هذه الزيارات التي تندرج في إطار الرقابة الوقائية في مجال السلامة المتعلقة بغاز البترول المسيل، فإنّ الدائرة تدعو إلى التكثيف في عددها وذلك قصد معاضدة جهود إدارة السلامة بوزارة الصناعة في هذا المجال.

ومن ناحية أخرى، نصّ الفصل عدد 52 من الأمر عدد 134 لسنة 2000 المؤرخ في 18 جانفي 2000 والمتعلق بتنظيم وزارة الصناعة على تكليف إدارة السلامة بالسهير على مواكبة وتطبيق النصوص القانونية والترتيبية المتعلقة بالمؤسسات المرتبة وبالسلامة الصناعية والمنجمية والمتعلقة بالطاقة وذلك بالتعاون مع الهياكل والوزارات المعنية وعلى القيام بدراسات في الغرض فضلا عن مراقبة هذه المنشآت. إلا أنّه تبيّن أنّ حوالي ثلثي المؤسسات صنف 1 والتي تعتبر ذات خطورة عالية يعود آخر تاريخ لزيارتها من قبل إدارة السلامة إلى ما قبل سنة 2010 من بينها مؤسستين يرجع آخر تاريخ لزيارتها لما يفوق 10 سنوات.

وخلافا لما نصّ عليه الفصل 27 من الأمر عدد 2687 لسنة 2006 بتاريخ 9 أكتوبر 2006 سالف الذكر لم تقم إدارة السلامة منذ سنة 2010 بتعيين المعطيات التي يحتويها الدفتر الذي يتضمن 6230 مؤسسة مرتبة منها 1380 مؤسسة تعمل في قطاع غاز البترول.

وطبقا للأمر عدد 134 لسنة 2000 المؤرخ في 18 جانفي 2000 والمتعلق بتنظيم وزارة الصناعة، فإنّ الإدارة الفرعية للسلامة الصناعية المخوّلة تنظيمياً لمراقبة المؤسسات المرتبة عن طريق مصلحة السلامة الصناعية والتي تتكوّن من 10 أعوان ليس بوسعها أمام العدد الكبير من المؤسسات المرتبة إنجاز أكثر من مراقبة دورية لكل مؤسسة خلال 3 سنوات. كما تقلّص عدد زيارات المراقبة الميدانية للمؤسسات المرتبة من 250 زيارة في 2010 إلى 150 زيارة في 2013.

ومن ناحية أخرى، نصّ كراس الشروط الخاص بضبط مقاييس الترخيص لهياكل المراقبة الفنية المصادق عليه بقرار وزير الصناعة المؤرخ في 22 فيفري من سنة 2000 على أنّه يتعيّن على هيكل المراقبة إعلام المصالح المختصة بوزارة الصناعة بكل خلل أو عدم مطابقة تقع ملاحظتها وذلك في أجل لا يتجاوز 3 أيام من تاريخ المعاينة. إلا أنّه تبيّن غياب مراسلات في هذا الشأن بين إدارة السلامة بوزارة الصناعة وهياكل المراقبة الفنية المشار إليها أعلاه.

ولا تتوفّر إدارة السلامة على الوسائل المادية والبشرية الكافية ولا على إجراءات تمكّنها من حسن متابعة تنفيذ مهمّات المراقبة الفنية بالرغم من أنّ نفس كراس الشروط يمكّن هذه الإدارة من القيام أو الإذن بالقيام بمراقبة حسن تنفيذ هذه المهمّات وكذلك القيام بعملية تدقيق لهياكل المراقبة.

ومن جانب آخر وبالرغم من غياب إطار قانوني في المجال، طالبت إدارة السلامة التابعة للوزارة المكلفة بالصناعة بتاريخ 06 جوان 2009 الشركة الوطنية لتوزيع البترول بضرورة إخضاع الخزانات التي تجاوز عمرها 30 سنة إلى اختبار "أوندوسكوبي". وتدعو الدائرة إلى تقييم جدوى هذا الاختبار لإصدار إطار قانوني يتعلق بالإجراءات المستوجب اتخاذها بالنسبة للخزانات القديمة خاصة

وأنّ الشركة الوطنية لتوزيع البترول تقوم منذ سنة 2009 بهذا الاختبار الذي يحمّلها مصاريف إضافية دون الكشف عن أي عيوب بهذه الخزانات.

ويشهد نظام المراقبة الداخلية بوحدة معالجة الغاز بقابس التابعة للشركة التونسية للكهرباء والغاز نقائص تتعلق بعدم الانتظام في القيام بعمليات الرقابة وفي إعداد برامج لهذه العمليات حيث لم يتم خلال سنتي 2011 و2013 إعداد برامج وتقارير الرقابة الداخلية. أمّا بالنسبة لسنوات 2009 و2010 و2012 فلم تتجاوز نسبة تنفيذ برنامج الرقابة 61 % وتراجع عدد زيارات المراقبة من 15 زيارة في سنة 2009 إلى 5 زيارات في سنة 2012. وبالرغم من وجود اخلالات هامة على مستوى منظومة السلامة والصيانة وجودة المنتج، لم تتجاوز خلال نفس الفترة نسبة متابعة النقائص التي تم رفعها على إثر عمليات الرقابة 13 % وهو ما من شأنه أن يحد بشكل كبير من نجاعتها وفعاليتها.

وأفادت الشركة أنّ الإعتصامات والغلق المتكرر للمنطقة الصناعية بقابس أدّت إلى غياب عدد من المراقبين الداخليين مما انجر عنه عدم انتظام في عمليات الرقابة الداخلية كما أن النقل إلى عدة وحدات أخرى للعديد من إطارات المصنع كان لها تأثير على عمليات الرقابة الداخلية.

وتستدعي هذه الوضعية إعداد الشركة التونسية للكهرباء والغاز لبرنامج رقابة سنوي والتقيد بإنجازها والحرص على متابعة التوصيات ومعالجة النقائص التي يتم الوقوف عليها.

*

* *

يكتسي قطاع غاز البترول المسيل أهمية حيوية نظرا للصيغة الاجتماعية لهذه المادة وأهميتها في حياة المواطن التونسي بما أنّ ثلاثة أرباع الأسر التونسية تستعمل غاز البترول المسيل. إلّا أنّه تبين غياب إستراتيجية أو مخطط مديري في هذا المجال يمكن من الاستخدام الأمثل للإمكانيات والوسائل المتوفرة بالرغم من حجم الدعم المخصص من ميزانية الدولة لهذه المادة والذي ارتفع من 178 م.د في سنة 2009 إلى 577 م.د في سنة 2013.

ولم تساعد الصعوبات التي تعرقل تقدّم انجاز مشاريع الإنتاج وخاصة منها مشروع نواة على مزيد الترفيع في الإنتاج الوطني من غاز البترول المسيل وبالتالي من التقليل في كلفة هذه المادة مقارنة بكلفة التوريد حيث بلغ الفارق بينهما في سنة 2013 حوالي 512 دينار للطن الواحد. وقد بات من

الضروري تذليل العوائق التي حالت دون دخول المشاريع المعطّلة حيز الاستغلال بما يساهم في دعم الإنتاج المحلي والتقليص من حجم الواردات.

وتدعو الدائرة الأطراف المتدخلة في عملية الإنتاج وخاصة منها المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية والشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة التونسية لصناعات التكرير إلى مزيد الضغط على عناصر الكلفة وذلك قصد تقليص حجم الدعم الموجه لهذه المادة.

وبالنظر إلى ما تمثله طاقة الخزن لمادة غاز البترول المسيل من أهمية في هذه المنظومة وللتقليص من كلفة التوريد وحرق الغاز، وتأمين انتظام التزوّد من هذه المادة تدعو الدائرة إلى ضرورة دعم طاقة الخزن الوطنية والسهر على حسن توزيعها بين الجهات.

كما يتعيّن تدعيم المراقبة على عمليات توزيع غاز البترول المسيل لوضع حدّ لظاهرة استعمال الغاز المنزلي كوقود للسيّارات نظرا لخطورتها على سلامة المواطنين و أهمية الأعباء التي تتحمّلها الدولة بعنوان الدّعم.

وفي مجال السلامة وبالنظر إلى عدم تقيّد عدد من المتدخلين في عمليات الإنتاج والتعبئة والخزن والتوزيع لغاز البترول المسيل للإجراءات والترايب الجاري بها العمل في هذا المجال، تدعو دائرة المحاسبات إلى مزيد الحرص على توفير متطلبات السلامة في الغرض. كما أنّ إدارة السلامة التابعة لوزارة الصناعة والطاقة مدعوة إلى التّكثيف من عمليات المراقبة والمتابعة ومزيد العمل على فرض احترام مقتضيات السلامة في مجال غاز البترول المسيل.

رد وزارة الصناعة والطاقة والمناجم

يكتسي التزويد بغاز البترول المسيل أهمية بالغة على المستوى الوطني وذلك باعتباره من المواد الأساسية الأسرية والتي لا تملك غالبا منتوجات بديلة عنها لسد استعمالاتها الأولية (الطهي والتسخين والتدفئة).

وقد شهدت السوق خلال السنوات الأخيرة بروز استعمالات أخرى غير أسرية لغاز البترول المسيل خاصة من قبل أصحاب الحرف والمحلات التجارية والصناعية الصغرى. كما لوحظ كذلك إقبال متزايد من طرف أصحاب السيارات التي تشتغل بغاز البترول المسيل- الوقود GPL Carburant على قوارير الغاز المنزلي عوضا عن التزود من محطات الوقود نتيجة التفاوت الكبير في سعر المنتجين.

أما على مستوى منظومة التزويد فهي تشكو من بعض النقائص التي تم استعراضها بالتفصيل ضمن التقرير. وقد شهد توريد وخزن ونقل وتوزيع غاز البترول المسيل ارتفاعا هاما في التكاليف أثقل كاهل المتدخلين وقلص من قدرتهم على الاستثمار وتطوير البنية التحتية للاستجابة لتطور الطلب من جهة ولتأهيل منظومة الخزن والتزويد على مستوى السلامة والإنتاج من جهة ثانية.

وبالإضافة لذلك، شهدت عدة مشاريع لتطوير البنية التحتية للإنتاج (على غرار مشروع نواره) والخزن (على غرار إنجاز طاقة خزن بـ 12 ألف طن بقابس لفائدة عجيل) صعوبات في الانجاز نتيجة للأوضاع الاجتماعية والأمنية الاستثنائية خلال السنوات السابقة.

وبخصوص متابعة عمليات التوريد، فقد تم ضبط إجراءات من طرف المصالح المعنية بالوزارة لتيسير متابعة عمليات البرمجة وضمان نجاعتها وتم إدخال بعض التغييرات على هيكلية وأساليب البرمجة.

أمّا فيما يخص حساب التعديل الجغرافي فسيتم النظر في نجاعة الإجراءات الحالية مع العمل على تكوين الإطارات بالإدارة العامة للطاقة لمتابعة هذه العمليات.

المشاريع ذات الصبغة الجهوية بولايات القيروان والمهدية والمنستير

وسوسة

في إطار تدعيم لامركزية العمل التنموي وتمكين الجهات من ضبط المشاريع وتحديد أولويات تنفيذها والسهر على إنجازها، اتخذت السلط العمومية بداية من سنة 1989، جملة من الإجراءات القانونية والترتيبية تم بموجبها إقرار مبدأ تحويل الاعتمادات المرسمة بميزانيات الوزارات والمخصصة للنفقات ذات الصبغة الجهوية لفائدة ميزانيات المجالس الجهوية. كما تمّ منح هذه المجالس الصلاحيات اللازمة للتصرف في تلك الاعتمادات، وذلك بموجب الفصل 77 من قانون المالية لسنة 1989 والقانون الأساسي عدد 11 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلق بالمجالس الجهوية. وتم لأول مرة بموجب الأمر عدد 375 لسنة 1989 المؤرخ في 24 مارس 1989، ضبط نوعية النفقات والمشاريع ذات الصبغة الجهوية.

وتعتبر المجالس الجهوية النواة الأساسية لهياكل التنمية الجهوية، حيث تضطلع بدور استراتيجي في تخطيط وتنفيذ البرامج التنموية إذ تتولى عملا بالقانون الأساسي عدد 11 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المذكور أعلاه النظر في كل المسائل المتعلقة بالولاية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية، وذلك بالتعاون مع مختلف المتدخلين في إنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية على غرار الإدارة الجهوية للتجهيز والإدارة الجهوية للتنمية ومختلف المصالح الجهوية للوزارات الأخرى.

وقد شملت أعمال الرقابة المشاريع التي تم تنفيذها خلال الفترة من جانفي 2007 إلى جوان 2014 بولايات القيروان والمهدية والمنستير وسوسة، مرجع نظر الغرفة الجهوية لدائرة المحاسبات بسوسة. وبلغ إجمالي اعتمادات الدفع المحالة إلى المجالس الجهوية الأربعة خلال الفترة 2007-2013 حوالي 601 م.د أي ما يقارب 15 % من إجمالي الاعتمادات المحالة على الصعيد الوطني (4.071 م.د). وقد استأثرت المشاريع التابعة لوزارات التربية والتجهيز والتعليم العالي والصحة بحوالي 62 % من إجمالي اعتمادات الدفع المحالة للجهات التي شملتها أعمال الرقابة.

وتمثلت أهداف الرقابة في التأكد من حسن تخطيط وبرمجة المشاريع ذات الصبغة الجهوية وإحكام التصرف في الاعتمادات المخصصة لها والتثبت من مشروعية وشفافية الصفقات المبرمة لإنجازها ومن مدى كفاءة وفعالية الجهات المتدخلة في متابعة تنفيذ تلك المشاريع وتعهدها بالصيانة والإصلاح. وتعلّقت المشاريع التي شملتها أعمال الرقابة بإنشاء البنيات المدنية وتجهيزها وصيانتها.

ومكّنت أعمال الرقابة من الوقوف على نقائص وصعوبات حالت دون تمكّن المجالس الجهوية التي شملها الفحص من بلوغ الأداء الأمثل وتحقيق الأهداف المرتقبة. وتعلقت ملاحظات الدائرة بتخطيط وبرمجة المشاريع وبإحالة الاعتمادات والتصرف فيها وبإعداد الدراسات وتنفيذ المشاريع وإدارة الصفقات المتعلقة بها وباستغلال تلك المشاريع وتعهدها بالصيانة والإصلاح.



أبرز الملاحظات

أفضت أعمال الرقابة على المشاريع ذات الصبغة الجهوية بولايات القيروان والمهدية والمنستير وسوسة إلى الوقوف على نقاط ضعف ونقائص تعلقت خاصة بتخطيط وبرمجة المشاريع وبالتصرف في الاعتمادات المحالة وبإعداد الدراسات وتنفيذ المشاريع. وقد حالت تلك النقائص التي يتعين على المصالح المعنية وضع الإصلاحات اللازمة لتفاديها دون بلوغ الأداء المأمول وتحقيق الأهداف المرتقبة من دعم صلاحيات المجالس الجهوية في لامركزية العمل التنموي وإدارة شؤونها وفقا لمبدأ التدبير الحر.

- تخطيط المشاريع وبرمجة تنفيذها

استمرت السلطة المركزية في الاضطلاع بجميع الصلاحيات المتعلقة بتخطيط وبرمجة المشاريع ذات الصبغة الجهوية وضبط أولويات تنفيذها. ولم يتم تفعيل دور الجهة في تحديد احتياجاتها من المشاريع واتخاذ القرار بشأن منوال التنمية الذي يتماشى مع حاجيات الجهة.

- التصرف في الاعتمادات

تمّ الوقوف على تجميد مبالغ هامة من اعتمادات الدفع المحالة للجهات لفترات طويلة نتيجة بطء وتعطل تنفيذ العديد من المشاريع وكان بالإمكان الاستفادة منها لتنفيذ مشاريع أخرى. فمن جملة 601 م.د تمت إحالتها خلال الفترة 2007-2013 إلى الجهات التي شملتها أعمال الرقابة، لم يتم استهلاك سوى 400 م.د خلال نفس الفترة، أي بنسبة 66 %.

وتبين أنّ إقرار المشاريع ورصد الاعتمادات في شأنها قد تمّ على ضوء تكلفة تقديرية دون الاعتماد في ذلك على دراسات أوليّة كان يفترض الشروع في إعدادها قبل صدور قانون البرامج، مما ترتب عنه ظهور فوارق كبيرة بين قيمة الاعتمادات المرصودة لبعض المشاريع والتكلفة التي أسفرت عنها طلبات العروض وهو ما تسبّب في تأخير التنفيذ إلى حين تخصيص الاعتمادات الإضافية اللازمة.

كما سجّل أحيانا تأخير في فتح اعتمادات التعهد الخاصة بالدراسات أدى إلى التعاقد مع مكاتب الدراسات قبل فتح الاعتمادات.

- إعداد الدراسات

تمّ بالنسبة إلى المشاريع التي تفوق تكلفتها التقديرية 800 أ.د تعيين مكاتب الدراسات في العديد من الحالات بشكل مباشر بدلا من اعتماد طريقة المناظرة المعمارية أو الاختيار حسب الملفات.

وسجّل تنفيذ مشاريع جديدة دون أن يتم إخضاع المواقع التي أقيمت عليها للدراسات الجيولوجية وذلك خلافا للتراتب المتعلّقة بتنظيم إنجاز البنايات المدنية مما ترتب عنه في بعض الحالات إيقاف الأشغال وإدخال تغييرات جوهرية على المشروع أثناء التنفيذ.

- تنفيذ المشاريع

تمّ أحيانا إقرار مبدأ تحويل الاعتمادات المخصصة للمشاريع ذات الصبغة الجهوية لفائدة ميزانيات المجالس الجهوية ونقل جزء من القرارات المتعلقة بالتصرف العمومي إلى الجهات، دون أن يصحبه الدعم الكافي بالوسائل المادية والبشرية اللازمة لمتابعة تنفيذ المشاريع، ممّا انعكس سلبا على العمليات المتعلقة بمتابعة ومراقبة تنفيذ الأشغال.

ومثّل عدم توفير العقارات اللازمة لإقامة المشاريع قبل البدء في تنفيذها مع طول الإجراءات المتعلقة بتخصيص الأراضي أهم الأسباب التي ساهمت في تأخر انطلاق العديد من المشاريع ممّا أدّى في بعض الحالات إلى التخلي عن بعض مكوناتها والاكتفاء بقسط وظيفي منها.

ولم تلتزم المجالس الجهوية التي شملتها أعمال الرقابة أحيانا بالأحكام القانونية والترتيبية الجاري بها العمل بشأن وجوب الحصول على رخص البناء والتقيد بالاشتراطات البيئية وإبرام عقود تأمين على مسؤولية المتدخلين في ميدان البناء وذلك إلى جانب عدم الالتزام بتكليف مراقبين فنيين بالنسبة إلى بعض المشاريع أو تعيينهم بعد انطلاق الأشغال بالنسبة إلى البعض الآخر.

ومكّن النظر في إجراءات طلب العروض وإسناد الصفقات من الوقوف على نقائص شملت الدعوة إلى المنافسة باشتراطات تتضمن معايير إقصائية أخلت بمبادئ المساواة وتكافؤ الفرص أمام الطلب العمومي. وانعكس ذلك سلبا على تكاليف المشاريع ومواعيد إنجازها إلى جانب تجاوز مدة صلاحية العروض المحددة بكراسات الشروط في العديد من الحالات. مما ترتب عنه تخلي بعض المقاولين عن عروضهم. كما شملت هذه النقائص عدم حرص المجالس الجهوية على حمل المقاولين على الالتزام بتقديم الضمان النهائي في الآجال القانونية. وتعددت حالات إبرام ملاحق للصفقات على سبيل التسوية لتلافي النقائص التي تضمنتها بعض الدراسات أو لإدخال تحويلات أثناء التنفيذ مما يخلّ بقواعد المنافسة بين العارضين. كما تعلّقت نقائص أخرى بعدم الالتزام بالآجال القانونية

للاستلام الوقي والاسلام النهائي للأشغال وكذلك بأجال الختم النهائي للصفقات إضافة إلى عدم الشروع في اسغلال العديد من المشاريع في الأجال بسبب التأخير الحاصل في توفير المعدّات والتجهيزات والموارد البشرية اللازمة لتشغيلها.

كما سجّل غياب برامج سنوية خاصة بتعهد المشاريع بالصيانة والإصلاح يتم وضعها بالتنسيق مع الوزارات المعنية والمجالس الجهوية فضلا عن عدم برمجة عمليات صيانة للعديد من المشاريع منذ فترات طويلة رغم حاجتها الملحة إلى ذلك.



I- تخطيط المشاريع وبرمجة تنفيذها

تعد المشاريع ذات الصبغة الجهوية إحدى مقومات مبدأ اللامركزية من خلال دعم صلاحيات الجهات ووضع إستراتيجية التنمية الجهوية وتحديد احتياجاتها من المشاريع قبل إدراجها بمخططات التنمية، غير أنّ أعمال الرقابة بينت استمرار مركزية القرار بخصوص تحديد المشاريع ذات الصبغة الجهوية وضبط أولويات تنفيذها.

فعملاً بأحكام الفقرتين الأولى والخامسة من الفصل الثاني من القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989 المتعلق بالمجالس الجهوية يتولى المجلس الجهوي إعداد مخطط جهوي للتنمية ينصهر في إطار المخطط الوطني للتنمية ويتولى المجلس السهر على إنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية التي تضبطها الوزارات المعنية بعد استشارة المجلس الجهوي غير أنّ تنفيذ المخطط الحادي عشر للتنمية (2007-2011) شهد بداية من سنة 2010، تعليق العمل به واعتماد ما سمي بالمخطط المتحرك (المخطط الثاني عشر 2010-2014) الذي تمّ إعداده في ظروف استثنائية دون إتباع الإجراءات والمراحل العادية في إعداد المخططات الخماسية للتنمية وخاصة في ما يتعلق باستشارة الجهات. وعقب أحداث الثورة، تمّ إنهاء العمل بالمخطط المتحرك بحكم الواقع ودون قرار رسمي، وذلك باستثناء ما كان مخططاً ضمن برنامج سنة 2010 وقانون المالية الموافق له، حيث لم تشهد سنة 2011 سوى مواصلة إنجاز بعض المشاريع الجارية.

وخلال سنة 2012، ولئن تقرّر بعث لجان جهوية استشارية للتنمية تتمثل مهامها في استشراف الاستراتيجيات التنموية بالولايات واقتراح البرامج والمشاريع التنموية ومتابعة إنجازها، فإنّ الاستشارات الجهوية التي تمّ اعتمادها لإعداد الميزانية التكميلية لسنة 2012 وميزانية سنة 2013، اتّسمت بضعف التنظيم والتأطير وانتهت إلى تقديم اقتراحات افتقرت إلى الواقعية وقابلية التنفيذ، مما حثّم التخلّي عن هذه التجربة لعدم جدواها وفعاليتها عند إعداد ميزانية الدولة لسنة 2014.

ونتيجة لما سبق، ظلّ إعداد البرامج الجهوية للتنمية خاضعاً إلى تخطيط قطاعي مركزي تتولّى الوزارات في إطاره تقديم برامجها في الجهات وفق استراتيجياتها والحاجيات التي يتم ضبطها مركزياً مع إعادة صياغة تلك البرامج في شكل مقترحات يتمّ عرضها على الإدارة الجهوية للتنمية حتى تقوم بإدراجها في مشروع البرنامج الجهوي للتنمية ومناقشتها مع المجلس الجهوي.

وعلى الرغم من أنّ منشور الوزير الأول عدد 97 الصادر في 28 ديسمبر 1993 والمتعلق باستشارة المجالس الجهوية في خصوص برمجة المشاريع ذات الصبغة الجهوية قد أكّد على ضرورة قيام المجالس الجهوية سنوياً باختيار المشاريع واقتراحها على الوزارات المعنية لتتولى دراسة تلك الاقتراحات ومناقشتها مع السلط الجهوية، فإنّ أعمال الرقابة بيّنت عدم تفعيل تلك الإجراءات، حيث

استأثرت الوزارات في كثير من الحالات بصلاحيات تحديد المشاريع وأولويات تنفيذها والاكتفاء بإعلام المجالس الجهوية بذلك، مما جعل دور المجالس يقتصر على تنفيذ البرامج السنوية التي تمدها بها الوزارات.

وتعتبر مخالفة مقتضيات المنشور المشار إليه حيادا عن التوجهات العامة الرامية إلى تعزيز دور الجهة في تحديد أولويات التنمية وفي الإشراف المباشر على إنجاز المشاريع المبرمجة لفائدتها، ويكرّس ارتباط تنمية الجهة بشكل وثيق بما يتقرر على المستوى المركزي سواء كان ذلك في تبني المشاريع المقترحة ضمن المخطط الجهوي أو في ترسيمها ضمن الميزانية.

ومن جهة أخرى، حال عدم وضوح مفهوم المشاريع ذات الصبغة الجهوية على مستوى الإطار القانوني المحدد لها وعدم إبراز خصوصياتها عن بقية المشاريع المنجزة على المستوى الجهوي دون تمكّن المجالس الجهوية من تحديد المشاريع التي تكتسي صبغة جهوية، ممّا أدّى إلى تمويل مشاريع ذات صبغة جهوية، على معنى أحكام الأمر عدد 375 لسنة 1989 المشار إليه أعلاه من الاعتمادات المحالة أحيانا ومن الاعتمادات المفوضة أحيانا أخرى. ويذكر في هذا الشأن على سبيل المثال مشروع تهيئة المستشفى الجامعي بسهلول (500 أ.د) والمستشفى الجامعي فرحات حشاد (3 م.د) حيث تمّ تمويل المشروع الأول عن طريق الاعتمادات المفوضة والمشروع الثاني عن طريق الاعتمادات المحالة بالرغم من أنّ كليهما مبرمج بالمخطط الحادي عشر.

II - التصرف في الاعتمادات

يتطلب تنفيذ المشاريع وفق الخطط والبرامج المحددة توفير الاعتمادات اللازمة لذلك في الأوقات المناسبة غير أنّ أعمال الرقابة مكّنت من الوقوف على بعض الاختلالات تعلّقت بإحالة واستهلاك الاعتمادات وبمدى كفايتها وتنزيلها بميزانيات المجالس الجهوية وإعادة توظيف المتبقي منها. وقد ترتب عن ذلك تعطلّ في انطلاق تنفيذ بعض المشاريع وتجميد مبالغ مالية هامة كان بالإمكان الاستفادة منها لتنفيذ مشاريع أخرى. كما تمّ الوقوف على نقائص تعلّقت باستغلال منظومة "أدب" ساعدت على ارتكاب عمليّة استيلاء على أموال عموميّة.

أ - إحالة الاعتمادات واستهلاكها

بلغ إجمالي قيمة اعتمادات الدفع التي تمت إحالتها خلال الفترة 2007-2013 إلى الجهات التي شملتها أعمال الرقابة حوالي 601 م.د لم يتم استهلاك سوى 400 م.د منها خلال نفس الفترة، أي بنسبة 66 %. وقد تراوحت تلك النسبة بين 58 % بولاية القيروان و 81 % بولاية سوسة وظلّت بالتالي

نسبة هامة من اعتمادات الدفع غير مستهلكة إذ بلغت قيمتها بالنسبة إلى الجهات الأربع 201 م.د وهو ما يمثل حوالي 12 % من إجمالي البقايا على الصعيد الوطني والبالغة 1.711 م.د.

وتبيّن من خلال مقارنة نسق تطوّر الاعتمادات المحالة على الصعيد الوطني بنسق استهلاكها أنّ حجم الاعتمادات المحالة إلى كلّ جهات الجمهوريّة لا يتناسب مع النسق الفعلي لإنجاز المشاريع. فقد تطورت الاعتمادات المحالة خلال الفترة 2007-2013 بنسبة 10,4 % سنوياً في حين لم تتجاوز نسبة تطور استهلاكها 4 %. وقد أدى ذلك إلى تراكم الاعتمادات غير المستهلكة على الصعيد الوطني حيث بلغت نسبتها 42 % من حجم الاعتمادات المحالة.

وتوصي الدائرة في هذا السياق، بالعمل مستقبلاً على ضبط حجم اعتمادات الدفع المحالة إلى المجالس الجهوية استناداً إلى النسق الفعلي لإنجاز المشاريع وعلى ضوء نسب استهلاك هذه الاعتمادات على المستوى الجهوي بما يجنب تراكم الاعتمادات غير المستعملة.

ب - التأخير في إحالة الاعتمادات وتنزيلها بالميزانية

على الرغم من أنّ منشور الوزير الأول عدد 30 بتاريخ 12 جويلية 1997 حول التصرف في الاعتمادات المحالة وإنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية وكذلك منشور وزير المالية عدد 1340 المؤرخ في 28 جويلية 2003 قد حثّا على إحكام عمليات تحويل الاعتمادات إلى المجالس الجهوية، وذلك بضبط آجال إحالتها والتي يجب أن لا تتجاوز 15 ديسمبر من السنة المالية المعنية بالنسبة إلى اعتمادات التعهد ونهاية شهر جانفي من كل سنة بالنسبة إلى اعتمادات الدفع الخاصة بالمشاريع المتواصلة، إلّا أنّه لوحظ عدم الالتزام أحياناً بهذه الآجال.

وبيّن النظر في التواريخ الفعلية لفتح اعتمادات التعهد خلال الفترة 2007-2013 بالنسبة إلى عيّنة شملت 249 مشروعاً بولاية سوسة و169 مشروعاً بولاية المهدية، أنّه لم يتم على التوالي في 28 % و 27 % من الحالات احترام تلك الآجال. وقد بلغت مدة التأخير حوالي 4 أشهر بولاية سوسة (مشروع تهيئة ملعب الزهور) و6 أشهر بولاية المهدية (مشروع بناء مقر الوحدة المحلية للنهوض الاجتماعي).

ومن شأن التأخير في فتح اعتمادات التعهد أن يعرض المجالس الجهوية إلى تجاوز مدة صلاحية العروض وبالتالي إلى تخلي أصحابها عنها واضطرار المجلس إلى إعادة طلب العروض مع ما قد يترتب عن ذلك من تأخير في تنفيذ المشاريع وزيادة في تكلفتها. وكان ذلك حال مشروع بناء مخابر بمستشفى فرحات حشاد بسوسة حيث تمت إحالة الاعتمادات بعد انقضاء مدة صلاحية العرض

المتعلّق به مما أدى إلى رفض المداول التمديد في مدة صّلوحية العرض وإعادة طلب العروض من جديد ولم تتمّ المصادقة على الصفقة إلّا بعد مرور 648 يوما من تاريخ الإعلان عن أول طلب عروض.

وسجّلت حالات التأخير في إحالة اعتمادات التعهد خاصّة على مستوى وزارات العدل وحقوق الإنسان والثقافة والرياضة بالنسبة إلى المشاريع التابعة لولايتي سوسة والمهدية (132 مشروعا) حيث سجّل تأخير على التوالي بنسبة 82 % و 62 % و 60 % من المشاريع التي تمّ بشأنها فتح اعتمادات تعهد خلال الفترة 2007-2013.

وفيما يتعلق باعتمادات الدفع، فقد أفرزت الفحوصات الرقابية التي شملت 418 مشروعا أنّه لم يتمّ بالنسبة إلى ولايتي سوسة والمهدية الالتزام بتحويل اعتمادات الدفع في الآجال المحددة على التوالي في 26 % و 17 % من الحالات التي تمّ فحصها، مما أدّى إلى تجاوز الآجال القصوى لإصدار أوامر الصرف المتعلقة بخلاص المقاولين. ويذكر على سبيل المثال التأخير المسجّل في خلاص كشف الحساب عدد 3 بعنوان توسعة مبيت سرية التدخل بالجم (سنة 2012) والكشف الثاني المتعلق بأشغال هدم وإعادة بناء القباضة المالية نهج الاستقلال بسوسة (سنة 2012) حيث تمّ خلاصهما على التوالي بعد انقضاء 254 يوما و 78 يوما من الآجال القانونية المحددة لإصدار أوامر الصرف المتعلقة بخلاص المقاولين.

ومن جهة أخرى، تبين من خلال فحص 2370 قرار إحالة اعتمادات دفع صادرة خلال الفترة 2007-2013 شملت المجالس الجهوية بالقيروان والمهدية وسوسة أنّ حوالي 42 % و 11 % و 10 % على التوالي من تلك القرارات شهدت تأخيرا في تنزيلها ضمن ميزانيات المجالس المذكورة تراوح بين ما يزيد عن ستة أشهر⁽¹⁾ وثلاث سنوات ونصف من تاريخ إصدار قرارات الإحالة على المستوى المركزي.

ويعزى التأخير في تنزيل الاعتمادات بميزانيات المجالس الجهوية بسوسة والمهدية والقيروان إلى انتظار طلب القيام بذلك من قبل أمري الصرف أو استلام النسخة الورقية من قرار الاحالة. وللإشارة أنّ منظومة "أدب" تتضمن نسخا إلكترونية من هذه القرارات وبإمكان قباض المجالس الجهوية الاعتماد على الإشعار بالتحويل لتنزيل مبالغها بميزانيات المجالس الجهوية دون المرور عبر العمليات خارج الميزانية وما يترتب عن ذلك من تجميد الاعتمادات المحالة ببند الإيداعات المختلفة لفترات طويلة. وقد بلغت هذه الاعتمادات المجمدة في موقّ 2013 حوالي 9,5 م.د بقباضة المجلس الجهوي بسوسة و 9 م.د بقباضة المجلس الجهوي بالقيروان. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى تضخيم نسب استهلاك اعتمادات الدفع التي لم تبلغ بالنسبة إلى ولايتي سوسة والمهدية سوى على التوالي 56 % و 60 % باعتبار المبالغ المتوفرة ببند الايداعات المختلفة مقابل 81 % و 65 % حسب ما تمّ تنزيله بالميزانية.

(1) بالاتفاق مع قاضي المجلس الجهويين سوسة والمهدية على أنّه يعتبر تأخيرا في تنزيل اعتمادات الدفع ضمن ميزانية المجلس كلّ مصادقة على قرار إحالة اعتمادات الدفع من قبل قباضة المجلس خلال أجل يتجاوز 6 أشهر على الأقل من تاريخ إصدار قرار إحالة اعتمادات الدفع على المستوى المركزي.

ولتلافي مثل هذه الوضعيات، توصي الدائرة بضرورة التعجيل بتسوية المبالغ المدرجة ببند الإيداعات المختلفة وتنزيلها بالميزانية اعتمادا على قرارات الإحالة المضمنة بمنظومة أدب، والعمل مستقبلا على تنزيل المبالغ المحالة بميزانية المجالس الجهوية استنادا إلى قرارات الإحالة الالكترونية دون انتظار النسخ الورقية.

ج- مدى كفاية الاعتمادات المرصودة للمشاريع

نص منشور الوزير الأول عدد 30 لسنة 1997 على فتح اعتمادات التعهد بعد استلام الوزارة المعنية للملف الخاص بالمشروع، وذلك ضمنا لتخصيص الاعتمادات الكافية لإنجاز البرنامج الوظيفي للمشروع. وخلافا لذلك، أفرزت أعمال الرقابة على المشاريع الخاصة بالمجلسين الجهويين بسوسة والمهدية أن حوالي 69 % و 74 % من المشاريع الخاصة بالولايتين قد تمّ إحالة الاعتمادات المرصودة لها دون إرسال الجهة أية مستندات تتعلق بتحديد القيمة التقديرية للمشاريع.

وقد أدّى التصرف على النحو المذكور إلى ظهور فوارق كبيرة بين قيمة الاعتمادات المرصودة لبعض المشاريع والتكلفة التي أسفرت عنها طلبات العروض، الأمر الذي تطلّب تأجيل تنفيذ بعض المشاريع. ويذكر في هذا الشأن على سبيل المثال مشروع مسرح الهواء الطلق بسوسة، حيث رصدت له وزارة الثقافة والمحافظة على التراث في سنة 2010 اعتمادات تعهد بقيمة 2 م.د في حين أنّ الثمن الوارد بأفضل العروض المستلمة في أوت 2011 قد بلغ 2,8 م.د، وقد أدّى ذلك إلى التقليل خلال شهر مارس 2012 في عدد المقاعد من 5000 مقعد إلى 3000 مقعد وإلى تأجيل تنفيذ بعض الأجزاء الوظيفية للمشروع خلال شهر أفريل 2013 على غرار شبكات الهاتف والمولد الكهربائي والتهينة الخارجية للمشروع إلى حين توفر اعتمادات تكميلية. ولم تتمّ المصادقة على الصفقة إلا في شهر ماي 2013 أي بتأخير ناهز سنتين. وقد تمّ توفير اعتمادات إضافية لمشروع مسرح الهواء الطلق بسوسة بمبلغ 1 م.د بعنوان ميزانية سنة 2014.

كما تمّ في بعض الحالات الأخرى، إدخال تعديلات على البرامج الوظيفية لعدد من المشاريع وذلك بحذف بعض مكوناتها، على غرار مشروع مركز تربية وتأهيل المعوقين بالقيروان الجنوبية ومشروع بناء مركز الأمن الوطني بالقنطاوي سوسة.

وتوصي الدائرة بضرورة التقيد بما جاء بالتراتب المعمول بها بشأن المشاريع ذات الصبغة الجهوية في مجال ضبط اعتمادات التعهد على أسس موضوعية وإحالتها بناء على نتائج الدراسات الأولية وتقارير فرز العروض لضمان إنجاز مشاريع مكتملة في الآجال المحددة.

د- إعادة توظيف بقايا الاعتمادات المحالة

خلافًا لأحكام الفصل 87 مكرّر من مجلة المحاسبة العمومية المتعلقة بإعادة توظيف بقايا الاعتمادات، لم تتخذ المجالس الجهوية التي شملها الفحص حتّى موفى جويلية 2014 الإجراءات اللازمة لضبط وإعادة توظيف بقايا الاعتمادات التي سجلها العديد من المشاريع التي تمّ ختمها نهائيا خلال الفترة 2009-2012. من ذلك ظلّت بقايا اعتمادات بقيمة 97 أ.د تتعلق بأربعة مشاريع تخص قطاع التعليم العالي بولاية المنستير مجمّدة لفترات تراوحت بين سنتين وتسع سنوات رغم وجود العديد من المشاريع بنفس القطاع والتي تأخر تنفيذها بسبب عدم كفاية الاعتمادات.

ولئن قامت بعض المجالس بإعادة توظيف بعض البقايا على إثر الختم النهائي للمشاريع المتعلقة بها، فإنّ ذلك لم يتم وفقا للإجراءات التي حددها منشور الوزير الأول عدد 10 المؤرخ في 5 مارس 2002 والمتعلّق بالإجراءات المعتمدة لإتمام عمليّات تحويل الإعتمادات داخل ميزانيات المجالس الجهوية، حيث لا يتمّ إصدار قرارات إعادة التوظيف وعرضها على الوزارات المعنية بتلك البقايا وعلى المجلس الجهوي. كما لم يتم تقديم كشف مفصّل بالمبالغ التي أعيد توظيفها إلى قابض المجلس الجهوي للثبّت من صحة تلك المبالغ والتأشير عليها.

وقد ترتب عن هذه الوضعية مواصلة استخدام بعض بقايا الاعتمادات لتسديد نفقات تتعلق بمشاريع أخرى، ويذكر في هذا الشأن بقايا اعتمادات مشروع أشغال بناء مركز تصفية الدم بالمستشفى الجهوي بمساكن حيث تمّ تحميل هذا المشروع بعد ختمه النهائي تكاليف أشغال تركيز تجهيزات كهربائية بقسمي الطب العام والاستعجالي دون الحصول على موافقة الوزارة المعنية.

هـ- أوجه قصور بمنظومة "أدب"

مكّن النظر في إجراءات إصدار أوامر الصرف لخلاص المقاولين والمزودين من الوقوف على جملة من الإخلالات والنقائص التي مكّنت من ارتكاب عمليات استيلاء على أموال راجعة إلى مزوّدين ومقاولين تعاملوا مع المجلس الجهوي بالقيروان. وقد تمثلت تلك الاخلالات في ضعف منظومة "أدب" فيما يتعلق بالرقابة على التعديلات التي يتم إجراؤها على أرقام الهوية البنكية للمستفيدين بالدفع، حيث أنّ نفس العون المكلف بإدخال البيانات يخوّل له تغييرها دون الرجوع إلى مستوى صلاحية أعلى أو دون وجود رقابة على التغييرات المدخلة من جهة أخرى.

كما تفتقر منظومة "أدب" إلى الربط الآلي بين اسم المستفيد وهويته البنكية ورقم بطاقة التعريف الوطنية أو المعرف الجبائي، خاصة وأنّها لا تسمح بتخزين بيانات تخصّ المستفيدين بأوامر

صرف سابقة. إذ يمكن في هذه الحالة إعادة إدخال تلك البيانات عند كل عملية دفع. كما لا تتولّى المنظومة إصدار إنذارات عند تكرار نفس اقتراحات التعهد بالنفقة من حيث الموضوع والمبلغ والمرجع والتحميل.

ومن جهة أخرى، لوحظ ضعف رقابة أمر الصرف والمحاسب العمومي على المستندات المثبتة للنفقات، حيث تم أحيانا قبول نسخ غير أصلية من طلبات التزود وفواتير تتضمن كشط لرقم الحساب البنكي للمزود، كما لوحظ ضعف الرقابة التي قام بها المراجعون في أمانة المال الجهوية قبل التأشير على حسابات قابض المجلس الجهوي بالقيروان.

وقد تبين أنّ أحد الموظفين بالمجلس الجهوي بالقيروان قد استغلّ ضعف نظام الرقابة على إصدار أوامر الصرف لارتكاب عمليات تحيل وتدليس خلال الفترة الممتدة بين مارس 2009 وجوان 2014 أدت إلى الاستيلاء على أموال عمومية بلغت قيمتها 149,385 أ.د. وتجدر الإشارة إلى أنّ المجلس الجهوي بالقيروان قام في جوان 2014 بإحالة الملف المتعلّق بهذا الموضوع إلى النيابة العمومية لدى محاكم الحق العام.

وتوصي الدائرة بضرورة العمل على معالجة أوجه القصور المشار إليها في استخدام منظومة "أدب" في أقرب الآجال وذلك خاصة من خلال دعم إجراءات المراقبة الآلية على إدخال البيانات وتحديد مستوى صلاحيات مستخدمي تلك المنظومة بالشكل الذي يضمن الفصل بين المهام المتنافرة على غرار إدخال البيانات وإجراء التعديلات عليها.

III- إعداد الدراسات

تكتسي الدراسات المتعلقة بالمشاريع أهمية بالغة باعتبار ما يمكن أن توقّره من ظروف مناسبة لحسن تنفيذها، إلا أنّ المجالس الجهوية التي شملها الفحص لم تحرص دوما على إحاطة دراسات المشاريع ذات الصبغة الجهوية بالعناية الكافية، مما أدى إلى مواجهة بعض الصعوبات التي تسببت أحيانا في تحميل بعض المشاريع تكاليف إضافية كان بالإمكان تفاديها.

أ - فتح الاعتمادات المتعلقة بالدراسات

على الرغم من تضمّن الميزانية لبندين منفصلين لكلّ من الدراسات والأشغال، فإنّه لوحظ أنّ الوزارات المعنية لا تقوم في أغلب الحالات بفصل اعتمادات الدراسات عن اعتمادات الأشغال ويتمّ رصد مبالغ إجمالية للمشاريع على بند الأشغال، الأمر الذي لا يساعد على التحكم في تكلفة الدراسات

والبدء في تنفيذها في أسرع وقت ممكن. ويذكر في هذا الصدد مشروع تأهيل فضاء التنشيط بمنزلة الطفل والعائلة بالمهدية ونادي أطفال ببوفيشة ومشروع دار الثقافة بالشراردة.

وأدى التأخير في فتح الاعتمادات في بعض الحالات إلى القيام بتعيين مكاتب الدراسات قبل فتح الاعتمادات، وذلك خلافاً لأحكام الفصل 84 من مجلة المحاسبة العمومية الذي ينص على "عدم جواز عقد أية نفقة أو صرفها ما لم يقع تقريرها بميزانية المصاريف". فقد تبين من خلال فحص عينة تتكون من 73 مشروعاً من المشاريع التابعة للمجالس الجهوية التي شملتها أعمال الرقابة أنّ تعيين المصممين وتكليفهم بإعداد الدراسات اللازمة لتنفيذ تلك المشاريع قد تمّ في 72 % من الحالات قبل إصدار قرارات فتح اعتمادات التعهد المخصصة لتلك المشاريع. وبلغ معدل التأخير في فتح الاعتمادات 309 يوماً و269 يوماً على التوالي بالنسبة إلى المشاريع التابعة للمجلسين الجهويين بسوسة والمهدية علماً وأنّ 15 ديسمبر من السنة المالية المعنية هو آخر أجل لفتح اعتمادات التعهد.

ب - تعيين المصممين

تبين من خلال النظر في طرق تعيين المصممين أنّه لم يتم بالنسبة إلى المشاريع التي تقلّ أو تعادل تكلفتها التقديرية 800 أ.د. الالتزام في بعض الحالات بالشروط المنصوص عليها بالفصل 12 من قرار وزير التجهيز والإسكان المؤرخ في 26 نوفمبر 1991 المتعلق بضبط إجراءات ومعايير تعيين أصحاب الخدمات الخاضعين للقانون الخاص لإنجاز مشاريع البنيات المدنية وذلك على غرار ضرورة التعيين من بين المباشرين بالجهة والأخذ بعين الاعتبار لحجم نشاط كل مصمم ولتكلفة المشاريع الموكلة إليه. كما لم يتم بالنسبة للمشاريع التي تفوق تكلفتها التقديرية 800 أ.د. الالتزام في بعض الحالات بطرق التعيين التي حددها الفصل الرابع من قرار وزير التجهيز والإسكان المذكور أعلاه، حيث تبين أنّ 5 مشاريع من أصل 16 مشروعاً تابعا للمجلس الجهوي بالقيروان لم يتم في شأنها اعتماد المناظرة المعمارية أو الاختيار حسب الملفّ وتمّ إسنادها بالتعيين المباشر. ويتعلق الأمر بمشروع محكمة الناحية ومشروع قصر المالية ومشروع المدرسة الإعدادية النموذجية ومشروع تطوير المستشفى المحلي ببوحجلة ومشروع تهيئة مباني كلية الآداب والعلوم الإنسانية. وكذلك هو الشأن بالنسبة إلى مشروع بناء المدرسة الإعدادية بأولاد صالح سيدي عساكر بالمهدية ومشروع بناء القسط الثاني للمدرسة العليا لعلوم وتقنيات الصحة بسوسة.

من جهة أخرى، تبين بالنسبة إلى المشاريع التابعة لولاية سوسة اشتراط توفير ترخيص هيئة المهندسين المعماريين للمشاركة في المناظرات المعمارية الوطنية، إلّا أنّه وعملاً بقرار وزير التجهيز والإسكان المؤرخ في 26 نوفمبر 1991 كان يتعين الاكتفاء بالترسيم بجدول المهندسين المعماريين المعتمد

من قبل الهيئة. وقد أدى التصرف على هذا النحو إلى إقصاء بعض العروض لعدم توفير ترخيص هيئة المهندسين المعماريين وإلى الإخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص أمام الطلب العمومي.

وعملاً بمذكرة وزير التجهيز الصادرة بتاريخ 10 جانفي 2013 حول إجراءات تعيين المصممين فإنه يتعين إعداد نظام المناظرة الوطنية من قبل الإدارة مع الحرص على ضمان مشاركة أكبر عدد ممكن من المهندسين المعماريين، إلا أنه تبين في عديد الحالات الدعوة إلى المنافسة وفق شروط تتضمن معايير اقصائية وذلك على غرار مشروع بناء مدرسة إعدادية بسلقطة وبناء مطعم بالمركب الجامعي برجيش، حيث تم اشتراط اقتصار المشاركة على مهندسين معماريين منتصبين بولاية المهدية وهو ما انجر عنه إقصاء بعض العروض.

ولئن أوكل إلى اللجنة الداخلية للبنات المدنية جملة من المهام التي تضمن مبدأ الشفافية في أعمال المنافسة وتكريس مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص أمام الطلب العمومي على غرار اختيار طريقة تعيين المصممين ومتابعة البطاقات التقييمية الخاصة بكل مصمم، فإنه تبين عدم تضمين جميع العناصر التي تم على أساسها اتخاذ قرارات التعيين بمحاضر تلك اللجان مما لم يساعد على التأكد من مشروعية تلك التعيينات.

وحول توزيع الأعباء بين المصممين، فقد بينت أعمال الرقابة على عمليات التعيين المباشر للمهندسين المعماريين والمستشارين أنه لم يتم على مستوى المجالس الجهوية بالمهدية وسوسة والقيروان الالتزام في بعض الحالات بمعايير إسناد مهمات إعداد الدراسات التي حددها قرار وزير التجهيز والإسكان المؤرخ في 26 نوفمبر 1991 المذكور أعلاه، مما يخل بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص أمام الطلب العمومي، حيث لوحظ استئثار بعض المصممين والاستشاريين بالقسط الأوفر من المهمات في حين لم يتم إسناد أية مهمات للبعض الآخر.

وتنسحب هذه الوضعية خاصة على التعيينات التي تمت خلال الفترة الممتدة بين سنة 2011 وشهر أفريل 2014 بالنسبة إلى المشاريع التابعة للمجلس الجهوي بسوسة، حيث تبين أن من بين 92 مهندسا معماريا مدرجا بقائمة المصممين المتعامل معهم، لم يتم تعيين 35 مهندسا منهم ولو لمرة واحدة مقابل إسناد عدد من المهام يتراوح بين مهمة واحدة وخمس مهمات بالنسبة إلى 57 مهندسا. كذلك الشأن بالنسبة إلى المهندسين المستشارين، حيث تم في سنة 2012 إسناد 6 مشاريع لنفس المهندس المستشار في الهياكل في حين لم ينتفع 13 مهندسا آخر في نفس الاختصاص بأي تعيين. أما بالنسبة إلى المشاريع التابعة للمجلس الجهوي بالقيروان فقد استأثر 15 مهندسا من ضمن 30 مهندسا معماريا بحوالي 67 % من إجمالي قيمة أتعاب بلغت 790 أ.د.

ج - إبرام العقود المتعلقة بالدراسات

خلافًا لأحكام الفصل 15 من قرار وزير التجهيز والإسكان المذكور أعلاه، تقوم المجالس الجهوية التي شملتها أعمال الرقابة بتكليف المهندسين بإعداد الدراسات دون إبرام عقود في الغرض قبل الشروع في التنفيذ ويتم ذلك بصفة لاحقة وعلى سبيل التسوية. ويذكر على سبيل المثال مشروع تهيئة وتعشيب الملعب البلدي بالوردانين ومشروع تهذيب مباني كلية الآداب والعلوم الإنسانية برفادة ومشروع بناء مقر لفرقة الأنيا ب وخزان للماء بسجن المهديّة ومشروع توسعة محكمة الاستئناف بسوسة. كما تمّ على مستوى المجلسين الجهويين بسوسة والمهديّة تسجيل حالات إبرام عقود بعد تاريخ القبول الوقي والقبول النهائي للأشغال على غرار مشروع توسعة مدرسة 18 جانفي بسوسة ومشروع تهيئة السجن المدني بالمهديّة (قسط أول).

ولوحظ بالنسبة إلى المهام التي لا تتجاوز قيمتها المالية 15 أ.د أنّ المجلس الجهوي بالقيروان لا يقوم بإبرام عقود في الغرض ويتم الاكتفاء بإعداد كشف أتعاب.

وقد بررت المجالس الجهوية التأخير في إبرام عقود مع المصممين والمستشارين بتأخير الوزارات المعنية في فتح اعتمادات التعهد، وتبيّن من خلال فحص عيّنة تتكون من 73 مشروعًا تابعا للمجلسين الجهويين بالمهديّة وسوسة تمّ تنفيذ دراساتها خلال الفترة 2007-2012 أنّ 71 % منها، تمّ فتح اعتمادات التعهد في شأنها بعد تعيين المهندسين بحوالي سنة.

د - التأخير في إعداد الدراسات

تمّ الوقوف على طول المدّة الفاصلة بين تاريخ تعيين المصممين وتاريخ تقديم ملف طلب العروض فقد تبيّن من خلال النظر في عيّنة تتكوّن من 41 ملفًا تابعة للمجالس الجهوية الأربعة أنّ معدل تلك المدّة بلغ 16 شهرًا بالنسبة إلى المشاريع المتعلقة بولاية المهديّة و12 شهرًا بسوسة و10 أشهر بالقيروان و7 أشهر بالمنستير، وذلك مقابل مدّة لا تتجاوز شهرين وفقًا لما هو مضمّن برسائل التعيين.

وتعود أسباب التأخير في حوالي 80 % من الحالات إلى عدم التزام المصممين والاستشاريين باستكمال المهام الموكلة إليهم في المواعيد المحددة نتيجة ضعف التنسيق فيما بينهم وطول المدّة التي تستغرقها إجراءات المصادقة على الدراسات.

ومن شأن التأخير في إعداد الدراسات أن يؤدي إلى التأخير في الشروع في تنفيذ الأشغال وبالتالي عدم استكمال المشروع والشروع في استغلاله في الآجال المحددة، فضلًا عن ارتفاع تكلفته نتيجة تغيّر الأسعار. وقد تترتب عن ذلك فوارق هامة بين الاعتمادات المرصودة للمشروع والعروض

المالية وهو ما يستدعي حرص الإدارات الجهوية للتجهيز على اختزال المدة التي تستغرقها إجراءات المصادقة على الدراسات.

هـ- جودة ودقة الدراسات

تشكو الدراسات المتعلقة بالمشاريع التابعة إلى ولايتي سوسة والمهدية في بعض الحالات من عدم الدقة وكثرة الأخطاء المرتكبة أثناء التصميم. ففي غياب إعداد دراسات أولية من قبل الوزارات المعنية بالمشاريع، تقوم الإدارات الجهوية للتجهيز بإجراء استشارات حول الدراسات الجيوتقنية والطوبوغرافية بالتوازي مع تعيين المصممين، مما يؤدي أحيانا إلى إعداد دراسات تمهيدية لا تستند على نتائج الدراسات الجيوتقنية والطوبوغرافية.

وبالرغم من أن الفصل 14 من الأمر عدد 2617 المؤرخ في 14 سبتمبر 2009 المتعلق بتنظيم إنجاز البنيات المدنية ينصّ على وجوب إعداد دراسة جيولوجية تقنية للأرض المزمع إقامة المشروع فوقها، فإنّه لم يتم الالتزام بذلك في 71 % من الحالات التي تمّ فحصها. كما تبين في حالات أخرى، عدم إدراج بعض الفصول بالدراسات التمهيدية المفصلة وعدم توفير الأمثلة التنفيذية لتلك الدراسات. ويذكر من ذلك مشروع توسعة دار الثقافة علي الدوعاجي بحمام سوسة ومشروع تهيئة مركز التخييم بسوسة. وقد ترتّب عن الإخلالات المذكورة إيقاف الأشغال وإدخال تغييرات جوهرية أثناء التنفيذ على كميات الأعمال التي أفرزتها الدراسات، وذلك على غرار المستشفى المحلي بأكودة والوحدة المحلية للنهوض الاجتماعي بزاوية سوسة.

كما تبين عدم دقة الدراسات في مشروع تهيئة وتوسعة مقر ولاية سوسة، حيث ظهرت بعد الشروع في تنفيذ الأشغال جملة من العيوب بهيكل إحدى البنيات، مما استوجب وقف الأشغال لتلافي ذلك. كذلك كان الشأن بالنسبة إلى مشروع تهيئة مركز التخييم بسوسة الذي تمّ إيقاف تنفيذه لمدة 184 يوما (مقابل 240 يوما كمدة تعاقدية لتنفيذ الأشغال) بسبب عدم إدراج كامل فصول قسط السوائل عند إعداد الدراسات، وذلك إضافة إلى حصول زيادة جوهرية في كميات بعض الأشغال بلغت في بعض الحالات خمسة أضعاف الكميات التي حدّتها الدراسات كما هو الشأن بالنسبة إلى مشروع تهيئة وتوسعة السجن المدني بالمهدية.

ومن جهة أخرى، أثبتت المقارنة بين الاعتمادات المرصودة للمشاريع والتكلفة التقديرية التي أفرزتها الدراسات التمهيدية المفصلة وقيمة العروض المالية المستلمة بالولايات الأربع وجود فروق هامة بينها. ويذكر على سبيل المثال مشروع تهيئة المبيت الجامعي الإمام المازري بالمنستير (القسط الثاني) الذي تمت برمجته في سنة 2012 باعتمادات جمالية قدرها 300 أ.د في حين بلغت التكلفة التقديرية

630 أ.د أي زيادة قدرها 110 %، وقد استوجب ذلك طلب اعتمادات إضافية وأدى إلى عدم الشروع في تنفيذ المشروع حتى موفى جويلية 2014. كما تذكر دراسة قسط السوائل الخاص بتهيئة القسم القديم للأمراض النفسية لإيواء قسم أمراض العيون حيث بلغت الكلفة التقديرية 160 أ.د مقابل 201 أ.د كأدنى عرض تم الحصول عليه أي زيادة قاربت 26 %.

و- احتساب مكافأة مهام الدراسات وتطبيق العقوبات

ينص الفصل 29 من الأمر عدد 71 لسنة 1978 المؤرخ في 26 جانفي 1978 على أنه يقع احتساب المكافأة على المهمة المتعلقة بالدراسات التمهيدية من أجل إعداد الملف الفني للتمويل حسب نسبة مائوية للمبلغ الجملي للبناءات. وتبين من خلال إعادة احتساب مكافأة المهندسين المعماريين مقابل إنجاز الرسمين التمهيديين الموجز والمفصل أنّ القاعدة التي تمّ اعتمادها في احتساب تلك الأتعاب تتضمن زيادة عن أشغال قسط الهندسة المدنية أشغال الأقساط الفنية (الكهرباء، التجهيزات الصحية والسوائل، الطرقات والشبكات المختلفة). وتعتبر هذه الطريقة في الاحتساب مخالفة لما جاء بمراسلة الإدارة العامة للبناءات المدنية بوزارة التجهيز والإسكان الموجهة إلى الإدارة الجهوية للتجهيز بجندوبة بتاريخ 21 أفريل 2001 والتي أكدت على "أنّ القاعدة المتوخاة بعنوان تطبيق النسب المنصوص عليها بالفصل 29 المذكور أعلاه تتضمن أشغال قسط الهندسة المدنية فقط وأنّ أشغال الأقساط الفنية ليست من مهام المهندسين المعماريين". وعليه، توصى الدائرة بضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتوضيح كيفية احتساب مكافأة المهندسين المعماريين مقابل إنجاز الرسمين التمهيديين الموجز والمفصل.

وبخصوص احتساب مكافأة المهمة المتعلقة بدراسات الهندسة المعمارية تبين بالنسبة إلى بعض المشاريع التابعة للمجلس الجهوي بسوسة أنه تمّ خلاصها دون احترام قاعدة الاحتساب المفروض اعتمادها وهي تطبيق نسبة مكافأة المهمة على الثمن الأدنى للأشغال بين تقديرات الدراسات والتمن الناتج عن الصفقة إذا ما لوحظ فرق بين التقديرات ونتائج الصفقة يفوق النسبة المسموح بها والمنصوص عليها بالعقد. ويذكر على سبيل المثال طريقة احتساب أتعاب المهندس المعماري المتعلقة بمشروع بناء المستشفى المحلي بأكودة، حيث تم احتساب مكافأة المهمة على أساس مبلغ الأشغال المنجزة (393 أ.د) عوضا عن المبلغ الأدنى بين التقديرات والتمن والوارد بطلب العروض (333 أ.د) وهو ما أدى إلى دفع مبلغ 1.088 دينار دون وجه حق.

كما لوحظ نفس الإخلال على مستوى المجلس الجهوي بالمهدية فيما يتعلق باحتساب مكافأة المهمة المنصوص عليها بالفصل 36 من الأمر عدد 71 لسنة 1978 سالف الذكر، حيث تبين احتساب أتعاب المهندس المستشار في السوائل لمشروع تهيئة القسم القديم للأمراض النفسية على أساس الثمن

الناتج عن الصفقة عوضاً عن احتسابه على أساس تقديرات الدراسة التي تمثل الثمن الأدنى، مما أدى إلى دفع 623 ديناراً لفائدته دون وجه حق.

وخلافاً لما جاء بالفصل 44 من نفس الأمر حول خلاص المهندسين فقد تمّ الوقوف على عديد الحالات التي لم يتم بشأنها احترام المراحل التي تفتح الحقّ في الخلاص وذلك على غرار مشروع بناء المعهد الثانوي بالقلعة الصغرى ومشروع توسعة قسم طب الأطفال بالمستشفى الجامعي بالمهدية، حيث أذنت الإدارة الجهوية للتجهيز بكل من سوسة والمهدية بخلاص 90 % من الأتعاب المتعلقة بالمهمة "خ2" و 70 % من أتعاب المهمة "خ3" للمشروعين سالفين الذكر قبل الاستلام الوقي وخلاص بقية الأتعاب قبل الاستلام النهائي.

أمّا فيما يتعلق بتطبيق العقوبات، فقد بيّنت أعمال الرقابة على الدراسات المتعلقة بالمشاريع التابعة للمجلسين الجهويين بسوسة والمهدية عدم الالتزام بالأحكام المنصوص عليها بالفصل 48 من الأمر عدد 71 المذكور أعلاه والمتعلقة بالتقاعس في إنجاز الدراسات، إذ بالرغم من ارتكاب بعض المصممين والمهندسين الاستشاريين العديد من المخالفات، فإنّه لم يتم تسليط العقوبات المقررة في شأنهم. ويذكر على سبيل المثال، عدم التزام مصممي مشروع تهيئة قسم أمراض العيون ومشروع توسعة قسم طب الأطفال بالمستشفى الجامعي بالمهدية ومشروع بناء المدرسة العليا لعلوم وتقنيات الصحة بسوسة بأجال مدّ الإدارة الجهوية للتجهيز بملفات طلب العروض وبمخطط المشروع الموجز رغم التنابيه الموجهة إليهم في الغرض.

كما لوحظ تعدّد حالات تجاوز نسب التسامح في الأثمان والكميات بالزيادة أو بالنقصان دون أن تكون موضوع مراجعة وذلك على غرار مشروع بناء المستشفى المحلي بهييرة الذي سجّلت نتائج فرز العروض في شأنه زيادة في أقساط الهندسة المدنية والكهرباء والحماية من الحرائق والسوائل والتجهيز الصحي بنسبة على التوالي 13 % و 57 % و 142 % مقارنة بمبلغ الدراسات التمهيدية المفصلة.

ز- رخص البناء ودراسة المؤثرات على المحيط والتأمين في ميدان البناء

تبين أن المجالس الجهوية التي شملتها أعمال الرقابة لا تلتزم في عديد الحالات بأحكام الفصل 68 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير، حيث لوحظ أنّه لم يتم في أغلب الحالات الحصول على رخص بالبناء قبل البدء في تنفيذ المشاريع. كما تبين بالنسبة إلى الحالات التي تمّ بشأنها استصدار رخص بناء أنّ ذلك قد تمّ بصفة لاحقة على إثر تدخل المصالح البلدية لإيقاف الأشغال، ويذكر على سبيل المثال مشروع هدم وبناء مقر القباضة المالية نهج الاستقلال بسوسة ومشروع بناء المطعم الجامعي بالرجيش اللذين تعطل إنجازهما لأكثر من 4 أشهر بسبب عدم توفر رخصة البناء.

ومن شأن عدم الحصول على رخص البناء قبل انطلاق الأشغال أن يؤدي إلى الإخلال بإجراءات الرقابة على الحركة العمرانية من حيث مدى مطابقتها لأمثلة التهيئة العمرانية وأن يحرم الجماعات المحلية من تحصيل معاليم إصدار رخص البناء والتي قدرتها الدائرة بحوالي 13,6 أ.د. بالنسبة إلى عينة تتكون من 13 مشروعا بولايي القيروان والمنستير.

كما أدّى التصرف على النحو المذكور إلى عدم الالتزام بأحكام الأمر عدد 1991 لسنة 2005 المؤرخ في 11 جويلية 2005 المتعلق بدراسة المؤثرات على المحيط حيث تبين بالنسبة إلى جميع المشاريع المنجزة بولايي سوسة والمهدية وإلى بعض المشاريع المنجزة بولايي القيروان والمنستير أنه لم يتم التقيد بتقديم كراسات الشروط الخاصة بالإجراءات البيئية.

ومن جهة أخرى، وفيما يتعلق بالتأمين على مسؤولية المتدخلين في ميدان البناء، لوحظ أنه خلافا لأحكام القانون عدد 9 لسنة 1994 المؤرخ في 31 جانفي 1994 والمتعلق بالمسؤولية والمراقبة الفنية في ميدان البناء وكذلك الفصل 95 من مجلة التأمين، عدم التزام المجالس الجهوية بإبرام عقود تأمين على المسؤولية العشرية. وكذلك كان الشأن بالنسبة إلى تأمين مسؤولية المقاول والمتعاقدين الثانويين في حالة حصول حوادث أو خسائر، حيث تبين بالنسبة إلى المشاريع المتعلقة بولايي القيروان والمنستير عدم التزام المقاولين بإبرام عقود تأمين على الحظيرة. أما بالنسبة إلى مشاريع ولايي سوسة والمهدية، فلئن تم إبرام عقود تأمين على الحظيرة، فإنها لم تغط كامل فترات إنجاز المشاريع المعنية.

IV- تنفيذ المشاريع

يعتبر تعطل المشاريع والبطء في إنجازها قاسما مشتركا بين المجالس الجهوية التي شملتها أعمال الرقابة، وذلك نتيجة النقائص المتصلة بوسائل الدعم والمساندة وبتخصيص الأراضي اللازمة لإقامة المشاريع وبمراقبة ومتابعة تنفيذ الأشغال.

أ- وسائل الدعم والمساندة

تهدف إجراءات تحويل الاعتمادات المخصصة للنفقات ذات الصبغة الجهوية إلى تكريس لامركزية النفقات العمومية ونقل جزء من القرارات المتعلقة بالتصرف العمومي إلى الجهات تعززا لدورها في العمل التنموي. إلا أنّ هذه الإجراءات لم يصحبها الدعم الكافي بالوسائل المادية والبشرية، حيث كشفت أعمال الرقابة عن بعض الصعوبات التي حدّت من بلوغ الأهداف المرجوة من إقرار تلك الإجراءات.

فعلاوة على عدم تركيز العديد من الهياكل الإدارية ذات العلاقة المباشرة بإعداد وتنفيذ ومتابعة المشاريع ذات الصبغة الجهوية على غرار الدوائر الفرعية للمشاريع والبرامج الجهوية والدوائر الفرعية للدراسات والتخطيط وخلايا مراقبة التصرف، تشكو المجالس الجهوية ضعف الإمكانيات المادية والبشرية وغياب الفنيين والتقنيين ووسائل النقل اللازمة لمراقبة ومتابعة تنفيذ المشاريع.

ورغم كثرة المشاريع المبرمجة، فإنه لم يتمّ تمكين الإدارات الجهوية المعنية كالإدارة الجهوية للتجهيز والإدارة الجهوية لأملاك الدولة والشؤون العقارية والإدارة الجهوية للتنمية من الموارد البشرية ذات الكفاءة ومن وسائل العمل الضرورية، حيث لوحظ نقص التكوين في مجال إدارة الصفقات والمالية العمومية ومتابعة المشاريع بالنسبة إلى الأعوان والموظفين المعنيين بكل من المجالس الجهوية والإدارات الجهوية للتجهيز.

ومن جهة أخرى لوحظ أنّ المجالس الجهوية التي شملها الفحص تفتقر إلى دليل للإجراءات لإدارة المشاريع وهو ما ساهم في عدم وضوح الإجراءات المتبعة بشأن دراسة وتنفيذ المشاريع واختلافها من جهة إلى أخرى.

ولمزيد إحكام إدارة المشاريع، تدعو الدائرة إلى ضرورة العمل على توفير الموارد المادية والبشرية ووسائل العمل الضرورية لفائدة الجهات المتدخلة، ووضع دليل إجراءات خاص بإدارة المشاريع يتضمن تحديد مسؤوليات الجهات المتدخلة ومختلف مراحل تنفيذ المشاريع وأجالها.

ب- العقارات المعدة لتنفيذ المشاريع

على الرغم من ندرة الأراضي اللازمة لإقامة المشاريع، لوحظ عدم حرص المجالس الجهوية على حصرو حماية العقارات المتوفرة لديها، فقد اتضح عدم وجود قاعدة بيانات دقيقة وشاملة لجميع الأملاك العقارية الراجعة ملكيتها إلى الدولة والمجالس الجهوية وخاصة منها الأراضي البيضاء. كما لوحظ وجود ضعف في متابعة الإجراءات المتعلقة بتصفية الأوضاع العقارية لبعض الأراضي المخصصة لإقامة المشاريع واستكمال إجراءات ترسيمها بالسجل العقاري. ومن الأمثلة على ذلك قطعة الأرض الكائنة بالساحلين والقطعة الكائنة بالحي الجديد بمنزل كامل اللتين لم تتم متابعة إجراءات تسجيلهما حتى شهر مارس 2014 رغم تقديم مطلبيين في الغرض على التوالي منذ سنة 2007 وسنة 2009.

وقد تبين من خلال متابعة تنفيذ المشاريع الجارية بالمجالس الجهوية التي شملتها أعمال الرقابة خلال جانفي ومارس وأفريل 2014، وجود العديد من المشاريع المعطلة أو التي تأخر إنجازها بسبب إشكاليات عقارية، وذلك لعدم التأكد من توفر قطعة الأرض اللازمة لإقامة المشروع قبل إقراره

من قبل الوزارة المعنية. ويذكر على سبيل المثال أن حوالي 17 % و 8 % من المشاريع الجارية بولايتي القيروان والمنستير على التوالي شهدت تأخيرا في انجازها بسبب إشكاليات عقارية.

ويعتبر عدم توفير الأراضي قبل الشروع في تنفيذ المشاريع من أهم أسباب تأخر انطلاق العديد منها خاصة أمام عدم إشراك مصالح الإدارة الجهوية لأموال الدولة والشؤون العقارية في تخطيط وبرمجة المشاريع ذات الصبغة الجهوية، ويذكر في هذا السياق، مشروع بناء المدرسة الإعدادية النموذجية بالمهدية المبرمج بميزانية سنة 2011 والذي لم يشرع في إعداد الدراسات في شأنه إلا في أكتوبر 2013 بعد توفير قطعة الأرض، وكذلك مشروعا بناء مدرستين إعداديتين بكل من المنشية والعلا المدرجان بميزانية 2007 ومشروعا إحداث مركز وسيط للصحة ومركز جهوي للطب المدرسي والجامعي بالمنستير المدرجان بميزانية 2011.

كما تبين طول الإجراءات المتعلقة بتخصيص المواقع اللازمة لإقامة المشاريع، حيث أفرز فحص مطالب التخصيص الصادرة عن الإدارة الجهوية لأموال الدولة والشؤون العقارية بسوسة والبالغ عددها 9 مطالب، عدم إصدار محاضر تخصيص في شأنها إلى حدود شهر ماي 2014 في حين تعود تواريخ 5 مطالب منها إلى أكثر من سنة سجلت أقصاها بعنوان مشروع إحداث مركب رياضي بسيدي الهاني الذي يعود تاريخ المطلب الخاص به إلى 11 فيفري 2010. أما فيما يخص مشاريع المجلس الجهوي بالمهدية فقد تبين أنه لم يتم إصدار سوى 3 محاضر تخصيص من جملة 11 مطلبا بأجال بلغ معدّلها 566 يوما. وأدى التأخير في تخصيص الأراضي إلى إنجاز البعض من المشاريع بمواقع تقلّ مساحتها عن المساحة المطلوبة وفق برامجها الوظيفية والتخلي عن إنجاز بعض مكوناتها كما هو الشأن بالنسبة إلى مشروع المدرسة الإعدادية الريحان بسوسة الرياض.

ومن شأن التأخير في تخصيص الأراضي اللازمة لإقامة المشاريع أن يؤدي إلى تجميد الاعتمادات التي تمت إحالتها بعنوان تلك المشاريع لفترات طويلة ويذكر على سبيل المثال مشروعا بناء المدرسة الإعدادية بالبطن ومقر الإدارة الجهوية للصحة بالقيروان اللذان ظلّتا الاعتمادات المرصودة لهما (350 أ.د. و 349 أ.د) مجمّدة لفترة بلغت على التوالي 5 سنوات و 3 سنوات.

وترجع أسباب تعطل المشاريع في حالات أخرى إلى عدم التأكد من الوضعية العقارية للأرض قبل تخصيصها أو إلى ظهور نزاعات عقارية أثناء تنفيذ الأشغال. وكان ذلك هو شأن مشروع بناء المدرسة الإعدادية بالبطن المدرج بميزانية 2007 ومشروع إنجاز مركز للفحص الفني للعربات بالمنستير المدرج بميزانية 2009 واللذين تعطلا بسبب عدم التوصل إلى تغيير الصبغة الفلاحية للأرض لمدة فاقت ست سنوات. وهو أيضا شأن مشروع بناء المدرسة الإعدادية بمساكن الذي تمّت برمجته في سنة 2007 حيث تبين أنّ الأرض المخصّصة له هي على ملك خواص ولم يتمّ توفير قطعة أرض بديلة لهذا المشروع

إلا في سنة 2010. ومن شأن تعطل المشاريع أن يؤدي إلى ارتفاع تكلفتها وهو ما حصل فعلا بالنسبة إلى مشروع بناء المدرسة الإعدادية بالباطن التي ارتفعت كلفة إنجازها من 1,2 م.د إلى حوالي 2,1 م.د.

وكذلك الشأن بالنسبة إلى مقر الإدارة الجهوية لأملاك الدولة والشؤون العقارية بالقيروان المقام على جزء من العقار المعروف بدار الأمان والذي آلت ملكيته إلى الدولة منذ سنة 1997 دون تسجيله. فقد قام أحد الخواص بنشر قضية استحقاقية في شأن العقار المعني صدر في شأنها حكم نهائي وبات لفائدته بتاريخ 6 ديسمبر 2010، توقفت الأشغال على إثره ليظل المشروع الذي انطلق خلال سنة 2005 معطلا حتى تاريخ نهاية أعمال الرقابة الميدانية في جوان 2014 بعد أن بلغت نسبة تقدم الأشغال حوالي 89 % وبكلفة تناهز 500 أ.د.

وتستدعي هذه الوضعية، ضرورة توفير الأراضي اللازمة قبل الشروع في تنفيذ المشاريع والعمل على حصر العقارات الراجعة ملكيتها إلى الدولة وضبط حدودها وتسوية أوضاعها العقارية حتى تتمكن الجهات المعنية عند برمجة تنفيذ مشاريع ذات صبغة جهوية من التأكد مسبقا من توفر الأراضي اللازمة لإقامة المشاريع ومن سلامة وضعيتها العقارية.

ج - متابعة ومراقبة تنفيذ المشاريع

تضمن الأمر عدد 1476 لسنة 1993 المؤرخ في 9 جويلية 1993 المتعلق بتنظيم مصالح المعتمديات والولايات دائرة فرعية للمشاريع والبرامج الجهوية أوكل إليها خاصة مهمة إنجاز ومتابعة البرامج الجهوية للتنمية والمشاريع ذات الصبغة الجهوية، كما تضطلع الإدارات الجهوية للتجهيز بأعمال المتابعة والمراقبة الفنية على تنفيذ المشاريع، غير أنه تبين من خلال الاطلاع على تقارير متابعة إنجاز المشاريع والزيارات الميدانية لمواقع بعض المشاريع، ضعف عمليات المتابعة والرقابة على تنفيذ الأشغال، يعزى خاصة إلى نقص الموارد البشرية المؤهلة للقيام بتلك الأعمال وقلة وسائل النقل اللازمة لتأمين الزيارات الميدانية.

فقد لوحظ عند مقارنة قائمة المشاريع الجارية بالولايات الأربع التي شملها الفحص بعدد مراقبي الأشغال المباشرين بالإدارات الجهوية للتجهيز وبالمجالس الجهوية، ضعف نسب تغطية المشاريع بأعمال المتابعة، حيث لا تتجاوز تلك النسبة 12% بولاية القيروان و19% بولاية المنستير. وقد ترتب عن ذلك كثرة المشاريع الموكلة متابعتها لكل مراقب أشغال إذ بلغ عددها 5 مشاريع لكل مراقب بولاية المنستير و6 مشاريع بولاية المهدية و8 مشاريع بولاية القيروان ووصل عددها إلى 25 مشروعا بولاية سوسة، وذلك مقابل حد أقصى لا يتجاوز ثلاث مشاريع لكل مراقب حسب تقدير الإدارة الجهوية للتجهيز بسوسة. وأفرز، على سبيل المثال، النظر في عينة تتكوّن من 32 مشروعا بولاية سوسة أن 41 %

منها لم يتم بشأنها مسك دفتر حضيرة في حين مكن الاطلاع على 9 دفاتر تعلقت بمشاريع انتهى إنجازها من ملاحظة عدم انتظام مسكها وعدم تضمينها البيانات المطلوبة.

كما يتم إنجاز أغلب المشاريع دون حضور ممثل عن الإدارة بشكل يومي حيث لم تتجاوز نسبة تغطية المشاريع الجارية بولايي القيروان والمنستير بناظري الحضاير على التوالي 4% و11%، وهو ما أكدته الزيارات الميدانية التي قام بها فريق الرقابة لحضيرة مشروع دار الثقافة بالشراردة لحضيرة مشروع بناء المدرسة الإعدادية بمنزل النور، حيث تمت معاينة غياب ناظر الحضيرة عن موقع الأشغال.

د- المراقبة الفنية للمشاريع

خلافًا لأحكام القانون عدد 9 لسنة 1994 المؤرخ في 31 جانفي 1994 المتعلق بالمسؤولية والمراقبة الفنية في ميدان البناء الذي أوجب المراقبة الفنية، تم الوقوف على العديد من مشاريع البنايات المدنية بولايي سوسة والمهدية التي لم يتم بشأنها تكليف مراقبين فنيين، ويذكر على سبيل المثال مشروع تهيئة دار الثقافة ببوفيشة ومشروع تهيئة مركز الصحة الأساسية بأكودة ومشروع إتمام بناء الملعبين البلديين بشربان وملولش ومشروع تهيئة نادي الشباب بمنزل حشاد بهيرة.

ولتلافي هذا النقص، تمّ بالنسبة إلى المشاريع المذكورة مطالبة المقاولين من قبل الإدارات الجهوية للتجهيز بتقديم وثائق الإنجاز مصادق عليها من قبل مراقب فني مرخص له، إلا أنّ مهمّة المراقبة الفنية لا تقتصر على المصادقة فقط بل يجب أن تشمل مراقبة وثائق التصميم ووثائق الإنجاز والمراقبة بالحضيرة أثناء الإنجاز وذلك عملاً بأحكام الفصل الرابع من الأمر عدد 416 لسنة 1995 المؤرخ في 6 مارس 1995 المتعلق بضبط مهام المراقب الفني.

وخلافًا لأحكام الفصل السابع من الأمر عدد 416 لسنة 1995 سالف الذكر الذي ينصّ على ضرورة قيام المراقب الفني بمراقبة وثائق التصميم قبل إمضاء عقد صفقة الأشغال، تبيّن وجود بعض المشاريع تمّ بشأنها تعيين مراقب فني بعد انطلاق الأشغال يذكر منها مشاريع بناء وحدة الإستعجالي وعيادات خارجية بالمستشفى المحلي بالنفيضة وبناء مجموعة مخابر بالمستشفى الجامعي فرحات حشاد بسوسة ومشروع بناء المدرسة الإعدادية بسلقطة ومركز الإقامة بدار الشباب بالمهدية.

ومن شأن عدم تعيين مراقب فني قبل انطلاق الأشغال أن يترتب عنه تعطيل الانجاز وهو ما تم فعلاً بالنسبة إلى مشروع توسعة المدرسة الإعدادية التقنية بالسواصي والمعهد العالي للفنون والحرف بالمهدية اللذين تمّ تعليق أشغال بنائهما لمدة بلغت على التوالي 33 يوما و17 يوما.

وعلى الرغم من أنّ الأمر عدد 416 لسنة 1995 المذكور أعلاه ينصّ على أن يُضمّن المراقب الفني ملخص تدخلاته بتقرير أولي يتعلّق بمراقبة وثائق التصاميم قبل عقد صفقة الأشغال وبتقرير نهائي للمراقبة الفنية يتعلّق بمجمل المهام قبل الاستلام الوقي، فإنّه تبين من خلال فحص عينات من المشاريع التابعة للمجلسين الجهويين بسوسة والمهدية أنّه لا يتمّ في أغلب الحالات تقديم تلك التقارير وحضور الاستلام النهائي للمشاريع، وذلك دون أن يتمّ اتخاذ أيّة إجراءات في شأن المراقبين الفنيين لحملهم على الالتزام بمسؤولياتهم التعاقدية.

V- إدارة الصفقات

مكّن النظر في إجراءات طلب العروض وإسناد الصفقات من الوقوف على بعض النقائص التي أخلّت بمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص أمام الطلب العمومي وانعكست سلباً على تكاليف المشاريع ومواعيد إنجازها.

أ - إسناد الصفقات

خلافاً لأحكام الفصل 7 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 المتعلّق بتنظيم الصفقات العمومية تمّ الوقوف على بعض الحالات التي لم يتمّ بشأنها الالتزام بمبدأي المساواة أمام الطلب العمومي وتكافؤ الفرص وذلك على غرار ما لوحظ بشأن تطبيق الشروط المنصوص عليها بكراسات الشروط لقبول العروض والتي نصّت على رفض العروض المالية التي لم تقدّم الوثائق المطلوبة. فقد تبين في هذا السياق قيام اللجنة الجهويّة للصفقات برفض قبول العرض الأقلّ ثمناً المتعلّق بتهيئة المعهد العالي للعلوم التطبيقية والتكنولوجيّة بسوسة (9 فيفري 2012) بسبب عدم تضمّنه قسط الطرقات والشبكات المختلفة في حين قبلت العرض الأقلّ ثمناً المتعلّق بأشغال تهيئة المبيت الجامعي الغزالي بسوسة (29 أوت 2013) رغم عدم تضمّنه عرضاً مالياً يتعلّق بقسط الدهن.

وينصّ الفصل 10 من الأمر عدد 623 لسنة 2011 المؤرخ في 23 ماي 2011 المتعلّق بأحكام خاصّة لتنظيم الصفقات العمومية على أنّ "تتولّى لجنة الفرز التثبّت من صحّة الوثائق المكوّنة للعرض المالي وتصحيح الأخطاء الحسابيّة والمادية عند الاقتضاء ثمّ ترتيب جميع العروض المالية تصاعدياً". كما ينصّ الفصل عدد 94 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المذكور أعلاه على أنّه "تقوم الكتابة القارّة للصفقات بكلّ الأعمال المتعلقة بقبول الملفات ودراستها" وكذلك الفصل عدد 84 من نفس الأمر الذي ينصّ على أنّ "تراقب لجان الصفقات شرعيّة إجراءات اللجوء إلى المنافسة وإسناد الصفقات... إلّا أنّ عدم الحرص على مراجعة بعض العروض المالية وعدم تصحيح الأخطاء الواردة بها أدى في بعض الحالات إلى إسناد صفقات إلى مزوّدين لم يكونوا أصحاب العرض الأفضل ويذكر على

سبيل المثال الصفقة المتعلقة بتهيئة المعهد العالي للعلوم التطبيقية والتكنولوجية بسوسة (9 فيفري 2012).

ب - تجاوز مدة صلوحية العروض

أوجبت الترتيب الجاري بها العمل، استكمال إجراءات إبرام الصفقات خلال المدة المحددة لصلوحية العروض وخلافا لذلك، تبين من خلال فحص عينة تتكون من 102 صفقة تعلقت بتنفيذ مشاريع بولايي سوسة والمهدية أنه قد تم تجاوز مدة صلوحية العروض المحددة بكراسات الشروط في 65 % من الحالات بالنسبة إلى الصفقات الخاصة بولاية سوسة وفي 20% من الحالات بالنسبة إلى الصفقات الخاصة بولاية المهدية. ويذكر على سبيل المثال، الصفقة المتعلقة بمشروع بناء محكمة الناحية والفرع العقاري بسوسة والصفقة المتعلقة بمشروع بناء فضاء ترفيهي بدار الشباب بالسواصي اللذين تمت المصادقة عليهما على التوالي بعد انقضاء 105 يوما و86 يوما من تاريخ انتهاء صلوحية العرضين.

وقد يترتب عن تجاوز مدة صلوحية العروض، تخلي المقاولين عن عروضهم إضافة إلى التأخير المحتمل في تنفيذ المشاريع وتحمل تكاليف إضافية جراء إعادة طلب العروض. وقد حصل ذلك فعلا بشأن العرض المتعلق بمشروع بناء وحدة النهوض الاجتماعي بهرقلة حيث تخلى صاحب العرض الفائز عن عرضه بسبب تجاوز مدة صلوحية العرض.

ج - تقديم الضمان النهائي

تبين عدم حرص المجالس الجهوية على وجوب تقديم الضمان النهائي من قبل أصحاب الصفقات في أجل أقصاه عشرون يوما ابتداء من تاريخ تبليغ الصفقة. فقد تبين من خلال النظر في عدد من الصفقات التي تمت المصادقة عليها خلال الفترة 2009-2013 والتي تعلقت بمشاريع تابعة لولايات المهدية والمنستير والقيروان أنه لم يتم في شأن أغلب هذه الصفقات تقديم الضمان النهائي في الموعد المحدد. ويذكر على سبيل المثال ما لوحظ بشأن المشاريع التابعة لولاية المهدية إذ تبين أنه من ضمن 30 مناقصة تم فحصها تم تقديم الضمان بالنسبة إلى 26 منها بتأخير تراوح بين 55 يوما و247 يوما.

د - الأعمال التحضيرية اللازمة للمشروع في تنفيذ الأشغال

لوحظ في بعض الحالات، أنه لا يتم إخلاء مواقع تنفيذ الأشغال وإزالة العوائق التي تحول دون انطلاق الأشغال في الأوقات المحددة. وقد ترتب عن ذلك تعليق آجال التنفيذ في العديد من المناسبات ولفترات تجاوزت أحيانا مدّة التنفيذ التعاقدية. من ذلك تمّ تعليق تنفيذ مشروع بناء قسم التخدير والإنعاش بالمستشفى الجامعي فرحات حشاد بسوسة لمدة 378 يوما علما بأن المدّة التعاقدية لتنفيذ المشروع لا تتجاوز 300 يوما، وذلك بسبب اعتراض بعض الأقسام على إيقاف المصعد الموجود داخل البناية التي ستضم القسم الجديد. وكذلك الشأن بالنسبة إلى مشروع بناء قسم جراحة العظام بالمستشفى الجامعي الطاهر صفر بالمهدية (قسط السوائل) الذي ضبطت آجال تنفيذه التعاقدية بمدّة 365 يوما إذ تمّ تعليق أشغاله لمدة 259 يوما بسبب عدم تركيز التجهيزات الطبية الثابتة بقاعات العمليات وعدم إنجاز الأشغال الخاصة بالمجموعة الصحية.

كما حال عدم إفراغ قاعة الأرشيف بمحكمة الاستئناف بسوسة دون الانطلاق في تنفيذ مشروع توسعتها في الآجال، وأدى عدم ضبط حدود العقار الذي سيقام عليه مشروع ملعب كرة القدم بأولاد الشامخ إلى تعليق آجال الإنجاز لمدة 136 يوما في حين ضبطت الآجال التعاقدية بمدّة 240 يوما.

وتنسحب هذه الوضعية على أغلب المشاريع المتعلقة بتهيئة وتوسعة المؤسسات التربوية والجامعية بولايي سوسة والمهدية، حيث شهدت تعليق آجال التنفيذ بسبب الشروع في تنفيذها خلال السنة الدراسية والجامعية، وذلك لعدم شغور الأقسام المعنية بالأشغال أو لتزامن فترة التنفيذ مع الامتحانات أو لما قد تدخله الأشغال من اضطرابات على السير العادي للدروس.

هـ- إبرام ملاحق للصفقات على سبيل التسوية

ينص الفصل 115 من الأمر المنظم للصفقات على أن تعرض "في جميع الحالات على الرأي المسبق للجنة الصفقات ذات النظر كل زيادة أو نقصان في حجم الطلبات يفوق نسبة 20 % أو كل تغيير في طبيعتها" وخلافا لذلك لوحظ تعدّد الحالات التي تمّ فيها إبرام ملاحق على سبيل التسوية لتلافي النقائص المسجلة في بعض الدراسات الجيولوجية والفنية أو لإدخال تحويلات أثناء التنفيذ، علما بأن هذه الممارسات تخلّ بقواعد المنافسة.

فقد تبين من خلال الاطلاع على ملفّات بعض الصفقات، ارتفاع تكلفة التعديلات التي أدخلت على بعض المشاريع أثناء التنفيذ على غرار مشروع تحويل مدرسة المهن بنصر الله إلى مدرسة إعدادية تقنية حيث لم يدرج المهندس المعماري الفصول المتعلقة بالنجارة والبلور والرخام في الصفة الأصلية، مما أدّى إلى زيادة في مبلغ الصفة بقيمة 54,650 أ.د. وبنسبة 24% وفي مدة التنفيذ

التعاقدية بثلاثين يوما بعد إدراج تلك الفصول أثناء تنفيذ المشروع. وكذلك الشأن بالنسبة لمشروع تهيئة المبيت الجامعي بقيادة الذي شهد إضافة فصول جديدة غير مدرجة بالصفقة الأصلية بقيمة 231,996 أ.د مثلت زيادة بنسبة 46 %.

كما تمّ الوقوف على حالات زيادة في المبلغ الأصلي للصفقة على غرار أشغال تهيئة وصيانة المؤسسات التربوية بولاية المهدية (برنامج 2010 قسط عدد 5 بمعتمدية المهدية) حيث ارتفع مبلغ الصفقة من 141 أ.د إلى حوالي 174 أ.د أي بزيادة مثلت نسبة 22 % من المبلغ الأصلي للصفقة.

و- استلام الأشغال والختم النهائي للصفقات

لوحظ عند فحص ملفات الصفقات التي تمّ ختمها خلال الفترة 2007-2013 أنّه لم يتمّ الالتزام بالآجال المحددة للاستلام الوقي للأشغال في حوالي 51 % من الحالات التي تمّ فحصها بولايتي القيروان والمهدية (215 صفقة) و 40 % بالنسبة إلى المنستير (70 صفقة) و 31 % بالنسبة إلى سوسة (31 صفقة)، وذلك خلافا لأحكام الفصل 41 من كراس الشروط الإدارية العامة التي أوجبت إعداد محضر الاستلام الوقي في أجل أقصاه عشرون يوما من تاريخ انتهاء الأشغال. وقد تراوحت مدة التأخير في إعداد تلك المحاضر بين شهرين و 14 شهرا.

وفيما يتعلق بالاستلام النهائي للمشاريع ، فقد لوحظ أنّ حوالي 65 % من الصفقات التي تمّ فحصها بالنسبة إلى ولاية القيروان و 63 % بالنسبة إلى ولاية المنستير تمّ بشأنها التصريح بالقبول النهائي للأشغال بعد انقضاء مدّة الضمان المحددة بسنة، وقد تراوحت تلك المدّة بين 13 شهرا و 3 سنوات من تاريخ الاستلام الوقي للأشغال.

أما فيما يتعلّق بالختم النهائي للصفقات فقد تمثّلت أهمّ النقائص في البطء في إعداد الملفات والتأخير في عرضها على اللجنة المختصة، حيث اتّضح من خلال فحص ملفات الختم النهائي للصفقات المتعلّقة بالجهات الأربع التي شملتها أعمال الرقابة والتي نظرت فيها لجان الصفقات خلال الفترة 2007-2013 أنّ حوالي 48 % من تلك الملفات تمّ عرضها على لجان الصفقات بتأخير تراوح بين 4 أشهر و 4 سنوات، وذلك خلافا لأحكام الفصل 121 من الأمر المنظم للصفقات العمومية الذي حدّد أجل الختم النهائي بما أقصاه 90 يوما من تاريخ القبول النهائي.

وبالنظر إلى أنّ التأخير في الختم النهائي للصفقات من شأنه أن يحول دون استغلال بقايا الاعتمادات المرصودة للمشاريع المنتهية بإعادة توظيفها، ودون وضع حد للالتزامات التعاقدية بين الأطراف المتعاقدة، وذلك إلى جانب مخاطر انقضاء الآجال القصوى لحجز الضمان النهائي في صورة

إخلال صاحب الصفقة بواجباته التعاقدية عملاً بأحكام الفصلين 50 و53 من الأمر المنظم للصفقات، فإنه ينبغي إيلاء موضوع الختم النهائي للصفقات العناية التي يستحقها بما يمكن من القيام به في الآجال المحددة.

VI- استغلال المشاريع وتعهدها بالصيانة والإصلاح

مكّنت الزيارات الميدانية لبعض المشاريع المنجزة إلى جانب فحص نتائج الاستبيان الموجه إلى مستخدمي المشاريع بولايتي سوسة والمهدية حول مدى استجابة المشاريع للبرامج الوظيفية التي أنشئت من أجلها من الوقوف على جملة من الملاحظات تعلق خاصة بعدم استغلال بعض المشاريع والشروع في استغلال البعض الآخر قبل انتهاء الأشغال، وذلك فضلاً عما تشكو منه بعض المشاريع التي شرع في استغلالها من عيوب لم يتم بشأنها اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجتها في الوقت المناسب.

أ - استغلال المشاريع

تبيّن بالولايات الأربع التي شملتها أعمال الرقابة وجود عديد المشاريع التي تأخر الشروع في استغلالها أو لم يبدأ في استغلالها حتى شهر جوان 2014، وذلك رغم استلامها منذ ما يتراوح بين 14 شهراً وأكثر من 3 سنوات. فقد تبيّن من خلال فحص 72 مشروعاً بعنوان أشغال بناء وتوسعة وتهيئة مؤسسات تربويّة وجامعيّة بولاية المهدية دخول 35 مشروعاً حيز الاستغلال بعد انطلاق السنة الدراسيّة وكذلك مشروع مركز الطب الجامعي والمدرسي بالقيروان الذي اكتملت أشغاله منذ أفريل 2011، ولم يدخل حيز الاستغلال إلا في سبتمبر 2013 أي بعد مرور 29 شهراً وذلك بسبب التأخير في توفير التجهيزات والمعدات الطبية اللازمة وكذلك عدم توفر الإطار الطبي في بعض الاختصاصات.

كما ظلّت بعض المشاريع الأخرى غير مستغلة إلى موفّي شهر جوان 2014، من بينها المستشفى المحلي بأكودة الذي تمّ استلامه في 17 جوان 2011 ودار الشباب القصيبة والزاوية والثريات وقسم الاستعجالي بالمستشفى المحلي بكندار اللذين تمّ استلامهما في أكتوبر 2011.

وترجع أهمّ أسباب التأخير في انطلاق استغلال المشاريع إلى التأخير الحاصل في توفير التجهيزات والمعدات والموارد البشرية اللازمة لتشغيلها وهو ما تمّت معاينته بولاية المهدية بشأن 16 مشروعاً تتعلّق بقطاع التربية من أصل 24 مشروعاً تمّ فحصها وإلى عدم استجابة بعض المشاريع الأخرى للحاجيات كما هو الشأن بالنسبة إلى مشروع بناء مقرّ محكمة الناحية وفرع المحكمة العقارية بسوسة اللذين تأخّر استغلالهما بسبب ضيق المساحات المخصّصة للأرشفة والنقص في عدد المكاتب

وكذلك كان الشأن بالنسبة إلى 7 مؤسسات تربوية تمتّ بها توسيعات لا تستجيب إلى الاحتياجات وقد نتج عن ذلك الشروع في استغلال بعض الفضاءات غير المهيّأة لتأمين الدروس.

وفي المقابل، وفيما يتعلق بالمشاريع المتعلقة بقطاع التربية والتعليم، لوحظ بولايات سوسة والمهدية والقيروان أنّه عادة ما يتمّ الشروع في استغلال العديد منها قبل انتهاء الأشغال وذلك لارتباط برمجة استغلالها بمواعيد انطلاق السنة الدراسية وعدم التزام المقاولين بإنهاء الأشغال في المواعيد المحددة. ويذكر على سبيل المثال، مشروع تهيئة وصيانة المدرسة الإعدادية فرحات حشاد الشابة التي شرع في استغلالها في سبتمبر 2009 في حين انتهت أشغالها بتاريخ 21 ديسمبر 2009 وكذلك مشروع المعهد الثانوي بسيدي الهاني الذي دخل حيز الاستغلال في مفتح السنة الدّراسيّة 2008-2009 في حين انتهت أشغاله في جانفي 2009 ومشروع المعهد الثانوي بسهلول4 الذي دخل حيز الاستغلال في مفتح السنة الدّراسيّة 2013-2014 في حين تمّ استلام الأشغال في 20 نوفمبر 2013.

ب - المسّ من وظيفية بعض المشاريع القائمة

يمكن أن ينعكس سوء البرمجة وعدم الحسم في كيفية تنفيذ المشاريع سلبيا على نشاط ووظيفية هذه المشاريع وكان ذلك شأن مشروع المكتبة الرقمية ومركز الفنون الدرامية والركحية بالقيروان.

ففيما يتعلق بالمكتبة الرقمية فقد تمّ بمناسبة تظاهرة القيروان عاصمة للثقافة الإسلامية في سنة 2009، اتخاذ جملة من القرارات الرئاسية من بينها مشروع إحداث مكتبة رقمية كمشروع رائد بالجهة بكلفة قدرها 500 أ.د على أن تكون قسما مكتملا لمشروع المكتبة الجهوية بالقيروان، إلّا أنّ هذا المشروع لم تتم بلورته بوضوح وظلّ مجرد مقترح ضمن البرنامج الجهوي للتنمية، واقتصر في النهاية على تهيئة قاعتين بالمكتبة الجهوية بكلفة قدرها 13,5 أ.د وتخصيصهما للمكتبة الرقمية. وقد نتج عن ذلك إرباك نشاط المكتبة الجهوية ممّا أثّر بشكل واضح على وظيفيتها. وبالرغم من انتهاء أشغال التهيئة منذ شهر أفريل 2013 واقتناء 30 حاسوب واستلامها منذ 21 نوفمبر 2011، فإنّ مشروع المكتبة الرقمية لم يدخل حيز الاستغلال إلى موفى شهر جوان 2014 بسبب عدم اقتناء البرمجيات الخاصة برقمنة المراجع وتخزينها.

أمّا فيما يتعلّق بمركز الفنون الدرامية والركحية فقد تسبّب قرار نقل نواته بصفة وقتية إلى فضاء المركب الثقافي وبالجنّاح المحتضن لقاعات نوادي الاختصاص وذلك إلى حين البتّ نهائيا في مقرّه في إرباك نشاط تلك النوادي التي تقلص عددها من 12 ناد إلى 5 نوادي فقط أصبحت تنشط في ظروف غير ملائمة. ويذكر أنّ المركز قد تقرر إقامته منذ سنة 2005 بقيمة 500 أ.د اقترح والي الجهة

إقامته على مساحة الارتفاق المحيطة بالبرك الأغلبية. وبعد أن وصل المشروع إلى مرحلة الإعلان عن طلب العروض، قرّرت وزارة الثقافة بتاريخ 10 أكتوبر 2010 خلاص المصممين وإرجاء الإعلان عن الصفقة بسبب أنّ الموقع المقترح للمشروع هو جزء من الأراضي المبرمجة لتهيئة فسقيات الأغلبية.

ج - تعهد المشاريع بالصيانة والإصلاح

تبين غياب برامج سنوية خاصة بتعهد المشاريع بالصيانة والإصلاح يتم وضعها بالتنسيق بين الوزارات المعنية والمجالس الجهوية مما أدى إلى عدم برمجة عمليات الصيانة للعديد من المشاريع لفترات طويلة رغم حاجتها الملحة لذلك وتردي حالة العديد منها.

وأُسفرت الزيارات الميدانية ونتائج الاستبيان عن وجود العديد من المؤسسات التربوية التي تشكو كثرة التصدّعات بالجدران إلى جانب عيوب أخرى على غرار تسرب مياه الأمطار وعدم توفر بعض المرافق إضافة إلى تردّي حالة الشبكات الكهربائية، مما أصبح يشكل خطراً على مرتادي هذه المباني ويعيق السير العادي للنشاط التربوي. ويذكر في هذا الصدد المدرسة الإعدادية النموذجية بالقيروان والمبيت الجامعي بقيادة المدرسة الابتدائية بسيدي علوان والمدرسة الإعدادية شارع بورقيبة والمدرسة الإعدادية بهبيّة.

ورغم العيوب والنقائص التي تمّت ملاحظتها في مشاريع تمّ استلامها حديثاً، فقد لوحظ غياب إجراءات واضحة بشأن تعهد المشاريع ذات الصبغة الجهوية بالصيانة والإصلاح واختلاف تلك الإجراءات من وزارة إلى أخرى. فقد دأبت وزارة الصحة العمومية على موافاة المجالس الجهوية ببرامج سنوي يتضمن المؤسسات الصحيّة المعنية وأعمال الصيانة المزمع القيام بها. أمّا وزارة الثقافة فهي لا تعتمد برامج في الغرض وتتولّى عوضاً عن ذلك رصد اعتمادات تعهد لصيانة المؤسسات التابعة لها وتوكل تنفيذها عند الاقتضاء إلى المجالس الجهوية والإدارات الجهوية للتجهيز. ويقتصر عمل المجالس الجهوية بشأن صيانة المشاريع ذات الصبغة الجهوية على ما يتمّ إقراره من قبل الوزارات دون أن تقوم بحصر الحاجيات وتوظيف الاعتمادات المتوفرة.

كما بيّنت أعمال الرقابة أنّ العديد من المباني لم تشملها أعمال الصيانة منذ إنشائها فأصبحت بذلك تتطلّب مبالغ مالية هامة لإعادة تأهيلها. ويذكر في هذا الصدد وعلى وجه الخصوص المؤسسات الخاصة بالثقافة والشباب والرياضة والطفولة والمؤسسات التربوية والتعليمية.

ج - حراسة البناءات ومسك دفاتر السلامة

ينص منشور الوزير الأول عدد 19 المؤرخ في 18 جويلية 2003 على ضرورة مسك دفتر سلامة خاص بكل بناية يتضمن الإرشادات الضرورية حول تجهيزات ومعدات النجدة وبيانات حول الشبكة الفنية المركزة بها وأعمال الصيانة الدورية المجراة عليها وخلافا لذلك، بينت نتائج الاستبيان الذي تم توجيهه إلى 42 مؤسسة تتعلق بدور شباب ودور ثقافة ومكتبات عمومية بولاية سوسة و31 مؤسسة بولاية المهدية أن حوالي 67 % من هذه المؤسسات بولاية سوسة و70 % بولاية المهدية لا تتقيد بهذه الإجراءات.

كما ينص نفس المنشور على ضرورة تأمين حراسة مستمرة للبناءات والمحلات والمرافق المتصلة بها ووضع برنامج سنوي في الغرض، إلا أنه تبين أن حوالي 79 % من المؤسسات موضوع الاستبيان بولاية سوسة و52 % من المؤسسات بولاية المهدية غير مؤمنة بحراسة مستمرة بالرغم من احتوائها على تجهيزات ذات قيمة مرتفعة، مما يجعلها عرضة للتلف أو السرقة، على غرار دار الثقافة بهرقلة ودار الشباب بمساكن والمدرسة الابتدائية بالشابة والمدرسة الابتدائية بأولاد الشامخ.

*

*

*

أفضت أعمال الرقابة على المشاريع ذات الصبغة الجهوية في ولايات القيروان والمهدية والمنستير وسوسة إلى الوقوف على نقاط ضعف تعلقت أهمها بالمسائل ذات العلاقة بممارسة الجهات لصلاحياتها وبضعف التخطيط والبرمجة لتنفيذ المشاريع وبإحالة الإعتمادات وذلك فضلا عن المسائل المتعلقة بندرة الأراضي اللازمة لإقامة المشاريع وجودة الدراسات وضعف أعمال الرقابة الفنية والمتابعة الميدانية لحضائر الأشغال.

ويمثل ضعف الإمكانيات المادية والبشرية وعدم تخصيص الأراضي اللازمة لإقامة المشاريع وتصفية أوضاعها العقارية أهم المعوقات التي حالت دون اضطلاع المجالس الجهوية والإدارات الفنية بالجهات المعنية بالمهام والمسؤوليات الموكولة إلهما على الوجه المطلوب. كما يمثل ضعف التنسيق بين الإدارات المركزية والمجالس الجهوية بخصوص ضبط التكلفة التقديرية للمشاريع وإحالة الاعتمادات في الوقت المناسب واستمرار اضطلاع الإدارة المركزية بسلطة القرار في جميع المسائل المتصلة بتخطيط وتنفيذ المشاريع ذات الصبغة الجهوية إحدى العوامل التي لم تساعد على دعم لامركزية القرار في اتجاه ممارسة الجهات للصلاحيات الموكولة لها.

وبالرغم من أنّ إحالة الإعتمادات بعنوان المشاريع ذات الصبغة الجهوية من الوزارات المركزية إلى المجالس الجهوية تعدّ من الآليات التي وضعها المشرّع لتدعيم اللامركزية والتنمية بالجهة غير أنّه لا يتمّ استغلال هذه الآلية على الوجه المطلوب ممّا نتج عنه تعطّل في انطلاق تنفيذ المشاريع وتجميد مبالغ هامة كان من الممكن الاستفادة منها لو تمّت البرمجة على أساس غير قطاعي وبمشاركة فعّالة للجهة تضمن مراعاة أولوياتها وحاجيات متساكنها.

وإزاء ما لاحظته الدائرة من استمرار الاختلالات التي تناولتها تقاريرها السابقة فإنّها توصي بمزيد التعمّق في دراسة العوائق والأسباب التي حدّت من اضطلاع الجهات بالصلاحيات اللازمة لاتخاذ القرار بشأن منوال التنمية الذي يتماشى مع احتياجات الجهة ومن ثم اتخاذ التدابير الكفيلة بإحكام التخطيط على المستوى الوطني وضمان الاستقلالية الإدارية والمالية للجهة وإدارة شؤونها وفقا لمبدأ التدبير الحر الذي تمّ التأكيد عليه بدستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 في باب السلطة المحلية.

ردّ وزارة التنمية والتعاون الدولي

إنّ الاعتمادات المحالة من قبل وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي لفائدة المجالس الجهوية تتمثّل في البرنامج الجهوي للتنمية الذي يمثّل آلية تكميلية من جملة الاعتمادات المحالة من قبل مختلف الوزارات، ويتمّ تخصيص هذه الموارد لإنجاز مشاريع لتحسين ظروف العيش في مجالات التنوير والماء الصالح للشراب والبيئة وتحسين المحيط والطرق والمسالك والتطهير والثقافة والشباب والطفولة والهيكل الصحية وإحداث وتدعيم مواطن الشغل.

- إعداد البرامج الجهوية للتنمية

بالنسبة إلى البرنامج الجهوي للتنمية (PRD) تتولّى المجالس الجهوية طبقا لمنشور السيد رئيس الحكومة عدد 26 بتاريخ 06 أوت 2013، تحديد المشاريع المقترح إنجازها في إطار البرنامج في حدود الاعتمادات المخصّصة لها وذلك بصفة تشاركيّة مع مختلف الأطراف المعنية ثمّ يتمّ تدارسها من قبل النيابات الخصوصية للمجالس الجهوية التي تقوم بضبط القوائم النهائية للمشاريع والمصادقة عليها وتقديمها إلى مصالح وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي (الادارة العامة للتنمية الجهوية) مصحوبة ببطاقات المشاريع والملفات الفنية التي تتولى القيام بكل الاجراءات الخاصة بفتح الاعتمادات وإحالتها إلى المجالس الجهوية لتنفيذ البرنامج بعد التثبيت من مدى مطابقة برنامج استعمال الاعتمادات لمقتضيات المناشير المنظمة للبرنامج الجهوي للتنمية.

- التأخير في إحالة الاعتمادات وتنزيلها في الميزانية

يتمّ إحالة الاعتمادات المطلوبة إلى المجالس الجهوية بعد التثبيت من مدى مطابقة برنامج استعمال الاعتمادات لمقتضيات المناشير المنظمة للبرنامج الجهوي للتنمية والذي يجب أن يكون مصحوبا ببطاقات المشاريع والملفات الفنية. وقد حرصت الوزارة منذ سنة 2015 على التسريع في نسق فتح الاعتمادات لفائدة المجالس الجهوية سواء على مستوى

مصالح وزارة المالية أو على مستوى الولايات لموافاتها بالملفات الفنية المطلوبة في أقرب الآجال كما دعمت إجراءات المتابعة وتنفيذ المشاريع واستهلاك الاعتمادات المبرمجة في الجهات.

- التأخير في إنجاز الدراسات الفنية للمشاريع

البرنامج الجهوي للتنمية لا يتدخل في تمويل وإنجاز الدراسات الفنية للمشاريع.

ردّ وزارة الداخلية

تحظى المشاريع ذات الصبغة الجهوية بمتابعة متواصلة من وزارة الداخلية غير أن عديد الصعوبات تبقى مرتبطة بالمصالح المركزية للوزارات القطاعية وتستوجب تظافر الجهود قصد إحكام التنسيق بين الأطراف المتدخلة لحسن تنفيذ المشاريع المذكورة وتوظيفها.

وقد اتخذت الوزارة جملة من الإجراءات تعلقّت خاصة بنسق سير المشاريع وباستغلالها حيث يتمثل أبرزها في ما يلي :

- على مستوى متابعة إنجاز المشاريع

في إطار تجسيم توجهات الحكومة الهادفة إلى استحداث نسق التنمية بالجهات وذلك من خلال متابعة المشاريع والسعي إلى اتخاذ الحلول المناسبة لمعالجة الإشكاليات التي تعترض إنجازها، تم دعوة الولاية بمقتضى المناشير الموجهة إليهم وخاصة منها المنشور المؤرخ في 23 جوان 2013 تحت عدد 22 لإفادة الوزارة في شأن سير المشاريع ومدها بالمشاريع التي تعطل إنجازها أو التي لم تنطلق. وتم في ضوء المعطيات الواردة من الولايات إحصاء المشاريع المذكورة ودراستها وتجميعها ضمن وثيقة تمت إحالتها إلى رئاسة الحكومة لمزيد التنسيق مع القطاعات المعنية قصد إيجاد الحلول اللازمة للإشكاليات العالقة.

وتّم عقد عديد الجلسات مع الولايات المعنية قصد النظر في معالجة الإشكاليات على مستوى المشاريع التي شهدت تأخيرا في الإنجاز نتيجة عوامل متعددة والتي من أبرزها النقص في الإعتمادات ومسائل متعلقة بتسوية وضعيات عقارية. وقد تم تعهد بعض الملفات بالتسوية بالتنسيق مع الإدارات والهيكل المعنية والقطاعات المتدخلة في هذا المجال.

كما تمّ القيام بزيارات ميدانية ضمن فريق العمل الحكومي المكلف بمتابعة المشاريع المعطلة بالجهات والذي يضمّ ممثلين عن مختلف الوزارات والقطاعات من بينهم وزارة الداخلية (الإدارة العامة للشؤون الجهوية) لمعاينة إنجاز المشاريع وتشخيص الصعوبات التي تستوجب إيجاد الحلول العاجلة منها والآجلة وعقد جلسات عمل بالولايات بحضور الأطراف الجهوية المتدخلة لدراسة الصعوبات التي تمرّ بها بعض المشاريع والتنسيق من أجل التوصل لحلول عملية لتجاوزها. كما تمّت المشاركة في جلسات العمل التي تعقد بالوزارات والمخصصة لمتابعة المشاريع بالجهات. وتمّ أيضا إدراج ملف متابعة المشاريع ضمن الندوات الدورية للولاية وذلك قصد مزيد تحسيسهم بأهمية الموضوع وتأثيره المباشر على تحسين ظروف عيش المواطنين بالجهات.

كما تمّ مزيد الحرص على حث الولاية على تنفيذ التوصيات المقررة بمناسبة ندوة الولاية بمقتضى المراسلة الموجهة إليهم بتاريخ 20 جوان 2015 والتي تمّ التأكيد خلالها على تكثيف متابعة المشاريع وتوسيع الاستشارة لحسن اختيار المشاريع وتشريك كافة المتدخلين قصد تلافي المعوقات عند الإنجاز والتعطيلات على غرار اعتراضات المواطنين وعدم توفّر العقارات الملائمة وبرمجة جلسات عمل على المستوى الجهوي وتشريك المصالح المركزية لمختلف الوزارات وكافة الاطراف المتدخلة في دراسة الإشكاليات المتصلة بالمشاريع المعطلة وإيجاد الحلول المناسبة لها ومتابعة إنجازها. هذا وبالإضافة إلى ضرورة تنسيق الولاية مباشرة مع الوزراء كلما اقتضت الضرورة ذلك والعمل على حل الإشكاليات العقارية وما يستوجب من مراجعة النصوص القانونية بما فيها تلك المتعلقة بالانتزاع من أجل المصلحة العمومية.

– بالنسبة لمتابعة استغلال المشاريع المنجزة

تمّت مراسلة الولاية لمد الوزارات بكشف في المشاريع المنجزة والتي لم تدخل طور الاستغلال وعلى ضوء ردود الولايات تمّ إعداد وثيقة تشتمل على المشاريع المنجزة كليا

ولم تشهد انطلاق استغلالها وعلى تشخيص الاشكاليات التي حالت دون ذلك وتوجيهها إلى رئاسة الحكومة لمزيد التنسيق مع القطاعات المعنية والنظر في السبل الكفيلة بتجاوز الصعوبات التي حالت دون استغلالها والمتعلقة خاصة بالنقص في التجهيزات وفي الموارد البشرية الضرورية.

كما عقدت جلسات عمل على مستوى رئاسة الحكومة تمّ على إثرها إقرار مزيد التعمق في المستوى القطاعي في أسباب عدم انطلاق استغلال المشاريع الجاهزة وتقديم مقترحات عملية في شأنها.

وفي ذات السياق، توخت المجالس الجهوية مساعي لتدارك العديد من الملاحظات والنقائص من بينها ما يلي :

- على مستوى تخطيط وبرمجة المشاريع

إنّ المخطط الجهوي للتنمية للفترة 2020/2016 الذي يعتمد على تحديد الحاجيات بتشريك كل الأطراف المتدخلة والمجتمع المدني من شأنه المساهمة في برمجة مشاريع تتلاءم وحاجيات وأولويات الجهة.

- فيما يخص إحالة الإعتمادات واستهلاكها

تم تجاوز الوضعية بالاستناد إلى كشوفات الحساب التي يتم على أساسها فتح إعتمادات الدفع من قبل الوزارات المعنية لخلاص المتعهدين بالمشاريع.

- بشأن تنزيل إعتمادات الدفع ضمن ميزانية المجلس الجهوي

أصبحت النسخة الورقية الإلكترونية التي يتم استخراجها من منظومة "أدب" تعتمد كوثيقة إدارية رسمية لتنزيل إعتمادات الدفع حال إدراجها بالمنظومة وتوصل قابض المجلس الجهوي بما يفيد القيام بعملية التحويل.

- بالنسبة لاعتماد التعيين المباشر لمكاتب الدراسات بدل انتهاج طريقة المناظرة المعمارية أو الإختيار حسب الملفات

إنّ إمكانية اعتماد التعيين المباشر لمكاتب الدراسات أتاحها الفصل 4 من قرار وزير التجهيز والإسكان المؤرخ في 26 نوفمبر 1991 المتعلق بضبط إجراءات ومعايير تعيين أصحاب الخدمات الخاضعين للقانون الخاص لإنجاز البنايات المدنية وذلك بالنسبة للمشاريع التي يتسم إنجازها بحالة التأكد.

- بخصوص المدة الفاصلة بين تاريخ تعيين المصممين وتاريخ تقديم ملف طلب العروض

يتم الحرص على دعوة المصممين ضمن رسائل التعيين لضرورة التقيد بآجال إنجاز الدراسة في كل مراحلها.

- فيما يتصل بإعداد مشاريع جديدة دون إعداد الدراسات الجيولوجية لمواقع المشاريع

إنّ الملف المرجعي للمشروع الذي تعدّه الوزارة المعنية يشتمل حسب الأمر عدد 2617 المؤرخ في 2009/9/14 على سبر جيولوجي أولى, غير أنه لم تتم موفاة المجلس الجهوي به في أغلب الحالات.

- فيما يتعلق بالتأخير في توفير العقارات اللازمة لإقامة المشاريع

تتولى المصالح المركزية بالوزارات المعنية برمجة المشاريع دون توفر عقارات خاصة بها أو دون التأكد من الوضعية العقارية للأرض المخصصة لها.

أمّا بالنسبة لطول الإجراءات المتعلقة بتخصيص الأراضي فإنّ هذا يعزى إلى تعدد المتدخلين وتشعب الإجراءات ذات العلاقة.

الباب الثاني
مصالح الدولة والمؤسسات
والمنشآت العمومية والجمعيات

وزارة التنمية والتعاون الدولي

شهد تنظيم وزارة التنمية والتعاون الدولي (فيما يلي الوزارة) عديد التغييرات حيث تم منذ سنة 2002 وإلى نهاية سنة 2010 إلحاق الهياكل التابعة لكل من وزارة التنمية الاقتصادية ووزارة التعاون الدولي والاستثمار الخارجي سابقا بوزارة التنمية والتعاون الدولي. كما عرفت الوزارة منذ سنة 2011 عمليات ضم وتقسيم عديدة من أهمها أفراد التنمية الجهوية بوزارة⁽¹⁾ ليتم من جديد ضم مجال التنمية الاقتصادية والتعاون الدولي.

وتتولى وزارة التنمية والتعاون الدولي بمقتضى الأمرين عدد 270 لسنة 1996 المؤرخ في 14 فيفري 1996 وعدد 1721 المؤرخ في 21 سبتمبر 1992 المتعلقين بضبط على التوالي مشمولات وزارة التنمية الاقتصادية ووزارة التعاون الدولي والاستثمار الخارجي أساسا إعداد ومتابعة الاستراتيجيات الإجمالية والقطاعية للتنمية ومخططات التنمية والموازن الاقتصادية وإبرام اتفاقيات التعاون الدولي ومتابعتها كما تساهم مع وزارة المالية في ضبط مشاريع ميزانيات التنمية بالنسبة للوزارات والمؤسسات الخاضعة لها.

وتتولى الوزارة فيما يتعلق بمجال التنمية الجهوية التنسيق بين مختلف البرامج الجهوية ومتابعة تنفيذها مع مختلف الأطراف المتدخلة. وقد تم تخصيص اعتمادات هامة بميزانية الوزارة لدفع التنمية بالجهات حيث تطورت تلك الميزانية من 185,730 م.د خلال سنة 2009 إلى 431,242 م.د سنة 2013. وارتبط ذلك خاصّة بارتفاع نفقات العنوان الثاني من 144,300 م.د سنة 2009 إلى حوالي 705 م.د سنة 2012 لتتخفّف إلى 340 م.د سنة 2013. وبلغ معدل الاعتمادات التي تمّ تخصيصها خلال الفترة 2009-2013 لتمويل البرامج الخصوصية المتمثلة في البرنامج الجهوي للتنمية وبرنامج التنمية المندمجة 92 % من جملة نفقات التمويل العمومي للوزارة البالغة 1803 م.د.

وبلغ في موفى ماي 2014 عدد الأعوان المباشرين بالوزارة 449 عونا موزعين بين قسم التنمية (270) وقسم التعاون الدولي (179).

وقد أجرت دائرة المحاسبات مهمة رقابية شملت الفترة 2009-2013 للنظر في مدى توفيق الوزارة في التصرف والإشراف على البرنامج الجهوي للتنمية وبرنامج التنمية المندمجة وفي متابعة المشاريع العمومية خاصة منها المشاريع ذات الصبغة الجهوية بالتنسيق مع مختلف الأطراف

(1) خلال الفترة من ديسمبر 2011 إلى ديسمبر 2012.

المتدخلة⁽¹⁾. كما تمّ في مجال التعاون الدولي النظر في مدى توقّق الوزارة في متابعة تنفيذ المشاريع ذات المشاركة التونسية المندرجة في إطار برامج التعاون عبر الحدود. وشملت الأعمال الرقابية كذلك المسائل المتصلة بتنظيم ومشمولات الوزارة وكذلك بالتصرف الإداري والمالي.

⁽¹⁾ توجيه طلب معطيات إلى وزارة المالية (إذن بمأمورية) وإلى بعض الأطراف العمومية المنتفعة ببرنامج التعاون عبر الحدود وإلى المندوبية العامة للتنمية الجهوية وإلى عدد من المجالس الجهوية



أبرز الملاحظات

- البرنامج الجهوي للتنمية

ارتفعت قيمة الاعتمادات المرصودة للبرنامج الجهوي للتنمية خلال الفترة 2011-2013 على التوالي إلى 352 م.د و 668 م.د و 328 م.د مقابل ميزانية دأبت الوزارة على تخصيصها سنويا بهذا العنوان بحوالي 90 م.د. وقد تمّ توزيع اعتمادات الخطة الإضافية لدفع التنمية بالجهات التي شملت هذا البرنامج بالاقتصار على مؤشرات ذات بعد اجتماعي لم تكن في كلّ الحالات محيئة ودون الاعتماد على مؤشرات البنية الأساسية.

وقد استأثرت الحضائر الجهوية خلال الفترة من 2009 إلى 2013 بنسبة 31 % من الاعتمادات المخصصة للبرنامج الجهوي للتنمية وذلك بقيمة 465,5 م.د. وقد لوحظ تعدد الهياكل العمومية المشرفة على هذه الآلية وكذلك غياب قاعدة بيانات شاملة وإحصائيات دقيقة وموحدة فيما يتعلق بالعدد الجملي للعملة المنتفعين ممّا من شأنه أن يضعف عمليات التنسيق وأن لا يكفل مبدأ النجاعة والشفافية في التصرف في المال العام.

وتولت الوزارة تأدية أجور عملة الحضائر الجهوية بالاقتصار على القوائم الاسمية التي لا يتم غالبا إرفاقها بالإثباتات اللازمة للعمل المنجز ممّا لا يمكن من التثبت من أحقية الانتفاع بتلك الأجور حيث أفرزت الأعمال الرقابية المنجزة من قبل دائرة المحاسبات انتفاع حوالي 9228 شخصا بأجور على الحضائر الجهوية بحوالي 14,279 م.د في حين أنّهم ينتفعون بمصادر دخل أخرى .

كما لم يتمّ الانطلاق في تنفيذ مختلف مشاريع تحسين ظروف العيش إلا خلال سنة 2013 وذلك خاصة بسبب التأخير في فتح وإحالة الاعتمادات المخصصة للغرض وضخامة البرمجة ومحدودية الوسائل المادية والبشرية المتوفرة بالمجالس الجهوية. وتمّ كذلك إلغاء إنجاز 29 فضاءا صناعيا بسبع ولايات لعدم توفّر الأراضي اللازمة. كما تمّ إقرار إمكانية إنجاز تدخلات دعم موارد الرزق عن طريق الجمعيات التنموية بالرغم من تحفظات وزارة المالية باعتبار عدم وضوح آليات التصرف في الاعتمادات المرصودة لتلك التدخلات.

- برنامج التنمية المندمجة

بلغت كلفة برنامج التنمية المندمجة 520 م.د وقد تمّ توجيه كامل مشاريع القسط الثاني لهذا البرنامج للجهات الداخلية وحذف 23 معتمدية لها أولوية في الترتيب وتعويضها بمعتمديات أخرى استنادا إلى مؤشرات تختلف عن تلك التي تمّ اعتمادها بالدراسات الأولى.

وتبيّن ضعف نسبة إنجاز عدد من مشاريع تعبيد المسالك الريفية بسبب قلّة إقبال المقاولات ومكاتب الدراسات وخاصة توقف الأشغال على إثر فسخ العديد من الصفقات بعدد من المعتمديات ممّا أدّى إلى ارتفاع كلفتها. كما سجّل مواجهة 437 مشروعا فرديا صعوبات في إتمام إجراءات الانطلاق المتعلقة خاصة بالتمويل ممّا يتطلّب تدخّل الوزارة باعتبارها صاحبة المشروع لتفعيل الاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات البنكية والمتعلقة بآلية "اعتماد الانطلاق".

وتوصي الدائرة بمزيد التحكم في مختلف آليات البرنامج الجهوي للتنمية وخاصة منها المتعلقة بالحضائر الجهوية واتخاذ التدابير اللازمة فيما يتعلق بالأموال المصروفة بدون موجب وكذلك بالإسراع في استكمال إنجاز مختلف مكّنات برنامج التنمية المندمجة.

- متابعة المشاريع العمومية

تفتقر الوزارة إلى نظام معلوماتي مندمج يمكّنها من تحصيل البيانات الكافية بخصوص وضعية المشاريع القطاعية والإشكاليات المرتبطة بتنفيذها علاوة على غياب دليل مفصّل يضبط إجراءات ومعايير ومختلف مراحل تقييمها.

ويواجه 672 مشروعا صعوبات في تنفيذها وذلك إلى نهاية شهر ديسمبر 2013 من بينها 81 % بالجهات الداخلية ويرتبط ذلك خاصة بمدى جاهزية المشاريع من حيث توفير العقارات والتمويلات الخارجية وإعداد الدراسات.

وفي غياب الاعتماد على وثيقة مرجعية سواء تلك المتعلقة بمخطّط التنمية أو المخطّط الجهوي للتنمية، تولّت الوزارة الإشراف على تنظيم مقاربات جهوية لضبط المشاريع ذات الأولوية لكل جهة التي تمّ إدراجها بالميزانية التكميلية لسنة 2012 وبميزانية سنة 2013. غير أنّ وزارة المالية لم

تأخذ بعين الاعتبار كل المشاريع المتفق عليها على مستوى المقاربات الجهوية لعدم إمكانية استيعابها بميزانية سنوية للدولة لأهمية عددها وكلفتها وعدم جاهزيتها.

ويتطلب هذا الوضع ضرورة إعداد مخطط تنمية ومزيد التنسيق مع مختلف الأطراف المتدخلة بما يمكن من حسن تنفيذ التدخلات المبرمجة.

- برنامج التعاون عبر الحدود

بلغت الكلفة الجمالية للمشاريع ذات المشاركة التونسية المندرجة في إطار برامج التعاون عبر الحدود والبالغ عددها 80 مشروعاً ما قيمته 142,845 مليون أورو وذلك إلى موفى شهر جوان 2014.

وقد تمّ إحداث وحدة التصرف حسب الأهداف لمتابعة هذه المشاريع غير أنّه تبين عدم كفاية إحاطتها بالأطراف التونسية وعدم إلمامها في بعض الحالات بمختلف مساهماتها في إعلانات طلب مقترحات مشاريع التعاون عبر الحدود. كما لا تتدخل الوحدة في مرحلة إبرام اتفاقيات الشراكة بين الأطراف التونسية والشركاء الرياديين.

وتبين عدم تنصيب اتفاقيات الشراكة بصفة صريحة على آليات التصرف في الهبات المسندة لتمويل مشاريع التعاون عبر الحدود ممّا أدّى إلى اختلاف الطرق المعتمدة من قبل الشركاء التونسيين في التصرف في تلك الهبات علاوة على وجود عدد من الإشكاليات المرتبطة بالإجراءات التنفيذية الأخرى لتلك المشاريع ممّا أدّى إلى عدم إيفاء بعض الهياكل التونسية بتعهداتها إزاء الأطراف الأجنبية.

ولمزيد إحكام التصرف في هذا المجال تدعى الوزارة بالتنسيق مع الأطراف المتدخلة إلى إقرار إجراءات ترتيبية خصوصية لبرامج التعاون عبر الحدود واتخاذ التدابير اللازمة لتثمين وتطوير المشاركة التونسية في هذا المجال.

- التصرف الإداري والمالي

لم يتم إلى موفى جوان 2014 المصادقة على مشروع التنظيم الهيكلي الموحد المعدّ منذ سنة 2008 ممّا أدّى إلى بروز عدّة هياكل لها نفس المهام والمشمولات صلب نفس الوزارة.

كما لوحظ تعثر إنجاز بعض مشاريع المخطط الاستراتيجي للإعلامية على غرار إرساء المنظومة الخاصة بإعداد ومتابعة مخططات التنمية وتطبيقه متابعة الاستثمار الخارجي المباشر. علاوة على ذلك لم يتم في بعض الحالات التقيد بإجراءات تنفيذ النفقة وذلك في ما يتعلق خاصة بإعمال المنافسة عند إجراء بعض الاقتناءات وبالخصم من المورد.

ويستدعي هذا الوضع تحيين التنظيم الهيكلي للوزارة وتنفيذ المخطط الاستراتيجي للإعلامية والتقيد بالأحكام الترتيبية والقانونية وقواعد حسن التصرف في مجال التصرف الإداري والمالي.



I- البرنامج الجهوي للتنمية

يهدف البرنامج الجهوي للتنمية إلى استحداث التنمية المحلية ومعاودة المجهود التنموي بالمعتمديات ذات الأولوية وذلك في المجالات المتعلقة بتحسين ظروف العيش والنهوض بالفئات محدودة الدخل. وقد ارتفعت قيمة الاعتمادات المرصودة لهذا البرنامج خلال الفترة 2011-2013 على التوالي إلى 352 م.د و 668 م.د و 328 م.د مقابل ميزانية دأبت الوزارة على تخصيصها سنويا لفائده بمعدل 90 م.د. وقد بلغت نسبة استهلاك اعتمادات الدفع خلال سنة 2011 وسنّي 2012 و 2013 على التوالي 54 % و 34 %.

ويهدف دفع التنمية بالجهات الداخلية تولت الوزارة بمناسبة إعداد الميزانية التكميلية لسنة 2011 وضع خطة إضافية لدفع التنمية بالجهات الداخلية وإقرار توزيع تفاضلي للمبالغ المرصودة لهذه الخطة بقيمة 251,3 م.د وذلك بتخصيص نسبة 80 % لفائدة 14 ولاية داخلية من بينها 5 ولايات اعتبرت ذات أولوية قصوى⁽¹⁾.

ولئن وُزعت تلك الاعتمادات الإضافية بين الولايات المعنية باعتماد مؤشرات ذات طابع اجتماعي على غرار عدد السكان ونسبة البطالة ونسبة حاملي الشهادات العليا فإنّها لم تكن في كلّ الحالات محيّنة حيث تمّ مثلا اعتماد نسبة الفقر إستنادا إلى معطيات تعود إلى سنة 2005. كما لم يتم الاعتماد على مؤشرات البنية الأساسية عند توزيع الاعتمادات المخصصة للغرض والبالغة 102,700 م.د أي بنسبة 41 % من الخطة الإضافية. وقد تبين أنّ الخمس الولايات ذات الأولوية القصوى لها مؤشرات بنية أساسية أرفع من مجموعة التسع ولايات المتبقية حيث بلغت نسبة ربط الأسر بالماء الصالح للشرب بولاية الكاف على سبيل المثال 65,5 % خلال سنة 2009 مقارنة بحوالي 57,4 % بولاية جندوبة.

وعلاوة على ذلك شابت عملية تنفيذ البرنامج عدد من النقائص تعلّقت بالحضائر الجهوية وتحسين ظروف العيش والنهوض بالفئات محدودة الدخل.

أ- الحضائر الجهوية

استأثرت الحضائر الجهوية خلال الفترة من 2009 إلى 2013 بنسبة 31 % من الاعتمادات المخصصة للبرنامج الجهوي للتنمية وذلك بقيمة 465,500 م.د. ولوحظ وجود نقائص شملت خاصّة

(1) القصرين وسيدي بوزيد وسليانة والكاف وقفصة.

إجراءات التصرف وتحديد الاعتمادات المخصصة للحضائر الجهوية وكذلك عملية خلاص أجور العملة.

ففيما يتعلّق بالتصرّف في الحضائر الجهوية فإنّه بالرغم من تعدد الهياكل العمومية المشرفة على الحضائر الجهوية والمتمثلة في الوزارة والمندوبية العامة للتنمية الجهوية (إلى غاية بداية سنة 2014) والمندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية فقد لوحظ غياب قاعدة بيانات شاملة وإحصائيات دقيقة وموحّدة بخصوص العدد الجملي للعملة المنتفعين⁽¹⁾ بهذه الآلية ممّا من شأنه أن يؤدّي إلى ضعف عمليات التنسيق والمراقبة وأن لا يكفل مبدأ النجاعة في التصرف في المال العام.

كما لوحظ غياب إطار قانوني موحد ينظم آليات التصرف في الحضائر الجهوية وذلك خاصة فيما يتعلّق بتحديد وتعريف أصناف عملة الحضائر وبكيفية ضبط الاحتياجات بالنسبة لكل صنف والمدة القصوى للعمل بالحضائر الظرفية وكذلك بغياب آليات تمكّن من التثبت في الوضعيات الاجتماعية والمقاييس الواجب توفرها للانتفاع بالبرنامج.

كما لوحظ بخصوص تحديد الاعتمادات المتعلقة بالحضائر الجهوية أنّ أغلب المجالس الجهوية اعتمدت على عدد العملة عوضا عن عدد أيام العمل عند إقرار خطة إضافية خلال سنة 2011 تتمثّل في توفير 10 مليون يوم عمل للحضائر الاستثنائية خلال الفترة من شهر أفريل إلى شهر ديسمبر من السنة المذكورة. كما مكّنت العملة المنتدبين من أجور تغطي 26 يوم عمل شهريا مما أدى إلى إضفاء الصبغة القارة على هذا الصنف من العملة وارتفاع عددهم من 21.341 عاملا سنة 2009 إلى حدود 79.379 عاملا خلال سنة 2012 لينخفض خلال سنة 2013 إلى 72.663 عاملا.

وأدّى تطوّر عدد العملة وإقرار تمكينهم خلال سنة 2011 من الأجر الأدنى الصناعي المضمون إلى الترفيع في حجم الاعتمادات المرصودة بهذا العنوان مقارنة بسنة 2010 وما قبلها حيث كانت في حدود 28 م.د. ليبليغ معدّلها خلال فترة 2011-2013 حوالي 136,500 م.د. ورغم ذلك فقد سجّل تجاوزا لتلك الاعتمادات أدّى إلى طلب اعتمادات إضافية خلال نفس الفترة فاقت 140,85 م.د. ويرجع ذلك خاصّة إلى عدم أخذ الوزارة بعين الاعتبار تطوّر عدد العملة وطلبات الاعتمادات الإضافية المنجزة خلال 2011 و2012 عند إعداد ميزانيّتي الحضائر الجهوية لسنتي 2012 و2013.

كما لوحظ، من جهة أخرى، تولّي الوزارة إحالة اعتمادات الحضائر الجهوية إلى المجالس الجهوية بالقصرين وسيدي بوزيد والكاف وتطاوين وصفاقس خلال الفترة 2009 وإلى حدود

(1) 84.721 عاملا حسب جلسة العمل الوزارية بتاريخ 23 مارس 2012 و109.491 عاملا حسب تقرير هيئة الرقابة العامة للمالية حول التدقيق في وضعية عملة الحضائر خلال نفس السنة.

جويلية 2012 دون توصّلها بقوائم اسمية في العملة المنتفعين وتوزيعهم حسب أماكن العمل ممّا لا يمكن من التثبّت من احترام مبدأ العمل المنجز وأحقية الانتفاع بالأجور المصروفة.

وفيما يتعلّق بإجراءات خلاص أجور الحضائر الجهوية ومتابعتها فقد تولّت الوزارة بداية من شهر أوت 2012 صرف أجور عملة الحضائر الجهوية باعتماد الحوالات البريدية⁽¹⁾ في حين ينصّ الفصل الخامس من الأمر عدد 270 لسنة 1996 المتعلق بمشمولات وزارة التنمية الاقتصادية على أن تتولّى الوزارة إحالة اعتمادات البرنامج الجهوي للتنمية إلى المجالس الجهوية للتصرف فيها كموارد ذاتية.

وقد لوحظ أنّ قاعدة بيانات خلاص عملة الحضائر الممسوكة من قبل الوزارة لا تمكّن من تحديد توزيع العملة حسب أصنافهم (حضائر عادية، حضائر ظرفية) ومن متابعة تطور عدد العملة العرضيين شهريا كما لا تتوقّر بها معطيات هامة على غرار السن ومكان العمل وطبيعة العمل المنجز وتاريخ الانتداب. ولم تستجب سوى 4 ولايات⁽²⁾ إلى طلب الوزارة إثراء تلك القاعدة بالمعطيات المذكورة. كما أنّ الوزارة تتولّى الأمر بتأدية أجور الحضائر بالاقتصار على القوائم الاسمية المرسلة من قبل المجالس الجهوية التي غالبا لا يتم إرفاقها بالإثباتات اللازمة للعمل المنجز وبرامج استعمال واضحة وتقارير متابعة وتقييم تدخّلات الحضائر.

ولئن أفرزت عمليات التثبّت المنجزة من قبل الوزارة بالتنسيق مع عدد من الأطراف العمومية على غرار المندوبية العامة للتنمية الجهوية والإدارة العامة للأداءات انتفاع حوالي 7676 شخص بأكثر من آلية فقد تولّت الوزارة صرف أجور لفائدتهم خلال سنة 2013 بمبلغ فاق 7 م.د منها 6 م.د تتعلّق بخلاص حوالي 2334 عاملا تمّ إقرار تسوية وضعيتهم الإدارية وذلك بترسيمهم من قبل الوزارت المعنية. وقد أفادت الوزارة في ردّها بأنّها تمكّنت من استرجاع ما يقارب 2,800 م.د من قبل تلك الوزارات. كما واصلت الوزارة خلال سنة 2014 خلاص 38 شخصا (من بينهم 26 عونا يشتغلون بوزارة الشؤون الدينية) من ضمن 127 موظفا منتفعا ببرنامج الحضائر.

وأمام عدم كفاية آليات الرقابة على مستوى الوزارة وتداخل آلية الحضائر الجهوية مع آليات أخرى للتشغيل وغياب التنسيق بينها قامت دائرة المحاسبات بتوجيه طلب معطيات إلى كلّ من وزارات الداخلية والتشغيل والفلاحة والتعليم العالي والمالية وكذلك إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية والمركز الوطني للإعلامية وذلك لإجراء

⁽¹⁾ الاتفاقية المبرمة بين الديوان الوطني للبريد ووزارة التنمية الجهوية والتخطيط ووزارة الداخلية ووزارة المالية بتاريخ 27 جويلية 2012.

⁽²⁾ سليانة ومدنين والمهدية ونابل.

مقاربات بين قاعدة البيانات المتوفرة لدى كلّ منها وعيّنة من الدفعات المدرجة بقاعدة بيانات الوزارة والمنجزة خلال الفترة التي تغطّي شهري أوت وديسمبر من سنة 2012 وشهر ديسمبر 2013. وأفرز استغلال نتائج تلك المقاربات انتفاع حوالي 9228 شخصا بدون موجب بأجور على حساب الحضائر الجهوية خلال الفترة المذكورة مما ترتب عنه تحمّل ميزانية الوزارة لأعباء إضافية وغير مبررة بلغت حوالي 14,279 م.د.⁽¹⁾

وتعلّق الأمر بالخصوص بحوالي 3346 منخرطا لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (6 م.د) و2249 موظفا عموميا وعامل يباشرون عملهم فعليا إلى حدود شهر جوان 2014 بالهياكل التابعة للدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية (4,147 م.د) و720 منخرطا في وضعية مباشرة فعلية لدى الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية (1,145 م.د) و113 متقاعدا (210 أ.د) و1401 شخصا من أصحاب المهن الحرة والأشخاص الطبيعيين وأصحاب الشركات ذات الشخص الواحد (955 أ.د) و520 طالبا مسجلين بمؤسسات التعليم العالي للسنتين الجامعيتين 2012/2013 و2013/2014 (892 أ.د)⁽²⁾ و804 منتفعا بمنح بعنوان مختلف آليات التشغيل⁽³⁾ (753 أ.د).

كما تولت الوزارة خلاص 79 شخصا بمبلغ ناهز 55 أ.د في حين أن أرقام بطاقات تعريفهم الوطنية غير موجودة أصلا بقاعدة بيانات وزارة الداخلية علاوة على وجود حالات تباين بين هوية المنتفع المضمنة بقائمة خلاص أجور عملة الحضائر الممسوكة من قبل الوزارة والهوية الحقيقية لصاحب بطاقة التعريف الوطنية.

وتوصي الدائرة باتخاذ التدابير اللازمة بخصوص الأموال المصروفة على حساب الحضائر الجهوية بدون موجب وبمزيد التحكم في هذه الآلية بما يضمن نجاعة تدخلاتها على المستوى الجهوي. وقد أفادت الوزارة بأنها عملت على تنفيذ القرارات الواردة بمحاضر اللجان الجهوية التي تم إحداثها لدراسة ملفات العملة المدرجين ضمن نتائج أعمال المراقبة بما يمكن من تفادي الإخلالات المسجلة.

ب- تحسين ظروف العيش

(1) دون اعتبار نتائج المقاربة مع وزارة الداخلية.

(2) دون احتساب العطل الصيفية.

(3) تربية الإعداد للحياة المهنية وعقود إدماج حاملي شهادات التعليم العالي وبرنامج مراقبة باعني المؤسسات الصغرى التي تخوّل الانتفاع بمنحة من قبل الدولة (بين 80 و200 دينار) علاوة على منحة المؤسسة (بين 50 د و150 دينار على الأقل).

بلغ معدّل الاعتمادات المخصصة لمشاريع تحسين ظروف العيش خلال السنوات من 2011 إلى 2013 ما قيمته 287 م.د ولم يتمّ الانطلاق في تنفيذ أغلب مشاريع سنتي 2011 و2012 سوى خلال سنة 2013. ويرجع ذلك خاصة إلى التأخير في فتح وإحالة الاعتمادات المتعلقة بها حيث تمّ فتح اعتمادات سنة 2012 والبالغة 400 م.د في موقّ السنة المعنية علاوة على الصعوبات التي حقّت بإنجاز مختلف أصناف هذه المشاريع.

ففيما يتعلّق بمشاريع المسالك الريفية فقد ساهم تطوّر طول المسالك المبرمجة من 213 كم سنة 2010 إلى 1241 كم سنة 2012 مقابل محدودية الموارد البشرية والوسائل اللوجستية في التأخير في إنجاز هذه المشاريع وذلك كما جاء في ردّ عينة تتكوّن من اثني عشرة مجلس جهوي⁽¹⁾ بالرغم من دورها في ربط المناطق الريفية بمواقع الإنتاج. وقد انجرّ عن ذلك على سبيل المثال عدم قدرة سبع ولايات⁽²⁾ على تمويل الفارق في الكلفة التي شهدت ارتفاعا بقيمة 18 م.د.

كما اعتمدت الوزارة عند ترسيم اعتمادات مشاريع التنوير والتزود بالماء بالوسط الريفي بالميزانية الأصلية لسنة 2011، على كلفة تمّ تحديدها منذ سنة 2003⁽³⁾ بقيمة 3000 د وأصبحت لا تعكس القيمة الحقيقية لهذه المشاريع ممّا استوجب الترفيع فيها في سنتي 2011⁽⁴⁾ و2013⁽⁵⁾ على التوالي إلى حدود 8000 د و12000 د. وأدّى ذلك إلى التأخير في تنفيذ التدخلات المبرمجة وعدم احترام مبدأ سنوية البرنامج.

ونظرا لعدم توقّر الأراضي اللازمة تمّ إلغاء إنجاز 29 فضاءا صناعيا بكلفة 22 م.د بسبع ولايات⁽⁶⁾ من ضمن 100 فضاء صناعي تمّ برمجةها سنة 2012 بكافة الولايات وذلك بالرغم من فتح كامل إتمادات التعهد المرصودة لها بقيمة 76,600 م.د. وقد تمّ تعويض تلك الفضاءات بتدخلات أخرى في مجال تحسين ظروف العيش ممّا من شأنه أن يعيق تحقيق أهداف النهوض بالاستثمار وإحداث مواطن شغل إضافية بالمناطق المستهدفة.

ج- النهوض بالفئات محدودة الدخل

(1) ولايات نابل و سوسة والمنستير وجندوبة وصفاقس والمهدية والقيروان والقصرين وقفصة وقابس وقبلي وتطاوين.

(2) المهدية وسيدي بوزيد ونابل وزغوان والقصرين وصفاقس والقيروان.

(3) المنشور المشترك بين وزارة المالية والداخلية والتنمية المحلية المؤرخ في 11 جانفي 2003 والمتعلق بإعداد وتنفيذ البرنامج الجهوي.

(4) المنشور المشترك الصادر عن وزراء الداخلية والمالية والتنمية الجهوية عدد 15 المؤرخ في 20 جوان 2011 لمراجعة مقاييس تنفيذ البرنامج الجهوي للتنمية.

(5) المنشور عدد 26 تاريخ 06 أوت 2013 حول التسريع في تنفيذ البرنامج الجهوي للتنمية.

(6) ولايات أريانة وبنزرت ونابل وجندوبة والقيروان وسيدي بوزيد والمنستير.

لوحظ ضعف في تنفيذ تدخلات البرنامج المتعلقة بالهوض بالفئات محدودة الدخل وذلك خاصة بالجهات الداخلية وذات الأولوية حيث لم يتعدَّ معدّل نسبة المنتفعين بدعم موارد الرزق بولايات قفصة والقصرين وسليانة 6,3 % من معدّل التدخلات المبرمجة لفائدة حوالي 3240 منتفعا وذلك خلال الفترة 2011-2013. وساهم في ضعف التدخلات المنجزة في هذا المجال عدم كفاية الإقبال على هذه الآلية لمحدودية حجم التمويلات المسندة والتي لا تتعدى الألف دينار للتدخل الواحد علاوة على طول إجراءات إعداد قوائم المنتفعين بتلك المنح.

ولم يمكّن الترفيع خلال سنة 2013⁽¹⁾ في سقف منحة دعم موارد الرزق إلى 3000 د المجالس الجهوية من تنفيذ التدخلات المعنية لعدم توقّر الإمكانيات البشرية اللازمة ممّا أدّى إلى إقرار إمكانية إنجاز تلك التدخلات عن طريق الجمعيات التنموية في إطار اتفاقيات تبرمها مع الوالي بمقتضى منشور رئيس الحكومة عدد 26 المؤرخ في 6 أوت 2013 حول التسريع في تنفيذ البرنامج الجهوي للتنمية.

وقد أبدت وزارة المالية تحفّضات في هذا الشأن لعدم وضوح آلية التصرف في الإعتمادات المرصودة لدعم موارد الرزق المقدّرة سنويا بحوالي 10 م.د. ولاقت المجالس الجهوية بقابس ومدنين وسيدي بوزيد وتطاوين صعوبات لتطبيق هذه الآلية علما بأنّ البعض منها قد خصّص نسباً مختلفة للجمعيات مقابل إسداؤها تلك الخدمة بلغت 8 % بالنيابة الخصوصية بسيدي بوزيد من جملة اعتمادات محالة بقيمة 1,300 م.د و 5 % بالنيابة الخصوصية بتوزر من قيمة الاعتماد المخصص لكل معتمدية. ومن شأن عدم توحيد الإجراءات أن يؤثر سلبا على شفافية ونجاعة التدخلات في هذا المجال خاصة في غياب آليات خصوصية لمراقبة تصرف الجمعيات في تلك الاعتمادات.

كما لوحظ أنّه تم خلال سنة 2013 وخلافا لمنشور رئيس الحكومة عدد 63 بتاريخ 30 سبتمبر 2012 فتح إعتمادات الدفع بعنوان تحسين المسكن ودعم موارد الرزق بحوالي 20,5 م.د دفعة واحدة وهو ما من شأنه أن يضاعف من آليات الرقابة على المستوى المركزي في ظلّ تعدد آليات التدخل الاجتماعي للفئات محدودة الدخل.

ولئن نصّت المناشير المنظمة للبرنامج على ضرورة توفير المجالس الجهوية لتقارير شهرية وسداسية متابعة تنفيذه فإنّ الوزارة لم تتمكن من الوقوف على الإشكاليات التي تعيق تنفيذ البرنامج المذكور إلّا من خلال الزيارات الميدانية التي شملت كل الولايات خلال الثلاثية الثانية من سنة 2013. وتوصي الدائرة بضرورة العمل على تحسين آليات المتابعة على المستوى المركزي والجهوي لمزيد إحكام تدخلات البرامج الجهوية للتنمية.

(1) ضمن المنشور المشترك لوزارات التنمية والتعاون الدولي والمالية والداخلية عدد 25 بتاريخ 06 أوت 2013 المتعلق بالتسريع في إنجاز البرنامج الجهوي للتنمية.

II- برنامج التنمية المندمجة

يهدف برنامج التنمية المندمجة إلى إنجاز تدخلات بالوسط الريفي والحضري في مناطق تدخل مختلفة موزعة على كامل تراب الجمهورية لفائدة 2,860 مليون ساكن بتسعين معتمدية. وتبلغ كلفة البرنامج 520 م.د⁽¹⁾ وهي تتوزع أساساً على عناصر البنية الأساسية (التنوير والماء الصالح للشرب وتهيئة المسالك) بنسبة 30,4 % والبنية الأساسية المنتجة التي تضم الآبار العميقة والمناطق السقوية بنسبة 22,5 % وعلاوة على المشاريع الفردية بنسبة 24,4 %.

وقد ضببطت المعتمديات المستهدفة بكل من القسط الأول والثاني من البرنامج والبالغ عددها على التوالي 55 معتمدية و35 معتمدية بناءً على دراسة أولية أنجزت خلال سنة 2008 وقسمت المعتمديات بالاستناد إلى جملة من المؤشرات تمثلت خاصة في عدد السكان ونسبة الأمية والبطالة وصافي الهجرة والمشتغلين بالخدمات ونسبة الربط بشبكة التطهير. غير أنه تمّ خلال سنة 2011 توجيه كامل مشاريع القسط الثاني للجهات الداخلية وحذف 23 معتمدية لها أولوية في الترتيب تنتهي إلى 10 ولايات وتعويضها بمعتمديات تابعة إلى 5 ولايات وهي سيدي بوزيد والقصرين وقفصة والكاف وسليانة وذلك استناداً على مؤشرات تختلف عن تلك المذكورة سابقاً. وقد أفادت الوزارة بأنّ نسبة إنجاز قسط ثالث من البرنامج يستهدف بالأساس المعتمديات التي تمّ التخلي عنها.

وساهم ذلك التغيير في التأخير في المصادقة النهائية على عدد من عقود برامج القسط الثاني للمعتمديات المعنية إلى حدود شهري سبتمبر وأكتوبر 2013 وكذلك في المصادقة بتحفظ على عدد من عقود البرامج⁽²⁾ لعدم جاهزية ملفاتها أو على كامل عناصر البرنامج على غرار عقد برنامج معتمدية قفصة الجنوبية التي لم تكن مبرمجة ضمن الخيارات الأصلية.

كما لوحظ تواتر غياب عدد من أعضاء لجنة قيادة البرنامج، التي ترأسها الوزارة بصفتها صاحبة المشروع، على غرار الممثلين للوزارات المكلفة بالمالية والتكوين وأملاك الدولة الذين سجّلوا على التوالي 13 و22 و18 غياباً من جملة 41 جلسة تمّ عقدها وذلك بالرغم ممّا تكتسيه مساهمة تلك الوزارات من أهمية في المصادقة على عقود برامج المشاريع الفردية أو كذلك مشاريع البنية الأساسية المنتجة. كما تمّت المصادقة على عدد من المشاريع دون التأكد من توفر أراضٍ لإنجازها⁽³⁾ وهو ما يتطلب

(1) منها 173 م.د من ميزانية الدولة و210 م.د من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي و137 م.د من مصادر أخرى.

(2) أولاد حفوز _ سيدي بوزيد الغربية _ سيدي بوزيد الشرقية _ سبالة أولاد عسكر _ قفصة الشمالية _ القصر _ سيدي عيش سبيطلة _ سبيبة _ جدليان _ الدهماني-القصور-تاجروين-الجريصة _ الكريب _ العروسة _ بوغردة _ قعفور _ مكثر

(3) أراضي مصنفة منطقة خضراء بقبلي الشمالية. أضمن ملك عمومي للطرق بسيدي مخلوف أو منطقة فلاحية ومحوّرة بدقاش.

ضرورة تفعيل دور وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية باللجنة المذكورة لضمان جاهزية المشاريع من الناحية العقارية.

كما تولّت المندوبية العامة للتنمية الجهوية خلال سنة 2013 تعديل 13 عقد برنامج شمل مختلف عناصر البنية الأساسية دون عرضها على لجنة القيادة وذلك خلافاً لمنشور وزيرى الداخلية والتنمية المحلية والتنمية والتعاون الدولي عدد 20 بتاريخ 12 جويلية 2007 المتعلق بإعداد برنامج التنمية المندمجة وتنفيذه ومتابعة إنجازها.

ولوحظ عدم كفاية تفعيل أعمال التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة فبالرغم من تأكيد لجنة القيادة منذ شهر ديسمبر 2012 على ضرورة إيجاد الحلول لمختلف الإشكاليات المطروحة على مستوى تنفيذ البرنامج والمتعلقة خاصة بالمسائل العقارية والتأخير في الدراسات التنفيذية وتمويل المشاريع الفردية وتنفيذ الصفقات فإنّ الوزارة لم تتولّ عقد جلسات للبتّ في عدد منها إلاّ خلال شهر أفريل 2014 وهو ما يعيق بلوغ الأهداف المنتظرة حيث لم تتعدّ نسبة إنجاز عدد من مشاريع تعبئة المسالك الريفية 30 % إلى موفى سنة 2013 بسبب قلة إقبال المقاولات ومكاتب الدراسات وخاصة توقف الأشغال على إثر فسخ العديد من الصفقات بعدد من المعتمديات. وقد نتج عن ذلك ارتفاع في كلفة المشاريع يقدّر بحوالي 1,430 م.د.

كما أدّى تزامن إنجاز عناصر البنية الأساسية للبرنامج وعدد من المشاريع الأخرى للمتدخلين العموميين في مجالات الطرقات والتطهير والماء الصالح للشرب إلى تأخر تنفيذ بعض عقود برامج مشاريع القسط الثاني لسنة 2013 وهو ما يتطلب إحكام التنسيق بين المتدخلين العموميين في مختلف الشبكات كما يقتضيه منشور الوزير الأول عدد 31 بتاريخ 7 أوت 2000.

وعلى صعيد آخر تبين محدودية النتائج المحققة إلى موفى سنة 2013 مقارنة بالأهداف المبرمجة من حيث عدد المشاريع الفردية وكذلك مواطن الشغل التي تم إحداثها. فبالنسبة للمشاريع الفردية المبرمجة في إطار تنفيذ آلية "اعتماد الانطلاق" المحدثّة سنة 2011⁽¹⁾ فقد تم إنجاز 1115 مشروعاً من ضمن 2285 مشروعاً مبرمجاً في حين يواجه 437 مشروعاً في مجالات المهن الصغرى والصناعات التقليدية والمؤسسات الصغرى والفلاحة، صعوبات تتعلق خاصة بالتمويل ممّا يتطلب تفعيل الاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات البنكية. وقد أفادت الوزارة بأنّه تمّت دعوة منسقي مشاريع التنمية المندمجة لربط الصلة مع رؤساء الفروع البنكية على المستويين المحلي والجهوي والعمل على استكمال ملفات الباعثين للحصول على التمويلات المطلوبة.

(1) المنشور المشترك عدد 1 لسنة 2011 لوزراء الشؤون الاجتماعية والمالية ووزارة التكوين المهني والتشغيل ووزارة التنمية الجهوية.

أمّا بالنسبة لمواطن الشغل المحدثة فلم يتمّ بالنسبة لحوالي 2730 مشروعا (بما في ذلك المشاريع الفردية المبرمجة في إطار تنفيذ آلية "اعتماد الانطلاق") بكلفة 76,229 م.د إحداث سوى 3032 موطن شغل مقابل 8274 موطن شغل منتظرة خاصة في قطاعي الفلاحة والصناعات التقليدية بولايات باجة وجندوبة والكاف والقيروان وسيدي بوزيد والقصرين.

III- متابعة تنفيذ المشاريع العمومية

بلغ العدد الجملي للمشاريع العمومية المتواصلة إلى نهاية شهر ديسمبر 2013 حسب قاعدة البيانات المتوفرة بالوزارة حوالي 12698 مشروعا بكلفة تناهز 14502 م.د من بينها 672 مشروعا معطلّ بكلفة 1109 م.د (منها 81 % بكلفة 677 م.د بالجهات الداخلية).

وقد لوحظ وجود نقائص تعلقت خاصّة بآليات متابعة المشاريع العمومية وبتعطّل نسق تنفيذها.

وينصّ الفصل الثالث من الأمر عدد 270 لسنة 1996 المتعلق بضبط مشمولات الوزارة على أن تقوم وزارة التنمية الاقتصادية بمتابعة المخطط وإعداد تقرير سنوي حول مدى تنفيذه غير أنّه لوحظ أنّ آخر تقرير سنوي حول التنمية تمّ إعداده من قبل الوزارة يعود تاريخه إلى سنة 2009.

وقد لوحظ في هذا الإطار افتقار الوزارة لنظام معلوماتي مندمج يمكّنها من تحصيل البيانات الكافية بخصوص وضعية المشاريع القطاعية والإشكاليات المرتبطة بتنفيذها. كما تبين غياب منهجية ودليل مفصّل يضبط إجراءات ومعايير ومختلف مراحل تقييم المشاريع وذلك خلافا للفصل 24 من الأمر المنظم لوزارة التنمية الاقتصادية⁽¹⁾ علاوة على عدم توقّر تعاريف موحدة بين جميع الوزارات والمؤسسات العمومية والمجالس الجهوية لعدد من المفاهيم الأساسية على غرار مصطلح مشروع عمومي⁽²⁾ والمشاريع التي تواجه صعوبات وكذلك عدم تحديد أسقف المشاريع التي يجب متابعتها. وقد أفادت الوزارة بأنّه تمّ تكليف المركز الوطني للإعلامية بإعداد تطبيق إعلامية وطنية لمتابعة إنجاز المشاريع العمومية وبأنّه تم التوصل إلى توحيد المفاهيم والتعاريف مع المديرين الجهويين للتنمية وتحسيس الكتاب العامين لكل الولايات بضرورة اعتماد نفس التعاريف.

(1) الأمر عدد 271 لسنة 1996 المؤرخ في 14 فيفري 1996 والأمر عدد 388 لسنة 1997 المؤرخ في 14 فيفري 1997 المنظمين سابقا لوزارة التنمية

الاقتصادية

(2) وزارة الفلاحة تحتسب مختلف الأقسام المكونة لمشروع واحد كمشاريع مستقلة.

وقد مكن النظر في عينة من المشاريع المعطلة⁽³⁾ شملت 90 مشروعاً بقيمة 119,260 م.د. مدرجة بميزانيات التنمية لسنوات 2009-2013 من الوقوف على إشكاليات التنفيذ المرتبطة بالبرمجة باعتبار مساهمة الوزارة مع وزارة المالية في إعداد تقديرات تلك الميزانيات وفي ضبط المشاريع المدرجة بها وذلك كما يقتضيه الفصل الثالث من الأمر عدد 1721 المؤرخ في 21 سبتمبر 1992 المتعلق بمشروعات وزارة التنمية الاقتصادية. وتتمثل هذه الإشكاليات خاصة في مدى جاهزية المشاريع من حيث توفير العقارات والتمويلات الخارجية وإعداد الدراسات مما أثر سلباً على نسق تنفيذ المشاريع.

وقد تبين أن حوالي 35 % من المشاريع المعطلة موضوع العينة تم إدراجها بالميزانية دون التأكد من توفر الأراضي على غرار مشروع بناء مدرسة إعدادية بالمنشية بالقبروان الشمالية المرسم بميزانية التنمية منذ سنة 2007 وذلك خلافاً لمناشير الوزير الأول المتعلقة بإعداد الميزانية⁽¹⁾ ومنشور الوزير الأول عدد 30 بتاريخ 12 جويلية 1997 المتعلق بالتصرف في الاعتمادات المحالة وإنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية. وانجر عن ذلك الترفيع في الكلفة ورصد اعتمادات تعهد إضافية بالنسبة لبعض المشاريع يذكر منها مشاريع الطريق الحزامية بالقصرين وبناء مركز التخميم والاصطياف بتطاوين الجنوبية وبناء إدارة جهوية للشؤون الاجتماعية بالقبروان الجنوبية التي ارتفعت كلفتها الجمالية من 16,500 م.د إلى 20,700 م.د.

كما أدى عدم توفر الأراضي في بعض الحالات إلى إلغاء مشاريع تم ترسيمها بالميزانية التكميلية لسنة 2012 على غرار مشروع بناء وحدتي استعجالي وتوليد وبناء قسم لإقامة المرضى بالسبالة من ولاية سيدي بوزيد ومشروع إحداث قسم جراحة ووحدتي عمليات ببسبيلة من ولاية القصرين على التوالي بكلفة 1 م.د و 1,5 م.د. كما أن عدداً من مشاريع قطاعي الفلاحة والتجهيز المرسم بميزانيتي 2011 و 2012 لم تشهد أي تقدم على مستوى الإنجاز المادي نظراً لعدم جاهزية الدراسات المتعلقة بها على غرار مشروع إحداث منطقتين سقويتين بالمباركية والعوايشية وبكسودة من ولاية سيدي بوزيد.

كما تبين من خلال عينة مكونة من 10 مشاريع ممولة بقروض أو هبات ومرسمة بميزانيات سابقة لسنة 2009 من جملة 56 مشروعاً ممولاً بموارد خارجية أن عدداً منها يشهد نسق سحب ضعيف نتيجة طول إجراءات الانتزاع أو وجود إشكاليات عقارية بمنطقة المشروع مما أدى في أغلب الأحيان إلى تمديد آجال السحب. ويذكر أن تأخر إنجاز مشروع توسيع وتهذيب محطات التطهير

(3) تشمل مشاريع ذات الصبغة الجهوية وكذلك عدد من المشاريع الوطنية بدون اعتبار مشاريع البرامج الخصوصية.

(1) منشور الوزير الأول عدد 10 المؤرخ في 08 مارس 2008 المتعلق بإعداد ميزانية 2009 ومنشور الوزير الأول عدد 10 المؤرخ في 17 مارس 2009 المتعلق بإعداد ميزانية 2010 ومنشور الوزير الأول عدد 8 المؤرخ في 06 مارس 2010 والمتعلق بإعداد ميزانية 2011.

ومحطات الضخ والبالغ قيمته 81,400 مليون أورو أدى إلى مطالبة المفوضية الأوروبية استرجاع الموارد المالية غير المستعملة خلال الآجال المحددة.

كما أنّه من بين أسباب تأخر إنجاز مشروع إحداث مستشفى جامعي بصفافس المرسوم بميزانية الدولة منذ سنة 2006 يذكر عدم استكمال إجراءات توفير التمويلات الخارجية ممّا أدى إلى ارتفاع كلفته من 20 م.د إلى 53 م.د حسب قانون المالية التكميلي لسنة 2012. وأفادت الوزارة أنّه تمّ التمكن من تجاوز بعض الإشكاليات في إطار لجنة متابعة إنجاز المشاريع الممولة عن طريق قروض وهبات خارجية تشرف عليها الوزارة.

كما ارتبط تعطل المشاريع المبرمجة خلال سنتي 2012 و2013 خاصة بإدخال تغيير على منهجية إعداد الميزانية حيث أنّه في غياب الاعتماد على وثيقة مرجعية سواء تلك المتعلقة بمخطّط التنمية أو المخطّط الجهوي للتنمية تولّت الوزارة⁽¹⁾ في سنتي 2012 و2013 طبقاً لمنشور رئاسة الحكومة عدد 1 لسنة 2012 المؤرخ في 03 جانفي 2012 المتعلق بإعداد مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2012، الإشراف على تنظيم مقاربات جهوية لضبط المشاريع ذات الأولوية لكل جهة وتشريك الجهات عبر اللجان الاستشارية الجهوية⁽²⁾ في هذا المجال.

وأفرزت أشغال تلك اللجان بالنسبة لسنة 2012 مقترحات مشاريع بحوالي 7356 م.د وهو ما لا يتناسب مع الأعمال التحضيرية التي يستوجبها إعداد ميزانية سنوية تكميلية وإنّما يمكن استغلال تلك المقترحات بمناسبة إعداد مخطّط للتنمية. وأدّى ذلك إلى أنّه من جملة اعتمادات الدفع التي تم تخصيصها بالميزانية التكميلية لسنة 2012 بقيمة 1200 م.د لم تتولّ وزارة المالية ترسيم سوى مبلغ 477 م.د بتلك الميزانية بعنوان مشاريع محددة في حين أدرجت مبلغ 723 م.د ضمن "نفقات التنمية الطارئة وغير الموزعة".

كما لم تبلغ قيمة المشاريع ذات الصبغة الجهوية المدرجة بالميزانية المذكورة سوى 295,700 م.د وهو ما يمثل 37,3 % من كلفة المشاريع التي أفرزتها جلسات المقاربات والبالغة حوالي 792 م.د. كما تبين عدم الأخذ بعين الاعتبار لمعظم المشاريع الجديدة المتّفق عليها على مستوى المقاربات الجهوية بميزانية 2013.

كما تمّ بالميزانية التكميلية لسنة 2012 إدراج حوالي 65 مشروعاً جديداً بكلفة 79,145 م.د في قطاع الصحة دون رصد اعتمادات دفع بخصوصها في حين تمّ تخصيص نسبة ضئيلة من

(1) وزارة التنمية الجهوية والتخطيط.

(2) منشور رئاسة الحكومة عدد 35 المؤرخ في 31 ماي 2012 ومنشور وزير التنمية الجهوية والتخطيط عدد 1 بتاريخ 09 جانفي 2012.

اعتمادات الدفع لحوالي 126 مشروع جديد لم تتجاوز في بعض الحالات 1 % من الكلفة الجملية للمشروع على غرار مشروع إحداث المعهد العالي لتقنيات المياه بقابس بكلفة 8 م.د. مما أدى إلى عدم البدء في إنجاز تلك المشاريع.

كما يرجع تعطل إنجاز المشاريع حسب ما أفادت به المجالس الجهوية بالمهدية وقابس وتطاوين وسليانة إلى أنّ برمجة المشاريع الجهوية لم تراعى في كل الحالات طاقة الانجاز المتوفرة بالجهات وذلك من حيث الموارد البشرية والمادية.

وتدعى الوزارة إلى العمل بالتنسيق مع مختلف الأطراف المتدخلة على إعداد منوال ومخطط تنمية وإلى تطوير آليات التخطيط الجهوي عبر تحسين نجاعة المعلومة الإحصائية الجهوية وتوفير الموارد البشرية اللازمة بالهيكل الجهوية التابعة لها وكذلك عبر الأخذ بعين الاعتبار طاقة الإنجاز على مستوى الجهات المعنية. وقد أفادت الوزارة بأنه تمّ فعلاً الشروع في إعداد مخطط تنموي جديد للفترة 2016-2020 على أساس وثيقة توجيهية تمثل الإطار المرجعي للمخطط.

IV- برنامج التعاون عبر الحدود

تندرج برامج التعاون عبر الحدود الممولة عن طريق هبات من الاتحاد الأوروبي في نطاق "الآلية الأوروبية للجوار والشراكة" وتختص بعدم التحديد المسبق للحصص الوطنية من التمويلات المخصصة لها حيث تعتمد على مبدأ إجراء المنافسة وذلك في إطار إعلانات طلب مقترحات المشاريع التي يتم إنجازها من قبل هيئة التصرف المشتركة التي تتولى التصرف الإداري والمالي في البرنامج. ويتم توظيف التمويلات وتوزيعها بناء على نتائج تقييم المقترحات المقدمة من مختلف البلدان المعنية.

ويشمل هذا التعاون بالنسبة إلى الجمهورية التونسية برنامج "تونس-إيطاليا"⁽¹⁾ بميزانية تبلغ 25,192 مليون أورو. وتتمثل أولوياته في الدفع بالتنمية والاندماج الجهوي⁽²⁾ وبالتنمية المستدامة⁽³⁾ وبالتعاون الثقافي والعلمي ودعم المجتمع المدني ويغطي ولايات تونس الكبرى ونابل وبنزرت وباجة وجندوبة وخمس مقاطعات من جهة صقلية بإيطاليا. كما يشمل هذا التعاون برنامج "حوض المتوسط"⁽⁴⁾ بميزانية تبلغ 200 مليون أورو والذي تتمثل أولوياته في النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية ودعم الأقاليم والنهوض بالتنمية البيئية على مستوى حوض المتوسط وتشجيع الحوار

(1) يطلق عليه لاحقا البرنامج الثنائي.

(2) تنمية الصناعات الغذائية والصيد البحري والسياحة والنهوض بالبحث والتجديد ودفع التعاون المؤسسي للنهوض بالتنمية الجهوية.

(3) دعم التصرف الناجع في الموارد الطبيعية وتأمين التراث الطبيعي والثقافي والنهوض بالطاقات المتجددة.

(4) يطلق عليه لاحقا برنامج متعدد الأطراف.

الثقافي والتصرف في الشؤون المحلية. كما يغطي هذا البرنامج ثلاثة عشرة ولاية ساحلية تونسية⁽⁵⁾ ومناطق من أربعة عشرة بلدا أوروبومتوسطيا.

وفي موفى سنة 2008 تمّ إحداث وحدة تصرف حسب الأهداف⁽¹⁾ لمتابعة برامج التعاون عبر الحدود للفترة 2007-2013 والمصادقة خلال سنة 2010 على اتفاقيتي تمويل كل من البرنامج الثنائي ومتعدد الأطراف المبرمتين بين الجمهورية التونسية والمفوضية الأوروبية.

وقد لوحظ وجود عدد من النقائص تعلقّت خاصة بالإحاطة بالأطراف العمومية التونسية وبتنفيذ مشاريع برامج التعاون عبر الحدود وبالتصرف في الهبات.

أ- متابعة تنفيذ مشاريع التعاون عبر الحدود والإحاطة بها

لوحظ عدم إعداد وحدة التصرف حسب الأهداف بالتنسيق مع مختلف الجهات المتدخلة مذكرات ومناشير للتعريف ببرامج التعاون عبر الحدود وتوضيح آليات المساهمة فيها والإجراءات التنفيذية للمشاريع وتعميمها على مختلف الأطراف المعنية حيث تبين على سبيل المثال عدم إلمام إدارة المالية المحلية بالإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بخصوصية برامج التعاون عبر الحدود.

كما لوحظ أنّه لم يتم بعد الانتهاء من إعداد دليل إجراءات تنفيذ برامج التعاون عبر الحدود الذي تمّ الشروع في إنجازه منذ سنة 2012 من قبل المفوضية الأوروبية عن طريق مكتب دراسات.

وساهم عدم توثيق إجراءات تنفيذ مشاريع التعاون عبر الحدود في تولّي بعض الأطراف التونسية الدخول مباشرة في شراكة مع الشركاء الرياديين⁽²⁾ دون التنسيق مع الوحدة التي لم تتولّى الإلمام في بعض الحالات بمختلف مساهمات تلك الأطراف في إعلانات مقترحات المشاريع إلّا بمناسبة مشاركتها في لجان انتقاء المشاريع في حين ينصّ الفصل الثاني من الأمر المحدث للوحدة على توليها ربط الصلة بين مختلف الهياكل المشتركة ببرامج التعاون عبر الحدود والأطراف التونسية. ومن شأن ذلك أن لا يمكن تلك الأطراف من الاستفادة من الدعم الفتي للوحدة عند تقديم مقترحات المشاريع. وقد أفادت الوزارة بأنّ عددا محدودا من الأطراف التونسية يتولى الانضمام للشراكة التي يقترحها الشريك الريادي دون استشارة الوحدة وخاصة منها الجمعيات.

(5) تونس وأريانة وبن عروس وبنزرت ونابل وباجة وجندوبة وسوسة والمنستير والمهدية وصفاقس وقابس ومدنين.

(1) يطلق عليها لاحقا الوحدة

(2) منسقي المشروع والذين يتولون التعامل مباشرة مع هيئة التصرف المشتركة وتحويل أقساط الهبات الى بقية الشركاء في المشروع.

كما لا تتدخل الوحدة في مرحلة إبرام اتفاقيات الشراكة بين الأطراف العمومية والشركاء الرياديين خلافاً للفصل الثاني من الأمر المحدث لها الذي ينصّ على أنّها تتولّى إعداد وتسيير المفاوضات بالتعاون مع مختلف الوزارات والهيئات المعنية بخصوص الاتفاقيات المتعلقة بهذه المشاريع. وقد لوحظ أنّ الاتفاقيات المبرمة بين الشركاء التونسيين والشركاء الرياديين لم تستند إلى الاتفاقية الإطارية المبرمة بين المفوضية الأوروبية والجمهورية التونسية لتجسيم التعاون الفني والمالي واتفاقيتي تمويل البرنامج الثنائي ومتعدد الأطراف اللذين يمثلان الإطار العام لتنفيذ الشركاء التونسيين لهذه البرامج وخاصة فيما يتعلق بآليات التصرف المالي في المشاريع.

كما لوحظ أنّه لم يتمّ تشريك وحدة المالية المحلية بالإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص عند إبرام الاتفاقيات مع الشركاء الرياديين حيث أفادت بأنّها لم تحط علماً بذلك الموضوع إلاّ بصفة عرضيّة. وقد تمّ التأكيد خلال شهر جوان 2014 على ضرورة إخضاع مشاركة الجماعات المحلية في مثل هذه البرامج مستقبلاً للمصادقة المسبقة لسلطة الإشراف.

وقد تمّ خلال الجيل الأول لبرنامج التعاون عبر الحدود الإعلان عن 6 مقترحات مشاريع⁽¹⁾ أدّت إلى انتقاء 32 مشروعاً في إطار البرنامج الثنائي و49 مشروعاً ذات مشاركة تونسية في إطار البرنامج متعدد الأطراف تمّ في شأنها إبرام اتفاقيات تمويل. وتبلغ الكلفة الجمالية للمشاريع ذات المشاركة التونسية إلى موفّي شهر جوان 2014 ما قيمته 142,845 مليون أورو. وقد لوحظ وجود عدد من النقائص تعلقت خاصة بدور الوحدة في متابعة تلك المشاريع وبالتصرف المالي للشركاء التونسيين في الهبات المسندة إليهم.

وتتولى الوحدة الاعتماد على تطبيق إعلامية تمّ إعدادها من قبل هيئة التصرف المشتركة لمتابعة التقدم الفعلي لمشاريع البرنامج متعدد الأطراف وذلك منذ الثلاثي الأول لسنة 2014. غير أنّه تبين أنّ تلك التطبيق لا تمكّن من متابعة تقدّم الإنجاز المادي والمالي لأنشطة ومكونات المشروع الراجعة للشركاء التونسيين. كما لا تمسك الوحدة بتطبيق متابعة مشاريع البرنامج الثنائي ولا تتوفّر لديها معطيات محدّنة بخصوص الميزانيات المخصصة للشركاء التونسيين والتحويلات المنجزة في هذا الإطار ممّا اضطرّها إلى الحصول عليها من قبل هيئة التصرف المشتركة بايطاليا بتاريخ 10 جوان 2014.

(1) طلبات عروض.

كما لوحظ أنّ المعطيات المتوفرة لدى الوحدة تقتصر على بيانات عامة تتعلق خاصة بالشريك الريادي وتاريخ إبرام الاتفاقية ومدتها وميزانية المشروع وتفتقر بذلك على سبيل المثال إلى معطيات مفصلة حول أقساط الهبات التي تمّ تحويلها إلى الشركاء التونسيين ونسبة إنجازهم للأنشطة الراجعة لهم ومدى توفرهم على التمويل الذاتي وهو ما يتطلب مسك قاعدة بيانات ومزيد التنسيق مع الأطراف التونسية لحسن متابعة المشاريع. وقد أفادت الوزارة بأنه تمّ الشروع في تجميع المعطيات والبيانات لإحداث قاعدة بيانات خاصة بمشاركة الأطراف التونسية في مشاريع التعاون عبر الحدود ومدى تقدمها في إنجاز أنشطتها.

وخلافا للأمر المحدث للوحدة فإنّه لم يتمّ تفعيل آليات المتابعة المتمثلة في إحداث لجنة يترأسها الوزير أو من ينوبه لمتابعة المهام الموكولة للوحدة ورفع تقرير سنوي إلى الوزير الأول حول نشاطها.

وتدعى الوزارة إلى مزيد الإحاطة بالأطراف التونسية ومضاعفة أعمال المتابعة في ظلّ وجود عدد من الصعوبات التي أعاقَت تنفيذ عدد من المشاريع والتي تعلّقت خاصة بالتصرّف في الهبات ولبعض الإجراءات التنفيذية لتلك المشاريع.

ب- التصرّف في الهبات

تتكوّن الخطة التمويلية لمشاريع التعاون عبر الحدود ذات المشاركة التونسية من مساهمة البرنامج والتمويل الذاتي على التوالي بقيمة 123,370 مليون أورو و19,475 مليون أورو. وقد لوحظ مواجهة أغلب الشركاء التونسيين صعوبات لتوفير مساهماتهم الذاتية ممّا من شأنه أن يحول دون إنجاز عدد من المصاريف في انتظار الحصول على القسط الأول من الهبة وكذلك دون استكمال بعض مكونات المشاريع المتعهد بها.

كما اقتضت اتفاقيات الشراكة على التنصيص على أن يتولى الشريك الريادي ضمان تحويل التمويلات إلى الشركاء التونسيين في الآجال وحسب المبالغ المتفق عليها عن طريق تحويل بنكي للحسابات التي يتمّ تحديدها بصفة رسمية من قبل مختلف الشركاء دون تحديد آليات التصرّف المالي في الهبات بصفة صريحة.

وقد أدّى ذلك إلى اعتماد الوزارة منذ سنة 2011 على الفصل السابع من الاتفاقية الإطارية للتمويل المبرمة منذ سنة 1997 عند طلبها من البنك المركزي التونسي فتح حسابات جارية بالعملة

الصعبة يتولى الشركاء التونسيون التصرف من خلالها في أقساط الهبات التي يتم إحالتها من قبل الشركاء الرياديين بعنوان عدد من المشاريع. غير أنّ الفصل المذكور ينصّ على إمكانية فتح حساب بالعملة الصعبة بالبنك المركزي التونسي باسم المفوضية الأوروبية التي تتولى طلب تسديد النفقات المأمور بصرفها من الجانب التونسي من البنك المركزي التونسي مع إمكانية فتح حساب بنكي باسم المشروع بهذا البنك أو ببنك تجاري يتم تمويله من الحساب المفتوح بالعملة الصعبة لتسديد بعض النفقات المنجزة في إطار وكالة دفعوعات. وقد أفادت الوزارة بأنّ الأطراف التونسية توصّلت إلى حلّ هذا الإشكال بمساهمة فعّالة من طرف مصالح البنك المركزي التونسي.

وقد أدّى غياب مقتضيات بالاتفاقيات المبرمة بخصوص التصرف المالي في مشاريع التعاون عبر الحدود إلى اختلاف بين الشركاء التونسيين في آليات التصرف في الهبات حيث تولّت المندوبية العامة للتنمية الجهوية فتح ثلاثة حسابات بالعملة الصعبة بالبنك المركزي التونسي بعنوان 3 مشاريع تعاون عبر الحدود التي انخرطت في إنجازها في حين قامت الوكالة الوطنية للتصرف في النفقات بفتح حساب جاري بالعملة الصعبة ببنك تجاري بالنسبة لمشروع تطوير إنتاج الغاز الحيوي عبر معالجة النفقات المنزلية والصناعية.

وتولّى المعهد الوطني للتراث بخصوص مشروع حماية وتثمين الهندسة المعمارية البونيقية والإغريقية والرومانية⁽¹⁾ فتح حساب بالدينار القابل للتحويل بالبنك المركزي التونسي. وعهدت منذ 23 سبتمبر 2013 عملية التأشير على طلبات تسديد النفقات المرتبطة بالإنجاز إلى منسّق المشروع ومراجع حسابات خارجي وذلك خلافاً للفصل 58 من مجلة المحاسبة العمومية الذي ينصّ على أنّه لا يجوز لأمرى الصرف وغيرهم من الأعوان الذين ليست لهم صفة محاسب عمومي أو وكيل مقايض أو وكيل دفعوعات أن يتصرفوا في أموال عمومية وأن يكون لهم بصفتهم المذكورة حساب جاري كما كان نوعه ممّا يجعل القائم به تحت طائلة الفصل 23 من المجلة المذكورة. ولم يتبيّن توقّر الهيئة العامة للميزانية بوزارة المالية على أية معطيات بخصوص الهبة الممنوحة إلى المعهد المذكور وكذلك بخصوص التصرف المالي في الهبات من قبل مختلف الشركاء التونسيين. وقد أكدت الإدارة العامة للتصرف في الدين والتعاون المالي بوزارة المالية على ضرورة تكليف هيكل يعنى بمتابعة الهبات المسندة للدولة التونسية من خلال تطوير برامج جديدة ضمن منظومة "سياد" لتشمل التصرف في الهبات حتى تكون هناك رؤية شاملة وواضحة حول هذه النوعية من الموارد المتاحة.

وفيما يتعلّق بمشاريع التعاون عبر الحدود التي انخرطت فيها الجماعات المحلية⁽²⁾ والبالغ عددها 9 مشاريع بقيمة جمالية قدرها 6,523 مليون أورو فقد أثارت إمكانية اعتماد حسابات بالعملة

(1) موضوع اتفاقية الشراكة المبرمة بتاريخ 9 نوفمبر 2011 وبكلفة تفوق 233 ألف دينار.

(2) بلديات سوسة وصفاقس والمعمورة والمهدية وحمام الأنف وولاية وسوسة.

الصعبة للتصرف في الهبات المسندة في هذا الإطار العديد من التحفظات لدى وحدة المالية المحلية بالإدارة العامة للمحاسبة العمومية وكذلك الإدارة العامة للجماعات المحلية لمخالفة هذا الإجراء مبدأ وحدة الصندوق المنصوص عليه بالفصل 56 من مجلة المحاسبة العمومية علاوة على عدم التنصيص عليه صراحة من قبل الطرف الأجنبي.

ولئن تمّ بمقتضى المذكرة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص عدد 100 بتاريخ 8 أكتوبر 2012 حول إجراءات التنفيذ المالي لمشروع "استراتيجية التنمية المستدامة" ببلدية سوسة إقرار تنزيل الموارد المتأتية من التمويلات الأجنبية وصرفها باعتماد طرق الصرف العادية للميزانية وتحيينها بهدف ملاءمة التبويب المعتمد مع خصوصيات إحدى المشاريع الأخرى فإنه لم يتمّ إعداد مذكرات موحدة بخصوص آليات التصرف المالي في تلك الهبات وتعميمها على الجماعات المحلية. وقد أفادت وحدة المالية المحلية أنه تم حصر الترخيص في التنفيذ لبلديتي سوسة وصفاقس باعتباره الملف الوحيد المعروض آنذاك وأن اختلاف مضمون الاستثمار يتطلب عموما تبويبا خاصا.

ومن جهة أخرى لوحظ تأخير في إقرار الإجراءات الخصوصية المتعلقة بتنزيل أقساط الهبات في ميزانية الجماعة المحلية المعنية فاق أحيانا السنة بالرغم من أنّ مدة إنجاز أغلب المشاريع محدّدة بسنتين. ويذكر في هذا الشأن القسط الأول من الهبة المخصصة لمشروع إستراتيجية تنمية المدينة ببلدية سوسة⁽¹⁾ (189 أ.د) كما يذكر أنه لم يتم إدراج القسط الثاني من الهبة المخصصة لهذا المشروع والقسط الأول لكل من مشروع "التصرف المستديم في النفايات ووضع مرصد للتنقلات الحضرية"⁽²⁾ بالميزانية إلا بتاريخ 13 جوان 2014 وذلك بصفة استثنائية.

ويرجع ذلك إلى تحقّظ وحدة المالية المحلية على المبالغ الهامة المخصّصة لعدد من الأنشطة بإحدى تلك المشاريع باعتبار أنّه ليس لها انعكاس مباشر على التنمية المحلية⁽³⁾. ويتعارض ذلك مع خصوصية مشاريع التعاون عبر الحدود فيما يتعلّق بتعدد الأطراف المنخرطة في إنجازها وعدم إمكانية إجراء أي تغيير في مكوناتها إلا في حدود 15 % وذلك بعد مصادقة هيئة التصرف المشتركة. وقد برّرت وزارة الاقتصاد والمالية ذلك التأخير بغياب إطار تنظيمي واضح للتصرف في الهبات الأجنبية موضوع الاتفاقيات المبرمة مع الجماعات المحلية وإلى كون الاتفاقيات المعنية لا تتلاءم في بعض جوانبها مع التشريع المالي والمحاسبي.

وأدّى ذلك إلى عدم إيفاء الأطراف التونسية بتعهداتها إزاء الممولين فيما يتعلق بالأجال التعاقدية التي تتراوح بين 18 شهرا و3 سنوات وإلى التأثير سلبا على تقدّم إنجاز باقي الشركاء للأنشطة

(1) اتفاقية الشراكة بتاريخ 10 أكتوبر 2011.

(2) موضوعا لاتفاقيتين المبرمتين منذ سنة 2011 بمبلغ جملي قدره 650,013 أ.د تم الحصول عليه بين سبتمبر 2013 وجانفي 2014.

(3) بلغت نفقات التأجير ومصاريف المتكقيات بالخارج والتدخلات غير المباشرة في المجال الاجتماعي قيمة 274,963 أ.د بأحد المشاريع.

الراجعة إليهم في مختلف المشاريع المعنية. وقد أكدت هيئة التصرف المشتركة بجهة سردينيا بالتقرير السنوي لسنة 2013 على ضرورة إيجاد حلّ نهائي للصعوبات التي تواجهها الجماعات المحلية في تنفيذ مشاريعها وذلك خلال سنة 2014.

وأمام عدم توقّر نص قانوني أو ترتيب في هذا المجال باستثناء الفصل 25 من القانون الأساسي للبلديات لم يتمّ إعداد منشور خاص يتعلق بالتعاون الدولي للجماعات المحلية كما تم إقراره بالجلسة المنعقدة بالإدارة العامة للجماعات المحلية منذ شهر ماي 2014. وأفادت الوزارة بأنّه سيتم بالتنسيق مع وزارتي المالية والداخلية صياغة الحلول القانونية الأجدى لفضّ الإشكاليات المذكورة.

كما لوحظ وجود عدد من الإشكاليات المرتبطة بالإجراءات التنفيذية الأخرى لمشاريع التعاون عبر الحدود حيث ينصّ الفصل 13 من اتفاقيات الشراكة المبرمة بين الشركاء التونسيين والشركاء الرياديين على ضرورة اختيار مدقق خارجي بعنوان مشاريع التعاون عبر الحدود ممّا أعاق تنفيذ بعض الهياكل التونسية خاصة منها تلك الخاضعة لمجلة المحاسبة العمومية للأنشطة الراجعة لها بعدد من المشاريع.

كما لوحظ عدم إيفاء عدد من الشركاء التونسيين بتعهداتهم فيما يتعلق بضرورة المشاركة في الملتقيات والترتبات التي يتمّ عقدها بمناسبة انطلاق المشاريع وأثناء الإنجاز ويرجع ذلك كما تمّ تأكيده من قبل المندوبية العامة للتنمية الجهوية وبلديتي سوسة والمعمورة إلى ضرورة التقيّد بسقف المنحة المحدّد بالنصوص الترتيبية الوطنية المتعلقة بالمهمّات بالخارج وذلك بالرغم من تولي الشريك الريادي إحالة المبالغ المرصودة للغرض بالمشروع والتي تتلاءم مع جدول المنح المعتمد من قبل الاتحاد الأوروبي ممّا سيؤدّي حتما إلى إرجاع الأموال المحالة والتي لم يتمّ استهلاكها إلى الجهة المانحة.

كما يذكر تخلي ولاية المنستير عن المشاركة في إنجاز "مشروع openwind" وذلك بسبب الصعوبات الإجرائية وعدم توقّر الموارد المادية والبشرية ممّا انجرّ عنه خسارة مبلغ الهبة بقيمة 228 ألف أورو.

وتدعى مختلف الأطراف المتدخّلة إلى توحيد إجراءات التصرف في تلك الهبات من قبل الأطراف التونسية وإقرار التدابير الملائمة لتحقيق الاستفادة المثلى من تلك التمويلات الأجنبية خاصة أنّه سيتمّ الانطلاق في تنفيذ الجيل الثاني لبرامج التعاون عبر الحدود. وقد أفادت الوزارة بأنّه سيتمّ تكثيف التنسيق مع مختلف الأطراف المتدخلة بهدف تذليل الصعوبات كما سيتمّ العمل على ضبط آليات التصرف المالي في الهبات المرصودة بالتعاون مع الجهات المختصة.

٧- التصرف الإداري والمالي

أفضت عمليات الرقابة فيما يتعلق بتنظيم الوزارة إلى الوقوف على عدد من النقائص تعلق خاصة بتنظيم ومشمولات الوزارة ونظام المعلومات والتصرف المالي.

أ- التنظيم والمشمولات

يخضع الهيكل التنظيمي الحالي للوزارة لمقتضيات الأمر عدد 271 لسنة 1996 المؤرخ في 14 فيفري 1996 والأمر عدد 388 لسنة 1997 المؤرخ في 14 فيفري 1997 المنظمين سابقا لوزارة التنمية الاقتصادية ووزارة التعاون الدولي والاستثمار الخارجي. ولم يتم إلى موقّ جوان 2014 استكمال الإجراءات القانونية المتعلقة بمشروع التنظيم الهيكلي الموحد للوزارة المعدّ منذ سنة 2008. ورغم ذلك أنّ الوزارة أجرت عددا من التغييرات على ذلك التنظيم يذكر منها تقسيم وحدة التعاون المالي والإقليمي إلى الإدارة العامة للتعاون الإقليمي والإدارة العامة للتعاون الأوروبي ومتوسطي وكذلك إحداث الإدارة العامة للاستثمار الخارجي خلال سنة 2004 غير المنصوص عليها بالتنظيم الهيكلي لوزارة الاستثمار والتعاون الدولي.

كما لوحظ تداخل في مهام بعض الهياكل من شأنه أن يحدّ من نجاعة أعمالها حيث تمّ وفقا للأمر عدد 388 لسنة 1997 إحداث مكتب ملحق بالديوان لدعم الاستثمار الخارجي وذلك بالإضافة إلى إحداث خلية للإحاطة بالمستثمرين خلال سنة 2010 وتكليفها تقريبا بنفس المهام الترتيبية المنوطة للمكتب المذكور. كما تتولّى إدارة التنظيم والأساليب والإعلامية بقسم التنمية متابعة وتحليل المعطيات المتعلقة بقطاع تكنولوجيات الاتصال والإعلامية التابع للإدارة العامة للبنية الأساسية.

كما أنّ إحداث مصالح جديدة بوزارة التنمية الجهوية ثمّ إعادة ضمّها إلى وزارة التنمية والتعاون الدولي سنة 2013 أدّى إلى بروز عدة هياكل لها نفس المشمولات والمهام صلب نفس الوزارة من ذلك وجود إدارتين عامتين للمصالح المشتركة. كما أدّى تقسيم الوزارة خلال سنة 2012 إلى بروز الحاجة لتفعيل مكتب التعاون الدولي والعلاقات الخارجية بوزارة التنمية الجهوية والتخطيط الذي أصبحت مهامه متداخلة مع تلك المتعلقة بوحدات التعاون المالي بقسم التعاون الدولي وذلك على إثر عملية الضمّ. وتؤكّد الدائرة على ضرورة تحيين التنظيم الهيكلي للوزارة بما يتماشى مع تطور مشمولاتها وخاصة فيما يتعلق بمجال الاستثمار الخارجي والتعاون المالي.

ولوحظ كذلك تعدّد الشغورات في الخطط الوظيفية بلغت على سبيل المثال بالإدارة العامة للتقديرات والإدارة العامة للتقييم والمتابعة على التوالي 54% و 71% في موقّ سنة 2013. كما أسندت الوزارة خططا وظيفية لعدد من الإطارات خصّصت بعض الإدارات العامة في حين أنّهم يشغلون مهام

أخرى وشمل ذلك حوالي 24 عونا بقسم التنمية و22 عونا بقسم التعاون الدولي خلال الفترة 2009-2013.

ولم يتمّ تفعيل عدد من المصالح المنصوص عليها بالتنظيم الهيكلي على غرار وحدة الدراسات والمتابعة المكلفة خاصّة بإعداد وتنسيق الدراسات المتعلقة بفرص الاستثمار والتعاون مع البلدان والمنظمات الأجنبية ومتابعة وتقييم التمويل والدين الخارجيين بالرغم من تسمية إطار عليها يشغل حاليا خطة مدير عام لوحدة التعاون الإقليمي. كما ظلّت التفقدية الإدارية والمالية غير مفعّلة منذ شهر أوت 2012 ولم يتمّ توفير نتائج أعمالها للفترة السابقة ممّا يتطلّب تدعيمها بالموارد البشرية اللازمة علاوة على ضرورة تمثيلها بندوة المديرين ولجان المناظرات وبالمنشآت تحت الإشراف وذلك طبقا للفصلين 3 و12 من الأمر عدد 271 لسنة 1996 سالف الذكر.

كما لوحظ عدم تفعيل مكتب الهياكل الخاضعة لإشراف الوزارة البالغ عددها 8 مؤسسات عمومية لا تكتسي صبغة إدارية حيث تقوم الإدارتان العامتان للمصالح المشتركة بقسي التنمية والتعاون الدولي بممارسة الصلاحيات المرتبطة بالإشراف الإداري والمالي على تلك الهياكل في حين عهد لمصالح الديوان دراسة عقود الأهداف مما أدّى إلى عدم كفاية متابعة وتقييم نجاعة أعمالها وتشتّت أعمال الإشراف خاصّة في ظلّ عدم استعمال الوزارة للمنظومة الإعلامية للإشراف على المؤسسات العمومية.

وأفادت الوزارة بأنّها تولت مؤخرا تكليف مسؤول على رأس التفقدية الإدارية والمالية ومسؤول على مكتب المؤسسات تحت الإشراف.

ب- النظام المعلوماتي

لئن تولت الوزارة إعداد مخطط استراتيجي خاص بها للفترة 2012-2016 بالاعتماد على المخطط الاستراتيجي الوطني للإدارة الالكترونية للفترة 2010-2014 فإنّه وباستثناء إنجاز موقع واب الوزارة ومنظومة التراسل الداخلي فإن بقية المشاريع ما زالت متعثرة على غرار إرساء المنظومة الخاصة بإعداد ومتابعة مخططات التنمية وتطبيق متابعة الاستثمار الخارجي المباشر.

و خلافا لما نصّت عليه وثيقة المخطط الاستراتيجي للإدارة الإلكترونية وما تقتضيه أيضا المعايير المهنية الدولية في مجال تقنية المعلومات⁽¹⁾ فإنّه لم يقع إحداث لجنة قيادة للإشراف على إنجاز

(1) "COBIT"

المخطط الاستراتيجي الذي تتولّى إدارة التنظيم والأساليب والإعلامية متابعة تنفيذ بعض مكوناته ممّا يحدّ من النجاعة المرجوة واتخاذ التدابير اللازمة في الإبتان.

كما لم يتمّ بعد إنجاز المنظومة الخاصة بمتابعة التعاون المالي حيث تفتقر الإدارات العامة للتعاون الدولي لمنظومة إعلامية موحدة لمتابعة الإنجاز المادي والمالي للمشاريع الممولة بموارد خارجية بعد أن تم إيقاف العمل بمنظومة "FINACOOP" منذ سنة 2008 إلى جانب عدم مسك البعض من تلك الإدارات لأي جداول أو لوحات قيادة لمتابعة تنفيذ القروض والهبات الممنوحة وذلك على غرار الإدارة العامة للتعاون الثنائي. وتوصي الدائرة بوضع نظام معلوماتي لمتابعة المشاريع الممولة بموارد خارجية وإحداث نظام إنذار لتحديد المشاريع المعطلة على مستوى الإنجاز أو السحب.

كما تمّ منذ سنة 2008 إيقاف إمكانية نفاذ الوزارة إلى منظومة التصرف في الدين الخارجي " SIADÉ " المحدثة منذ سنة 1994 بالرغم من أنّها تمثّل مصدر معلومات هام لمختلف المصالح الفنية وخاصة الإدارة العامة للتقديرات فيما يخص التوازنات المالية وتطور المديونية الخارجية وكذلك مختلف مصالح الوزارة المكلفة بالتعاون المالي. وتواجه هذه الإدارة بعض الصعوبات للحصول على المعلومات بالدقة المطلوبة من قبل مصالح الدولة مما لا يساعد على ضبط التقديرات بالدقة المرجوة وهو ما يتطلب تثمين النموذج المعتمد في مجال التحليل الاقتصادي والتقديرات الاقتصادية عبر دمجها في إطار منظومة متكاملة تكون مرتبطة مباشرة بمصادر المعلومات الموثوق بها كما نصّ على ذلك المخطط الاستراتيجي للإدارة الالكترونية.

ومن جهة أخرى ولئن أكدت النصوص القانونية والترتيبية المنظمة للسلامة المعلوماتية على ضرورة إجراء تدقيق دوري للسلامة بمعدل مرّة كل 12 شهرا على الأقلّ فإنّه لم يتمّ إجراء تدقيق في الغرض سوى خلال سنة 2006 ثمّ في سنة 2012 أي بعد 6 سنوات. ولم يشمل التدقيق الثاني إلّا قسم التنمية دون أن يتم تطبيق بعض التوصيات المتعلقة بإعداد مخطط يضمن تواصل النشاط في حال وقوع أعطاب وتركيز نظام مراقبة دخول للأماكن الحساسة التي تأوي الخوادم عبر اعتماد بطاقات الدخول وكاميرات المراقبة ونظام إنذار مبكر وكذلك اقتناء خزائن مقاومة للحرائق لحفظ المعطيات وإبدال الشبكة الكهربائية بأخرى مطابقة للمواصفات.

كما لوحظ تواصل أفراد قسم التعاون الدولي بمكتب ضبط يسير بطريقة يدوية رغم إعادة ضمّ الوزارتين خلال سنة 2013 ممّا يتنافى مع ضرورة تولّي مكتب ضبط مركزي التصرف في التراسل الإداري. ولم ينظم قسم التنمية خلال سنة 2013 الدورات التكوينية المضمنة بمخطط التكوين المصادق عليه والمتعلّقة بمجالات الإدارة الالكترونية والسلامة المعلوماتية وصيانة المعدات والبرمجيات الإعلامية.

ج- المأموريات والتربصات بالخارج والتمثيل بمجالس إدارة المؤسسات العمومية

بلغ عدد المأموريات والتربصات بالخارج بالنسبة لإطارات وأعوان الوزارة خلال الفترة من 2009 إلى 2013 ما جملته 881 مهمة مسجلاً ارتفاعاً ملحوظاً خلال سنة 2012 فاق الضعف مقارنة بالسنوات السابقة. ولا تقوم الوزارة دائماً عند تعيين أعوان بملتقيات وتربصات باحترام المعايير المتعلقة باختيارهم اعتباراً لوظائفهم وتوافق اختصاصاتهم مع موضوع المأمورية⁽¹⁾. ومن شأن ذلك أن يحدّ من الفائدة المرجوة من هذه المشاركات كما لا يساعد على تحفيز أعوان الوزارة.

ومن جهة أخرى بلغ عدد ممثلي الوزارة بمجالس إدارة المؤسسات العمومية 111 ممثلاً في موفى سنة 2013. وبالرغم من أهمية مساهمة ممثل الوزارة في مجلس إدارة البنك المركزي التونسي وأثرها على بلورة السياسات العامة فإنّه لم يتمّ تعويضه منذ شهر مارس 2014. كما لم يتمّ الاعتماد خلال السنوات من 2009 إلى 2013 على معايير واضحة عند تعيين ممثلي الوزارة لدى بعض مجالس الإدارة للمؤسسات والمنشآت والهياكل حيث تمّ في عدد من الحالات تعيين أشخاص لا ينتمون إلى الإدارات العامة المختصة ممّا لا يمكن هذه الأخيرة من متابعة المؤسسة والمنشأة المعنية حيث لم يتمّ على سبيل الذكر تمثيل الوزارة لدى مجلس إدارة شركة الخطوط التونسية والشركة التونسية للملاحة بإطارين ينتميان إلى الإدارة العامة للبنية الأساسية.

وخلافاً لمنشور الوزير الأول عدد 38 لسنة 1997 المؤرخ في 25 أوت 1997 والمتعلق بالمساهمات والإشراف على المنشآت والمؤسسات العمومية لوحظ وجود 13 حالة تمّ فيها تجاوز المدّة القصوى لفترة التمثيل البالغة 9 سنوات وذلك إلى موفى 2013 علاوة على غياب شبه كلّ لتقارير حضور ممثل الوزارة في مجالس الإدارات المعنية⁽²⁾. ولئن تتولّى الوزارة تمثيل الدولة التونسية في الاجتماعات الدورية للهيئات الدولية والإقليمية ذات الصبغة المالية، فإنّه لم يتوفر ما يفيد اعتمادها لمعايير لتعيين ممثليها في تلك الهيئات خلال الفترة من 2009 إلى 2013.

د- التصرف المالي

(1) منشور الوزير الأول المتعلق بإحكام التصرف في مأموريات أعوان المؤسسات والمنشآت العمومية.

(2) خلافاً لمناشير الوزير الأول في الغرض وخصوصاً المنشور عدد 1 لسنة 1992 المتعلق بالالتزامات المحمّلة على المتصرفين الممثلين للدولة.

شهدت نفقات العنوان الأول تطورا من 31,823 م.د سنة 2009 إلى 49,952 م.د سنة 2013. ويرجع ذلك خاصّة إلى ارتفاع نفقات التأجير التي مثلت 81 % من تلك النفقات خلال سنوات 2009-2013 من بينها نفقات تأجير أعضاء الحكومة وأعضاء الدواوين التي مرت من 300 أ.د سنة 2010 إلى 530 أ.د سنة 2013 لتبلغ 664 أ.د سنة 2012 ممّا تطلّب توفير اعتمادات تكميلية بمبلغ 144 أ.د. وارتبط ذلك بالتغييرات المتواترة التي شهدتها الوزارة جراء عمليات التقسيم والضمّ والتي أدت على سبيل المثال خلال الفترة المذكورة إلى تسمية 20 مكلفا بمأمورية و3 رؤساء دواوين.

ومن جهة أخرى فقد لوحظ وجود عدد من النقائص تعلّقت خاصّة بعدم احترام إجراءات عقد النفقة وبإلخصم من المورد وكذلك بضعف المنافسة عند إجراء الاقتناءات. فقد تولت الوزارة خلال السنوات من 2009 إلى 2013 إصدار أذون تزود يدوية عند إنجاز عدد من النفقات العادية تمت تسويتها في مرحلة لاحقة بأذون تزود آلية ممّا من شأنه أن يؤدي في بعض الأحيان إلى عدم التفتّن إلى حالات تجاوز الاعتمادات.

وخلافا للفصلين 85 و88 من مجلة المحاسبة العمومية فقد تمّ التأشير على عدد من النفقات على سبيل التسوية. كما لوحظ في العديد من الحالات إجراء تغيير يدوي على تاريخ الفاتورة الأصلي أو تاريخ ختم مكتب الضبط بغاية ملاءمتها مع الإجراءات القانونية المتعلقة بالتسلسل الزمني لعقد النفقة وهو ما يحدّ من مبدأ الشفافية في مسك وثائق إثبات النفقة. وقد أفادت الوزارة بأنّه يتم تغيير تاريخ الفاتورة من قبل بعض المزودين لضمان توافيقها مع تاريخ الإذن بالتزود الآلي بعنوان نفس السنة المالية ويكون ذلك مرفوقا بختم المؤسسة المعنية.

ومن جانب آخر تقتضي قواعد حسن التصرف أن يتولّى المشتري العمومي أعمال المنافسة عند القيام باقتناءات لا تتطلب من حيث المبلغ إجراء صفقة عمومية. غير أنّه لوحظ أنّ الوزارة لم تحرص على تجميع الحاجيات بالنسبة للنفقات المتعلقة بالتزود بمواد أو خدمات حيث تم على سبيل المثال خلال سنتي 2010 و2011 إنجاز نفقات على التوالي بعنوان صنع وتركيب شرفات حديدية بقيمة 35,203 أ.د واقتناء أثاث للمكاتب بحوالي 31 أ.د. وأدّى ذلك إلى تولّي مصالح مراقبة المصاريف العمومية رفض عديد اقتراحات التعهد بالنفقة ولفت انتباه إدارة الشؤون الإدارية والمالية بقسم التعاون الدولي بتاريخ 11 ديسمبر 2013 للاخلالات المتعلقة خاصة باستشارة نفس المزودين بالنسبة لمصاريف الاستقبالات وتعهد وصيانة وسائل النقل حيث تم بالنسبة لهذه الأخيرة وفي 70 % من الحالات اختيار نفس المزود.

كما تولّت الوزارة تكليف مكتب تدقيق خاص خلال سنة 2013 لإجراء عملية مراقبة إدارية ومالية لبرنامج الحضائر الجهوية بمبلغ 4,480 أ.د ولم يتمّ توفير نتائج ذلك التدقيق للفريق الرقابي وهو

ما يخالف الإجراءات الجاري بها العمل والتي تقتضي توفير كل الوثائق الإدارية المثبتة للأعمال المنجزة وخاصة منها المثبتة للنفقات.

وخلافاً للفصل 89 من مجلة المحاسبة العمومية فقد لوحظ بالنسبة للسنوات 2009-2013 دفع متخلّلات لسنوات سابقة بلغت 126,627 أ.د.⁽¹⁾ وبلغت متخلّلات قسم التعاون الدولي بعنوان سنة 2013 والتي طالبت الوزارة بالترخيص في خلاصها في جوان 2014 ما جملته 13,154 أ.د. كما لم يتمّ كذلك خلال نفس الفترة التقيد في بعض الحالات بالأجال القانونيّة لدفع مستحقّات المزوّدين والمضبوطة بتسعين يوماً بالنسبة للاقتناءات وبـ 45 يوماً بالنسبة لنفقات الاتصالات واستهلاك الماء والكهرباء والغاز والوقود. كما تم خلال نفس الفترة إصدار أوامر بالصرف بعد 20 جانفي من السنة التي تلي سنة التصرف وذلك بقيمة جمالية بلغت 1,530 م.د.

ومن جهة أخرى فقد تبين أنّه وخلافاً للفصل 52 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات لم يتم في بعض الأحيان الخصم من المورد بعنوان الضريبة على الدخل وكذلك بعنوان الأداء على القيمة المضافة من نفقات تجاوزت الألف دينار ممّا حرم الخزينة العامة من موارد بلغت للفترة 2009-2013 على التوالي ما يزيد عن 17 أ.د و 22 أ.د. كما تضمنت بعض الفواتير المصاحبة لهذه النفقات مبالغ خام دون تفصيل الأداء على القيمة المضافة بالرغم من خضوع الشركات المعنية لهذا الأداء مثلما يشير إليه معرفها الجبائي. وتمّ كذلك إصدار أوامر بالصرف متفرقة خلال نفس اليوم وبمعنوا نفس الفصل ونفس المنتفع لفائدة 6 مزودين بمبالغ جمالية تجاوزت 8 أ.د مما أدّى إلى عدم إجراء الخصم من المورد بعنوان الأداء على القيمة المضافة بحوالي 514 د على المبالغ التي تساوي أو تفوق السقف المحدد.

*

*

*

اكتسب مجال التنمية الجهوية أهمية بالغة في إطار التوجّهات العامة للدولة خلال السنوات الأخيرة وذلك من خلال رصد اعتمادات هامة بميزانية الدولة للبرامج الجهوية والمشاريع ذات الصبغة الجهوية. وتدعى الوزارة باعتبار الدور الموكل لها في إعداد مخططات التنمية من ذلك المخطط الجهوي للتنمية إلى تطوير آليات التخطيط الجهوي وتحسين نوعية المعلومة الإحصائية الجهوية وإعادة النظر في طرق توزيع الاعتمادات بين الجهات قصد الاستجابة لخصوصيات كلّ منها.

⁽¹⁾ دون احتساب استهلاك الكهرباء والغاز والماء والاتصالات

وينبغي على الوزارة العمل على مزيد التنسيق مع مختلف الأطراف المتدخلة لتذليل الصعوبات التي من شأنها أن تعيق تنفيذ المشاريع المبرمجة وخاصة منها تلك المتعلقة بالوضعيات العقارية وإعداد الدراسات وتوفير التمويلات. كما يتطلب النهوض بالتنمية الجهوية حث الوزارة الجهات المعنية لتوفير الموارد المادية والبشرية اللازمة لحسن تنفيذ ومتابعة المشاريع والبرامج الجهوية.

كما تحث الدائرة الوزارة على وضع الآليات المناسبة لمزيد إحكام متابعة تنفيذ البرامج الجهوية وتقييم نجاعة تدخلاتها مما يمكن من الاستعمال الأمثل للمال العام وتحقيق الأهداف التنموية وخاصة فيما يتعلق باعتمادات الحضائر الجهوية والنهوض بالفئات محدودة الدخل وتحسين ظروف العيش والتنسيق مع الهياكل المتدخلة لتفادي التداخل بين مختلف الآليات ووضع برامج موحدة تمكن من تحسين وضعية الفئات المستهدفة وإحداث حركية اقتصادية بالجهات.

أما فيما يتعلق ببرنامج التعاون عبر الحدود الذي يتيح لمختلف الأطراف العمومية إمكانية الحصول على هبات لإنجاز عدد من المشاريع فإن الوزارة مدعوة إلى مزيد التعريف بالبرنامج والإحاطة بالشركاء التونسيين ووضع إطار ترتيبى يتلاءم مع خصوصية البرنامج من حيث التصرف في الهبات والإجراءات التنفيذية للمشاريع وذلك لتحقيق الاستفادة المثلى من التمويلات المتاحة.

كما تدعى الوزارة إلى تحيين تنظيمها الهيكلي بما يتماشى وتطور مهامها وتنفيذ مخططاتها الاستراتيجية للإعلامية والتقيد بالأحكام الترتيبية والقانونية وقواعد حسن التصرف الإداري والمالي.

ردّ وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي

I- البرنامج الجهوي للتنمية

في مجال الحضائر الجهوية، وفي غياب إطار قانوني موحد ينظم آليات التصرف في هذا البرنامج، بادرت الوزارة بإعداد الخطوط المرجعية لدراسة تقييمية لبرنامج الحضائر الجهوية تهدف إلى القيام بتقييم شامل للبرنامج يمكن من تدقيق الإشكاليات والضغوطات واقتراح الحلول والتصورات الكفيلة بتحسين نجاعته الاجتماعية والاقتصادية. كما تمّ، وفي إطار العمل على تفعيل قرارات جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ 22 أفريل 2015 والمتعلقة بإعداد دراسة شاملة حول منظومة عملة الحضائر، عقد جلستي عمل بمقر وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي خلال شهر جوان 2015 تم على إثرها إعداد استثمارات وجداول تأليفية تم توزيعها على الولايات لتعميرها بكل دقة واستغلالها للغرض.

ولمزيد التحكم في هذه الآلية بما يضمن نجاعة تدخلاتها على المستوى الجهوي، وعملا بمقتضيات منشور رئاسة الحكومة عدد 01 لسنة 2015، تم إحداث لجان جهوية بالولايات لدراسة ملفات العملة المدرجين ضمن نتائج أعمال المراقبة والمقاربات المنجزة بالرجوع إلى قواعد المعطيات المتوفرة لدى الوزارات والهيكل العمومية. ولقد تلقت الوزارة نتائج أعمال جلّ اللجان الجهوية وعملت على تنفيذ القرارات الواردة بمحاضر جلساتها بما يمكن من تفادي الإخلالات المسجلة.

أما بخصوص برنامج النهوض بالفئات محدودة الدخل، فإنّ الضعف المسجل في تنفيذ تدخلات البرنامج خاصة بالجهات الداخلية وذات أولوية يعود أساسا إلى صعوبة تطبيق المنشور عدد 26 المؤرخ في 06 أوت 2013 والمتعلق بالتسريع في تنفيذ البرنامج الجهوي للتنمية وذلك نظرا لغياب الجمعيات التنموية المختصة في بعض الجهات وصعوبة

الاختيار بين الجمعيات في مناطق أخرى، ولتجاوز هذه الصعوبات سيتمّ النظر في إمكانية مراجعة ما جاء بهذا المنشور.

كما تجدر الإشارة الى أنّ مزيد إحكام آلية التصرف في الاعتمادات المرصودة لدعم موارد الرزق يتطلب كذلك تحيين المنشور عدد 26 بتاريخ 06 أوت 2013 المشار إليه سابقاً.

II- برنامج التنمية المندمجة

إن التمشي المعتمد خلال سنة 2011 في عملية تعديل قائمة المعتمديات المرشحة للانتفاع بمشروع تنمية مدمجة في إطار القسط الثاني من البرنامج أخذ بعين الاعتبار تخصيص 80 % من الاستثمارات للجهات الداخلية و 20 % لفائدة الجهات الساحلية وقد تم التركيز على 6 ولايات من جملة 14 ولاية، علما وأن إنجاز قسط ثالث من البرنامج يستهدف بالأساس المعتمديات التي تم التخلي عنها آنذاك كان ضمن المقترحات مثلما جاء بمذكرة المندوبية بتاريخ 12 مارس 2014 والمتعلق بإنجاز قسط ثالث من نفس البرنامج ونفس المقاييس المعتمدة.

وإن التأخير الحاصل في المصادقة على مشاريع القسط الثاني مرده أساسا الصعوبات التي اعترضت حسن إنجاز مشاريع القسط الأول نظرا للأوضاع العامة التي عرفت البلاد منذ جانفي 2011 من ناحية وكذلك لاستحالة استشارة اللجان المحلية والمجالس الجهوية المعنية وتكريس المقاربة التشاركية عند ضبط مكونات المشاريع الجديدة، إضافة إلى صعوبات إعداد الملفات الفنية من قبل المصالح الجهوية المختصة من ناحية أخرى. كما أن غياب بعض المعتمدين على رأس هذه المعتمديات وكذلك غياب ممثلي النيابات الخصوصية للبلديات المعنية (خاصة وأن عناصر هامة تقترح في المنطقة البلدية للمعتمدية المنتفحة بالمشروع وهي الطرف المطالب بتوفير العقار والتعهد بالاستغلال بعد الإنجاز) أدى إلى بعض التأخير في عرض التقارير والمصادقة عليها.

أما فيما يتعلق بمسألة غياب عدد من أعضاء لجنة قيادة البرنامج فإن المندوبية العامة للتنمية الجهوية بوصفها مقررا للجنة حريصة على إرسال الدعوات لحضور الجلسات كتابيا وبالبريد الإلكتروني إلى السادة الأعضاء في إبانها، وتكون الدعوات مرفوعة بالملفات المتضمنة للمقترحات الجهوية. كما أن الأعضاء المتغييبين يتم الرجوع إليهم لإبداء الرأي بخصوص العناصر الراجعة للقطاع من حيث قابلية الإنجاز والتفديرات المعتمدة

سيّما بالنسبة للعناصر المحورية للمشروع. كما تقوم المندوبية العامة بإرسال جميع محاضر جلسات لجنة القيادة إلى كل عضو من الأعضاء.

هذا وقد قامت لجنة القيادة خلال الفترة 2011-2013 بدرس المقترحات الجهوية المتعلقة بكل مشروع مندمج وأبدت مصادقتها على مكّوناته بما مكّن من إبرام عقود برامج التسعين (90) مشروعا. وقد كان آخر توقيع لـ36 عقدا في جلسة التأمّت بحضور السادة الولاة، رؤساء المجالس الجهوية المعنية وذلك يوم 28 نوفمبر 2013. وباستكمال عمليات المصادقة على كل مشاريع البرنامج، تحوّلت اهتمامات لجنة القيادة في مطلع 2014 نحو متابعة تنفيذ البرنامج والوقوف على الصعوبات التي تعترض حسن الإنجاز، حيث أصبحت اجتماعات هذه اللجنة تنتظم بصفة دورية، مرتين في السنة على الأقل. وللغرض تقوم المندوبية العامة للتنمية الجهوية بإعداد تقارير متابعة دورية والتي تقف على مدى تقدم الإنجاز والإشكاليات القائمة وتصنيفها حسب القطاعات المعنية ويتم خلال جلسة لجنة القيادة النظر في هذه التقارير واتخاذ الإجراءات اللازمة.

وعملا بتوصيات لجنة القيادة، تُعقد مركزيا وبصفة منتظمة، جلسات عمل قطاعية للنظر في الإشكاليات المثارة لإيجاد حلول لتجاوزها. كما تتولى المندوبية العامة للتنمية الجهوية مراسلة القطاعات لإبداء رأيها بخصوص النقاط التي تحتاج إلى إحكام التنسيق سيما في مجال استغلال المنشآت العمومية على غرار مراكز الصحة الأساسية ودور الشباب والطفولة وذلك بموافاتها بقائمة المنشآت والتي على القطاع الاستعداد لتجهيزها وتوفير الموارد البشرية اللازمة لتسييرها.

وبخصوص التعديلات والتغييرات التي تطرأ على بعض عناصر المشروع فلا بد من الإشارة إلى أنّه تمت صياغتها جهويا لعدم قدرة الجهة على إنجاز العنصر المبرمج وذلك لوجود إشكال عقاري أو لاعتراضات قد تبرز عند التنفيذ أو لحصول تحوّل بالعقار من قبل مواطنين أو لرفض ممثلي المجتمع المدني أو مواطنين للعنصر المبرمج، وهي مبنية على مقترحات محلية وبعد استشارة القطاعات المعنية مع التقيد بإدراجها ضمن نفس

المكونة أو في حدود الإعتمادات المرصودة و باحترام تام لتوجهات البرنامج مما سمح آنذاك للمندوبية العامة للتنمية الجهوية من الناحية العملية من الاستجابة لطلبات ملحة ومتأكدة من الجهات ذات الأولوية في ظروف أمنية غير عادية (ظرف الثورة وما بعدها) وتقاديا لمضاعفات محتملة علاوة على التسريع بإنجاز مكونات المشاريع طبقا للوروزنامة التنفيذية.

ومن الناحية العملية، فقد حرصت المندوبية العامة على احترام الأهداف الكمية والمالية للبرنامج وخاصة المحافظة على الاندماجية والتركيبية المالية للمشروع، وعليه فإن أي تعديل يجب أن يتم ضمن نفس المكونة (عنصر بنية أساسية بعنصر بنية أساسية، عنصر تجهيزات جماعية بعنصر من نفس المكونة) وخلاف ذلك يتم استشارة الوزارة بوصفها رئيسة لجنة القيادة التي تتولى التنسيق مع مختلف الوزارات.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ التعديلات التي تمّ إدخالها سابقا تمت على أساس الفصل 13 من عقد البرنامج الذي ينصّ على أنّ المندوبية العامة للتنمية الجهوية تتولى المصادقة على مختلف مراحل دراسة وإنجاز مكونات المشروع وعلى كل تعديل للبرمجة خلال مرحلة التنفيذ، غير أنّه يتم حاليا الرجوع إلى لجنة القيادة التي عقدت اجتماعا للغرض في جوان 2015 وذلك طبقا لمنشور وزيرى الداخلية والتنمية المحلية والتنمية والتعاون الدولي عدد 20 المؤرخ في 12 جويلية 2007 والمتعلق بإعداد برنامج التنمية المندمجة وتنفيذه ومتابعة إنجازاه.

وبهدف مزيد تفعيل أعمال التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة في البرنامج، قامت المندوبية العامة للتنمية الجهوية بدعوة السادة الولاة ضمن مراسلتها بتاريخ 06 جانفي 2014 إلى تفعيل لجنة متابعة مشاريع برنامج التنمية المندمجة صُلب المجلس الجهوي والانعقاد طبقا للمنشور عدد 20 بتاريخ 12 جويلية 2007، باعتبار أهمية إيجاد الحلول المناسبة للصعوبات التي تعترض تنفيذ عناصر المشاريع على الصعيدين الجهوي والمحلي، وهو ما مكن من فضّ عديد الإشكاليات محليا وجهويا والاقتصار مركزيا على دراسة بعض

الملفات ذات الصبغة القطاعية والتي تشمل أكثر من مشروع وأكثر من ولاية، على غرار المسائل العقارية والتطهير وتمويل المشاريع الفردية والتكوين.

ولئن تبين المعطيات الكمية محدودية النتائج المحققة إلى موفى سنة 2013 مقارنة بالأهداف المبرمجة من حيث عدد المشاريع الفردية وكذلك مواطن الشغل التي تم إحداثها، فإن النتائج المسجلة إلى موفى جوان 2015 تعكس التطور الإيجابي لمؤشر استهلاك الإعتمادات حيث بلغت جملة التعهدات 257,5 م.د وجملة الدفعات 186,6 م.د وبذلك تقدر النسبة الجمالية للدفعات مقارنة بالتعهدات بـ 72,5%، علما وأن إنجاز أغلب عناصر البرنامج وخاصة منها الجماعية تتم في إطار صفقات عمومية سبقتها دراسات جدوى وأخرى تنفيذية بما جعل الإنجاز يتطور بنسق تصاعدي، حيث شهدت مشاريع القسط الأول (54 مشروعا) إنجاز 388 عنصرا جماعيا (61,1%) و238 عنصرا بصدد الإنجاز (37,5%) من ضمن 635 عنصرا، أي بنسبة إنجاز جمالية بلغت 98,6%.

ومن حيث الإنجازات المادية، يمكن الإشارة إلى انتهاء أشغال 225 كلم من المسالك الفلاحية من ضمن 286 كلم مبرمجة، أي بنسبة إنجاز 78,7%.

كما يمكن الإشارة إلى إحداث 1951 مشروعا فرديا مكّنت من توفير 4782 موطن شغل من بينها 507 لفائدة حاملي الشهادات العليا وقد انتفع 209 باعثا من تدخلات آلية "اعتماد انطلاق". وفي غياب آلية تمويل خاصة بالبرنامج حيث يتم اللجوء إلى مصادر التمويل المتواجدة من مؤسسات بنكية وجمعيات تنموية، فإن المندوبية العامة للتنمية الجهوية حرصت على إبرام اتفاقيات تعاون مع المؤسسات البنكية وهياكل المساندة المختصة على غرار البنك التونسي للتضامن والبنك الوطني الفلاحي وبنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة والديوان الوطني للصناعات التقليدية والوكالة التونسية للتكوين المهني من أجل الترفيع في نسب الإنجاز وبلوغ الأهداف المرسومة.

ولتجاوز الصعوبات المتعلقة خاصة بالتمويل والتي تواجهها عدة مشاريع محدثة في مجالات المهن الصغرى والصناعات التقليدية والمؤسسات الصغرى والفلاحة، وبهدف تفعيل الاتفاقيات المبرمة مع بنوك التمويل المعنية، قامت المندوبية العامة للتنمية الجهوية بدعوة منسقي مشاريع التنمية المندمجة إلى الاتصال مباشرة برؤساء الفروع البنكية على المستويين المحلي والجهوي قصد ربط الصلة معهم والعمل على استكمال ملفات الباعثين للحصول على التمويلات المطلوبة، والحرص على عقد جلسات مع هذه البنوك بعد الانتهاء من ضبط قوائم المشاريع التي تتطلب المراجعة سواء تم رفض تمويلها للوقوف على أسباب الرفض وإعادة النظر في الملفات التي يمكن تمويلها أو هي بصدد الدرس للوقوف على أسباب التأخير. وقد تم عقد جلسات عمل بمقر كتابة الدولة للتنمية آنذاك مع المصالح المركزية للبنوك المعنية يومي 13 و 14 ماي 2014 لاستعراض ومناقشة الملفات العالقة واقتراح الحلول المناسبة لها.

III- متابعة تنفيذ المشاريع العمومية

في مجال متابعة تنفيذ المشاريع العمومية وبهدف إرساء نظام معلوماتي يمكن من متابعة تقدم إنجاز هذه المشاريع والوقوف على الاشكاليات المرتبطة بتنفيذها، تم تكليف المركز الوطني للإعلامية بإعداد تطبيق إعلامية وطنية بمساهمة وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي لمتابعة إنجاز هذه المشاريع. وتتجه النية إلى إصدار منشور عن رئيس الحكومة يدعو فيه الوزارات إلى تحديد الإدارات والهياكل المكلفة بالمتابعة وذلك في إطار الإعداد لاعتماد هذه التطبيق التي ستمكن من توحيد المعطيات الضرورية التي يجب توفيرها لمتابعة إنجاز هذه المشاريع. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المنظومة تمثل إحدى أولويات الوزارة في المائة يوم وتم إلى حد الآن ربط خمس (05) وزارات نموذجية بهذه المنظومة.

وفي نفس السياق، تم التوصل إلى توحيد المفاهيم والتعاريف مع المديرين الجهويين للتنمية وذلك في إطار جلسات عمل واجتماعات متتالية نظمت للغرض. كما تم تحسيس الكتاب العامين لكل الولايات بضرورة اعتماد نفس التعاريف باعتبار الولاية رؤساء

اللجان المكلفة بالمتابعة طبقاً لمنشوري وزير الداخلية المؤرخين في 6 جوان و 2 أوت 2012 غير أن ذلك لم يكن كافٍ لفرض التعاريف على الإدارات الفنية القطاعية.

ومن جهة أخرى، يعود البطء المسجل على مستوى نسق تنفيذ المشاريع العمومية خلال السنوات 2009-2013 إلى عديد الإشكاليات المرتبطة بالخصوص بمدى جاهزية المشاريع المبرمجة، حيث تجدر الإشارة إلى أنه في غياب مخطط تنموي منذ سنة 2011، وعلى عكس السنوات السابقة، تمت برمجة مشاريع عمومية على المدى القصير باعتماد الميزانية. كما تمّ خلال تلك الفترة وفي إطار إعداد الميزانية التكميلية لسنة 2012 طلب مساهمة الجهة في اقتراح المشاريع التي تعتبرها هامة وذات أولوية غير أنه وتحت ضغط المجتمع المدني الذي كان له حضور مكثف أثناء المقاربات، تمت برمجة جملة من المشاريع دون التأكد من جاهزيتها من حيث الدراسة وتوفير العقار اللازم. وقد تمّ تجاوز هذا الإشكال الظرفي خلال الميزانيات الموالية.

هذا وقد قامت الوزارة بتشخيص وتبويب الإشكاليات المرتبطة بإنجاز المشاريع وتحديد المشاريع المعطلة حسب الجهات والقطاعات، كما سعت إلى اقتراح عديد الحلول (على غرار تلك المتعلقة بمراجعة النصوص القانونية في المجال العقاري ومجال البناءات والهندسة المعمارية ومجال الصفقات) لتسريع نسق الانجاز من خلال رفع مذكرات وتقارير دورية حول إنجاز المشاريع لاتخاذ الإجراءات المناسبة وعرضها على جلسات عمل وزارية.

وبصفة أدق، تتمثل أبرز الأسباب التي أدت إلى تجاوز الكلفة ورصد إعتمادات تعهّد إضافية بالنسبة لبعض المشاريع العمومية خاصة فيما يلي:

- برمجة مشاريع سنة 2012 لم تكن جاهزة لا من حيث الدراسة ولا من حيث توفرّ العقارات اللازمة وذلك تحت ضغط الجهات وخاصة المجتمع المدني وهو ما أفرز إشكاليات كبيرة عند التنفيذ تتعلق بالأساس بسوء تقدير الكلفة الحقيقية.

- التأخير الذي شهده إنجاز بعض المشاريع المبرمجة قبل سنة 2012 كان مردّه الوضع الأمني المضطرب ووجود اضطرابات واحتجاجات خاصة في الجهات الداخلية وهو ما أنجرّ عنه ارتفاع في الكلفة (أسعار المواد واليد العاملة...).

- عزوف المقاولات عن إنجاز مشاريع في بعض الجهات التي تشهد اضطرابات مما زاد في ارتفاع الكلفة إضافة إلى خطايا تأخير طالب بها المقاولون الذين غادروا مواقع الإنجاز نتيجة لهذه الاضطرابات.

أما فيما يتعلق بالمشاريع العمومية الممولة في إطار التعاون الدولي ولمزيد تسريع نسق السحوبات، فقد تم بمقتضى قرار جلسة عمل وزارية انعقدت في أكتوبر سنة 2013 إحداث لجنة متابعة إنجاز المشاريع الممولة عن طريق قروض وهبات خارجية تشرف عليها وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي مكنت من تجاوز بعض الصعوبات المتمثلة بالخصوص في طول إجراءات الانتزاع والإشكاليات العقارية بمنطقة المشروع.

وباعتبار أنّ جل الاشكاليات التي تمت إثارتها خلال الفترة 2009-2013 والمرتبطة بجدوى برمجة وتنفيذ المشاريع العمومية خاصة منها المشاريع ذات الصبغة الجهوية تعود أساسا لغياب مخطط تنموي، حرصت الوزارة منذ منتصف سنة 2015 على الشروع في وضع الإطار المناسب لإعداد مخطط تنمية وضبط منوال تنموي وطني يتم في إطاره تحديد إستراتيجية للتنمية الجهوية تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات والنقائص بكل جهة.

وقد تمّ فعليًا الشروع في إعداد مخطط تنموي جديد للفترة 2016-2020، على أساس وثيقة توجيهية تمثل الإطار المرجعي للمخطط باعتبارها تتضمن الرؤية الجديدة لتونس وتضبط الأهداف والاستراتيجيات التنموية للخماسية القادمة وهي تؤسس لمنوال تنموي جديد يركز بالأساس على هيكلة متطورة للاقتصاد عبر تحقيق نموّ اندماجي مستدام وإرساء مقومات الحوكمة الرشيدة وتحقيق السلم الاجتماعي. كما تمّ إحداث لجان جهوية

وقطاعية لإعداد المخطط منذ جويلية 2015 توقّعت مؤخرا في استكمال أشغال التقييم والتشخيص وذلك بالاستناد إلى مقتضيات منشور رئيس الحكومة عدد 19 المؤرخ في 25 جويلية 2015 والدليلين الجهوي والقطاعي لإعداد المخطط. وتتواصل الأشغال حاليا لضبط السياسات والبرامج والمشاريع على مستوى كل من اللجان الجهوية والقطاعية، ومن المؤمل استكمال إعداد وثيقة المخطط في موفى سنة 2015. وتنظيم ندوة دولية لتمويل المخطط في بداية شهر جوان 2016.

VI- برنامج التعاون عبر الحدود

في مجال الإحاطة بالأطراف التونسية المشاركة في برامج التعاون عبر الحدود، وبهدف التعريف بهذه البرامج وتوضيح آليات المساهمة فيها، تتولى الوحدة المعنية بالتعاون عبر الحدود مع الاتحاد الأوروبي بالوزارة عقد سلسلة من الاجتماعات المكثفة مع الوزارات والهيكل المعنية بهدف التعريف بأولويات البرنامجين (برنامج التعاون عبر الحدود بحوض المتوسط وبرنامج التعاون عبر الحدود بين تونس وإيطاليا) وشروط المشاركة فيهما وتشجيعها على الدخول في شراكات مع الأطراف الأوروبية والمتوسطة وتوضيح تقنيات صياغة المشاريع بهدف الرفع من حصة بلادنا من التمويلات المخصصة للبرنامجين، مع الإشارة إلى أن تمويلات الاتحاد الأوروبي لهذه النوعية من المشاريع تخضع لمجمل النصوص القانونية المؤطرة للبرنامجين ولقواعد التصرف في المشاريع المعمول بها على مستوى الاتحاد.

كما ينتفع أصحاب المشاريع التي يتمّ انتقاؤها بدورات تكوينية خاصة بالتصرف في المشاريع حسب القواعد المعمول بها على مستوى الاتحاد الأوروبي. هذا، علاوة على أن لكلّ من البرنامجين الذين تشارك فيهما بلادنا ميزانية مخصصة للمساعدة الفنية وللاتصال. وتتولى هيئة التصرف المشتركة عبر عقود مناولة مع شركات مختصة في الاتصال والإشهار- إعداد وطباعة مطويات ووثائق تعريفية وترويجية ذات جودة عالية - بشكل مكثف- وتوزيعها خلال التظاهرات المتعددة التي تنتظم ببلادنا. كما تتولى كذلك إصدار ووثائق تعريفية باللغة العربية.

هذا وقد شرعت المفوضية الأوروبية منذ سنة 2012 في إعداد دليل إجراءات عن طريق مكتب استشارات يتضمن النصوص القانونية والإجراءات الإدارية الخاصة بتنفيذ برامج التعاون عبر الحدود. ويهدف هذا الدليل إلى تجميع جميع النصوص المرجعية في وثيقة واحدة يسهل على الأطراف التونسية الرجوع إليها. وستسعى الوزارة لدى المفوضية الأوروبية لاستكمال إنجاز هذا الدليل والأخذ بعين الاعتبار لمقتضيات البرنامج العملي المشترك للجيل القادم لبرامج التعاون عبر الحدود وللنصوص القانونية التي صدرت حديثاً على غرار الأمر المنظم للصفقات العمومية.

ويتميز برنامج التعاون عبر الحدود ببعض الخصوصيات منها بالأساس تقديم المشاريع المترشحة للتمويل إلى هيئة التصرف المشتركة من قبل الشريك الريادي الذي يتولى صياغة المشروع، علماً وأن أغلب الشركاء الرياديين هم من الضفة الشمالية للمتوسط وذلك اعتباراً للخبرة التي يمتلكونها على مستوى المشاركة في البرامج الممولة من قبل المفوضية الأوروبية.

واعتباراً لذلك، يتولى عدد محدود من الأطراف التونسية- وليس الغالبية- الانضمام للشراكة التي يقترحها الشريك الريادي، دون استشارة الوحدة، ويتعلق الأمر خاصة بالجمعيات. وقد تمت إثارة الموضوع في عدة مناسبات، غير أن الجانب الأوروبي تمسك بمبدأ الترشح المفتوح لجميع الأطراف المعنية بالمشاركة، دون إقرار وجوبية المرور عبر السلط الوطنية.

أمّا بخصوص التفاوض حول الإطار القانوني الخاص بمشاركة تونس في البرنامجين، فتتولى الوحدة تمثيل بلادنا في الاجتماعات الرسمية للبرنامجين والتفاوض في هذا الشأن وفقاً للفصل الثاني من الأمر المحدث لها وذلك بالتنسيق مع وزارة الشؤون الخارجية ووزارة الداخلية. ويشمل هذا التفاوض :

- اتفاقية التمويل الخاصة بكل برنامج
- البرنامج العملي المشترك الخاص بصيغ تنفيذ كل برنامج ودور هياكل الدولة التونسية في هذا الإطار

أمّا بالنسبة لاتفاقيات الشراكة بين الشركاء التونسيين والشريك الريادي، فإن الأطراف التونسية الشريكة هي المعنية بالتفاوض مباشرة مع الشريك الريادي حول حجم أنشطتها والحصة المالية الراجعة لها. ويتم في هذا الإطار، عقد اجتماعات تحسيسية مع الأطراف العمومية بخصوص أنشطتها ضمن المشاريع التي تشارك فيها ودعوتها للتفاوض بنديّة مع الشريك الريادي والسعي إلى إثراء مشاركتها وطلب الترفيع في حصتها من ميزانية المشروع قدر الإمكان.

وعلى مستوى التنفيذ والمتابعة، تعود الصعوبات المتعلقة بالتصرف المالي في الهبات المسندة للشركاء التونسيين في أغلبها إلى :

- صعوبات مرتبطة بالإطار القانوني التونسي (بالخصوص المحاسبة العمومية وتأجير المشرفين على المشاريع من الموظفين...).
- التعقيد الذي تتسم به القواعد الأوروبية المتعلقة بالمشاريع الممولة من قبل الاتحاد الأوروبي.
- نقص الموارد البشرية لدى المؤسسات المشاركة.

هذا، وتقوم الوحدة بعقد جملة من الاجتماعات لمتابعة الإنجاز الفعلي والمالي للمشاريع وتذليل الصعوبات.

واعتبارا لخصوصية هذه البرامج وانخراط تونس لأول مرة فيها، فإن الوحدة تعمل على تذليل مختلف الصعوبات المذكورة بالتنسيق مع الهياكل المعنية حتى يتمّ تحسين جاهزية الجهات التونسية للمشاركة في الجيل القادم للبرنامجين.

وفيما يتعلق بأهمية اعتماد نظام معلوماتي خاص بمتابعة تنفيذ هذه المشاريع، تجدر الإشارة إلى أنّ برنامج التعاون عبر الحدود لحوض المتوسط يتوفر على تطبيق متكاملة ومحينة تتضمن البيانات الخاصة بتمويل المشاريع يتم استغلالها من قبل الدول المشاركة في البرنامج من بينها تونس وهي تمكّن الوزارة من متابعة التقدم في تنفيذ المشاريع. أمّا بالنسبة لبرنامج التعاون عبر الحدود بين تونس، وإيطاليا، فإنه لم يتم إلى حد الآن وضع تطبيق مماثلة يمكن استغلالها عن بعد. لذلك يتم عادة الحصول على المعلومات الخاصة بالمشاريع بطريقتين :

- الاتصال المباشر بالمنتفعين
- طلب البيانات المالية من هيئة التصرف المشتركة

وستحرص الوحدة على مزيد إحكام متابعة البرنامجين من خلال تطوير طرق ومناهج متابعة المشاريع الممولة حيث تمّ الشروع في تجميع المعطيات والبيانات لإحداث قاعدة بيانات خاصة بمشاركة الأطراف التونسية في مشاريع التعاون عبر الحدود ومدى تقدمها في إنجاز أنشطتها.

ولمزيد التنسيق بخصوص برامج التعاون عبر الحدود، تمّ إحداث لجنة تضم نقاط اتصال بمختلف الوزارات المعنية. كما تتولى الوحدة التنسيق والتشاور مع الجهات المعنية - رئاسة الحكومة، وزارة المالية، البنك المركزي التونسي- لتذليل الصعوبات وإيجاد الحلول لتسهيل مشاركة الأطراف التونسية في مشاريع التعاون عبر الحدود، وذلك عبر اقتراح إدخال تعديلات على بعض النصوص القانونية والترتيبية وإصدار منشور خاص بالموضوع.

وفي مجال التصرف في الهبات المسندة في إطار هذا البرنامج، تجدر الإشارة إلى مواجهة أغلب الشركاء التونسيين صعوبات لتوفير مساهماتهم الذاتية. وللتوضيح، فقد تم

فرض نسبة 10 % كتمويل ذاتي بالنسبة لكل شريك بهدف ضمان تملكه للمشروع (Appropriation) وانخراطه فيه بصفة تضمن تنفيذ التزاماته. ولتجاوز هذا الإشكال، يتم توفير هذه النسبة حالياً من خلال احتساب تكلفة الموارد البشرية المخصصة لانجاز الأنشطة المبرمجة في إطار المشروع. هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ بعض الدول المنتفعة تتولّى التعهد بنسبة 10 % المطلوبة كتمويل ذاتي عوضاً عن الشركاء التابعين لها لتسهيل مشاركتهم في برامج التعاون عبر الحدود.

كما واجه الشركاء التونسيون صعوبات لفتح حسابات جارية بالعملة الصعبة للتمكن من خلالها من التصرف في أقساط الهبات التي يتم إحالتها من قبل الشركاء الرياديين بعنوان عدد من المشاريع، وقد توصلت الأطراف التونسية المعنية إلى حلّ هذا الإشكال وذلك بالتنسيق مع مصالح البنك المركزي التونسي.

وفيما يتعلّق بمشاريع التعاون عبر الحدود المنخرطة فيها الجماعات المحلية، فقد شهدت عدداً من الإشكاليات القانونية والترتيبية، ويتم التنسيق مع الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بوزارة المالية والإدارة العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية والتنمية المحلية لصياغة الحلول القانونية الأجدى لفضّها سواء عبر اقتراح تنقيح بعض أحكام مجلة المحاسبة العمومية أو اقتراح إصدار منشور خاص بمشاركة الجماعات المحلية في برامج التعاون الدولي.

كما تثير مسألة ضرورة اختيار مدقق خارجي بعنوان مشاريع التعاون عبر الحدود من قبل كل شريك في المشروع كشرط أساسي للحصول على القسط الأول من الهبة المرصودة عدد الإشكاليات ممّا أعاق تنفيذ بعض الهياكل التونسية خاصة منها تلك الخاضعة لمجلة المحاسبة العمومية للأنشطة الراجعة لها بعدد من المشاريع. وتطرح هذه الإشكالية مسألة ملائمة القواعد المنظمة لبرامج التعاون عبر الحدود مع التشريعات الوطنية. وقد تسنى إيجاد حلّ لكل الشركاء حيث يتولى الشريك الريادي التعاقد مع مدقق خارجي للمشروع ككل بما فيه الجزء الراجع بالنظر للشركاء التونسيين.

كما لا يسمح الإطار القانوني الحالي بإيجاد حل لمسألة التسبقة والسقف الخاص بالمنحة المحدد بالنصوص الترتيبية بعنوان المهمات بالخارج والتربصات وهو ما انجر عنه عدم إيفاء عدد من الشركاء التونسيين بتعهداتهم فيما يتعلق بضرورة المشاركة في الملتقيات والتربصات التي يتم عقدها بمناسبة انطلاق المشاريع وأثناء الإنجاز. ومقابل هذه الوضعية، يتمتع الشركاء الأوروبيون بمنح المهمات بالخارج وفقا للسلم الذي تضبطه المفوضية الأوروبية.

ولتجاوز هذا الإشكال يتم النظر في اقتراح إقرار استثناء خاص بمشاركة الأطراف التونسية العمومية في الاجتماعات والأنشطة المتعلقة ببرامج التعاون عبر الحدود.

وستعمل الوحدة على تكثيف التنسيق مع مختلف الأطراف التونسية المتدخلة بهدف تذليل مجمل هذه الصعوبات وتوفير ظروف أحسن للأطراف التونسية المشاركة في هذه البرامج. كما سيتم العمل على ضبط آليات التصرف المالي في الهبات المرصودة بالتعاون مع الجهات المختصة واقتراح مراجعة التشريع الجاري به العمل عند الضرورة.

V- التصرف الإداري والمالي

سعيًا لمزيد تحسين التنظيم الداخلي للوزارة وتماشيا مع تطور مشمولاتها خاصة فيما يتعلق بمجالي الاستثمار الوطني والخارجي والتعاون المالي، ستحرص الوزارة على تحيين تنظيمها الهيكلي خلال الفترة القادمة.

كما تولت الوزارة مؤخرا تكليف مسؤول على رأس التفقدية الإدارية والمالية ومسؤول على مكتب المؤسسات تحت الإشراف لتفعيل الهيكلين.

وفي مجال اعتماد النظم المعلوماتية، تمّ خلال الأشهر الماضية الشروع في إعادة تركيز واستغلال التطبيقات الداخلية لمتابعة التمويل الخارجي «Finacoop» بإعتماد نظام

إنذار على مستوى السحوبات وذلك في انتظار تعميم المنظومة الوطنية لمتابعة المشاريع العمومية. وفي نفس السياق، سيتم العمل على توسيع دائرة التنسيق في مجال متابعة التعاون المالي ليشمل الوزارات والهيكل المعنية مع تفعيل الربط مع المنظومات المعتمدة في هذا المجال على غرار منظومة التصرف في الدين الخارجي SIADE بما يضمن حسن استغلال كل المعطيات المتوفرة في هذا المجال.

ومن جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أنّ التغييرات المتواترة التي شهدتها الوزارة منذ جانفي 2011 إلى أواخر سنة 2013 جراء عمليات التقسيم والضمّ وإحداث وزارة جديدة ثمّ كتابة دولة ساهمت في عدم إحداث لجنة قيادة للإشراف على إنجاز المخطط الاستراتيجي للإدارة الإلكترونية للوزارة. هذا، وسيتم خلال الفترة القادمة تركيز لجنة قيادة للإشراف على إنجاز هذا المخطط والبحث عن مصادر تمويل المشاريع ذات العلاقة. وتجدر الإشارة إلى أنه تمّ سابقا تكوين لجنة قيادة لمنظومة متابعة المشاريع العمومية وفريق عمل لإنجاز موقع واب الوزارة وتكوين فريق عمل آخر لتطوير آليات متابعة التعاون المالي.

وفي مجال السلامة المعلوماتية، قامت الوزارة خلال سنة 2012 بالنسبة لقسم التنمية وموفى سنة 2014 لقسم التعاون الدولي بتدقيق في سلامة نظامها المعلوماتي، وهي حاليا في مرحلة تنفيذ التوصيات المنبثقة عن مهمة التدقيق. كما سيتم إعداد وثيقة تتضمن السياسة المتبعة في مجال السلامة المعلوماتية ونشرها ووضع سياسة خاصة بالتصرف في كلمات العبور وإجراء عقد صيانة بالنسبة للخوادم خلال سنة 2016.

وفي مجال التصرف الآلي في المراسلات، تمّ تركيز وتشغيل منظومة التصرف في مكتب الضبط بمقر الوزارة بساحة باستور (قسم التعاون الدولي)، والانطلاق في استعمالها منذ بداية سنة 2015.

أمّا بخصوص المأموريات والتربصات بالخارج، تسعى مصالح الوزارة إلى أن يتمّ دائماً التعيين في المأموريات بالخارج حسب مشمولات الإطار وعلاقته بالمهمة.

وفي مجال التمثيل بمجالس إدارة المؤسسات والمنشآت العمومية، سيتمّ العمل على إعادة توزيع الأعوان الممثلين للوزارة بهذه المجالس وذلك بوضع معايير واضحة. كما سيتمّ إعداد مذكرة داخلية للتأكيد على الأطارات الممثلة بإعداد تقارير حضور في الآجال المضبوطة.

وبالتوازي، يتمّ تعيين ممثلي الوزارة في الهيئات الدولية والإقليمية ذات الصبغة المالية من قبل رئيس الإدارة (السيد الوزير أو من ينوبه) طبقاً لمعايير موضوعية تتمثل بالخصوص في الإلمام والاختصاص في ذلك المجال.

أمّا في مجال التصرف المالي، ترجع العديد من النقائص المسجلة خلال الفترة 2009-2013 إلى تعطل العمل الإداري بسبب دمج وفصل الوزارة لعدد المرات وما يترتب عنه من اضطرابات على مستوى سير العمل الإداري والمالي. وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى :

- حرص المصالح المشتركة على احترام مبدأ المنافسة بإجراء استشارات بمقتضى مكتوب مضمون الوصول يوجّه لمختلف المتدخلين موضوع النفقة التي تكون قيمتها دون 30 أ.د كما تقوم بالإعلان عن الطلبات بالصحف اليومية.

- أنّ تجاوز آجال إنجاز النفقة يعود إما لتأخير التأشير من طرف مراقب المصاريف أو إعادة الإعلان عن الاستشارة أو إقرار طلب العروض غير مثمر لعدم توفر المنافسة.

- أن الفواتير الصادرة عن مختلف المزودين تكون متفرقة تبعا للإذن بالتزود الآلي الفردي وتهم خاصة "صيانة أسطول السيارات" نظرا لأعطابها المتعددة والمتواترة. وقد تعهدت مصالح الشؤون المالية منذ السنة الماضية بتجميع طلب الأشغال المتفرقة يوميا ضمن إذن تزود آلي موحد ليتسنى إجراء خصم الأداء عند إصدار أمر بالصرف. كما تسعى دوما إلى تفادي السهو لخصم الأداءات بالنسبة للنفقات التي تفوق ألف دينار ومهما كانت نوعية المزود وذلك بالتنسيق مع مصالح الأمانة العامة للمصاريف.

- سماح وزارة المالية بصفة استثنائية بتمديد منظومة أدب إلى غاية السنة الجارية لإتمام مستحقات المزودين وكذلك إتمام طلبات العروض لسنة 2012-2013. كما أن التأخير في تأدية النفقة وخلاصها يعود إما لعدم فورية الاقتناءات من طرف المزودين أو إيداعها في الآجال القانونية أو أن اقتراح التعهد والتراسل يخضع للدرس على مستوى مصالح مراقبة المصاريف أو أنها من المتخللات الواردة على مكتب الضبط بعد غلق ميزانية التصرف ويتم تسويتها لاحقا بعد الترخيص من قبل مصالح المالية.

وزارة النقل

يُعتبر قطاع النقل ركيزة أساسية للتنمية الاقتصادية إذ يساهم بصفة فعّالة في ربط مناطق الإنتاج بمناطق الاستهلاك وفي تأمين انتقال الأفراد ونقل المواد الخام والبضائع وفي دفع التصدير.

وتتولّى وزارة النقل طبقاً للأمر المتعلّق بضبط مشمولاتها⁽¹⁾، تركيز وصيانة وتطوير منظومة نقل تساهم في دفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستديمة وتضمن الاستجابة لحاجيات الأشخاص للنقل في أفضل الظروف الممكنة من حيث الكلفة والجودة والسلامة والأمن. ولبلوغ هذه الأهداف، تقوم الوزارة باقتراح مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية في الغرض وإعداد الدراسات الاستشرافية القطاعية والبرامج والمخططات المتعلّقة بسلامة النقل والسهر على تنفيذها فضلاً عن الإشراف على المنشآت الراجعة لها بالنظر ومراقبة حسن سير أنشطة النقل وتطوير برامج التعاون الدولي.

وتشتمل الوزارة على مصالح مركزية⁽²⁾ وعلى إدارة جهوية بكلّ ولاية⁽³⁾ وتشرف على 18 منشأة في قطاع النقل البري وخمس منشآت في قطاع البحرية التجارية ومنشأتين في قطاع الطيران المدني ومؤسسة وحيدة في قطاع الرصد الجوي. وبلغت النفقات الجملية لوزارة النقل خلال سنة 2013 حوالي 384 م.د موزعة بين العنوانين الأول (344 م.د) والثاني (40 م.د) بنسبة إنجاز بلغت على التوالي 99% و 72% وهي تشغل 579 عوناً.

ويهدف التأكّد من أداء وزارة النقل لمهامها على الوجه المطلوب ومن احترامها لمقتضيات النصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل، تولّت دائرة المحاسبات القيام بمهمة رقابية تعلّقت أساساً بالفترة الممتدة من سنة 2011 إلى جوان 2014 وتمحورت حول إشرافها على المنشآت الراجعة إليها بالنظر وحول تدخّلها في مجالات تنظيم النقل ومراقبته والأمن والسلامة والنقل على الطرقات

(1) الفصل الأوّل من الأمر عدد 409 لسنة 2014 المؤرخ في 16 جانفي 2014 والمنقّح للأمر عدد 863 لسنة 1986 المؤرخ في 15 سبتمبر 1986.

(2) طبقاً للأمر عدد 410 لسنة 2014 المؤرخ في 16 جانفي 2014 والمتعلّق بتنظيم المصالح المركزية لوزارة النقل.

(3) وفقاً للأمر عدد 1684 لسنة 2008 المؤرخ في 22 أفريل 2008 والمتعلّق بضبط مشمولات الإدارات الجهوية للنقل وتنظيمها.

والتصرّف الإداري والنظام المعلوماتي. وتم القيام بزيارات ميدانيّة شملت الإدارة الجهويّة للنقل ببزرت والإدارة الجهويّة للنقل بنابل وديوان الطيران المدني والمطارات وتمّ استغلال نتائج استبيان تمّ تعميمه على كل الإدارات الجهوية.

أبرز الملاحظات

- الإشراف على المؤسسات التابعة لوزارة النقل

لا يتوفّر لدى وزارة النقل نظام معلوماتي يمكّنها من متابعة المنشآت الخاضعة لإشرافها ومتابعة مؤشراتها المالية والفنية. كما اعتمدت الوزارة حلولاً ظرفية لمعالجة الصعوبات المالية الهيكلية التي تعاني منها هذه المنشآت. وساهم منح مجانية التنقل لبعض الفئات دون تعويض ملائم إلى جانب الانتدابات الاستثنائية وتحميل المنشآت لبعض نفقات الوزارة في تفاقم الوضعيات المالية لهذه المنشآت.

كما عرفت عديد المشاريع الوطنية في مجال النقل صعوبات أثّرت سلباً في نسق إنجازها حيث لم تتعدّ نسبة استهلاك الاعتمادات المخصصة لإنجازها 24 % في سنة 2012 و 62 % في سنة 2013 ولم توفّق الوزارة في التنسيق بين مختلف الأطراف المعنية لإيجاد حلول عملية لتجاوز هذه الصعوبات.

وقصد إحكام الإشراف على المنشآت فإنّ وزارة النقل مدعوّة إلى إرساء نظام ناجع للمتابعة الفنية والإدارية والمالية والعمل على إيجاد حلول جذرية للصعوبات الهيكلية التي تواجهها المنشآت الخاضعة لإشرافها. ولضمان الانتفاع بمزايا المشاريع العمومية في مجال النقل في الوقت الملائم وبأقل التكاليف، بات من الضروري تفعيل دور سلطة الإشراف لتذليل الصعوبات ودراسة الحلول الممكنة خاصة عبر التنسيق بين مختلف المتدخلين.

- تنظيم قطاع النقل ومراقبته

لم تتوفّق الوزارة في ملاءمة المنظومة القانونية الوطنية مع مقتضيات الاتفاقيات الدولية وفي إصدار العديد من النصوص التطبيقية في مجالي النقل البحري والجوي. وتراجعت تمثيلية الطيران المدني التونسي على الساحة الإقليمية والدولية نتيجة الغياب المتكرّر لممثلي وزارة النقل عن اجتماعات بعض اللجان والمؤتمرات الدولية.

ولم يتمّ تركيز السلط الجهوية المكلفة بإعداد ومتابعة تنفيذ المخططات التوجيهية للنقل البري وتنظيم النقل الحضري والجهوي للأشخاص والتنسيق بين كافة المتدخلين مما حال دون قيامها

بالمهام الموكولة إليها. ولم تشمل المخططات التوجيهية الجهوية المنجزة كل الولايات حيث اقتصر على تونس الكبرى و صفاقس وسوسة ولم يتم تحيينها منذ إنجازها.

كما لم تضطلع وزارة النقل بالدور الرقابي الموكول إليها في مجال النقل البحري والمتمثل في رفع المخالفات وتسليط العقوبات على المخالفين من الممارسين للمهن البحرية. ولا تقوم الوزارة بتقييم جودة عمليات المراقبة التي تمّ تفويضها لديوان الطيران المدني والمطارات وبمتابعة مدى إنجاز البرنامج السنوي في الغرض. كما لم تُتابع الوزارة انتظام الرحلات الجوية منذ سنة 2012 وهو ما لا يسمح بتحسين جودة الخدمات بالمطارات.

ولم تؤمن الوزارة دورها في مجال معاينة حالات مخالفة القانون المنظم للنقل البري على الوجه الأمثل بسبب نقص عدد مراقبيها على الطرقات حيث لا يتوقّر في بعض الجهات أي مراقب علاوة على عدم قيامها بالفحوصات اللازمة لسجل بطاقات الاستغلال المتوفر بالوكالة الفنية للنقل البري للتأكد من مدى احترام الناقلين للالتزامات القانونية في المجال.

ويتعيّن على الوزارة الإسراع باستكمال المنظومة القانونية في مجال النقل وتفعيل دور مختلف اللجان المنصوص عليها علاوة على تركيز السلط الجهوية في مجال النقل البري حتى تضطلع بدورها في إعداد ومتابعة تنفيذ المخططات التوجيهية للنقل. كما يتعيّن تعزيز عدد المراقبين ووضع الآليات الضرورية لمتابعة عمليات الرقابة المنجزة علاوة على تفعيل آليات الردع من خلال تسليط العقوبات المالية والإدارية على المخالفين.

- السلامة والأمن

لم تتوصّل وزارة النقل إلى تجاوز النقائص المسجلة في الموانئ من خلال تفعيل اللجان المحدثة والتنسيق بين مختلف المتدخلين وحثهم على احترام القواعد الجاري بها العمل في المجال. ولم يتمّ تحيين مختلف المخططات الأمنية المينائية منذ إعدادها في سنة 2004 رغم ارتفاع المخاطر الأمنية في السنوات الأخيرة. كما لم يتم إعداد خطط للتدخل العاجل تتعلّق بالسلامة والصحة ومكافحة التلوث بكل ميناء ممّا لا يسمح بوضع الآليات الكفيلة بالتدخل الناجع عند وقوع حوادث.

ولم يتمّ الانتهاء من تنفيذ المخططين التصحيحيين المتعلّقين بالأمن وبالسلامة في مجال النقل الجوي لتلافي النقائص التي تمّ الوقوف عليها وهو ما حدّد من إيفاء الدولة التونسية بالتزاماتها تجاه المنظّمة الدولية للطيران المدني في هذا المجال. وعلاوة على ذلك، لا تقوم الوزارة بمتابعة ميدانية لمدى إنجاز التوصيات الناجمة عن عمليّات التفقّد.

لذلك ينبغي تفعيل أعمال مختلف اللجان المكلفة بمجالات الأمن والسلامة ومزيد التنسيق مع بقية المتدخلين بالإضافة إلى تكثيف عمليات التدقيق في هذه المجالات ومتابعة نتائجها للوقوف على النقائص وتجاوزها في الوقت الملائم.

- تنظيم النقل على الطرقات

لم تقم الوزارة بدراسة العرض والطلب في مجال النقل غير المنتظم لتحديد عدد الرخص الممكن إسنادها حسب الحاجيات الفعلية لكل ولاية. ولم تجتمع اللجان الإقليمية المحدثّة منذ سنة 2004 والمكلفة بتنسيق عمليات إسناد تراخيص النقل بين الولايات المتجاورة.

وفي مجال النقل بالحافلات، لا يخضع توزيع الخطوط إلى مقاييس موضوعيّة تضمن التكامل بين شركات النقل الجهوية وبين المدن ومردودية الخطوط المستغلة.

لذلك يتعيّن القيام بالدراسات اللازمة لتحديد حاجيات الجهات من التراخيص حسب مختلف أصناف النقل غير المنتظم وترشيد توزيع رخص مختلف أنواع النقل قصد ضمان التوازن بين العرض والطلب فضلا عن تفعيل اللجان الإقليمية لتمكينها من التنسيق بين الولايات. كما أنّ الوزارة مدعوة إلى ضبط قواعد لإحكام توزيع الخطوط بين مختلف الشركات تستند إلى معايير موضوعيّة.



I- الإشراف على المنشآت الخاضعة لوزارة النقل

لم تتوفّق وزارة النقل في إرساء آليات ناجعة للإشراف على المنشآت الراجعة إليها بالنظر ومتابعة وضعياتها الماليّة وإنجاز المشاريع الكبرى وهو ما حدّد من اضطلاعها بدورها في مجال مساندة هذه المنشآت وتطوير أساليب التصرف والتسيير بها.

أ- آليات الإشراف

تفتقر وزارة النقل إلى نظام معلوماتي يسمح لها بمتابعة الهياكل الخاضعة لإشرافها والإطلاع على مختلف مؤشراتها المالية والفنية وذلك بالرغم من قيامها في سنة 2007 بإعداد قاعدة بيانات بمبلغ جملي قدره 455 أ.د لم تتمكّن إلى موفى جوان 2014 من الشروع في استغلالها. وأرجعت الوزارة هذا التأخير إلى عدم تسلّمها الملفات الخاصة بهذه القاعدة من أحد الإطارات الذي تمّ إنهاء وضعه على ذمتها وهو ما حال دون تمكّنها من الإطلاع في الإبان على وضعية المنشآت ومساعدتها على اتخاذ التدابير اللازمة لتدارك النقائص المسجلة.

كما لم تتوصّل الوزارة إلى إتمام مشروع النظام المعلوماتي المندمج والموحد للشركات الجهويّة للنقل الذي شرعت في إنجازه منذ سنة 2008 ناهزت كلفة إنجازه 1,2 م.د وذلك بسبب عدم إلزام المزوّد بتعهداته حيث لم تتعد نسبة الإنجاز 61 % مما ترتب عنه فسخ العقد المبرم معه في جانفي 2012. ولتدارك ذلك دعت الوزارة الشركات الجهوية إلى استكمال تركيز هذا النظام المعلوماتي بالاعتماد على وسائلها الخاصة دون أن تقوم بمتابعة ما تم إنجازه في هذا الشأن.

ولتتمكّن وزارة النقل من إرساء نظام ناجع للمتابعة الفنية والإدارية والمالية للهياكل الخاضعة لإشرافها فهي مدعوة إلى الإسراع بإيجاد الحلول الكفيلة باستغلال قاعدة البيانات والاستفادة منها وإلى حث الشركات على استكمال تركيز النظام المعلوماتي المندمج.

ب- المتابعة المالية للمنشآت

تقوم المنشآت العمومية العاملة في قطاع النقل شهريا بإعداد كشوفات عن السيولة المالية تتولّى إرسالها إلى الوزارة التي لا تحرص على استغلالها وتحليلها للوقوف على الصعوبات المالية التي قد تعترض هذه المنشآت وتحديد أسبابها واتخاذ التدابير اللازمة لتجاوزها في الوقت المناسب. وتبيّن أنّ الوزارة قد توقّفت منذ سنة 2009 عن إعداد تقرير حول وضعية السيولة لهذه المنشآت.

وتبيّن بالرجوع إلى الوضعية المالية للمنشآت الوطنية العاملة في قطاع النقل أنّ أغلبها يعاني من صعوبات مالية هيكلية أدّت إلى عدم قدرتها على الإيفاء بالتزاماتها تجاه مزوديها وإلى تراجع نشاطها وتعثر برامج استثمارها مع تسجيل نتائج سلبية خلال الفترة 2010-2013 بلغ مجموعها 1.200 م.د.

وفي غياب حلول جذرية للصعوبات الهيكلية التي تُعاني منها أغلب المنشآت العمومية للنقل مثل النقص في المردودية وتآكل الأسطول، لجأت وزارة النقل إلى إجراءات ظرفية كالتكفل بخلاص ديون بعضها من ذلك قيامها في سنة 2011 بحمل ديون شركة النقل بتونس لدى الشركة الوطنية لتوزيع البترول والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية بقيمة جمالية بلغت 244 م.د على ميزانية الوزارة. ومن شأن هذا الإجراء الظرفي أن يثقل كاهل ميزانية الدولة دون أن يوفّر حلاً جذرياً لهذه الوضعية.

كما ساهمت عوامل أخرى في تفاقم الوضعية المالية لهذه المنشآت وأثّرت سلباً في جودة الخدمات المسداة تمثّلت أساساً في التعريف المنخفضة ومنح مجانية التنقل لبعض الفئات دون تعويض مناسب وفي تحميل ميزانية هذه المنشآت نفقات مالية تخصّ الوزارة وكذلك في الانتدابات الاستثنائية التي قامت بها بعض هذه المنشآت فضلاً عن التغييرات المتكرّرة لبعض الرؤساء المديرين العاملين.

1- التعريف المنخفضة ومجانبة التنقل

علاوة على عدم تحيين الوزارة لتعريفات جميع أصناف النقل منذ سنة 2010 رغم الارتفاع المتواصل لأعباء الأجور والمحروقات، ساهم تمتع بعض الفئات الاجتماعية بالنقل المجاني أو بتعريف منخفضة في غياب تعويض ملائم للنقص في المداخل في تعميق الوضعية المالية لبعض المنشآت.

وفي هذا الصدد، ورغم مرور أكثر من 10 سنوات على صدور القانون المتعلّق بتنظيم النقل البري⁽¹⁾، لم يتم إصدار الأمر المتعلّق بضبط طريقة احتساب النقص الحاصل في المداخل نتيجة منح مجانية النقل أو تطبيق تعريفات منخفضة وكذلك الأمر المتعلّق بضبط قاعدة وإجراءات استخلاص المعلوم الموظف على المستفيدين⁽²⁾ بخدمات النقل العمومي الحضري. وقد سبق أن أشارت دائرة المحاسبات إلى هذا النقص في تقريرها الثالث والعشرين لسنة 2007 حول إشراف الدولة على قطاع النقل البري.

(1) القانون عدد 33 لسنة 2004 المؤرخ في 19 أبريل 2004 المتعلّق بتنظيم النقل البري.

(2) يقصد بالمستفيدين على سبيل المثال مالكو العقارات والباعثون العقاريون وأصحاب الأنشطة التجارية وغيرها المنتفعون بتواجد البنية الأساسية وخدمات النقل العمومي الجماعي.

وبخصوص التعريفات المنخفضة، قدّرت وزارة النقل، النقص السنوي في مداخل منشآت النقل البري الناجم عن نقل التلاميذ والطلبة مقابل تعريفات منخفضة بقرابة 400 م.د لم تتجاوز منح التعويض التي صرفت في شأنها 273 م.د في سنة 2012 و323 م.د في سنة 2013.

وتبيّن في ما يخص منح مجانية التنقل أنّ بعض الوزارات لم تفّ بالتزاماتها المنصوص عليها بالاتفاقيات التي أبرمتها مع الوزارة خلال الفترة 2010-2013 لفائدة أعوان وزارة العدل (السجون والإصلاح) وأعوان وزارتي الدفاع الوطني والداخلية والديوانة حيث بلغت على سبيل المثال المتخلّلات بذمة وزارة الدفاع الوطني تجاه الشركة الجهوية للنقل ببزرت 8 م.د.

كما لم تقم وزارة النقل منذ سنة 1991، بتعويض المنشآت الوطنية والجهوية للنقل البري عن النقص في المداخل المترتّب عن ارتفاع أعوانها (512 عوناً) خلال سنة 2013 بمجانبة النقل وذلك خلافاً للفصل 12 من القانون المنظم للنقل البري الذي ينصّ على أنّ السلطة التي اتخذت إجراء منح مجانية التنقل أو تطبيق تعريف منخفضة هي المكلفة بتعويض النقص الحاصل في مداخل الناقل.

وطبقاً للقانون عدد 26 لسنة 2012⁽¹⁾ تم منح مجانية النقل بوسائل النقل العمومي لجرحى الثورة وعائلات الشهداء دون أن يتم تعويض المنشآت عن النقص في مداخلها بهذا العنوان وتحديد الجهة المكلفة بذلك علماً وأن هذا النقص قدّر بالنسبة لسنة 2013 بحوالي 3,3 م.د.

بالإضافة إلى ذلك انتفع أعضاء المجلس الوطني التأسيسي دون وجه حق بمجانبة النقل على كافة خطوط شركات النقل البري وشركة الخطوط التونسية السريعة. ولم تتول الوزارة تقدير كلفة النقل التي تحمّلها الشركات المعنية. فعلى سبيل المثال، ارتفعت كلفة تنقل أعضاء المجلس الوطني التأسيسي التي تحمّلها شركة الخطوط التونسية السريعة إلى موفى أكتوبر 2012 إلى حوالي 52 أ.د.

وقصد تفادي مزيد إثقال كاهل المنشآت الخاضعة لإشراف وزارة النقل، فإنّ الوزارة مدعوة إلى تحديد حجم التعويض الناتج عن تأمين خدمة التنقل المجاني والجهة المكلفة بالدفع وحثها على الإيفاء بالتزاماتها فضلاً عن الحرص على عدم سحب هذا الامتياز على منتفعين دون سند قانوني.

2- النفقات المحمّلة على كاهل المنشآت العموميّة

تقوم وزارة النقل بتحميل بعض نفقاتها على ميزانية المنشآت الخاضعة لإشرافها والتي تعلّقت خاصة بأجور الأعوان الموضوعين على ذمتها وبالسيارات الإدارية إلى جانب نفقات تخصّ مأموريات

⁽¹⁾ القانون عدد 26 لسنة 2012 المؤرخ في 24 ديسمبر 2012 والمتعلّق بتنقيح وإتمام المرسوم عدد 97 لسنة 2011 المؤرخ في 24 أكتوبر 2011 والمتعلّق بالتعويض لشهداء ثورة 14 جانفي 2011 ومصائبها.

بالخارج وهو ما من شأنه أن يعد تجاوزا مقنعا للاعتمادات المرصودة بميزانيته وبالتالي مخالفا لأحكام الفصل 85 من مجلة المحاسبة العمومية.

وإلى حدود شهر ماي 2014 بلغ عدد الموضوعين على ذمة الوزارة من طرف المنشآت الخاضعة لإشرافها 68 عونا وإطارا وهو ما حمل هذه المنشآت نفقات بلغت على سبيل المثال بالنسبة لديوان الطيران المدني والمطارات 6,5 م.د خلال الفترة 2011-2013 وبالنسبة لشركة الخطوط التونسية 516 أ.د خلال الفترة الممتدة من جانفي 2012 إلى مارس 2014.

وتجدر الإشارة إلى أنّ جلسة العمل الوزارية التي انعقدت بتاريخ 19 سبتمبر 2005 قد أوصت بإنهاء وضع أعوان التنفيذ والمساندة على الذمة إلاّ أنّه وإلى حدود جوان 2014 فاق عدد هذا الصنف من الأعوان 55% من العدد الجملي للموضوعين على ذمة الوزارة.

كما لوحظ أنّ الوزارة تنصّرف في 22 سيارة تعود ملكيتها إلى المنشآت الخاضعة لإشرافها التي تتحمل إضافة إلى ذلك مصاريف التأمين والجولان والصيانة رغم وضعياتها المالية الصعبة. وتكفلت هذه المنشآت أيضا بمصاريف المأموريات بالخارج لفائدة عدد من أعوان الوزارة بلغ عددها 73 مأمورية خلال سنتي 2012 و2013 بكلفة ناهزت 112 أ.د.

وسعيا لتفادي إثقال كاهل المنشآت بنفقات لا تتعلّق بمهامها، تدعو دائرة المحاسبات وزارة النقل إلى احترام قواعد المحاسبة العمومية وإلى تأمين كافة أنشطتها على حساب ميزانيته.

3- الانتدابات الاستثنائية

قامت وزارة النقل والهيكل الخاضعة لإشرافها بانتدابات استثنائية لبعض المتمتعين بالعفو التشريعي العام ولبعض أفراد عائلات شهداء الثورة وجرحاها وذلك طبقا للقانون المتعلّق بالأحكام الإستثنائية للانتداب بالقطاع العمومي⁽¹⁾ الذي حدّد تاريخ انتهاء العمل بأحكامه الاستثنائية يوم 22 جوان 2013 غير أنّه تواصل العمل بهذه الصيغة في الانتداب إلى غاية شهر جوان 2014. علما بأنّ الوزارة أفادت بأنّها واجهت صعوبات في متابعة هذه الانتدابات التي تجاوز عددها 410 انتدaba.

كما فاق عدد المنتدبين بصفة استثنائية النسبة القصوى (20% من الانتدابات الجمالية) المحدّدة بقرار رئيس الحكومة المؤرخ في 6 أوت 2012 حيث بلغ عدد الانتدابات الإضافية على التوالي 11 و3 و4 انتدaba بكل من الشركة الجهوية للنقل بالقصرين وشركة الخطوط التونسية والشركة التونسية للشحن والترصيف.

⁽¹⁾ القانون عدد 4 لسنة 2012 المؤرخ في 22 جوان 2012.

وبالإضافة إلى ذلك، واستجابة لمراسلة رئاسة الحكومة التي نصّت على وجوب استيعاب المترشحين "مهما كانت مستوياتهم التعليمية واختصاصاتهم أو مقر سكنهم"⁽¹⁾، قامت المنشآت العمومية للنقل بانتدابات لا تتلاءم مع احتياجاتها بكلفة إضافية قدرّت بحوالي 2,3 م.د سنويا وشملت أساسا صنف العملة في حين أنّها تشهد نقصا في الاختصاصات الفنيّة.

ومن جهة أخرى، تم إدماج 164 عوناً من المنتفعين بالعفو التشريعي العام بمؤسساتهم الأصلية من بينهم بعض الأصناف الفنيّة كالتقنيين والمهندسين. ورغم طول فترة انقطاع المعنيين عن العمل التي ارتفعت أحيانا إلى 26 سنة ورغم اقتراب عدد منهم من سن التقاعد، فإنّ الوزارة لم تقم بحث الشركات على اعتماد إجراءات مصاحبة لهذا الإدماج بغرض تأمين تكوين إضافي للمدمجين بالنظر إلى ما تتطلبه اختصاصاتهم من مواكبة للمستجدات والتغيّرات التكنولوجيّة. كما ترتّب عن عمليّة الإدماج المذكورة تأثيرات سلبية على المناخ الاجتماعي ببعض الشركات حيث يتمتع بعض الأعوان المدمجين بوضعية مهنية أفضل من نظرائهم الذين لم ينقطعوا عن العمل على غرار ما تم تسجيله بالشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية.

4- تسمية رؤساء مديريّن عامين

تتمّ التسمية في خطة رئيس مدير عام بأمر باقتراح من وزارة الإشراف. ولوحظ في هذا الإطار أنّ الفترة الممتدة من سنة 2011 إلى جوان 2014 قد شهدت تغييرات متكررة للرؤساء المديريّن العامين لبعض الشركات إذ بلغ عددها خمسة تغييرات بالنسبة لكلّ من الشركة الجهويّة للنقل ببنزرت والشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية وأربعة تغييرات بالنسبة للشركة الجهويّة للنقل بنابل وبالساحل. ومن شأن هذا التمثي أن لا يضمن الاستقرار في تسيير المؤسسة وتمكين المسؤولين المعنيين من التعرّف على وضعيّتها قصد إحكام طرق التصرف بها وتجاوز الصعوبات التي تواجهها.

وتبيّن فضلا عن ذلك، أنّ المؤهلات العلمية والمهنية لبعض الرؤساء المديريّن العامين الذين تمّ تعيينهم لا تتناسب مع نشاط الشركات التي عُيّنوا على رأسها. ويذكر من ذلك تسمية رئيس مدير عام على رأس الشركة الجهويّة للنقل بالقصرين والحال أنّه لم تمض سوى ثلاث سنوات على تحصيله على الأستاذية في التجارة الخارجية ولا تتوفّر لديه خبرة في مجال النقل إذ عمل فقط بعد تخرجه في شركة خاصة في مجال أجهزة التكييف والتبريد. كما تم تعيين إحدى الإطارات على رأس الشركة الجهويّة للنقل بمدنين والحال أنّه اشتغل بالقطاع العمومي إلى حدود سنة 1986 ولا تتوفّر لديه خبرة في مجال النقل. وعيّن أيضا أحد المنتفعين بالعفو التشريعي العام رئيسا مديرا عاما للشركة الجديدة للنقل

(1) مراسلة رئاسة الحكومة عدد 18057 الصادرة في 27 ديسمبر 2013.

بقرقنة وبعد سنة من ذلك وقبل 6 أشهر من بلوغه السن القانونية للتقاعد تمّ تعيينه على رأس الشركة الوطنية للنقل بين المدن.

وتدعو الدائرة الوزارة إلى مزيد إحكام اختيار الإطارات لتولي إدارة المنشآت الراجعة إليها باعتماد معايير موضوعية تأخذ بعين الاعتبار خاصة المؤهلات التي تمكّن من إنجاز المهام بكفاءة ونجاعة.

ج- متابعة إنجاز المشاريع الكبرى

تمحورت التوجهات التي أقرتها السُلط العمومية في مجالات النقل البري والبحري والجوي أساسا حول دفع النقل الجماعي وتأهيل البنية الأساسية للمواني والمطارات والرفع من مساهمة قطاع النقل في النمو، غير أنّه لم يتم تضمين هذه التوجهات في استراتيجية شاملة تمكّن من ضبط أهداف كميّة ونوعية على المدى المتوسط والطويل ومن تحديد أولويات تحقق الانسجام والتكامل بين مختلف أنماط التنقل وتساعد على تحقيق الأهداف العامة المرسومة.

كما لوحظ تعرّض العديد من المشاريع المبرمجة في مجال النقل، حيث لم تتجاوز نسبة استهلاك الاعتمادات المخصصة 24 % في موفى 2012. وبلغت الاعتمادات المجمدة⁽¹⁾ في نهاية سنة 2011 ما قيمته 180 م.د ولم تتجاوز نسبة استهلاكها 34 % في سنة 2012. ورغم التخفيض في قيمة الاعتمادات المرصودة في سنة 2013 مقارنة بالسنوات السابقة حيث تمّ رصد مبلغ 73 م.د فقط كاعتمادات متعلّقة بالتمويل العمومي إلّا أنّ نسبة استهلاك هذه الاعتمادات لم تتجاوز 62 %.

وقد سجل تعرّض إنجاز المشاريع وضعف استهلاك الاعتمادات بالرغم من إحداث لجنة للغرض في سنة 2012 تُعنى بمتابعة إعداد وإنجاز مشاريع الاستثمار بقطاع النقل. غير أنّ هذه اللجنة لم تجتمع إلى حدود جويلية 2013 إلّا في 4 مناسبات وبوتيرة غير منتظمة وهو ما من شأنه أن يحدّ من قدرة الوزارة على التنسيق بين مختلف الأطراف المعنية بالمشاريع الكبرى التي تشهد عديد الصعوبات على غرار التأخير في إبرام الصفقات أو في تسوية الوضعيات العقارية وما نتج عن ذلك من تأخير في الانتفاع بالمرفق العام الذي تؤمّنه هذه المشاريع. ويذكر في هذا الشأن مشروع "إضبارة النقل" المتمثّل في منظومة إلكترونية تتضمّن مختلف إجراءات النقل الدولي للبضائع عند التوريد والتصدير وتهدف إلى معالجة الاكتظاظ الذي شهده ميناء رادس. غير أنّ العمل بهذه المنظومة قد اقتصر منذ تركيزها في سنة 2008 على التصدير دون التوريد إلى جانب تسجيلها عديد الصعوبات التقنية مع عزوف الناقلين الخواص عن استعمالها وعدم تعميمها على جميع المواني.

⁽¹⁾ تقوم الوزارة بعنوان كلّ سنة مالية بفتح الاعتمادات الغير مستهلكة وتجميعها بحساب "ن" مكرز للشركات وذلك تفاديا للإشكاليات التي يمكن أن تعترض الشركات خلال السنة المالية على مستوى تجسيم المشاريع.

وقصد التقليل في الكلفة اللوجستية المقدّرة بنسبة 20 % سنويا من الناتج المحلي الإجمالي، استهدف المخطط الحادي عشر للتنمية تطوير الإطار القانوني المنظم لها وملاءمة البنية الأساسية وتحسين نوعية الخدمات، إلّا أنّه وإلى حدود جوان 2014، لم يتم إعداد قانون خاص بمناطق الخدمات اللوجستية خلافا لتوصيات جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ 19 مارس 2012. كما سجّل تأخير هام في إنجاز مشروع المنطقة اللوجستية برادس بالرغم من تحديد شهر نوفمبر 2010، كتاريخ للشروع في الإنجاز ولا يزال المشروع إلى حدود جوان 2014 في مرحلة فرز العروض. وكذلك كان الشأن بالنسبة للمنطقتين اللوجستيتين بجبل الوسط وبالنفيضة واللّتين تم إرجاء إنجازهما لارتباطهما بمشاريع أخرى. وإزاء هذه الوضعية، تبقى مجهودات الوزارة الرامية إلى الضغط على كلفة اللوجستية وتحسين القدرة التنافسية للبلاد التونسية رهينة تذليل الصعوبات التي يشهدها إنجاز المشاريع المبرمجة في الغرض.

وتبيّن عدم إيفاء شركة "ت.ت" صاحبة لزمتي مطاري النفيضة والمنستير بالتزاماتها المالية تجاه الدولة التونسية البالغة 33,4 م.د إلى غاية 31 ديسمبر 2013 وذلك بعد تخلي الدولة عن مستحقاتها بما يقارب 43 م.د. وقد انتفعت هذه الشركة انطلاقا من سنة 2011⁽¹⁾ بإيقاف العمل بالمعلوم الموظّف على رقم المعاملات وبالتخفيض في قيمة المعلوم الأدنى المضمون للفترة 2011-2013 وبالتخلي عن توظيف خطايا التأخير علاوة على إعادة جدولة المعاليم المستوجبة وذلك دون خضوع المعطيات والمؤشرات المقدمة من طرفها إلى تدقيق.

وتجسيما لتوصيات جلسة العمل الوزارية المنعقدة في 25 ماي 2011، تمّ في سنة 2012 إبرام ملحقين لعقدي اللزمتين بغرض توزيع الحركة الجوية مناصفة بين مطاري المنستير والنفيضة إلى غاية بلوغ المطار الأول طاقة استيعابه القصوى. إلّا أنّه تبيّن أنّ شركة "ت.ت" لم تلتزم بتحقيق التعهّد حيث لم يتجاوز نصيب مطار المنستير من مجمل الحركة الجوية 37 % خلال سنة 2013.

ولضمان الانتفاع بمزايا المشاريع العمومية في مجال النقل في الوقت الملائم وبأقل التكاليف، يتعيّن مزيد تفعيل دور سلطة الإشراف في اتّجاه تذليل الصعوبات ودراسة الحلول الممكنة خاصة عبر التنسيق بين مختلف المتدخلين وحثهم على تنفيذ التزاماتهم.

(1) خلال جلسة العمل الوزارية المنعقدة في سنة 2011.

II- تنظيم قطاع النقل ومراقبته

تسهر وزارة النقل على تنظيم القطاع عبر إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية والمشاركة في أعمال مختلف اللجان ومراقبة مدى تطبيق الالتزامات الدولية والنصوص القانونية من طرف مختلف المتدخلين.

أ - تنظيم قطاع النقل

1- تنظيم النقل البحري

عملت الوزارة على استصدار جملة من النصوص القانونية في مجال النقل البحري، إلا أن عددا من النصوص التطبيقية لم تصدر بعد على غرار 9 أوامر و20 قرارا نصّت عليها مجلة المواني البحرية، ولم يتم كذلك إصدار النصوص التطبيقية للقانونين المتعلقين بتنظيم المهن البحرية ووكلاء العبور⁽¹⁾ والمتمثلة في 8 قرارات مسجلة بذلك تأخيرا فاق سبع سنوات.

ومن ناحية أخرى، لاتزال المنظومة القانونية الوطنية غير متلائمة مع مقتضيات اتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل البلاد التونسية حيث لوحظ عدم إصدار النصوص التطبيقية للاتفاقية الدولية لمعايير التدريب والإجازة والخفارة للملاحين المصادق عليها في سنة 1994⁽²⁾ فضلا عن عدم مراجعة مجلة الشغل البحري في اتجاه ملاءمتها مع متطلبات اتفاقية المنظمة العالمية للشغل في مجال توحيد المعايير الدولية للشغل البحري والتي دخلت حيز التنفيذ منذ شهر أوت 2013. ومن شأن هذه الوضعية أن تجعل السفن التونسية عرضة لرفض قبولها أو لحجزها بالمواني الأجنبية.

وفي مجال إحكام التصرف بالمواني، لم يتم بعد إصدار القرار المتعلق بتسمية أعضاء المجلس الوطني للمواني البحرية التجارية المحدث طبقا لمجلة المواني التجارية منذ سنة 2009 والذي يتولى أساسا إبداء الرأي في المجالات المتعلقة بتطوير البنية الأساسية المينائية وصيانتها واستغلال الملك العمومي للمواني والتصرف فيه وتحسين الخدمات وتنمية قواعد السلامة والأمن والصحة والنظافة.

وقصد إحكام تنظيم قطاع النقل البحري وإيجاد الحلول الملائمة للنقائص المسجلة في المواني التجارية وتحقيق التكامل والتنسيق بين مختلف المتدخلين، توصي دائرة المحاسبات باستكمال

(1) القانونان عدد 44 و43 لسنة 2008 المؤرخان في 21 جويلية 2008 والمتعلقان على التوالي بوكلاء العبور وتنظيم المهن البحرية.

(2) تم إدخال تعديلات "مانبلا" سنة 2010 على هذه الاتفاقية.

المنظومة القانونية وبالإسراع بتسمية أعضاء المجلس الوطني للموانئ البحرية التجارية لمساعدة هذا الهيكل على الاضطلاع بالمهام الموكولة إليه.

2- تنظيم النقل الجوي

لم يتم استكمال المنظومة القانونية المتعلقة بالنقل الجوي حيث لم يتم إصدار 11 أمرا و4 قرارات منصوصا عليها بمجلة الطيران المدني ومنها الأمر المتعلق بضبط قائمة الأنشطة الحرة والأنشطة الخاضعة لترخيص. وقد نتج عن ذلك انطلاق شركة خاصة في نشاط الحجز الآلي للسفرات دون حصولها على موافقة الوزارة.

كما لم يعقد المجلس الوطني للطيران المدني المحدث في سنة 2000 سوى أربع اجتماعات خلال الفترة 2010-2013 ولم يعقد أي اجتماع في سنة 2012 خلافا لما نصّ عليه أمر إحداثه⁽¹⁾ من ضرورة عقده لاجتماع كل ستة أشهر على الأقل. واتضح من خلال فحص مداوالات المجلس أنه يتطرق غالبا إلى جانب وحيد من المهام الموكولة إليه وهي المشاريع المتعلقة بممارسة أنشطة الطيران المدني الخاضعة لترخيص دون بقية المهام المنصوص عليها بأمر إحداثه والمتمثلة أساسا في إبداء الرأي وتقديم توصيات في مجال تنظيم واستعمال الفضاء الجوي وتنمية النقل الجوي والمخططات المديرية للمطارات وتأثير استغلال المطارات على البيئة.

وفي غياب تفعيل الهيئة الوطنية لتسهيلات النقل الجوي⁽²⁾، تمّ تكليف المجلس الوطني للطيران المدني بالقيام بمهمة هذه الهيئة، غير أنّ المجلس لم يتطرق لهذا الموضوع إلا في اجتماعه المنعقد بتاريخ 7 مارس 2013 حيث أوصى بإعادة النظر في مشروع البرنامج الوطني لتسهيلات النقل الجوي وهو ما لم تقم به الوزارة إلى غاية جوان 2014.

وفي مجال التكوين، وخلافا لتوصيات المجلس الوطني للطيران المدني المنعقد بتاريخ 11 نوفمبر 2013، لم يتمّ إلى غاية ماي 2014، إحداث لجنة متعددة الأطراف، تتولى دراسة منظومة التكوين في مجال الطيران المدني وتقديم مقترحات تهدف إلى الارتقاء بها خاصة في ضوء التطور الذي يشهده هذا القطاع بما في ذلك دخول تونس في مفاوضات السماء المفتوحة مع الاتحاد الأوروبي منذ سنة 2013. كما تبين قيام عدد من مراكز التكوين التابعة لشركات النقل الجوي بتقديم تكوين نظري في إطار رسكلة المعارف لأعوان الطيران في غياب ترخيص من سلطة الإشراف خلافا لمقرر وزير النقل

(1) الأمر عدد 479 لسنة 2000 المؤرخ في 21 فيفري 2000 والمتعلق بضبط تركيبة ومشمولات وأساليب عمل المجلس الوطني للطيران المدني ويرأس هذا المجلس وزير النقل أو من يمثله.

(2) المحدثه بالأمر عدد 122 لسنة 1962 المؤرخ في 13 أفريل 1962 والمنقح بالأمر عدد 510 لسنة 1974.

عدد 107 لسنة 2007⁽¹⁾ وهو ما لا يمكن من التأكد من تقديم هذه المراكز لتكوين مطابق للمعايير الدولية ذات العلاقة.

أمّا على صعيد التعاون الدولي، فقد تراجعت تمثيلية الطيران المدني التونسي على الساحة الإقليمية والدولية. ففي ما يتعلق بالمنظمة العربية للطيران المدني، فقد تمّ انتخاب تونس في أربع لجان للفترة 2012-2013. إلاّ أنّه نتيجة الغياب المتكرّر لممثلي وزارة النقل عن اجتماعات هذه اللجان تمّ إلغاء عضويتها تباعاً من اللجنة المتعلقة بالنقل الجوي واللجنة الخاصة بالملاحة الجوية. كما تبين أيضاً غياب تونس ممثلة في وزارة النقل عن عدد من المؤتمرات الدولية التي تنظمها المنظمة الدولية للطيران المدني على غرار المؤتمر الثاني عشر للملاحة الجوية بمنريال والملتقى الرابع والخمسين والخامس والخمسين للمجموعة الأوروبية لتخطيط الملاحة الجوية.

ويهدف الارتقاء بمجهودات الوزارة في مجال تنظيم النقل الجوي، توصي دائرة المحاسبات بالحرص على إصدار النصوص التطبيقية لمجلة الطيران المدني وبالإسراع في إحداث اللجنة المعنية بتقييم منظومة التكوين والعمل على تطويرها وبضرورة إخضاع مراكز التكوين التابعة لشركات النقل الجوي للمصادقة فضلاً عن مزيد تدعيم تواجد الطيران المدني التونسي على الصعيد الإقليمي والدولي.

3- تنظيم النقل البري

نصّ القانون المنظم للنقل البري⁽²⁾ على إحداث "سلطة جهوية" على مستوى كل ولاية يرأسها الوالي تتولى خاصة إعداد ومتابعة تنفيذ المخططات التوجيهية للنقل البري وتنظيم النقل الحضري والجوي للأشخاص والتنسيق بين كافة المتدخلين. غير أنّه لم يتم ضبط تنظيمها وتركيبها مما حال دون تركيزها والشروع في أداء مهامها، كما تمّ في إطار المشروع القطاعي للنقل الذي مؤّله البنك الدولي في سنة 2006 تخصيص اعتمادات بلغت 872 ألف أورو لتمويل المساندة التقنية في تركيز السلطة الجهوية غير أنّه تم استهلاكها لتجسيم جوانب أخرى من المشروع. وخلافاً لتوصية المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 26 جوان 2013، لم يتم تركيز لجان إقليمية بمناطق تونس الكبرى والساحل و صفاقس لتضطلع بدور السلطة الجهوية المنظمة للنقل.

وتم إحداث إدارة جهوية للنقل بكل ولاية بمقتضى الأمر عدد 135 لسنة 1994⁽³⁾ اقتضت مهامها على تمثيل الوزارة ببعض اللجان الجهوية وعلى مراقبة النقل البري على الطرقات دون أن تعنى

(1) المؤرخ في 5 سبتمبر 2007 والمتعلق بشروط المصادقة على مراكز التكوين التابعة لشركات النقل الجوي.

(2) القانون عدد 33 لسنة 2004 الصادر في 19 أفريل 2004.

(3) المتعلق بضبط مشمولات الإدارات الجهوية للنقل وتنظيمها والذي تم تعويضه بالأمر عدد 1684 لسنة 2008.

الإدارات المعنية منها بمجالات النقل الجوي والبحري. وأرجعت الوزارة ذلك أساسا إلى عدم وضوح ودقة المشمولات المنصوص عليها بالأمر المشار إليه أعلاه وبنقص الإمكانيات البشرية والمادية لهذه الإدارات.

ومن ناحية أخرى، شرعت وزارة النقل في ديسمبر 2013 في تحيين المخطط التوجيهي الوطني للنقل البري الذي تمّ إعداده في سنة 2004 دون أن يكون ذلك مسبقا بتقييم ما تم إنجازه. كما لم تشمل المخططات التوجيهية الجهوية للنقل⁽¹⁾ كل الولايات حيث اقتصر على تونس الكبرى وصفاقس وسوسة علما وأن آخر تحيين لمخططتي تونس الكبرى وصفاقس يعود إلى سنة 1998. في حين لم يتم الشروع في تحيين المخطط التوجيهي لولاية سوسة الذي يرجع إعداده إلى أواخر الثمانينات. ومن شأن هذه الوضعية أن تحول دون التناسق والتكامل بين مختلف المشاريع المنجزة في الجهات ودون انصهارها ضمن المخطط الوطني للنقل البري.

ولمزيد إحكام تنظيم النقل البري على المستوى الوطني والجهوي، توصي دائرة المحاسبات بإيلاء تحيين المخططات التوجيهية للنقل الأهمية التي تستحقها فضلا عن ضرورة إدراج كافة الولايات بهذه المخططات والعمل على تفعيل دور السلطة الجهوية للنقل.

ب- مراقبة قطاع النقل

تضطلع الوزارة بدور الرقابة على قطاع النقل البحري والجوي والبري قصد التثبت من احترام مختلف المتدخلين للنصوص القانونية والترتيبية الجاري بها العمل.

1- المراقبة في مجال النقل البحري

لم تمارس وزارة النقل صلاحياتها في مجال مراقبة أنشطة وكلاء العبور والممارسين للمهن البحرية قصد التثبت من مدى احترامهم للشروط المنصوص عليها بالقانونين عدد 43 و44 لسنة 2008⁽²⁾ اللذين تنص أحكامهما على عقوبات قد تصل إلى الإيقاف النهائي عن النشاط بعد أخذ رأي لجنة تأديبية خاصة بكل مهنة⁽³⁾. وقد تبين أنّ عددا هاما من المهنيين يواصلون ممارسة أنشطة لها علاقة بالسلامة وجودة الخدمات المينائية دون أي رقابة من طرف وزارة النقل طيلة ما يقارب 10 سنوات ولم يتم إلى حدود جوان 2014 إحداث اللجان التأديبية آنفة الذكر رغم صدور النصوص

(1) يمكن تعريف المخطط الجهوي على أنه دراسة معمقة تنطلق من وصف دقيق لمنظومة النقل القائمة بولاية معينة وتتولى تحليل أدائها وقدرتها على تلبية حاجيات المستعملين تخلص إلى اختيار توجه استراتيجي.

(2) القانونان عدد 43 و44 لسنة 2008 المؤرخان في 21 جويلية 2008 والمتعلقان على التوالي بوكلاء العبور وبتنظيم المهن البحرية.

(3) طبقا للفصلين 34 و28 على التوالي من القانونين عدد 43 و44.

التطبيقية⁽¹⁾ المتعلقة بضبط أساليب عملها منذ سنة 2010. وبالإضافة إلى ذلك، وفي مخالفة لتوجيهات المنظمة الدولية البحرية لم تقم الوزارة بمراقبة الشركة الوحيدة الناشطة في مجال تصنيف السفن.

ويهدف التأكد من احترام وكلاء العبور والممارسين للمهن البحرية للشروط القانونية ومن جودة الأنشطة التي يقومون بها فإنّ وزارة النقل مدعوة إلى تعزيز دورها الرقابي في هذا المجال واتخاذ الإجراءات الضرورية في شأن المخالفين وإلى الإسراع بإحداث وتفعيل مختلف اللجان التأديبية ذات العلاقة.

2- المراقبة في مجال النقل الجوي

تتولّى وزارة النقل وديوان الطيران المدني والمطارات مراقبة الملاحة الجوية بالأجواء وبالمطارات. وتؤمّن الوزارة أساسا مراقبة تطبيق الاتفاقيات الدولية والثنائية في المجال عبر تعيين مراقبين للنقل الجوي بالمطارات. ولوحظ في هذا الإطار نقص في عدد المراقبين حيث لم يتجاوز عددهم 4 مراقبين بمطار تونس قرطاج في موفى جوان 2014 أي ما يساوي فقط نصف العدد المستوجب بالنظر إلى حجم الحركة الجوية وعدد المسافرين بهذا المطار. وسجّل وجود مراقب وحيد بمطار جربة جرجيس وعدم وجود أي مراقب بمطار توزر نفطة منذ مارس 2013.

وبالرغم من قيام لجان تسهيلات النقل الجوي بالمطارات بالإشارة إلى العديد من النقائص المتعلقة بالجودة، فإنّ الوزارة لم تقم بإنجاز كامل البرنامج السنوي للزيارات الميدانية⁽²⁾ لسنة 2013 حيث تمّ إنجاز مهمة تدقيق وحيدة بمطار تونس قرطاج إضافة إلى عدم برمجة زيارات ميدانية لسنة 2014.

وتمّت آخر عملية متابعة لانتظام الرحلات الجوية، في سنة 2012 وهو ما لا يسمح بتحسين جودة الخدمات بالمطارات علما بأنّ تلك العمليات تعقبها اجتماعات دورية مع مؤسسات النقل الجوي بغرض استحثائها على اتّخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي التأخير المسجل في الرحلات الجوية.

وفي مجال مراقبة الاستغلال، لم يحدّد مقرر وزير النقل لسنة 2009 المتعلّق بضبط عملية المراقبة من قبل ديوان الطيران المدني والمطارات لفائدة الوزارة بصفة دقيقة الإجراءات الفنية والعملية الواجب اتباعها عند إنجاز عمليات المراقبة. ونتج عن ذلك تسجيل صعوبات في التنسيق حيث قام ديوان الطيران المدني والمطارات بعدد عمليات المراقبة في فترات متقاربة مع فترات إنجاز

⁽¹⁾ الأمر عدد 2954 لسنة 2010 المؤرخ في 15 نوفمبر 2010 والمتعلّق بضبط أساليب عمل اللجان التأديبية للمهن البحرية والأمر عدد 2955 لسنة 2010 المؤرخ في 15 نوفمبر 2010 والمتعلّق بضبط أساليب عمل اللجان التأديبية لوكلاء العبور.

⁽²⁾ طبقا لمنشور وزير النقل عدد 52 لسنة 2007 المؤرخ في 10 ديسمبر 2007 والمتعلّق بتنظيم زيارات ميدانية لتفقد وتقييم أوجه النشاط بالمطارات التونسية.

مهام التدقيق المتعلقة بتجديد رخصة الاستغلال الجوي من قبل الوزارة ممّا أفقد هذه العمليات الجدوى المطلوبة.

ويقوم الديوان في إطار مهام المراقبة الموكولة إليه بموافاة الوزارة بتقارير مراقبة شهرية تتمّ إحالتها إلى المستغلين بغرض وضع برامج عمل تصحيحية في المجال، غير أنّ الوزارة لم تتول ضبط إجراءات واضحة في مجال متابعة إنجاز هذه البرامج بالتنسيق مع الديوان رغم أنّ منظمة الطيران المدني الدولي قد دعت إلى ذلك منذ سنة 2009. كما لا تقوم الوزارة بتقييم جودة عمليات المراقبة الموكولة إلى ديوان الطيران المدني والمطارات وبمتابعة مدى إنجاز البرنامج السنوي الرقابي. من ذلك، لم تتجاوز نسبة إنجاز عمليات مراقبة الاستغلال في ساحة الجولان 68 % في سنة 2013 دون أن تتخذ الوزارة أي إجراءات تذكر في هذا الشأن.

وظلّت عمليات مراقبة الاستغلال الفني للطائرات خلال الطيران دون المستوى المطلوب حيث لم تتعدّ نسبة الإنجاز 17 % من العمليات المبرمجة في سنة 2013. ويعود هذا النقص إلى عزوف الطيارين المكلفين من قبل الوزارة عن القيام بهذه الرقابة.

وفي مجال إشراف الوزارة على تقديم الخدمات في مجالي الرصد الجوي والملاحة الجوية وضمان سلامتها، لم تتعدّ نسبة إنجاز عمليات المراقبة المبرمجة في الغرض 66 % خلال الفترة 2011-2013. وقد أرجعت الوزارة هذه الوضعية إلى تزامن بعض عمليات التدقيق مع عدد من المؤتمرات أو التدخلات الأخرى.

وتوصي الدائرة بضرورة إيلاء الوزارة الأهمية اللازمة للجوانب المتعلقة بالمراقبة في مجال الطيران المدني من خلال تعزيز عدد مراقبي النقل الجوي بالمطارات والسيهر على مراقبة جودة الخدمات المسداة والحرص على تنفيذ برامج عمليات مراقبة الاستغلال الفني للطائرات والمطارات.

3- المراقبة في مجال النقل البري

تتولّى الوزارة معاينة المخالفات للقانون المنظم للنقل البري من خلال عمليات المراقبة على الطرقات والإطلاع على السجل الوطني لبطاقات الاستغلال المتوفّر بالوكالة الفنية للنقل البري والتثبت من استجابة الناقلين للشروط القانونية المطلوبة. كما تقوم الوزارة بمعالجة محاضر المخالفات سواء بإبرام عمليات الصلح مع المخالفين ليتولوا بمقتضاه دفع خطايا مالية أو تتمّ إحالتهم على القضاء.

وفي هذا المجال، تشكو الوزارة نقصاً في عدد المراقبين قدرته بحوالي 25 مراقباً. فقد تبين أنّ عونين فقط يتوليان تأمين هذه المهمة على المستوى المركزي فيما لا يتوفّر ببعض الإدارات الجوية

ببنزرت وباجة أي مراقب ولم يتجاوز عدد المراقبين إثنين بعشر إدارات جهوية. كما لم يتم ضبط إجراءات واضحة لموافاة الوكالة الفنية للنقل البري بالبيانات حول المخالفين الذين لم يقوموا بتسوية وضعياتهم للحيلولة دون قيامهم باستخراج نظير من الوثائق المحجوزة تهرباً من دفع الخطايا المستوجبة.

ولا تقوم الوزارة بالفحوصات اللازمة لسجل بطاقات الاستغلال للتأكد من مدى احترام الناقلين للالتزامات القانونية في هذا المجال. فقد تبين من خلال مقارنة سجل بطاقات الاستغلال إلى حدود سنة 2013 مع سجل رخص السياقة، حصول أربعة أشخاص طبيعيين على أكثر من رخصة خلافاً للأمر المتعلق بتنظيم النقل العمومي غير المنتظم للأشخاص على الطرقات⁽¹⁾. كما تم إسناد تراخيص نقل غير منتظم لأشخاص طبيعيين دون أن تكون لديهم رخصة السياقة اللازمة. وتخص هذه التراخيص 719 تاكسي فردي و534 سيارة أجرة و331 سيارة نقل ريفي و35 تاكسي جماعي و15 تاكسي سياحي.

وفي مجال كراء عربات نقل الأشخاص، اتضح في نهاية سنة 2013 أن 141 شركة من مجموع 489 شركة لم تحترم الشروط المنصوص عليها بكراس الشروط من حيث العدد الأدنى أو العمر الأقصى للعربات حيث أن 23 % من العربات المستغلة سوف تتجاوز العمر الأقصى المسموح به عند تاريخ انتهاء صلاحية بطاقات الاستغلال الخاصة بها.

وخلافاً للأمر المتعلق بالنقل غير المنتظم للأشخاص الذي ينص على التفرغ الكلي للنشاط فقد لوحظ أن 23 شخصاً طبيعياً يجمعون بين أحد أنشطة النقل غير المنتظم⁽²⁾ وأنشطة أخرى للنقل مثل نقل البضائع أو استغلال مدرسة تعليم السياقة.

ولمعالجة هذه الوضعية، تم في سنة 2012 إحداث لجان تطهير جهوية مكلفة بإلغاء تراخيص النقل غير المنتظم التي ثبت عدم استجابة أصحابها للشروط القانونية وإسناد تراخيص جديدة في حدود الرخص الملغاة وتبين أن هذه اللجان لم تتمكن من استكمال أعمالها رغم مرور سنتين على تركيزها بسبب عدم حصولها على المعلومات المطلوبة من عدة أطراف على غرار القباضات المالية والصناديق الإجتماعية.

وعلى صعيد آخر، تم في أوت 2011 إحداث لجنة تأديب مركزية مكلفة بإبداء الرأي حول العقوبات الإدارية على غرار إيقاف النشاط أو سحب البطاقات المهنية، غير أنه لوحظ وإلى حدود

(1) الأمر عدد 2220 لسنة 2007 المؤرخ في 3 سبتمبر 2007.

(2) يضم أساساً النقل بواسطة التاكسي الفردي والجماعي والسياحي وسيارة الأجرة والنقل الريفي.

جوان 2014 أنّ هذه اللجنة لم تجتمع وهو ما من شأنه أن يحول دون تسليط العقوبات على المخالفين وتوحيد الإجراءات المتبعة في هذا الشأن.

ولتفعيل الدور الرقابي لوزارة النقل، ينبغي الحرص على تدعيم الرقابة على الطرقات والقيام بفحص السجلات التي تمسكها الوكالة الفنية للنقل البري بصفة منتظمة وإحداث آليات تنسيق ناجعة مع مختلف الأطراف وتفعيل دور اللجنة التأديبية المركزية لرصد المخالفات وتسليط العقوبات على مرتكبيها.

III- تأمين السلامة والأمن

تقوم وزارة النقل بضبط قواعد سلامة النقل وأمنه⁽¹⁾ والسهل على تطبيقها⁽²⁾ وتحرص على احترام مختلف المتدخلين للاتفاقيات الدولية والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل في هذا المجال.

أ- تأمين السلامة والأمن في المجال البحري

تُعنى وزارة النقل بتأمين السلامة والأمن في المواني وفي البحر وأنشأت للغرض مجلسا وعددا من اللجان إلى جانب إشرافها على مؤسسات عمومية تنشط في المجال.

1- الأمن والسلامة المينائية

يسهر على الأمن المينائي والنقل البحري مجلس وطني⁽³⁾ تم إحداثه في سنة 2004 يرأسه وزير النقل ويلتئم مرتين على الأقل في السنة. غير أنّ هذا المجلس لم ينعقد منذ إحداثه إلا في 5 مناسبات وهو ما من شأنه أن يحدّ من نجاعة تدخلاته في مجال التأكد من مدى احترام مختلف المتدخلين للتراتب والقواعد الأمنية ذات العلاقة.

وفي ما يخص الأمن المينائي، لم يتم إعداد مخطط وطني شامل لكافة مواني البلاد بل تم الاقتصار على إعداد مخططات خاصة بكل ميناء على حدة وهو ما لا يضمن الانسجام والتكامل بينها في حال حدوث تجاوزات أو حوادث. ولم يتمّ تحيين المخططات الأمنية المينائية منذ إنجازها في سنة 2004 رغم ما تم تسجيله في السنوات الأخيرة من تنامي للمخاطر الأمنية.

(1) يقصد بالأمن كل الإجراءات المتخذة للتوقي من أعمال التدخل غير المشروع في حين يقصد بالسلامة إجراءات التوقع من الحوادث غير المفتعلة كالحرائق والحوادث المهنية.

(2) وفقا لمقتضيات الأمر عدد 863 لسنة 1986 المؤرخ في 15 سبتمبر 1986 والمتعلق بمشمولات وزارة النقل كما تم تنقيحه بالأمر عدد 409 المؤرخ في 16 جانفي 2014.

(3) وفقا للأمر عدد 2534 لسنة 2004 المؤرخ في 26 أكتوبر 2004.

وخلافا للمدونة الدولية لأمن السفن والمرافق المينائية⁽¹⁾ لم يتم وضع نصوص قانونية تحدّد التكوين الواجب توفره في أعضاء لجنة تقييم أمن المواني البحرية التجارية المحدثة في سنة 2009⁽²⁾ والمكلفة بضبط المستويات الأمنية وشروط الترفيع فيها والإجراءات المصاحبة لها.

ومن ناحية أخرى، نصّت مجلة المواني البحرية على إحداث لجنة بكل ميناء تعنى بالسلامة والأمن والصحة والنظافة والمحافظة على البيئة والتحكّم في الطاقة. غير أنّ بعض هذه اللجان على غرار لجان موانئ سوسة وحلق الوادي ورادس والصخيرة لم تلتزم في تنظيم اجتماعاتها بالدورية المنصوص عليها بقرار وزير النقل لسنة 1999⁽³⁾. ومن شأن هذا النقص أن لا يسمح لهذه اللجان بالوقوف على النقائص المسجلة في الإبّان وإيجاد الحلول المناسبة لها وحث مختلف المتدخلين على تجاوزها. ويذكر في هذا المجال أنّ النقص في معدات السلامة والوقاية من الحرائق قد تسبّب في العديد من الحوادث المهنية على غرار ميناء صفاقس الذي سجّل به 66 حادث شغل في سنة 2012.

وفي نفس الإطار، وباستثناء ميناء رادس، تفتقر بقية المواني إلى خطة للتدخل العاجل في مجال السلامة والصحة ومكافحة التلوث المنصوص عليها بمجلة المواني البحرية. ولا تسمح هذه الوضعية بوضع الآليات الكفيلة بالتدخل الناجع عند وقوع الحوادث المحتملة. وتجدر الإشارة إلى أنّ الخطة للتدخل العاجل التي تم إعدادها في شأن ميناء رادس لم تحظ إلى حدود جوان 2014 بمصادقة وزير النقل والداخلية.

وبالنظر إلى الأهمية التي تكتسبها المسائل المتعلقة بالأمن والسلامة المينائية، يتعيّن على الوزارة تفعيل اللجان المحدثة في الغرض وإحكام متابعة تنفيذ توصياتها والإسراع بإعداد مخطط أمني وطني يشمل كافة المواني والمصادقة على خطط التدخل العاجل بها فضلا عن العمل على احترام الإلتزامات الدولية ذات العلاقة.

2- السلامة البحرية

أحدثت لجنة مركزية لضمان السلامة البحرية يترأسها وزير النقل تُعنى بالمصادقة على الوثائق اللازمة عند صنع السفن أو تحويل أجهزتها أو تونستها⁽⁴⁾. ولوحظ في هذا الإطار، تراكم مطالب المصادقة على صنع السفن أو تحويلها أو تونستها. فقد ارتفع عدد الملفات التي نظرت فيها هذه اللجنة خلال

(1) ISPS code المعدّة من طرف المنظمة الدولية البحرية والتي صادقت عليها البلاد التونسية سنة 2005.

(2) المحدثة بمقتضى مقرر وزير النقل عدد 260 المؤرخ في 17 ديسمبر 2009.

(3) قرار وزير النقل المؤرخ في 10 أوت 1999 المتعلّق بضبط تركيبة لجنة السلامة والأمن بالمواني التجارية والمنقح بقرار وزير النقل المؤرخ في 28 جوان 2001.

(4) تم إحداث لجنة مركزية لضمان السلامة البحرية طبقا للفصل 40 من القانون عدد 59 المؤرخ في 11 جوان 1976 والمتعلّق بالمصادقة على مجلة التنظيم الإداري للملاحة البحرية.

اجتماعها بتاريخ 5 فيفري 2013 إلى حوالي 893 ملفا ويُعزى ذلك بالأساس إلى عدم احترام هذه اللجنة في سنتي 2011 و2012 لدورية اجتماعاتها حيث لم تجتمع في أي دورة عادية واقتصرت على بعض الاجتماعات للنظر في مسائل استثنائية. ومن شأن ذلك أن لا يساعد على أداء اللجنة لمهامها بالجودة المطلوبة وبالتالي احترام مقتضيات السلامة المنصوص عليها بمختلف الاتفاقيات الدولية والنصوص القانونية.

وخلافا لمجلة التنظيم الإداري للملاحة البحرية، لم تصادق اللجنة المركزية لضمان السلامة البحرية على الوثائق والتصاميم الخاصة بسفينة الشركة التونسية للملاحة "تانيت" التي تم تصنيعها بكوريا الجنوبية بداية من سنة 2010 بكلفة ناهزت 400 م.د، ولم يُعرض ملف هذه السفينة على اللجنة المعنية إلا في اجتماعها الاستثنائي بتاريخ 9 مارس 2012 بعد أن بلغت مرحلة متقدمة من الصنع. وخلصت اللجنة إلى ضرورة إخضاع السفينة إلى المعاينات اللازمة التي أفضت لاحقا إلى تحديد نقائص فنية جوهرية تمثلت خاصة في وجود ارتجاج بالسفينة. ولم يتم العمل بتوصيات اللجنة المصادق عليها بمقرر لوزير النقل في سنة 2012 والمتمثلة أساسا في مدّ اللجنة بالدراسة الخاصة بمعالجة الارتجاج والعمل على الإسراع في تنفيذها. ونتيجة لذلك لم تتم المصادقة من قبل اللجنة في اجتماعها المنعقد في ديسمبر 2013 على وثائق السفينة نظرا لتواصل إشكالية الارتجاج بهذه السفينة.

ومن جهة أخرى، ترتّب عن عدم وضوح مسؤولية الأطراف المتدخلة في مجال البحث والإنقاذ في البحر والبالغ عددها حوالي 12 وزارة ظهور صعوبات في مجال التنسيق تمثلت بالأساس في عدم موافاة المنظمة البحرية الدولية بالمعطيات المتعلقة بالإنقاذ والمساعدة وبمراقبة الحركة البحرية وتنظيم تدخل الدولة لضمان سلامة الملاحة والمتوفرة لدى وزارة الدفاع. وقد أشارت المنظمة إلى ذلك خلال عملية التدقيق الطوعي الذي شمل البلاد التونسية خلال سنة 2013. كما لم يتمّ مدّ المنظمة الدولية المذكورة بالمعلومات اللازمة في مجال التحقيقات علما بأنّه تمّ إحداث مكتب للغرض في سنة 2014.

ويهدف تأمين سلامة النقل البحري وإيفاء بالالتزامات الدولية، فإن الوزارة مدعوة إلى تفعيل اللجنة المركزية لضمان السلامة البحرية وإلى الإسراع بإيجاد الحلول اللازمة للإقرار بمطابقة سفينة "تانيت" لشروط السلامة من عدمه خاصة وأنّ هذه السفينة قد دخلت طور الاستغلال كما تبقى الوزارة مدعوة إلى مزيد التنسيق مع وزارة الدفاع لموافاة المنظمة البحرية الدولية بالمعطيات اللازمة في مجال البحث والإنقاذ وإلى السهر على تعزيز مكتب التحقيقات بالاختصاصات اللازمة لضمان موضوعية أعماله وحيادها.

ب - تأمين السلامة والأمن في مجال النقل الجوي

1- السلامة الجوية

تتمثل مهام وزارة النقل أساسا في احترام الالتزامات الدولية في المجال وفي التثبت من توفر شروط السلامة عند إسناد تراخيص استغلال النقل الجوي والمراقبة المستمرة للمستغلين وفي إرساء منظومة البحث والإنقاذ.

وفي هذا الإطار، لم تتوصل الوزارة إلى حدود جوان 2014، إلى الإيفاء بالتزاماتها بتنفيذ كامل المخطط التصحيحي الذي تمّ إعداده لمعالجة النقائص التي خلصت إليها مهمة التدقيق التي قامت بها منظمة الطيران المدني الدولي لدى مصالح الطيران المدني التونسي في سنة 2009. ويعزى ذلك إلى تعثر أعمال اللجان⁽¹⁾ المحدثة للغرض وإلى التأخير في تعويض بعض الأعضاء المغادرين وقد تعلق النقائص المشار إليها بعدم استكمال وتحيين الإطار القانوني وأدلة الإجراءات وعدم التنسيق مع ديوان الطيران المدني في متابعة إخلالات شركات الطيران. ومن شأن هذه الوضعيّة أن تحول دون إيفاء البلاد التونسية بالتزاماتها تجاه منظمة الطيران المدني الدولي.

وفي نفس السياق، تم في سنة 2013 تعيين منسق وطني أوكلت إليه في إطار متابعة المخطط التصحيحي، مهمة إدارة المعطيات المتعلقة بأنشطة الطيران بتونس وتحيينها بموقع إلكتروني تشرف عليه منظمة الطيران المدني الدولي دون تمكينه إلى غاية جوان 2014 من المشاركة في دورة تكوينية حول الطرق العمليّة لتطبيق المهام الموكولة إليه وهو ما يحول دون إيفاء الجمهورية التونسية بتعهداتها تجاه هذه المنظمة الدولية.

وعلى صعيد آخر، تخضع شركات الطيران إلى عملية تدقيق حول مدى احترامها للإجراءات والتشريعات الجاري بها العمل عند قيامها بطلب الحصول على رخصة استغلال التي تسند بقرار من وزير النقل. غير أنّ الوزارة لا تقوم بمتابعة ميدانية لمدى الالتزام بالإجراءات التصحيحية المطلوبة من طرف الشركات المعنية وهو ما لا يسمح بالتأكد من معالجة المستغل للنقائص المسجلة.

ومن ناحية أخرى، يعتبر إرساء منظومة البحث والإنقاذ إلزاما دوليا منصوبا عليه في اتفاقية شيكاغو⁽²⁾. غير أنّه، لم يتم إلى غاية جوان 2014 عقد أية جلسة للجنة الوطنية للبحث والإنقاذ التي يرأسها وزير النقل رغم تعيين أعضائها منذ سنة 2011. ولم يتم بالتالي إصدار البرنامج

⁽¹⁾ المحدثّة بموجب مقرر وزير النقل المؤرخ في 5 أكتوبر 2007 والمكلفّة بعملية الإعداد لمهمة التدقيق التي ستقوم بها منظمة الطيران المدني الدولي.

⁽²⁾ اتفاقية متعلّقة بالطيران المدني الدولي وقّعت بشيكاغو بتاريخ 7 ديسمبر 1944.

الوطني للبحث والإنقاذ. كما لم يتمّ تحديد مصدر تمويل اقتناء الوسائل البحرية والجوية والبرية لتدعيم هذه الخدمات وهو ما لا يسمح بتفعيل المنظومة في صورة حصول حادث جوي.

ولتأمين أفضل ظروف السلامة للنقل الجوي، يتعيّن على وزارة النقل استكمال تنفيذ المخطط التصحيحي المنبثق عن مهمة التدقيق التي قامت بها المنظمة الدولية للطيران المدني في سنة 2009 وتفعيل دور المنسق الوطني في الغرض والقيام بالمتابعة الميدانية للتأكد من مدى إنجاز شركات الطيران للتوصيات الناتجة عن عمليات التدقيق التي خضعت إليها فضلا عن السعي إلى إرساء منظومة للبحث والإنقاذ.

2- أمن النقل الجوي

تعنى وزارة النقل بإعداد وتقييم وتحسين البرنامج الوطني لأمن الطيران المدني وتسهر على التنسيق بين كافة المتدخلين المعنيين بتنفيذه وتقوم في هذا الإطار بوضع برنامج تفقّد وتدقيق دوري حول إنجاز مختلف مكوّناته.

وفي هذا الإطار، لم يبلغ عدد اجتماعات اللجنة الوطنية لأمن الطيران المدني⁽¹⁾ خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى جوان 2014 الحد الأدنى أي اجتماعين في السنة وذلك بالرغم من أهمية دور هذه اللّجنة في دراسة وإبداء الرأي حول المسائل المتعلقة بالأمن علما بأنّها لم تعقد أي اجتماع خلال سنة 2013.

كما لم تتمّ دراسة مشاريع تنقيحات الملحق 17 من اتفاقية شيكاغو المتعلّق بالأمن في الإبان وموافاة منظمة الطيران المدني الدولي بقائمة في الاختلافات بين الإجراءات الوطنية والقواعد الدولية في الغرض. وقد ترتّب عن ذلك اعتماد الدولة التونسية تلك التنقيحات دون النظر في مدى ملاءمتها للتشريعات الوطنية. وعلاوة على ذلك، لم تقم الوزارة بتحسين البرنامج الوطني لأمن الطيران المدني الذي تمّ إعداده منذ سنة 2006 وفقا للتنقيحات المدخلة على الملحق المذكور والبالغ عددها أربع تنقيحات أقرت منذ سنة 2011.

وتبيّن أيضا أنّ برنامج التدقيق السنوي المعدّ من طرف الوزارة للتأكد من مدى احترام⁽²⁾ شركات الطيران ومستغلي المطارات والمتدخلين بها لمتطلبات البرنامج الوطني لأمن الطيران المدني لم يتم تنفيذه في سنة 2011 ولم تتعدّ نسبة إنجازه 50 % في سنتي 2012 و2013. وتبيّن في هذا الشأن أن الوزارة تفتقر إلى آليات ناجعة تكفل ضمان تنفيذ برامج الأعمال التصحيحية المنبثقة عن عمليات

⁽¹⁾ طبقا لأحكام الأمر عدد 2429 لسنة 2003 المؤرخ في 24 نوفمبر 2003 والمتعلّق بأمن الطيران المدني.

⁽²⁾ وفقا للفصل عدد 4 من الأمر عدد 2429 لسنة 2003 والمتعلّق بأمن الطيران المدني.

التدقيق حيث تتم أعمال المتابعة عبر بعض المراسلات دون القيام بزيارات ميدانية في الغرض للتأكد على عين المكان من التصحيحات الفعلية المدخلة.

وعلى صعيد آخر، لم يقيم أعضاء اللجنة المشتركة المحدثّة في سنة 2009 والمكلفة بدراسة الحاجيات الأمنية للمطارات الدوليّة والمرافق التابعة لها⁽¹⁾ سوى زيارة ميدانية وحيدة في سنة 2011 وذلك خلافاً لمقرّر إحداث هذه اللجنة الذي ينص على ضرورة أن تكون هذه الزيارات سنوية لكافة المطارات علماً بأن النقائص التي أفضت إليها هذه الزيارة لم تتم متابعتها.

وبهدف تفعيل دور الوزارة في مجال أمن النقل الجوي، فإنّها مدعوّة إلى الحرص على إحترام دورية انعقاد اللجنة الوطنية لأمن الطيران المدني وإلى تحيين البرنامج الوطني لأمن الطيران المدني وإلى تنفيذ برامج التدقيق السنوية لشركات الطيران ومستغلي المطارات علاوة على إحكام متابعة إنجاز برامج العمل التصحيحية وتفعيل دور اللجنة المشتركة لدراسة الحاجيات الأمنية.

VI- النقل البري على الطرقات

يشكو تدخل الوزارة في مجال النقل البري على الطرقات جملة من النقائص التي حالت دون إحكام تأمين دور الوزارة في مجال النقل غير المنتظم للأشخاص والنقل بالحافلات.

أ- النقل غير المنتظم للأشخاص

يعتبر نقلاً غير منتظم للأشخاص أساساً النقل بواسطة "التاكسي" الفردي والجماعي والسياحي وسيارات الأجرة والنقل الريفي⁽²⁾. ويسند الوالي تراخيص النقل غير المنتظم في مناطق الجولان داخل الولاية ويسند وزير النقل تراخيص سيارات الأجرة والنقل الريفي عندما تتجاوز حدود الولاية.

وبالرغم من أن دائرة المحاسبات قد سبق وأن أوصت في تقريرها الثالث والعشرين لسنة 2007 حول إشراف الدولة على قطاع النقل البري بضرورة قيام وزارة النقل بدراسة للعرض والطلب في مجال النقل غير المنتظم إلا أنّه وإلى موفى شهر جوان 2014 لم يتم إعداد هذه الدراسة وهو ما لا يسمح بتحديد عدد الرخص الممكن إسنادها حسب الحاجيات الفعلية لكل ولاية. ودون اعتماد أي دراسة في المجال تولّت الوزارة إلى حدود سنة 2011 ضبط حصص لإسناد الرخص بكل ولاية، إلا أنّه وأمام تجاوز العدد المحدّد لكل صنف تقرّر بداية من سنة 2012 إسناد الرخص في حدود عدد الرخص الملغاة منها، غير أنّه لم يتمّ الالتزام بذلك كما لم يتم سحب 1.604 بطاقة استغلال من بين 1.863 بطاقة تمّ إلغاؤها.

⁽¹⁾ مقرّر وزير النقل عدد 25 لسنة 2009 يتعلّق بإحداث لجنة مشتركة تعنى بدراسة حاجيات المطارات الدولية والمرافق التابعة لها.

⁽²⁾ وفق القانون المنظم للنقل البري.

وعلاوة على ذلك، لا تتوفر لدى الوزارة معطيات شاملة حول إسناد تراخيص النقل غير المنتظم للأشخاص على غرار إيداع مطالب الحصول على الرخص والموافقات المبدئية والرخص المسندة من طرف الولاية خاصة وأنّ السجل الوطني لبطاقات الاستغلال الذي تمسكه الوكالة الفنية للنقل البري لا يمكن من التفريق بين الرخص المسندة من الولاية ومن الوزارة. كما تقتصر المعطيات المتوفرة بالنسبة للنقل الريفي على سنتي 2006 و2012.

ومن ناحية أخرى، تبين أن اللجان الإقليمية المحدثة في سنة 2004 والمكلفة بتنسيق عمليات إسناد تراخيص التاكسي الفردي والجماعي بالنسبة إلى خدمات النقل العمومي الحضري والجهوي التي تربط بين مناطق الولايات المتجاورة⁽¹⁾، لم تجتمع إلى حدود جوان 2014. ويرجع ذلك إلى عدم تعيين أعضائها وهو ما حد من التنسيق بين الولايات ونتج عنه ارتفاع عدد التراخيص المسندة واشتداد المنافسة بين المهنيين على غرار رخص التاكسي الفردي والجماعي المسندة بالدائرة الحضرية المشتركة بين سوسة والمنستير وبالدائرة المماثلة بين سوسة ونابل.

كما لم يتم احترام تنظيم مناطق الجولان عند إسناد بعض التراخيص من طرف الولاية من ذلك تم في سنة 2013 إسناد 13 رخصة نقل ريفي بالدائرة الحضرية بتونس الكبرى⁽²⁾ و76 رخصة سيارة أجرة للجولان داخل ولاية مدين وهو ما لا يمكن من التكامل بين مختلف أصناف النقل غير المنتظم.

وفي هذا المجال توصي دائرة المحاسبات بالقيام بالدراسات اللازمة لتحديد حاجيات الجهات من التراخيص حسب مختلف أصناف النقل غير المنتظم استنادا إلى قاعدة العرض والطلب فضلا عن تفعيل اللجان الإقليمية لتمكينها من التنسيق بين الولايات في مجال النقل.

ب- النقل بالحافلات

توزّع خطوط النقل بين المدن والخطوط الجهوية على مختلف شركات النقل بطريقة تم اعتمادها منذ سنة 1978، تتمثل في إسناد الخطوط الرابطة بين العاصمة وبقية الولايات إلى الشركة الوطنية للنقل بين المدن والخطوط داخل الولاية والولايات المجاورة إلى الشركات الجهوية للنقل. غير أنّ توزيع مختلف هذه الخطوط لا يخضع غالبا إلى مقاييس موضوعية تأخذ بعين الاعتبار التكامل بين هذه الشركات ومردودية الخطوط المستغلة. فقد تبين أنّ الشركة الجهوية للنقل بالقيروان والشركة الجهوية للنقل بالقصرين تؤمنان معا الخط الرابط بين القصرين وسوسة. وعوضا عن الشركة الوطنية للنقل بين المدن، تمّ إسناد الخطّ الرابط بين تونس وبزرت إلى الشركة الجهوية للنقل ببزرت والخطّ الرابط بين تونس ونابل إلى الشركة الجهوية للنقل بنابل.

(1) المتعلّق بتحديد دوائر النقل الحضري التي تتجاوز حدود الولاية.

(2) قرار وزير النقل في 11 ديسمبر 2004 الذي أحدث دائرة حضرية تضم كل ولايات تونس الكبرى.

ومن ناحية أخرى، لوحظ أنّ بعض شركات النقل الجهوية تستغل خطوطا حضرية أو جهوية تتجاوز حدود الولاية⁽¹⁾ المعنية دون ترخيص من الوزارة. من ذلك، لم تتحصل الشركة الجهوية للنقل ببزرت على تراخيص لاستغلال الخطوط الجهوية العالية- تونس وسجنان- تونس وبزرت- باجة. كما لم تتحصل أي شركة عمومية للنقل على الطرقات إلى موفى جوان 2014 على تراخيص بالنسبة للنقل الحضري. وتجدر الإشارة إلى أنّ دائرة المحاسبات قد أوصت في تقاريرها السابقة⁽²⁾ حول الشركات الجهوية للنقل بتفادي إحداث خطوط أو حذفها دون مصادقة سلطة الإشراف.

ومن جهة أخرى، وخلافا لتوصيات المخطط التوجيهي لتونس الكبرى، لم تقم الوزارة إلى موفى جوان 2014 بتقييم تجربة تشريك الخواص في النقل العمومي الجماعي للتأكد من مدى نجاحها علما بأن أربع شركات خاصّة داخل تونس الكبرى تنشط في هذا المجال. وبالإضافة إلى ذلك لا تتولى الوزارة مراقبة هذه الشركات بصفة دورية ومستمرّة للتأكد من احترامها لبندود الاتفاقيات المبرمة معها من حيث وتيرة السفرات والمسلك المتبع وعدد الركاب الأقصى والعمر الأقصى للعربات. وتّضح في هذا المجال أنّ الشركات المعنية لم تحترم أحيانا السن القصوى المضبوطة بعقود اللّزمات وهو ما تمّ تسجيله بخصوص 43 حافلة أي ما يمثّل نسبة 18 % من أسطول هذه الشركات.

ويهدف إحكام التصرف في النقل بالحافلات، فإن الوزارة مدعوة إلى مزيد إحكام ضبط قواعد توزيع الخطوط بين مختلف الشركات استنادا إلى معايير موضوعيّة وإلى القيام بجدد الخطوط المستغلة وإلى حث مستغلي الخطوط على موافاتها بمشاريع الخطوط قصد دراستها والمصادقة عليها ومراقبة مدى الالتزام بها وكذلك إلى تقييم تجربة إسناد اللّزمات إلى الخواص.

V- التصرف الإداري والنظام المعلوماتي

أ- التصرف الإداري

يشترط الأمر عدد 189 لسنة 1988⁽³⁾ ضرورة العمل لإسناد سيارات لأغراض شخصية وتبيّن أنّ الوزارة قد قامت بإسناد هذه السيارات كامتياز وظيفي لفائدة من تمتّع بالتسمية في خطة مدير إدارة مركزيّة وقد تمّ بهذا العنوان إسناد 15 سيارة أي ما يمثّل 22 % من أسطول سيارات الوزارة. ويتمّ غالبا تبرير إسناد هذه السيارات بحضور الاجتماعات وهو ما يمكن تأمينه بواسطة سيارات

(1) وفقا لقرار وزير النقل المؤرخ في 11 ديسمبر 2004 والمنقح لاحقا تم ضبط عدة دوائر حضرية تتجاوز حدود الولاية على غرار تونس الكبرى التي تضم 4 ولايات كما تمّ تعريف الخطوط الجهوية على أنها خطوط تربط بين ولايتين متجاورتين باستثناء بعض الخطوط المصنفة كخطوط نقل بين المدن.

(2) التقارير السنوية عدد 24 و25 و26.

(3) أمر عدد 189 لسنة 1988 المؤرخ في 11 فيفري 1988 والمتعلّق باستعمال سيارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 11 لسنة 2005 المؤرخ في 10 جانفي 2005.

المصلحة علما بأنّ أغلب مقررات إسناد هذه السيارات خاصة للفترة 2009-2010 لا تحمل تأشيرة مراقب المصاريف العمومية.

ومن ناحية أخرى، لوحظ أنّ 6 إطارات تستعمل سيارات المصلحة رغم تمتعها بسيارات وظيفية أو بسيارات مصلحة لأغراض شخصية. وخلافاً لمنشور الوزير الأوّل عدد 27 لسنة 2002 لا تقوم الوزارة بإصدار مقررات إدارية عبر منظومة إنصاف لإسناد السيارات الوظيفية.

وأكد منشور الوزارة الأوّل عدد 17 بتاريخ 31 مارس 1990 على أن المرشحين لخطة وظيفية أو لمهمة بالديوان لا يمكن أن يباشروا مهامهم في خططهم الجديدة قبل نشر الأمر المتعلّق بتسميتهم وذلك لاجتناب الإشكاليات الممكنة في حال رفض مقترح التعيين من قبل رئاسة الحكومة. غير أنّ الوزارة مكنت بعض الإطارات من المباشرة الفعلية لمثل هذه المهام ومنحتهم بعض الامتيازات قبل صدور الأمر المتعلق بتسميتهم وغالباً ما تتم تسوية وضعياتهم عن طريق تسميتهم كمكلفين بمأمورية وبمفعول رجعي.

وتّم في هذا المجال تعيين أحد الإطارات في خطة مدير عام الطيران المدني قبل إنهاء إلحاقه بشركة الخطوط التونسية بأربعة أشهر وتمّ تكليفه بمأمورية بالخارج بعد أسبوع من مباشرته لمهامه وقبل صدور أمر تسميته. كما تمّ تعويضه بإطار آخر في جوان 2012 قبل صدور قرار انتهاء مهامه في غرة أكتوبر 2012. ونتيجة لذلك تمّتع المعنيان بصفة متزامنة ولمدة أربعة أشهر بالامتيازات التي تخولها خطة مدير عام الطيران المدني.

وبإشراف الإطار المعوض مهامه لمدة قاربت السنة بداية من ذلك التاريخ وتمّ منحه الامتيازات العينية المخولة لمدير عام بمقتضى مقرر من وزير النقل وذلك قبل صدور الأمر المتعلق بتسميته في هذه الخطة. ولتسوية هذه الوضعية، تمّ تسميته مكلفاً بمأمورية⁽¹⁾ بمفعول رجعي يغطي الفترة التي تمّتع فيها بالامتيازات العينية. كما شارك نفس الإطار بداية من شهر جوان 2012 في ثلاث مأموريات بالخارج بهذه الصفة وقام بإمضاء مذكرات ووثائق دون سند قانوني. وتمّ بمقتضى قرار وزير النقل الصادر في سنة 2012 تعيينه بصفته المدير العام للطيران المدني عضواً ممثلاً عن وزارة النقل باللجنة الوطنية للبحث والإنقاذ.

وتولى إطار آخر مباشرة مهام مدير عام للتخطيط والدراسات قبل ثلاثة أشهر من تاريخ إلحاقه لدى وزارة النقل وبإشراف هذه المهام لمدة قاربت السنة دون أن يصدر إلى نهاية جوان 2014 أمر

(1) بمقتضى الأمر عدد 3202 المؤرخ 27 ماي 2013.

تكليفه علما وأنه قد تمتع في الأثناء بسيارة وظيفية وتم تعيينه متصرفا ممثلا لوزارة النقل بمجلس إدارة ديوان الطيران المدني والمطارات.

وخلافا للأمر عدد 910 لسنة 1994 المتعلق بضبط مجموع إدارات ديوان وزير النقل والذي حدّد عدد المكلفين بمأمورية بتسعة فقد بلغ في موفى شهر أفريل 2014 عددهم الفعلي 11 مكلفا علما وأنه لا يتمّ تحديد مهامهم ومؤهلاتهم خلافا للمنشور عدد 33 لسنة 1988.

وخلافا للمنشور المذكور الذي حدّد سقف منحة المكلفين بمأمورية بمبلغ يساوي 150 د بالنسبة للإدارات الذين لهم صفة موظف أو المنتمين إلى منشأة عمومية و300 د بالنسبة لرئيس منشأة عمومية، تمّ إسناد منحة قدرها 300 دينار شهريا إلى المكلفين بمأمورية بديوان الوزارة. كما تمّ بهذا العنوان إسناد منحة قدرها 1000 دينار شهريا لفائدة رئيس مدير عام ديوان الطيران المدني والمطارات باعتباره مكلفا بمأمورية. وارتفعت المبالغ التي تحملها الديوان دون موجب بهذا العنوان إلى نهاية شهر أفريل 2014 بحوالي 16 أ.د. في تاريخ إنهاء تكليفه بهذه المهمة.

ومن جهة أخرى، قامت الوزارة في سنة 2012 بإبرام عقد إسداء خدمات مع المكلف بالتشريفات بالاتفاق المباشر ودون تحديد مدته. وارتفعت المبالغ التي تمّ صرفها إلى حدود ماي 2014 بعنوان هذا العقد إلى 40 أ.د. وبالرغم من أن صيغة العقد المبرم هي إسداء خدمات فإنّ خلاصه يتمّ عبر منظومة "إنصاف" ضمن الفصل المتعلق بتأجير الأعوان. وبالرجوع إلى ملف صاحب العقد، فقد تبين أنّه غير متحصل على شهادة جامعية ولا يتوفر بملفه ما يفيد خبرته في التشريفات. وقد تمّ تمتيعه بأجر شهري خام قدره 1600 د أي ما يعادل مستوى تأجير الأعوان المنتمين إلى الصنف الفرعي 2 فضلا عن تمتعه بالعطل السنوية وتشريكه في بعض المأموريات بالخارج لمرافقة وزير النقل وذلك قبل إبرام العقد سالف الذكر. كما تمّ أيضا تمتيعه بسيارة إداريّة رغم أنّه لا يُعتبر موظفا عموميا.

وتفاديا لإسناد امتيازات دون موجب، فإنّ الوزارة مدعوة إلى مزيد الحرص على احترام المقتضيات الترتيبية في مجال التصرف في السيارات الإدارية وإلى تحديد المهام الموكولة إلى الإدارات المعيّنين والحرص على تناسبها مع شهادتها العلمية وخبراتها المهنية وتجنّب إسناد خطة مكلف بمأمورية لتسوية وضعيات قائمة.

ب- النظام المعلوماتي

في إطار تنفيذ المخطّط المديرية للإعلاميّة، أبرمت الوزارة في سنة 2006 صفقة لإنجاز تطبيقية إعلاميّة تمكّن من التصرف في المعطيات والإجراءات الخاصّة بالنقل البري ومن الربط بالوكالة الفنية للنقل البري، غير أنّ الاستلام الوقتي لهذه التطبيقية قد تمّ في سنة 2013 بتأخير تجاوز 3 سنوات

وعلاوة على ذلك، لم يتم إلى غاية جوان 2014 إنجاز الربط مع الوكالة عبر خط تراسل معطيات للحصول على البيانات المتوقّرة لديها وهو ما لا يسمح للوزارة باستغلال المنظومة على الوجه الأمثل.

كما تواجه الوزارة صعوبات ملحوظة في استغلال تطبيقيتين للتصرّف في برامج الرحلات الجوية المنتظمة وغير المنتظمة أنجزتا منذ سنة 1996 دون أن يتم اخضاعهما لأي عملية تحيين لمواكبة المتغيرات الحاصلة في الغرض. كما اتضح غياب تطبيقات إعلامية تخص الرحلات الجوية غير التجارية ورحلات الشحن ورحلات العبور وهو ما لا يسمح بمتابعة تطوّر هذه الأنشطة بصفة دقيقة وبتوقّر معطيات شاملة بشأنها.

ويهدف التقليل من حجم الأوراق المتداولة، اقتنت الوزارة في سنة 2012 منظومة خاصة بالتصرف في المراسلات وإدارة البريد الإلكتروني بقيمة ناهزت 29 أ.د. إلا أنّها لازالت تعتمد وضع التوجيهات يدويًا على المراسلات بالرغم من أنّ المنظومة تسمح بذلك بصفة رقمية. كما تعتمد الوزارة على خدمة البريد الإلكتروني الذي توقّره الوكالة التونسية للإنترنت بالرغم من اقتناء 150 رخصة استغلال إضافية لمنظومة التصرف في المراسلات في سنة 2011 بقيمة جمالية ناهزت 21 أ.د. قصد تعميمها على مختلف مصالح الوزارة.

وضمامنا لتركيز نظام معلوماتي ناجع، توصي دائرة المحاسبات بالإسراع في الربط مع الوكالة الفنيّة للنقل البري وبالسّهر على تحيين التطبيقات الإعلاميّة وفق التقنيّات الحديثة في المجال وبالحرص قدر الإمكان على إدراج مهام الوزارة ضمن تطبيقات إعلاميّة واستغلالها على الوجه الأمثل.

*

*

*

تضطلع وزارة النقل بدور هام في النهوض بمنظومة النقل التي تساهم في دفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد وتضمن نقل الأشخاص في أحسن الظروف من حيث السلامة والأمن والكلفة والجودة. إلا أنّ الوزارة لازالت تواجه بعض الصعوبات المتعلقة بالاشراف على المؤسسات التابعة لها والتدخل في مجالات تنظيم قطاع النقل ومراقبته والأمن والسلامة والنقل على الطرقات والتصرّف الإداري والنظام المعلوماتي وهو ما حال دون تجسيم هذا الدور على الوجه الأمثل.

ولمزيد إحكام ممارسة وزارة النقل لمهمة الإشراف على المنشآت الراجعة إليها بالنظر يتعيّن الإسراع باستكمال تركيز نظام معلوماتي وإيجاد حلول جذرية للصعوبات الهيكلية التي تعيشها المنشآت

العموميّة فضلاً عن ضرورة دعم تدخلاتها لدفع إنجاز المشاريع العمومية حتى تتحقّق الغايات المنشودة منها في الآجال وبالجودة المرجوة.

وفيما يتعلّق بتنظيم قطاع النقل، فإنّ وزارة النقل مدعوّة إلى استكمال المنظومة القانونية وملاءمتها للاتفاقيّات الدولية المصادق عليها بالإضافة إلى تفعيل مختلف المجالس واللجان والحرص على انتظام أعمالها وتجسيم مهامها كما يتعيّن على الوزارة مزيد الحرص على احترام مختلف التعهّدات الدوليّة في المجال البحري والجوّي علاوة على تركيز السلط الجهوية في مجال النقل البري لتساهم في إعداد ومتابعة تنفيذ المخططات التوجيهية للنقل والتنسيق بين مختلف المتدخلين في المجال.

ولمزيد إحكام مهام الوزارة في مجال السلامة والأمن يتعين عليها مزيد التنسيق مع بقية المتدخلين في الغرض والحرص على تكثيف عمليات التدقيق المنجزة في مختلف المجالات مع متابعة إنجاز الإصلاحات المستوجبة.

ولإحكام تنظيم النقل على الطرقات، يتعين على الوزارة إعداد الدراسات اللازمة حول حاجيات الجهات وترشيد توزيع رخص مختلف أنواع النقل ومزيد إحكام مراقبة الناقلين قصد حثهم على احترام الشروط المضبوطة.

ولتفادي النقائص المسجلة بخصوص التصرف الإداري للوزارة، توصي دائرة المحاسبات بضرورة الالتزام بالأحكام القانونية والترتيبية علاوة على إحكام استغلال التطبيقات الإعلامية وتحسينها قصد ملاءمتها مع الحاجيات الفعلية لمصالح الوزارة.

رد وزارة النقل

I- الإشراف على المنشآت التابعة لوزارة النقل

أ- آليات الإشراف

بخصوص قاعدة البيانات، وسعيا من الوزارة إلى إيجاد الحلول الكفيلة لإعادة استغلالها والاستفادة منها تم إتخاذ الإجراءات التالية :

- انتداب إطار مهندس "اختصاص إعلامية" ووضعه على ذمة الإدارة العامة للإستراتيجية والمؤسسات والمنشآت العمومية مع تكليفه بمتابعة قاعدة البيانات والعمل على تطويرها،

- إعادة استغلال المنظومة استنادا على ما تم إنجازه خلال عملية تمرير الملفات وذلك من قبل إطارات بالإدارة العامة للإستراتيجية والمؤسسات والمنشآت العمومية كل فيما يخصه وإضافة مستعملين جدد من إطارات تم انتدابها حديثا لتطعيم قاعدة البيانات وتوفير جداول إحصائية...

- تعيين إطار من الإدارة العامة للتنمية الإدارية ونظم المعلومات والنقل الذكي لتقديم المساعدة الفنية اللازمة في الغرض قصد الاستغلال الأمثل لقاعدة البيانات وتطويرها وتثمين ما تم إنجازه ضمن عملية تمرير الملفات.

بخصوص النظام المعلوماتي المندمج لفائدة الشركات الجوية للنقل، وإن تم فسخ العقد في جانفي 2012 إثر عدم إيفاء المجمع بالتزاماته، فإن وزارة النقل قامت بمراسلة الشركات الجوية للنقل ودعوتهما إلى استكمال تركيز نظام معلوماتي مندمج خاص بها مع الحرص على استغلال ما تم إنجازه في إطار هذا المشروع (الدراسات، المعدات الإعلامية، الشبكات، برامج التكوين، التطبيقات..) لبلوغ الأهداف المرجوة من المشروع وبالأخص توحيد المفاهيم والمخرجات بالنسبة لكافة الشركات.

ب - المتابعة المالية للمنشآت

انطلاقاً من تشخيص لواقع القطاع و أهم الصعوبات التي يعيشها وفي إطار برنامج عمل الحكومة لسنتي 2014 و 2015، تم إعداد ورقة طريق تركز على خمسة محاور من بينها الشروع في إعادة هيكلة المؤسسات العمومية التي تواجه صعوبات مالية وإرساء ضوابط مرجعية للحوكمة في التصرف مع مذكرة تقديمية حول التصور العام لإعادة هيكلة القطاع تتضمن مقترحات وحلول دائمة لتمويل النقل العمومي وإعادة هيكلة المنشآت العمومية عوضاً عن الحلول الظرفية المعتمدة إلى حد الآن.

1- التعريفة المنخفضة ومجانبة التنقل

تمّ الإتفاق مع الهيئة العامة للتصرف في ميزانية الدولة على ضبط جميع المتخلّلات مع الأسلاك النشيطة (عدل، ديوانة،...) على أن يتم إصدار أمر في الغرض يضبط طريقة احتساب النقص الحاصل في مداخل الناقلين العموميين. كما قامت الوزارة بإمضاء إتفاقيات في الغرض مع وزارة الدفاع. وهي بصدد إمضاء محاضر إتفاق في المتخلّلات مع وزارة الداخلية.

2- النفقات المحمّلة على كاهل المنشآت العموميّة

في إطار مزيد احترام قواعد المحاسبة العمومية وتأمين أنشطة الوزارة وفق ما هو مبرمج لذلك بميزانياتها فقد قطعت الوزارة أشواطاً هامة في إطار تسوية بعض الوضعيات حيث انخفض عدد الأعوان من 130 عونا في سنة 2005 إلى 68 عونا في سنة 2014 وعدد السيارات من 42 سيارة في سنة 2006 إلى 22 سيارة في الوقت الحاضر. وقد طلبت الوزارة في إطار التسريع من نسق تسوية هذا الملف الترخيص لها في إنجاز برنامج الانتدابات المرخص فيها بعنوان سنة 2014.

3- الانتدابات الاستثنائية

تمّ في هذا الإطار إحداث لجنة في الغرض عقدت عدة اجتماعات مع كافة الشركات والمؤسسات المعنية بداية من 13 ماي 2013 ومن خلال دراستها لملفات الأعوان المنتفعين بالعفو العام اقترحت إعادة بناء المسار المهني للأعوان المنتفعين بالعفو العام بالاعتماد على إجراءات الأمر عدد 3252 لسنة 2012 المؤرخ في 13 ديسمبر 2012 مع الحرص على أن يكون العون المعني عند إعادة إدماجه في وضعية إدارية تساوي ولا تتجاوز وضعية نظرائه الذين لم ينقطعوا عن العمل وذلك حفاظا على المناخ الاجتماعي بالمؤسسة. وقد حظي هذا التوجه بموافقة رئاسة الحكومة ضمن مكتوبها عدد 12/436 بتاريخ 31 جانفي 2014.

4- تسمية رؤساء مديرين عامين

تعمل الوزارة على اعتماد مقاييس موضوعية متعلقة بالكفاءة والخبرة اللازمة لاقتراح تسمية الرؤساء المديرين العامين بالمنشآت العمومية التابعة لوزارة النقل.

ج- متابعة انجاز المشاريع الكبرى

سيتم تحيين المقرر المحدث للجنة التي تعنى بمتابعة إعداد وإنجاز مشاريع الإستثمار قصد إعادة تفعيلها بغرض تذليل الصعوبات واقتراح الحلول الممكنة وذلك بالتنسيق بين مختلف المتدخلين وحثهم على تنفيذ التزاماتهم.

II- تنظيم قطاع النقل ومراقبته

أ- تنظيم قطاع النقل

1- تنظيم قطاع النقل البحري

في إطار استكمال المنظومة القانونية للقطاع تمّ نشر بعض النصوص والإنتهاء من إعداد البعض الآخر هذا وستحرص المصالح المختصة بوزارة النقل على استحداث نسق إصدار بقية النصوص التطبيقية لمجلة الموانئ البحرية في أقرب الآجال.

أمّا فيما يتعلّق بتسمية أعضاء المجلس الوطني للموانئ البحرية التجارية فإن مشروع مقرّر هو في المراحل الأخيرة من الصياغة.

2- تنظيم النقل الجوي

تمّ تحيين النصوص الترتيبية التي لا تتلائم مع مجلة الطيران المدني وسيتم إصدارها في أقرب الآجال وتتم متابعة تطبيق التوصيات الصادرة عن اللجنة الفنية متعددة الأطراف المكلفة بدراسة منظومة التكوين في مجال الطيران المدني في تونس من كافة الجوانب، والعلاقة بين القطاعين الخاص والعام في مجال التكوين، التي تمّ تشكيلها منذ سنة 2011.

كما تمت دراسة الأدلة الخاصة بمراكز التكوين التابعة لشركات النقل الجوي حيث وقعت المصادقة على البعض منها على غرار الشركة التونسية للنقل والخدمات الجوية وشركة الطيران الجديد.

ويعدّ إشعاع تونس على المستوى الدولي وتحسين تموقعها في المنظمات الدولية المختصة هدفاً استراتيجياً تسعى الوزارة إلى بلوغه وذلك من خلال تدعيم انفتاح تونس على الأسواق العالمية وعقد مباحثات ثنائية في مجال النقل الجوي وتسجيل حضورها بمختلف الهيئات الدولية المتخصصة في الطيران المدني.

3- تنظيم النقل البري

في إطار مساعدة السلط الجهوية في إعداد مخططات توجيهية جهوية تم تكوين فرق عمل في كل ولاية تولت إعداد تقارير جهوية تتضمن تشخيص واقع النقل بالجهات والإشكاليات المطروحة مع تقديم اقتراحات في الغرض. كما تم من جهة أخرى إعداد عناصر مرجعية لمخطط جهوي نموذجي ليقع الاستئناس به عند إعداد هذه المخططات على مستوى الجهات.

أمّا بخصوص تفعيل دور السلطة الجهوية فقد تم خلال جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ 26 جوان 2013 إقرار إحداث لجنتين إقليميتين بكل من تونس الكبرى وجهة الساحل ولجنة جهوية بصفاقس.

ب- مراقبة قطاع النقل

1- المراقبة في مجال النقل البحري

في مقابل تراجع عمليات المراقبة الميدانية، فقد تكثف نشاط المراقبة على مستوى ملفات المهنيين وذلك بالتثبت في الوثائق المطلوبة قبل البدء في النشاط، أو بالتنبيه الفوري على هؤلاء عند حصول تغييرات على مؤسساتهم تمسّ بشروط ممارسة النشاط يتمّ التفطن

إليها من خلال تشكيات العاملين لديهم أو من خلال تقارير النشاط المطالبين بتقديمها إلى الإدارة.

ومن ناحية أخرى تم إعداد دليل الإجراءات للقيام بعمليات المراقبة وسيتم تفعيل نشاط المراقبة الميدانية على المستوى الجهوي وذلك بتشريك أعوان الإدارات الجهوية للنقل والضباط المؤهلين التابعين لديوان البحرية التجارية والموانئ.

وستعمل الوزارة على الرفع من عدد عمليات المراقبة الميدانية وخاصة مع تفعيل دور اللجنتين التأديبيتين للمهن البحرية ولوكلاء العبور من خلال إصدار النصين المتعلقين بتسمية أعضاء هاتين اللجنتين.

2- المراقبة في مجل النقل الجوي

تتمثل مهام الوزارة في ضمان احترام الإلتزامات الدولية والإشراف على السلامة من خلال التأكد من توفر مستلزمات السلامة (صيانة واستغلال الطائرات، تكوين أعوان الطيران، استغلال المطارات والملاحة الجوية) ؛ بالإضافة إلى مراقبة توفر الشروط القانونية عند منح التراخيص الخاصة باستغلال وصيانة الطائرات واستغلال المطارات...

وفي انتظار تعزيز العنصر البشري بكافة المطارات التي تفتقر للعدد الكافي من المراقبين الجويين، وإلى حين انتداب كفاءات جديدة يتم تكوينها، سيبقى العدد الموجود حالياً للمراقبين الجويين غير كاف.

3- المراقبة في مجل النقل البري

بخصوص تفعيل الدور الرقابي لوزارة النقل فسيتم العمل بالتنسيق مع الوكالة الفنية للنقل البري على تدارك هذه النقائص. كما سيتم تفعيل الآليات الضرورية لمتابعة عمليات الرقابة المنجزة عند الشروع في العمل بالتطبيق الإعلامية للنقل البري.

وقد تمّ تحيين قائمة أعضاء اللجنة التأديبية وفقا لقرار وزير النقل المؤرخ في 3 أكتوبر 2014 وقد تمّ عقد أول اجتماع لهذه اللجنة بتاريخ 30 مارس 2015 وسيتم عقد جلسات أخرى كلما اقتضى الأمر ذلك.

III- تأمين السلامة والأمن

أ- تأمين السلامة والأمن في المجال البحري

1- الأمن والسلامة المينائية

تمّ بمقتضى مقرر السيد وزير النقل عدد 604 بتاريخ 05 أوت 2013 إحداث لجنة عهد إليها إعادة تقييم أمن المرافق المينائية وذلك نظرا لظهور مخاطر أمنية جديدة وتغيير في بعض الأنشطة. وقد تمّت دعوة ديوان البحرية التجارية والموانئ لتحيين الخطة الأمنية لميناء رادس. كما تمّ إعداد مخطّطات تدخّل عاجل للاستعداد والتصدي للحوادث وهي في طور المصادقة.

واجتمع المجلس الوطني لأمن الموانئ منذ إحداثه في سنة 2004 في خمس مناسبات وتم عقد اجتماعين استثنائيين على إثر المستجدات الأمنية التي شهدتها البلاد بتاريخ 19 مارس و11 ماي 2015، ثمّ عقد اجتماعه السادس يوم 01 جوان 2015 الذي تمت خلاله المصادقة على الخطة الأمنية لمحطة سفن الرحلات السياحية بحلق الوادي.

وسيتّم إعداد مجلّة الأمن البحري والمينائي من خلال تنفيذ مشروع التوأمة الذي سينطلق خلال السنة الحالية و تضمّ هذه المجلّة جميع النصوص التطبيقية بما في ذلك التكوين المستوجب لأعضاء اللجنة الوطنية لتقييم أمن الموانئ.

2- السلامة البحرية

فيما يتعلق باحترام توصيات اللجنة المركزية لضمان السلامة البحرية الخاصة بسفينة " تانيت"، فقد أوصت اللجنة بتاريخ 10 أكتوبر 2012 بالتأكد من مدى مطابقة التصاميم الموجودة على متن سفينة "تانيت" مع التصاميم النهائية كما أوصت بتاريخ 25 ديسمبر 2013 بإخضاع السفينة بحضور السلطة البحرية إلى عملية ائزان جديدة بحثا عن التخفيض من نسبة الارتجاج والضجيج المسجلة ومدىها بجميع الوثائق اللازمة المنجزة عن الاتزان الجديد، وتعمل الشركة التونسية للملاحة حاليا على إيجاد حلّ صحي مع ورشة الصنع وإن تعذر ذلك يتم اللجوء إلى القضاء مع تأجيل التسليم النهائي وتسريح الضمان المالي.

أمّا فيما يتعلق بتحديد مسؤوليات كل الأطراف المتدخلة في مجال البحث والإنقاذ في البحر بمختلف النصوص القانونية فقد تم اقتراح مشروع أمر يتعلق بإحداث الكتابة العامة المكلفة بالشؤون البحرية لدى رئيس الحكومة يعهد لها بالتنسيق بين مختلف المتدخلين في البحر ومتابعة ملف السياسة البحرية المندمجة.

أمّا بخصوص مكتب التحقيقات بالوزارة، فقد تمت تسمية مدير عام بمقتضى الأمر عدد 2347 لسنة 2014 المؤرخ في 26 جوان 2014 لتسيير مكتب التحقيقات والحوادث بوزارة النقل.

ب- تأمين السلامة والأمن في مجل النقل الجوي

1- السلامة الجوية

تم إعداد مخطط تصحيحي وإرساله إلى المنظمة الدولية للطيران المدني التي يتم إعلامها دوريا بما تم إنجازه كما تم على الصعيد الوطني إعلام بقية الأطراف المعنية مع العلم أن بعض النقاط تشهد تأخيرا في الإنجاز لعدم وجود الإمكانيات اللازمة لذلك.

وتتم المتابعة الميدانية لكل الإجراءات خلال عملية تجديد رخصة الإستغلال الجوي، وفي انتظار توفّر الموارد البشرية اللازمة يتم حالياً التنسيق مع المصالح المختصة بديوان الطيران المدني والمطارات للتثبت من تفعيل الإجراءات التصحيحية خلال عمليات المراقبة على القاعدة التي يتم إنجازها خلال الفترة الفاصلة بين عمليتي التدقيق المنجزة في إطار تجديد الترخيص.

أمّا فيما يتعلق بمنظومة البحث والإنقاذ، فقد تمت مراسلة جميع الوزارات المعنية والممثلة باللجنة الوطنية للبحث والإنقاذ والتنسيق معها في عديد المناسبات وتم تحديد عدة مواعيد لعقد الإجتماع موضوع الحال كان آخرها يوم 14 جويلية 2015 لكن الجلسة كانت تؤجل لأسباب مختلفة.

ونظرا للتباين الحاصل بين مختلف الوزارات المعنية على مستوى قراءة مقتضيات الفصل 18 من الأمر عدد 3333 لسنة 2009 والذي ينص على أن المصاريف الخاصة بالبحث والإنقاذ تحمل على حساب الدولة في حدود الإعتمادات المرسمة بميزانيته، فقد تم تقديم مقترح لتتقيد هذا الفصل قصد ترسيم هذه الإعتمادات بميزانية وزارة النقل ومراعات الصبغة الإستعجالية عند القيام بالتصرف فيها.

2- أمن النقل الجوي

تنعقد اللجنة الوطنية لأمن الطيران المدني مرتين في السنة وقد تم للغرض عقد جلسة أولى بتاريخ 03 أفريل 2014 في انتظار تفعيل القرارات الصادرة عنها وتعمل الوزارة على الإسراع بتحيين البرنامج الوطني لأمن الطيران المدني وتلافي هذا الاشكال مستقبلا.

ومن بين أسباب عدم تنفيذ مقتضيات برنامج التدقيق بالطريقة المرجوة غياب الموارد البشرية والإمكانات المادية مع الملاحظ أنه تم إعداد مشروع مقرر خاص

بالمدققين والمتفقدين يتضمن قائمة إضافية جديدة قصد تدعيم العنصر البشري المتكون في هذا المجال بما يساعد على التطبيق الفعلي لبرنامج التدقيق الوطني.

أمّا بخصوص اللجنة المشتركة لتحديد الحاجيات الأمنية بالمطارات الدولية فقد تمت المصادقة على المقرر عدد 434 المؤرخ في 03 أكتوبر 2014 والمتعلق بتركيبة اللجنة وضبط مهامها.

VI- النقل البرّي على الطرقات

أ- النقل غير المنتظم للأشخاص

بخصوص القيام بالدراسات فقد تمّ الانتهاء من إعداد العناصر المرجعية لإنجاز دراسة حول النقل غير منتظم للأشخاص كما تم إدراجها ضمن مناقشة ميزانية 2016.

أمّا بخصوص اللجان الإقليمية فقد تم خلال جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ 26 جوان 2013 إقرار إحداث لجنتين إقليميتين بكل من تونس الكبرى وجهة الساحل ولجنة جهوية بصفاقس، حيث تمّ إحداث اللجنة الجهوية بصفاقس منذ شهر جوان 2015 بمقتضى القرار الصادر عن والي صفاقس كما تم إعداد مشروع مقررين بالنسبة لتونس الكبرى والساحل.

ب- النقل بالحافلات

بالنسبة لمجال النقل بالحافلات فإن الموافقة على إحداث خطوط جديدة لنقل الأشخاص تتم إثر دراسة تتعلّق خاصة بالجدوى الاقتصادية للخط المزمع إحداثه.

V- التصرف الإداري والنظام المعلوماتي

أ - التصرف الإداري

يتم إسناد تراخيص استعمال سيارات المصلحة بصفة ثانوية لأغراض شخصية في الحالات التي يتعذر فيها تأمين التنقلات لضرورة العمل للإطارات المعنية وذلك خاصة بسبب النقص الهام في السواق وعددهم 10 لكل المصالح المركزية، هذا مع الإشارة إلى أنّ 13 من أصل 25 مدير إدارة مركزية لا يتمتعون بهذا الترخيص وقد أصدرت الوزارة بتاريخ 20 جانفي 2014 منشورا دعت فيه الإطارات الموضوعة على ذمتهم سيارات وظيفية أو سيارات مصلحة لأغراض شخصية إلى عدم استعمال سيارات المصلحة في تنقلاتها مهما كان نوعها وبتاريخ 26 ماي 2014 تم تذكير أعضاء الديوان ورؤساء الهياكل بمقتضى مذكرة عمل بهذه المقتضيات وإعلامهم بأنّه سيتم في حالة استعمال سيارات المصلحة احتساب المسافات المقطوعة واقتطاعها من حصة الوقود الشهرية للمعنيين بالأمر وقد تم في سنة 2015 اقتطاع المسافات المقطوعة بسيارات المصلحة من حصص وقود المعنيين بالأمر طبقا لمقتضات هذه المذكرة

وقد تقيدت الوزارة بداية من جانفي 2014 بمقتضيات منشور الوزارة الأولى عدد 17 بتاريخ 31 مارس 1990 فلم يتم تمكين الإطارات المقترح تسميتها في خطط مدير عام إدارة مركزية من سيارة إدارية إلاّ بعد نشر أمر تسميتها بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية، كما تلافت الوزارة إسناد الخطط الوظيفية لتسوية الوضعيات في سنة 2014 حيث لم تعد تتم المباشرة الفعلية إلا بعد الحصول على الموافقة الكتابية لرئاسة الحكومة.

ب- النظام المعلوماتي

تم إنجاز تطبيقات إعلامية لفائدة الإدارة العامة للنقل البري وقد تم في هذا الصدد طلب اعتمادات على الموارد العامة للميزانية بعنوان سنة 2016 لربط المنظومة بالوكالة الفنية للنقل البري.

هذا وتمثل منظومة التصرف في المراسلات الإدارية أداة عمل ضرورية بالنسبة للوزارة وذات مردودية عالية، يتم حاليا استغلالها على أحسن وجه من قبل مكتب الضبط المركزي والمكاتب الفرعية وكذلك أغلب إدارات الوزارة.

وتبعا لصدور الأمر عدد 410 المؤرخ في 16 جانفي 2014 المتعلق بتنظيم المصالح المركزية لوزارة النقل، ونظرا للتطورات التقنية خاصة المتعلقة بأنظمة التشغيل ومتصفحات الواب وحاجيات المستغلين، قامت الإدارة العامة للتنمية الإدارية ونظم المعلومات والنقل الذكي بإنجاز استشارة لإقتناء نسخة محينة من منظومة التصرف في المراسلات الإدارية Manager Mail بعنوان سنة 2015 لفائدة مصالحها المركزية والجهوية.

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي :

التعليم العالي

يهدف التعليم العالي حسب القانون عدد 19 لسنة 2008 المؤرخ في 25 فيفري 2008 كما تمّ تنقيحه إلى إسداء التكوين الجامعي وتنمية المعارف ونشرها لتأسيس اقتصاد يقوم على المعرفة وإلى دعم تشغيلية الخريجين وذلك في نطاق الشراكة مع المحيط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وقد جعل هذا القانون من الطالب محور منظومة التعليم العالي، وأكّد على الجودة في مجالات التكوين والتصرف البيداغوجي والإداري والمالي كعنصر أساسي في هذه المنظومة. وكُلفت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي (فيما يلي الوزارة) أساساً بتنفيذ سياسة الدولة في مجال التعليم العالي وهي تخضع في تنظيمها إلى مقتضيات الأمر عدد 2876 المؤرخ في 11 أوت 2008 كما تمّ تنقيحه بالنصوص اللاحقة.

وبلغ مجموع إطار التدريس الجامعي ما جملته 21.243 أستاذاً جامعياً في موفى سنة 2013 فيما بلغ عدد الطلبة حوالي 315 ألف طالب خلال السنة الجامعية 2012-2013. وبلغت ميزانية الوزارة في سنة 2014 ما جملته 1.344,210 م.د وهو ما يمثل نسبة 5 % من ميزانية الدولة. وتشرف الوزارة على 13 جامعة تشرف بدورها على 198 مؤسسة جامعية كما تسهر الإدارة العامة للدراسات التكنولوجية على سير 24 معهداً عالياً للدراسات التكنولوجية. وتمّ منذ سنة 2008 إدراج الوزارة ضمن الدفعة الأولى من الوزارات المعنية بالتجارب النموذجية لتركيز منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف وذلك بغرض تكريس مزيد من الشفافية على التصرف وإرساء ثقافة المساءلة ودعم الرقابة الخارجية التي يمارسها كلّ من البرلمان ودائرة المحاسبات⁽¹⁾.

واتّجهت مهمة الرقابة التي أنجزتها دائرة المحاسبات إلى تقييم أداء الوزارة المكلفة بالتعليم العالي في بيئة رقابية شرعت في اعتماد نمط التصرف الجديد. وتركز اهتمام الدائرة على قطاع التعليم العالي الذي استأثر خلال الفترة 2010-2014 باعتمادات تمثل معدل 66 % من ميزانية الوزارة رصدت لتطوير المناهج ودعم الجودة وربط التعليم العالي بالتشغيل واحتياجاته وترشيد حوكمة القطاع. وتمّ النظر في مدى توقّف الوزارة في تركيز منظومة التصرف الجديدة بما يضمن توفير آليات القيادة والمتابعة والتقييم وفقاً لمتطلبات الشفافية والمساءلة. كما اهتمّت الدائرة بمدى اضطلاع الوزارة بالمهام الموكولة لها في مجالي التكوين الجامعي⁽²⁾ ودعم تشغيلية خريجي التعليم العالي.

⁽¹⁾ المخطّط المديرى للمنظومة الذي صادقت عليه اللجنة الوزارية لتنسيق وقيادة المشروع بتاريخ 3 جوان 2010 والذي تمّ تحيينه في 30 أوت 2013.

⁽²⁾ لا يشمل نطاق المهمة الماجستير والدكتوراه باعتبار أنّ هذان المجالان يندرجان ضمن مسار البحث العلمي كما أنّ النصوص المنظمة لهما وفقاً لنظام إمد لم تصدر إلا خلال سنتي 2012 و2013.

وفضلاً عن الأعمال التي شملت المصالح المركزية للوزارة وغطت أساساً الفترة 2009-2014، تم توجيه استبيانات إلى عيّنة من الجامعات والمؤسسات الجامعية والمؤسسات الاقتصادية وإطار التدريس الجامعي وخريجي التعليم العالي. وتمّ تنظيم فرق تفكير مع عيّنة من اللجان القطاعية لتأهيل المؤسسات الجامعية ومع أعضاء الهيئة الوطنية للتقييم وضمان الجودة والاعتماد. وشملت المعطيات المستقاة فيما يخص منظومة التصرف في الميزانية رئيس الوحدة بالوزارة ورئيسي برنامجي التعليم العالي والقيادة والمساندة وكلّ رؤساء البرامج الفرعية المتفرّعة عن هذين البرنامجين.

وأبرزت الأعمال الرقابية أن تركيز نظام التصرف في الميزانية حسب الأهداف لم يتقدم بالنسق المطلوب مما حال دون بلوغ الأهداف المنتظرة وأنّ منظومة التكوين الجامعي تستدعي إصلاحات جوهرية لمعالجة الإشكاليات القائمة وأنّ تشغيلية خريجي التعليم العالي تتطلب مزيد الإحاطة والمتابعة.



أبرز الملاحظات

- تركيز التصرف في الميزانية حسب الأهداف بالوزارة

انخرطت الوزارة المكلفة بالتعليم العالي في تجربة التصرف في الميزانية حسب الأهداف وانصهرت بذلك في مسار حوكمة قطاع التعليم العالي بما يمكن من الارتقاء به إلى المعايير الدولية ودعم تشغيلية خريجيه وذلك من خلال منظومة تصرف مبنية على النتائج وإرساء ثقافة المساءلة وتقييم أداء القائمين عليه من رؤساء برامج وبرامج فرعية.

وقد أعاق عدم استكمال الإصلاحات على المستوى الوطني مسار تركيز المنظومة بالوزارة، ولم توضع الوسائل الضرورية والأطر الملائمة لحسن تنفيذ مشروع تطوير التصرف في الميزانية حسب الأهداف. ولم يتم تفعيل دور مسؤولي البرامج والبرامج الفرعية بالقدر الذي يمكنهم من ممارسة القيادة وفق القدرة على الأداء. ولم تسند إليهم التسهيلات التي تمكنهم من الاستعمال الناجع للإمكانات المتاحة.

ولم تخل منهجية ضبط الأهداف والمؤشرات وملاءمتها مع الإعتمادات وقيس النتائج المحققة من نقائص انعكست سلبا على دلالة ومصداقية المعطيات والوثائق المصاحبة لمشاريع الميزانية منذ سنة 2011 وهو ما يحول دون اعتمادها كقاعدة للمساءلة على أساس مسؤوليات واضحة.

- التكوين الجامعي : منظومة تكوينية تستوجب التقييم والإصلاح

يتطلب إرساء تكوين جامعي ذي جودة وقابل للمقارنة مع الأنظمة المعتمدة دوليا الارتقاء بمكوناته من إطار تدريس ومؤسسات جامعية ونظام دراسة. إلا أنه تبين أن منظومة التكوين الجامعي تشكو نقائص مختلفة تحد من جودة التكوين.

فقد سُجل على مستوى المؤسسات الجامعية وخاصة تلك المتواجدة في المناطق الداخلية، نقص في إطار التدريس الجامعي القار لا سيما من صنف "أ" وفي عديد الاختصاصات العلمية وذلك علاوة على البنية الأساسية الجامعية التي لم تتوفق الوزارة في تحسينها بما يؤمن ظروف أفضل للتدريس. ولا توفر المنهجية المعتمدة لتأهيل المؤسسات الجامعية لإسناد الشهادات الوطنية في الإجازة الضمانات الكافية لدقة التقييم وموضوعيته.

ولم يتم الإعداد لإرساء نظام الدراسات "إمد"، بالكيفية المطلوبة من حيث وضع الإطار القانوني الملائم وتوفير الإمكانيات المادية وتأهيل الموارد البشرية. وقد أدّى ذلك إلى عدم تلاؤم عروض التكوين دائما مع مقتضيات هذا النظام. ويضاف إلى ذلك أنّ جزءا من إطار التدريس الجامعي يعتبر أنّ قواعد التقييم والارتقاء في الشهادة الوطنية للإجازة صلب نظام إمد لا تستند إلى معايير تقييم واضحة وسهلة التطبيق ولا تمكّن من تقييم مدى اكتساب الطالب للمعارف التطبيقية المتصلة بمجال تعلّمه وللمهارات المتصلة بالتواصل الكتابي والشفاهي.

أمّا على مستوى آليات ضمان جودة التكوين الجامعي، فإنّه لم يتم استكمال تركيز الهيئة الوطنية للتقييم وضمان الجودة والاعتماد وتفعيل دورها في إرساء نظام جودة خاص بقطاع التعليم العالي.

- دعم تشغيلية خريجي التعليم العالي

يتطلب دعم تشغيلية خريجي التعليم العالي وضع آليات تضمن للطلبة الاحتكاك المباشر مع أهل المهنة ومعايشة واقع المؤسسة الاقتصادية. ولم تتوفّق الهياكل المعنية بدعم تشغيلية الطلبة في الرفع من قدرتها على التخطيط والمتابعة والتقييم بما يجعل مخرجات التكوين الجامعي متطابقة مع متطلبات التشغيل وبقيت استجابة المنظومة التكوينية وتأقلمها مع حاجيات المؤسسات الاقتصادية محدودة.

ولئن تأكّدت ضرورة العمل على توجيه أفواج الطلبة الوافدين على التعليم العالي وتوزيعهم على الاختصاصات ذات التشغيلية العالية إلى جانب فرض احترام شرط توفير عروض تكوين تتيح توجيه ثلثي الطلبة على الأقلّ نحو المسالك التطبيقية فإنّ عدم توقّر المعطيات الدقيقة حول الآفاق المهنية للمسالك والاختصاصات وغياب قاعدة معطيات حول حاجيات سوق الشغل من كفاءات ومؤهلات يبقى عائقا أساسيا أمام تطوّر إعلام جامعي متكامل ومهيكل. ولم يتطور عدد المسجلين في الاختصاصات ذات التشغيلية العالية. ولم ترتق نسبة الطلبة المسجلين في الإجازات التطبيقية لمستوى الثلثين المطلوب.

وضُبط للتكوين التطبيقي إطار قانوني يهدف إلى ضمان تكامله مع التكوين الأكاديمي على أن يتمّ تصوّر التكوين وتنظيمه بالشراكة مع المحيط المهني. إلا أنّ انفتاح المؤسسة الجامعية على المؤسسة الاقتصادية لجعلها شريكا فاعلا بقي محتشما نتيجة عدم وضع التراتيب والإتفاقيات الكفيلة بتطويره وهو ما حدّ من فرص احتضان المؤسسات الاقتصادية للطلبة في إطار التبرصات أو التكوين بالتداول.



I- تركيز التصرف في الميزانية حسب الأهداف بالوزارة المكلفة بالتعليم العالي

شكّلت قيادة التجارب النموذجية لتركيز منهجية التصرف في الميزانية حسب الأهداف ومن بينها تجربة الوزارة المكلفة بالتعليم العالي أحد محاور إتفاقية تمويل مع الإتحاد الأوروبي أبرمت بتاريخ 20 ديسمبر 2008 بمبلغ جملي قدره 30 مليون أورو في شكل دعم لميزانية الدولة. وتمّ خلال سنة 2009 إعداد المخطّط المديرى للمنظومة صادقت عليه اللّجنة الوزارية لتنسيق وقيادة المشروع⁽¹⁾ بتاريخ 3 جوان 2010 وتمّ بتاريخ 23 ديسمبر 2014 المصادقة على الوثيقة المحيئة في 30 أوت 2013. ويتضمّن المخطط مكوّنات ومراحل وآليات وأجال تركيز المنظومة. وقد مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على نقائص تعلّقت بآليات تركيز المنظومة وبمنهجيتها.

أ- آليات تركيز منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف

حدّد الأمر عدد 2899 لسنة 2008 المؤرخ في 25 أوت 2008⁽²⁾ مدّة خمس سنوات لإنجاز مشروع تطوير التصرف في ميزانية الدولة بالوزارات المدرجة ضمن الدفعة الأولى من التجارب النموذجية. ونظرا للتأخير في استكمال المشروع على صعيد وطني تمّ التمديد بخمس سنوات إضافية في مدّة إنجازه ابتداء من 25 أوت 2013 بمقتضى الأمر عدد 385 لسنة 2014 المؤرخ في 17 جانفي 2014.

وتبين في هذا الصدد وعلى صعيد وطني، أن تقدّم أعمال فرق العمل المحدثة صلب وزارة المالية لم يكن بالنسق المطلوب. فقد كلّفت هذه الفرق بدراسة الإصلاحات واقتراح الصيغ الملائمة لوضع أسس منظومة تصرف حديثة وتفعيلها وتحوير وتعصير النظام الحالي للمالية العمومية على مستوى الإطار التشريعي والترتيبي وتبويب الميزانية ونظام الرقابة المسبقة واللاحقة والتطبيقات الإعلامية ونظام المحاسبة العمومية ككل. غير أنّه وإلى موفى شهر مارس 2015، لم يصدر القانون الأساسي الجديد للميزانية وما زال اعتماد تقنية القيد المزدوج بالمحاسبة في طور التجربة ولم يتمّ بعد استكمال ملاءمة قواعد المعلومات الوطنية "أدب" و"أمد" لمنظومة التصرف الجديدة. ولم يتمّ وضع منهجية ومخططات عمل لتدقيق البرامج وتكوين مدقّقين حيث أنّ محور اتفاقية الدعم مع الاتحاد الأوروبي المتعلّق بهذا الجانب لم يتمّ إنجازه بعد.

أمّا على مستوى الوزارة، فقد أحدثت وحدة للتصرف في الميزانية حسب الأهداف في سنة 2008 وتم تعيين عدد من مسؤولي البرامج أوكلت لهم القيادة وفق القدرة على الأداء بمقتضى منشور رئيس الحكومة عدد 42 بتاريخ 23 جوان 2012 المتعلّق بإعداد إطار القدرة على الأداء

(1) أحدثت بمقتضى الأمر عدد 893 لسنة 2007 المؤرخ في 10 أفريل 2007 برئاسة الوزير الأول (سابقا).

(2) المتعلق بإحداث وحدات تصرف حسب الأهداف لإنجاز مشروع تطوير التصرف في ميزانية الدولة وبضبط تنظيمها وطرق سيرها.

للسياسات العمومية. وتتمثل مهام مسؤولي البرامج خاصة في تنسيق أعمال كافة المتدخلين ولا سيما رؤساء البرامج الفرعية (الجامعات) ورؤساء البرامج العملية (المؤسسات الجامعية) وتأمين حوار تصرف⁽¹⁾ بين مختلف المتدخلين وبين مصالح برنامج القيادة والمساندة (الإدارة العامة للمصالح المشتركة) والوزارات المعنية بالإنفاق العمومي ولا سيما وزارة المالية.

وتبين أنّ المسؤول عن برنامج التعليم العالي لم يمارس كافة صلاحياته. فقد كان من المفروض أن يتولّى توجيه الخيارات وبرمجة الأنشطة ومتابعتها والسعي إلى تحقيق النتائج وأن ينجزها في إطار حوار تصرف يشرك من خلاله رؤساء البرامج الفرعية. غير أنّ هذه المهام تمّ تأمينها بالأساس على مستوى مركزي من قبل كلّ من وحدة التصرف في الميزانية حسب الأهداف والإدارة المالية الراجعة بالنظر إلى الإدارة العامة للمصالح المشتركة.

وقد نصّ قانون التعليم العالي على إبرام "عقود برامج تكوين وبحث" سواء بين مسؤولي البرامج بالوزارة ورؤساء البرامج الفرعية أو بين هؤلاء ورؤساء البرامج العملية تضبط الالتزامات من جهة والإمكانات الواجب توفيرها من جهة أخرى على أساس تمثّل منهجي يعتمد البرمجة على المدى المتوسط والتقييم الموضوعي للنتائج المسجلة. وتمّ إدراج هذه الآلية في برنامج دعم قطاعات التربية والتكوين المهني والتعليم العالي من أجل التشغيل⁽²⁾ على مستوى مكونه الأول المتعلق بالجودة والحوكمة.

إلا أنّ هذه الآلية لم يتمّ توظيفها ومتابعتها بما يساعد على تحقيق النتائج المرجوة منها حيث لم تعمّم على كافة المتدخلين في المنظومة (من جملة 154 عقدا مبرمجا لم يتمّ إلى موفّي شهر جوان 2014 إبرام سوى 102 عقدا). ولم يتمّ تقييم التجربة داخليا من قبل الجامعات والمؤسسات الجامعية وخارجيا من قبل الهيئة الوطنية للتقييم وضمان الجودة والاعتماد⁽³⁾ وذلك باعتبار عدم استيفاء مسار تركيزها.

(1) "مجموعة الإجراءات والنظم التي تحدّد أساليب وطرق تبادل المعلومة بين مختلف المستويات والدرجات المهنية والإدارية لغاية إحكام التصرف في الإمكانيات المتاحة قصد تحقيق الأهداف المبرمجة. ويمكن حوار التصرف من إعداد وتنفيذ ميزانية البرنامج والبرامج الفرعية ومن برمجة الأنشطة واستعمال الإمكانيات المتاحة لتحقيق أداء أفضل."

(2) دخلت اتفاقية التمويل الخاصة بهذا البرنامج (PEFESE) حيز التنفيذ بتاريخ 22 ديسمبر 2010 بميزانية جملية قدرها 65 مليون يورو وحددت آجال تنفيذها بـ 72 شهرا بما فيها التنفيذ العملي للأنشطة المضبوطة وعمليات التدقيق والتقييم. ويعتبر هذا البرنامج توافلا للدعم الذي حظيت به القطاعات المذكورة منذ سنة 2000 بما قيمته 193 مليون يورو. ويتمحور البرنامج حول ثلاثة مكونات رئيسية خصّص لكل منها عدد من المؤشرات لقياسها.

(3) الهيئة المكلفة بذلك وفقا لقانون التعليم العالي.

وقد اعتبر ما يفوق 92 % من مسؤولي البرامج ورؤساء البرامج الفرعية المستجوبين في إطار الاستبيان حول منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف⁽¹⁾ أنّ آلية التعاقد لم تساعد على تركيز منهجية التصرف في الميزانية حسب الأهداف ولا في تدعيم استقلالية الجامعات. ولم تراعى هذه الآلية أيضاً خصوصيات البرنامجين الفرعيين "مدينة العلوم بتونس" و"قصر العلوم بالمنستير" باعتبارهما مؤسستين عموميتين لا تكتسبان الصبغة الإدارية ولا تخضعان بالتالي إلى قواعد المالية العمومية وهو ما لم يساعد على انخراطهما بمنظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف.

ومن جهة أخرى، يقتضي التصرف في الميزانية حسب الأهداف إسناد جملة من التسهيلات لفائدة المسؤول عن البرنامج تتمثل خاصة في تبسيط قواعد وإجراءات وأجال الرقابة المسبقة من جهة والعمل على إرساء آليات الرقابة الداخلية ورقابة التصرف ودعم الرقابة اللاحقة من جهة أخرى بما يتماشى ومبدأ المساءلة على أساس المسؤولية المسندة.

وإلى موفى شهر جوان 2014، لم تشرع الوزارة في اعتماد الرقابة المسبقة المعدلة لأسباب خارجة عن نطاقها حيث أن الترتيب التي صدرت في هذا الشأن كانت إبان اتخاذها تتعارض مع أحكام الفصل 88 من مجلة المحاسبة العمومية. ولم يتم رفع هذا الإشكال القانوني إلا بمقتضى قانون المالية التكميلي لسنة 2014 الذي صدر في 19 أوت 2014. ولم يتم أيضاً تركيز آليات الرقابة الداخلية ورقابة التصرف بسبب عدم شروع فريق العمل الذي تمّ تكوينه للغرض منذ سنة 2012 في مباشرة أعماله. وبالإضافة إلى ذلك لم يقع تركيز وحدات التدقيق الداخلي ورقابة التصرف بالوزارة.

ومن جهة أخرى، تستوجب قيادة البرامج وفق المنهجية الجديدة الإلمام الكامل بمتطلباتها القانونية والترتيبية واكتساب ثقافة المسؤولية والتقييم والمساءلة وذلك من خلال تكثيف عمليات التكوين والإعلام والتحسيس. ولئن رصدت منذ سنة 2009 اعتمادات سنوية للتكوين في التصرف في الميزانية حسب الأهداف بقيمة 25 أ.د فإنه لم يتم استهلاكها إلا في حدود مبلغ 720 ديناراً تمّ صرفه في سنة 2013..

وتبيّن في هذا الصدد، ومن خلال الإستبيان الموجه إلى رئيس البرنامج وإلى كافة رؤساء البرامج الفرعية المباشرين عدم إلمام قرابة نصفهم بصفة كاملة بالنصوص القانونية والترتيبية والأدلة الصادرة في المجال. وأفاد أغلب المستجوبين بأنهم لم يشاركوا في أيام تحسيسية وأنّ عدد الدورات التدريبية التي انتفعوا بها لم يتجاوز عددها دورة واحدة. ولم ينتفع حوالي ثلث المستجوبين بأيّة دورة تدريبية.

(1) شمل الإستبيان المدير العام لوحدة التصرف في الميزانية حسب الأهداف بالوزارة والمسؤول عن برنامج التعليم العالي والمدير العام للدراسات التكنولوجية و13 جامعة ومدينة العلوم بتونس وقصر العلوم بالمنستير والمسؤول عن برنامج القيادة والمساندة ومركز النشر الجامعي ومركز الحساب الخوازمي. وفاقته نسبة الإجابة 90 %. ولم تتولّ جامعة قفصة ومدينة العلوم بتونس الإجابة على الإستبيان.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم تغيير المسؤول عن برنامج التعليم العالي 4 مرّات خلال السنوات 2011 و 2012 و 2014 و 2015 وشمل التغيير أيضا كلّ رؤساء البرامج الفرعية على الأقلّ مرتين خلال الفترة المذكورة وهو ما من شأنه أن لا يضمن الاستفادة من أعمال التحسيس والتكوين والإلمام الكافي بمتطلبات تركيز المنظومة.

ب - منهجية التصرف في الميزانية حسب الأهداف

تمّ تفريع أنشطة الوزارة في إطار المنظومة الجديدة إلى أربعة برامج تساهم في تجسيم إستراتيجية الوزارة وهي تباعا التعليم العالي والبحث العلمي والخدمات الجامعية والقيادة والمساندة. وقد لوحظ أنّ قائمة البرامج⁽¹⁾ بالوزارة التي تمّ ضبطها منذ سنة 2007 لم يتمّ إقرارها إلّا في سنة 2014⁽²⁾.

ويهدف اعتماد المنهجية الجديدة للتصرف في الميزانية إلى التوظيف الأمثل للإمكانات العمومية المتاحة من خلال ضبط الاعتمادات السنوية في إطار متوسط المدى وبرمجة سنوية للنفقات. ويتم تقييم النتائج على أساس مؤشرات موضوعية تمكّن من تحديد المسؤولية والمساءلة حول استعمال الموارد ومدى تحقيق الأهداف المحددة مسبقا.

وبالنسبة إلى برنامج "التعليم العالي"، فقد تمّ تحديد أهداف نوعية بشأنه تتمثل في الرّفع من نوعية التكوين الجامعي وتحسين جودته من خلال إدراج مسارات تكوينية جديدة ودعم تكوين المكوّنين بغية تحسين نسب التأطير بالمؤسسات الجامعية وتحسين ظروف التدريس ودعم تشغيلية الخريجين. ولتحقيق هذه الأهداف، تمّ تفريع البرنامج إلى 18 برنامجا فرعيا⁽³⁾ و 208 برنامجا عمليا⁽⁴⁾ وضبطت له 3 أهداف و 8 مؤشرات قياس أداء. وأدرج هدف تحسين التصرف في البنايات والتجهيزات صلب برنامج "القيادة والمساندة" وحدّد له مؤشران يتعلّقان بتهيئة المؤسسات الجامعية وبتجديد التجهيزات ولا سيما منها العلمية والبيداغوجية.

وقد أقتضى منشور رئيس الحكومة عدد 42 لسنة 2012 سالف الذكر بالنسبة إلى وزارات الدفعة الأولى للتجربة النموذجية تقديم ميزانياتها وفق المنظور البرامجي بالتوازي مع الميزانية التقليدية وعرضها في سنة 2013 على المجلس الوطني التأسيسي للمناقشة مصحوبة بمجموعة من الوثائق

(1) تمّت المصادقة عليها من قبل اللجنة الوزارية للتنسيق وقيادة المشروع بتاريخ 5 نوفمبر 2007.

(2) الأمر عدد 2238 لسنة 2014 المؤرخ في 24 جوان 2014 والمتعلّق بضبط قائمة البرامج بالنسبة إلى الدفعة الأولى من الوزارات النموذجية المعنية بتجربة منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف.

(3) 13 جامعة والإدارة العامة للدراسات التكنولوجية وقصر العلوم بالمستير ومدينة العلوم بتونس والهيئة الوطنية للتقويم وضمان الجودة والاعتماد وبرامج أخرى للتعليم العالي.

(4) كليات ومعاهد ومدارس عليا.

تتمثل خاصة في مشروع القدرة على الأداء للسنة المعنية وتقرير القدرة على الأداء للسنة السابقة. كما اقتضى نفس المنشور أن تكون هذه الميزانيات متلائمة مع الإطار القطاعي للنفقات على المدى المتوسط.

وقد أعدت الوزارة ميزانياتها للسنوات 2011 و2012 و2013 وفق المنهجية الجديدة مصحوبة بالمشاريع السنوية للقدرة على الأداء بالتوازي مع الميزانية التقليدية. ولئن قامت الوزارة بإعداد تقرير القدرة على الأداء لسنتي 2011 و2012 فإنها لم تستكمل إعداد تقرير سنة 2013 إلا في موفى سنة 2014. كما تبين عدم مناقشة ميزانية سنة 2013 وفق المنظور البرامجي حيث تمت على أساس الصيغة التقليدية سواء على مستوى وزارة المالية أو المجلس الوطني التأسيسي. كما لم توضع مناقشة الميزانية ضمن الإطار القطاعي للنفقات متوسط المدى للفترة 2011-2013 باعتبار عدم المصادقة على هذه الوثيقة.

وبين فحص مؤشرات قياس الأداء المضمنة بوثائق القدرة على الأداء المتوفرة والمتعلقة ببرنامجي التعليم العالي والقيادة والمساندة ومقاربتها مع الأهداف المضبوطة وجود نقائص تشوب شموليتها ودالاتها ومصداقيتها.

فقد تبين غياب مؤشرات بخصوص أنشطة هامة تندرج ضمن برنامج التعليم العالي على غرار تحسين ظروف التدريس خاصة من خلال إنجاز مشاريع البناء والتوسعة والصيانة وتدعيم التجهيزات العلمية في إطار الاستثمارات المباشرة في البنية الأساسية الجامعية. فبالرغم من أنها تمثل 25,37 % من ميزانية برنامج التعليم العالي و 17 % من ميزانية الوزارة في سنة 2013 فإنه لم تتم تغطيتها بأهداف ومؤشرات تتعلق خاصة بمدى نجاعة إنجاز المشاريع. كما لم تشمل المؤشرات المعتمدة جوانب أخرى من أنشطة الوزارة ومؤسساتها على غرار التعليم الخاص والتعاون الدولي.

وفضلا عن ذلك، يقتصر المؤشر المتعلق بنسبة تجديد التجهيزات⁽¹⁾ على التجهيزات الدائمة الخاصة بالأشغال التطبيقية مقابل الكلفة الجمالية للتجهيزات. ولا يستند إلى معطيات دقيقة تتعلق خاصة بالمعدات المتوفرة حسب المخابر والورشات والمؤسسات وتاريخ اقتنائها وقيمتها المالية ونسب استغلالها والأعطاب المتعلقة بها. ويرجع ذلك بالأساس إلى عدم توفر بنك معلومات وعمليات إحصاء دقيقة. وقد أرجعت الإدارة العامة للبناءات والتجهيز النقائص المتعلقة بالمؤشرات في مادة تحسين التصرف في البنايات والتجهيزات إلى أن اختيارها تم بصفة مستعجلة ودعت إلى ضرورة تنظيم دورة تكوينية في تقنيات إعداد وتقييم مؤشرات قياس الأداء.

وخلافا لمقتضيات منشور رئيس الحكومة عدد 42 لسنة 2012 المذكور آنفا والتي تؤكد على عدم اعتماد مؤشرات الوسائل قدر الإمكان وتكريس مؤشرات النتائج، تبين أن 13 من ضمن 15

(1) يندرج هذا المؤشر ضمن الهدف المتعلق بتحسين التصرف في البناءات والتجهيزات في برنامج القيادة والمساندة.

مؤشرا تخصّ برنامجي التعليم العالي والقيادة والمساندة هي مؤشرات "وسائل". ويحول ذلك دون اعتمادها كوسيلة لتقييم الأداء بالنظر إلى معايير النجاعة والفعالية.

وقد أكّد حوالي ثلثي المستجوبين من مسؤولي البرامج ورؤساء البرامج الفرعية أنّ مؤشرات قياس الأداء لا تغطّي كافة الأهداف المرسومة لبرامجهم. وأكّد حوالي 84 % منهم عدم مساهمتهم في ضبط المؤشرات واعتبروا أنّها لا تستجيب لمقاييس الدلالة والواقعية وإمكانية الحصول عليها في آجال معقولة ويرون بالتالي ضرورة مراجعتها.

وتبيّن من خلال مقارنة نفس المؤشرات في وثائق مختلفة تتعلّق بتقديرات وإنجازات سنة 2012 إدخال تعديلات في مستوى 5 مؤشرات من بين 8 مؤشرات⁽¹⁾. كما تبيّن تغيير قيمة نفس المؤشر لنفس السنة من وثيقة إلى أخرى على غرار ارتفاع القيمة المنشودة لسنة 2012 لمؤشر "عدد الطلبة بالنسبة لكل مدرّس قار" من 20 إلى 22,7 في حين انخفضت تلك المتعلقة بمؤشر عدد الأساتذة الجامعيين صنف أ بالنسبة لعدد الأساتذة صنف "أ" و"ب" لسنة 2013 من 16,39 % إلى 14,8 %. كما لوحظ تغيير في القيمة المحقّقة لسنة 2011 للمؤشر الأوّل بالترفيه فيها بنسبة 11 % والمؤشر الثاني بالتخفيض فيها بنسبة 8,5 %.

ولئن أرجعت الوزارة تغيير طريقة احتساب المؤشرات إلى إدراج إحصائيات غير نهائية صادرة عن مكتب الدراسات والتخطيط والبرمجة ضمن المشروع السنوي للقدرة على الأداء وإلى المراجعات التي يقوم بها رئيس البرنامج على مستوى احتساب المؤشر فإنّ التعديلات المتواترة على المؤشرات أدّت إلى إفراز نسبة إنجاز عامة تقارب وتتجاوز أحيانا 100 % في خصوص تحسين الجودة ونسبة التأطير بالمؤسسات الجامعية ودعم تشغيلية خريجي التعليم العالي وهو ما لا يعكس واقع قطاع التعليم العالي.

وقد اعتبر منشور رئيس الحكومة عدد 42 لسنة 2012 المذكور أنفا التقارير السنوية للقدرة على الأداء قاعدة أساسية للمساءلة حول تحقيق أهداف البرنامج تترجم مسؤولية جميع المتدخلين في تحقيقها. وأكّد على ضرورة العمل على إعداد تقارير ذات جودة وفائدة. إلّا أنّه وفي غياب تدقيق لهذه التقارير، فإنّه لا يمكن اعتمادها كآلية لتقييم نجاعة وفعالية أداء الوزارة وذلك بسبب النقائص التي تشوب شموليتها وصحة وموثوقية المعلومات المدرجة بها.

وبصفة عامة، وفي ظلّ عدم اكتمال تركيز منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف بالوزارة وباعتبار مختلف النقائص التي تمّ تسجيلها فإنّ دائرة المحاسبات عمّقت النظر في النتائج

(1) وهي "عدد الشهادات المحدثّة في إطار البناء المشترك" و"عدد الطلبة المشاركين في مخطّطات الأعمال" و"عدد الطلبة بالنسبة لكل مدرّس قار" و"نسبة المدرسين الجامعيين القارين من مجموع المدرسين الجامعيين" و"عدد الشهادات المحدثّة في إطار التكوين عن بعد وغير الحضورى".

المحققة من خلال الطُّرق الرقابية المخوّلة لها للحصول على المعلومات بخصوص التكوين الجامعي وتشغيلية مخرجاته.

II- منظومة التكوين الجامعي

تشمل المكوّنات الأساسية لمنظومة التكوين الجامعي، إطار التدريس الجامعي والمؤسسات الجامعية وأنظمة الدراسة إضافة إلى آليات ضمان جودة التكوين الجامعي المنصوص عليها في الإطار القانوني المنظّم للتعليم العالي. ومكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على نقائص تعلّقت بالتكوين الجامعي وبآليات ضمان جودته.

أ- التكوين الجامعي

يُنظّم التكوين الجامعي وفق نظام الدراسة إمد في إطار عروض تكوين صلب المؤسسات الجامعية وتحت إشراف الجامعات والوزارة المكلفة بالتعليم العالي ويتعهّد به إطار تدريس جامعي. وتخضع المؤسسات الجامعية إلى مجموعة من الإجراءات قصد تأهيلها لإسناد الشهادات العلمية تشرف عليها المصالح المركزية للوزارة.

وقد تمّ الوقوف على نقائص تعلّقت بإطار التدريس الجامعي القار وبالبنية الأساسية الجامعية وبتأهيل المؤسسات الجامعية لإسناد الشهادات الوطنية في الإجازة صلب نظام إمد وبالتكوين في إطار هذه الشهادات.

1- إطار التدريس الجامعي القار

يشمل إطار التدريس القار للوزارة المكلفة بالتعليم العالي أسلاكاً مختلفة يمثل سلك المدرسين الباحثين أهمّها حيث يمثل معدّل 73 % من جملة الأساتذة الجامعيين خلال الفترة 2011-2013. وتُنظّم دورات انتداب هذا السلك بمقتضى منشور صادر عن الوزير المكلف بالتعليم العالي يحدّد شروط الترشح وأجاله. كما تُحدّد الخطط المزمع تسديدها بعنوان دورات الانتداب بنفس الصيغة انطلاقاً من الحاجيات المعلنة من قبل المؤسسات الجامعية. وبلغ مجموع إطار التدريس القار ما جملته 17.797 أستاذا جامعيا خلال السنة المالية 2013 فيما بلغت اعتمادات التأجير خلال نفس السنة ما قدره 383,126 م.د.

ونصّت استراتيجية تطوير التعليم العالي والبحث للفترة 2008-2017 على ضرورة دعم إطار التدريس بالمؤسسات الجامعية ولا سيما بالجامعات الداخلية والفتية إضافة إلى تكثيف التكوين

البيداغوجي لإطار التدريس الجامعي. وقد بيّنت الأعمال الرقابية نقائص تعلّقت بانتداب وتوزيع إطار التدريس الجامعي القارّ وبتكوينه.

فمقارنة بالخطط المفتوحة، تبيّن أنّ نسبة الانتدابات المنجزة بالنسبة إلى سلك المدرسين الباحثين ناهزت بعنوان دورات الانتداب 2011 و2012 و2013 ما جملته على التوالي 57 % و46 % و44 % (تبعاً 2282 و1878 و1491 أستاذاً جامعياً)⁽¹⁾. وتراوحت هذه النسبة بين 23 % و60 % بالنسبة إلى رتبتي أستاذ محاضر وأستاذ تعليم عال وبين 41 % و72 % بالنسبة إلى رتبتي مساعد وأستاذ مساعد.

وتشمل الاختصاصات التي سجّل نسباً متدنية للانتداب بالنسبة إلى رتبة مساعد خاصة اختصاصات الشبكات الإعلامية والتعمير والفنون والحرف والألمانية والانجليزية والإيطالية فيما تشمل بالنسبة إلى رتبة أستاذ تعليم عال بالخصوص اختصاصي الإعلامية والعربية. ولم تتجاوز هذه النسبة 5 % في اختصاصي الألمانية والإيطالية في دورة 2013 في رتبة مساعد فيما بلغت 11 % في اختصاصي الإعلامية والعربية في دورتي 2011 و2013 بالنسبة إلى رتبة أستاذ تعليم عال. كما لم يتمّ خلال نفس دورات الانتداب انتداب أي مترشّح إلى رتبة مساعد في اختصاصات الإسبانية وعلوم النقل واللوجستيك وأي مترشح إلى رتبة أستاذ تعليم عال في اختصاصات الانجليزية وإدارة الأعمال وعلوم الإخبار والرياضيات التطبيقية وهندسة الطاقة.

ولوحظ عدم توقّر ترشحات بالنسبة إلى خطط تمّ فتحها خلال دورات الانتداب للفترة 2011-2013 بلغت على التوالي 15 خطة و8 خطط و12 خطة بالنسبة إلى رتبتي مساعد وأستاذ تعليم عال. وتعلّقت هذه الوضعية خاصة باختصاصات الروسية والصينية والتركية بالنسبة إلى رتبة مساعد واختصاصات الانجليزية والإسبانية وعلم الاجتماع والهندسة الصناعية والإعلامية في التصرف وعلوم الشغل والجغرافيا والبيوفيزياء والطرق الكمية والتعمير بالنسبة إلى رتبة أستاذ تعليم عال.

وتبيّن من خلال فحص عيّنة من ملفات المترشحين لرتبة مساعد أنّ ضعف نسبة الانتداب يعود أساساً إلى عدم تقدّم أعمال المترشحين في أطروحات الدكتوراه إضافة إلى عدم امتلاك البعض منهم للمفاهيم النظرية المتعلقة بالاختصاص والمنهجية البحث ولقدرات التواصل الشفاهي.

ومن جهة أخرى، لوحظ عدم التوازن في توزيع إطار التدريس الجامعي من سلك المدرسين الباحثين على الجامعات وخاصة الفتية منها على غرار جامعات القيروان وجندوبة وقابس وقفصة. من ذلك لا تتجاوز نسبة الأساتذة الجامعيين صنف "أ" و"ب"⁽²⁾ بهذه الجامعات مجتمعة خلال السنة

(1) تخصّ الأرقام المتعلقة بسنة 2013 الانتدابات المنجزة إلى حدود ماي 2014.

(2) يشمل صنف "أ" رتبتي أستاذ محاضر وأستاذ تعليم عال فيما يشمل صنف "ب" رتبتي مساعد وأستاذ مساعد.

الجامعية 2013-2014 على التوالي 6 % و 25 % من مجموع كلّ صنف فيما تحظى جامعات تونس وتونس المنار وقرطاج والمندستير وشفافس وسوسة ومنوبة مجتمعة على التوالي بنسبتي 92 % و 74 %. كما بقيت نسبة الأساتذة الجامعيين صنف "أ" بجامعات القيروان وجندوبة وقابس وقفصة مجتمعة (6 %) دون النسبة المتوفرة بجامعة منوبة (8 %).

ولا تمكّن هذه الوضعية من سدّ حاجيات المؤسسات الجامعية من إطار التدريس الجامعي القار في مختلف الاختصاصات العلمية بالكيفية المطلوبة. كما أنّ عدم التوازن في توزيع إطار التدريس ولا سيما من صنف "أ" على الجامعات الموجودة بالمناطق الداخلية من شأنه أن يؤثر سلباً على جودة التكوين.

أمّا في خصوص تكوين إطار التدريس الجامعي القارّ، فقد نصّ الأمر عدد 1825 لسنة 1993 المؤرخ في 6 سبتمبر 1993 والمتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك المدرسين الباحثين التابعين للجامعات كما تمّ تنقيحه على أن يضطلع أساتذة التعليم العالي والأساتذة المحاضرون بتأطير المساعدين. كما اقتضى قرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 25 نوفمبر 2008 والمتعلق بضبط مشاركة المدرسين الجدد في التكوين البيداغوجي أن يخضع المنتدبون الجدد في رتبة مساعد إلى حلقات تكوين بيداغوجي. إلّا أنّه لا يتمّ دائماً تأمين دورات تأطير وتكوين لفائدة المعنيين حيث أنّ 37 % من المؤسسات الجامعية و 73 % من أساتذة التعليم العالي والأساتذة المحاضرين المستجوبين في إطار الاستبيان حول منظومة التكوين الجامعي⁽¹⁾ أقرّوا بعدم تعهدهم بهذا التكوين. كما أفاد 26 % من المساعدين المستجوبين بعدم انتفاعهم بمثل هذه الدورات. أمّا بالنسبة إلى المساعدين المستجوبين الذين أقرّوا بانتفاعهم بتكوين (74 %) فقد أفاد البعض منهم بأنّ دورات التكوين المعنية شملت محاور عامة دون اعتبار الخصوصيات البيداغوجية والعلمية للاختصاصات العلمية التي يدرّسونها.

وقد أشارت اللجنة الوطنية لإصلاح التعليم العالي والبحث العلمي المحدثّة في أوت 2012 تحت إشراف الوزير المكلف بالتعليم العالي والمتكوّنة من أساتذة جامعيين إلى "إهمال التكوين البيداغوجي باستثناء بعض المبادرات الطرفية التي تستغل فيها بعض مؤسسات التعليم العالي والبحث مرور بعض الأساتذة الزائرين لتنظيم ندوات أو محاضرات حول أحد أبعاد البيداغوجيا الجامعية".

ولا تساعد هذه الوضعية على الإعداد الجيد للمتدربين الجدد لممارسة مهنتهم، علماً بأنّ دائرة المحاسبات قد أشارت في تقريرها الثالث والعشرين الصادر خلال سنة 2007 إلى نفس الاختلالات في مجال التكوين البيداغوجي لإطار التدريس الجامعي. ولئن تعهّدت الوزارة آنذاك بتفادي هذه الاختلالات إلّا أنّ استمرار وجود هذه الاختلالات يتطلب مزيد الحرص على تدعيم تكوين هذا الإطار لما لذلك من تأثير على حسن إلمامه بالمهنة.

(1) حصّ الاستبيان حول منظومة التكوين الجامعي عيّنة شملت 4 جامعات و 45 مؤسسة جامعية و 60 أستاذ تعليم عالي وأستاذ محاضر و 60 مساعداً.

2- البنية الأساسية الجامعية

تمثل البنية الأساسية أحد عناصر منظومة التكوين الجامعي. ويهدف تحسين ظروف التدريس، تم توجيه مشاريع البنية الأساسية نحو بناء مقرات للمؤسسات الجامعية المتسوغة لبنيات وتوسعة مقرات المؤسسات التي بلغت أو تجاوزت طاقة الاستيعاب القصوى. كما تم توجيه هذه المشاريع إلى صيانة بعض المؤسسات الجامعية التي تشكو الاكتظاظ وتدهور البنيات، وتجديد وتدعيم التجهيزات العلمية بعدد من المؤسسات الجامعية. ومكنت الأعمال الرقابية من الوقوف على نقائص تتعلق بعدم إنجاز بعض هذه المشاريع في الآجال المحددة والتخلي عن البعض الآخر مما حال دون توفير الظروف الملائمة للسير العادي للتدريس بهذه المؤسسات.

فقد بلغت الاستثمارات المباشرة التي تم تخصيصها بميزانية التنمية للسنوات 2009-2013 لبناء وتوسعة المؤسسات الجامعية وتجهيزها ما يناهز على التوالي 280 م.د و 80 م.د و 174 م.د. وتم استهلاك هذه الاعتمادات بنسبة بلغت على التوالي 64 % و 87 % و 77 % خلال الفترة المذكورة. وتبلغ النفقات المنجزة على موارد خارجية موظفة على التوالي 97 م.د و 11 م.د بالنسبة إلى مشاريع بناء وتوسعة المؤسسات الجامعية وتجهيزها مقابل اعتمادات مرصودة بقيمة 131 م.د و 33 م.د. وبذلك تكون نسبة استهلاكها في حدود 74 % و 32 % وهي نسب تعكس تعثر إنجاز العديد من المشاريع المبرمجة.

وأبرمت الدولة التونسية مع البنك الدولي إتفاقية قرض بتاريخ 18 جويلية 2006 بمبلغ 61,3 مليون أورو لمدة خمس سنوات⁽¹⁾ وذلك لإنجاز مشروع دعم إصلاح منظومة التعليم العالي⁽²⁾ (PARES II). ويهدف المكون الأول من المشروع إلى توسيع طاقة الإستيعاب بما قدره 13.000 طالب من خلال برمجة إحداث 10 مؤسسات جامعية وتجهيزها.

وشهد المشروع المذكور تعثرا ملموسا حيث لم تتمكن الوزارة من إنجاز كافة مكوناته مما أدى إلى إلغاء حوالي 21 % من قيمة القرض (29,4 م.د) أمام رفض البنك الدولي في سبتمبر 2013 تمديد آجال غلق الاتفاقية. وتسبب التأخير في إنجاز بعض المشاريع وإلغاء البعض الآخر في عدم الترفيع في طاقة استيعاب الفضاءات الجامعية وتعطل انطلاق الدروس بالمؤسسات المعنية، حيث تقرر في سنة 2011 إلغاء إحداث 4 مؤسسات جامعية⁽³⁾. كما تمت مراجعة الهدف المتعلق بتوسيع طاقة

(1) تم التمديد في آجال القرض بمقتضى الملحق عدد 01 بتاريخ 22 ديسمبر 2011 إلى غاية 15 جوان 2014.

(2) يشمل برنامج دعم إصلاح التعليم العالي 3 مكونات وهي (1) تعزيز طاقة استيعاب مؤسسات التعليم العالي و (2) تعصير منظومة التعليم العالي عبر

تعزيز آليات ضمان الجودة وتقوية استقلالية مؤسسات التعليم العالي و (3) تحسين جودة التعليم العالي.

(3) المعهد العالي للموسيقى بصفاقس والمعهد العالي لمهن الرياضة والمعهد العالي للعلوم التطبيقية والتكنولوجيا بالقصرين وبمنوبة.

الإستيغاب لتخفيضه إلى حدود 6.500 طالب⁽¹⁾ عوضا عن 13.000 طالب وذلك بسبب التأخير في انطلاق المشاريع الذي ناهز 3 سنوات وبسبب طول إجراءات طلبات العروض.

فإلى موفى شهر جويلية 2014، لوحظ تأخير في استكمال إنجاز ثلاثة مشاريع من بين 6 مشاريع مبرمجة وهي المعهد العالي للدراسات التطبيقية في الإنسانيات بزغوان والمعهد العالي للفنون والحرف بتطاوين والمعهد العالي للدراسات التكنولوجية بتطاوين. وأفادت الوزارة بأن التأخير المسجل يرجع إلى نقص في اليد العاملة المختصة وفي مواد البناء وتقاعس المقاولات أحيانا. وأدت هذه الوضعية بالنسبة إلى المعهد العالي للدراسات التطبيقية في الإنسانيات بزغوان إلى قبول الأشغال جزئيا والشروع في استغلاله بداية من شهر سبتمبر 2013. وأدت نفس الوضعية إلى الشروع في استغلال بعض الفضاءات بالمعهد العالي للدراسات التكنولوجية بتطاوين مع تواصل إنجاز المشروع.

أما في ما يتعلق بالتجهيزات البيداغوجية والعلمية، فقد سُجل تأخير إقتنائها حيث تمّ توفير جزء فقط من هذه التجهيزات لفائدة المؤسسات الجامعية المزمع إحداثها وكليات العلوم ومدارس المهندسين والمعاهد التحضيرية لمدارس المهندسين مما لم يساعد على تأمين السير العادي للدروس. ويرجع التأخير المسجل أساسا إلى التأخير في إبرام صفقات التجهيزات التي انطلقت في بداية سنة 2012 وإلى طول إجراءات طلبات العروض وإلى تركيز جانب هامّ من عمليات الإقتناء لدى المصالح المركزية للوزارة. وأدى التأخير المسجل إلى قيام البنك الدولي بمراجعة تقديراته وبإلغاء اقتناء بعض التجهيزات⁽²⁾ ناهزت قيمتها 11,4 م.د خاصة وأنّ اتفاقية القرض تنتهي في منتصف جوان 2014. ويذكر من بين طلبات العروض⁽³⁾ التي تمّ إلغاؤها تلك المتعلقة باقتناء معدّات علمية ومعدّات سمعية بصرية ونسخ ومخابر لغات لفائدة عدد من الكليات والمعاهد والمدارس العليا. وقد اضطرت الوزارة أمام هذا التأخير المتواصل في الإنجاز إلى مواصلة اقتناء التجهيزات المعنية على حساب الموارد العامة لميزانية الدولة عوضا عن الأجزاء الملغاة من قرض البنك الدولي.

3- تأهيل مؤسسات التعليم العالي والبحث لإسناد الشهادات الوطنية في

الإجازة صلب نظام إمد

يُقدّم ملف التأهيل من قبل المؤسسة الجامعية بعد استشارة المجلس العلمي إلى رئيس الجامعة الراجعة إليها بالنظر الذي يحيله إلى الوزير المكلف بالتعليم العالي بعد مداولة مجلس الجامعة. ويُعرض ملف التأهيل في مرحلة لاحقة على مجلس الجامعات للتأهيل بعد تقييمه من قبل

(1) باعتبار المبيت والمطعم الجامعيين.

(2) تتمثل التجهيزات الملغاة في التجهيزات الإعلامية لفائدة المعهد العالي للفنون والحرف بقابس والتجهيزات الإعلامية والعلمية وتجهيزات المخابر لفائدة

المعهد العالي للفنون والحرف بتطاوين وكلّ التجهيزات المتعلقة بمشروع إحداث المعهد العالي للدراسات التطبيقية في الإنسانيات بزغوان.

(3) بلغ عدد طلبات العروض الملغاة 11 طلب عروض تتعلق باقتناء التجهيزات.

اللجان القطاعية الوطنية المختصة. ويُمنح التأهيل لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد وتُدرج الشهادات العلمية المؤهلة في دليل التوجيه الجامعي الصادر سنوياً عن الوزارة المكلفة بالتعليم العالي. ويمكن أن تشمل ملفات التأهيل إجازة جديدة أو ملفات تعديل أو حذف أو إعادة تأهيل إجازة تمّ تأهيلها سابقاً. وقد ناهزت مشاريع الإجازات المقدّمة للتأهيل بعنوان السنة الجامعية 2013-2014 ما جملته 62 مشروع إجازة تمّ تأهيل 42 إجازة منها. وقد مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على نقائص تعلّقت بمنهجية دراسة ملفات التأهيل.

فبخصوص تأهيل الإجازات الجديدة، تتمثّل المنهجية المعتمدة أساساً في دراسة مستندية من قبل لجان التأهيل المختصة للملّقات المقدمة. غير أنّ هذه المنهجية لا تمكّن من ضمان صحّة المعطيات المضمّنة بمطالب التأهيل بصفة قطعية خاصّة فيما يتعلّق بإطار التدريس والتجهيزات والمعدات البيداغوجية المتوقّرة على مستوى المؤسسات الجامعية في ظلّ غياب متابعة ميدانية لهذه المؤسسات الجامعية. ومن شأن هذا التمثّل أن يؤدّي إلى إمكانية عدم تفعيل الشهادات المؤهلة من قبل المؤسسات الجامعية وهو ما تمّ فعلاً بالنسبة إلى 22 % من الإجازات التطبيقية في إطار البناء المشترك المؤهلة خلال السنة الجامعية 2010-2011. كما تبين أنّ 11 % من المؤسسات الجامعية المستجوبة لم تفعّل كلّ الإجازات المؤهلة خلال الفترة 2011-2013. وقد أرجعت هذه الأخيرة ذلك أساساً إلى عدم توقّر إطار التدريس الكافي والوسائل المادية اللازمة.

أمّا بخصوص ملّقات إعادة تأهيل الإجازات المؤهلة سابقاً أو تعديلها أو حذفها، فقد اقتضت مناشير الإعداد للعودة الجامعية المذكورة آنفاً تعمير جذاذة تقييم للإجازة موضوع طلب التأهيل من قبل المؤسسة الجامعية والجامعة المعنية. إلّا أنّ اعتماد هذا الإجراء لا يوفّر الضمانات الكافية لموضوعية التقييم لا سيما وأنّ الهيكل الصادر عنه مطلب التأهيل هو الذي يتعهّد بتقييم الإجازة التي يؤمّنّها. ويضاف إلى ذلك عدم استكمال تركيز الهياكل المعنية بتقييم التكوين الجامعي والتي من المفترض أن تتعهّد بهذه التقييمات.

وقد اعتبر المستجوبون أنّ الإشكاليات المرتبطة بمسار التأهيل تتمثّل أساساً وحسب الأهمية في نقص إطار التدريس (بالنسبة إلى جلّ الجامعات و42 % من المؤسسات الجامعية) ونقص الوسائل المادية من تجهيزات بيداغوجية ومعدات وفضاءات تدريس (75 % من الجامعات و42 % من المؤسسات الجامعية). كما أشارت بعض المؤسسات الجامعية إلى تعقيد وطول الإجراءات وقصر الأجل ومنهجية دراسة الملفات على مستوى الجامعات واللجان. كما أشار المستجوبون إلى عدم وضوح توجّهات الوزارة المكلفة بالتعليم العالي فيما يتعلّق بعروض التكوين التي يتمّ على أساسها ضبط الشهادات المقترحة للتأهيل وإلى غياب قاعدة معطيات حول حاجيات سوق الشغل الفعلية من الاختصاصات والخبرات

إضافة إلى عدم استقرار إطار التدريس الجامعي خاصة في المؤسسات الجامعية الموجودة بالجهات الداخلية.

4- التكوين في إطار الشهادة الوطنية للإجازة صلب نظام إمد

يُنظَّم التكوين في الشهادة الوطنية للإجازة صلب نظام إمد في إطار عروض تكوين في صيغة شهادات تطبيقية وأساسية تتعهد بها المؤسسات الجامعية. ويستند نظام التكوين إلى جملة من القواعد يتم من خلالها تقييم الطالب في مجمل الوحدات التعليمية التي تكوّن مسلكه الدراسي وتمكّنه من الارتقاء من مستوى تعليمي إلى المستوى الموالي إلى حين تحصّله على الإجازة. ويُعتمد في التصرّف في مجمل هذه القواعد على المنظومة الإعلامية "سليمة" المركّزة بكلّ من المصالح المركزية بالوزارة المكلفة بالتعليم العالي وبالجامعات وبالمؤسسات الجامعية.

وقد بيّنت الأعمال الرقابية نقائص تعلّقت بالإطار القانوني والترتيبي لنظام إمد وبإجراءات التكوين وبقواعد التقييم والارتقاء في الشهادة الوطنية للإجازة وبمنظومة التصرف في الإجازة والماجستير "سليمة".

1.4- الإطار القانوني والترتيبي لنظام إمد

تمّ تركيز نظام الدراسة إمد صلب منظومة التكوين الجامعي منذ السنة الجامعية 2006-2007 إلّا أنّ مجمل النصوص القانونية والترتيبية التي تنظّمه⁽¹⁾ فضلا عن المذكرة الإطارية ودليل الإجراءات الخاصين به⁽²⁾ لم تصدر إلا ابتداء من سنة 2008. وإضافة إلى التأخير في صدور هذه النصوص فقد تضمّنت أحكاما بيداغوجية تتعلّق بنظام الدراسة وبقواعد تقييم وارتقاء الطلبة تدخل حيّز التنفيذ بصفة رجعية. وقد تمّت الإشارة ضمن أعمال مجلس الجامعات المؤرخ في 4 أفريل 2012 إلى صعوبة تطبيق هذه الأحكام.

ويعكس هذا التمشي عدم الاستعداد الجيد لتركيز نظام إمد صلب منظومة التكوين الجامعي على مستوى المصالح المركزية للوزارة المكلفة بالتعليم العالي والجامعات والمؤسسات الجامعية وإطار

(1) تباعا القانون عدد 19 لسنة 2008 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والمتعلق بالتعليم العالي والأمر عدد 3123 لسنة 2008 المؤرخ في 22 سبتمبر 2008 والمتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنية للإجازة في مختلف مجالات التكوين والمواد والمسالك والتخصصات في نظام إمد إضافة إلى قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا المؤرخ في 30 جوان 2009 والمتعلق بضبط دليل الإجراءات الموحد لنظام الأرصدة والقواعد العامة للتقييم والارتقاء في الشهادة الوطنية للإجازة في مختلف مجالات التكوين والمواد والمسالك والتخصصات في نظام إمد كما تم تنقيحها.

(2) تباعا المذكرة الإطارية لاعتماد إمد ودليل الإجراءات الخاص بتطبيق القواعد العامة للتقييم والارتقاء في الشهادة الوطنية للإجازة في نظام إمد المعدّين من قبل الوزارة المكلفة بالتعليم العالي الصادرين خلال شهري جانفي 2008 وديسمبر 2012.

التدريس الجامعي والطلبة. وقد أكدت ذلك أعمال اللجنة الوطنية لإصلاح التعليم العالي والبحث العلمي سألقة الذكر التي أشارت إلى أنّ "غياب استراتيجية واضحة وملائمة لإصلاح منظومة التعليم العالي أدّى إلى اختصار مشروع نظام إمد في مرحلة الإرساء دون غيرها من المراحل القبلية أو البعدية حيث شاب إرساء نظام إمد في تونس جملة من النقائص على المستوى الاستراتيجي والتشريعي والتنظيمي والبيداغوجي". كما أكدت التقييمات الأولية لطريقة اعتماد منظومة إمد وفقا لأعمال اللجنة المذكورة على "صبغتها المتسرّعة وغياب الإعداد العلمي والمتأني لإصلاح هيكلي من هذا الحجم وذلك سواء من حيث توفير الإمكانيات المادية من معدات تعليمية وتجهيزات إدارية، أو من حيث تأهيل الموارد البشرية لمصاحبة المنظومة".

2.4- عروض التكوين في الشهادة الوطنية للإجازة

ينصّ الأمر عدد 3123 لسنة 2008 المؤرخ في 22 سبتمبر 2008 والمتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنية للإجازة في مختلف مجالات التكوين والمواد والمسالك والتخصّصات في نظام إمد كما تمّ تنقيحه على أنّه يتعيّن على المؤسسات الجامعية توفير عروض تكوين تتيح توجيه ثلثي الطلبة على الأقلّ نحو المسالك التطبيقية والثلث الآخر نحو المسالك الأساسية.

وتبيّن أنّه لم يتمّ دائما احترام هذه النسب حيث تراوحت النسبة المخصصة للمسالك الأساسية بين 40 % و 100 % بالنسبة إلى 51 مؤسسة جامعية خلال السنة الجامعية 2010-2011 وبين 36 % و 100 % بالنسبة إلى 56 مؤسسة خلال السنتين الجامعتين المتعلقتين للفترة 2011-2013، وهو ما يمثّل تباعا 31 % و 34 % من مجموع المؤسسات الجامعية المعنية بنظام إمد. ولم تتوفر بكلّ من المعاهد العليا للرياضة والتربية البدنية بالكاف و صفاقس وقفصة والمعهد العالي للموسيقى والمسرح بالكاف والمعاهد العليا للموسيقى بسوسة و صفاقس أي إجازة تطبيقية خلال السنة الجامعية 2012-2013.

وننتج عن هذه الوضعية أنّ نسبة الطلبة المسجلين في الإجازات الأساسية مقارنة بمجموع الطلبة المسجلين تجاوزت الثلث خلال السنوات الجامعية للفترة 2010-2013، إذ تراوحت هذه النسبة بين 35 % و 100 % بالنسبة إلى ما يفوق ثلثي المؤسسات الجامعية المعنية بنظام إمد.

3.4- قواعد التقييم والارتقاء في الشهادة الوطنية للإجازة

يرتكز نظام التقييم والارتقاء في الشهادة الوطنية للإجازة صلب نظام إمد الخاضع إلى أحكام الأمر عدد 3123 لسنة 2008 وقرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 30 جوان 2009 سألقي

الذكر على جملة من القواعد من ضمنها خاصّة اعتماد مدة 3 سنوات موزّعة على 6 سداسيات للتحصل على الشهادة الوطنية للإجازة على أن يضمّ كل سداسي منها 14 أسبوعاً من الدروس على الأقلّ وأن يشمل بين 5 و6 وحدات تعليمية يقابلها 30 رصيماً. ويقوم تدجّ الطالب وارتقاؤه في مختلف مسالك الشهادة الوطنية للإجازة على تقييم الوحدات التعليمية والاكتساب النهائي لأرصدها.

وقد اعتبر إطار التدريس الجامعي المستجوب أنّ نظام التقييم والارتقاء في الشهادة الوطنية للإجازة صلب نظام إمد غير مبني على معايير تقييم واضحة وسهلة التطبيق (40 % من المستجوبين) ولا يمكن من تقييم مدى اكتساب الطالب للمعارف التطبيقية المتّصلة بمجال تعلّمه (67 %) وللمهارات المتّصلة بالتواصل الكتابي (40 %) والشفاهي (78 %). كما لا يمكن نظام التقييم والارتقاء المذكور من تامين التكوين التطبيقي الذي يتلقاه الطالب (47 %) ولا من ضمان المعادلة بين الشهادة العلمية ومحتواها (27 %). وأثيرت نفس هذه الإشكاليات من قبل 25 % من الجامعات و32 % من المؤسسات الجامعية المستجوبة.

وإضافة إلى ذلك، أشار المستجوبون إلى التأثير السلبي لاعتماد صيغتي أفضل العديدين والربط والتكامل بين أعداد الوحدات التعليمية وصيغة الارتقاء بالإمهال على المستوى العلمي للطلبة. كما تمّ التعرّض إلى صعوبة إلزام المؤسسات الجامعية بتطبيق عناصر هذا النظام على غرار الوفاء بالعدد الأدنى المطلوب من الفروض الحضورية والتريصات. واقترح المستجوبون مراجعة البرامج الدراسية النظرية والتطبيقية ومزيد ملاءمة الضوارب والأرصدة المسندة إلى الوحدات التعليمية لطبيعة الإجازة وتعميم التقييم على جميع المواد المكوّنة للوحدة التعليمية وإيلاء التواصل الكتابي والشفاهي عناية خاصة.

وقد أشارت أعمال اللجنة الوطنية لإصلاح التعليم العالي والبحث العلمي سالفة الذكر إلى جملة من النقائص البيداغوجية على مستوى منظومة إمد وذلك على غرار "ازدواجية أنظمة التقييم التي تجمع بين الأرصدة والمعدلات السنوية والتضخم في ساعات التدريس على حساب التكوين الذاتي للطلبة والتضخم في عدد الامتحانات والأوقات المخصصة لها وصعوبة تطبيق النظام السداسي وضعف تنمية المهارات في برامج التكوين وحشوها بوحدات وعناصر لا علاقة لها بالاختصاص وتكريس نظام تقييم يتجافى مع جودة التكوين".

ومن جهة أخرى، بيّنت الأعمال الرقابية عدم تعهّد مصالح الوزارة المكلفة بالإعلام والتكوين حول نظام التقييم والارتقاء في الشهادة الوطنية للإجازة صلب نظام إمد لفائدة عمداء ومديري المؤسسات الجامعية وإطار التدريس عند انطلاق تركيز هذا النظام خلال السنة الجامعية 2006-2007. ولم يتم القيام ببعض الأعمال في هذا الغرض إلّا في سنة 2010 أي بعد أكثر من 3

سنوات من انطلاق العمل به، واقتصرت على بعض اللقاءات الإعلامية ودورة تكوين موسّعة لفائدة بعض الأعوان الإداريين تمّ القيام بها خلال الفترة الممتدة بين شهري جانفي وجوان 2010. ولم يتمّ إلاّ في سنتي 2012 و2013، تنظيم دورات تكوينية حول منظومة إمد لفائدة إطار التدريس الجامعي تعلّقت بالإطار القانوني والترتيبي والهيكلية لمنظومة إمد وبتدقيق مسالك التكوين الجامعي. وقد انتفع بهذه الدورات التكوينية 65 أستاذا جامعيًا وباعتمادات قدرها 58,902 أ.د.

4.4- منظومة التصرف في الإجازة والماجستير "سليمة"

يرتكز نظام التقييم العام والارتقاء في الشهادة الوطنية للإجازة صلب نظام إمد على منظومة "سليمة" وهي منظومة إعلامية للتصرف في الإجازة والماجستير (تطبيق وab) تتضمن 3 مكوّنات تشمل التصرف في المسالك البيداغوجية وفي الشؤون الطلابية وفي الامتحانات. وقد بيّنت الأعمال الرقابية نقائص على مستوى تركيز منظومة "سليمة" وهيكلتها واستعمالها.

فبخصوص تركيز المنظومة، فقد تمّ الشروع في تطويرها منذ سنة 2005، وبعد صدور النصوص القانونية والترتيبية المتعلقة بنظام إمد، تمّت إعادة هيكلتها وانطلقت المؤسسات الجامعية في اعتمادها تدريجيا منذ سنة 2009.

أمّا فيما يتعلّق بهيكلية المنظومة، فقد تبين أنّها لا تتضمن ملحق الشهادة العلمية الذي يشمل معلومات وصفية للمعارف والمهارات والكفاءات التي اكتسبها الطالب طوال تعليمه العالي مع إبراز خصوصية مساره الجامعي. ويتمّ حاليا استخراج هذه المعطيات باعتماد تطبيق خاصة غير مندمجة صلب منظومة "سليمة". ولا تمكّن هذه الوضعية من تجنّب المخاطر المتصلة بإعادة إدراج المعطيات. كما لا تمكّن الإجراءات المعتمدة في استغلال المنظومة من الفصل بين مهام إدراج المعطيات والمصادقة عليها ومن شأن ذلك أن ينعكس سلبا على سلامة المعطيات المدرجة بها على مستوى المؤسسات الجامعية وخاصة منها تلك المتعلقة بإدراج أعداد المراقبة المستمرة والامتحانات.

وإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى أنّ التدخّل على منظومة "سليمة" يتطلّب تخصيص وقت وموارد بشرية للتمكّن من الاستجابة لطلبات التدخّل في أفضل الأجل، فقد تبين أنّ مصالح إدارة الإعلامية على المستوى المركزي تتعبّد بجميع هذه الطلبات، علما بأنّه تبين من خلال الاستبيان حول منظومة التكوين الجامعي أنّ 94 % من المؤسسات الجامعية التي تستعمل منظومة "سليمة" ضمن العينة (74 % من العينة) قد توجّهت إلى المصالح المركزية المعنية بالوزارة بتشكيّات أو بطلبات تدخل خلال الفترة 2011-2013.

وتبيّن من جهة أخرى أنّ بعض المؤسسات الجامعية لا تستعمل كلّ الوظائف المتوفّرة بمنظومة "سليمة". من ذلك تراوحت نسب المؤسسات الجامعية التي لا تستعمل وظيفة تسجيل الغيابات المخصصة لإصدار ورقات الحضور الخاصة بالامتحانات بين 78% و 96% خلال الفترة 2011-2013. وأرجعت 60% من المؤسسات الجامعية المستجوبة التي لا تستعمل هذه المنظومة (26% من العينة) ذلك أساساً إلى نقص تكوين الإطار الإداري وعدم قدرته على استعمالها. وأشار بعض المستجوبين إلى صعوبة استغلال المنظومة على شبكة الانترنت وإلى البطء المسجّل عند استعمال بعض وظائفها على غرار استخراج محاضر الأعداد خلال مداولات الامتحانات النهائية.

وأفادت الوزارة المكلفة بالتعليم العالي فيما يتعلق بمختلف النقائص المشار إليها بخصوص نظام التقييم والارتقاء في الشهادة الوطنية للإجازة صلب نظام إمد بأنه تمّ تضمين الإجراءات الإصلاحية المتعلقة بها ضمن المخطط الاستراتيجي للإصلاح 2015-2025.

ب- آليات ضمان جودة التكوين الجامعي

ينصّ القانون المنظمّ للتعليم العالي على أنّ جودة التكوين تمثّل عنصراً أساسياً في منظومة التعليم العالي وعلى أنّ التقييم وضمان الجودة يمثلان آليات أساسية لتحقيق الأهداف المرسومة لقطاع التعليم العالي. كما نصّ نفس القانون على أن تتولّى الجامعة السهر على ضمان الجودة بالمؤسسات التابعة لها وعلى أن تُحدث هيئة وطنية للتقييم وضمان الجودة والاعتماد إضافة إلى لجنة للجودة لدى كلّ جامعة ومؤسسة جامعية. وببنت الأعمال الرقابية نقائص تعلّقت بالهيئة الوطنية للتقييم وضمان الجودة والاعتماد (فيما يلي الهيئة) وبلجان الجودة.

وتُعتبر الهيئة مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية مكلفة وفقاً لأحكام القانون المتعلق بالتعليم العالي بالسهر على التقييم وضمان الجودة والاعتماد بالتعليم العالي. وقد ضبط الأمر عدد 1719 لسنة 2012 المؤرخ في 14 سبتمبر 2012 تركيبها وطرق تسييرها. غير أنّ تركيز هذه الهيئة وسيرها ومنهجية عملها شهدت صعوبات مختلفة حالت دون القيام بدورها بصفة فعالة.

فقد نصّ القانون المتعلّق بالتعليم العالي المؤرخ في 25 فيفري 2008 على أن يتمّ إرساء نظام التقييم وضمان الجودة والاعتماد في أجل لا يتجاوز 5 سنوات من تاريخ نشره. إلا أنّ الهيئة ما زالت إلى حدود شهر ماي 2014 في طور التركيز. وتمّ رصد اعتمادات لفائدتها بعنوان سنة 2014 بقيمة 625 أ.د. متأتية بنسبة 84% من ميزانية الدولة (525 أ.د) و 16% من موارد خارجية موظّفة (100 أ.د). ولم تتجاوز نسبة استهلاك الاعتمادات المخصّصة لها 2% ⁽¹⁾ إلى موفى شهر ماي 2014.

⁽¹⁾ لم تفد الهيئة في إجابتها الواردة في شهر نوفمبر 2014 بما يشير إلى تطوّر هذه الوضعية.

أمّا على مستوى سير الهيئة ومنهجية عملها، فقد نصّ الأمر عدد 1719 لسنة 2012 سالف الذكر على أنّ مهمة مجلس الهيئة تتمثل خاصة في إرساء نظام جودة ودليل إجراءات خاص بها وفي صياغة النظام الداخلي للهيئة ومدونة لقواعد السلوك وفي وضع برنامج للتقييم والاعتماد يتوافق والأولويات المحددة من قبل الوزير المكلف بالتعليم العالي. إلّا أنّه وإلى موفى ماي 2014 لم يتمّ ضبط أي من هذه الوثائق. واقتصرت أعمال الهيئة على تنظيم بعض الورشات الجهوية مع الجامعات وإصدار طلبات تقديم ترشّحات لإعداد دراسات حول التجارب العالمية الرائدة في مجال التقييم والاعتماد في التعليم العالي وحول التقييمات الوطنية المنجزة سابقا بالجامعة التونسية.

وعلى صعيد آخر، وفيما يتعلق بلجان الجودة، اقتضى القانون المتعلق بالتعليم العالي أن يتمّ إحداثها صلب الجامعات أو المؤسسات الجامعية وأن تتعّد بإجراء التقييم الداخلي على أن تتولى الجامعات والمؤسسات تقديم تقارير سنوية في الغرض إلى كلّ من الوزير المكلف بالتعليم العالي والهيئة. كما نصّ الأمر عدد 2716 لسنة 2008 المؤرخ في 4 أوت 2008 والمتعلق بتنظيم الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث وقواعد سيرها كما تمّ تنقيحه على أن تجتمع لجنة الجودة المحدثة صلب الجامعة للنظر خاصة في المسائل المتعلقة بالارتقاء المستمر بجودة التكوين والتصرف البيداغوجي والإداري والمالي وبضمان الجودة بالمؤسسات التابعة للجامعة.

وتمّ في إطار برنامج دعم إصلاح التعليم العالي سالف الذكر تخصيص 28,197 م.د منذ سنة 2006 لفائدة مشاريع تتعلّق خاصة بتركيز منظومات معلوماتية وتحسين التصرف الإداري والمالي صلب الجامعات والمؤسسات الجامعية عهد بالتصرف فيها إلى لجان الجودة المحدثة في سنة 2009 بكافة الجامعات وبالإدارة العامة للدراسات التكنولوجية. أمّا فيما يتعلق بلجان الجودة المفترض إحداثها صلب المؤسسات الجامعية. فقد تبين أنّ مصالح الوزارة المكلفة بالتعليم العالي وكذلك الهيئة لا تملك أية معطيات حول إحداثها أو بخصوص أنشطتها.

وبينت 53 % من المؤسسات الجامعية المستجوبة أنّها لم تحدث لجان الجودة وذلك أساسا بسبب غياب معطيات حول كيفية إحداثها ومنهجية عملها (26 %) وعدم توقّر الموارد البشرية والمالية اللازمة لسيرها (21 %). كما تبين بالنسبة إلى 75 % من الجامعات وإلى 63 % من المؤسسات الجامعية المستجوبة التي أحدثت لجان الجودة أنّها لم تخصّص لفائدة لجانها أية موارد مالية.

III- دعم تشغيلية خريجي التعليم العالي

يهدف القانون عدد 19 لسنة 2008 المنظم للتعليم العالي سالف الذكر إلى دعم تشغيلية الخريجين في نطاق الشراكة مع المحيط الاقتصادي وذلك من خلال التأسيس لنظام تكويني يهدف إلى توجيه أكبر عدد من الطلبة نحو القطاعات الواعدة ونحو التكوين التطبيقي. وتمّ ضبط الإطار العام للتكوين التطبيقي لطلبة التعليم العالي بالإدارات والمؤسسات والمنشآت العمومية والخاصة بمقتضى القانون عدد 21 لسنة 2009 المؤرخ في 28 أفريل 2009 الذي أكد على الجانب التطبيقي كعنصر أساسي من مكونات منظومة التكوين الجامعي.

وقد مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على نقائص تتعلّق بالهياكل المتدخلة في دعم تشغيلية خريجي التعليم العالي وبانفتاح التعليم العالي على المحيط الاقتصادي لدفع التشغيلية وبحفز المبادرة لبعث المشاريع وبرامج التكوين التكميلية.

أ- الهياكل المتدخلة في دعم تشغيلية خريجي التعليم العالي

يتطلب دفع تشغيلية خريجي التعليم العالي، وضع آليات تضمن للطلبة فرص اكتساب الكفاءات العلمية والمهارات التكنولوجية بالاحتكاك المباشر مع أهل المهنة ومعايشة واقع المؤسسة الاقتصادية. وتشير هيكلة البطالة حسب المستوى التعليمي إلى ارتفاع هامّ لحصة المعطلين عن العمل من خريجي التعليم العالي بلغت 31,4 % في موفى مارس 2014 مقابل نسبة بطالة عامة في حدود 15,2 %. وتفاقت نسبة المعطلين عن العمل من خريجي التعليم العالي من حاملي بعض الإجازات على غرار الإجازة في الحقوق والاقتصاد والتصرف حيث بلغت 63,2 %. وتجدر الإشارة إلى ضعف نسبة إدماج طالبي الشغل من خريجي التعليم العالي المسجلين بالوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل حيث لم تتجاوز 6 % في سنة 2011 و 4 % في سنة 2012 و 14 % في سنة 2013⁽¹⁾.

وتشمل الهياكل المعنية بدعم تشغيلية خريجي التعليم العالي أساسا الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والجامعات إضافة إلى الهياكل الوزارية الأخرى المكلفة بالتشغيل. غير أنّ هذه الهياكل لا تضطلع بالمهام الموكولة لها على الوجه المطلوب ولا سيما منها المتعلقة بالدراسات والتخطيط في مجال دعم التشغيلية وبالإعلام والتوجيه نحو الاختصاصات ذات التشغيلية العالية.

(1) المصادر: المعهد الوطني للإحصاء والوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل.

1- الدراسات والتخطيط

أوكل الأمر عدد 2876 لسنة 2008 المنظم للوزارة سالف الذكر إلى مكتب الدراسات والتخطيط والبرمجة القيام بدراسات حول تطابق التكوين مع التشغيل وجمع الإحصائيات وتحليلها وتوزيعها وتحليل طاقة الاستيعاب بالمؤسسات الجامعية وبدراسة طرق التوزيع المحكم للوسائل بين هذه المؤسسات. وأكد برنامج دعم قطاعات التربية والتكوين المهني والتعليم العالي من أجل التشغيلية (PEFESE) المذكور أنفا موضوع اتفاقية دخلت حيز التنفيذ في ديسمبر 2010 على وضع أدوات وطرق للمعينة وجمع المعلومات على المستويين الوطني والجهوي وعلى تدعيم الوسائل البشرية المخصصة للتشغيلية وللتخطيط واللامركزية. وعهدت إلى المكتب رئاسة لجنة متابعة وتسيير البرنامج بمقتضى قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي المؤرخ في 2 سبتمبر 2011 المتعلق بإحداث اللجنتين المذكورتين بالوزارة.

وإلى موفى جوان 2014، لم يتم استكمال إنجاز بعض مكونات البرنامج وخاصة منها تلك المتصلة بدعم قدرة الوزارة في مجال التخطيط واللامركزية مما حدّ من قدرة الوزارة على الاستجابة لحاجيات المؤسسات الاقتصادية والطلبة. فلئن تمّ في سنة 2007 إنجاز دراسة تتعلق بالحاجيات من الكفاءات إلى حدود سنة 2025 بإشراف فريق من الجامعيين من ذوي الاختصاصات المتنوعة فإنه يبقى من الضروري مزيد تعميق النظر في وضع عروض التكوين وعلاقتها بالحاجيات الحقيقية للاقتصاد من الناحيتين النوعية والكمية واستشراف أوجه تطورها في ضوء التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية المتوقعة.

ونصّت الاتفاقية المذكورة على إنجاز مسح يتعلّق بمتابعة خريجي التعليم العالي في موفى سنة 2012. إلا أنّ الاعتمادات اللازمة لذلك لم ترصد بالميزانية إلا في سنة 2014 بقيمة 50 أ.د ولم يتمّ إلى موفى شهر ماي من نفس السنة صرفها. وأدّى سوء برمجة أعمال المسح إلى عدم احترام آجال إنجازها. وأفادت الوزارة بأنّه ورغم عدم توفير الموارد المالية اللازمة للقيام بمسح وطني على هذا المستوى من الأهمية فقد تم الاعتماد على الكفاءات الداخلية والإمكانيات الذاتية للوزارتين المكلفتين بالتعليم العالي وبالشغل وأنّ تقريراً أولياً قد أنجز في الغرض على أن يتمّ تقديم التقرير النهائي في موفى شهر سبتمبر 2014، علماً بأنّه لم يتم موافاة فريق الرقابة بأي من التقريرين المذكورين.

ومن جهة أخرى، أوكل الأمر المنظم للوزارة إلى مكتب دعم التشغيلية متابعة انعكاسات الإصلاحات المتعلقة ببرامج التدريس والتشجيع على إنجاز دراسات في مجال التشغيل. إلا أنّ نشاط هذا

المكتب لم ينطلق إلاّ في سنة 2012 مع دخول برنامج الإشهاد لدفع التشغيلية⁽¹⁾ حيز التنفيذ. ولم تتوفر لدى المكتب معطيات ودراسات تتعلّق بحاجيات التشغيل وبمتابعة الخريجين.

وعلى صعيد آخر، تمّ إحداث مراصد بكل الجامعات وفقا لقرار الوزير المكلف بالتعليم العالي المؤرخ في 3 أفريل 2008 والمتعلق بإحداث المراصد بالجامعات وضبط تركيبها ومشمولاتها وطرق سيرها. وتبيّن خلافا للقرار المذكور أعلاه أنّ 9 مراصد من بين 13 مرصدا لا يشرف عليها مدرس جامعي⁽²⁾. ولم تؤمّن المراصد المحدثّة كلّ المهام الموكولة إليها والمتصلة منها خاصة بالدراسات حول الإدماج المهني لخريجي الجامعة ومتابعة المسارات الجامعية وتحليل المؤشرات ذات الدلالة على غرار الإدماج والإخفاق والانقطاع. كما لا تتولّى إبداء الرأي حول إستراتيجية الجامعة ومشاريعها الهادفة إلى تحقيق الملاءمة بين التكوين والتشغيل.

وتواجه المراصد المذكورة صعوبات في تأمين مهامها نتيجة نقص الإمكانيات المخصّصة لها وافتقارها لمنهجية عمل واضحة وهو ما أكّده 77 % من المراصد المستجوبة ضمن الاستبيان حول تشغيلية خريجي التعليم العالي⁽³⁾. وأشار ثلث القائمين على هذه المراصد إلى أنّ المؤسسات الجامعية لا تأخذ بعين الاعتبار الملاحظات الصادرة عنهم فيما اعتبر 73 % من هذه المؤسسات أنّ المراصد لا تمدّها بالمعطيات حول تشغيلية خريجها وهو ما يحدّ من جدواها كآلية لدعم تشغيلية خريجي التعليم العالي حسب 38,5 % منها.

ومن جهة أخرى، لوحظ ضعف التنسيق بين الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والهيكل المعنية بالتشغيل ومنها الوزارة المكلفة بالتشغيل من أجل إيجاد رؤية مشتركة لدعم تشغيلية خريجي التعليم العالي وملاءمة التكوين مع الحاجيات والمهارات المطلوبة في سوق الشغل.

ولئن أحدثت بموجب القرار الوزاري المشترك بين الوزيرين المكلفين بالتعليم العالي وبالتشغيل المؤرخ في 29 نوفمبر 2011، لجنة فنية مشتركة للقيام بتوحيد المنهجية المعتمدة لمتابعة خريجي مؤسسات التعليم العالي واتخاذ التدابير الإجرائية والقانونية والمادية اللازمة للقيام بمسح سنوي فإنّ هذه اللجنة لم تتوصّل إلى بلوغ الهدف المنتظر من إحداثها وهو إنجاز المسوحات وتوحيد المنهجيات بما يمكن من إدراج معطيات ذات دلالة ضمن إصدارات الإدارة العامة للمرصد الوطني للتشغيل الراجع بالنظر إلى الوزارة المكلفة بالتشغيل ولا سيما حول نسب بطالة الخريجين حسب طبيعة التكوين الجامعي (أساسي، تطبيقي) وفي الاختصاصات ذات التشغيلية العالية.

(1) يمثل هذا البرنامج أحد مكونات برنامج دعم إصلاح التعليم العالي وقد نفذ بالشراكة مع الوكالة الجامعية للفرانكفونية ومؤسسة ترينكس والمركز

الثقافي البريطاني والمعهد الفرنسي بتونس ومؤسسة Amideast.

(2) جامعات تونس وصفاقس ومنوبة وجندوبة وقابس وقفصة وسوسة والزيتونة والجامعة الافتراضية

(3) خصّ الاستبيان المتعلق بتشغيلية خريجي التعليم العالي 150 خريجا و30 مؤسسة جامعية و50 مؤسسة اقتصادية حاضنة لطلبة الإجازات التطبيقية وكل مراصد الجامعات.

ونظرا للتأخير المسجل في تركيز الهيئة الوطنية للتقييم وضمان الجودة والاعتماد. فإنها لم تتوصل إلى موفى ماي 2014 إلى إنجاز مهامها المتعلقة خاصة بتقييم النتائج المسجلة على مستوى التعلّم والتشغيلية والشراكة مع المؤسسات الاقتصادية.

2- الإعلام والتوجيه نحو الاختصاصات ذات التشغيلية العالية

يعتبر الطالب وفق القانون عدد 19 لسنة 2008 محور منظومة التعليم العالي. وهو يتمتع في هذا الإطار بالحق في الإعلام حول كلّ مسالك التكوين ومساراته وبرامجه والآفاق المهنية التي يفتحها. وأوكل الأمر عدد 2876 لسنة 2008 المنظم للوزارة سالف الذكر إلى الإدارة العامة للشؤون الطلابية مهمة توجيه الطلبة إلى المؤسسات الجامعية وذلك من خلال تقديم المعلومات المفيدة لهم فيما يخصّ مسالك التكوين في التعليم العالي والوظائف والمنافذ المهنية التي تخولها الشهادات الوطنية. وأكدت الدراسة المنجزة في سنة 2007 حول الحاجيات من الكفاءات إلى حدود سنة 2025 على ضرورة العمل تدريجيا على توجيه أفواج الطلبة الوافدين على التعليم العالي وتوزيعهم على الاختصاصات ذات التشغيلية العالية.

وحددت الوزارة الاختصاصات ذات التشغيلية العالية في مجالات الصحة والصناعات التحويلية والمعالجة وعلوم الإعلامية والاتصالات والمليمتيديا والعلوم البيطرية والفنون وهندسة التعمير والبناءات وشعب الهندسة والتقنيات المماثلة. وأكدت إستراتيجية الوزارة للفترة 2008-2017 على ضرورة دعم هذه الاختصاصات على حساب الاختصاصات التي تشهد صعوبات جمة في الإدماج المهني على غرار شعب الآداب والإنسانيات والاقتصاد والتصرف.

ولئن تم استهداف مضاعفة عدد المسجلين في الاختصاصات الواعدة وذات التشغيلية العالية فإنّ نسبتهم استقرت مقارنة بالعدد الجملي للطلبة في حدود 45 % خلال الفترة 2010-2013. كما حافظت شعب الآداب والإنسانيات والاقتصاد والتصرف تقريبا على نفس نسب المسجلين نتيجة عدم تأمين أنشطة الإعلام والتوجيه على الوجه المطلوب وعدم إيلائها الأهمية اللازمة.

وتبيّن في هذا الشأن أنّ أنشطة الإعلام تقتصر على تقديم المعلومات حول الشعب والاختصاصات دون التطرّق لآفاق التكوين ومتطلبات سوق الشغل وهو ما لا يمكن من توفير معطيات كافية لحاملي البكالوريا الجدد حول مسالك التكوين ومنافذها المهنية. كما لم يتمّ تركيز وحدات الإعلام بفرض التشغيل وبالمهن الجديدة خلافا للفصل 9 من الأمر عدد 2876 لسنة 2008.

ويعتبر نصف المستجوبين من خريجي التعليم العالي أنّ الوزارة لا تقدّم المعلومة للطلبة حول عروض التكوين في المجالات والاختصاصات ذات التشغيلية العالية على الوجه المطلوب. كما أشار 14 % فقط من المتخرجين إلى أنّ اختيار الاختصاص كان على إثر حضور اجتماع إخباري حول التوجيه الجامعي.

وأفادت الوزارة أنّ عدم إسداء معلومات حول آفاق التكوين وسوق الشغل يبقى مطروحا نظرا لعدم توفر المعطيات الدقيقة حول الآفاق المهنية لاختصاص معين ومدى ملاءمته مع متطلبات سوق الشغل، ويبقى نقص الإطار المتخصّص في هذا المجال عائقا أساسيا أمام تطوّر الأيام الإعلامية حول التوجيه الجامعي.

ويجدر التذكير بأنّه سبق للوزارة أن تعهّدت بالسعي إلى إيجاد الآليات الكفيلة لضمان إعلام جامعي متكامل ومهيكل ردّا على ملاحظات دائرة المحاسبات المضمّنة بتقريرها الثالث والعشرين (سنة 2007)، وإزاء تواصل النقائص المذكورة يتعيّن على الوزارة اتخاذ التدابير العاجلة لتجاوزها.

ب- انفتاح التعليم العالي على المحيط الاقتصادي لدفع التشغيلية

يُعتبر التكوين التطبيقي حسب القانون عدد 21 لسنة 2009 المؤرخ في 28 أفريل 2009 المتعلق بضبط الإطار العام للتكوين للتطبيقي لطلبة التعليم العالي بالإدارات والمؤسسات والمنشآت العمومية والخاصة، نمطا من التكوين الجامعي، يتكامل مع التكوين الأكاديمي الذي يتلقاه الطالب في شكل دروس نظرية وأشغال مسيّرة أو تطبيقية في المخبر أو الورشة. وقد مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على إخلالات تتعلّق باتفاقيات الشراكة مع المحيط الاقتصادي وبالتربصات والتكوين بالتداول وبالإجازات التطبيقية في إطار البناء المشترك.

1- الشراكة مع المحيط الاقتصادي

يهدف القانون عدد 21 لسنة 2009 سالف الذكر إلى توطيد الشراكة بين الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث وبين مختلف مكّونات محيطها وخصوصا منها المؤسسات الاقتصادية. وقد نصّ القانون على ضبط القواعد العامة للتربصات والتكوين بالتداول والضمانات الكفيلة بإنجازها في إطار ميثاق يحدّد بأمريشمل خاصة دليل جودة التربصات والتكوين. غير أنّ الأمر المذكور لم يصدر إلى موفى جوان 2014.

وقد أبرمت الوزارة اتفاقية إطارية مع الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية بتاريخ 6 أفريل 2005 بناء على الرغبة المشتركة في ربط علاقات شراكة وفي إطار تفتح

المؤسسات الجامعية على المحيط الاقتصادي. إلا أنه لم يقع إحداث لجنة المتابعة المنصوص عليها في الاتفاقية والتي تتمثل مهمتها في تطبيق بنودها وتقديم مقترحات عملية في الغرض. ولم يتمّ تحيين الاتفاقية ومراجعتها منذ سنة 2005 بما يتلاءم خاصة مع ما شهده نظام التكوين الجامعي من إصلاحات جوهرية.

وينصّ القانون عدد 21 لسنة 2009 على إبرام اتفاقية تربص أو تكوين بالتداول بين المؤسسة الجامعية والطالب والإدارات أو المؤسسات أو المنشآت العمومية أو الخاصة بالنسبة إلى كلّ فترة تكوين تطبيقي. غير أنّ عدد الاتفاقيات المبرمة من قبل عشر جامعات لم يتجاوز 16 اتفاقية إلى موفى ماي 2014. ولم تتوصّل جامعة جندوبة إلى إبرام أي اتفاقية مع محيطها الاقتصادي رغم تأمينها لتكوين تطبيقي فيما أبرمت جامعة قابس اتفاقية وحيدة. أمّا الاتفاقيات التي أبرمتها المؤسسات الجامعية الموقرة لإجازات تطبيقية فقد بلغ عددها 308 اتفاقيات فقط لمجموع 122.893 طالبا مسجلا في سنة 2013 أي بمعدل اتفاقية لكلّ 399 طالبا. ولم يساعد ضعف عدد الاتفاقيات على تأمين العدد الكافي من التربصات والتكوين بالتداول لفائدة الطلبة وهو ما يستدعي العمل على التكثيف من هذه الاتفاقيات بما يمكن من احتضان المؤسسات الاقتصادية لأكبر عدد ممكن من الطلبة.

وتبيّن من خلال فحص عيّنة شملت 80 اتفاقية من ضمن 100 اتفاقية سارية المفعول تخصّ المعاهد العليا للدراسات التكنولوجية عدم دقّة مضمون هذه الاتفاقيات التي لم تحدّد عدد الطلبة المزمع احتضانهم صلب المؤسسات الاقتصادية والمجالات والاختصاصات المعنية بالتربصات. كما لم تنصّ هذه الاتفاقيات على حقوق وواجبات مختلف الأطراف الممضية عليها. واعتبر 93 % من المؤسسات الجامعية المستجوبة أنّ الاتفاقيات المبرمة لا تفي بحاجيات التكوين.

وينصّ الأمر عدد 3123 لسنة 2008 سالف الذكر على أن يتمّ تحديد التكوين وتنظيمه في الإجازات التطبيقية بالشراكة مع المحيط المهني. إلا أنّ الوزارة لم تعمل على تحسيس المؤسسات الاقتصادية لتكون شريكا فاعلا في هذا المجال وعلى إعلامها بما يمكن أن تستفيد منه من خلال احتضانها للطلبة على غرار الحصول على علامة مؤسسة مكوّنة أو الانتفاع بآليات تمويل التكوين. وقد أشار إلى هذا النقص ثلثا المؤسسات الاقتصادية التي تمّ استجوابها لهذا الغرض.

وإجمالا أكّد 76 % من المؤسسات الاقتصادية على أنّ الاتفاقيات مع المحيط الجامعي المتوفرة حاليا غير مفعّلة بالقدر الكافي نتيجة نقص المتابعة والتأطير من قبل المؤسسة الجامعية وضعف التواصل مع المحيط الجامعي فيما أرجع 80 % من المؤسسات الجامعية ذلك إلى نقص الحوافز لتبني الطلبة خلال تكوينهم الجامعي.

وقد أفادت الوزارة بأنه لتلافي تكرار هذه النقائص، قامت حديثاً بتطعيم إدارة الشراكة مع المحيط والإدماج المهني صلب الإدارة العامة للدراسات التكنولوجية بالموارد البشرية اللازمة وتفعيل الهيكل المكلف بمتابعة اتفاقيات الشراكة.

2- التربصات والتكوين بالتداول

تتم صياغة محتويات التكوين في الشهادة الوطنية للإجازة التطبيقية وفق الأمر عدد 3123 لسنة 2008 المنظم لنظام "إمد" سالف الذكر المنقح بالأوامر اللاحقة على أساس التوازن بين الجانبين التطبيقي والنظري. وتشتمل الإجازات التطبيقية على دروس نظرية وأشغال تطبيقية وعلى مشاريع فردية أو جماعية من جهة وعلى تدريب في الوسط المهني في شكل تربصات أو تكوين بالتداول من جهة أخرى ويشكل التربص السدس على الأقل من مجموع الأرصدة المسندة للشهادة.

ومكن النظر في المعطيات المتوفرة في منظومة "سليمة" من الوقوف على عدم احترام قاعدة تخصيص سدس الأرصدة للتربص بالنسبة إلى 19 إجازة تطبيقية تعلق بعضها بالاختصاصات ذات التشغيلية العالية على غرار علوم الصحافة والتوثيق والاتصال. ولم تؤمن 5 مؤسسات مستجوبة تربصات لفائدة طلبتها خلال الفترة 2011-2013 وهي المعهد العالي للبيوتكنولوجيا بصفاقس والمعهد العالي للعلوم التطبيقية والتكنولوجية بقفصة والمعاهد العليا للدراسات التكنولوجية بقفصة وبقصر هلال وبالقصرين. وأفاد 10 % من المستجوبين أنهم لم ينتفعوا بتربصات أثناء دراستهم الجامعية.

ولم يساعد غياب ميثاق ودليل جودة التربصات والتكوين بالتداول على إنجاز هذه التربصات بكيفية تتلاءم مع الأهداف البيداغوجية للتكوين وانتفاع كافة الأطراف بها ولا سيما الطالب والمؤسسة الاقتصادية.

وخلافا لأحكام القانون عدد 21 لسنة 2009 سالف الذكر، لا يتوفر على مستوى الوزارة والجامعات والوزارة التقارير التأليفية السنوية حول التربصات أو التكوين بالتداول مما لا يساعد هذه الهياكل على إحكام متابعتها. كما لا تتوفر بالوزارة معطيات حول عدد التربصات المؤتمنة وغير المؤتمنة في مختلف المؤسسات الجامعية مما يحول دون وضع الآليات الضرورية لإنجاز التربصات والتكوين بالتداول بما يتلاءم مع متطلبات المحيط الاقتصادي وبما يساهم في دفع تشغيلية خريجي التعليم العالي.

واعتبر ثلث المستجوبين من حاملي الإجازات التطبيقية أن تكوينهم التطبيقي لم يساهم في تطوير معارفهم ومهاراتهم بما يدعم فرص حصولهم على شغل. وأرجعوا ذلك إلى غياب المتابعة والتأطير من قبل المؤسسة الجامعية.

ولئن نصّ الأمر عدد 3123 لسنة 2008 المذكور أنفاً على التكوين بالتداول كشكل من أشكال التدريب في الوسط المهني فقد تبين من خلال الاستبيان عدم اعتماده بالقدر الكافي حيث لم تتمكن 87 % من المؤسسات الجامعية من تأمين هذا النمط من التدريب ولم ينتفع به 95 % من حاملي الإجازات التطبيقية المستجوبين. وأفادت الوزارة بأنّ التكوين بالتداول يعتبر الأسلوب الأرقى لتحقيق مهنة فعلية لمسالك التكوين، غير أنّ شروط تأمينه تظل غير متوفرة إلّا في جهات معينة تتميز بثراء النسيج الاقتصادي وبنسب تأطير محترمة وفي اختصاصات محدودة.

3- الإجازات التطبيقية في إطار البناء المشترك

ينصّ الأمر عدد 3123 لسنة 2008 المذكور أنفاً على أنّه يمكن بالاتفاق مع المحيط المهني تدقيق التخصص في السداسيين الخامس والسادس قصد إحداث إجازات تطبيقية بالبناء المشترك. ويهدف هذا النوع من الإجازات إلى تكريس الأهداف التنموية الوطنية المتعلقة بتعزيز تشغيلية خريجي التعليم العالي وتحقيق ملاءمة أكبر بين مسالك التكوين الجامعي والاحتياجات الفعلية لسوق الشغل.

وتبين عدم توفر الإجازات التطبيقية بالبناء المشترك في كلّ من جامعات تونس وتونس المنار والقيروان وجندوبة والجامعة الافتراضية وهو ما يعكس صعوبة انفتاح هذه الجامعات على المحيط الاقتصادي وضعف تشريك المهنيين في التكوين لتعزيز تشغيلية خريجها.

ومكّنت مقارنة الأهداف المتعلقة بإحداث الإجازات التطبيقية بالبناء المشترك⁽¹⁾ مع الانجازات من تسجيل تراجع نسبة إنجاز هذه الإجازات في الجامعات والإدارة العامة للدراسات التكنولوجية من 78 % لسنة 2011 إلى نسبة 71,11 % في سنة 2013.

ولم يتمّ تفعيل عدد من هذه الإجازات التطبيقية بالبناء المشترك حيث لم تتجاوز نسبة تفعيل هذا النمط من التكوين الجامعي 78 % في سنة 2011 لتراجع إلى 29 % في سنتي 2012 و2013. ويرجع ذلك إلى عدم التزام المهنيين بتعهداتهم المتعلقة خاصة بتأطير التبرصات وتوفير فرص التشغيل مما أدّى إلى تعليق التكوين في بعض الإجازات.

وتراجع عدد الطلبة المسجلين في الإجازات التطبيقية بالبناء المشترك من 946 طالبا في سنة 2011 وإلى 536 طالبا في سنة 2012 ليصل إلى 237 طالبا في سنة 2013. كما تراجع عدد الخريجين من 473 خريجا في سنة 2011 إلى 309 خريجين في سنة 2012 و137 خريجا في سنة 2013 أي بانخفاض سنوي يقارب النصف. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنّ الوزارة أحدثت 26 إجازة

(1) عقود التكوين والبحث للفترة الرباعية الممتدة بين 2010 - 2013 بين الوزارة من جهة والجامعات والإدارة العامة للدراسات التكنولوجية من جهة أخرى.

نموذجية تطبيقية بالبناء المشترك كدفعة أولى خلال السنة الجامعية 2008-2009 وقد بلغت نسبة الإدماج المهني لخريجي هذه الإجازات 100 %، غير أنّه ونتيجة ضعف التواصل بين الجامعات والمحيط الاقتصادي لم تتم المحافظة على هذه التجربة وتثمينها.

ولم تؤمّن 80 % من المؤسسات الجامعية المستجوبة إجازات تطبيقية بالبناء المشترك خلال الفترة 2011-2013، ولم تحتضن 80 % من المؤسسات الاقتصادية المستجوبة طلبه في هذا الإطار. وأرجع 56 % من هذه الأخيرة عزوفها عن احتضان الطلبة إلى عدم إعلامها بمزايا إحداث الإجازات التطبيقية في إطار البناء المشترك.

وأفادت الوزارة بأنّ بعض المسالك المنجزة بالبناء المشترك تعرف صعوبات ونقائص عدة أدّت إلى عزوف عديد المشرفين عن مواصلة تسييرها أو إلى تعطل فتح بعض المسالك المتحصّلة على التأهيل من الوزارة أو إلى تدهور جودة التكوين أو عزوف المؤسسات الاقتصادية الشريكة على مواصلة الانخراط في عملية التكوين.

ج- حفز المبادرة لبعث المشاريع وبرامج التكوين التكميلية

حثّ القانون عدد 69 لسنة 2007 المؤرخ في 27 ديسمبر 2007 والمتعلق بحفز المبادرة الاقتصادية بالمؤسسات التعليمية والتكوينية على نشر ثقافة المبادرة لديها وحملها على التفتح على محيطها الاقتصادي ودعم الشراكة. وتبيّن أنّ 60 % من المؤسسات الجامعية التي شملها طلب معطيات في الغرض لم تؤمّن برامج في مجال بعث المشاريع لفائدة طلبتها خلال الفترة 2011-2013. وأكّدت نتائج الاستبيان الموجه إلى خريجي التعليم العالي أنّ 63 % منهم لم ينتفعوا بتكوين في مجال بعث المشاريع.

وشرعت الوزارة المكلفة بالتعليم العالي منذ سنة 2009 في اعتماد الشراكة مع الوزارتين المكلفتين بالتشغيل والصناعة في تنظيم مناظرة لمكافحة أفضل مخططات الأعمال المنجزة من قبل طلبة الجامعات التونسية. وتبيّن تراجع عدد الطلبة المشاركين في هذه المناظرة من 2078 طالبا في سنة 2011 إلى 1320 طالبا في سنة 2012 و783 طالبا فقط في سنة 2013.

وتُعتبر محاضن المؤسسات آلية تعتمد عليها الوزارة لمرافقة خريجيها من الحاملين لأفكار مشاريع وذلك من خلال تأمين أفضل الظروف لهم منذ مرحلة الفكرة وإلى حين تجسييمها. غير أنّ 70 % من المؤسسات الجامعية المستجوبة لا تتوفّر لديها محاضن مؤسسات.

وتمّ تركيز خلايا إدماج مهني في 84 مؤسسة من جملة 170 مؤسسة جامعية في إطار برنامج دعم قطاعات التربية والتكوين المهني والتعليم العالي من أجل التشغيلية. وقد لوحظ وجود اختلافات في محتوى أنشطة هذه الخلايا وهو ما يعكس غياب رؤية مشتركة ومنهجية موحدة لعملها. ولا تتوفّر معطيات حول عدد الطلبة المستفيدين من أنشطة هذه الخلايا.

وتساعد مراكز المهن بالجامعات في دعم تشغيلية الخريجين من خلال تحديد المهن ذات التشغيلية العالية والمساهمة في مراجعة برامج التدريس وتطويرها وفق المهارات المطلوبة من قبل المشغلين وفي تطوير علاقات الشراكة مع القطاع الخاص. ولم يتمّ بعث مراكز مهن إلا بخمس جامعات وهي جامعات تونس المنار وجندوبة وسوسة والقيروان وقفصة إضافة إلى المعهد العالي للدراسات التكنولوجية بزغوان في موفى سنة 2013 وذلك في إطار برنامج تعاون مع الوكالة الأمريكية للتعاون الخارجي USAID يعنى بتحسين تشغيلية الخريجين.

ومن جهة أخرى، يهدف برنامج "الإشهاد لدفع التشغيلية" إلى تمكين الطلبة والخريجين من الحصول على شهادات في مجالات متخصصة. وقد انحصرت هذه المجالات في الانقليزية والإعلامية. وقد لوحظ عدم توفّر إحصائيات تهمّ عدد المنتفعين بهذا البرنامج. ولم تؤمّن 70 % من المؤسسات الجامعية المستجوبة تكويناً تكميلياً لطلبتها أو خريجها. وأشار نصف المستجوبين من حاملي الإجازات التطبيقية إلى أنّ برامج التكوين التكميلية وحفز المبادرة لبعث المشاريع لم تساهم في دفع تشغيليتهم.

وأفادت الوزارة بأنّ مشروع إصلاح التعليم العالي للفترة 2015-2025 تضمّن محورا خاصا بتعزيز التشغيلية ينطلق من النقائص المسجلة على مستوى الآليات والمتدخلين لرسم مقاربة تشاركية شاملة تضع التشغيلية والمبادرة على رأس أولويات القطاع.

*

*

*

شهد قطاع التعليم العالي تحولات عميقة على مختلف الأصعدة إذ تطوّر عدد الجامعات من 3 جامعات في سنة 1989 إلى 13 جامعة خلال السنة الجامعية 2012-2013 وتطوّر عدد المؤسسات الجامعية خلال نفس الفترة من 36 مؤسسة إلى 198 مؤسسة وارتفع عدد الطلبة بمختلف مراحل التعليم العالي من 42 ألف طالب إلى 315 ألف طالب. وقد استوجب ذلك إعادة هيكلة قطاع التعليم العالي خاصة من حيث الإطار القانوني والترتيبي المنظم له ولمختلف الهياكل المتدخّلة ومن حيث مراجعة أنظمة الدراسات.

وبالنظر إلى أهمية الإخلالات والنقائص التي خلصت إليها دائرة المحاسبات والتي حالت دون بلوغ المستوى المطلوب للمنظومة الجامعية أهدافا وهيكلية وتصرفا، فإنّ الوزارة المكلفة بالتعليم العالي مدعوة إلى إدخال الإصلاحات الضرورية التي من شأنها أن تجعل منظومة التكوين الجامعي تستجيب لمتغيرات محيطها وتدعم تشغيلية خريجها وتتكامل فعليا مع مكوّنات المنظومة الوطنية للنهوض بالموارد البشرية.

وقد كان الهدف من وضع نظام تصرف مبني على القدرة على الأداء، ترشيد حوكمة منظومة التعليم العالي وضمان شفافية استعمال الموارد المخصّصة لهذا القطاع وتكريس المساءلة حول حسن استعمالها. وقد واجهت إدارة مشروع تطوير منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف جملة من الصعوبات والنقائص أدّت إلى التأخير في إنجازه وفي تحقيق الفائدة المرجوة منه. ولئن تمّ التمديد في مدّة المشروع بخمس سنوات إضافية فإنّه يتعيّن المضي قدما في إرساء المنظومة وفقا للالتزامات المضبوطة لكل مرحلة وتوفير الشروط اللازمة لذلك. وتبقى الوزارة مطالبة بإرساء نظام رقابة داخلية للميزانية تساعد على التأكّد من جودة المعلومات حول الأهداف المنشودة والنتائج المحقّقة بما يتيح استغلالها لتقييم القدرة على الأداء.

وتوصي دائرة المحاسبات في خصوص التكوين الجامعي، بتكثيف التكوين البيداغوجي للمنتدبين الجدد من الأساتذة الجامعيين وإيجاد مزيد من التوازن على مستوى توزيع إطار التدريس الجامعي وتوفير البنية الأساسية من فضاءات وتجهيزات تضمن إحكام سير التدريس وبضبط إجراءات مسار تأهيل المؤسسات الجامعية لإسناد الشهادات العلمية بمزيد من الدقة والالتزام بها. كما توصي الدائرة بإجراء تقييم شامل لنظام الدراسة إمد يتمّ إجراؤه بتشريك الهياكل البيداغوجية بالمصالح المركزية للوزارة وبالجامعات والمؤسسات الجامعية. كما يتعيّن استيفاء مسار تركيز الهيئة الوطنية للتقييم وضمان الجودة والاعتماد وتفعيل دورها في القيام بالإصلاحات اللازمة على مستوى منظومة التكوين الجامعي ودعم استقلاليتها بالإضافة إلى العمل على إعداد مرجعية وطنية لضمان الجودة بالتنسيق مع مختلف الهياكل البيداغوجية.

ولدفع تشغيلية خريجي التعليم العالي، تدعو دائرة المحاسبات إلى ضرورة تكافل الجهود بين الهياكل المتدخلة للقيام بالدراسات الكفيلة بملاءمة التكوين مع الحاجيات الفعلية لسوق الشغل وإضفاء مزيد النجاعة على أنشطة الإعلام والتوجيه نحو الاختصاصات ذات التشغيلية العالية وتنمية المهارات التطبيقية للطلاب. كما أنّ الوزارة مدعوة إلى تمكين الشراكة بين المؤسسة الجامعية ومحيطها الاقتصادي بما يوفّر فرصا للتربص وللتكوين بالتداول والاندماج لفائدة الطلبة في الوسط المهني وإلى تدعيم الآليات وبرامج التشجيع على بعث المشاريع وتركيز محاضن المؤسسات وخلايا الإدماج المهني ومراكز المهن لتسويق مؤهلات خريجي التعليم العالي وحفز روح المبادرة لديهم.

وقد أكّدت الوزارة بأنّ تلافي النقائص المسجلة يمثل أهم الأولويات التي تم تضمينها بكلّ دقة بالمخطط الإستراتيجي لإصلاح منظومة التعليم العالي والبحث العلمي (2015-2025) والذي تمت المصادقة عليه من قبل مجلس الجامعات في دورته المنعقدة في 05 جانفي 2015.

ردّ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

شمل التقرير الحالي لدائرة المحاسبات إبداء عدة ملاحظات وإبراز لنقائص مختلفة بهدف تقييم تنفيذ سياسة الدولة في قطاع التعليم العالي والبحث العلمي. وتعلقت هذه الملاحظات أساساً بالمحاور الآتية :

01- تركيز منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف.

02- منظومة التكوين الجامعي.

03- تشغيلية خريجي التعليم العالي.

وقد قدمت مختلف الهياكل بالوزارة عناصر الأجوبة عما ورد ضمن التقرير الأولي للدائرة وتم الأخذ بعين الاعتبار التوضيحات المذكورة وإعداد التقرير الحالي بصيغته النهائية.

وتؤكد الوزارة أنّ تلافي ما ورد من نقائص يمثل أهم الأولويات التي تم تضمينها بصفة مدققة بالمخطط الإستراتيجي لإصلاح منظومة التعليم العالي والبحث العلمي (2015-2025) وهو تتويج لأعمال اللجنة الوطنية لإصلاح منظومة التعليم العالي والبحث العلمي ويتم اعتماده عند إعداد الميزانيات ومخطط التنمية 2016-2020 وقد تمت المصادقة على المخطط المذكور من قبل مجلس الجامعات في دورته المنعقدة في 05 جانفي 2015.

I- بخصوص تركيز التصرف في الميزانية حسب الأهداف

تجدر الإشارة إلى أن ما تضمنه التقرير في هذا الإطار يتطلب التأكيد على أنّ المسؤول عن برنامج التعليم العالي لم يمارس صلاحيته بالكامل نظراً لعدم صدور الأمر المنظم لمشمولات رؤساء البرامج الفرعية وقد اعتمد مشروع إصلاح التعليم العالي والبحث العلمي آليات التعاقد بين الدولة (الوزارة) ومختلف مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي.

ولتسريع نسق تفعيل إرساء منظومة التصرف حسب الأهداف تم تنظيم عدة دورات تكوينية لفائدة المتدخلين على المستوى المركزي والجهوي. وأما بالنسبة لبعض الأنشطة الهامة التي لم تغطيها المؤشرات فقد تم اعتمادها بمناسبة إعداد برنامج القيادة والمساندة باعتباره برنامجاً أفقياً يعتمد أساساً على الوسائل علماً وأن خصوصية برنامج التعليم العالي لا تمكن من تجاوز بعض مؤشرات الوسائل بالنسبة لبعض الأهداف كما تم تشريك البرامج الفرعية في حوار التصرف بمناسبة إعداد ميزانية 2016 ومراجعة أهداف ومؤشرات البرنامج.

ومن جهة أخرى يبرّر تغيير قيمة المؤشر بتغيير طريقة احتسابه ويتم في كل سنة اعتماد الإحصائيات النهائية المصادق عليها من قبل مكتب الدراسات والتخطيط والبرمجة. وتتم التعديلات في قيمة المؤشر بالنسبة لكل السنوات لضمان تناغم الوثيقة من الناحية المنهجية. وبعنوان سنة 2016، تم الاتفاق نهائياً على طريق احتساب هذا المؤشر ويمكن الإطلاع على التعديلات المسجلة خلال سنتي 2012 و 2013 بالإطلاع على بطاقات المؤشر المضمنة بالمشروع السنوي للقدرة على الأداء.

وإجمالاً فإنّ وحدة التصرف حسب الأهداف بالوزارة تعمل على تلافي ما تم التعرض إليه من نقائص وتساهم بصفة فعلية وفعالة في تغيير نموذج التصرف في قطاع التعليم العالي والبحث العلمي لتأكيد تفعيل آليات الحوكمة الرشيدة.

II- منظومة التكوين الجامعي

شملت الملاحظات في هذا الخصوص محدودية الإنتداب في بعض الاختصاصات المعروفة بقلّة عدد المرشحين وانعدامها في اختصاصات أخرى مما يؤثر بصفة سلبية على مستوى تأطير الطلبة وتكوينهم من جهة وقيمة الشهادات المسلمة من جهة أخرى. ولتلافي هذه الصعوبات تعمل الوزارة حالياً على تفعيل ما ورد ضمن مشروع إصلاح التعليم العالي والبحث العلمي وخاصة بالجزء المتعلق بـ " مؤسسة التكوين البيداغوجي".

أما بخصوص البنية الأساسية الجامعية فإن أسباب التعثر في إنجاز عديد المشاريع يعود إلى ما عرفتة البلاد منذ سنة 2011 من عراقيل لم تمكن من تواصل الأشغال في ظروف عادية. علما وأن المكوّن الأول في إنجاز مشروع دعم إصلاح منظومة التعليم العالي (PARES II) لم يتضمن إحداث وإنما برمجة مؤسسات هي موجودة غالبا بفضاءات على وجه الكراء ليتم بناء مقرات خاصة بها. وهو نفس التمشي الذي تم اعتماده خلال سنة 2011 من حيث إلغاء برمجة 4 مؤسسات جامعية لا إحداثها.

وعمليا تضمن المخطط الإستراتيجي لإصلاح منظومة التعليم العالي والبحث العلمي جزاء مخصصا (الهدف العام عدد 4) لتصور كيفية مراجعة الخارطة الجامعية وسياسة إحداث الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي وتلتزم الوزارة باستحداث نسق إنجاز مشاريعها سواء المتعلقة بالبنائيات أو التجهيزات.

كما تعمل الوزارة على متابعة أعمال لجان الصفقات المتعقدة بمشاريع البناءات أو التجهيزات وذلك قصد اختصار الآجال واستيفاء مختلف الإجراءات الإدارية في أحسن الآجال لتحسين أداء الوزارة والجامعات ومختلف المؤسسات التابعة لها.

وفيما يتعلق بالملاحظات التي تم إبدائها حول تأهيل الشهادات الوطنية في الإجازة صلب نظام إمد، فإنّ المنهجية المعتمدة باعتبارها "مستندية" تركز بالأساس على طلب المجالس العلمية بالمعاهد والكليات والجامعات وهو ما يؤكد دور الهياكل البيداغوجية في إسناد الشهادات الوطنية تحت مراقبة اللجان القطاعية المختصة وهو دور لا يمكن الاستعاضة عنه وإنما تأطيره ومراقبته من قبل الهيئة الوطنية للتقييم والاعتماد والجودة والتي تعهدت خلال سنة 2015 بتقييم بعض مسالك التكوين والشهادات المرتبطة بها علما وأنّ المنهجية الحالية تم مناقشتها في عدة مناسبات في إطار مجلس الجامعات والذي أقر مواصلتها في انتظار مراجعة معمقة في إطار التمشي المعتمد والمتعلق بدعم استقلالية الجامعات.

- التكوين في إطار الشهادة الوطنية للإجازة صلب نظام إمد

وضع المخطط الإستراتيجي لإصلاح التعليم العالي والبحث العلمي هدفاً أولاً تمثل في تحسين جودة التكوين الجامعي والتشغيلية للخريجين ودقق آليات تحسين نظام تكوين الطلبة وتقييمهم وقد أخذ بعين الاعتبار النقائص المذكورة عند التعرض لنظام إمد وقواعد التقييم والارتقاء في الشهادة الوطنية مع وضع سقف زمني لمعالجة ما تمت الإشارة إليه.

وبشأن منظومة التصرف في الإجازة والماجستير "سليمة" فإن الوزارة تعكف حالياً على دراسة إمكانية تطوير نظام معلوماتي مندمج يغطي كافة نشاط الوزارة ويربط بينها بآليات ضمان جودة التكوين الجامعي كما أنه من الضروري الإشارة إلى أنّ الوزارة بصدد مراجعة مناهج التكوين باعتماد معايير دولية من ذلك اقتراح " تعزيز تكوين خبراء مرجعيين مؤسستيين في نظام إمد ناشطين في كل قسم".

وتجدر الإشارة إلى أنه تم تركيز وبصفة فعلية الهيئة الوطنية للتقييم وضمان الجودة والاعتماد التي أنجزت مختلف آليات عملها وخاصة نظامها الداخلي ومرجعيات التقييم المعتمدة مما مكنها من دراسة عديد الملفات من ذلك إبداء الرأي حول تحويل صبغة الجامعة الافتراضية من مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية إلى مؤسسة عمومية ذات صبغة علمية وتكنولوجية وذلك بإجراء تدقيق شامل لمختلف أنشطة الجامعة المذكورة بواسطة خبراء معتمدين.

III- دعم تشغيلية خريجي التعليم العالي

أ- الهياكل المتدخلة في دعم تشغيلية خريجي التعليم العالي

- الدراسات والتخطيط

تؤكد الوزارة إنجاز عملية مسح متعلق بمتابعة خريجي التعليم العالي إلا أنّ مكتب الدراسات الخارجي الذي تم تكليفه بتحليل البيانات وتقديم رؤية على أساس نتائج عملية

المسح لم يتم بالإيفاء بالتزاماته التعاقدية مما أدى إلى فسخ العقد المبرم في الغرض. وتنكب الوزارة حالياً على تحيين عملية المسح وإنجاز الدراسات المرتبطة بذلك في أحسن الآجال. وللإشارة فإنّ المخطط الإستراتيجي تضمّن عدة برامج تتعلق بملائمة التكوين مع حاجيات المجتمع من ذلك "جرد حاجيات المؤسسات الاقتصادية في المهارات وحاجيات التكوين في مرصّد القطاعات وذلك خلال سنتين وضرورة ملائمة مناهج مشروع التكوين وبرامجه في مختلف المسالك مع المتغيرات الوطنية والدولية" كما أن مشروع مخطط التنمية 2016-2020 تتضمن إعادة النظر في منظومة التخطيط والإحصاء بالوزارة عبر دعم مكتب الدراسات والتخطيط وربطه بالمرصّد المنتسبة بالجهات وذلك لتحسين المساعدة على اتخاذ القرار.

- الإعلام والتوجيه نحو الاختصاصات ذات التشغيلية العالية

تؤكد الوزارة ما ورد ضمن التقرير بهذا الخصوص وهو السبب المباشر لإثارة هذه الإشكاليات وبرمجة إمكانيات حلول لها بالمخطط الإستراتيجي المذكور سلفاً حيث تضمن ضرورة "إنجاز منظومة إعلامية حول المهن (منصات قارة، تبادل بين الفاعلين المعنيين) تحدد المهن ذات القيمة المضافة العالية".

أمّا بالنسبة لانفتاح قطاع التعليم العالي والبحث العلمي على المحيط الاقتصادي فقد تضمن المخطط الإستراتيجي لإصلاح التعليم العالي والبحث العلمي محورا كاملا حول تعزيز الشراكة بين الجامعة والمحيط الاقتصادي والاجتماعي في مختلف مراحل التكوين مع برامج مضبوطة من حيث المضمون والآجال. وهي في مجملها تأتي لتجاوز ما تمت ملاحظته من ضعف متابعة إنجاز برامج التكوين التطبيقي من خلال العمل على تعزيز دور هياكل الدعم والمسندة (مراكز تفريخ، محاضن، أقطاب تكنولوجية) ودعم مراكز المهن وإشهاد الكفاءات.

- الإجازات التطبيقية في إطار البناء المشترك

تسجل الوزارة مجموعة النقائص في هذا الإطار وخاصة تراجع عدد الطلبة والخريجين من مسلك الإجازات التطبيقية في إطار البناء المشترك وهو ما أفضى إلى إجماع المتدخلين والمعنيين بإصلاح منظومة التعليم العالي والبحث العلمي على إدراج محور خاص " لتحسين البعد... في التكوين الجامعي " وخاصة دعم البناء المشترك لمسالك التكوين والذي تضمن خاصة مأسسة الشراكة بين الجامعة والمؤسسة على المستويات الوطنية والجهوية والمحلية وإحداث آلية ناجعة تسمح للجامعيين من القيام بتربصات وفترات إقامة بالمؤسسات الاقتصادية.

ب- حفز المبادرة لبعث المشاريع وبرامج التكوين التكميلية

تم في هذا الإطار خلال سنة 2015 مواصلة تركيز أكثر من 20 مركزا للمهن بمختلف الجامعات. كما وتسعى الوزارة إلى حفز المبادرة وبعث المشاريع عن طريق اتفاقية تعاون بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والبنك التونسي للتضامن قصد تنمية القدرات والكفاءات التقنية والعلمية لخريجي المؤسسات الجامعية مؤرخة في 03 سبتمبر 2015 واتفاقية شراكة مع وزارة التكوين المهني والتشغيل.

ردّ وزارة المالية

في البداية تعرب وحدة التصرف حسب الأهداف لتركيز منظومة التصرف في ميزانية الدولة لدى وزير المالية عن شكرها لدائرة المحاسبات لقبولها إنجاز مهمة تدقيق القدرة على الأداء على مستوى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي : التعليم العالي " (الجزء المتعلق بتركيز منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف). وإنّ مصالح وزارة المالية على وعي تام بخصوصية مهمة تدقيق القدرة على الأداء في مرحلة التركيز التدريجي لمنظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف وفي ظل عدم استكمال الأطر القانونية والتشريعية الأساسية لهذه المنظومة و"بمحدودية النتائج" التي يمكن أن ترفعها.

ذلك أنّ تجربة منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف تتم حالياً :

- في ظل إطار قانوني مستقر (القانون الأساسي الجديد للميزانية الذي سيكرّس القواعد والآليات التي يقتضيها التركيز الفعلي للمنظومة الجديدة في طور الاستكمال ومن المتوقع إحالة هذا المشروع لمجلس نواب الشعب للمصادقة مع موفى شهر أكتوبر 2015).

- في غياب أدوات التصرف لدى رؤساء البرامج من ذلك مثلاً عدم استكمال تركيز منظومة رقابة داخلية ناجعة وعدم تركيز منظومة رقابة التصرف وغياب تطبيقات إعلامية خاصة بمتابعة تنفيذ القدرة على الأداء وعدم كفاية الصلاحيات المسندة حالياً لرؤساء البرامج لتنفيذ ميزانية برامجهم بالحرية اللازمة.

ومن ناحية أخرى، وبالرجوع إلى أغلب التجارب المقارنة في هذا المجال، فإنّ التأثير الاقتصادي والاجتماعي للإصلاحات المتعلقة بالميزانية (على غرار LOLF- GAR) لا يتم معانيته إلاّ بعد فترة زمنية طويلة نسبياً على وضع هذه الإصلاحات حيز التنفيذ (عشر سنوات على سبيل المثال بفرنسا) وذلك نظراً لارتباط هذا النوع من الإصلاحات بجانب ثقافي هام (تغيير ثقافة العمل الإداري) الذي لا يقل أهمية على الجانب التقني لهذه الإصلاحات.

أمّا بخصوص مؤشرات القدرة على الأداء، تقتضي منهجية ضبط المؤشرات المدرجة بوثنائق القدرة على الأداء اعتماد مؤشرات منتج (produit) أو نتائج (résultat) (intermédiaire) خاصة بأهداف البرامج العمومية من الأصناف التالية : إما مؤشرات فاعلية أو مؤشرات جودة، وهو ما يستتني المؤشرات الخاصة بأنشطة البرامج مثال ذلك مؤشرات حول مشاريع البناء والتوسعة والصيانة وتدعيم التجهيزات التي من الممكن إدراجها ضمن جداول قيادة داخلية لمتابعة أنشطة البرنامج وليس ضمن المشاريع السنوية للقدرة على الأداء.

وبخصوص دور المؤسسات الجامعية في مجال تحقيق القدرة على الأداء، فإنّ الآلية الحالية المعتمدة تركز على مبدأ " التعاقد".

الوزارة المكلفة بالتجهيز : التصرف في المباني

يعتبر حسن التصرف في المباني، من بنائيات ذات إستعمال إداري ومساكن إدارية، أحد مقومات المحافظة على الرصيد العقاري للدولة. وتتصرف الوزارة المكلفة بالتجهيز في جملة من العقارات على ملك الدولة والتي تمّ تخصيصها لفائدتها من طرف الوزارة المكلفة بأملاك الدولة إضافة إلى جملة من العقارات الأخرى على وجه الكراء. وهي مسؤولة عن هاته العقارات فيما يتعلق بتوظيفها والتصرف فيها وصيانتها وحفظها ماديا وقانونيا.

ويبلغ عدد هذه العقارات إجمالا 705⁽¹⁾ مبان منها 454 مبنى يتمّ استغلالها في شكل مساكن إدارية فيما تستعمل البقية وعددها 251 مبنى للأغراض الإدارية.

وتهدف هذه المهمة إلى النظر في مدى توفّق الوزارة المكلفة بالتجهيز في التصرف في المباني الرّاجعة إليها بالنظر من حيث تشييدها وتسوية وضعياتها العقارية فضلا عن استغلالها وحمايتها.

وشملت الأعمال الميدانية التي غطّت أساسا الفترة 2009-2014، المصالح المركزية للوزارة المكلفة بالتجهيز والوزارة المكلفة بأملاك الدولة إضافة إلى توجيه طلب إرشادات إلى الإدارات الجهوية للتجهيز. كما أجرى الفريق الرقابي زيارات ميدانية شملت 39 مبنى موزعة على ولايات تونس وأريانة وبن عروس ومنوبة ونابل. وأفضت الأعمال الرقابية إلى ملاحظات تعلّقت بإخلالات شابت تشييد المباني والتصرف فيها وحمايتها.

⁽¹⁾ إحصائيات الإدارة الفرعية للممتلكات العقارية بالوزارة المكلفة بالتجهيز - جانفي 2014.



أبرز الملاحظات

- تشييد المباني ووضعياتها العقارية

عزّزت الوزارة المكلفة بالتّجهيز رصيدها العقاري من خلال تشييد 35 مبنى خلال الفترة 2009-2013 وذلك بالرّغم من عدم رصد إعتمادات للغرض بالميزانية. ولجأت الوزارة إلى صيغ غير قانونيّة لتعزيز رصيدها العقاري حيث تمّ تمويل هذه الإحداثيات باستغلال الإعتمادات المرصودة بفصل تركيز الحضيرة لإنجاز مشاريع مختلفة تعلّقت بالأساس بإنجاز وصيانة الجسور والطرق.

وباعتماد هذا التّمثلي خالفت الوزارة قواعد الإنفاق العمومي المضبوطة بمجلة المحاسبة العمومية وبالنصوص المنظّمة للصفقات خاصّة فيما يتعلّق بملقي المباني التي تمّ تشييدها بقابس وتوزر.

كما لم تحرص الوزارة على تسوية الوضعيات العقاريّة للأراضي التي تمّ إستغلالها لتشييد بعض المباني حيث تجاوزت الوزارة التراخيص العمرانية في الغرض وهو ما نتج عنه أحيانا إنشاء مبان فوق الملك العمومي للمياه أو التحوّز بملك الغير وكان سببا في تحمّل الدولة لخسائر هامة لتسوية هذه الإخلالات بلغت على سبيل المثال 3,175 م.د تعلّقت بقطعة أرض بالمنهله.

وتدعى الوزارة إلى اتّباع البرمجة واستكمال الدّراسات وإحكام مراقبة الإعتمادات المرسّمة ببند تركيز الحضيرة لمشاريعها الطرقيّة بالإضافة إلى الحرص على تسوية الوضعيّة العقاريّة للأراضي المستغلّة في إنشاء البناءات.

- التصرف في المباني

مكّنت الوزارة المكلفة بالتّجهيز أعوانها من استغلال 247 مسكنا إداريا من جملة 454 مسكنا دون مراعاة التراتيب الجاري بها العمل في الغرض. كما لم تقم بإحالة 81 مسكنا إداريا شاغرا للوزارة المكلفة بأمالك الدولة.

وتبيّن أيضا أنّ 68 مسكنا إداريا يتمّ استغلالها دون وجه حق من قبل أعوان متقاعدين أو من أطراف لا تنتمي أصلا إلى الإدارة. كما لم تحرص الوزارة على متابعة مآل القضايا المرفوعة من قبل

الدولة لإخلاء هذه المباني ولم تتوصل إلى تنفيذ 12 حكما صادرا لفائدتها يعود بعضها إلى سنة 1996.

وشابت إجراءات إسناد المساكن الإدارية إخلالات مختلفة، حيث أسند 166 مسكنا إداريا دون إجراء محاضر معاينة و113 مسكنا دون مطالبة المنتفعين بتوقيع التزامات.

وتدعى الوزارة إلى إحكام التقيد بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل عند إسناد المساكن الإدارية والحرص على استرجاع المباني المستغلّة دون وجه حق والعمل على الحصول على التعويضات الضرورية في الغرض.

- حماية المباني

لا تقوم الوزارة المكلفة بالتجهيز بجرد للمباني الرّاجعة إلّهما بالنّظر خلافا لمقتضيات مجلّة المحاسبة العمومية. وتبيّن أنّ عددا من المباني لم يتم إدراجها بالقوائم المسوكة من قبل مصالح الوزارة ممّا يجعلها عرضة للتجاوزات وخطر الاستيلاء عليها.

كما اتّضح تضارب في المعطيات المتعلّقة بتخصيص المباني بين الوزارتين المكلفتين بالتّجهيز وبأمالك الدولة نتيجة قلة إحكام مسك الملفّات وفقدان بعض السجالات وعدم القيام بعمليات المقاربة والتّسوية العقارية.

ولم تحرص الوزارة المكلفة بالتّجهيز على حماية رصيدها العقاري حيث تبيّن أنّ البناءات التي يتوفّر في شأنها شهادات ملكية لا يتجاوز عددها 54 مبنى من جملة 705 مبان وهو ما يمثّل نسبة 7,6%.

وفضلا عن ذلك وفي غياب برامج تدخّل، لم تول الوزارة العناية الكافية لصيانة المباني وهو ما أدّى إلى تدهور حالة 7 مساكن إداريّة أصبحت تتطلّب تدخّلا عاجلا.

ويتعيّن إحكام التّنسيق بين الوزارة المكلفة بالتّجهيز والوزارة المكلفة بأمالك الدولة واتخاذ الإجراءات الكفيلة بصيانة الرصيد العقاري وحمايته.



I- تشييد المباني

قامت الوزارة المكلفة بالتجهيز بتشيد 35 مبنى خلال الفترة 2009-2014 تمثلت في 5 بنايات ذات استعمال إداري و30 مسكناً⁽¹⁾. وأثبتت الفحوصات أنّ الوزارة قامت بتشيد المباني المذكورة دون برمجة وفي غياب الدراسات ودون ترسيم الإعتمادات الضرورية لتنفيذ هذه الإحداثيات.

وخلافاً لأحكام مجلة المحاسبة العمومية التي تقتضي ترسيم الإعتمادات المخصصة لذلك بميزانية الوزارة، ثم تمويل إنشاء هذه المباني باستغلال الإعتمادات المرصودة بفصل "تركيز الحضيرة" خصت مشاريع تعلقت بالأساس بإنجاز وصيانة الجسور والطرق. وتجدر الإشارة إلى أنّ فصل تركيز الحضيرة تم إدراجه ضمن مكونات المشاريع، في جزء منه، لغاية تمكين أعوان الإدارة من مكاتب مستقلة عن مكاتب المقاولات لإستغلالها عند قيامهم بمراقبة الأشغال وتكون تجهيزاتها محدّدة بفصل ضمن الصّفقة ويتمّ بناؤها عند إنطلاق الأشغال وذلك وفقاً لما نصّ عليه الفصل 31 من كراس الشروط الإدارية العامة المطبق على الصّفقات العمومية الخاصة بالأشغال والفصل 23 من كراس الشروط الفنية والمتعلّق بالخصائص الفنية الواجب توفّرها في مكاتب الحضيرة. ويتمّ عادة إزالة هذه المنشآت عند نهاية المشروع بحكم صبغتها الوقتية ولإنتفاء الحاجة التي أنشأت من أجلها.

وفي هذا الإطار، اتّضح أنّ العديد من المباني التي شيدت في إطار بند تركيز الحضيرة ليست متواجدة بحضيرة المشروع أو على مقربة منها، بل يتمّ إنشاؤها بمناطق بعيدة لا تمكّن من متابعة المشروع المعنيّ وذلك هو الشّأن بالنسبة إلى 5 بنايات بتونس وسيدي بوزيد يتمّ استغلالها حالياً كمساكن إدارية.

إضافة إلى ذلك، اتّضح قيام بعض الإدارات الجهوية بتمويل تشييد مبنى واحد بالاعتماد على مبالغ رُصدت في الأصل لتركيز مشاريع طريقية متعدّدة. فقد تبين بناء 10 مساكن إدارية ومخبر وفرع للتجهيز تتوزّع على كل من ولايات أريانة وتطاوين ومنوبة وزغوان في إطار تركيز حضائر مشاريع متعدّدة تعلقت بإنجاز محوّلات أو سد الثّغرات أو تهذيب طرق.

كما اعتمدت بعض المصالح الجهوية للوزارة على جزء من المبالغ المرسّمة لمتابعة المشاريع الطريقية لهيئة وتشيد بنايات ذات استعمال إداري وهو ما يتعارض مع موضوع التّفقات المتعلّقة بالإعتمادات المرسّمة. وقد تمّ رصد ما لا يقلّ عن 5 مباني تمّ بناؤها أو الشّروع في بنائها على هذا الأساس خلال الفترة 2009-2013 وذلك بكل من ولايات قابس وتوزر وتطاوين وأريانة⁽²⁾.

(1) تتوزّع هذه المباني كما يلي: 10 مباني سنة 2009 و13 مبنى سنة 2010 ومبنى سنة 2012 و5 مباني سنة 2013 والشّروع في تشييد 6 مباني بلغت نسبة تقدّم الأشغال بها 95% إلى جوان 2014.

(2) بالنسبة للمباني بولاية أريانة، يرجع تشييدها إلى ما قبل سنة 2009.

وتنتفي صبغة متابعة المشاريع في هذه الحالات وتبرز إشكاليات تتعلق بانعدام الشفافية والأهداف التي جعلت المقاولين يستجيبون لتنفيذ طلبات لا علاقة لها بالمشاريع المبرمجة مع ما يمكن أن يشوب مثل هذه الوضعيات من محاباة وترفع مقنّع لكلفة المشاريع.

كما يعد ذلك مخالفة صريحة للنصوص المتعلقة بالإنفاق وخاصة الفصل الأول من القانون الأساسي للميزانية عدد 53 لسنة 1967 المؤرخ في 08 ديسمبر 1967 كما تم تنقيحه وإتمامه والفصول 1 و 2 و 9 و 84 و 88 و 99 و 100 من مجلة المحاسبة العمومية، حيث تُضبط الإجراءات والمستندات المثبتة للمصاريف حسب القواعد المبيّنة بالمجلة وتُنجز طلبات الدولة في إطار صفقات مكتوبة حسب النصوص المنظمة للصفقات. ويعتبر التصرف على هذا النحو أيضا خرقا للمناشير السنوية الصادرة عن الوزير الأول والمتعلقة بإعداد مشروع ميزانية الدولة على الإعتماد على ما يتم إقراره ضمن المخططات مع ضرورة الحرص على جاهزية الدراسات المتعلقة بها وتوفير الأراضي وهيكلية التمويل.

وتفاعلا مع ملاحظات الدائرة، أصدر الوزير المكلف بالتجهيز مذكرة عمل بتاريخ 3 جويلية 2014 تدعو إلى ضرورة التنصيص على مبررات إحداث مكاتب الحضيرة وتحديد موقع تركيزها ومساحتها بطريقة تجعلها ملبية لحاجيات الإدارة في متابعة الأشغال بالنجاعة المطلوبة غير أنّ ذلك لا يعفى من ضرورة القيام بالتدقيق في المشاريع المنجزة سابقا للوقوف على الوضعية الحقيقية لاستعمال الاعتمادات المخصصة ومراجعة المبالغ التي يتم تقريرها على هذا الفصل إضافة إلى إيلاء العناية الكافية لمراقبة تنفيذ المشاريع حتى لا تحيد عن أهدافها الأصلية ولا تكون مبررا لتجاوز القانون.

ومن ناحية أخرى، تكبدت الوزارة نفقات إضافية بمناسبة إنشاء بعض المباني وفق هذا التسمّي حيث تولّت الإدارة الجهوية بقابس منذ 2012 الشروع في بناء مقر الإدارة الفرعية للجسور والطرق من خلال استغلال مبلغ جملي قدره 430 أ.د من اعتمادات مرسمة بالصفقات خصّصت في الأصل لمتابعة مشاريع لتهيئة طرق مختلفة بالجبهة. ومكّن المدير الجهوي الشركة المكلفة ببناء مقر الإدارة الفرعية من مبلغ 120 أ.د. كان قد تحصّل عليه من أصحاب الصفقات في شكل صكوك لفائدة هذه الشركة وهو ما يخالف الفصل 12⁽¹⁾ من مجلة المحاسبة العمومية ويجعله محاسبا بحكم الواقع حسب الفصل 23 منها. وإضافة إلى ذلك تبين أنّ المبلغ الذي تمّ تسليمه للشركة المكلفة بالبناء لا يتناسب مع قيمة الأشغال الأولية المنجزة⁽²⁾، كما أكّد مركز التجارب وتقنيات البناء⁽³⁾ وجود أخطاء

(1) نفع بالقانون عدد 91 لسنة 1982 المؤرخ في 31 ديسمبر 1982.

(2) مخالفة قاعدة العمل المنجز وردت بتقرير التفقدية العامة للتجهيز المؤرخ في فيفري 2014 (إذن بمهمة عدد 2013/248 المؤرخ في 24 ديسمبر 2013) وذلك إثر معاينة ميدانية لفريق من المهندسين بالوزارة.

(3) تقرير جوان 2014.

فنية هامة تعلّقت بهيكل البناء أهمّها نقص في ارتفاع الأعمدة وتفاوت صلابتها وعدم تجانس الخرسانة المستعملة ونقص في كمية الحديد وغياب عازل التمدّد. ونتيجة لذلك رصدت الوزارة ضمن ميزانية سنة 2014 إعتمادات إضافية بلغت قيمتها 300 أ.د. قصد تسوية هذه الوضعية وتمكين الإدارة الجهوية بقابس من استكمال أشغال بناء المقرّ.

وأفادت الوزارة المكلفة بالتّجهيز بأنّه في غياب تخصيص إعتمادات للغرض تم اللّجوء إلى استغلال المبالغ المخصّصة لتركيز الحضيرة وأقرّت أنّ تصرّفها يتعارض مع طبيعة موضوع النفقات المتعلّقة ببند تركيز الحضيرة وأنّه لم يكن من باب التعمّد لخرق النصوص القانونية وخاصة مقتضيات مجلة المحاسبة العمومية بل كان ذلك من باب الاجتهاد.

وفي السّياق ذاته، اتضح أنّ الإدارة الجهوية بتوزر لجأت إلى نفس الآلية المخالفة للقانون عند إنجاز طابق علوي لمقرّها "غير مدرج بالميزانية" حسب إفادة الوزارة. حيث تمّ تمويل البناء عبر استغلال جزء من الإعتمادات المرصودة للقسمين 41 و42 من مشروع أشغال تهذيب الطريق الوطنية رقم 16. وقامت المقاوله المكلفة بالبناء، عن طريق بعض موظفي الإدارة الجهوية بتوزر⁽¹⁾، باستلام 6 شيكات وعدد من الكمبيالات مسحوبة تباعا على حساب الشّركتين المكلفتين بأشغال القسمين 41 و42 من المشروع بمبلغ إجمالي قدره 100.588,445 د وهو ما يخالف مجلة المحاسبة العمومية ويمكن اعتبار القائم بهذا التصرف محاسبا بحكم الواقع حسب الفصل 23 منها.

وأفادت الوزارة المكلفة بالتّجهيز أنّه "تمّ تعيين أكثر من 34 عوناً بالإدارة الجهوية للتّجهيز والتهيئة الترابية بتوزر بين سنتي 2010 و2014 منهم 22 موظفاً بمقرّ الإدارة وهو ما نتج عنه إكتظاظ داخل مكاتب العمل لذلك اقتضت الضّرورة إضافة طابق علوي لتسهيل العمل لكافة الأعوان. وحيث أنّ ذلك غير مدرج بالميزانية العادية فقد تمّ إنجازه على حساب تركيز الحضائر لمشروع تهيئة الطريق الوطنية رقم 16".

ولا يمكن لجوء الإدارات الجهوية بقابس وتوزر إلى تشييد بنايات ذات استعمال إداري عبر استغلال جزء من الإعتمادات المرسّمة على بند تركيز حضيرة المشاريع الطرقية من التأكّد من صرف كل المبالغ التي تمّ تغيير وجهتها في عملية التّشييد أو من قيمة الأشغال المنجزة.

ومن ناحية أخرى، تمّ بناء 4 مساكن إدارية بولاية منوبة على قطعة أرض تمسح حوالي 5563 م² أسندتها الولاية لمصالح التّجهيز قصد بناء إدارتها الجهوية بالحي الإداري بمنوبة إلا أنّ هذه الأخيرة ارتأت، عوضا عن ذلك، بناء مساكن إدارية دون إعلام المصالح المركزية للوزارة تمّ تمويلها عن

⁽¹⁾ الإمضاء على استلام الشيكات تم بتاريخ 2013/07/30 وتسليمها للمقاوله المسؤولة على البناء تم بتاريخ 2013/08/01.

طريق استخدام جزء من ميزانية مشاريع طرقية بالجهة لم تتمكن من تحديدها أو من حصر المبالغ التي تم إنفاقها في الغرض وهو ما يمكن أن يشكل خطأ تصرف حسب الفصل الأول من القانون عدد 74 لسنة 1985⁽¹⁾.

II- الإشكاليات العقارية وعدم إحترام الترتيب العمرانية

مكنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تعلقت بعدم إحترام الترتيب العمرانية وتغيير استعمال المباني من إستغلال وقي إلى دائم وبعدم تسوية الوضعية العقارية للأراضي التي تم إستغلالها لبناء بعض المباني وهو ما انجر عنه تحمّل الوزارة لنفقات إضافية.

فقد تبين أنّ الوزارة المكلفة بالتجهيز غالبا ما تقوم بتشديد مبان في مرحلة أولى قصد إستغلالها بصفة وقتية لمتابعة المشاريع المذكورة ليتم إستغلالها في مرحلة ثانية بصفة دائمة كبنية ذات استعمال إداري أو مسكن إداري وذلك دون التأكد من توفر الشروط الفنية الدنيا ومن طبيعة الأشغال الضرورية لتأهيل هذه المباني قصد مواصلة الإنتفاع بها.

كما اتضح، أنّ إدارة المياه العمرانية بالوزارة المكلفة بالتجهيز قد شرعت في تشييد مبنى إداري بأريانة بكلفة 670 أ.د بتمويل من الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (جايبكا) بقطعة أرض متواجدة⁽²⁾ بالملك العمومي للمياه وذلك دون أن يتم تغيير صبغة الجزء المزمع إستغلاله للبناء وهو ما يعتبر مخالفة للقانون عدد 16 لسنة 1975⁽³⁾ الذي يحجر البناء بالملك العمومي للمياه.

وتبين من خلال فحص الملفات والزيارات الميدانية إلى المساكن الإدارية الكائنة بالمنار 2 والمنزه 4 وباردو وبأريانة أنّ هذه الإحداثيات لم تتم وفق أشغال التهيئة والتقسيم المصادق عليها والمنصوص عليها بمجلة التهيئة الترابية والتعمير.

ومن ناحية أخرى، تمّ في أوت 2009 قبول نتيجة مناظرة وطنية لإختيار مهندس معماري مصمّم لمشروع بناء مقر الإدارة الجهوية بمنوبة وصرف حوالي 20 أ.د كجوائز للتصميم الفائز رغم وجود تضارب بينه وبين الترتيب العمرانية المنطبقة على العقار. حيث تبين خلال إعداد ملف رخصة البناء وجود تضارب بين الأمثلة الخاصة بالمشروع والترتيب العمرانية المنطبقة على العقار حسب مثال

(1) المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وإحداث دائرة الزجر المالي كما تمّ تنقيحه بالقانون عدد 34 لسنة 1987 المؤرخ في 6 جويلية 1987 والقانون عدد 54 لسنة 1988 المؤرخ في 2 جوان 1988.

(2) حسب شهادة الملكية للرسم العقاري عدد 42110 أريانة.

(3) المؤرخ في 31 مارس 1975 المتعلق بإصدار مجلة المياه.

الهيئة العمرانية لبلدية منوبة⁽¹⁾ وذلك من حيث نمط البناء (منعزل وليس متوأم) والتراجمات القانونية عن الجار الأيسر وعدم التقيد بالحرمة القانونية للطريق والعلو الأقصى المسموح به.

ولئن أفادت الوزارة أنه "تمّ العدول عن إقامة المبنى وذلك لوجود العديد من الموانع" وأنه "لم يحدث أي ضرر مالي" فإنّ هدر مبلغ 20 أ.د الذي تمّ تخصيصه لتصميم غير مطابق لمثال التهيئة العمرانية بالجهة بالإضافة إلى دفع معاليم كراء تبلغ حوالي 30 أ.د سنوياً، بما أنّ هذا التأخير فرض على الإدارة الجهوية المذكورة البقاء في عقار على وجه الكراء إلى حدود جوان 2014، يعتبر ضرراً ماليا للدولة.

وعلى صعيد آخر، تبين أنّ الوزارة لا تولي الأهمية المطلوبة لجانب البرمجة والدراسات الأولية عند التزامها تشييد بعض المباني ولا سيما فيما يخص الوضعية العقارية للأراضي.

من ذلك قامت الوزارة ببناء مسكن إداري وفرع الإدارة الجهوية للتجهيز بالمنهلة على قطعة أرض تمسح 2 هك 35 أ.ر 40 ص⁽²⁾ تمّ تمويله باعتمادات مرسّمة لمتابعة مشروع محولين بالطريق الوطنية رقم 8 علماً وأنّ ملكية هذه القطعة ترجع إلى جمعية تحصّلت عليها سنة 2001 بموجب تفويت من وزارة أملاك الدولة وذلك لتسوية الوضعية العقارية لمستشفى المنجي سليم. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه القطعة كانت على ملك الدولة وتمّ التفويت فيها من جملة أراضي تمسح 9 هك 72 أ.ر 63 ص.

ولحماية مصالحها، طالبت الجمعية الوزارة المكلفة بأملاك الدولة بتسوية هذه الوضعية الناتجة عن تحوّل الوزارة المكلفة بالتجهيز بقطعة الأرض الكائنة بالمنهلة مع الأخذ بعين الاعتبار قطعة أرض ثانية متاخمة لها وعلى ملك الجمعية أيضاً وذلك "لإنعدام حاجتها بها". وقامت الوزارة المكلفة بأملاك الدولة بالتعويض العيني للجمعية بقطعة أرض تمسح 2 هك كائنة بسكرة مقابل القطعتين المذكورتين بالمنهلة وذلك بمقتضى عقد معاوضة مؤرّخ في 28 ديسمبر 2010 قدّرت قيمته بـ 1,617 م.د.

وبيّنت الأعمال الرقابية أنّ عملية المعاوضة لم تكن منصفة للدولة إذ كلّفتها خسائر هامة بلغ مجموعها 3,175 م.د. وتعود هذه الخسارة إلى التخفيض في ثمن عقارها الكائن بسكرة وإدراج قطعة الأرض الثانية ضمن المعاوضة دون تبرير لحاجة الدولة إليها ولتسجيل العقد وإلى الترفيع في ثمن عقار الجمعية بالمنهلة نتيجة اعتماد نسبة تحيين مخالفة لما دأبت عليه الاختبارات.

(1) تمّت المصادقة على مثال التهيئة العمرانية لبلدية منوبة سنة 2008.

(2) تجدر الإشارة إلى أنّ حاجة الوزارة تقتصر على 5000 م² حسب المراسلة الموجهة من والي أريانة إلى رئيس بلدية التضامن-المنهلة والمؤرخة في 22 سبتمبر 2003 حول القيام بتخصيص المساحة المذكورة للإدارة الجهوية بأريانة.

فقد ترتّب عن هذه الوضعيّة ضرر للدولة بلغ 1,083 م.د نتيجة احتساب سعر فردي للمتر المربع لقطعة الأرض بسكرة قدره 80 د عوضا عن 135 د الذي حدّده تقرير الإختبار بتاريخ 7 جانفي 2010. وتبيّن أنّ تخفيض الثّمن الفردي للمتر المربع تمّ بناء على رأي مجرّد للمديرة العامّة للإختبارات بالوزارة المكلفة بأمالك الدولة⁽¹⁾ في سبتمبر 2010 إعتمدت فيه على إختبار يعود إلى سنة 2003 ودون مراجعة الإختبار خلافا لتوصيات اللجنة الإستشارية للعمليات العقاريّة خلال جلستها في 31 أوت 2010. وتجدر الإشارة إلى أنّ الدولة قامت بإجراء معاوضة أخرى في نفس الفترة وعلى نفس الرّسم العقاري لفائدة أحد الخواص بحساب 135 د للمتر المربع.

كما تمّ تسجيل خسارة إضافية للدولة نتيجة إدراج قطعة الأرض الثانية بالمنهلة بمساحة 3 هك 3 آر 60 ص ضمن المعاوضة والتي اقتنتها الدولة دون حاجتها إليها بمبلغ قدره 910,800 أ.د. إضافة إلى مبلغ قدره 121,311 أ.د. تمّ دفعه في جانفي 2013 بعنوان تسجيل العقد.

ومن ناحية أخرى، تبيّن أنّ قيمة الهكتار الواحد لقطعتي الأرض بالمنهلة الرّاجعتين بالملكيّة للجمعية قد تمّ الترفيع فيه 5 مرات خلال الفترة الفاصلة بين تاريخ الإنتزاع سنة 2002 وتاريخ الإختبار سنة 2010 الذي حدّد القيمة التي تمّ اعتمادها بعقد المعاوضة حيث ارتفعت هذه القيمة من 60 أ.د. إلى 300 أ.د. على اعتبار أنّ القطعتين سيضمّلهما مثال التهيئة العمرانيّة للمنطقة خلافا لما هو معمول به لتحديد القيمة الشرائيّة للعقارات من قبل الإدارة العامّة للإختبارات التي دأبت على تحديد قيمة العقار حسب صبغته ووضعيّته العقاريّة في تاريخ القيام بالإختبار علما وأنّ صبغة العقارين الكائنين بالمنهلة لاتزال فلاحيّة إلى حدود جويلية 2014. وبالرجوع إلى نسب التحيين التي تعتمد عليها الإدارة العامّة للإختبارات والمتراوححة بين 5% و7% لا يمكن أن تتجاوز قيمة الهكتار الواحد نظريا 103.091,171 د⁽²⁾ ويمكن تقدير خسارة الدولة نتيجة ذلك بما قيمته 1,061 م.د.

وتبين هذه الوضعيّة الإختلاف في طريقة تقييم العقارات بالنسبة لهذا الملف. حيث تم تحديد القيمة الشرائيّة لعقار الجمعية بناء على مجرّد توقعات بأن يشملها مثال التهيئة العمرانية في حين تم تحديد هذه القيمة بالنسبة لعقار الدولة استنادا إلى إختبار يرجع إلى سنة 2003.

وأكدت الوزارة المكلفة بالتّجهيز في ردّها على أنّ دورها يقتصر على الجانب الفّني في حين اكتفت الوزارة المكلفة بأمالك الدولة بإقرار الملاحظات الواردة بتقرير الدائرة مع ذكر الإطار الخاص للعمليّة الذي يتمثّل في معاوضة قديمة.

(1) صلب الوزارة المكلفة بأمالك الدولة.

(2) استنادا للقاعدة المعمول بها بمختلف تقارير الإختبار (الثن * (1+نسبة تطور الثمن (7=) ٪) قوّة عدد السنوات).

وبالإضافة إلى الأضرار المالية المذكورة آنفاً، تعددت الخروقات القانونية التي ارتكبتها الوزارتان المكلفتان بالتجهيز وأملك الدولة عند القيام بهذه المعاوضة فقد نص القانون عدد 5 لسنة 1964 المتعلق بملكية الأراضي الفلاحية كما تمّ تنقيحه وإتمامه أنّه "ابتداء من صدور هذا القانون لا يمكن أن يملك الأراضي الصالحة للفلاحة إلاّ الأفراد من ذوي الجنسية التونسية أو الشركات التعاقدية التي يقع تأسيسها طبقاً لأحكام القانون عدد 19 لسنة 1963" وبناء عليه لا يمكن للجمعية المذكورة ملكية أي عقارات فلاحية.

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة المكلفة بالتجهيز إلى التقيد بالقوانين وضرورة التثبت من الوضعيات العقارية للأراضي قبل استغلالها والإعتماد على البرمجة المسبقة واستكمال الدراسات والتراخيص الضرورية قبل الشروع في التنفيذ قصد تلافي مثل هذه التصرفات غير القانونية والأخطاء الفنية والإجرائية المذكورة أعلاه والتي كلفت الدولة أضراراً بليغة.

III- التصرف في العقارات

مكنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تتعلق بمدى احترام شروط إسناد المساكن الإدارية والتقيّد بإجراءاته واستغلال العقارات التي تتصرف فيها الوزارة المكلفة بالتجهيز.

أ- إسناد المساكن الإدارية

حدّد الفصل الثاني من الأمر عدد 199 لسنة 1972 المؤرخ في 31 ماي 1972 المتعلق بضبط إسكان الموظفين المدنيين التابعين للدولة قائمة الخطط المخولة للإمتيازات المنصوص عليها بالفصل الأوّل من نفس هذا الأمر ومبلغ غرامة السكنى حسب الوزارات وتتمثّل هذه الخطط بالنسبة إلى الوزارة المكلفة بالتجهيز في مدير عام ومدير ومهندس رئيس دائرة جهوية وفي رئيس مصلحة الرصد الجوي لتونس قرطاج ورئيس معهد تعليم. إلاّ أنّه لوحظ أنّه تمّ إسناد 172 مسكناً إلى أعوان عموميين لا تتوفّر فيهم الشروط القانونية للإنتفاع بمسكن إداري المنصوص عليها بالأمر سالف الذكر حيث تمّ إسناد 105 مساكن إلى منتفعين في رتبة تقني وتقني أول وتقني رئيس وتقني متعاقد وعون تقني وعون فني ومساعد تقني ومساعد فني و53 مسكناً لأصناف العملة و14 مسكناً لمتصرفين من أصناف مختلفة. وتجدر الإشارة إلى عدم إمكانية استخراج مقرّرات إسناد عبر منظومة "إنصاف" بالنسبة لهذه المساكن.

ولوحظ أنّه خلافا لما نصّ عليه منشور الوزير الأوّل عدد 14 لسنة 1972⁽¹⁾ الذي يحجر تمكين موظفي الإدارة المركزيّة من مسكن وظيفي تمّ وضع 14 مسكنا على ذمّة موظفين بالإدارة العامّة للجسور والطرق والإدارة العامّة للبنىات المدنيّة وديوان الوزير.

ونصّ نفس المنشور على أنّه في حالات النّقلة أو الإلحاق بإدارات أو هياكل أخرى فإنّ العون يفقد حقّ التمتع بالامتياز العيني المنصوص عليه بالأمر المذكور. إلّا أنّه لوحظ عدم حرص الوزارة على تسوية وضعيّة 13 عونا واصلوا الانتفاع بمساكن إدارية بالرّغم من نقلتهم من الإدارات الجهويّة إلى المصالح المركزيّة أو في ما بين الإدارات الجهويّة. كما تبين أنّ الوزارة لم تقم بإسترجاع مسكنين بالرّغم من إلحاق منتفعيها إلى هياكل أخرى فضلا عن إسناد مسكنين إداريين لعونين لا ينتميان للوزارة المكلفة بالتّجهيز.

ومن ناحية أخرى تبين أنّ الوزارة قد أسندت 46 مسكنا إداريا لفائدة أعوانها مبررة ذلك بضرورة العمل خلافا لما نصّ عليه المنشور أنفا بعدم اعتماد هذا المعيار عند الإسناد.

ونصّ الفصل الرابع من الأمر عدد 199 المذكور أنفا والفصل السابع من الأمر عدد 1109 لسنة 1974⁽²⁾ أنّه في صورة عدم توقّر مسكن بعقار يكون على ملك الدولة فإنّ الموظف المخوّل له امتياز السّكن لا يحقّ له الإنتفاع إلّا بغرامة السّكنى ولا يمكن إبرام أي عقد تسويق للغرض. إلّا أنّه تبين أنّ الوزارة تستغلّ 3 مساكن بعقود كراء⁽³⁾ يتمّ خلاص أحدها عن طريق الديوان الوطني للسّياحة⁽⁴⁾. ولم تسع الوزارة إلى تسوية هذه الوضعيّة ممّا كلّف الدّولة دفع معينات الكراء المتعلّقة بهذه العقارات والتي بلغت ما قدره 70 أ.د إلى حدود ديسمبر 2013.

ومن جهة أخرى، نصّ منشور وزير التّجهيز والإسكان عدد 4 لسنة 1995⁽⁵⁾ ومنشور الوزير الأوّل عدد 18 لسنة 2009⁽⁶⁾ على مراحل عمليّة الإسناد والوثائق المستوجبة في الغرض. إلّا أنّه تبين وجود عديد الإخلالات شابت إجراءات الإسناد نتيجة عدم مراعاة الوزارة لهذه المتطلبات وعدم التزامها بما جاء بدليل الإجراءات الخاص بإشغال المساكن الإدارية.

فقد تبين أنّه من جملة 454 مسكنا تمّ إسناد 166 مسكنا إداريا دون إجراء محاضر معاينة فضلا عن أنّ جلّ محاضر المعاينة المتوقّرة تدلّ على أنّ التسليم الفعلي للمساكن للمنتفعين يتمّ بتاريخ

(1) منشور الوزير الأوّل عدد 14 لسنة 1972 المتعلّق بتطبيق الأمر عدد 199 لسنة 1972.

(2) المؤرّخ في 20 ديسمبر 1974 والمتعلّق بالمنح المخوّل للإطارات الفنيّة بالإدارة.

(3) آخرها مبرم في 2008 و2006 و2003 تباعا.

(4) تمّ إبرام الإتفاقيّة بين وزير التّجهيز والإسكان ووزير الإقتصاد الوطني (الديوان الوطني للسّياحة) بتاريخ 19 جانفي 1972.

(5) المؤرّخ في 29 أوت 1995 المتعلّق بالتصرّف في المساكن الإداريّة.

(6) المؤرّخ في 20 جويلية 2009 المتعلّق بتطبيق مقتضيات دليل الإجراءات الخاص بإشغال المساكن الإداريّة.

سابق لقرار الإسناد من المصالح المركزيّة بالوزارة وذلك خلافا لما نصّ عليه منشور الوزير الأوّل عدد 18 سالف الذكر.

وتبيّن أيضا أنّ الوزارة لم تسع إلى مطالبة المنتفعين بما عدده 113 مسكنا إداريًا بتوقيع التزامات بدفع مبالغ استهلاك الماء والكهرباء. كما لوحظ التأخير في مطالبة بعض المنتفعين بإمضاء الإلتزام المستوجب. وتجدر الإشارة أنّ المصالح الجهويّة للوزارة قامت بإعداد بطاقات وصفية للبنائيات ذات الاستعمال الإداري والمساكن الإدارية كما سارع بعض الأعوان المنتفعين بهذه المساكن منذ سنوات بتوقيع التزامات بعد مطالبة دائرة المحاسبات الوزارة بمدّها بهذه الوثائق.

ب- استغلال المباني

شاب تصرّف الوزارة في المباني الراجعة إليها بالنظر عدة إخلالات حالت دون استغلالها على الوجه الأفضل بما لم يكفل حماية مصالحها. فقد تبين أنّ 68⁽¹⁾ مسكنا إداريا يتمّ استغلالها بصفة غير قانونيّة من طرف أعوان متقاعدین أو من أطراف لا تنتمي إلى الإدارة. وفي هذا الإطار لم تسع الوزارة إلى متابعة مآل القضايا المنشورة لإخلاء 24 مسكنا قامت بإحالة ملفاتها إلى مصالح المكلف العام بنزاعات الدولة.

كما لوحظ أنّ الوزارة لم تسع إلى متابعة تنفيذ الأحكام الصادرة لصالحها لإسترجاع بعض العقارات التي تمّ الإستيلاء عليها حيث لم تتوصل إلى تنفيذ 12 حكما في الغرض يرجع بعضها إلى سنة 1996.

واتّضح أيضا أنّ الوزارة لم تتمكّن من جمع الوثائق اللازمة لمدها لمصالح المكلف العام بنزاعات الدولة قصد رفع الدعوى لاسترجاع 32 عقارا تمّ الإستيلاء عليها من قبل الغير. وفي هذا الإطار يذكر على سبيل المثال المسكن الإداري الكائن بمونبليزير بتونس والذي تمّت معاينته من قبل الفريق الرّقابي للدائرة خلال شهر فيفري 2014 حيث قام المنتفع بهذا المسكن ببناء طابق ثاني وتهيئة محلين لتعاطي أنشطة تجاريّة.

ومن جهة أخرى، لوحظ أنّ الوزارة المكلفة بالتّجهيز لم تقم بإحالة 81 مسكنا إداريا شاغرا إلى الوزارة المكلفة بأموال الدولة وذلك خلافا لمذكّرة العمل لوزيرة التّجهيز عدد 1-د/2 المؤرّخة في 2 جانفي 2007 التي نصّت على ضرورة إحالة المساكن بعد مرور سنة من تاريخ شغورها إلى مصالح الوزارة المكلفة بأموال الدولة قصد التصرّف فيها.

⁽¹⁾ حسب الإدارة العامّة للشؤون العقاريّة والقانونيّة والنزاعات ماي 2014.

كما تخلّت الوزارة خلافاً لمنشور الوزير الأول عدد 59 مؤرّخ في 10 ديسمبر 1992 عن التصرف في محلّ تابع لها كائن بتونس لفائدة الشّعبة المهنيّة دون مقابل حيث تعاقدت هذه الأخيرة سنة 1996، مع أحد الخواص لممارسة نشاط تجاري به مقابل انتفاعها دون وجه حق بالإيجار. وتجدر الإشارة أنّ هذا المحلّ يمثّل كتلة غير مستقلّة عن الإدارة ويتمّ تزويده بالكهرباء والماء مباشرة عن طريق العدادات التابعة لها يُوجد ممر مفتوح يربط هذا المحلّ مباشرة مع مأوى سيّارات المصلحة والمعدّات وهو ما يمكن أن يشكّل خطراً عليها خاصّة وأنّ المحلّ المذكور يبقى مفتوحاً بعد انتهاء التوقييت الإداري.

وتبيّن أيضاً أنّ مركز التجارب وتقنيات البناء الذي تشرف عليه الوزارة المكلفة بالتجهيز يستغلّ عقارين تابعين للوزارة كائنين بالورديّة وقابس دون سند قانوني يوضّح العلاقة القانونيّة التي انبنى عليها هذا التصرف ودون استشارة الوزارة المكلفة بأُملاك الدّولة.

كما لوحظ قيام الوزارة بالإذن لشركة إتصالات بتركيز محطة قاعدية للهاتف الجوّال الرقعي بمقرها الكائن بحي الحدايق بتونس خلال سنة 2008 دون إبرام عقد في الغرض مما أدّى إلى حرمان الدولة من الإنتفاع بالعائدات المتأتية من تركيز مثل هذه الأجهزة. وتجدر الإشارة إلى أنّ الوزارة قد قامت بهذه العمليّة منذ سنة 2008 متجاوزة بذلك رأي الوزارة المكلفة بأُملاك الدولة التي أفادت في مکتوبها المؤرّخ في 7 أفريل 2008 بتعذر الإستجابة لطلب هذه الشركة نظراً إلى "أنّ تركيز مثل هذه المحطّات بمقر مبنى حكومي من شأنه أن يسبّب ضرراً مباشراً للمبنى ويفقده صبغته كمرفق عمومي". وتّضح، بالرجوع إلى مصالح الوكالة الوطنية للتردّدات، غياب أي ملفّ أو ترخيص يتعلّق بالمحطة المذكورة وذلك خلافاً لكلّ من الفصل 52 من مجلة الإتّصالات⁽¹⁾ وقراري وزير تكنولوجيا الإتّصال المؤرّخان تباعاً في 31 جويلية 2001 و11 فيفري 2002.

وأفادت الوزارة المكلفة بالتّجهيز في ردّها أنّها قامت، في ثلاث مناسبات بمراسلة شركة الإتّصالات لتسوية هذه الوضعيّة تمّ على إثرها إعداد مشروع عقد تسويق لم يتم بعد الحسم في إمكانيّة إمضائه من قبل الوزارة المذكورة.

ومن جهة أخرى، وخلافاً لما نصّ عليه منشور الوزير الأول عدد 18 المؤرّخ في 20 جويلية 2009 الذي يقضي بضرورة الإعلام بكل التّغييرات المتعلّقة بمكوّنات المسكن وكيفيّة إستغلاله أو إعادة توظيفه إضافة إلى إعداد بطاقات وصفية للمساكن حديثة البناء أو التي لم يتم ضبطها من قبل وإحالتها إلى مصالح وزارة أُملاك الدولة والشؤون العقاريّة لتقييمها وتحيين بنك المعلومات الخاصّ بهذه الأُملاك، تبيّن أنّه تمّ إعادة توظيف 5 مساكن بجندوبة لتستغلّ كمستودعات وإضافة مسكن إلى مغارة بالقصرين وإدماج 7 مساكن بالإدارات الجهوية والفروع عند التوسعة بباجة والكاف وتحويل

(1) الصّادرة بالقانون عدد 1 لسنة 2001 المؤرّخ في 15 جانفي 2001.

محل إداري إلى مسكن بالقيروان دون الالتزام بالإجراءات التي ضبظتها الوزارة المكلفة بأمالك الدولة ودون أن تتضمن ملفّات هذه المباني المستندات التي توثّق لذلك.

كما لوحظ أنّ بعض المباني الراجعة بالنظر إلى المصالح الجهوية للوزارة قد تمّ إلزائها دون مراعاة للتعليمات العامة لوزير المالية عدد 186 لسنة 1975 ودون احترام الإجراءات الترتيبية المتبعة في الغرض كالقيام بالإختبارات الضرورية وطلب الترخيص من المصالح المركزية للوزارة وإعلام الوزارة المكلفة بأمالك الدولة فضلا عن متابعة أشغال الهدم وهو الشأن بالنسبة إلى مسكنين كائنين بالعويّنة وقابس على سبيل المثال.

ومن ناحية أخرى، أبرز فحص الملفّات الخاصّة بالعقارات تباينا في المساحتين الجمليّة والمغطاة خصّصت ما لا يقلّ عن 20 مسكنا حسب المعطيات المركزية والجهوية للوزارة رغم عدم تباعد تواريخ تحريرها في جلّ الأحيان. وتراوح الفارق في المساحات بين 20 متر مربّع و492 متر مربّع. ويمكن لهذه الوضعيات أن تخفي عمليّات توسعة أو تهيئة أو إعادة توظيف خلافا للصيغة القانونية.

IV- حماية العقارات

أفضت مراجعة الطّرق المتبعة من قبل مصالح الوزارة المكلفة بالتجهيز في حماية العقارات من بنايات ذات استعمال إداري ومسكن إدارية إلى الوقوف على بعض الإخلالات تعلّقت أساسا بجرد المباني ومسك ملفّاتها والحماية القانونية والصيانة.

أ- جرد المباني

بيّنت الأعمال الرقابية أنّ الوزارة ومصالحها الجهوية لا تقوم بجرد للمباني الراجعة إليها بالنظر وذلك خلافا لمجّلة المحاسبة العمومية⁽¹⁾ والتعليمات العامة عدد 186 لسنة 1975 ومناشير الوزير الأوّل⁽²⁾ المتعلقة بضبط الأملاك العمومية والتي نصّت على ضرورة التثبّت من أنّ الجرد قد تمّ طبقا للإجراءات القانونية والترتيبية المعمول بها في الغرض. كما خالفت الوزارة المكلفة بالتجهيز دليل مراقبة التّصرف في عقارات الدولة المخصّصة للمصالح الوزارية والمؤسّسات العمومية ومنشور الوزير الأوّل عدد 18 المؤرّخ في 20 جويلية 2009 الذي حمل على مصالح كل الوزارات مسك دفتر جرد في العقارات التي تتصرف فيها ومقاربتها مرّة في السنة على الأقل مع دفاتر التّخصيص التي تمسكها مصالح أملاك الدولة.

(1) الفصول 212 و214.

(2) عدد 37 المؤرّخ في 3 ماي 1988 وعدد 53 المؤرّخ في 23 جوان 1988 وعدد 19 المؤرّخ في 4 أفريل 1991 وعدد 82 المؤرّخ في 5 نوفمبر 1993.

وتبيّن في هذا الإطار أنّ مسكنا بمنوبة ومسكنين بسوق الجمعة بأريانة غير مدرجة بقائمة المباني الراجعة بالنظر للوزارة ولا يتوفّر للوزارة ملفّات في شأنها.

كما لوحظ عدم تناسق قوائم المصالح المركزيّة للوزارة مع تلك التي تمسكها مصالحها الجهويّة حيث تبين على سبيل المثال تصرّف الإدارات الجهويّة بالمنستير ومنوبة في مسكنين غير مدرجين بقائمة المصالح المركزيّة وفي المقابل تتضمّن قائمة المصالح المركزيّة بالوزارة مسكنا كائنا ببزرت تتصرّف فيه الإدارة الجهويّة بهذه الولاية دون أن يتم إدراجه بقوائمها. وأرجعت الوزارة المكلفة بالتّجهيز هذا التضارب في المعطيات إلى عدم تكليف عون قار بالإدارات الجهوية ومتفرغ لمسك ملفات المساكن الإداريّة.

ومن ناحية أخرى، لوحظ فقدان للسجلّ الخاصّ بمساكن الحضيرة وهو ما يحول دون قيام الوزارة بمتابعة هذه العقارات.

وأفرزت الفحوصات رصد 12 حالة لملفات متعلّقة بالمساكن الإداريّة تضمّنت تباينا يتعلّق بالعدد الرتبي للمسكن وذلك بين البطاقة الوصفية أو بطاقة إحصاء مساكن الدولة والجماعات المحليّة إن وجدت، ومحضر المعاينة المحرّر عند إسناد المسكن إلى المنتفع به.

كما لوحظ وجود ملفّات لعديد العقارات لا تحمل العدد الرتبي للعقار ممّا يحول دون ضبط هذه العقارات ومتابعتها بالتّسيق مع المصالح المكلفة بأملاك الدولة. وبلغ عدد هذه الحالات 29 مبنى موزّعة بين 25 بناية ذات استعمال إداري و4 مساكن إداريّة.

واتّضح كذلك أنّ المعطيات المدوّنة بالبطاقات الوصفية للعقارات تفتقر للدقّة اللازمة حيث تبين أنّها لا تتضمّن التّنصيصات الضروريّة كالعنوان وتاريخ البناء وتاريخ الشّغور والوضعية العقاريّة ومراجع المملكيّة والمساحات الجمليّة والمغطّاة وعدد الغرف. كما لا يتسوّى معرفة هويّة الأعوان المتداولين على المسكن الإداري نظرا لعدم تضمّن الملفات لقرارات الإسناد للمنتفعين السابقين وذلك بالإضافة إلى غياب محاضر المعاينة عند إسترجاع المسكن الذي يحول دون التأكّد من وضعية العقار وتحديد المسؤوليّات عند حدوث تجاوزات.

ب- الحماية القانونيّة

لا تحتوي ملفّات العقارات دائما الوثائق القانونيّة المنصوص عليها بدليل مراقبة التصرّف في العقارات الدوليّة المخصّصة للمصالح الوزارية والمؤسّسات العموميّة التابعة لملك الدولة الخاص وقرار

الوزير الأول المؤرخ في 29 ديسمبر 2001⁽¹⁾ حيث بيّنت الفحوصات أنّه من مجموع 705 مبنى ومسكن إداري لا يتوفّر لدى الوزارة المكلفة سوى 12 محضر تخصيص و504 بطاقات وصفية و65 مثالا هندسيا و213 قرار إسناد و207 محاضر معاينة و260 إلزام.

كما اتّضح أنّ الوثائق المكونة لملفات المباني لا تمكّن في أغلب الحالات من إثبات ملكيّة الدولة للعقارات وأوجه التصرف فيها أو ما يفيد تخصيصها أو حيازتها للوزارة إذ لوحظ أنّ عدد شهادات الملكية المتعلقة بالعقارات الرّاجعة بالنظر للوزارة المكلفة بالتجهيز يقتصر على 54 شهادة ملكيّة من جملة 705 مبنى تحت تصرف الوزارة وهو ما يمثل نسبة 7,6 %.

وأفادت الوزارة المكلفة بأموال الدولة في ردّها أنّه قد تمّت مراسلة مصالح وزارة التّجهيز والإسكان لمدّ الإدارة العامة لضبط الأملاك العمومية بالملف الفني المتعلّق بالمباني حتى يتسوّى تخصيصها. في حين أفادت الوزارة المكلفة بالتّجهيز أنّها تعتزم الإنطلاق في أشغال تسوية هذه الملفات وذلك بتكليف مصالح الديوان الوطني لقياس الأراضي بإعداد أمثلة الأشغال الخصوصية والمختلفة للعقارات (TPD).

من جهة أخرى، تقوم الدولة عملا بأحكام الأمر العليّ المؤرّخ في 18 جوان 1918⁽²⁾ والأمر عدد 999 لسنة 1990⁽³⁾ بتخصيص بعض العقارات لفائدة الوزارة المكلفة بالتّجهيز قصد التصرف فيها. ويتمثّل التخصيص في تسخير مجاني لعقار على ملك الدولة الخاص من قبل الوزارة المكلفة بأموال الدولة للوزارة الراغبة في ذلك. وتتصرّف الوزارة المكلفة بالتّجهيز في هذه العقارات المذكورة مادام التخصيص قائم الذات وترجع لتصرّف ملك الدولة الخاص عندما ينتهي استعمالها من قبل المصالح المخصّصة لها. غير أنّه اتّضح عدم إجراء المقاربة بين سجلات الوزارة المكلفة بأموال الدولة والمعطيات المتعلقة بالعقارات التي تتصرّف فيها الوزارة المكلفة بالتّجهيز حيث لوحظ تضارب في البيانات المستقاة من الإدارة الفرعيّة للممتلكات العقاريّة بالوزارة المكلفة بالتّجهيز في شأن 12 محضر تخصيص يضمّ 17 عقارا من جملة 705 مبنى تحت تصرفها في حين أبرزت دراسة الملفات المستقاة لدى الإدارة العامّة للتصرّف والبيوعات بالوزارة المكلفة بأموال الدولة وجود 152 محضر تخصيص مقابل وجود 231 محضرا للتخصيص المتعلّقة جميعها بمباني وضعت على ذمّة الوزارة المكلفة بالتّجهيز أبرزتها قاعدة البيانات الإلكترونيّة لأموال الدولة.

(1) قرار الوزير الأول المؤرخ في 29 ديسمبر 2001 المتعلّق بالمصادقة على نظام تصنيف الوثائق المشتركة بين الوزارات والمؤسسات العمومية.

(2) المتعلّق بالتصرّف والتفويت في ملك الدولة العقاري الخاص.

(3) المؤرّخ في 11 جوان 1990 والمتعلّق بضبط مشمولات وزارة أملاك الدولة والشؤون العقاريّة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الوزارة المكلفة بأموال الدولة غالباً ما تشير في مراسلاتها للوزارة إلى أنّ سجلات التخصيص لأموال الدولة لا تتوفّر على ما يفيد تخصيص العديد من العقارات لفائدة مصالح التجهيز وخاصة منها المتعلقة بالمساكن الإدارية وهو ما جعلها مطالبة بمدّها بأمثلة الأشغال المختلفة لإتمام إجراءات التخصيص. إلا أنّ الوزارة المكلفة بالتجهيز لم تستجب لهذه الطلبات ولم تعمل على إنجاز الأمثلة المطلوبة والحصول على محاضر التخصيص.

وبالإضافة إلى ذلك لا توضح هذه السجلات ما إذا كانت الأراضي المخصصة للوزارة المكلفة بالتجهيز ما تزال شاغرة أو تمّت إقامة مشاريع عليها مما لا يمكن الوزارة المكلفة بأموال الدولة من تقدير الحاجة إلى استمرار تخصيصها. وكان ذلك هو شأن محضر تخصيص صادر عن الوزارة المكلفة بأموال الدولة لعقار مخصّص لفائدة الوزارة المكلفة بالتجهيز كائن بشارع باريس بتونس مساحته 387 متر مربع حيث لم تتمكّن الوزارة المكلفة بالتجهيز من التعرّف عليه أو بيان استعماله.

كما لوحظ عدم تحيين لمحاضر التخصيص والرسوم العقارية حيث تبين أنّ عقارات تمّ تخصيصها لفائدة الوزارة المكلفة بالتجهيز بلغت مساحتها الجمالية حوالي 344 هك 46 آر 86 ص لم تعد على ملك الدولة بالكامل على غرار تلك التي تمّ تخصيصها لفائدة الوزارة المكلفة بالتجهيز والتي تمّ التفويت في أجزاء كبيرة منها إلى وكالات عقارية تولّت في مرحلة لاحقة التفويت فيها لفائدة الغير ولم تتم في شأنها أيّ تسوية عقارية.

ومن ناحية أخرى، تبين أنّ خواص قد قاموا بالاستيلاء على 4 مساكن إدارية في طور الإنجاز بولاية منوبة ومسكنين بولايي باجة وجندوبة إضافة إلى قطعة أرض كائنة بسوق الجمعة بأريانة وذلك منذ جانفي 2011 نتيجة عدم قدرة الوزارة على توفير الحماية والوثائق المثبتة للملكية.

ولا تساعد هذه الوضعية على تحيين المعطيات المتعلقة بالعقارات المخصصة لكلا الوزارتين، علماً بأنّ دائرة المحاسبات قد وقفت في تقريرها الرابع والعشرين الصادر سنة 2008⁽¹⁾ على نفس الإخلالات التي لم يتمّ تلافيها رغم تعهّد الوزارة المكلفة بأموال الدولة بذلك.

ج- صيانة المباني

بلغت جملة إتمادات التعهّد المتعلقة بتهيئة وصيانة المباني 1,094 م.د وذلك خلال كامل الفترة الممتدة من سنة 2009 إلى سنة 2013. ونصّت المناشير المتعلقة بإعداد مشاريع ميزانية الدولة لسنوات 2009-2011 ضمن توجّهاتها العامة على إعطاء الأهمية اللازمة لصيانة المباني والتجهيزات

(1) في إطار المهمة الرقابية المتعلقة بالرصيد العقاري الخاص غير الفلاحي للدولة.

العموميّة. كما نصّ منشور الوزير الأوّل عدد 18 لسنة 2009 على تعيين خبير لتحديد أشغال الصيانة أو الإصلاحات اللازمة وتحديد الجهة المسؤولة عن تحمّل المصاريف إمّا الشّاعل أو الإدارة وإعلام الوزارة المكلفة بأملّك الدولة. وبالإطلاع على تدخّلات الوزارة في هذا المجال تبين أنّها لا تولي العناية الكافية لصيانة المباني الراجعة إليها بالنظر ولإعداد الدراسات وضبط البرامج ولا سيما تلك المتعلقة بالصيانة الكبرى.

فقد تدهورت حالة بعض المباني وخاصّة المساكن الإداريّة ووصل بعضها إلى حالة خراب حال دون استغلالها وكان ذلك هو شأن 7 مساكن إداريّة توزّعت بين باجة وسليانة. كما تبين أنّ الوزارة لم تباشر، إلى حدود جوان 2014، أعمال الصيانة المتعلّقة بمبنى الأرشيف الوسيط الموجود بمقر الوزارة الذي تمّ إخلاؤه منذ سنة 2007 لعدم صلوحيّته لإيواء الأعوان حسب الإختبارات الفنيّة.

وفي المجمل تعود أسباب هذه الوضعيّة في جانب منها إلى ضعف الموارد البشريّة الموضوعة على ذمّة الإدارة الفرعيّة للبناءات وخاصّة مصلحة متابعة البناءات حيث أنّه خلافا لما نصّ عليه الفصل 21 من الأمر عدد 1413 لسنة 1988 تبين أنّ هناك شغور في كلّ من مصلحة الدراسات والبرمجة والبناء ومصلحة الصيانة وترميم البناءات. أمّا على المستوى الجهوي، فقد اتّضح عدم توقّر أيّ عون لتأمين مهمّة التصرف في البناءات ذات الاستعمال الإداري والمساكن الإداريّة. كما لوحظ، خلافا لمقتضيات مجلّة المحاسبة العموميّة، أنّ الوزارة المكلفة بالتجهيز قامت باقتناء أثاث للمكاتب على الفصل الخاص بالبناءات الإداريّة بالنسبة إلى العنوان الثاني. وبلغت جملة هذه النفقات 103 أ.د. خلال سنتي 2011 و2012.

*

* *

تواجه الوزارة المكلفة بالتّجهيز صعوبات في تنمية رصيدها العقاري وحمايته. ويتميّز التصرف في جملة البناءات ذات الاستعمال الإداري والمساكن الإداريّة الراجعة إليها بالنظر بالإرتجاليّة وضعف التقيّد بقوانين والتراتب الجاري بها العمل حيث سعت الوزارة المكلفة بالتّجهيز إلى تشييد مباني خارج الأطر القانونيّة للإنفاق العمومي وخاصّة مجلّة المحاسبة العموميّة والتّصوص المنظّمة للصّفقات العموميّة.

ويتأكّد الحرص على ضرورة الإعتماد على البرمجة المسبقة واستكمال الدراسات خاصّة العقاريّة منها واستخراج التراخيص الضروريّة قبل الشّروع في تنفيذ البناءات الجديدة.

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة المكلفة بالتّجهيز إلى بذل مزيد العناية بمراقبة الإعتمادات المرسّمة لمتابعة المشاريع الطرقيّة والتي ثبت استغلالها لتمويل تشييد مباني غير مبرمجة بالميزانيّة.

وتوصي الدّائرة إلى الإسراع بتفعيل الإجراءات التي تمّ اتّخاذها لتوضيح مبررات ترسيم إعتمادات على بند تركيز الحاضرة وبيان كلفة خلاص الأشغال المترتبة عنه وإفرادها بفصل خاص ضمن جدول الأثمان وجدول القوائم التقديرية. كما تدعو إلى العمل على تفادي الإشكاليات العقارية الناتجة عن ذلك والتي خلّفت بدورها أضرارا مالية بيّنة من أهمّها ملف قطعة الأرض الكائنة بالمنهلة والذي قدّرت الخسارة المسجّلة فيه بحوالي 3,175 م.د.

ومن جهة أخرى، مازال إسناد المساكن يشكو نقائص متعدّدة على الرّغم من وجود تراتيب تضبط شروط الإنتفاع وتوفّر أدلّة إجراءات في الغرض وهو ما أتاح للعديد من الأطراف الإنتفاع بمساكن دون وجه حق. وتؤكّد دائرة المحاسبات على ضرورة التقيّد بالإجراءات والحدّ من الإستثناءات والحرص على استرجاع العقارات التي تمّ الإستيلاء عليها وحمايتها ماديا وقانونيا.

بالإضافة إلى ذلك، فإنّ الوزارة المكلفة بأملالك الدّولة مدعوّة إلى مزيد إحكام متابعة المباني المخصّصة للوزارة المكلفة بالتّجهيز وإلى الحرص على مزيد التنسيق معها بخصوص الجانب العقاري للإحداثيات الجديدة وفق القانون.

ردّ وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية

1- تشييد المباني

تؤكد الإدارة أن الاخلالات المشار إليها وخاصة المتعلقة منها بالإحداث هي نتيجة اجتهد دأبت الإدارة على القيام به منذ الاستقلال حيث تم بناء العديد من المقرات والمساكن الإدارية على حساب بند تركيز الحاضرة وقد مكّن هذا العمل الدولة من تكوين رصيد عقاري هام رغم تباين ذلك مع النصوص القانونية.

ويجدر التذكير أنّ استعمال هذا الفصل على النحو المذكور كان بغاية الاستفادة من هذه المباني بصفة دائمة وتفادي هدمها علما وأن أغلب المباني إن لم تكن كلّها أقيمت على الأراضي تدخل ضمن ملكية للدولة.

أما بالنسبة إلى المساكن المذكورة وعددها 30 مسكنا فقد تمّ تركيزها بالجهات لصدّ بعض الاحتياجات المؤكدة لإسكان الإطارات الجهوية علما وأنّ حاجة الوزارة إلى مقرات سكنية بالجهات ما فتئت تتزايد من سنة إلى أخرى خاصة مع اعتماد مبدأ العمل الدوري الذي يتعين معه توفير السكن للإطارات الجهوية حتى لا تصبح نقلتهم عملا تعسّفاً بمثابة عقوبة من الدرجة الثانية وفقا للفصل 51 من النظام الأساسي لأعوان الوظيفة العمومية.

وقد تضاعفت هذه الاحتياجات بعد صدور الأمر عدد 512 لسنة 2008 المؤرّخ في 25 فيفري 2008 والذي ضاعف من عدد الإطارات الجهوية حيث أصبح عددها يناهز 320 إطارا بعد أن كان في حدود حوالي 170 إطارا دون إعتبار رؤساء الفروع والورشات.

ومن جهة أخرى تجدر الإشارة إلى أن المبالغ الواردة بالصفقات والمتعلقة بمصاريف تركيز الحاضرة لا تخصّ فقط بناء مكاتب للإدارة وإنما تشمل أيضا مصاريف استغلال فضاءات تجميع المواد المقطعية ومواد البناء وتوفير وضع العلامات المرورية

الوقتية وإنجاز الممرّات الوقتية للعموم, *Déviations* والأعمال الطبوغرافية والورشات ومكاتب للإدارة وللمقولة مع قاعات اجتماعات وإعداد الأمثلة التطابقية *Plans de recollement* ورفع التجهيزات و الآليات مع إرجاع الحالة إلى طبيعتها للمواقع التي تم استغلالها أثناء انجاز الأشغال وأنّ هذا الإجراء أصبح بمثابة العرف الذي دأبت الإدارة على استعماله على النحو المشار إليه رغم تباينه مع التراتيب المعمول بها.

وبخصوص الأشغال المنجزة تؤكد الوزارة على شفافية الأهداف والإجراءات التي ترافق إحداث هذه المباني وأن ذلك معلوم من خلال المبالغ المرصودة لبند تركيز الحاضرة وعادة ما يتمّ انجاز الأشغال بشروط تتلاءم والشروط الفنيّة المضمّنة بكرّاسات الشروط ووفقا للمبالغ الماليّة والأثمان المرسّمة بجدول أثمان الصفقة. وتؤكد الوزارة أن أصحاب الصفقات يقومون عادة بتنفيذ هذه الأشغال باعتبارها تدخل ضمن التزاماتهم التعاقدية وليس لذلك دوافع أخرى معلومة وفقا لتساؤل فريق الرقابة علما أن هذه العقارات مرسّمة في سجلّات الوزارة كملك دولة خاصّ وقد وقف فريق الرقابة على ذلك.

كما إن إحداث مبان بعيدا عن حضائر الأشغال يعتبر أمرا نسبيا باعتباره يرتبط بتوفّر قطعة أرض شاغرة على ملك الوزارة علما أن أغلب الإحداثيات تمّت على أراض داخل الفروع.

2- الإشكاليات العقارية وعدم احترام التراتيب العمرانيّة

في خصوص الوضعيات العقارية للأراضي التي تمّ استغلالها لبناء الفروع والمساكن وعدم احترام إجراءات التخصيص فيها، فقد تبين من خلال المحفوظات المتواجدة بالإدارة أنّ تركيز مختلف وحدات الصيانة والمباني والمساكن الإدارية الراجعة بالنظر إلى الإدارة الجهوية للتجهيز بتونس تمّ على أراضي الدولة إلّا أنّه لم يتمّ التخصيص الفعلي لفائدة مصالح الوزارة إلى حدّ هذا التاريخ. وقد بدأت الوزارة في القيام بالاجراءات اللازمة مع مصالح أملاك الدولة لتسجيل هذه العقارات وتخصيصها وذلك منذ انطلاق عملية التفقد.

وفي إطار تسوية الوضعية العقارية، تسعى الوزارة إلى استخراج أمثلة الأشغال المختلفة (TPD) للعقارات الراجعة لها بالنظر تدريجيا حتى تتمكن من تخصيصها لفائدتها. وفي هذا السياق ستسعى إلى النظر مع مصالح وزارة المالية في تخصيص الاعتمادات اللازمة لذلك.

أما بخصوص تغيير استعمال البنايات من استغلال وقي إلى استغلال دائم فإن بعض من هذه الإحداثيات تم إنجازها على إثر تركيز حضائر المشاريع الكبرى وبعد الانتهاء من أشغال هذه المشاريع فإنه يتم تغيير صبغة الإستغلال إما لتركيز وحدات متابعة المشاريع أو صيانة الطرقات المتواجدة بالمنطقة أو إسنادها لرؤساء الفروع لتمكينهم من التواجد الدائم بالمنطقة للقيام بكل أعمال الصيانة والتدخل في الوقت المناسب وفي كل الحالات المستعجلة والطارئة. هذا ويتجه التذكير أن تغيير صبغة الاستعمال من وقي إلى دائم أمر يحسب للإدارة لا عليها.

إن دور وزارة التجهيز كان ولا يزال دورا تقنيا خالصا وإن إنجازها لأي مشروع يترتب عليه جملة من الآثار المالية والعقارية والقانونية وفي هذا الصدد فإن إقتناء العقارات المشار إليها يتم عادة بمشورة الوزارة المكلفة بأملك الدولة التي تختص أكثر من وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية في معرفة طبيعة العقارات وملكيته وصبغتها القانونية.

لذلك فإن عمليات المعاوضة لقطعة الأرض بالمنهلة وتقدير قيمة العقارات وما شابه ذلك هو من اختصاص هيكل ومصالح وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية التي يمكن أن تفيدكم حول هذا الموضوع أكثر من وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية.

ومن جهة أخرى فإن المشاريع المنجزة من طرف مصالح التجهيز المركزية والجهوية عادة ما تكون مسبوقة بدراسات أولية تدقق في كل أجزاء المشروع ومستلزماته

وخاصة منها المسائل العقارية التي شكّلت ولازالت عائقا هاما أمام إنجاز عدد كبير من المشاريع.

غير أن القرار في بدء الأشغال رغم عدم تسوية الوضعيات العقارية ليس بالضرورة قرارا فنياً فحسب وإنما تتداخل فيه العديد من المصالح وقد سبق وتم توضيح ذلك في إجابة الوزارة الأولية.

هذا وستعمل الوزارة على مزيد الحرص مستقبلا على تلافي ما تمت الإشارة إليه من خلال مزيد التنسيق مع مصالح أملاك الدولة. إن اعتماد بعض المصالح الجهوية للوزارة وبالأحرى أغلبها إن لم يكن جميعها، على المبالغ المخصصة لبند تركيز الحاضرة للقيام بتوسعات كبرى أو تشييد الإدارات الجهوية هو من باب العرف المتعامل به منذ زمن طويل حيث أن نسبة هامة من المباني الإدارية قد تم تشييدها في ذلك الإطار. وهذا يرجع أساسا لعدم كفاية وفي الأغلب عدم توفر الاعتمادات المخصصة لتوسعة المباني الإدارية وبناء المساكن الوظيفية مقابل ما شهده عدد الإطارات والموظفين والعملة من تطوّر هام.

رغم أن الإجراء المذكور آنفا يتباين مع طبيعة موضوع النفقات المتعلقة ببند تركيز الحاضرة إلا أنه لا يمكن الجزم بأن ذلك يسبب انعدام الشفافية ويؤدي إلى المحاباة حيث أن ذلك مرتبط بمصداقية وجدية المشتري العمومي، كما أن الهدف هو تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في تهيئة الإدارات الجهوية.

وتأكد الوزارة أن كلّ الصفقات المنجزة تتمّ وفقا للمقتضيات المنظمة للصفقات العمومية وذلك مع الاحترام التام للمبادئ الأساسية لإبرام الصفقات خاصة مبدأي المساواة والمنافسة ولا يمكن تعميم بعض الحالات الشاذة للمس من مصداقية الوزارة في مجال الصفقات العمومية.

أما بخصوص بناء الإدارة الفرعية للجسور والطرق بقابس فإن الملاحظات المضمنة بتقرير مركز التجارب وتقنيات البناء بتاريخ جوان 2014 كانت نتيجة لمعاينة ميدانية " examen visuel " ولم ترتقي إلى درجة الاختبار الفني الذي يعتمد على القيام بالتجارب سواء كانت مخبرية أو على عين المكان ثم اعتماد نتائجها للتأكد من مدى مطابقة ما تم إنجازه للمواصفات الفنية المطلوبة، هذا وقد قام المهندس المكلف بقسط الهياكل بإعداد تقرير أجاب من خلاله على جميع الملاحظات المطروحة. وكانت مساهمة المهندس المعماري ومكتب المراقبة ومكتب الدراسات بصفة تطوعية ونظرا للالتزامات الهامة لمكتب المراقبة فقد اقتصرته مهمته على إبداء رأيه في نوعية التربة وتحديد عمق الأسس، وقد قام مكتب الدراسات ببقية مهام المراقبة.

أما بخصوص توفير الإعتمادات فإن الإدارة اقتصرت على بناء الهيكل الحامل للطابق الأرضي من المبنى، وقد تم طلب اعتماد إضافي لإتمام الأشغال يقدر بحوالي 300 ألف دينار حتى يصبح المبنى وظيفيا وقابلا للاستغلال. هذا وإن تقرر الوزارة أن استغلال المبالغ المخصصة لتركيز الحاضرة لبناء مقر الإدارة الجهوية بقابس يتباين مع طبيعة موضوع النفقات، فإنها تؤكد من جديد على أن ذلك لم يكن من باب تعمد خرق النصوص القانونية ومقتضيات مجلة المحاسبة العمومية بل كان مجرد اجتهاد لصالح الإدارة.

3- التصرف في العقارات

- إسناد المساكن الإدارية

إن الفصل الثاني من الأمر عدد 199 لسنة 1972 المؤرخ في 31 ماي 1972 المتعلق بضبط إسكان الموظفين المدنيين التابعين للدولة والأمر عدد 2389 لسنة 2003 المؤرخ في 17 نوفمبر 2003 المتمم له قد نصا فقط على إسكان مهندس رئيس دائرة بالنسبة لوزارة التجهيز وهو ما لا يتماشى وواقع الحال حيث أنه تم بالأمرين عدد 419 لسنة 1985 المؤرخ في 19 مارس 1985 وعدد 512 لسنة 2008 المؤرخ في 25 فيفري 2008 إعادة تنظيم

الإدارات الجهوية للوزارة فتم إحداث خطط وظيفية جديدة تستوجب تمكينها بامتياز السكن لخضوعها لمبدأ التواجد الدائم "Obligation d'astreinte" في حين لم يتم تحيين قائمة الخطط المخولة للتمتع بمسكن إداري المنصوص عليها بالأمر عدد 199 لسنة 1972 المذكور سالفاً.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه على إثر عملية التفقد تمت مراسلة رئاسة الحكومة قصد النظر في مراجعة الأمر المذكور. علماً أن ضرورة العمل تحتم تواجد بعض الموظفين الجهويين قرب مقرات عملهم وغالباً ما يقوم الشاغل بدور الحارس كما هو الشأن بالنسبة لرؤساء الفروع ورؤساء الورشات. أما بخصوص إشغال العملة للمساكن الإدارية فان الوزارة ستسعى إلى تفادي هذا النوع من الإسناد ومعالجة الوضعيات الحالية سواء كانت على المستوى الجهوي أو المركزي طبقاً للأمريين المذكورين أعلاه ولمنشور الوزير الأول عدد 14 لسنة 1972.

وعندما يحال ملف إسناد مسكن إداري إلى إدارة الإمكانيات العامة تتم دراسته فإن كان تام الموجب ومستوفي كل الشروط يتم بصفة حينية إنجاز قرار إسناد مسكن إداري عبر منظومة "إنصاف". أما إذا كان منقوصاً من وثيقة ما أو من إمضاء فتتم مراسلة الإدارة الجهوية المعنية في الغرض وتوَجَّل عملية إنجاز القرار عبر منظومة إنصاف إلى حين ورود الوثيقة المنقوصة. أما إذا كان الشاغل لا يستجيب للشروط فإنه يقع مراسلة الإدارة المعنية في الغرض ومطالبتها بإخلاء المسكن في أقرب وقت ممكن.

وتسعى الوزارة جاهدة في حث الإدارات الجهوية على تطبيق دليل الإجراءات الخاص بإشغال المساكن الإدارية والالتزام بالإجراءات الواردة به عند الإسناد وعند الإرجاع.

كما أن قرارات الإسناد منجزة كلها عبر منظومة "إنصاف". ولا يمكن استخراج قرار إسناد للشاغلين بدون صفة خاصة إذا كانوا لا ينتمون إلى الوزارة، فهناك حالات يكون فيها الشاغل متقاعد من الوزارة وله قرار إسناد منجز عبر منظومة إنصاف وهناك متقاعدين منذ زمن شغلوا المساكن دون أي وثيقة ولا يمكن في هذه الحالة إنجاز قرار عبر منظومة "إنصاف".

وأثناء كل عملية تحيين، ونظرا لكثرة الوثائق المكوّنة للملفات، يتم سحب ملف الشاغل القديم وتعويضه بملف الشاغل الجديد مع الإبقاء على قوائم المساكن الإدارية في ملف كل إدارة جهوية والاحتفاظ بالملفات القديمة على حدة حسب الإدارات الجهوية، وبذلك يمكن الرجوع إلى ملفات الإسناد السابقة لكل مسكن، هذا وستعمل الإدارة مستقبلا على إعداد جدول يلخص عمليات الإسناد لكل مسكن إداري.

وأثناء فترة حركة الإطارات السنوية، يقع تسليم المسكن الإداري للمعني بالأمر قبل انجاز القرار عبر منظومة إنصاف وذلك نظرا لضيق الفترة الزمنية للنقلة من إدارة إلى إدارة. أما في إطار النقل الداخلية فيقع مدّ المصالح المركزية بالملف قبل الإشغال وينجز القرار قبل تاريخ الإشغال ولكن عملية المصادقة لا تتم إلا بحلول أجل الإشغال.

كما أنه هناك مساكن مشغولة بدون صفة لم تتمكن الإدارة من الحصول على التزامات من شاغليها إضافة إلى عدد من المساكن الشاغرة لا تحتوي ملفاتها سواء البطاقة الوصفية والمثال الهندسي. ومنذ سنة 2007 حرصت الوزارة على أن يكون ملف الإسناد تام الشروط.

2- الاستغلال

تمت مراسلة شركة الاتصالات في مناسبتين لمد الإدارة بنسخة من ملف عقد تركيز المحطة القاعدية للهاتف الجوال الرقمي المركزة بمقر الوزارة فتمت الإجابة باقتراح يتضمن تسوية الوضعية بمشروع عقد تسويق، تمت إحالته إلى مصالح أملاك الدولة والشؤون العقارية للدرس والموضوع قيد التسوية.

وفي ما يخص التغييرات المتعلقة باستغلال العقارات المخصصة سواء من خلال تهيئتها أو توسعتها أو إعادة استعمالها أو إعادة توظيفها أو هدمها فإن الإدارة تعمل على جرد كل العقارات الراجعة لها بالنظر بما في ذلك التامة والغير تامة.

أمّا بخصوص إجراءات هدم المسكن الإداري الكائن بالطريق الوطنية رقم 9 والذي تمّ هدمه في إطار أشغال مضاعفة الطريق، فالجدير بالذكر أنّه أمام ضغط رزنامة تحرير حوزة المشروع الذي يمثّل أحد مكّونات برنامج تهيئة و تعصير الطريق الوطنية تمّ إزالة البناية المذكورة بالتوازي مع هدم المنشآت و المباني المنتزعة الراجعة للخواص وفقا للإجراءات القانونية.

- حماية العقارات

أ- الجرد

يتم سنويا تحيين البيانات الخاصة بالمباني والمسكن الإدارية الراجعة بالنظر إلى الوزارة ضمن قوائمات تحمل المعطيات المطلوبة من طرف مصالح الوزارة المكلفة بأملأك الدولة، بالإضافة إلى الملفات الخاصة بكل عقار. ويجري توثيق ذلك ضمن دفتر للجرد تم اعتماده عملا بتوصيات فريق الرقابة وستعمل الوزارة على مزيد التثبت ومقارنة المعطيات لتفادي الأخطاء. وإن عدم تكليف عون قار بالإدارات الجهوية للاهتمام بملفات المساكن الإدارية إنجرّ عنه عدة أخطاء من بينها التضارب في المعطيات وستعمل الوزارة على تلافي هذا الإخلال. وكما أنّه بعد التحريّ تبين أن هناك أخطاء مطبعية في القوائم والجدول المرسل من قبل الإدارات الجهوية يجري إصلاحها.

ب - الحماية القانونية

أمّا بخصوص بطاقات الإحصاء التي لا تتضمن ما يفيد ملكية الدولة للعقار أو أوجه التصرف فيه أو ما يفيد تخصيصه أو حيازته للوزارة في هذا الشأن، تعتزم الإدارة الانطلاق في أشغال تسوية هذه الملفات وذلك بتكليف مصالح الديوان الوطني لقيس الأراضي بإعداد (TPD) أمثلة الأشغال الخصوصية والمختلفة للعقارات ومقرات الصيانة الراجعة بالنظر للإدارة الجهوية للتجهيز بتونس والتي لم يتم في شأنها هذا الإجراء، وذلك

في إطار اتفاقية إطارية مع مصالح الديوان المذكور. كما أن الوزارة ستعمل على إجراء المقاربات الضرورية مع سجلات وزارة أملاك الدولة لضبط قائمة العقارات الراجعة لها بالنظر.

ج - صيانة المباني

تسعى الوزارة لصيانة كل المباني الراجعة لها بالنظر إلا أن ضعف الموارد المخصصة لهذا الغرض أدّى إلى تردي عدد من هذه العقارات. وستحاول الوزارة من خلال مناقشة الميزانية أن توفر الاعتمادات اللازمة لصيانة العقارات المشار إليها وفق خطة عمل مسبقة.

ردّ وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية

- تشييد المباني والإشكاليات العقارية

جاء بالتقرير انه بلغ عدد المساكن 454 مسكنا في حين بلغ عدد المساكن التابعة لوزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية المدرجة ببنك المعطيات لدى مصالحنا 481 مسكنا موزعة على كامل تراب الجمهورية. وقد سجلت في هذه السنة زيادة 4 مساكن وذلك نظرا لبناء 3 مساكن حديثة وإعادة توظيف مقر إداري (كان في الأصل مسكن إداري).

بالنسبة للفارق في عدد المساكن الذي بلغ 22 مسكنا فقد طلبنا من الوزارة المعنية التثبت في مآلها، وتصلكم صحيفة هذا نسخ من البطاقات الوصفية الخاصة بها.

- التصرف في المباني

بمناسبة تحيين المعطيات الخاصة بالمساكن الإدارية أفادت وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية بمكتوبها المؤرخ في 17 ماس 2014 أن عدد المساكن المشغولة بصفة غير قانونية 121 مسكنا في حين أنه ورد بالتقرير 68 مسكنا فقط. وتجدر الإشارة أن وزارة التجهيز لا تعلمنا بمحاضر إسناد المساكن الوظيفية للمنتفعين بها.

بالنسبة للمساكن المشغولة بصفة غير قانونية تعد هذه الحالات حسب التحيين الأخير للوزارة المعنية 121 حالة، مفصلة 53 مشغولة بدون وجه شرعي و68 مشغولة بصفة غير قانونية.

- حماية المباني

تتم حماية الرصيد العقاري للدولة من خلال الترسيم بسجلات أملاك الدولة ومتابعتها والقيام بعمليات مقاربة بالسجلات التي تمسكها الوزارة المكلفة بالتجهيز وسجلات أملاك الدولة وبذلك تتم عملية التثبيت.

غير أنه بالنسبة للبنىات فهي ليست مرسمة بالسجلات بكاملها وذلك لغياب التنسيق بين الوزارتين.

وفي عملية تضمين ملكية الدولة لكافة العقارات وبالنسبة لسنة 2015 تم ترسيم 18 مسكنا مع الإشارة ان المساكن مضمّنة في بنك معطيات على حدة والترسيم جاري ضمن منظومة صايب (منظومة التصرف المندمج في ملك الدولة الخاص).

- الاستغلال

إثر المعائنات الميدانية التي قامت بها مصالحنا الجهوية بباجة تبين ان مسكنا تابعا لوزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية أصبح على ملك خواص حسب شهادة الملكية للرسم العقاري عدد 7110 باجة الموافق للمسكن عدد 132000031550122 والذي لم يتم إعلامنا به في التحيين الأخير للوزارة المعنية الذي ورد علينا بتاريخ 17 مارس 2014 وتبين حسب قاعدة البيانات الخاصة بالمساكن الإدارية وجود 98 مسكنا شاغرا وليس 81 مسكنا.

- الحماية القانونية

بالنسبة للعقار الكائن بشارع باريس تبين أن الرسم تم تحويله وأصبح 46007 تونس كما انه فعلا كائن بشارع باريس ومخصص لفائدة وزارة الأشغال العمومية والإسكان بتاريخ 22 أوت 1968 وفقا لنسخة محضر التخصيص المدلى بها.

وزارة الثقافة : دعم القطاعات الثقافية

عهد للوزارة المكلفة بالثقافة⁽¹⁾ (في ما يلي الوزارة) وفقا للأمر عدد 1707 لسنة 2005 المؤرخ في 6 جوان 2005 المتعلق بضبط مشمولاتها⁽²⁾ خاصة بمهمة تنفيذ الاختيارات الوطنية في ميدان الثقافة ووضع المخططات والبرامج للنهوض بها وبالسهر على تشجيع المبدعين وتوسيع مشاركة مختلف الفئات الاجتماعية والشرائح العمرية في الحياة الثقافية. وتمّ ضبط تنظيم الوزارة بمقتضى الأمر عدد 1875 لسنة 1996 المؤرخ في 7 أكتوبر 1996 كما تمّ تنقيحه وإتمامه لاحقا. وبلغت ميزانياتها في سنة 2013 ما قيمته 170,735 م.د مقابل 179,139 م.د بعنوان سنة 2012.

وفي إطار تدخل الدولة في المجال الثقافي، تتولّى الوزارة دعم القطاعات الثقافية في مجالات الكتاب والفنون السمعية البصرية والفنون الركحية والفنون التشكيلية والموسيقى والأعمال الكوريغرافية. وبلغت جملة النفقات المخصصة لهذا الدعم خلال الفترة 2009-2013 ما قدره 52,614 م.د⁽³⁾. وقد استأثر قطاعا السينما والمسرح بالجزء الأوفر من هذا الدعم حيث بلغ على التوالي 17,478 م.د و 17,109 م.د. وعرفت هذه التدخلات تطوّرا خلال هذه الفترة لترتفع من 7,164 م.د في سنة 2009 إلى 11,241 م.د في سنة 2013.

ويأخذ هذا الدعم عدّة أشكال تتمثل خاصة في إسناد منح المساعدة والتشجيع على إنتاج الفنون الدرامية والأعمال الكوريغرافية وعلى الإنتاج الأدبي والفكري والسينمائي والموسيقى بالإضافة إلى منح التسيير والتجهيز لفائدة هياكل إنتاج وترويج الفنون الدرامية والجمعيات الثقافية. كما تتولّى الوزارة اقتناء أعمال تشكيلية وكتب تونسية وحقوق غير تجارية لأفلام تونسية.

وخصت دائرة المحاسبات دعم الوزارة المكلفة بالثقافة للقطاعات الثقافية بمهمة رقابية تهدف إلى التأكد من مدى انصهار أنشطة الدعم في إطار خطة واضحة مشفوعة بأهداف محددة ومن مدى احترام القواعد المنظمة للدعم الموجّه لفائدة هذه القطاعات بما يضمن التقيد بمبادئ الشفافية والمساواة في إسناده. كما تهدف إلى التأكد من حرص الوزارة على متابعة تنفيذ الأعمال الأدبية والفنية المدعومة والمحافظة عليها. وغطت أعمال الدائرة أساسا الفترة الممتدة من سنة 2009 إلى سنة 2013.

(1) أحدثت كتابة الدولة للشؤون الثقافية والأخبار بمقتضى الأمر عدد 346 لسنة 1961 المؤرخ في 7 أكتوبر 1961.

(2) الذي ألغى وعوّض الأمر عدد 773 لسنة 1975.

(3) يمثل هذا المبلغ ما يفوق نسبة 99 % من الإعتمادات المرصودة سنويا بميزانية الوزارة لدعم القطاعات الثقافية المعنية.

وتجدر الإشارة إلى أنه سبق لدائرة المحاسبات أن تطرقت إلى الجانب المتعلق بتشجيع الإبداع الأدبي والفكري خلال سنة 2005 في إطار المهمة الرقابية المتعلقة بالتنمية الثقافية في مجالات الكتاب والنشر والمطالعة العمومية. وبالرغم من تعهد الوزارة بتفادي النقائص المسجلة آنذاك والحدّ منها فقد تبين من خلال ما خلصت إليه الأعمال الرقابية للفترة 2009-2013 استمرار نفس هذه النقائص والمتعلقة خاصة بالدعم على الورق وبالنشر وباقتناء الكتب.

وتبين أنّ تدخلات الوزارة في مجال دعم القطاعات الثقافية لم ترتق إلى المستوى المطلوب حيث خلصت أعمال الرقابة إلى وجود إخلالات تعلقت ببرمجة تدخلاتها في هذا المجال وتنفيذها سواء تعلق الأمر بدعم الإنتاجات الثقافية أو باقتناء الأعمال الفنية والأدبية واستغلالها والمحافظة عليها.



أبرز الملاحظات

- برمجة تدخلات الوزارة وتقييمها

لم يساعد النقص الذي شهدته الوزارة المكلفة بالثقافة على مستوى برمجة تدخلاتها وتقييمها ووضع إطار قانوني ملائم لواقع كل قطاع على توظيف مواردها المخصصة لدعم القطاعات الثقافية بما يمكن من تحقيق أهداف محددة تنصهر في إطار توجهات واضحة وأولويات مضبوطة.

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة إلى القيام بمسح شامل للقطاعات الثقافية قصد حصر كافة الناشطين فيها والتعرف على حاجياتهم من التمويل العمومي بما يمكن من توجيه تدخلاتها إلى المتطلبات الفعلية لكل قطاع. كما تدعوها إلى تقييم الدعم قصد الوقوف على مساهمته في النهوض بهذه القطاعات من حيث تشجيع المبدعين على الإنتاجات الجديدة وترويجها بالمسالك الثقافية وعلى مدى إقبال الجمهور عليها.

- دعم الإنتاج الثقافي

سجلت عديد النقائص على مستوى منح المساعدة على الإنتاج لا سيما في ما يتعلق بشروط الانتفاع بالدعم ودراسة ملفات الترشيح وخاصة منها عدم إحكام الإجراءات المتعلقة بتقديم ملفات الترشيح والرقابة على هذه الملفات والتقيد بإجراءات عرضها على أنظار اللجان الفنية المختصة بدراستها بما لم يمكن من ضمان الجودة وإضفاء الموضوعية اللازمة في تحديد قيمة الدعم على الإنتاج الثقافي.

ومن شأن مزيد الحرص عند صرف منح الإنتاج على تقيد المنتفعين بالدعم بالتزاماتهم التعاقدية ومتابعة مختلف مراحل إنجاز الأعمال المدعومة أن يساهم في توظيف موارد الدولة في إنجاز إنتاجات ثقافية يتوفر فيها الحد الأدنى من مقومات الجودة بما يضمن إثراء الساحة الثقافية.

- اقتناء الأعمال الأدبية والفنية

لا تتلاءم المجهودات التي تبذلها الدولة لإقتناء الأعمال الأدبية والفنية مساهمة منها في تشجيع المبدعين مع ما تم الوقوف عليه من نقائص على مستوى احترام الوزارة للشروط التي تم ضبطها في هذا المجال ولا سيما تلك المرتبطة بضمان الحقوق الأدبية والفنية للمبدعين.

ولا يضمن غياب خطة ترويجية لتوزيع الأعمال المقتناة في إطار الدعم بالمسالك الثقافية حسن استغلال هذه الأعمال والتعريف الجيد برصيد الوزارة منها والمساهمة الفاعلة في تنشيط الحركة الثقافية.

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة إلى ضرورة التقيد بالإطار القانوني والترتيبي المنظم لدعم القطاعات الثقافية ووضع خطة ترويجية للأعمال الفنية المدعومة تضمن حسن استغلال رصيد الوزارة من هذه الأعمال والتعريف به.

- المحافظة على الأعمال الفنية المدعومة

بالرغم من أهمية الأعمال الفنية المدعومة من حيث قيمتها الفنية والموارد التي تم تخصيصها لفائدتها فإنّ ظروف حفظها لا تستجيب للمعايير الدولية من حيث توفير الفضاءات والتجهيزات الضرورية لتأمين ذلك.

وتدعو الدائرة الوزارة إلى تحسين ظروف حفظ هذه الأعمال بما يساعد على حمايتها والمحافظة

عليها.



I- برمجة تدخلات الوزارة وتقييمها

في إطار السهر على تشجيع المبدعين ودعم الحركة الثقافية وتوسيع مشاركة مختلف الفئات الاجتماعية والشرائح العمرية فيها، تتولّى الوزارة المكلفة بالثقافة دعم القطاعات الثقافية من خلال إسناد منح للتشجيع على الإنتاجات الثقافية الجديدة أو للمساعدة على مجابهة مصاريف التسيير والتجهيز وكذلك من خلال اقتناء أعمال أدبية وفنية.

وبالرغم من تعدّد هذه التدخلات، فإنّها لم تنصهر في إطار خطة عمل شاملة تتضمّن تحديدا دقيقا لحاجيات كلّ قطاع ولنوعية الأعمال المستهدفة والجمهور المنتفع بهذه التداخلات.

ولا يتوقّر بالوزارة إلى غاية شهر جوان 2014 معطيات دقيقة ومكتملة حول مختلف الفئات المستهدفة بالدعم وتطورها وظروف ممارستها لأنشطتها الثقافية. ولم يساعد ذلك بدوره على وضع إستراتيجية وخطط وفق أولويات محددة بما يمكّن من توجيه الدعم حسب حاجيات الهياكل الناشطة في القطاع وواقعها.

ولم تتولّى الوزارة تقييم آليات الدعم قصد الوقوف على مساهمتها في النهوض بهذه القطاعات من حيث تشجيع المبدعين على الإنتاجات الجديدة وترويجها بالمسالك الثقافية ومدى إقبال الجمهور عليها بالرغم من أنّ العمل ببعض هذه الآليات انطلق منذ بداية التسعينات. كما لم تتولّى الوزارة وضع مؤشرات لهذا التقييم. ولا تتماشى هذه الوضعية مع أهمية النفقات المخصصة لدعم القطاعات الثقافية والبالغ معدلها السنوي خلال الفترة 2009-2013 ما قدره 10,522 م.د.

وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ بمقتضى المرسوم عدد 86 لسنة 2011 المؤرخ في 13 سبتمبر 2011 إحداث المركز الوطني للسينما والصورة الذي أوكلت له معظم مهام إدارة الفنون السمعية البصرية بالوزارة لا سيما المتعلقة منها بضبط برامج دعم الإنتاج والتوزيع والاستغلال للأفلام السينمائية وبالتصرف في مختلف المساعدات وأجه الدعم لقطاع السينما. وقد شرع هذا الهيكل في ممارسة نشاطه بداية من سنة 2014. إلّا أنّ ذلك تمّ في غياب تقييم لمساهمة الدعم المقدم من قبل الوزارة في النهوض بقطاع السينما الذي انتفع خلال الفترة 2009-2013 بحوالي ثلث قيمة الدعم الجملي المخصّص للقطاعات الثقافية.

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة المكلفة بالثقافة إلى القيام بمسح شامل للقطاعات الثقافية قصد حصر كافة الناشطين فيها والتعرف على حاجياتهم من التمويل العمومي بما يمكّن من توجيه التدخلات إلى المتطلبات الفعلية لكلّ قطاع. ويستوجب الرفع من جدوى هذه التدخلات، إعادة النظر

في الإطار القانوني المنظم لمختلف القطاعات الثقافية من خلال وضع نصوص تنظم قطاع الرقص الذي ظل يفتقر إلى غاية جوان 2014 إلى مراجع قانونية تعرفه وتضبط طرق ممارسته. كما يتعين تحيين النصوص المنظمة لقطاعي الكتاب والمسرح ورفع التضارب في بعض مقتضياتها.

وقد أقرت الوزارة المكلفة بالثقافة في إجابتها بضرورة تعديل التشريعات الخاصة بالعمل الثقافي باعتبارها لا تواكب الواقع الثقافي ولا تلبي تطلعات المتدخلين في الشأن الثقافي وأوضحت أنّ الوضع يتجاوز مستوى الوزارة باعتباره شأنًا وطنيًا يتطلب إرادة وتضامنا من جميع الأطراف المعنية بمختلف القطاعات الثقافية وفي أعلى مستوى.

II- دعم الإنتاج الثقافي

تولت الوزارة خلال الفترة 2009-2013 إسناد منح للمساعدة أو للتشجيع على الإنتاج المسرحي والسينمائي والموسيقي والكوريغرافي لما جملته 208 أعمال مسرحية و153 عملا سينمائيا و472 عملا موسيقيا و38 عملا كوريغرافيا. كما أسندت الدعم على الورق المستعمل في صناعة الكتاب الثقافي وكتاب الطفل والكتاب الفني الفاخر لفائدة 4087 عنوانا. وبلغت النفقات الجمالية المخصصة لدعم هذه الإنتاجات خلال نفس الفترة ما جملته 24,934 م.د. موزعة بين منح التشجيع على الإنتاج المسرحي المحترف والهاوي (4,735 م.د.) والإنتاج السينمائي (13,348 م.د.) والإنتاج الموسيقي (1,802 م.د.) والأعمال الكوريغرافية (0.233 م.د.) ودعم الورق (3,730 م.د.).

وبينت أعمال الرقابة وجود إخلالات تعلقت باحترام شروط الانتفاع بالدعم وبدراسة ملفات الترشيح وبصرف المنح وبمتابعة الإنجاز.

أ- احترام شروط الانتفاع بالدعم

يستوجب الانتفاع بمنحة المساعدة أو التشجيع على الإنتاج الثقافي توفّر جملة من الشروط تتعلق بملفات الترشيح وبممارسة النشاط الأدبي والفني المعني وفقا للإطار القانوني والترتيبي المنظم لهذا النشاط.

وتتولّى الوزارة إصدار بلاغات للإعلان عن فتح باب الترشيحات للانتفاع بمنح المساعدة أو التشجيع على الإنتاج الثقافي. إلّا أنّ بعض المطالب حظيت بموافقة الوزارة للحصول على الدعم خلال الفترة 2009-2013 رغم أنّها وردت بعد الآجال المنصوص عليها بالبلاغات الصادرة في هذا الشأن. وقد تمّت معاينة هذه الوضعية بالنسبة إلى ما جملته 19 مطلبًا من أصل 208 ملفات مقبولة في مجال الإنتاج المسرحي و40 مطلبًا مقبولا من أصل 198 ملفا لطلب الدعم على الورق و10 مطالب من بين

38 ملفا مقبولا تخصّ مشاريع الأعمال الكوريفغرافية. ولا يضمن هذا الوضع المساواة بين مختلف طالبي الدعم.

وفي ما يتعلق بالدعم الموجه للمساعدة على الإنتاجات الموسيقية لم يتم التنصيب ضمن الأمر المنظم لهذا الدعم⁽¹⁾ وبلاغات فتح الترشيحات على ضرورة تضمين ملفات الترشح المقدمة للعقود المبرمة بين صاحب الطلب وبين الفنانين المشاركين في إنجاز العمل الموسيقي. وأدّى ذلك إلى تحصيل فنانين على منح بعنوان أعمال موسيقية لا يعلم بقية الفنانين المشاركين في إنجازها دائما بترشيحها للحصول على هذا الدعم. ونتيجة لذلك واجه بعضهم صعوبات في الحصول على منابهم من هذه المنح. وبلغ عدد حالات التظلم الواردة منهم إلى الوزارة في هذا الشأن خلال الفترة 2009-2013 ما جملته 16 حالة.

وخلافا للأمر عدد 396 لسنة 1989⁽²⁾، لم تتولّى الوزارة بالنسبة إلى الفترة 2009-2012 مطالبة الهياكل المنتفعة بمنحة المساعدة على الإنتاج المسرحي بترويج ما لا يقل عن 15 عرضا من الإنتاج المدعوم. ولئن قامت الوزارة خلال سنة 2013 بمطالبة المترشحين بتقديم المؤيدات المثبتة لترويج آخر عمل سبق دعمه فقد بين النظر في عينة من طلبات الترشح للسنة المذكورة أنّ هيكلا وحيدا من أصل 6 هياكل سبق لها الحصول على دعم على الإنتاج قدّم الإثباتات المطلوبة في مجال الترويج.

وينصّ الأمر المشار إليه آنفا على أن يكون الهيكل الدرامي المترشح للحصول على منحة للمساعدة على الإنتاج المسرحي خاضعا لمقاييس الاحتراف حسب القوانين والتراتيب الجاري بها العمل. ويذكر من بين هذه المقاييس⁽³⁾ خاصة أن يتولى الهيكل المعني إيداع كراس شروط ممارسة الهياكل المحترفة لإنتاج الفنون الدرامية وترويجها لدى إدارة الفنون الركحية وأن يكون الوكيل المكلف بإدارة الهيكل حاملا لبطاقة احتراف مهن الفنون الدرامية ومتفرغا بصفة كلية لإدارة الهيكل. إلّا أنّه تمّ خلال الفترة 2009-2013 صرف منح لفائدة هياكل لا تتوفر فيها الشروط المطلوبة بقيمة جمالية قدرها 321,2 أ.د.

وكذلك كان الشأن بالنسبة إلى المنح الموجهة للإنتاج السينمائي وللدعم على الورق، فقد أسندت الوزارة خلال الفترة التي شملتها أعمال الرقابة دعما لفائدة 26 شركة إنتاج سينمائي بقيمة

(1) الأمر عدد 877 لسنة 2000 المؤرخ في 24 أفريل 2000 والمتعلق بضبط كيفية إسناد منح المساعدة على إنتاج المصنفات الجديدة على حوامل مختلفة في ميدان الموسيقى.

(2) المؤرخ في 15 مارس 1989 والمتعلق بضبط تركيبة ومشمولات لجنة إسناد منح المساعدة على الإنتاج أو التجهيز أو التسيير لفائدة هياكل إنتاج وترويج الفنون الدرامية المحترفة.

(3) الأمر عدد 1986 لسنة 2001 المؤرخ في 27 أوت 2001 والمتعلق بضبط شروط إحداث الهياكل المحترفة لإنتاج الفنون الدرامية وترويجها.

4,264 م.د و 42 دار نشر بقيمة 1,641 م.د رغم عدم إضائها على كراس الشروط الخاص بالأنشطة المعنية وذلك خلافا للإطار القانوني المنظم لها⁽¹⁾.

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة إلى إحكام ضبط شروط الترشح والتقيد بها لا سيما من حيث استيفاء المنتفعين بالدعم لشروط ممارسة النشاط الثقافي المدعوم بما يضمن توجيه الدعم إلى أعمال منجزة من قبل هياكل تمارس نشاطها طبقا للقانون الجاري به العمل.

ب- دراسة ملفات الترشح

تسند منح المساعدة على الإنتاج بناء على رأي لجان مختصة كلّفت بمقتضى الأوامر المنظمة للقطاعات الثقافية المدعومة بدراسة الملفات المقدمة وباقتراح مبالغ الدعم وعرضها على الوزير المكلف بالثقافة للبتّ فيها نهائيا. إلا أنّ الأعمال الرقابية التي شملت الفترة 2009-2013 بيّنت وجود نقائص على مستوى عرض الأعمال المترشحة للدعم على أنظار هذه اللجان وطرق عملها.

فقد تمّ إسناد منح تشجيع على الإنتاج السينمائي لفائدة عمليّن سينمائيين بقيمة جمالية بلغت 160 أ.د. دون عرضهما على رأي لجنة التشجيع على الإنتاج السينمائي. كما حظيت 9 أعمال سينمائية أخرى بمنح جمالية قدرها 1,915 م.د رغم رفضها من قبل اللجنة. وحصلت 4 هياكل مسرحية محترفة على منح مساعدة على إنتاج أعمال مسرحية بقيمة قدرها 75 أ.د رغم رفض اللجنة المختصة لهذه الأعمال أو تأجيل النظر فيها إلى دورات لاحقة لعدم استجابتها للشروط القانونية أو لضعف مستواها الفني.

ولئن يعدّ دور هذه اللجان استشاريا فإنّ من شأن عدم عرض ملفات الترشح على أنظارها أو عدم الأخذ برأيها وإقرار إسناد المنح من قبل الوزير المكلف بالثقافة دون تبرير ذلك أن لا يساعد على توجيه الدعم العمومي إلى الأعمال التي تتوفّر فيها المتطلبات الفنية اللازمة سيما وأنّ اللجان تتكوّن من مختصين في المجالات المختلفة المعنية.

أمّا فيما يتعلّق بطرق عمل هذه اللجان، فقد تبين أنّ اللجنة المذكورة المكلفة بإسناد منح المساعدة على الإنتاج المسرحي رفضت إسناد منح لفائدة 14 عملا مسرحيا بسبب عدم حصول المخرج على بطاقة احتراف في مجال الفنون الدرامية، في حين أنّها وافقت على إسناد منح لفائدة 4 أعمال

⁽¹⁾ القانون عدد 19 لسنة 1960 المؤرخ في 27 جويلية 1960 والمتعلق بتنظيم الصناعة السينمائية كما تمّ تنقيحه واتمامه لاحقا والقانون عدد 20 لسنة 2010 المؤرخ في 26 افريل 2010 والمتعلق بتنظيم بعث مؤسسات خاصة في بعض الأنشطة الثقافية مثلما تمّ تنقيحه بالمرسوم عدد 80 لسنة 2011 مؤرخ في 23 اكتوبر 2011 والأمر عدد 1847 لسنة 2004 المؤرخ في 2 أوت 2004 والمتعلق بإحداث لجنة استشارية لإسناد النسبة الموحدة للدعم على جميع أنواع الورق المستعمل في صناعة الكتاب الثقافي وكتاب الطفل والكتاب الفني الفاخر.

أخرى بقيمة جمالية قدرها 81 أ.د رغم أنّ المخرجين المعنيين بها غير متحصلين على البطاقة المذكورة. ويستدعي هذا الوضع حرص الوزارة على توضيح الشروط الخاصة بحرفية مخرجي الأعمال المدعومة.

وانتفعت 5 أفلام بدعم على الإنتاج السينمائي بقيمة جمالية قدرها 90 أ.د دون أن تتولى لجنة التشجيع على الإنتاج السينمائي إبداء رأي مفصل حول القيمة الفنية للعمل المقترح دعمه وذلك خلافا لمقتضيات الأمر عدد 717 لسنة 2001 المتعلق بضبط طرق إسناد منح التشجيع على الإنتاج السينمائي. كما وافقت اللجنة المكلفة بإسناد الدعم على الورق على دعم 8 عناوين مرتين خلال نفس السنة خلافا للمقاييس التي ضببطتها نفس اللجنة والتي تنصّ على عدم انتفاع العنوان بالدعم أكثر من مرة في السنة.

كما تبين أنّ اللجنة المكلفة بدراسة ملفات دعم الإنتاجات الموسيقية تتخذ قرارات إسناد المنحة أو رفضها بعنوان كل عمل موسيقي على حدة خلافا لما يقتضيه الأمر المنظم لهذا النوع من الدعم مما أدى أحيانا إلى صعوبة ترويج الأعمال المدعومة ضمن مصنفات موسيقية⁽¹⁾. ولم يتم إلى غاية جوان 2014 تنظيم إمكانية حصول أعضاء هذه اللجنة على منح لدعم إنتاجاتهم الموسيقية أثناء فترة عضويتهم. وبيّنت أعمال الرقابة أنّ أعضاء اللجان المتعاقبة قد تحصلوا خلال فترة عضويتهم بهذه اللجان وكذلك أفرادا من عائلاتهم على الموافقة على إسنادهم منحا بقيمة قدرها 293,696 أ.د صرف منها إلى غاية جوان 2014 ما جملته 234,213 أ.د. ولئن أفادت الوزارة في إجابتها بأنّه لا يوجد مانع قانوني يحول دون ترشح أعضاء اللجان للحصول على الدعم شريطة عدم حضور المعنيين لجلسات اللجنة المخصصة للبتّ في أعمالهم فإنّه كان من الأجدي تجنّب هذه التصرّفات التي من شأنها أن تمسّ من نزاهة وشفافية طرق إسناد منح الدعم.

ولوحظ بالنسبة إلى الأعمال الكوريجرافية أنّه لم يتمّ خلال الفترة 2009-2013 ضبط الاختصاصات التي يمكن أن تشملها منح المساعدة لمشاريع هذه الأعمال والشروط والمقاييس الواجب اعتمادها في مجال الإسناد. ولم يساعد هذا الفراغ القانوني على ضبط مجال تدخل دعم الدولة في قطاع الرقص وتحديد المعايير التي يتعيّن اعتمادها في هذا القطاع. وأفادت الوزارة في إجابتها بأنّه تم تدارك هذا النقص خلال سنة 2014.

وبخصوص احتساب مبلغ الدعم على الورق، تتولى اللجنة المكلفة بإسناد الدعم المذكور عقد جلسة في بداية كلّ سنة لتحديد سعر الورق المعتمد بناء على معدل أسعار الورق المقترحة من قبل مختلف المزودين بالسوق. إلّا أنّه لم يتبين ما يفيد التقيّد بهذه الإجراءات خلال الفترة التي شملتها

(1) عرف المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 والمتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر المصنفات على أنها "كل الكتابات أو الرسوم أو الصور أو الأقوال المجردة أو غير ذلك من وسائل التعبير الموجهة للعموم متى كانت مدونة على ورق أو محفوظة بأوعية حافظة أو ممغنطة أو رقمية أو غيرها من الحافظات المعد للتداول".

أعمال الرقابة. وخلافا لما ينصّ عليه دليل إجراءات الوزارة⁽¹⁾، لم يتول الوزير المكلف بالثقافة المصادقة على محاضر جلسات هذه اللجنة بعنوان سنوات 2010 و2011 و2012. ولا تمكّن هذه الوضعية من التأكد من أنّ تحديد السعر المعتمد في احتساب مبلغ الدعم يتمّ على أسس موضوعية.

ولا تستند طريقة احتساب مبلغ الدعم على الورق الموجه إلى الناشرين إلى أسس علمية واضحة وموثقة مما لا يمكن من التثبت من صحّة كمية الورق اللازمة للطباعة وبالتالي من دقة مبالغ الدعم المسندة. وأفادت الوزارة في إجابتها "بأنها استأنست في غياب نص واضح بالتطبيقية المعلوماتية المعتمدة من قبل المطبعة الرسمية لتحديد الكمية التقريبية من الورق وستعمل الوزارة على تحيين النص القانوني الخاص بدعم الورق".

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة إلى التقيّد بإجراءات عرض ملفّات الترشيح على أنظار اللجان الفنية المختصة وإلى مزيد تنظيم طرق عمل هذه اللجان.

ج- صرف المنح

تصرف المنح المسندة في إطار دعم الإنتاج الثقافي وفقا لاتفاقيات تبرم بين الوزارة والمنتفع بالمنحة. وفي مقابل الحصول على المنحة يتعهد المنتفع بتقديم الإنتاج الثقافي المدعوم حسب المواصفات الفنية المضمنة بملف ترشّحه في آجال تضبطها هذه الاتفاقيات أو بناء على مؤيدات تفيد تقدّم مراحل الإنجاز. وبيّنت أعمال الرقابة التي شملت الفترة 2009-2013 أنّه لا يتمّ دائما احترام مختلف هذه الشروط.

وتولّت الوزارة صرف القسط الثاني من منحة المساعدة على الإنتاج المسرحي لفائدة هياكل إنتاج وترويج الفنون الدرامية المحترفة رغم عدم إيفاء هذه الهياكل بالتزاماتها التعاقدية من حيث آجال تقديم أعمالها. وتراوح التأخير في إنجاز 8 أعمال مدعومة بين 147 يوما و737 يوما فيما فاق التأخير في إنجاز عمل آخر 3 سنوات دون أن تطالب الوزارة الهياكل المعنية بإرجاع القسط الأول من الدعم طبقا للاتفاقيات المبرمة معها. وإلى غاية أفريل 2014، لم تتول الوزارة إصدار أمر بإرجاع مبلغ قدره 6 أ.د. انتفعت به شركة إنتاج منذ سنة 2008 كقسط أول للمنحة دون تقديم العمل موضوع الدعم. وقد كان من الممكن تجنّب مثل هذه الحالات من خلال تفعيل دور اللجنة المختصة في إسناد المنح لمتابعة مراحل إنجاز المشاريع المدعومة.

⁽¹⁾ المصادق عليه بمقتضى قرار الوزير الثقافة المؤرخ في 29 مارس 1997.

وتم خلال سنتي 2011 و2012 صرف القسط الثاني من منح المساعدة على الإنتاج لفائدة 62 عملا مسرحيا بقيمة قدرها 508,200 أ.د بناء على شهادة عرض يحصل عليها المنتفع بالدعم من فضاء مسرحي دون أن تتم مشاهدة العمل من قبل لجنة مختصة مما لا يمكن من التثبت من أنّ العمل قد أنجز فعليا خاصة أنّ شهادة العرض التي قدمتها بعض هياكل الإنتاج تتعلق بعروض منجزة بفضاءات تابعة لها. وتبيّن لاحقا على إثر قيام لجنة اختيار الأعمال المسرحية والركحية المرشحة للتوزيع بالفضاءات الثقافية⁽¹⁾ بمشاهدة 5 أعمال في موفى 2013 أنّ أحد هذه الأعمال والذي انتفع بمنحة جمالية قدرها 20 أ.د لا يرتقي إلى المستوى المطلوب. كما انتفعت 6 أعمال في سنة 2013 بالقسط الثاني من منح المساعدة على الإنتاج بقيمة قدرها 48 أ.د دون أن تتوقّر إلى غاية أفريل 2014 تقارير مشاهدة بشأنها تتعلق بتقييم جودتها.

وفي قطاع السينما، تصرف منح التشجيع على الإنتاج على أقساط وفقا لتقدم مراحل إنجاز العمل السينمائي المدعوم بالاستناد إلى المؤيدات اللازمة لا سيما مخطط التمويل النهائي والعقود المبرمة بين المنتج والفنيين والمادة المصورة. وبينت الأعمال الرقابية أنّه تمّ صرف هذه المنح في بعض الأحيان في غياب هذه المؤيدات وهو ما تمّ الوقوف عليه بالنسبة إلى الأقساط الخاصة بما جملته 17 عملا سينمائيا بقيمة قدرها 439 أ.د.

ويتم حسب الاتفاقيات المبرمة بين الوزارة وشركات الإنتاج السينمائي صرف القسط الأخير من المنحة عند استلام نسخ الأعمال السينمائية المدعومة في آجال محددة. ويؤدي التأخير في تسلّم هذه النسخ إلى تسليط غرامة مالية في ما عدا حالات القوّة القاهرة. وتبيّن في هذا الصدد أنّ الوزارة قامت بصرف القسط الأخير من المنحة لبعض المنتفعين بالرغم من عدم احترامهم للآجال التعاقدية. ولم تحرص الوزارة دائما على تسليط غرامات التأخير المنصوص عليها ضمن هذه الاتفاقيات. من ذلك، لم يتمّ احتساب خطايا التأخير بالنسبة إلى ما جملته 12 فيلما تجاوزت بخصوصها شركات الإنتاج الآجال التعاقدية لتسليم نسخ الأفلام إلى خزانة الأفلام بالوزارة. وبلغت القيمة الجمالية للخطايا المستوجبة ما جملته 171,4 أ.د. ولئن تجاوز مقدار الخطية مبلغ القسط الأخير من المنحة بالنسبة إلى أحد هذه الأفلام فقد اكتفت الوزارة بعدم خلاص هذا القسط ولم تقم بالتبوعات القانونية لاسترجاع مستحققاتها المتبقية من خطايا التأخير والبالغة 33,5 أ.د وفقا لبنود الاتفاقية المبرمة مع شركة الإنتاج المعنية.

وفيما يتعلق بدعم الإنتاج الموسيقي، يلتزم صاحب العمل المدعوم وفق العقد المبرم مع الوزارة بتقديم التسجيل النهائي في أجل 6 أشهر من تاريخ حصوله على القسط الأول وإرجاعه في صورة عدم التزامه بهذه الآجال. إلّا أنّ الوزارة تولّت خلال الفترة 2009-2013 صرف القسط الثاني

(1) المحدث بمقتضى الأمر عدد 3086 لسنة 2012 المؤرخ في 4 ديسمبر 2012.

من المنح لفائدة منتفعين تجاوز تاريخ تقديمهم للتسجيلات النهائية الآجال التعاقدية دون مطالبهم بإرجاع القسط الأول من هذه المنح. وقد تراوحت مدة التأخير في بعض الحالات بين سنة و5 سنوات. كما تبين أنّ 4 فنانين انتفعوا بالقسط الأول من المنحة خلال الفترة 2005-2008 رغم عدم قيامهم إلى غاية أفريل 2014 بتقديم التسجيل النهائي للأعمال المدعومة. ولم تتولّى الوزارة إلى غاية هذا التاريخ إصدار أمر باسترجاع المبالغ التي صرفت بعنوان هذه المنح والبالغة 9,145 أ.د. مما يجعلها عرضة للسقوط بالتقادم.

ويلتزم صاحب العمل الموسيقي وفقا للعقد المبرم بترويج إنتاجه المدعوم في أجل لا يتجاوز سنة من تاريخ مصادقة اللجنة على التسجيل النهائي للعمل. ويتعيّن عليه إرجاع كامل المنحة في صورة عدم وفائه بهذا الالتزام. إلّا أنّه تبين أنّ المنتفعين لا يوفون غالبا بتعهداتهم خاصّة بعد حصولهم على كافة أقساط المنحة عند المصادقة من قبل اللجنة على التسجيل النهائي للأعمال المدعومة، ولا يتولّون في كثير من الأحيان موافاة الوزارة بالنسخ المطلوبة من التسجيلات لإثبات ترويج الأعمال الفنية. فإلى غاية أفريل 2014، لم تستلم الوزارة بالنسخ المطلوبة من التسجيلات لإثبات ترويج الأعمال الفنية. فإلى 198,891 أ.د. إثر المصادقة على تسجيلاتها النهائية خلال الفترة 2009-2011. كما لم يتمّ إلى غاية نفس التاريخ تسلّم الوزارة العدد المطلوب من النسخ الخاصة بسبع مصنّفات انتفعت بمنح بقيمة 69,408 أ.د. منذ الفترة 2002-2008. وقد تولّت الوزارة بتاريخ 18 مارس 2014 إصدار أمري استرجاع أموال بقيمة جمالية قدرها 42,5 أ.د. أمّا بالنسبة إلى بقية المبالغ، فقد اكتفت الوزارة إلى غاية أفريل 2014 بتوجيه بعض المراسلات إلى الفنانين المعنيين لإشعارهم بوجوب الإيفاء بالتزاماتهم دون أن يتمّ إصدار أوامر استرجاع في شأنهم مما يجعل منح تبلغ جملتها 8,928 أ.د. عرضة للسقوط بالتقادم.

وأفادت الوزارة في إجابتها أنّها ستتولى إجراء مسح شامل لجميع الاختلالات والتجاوزات المرتكبة من قبل أصحاب الانتاجات الموسيقية واتخاذ الإجراءات اللازمة في شأنها.

أمّا فيما يتعلّق بمنحة تشجيع إنتاج الأعمال الكورغرافية فقد لوحظ أنّ الاتفاقيات الخاصة بإسناد هذه المنحة بعنوان الفترة 2010-2013 أبرمت من قبل مدير الموسيقى والرقص بالوزارة دون تفويض قانوني في الغرض وهو ما من شأنه أن يفقد هذه الاتفاقيات صبغتها القانونية. ولئن تولّت الوزارة صرف القسط الأخير من هذه المنحة عند إتمام العمل المعني، فقد تمّ صرف هذا القسط خلال سنوات 2010 و2011 و2012 بناء على شهادة إنجاز يقدمها مدير إدارة الموسيقى والرقص بالوزارة المعنية أو على شهادة عرض يسندها مدير الفضاء الذي احتضن العرض ودون التثبّت من جودة العمل المدعوم. ويرجع ذلك إلى عدم إدراج بند بهذا الخصوص ضمن الاتفاقيات المبرمة للغرض خلال السنوات المذكورة.

ولا تأخذ اللجنتان المكلفتان بإبداء الرأي حول إسناد المنح للمساعدة على الإنتاج الموسيقي وعلى مشاريع الأعمال الكوريجرافية بعين الاعتبار عند إسناد المنح للاعتمادات المتوفرة خلال كلّ سنة مالية. فقد وافقت في سنة 2012 اللجنة المكلفة بإبداء الرأي حول إسناد المنح للمساعدة على إنتاج المصنفات الموسيقية الجديدة على إسناد منح مساعدة على الإنتاج بلغت 866,860 أ.د. رغم أنّ الاعتمادات المخصّصة للغرض لم تتجاوز 400 أ.د. وقد أدّى ذلك إلى تخصيص كافة الاعتمادات المتوفرة في سنة 2013 والبالغة 416,606 أ.د. لخلاص جزء من التعهدات المتعلقة بسنة 2012.

د- متابعة الإنجاز

خلافًا للإجراءات المعمول بها في القطاعات الثقافية الأخرى، يتم صرف كامل المبلغ المخصص للدعم على الورق مباشرة بعد موافقة اللجنة المختصة على إسناد هذا الدعم دون أن يرتبط ذلك بتقدم إنجاز الأعمال الأدبية المدعومة. ولئن تتولى الوزارة لاحقًا متابعة إنجاز هذه الأعمال غير أنّها لم تحرص على إحكام هذه المتابعة.

فقد تبين أنّ الناشرين ملزمون وفقًا للعقود المبرمة بموافاة الوزارة بعد طبع الكتب المعنية بنسخة من العقود المبرمة بينهم وبين المؤلفين. غير أنّه لوحظ من خلال فحص عيّنة تتكوّن من 1285 عنوانًا تحصلت على الدعم خلال الفترة 2009-2013 (30 % من العناوين المدعومة) أنّ نسبة العناوين التي توقّرت بشأنها عقود النشر المذكورة إلى غاية شهر جوان 2014 لم تتجاوز 44 %. ولا تساعد هذه الوضعية على احترام المقتضيات الخاصة بحقوق التأليف المنصوص عليها بالقانون عدد 36 لسنة 1994 المؤرخ في 24 فيفري 1994 والمتعلق بالملكية الأدبية والفنية كما تمّ تنقيحه وإتمامه لاحقًا.

وتلتزم دور النشر المنتفعة بالدعم على الورق وفقًا للعقود المبرمة مع الوزارة بموافاتها خلال الشهر الموالي لصدور الكتاب موضوع الدعم بشهادة سحب⁽¹⁾ من المطبعة وبنسخة من التصريح بالإيداع القانوني لهذا الكتاب. وبينت أعمال الرقابة للفترة 2009-2013 أنّ 1655 عنوانًا من العناوين التي تحصلت على الدعم (وهو ما يمثل نسبة 40 %) لا يتوقّر بخصوصها إلى غاية شهر جوان 2014 شهادة سحب ونسخة من مضمون الإيداع القانوني وهو ما لا يمكن من التثبت من أنّ هذه العناوين تمّت طباعتها فعليًا.

أمّا بخصوص عناوين الكتب التي توقّرت بشأنها شهادات سحب، فقد تبين من خلال مقارنة كميات السحب المضمنة بهذه الشهادات بتلك المضمنة بالعقود المبرمة بينها وبين الوزارة وجود فوارق بالنقصان بالنسبة إلى بعض العناوين تراوحت بين 200 و1000 نسخة تعلّقت بما جملته 9 دور نشر.

(1) تبين هذه الشهادة التي يقدمها الناشر للإدارة كميات الكتب التي تمّ طباعتها وخصائصها الفنية.

وبلغت قيمة الورق المدعوم والمستعمل في طباعة العناوين المنتفعة بالدعم على الورق خلال نفس الفترة ما قدره 13,629 أ.د. وهو ما يمثل نسبة 42 % من قيمة الدعم الموجه لدور النشر المعنية. كما بين النظر في 486 شهادة سحب من أصل 1383 شهادة تمّ تقديمها بخصوص العناوين المدعومة خلال نفس الفترة، عدم احترام المواصفات الفنية الواردة بالعقود المعلنة. فقد سجّل بالنسبة إلى 29 عنواناً، فوارق بالنقصان في مقاسات الكتب المطبوعة مقارنة بالمقاسات المضمّنة بالعقود ممّا يثبت عدم استعمال كامل كمية الورق المدعوم في طباعة الكتب المعنية بهذا الدعم.

ويلتزم الناشرون طبقاً للأمر عدد 1847 لسنة 2004 سالف الذكر بعدم استعمال كميات الورق المدعوم لطباعة كتب لم يرد ذكرها بالعقود المبرمة بين الإدارة العامة للكتاب ومؤسسات النشر المعنية. وتبيّن أنّ 3 دور نشر لم توفّ بالتزاماتها التعاقدية في هذا المجال حيث قامت باستبدال 4 عناوين مضمّنة بهذه العقود بعناوين أخرى لم يتمّ عرضها على رأي اللجنة المختصة ولم تحظ بمصادقة الوزير المكلف بالثقافة. كما تبيّن أنّه وإلى غاية شهر جوان 2014 لم يتمّ طباعة عناوين اثنين من العناوين المستبدلة والتي بلغ الدعم المسند لفائدتها ما قدره 3,307 أ.د.

وبالرغم من تمكين الوزارة من حقّ التثبيت في حسن تنفيذ دور النشر المنتفعة بالدعم لالتزاماتها أثناء الطباعة أو بعدها وفقاً لمقتضيات الأمر عدد 1847 لسنة 2004 فإنّها لم تقم بتأمين هذه المهمة. وفعلاً واصلت الوزارة إسناد الدعم على الورق إلى هؤلاء الناشرين المخلّين بالتزاماتهم ولم تتولّ اتخاذ أي إجراء بشأنهم والقيام بإزاءهم بالتبوعات القانونية اللازمة.

ولئن تطوّر عدد العناوين المنتفعة بالدعم من 715 عنواناً في سنة 2009 إلى 880 عنواناً في سنة 2013 أي بنسبة قدرها 23 % فإنّ ضعف رقابة الوزارة على عمليات الطبع على مدى احترام الناشرين لكميات السحب المطلوبة قد حدّد من جدوى هذا الدعم في تشجيع حركة النشر خاصّة وأنّ نسبة العناوين التي توفر بخصوصها ما يفيد طباعتها فعلياً لم تتجاوز 40 % من العدد الجملي للعناوين التي انتفعت بالدعم على الورق خلال الفترة 2009-2013.

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة إلى مراجعة الإطار القانوني المنظم للدعم على الورق على نحو يضمن التقيد بقاعدة العمل المنجز وإحكام متابعة إنجاز الأعمال الفنية المدعومة.

II- اقتناء الأعمال الأدبية والفنية

علاوة على إسناد منح دعم الإنتاج الثقافي، تتولى الوزارة سنوياً دعم القطاعات الثقافية من خلال اقتناء عروض مسرحية محترفة وهاوية وحقوق غير تجارية لأفلام وأعمال فنية تشكيلية وكتب تونسية. وبلغ عدد الأعمال الأدبية والفنية المقتناة خلال الفترة 2009-2013 ما عدده 944 عملاً

مسرحيا و170 فيلما و1920 عملا فنيا تشكليا و4475 كتابا بما قيمته على التوالي 10,526 م.د و3,23 م.د و4,579 م.د و4,442 م.د. وتبين من خلال الرقابة على هذا النوع من الدعم، وجود نقائص تعلقت بالأساس باحترام شروط اقتناء الأعمال الأدبية والفنية وباستغلالها.

أ- احترام شروط اقتناء الأعمال الأدبية والفنية

يخضع اقتناء الأعمال الأدبية والفنية من طرف الوزارة في المجال الثقافي إلى شروط مضبوطة. ففيما يتعلق بشراء الحقوق غير التجارية للأفلام، تقوم الوزارة بإصدار بلاغات بالصحف تعلم فيها مؤسسات الإنتاج السمعي البصري الخاصة أنها تعترم شراء الحقوق غير التجارية للأفلام الوثائقية والروائية التونسية التي تم إنتاجها دون دعم من الوزارة وتحدد الوثائق الضرورية الواجب توفيرها في ملفات الترشيح للحصول على الدعم. إلا أن الوزارة قامت خلال الفترة 2009-2013 باقتناء الحقوق غير التجارية لما جملته 5 أفلام بقيمة 234 أ.د. وردت الملفات المتعلقة بها بعد انقضاء الآجال القصوى المحددة بالبلاغات المنشورة بالصحف. كما تبين أن 71 ملفا من ضمن عينة تتكون من 179 ملفا تم قبولها من قبل اللجنة المختصة المحدثه للغرض رغم أنها لا تتضمن الوثائق المطلوبة المنصوص عليها بالبلاغات الصادرة عن الوزارة.

وبخصوص اقتناء الكتب التونسية من طرف الوزارة، بينت أعمال الرقابة أن الإجراءات المعمول بها لا تلزم الناشرين الذين يتقدمون بمطالب لاقتناء الكتب بتقديم عقود النشر المبرمة بينهم وبين المؤلفين وفقا لما يقتضيه القانون عدد 36 لسنة 1994 سالف الذكر وهو ما لا يضمن حماية حقوق النشر والتأليف. وتتولى اللجنة الفنية المختصة اقتراح الكتب والمنشورات التونسية التي سيتم اقتناؤها بناء على رأي لجنة قراءة⁽¹⁾. وباستثناء ما تم في سنة 2009، فإن هذه اللجنة لم تجتمع إلى حدود شهر أفريل 2014 مما لا يضمن استيفاء الكتب المقترنة للشروط المتعلقة بسلامة اللغة وجودة المحتوى.

أما فيما يتعلق باقتناء الأعمال الفنية التشكيلية⁽²⁾، فلئن اعتمدت اللجنة الفنية المختصة ضمن بطاقات تقييم الأعمال المقترح اقتناؤها على مقاييس محددة تضبط القيمة الفنية للعمل، فإن محاضر جلسات هذه اللجنة خلال سنتي 2012 و2013، اقتصرت على قائمة الأعمال المقترحة دون تبرير اختيارها. وبلغ عدد هذه الأعمال 242 عملا فنيا بمبلغ جملي قدره 456,470 أ.د. كما قامت الوزارة خلال الفترة 2009-2013 باقتناء ما جملته 195 عملا بقيمة 570,66 أ.د من 6 أروقة تمارس نشاطها

(1) المحدثه بمقتضى قرار وزير الثقافة المؤرخ في 25 مارس 2009

(2) الأمر عدد 732 لسنة 1989 مؤرخ في 10 جوان 1989 والمتعلق بإحداث وتركيب وضبط مشمولات وطرق عمل لجنة شراء الأعمال الفنية التشكيلية لفائدة الدولة مثلما تم تنقيحه لاحقا الذي ينص على أن الأعمال الفنية التشكيلية تشمل أعمال الرسم والحفر والنحت والتصوير التخطيطي والتصوير الفوتوغرافي والأعمال الفنية الجرافيكية وأعمال الخزف والفسيفساء والسجاد الفني والأعمال الفنية في النسيج.

خارج الإطار الترتيبي المنظم لإحداث رواق خاص لعرض أعمال فنية تشكيلية وبيعها⁽¹⁾. وفي حين ضبط الأمر المنظم لاقتناء الأعمال الفنية التشكيلية عدد الأعمال الفنية المقترحة من قبل اللجنة بالنسبة إلى كل فنان يعملين في السنة شريطة اقتنائها من معارض مختلفة فقد تمّ شراء ما بين 2 و9 أعمال لنفس الفنان في إطار نفس المعرض.

وتبيّن بالنسبة إلى شراء العروض المسرحية أنّ نشاط اللجنة القومية للتوجيه المسرحي المكلفة بانتقاء المسرحيات التي يمكن اقتناء عروض منها قد توقّف تماماً بداية من شهر جانفي 2011. ولم يتمّ تعويضها بلجنة أخرى إلاّ في موقّ سنة 2012. ولم تشرع اللجنة الجديدة في ممارسة نشاطها إلاّ بداية من شهر مارس 2013. وأدّى هذا التأخير إلى قيام الوزارة خلال سنتي 2011 و2012 باقتناء 765 عرضاً محترفاً بقيمة 1,409 م.د و546 عرضاً هاوياً بقيمة 386,3 أ.د دون التقييم المسبق لمستواها من قبل لجنة فنية مختصة. ولا يساعد ذلك على توجيه الدعم إلى الأعمال المسرحية التي تتوفّر فيها المقومات الفنية اللازمة.

وتمّ بمقتضى قرار وزير الثقافة المؤرخ في 10 جانفي 2003⁽²⁾ تحديد قيمة العروض التي يتمّ اقتناؤها وفق سلّم يضبط قيمة المنحة حسب المسافة المقطوعة وعدد الممثلين وصنف الهيكل. إلاّ أنّ هذا القرار لم يحدّد معايير دقيقة لتصنيف الهياكل المحترفة وقائمة الهياكل المعنية بكل صنف.

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة إلى ضرورة التقيد بشروط الانتفاع بالدعم وتفعيل اللجان الفنية المختصة لضمان اقتناء أعمال فنية وأدبية تتوفر على الحد الأدنى من الجودة. كما تدعوها إلى الحرص على أن تستجيب الأعمال الأدبية التي يتمّ اقتناؤها للمقتضيات المتعلقة بالملكية الأدبية والفنية.

ب- استغلال الأعمال الأدبية والفنية

تتولّى الوزارة تنشيط الحركة الثقافية من خلال ترويج واستغلال الأعمال الأدبية والفنية التي تمّ اقتناؤها بالمسالك الثقافية وتنظيم المعارض على المستوى الداخلي والخارجي. كما تتولّى التعريف برصيد الوزارة من هذه الأعمال لا سيما من خلال إعارته لفائدة الهياكل العمومية.

إلاّ أنّه تبيّن غياب خطة ترويجية لتوزيع الأعمال المقتناة في إطار الدعم بالفضاءات الثقافية والمتعلقة خاصة بشراء العروض المسرحية والحقوق غير التجارية للأفلام.

(1) قرار وزير الثقافة المؤرخ في 10 جويلية 2001 المتعلق بالمصادقة على كراس شروط إحداث رواق خاص لعرض أعمال فنية تشكيلية وبيعها.

(2) المتعلق بضبط المنح المالية المسندة إلى هياكل الفنون الدرامية المحترفة والجمعيات المسرحية مقابل العروض التي ترمج من قبل الوزارة.

وبالإضافة إلى ذلك، لا يتمّ دائما احترام الإطار القانوني المنظم لاستغلال الأفلام التي قامت الوزارة بشراء حقوقها غير التجارية. فقد بيّن فحص الوثائق الخاصة بعيّنة تتكوّن من 75 فيلما تمّ اقتناء حقوق استغلالها غير التجاري خلال الفترة 2009-2013 غياب اتفاقيات إحالة هذه الحقوق بالنسبة إلى 41 منها وذلك خلافا لأحكام القانون عدد 36 لسنة 1994 سالف الذكر⁽¹⁾. ولا تساعد هذه الوضعية على ضبط مدة الاستغلال وحقوق والتزامات مختلف الأطراف خاصة في حالة نشوب نزاعات فيها. وأفادت الوزارة بأنّها شرعت في إبرام عقود تفويت لحقوق الاستغلال مع المنتجين.

كما بيّنت الأعمال الرقابية غياب إجراءات موثّقة تحدّد أوجه استغلال الأفلام التي تمّ شراء حقوقها غير التجارية وتنظّم عمليات إعارتها واسترجاعها والجهات المستفيدة منها. ولئن تولّت الوزارة خلال سنتي 2010 و2012 توزيع نشریات حول الأفلام التونسية فإنّ ذلك لا يتمّ بصفة دورية ومنظمة ولا يشمل كلّ الأفلام التي تملك الوزارة حقوق استغلالها كتلك التي أنتجتها أو اقتنت حقوقها غير التجارية.

وتبيّن أنّه وإلى موقّ جانفي 2014، لم يتمّ استرجاع 45 فيلما من الأفلام التي تمت إعارتها إلى بعض السفارات التونسية بالخارج للمشاركة بها في تظاهرات ثقافية يرجع بعضها إلى سنة 2008. ومن شأن عدم استرجاع الأفلام المعارة أن لا يضمن حسن استغلالها والمحافظة عليها.

وبلغ عدد الأعمال الفنية التشكيلية التي تمّت إعارتها إلى هياكل عمومية بغرض التعريف برصيد الوزارة من هذه الأعمال إلى غاية شهر ماي 2014 ما جملته 1175 عملا فنيا يعود تاريخ إعارة 25 عملا فنيا منها إلى السبعينات. وخلافا لقواعد حسن التصرف وللدليل الإجراءات الخاص بإدارة الفنون التشكيلية المصادق عليه بمقتضى قرار وزير الثقافة المؤرخ في 29 مارس 1997 فقد تبيّن أن 25 عملا فنيا تمت إعارتها في غياب وصولات تسليم بشأنها.

وشرعت الوزارة خلال سنة 2012 في استرجاع الأعمال الفنية التي أعارتها إلّا أنّه وإلى غاية شهر ماي 2014 لم يتم استرجاع سوى 29 عملا أي ما يمثل فقط 2,4 % من جملة هذه الأعمال. وإلى غاية نفس التاريخ لا يتوفر لدى الوزارة أية معطيات حول ما جملته 1071 عملا فنيا. ولم تتخذ الوزارة أي إجراء يذكر قصد استرجاع هذه الأعمال.

وبخصوص المشاركة في المعارض، فقد بيّنت أعمال الرقابة للفترة 2009-2013 أنّ الوزارة لم تقم بتأمين الأعمال الفنية التشكيلية التي شاركت بها في 10 معارض داخلية من أصل 19 معرضا و4 معارض خارجية من بين 24 معرضا. ولم تحرص الوزارة على استرجاع الأعمال الفنية التشكيلية التي

(1) الذي ينصّ على أنّه لا يمكن لأيّ مستغل غير صاحب المصنّف نفسه أو من ينوبه لا سيما استنساخ المصنّف أو نقله إلى العموم بأية طريقة كانت إلا بعد الحصول من صاحب الحقّ أو من ينوبه على ترخيص مسبق في شكل عقد مكتوب

شاركت بها خلال الفترة 2009-2013 في 7 معارض دولية أخرى مما أدى إلى بقاء هذه الأعمال بالخارج بدون تأمين لفترات بلغت في بعض الحالات 8 أشهر. ولا تضمن مختلف هذه الوضعيات حماية رصيد الوزارة من التلف أو الضياع.

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة إلى وضع خطة ترويجية للأعمال الفنية المدعومة التي تمّ اقتناؤها في إطار دعم القطاعات الثقافية تضمن حسن استغلال رصيد الوزارة من هذه الأعمال والتعريف به. كما تدعوها إلى ضرورة الحرص على استرجاع الأعمال التي تمّت إعارتها أو المشاركة بها في المعارض الداخلية والخارجية وتأمينها بما يضمن المحافظة عليها.

III- المحافظة على الأعمال الأدبية والفنية المدعومة

يشمل رصيد الوزارة من الأعمال الفنية المدعومة، أعمالاً فنية تشكيلية وكتباً وأفلاماً. ويضمّ رصيدها من الأعمال الفنية التشكيلية المتكون من 10697 عملاً⁽¹⁾، مقتنيات مصنفة على معنى القانون عدد 44 لسنة 1988 المؤرخ في 19 ماي 1988 كممتلكات ثقافية ذات مصلحة عمومية. كما يشمل أعمالاً فنية تمّ اقتناؤها في إطار التشجيع على الإبداع الفني.

وبيّنت أعمال الرقابة أنّه لا يتمّ إفراد الأعمال الفنية المصنفة كممتلكات ثقافية بإجراءات خاصة. كما لم تتولّ الوزارة إلى غاية شهر جوان 2014 إبرام عقود تأمين لهذا الرصيد. وبالإضافة إلى ذلك، تمّ الوقوف على نقائص تعلّقت بتسجيل الأعمال الفنية التي تمّ اقتناؤها في إطار دعم القطاعات الثقافية وتوفير الظروف الملائمة لحفظها وترميمها.

أ- تسجيل الأعمال الأدبية والفنية وجردها

كلّف الأمر عدد 732 لسنة 1989 سالف الذكر مثلما تم تنقيحه لاحقاً الوزارة بتسجيل الأعمال الفنية التشكيلية التي تمّ اقتناؤها لفائدة الدولة بدفتر خاص يُسند له رقم متسلسل. إلّا أنّ عملية تسجيل الأعمال الفنية لا تتمّ دائماً في دفاتر مرقمة ممّا لا يضمن شمولية الأعمال الفنية المسجّلة بها.

وبيّنت الأعمال الرقابية أنّ ما جملته 212 عملاً فنيا ظلّت دون تسجيل إذ لم يتمّ الشروع في تسجيلها إلّا في موفى سنة 2010 عند التفتن إلى وجودها بمخازن الوزارة. وقد حال غياب تسجيل هذه الأعمال إبان اقتنائها دون توقّر معطيات حول مصدرها. ولم يخل تسجيل هذه الأعمال من نقائص

⁽¹⁾ إلى غاية شهر جوان 2014.

حيث تمّ ذلك في سجل منفرد ووفق ترتيب تسلسلي لا يتطابق مع أحكام الأمر المذكور سالفاً. ولا تضمن هذه الوضعية المحافظة على هذه الأعمال من التلف والضياع خاصّة وأنّها تعدّ ذات قيمة فنية⁽¹⁾ هامة.

كما بينت أعمال الرقابة أنّه ولئن تمّ إسناد رقم جرد لما جملته 50 عملاً فنياً لأحد الفنانين المعروفين على فاتورة اقتناء هذه الأعمال فإنّه لم يتمّ ترسيمها بدفاتر التسجيل بالوزارة. وبينت المعاينات الميدانية التي قام بها الفريق الرقابي بتاريخ 30 أفريل 2014 لفضاءات حفظ الأعمال الفنية التشكيلية بمخزن قصر السعيد بباردو عدم توقّر أي من هذه الأعمال لدى المصالح المعنية بالوزارة. كما بيّنت المعاينات عدم توفر أعمال فنية مسجلة بدفاتر التسجيل بلغ عددها 180 عملاً فنياً.

وفيما يتعلق بجرد الأعمال الأدبية والفنية فإنّه لم يتمّ خلال الفترة 2009-2013 إجراء جرد للأفلام المتوفرة بمخازن الوزارة. ولم يتمّ الشروع في جرد الكتب المدعومة الموجودة في مخازن المصالح المركزية بوزارة الثقافة إلا بداية من سنة 2014.

أمّا بخصوص الأعمال الفنية التشكيلية، فلئن شرعت الوزارة في جردها بداية من شهر نوفمبر 2011 فإنّها لم تستكمل ذلك إلى غاية شهر ماي 2014 حيث لم يتمّ جرد سوى 1476 عملاً من ضمن 10.697 عملاً وهو ما يمثل 13,8 % فقط من رصيد الوزارة من هذه الأعمال. وقد أرجعت الوزارة ضعف نسق عملية الجرد خصوصاً إلى ضيق المكان وكثرة الأعمال الواجب جردها والنقص في اليد العاملة المختصة.

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة إلى تلافي النقائص التي تشوب عملية تسجيل هذه الأعمال إبان اقتنائها والإسراع بالقيام بجرد شامل لتلك الأعمال التي هي على ملكها ضماناً لحمايتها.

ب- ظروف حفظ الأعمال الفنية وترميمها

تقوم الوزارة بحفظ الأعمال الفنية التشكيلية المقتناة في إطار الدعم في فضاءات بمخزن القصر السعيد بباردو. كما تتولى حفظ رصيدها من الأفلام المدعومة بفضاءات متواجدة بالمقر المركزي بالوزارة. وبينت المعاينات الميدانية للفضاءات المذكورة إخلالات على مستوى ظروف حفظ مختلف هذه الأعمال.

⁽¹⁾ يرجع البعض من هذه الأعمال إلى الفنانين الهادي التركي (10 أعمال) ووزير التركي (4 أعمال) ونور الدين الخياشي (4 أعمال) وحيدة دندين (3 أعمال) وأبراهيم الضحّاك (عمل واحد) وعلى بلاغة (عمل واحد) وعلي بن سالم (عمل واحد) وعمار فرحات (عمل واحد) وعلي الزنايدي (عمل واحد) وعبد العزيز القرقي (عمل واحد).

فقد تبين أنّ البعض من فضاءات حفظ رصيد الوزارة من الأعمال الفنية التشكيلية غير مغلقة ممّا لا يحول دون النفاذ إليها ويجعلها عرضة للسرقة ولا سيما في غياب جهاز إنذار ضدّ السرقة. ولا تتوفّر هذه الفضاءات أدنى متطلبات الحفظ السليم نظرا إلى كثافة الغبار المتراكم بها وارتفاع درجة الرطوبة ببعضها لا سيما في غياب أجهزة لتعديل الحرارة والرطوبة. ويمكن أن تتسبب هذه العوامل في ارتفاع المخاطر التي تتعرض لها هذه الأعمال خاصة وأنّه قد ينتج عن الرطوبة النسبية غير الملائمة وتكاثر الحشرات بفعل الغبار تسارع نسق تلفها بفعل تعفن المواد المستعملة في إنجازها أو تغيير تركيبها أو تفاعلها البيولوجي⁽¹⁾. كما أنّ تعرّض هذه الأعمال إلى ارتفاع درجة الحرارة قد يتسبّب في التفكك التدريجي للمواد المكوّنة لها وفي تغيير ألوانها وفي تشقق دهاناتها. وأدّى ضعف صيانة الشبكة الكهربائية وتعرّضها إلى تسرب مياه الأمطار إلى تواتر انقطاع التيار الكهربائي ممّا يزيد من مخاطر تعرض هذا الرصيد إلى الحريق لا سيما وأنّ نسبة الفضاءات التي تتوفّر بها أجهزة الحماية ضدّ الحرائق لا تتعدى 46 % من مجمل الفضاءات المتوقّرة.

وفيما يتعلق بحفظ الأفلام، فإنّ الفضاءات المخصصة لذلك بالوزارة لا توفّر أبسط مقومات المحافظة التي نصّت عليها المعايير الدولية الصادرة عن اليونسكو من حيث تأمين درجات حرارة ورطوبة نسبية محدّدة لكلّ نوعية من الأفلام ومن المحامل حسب دورية استعمالها، ومن حيث ضرورة حفظها في مكان نظيف وخال من الغبار وفي وحدات منفصلة لدرء خطر تنقل ألسنة اللهب في حالة حدوث الحريق.

ولا تتولّى الوزارة القيام بمعايينة دورية للأفلام وللأعمال الفنية التشكيلية المحفوظة بمخازنها قصد مراقبة تطور وضعيتها بهدف برمجة صيانتها. ولم تضبط برنامجا لترميم الأعمال الفنية التشكيلية وفق أولويات محدّدة وذلك بتوجيه تدخلاتها نحو الأعمال التي تتطلب تدخلا عاجلا. وفضلا عن ذلك، لا يتوفّر بالوزارة الموارد البشرية المختصة في مجال ترميم الأعمال الفنية التشكيلية. ولئن بيّنت الأعمال الرقابية أنّ الوزارة قامت خلال الفترة الرقابية 2009-2013 بترميم بعض هذه الأعمال فإنّ ذلك لم يشمل سوى بعض اللوحات خلال سنتي 2009 و2010 (عددها 9 لوحات) وتعقيم سجاد وحيد خلال سنة 2013 بكلفة جمالية قدرها 6,554 أ.د.

ومن شأن تحسين ظروف حفظ رصيد الوزارة من الأعمال الفنية من خلال توفير الفضاءات والتجهيزات الملائمة وإحكام أعمال الصيانة والترميم أن يساعد على حماية هذا الرصيد والمحافظة عليه.

(1) وفقا للمعايير الدولية المعتمدة في المجال.

IV- منح التسيير والتجهيز

تسند الوزارة منحاً لفائدة الهياكل المحترفة في مجال الفنون الدرامية بلغت قيمتها 1,847 م.د خلال الفترة 2009-2013. كما تتولى سنوياً إسناد منح لفائدة الجمعيات الناشطة في قطاعات المسرح والموسيقى والرقص والسينما والكتاب والفنون التشكيلية بلغت قيمتها ما جملته على التوالي 168,5 أ.د و 453 أ.د و 118 أ.د و 266 أ.د و 384,7 أ.د و 132 أ.د.

أ- المنح الموجهة لهياكل إنتاج وترويج الفنون الدرامية المحترفة

تبين أنّ الوزارة لم تتولّ خلال الفترة 2009-2013 إصدار بلاغات لفتح باب الترشيح للحصول على منحة التسيير أو التجهيز لفائدة هياكل إنتاج وترويج الفنون الدرامية المحترفة على غرار ما هو معمول به في القطاعات الأخرى المنتفعة بالدعم. واكتفت الوزارة بالاستجابة للطلبات التي تتلقاها سنوياً من مختلف الهياكل المعنية. وقد أدّى ذلك إلى استئثار 13 هيكلاً خاصاً بالمبلغ الجملي لمنح المساعدة على التسيير أو التجهيز الموجهة لهذه الهياكل خلال سنوات 2009 و 2010 و 2011 وبما لا يقلّ عن 90 % منها خلال سنتي 2012 و 2013. وللإشارة ارتفع العدد الجملي للهياكل الخاصة المحترفة في إنتاج وترويج الفنون الدرامية إلى حدود شهر أفريل 2014 إلى 233 هيكلاً.

وتّم خلال الفترة 2009-2012 إسناد منح المساعدة على التسيير أو التجهيز لفائدة هياكل إنتاج وترويج الفنون الدرامية المحترفة بقيمة قدرها 1,018 م.د خارج الإطار القانوني المنظم لها إذ لم يتمّ عرض ملفات المترشحين للحصول على هذه المنحة على اللجنة المحدثّة بمقتضى الأمر عدد 396 لسنة 1989⁽¹⁾ إلّا بداية من سنة 2013.

ولا يستند تحديد قيمة هذه المنحة إلى معايير مضبوطة تتعلق خاصّة بحجم نفقات التسيير لكلّ هيكل خصوصاً وأنّ الملفات التي تقدمها هذه الهياكل لا تتضمن دائماً المعلومات الكافية لذلك. ولا تتوفّر لدى الوزارة معطيات مكتملة حول وضعية الفضاءات التي تستغلها هذه الهياكل حول توفّر التجهيزات اللازمة بها وفقاً لما تقتضيه أحكام الأمر عدد 1986 لسنة 2001⁽²⁾ وبنود كراس شروط ممارسة الهياكل المحترفة لإنتاج الفنون الدرامية وترويجها لنشاطها⁽³⁾. وبينت أعمال الرقابة للفترة

(1) المؤرخ في 15 مارس 1989 والمتعلق بضبط تركيبة ومشمولات لجنة إسناد منح المساعدة على الإنتاج أو التجهيز أو التسيير لفائدة هياكل إنتاج وترويج الفنون الدرامية المحترفة.

(2) المؤرخ في 27 أوت 2001 والمتعلق بضبط شروط إحداث الهياكل المحترفة لإنتاج الفنون الدرامية وترويجها.

(3) المصادق عليه بمقتضى قرار وزير الثقافة المؤرخ في 8 سبتمبر 2001 والمتعلق بالمصادقة على كراس شروط ممارسة الهياكل المحترفة لإنتاج الفنون الدرامية وترويجها لنشاطها.

2009-2013 أنّ قيمة المنح المسندة لفائدة هياكل لا تتوفر فيها شروط الإحتراف المنصوص عليها ضمن نفس الأمر بلغت ما جملته 260 أ.د.

ب- المنح الموجّهة لدعم الجمعيات الثقافية

بيّنت أعمال الرقابة أنّه لا تتوفّر لدى الوزارة بالنسبة إلى الفترة 2009-2011⁽¹⁾ ملفات مكتملة حول الجمعيات المنتفعة بدعمها. من ذلك أنّه لا يتوفّر لديها دائما ما يفيد الإعلان بصفة قانونية عن تكوين كل جمعية انتفعت بالدعم ونسخة من الهويات البنكية لهذه الجمعيات. ولا يضمن هذا الوضع توجيه النفقات المنجزة نحو دعم الجمعيات المحدثة طبقا للقانون دون سواها ومن تنزيل مبالغ الدعم في حسابات هذه الجمعيات. وقد بيّن النظر في النفقات المنجزة ضمن ميزانية الوزارة لدعم الجمعيات للفترة المذكورة أنّها تضمنت صرف منحة قدرها 3 أ.د لفائدة شركة خاصة. كما تمّ تنزيل منحتين لفائدة إحدى الجمعيات بعنوان سنتي 2009 و2010 والبالغة قيمتهما الجمليّة 10 أ.د بالحساب البنكي الخاص بالمسؤوليّة عن هذه الجمعية.

وبيّن النظر في وثائق الإثبات الخاصة بالمنح المسندة من قبل الوزارة قبل صدور المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلق بتنظيم الجمعيات أنّ الجمعيات المنتفعة بالدعم لا تقدّم سنويا إلى الوزارة ميزانيتها وحساباتها والوثائق المؤيدة لها وذلك خلافا لأحكام الفصل 9 جديد من القانون عدد 154 لسنة 1959 المؤرخ في 7 نوفمبر 1959 المتعلق بالجمعيات مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه لاحقا. كما لوحظ أنّ إسناد منح الدعم لفائدة هذه الجمعيات تمّ في غياب معايير موضوعية يتمّ على أساسها قبول أو رفض طلبات الحصول على هذه المنح وتحديد مبالغها. وقد أدّى ذلك إلى قيام الوزارة أحيانا بإسناد منح لفائدة جمعيات لا يرتبط نشاطها بمهام الوزارة. وهو ما تمّت ملاحظته بخصوص 3 جمعيات⁽²⁾ تحصلت خلال الفترة 2009-2012 على منح بما قيمته 10 أ.د. ولا يساعد هذا الوضع على تخصيص الدعم العمومي للأغراض المخصصة له ومتابعة مآله.

وتّم بمقتضى مقررّ وزير الثقافة المؤرخ في 13 أفريل 2012 إحداث خلية عمل لمساندة الجمعيات مكلفة خاصّة بدراسة ملفات التمويل المقدمة إلى الوزارة. إلّا أنّه تبين أنّ 10 جمعيات حصلت وإلى موفى سنة 2013 على منح بما جملته 266,5 أ.د دون أن يتمّ عرض ملفّاتها على الخلية المذكورة.

(1) غطت أعمال الرقابة الفترة الرقابية 2009-2013.

(2) الجمعية التونسية للتجسس بالتبرع بالأعضاء والجمعية القرآنية بسوسة ورابطة الجمعيات القرآنية.

وأقرت الخلية أن يتمّ إسناد منح التسيير طبقا لاتفاقية تبرمها الوزارة مع كل جمعية طالبة للدعم تضبط بالخصوص حقوق والتزامات كل طرف وصيغ وآليات متابعة وتقييم استعمالها. إلا أنّه تمّ خلال سنة 2013 إسناد منح بقيمة 106,5 أ.د لفائدة 12 جمعية دون أن يتمّ إبرام اتفاقيات معها. أمّا بالنسبة إلى الجمعيات التي تمّ إبرام اتفاقيات معها فخلافا للفصل الخامس من هذه الاتفاقيات لم توقّر الوزارة إلى غاية ماي 2014 ما يفيد قيامها بمتابعة مرحلية لتقدم تنفيذ الجمعيات المعنية للبرامج والأنشطة الممولة. ولا تضمن هذه الوضعية التنبّث من مدى إنجاز الجمعية الحاصلة على الدعم للبرامج والأنشطة الممولة ومن صرف المنحة في الأغراض المخصصة لها.

*

*

*

تعتبر الوزارة المكلفة بالثقافة الممول الرئيسي للقطاعات الثقافية، وهي تساهم من خلال دعم هذه القطاعات في تنشيط الحركة الثقافية. إلا أنّ عدم تقييم آليات الدعم قصد الوقوف على مدى مساهمتها في النهوض بهذه القطاعات وعدم إحكام برمجة تدخلاتها في هذا المجال وعدم التقيد بالإجراءات المنظمة لإسناد الدعم وضعف متابعة الوزارة للإنتاجات المدعومة واستغلالها والمحافظة عليها أدى إلى الحد من جدوى هذه التدخلات.

وتعتبر إعادة النظر في الإطار القانوني المنظم لدعم القطاعات الثقافية من بين الإجراءات المتأكدة التي يتعيّن القيام بها. وبالرغم من المجهودات التي تبذلها الوزارة في هذا المجال، فإنّها مطالبة ببذل مزيد من الجهد للتقيد بالمقتضيات القانونية المتعلقة بالملكية الأدبية والفنية وبالإيداع القانوني عند دعم الإنتاج الثقافي واقتناء الأعمال الفنية والأدبية. ويتطلب النهوض بالأعمال الكوريغرافية وضع نصوص قانونية تحدّد خاصّة الاختصاصات التي يمكن أن يشملها الدعم والشروط الواجب توفّرها في المترشّحين.

وبالنظر إلى النقائص التي تمّ تسجيلها في مستوى قبول ملفّات الترشيح للحصول على الدعم ودراستها، تدعو دائرة المحاسبات الوزارة إلى مزيد الحرص على ضمان المساواة بين المترشّحين للإنتفاع بالدعم وعلى الضبط الدقيق لشروط الحصول عليه والتقيد بإجراءات إسناده وإحكام الرقابة على ملفّات الترشيح بما يضمن استيفاءها للشروط القانونية والترتيبية الجاري بها العمل وتوظيف الموارد المخصصة للدعم وتوجيهها نحو المستفيدين الذين استوفوا شروط ممارسة النشاط.

وإزاء تطوّر عدد الأعمال المنتفعة بالدعم في مختلف القطاعات الثقافية، يتعيّن على الوزارة مزيد إحكام رقابتها على إنجاز الأعمال المدعومة وفقا للالتزامات التعاقدية من حيث المتطلبات الفنية وآجال التنفيذ بما يضمن التقيّد بقاعدة العمل المنجز من جهة وضمان استعمال الدعم في الأغراض المخصصة له من جهة أخرى.

كما يستوجب حسن استغلال رصيد الوزارة من الأعمال الأدبية والفنية المدعومة، وضع خطة ترويجية تمكّن من تنشيط الحركة الثقافية والتعريف بهذا الرصيد. ومن شأن تسجيل الأعمال الأدبية والفنية إبان اقتنائها وتحسين إجراءات التصرف فيها وتوفير الظروف الملائمة لحفظها أن يضمن المحافظة عليها.

ردّ وزارة الثقافة والمحافظة على التراث

تظل وزارة الثقافة والمحافظة على التراث الداعم والممّول الأساسي للميادين الإبداعية والثقافية إنتاجا وترويجا وذلك من خلال المنح والمساعدات المسندة لإنتاج الأعمال المسرحية والسينمائية والموسيقية والكوريغرافية وغيرها، إضافة إلى الدعم المقدم إلى المهرجانات واقتناء العروض الفنية وتوزيعها على الفضاءات والتظاهرات بكامل جهات الجمهورية. كما تتولى الوزارة دعم الورق المستعمل في صناعة الكتاب واقتناء الكتب وتوزيعها على شبكة المطالعة العمومية وكذلك اقتناء الأعمال الفنية التشكيلية، فضلا عن الدعم المقدم إلى الهياكل الثقافية الخاصة وإلى الجمعيات الناشطة في الحقل الثقافي. ويعدّ الدور المذكور لوزارة الثقافة والمحافظة على التراث عاملا هاما لضمان الحق في الثقافة والمشاركة في الحياة الثقافية والعمل على تشجيع الإنتاج الثقافي الوطني والتعريف به ونشره.

وبالرغم من أهمية دور الدعم المقدم من الوزارة إلى الميادين الثقافية، فإنّ الآليات المعتمدة حاليا تشوبها عدّة نقائص منها على وجه الخصوص ما هو متصل بعدم مواكبة عدد من النصوص التشريعية والترتيبية الجاري بها العمل للتطورات التي تشهدها الميادين الإبداعية، ومنها ما هو تنظيمي متصل بأساليب العمل المعتمدة وبالموارد البشرية المتوفرة، إضافة إلى عدم توفر الدراسات التقييمية العلمية بالقدر الكافي. هذا، فضلا عن النقائص ذات الطابع الهيكلي المرتبطة بمحدودية سوق الصناعات الثقافية وعدم إقبال القطاع الخاص على الاستثمار في الميدان الثقافي.

ولتلافي النقائص المسجلة شرعت الوزارة في اعتماد جملة من التدابير الرامية أساسا إلى إرساء مبادئ الحوكمة الرشيدة في هذا الميدان وإحكام التصرف في الدعم المقدم للأنشطة الثقافية والفنية لضمان بلوغ الغايات المرجوة منه بالنجاعة والكيفية المطلوبتين. وتمثّلت التدابير المذكورة على وجه الخصوص، في مراجعة عديد النصوص الترتيبية المنظمة للدعم وتطويرها وتفعيل المؤسسات الثقافية الجديدة على غرار المركز الوطني

للسينما والصورة والمؤسسة الوطنية لتنمية المهرجانات والتظاهرات الثقافية والفنية ومؤسسة المركز الثقافي الدولي بالحمامات، قصد تمكين هذه المؤسسات من المساهمة في تطوير آليات الدعم وصيغ تمويل الأنشطة الفنية والثقافية. هذا، إضافة إلى مزيد تشريك المهنيين وأهل الاختصاص في دراسة الملفات ذات العلاقة وتقييمها وتقديم التصورات والمقترحات الرامية إلى تطوير أساليب العمل المعتمدة في هذا المجال، وكذلك العمل على حسن اختيار أعضاء اللجان المكلفة بالنظر في الملفات المقدمة للانتفاع بالدعم وعلى تطبيق مبدأ الشفافية في هذا الميدان خاصة من خلال الحرص على نشر البلاغات المعدة للغرض والنتائج التي تفضي إليها أعمال اللجان.

ومن جهة أخرى تم وضع برنامج لنقل وترميم جانب هام من رصيد الأعمال الفنية التشكيلية المقتناة، ضمن أولويات خطط عمل الوزارة للفترة القادمة.

كما تم الشروع في برمجة وإنجاز عدد من الدراسات القطاعية الرامية خاصة إلى إعداد التقييمات الدقيقة ووضع المؤشرات الكمية والنوعية المناسبة قصد ضمان حسن الاستفادة من هذه الدراسات، وكذلك من تقارير الرقابة المنجزة ومتابعة النتائج والتوصيات المنبثقة عنها.

الإدارة العامة للديوانة

تتمثل مهام الإدارة العامة للديوانة بوزارة المالية أساساً في استخلاص الأداءات والمعاليم الديوانية وفي مراقبة السلع والقيم والتثبت من تطبيق الإجراءات المتعلقة خاصة بالصحة والأمن وحماية المحيط. كما تتمثل مهامها في حماية الاقتصاد الوطني والتصدي للغش والتهريب بالإضافة إلى تشجيع الصادرات والسهر على حسن تطبيق الأنظمة الاقتصادية الديوانية ⁽¹⁾.

وتم تنظيم الإدارة العامة للديوانة بمقتضى الأمر عدد 1845 لسنة 1994 المؤرخ في 6 سبتمبر 1994 كما تم تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة ⁽¹⁾. وتضم هذه الإدارة العامة هيكل مركزي وأخرى جهوية. وبلغ في موفى شهر جوان 2014 عدد الأعوان الراجعين إليها بالنظر 6475 عوناً من ضمنهم 4435 ضابط صف. وبلغت نفقات الإدارة العامة للديوانة ما قيمته 24,540 م.د. في سنة 2013.

وبلغ معدل عدد التصاريح الديوانية ما يفوق 1,3 مليون تصريح خلال الفترة من 2010 إلى 2013. وبلغ حجم الموارد المحصلة بعنوان الأداءات والمعاليم الديوانية في سنة 2013 ما قيمته 3.976 م.د. وارتفعت بقايا الإيرادات غير المستخلصة في موفى سنة 2013 إلى حوالي 4.000 م.د. وتم خلال نفس السنة تحرير 4803 محاضر من قبل مصالح الحرس الديواني بقيمة تناهز 307 م.د.

وقصد الوقوف على مدى توفيق الإدارة العامة للديوانة في الاضطلاع بالمهام الموكولة إليها، تولت دائرة المحاسبات إنجاز مهمة رقابية لدى مختلف مصالح هذه الإدارة العامة تمحورت أساساً حول التصرف في الأنظمة الديوانية الاقتصادية والإيداع والحجز ومقاومة الغش والتهريب والنزاعات والاستخلاص وكذلك التنظيم ونظام المعلومات. وقد غطت هذه الأعمال الفترة الممتدة بين سنة 2010 وموفى شهر جوان 2014 مع الرجوع عند الاقتضاء إلى فترات سابقة لسنة 2010.

ولغرض إنجاز هذه المهمة، تم القيام بأعمال ميدانية في مستوى المصالح المركزية للإدارة العامة للديوانة وكذلك بمصالحها الخارجية وتحديدًا بالمكاتب الراجعة بالنظر إلى الإدارتين الجهويتين بتونس الشمالية وتونس الجنوبية والتي يتم في مستواهما إنجاز ما يفوق نسبة 80 % من المبادلات التجارية. وفضلاً عن ذلك، تم الاستناد إلى نتائج استبيان تم تعميمه على كل الإدارات الجهوية والمكاتب الديوانية. وتلقت الدائرة في هذا الصدد ردوداً بنسبة 100 %.

⁽¹⁾ الأمر عدد 2128 لسنة 2004 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 والأمر عدد 2703 لسنة 2004 المؤرخ في 21 ديسمبر 2004 وكذلك الأمر عدد 2800 لسنة 2013 المؤرخ في 1 جويلية 2013 والأمر عدد 772 لسنة 2014 المؤرخ في 23 جانفي 2014.



أبرز الملاحظات

أفضت المهمة الرقابية حول الإدارة العامة للديوانة إلى جملة من الاستنتاجات يتمثل أهمها في

ما يلي :

- الرقابة على الأنظمة التوقيفية

ساهم النقص في الرقابة على الأنظمة الديوانية في الحد من نجاعة هذه الأنظمة في تحقيق الهدف من تركيزها والمتمثل أساسا في دعم التصدير. من ذلك أنّ قيمة التصاريح غير المسوّاة بعنوان نظام التحويل الفعّال للفترة الممتدة من 2003 إلى موفّى أفريل 2014 ارتفعت إلى 1.137 م.د أي ما يعادل حوالي قيمة الصادرات بعنوان هذا النظام لسنة كاملة .

ورغم أهمية عمليات التوريد في قطاع الملابس المستعملة والتي بلغ معدلها خلال الفترة 2010-2013 حوالي 287 م.د في السنة، فإنّ حصّة الصادرات من هذه الملابس مقارنة ب وارداتها لم تتجاوز نسبة 9,5 % علما بأنّ النظام الديواني الذي يرجع إليه هذا القطاع يقتضي تصدير وتحويل ما لا يقلّ على التوالي عن 30 % و 20 % من الكميات الموردة من الملابس غير المفروزة. وتتطلّب هذه الوضعية دعم الرقابة على الأنظمة الديوانية بما يساعد على تحقيق الهدف من إرسائها .

- تحقيق الموارد

اعترى التصرف لدى الإدارة العامة للديوانة عديد الإخلالات التي انجرّ عنها حرمان خزينة الدولة من موارد ترجع إليها قانونا. ففضلا عن الضرر المالي المتأتّي من عدم تسوية العديد من التصاريح الديوانية بعنوان الأنظمة التوقيفية والخسائر المنجّرة عن النقص في رقابة القيمة بعنوان هذه الأنظمة وكذلك عدم استخلاص مصاريف الرقابة الديوانية فقد تعلّقت النقائص بالتصرف في البضائع المودعة أو المحجوزة من حيث ظروف الخزن وتحديد المآل وهو ما أدّى إلى تدنّي القيمة جراء تلف جزء من هذه البضائع.

وتعلّقت حالات الضرر المالي كذلك بالتصرف المالي للإدارة العامة للديوانة من خلال إنجاز بعض الصفقات وخلصها دون أن يتمّ تحقيق الفائدة المرجوة من إنجازها.

وتؤكد الدائرة في هذا الخصوص على ضرورة تفعيل الإجراءات الجبرية ضدّ المتعاملين المخالفين ودعم الرقابة على القيمة في إطار الأنظمة الديوانية التوقيفية وكذلك على الإسراع في تحديد مآل البضائع المودعة أو المحجوزة تفاديا لتلفها وتدعيم آلية البيع .

- التصرف في البضائع المصادرة

خلافًا للقواعد المقررة بخصوص مصادرة أموال وممتلكات منقولة وعقارية، تولت مصالح الديوانة منذ 14 جانفي 2011 الإذن بتسريح بضائع مصادرة بالاستناد إلى بيانات حمولة معدّلة لفائدة أشخاص وذلك رغم انتقال ملكيتها بمفعول المصادرة إلى الدولة. وبلغ عدد الطرود المسرّحة في هذا الإطار ما جملته 96 طردا ممّا أدّى إلى إلحاق ضرر بخزينة الدولة وإلى تمكين متعاملين من امتيازات دون وجه حقّ.

- الرقابة على أساس الأداء

رغم تعدّد مصادر الغشّ والتهريب فإنّ مقاومتها من قبل مصالح الديوانة تشكو كثيرا من النقص على مستوى جمع المعلومات والتصرّف في المخاطر وكذلك على مستوى الرقابة على أساس الأداء من حيث القيمة والتعريف والمنشأ.

وتدعو الضرورة إلى دعم الهياكل المكلفة بمهام الرقابة على أساس الأداء وإلى إعادة النظر في الآلية المعتمدة لمجابهة التصاريح ذات القيمة المتدنية والمتمثلة في " قيم المنحى " وذلك خاصّة بالنظر إلى أهمية عدد البضائع المعنية بهذا الإجراء والذي بلغ بتاريخ 10 ماي 2014 حوالي 6161 بندا .

وتتمثّل الأسباب الرئيسيّة لظاهرة الغشّ والتهريب في ارتفاع نسب الأداءات والمعاليم الديوانية الموظّفة على توريد بعض المواد مقارنة بنظيراتها ببلدان الجوار وخضوع توريد البعض الآخر إلى تراخيص أو مراقبة فنية. كما ساهمت النقائص المتّصلة بالتصرّف في الأنظمة الديوانية في تغذية مسالك التهريب. وتنعكس هذه الظاهرة سلبا على الإقتصاد الوطني وتكبّد ميزانية الدولة خسائر سنوية قدرها البنك الدولي في سنة 2014 بحوالي 1,2 مليار دينار.

- التصرف في النزاعات والاستخلاص

يعدّ حسن التصرف في ملفات النزاعات ونجاعة التتبعات وإحكام متابعة استخلاص الخطايا الديوانية والصرفية من الآليات الرئيسية الكفيلة بردع المخالفين وبحمائية الاقتصاد الوطني من الغشّ والتهريب .

وبالإضافة إلى النقائص المتّصلة بالصلح من حيث كيفية تحديد الخطية ومعايير مراجعة قرارات الصلح تبين محدودية نجاعة التصرف في النزاعات خاصّة من حيث عدم إسناد التفويض القانوني لفائدة المخوّل لهم إثارة الدعوى العمومية وتأخير في تقديم طلبات الإدارة إلى المحاكم.

ورغم أهمية المستحقات المثقّلة في موفى سنة 2013 والبالغة ما قيمته 4.041 م.د اقتصر الاستخلاص بكلّ قباضات الديوانة على مبلغ 168,348 أ.د أي بنسبة لم تتعد 0,01 % من جملة هذه الديون. وبلغ معدّل الأجال الفاصلة بين تاريخ تحرير المحاضر وتاريخ تثقيف الخطايا والعقوبات الديوانية والصرفية ستّ سنوات. وبالنظر إلى عدم القيام بالتتبعات الجبرية لاستخلاص هذه المستحقات يؤدي هذا الوضع إلى سقوط البعض منها بالتقادم.

وتؤكّد الدائرة على الحاجة إلى إعادة النظر في معايير تحديد الخطية الصلحية ومقاييس مراجعة قرارات الصلح بما يضمن مزيدا من الشفافية لهذه العمليات. كما تؤكد على ضرورة إصدار التفويضات اللازمة لإثارة الدعوى العموميّة والعمل على الرفع من مردودية مجهود الاستخلاص بما يدعم دور مصالح الديوانة في مقاومة أعمال الغشّ والتهريب.

- جمع المعلومات المتعلقة بالغشّ والتهريب

رغم تعدّد الهياكل المكلفة بجمع المعلومات المتعلّقة بالغشّ والتهريب، لا يتوقّر لدى مصالح الديوانة بنك معطيات بخصوص المهرّبين ومختلف أعمال الغشّ التي يقومون بها. ولا يتمّ إعداد بحوث في المجال لتوجيه أعمال التقصي والرقابة واتخاذ الاجراءات المناسبة لحماية الاقتصاد الوطني. ولوحظ غياب التنسيق بين هذه الهياكل وعدم تبادل المعلومات بينها لغياب آليات تواصل معلوماتية .

- منظومة " سند "

ساهم تعدد النقائص المتّصلة بمنظومة " سند " في ارتفاع مخاطر الغشّ والتهريب. فبالإضافة إلى النقائص التي تشوب التصرف في الأنظمة الديوانية التوقيفية والتصرف في الحجز المؤقت والمنظومة الانتقائية فإنّ منظومة "سند" لا تمكّن من تحديد قائمة البضائع التي لم يتمّ رفعها في الأجال أو البضائع

التي تجاوزت الآجال المحددة لبقائها بمخازن ومساحات التسريح الديواني بصفة دقيقة .

ولا تحول هذه الوضعية دون إمكانية تسريب سلع تحت الرقابة الديوانية إلى السوق الموازية ودون الاستيلاء على بضائع تحت القيد الديواني في مستوى مساحات وفضاءات التسريح الديواني . كما أدى هذا النقص إلى وجود فوارق في وضعية جرد البضائع في مستوى هذه المساحات مقارنة بمنظومة "سند" بالنظر إلى عدم إمكانية الاعتماد على هذه المنظومة لإجراء هذا الجرد.

وتؤكد الدائرة في هذا الخصوص على الحاجة الملحة إلى تطوير منظومة "سند" لتلافي هذه النقائص بما يمكن من مجابهة مخاطر الغش والتهريب.



I- التصرف في الأنظمة الديوانية التوقيفية

تسمح الأنظمة الديوانية التوقيفية بخزن البضائع أو تحويلها أو استعمالها أو جولاها مع توقيف العمل بالأداءات والمعاليم الديوانية المستوجبة. وتمكّن هذه الأنظمة من توقيف تطبيق التحجيرات وإجراءات التجارة الخارجية والتدابير الاقتصادية الأخرى عند التوريد أو التصدير ما لم توجد أحكام أخرى مخالفة.

وأفرز النظر في الجوانب المتصلة بالتصرف في الأنظمة الديوانية التوقيفية عن وجود ملاحظات تعلّقت بتسوية التصاريح الديوانية وبمراقبة القيمة وبرقابة ومتابعة الأنظمة الديوانية التوقيفية.

أ- تسوية التصاريح الديوانية

تهدف تسوية التصاريح الديوانية المنجزة في إطار الأنظمة الديوانية إلى التأكّد من أنّ المنتفع بهذه الأنظمة قد أوفى بالتزاماته المكتتبة. ويترتب عن تسوية التصاريح الديوانية إخلاء ذمّة المؤسسات المعنية تجاه مصالح الديوانة ورفع اليد عن الضمانات المالية التي قدّمها هذه المؤسسات في ما يتعلّق بهذه التصاريح.

وتتمّ في هذا الخصوص الوقوف على نقائص من شأنها أن تحول دون تحقيق الهدف الأساسي لهذه الأنظمة والمتمثّل أساساً في دعم التصدير.

وتعلّقت هذه النقائص أساساً بنظام التحويل الفعّال. ويسند هذا النظام إلى المصنّعين في حال مساهمته في النهوض بالتصدير دون المساس بالمصالح الأساسية للمنتجين داخل البلاد التونسية ويمكن من توريد بضائع مع توقيف العمل بالمعاليم والأداءات المستوجبة قصد التحويل أو التصنيع أو إتمام الصنع وإعادة تصديرها في شكل منتجات تعويضية.

وتبيّنت أهمية حجم التصاريح غير المسوّاة بعنوان نظام التحويل الفعّال والتي انقضت الآجال القانونية لتسويتها حيث بلغت هذه التصاريح في موفى شهر أفريل 2014 ما عدده 9.692 تصريحاً⁽¹⁾ بقيمة 1.137 م.د.

وطبقاً للفصل 221 من مجلّة الديوانة الذي ينصّ على أنّه "عند انقضاء الأجل الممنوح وإذا لم يتمّ تصدير أو إعادة تصدير، فإنّ المعاليم والأداءات الديوانية المستوجبة تصبح مستحقة في الحال"

⁽¹⁾ دون اعتبار التصاريح غير المسوّاة والمتعلّقة بالفترة ما قبل شهر جويلية 2003، تاريخ تركيز تطبيق نظام التحويل الفعّال.

ترتب عن عدم تسوية التصاريح المشار إليها حرمان خزينة الدولة من موارد بمبلغ 285 م.د⁽¹⁾ وذلك بصرف النظر عن فوائد التأخير والعقوبات المنصوص عليها بالمجلة.

وفضلاً عن ذلك، أدى عدم تسوية هذه التصاريح إلى الحد من مساهمة نظام التحويل الفعال في دعم التصدير حيث عادلّت قيمة البضائع التي لم تتم إعادة تصديرها والموردة منذ جويلية 2003 وانتهت في شأنها الآجال القانونية للتسوية (1.137 م.د) قيمة الصادرات بعنوان هذا النظام لسنة كاملة⁽²⁾ (1.168 م.د بالنسبة لصادرات سنة 2013).

ونتيجة عن عدم متابعة مصالح الديوانة للتصاريح غير المسوّاة بعنوان نظام التحويل الفعال وبمضي خمس سنوات ابتداء من غرة جانفي للسنة الموالية للسنة التي أصبحت خلالها مستوجبة الدفع، سقوط معاليم وأداءات ديوانية بمفعول التقادم بلغت حوالي 122 م.د تعلّقت بما عدده 5.331 تصريحاً غير مسوّى بقيمة 489 م.د وذلك عملاً بالفصل 326 من مجلة الديوانة. وقد يكون من شأن التصرف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985⁽³⁾. وتعمّدت مصالح الديوانة بأنّها ستتولى مطالبة المؤسسات المعنية بتسوية وضعياتها عبر دفع المعاليم والأداءات المستوجبة عند الاقتضاء.

وخصّص التصاريح غير المسوّاة، 817⁽⁴⁾ مؤسسة منها 11 مؤسسة استأثرت بما نسبته 23 % من جملة هذه التصاريح. ولم تتولّ المصالح الديوانية المختصة اتّخاذ الإجراءات القانونية تجاه المؤسسات المخالفة ولم يتمّ تفعيل إجراءات التتبع المنصوص عليها بالمدكّرة عدد 23 المؤرخة في 16 جانفي 2007 بما في ذلك الإجراءات الجبرية على غرار تجميد الرمز الديواني للمتعامل المخالف. وتواصل ارتفاع العديد من هذه المؤسسات بامتيازات نظام التحويل الفعال بالرغم من تفاقم تصاريحها غير المسوّاة.

ولوحظ حصول مؤسسة اقتصادية ملحقة بمكتب حلق الوادي الشمالي على صفة المتعامل الاقتصادي المعتمد رغم تعدّد تصاريحها غير المسوّاة في حين يشترط للانتفاع بهذه الصفة تسوية كلّ العمليات الجبائية والديوانية.

(1) قدر معدّل نسبة المعاليم والأداءات الديوانية في حدود 25 %.

(2) قيمة التصدير تحت نظام التحويل الفعال لسنة 2013 تقدّر بمبلغ 1.168 م.د حسب احصائيات الإدارة العامة للديوانة.

(3) يتعلّق القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

(4) بالنسبة للتصاريح المكتتبة بداية من شهر جويلية 2003 تاريخ تركيز تطبيق نظام التحويل الفعال.

وتعهّدت الإدارة العامة للديوانة في ردّها بتجميد الرمز الديواني بما يوقف عمليات التوريد والتصدير للمؤسّسات المخالفة إلى حين تسوية وضعية تصاريحها الديوانية.

ومن جهة أخرى، تبيّن عدم تقيّد مصالح الديوانة بالأجل الأقصى لتسوية التصاريح الذي حدّده قرار وزير المالية المؤرّخ في 14 ماي 2009 بسنتين حيث تمّ التمديد فيه إلى ما يفوق سنتين إضافيتين. فقد تبيّن وجود 993 تصريحاً تمّ في شأنها منح آجال تسوية إضافية استثنائية ورغم ذلك لم تقم الشركات المعنية بتسوية هذه التصاريح. ومن شأن منح المؤسّسات المعنية آجالاً إضافية استثنائية أن يضفي الصبغة القانونية على وضعيتها تجاه المصالح الديوانية بالرغم من عدم وفائها بالتزاماتها وأن يمسّ بمبدأ المساواة في المعاملة بين جميع المنضوين تحت النظام الديواني.

ولوحظت نقائص أخرى تتعلّق بتسوية التصاريح المكتتبة تحت نظام التحويل غير الفعّال. ويسمح هذا النظام بالتصدير المؤقت خارج التراب الديواني لبضائع تونسية أو تمّت تونستها قصد إجراء عمليات تحويل عليها، ووضع المنتجات المتحصّل عليها إثر هذه العمليات للاستهلاك مع الإعفاء الكلي أو الجزئي من المعاليم أو الأداءات المستوجبة عند التوريد. ويتربّب عن التصدير المؤقت تأمين المعاليم والأداءات المستوجبة عند التصدير.

وننتج عن عدم إيلاء عملية تسوية التصاريح تحت النظام المذكور العناية اللازمة، قيام مصالح الديوانة بتسوية تصاريح ورفع الضمانات المقدّمة في شأنها رغم عدم ملائمة الكميات المورّدة مع الكميات المصدّرة تحت هذا النظام.

وعلى سبيل المثال، تبيّن بالنسبة إلى مؤسّسة اقتصادية تسوية بعض تصاريحها ورفع الضمانات المتعلّقة بها بالرغم من تجاوز الكميات المورّدة من خيوط النحاس للكميات المصدّرة من فواضل تصنيع النحاس فقد وصل الفارق بين الكميات في أحد التصاريح المسوّاة إلى ما يفوق 9 أطنان أي ما يعادل قيمة 100 أ.د. تمّ توقيف المعاليم والأداءات في شأنها بما قدره 21 أ.د.⁽¹⁾

أمّا في خصوص التصاريح المكتتبة تحت الأنظمة الديوانية الأخرى على غرار أنظمة التحويل تحت المراقبة الديوانية للتصدير الكلي أو الجزئي وأنظمة المستودعات الديوانية، فقد لوحظ عدم القيام بمتابعة تسويتها من قبل المصالح الديوانية وكذلك من قبل الأعوان المكلفين بالرقابة المستمرة.

⁽¹⁾ تبلغ نسبة المعاليم والأداءات الديوانية المستوجبة على استيراد خيوط النحاس ما مجموعه 21 %.

وتنضوي تحت نظام التحويل للتصدير الكلي، المؤسسات التي تقوم بتحويل أو إنتاج بضائع معدّة أساساً للتصدير. وتنضوي تحت نظام التحويل للتصدير الجزئي المؤسسات التي تعمل في نفس الوقت لغاية التصدير وللسوق المحلية. ويتم تحويل البضائع في محلات موضوعة تحت رقابة مصالح الديوانة التي تتمّ بواسطة أعوان مكلفين بالرقابة المستمرة لهذه المحلات. وينتفع المنضوون تحت النظامين المذكورين بتوقيف العمل بالمعاليم والأداءات المستوجبة عند التوريد.

وبالنسبة لنظام المستودعات الديوانية، فهو يمكن من خزن البضائع لمدة محدّدة في محلات تخضع للرقابة المستمرة لمصالح الديوانة. وتنتفع هذه البضائع بتوقيف العمل بالمعاليم والأداءات المستوجبة عليها. وتصنّف المستودعات إلى مستودعات عمومية وخاصة.

ويتطلّب التصرف والتحكّم في هذه الأنظمة، القيام بمتابعة تسوية التصاريح المكتتبة في إطارها للتثبت بالنسبة لكلّ مؤسسة من ملاءمة الكميات الداخلة مع الكميات الخارجة من البضائع خاصة أنّ الرقابة المستمرة لا تغطّي كلّ المؤسسات ولا تمكّن لوحدها من الحدّ من التجاوزات. ومن شأن عدم تسوية التصاريح المكتتبة تحت الأنظمة الديوانية المذكورة، أن يرقّع في مخاطر تسريب البضائع الموردة أو المنتوجات شبه المحوّلة أو التعويضية إلى السوق المحلية.

وفيما يتعلّق بالتصرف في الضمانات المالية المتّصلة بتسوية التصاريح، لوحظ ضعف عدد الطلبات المقدّمة من قبل قبّاض الديوانة لدى المؤسسات الضامنة بخصوص تفعيل الضمانات المالية وخاصة تلك المتعلّقة بالتصاريح غير المسوّاة تحت نظام التحويل الفعّال. وحيث تمثّل نسبة الضمان المالي المستوجب على التصاريح المكتتبة تحت هذا النظام 5% من قيمة البضائع المصرّح بها فقد بلغ الحجم الجملي للضمانات غير المفعلّة حوالي 57 م.د. وقد يكون من شأن التصرف على هذا النحو أن يشكل خطأ تصرف على معنى أحكام القانون عدد 74 لسنة 1985. وأفادت الإدارة العامة للديوانة بتعهد إدارة الاستخلاص بمتابعة هذا الموضوع.

ومن شأن تفعيل الضمانات المالية توفير موارد وسيولة حينية لخزينة الدولة في انتظار إتمام الإجراءات بعنوان استخلاص بقية الديون ودفع المؤسسات الضامنة إلى تسليط الضغوطات على سيولة منظوريها المخالفين.

ومن جهة أخرى، لوحظ تعدّد الضمانات المالية التي لم يتمّ استرجاعها من قبل أصحابها ولم يتمّ رفع اليد عنها رغم تسوية تصاريح التوريد المتعلّقة بها ورغم تقدّم المؤسسات المعنية بطلب في الغرض. ويعزى ذلك إلى صعوبة الحصول على تأشيرة شحن البضاعة أو مغادرتها البلاد (Visa d'embarquement)

في مستوى المكاتب الحدودية خاصّة وأنّ النظر في مطالب الاسترجاع والتسوية يتمّ في مستوى المكاتب الجهوية الملحق بها المؤسسات المعنية.

أ- الرقابة على قيمة البضائع المصّرّ بها

تكتسي الرقابة على قيمة البضائع المصّرّ بها لدى الديوانة أهمية خاصّة في إطار الأنظمة الديوانية التوقيفية، حيث تمكّن من تحديد حجم المعاليم والأداءات وتقدير مخاطر تسريب البضائع بالسوق المحلية. غير أنّه تمّ الوقوف على جملة من النقائص في هذا المجال.

ففي ما يتعلّق برقابة القيمة في إطار نظام التحويل غير الفعّال، فقد تبين، على سبيل المثال، أنّ مؤسسة اقتصادية تصرّح بتصدير فواضل تصنيع النحاس وبتوريد المنتج التعويضي النهائي الناتج عنه في شكل خيوط نحاس بحساب نفس السعر الفردي للطنّ الواحد في حين من المفروض أن يكون سعر المنتج التعويضي أرفع نظرا إلى القيمة المضافة التي تنتج عن عملية التحويل.

وتقوم هذه المؤسسة بتصدير فواضل تصنيع النحاس بحساب سعر فردي للطنّ الواحد تراوح بين 540 و670 أورو خلال الفترة ما بين سنتي 2007 و2013 في حين أنّ مؤسسة أخرى تنضوي تحت نفس النظام الديواني وتقوم بنفس النشاط تولّت التصريح بتصدير فواضل تصنيع النحاس بسعر فردي بلغ 1500 أورو للطنّ الواحد.

وفضلا عن ذلك، يعتبر السعر الفردي المصّرّ به للمنتجات التعويضية عند التوريد من قبل المؤسسة الأولى (ما بين 540 و670 أورو) متدنيا مقارنة بالأسعار المتداولة في السوق العالمية والتي تراوح فيها معدّل سعر الطنّ الواحد من النحاس خلال سنة 2013 ما بين 5000 و6000 أورو. ومن شأن ذلك أن يؤثر في قيمة أساس احتساب المعاليم والأداءات المستوجبة وكذلك في قيمة الضمانات المالية المقدّمة في خصوص البضائع المصدّرة.

ومن جهة أخرى، خول الفصل 16 من مجلّة تشجيع الاستثمارات للمؤسسات المصدّرة كليّا أن تروّج بالسوق المحلية جزءا من إنتاجها أو أن تسدي بها جزءا من خدماتها بنسبة لا تتعدّى 30 % من رقم معاملاتها للتصدير⁽¹⁾ المحقّق خلال السنة المنقضية.

(1) تمّ الترفيع استثنائيا في هذه النسبة إلى 40 % من رقم المعاملات للتصدير المحقّق خلال سنة 2010 تبعا لقانون المالية التكميلي لسنة 2012 والمؤرخ في 16 ماي 2012.

ولوحظ، من خلال فحص 50 تصريحاً خاصاً بالبيوعات المحلية المنجزة خلال سنتي 2012 و2013 لدى مكتب الديوانة بين عروس وفحص كل التصاريح المنجزة خلال نفس الفترة لدى مكتب تونس الميناء، نقائص تعلّقت بكيفية تحديد قيمة البضائع باعتبارها أساس احتساب المعاليم والأداءات المستوجبة.

وتبيّن أنّ قيمة البضائع يتمّ تحديدها على أساس كمية الاستهلاك الصافية عوضاً عن الخام للمواد المورّدة الداخلة في إنتاج المنتج النهائي المسوّق محلياً. كما تبيّن قبول القيمة المصرّح بها من قبل المؤسسات المعنية دون التثبّت فيها بالرغم من عدم دقتها واعتمادها كأساس لاحتساب المعاليم والأداءات وهو ما انعكس سلباً على قيمة هذه المعاليم والأداءات.

ولئن سجّل الدائرة تدارك مكتب بن عروس لبعض النقائص المشار إليها ممّا مكن من استرجاع نقص في القيمة في حدود 500 أ.د. إلى غاية 14 مارس 2014، فإنّها توصي بضرورة تحديد وتوحيد الإجراءات والآليات المعتمدة لضبط القيمة وبدعوة المكاتب الديوانية إلى تفادي النقائص المسجّلة وتداركها وهو ما تعهّدت به الإدارة العامّة للديوانة في ردّها على ملاحظات الدائرة.

وعلى صعيد آخر، تمّ الوقوف فيما يتعلّق بالمؤسسات الناشطة في قطاع الملابس المستعملة والمنضوية تحت نظام التحويل للتصدير الجزئي على نقائص تعلّقت برقابة القيمة على البضائع المعدة للتسويق المحلي أو للتصدير.

وتبيّن فيما يتعلّق بكيفية تحديد قيمة البضائع عند وضعها للاستهلاك المحلي، عدم التقيد بأحكام الفصل 202 من مجلّة الديوانة والذي ينصّ على أنه في صورة وضع المنتجات التعويضية للاستهلاك فإنّ المعاليم والأداءات المستوجبة توظّف حسب نوع البضائع وحالتها عند وضعها تحت هذا النظام وعلى أساس كمية البضائع الداخلة في تصنيع المنتجات التعويضية عند وضعها للاستهلاك.

ففضلاً عن عدم التقيد بالأحكام المشار إليها، فقد لوحظ من خلال فحص ملفات كلّ المؤسسات التي تنضوي تحت هذا النظام في مستوى مكتب تونس الميناء تقليص في القيمة المصرّح بها من قبل المؤسسات المذكورة بالنسبة للملابس المفروزة المعدة للاستهلاك المحلي أو للتصدير. فقد تبيّن أنّ معدّل السعر الفردي للكيلوغرام الواحد من الملابس المفروزة، سواء عند التصريح للتسويق المحلي أو للتصدير، يقلّ عن السعر الفردي للملابس غير المفروزة المستوردة والداخلة في إنتاج الملابس المفروزة. ويكون السعر الفردي للملابس المفروزة أرفع باعتبار القيمة المضافة الناتجة عن عملية الفرز.

ومن شأن عدم التصريح بالقيمة الحقيقية للبضائع المصدّرة أو المروّجة محلياً تحت أنظمة التحويل للتصدير الكليّ أو الجزئيّ أو التحويل غير الفعّال أن يؤثر في قيمة المعاليم والأداءات المستوجبة من جهة وفي صحّة المعطيات الإحصائية المتعلقة بالصادرات والواردات أو بالاستهلاك المحليّ من جهة أخرى.

ج- رقابة ومتابعة الأنظمة الديوانية التوقيفية

تتولى الإدارة العامة للديوانة رقابة المؤسسات المنضوية تحت الأنظمة التوقيفية إمّا بصفة مستمرة أو في إطار الرقابة الميدانية. وتقوم بمتابعة نشاط هذه المؤسسات بهدف التأكد من تحقيق هذه الأنظمة للأهداف المرجوة من تركيزها. وتبيّن في هذا الصدد نقائص تعلّقت بالرقابة المستمرة على المؤسسات المصدّرة ومستودعات الخزن ومستودعات فرز وتحويل الملابس المستعملة وكذلك بالرقابة الميدانية على المؤسسات غير الخاضعة لهذه الرقابة وبمتابعة الأنظمة التوقيفية واستغلالها.

ففي ما يتعلّق بالرقابة المستمرة، تخضع المؤسسات المنضوية تحت أنظمة التحويل للتصدير الكليّ أو الجزئيّ ونظام المستودعات إلى هذه الرقابة للتأكد من وفائها بالالتزامات الموضوعية عليها ومن تخصيص الوجهة الديوانية المقبولة للبضائع المستوردة وللمنتوجات التعويضية طبقاً للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل.

وتبيّن نقص في عدد الأعوان المكلفين بالرقابة المستمرة على المؤسسات المنضوية تحت الأنظمة التوقيفية المذكورة. فبالنسبة إلى نظام التحويل للتصدير الكليّ، يؤمّن 642 عوناً للرقابة على 6393 مؤسسة ناشطة وغير ناشطة. وقد يحول هذا النقص دون اضطلاع أعوان الرقابة بمهامهم بالدقّة والنجاعة المطلوبتين.

ولوحظ أنّ أعوان الرقابة المستمرة لا يقومون بعمليات الجرد السنوية المنصوص عليها بالأمر عدد 423 لسنة 1994⁽¹⁾ وبالمقاربات بين المخزون النظري للبضائع تبعاً لعمليات التصدير والتوريد والمخزون الفعلي على إثر عمليات الجرد.

وتنصّ مجلة الديوانة على ضرورة قيام المؤسسات والمستودعات الخاضعة للرقابة الديوانية المستمرة بدفع مبالغ مقابل الرقابة والخدمات الديوانية المباشرة التي يقدّمها العون المكلف بالرقابة

(1) الأمر عدد 423 لسنة 1994 المؤرخ في 14 فيفري 1994 المتعلّق بضبط طرق المراقبة الديوانية للمؤسسات المصدّرة كلياً وتحديد شروط تحفّل المصاريف المتعلقة بها.

لفائدتها. إلا أنه تبيّن عدم إيلاء مصالح الديوانة العناية اللازمة لهذا الجانب. وأمام عدم مسك المصالح المعنية لوضعية دقيقة حول مستحقات الدولة بهذا العنوان خاصّة في ظلّ غياب تطبيق إعلامية في الغرض، تمّ تقدير حجم مصاريف الرقابة غير المستخلصة بالنسبة لعشرين مكتباً في سنة 2013 بما يقارب 1,5 م.د.⁽¹⁾

واستأثر بالقسط الأكبر من هذه المستحقات غير المستخلصة كلّ من المكتب الجهوي بالمهدية والمكتب الحدودي تونس الميناء والمكتب الجهوي بصفاقس والمكتب الجهوي بالمنستير. كما تبيّنت أهمية حجم مصاريف الرقابة غير المستخلصة للمكتب الجهوي بين عروس حيث ضبّطت الدائرة المصاريف غير المستخلصة لهذا المكتب بعنوان سنة 2012 وإلى غاية 25 فيفري 2014 حسب الدفاتر المسوكة من قبله بحوالي 249 أ.د.

وأفادت الإدارة العامّة للديوانة بأنه تمّ إحداث تطبيق إعلامية لمتابعة مصاريف الرقابة الديوانية. وتشير الدائرة إلى أنّه لم يتمّ إلى موفّي شهر جوان 2014 الشروع في استغلال هذه التطبيقية.

وفضلاً عن عدم ضبط هذه المستحقات وعدم ثقيلها من قبل القباض بالنسبة لكلّ المكاتب محلّ الرقابة، لوحظ عدم اتخاذ إجراءات التتبع اللازمة لاستخلاصها وهو ما يخالف أحكام مجلة المحاسبة العمومية ومجلة الديوانة.

وتبيّن سقوط مصاريف الرقابة بعنوان سنة 2008 والسنوات التي سبقتها بالتقادم. كما لم تتولّ الإدارة العامّة للديوانة استخلاص مصاريف الرقابة الديوانية بالنسبة للمستودع العمومي انطلاقاً من شهر فيفري 2004. وقد يكون من شأن التصرّف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985.

ومن جهة أخرى، لوحظ ضعف المراقبة الميدانية التي تقوم بها مصالح الديوانة على المؤسسات التي لا تخضع للرقابة المستمرة وخاصّة تلك المنضوية تحت نظام التحويل الفعّال بما من شأنه أن لا يمكن من الوقوف على عمليات الاختلاس المحتملة للبضائع المورّدة أو المنتجات التعويضية أو تخصيص وجهة ديوانية غير مقبولة لها. وأفادت الإدارة العامّة للديوانة بأنّها ستتلافى هذا الأمر في المستقبل وذلك ببعث خلايا تعنى بالمتابعة وبمدّها بالوسائل المادية والبشرية اللازمة للقيام بالزيارات الميدانية.

(1) تبعا لمعالجة ردود الاستبيان الذي تمّ توزيعه على جميع المكاتب الديوانية ولم تقدّم بقية المكاتب معطيات عن حجم هذه المستحقات نظرا لعدم توفرها لديها.

وتبيّن في ما يتعلّق بمتابعة قطاع الملابس المستعملة، أنّه رغم أهمية عمليات التوريد التي بلغ معدلها السنوي خلال الفترة 2010 - 2013 حوالي 287 م.د لم تتجاوز حصة الصادرات من هذه الملابس مقارنة ب وارداتها نسبة 9,5% ⁽¹⁾ علما بأنّ الانضواء تحت النظام الديواني الذي يرجع إليه بالنظر هذا القطاع يقتضي تصدير وتحويل ما لا يقلّ على التوالي عن 30 % و 20 % من الكميات المورّدة ⁽²⁾ من الملابس غير المفروزة.

وقد تمّت خلال جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ 27 ماي 2013 حول قطاع الملابس المستعملة إثارة عديد الإشكاليات من أهمّها وجود كميات من الملابس المستعملة بالسوق المحلية تفوق بكثير الكميات المرخّص فيها وكذلك عدم تناسق الأرقام عند مقارنة الكميات المورّدة وتلك المصحّح بها عند التسوية. ومن بين الإشكاليات المثارة أيضا ضعف المراقبة الإدارية على المؤسّسات في مختلف مراحل النشاط وصعوبة التثبّت من توفّر الشروط المطلوبة عند تجديد رخص التوريد أو عند إسناد الحصص بعنوان السوق المحلية. وقد أدّى كلّ ذلك إلى تراكم المخزون غير المحوّل أو غير المصدر ممّا جعل القطاع يحيد عن أهدافه التنموية. ورغم هذه الوضعية المعقدة، لم يتوفّر للدائرة ما يفيد اتخاذ مصالح الديوانة إجراءات فعالة لتلافي مختلف هذه الصعوبات والإشكاليات.

وفي خصوص متابعة نظام التصدير الكلي، تبيّن ارتفاع حصّة هذا النظام في حجم عمليات التصدير حيث بلغ معدلها السنوي خلال الفترة 2010-2013 حوالي 50 % من حجم التصدير الوطني.

ولوحظ عدم وضع آليات متابعة هذا النظام ونظام معلوماتي موحد وناجع يمكّن من متابعة وضعية المؤسّسات المنضوية تحت هذا النظام خاصّة في ما يتعلّق بتسوية التصاريح الديوانية ومأل البضائع. وقد لوحظ إزاء عدم توفّر تطبيق إعلامية في الغرض، وجود تضارب في المعطيات حول عدد المؤسّسات المنضوية تحت هذا النظام حيث بلغ العدد الإجمالي لهذه المؤسّسات من خلال استبيان الدائرة 6083 مؤسّسة مقابل 6337 مؤسّسة حسب إحصائيات مكتب المؤسّسات المصدّرة كليّا لشهر مارس 2013 و 6393 مؤسّسة حسب ما جاء برّد الإدارة العامّة للديوانة.

وتبيّن عند مراجعة إدارة التفقدية العامّة ومكتب الأمن الديواني للمعاينات الميدانية التي قام بها أحد الأعوان طيلة فترة تعيينه في خطّة رئيس فرقة المستودعات الحرّة (نظام التحويل للتصدير الكلي) أنّه تمّ إسناد شهادات صلوحية محلّ لفائدة 12 مؤسّسة مصدّرة كليّا لا تستجيب محلّاتها للشروط القانونية منها مؤسّسة ليس لها محلّ ولا تقوم بأي نشاط.

⁽¹⁾ محضر جلسة العمل الوزارية بتاريخ 27 ماي 2013 حول قطاع الملابس المستعملة.

⁽²⁾ فقرة ثانية جديدة من الفصل 10 للأمر عدد 2396 لسنة 1995 المؤرخ في 02 ديسمبر 1995 المتعلق بطرق توريد وتحويل وتوزيع الملابس المستعملة كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 2083 لسنة 2005 المؤرخ في 18 جويلية 2005.

كما لوحظ نقص في متابعة المؤسسات المنضوية تحت هذا النظام والمتوقّفة عن النشاط والتي بلغ عددها 1980 مؤسسة أي ما يمثّل 32 % من جملة هذه المؤسسات. ففضلا عن النقص في المعطيات حول وضعية هذه المؤسسات، لم يتوفر للدائرة ما يفيد اتخاذ إجراءات لتسوية وضعياتها بما يمكن من استخلاص الأداءات والمعاليم المستوجبة بشأنها.

II - التصرّف في الإيداع والحجز

مكّنت الأعمال الرقابية في ما يتعلّق بالتصرّف في الإيداع والحجز من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بمراقبة رفع البضائع وبتأمين البضائع المودعة أو المحجوزة وبمآلها وبالتصرّف في البضائع المصادرة.

أ - مراقبة رفع البضائع

ينصّ الفصل 265 من مجلّة الديوانة على ضرورة تأمين البضائع التي لم يتمّ رفعها في الآجال القانونية من مساحات التسريح الديواني لدى قابض الديوانة الذي تبقى بعهدته مدّة أربعة أشهر يمكن بانتهائها بيعها بالمزاد العلني.

وتبيّن فيما يتعلّق بمعاينة إنزال البضائع بالأرصفة، أنّها لا تتمّ بصفة آلية حيث تكتفي مصالح الديوانة بالمعطيات الواردة بجدول الفوارق الذي يعدّه أمين السفينة ومستغلّو مساحات التسريح ممّا يحول دون التأكّد من دقّة المعلومات وشموليّتها ودون ضبط البضائع الموجودة بهذه الفضاءات. ومن شأن ذلك أن يساهم في الترفيع في مخاطر التصرّف في هذه البضائع بطرق غير شرعية.

ولئن يمكن اعتماد إجراءات مبسّطة من رفع البضائع في آجال مختصرة ودون تقديم تصاريح مفصّلة، فقد لوحظ نقص في استخلاص المعاليم والأداءات المستوجبة بعنوانها فضلا عن النقص في دقّة المعطيات حول العمليات الديوانية. فقد بلغ عدد مطالب الإذن بالرفع أو الوسق غير المساواة في الفترة الممتدة بين شهري جوان 2002 وأوت 2013 ما جملته 129.340 إذنا منها 40.851 إذنا يتعلّق بمكاتب تونس الميناء وبن عروس وتونس قرطاج ورادس أي ما يمثّل نسبة 32 %.

ورغم تولي المصالح الديوانية رفع عدد هامّ من المخالفات بعنوان التأخير في تسوية مطالب الإذن بالرفع أو بالوسق (12.848 محضر مخالفة⁽¹⁾) فإنّ نصف مطالب الإذن بالرفع أو بالوسق غير

(1) خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى 2013 وذلك استنادا إلى الاستبيان الموجه إلى المكاتب الديوانية.

المسوّاة يعود إلى الفترة 2002-2008. كما تبين أن عدد المطالب غير المسوّاة تجاوز 24 ألف مطلباً بالنسبة إلى 12 مؤسسة وبلغ 6483 مطلباً بالنسبة إلى إحدى شركات و 2598 مطلباً بالنسبة إلى شركة أخرى.

ومن شأن وضع آلية لمتابعة تسوية الأذون بالرفع أو بالسوق أن يساعد على استخلاص المبالغ المتعلقة بها من ناحية وأن يمكن من تحسين دقة وحيثية مؤشرات تسريح البضائع من ناحية أخرى.

وفي غياب تأشيرة عون الديوانة المكلف برقابة المؤسسات على عديد أذون الرفع والتصاريح الديوانية والتي تثبت تطابق السلع المورّدة مع التصاريح، تنبّه الدائرة إلى مخاطر عدم دفع المعاليم الديوانية بعنوان هذه السلع والمستعملة في صنع البضاعة التي يتم بيعها في السوق المحلية.

وعلى صعيد آخر، تمّ الوقوف على أهمية التصاريح التي تمّ إيداعها لدى مختلف المكاتب الديوانية دون أن يتمّ دفع الأداءات والمعاليم بعنوانها حيث بلغ عددها 85.854 تصريحاً بمبلغ 94,537 م.د في موقّ شهر أوت 2013. وتعلّقت هذه التصاريح بمنشآت عمومية وخاصّة. ورغم قدم وأهمية المبالغ غير المستخلصة بهذا العنوان، لم تتولّ الإدارة العامّة للديوانة تسويتها ممّا ألحق ضرراً بخزينة الدولة وأثر سلباً في دقة وحيثية العمليات الديوانية.

أمّا في ما يتعلّق بآجال رفع البضائع، فلئن تمّ تحقيق نتائج إيجابية على مستوى اختصار آجال التسريح الديواني (3,7 يوماً) وبالتالي في مدّة مكوث البضائع بمخازن ومساحات التسريح الديواني فإنّ كمية البضائع المودعة والتي تجاوزت مدّة البقاء المحدّدة بأربعة أشهر بقيت مرتفعة حيث بلغ عدد البنود المعنية مليوني بند في موقّ شهر أوت 2013.

وتبين أنّ منظومة "سند" لا تمكّن من تحديد قائمة البضائع التي لم يتمّ رفعها في الآجال أو البضائع التي تجاوزت الآجال المحدّدة لبقائها بمخازن ومساحات التسريح الديواني بصفة دقيقة. وتعود هذه الوضعية أساساً إلى عدم تحيين بيانات الحمولة بالمنظومة إثر عمليات البيع أو الإحالة أو الإتلاف، وذلك بسبب عدم ربط مكاتب خلية مراقبة مخازن ومساحات التسريح بالمنظومة المذكورة خلافاً لمقتضيات كراس الشروط المنظم لنشاط هذه المؤسسات.

وفي غياب المعطيات اللازمة لمتابعة بقاء البضائع بواسطة منظومة "سند"، يستند قابض الديوانة حصراً إلى البيانات المقدّمة من قبل مستغلي مخازن ومساحات التسريح الديواني. ومن شأن هذه الوضعية أن تحدّ من نجاعة رقابة مصالح الديوانة لا سيما على مساحات التسريح الديواني في ما يتعلّق برفع البضائع وذلك فضلاً عن مخاطر الاستيلاء على بضائع تحت القيد الديواني أو التفويت فيها بالسوق المحليّة. فقد تبين في هذا السياق، عدم تطابق وضعية مخزون البضائع في مستوى عيّنة من مساحات

التسريح الديواني مع المعطيات المدرجة بدفاتر البضائع التي تجاوزت آجال البقاء والتي تمسكها مصالح الديوانة. وبلغت هذه الفوارق على سبيل المثال بالنسبة إلى ثلاث مساحات 102 فصلا و36 فصلا و29 فصلا.

ولئن أفادت الإدارة العامة للديوانة بأنّ التسجيل اليدوي للبضائع المودعة أو المحجوزة لا يمكن من مساهمة النسق العالي لعمليات التوريد والتصدير فإنّه يتعيّن مزيد التثبيت في مآل هذه الفصول واتخاذ الإجراءات الملائمة في الغرض.

ب- تأمين البضائع المودعة أو المحجوزة

لوحظ غياب التنسيق والتعاون بين الإدارة العامة للديوانة والأطراف المتدخلة وخاصة منها الشركة التونسية للشحن والترصيف التي تمتنع عن توفير قوائم البضائع التي تجاوزت مدّة البقاء لديها الآجال المحدّدة وذلك رغم أهمية الفصول المعنية وتعدد المراسلات والطلبات في هذا الغرض بالإضافة إلى امتناعها عن وضع هذه البضائع على ذمّة القابض بفضاءات الحجز. فعلى سبيل المثال، لم يتم تسليم البضائع التي تمّ توريدها قبل موفّي سنة 2008 والتي يرجع بعضها إلى سنة 2002 إلى قبضة الديوانة بالمكتب الحدودي للعمليات التجارية برادس الميناء إلاّ في سنة 2013.

وأدّت هذه الوضعية في ظلّ النقائص التي تشوب التصرف في المرافق وخاصة بميناء رادس إلى عدم ضبط وضعية محيطة ودقيقة للبضائع الموجودة بهذه المرافق.

ومن جهة أخرى، وبالنظر إلى افتقار مصالح الديوانة إلى فضاءات خزن مهيأة وقابلة لاستيعاب كلّ البضائع المودعة أو المحجوزة، لا يتمّ التعهد بالبضائع التي تجاوزت آجال البقاء بمخازن ومساحات التسريح الديواني فضلا عن تسلّم هذه البضائع عادة بصفة متأخّرة وذلك عند القيام بعمليات البيع وذلك حسب ما جاء برّد الإدارة العامة للديوانة.

وعلى صعيد آخر، تبين عدم توقّر ما يفيد تولي مصالح الديوانة متابعة وضعية البضائع المسجّلة بالمخازن التي تعرّضت للنهب والحرق إبّان الثورة. ويعدّ التصرف على هذا النحو مخالفا لأحكام مجلّة الديوانة وقد يكون من شأنه أن يشكّل خطأ تصرف على معنى أحكام القانون عدد 74 لسنة 1985 ذلك بالنظر إلى إلحاق ضرر بموارد الدولة حيث تبقى إدارة الديوانة مطالبة بتحصيل المعاليم والأداءات بعنوان هذه السلع والمستوجبة على كاهل مستغلي مخازن ومساحات التسريح الديواني.

كما تبين نقص في متابعة البضائع المخزنة بالمستودعات مما ترتب عنه مكوثها لمدة تجاوزت الأجل المحددة. فعلى سبيل المثال فقد بلغ بالمستودع الخاص بإحدى المؤسسات الملحق بمكتب تونس الميناء عدد الفصول الجمالية للبضائع التي تجاوز مكوثها الأجل المحددة بسنتين قرابة 138 فصلا تعلقت بثمانين تصريحاً ديوانياً. ورغم ذلك، واصلت المؤسسة المعنية استغلال المستودع الخاص بها والحصول على التمديد في صلوحية تراخيصها.

وفضلاً عن عدم تسوية وضعية البضائع بالمستودع العمومي التي تجاوز مكوثها به آجال البقاء المحددة بخمس سنوات والتي يعود بعضها إلى الفترة 2001-2008، لوحظ مواصلة شركة المغازات العامة التابعة للشركة التونسية للبنك استغلال هذا المستودع العمومي الوحيد بمقتضى لزمة انتهت صلوحيتها منذ سنة 1996 دون أن يتم تجديدها علماً بأن الفصل 174 من مجلة الديوانة ينص على أن لزمة المستودع العمومي تمنح بمقتضى أمر للبلديات أو لغرف التجارة والصناعة أو للمؤسسات ذات المساهمة العمومية ولا يمكن إحالة هذه اللزمة إلى الغير.

وفي ما يتعلق بالبضائع المحجوزة، لوحظ أهمية حجم هذه البضائع في مستوى بعض المكاتب الديوانية مما أدى إلى تراكمها بفضاءات الخزن وتدهور ظروف خزنها وفي بعض الأحيان إلى تلفها وفقدانها لقيمتها بالإضافة إلى ارتفاع مخاطر رفعها بطرق غير قانونية أو تعرضها إلى السرقة. وبلغ حجم البضائع المحجوزة بمكتب الديوانة بين عروس ما جملته 109 حاوية و390 سيارة و48.421 طرداً و1.364.313 قطعة.

وتبين تعدد حالات رفض القابض أحياناً التعهد بالمحجوز لعدم توفر فضاءات الخزن مما يضطر أعوان الحرس الديواني إلى عدم الحجز (مثال البنزين المهرب) أو إلى الاحتفاظ بالمحجوز في مقرات عملهم أو في أماكن غير مهيئة لتأمين المحجوز على غرار سيارات فرق الحرس الديواني. ومن شأن هذه الوضعية أن تعرض البضائع المحجوزة إلى الضياع أو التلف.

ويذكر تعرض المكتب الجهوي للديوانة بتونس الميناء خلال شهر نوفمبر 2013 إلى سرقة كمية من الذهب قدر وزنها بحوالي 9282غ بالإضافة إلى تعرض قبضة الديوانة بتمغزة إلى اختلاس ما قيمته 386 أ.د من قبل القابض وذلك خلال الفترة من 2008 إلى 2013. وتجدر الإشارة إلى أنه تم فتح بحث في خصوص سرقة الذهب ورفع قضية ضد القابض المعني في خصوص الاختلاس.

ولوحظ من خلال الزيارات الميدانية لمقرات إيداع المحجوز أن الجزء الأكبر من السلع المحجوزة يتعلق بالبضائع التي يخضع توريدها أو بيعها في الأسواق المحلية إلى ترتيبات وإجراءات خصوصية على

غرار قطع الغيار المستعملة والحديد المهرب والتبغ والسلع المقلّدة والملابس المستعملة والأمتعة الشخصية ممّا يزيد في صعوبة تصفية هذه البضائع خاصة في غياب التنسيق بين المصالح المعنية.

ج- مآل البضائع المودعة أو المحجوزة

يمكن لمصالح الديوانة طبقاً للإجراءات الجاري بها العمل وبانقضاء الآجال القانونية لإيداع أو حجز البضائع تحديد مآلها إمّا بالبيع أو الإحالة أو الإتلاف أو الإرجاع. وتمكّن هذه العمليات من تفادي تراكم البضائع بفضاءات الخزن ومن توفير موارد لفائدة ميزانية الدولة عند التفويت في هذه البضائع.

وتبيّن أنّ قباضة الديوانة بالمكتب الحدودي لمراقبة مخازن ومساحات التسريح الديواني بميناء رادس لم تنجز أية عملية بيع بالمزاد العلني منذ سنة 2004 وذلك رغم إصدار عديد المذكرات في الغرض بين سنتي 2012 و2013 ورغم مطالبة مستغلي مخازن ومساحات التسريح الديواني لقابض الديوانة بالتصرف في هذه البضائع خاصّة وأنّ حجمها الهائل يعيقهم عن القيام بأشغالهم ويكلّفهم مصاريف إضافية لكرّاء مخازن جديدة وذلك فضلاً عن الصعوبات اللوجستية المسجّلة في مجال مراقبة خزن هذه البضائع.

وتولّى المكتب الحدودي للعمليات التجارية برادس الميناء القيام بعملية بيع خلال سنة 2013 فيما لم ينجز المكتب الجهوي بتونس الميناء سوى عملية بيع وحيدة خلال نفس السنة علماً بأنّ آخر عملية بيع بالنسبة إلى المكتبين تعود على التوالي إلى سنتي 2006 و2008. ويؤدّي التأخير في بيع البضائع إلى نقص في محصول البيع مقارنة بقيمة البضائع عند الحجز وبالتالي إلى حرمان ميزانية الدولة من مداخيل هامة.

وفضلاً عن ذلك، تبيّن أنّه لم يتمّ إلى موفى شهر جوان 2014 توزيع محاصيل عمليتي البيع المنجزتين على التوالي في 28 جانفي و10 جوان 2013 بالمكتب الحدودي للعمليات التجارية برادس الميناء. ويحول هذا التأخير دون إدراج هذه المبالغ بعنوان الأداءات والمعاليم الديوانية بميزانية الدولة في أفضل الآجال وتمكين أصحاب البضائع من مستحقّاتهم بهذا العنوان.

وعلى صعيد آخر، يخوّل الفصلان 269 و361 من مجلّة الديوانة إحالة البضائع التي تمّت مصادرتها أو التي تخلّى عنها أصحابها أو تنازلوا عنها بمقتضى صلح لفائدة مصالح عمومية. وتبيّن من خلال فحص عينة من ملفات الإحالات أنّ إحالة البضائع تتمّ بعد فترة طويلة من تاريخ حجز البضائع وهو ما أدّى إلى تدنّي قيمتها رغم وضوح مآل البعض منها منذ حجزها. وأفادت الإدارة العامّة للديوانة بأنّه تمّ توجيه مذكرة لجميع القباض لغرض حثّهم على إعداد جرد مفصل للبضائع المؤمّنة لديهم والتصرف فيها

حسب الوجهة القانونية (بيع أو إحالة أو إتلاف) كما تمّت دعوتهم إلى ربط الصلة مع مصالح وزارة الدفاع الوطني لإحالة الأسلحة والذخيرة وذلك طبقاً للإجراءات المعمول بها في هذا المجال.

كما تبين من خلال فحص الملفات المتعلقة بإتلاف المحجوزات ومن خلال المعاينات الميدانية بمخازن قباضة الديوانة بمساحات وفضاءات التسريح الديواني أنّه يتمّ الاحتفاظ بعدد المواد الاستهلاكية الغذائية القابلة للتلف ولا يتمّ التفويت فيها قبل انتهاء صلوحيّتها أو تعفنها وذلك رغم عديد المراسلات المقدّمة من مستغلي هذه المخازن والمساحات والمدمعة بتقارير خبراء لإثبات تلف البضائع. فعلى سبيل الذكر، بلغ عدد الطرود التي أتلّفت بالنسبة إلى إحدى الشركات 1141 طرداً وبالنسبة إلى المستودع العمومي 3097 طرداً.

د-التصرّف في البضائع المصادرة

خلافًا لأحكام المرسوم عدد 13 لسنة 2011 المؤرّخ في 14 مارس 2011 والمتعلّق بمصادرة أموال وممتلكات منقولة وعقارية، تبين من خلال فحص المعطيات المستقاة من منظومة "سند" والمتعلّقة ببيان الحمولة أنّ مصالح الديوانة، تولت عملاً بتوصيات جلسة العمل الوزارية بتاريخ 11 ماي 2011 وفي العديد من الحالات الإذن بتسريح بضائع لفائدة أشخاص بالاستناد إلى بيانات حمولة معدّلة وذلك رغم انتقال ملكيتها إلى الدّولة بمفعول المصادرة مما أدّى إلى إلحاق ضرر بخزينة الدّولة وإلى تمكين متعاملين من امتيازات دون وجه حقّ. وبلغ عدد الطرود المسرّحة في هذا الإطار ما جملته 96 طرداً.

وتبين من خلال النظر في ملف إحدى الشركات قيام مصالح الديوانة بتقييم المخزون النظري بالاستناد إلى العمليّات الديوانية المنجزة من قبل الشركة وذلك بهدف تحديد الكمّيّات الناقصة والتي قدّرت بما يفوق 3 م.د وذلك بالإضافة إلى الأداءات والمعاليم الديوانية المستوجبة المقدّرة بمبلغ 1,595 م.د. وفي المقابل، لوحظ اقتصار المصالح المعنية عند تقييمها للبضائع المصادرة على العمليّات المنجزة في مستوى مكتب بن عروس معتمدة في ذلك حصراً على التصريح TI881376 بتاريخ 20 أكتوبر 2010 دون التثبت من نشاط المؤسسة للفترة السّابقة باعتبار أنّ الشركة مطالبة بتسوية وضعيتها بالمكتب الجهوي بتونس الميناء قبل الانتقال إلى مكتب بن عروس. وحيث استندت المطالب الموجهة إلى المحكمة المختصة إلى التقييم المبين أعلاه فإنّ النقص المنجرّ عن عدم اعتبار نشاط المؤسسة بالنسبة إلى الفترة السابقة لسنة 2010 من شأنه أن يلحق نقصاً بموارد الدّولة.

وعلى صعيد آخر، لوحظ عدم تولي مصالح الديوانة بالتنسيق مع اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة إعداد جرد شامل ودقيق للبضائع

المصادرة بجميع المكاتب الديوانية. فقد اقتصرَت المعطيات المتوفرة لدى اللجنة المذكورة على نتائج الجرد المنجز في مستوى مساحات التسريح الديواني والتي أفضت إلى وجود 47298 طرداً⁽¹⁾.

كما لوحظ عدم تطبيق قرار اللجنة المذكورة المنعقدة بتاريخ 10 جانفي 2014 المتعلق بالإذن بتسوية وضعية الحاويات والطرود العالقة بميناء رادس وبمخازن ومساحات التسريح الديواني في إطار الفصل 269 من مجلة الديوانة والذي ينصّ على البيع بالمزاد العلني للبضائع التي لم يقيم أصحابها برفعها في أجل 4 أشهر من تاريخ ترسيمها بدفتر الإيداع مع أفراد المداخل المترتبة عن هذه العملية بإجراء يمكن من الوقوف على تعلّقها بالبضائع المصادرة وتحويلها لصندوق الأموال والممتلكات المصادرة والمسترجعة لفائدة الدولة.

III- دور مصالح الديوانة في مقاومة الغشّ والتهريب

تتمثّل الأسباب الرئيسية لظاهرة الغشّ والتهريب في ارتفاع نسب الأداءات والمعاليم الديوانية الموظّفة على توريد بعض المواد مقارنة بنظيراتها ببلدان الجوار وخضوع توريد البعض الآخر إلى تراخيص أو مراقبة فنية⁽²⁾. كما ساهمت النقائص المتّصلة بالتصرّف في الأنظمة الديوانية في تغذية مسالك التهريب. وتنعكس هذه الظاهرة سلباً على الإقتصاد الوطني وتكبّد ميزانية الدولة خسائر سنوية قدرها البنك الدولي في سنة 2014 بحوالي 1,2 مليار دينار⁽³⁾.

وتمّ في سنة 2013، تحرير 4803 محضراً من قبل مصالح الحرس الديواني بقيمة 306,833 م.د مقابل 3439 محضراً بقيمة 151,410 م.د في سنة 2012. كما تمكّنت هذه المصالح من حجز شحنة من الأسلحة والذخيرة بجبتي مدينين وطبرقة وكميات من المواد المخدّرة تفوق 100 كلغ بالإضافة إلى مبالغ من العملة الأجنبية تقدّر بحوالي 6 م.د.

ومكّن النظر في مدى نجاعة دور مختلف المصالح الديوانية في الحدّ من الغشّ والتهريب من الوقوف على نقائص تعلّقت بجمع المعلومات والتصرّف في المخاطر والرقابة على أساس الأداء وبالأبحاث والمراقبة الميدانية وبالتصرّف في النزاعات الديوانية وبتثقيف الخطايا الديوانية والصرفية واستخلاصها.

(1) الرد الوارد من اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة حول طلب إرشادات الدائرة.

(2) تقرير حول التهريب لإدارة الحرس الديواني (2013).

(3) عدم وجود تقديرات تتعلّق بالموضوع لدى مصالح الديوانة.

أ- جمع المعلومات والتصرف في المخاطر

يمثل توفير المعلومة الصحيحة بصفة حينية إحدى الآليات الأساسية لمجابهة أعمال الغشّ والتهريب حفاظا على المكاسب الاقتصادية والأمنية للبلاد. ولوحظ تعدد الهياكل التي تعنى بمجال الاستعلامات وجمع المعلومات، فبالإضافة إلى مكتب الاستعلامات بالإدارة العامة للديوانة، أحدث بإدارة الحرس الديواني في سنة 2013 مكتب استعلامات لتوفير المعلومات المتعلقة بالتهريب. وكلّفت كذلك إدارة التصرف في المخاطر بجمع المعلومات المتصلة بالممارسات غير المشروعة وأساليب التحيل التي يعمد إليها بعض المزودين في بلدان المنشأ أو المأوى والمعلومات المتعلقة بعمليات التحيل. كما تضمن الهيكل التنظيمي لإدارة الأبحاث الديوانية قسما للاستعلامات.

ورغم تعدد الهياكل المكلفة بجمع المعلومات المتعلقة بالغشّ والتهريب، لا يتوقّر لدى مصالح الديوانة بنك معطيات بخصوص المهربين ومختلف أعمال الغشّ المرتكبة بالإضافة إلى عدم إعداد بحوث في المجال لتوجيه أعمال التقصي والرقابة واتخاذ الاجراءات المناسبة لحماية الاقتصاد الوطني. كما لوحظ غياب التنسيق بين هذه الهياكل وعدم تبادل المعلومات بينها بسبب غياب آليات تواصل معلوماتية.

وتبيّن اقتصار نشاط مكتب الاستعلامات بالإدارة العامة للديوانة على مراقبة الأعوان بميناء حلق الوادي خلال عودة التونسيين المقيمين بالخارج والقيام بالأبحاث الأولية في بعض الملفات التي تحال إليه من الإدارة العامة وهي مهام لا تندرج صلب مهامه الأصلية. كما تبيّن أنّ جلّ أعوان المكتب لم يتلقوا تكويناً أو تدريباً خاصاً في المجال الاستعلاماتي وهو ما أثر سلباً في نشاطه.

كما تبيّن أنّ مكتب الاستعلامات بإدارة الحرس الديواني لم يتمّ إحداثه إلا في سنة 2013 ودون أن يتمّ تفعيل مختلف أقسامه. أمّا قسم الاستعلامات بإدارة الأبحاث الديوانية فقد تركّز نشاطه على دراسة الإحالات التي ترد على هذه الإدارة.

وفي ما يتعلّق بالتصرف في المخاطر المتصلة بالتصاريح الديوانية، يتمّ الاعتماد على منظومة الانتقائية التي انطلق العمل بها منذ سنة 2004. وتمكّن هذه المنظومة من توجيه التصاريح بصفة آلية إلى أحد مسارب المراقبة الثلاثة (أخضر، برتقالي، أحمر) وذلك حسب درجة الخطورة واعتمادا على قواعد مدرجة مسبقا بالمنظومة. وتبيّن أنّ هذه القواعد غير متغيرة ولا تأخذ بعين الاعتبار سوابق المصرّح في مجال الغشّ في القيمة أو المنشأ أو التعريف وكذلك سوابق الذين صدرت ضدّهم أحكام قضائية باتّة أو الذين لديهم ملفات لدى إدارة النزاعات.

وفي إطار البرنامج الثاني لتنمية الصادرات، تمّ برمجة تطوير منظومة جديدة للإنتقائية تتفاعل آليا بحسب المتغيرات وترتكز على الإحصائيات المسجلة بمنظومة "سند"، وتمّ التعاقد في شأنها مع خبير في المجال بتاريخ 6 أوت 2009. غير أنّ هذه المنظومة لم تدخل بعد حيّز الاستغلال بالرغم من استلامها وخلص كلّ مستحقات الخبير المكلف بأعمال تطويرها.

وخلافا لما ينصّ عليه الأمر عدد 2703 لسنة 2004 المؤرّخ في 21 ديسمبر 2004، لا تقوم إدارة التصرفّ في المخاطر بإعداد برامج المراقبة للتصاريح الديوانية التي يتعيّن إخضاعها إلى المراقبة المؤجّلة على مستوى مكتب الديوانة المعني أو إلى المراقبة اللاحقة على مستوى المصالح الديوانية الأخرى.

وتدعى مصالح الديوانة إلى إعادة هيكلة المصالح التي تعنى بجمع المعلومات والإسراع في وضع منظومة الانتقائية الجديدة حيّز الاستغلال وإعداد برامج المراقبة اللاحقة للتصاريح الديوانية وفقا للمعلومات المتوفرة لدى إدارة التصرفّ في المخاطر ومتابعة تنفيذها.

ب- الرقابة على أساس الأداء

تشكو الرقابة التي تجريها مصالح الديوانة على العناصر المكوّنة لإقرار أساس المعاليم والأداءات الديوانية من جملة من النقائص تعلّقت بالقيمة لدى الديوانة وبمنشأ البضائع وبالتعريف.

وتكتسي هذه الرقابة أهميّة خاصّة بالنظر إلى أنّه بالإضافة إلى الرقابة التي تجريها المكاتب الديوانيّة، تولّت قاعة رصد العمليات الديوانية في سنة 2013 في إطار المراقبة اليومية للتصاريح، مراقبة 4537 تصريحاً، أفضت إلى إجراء تعديلات على ما نسبته 24 % منها. وترتّب عن ذلك تحصيل موارد إضافية بما قيمته 8,228 م.د بعنوان أداءات ومعاليم ديوانية و1,239 م.د بعنوان خطايا.

ولتوظيف الأداءات والمعاليم الديوانيّة، نصّت مجلة الديوانة على اعتماد القيمة التعاقدية للبضائع، وفي صورة استحالة تطبيقها يتمّ اللّجوء إلى الطرق البديلة. غير أنّه ونظرا إلى تفاقم حالات التصاريح متدنية القيمة، بادرت مصالح الديوانة منذ سنة 2003 بإدراج قيم دنيا بمنظومة "سند" خاصّة بالنسبة للبضائع المعنية بتلك التصاريح يتمّ اعتمادها آليا لاحتساب الأداءات والمعاليم الديوانيّة المستوجبة. وبلغ عدد البضائع المعنية بهذا الإجراء بتاريخ 10 ماي 2014 حوالي 6161 بندا.

وبالإضافة إلى مخالفة هذا الإجراء للمبادئ العامّة لاتفاقية "الغات" ولأحكام مجلة الديوانة بخصوص التقييم الديواني، لوحظ أنّ جلّ الموردّين يقومون في أغلب الحالات بالتصريح بقيم فردية لا تتجاوز "قيم المنحى" وهو ما ينعكس سلبا على موارد الخزينة وعلى القدرة التنافسية للمنتوج الوطني.

وتبيّن أنّ ضبط "قيم المنحى" يستند إلى التصنيفة الديوانية للبضائع دون الأخذ بعين الاعتبار لنوعيتها وكمياتها. ويمكن هذا الإجراء مورّدي البضائع ذات الجودة العالية من عدم دفع كامل الأداءات والمعاليم المستوجبة وذلك بتعمّد التخفيض في أسعار التوريد إلى الحدّ الذي تفرضه "قيم المنحى" الخاصّة بها. ويمكن أن تكون هذه القيم مشطّة بالنسبة إلى البضائع ذات الجودة العادية الموجهة للفئات الاجتماعية ضعيفة الدخل كما ورد برّد الإدارة العامّة للديوانة.

ولم تتولّ مصالح الديوانة القيام بدراسة لتقييم الأثر السليبي لاعتماد "قيم المنحى" على موارد ميزانية الدّولة وعلى المؤسّسات الوطنية نظرا إلى ما تمثّله من منافسة غير شريفة وتتأكّد الحاجة إلى هذه الدراسة خاصة إزاء عدم إيلاء مراقبة القيمة المصحّح بها العناية اللازمة عند دراسة التصاريح الديوانية والاكتفاء شبه الآلي "بقيم المنحى" بمنظومة "سند" بالنظر إلى عدم إعداد قاعدة بيانات بخصوص القيمة. ويضاف إلى ذلك أنّ مصالح الديوانة اكتفت منذ سنتي 2008 و2009 بتحيين 55 % من البنود التي لها "قيم المنحى". كما أنّها لم تتولّ منذ سنتي 2008 و2009 تحيين لما نسبته 55 %.

ولئن أوكل إلى إدارة القيمة مهمّة القيام بأعمال التحقيق والتفقد وإجراء مراقبة لاحقة على جميع عناصر القيمة المصحّح بها ورفع المخالفات المتعلّقة بها فقد تبيّن عدم إيلاء أهميّة خاصّة للتصاريح المتعلّقة بالبضائع المورّدة والتي يعمد مورّدها إلى التخفيض في القيم المصحّح بها في حدود "قيم المنحى" مقارنة بالقيم التي كانوا يصرحون بها في السّابق.

وعلى صعيد آخر، وفي حالة حصول خلاف بخصوص قيمة البضائع، تمكّن الإجراءات المعمول بها تسريح البضاعة لفائدة المصحّح بعد استخلاص الأداءات والمعاليم المحتسبة على أساس القيمة المصحّح بها وتأمين مبلغ الفارق بين القيمة المقترحة من قبل مصالح الديوانة والقيمة المصحّح بها. وبالاعتماد على عينة تمثّل 10 % من الملفات التي عرضت على لجنة القيمة خلال الفترة 2011-2013 تبيّن أنّ معدل آجال دراسة الملفات بالمكاتب الديوانية بلغ 22 يوما فيما بلغ 39 يوما لدى لجنة القيمة. وبلغ معدّل الآجال الفاصلة بين تاريخي التصريح وإصدار قرار تحديد القيمة 74 يوما.

وتعتبر هذه الآجال طويلة نسبيا وتؤدي في بعض الأحيان إلى تعرض المورّدين إلى صعوبة في تحديد سعر كلفة البضائع ممّا ينجّر عنه تأجيل عملية بيعها أو ترويجها بتكلفة مرتفعة تثقل كاهل المستهلك.

وفي ما يتعلّق بمراقبة منشأ البضائع المورّدة وبالرّغم من نقص الموارد البشرية بإدارة المنشأ تمّ خلال الفترة 2009-2013 برمجة مراقبة 8812 وثيقة إثبات منشأ في إطار الرقابة اللاحقة التي تجريها هذه

الإدارة أو بطلب من المكاتب الديوانية. وتبيّن أنّ نسبة 19 % من الوثائق المذكورة غير سليمة. وبلغت جملة الأداءات والمعاليم الديوانية المتفصى منها والمتعلّقة بهذه الوثائق ما قيمته 12,638 م.د.

وعلى صعيد آخر، ترسل المصالح الديوانية الأجنبية التي تربطها بتونس اتفاقيات تفضيلية، وخاصة بلدان الاتحاد الأوروبي، طلبات للمراقبة اللاحقة لشهادات تنقل السلع وشهادات المنشأ المصادق والمؤشر عليها من قبل مكاتب الديوانة التونسية عند التصدير. ويتربّب عن عدم الإجابة عنها أو الإجابة خارج آجال عشرة أشهر بالنسبة لحالات الشك المدعّم، استخلاص الأداءات والمعاليم الديوانية على أساس القانون العامّ وعدم تطبيق النسب التفضيلية في بلد التوريد وذلك إضافة إلى التأثير السلبي المحتمل في الصادرات التونسية إلى الاتحاد الأوروبي⁽¹⁾.

وفي هذا الإطار، بلغ عدد مطالب المراقبة اللاحقة لوثائق إثبات المنشأ التي بقيت دون إجابة من قبل مصالح الديوانة التونسية خلال الفترة 2009-2012 ما عدده 767 وثيقة إثبات وهو ما يمثّل حوالي 25 %. وفي المقابل، بلغ عدد مطالب المراقبة اللاحقة المرسلة إلى مصالح الديوانة الأجنبية والتي لم تتمّ الإجابة عنها 310 مطالب أي بنسبة 5 %.

ولئن تمّ حتّ رؤساء المكاتب الديوانية المعنية على ضرورة اتخاذ الإجراءات الكفيلة للإجابة عن مطالب المراقبة اللاحقة في آجال لا تتجاوز في أقصى الحالات أربعة أشهر من تاريخ توصّلها بها فإنّه لم يتمّ موافاة الدائرة بما يفيد اتخاذ الإدارة العامة للديوانة الإجراءات اللازمة لحثّ المكاتب الديوانية التي لم تتولّ الإجابة عن مطالب المراقبة اللاحقة خاصّة منها تلك التي ترجع إلى الفترة 2009-2012 والبالغ عددها 592 وثيقة إثبات.

وبالنظر إلى النسبة المرتفعة لوثائق إثبات المنشأ غير السليمة (19 %) وإلى تأثيرها السلبي المباشر على موارد ميزانية الدولة فإنّ الإدارة العامّة للديوانة مدعوّة إلى إيلاء مزيد العناية لهذا الصنف من الرقابة عبر تدعيم إدارة المنشأ بالموارد البشرية اللازمة وحثّ مصالحها على الإسراع في الإجابة على مطالب هيئات المراقبة الأجنبية.

وفي ما يتعلّق بمراقبة التعريف، حدّدت مذكرة الإدارة العامة للديوانة المؤرخة في 22 مارس 2008 الأجل الأقصى للإجابة على طلب المصحّح بخصوص تسوية الخلافات التي قد تنشأ حول التصنيفة الديوانية للبضائع في حدود 10 أيام في مستوى المكاتب وبمدّة مماثلة في مستوى

(1) المذكرة عدد 71 لسنة 2007 بتاريخ 2007/09/29.

الإدارات الجهوية. ويمكن إحالة الملف إلى إدارة التعريف للتعهد في حالة عدم إجماع أعضاء اللجنة على مطابقة التصنيفية الديوانية المصرّح بها للبضاعة موضوع الخلاف أو في حالة عدم قبول المصرّح.

وبالاعتماد على عينة متكونة من 36 ملفا أي ما يمثّل حوالي 10 % من الملفات التي تمّ إصدار قرارات تبنيدها في شأنها خلال الفترة 2011-2013، بعد عرضها على لجنة التعريف بالإدارة المركزية، لوحظ أن معدّل آجال دراسة الملفات بلغ حوالي 75 يوما في مستوى المكاتب ولم يتجاوز 10 أيام بالإدارات الجهوية للديوانة بينما بلغ معدّل الآجال الفاصلة بين تاريخ التصريح بالبضاعة وتاريخ إصدار قرار التبنيدها حوالي 7 أشهر ونصف. وتعتبر هذه الآجال طويلة حيث يجبر المتعامل الاقتصادي خلالها على احتساب الأداءات والمعاليم الديوانية الأرفع عند ضبط أسعار كلفتها وبيعها ومن ثمّ تسويقها بالسوق المحليّة بأسعار مرتفعة.

ومن شأن التقيّد بالآجال المضبوطة لدراسة الملفات أن يسهّل على المتعاملين الاقتصاديين القيام بإجراءات تسريح بضائعهم وترويجها بالسرعة المرجوة بعد دفع الأداءات والمعاليم الديوانية المستوجبة بعنواها.

ج - الأبحاث والمراقبة الميدانية

تبيّن وجود نقائص تعلّقت بالأبحاث والكشف عن المخالفات الديوانية وبمراقبة المعابر الحدودية ومساحات التسريح الديواني.

ففي ما يتعلّق بالأبحاث والكشف عن المخالفات الديوانية والصرفية، لوحظ أنّه بالرغم من تطور حجم المبادلات التجارية وتنامي أساليب الغشّ، فإنّ مصالح المراقبة اللاحقة بقيت تفتقر إلى استراتيجية وبرامج واضحة في مجال المراقبة تستند إلى دراسة علميّة للواقع الاقتصادي والاجتماعي بالبلاد. وفي غياب برامج عمل سنوية، بقي نشاطها رهين نتائج المراقبة اليومية الميدانية والإحالات التي توجه إليها من مختلف المصالح الديوانية وغير الديوانية والعرائض والإعلامات بالتحصيل.

ولئن كلّفت إدارة الأبحاث الديوانية بمهمة التصرّف في بنك المعلومات المتعلّق بالغشّ وبتوجيه أنشطة المكاتب والوحدات الديوانية وتنسيقها في ميدان مكافحة الغشّ، فقد تبيّن عدم استغلال هذا البنك في أعمال التقصي والرقابة كما لم يتوفر ما يفيد اضطلاع هذه الإدارة بمهمة التنسيق والتوجيه.

وبهدف الحدّ من التباعد بين فرق وفصائل الحرس الديواني تمّ في سنة 2012⁽¹⁾، إحداث 16 فرقة للحراسة والتفتيشات في المناطق التي تشكو نقصا في المراقبة. غير أنه لم يتمّ إلى غاية 21 جوان 2014، تركيز سوى ثلاث فرق بكلّ من الفحص وباجة والكاف وهو ما من شأنه أن يترك فجوات يمكن استغلالها من قبل المهرّبين. ولوحظ أيضا عدم إصلاح مقرّي (الجريضة وبن قردان) من بين ثلاث مقرّات تمّ حرقها خلال الثورة.

وتبيّن تجاوز نسبة أعوان وإطارات الحرس الديواني المعيّنين بمناطقهم الأصلية 60 % وقد سجّل ذلك خاصّة بمناطق عبور البضائع المهرّبة مثل جندوبة والكاف والقصرين وقفصة ومدنين. وتبيّن كذلك نقص في الموارد البشرية مقارنة بالعدد المثالي⁽²⁾ الذي يمكن من تأمين حراسة مستمرة على مدار الساعة بالنسبة لعدّة فرق على غرار فرق ملولة ولبوش وساقية سيدي يوسف وتوزر والشبيكة. ومن شأن هذه الوضعية أن تؤثر سلبا في نجاعة أعمال مقاومة التهريب.

وبالرغم من النقص في الأعوان، فإنّه يتمّ إثقال كاهل إدارة الحرس الديواني بمهامّ ليست من مهامّها على غرار التبليغ بالإعلامات بالديون المثقّلة والمشاركة في تفتيش وحدات شحن قطع الغيار المستعملة بين عروس. كما يتمّ تشريكها في تعداد شحنات الموز المورّد عبر المواني. ومن شأن هذه المهامّ الإضافية أن لا تساعد هذه الإدارة على التفرغ لمهامّها الأصلية والمتمثّلة أساسا في مكافحة التهريب وفي حراسة الحدود البرية والبحرية وفي التفتيش عن مرتكبي المخالفات الديوانية.

كما لوحظ أنّ بعض المعابر الحدودية، تشكو نقصا في المراقبة بل غيابها في إحدى الحالات فقد سجّل خلال شهر أفريل 2014 تجمّع العديد من الشاحنات (يفوق عددها عشرين بمعبر بن قردان) وتمكّنت من المرور عنوة من هذا المعبر دون الخضوع إلى الرقابة الديوانية والمروور بجهاز كشف الأشعة وهو ما يشكّل خطرا على الأمن الوطني. وورد بإجابة الإدارة العامّة للديوانة أنّ "هناك خطة تدريبية لتأمين الحدود وذلك ببناء سور يحيط ببوابة الدخول برأس جدير وتجهيزه بكاميرات مراقبة وذلك للحد والقضاء على الإنفلات".

وتبيّن من خلال محاضر الحرس الديواني، أنّ المورّدين بالجنوب الشرقي للبلاد يتولون التّصريح ببضائع ذات صبغة تجارية بمكاتب الدخول للحصول على تسريحها بعد دفع الأديات والمعاليم المستوجبة عليها باعتماد الإجراء المبسّط الخاصّ بالبضائع المعدّة للاستعمال الشخصي. وتبيّن بهذا الخصوص ومن خلال عينة من 15 محضرا تعلّقت ببضائع بقيمة 375,585 أ.د. أنّه لم يتمّ

(1) قرارات وزير المالية مؤرخة في 19 فيفري 2012

(2) تمّ تقديره من قبل الإدارة المذكورة.

استخلاص سوى 2,920 أ.د. بخصوصها وهو مبلغ لا يغطي الأداء على القيمة المضافة البالغ 67,605 أ.د. وهو ما يمثل خسارة لخزينة الدولة.

أمّا في ما يتعلّق بمخازن ومساحات التسريح الديواني المستغلّة من قبل خواص والبالغ عددها قرابة 120 وحدة فقد تبيّن أنّ التصرف فيها يشكو العديد من الإخلالات التي حالت دون مراقبتها بالنجاعة المرجوة. فقد أصبح البعض منها يشكّل أحد مسالك التهريب بالرغم من خضوعها للرقابة الديوانية المستمرة.

ويذكر من بين هذه الإخلالات، عدم استيفاء بعض المخازن والمساحات للشروط القانونية المتعلقة بإنشائها واستغلالها وغياب مرافقة البضائع إليها وتفاقم عمليات الغشّ وتمثّل بعض هذه العمليات في تعمد تحويل وجهة البضائع المنقولة تحت نظام العبور الداخلي وتبديلها قبل إيصالها إلى مخازن ومساحات التسريح الديواني والتنقيص فيها وعدم غلق بعض المخازن والمساحات بقفلين بما يمكن مستغليها من حرية التصرف دون حضور عون الديوانة المكلف بالمراقبة.

وتوصي الدائرة مصالح الديوانة بإعداد جرد شامل بهذه المخازن والمساحات والتثبت من استيفائها لشروط الإنشاء والاستغلال وإيجاد الاجراءات الكفيلة بالحيلولة دون تواصل عمليات التهريب والغشّ باستعمال هذه المخازن.

د-التصرف في النزاعات الديوانية

يعدّ إحكام التصرف في ملفات النزاعات ونجاعة التبعات إحدى الآليات الرئيسية التي تمكّن من ردع المخالفين ومن حماية الاقتصاد الوطني من الغشّ والتهريب. وأفرزت الأعمال الرقابية عن وجود نقائص تخصّ النزاعات المتعلقة بالتصاريح وبالصلح والنزاعات الديوانية المدنية والجزائية.

ففي ما يتعلّق بالنزاعات المتعلقة بالتصاريح الديوانية ويهدف معالجة النزاعات الناشئة بين إدارة الديوانة والمتعاملين معها، بخصوص تبني البضاعة أو تحديد قيمتها أو منشئها، نصّ الفصل 122 من مجلة الديوانة على رفع النزاعات المحتملة إلى "لجنة المصالحة والاختبار الديواني" التي يرأسها قاض عدليّ بمساعدة مستشار من المحكمة الإدارية وعضوين من ذوي الاختصاص الفني. غير أنّه لم يتمّ إلى غاية شهر جوان 2014 إنشاء هذه اللجنة وبذلك تواصلت تسوية هذه الخلافات في إطار لجان داخلية.

ومن شأن بعث هذه اللجنة أن يمكن طرفي النزاع من فضّ هذه الخلافات في إطار لجنة مستقلة عوضاً عن لجان داخلية تتركب حصراً من ممثّلين عن الإدارة العامة للديوانة التي هي في ذات الوقت طرف في هذه النزاعات.

أمّا في خصوص الصلح، فإنّ الفصل 322 من مجلة الديوانة ينصّ على أن "تخضع مطالب الصلح لرأي لجنة مركزية أو لجان جهوية وذلك حسب طبيعة المخالفة أو الجنحة ومبلغ المعاليم والأداءات المستوجبة. وتضبط تركيبة هذه اللجان وطرق سيرها بمقتضى أمر". ولوحظ أنّه وإلى موفى شهر جوان 2014، لم يتمّ استصدار الأمر المذكور ولم يتمّ تركيز اللجان المشار إليها ولذلك تتمّ دراسة بعض الملفات في إطار لجنة تعيّن للغرض من طرف الإدارة العامة للديوانة.

أمّا في ما يتعلّق بالمعايير المعتمدة لتحديد مبالغ الخطايا الصلحية، فهي تخضع لأحكام الفصل 407 من مجلة الديوانة والفصل 35 من مجلة الصرف وتأخذ بعين الاعتبار عدّة عناصر تمّ ضبطها بالمذكرة عدد 2792707 المؤرّخة في 1 مارس 2010. وتتمثّل هذه العناصر بالنسبة إلى المخالفات المرفوعة بموجب تصريح ديواني مفصّل في نيّة التحيل وفرصة الإفلات وأهمية المعاليم والأداءات المنقوصة أو المتفصية وقيمة البضاعة عند التوريد.

ومن بين العناصر المعتمدة، نيّة التحيل⁽¹⁾ وفرصة الإفلات⁽²⁾ اللّتين يختلف تقييمهما من شخص إلى آخر وتتراوح الخطية الصلحية من 10 % إلى 120 % من قيمة الأداءات المتفصية وهو ما يؤدي غالباً إلى اختلاف في تقدير الخطية من قبل المصالح المختصة. من ذلك الخطايا المفترضة بخصوص الملفين عدد 2010/264 وعدد 2013/222 إ.ج تونس الجنوبية حيث اقترح رئيس المكتب الديواني بالنسبة إلى الملفّ الأوّل خطية بمبلغ 44 أ.د في حين اقترح المدير الجهوي خطية بمبلغ 22 أ.د أحرزت على موافقة الإدارة العامة. وتمّ بخصوص الملفّ الثاني اقتراح من طرف رئيس المكتب خطية بمبلغ 9,945 أ.د تحسّلت على موافقة الإدارة العامة في حين ارتفع مقترح المدير الجهوي في شأنه إلى 27,850 أ.د.

وجاء برّد الإدارة العامة للديوانة "أنّه لمزيد من الشفافية والموضوعية في هذا المجال توجّب إعادة النظر في هذه المعايير والبحث عن مقاييس موضوعية كالاعتماد على معيار أهميّة الأداءات المنقوصة أو المتفصية وقيمة البضاعة كمعيار أساسي في تحديد الخطية مع إضافة معيار العود كظرف تشديد للخطية الصلحية".

(1) مؤكدة - مشكوك فيها - مستبعدة.

(2) كبيرة - متوسطة - منعدمة.

أمّا بخصوص مراجعة قرارات الصلح، فقد تبين عدم ضبط شروط وإجراءات في المجال. ولوحظ أنّ الإدارة العامّة للديوانة تولت في العديد من الحالات التخفيض في مبالغ الخطايا الصلحية على إثر تقديم المخالفين لمطالب في الغرض بدعوى أنهم يمرون بظروف اجتماعية أو اقتصادية صعبة وفي غياب مؤيدات جدية لمطالبهم. ويذكر على سبيل المثال ثلاثة قرارات تمّ بموجبها التخفيض في الخطية الصلحية على التوالي من 238,270 أ.د و 22,500 أ.د و 30,820 أ.د إلى 100 أ.د و 11,500 أ.د و 20 أ.د.

ولوحظ كذلك أنّه على إثر صدور مذكرة الإدارة العامّة للديوانة عدد 2711702 المؤرخة في 12 نوفمبر 2011 والمتعلّقة بالتصالح في المحاضر المتعلّقة بالتجارة الموازية والتي توجب على المخالف دفع خطية مالية تساوي مرّة واحدة قيمة البضاعة موضوع المخالفة عوضا عن مرتين في السّابق، تمّ بالإدارة الجهوية بتونس الشمالية مراجعة أربعة قرارات صلح بمبلغ جملي يساوي 62,517 أ.د إلى النصف رغم عدم تنصيب المذكرة سالفه الذكر على إمكانية مراجعة القرارات السابقة.

وأفادت الإدارة العامّة للديوانة بأنّه "يهدف إضفاء مزيد من الشفافية والمساواة بين جميع المتعاملين مع مصالح الديوانة فإنّه يقترح وضع معايير موضوعية لمراجعة الخطايا الصلحية مع العلم وأنّه لا يوجد مانع قانوني يحول دون قيام الإدارة بمراجعة قرارات الصلح التي اتخذتها بالخطأ من جديد في قيمتها... والمتجه تضمنين هذا البند بدليل الاجراءات المزمع إصداره".

وخلافا لما ينصّ عليه الفصل 318 من مجلة الديوانة، لوحظ عدم إصدار التفويضات الضرورية من قبل وزير المالية لفائدة كلّ من مدير الأبحاث الديوانية والمديرين الجهويين لإثارة الدعوى العمومية، ولفائدة مدير النزاعات والتتبعات والمديرين الجهويين للديوانة للطعن بالاستئناف ولفائدة المدير العامّ للديوانة للطعن بالتعقيب في الأحكام الصادرة ضدّ إدارة الديوانة.

ولوحظ تمسك بعض المحامين أمام القضاء ببطلان اجراءات التتبع في القضايا الديوانية والصرفية نظرا إلى غياب التفويضات المذكورة وهو ما أدّى إلى الحكم ببطلان الإجراءات. وجاء برّد الإدارة العامّة للديوانة "أنّه خوفا من انتشار هذه الظاهرة والحكم ببطلان الإجراءات لآلاف من القضايا التي تمّ نشرها منذ صدور مجلة الديوانة الجديدة تمت مراسلة وزير المالية في الغرض دون الحصول على ردّ إلى حدّ هذا التاريخ".

ولئن خوّل الفصل 318 من مجلّة الديوانة للمدير العامّ للديوانة بمقتضى تفويض من وزير المالية حقّ الطعن بالتعقيب في الأحكام الصّادرة ضدّ إدارة الديوانة، فقد أوجب الفصل 263 مكرر من مجلة الاجراءات الجزائية تقديم مذكرة في أسباب الطعن بواسطة محام ولم يستثن ذلك إلّا بالنسبة للنّياحة العموميّة. وحيث قام المدير العامّ للديوانة في عديد المرات بتقديم مستندات الطعن

بالتعقيب دون اللّجوء إلى محام فقد تمّ رفض التعقيب شكلا بالنسبة إلى بعض القضايا وهو ما تسبب في خسائر مالية لخزينة الدّولة وساهم في إفلات المخالفين من العقاب.

ومن شأن العمل على تفادي هذه الوضعية بالتنسيق مع مصالح المكلف العامّ بنزاعات الدّولة لتكليف محامين لنيابة الإدارة العامة للديوانة في مثل هذه القضايا أو لتنقيح الإطار القانوني أن يمكن إدارة الديوانة من مزيد المرونة أكثر لممارسة حقها في التعقيب وأن يحافظ بالتالي على مصالح الخزينة.

وعلى صعيد آخر، تنصّ المذكرة عدد 2792707 المؤرخة في غرّة مارس 2010، على أنّه يتعيّن على رؤساء المكاتب إحالة كل ملفات النزاعات المسجّلة لديهم والتي لم تتمّ تسويتها بالصلح في أجل أقصاه ثلاثة أشهر بداية من تاريخ رفع المخالفة إلى الإدارة الجهوية لتقديم الطلبات إلى المحاكم. ولوحظ أنّ جل الهياكل المكلفة بالنزاعات وباستثناء الملفات التي يكون أصحابها المخالفون في حالة إيقاف لا تتولّى إحالة طلبات الإدارة إلا بعد فترة ناهزت ثلاث سنوات من تاريخ رفع المخالفة . فعلى سبيل المثال، تبين أنّ الإدارة الجهوية للديوانة بين عروس وإلى موفى شهر أفريل 2014 لم تقدم طلبات الإدارة المتعلّقة بمحاضر سنتي 2012 و 2013 والبالغ عددها 424 محضرا. ولوحظ سقوط الدعوى العمومية بالتقادم بخصوص 8 محاضر تعود إلى سنة 2010.

ولم تتولّى إدارة الأبحاث الدّيونانية تقديم طلبات الإدارة إلى المحكمة إلّا في شهر جوان 2014 بالنسبة إلى المحضر عدد 282 لسنة 2011 والذي بلغت جملة الخطايا المدرجة بعنوانه ضمن طلبات الإدارة ما قيمته 11,331 م.د رغم ختم الأبحاث منذ شهر سبتمبر 2011. ويذكر كذلك المحضر عدد 635 لسنة 2012 والمحضر عدد 644 لسنة 2012 واللذان تضمنت طلبات الإدارة المتعلّقة بكل منهما خطايا بحوالي 19 م.د وذلك رغم ختم الأبحاث بشأنهما على التوالي منذ 3 أكتوبر 2013 و غرّة نوفمبر 2012.

ومن شأن الإسراع بتقديم طلبات الإدارة إلى المحاكم بعد إتمام ختم التحقيق أن يساهم في الحفاظ على مستحقات الخزينة وأن يدفع المخالفين إلى السعي للتصالح مع إدارة الديوانة وأن يحول دون إفلاتهم من العقاب.

ذ- تثقيف الخطايا الديوانية والصرفية واستخلاصها

أفرزت الأعمال الرقابية في هذا الخصوص ملاحظات تعلّقت بتثقيف الخطايا الديوانية والصرفية وباستخلاصها. فبالرغم من أهميّة عملية تثقيف المبالغ المحكوم بها لوحظ أنّ مصلحة التثقيف بإدارة النزاعات والتتبعات لا تحرص على تثقيفها في الإبان ومنذ استلامها بل تتولى تثقيفها

بتأخير حيث لوحظ بقاء 179 مضمون حكم بمبلغ جملي يساوي 362,027 م.د تمّ استلامها خلال الفترة من 2012 إلى 2014 دون تثقيف إلى غاية 14 ماي 2014.

ولوحظ أنّ مصلحة التثقيف لا تتولى ضبط قائمة القضايا الصادرة بشأنها أحكام قضائية والتي لم تتلقّ مضامين أحكامها ولا تقوم بمطالبة كتابات المحاكم بإحالتها إليها لإنجاز عمليات التثقيف. وترتّب عن هذه الوضعية إحالة مضامين الأحكام إلى مصالح الديوانة للتثقيف بعد مرور آجال طويلة من صدور الأحكام. وفعلا تبين بخصوص عينة تضمّ 127 مضمون حكم صادرة خلال سنة 2008 أنّه لم يتمّ إرسال مضامين الأحكام المتعلقة بها إلاّ خلال سنة 2013 علما بأن هذه القضايا تعلّق جلّها بمحاضر تمّ رفعها منذ سنتي 2004 و2005.

ومن شأن ضبط القضايا الصادرة في شأنها أحكام دون إحالة مضامين الأحكام المتعلقة بها والتنسيق مع كتابات المحاكم بشأنها أن ينعكس ايجابيا على استخلاص المبالغ المضمنة بها وأن يساهم في ردع المخالفين.

ويمثّل استخلاص الخطايا الديوانية والصرفيّة المثقّلة، المرحلة الأخيرة في النزاع الديواني ويكتسي أهميّة كبرى بالنظر إلى عدم تبرة ذمة المخالف المدين إلاّ بعد دفع ما عليه وبالتالي يمثّل الاستخلاص إحدى الآليات الناجعة لردع المخالفين كما يساهم في توفير موارد لفائدة خزينة الدولة. وبلغت الديون المثقّلة بهذا العنوان في موفى سنة 2013 ما جملته 4.041 م.د في حين اقتصر حجم الاستخلاص بكلّ قباضات الديوانة على مبلغ 168,348 أ.د أي بنسبة لم تتعدّ 0,01 % من جملة الديون المثقّلة.

ولوحظ أنّه لم يتمّ تركيز خلايا تعنى بالاستخلاص بجلّ قباضات الديوانة. وبالإضافة إلى ذلك، ونظرا إلى عدم تعيين عدول خزينة لدى القباضات المعنية فقد اقتصر نشاط هذه القباضات على توجيه إعلانات إلى المدينين دون القيام بأعمال تتبع جبرية طبقا لما تنص عليه مجلة المحاسبة العمومية. وترتّب عن ذلك سقوط عدة مبالغ مستحقة لخزينة الدولة بالتقادم في منتصف شهر جوان 2014 بلغت 879 م.د بقباضة تونس الميناء و3,2 م.د بقباضة المكتب الجهوي بين عروس. ويمكن أن يترتّب عن هذه الوضعية تعمير ذمة المحاسبين المسؤولين عن تقادم هذه الديون بمناسبة التصفية القضائية لحسابات المراكز المحاسبية المعنية.

ولئن تمّ إحداث إدارة للاستخلاص تعنى بالإشراف على قباض الديوانة ومساندتهم قصد الرفع من مردودية الاستخلاص فإنّه لم يواكب إحداثها تطوّر نوعي في أساليب عمل قباضات الديوانة. فقد

اقتصرت عمليات الإحاطة والمساعدة من قبل الإدارة المركزيّة على تجميع الاحصائيات الشهرية دون استغلالها أو توظيفها لتوجيه عمليات الاستخلاص.

وتبيّن بالنسبة إلى 347 مضمون حكم تمّ تثقيله من قبل إدارة النزاعات والتتبعات خلال سنتي 2012 و2013 أنّ معدّل الآجال الفاصلة بين تاريخي تحرير المحاضر وتثقيل الخطايا والعقوبات الديوانية والصرفية قد بلغ 6 سنوات. وتعتبر هذه الآجال طويلة ولا تمكّن من المساهمة في ردع المخالفين خاصّة أن قباض الديوانة لا يتولون القيام بأعمال تتبع جبرية وهو ما يؤدّي أحيانا إلى سقوط الخطايا بالتقادم.

ومن شأن إحداث خلايا استخلاص بكلّ قباضات الديوانة التي لديها ديون مثقّلة وإدراج إدارة الاستخلاص بالهيكل التنظيمي للإدارة العامّة للديوانة واستحثائها لممارسة المهامّ التي أحدثت من أجلها بواسطة عقود أهداف وبرامج مع كل قباضات الديوانة أن يساهم في الرفع من نسب استخلاص الديون العموميّة المثقّلة وأن يردع مرتكبي المخالفات الديوانية والصرفية.

IV- التنظيم ونظام المعلومات

مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بالتنظيم والإجراءات وبالتصرف المالي وبنظام المعلومات.

أ- التنظيم والإجراءات

تستند الإدارة العامّة للديوانة لإنجاز مهامها إلى هياكل مركّبة تعنى بالتأطير والمراقبة وإلى مصالح خارجية من إدارات جهوية ومكاتب ديوانية مكّلفة أساسا بالتصرف في العمليات الديوانية.

ولوحظ أنّ التنظيم الهيكلي لجلّ المصالح المركزيّة والخارجية غير مطابق لما نصّ عليه الأمر عدد 1845 المؤرخ في 6 سبتمبر 1994 كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة.

كما لوحظ إحداث هياكل بمذكرات داخلية دون إدراجها بالهيكل التنظيمي للإدارة العامّة للديوانة وذلك على غرار إدارتي المنشأ والإستخلاص وقاعة العمليات الديوانية. وتمّ تنظيم مكتب الاستعلامات بمقتضى مذكرة داخلية عوضا عن تنقيح الأمر المنظم له. كما تمّ تركيز خلية المرافقة من وإلى مخازن ومساحات التسريح الديواني التابعة للحرس الديواني في سنة 2008 بميناء حلق الوادي دون اعتماد نصّ قانوني في الغرض.

وعلى صعيد آخر، ولئن نصّت مجلة الديوانة التي دخلت أحكامها حيز التنفيذ منذ شهر جانفي 2009 على صدور حوالي 85 نصّا تطبيقيا للإجراءات الديوانية (أوامر وقرارات) فإنّه لم يتم إلى موفى شهر جوان 2014 إصدار سوى 26 نصا أي ما نسبته 30 %.

وتبيّن في موفى شهر جوان 2014 شغور 210 خطة وظيفية بالرغم من توقّر الشروط القانونية لدى 410 عوناً لإشغالها. وفي المقابل لوحظ ارتفاع نسبة التأطير بالإدارة العامّة للديوانة والتي ناهزت 65 %.

وتستدعي هذه الوضعية إعادة النظر في التنظيم الهيكلي للإدارة اعتمادا على الحاجيات الحقيقية من الإطارات وأخذا بعين الاعتبار للإحالات المتوقعة على التقاعد.

كما أدّى النقص في الموارد البشرية ببعض الهياكل على غرار إدارة الأبحاث الديوانية ومكتب الامتيازات الجبائية والقباضات إلى عدم تفعيل بعضها وبالتالي عدم إنجاز المهام الموكولة إليها.

وتبيّن أنّ توزيع الأعوان على مواقع العمل لا يتمّ على أساس الاختصاص أو الخبرة ولا يراعي التوازن بين مختلف الإدارات ففي حين تشكو بعض الإدارات نقصا في عدد الأعوان، تتوفر بعض الإدارات الأخرى على عدد مرتفع من الأعوان تفوق حاجاتها ممّا يؤثر سلبا في وتيرة العمل وجودة الأداء.

وفي ما يتعلّق بالتصرف في الموارد البشرية، تولت الإدارة العامّة للديوانة منذ سنة 2011 إحالة 18 عوناً على التقاعد الوجوبي ومنح 23 عوناً عطلة وجوبية. وتبين استنادا إلى المعطيات المستقاة ميدانيا مواصلة ارتفاع 9 إطارات من ضمن الأعوان المتمتعين بعطلة وجوبية بالجرايات والأجور والمنح والامتيازات العينية.

وتؤكد الدائرة على أنّ التصرف على هذا النحو قد ألحق ضررا ماليا بخزينة الدولة نتيجة اسناد امتيازات دون ثبوت العمل المنجز نتيجة الطابع غير القانوني للعطلة الوجوبية. وأفادت الإدارة العامّة للديوانة بأنّ وزير المالية تولى تكوين لجنة لتسوية وضعية هؤلاء الأعوان.

وفي خصوص التصرف في الأرشفة، لوحظ من خلال الزيارات الميدانية للمصالح الخارجية للإدارة العامّة للديوانة أنّ بعض المقرّات لا تستجيب لشروط حفظ الوثائق خاصة أمام كثرة التصاريح الديوانية التي يبلغ عددها سنويا ما يفوق 1.3 مليون تصريح.

ويذكر على سبيل المثال، فضاء الأرشيف بالمكتب الجهوي بين عروس وإدارة الأبحاث الديوانية الذي لا تتوفر به ظروف التهيئة الملائمة لحفظ الأرشيف. فقد لوحظ عدم توفر مستلزمات الحماية من الحرائق ومن تسرب مياه الأمطار بالإضافة إلى غياب ترميز واضح للملفات لتيسير الوصول إليها وعدم توفر الرفوف بالعدد الكافي لترتيب الملفات.

ب- التصرف المالي

بيّن النظر في ملفات الصفقات العمومية المنجزة خلال الفترة 2009-2014 وجود تأخير في إنجاز مشروع بناء مقر الإدارة العامة للديوانة الذي قدّرت كلفته بحوالي 30 م.د والذي انطلقت أشغاله منذ سنة 2005. واقتصرت النفقات المنجزة بهذا العنوان إلى غاية شهر جوان 2014 على ما جملته 4 م.د.

وتبيّن من خلال المعطيات المستقاة ميدانيا أن توقّف الأشغال يعود إلى وجود أخطاء في الدراسات الفنية الأولية مع الإشارة إلى أنّ الإدارة العامة أبرمت ملحقا في خصوص هذه الدراسة رفّع بمقتضاه في مبلغ الصفقة.

وفضلا عما يترتب عن التأخير في إنجاز المقر الجديد للإدارة العامة للديوانة من تواصل تحلّل أعباء الكراء فإن القبول النهائي للدراسة الفنية وخلصها دون التأكد من دقتها وقابليتها للإنجاز يعدّ مخالفا للأحكام المنظمة للصفقات العمومية.

كما لوحظ إنجاز الإدارة العامة للديوانة عددا من الصفقات تمّ خلاصها كليّا دون أن يتمّ تحقيق الفائدة المرجوة من إنجازها وهو ما ألحق ضررا ماليا بخزينة الدولة. ويتعلّق ذلك بثلاث صفقات لاقتناء تكنولوجيا أسكودا وللتصرف في التغييرات ولتطوير منظومة الانتقائية.

ففي إطار تعصير وتألية الإجراءات الديوانية في إطار البرنامج الثاني لتنمية الصادرات تمّ إبرام صفقة بالتفاوض المباشر مع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (CNUCED) لاقتناء تكنولوجيا ASYCUDA WORLD بقيمة جملية بلغت 300 ألف دولار. وناهزت نفقات المساعدة الوظيفية والفنية المتعلقة بهذا البرنامج ما قيمته 280.000 دولارا.

ولئن أفادت الإدارة العامة للديوانة بأنّه سيتمّ استغلال والاستفادة من نموذج "سند 2010" في إطار البرنامج الثالث لتطوير الصادرات، فإنّ الدائرة تؤكد على أنّه رغم أهمية المبالغ التي تمّ صرفها

بهذا العنوان فقد تمّ في سنة 2010 التخلي عن اعتماد هذه المنظومة ممّا ألحق ضرراً مالياً بخزينة الدولة. وقد يشكّل التصرف على هذا النحو خطأً تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985.

وتولت الإدارة العامة للديوانة الإعلان عن طلب عروض لاختيار مكتب دراسات لمساعدتها على تأهيل مصالحها بوضع جملة من الإصلاحات والتغييرات بقيمة 52.640 ديناراً. وتمّ إنجاز الصفقة وتقديم التقارير المطلوبة في شهر فيفري 2009. كما تمّ خلاص مبلغ هذه الصفقة بصفة كاملة.

وتبيّن للدائرة أنّه لم يتمّ إلى غاية شهر جوان 2014 تنفيذ التوصيات المضمّنة بهذه التقارير وخاصة منها المخطّط العملي والقيام بالإصلاحات والتغييرات المطلوبة لإعادة هيكلة وتنظيم الإدارة العامة للديوانة.

كما تمّ في إطار البرنامج الثاني لتنمية الصادرات، منذ سنة 2009، إبرام صفقة عن طريق التعاقد المباشر مع خبير دولي بتاريخ 6 أوت 2009 بكلفة 61,600 أ.د. بهدف تطوير منظومة الانتقائية. وقد لوحظ أنّ هذه المنظومة لم تدخل بعد حيّز التشغيل رغم خلاص كلّ مستحقات الخبير المذكور.

ولئن أفادت الإدارة العامة للديوانة، بأنّ استغلال هذه المنظومة بصفة فعلية يتطلب اقتناء حبات SAS لتفعيل المعطيات الاحصائية والمنظومة الانتقائية وقد يكون من شأن التصرف على هذا النحو أن يشكّل خطأً تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985.

ومكّن النظر في الصفقة المبرمة مع إحدى المؤسسات والمتعلّقة بصيانة أجهزة التفيتش بالأشعة (سكانار) والمصادق عليها بتاريخ 29 أكتوبر 2010 بمبلغ 275 أ.د. من ملاحظة عدم التزام صاحب الصفقة بعدد التدخلات المطلوبة. فمن خلال النظر في الأمر بالصرف عدد 806 المتعلّق بخلاص خدمات الصيانة لشهري جويلية وأوت 2011، تبين أنّ صاحب الصفقة لم يتول تفقّد كلّ أجهزة السكانار المتّفق عليها مثل جهاز سكانار بميناء صفاقس واقتصر على تفقّد 3 أجهزة سكانار من ضمن 4 بميناء رادس. كما تولّى القيام بتفقّد 3 أجهزة سكانار بميناء حلق الوادي في حين أنّ القائمة المرفقة بعقد الصيانة تضمّنت تفقّد جهاز سكانار واحد.

ولئن أفادت مصالح الديوانة بأنّه تمّ التقليص في عدد أجهزة السكانار في بعض الموانئ، فإنّه لم يتمّ مدّ الدائرة بما يفيد إبرام ملحق لهذا العقد.

وفي ما يتعلّق بالتصرف في الميزانية فقد لوحظ نقص في استهلاك الاعتمادات حيث بلغ معدل نسبة الاستهلاك خلال الفترة 2011-2013 حوالي 85 %. ويعود ذلك إلى عدم إنجاز مشروع تهيئة المنفذ

المشترك برأس جدير وعدم صرف الاعتمادات بعنوان بناء مقرّ الإدارة العامّة للديوانة والتأخير في إنجاز بعض الصفقات على غرار اقتناء 84 سيارة رباعية الدفع رغم توفر الاعتمادات المخصصة لها منذ سنة 2012.

وبلغ عدد الأعوان المتحصلين على منحة المراقبة 985 عوناً خلال سنة 2011 في حين تتضمن إحصائيات شهر مارس 2013 التي تمّ التوصل بها من قبل مكتب المؤسسات المصدّرة كلياً وجود 642 عوناً مكلفاً بالرقابة. وأفادت الإدارة العامّة للديوانة بأنّ الفارق يعود إلى انتفاع الأعوان المراقبين بمساحات التسريح الديواني بهذه المنحة وإلى صرف متخلّلات لفائدة أعوان أحيّلوا على التقاعد.

ج - نظام المعلومات

يستند نظام المعلومات لدى الإدارة العامّة للديوانة على منظومة "سند" التي تمثل نظاماً مندمجاً لتسريح البضائع سواء على مستوى التصدير أو التوريد يمكن من التثبت من مدى احترام تراتيب التجارة الخارجية والصرف ويسمح باحتساب قيمة البضاعة وتصفية المعاليم والأداءات.

ونظراً إلى النقائص التي تشوب نظام "سند 2000" من حيث ارتفاع كلفة استغلاله وصيانتها وعدم مواكبته للتطوّرات التكنولوجية، تمّ في إطار البرنامج الثالث لتنمية الصادرات، إدراج مشروع لتطوير هذا النظام. إلّا أنّ التصرف في هذا المشروع شابه بعض النقائص حيث تمّ وضع نظام "سند 2010" الذي شرع في إنجازه خلال شهر أكتوبر من سنة 2008 حيّز الاستغلال التجريبي.

وفضلاً عن ارتفاع كلفة إنجاز هذا المشروع (279.675 دولار) الذي تمّ تمويله بقرض من البنك العالمي، فإنّه لم يتمّ اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتجاوز الاشكاليات المسجّلة والتي تمت إثارتها بالاتفاق مع الطرف المتعاقد بهدف استكمال إنجاز المشروع في أقرب الآجال.

كما تبين أنه لم يتمّ إلى موفى شهر جوان 2014 إنجاز أية مرحلة من المراحل المبرمجة كإحداث هيئة قيادة للمشروع وفرق عمل وإعداد مخطّط المشروع واختيار المكاتب الاستشارية وإعداد كراسات الشروط وتدقيق نظام "سند 2000" وإعداد مخطّط لتجديده.

وخلافاً لما نصّ عليه الهيكل التنظيمي للإدارة العامّة للديوانة، يقتصر مجال تدخل الإدارة المركزية للإحصائيات والإعلامية على التصرف في التطبيقات دون الاضطلاع بالمشمولات المتعلّقة بالإحصائيات. كما تبين أنه رغم تأمين الإدارة المذكورة لأهمّ وظائف التصرف المعلوماتي فإنّ بعض المصالح تتولّى جمع وظائف متنافرة على غرار مصلحة الاستغلال.

ورغم انطلاق تجربة تطبيقية الإمضاء الإلكتروني التي تمّ تطويرها من قبل شركة تونس للتجارة والمصادق عليها من قبل البنك المركزي التونسي وبعض البنوك الأخرى، فقد لوحظ استمرار استخلاص الأداءات والمعاليم على أساس الوثائق المثبتة لعملية التسريح الديواني وذلك في غياب تطبيقية للدفع أو الاستخلاص الإلكتروني.

ويستند تبادل المعطيات بين الإدارة العامة للديوانة وشركة تونس للتجارة إلى اتفاقية تحدد إجراءات تبادل المعطيات الإلكترونية والمتمثلة أساسا في بيان الحمولة وسندات التجارة الخارجية في حين ظلت وثائق المراقبة الفنية والوثائق المصاحبة للتصريح الديواني غير مشمولة بهذه الإجراءات.

كما لوحظ ضعف الاندماج بين التطبيقات المتوفرة لدى الإدارة العامة للديوانة. فعلى سبيل المثال لا تمكّن منظومة "سند" بالنظر إلى عدم ارتباطها بتطبيقية الديون المثقلة من التثبّت من وجود ديون مثقلة على كاهل المؤسسة الموردة أو المصدرة ممّا لا يساعد على استخلاص هذه الديون. كما لوحظ عدم ربط منظومة الديون المثقلة بمنظومة "رفيق" وهو ما يحول دون تثبّت قابض الديوانة من الوضعية الجبائية للمطالب بالدين ومن قائمة ممتلكاته قبل اللجوء إلى الإجراءات الجبرية. ولا يمكن نظام المعلومات بخصوص التصرف في الإيداع والحجز من التصنيف الحيني للبضائع حسب مدّة بقائها بالمخازن ولا حسب طبيعتها حيث تقتصر المنظومة على القيام بجرد دوري لهذه البضائع.

ومن جهة أخرى، لوحظ نقص في استعمال الإعلامية بالنسبة إلى عمليّات الإيداع والحجز حيث يتمّ تسجيل البضائع المودعة أو المحجوزة يدويًا وإعطاؤها مراجع رقمية لتحديد مكانها بالمخزن دون أخذ صنف البضاعة في الاعتبار.

وفي ما يتعلّق بالتطبيقية المتّصلة بنظام التحويل الفعّال وفضلا عن عدم توقّر عناصر الرقابة العامة بها، تبيّن بخصوص التصاريح التي تتعلّق بها بقايا مخزون ضعيفة عدم إمكانية تسويتها من قبل المكاتب. كما تبيّن تعدّد الحالات التي لا يمكن بخصوصها تسوية تصاريح التوريد تحت هذا النظام بالإضافة إلى عدم إمكانية القيام بتعديلات للمعطيات المدرجة بالتطبيقية الإعلامية من قبل المكاتب وعدم تمكين المتعاملين من تأشير الخروج.

ومكّن التدقيق في تطبيقية الحجز المؤقت من ملاحظة عدم إدراج المعطيات المتعلقة بالبضائع موضوع حجز مؤقت غير المسوّاة والمراجعة إلى السنوات السابقة لدخول التطبيقية الإعلامية حيّز الاستغلال ممّا أدّى إلى عدم شموليّتها. كما لا تتضمن التطبيقية وظيفة تمكّن من جرد البضائع المحجوزة بالنسبة إلى كلّ مخزن على حدة وهو ما لا يساعد على تحديد المسؤوليّة بالنسبة إلى الأعوان المكلفين بالحجز والتصرف في البضائع حسب فضاء الخزن.

كما لا تمكّن التطبيقية من إجراء تسوية جزئية للبضائع المحجوزة حيث يتم إعادة التعهّد بالجزء الباقي من البضائع وإدخال المعطيات المتعلقة به من جديد.

وأفضى التدقيق في التطبيقية المتعلقة بالإيداعات لضمان الحقوق إلى أنه تمّ تركيز هذه التطبيقية بصورة مستقلة ودون ربطها بمنظومة "سند" وهو ما حال دون إمكانية ربط متابعة تسوية العمليات المدرجة بهذه التطبيقية بالمعطيات المتصلة بالعمليات التجارية المضمّنة بمنظومة "سند".

وتبيّن اقتصار الوظائف المخوّلة لقابض الديوانة على إدراج الإيداعات وعمليات التسوية دون غيرها من الوظائف مثل متابعة العمليات التجارية موضوع الإيداع. كما لا تمكّن التطبيقية القابض من تصنيف الإيداعات لضمان الحقوق حسب طبيعة العملية أو حسب المتعامل المعني بعملية الضمان.

*

* *

مكّنت المهمة الرقابية للدائرة حول الإدارة العامة للديوانة من الوقوف على جملة من النقائص والإخلالات شابت التصرف لدى مختلف المصالح لديها. ففضلا عن أهمية العمليات غير المسواة بعنوان الأنظمة الديوانية التوقيفية والتي أدّت إلى إلحاق ضرر بخزينة الدولة فقد لوحظت أهمية مخاطر تسريب البضائع المورّدة في إطار هذه الأنظمة إلى السوق الداخلية وهو ما أدّى إلى الحدّ من نجاعتها في دعم التصدير.

وبالإضافة إلى تطبيق الإجراءات القانونية ضدّ الشركات المخلّة، توصي الدائرة بمزيد إحكام الرقابة على القيمة بعنوان هذه الأنظمة والرقابة الميدانية والرقابة المستمرة للمؤسسات. كما يتطلّب دعم التصدير، العمل على تسوية الإشكالات التي تعيق بعض الأنظمة على غرار التصدير الجزئي والتصدير الكلي.

كما تؤكّد الدائرة على ضرورة إيلاء الجانب المتّصل بالرقابة على رفع البضائع وتأمينها مزيدا من العناية بما يجنب إلحاق الضرر بخزينة الدولة خاصة أمام أهمية البضائع المتراكمة بمخازن وفضاءات الخزن الديوانية.

ومن شأن تسوية وضعية البضائع المصادرة والتي تمّ رفعها دون موجب بواسطة آلية تغيير بيان الحمولة أن يمكّن من استرجاع المبالغ التي تمّ التفويت فيها لفائدة الغير.

وبالرغم من النتائج الإيجابية المسجلة في مجال مقاومة الغشّ والتهريب خلال السنوات الأخيرة وارتفاع عدد المحاضر المنجزة وقيمة المحجوز، لم تتولّ الإدارة العامّة للديوانة وضع استراتيجية واضحة في هذا الخصوص وبعث هيكل للرقابة اللاحقة وذلك بالإضافة إلى ضعف التنسيق بين الهياكل المكلفة بالرقابة وعدم تفعيل الهياكل المكلفة بالاستعلامات وجمع المعلومات والتصرّف فيها بما تقتضيه الحاجة.

وأمام تطوّر حجم المعاملات والمبادلات التجارية وتطوّر أساليب الغشّ وحفاظا على موارد الخزينة وعلى الاقتصاد الوطني أصبح من الضروري وبالتوازي مع منح التسهيلات وتبسيط الإجراءات، إرساء منهجية مراقبة واضحة ومتكاملة على المستوى الوطني وتأمين التنسيق بين مختلف المصالح الديوانية.

وتدعو الدائرة الإدارة العامّة للديوانة إلى العمل على تفعيل اللّجنة الوطنية لمقاومة التهريب باعتبارها الإطار الأمثل لتنسيق مجهودات كلّ الأطراف المتدخلة في المجال وإلى مزيد العناية بالهياكل المكلفة بالنزاعات واستخلاص الديون المثقّلة لتقوم بدورها الرادع للمخالفين والمهربين.

كما تؤكّد الدائرة على ضرورة تطوير وسائل العمل خاصّة من حيث اعتماد التطبيقات الإعلامية الملائمة وتحقيق الاندماج بينها ضمانا لتوفير بيانات مكتملة.

ردّ الإدارة العامّة للديوانة

I- التصرف في الأنظمة الديوانية التوقيفية

1- نظام التحويل الفعّال

جاء بالتقرير أنّ الفقرة 2 من الفصل 221 نصّت على أنّه يجب تسوية التصاريح المكتتبة تحت نظام التحويل الفعّال في أجل أقصاه سنتين من تاريخ تسجيل التصريح وأعابت على الإدارة العامّة للديوانة تجاوز هذا الأجل. وفي هذا الخصوص، تجدر الإشارة إلى أنّ نفس الفصل نصّ في فقرته الرابعة على أنّه " يمكن ضبط آجال خصوصيّة لبعض عمليّات التحويل أو لبعض أنواع البضائع المزمع توريدها تحت نظام التحويل الفعّال بمقتضى قرار من وزير الماليّة".

لذا، ونظرا لعدم صدور هذا القرار لحدّ الآن، ونظرا لتقدّم عديد المؤسّسات الصناعيّة بما يبرّر عجزها المؤقت عن إتمام عمليّة التسوية طبقا للوجهة المرخص فيها، أي التصدير، وذلك بسبب الأزمة الاقتصادية العالميّة والوضع الحالي بليبيا، فقد دأبت الإدارة العامّة للديوانة على الاستجابة للمطالب التي تتقدّم بها المؤسّسات الصناعيّة التي تستظهر بما يفيد تلقيها طلبيّات أجنبيّة لتصدير منتجاتها وثبتت ذلك بمدّ مصالحنا بفاتورات التصدير المضمّنة لدى البنك المعتمد (d'exportation domiciliée facture) وذلك بتمكينها من تمديد أجل صلحيّة التصريح المعني بالعمليّة وذلك في حدود الأجل المستوجب لإتمام عمليّة التصدير.

مع العلم أنّ الاستجابة لهذه المطالب، قد أدّت إلى تسوية وضعيّة كمّيّات كبيرة من البضائع المورّدة تحت هذا النّظام وذلك بتصدير الأفضال المصنّعة كما أنّها مثلت عنصرا محفزا لهذه الشّركات للبحث عن أسواق جديدة لبضائعها. كما نوّكد في هذا الإطار على أنّ تسوية وضعيّة البضاعة بتصدير الأفضال المصنّعة من شأنه أن يسمح بتوطيق قيمة

البضاعة (rapatriement de la valeur) بالعملة الأجنبية خلافا لما يكون عليه الأمر عند الوضع للاستهلاك إثر التوريد تحت نظام التحويل الفعّال حيث يمثّل إغراقا للسوق بالمواد الأولية وبالأفصال المصنّعة ومزاحمة للبضائع المصنّعة محلياً والمعدّة مسبقاً للسوق المحلية.

لذا، وحرصاً على تجاوز هذا الوضع، فقد أعدّت الإدارة العامة للديوانة مراسلة سيتمّ توجيهها إلى السيّد وزير الصناعة والطاقة والمناجم قصد التنسيق مع المصالح المختصة لوزارته قبل منح تراخيص جديدة للمؤسسات الصناعية للتوريد تحت نظام التحويل الفعّال لكميات من المواد الأولية والأفصال نصف المصنّعة وذلك للتأكد مسبقاً من أنّها لا تتجاوز قدرتها التحويلية. كما أنّه وفي إطار مشروع تعصير الإدارة، فإنّ الإدارة العامة للديوانة تعمل حالياً على إصدار كافة النصوص التطبيقية المنصوص عليها بمجلة الديوانة في أسرع الأجل بما فيها القرار المشار إليه أعلاه.

هذا ونعلمكم أنّه ولتطبيق مقتضيات الفصل 221 الفقرة 5 من مجلة الديوانة فإنّ إيداع تصريح التسوية الإلزامية للوضع للاستهلاك للمدخلات على حالتها أولاً لأفصال المصنّعة المتحصّل عليها يستوجب التمديد في أجل صلوحية التصريح الديواني للتوريد تحت نظام التحويل الفعّال كما تقتضيه المنظومة الإعلامية لتألية هذا النظام.

2- قطاع الملابس المستعملة

الإدارة العامة للديوانة واعية بصعوبة إن لم نقل استحالة مراقبة المؤسسات الناشطة في هذا القطاع ومتابعة نشاطها ومدى التزامها بشروط تسيير نظام التحويل تحت مراقبة الديوانة للتصدير الجزئي (المستودع الصناعي، سابقاً) وقد أمدّت الحكومات المتعاقبة منذ سنة 2004 بتشخيص دقيق لوضعية القطاع وضعف مردوبيته الاقتصادية حتى على مستوى خلق مواطن الشغل. ومنذ سنة 2011، تمّ تدارس هذه الوضعية خلال جلسات عمل وزارية عديدة وقد اقترحت وزارة المالية في هذا الشأن إخضاع توريد الملابس

المستعملة للقانون العام دون ضرورة ممارسة هذا النشاط تحت نظام ديواني توقيفي بما يسمح بتحصيل الأداءات والمعاليم الديوانية مباشرة عند التوريد ويوفر لمصالح الديوانة عدد الأعوان المباشرين حالياً بهذه المؤسسات ليتمّ توظيفهم لمهام أخرى.

3- فيما يخصّ عمليات المراقبة المستمرة للمؤسسات العاملة تحت نظام التحويل للتصدير الكلي

تشهد عمليات المراقبة الديوانية المستمرة للمؤسسات العاملة تحت نظام التحويل للتصدير الكلي العديد من النقائص والإخلالات التي ترجع إلى أسباب موضوعية كنقص في عدد الأعوان المكلفين بالمراقبة، وعدم تكوينهم وإمامهم وتمكنهم من المهام التي وقع تكليفهم بها وأخرى ذاتية كعدم مسك الأعوان المكلفين بالمراقبة لدفاتر حسابية المواد تبين بوضوح كميات البضائع الموردة المخزونة وكميات المنتوجات التي هي بصدد الصنع وكميات المنتوجات المصنعة التعويضية داخل هذه المؤسسات، وعدم قيامهم بعمليات الجرد والحصص السنوية المستلزمة للمواد الأولية المخزونة على حالتها والمواد التي هي بصدد التصنيع والمنتوجات التعويضية التي وقع تصنيعها.

ولمعالجة هذا الوضع، تولّت الإدارة العامة للديوانة القيام بتنظيم دورات تكوينية للأعوان بمناسبة كل عمليات تعيين جديدة بالمؤسسات والمستودعات الخاضعة للمراقبة الديوانية يتم فيها إعدادهم للمهام التي وقع تكليفهم بها ومدّهم بقواعد العمل التي يتعين عليهم تطبيقها والإجراءات التي يستوجب إتباعها إلى جانب توعيتهم بأهمية وبخطورة المهام المكلفين بأدائها.

وفي نفس السياق، تم بمقتضى المذكرة توزيع داخلي رقم 028 لسنة 2013 بتاريخ 03 جوان 2013، إرساء برنامج تفقد دوري بمعدل زيارة أو زيارتين أسبوعياً أوكلت إلى الإدارات الجهوية والمكاتب الجهوية الراجعة لها بالنظر هذه المؤسسات والمستودعات وتشرف عليها إدارة التفقدية العامة والإدارة المركزية المختصة (مكتب المؤسسات المصدرة بالنسبة للمؤسسات المصدرة كلياً وإدارة النظم الديوانية بالنسبة لمخازن التسريح

الديواني) وتم إعداد بطاقات تفقد للغرض يتم فيها تدوين نتيجة عملية التفقد (ظروف العمل وكيفية العمل) والملاحظات والنقائص والإخلالات المسجلة. وعلى ضوءها يتولى المدير الجهوي المعني إتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة الأوضاع بالسرعة والنجاعة المطلوبتين وكذلك الإجراءات التأديبية عند الإقتضاء. كما تم إحداث فرقة تفقد متنقلة بمقتضى المذكرة عدد 0403543 بتاريخ 24 أفريل 2015 صلب كل مكتب ديوانة ملحقة به مؤسسات تعمل تحت نظام التحويل للتصدير الكلي تحت الرقابة الديوانية، أوكل إليها القيام بزيارات يومية فجنئية وسرية لهذه المؤسسات، وفق برنامج يتم إعداده بالإعتماد على عمليات التوريد والتصدير للمؤسسات الراجعة بالنظر للمكتب المعني تشفع بتقارير فورية يومية ترفع مباشرة إلى المدير العام للديوانة ويدون فيها النقائص والإخلالات التي تم معاينتها والإجراءات التي تم إتخاذها والإجراءات المقترحة.

إضافة إلى ما ذكر أعلاه، تجدر الإشارة أنه وفي إطار تنفيذ برنامج تعصيرها، تعمل إدارة الديوانة حاليا على إرساء مقاربة تعتمد على المراقبة اللاحقة، وهذا يعني التخلي تدريجيا على الطريقة الحالية لمراقبة المؤسسات والتي تعتمد على تعيين أعوان ديوانة لمراقبتها.

4- عمليات متابعة وإستخلاص المصاريف المنجزة عن المراقبة الديوانية للمؤسسات العاملة تحت نظام التحويل للتصدير الكلي ومخزن التسريح الديواني

إنّ الإخلالات والنقائص المذكورة بنص تقرير دائرة المحاسبات في هذا المجال، قد عاينتها مصالح إدارة الديوانة، وللغرض قامت بإعداد تطبيقية معلوماتية لمتابعة إستخلاص مصاريف المراقبة الديوانية، وقد إنتهت من مرحلة التجربة كما نظمت أخيرا دورات تطبيقية تدريبية تم خلالها تكوين جميع قباض الديوانة المعنيين بعمليات الإستخلاص على إستعمالها، وهي الآن بصدد إعداد مذكرة (توزيع داخلي) كي تدخل هذه التطبيقية حيّز التنفيذ في أقرب الآجال.

II- التصرف في الإيداع والحجز

فيما يتعلّق بإنزال البضائع بالأرصفة فهي تتمّ من قبل الشركة التونسية للشحن والترصيف باعتبارها المستغلّة لفضاء التسريح الديواني بالميناء و بالتالي تعتبر الجهة المسؤولة عن تعداد وضبط قائمة الحاويات والمجرورات وغيرها من البضائع التي يتم إنزالها بالميناء حيث تتولى في مرحلة لاحقة موافاة مصالح الديوانة بجدول الفوارق (Etat différentiel) للثبّت بين ما تمّ التصريح به ومقارنته ببيان الحمولة المقدّم من قبل الناقل للقيام بالتعديلات والإجراءات اللازمة عند الاقتضاء.

أمّا بخصوص تجاوز مدّة بقاء البضائع المودعة بمخازن ومساحات التسريح الديواني للفترة المحددة بأربعة أشهر فمردّه ضرورة خضوعها للإجراءات والتراتبية الديوانية قبل التصرف فيها وتحديد وجهتها إما بالبيع أو الإحالة أو الإتلاف إلا أنه عمليا لا يمكن بيع كل أصناف البضائع المحجوزة لاعتبارات كثيرة إما فنية أو صحية أو بيئية أو أخلاقية أو اقتصادية أو قانونية. إضافة أنّه ولغاية 2014/05/17 كان على القابض الحصول على إذن اللّجنة المركزية للتصرف في المحجوزات والودائع والمخزونات التي يعهد لها النظر في مآل البضائع المؤمنة لدى القابض وهذا الإجراء كان سابقا يعيق عملية التصرف في المحجوز بالسّعة المطلوبة وهو ما دفع باتّخاذ قرار إلغاء هذه اللّجنة من قبل السيد وزير المالية وتفعيل دور القَبّاض وذلك من خلال التسريع في عمليات البيع حسب ما تقتضيه التشريعات الديوانية الجاري بها العمل.

وفيما يتعلّق بتحديد قائمات البضائع المودعة والمحجوزة والتي تجاوزت الآجال المحدّدة لبقائها بفضاءات الحجز وبمخازن ومساحات التّسريح الديواني فذلك يرجع لكون الإدارة العامّة للديوانة بصدد وضع وتركيز تطبيقات إعلاميّة جديدة بالنّظام الإعلامي سندا دخلت حيّز الإستغلال تدريجيا ببعض المكاتب إلى حين توفير جميع المعدّات اللّوجستية الضروريّة وتكوين الأعوان في المجال بغاية إدخال عامل النّجاعة والسّعة في التّصرّف

في تلك البضائع إضافة إلى تكوين قاعدة بيانات مركزيّة تهدف إلى توحيد الإجراءات وإختصار الآجال بخصوص تصفيتها وتوفير المعطيات المتعلقة بها بصفة آليّة وحيثيّة.

أمّا بالنسبة لتراكم البضائع بفضاءات الخزن والذي يؤدي إلى فقدان قيمتها وتلفها نظرا للظروف الغير الملائمة فقد تمّ إستحداث القَبَاض للإسراع في عمليات التصرف في البضائع المودعة والمحجوزة لديهم حيث تمّ على سبيل الذكر لا الحصر إنجاز 31 عملية بيع خلال سنة 2015 من قبل مكتب الديوانة بتونس الميناء وبمحصول بيع بلغ قدره 1038000000 دينار كما تمّ إنجاز 37 عملية بيع من قبل قابض الديوانة بخلق الوادي الشمالي وبمحصول بيع بلغ قدره 1312179920 دينار كما بلغت محاصيل البيع بمكتب الديوانة للعمليات التجارية برادس وإلى غاية شهر جويلية 2015 مبلغا قدره 5683040000 دينار.

أمّا بخصوص كميات المصوغ والذهب والمعادن والأحجار النفيسة المحجوزة لدى القَبَاض فقد تمت دعوتهم لتأمينها لدى البنك المركزي التونسي أو لدى أحد فروعهِ وذلك عملا بالإتفاقية المبرمة في الغرض بين الإدارة العامة للديوانة والبنك المذكور بتاريخ 2015/01/30.

- التصرف في البضائع المصادرة

في خصوص التصرف في البضائع المصادرة تفيد الإدارة أنّه إنعقد يوم 07 جوان 2011 إجتماع بمقر لجنة المصادرة بحضور ممثلين عن الإدارة العامة للديوانة وممثلين عن اللجنة وبعد عرض الموضوع ومناقشته إستقر الرأي على تسوية الوضعية عملا بتوصيات جلسة العمل الوزارية يوم الإربعاء 11 ماي 2011 ومواصلة إجراءات تسريح البضائع حسب التمشي المعتمد قبل صدور مرسوم المصادرة والتي تتمثل في:

- إمكانية تغيير إسم الموجه إليه الحقيقي طبقاً للتشريع والقوانين المعمول بها في شأن الأشخاص الذين بحوزتهم سند نقل أصلي (connaissance) يحمل أسماءهم والذي يعتبر سند ملكية.

- أن يقوم نائب الناقل البحري بإذن من الشاحن بإيداع طلب تعديل بيان الحمولة على إسم الموجه إليه الحقيقي وضرورة إستجابة صاحب البضاعة الموردة للتراتب الجاري بها العمل في مجال التوريد وتعاطي النشاط التجاري (تصريح بالنشاط، تسجيل بالسجل التجاري، والحصول علي معرف ديواني).

- أن يكون تاريخ شحن البضاعة قبل يوم 15 جانفي 2011.

- أن يكون آخر تاريخ إبدال وثيقة الشحن قبل 15 جويلية 2011.

وإنّ تعديل بيان الحمولة من حيث تغيير إسم المرسل إليه الحقيقي يقع آليا من طرف الناقلين في الآجال القانونية وتحت مسؤوليتهم دون الرجوع إلى مصالح الديوانة. أمّا تعديل بيان الحمولة خارج الآجال القانونية فيقع من طرف مصالح الديوانة بطلب من الناقل وبإذن من الشاحن وبناء على سندات نقل أصلية وتحت مسؤولية الناقل بحيث لا يمكن منحه إذنا بالتسليم الذي بواسطته يمكن للمورد رفع بضاعته بعد القيام بالإجراءات القانونية اللازمة في الغرض وبعد القيام بدفع الأداءات والمعاليم الديوانية المستوجبة.

III- دور مصالح الديوانة في مقاومة الغش والتهريب

ليس للإدارة أي إحتراز حول ماورد عن دائرة المحاسبات صلب تقريرها وستعمل: -على إعادة إنتشار الحرس الديواني على كامل تراب الجمهورية وذلك في نطاق إعادة الهيكلة وتعصير الإدارة وبتوفير العدد اللازم لذلك وعلى تعصير النظام المعلومات للديوانية قصد تلافي النقائص بما يمكّن من مجابهة مخاطر الغش والتهريب والتجارة الموازية.

أ- جمع المعلومات والتصرف في المخاطر

1- جمع المعلومات

طبقاً لأحكام الأمر عدد 2703 لسنة 2004 المؤرخ في 2004/12/21، تتولى إدارة التصرف في المخاطر في إطار مهمتها جمع المعلومات المتعلقة بالممارسات غير المشروعة التي ترتكب من قبل المتعاملين الإقتصاديين أو من قبل المزدوين الأجانب. واعتماداً على هذه المعلومات، يتم تحديد المخاطر المحتملة مع التنسيق مع إدارة الإحصائيات والإعلامية لاتخاذ الإجراءات اللازمة على مستوى منظومة الإنتقائية أو إضافة بعض القواعد للمراقبة الآلية على مستوى المنظومة المعلوماتية للديوانة لمنع تسريح البضاعة في الحالات غير المقبولة قانوناً. وتتمثل أهم مصادر المعلومات المتوفرة لدى إدارة التصرف في المخاطر في :

- قاعدة البيانات بالمنظومة المعلوماتية "سند" الخاصة بالمعطيات المضمنة بالتصاريح الديوانية المسجلة مع تحديد تلك التي تم رفع مخلفات في شأنها بمكاتب التسريح الديواني.
- الملاحظات والإفادات الصادرة عن مصالح الديوانة وكذلك المصالح الأخرى. ومع محدودية المصادر المتوفرة حالياً، تعمل الإدارة العامة للديوانة على :
- إرساء قاعدة للتبادل الإلكتروني للمعلومات بين مختلف مصالح المراقبة الديوانية ولا سيما إدارة الأبحاث الديوانية وإدارة النزاعات والتتبعات وإدارة الحرس الديواني ومختلف المكاتب الديوانية، بحيث يتسنى إحداث قاعدة معلومات شاملة لا تقتصر على المعطيات المدرجة بالتصاريح الديوانية وبالتالي الرفع من نجاعة التدخلات من قبل إدارة التصرف في المخاطر.
- إبرام إتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف لتبادل المعلومات وكذلك إرساء قواعد تبادل إلكتروني للمعلومات على غرار المشروع الذي هو بصدد الإنجاز والمتعلق بالتبادل الإلكتروني لبعض المعطيات الخاصة بالتصاريح الديوانية بين الدول الأعضاء لإتفاقية "أغادير".

- دعم العنصر البشري بإدارة التصرف في المخاطر بالعدد اللازم مع الرفع من كفاءته من خلال التكوين مع الإشارة إلى أنه يتم حالياً تنفيذ برنامج مساندة مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) في هذا المجال.
- تعصير النظام المعلوماتي للديوانة للوصول إلى نظام شامل يغطي كل جوانب العمل الديواني وهو ما سيسمح بمزيد إثراء قاعدة البيانات التي يمكن إستغلالها.

2- تطوير تطبيق الإنتقائية

في إطار سعي الإدارة العامة للديوانة إلى تعصير التطبيقية المعلوماتية الخاصة بالإنتقائية، تم في سنة 2010 تطوير تطبيق جديدة من قبل خبير مختص وذلك في إطار "البرنامج الثاني لتطوير الصادرات"، وتعمل هذه التطبيقية بواسطة منظومة : Statistical Analysis System. وفي موفى سنة 2010، بدأ القيام بالأعمال التحضيرية لوضع التطبيقية الجديدة حيز الإستغلال بعد إقتناء حبكة (Licence) لمنظومة "SAS" لدى ممثل شركة "BMC" باعتبارها ممثل المزود الأصلي بالبلاد التونسية. غير أنه وبسبب أحداث ثورة 14 جانفي 2011، لم يتسنى تركيز منظومة "SAS" إلا في حدود شهر أكتوبر 2011 ليتم على إثرها إستكمال وضع التطبيقية الجديدة حيز الإستغلال.

وفي شهر مارس 2012، إنتهى أجل صلوحيّة الحبكة المقتناة ولم يتسنى تجديدها رغم عديد الإتصالات بالشركة المزودة وكذلك بالمزود الأجنبي ولم تتمكن الإدارة من تجديد الرخصة في استغلال الحبكة وبالتالي تعذر الإنطلاق في استغلال تطبيقية الإنتقائية الجديدة. وفي إطار البرنامج الثالث لتطوير الصادرات تم إدراج مشروع تطوير التطبيقية المذكورة ضمن مكونات هذا البرنامج بما يضمن تجاوز الصعوبات المبينة أعلاه واعتماد تطبيقية عصرية تستجيب للمعايير الدولية المعمول بها في مجال التصرف في المخاطر.

-الرقابة على أساس الأداء

-بخصوص القيمة

1- الإشكاليات المتعلقة بمنظومة "قيم المنحى"

تنظّم الفصول من 22 إلى 35 من مجلة الديوانة مسألة "القيمة لدى الديوانة"، وفقا لمقتضيات الفصل السابع من الغات والإتفاقية الخاصة بتطبيقه كما تمت المصادقة عليها بمقتضى القانون عدد 95-6 بتاريخ 1995-01-23. وتضبط التشريعات الخاصة بالقيمة لدى الديوانة طرقا واضحة للتقييم الديواني أساسها طريقة القيمة التعاقدية وفي صورة استحالة تطبيقها يتم اللجوء إلى الطرق البديلة.

وتضمّن التقرير التّأليفي لدائرة المحاسبات إعادة للملاحظات التي تقدّمت بها إدارة القيمة بخصوص الإشكاليات القانونية والإجرائيّة المتعلقة بمنظومة قيم المنحى، علما أنّ مصالحنا قد رفعت في السابق هذه الإشكاليّات التي تؤثر سلبا على نشاط إدارة القيمة، كما تمت الإشارة في عديد المناسبات إلى ضرورة مراجعة القيم المدرجة بمنظومة قيم المنحى في انتظار تعويضها بقاعدة بيانات علمية للتصرف في المخاطر فيما يخص القيمة لدى الديوانة (البطاقة عدد 190 بتاريخ 2011-03-15، البطاقة عدد 1046 بتاريخ 2012-08-03، المراسلة الموجهة إلى السيد وزير المالية عدد 340817 بتاريخ 2013-10-21).

إلاّ أنّه، وبالنّظر إلى الأثر الإيجابي لإرساء منظومة قيم المنحى في الفترة ما قبل جانفي 2011، من حيث الرّفع من مستوى المداخل وإرساء نوع من العدالة الجبائيّة بين المتعاملين الاقتصاديين، وحيث تم إقرار ضرورة إلغاء هذه المنظومة سعيا لعدم مخالفة القوانين والتشريعات في هذا المجال واحترام تعهداتنا تجاه المنظمات العالميّة ذات النّظر، فإنّه لم يتمّ تحيين البيانات المدرجة بها خلال الفترة اللاحقة.

2- أجل دراسة الملفات

لم تحدد الإتفاقية المتعلقة بتطبيق الفصل السابع من الغات آجالا للبت في الإشكاليات المتعلقة بمسألة التقييم الديواني، حيث تم التأكيد فقط على ضرورة تمكين الموردين من رفع البضائع المعنية ومن حق الرد ومن حق استئناف قرارات إدارات

الديوانة (الفصول 11 و 13 وقرار لجنة التقييم الديواني بالمنظمة العالمية للتجارة عدد 1-6).

وفي هذا الإطار، وبعد تمكين الموردين المعنيين من رفع البضائع موضوع الإشكاليات المطروحة شرط ضمان فارق الأداءات والمعاليم الديوانية المستوجبة، تختلف آجال دراسة الملفات حسب نوعية البضاعة الموردة، وجود قرارات سابقة في شأنها، وجود عمليات توريد لبضائع مطابقة أو مشابهة لها (طرق المقارنة)، توفر معطيات موضوعية حول أسعار بيعها بالجملة (الطريقة المستنتجة) ...

هذا، وقبل اللجوء إلى الطرق البديلة المذكورة أعلاه، يتعين قانونيا على مصالحنا تمكين المورد من فرصة معقولة لإثبات صحة القيم المصرح بها من قبله والإدلاء بكافة المعطيات التي قد تمكّن من تطبيق طريقة القيمة التعاقدية مما يخلق آجالا متفاوتة لدراسة هذه الملفات.

ومن ناحية أخرى، قد تتطلب دراسة بعض الملفات عرضها أكثر من مرة على أنظار اللجنة المكلفة بمتابعة الإشكاليات المتعلقة بالقيمة لدى الديوانة عند طلب أعضائها مزيدا من التوضيحات أو مراسلة بعض الجهات المختصة أو استدعاء أي طرف يمكن أن يقدم إفادة للبت في مثل هذه الملفات.

وبالتالي ترى مصالحنا أنه، وبغض النظر عن الآجال الفاصلة بين تاريخ تسجيل التصريح الديواني وإجراء المعاينات اللازمة على مستوى مكاتب التوريد، فإن آجال دراسة الملفات على مستوى إدارة القيمة وإعدادها للعرض أمام أنظار اللجنة المكلفة بمتابعة الإشكاليات المتعلقة بالقيمة لدى الديوانة، فإن آجال إصدار القرارات المعنية والتي يكون لها أثر مباشر على كافة عمليات توريد البضاعة المعنية بالقرار تعتبر معقولة.

3- بخصوص نجاعة أعمال إدارة القيمة

لا تقتصر أشغال إدارة القيمة على إعداد الملفات المعروضة على اللجنة المكلفة بمتابعة الإشكاليات المتعلقة بالقيمة لدى الديوانة بل تقوم بصورة يومية بإصدار مذكرات لإبداء الرأي بخصوص عمليات توريد جملة من أنواع البضائع التي لوحظ تدني قيمها المصرح بها أو وردت بشأنها عرائض من قبل متعاملين محليين (النظارات، الزجاج الواقى للسيارات، الغرانييت، المكيفات الهوائية وأكياس البلاستيك سابقا...). كما تقوم إدارة القيمة بإعداد قاعدة بيانات مفصلة للقرارات الصادرة عنها في إطار برنامج يهدف إلى تمكين كافة الضباط المكلفين بتصفية التصاريح الديوانية على مستوى كل المكاتب الحدودية والجهوية عبر منظومة "سند"، وقد أشرفت الأشغال الخاصة بهذه القاعدة على استكمالها.

هذا ولا يمكن حالياً لمصالحنا متابعة التصاريح المسجلة بكافة المكاتب بصورة آنية باعتبار أنّ هذه الأعمال هي حالياً من مشمولات إدارة التصرف في المخاطر وتتطلب إمكانيات بشرية ومعدات إعلامية معينة يمكن توفيرها في إطار إعادة هيكلة إدارة القيمة. كما أنه لا يمكن تقنيا تحديد الأثر المالي للتعديلات المجراة على القيم المصرح بها ضمن الملفات المعروضة أمام أنظار اللجنة المكلفة بمتابعة الإشكاليات المتعلقة بالقيمة لدى الديوانة حيث تقوم مختلف مكاتب التوريد بتطبيق القرارات المعنية على كافة عمليات التوريد المنجزة والتي تخص بضائع مطابقة أو مشابهة مع منح فرصة معقولة للموردين المعنيين للطعن في القيم المقترحة من قبل مصالح الإدارة العامة للديوانة وتقديم إثباتاتهم في الغرض.

- بخصوص المنشأ

- دعم إدارة المنشأ بالعنصر البشري

تم في أوت 2015 تدعيم إدارة المنشأ بالموارد البشرية اللازمة قصد القيام بالمهام المنوطة بعهدتها بالنجاعة المطلوبة و السرعة المرجوة.

- المراقبة اللاحقة لشهادات المنشأ

على إثر التقرير الصادر عن دائرة المحاسبات والتي تلقت منه إدارة المنشأ نسخة في شهر سبتمبر 2014، تولت مصالحها مراسلة مكاتب الديوانة من جديد قصد الإسراع في إنجاز أعمال المراقبة اللاحقة. وتم في شهر أفريل 2015 الاعتماد على استدعاء الشركات المصدرة مباشرة وذلك قصد حثها على تقديم مؤيدات صفة المنشأ وقد أسفرت هذه الطريقة المعتمدة على تصفية عدد من المطالب وذلك وفقا للجدول التالي :

السنة	عدد المطالب التي لم يتم الإجابة عليها حسب تقرير دائرة المحاسبات (جويلية 2014)	عدد المطالب التي لم يتم الإجابة عليها (سبتمبر 2015)
2009	129	20
2010	46	24
2011	134	07
2012	458	110
المجموع	767	161

ومن الإجراءات التي سيتم اتخاذها :

- تغيير إجراءات القيام بالمراقبة اللاحقة وذلك بالاعتماد على تبليغ المؤسسات المصدرة وحثها على تقديم مؤيدات صفة المنشأ وسيتم في القريب العاجل إصدار نص توزيع عام في الغرض.
- تنظيم دورات تدريبية لضباط الديوانة قصد التمكن من آليات الحسم السريع في مطالب المراقبة اللاحقة.
- تكفل إدارة المنشأ بدراسة ملفات المراقبة اللاحقة التي يفوق عدد وسائل إثبات المنشأ المسترشد عنها 20 وسيلة.

- بخصوص التعريف

بخصوص تصرف إدارة التعريف عند تسوية الاختلافات حول التصنيفة الديوانية وذلك بالرجوع إلى المذكرة عدد 044 والمؤرخة في 22 مارس 2008، حيث جاء بالتقرير أن معدل الآجال الفاصلة بين تاريخ التصريح بالبضاعة وتاريخ إصدار قرار التبني بلغ

حوالي 7 أشهر ونصف وهي آجال طويلة، تجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أنّ تأخر أخذ قرارات التبنيذ الصادرة عن لجنة التعريفة بالإدارة المركزية ناتج عن عدة عناصر أهمها: عدم توفير الوثائق الفنية الدقيقة والفهارس التي تبين خاصيات أو استعمال المنتجات موضوع الخلاف من قبل الموردين، وذلك على اعتبار أنّ البت في مسألة التصنيف يستوجب الحصول على هذه المعطيات وفقا لما جاء بالقواعد والملاحظات القانونية المنصوص عليها باتفاقية النظام المنسق أو بالنصوص التفسيرية لهذه الاتفاقية.

- طول آجال الرد بخصوص التحاليل الصادرة عن بعض المخابر التونسية بالنسبة لبعض المنتجات.

- طول آجال الرد من قبل لجنة النظام المنسق بالمنظمة العالمية للديوانة ببروكسال التي تعقد اجتماعاتها مرتين في السنة أي مرة كل ستة أشهر. وستعمل الإدارة العامة للديوانة على تقليص الآجال المنصوص عليها آنفا بصورة ملحوظة وذلك عبر مطالبة كافة المصالح الديوانية بتقديم مطالبها متضمنة كل الوثائق المدعمة قبل تسجيلها، كما ستعمل الإدارة على تعيين لجنة قارة تتضمن العدد الكافي لإصدار قرارات التبنيذ في أسرع الآجال وكذلك النظر في كل المطالب السابقة.

- الأبحاث والمراقبة الميدانية

1- بخصوص افتقر إدارة الأبحاث إلى إستراتيجية وبرنامج واضح في مجال المراقبة وغيب برنامج عمل سنوي

إنّ إدارة الأبحاث الديوانية تتعهد بالإحالات التي توجه إليها من قبل المصالح الديوانية الخارجية كإحالات المكاتب الحدودية المتعلقة بالتحري بخصوص بعض البضائع الموردة والمحبوسة إلى حين التحري بشأنها وإحالات المكاتب الجهوية المتعلقة بالتحري بشأن بعض البضائع الموردة في إطار القبول المؤقت أو التحري بخصوص السيارات الموردة وبالإحالات التي ترد عليها من مصالح وزارة الداخلية والمتعلقة خاصة بالتحري

بخصوص وضعية أشخاص (توريد سيارات) وبالإحالات الواردة عليها من النيابة العمومية والتي تتعلق أحيانا بموقوفين وبالانابات التحقيقية كما تتعهد بإحالات الإدارة العامة للديوانة (الاعلامات بالتحيل والعرائض) وبإحالات مصالح البنك المركزي التونسي.

وحيث أنّ إدارة الأبحاث الديوانية وبموجب التعهد بتلك الإحالات تصبح ملزمة بانجاز التحريات اللازمة بشأنها في أحسن الآجال حتى يسرح المستثمر بضاعته ومورد السيارة عربته ويستخرج المواطن جواز سفره وتستكمل الأبحاث بخصوص إحالات النيابة العمومية والانابات التحقيقية وتحال الطلبات الإدارية على المحاكم في آجالها وحيث أنّ هذه الإحالات كثيرة وأغرقت إدارة الأبحاث الديوانية التي تشكو من نقص فادح في الوسائل البشرية المادية فإنّ الإدارة ليس لها فعلا برنامج عمل سنوي ومفتقرة إلى إستراتيجية وبرنامج واضح في مجال المراقبة.

2- بخصوص عدم انجاز بنك معلومات يتعلق بالغش

يعتبر بنك المعلومات المتعلق بالغش وسيلة من الوسائل الضرورية في العمل الديواني ورغم عدم إنجازه لاستغلاله في أعمال التقصي والرقابة فإنّه يبقى من أولويات إدارة الأبحاث الديوانية ولعل تنفيذ إستراتيجية تعصير الديوانة المشار إليه بالذاكرة 0708379 بتاريخ 2015/10/05 سيشرع في إنجاز هذا البنك وإعادة هيكلة إدارة الأبحاث الديوانية وتمكينها من وسائل العمل الضرورية حتى تتمكّن من وضع إستراتيجية وبرنامج واضح في مجال المراقبة وإعداد برنامج عمل سنوي.

- التصرف في النزاعات الديوانية

• فيما يتعلق " بلجنة المصالحة والاختبار الديواني ": والمنصوص عليها بالفصول 411 إلى 420 من مجلة الديوانة والتي هدف المشرع من إرسالها إلى بعث هيكل مستقل عن الادارة العامة للديوانة لفض النزاعات الناشئة عن التصاريح الديوانية، فقد

حرصت الادارة العامة للديوانة على الإسراع في بعث هذا الهيكل وللغرض تمت مراسلة وزارة العدل والمحكمة الادارية لتعيين قضاة ومستشارين كما تمت مكاتبة الوزارات المعنية بهذا الموضوع لتعيين خبراء، غير أنه إلى حد الآن لم يتم تعيين قضاة ومستشارين للغرض ليبدأ هذا الهيكل في العمل الفعلي.

• وبالنسبة للجان الجهوية واللجنة المركزية للصلح : المنصوص عليها بالفصل 322 من مجلة الديوانة فإن مشروع الأمر المحدث لها جاهز وسيعرض على اللجنة المختصة للنظر فيه في أقرب الأجل.

• بخصوص المشكل المتعلق بالمعايير المعتمدة لتحديد الخطايا الصلحية : عرض الموضوع على لجنة الصلح المعنية بالادارة العامة للديوانة وقد اتجه الرأي إلى اعتماد مقاييس موضوعية سوف يقع العمل بها في المستقبل حال صدور مذكرة الصلح الجديدة المحينة والمعدلة للمذكرة عدد 2792707 بتاريخ 2010/03/01 وهي معايير تعتمد على قيمة البضاعة المخالف في شأنها ومقدار المعاليم والأداءات المتفصية.

• فيما يخص مراجعة قرارات الصلح : كما تم تبيينه ضمن الرد الأول، لا يوجد مانع قانوني يمنع الادارة من مراجعة قرارات الصلح الصادرة عنها فقد ترك المشرع تنظيم مؤسسة الصلح للسلطة التقديرية للإدارة، ورغم ذلك فإن الإدارة وبهدف إضفاء المزيد من الشفافية على قرارات المراجعة فقد أصدرت مذكرة في سنة 2013 تحت فيها السادة المديرين الجهويين على ضرورة التعليل في صورة الموافقة على الحط من الخطايا الصلحية وضم كل الوثائق المثبتة لحالة الاعسار التي منعت المخالف من إنجاز الصلح بملف القضية على أن يحال الاقتراح على السيد المدير العام للديوانة للمصادقة.

• بالنسبة لمقدار الخطية الصلحية في مواد التجارة الموازية : اعتمادا على المذكرة عدد 2711702 بتاريخ 2011/11/12 التي حددت مقدار الخطية الصلحية مرة قيمة البضاعة المخالف في شأنها بعد أن كانت في السابق مرتين فان الحط من مقدار الخطية ليس اعتباطيا وإنما فرضته المراجعة التي تمت لمجلة الديوانة حيث تم الاعتماد سابقا على

مرتين توافقا مع الفصل 286 من مجلة الديوانة الذي كانت العقوبة المالية المضمنة بها مرتين قيمة البضاعة المخالف في شأنها وبعد صدور مجلة الديوانة الجديدة سنة 2008 ودخولها حيز التنفيذ في غرة جانفي 2008 أصبحت العقوبات المالية تتراوح بين حد أدنى وحد أقصى (مثال الفصل 386 جنحة درجة أولى الخطية تتراوح بين مرة ومرتين قيمة البضاعة المخالف في شأنها) وكذلك أخذ في الاعتبار لمنطوق الفصل 344 من مجلة الديوانة الجديدة الذي أعطى للقاضي إمكانية الأخذ بظروف التخفيف ومكّنه المشرع من الحط من الخطية إلى ثلث قيمة البضاعة المخالف في شأنها وبالتالي وتبعا للتغيرات الجديدة في مجلة الديوانة فإنّ الإدارة عند إصدارها للمذكرة المشار إليها سابقا قررت أن تكون الخطية في مواد التجارة الموازية مرة قيمة البضاعة المخالف في شأنها وكذلك لحت المخالفين على إنجاز الصلح الصادر لهم إنهاء القضية وعدم إحالتها على القضاء إذ أنّه لوحظ في السابق أنه عند اعتماد مرتين قيمة البضاعة عزوف المخالفين عن إنجاز الصلح مما يثقل كاهل العدالة وتراكم القضايا لدى القضاء بعد تقديم الطلبات وإحالة ملف القضية على العدالة.

● بالنسبة لموضوع التفويضات المنصوص عليها صلب الفصل 318 من مجلة

الديوانة : إنّ الإدارة العامة للديوانة بصدد إعداد تسميات للمديرين الذين من مشمولاتهم إثارة وممارسة الدعوى الديوانية وإحالتها على السلط المختصة لتتمكّن وزارة المالية في ما بعد من إصدار التفويضات الضرورية ولم تكثف الإدارة بهذا التوجه فقط وإنما سعت إلى إيجاد حل جذري لهذا المشكل حيث تم إعداد مشروع تنقيح للفصل 318 من مجلة الديوانة لتضمينه بقانون المالية لسنة 2016 وتم حذف شرط التفويض، أي يمكن للسادة المديرين الذين لهم حق إثارة وممارسة الدعوى الديوانية ممارسة اختصاصهم بمجرد تسميتهم في خططهم ودون الحاجة إلى إصدار تفويض من السيد وزير المالية.

● في مايتعلق بموضوع تقديم مستنداد التعقيب : تماشيا مع الفصل 263

مكرر من مجلة الاجراءات الجزائية فإنّ الادارة وتلافيا لرفض الدعوى شكلا أمام محكمة التعقيب راسلت مصالح المكلف العام بنزاعات الدولة لأخذ رأيها بخصوص تعيين محامين

للقيام بهذا الاجراء وبعد التنسيق معها تم تعيين المحامين على المستوى المركزي والجهوي للقيام بالمهمة وقد بدأ العمل بهذا الاجراء منذ شهور.

● **بالنسبة للتأخير الحاصل في تقديم الطلبات إلى العدالة :** راسلت الإدارة مختلف المصالح الإدارية المعنية وطلبت منها مد الإدارة بكشف تحييني لوضعية الملفات التي لم يتم إحالتها على العدالة وقد تم ضمن التقرير الأول للإدارة تحيين الجدول المعد من دائرة المحاسبات، غير أنه يمكن القول أنه من الصعب عمليا أن يتم تقديم الطلبات في حينها نظرا للكم الهائل من القضايا الديوانية والصرفية التي تمت معاينتها وختم الأبحاث فيها وخاصة بعد الثورة ونشير إلى أنه في إطار مشروع تعصير الإدارة العامة للديوانة فإن هذا المشكل يمكن الحد منه عمليا بعد إرساء إدارة جهوية للديوانة بكل ولاية حيث ستتعهد كل إدارة بتقديم الطلبات في المخالفات والجنح المرتكبة في دائرتها الترابية بعد أن كانت كل إدارة جهوية وعددها حاليا 07 إدارات تشرف على ولايتين أو أكثر (مثال الإدارة الجهوية بسوسة تقدم الطلبات بخصوص المحاضر المحالة عليها من طرف مختلف المكاتب الحدودية أو الجهوية ومن فصائل الحراسة والتفتيشات الديوانية التابعة لأربع ولايات وهي سوسة، المنستير، المهدية، القيروان).

● **بالنسبة إلى تثقيف الخطايا الديوانية والصرفية :** إن عملية تثقيف مضامين الأحكام بالخطية تتم حسب أقدمية المضمون أي يتم تثقيف الأحكام الصادرة مثلا في سنة 2012 قبل الأحكام الصادرة في سنة 2013 وهكذا دواليك حسب الترتيب الزمني وذلك تفاديا لسقوط العقوبة بمرور الزمن، وإمكانية سقوط العقوبة بمرور الزمن لا يمكن أن تحدث إلا في حالة ورود مضمون الحكم بصفة متأخرة من العدالة وقد سجلنا العديد من هذه الحالات ، هذا وقد تولت ادارة النزاعات كشف الصعوبات التي تعترض مصلحة التثقيف وتم إعداد تقرير في الغرض إلى السيد المدير العام للديوانة حول أهم المشاكل وتتمثل خاصة في ما يلي :

- عدم تقيد المحاكم بأحكام الفصل 40 من قانون المالية لسنة 2012 (الذي منح مدة زمنية وقدرها سنتين تعلق فيها أجال سريان مدة التقادم) عند إصدار قرارات بسقوط العقوبة بمرور الزمن.

- التأخير الحاصل في إرسال مضامين الأحكام إلى الإدارة .

- عدم التثبت من طرف الحكام لوجود قواطع عند إصدار أحكام بسقوط العقوبة بمرور الزمن.

- التأخير في الرد على مراسلات الإدارة بخصوص إصلاح مضامين الأحكام الواردة من المحاكم وتتضمن أخطاء.

كما تمت مراسلة السيد وزير المالية ووزير العدل وإحاطتهما علما بتلك المشاكل وقد صدر تبعا لذلك منشور عن وزير العدل بتاريخ 2015/05/04 إلى مختلف الهيكل القضائية التابعة له لحثها قصد تلافي تلك الصعوبات.

- تثقيف الخطايا الديوانية والصرفية وإستخلاصها

*** حول ضعف الإستخلاص وعدم القيام بأعمال تتبّع جبرية طبقا لما تنصّ عليه مجلة المحاسبة العمومية**

تمّ التركيز منذ شهر أوت 2014 على وضع خطة عمل لتنشيط إستخلاص الديون المثقلة وبمساندة من طرف مصالح الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والإستخلاص دخلت مصالحننا في مرحلة الإستخلاص الجبري وكانت النتيجة أن عرفت موارد الإدارة العامة للديوانة بعنوان إستخلاص الديون المثقلة نقلة نوعية من حيث المبالغ المستخلصة وكان ذلك بداية من النصف الثاني من شهر نوفمبر 2014. وكانت النتيجة أن توصلت مصالح الديوانة خلال التسعة أشهر الأولى لسنة 2015 بإستخلاص ما قدره 2 047 604 ديناراً بينما كان المبلغ المستخلص في نفس الفترة للسنة الماضية 70 656 ديناراً (تطور بحوالي 29 مرة).

وللإشارة أنّ مجموع الديون المثقلة بلغ إلى موفى سبتمبر 2015 ما قدره 4 440 088 187 ديناراً والتي تتضمن جزءاً هاماً معدومة أو يصعب إستخلاصها وذلك للأسباب التالية :

- ديون مثقلة على الأجانب والتي تبلغ 1 427 894 292 ديناراً.
- ديون مثقلة على الأشخاص الطبيعيين المعنيين بالمرسوم عدد 13 لسنة 2011 ومن معهم والتي يبلغ مقدارها ما لا يقل عن 593 239 098 ديناراً.
- ديون مثقلة على الأشخاص الطبيعيين التونسيين بموجب أحكام غيابية 766 999 407 د.

ويضاف إلى ذلك، الديون المثقلة التي شملها التقادم بمرور الزمن وحالات وفاة، قضايا في مسك مخدرات، قضايا في مسك مبالغ هامة من العملة الصعبة، أعمال التتبع أفرزت عن تحرير عقلة شاغرة وبالتالي عن طلب الجبر بالسجن، قضايا في طور التقاضي، في طور الصلح.... الخ.

ولذلك تم خاصة استهداف الديون المثقلة بموجب أحكام حضورية والتي لم يشملها التقادم بمرور الزمن على الأشخاص الطبيعيين التونسيين (315 247 686 د) والأشخاص المعنويين التونسيين (15 016 895 د).

*** حول تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في القضايا الديوانية والصرفية**

تمّت مراسلة السيد وزير العدل بتاريخ 14 أفريل 2015 حول الصعوبات التي تعترض مصالح الإدارة العامة للديوانة في تنفيذ الأحكام القضائية على أحسن وجه والتي أسفرت عن إصدار منشور من السيد وزير العدل إلى السادة الوكلاء العاملين لدى محاكم الإستئناف ووكلاء الجمهورية لدى المحاكم الإدارية ورؤساء وقضاة النواحي.

*** حول عدم تركيز خلايا تعنى بالإستخلاص بجل قباضات الديوانة وعدم تعيين عدول خزينة لدى القباضات المعنية**

تمّ تلافي عدم توفرّ العنصر البشري من حيث الكم والكيف على قباضات الديوانة وذلك بتدعيم مختلف القباضات الديوانية بالعنصر البشري مع مراعاة الأولوية حسب كمية العمل كما تمّ القيام بدورتين تكوينيتين في مجال تنشيط إستخلاص الديون المثقلة. هذا وقامت مصالح الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والإستخلاص بتعيين عدل خزينة على مستوى قباضة الديوانة بتونس الميناء وتكليف عدول خزينة بصفة جزئية بالنسبة لبقية القباضات الديوانية.

*** بخصوص إدراج إدارة الإستخلاص بالهيكل التنظيمي للإدارة العامة للديوانة**

هذه النقطة موضوع تنفيذ إستراتيجية تعصير الديوانة التي أقرّها محضر المجلس الوزاري المصيّق المنعقد بتاريخ 07 سبتمبر 2015 والذي يشمل من أهمّ نقاطه مراجعة التنظيم الهيكلي الإداري للديوانة.

IV- التنظيم ونظام المعلومات

يرجع تاريخ الأمر المنظم للإدارة العامة للديوانة إلى سنة 1994، ونظرا للتطوّر الذي شهده العمل الديواني في المجال التشريعي (صدور مجلة الديوانة وبدء العمل بها منذ سنة 2009) وكذلك في المجال الإجرائي إضافة إلى تطوّر تيّارات التهريب، فإن الأمر عدد 1845 لسنة 1994، أصبح غير مواكب للعمل الديواني العصري، ممّا انجرّ عنه عدم تطابق بين التنظيم الواقعي والتنظيم حسب الأمر المذكور.

وقد تقرّر خلال المجلس الوزاري المضيّق المنعقد بتاريخ 7 سبتمبر 2015 إعادة تنظيم الإدارة العامّة للديوانة وفق تصوّر مضبوط. وقد تشكّلت للغرض لجنة صلب الإدارة العامّة للديوانة عهد إليها هذا الملف، ويتوقع أن تنهي أشغالها قبل تاريخ 2015/12/31.

وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أنّه ولئن تمّ تنظيم إدارتي المنشأ والإستخلاص بمقتضى مذكرة داخلية، فإن قاعة العمليات الديوانية أحدثت بمقتضى الأمر عدد 1845 (الفصل 6 من الأمر المذكور) كمصلحة ترجع بالنظر إلى كتابة الديوانة.

أمّا بخصوص مكتب الإستعلامات فقد تمّ إحداثه بمقتضى نفس الأمر إثر تنقيحه في سنة 2004 (بمقتضى الأمر عدد 2703 لسنة 2004 المؤرخ في 21 ديسمبر 2004)، كما تمّ بمقتضى الفصل 16 مكرّر التنصيص على تنظيمه في شكل إدارتين فرعيتين وستة مصالح. وتجدر الملاحظة إلى أنّ الهياكل ذات الصبغة الأمنيّة، تمّ تفصيل تنظيمها بمقتضى مذكرات داخلية سرية (على غرار مكتب الأمن الديواني). أمّا بخصوص إحداث خلية المرافقة التابعة للحرس الديواني بميناء حلق الوادي دون نصّ فيجدر التذكير أن الإحداث يتعلّق بإجراء وليس بخليّة، ذلك أن الإدارة العامة للديوانة وفي إطار مهامّها العادية المتعلقة بتنظيم إجراءات اقتياد وتسريح البضائع، فرضت مراقبة الحاويات المتجهة إلى مخازن ومغازات التسريح الديواني عن طريق المرافقة بواسطة أعوان الديوانة (الذين يمكن أن يكونوا راجعين بالنظر إلى مكتب الدخول أو مكتب الإلحاق أو إدارة الحرس الديواني). وتضمنت مجلّة الديوانة عدد 85 نصّا تطبيقيا لم يصدر منها سوى عدد 26 نصّا. ويجدر التأكيد على عدم وجود فراغ ترتيب في هذا المجال نظرا لبقاء النصوص السابقة سارية المفعول.

وبخصوص العناية بالأرشفيف فإنّ إدارة العتاد والتجهيز قد تولت تجهيز كل الإدارات المركزية والجهوية بالرفوف المعدنية اللازمة كل ما عبرت عن حاجتها لذلك بهدف حسن التصرف في الأرشفيف والعناية به. أمّا في ما يتعلق بعدم إستجابة بعض المقررات لشروط حفص الأرشفيف فإن الإشكال المعيق يمس أساسا عدم توفر البنية التحتية

التي تستجيب للشروط المطلوبة لمجابهة حجم العمل المنجز. أما بخصوص قوارير الإطفاء فقد تم إستصدار إذن بالتزود عدد 253 بتاريخ 2015/10/17 لشحن قوارير الإطفاء والموضوعة على ضمة المصالح الديوانية. وستعمل الإدارة على حث المديرين المركزيين والجهويين لمزيد العناية بالفضاءات المخصصة لحفض الأرشفة والعمل على إتباع قواعد تنظيمية أخذاً بعين الإعتبار ترقيم الملفات وترميزها لتيسير الوصول إليها عند الحاجة. أما بالنسبة للمكاتب الديوانية التي وقع ذكرها :

- **المكتب الجهوي للديوانة بين عروس** : يعتبر مقر المكتب الجهوي للديوانة بين عروس ضيقاً جداً مقارنة بحجم التصاريح (100000 تصريحاً) مع العلم وأنّ عدداً كبيراً منها يبقى محل متابعة أي يبقى أرشيفاً جارٍ ولا يمكن إتلافه نظراً لخصوصية المكتب.

- **إدارة الأبحاث الديوانية** : نظراً لخصوصية ملفات الأبحاث الديوانية وعدم إدراجها في جداول مدد إستبقاء الوثائق الخصوصية التابعة لإدارة العامة للديوانة قسم الأبحاث الديوانية الذي إقتصر على إتلاف دفاتر المتابعة دون سواها. وأمام هذه الوضعية فإن ملفات القضايا تبقى في جميع الحالات أرشيفاً جارياً ولا يمكن بأية حال إتلافها أو تحويلها. وقامت الإدارة تكوين فريق عمل برئاسة المتصرف المساعد في الوثائق والأرشفة للوقوف على تنظيم أرشفة إدارة الأبحاث اتلديوانية وكذلك أرشفة المكتب الجهوي للديوانة بين عروس من حيث الترميز والتصنيف.

- التصرف في الموارد البشرية

أ- فيما يخص متابعة مّل ملفات الإطارات المحالين على العطل الوجوبية

واصل البعض منهم وعددهم 9 أعوان من ضمن 23 عوناً تمكينهم من العطلة الوجوبية مع منحهم امتيازاتهم العينية ولتسوية وضعياتهم تولى السيد وزير المالية تكوين

لجنة لدراسة وضعياتهم وتقديم مقترح في شأنهم وهو ما تم فعلا حيث تمت تسوية وضعياتهم وتمكينهم من تسوية مسارهم المهني.

ب- فيما يخص النقص في الموارد البشرية

تم تدارك النقص في الموارد البشرية في بعض الهياكل على غرار إدارة الأبحاث ومكتب الامتيازات الجبائية والقباضات خلال حركة النقل الموائية بتاريخ إبداء الملاحظات كما أننا مازلنا نتابع حاجيات هذه الإدارات من العديد من الأعوان حتى يمكن لها إنجاز المهام الموكلة إليها.

ت- توزيع الأعوان بين مختلف الإدارات

لتكريس حلول دائمة وعملية في خصوص توزيع الأعوان، ارتأت الإدارة تطوير منظومة التصرف في الموارد البشرية وهي نقطة وردت بالمخطط الاستراتيجي للإدارة الممتدة من سنة 2013 إلى سنة 2017، وقد كونت الإدارة لهذا الغرض فريق عمل بمساعدة تقنية من الديوانة الفرنسية لإدخال تقنيات تصرف "التدبير التوقعي للموارد البشرية حسب الكفاءات". يتم بمقتضاه مراعاة توزيع الأعوان حسب مقاييس علمية منها: الاختصاص والكفاءة والخبرة. وفي إطار نفس المشروع شرعت الإدارة بإعداد دراسة يتم من خلالها تحديد الحاجيات لكل مكتب والمهام المكلف بها كل عون لمعرفة النقائص والقيام بالتعديلات اللازمة.

- التنظيم المالي

- بخصوص تأخر بناء مقر الإدارة العامة للديوانة فإنّ هذا المشروع هو من أنظار وزارة التجهيز بإعتبارها صاحب مشروع مفوض وذلك على مستوى الدراسة

والمتابعة والتنفيذ. ويقتصر دور الإدارة العامة للديوانة على خلاص كشوفات الحساب بعد التأشير عليها من طرف مصالح وزارة التجهيز.

- بخصوص صفقت إقتناء تكنولوجيا أسكودا والتصرف في التغييرات وتطوير منظومته الانتقائية، فإن إدارة الشؤون المالية يقتصر دورها على توفير الإعتمادات الضرورية لإنجاز المشاريع ونشر طلبات العروض طبقا لمقتضيات الأمر المنظم للصفقات العمومية وترتيب البنك العالمي. أما تحديد الحاجيات فهو من مشمولات مصالح أخرى بالإدارة العامة للديوانة.

- بخصوص عقد صيانة أجهزة التفتيش بالأشعة

إن قيمة الصيانة جزافي مهما كان موقع تركيز الأجهزة. وهي أجهزة متنقلة تم إقتناؤها قصد إستغلالها في المعابر الحدودية مع إمكانية تغير موقعها كل ما إقتضت ضرورة العمل ذلك. وخلال الفترة من جويلية إلى أوت 2011 استوجبت كثافة النشاط بميناء حلق الوادي الشمالي تركيز ثلاثة أجهزة لذلك تمت صيانتها على عين المكان حيث أصبح عدد عمليات الصيانة لهذه الأجهزة ستة عوض عن اثنتان. وقد ترتب عن التحويل في مواقع تركيز الجهاز زيادة في عدد الصيانات الوقائية بعنوان شهري جويلية وأوت 2011 إلى 19 تدخلا عوضا عن 18 تدخلا ولم يتم المزود بطلب الترفيع في ثمن الصفقة. وقد تم عند تجديد عقد الصيانة من 01 جانفي 2012 إلى 31 ديسمبر 2014 الأخذ بعين الاعتبار هذه المعطيات وأصبح موضوع الصفقة مرتبط بعدد الأجهزة دون تحديد أماكن التركيز.

- صرف الإعتمادات

تعتبر نسبة إستهلاك 85 % نسبة مقبولة خاصة وأنه لم يتم تنفيذ مشروع تهيئة المنفذ المشترك براس جدير نظرا لإنعدام الظروف الأمنية الملائمة، وكذلك نتيجة لعدم

إقتناء 84 سيارة رباعية الدفع بعد أن تمّ نشر طلب عروض في الغرض وتمّ إعلانه غير مثمر وإعادة نشره.

- نظام المعلومات

في إطار تنفيذ استراتيجية تعصير الديوانة الذي تقرر خلال المجلس الوزاري المضيق المنعقد بتاريخ 7 سبتمبر 2015، تم إحداث لجنة قيادة على مستوى الإدارة العامة للديوانة (مذكرة عدد 0708379 بتاريخ 05 أكتوبر 2015) ولجان فرعية لتجسيم المحاور الرئيسية لتعصير الديوانة ومن بينها إحداث اللجنة الفرعية لإرساء منظومة معلوماتية جديدة للديوانة، وقد انطلقت أشغال هذه اللجنة على أن تمد لجنة القيادة بمشروع العناصر المرجعية لإرساء نظام معلوماتي جديد للديوانة خلال النصف الأول من شهر نوفمبر 2015.

وتمّ إعادة النظر في تنظيم وتسيير إدارة الإحصائيات والإعلامية من خلال الفصل بين وظائف التطوير وإدارة قاعدة البيانات، وذلك بتعيين إطارين ساميين من مركز الإعلامية لوزارة المالية برتبة مهندس عام للإشراف على منظومة "سند" في ما يتعلق بتطوير البرمجيات وصيانتها وآخر مكلف بالإشراف على قواعد البيانات والأنظمة الأساسية لمنظومة "سند". وبذلك تم الفصل بين الجمع في الوظائف المتنافرة (مراسلة مركز الإعلامية لوزارة المالية عدد 17 بتاريخ 26 جانفي 2015).

وتم إحداث لجنة صلب وزارة المالية تشرف عليها شركة شبكة تونس للتجارة مهمتها مراجعة النصوص القانونية التي لها علاقة بالإمضاء والدفع الإلكتروني لتطوير الإجراءات الديوانية، وقد انطلقت أشغال هذه اللجنة على أن تقدم مشروعا متكاملا خلال شهر ديسمبر 2015.

وتعتبر الاتفاقية المبرمة بين الإدارة العامة للديوانة وشركة شبكة تونس للتجارة غير محينة باعتبار أنّها أبرمت في سنة 2001، بينما تطورت عمليات تبادل المعطيات بين

النظامين ليشمل إجراءات ديوانية جديدة لم يتم التنصيص عليها بالاتفاقية، إلا أنه على غرار السندات مضمونة الدفع التي انطلق العمل بها خلال شهر مارس 2015 تم إمضاء اتفاقية تبادل في شأنها و هذا ما يدعونا إلى مراجعة الاتفاقية الأولى.

وتم إحداث لجنة مشتركة بين الإدارة العامة للديوانة والإدارة العامة للاستخلاص ومركز الإعلامية لوزارة المالية قصد إيجاد الحلول المناسبة لربط منظومة "سند" ومنظومة "رفيق"، إلا أن أعمال هذه اللجنة لم تحقق أي تقدم في الموضوع، كما طلبت الإدارة العامة للديوانة من مركز الإعلامية لوزارة المالية تمكين قباض الديوانة من النفاذ إلى منظومة "رفيق" إلا أن هذا العمل لم يتم إنجازه إلى الآن. أما تطبيقية التصرف في المحجوز وتطبيقية الحجز المؤقت فقد تم تحيينهما على إثر ملاحظات هيئة الرقابة العامة للمالية، وينكب الآن فريق التطوير على إعداد البرمجيات الجديدة. أما تطبيقية التصرف في المحجوز وتطبيقية الحجز المؤقت فقد تم تحيينهما على إثر ملاحظات هيئة الرقابة العامة للمالية، وينكب الآن فريق التطوير على إعداد البرمجيات الجديدة.

كل هذه الإخلالات سيتم تجاوزها خلال تطوير النظام المعلوماتي الجديد، أما بالنسبة للحالات الاستثنائية لتمكين المتعاملين الاقتصاديين من تصفية تصاريح التوريد حتى يتمكنوا من الحصول على رفع اليد فإنه يتم معالجة هذه الملفات حالة بحالة بالتنسيق بين مكتب الديوانة وإدارة النظم الديوانية وإدارة الإحصائيات والإعلامية. أما التطبيقية المتعلقة بإيداعات لضمان الحقوق فهي مستقلة منذ بداية العمل بمنظومة "سند"، ولم يتم الإشارة إليها من قبل قباض لربطها بالعمليات الديوانية ذات العلاقة حتى يتم أليا تصفيتها ومتابعتها من طرف قباض الديوانة حتى لا تقوت الآجال القانونية. وهذا التطوير ممكن إذا توفرت قواعد العمل والإجراءات المتبعة طبقاً للنصوص القانونية.

وستأخذ الإدارة العامة للديوانة بعين الاعتبار كل الملاحظات المدونة بتقرير دائرة المحاسبات وستعمل على تلافي كل النقائص والإخلالات بشتى الوسائل.

صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء

أحدث صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء (في ما يلي الصندوق) بموجب القانون عدد 54 لسنة 1977 المؤرخ في 3 أوت 1977 كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة وهو حساب خاصّ في الخزينة يتولى الوزير المكلف بالتجهيز والإسكان الإذن بالدفع لمصاريفه. ويندرج إحداثة ضمن الآليات التي تهدف إلى النهوض بالسكن الاجتماعي. ويموّل الصندوق من المساهمات التي تحمل على كاهل كلّ مؤجر عمومي أو خاصّ مباشر بالبلاد التونسية ومن المبالغ المتأتية من استخلاص القروض والفوائض.

ويتولّى بنك الإسكان (في ما يلي البنك) إسناد قروض على موارد الصندوق في إطار اتفاقية مبرمة مع الوزارة المكلفة بالمالية بتاريخ 2 جانفي 1990. ونصّت هذه الاتفاقية على تخصيص تسبقة بقيمة 5 م.د لفائدة البنك بعنوان التصرف في الصندوق يتمّ تجديدها حسب نسق إسناد القروض. كما نصّت على توظيف عمولة تصرف على المبالغ المسندة والمستخلصة من قروض الصندوق.

وتسند قروض الصندوق إلى الأجراء من ذوي الدخل المحدود والمتوسط وهي الفوبرولوس⁽¹⁾ والفوبرولوس 2⁽²⁾ والفوبرولوس 3⁽³⁾ وذلك للحصول على ملكية عقار معدّ للسكنى بالانفراد أو بالاشتراك وبشروط ميسرة. وقد بلغ عدد الأجراء المنتمين إلى هذه الشرائح في موفّى سنة 2013 حوالي 1.047 ألف أجير⁽⁴⁾.

وفي إطار تدعيم مجالات تدخّل الصندوق، تمّ تنقيح الأمر عدد 965 لسنة 1977 المؤرخ في 24 نوفمبر 1977 والمتعلّق بتطبيق القانون سالف الذكر في عدّة مناسبات في اتجاه توسيع قاعدة المنتفعين والتخفيض في كلفة القروض المسندة وكذلك الترفيع في أسقف أثمان المساكن التي يتمّ تمويلها عبر هذه الآلية.

وبلغت موارد الصندوق في موفّى سنة 2013 ما قيمته 618,365 م.د منها 481,022 م.د بعنوان فوائض منقولة من التصرف السّابق علما بأنّ هذه الفوائض كانت بمبلغ 34,199 م.د في موفّى سنة 2008. وساهم في ارتفاع حجم الفوائض عدم إنجاز نفقات على موارد الصندوق خلال سنوات 2011 و2012 و2013.

(1) يتراوح مبلغه بين مرة واحدة الأجر الأدنى المهي المضمون ومزتين ونصف هذا الأجر ويبلغ الأجر الأدنى المهي المضمون بمبلغ 293 دينار حسب الأمر عدد 679 لسنة 2011 المؤرخ في 9 جوان 2011 والمتعلّق بضبط الأجر الأدنى المضمون لمختلف المهن في القطاعات غير الفلاحية الخاضعة لمجلة الشغل.

(2) يتراوح مبلغه بين مزتين الأجر الأدنى المهي المضمون وثلاث مرّات هذا الأجر.

(3) يتراوح مبلغه بين ثلاث مرّات الأجر الأدنى المهي المضمون وأربع مرّات ونصف هذا الأجر.

(4) حسب المعطيات المستقاة من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية.

وبلغ عدد المساكن الممولة عن طريق الصندوق والمصادق على أثمانها من قبل اللجنة الاستشارية للبعث العقاري المحدثة لدى الوزارة المكلفة بالإسكان خلال الفترة 2009-2013 ما جملته 3628 مسكناً أي ما يمثل نسبة 6,76 % من جملة المساكن المنجزة في إطار البعث العقاري. وبلغ حجم القروض التي تمّ إسنادها على موارد الصندوق خلال نفس الفترة ما قيمته 89,045 م.د.⁽¹⁾

وتولّت الدائرة إنجاز مهمّة رقابية على الصندوق قصد الوقوف على مدى توفّق الهياكل المعنية بتدخلاته في تحقيق الأهداف المرسومة له والمتمثلة في إعانة الأجراء من ذوي الدخل المحدود والمتوسّط على امتلاك مسكن لائق. وشملت هذه المهمّة التي غطّت الفترة 2009-2013 مختلف المتدخلين في نشاطه خاصّة منهم الوزارة المكلفة بالإسكان والوزارة المكلفة بالمالية وبنك الإسكان والشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية سواء على المستوى المركزي أو على المستوى الجهوي وشركة النهوض بالمساكن الاجتماعية. وقد تولّت الدائرة في هذا الإطار تنظيم لقاءات بمختلف المعنيين وتوزيع استبيانات على ممثلي قطاع البعث العقاري بما في ذلك الجمعية المهنية للبعث العقاري والبناء وغرفة الباعثين العقاريين.

وخلصت هذه المهمّة إلى ملاحظات تعلّقت أساساً ببرمجة تدخلات الصندوق وتنفيذ ميزانيته وبالدور الرقابي والتأطيري للوزارة فيما يتعلّق بمنظومة إنتاج المساكن الممولة عن طريق الصندوق. كما أبرزت إخلالات شابت التصرف في القروض المستندة على موارده.

وتجدر الإشارة إلى أنّ دائرة المحاسبات كانت قد تولّت ضمن أعمالها الرقابية لسنة 2002-2003 إنجاز مهمّة شملت المساكن الاجتماعية الممولة عن طريق الصندوق. وقد تمّ في هذا الإطار إصدار جملة من التوصيات تعلّقت أساساً بالتحكّم في كلفة عناصر إنتاج المساكن الاجتماعية خاصة منها الأعباء ذات الصبغة العقارية والمالية.

⁽¹⁾ حسب المعطيات المستقاة من إدارة المحاسبة لدى بنك الإسكان.



أبرز الملاحظات

تعلّقت النقائص التي تمّ الوقوف عليها بمحدودية هذه المنظومة في النهوض بالسكن الاجتماعي لفائدة الأجراء وذلك رغم أهمّية المبالغ المالية المرصودة سنوياً للغرض وهو ما يتطلّب إعادة النظر في الآليات المعتمدة وفي أدوار مختلف المتدخلين في هذه المنظومة.

وتتمثّل أهمّ الاستنتاجات والتوصيات بخصوص هذه المهمة الرقابية في ما يلي :

- التخطيط الاستراتيجي والتنسيق بين المتدخلين في المنظومة

تفتقر البرامج القطاعية للوزارة المكلفة بالإسكان إلى إستراتيجية تخص تدخلات الصندوق ضمن الإستراتيجية العامة للسكن. وساهم ضعف التنسيق بين مختلف الهياكل المعنية بنشاط الصندوق في الحدّ من نجاعة التصرف فيه من حيث برمجة المشاريع وتنفيذها ومتابعتها.

وتوصي الدائرة في هذا الخصوص بالعمل على إحكام التصرف في الصندوق عبر وضع إستراتيجية تستند إلى برامج عمل سنوية وإلى أهداف كمية مضبوطة تنصهر ضمن الاستراتيجيات الوطنية للسكن. ويتطلب ذلك خاصة تقيد كل المتدخلين بالمهام الموكولة إليهم ووضع الآليات الملائمة للتنسيق فيما بينهم.

- استهلاك الاعتمادات المخصصة للصندوق

ترتّب عن ضعف نسبة استهلاك الإعتمادات المرصودة للصندوق ارتفاع الفوائض من سنة إلى أخرى علماً بأنه تمّ اقتطاع مبالغ من أرصده لفائدة بنود من ميزانية الدولة في عديد المرات مثل التي حصلت في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2013 حيث تمّ خصم مبلغ 500 م.د من موارده لفائدة العنوان الأول للميزانية.

وتدعو الدائرة في هذا الإطار إلى إحكام ضبط التقديرات بعنوان تدخلات الصندوق وإلى العمل على حسن استغلال الموارد المتوفرة بعنوانه وذلك عبر اعتماد مقارنة تضمن تشريك جميع الأطراف المعنية بالمجال وخاصة منهم الباعثون العقاريون العموميون والخواص.

- توظيف موارد الصندوق

شملت نفقات الصندوق فئات اجتماعية من غير الأجراء المستهدفين بتدخلاته حيث تمّ إسناد قروض لتمويل عمليات خصوصية لا تندرج ضمن المجالات المحددة بالنصوص المنظمة لتدخلاته.

وقصد ضمان توجيه تدخلات الصندوق حصرا للأجراء من ذوي الدخل المحدود والمتوسط يتّجه العمل على تفادي استعمال الصندوق كحساب مدخرات يتم اللجوء إليه لتغطية نفقات لا تشمل الفئة المستهدفة من إحداثه.

- تأطير منظومة إنتاج المساكن

لم يتمّ إحكام الإجراءات المتخذة في مجال دعم إنتاج المساكن الممولة عن طريق الصندوق. ونتيجة لذلك، لم يتجاوز معدل المساكن الاجتماعية الممولة في إطاره خلال الفترة 2009-2013 نسبة 1,5 % من جملة المساكن المنجزة في القطاع المنظم. كما تشكو المنظومة نقائص شابت التعريف بالمساكن وتسويقها حيث لم يتجاوز بيع المساكن المنجزة في إطار المنظومة نسبة 50 % من عدد المساكن المنجزة خلال نفس الفترة.

وينبغي العمل على تعزيز الدور التأطيري للهياكل العمومية المعنية بتدخلاته وتوفير المساندة اللازمة للباعثين العقاريين العموميين قصد مواصلة تأمين الدور الاجتماعي الموكول لهم في هذا المجال وإقرار الحوافز التي من شأنها أن تدعم إقبال الخواص على إنتاج هذا الصنف من المساكن.

- كلفة إنتاج المساكن الممولة عن طريق الصندوق

تعلّقت الإخلالات في هذا المجال بالتحكم في كلفة المساكن المنجزة وخاصة منها كلفة مواد البناء التي شهدت ارتفاعا مطردا في أسعارها خلال السنوات الأخيرة. كما تشكو المنظومة نقصا في الدور التعديلي للدولة لكلفة الأراضي الصالحة للبناء. وساهم البطء الذي شاب إجراءات إعداد أمثلة التهيئة العمرانية ومراجعتها في الحدّ من نجاعة تدخلات الدولة لمساندة الباعثين العقاريين العموميين.

وتؤكد الدائرة في هذا الخصوص على الحاجة إلى التحكّم في نسق نموّ كلفة المساكن وذلك عبر تأمين الدور التعديلي للدولة خاصة في ما يتعلق بأسعار الأراضي المعدّة للبناء ضماناً لديمومة إنتاج هذا الصنف من المساكن.

- الالتزامات المحمّولة على البنك بخصوص التصرف في الصندوق

لم يلتزم البنك ببند اتفاقية التصرف في الصندوق المبرمة مع وزارة المالية خاصة في ما يتعلق بتحويل مستحقات الصندوق في الآجال وبتوقيف حساباته وكذلك بتدقيق وضعيته المالية.

ولا يمكن التصرف على هذا النحو من إحكام متابعة كافة التدفقات المالية للصندوق من قبض أو صرف ومن تحديد رصيده بصفة حينية، كما لا يمكن من إحكام متابعة عمليات إعادة تمويل الصندوق عند الاقتضاء.

وتؤكد الدائرة في هذا الصدد على ضرورة التقيد بالنصوص المنظمة للتصرف المالي للصندوق وعلى تفعيل الرقابة على موارده واستعمالاته وعلى تحسين آليات المتابعة والتقييم.

ويلتزم البنك عند إسناد قروض على موارد الصندوق في بعض الحالات بشروط الإسناد المتعلقة خاصّة باحترام الأسقف المنصوص عليها بخصوص الأجر الأدنى المضمون واحتساب مكواته. واستند البنك أحياناً عند البت في ملفات القروض إلى وثائق لا تستجيب للمتطلبات الشكلية الجوهرية وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى إسناد قروض إلى غير مستحقيها.

ويتعيّن التقيد بالنصوص القانونية والترتيبية التي تضبط شروط إسناد القروض بما يكرس المساواة وتكافؤ الفرص للانتفاع بتدخلات الصندوق.

- استخلاص مستحقات الصندوق

بلغت جملة القروض غير المستخلصة بعنوان الأصل والفوائد التعاقدية ما قيمته 74,149 م.د في موفى سنة 2013. وباعتبار جملة متخلّلات الصندوق على القروض المسندة منذ إحداثه، بلغت نسبة الاستخلاص حوالي 45 % خلال الفترة 2009-2013.

وتشكو متابعة مستحقات الصندوق نقائص سواء في مرحلة ما قبل النزاعات أو في مرحلة

النزاعات لدى العديد من فروع البنك. ولا يتم في عديد الحالات تسجيل رهن العقار لفائدة البنك بما من شأنه أن يؤدي إلى احتمال بيع العقار من طرف المنتفع قبل خلاص القرض.

ويهدف إحكام استخلاص القروض وخاصة منها المتعلقة بفترات قديمة، تدعو الدائرة إلى مزيد التنسيق بين مختلف المتدخلين لإيجاد الحلول العملية لتطهير وضعية الحسابات وتصفية المتخلّلات وإلى تفعيل النصوص الصادرة في الغرض.



I- برمجة تدخلات الصندوق وتنفيذها

تكتسي مرحلة التخطيط والبرمجة في مجال السكن الاجتماعي عموماً والممول منه عن طريق الصندوق أهمية بالغة وذلك بالنظر إلى الدور الاجتماعي الموكل له من حيث توفير السكن اللائق لذوي الدخل المحدود وخصوصاً إلى أهمية الموارد المتوقعة له سنوياً وكذلك إلى تعدد المتدخلين في المنظومة. وتمّ في هذا الخصوص الوقوف على نقائص تعلّقت ببرمجة تدخلات الصندوق وبضبط ميزانيته وتنفيذها ومتابعتها.

أ- برمجة تدخلات الصندوق

ينصّ الأمر المنظم لوزارة التجهيز والإسكان⁽¹⁾ على أن "تكلّف الإدارة العامة للإسكان بالتنسيق مع الجماعات المحلية وكل الهياكل التي يهّمها الأمر بتصوّر ومراقبة وتنفيذ السياسة الوطنية في ميدان تطوير السكن الجديد...". وضبط الأمر عدد 2165 لسنة 1990 المؤرخ في 19 ديسمبر 1990 مشمولات اللجنة الاستشارية للبعث العقاري والمتمثلة في ما يتعلّق بتدخلات الصندوق في توزيع حصص المساكن الممولة عن طريقه بين مختلف الباعثين العقاريين وفي المصادقة على أثمان بيع هذه المساكن.

غير أنّه تبين عدم تضمّن البرامج القطاعية للوزارة إستراتيجية لتدخلات الصندوق ضمن الإستراتيجية العامة للسكن وذلك رغم أهمية تدخلاته في مجال السكن الاجتماعي. كما تبين عدم قيام الوزارة بتشخيص أراض بإقليم تونس الكبرى وبقيّة الولايات لأغراض السكن الاجتماعي والاقتصادي. ولم يتمّ تفعيل التوصيات المضمنة بالدراسة⁽²⁾ التي تمّ إعدادها بطلب من الوزارة بهدف النظر في السبل الكفيلة بالضغط على كلفة المساكن الاقتصادية والاجتماعية وذلك خاصّة في ما يتعلّق بتشخيص الرصيد العقاري.

ونظراً إلى أهمية هذه المرحلة في ضبط استراتيجية لتدخلات الصندوق، تدعو الدائرة إلى تفعيل التوصيات الواردة في هذا المجال وذلك قصد تطوير منظومة السكن الاجتماعي الممول عن طريق الصندوق.

وبالإضافة إلى ذلك، شهد إنجاز الدراسة الإستراتيجية حول آفاق تطور قطاع السكن المبرمجة منذ سنة 2010 تأخيراً حيث لم يتمّ نشر التوصيات الأولية لعملية التشخيص التي قامت بها

(1) الأمر عدد 1413 لسنة 1988 المؤرخ في 22 جويلية 1988 المتعلّق بتنظيم وزارة التجهيز والإسكان.

(2) دراسة قام بها مكتب دراسات مختصّ في سنة 2005.

الوزارة في مجال السكن إلا بتاريخ 6 سبتمبر 2014. ومن شأن هذا التأخير أن يؤدي إلى عدم إحكام برمجة المشاريع السكنية عموماً وأن يحول دون بلورة خطة عمل على المدى القصير والمتوسط حول السكن الاجتماعي الممول عن طريق الصندوق.

وأفادت وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية ضمن إجابتها بأنه تمّ تكليف ثلّة من الخبراء في إطار خطة العمل المقترحة لتنفيذ الدراسة الاستراتيجية المعنية بإعداد دراسة محورية حول تمويل السكن ومن ضمنها منظومة الفوبرولوس وأنه سيقع العمل على تطوير آليات التصرف في موارد الصندوق بما يمكن من ضمان التنسيق المطلوب لتدخلاته. كما تعتزم الوزارة إحداث هيكل يعنى ببرمجة وتنسيق ومتابعة برامج الصندوق وتقييم تدخلاته وتقديم المقترحات المستقبلية في ما يتعلّق ببرنامج تدخلاته.

ومن جهة أخرى، لم توقّر الوزارة المكلّفة بالإسكان معطيات بخصوص حجم الفئة المستهدفة بتدخلات الصندوق من أجراء في القطاعين العام والخاصّ وذلك قصد مقاربتها مع عدد المساكن التي تمّ تمويلها على موارد الصندوق بما يمكن من تقييم مدى تلبية حاجيات هذه الفئة.

كما لوحظ غياب هيكل صلب الوزارة المكلّفة بالإسكان يعنى بالتصرف في الصندوق حيث تمّ الاقتصار على تكليف إطار بالإدارة العامة للإسكان للقيام بهذه المهمة وهو ما يحدّ من قدرة الوزارة على إضفاء النجاعة المرجوة على تدخلات الصندوق من حيث البرمجة والتنسيق والإشراف والمتابعة. ومن شأن مراجعة الإطار القانوني والترتيبي وتفعيل المجلس المنصوص عليه بالأمر عدد 965 لسنة 1977⁽¹⁾ والمكلّف بإبداء الرأي حول ضبط برنامج استعمال موارد الصندوق أن يساعد على إحكام برمجة تدخلات الصندوق وذلك بالنظر إلى تعدّد المتدخلين في المنظومة.

ب- ضبط تقديرات موارد ونفقات الصندوق

خلافًا للنصوص المتعلقة بتدخلات الصندوق وتنظيم الهياكل المتدخلة في تنفيذ عملياته المالية وخاصةً منها الوزارتين المكلّفتين بالإسكان وبالمالية فقد تبين أنّ ضبط حجم تدخلاته لا يستند إلى أهداف كمية سنوية يتمّ تحديدها مسبقاً مع الجهات المعنية بل يتمّ تحديدها في ضوء الاعتمادات التي تمّ استهلاكها خلال السنوات السابقة. ويبرز الجدول التالي تطوّر الاعتمادات المرصودة لفائدة الصندوق وكذلك الموارد والنفقات المنجزة خلال الفترة محلّ الرقابة :

(1) المؤرخ في 24 نوفمبر 1977 والمتعلّق بتطبيق القانون عدد 54 لسنة 1977 المؤرخ في 3 أوت 1977 المتعلّق بإحداث صندوق الهوض بالمسكن لفائدة الأجراء.

د.م

البند	2009	2010	2011	2012	2013
تقديرات الموارد والنفقات	39,000	66,000	32,000	25,000	20,000
الموارد المحصلة	183,840	302,836	396,694	481,022	618,365 ⁽¹⁾
منها الفوائض المنقولة من التصرف السابق	34,199	144,889	236,840	356,698	481,022
المصاريف	38,961	66,000 ⁽²⁾	0,000	0,000	0,000

(1) باعتبار مبلغ 500 م.د تم خصمه لفائدة العنوان الأول لميزانية الدولة.

(2) تم الترفيع في مقابض ومصاريف الصندوق بمقتضى قرار وزير المالية المؤرخ في 31 ديسمبر 2010.

المرجع: الحساب العام للسنة المالية

يتّضح من الجدول أعلاه وجود فوارق هامة بين التقديرات والإنجازات المتعلقة بموارد ونفقات الصندوق علما بأنّ الوزارة المكلفة بالإسكان لم توفر ما يفيد متابعتها للمعطيات المتعلقة بموارد الصندوق.

وتدعو الدائرة في هذا الإطار إلى إحكام ضبط التقديرات بعنوان موارد الصندوق ومتابعة المعطيات المالية الخاصة به بما يمكن من حسن تنفيذ ومتابعة تدخلاته خاصة بالنظر إلى المرونة التي أضفاها القانون الأساسي للميزانية على التصرف في هذا الصنف من الحسابات من حيث تعديل حجم النفقات في حدود الموارد المتوفرة بعنوانه.

وأفادت الوزارة في هذا الخصوص بأنها ستعمل على تنويع مجالات تدخل الصندوق وذلك تفاديا لضعف استهلاك موارده.

وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ في عديد المناسبات تحويل مبالغ من فوائض الصندوق إلى ميزانية الدولة أو إلى صناديق أخرى. ويذكر في هذا المجال أنّه تمّ تحويل مبلغ 60 م.د و 500 م.د من الصندوق بعنوان سنة 2013 لفائدة على التوالي الصندوق الوطني لتحسين السكن وميزانية الدولة وذلك بموجب القانون عدد 27 لسنة 2012 المؤرخ في 29 ديسمبر 2012 والمتعلّق بقانون المالية لسنة 2013 والقانون عدد 51 لسنة 2013 المؤرخ في 23 ديسمبر 2013 والمتعلّق بقانون المالية التكميلي لسنة 2013. كما تمّ تحويل مبلغ 60 م.د بعنوان سنة 2012 لفائدة الصندوق المذكور وذلك بموجب القانون عدد 1 لسنة 2012 المؤرخ في 16 ماي 2012 والمتعلّق بقانون المالية التكميلي لسنة 2012.

أمّا بخصوص تقدير النفقات، ولئن تتوفر لدى الوزارة معطيات حول البرنامج السنوي للباعثين العقاريين العموميين بخصوص إنتاج المساكن الاجتماعية فإنّه يصعب توفير معطيات حول تحديد عدد المساكن المتوقع إنجازها من قبل القطاع الخاص والذي تمثّل حصّته نسبة 65 % من العدد الجملي للمساكن المنجزة سنويا. ولا تساعد هذه الوضعية على تقدير الاعتمادات بصفة دقيقة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ مرحلة المصادقة على أثمان المساكن لا توفّر معياراً أو مرجعاً يمكن الاستناد إليه في ضبط تقديرات نفقات الصندوق وذلك لعدم إلزام الباعث العقاري ببيع المساكن حصراً في إطار منظومة الفوبرولوس. ويتّضح ذلك من خلال وجود فوارق بين عدد المساكن التي تمّت المصادقة على أثمانها في مستوى اللجنة الاستشارية للبعث العقاري وعدد المساكن التي تمّ بيعها بتمويل من الصندوق والتي لم تتجاوز 50 % منها بالنسبة للفترة 2009-2013.

ويتطلّب هذا الوضع مزيد التنسيق مع ممثلي القطاع لاسيما غرفة الباعثين العقاريين التابعة للإتحاد التونسي للصناعة والتجارة والجمعية المهنية للباعثين العقاريين قصد ضبط التقديرات بخصوص المساكن المزمع إنتاجها وبالتالي حصر حجم النفقات المتوقعة خاصّة أن هذه الهياكل ممثلة في اللجنة الاستشارية للبعث العقاري التي تتولى النظر في المسائل ذات العلاقة بتنظيم المهنة ونشاطها.

ت- تنفيذ تدخلات الصندوق

مكّن النظر في الجوانب المتعلقة بتنفيذ تدخلات الصندوق من الوقوف على نقائص تعلّقت بتحصيل الموارد خاصّة منها المبالغ الراجعة إلى الصندوق بعنوان استخلاص أصل وفوائد القروض الممنوحة وبإنجاز النفقات.

1- تحصيل الموارد

تتأتى موارد الصندوق من المساهمة السنوية المستوجبة على كلّ مؤجر عمومي أو خاصّ مباشر بالبلاد التونسية باستثناء المستغلين الفلاحيين الخواصّ بنسبة 1 % من المبلغ الجملي للمرتبات والجرايات والأجور والمنح بما في ذلك الامتيازات العينية⁽¹⁾. كما تتأتى موارده من المبالغ المستخلصة بعنوان تسديد القروض الممنوحة على موارده والفوائد المتعلقة بها. ويساهم القطاع الخاص بقرابة الثلثين في تعبئة الموارد الجبائية للصندوق.

وعلى مستوى مداخل استخلاص القروض (الأصل والفوائد) تعلّقت النقائص المسجّلة باختلاف المعطيات المتوفرة بهذا الخصوص لدى مختلف المتدخلين وبمدى تقيد البنك بالالتزامات

⁽¹⁾ الفصل 35 من القانون عدد 145 لسنة 1988 المؤرخ في 31 ديسمبر 1988 المتعلّق بقانون المالية لسنة 1989.

المحمولة عليه في إطار الاتفاقية المبرمة مع وزارة المالية⁽²⁾. فقد تبين من خلال مقارنة المعطيات المتوفرة لدى البنك مع تلك المضمّنة بحسابات أمين المال العامّ وجود فوارق بخصوص حجم الاستخلاصات بهذا العنوان.

ومن ناحية أخرى، شهد تحويل مستحقات الصندوق بعنوان استخلاص القروض تأخيراً وصل إلى 79 يوماً مقارنة بالتاريخ الأقصى المنصوص عليه بالفصل 10 جديد من الاتفاقية والبالغ 40 يوماً من تاريخ نهاية الثلاثية المعنية بالحساب. ولئن ضبّطت الاتفاقية الأجل الأقصى لتحويل مستحقات الصندوق فإنّها لم تتضمن الإجراءات التي يتعيّن اتّخاذها في صورة عدم احترام الآجال المنصوص عليها. وتعهّد البنك في ردّه بالعمل على تلافي هذا التأخير.

وخلافاً للمذكرة الداخلية عدد 1 لسنة 2009 الصادرة عن البنك التي نصّت على ضرورة فتح حساب خاصّ بالصندوق يتضمن كلّ العمليات الخاصّة به، لم يتولّ البنك فتح الحساب المذكور إلّا في سنة 2014 ولم يتمّ إدراج التسبقة المسندة للبنك بهذا الحساب. وأفاد البنك بأنّ حوالي 10 % من العمليات الخاصة بالصندوق مازالت تتمّ خارج هذا الحساب وهو ما يحول دون متابعة العمليات الجارية عليه والأموال التي تمّ إيداعها وتلك التي تمّ تحويلها لفائدة الدولة.

كما تبين عدم توقّر ما يفيد قيام البنك بتوقيف الحساب المذكور نهاية كل ثلاثية وبتدقيق وضعيته المالية وذلك خلافاً لما نصّ عليه الفصل 9 من الاتفاقية المبرمة في الغرض والمذكرات الداخلية. ويؤدّي التصرف على هذا النحو إلى عدم القدرة على إحكام متابعة كافة التدفقات المالية للصندوق من قبض أو صرف بكلّ دقّة وتحديد رصيده بصفة حينية، كما لا يمكن من متابعة عمليات إعادة تمويل الصندوق عند الاقتضاء.

وتدعو الدائرة في هذا الإطار إلى ضرورة مراجعة هذه الاتفاقية في اتجاه توضيح الواجبات المحمولة على كلّ جهة. كما تؤكد على ضرورة التقيّد بالنصوص المنظمة للتصرف المالي للصندوق وعلى تفعيل مضمون المذكرات الداخلية لإضفاء الشمولية والشفافية على العمليات المالية للصندوق. وأفاد البنك ضمن إجابته بأنه تولى بتاريخ 4 جوان 2015 مراسلة وزارتي المالية والتجهيز والإسكان والتهيئة الترابية قصد مراجعة الاتفاقية.

وعلى صعيد آخر، تمّ تسجيل تباين بين المعطيات المضمّنة بالوثائق التي يتمّ إرسالها من قبل إدارة المحاسبة والجباية بالبنك إلى وزارة المالية وتلك المستخرجة من المنظومة الإعلامية للبنك في

⁽²⁾ الاتفاقية المبرمة بين بنك الإسكان ووزارة المالية بتاريخ 2 جانفي 1990 والمتعلّقة بالتصرف في الصندوق.

ما يتعلّق خاصّة بالمبالغ المستخلصة بعنوان التصفية لكلّ حساب. ويفسّر ذلك بإدراج عمليات استخلاص بالحسابية دون تضمينها بالمنظومة الإعلامية. وقد بلغ هذا الفارق خلال الفترة محلّ الرقابة ما قيمته 4,628 م.د. وتحثّ الدائرة المصالح المعنية بالتصرف في الصندوق على اتّخاذ التدابير الكفيلة بإحكام الرقابة على موارد الصندوق واستعمالاته.

2- إنجاز النفقات

تعلّقت الملاحظات المتّصلة بإنجاز نفقات الصندوق خاصّة باستهلاك الاعتمادات وبتوظيف موارده. فقد تبين ضعف استهلاك الاعتمادات المفتوحة وارتفاع في حجم الفوائض من سنة إلى أخرى حيث بلغت الفوائض المنقولة إلى سنة 2013 ما جملته 481 م.د مقابل 357 م.د و 237 م.د تمّ نقلها على التوالي إلى سنة 2012 وسنة 2011. وتقضي معالجة هذه الوضعيّة دراسة السبل الكفيلة بالرفع من استهلاك الاعتمادات المرصودة للصندوق قصد تحقيق الهدف المنشود من إحداثه.

وعلى صعيد آخر، لوحظ أن قروض الصندوق شملت فئات اجتماعية من غير الأجراء المستهدفين بتدخلاته حيث تمّ إسناد قروض لتمويل عمليات خصوصية لا تندرج ضمن المجالات المخصّصة للصندوق. فقد تمّ على سبيل المثال في سنة 2003 بمقتضى أوامر غير قابلة للنشر تمويل اقتناء مساكن أنجزت من قبل شركة النهوض بالمساكن الاجتماعية بعدّة جهات وتمويل اقتناء مساكن اجتماعية في نطاق إعادة إسكان شاغلي محلات سكنية ببرج الوزير الزهراء وبالعري الرياضي برادس⁽¹⁾ تمّ تخصيصها لفئات من غير الأجراء المعنيين بالمنظومة.

وتمتّع المنتفعون بهذه القروض بشروط ميسرة، كما تمتّعت المؤسسات المشرفة على المشروع (شركة النهوض بالمساكن الاجتماعية، الوكالة العقارية للسكنى...) بتمويل مسبق وبدون فائض من الصندوق.

وفضلاً عن تمكين فئات أخرى من غير المستهدفين بتدخلات الصندوق من تمويلات بشروط ميسرة، يشكّل إسناد قروض من الصندوق إلى أشخاص لا تملك في بعض الحالات مورد رزق مخاطر عدم تسديد مستحقّاته. وقد بلغت جملة المتخلّلات بعنوان التدخلات الخصوصية للصندوق ما

(1) الأمر عدد 89 المؤرخ في 21 أفريل 2003 المتعلّق بتمويل اقتناء مساكن اجتماعية في نطاق إعادة إسكان شاغلي المحلات السكنية الكائنة بعي صقلية الصغرى من معتمدية حلق الوادي.

الأمر المؤرخ في 5 سبتمبر 1994 المتعلّق بتمويل اقتناء مساكن شركة النهوض بالمساكن الاجتماعية بعي السلامة وحي وادي الطرابلسية من ولاية بن عروس وأحياء مناجم قصبة المدينة والمتلوي والرديف والسند والمظيلة وأم العرايس وزنوش من ولاية قفصة.

الأمر المتعلّق بتمويل اقتناء مساكن مشيدة من قبل شركة النهوض بالمساكن الاجتماعية ببرج الوزير الزهراء وذلك في نطاق إعادة إسكان الشاغلين للمحلات السكنية الكائنة على الأرض المعدة لإنجاز العري الرياضي برادس.

الأمر عدد 19 المؤرخ في 15 أفريل 1996 المتعلّق بتمويل اقتناء مساكن اجتماعية في نطاق إعادة إسكان شاغلي المحلات السكنية الكائنة بحوزة مشروع تهيئة ساحة باب سعدون.

قيمته 5,616 م.د في موفى سنة 2013 أي ما يمثل 7,57 % من مجموع الديون غير المستخلصة والبالغة 74,149 م.د.

وبالإضافة إلى ذلك، تمّ بموجب قانون المالية أو قانون المالية التكميلي اقتطاع مبالغ من فوائض حساب الصندوق وإدراجها بمراد العنوان الأول من الميزانية أو لفائدة حسابات أخرى على غرار الصندوق الوطني لتحسين السكن وذلك سواء في إطار برنامج إزالة الأكواخ أو البرنامج الخصوصي للسكن الاجتماعي⁽¹⁾.

وتوصي دائرة المحاسبات في هذا الخصوص بضرورة توجيه موارد الصندوق نحو الأجراء المعنيين بتدخلاته والتقيّد بالشروط المنصوص عليها بالقانون المحدث له.

II- تأطير ورقابة إنتاج المساكن الممولة عن طريق الصندوق

شملت الأعمال الرقابية بخصوص إنتاج المساكن الجوانب المتعلقة بالدور التأطيري والرقابي للوزارة المكلفة بالإسكان على منظومة إنتاج المساكن الممولة عن طريق الصندوق وبالتحكّم في كلفة إنتاج هذه المساكن.

أ- تأطير ومراقبة نسيج الإنتاج

تعلّقت الملاحظات في هذا المجال بدور الوزارة في إحكام هيكلية إنتاج المساكن وتوزيعها بين الجهات وكذلك في مرحلة تسويق المساكن الممولة عن طريق الصندوق وفي مراقبة إنتاجها.

1- المساكن المنجزة

بلغ عدد الباعثين العقاريين المنجزين لمساكن ممولة عن طريق الصندوق خلال السنوات من 2009 إلى 2013 حوالي 34 باعثاً (باعتبار الباعثين العقاريين العموميين) علماً بأنّه تمّ خلال هذه الفترة إسناد 1033 ترخيصاً لتعاطي نشاط البعث العقاري. ولوحظ من خلال دراسة نسق نموّ هذا الصنف من المساكن عزوف أصحاب المهنة عن إنتاجها حيث لم يمثّل الباعثون الذين تمّت المصادقة على أثمان مساكنهم في سنة 2013 سوى 0,27 % من مجموع الباعثين العقاريين المرخّص لهم والبالغ عددهم 2597 باعثاً عقارياً مقابل 0,4 % في سنة 2009.

⁽¹⁾ تمّ خلال سنة 2013 خصم مبلغ 500 م.د لفائدة موارد العنوان الأول كما تمّ في سنتي 2012 و2013 خصم مبلغ 60 م.د بعنوان سنة 2012 و60 م.د بعنوان سنة 2013 من موارد الصندوق لفائدة الصندوق الوطني لتحسين السكن وذلك بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2012 وقانون المالية لسنة 2013.

واستنادا إلى نتائج الاستبيان الذي تمّ توزيعه على ممثلي القطاع، يفسّر هذا العزوف أساسا بضعف مردودية المساكن الاجتماعية مقارنة بالأصناف الأخرى حيث لم يتعدّ معدلها نسبة 25 %⁽¹⁾ وذلك خاصّة إثر تحرير قطاع البعث العقاري منذ سنة 1990. وبلغ معدّل ثمن بيع المتر المربع الواحد لهذا الصنف من المساكن استنادا إلى عيّنة متكوّنة من 56 مشروعا من إجمالي المشاريع التي تمّت المصادقة عليها خلال الفترة 2009-2013 والبالغ 64 مشروعا ما قيمته 500 دينار مقابل 1200 و3000 دينار⁽²⁾ بالنسبة للمساكن بجهة تونس الكبرى.

ولئن رسمت الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية وفروعها أهدافا سنوية تمثّلت أساسا في تكريس التوجّهات العامّة للدولة في مجال السكن الاجتماعي وذلك بتخصيص جزء هامّ من إنتاجها لهذا الصنف من المساكن مسجّلة إجمالا نتائج إيجابية في هذا المجال، فإنّ حصّة الباعثين العقاريين العموميين من جملة المساكن الاجتماعية المموّلة عن طريق الصندوق خلال الفترة محلّ الرقابة بقيت محدودة مقارنة بما ينتجه الباعثون الخواصّ (65 %). ورغم ذلك، بقيت حصّة المساكن الاجتماعية في جملة إنتاج القطاع الخاصّ للمساكن محدودة حيث لم تتعدّ نسبة 2 % وذلك مقارنة بحصّة المساكن من الصنف الرفيع (65 %) ومن الصنف الاقتصادي (33 %).

وتجدر الإشارة إلى أنّ نسبة المساكن الاجتماعية مقارنة بجملة المساكن المنجزة في القطاع المنظم تبقى محدودة حيث لم تتعدّ 2,6 % خلال سنتي 2012 و2013. وإزاء هذا الوضع، لم يتمّ اعتماد آليات من قبل الجهات المعنية بالقطاع تضمن حدّا أدنى من الإنتاج المموّل عن طريق الصندوق من قبل الباعثين العقاريين وخاصّة العموميين منهم وذلك على غرار ما تمّ العمل به في إطار برامج اجتماعية أخرى حيث تمّ إبرام اتّفاقيات بين الدولة والباعثين العموميين تنصّ خاصّة على عدد المساكن المزمع إنجازها وأجال التنفيذ والتركيبية المالية للمشروع.

وتوصي دائرة المحاسبات في هذا الخصوص، بتعزيز دور الهياكل المعنية بإنتاج المساكن الاجتماعية المموّلة عن طريق الصندوق وآليات النهوض به قصد توفير السكن للفئات المستهدفة بتدخلاته.

وعلى صعيد آخر، يميّز إنتاج هذا الصنف من المساكن بارتفاع حصّة فوبرولوس 2 وخاصّة منها المنجزة من قبل الباعثين الخواصّ حيث بلغت خلال الفترة محلّ الرقابة 77 % من جملة إنتاجهم مقابل 4 % فقط بالنسبة إلى حصّة الفوبرولوس 1. ويفسّر ذلك خاصّة بارتفاع مردودية هذا الصنف

(1) حسب عينة من المساكن تمّ إنجازها خلال الفترة 2009-2013.

(2) دليل البعث العقاري 2014.

نسبيًا مقارنة بالمساكن الفردية التي اقتصر إنتاجها تقريبًا على الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية وفروعها وذلك بنسبة 94 %.

كما تبين ارتباط توزيع إنتاج المساكن الاجتماعية حسب الجهات بمدى أهمية التجمعات السكنية حيث لم تتجاوز هذه النسبة 5 % بمنطقة الجنوب والوسط و 1 % بولايات الشمال والشمال الغربي. وفسّرت الشركات العمومية العاملة في القطاع تواضع الإنتاج بهذه الجهات بعدم إقبال المواطنين عليه من جهة وبندرة الأراضي الصالحة للبناء من جهة أخرى.

2- تسويق المساكن

مكنت مقارنة عدد المساكن المصادق على أثمانها من قبل اللجنة الاستشارية للبعث العقاري مع عدد القروض التي تمّ إسنادها على موارد الصندوق من الوقوف على ضعف نسبة البيوعات التي لم تتجاوز 50 % كمتدّل بالنسبة للفترة 2009-2011. ويبين الجدول التالي نسق بيع المساكن بالرجوع إلى سنة المصادقة على الأثمان خلال الفترة 2009-2013 :

سنة المصادقة على الأثمان	العدد الجملي للمساكن المصادق على أثمانها	عدد القروض المسندة إلى موفي 2013	نسبة بيع المساكن عن طريق الفوبرولوس
2009	720	363	50,41 %
2010	1238	594	47,98 %
2011	963	506	52,54 %
2012	283	35	12,37 %
2013	424	52	12,26 %

المصدر: محاضر جلسات لجنة إسناد القروض

وفسّر الباعثون العقاريون العموميون ضعف نسق البيوعات بعدّة عوامل، من أهمّها التأخير في إسناد القروض وعدم تلاؤم المساكن مع نمط العيش ببعض المناطق بالبلاد. ويذكر في هذا السياق أنّ مخزون الشركة الوطنية العقارية للشمال من المساكن يتضمّن في موفي سنة 2013 بعض المساكن التي تعود إلى سنتي 2003 و 2006.

وتدعو الدائرة في هذا الخصوص إلى القيام بالدراسات الضرورية لملائمة العرض مع متطلبات الجهات من المساكن الاجتماعية. كما تؤكد على ضرورة دعم الامتيازات الممنوحة للباعثين قصد تحفيزهم على إنجاز مشاريع السكن الاجتماعي الممول عن طريق الصندوق بالنظر إلى الموارد المتوقّرة بعنوانه وإلى أهميّة مجال تدخله.

أمّا على مستوى التعريف بمشاريع السكن الاجتماعي الممولة عن طريق الصندوق، فقد تبين غياب إستراتيجية اتصال في الغرض تمكّن من التعريف بنوايا الاستثمار وبالمشاريع المنجزة في هذا المجال على مستوى الإدارة العامة للإسكان وذلك بالرغم من توقّر وسائل الاتصال على غرار موقع الواب للوزارة والمرصد الوطني للعقار والسكنى إلى جانب تمثيلها على المستوى الجهوي عبر الإدارات الجهوية للتجهيز.

وتوصي دائرة المحاسبات بالعمل على تدعيم آليات تسويق هذا الصنف من المساكن وضمان بيعها لمستحقيها عبر تعبئة الإمكانات المادية والبشرية اللازمة للتعريف بالمساكن المعروضة للبيع والقابلة للتمويل عن طريق الصندوق.

3- الرقابة على إنتاج المساكن

تتدخل الوزارة المكلفة بالإسكان في إنتاج المساكن الممولة على موارد الصندوق في عدّة مراحل من بينها توزيع الحصص بين الباعثين العقاريين وأهمّها المصادقة على الأثمان التي تتولّى اللجنة الاستشارية للبعث العقاري القيام بها.

وتقتصر رقابة اللجنة في هذه المرحلة على المصادقة على الأثمان في ضوء الملف المقدّم من طرف الباعثين العقاريين والمتضمن لجملة من الوثائق يتمثّل أهمّها في عقد بيع أو شهادة ملكية للأرض موضوع المشروع وعدد المساكن المزمع بيعها وكلفتها وأصنافها والعقود المبرمة مع مكاتب المراقبة والتأمين العشري دون أن تقوم مصالح الوزارة المركزية منها أو الجهوية بأية رقابة ميدانية بخصوص صحة المعطيات المقدّمة وذلك رغم ما يتيح الإطار القانوني والترتيبي المنظم لنشاط البعث العقاري⁽¹⁾ وللرقابة عليه من آليات⁽²⁾ مناسبة للرقابة.

وتبيّن من خلال استبيان تمّ توزيعه على كافة الإدارات الجهوية للتجهيز عدم تقيدها بالدور الموكل إليها في ما يتعلّق بالرقابة على مجال السكن عموماً والممول منه عن طريق الفوبرولوس خصوصاً حيث أكدت هذه الإدارات أنّها لا تقوم بأية رقابة على إنجاز المشاريع الممولة عن طريق الفوبرولوس بهدف التثبت من صحة المعطيات الواردة على لجنة المصادقة على الأثمان. كما تبين أنّ هذه الإدارات لا تقوم بزيارات ميدانية للتأكد من مدى احترام الباعثين العقاريين للمواصفات الفنية للمساكن المبنية طبقاً للعقود المبرمة مع المنتفعين.

(1) الأمر عدد 1330 المؤرخ في 26 أوت 1991 والمتعلق بالمصادقة على كراس الشروط العامة للبعث العقاري.

(2) الأمر عدد 419 لسنة 1985 المؤرخ في 19 مارس 1985 والمتعلق بإعادة تنظيم الإدارة الجهوية لوزارة التجهيز والإسكان كما تم تنقيحه بالأمر عدد 512 لسنة 2008 المؤرخ في 25 فيفري 2008.

وعلى صعيد آخر، لم يتمّ تحديد مكّونات المسكن من نوع الفوبرولوس بصفة دقيقة حيث اقتصرّت النصوص المنظّمة له على التنصيص على المساحة المغطاة وسقف ثمن البيع فقط. كما تمّ الاقتصار على تحديد المواصفات الفنية بصفة تقديرية حسب متطلبات صنف المسكن من قبل الباعث العقاري الخاصّ وفي إطار القواعد المنظمة للصفقات العمومية بالنسبة للباعث العقاري العمومي.

وفي هذا الإطار، سجّل وجود عديد الشكاوى من قبل المنتفعين بخصوص مكّونات المسكن تعلّقت خاصة بعدم احترام الأثمان المصادق عليها وبعدم إيفاء الباعث العقاري بالتزاماته التعاقدية (مواصفات المسكن، آجال التسليم...) واتضح في هذا الخصوص أنّ الإدارة العامّة للإسكان تكتفي بتوجيه هذه الشكاوى إلى الجهات المعنية دون إحكام متابعتها وتحديد مآلها.

وتدعو الدائرة في هذا الخصوص إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لإتمام متابعة الباعثين العقاريين قصد ضمان التقيد بالتزاماتهم التعاقدية خاصّة من حيث ثمن المسكن وتفعيل الآليات المتاحة لردعهم عند الاقتضاء علما بأنّه يمكن تسليط عقوبات تصل إلى حدّ سحب الترخيص في تعاطي نشاط البعث العقاري⁽¹⁾.

ب- التحكّم في كلفة إنتاج المساكن الممولة عن طريق الصندوق

يتمّ تحديد ثمن المساكن الاجتماعية الممولة عن طريق الصندوق بمقتضى قرار من الوزير المكلف بالإسكان. وإزاء النسق التصاعدي لكلفة إنتاج المساكن، تمّ في سنوات 2009 و2013 و2014⁽²⁾ مراجعة الأسقف التي بقيت دون تغيير منذ سنة 1989 وإلى سنة 2007، علما بأنّ أثمان العقارات سجّلت منذ بداية التسعينات ارتفاعا سنويا بنسبة تقدر بحوالي 8 %⁽³⁾. غير أنّ هذه المراجعة لم تكن كافية لتشجيع على إنتاج هذا الصنف من المساكن.

ولئن تمّ في سنة 2005 القيام بدراسة كلفة المساكن الاجتماعية والاقتصادية بهدف دراسة أسعارها واتّخاذ الإجراءات الملائمة للتحكّم في عناصر الكلفة، فقد تبين أنّ الترفيعات في الأسقف سألفة الذكر لم تستند إلى النتائج والتوصيات المنبثقة عن هذه الدراسة.

(1) الفصل 6 من قرار وزير التجهيز والإسكان المؤرّخ في 27 نوفمبر 1991 والمتعلّق بضبط مقاييس الترخيص للباعثين العقاريين.

(2) قرار وزير التجهيز والإسكان المؤرّخ في 29 سبتمبر 2014 الذي ضبط الأسقف في حدود 50 ألف دينار بالنسبة للفوبرولوس 1 و63 ألف دينار بالنسبة للفوبرولوس 2 وبلغت بين 68 ألف دينار و85 ألف دينار بالنسبة للفوبرولوس 3.

(3) حسب ما أفادت به غرفة الباعثين العقاريين الخواص.

ومكّن النظر في هيكله كلفة المساكن من الوقوف على إخلالات تعلّقت بمدى توقّف الجهات المعنية بتدخلات الصندوق في التحكّم في تطوّر أسعار مختلف عناصر التكلفة. وتمّ من خلال دراسة عيّنة من المساكن سألقة الذكر الوقوف على أهمية حصّتي كلفة مواد البناء والعبء العقاري.

1- كلفة البناء واليد العاملة

تبين من خلال معالجة المعطيات المضمّنة بملفات المشاريع التي تمّت دراستها أنّ كلفة البناء شهدت تطوّرًا مقارنة بالكلفة الجمالية لإنتاج المساكن الاجتماعية حيث تراوحت حصّتها بين 68 % و 76 %. ويعزى ذلك إلى الارتفاع المتواصل لأسعار مواد البناء وكلفة اليد العاملة خلال السنوات الأخيرة خاصّة بعد الأحداث التي شهدتها البلاد في بداية سنة 2011. ويذكر في هذا الإطار خاصّة المواد الأولية كالاسمنت التي سجّلت أسعارها زيادة فاقت نسبتها 50 % خلال الفترة الممتدة بين سنة 2005 وموفى شهر أفريل 2013 وارتفعت بالنسبة إلى مادة الحديد إلى أكثر من 86 %.

وأظهرت نتائج الاستبيان الذي تمّ توزيعه على ممثلي القطاع أنّ ارتفاع كلفة البناء يفسّر أساسا بارتفاع أسعار الطاقة والنقل وأثمان الآلات المورّدة وقطع غيارها وعدم الملاءمة بين العرض والطلب. كما أرجع ممثلو القطاع ارتفاع كلفة اليد العاملة إلى تزايد الطلب عليها وندرة اليد العاملة المختصة وانتشار حضائر البناء سواء في مستوى البناء الذاتي المنظم أو في إطار البناءات الفوضوية.

وأمام هذا الوضع، ورغم التأكيد في عديد المناسبات⁽¹⁾ على ضرورة استعمال التقنيات والتكنولوجيات الحديثة المختصرة للوقت والمخفضة للكلفة وإصدار دليل حول اعتماد تقنيات البناء المقتصد يمكن من التحكّم في كلفة مختلف عناصر المسكن فإنّ نمط إنتاج المساكن بقي تقليديا. وبرّر ممثلو القطاع العام ذلك بعزوف الحرفاء عن هذا النوع من صيغ الإنتاج من جهة وبالضغوطات التي يفرضها عليهم الإطار المنظم للصفقات العمومية من جهة أخرى.

2- كلفة الأرض

بيّنت الأعمال الرقابية أنّ حصّة كلفة الأرض تحتلّ المرتبة الثانية ضمن عناصر الكلفة الجمالية للمسكن. غير أنّ هذه الحصّة اتّسمت بعدم الاستقرار خلال السنوات الأخيرة نتيجة عدّة عوامل منها هيكله الإنتاج (مساكن فردية أو جماعية) وتوزيعها بين القطاع العام والقطاع الخاص وبين الجهات. وتراوحت هذه الحصّة خلال الفترة 2010-2013 بين 8,56 % و 11,83 %.

⁽¹⁾ من بينها المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 5 أوت 2010.

وبالنظر إلى صعوبة توقّر معطيات حول أسعار الأرض الصالحة للبناء، استندت الأعمال الرقابية إلى الأسعار المعتمدة من قبل الوكالة العقارية للسكنى التي تعتبر من أهمّ المتدخلين في قطاع السكن، علماً بأنّ حصّة الباعثين العقاريين العموميين من جملة المقاسم الجماعية وشبه الجماعية التي تبيعها الوكالة لم تتعدّ 21% مقابل حوالي ثلاثة أرباع لحصّة الباعثين الخواصّ.

وتبيّن من خلال دراسة محاضر لجان الأسعار لدى الوكالة العقارية للسكنى خلال الفترة 2009-2013 أنّ جلّ البيوعات كانت عن طريق المزاد العلني بالنسبة لهذا النوع من التقسيمات حيث لا يتمتّع الباعثون العموميون بامتياز الأولوية في الشراء أو بسعر تفضيلي بالنسبة للمقاسم المهيأة من قبل الوكالة وذلك رغم تمكينها في إطار مجلّة التهيئة الترابية من عدد من الامتيازات على غرار آليات دوائر التدخل العقاري والمدخرات العقارية والتي صدرت في شأنها عديد الأوامر خلال السنوات من 2007 إلى 2010.

وساهم هذا الوضع في وجود صعوبات لدى الباعثين العموميين في تجديد مخزونهم العقاري. فعلى سبيل المثال، لم تتمكّن الشركة الوطنية العقارية للشمال في سنتي 2011 و2012 من تجسيم سوى 20% من الاقتناءات المبرمجة للعقارات مبرّرة ذلك خاصّة بقلّة عروض البيع من قبل الدولة أو الوكالة العقارية للسكنى وغلاء الأسعار بالنسبة للأراضي المعروضة من قبل الخواصّ. وأدّى ذلك بالشركة إلى المطالبة بتدخّل وزارة التجهيز ووزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية للحصول على أراض صالحة للبناء تتناسب مع الصبغة الاجتماعية للمساكن التي تنجزها الشركة خاصّة بالمناطق ذات الطلب المرتفع على المساكن.

وأكدت الشركة الوطنية العقارية للجنوب من جهتها أنّها تواجه صعوبات في تجديد مخزونها العقاري الذي يعود أغلبه إلى سنوات عديدة وذلك بسبب قلّة الأراضي المخصّصة لإنجاز مساكن اجتماعية داخل أمثلة التهيئة العمرانية بسبب ارتفاع أسعار الأراضي خاصّة بالمناطق ذات الطلب المرتفع بما لا يتلاءم مع ثمن المساكن الاجتماعية التي تمثّل أكثر من 80% من إنتاج الشركة.

وفضلاً عن ذلك، اتّضح من خلال المعطيات المتوفّرة لدى الباعثين العموميين والوكالة العقارية للسكنى أن بطء إجراءات إعداد ومراجعة أمثلة التهيئة العمرانية يحدّ من نجاعة تدخلات الدولة لمساندة المنشآت العمومية العاملة بالمجال.

ولئن تمّ منذ سنة 1990 تحرير قطاع البعث العقاري حيث أصبح الباعثون العموميون يعملون في محيط تنافسي فإنّ تجسيم الالتزامات المحمولة عليهم في ما يتعلّق بتوفير المساكن الاجتماعية وب تفعيل تدخل الدولة لفائدة الفئات محدودة الدخل يتطلّب إيجاد الآليات الملائمة

لمعاضدة مجهوداتهم في تجديد المخزون العقاري قصد تأمين الدور التعديلي للدولة في ما يتعلّق بمستوى أسعار الأراضي المعدّة للبناء⁽¹⁾ وضمان ديمومة إنتاج هذا الصنف من المساكن من قبل الباعثين العموميين.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يتمّ العمل بتوصيات جلسة العمل الوزارية للهيئة الترابية بخصوص إعداد دراسة لضبط الحاجيات المتأكّدة من المدخرات العقارية على مدى 5 سنوات. كما توقّفت منذ سنة 2009 عملية تشخيص الأراضي الدولية بمختلف الولايات قصد تخصيصها لإنجاز مشاريع الفوبرولوس والتي تمّ الانطلاق فيها منذ سنة 2007 مثلما ما جاء برّد الوزارة على التقرير السّابق لدائرة المحاسبات حول المساكن الاجتماعية المموّلة عن طريق الصندوق.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الرصيد العقاري الذي تمّ تشخيصه تمّ استغلاله لفائدة البرنامج الخاصي للسكن الاجتماعي الذي تمّ إقراره في سنة 2012.

3- الأعباء الأخرى

تتمثّل عناصر الكلفة الأخرى للمساكن الاجتماعية خاصّة في الأعباء المالية وفي تكاليف الربط بشبكات الكهرباء والمياه والتطهير والاتّصال. وتمثّل حصّة الأعباء المالية التي يتحمّلها الباعث في إنتاج هذا الصنف من المساكن حوالي 5 % من الكلفة الجمليّة للمسكن وذلك رغم الامتياز الذي تمنحه البنوك للباعث العقاري والمتمثّل في إرجاع جانب من الفوائد الموظّفة على القروض.

وتجدر الإشارة إلى أنّ التأخير في بيع المساكن يؤدي إلى ارتفاع المبالغ التي يتحمّلها الباعث بهذا العنوان. فبالإضافة إلى مدّة إنتاج المساكن التي تتجاوز سنتين، يواجه الباعث أحيانا صعوبات في التسويق ناجمة أساسا عن التأخير في صرف القرض للمشتري أو عن بطء في نسق البيوعات بسبب عدم تلاؤم المسكن مع حاجيات الفئة المستهدفة بالجهة. وقدّرت الدراسة التي تمّ إعدادها في سنة 2005 أنّ كلّ تأخير بشهر في الإنجاز أو البيع ينجّر عنه ارتفاع في الكلفة بعنوان الأعباء المالية بنحو 0,8 %.

وتقتضي هذه الوضعيّة العمل على الحدّ من ارتفاع الأعباء المالية خاصّة عبر الضغط على آجال إسناد القروض وإحكام دراسة السوق من قبل الباعث قصد تلافي البطء في نسق البيوعات.

⁽¹⁾ بلغ معدل التطور السنوي للمتر المربع للعقار نسبة 12,2 % حسب الوكالة العقارية للسكنى.

ولئن شهدت أعباء الربط بمختلف الشبكات تراجعاً في حصّتها من 9,05 % في سنة 2010 إلى 4,81 % في سنة 2013 مقارنة بالكلفة الجمالية للمسكن، فإنه لم يتمّ بعد تجسيم المقترح المتمثّل في اعتماد أسعار تفضلية في كلفة التهيئة لفائدة المشاريع المتعلّقة بالصندوق وفق ما تمّ التعهد به من قبل الوزارة ضمن إجابتها على تقرير الدائرة.

وتؤكّد الدائرة في هذا الخصوص على الحاجة إلى تكريس اعتماد تقنيات البناء المقتصد وعلى العمل على التحكّم في نسق نموّ أسعار مواد البناء وذلك بالتنسيق مع الهياكل المعنية بالقطاع (وزارة التجارة، وزارة الداخلية، مصالح الديوانة...) لا سيما عبر التصدي لظاهرة الاحتكار بما يضمن تزويد المنتجين بمواد البناء في أفضل الظروف.

كما أنّ اعتماد أسعار تفضلية لفائدة المستلزمين العموميين واعتماد مثال هندسي موحد للمساكن ينجز بإشراف من الإدارات الجهوية للتجهيز مع الأخذ بعين الاعتبار للخصوصيات المعمارية لكلّ جهة وتنفيذ القروض المبرمة لتمويل المشاريع المنجزة من قبل الباعثين العقاريين من شأنها أن تمكّن من الاقتصاد في كلفة هذا الصنف من المساكن وأن ترفع من إنتاجية عناصر الإنتاج. وأفادت الوزارة في هذا الخصوص بأنها ستعمل على إيجاد الحلول الكفيلة بالتحكّم في نسق نموّ كلفة المساكن.

III- التصرّف في القروض

تمّ بموجب الاتفاقية المبرمة بين بنك الإسكان ووزارة المالية تكليف البنك بالتصرّف في القروض المموّلة عن طريق الصندوق. ومكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على إخلالات تعلّقت خاصّة بإسناد القروض وباستخلاصها.

أ- إسناد القروض

يتولّى البنك إسناد القروض المموّلة عن طريق الصندوق والتصرّف في موارده وذلك في إطار لجنة يترأسها المدير العام للبنك وتركّب من ممثّلين عن عدد من الوزارات المعنية بالتصرّف في الصندوق. وبلغت القروض المسندة خلال الفترة محلّ الرقابة ما قيمته 85,657 م.د وذلك لفائدة 2552 منتفعاً أي بمعدل 510 قرضاً في السنة⁽¹⁾. ومكّن التدقيق في إسناد القروض من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بأصناف القروض المسندة وبآجال صرفها وبمدى التقيّد بشروط إسنادها.

⁽¹⁾ محاضر جلسات اللجنة الوطنية لإسناد القروض ببنك الإسكان.

1- أصناف القروض

عملا بالنصوص المنظمة لتدخلات الصندوق، يتمّ إسناد القروض لشراء المساكن الجديدة المنجزة من قبل الباعثين العقاريين بعد المصادقة على أثمانها من قبل الوزارة المكلفة بالإسكان أو لتمويل البناء الذاتي أو للتمويل المسبق للمشاريع المنجزة. وتبيّن أنّ قروض شراء المساكن تستأثر بالجزء الأكبر من موارد الصندوق خلال الفترة 2009-2013 بمجموع 2552 قرضا مقابل 4 قروض فقط بعنوان البناء الذاتي.

وشهد عدد القروض المسندة على حساب الصندوق تقلّصا ملحوظا في سنة 2011 حيث تراجع إلى 486 قرضا مقابل 585 قرضا في سنة 2009 و725 قرضا في سنة 2010. ويعزى هذا التراجع حسب ما أفاد به البنك إلى الظروف الاستثنائية التي شهدتها البلاد منذ سنة 2011.

ولئن تمّ ضبط الأسقف المعتمدة لشراء المساكن الجديدة بقرار من الوزير المكلف بالإسكان فقد تمّ تحديد سقف القرض للبناء الذاتي بمحضر اجتماع اللجنة الوطنية لإسناد القروض بتاريخ 7 جوان 1999⁽¹⁾. كما لم يتمّ منذ ذلك التاريخ مراجعة هذا السقف الذي بقي في حدود 12,5 أ.د. وذلك بالرغم من مراجعة أسقف القروض المخصّصة لشراء المساكن الجديدة في عدّة مناسبات. وفي هذا الإطار تدعو الدائرة إلى مراجعة سقف القرض للبناء الذاتي بما يتلاءم مع تطوّر كلفة بناء المساكن.

وعلى صعيد آخر، لوحظ العدول عن تمكين الباعثين العقاريين من آلية التمويل المسبق للمشاريع المنجزة منذ سنة 1994 وذلك بالرغم من تنصيب القانون المتعلّق بالصندوق على هذه الآلية. وبالنظر إلى محدودية إنتاج المساكن القابلة للتمويل عن طريق الصندوق، يتعيّن النظر في إعادة تفعيل هذا الصنف من التدخلات مع توفير الضمانات اللازمة لبيع المساكن حصرا في إطار منظومة الفوبرولوس. ويمكن في هذا الخصوص الاستئناس ببرامج أخرى للنهوض بالسكن الاجتماعي حيث تمّ إبرام عقود إنجاز مع الباعثين العقاريين تحدّد حقوق وواجبات الأطراف المعنية.

2- آجال إسناد القروض

طبقا للفصل 5 من الإتفاقية سالفه الذكر، يتمّ إسناد القروض في مستوى البنك من قبل اللجنة الوطنية لإسناد القروض. وتتولى هذه اللجنة البتّ في مطالب القروض المقدّمة لمختلف فروع

⁽¹⁾ ضبط سقف القروض المسندة بعنوان البناء الذاتي في حدود 12,5 أ.د. تخصص لبناء مسكن لا تفوق مساحته المغطاة 50 متر مربع وتطبق على هذه القروض نفس الشروط المعتمدة لاقتناء مسكن بالنسبة للشريحة الأولى.

البنك والتي تتم إحالتها إلى الإدارة المركزية. ومكّن النظر في محاضر جلسات هذه اللجنة وفي عينة تتكوّن من 1462 منتفعا (من جملة 2552 منتفعا تمتّعوا بقروض فوبرولوس خلال الفترة 2010-2013) من ملاحظة تأخير في تحويل مبالغ القروض إلى المنتفعين.

فقد تبيّن أنّ معدّل الفترة الفاصلة بين تقديم الملف إلى البنك من قبل المنتفع وتسريح القرض بلغ 263 يوما. ولئن لم تحدّد النصوص المنظمة للصندوق الفترة القصوى لدراسة الملف من قبل اللجنة فإنّ الإجراءات المعتمدة في خصوص إسناد القروض العادية للبنك ضبّطت أجلا أقصى للإجابة عن مطالب القرض يبلغ 15 يوما. وأدّى ذلك إلى التأخير في إسناد المساكن وإلى التأثير سلبا على مصالح المواطنين (تحمل أعباء الكراء لأشهر إضافية) وعلى شركات البعث العقاري التي تحمّلت أعباء مالية نتيجة هذا التأخير.

ويعود التأخير المسجّل في إسناد المساكن إلى طول آجال صرف المبالغ التي يتحمّلها الصندوق الوطني للتضامن⁽¹⁾ بعنوان المساهمة في التمويل الذاتي للمسكن لفائدة الأجراء المنتمين لشريحة الفوبرولوس 1. وقد بلغ معدّل آجال تحويل منحة الصندوق الوطني للتضامن 95 يوما خلال الفترة 2009-2013. وقد أثّرت الأحداث التي شهدتها البلاد منذ سنة 2011، سلبا على نسق إنجاز المساكن وتسليمها لأصحابها حيث تمّ الاستيلاء على عدد من هذه المساكن. وأدّى هذا الوضع إلى تجاوز كلفة المسكن لسقف الفوبرولوس وهو ما ساهم في تراجع عرض المساكن خلال السنوات الأخيرة.

وفي هذا الإطار، أفادت الشركة الوطنية العقارية للجنوب بأنّها تحمّلت أعباء مالية إضافية بعنوان القروض المبرمة لتمويل إنجاز المشاريع السكنية تقدر بحوالي 1000 دينار للمسكن الواحد في السنة. وقدّرت الشركة الوطنية العقارية للشمال الخسائر البنكية التي تحمّلتها في سنة 2011 نتيجة التأخير في صرف القروض بمبلغ 36,339 أ.د.

وتجدر الإشارة إلى أنه تمّ بمقتضى الأمر الحكومي عدد 881 لسنة 2015 المتعلّق بتنقيح الأمر عدد 965 لسنة 1977 التنصيص على أن يتكفل صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء بتحمّل مبلغ التمويل الذاتي للأجير بما من شأنه أن يقلّص في آجال إسناد القروض الممنوحة في إطاره.

(1) الأمر عدد 965 لسنة 1977 المؤرخ في 24 نوفمبر 1977 المتعلّق بإحداث صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 3586 لسنة 2009 المؤرخ في 18 نوفمبر 2009.

3- التقييد بشروط إسناد القروض

ضبطت مذكرة العمل عدد 123261 الصادرة عن بنك الإسكان بتاريخ 21 جويلية 2010 شروط إسناد قروض الفوبرولوس طبقا للنصوص المنظمة له. وتتمثل هذه الشروط خاصة في انتماء كل منتفع إلى الشريحة المعنية به وفي أقدمية بسنتين على الأقل بالقطاع الخاص وفي توفير التمويل الذاتي الذي تختلف حصته حسب صنف الفوبرولوس. وبالإضافة إلى هذه الشروط يتم الأخذ في الاعتبار لدخل المنتفع (وغيره) ولقدرته على الخلاص. ولوحظ من خلال النظر في عينة شملت 115 ملفا خلال الفترة 2009-2013 عدم تقييد البنك في بعض الحالات بالشروط المطلوب توفرها لإسناد هذه القروض.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المصالح المركزية للبنك المكلفة بالتصرف في قروض الفوبرولوس لا تتولى حفظ ملفات القروض المرفوضة بما لا يمكن من مراقبة موضوعية أسباب الرفض ومن تقييم العدد الجملي لطلبات القروض الواردة على البنك لشراء مساكن ممولة عن طريق الصندوق. وأفاد البنك ضمن إجابته بأنه سيتم الاحتفاظ بهذه الملفات مستقبلا.

وبيّنت الأعمال الرقابية عدم تقييد اللجنة أحيانا بالنصوص المتعلقة بالأجر الأدنى المضمون حيث تولّت إسناد قروض دون احترام الأسقف المنصوص عليها وهو ما يؤدي إلى انتفاع أجراء بقروض لا تتماشى مع الفئة التي ينتمون إليها. وأجاب البنك في هذا الخصوص بأنه يمكن أن ينتفع الأجير بمسكن مخصص للشريحة الأرفع إذا ما توفّر عامل السن والتمويل الذاتي.

كما لوحظ من خلال فحص ملفات القروض أنّ اللجنة لم تعتمد في بعض الحالات طريقة موحدة من حيث احتساب منحة الإنتاج أو عدم احتسابها رغم أنّ النصوص المنظمة للصندوق نصّت على ضرورة احتساب الأجر الشهرية الخام باعتبار كافة المنح. وأفاد البنك ضمن إجابته بخصوص هذه الحالات "بأنّ اللجنة ارتأت عدم احتساب منحة الإنتاج إذا كان ذلك سيحرم المترشح من التمتع بقرضه".

ويؤدي التصرف على هذا النحو إلى إسناد قروض لغير الفئة المستهدفة وإلى عدم المساواة بين المستحقين. لذا تؤكد الدائرة على ضرورة اعتماد طريقة موحدة لاحتساب الدخل الشهري للأجير بكافة عناصره احتراماً لمبدأ المساواة.

وعلى صعيد آخر، تبيّن أنّ البتّ في ملفات القروض يستند أحيانا إلى وثائق لا تستجيب للمتطلبات الشكلية الجوهرية. فعلى سبيل المثال، اتّضح أنّ وثيقة الانخراط بالصناديق الاجتماعية تفتقر في بعض الحالات إلى ختم وإمضاء الإدارة المعنية ممّا من شأنه أن يؤدي إلى مخاطر إسناد قروض لغير مستحقيها. وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ التفطن إلى عملية تزوير لوثائق انخراط بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي⁽¹⁾. وبلغت قيمة القروض المسندة بناء على وثائق انخراط مدلسة 425,6 أ.د.

وتؤكّد الدائرة في هذا الصدد، على ضرورة توفير الضمانات القانونية اللازمة للتثبت من مصداقية الوثائق المقدّمة ضمن الملفات لتفادي حصول مثل هذه التجاوزات. وأفاد البنك في هذا الخصوص بأنّه تمت مراسلة المصالح المعنية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي دون تلقي ردود في الغرض.

ومن جهة أخرى، وخلافاً لمذكرة العمل عدد 123261 الصادرة عن البنك في سنة 2010 بخصوص عقد التأمين، وافقت اللجنة على إسناد بعض القروض بالرغم من رفض شركة التأمين التغطية الكلية لهذه القروض. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يزيد في مخاطر عدم تسديد القروض المعنية وفي حجم المتخلّلات بعنوان القروض المسندة على موارد الصندوق.

وأفاد البنك في هذا الإطار بأنّه يتقيّد بكافة شروط إسناد القروض إلّا أنّه وأمام وضعيات خاصّة وفي حالات محدودة ومبرّرة اتخذت اللجنة الوطنية بعض الاستثناءات.

ب- استخلاص مستحقات الصندوق

شملت الأعمال الرقابية المتعلّقة بالاستخلاص كلاً من الإدارة المركزية وفروع البنك والإدارات الجهوية وذلك أساساً من خلال توزيع استبيان شمل كافة فروع البنك ممن لها قروض غير مستخلصة تمّ إسنادها على موارد الصندوق (79 فرع) من جملة 96 فرعاً بالبنك. وتمّ في هذا الإطار الوقوف على إخلالات تعلّقت بحجم البقايا للاستخلاص وبإجراءات الاستخلاص.

⁽¹⁾ تم تقديم شكاية في حق بنك الإسكان إلى وكالة الجمهورية بصفاقس بتاريخ 23 مارس 2010 على إثر تفطن مصالح التفقدية العامة التابعة للبنك إلى ملفات مدلسة قدمها أصحابها للحصول على قروض فوبرولوس دون وجه حقّ. وتتضمّن هذه الملفات شهادات أجور وشهادات انخراط لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مدلسة.

1- القروض غير المستخلصة

بلغت جملة القروض غير المستخلصة في موفى سنة 2013 ما قيمته 74,149 م.د. وتتوزع هذه المستحقات بين أصل الدين بمبلغ 43,991 م.د والفوائد التعاقدية بمبلغ 30,158 م.د.

وتعود جملة هذه المستحقات إلى 79 فرعاً للبنك يستأثر منها 42 فرعاً بنسبة 94 %. وأظهر توزيع مستحقات الصندوق حسب الجهات أنّ الجزء الأوفر منها تعلّق بجهة تونس الكبرى بمبلغ قدره 18,380 م.د تليها جهة صفاقس بمبلغ ناهز 17,698 م.د.

وتبيّن من خلال معالجة المعطيات الخاصّة بالقروض غير المستخلصة أنّ شريحة الأجراء من فئة "فوبرولوس¹" تستأثر بالقسط الأكبر من هذه المتخلّلات بقيمة 58,848 م.د في موفى سنة 2013 أي بنسبة 70 %. وشهدت المبالغ غير المستخلصة بعنوان القروض المسندة لهذه الفئة من الأجراء ارتفاعاً ملحوظاً خلال السنوات الأخيرة حيث تطوّرت بنسبة 65 % بين سنتي 2009 و2013.

وتبيّن أنّ بعض المستحقات تعود إلى سنوات قديمة وتتعلّق بقروض تمّ إسنادها بمقتضى أوامر غير قابلة للنشر لتمويل عمليات خصوصية لا تدرج ضمن التدخلات المحدّدة بالنصوص المنظمة للصندوق وذلك كما أكّده البنك ضمن إجابته.

وإجمالاً تمّ استخلاص مستحقات القروض التي حلّ أجلها بنسب تراوحت بين 75 % و 85 % خلال الفترة 2009-2013. وباعتبار جملة متخلّلات الصندوق بعنوان القروض المسندة منذ إحداثه تكون نسبة الاستخلاص خلال نفس الفترة في حدود 45 %.

وبهدف الرّفْع من نسبة استخلاص الديون التي تعلّقت بفترات قديمة، توصي الدائرة بتجسيم المقترحات المتمثّلة في إعادة جدولة القروض غير المستخلصة⁽¹⁾ وبمزيد التنسيق بين البنك ووزارة المالية قصد إيجاد الآليات الكفيلة باستخلاص مستحقات الصندوق.

2- إجراءات الاستخلاص

ينصّ الفصل 7 من الاتّفاقية المبرمة بين البنك ووزارة المالية على تكليف البنك بمتابعة استخلاص القروض التي حلّ أجلها (الأصل والفوائد التعاقدية). وتنصّ المذكرة التنظيمية عدد 3

⁽¹⁾ المكتوب الصادر عن البنك عدد 546605 بتاريخ 29 سبتمبر 2010.

لسنة 2008 على إحداث لجنة صلب البنك مكلفة بمتابعة وضعية الاستخلاص ورسم سياسة البنك في مجال متابعة واستخلاص مستحقاته وإيجاد الصيغ الكفيلة بتفعيلها من طرف الإدارات المعنية بالبنك قصد التقليل من حجم الديون غير المستخلصة. غير أنه تبين وجود نقص في التنسيق بين إدارة متابعة الاستخلاص والإدارة المكلفة بالشؤون القانونية بالبنك لمعالجة الملفات في طور الانتظار والتسريع في معالجة الإشكاليات العالقة بها.

كما لم يتوفر للدائرة ما يفيد عرض ملفات تتعلّق بديون غير مستخلصة على أنظار اللجنة المذكورة ولم يتمّ مدّ الدائرة بمحاضر جلساتها. وتدعو الدائرة في هذا الصدد إلى التنسيق بين مصالح البنك لإحكام متابعة استخلاص مستحقات الصندوق. وأفاد البنك بأنّه سيقع العمل على تلافي هذا النقص لمزيد النجاعة في استخلاص القروض المتعثّرة.

وبالإضافة إلى ذلك، وخلافا لما تنصّ عليه المذكرة الداخلية للبنك عدد 3 لسنة 2014 حول ضرورة قيام نقاط البيع التابعة للبنك بتحيين المعطيات الخاصّة بالحرفاء وإدراج كل التغيرات التي تطرأ على عناوينهم فقد تبين غياب معطيات محينة ودقيقة تخصّ المنتفعين بقروض على موارد الصندوق خاصّة ممن تعلّقت بهم ديون قديمة غير مستخلصة.

وبلغت جملة القروض غير المستخلصة إلى موفى سنة 2013 لدى فروع البنك التي أجابت عن الاستبيان (19 فرعاً) ما قيمته 25,749 م.د أي ما نسبته 35 % من مجموع القروض غير المستخلصة (74,149 م.د). وتوزعت هذه المتخلّلات بين مرحلة ما قبل النزاعات (65 %) ومرحلة الانتظار (8 %) ومرحلة النزاعات (27 %).

وخلافا لمقتضيات المذكرة سالفة الذكر، تمّ تسجيل نقائص في معالجة الملفات المتعلّقة بمستحقات الصندوق في مرحلة ما قبل النزاعات حيث لم تتعدّ نسبة الملفات التي تمّ توجيه رسائل استدعاء في شأنها لمطالبة أصحابها بتسوية وضعياتهم تجاه البنك 26 % من جملة الملفات المفروض إخضاعها لهذا الإجراء.

ولئن تبين قيام فروع البنك بمتابعة مستحقات الصندوق عبر توجيه رسائل إنذار إلى المعنيين عن طريق عدل منفذ حيث ناهزت نسبة الملفات التي شملها هذا الإجراء 70 % من جملة الملفات فإنّ عدد الملفات التي شملتها رسائل إنذار بعقل مضمونة الوصول مع الإعلام بالبلوغ يبقى دون المطلوب حيث لم تتعدّ نسبتها 31 %. ويعزى ذلك إلى الصعوبات التي يواجهها البنك عند إجراء العقل على العقارات وبيعها واستخلاص مستحقات الصندوق بسبب عدم تسجيل العقارات بإدارة الملكية

العقارية وعدم قيام الباعث العقاري بتقسيم الرسم العقاري الأصلي وعدم استخراج رسوم منفردة وكذلك بسبب غياب تقرير الاختبار الذي يتم إجراؤه بإذن قضائي.

وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ عدم الحرص على متابعة الملفات في مرحلة النزاعات من طرف فروع البنك ويتم تبرير ذلك بطول الإجراءات وبعدم ضمان تحقيق نتائج إيجابية في القضايا المنشورة. وتوصي الدائرة في هذا الإطار بضرورة التقيّد بالإجراءات القانونية المنصوص عليها بمجلة المرافعات المدنية والتجارية وباستيفاء جميع إجراءات الاستخلاص.

وفيما يتعلّق بالضمانات الموظّفة لتغطية القروض الممنوحة والمتمثّلة في رهن من الدرجة الأولى على العقار وتوطين المرتّب والتأمين على الحياة فقد أظهرت نتائج الاستبيان أنّه لا يتمّ أحيانا تسجيل رهن العقار لفائدة البنك لدى إدارة الملكية العقارية بالنسبة لعدد من الفروع. كما أفادت بعض الإدارات الجهوية للبنك بأنّه لم يتمّ ترسيم الرهن على العقار لدى إدارة الملكية العقارية بالنسبة لأغلب المنتفعين بسبب عدم إبرام عقد تكميلي بين المنتفع بالقرض والباعث العقاري. ومن شأن هذا الوضع أن يؤدي إلى احتمال بيع العقار من قبل المنتفع قبل إتمام خلاص القرض.

لذا تدعو الدائرة إلى الحرص على القيام برهن العقار وذلك لتفادي إمكانية بيع المنتفع للمسكن قبل إتمام خلاص القرض. وقد أكّد البنك على أنه تمّ بعث مصلحة تعنى بترسيم الرهون ومتابعتها.

*

* *

يستدعي إحكام التصرف في صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء وضع إستراتيجية واضحة تستند إلى برامج عمل سنوية وإلى أهداف كمية مضبوطة وتنصهر ضمن الاستراتيجيات الوطنية للسكن وضمن مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويتم ذلك باعتماد مقاربة تضمن تشريك جميع الأطراف المعنية بالمجال. ويتطلب ذلك خاصة تقيّد كلّ المتدخلين بالمهام الموكولة إليهم واحترام تعهداتهم في هذا الإطار ووضع الآليات الملائمة للتنسيق فيما بينهم.

وقصد ضمان توجيه تدخلات الصندوق حصرا للأجراء من ذوي الدخل المحدود والمتوسّط يتعيّن العمل على تدعيم نسق استهلاك الاعتمادات المتوفرة له تفاديا لتراكمها الذي ساعد أحيانا على

اللجوء إلى حساب الصندوق في عديد المناسبات كحساب مدخرات يتم استعماله لتغطية جانب من المصاريف العمومية لا تشمل الفئة المستهدفة من إحدائه.

ويتطلب الرفع من نسق إنتاج المساكن الاجتماعية الممولة عن طريق الصندوق العمل على تعزيز الدور التأسيري والتعديلي للهيكل العمومية المعنية بتدخلاته وتوفير المساندة اللازمة للباعثين العقاريين العموميين قصد ضمان مواصلة تأمين الدور الاجتماعي الموكول إليهم في هذا المجال وإقرار الحوافز التي من شأنها أن تدعم إقبال الباعثين الخواص على إنتاج هذا الصنف من المساكن.

ويقتضي احترام مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص للانتفاع بتدخلات الصندوق التقيّد بالنصوص القانونية والترتيبية التي تضبط شروط إسناد القروض. كما يتّجه العمل على صرف القروض في الآجال ضمانا لمصالح الفئات المستهدفة وللتوازنات المالية للباعثين العقاريين.

كما أنّ المصالح المعنية باستخلاص مستحقات الصندوق مدعّوة إلى العمل على إحكام متابعة الاستخلاص في مستوى مختلف فروع بنك الإسكان وتفعيل النصوص الترتيبية في هذا الغرض. وتتأكد الحاجة في هذا الإطار إلى دعم التنسيق بين مختلف المتدخلين لإيجاد الحلول العملية الكفيلة بتطهير وضعية الحسابات وتصفية المتخلّلات التي تعود إلى فترات قديمة.

ردّ وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية

في خصوص وضع إستراتيجية تخصّ تدخلات الصندوق ضمن الإستراتيجية العامّة للسكن، تمّ الشروع في الدراسة الإستراتيجية حول آفاق تطور قطاع السكن بداية سنة 2014 وتأتي هذه الإستراتيجية في ظلّ أوضاع حرجة تمرّ بها البلاد في ميدان السكن تتمثل خاصة في عدم تلبية الآليات المتوخّاة والبرامج السكنية المعتمدة لطموحات المجتمع وخاصة الفئات ذات الدخل المحدود وغير الأجراء الذين لا تغطيهم أي منظومة تمويل، إضافة إلى عدم قدرة المنظومة السكنية على توفير منتج سكني اجتماعي يضمن توزيع متوازن لتدخلاتها في كافة أنحاء البلاد وعجزها على الضغط على كلفة المساكن التي ارتفعت بنسق سريع في السنوات الأخيرة.

وتهدف هذه الإستراتيجية إلى تقييم أداء قطاع السكن خلال العقود الماضية وترمي إلى إصلاح السياسة السكنية المتبعة وذلك بالضغط على الكلفة وتحسين ظروف الحصول على مسكن لائق خاصة بالنسبة للفئات الاجتماعية ذات الدخل المحدود، إضافة إلى وضع خطة عمل وإجراءات جديدة تمكّن من توفير السكن الملائم في وسط مستدام يستطاب فيه العيش.

ولإنجاز الإستراتيجية الجديدة، تمّ تكليف ثلة من الخبراء التونسيين والدوليين بإعداد دراسات محورية متعلقة بالقطاع تتمثل أساسا في:

- دراسة حول الإطار الاقتصادي الشامل لقطاع السكن وتقييم المنح العمومية في هذا المجال ومدى قدرة المالية للأسر للحصول على مساكن،
- دراسة حول توفير العقار في قطاع السكن،
- دراسة حول القطاع المنظم للبناء الذاتي للمساكن،
- دراسة حول إنتاج المساكن عن طريق الباعثين العقاريين الخواص،

- دراسة حول الإطار الترتيبي والجبايي للاستثمار العقاري لمجالي المساكن المعدة للكرء والبعت العقاري الخاص،
- دراسة حول تقييم وتحليل دور وفاعلية المؤسسات المعنية بقطاع السكن،
- دراسة حول تقييم الإطار القانوني وأدوات التخطيط العمراني،
- دراسة حول السكن القديم،
- دراسة حول تقييم وتحليل آليات تمويل السكن،
- دراسة حول السكن العشوائي،

وتتم القيام باستشارة جهوية واستشارة وطنية تحت إشراف الوزارة، تهدف إلى إثراء الدراسة من خلال تشريك مختلف المتدخلين في قطاع السكن.

وفي إطار خطة العمل المقترحة لتنفيذ الدراسة الإستراتيجية، تمّ تكليف ثلة من الخبراء التونسيين والدوليين بإعداد دراسات محورية متعلقة، إضافة إلى عدة محاور أخرى، بتمويل السكن ومن ضمنها منظومة الفوبرولوس.

وفي إطار هذه المقاربات سيقع العمل كذلك على تطوير آليات التصرف في موارد صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء بما يمكن من ضمان التنسيق المطلوب لتدخلات الصندوق لا سيما على مستوى البرمجة والتنسيق بين المتدخلين، ولهذا الغرض نرى من الأجدي إحداث وحدة تصرف بالإدارة العامة للإسكان، (وهي المؤهلة موضعيا لذلك)، تعنى ببرمجة وتنسيق ومتابعة برامج الصندوق وتقييم تدخلاته بصفة موضوعية وتقديم المقترحات المستقبلية في ما يتعلق ببرنامج تدخلاته مما يمكن من تحقيق الهدف المتمثل في تطوير التصرف في موارد صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء.

وفي ما يتعلق بإحكام ضبط التقديرات بعنوان تدخلات الصندوق وحسن استغلال الموارد المتوفرة بعنوانه، يتّجه الرأي حاليا على مستوى الوزارة وخاصة بعد النتائج الأولية للدراسة التي هي بصدد الإعداد بالتنسيق مع البنك العالمي إلى تنويع مجالات تدخل

الصندوق، لتفادي ضعف استهلاك موارد صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء ومن ذلك :

- الإبقاء على تمويل صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء لاقتناء المساكن الجديدة المنجزة من قبل الباعثين العقاريين، وخاصة داخل البلاد، مع مراجعة سقف ثمن هذه المساكن المحدد من قبل الوزير المكلف بالإسكان بما يتناسب مع الأثمان المتداولة في السوق ويمكن اعتماد نسبة التضخم المسجلة لأهم مواد البناء في تحديد تحيين الأثمان.

- أن يقوم الصندوق بتقديم قروض للأجراء لاستعمالها كتمويل ذاتي لاقتناء مسكن جديد في حدود قيمة القرض المحددة بالنسبة لكل فئة من فئات الفوبرولوس.

- تفعيل آلية البناء الذاتي المنصوص عليها بالأمر المنظم لصندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء وذلك لتمويل بناء مسكن فردي على قطعة أرض على ملك الأجير أو فوق مسكن عائلي أو لتوسيع مسكن قائم على ملك الأجير.

- تدخل صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء لتوفير العقار المناسب سواء لفائدة الأجير وذلك بتوفير مقاسم مطهرة بثمن يراعي الطاقة الشرائية للأجراء، أو لفائدة الباعثين العقاريين لإنجاز مشاريع سكنية إجتماعية.

- تفعيل آلية التمويل المسبق لفائدة الباعثين العقاريين في إطار مشاريع يتم تخصيصها للمساكن الإجتماعية الموجهة لفائدة الأجراء.

- إيجاد آليات حقيقية من شأنها تحفيز الباعثين العقاريين العموميين والخواص للإقبال بصفة أكبر على إنتاج المساكن الإجتماعية، وفي هذا المجال لا بد من إيجاد شراكة حقيقية بين الباعث العقاري المهتم بالسكن الاجتماعي والوزارة المكلفة بالإسكان وذلك بواسطة عقد برنامج يبرم بين هذه الأطراف يمكن الباعث من جملة من الحوافز والإمتيازات مقابل تخصيص المشروع للسكن الاجتماعي.

وبهدف توجيه تدخلات الصندوق حصرا للأجراء من ذوي الدخل المحدود والمتوسّط نقترح مراجعة الأمر عدد 965 بتاريخ 24 نوفمبر 1977 المنظم للصندوق بتنويع تدخلاته حسب ما تم بيانه أعلاه وذلك لإستهلاك جميع موارده.

وللتحكم في نسق نموّ كلفة المساكن نقترح أن يقع توفير العقارات المخصصة للسكن الإجتماعي الموجه للأجراء وذلك عبر:

- توفير مخزون كافي من الأراضي الدولية لإستهلاكها للغرض،
- وإن لزم الأمر إستعمال موارد الصندوق لشراء ما يلزم من العقارات لإنجاز هذه المشاريع السكنية في المواقع التي تشهد تطورا في الطلب.

ردّ بنك الإسكان

- بخصوص احترام أجل صرف القروض

نأمل أن يمكننا صدور الأمر الحكومي عدد 881 لسنة 2015 بتاريخ 23 جويلية 2015 من اختصار الأجل وذلك بعد تكفل صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء بالمنحة عوضا عن الصندوق الوطني للتضامن.

- بخصوص تدقيق الحساب

لقد راسل البنك بتاريخ 4 جوان 2015 وزارتي المالية والتجهيز والإسكان والتهيئة الترابية قصد مراجعة الاتفاقية.

- بخصوص مصداقية بعض الوثائق

تمت مراسلة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في هذا الشأن ولم نتلق أية إجابة.

- بخصوص حفظ الملفات المرفوضة

سيقع الاحتفاظ مستقبلا بنسخ من المطالب المرفوضة.

- بخصوص ترسيم الرهون

لقد قام البنك ببيع مصلحة تعنى بترسيم الرهون ومتابعتها ولكن يبقى البعض منها غير مرسوم لأسباب خارجة عن نطاقه خاصة منها تأخير الباعثين العقاريين في تسوية الوضعيات العقارية لمشاريعهم.

- بخصوص عقد التأمين

تنص القوانين المنظمة لقروض صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء على ضرورة إمضاء المنتفع على عقد تأمين الحياة.

- بخصوص النقص المسجل في التنسيق بين إدارة الاستخلاص ونظيرتها المكلفة بالشؤون القانونية

سيقع العمل على تلافي هذا النقص لمزيد النجاعة في استخلاص القروض المتعثرة.

- بخصوص نسبة استخلاص القروض

نعلمكم أن نسبة استخلاص القروض تجاوزت 80 % وذلك دون اعتبار القروض المسندة منذ إحداث صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء وتلك التي وقع إسنادها بمقتضى أوامر غير قابلة للنشر والتي لا تستجيب للشروط المعمول بها.

- بخصوص التقيد بشروط إسناد القروض

يتقيد البنك بكافة شروط إسناد القروض إلا أنه وأمام وضعيات خاصة وفي حالات محدودة ومدعمة اتخذت اللجنة الوطنية بعض الاستثناءات.

كما ارتأت اللجنة الوطنية تمشياً بخصوص عدم احتساب منحة الإنتاج في الأجر
الخام وذلك لعدم انتظامها وديمومتها.

المستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس

تمّ إحداث المستشفى العسكري الأصلي للتعليم (فيما يلي المستشفى) بمقتضى الفصل 48 من القانون عدد 83 لسنة 1975 المؤرخ في 30 ديسمبر 1975 والمتعلق بضبط قانون المالية لتصرف 1976⁽¹⁾. ويصنّف هذا المستشفى⁽²⁾ ضمن المستشفيات الجامعية وهو مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تخضع إلى إشراف وزارة الدفاع الوطني.

وتتمثّل مهامّ المستشفى أساسا في توفير علاجات ذات اختصاص عال للعسكريين وللمدنيين التابعين لوزارة الدفاع الوطني وكذلك لعائلاتهم. ويمكن له بصفة ثانوية توفير خدمات وعلاجات بمقابل إلى كلّ شخص طبقا لنفس الشروط الجاري بها العمل بالمستشفيات الجامعية التابعة لوزارة الصحة. ويتّخذ المستشفى كلّ التدابير التي تضمن حسن تنفيذ مخططات التدخل الطبي خلال الكوارث والعمليات العسكرية". كما يساهم في التدريس الجامعي وما بعد الجامعي.

ويدير المستشفى مدير يعيّن بأمر. كما يضمّ المستشفى مجلسا استشاريا يدعى المجلس العلمي مكلف خاصة بإبداء الرأي في تطوير البحث العلمي ومتابعة سير الأقسام واقتناء المعدات الطبية.

وشهد عدد المرضى المقيمين وأيام الإقامة نسقا تصاعديا حيث مرّا على التوالي من 21.324 مريضا مقيما و139.589 يوم إقامة في موفى سنة 2009 إلى 26.801 مريضا مقيما و160.204 يوم إقامة في موفى سنة 2013. وكذلك كان الشأن بالنسبة إلى عدد العيادات الخارجية الذي تطوّر خلال نفس الفترة من 227.511 إلى 237.199 عيادة خارجية.

وبلغ عدد الأعوان بالمستشفى 2405 عوناً في موفى سنة 2013 منهم 1.709 عوناً عسكرياً و696 عوناً مدنياً موزعين بين 177 إطاراً طبياً و31 إطاراً موازياً للطب و1.173 إطاراً شبه طبّي و1.024 إطاراً غير استشفائي.

وبلغت في موفى سنة 2013 الموارد الاعتيادية للمؤسسة 44,834 م.د.⁽³⁾ دون اعتبار فواضل العنوان الأوّل المنقولة والبالغة 20,068 م.د. في موفى سنة 2012. كما بلغت نفقات التسيير 56,788 م.د. استأثرت منها النفقات المتّصلة بالأدوية والمستلزمات الطبية بحوالي 22,414 م.د.⁽⁴⁾.

(1) انطلق نشاط المستشفى العسكري خلال سنة 1958.

(2) طبقا للأمر عدد 258 لسنة 2003 المؤرخ في 4 فيفري 2003 والمتعلق بتنظيم وتسيير المستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس.

(3) منها 18,815 م.د. بعنوان المنحة التكميلية لخلاص ديون الصيدلية المركزية.

(4) يتمّ تحميل نفقات التأجير على ميزانية وزارة الدفاع الوطني.

ولم يخضع المستشفى في السابق إلى رقابة خارجية وبذلك تكون رقابة دائرة المحاسبات أول مهمة رقابية على حسابات وتصرف المستشفى. وتهدف المهمة الرقابية إلى النظر في نشاط المستشفى ومختلف أوجه التصرف المعتمدة. وقد شملت الأعمال الرقابية أساسا الفترة الممتدة من سنة 2009 إلى جوان 2014 تبين من خلالها سعي المؤسسة إلى الارتقاء بنوعية الخدمات التي تؤمنها. غير أنّ العديد من الجوانب مازالت بحاجة إلى التحسين تعلق أهمها بالتنظيم ونظام المعلومات والخدمات الصحية فضلا عن التصرف في الفضاءات والتجهيزات والتصرف المالي.



أبرز الملاحظات

- تنظيم المستشفى وتسييره ونظامه المعلوماتي

تبين عدم تطابق الهيكل التنظيمي مع ما هو معمول به فعليا حيث لم يتم تفعيل بعض المصالح الإدارية المنصوص عليها وتم إحداث مصالح أخرى دون نص. ولوحظ غياب نظام داخلي خاص بالمستشفى خلافا لما هو معمول به بالمستشفيات التابعة لوزارة الصحة.

وخلافا للنصوص الجاري بها العمل، لم يتم التنصيب بالأمر المنظم للمستشفى على هيكل يعنى بالأرشيف. كما لوحظ غياب مصلحة تعنى بالشؤون القانونية والنزاعات.

ومن جهة أخرى، تمارس الإدارة العامة للصحة العسكرية بوزارة الدفاع الوطني الإشراف على المستشفى العسكري وتنسيق أنشطته ومراقبتها وتقييمها. وقد لوحظ في هذا الشأن أن مديرها العام إبان إنجاز عملية الرقابة هو في الآن نفسه طبيب مباشر بالمستشفى مما قد ينجز عنه صعوبات في تحديد المهام والعلاقة بينه وبين مدير المستشفى.

ويشكو نظام المعلومات جملة من النقائص تتعلق خاصة بغياب مخطط مديري للإعلامية بالإضافة إلى عدم توفر التطبيقات المعلوماتية ببعض الأقسام وعدم اندماج التطبيقات المتوفرة فيما بينها مما يحول دون إنجاز ملف طبي إلكتروني موحد لكل مريض. وتشكل هذه الوضعية عائقا أمام توفير كامل المعطيات الضرورية لتقييم نشاط الأقسام وجودة الخدمات.

لذلك ينبغي تعميق النظر حول الصبغة القانونية للمستشفى حتى تتلاءم مع الطبيعة الاستعجالية لتنفيذ بعض نفقاته إضافة إلى العمل على تركيز منظومة إعلامية شاملة ومندمجة تساعد على توفير المعطيات الضرورية لتحديد الكلفة الحقيقية للخدمات الطبية.

- إسداء الخدمات العلاجية

لم يتم تفعيل 9 أقسام من جملة 47 قسما منصوصا عليها بالأمر المنظم للمستشفى يذكر منها خاصة قسم المعالجة بالأشعة بالرغم من الارتفاع المطرد لعدد مرضى السرطان وتأكيد المجلس العلمي على ضرورة توفر طبيب وفيزيائي مختصين في المعالجة بالأشعة.

ويواجه المستشفى صعوبات في انتداب الإطارات الطبية والمحافظة عليها حيث سجّلت 43 استقالة خلال الفترة 2009-2013. كما لم يتمكّن المستشفى من انتداب الإطارات شبه الطبية المبرمجة وشهدت نسبة تغطية الحاجيات من هذه الإطارات انخفاضاً متواصلاً ولم تتجاوز 58% في سنة 2012 بالرغم من ارتفاع نسق النشاط به.

كما تبين أنّ الاستمرارية الليلية في حاجة إلى الدعم بالإطارات الطبية اللازمة عملاً بالنصوص الجاري بها العمل.

وتتمّ تسجيل إخلالات تتعلّق بالمقوّمات الأساسية لحفظ الصحة وبمعالجة النفايات الخطرة داخل بعض الأقسام الطبية يذكر منها قسم التشريح وعلم الخلايا المرضية الذي يستعمل مادّة الفورمول المصنّفة من قبل المركز العالمي للبحوث حول السرطان ضمن الموادّ المسرطنة وقسم الطبّ النووي الذي تعدّ نفاياته خطرة.

ولا يتولّى المستشفى إعداد تقارير دورية لتقييم نشاط الأقسام. وقد اتضح تباين في نسبة إشغال الأسرة التي تجاوزت 100% ببعض الأقسام في حين ظلّت دون 50% بأقسام أخرى.

ولم يحرص المستشفى على الاستغلال الأمثل للفضاءات والتجهيزات المتوفّرة لديه كما يدلّ على ذلك وجود تجهيزات لم يتمّ استعمالها طيلة الفترة 2004-2013 بالرغم من حالتها الحسنة يذكر منها خاصة 5 آلات بقيمة 226,025 أ.د. وعدم استغلال بنك الأنسجة منذ حوالي خمس سنوات والذي تتوفّره تجهيزات طبية تقدّر بحوالي 167,5 أ.د.

كما تبين وجود تجهيزات معطّبة منذ فترات طويلة تراوحت بين سنة وأربع سنوات بالإضافة إلى تسجيل نقص في التجهيزات الضرورية على غرار جهازين (accélérateur linéaire و pet-scan) بالرغم من دورهما في استقصاء ومعالجة عدد من الأمراض السرطانيّة وتأكيد المجلس العلمي على ضرورة اقتنائهما.

- التصرف المالي والمحاسبي

تبين أنّه لم يتمّ استصدار قرار صادر عن وزيرى الدفاع الوطني والمالية يضبط تعريفات الخدمات الصحيّة لفائدة المدنيين حيث يتمّ تحديدها من قبل مدير المستشفى علماً بأنها تفوق أحياناً تعريفات المستشفيات العمومية بنسبة 50%. كما اتّضح وجود بعض الأخطاء على مستوى الفوترة ساهمت في وجود زيادة أو نقص في معاليم التداوي المستوجبة. وتمّ تسجيل تأخير في فوترة بعض الخدمات الصحيّة يتجاوز أحياناً 15 شهراً مقارنة بتاريخ خروج المرضى بالإضافة إلى عدم فوترة خدمات بقيمة 262 أ.د. تتعلّق بالفترة المتراوحة بين شهري مارس 2010 وماي 2014.

وبلغ مجمل مستحقات المستشفى 4.178,126 أ.د. خلال الفترة 2007-2013 علماً بأنّ المتخلّلات بذمة أقارب الرئيس السابق أو أشخاص آخرين تمّت معالجتهم بأمر منه أو من عائلته بلغت 724 أ.د خلال الفترة 2001 - 2011 دون أن يسعى المستشفى إلى استخلاصها.

وسجّلت بعض النقائص على مستوى تنفيذ النفقات تعلّقت أساساً بالحصول على تأشيرة التعهّد بالنفقة وإصدار طلبات تزوّد على سبيل التسوية فضلاً عن عدم دقّة تحديد الحاجيات والإخلال بقواعد الشفافية والمساواة بين العارضين. فقد لوحظ لجوء المستشفى أحياناً إلى التفاوض المباشر مع بعض المزوّدين واعتماد طريقة الوضع على الذمّة آلات التحليل مقابل اقتناء الكواشف المخبرية بصفة حصريّة لديهم.

وتؤكّد الدائرة على ضرورة إرساء نظام رقابي داخلي يمكن من إيلاء فوترة الخدمات الطبية المزيد من العناية والتقيّد بالتراتب الجاري بها العمل عند إنجاز النفقات.



I- التنظيم والتسيير والنظام المعلوماتي

مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على نقائص تعلّقت بالتنظيم والتسيير والنظام المعلوماتي.

أ- التنظيم والتسيير

لم يتمّ تفعيل جلّ المصالح التي تمّ ضبطها بقرار وزير الدفاع الوطني عدد 406 لسنة 2005 المؤرّخ في 20 جوان 2005، كما لوحظ وجود شغورات على مستوى وحدة الإسناد من بينها مصالح دائرة مراقبة التصرف الأربعة و3 من جملة 4 مصالح بدائرة الأفراد. ولوحظ عدم تطابق الهيكل التنظيمي المنصوص عليه بالأمر عدد 258 لسنة 2003 والمتعلق بتنظيم وتسيير المستشفى مع الواقع حيث لم يتعرّض النصّ المذكور إلى مكتبي الاعلاميّة والناظر العامّ اللذين يعودان بالنظر مباشرة إلى مدير المستشفى.

وخلافا للقانون عدد 95 لسنة 1988 المؤرّخ في 2 أوت 1988 والمتعلّق بالأرشفيف والأمر عدد 1981 لسنة 1988⁽¹⁾، لم يتمّ التنصيب بالأمر المنظم للمستشفى على هيكل يعنى بالأرشفيف ولم يتمّ تركيز وحدة تعنى بالتصرف في الأرشفيف. وتمّ بداية من 24 سبتمبر 2013 الاقتصار على تكليف عون غير متفرّغ أوكلت له هذه المهمة إضافة لمهامه الأصليّة. كما لم يتولّ المستشفى وضع برنامج للتصرّف في الوثائق وإعداد جداول مدد استبقاء الوثائق الإدارية ولم تتمّ أية عملية إتلاف للأرشفيف القديم. واتضح عدم تخصيص أماكن لحفظ الأرشفيف المركزي بالمؤسسة نظرا إلى ضيق الفضاءات. ويتمّ حفظ الأرشفيف في أماكن غير مناسبة ممّا نتج عنه اكتظاظ بالفضاءات على غرار قسم طبّ أمراض النساء والتوليد. وينتج عن هذه الوضعية ضياع الملفات الطبية وغير الطبية وصعوبة البحث عنها.

ولوحظ غياب مصلحة تعنى بالشؤون القانونية والنزاعات على خلاف ما هو معمول به بالمؤسسات العمومية للصحة. وتمّ بداية من فيفري 2009 فتح المصحّة متعدّدة الاختصاصات بمفتاح سعد الله والتي تعتبر امتدادا للمستشفى في غياب نصّ يحدّد خاصّة مهامها ومشمولاتها وطبيعتها القانونية.

(1) المؤرخ في 13 ديسمبر 1988 والمتعلّق بضبط شروط وترتيب التصرف في الأرشفيف الجاري والأرشفيف الوسيط وفرز وإتلاف الأرشفيف وتحويل الأرشفيف والإطلاع على الأرشفيف العام.

ولا ينصّ الأمر المنظّم للمستشفى على مجلس مؤسّسة يساعد المدير على إدارته. كما لوحظ غياب نصّ يتعلّق بوضع نظام داخليّ خاصّ بالمستشفى على غرار ما هو معمول به بالنسبة إلى المستشفيات التابعة لوزارة الصحة العمومية.

ولم يعتمد المستشفى عقد أهداف ودليل إجراءات على غرار الدليل الذي أعدته وزارة الصحة العمومية لكلّ من المستشفيات الجهويّة والمؤسسات العموميّة للصحة. كما لوحظ غياب بطاقات وصف وظائف تضبط مشمولات الأعوان بالمستشفى.

وتدعو الدائرة إلى تعميق النظر حول الصبغة القانونية للمستشفى خاصّة أمام الطبيعة الاستعجالية لتنفيذ بعض نفقاته وضرورة اعتماد المحاسبة ذات القيد المزدوج ونظام المحاسبة التحليلية بما يساعد على تقييم النشاط وتحديد الكلفة الحقيقية للخدمات الطبية وضبط الأهداف والوقوف على الأسباب التي تحول دون تحقيقها. وأفاد المستشفى في هذا الصدد بوجود مشروعين أمين يهدفان إلى تصنيفه ضمن المؤسسات العمومية وإسناده الصبغة غير الإدارية وإلى ضبط هيكله التنظيمي.

ومن جهة أخرى، تمارس الإدارة العامّة للصحة العسكرية بوزارة الدفاع الوطني الإشراف على المستشفى العسكري وتنسيق ومراقبة وتقييم أنشطته. وقد لوحظ في هذا الشأن أنّ مديرها العامّ الذي يشغل الخطّة إنّان إجراء عملية الرقابة هو في الآن نفسه طبيب مباشر بالمستشفى مما قد ينجّر عنه صعوبة في تحديد العلاقة والمهامّ واستقلالية اتخاذ القرارات بينه وبين مدير المستشفى حيث يعتبر كلّ منهما رئيساً ومرؤوساً تجاه الآخر في الآن نفسه.

ومن ناحية أخرى، يضمّ المستشفى مجلساً استشارياً يدعى المجلس العلميّ وهو مكلف بإبداء الرأي خاصّة في تطوير البحث العلمي وتكوين الإطار الطبي والموازي للطبي وشبه الطبي وتوظيفه وفتح الخطط الاستشفائية الجامعية ومتابعة سير نشاط مختلف الأقسام واقتناء المعدّات الطبية. ولم يجتمع هذا المجلس خلال الفترة الممتدّة من سنة 2009 إلى ماي 2014 سوى 20 مرّة في حين كان من المفروض أن يجتمع على الأقلّ 65 مرّة أي بمعدّل مرّة كلّ شهر وهو ما يؤثّر سلباً في حسن أدائه لمهامّه. ولم تشفع محاضر جلسات هذا المجلس بقائمة الحاضرين إلّا في حالتين فقط بالإضافة إلى عدم وجود الإمضاءات. وتعهّد المستشفى في إجابته بدعم المقوّمات الشكلية للمجلس العلمي واحترام دوريّة اجتماعاته.

وخلافاً للأمر عدد 644 لسنة 2009 المؤرّخ في 2 مارس 2009 والمتعلق بضبط تنظيم مخابر البحث ووحدات البحث ومجمّعات البحث وطرق تسييرها، لم يتبيّن بخصوص المخبر والوحدات المباشرة

ما يفيد توقيع أي من أعضائه لميثاق الباحث الذي يؤخذ بعين الاعتبار عند تقييم الأنشطة العلمية للهيكل المعني من قبل الهيئة الوطنية لتقييم أنشطة البحث العلمي. وخلافاً للأمر سالف الذكر لا يتم مسك سجل تدوّن به كلّ الأنشطة البحثية والتنظيمية التي يتعهد بها المخبر أو ينجزها أو يشارك فيها أو تلك التي لها علاقة بالتظاهرات العلمية.

ب- النظام المعلوماتي

خلفاً لمنشوري الوزير الأول عدد 27 المؤرخ في 11 أكتوبر 2003 وعدد 10 المؤرخ في 20 ماي 2011⁽¹⁾، لم يتولّ المستشفى إعداد مخطط مديري للإعلامية. ونتج عن ذلك عديد النقائص بنظام المعلومات حيث تواجه المصالح والأقسام المستعملة للتطبيقات صعوبات في تجميع المعطيات المتعلقة بمختلف أوجه نشاطها وتنظيمها واستغلالها وذلك بسبب عدم توقّر التطبيقات المعلوماتية بكافة الأقسام وعدم اندماج التطبيقات المتوفرة فيما بينها ومع تطبيقية القبول والفوترة.

ولا تتضمن المنظومة الإعلامية كلّ المعطيات الخاصة بالمرضى على غرار العيادات الخارجية وبعض المؤشرات المتعلقة بنشاط الأقسام كالمواعيد ومعدل انتظار المرضى. وتشكّل هذه الوضعية عائقاً أمام توفير كامل المعطيات الضرورية لتقييم نشاط الأقسام وجودة الخدمات بها.

ويحول عدم تركيز منظومات إعلامية بجميع الأقسام الاستشفائية ودمجها دون إنجاز ملفّ طبي إلكتروني موحد لكلّ مريض يتضمن جملة العلاجات التي تلقاها بمختلف الأقسام ومراحل إسداء الخدمات الاستشفائية. ولا تساهم هذه الوضعية في الإسراع بتقديم الخدمات الاستشفائية خاصة بالنسبة إلى المرضى القادمين ليلاً والذين يتمّ إيواؤهم بقسم الاستعجالي. فقد تبين بالنسبة لهذا الصنف من المرضى أنّه يتمّ في بعض الأحيان الانتظار إلى غاية الحصة الصباحية ليتمّ الاطلاع على ملفات المرضى لتقديم العلاج المناسب لهم أو إحالتهم إلى الأقسام الأخرى. كما لا تساهم المنظومة الإعلامية المتوفرة في ترشيد النفقات حيث تتمّ إعادة عديد التحاليل في فترة زمنية وجيزة دون موجب نتيجة استحالة الاطلاع على التحاليل السابقة في حال انتقال المريض من قسم إلى آخر.

ولا يتوقّر بقسم التشخيص بالأشعة تطبيقية معلوماتية تعنى بتمرير صور الفحوصات ونتائجها إلى الأقسام الاستشفائية عبر أدوات وشبكات معلوماتية بما يمكن من التخفيض في كلفة الخدمات على غرار تلك المتعلقة بأفلام التحميض التي تطوّرت نفقاتها من 482 أ.د في سنة 2009 إلى 548 أ.د في سنة 2013.

(1) المتعلّقين تباعاً بتخطيط المشاريع المتصلة بالإعلامية وبرمجتها ومتابعة إنجازها وتطوير نظم المعلومات والاتصال.

ولا تشمل تطبيقه مكتب الضبط كل المعطيات الضرورية المتعلقة بسير العمل حيث لا تمكّن من تسجيل المراسلات الواردة من الهياكل غير التابعة لوزارة الدفاع الوطني ومن إصدار الأرقام التسلسلية للمراسلات آلياً. كما تشكو تطبيقه القبول والفوترة عديد النقائص المتعلقة بالسلامة المعلوماتية وبحفظ المعلومات حيث لم تتضمن محاذير آلية تحول دون حذف بعض الفواتير ودون تغيير تواريخ دخول وخروج المرضى وأسعار الخدمات العلاجية دون ترك أثر لذلك.

ويتطلب تحسين خدمات المستشفى توفير موقع واب تفاعلي للمؤسسة يمكن من تقديم عديد الخدمات كأخذ المواعيد وإدراج الاتفاقيات المبرمة قصد تخفيف الإجراءات الإدارية وتفاذي الاكتظاظ بالمستشفى. وتدعو دائرة المحاسبات المستشفى إلى تعزيز جهوده قصد إرساء علامة مرجحاً لجودة الاستقبال. وأفاد المستشفى أنه "في حاجة أكيدة إلى تطبيقه شاملة تحتوي على ملف طبي... ويتم إعداد كراس شروط لاقتناء منظومة شاملة... وسيتم العمل على استكمال مراحل إرساء علامة مرجحاً".

II- إسداء الخدمات العلاجية

لوحظ عدم كفاية الاختصاصات والموارد البشرية فضلاً عن غياب تقييم للخدمات المسداة. وتمّ الوقوف على نقائص تعلّقت بكلّ من حفظ الصحة وحماية المحيط والتصرف في الأدوية والدم.

أ- الاختصاصات والأقسام

لا يوجد بالمستشفى كلّ الاختصاصات حيث تفتقر المؤسسة إلى 8 اختصاصات من جملة 52 اختصاصاً المنصوص عليها بالأمر المتعلق بتحديد الاختصاصات الطبية⁽¹⁾. ويتمّ بعنوان الاختصاصات غير المتوفرة توجيه المرضى إلى هياكل صحّية أخرى. كما يفتقر المستشفى إلى صيدليّ مختصّ في مجال المعالجة بالإشعاع بالرغم من أهمية هذا الاختصاص بالنسبة إلى العديد من الأقسام على غرار قسم الطّب النووي ومن تأكيد المجلس العلمي منذ جوان 2011 على ضرورة توفيره.

وخلافاً للأمر عدد 258 لسنة 2003 المشار إليه، تبين عدم تفعيل 9 أقسام من جملة 47 قسمًا⁽²⁾ يذكر منها خاصّة قسم المعالجة بالأشعّة بالرغم من الارتفاع المطرد⁽³⁾ الذي يشهده عدد مرضى

(1) الأمر عدد 1440 لسنة 1993 المؤرخ في 1993/06/23 والمتعلق بالتخصص في الطب والنظام القانوني للمقيمين كما تمّ تنقيحه لاحقاً وخاصة بالأمر عدد 4132 لسنة 2011 المؤرخ في 17 نوفمبر 2011 والمتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسات الطبية المؤهلة لممارسة طب العائلة والتخصص في الطب.

(2) دون اعتبار وحدة زرع الأعضاء والمجمع المركزي للعمليات.

(3) تطوّر عدد مرضى السرطان من 168 مريضاً في سنة 2009 إلى 344 مريضاً في سنة 2013 وذلك بكلّ من وحدة الأمراض السرطانية المحدثّة في سنة 2011 وقسم أمراض الأذن والأنف والحنجرة وجراحة الفم والوجه والفكين وقسم أمراض المعدة والأمعاء وقسم أمراض الرئة والحساسية وقسم الطب الباطني.

السرطان ومن تأكيد المجلس العلمي منذ جوان 2011 على ضرورة توفير طبيب وفيزيائي مختصين في المعالجة بالأشعة. وفي المقابل، تم إحداث قسم كشف العقم والمساعدة الطبية للإنجاب ووحدة مخبر بيولوجيا الإنجاب بمقرر من وزير الدفاع الوطني⁽¹⁾ في حين لم يتم التنصيب عليهما بالأمر عدد 258 لسنة 2003 المذكور. وجاء بردّ المستشفى أنه لا يمكن حالياً تفعيل هذه الأقسام لعدم توفر الإطارات الطبية المطلوبة والفضاءات المناسبة.

ب- الإطارات الطبية وشبه الطبيّة

يواجه المستشفى صعوبات كبيرة في انتداب الإطارات الطبية بسبب عزوفها عن الالتحاق بالمستشفى فضلا عن صعوبة المحافظة عليها ممّا أدّى إلى عدم تلبية الحاجيات وإلى طول آجال إسناد المواعيد. فبخصوص الإطارات الطبية، تراوحت نسبة الاستجابة لطلبات الانتداب بين 47 % و 77% خلال الفترة 2009-2011 ولم تتجاوز 32 % في سنة 2012. كما لم يتمكن المستشفى من انتداب إطارات طبية استشفائية جامعية للمخابر رغم حاجته إلى ذلك.

وانعكس عدم كفاية الإطار الطبي سلبيّا على إسناد المواعيد للمرضى من ذلك بلغ معدّل آجال إسناد المواعيد من طرف أطباء علم الرثية حوالي 4 أشهر بسبب النقص في عدد الأطباء (طبيين فقط تابعين لقسم الطب الباطني). كما يقتصر عدد أطباء أمراض الكلى على طبيين مختصين تابعين لنفس القسم. وفي هذا الإطار، اتضح أنّ 34,61 % من جملة شكاوى العسكريين خلال الفترة من أفريل 2011 إلى موفى جويلية 2013 حول إسناد مواعيد بعيدة تتعلّق بقسم الطب الباطني.

وقصد تجاوز النقص في الإطار الطبي، يلجأ المستشفى إلى انتداب طلبة يزاولون تعليمهم في الطبّ على أن يباشروا بالمستشفى إثر تخرّجهم. وتبيّن صعوبة استبقاء الأطباء بالمستشفى نظرا إلى خصوصيّة العمل العسكري التي تستدعي التنقّل خارج المستشفى عند الاقتضاء. وقد بلغ خلال الفترة 2009 إلى 2013 عدد الاستقالات 43 حالة منها 23 حالة خصّت الأطباء الاستشفائيين الجامعيين و 7 حالات تتعلّق بأطباء مختصين.

وسعيا إلى الحدّ من هذه الوضعيّة، تمّ بمقتضى القرار الجمهوري عدد 243 لسنة 2014 المؤرّخ في 19 نوفمبر 2014 والمتعلق بممارسة النشاط الخاص التكميلي من قبل الأطباء الاستشفائيين الجامعيين العسكريين سحب أحكام الأمر عدد 1634 لسنة 1995⁽²⁾ المشار إليه على الأطباء

(1) عدد 197/2013 بتاريخ 13 مارس 2013.

(2) المؤرخ في 4 سبتمبر 1995 المتعلق بممارسة النشاط الخاص التكميلي من قبل الأساتذة والأساتذة المحاضرين المبرزين الاستشفائيين الجامعيين في الطب كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 120 لسنة 2007 مؤرخ في 25 جانفي 2007.

الاستشفائيين الجامعيين العسكريين طبقا لنفس الشروط علما بأنّ المستشفى يعدّ 59 طبيا يستجيبون للشروط المنصوص عليها بالأمر سالف الذكر.

وخلافا للقانون عدد 63 لسنة 1991⁽¹⁾ وللأمر عدد 356 لسنة 1966 المؤرخ في 19 سبتمبر 1966⁽²⁾ والذين تتمّ بمقتضاهما تسمية رؤساء الأقسام الاستشفائية بأمر، تمتّ تسمية 9 رؤساء أقسام استشفائية بمقرّر منهم 4 بالنيابة. ومن شأنّ تسوية وضعيات رؤساء الأقسام وتسميتهم وفقا للنصوص القانونية أن ينعكس إيجابا على إسداء الخدمات بالأقسام المعنية.

كما لوحظ عدم تفرّغ 6 رؤساء أقسام وطبيبة مختصة كليّا لمهامهم الأصليّة حيث يتولّون القيام بمهامّ أخرى بإدارات ومدرسة تابعة لوزارة الدفاع الوطني أو تسيير قسم آخر بالمستشفى. وينعكس عدم التفرّغ الكليّ لمهنة طبيب بالمستشفى سلبا على السير الأمثل للعمل. وجاء برّد المستشفى أنه "سيتمّ تسوية هذه الوضعية على مستوى وزارة الدفاع الوطني".

وبخصوص الإطارات شبه الطبيّة، يشكو المستشفى نقصا في عدد التقنيين في التخدير بقاعة العمليات الخاصة بقسم أمراض النساء والتوليد مقارنة بحجم نشاط القسم والذي يستوجب حسب تقدير رئيسه 10 تقنيين في حين لا يتوفر به سوى 6 تقنيين. كما تبين وجود نقص في عدد الممرضين بقسم المعالجة بالأكسجين المضغوط وقسم مخبر تحاليل الكيمياء الحيّة الذي يشكو أيضا نقصا في معدّي الصيادلة علما بأنّ آخر عمليّة انتداب تقن سام بهذا القسم تعود إلى سنة 2006.

ولم يتمكّن المستشفى من انتداب الإطارات شبه الطبيّة المبرمجة حيث انخفضت نسبة تغطية الحاجيات من هذه الإطارات من 100 % إلى 58 % خلال الفترة 2009-2012. وفي المقابل، ارتفع حجم نشاط المستشفى خلال الفترة 2009-2013 مثلما يتبيّن ذلك من النسق التصاعدي لكلّ من عدد أيّام الإقامة (من 139.589 يوما في سنة 2009 إلى 160.204 يوما في سنة 2013) وعدد المرضى المقيمين (من 21.324 مريضا في سنة 2009 إلى 26.801 مريضا في سنة 2013) وعدد العيادات الخارجية (من 227.511 في سنة 2009 إلى 237.199 في سنة 2013) فضلا عن ارتفاع معدّل نسبة إشغال الأسرة (من 61,88 % في سنة 2009 إلى 70,56 % في سنة 2013).

(1) المؤرخ في 29 جويلية 1991 والمتعلق بالتنظيم الصحي.

(2) المتعلّق بضبط القانون الأساسي لهيئة الضباط المباشرين وضباط الاحتياط التابعين لمصلحة الصحة بالجيش والذي تمّ إلغاؤه بالقرار الجمهوري عدد 159 لسنة 2013 المؤرخ في 11 جوان 2013 والمتعلق بضبط النظام الأساسي الخاصّ بالسلك الاستشفائي الصحي العسكري وتنقيحه بالقرار الجمهوري عدد 244 لسنة 2014 مؤرخ في 19 نوفمبر 2014.

ونتيجة لذلك، ارتفع مؤشر عدد المرضى للإطار شبه الطبي الواحد خلال الفترة 2009-2013 من 25 مريضاً إلى 28 مريضاً. كما أسفرت مقارنة مؤشر عدد الأعوان شبه الطبيين للسرير الواحد بمختلف أقسام المستشفى بالعدد الأدنى الواجب توفّره عن وجود نقص في بعض الأقسام على غرار أقسام جراحة المسالك البولية والطب الباطني والأمراض الجلدية ووحدة الأمراض السرطانية⁽¹⁾.

ج- خدمات ما بعد الظهر والاستمرارية الليلية

خلافاً للهيكل الصحية العمومية التي تتولّى تأمين عدد من العيادات بعد الظّهر بهدف التخفيف من الضغط على الأقسام الطبية وتوسيع إسداء الخدمات وتقليص فترة انتظار المرضى لا يعمل المستشفى بنظام العيادات المذكور. وتساهم هذه الوضعيّة في تفاقم الاكتظاظ الذي يشهده المستشفى خاصّة بالنسبة إلى بعض الأقسام على غرار قسم أمراض النساء والتوليد.

وتبيّن بخصوص تأمين حصص الاستمرار الليلية اقتصر الإطار الطبي على طبيب داخلي ومقيمين اثنين بقسم أمراض النساء والتوليد علماً بأنّ المعيار الفرنسي المتعلق بالاستمرارية الطبية بخصوص هذا القسم ينصّ على ضرورة وجود طبيب مختصّ في أمراض النساء والتوليد على عين المكان في حالة يتجاوز عدد الولادات 1500 ولادة سنوياً فضلاً على ضرورة تواجد طبيب مختصّ في التخدير والإنعاش بالقسم في صورة تجاوز عدد الولادات 2000 ولادة سنوياً. وللإشارة فقد بلغ عدد الولادات بالمستشفى حوالي 3500 ولادة سنوياً منها 1200 ولادة قيصرية.

وبين فحص عيّنة من سجلات الأقسام لأيام 20 و21 و22 ماي 2014 شملت كلاً من طبّ الولدان وطبّ الأطفال وتصفية الدم والكلية الاصطناعية والتخدير والإنعاش وجراحة الأحشاء والجراحة العامّة فضلاً عن الطبّ الباطني وجراحة القلب والصدر أنّه يتمّ تأمين خدمة الاستمرار طيلة الحصة الليلية من قبل طبيب مقيم وطبيب داخلي فحسب وذلك بكلّ قسم باستثناء قسم طبّ الأطفال والذي وجد به طبيب مقيم وطبيبان داخليّان في حين لم يوجد طبيب بقسم تصفية الدم والكلية الاصطناعيّة بالرغم من تولّيه إسداء خدمات إلى ما بعد منتصف الليل.

ومن جهة أخرى، يتولّى الأطباء الاستشفائيون الجامعيون القيام بحصص الاستمرار خارج المستشفى علماً بأنّ الأمر عدد 1915 لسنة 1993 المؤرّخ في 31 أوت 1993⁽²⁾ ينصّ على ضرورة التغطية الطبية داخل المؤسسة عند تأمين حصص الاستمرار. وطبقاً للأمر عدد 2780 لسنة 2011 المؤرّخ في

(1) عملاً بالأمر عدد 1915 لسنة 1993 المؤرّخ في 31 أوت 1993 والمتعلق بضبط الهياكل والاختصاصات وكذلك المواصفات من حيث طاقة الاستيعاب والمحلات والتجهيزات والأعوان بالمؤسسات الصحية الخاصة كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 2200 لسنة 2010 مؤرّخ في 6 سبتمبر 2010.

(2) المتعلق بضبط الهياكل والاختصاصات وكذلك المواصفات من حيث طاقة الاستيعاب والمحلات والتجهيزات والأعوان بالمؤسسات الصحية الخاصة.

29 سبتمبر 2011⁽¹⁾ يتعيّن على الأعوان الطبيين والموازنين الطبيين الاستشفائيين الجامعيين والاستشفائيين الصحيين وأطباء المستشفيات العاملين بالهيكل الاستشفائي والصحية العمومية التابعة لوزارة الصحة العمومية وكذلك المقيمين في الطب والصيدلة وطب الأسنان، المساهمة في حصص الاستمرار... ويجرى الاستمرار وجوباً بالمستشفى. وجاء برّد المستشفى أنه "عند توقّر الإطار الطبي الكافي سوف يتمّ تطبيق الشروط المنصوص عليها بالأمر عدد 1915 لسنة 1993".

د- حفظ الصحة الاستشفائية وحماية المحيط

خلافًا للقانون عدد 41 لسنة 1996⁽²⁾ وللأمر عدد 2745 لسنة 2008⁽³⁾ تبين عدم ختم السجلّ الذي يمسكه المستشفى من قبل المصالح المختصة بالوزارة المكلفة بالبيئة وعدم تحديد طبيعة النفايات ومصدرها.

وخلافًا للأمر الإداري عدد 12861 المؤرخ في 08 ديسمبر 2012 والمتعلق بتنفيذ برنامج التصرف في النفايات ذات الصبغة العلاجية بالمستشفى، لم يتمّ تدوين جميع النقائص التي تمت ملاحظتها والإجراءات التي تمّ اتخاذها في الغرض.

أما بالنسبة إلى حفظ الصحة، فقد تبين وجود إخلالات تتعلق بمعالجة النفايات الخطرة ونقائص تخصّ المقوّمات الأساسية لحفظ الصحة ببعض الأقسام على غرار قسم التشريح وعلم الخلايا المرضية المستعمل لمادّة الفورمول التي صنّفها المركز العالي للبحوث حول السرطان ضمن الموادّ المسرطنة. فقد لوحظ تواجد الأنسجة الاحتياطية المشبعة بهذه المادة بمخبر للتحاليل دون توقّر وسائل الحماية الضرورية للعاملين كالأقنعة والنظارات لاسيما وأنّ هذا المخبر يفتقر إلى تهوئة كافية إضافة إلى تراكم كميات الفورمول المستعمل والتي لا يتمّ التخلص منها بل سكبها أحيانا في المسالك العادية وذلك خلافًا للفصل 32 من القانون آنف الذكر الذي ينصّ على أنّه "يحجّر مزج النفايات الخطرة ... مع نفايات غير خطرة".

وعلى صعيد آخر، لوحظ إيواء المرضى الذين تمّت معالجتهم بقسم الطب النووي بغرفة بقسم أمراض الأذن والأنف والحنجرة وذلك خلافًا لمعايير المنظمة العالمية للصحة. وأفاد المستشفى في

(1) المتعلق بتنقيح وإتمام الأمر عدد 318 لسنة 2001 المؤرخ في 23 جانفي 2001 والمتعلق بمنحة الاستمرار وشروط إسنادها وضبط مقاديرها لأعوان السلك الطبي والموازي للطبي الاستشفائي الجامعي والاستشفائي الصحي وأطباء المستشفيات العاملين بالهيكل الاستشفائي والصحية العمومية التابعة لوزارة الصحة العمومية وكذلك المقيمين في الطب والصيدلة وطب الأسنان.

(2) المؤرخ في 10 جوان 1996 المتعلق بالنفايات ومراقبة التصرف فيها وإزالتها كما تمّ تنقيحه لاحقاً.

(3) مؤرخ في 28 جويلية 2008 يتعلق بضبط شروط وطرق التصرف في نفايات الأنشطة الصحية.

هذا الشأن أنّه سيتمّ تجهيز الغرفة المذكورة بغلاف من الرصاص ثمّ تمكين قسم الطب النووي من غرفة عازلة خاصة به لاحقاً.

كما لوحظ وجود قاعة جراحة المسالك البولية التي تعتبر من بين الاختصاصات غير النظيفة في الجناح المخصص للجراحة فائقة النظافة وملاصقة للقاعات المخصصة لكلّ من جراحة العيون وجراحة الأعصاب وجراحة العظام.

ولا يتوفّر لدى المجمع المركزي للعمليات وقسم التخدير والإنعاش معدّات حديثة للتعقيم حيث تعتمد عمليّة التعقيم الحاليّة معدّات قديمة تلجأ للصفّيات لم يتمّ تجديدها منذ سنة 1989 وهي تقنية تسبب في بعض التعفّنات. ولوحظ بقسم طبّ العيون وجود معدّات غير صالحة للاستعمال وتخزين جزء من الأرشيف الورقي في غرفة للمرضى المقيمين وهو ما يشكّل مصدراً للتلوّث.

كما تبيّن بخصوص قسّي جراحة القلب والصدر وجراحة الأوعية المحيطة أنّه يتمّ تعقيم الأدوات الطبية بطريقة تتمثل في استعمال حوض بلاستيكي وموادّ مطهرة وهي طريقة غير كفيلة بضمان التعقيم بصفة ناجعة.

ومن جهة أخرى، لوحظ نقص في عدد عاملات النظافة بالرغم من الدور المنوط بعهدتّن في مجال حفظ الصحة في جلّ الأقسام وخاصّة بقسم طبّ النساء والتوليد والتي تصنّف نفاياته ضمن النفايات الخطرة وبأقسام جراحة القلب والصدر والأوعية المحيطة والأحشاء والمجمع المركزي للعمليات وأقسام طبّ الولدان وأمراض العيون وطبّ الأطفال.

هـ- تقييم الخدمات المسداة

ينصّ القانون عدد 63 لسنة 1991 المؤرخ في 29 جويلية 1991 والمتعلق بالتنظيم الصحي على أنّه "تقع تسمية الأطباء والصيدالّة وأطباء الأسنان في خطّة رؤساء أقسام استشفائية بمقتضى أمر لمدة أقصاها خمس سنوات. ويمكن تسميتهم من جديد لنفس تلك المدة أو تعويضهم في مهامهم بعد تقييم لأنشطتهم وتبعث لهذا الغرض لجنة استشارية للتقييم لدى وزير الصحة العمومية". إلّا أنّه وخلافاً لذلك، لم يتمّ إلى حدود جوان 2014 تقييم أنشطة أيّ رئيس قسم علماً بأنّه تمّت تسمية 24 رئيس قسم منذ سنة 2004 وتسمية رئيس قسم في سنة 2006.

ولا يقوم المستشفى بإعداد تقارير تقييمية دورية لنشاط الأقسام ممّا لم يساعد المجلس العلمي على تقييم نشاطها واقتراح الإجراءات المناسبة لتحسين الخدمات عملاً بالقرار المتعلق بضبط تكوين وقواعد تسيير المجلس العلمي.

كما لا يتمّ استغلال مؤشّر نسبة إشغال الأسرة ولا يتمّ خاصة تحديد معدل العدد اليومي للمرضى للطبيب الواحد ومعدل فترة الانتظار. ومن شأن هذا التقييم أن يساعد على إحكام توزيع الأسرة. وقد تبين غياب قرار يضبط عدد الأسرة بالأقسام مثلما هو معمول به بالمستشفيات العمومية.

وقد لوحظ في هذا الإطار وجود تباين بخصوص نسبة إشغال الأسرة بعنوان مختلف الأقسام حيث ظلّت بأقسام الطبّ النفساني وأمراض العيون وجراحة المسالك البولية دون 50 % في حين تجاوزت 100 % بأقسام تصفية الدم والكلية الاصطناعية وكذلك جراحة الأعصاب وطبّ الولادة والتخدير والإنعاش وأمراض النساء والتوليد علماً بأنّ النسبة المثلى لإشغال الأسرة تتراوح بين 40 % و80 % حسب معايير المنظمة العالمية للصحة.

وينجرّ عن تجاوز هذه النسبة عدم توقّر أسرة للحالات المستعجلة داخل القسم في حين أنّه من المفترض تخصيص سريرين للحالات الاستعجالية عملاً بالنصوص الجاري بها العمل بالنسبة إلى الهياكل الصحية العمومية⁽¹⁾. كما نتج عن عدم توقّر سرير شاغر بقسم التخدير والإنعاش إرجاء عملية تتعلّق بجراحة الأعصاب مبرمجة بتاريخ 28 ماي 2014.

وبينت المعاينات الميدانية عدم توقّر سرير شاغر بقسم أمراض النساء والتوليد وإيواء بعض المريضات في غير الأماكن المخصصة لهنّ وتشارك مريضتين نفس السرير أحياناً. وتبين وجود مريضات يقضين فترة الإقامة بالمستشفى على عربة نقل المرضى أو الليلة على كرسيّ الانتظار. وساهم اكتظاظ هذا القسم في تقليص فترة إيواء المريضات حيث يتراوح معدّل الإقامة بالقسم بين يومين وثلاثة أيام في حالة الولادة القيصرية وبين 12 و24 ساعة بالنسبة إلى الولادة الطبيعية علماً بأنّ المنظمة العالمية للصحة حدّدت إقامة الولادة من 3 إلى 7 أيام.

وخلافاً للمنشور عدد 83 الصادر عن وزير الصحة العمومية في 2 أكتوبر 2000 لم يتولّى المستشفى وضع نظام لمتابعة قسم الاستعجالي وإنجاز عملية تقييمية داخلية لخدمات الاستعجالي التي يسديها. كما اتضح وجود إقامات لفترات تجاوزت 24 ساعة وبلغت في بعض الأحيان 6 أيام خلال سنة 2014. ونتج عن غياب بعض الأطباء المختصين عن تأمين حصص الاستمرار الليلي، إقامة عدد من

(1) المذكرة الصادرة عن الإدارة العامة للصحة بتاريخ 30 مارس 2004 والتي تنصّ على أنه يتحتّم على كلّ قسم استشفائي الحرص يومياً على تخصيص سريرين فارغين على الأقلّ للمرضى الموقدين من قسم الاستعجالي.

المرضى الوافدين ليلاً بقسم الاستعجالي في حين تستوجب حالتهم الصحية إحالتهم على الأقسام المختصة. وجاء بردّ المستشفى أنّه "سوف تسعى الإدارة إلى تفعيل هذا التقييم مع إرساء إدارة الشؤون العلاجية والطبية في إعادة الهيكلة".

ولم تحقّق المصحّة متعدّدة الاختصاصات بمفتاح سعد الله الأهداف المرجّوة من إحداثها حيث لا يزال المستشفى يؤمّن عيادات كلّ من قسّي أمراض النساء والتوليد وطبّ الأطفال للعسكريين وعائلاتهم وأعاون وزارة الدفاع الوطني وعائلاتهم المتمتعين بمجانية العلاج في حين كان من المفروض أن يتوقّف المستشفى عن إجراء هذه العيادات بالمستشفى وتأمينها بالمصحّة ابتداءً من 2 مارس 2009⁽¹⁾.

كما توقّف قسم عيادات طبّ الأطفال بالمصحّة عن النشاط منذ موفّي 2012 علماً بأنّه كان يؤمّن عند فتحه حوالي 60 عيادة يومياً. وتمّ كذلك التوقّف عن تأمين الاستمرارية الطبية وعن إجراء الفحوصات بأقسام طبّ العيون وأمراض الرئة والحساسية وأمراض القلب منذ سبتمبر 2012. وتفسّر هذه الوضعية بالنقص في الموارد البشرية اللازمة على غرار طبيب نساء وتوليد يعمل كامل الوقت وطبيب مختصّ في الأشعّة وطبيب بيولوجي أو صيدلي بيولوجي.

ومن ناحية أخرى، مكّن فحص عدد من ملفّات المرضى من الوقوف على عدم إمضاء بعض المتدخلين ممّا لا يمكن من التعرف على صفاتهم بالإضافة إلى وجود إمضاءات من قبل أطباء داخليين. كما لوحظ عدم إمضاء عدد من بطاقات الدخول والخروج وعدم تدوين تاريخ الدخول أو الخروج بها.

ويدعى المستشفى إلى مزيد الإحاطة بجانب إسداء الخدمات ومزيد النهوض بتأمين حصص الاستمرار عن طريق دعم عدد الإطارات الطبية والتثبت من صفتهم بمختلف الأقسام. فقد تبين بخصوص الاستمرارية بقسم الاستعجالي تولّي طبيب داخلي لا يعمل بالمستشفى تعويض طبيبة من قسم المعدة والجهاز الهضمي⁽²⁾. كما سجّل انتحال أحد الأشخاص صفة طبيبة بالمستشفى طيلة عدّة أشهر فضلاً عن تسجيل حالات فرار العديد من المرضى ممّا ينعكس سلباً على علاجهم.

و- التصرف في الأدوية والمستلزمات الطبية ومخزون الدم

بلغت النفقات الجمالية بعنوان الأدوية والمستلزمات الطبية خلال الفترة 2009-2013 حوالي 98,549 م.د أي ما نسبته 47 % من نفقات العنوان الأول. وأسفر النظر في جانب التصرف في الأدوية والمستلزمات الطبية عن وجود نقائص تعلّقت خاصّة بالصيدلية الداخلية والأقسام الاستشفائية.

(1) البرقيّة الصادرة عن مدير المستشفى عدد 1520 بتاريخ 3 فيفري 2009.

(2) سجّل الناظر العام بتاريخ 2014/02/28.

ويتمّ بالصيدلية الداخلية التصرف في الأدوية والمستلزمات الطبية اعتماداً على تطبيق إعلامية. وقد لوحظ في هذا الشأن إدراج بعض الأدوية في الخانة غير المخصصة لها⁽¹⁾ بالإضافة إلى عدم تطابق الموقع المنصوص عليه صلب التطبيق أحياناً مع مكان خزن بعض الأدوية⁽²⁾.

كما تمّ الوقوف على نقائص تعلّقت بعدم تحيين المعطيات الخاصة بمخزون الأدوية مما أدّى إلى تباين بين المخزون الفعلي بالصيدلية الداخلية والمخزون النظري المضمّن بالتطبيق. من ذلك تبين بتاريخ 05 ماي 2014 وجود مخزون بالتطبيق يتعلّق بقسم الطب النووي تمّ توزيعه بتاريخ 16 و22 أفريل 2014.

واتّضح في مجال متابعة التصرف في الأدوية والمستلزمات الطبية بالأقسام الاستشفائية عدم وضع إجراءات لتسجيل المخزون ومتابعته بكلّ من أقسام تصفية الدم والكلّي الاصطناعية وطبّ الولدان وجراحة القلب والصدر وجراحة الأوعية المحيطة وهو ما من شأنه أن لا يمكّن من التفتن إلى حالات نفاد المخزون. كما لوحظ بالصيدلية التابعة لقسم جراحة القلب والصدر غياب نوع من الصمامات الالكترونية يفترض توفره بأقطار تتراوح من 17 مم إلى 23 مم. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى تأجيل العملية الجراحية.

وفضلاً عن ذلك فإنّ عدم متابعة مخزون الأدوية والمستلزمات الطبية بالقسم وعدم احترام قاعدة "ما يرد أولاً يصرف أولاً" قد يتسبّب في إمكانية بلوغ المواد المخزنة تاريخ انتهاء صلاحيتها دون استعمالها أو إعادة للصيدلية الداخلية مثلما تمّ الوقوف عليه بتاريخ 12 ماي 2014 بقسم تصفية الدم والكلّي الاصطناعية.

ولوحظ عدم تحيين قاعدة المعلومات المتعلقة بالتحليل الصيدلاني للوصفات الواردة على الصيدلية الداخلية من الأقسام المتّصلة بالمنظومة الاعلامية حيث لا تشمل هذه القاعدة جميع التفاعلات المحتملة بين الأدوية وخاصة الآثار الجانبية علاوة على عدم تعميم هذه المنظومة على بقية الأقسام التي مازالت تعتمد التحليل الصيدلاني اليدوي.

وتبيّن في هذا الشأن أنّ الوصفات الطبية الواردة على الصيدلية الداخلية أثناء فترة ما بعد الظهر ونهاية الأسبوع والعطل والتي تمثل 31 % من مجموع الوصفات لا تخضع إلى عملية التحليل الصيدلاني. وتتمّ مراقبة هذه الوصفات من قبل تقن سام في الصيدلة عوضاً عن صيدلي مختصّ في

(1) مثل Amuchina ضمن solutés massifs عوضاً عن "usage externe".

(2) على غرار solutés massifs physiologiques و le micropaque bidon وحليب الرضع âge 1^{er} saha.

الصيدلية الكلينية أو الفرماكولوجية أو عوض الاعتماد على التطبيقات المعلوماتية مثلما تقتضيه المعايير الدولية في المجال.

ومن جهة أخرى، لم يتمّ إحكام التصرف في الدم حيث لوحظ وجود عديد الإخلالات المتعلقة بحفظ مخزون الدم ومتابعته. وفي هذا الإطار، يتولّى قسم مخبر تحاليل أمراض الدم تجميع الطلبات من مختلف الأقسام والوحدات الطبية والجراحية ثمّ إرسالها إلى المركز العسكري لنقل الدم⁽¹⁾ دون إمكانية إرجاع الكميات غير المستعملة. كما يؤمّن المخبر عمليات قبول وتخزين وتوزيع كميات الدم المطلوبة والتي تبقى على ذمة الطبيب والمريض إلى حين إجراء العملية. ولوحظ في هذا السياق أنّه لا يتمّ التصرف في أكياس الدم المطلوبة من قبل رئيس المخبر في حالات تأجيل أو إلغاء العمليات ممّا أدى إلى تجاوز مدّة صلاحية الكميات المخزونة وعدم استغلالها وإتلاف 613 كيسا خلال الفترة 2013 إلى ماي 2014.

ويتمّ متابعة مخزون الدم الاحتياطي يدويا عن طريق دفاتر مخصّصة للغرض دون اللجوء إلى تطبيق إعلامية للغرض ممّا تسبّب في العديد من الحالات في تجاوز مدّة صلاحية سوائل الدم ومشتقاته وإتلاف 184 كيسا خلال الفترة من سنة 2013 إلى ماي 2014. كما لا تتوفر بالمخبر تجهيزات التبريد الاحتياطية لحفظ سوائل الدم ومشتقاته حيث سجّلت خلال شهري فيفري وجوان 2014 حالتا عطب في المبردات الموجودة تسببت في إتلاف 25 كيسا من الدم.

ز- الفضاءات والتجهيزات الطبية

لوحظ عدم الاستغلال الأمثل لعدد من الفضاءات بالمستشفى كعدم استغلال قاعة من جملة قاعتين مخصصتين لجراحة الأعصاب. كما لا يتمّ منذ سنة 2003 استغلال قاعة مجهزة بالمعدّات الضرورية من جملة قاعتين معقّمتين للعمليات الاستعجالية لعدم توفر العدد الكافي من التقنيين السامين في التخدير والإنعاش ومن أعوان التنظيف وهو ما يدعو إلى تدعيم المجمع المركزي للعمليات بالموارد البشرية بهدف استغلال كافّة الفضاءات المتاحة.

ولم يتمّ إلى موفى جوان 2014 استغلال جناح إضافي تمّت تهيئته بقسم أمراض النساء والتوليد منذ سنة 2012 رغم أنّ نسبة إشغال الأسرة بهذا القسم تتجاوز 120 %. كما لا يتمّ بقسم الطب النووي استغلال الغرفة المخصصة لإيواء المرضى الذين تمّت معالجتهم بهذا القسم.

⁽¹⁾ الذي يمثل المزود الرئيسي للمستشفى حيث يتمّ بصفة استثنائية التزوّد بالدم ومشتقاته من قبل المركز الوطني لنقل الدم بخصوص بعض الأصناف غير المتوفرة بالمركز العسكري لنقل الدم.

ويوجد بقسم التشخيص بالأشعة أربع غرف للتحريض زال الانتفاع بها ولم يتم إعادة تهيئتها واستغلالها. وفي المقابل، يتم وضع جهازين في قاعة واحدة في ظروف لا تسمح باستعمالهما معا في نفس الوقت. وقد أدت هذه الوضعية إلى طول فترات الانتظار بالقسم وعدم إحكام استعمال الأجهزة المتوفرة. وتجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أن ثلثي الشكاوى بخصوص تأجيل المواعيد تتعلق بهذا القسم.

وعلى صعيد آخر، لوحظ أن الفضاءات تتطلب مزيد إحكام صيانتها بسبب تواتر تسربات المياه على غرار ما حصل من تسرب مياه مستعملة بتاريخ 2013/07/31 على مستوى أرشيف جراحة الأعصاب وبتاريخي 2013/05/06 و2014/04/30 أمام المكتبة مصدرها قسم عمليات القلب والشرابين وبتاريخ 2013/06/14 بقسم الإنعاش والتخدير وبتاريخ 2014/01/07 إلى قسم الرنين المغناطيسي. ولا يستجيب المخبر المخصص لإعداد وتخزين المستلزمات النووية لأدنى معايير السلامة نظرا إلى عدم وجود حراسة أو كاميرات مراقبة وجهاز إنذار وأبواب محصنة. ويشكو كل من قسسي أمراض النساء والتوليد وطبّ الولادة غياب كاميرات مراقبة في حين يشهد هذان القسمان اكتظاظا على مدار السنة مما يعرض المرضى إلى عديد المخاطر المحتملة.

أما فيما يخصّ التجهيزات، وخلافا لقواعد حسن التصرف، تبين وجود عدد من التجهيزات غير المستعملة بالرغم من صلوحيتها إلى جانب وجود تجهيزات معطّبة لفترات طويلة. فقد اتضح أن بنك الأنسجة غير مستغلّ منذ حوالي خمس سنوات بالرغم من توفره على عديد التجهيزات الطبية الثقيلة وغير الثقيلة تقدّر قيمتها بحوالي 167,5 أ.د.⁽¹⁾

كما تبين وجود عديد التجهيزات التي لم يتمّ استعمالها طيلة الفترة 2004-2013 بالرغم من حالتها الجيدة، يذكر منها 5 آلات بقيمة 226,025 أ.د بقاعة جراحة أمراض العيون وقسم جراحة الأوعية المحيطة وقسسي التشريح وعلم الخلايا المرضية والطب الباطني. وقد انجرّ عن ذلك اللجوء إلى المؤسسات الصحية الخاصة. ويقتصر استعمال آلة فحص العيون بالمصحة متعددة الاختصاصات بمفتاح سعد الله على المترشحين قصد الانتداب وذلك لعدم توفر أطباء مختصين في المجال. أما بخصوص المعدات الطبية التي تمّ جلبها من القصر الرئاسي في سنة 2011، فإنه لم يتمّ إلى موقّ ماي 2014 الشروع في استغلال بعضها.

ولوحظ في موقّ أفريل 2014، وجود بعض المعدات المعطّبة لفترات طويلة تراوحت بين سنة وأربع سنوات على غرار جهاز بقسم التشخيص بالأشعة وثلاثة أجهزة بقسم تصفية الدم والكلّي الاصطناعية إضافة إلى تعطّب عدد من الأجهزة رغم حداثة اقتنائها على غرار آلة مفراس بقسم

(1) دون اعتبار المصاريف بعنوان تهيئة مقرّ البنك (منها مخبر وقاعة ذات درجة عالية من التعقيم) والقيمة الجمالية للأدوية والمستلزمات الطبية الموجودة بالبنك ومنتهية الصلاحية والمصاريف المختلفة من كهرباء ويد عاملة للتنظيف ومصاريف الاحتفاظ بالأزوط السائل.

التشخيص بالأشعة معطبة منذ حوالي 3 أسابيع تمّ اقتناؤها في سنة 2009 بمبلغ 1.100 أ.د. وجهاز بقسم أمراض الأذن والأنف والحنجرة معطّب منذ حوالي 6 أشهر تمّ اقتناؤه في مارس 2012. واتضح تواتر أعطاب جهازين بقسم أمراض النساء والتوليد تمّ اقتناؤهما خلال سنتي 2008 و2013. وأفاد المستشفى بخصوص آلة المفراس أنّ المصنّع توقّف عن توفير قطع الغيار بخصوصها منذ سنة 2012 وقد قامت إدارة المستشفى بالإجراءات الإدارية اللازمة لإحالتها على عدم الاستعمال.

وتمّ تسجيل فترات هامة بين تاريخي طلب إنجاز أشغال الصيانة وبداية التدخل بلغت في بعض الأحيان 50 يوما بقسم أمراض القلب و31 يوما بقسم أمراض الأذن والأنف والحنجرة و24 يوما بقسم طبّ الأطفال و23 يوما بقسم الصيدلية الداخلية. واتّضح بخصوص إحدى الأجهزة بالمصحّة متعدّدة الاختصاصات بمفتاح سعد الله عدم إصلاح الأعطاب اللاحقة به وذلك إلى موفّي ماي 2014 بالرغم من أنّ تاريخ الإعلام بهذه الأعطاب يعود إلى شهر جويلية 2013. كما لا يتمّ تسجيل تاريخ إنهاء عمليات الصيانة آلياً مما يشكّل عائقاً أمام إحكام عمليات المتابعة والتقييم.

لذا فإنّ المستشفى مدعوّ إلى مزيد العناية بجانب صيانة التجهيزات الطبية والإسراع بتفعيل المنظومة الإعلامية لإعداد برامج الصيانة الوقائية وفق مقاييس فنية مدروسة مسبقاً والنظر في مدى إنجازها من خلال تزويدها بالمعطيات الضرورية حول التجهيزات الطبية خاصّة بالنظر إلى تواتر العطوبات. كما أنه مدعوّ إلى دعم المحافظة على هذه التجهيزات والتصدي للسرقات خاصة وقد تبين فقدان جهاز بقسم أمراض النساء والتوليد. وأفاد المستشفى في هذا الشأن أنّه "يجري حالياً التحري مع ناظر القسم".

ومن جهة أخرى، لا يتوقّر المستشفى على بعض التجهيزات الضرورية بالرغم من تأكيد المجلس العلمي على ضرورة اقتنائها ومنها شافط هواء أو عازل خاصّ بالصيدلية الداخلية يمكن من استعمال الموادّ الكيميائية بكلّ أمان. كما يفتقر المستشفى إلى جهازين هامّين وهما (pet-scan وaccélérateur linéaire) بقيمة تقدّر بحوالي 2 م.د و3 م.د بالرغم من دورهما في استقصاء ومعالجة عدد من الأمراض السرطانيّة. وجاء برّد المستشفى أنّه "لم يتمّ اقتناء هذه التجهيزات لأنّ الفضاءات لا تسمح بذلك وليس للإدارة العامّة للصحة العسكرية إيطار طبي مختص".

ولا يتوقّر بقسم أمراض النساء والتوليد وتحديدًا في مجال المساعدة على الإنجاب آلة ضرورية (IAC) وأخرى تستعمل في التحاليل بالإضافة إلى عدم كفاية محاضن الإنعاش بقسم طبّ الولادة حيث لم يتجاوز عدد المحاضن 5 وحدات، إحداها معطّبة وأخرى ستتمّ إحالتها على عدم الاستعمال. كما تمّ الوقوف على تشكيكات الأطباء بقسمي الجراحة العامة وجراحة العظام لعدم توقّر آلة تخطيط على القلب ممّا يخلّ بسير العمل خصوصاً عند إجراء العمليات الاستعجالية. وأفاد

المستشفى بأنه "تم إبرام صفقة... في انتظار تسليم هذه المعدات". وتمّ بالمصحة متعددة الاختصاصات التوقّف عن إجراء عيادات القلب نتيجة لعدم توقّر عدد من التجهيزات الأساسية للغرض.

ولم يتمّ تعويض عدد من التجهيزات الطبية التي ستتمّ إحالتها على عدم الاستعمال على غرار جهاز (Cyclomètre à flux) بقسم مخبر الحميات وجهازي التحاليل والأشعة بالمصحة متعدّدة الاختصاصات بمفتاح سعد الله.

وظلّ العديد من الأجهزة الطبية التي زال الانتفاع بها موجودة بالأقسام على غرار 54 جهازاً بكلّ من أقسام تصفية الدم والكلّي الاصطناعية والتشخيص بالأشعة ومخبري الكيمياء الحية وأمراض الدم إضافة إلى معدّات بقسم أمراض العيون.

وتبيّن وجود العديد من الإخلالات والنقائص المتعلّقة بتجهيز وصيانة سيارات الإسعاف التي أصبح أسطولها قديماً. فقد تبيّن أنّه من مجموع 12 سيارة إسعاف، توجد سيارتان فحسب في حالة استعمال وسيارتان بصدد الإصلاح والبقية سيتمّ إحالتها على عدم الاستعمال. كما تبيّن طول الفترة الفاصلة بين إعداد وصل طلب الأشغال وإنجازها على غرار سيارتي الإسعاف اللتين هما على التوالي بصدد الإصلاح منذ 46 يوما و161 يوما ولم يتمّ تسلمهما إلى غاية 13 جوان 2014.

III- التصرف المالي والمحاسبي

يستدعي إحكام التصرف في الموارد المالية فوترة الخدمات الاستشفائية وتحصيل المستحقّات وإنجاز النفقات طبقاً للنصوص والتراتيب الجاري بها العمل.

أ- فوترة الخدمات الاستشفائية

ينصّ الفصل 2 من الأمر عدد 258 لسنة 2003⁽¹⁾ على أنّ المستشفى يوقّر "خدمات وعلاجات بمقابل إلى كلّ شخص طبقاً لنفس الشروط الجاري بها العمل بالمستشفيات الجامعيّة للصحة العموميّة وكذلك إلى الأعوان الراجعين بالنظر إلى الهياكل العمومية أو الخاصة عن طريق اتفاقيات تبرم مع وزارة الدفاع الوطني". وينصّ الأمر عدد 1634 لسنة 1981 المؤرّخ في 30 نوفمبر 1981 والمتعلق بضبط التنظيم العام الداخلي للمستشفيات والمعاهد والمراكز المختصة التابعة لوزارة الصحة العمومية في فصله الثامن على أنّه "تضبط تعريفات مجموعة الأعمال المهنية... وتعريفات أيام الإقامة بالمنشآت الاستشفائية التابعة للدولة بقرار من وزير الاقتصاد الوطني والصحة العمومية".

(1) المؤرّخ في 4 فيفري 2003 والمتعلق بتنظيم وتسيير المستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس.

إلا أنه اتضح غياب قرار صادر عن وزيرى الدفاع الوطنى والمالية يضبط تعريفات الأعمال المهنية بالمستشفى على غرار تعريفات مستشفيات الصحة العمومية المضبوطة بقرار صادر عن وزيرى الصحة العمومية والاقتصاد الوطنى. ويتم تحديد التعريفات من قبل مدير المستشفى علما بأنها تفوق أحيانا تعريفات المستشفيات العمومية بنسبة 50 %. وبزّر المستشفى هذا الاختلاف إلى "اعتبار أنّ الغرف ... هي غرف خاصة وبالتالي تمّ الترفيع في التعريفات ... بنسبة 50 %".

وأسفر اعتماد تعريفات مختلفة بخصوص المدنيين بمقابل وأعوان الديوانة وعائلاتهم وأعضاء الحكومة عن زيادة في مقايض المستشفى بلغت خلال الفترة 2009-2013 ما قيمته 645,210 أ.د.

وبخصوص نفقات الإقامة بعنوان المرضى المضمونين اجتماعيًا، فإنه من المفترض أن يعتمد المستشفى التعريفات المعمول بها بالمستشفيات التابعة لوزارة الصحة. إلا أنه تبين وجود اختلاف بين التعريفات التي يعتمدها المستشفى مقارنة بتلك الواردة بالأمر عدد 409 لسنة 1998⁽¹⁾ حيث لم يتم إدراج فحوصات آلتى المفراس والتصوير بالرنين المغناطيسي ضمن الفحوصات التكميلية. وتولّى المستشفى فوترة الخدمات الخاصة بهاتين الآلتين وبالكشف بجهاز قاما كاميرا على حدة في حدود 30 د علاوة على فوترة 30 د آليًا بعنوان الفحوص التكميلية الأخرى. وتبعًا لذلك، يفوتر المستشفى بخصوص إقامة كلّ مريض مضمون اجتماعي بعنوان كامل الفحوص التكميلية مبلغًا إضافيًا دون موجب يتراوح بين 30 د و60 د.

ومن جهة أخرى، تمّ إصدار قرار عن وزيرى الصحة العمومية والمالية بتاريخ 7 جويلية 2008 يتعلّق بتنقيح القرار الصادر بتاريخ 19 ديسمبر 1996 تمّ بمقتضاه الزيادة في معلوم الاستكشافات بواسطة آلة المفراس. إلا أنّ المستشفى لم يتول تعديل تعريفاته إلا بتاريخ 28 ماي 2012 حيث اعتمد خلال الفترة الفاصلة بين التاريخين المذكورين تعريفة تتراوح بين 80 د و100 د عوضا عن التعريفة المتراوحة بين 90 د و325 د. وأفاد المستشفى بأنه "سوف يتم العمل على تفادي هذا التأخير مستقبلاً".

واتّضح وجود بعض الأخطاء في عملية الفوترة ساهمت في تسجيل زيادة أو نقص في معالمى التداوى. من ذلك تبين أنّه في صورة تطابق تاريخي خروج ودخول المريض، يتولّى المستشفى احتساب يوم إقامة عوضا عن الاستشفاء النهاري عملا بتعريف المصطلحات المضمّن بالاتفاقية المبرمة مع الصندوق الوطنى للتأمين على المرض والتي عرّفت الإقامة بمدة تبلغ 24 ساعة على أدنى تقدير. وأفاد المستشفى أنّه "تم إصلاح جميع الوضعيات المتعلقة بالإقامات التي لا تتجاوز مدتها 24 ساعة وسوف يتمّ العمل على احترام ذلك مستقبلاً".

(1) المؤرخ في 18 فيفري 1998 والمتعلق بضبط أصناف المنتفعين بالتعريفة المنخفضة لتكاليف العلاج والإقامة بالهياكل الصحية العمومية التابعة لوزارة الصحة العمومية.

كما تبين عدم احتساب مدة الإقامة بخصوص فاتورة تعلقت بقسم طبّ الولدان بلغت 3 أيام وكذلك عدم فورة يوم إقامة بخصوص فاتورة أخرى. وأسفرت هاتان الوضعيتان عن نقص في المبلغ المفوتر بقيمة 205 د.

وأتضح فورة بعض الخدمات دون موجب بعنوان إقامة بقسم على غرار فورة إقامة لنفس المريض بقسمي الاستعجالي وأمراض القلب خلال نفس الفورة (10 أيام). كما تبين فورة يوم إقامة إضافي بمناسبة نقل المرضى من قسم الاستعجالي إلى قسم التخدير والإنعاش أو إلى قسم أمراض الرئة والحساسية.

ومن جهة أخرى، تتطلب فورة الخدمات الاستشفائية غير المضمّنة بالاتفاقية المبرمة بين وزارة الدفاع الوطني والوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية والمسداة لفائدة المرضى المضمونين اجتماعيًا إعداد تقارير طبية من قبل رؤساء الأقسام مسدي الخدمات وإرسالها إلى الصندوق الوطني للتأمين على المرض قصد الاستخلاص.

وخلافا لذلك، لم يتولّ أحد رؤساء الأقسام خلال الفورة مارس 2010-ماي 2014 إعداد التقارير الطبية المصاحبة للخدمات. كما تولّى إعداد تقارير لا تستوفي الشروط المطلوبة ممّا أسفر عن عدم فورة مبلغ جملي قدره 262 أ.د. وتبين فضلا عن ذلك بخصوص قسم آخر وجود تأخير في فورة بعض الخدمات الصحية تجاوز 15 شهرا مقارنة بتاريخ خروج المرضى. وجاء بردّ المستشفى أنه "سيتمّ تسوية الوضعية في أفضل الآجال".

ويدعى المستشفى إلى إيلاء جانب الفورة المزيد من العناية وإلى التثبت من وجود تاريخي دخول المريض وخروجه ببطاقتي الدخول والخروج⁽¹⁾ ومن مدى تطابقهما مع التاريخين المسجلين بالفاتورة المصاحبة قصد التأكد من صحّة احتساب المبلغ. وأفاد المستشفى بأنّه "سيتمّ إيلاء مزيد من العناية لتلافي مثل هذه النقائص".

وعلى صعيد آخر، تبين أنّ أزواج العسكريات والمدنيات التابعات لوزارة الدفاع الوطني وكذلك أبناءهنّ القصر لا يتمتّعون أليّا بمجانية العلاج وذلك خلافا للقانون عدد 20 لسنة 1967 المتعلق بضبط القانون الأساسي العام للعسكريين. كما تبين أنّ المستشفى يتولّى إسداء خدمات علاجية لفائدة أعوان رئاسة الجمهورية وعائلاتهم مقابل مبلغ سنوي جزافي قدره 200 أ.د. وذلك في غياب نصّ قانوني أو اتفاقية. وتراوحت خلال الفورة 2009-2013 النفقات السنوية للإقامة بين 177,723 أ.د. و184,987 أ.د. دون اعتبار نفقات العيادات الخارجية والفحوصات التكميلية المتصلة بها التي لا يتمّ احتسابها من طرف المستشفى.

(1) اللتين يتولى إعدادهما القسم.

وطبقا للنصوص القانونية الجاري بها العمل، يتمتع المناضلون بمجانبة العلاج علما بأنّ تكاليف إيوائهم بالمستشفى تراوحت خلال الفترة الممتدة من 2009 إلى موفى 2013 بين 412,962 أ.د. و652,182 أ.د. ونظرا إلى حجم هذه التكاليف فإنّ المستشفى مدعو إلى مزيد التثبّت من الصفة الحقيقية للمناضلين لا سيّما وأنّ صفة مناضل كانت تسند من قبل حزب التجمع الدستوري الديمقراطي المنحلّ.

ب- تثقيف المستحقّات ومتابعة الاستخلاص

بلغ مجمل مستحقّات المستشفى خلال الفترة 2007-2013 ما قيمته 4178,126 أ.د.⁽¹⁾ منها 3775,688 أ.د. متخلّدة بذمة هياكل عمومية⁽²⁾ و402,438 أ.د. متخلّدة بذمة خواصّ. وقد اتّضح أنّ المستشفى يتولّى في بعض الأحيان استلام صكوك بنكية أو بريدية من المرضى المقيمين بالمستشفى بعنوان خلاص خدمات علاجية يتبين أحيانا أنّها دون رصيد أو أنّ المريض يتوفى بعد خلاص جزء من الدّين.

كما تبين وجود مبالغ متخلّدة بذمة أقارب الرئيس السابق أو بذمة أشخاص تمتّعوا بالعلاج بأمر منه أو من عائلته بعنوان خدمات انتفعوا بها بالمستشفى العسكري وبمقرّ سكنهم واستعمال أدوية خصوصية واقتناء بعض التجهيزات الطبية لفائدتهم. وبلغ مجموع هذه المستحقّات خلال الفترة 2001-جانفي 2011 ما قيمته 724 أ.د. دون أن يتولّى المستشفى القيام بإجراءات التّتبّع في شأنها حيث اكتفى بمراسلة وزارة الإشراف في الغرض. وجاء بردّ المستشفى أنّ متابعة هذه الديون تعهد بها القضاء العسكري.

ومن جهة أخرى، ينصّ الفصل 58 من مجلة المحاسبة العمومية على أنّه "لا يجوز لأمرى الصرف وغيرهم من الأعوان الذين ليست لهم صفة محاسب عمومي أو وكيل دفعوعات أو وكيل مقايض أن يتصرفوا في أموال عمومية". وخلافا لذلك، يتولى رئيس مصلحة القبول والفوترة حفظ الضمانات التي يدفعها المرضى المقيمون في شكل أموال أو صكوك لتفادي حالات عدم الخلاص مقابل وصولات يتمّ تسليمها لأصحاب هذه الضمانات. ويعدّ مسك الصكوك واعتبارها ضمانات إجراء غير قانوني على معنى المجلة التجارية التي تصنّف الصكوك وسيلة خلاص.

وعلى صعيد آخر، وخلافا للفصل 242 من مجلة المحاسبة العمومية، لا يتولّى أمر المقايض إصدار أذن استخلاص في شأن المستحقّات وإحالتها إلى محاسب المؤسسة لاستكمال إجراءات تحصيلها علما بأنّه تبين وجود مستحقّات تمّ إعفاء أصحابها من الخلاص بقرار صادر عن وزير الدفاع

(1) المصدر: الدائرة الماليّة للمستشفى العسكري.

(2) منها 1879,026 أ.د. بذمة الصندوق الوطني للتأمين على المرض.

الوطني بقيمة بلغت 54,194 أ.د خلال الفترة 2010-2012. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنَّ الحسابات الماليّة لا تتضمّن بقايا الاستخلاص. وأفاد المستشفى أنّه "تمّ توجيه مكتوب لقاوض المجلس الجهوي للقيام بالإجراءات اللازمة".

ج- إنجاز النفقات

بلغت خلال السنوات 2009-2013 تكلفة إحالات المرضى للهيكل الصحيّة الخاصّة ما جملته 0,597 م.د علما بأنّه لم يتمّ تفعيل المنافسة للحصول على أنسب الأسعار إلّا انطلاقا من أواخر سنة 2012.

وبخصوص النفقات التي يتمّ إنجازها عن طريق وكالة الدفوعات ونفقات مخابر ووحدات البحث فإنّه لم يتبيّن ما يفيد تفعيل المنافسة أو تقديم شهادة في المزود الوحيد في صورة التفاوض المباشر. وفي هذا الإطار، تولّى المستشفى خلال السنوات 2009-2013 إبرام 9 اتفاقيات⁽²⁾ تعلقت بإحداث مخبر بحث و5 وحدات بحث وتجديد 3 وحدات بحث. وقد تبين بخصوص وحدات البحث المباشرة ضعف نسبة استهلاك الاعتمادات (377 أ.د) حيث اقتصر معدّلها على 24%. وأرجع المستشفى هذه الوضعيّة "إلى طول إجراءات تحقيق الحاجيات من تجهيزات لفائدة البحث العلمي على حساب العنوان الثاني... وإخضاع صرف هذه الاعتمادات إلى نفس الطريقة المعتمدة في مجال صرف الميزانية".

أمّا بخصوص وحدات البحث غير المباشرة، فقد تعذّر على إحداها القيام بنشاطها خلال السنوات 2009-2011 لعدم توفير المعدات المخبرية من قبل وزارة الدفاع الوطني بالرغم من رصد اعتمادات في الغرض بقيمة 40 أ.د من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حين تمّ إلى موقّ سنة 2013 صرف اعتمادات هذه الوحدة في حدود 34,892 أ.د لفائدة وحدة ثانية. وتولّت إمضاء وصولات الطلب رئيسة الوحدة الأولى في تاريخ لاحق لتوقّفها.

ومن جهة أخرى، تبين وجود تبويب خاطئ بالنسبة إلى بعض النفقات مما يتيح إمكانية تجاوز الاعتمادات المفتوحة والمصادق عليها فضلا عن تبويب اقتناءات من نفس الطبيعة تبويبا مختلفا.

أمّا بالنسبة إلى النفقات المنجزة في إطار صفقة عمومية فقد لوحظ وجود عدّة نقائص تعلّقت خاصّة بتحديد الحاجيات وتجزئة الشراءات وإبرام صفقات على سبيل التسوية فضلا عن إخلالات تعلّقت بمدى احترام مبادئ الشفافية والمساواة بين العارضين وبتقديم الضمانات وبغرامات التأخير.

⁽²⁾ مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

فبخصوص تحديد الحاجيات وخلافاً للفصل 9 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية لا يتمّ دائماً ضبط الحاجيات بالدقة اللازمة من المواد والكميات التي تم إبرام صفقات في شأنها. فقد تبيّن اقتناء موادّ لا تتلاءم وجهاز المفراس بقسم أمراض القلب ممّا تسبب للمستشفى في خسارة بلغت 23,520 أ.د.

وتبيّن أيضاً بخصوص صفقة عمومية أبرمت بالتفاوض المباشر اقتناء موادّ طبية لقسم أمراض المعدة والأمعاء لا تستجيب للخصائص الفنية المضبوطة بكراس الشروط حيث تمّ استلام بعض الموادّ رغم أنّ مدّة صلوحيّتها لا تتجاوز 5 أشهر وذلك خلافاً للبند السادس من كراس الشروط الإدارية الذي ينصّ على أنّه "يجب أن تكون الموادّ المسلمة صالحة لمدّة سنة على الأقلّ ابتداء من تاريخ التسليم".

وخلافاً للفصل 99 من مجلة المحاسبة العمومية والأمر عدد 3158 لسنة 2002، تولّى المستشفى خلال سنتي 2010 و2011 تجزئة بعض الشراءات العمومية كما هو الشأن بالنسبة إلى اقتناء لوازم طبية من نفس الطبيعة لدى 8 مزوّدين بمبالغ تراوحت بين 30 أ.د و52 أ.د سنوياً للمزوّد الواحد دون إبرام صفقة في الغرض.

وخلافاً للفصل 12 من الأمر المنظم للصفقات العموميّة الذي ينصّ على ضرورة إبرام الصفقة وتبليغها إلى صاحبها قبل الشروع في التنفيذ، تولى المستشفى إبرام صفقات على سبيل التسوية حيث تزوّد بمستلزمات طبيّة قبل المصادقة على التقرير المالي وكذلك قبول بعض الموادّ قبل المصادقة على الصفقة. وبرّر المستشفى اللجوء لهذا الإجراء بالصيغة الاستعجالية والضرورية.

وعلى صعيد آخر، شاب تنفيذ بعض الصفقات نقائص تعلّقت بالشفافية والمساواة بين العارضين. من ذلك أنّه تمّ بخصوص بعض الشراءات التفاوض بصفة مباشرة مع بعض المزوّدين قصد وضع آلات على ذمة المستشفى لإجراء التحاليل والصور. وقد تبيّن في هذا الشأن وبالنسبة إلى بعض المعدات التي تتطلب العمل بنوعية معيّنة من الموادّ الطبية أنّه لا يتمّ دائماً إعلان طلب عروض يتضمن شرط الوضع على الذمة للمعدات الطبية وتوفير الموادّ الطبيّة التي تتطلبها هذه الآلات إذ يتمّ عقد اتفاقية مباشرة مع المزوّدين. ويذكر في هذا الشأن الاتفاقية عدد 1 لسنة 2010 والتي وُضع بمقتضاها جهاز على ذمة المصحّة متعدّدة الاختصاصات بمفتاح سعد الله مقابل اقتناء المستشفى للكواشف المخبرية الضرورية لعمل هذا الجهاز بصفة حصريّة من المزوّد. وأفاد المستشفى أنّه تمّ بخصوص هذه الاتفاقية نشر طلب عروض في سنة 2013 وهو في مرحلة إمضاء الصفقات.

كما تولّى المستشفى عقد اتفاقية مع أحد المزوّدين تمّ بمقتضاها وضع بعض المعدات الطبية على ذمّة أحد المخابر مجاناً على أن يتكفّل المزوّد بالصيانة وتكوين المستعملين مقابل تزوّد المستشفى بصفة حصرية لدى المزوّد المذكور بالكواشف المخبرية التي تستعمل لتشغيل هذه الآلات وبقاء المعدات الطبية طيلة مدة الاستعمال على ملك المزوّد. وقد انتفع المستشفى بهذه المعدات رغم تحفظات رئيس المخبر الذي أشار إلى أنّ هذه النوعية من المعدات متوقّرة لدى المخبر المذكور وهي على ملك المستشفى. وأفاد المستشفى أنه "يتمّ اعتماد توجّه الوضع على الذمة لآلات التحليل ... بتعليمات من اللجنة الوزارية للصفقات".

وتولّى المستشفى على امتداد 13 سنة اقتناء آلات غازات الدّم والمستهلكات المتعلقة بها لدى مزوّد وحيد. وجاء في ردّ المستشفى أنّه "في إطار تفعيل المنافسة في هذا المجال تمّ خلال سنة 2014 نشر طلب عروض ... والذي أفضى إلى فوز مزوّد آخر..".

أمّا بخصوص الضمانات المالية النهائية فإنّه يتمّ تقديمها أحيانا في غير الآجال المنصوص عليها بالأمر عدد 3158 لسنة 2002 سالف الذكر كما هو الشأن بالنسبة إلى طلبي عروض بلغ بشأنهما التأخير في تقديم الضمانات المالية النهائية 170 يوما و148 يوما. وتبين بخصوص طلب عروض آخر الترفيع في الكميات بنسبة تقارب 30 % من قيمة الصفقة وإبرام ملحق في الغرض دون أن يتولّى المزوّد تقديم ضمان مالي نهائي جديد.

*

* *

يتولّى المستشفى العسكري إسداء الخدمات العلاجية وتنفيذ مخططات التدخل الطبي خلال الكوارث والعمليات العسكرية. وينتفع بهذه الخدمات العسكريون والمدنيون التابعون لوزارة الدفاع الوطني وكذلك عائلاتهم فضلا عن كلّ شخص طبقا لنفس الشروط الجاري بها العمل بالمستشفيات الجامعية للصحة العمومية.

وبالرغم من المجهودات التي بذلها المستشفى بهدف تحسين طرق التصرف ودعم إمكاناته من الموارد البشرية والمادية فهو مدعوّ إلى مزيد تحسين أدائه. ويتطلّب ذلك خاصة تفعيل دور المجلس العلمي وتدعيم هياكل المساندة والتسيير داخل المؤسسة وإرساء نظام معلومات متكامل يساعد على اتخاذ القرارات ويضمن تقييم مختلف الأنشطة.

وقصد تحسين الخدمات المسداة، فإن المستشفى مدعو إلى العمل على تشجيع انتداب الإطارات الطبية وشبه الطبية والمحافظة عليها والحرص على مزيد إحكام التصرف في الأدوية ومخزون الدم. كما أنه مطالب بالعمل على الاستغلال الأمثل للفضاءات والتجهيزات الطبية وصيانتها والمحافظة عليها.

وتدعو الدائرة المستشفى إلى اعتماد المحاسبة ذات القيد المزدوج وإرساء نظام المحاسبة التحليلية بما يساعد على تحديد كلفة الخدمات الطبية وضبط الأهداف والوقوف على الأسباب التي تحول دون تحقيقها.

كما تدعو الدائرة المستشفى إلى إرساء نظام رقابي داخلي يمكن من إيلاء فوترة الخدمات الطبية المزيد من العناية خاصة من حيث التأكد من صحة احتسابها وضمان تحصيل جميع الموارد واتخاذ الإجراءات الضرورية لمتابعة المستحقات وتثقيفها واستخلاصها ويجنب حصول التجاوزات بالإضافة إلى التقيد بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل عند إنجاز النفقات.

ردّ وزارة الدفاع الوطني

تمّ خلال الفترة من 2010 إلى 2014 تسمية رؤساء أقسام إستشفائية بالمستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس بمقتضى مقررات صادرة عن وزير الدفاع الوطني من ضمنهم أربعة رؤساء أقسام تمت تسميتهم بالنيابة. هذا وستتم تسوية هذه الوضعية بعد صدور الأمر المتعلق بإعادة تنظيم المستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس.

كما سيتم بعد صدور النصوص القانونية المتعلقة بإعادة تنظيم كل من المستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس والإدارة العامة للصحة العسكرية تفادي تسمية رؤساء الأقسام الجامعية في مهام ثانوية حتى يتسنى لهم التفرغ لمهامهم الأصلية، بالإضافة إلى تحديد العلاقة بين مدير المستشفى العسكري بتونس ومدير عام الصحة العسكرية في اتجاه تكريس إستقلالية القرار لكل منهما وحرصا على عدم تداخل المهام بينهما.

ردّ المستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس

المستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس هو مستشفى جامعي وهو مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية. ويتميز المستشفى العسكري عن بقية مستشفيات الصحة العمومية بطبيعة مهامه حيث أنه في نفس الوقت هيكل صحي يقدم خدمات إستشفائية وهيكل عسكري يقوم بواجبات أمنية وإسناد صحي على الميدان وذلك كما يلي :

- المستشفى العسكري كهيكل صحي

يقوم المستشفى العسكري في المجال الصحي :

- بتوفير علاجات ذات اختصاصات عالية للعسكريين والمدنيين التابعين لوزارة الدفاع الوطني المباشرين وعائلاتهم، كذلك للعسكريين والمدنيين المتقاعدين وعائلاتهم. وتجدر الإشارة أن تزايد عدد العسكريين المتقاعدين وتنامي متوسط العمر المتوقع ضاعف من حجم الخدمات المسداة لفائدتهم.

- بتوفير خدمات وعلاجات بمقابل إلى المدنيين عن طريق إتفاقيات تبرم في الغرض مع وزارة الدفاع الوطني. مع لفت النظر لأهمية الخدمات المقدمة من قبل المستشفى العسكري في إطار إتفاقيات جارية مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض والديوانة التونسية ورئاسة الجمهورية ووزارة المالية ورئاسة الحكومة لفائدة أعضاء الحكومة والإطارات التي لها نفس الإمتيازات وبعض الهياكل العمومية والخاصة.

وفي هذا الإطار يعمل المستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس كمركز للتشخيص والعلاج والاختبارات الطبية.

وتشهد الخدمات والعلاجات المقدمة من قبل المستشفى تطورا من سنة إلى أخرى من حيث الحجم طبقا لمؤشرات "عدد الإقامات" و"عدد أيام الإقامة" و"معدل إشغال

الأسرة" ومن حيث المردودية طبقا لمؤشري "معدل أيام الإقامة" و"معدل إشغال الأسرة" ومن حيث المردودية طبقا لمؤشري "معدل الإقامة" و"نسبة التداول على الأسرة".
ويبين الجدول التالي تطور النشاط وتحسن المردودية بين سنتي 2010 و2014.

السنة	مؤشرات تطور النشاط			مؤشرات تطور المردودية	
	عدد الإقامات	عدد أيام الإقامة	معدل إشغال الأسرة	معدل أيام الإقامة	نسبة التداول على الأسرة
2010	22024	141185	60,84%	6,4	35
2014	27294	156728	372,33%	5,7	43
نسبة التطور	24%	11%	18%	-10%	22%

زيادة على هذه الأنشطة، قام المستشفى العسكري خلال سنة 2014 بإسداء أكثر من 250.000 عيادة خارجية وحوالي 135.000 كشف بما في ذلك التحاليل وصور الأشعة وكشوفات قسم طب القلب وقسم الأمراض الصدرية.

وكذلك يساهم المستشفى العسكري في التدريس الجامعي وما بعد الجامعي في ميادين الطب والصيدلة وطب الأسنان وبعض الاختصاصات الجامعية الأخرى وكذلك في تكوين الإطار الشبه الطبي والفنيين السامين في مختلف الاختصاصات. وفي هذا الصدد تم خلال سنة 2014 تكوين 325 طبيب مقيم و322 طبيب داخلي و641 متربص في إطار الدراسة و107 متربص في إطار إتفاقيات و122 متربص في مجال التكوين المهني. كذلك ينظم ويساهم في الأشغال الاستشفائية الجامعية للتلامذة الضباط الأطباء والطلبة في الطب. وبالتوازي يباشر المستشفى العسكري أشغال البحث العلمي ويشارك فيها حيث يوجد حاليا 04 وحدات بحث علمي في مجال تصفية الدم وأمراض القلب والشرابين وعلم الوبائيات.

- المستشفى العسكري كهيكل عسكري

علاوة على المهام ذات الصبغة الاستشفائية، يعتبر المستشفى العسكري هيكلاً عسكرياً يخضع إلى السلم القيادي لوزارة الدفاع الوطني (وزير الدفاع الوطني والمدير العام للصحة العسكرية).

ويقوم في هذا الإطار بواجبات أمنية (حراسة، تعزيز أمني، مراقبة...) وبمهام ذات صبغة عملياتية (إسناد صحي) حيث يتم إحداث فرق طبية وجراحية تعهد إليها مهمة الإسناد الصحي للوحدات العملياتية وكذلك عند الحاجة التدخل في إطار عمل إنساني بتونس أو بالخارج. كما يؤمن المستشفى العسكري الإسناد الصحي خلال التظاهرات والكوارث الطبيعية.

ويجدر التذكير في هذا الإطار بما تم إنجازه بمخيم الشوشة والذهبية إثر اندلاع الثورة الليبية وكذلك مشاركة فريق طبي عسكري في تقديم المساعدة الصحية للاجئين في كوسوفو تحت راية المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

وفي نفس السياق، أمّن المستشفى العسكري الإسناد الصحي والأمني خلال الانتخابات التشريعية والرئاسية الفارطة، وكذلك الشأن خلال زيارات الشخصيات الرسمية للبلاد.

في المجال العملي، يقوم المستشفى العسكري بالإسناد الصحي للوحدات العسكرية المتمركزة بـجبال الشعانبي وغيرها من المناطق التي تشهد عمليات عسكرية عبر تركيز فرق طبية مختصة على عين المكان وأيضاً دعم الوحدات العملياتية بالإطارات غير الطبية وشبه الطبية.

ويتم اللجوء إلى الكفاءات الطبية للمستشفى العسكري لسد الشغور في بعض مستشفيات الصحة العمومية على غرار مستشفى الكاف حيث تم تعزيزه خلال سنة 2014

بفرق طبية في الجراحة والتخدير والإنعاش لمدة لا تقل عن ستة أشهر لتأمين حسن سير العمل به.

في ظل تنامي المهام الإستشفائية والأمنية والعملياتية وطلبات التدخل المختلفة التي ترد من عدة جهات، يلاقي المستشفى العسكري بعض الصعوبات ويشهد بعض النقائص يقدم بخصوصها التوضيحات التالية :

1- ملاحظات تتعلق بتنظيم المستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس وتسييره ونظامه المعلوماتي

- الصبغة القانونية للمستشفى

بالنسبة لعدم تلاءم الصبغة القانونية الحالية للمستشفى (مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية) مع طبيعة نشاطه فقد تم إعداد مشروع أمر يتعلق بتغيير التنظيم الإداري والمالي والهيكل التنظيمي للمستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس قصد إسناد صبغة مؤسسة عمومية للصحة. ويمكن اعتماد صبغة مؤسسة عمومية للصحة من تحسين آليات تسيير المستشفى، من ذلك :

- إحداث مجلس إدارة يدير شؤون المؤسسة ويبت في المسائل الهامة مع إضطلاع المدير العام بمهام التسيير.

- ضبط عقود البرامج ومتابعة تنفيذها، مع ترجمتها إلى أهداف يتم العمل على تحقيقها من قبل مختلف الهياكل الإستشفائية والإدارية والتقنية للمستشفى.

- إضطلاع اللجنة الطبية بمهام أساسية في مجال المحافظة على المستوى العلمي والطبي لمختلف الهياكل الإستشفائية وذلك من خلال التقييم الدوري لنجاعة وفعالية سير مختلف الهياكل المذكورة على المستوى الطبي والتكوين والبحث العلمي.

- إحداث أقطاب طبية، بمقتضى قرار من وزير الدفاع الوطني، بهدف إحكام التنسيق بين مختلف الأقسام والمراكز والوحدات المكونة للقطب وضمان الإستغلال الأمثل للموارد البشرية والتجهيزات والمعدات والمحلات.
- مسك حسابية المستشفى طبقاً للقواعد المعمول بها في المحاسبة التجارية، ويمكن ذلك من معرفة نتيجة التصرف السنوية وتسهيل إرساء المحاسبة التحليلية.

- النظام المعلوماتي للمستشفى

قصد تطوير النظام المعلوماتي للمستشفى، تمت دراسة مختلف الحاجيات في المجال مع مختلف الأقسام الإستشفائية والدوائر والمصالح الإدارية والتقنية وتمّ تحديد مختلف مكونات المنظومة وضبط كلفتها. وقد تم تكوين لجنة صلب وزارة الدفاع الوطني قصد دراسة مشروع تطوير النظام المعلوماتي للمستشفى وإعداد كراسات شروط في الغرض، وقد شرعت هذه اللجنة في أعمالها ومن المبرمج نشر طلبات عروض في الشأن حال انتهاء اللجنة من أعمالها.

2- ملاحظات حول إسداء الخدمات الطبية

- الإختصاصات

الإختصاصات المتوفرة بالمستشفى العسكري تمّ تحديدها بالأمر عدد 258 لسنة 2003 لكن لا يمكن للمستشفى العسكري أن يشمل جميع الإختصاصات الطبية لأن إحداث أقسام جديدة يتطلب عدة مقومات منها بالأساس فضاءات وموارد بشرية هامة خاصة منها إطار طبي جامعي وهذا غير متوفر في الوقت الحالي.

- إنتداب الإطارات الطبية

لا يقوم المستشفى العسكري بتونس بعمليات الإنتداب وإنما يعبر عن حاجياته إلى المصالح المختصة بوزارة الدفاع الوطني وفي هذا الإطار، يسجل المستشفى العسكري بتونس نقصا في الإطارات الطبية في بعض الاختصاصات ويقوم بالتعبير عن حاجياته في المجال، وتكمن الصعوبة في عدم رغبة الإطارات الطبية المختصة الإلحاق بصفوف الجيش.

- معالجة النفايات

في ما يخص معالجة النفايات الخطرة الصلبة الناتجة عن قسم الطب النووي فإنها تخزن في حجرة مغلقة منعزلة عن بنايات المستشفى لمدة سنوات فاقت بكثير ما هو معمول به على الصعيد العالمي وتجدر الإشارة أن قسم الطب النووي لم يلق بأي نفايات مشعة صلبة. وإن الإشكال الرئيسي الذي يعيقنا بصفة دورية هو عدم توفر غرفة عازلة للأشعة لإيواء بعض المرضى الذين تتم معالجتهم بجرعة كبيرة من الأشعة إذ يتم حاليا إيوائهم بغرفة فردية عادية بقسم الأنف والأذن والحنجرة. وسيقع الشروع في تهيئة قاعة مطابقة للمواصفات العالمية بالقسم المذكور في أفضل الآجال.

- تقييم الخدمات المسداة

إن تقييم الخدمات المسداة هو من مهام المجلس العلمي وسوف تسعى الإدارة إلى تفعيل هذا التقييم مع إرساء إدارة الشؤون العلاجية والطبية في إطار إعادة الهيكلة. وفي الوقت الحالي هناك تقرير تقييمي سنوي تقوم به الإدارة العامة للصحة العسكرية.

- بنك الأنسجة

لا يقع حاليا استغلال بنك الأنسجة لعدم توفر كفاءات في المجال بعد إستقالة الإطار الطبي الذي كان يشرف عليه. ويسعى المستشفى العسكري بتونس بالتنسيق مع مصالح وزارة الدفاع الوطني لإنتداب مختصين لإعادة تشغيله.

3- ملاحظت حول التصرف المالي والمحاسبي

- بالنسبة لتعريفات الأعمال الطبية، فإن المستشفى العسكري يعتمد التعريفات القانونية الجاري بها العمل بالمستشفيات الجامعية للصحة العمومية وذلك طبقا للفصل الثاني من الأمر عدد 258 لسنة 2003 المتعلق بتنظيم وتسيير المستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس الذي ينص على إمكانية "توفير المستشفى خدمات وعلاجات بمقابل إلى كل شخص طبقا لنفس الشروط الجاري بها العمل بالمستشفيات الجامعية للصحة العمومية". أما بخصوص تعريفات الإقامة بالمستشفى فقد تم الترفيع فيها بنسبة 50% طبقا للفصل 6 من قرار وزيري المالية والصحة العمومية المؤرخ في 19 ديسمبر 1996 بإعتبار أن الغرف بالمستشفى العسكري هي غرف خاصة.

- بالنسبة للديون المتخلدة بذمة أقارب الرئيس السابق لفائدة المستشفى العسكري بتونس، فإن المستشفى قام بحصر هذه الديون ومكاتبة الجهات المعنية في شأنها وتقوم إدارة الشؤون القانونية والنزاعات التابعة لوزارة الدفاع الوطني بمتابعة هذا الملف بعد أن تم رفع قضية عدلية في الغرض.

كما أن المستشفى العسكري بتونس يقوم بكل ما في وسعه لاستخلاص ديونه من مختلف المؤسسات العمومية والخاصة وذلك بمراسلتها مباشرة بصفة دورية وبمراسلة سلطة الإشراف التي تعود إليها بالنظر كما يتم أيضا مراسلة إدارة القضاء العسكري والإدارة العامة للشؤون القانونية والنزاعات في بعض الحالات. علما وأن الهيكل التنظيمي الحالي للمستشفى لا يشتمل على مصلحة تعنى بالنزاعات وقد تم برمجة إحداثها في إطار مشروع إعادة هيكلة المستشفى.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أنه تم توجيه مكتوب في شأن الديون المتخلدة بمختلف المؤسسات العمومية والخاصة لقابض المجلس الجهوي للقيام بالإجراءات اللازمة.

- أما في خصوص النقائص التي تم تدوينها على مستوى تنفيذ النفقات، فإنّ كافة الصفقات التي تم إبرامها حظيت بمصادقة لجان الصفقات المختصة وتم تأشير إقتراحات تعهد في شأنها، وفي شأن كافة طلبات التزود، من طرف مراقب المصاريف العمومية.

وتجدر الإشارة أنه كان يتم في السابق الإلتجاء في بعض الحالات إلى تسلم بعض الكميات من المواد والمستلزمات الطبية المدرجة بطلبات العروض قبل المصادقة على الصفقة وذلك نظرا للحاجة الملحة والأكيدة لهذه المواد من جهة ولطول الإجراءات الإدارية المتعلقة بإبرام الصفقات من جهة ثانية.

مع العلم أنه خلال السنوات الأخيرة عمل المستشفى العسكري بتونس على تفادي مثل هذا الإجراء ولا يتم التزود بالمواد والمستلزمات وغيرها إلا بعد المصادقة على الصفقات المتعلقة بها عبر تنظيم إجراءات الاقتناء الداخلية والتحديد المسبق للحاجيات.

- بالنسبة لإبرام الصفقات بالتفاوض المباشر مع بعض المزودين مع إعتماد طريقة الوضع على الذمة مقابل اقتناء الكواشف بصفة حصرية من المزود المعني فإن المستشفى يقوم، منذ 03 سنوات، بصفة دورية بنشر طلبات عروض في الغرض لضمان شفافية الإجراءات وتكافئ الفرص بين كلّ العارضين.

4- التصرف في الأدوية والمستلزمات الطبية ومخزون الدم

- الأدوية والمستلزمات الطبية

على غرار أغلبية المستشفيات العمومية فإنّ المستشفى العسكري بتونس يستغل منظومة إعلامية للتصرف في الأدوية وينفرد على المستوى الوطني بإستعمال منظومة للتصرف في المستلزمات الطبية. ويعتمد للغرض تصنيف هذه المستلزمات وتبويبها طبقا للحاجيات الخصوصية للأقسام المعنية، وقد أثبت التقسيم المعتمد نجاعته من حيث سهولة العمل بالنسبة للأفراد العاملين على هذه المنظومة ورضاء الأقسام المستفيدة.

وفي هذا المجال سبق أن اقترح المستشفى العسكري على الوكالة الوطنية للمراقبة الصحية والبيئية والصيدلانية فكرة إعداد قائمة موحّدة بين جميع المستشفيات على المستوى الوطني والتي هي حاليا بصدد الدرس.

- مخزون الدم

يتزود مخبر تحاليل أمراض الدم بالدم ومشتقاته غير الثابتة من المركز العسكري لنقل الدم بالأساس حسب الطلبات التي ترد من مختلف الأقسام الطبية والجراحية التابعة للمستشفى العسكري بتونس لتأمين مخزون أدنى لمجابهة الحالات الطارئة. ولا يمكن إرجاع المواد التي يتم استلامها من المركز العسكري لنقل الدم وذلك لمقتضيات السلامة طبقا للمعايير المعمول بها في المجال. علما وأن هذا التمشي متعامل به بكافة بنوك الدم والمؤسسات الاستشفائية.

كما يوجد تنسيق يومي بين مخبر تحاليل أمراض الدم وجميع الأقسام لإستعمال كميات الدم المتوفرة إلا أنه يحصل في بعض الحالات عدم استعمال بعض الكميات المحجوزة إسميا للمريض حسب الخاصيات البيوطبية التي تتماشى معه نتيجة تأخير إجراء بعض العمليات أو وفاة المريض إلخ ...

ويلتجئ المخبر الى إستعمال الدفاتر وتسجيل المعطيات يدويا نظرا لعدم وجود تطبيقة معلوماتية شاملة.

- إرساء نظام رقابي داخلي

إنّ إعادة هيكلة المستشفى العسكري بتونس ليصبح مؤسسة عمومية للصحة ستمكّن من تحسين آليات تسيير المستشفى وذلك من خلال إرساء نظام رقابي داخلي يمكن من إيلاء فوترة الخدمات الطبية المزيد من العناية ويضمن تحصيل جميع الموارد وإتخاذ جميع الاجراءات الضرورية لمتابعة الديون وإستخلاصها.

5- أهم الإجراءات التي تقرر اتخاذها لتنظيم وتطوير أساليب العمل بالمستشفى

- إعادة الهيكلة

إعادة هيكلة المستشفى بهدف تدعيم الإدارة حتى تتمكن من مواكبة تطور نشاط مختلف الأقسام الإستشفائية وذلك بإسناد المستشفى صبغة مؤسسة عمومية للصحة وتخضع لإشراف السيد وزير الدفاع الوطني وهذا يمنح الإدارة مرونة في التصرف ويمكنها من فتح آفاق في الخطط.

- بناء فضاء خارج المستشفى

إنجاز بناية بفضاء "مهبط الطائرات المروحية" المحاذي للمستشفى لإيجاد حل جذري للإكتظاظ الموجود بفضاءات المستشفى وهذا سيسمح للأقسام الإستشفائية والمصالح الإدارية والفنية من العمل في ظروف طيبة ويمكنهما من تقديم أفضل الخدمات الطبية لفائدة المرضى الوافدين عليه وسيسمح كذلك بإيواء مختلف العيادات الخارجية ووحدتي تصفية الدم وأخذ العينات البيولوجية والمحلات الخاصة بحفظ الأرشفيف وكذلك عنابر ومحلات وحدة الاسناد حتى تتوفر لدى المستشفى فضاءات تخوّل إرساء أقسام جديدة ومرونة في تطبيق قواعد حفظ الصحة.

- إرساء منظومة معلوماتية متكاملة

مثلما سبق ذكره، فقد تم بعث لجنة صلب وزارة الدفاع الوطني للنظر في إرساء منظومة معلوماتية متكاملة بالمستشفى العسكري بتونس تمكّن من متابعة مختلف الأنشطة الطبية والإدارية والفنية وإرساء الملف الطبي الموحد.

- إنتداب الأطباء

يشهد المستشفى العسكري الأصلي للتعليم بتونس نقصا في الإطار وخاصة منه الطبي المختص وذلك نظرا لوجود عزوف شبه كلي في الانتدابات وكذلك لكثرة تقديم الاستقالات من هذا الصنف، لذا وجب النظر في إمكانية جعل هذه المهنة أكثر جاذبية عن طريق تحفيزات نذكر منها على سبيل المثال وعلى غرار ما هو معمول به بالنسبة للإطار الطبي التابع للصحة العمومية النشاط الخاص التكميلي "APC" الذي أسند مؤخرا للأساتذة المبرزين وهذا من شأنه أن يثني أطباء شبان عن تقديم استقالاتهم.

معهد باستور تونس

تم تأسيس معهد باستور تونس⁽¹⁾ خلال سنة 1893. وتم إحداثه بموجب الأمر العلي المؤرخ في 14 فيفري 1900. ويتولى المعهد وفقا للفصل الثالث من القانون عدد 35 لسنة 1958 المؤرخ في 15 مارس 1958 والمتعلق بالنظام الأساسي لمعهد باستور تونس كما تمّ إتمامه بالقانون عدد 20 لسنة 1987 المؤرخ في 18 ماي 1987 مهمة مباشرة الأبحاث العلمية حسب أساليب باستور. وهو يهدف إلى البحث في الأمراض السميّة والطفليّة بالنسبة إلى البشر والحيوانات والنباتات. وتهدف هذه الأبحاث إلى تلبية حاجيات البلاد الوطنية في ميدان علم الأمراض الخاصّة بها.

كما عهد إلى المعهد بمهمة إنجاز جميع الأبحاث والتحليل والاكتشافات العلمية التي تهّم الصحة العمومية للبشر والحيوانات أو النمو الاقتصادي للبلاد التونسية. ويساهم المعهد في التعليم العالي في مجال الطرق الجرثومية والطفيلية والكيميائية أو الطرق الأخرى المنطبقة على الطب البشري والبيطري والفلاحي.

وتعزّزت صلاحيات المعهد بموجب القانون عدد 20 لسنة 1987 سالف الذكر حيث تم تكليفه بتوريد التلقيح والأمصال وبواعث التجاوب⁽²⁾ إضافة إلى مراقبة الاتجار في هذه المواد واستعمالها إلى أن تمت إحالة النشاط المذكور سنة 2005 إلى الصيدلية المركزية للبلاد التونسية وذلك بموجب القانون عدد 75 لسنة 2005 المؤرخ في 4 أوت 2005 والمتعلق بتوريد التلقيح والأمصال وبواعث التجاوب ومراقبتها.

وبمقتضى القانون عدد 121 لسنة 1994 المؤرخ في 21 نوفمبر 1994 والمتعلق بإحداث مؤسسات عمومية للصحة، أصبح المعهد مؤسّسة عمومية للصحة خاضعة لإشراف وزارة الصحة.

ويتضمن المعهد بموجب قرار وزير الصحة المؤرخ في 26 جانفي 2004⁽³⁾ 48 قسما طبيا وذلك إلى جانب 9 مخابر بحث تم إحداثها بموجب قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي ووزير الصحة المؤرخ في 24 أكتوبر 2012. وبلغت الموارد الذاتية للمعهد 5,300 م.د في سنة 2014 تأتت أساسا من نشاط التحليل (2,498 م.د) ونشاط التلقيح (1,061 م.د) ونشاط إنتاج التلقيح والأمصال العلاجية (1,727 م.د). أما الموارد المخصصة للبحث فقد ارتفعت خلال نفس السنة إلى 1,413 م.د.

(1) فيما يلي المعهد.

(2) Réactifs

(3) المتعلق بضبط عدد أقسام معهد باستور وصيغتها وطاقة استيعابها.

ويغطّي النشاط العلمي للمعهد مجالات متعدّدة يساهم فيها أعوان تابعون إلى أسلاك مختلفة⁽¹⁾. وبلغ خلال سنة 2013 عدد الأعوان التابعين للسلك العلمي 109 أعوانا من ضمن 491 عوناً. وبلغت خلال سنة 2014 الاعتمادات المفوضة من قبل الوزارة لخلاص أجور أعوان المعهد 7,884 م.د.

وفي إطار المخطّط الحادي عشر للتنمية انتفع المعهد باعتمادات مالية من ميزانية وزارة الصحة بعنوان اقتناء تجهيزات علمية ومواصلة بناء محضنة الحيوانات وتهيئة البنايات القديمة فضلا عن إنشاء مبنى مخصّص لوحدة البيوتكنولوجيا لفائدة البحث والنهوض بميادين التلقيح والأدوية البيوجينية بلغت تباعا 3 م.د و1,5 م.د و0,5 م.د و2 م.د.

وقد خصّصت دائرة المحاسبات المعهد بمهمة رقابية ميدانية تهدف إلى تقييم مدى توقّقه في أداء المهام الموكولة إليه في المجال العلمي وإنتاج التلقيح والأمصال شملت أساسا الفترة الممتدة من سنة 2009 إلى سنة 2013 وامتدت أحيانا إلى موفى شهر أكتوبر من سنة 2014. وأفترزت الأعمال الرقابية نقائص تعلّقت بمجالات التشخيص الطبي ونشاط البحث وإنتاج التلقيح والأمصال وحفظ الصحة والسلامة المهنية والتصرف الإداري.

⁽¹⁾ الأطباء والأطباء البيطرة والصيادلة والبيولوجيون والأساتذة الباحثون.



أبرز الملاحظات

- التشخيص الطبي

تواجه بعض الأقسام الطبية بالمعهد صعوبات حالت دون تموقعها كمخابر مرجعية في مجال التحاليل الطبية تسدي خدمات متخصصة ذات قيمة عالية حيث توقفت عن إجراء بعض التحاليل وتولت مناولة بعض التحاليل الأخرى بالخارج والحال أنّ المعهد قد دأب على إنجاز البعض منها في السابق. كما تجابه بعض مخابر التحاليل ضعف نسق الوافدين عليها مما أدى إلى تخليها عن تأمين بعض أصناف من التحاليل..

ولم يتوفق المعهد بعد في إعداد ضوابط موضوعية لاستهلاك المخابر من المواد الكيميائية وبواعث التجاوب وفي إعداد الآليات الكفيلة بإحكام متابعة نشاط المخابر ومقارنته بالمدخلات. ولم يساعد عدم استكمال تركيز المنظومة الاعلامية الخاصة بالمخابر على توفير لوحة قيادة تمكّن من متابعة نشاط التحاليل حيث ظلت بعض المخابر خارجة عن مجال تركيز المنظومة المذكورة إضافة إلى عدم إتاحة كل وظائفها.

ولا تتمّ البرمجة المسبقة للحاجيات من المواد الاستهلاكية ذات الاستعمال المتكرر ممّا حال دون تجميع الطلبات والاستجابة لها في آجال معقولة.

وتوصي الدائرة بضبط أهداف كمية ونوعية لمجال التشخيص الطبي والعمل على بلوغها وإعداد لوحة قيادة لنشاط المخابر بما يمكّن بعض المخابر من الوقوف على المعوقات التي تحول دون تموقعها كمخابر مرجعية في المجال والعمل على تجاوزها. كما توصي بوضع ميزانية سنوية لكل مخبر بما يضيفي الشفافية على نشاط المخابر وبما يمكّن من إحكام برمجة حاجياته ومقاربة المدخلات بالمرجعات. كما توصي الدائرة بتسريع تركيز منظومة برولاب بكل المخابر وإتاحة جميع وظائفها وبإعادة النظر في قائمة التحاليل المناولة.

- نشاط البحث العلمي

لم تكن صياغة الإطار العام لانخراط معهد باستور تونس في الشبكة الدولية لمعاهد باستور متلائمة مع بعض النصوص المنظمة للمعهد. فرغم إمضاء المعهد سنة 1992 هذا الإطار بتحفظ فإنّه لم تتم مراجعته منذ ذلك التاريخ. كما تفاوت إنتاج البحث بين المخابر والباحثين فضلا عن اعتماد

نشاط البحث في حدود هامة على التمويل الأجنبي واستئثار داء اللشمانيا بجانب هام من الموارد المخصصة للبحث. كما سجلت حالات مخالفة التشريع الجاري به العمل في مجال تسجيل براءات الاختراع.

وتولّى المعهد إجراء تجارب سريرية بعنوان بعض الأدوية التجريبية تم تطويرها من قبل مؤسسات أجنبية دون احترام الإطار القانوني المنظم للمجال. فقد تم إنجاز الاختبارات في غياب ما يفيد تثبت الوزارة من تركيبة الدواء وإنجاز التحاليل المطلوبة في المجال إضافة إلى تشريك القاصرين في التجارب. كما غابت بعض الضمانات الكفيلة باحترام الأخلاقيات الطبية عند إجراء الاختبارات حيث لم يتم عرضها بصفة مسبقة على المجلس العلمي فضلا عن عدم مراعاة لجنة الأخلاقيات البيوطبية بالمعهد في تركيبها ومجال اختصاصها وطرق عملها الشروط الواجب توفرها عملا بأفضل الممارسات في المجال وذلك خلال الفترة التي شملتها الرقابة.

ويتّجه مزيد تنويع مجالات البحث والعمل على مراجعة الإطار العام لانخراط المعهد بشبكة معاهد باستور بما يتلاءم مع النصوص الداخلية والاعتماد في مجال البحث العلمي على موارد مالية أكثر استقرارا. كما ينبغي إحاطة التجارب السريرية بالضمانات اللازمة بعد التثبت من قبل المجلس العلمي من جدوى إنجازها والمنافع الاقتصادية التي قد تنجرّ عن تنفيذها فضلا عن تجنب التجارب التي تقتصر المساهمة فيها في توفير العنصر البشري. وتدعو الدائرة إلى الإسراع في تنفيذ برنامج تنظيم الموارد البيولوجية الذي شرع فيه المعهد في شهر أوت من سنة 2014.

- إنتاج التلقيح والأمصال العلاجية

تشكو وحدة إنتاج التلقيح والأمصال بالمعهد نقصا على مستوى الموارد البشرية خاصة منها المختصة وقدم التجهيزات الأساسية في عملية الإنتاج. ولم تدخل محضنة تربية الحيوانات التجريبية الجديدة والتي تم إنجازها بكلفة بلغت 1,908 م.د حيز الاستغلال. كما لم يتمكن المعهد من تغطية كامل الحاجيات الوطنية من التلقيح والأمصال العلاجية.

لذا ينبغي دعم وحدة إنتاج التلقيح والأمصال بالموارد البشرية والتجهيزات اللازمة لضمان حسن سيرها ولجعلها قادرة على تلبية الحاجيات الوطنية بهذا الخصوص.

- حفظ الصحة

يفتقر المعهد إلى خارطة حول المخاطر الصحية وطبيعتها وهي مخاطر يمكن أن يتعرض لها الإطار العامل بالمعهد خاصة بسبب ما ينتجه من نفايات خطيرة. ولم يضبط المعهد برنامجا للوقاية من المخاطر يحدد المتدخلين والمسؤولين عن تنفيذه.

وتوصي الدائرة بتدارك هذا الوضع للحفاظ على صحّة وسلامة الأعوان.

- التصرف الإداري

تعلقت بالتصرف في الموارد البشرية وتأجير المدير العام بالمعهد بعض الإخلالات انعكست سلباً على موارده. كما تدعو الدائرة إلى إخضاع إسناد السيارات الإدارية للإستعمال لأغراض شخصية للإجراءات الواردة بمنشور وزير الصحة عدد 23 لسنة 2005 وبإعادة النظر في الوضعية القانونية للباحثين المشاركين.



I- نشاط التشخيص الطبي

يتولى نشاط التشخيص الطبي ما عدده 18⁽¹⁾ قسما من ضمن 48 قسما محددا بقرار وزير الصحة العمومية المؤرخ في 26 جانفي 2004 موزعة بنسبة 55 % لتحليل الأمراض الجرثومية وبنسبة 45 % للأمراض غير المنقولة.

أ- تنمية النشاط

بلغت الموارد المتأتية من نشاط التشخيص الطبي 3,025 م.د في سنة 2013 مقابل 2,498 م.د خلال سنة 2014 وهو ما يمثل على التوالي نسبة 57 % و 47 % من الموارد الذاتية للمعهد.

1- إقبال المرضى

في غياب تركيز الإدارة الفرعية لتطوير وتنمية الأنشطة التي من المفترض أن تعنى بهيكلية الأنشطة العلمية وإعداد الدراسات وتحليل التجارب المقارنة بما يتيح رصد سبل تنمية المؤسسة بشكل عام ومخابر التحاليل الطبية بوجه خاص، لوحظ عدم قيام المعهد بضبط خطة لتنمية نشاط التحاليل الطبية. وهي وضعية أكدت نتائج الاستبيان الذي تم توجيهه إلى رؤساء المخابر والتي أبرزت أن 80 % من المخابر لم تتول إعداد دراسات حول سبل تنمية نشاطها.

كما لوحظ ضعف إقبال المرضى على المعهد خاصة من القطاع الخاص ، حيث تبقى المؤسسات العمومية للصحة المصدر الأول للطلبات الواردة عليه بعنوان التحاليل الطبية إذ مثلت ما نسبته 68 % من الموارد المحصلة بهذا العنوان في سنة 2013 فيما لم تمثل الموارد المتأتية من القطاع الخاص سوى 32 %. وإلى موفى سبتمبر 2014 استقر عدد الاتفاقيات المبرمة مع بعض المؤسسات والتي تضبط انتفاع منظورها بالتحاليل الطبية بالمعهد في مستوى 19 اتفاقية من ضمنها 7 اتفاقيات انقضت مدتها خلال سنة 2013. ولم يتم تجديد الاتفاقية المبرمة مع الوكالة الوطنية لحماية المحيط المنتهية خلال سنة 2010 إضافة إلى أن 5 مؤسسات أخرى لم تجدد اتفاقيات تعاملها مع المعهد على غرار ديوان الطيران المدني والمطارات والبنك المركزي التونسي.

وتبعا لاستثناء المعهد من الاتفاقية المتعلقة بفوترة الخدمات المسداة للمضمونين الاجتماعيين بالهياكل الصحية العمومية، لا تتوفر للمعهد صيغة لفوترة خدماته للصندوق الوطني

⁽¹⁾ المخبر المركزي لعلم الأحياء الطبية. 2- مخبر علم المناعة. 3- مخبر تعداد الخلايا المناعية. 4- مخبر علم البكتيريا. 5- مخبر علم البكتيريا الفطرية. 6- مخبر علم الفيروسات السريرية. 7- مخبر علم الهرمونات. 8- مخبر مراقبة المياه والمواد الغذائية. 9- مخبر علم التشريح المرضي والتجريبي. 10- مخبر السموم والذيفان. 11- مخبر علم الجراثيم البيطرية. 12- مخبر داء الكلب. 13- مخبر علم الطفيليات والفطريات. 14- مخبر علم أمراض الدم. 15- مخبر علم الأنسجة والصبغات الجينية. 16- مخبر السموم الغذائية. 17- مخبر علم الميكوبلاسما. 18- مخبر التنميط الجيني وإثبات الأبوة.

للتأمين على المرض ممّا حال دون تكفله بها. ويبقى المرضى الوافدون على المعهد هم أولئك الدافعون لكامل التعريفة أو الصادر في شأنهم إذن بالتزوّد من الهياكل الصحية العمومية. وبلغت إلى موفى جوان 2014 مستحقات المعهد غير المستخلصة والمتخلّدة بدمّة بعض الهياكل الصحية العمومية 6,139 م.د. ومن شأن استمرار هذه الوضعية أن تحدّ من نسق الإقبال على خدمات التحاليل الطبية بالمعهد من قبل المضمونين الاجتماعيين وأن تؤثر في تطوّر موارد المعهد الذاتية.

ومن جهة أخرى، وبغرض خاصة دعم نشاط التشخيص وتطويره، تولى المعهد بتاريخ 05 جانفي 2009 إبرام عقد "إسداء خدمات" دون إعمال المنافسة مع مستشارة تتمثل مهمتها أساسا في مساندة المدير العام لتطوير خدمات المعهد. وبالإضافة إلى عدم مصادقة سلطة الإشراف على العقد المذكور ، فإنّه لم يحدّد الفترة التعاقدية حيث تواصل العمل به إلى موفى سنة 2014 ولم يضبط مخرجات واضحة وأجال إنجازها وكيفية تقديمها. ولم يتم الوقوف في هذا المجال على تقارير منجزة في الغرض ومسجلة بمكتب الضبط أو أعمال عرضت على المجلس العلمي أو سلّمت إلى مخبر الإنتاج أو مخبر التحاليل. وبلغت المبالغ المصروفة بعنوان هذا العقد إلى حدود شهر أوت 2014 ما قدره 83,160 أ.د. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرّخ في 20 جويلية 1985.⁽¹⁾

2- مجانية التحاليل

بلغت خلال سنة 2013، نسبة المنتفعين بمجانبة التحاليل 26,8 % من العدد الجملي للمسجلين. واستأثر أعوان المعهد بالجزء الأكبر من مجانية التحاليل (48 %) يليهم المنتمون لقطاع الصحة العمومية (30 %). ولئن بلغ عدد العاملين بالمعهد 491 عونا في سنة 2013 فإنّ عدد الملفات المقدّمة بعنوان مجانية التحاليل بلغت 2490 ملفا وهو ما يمثل حوالي خمسة أضعاف عدد أعوان المعهد.

وخلافا للمذكرة الداخلية عدد 4743 بتاريخ 20 أكتوبر 2000 التي تحدّد المنتفعين بمجانبة التحاليل وهم العاملون بالمعهد والآباء والزوج والأبناء في الكفالة، تبين تمكين بعض الأشخاص بمجانبة التحاليل رغم عدم التنصيص عليهم بالمذكرة المذكورة وذلك بترخيص من الإدارة العامة أو من رؤساء المخبر بلغ عددهم 112 في سنة 2013 و88 شخصا في سنة 2012. وقد أفاد المعهد أنّه "سعى وسيسعى في اتجاه الضغط على حجم الخدمات المجانية والتي تبدو هامة".

⁽¹⁾ والمتعلّق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وإحداث دائرة الزجر المالي كما تم تنقيحه وإتمامه.

3- مناولة التحاليل بالخارج

يهدف المعهد إلى أن يكون مؤسّسة مرجعية في مجال التحاليل الطبية تؤمّن تحاليل مختصة ذات قيمة عالية من خلال استغلال نتائج البحث العلمي واستنباط أساليب وتحاليل جديدة، يتم إدراجها ضمن قائمة التحاليل المنجزة بالمعهد. غير أنّ أغلب المخابر لم تتوفّق خلال السنوات الخمس الأخيرة إلى اعتماد تحاليل جديدة باستثناء مخبري علم المناعة وعلم تشريح المرضى. وقد جاء برد المعهد أنّه لا يمكن إدخال تحاليل جديدة خصوصية في ظل عدم وجود الوسائل التي تضمن جودة الخدمة أو مردوديتها.

وبيّنت الفحوصات المجراة أنّ المعهد توفّي في سنة 2013 مناولة بعض التحاليل لدى مخابر بالخارج شملت 142 صنفا من التحاليل موزّعة على 7 مخابر. وتم اتخاذ قرارات إيقاف أو مناولة بعض التحاليل بطلب من المخابر دون استشارة المجلس العلمي وفي غياب قاعدة معطيات حول التحاليل المنجزة بالهيكل الصحية العمومية والخاصة، علماً وأنّ المعهد يتوفّي خلاص التحاليل المناولة بالعملة الأجنبية.

كما تعلّقت المناولة بالخارج ببعض التحاليل الروتينية التي يمكن إنجازها من قبل المؤسسات العمومية للصحة. ويذكر في هذا الشأن خاصة التحاليل المنجزة بالمخبر المركزي لعلم الأحياء الطبية على غرار التحليل المتعلّق بحصى الكلى. وتّضح في غياب المتابعة أنّ 21 صنفا من التحاليل عرفت مناولتها تطورا خلال الفترة الممتدة من سنة 2011 إلى سنة 2013 وقد كان بالإمكان إجراؤها بالمعهد. وتّضح في غياب إعداد معايير لمناولة التحاليل في ضوء الجرد الدقيق للتحاليل المنجزة داخل البلاد والتحديد الموضوعي للمعوقات التي تحول دون تأمينها بالمعهد، أنّ بعض التحاليل المناولة بالخارج قد سبق وأن تم إنجازها بالمعهد⁽¹⁾. ولم يتول المعهد مراجعة قائمة التحاليل المناولة بالخارج بصفة دورية بما يمكن من تفاديها قدر الإمكان.

وتدعو الدائرة إلى ترشيد اللجوء إلى مناولة التحاليل بالخارج ودراسة القرارات المتخذة في شأنها من قبل بعض المخابر وعرض قائمة التحاليل المناولة على أنظار الوزارة لتحديد التحاليل التي لا يمكن تأمينها من قبل الهيكل الصحية العمومية والخاصة ووضع برنامج للحدّ من المناولة وتركيز خطة لدعم نسق التحاليل بالمعهد.

ومن جهة أخرى، تتم مناولة التحاليل بالخارج في إطار صفقة إيطالية تم إبرامها مع مخبر فرنسي بمبلغ أقصاه 166.685 أورو لمُدّة سنة قابلة للتجديد الضمني مرتين. ورغم انقضاء مدة الصفقة منذ شهر أفريل 2013، فقد واصل المعهد مناولة التحاليل مع المخبر المذكور لستة أشهر

⁽¹⁾ شأن مثلا (Serodiagnostic des RICKETTSIOSSES Marqueurs pour l'hépatite B Sérologies de l'hépatite Delta).

إضافية. وتم إبرام ملحق للصفقة في أكتوبر 2013 على سبيل التسوية بغرض التمديد في صلوحيّتها بسنة أخرى. وفضلا عن ذلك لم يتول المعهد التثبيت من ظروف نقل العينات المحددة بعقد الصفقة وهو ما قد يؤثر في سلامتها نتيجة غياب متابعة تنفيذ هذه الصفقة، وبينت المعاينات الميدانية المجراة من قبل الفريق الرقابي بتاريخ 27 جوان 2014 أنّ العينات يتم نقلها في سيارة غير مكيّفة مع تجميعها في حاوية وحيدة وذلك على خلاف الشروط التعاقدية ذات العلاقة.

وعلاوة على ذلك، لا تتولى الأقسام الطبية إسناد معرفات رقمية لحجب هوية أصحاب العينات، وهو ما لا يمكن من ضمان حماية المعطيات الشخصية فضلا عن افتقار المعهد في هذا الشأن إلى ترخيص الهيئة العليا لحماية المعطيات الشخصية. وقد أفاد المعهد أنّ أهدافه في هذا المجال تتلاءم تماما مع توصيات تقرير الدائرة وسيتولى إعداد قائمة في التحاليل الخصوصية وعرضها على مصادقة المصالح المعنية بوزارة الصحة.

ب- تنظيم نشاط التشخيص الطبي

شاب تنظيم نشاط التشخيص الطبي جملة من النقائص تعلّقت خاصة بتحديد المسؤوليات وبإجراءات ضمان الجودة فضلا عن نتائج التحاليل وآجال تسليمها.

1- تحديد المسؤوليات

خلافاً للفصل 14 من الأمر عدد 54 لسنة 2002 الذي ينصّ خاصة على أن المسؤول عن مخبر تحاليل البيولوجيا الطبية البشرية يجب أن يكون حاملا لشهادة اختصاص في البيولوجيا الطبية البشرية أو لشهادة معادلة، تم بموجب مذكرات داخلية تكليف بعض أعوان السلك العلمي من البيولوجيين بالإشراف على تسيير بعض الأقسام الطبية. ويذكر في هذا الشأن قسم مخبر البكتيريا الفطرية الميكروبيكتيريا وقسم مخبر الميكوبلازما وقسم مخبر التنميط الجيني وتحليل الأبوة. ومن شأن هذه النقائص التي تشكّل مخالفة للإطار القانوني المنظم للمجال أن تجعل نتائج التحاليل عرضة للطعن.

وزيادة على ذلك، تمّ تخصيص عون وحيد يتولّى نقل العينات من قاعة أخذ العينات إلى المخابر. وأمام أهمية حجم العمل، تولى أحيانا المرضى الوافدون نقل العينات إلى المخابر. وقد أبرزت المعاينات الميدانية، قبول المخابر لعينات مأخوذة من خارج المعهد ومنقولة من قبل المرضى أنفسهم. وقد تمت إثارة مثل هذه الوضعيات من قبل تقرير التفقدية بتاريخ 16 فيفري 2009 حيث أشار إلى أنّه يتم التعهد ببعض الحالات من قبل بعض المخابر دون المرور بقاعة أخذ العينات. ويبيّن نفس التقرير غياب الربط بواسطة الإعلامية بين قاعة أخذ العينات والمخابر وعدم توقّر ظروف السلامة والشفافية

بسبب التباعد الجغرافي بين قاعة أخذ العينات والمخابر وطريقة توزيعها، فضلاً عن تشكيك رؤساء الأقسام أحياناً في مصداقية بعض الوثائق التي تحمل ختم قاعة أخذ العينات. وإلى غاية أكتوبر 2014 لم تدخل بعض التدابير التصحيحية التي تمّ اتخاذها في هذا الشأن حيز التنفيذ بسبب الصعوبات التي تشهدها عملية تركيز منظومة برولاب المتعلقة بمتابعة نشاط المخابر.

وباستثناء مخبر أمراض الدم لا تتولى بقية المخابر إعداد بطاقات رفض العينات غير المطابقة التي تتم إحالتها في الإبان إلى قاعة أخذ العينات حتى يتم إعلام الشخص المعني بضرورة تقديم عينة جديدة.

ومن جهة أخرى، تم بموجب مقرر وزير الصحة عدد 297 المؤرخ في 08 جويلية 1999 الترخيص لقسم مخبر التنميط الجيني في القيام بالتحاليل الجينية قصد إثبات الأبوة. غير أنه وخلافاً لمنشور وزير الصحة عدد 52 لسنة 1999 المؤرخ في 22 جوان 1999، لوحظ جمع بعض أعوان المعهد لمهام متنافرة من ذلك قيام الفني المشرف على أخذ العينات بإنجاز عمليات التحليل وبتوثيق نتائجها وبمتابعة إحالتها.

وتتطلب التّبعات القضائية والاجتماعية الناجمة عن هذا الصنف من التحاليل، إحكام اتخاذ إجراءات خاصة لحماية أعوان المخبر والأشخاص الوافدين عليه غير أنه لوحظ أنّ سحب العينات يتمّ في قاعة مفتوحة للعموم لا تكفل سرّيتها. وتّضح من ملف معروض على القضاء تعلق بالاعتراض على نتائج تحليل جيني أهمية الأخطار التي قد تواجه القائمين على شؤون المخبر حيث بلغتهم تهديدات شخصية مباشرة إثر تعرف الوافدين عليهم.

2- إجراءات ضمان الجودة

أوجب القانون عدد 54 لسنة 2002 سالف الذكر، تجهيز كل مخبر تحاليل طبية بنظام جودة. ولئن شرعت عديد المخابر بالمعهد في تركيز نظام لضمان الجودة. غير أنّ هذه العملية توقفت نتيجة مغادرة المشرفة على مصلحة الجودة بالمعهد خلال سنة 2010. كما أقرّ الفصل 27 من ذات القانون إخضاع مخابر التحاليل الطبية لمراقبة وطنية للجودة يتم تأمينها من قبل وحدة المخابر بوزارة الصحة. غير أنّ هذه الرقابة لم تشمل جميع المخابر بالمعهد حيث اقتصرّت على المخبر المركزي ومخبر علم البكتيريا وعلم أمراض الدم.

وخلافاً لقرار وزير الصحة المؤرخ في 12 ماي 2011 والمتعلّق بقواعد التطبيق المحكم الخاصة بالمخابر، لم يتول المعهد ضبط برامج خاصة بالمراقبة الخارجية للجودة مع مخابر نظيرة من خلال إبرام اتفاقيات تمكّن من مقارنة المخابر لأدائها بشكل منتظم على الصعيد الدولي. وباستثناء مخابر علم أمراض الدم وعلم التشريح المرضي وعلم الوبائيات الحيوانية التي دأبت على إجراء مقارنات بعنوان

بعض التحاليل المتخصصة، لم يستغل المعهد علاقاته في إطار الشبكة الدولية لمعاهد باستور من أجل إنجاز تقييم لمخبره عن طريق المؤسسات النظرية (Peer reviews).

3- المواد الاستهلاكية

يبقى احترام المخبر لمنظومة ضمان الجودة مرتبطا بوظائف الخدمات العامة بالمعهد على غرار شراء المواد الاستهلاكية. غير أنّ تزويد مخبر التحاليل الطبية بحاجياتها من مختلف المواد الاستهلاكية، يشهد صعوبات حالت دون تأمين المهام المطلوبة بالفاعلية اللازمة. فبالرغم من أهمية المبالغ المصروفة بعنوان المواد المستهلكة والبالغة 1,646 م.د في سنة 2013 لا يقوم المعهد بضبط الحاجيات السنوية لكل مخبر على أسس علمية حيث تبقى الطلبات الموجهة إلى المخبر من قبل إدارة المالية والمحاسبة لإعداد الميزانية السنوية دون ردّ.

وتجدر الإشارة إلى أنّه لم يتم إقرار ضوابط موضوعية للاستهلاك ولم يتم تركيز آليات فعالة للمتابعة والتقييم على غرار مقارنة المخرجات بالمدخلات وضبط الحاجيات السنوية من المواد الاستهلاكية ذات الاستعمال المتكرر. وقد أدّى ذلك إلى تزوّد المخبر بمختلف المواد في غياب حسابية مواد.

وفي غياب برمجة مسبقة للحاجيات من المواد الاستهلاكية ذات الاستعمال المتكرر، توجّه المخبر مطالبا طوال السنة إلى إدارة الشراء التي تتولى شراء المواد المطلوبة دون التنسيق مع بقية المخبر الأخرى مما حال دون تجميع كلّ الطلبات والاستجابة لها في آجال معقولة. ولئن نصت المذكرة الداخلية عدد 1418 بتاريخ 10 جوان 2013 والمتعلقة بتنظيم اقتناءات المخبر من المواد المشتركة على وجوب اقتناء المواد المستهلكة المتداولة والقابلة للّخزن⁽¹⁾ في إطار عقود سنوية فإنّه لم يتم إلى موفى سبتمبر 2014 إبرام صفقات بخصوص المواد المعنية. كما تبين أنّ صفقات تمّ إبرامها منذ سنة 2010 بعنوان مواد مشتركة بين المخبر انتهت آجال تنفيذها دون أن يتولى المعهد إلى موفى سبتمبر 2014 إبرام صفقات جديدة في شأنها. وإزاء هذه الوضعية، تولى المعهد تلبية حاجيات المخبر من هذه المواد في سنة 2014⁽²⁾ باللجوء إلى صيغة الاستشارة⁽³⁾.

وفيما يتعلّق بآجال تزويد الأقسام، فقد مكّن فحص عينة من طلبات بعض المخبر من الوقوف على طول الآجال التي تستغرقها عملية تلبية الحاجيات من المواد المستهلكة وخاصة المقتناة منها لدى "معهد باستور باريس" و"بيوراد" و"بيوبارتنارز" مما أدّى إلى نفاذ المخزون وتوقّف بعض المخبر عن إنجاز بعض التحاليل لفترة طويلة.

⁽¹⁾ يتعلّق الأمر بالمواد الكيميائية وبواعث التجارب (المجموعة 10) وأدوات المخبر (المجموعة 11 و12 و13) والأدوات المكتبية. (المجموعة 30).

⁽²⁾ بعنوان المجموعات 11 و12 و13 و30.

⁽³⁾ الاستشارات : IPT/30/2014 : IPT/31/2014 : IPT/32/2014.

4- نتائج التحاليل

لا تحظى عمليات سحب نتائج التحاليل البيولوجية وحفظها بالعناية اللازمة بسبب ضعف الإجراءات المتبعة في مجال حفظ السرّ الطبي المنصوص عليه بالفصل 21 من القانون عدد 54 لسنة 2002 سالف الذكر. وشابت هذه النقائص مخبر التنميط الجيني حيث لم تتم إحاطة عمليات الدخول للمخبر إلى إجراءات مراقبة كافية علما وأنّ تخزين المعطيات وخاصة منها نتائج التحاليل يتم على حوامل شخصية وهو ما قد يعرضها إلى استعمالات غير مشروعة. كما تم الوقوف على ملفات راجعة إلى المخبر المذكور تتضمن التساخيرات القضائية ونتائج تحاليل الأبوة في مكان مفتوح وهو ما يشكل إخلالا بالقواعد الجاري بها العمل خاصة إزاء الصبغة السرية لهذه الوثائق وقد ينجر عن ذلك إضرار بمصالح المعهد وبالأشخاص المعنيين بهذه الملفات.

ومن جهة أخرى، تعدّ آجال تسليم نتائج التحاليل من ضمن المعايير المحددة لجودة الخدمات المسداة. غير أنه تبين أنّ المنظومة الإعلامية "برولاب" لا تمكّن من احتساب الآجال التي يستغرقها إعداد التحاليل من قبل المخابر. ورغم أهمية هذا المعطى في تقييم أداء المخابر فإنّه لم يتمّ اعتباره ضمن الحاجيات المتأكدة صلب المنظومة المعنية. ونتيجة لذلك، لم يتمّ تحديد الآجال التي تستغرقها التحاليل بل تمّ الاقتصار على مقارنة تاريخ التسليم المحدد بالمنظومة وتاريخ الاستلام الفعلي للتحليل. وفي هذا الخصوص، شهدت آجال تسليم التحاليل تأخيرا مقارنة بتلك التي ضبطتها المنظومة حيث وصل هذا التأخير إلى الضعف بالنسبة إلى بعض التحاليل. وقد سجّل هذا التأخير خاصة على مستوى التحاليل المنجزة من قبل مخبر علم الهرمونات، علما وأنّ نفس هذه التحاليل يتم استلامها بالمخابر الخاصة في نفس اليوم. ومن بين التحاليل التي سجّلت تأخيرا في استلامها يذكر تحليل Metanephrine الذي يتم تسليمه في أجل 30 يوما في مقابل أجل 15 يوما مضمّنا بالمنظومة. أمّا بخصوص مخبر التنميط الجيني، فقد لوحظ عدم انتظام آجال تسليم تحاليل إثبات الأبوة حيث تراوحت عموما بين أسبوعين وشهرين وبلغت في بعض الحالات 11 شهرا.

II- نشاط البحث العلمي

يتمّ تأمين نشاط البحث العلمي بتسعة مخابر⁽¹⁾ تم إحداثها بموجب قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي ووزير الصحة المؤرخ في 24 أكتوبر 2012⁽²⁾. وتختصّ هذه المخابر في مجال علم

⁽¹⁾ مخبر الميكروبيولوجيا الجزيئية، ومخبر علم اللقاح والتطوير البيوتكنولوجي ومخبر الأمراض الجرثومية السارية وبيولوجيا المناعة ومخبر علم الوبائيات والميكروبيولوجيا ومخبر علم الوبائيات الجزيئية والنماذج التجريبية المطبقة في الأمراض السارية ومخبر علم الجينات البيوطبية والأورام ومخبر علم الطفيليات الطبية والجينات الحيوية ومخبر علم أمراض الدم الجزيئية والخلوية ومخبر السموم والجزيئات الحيوية العلاجية ومخبر علم الوبائيات الجينية لفيرورات التهاب الكبد.

⁽²⁾ المتعلّق بإحداث مخابر بحث بمعهد باستور تونس.

الوبائيات وعلم المناعة والأمراض الوراثية والبيوكيمياء إضافة إلى التطوير البيوتكنولوجي وحظيت بتمويل جملي قدره 5,6 م.د. ومكّن النظر في هذا الجانب من النشاط من معاينة بعض النقائص تعلّقت بالإطار العام لانخراط المعهد في الشبكة الدولية لمعاهد باستور وبمؤشرات نشاط البحث وبأخلاقيات البحث فضلا عن التجارب السريرية للأدوية وحماية المعطيات الشخصية.

أ- الإطار العام لانخراط المعهد في الشبكة الدولية لمعاهد باستور

ينتمي المعهد إلى الشبكة الدولية لمعاهد باستور. ويكرّس الانخراط في هذه الشبكة من خلال إقرار التصريح العام للتعاون العلمي لمعاهد باستور والمؤسسات الشريكة⁽¹⁾. ويعدّ تفتح المعهد على نظرائه الأجانب مكسبا هاما لما يتيح من تكوين وتمويلات. غير أنّ بعض بنود التصريح العام⁽²⁾ تضمّنت تدابير تدخل ضمن الشأن الداخلي للمعهد وتعارضت أحيانا مع قانونه الأساسي والنصوص الترتيبية المنظمة له. فقد جاء بهذا التصريح تحديد لمؤهلات مدير عام المعهد ولتركيبة مجلسه العلمي. كما تضمن التصريح تنصيحا على أن لا تحمل تسمية باستور إلاّ المعاهد المنتمية للشبكة والمنضوية تحت التصريح العام والحال أنّ تسمية معهد باستور تونس تم إقرارها بموجب الأمر العلي الذي أحدث المعهد منذ سنة 1900 وتم إعادة تكريس هذه التسمية في إطار القانون عدد 35 لسنة 1958 سالف الذكر. وفضلا عن ذلك، جاء بالتصريح المذكور أنه يتعين على المعهد إعلام معهد باستور باريس بكل مشروع انتماء لمجموعات بحثية أخرى.

وبالرغم من إبداء المعهد لتحفظات⁽³⁾ بخصوص بعض فصول التصريح عند إمضائه في سنة 1992 والإشارة إلى إعادة صياغته بعد انقضاء مدّة صلوحيته، فقد تم التمديد في هذا التصريح بشكل ضمني منذ ذلك التاريخ دون تغيير. وتدعو الدائرة إلى العمل على مراجعة بعض بنود التصريح العام وعرضه على أنظار مجلس الإدارة ووزارة الإشراف. وقد جاء في ردّ المعهد أنّه يلتزم بطلب مراجعة بنود التصريح العام بالتشاور مع وزارة الصحة ومجلس إدارته.

ب- مؤشرات نشاط البحث العلمي

بلغ عدد مشاريع البحث الجاري تنفيذها في سنة 2013 ما عدده 44 مشروعا مقابل 54 مشروعا في سنة 2012. وإضافة إلى التمويل الذاتي للمعهد فقد حظيت هذه المشاريع بتمويلات متأتية من مصادر مختلفة منها خاصة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وهيآت ومنظمات دولية وأجنبية.

⁽¹⁾ Declaration générale de coopération scientifique des instituts pasteur et des instituts associés à l'institut pasteur

⁽²⁾ ممضى من قبل مدير عام المعهد بتاريخ 15 جوان 1992.

⁽³⁾ مدير العام السابق للمعهد السيد قصي الدلاحي.

1- تمويل مشاريع البحث

يتموقع معهد باستور تونس في مستوى هام على المستوى الدولي حيث يركز تمويل نشاط البحث في حدود هامة على مصادر أجنبية في شكل هبات تحصل عليها الباحثون في إطار طلبات عروض دولية نظمها هيآت ومنظمات دولية. فقد استأثر التمويل الأجنبي خلال الفترة 2009-2013 بنسبة 62 % من التمويل المخصص للبحث (16,663 م.د.).

وفي ظل غياب عرض هذه التمويلات على أنظار مجلس الإدارة والمجلس العلمي للمعهد لوحظ تركيز هام على البحث في مجال داء اللشمانيا الجلدية والأحشائية⁽¹⁾ باعتبار أن 42 % من المشاريع الممولة من قبل جهات أجنبية والجاري تنفيذها خلال الفترة 2007-2014 وأن حوالي 53 % من المبالغ المقبوضة سنويا تعلقت بالبحث في هذا المرض، تضاف إلى ذلك الموارد الوطنية الموجهة إلى نفس المجال من قبل بعض مخابر المعهد⁽²⁾.

وأمام تراجع عدد المشاريع الجديدة المتحصّل عليها خلال سنة 2013، إذ مرّ عددها من 23 مشروعا في سنة 2012 إلى 7 مشاريع في سنة 2013⁽³⁾ فإنّ المعهد مدعو إلى البحث عن مصادر تمويل أكثر استقرارا ومزيد تنوع مجالات البحث. وقد أقرّت إدارة المعهد بضرورة بذل أقصى ما يمكن من جهد من أجل توفير تمويلات أكثر استقرارا. وبإدراكه للغرض بإحداث خلية مكلفة بتثمين أعمال البحث والتواصل.

2- المنشورات العلمية

يستند تقييم نشاط البحث والباحثين إلى جملة من المعايير يذكر منها خاصة المنشورات العلمية ودرجة مساهمة الباحث فيها وعامل تأثير المجالات التي يتولى الباحثون نشر مقالاتهم العلمية بها فضلا عن عدد براءات الاختراع المسجلة والمستغلة. ويتم اعتماد هذه المعايير لتقييم الباحثين المترشحين لدورات انتداب البيولوجيين وترقيتهم بالمعهد.

وأتضح في هذا المجال، أهمية الإنتاج العلمي بالمعهد حيث بلغ عدد المنشورات العلمية 97 وحدة خلال سنة 2013 حيث تم نشر 89 منها بمجلات علمية أجنبية. وبخصوص توزيع هذه المنشورات على المخابر، تولى كلّ مخبر نشر ما معدّله 10,5 منشورات واستأثرت 44 % من المخابر بما

⁽¹⁾ Viscérale

⁽²⁾ على غرار خاصة مخبر الأمراض الجرثومية السارية وبيولوجيا المناعة ومخبر علم الوبائيات الجزئية والنماذج التجريبية المطبقة في الأمراض السارية ومخبر علم الطفيليات الطبية والجزئيات الحيوية العلاجية.

⁽³⁾ دون اعتبار 7 مشاريع ممولة عن طريق التمويل الذاتي للمعهد.

نسبته 69 % من المنشورات المعنية. وفي المقابل، اتسمت بعض المخابر بضعف الإصدارات وهو شأن مخبر الميكروبيولوجيا الجزيئية ومخبر علم الوبائيات الجينية لفيروسات التهاب الكبد ومخبر السموم ومخبر علم الوبائيات الجزيئية. وقياساً بعدد الباحثين بالمخابر، ساهم كل باحث بما معدّله 0,38 منشورة. علماً وأنّ المنشورات المذكورة لم تتعلق كلها بمشاريع بحث يتم إنجازها بصفة كلية بالمعهد. وأرجع المعهد سبب الاختلاف في عدد المنشورات العلمية بين المخابر خاصة إلى قلة الكفاءات في بعض الاختصاصات أي عدد الباحثين في المخابر.

ومن جهة أخرى، يعتبر عامل التأثير من أهم المقاييس الكمية المستخدمة عند المقارنة بين المجلات العلمية المتضمنة للجان تحكيم والمسجلة بالفهارس الالكترونية. ويتمثل عامل التأثير في عدد المرات التي تم الاستشهاد فيها بالأبحاث المنشورة بمجلة ما خلال السنتين الماضيتين. ولئن كان عامل التأثير حاجباً للمنشورات التي لم يتم ذكرها تماماً باعتباره معدّلاً، فهو مقياس معتمد عادة لتقييم المنشورات العلمية.

ويذكر في هذا الصدد أنّ الإنتاج العلمي لسنة 2013 تم نشره في 54 مجلة مفهرسة. وتنشر البحوث العلمية المتضمنة لاكتشافات جديدة من جزيئات أو إجراءات في مجلات علمية ذات لجان تحكيم يفوق عادة عامل تأثيرها 4. غير أنّ 43 % من المجلات التي نشرت فيها المقالات العلمية تواجدت في أضعف عامل تأثير حيث تراوح بين 0 و 1 وتواجد 35 % من المجلات في عامل تأثير تراوح بين 2 و 4. وتعزى أهمية المنشورات الوصفية خاصة إلى افتقار المعهد إلى التجهيزات التي تمكّن من إجراء أبحاث تجديدية⁽¹⁾ خاصة منها ذات الطاقة المتطورة والتي تعدّ ضرورية للاستكشاف الجيني وكذلك بسبب النقص في الموارد البشرية المختصة في الإعلامية البيولوجية وفي تحليل الجينوم.

3- براءات الاختراع

إضافة إلى تنمية المنشورات العلمية، يهدف المعهد إلى تطوير البحث في مجال البيوتكنولوجيا لأغراض صناعية، حيث عمل على الرفع من عدد المشاريع المتعلقة بتطوير تلاقيح وأدوات تشخيص متطورة. وبلغ عدد براءات الاختراع المسجلة 6 براءات مازالت محمية فيما تم التخلّي عن مواصلة حماية 6 براءات أخرى. وباستثناء براءتين حظيتا باتّخاذ خيار⁽²⁾ في شأنهما، لم يتمّ أيّ تثمين للبراءات الأخرى المسجلة خلال الفترة 2006-2009.

⁽¹⁾ محضر جلسة المجلس العلمي بتاريخ 7 ماي 2010

⁽²⁾ Prise d'option

ويتم حماية الاكتشاف دون استشارة المجلس العلمي أو أي هيئة أخرى مختصة تنظر في جدوى تسجيل براءات الاختراع ومكان الحماية وفي مدتها. ورغم أن الإجراءات المعتمدة⁽¹⁾ تدعو إلى مواصلة حماية البراءات التي شهدت استغلالاً صناعياً بعد فترة حدّدت بأربع سنوات ، فإنّ المعهد لم يتخلّ عن حماية بعض البراءات إلّا حديثاً رغم طول الفترة التي استغرقتها هذه الحماية دون أن تعرف خياراً أو استغلالاً. وقد استمرت هذه الوضعية رغم توصيات المجلس العلمي بالمعهد بالتوقف عن حماية بعض براءات الاختراع خاصة أمام الارتفاع المتواصل للمبالغ المصروفة لفائدة مكاتب أجنبية⁽²⁾ بعنوان التصرف في براءات الاختراع وحمايتها حيث بلغت خلال السنوات من 2010 إلى 2013 ما جملته 280 أ.د.

وخلافاً للفصل 14 من القانون التوجيهي عدد 6 لسنة 1996 المؤرخ في 31 جانفي 1996 والمتعلّق بالبحث العلمي وتطوير التكنولوجيا الذي نص خاصة على أن تكون المؤسسة أو المنشأة العمومية وحدها المؤهلة لتقديم طلب ترسيم براءة الاختراع أو الاكتشاف، تبين من خلال فحص بعض مطالب تسجيل براءات الاختراع، أنّه يتم البت في التصاريح بالاكتشاف⁽³⁾ من قبل معهد باستور باريس بطلب من المعهد. كما لا يتم التعاقد مع المعهد إلّا بعد اتخاذ قرار الحماية. وزيادة على ذلك، يتولى معهد باستور باريس مطالبة المعهد باقتسام ملكية البراءات وعائدات الاستغلال المحتملة في حدود نسب تراوحت بين 10 % و 20 % مقابل اقتسام نفقات التصرف في البراءات بنفس النسب والحال أنّه من المفروض أن ترجع ملكية البراءة إلى الدولة خاصة وأنّ هذه البراءات مسجلة بعنوان مشاريع بحث ممولة من قبل الوزارة المكلفة بالبحث العلمي أو عن طريق الموارد الذاتية للمعهد.

ج- أخلاقيات البحث

تثير مشاريع البحث العلمي في ميادين البيولوجيا والطب والصحة أحيانا بعض الإشكاليات الأخلاقية التي تتعلّق سواء بالإنسان أو المجموعات أو المجتمع. ولضمان حماية حقوق الأشخاص الخاضعين للبحث وسلامتهم، أقرّت المعايير الدولية تركيز لجان مراجعة الأخلاقيات على المستوى الوطني أو المؤسسي. ولهذا الغرض تمّ إحداث اللجنة الوطنية للأخلاقيات الطبية⁽⁴⁾ بمقتضى الفصل 8 من القانون عدد 63 لسنة 1991 المؤرخ في 22 جويلية 1991 والمتعلّق بالتنظيم الصحي، ولئن تولى المعهد تركيز في سنة 1992 لجنة لمراجعة الأخلاقيات البيوطبية بسبب الحاجة إلى أن تكون منشوراته

⁽¹⁾ من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي تم تميمها في إطار الدورة التكوينية المتعلقة بتحرير براءات الاختراع والمنظمة من قبل الوزارة المكلفة بالبحث العلمي خلال سنة 2008 بالتعاون مع المنظمة العالمية للملكية الفكرية انتفع باحثان من المعهد بتكوين.

⁽²⁾ EGYP و ORES وهي مكاتب فرنسية و FINNEGAN بالولايات المتحدة الأمريكية و ACUMASS

⁽³⁾ Déclaration d invention- DI

⁽⁴⁾ تم تنظيمها بالأمر عدد 1939 لسنة 1999 المؤرخ في 19 سبتمبر 1994 كما تم تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 2133 لسنة 2001 والمؤرخ في 1 سبتمبر 2001.

العلمية مدعومة بالرأي المسبق لهذه اللجان طبقا لإعلان هلسنكي وللمعايير الدولية فإنَّ إحداهنَّ اللجنة المذكورة تم في غياب سند قانوني⁽¹⁾ حيث لم ينصَّ عليها الأمر عدد 186 لسنة 1995 سالف الذكر أو الأمر عدد 1844 لسنة 1991 المؤرَّخ في 2 ديسمبر 1991 والمتعلِّق بضبط التنظيم الإداري والمالي للمؤسَّسات العمومية للصحة.

وقد سعى المعهد إلى تسجيل لجنة الأخلاقيات البيوطبية بمكتب حماية البحوث البشرية (OHRP) في الولايات المتحدة الأمريكية. وعملا بهذا التسجيل يلتزم المعهد⁽²⁾ باحترام إعلان هلسنكي للأبحاث الطبية المؤسَّسية التي تجرى على البشر، إلّا أنَّ تركيبة اللجنة ومجال اختصاصها وطرق عملها عرفت بعض النقائص.

وتبدي هذه اللجنة رأيها في أخلاقيات التجارب الطبية السريرية وذلك خلافا للفصل 2-5 من قرار وزير الصحة⁽³⁾ الذي نص في الباب المتعلِّق بالمبادئ التوجيهية للتطبيقات المحكمة في الاختبارات السريرية على إجراء الاختبار طبقا للبروتوكول المتحصل بصفة مسبقة على موافقة هيئة استشارية لتقييم الاختبارات السريرية وكذلك خلافا للفصل 4-10 من نفس القرار الذي أوجب على صاحب الاختبار أن يطلب من الباحث أن يمدّه بالموافقة الكتابية للهيئة الاستشارية لتقييم الاختبارات السريرية. وتدعو الدائرة إلى تفعيل الهيئة الإستشارية لتقييم الاختبارات السريرية.

وخلافا للمعايير الدولية التي دعت إلى تعزيز استقلالية لجان مراجعة الأخلاقيات والحدّ من تضارب المصالح المحتملة خاصة من خلال إقرار عضوية أعضاء لا ينتمون للمنظمات الراعية للبحوث أو التي تموّلها، فقد طغت على تركيبة اللجنة عضوية الخبراء المنتمين إلى المعهد لفترات طويلة دون السعي إلى تغييرها وخاصة منها رئاسة اللجنة التي لم تشهد تغييرا منذ إحداثها خلال سنة 1992. ولئن تغيرت تركيبة اللجنة في بعض المناسبات فإنّها تضمّنت في نسب كبيرة منها أشخاصا تابعين للمعهد يشغلون خطط رؤساء مخابر أو رؤساء أقسام طبية وهو ما لا يكفل الحياد التام لأعمال هذه اللجنة بل من شأن ذلك أن يطرح حالات تضارب المصالح كحالة رئيس اللجنة الذي كان عضوا بوحدة بحث بالمعهد إلى جانب عضويته بمخبر بحث.

وظلَّت اللجنة تعمل منذ إحداثها وإلى غاية شهر أفريل 2014 تاريخ عرض مشروع ميثاقها ونظامها الداخلي على أنظار المجلس العلمي الموسع في غياب إجراءات محدّدة تمكن من إضفاء الشفافية على أعمالها. فقد تبين أن الملفات التي نظرت فيها اللجنة لا يتم تسجيلها بمكتب الضبط أو بسجل مرقّم ومؤشّر عليه كحجية لعرضها على أنظار اللجنة المعنية. وبالرغم من أهمية الملفات

⁽¹⁾ بموجب مذكرة داخلية عدد 11 صادرة عن المدير العام السابق بتاريخ 6 فيفري 1992.

⁽²⁾ حسب ما جاء بتقارير نشاطه.

⁽³⁾ المؤرَّخ في 28 ماي 2001 والمتعلِّق بالمصادقة على كراس الشروط المتعلِّق بالتجارب الطبية أو العلمية للأدوية المعدة للطب البشري

المعرضة على اللجنة من الجانب الأخلاقي فإنها لم تتول وضع قواعد عمل خاصة بها تتعلق خاصة بتواتر اجتماعاتها وبالنصاب من حيث عدد الأعضاء الحاضرين الواجب توفره وإجراءات اتخاذ القرارات داخلها. وتدعو الدائرة المعهد إلى تطبيق النظام الداخلي الذي تم عرضه على المجلس العلمي خلال شهر أبريل 2014.

وفي غياب إجراءات الرقابة الداخلية التي من شأنها أن تكفل شفافية أعمال اللجنة ومصادقيتها، فقد تم الوقوف على توجيه إعلام داخلي للباحثين بتاريخ 15 سبتمبر 2014 عبر شبكة التراسل الداخلي "يتضمن أنّ الإجراءات الجديدة المعتمدة تقتضي عرض المشاريع على أنظار لجنة الأخلاقيات البيوطبية قبل تاريخ انطلاقها. ويشير نفس الإعلام إلى أنّه وبصفة استثنائية سيقع تمكين الباحثين من عرض مشاريع البحوث الجارية والمقالات التي ستُنشر قبل تاريخ 17 أبريل 2015." ولا تشجّع مثل هذه الإجراءات الباحثين على احترام الجوانب الأخلاقية عند إجراء البحوث. ويذكر في هذا الصدد قيام اللجنة بتاريخ 6 ديسمبر 2013⁽¹⁾ بتسليم شهادة على سبيل التسوية إلى إحدى الباحثات لتمكينها من نشر نتائج بحثها. كما تم الوقوف على نشر بعض البحوث دون عرضها على الرأي المسبق للجنة الأخلاقيات أو التي تم الاستشهاد في إطارها بموافقة اللجنة بالمعهد دون أن تعرض على أنظارها. وقد جاء في رد المعهد أنّ إبداء الرأي على سبيل التسوية لن يكون مطروحا بعد أجل 17 أبريل 2015 الذي حددته اللجنة.

د- التجارب السريرية

تم الوقوف على قيام المعهد بإجراء تجارب سريرية بعنوان أدوية تجريبية لمعالجة داء اللشمانيا الجلدية تم تطويرها من قبل مؤسسات أجنبية في شكل مرهمين يحتوي المرهم الأول على مضاد حيوي وهو مادة الباروموميسين ويحتوي المرهم الثاني WR 279396 على نوعين من المضادات الحيوية وهما الباروموميسين والجانتاميسين. وتم إجراء التجارب المعنية بإحدى المناطق الموبوءة⁽²⁾. ويشكو إجراء هذه التجارب من عديد الخروقات بما لا يكفل حقوق وسلامة المشاركين في الاختبارات ودقة نتائجها.

1- احترام الإجراءات

أوجب الفصل 18 الفقرة الجديدة من الأمر عدد 1076 لسنة 2001 المؤرخ في 14 ماي 2001 والمنقح للأمر عدد 1401 لسنة 1990 في صورة إجراء التجارب بمؤسسة عمومية الحصول مسبقا على

⁽¹⁾ LR 11 05 ° IPT

⁽²⁾ المرحلة الثانية 279396WR لعلاج داء اللشمانيا الجلدية بالعالم القديم وهو مرهم يتكون من مادة الباروموميسين في حدود 15 % ومن مادة الجانتاميسين في حدود 0,5 % - التجربة دراسة محورية ذات اتفاقية ثنائية الخفاء: مقارنة مرهم دون فاعلية بمرهم WR 279396 ومرهم الباروموميسين وحده في علاج مرض اللشمانيا الجلدية - لتجربة الموسعة CL Detect Evaluation of a Rapid Diagnostic Device- open label treatment WITH WR 279396

موافقة اللجنة الوطنية للأخلاقيات الطبية أو المجلس العلمي لهذه المؤسسة. إلا أنه لم يتم عرض التجارب السريرية المنجزة بالمعهد على أنظار مجلسه العلمي بصفة مسبقة.

كما أجريت بعض التجارب السريرية في غياب إطار تعاقدى يحدّد المسؤوليات ويحمي الأطراف المشاركة ضد المخاطر المحتملة. من ذلك تمّ إنجاز المرحلة الثانية من اختبار⁽¹⁾ دواء التجريبي WR 279396 في إطار اتفاقية مبرمة بين معهد باستور تونس ومعهد باريس بتاريخ 24 أكتوبر 2005 الذي يتدخل كوسيط بين المعهد والمؤسسة الأمريكية صاحبة الاختبار والحال أنّه لا توجد علاقة تعاقدية بين المعهد وصاحب الاختبار.

وكان الشأن كذلك بالنسبة إلى التجربة المتعلقة بتقييم جدوى اختبار تشخيصي لداء اللشمانيا الجلدية تم تطويره من قبل شركة INBIOS حيث لا توجد علاقة تعاقدية بين المعهد والشركة المنتجة للدواء التجريبي وصاحب الاختبار وهو معهد أمريكي. كما لا توجد أية علاقة تعاقدية بين مؤسسة INBIOS ووزارة الصحة. كما اتضح أن شركة «تيفا» للأدوية الصيدلانية المنتجة للدواء التجريبي WR 279396 في مرحلته الثالثة لم يربطها أي إطار تعاقدى مع كل من وزارة الصحة والمعهد.

وينصّ الإطار القانوني المنظم للتجارب الطبية ساري المفعول بتاريخ إجراء اختبار مرهم يتضمن مضاد حيوي "الباروموميسين" سنة 1992 ممول من قبل المنظمة العالمية للصحة والذي تم نشر نتائجه خلال سنة 1995 على إخضاع كل تجربة طبية أو علمية للأدوية المعدّة للطب البشري إلى ترخيص مسبق من طرف وزير الصحة وإلى تقديم بيان في الطريقة التي سيتبعها الاختبار، غير أنّه لا يتوفّر ما يفيد الحصول على الترخيص المطلوب لإنجاز الاختبار المذكور.

2- تشريك القاصرين في التجارب

طبقا للفصل الثاني من الأمر عدد 1401 لسنة 1990 كما تم تنقيحه بالأمر عدد 1076 لسنة 2001 المؤرّخ في 14 ماي 2001، لا يمكن أن تجرى التجارب الطبية والعلمية للأدوية المعدّة للطب البشري إلاّ على شخص قد بلغ سن الرشد. ولا يمكن بالتالي إجراؤها على القاصرين. غير أنّه اتّضح تشريك قاصرين في إطار تجارب سريرية تعلّقت بتجربة أدوية في شكل مرهم ضد داء اللشمانيا الجلدية.

وقد تعلق الأمر خاصة بالاختبار المنجز من قبل خبير بالمعهد في سنة 1992 لدواء تجريبي⁽²⁾ لمعالجة داء اللشمانيا الجلدية بتمويل من المنظمة العالمية للصحة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وفي

⁽¹⁾ phase two study in the old world wr. 279,396 topical treatment of cutaneous leishmaniasis with

⁽²⁾ في شكل مرهم يحتوي على مضادّ حيوي مادة الباروموميسين. Paromomycine.

غياب إطار تعاقدى يربط الأطراف المتدخلة. فقد بين النظر في نتائج الاختبار المنشورة في سنة 1995 بمجلة علمية⁽¹⁾ أنّ أعمار المرضى الذين شملهم الاختبار تراوحت بين سنتين و60 سنة تم انتقاء أغلب الأطفال من ضمن المرسمين بالمدارس. ويذكر كذلك المرحلة الثانية من اختبار⁽²⁾ الدواء التجريبي WR 279396 لعلاج داء اللشمانيا الجلدية بالعالم القديم حيث اتضح من خلال فحص نتائج الاختبار الذي تم نشره بالمجلة العلمية الأمراض الاستوائية المهمة⁽³⁾ بتاريخ 5 ماي 2009 أنّ التجربة شملت أطفالاً إنطلاقاً من سن الخامسة. ولئن تم عرض البروتوكول المتعلق بالاختبار المعني في عديد المناسبات على لجنة الأخلاقيات البيوطبية بالمعهد⁽⁴⁾ فإنّها لم تتول إثارة مسألة مشاركة القاصرين في الاختبارات والحال أنّها كانت قد طالبت الباحث في إطار بحث آخر بتشريك المتطوعين البالغين سن الرشد فقط.

وشابت نفس النقائص الاختبار المتعلق بتقييم فاعلية المرهم WR 279396⁽⁵⁾، حيث بلغت أعمار بعض المتطوعين 15 سنة والحال أنّ الاختبار لا يخلو من بعض المخاطر. من ذلك أنه وفق وثيقة الموافقة المستنيرة المعدة بتاريخ 2 سبتمبر 2010 أنّ " مادة الباروموميسين تنتمي إلى مجموعة الأدوية التي إذا تمّ استعمالها بكميات هامة من شأنها التأثير على السمع والتوازن والكلية إضافة إلى أنّ الاختبار يتضمن أخذ عينة من القرع الجلدي بواسطة الحك يعاد عديد المرات مما قد ينجر عنه ألم بسيط وسيلان دم مع إمكانية حدوث حالة تعفن بسيطة واحتمال ظهور انعكاسات سلبية أخرى."

3- التثبت من مكونات الدواء التجريبي من قبل وزارة الصحة

خلافًا للفصلين 8 و19 من الأمر عدد 1401 لسنة 1990 المؤرخ في 3 سبتمبر 1990 سالف الذكر تم اختبار الأدوية التجريبية على المتطوعين في غياب تقارير الخبراء المحللين وخبراء علم الصيدلية والاختصاصيين في علم التسممات وفي غياب معرفة المصالح المختصة بالوزارة بتركيبة الدواء وصلوحية المادة في الظروف العادية للاستعمال. وتمّ صنع الدواء التجريبي WR 279396⁽⁶⁾ لعلاج داء اللشمانيا في إطار المرحلة الثانية من تجربته بجامعة IOWA بالولايات المتحدة الأمريكية وتحديدًا بكلية الصيدلة وهو ما يتعارض مع التراتيب المنظمة لمجال صناعة الأدوية وأفضل الممارسات حيث لم يستوف جميع المراحل المطلوبة.

⁽¹⁾ tropical medicine and hygiene the American society

⁽²⁾ phase two study in the old world wr. 279,396 topical treatment of cutaneous leishmaniasis with

⁽³⁾ Neglected Tropical diseases

⁽⁴⁾ بتاريخ 25 ديسمبر 2001 و29 مارس 2002 و27 سبتمبر 2003.

⁽⁵⁾ من خلال مقارنة جدوى استخدامه مرة واحدة في اليوم مع تغطية القرع الجلدي باستعمال ضمادات عادية او استخدامه مرتين في اليوم باستعمال

ضمادة كاتمة من صنف polyethuran

⁽⁶⁾ topical treatment of cutaneous leishmaniasis with phase two study in the old world wr. 279.396

وزيادة على ذلك، تبين من خلال فحص التقرير السنوي المقدم بتاريخ 29 أوت 2008 من قبل الخبير الرئيسي أنه قبل إنجاز الاختبار تم عقد اجتماع بين كاتبة الدولة لدى وزير الصحة ووفد من معهد أجني صاحب الاختبار وتم خلاله عرض نتائج مراجعة البروتوكول من قبل إدارة الصيدلة والدواء. وبينت هذه النتائج أن الدواء التجريبي WR 279396 المختبر في مرحلته الثالثة تنقصه عديد البيانات الصحية السريرية لتركيبته الجديدة التي أعدها الشركة المصنعة للدواء واقترحت إدارة الصيدلة والدواء تبعا لذلك عدم إدراج الأطفال القاصرين في التجارب على هذا الدواء.

ومن جهة أخرى، لم يتبين قيام شركة تيفا بصفتها المنتج للدواء التجريبي بإيداع كراس الشروط المنصوص عليه بالفصل 6 جديد من الأمر عدد 1401 لسنة 1990 كما تم تنقيحه بالأمر 1076 لسنة 2001 الذي يلتزم المنتج بعد الإمضاء عليه بإرفاقه مباشرة بالبروتوكول المتعلق بالاختبار وبالعقد الممضى بين الأطراف المشاركة وبأسماء كل المشاركين في الاختبار السريري.

4- تقييم الاختبارات

تم في إطار الاختبار الموسع⁽¹⁾ تقييم فاعلية الدواء العلاجي WR 279396 وتأكيد غياب العوارض الخارجية من خلال إضافة متطوعين جدد إلى أولئك الذين شاركوا في اختبارات سابقة تتعلق بنفس المرحم. وتبين انتفاع بعض الخبراء الباحثين والمساهمين في التجارب السريرية بمنح مصروفة من قبل صاحب الاختبار. ومن شأن ذلك أن يطرح مسألة تضارب للمصالح بين الأطراف المعنية. ولئن تحسّلت أحيانا عملية خلاص بعض الباحثين الذين أشرفوا على التجارب السريرية على موافقة الوزارة الأولى على سبيل التسوية فإن هذا التمشي من شأنه أن يطرح مسألة استقلالية الباحث.

وتم الوقوف في هذا الصدد على طلب وجهه وزير الصحة في سنة 2012 إلى المجلس العلمي بالمعهد لطلب إبداء رأيه على سبيل التسوية بخصوص الاختبارات التي تولى المعهد إنجازها بوساطة معهد باستور باريس لفائدة مؤسسة أمريكية وتقييم أثر الدواء محل الاختبار على المرضى. إلا أن المجلس العلمي أثار "أن التجارب قد تم إنجازها خلال الفترات 2002-2005 و2007-2011 وبالتالي يتم عرضها على أنظاره على سبيل التسوية. وأشار المجلس العلمي إلى عدم إمكانية تقييم التجارب بالاعتماد فقط على مسائل فنية وعلمية فضلا عن أن تقييم التجارب يجب أن يكون من قبل هيآت مستقلة."

وتدعو الدائرة إلى عرض التجارب الطبية على مصادقة المجلس العلمي بصفة مسبقة وإلى عرض البروتوكولات المتعلقة بها على لجان أخلاقيات تتحلى بالحيادية من خلال تركيبها وبالشفافية في

⁽¹⁾ open label treatment WITH WR 279.396

طرق سيرها إضافة إلى الالتزام بالإطار القانوني المنظم للمجال من قبل كل من المعهد والوزارة. كما تدعو الدائرة إلى تقييم التجارب التي تم إنجازها أو هي بصدد الإنجاز من قبل هيكل خارجية وإلى تفعيل الوزارة للجنة تقييم التجارب السريرية.

هـ- استعمال المعطيات الشخصية وحمايتها

يتوفر لدى عديد المخابر أو الأقسام التابعة للمعهد بنوك سيروولوجية وجينية تم تكوينها على مراحل مع تقدم الأبحاث بالمعهد. ومن بين هذه المخابر مخبر الفيروسات الجينية وقسم مخبر الباثيات الطبية وقسم مخبر الطفيليات السريرية وقسم مخبر التقطيع الجيني. وتبين في هذا الشأن أنّ قسم الباثيات الطبية يتضمن بنكا متكوّنًا إلى غاية سنة 2000 من 30 ألف مصّل تم تجميعها خلال الفترة 1995-2000. إلّا أنّ المعهد لا يتوفر لديه جرد للبنوك البيولوجية ومكوناتها وظروف حفظها وكيفية تجميع المعطيات بها إضافة إلى غياب إجراءات مكتوبة تحدّد طرق إحالة العينات بين المخابر ومختلف المتدخلين في المشاريع. ولم يتم الشروع في تنظيم وتأمين الموارد البيولوجية إلا في أواخر شهر أوت من سنة 2014 من خلال خاصة تكوين فريق عمل يعنى بهذا الجانب وقد شرع في مرحلة أولى في تشخيص الوضعية.

ومكّن فحص البروتوكولات المتعلقة بمشاريع البحث المعروضة على لجنة الأخلاقيات البيوطبية بالمعهد من معاينة أهمية الدراسات الباثية التي تتضمن جمع عينات بيولوجية أو جينية من المشاركين في البحوث وإحالتها إلى المخابر الأجنبية لتتولى إنجاز التحاليل. ويذكر في هذا الشأن الدراسة *écoépidémiology of toscana virus* أو مشروع البحث المتعلق بالفليبو-فيروس المستجدّ للبحر الأبيض والذي يتضمن إنجاز دراسة وبائية مصلية. ويذكر أيضا أنّ عقد الأهداف المبرم بين مخبر الجينات والأمراض السرطانية ومؤسسة "genomedica" ومؤسسة ميديجان يتضمن إنجاز دراسات انتروبو- جينية بغرض الوقوف على المشهد الجيني للسكان بتونس. علما وأنه يتم إنجاز التحاليل بمشاركة مخابر أجنبية "لافتقار المعهد لطبق في متطور".

ولئن تم إبرام اتفاقيات بعنوان إحالة العينات البيولوجية تتضمن خاصة عدم استعمال العينات لأغراض أخرى أو إتلافها بعد البحث فإنّ المعهد لم يتولّ وضع الآليات الكفيلة بضمان تطبيق هذه الاتفاقيات. كما تم إحالة المعطيات إلى المخابر في غياب ترخيص الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية.

وتدعو الدائرة إلى عرض مشاريع البحث العلمي التي تتضمن تجميع عينات وإرسالها إلى الخارج قصد تحليلها على أنظار المجلس العلمي بصفة مسبقة وإحاطتها بالضمانات اللازمة.

وعلاوة على ذلك، تم الوقوف على نشر صورة لطفل متطوع وهو يتلقى العلاج التجريبي في أحد الاختبارات السريرية المبينة أعلاه مكشوف الوجه مع أحد الباحثين بمجلة أمريكية وذلك خلافا لمضمون وثيقة الموافقة المستنيرة التي تم تقديمها للمتطوعين في الاختبارات والتي جاء فيها أن كل الإجراءات الضرورية سيتم اتخاذها لحماية المتطوعين وإخفاء هويتهم.

III- إنتاج التلاقيح والأمصال

يتولى مخبر إنتاج التلاقيح إنتاج لقاح "البسج المجفّد" للاستعمال داخل الأدمة للوقاية من مرض السل ومذوب اللقاح التابع له وكذلك مستعلق لقاح البسج الطازج للاستعمال العلاجي ضد سرطان المثانة. كما يتولى مخبر الأمصال العلاجية إنتاج الأمصال المضاد لداء الكلب وللدغات الأفاعي والعقارب.

أ- إجراءات ضمان الجودة

تتطلب عملية إنتاج التلاقيح والأمصال تركيز سياسة لضمان الجودة تقوم على احترام قواعد حسن التصنيع وتوفير الموارد البشرية والتجهيزات الضرورية.

1- تهيئة المحلات وتوفير التجهيزات والموارد البشرية

تولى المعهد في سنة 1999 تعليق عملية إنتاج التلاقيح والأمصال للشروع في أشغال تهيئة وحدة إنتاج جديدة مطابقة لقواعد حسن التصنيع. إلا أنّ هذه الأشغال التي لم يتم استكمالها إلاّ خلال سنة 2005 لم تشمل مخبر مراقبة الجودة. وقد جاء برد المعهد أنّه شرع خلال سنة 2015 في الإجراءات المتعلقة بإعادة تهيئة هذا المخبر للرفع من مؤهلاته.

كما تبين أنّ وحدة تربية الحيوانات المخصّصة للتجارب بالمعهد لا تستجيب للمعايير المطلوبة خاصة ما يتعلّق منها بتوفر شروط النظافة والتهوئة. ومن شأن ذلك أن يؤثر على نتائج التجارب المجرّاة على الحيوانات وخاصة تلك المتعلّقة بالمناعة. وتجدر الإشارة إلى أنّ المعهد قد تولّى في سنة 2006 بناء محضنة لتربية الحيوانات التجريبية والمخبرية تستجيب للمواصفات العالمية المنظمة للمجال بالمقر التابع له والكائن بمنطقة سكرة بكلفة جمالية بلغت 1,908 م.د. إلا أنّ هذه المحضنة لم تدخل بعد حيز الاستغلال لعدم توقّر الإعتمادات اللازمة لتجهيزها والمقدرة بنحو 1,5 م.د. ومن شأن هذا التأخير في الاستغلال أن يؤدي إلى تراجع الخاصيات الفنية المتعلقة بهذه المحضنة.

ومن جهة أخرى، تشكو وحدة إنتاج التلاقيح والأمصال قدم أسطول التجهيزات الأساسية في عملية الإنتاج التي تعود إلى سنة 1993. وكان ذلك شأن تجهيزات التجفيد والتوزيع وغسل القوارير بمخبر إنتاج لقاح البسج التي لحقتها أعطابا متكررة.

وبالإضافة إلى ذلك، يعوز وحدة الإنتاج أعوان مختصين⁽¹⁾ ممّا من شأنه أن يؤثر سلبا على حسن إنجاز المهام المتعلقة بعملية التصنيع⁽²⁾. ويذكر في هذا الصدد أنّ خطأ ارتكبه أحد الأعوان خلال إحدى مراحل إنتاج الأمصال⁽³⁾ تسبب في سنة 2011 في إتلاف قسط متكون من 2.254 قارورة⁽⁴⁾ وفي خسارة مالية قدرها 97 أ.د.

كما تم الوقوف على جمع بعض الأعوان لمهام متنافرة تتعلّق بمراحل مختلفة من الإنتاج مما من شأنه أن يؤثر على نجاعة أداء مهامهم.

وأمام غياب حوافز لتشجيع الأعوان شهدت وحدة الإنتاج خلال الفترة 2009-2013 مغادرة ثمانية أعوان منهم ثلاثة صيادلة لم يتم تعويضهم بعد وهو ما أدّى بالمعهد إلى اللجوء إلى الأعوان المنتدبين في إطار عقود ممولة عن طريق مشاريع البحث⁽⁵⁾.

2- متابعة الحوادث والانحرافات

تتولى المخابر خلال عملية الإنتاج اتخاذ الإجراءات الضرورية⁽⁶⁾ لمعالجة حالات التباين مقارنة بالإجراءات المضبوطة التي يمكن أن تتعلق بوسط الإنتاج والمعدات ومنهجية العمل والموارد البشرية فضلا عن المواد الأولية. ويتم تسجيل هذه الحالات ضمن "بطاقات الحوادث" في صورة عدم تأثيرها على جودة المنتوجات على غرار تعطب بعض التجهيزات أو تلوث بصمات الأعوان وضمن "بطاقات الانحرافات" في صورة إمكانية مساسها بجودة المنتوجات وسلامتها. غير أن فحص عينة تتكون من 348 بطاقة حوادث و 7 بطاقات انحرافات من ضمن 770 خلال الفترة 2011-2013 أفرز نقائص تعلّقت بآجال إحالتها إلى مخبر ضمان الجودة وبغلقها.

وتقتضي إجراءات معالجة الحوادث والانحرافات⁽⁷⁾ إحالة بطاقات الحوادث في ظرف 24 ساعة إلى مخبر ضمان الجودة وفي الإبان بالنسبة إلى بطاقات الانحرافات. إلّا أنّ 46 % من بطاقات

(1) على غرار الإختصاص البيوصناعي والبيوتكنولوجي وفقا لوثيقة ضبط الحاجيات المتأكدة من الموارد البشرية بعنوان السنوات 2009-2010

(2) محضر جلسة مجلس الإدارة بتاريخ 26 أفريل 2012

(3) خلال مرحلة crashtest

(4) بطاقة الانحراف الخطيرة عدد 11/104 و مطلب الإتلاف عدد 2011/04 المؤرخ في 2011/04/25 الصادر عن المسؤولة على مخبر إنتاج الأمصال العلاجية.

(5) المكتوب الصادر عن المدير العام للمعهد بتاريخ 10 مارس 2014 والمتعلق بحاجيات المعهد من الموارد البشرية

(6) الإجراءات عدد 04AQ006-1/B

(7) الإجراءات عدد 04 AQ 006/B

الحوادث المحالة (موضوع العينة) شهدت تأخيرا بلغ معدله 5 أيام وأقصاه 190 يوما⁽¹⁾. كما تم الوقوف على تأخير في إحالة سبعة بطاقات انحرافات بلغ أقصاه 38 يوما. ومن شأن ذلك أن يحول دون قيام مخبر ضمان الجودة باتخاذ التدابير التصحيحية في الآجال المحددة.

وخلافا للإجراءات المتعلقة بمعالجة الحوادث والانحرافات التي تنص على "غلق" بطاقات الحوادث والانحرافات⁽²⁾ بعد اتخاذ الإجراءات التصحيحية بشأنها، تبين أنّ 18 % من البطاقات موضوع العينة المذكورة لم تتضمن ما يفيد غلقها وهو ما يحول دون التأكد من اتخاذ الإجراءات التصحيحية والوقائية في شأنها.

ب- تغطية الحاجيات الوطنية

يتولى المعهد تزويد إدارة الرعاية الصحية الأساسية التابعة لوزارة الصحة بلقاح البسج المجعد والمذوب التابع له في إطار اتفاقيات سنوية يتولى بموجبها تزويد الصيدلية المركزية للبلاد التونسية بهذا اللقاح حسب طلبات التزود التي توجهها إليه. إلا أنّ المعهد عرف خلال الفترة 2011-2013 عجزا في تغطية الحاجيات الوطنية من لقاح البسج وبعض الأمصال العلاجية.

ويعتبر المعهد المنتج المحلي الوحيد للقاح البسج والمزود الوحيد لإدارة الرعاية الصحية الأساسية بهذا اللقاح الذي يندرج ضمن البرنامج الوطني للتلقيح. وبلغت نسبة تغطية الحاجيات الوطنية 78 % بالنسبة إلى المصل المضاد لداء الكلب و60 % بالنسبة إلى المصل المضاد للدغة العقرب. وقد أدّى هذا الوضع إلى نفاد مخزون إدارة الرعاية الصحية الأساسية من الأمصال واللقاح في بعض المناسبات.

وتعزى النقائص المذكورة خاصة إلى نفاد مخزون المعهد من المواد الأولية على غرار علب إجراء التجارب التي نفذت خلال سنة 2011⁽³⁾ وقوارير التعبئة البلورية التي تسبب نفادها خلال سنة 2013 في تأخير على مستوى تنفيذ برامج إنتاج تلقيح البسج تجاوز ثلاثة أشهر.

كما أدّى النقص في الكميات المنتجة من المائع الدموي الذي يعدّ المادة الأولية لإنتاج الأمصال في التقليل في كميات الأمصال العلاجية⁽⁴⁾. من ذلك أنّه تم خلال سنة 2013 إتلاف حوالي 76 كيسا من المائع الدموي أي ما يمثل 19 % من مجموع الأكياس المستخرجة وذلك نتيجة ارتفاع

⁽¹⁾ تعلق بإحالة البطاقة عدد 224 المتعلقة بمخبر إنتاج الأمصال العلاجية

⁽²⁾ cloture de l'incident

⁽³⁾ التي نفذت منذ 11 جانفي 2011 ولم يتم توفيرها إلا خلال شهر أفريل 2011.

⁽⁴⁾ نتيجة تغيير بروتوكول تحصين الخيول في غياب دراسة مسبقة

نسبة تلوثه المائع المذكور. وقد سعى المعهد إلى تجاوز هذه الصعوبات بالبحث عن سبل شراكة مع الخواص تمكّنه من تدعيم إمكانياته ووسائله وبالتالي من تحسين نسق الإنتاج.

IV- حفظ الصحة

تم بتاريخ 30 مارس 2012، إحداث لجنة داخلية تعنى خاصة بالصحة والسلامة المهنية تم تكليفها بإعداد مشاريع القوانين والتراتيب المتعلقة بالصحة والسلامة المهنية. ومكّن فحص محاضر جلسات هذه اللجنة والتي تم توفيرها من معاينة أنّها لم تجتمع إلّا في مناسبتين منذ إحداثها.

وفي غياب خارطة حول المخاطر الصحية وطبيعتها، لم يتم ضبط برنامج للوقاية من المخاطر يحدّد المتدخلين والمسؤولين عن تنفيذه. كما لوحظ غياب مذكرات توجيهية تبين الاحتياطات الواجب اتّخاذها بالنسبة إلى كل مخبر. ويذكر في هذا الشأن خاصة قاعة تشريح جثث الحيوانات المصابة بداء الكلب وقسم مخبر الفيروسولوجيا وقسم مخبر الميكوبكتيريا.

وعلاوة على ذلك، يتمّ توجيه جثث الحيوانات التي تم تشريحها للوقوف عل فيروس داء الكلب مرتين في الأسبوع إلى محرقة المعهد الكائنة بسكرة في غياب إجراءات مكتوبة تحدّد كيفية نقل هذه الجثث. وتجاوب عملية نقل تلك الجثث نقصا في وسائل النقل فضلا عن أنّ مدة استغلال المحرقة المذكورة تجاوزت 20 سنة. وبالإضافة إلى ذلك، تشهد المحرقة المذكورة أعطابا متكررة مما يضطر المعهد إلى حفظ جثث الحيوانات المصابة في الثلاجات.

ومن جهة أخرى، يترتب عن نشاط المعهد إنتاج نفايات كبيرة ومتنوعة يذكر منها خاصة النفايات البيولوجية والكيميائية والإشعاعية. إلّا أنّ المعهد لم يتول جرد هذه النفايات إلّا في سنة 2013 من قبل طلبة في إطار مشروع ختم الدروس الجامعية. ولم تكن الدراسة المنجزة مشفوعة بخطة للتصرف في النفايات مصحوبة ببرنامج عمل على مستوى كل مخبر. كما يفتقر المعهد إلى إجراءات مكتوبة تحدّد مسؤولية كل مخبر والطرق التي يتعين إتباعها في مجال إتلاف النفايات فضلا عن غياب محاضر ممضاة تتعلق بعمليات الإتلاف وتصنيف النفايات بصفة دقيقة.

كما يذكر في هذا الصدد، أنّ قسم مخبر البكتيريا يتولّى جمع نشاطي التحاليل الطبية وتشخيص الملوثات في نفس القاعة وهو ما يتعارض مع قواعد السلامة المستوجبة بالمخبر. وكان ذلك شأن قسم مخبر علم الطفيليات والفطريات الذي يشتمل على قاعتين لإجراء التحاليل من ضمنها قاعة غير موصلة بالماء.

ومن جهة أخرى، لوحظ افتقار المعهد إلى قاعة ذات مستوى عال من الحماية من صنف (P3) تنجز فيها التحاليل الخطرة. وبقيت القاعة المتوفرة حالياً غير مستجيبة لشروط السلامة في ما يتعلق بالمياه المستعملة التي يتم تصريفها بقنوات الصرف الصحي بدون معالجة، علماً وأن مخبر علم الفيروسات يتولى إنجاز تحاليل لتشخيص فيروس النيل الأزرق (west Nile) المصنف من ضمن الفيروسات الخطرة.

V- التصرف الإداري

أ- الموارد البشرية

1- الوضعية الإدارية لبعض الأعوان

تم بموجب قرار نقله داخلية بتاريخ 20 أبريل 2012 نقله رئيس قسم استشفائي جامعي من المعهد إلى إدارة الرعاية الصحية الأساسية في غياب قرار إلحاق في الغرض يعرض على التأشيرة المسبقة للوزارة الأولى⁽¹⁾. وتم بمقتضى الأمر عدد 569 لسنة 2012 المؤرخ في 2 جوان 2012 تسمية المعني بالأمر مكلفاً بمأمورية بديوان وزير الصحة ثم تسوية وضعيته بموجب الأمر 2523 لسنة 2012 المؤرخ في 12 أكتوبر 2012 وتكليفه بمهام مدير الرعاية الصحية الأساسية. وإضافة إلى مهام المعني بالأمر كمدير إدارة الرعاية الصحية الأساسية بوزارة الصحة، تم بموجب مذكرة عمل بتاريخ 17 ماي 2012⁽²⁾ دعوة المعني إلى مواصلة الإشراف على تسيير أنشطة قسم مخبر علم الوبائيات الطبية بمعهد باستور. وتمثل هذه الوضعية جمعا للمهام تجعل قراراته طيلة فترة إشرافه على القسم المذكور قابلة للطعن باعتباره غادر المعهد قانوناً.

ومن جهة أخرى، يتولى المساهمة في أشغال البحث بالمعهد باحثين شركاء بلغ عددهم 10 خلال سنة 2014 مقابل 8 باحثين خلال السنة السابقة. وتبين في هذا الشأن، أن إسناد صفة الباحث الشريك يتم في غياب إطار تعاقد يربط الطرفين ويحدد وضعية الباحثين تجاه مؤسساتهم الأصلية والمعهد المستضيف ويضبط حقوقهم وواجباتهم. كما اتضح أنه يتم إسناد الصفة المذكورة من قبل المعهد في ضوء مطلب يقدمه المعني بالأمر بعد موافقة مؤسسته الأصلية واستشارة المجلس العلمي بالمعهد في غياب الشفافية حول كيفية اختيارهم وظروف لجوء المعهد إلى اعتماد هذه الصيغة. وخلافاً للأمر عدد 1573 لسنة 2002 المؤرخ في 1 جويلية 2002 الذي نص على أن حالات تفرغ الباحث المترسم أو نقلته تكون في إطار اتفاقية مبرمة للغرض، تخضع لمصادقة سلطة إشراف المؤسسة الأصلية

⁽¹⁾ خلافاً لمتن منشور الوزير الأول عدد 39 بتاريخ 5 سبتمبر 1997 والمتعلق بالتصرف في الموارد البشرية بالمنشآت والمؤسسات العمومية والمنشور عدد 43 بتاريخ

21 أكتوبر 1997 والمتعلق بالمساهمات والإشراف على المنشآت والمؤسسات العمومية

⁽²⁾ ممضاه من قبل المديرية العامة للمصالح المشتركة بوزارة الصحة.

وتحدّد النشاطات المعنية بها، لوحظ أنّ صيغة الباحث الشريك تخوّل للباحث المعني ممارسة نشاطه كامل الوقت بالمعهد لفترات طويلة.

ويذكر في هذا الشأن خاصة، وضعية أستاذ جامعي بكلية الطب بتونس، الذي انضم إلى المعهد منذ سنة 1996 بصفة "باحث شريك" وظلّ يعمل بقسم مخبر علم أمراض الدم بموجب ترخيص والحال أنّه لا ينتمي إلى المعهد. ولم تتم تسوية وضعيته عن طريق الإلحاق⁽¹⁾ بوزارة الصحة إلا بتاريخ 10 جوان 2007 لتتمّ تسميته على رأس مخبر بحث، علما وأنّ إلحاق المعني بالأمر بوزارة الصحة لا يخوّل له رئاسة مخبر بحث بالمعهد باعتبار أنّ المعهد مؤسّسة عمومية للصحة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ومن جهة أخرى، تم بموجب قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي ووزير الصحة إحداث تسعة مخابر بحث بمعهد باستور، إلا أنّه وخلافاً للفصل 14 من الأمر عدد 644 لسنة 2009 الذي نص خاصة على أن رئيس مخبر البحث يعين من بين أعضاء المخبر المنتمين للمؤسسة، واصل المعني بالأمر الإشراف على مخبر أمراض الدم الجزيئية والخلوية في غياب قرار في تسميته وقرار في تجديد إلحاقه الذي انتهى منذ شهر أكتوبر 2012.

وتدعو الدائرة إلى إيقاف العمل بصيغة الباحث الشريك وتطبيق أحكام الأمر عدد 1573 لسنة 2002 المؤرخ في غرة جويلية 2002 سالف الذكر.

2- امتيازات رؤساء مخابر البحث

نص الفصل 24 من الأمر عدد 939 لسنة 1997 المؤرخ في 19 ماي 1997 والمتعلّق بضبط تنظيم مخابر البحث ووحدات البحث وطرق تسييرها خاصة على أن يتمتع رئيس مخبر البحث بالمؤسسة العمومية للصحة بمنح رئيس مصلحة استشفائية جامعية. غير أنّه وبعد صدور الأمر عدد 644 لسنة 2009 المؤرخ في 2 مارس 2009 والمتعلّق بضبط تنظيم مخابر البحث ووحدات البحث ومجمعات البحث وطرق تسييرها الذي نص خاصة على أن رئيس مخبر البحث يتمتع بالمنح المسندة لكاهية مدير إدارة مركزية، أبقى المعهد على الامتيازات الممنوحة سابقا. كما تبين أن رؤساء مخابر البحث يشرفون على المخابر المذكورة ويتولون عقد النفقات المتعلقة بها في غياب قرارات تسمية في شأنهم حيث لم يتول المعهد اقتراح تسمية رؤساء المخابر على الهياكل ذات النظر وذلك خلافاً للفصل 13 من نفس الأمر. وتدعو الدائرة إلى تسوية وضعيات المعنيين بالأمر وفق النصوص القانونية المنظمة للمجال واسترجاع مبالغ الامتيازات المصروفة دون وجه حق.

⁽¹⁾ قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا بتاريخ 29 سبتمبر 2007. مدة الإلحاق تحسب ابتداء من غرة أكتوبر 2007 لمدة 5 سنوات.

3- تأجير المدير العام للمعهد

تم بموجب الأمر عدد 2871 لسنة 2007 بتاريخ 12 نوفمبر 2007 تكليف أستاذ استشفائي جامعي بخطة مدير عام للمعهد ابتداء من 10 جويلية 2007. وتم ضبط عناصر تأجيريه بموجب قرار الوزير الأول المؤرخ في 17 جانفي 2008. وباعتبار أن المعني بالأمر كان ينتفع قبل تسميته على رأس المعهد بمرتّب أعلى قيمة من الذي يخوّله له نظام التأجير المنصوص عليه بالأمر عدد 1855 لسنة 1990⁽¹⁾ كما تم تنقيحه بالنصوص اللاحقة⁽²⁾، فقد تولّى مراسلة الوزارة الأولى لطلب تمكينه من منحة تعويضية يقع ضبطها وفقا للفصل العاشر من نفس الأمر. وتبعاً لذلك ضبط قرار الوزير الأول المؤرخ في 10 سبتمبر 2009 المنحة التعويضية بمبلغ شهري قدره 750 د. غير أنّه اتّضح من خلال فحص وثائق تصفية الأجور أنّ المعهد واصل تأجير المعني بالأمر وفق نظام التأجير السابق لتكليفه مديراً عاماً وذلك خلافاً للنصوص الترتيبية سالفة الذكر وقرارات الوزير الأول بتاريخ 17 جانفي 2008 وبتاريخ 16 جوان 2008 وبتاريخ 31 مارس 2014⁽³⁾.

وتولّى المعهد على إثر ما أثارته دائرة المحاسبات من ملاحظات في هذا الإطار، عرض، من جديد، مسألة تأجير المدير العام على أنظار رئاسة الحكومة التي قرّرت في 11 ماي 2015 الترفيع في مقدار المنحة التعويضية المسندة له لتبلغ 983 د بمفعول رجعي انطلاقاً من 10 جانفي 2014. وعلى هذا الأساس، تولّى المعني بالأمر البدء في تسديد جانب من المبالغ المنتفع بها بدون موجب والمتمثل في الفارق الذي تقاضاه والمرتبّ المحدّد بآخر قرار رئيس الحكومة بعنوان الفترة الممتدة من جانفي 2014 إلى ماي 2015. ويقدر المبلغ الجملي المصروف بدون وجه حقّ بحوالي 55 ألف دينار بعنوان الفترة الممتدة من 10 جويلية 2007 إلى غاية موفّي 2013⁽⁴⁾ وذلك دون اعتبار م منحة السكن. حيث أنّ عناصر تأجير المديرين العامين للمنشآت من الصنف "أ" تشمل منحة سكن تبلغ 200 د شهرياً ولا تسند إلا في صورة عدم الانتفاع بمحلّ سكني على ملك المؤسسة. وبما أنّ الفوارق المذكورة أعلاه تمّ احتسابها دون اعتبار منحة السكن رغم إشغال المدير العام المعهد منذ تولّيه رئاسة المعهد مسكن وظيفي، فإنّ ما صرف بدون موجب تضاف إليه القيمة الجمالية لهذه المنحة وقدرها 14,400 ألف دينار خام بعنوان الفترة 2008-2013.

⁽¹⁾ المؤرخ في 10 نوفمبر 1990 والمتعلّق بضبط نظام تأجير رؤساء المؤسسات والمنشآت العمومية والشركات ذات الأغلبية العمومية

⁽²⁾ وخاصة الأمر عدد 12 لسنة 2014 المؤرخ في 10 جانفي 2014 والمتعلّق بضبط مقادير عناصر تأجير رؤساء المؤسسات والمنشآت العمومية والشركات ذات الأغلبية العمومية.

⁽³⁾ قرار رئيس الحكومة بتاريخ 31 مارس 2014 والمتعلّق بضبط المرتبّ الشهري الخام لمدير معهد باستور لم يتضمن منحة تعويضية.

⁽⁴⁾ 12,402 أ.د (من 10/07/2007 إلى 31/03/2008) و 5,068 أ.د (من 01/04/2008 إلى 31/07/2009) و 37,723 أ.د (من 01/08/2009 إلى 31/12/2013).

ويشار إلى أنّ وزارة الصحة أحيطت علما في العديد من المناسبات⁽¹⁾ بمواصلة صرف مرتبات المعني بالأمر وفق نظام تأجير مغاير ولم تبادر باتخاذ أي إجراء لتسوية هذه الوضعية. وتدعو الدائرة إلى استرجاع المبالغ المصروفة بدون موجب بما في ذلك منحة السكن خلال الفترة الممتدة من سنة 2008 إلى غاية 2013.

4- انتداب البيولوجيين والأعوان المتعاقدين

نص الفصل 14 من الأمر عدد 794 لسنة 1998 المؤرخ في 6 أفريل 1998 والمتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بأعوان السلك العلمي لمعهد باستور تونس خاصة على أنّه يقع انتداب البيولوجيين عن طريق المناظرة. ودون إصدار إعلانات بالصحف عن فتح مناظرات لانتداب البيولوجيين، يتولى المعهد الاكتفاء بالإعلان عنها من خلال إصدار مذكرات داخلية. وهو ما يتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص ويعطي أفضلية للبيولوجيين المنتمين للمعهد أو المترشحين داخله أو المتعاقدين معه. وتبعاً لذلك، عرفت بعض المناظرات ضعفا في عدد المشاركين، يذكر خاصة مناظرة انتداب بيولوجيين لدورة 2009 التي شارك فيها مترشح وحيد، تم انتدابه على إثرها.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يتم تكوين لجنة إدارية يشارك فيها مراقب الدولة، تتولى النظر في الملفات الإدارية للمترشحين والتثبت من تقديمها في الآجال واستيفائها للشروط المطلوبة. فقد لوحظ أنّ التصرف في الملفات، يتم على مستوى الإدارة العامة في غياب للشفافية ولإجراءات الرقابة الداخلية. فقد اتضح من خلال فحص بعض ملفات الانتدابات انطلاقاً من سنة 2002، عدم توفر الوثائق الإدارية في بعض الملفات وإثباتات حول تاريخ تقديمها.

ومن جهة أخرى يتم وفق الاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات المانحة، انتداب بعض الأعوان في إطار عقود وقاتية لإنجاز أعمال تتعلق بموضوع البحث وتمّ انتداب 89 متعاقدا خلال الفترة 2009-2014. وقد تمت معاينة وجود روابط عائلية لدى بعض المتعاقدين مع بعض أعوان بالمعهد، بلغ عددها 20 حالة من ضمن 89 متعاقدا خلال سنة 2014. كما كلف المعهد 28 متعاقدا بأعمال إدارية متصلة مثلا بالشراءات أو بالمحاسبة أو بالمالية أو بإنتاج التلاقيح والأمصال. وفضلا عن ذلك لوحظ فيما يتعلق بتأجير المتعاقدين أنّه تم تنظير أجور البعض منهم والمتحصلين على شهادة الماجستير أو على شهادة الدكتوراه بأجور سلك أساتذة التعليم العالي دون أن يجتازوا مناظرات الانتداب المعنية خاصة بالنسبة لرتبة أستاذ مساعد تعليم عالي.

⁽¹⁾ المراسلة عدد 1156 بتاريخ 4 جوان 2010 والمراسلة عدد 920 بتاريخ 22 أفريل 2014.

ب- إسناد تطوير التطبيقات الإعلامية

يشهد تطوير التطبيقات وتعديلها تأخيراً هاماً حال دون الاستجابة لحاجيات المستعملين في أحسن الظروف. وتعدّ حوسبة أنشطة التحاليل الطبية خير مثال على ذلك حيث أنه ومنذ انطلاقتها في سنة 2001 ما تزال جارية. فقد تمّ بتاريخ 17 أوت 2001 إمضاء عقد لاقتناء تطبيقية إعلامية تتعلق بالتصرف في مخابر التحاليل الطبية. ورغم طول المدة التي استغرقها تطوير هذه التطبيقية حيث لم تدخل بعد حيز الاستغلال، فقد تم بتاريخ 19 مارس 2010 إبرام عقد مع شركة ثالثة بمبلغ 30 أ.د. لتطوير تطبيقية "برولاب" حول نفس الموضوع.

ومازال تطوير منظومة "برولاب" بدوره جارياً والحال أنها قيد الاستعمال ولم يتم استلامها نهائياً بعد. ورغم هذا التأخير فإن تشخيص حاجيات المخابر لم يكتمل بعد بشكل نهائي وهو ما يبرزه تعدد التحويلات المطلوبة من المستعملين دون أن يتم الاستجابة إليها من ناحية وتعدّد الخدمات الإضافية المفوترة والتي بلغت 17,275 أ.د. ويعزى هذا التأخير خاصة إلى عدم مراعاة حاجيات المخابر أثناء تطوير المنظومة.

وزيادة على ذلك لوحظ انجاز اقتناءات على اعتمادات مشروع بحث خلال سنة 2014 من نفس الطبيعة ولدى نفس المزود بمبلغ جملي قدره 118,332 أ.د. بموجب أذن تزوّد وفي غياب تفعيل المنافسة وذلك خلافاً للفصل 5 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 المنظم للصفقات العمومية. وقد أفاد المعهد أن مشروع البحث مرتبط بأجال ضيقة وعدم احترامها يعرض الجانب المنتفع من الحرمان من هذه التمويلات.

ج- أسطول السيارات

تضمّن أسطول السيارات بالمعهد إلى غاية شهر سبتمبر 2014 ما جملته 19 سيارة مصلحة مرخص في استعمالها لأغراض شخصية⁽¹⁾ وذلك دون اعتبار السيارات المقتناة على مشاريع البحث العلمي والتي تم تخصيص البعض منها للباحثين بصفة منتظمة ومتواصلة. ويخضع أعوان المؤسسات العمومية للصحة بموجب الفصل 22 من القانون عدد 63 لسنة 1991 المؤرخ في 22 جويلية 1991 والمتعلق بالتنظيم الصحي إلى النصوص القانونية والترتيبية المنطبقة على أعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية وكذلك إلى أنظمتها الأساسية الخاصة.

وفي هذا المجال جاء بمنشور وزير الصحة عدد 23 بتاريخ 23 مارس 2005 والمتعلق بمزيد إحكام التصرف في السيارات الإدارية ونفقات المحروقات على أنّه يتعين خاصة إعداد تقرير معلّل

⁽¹⁾ 17 سيارة حسب القائمة المقدمة من قبل المشرف على حظيرة السيارات بتاريخ 6 جوان 2014. تم إسناد سيارتان للاستعمال الشخصي في موفى شهر جوان 2014.

بخصوص كل ترخيص في استعمال سيارات المصلحة لأغراض شخصية وعرضه على رأي مراقب المصاريف أو مراقب الدولة عند الاقتضاء قبل إحالته إلى مصلحة العتاد بالإدارة المركزية لاتخاذ القرار في شأنه إضافة إلى عرض مقرر الترخيص بعد إمضائه من قبل الوزير على تأشيرة مراقب المصاريف العمومية أو مراقب الدولة مرفوقا بتقرير معلّل قبل دخوله حيز التنفيذ. غير أن قرارات الترخيص بالمعهد لم تتبع الإجراءات سالفه الذكر.

وأتضح فضلا عن ذلك ومن خلال فحص برامج استعمال السيارات للفترة 2011-2013 وكذلك متابعة استهلاكات الوقود بواسطة البطاقات الذكية أنّ بعض السيارات قد تمّ وضعها بصفة مستمرة على ذمّة عدد من الباحثين دون سواهم.

وتدعو الدائرة إلى خصم المنحة الكيلومترية للمعنيين بالأمر المنتفعين بهذه السيارات واسترجاع ما تمّ صرفه لفائدتهم بدون موجب بعنوان الفترات التي تم فيها استعمال سيارات المصلحة بصفة دائمة.

ومن جهة أخرى، لوحظ قيام المعهد بخلاص مبالغ تتعلّق باستهلاك الوقود بواسطة البطاقات الذكية في غياب متابعة للمسافات المقطوعة أو فحص المعطيات التي توقّرها منظومة المتابعة عن بعد «GPS» التي تم تركيزها بسيارات المعهد. وفي غياب هذه المتابعة سجّل شطط في استهلاك الوقود الذي بلغ بخصوص منتفع واحد 22,453 أ.د في سنة 2013. وتدعو الدائرة إلى إحكام متابعة استهلاك الوقود باستعمال البطاقات الذكية بما يمكن من منع التجاوزات المحتملة.

*

*

*

لئن كانت عقود البرامج المحددة لإستراتيجية المعهد في ميدان التشخيص تتناغم مع طبيعة المعهد ومهامه كمؤسسة صحية بحثية فإنّها لم تتمكّن من دمج نشاطي البحث والتشخيص في إطار رؤية واحدة حيث لم يتمكّن المعهد من التوقيع كمؤسسة صحية مرجعية في ميدان التشخيص الطبي تسدي خدمات تحاليل متخصصة وذات قيمة مضافة عالية. ويتطلّب معالجة هذا الوضع تخصيص الموارد البشرية والتجهيزات اللازمة ومراجعة طرق وأساليب تطوير نسق التحاليل بالمعهد وتنمية التعامل مع القطاع الخاص والتعريف بنشاط التشخيص الطبي للمعهد.

وبغرض إضفاء مزيد الشفافية على نشاط المخابر وإحكام متابعته من خلال توفير كل المعطيات اللازمة لاتخاذ القرارات، يتعين على المعهد الإسراع باستكمال تطوير منظومة "برولاب"

وتركيزها بكل المخاطر بدون استثناء والعمل على تطوير التطبيقات لخصوصيات بعض المخاطر واستكمال اندماج بعض المنظومات في ما بينها على غرار الشراءات والمخزون والميزانية.

أمّا في مجال البحث العلمي، ولئن تمكّن المعهد من التموّج على المستوى الدولي فإنّ النسبة المرتفعة للتمويل الأجنبي يمكن أن تطرح مدى استقرار هذا النظام باعتبار ارتباطه بالخارج خاصة أمام تراجع عدد المشاريع الجديدة وتعدّد المشاريع المموّلة بمصادر أجنبية والتي قد يكون من شأنها أن تحيد البحث عن الاهتمام بالأولويات الوطنية.

وحيث تعلّقت نسبة هامة من المشاريع المموّلة من الخارج باختبار أدوية تجريبية على البشر فإنّ المعهد مدعو إلى الالتزام بالنصوص القانونية المنظمة للمجال والعمل على عرض هذه المشاريع على أنظار المجلس العلمي للنظر خاصة في المنافع المحتملة من إجراء هذه المشاريع والترخيص في إنجازها إذا تم التثبت من مكونات الأدوية التجريبية من قبل المصالح المختصة بوزارة الصحة. كما أنّ الوضع يتطلب العمل على تقييم التجارب السريرية المنجزة من طرف هيآت خارجية مستقلة وإحاطة التجارب المستقبلية بكل الضمانات اللازمة.

ومن جهة أخرى، ولئن تولى المعهد تنظيم عمل لجنة الأخلاقية البيوطبية التابعة له في سنة 2014 من خلال إعداد ميثاق لها وتركيز إجراءات داخلية في شأنها، فإنّه مدعو إلى تطبيق الميثاق المذكور حتى يتم إيلاء جانب الأخلاقيات العناية التي تستحقها.

ورغم المجهودات المبذولة على مستوى وحدة إنتاج التلاقيح والأمصال فإنّ نشاطها يشكو نقص الموارد البشرية والتجهيزات وعدم إحكام أنشطة المساندة له كالتزود والصيانة. ونتيجة لذلك التجأ المعهد إلى صيغة التعاقد. إلّا أنّ عدم الترخيص للمعهد في الانتداب بصيغة التعاقد باستعمال موارده الذاتية يجعله رهين ما تخصّصه له وزارة الإشراف من انتدابات. ويتطلب الوضع العمل على توفير الموارد البشرية بالقدر الكافي للحفاظ على مستوى وكفاءة وحدة إنتاج التلاقيح والأمصال.

وفيما يتعلّق بالتصرف الإداري فإنّ ما تم الوقوف عليه من نقائص يستدعي مزيد الحرص على تطبيق القانون في هذا المجال ومزيد تدعيم وظائف الرقابة الداخلية ورقابة التصرف بما من شأنه أن يساعد على إحكام المتابعة والتقييم.

ردّ معهد باستور تونس

I- التشخيص الطبي

أثار التقرير ملاحظة "عدم تموقع المعهد كمؤسسة مرجعية في مجال التحاليل الطبية" غير أنّ معهد باستور تونس يحتل موقعاً متميزاً في مجال الصحة بالبلاد التونسية كمؤسسة مرجعية معترف بها على المستوى الوطني والإقليمي للأمراض السارية. فهو يضم مخابر مرجعية وطنية لعدد الأمراض ويشارك كلياً ومباشرة في عدة محاور ذات أولوية في السياسة الصحية للبلاد. كما يمثل المعهد المخاطب المباشر لعدد المؤسسات على الصعيد الوطني. أمّا على الصعيد الدولي فإن بعض المخابر تصنف كمراجع إقليمية من قبل المنظمة العالمية للصحة والهيكل التابعة لها التي تشيد بانتظام بالمستوى الذي يوفره المعهد في هذا المجال. وكذلك شأن المخابر الأخرى المختصة (أمراض الدم والمناعة وعلم الجينات) التي تتمتع بثقة الأوساط العلمية والطبية في البلاد وعلى المستوى الإقليمي حيث مكّنت المعهد في السنوات الأخيرة من التموقع بامتياز كمركز مرجعي لبعض الأمراض غير السارية حيث تشهد هذه المخابر توافد مرضى من البلدان المغاربية لإجراء التحاليل المتخصصة. وينشط المعهد منذ سنة 2008 في مجال التشخيص الطبي وفق عقد برامج وذلك حسب أهداف مرسومة منسجمة مع الأولويات الوطنية في السياسة الصحية.

وتطوّرت أنشطة التحاليل الطبية بمعهد باستور بتونس في مجملها فتضاعف رقم المعاملات ثلاث مرات منذ سنة 2008 على الرغم من الإبقاء على نفس الأسعار. كما يعمل معهد باستور حالياً على مزيد تدعيم التحاليل الطبية المتخصصة وذات القيمة العالية بعد أن ركّز طبقاً فنياً مشتركاً للتجهيزات الثقيلة يرتقب منه زيادة ملحوظة في نسق الطلبات على المعهد والتقليص من اللجوء إلى المناولة. وسيتم القيام بمراجعة بعض الأنشطة التي تعتبر حالياً هامشية وغير مجدية (مثل تحاليل الطب النووي وبعض التحاليل الأخرى التي يمكن تعويضها بتكنولوجيات أكثر تطوراً ونجاعة) وذلك بعد تقييم من قبل المجلس العلمي.

وأثار التقرير حجم التحاليل التي تتم مناولتها في دراسة كمية سطحية لا تأخذ بعين الاعتبار التحديات العلمية والفنية واللوجستية لإدخال التحاليل الجديدة. وقد ظل المعهد يسهر باستمرار على مزيد الترشيح في طلبات المناولة وتجدر الإشارة إلى أن رقم معاملات المناولة انخفض من 1,4 م.د في سنة 2013 إلى 0,3 م.د في سنة 2014. كما تم وضع إجراءات أكثر إحكاماً بخصوص طلبات المناولة وظروف حفظ ونقل وإرسال العينات في هذا الإطار. وفي العموم فإن التحاليل المتخصصة التي تتم مناولتها هي في الأصل مهمة أوكلتها وزارة الصحة إلى المعهد بما في ذلك المعدة للمناولة مع العمل على إدماجها كلما أمكن ذلك وهو ما يتم تدريجياً منذ سنوات.

وبالنسبة لتحديد المسؤوليات فبالفعل قد نصت النصوص القانونية التونسية على أن الفحوص البيولوجية المذكورة تكون تحت مسؤولية طبيب بيولوجي أو صيدلاني بيولوجي وهذا تمش قانوني كان سائداً كذلك في عديد الدول. إلا أن هذه الأحكام هي بصدد التغير عبر العالم في اتجاه التخلي عن هذا الشرط وفتح المجال أمام البيولوجيين والاختصاصات العلمية الأخرى ولا يعني هذا عدم تقيد المعهد بهذه التدابير التي لا تزال سارية المفعول بتونس، إذ أنّ الإشراف على المخابر بالمعهد يؤمن بصفة شبيه كلية من قبل أطباء بيولوجيين وصيادلة بيولوجيين مع بعض الاستثناءات المحدودة والتي تفضل فريق الرقابة بذكرها والتي تمثل اختصاصات لا يتوفر بالمعهد الموارد البشرية المتخصصة فيها. بل أنّ إمكانية وجود تلك الاختصاصات في سلك الأطباء البيولوجيين والصيادلة البيولوجيين تكاد تكون منعدمة بالقطاع الصحي على المستوى الوطني في حين يضم المعهد كفاءات معترف بها داخل وخارج البلاد في تلك الاختصاصات هذا مع العلم أنّ تلك المخابر المذكورة هي بحثية بالأساس.

كما توجّه النقد إلى عدم تعميم منظومة التصرف في التحاليل على جميع المخابر وكذلك إلى عدم رصد ميزانيات منفردة لكلّ مخبر ومتابعتها وفي الواقع فإن هاتين الفكرتين في طور الإنجاز أصلاً وتمثلان تجربتين فريدتين ضمن المؤسسات العمومية للصحة حيث أنّ منظومة التصرف في التحاليل تؤمن كامل مراحل العمليات الإدارية والمالية من فورة

واستخلاص وطباعة النتائج والتصرف في الآجال. ويقوم المعهد بتطوير هذه المنظومة للإيفاء بحاجيات المخابر، ومن المنتظر أن يقوم المعهد في سنة 2016 بتعميم المنظومة على كل المخابر.

وفي نفس السياق وفي ما يخص ضمان الجودة عمل المعهد على تدارك مغادرة الإطار المشرف على هذا المجال حيث أثمرت جهود المعهد في استقدام إطار علمي للتكفل بتنسيق نشاط الجودة إلى جانب لجنة الجودة وهي فريق عمل من كفاءات مختلفة لدعم استكمال النقائص خاصة منها الدليل العام للجودة بالمعهد و القيام بعمليات التدقيق. كما أنخرط المعهد أخيرا في برنامج متكامل مع جامعة تونس المنار بغرض تأهيل واعتماد أنشطته وذلك عبر بلورة نظرة إستراتيجية على المدى القريب والمتوسط ورسم أهداف لمهامه وأنشطته وإرساء لوحة قيادة لمتابعة الإنجازات.

أمّا في ما يخصّ مجانية التحاليل فلقد أولت إدارة المعهد مزيد الدقة في نظام التصرف فيها. فإلى جانب انتفاع أعوان المعهد وأعوان الصحة بهذه المجانية بما في ذلك التحاليل التي يصفها طبيب الشغل دوريا لكلّ عون، يستقبل المعهد من بين المرضى حالات مختلفة تثير مسائل إنسانية واجتماعية. وفي معظم الحالات يحمل هؤلاء المنتفعون بعض الإعاقات في غياب أي تكفل اجتماعي. وإنّ منطلق قبول هذه الحالات نابع من المسؤولية الاجتماعية التي يعتبرها المعهد من مقومات المرفق العمومي للصحة.

وأخيرا وفي خصوص عقد إسداء الخدمات المبرم مع مستشارة خبيرة فيجدر التوضيح أنّ ميدان تدخلها لا علاقة له بنشاط التشخيص بل مرتبط أصلا بمجال تثمين البحث والتداول التكنولوجي وأنّ العقد المبرم يستجيب للشروط القانونية ولقد انطلق العمل به مع انطلاق مشروع إرساء القطب التكنولوجي بسيدي ثابت. مع العلم أن هذا الجانب يشكو من نقص كبير في الخبرات والكفاءات في البلاد التونسية.

وبشكل عام تعتبر إدارة المعهد أنّ استشارات الخبيرة المعنية كانت مفيدة للمعهد وحققت القيمة المضافة المرجوة نظراً لحاجة المعهد إلى الاستشارة في إطار الأنشطة

المذكورة. وسيقوم المعهد بفتح باب المنافسة في هذه الخدمة عبر إطلاق استشارة للمكاتب المتوفرة حالياً في المجال.

II- البحث العلمي

لقد ثمن تقرير فريق الرقابة نشاط البحث حيث اعتبر أنّ المعهد "يتموقع في مستوى هام على المستوى الدولي" وأنّه "أُضح في هذا المجال أهمية الإنتاج العلمي بالمعهد حيث بلغ عدد المنشورات العلمية 97 خلال سنة 2013 تم نشر 89 منها بمجلات علمية أجنبية" ونضيف في هذا الشأن تطور حجم المنشورات بـ 28 % خلال سنة 2014. وقد أنصفت هذه الملاحظات المعهد كهيكمل متميز دولياً في مجال البحث والتطوير. إلّا أنّ قراءة فريق الرقابة ذهبت إلى التركيز على نقد جوانب معينة من نشاط البحث تخص انخراط المعهد في الشبكة الدولية لمعاهد باستور وتسجيل براءات الاختراع وخاصة التجارب السريرية حيث اقتصر تقرير الرقابة في تركيز كلي على مشروع واحد من جملة قرابة الخمسين مشروعاً احتوى على تجارب سريرية. هذا إلى جانب تركيبة لجنة الأخلاقيات البيوطبية وطرق عملها.

وبالنسبة للإطار العام لانخراط المعهد في الشبكة الدولية لمعاهد باستور، يحتل معهد باستور تونس المرتبة الرابعة في الشبكة العالمية لمعاهد باستور من حيث الإنتاج العلمي ويشغل مديره العام مقعداً منتخباً بالجلسة العامة لمعهد باستور باريس وعضو تنفيذي بشبكة معاهد باستور ومنسق إقليمي لدول المغرب العربي وإيران داخل تلك الشبكة وهي كلها مهام علمية بحتة تتناغم مع بروتوكولات الشراكة التي يقيمها المعهد ومع أهدافه العلمية ونشاط البحث العلمي بالبلاد.

وتشهد هذه العلاقات نشاطاً حثيثاً وبالغ الأهمية ساهمت في تنظيم ملتقيات علمية كبرى وإرساء مشاريع نوعية وتبادل زيارات واحتكاك بالتجارب المتقدمة بالندية اللازمة ولم تمس يوماً باستقلالية المؤسسة واستقلالية البلاد. أمّا وجود ممثلين عن معهد باستور

باريس بالمجلس العلمي الموسع فهو مطلب لمعهد باستور تونس ومجلسه العلمي ويعود بالنفع على هذا المجلس الاستشاري لمناقشة مسائل علمية بحتة.

أمّا في خصوص تمويل مشاريع البحث فإنّ القدرة على جلب التمويل من قبل المعهد في حد ذاتها تبرز مكانته وإشعاعه على المستوى الدولي. ونظراً لحركية البحث العلمي بمعهد باستور تمّول الأبحاث من جهات أجنبية بمعدل نسبة 60 % وهو تموقع هام على المستوى الدولي وهي نسبة تمويل أجنبي للبحث تفوق بكثير المعدل الوطني. وبفضل هذا المصدر من التمويل يحضى المعهد بظهور متميز بين المؤسسات البحثية حول العالم.

وأنّ كثرة وجود مشاريع البحوث الخاصة بمرض اللشمانيا لا يمكن بالمرّة أن تشكل عائقاً أو قصوراً، بل تعتبر دليلاً على قدرة وكفاءة باحثي المعهد في هذا الاختصاص، مع العلم أنّ معهد باستور يمثّل مخبراً مرجعياً للبحوث والتكوين في داء اللشمانيا في بلدان البحر الأبيض المتوسط. وفي هذا الاتجاه استحق المعهد تواجده ضمن مشاريع بحث تضم أكبر الفرق البحثية في العالم المهمة بهذا المجال وذلك بفضل ما توصّل إليه المعهد من نتائج عبر مختلف المراحل والبراءات التي يمتلكها، ناهيك أنّ الباحثين التابعين للمعهد يشاركون كخبراء وطنيين ودوليين بالملتقيات وبرامج المنظمة العالمية للصحة التي تهدف لمقاومة هذا المرض وتقديم المساعدة والخبرة لعدة دول (المغرب وإيران والسعودية وباناما). وبهذا التوقع يشارك المعهد في برامج تطوير اللقاح والكشوفات وأدوية جديدة ضد هذا المرض. وعلاوة على مرض اللشمانيا الجلدية يهتم المعهد بعدة مشاريع بحثية أخرى تخص العديد من الأمراض الوبائية والجراثومية مثل مرض النزلة الوافدة ومرض السل إلى جانب الأمراض الغير السارية. وكلّ تلك المحاور في مركز أولويات الصحة في تونس. وقد أثّرت هذه البحوث، إلى جانب تحسين التعهد بالمرضى، منشورات علمية متخصصة وبراءات اختراع.

وفي جانب المنشورات العلمية يمكن التأكيد على الحجم الهام لعدد المنشورات العلمية للإطارات والتي شهدت تطوراً ملحوظاً خلال الخمس سنوات الأخيرة مع تطور عامل التأثير.

أما بالنسبة لبراءات الاختراع فإنّ المعهد هو المؤسسة الصحية الوحيدة ومن بين المؤسسات البحثية القليلة التي تمتلك مثل هذه البراءات وإن كان مجالاً لا يخلو من التعقيد. ويأمل المعهد إلى تطوير خبرته في مجال التصرف في البراءات التي انطلقت منذ التسعينات. وأنّ تشريك معهد باستور باريس في هذا المجال هو في الواقع احتكاك مفيد بهذه المؤسسة ذات التجربة والخبرة وذلك في إطار تعاقدية واضح. وقد ساهمت البراءات المحمية عالمياً في موارد بلغت 300 ألف دولار أمريكي في شكل خيار استغلال. هذا إلى جانب الحصول على عقود بحث وإلى جانب المساهمة في إشعاع المؤسسة.

وفي مجال الأخلاقيات البيوطبية، فقد أولى معهد باستور أهمية كبرى للأخلاقيات في مجال البحث العلمي وبادر منذ سنة 1992 إلى تركيز لجنة للأخلاقيات الطبية تعد من الأوائل على الصعيد الوطني وقد سبقت هذه المبادرة تاريخ تكوين اللجنة الوطنية للأخلاقيات الطبية في سنة 1995، حيث لم يكن غياب السند القانوني عائقاً لإحداث هذه اللجنة وقد نسجت عدة مؤسسات إستشفائية جامعية على هذا المنوال في البلاد التونسية. ونالت هذه المبادرات استحسان اللجنة الوطنية للأخلاقيات الطبية. وقد اشتغلت لجنة الأخلاقيات بمعهد باستور منذ إحداثها بكل استقلالية وفق مبادئ إعلان هلسنكي وميثاق الأخلاقيات الطبية وعلى كراس الشروط الذي أصدرته وزارة الصحة الخاص بالتجارب الطبية لسنة 2001. وقامت بدورها الاستشاري في مراجعة مشاريع البحوث بكل نزاهة وموضوعية وراعت في أشغالها مبدأ تجنب تضارب المصالح وحظيت باحترام الباحثين داخل المؤسسة. كما اعتمدت بعض مؤسسات بحث أخرى الاستئناس بأرائها. أما عن بعض النقائص التي أوردتها التقرير على مستوى التركيبة وطرق العمل فإنّها لم تمس بجوهر أعمال اللجنة في مراجعة مشاريع البحوث وقد بادرت اللجنة والإدارة العامة للمعهد في سنة 2013 إلى تغيير تركيبتها وإعادة تنظيم طرق عملها لتكون أكثر تلاؤماً مع تطور الوضع

في ميدان البحوث في المعهد ولتدارك بعض النقائص. وخلال سنتي 2013 و2014 تم ضبط ميثاق ونظام داخلي حدد التركيبة وطرق تجديد الأعضاء وطرق العمل وحضت بمصادقة المجلس العلمي ومجلس الإدارة. كما تم تفعيل إجراءات التسجيل والتوثيق ووضع المطبوعات على موقع الواب الخاص بالمعهد لتسيير التواصل وضمان مقومات الشفافية في أعمال اللجنة. وعلاوة على ذلك، أرسى اللجنة في سنة 2015 برنامجا للتكوين في ميدان الأخلاقيات البيوطبية بغرض تكريس هذه الثقافة لدى الباحثين.

ويجدر الذكر أنّ "الهيئة الاستشارية لتقييم الاختبارات السريرية" المنصوص عليها في الفصل 2-5 والفصل 4-10 من قرار وزير الصحة العمومية المؤرخ في 28 ماي 2001، والذي تفضّل بذكره فريق الرقابة واستند عليه، لم يتم تفعيله ولم ترى تلك الهيئة النور على أرض الواقع. وفي غياب هذه الهيئة عهدت للجان الأخلاقيات المحلية بالمؤسسات العمومية للصحة على المستوى الوطني مهمة مراجعة الاختبارات السريرية وإبداء الرأي فيها وذلك بمباركة الهيئات الرسمية علما بأن رأي لجان الأخلاقيات استشاري فهو لا يتعارض مع دور الهيئات الراجعة بالنظر لوزارة الصحة والمكلفة بمراقبة الاختبارات السريرية. وفي هذا الإطار، يعتبر المعهد أنّ تعهّد لجنة الأخلاقيات بمراجعة الاختبارات السريرية لا يعد في تلك الفترة خروجاً عن مجال اختصاصها وذلك إلى حدود صدور قرار وزير الصحة العمومية في سنة 2015 الذي أحدثت بمقتضاه لجان حماية الأشخاص المشاركين في الاختبارات السريرية للأدوية والتي تنفرد بمراجعة هذا الصنف من الاختبارات.

أمّا في ما يخص مشاركة القصر في الاختبار السريري فهي لا تتمثل إخلالا من ناحية الأخلاقيات الطبية كلما كانت لمشاركتهم مصلحة لهذه الشريحة. وهذا ما ذهبت إليه قراءات البعض من ذوي الاختصاص في تونس وما تضمنته مراسلة رئيس الجمعية الطبية العالمية وما تؤيده المبادئ العالمية للأخلاقيات. وهذا المبدأ هو الذي أسس الرأي الذي أبدته لجنة الأخلاقيات في خصوص الاختبارات السريرية التي راجعتها حيث أنها طالبت الباحث بتشريك المتطوعين البالغين سن الرشد فقط لما رأت أنّ مشاركة القصر ليست ضرورية. وتجدر الإشارة إلى أنّ النصوص الأخيرة المنظمة للتجارب السريرية تفتنت

لمجارات التوجهات الدولية في هذا المجال ولا تمنع إمكانية إشراك الأطفال في التجارب منذ سنة 2014.

وفي مجال آخر من البحث العلمي الموجه للصحة العامة، تعرض التقرير مطولاً إلى التجارب السريرية التي أنجزها المعهد لاختبار نجاعة مرهم مكون من مضادين حيويين لعلاج التقرحات التي تخلفها اللشمانيا على الجلد علماً وأن كلا من هاتين المادتين مسجلتين ويتداول استعمالهما بصفة منفصلة منذ سنة 1940. أنّ تطوير هذا الدواء في شكل مرهم كان هدفاً انطلق العمل فيه منذ سنة 1990 بالشراكة مع المنظمة العالمية للصحة ووزارة الإشراف والإدارة الجهوية للصحة ببيدي بوزيد. ونشير إلى عدم وجود مجلس علمي بالمعهد في ذلك التاريخ حتى تعرض عليه هذه المسألة مثلما طالب تقرير الرقابة. وقد ظهرت أول النشريات المنبثقة على هذا البحث في سنة 1995. وإثر ذلك، تمت دعوة المعهد للمشاركة في تطوير مرهم محسن وبتركيبية تمكن من سهولة توزيع الدواء وذلك من قبل معهد بحث أمريكي تابع لوزارة الدفاع. وقد كان اختيار المعهد باعتبار قدرة وكفاءة باحثيه في هذا الاختصاص. وقد أجري هذا البحث على عدة مراحل سريرية بداية من سنة 2001 : وهي "2" و "ب" و "3" كانت ممولة عن طريق معهد البحث الأمريكي وشاركت فيه فرق بحث أخرى من فرنسا وكولمبيا.

إننا نؤكد أنّ تطوير هذا الدواء في شكل مرهم كان ولا يزال من أولويات تونس وأنّ كلّ الدراسات والأبحاث التي وقع إنجازها كانت مطابقة تماماً لمعايير الجودة الدولية كما تم نشر مختلف المقالات العلمية في أحسن المجلات العلمية مما يعد فخراً للباحثين والمعهد وتونس. وقد احترم المعهد كلّ الإجراءات مع وزارة الإشراف وعلى مستوى الأخلاقيات الطبية وكذلك الجوانب القانونية والتعاقدية والتأمين إلى غير ذلك من الضوابط وتم إرفاق إجابات المعهد بالوثائق المثبتة لذلك إلّا أنّنا لم نلاحظ انعكاس ذلك بالتقرير النهائي. وبالنسبة لعرض الأبحاث السريرية على أنظار المجلس العلمي بصفة مسبقة فإنّ هذا المجلس لا يتداول حول كل مشروع بحث على حدة ولا ينظر فيها بصفة مسبقة وإنما ينظر في مجمل المشاريع بمناسبة عرض عقد البرنامج وكذلك عند متابعة تقارير النشاط

ويبدي المجلس رأيه في بحث معين كلما دعت الحاجة إلى ذلك وفق الشروط التعاقدية مع الجهة الراعية. وإنّ اطلاع المجلس العلمي دورياً على تقارير النشاط لم يحدث أن أثار أي اعتراضات أو أي تضيق في مجالات تلك البحوث. ويمكن اعتماد توصية فريق الرقابة بعرض كل التجارب السريرية على مصادقة المجلس العلمي بصفة مسبقة.

أمّا في خصوص تشريك أطفال دون سن الرشد في بحوث سريرية ورغم مخالفته الظاهرية للأمر عدد 1401 لسنة 1990 والمنقح بالأمر عدد 1086 لسنة 2007، فإنّه ليست فيه إخلالات قانونية حقيقية بدليل قراءات ذوي الاختصاص في تونس وما تضمّنته مراسلة رئيس الجمعية الطبية العالمية وما تؤيده المبادئ العالمية للأخلاقيات. وتجدر الإشارة أنّ المعهد لم يقدّم بإجراء البحث السريري المشار إليه إلاّ بعد ترخيص من وزارة الصحة العمومية. وأنّ السماح بتشريك أطفال في هذه البحوث مبرر بطبيعة المرض، حيث أنّه يخص أساساً الفئة العمرية دون 15 سنة.

ونؤكّد في هذا السياق على أنّ النصوص الأخيرة المنظمة للتجارب السريرية (الأمر 3657 لسنة 2014) قد تفتّنت لمجارات التوجهات الدولية في هذا المجال ولا تمنع إمكانية إشراك الأطفال في التجارب كلما كان ذلك في مصلحة هذه الشريحة وذلك مع تأطيرها وإحاطتها بالضمانات اللازمة وهي ضمانات تم احترامها في التجارب التي أجراها المعهد وذلك بالتنسيق مع وزارة الإشراف.

وفي خصوص التنبّث من مكونات الدواء التجريبي نشير إلى أنّه حسب المبادئ المعمول بها دولياً، وعند المراحل التجريبية من المرحلة I إلى III، يكون من مهام الجهة الراعية تحديد الجهة التي ستصنع كميات محدودة للتجارب. يستوجب هذا التصنيع التطابق مع معايير الجودة وهو ما تم فعلاً مع جامعة IOWA بالولايات المتحدة الأمريكية ثم مع شركة أخرى أمريكية. وقد تمت مراقبة الدواء حسب المعايير الدولية من قبل مخبر فرنسي مرجعي ومستقل والتي أثبتت أن تركيبة الدواء مطابقة لوثيقة "مجلة الدواء".

إنّ تقييم التجارب المجراة كان عن طريق أطباء مستقلّين تحت إشراف الإدارة الجهوية للصحة بسيدي بوزيد حيث يتولّى المدير الجهوي للصحة بنفسه التثبّت من غياب أية مخاطر عبر متابعة المتطوّعين أثناء التجربة كما أنّ الرّاعي الرّئيسي كلّف خبيراً دولياً مستقلاً بمهمّة المتابعة الدورية لسير البحث وغياب الخطورة على المتطوّعين والمطابقة التّامة للبروتوكول ولمعايير الجودة والأخلاقيات.

وفي مسألة البنوك البيولوجية والمعطيات الشخصية المتعلّقة بها فإنّ المعهد يعدّ مؤسسة رائدة في هذا المجال. ونظراً لوعي المؤسسة بأهمية هذه البنوك البيولوجية وإمكانيات تثمينها فإنّه تم إرساء إستراتيجية جديدة تحتوي على رؤية حول تنظيم وتثمين المخزون البيولوجي بالمعهد. وتم تبعا لذلك إحداث مركز للموارد البيولوجية بالمعهد بمباركة المجلس العلمي في سنة 2014 ليسهر على تحسين ظروف حفظ وتنظيم الموارد البيولوجية من أمصال وADN وخلايا وأنسجة وغيرها من جراثيم وفيروسات يقع التصرف فيها عن طريق قاعدة بياناتية إعلامية وضعت للغرض. ويتم كل هذا مع حجب الهويات والاحترام التام للأخلاقيات والسر الطبي.

أمّا بالنسبة للملاحظة الخاصة بإرسال العينات فنؤكّد على عدم وجود أي "مشروع يقتصر على توفير العينات" على حد ما ورد بالتقرير، بل عادة ما تقوم مشاريع البحث على أهداف خصوصية مع أنشطة صلب مختلف الفرق الشريكة. وبصفة استثنائية تستوجب إرسال أو استقبال عينات حسب اختصاصات الفرق وتوزيع المهام وفي كلّ الحالات يخضع تبادل هذه العينات إلى "اتفاقية تبادل للعينات" "MTA" ممضاة من المرسل والمرسل إليه تضبط موضوع الاستعمال وضوابطه، مع حجب الهوية، إلى جانب صلاحيات وواجبات كلّ طرف ومصير العينات بعد الاستعمال.

وفي ختام هذا المحور، لا يفوتنا التعليق على التوصية الخاصة ب"اجتناب المشاركة في التجارب السريرية التي تنحصر المساهمة فيها في استعمال العنصر البشري" حيث نوضح أنّ اعتماد العنصر البشري يكون في إطار مشروع متكامل بأهداف

خصوصية، وعلى العكس، فإنّ تطوير التلقيح والأدوية والكشوفات الجديدة تستوجب تدعيم الأبحاث السريرية وان هذه الإستراتيجية مضمنة بعقد البرنامج للمعهد، خاصة بعد اختيار معهد باستور من بين الأربعة "مراكز للتجارب السريرية" التي أحدثت أخيرا في تونس. وإنّ بهذا التوجه البحثي يطمح المعهد إلى التسريع في إفادة المرضى بتوفير أدوات التحكم في الأمراض.

- إنتاج اللقاحات والأمصال

يمثل معهد باستور المؤسسة الوحيدة في تونس والنادرة في إفريقيا والشرق الأوسط المنتجة للتلقيح والأمصال.

وتؤمّن وحدة الإنتاج لقاح "الب س ج المجفد" ولقاح "الب س ج الطازج" وثلاثة أمصال مضادة للدغات الأفاعي والعقارب إلى جانب المصل المضاد للكلب.

ويتطلب هذا النشاط وحدة متكاملة من تجهيزات وموارد بشرية مختصة وعالية التكوين ووحدة لتأهيل الحيوانات ولاستخراج ومعالجة المواد الأولية (بسكرة).

ففي خصوص وحدة تربية وتأهيل الحيوانات نوضح أنّ المعهد يحتوي بمقره الرئيسي على وحدة للتجارب الحيوانية وذلك منذ عدة سنوات وهي تستعمل في خدمة البحث العلمي والتشخيص والإنتاج وتتوفّر في هذه الوحدة الحدود المقبولة من المطابقة لمستلزمات النشاط غير أنّ قدم البنية التحتية بدأ في التأثير في مظهرها الداخلي والخارجي، وقد تمت صيانة بعض المكونات وبرمجة بقية الأشغال. أمّا مشروع وحدة تربية الحيوانات التي أنجزت بسكرة والتي لم تدخل حيز الاستغلال فهي أحد مكونات مشروع ذا بعد وطني انخرطت فيه أكثر من مؤسسة، حيث يتأطر ضمن توجه نحو تطوير مجال البيوتكنولوجيا مع استعمال فئران خالية من أجسام مرضية خاصة ومنذ البداية لم تكن موجهة لحاجيات المعهد بمفرده وهي لا تزال على ذمة ذلك المشروع الوطني.

كما أثار التقرير قدم أسطول التجهيزات والنقص في الأعوان المختصين. ورغم انتداب صيدلانيين وتقني واقتناء آلة تعبئة جديدة، فإنّ المعهد يوافق كليا التوصية المتعلقة بضرورة "دعم وحدة الإنتاج بالموارد البشرية والتجهيزات اللازمة".

واعتمد التقرير بعض نتائج المخابر الخارجية التي تراقب المنتجات الصيدلية بالبلاد وأثار اختلاف بعضها، بالنسبة لبعض أقساط الإنتاج، مع نتائج مخبر مراقبة الجودة التابع للمعهد، إلا أنّنا نفيد أنّ ذلك كان قبل توحيد المقاييس بين مخبر مراقبة الجودة وتلك المخابر وذلك بالرجوع إلى المعايير الدولية وأنّ الأقساط المعنية قد تحصلت نهائياً على المطابقة ورخصة التسويق.

أمّا الملاحظات الخاصة ببطاقات الحوادث والانحرافات التي تعتمد عليها وحدة الإنتاج كأحد مقومات أنظمة الجودة وكدليل على مهنية هذه الوحدة فقد جاءت في صورة مجردة بدون مقارنات مع واقع القطاع أو وحدات أخرى أو حتى المعايير الدولية وهذه في رأينا مقارنات ضرورية للحكم على مدى تأثير تلك الحوادث والانحرافات.

أمّا بالنسبة لتغطية الحاجيات الوطنية فإنّ النظام المعتمد في الإنتاج يقوم على التنسيق بين المعهد وأهم الحرفاء على الصعيد الوطني وهي إدارة الرعاية الصحية الأساسية وتعد هذه الإدارة حاجياتها التقديرية كما يعدّ المعهد الكميات التقديرية للإنتاج ويتم حالياً الإيفاء بجميع الحاجيات المتفق عليها. أمّا في الحالات التي يمكن أن ينخفض فيها الإنتاج لأي سبب من الأسباب فإنّ المعهد يتولى إعلام الحرفاء إذا كان يتوقع امتداد ذلك فترات أطول حتى يتسنى لهم العمل على حلول بديلة لتوفير الحاجيات الوطنية وتفاذي نفاذ المخزون.

وبالنسبة لارتفاع نسبة تلوث المائع الدموي فإنّ مثل هذه المشاكل قد تحصل في مثل هذا النشاط المتعدد الجوانب إلا أنّ المعهد يحاول دائماً الحفاظ على نسق الإنتاج من جهة والضغط على الكلفة والتحكّم في الجودة من جهة أخرى وتلتزم وحدة الإنتاج وإدارة

المعهد بمزيد العناية بهذه المشاكل وتجنيب كل الأطراف المتدخلة في مختلف مراحل الإنتاج للعمل على تدارك الإشكاليات المشار إليها بالتقرير. وتجدر الإشارة إلى أنّ سمعة هذا النشاط قد تجاوزت النطاق الوطني حيث تلقى المعهد أخيراً عروض تعاون لمساندة دول أخرى لتركيز مثل هذه الوحدات (كوريا الجنوبية وإيران).

- حفظ الصحة والسلامة المهنية

يُنتقد التقرير قلة نشاط لجنة حفظ الصحة والسلامة المهنية وعدم وجود خطة متكاملة للتصرف في النفايات. ونشير إلى أنّ المعهد كان سباقاً لإحداث هذه اللجنة من بين المؤسسات الصحية. ولئن كان عمل اللجنة يعوزه بعض التوثيق حيث أنّ فريق الرقابة اكتفى في تقييم أعمال اللجنة بمحتوى محضري جلسة كانا متوفرين في حين أنّ أعمال اللجنة تضمّنت عديد الأنشطة والتدابير في اتجاه العناية بالصحة والسلامة.

وبالنسبة للتصرف في النفايات فإنّ المعهد يقوم حسب إمكانياته بالتدابير الضرورية لنزع خطورة النفايات حيث يتوفر لدى المعهد أسطول من تجهيزات التعقيم موزعة على المخابر مع العناية بجانب التكوين. إلّا أنّ هذا المجال يبقى في حاجة إلى الخطط المتكاملة وذلك لا يقتصر على المعهد وإنما يتجاوزه إلى كامل القطاع في إطار برنامج وطني للتصرف في نفايات الأنشطة الصحية لذلك كان المعهد مضطراً إلى حد الآن للمعالجة الكيميائية أو الحرارية لنزع أي خطورة على الإنسان والمحيط.

أمّا في ما يخص القاعة ذات المستوى العالي من الحماية فإنّ المعهد هو المؤسسة الوحيدة المجهزة بمخبر بهذه المواصفات ب 3 منذ سنة 1999 إلّا أنّه نظراً لتطور المعايير وليس بسبب إهمال يعتبر حالياً من صنف ب 2 + وهو حالياً محل أشغال لرفع معايير طبق المواصفات ب 3. وفي العموم سيعمل المعهد على دعم مقومات السلامة وسيتم التسريع في المشاريع الجارية والمبرمجة في هذا المجال الهام.

III- التصرف الإداري

إنّ الوضعية الإدارية لأحد رؤساء الأقسام كانت بمقتضى قرارات راجعة لوزارة الصحة التي استجاب لها المعهد إلّا أنّ إدارة المعهد قد حرصت على تكليف إطار علمي بالإشراف على فريق ونشاط المخبر وبهذا تلافت مسألة الجمع الفعلي بين المهام التي أشار إليها فريق الرقابة.

وفيما يتعلّق بالباحثين الشركاء فإن قبولهم بالمعهد يتم بعد أن يتقدم الباحث بطلب يتضمن موافقة المؤسسة الأصلية ورئيس المخبر المعني بالمعهد وبعد أخذ رأي المجلس العلمي. وذلك بهدف مساعدة الباحثين على الاستفادة من الموارد والإمكانيات المتوفرة بالمعهد وغير المتاحة بالمؤسسات الأصلية، على أنّ الباحث الشريك يقوم بمهامه كاملة بالجامعة الأصلية. وسيسعى المعهد في الفترة المقبلة إلى إبرام اتفاقيات بينهم وبين المعهد.

وفيما يخص تسمية أستاذ جامعي بكلية الطب ملحق لدى وزارة الصحة كرئيس مخبر بحث فإنّ ذلك قد تم بمقتضى قرار وزير الصحة والتراتيب الجاري بها العمل والتي تخول لمن له رتبة أستاذ تعليم عالي التسمية في خطة رئيس مخبر بحث بمؤسسة عمومية للصحة ، لذلك فإنّ تسمية المعني بالأمر تعتبر سليمة من الناحية القانونية.

أمّا بالنسبة لامتيازات رؤساء المخابر، فقد تمت تسمية عدد 02 رؤساء مخابر بحث وتمتيعهما بالامتيازات المسندة لكاهية مدير إدارة مركزية حسب الأمر عدد 644 لسنة 2009 المشار إليه بالتقرير، أما فيما يتعلق ببقية رؤساء المخابر، والذين تمت تسميتهم بمقتضى الأمر عدد 939 لسنة 1997 المؤرخ في 19 ماي 1997، فإن مصالح المعهد سوف تعمل في القريب العاجل وبالتنسيق مع سلطة الإشراف على تسوية وضعياتهم.

وفي خصوص تأجير المدير العام وقبل تسميته بهذه المسؤولية في سنة 2007 كان يتقاضى مرتب أستاذ في الطب ورئيس قسم مخبر بالمعهد. وعلى إثر تسميته بإدارة المعهد صدرت أوامر متتالية لتحديد تأجيريه. وإن كان القانون يخول المنحة التعويضية للحفاظ على مستوى التأجير الأصلي فإنّ الأمر الأول لم يتضمن أي منحة تعويضية ثم صدرت أوامر أخرى بمنحة تعويضية بعيدة على أن تغطي النقص الكبير الحاصل في الأجر. وقد تم رفع

هذا التضارب الواضح في نظام التأجير إلى وزارة الإشراف وكذلك إعلامها باستمرارية تقاضي المعني بالأمر لنفس أجره الأصلي مع حذف منح الإنتاج (وهو ما جعل أجر المدير العام يتدحرج إلى المركز العاشر أن ذاك من بين أجور الإطارات العلمية بالمؤسسة) مع العلم أنّ أجور أعوان المعهد خاضعة لمراقبة مصالح وزارة الصحة ومراقبة المصاريف. واستمر تبادل المراسلات إلى سنة 2010.

وعلى إثر التنسيق خلال سنة 2014 بين وزارة الإشراف ورئاسة الحكومة استقرت المنحة التعويضية ليكون الفارق السلبي للأجر 1000 د وليتدرج ترتيبه حالياً إلى المركز 30 من بين الإطارات العلمية أي أقل من كلّ الأساتذة في الطب وخلف كل الأساتذة المحاضرين في الطب. وبالنسبة لمنحة السكن تجدر الإشارة إلى أنّ عناصر تأجير أستاذ استشفائي جامعي التي تقاضاها المعني بالأمر من سنة 2008 إلى سنة 2014 لا تتضمن منحة السكن. ومنذ قرار رئيس الحكومة الأخير تخصم منحة السكن. ويجري حالياً التنسيق بين إدارة المعهد ووزارة الصحة للعمل على حل المسألة بتطبيق القانون الجاري به العمل.

وبالنسبة لموضوع انتداب البيولوجيين والمتعاقدين، تجدر الإشارة إلى أنّ البيولوجيين يخضعون في انتدابهم وترقيتهم إلى نظام أساسي خاص (السلك العلمي لمعهد باستور) وأنّ فتح الخطط يكون بقرار مشترك من وزير الصحة والتعليم العالي والبحث العلمي. وتتألف لجنة المناظرة من أعضاء منتخبين ومعينين بقرارات مشتركة. أمّا بالنسبة للإعلام فإنّ قرار فتح الترشيحات ينشر بموقع الواب وصفحات التواصل الخاصة بالمعهد إلى جانب تعليقه بالمعهد. كما يتم تعليق المقاييس التي تحددها لجنة المناظرة قبل النظر في الملفات. وإنّ ضعف عدد المترشحين في بعض الخطط يعود إلى طبيعة الاختصاصات والخطط والتي تتسم أحياناً بندرة المترشحين. وإنّ الملفات الإدارية للمترشحين للمناظرة ترد على مصالح إدارة الموارد البشرية التي تتأكد من شمولية الملفات وبالفعل فإنّه لا يتم تشريك مراقب الدولة في هذه العملية الإدارية بالأساس وتسجل جميع الملفات الواردة على المعهد حسب تاريخ الإيداع بدفتر مفتوح تحت مسؤولية رئيس لجنة المناظرة.

وفي خصوص التعاقد على حساب مشاريع البحث الممولة من الخارج، فإن الترشيحات تقترح من طرف رؤساء المشاريع وقد تكوّنت لجنة خاصة صلب وزارة الصحة تضم ممثلين عن رئاسة الحكومة وعن وزارة المالية وعن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي للمصادقة على الانتدابات وضبط الأجور حسب سلم الأجور للوظيفة العمومية. وبالفعل فإنّ بعض الأعوان كانوا قد قضوا فترات تربص خلال سنوات دراستهم أو تابعوا مراحل تكوينهم بالمعهد كطلبة وأحيانا تكون ملفاتهم مصحوبة بدعم من طرف الإطارات العلمية وذلك لتوفير المقومات والشروط المرتبطة بالمهمة المطلوبة والكفاءة لتنفيذ تقنية معينة.

أمّا تطوير التطبيقات الإعلامية فنوّد على أنّ المعهد كان سباقا في التفكير في حوسبة التصرف في التحاليل من تسجيل ونتائج وفوترة إلّا أنّ التجربة الأولى الراجعة إلى سنة 2001 قد تم التخلي عنها نتيجة إخلال الشركة المتعاقدة بالإيفاء بكلّ طلبات المخابر. وإنّ المنظومة الحالية "برولاب" قيد الاستعمال منذ سنة 2010 بمبلغ 30 أ.د. وقد تم تحسينها بمبلغ 7500 د فقط وهي تقي حاليا بجل الحاجيات. وسيتم تعميمها على جميع المخابر مهما كانت خصوصياتها بداية سنة 2016.

أمّا الاقتناءات المشار إليها بمبلغ 118332 د والمتعلقة بمشروع بتمويل أجنبي خاصة لفائدة إدارة رعاية الصحة الأساسية بمشاركة المعهد ويتم التصرف في ميزانية المشروع على مستوى المعهد وإنّ المبلغ المذكور يتضمن استثمارات تتمثل في حواسيب ثم تهيئة قاعة للخوادم الإعلامية ثم تجهيز تلك القاعة لفائدة إدارة رعاية الصحة الأساسية. ويتم إنجاز مراحل الشراءات من طرف مصالح إدارة رعاية الصحة الأساسية وفق الترتيب الجاري بها العمل ويرسل ملف الخلاص إلى المعهد مؤشرا من قبل مديرة إدارة رعاية الصحة الأساسية لانجاز الخلاص وفق برنامج تنفيذ المشروع والميزانية الخاصة به.

وبالنسبة لأسطول السيارات وباعتبار انخراط معهد باستور في مشاريع كبرى بتمويلات أجنبية، يتضمن بعضها اقتناء سيارات لاستعمالها للبحوث الميدانية. ويتم وضع تلك السيارات بصفة أولوية على ذمة الفريق المشرف على البحث وتستعمل وفقا

لبروتوكولات علمية معينة منضوية تحت تصرف الإدارة وبأذنون بمأمرية ويتم استعمالها في مشاريع أخرى كلما كانت شاغرة.

ويمكن أن يتم استعمال تلك السيارات بصفة منتظمة ومتواصلة، كما أشار إليه التقرير، من قبل فريق البحث.

أمّا في خصوص سيارات المصلحة المرخص في استعمالها لأغراض شخصية، ونظرا للطبيعة القانونية لمعهد باستور فإنه يتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، وبالتالي اكتفى المعهد بعرض مسألة إسناد السيارات الإدارية على أنظار مجلس الإدارة، وتمت صياغة قرارات إسناد معللة لجميع المستفيدين. ويتعهد المعهد بترشيد التصرف في استعمال السيارات وطرق متابعة استهلاك الوقود والمسافات المقطوعة.

وفي ختام الإجابة على التقرير النهائي فإننا نجد التأكيد على أنّ معهد باستور مؤسسة ثبت تميزها في مجال البحث العلمي والبيوتكنولوجيا في الصحة على مستوى إفريقيا والشرق الأوسط. وفي العموم برهن المعهد على حسن التصرف المالي وشفافية الإجراءات وتوازن ميزانيته. وإضافةً لدور المعهد في تحسين الوضع الصحي بالبلاد ولبعض الشرائح، فإنه يساهم في النمو الاقتصادي والاجتماعي بفضل مساهمته كشريك رئيسي بالقطب البيوتكنولوجي بسيدي ثابت وكمستقطب للمشاريع في إطار تلك المؤسسة. هذا إلى جانب تصدير تكنولوجي على غرار المشاريع الجارية مع اندونيسيا وكوريا الجنوبية. وسيعمل المعهد على دعم منزلته وعلى تحسين مردودية الأنشطة أخذاً بعين الاعتبار التوصيات الواردة بتقارير دائرة المحاسبات.

الصندوق الوطني للتأمين على المرض

أحدث الصندوق الوطني للتأمين على المرض (في ما يلي الصندوق) بمقتضى القانون عدد 71 لسنة 2004 المؤرخ في 2 أوت 2004 والمتعلق بإحداث نظام للتأمين على المرض وهو مؤسسة عمومية لا تكتسي صبغة إدارية صُنفت منشأة عمومية⁽¹⁾ تحت إشراف الوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية. وتم ضبط تنظيمه الإداري والمالي وطرق تسييره بمقتضى الأمر عدد 321 لسنة 2005 المؤرخ في 16 فيفري 2005.

وقد تمّ إحداث هذا الصندوق تجسيما لإصلاح نظام التأمين على المرض الذي تمّ إقراره منذ 1996⁽²⁾ والذي يهدف أساسا إلى التقريب بين أنظمة التأمين على المرض الموجودة قصد تحسين المنافع المسداة إلى المنخرطين وذوهم والتحكّم في كلفة العلاج.

وتبعا لذلك، كُلف الصندوق بإدارة نظام التأمين على المرض والأنظمة القانونية لجبر الأضرار الناتجة عن حوادث الشغل والأمراض المهنية بالقطاعين العمومي والخاص إلى جانب إسناد منح المرض والوضع التي تخوّلها أنظمة الضمان الاجتماعي. ويسدي الصندوق مختلف خدماته في إطار ثلاث منظومات علاجية وهي منظومة استرجاع المصاريف والمنظومة الخاصة بالمنظومة العمومية إضافة إلى إسداء خدمات صحية مشتركة وفقا لآلية الموافقة المسبقة.

وناهز عدد المنتفعين بخدمات الصندوق 6,940 مليوناً في سنة 2013 وبلغ عدد الملفات المودعة بمراكزه الجهوية خلال نفس السنة 16,526 مليون ملفّ فيما ارتفع عدد مسدي الخدمات المتعاقدين معه إلى 12,997 ألفاً. وبلغ عدد أعوانه 2.649 عوناً في موفى سنة 2013 منهم 219 إطاراً طبياً وشبه طبياً.

وتتأتّى موارد الصندوق أساسا من اشتراكات التأمين على المرض ونظام حوادث الشغل والأمراض المهنية المستوجبة على المضمونين الاجتماعيين والتي يتمّ اقتطاعها من أجورهم لفائدة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية، وقد بلغت التحويلات إلى الصندوق بهذا العنوان 1,598 م.د في سنة 2013.

وسجّل الصندوق في سنة 2013 نتيجة محاسبية إيجابية صافية بلغت 37,578 م.د. وارتفعت الأعباء والإيرادات الفنية بعنوان نظام التأمين على المرض وحوادث الشغل والأمراض

⁽¹⁾ بمقتضى الأمر عدد 2265 لسنة 2004 المؤرخ في 27 سبتمبر 2004 والمتعلق بضبط قائمة المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والتي تعتبر منشآت عمومية كما تم تنقيحه لاحقا.

⁽²⁾ بمقتضى المجلس الوزاري المصيّق المنعقد في 16 فيفري 1996.

المهنية على التوالي إلى 1.802,790 م.د و 2.050,859 م.د مما أفرز نتيجة فنية إيجابية صافية بلغت 100,551 م.د⁽¹⁾ خلال السنة المذكورة.

وفي إطار مواصلة النظر في منظومة الضمان الاجتماعي⁽²⁾، تولّت دائرة المحاسبات القيام بمهمة رقابية ميدانية شملت المصالح المركزية للصندوق ومكاتب محلية تابعة له، وتهدف هذه المهمة إلى التأكد من مدى توفقه في التصرف في نظام التأمين على المرض. وقد غطت خاصّة الفترة 2009-2013 وامتدت في بعض الحالات إلى جوان 2014⁽³⁾. ومكنت نتائج المهمة من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بإدارة نظام التأمين على المرض وبالتصرف في المنظومات العلاجية وبعده من الخدمات المشتركة الخاضعة للموافقة المسبقة علما وأنّ الأعمال الرقابية لم تشمل أنظمة حوادث الشغل والأمراض المهنية والمنافع النقديّة. وتجدر الإشارة إلى أنّ الأعمال الرقابية تطلّبت القيام بزيارتين ميدانيتين لمصحّي الضمان الاجتماعي بكلّ من العمران وصفاقس التّابعين للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بهدف معاينة وإجراء جرد لمخزون الأدوية الخصوصية.

⁽¹⁾ بعد طرح المدّخرات على حسابات المنخرطين.

⁽²⁾ تولّت دائرة المحاسبات في سنة 2012 القيام بمهمة رقابية على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

⁽³⁾ حسب المعطيات المتوفرة في قواعد البيانات

أبرز الملاحظات

- إدارة نظام التأمين على المرض

خلافًا للتوقعات الأوليّة لم يسجّل نظام التأمين على المرض التطوّر المأمول في مستوى نتائجه الفنية. ويرجع ذلك خاصّة إلى ارتفاع مصاريف الأمراض الثقيلة أو المزمنة بنسبة 104 % والأدوية الخصوصية بنسبة 145 % وارتفاع كلفة الخدمات الصحيّة في القطاع الخاص بنسبة 141 % خلال الفترة 2008-2012 مقابل ارتفاع مصاريف التداوي لدى القطاع العمومي في حدود 46 %. ولم يتوصّل الصندوق إلى استخلاص مساهمات بمبلغ 1.720,370 م.د لدى صندوق الضمان الاجتماعي خلال الفترة 2005-2013. ولمعالجة هذه الوضعية يتعيّن اعتماد حلول تراعي خصوصيّة الأنظمة المعنية عوضاً عن الإلتجاء بصفة حصريّة إلى مبدأ التضامن بين فرعي التأمين على المرض وحوادث الشغل والأمراض المهنيّة الذي مكّن من التحكّم جزئياً في التوازن الماليّ الجملي للصندوق.

ورغم الأهميّة التي أولتها النصوص القانونيّة لآليات المتابعة والتقييم، فإنّ تفعيل اللجان المحدثة للغرض كان محدوداً مقابل تدخلات غير مشروعة للجنة الاستشارية لتطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي على مستوى وزارة الإشراف بمبلغ 1,580 م.د خلال الفترة 2011-2013 فضلاً عن إقرارها افتتاح الحقّ في العلاج استثنائياً لفائدة 2.147 منتفعا. وبالإضافة إلى ذلك، لم يتمكّن الصندوق من إرساء لوحة قيادة شاملة ومن وضع استراتيجية لرصد الإخلالات والحد من التجاوزات. كما بقي دور المجلس الوطني للتأمين على المرض محدوداً ممّا لم يمكّن من إدخال التعديلات الضروريّة على نظام التأمين على المرض.

ويتطلّب حسن التصرف في نظام التأمين على المرض إحكام مسك مختلف السجالات المرجعيّة خاصّة منها المتعلّقة بالمضمونين الاجتماعيين ومسدي الخدمات الصحيّة والأدوية، غير أنّ إعداد وتحيين هذه السجلات يشكّون جملة من النقائص ممّا أدّى إلى عدم شموليّة وصحة قاعدة بياناتها. وتمّ الوقوف على حالات تسجيل مزدوج لبعض العمليات والتكفّل بمصاريف علاج لفائدة منتفعين متوفين بمبلغ ناهز 3,277 م.د، كما لوحظ عدم تأطير الاستثناءات الممنوحة لأعوان الصندوق لتحيين بيانات الأجور وعدم توقّر ملفات انخراط شاملة ومحيّنة لمسدي الخدمات الصحيّة. وسجّلت أيضاً مراجعة قائمة الأدوية المتكفّل بها دون استصدار قرار وزاري في الغرض إلى جانب خلاص أدوية غير متحصّلة على رخصة ترويج أو غير مدرجة ضمن نظام التأمين على المرض ممّا ترتّب عنه التكفّل بمصاريف دون وجه حقّ.

- التصرف في المنظومات العلاجية :

- منظومة استرجاع المصاريف

سجل تجاوز للتعريفات التعاقدية مما أدى إلى انتفاع أطباء الممارسة الحرة بمداويل غير مستحقة قدرها 34,89 م.د خلال الفترة 2011-جوان 2014. كما تم في سنة 2013 خلاص بطاقات استرجاع مصاريف خارج آجال الإيداع المقررة بمبلغ ناهز 485 أ.د. والتكفل بمصاريف أدوية تجاوز تاريخ تسلمها أجل 10 أيام بمبلغ 282 أ.د. وتم في نفس السنة تسجيل تجاوز لأجال الخلاص المقررة حيث بلغت المصاريف المتكفل بها خارج أجل 14 يوما ما قدره 75 م.د .

كما تم الوقوف على إخلالات تحد من نجاعة عملية المراقبة الطبية حيث تبين أن 80 % من بطاقات استرجاع المصاريف والتي ارتفع مبلغها الجملي إلى 59,417 م.د في سنة 2013 لم تخضع للمراقبة الطبية. وتعود هذه الوضعية إلى عدم احترام القواعد المقررة لعملية المراقبة الطبية حيث تمت تصفية عدد من بطاقات استرجاع المصاريف بمبلغ 7,454 م.د خلال الفترة 2011-جوان 2014 دون إخضاعها للرأي الطبي رغم تجاوز مبلغ الواحدة منها 140 د. كما يتم خلاص بطاقات الاسترجاع التي تتضمن الواحدة منها أدوية بكلفة تفوق 70 ديناراً دون مراقبة. وفي نفس السياق، لم يعمل الصندوق على إخضاع بطاقات الاسترجاع المتعلقة بفحوصات متقاربة في الزمن إلى الرأي الطبي حيث تم خلاص 1.586 بطاقة بقيمة جمالية قدرها 109,150 أ.د خلال الفترة جانفي-16 جويلية 2014 كان من المفروض إسداؤها مجاناً. وانعكس جمع بعض أعوان الصندوق لمهام متنافرة سلباً على نجاعة المراقبة الطبية حيث تم تسجيل حالات جمع بين مهتمتي طبيب مباشر وطبيب مراقب كما تم تسجيل قيام 83 طبيباً مباشراً بالصندوق بالمراقبة الطبية الذاتية لما عدده 1109 بطاقة استرجاع بقيمة 88,692 أ.د.

ومن جهة أخرى، مكن النظر في التصرف في منظومة استرجاع المصاريف من الوقوف على حالات التكفل بمصاريف علاج على خلاف الصيغ القانونية منها التكفل دون وجه حق لفائدة مضموني المنظومة العلاجية الخاصة بمبلغ ناهز 23,1 م.د خلال الفترة 2011-جوان 2014. كما تم التكفل بدون وجه حق بمصاريف أدوية علاج أمراض ثقيلة ومزمنة لفائدة مضموني المنظومة العمومية دون القيام بطرحها من المصاريف المتكفل بها بعنوان الاتفاقيات السنوية مع الهياكل الصحية العمومية بمبلغ 101,773 م.د خلال الفترة 2007-جوان 2014.

- المنظومة العلاجية الخاصة

ترتب عن قبول الصندوق قيام أطباء الاختصاص بممارسة الدور الموكل إلى أطباء العائلة وعن عدم وضع إجراءات رقابية إدارية وطبية للتثبت في الحالات التي يتم فيها توجيه المريض من قبل طبيب العائلة إلى طبيب عام آخر، تحمله لكلفة إضافية بمبلغ 259,751 أ.د. وساهم عدم وضع دليل إجراءات يوحد أساليب التعهد بالفواتير ومراقبتها والإذن بخلاصها ويؤطر حالات المصادقة الاستثنائية في تعدد الإخلالات المسجلة. فقد تمّ تصفية فواتير علاج على أساس سند غير نافذ أو على أساس قرار تكفل بمرض مزمن منتهي الصلوحية. كما سجلت أخطاء أخرى تتعلق بهوية المضمونين الاجتماعيين وتواريخ العلاج بالرغم من كونها تشكل موجبات إدارية لرفض الخلاص. كما ترتب عن ضعف إجراءات المراقبة الطبية، تحميل الصندوق مصاريف دون موجب على غرار الخلاص المزدوج للأعمال الطبية والبيولوجية والأدوية وخلاص العيادات الدّائية لفائدة الأطباء. وفاق حجم النفقات بهذا العنوان 80 م.د خلال الفترة 2009-2013.

وترتب عن عدم تجسيم العديد من المشاريع، سواء منها المضمنة بالإطار التعاقدى مع مسدي الخدمات الصحية أو تلك المتصلة بنظام معلومات الصندوق، عدم فاعلية الإجراءات التي تمّ اعتمادها في خصوص ترشيد مصاريف العلاج وإجراءات متابعة السقف وخلاص مبالغ تجاوزته، على غرار تلك المتعلقة باستغلال "القائمة السوداء للأطباء" أو المراسلات الموجة للمضمونين ولأطباء العائلة. ويضاف إلى ذلك الارتفاع المتواصل لأعباء العيادات غير المشفوعة بوصفات طبية وللمبالغ التي تجاوزت سقف العلاج والتي فاقت 143 م.د في موفى جوان 2014. وقد استدعت هذه الوضعية اتخاذ تعديلات محاسبية بعنوان المستحقات المهددة بالتقادم أثرت جوهرياً على الوضعية المالية للصندوق.

وتوصي دائرة المحاسبات باعتماد دليل إجراءات للتصرف في المنظومة الخاصة ومعالجة ثغرات التطبيقات المعلوماتية والسهر على احترام الإطار التعاقدى ودعم نجاعة المراقبة الطبية واعتماد أساليب ناجعة في متابعة واستخلاص مبالغ تجاوزت سقف العلاج وتبرير وتنقية الأرصدة المدينة باعتبار ما يمكن أن تخفيه من تجاوزات أو عمليات غير مشروعة.

- المنظومة العمومية

خلافًا للتوجهات الأولية لإصلاح نظام التأمين على المرض، لم يتوفّق الصندوق ووزارة الصحة في إرساء نظام الفوترة حسب الكلفة الحقيقية للأعمال الطبية وتواصل العمل بمبالغ جرافية مما لم يمكن من ترشيد توزيع الموارد المالية بين المؤسسات الصحية. فقد سجلت بعض المؤسسات فواضل بعنوان استهلاك السقف المخصّص لها في حين تراكمت الفواتير غير الخالصة بالنسبة لبعض المؤسسات الأخرى. كما واصل الصندوق تحمّل كلفة الاستغلال الخاصة بمصحّات الضمان الاجتماعي

في غياب إطار قانوني ينظمها ومعطيات حول الكلفة الحقيقية لمصاريف العلاج حيث فاقت الأعباء بهذا العنوان 397 م.د خلال الفترة 2007-2013.

ونتيجة لضعف إجراءات الرقابة، تحمّل الصندوق أعباء مضاعفة دون موجب بعنوان مصاريف علاج على مستوى نفس المؤسسة الصحيّة أو منجزة في القطاعين العمومي والخاص وكذلك نفقات أعمال أخرى تجاوزت الحدّ الأقصى المسموح به طبيا بمبلغ ناهز 5 م.د خلال الفترة 2009-2013.

وفي غياب قائمة في الأعمال الاستشفائية المتّصلة بعلاج الأمراض الثّقيلة والمزمنة، تحمّل الصندوق مصاريف بعنوان معلوم تعديلي يتعلّق بأعمال لا صلة لها بالأمراض المذكورة بمبلغ فاق 4 م.د خلال الفترة 2007-2013. كما واصل تحمّل الكلفة الكاملة لعلاج المعوقين بالهياكل الصحيّة العمومية بمبلغ فاق 80 م.د في غياب إجراءات رقابية فعالة تمكّن من التثبّت من مشروعيّة استعمال بطاقة الإعاقة.

وتوصي الدائرة بإرساء نظام الفوترة حسب الكلفة الحقيقيّة بالتنسيق مع وزارة الصحّة وتعميمه على كافّة الهياكل الصحيّة العمومية وضبط قاعدة بيانات موحّدة لحاملي بطاقات الإعاقة بالاشتراك مع وزارة الشؤون الاجتماعيّة وتدعيم إجراءات المراقبة الطبية بما يحدّد من مخاطر تحمّل مصاريف دون موجب.

- الخدمات الخاضعة للموافقة المسبقة

سجّل التكفل بالأمراض الثّقيلة والمزمنة، جملة من النقائص حيث تولى الصندوق إسناد 11.452 قرارا تكفل خلال الفترة 2011-2014 جوان 2014 دون مراقبة طبية كما قام خلال الفترة 2011-2012 بخلاص 466.311 بطاقة استرجاع أمراض ثّقيلة ومزمنة بمبلغ 49,7 م.د دون إخضاعها للرأي الطبي. وتولّى عدد من الأعوان الإداريين المصادقة الطبية على 199.453 مطلب تكفّل في الفترة 2011-2014 جوان 2014 والجمع بين مختلف مراحل عمليّة التكفل خلال الفترة 2011-2014 بالنسبة لما عدده 190.543 ملفًا.

أمّا فيما يتعلق بالانتفاع بالحقوق المكتسبة، فقد تواصل انتفاع منظوري الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعيّة بالتكفل بالأمراض طويلة المدى رغم انقضاء الفترة الانتقالية المحددة بسنة واحدة. وقد تحمل الصندوق بهذا العنوان إلى غاية موفى جوان 2014 نفقات بلغت 150 م.د لفائدة 77.000 مضمون. كما تم دون وجه حق منح إمكانية التمتع بالحقوق المكتسبة لفائدة 84.665 منخرطا ظهرت أمراضهم بتاريخ لاحق لدخول هذا النظام حيز التنفيذ. وبالإضافة إلى ذلك، تمتّع دون

وجه حق 1.134 منخرطا بالمنظومة الخاصة بامتياز الحقوق المكتسبة صرفت لفائدتهم مبالغ بلغت جملتها 1,1 م.د .

أمّا بالنسبة إلى التكفل بالأدوية الخصوصية فلم يساعد غياب إطار تعاقدي في هذا الشأن على إحكام التصرف في هذه الأدوية. ونتج عن هذه الوضعية عدم قيام الصندوق بمتابعة الاستهلاك وقيامه بخلاص كلفة الأدوية الخصوصية في غياب لمقاربة كميات الأدوية المقتناة بالكميات المضمّنة بقرارات التكفل.



I- إدارة نظام التأمين على المرض

تتميّز إدارة نظام التأمين على المرض بتعدد الأطراف المعنية بها تتمثل أساساً في وزارة الصحة وصندوق الضمان الاجتماعي ومختلف الهياكل الاستشفائية العمومية إلى جانب مختلف الهياكل الممثلة لمسديي الخدمات الصحية. وأفضت أعمال الرقابة إلى وجود ملاحظات تعلّقت بمتابعة وتقييم هذا النظام وبالتصرّف في سجلّاته المرجعية التي تمثّل أسس الخدمات المسداة.

أ- متابعة وتقييم نظام التأمين على المرض

يشكو نظام التأمين على المرض عدة إخلالات تتصل بتوازناته الماليّة وبآليّات المتابعة والتقييم.

1- التوازن المالي لنظام التأمين على المرض

في إطار إرساء النظام الجديد للتأمين على المرض، تولّى مركز البحوث والدراسات الاجتماعية إنجاز دراسة أوليّة لاستشراف التوازنات المالية لهذا النظام⁽¹⁾، إلّا أنّ النتائج الفنيّة المسجلة من قبل الصندوق كانت دون تلك التي تمّ استشرافها. فقد كان من المتوقع أن يحقق نظام التأمين على المرض بداية من سنة 2009 فوائض إيجابية باعتبار الزيادة في المساهمات والتوجه نحو ترشيد النفقات الصحية، غير أنّ عجز هذا النظام ما فتئ يتفاقم ليبلغ 22,592 م.د في سنة 2012 باعتبار التعديلات المحاسبية التي تمّ إدراجها في سنة 2014⁽²⁾ وذلك في مقابل فائض متوقّع يناهز 202 م.د وفق التقديرات الأوليّة.

ويفسّر عجز النظام القاعدي، علاوة على ارتفاع الأعباء الفنية بنسب أكبر من الإيرادات الفنية، بضعف نسبة المساهمات التي تمّ إقرارها⁽³⁾ في حدود 6,75 % للنشيطين و4 % للمتقاعدين. ولا تسمح هذه النسبة، وفقاً للدراسة التي تم إعدادها في الغرض في سنة 2002، بتحقيق التوازن المالي للنظام الذي يتطلّب اعتماد نسبة لا تقلّ عن 8,75 %. ولئن حقّق نظام التأمين على المرض في سنة 2013 فائضاً بقيمة 49,096 م.د فإنّ هذا الفائض يبقى دون التقديرات الأوليّة المحدّدة في مستوى 232 م.د.

⁽¹⁾ تولّى مركز البحوث والدراسات الاجتماعية إعداد دراسة استشرافية قصد تحديد نسبة المساهمات ومعرفة التوقعات المالية المحتملة قبل تركيز نظام التأمين على المرض وقد تمّت إحالة هذه الدراسة للمصادقة على خبيرين في مجال الضمان الاجتماعي الذين أنجزا بدورهما دراسة أخرى في سنة 2002.

⁽²⁾ بلغ عجز النظام 55,621 م.د قبل إدراج التعديلات المحاسبية لسنة 2012.

⁽³⁾ الفصل 15 من القانون عدد 71 لسنة 2004 المؤرخ في 2 أوت 2004 والمتعلق بإحداث نظام للتأمين على المرض.

وقد أدّى تراكم النتائج الفنيّة السلبية إلى تعميق عجز هذا النظام ويبرز ذلك من خلال الاحتياطات السلبية⁽¹⁾ التي بلغت 492,673 م.د في موفّي 2013 في حين أنّه كان من المتوقّع تحقيق فائض قدره 559 م.د في موفّي السّنة المذكورة.

وتمّت تغطية العجز الفني لنظام التأمين على المرض خاصّة بفضل الفائض المسجل على مستوى نظام حوادث الشغل والأمراض المهنية الذي تطوّر من 89,355 م.د في سنة 2008 إلى 153,520 م.د في سنة 2013 ممّا مكّن الصندوق من تسجيل نتائج محاسبية إيجابيّة مرّت من 47,225 م.د في سنة 2008 إلى 37,578 م.د في سنة 2013.

وتراجعت مدّة تغطية السيولة للخدمات بحوالي 60 % لتصل إلى مستوى 4 أيّام في سنة 2013 وذلك نتيجة ارتفاع كلفة الخدمات الشهرية وعدم حصول الصندوق على كامل مستحقّاته من المساهمات حيث بلغ ما لم يتم استخلاصه منها 1.720,370 م.د لدى صندوق الضمان الاجتماعي خلال الفترة 2005-2013. وقدّ فريق الرقابة الفوائد الماليّة التي كان من الممكن تحصيلها بعنوان المساهمات غير المستخلصة بحوالي 86,018 م.د⁽¹⁾ في موفّي 2013.

وعلى صعيد آخر، يفسّر تطور عجز النظام المذكور إلى غاية سنة 2012 بارتفاع مصاريف الأمراض الثقيلة أو المزمنة والأدوية الخصوصية بالإضافة إلى ارتفاع كلفة الخدمات الصحيّة في القطاع الخاص.

ففي خصوص الأمراض الثقيلة أو المزمنة، لوحظ تطوّر المصاريف بنسبة 104% حيث ارتفعت من 341,555 م.د في سنة 2008 إلى 699,659 م.د في سنة 2012 لتستأثر بذلك بنسبة 45 % من مجموع الأعباء الفنيّة للنظام علما وأنّ المنتفعين المصابين بأمراض ثقيلة أو مزمنة يمثلون 11 % من مجموع المنتفعين بخدمات الصندوق. كما تطورت المصاريف الإضافية بعنوان الأدوية غير المتوفرة بالهياكل الصحيّة العمومية من 0,260 م.د في سنة 2008 إلى 39,8 م.د في سنة 2012، علما وأنّ الصندوق تحمّل علاوة على ذلك مصاريف جزافية بلغت 14 م.د لفائدة وزارة الصحة بعنوان دعم ميزانية أدوية الأمراض المزمنة والثقيلة.

وساهم غياب بروتوكولات علاجية وطنية لهذه الأمراض في تضخم قيمة الوصفات الطبية باعتبار السلطة التقديرية للطبيب المعالج وفي ارتفاع أعباء الصندوق بهذا العنوان. وفي هذا الإطار، تولّى الصندوق إعداد بروتوكول تعاقد في سنة 2012 لم يشمل سوى 3 أمراض من مجموع 24 مرضا

⁽¹⁾ تمثل مجموع النتائج الفنيّة السنويّة لنظام التأمين على المرض.

مزمنا أو ثقيلًا. وتوصي الدائرة بإحكام التنسيق بين الصندوق والهيئة الوطنية للاعتماد في المجال الصحي⁽¹⁾ باعتبارها مكلفة بإعداد مرجعيات لجودة العلاجات والممارسات المهنية.

وفيما يتعلّق بمصاريف الأدوية الخصوصية، فقد تطوّرت من 115,010 م.د في سنة 2008 إلى 282,137 م.د في سنة 2012 أي بزيادة تناهز 145 %. وتمثّل هذه المصاريف 50 % من كلفة الخدمات الخاضعة للموافقة المسبقة في سنة 2012.

ومن جهة أخرى، ارتفعت المصاريف الصحيّة في القطاع الخاص بنسبة 141 % حيث مرت من 293,378 م.د في سنة 2008 إلى 707,183 م.د في سنة 2012 مقابل نسبة تطوّر في حدود 46 % لمصاريف التداوي لدى القطاع العمومي والتي ارتفعت من 380,265 م.د في سنة 2008 إلى 558,547 م.د في سنة 2012. ويرجع ذلك بالأساس إلى النسق البطيء لتأهيل القطاع الصحي العمومي وإلى تغيير في السلوك الاستهلاكي الصحي للمضمونين الاجتماعيين المتجهين تدريجياً نحو القطاع الخاص.

وعلى صعيد آخر، ولئن تولّى الصندوق، بمناسبة انعقاد المجلس الوطني للتأمين على المرض في ماي 2014 استشراف عجز النظام في أفق 2020 وذلك بمبلغ 194 م.د إلاّ أنّه تبين غياب معطيات تفصيلية من شأنها أن تساعد على اتخاذ الإصلاحات اللازمة في الغرض.

وسعياً إلى تعميق النظر في العجز المذكور، تولّت إدارة الدراسات والإحصائيات بالصندوق بطلب من الفريق الرقابي تحليل العجز المتوقع لقطاع التأمين على المرض حسب أنظمة الانخراط⁽²⁾. وأفضت الدراسة المنجزة إلى إستشراف تفاقم عجز نظام الأجراء في القطاع غير الفلاحي بحوالي 287 % ليبلغ 1.049,530 م.د في سنة 2020 بالإضافة إلى تسارع نسق العجز في القطاع العمومي بنسبة 351 %.

ولئن مكّنت الفوائض الماليّة لنظام حوادث الشغل والأمراض المهنيّة من التحكّم جزئياً في التوازن الماليّ الجملي للصندوق، فإنه أصبح من الضروري اعتماد حلول أخرى تراعي خصوصيّة الأنظمة المعنية وإحكام إدارتها وتفعيل الأنظمة التكميلية بالتنسيق مع شركات التأمين بما يكفل تلافي ازدواجية التغطية والتحكّم في كلفة التأمين على المرض.

⁽¹⁾ المحدثة بالأمر عدد 1709 لسنة 2012 المؤرخ في 6 سبتمبر 2012.

⁽²⁾ تمّ اعتماد الفرضيات المتعلقة خاصة بالإيرادات (تطور عدد النشيطين، تطور نسبة البطالة، تطور الأجر الأدنى المهي المنضمون، تطور المؤشر الديموغرافي) وبالأعباء (تطور الكلفة الجمليّة للخدمات العلاجية والاستشفائية العمومية، تطور كلفة العلاج بصفة عامة باعتبار ارتفاع عدد المنتفعين بالمنافع المسداة من قبل الصندوق، تطور كلفة الأمراض الثقيلة والمزمنة باعتبار خاصة تطور عدد المتقاعدين).

2- آليات متابعة وتقييم نظام التأمين على المرض

مكّنت أعمال الرقابة من الوقوف على ملاحظات تعلّقت باللجان المتدخّلة في متابعة نظام التأمين على المرض وبآليات تقييمه.

1-2 اللجان المتدخّلة في متابعة نظام التأمين على المرض

اقتضى إحكام متابعة نظام التأمين على المرض إحداث لجان قصد تمكين مختلف الأطراف المعنية والمتضررة من قرارات الصندوق (المضمون الاجتماعي أو مسدي الخدمات الصحية) من التظلم أمامها.

ففي خصوص متابعة العلاقات مع مسدي الخدمات الصحيّة، أحدث الإطار الترتيبي لجانا قطاعيّة⁽¹⁾ لفضّ النزاعات. ولوحظ أنّ الصندوق لم يتول إعداد دليل إجراءات في الغرض يوضح مجال تدخل هذه اللجان ويحدّد مفهوم التجاوزات التعاقدية ومراحل التعهّد والبحث في الملفات وكيفية مسك محاضر جلساتها وتوحيد العقوبات ذات الصلة.

كما تبين عدم احترام دورية انعقاد جلسات هذه اللجان⁽²⁾ من ذلك لم تعقد اللجنتان القطاعيتان لأطباء الأسنان والصيدالة بإقليم تونس أي اجتماع منذ إحداثها. كما عقدت لجنة أطباء الممارسة الحرة لنفس الإقليم 19 اجتماعا خلال أربع سنوات عوضا عن 33 اجتماعا رغم كثافة عدد الأطباء في الإقليم المذكور التي تناهز 42 % بالنسبة إلى طب الاختصاص و33 % إلى الطب العام.

ومن جهة أخرى، ولئن ساهمت اللجان الطبيّة واللجنة الاستشاريّة لتطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي في متابعة العلاقات مع المضمونين الاجتماعيين، فقد تبين عدم شموليّة مجال نظر لجان المراقبة الطبيّة على المستوى الجهوي باعتبار أن بعض قرارات الصندوق تتخذ من قبل لجان مختصة لم ينصّ على إحداثها الإطار القانوني لنظام التأمين على المرض ولم يتمّ تنظيم عملها بإجراءات موثقة. وقد نتج عن ذلك عدم تفعيل اللجنة الوطنية للمراقبة الطبيّة على مستوى وزارة الشؤون الاجتماعية. وعلاوة على ذلك، تعهّدت اللجان المختصة بمهام تحديد نسبة العجز المستمر في الملفّات المحالة عليها من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي دون وجود أي إطار قانوني في الغرض.

(1) الاتفاقيات القطاعية للأطباء، ولأطباء الأسنان، وللصيدالة.

(2) مرة في الشهر في الاتفاقيات القطاعية المذكورة، والتي تم تغييرها بالنسبة لأطباء القطاع الخاص إلى مرة كل ثلاثة أشهر منذ سنة 2012.

ومن شأن تعهد نفس هذه اللجان بالتّظر في الطّعون الموجّهة لقراراتها أن لا يضمن حيادها وموضوعيّتها وأن يشكّل تجاوزاً للمنظومة القانونية للمراقبة الطبية وأن لا يحمي حقوق الأطراف المعنيّة.

ومن جهة أخرى، تتولّى اللجنة الاستشارية لتطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي على مستوى وزارة الإشراف إعادة النظر في قرارات الصندوق في غياب نصّ قانوني في الغرض تطبيقاً لمقرّر وزير الشؤون الاجتماعية لسنة 1995 الذي تمّ إلغاؤه ضمناً في مجال التأمين على المرض.

وبين النّظر في محاضر جلسات اللّجنة المذكورة أن قراراتها تتعلق بمنح استثناءات لشروط وإجراءات إسداء الخدمات العلاجيّة التي ضبطها الإطار القانوني لنظام التأمين على المرض. وبالنّظر إلى قاعدة علوية القانون، فإنّه لا يمكن للجنة محدثة بمقتضى مقرر أن تتخذ قرارات مخالفة للشروط التي ضبطها القانون. وفضلاً عن ذلك، فإنّ عمل هذه اللجنة على النّحو المشار إليه يخل بمبدأي الشفافية والمساواة بين المضمونين الاجتماعيين.

وقدّر الفريق الرقابي الأثر المالي لتدخلات هذه اللجنة بما يناهز 1,580 م.د خلال الفترة 2011-2013 بعنوان خدمات الإقامة الاستشفائيّة والآلات الطبية وبالإضافة إلى ذلك تحمّل الصندوق تطبيقاً لقرارات اللّجنة، مصاريف علاج لفائدة 2.147 منتفعا منذ سنة 2007 لا تتوفّر فيهم شروط افتتاح الحقّ في تحمّل الصندوق كمصاريف علاجهم. وتوصي الدّائرة باتّخاذ التدابير الضروريّة لتلافي هذه الإخلالات مستقبلاً.

2-2 آليات تقييم نظام التأمين على المرض

لوحظ محدوديّة نجاعة آليات تقييم نظام التأمين على المرض سواء منها الخاصّة بالصندوق أو المتصلة بالمجلس الوطني للتأمين على المرض.

فقد تبين عدم تفعيل آليات التقييم الداخلية لدى الصندوق على غرار منظومة "ايكوستات" ولوحة قيادة شاملة ممّا لم يمكّن من تركيز مؤشرات ذات دلالة لتقييم النّظام. كما لا يتوفّر لدى الصندوق معجم شامل للبيانات الإحصائية ممّا لم يساعد على توحيد المفاهيم واستقراء أثر التعديلات المدخلة عليها. بالإضافة إلى ذلك، لم يتولّ الصندوق ضبط نسبة التغطية الاجتماعية الخاصّة بنظام التأمين على المرض علماً وأنّ طريقة احتسابها تختلف عن تلك المصرّح بها من طرف صندوق الضمان الاجتماعي وهي ذات أهميّة في تحديد مدى شمولية التغطية الصحية ورسم البرامج الوطنيّة ذات الصلة.

وتقتصر متابعة تنفيذ الميزانيات السنوية على عرض وصفي لتطور مختلف المبالغ دون تحليل المؤشرات الكمية والقيام بالتحاليل المالية حيث لم يتم تفعيل الإدارة الفرعية المكلفة بذلك.

وفي سياق آخر، لم يتول الصندوق وضع إستراتيجية لرصد الإخلالات والحد من التجاوزات والتنسيق بين مختلف هيكله مما حدّ من نجاعة تدخلاته. وقد تجلّى ذلك خاصة في غياب منظومة لمتابعة التجاوزات المرصودة والقرارات المتخذة في شأنها. ولئن تولّى الصندوق إحداث "لجنة التجاوزات" في سنة 2013، فإنّه لم يتمّ توضيح مهامها وضبط إجراءات عملها بما يمكنه من تفادي تداخل مشمولاتها مع أعمال اللجان المحدثة بمقتضى القانون المنظم للتأمين على المرض.

وتبيّن بخصوص المجلس الوطني للتأمين على المرض الذي عهد إليه أساسا تقييم النظام واقتراح سبل وآليات ضمان توازنه المالي، أنّه لم يعقد سوى ثلاثة اجتماعات خلال الفترة 2007 – جوان 2014 بدلا من 15 اجتماعا وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 3 من الأمر عدد 2192 لسنة 2005⁽¹⁾ ممّا حدّ من فعاليته. كما لم يتمّ إحداث اللجان الفنية المتخصصة المنبثقة عنه خلافا للفصل 4 من نفس الأمر.

وتمّ إحداث لجنة قيادة بمقتضى "العقد الاجتماعي" المبرم بتاريخ 14 جانفي 2013، وعهد إليهما بمراجعة أنظمة الضمان الاجتماعي بمختلف فروعها وتوصي الدائرة في هذا الشأن بإحكام التنسيق بين المجلس الوطني للتأمين على المرض واللجنة المعنية قصد ضمان نجاعة عملية التقييم والمتابعة وتفادي تعدّد الهياكل المكلفة بنفس المشمولات والأهداف.

ب- التصرف في السجلات المرجعية

مكّنت أعمال الرقابة من الوقوف على ملاحظات شملت التصرف في سجلات كلّ من مسدي الخدمات الصحية والمضمونين الاجتماعيين والأدوية.

1- سجلّ مسدي الخدمات

لوحظ قيام نفس العون بكافة الإجراءات المتعلقة بإنخراط مسدي الخدمات الصحية من إدخال المعطيات والمصادقة عليها وهو ما يمثّل جمعا بين مهام متنافرة من شأنه أن يؤدي إلى إمكانية انخراط مسدي خدمات لا تتوفر فيهم الشروط المستوجبة. وتتضاعف مثل هذه المخاطر في غياب جرد

⁽¹⁾ المؤرخ في 9 أوت 2005 والمتعلق بتنظيم المجلس الوطني للتأمين على المرض والذي نصّ على انعقاد هذا المجلس وجوبا مرة كل ستة أشهر على الأقل.

شامل للملفات المادية وعدم توفر ملفات الانخراط بالمصالح المركزية خلافا لما تنصّ عليه مذكرة العمل عدد 19 لسنة 2007 الصادرة عن الإدارة العامة للصندوق.

ويذكر أنّ الصندوق لم يتمكّن من الحصول إلى موفّي جوان 2014 على نسخ من البطاقات المهنية لما عدده 100 أخصائي علاج طبيعي مما يطرح إمكانية انتفاعهم بمبالغ دون وجه حق بعنوان ممارستهم لنشاط في غياب ترخيص، علما بأنّ الصندوق تولّى أثناء انجاز المهمة الرقابية تقديم شكاوى جزائية ضدّ منخرط انتحل صفة أخصائي علاج طبيعي.

كما تبين أنّ الصندوق تولّى خلال الفترة 2007- فيفري 2014 خلاص 10,5 م.د بعنوان خدمات الكشف بالمفراس لفائدة 22 مؤسسة صحية خاصة غير متحصّلة على ترخيص في الغرض من وزارة الصحة. ولئن توقّف الصندوق عن خلاص هذه المؤسسات بداية من فيفري 2014، فإنّه لم يتولّ اتّخاذ أية إجراءات تتبّع أخرى في شأنها.

ومن جهة أخرى، لم يتولّ الصندوق وضع إجراءات محكمة في مجال متابعة سجل مسدي الخدمات الصحية على غرار حالات بيع الأصل التجاري أو مغادرة البلاد أو الوفاة فضلا عن عدم إحكام التنسيق مع النقابات المهنية ووزارة الصحة. وقد بيّنت أعمال الرقابة على ملفات انخراط بعض الصيادلة، أنّ الصّندوق لم يتولّ تعليق التّعاقّد مع 10 صيادلة قامت وزارة الصحة بإلغاء رخص الاستغلال المسندة إليهم. وترتب عن هذا الإخلال، قيام الصندوق بخلاص مبلغ 79,757 أ.د لهذه الصيدليات بعنوان فواتير لاحقة لتاريخ قرار الإلغاء المذكور. وتعهّد الصّندوق بالعمل على تفادي هذا الوضع مستقبلا.

وتبيّن في نفس السّياق أنّ الصندوق تكفّل في إطار منظومتي استرجاع المصاريف والخاصّة بالخلاص دون وجه حق لمصاريف بقيمة 118,264 أ.د خلال الفترة 2009-جوان 2014 لمسدي خدمات رغم تعليق انخراطهم أو شطبه تنفيذا للعقوبات الصادرة في شأنهم من اللجان الوطنية المختصة. وتوصي الدائرة باتّخاذ الإجراءات الكفيلة باسترجاع هذه المبالغ وبتفادي تكرّر مثل هذه الإخلالات مستقبلا.

كما تستدعي فوترة مصاريف علاج بعد تواريخ وفاة مسدي الخدمات المعنيين متابعة خصوصيّة باعتبار أنّ المبالغ المفوترة لا تتعلّق بخدمات فعلية. وقد أفاد الصندوق بأنّه ستمّ مطالبة المعنيين بإرجاع المبالغ المذكورة إليه.

2- سجلّ المضمونين الاجتماعيين

في غياب منظومة وطنية شاملة لمنظوري الضمان الاجتماعي، تولى الصندوق عند إحداثه إعداد سجلّ المنتفعين اعتماداً على سجلات صندوق الضمان الاجتماعي دون إجراء المقاربات اللازمة للثبوت من صحّة المعطيات المدرجة به وهو ما لم يمكنه من تلافي الإشكاليات المتّصلة بشموليّة وصحة قاعدة بياناته.

ومكّنت في هذا الخصوص، مقارنة البيانات المتصلة بالاسم واللقب وتاريخ الميلاد من الوقوف على حالات 6.647 مضمونا اجتماعيا مسجلين في موقّ جوان 2014 بصفة مزدوجة لدى الصندوق دون توقّر أرقام بطاقات تعريفهم. وتم تقدير المبالغ التي صرفت بعنوان هذه الانخرافات المزدوجة في منظومتي استرجاع المصاريف والخاصّة بما جملته 231,677 أ.د. وأفاد الصندوق بأنّه سيعمل على إحكام التنسيق مع صندوق الضمان الاجتماعي واتخاذ ما يتعين لإصلاح سجلّ المضمونين الاجتماعيين.

كما ساهم عدم تركيز آليّات التبادل الإلكتروني للبيانات المتعلّقة بالمضمونين الاجتماعيين في تعدّد الاستثناءات الممنوحة لأعوان الصندوق لتمكينهم من إدخال عمليات تحيين شملت خاصّة التصاريح بالأجور وبالأبناء المعاقين.

ففي غياب إجراءات محكمة في الغرض، يتولّى أعوان الصندوق تحيين بيانات الأجور الواردة آلياً من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي باعتماد نسخ ورقية من التصاريح بما يسمح بافتتاح الحق في العلاج استثنائياً. وأمكن للفريق الرقابي، في هذا الخصوص، الوقوف على 22.400 حالة لمضمونين اجتماعيين تكفل الصندوق بمصاريف لفائدتهم بلغت 441,960 أ.د بالرغم من أنّ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لم يؤكّد صحّة التصاريح الخاصّة بأجورهم لاحقاً.

وتشمل عمليّات التحيين الاستثنائية أيضاً فتح الحقّ في العلاج للأبناء المعوقين اللذين فاقوا سنّ 20 رغم تمتّعهم بتغطية مجانية بالمؤسّسات الصحيّة العمومية وفقاً لما يقتضيه القانون التوجيهي عدد 83 لسنة 2005⁽¹⁾. وتدعو الدائرة في هذا الشأن إلى ضرورة التمييز بين التضامن الاجتماعي الذي هو من مشمولات هياكل التّهوض الاجتماعي والضمان الاجتماعي بخصوص المنافع الاجتماعية الذي ترجع إليه الأنشطة المهنية.

⁽¹⁾ المؤرخ في 15 أوت 2005 والمتعلق بالتهوض بالأشخاص المعوقين وحمايتهم.

وأُتضح فيما يتعلّق بحالات الوفاة أنّه لا يتمّ تحيين سجل المضمونين الاجتماعيين بصفة آليّة. وبيّنت أعمال الرقابة أنّه تمّ خلال الفترة 2007- جوان 2014 خلاص 12.047 عملا طبيا في إطار المنظومتين العموميّة والخاصّة بمبلغ ناهز 3,277 م.د لفائدة منتفعين متوقّون في تواريخ إنجاز الأعمال الطبية المعنية.

وأفاد الصندوق في ردّه أنّه لا يتوصّل بصفة آليّة بوضعيّة المضمون الاجتماعي وأنّه سيتولّى تحرير حسابات الحالات المعنية وبرمجة عمليّات تفقّد وتدقيق قصد درء المخاطر التي تمثّلها مختلف هذه الوضعيات.

ومن جهة أخرى، اتّضح أنّ الصندوق تكفّل بنفقات علاج لفائدة 22.785 مضمونا اجتماعيا لا يفتتحون الحقّ في العلاج في إطار المنظومة الخاصّة بمبلغ 1,3 م.د خلال الفترة 2008- جوان 2014. وانتفع 1.178 مضمونا اجتماعيا بتكفّل الصندوق بمصاريف علاج فاقت 200 د لكلّ منهم بمبلغ جملي قدره 447,028 أ.د. وتعود هذه الإخلالات، وفق ما أفاد به الصندوق، إلى عدّة عوامل سلبية منها قواعد افتتاح الحق في العلاج وعدم فاعلية إجراءات متابعة سندات العلاج في حالة ضياعها والاستثناءات اليدويّة للخلاص وغياب التبادل الحيني للمعطيات مع مسدي الخدمات الصحيّة.

ومن ناحية أخرى، تمّ الوقوف على عمليات تصفية يدوية لملفات بعض المنتفعين المنخرطين لدى الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية رغم تطابق أرقام انخراطهم مع السلسلة الرقمية العادية وبالرغم من عدم وجود البعض الآخر بسجلات بهذا الصندوق⁽¹⁾ مما قد يفيد بالتكفل بمصاريف علاج لفائدتهم دون وجه حقّ.

وتوصي الدائرة باتّخاذ التدابير الكفيلة بإحكام التصرف في سجلّ المضمونين الاجتماعيين وإبراء منظومة تفاعليّة للتبادل الالكتروني للمعطيات مع صندوق الضمان الاجتماعي وبالإسراع في استكمال مشروع المعرف الوحيد والتنسيق مع المركز الوطني للإعلاميّة لاستغلال منظومة "مدنيّة" بما يكفل شموليّة وصحّة سجلّات الصندوق.

3- سجل الأدوية

خلافا للفصل 2 من القرار المشترك لوزير الصحّة ووزير الشؤون الاجتماعية المؤرّخ في 13 أفريل 2007⁽²⁾ يتولّى الصندوق عند تحيين سجلّ الأدوية، مراجعة قائمة الأدوية دون إصدار

⁽¹⁾ وفقا للمعطيات الواردة بإجابة الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية بتاريخ 7 ماي 2014 على المراسلة الموجهة إليه من طرف الفريق الرقابي.

⁽²⁾ المتعلق بتحديد قوائم الاختصاصات والأعمال الطبية وشبه الطبية والأدوية والآلات ومصاريف النقل الصحي وقائمة الخدمات الصحية التي تستوجب الموافقة المسبقة المتكفل بها في إطار نظام التأمين على المرض.

قرارات في الغرض وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى إبطال قرارات التكفل المتخذة في شأن الأدوية التي تمت إضافتها وأن يخل بمبدأ المساواة بين المضمونين الاجتماعيين.

كما تبين أنّ الصندوق قد تكفل خلال نفس الفترة بخلاص أدوية غير مدرجة بقائمة الأدوية المصادق عليها بالقرار المشترك لوزير الشؤون الاجتماعية ووزير الصحة العمومية بتاريخ 13 أفريل 2007 بمبلغ 1,323 م.د. وأفاد الصندوق أنّ السبب في ذلك يرجع خاصة إلى اعتماد مفهوم موسّع للحقوق المكتسبة وأنه سيعمل على تدارك هذه الوضعية.

وخلافاً للفصل 51 من الاتفاقية القطاعية لأطباء الممارسة الحرة، تكفل الصندوق في إطار منظومتي استرجاع المصاريف والخاصة بخلاص أدوية غير متحصلة على رخصة ترويج⁽¹⁾ بمبلغ 4,049 م.د خلال الفترة 2007 - جوان 2014. وقد أوضح الصندوق أنّ ذلك يرجع إلى عدم التنصيص بالنظام المعلوماتي للصندوق على رقم الرخصة لبعض الأدوية وإلى أنّه يتمّ التكفل في بعض الحالات بأدوية متحصلة على تأشيرة من إدارة الصيدلة والدواء.

II- التصرف في المنظومات العلاجية

تمّ الوقوف على ملاحظات شملت التكفل بمصاريف العلاج في إطار المنظومات العلاجية المتمثلة في استرجاع المصاريف الخاصة والعمومية.

أ- التصرف في منظومة استرجاع المصاريف

تتيح هذه المنظومة للمضمون الاجتماعي العلاج لدى جميع مسدي الخدمات الصحية في القطاعين العمومي والخاص المتعاقدين مع الصندوق مقابل دفعه للمبلغ الكامل للمصاريف ثم استرجاعه طبقاً لنسب التكفل والتعريفات التعاقدية. وقد تطور عدد المنتفعين بهذه المنظومة من 652.139 منتفعا في سنة 2008 إلى 1.179.064 منتفعا في سنة 2013. وارتفع العدد الجملي لبطاقات استرجاع المصاريف من 968.440 بطاقة في سنة 2008 إلى 3.027.208 بطاقة في سنة 2013.

ومكنت الأعمال الرقابية من الوقوف على إخلالات تعلقت بالتعريفات والآجال التعاقدية وبالمراقبة الطبية وبالتصرف في حقوق النفاذ لتطبيق استرجاع المصاريف وبالتكفل بمصاريف العلاج وبالتصرف في المعرفات البنكية للمضمونين الاجتماعيين.

⁽¹⁾ Autorisation de Mise sur le Marché

1- التعريفات التعاقدية والآجال

خلافًا للاتفاقية المبرمة مع أطباء الممارسة الحرّة، تمّ الوقوف على حالات تجاوز للتعريفات التعاقدية انتفع فيها مسديو الخدمات بمداخيل غير مستحقة بلغت 34,899 م.د خلال الفترة الممتدة من جانفي 2011 إلى جوان 2014 أثقلت كاهل المضمونين الاجتماعيين المعنيين باعتبارها غير مشمولة بالاسترجاع. وأفاد الصندوق في ردّه أنّه سيحرص على إيجاد الآليات اللازمة لمتابعة هذه الوضعيات واتخاذ التدابير الضرورية في شأنها.

وفيما يتعلّق بآجال إيداع بطاقات استرجاع المصاريف، ينصّ دليل الإجراءات المعتمد في الغرض ابتداء من سنة 2012 على قبول البطاقات التي لم يتجاوز تاريخ إيداعها بالمركز أجل 60 يوما من تاريخ تلقي آخر علاج. وللتأكّد من مدى التقيّد بهذا الأجل، تمّ فحص التطبيقية المستعملة في الغرض ممّا مكّن من الوقوف على غياب آليات رقابة فعالة تمكّن من رفض بطاقات الاسترجاع التي تم إيداعها خارج الآجال المقررة. وأدّت هذه الوضعية إلى خلاص بطاقات تمّ إيداعها خارج الآجال بمبلغ جملي قدره 484,551 أ.د خلال سنة 2013.

كما ينصّ دليل الإجراءات على عدم تجاوز تاريخ تسليم الدواء بالنسبة للأمراض العادية أجل 10 أيام من تاريخ العيادة الطبية غير أن الصندوق تكفل بمصاريف أدوية تم اقتناؤها بعد الأجل المذكور بما قيمته 282,310 أ.د خلال سنة 2013.

وفي إطار الحرص على تقليص آجال تصفية وخلاص بطاقات استرجاع المصاريف تم ضبط هذه الآجال في حدود 14 يوما بمقتضى المذكرة عدد 63 لسنة 2006. إلّا أنّه تبين وجود تجاوز كبير للأجل المحدّد حيث تراوح معدّل أجل الخلاص في سنتي 2012 و 2013 بين 25 يوما و 28 يوما. وارتفعت المبالغ المسترجعة خارج الأجل المذكور إلى 75,485 م.د خلال الفترة 2011-2013.

2- المراقبة الطبية لبطاقات استرجاع المصاريف

بلغت بطاقات الاسترجاع المتعلقة بالأمراض العادية 59,417 م.د في سنة 2013 لم تخضع نسبة 80 % منها إلى المراقبة الطبية.

وبيّنت أعمال الرقابة أنّ عددا هاما من بطاقات الاسترجاع تمّت تصفيتها دون إخضاعها للرأي الطبي رغم تجاوز مبلغها السقف المحدد بمبلغ 140 د وذلك خلافا لما أقرّه محضر جلسة "لجنة المصادقة على معايير المراقبة الطبية"⁽¹⁾. وقام الفريق الرقابي بتقدير المبلغ الذي تمت تصفيته في غياب

⁽¹⁾ الجمعية بتاريخ 3 جوان 2008.

المراقبة المذكورة بما قيمته 7,454 م.د خلال الفترة 2011 -جوان 2014. واتضح في نفس السياق، أنّ الصندوق لم يتول إرساء الضوابط الآلية التي تمكّن من إخضاع بطاقات تتضمّن أدوية بكلفة تفوق 70 ديناراً وذلك خلافاً لما جاء بمحضر الجلسة المشار إليه آنفاً.

وخلافاً لنفس المحضر الذي أقرّ ضرورة إخضاع البطاقات المتعلقة بنفس المنتفع وبـنفس مسدي الخدمة والتي يفصل بينها أجل يقل عن 15 يوماً إلى عملية المراقبة الطبية فقد تبين أنّ عدد 1.586 بطاقة بقيمة جمالية قدرها 109,150 أ.د. خلال الفترة جانفي-16 جويلية 2014 تتعلق بفحوصات متقاربة تم إسداؤها من طرف نفس الطبيب ولفائدة نفس المنتفع في فترة تقل عن 15 يوماً ولم يتم إخضاعها إلى المراقبة الطبية. وأدى ذلك إلى تكفّل الصندوق بمصاريف خدمات طبية كان من المفروض إسداؤها مجاناً طبقاً للفصل 56 من الاتفاقية القطاعية لأطباء الممارسة الحرة.

وبالإضافة إلى ذلك، شابت المراقبة الطبية إخلالات تعلقت بالجمع بين مهني طبيب مباشر وطبيب مراقب علاوة على قيام الطبيب المراقب بالمصادقة على بطاقات استرجاع تخصصه أو تخصص أولي حقه وبالاختبارات.

فعملاً بمقتضيات الفصل 68 من الأمر عدد 1155 لسنة 1993 المتعلق بمجلة واجبات الطبيب لا يمكن لأي طبيب أن يكون طبيباً مراقباً ومباشراً في آن واحد. كما تنصّ مذكرة العمل عدد 354 لسنة 2009 على ضرورة امتناع الطبيب المراقب عن وصف أي خدمة يتكفل بها الصندوق حتى وإن تعلّق الأمر بشخصه أو بأحد أفراد عائلته. وقد تبين عدم قيام الصندوق بوضع إجراءات في هذا الغرض. وقد ترتّب عن ذلك توتّي عدد من الأطباء المراقبين خلال فترة مباشرتهم بالصندوق إسداء خدمات صحيّة لمضمومين اجتماعيين. وتبين أيضاً قيام 83 طبيباً مراقباً بالصندوق بعملية المراقبة الطبية لما عدده 1109 بطاقة استرجاع خاصة بهم أو بأولي حقهم خلال الفترة من جانفي 2011 إلى جوان 2014 بقيمة 88,692 أ.د.

وأفاد الصندوق أنّه وإثر تدخل فريق الرقابة قام بإدراج ضوابط آلية بالتطبيق الإعلامية تمنع الطبيب المراقب من إبداء رأيه الطبي في بطاقات تخصصه أو تخصص أولي حقه.

3- التصرف في حقوق النفاذ إلى التطبيقية

تم الوقوف على جمع بعض أعوان الصندوق لمهام متنافرة على مستوى تصفية بطاقات استرجاع المصاريف حيث تبين توتّي نفس المستعمل⁽¹⁾ النفاذ إلى التطبيقية قصد إدخال البيانات المتعلقة ببطاقة الاسترجاع من جهة والمصادقة على عملية تصفيتها من جهة أخرى وهو شأن

⁽¹⁾ من خلال فحص "معارف الشبكة" Adresse IP

390.163 بطاقة استرجاع تمّت معالجتها خلال الفترة 2011-جوان 2014. كما تبين أنّ عملية الجمع تتجاوز إدخال البيانات والمصادقة عليها لتشمل كذلك المراقبة الطبيّة بالنسبة لما عدده 1.938 بطاقة خلال نفس الفترة.

وتفسّر هذه الوضعيّة بسهولة تبادل كلمات العبور بين الأعوان وهو ما يتنافى ما جاء بمذكرة العمل عدد 17 لسنة 2009 حيث تبين أنّه تم تسجيل أكثر من معرف شبكة للحاسوب المستخدم بالنسبة لكل كلمة عبور وصلت في العديد من الأحيان إلى 10 معرفات. وأفاد الصندوق أنّه بادر في شهر أكتوبر 2014 إثر تدخل الفريق الرقابي بإدخال ضوابط آلية حيز الاستغلال تمنع إمكانية اللجوء إلى التطبيق الإعلامية بالنسبة لنفس العون من حواسيب مختلفة للحد من هذه الظاهرة.

4- التكفل بمصاريف علاج على خلاف الصيغ القانونية

خلافًا للأمر عدد 1367 لسنة 2007 الذي أجاز استثنائيا لمنخراطي المنظومة الخاصة المستفيدين من الخدمات الصحية المتعلقة بطب الأسنان، تسديد جميع المبالغ المستوجبة مباشرة إلى مقدم الخدمة واسترجاعها من الصندوق في حدود نسب التكفل المنصوص عليها، تولّى الصندوق سحب هذا الاستثناء على الخدمات المقدمة من طرف أطباء العائلة والنساء والتوليد والأطفال والعيون في إطار المنظومة العلاجية الخاصة. وتبعاً لذلك تحمل مبلغاً ناهز 23,1 م.د خلال الفترة 2011-جوان 2014.

ولئن أقرّ الصندوق بمخالفة هذه الوضعيّة لأحكام الأمر المذكور أعلاه بما يجنب المضمون الاجتماعي الحرمان من التكلّف فقد أكد في المقابل على ضرورة إيجاد حلول تجعل كل مقدمي الخدمات الصحية يلتزمون بصيغة الخلاص في إطار المنظومة العلاجية الخاصة.

ومن جهة أخرى، تمّ الوقوف على تكفّل الصندوق بأدوية علاج أمراض ثقيلة ومزمنة لمضموني المنظومة العمومية قاموا بإجراء الفحص الطبي بالمستشفيات العمومية. ولم يتولّ الصندوق طرح هذه المبالغ من تلك المتكفّل بها بعنوان الاتفاقيات السنوية مع الهياكل الصحية العمومية التي تعتمد مبدأ الفوترة الجزافية. ونتج عن ذلك تحمّل الصندوق لمصاريف إضافية دون وجه حق بلغت 101,773 م.د خلال الفترة 2007-جوان 2014. وعلى سبيل المثال، تراوحت المبالغ المتكفل بها لفائدة 35 مضمونا اجتماعيا بين 15 أ.د و 38 أ.د.

وبالإضافة إلى ذلك، أفرز فحص عينة تضمّ 100 بطاقة استرجاع لمضموني المنظومة العمومية أنّه لم يتمّ التنصيص ضمن الوثائق المصاحبة لها على عدم صرف الأدوية بالصيدليات

التابعة للهيكل العمومية للصحة لما عدده 98 بطاقة استرجاع مما لا يمكن من التأكد من عدم انتفاع المضمونين الاجتماعيين المعنيين بالأدوية الموصوفة بصفة مضاعفة.

ومن جهة أخرى، لم يتولّ الصندوق إدراج آليات للمراقبة صلب التطبيقية تمكّن من التفتّح لبطاقات الاسترجاع التي يمكن أن يتم التكفل بها بصفة مضاعفة قبل تصفيها. وتمّ في هذا الشأن الوقوف على عمليّات تكفّل مضاعفة بمصاريف علاج في نفس التاريخ ولنفس المنتفع ومن قبل نفس مسدي الخدمة شملت 622 مضمونا اجتماعيا بقيمة جمليّة قدرها 60,477 أ.د. خلال الفترة 2011- جوان 2014. وأفاد الصندوق في ردّه أنّ سيتولّى القيام بمراقبة بعديّة لكلّ الحالات المتكفّل بها.

كما أدّى غياب الترابط بين تطبيقتي الخدمات الخاضعة للموافقة المسبقة واسترجاع المصاريف ومحدوديّة عملية المراقبة الطبية إلى عدم التفتّح إلى حالات التكفّل المضاعف بين الصيغتين المذكورتين. فقد اتّضح أنّ الصندوق تحمّل خلال الفترة المذكورة بصفة مضاعفة مصاريف تصوير بالأشعّة بقيمة 106,516 أ.د. واقتناء آلات مقومة للأعضاء بمبلغ 12,763 أ.د. في أجل لم يتعد الشهر.

وتبيّن من ناحية أخرى، أنّ الصندوق تكفّل خلال الفترة السابق ذكرها بمصاريف اقتناء آلات مقومة للأعضاء وتكاليف تصوير بالأشعّة في إطار منظومة استرجاع المصاريف ارتفعت تباعا إلى 15,759 أ.د. و 56,276 أ.د. سبق وأن تم رفض التكفّل بها في إطار الموافقة المسبقة. وتعهّد الصندوق بتحسين التطبيقية الإعلامية لتلافي هذه الإخلالات مستقبلا.

وفيما يتعلّق بالفوترة الذاتية من طرف الأطباء، لوحظ عدم تولّي الصندوق وضع ضوابط آليّة تمكّن من التفتّح لهذه الحالات. وتمّ في هذا الشأن الوقوف على تولّي أطباء فوترة خدمات صحية لفائدتهم أو لذويهم بما قيمته 21,796 أ.د. خلال الفترة 2012- جوان 2014 وذلك خلافا لمقتضيات الملحق عدد 7 من الاتفاقية القطاعيّة لأطباء الممارسة الحرّة ومجلة التزامات الطبيب. وأرجع الصندوق هذه الوضعية إلى عدم توقّر رقم المضمون الاجتماعي بسجل تعاقد الأطباء. وتدعو الدائرة الصندوق إلى القيام بالإجراءات اللازمة لاسترجاع هذه المبالغ التي تمّ صرفها دون وجه.

5- التصرف في المعارف البنكية والبريدية للمضمونين الاجتماعيين

مكّن النظر في حقوق النفاذ إلى تطبيقية التصرف في المعارف البنكية والبريدية للمضمونين الاجتماعيين من الوقوف على تولّي بعض الأعوان الجمع بين عمليّات الاستقبال وإدخال البيانات والمصادقة عليها سواء منها المتعلّقة بالإدراج للمرة الأولى أو بتغيير للمعرف البريدي أو البنكي أو بالحذف

بالنسبة لأكثر من 1.500 عملية. ومن شأن هذه الوضعية أن تفضي إلى التكفل دون وجه بمصاريف علاج.

وفي نفس السياق، تبين اعتماد معرفّات بنكيّة لأشخاص غير مسجلين بسجلات الصندوق ولا يتمتّعون بالتغطية الاجتماعية صرفت لهم مستحقّات مضمونين اجتماعيين آخرين. وقد تمّ في هذا الإطار استعمال نفس المعرف البنكي أو البريدي بالنسبة إلى أكثر من مضمون اجتماعي وذلك في أربع حالات في المركز المحلي بخير الدين في فترات متقاربة وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى صرف مبالغ دون وجه حقّ. ويدعى الصندوق إلى العمل على الفصل بين المهام المتنافرة في ما يتعلّق بالتصرّف في المعرفّات البنكية والبريدية وإجراء التحريّات اللازمة في الحالات المثارة.

III- التصرف في المنظومة العلاجية الخاصة

تمكّن المنظومة العلاجية الخاصة من التكلّف بالخدمات الصحيّة عن طريق تنسيق العلاج من طرف طبيب عامّ متعاقد يطلق عليه "طبيب العائلة" يتولّى توجيه المضمونين الاجتماعيين عند الاقتضاء إلى بقية مسديي الخدمات الصحيّة. وشهد عدد المنخرطين بهذه المنظومة، خلال الفترة 2008-2013، تطوّرًا بحوالي 57 % حيث مرّ من 275.496 منخرطًا إلى 432.391 منخرطًا. وارتفعت فواتير العلاج المستخلصة من 807 ألف فاتورة بما يناهز 12,540 م.د في سنة 2008 إلى 7,810 مليون فاتورة بمبلغ 212,532 م.د في سنة 2013. وشاب التصرف في هذه المنظومة نقائص تعلقت بإجراءات الانخراط وتنسيق العلاج وتصفية كشوفات مسديي الخدمات الصحيّة والتحكّم في مصاريف العلاج وإجراءات متابعة سقفه واستخلاص مبالغ تجاوزه.

أ- إجراءات الانخراط بالمنظومة الخاصة وتنسيق العلاج

خلافًا لمقتضيات الفصل 11 من الأمر عدد 1367 لسنة 2007 والفصل 15 من الاتفاقية القطاعية لأطباء الممارسة الحرة، تولّى الصندوق قبول انخراط أطباء اختصاص لممارسة الدور الموكل إلى أطباء العائلة حيث ارتفع عددهم من 344 طبيبًا في سنة 2008 إلى 500 طبيبًا في سنة 2013، تم لديهم تسجيل 4.198 و6.497 مضمونا اجتماعيا.

وتولى الصندوق تصفية عيادات أطباء العائلة ذوي الاختصاص وفقا للتعريفات التعاقدية الموافقة لكل اختصاص عوضا عن تطبيق التعريف المعتمدة بالنسبة للأطباء العاميين. وتطورت تبعًا لذلك كلفة العيادات بعنوان الأمراض العادية بأكثر من 350 % خلال الفترة 2008-2013 وفاقت 1,444 م.د في موفى جوان 2014. وكان بإمكان الصندوق تحقيق اقتصاد فيها بمبلغ 259,751 أ.د لو تم التقيد بالبنود التعاقدية.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يتولّ الصندوق تحديد الحالات الاستثنائية لتغيير طبيب العائلة خارج الآجال المنصوص عليها بالفصل 11 من الأمر سالف الذكر حيث تبين بخصوص 83.077 حالة تغيير أنّ 22,41 % منها قد تمت دون احترام الآجال الترتيبية مما يجعل الصندوق عرضة إلى مخاطر التكفل المضاعف بالمضمونين المعنيين في إطار منظومتين مختلفتين.

وتبين بالنسبة إلى احترام المسار العلاجي المنسق، أنّ الصندوق لم يضع إجراءات رقابية إدارية وطبية للتثبت في الحالات التي يتم فيها توجيه المريض من قبل طبيب العائلة إلى طبيب آخر يكون بدوره طبيباً عاماً عند الانتفاع بخدمات صحية خارجية عادية. وارتفعت الأعباء التي تحمّلها الصندوق بهذا العنوان خلال الفترة 2008-2014 أبريل إلى 3,682 م.د بعنوان أكثر من 105 ألف عيادة وعمل طبي. ويساهم التصرف على هذا النحو في إثقال كاهل المضمون الاجتماعي بأعباء مضاعفة تفضي إلى استفاد سقف العلاج المحدد بنسق أسرع.

ب- تصفية كشوفات أتعاب مسدي الخدمات الصحية

شابت عديد النقائص الإجراءات المتعلقة بمعالجة فواتير مسدي الخدمات الصحية إلى جانب آجال الخلاص.

1- معالجة فواتير مسدي الخدمات الصحية

لم يتمكّن الصندوق إلى موفى جوان 2014 من صياغة دليل إجراءات شامل يضبط قواعد التصرف في المنظومة الخاصة مما ساهم في تفشي تسجيل عديد الإخلالات، منها قيام نفس العون بإدراج بيانات الفواتير ومراقبتها والمصادقة الطبية عليها والإذن بخلاصها. وتتعلق هذه الوضعية بعملية تصفية فواتير بمبلغ 32,416 م.د في سنة 2013 و 21,797 م.د في سنة 2014⁽¹⁾ أي ما يمثل على التوالي نسبة 15,25 % ونسبة 26,21 % من جملة الدفوعات. ومن شأن ذلك أن يحول دون التفتن إلى بعض الأخطاء وتصحيحها.

وتبعاً لضعف إجراءات الرقابة الداخلية لدى الصندوق، فقد تولى خلال الفترة 2009-2013 خلاص ما يفوق 2,517 مليون فاتورة بمبلغ جملي قدره 78,430 م.د تعلق بمباشرة العلاج باستعمال سند علاج غير نافذ (حوالي 2,3 م.د) وباستعمال قرار تكفل بمرض مزمن منتهي الصلوحية (حوالي 2,6 م.د) وبعدم تسجيل إسم المنتفع بالخدمة على سند العلاج (حوالي 11,7 م.د) وبغياب التنصيص على عبارة "موجه من قبل طبيب العائلة" لكونها تجسّد احترام المسار العلاجي المنسق (حوالي 64,4 م.د).

⁽¹⁾ إلى غاية شهر أفريل 2014.

ومكنت الأعمال الرقابية من التأكد من أنّ هذه الفواتير التي تمّ رفضها بصفة آلية في مرحلة أولى تمّت الموافقة عليها يدويًا بصفة استثنائية في مرحلة لاحقة دون أن يتمّ ضبط إجراءات في شأنها ممّا لا يمكن من التأكد من مشروعية النفقات المتعلقة بها.

وفي غياب إجراءات في الغرض، تبين أنّ الصندوق تولى خلال الفترة 2009-2013 خلاص 1,005 مليون فاتورة بمبلغ 27,533 م.د رغم أنّها تتضمن عديد الأخطاء التي تستوجب رفض الخلاص وفقا لمقتضيات الاتفاقيات القطاعية⁽¹⁾ على غرار هوية المضمون الاجتماعي وصندوق الانخراط وتاريخ العلاج.

وجاء في ردّ الصندوق أنّه بصدد "تحيين التطبيقية الإعلامية لمنع أي تغيير في تواريخ العلاج مع العمل على إعطاء إمكانية للمسؤول عن الهيكل استثنائيا إمكانية تغيير بعض المعطيات في حالات سيتم حصرها".

ومن جهة أخرى، وخلافا لمقتضيات الاتفاقيات القطاعية للأطباء ومخابر التحاليل الطبية، تولى الصندوق خلال الفترة 2008-2014 خلاص مبلغ ناهز 1,105 م.د يتعلّق بما عدده 57.815 فاتورة بعنوان أعمال طبيّة وتحاليل بيولوجيّة تجاوزت الآجال التعاقدية لتقديمها منها 104 فاتورة تمّ تقديمها بتأخير تجاوز 12 شهرا. وترجع هذه الوضعية إلى غياب الضوابط الملائمة ضمن تطبيقية التصرف في المنظومة الخاصة، وهو ما يستوجب الإسراع في معالجتها ومباشرة إجراءات استرجاع المبالغ المدفوعة دون موجب.

وتجدر الإشارة إلى أن الصندوق تولى إثر توصّله بملاحظات فريق الرقابة إدراج التعديلات الضرورية في هذا الشأن أثناء المهمة الرقابية.

ومن ناحية أخرى، وفي غياب إجراءات محكمة تحول دون التكفل المضاعف بالأعمال الطبيّة والبيولوجيّة والكشف بالأشعة والتحاليل البيولوجية، تولى الصندوق خلاص 45.790 فاتورة بمبلغ ناهز 563 أ.د خلال الفترة 2008-2014 تعلّقت بمصاريف علاج مضاعفة دون عرضها على المراقبة الطبيّة المستندية. وتعهّد الصندوق بإخضاع هذه الحالات إلى المراقبة الطبية اللاحقة والمطالبة باسترجاع المبالغ التي وقع صرفها بدون موجب.

وفي سياق آخر، وخلافا لقرار وزير الصحة العموميّة المؤرّخ في غرة جوان 2006⁽²⁾، تبين أنّ الصندوق تحمّل خلال نفس الفترة 482 أ.د دون موجب بعنوان تكفّل مضاعف بعيادات وأعمال طبية

⁽¹⁾ الفصل 35 – فقرة 2 من الاتفاقية القطاعية لأطباء الممارسة الحرة.

⁽²⁾ المتعلق بضبط المصنف العام للأعمال المهنية التي يقوم بها الأطباء مثلما تم تنقيحه بالقرار المؤرّخ في 18 مارس 2008.

تمّ إنجازها في نفس اليوم، و1,626 م.د بعنوان عيادات وأعمال طبيّة تمّت فوترتها في غضون يومين متتاليين.

ولئن أفاد الصّندوق بأنّه تولّى إدراج التعديلات الضروريّة لتلافي هذه الإخلالات فإنّ الدّائرة توصي باسترجاع ما تم دفعه دون موجب عملا بالفصل 7 من الاتفاقية القطاعية الذي ينصّ على أن الصندوق لا يتكفل إلّا بمصاريف العلاج المسداة وفقا للمصنف العام للأعمال المهنية المذكور أنفا مع اتّخاذ التدابير اللازمة لتحميل مسؤولية مرتكبي هذه الممارسات.

وتبعا لغياب المقاربة بين سجّلي المنتفعين ومسدي الخدمات الصحيّة، تولّى الصّندوق خلال الفترة أبريل 2012 – جوان 2014 خلاص 10,096 أ.د لفائدة 84 طبيبا بعنوان الفوترة الذاتية لعيادات وأعمال طبية وذلك خلافا لمقتضيات مجلة واجبات الطبيب والاتفاقية القطاعيّة⁽¹⁾. وتبيّن أنّ حوالي 30 % من هذه العيادات لم تشفع بأي وصفة طبيّة. كما سجّل الأطباء المعنيون تجاوزا في سقف العلاج السنوي بلغ 13,653 أ.د، وهو ما يستدعي من الصندوق مطالبتهم بإرجاع المبالغ التي انتفعوا بها دون وجه والقيام بالإجراءات القانونية المستوجبة في شأنهم.

وفي خصوص خلاص مصاريف الأدوية، لم تمكّن إجراءات الرّقابة المعتمدة بالصّندوق من التفتّش خلال الفترة 2008-جوان 2014 للفواتير التي تخصّ نفس المنتفع ونفس الدّواء الموصوف من قبل طبيب واحد في نفس التاريخ والمقدّمة من قبل صيدليين مختلفين. وقد تعلّقت هذه الوضعية بعدد 5281 فاتورة بمبلغ 12,827 أ.د. ولئن تعهّد الصّندوق "بالتتبّث من محتوى الملفّات العلاجيّة للتأكّد من مشروعيّة ووجاهة هذا التكفل... والمطالبة تبعا لذلك بالمقابل المدفوع دون وجه حقّ" فإنّ الدّائرة توصي باستحداث إدراج التّعديلات المستوجبة ضمن التطبيقة منعا لمثل هذه التجاوزات مستقبلا.

2- آجال خلاص مسدي الخدمات الصحيّة

بهدف تقليص آجال خلاص مستحقّات مسدي الخدمات الصحيّة، شرع الصندوق منذ سنة 2009 في اعتماد حوامل الكترونية لكشوفات الأتعاب. وقد سجّلت المبالغ بهذا العنوان تطورا ملحوظا إذ مرّت من 37,506 م.د في سنة 2009 إلى 203,074 م.د في سنة 2013. وبالرغم من ذلك، سجّل خلاص مسدي الخدمات تجاوزا للآجال التعاقدية خاصّة منهم الأطباء حيث بلغ معدل إصدار الأذن بالدفع الفنيّة 69 يوما مقابل أجل حدّد بـ 15 يوما.

⁽¹⁾ الفصل 56 مكرر من الاتفاقية القطاعية لأطباء الممارسة الحرة مثلما تم إضافته بالملحق عدد 7 والذي دخل حيز التنفيذ منذ غرة أبريل 2012.

ونتيجة لغياب الاندماج بين سجليّ الكشوفات المحذوفة وقوائم الانتظار ضمن التّطبيق، قامت بعض المكاتب الجهوية بحذف 6.878 كشفا من القوائم المذكورة بمبلغ ناهز 13,209 م.د خلال الفترة 2009-2014. وأدّى ذلك إلى إيقاف احتساب آجال الخلاص وإلى التأثير على مصداقيتها. من ذلك لم يتم إعادة شحن وخلاص 120 كشفا بعنوان سنة 2009 إلّا في سنة 2010 ممّا أدّى إلى ارتفاع معدّل أجل الخلاص الفعلي إلى 171 يوما.

وتبيّن في نفس السّياق أنّ أعوان الصّندوق تولّوا حذف 7.762 كشفا خلال الفترة 2009-2013 بمبلغ 9,354 م.د⁽¹⁾ دون أن يتم إلى موفّي جوان 2014 إعادة شحنها وهو ما يؤثّر حتما على آجال الخلاص. وتستدعي هذه الوضعية إدراج التعديلات الضرورية صلب التّطبيق المعلوماتية بما يسمح بالإفصاح بتحديد الآجال الفعلية للخلاص.

ج- التحكّم في مصاريف العلاج وإجراءات متابعة سقفه واستخلاص مبالغ

تجاوزه

مكّنت أعمال الرقابة من الوقوف على ملاحظات شملت التحكّم في مصاريف العلاج وإجراءات متابعة سقفه واستخلاص مبالغ تجاوزه.

1- التحكّم في مصاريف العلاج

تضمّن الإطار التعاقدي عدّة آليات للتحكّم في مصاريف العلاج ومنها الدفتر الصّبي ومنظومة التبادل الالكتروني للبيانات مع مسدي الخدمات الصحية إلّا أنّ عدم تركيز هذه الآليات لم يساعد على التحكّم في هذه المصاريف.

ولوحظ غياب مؤشرات مرجعية تمكّن الصّندوق من متابعة كلفة العيادات غير المشفوعة بوصفات طبيّة. وتمّ بطلب من الفريق الرقابي تقدير كلفة العيادات المذكورة والتي تمّ خلاصها دون عرضها على المراقبة الطبيّة المستنديّة بما قيمته 46,666 م.د خلال الفترة 2008-جوان 2014 وهو ما يمثل حوالي 20 % من إجمالي العيادات والأعمال الطبيّة المفوترة.

وجاء في ردّ الصّندوق أنّه "يتمّ حاليا بالاشتراك مع ممثلي نقابة أطباء الممارسة الحرة دراسة مقترح الصندوق المتعلق بتجسيد matérialisation كل عيادة ليست مشفوعة بوصفة طبية كمرحلة أولى إلى حين الشروع في استغلال البطاقة المغناطيسية".

⁽¹⁾ المبالغ المطالب بها (montants demandés).

وشرع الصندوق منذ سنة 2010 في مسك "قائمة سوداء"⁽¹⁾ لبعض الأطباء بناء على أعمال المراقبة الطبية البعدية ونتائج بعض مهمات التفقد والتدقيق الداخلي ضمت 180 طبيباً في موفى جوان 2014. وفي غياب إجراءات محكمة لمتابعة مخرجات القائمة المذكورة قام الصندوق يدويا بصفة استثنائية خلاص 39.589 فاتورة خلال الفترة 2010-2012 بمبلغ 778,268 أ.د. وهو ما يمثل حوالي 70 % من الفواتير المرفوضة آلياً تبعا لإدراج الأطباء المعنيين ضمن القائمة السوداء.

وعلاوة على غياب إجراءات تضبط المهام المتنافرة وتحدّد حصريا قائمة الأعوان المخول لهم صلاحية الإذن بالخلاص اليدوي عبر الاستثناء المتاح للمراقبة الطبية وكيفية المصادقة على هذه العملية، بيّنت أعمال الرقابة مباشرة العديد من الأعوان الإداريين لهذه العملية حيث تولى 35 عوناً المصادقة الطبية بصفة استثنائية على خلاص 12.120 فاتورة بمبلغ 252,673 أ.د. وهو ما يمثل 30,61 % من عدد الفواتير الخالصة.

ومن جهة أخرى، أمكن للفريق الرقابي الوقوف على حالة 3.211 طبيباً تولوا خلال الفترة 2010-2012 فواتر 697.025 عيادة تنسحب عليها الضوابط الخاصة بالقائمة السوداء بقيمة 12,159 م.د. غير أنه تم خلاصها دون تفعيل أي إجراء رقابي طبي مستندي في شأنها. وترجع هذه الوضعية إلى غياب الإدراج الآلي لكل الأطباء الذين يتولون فواتر عيادات تنسحب عليها الضوابط الخاصة بالقائمة المذكورة⁽²⁾ مما حدّد من نجاعة إجراءات الرقابة الطبية. ونتيجة لذلك لم يتجاوز العدد الفعلي للمدرجين ضمن القائمة المذكورة نسبة 5,31 % من الشريحة المعنية.

وفي نفس السياق، تبين أنّ الإجراءات الحالية لمسك "القائمة السوداء" لا تمكّن من تغطية سوى 7,080 م.د. أي ما نسبته 15,2 % فقط من إجمالي العيادات غير المشفوعة بوصفها طبيّة وهو ما يرفع من مخاطر دفع أتعاب من طرف الصندوق دون موجب. وتبين في هذا الإطار، أنّ 13 طبيباً غير مدرجين ضمن القائمة المذكورة تمكّنوا كلّ في ما يخصه من استخلاص أكثر من 100 أ.د. بعنوان عيادات غير مشفوعة بوصفات طبية. وبلغت نسبة العيادات المستخلصة بهذا العنوان حوالي 90 % في بعض الحالات من إجمالي المستحقات.

وأفاد الصندوق إثر قيام الدائرة بموافاته بقائمة في الأطباء المعنيين، بأنّه تولى إحالة ملف أحد الأطباء المذكورين على القضاء وتعهد بدراسة باقي الحالات للقيام بالتبوعات اللازمة في شأنها.

⁽¹⁾ تهدف هذه القائمة إلى تدعيم إجراءات الرقابة الطبية قبل الخلاص.

⁽²⁾ يتمّ آلياً رفض خلاص كشوفات أتعاب الأطباء المعنيين في حالات العيادات المتفاربة ليوم واحد و 8 أيام و 10 أيام و 15 يوما للأمراض العادية وشهرا واحدا وشهرين و 3 أشهر للأمراض المزمنة.

وإزاء النجاعة المحدودة لاعتماد القائمة السوداء بالطريقة الحالية، توصي الدائرة بإعادة النظر في إجراءات مسكها وتحيينها والعمل على توسيع مجالها ليشمل مؤشرات أخرى على غرار أهمية العيادات غير المشفوعة بوصفها طبية كما توصي الدائرة بتثمينها في توجيه أعمال المراقبة الطبية والتفقد والتدقيق الداخلي.

2- متابعة سقف العلاج واستخلاص مبالغ تجاوزه

ارتفعت المبالغ التي تجاوزت سقف العلاج في موفى جوان 2014 إلى 143,728 م.د استأثر بحوالي 58 % منه 11 مكتبا جهويًا من ضمنها مكتب صفاقس الشمالية بمبلغ 17,408 م.د وارتفع عدد المضمونين الذين تجاوزوا سقف علاجهم السنوي من 99.287 مضمونا في سنة 2010 إلى 216.725 مضمونا في سنة 2013⁽¹⁾ أي ما يمثل على التوالي 30 % و 44 % من مجموع المنخرطين بالمنظومة الخاصة.

ولم يتوصّل الصندوق إلى اعتماد البطاقات الذكية بهدف التحكم الآلي في سقف العلاج رغم أنّ ذلك يشكّل المشروع المحوري للمخطط الإداري للإعلامية بعنوان الفترة 2009-2012 بكلفة تقديرية بقيمة 12,6 م.د. وللإشارة لا تمثل كلفة هذا المشروع سوى 9 % من جملة المبالغ التي تتجاوز سقف المصاريف في موفى جوان 2014.

ولئن وضع الصندوق بداية من سنة 2010 إجراءات تمكّن من إعلام المضمون الاجتماعي عند بلوغ مصاريف علاجه نسبة 80 % من السقف السنوي فإنّ المكاتب الجهوية للصندوق لم تتولّى خلال سنتي 2010 و 2013 مراسلة على التوالي سوى 18.738 مضمونا و 26.600 مضمونا أي ما يمثل تباعا 18,87 % و 12,27 % من جملة المضمونين المعنيين. ولم تتعدّ في سنة 2012 نسبة المضمونين الذين تمّت مراسلتهم 1,22 % ممّن تجاوزوا سقف علاجهم.

ونصّت هذه الإجراءات كذلك على أن يتولّى الصندوق إعلام طبيب العائلة بمنظوريه من المضمونين الذين استوفوا سقف العلاج السنوي وتمّ تأكيد هذا الإجراء بداية من أفريل 2012⁽²⁾ غير أنّ نسبة المراسلات الموجهة إلى أطباء العائلة تراجعت خلال الفترة المذكورة من 26,69 % إلى 9,25 % وذلك رغم الارتفاع المسجل في عدد المضمونين الذين سجلوا تجاوزا لسقف العلاج بأكثر من 118 %.

⁽¹⁾ عدد المضمونين الذين سجلوا تجاوزا في سقف علاجهم خلال كلّ سنة على حده.

⁽²⁾ الملحق عدد 7 للاتفاقية القطاعية المبرمة مع أطباء الممارسة الحرة من خلال إقرار تعليق خلاص عيادات الأمراض العادية لفائدة طبيب العائلة فور توصّل الصندوق بوصل استلام المراسلة الموجهة إليه .

وتخلّدت بذمة المضمونين الذين لم تصدر في شأنهم أية مراسلة مبالغ ارتفعت بعنوان السنوات 2010 و2012 و2013 على التوالي إلى 7,633 م.د و32,162 م.د و37,169 م.د.

وتعكس مختلف هذه المؤشّرات محدودية الإجراءات المعتمدة من قبل الصندوق في متابعة سقف علاج مضمونيه. لذلك تدعو الدائرة إلى إعادة النظر في هذه الإجراءات بما يمكن من إحكام تبليغ طرفي المنظومة العلاجية.

وبيّنت أعمال الرقابة أنّ الصندوق تحمّل خلال الفترة 2012- جوان 2014 مبالغ مالية ناهزت 1,450 م.د بعنوان 63.298 فاتورة تعلّقت بأطباء لم يلتزموا بالبنود التعاقدية⁽¹⁾ التي تنصّ على ضرورة التأشير على الوصفات الطبية بعبارة "سقف علاج مستنفذ" حتى يتولى بقية مسدي الخدمات الصحية استخلاص أتعابهم مباشرة من المنتفعين. وقد ساهم ذلك في تجاوز سقف العلاج من طرف 19.576 مضمونا اجتماعيا.

وتؤكّد الدائرة على متابعة الحالات المذكورة بما يمكن من المحافظة على حقوق الصندوق ومنظوريه. كما توصي الأطراف المعنية بالنظر في سبل إحكام تطبيق الإطار التعاقدى بما يجسّد شراكة فعلية للتحكم في كلفة العلاج.

كما تبين أنّ التحميل الخاطئ لمصاريف متابعة الحمل على سقف علاج الأمراض العادية لما عدده 16.152 مضمونا اجتماعيا أفرز تجاوزا في سقف العلاج بما يناهز 820 أ.د خلال الفترة 2010- جوان 2014. وأفاد الصندوق بأنّه تولّى تصحيح هذه الوضعية إثر تدخّل فريق الرقابة. وتوصي الدائرة الصندوق بمزيد تحسيس أعوانه ومسدي الخدمات الصحية بالتثبّت في الوصفات الطبية بما يحول دون مطالبة المضمونين الاجتماعيين بخلاص مبالغ غير مطالبين بها قانونا.

وأطلق الصندوق بداية من مارس 2014 حملة لاستخلاص المبالغ التي تتجاوز السقف والمقدرة بما يناهز 143,656 م.د خلال الفترة 2009-2013. وتمّت دعوة 281.000⁽²⁾ مضمون لتسوية وضعياتهم. وتبيّن في هذا الإطار، أنّ 25 % من جملة المبالغ التي تتجاوز السقف في موقّ جوان 2014 ترجع إلى سنوات 2011 وما قبلها وهو ما يقلص من حظوظ تحصيلها لإمكانية سقوطها بمفعول التقادم⁽³⁾. ولم يتولّ الصندوق إدراج تعديلات محاسبية بعنوان مخصّصات مدّخرات لتغطية المبالغ التي تجاوزت السقف والتي أدركها التقادم إلاّ بتاريخ 12 ديسمبر 2014 بمبلغ جملي قدره 30,273 م.د عند ضبط القوائم المالية لسنة 2013.

(1) الفصل 90 من الإتفاقية القطاعية المبرمة مع أطباء الممارسة الحرة.

(2) العدد الجملي للمضمونين الذين سجلوا تجاوزا في سقف علاجهم خلال الفترة 2009-2013.

(3) وفقا للفصل 24 من القانون عدد 71 لسنة 2004.

ولم يتوصّل الصندوق في موقّ جوان 2014 إلى إبرام سوى 108.750 التزاما بالدفع مكّن من جدولة 11,11 % من المبلغ الجملي لتجاوز السقف. ولم تتعدّد الاستخلاصات الفعلية 6,927 م.د أي بما يمثل فقط 4,82 %. وبالنظر في عينة تتكوّن من 939 مضمونا اجتماعيا انتفعوا بهذه الجدولة، تبين عدم تطابق بياناتهم المدرجة بتطبيقي التصرف في المنظومة الخاصة والاستخلاص وذلك نتيجة ورود كشوفات أتعاب مسدي الخدمات المتعلقة بهم بعد إبرام الجدولة. وتجاوز الفارق بالنسبة لحوالي 90 % من الحالات المذكورة 100 % من مبلغ الجدولة ليبلغ 1.079 د.

ومن جهة أخرى، بيّنت أعمال الرقابة ضعف الإجراءات المعتمدة في استخلاص مبالغ التسبقة الجزافية على الأدوية المتخلّدة بذمة المضمونين الاجتماعيين الذين لم يتجاوزوا سقف العلاج السنوي المخوّل لهم⁽¹⁾ حيث تحمّل الصندوق دون وجه جزءا من المعلوم التعديلي بما قدره 5,121 م.د. في موقّ 2013 علما وأنّ 50 % من هذه المبالغ سقطت بمفعول التقادم.

VI- التصرف في المنظومة العمومية

تمكّن المنظومة العلاجية العمومية المضمون الاجتماعي من الانتفاع بكل الخدمات الصحية التي تسديها في هياكل الصحة العمومية مقابل دفع معلوم تعديلي في حدود سقف سنوي ينتفع على إثره بالإعفاء التام من دفع أي مقابل. وتحمل كلفة العلاج على الصندوق وفقا لاتفاقيات سنوية تبرم مع وزارة الصحة العمومية.

ومكّنت أعمال الرقابة من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بكلفة العلاج وإجراءات الفوترة بالمنظومة العمومية وبالتكفل بعدد من الخدمات الصحية وبالتكفل بالمعلوم التعديلي وعلاج المعوقين.

أ- كلفة العلاج وإجراءات الفوترة بالمنظومة العمومية

تراجعت نسبة منخراطي المنظومة العمومية من 75,77 % في سنة 2008 إلى 62 % في سنة 2013. وفي المقابل، سجّلت الكلفة الجمليّة للخدمات الصحيّة بهذا العنوان تطوّرًا بنسبة 66 % حيث مرّت من 331,211 م.د في سنة 2007 إلى 549,797 م.د في سنة 2013 وهو ما يمثل حوالي 35 % من جملة الأعباء الفنية لأنظمة التأمين على المرض.

وتشمل الكلفة المذكورة الخدمات المفوترة في إطار السقف السنوي الجزافي التي ارتفعت خلال الفترة 2007-2013 من 222 م.د إلى 398 م.د غير أنه وخلافا للتوجهات الأولية لإصلاح نظام

⁽¹⁾ يتولّى الصيادلة استخلاص 30 % من مبلغ الفاتورة لدى المضمون الاجتماعي بعنوان تسبقة جزافية على المعلوم التعديلي و70 % لدى الصندوق.

التأمين على المرض لم يتمّ إلى موفى جوان 2014 إرساء نظام الفوترة حسب الكلفة الحقيقية للأعمال الطبية وتواصل العمل بنظام الفوترة بطريقة جزافية.

كما واصل الصندوق خلال الفترة المذكورة التعهد بمبالغ جزافية ارتفعت إلى 495 م.د⁽¹⁾ بعنوان المساهمة في مصاريف العلاج بالهياكل الصحية العمومية غير العاملة بنظام الفوترة بسبب التأخير الذي شهده تنفيذ برنامج تأهيل القطاع العمومي للصحة من طرف وزارة الصحة.

ولئن تم إحداث لجنة مشتركة تضم ممثلين عن وزارتي الشؤون الاجتماعية والصحة العمومية والصندوق لتقييم عملية الفوترة فإنّ دورها ظلّ محدودا حيث لم تلتزم بدورية جلساتها ولم تتولّ إعداد تقارير تقييمية مشفوعة باقتراحات عملية لتطوير عمليات الفوترة.

ومن جهة أخرى، تحمّل الصندوق خلال الفترة 2007-2013 كلفة الاستغلال الخاصة بمصحات الضمان الاجتماعي التي تشمل أعباء الأعوان والاهتلاكات وباقي نفقات التسيير بمبلغ فاق 397 م.د وذلك في غياب إطار قانوني منظم ومعطيات دقيقة حول الكلفة الحقيقية لمصاريف العلاج بهذه المصحات.

ب- التكفل بالخدمات الصحية

شملت أعمال الرقابة بعض الخدمات المتمثلة في خلاص علاج الحروق البليغة لدى مركز الإصابات والحروق البليغة بين عروس وحصص المعالجة بالأشعة والكشف بالأشعة.

ففي خصوص علاج الحروق البليغة تبين أنّ الصندوق تكفل خلال الفترة 2009-2013 بمصاريف مضاعفة دون موجب بلغت 2,2 م.د. وتعهد الصندوق في ردّه بالعمل على استرجاع المبلغ المذكور.

وفي ما يتعلق بحصص المعالجة بالأشعة، تولّى الصندوق خلال الفترة 2009-2013 خلاص مبلغ 1,467 م.د بعنوان علاج 818 منتفعا بحصص تجاوزت الحدّ السنوي الأقصى المسموح به طبيا والمضبوط بـ 50 حصة للمنتفع الواحد دون إخضاعها إلى الرقابة الطبية. واتضح أنّ 128 منتفعا تم التكفل بحصص لفائدتهم فاقت 100 حصة في السنة من بينها 10 حالات انتفعت بأكثر من 500 حصة بمبلغ ناهز 306 أ.د.

⁽¹⁾ يتم سنوياً صرف مبلغ جزافي إلى وزارة الصحة العمومية بعنوان "المساهمة في مصاريف العلاج بالهياكل الصحية العمومية غير العاملة بنظام الفوترة".

ومن جهة أخرى، بيّنت أعمال الرقابة ضعف الإجراءات المعتمدة لدى الصندوق للتوقي من حالات التكفل المضاعف بنفس العمل الطبي لنفس المنتفع تبعا لفوترته من قبل مؤسسة صحية عمومية وأخرى خاصة في آن واحد. من ذلك تمّ الوقوف خلال الفترة 2011-2014 على حالات تكفل مضاعف بأعمال كشف بالأشعة خلال نفس الشهر ولفائدة نفس المنتفعين تمّ إنجازها بهيكل عمومية للصحة بمبلغ 942,312 أ.د من جهة وبالقطاع الخاص بمبلغ 1,477 م.د من جهة أخرى. كما تمّ الوقوف على التكفل بمصاريف عمليات جراحية لما عدده 10 مضمونين اجتماعيين بمبلغ 61,3 أ.د بصفة مضاعفة في نفس التاريخ خلال الفترة 2010-2013.

وتوصي الدائرة بإخضاع هذه الخدمات إلى المراقبة الطبية بهدف التحقق من جدواها وإنجازها الفعلي ممّا يحول دون وقوع تجاوزات في شأنها.

ج- التكفل بالمعلوم التعديلي وعلاج المعوقين

بلغت الأعباء التي تحملها الصندوق بعنوان التكفل بالمعلوم التعديلي في الهياكل الصحية العمومية 5,237 م.د خلال الفترة 2007-2013 يتعلق أكثر من 95 % منها بمنخرطي المنظومة العمومية المصابين بأمراض مزمنة وثقيلة.

وفي غياب قائمة في الأعمال الاستشفائية المتصلة بعلاج الأمراض المذكورة، تحمل الصندوق مصاريف بعنوان معلوم تعديلي يتعلّق بأعمال لا صلة لها بالأمراض المذكورة بمبلغ 4,381 م.د بعنوان إقامات استشفائية وبمبلغ 825,619 أ.د بعنوان عمليات ولادة وبمبلغ 222,881 أ.د بعنوان علاج الحروق البليغة.

ومن جهة أخرى، تحمل الصندوق الكلفة الكاملة لعلاج المعوقين بالهيكل الصحية العمومية⁽¹⁾ خلال الفترة 2009-2013 بمبلغ 80,070 م.د في غياب إجراءات رقابية للتثبت من مشروعية استعمال بطاقة الإعاقة. من ذلك تمّ الوقوف على فوتر مصاريف علاج لأشخاص يحملون هويات مختلفة واستنادا إلى نفس رقم بطاقة الإعاقة. كما تمّ الوقوف على استعمال بعض هذه البطاقات أكثر من 300 مرّة في السنة الواحدة فضلا عن معاينة حالات أخرى تمت فوتر الخدمات المتعلقة بها وفقا لأرقام غير مدرجة بالسجل المعتمد من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية.

⁽¹⁾ وفقا للقانون التوجيهي عدد 83 لسنة 2005 المؤرخ في 15 أوت 2005 والمتعلق بالتهوض بالأشخاص المعوقين وحمايتهم.

وتوصي الدائرة الصندوق ووزارة الإشراف والهياكل العمومية للصحة بالتنسيق في ما بينها لضبط قاعدة بيانات موحّدة لحاملي بطاقات الإعاقة بما يحدّ من مخاطر تحمّل مصاريف دون موجب.

٧- الخدمات الخاضعة للموافقة المسبقة

أفضت الأعمال الرقابية في هذا الخصوص إلى وجود إخلالات تعلقت بالتكفل بالأمراض الثقيلة والمزمنة وبالانتفاع بالحقوق المكتسبة وبالتصرف في الأدوية الخصوصية.

أ- التكفل بالأمراض الثقيلة والمزمنة

تطوّر عدد قرارات التكفل بمرض مزمن من 270.055 قرارا لفائدة 205.541 منتفعا في سنة 2008 إلى 1.079.352 قرارا لفائدة 770.790 منتفعا في سنة 2013.

وتبيّن من خلال النظر في 60 ملف تكفل خلال الفترة 2011-2014 جوان 2014 تعهد بها المركز المحلي بخير الدين أنّ 27 ملفا منها لا تتوفّر بها بعض الوثائق الطبية الضرورية المنصوص عليها بدليل الإجراءات على غرار الوصفات والتحاليل الطبيّة بالإضافة إلى عدم القيام بكل الإجراءات الطبية اللازمة للتأكد من صحة عملية التكفل. ولا تساعد هذه الوضعية على التأكد من صحة عملية التكفل وأحقية المنتفعين بالمبالغ المدفوعة لهم.

أمّا فيما يتعلّق بالمراقبة الطبيّة، فقد أسند الصندوق 11.452 قرارا خلال الفترة 2011-جوان 2014 دون إخضاع الملفات المتعلّقة بها إلى عملية المراقبة الطبية. وتعهد الصندوق في ردّه بإجراء تدقيق شامل في هذا الشأن.

وبخصوص المراقبة الطبية لبطاقات استرجاع مصاريف الأمراض الثقيلة والمزمنة والتي تهدف إلى التثبت من توفر جميع مؤيدات الأعمال الطبية ومن مدى ارتباط الأدوية بالمرض المعني، تبيّن أنّ الصندوق قام خلال الفترة 2011-2012 بخلاص 466.311 بطاقة بمبلغ 49,7 م.د دون إخضاعها للمراقبة الطبية منها بطاقات يفوق مبلغها 1.000 د. وقد أفاد الصندوق في هذا الخصوص بأنّ البطاقات المعنية تتعلّق بعلاج استثنائي.

وتولّى الفريق الرقابي طلب رأي طبيب مستشار بالصندوق في خصوص عينة شملت 50 بطاقة استرجاع مصاريف. وقد تضمّن رأيه عدم ارتباط الدواء الموصوف بالمرض المزمن مما كان يتعيّن معه تطبيق نسب التكفل الخاصة بالأمراض العادية عوضا عن تلك الخاصة بالأمراض الثقيلة

والمزمّنة. وقد تحمّل الصندوق جراء ذلك مصاريف إضافية كان في غنى عنها. وأفاد الصندوق أنّه يجري حالياً التثبيت في الحالات التي تمّت إثارتها وسيتم في حال ثبوتها اتخاذ ما يتعين من إجراءات قصد تجنب حدوثها مستقبلاً.

وتّمّ الوقوف من خلال فحص البيانات المضمّنة بالتطبيقية المعلوماتية الخاصة بالأمراض الثقيلة والمزمّنة والمتعلّقة بالفترة 2011-2014 على 190.543 ملفاً تمّ بخصوصها قيام نفس العون بالجمع بين مختلف مراحل عمليّة التكفل والمتمثلة في إدراج البيانات والدراسة الإدارية والمراقبة الطبية والمصادقة. وتفسّر هذه الوضعية بتعوّد الأعوان على تبادل كلمات العبور وذلك خلافاً لمذكرة العمل عدد 17 لسنة 2009 حيث تمّ استعمال 38 معرف شبكة للنفاذ للتطبيقية بواسطة كلمة عبور واحدة وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى التكفل بمصاريف علاج دون وجه حق مع صعوبة تحميل المسؤولين المنجرة عن ذلك. واتضح أيضاً تولى أعوان إداريين المصادقة الطبية على 199.453 مطلب تكفل في الفترة 2011-2014 جوان 2014 ممّا لا يمكن من التأكّد من صحّة عملية التكفل.

ب- الانتفاع بالحقوق المكتسبة

خلافاً لمقتضيات الفصل 35 من الأمر عدد 1367 لسنة 2007 تواصل انتفاع منظوري الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية بالتكفل بالأمراض طويلة المدى بعد انقضاء الفترة الانتقالية لهذا التكفل والمحددة بسنة واحدة وذلك حسب نفس الشروط ونسب التكفل الجاري بها العمل قبل دخول الأمر المذكور حيز التنفيذ. وقد تحمّل الصندوق بهذا العنوان مبلغاً قدره 150 م.د. شمل 77.000 مضمون إلى موفى جوان 2014.

وتبيّن فضلاً عن ذلك أنّ الصندوق قام بمنح إمكانية التمتع بالحقوق المكتسبة دون وجه حق إلى 84.665 منخرطاً من الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية ظهرت أمراضهم بتاريخ لاحق لدخول النظام حيز التنفيذ وذلك خلافاً لمقتضيات الفصل 34 من الأمر سالف الذكر وخرقاً لمبدأ المساواة بين المضمونين الاجتماعيين.

وتبيّن في سياق متّصل، أنّ الصندوق تكفّل خلال فترة 2011-2014 لفائدة المضمونين المنتفعين بالحقوق المكتسبة بخدمات صحية مقدّمة من طرف أطباء غير متعاقدين بمبلغ 2,458 م.د. وبمصاريف إقامات استشفائية لدى مصحات خاصة غير متعاقدة معه بقيمة 167,687 أ.د.

كما اتّضح تمّتّع 1.134 منخرطاً بالمنظومة الخاصّة بامتياز الحقوق المكتسبة دون وجه حق حيث صرف لفائدتهم مبلغ 1,1 م.د. وذلك خلافاً لمقتضيات الفصل 34 سالف الذكر الذي ينصّ على ضرورة الانخراط بمنظومة استرجاع المصاريف للتمتع بهذه الحقوق. وإثر تدخّل الفريق الرقابي بادر

الصندوق بإيقاف انتفاع هذه الفئة بامتياز الحقوق المكتسبة مقابل تمكينها من تغيير صيغة التكفل خارج الأجل القانونية حتى تتاح لها فرصة المحافظة على حقوقها.

ج - التكفل بالأدوية الخصوصية

تم بعد إحداث الصندوق مراجعة إجراءات التكفل بالأدوية الخصوصية⁽¹⁾ قصد توحيدها وتقليص آجال النظر في مطالب التكفل بها. وتنظر اللجان الطبية في هذه المطالب وتتولى إصدار قرارات التكفل التي يتم توجيهها إلى مصحات الضمان الاجتماعي بالعمران وسوسة وشفافس. وبلغت الأعباء المتعلقة بهذه الأدوية في سنة 2013 ما قيمته 327,992 م.د وهو ما يمثل حوالي 20 % من جملة الأعباء الفنية لأنظمة التأمين على المرض للصندوق.

واتضح أنّ الصندوق يتولى خلاص كلفة الأدوية الخصوصية دون مقارنة كميات الأدوية المكتتاة من قبل المصحات المذكورة بالكميات المضمنة بقرارات التكفل. ولا تمكن هذه الوضعية من ترشيد عملية الاقتناء كما لا تسمح بالمحافظة على الموارد المالية للصندوق خاصة في غياب إطار تعاقدى يسمح بإحكام التصرف في هذه الأدوية.

وتبين من جهة أخرى أن الصندوق لا يقوم بمتابعة استهلاك الأدوية الخصوصية ممّا يحول دون التأكد من تسليمها لفائدة مستحقيها ووفقا للكميات المنصوص عليها بقرارات التكفل.

وقصد التثبت في عملية التصرف في مخزون الأدوية الخصوصية بمصحة العمران قام الفريق الرقابي برقابة ميدانية بتاريخ 12 جوان 2014 أفرزت نقصا في المخزون قدر بمبلغ 37 أ.د. كما اتضح وجود مخزون من الأدوية الخصوصية بالمصحة المذكورة بقيمة 47 أ.د انتهت مدة صلوحيتهما. وبعد التثبت مع مصالح المصحة المذكورة تبين أنّ هذه الأدوية مخصصة لطلبات مشخصة باسم المنتفع لم يتم تسليمه إياها إما لوفاته أو لأسباب أخرى.

كما تمّ من خلال عمليات تدقيق قام بها فريق الرقابة بمصحة شفافس، الوقوف على نقص في مخزون الأدوية الخصوصية بمبلغ قدره 9,491 أ.د. وبرّر رئيس مصلحة الصيدلية بنفس المصحة هذا النقص بتسليم بعض الأدوية على وجه الخطأ أو بوجود أخطاء عند تسجيل كميات الأدوية بالمنظومة الإعلامية أو عند تسليمها إلى المرضى.

⁽¹⁾ تشمل الأدوية الخصوصية الأدوية الضرورية والحياتية غير المدرجة ضمن القائمة المعتمدة من طرف المستشفيات العمومية والتي يتم وصفها بعنوان بعض الأمراض على غرار أمراض السرطان ونقص المناعة وهرمونات النمو والتهاب الكبد.

وتوصي الدائرة بضرورة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتفادي هذه الإخلالات وبإحكام التصرف في الأدوية الخصوصية خاصة أمام ارتفاع كلفتها.

*

* *

تمّ تركيز نظام التأمين على المرض المحدث في سنة 2004 لإصلاح منظومة التغطية الصحية سواء من حيث صيغ الانتفاع بخدماته أو الهياكل المتدخّلة في إدارته. وامتدّ دخوله حيّز التنفيذ على أكثر من ثلاث سنوات تمّ خلالها سنّ مجموعة من النصوص الترتيبية في الغرض.

وانطلق الصّندوق منذ شهر جويلية 2007 في إسداء الخدمات لمنظوريه دون تفعيل بعض الشروط الأولية الضرورية لهذا الإصلاح ومنها أساسا تأهيل القطاع العمومي للصحة وإرساء نظام الفوترة حسب الكلفة الحقيقية وتكوين قاعدة بيانات موحّدة حول المنتفعين ومندمجة مع قواعد البيانات لدى كلّ من الصّندوق الوطني للضّمان الاجتماعي والصّندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية بالإضافة إلى تطوير نظام للتبادل الإلكتروني للبيانات مع مسدي الخدمات الصحية واستغلال البطاقة الصحية الذكية وتجسيم مشروع الدفتر الصحي المشخص إلى جانب صياغة بروتوكولات علاجية وطنية.

وحدّ تعدّد الإشكاليات المتصلة بتطبيق الإطار التشريعي والتعاقدي من توقّف الصندوق في إحكام التصرف في نظام التأمين على المرض، حيث أدّى عدم ضبط معايير الانتفاع بالحقوق المكتسبة والاستجابة لوضعيات اجتماعية متأكّدة في غياب إطار قانوني ينظّمها مثل التكلّف بمصاريف أدوية الأمراض الثقيلة والمزمنة غير المتوقّرة بالهياكل الصحية العمومية والتكلّف بالأدوية الخصوصية إلى تضخّم الأعباء الفنية للصندوق.

وإضافة إلى النقائص المذكورة، انعكست إخلالات مختلفة أخرى سلّبا على مستوى التصرف في الصّندوق، منها عدم استكمال أدلة الإجراءات وتطوير الضوابط الضرورية ضمن التطبيقات المعلوماتية لإحكام التكلّف بالخدمات وعدم نجاعة أساليب متابعة سقف العلاج واستخلاص المبالغ التي تجاوزته فضلا عن عدم توفر جرد شامل لملفات انخراط مسدي الخدمات الصحية وضعف إجراءات الرقابة الطبية وعدم احترام آجال الخلاص. وقد حدّت كلّ هذه النقائص من إحكام الصندوق لإدارة نظام التأمين على المرض وهو ما حمّله مصاريف دون موجب كان لها أثر سلبي مباشر على توازناته المالية.

ولتفادي التّفاصّ المشار إليها بهذا التقرير، توصي الدّائرة الصّندوق وبقية الأطراف المتدخّلة في إدارة نظام التّأمين على المرض، باتّخاذ الإجراءات اللاّزمة لتطوير نظامه المعلوماتيّ من خلال إحكام التصرّف في سجلّات المنتفعين ومسدي الخدمات الصحيّة والأدوية مع وضع آليّات فعالة للتحكّم في قواعد افتتاح الحقّ في العلاج وكلفته فضلا عن إعادة النظر في التطبيقات المستعملة للتصرف في نظام التّأمين على المرض.

وإذ تؤكّد الدّائرة على وجوب احترام شروط وإجراءات الانتفاع بخدمات التّأمين على المرض فإنّها توصي بوضع حدّ لتواتر الاستثناءات ومنها على وجه الخصوص تدخّلات اللّجنة الاستشاريّة لتطبيق أنظمة الضّمان الاجتماعي بما يمكّن من تكريس مبادئ الشفافيّة والمساواة وتكافؤ الفرص. كما يتعيّن على الصّندوق مواصلة متابعة الإخلالات التي نجم عنها تحمّله لمصاريف بدون موجب ومساءلة المسؤولين عنها وفق ما ينصّ عليه الإطار القانوني الجاري به العمل في المجال.

وتوصي الدّائرة بتعميم أدلّة الإجراءات لكلّ الخدمات المتكفّل بها وبإحكام أساليب المراقبة الطّبيّة وتدعيم آليّات السّلامة المعلوماتيّة بما يضمن حسن التصرّف في المنظومات العلاجيّة الثلاث والخدمات الخاضعة للموافقة المسبقة وإضفاء الشفافيّة اللاّزمة على أعمال الصندوق.

ويهدف تحسين جودة الخدمات، يتعيّن على الصّندوق احترام الآجال والتعريفات التعاقدية والإسراع في اعتماد مشروع البطاقة المغناطيسيّة بما يعزّز قدرته على إحكام المتابعة الحينيّة لأوجه التّكفّل وتلافي الإخلالات الممكنة خاصّة منها المتعلقة بمتابعة مصاريف العلاج واستخلاص المبالغ التي تتجاوز السقف المحدّد.

وإزاء اختلال التوازنات الماليّة لنظام التّأمين على المرض بسبب تضخّم مصاريف العلاج، وتشعّب صيغ التّكفّل وتعدّد الإشكاليّات المطروحة سواء المتصلة منها باستخلاص مستحقّات الصندوق لدى صندوق الضمان الاجتماعي أو بتطبيق الإطار التعاقدية أو بالعلاقة مع المضمونين الاجتماعيين، على غرار الترفيع في التعريفات التعاقدية وفي السقف السنوي للعلاج، توصي الدّائرة باستحداث أعمال المجلس الوطني للتّأمين على المرض في مجال تقييم هذا النظام ومراجعة محتواه بما يكفل استدامة إسداء خدمات الصندوق.

ردّ وزارة الشؤون الاجتماعية

ستتولّى وزارة الشؤون الاجتماعية تدارك الإخلالات والنقائص التي تمّ تضمينها بتقرير دائرة المحاسبات المتعلّق بالصندوق الوطني للتأمين على المرض والعمل على تجسيم ما تضمنه من مقترحات بالتنسيق عند الاقتضاء مع الصندوق المعني.

ردّ الصندوق الوطني للتأمين على المرض

يفسّر تطوّر عجز النظام بارتفاع مصاريف الأمراض الثقيلة أو المزمنة والأدوية الخصوصية بالإضافة إلى ارتفاع كلفة الخدمات الصحية في القطاع الخاص.

ومثلما تمت الإشارة إليه بالتقرير فقد ارتفع عدد المنتفعين بقرارات التكفل بمرض ثقل أو مزمن ساري المفعول من 205541 في سنة 2008 إلى 689665 في سنة 2012 أي بنسبة تطور بلغت 235 % وتطور عدد قرارات التكفل بمرض مزمن سارية المفعول من 270055 قرارا في سنة 2008 إلى 956006 في سنة 2012 أي بنسبة 254 %.

وبالنسبة لاستخلاص المساهمات الراجعة للصندوق الوطني للتأمين على المرض من لدن صندوق الضمان الاجتماعي تم عقد جلسات عمل مع مسؤولي الصندوقين وقد تعهد الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية الذي يحظى بالنصيب الأكبر من الدين بدفع المساهمات موضوع الدين على أقساط. ولئن لم يتوصل الصندوق إلى حد هذا التاريخ بأي مقترح في الغرض بعنوان المبالغ الأنف ذكرها، فإنه سيتم مواصلة العمل مع الصندوقين المذكورين بغية إيجاد آلية لاستخلاص المساهمات.

- منظومة استرجاع المصاريف

- بالنسبة لتجاوز التعريفات التعاقدية، قام الصندوق على إثر ملاحظات الفريق الرقابي بتفعيل مقتضيات المذكرة الصادرة في الغرض عن إدارة العلاقات التعاقدية والرامية إلى لفت نظر كل مسدي خدمة متجاوز للتعريفات التعاقدية والحرص على إيجاد الآليات اللازمة للمتابعة واتخاذ التدابير الضرورية عملا بالاتفاقيات والقوانين العامة في الغرض.

كما يذكر الصندوق بفحوى إجابته على التقرير الأولي بأن تتولى دائرة المحاسبات إعلام العمدات والتمثيلات المهنية بفحوى الملاحظات التي أفرزتها الأعمال الرقابية والمتعلقة بتجاوز بعض المهنيين للتعريفات التعاقدية مع العلم وأنّ الصندوق قام باتخاذ إجراءات تمكّن من إعلام الأطباء بالتجاوز المذكور خاصة على مستوى منظومة الطرف الدافع.

وبالنسبة للتكفل بمصاريف العلاج لفائدة مضموني المنظومة العلاجية الخاصة، يمكن الصندوق منظوريه من استرجاع مصاريف الخدمات الصحية المسداة في إطار المنظومة العلاجية الخاصة في صورة احترام المسار المنسق للعلاج وهي وضعية وإن كانت في الظاهر مخالفة لأحكام الأمر عدد 1367 المؤرخ في 11 جوان 2007 الذي نص على القاعدة العامة للتكفل ولم يميّز بين قواعد الانتفاع بالخدمات الصحية في المنظومة العلاجية الخاصة وآلية التكفل المعمول بها في إطار هذه الصيغة حيث أن صيغة الطرف الدافع هي امتياز يمنح للمضمون الاجتماعي الذي يختار المنظومة العلاجية الخاصة، أي المسار المنسق للعلاج إلا أنه وفي صورة عدم انتفاعه بهذه الصيغة لأي سبب من الأسباب (رفض الطبيب أو الصيدلي أو أي مسدي خدمة آخر) فإنّه لا يمكن حرمانه من التداوي وفق صيغة استرجاع المصاريف شريطة احترامه للمسار المنسق للعلاج المنصوص عليه بالأمر المذكور.

ولا ينفي تمكين المضمون الاجتماعي من استرجاع المصاريف مخالفة مقدّمي الخدمات الصحية لالتزاماتهم التعاقدية، إلا أنه من غير المنطقي حرمان المضمون الاجتماعي من استرجاع المصاريف نتيجة إخلالات تعاقدية قام بها الطبيب خاصة وأنّ المضمون الاجتماعي يجد الكثير من الحرج في إلزام طبيبه المباشر بالعمل بصيغة الطرف الدافع نظرا لخصوصية العلاقة بين الطبيب والمريض عموما. إلا أنه وفي صورة تقدّم المضمون الاجتماعي بعريضة في الغرض فإنّ الصندوق يتدخل من أجل حمل مقدّم الخدمة الصحية على العمل بصيغة الطرف الدافع.

على أنه تمّ الشّروع في إعادة تنظيم نظام التأمين على المرض باعتبار النتائج المتوصّل إليها بتشريك جميع الأطراف.

وبالنسبة للتّكفل بمصاريف أدوية علاج الأمراض الثقيلة والمزمنة حسب صيغة استرجاع المصاريف بالنسبة لمضموني المنظومة العمومية، تمت مراسلة وزارة الإشراف ووزارة الصحة في الغرض بحيث تم التوصل إلى حل يتم بمقتضاه إما توظيف هذه المصاريف في تدعيم الصيدليات العمومية التي يفترض، حسب الاتفاقيات المبرمة في الغرض، توفير العيادة الصحية والأدوية المترتبة عنها إلا أنه لم يتم تجسيم هذا الهدف خلال الفترة 2012-2014 بموجب عدم التزام الهياكل الصحية بعدم إصدار بطاقات استرجاع المصاريف بعنوان أدوية الأمراض المزمنة.

وتبعاً لذلك تضمنت الإتفاقية في سنة 2015 إيقاف العمل بهذا الإجراء بتاريخ 31 ديسمبر 2015.

وتعتمد عملية تصفية بطاقات استرجاع مصاريف العلاج على الرأي الطّبيّ إلا أنه نظراً لتفاقم عدد الملفات التي يتم عرضها على الطبيب المستشار بمختلف المراكز الجهويّة والمحلية تم إرساء ضوابط تستند على المراجع الطبية في الغرض وتم إدراج هذه الضوابط الطبية بالتطبيقات الإعلامية "PARAMETRAGES".

وبالاستناد على هذه المراجع، يتم إخضاع بطاقات استرجاع المصاريف إلى عملية مراقبة طبية آلية مما يمكّن من إبداء الرأي الطبي دون عرض الملف على الطبيب المستشار.

مع الإشارة إلى أنه تمّ التخلّي عن إجراء إخضاع بطاقات استرجاع مصاريف العلاج التي تجاوز مبلغها 140 د أو قيمة أدويتها 70 د للمراقبة الطبية بصفة آلية في إطار مراجعة الضوابط الطبية بالتطبيقات الإعلامية.

وتَمَّ اللجوء إلى الأطباء المباشرين المؤقتين أمام تضاعف عدد الملفات المعروضة على أنظار المراقبة الطبية وذلك بهدف تقليص آجال الملفات، هذا وإن الصندوق يعمل حالياً على تفادي هذه الوضعية من خلال انتداب أطباء مستشارين كامل الوقت وإيقاف التعامل مع الأطباء المؤقتين بداية من سنة 2016.

- المنظومة العلاجية الخاصة

تم في مرحلة أولى، إيقاف تسجيل مضمونين اجتماعيين جدد لدى أطباء الاختصاص ويرجع هذا الاختيار إلى بداية فترة إرساء النظام الذي استوجب اتخاذ إجراءات استثنائية تمكّن عامة مسدي الخدمات من الانخراط في النظام الجديد بداية من سنة 2011. وستتم تسوية وضعية المضمونين الاجتماعيين المسجلين سابقاً لدى أطباء الاختصاص في مرحلة ثانية وقد قام الصندوق بحملة لإصلاح هذه الوضعية إضافة إلى اعتماد الأتعاب التعاقدية الخاصة بطبيب العائلة عند قيام الطبيب المختص بهذا الدور.

وتم العمل على إعداد إستراتيجية في مجال رصد الإخلالات والحد من ظاهرة التجاوزات وذلك من خلال عقد جلسات عمل تشمل مختلف الإدارات في إطار تنسيق الجهود لتدعيم وتسريع نسق الإصلاح حيث تم وضع معايير متابعة وتحيين التطبيق الإعلامية علاوة على إرساء لجان جهوية لمتابعة ورصد التجاوزات على أن الصندوق شرع في عملية تقييمية شاملة على هذه المنظومة بما سيمكن من تفادي هذه الوضعيات مستقبلاً.

- المنظومة العمومية

إنّ خلاص الكشوفات والأعمال الطبية المسداة لمنظوري الصندوق بالمؤسسات الصحية حسب الكلفة الحقيقية للأعمال هو مطلب دائم للصندوق وتم تجديده دورياً بمناسبة المناقشة السنوية الأخيرة بخصوص اتفاقية فوترة الخدمات مع الهياكل الصحية الإستشفائية

العمومية إلا أن وزارة الصحة لم تتمكن من إرساء نظام الفوترة حسب الكلفة وتواصل العمل بالمبالغ الجرافية.

أما بالنسبة لتسجيل فواضل على مستوى استهلاك السقف بالنسبة لبعض المؤسسات وتراكم الفواتير بالنسبة لمؤسسات أخرى، فإنّ هذا التوزيع يندرج في إطار صلاحيات وزارة الصحة التي تتولى توزيع المبالغ المخصصة لكل مؤسسة.

أما بخصوص تكفل الصندوق بتمويل ميزانية مصحات الضمان الاجتماعي، فذلك يتم في إطار الاتفاق المبرم في سنة 2004 بين وزارة الإشراف والأطراف الاجتماعية حيث ورد بالفقرة الخاصة بمصحات الضمان الاجتماعي ما يلي " أكد الطرفان على مكاسب المضمونين الاجتماعيين في الضمان الاجتماعي واتفقا على الإبقاء على مصحات الضمان الاجتماعي كجزء لا يتجزأ من المنظومة العلاجية في القطاع العمومي وتحت إشراف وزارة الشؤون الاجتماعية والتضامن حتى تواصل أداء رسالتها النبيلة لفائدة كافة المضمونين الاجتماعيين " .

وبالنسبة لدعم إجراءات الرقابة، يتمّ العمل حالياً على إرساء آليات المتابعة والتقييم الداخلية. فبالإضافة إلى تدعيم التأطير بهياكل التدقيق الداخلي والتفقد الإداري والفني، تم سد الشغور على مستوى وحدة السلامة المعلوماتية وتكليف طبيب مدير مركزي بوظيفة التنسيق بين مختلف الوحدات المعنية بالتأمين على المرض.

وعلاوة على ذلك تم وضع ضوابط متابعة " PARAMETRAGES " وتحديد برنامج عمل لإرساء لوحات القيادة وسيتم العمل على تفعيل العمل بمنظومة " ايكوستات " وتعميم استعمالها أو ما يعادلها.

هذا وسيتمّ الحرص على التنسيق مع مختلف الأطراف المتدخلة قصد تطبيق التوصية المتعلقة بإرساء نظام الفوترة حسب الكلفة الحقيقية بالتنسيق مع وزارة الصحة وتعميمه على كافة الهياكل الصحية العمومية وضبط قاعدة بيانات موحدة لحاملي بطاقات

الإعاقة بالاشتراك مع وزارة الشؤون الاجتماعية وتدعيم إجراءات المراقبة الطبية بما يحدّ من مخاطر تحمل مصاريف دون موجب.

وبالنسبة للانتفاع بالحقوق المكتسبة، فقد تم في إطار الاتفاق المبرم في سنة 2004 بين وزارة الإشراف والأطراف الاجتماعية، حيث ورد بالفقرة الخاصة بالحقوق المكتسبة ما يلي " أكد الطرفان على أن مشروع الإصلاح جاء لتحسين الخدمات الصحية المسداة لمختلف أصناف المضمونين الاجتماعيين واتفقا بالتالي على المحافظة على الحقوق المكتسبة لكل القطاعات المعنية في مجال التغطية الصحية "، مع التأكيد على حرص الصندوق على إرساء ضوابط معلوماتية بالنسبة للمنخرطين الذين نشأت أمراضهم بتاريخ لاحق لدخول النظام حيز التنفيذ يحدّ من هذه الإخلالات.

وبالنسبة إلى إحكام التصرف في الأدوية الخصوصية المتكفل بها ومتابعة الاستهلاك ومقاربة كميات الأدوية المقتناة بالكميات المضمنة بقرارات التكفل، فقد تمّ بتاريخ 18 سبتمبر 2015 إمضاء اتفاقية مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حول التصرف في الأدوية الخصوصية والمستلزمات الطبية والمواد الصيدلانية غير الدوائية المسداة للمضمونين الاجتماعيين.

وبخصوص غياب بروتوكولات علاجية وطنية، تولّى الصندوق مراسلة الهيئة الوطنية للاعتماد في المجال الصحيّ منذ 20 نوفمبر 2013 للتنسيق معها قصد إعداد المقاييس والمواصفات والبروتوكولات العلاجية المتعلقة بعدة أمراض لإنجاز مشروع بروتوكول تعاقدى واقترح الصندوق المشاركة فنيا وماديا في تركيبة وعمل اللجان التي ستتولى هذه المهمة.

وتلقى الصندوق مراسلة الهيئة بتاريخ 8 جوان 2015 حول إعداد المقاييس والمواصفات والبروتوكولات العلاجية مفادها أنّ المصالح المختصة بصياغة توصيات حسن الممارسة العلاجية صلب الهيئة بصدد إعداد دليل مرجعي لصياغة الممارسات

العلاجية ودليل آخر لتكثيف توصيات حسن الممارسة تحت إشراف خبراء دوليين في المجال وبالمشاركة مع مهني الصحة.

ويسعى الصندوق إلى البحث عن حلول عملية تمكّن من مواصلة التحكم في التوازنات المالية الجمالية والتحكم في العجز المسجل بنظام التأمين على المرض بتشجيع الجميع على ترشيد الاستهلاك الصحي والحثّ على اعتماد أنظمة تكميلية للتأمين.

وفيما يخصّ متابعة العلاقات مع مسدي الخدمات الصحية، تمّ الاتفاق مع بعض القطاعات (الأطباء وأطباء الأسنان والصيدلة) على إحداث لجان جهوية متناصفة تمثل الدرجة الأولى للتسوية الرضائية للنزاعات الممكن حدوثها، وقد تمّ التنصيب ضمن الاتفاقيات القطاعية الخاصة بهذه القطاعات على مهام هذه اللجان الجهوية وتركيبها وطرق أعمالها.

ومنذ سنة 2010 وفي إطار تقييم العلاقات التعاقدية ومراجعة الاتفاقيات وسعيا إلى مزيد تفعيل دور هذه اللجان الجهوية المتناصفة في مجال تسوية النزاعات، تمّ الاتفاق على التوسع الجغرافي لهذه اللجان والترفيغ في عددها وتكوين فريق مشترك بين الصندوق والنقابة لإعداد دليل إجراءات التصرف في أعمال اللجان الجهوية المتناصفة لتوحيد طرق التعاطي مع ملفات النزاع وتوضيح سبل تبادل المعلومات والوثائق بين جميع الهياكل المتدخلة (خاصة محاضر الجلسات والقرارات).

وقد تدارك الصندوق هذه الوضعية بإمضاء دليل إجراءات التصرف في أعمال اللجان الجهوية المتناصفة الخاصة بالأطباء في سنة 2011. أمّا بالنسبة للصيدلة، فقد تمّت المصادقة بين الطرفين على الصيغة النهائية للدليل للإمضاء، كما تمّ في نفس السياق الترفيع في عدد اللجان القطاعية للصيدلة.

– آليات تقييم نظام التأمين على المرض

إيماناً منها بضرورة إضفاء مزيد من النجاعة على آليات تقييم نظام التأمين على المرض، قامت الإدارة المركزية لمنافع التأمين على المرض والعلاقات التعاقدية بتاريخ 21 أبريل 2015 بتنظيم جلسة عمل ضمت كل من الإدارة المركزية لمنافع التأمين على المرض والعلاقات التعاقدية وإدارة الدراسات والإحصائيات والإدارة المركزية للمراقبة الطبية وإدارة الدراسات الإعلامية وذلك قصد البحث في السبل الكفيلة بتطوير آليات تقييم إسداء خدمات التأمين على المرض، وتم الاتفاق على تحيين منظومة "إيكوستات" وعرضها على الإدارة العامة للمصادقة وعلى العمل على تركيز تطبيقه إعلامية خاصة بتجميع وتنظيم وتخزين المعلومات التي توفرها قواعد البيانات بشكل يمكّن خاصة من توحيد المراجع الإحصائية التي تساعد على أخذ القرار.

كما قامت الإدارة المركزية للتأمين على المرض وعلى إثر موافقة الإدارة العامة بتاريخ 14 ماي 2015 بالشروع في إحداث لجنة تعنى بتحديد وتصميم لوحات القيادة سعياً منها لمزيد تطوير أدوات المتابعة والمراقبة التي من شأنها أن تساعد على اتخاذ القرارات المناسبة والإجراءات التصحيحية السريعة. وتتكون هذه اللجنة من ممثلين عن الإدارة العامة والإدارة المركزية لمنافع التأمين على المرض والعلاقات التعاقدية وإدارة الدراسات والإحصائيات والإدارة المركزية للمراقبة الطبية وإدارة الدراسات الإعلامية وإدارة مراقبة التصرف وإدارة التدقيق الداخلي والمراكز الجهوية.

وتعدّ لجنة التجاوزات لجنة متابعة بالأساس، حيث تتكون من مختلف الإدارات التقنية والرقابية للصندوق وهي تسهّل عملية التنسيق بين مختلف المتدخلين لإضفاء المزيد من النجاعة في التعامل مع مثل هذه الملفات على أنه تمّ تحديد مجال تدخلها وتجسيم هيكلتها ضمن الهيكل التنظيمي الجديد للصندوق.

- التصرف في السجلات المرجعية

وبالنسبة لمبدأ عدم الجمع بين المهام المتنافرة، يتعيّن تحقيق التوازن بين واجب إسداء الصلاحية ومحدودية الموارد البشرية. إلا أنه ينتج في بعض الأحيان جمع بين المهام

المتنافرة علما وأن تصفية الملفات يجب أن تتم في آجال مقبولة مع الإشارة إلى أنّ الصندوق سجل تحسنا ملحوظا في هذا المجال خلال السنوات المنقضية بالتوازي مع دعم موارده البشرية. وقد تم إصدار مذكرات عمل في الغرض وسيتواصل مجهود الصندوق في هذا الإطار. وبالإضافة إلى ذلك تمت مراسلة المراكز المعنية بالملاحظة بغية تقويم هذه الوضعية.

وقامت اللجان الوطنية القطاعية في بعض الأحيان بتعليق تعاقد مسدي الخدمات الصحية بمفعول رجعي وهو ما قد تسبب في صرف بعض الأموال بدون وجه حق، خاصة بصيغة استرجاع المصاريف، وقد قام ممثلو الصندوق صلب اللجان بتحسيس الرؤساء بهذا الإشكال وتم التخلي عن هذا التمشي.

وتبعاً لتلقي الصندوق مراسلة من قبل وزارة الصحة بتاريخ 27 ديسمبر 2012 حول استغلال مؤسسة صحية لآلة المفراس دون الحصول على الترخيص النهائي للوزارة ودعوة الصندوق إلى إيقاف التعامل معها في هذا المجال، تعهد الصندوق بالمطلوب، كما بادر بدعوة جميع المؤسسات الأخرى التي تقوم بفوترة أعمال الكشف بالمفراس للصندوق إلى مده بالترخيص النهائي لاستغلال الآلة ذات الصلة. كما تمت موافاة المصالح المختصة بقائمة هذه المؤسسات لتحديد المؤسسات التي لم تتحصل على الترخيص النهائي من الوزارة.

وتوصل الصندوق بتاريخ 22 أكتوبر 2013 برّد الوزارة حول تحديد المؤسسات التي لم تتحصل على الترخيص النهائي في استغلال الآلة من قبل الوزارة. كما بادر بتسوية وضعية المؤسسات التي استجابت لمراسلة الصندوق في مرحلة ثانية. وبالاعتماد على القائمة المحددة من قبل الوزارة تمت مراسلة المؤسسات التي لم تتحصل على الترخيص النهائي ومنحها أجلا يتم بعد ذلك إيقاف التعامل معها في هذا المجال. وقد تم بتاريخ 3 فيفري 2014 تحديد قائمة المؤسسات التي قام الصندوق بتعليق التعامل معها في مجال الكشف بالمفراس.

وبالنسبة لشطب انخراط مسدي الخدمة بسبب الوفاة أو غلق العيادة لا يقع إبلاغ مصالح الصندوق عادة في الإبان وبالتالي تتم عملية الفسخ بصفة متأخرة، إلا أن تاريخ الفسخ يكون حسب التاريخ الفعلي مع العلم أن الصندوق يعتمد على كافة الوسائل المتاحة لتقصي المعلومة بوجود تغييرات بوضعية مسدي الخدمات، من ذلك : وزارة الصحة - الاتصال المباشر بمسدي الخدمات - المضمونين الاجتماعيين وفي بعض الأحيان إعلانات الوفيات بوسائل الإعلام. ويتم التنسيق مع الهيئات المهنية والنقابية لوضع آليات تمكّن من الإعلام الحيني للصندوق بالتغييرات التي قد تطرأ على وضعيات مسدي الخدمات الصحية لاتخاذ الإجراءات اللازمة في الغرض.

مع الإشارة إلى أنه يتعين على مسدي الخدمات إعلام الصندوق بوجود أي تغيير على وضعيته المهنية عن طريق مطالب تقدّم للمركز الراجع له بالنظر وتتم إحالتها إلى الإدارة المركزية أو تقدم مباشرة إلى الإدارة المركزية لأنّ التحيين في سجلات انخراط مسدي الخدمات لا يتم إلا على المستوى المركزي.

وأما بالنسبة لسجلّ المضمونين الاجتماعيين، لم يتسنّ للصندوق إرساء قاعدة بيانات خاصة به نظرا لأجل وضع النظام حيز التنفيذ وهو ما اضطره إلى الاعتماد على المعطيات المسجلة بالمنظومة الإعلامية لصندوق الضمان الاجتماعي وهو تمثلي تم اتخاذه من قبل وزارة الإشراف وصناديق الضمان الاجتماعي منذ الفترة السابقة للإصلاح (بالرغم من تضمنه بعض المخاطر) ويسعى الصندوق إلى مراقبة المعطيات المحالة من الصندوقين وتحسين وتيرة الحصول عليها. ومن ناحية أخرى فقد اضطرت هذه الوضعية الصندوق إلى إدخال التعديلات الضرورية على وضعية المضمونين الاجتماعيين بعد الإدلاء بما يفيد ذلك في الحالات المتأكدة والإستعجالية وذلك نظرا لتيرة الحصول على المعطيات من قبل صندوق الضمان الاجتماعي وطبيعة الخدمات التي يسديها الصندوق.

ويعمل الصندوق حاليًا على إحكام التنسيق مع صندوق الضمان الاجتماعي في المجال واتخاذ ما يتعين من آليات لتنقية سجلّ المضمونين الاجتماعيين مع الإشارة وأن

مركز البحوث والدراسات الاجتماعية يتولى حاليا الإشراف على مشروع إعداد المعرف الاجتماعي الوحيد وهو ما سيمكّن من تلافي الوضعيات السابقة.

وتّم التنسيق مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للتقليص من آجال تبادل بيانات الأجور الواردة آليا ووضع الضوابط اللازمة للحدّ من تمكين عملية تحيين هذه البيانات استنادا على نسخ ورقية من التصاريح.

- سجلّ الأدوية

إنّ تحيين سجلّ الأدوية يتمّ عبر لجنة مراجعة محتوى النظام القاعدي كما تعتبر مصادقة اللجنة كافية للتكفل بهذه الأدوية من طرف الصندوق للاستجابة لمطالب المرضى وذلك في انتظار صدور الأمر.

- خلاص الأدوية

بالنسبة لخلاص أدوية غير متحصّلة على رخصة ترويج، فإن هذه النقطة تمّت إثارتها من قبل الفريق الرقابي لعدم التنصيص بالنظام المعلوماتي للصندوق على رقم الرخصة لبعض الأدوية مع العلم أن الأدوية التي يتمّ التكفل بها من قبل الصندوق إن لم تكن متحصّلة على رخصة ترويج مسبقا يتمّ إستيرادها من قبل الصيدلية المركزية طبقا للتراتب والتدابير القانونية الجاري بها العمل وجميع التراخيص اللازمة في إطار الطلبات التي تقدّم بصفة حصرية.

وبالنسبة لحالات تجاوز التعريفات التعاقدية، يحرص الصندوق على لفت نظر كل مسدي خدمة متجاوز لهذه التعريفات والحرص على إيجاد الآليات اللازمة للمتابعة واتخاذ التدابير الضرورية عملا بالاتفاقيات والقوانين العامة في الغرض. إلا أنّ الصندوق يوصي بأن تتولى دائرة المحاسبات إعلام العمادات والتمثيلات المهنية بفحوى الملاحظات التي أفرزتها الأعمال الرقابية والمتعلقة بتجاوز بعض المهنيين للتعريفات التعاقدية مع العلم

وأنّ الصندوق قام باتخاذ إجراءات تمكّن من إعلام الأطباء بالتجاوز المذكور خاصة على مستوى منظومة الطرف الدافع.

وبالنسبة لآجال إيداع بطاقات استرجاع المصاريف وتطبيقا لدليل إجراءات استرجاع مصاريف العلاج، تمكّن التطبيقية الإعلامية من إيقاف كل بطاقة استرجاع مصاريف تجاوزت 60 يوما من تاريخ آخر علاج إلا أنّ هذه القاعدة تستثني في بعض الحالات وذلك بعد طلب كتابي من المنخرطين الذين تم رفض استرجاع مقابل علاجهم وبعد دراسة المصالح المختصة لأسباب تأخير إيداع بطاقاتهم وسيعمل الصندوق على الحدّ من هذه الحالات عبر التحسيس المستمر للمنخرطين بوجوب احترام الآجال.

ويعدّ الأجل المنصوص عليه بملزمة العمل عدد 63 لسنة 2006 أجلا يتلاءم مع المرحلة الأولى من الإصلاح (جويلية 2007) التي لم تكن إلا بالأمراض الثقيلة أو المزمنة ومتابعة الحمل والولادة والعمليات الجراحية لدى القطاع الخاص وهي تمثل حجم عمل يقل بكثير عن حجم العمل الذي يواجهه الصندوق منذ الشروع في المرحلة الثانية من الإصلاح (جويلية 2008) وهو ما أدى إلى عدم إمكانية احترام الأجل المذكور. إلا أنه في المقابل يعمل الصندوق سنويا على تدعيم تموقعه وعدد موارده البشرية بصورة تمكّن من إيجاد أجل نوعي لخلاص الاسترجاع مع الإشارة إلى أن بعض الحالات التي تجاوزت الآجال القانونية تعود إلى حالات خصوصية استوجب البت فيها. ويذكر الصندوق في هذا الصدد أنّه شرع في المرحلة الأولى من إرساء البطاقة المغناطيسية التي ستمكّن كل من الصندوق ومسدي الخدمات من صلاحيات متابعة حينية تمكّن من القيام باسترجاع المصاريف في أقرب الآجال.

وتمّ تفادي الوضعية المتمثلة في المصادقة من طرف الممارس المستشار على بطاقات استرجاع مصاريف علاج تخصّه أو تخصّ أولي حقّه وذلك بإصدار مذكرة عمل في الغرض. هذا وإثر التحري في الموضوع لم يتبيّن تولّي الأطباء المراقبين خلال فترة مباشرتهم بالصندوق وصف خدمات صحيّة لمضمونين اجتماعيين.

وبالنسبة لنقطة التصرف في حقوق النفاذ إلى التطبيق، تعد مسألة الجمع بين المهام المتنافرة من أهم إشكاليات التصرف التي يواجهها الصندوق وهي تعود أساسا وفي أغلب الحالات، خاصة في السنوات الأولى من الإصلاح إلى نقص الموارد البشرية المتدخلة في تصفية بطاقات استرجاع المصاريف. إلا أنه وبصفة تدريجية تمّ تلافي هذه النقائص ولم تبق إلا بعض الحالات التي تخص بعض المراكز خاصة بعد إصدار دليل إجراءات التصرف في بطاقات استرجاع المصاريف ويسعى الصندوق حاليا إلى التلافي الكلي لهذه النقائص بكل المراكز.

وبالنسبة لتكفل الصندوق بأدوية علاج أمراض ثقيلة ومزمنة لمضموني المنظومة العمومية حسب صيغة استرجاع المصاريف، فقد تمت مراسلة وزارة الصحة في الغرض رسميا وإعلامها بأنه سيتم طرح المبالغ السنوية المنجزة عن التكفل بهذه الأدوية من مبلغ السقف المحدد للفترة للسنة المالية مع الأخذ بعين الاعتبار الهيكل الإستشفائي الذي قام بإصدار هذه الوصفات طبقا لموافقة السيد وزير الشؤون الاجتماعية إلى حين التوصل إلى حل نهائي لهذا الإجراء الاستثنائي.

كما قام الصندوق بتضمين فصل جديد يتعلق بطرح هذه المصاريف من تلك المتكفل بها باتفاقية سنة 2015 مع هيكل الصحة العمومية.

وبالنسبة لغياب الترابط بين تطبيقتي الخدمات الخاضعة للموافقة المسبقة واسترجاع المصاريف فإن وجود حالات تكفل مضاعفة بين صيغة الموافقة المسبقة وصيغة استرجاع المصاريف لا يعني وجوبا عدم الاستحقاق الطبي لهذه الخدمة وإنما يرتبط باختيار المضمون الاجتماعي لإحدى الصيغتين. ولتفادي هذه الاخلالات فإن الصندوق بصدد إرساء "مستودع بيانات بالنظام المعلوماتي" الذي سيمكّن الطبيب المستشار من الاطلاع بصفة آلية وحينية على الخدمات التي انتفع بها المضمون الاجتماعي بقطع النظر على

صيغة التكبّل والمنظومة العلاجية. ومن المتوقع تفعيل هذا المشروع المعلوماتي خلال الثلاثيّة الثالثة لسنة 2015.

وبالنسبة للإجراءات الخاصة بطبيب العائلة، يمثّل الأجل القانوني لتغيير الطبيب آليّة الهدف منها تمكين الصندوق من الوقت الضّروري لمعالجة مطالب التغيير وإصدار بطاقات العلاج الجديدة أي قبل بداية السّنة المالية خاصة في السّنة الأولى من الإصلاح. ولا يثير تغيير طبيب العائلة بعد ذلك الأجل إشكالا جوهريًا وليست له انعكاسات ماليّة على الصندوق خاصة إذا كان قبل موفى السّنة الإداريّة وهي مرونة اعتمدها الصندوق خاصة خلال السّنات الأولى باعتبار حداثة عهد النّظام وضرورة تمكين المضمونين الاجتماعيين من التأقلم التدريجي معه واستيعاب مختلف خصوصياته.

وبالنسبة لاحترام المسار العلاجي المنسق تم وضع إجراءات رقابية طبية وإعلامية لرفض التكبّل في حالة توجيه المريض من قبل طبيب العائلة إلى طبيب عام آخر إلا في الحالات الاستثنائية المشار إليها بالاتفاقيات.

وبالنسبة لمعالجة فواتير مسدي الخدمات الصحيّة طبقا للإجراءات القانونيّة لمنظومة الطرف الدافع فإن الصندوق مجبر على خلاص مسدي الخدمة الصحيّة وتثقيل المصاريف المنجرّة على الطرف المسؤول في وقت لاحق.

وبالنسبة لخلاص الأعمال الطبية التي تجاوزت الآجال التعاقدية تم وضع الضوابط اللازمة ضمن تطبيقّة التصرّف في المنظومة الخاصة لتفادي ذلك.

وبالنسبة لغياب ضوابط طبيّة تحول دون التكبّل المضاعف بالأعمال الطبيّة، شرع الصندوق في إخضاع الحالات المتعلّقة بمصاريف علاج مضاعفة إلى المراقبة الطبيّة اللاحقة.

وقامت المراقبة الطبيّة بتحديد الأعمال التي لا يمكن التكلّف بها بصفة مضاعفة مع العيادة الطبيّة في صورة إنجازهما في نفس اليوم وقد تمّ مدّ الإدارة المركزية للإعلامية بقائمة هذه الأعمال لإدراجها بالتطبيقية الإعلامية.

- تمّ وضع الضوابط اللازمة لتفادي خلاص مسدي الخدمات الصحية في صورة الفترة الذاتية للعيادات لفائدته أو لفائدة أفراد عائلته المقربين وذلك بعد أخذ رأي عمادة الأطباء.

- عيادات غير مشفوعة بوصفة طبية

يتمّ حالياً بالتشارك مع ممثلي نقابة أطباء الممارسة الحرة دراسة مقترح الصندوق المتعلق بتدعيم فواتير العيادة الغير مشفوعة بوصفة طبية، بوثيقة تثبت إجراءاتها كمرحلة أولى إلى حين الشروع في استغلال البطاقة المغناطيسية.

- الأعمال المتنافرة

يسجّل الصندوق الملاحظة المتعلقة بتولّي بعض الأعوان الجمع بين عدة مهام متنافرة وسيتمّ الحرص على إيلاء هذا الجانب كل الأهمية اللازمة عبر تطوير كل الهياكل والعمل على تدعيمها بالموارد الضرورية لذلك.

- الرقابة المستنديّة

بالتوازي مع إجراءات الرقابة الآلية سيتمّ اتخاذ التدابير الكفيلة بإجراء الرقابة المستندية على الفواتير قبل خلاصها. هذا مع إعطاء إمكانية تغيير بعض المعطيات للمسؤول عن الهيكل استثنائياً في حالات سيتمّ حصرها.

وتم توسيع القائمة السوداء حسب المعطيات المتوفرة بخصوص العيادات غير المشفوعة بوصفات طبيّة وتمت إحالة الملفات المشبوهة إلى اللجان الجهوية والوطنية المتناصفة كما تم اللجوء إلى القضاء في الحالات القصوى.

- تجاوز السقف

بلغ تجاوز السقف في موقى سنة 2013 مبلغ 128 م.د. وقد تمكّن الصندوق من جدولة مبلغ 107 م.د واسترجاع فعلي لمبلغ 44 م.د. وقد بلغ عدد المنخرطين الذين قاموا بتسوية وضعيتهم سواء بخلاص متخلّلات بزمّتهم أو جدولتها حوالي 280.000 منخرط من ضمن 320.060 منخرط تجاوزوا السقف أي بنسبة فاقت 87% في موقى جويلية 2014.

وفي صورة صرف مبلغ مالي بدون موجب لفائدة هيكل استشفائي عمومي، يقوم الصندوق عبر هياكل المراقبة التابعة له، طبقا لمقتضيات الفصل 55 من اتفاقية فوترة الخدمات المسداة للمضمونين الاجتماعيين بالهياكل الصحية الاستشفائية العمومية، بطرح هذا المبلغ من خلاص الفواتير الموالية سواء كان ذلك بعنوان السنة الجارية للاتفاقية أو السنة الموالية. وسيقع العمل على وضع ضوابط بالتطبيق الإعلامية قصد إيقاف خلاص الحالات التي تفوق المستوى الأقصى لعدد الحصص.

مؤسسة الإذاعة التونسية

بعثت أول محطة إذاعية تونسية في 15 أكتوبر 1938. وبعد الاستقلال، أنشئت بمقتضى الأمر المؤرخ في 25 أبريل 1957 "الإذاعة والتلفزة التونسية" والتي أصبحت تسمى لاحقا "مؤسسة الإذاعة والتلفزة التونسية" طبقا للقانون عدد 49 المؤرخ في 7 ماي 1990.

ثم أحدثت مؤسسة "الإذاعة التونسية" على إثر فصل المجالين الإذاعي والتلفزي عملا بأحكام القانون عدد 33 لسنة 07 المؤرخ في 4 جوان 2007 المتعلق بالمؤسسات العمومية للقطاع السمعي البصري. وتمّ ضبط تنظيمها الإداري والمالي وطرق تسييرها بمقتضى الأمر عدد 1867 لسنة 2007 المؤرخ في 23 جويلية 2007. كما تمّ تصنيف هذه المؤسسة ضمن المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية وهي تعتبر منشأة عمومية على معنى أحكام الأمر عدد 1865 لسنة 2007⁽¹⁾. وتخضع المؤسسة إلى إشراف رئاسة الحكومة. وتتمثل مهامها خاصة في القيام بالمرفق العمومي الإذاعي وإنتاج الأعمال السمعية والومضات الإشهارية وتسويقها وبيع مساحات الإشهار والمحافظة على المخزون السمعي.

وتمارس مؤسسة الإذاعة التونسية (فيما يلي "المؤسسة" أو "الإذاعة") نشاطها من خلال شبكة تضم 4 إذاعات مركزية وهي الإذاعة الوطنية وإذاعة تونس الدولية وإذاعة الشباب وإذاعة تونس الثقافية و5 إذاعات جهوية بكلّ من الكاف والمنستير و صفاقس وقفصة وتطاوين.

ويتولّى تسيير المؤسسة مجلس إدارة يتركب من عشرة أعضاء يرأسه رئيس مدير عام. وقد تداول على رئاسة المؤسسة منذ سنة 2009 وإلى شهر جويلية 2014 ستة رؤساء مديرين عامين.

وبلغت في سنة 2013 جملة موارد ميزانية المؤسسة حوالي 32,812 م.د منها 13,815 م.د تمثل منحة الدولة بعنوان دعم الميزانية و 13,936 م.د بعنوان مساهمة المشتركين في شبكة الكهرباء. وبلغ مجموع نفقاتها ما يناهز 33,689 م.د⁽²⁾ منها 27,533 م.د كأعباء التأجير صرفت لفائدة حوالي 1140 عونا.

وقد أجرت الدائرة مهمة رقابية خصّصت أساسا الفترة 2009-2013 مع اعتبار معطيات سنة 2014 كلّما أمكن ذلك. وتولّت الدائرة تقييم نشاط المؤسسة خاصة في مجال تطوير إنتاجها الإذاعي واستغلال فضاءاتها وتجهيزاتها التقنية. كما انصرف اهتمام الدائرة إلى النظر في تسيير المؤسسة وتنظيمها وتصرفها الإداري والمالي.

(1) المنقّح للأمر عدد 2265 لسنة 2004 المتعلق بضبط قائمة المؤسسات التي لا تكتسي صبغة إدارية والتي تعتبر منشآت عمومية.

(2) معطيات وقتية باعتبار عدم المصادقة إلى موفّى جوان 2014 على القوائم المالية للمؤسسة المتعلقة بالسنوات من 2009 إلى 2013.

أبرز الملاحظات

– الإنتاج الإذاعي

لم يتم إعداد أي وثيقة تضبط توجهات كل محطة وتحدد خطها التحريري بما يمكنها من النهوض بجودة أعمالها الإذاعية وإخضاع برامجها إلى مقاييس مهنية وفنية مع المحافظة على هويتها وطابعها الخاص. وأدى ذلك إلى عدم نجاح أي محطة في فرض نفسها في المشهد السمعي حيث تفيد عمليات سبر آراء صادرة عن شركات مختصة بهيمنة الإذاعات الخاصة وعدم نجاح مختلف محطات المؤسسة في تطوير نسب استماعها.

وتشهد بعض المحطات الإذاعية تدني جودة الاستقبال بسبب ضعف تردداتها وخاصة منها الإذاعة الوطنية التي تبث على موجة Am بمناطق الوسط والجنوب. كما شهد البث الإذاعي بالمؤسسة انقطاعات متكررة وتشويشا على كل من إذاعة المنستير والإذاعة الوطنية وإذاعة الشباب وإذاعة تونس الدولية من قبل إذاعات منتصبة بطريقة غير قانونية.

ويبقى الإنتاج المسرحي والدرامي محدودا بالنسبة للقنوات المركزية وشبه منعدم بالنسبة للقنوات الجهوية ويكاد يقتصر على مسلسلات وأحيانا فوايز تبث خلال شهر رمضان من كل سنة. ويتسم تبادل الأعمال الدرامية بين الإذاعات ومع المنظمات الإقليمية والدولية للاتصال السمعي والبصري بالمحدودية.

وتعتمد المؤسسة للترويج لبرامجها على وسائل إلكترونية وعلى مجلة الإذاعة التي تبين ضعف مردوديتها المالية حيث لم تتجاوز جملة مداخيلها 4.015 د في سنة 2013 في حين بلغت جملة المصاريف المتعلقة بها 332.677 د.

وإزاء بروز عديد القنوات والبدايل الإذاعية واحتدام المنافسة في المشهد السمعي، أضحت المؤسسة مدعوة إلى تحديد خط تحريري واضح لكل محطة إذاعية وضبط استراتيجية تمكن من تطوير شبكات برامجها وإنتاجاتها الإذاعية وتحسين نسب استماعها بالاستناد إلى دراسات علمية وأدوات قياس تتيح تشخيص ميولات المستمعين.

- استغلال الفضاءات والتجهيزات التقنية والمحافظة على المخزون السمعي

شابت الجانب المتعلّق باستغلال الفضاءات والتجهيزات بعض النقائص. فلئن تمّ تخصيص الاستوديوهات حسب نطاق نشاط كلّ منها فقد تبيّن استغلال هذه الاستوديوهات لإعداد برامج لا علاقة لها بما خُصّصت له.

ولوحظ سوء توظيف بعض المعدّات والتجهيزات المستعملة لنقل البثّ الخارجي فضلا عن عدم استغلال التجهيزات الصوتية الضخمة المقتناة منذ سنة 2010 بمبلغ 1,021 م.د بهدف تغطية التظاهرات الكبرى إلّا في مناسبتين وحيدتين.

ولم يتمّ إيلاء المحافظة على المخزون السمعي ورقمنته الأهمية اللازمة. فرغم رصد مبالغ سنوية هامة للغرض بلغت خلال الفترة 2009-2013 ما جملته 1,2 م.د، لم يتجاوز حجم المادّة الإذاعية التي تمّت رقمنتها في بداية جوان 2014 ما يناهز 2734 ساعة علما بأنّ الرصيد السمعي المعدّ للرقمنة قدر بحوالي 300 ألف ساعة في سنة 2008.

لذلك يتعيّن الحرص على حسن استغلال الفضاءات والتجهيزات التقنية والعمل على صيانتها بصفة دورية فضلا عن ضرورة إيلاء الجانب المتعلّق بالمحافظة على الأرشيف السمعي الأهمية اللازمة باعتباره يمثّل جزءا من الذاكرة الوطنية ومن الموروث الثقافي للبلاد.

- تسيير المؤسسة وتنظيمها

لم يتولّ مجلس الإدارة ضبط السياسة العامة للمؤسسة في الميدان الفني والتجاري وعقود البرامج فضلا عن عدم إحكام التوظيفات المالية للمؤسسة.

ولم تتولّ المؤسسة إعداد أدلة إجراءات وتقارير النشاط بالإضافة إلى غياب مخطّط استراتيجي للإعلاميّة وعدم اندماج وتكامل كلّ التطبيقات المتوقّرة لديها.

لذلك يتعيّن العمل على ضبط سياسة عامّة للمؤسسة تمكّن من حسن تسييرها والسعي إلى تطوير نظام المعلومات بما يساعد المؤسسة على تأمين مهامّها على الوجه الأمثل.

- التصرف في الموارد البشرية

تطوّر عدد الأعوان بين سنتي 2009 و2013 بنسبة 18 % وهو ما انعكس على كلفة التّأجير التي بلغت في سنة 2013 ما يناهز 27,533 م.د وتطوّرت بنسبة 45 % مقارنة بسنة 2009.

وأفضى عدم توفّر قانون إطار إلى انتهاج سياسة غير مدروسة في مجال توظيف الأعوان وإلى تعدّد عمليّات الانتداب والإدماج داخل المؤسسة وفق صيغ مختلفة. وبلغ مجموع عدد الأعوان الذين تمّ انتدابهم خلال الفترة المذكورة ما جملته 416 عوناً أي ما يمثّل نسبة 36,5 % من إجمالي عدد أعوان المؤسسة في موفّى ديسمبر 2013. وإزاء التضخّم المطّرد لعدد الأعوان، تداول مجلس الإدارة المنعقد بتاريخ 28 ماي 2014 حول إجراء تدقيق لتشخيص حاجيات المؤسسة من الأعوان وإمكانية التقليل في عددهم.

- التصرف المالي

لم يتمّ ضبط القوائم المالية للسنوات من 2009 إلى 2013 وذلك إلى موفّى جوان 2014 ولا تتولّى المؤسسة مسك حسابات منفردة وخاصة بكلّ محطة إذاعية.

كما لم يتولّ المسوّرون المتعاقبون على الإذاعة الإفصاح لوزارة الإشراف ووزارة المالية عن السيولة المالية للمؤسسة بمناسبة إعداد ميزانيتها السنوية. وقد بلغت جملة الأرصدة المالية بمختلف حسابات المؤسسة بتاريخ 31 ديسمبر 2013 ما يناهز 19,960 م.د. وهي تتأثّر أساساً من منحة الدولة لتمويل المشاريع ومن فائض المداخل الذاتية المتأتية خاصة من الإشهار.

وتبيّن أنّ عديد الصفقات يتمّ الشروع فيها ثمّ العدول عنها دون إتمام جميع مراحلها حيث يتمّ بعد الإعلان عن طلبات العروض اعتبارها غير مثمرة بالإضافة إلى تواتر تغيير طبيعة المشاريع المبرمجة وهو ما يعكس غياب الدقّة في ضبط حاجيات المؤسسة والصعوبة في إنجاز المشاريع.

ولهذا الغرض يتعيّن إحكام التصرف في الموارد البشرية خاصة من خلال حسن توظيف الأعوان والسعي إلى تنقية المناخ الاجتماعي وإلى تطوير الموارد الذاتية للمؤسسة وإحكام برمجة المشاريع وإنجازها.



I- الإنتاج الإذاعي واستغلال الفضاءات والتجهيزات التقنية

أ- الإنتاج الإذاعي

مكّن النّظر في الجانب الخاصّ بالإنتاج الإذاعي من الوقوف على نقائص وإخلالات تعلّقت بالتغطية الإذاعية وبرمجة الشبكات الإذاعية وبالإنتاج الدرامي والموسيقي والترويج للبرامج والأعمال الإذاعية وبالتعاون مع المنظّمات الإقليمية والدولية والمؤسسات النظّيرة وباستغلال الفضاءات والتجهيزات.

1- التغطية الإذاعية

تضمّ مؤسسة الإذاعة التونسية شبكة هامة تشتمل على 9 محطّات إذاعية منها إذاعتان ذات صبغة عامّة وهي الإذاعة الوطنية وإذاعة تونس الدولية وإذاعتان متخصصتان وهي إذاعة الشباب وإذاعة تونس الثقافية بالإضافة إلى 5 إذاعات جهوية بما تمثّله من انتشار جغرافي واسع داخل الجمهورية.

ويشكو بثّ بعض المحطّات الإذاعية من تدنّي في جودة استقباله حيث تبثّ الإذاعة الوطنية على موجة Am بمناطق الوسط والجنوب وذلك خلافا لباقي المحطّات الإذاعية التي تبثّ على موجة Fm. وتعتبر جودة البثّ على شبكة Am متدنّية نسبياً بالنّظر خاصّة لتأثيرها بمصادر التشويش المختلفة فضلا عن عدم استيعابها لـ"نظام ستيريو" (Stéréophonie). وأفادت المؤسسة في ردّها على تقرير الدائرة، بأنّها تولّت إعداد مشروع مراسلة إلى الديوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزي للنّظر في الإمكانيّات المتاحة لتأمين بثّ برامج الإذاعة الوطنية والتي تعتبر الإذاعة الأمّ على موجات Fm على كامل تراب الجمهورية وذلك بهدف تحسين جودة بثّها.

كما تبين تدنّي جودة استقبال بعض المحطّات الإذاعية بسبب ضعف تردّداتها. ويذكر في هذا الصّدّد إستقبال إذاعة الشباب بعد حذف التردّد 88,6 Mhz (مرسل بوقرين) من طرف الديوان حيث اشتكى عدد من المستمعين من تونس الكبرى من سوء جودة استقبال المحطّة على التردّدات الأخرى⁽¹⁾.

وشهد البثّ الإذاعي بالمؤسسة انقطاعات متكرّرة وتشويشا على كلّ من إذاعة المنستير والإذاعة الوطنية وإذاعة الشباب وإذاعة تونس الدولية من قبل إذاعات منتصبة بطريقة غير قانونية⁽²⁾.

⁽¹⁾ مراسلة داخلية بتاريخ 28 نوفمبر 2011 موجهة من المكلف سابقا بالوحدة التقنية لإذاعة الشباب إلى الرئيس المدير العام.

وأفادت المؤسسة بأنّها تولّت التنسيق بشأن جملة هذه التّقائص مع كلّ من الديوان الوطني للإرسال الإذاعي والهيئة العليا للاتّصال السّميّ البصري.

ويهدف تطوير صحافة القرب والانفتاح على شواغل الجهات الدّاخلية وتلبية حقّ المواطنين أينما كانوا في الإعلام والتعبير، تمّ في موقّ سنة 2013 في إطار الاتّفاقية المبرمة مع منظّمة هيروندال Hirondelles بعث مكاتب لمراسلين في 10 مدن داخلية تغطّيها الإذاعات الجهوية بتطاوين وقفصة والكاف. وتتكلّف المنظّمة بموجب الاتّفاقية بكافة النفقات المتعلقة بتوفير المقرّات والتجهيزات وبتأجير الصّحفيين المنتدبين على أن تحمل نفقات هذه المكاتب بعد انتهاء تركيزها على ميزانية الإذاعة التونسية لتتحوّل فيما بعد إلى نواتات إذاعية جهوية تابعة للمؤسسة.

وباعتبار ما حقّقه هذا المشروع من مكاسب على مستوى التجهيزات الفنيّة وبناء قدرات الموارد البشرية وتدعيم صحافة القرب توصي الدّائرة بالعمل على الاستفادة القصوى من الفرص التي تتيحها المكاتب الجهوية المحدثة واعتماد طرق العمل الجديدة التي أفرزتها هذه التجربة من طرف الإذاعات المركزية. وقد أفادت المؤسسة بأنّه سيتمّ حتّى الإذاعات المركزيّة على استغلال الاستوديوهات المحدثة لإنتاج حصص برامجية وتأمين تغطيات إخبارية شاملة ودورية على عين المكان.

2- برمجة الشبكات الإذاعية

1-2 الخطّ التحريري للمحطّات الإذاعية التابعة للمؤسسة

يعتبر الخطّ التحريري لكلّ مؤسسة إعلامية ولا سيّما تلك التي تؤمّن مرفقا عموميّا على غاية من الأهميّة حيث يمثّل مجموعة الخيارات المنتهجة عند إنتاج البرامج ومعالجة الأحداث وتحديد محاور الاهتمام والمفاضلة بين البرامج من حيث مضامينها وطبيعتها وتوقيت بثّها والأساليب المتبعة لتقديمها (مراسلة، نقل مباشر، تصريحات، حورات.. إلخ).

ونظريّا تتميّز الإذاعات المركزية والجهوية بتوجّه خاصّ بكلّ منها غير أنّه تبين عدم إعداد أيّ وثيقة تضبط توجّهات كلّ محطة وتحدّد خطّها التحريري بما يمكنها من النهوض بجودة أعمالها الإذاعية وإخضاع برامجها إلى مقاييس مهنيّة وفنيّة مع المحافظة على هويّتها وطابعها الخاصّ.

(2) يذكر على سبيل المثال المراسلتان الموجّهتان بتاريخ 8 ماي 2014 و12 ماي 2014 إلى رئاسة المؤسسة من طرف المكلف بالإشراف على استغلال المعذّات والفضاءات والتسيير والتصرف في السلك التقني بالإذاعات المركزية.

وعلى الرّغم من التداخل بين البرامج المقدّمة في مختلف المحطّات الإذاعيّة والتقارب في المحتوى بينها باعتبار أنّ بعضها يعيد نفس المواضيع التي طرحت في فضاءات أخرى، لا يتمّ التنسيق مسبقاً بين المسؤولين عن البرمجة والإنتاج لضمان تميّز كلّ برنامج وكلّ محطة إذاعية وتفادي التداخل والتكرار بينها. وأدّى ذلك إلى "عدم نجاح أيّ محطة في فرض نفسها في المشهد السمعي. وبقيت هذه المحطّات عبارة عن نسخ متماثلة من حيث نوعيّة الخطاب الإعلامي والتوجّه العامّ للبرمجة"⁽¹⁾ لا سيّما وأنّه لم يتمّ تفعيل وحدة التنسيق المركزي للإذاعات المكلفة خاصّة بتسهيل تبادل المعلومات بينها ومتابعة مدى احترام اختصاص كلّ إذاعة لما يميّزها عن الإذاعات الأخرى.

ولئن مكّنت أعمال الملتقى الدّوري للإذاعة التونسية الذي انعقد في 1 و2 ديسمبر 2012 من بلورة عدد من التوصيات لتلافي مواطن الضعف المرتبطة بالخطّ التحريري للمحطّات الإذاعية من بينها خاصّة ضرورة احترام أخلاقيات المهنة والاستقلالية والحياد والتوازن والإنصاف في التعامل مع مختلف الحساسيات، فإنّه لم يتمّ إلى حدود موقّى جوان 2014 تفعيل هذه التوصيات.

وقد أفادت المؤسسة بأنّها ستسعى إلى إدخال مجموعة من الإصلاحات تشمل تكريس التفاعلية بين المحطّات وتحديد الخطّ التحريري لكلّ منها تفادياً للتداخل بين البرامج.

2-2 إعداد شبكات البرامج وتقييمها

تشكو الشبكات البرمجية المقدّمة من قبل مختلف القنوات التابعة للمؤسسة عدّة نقائص⁽²⁾ على غرار هيمنة البرامج الاجتماعية مقابل نقص المساحات المخصّصة للبرامج الاقتصادية وتدني جودة برامج الأطفال وسوء اختيار المادّة الغنائيّة والموسيقية ومحدوديّة التفاعل المباشر مع المستمعين خاصّة بالنسبة للمساحات الليلية وعدم جاذبيّة المادّة الإعلامية المقدّمة والطابع الأكاديمي لعناوين البرامج وضعف طرافتها وشدها للمستمع.

ويتمّ إعداد الشبكات بمناسبة كلّ موسم إذاعي جديد (شبكة خريف/شتاء- شبكة الصيف- شبكة رمضان) في غياب تصوّر واضح للأهداف المزمع تحقيقها وإضافة المنتظرة من الشبكة الإذاعية الجديدة.

(1) تقرير منجز من طرف كاهية مدير وحدة الإشهار والاستشهار ورئيس مصلحة الإشهار موجه إلى الرئيس المدير العامّ في سنة 2014.

(2) تمّ التطرق للعديد منها خلال الملتقى الدّوري للإذاعة التونسية المنعقد بتاريخ 1 و2 ديسمبر 2012.

ولوحظ أنّه لم يتمّ إصدار أيّ وثيقة لتنظيم عمل اللّجان الخاصّة بالبرمجة وضبط تركيبها ومشمولاتها فضلا عن غياب محاضر جلساتها أو تقارير تدوّن فيها نتائج مداولاتها واختياراتها.

وتبيّن أنّه يتمّ تقسيم ساعات البثّ على أساس أروقة مختلفة تدرج فيها البرامج الإذاعية بحسب طبيعتها ومضامينها وفق اجتهادات مصلحة البرمجة في كلّ إذاعة ودون إجراء أيّ دراسات للتعرف على ميولات المستمعين وأصنافهم ونوعيّة البرامج التي يرغبون في الاستماع إليها وتوقيتها. ولا تولي شبكات البرامج أهميّة خصوصية لأوقات الذروة التي تعتبر الواجهة الحقيقية لأيّ محطة إذاعية وما تتطلبه من نوعية برامج من شأنها أن تساهم في إشعاع الإذاعة.

وأثرت النقائص المذكورة على نسب الاستماع حيث تفيد عمليّات سبر الآراء والاستبيانات الصّادرة عن الشركات المختصة بهيمنة الإذاعات الخاصّة على المناطق التي تغطّيها وعدم نجاح مختلف محطات الإذاعة التونسية في تطوير نسب استماعها حيث تدنّت إلى مستويات لا تتلاءم مع دور هذا الوسيط الإعلامي العمومي⁽¹⁾. ولم تتجاوز نسب الاستماع للإذاعات المركزية في أغلب الأحيان نسبة 2 %. ولئن كانت نسب الاستماع لبعض الإذاعات الجهوية أفضل قليلا في المناطق التي تغطّيها فإنّها تبقى دون مستوى الإذاعات الخاصّة.

وبهدف تطوير أداء الإذاعات الجهوية، تمّ في إطار الاتّفاقية المبرمة مع مؤسسة هيرونديل تكليف مكتب خاصّ بإنجاز عمليّات سبر للآراء واستغلال بعض نتائجها في إعداد الشبكات الإذاعية الخاصّة بالإذاعات الجهوية بكلّ من قفصة وتطاوين والكاف. وتمكّنت إذاعة الكاف من تطوير طريقة إعداد الشبكة الإذاعية لرمضان وصيف 2014. وأفادت المؤسسة بأنّها ستعمل على استفادة باقي المحطّات من تجربة الإذاعة الجهوية بالكاف في مجال إعداد الشبكات الإذاعية.

كما لوحظ عدم حرص المؤسسة على تقييم المادّة الإعلامية التي يتمّ بثّها للتحقّق من حسن تقبّل المستمعين لها وتموقع البرامج المنتجة مقارنة بالقنوات المنافسة وفيما بين المحطّات الإذاعية الأخرى التّابعة للمؤسسة. وقد أقرّت المؤسسة بضرورة تلافي هذه النقائص عبر اللّجوء إلى خدمات مؤسسات قيس نسب الاستماع.

⁽¹⁾ تقرير منجز من طرف كاهية مديروحدة الإشهار والاستشهار ورئيس مصلحة الإشهار موجه إلى الرئيس المدير العام بتاريخ 2013/11/18.

3- الإنتاج الدرامي والموسيقي

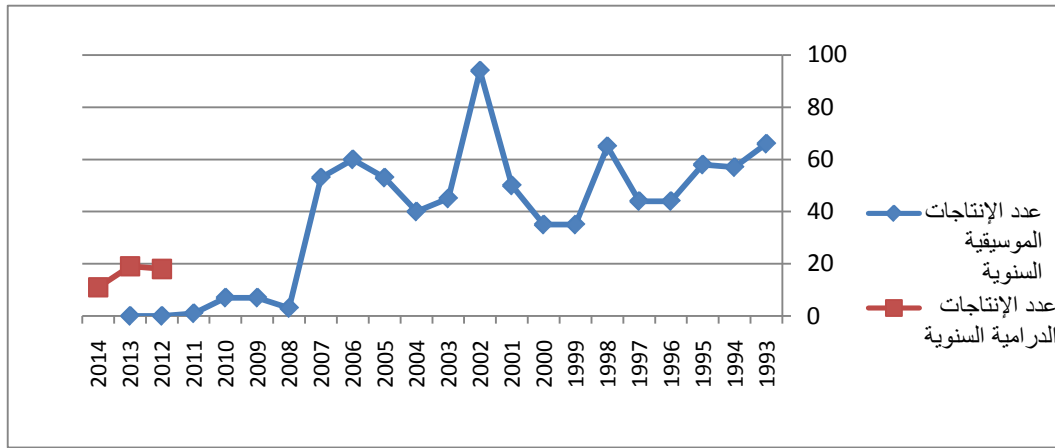
نصّ الفصل 3 من الأمر عدد 1867 لسنة 2007⁽¹⁾ على أنّ من مهام الإذاعة التونسية "المساهمة في النهوض بالإعلام والثقيف وإثراء المشهد السمعي الإذاعي وتطويره إنتاجا وبثا" إلاّ أنّه لوحظ محدودية استغلال المعدات المتطورة والإمكانيات البشرية المختصة المتوفرة في كل من مصلحة الموسيقى ومصلحة الدراما على النحو المطلوب لإثراء الإنتاج الموسيقي الوطني بأعمال ذات نوعية جيدة ولتمكين المؤسسة من تحقيق موارد ذاتية.

وتبقى مساهمة الإنتاج المسرحي في الإنتاج الإذاعي محدودة بالنسبة للقنوات المركزية وشبه منعدمة بالنسبة للقنوات الجهوية. ويتّسم الإنتاج الدرامي في مختلف الإذاعات بالطابع الموسيحي حيث يقتصر على مسلسلات وأحيانا فوازير تبث خلال شهر رمضان من كلّ سنة باستثناء بعض المسامع المسرحية ضمن البرامج أو الإكساء الإذاعي تبث أحيانا خلال بقية أشهر السنة. وتمّ كذلك الوقوف على ضعف عدد المختصين في إنتاج النصوص للمسرح الإذاعي وغياب لجان مختصة في القراءة في جل الإذاعات فضلا عن محدودية تبادل الأعمال الدرامية بين الإذاعات. وتراجع عدد الأعمال الدرامية التي تمّ إنتاجها من قبل مصلحة الدراما من 18 مسلسلا ومسرحية في سنة 2012 إلى 11 عملا في سنة 2014.

ويتمّ نشاط مصلحة الموسيقى بمحدوديته أيضا حيث تقتصر مساهمتها على بعض المشاركات الخاصة بالإكساء الإذاعي أو تأثيث بعض البرامج مثل برنامج "مواهب" بإذاعة الشباب. ويعود ذلك أساسا إلى غياب برنامج عمل واضح للمصلحة خاصّة في ما يتعلّق بالإنتاج الموسيقي وإلى العدول عن تفعيل اللجان الخاصة بالقراءات الشعرية والفنية لاقتناء أشعار وألحان لإصدار إنتاجات موسيقية جديدة.

ورغم توفر تجهيزات متطورة باستوديو الموسيقى (عدد 8) تمّ اقتناؤها منذ سنة 2011 إلاّ أنّه لم يتمّ الشروع في استغلاله من قبل الفرقة الموسيقية للإذاعة إلاّ في بداية سنة 2014 إثر تدخّل الفريق الرقابي. علما بأنّ الإنتاج الموسيقي للإذاعة تراجع من حوالي 53 أغنية ومغزوفة وقصيدة سنويا خلال الفترة 1993-2007 إلى أقل من 10 إنتاجات خلال الفترة 2008-2011 يتمّ إنتاجها أساسا بمناسبة تنظيم المهرجانات والتظاهرات الوطنية أو المشاركة في المسابقات لينعدم تماما خلال سنتي 2012 و2013 وذلك كما يبيّنه الرسم البياني الموالي :

(1) المتعلق بإحداث مؤسسة الإذاعة التونسية وضبط تنظيمها الإداري والمالي وطرق تسييرها.



4- الترويج للبرامج والأعمال الإذاعية

يهدف الترويج للبرامج والأعمال الإذاعية وربط الصلة مع المستمعين، تتوفّر المؤسسة على بعض الوسائط المكتوبة والإلكترونية. إلّا أنّ التصرّف فيها يشكو عديد النّقائص من ذلك عدم بثّ ومضات على المحطّات الإذاعية للتعريف بهذه الوسائط وحثّ المستمعين على استغلالها.

وبخصوص الوسائط المكتوبة تبين بالاطّلاع على بعض الأعداد الصادرة من مجلّة الإذاعة التونسية أنّها تخلو من مساحات مخصّصة للتعريف بشبكات برامجها وإنتاجات محطّاتها الإذاعية وترويجها لدى المستمعين. ولم تشرع المؤسسة في التعريف ببرامجها ضمن مجلّة الإذاعة سوى انطلاقاً من صائفة 2014.

وبقي توزيع المجلّة محدوداً حيث لم يتمّ بيع سوى 6.776 من جملة 78.000 نسخة مسحوبة خلال الفترة 2011-2013.

كما تبين ضعف المردودية المالية للمجلّة⁽¹⁾ حيث لم تتجاوز جملة مداخلها في سنة 2013 ما قدره 4.015 د في حين بلغت جملة المصاريف المتعلقة بها خلال نفس السنة 332.677 د⁽²⁾. وتستدعي هذه المفارقة بين ارتفاع كلفة إصدار المجلّة وضعف مداخلها ضرورة النظر في جدوى الإبقاء عليها مستقبلاً.

(1) تمّ اعتماد مقارنة تقوم على حصر جميع النفقات المتعلقة بالمجلّة بما في ذلك أعباء تأجير الأعوان المنتمين لوحدة الاتصال والمكّلفين بإعداد المجلّة.

(2) يشار إلى أنّ مبلغ الأجرور الخام في 2013 لهؤلاء الأعوان مثلاً تمّت معالجته في منظومة إنصاف بلغ 287.581 د.

أمّا فيما يتعلّق بالوسائط الإلكترونيّة، فقد تبين أنّ البوابة الإلكترونيّة المحدثة في سنة 2008 تشكو عديد النقائص على غرار تواضع الصّيغ التفاعلية وضعف التنسيق والاندماج بين هياكل الإنتاج والأخبار والبرمجة والفريق العامل بالبوابة مركزيًا وجهويًا. ولئن تمّ في جانفي 2014 إبرام عقد مع مزوّد خاصّ لإعادة تصميم وتحديث البوابة بمبلغ جملي قدره 17.864 د. فقد شهد إنجاز المشروع عديد الصعوبات والإخلالات⁽¹⁾ حالت دون استكماله إلى حدّ 15 جويلية 2014. وقد أفادت المؤسسة بأنّه تمّ بالتعاون مع مؤسسة هيروندال إعادة تصميم وتحديث بوابة الإذاعة مع الأخذ بعين الاعتبار النقائص التي تمّ تشخيصها.

وعلى صعيد آخر، تمثّل التطبيقات الإعلامية التي تمكّن من التقاط المحطّات الإذاعية عبر الهواتف الذكيّة أو "الواب موبايل" وسيلة هامّة للترويج للبرامج الإذاعية وضمان التواصل مع المستمعين. إلّا أنّه تبين عدم حرص المؤسسة على الترويج لدى المستمعين للتطبيق التي تمّ اقتناؤها منذ سنة 2010. كما لم تتولّ تقييم مدى استفادة المستمعين منها والنقائص التي تشكوها بهدف تطويرها.

5- التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية

تتمتّع مؤسسة الإذاعة التونسية بالعضويّة في عديد المنظمات الإقليمية والدولية إلّا أنّه لوحظ عدم حرص المؤسسة على الاستفادة الكافية من الإمكانيات التي تتيحها هذه العضوية لتنمية قدراتها وإثراء مشهدها السمعي أو للتسويق لبرامجها لدى الدول الأعضاء بالمنظمات المذكورة.

ورغم ارتفاع كلفة العضويّة في منظّمة الاتحاد الأوروبي للإذاعة والتلفزيون والتي تبلغ 88.920 فرنك سويسري سنويًا، لم تحظ الإذاعة سوى بحق تغطية بعض الأحداث الرياضية كان آخرها الألعاب الأولمبية لندن 2012. ولم تشارك الإذاعة إلّا في بعض الندوات والدورات التكوينية ولم تنتفع قطّ بخدمات التبادل التي توفرها المنظمة عبر شبكاتها الأربعة. وقد تولّت المؤسسة مكاتبة المنظّمة المذكورة في ثلاث مناسبات لسحب عضويتها كانت آخرها في جوان 2014. وقد أفادت المؤسسة في إجابتها أنّ الانسحاب المؤقت من هذه المنظمة يعتبر حلًا سليماً إلى حين إيجاد أسس جديدة للشراكة وذلك تجنّباً لهدر المال العام.

⁽¹⁾ محاضر اجتماعات لجنة متابعة المشروع في 27 جانفي 2014 و3 فيفري 2014 و19 مارس 2014 و2 جوان 2014 و9 جوان 2014 و19 جوان 2014 والمراسلات الموجّهة لرئاسة المؤسسة وآخرها في 30 جوان و4 جويلية 2014.

أمّا فيما يتعلّق بالتعاون مع الإتحاد الإفريقي للإذاعة والتلفزة، فقد تبين أنّ استفادة المؤسسة من العضوية منعدمة بالرغم من ارتفاع كلفتها والتي تقدّر بقيمة 35 أ.دولار سنوياً.

كما تمكّن العضوية في الجامعة الإذاعية والتلفزية الدولية من استغلال منصّة لتبادل البرامج إلا أنّ المؤسسة لم تستغلّ هذه الخدمة.

ويتوفّر المجلس الدولي للإذاعات والتلفزات الناطقة باللغة الفرنسية على صندوق لتمويل الإنتاجات الإذاعية غير أنّ مؤسسة الإذاعة لم تقدّم أيّ مشروع برنامج في هذا الإطار. واقتصر انتفاع المؤسسة بتمويلات المنظّمة على مناسبتين⁽¹⁾ في إطار إنتاجات مشتركة مع أعضاء آخرين.

ب- استغلال الفضاءات والتجهيزات التقنية والمحافظة على المخزون السمعي

مكّن النّظر في هذا الجانب من الوقوف على نقائص وإخلالات تعلّقت باستغلال الفضاءات والتجهيزات التقنية وبصيانتها وبالمحافظة على المخزون السمعي.

1- استغلال الفضاءات والتجهيزات التقنية وصيانتها

يتوفّر بالمؤسسة عشرة استوديوهات إذاعية وقاعة فنيّة مركّبة يتمّ استغلالها من قبل الإذاعات المركزيّة الأربعة فضلاً عن ثلاثة فضاءات كانت مخصّصة للبثّ التلفزي وتستوجب إعادة تهيئتها.

وتمّ تخصيص الاستوديوهات والمعدّات المتوفّرة بها حسب نطاق نشاط كلّ منها إلاّ أنّه تبين استغلال هذه الاستوديوهات أحياناً لإعداد برامج لا علاقة لها بما خُصّصت له.

وتمّ الوقوف عند معاينة القاعة الفنيّة المركزيّة على سوء توظيف للمعدّات والتجهيزات. فقد تبين مثلاً أنّ معدّات (Codecs) المخصّصة لنقل البثّ الخارجي ليست في وضع استخدام والبعض الآخر لا يتمّ استغلاله على النحو المطلوب (الخوادم). ويعود عدم استغلال بعض المعدّات حسب الفنيين إلى عدم قابليتها للتأقلم مع معدّات أخرى لمصنّع مختلف وتباين بعض التطبيقات المعلوماتية مع هذه المعدّات. وأدّت استحالة استغلال معدّات Codecs إلى اقتناء معدّات جديدة تتماشى مع التجهيزات المتوفّرة في إطار صفقة أخرى وإعادة استغلال معدّات Codecs قديمة.

⁽¹⁾ إنتاجين مشتركين هما Femmes et Terre و Si jeunesse pouvait

ولم يتمّ استغلال التجهيزات الصوتية الضخمة التي تمّ اقتناؤها منذ سنة 2010 لتغطية التظاهرات الكبرى بمبلغ 1.021,163 أ.د سوى في مناسبتين. ولم يتمّ الاستجابة لطلب استعمالها في حفل اختتام مهرجان الأغنية العربية لسنة 2013 من قبل اتحاد إذاعات الدول العربية حيث تمّ استغلال أجهزة تماثلية ممّا أثر على جودة الصوت. ويعرّض عدم استغلال هذه المعدات للمخاطر الناتجة عن الخزن إضافة إلى حرمان المؤسسة من مزايا استغلالها خاصّة وأنّ المعدات الإذاعية تتميز بتكنولوجيا سريعة الاهتلاك.

كما تبين غياب دفتر متابعة حركة المعدات وبطاقات فنية خاصّة بالاستوديوهات تتضمن معطيات حول المعدات المتوقّرة بها وتاريخ بداية استغلالها أو تجديدها.

وبالإضافة إلى ذلك، ورغم وجود عديد المعدات التقنية غير المستعملة سواء في أروقة المؤسسة أو في مختلف فضاءاتها فإنّ الإدارة التقنية لم تحرص على إحالتها على مصلحة الصيانة أو على عدم الاستعمال والتفويت فيها.

وبخصوص صيانة الفضاءات والمعدات، ولئن حرصت المؤسسة إلى حدود سنة 2010 على الصيانة الدورية والوقائية للمعدات التقنية وذلك بإصدار جداول للصيانة الأسبوعية والشهرية للاستوديوهات وتكليف مصلحة الصيانة بتنفيذها، فقد اقتصر تدخّلها منذ سنة 2011 على إصلاح بعض الأعطاب الحاصلة. كما تمّ التخلّي عن العمل ببطاقات التدخّل المعتمدة سابقا ممّا لا يسمح بمتابعة عمليات الصيانة المنجزة.

ومن ناحية أخرى، تبين أنّ كراسات الشروط لا تنصّ على أعمال الصيانة بعد انقضاء فترة الضمان ويقتصر بعضها على التنصيص على توفير قطع غيار لمدة محدّدة. ومن شأن ذلك أن يحرم المؤسسة من اختيار أنسب العروض سواء من حيث كلفة الاستثمار أو الاستغلال، وأن يجعلها مضطرة لطلب تلك الخدمات بعد انقضاء فترة الضمان من نفس المزود وبالتالي في وضعية تبعية تجاهه. من ذلك أنّ الصفقتين المتعلّقتين باقتناء تجهيزات صوتية متنقّلة (1.021,163 أ.د) وباقتناء 6 استوديوهات رقمية و8 وحدات إنتاج (1.934.380,700 ديناراً) نصّتا فقط على أن يوفر المزود وثائق وصف المعدات وكيفية استغلالها وصيانتها وأن يوفر قطع الغيار لمدة 5 سنوات من تاريخ الاستلام النهائي. غير أنّ المزود رفض توفير قطع الغيار المذكورة بسبب إشكالات في خلاص مستحقّات لفائده تتعلّق بصفقات سابقة مع الإذاعة.

وتفاديا للإشكاليات المتعلّقة بالصيانة، يتعيّن على المؤسسة مزيد الحرص على ضبط الحاجيات بدقة بكراسات الشروط وعلى تضمينها بندا خاصاً بالصيانة.

2- رقمنة المخزون السمعي

نصّ الأمر عدد 1867 لسنة 2007 المذكور آنفاً على أنّ من مهامّ المؤسسة "المحافظة على المخزون السمعي وترقيمه" باعتباره يمثل جزءاً من الذاكرة الوطنية للبلاد. غير أنّ الإذاعة لم تول هذه المهمة الأهمية اللازمة. ورغم رصد مبالغ سنوية هامة لرقمنة الأرشيف السمعي، بلغت خلال الفترة 2009-2013 ما جملته 1,2 م.د فإنه لم يتمّ إلى موفّي جوان 2014 الشروع في إنجاز هذه المهمة.

وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ في شهر جويلية 2010 إنجاز دراسة حول التمشّي الواجب اعتماده في مجال رقمنة الأرشيف السمعي من قبل شركة أجنبية متفرّعة عن إذاعة كندا بمبلغ 28 أ.د. وذلك بالإضافة إلى دراسات قام بها إدارات المؤسسة. غير أنّه لم يتمّ تفعيل أيّ من هذه الدراسات. ولئن تمّ في سنة 2010 الشروع في إحصاء الأشرطة وتنظيمها حيث تمّ جرد ما جملته 60 ألف شريط من مجموع 200 ألف شريط، فإنّ عمليّة الجرد المذكورة لم تتواصل وبقيت رقمنة الأشرطة رهين طلبات الإذاعات المركزية والجهوية.

ونظراً إلى عدم توقّق المؤسسة في التعاقد مع شركة لرقمنة أرشيفها السمعي، فقد حاولت إنجاز ذلك بوسائلها الخاصة، إلّا أنّه تبين غياب منهجية عمل واضحة في المجال. فقد تمّ اختيار المحامل التي ستتمّ رقمنتها في غياب تنظيم واضح للمخزون السمعي حسب الأصناف (دراما، برامج، خطب، محاضرات،...) وبطريقة عشوائية حسب طلبات منشّطي ومعدّي البرامج أو بمناسبة بعض التظاهرات. ويضاف إلى ذلك غياب إجراءات واضحة في مجال إحالة أرشيف الإذاعات الجهوية وصعوبة مقارنة دفاتر تسجيل الأرشيف مع المخزون المادي أحياناً.

وبلغ حجم المادّة الإذاعية المرقمنة بتاريخ 03 جوان 2014 ما يناهز 2734 ساعة. وتبقى هذه الكميّة ضئيلة مقارنة بالرصيد السمعي المعدّ للرقمنة والذي بلغ حوالي 300 ألف ساعة في سنة 2008.

وتشكو وحدة الأرشيف والتوثيق والرقمنة نقصاً في الموارد البشرية المختصة الخبرة بهذه المهمة نتيجة تقاعد بعض الأعوان أو نقلهم إلى مصالح أخرى بالمؤسسة.

وقد مكّنت معاينة ظروف حفظ الأرشيف السمعي من الوقوف على نقائص تمثّلت خاصّة في تعرّض بعض محامل التسجيلات إلى التلف (أكسدتها) نتيجة للرطوبة في فضاء الخزن وافتقاره إلى ظروف التكييف الملائمة ووضع رفوف التسجيلات مباشرة على الأرض وبعض التسجيلات في فضاءات غير مخصّصة وذلك بالإضافة إلى تآكل الدفاتر اليدوية للسجلات وصعوبة قراءتها.

وتدعى الإذاعة إلى الحرص على جرد الأشرطة المتوفرة بها وتنظيمها قصد حمايتها من التلف قبل رقمتها وإيلاء الجانب المتعلق برقمته الأرشيف السمي الأهمية اللازمة باعتباره يمثل جزءا من الذاكرة الوطنية والموروث الثقافي للبلاد.

II- التصرف الإداري والمالي

أ- تسيير المؤسسة وتنظيمها

أفضى النظر في هذا الجانب إلى ملاحظة عدة نقائص تتعلق بتسيير المؤسسة وهيكلها التنظيمي ونظامها المعلوماتي.

1- تسيير الإذاعة

تداول على رئاسة المؤسسة منذ سنة 2009 وإلى حدود شهر جويلية 2014 ستة رؤساء مديرين عامين وهو ما ساهم في عدم استقرار توجهات المؤسسة على مستوى التسيير والنشاط الإذاعي وتنفيذ برامج الاستثمار.

وخلافا للفصل 7 من الأمر عدد 1867 لسنة 2007⁽¹⁾ لم يتم إدراج المسائل الخاصة بمتابعة قياس نسب الاستماع وتقارير التدقيق الداخلي ضمن جدول أعمال مجلس الإدارة ولم تتم متابعة برمجة المحطات الإذاعية إلا في مناسبتين. كما لم يتولّ مجلس الإدارة ضبط السياسة العامة للمؤسسة في الميدان الفني والتجاري وضبط القوائم المالية وعقود البرامج ومتابعة إنجازها فضلا عن عدم التداول بشأن التوظيفات المالية للمؤسسة.

كما تبين أنّ المؤسسة لم تعد تقارير حول نشاطها بالنسبة إلى السنوات من 2010 إلى 2013.

وخلافا لمقتضيات الأمر عدد 1867 لسنة 2007 المذكور أعلاه والأمر عدد 2197 لسنة 2002⁽²⁾ التي تنص على أن تتولّى رئاسة الحكومة النظر في عديد الوثائق الدورية بغاية المصادقة أو المتابعة على غرار القوائم المالية ومداولات مجلس الإدارة والميزانيات التقديرية وتقارير مراجع الحسابات

(1) المؤرخ في 23 جويلية 2007 والمتعلق بإحداث مؤسسة الإذاعة التونسية وضبط تنظيمها الإداري والمالي وطرق سيرها.

(2) المؤرخ في 7 أكتوبر 2002 والمتعلق بكيفية ممارسة الإشراف على المنشآت العمومية وصيغ المصادقة على أعمال التصرف فيها وتمثيل المساهمين العموميين في هيئات تصريفها وتسييرها وتحديد الالتزامات الموضوعة على كاهلها.

وعلى أن تمدّ المؤسسة كلّاً من وزارة المالية والوزارة المكلفة بالتنمية بعدد من الوثائق بعد المصادقة عليها من قبل وزارة الإشراف، لوحظ أنّه باستثناء بعض المعطيات الخاصّة بالميزانية وبالتصرّف في الأعوان وبتنفيذ المشاريع لا يتمّ موافاة كلّ من رئاسة الحكومة ووزارتي المالية والتنمية كلّ فيما يخصّها ببقية الوثائق.

ولم يتولّ المسيرّون المتعاقبون على الإذاعة خلال الفترة 2009-2013 الإفصاح لوزارة الإشراف ووزارة المالية عن الأرصدة المالية الهامّة للمؤسسة حيث لم يتمّ موافاتها بكشوف دورية عن السيولة المالية مثلما تقتضيه التراتيب أو بمناسبة إعداد ميزانيتها السنوية. علماً بأنّ جملة الأرصدة المالية المتوقّرة بمختلف الحسابات البنكية والبريدية للمؤسسة وبحسابها المفتوح لدى الخزينة العامّة للبلاد التونسية بلغت بتاريخ 31 ديسمبر 2013 ما يناهز 19,960 م.د.

2- الهيكل التنظيمي

تشهد عديد الخطط الوظيفية بالمؤسسة⁽¹⁾ شغورا بلغ بالنسبة إلى الخطط العليا والمتوسطة مجموع 89 خطة بين مدير عام (1) ومدير مركزي (13) ومدير (11) ومدير مساعد و(12) وكاهية مدير (14) ورئيس مصلحة (38). ويذكر أنّ نسبة الشغور بلغت 100 % بالنسبة لخطة مدير مركزي ومدير مساعد و69 % بالنسبة لخطة مدير.

وخلافاً للفصلين 2 و3 من الأمر عدد 630 لسنة 2009 تبين أنّه لم يتمّ إلى موفّي جوان 2014 وضع دليل للإجراءات يضبط مشمولات كلّ هيكل بالإذاعة. كما لم يتمّ إعداد بطاقات وظيفية لكلّ مركز عمل بالمؤسسة ممّا أدّى إلى عدم دقّة المهامّ المضبوطة وتداخلها أحيانا على غرار التداخل في المهامّ الموكولة لكلّ من كاهية مدير وحدة التقنية والتكنولوجيا والمكلف بالإشراف على وحدة التقنية والتكنولوجيا.

وتولّت رئاسة المؤسسة إصدار عديد المقرّرات والمذكرات لتكليف أعوان بخطط إدارية أو وظيفية لا تتطابق مع المهامّ الموكولة لهم طبقاً للتنظيم الهيكلي أو النصوص المتعلّقة بتسمياتهم الأصلية ودون إجراء تسلّم وتسليم المهامّ والملفات بين المسؤولين المتعاقبين.

ولا تتولّى وحدة مراقبة التصرّف إعداد جداول قيادة تشتمل على مؤشّرات التصرّف المالي والإداري بما يساعد الإدارة العامة على اتّخاذ القرارات اللازمة في الإبان بناءً على معطيات حول النتائج المحقّقة في مختلف أوجه النشاط بالمؤسسة.

(1) دون اعتبار خطط مساعد رئيس مصلحة وسكرتير تحرير ورئيس قسم ورئيس مكتب ورئيس فريق.

وقصد النهوض بالجانب التنظيمي للإذاعة، يتعيّن العمل على إعداد دليل للإجراءات وعلى إحكام تطبيقه. كما يتعيّن تفعيل الهياكل الداخلية المتمثلة أساساً في مراقبة التصرف والتدقيق الداخلي وهو ما تعهدت المؤسسة في إجابتها بالسعي إلى تحقيقه.

3- النظام المعلوماتي

خلافًا لمنشور الوزير الأول عدد 10 المؤرخ في 20 ماي 2011 حول تطوير نظم المعلومات والاتصال ولأفضل الممارسات الدولية⁽¹⁾، لم تتولّ المؤسسة إعداد مخطط استراتيجي للإعلامية يمكن من تصوّر وإنجاز نظام معلومات مندمج ومتكامل وهو ما أفضى إلى عديد النقائص على مستوى التجهيزات والتطبيقات والسّلامة المعلوماتية.

وتعتبر التطبيقات الإعلامية أداة أساسية لتطوير أنشطة المؤسسة وحوكمتها. ولئن تتولّى المؤسسة استغلال عدد من التطبيقات المتّصلة بالتصرف الإداري والمالي، فإنّه تبين عدم توقّر تطبيقات إعلامية في مجال متابعة الصفقات ومكتب الضبط والتصرف في مقتطعات الوقود وصيانة وسائل التّقل.

وتشكو التطبيقات المعتمدة غياب الاندماج على غرار التطبيقات الخاصة بالتصرف في الموارد البشرية وبإصدار أذون التزوّد وبالتعهد والدفع وبالإشهار والتي لم يتمّ إدماجها مع التطبيق المتعلقة بالمحاسبة.

أمّا فيما يخصّ تطبيق "الموارد البشرية" فقد تبين أنّ إعداد المعطيات المتعلقة بالمسار المهني والوضعية الإدارية للأعوان وتحيينها يتمّ بصفة يدوية وهو ما من شأنه أن يرفع من مخاطر ارتكاب الأخطاء أو السهو عند إعداد الأجور. كما تبين أنّ تطبيق "إنصاف مؤسسات" لا تغطّي بعض جوانب التصرف في الموارد البشرية على غرار الأعداد المهنية وحالات الإلحاق من الوظيفة العمومية وإدماج وترسيم الأعوان المتعاقدين والساعات الإضافية والعطل السنوية والاستثنائية ممّا أدّى إلى مسك ملفاتها بصفة يدوية. كما لوحظ أنّ هذه التطبيق لا تؤمّن الوظائف الإحصائية مثل احتساب عدد الأعوان وتوزيعهم وكلفة الأجور وتطوّرها.

ويهدف تلافي النقائص المسجّلة بالتطبيق المذكورة، تمّ في سنة 2013 إبرام صفقة بما يناهز 38 أ.د لتحيين منظومة ساج بإضافة تطبيقين فرعيّين (Modules) تتعلّقان بالتصرف في الموارد

⁽¹⁾ وخاصة منظومة COBIT التي تعدّ مرجعية لأفضل الممارسات في تقنية المعلومات.

البشرية وفي المخزون. غير أنّ عدم تشريك وحدة الموارد البشرية في ضبط الحاجيات وإعداد الشروط الفنية المطلوبة أفضى إلى عدم تلاؤم التطبيقية المقتناة مع النظام الأساسي الخاصّ بأعوان المؤسسة⁽¹⁾ حيث أنّها لا تمنع بصفة آلية تغيير الصنف أو السّلم أو الدّرجة التي ينتمي إليها العون. فضلاً عن كونها لا تتيح إمكانية استعمالها باللّغة العربية المعتمدة من طرف الجهات الإدارية. ورغم انتفاع أعوان وحدة الموارد البشرية بدورة تكوينية للغرض، مازالت هذه التطبيقية إلى موفّى جوان 2014 غير مستغلّة.

كما تبين أنّ التطبيقية الخاصة بمعالجة أذون التزود الواردة من المستشهرين لا تمكّن من إصدار فواتير خصم ولا تشتمل على جدول التسعيرة ممّا لا يمكّن من الاحتساب الآلي للمقابل المالي للومضات الإشهارية.

وكذلك كان الشأن بالنّسبة للتطبيقية الخاصّة بالإشهار حيث لا تمكّن من معالجة المسائل الخاصّة بالاستشهار Sponsoring ولا تمكّن من الحصول على معطيات إحصائية في المجال ومن المعالجة الآلية لأذون التزود الخاصّة بالإذاعات الجهوية.

وتبيّن أنّ المؤسسة لا تتولّى جرد مختلف التجهيزات الإعلامية بصفة دورية علماً بأنّ آخر جرد يرجع إلى شهر ماي 2012 واقتصر على المصالح المركزية دون أن يشمل الإذاعات الجهوية.

ولم تقم الإذاعة بإبرام اتفاقيات لتأمين صيانة الحواسيب وآلات النّسخ والطّباعة رغم أهمية الأسطول المتوفّر لديها. وتبيّن كذلك أنّه لا يمكن صيانة الشبكات الإعلامية الداخلية بالنظر إلى غياب أمثلة لها.

وخلافاً لأحكام القانون عدد 5 لسنة 2004⁽²⁾ وللأمر عدد 1250 لسنة 2004⁽³⁾، لم تقم المؤسسة بإخضاع أنظمتها المعلوماتية وشبكات الاتصال إلى تدقيق دوري بالرغم من أهميته في تجنّب المخاطر المحتملة لا سيّما وأنّ جلّ الحواسيب مرتبطة بشبكة الأنترنت.

وتبيّن بخصوص السّلامة المنطقية للمنظومات أنّه لا يتمّ بصفة دورية تغيير كلمات العبور للولوج لتطبيقية إصدار أذون التزود وتطبيقية الساعات الإضافية وتطبيقية Tap info وتطبيقية منح التنقّل وذلك خلافاً لمنشور الوزير الأوّل عدد 10 لسنة 2011 وأفضل الممارسات الدّولية في هذا المجال.

(1) محضر جلسة بين ممثلين عن المزود وممثلين عن وحدة الموارد البشرية بتاريخ 2014/01/10.

(2) المؤرّخ في 3 فيفري 2004 والمتعلّق بالسلامة المعلوماتية.

(3) المؤرّخ في 25 فيفري 2004 والمتعلّق بمعايير التدقيق الدّوري وطبيعة التدقيق ودوريته وإجراءات متابعة التوصيات الواردة في تقرير التدقيق.

ب- التصرف في الموارد البشرية

نصّ الأمر عدد 1867 لسنة 2007 المذكور أعلاه على إثر فصل مؤسستي الإذاعة والتلفزة على أن يتولّى مجلس الإدارة اقتراح نظام أساسي خاصّ بأعوان الإذاعة إلّا أنّه لم يتمّ إلى موقّ جوان 2014 إعداد النّظام المشار إليه.

وارتفع عدد الأعوان بالمؤسسة بين سنتي 2009 و2013 بنسبة 18 % وهو ما انعكس على كلفة التأجير التي ارتفعت في سنة 2013 إلى 27,533 م.د وبنسبة 45 % مقارنة بسنة 2009. وتمثّل كتلة الأجور القسط الأوفر من الميزانية حيث بلغت نسبتها 87 % من مجموع نفقات التصرف في سنة 2013.

ومكّن النّظر في هذا الجانب من الوقوف على نقائص تعلّقت بتوظيف الأعوان وباللّجوء إلى المتعاونين الخارجيين وبالترقيات.

1- توظيف الأعوان

اقتضى الفصل 44 من النّظام الأساسي الخاصّ أن لا ينتدب أيّ شخص ليشغل أيّ خطّة إلّا لسدّ شغور بصفة قانونيّة في قانون إطار المؤسسة الذي يضبط من قبل رئيسها بعد أخذ رأي سلطة الإشراف ووزير المالية. إلّا أنّ عدم توقّر قانون إطار يضبط حاجيات المؤسسة من الموارد البشرية مع وصف لاختصاصات الأعوان وتوزيعهم على مراكز العمل، أدّى إلى انتهاج سياسة غير مدروسة لتوظيف الأعوان وإلى كثرة الانتدابات العشوائية⁽¹⁾. وتميّزت السنوات من 2009 إلى 2013 بتعدّد عمليّات الانتداب والإدماج داخل المؤسسة وفق صيغ مختلفة على غرار تسوية وضعية أعوان المناولة والمتعاقدين في إطار إسداء خدمات وإدماج أعوان في وضعية إلحاق أو تابعين لمؤسسة دار العمل سابقا بالمؤسسة فضلا عن الانتدابات عن طريق المناظرات والانتدابات المباشرة في إطار العفو التشريعي العامّ والانتداب المباشر لفرد من عائلات شهداء الثورة وجرحاها.

وبلغ مجموع عدد الأعوان الذين تمّ انتدابهم وفق هذه الصّيغ خلال الفترة المذكورة 416 عوناً أي بنسبة 36,5 % من إجمالي عدد أعوان المؤسسة في موقّ ديسمبر 2013. وإزاء الارتفاع الكبير لعدد الأعوان وغياب أيّ تصوّر استراتيجي في المجال، تداول مجلس الإدارة المنعقد بتاريخ 28 ماي 2014 حول إجراء تدقيق لتشخيص حاجيات المؤسسة جهويا ومركزيا وإمكانية التقليل في عدد الأعوان.

⁽¹⁾ تجدر الإشارة إلى أنّ ممثّل وزارة الاقتصاد والمالية بمجلس إدارة المؤسسة تطرق خلال مداوالت المجلس بتاريخ 28 ماي 2014 بصفة دقيقة لسياسة الانتدابات العشوائية التي توخّتها المؤسسة خلال السنوات الأخيرة.

ومن جهة أخرى، تبين عدم إرساء منظومة مراقبة فعّالة لحضور الأعوان ممّا لا يساعد على التأكد من التأمين الفعلي لساعات العمل وعلى احتساب ساعات العمل الإضافية. فقد تمّ إسناد الأعوان منح الساعات الإضافية بصفة مكثّفة ومتواترة دون تبرير الحاجة إليها خلافاً للمذكّرة الصادرة عن رئيس المؤسسة. وتراوحت نسبة الأعوان الذين انتفعوا بمنح الساعات الإضافية خلال السنوات 2011 و2012 و2013 بين 45 % و48 % من مجموع الأعوان وبلغت كلفتها الجمالية خلال نفس الفترة ما قدره 1.105 أ.د.

كما لوحظ توتر المناخ الاجتماعي بالمؤسسة ممّا أدّى إلى ارتفاع حالات عطل المرض طويل الأمد في موقّ سنة 2013 إلى 24 حالة من بينها 17 حالة لأعوان انتفعوا بعطل بهذا العنوان⁽¹⁾ بعد شهر أفريل 2012⁽²⁾. كما لوحظ تواتر حالات تجميد الأعوان وعدم تكليفهم بأيّ مهامّ على غرار مدير وحدة التنسيق المركزي بين الإذاعات وكاهية مدير بالنيابة بالوحدة الفرعية للإنتاج بالإذاعة الوطنية ورئيس مصلحة تنسيق الأخبار والأحداث المنتظرة ورئيس مصلحة الإعلام وصحافة الإذاعة بوحدة الاتصال ورئيس مصلحة الإكساء بالإذاعة الوطنية ورئيس مصلحة النزاعات ورئيس مصلحة الإنتاج بإذاعة تونس الثقافية.

وأدّى عدم احترام الإجراءات الترتيبية على غرار التخفيض من العدد المهني لسنة 2013 لعدد من الأعوان دون إعداد تقارير معلّلة في الغرض وعدم تمكين المعنّين من الإطلاع عليها وذلك خلافاً للنظام الأساسي الخاصّ إلى تعدّد الإعتصامات والوقفات الاحتجاجية وتعطيل سير العمل بالمؤسسة.

وخلافاً للأحكام التشريعية والترتيبية⁽³⁾ التي تحجّر ممارسة الأعوان العموميين لنشاط خاصّ بمقابل، تبين أنّ عدداً من الأعوان التابعين للمؤسسة يمارسون أنشطة خاصّة صلب مؤسسات إعلامية سمعية وبصرية أخرى عمومية أو خاصّة دون ترخيص مسبق. وإزاء استفحال هذه الظاهرة⁽⁴⁾، وعلى إثر توجيه المؤسسة لتنابيه للمعنّين بالأمر قصد تسوية وضعيّاتهم، تمسّك هؤلاء بالصّبغة التطوّعية والمجانبة للأنشطة التي يمارسونها في مؤسسات إعلامية أخرى. ولم يتمّ إلى موقّ جوان 2014 تسوية الوضعيات المذكورة.

(1) تجدر الإشارة إلى تفاقم الخلافات الشخصية والمهنية بين رئاسة المؤسسة وديد الأعوان ممّا حدا بالبعض منهم إلى الخروج في عطل طويلة الأمد. من ذلك كاهية مدير الوحدة الفرعية لاستغلال المعدّات والفضاءات بإذاعة الشباب والذي تمّ تجريده من مهامه فعلياً وإحاقه بالقاعة الفنيّة المركزية بمقتضى مقرر بتاريخ 17 جوان 2013. وكذلك الشأن بالنسبة لمديرة الشؤون القانونية على إثر إعفائها من مهامها.

(2) تاريخ إجراء تغيير على مستوى رئاسة المؤسسة.

(3) وخاصّة الفصل 8 من النظام الأساسي الخاصّ بالأعوان والفصل 2 من الأمر عدد 83 لسنة 1995 المؤرخ في 16 جانفي 1995 والمتعلّق بممارسة أعوان الدّولة والجماعات العمومية المحليّة والمؤسسات العمومية الإدارية والمنشآت العمومية بعنوان مهنيّ لنشاط خاصّ بمقابل.

(4) مثلما هو مبين بمختلف المراسلات الموجهة من رئاسة المؤسسة إلى سلطة الإشراف وكذلك في المذكّرة الموجهة من بعض إدارات المؤسسة للرئيس المدير العامّ بتاريخ 17 ماي 2013 والذين تولّوا سماع عدد من الأعوان المعنّين بممارسة نشاط خاصّ خارج المؤسسة.

2- اللّجوء إلى المتعاونين الخارجيين

تتوفّر المؤسسة على رصيد هام من الموارد البشرية المختصة حيث ارتفع عددها بتاريخ 31 ديسمبر 2013 إلى 249 فنيًا و194 صحفيًا و238 عونًا من سلك الإنتاج. وبالرغم من إصدار رئاسة المؤسسة لمذكرة في 6 سبتمبر 2012 أكّدت فيها على ضرورة التعويل التّام على الصحفيين والمنتجين ومقدمي البرامج الذين ينتمون للإذاعة، فقد تواصل الاعتماد بصفة مكثّفة على المتعاونين الخارجيين لإنتاج البرامج والأعمال الإذاعية. فقد بلغ عدد المتعاونين 748 فردًا في سنة 2013 ارتفع تأجيرهم إلى حوالي 1,830 م.د. وقد تبين أنّ اللجوء إلى المتعاونين الخارجيين يكتسي صبغة قارة أحيانا حيث بلغ عدد المتعاونين مع المؤسسة بصفة مستمرة لفترة 5 سنوات 208 متعاونًا منهم 47 متعاونًا بإذاعة تطاوين.

وأفادت المؤسسة بأنّ العمل سيرتكز على مواصلة التخفيض في عدد المتعاونين ليبقى في مستويات معقولة دون الإخلال بالتوازنات المالية للمؤسسة مع الإشارة إلى أنّ بعض الإذاعات تعاني من نقص في المختصّين.

3- الترقّيات

شهدت المؤسسة عددا هاما من الترقّيات حيث انتفع 596 عونًا من جملة 703 عونًا⁽¹⁾ بترقيات في الصّنف نتجت أساسا عن ضغوط نقابية ممّا جعل بعضها مخالفا للقانون. وأفضى النّظر في هذا الجانب إلى ملاحظة عديد النّقائص والإخلالات.

فلئن اقتضى الفصل 44 من النّظام الأساسي الخاصّ بالأعوان أن لا يرتقي أيّ عون إلّا لسدّ شغور بصفة قانونيّة في قانون إطار المؤسسة إلّا أنّ غياب قانون إطار بالمؤسسة أفضى إلى اعتماد سياسة ترقّيات غير مدروسة وغير ملائمة للحاجيات الفعلية للمؤسسة ولإمكانياتها المالية. فقد تمّ تنظيم مناظرات داخلية في سنوات 2011 و2012 و2014 دون تحديد للحاجيات الفعلية المطلوب تلبيتها.

كما نصّ الفصل 71 من النظام الأساسي الخاصّ بالأعوان على أنّه يمكن للأعوان الذين لهم أقدمية في الصنف الأدنى لا تقلّ عن 12 سنة الانتفاع بترقية في الصنف حسب الجدارة. واشترط أن تتمّ الترقية مرّة واحدة في الحياة المهنية للعون وألّا يتجاوز المنتفعون بها 10 % من مجموع الأعوان

(1) بصرف النّظر عن المنتدبين بعد 01 جانفي 2009 وعددهم 416 عونًا باعتبارهم غير معيّنين مبدئيًا بالترقية نظرا لحدائثة انتدابهم.

الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة بعنوان كلّ سنة. غير أنّه تمّ إقرار ترقية آلية لكلّ الأعوان الذين لهم أقدمية تفوق 10 سنوات.

وتمّ كذلك تمتيع كلّ الأعوان المنتمين إلى الصنف 1 والبالغ عددهم 22 عوناً من الارتقاء آلياً إلى الصنف 2 وذلك في غياب أيّ سند قانوني يجيز ذلك.

وأُسندت ترقية استثنائية بعنوان 2011 لكلّ الأعوان الذين تساوي أو تفوق فترة تجميدهم في الصنف الأخير خلال مسيرتهم المهنية في 31 ديسمبر 2011 مدّة 15 سنة. وقد رخصت رئاسة الحكومة في هذه الترقية الاستثنائية في 24 أكتوبر 2011 في غياب أيّ مرجع في النظام الأساسي الخاص وانتفع بهذه الترقية مجموع 94 عوناً.

وواصلت المؤسسة انتهاج نفس التمسّي في سنة 2014 حيث تمّ الاتفاق على إثر اجتماع اللّجنة المركزية للتصالح بمقرّ وزارة الشؤون الاجتماعية على إسناد ترقية استثنائية في الصنف للأعوان الذين تجاوزت مدّة تجميدهم في أيّ صنف من الأصناف التي مرّوا بها خلال مسيرتهم المهنية 15 سنة في تاريخ 31 ديسمبر 2013. ونتج عن هذا الاتفاق إدراج 90 عوناً من جملة 94 عوناً تمتّعوا بالترقية الاستثنائية المنجزة بعنوان سنة 2011 ضمن قائمة المقترحين للترقية والتي تشمل 393 عوناً في سنة 2014 ممّا مكّنهم من الانتفاع بترقية استثنائية جديدة بعد أقلّ من 3 سنوات من انتفاعهم بالترقية الاستثنائية السابقة. ويقدر الأثر المالي المرتقب لمشروع الترقية الاستثنائية في سنة 2014 بما يناهز 870 أ.د. سنوياً⁽¹⁾.

ج- التصرف المالي

1- مسك الحسابية والوفاء بالالتزامات الجبائية والتصرف في السيولة

خلافًا للفصلين 14 و19 من الأمر عدد 1867 لسنة 2007 المذكور آنفاً، لم تتولّ المؤسسة مسك حسابيات منفردة وخاصة بكلّ محطة إذاعية. كما لم يتمّ إلى موفى جوان 2014 ضبط القوائم المالية المتعلّقة بالسنوات من 2009 إلى 2013. وتعزى هذه الوضعية أساساً إلى التأخير الكبير المسجل في إتمام عمليات القيد المحاسبي. ولئن تعاقدت المؤسسة مع مكتب محاسبة خارجي بتاريخ 2 ماي 2011 لإعداد القوائم المالية الخاصّة بسنّي 2009 و2010، فقد تبين عدم إيفاء هذا المكتب بالتزاماته

⁽¹⁾ حسب تقييم للأثر المالي أرفقته المؤسسة بمراسلتها التي وجهتها لوحدة متابعة تنظيم المؤسسات والمنشآت العمومية برئاسة الحكومة في 17 جوان 2014.

التعاقدية وهو ما أفضى إلى فسخ العقد المبرم معه والإعلان عن استشارة جديدة للغرض نفسه في 10 أكتوبر 2014.

ولئن قامت المؤسسة بجرد أصولها في مناسبة وحيدة وذلك عند إعداد الموازنة الافتتاحية في 31 ديسمبر 2007، فقد تمّ ذلك في غياب تفعيل اللّجنة التي نصّ عليها القانون عدد 33 لسنة 2007 المذكور أعلاه والتي أوكل إليها تحرير كشف في العقارات وإجراء تقييم شامل للأموال المنقولة. كما تمّ الفصل المحاسبي بين مؤسستي الإذاعة التونسية والتلفزة التونسية دون اتّفاق كتابي ودون إعداد محضر مشترك يوثّق تحديد وتقييم الأصول والخصوم الراجعة لكليهما. وتبيّن من خلال التدقيق في القيمة التي أسندت للأصول التي وقع جردها أنّ 59 % من القيمة المسندة للمعدّات لا تستند إلى مؤيّدات أو لقاعدة احتساب محدّدة⁽¹⁾.

كما لم تتمكّن المؤسسة إلى موفّي جوان 2014 من ضبط قوائم المقاربة البنكية لشهر ديسمبر 2009. فقد تبيّن وجود عديد العمليّات المعلّقة التي لم يتمّ إدراجها محاسبيا وتبيّن وجود فوارق بين الأرصدة المحاسبية والبنكية أو البريدية لبعض هذه العمليات. وتمّ الوقوف على عديد العمليّات البنكية التي لم يتمّ إدراجها بالمحاسبية وفي قوائم المقاربة البنكيّة. من ذلك أنّه لم يتمّ قيد عملية خلاص المزوّد AEQ الذي تعاقدت معه المؤسسة لتجديد القاعة الفنيّة المركزيّة بالرغم من أنّه تمّ خلاص 80 % من قيمة المعدّات بما يساوي 426.232 د. كما لم يتمّ قيد خلاص معاليم الديوانة المتعلقة بنفس الصفقة بما يساوي 100.551 ديناراً. وينعكس هذا التأخير حتماً على بقيّة قوائم المقاربة البنكية على امتداد كلّ الفترة ممّا يحول دون التفطّن للأخطاء البنكية المحتملة والعمل على إصلاحها.

ولم تتمكّن إلى موفّي جوان 2014 المؤسسة من تسوية حسابات الربط بين الإذاعات في 31 ديسمبر 2010.

وتُدعى المؤسسة إلى الحرص على إعداد القوائم المالية ومتابعة صحّة وشمولية القيد المحاسبي لمختلف العمليات وإعداد المقاربات البنكية في آجال معقولة.

أمّا بالنسبة للالتزامات الجبائية، فقد تحمّلت المؤسسة خصوماً من المورد عند استخلاصها لمستحقّاتها دون أن تتحصّل على شهادات في الغرض. ولم تتمكّن وتبعاً لذلك من التصريح بها قصد خصمها من المبالغ المحمولة عليها. وبلغ مجموع تلك الخصوم لدى الوكالة التونسية للاتصال الخارجي

(1) حسب تقرير مكتب PKF الذي أوكلت إليه مهمة جرد وتقييم الأصول الثابتة بعقد ممضى في 02 أبريل 2009.

خلال السنوات من 2008 إلى 2010 ما يناهز 309 أ. د بعنوان الأداء على القيمة المضافة و60 أ. د بعنوان الضريبة على الشركات.

كما أجرت المؤسسة خصوما من المورد ناهزت 34,489 أ. د في سنة 2008 و19,587 أ. د في 2009 دون أن تتولّى التصريح بها لدى مصالح الجباية. وتدعى المؤسسة تسوية وضعيتها الجبائية والحرص مستقبلا على التصريح بالخصم من المورد في الأجل القانونية.

ولم تتولّى المؤسسة إلى غاية جوان 2014 التصريح بالضريبة على الشركات بعنوان سنة 2013. ولئن تولّت إيداع تصاريح وقتية للسنوات من 2008 إلى 2012 فإنّها لم تتولّى لاحقا إيداع تصاريح نهائية لتسوية وضعيتها الجبائية.

ولم تتمكّن المؤسسة من طرح الأداء على التكوين المني لعدم إيداعها تصاريح للانتفاع بالتسوية على هذا الأداء⁽¹⁾ وذلك بالنسبة للسنوات 2011 و2012 و2013 علما بأنّ تكلفة أنشطة التكوين بلغت خلال السنوات المذكورة 95.645 د.

2- ميزانية التصرف

بلغت موارد ميزانية التصرف في سنة 2013 ما جملته 32,812 م. د وبتطوّر بلغ 8,96 % مقارنة بسنة 2009. وارتفعت نفقات التصرف خلال نفس الفترة من 26,266 م. د إلى 33,689 م. د أي بنسبة 28,26 %. وقد فاقت نفقات ميزانية التصرف المنجزة في سنة 2013 الموارد المحققة في نفس السنة بما قدره 0,876 م. د، ويعود ذلك أساسا إلى ارتفاع مصاريف تأجير الأعوان.

ولئن تمثّل المؤسسة مرفقا عموميا لا يهدف عموما لتحقيق أرباح تجارية، فإنّ تولّيها القيام بالدراسة المسبقة والدقيقة لتكلفة البرامج والموارد الممكن تحقيقها من شأنه أن يساعدها على تحقيق توازنها المالي والتحكّم في نفقاتها. ويذكر أنّ مجلس الإدارة المنعقد بتاريخ 28 ماي 2014 قد أوصى بضرورة تقديم وثيقة تبرز كلفة الشبكة البرمجية لمختلف المحطّات وهو ما تعهّدت به المؤسسة في إجابتها.

ويُعتبر الإشهار والاستشهار أحد أهمّ موارد المؤسسة إلى جانب مساهمة المشتركين في شبكة الكهرباء ومنحة الدولة.

⁽¹⁾ تطبيقا للأمر عدد 292 لسنة 2009 والمتعلّق بضبط مجال التسوية على الأداء على التكوين المني ونسبتها وطرق وشروط الانتفاع بها.

وقد شهدت المداخليل الإشهارية تطورا طفيفا حيث ارتفعت من 4,678 م.د في سنة 2009 إلى 4,754 م.د في سنة 2013. وتساهم الإذاعات الجهوية بنسبة هامة من مداخليل الإشهار ناهزت 73 % في سنة 2012 مقابل 27 % للإذاعات المركزية.

وقد تمّ الوقوف على فوارق هامة بين الموارد الإشهارية المقدّرة والمنجزة. وتدعو الدائرة المؤسسة إلى مزيد إحكام ضبط تقديراتها المتعلقة بالموارد الإشهارية عند إعداد الميزانية اعتمادا على إنجازات السنوات السابقة.

وعلى صعيد آخر، أصدرت المؤسسة بعض فواتير الخصم بلغت خلال الفترة من 2009 إلى 2013 ما جملته 1,456 م.د منها ما تعلّق بتخفيضات تجارية لاستقطاب المستثمرين (1,231 م.د) ومنها ما تعلّق بأخطاء في الومضات الإشهارية (0,222 م.د) ومنها ما يعود إلى استرجاع موزّع مجلّة الإذاعة مقابل الأعداد التي لم يتمّ بيعها (2.149 د). وتبيّن أنّ عديد حالات الخصم تعود إلى أخطاء في الومضات الإشهارية سواء عند بثّها أو عند احتساب تعريفية الإشهار أو عند فوترتها وهو ما يستدعي المتابعة الدقيقة للومضات الإشهارية واعتماد منظومة البثّ للثبّت من البثّ الفعلي لها.

وتُدعى المؤسسة إلى مزيد السعي إلى البحث عن مستثمرين للبرامج واستقطاب المستمعين وبصفة عامة وضع إجراءات دقيقة تخصّ نشاط الإشهار بما يساهم في تحسين مواردها بهذا العنوان.

وتعاقدت المؤسسة في 13 فيفري 2008 مع شركة خاصة لتأمين خدمات الإرساليات القصيرة. وقد بلغت جملة المداخليل المتأتية بهذا العنوان خلال الفترة 2008-2011 ما جملته 69.676 د منها 30.673 د تعود لسنة 2010. ولوحظ غياب المتابعة والتأكد من عدد الإرساليات عبر الولوج للموقع المخصّص لذلك (plateforme).

ولئن لم تتلقّ المؤسسة من الشركة المتعاقد معها إلى موفّي جوان 2014 الكشوفات المتعلقة بعدد الإرساليات القصيرة وعائداتها في سنتي 2012 و2013 فإنّ المؤسسة لم تتولّ القيام بأية إجراءات في شأن المزود لاحتساب مستحققاتها واستخلاصها.

وتّم التعاقد في 15 جانفي 2014 مع شركة أخرى ولم تشرع سوى إذاعتا صفاقس والشباب في استغلال هذه الخدمات في حين لم تبادر باقي المحطات بتصوّر أيّ مسابقات. كما لم تتولّ المؤسسة إلى موفّي جوان 2014 إصدار أيّ فاتورة لاستخلاص القسط الراجع لها من مداخليل هذه الخدمات. وأفادت المؤسسة في إجابتها بأنّ مصلحة الفوترة لم تتلق إلى موفّي جوان 2014 نسخة من العقد المذكور.

ومن ناحية أخرى، تبين تأخير في استخلاص المبالغ السنوية المستوجبة والمتعلقة أساساً بمداخيل الإشهار وقد بلغت المستحقات المتخلّدة في موفى جوان 2014 بدمّة حرقاء المؤسسة ما قدره 3,727 م.د منها ما يعود إلى خمس سنوات سابقة.

وتعلّق القسط الأكبر من المبالغ غير المستخلصة بالوكالة التونسية للاتصال الخارجي بحوالي 1,568 م.د وشركة "داما" الخاصة بمبلغ 1,953 م.د. وعلى الرغم من أنّ الإذاعة قرّرت في 06 أوت 2011 تتبّع شركة داما قضائياً فقد لوحظ عدم حرص المؤسسة في استحثاث الاستخلاص حيث لم تقم بتبليغ الشركة المعنية بمحضر إنذار بالدفع إلّا في 07 ماي 2012.

كما تبين وجود ديون متخلّدة لفائدة اتّحاد الإذاعات الإسلامية بلغت ما قدره 290.659,67 دولار أمريكي يرجع القسط الأوفر منها إلى ما قبل سنة 2007. وقد اقترح المدير العام للمنظمة التخلي عن الديون الراجعة للسنوات السابقة لسنة 2007 شريطة توقيع اتفاقية تتعهد فيها مؤسّستنا الإذاعة والتلفزة بسداد الديون الراجعة لسنوات 2007 والتي تليها غير أنّه لم يتمّ إلى موفى جوان 2014 التنسيق بين المؤسستين لمعالجة هذا الملفّ.

3- ميزانية التجهيز

تتأتّى ميزانية التجهيز من منحة الاستثمار المرصودة لفائدة المؤسسة في ميزانية الدولة. ويتمّ صرف الاعتمادات وفقاً لتقدّم تنفيذ المشاريع. وبلغت الاعتمادات الجمالية المحوّلة لفائدة الإذاعة خلال الفترة 2013-2007 ما جملته 17.202,194 أ.د تمّ استهلاك 10.443,722 أ.د منها. وتراجعت النسب السنوية لاستهلاك المنحة الخاصة بالاستثمار من 76 % في سنة 2007 إلى 9,59 % في سنة 2012 وذلك جزاء ضعف نسق الاستثمار والتقدّم في إنجاز المشاريع.

كما لوحظ تواتر تغيير طبيعة المشاريع المبرمجة وهو ما يعكس قلة الدقة في البرمجة علماً وأنّ وزارة المالية دعت المؤسسة بعد الموافقة على تغيير موضوع المشاريع المبرمجة إلى "العمل مستقبلاً على حسن ضبط الكلفة التقديرية لحاجياتها عند تقديم مشروع ميزانيتها السنوية"⁽¹⁾. كما تولّت وزارة المالية إلغاء كلّ أوامر الصرف المتعلقة بمنح العنوان الثاني لسنة 2013 الخاصة بالمؤسسة بما فيها المبالغ غير المجمّدة من قبل مصالح الأمانة العامة للمصاريف⁽²⁾.

(1) المكتوب عدد 214 المؤرخ في 22 جانفي 2014.

(2) وفقاً للمكتوبين الصادرين تباعاً عن كلّ من وزير الاقتصاد والمالية والإدارة العامة للمصالح المشتركة برئاسة الحكومة المؤرخين في 13 و19 ماي 2014.

ولوحظ أنّه تمّ الشروع في تنفيذ إجراءات إبرام خمس صفقات تعلّقت باقتناء تجهيزات وهيئة مقرّات ثمّ العدول عنها دون إتمام جميع مراحلها. فقد تمّ بعد الإعلان عن طلبات العروض اعتبارها غير مثمرة وهو ما يعكس غياب الدقّة في ضبط حاجيات المؤسسة والصعوبة في إنجاز المشاريع. وأفادت المؤسسة بأنّ تداول المسؤولين على رئاستها وعلى وحدة التقنية خلق تصوّرات مختلفة نتج عنها مراجعات للمشاريع وأدخل ارتباكاً في متابعة تنفيذها وأثر على رزنامة إنجازها.

وفي هذا الشأن، تمّ الإعلان عن طلب عروض دولي لاقتناء معدات إذاعية لتجديد تجهيزات القاعة الفنية المركزية. وتمّ إثر ذلك إبرام صفقة مع إحدى الشركات الأجنبية في 27 مارس 2010 بمبلغ 319,389 أورو أي ما يعادل 606,840 أ.د. إلّا أنّه تمّ في شهر جويلية من نفس السنة تغيير موضوع الطلب بإعادة تشكيل تركيبة المعدات التقنية ومراجعة توظيف الخوادم حسب متطلبات العمل⁽¹⁾ مع المحافظة على نفس التكلفة المالية للمشروع دون إبرام ملحق في الغرض حيث اقتضت المؤسسة على إمضاء وثيقة تتضمن التغييرات التي تمّ الاتفاق في شأنها مع المزود.

ونتج عن هذه التغييرات الاعتماد على قائمة تسليم جديدة غير مطابقة لقائمة التجهيزات بالعرض الأصلي بالإضافة إلى غياب وثائق تثبت إنجاز الاختبارات الفنية على المعدّات. وأشارت المؤسسة بأنّ ملفّ هذه الصفقة هو محلّ تحقيق. وأفادت بإجابتها بأنّه تمّ تعيين لجنة تدقيق خارجية أعدت تقريراً في الغرض في شهر مارس 2015 علماً بأنّ التقرير المذكور تضمّن نفس الاخلالات الإجرائية التي وقفت عليها دائرة المحاسبات.

ويذكر في هذا الشأن كذلك صفقة تتعلّق باقتناء 3 استوديوهات رقمية و 5 وحدات إنتاج حيث تمّ على إثر المصادقة في 17 فيفري 2009 على كراس شروط تعلّق باقتناء معدّات إذاعية لتجديد تجهيزات استوديوهين إذاعيين (إذاعة صفاقس والمنستير) وخمس وحدات إنتاج للإذاعات الجهوية بمبلغ تقديري بلغ 800 أ.د تغيير موضوع كراس الشروط في 23 جوان 2009 بإضافة استوديو إذاعي. وأدّت هذه التغييرات إلى تأخير في الاستلام النهائي للمعدّات بما يزيد عن 16 شهراً.

*

* *

تدير مؤسسة الإذاعة التونسية مرفقا عمومياً إذاعياً يهدف إلى تلبية حقّ المواطن في إعلام حرّ ومتنوّع. وإزاء ظهور عديد القنوات والبدايل الإذاعية خلال الفترة الأخيرة واحتدام المنافسة في

⁽¹⁾ من 4 لوحات ربط مخصّصة للقنوات الإذاعية الأربعة ذات قدرة 128*128 إلى لوحة ربط مركزية ذات قدرة 512*512 مع إضافة أجهزة مراقبة للبث وجهاز تنسيق بين القاعة الفنية ومختلف الاستوديوهات الإذاعية).

المشهد السمعي، أضحت المؤسسة مدعوة إلى ضبط استراتيجية تمكّن من الارتقاء بنشاطها وضبط خطّ تحريري لكلّ محطة إذاعية.

وتتوفّر المؤسسة على موارد وإمكانات تفوق بكثير تلك المتوفّرة لبعض المحطّات الإذاعية الخاصة على غرار الموارد البشرية والمالية الهامّة المتأتّية أساساً من معاليم ومنح مرصودة لها من الدّولة والفضاءات والتجهيزات التقنيّة المتنوّعة غير أنّ نسب الاستماع إلى محطّاتها تدنّت إلى مستويات لا تتلائم مع إمكانيّاتها والدور المنوط بعهدتها مقارنة مع عدد من الإذاعات الخاصة التي أصبحت مهيمنة على المشهد السمعي بمختلف مناطق البلاد.

وضمامنا لاستمرارية أداء المؤسسة لنشاطها على الوجه الأمثل، بات من الضروري تطوير شبكات برامجها وإنتاجاتها الإذاعيّة بالاستناد إلى دراسات علمية وأدوات قياس تتيح تشخيص متطلّبات المستمعين وإحكام إعداد البرامج وتقييمها والترويج لها ضمامنا لنجاحها.

ويمثّل المخزون الإذاعي السمعي جزءاً من الذاكرة الوطنية ومن الموروث الثقافي للبلاد وهو ما يفرض على المؤسسة العمل على المحافظة عليه خاصّة عبر جرده ورقمته وتوفير ظروف الحفظ الملائمة له.

وعلى صعيد آخر، تبقى المؤسسة مطالبة بالحرص على تطوير نظام المعلومات لديها خاصّة من خلال العمل على ضمان الاندماج والتكامل بين مختلف تطبيقاتها الإعلامية وإعداد دليل للإجراءات وتقارير للنشاط وجداول للقيادة بما يساعد على تأمين مهامّها على الوجه الأمثل.

كما تدعى المؤسسة إلى حسن توظيف أعوانها والتقيد بالتراتب المنظّمة لمساهم المهنيّ والسعي إلى تنقية المناخ الاجتماعي.

أمّا فيما يتعلّق بالتصرّف المالي والمحاسبي، فإنّ المؤسسة مطالبة خاصّة بالانتهاء من إعداد قوائمها الماليّة للفترة 2009-2013 وتسوية وضعيّتها الجبائية في أقرب الآجال. كما تدعى إلى إحكام التصرّف في ميزانيّتها بما يمكن من إحكام برمجة المشاريع وإنجازها.

ولئن كان المرفق العمومي لا يهدف أساساً لتحقيق أرباح مالية، فإنّ اختلال التوازنات المالية للمؤسسة جرّاء ارتفاع نفقات تسييرها وضعف مواردها الذاتية واعتمادها أساساً على دعم الدولة، يتعيّن على المؤسسة إحكام ترشيد نفقاتها وتطوير مواردها الذاتية بما يمكن من تحسين وضعها المالي والحدّ من الاعتماد المتواصل على مخصّصات الدّولة.

ردّ مؤسسة الإذاعة التونسية

I- الإنتاج الإذاعي واستغلال الفضاءات والتجهيزات التقنية

أ- الإنتاج الإذاعي

1- التغطية الإذاعية

تمت مراسلة الديوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزي قصد توسيع مجال تغطية الإذاعة الوطنية على موجات التشكيل الترددي FM حتى تشمل كامل تراب الجمهورية التونسية. والعمل جاري على تحسين جودة بث الإذاعات المركزية والجهوية بالتنسيق مع الديوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزي.

2- برمجة الشبكات الإذاعية

تتحرك الإذاعة التونسية ضمن سياق سياسي وإعلامي وطني جديد يساعدها على الانتقال تدريجيا من المرفق الحكومي الذي سيطر عليه طرف اجتماعي واحد إلى مرفق عمومي يقف على نفس المسافة من مختلف مكونات المشهد الوطني.

ولقد أثبتت الانتخابات التشريعية والرئاسية نجاح هذه المؤسسة في ضمان مبادئ الحياد والنزاهة الكاملة في التعاطي مع مختلف الفاعلين السياسيين وهو ما أكدته تقارير الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري.

ويعكس هذا التوجه الجديد للمؤسسة من خط تحريري نابع من وظائف المرفق الإذاعي العمومي والقائم أساسا على الحرية والاستقلالية والحرفية.

وتحاول المؤسسة بمختلف فروعها المركزية والجهوية يوميا إنتاج مضامين تلبي حق المواطن في الإعلام ويحقق المواطنة من خلال التعبير والمشاركة. وبعد اجتماعات ماراطونية بين مختلف إطارات المؤسسة وأبنائها في مختلف الاختصاصات، الأخبار والبرمجة والتقنية والإدارة تم الاتفاق على إبراز خصوصيات كل محطة بما ينسجم مع أهداف مجال تخصصها والسياق الاجتماعي الذي تتحرك فيه. فالإذاعات الجهوية مثلا مطالبة بأن تلعب عددا من الأدوار والوظائف لعل من أبرزها المساهمة في سياقات التنمية المختلفة بل هي المحرك الأساسي في ذلك وتحفيز الطاقات الإبداعية الكامنة واحتضان أهلها وتكون صوتا حقيقيا للمواطن إنصاتا لمشاغله والارتقاء به نحو المواطنة الحقيقية.

وسيتدعم هذا التوجه أكثر مع انطلاق الشبكة الخريفية حيث يجري الآن إعداد وثائق توجيهية لكل محطة على حده تساهم في تجويد منتوجها وترتقي بها إلى أكثر حرفية ومهنية ابتعادا على النمطية والتماثل فيما ينتج ويحث على التميز والتفرد. وإذ سيخضع إعداد الشبكات البرمجية إلى نموذج سيتم توجيهه إلى مختلف المحطات المركزية والجهوية.

ولئن تشكو المؤسسة غياب تكامل حقيقي بين مختلف فروعها إلا أن التوجه العام يركز الآن على ضبط إستراتيجية واضحة المعالم في التعاون والتكامل من خلال آلية أولى بدأت بالفعل تتمثل في اجتماعات دورية تعتمد الصوت والصورة vidéo conférence تعقد يوميا بين رؤساء تحرير الإذاعات المركزية وتشمل لاحقا الإذاعات الجهوية وفي مرحلة ثانية واضعي الخارطات البرمجية.

وضمامنا لمردودية أفضل عند صياغة الشبكات البرمجية، انطلقت المؤسسة في وضع هيئات تحرير لكل إذاعة مازالت في حاجة إلى الدعم بحكم حادثتها، حيث تنكب المؤسسة على مأسسة هذه الآلية قانونيا من خلال إصدار نصوص ومذكرات عمل تقضي إلى أكثر شفافية في اختيار البرامج أو معديها ومنفذيها.

وفي محيط يتميز بالمنافسة والتحولات السريعة على مستوى التكنولوجيات الحديثة وما تتيحه من إمكانيات هائلة في التعرض للرسائل الإعلامية، دخلت المؤسسة تجربة العمل المبني على الدراسات العلمية المتعلقة بقياس نسب الاستماع أو التفاعل مع التقارير التي تعدها الهيكا.

ومواكبة لتوجهات نظريات الإعلام والاتصال الحديثة التي تعتبر المتلقي الفاعل الأول في إنتاج الرسائل الإعلامية تم تركيز خدوم (serveur) لكل إذاعة يعبر فيه المواطن عن مشاغله وآماله واحتياجاته من الإعلام وكذلك تقويم ما يقدم إليه من مضامين. وخلاصة القول أنّ الإذاعة التونسية في حاجة إلى مشروع إصلاح حقيقي يخرجها من المكبلات البيروقراطية إلى مؤسسة إبداعية تسير بأساليب إدارية تختلف تماما مع المؤسسات العمومية الأخرى.

3- الإنتاج الدرامي والموسيقي

3-1- الإنتاج الدرامي

تعود محدودية مساهمة الإنتاج الدرامي صلب شبكات المحطات المركزية إلى السياسة التي توختها الإدارات السابقة للإذاعة التونسية والتي دائما ما تعلت بقلّة الإمكانيات المالية وهو ما يطرح مسألة إعادة صياغة الأولويات المتعلقة بالإنتاج الإذاعي برمته.

أمّا بالنسبة لسير العمل بمصلحة الإنتاج الدرامي، تجدر الإشارة أنّه تمّ في غضون سنة 2014 إعداد مشروع متكامل لتحريك الإنتاج الدرامي والمسرحي والنهوض به حيث تمّ إحداث لجنة لقراءة النصوص تتوفر على أفضل الكفاءات في النقد وكتابة السيناريو والإخراج الإذاعي لدراسة واقتناء المشاريع الدرامية المتميزة.

وفي هذا الإطار تمت الموافقة في سنة 2015 على إنتاج 10 مسلسلات مختلفة الأصناف : تاريخي، كوميدي، اجتماعي، شبابي، للأطفال، ديني، تاريخي معاصر، وكان

الإنجاز والتنفيذ من قبل أبناء مصلحة الدراما تمثيلا و إخراجا مع الإشارة إلى أنّ الأعمال المتعلقة بالسنوات الفارطة أغلبها من صنف التمثيليات وليست بالمسلسلات التي تعتبر إنتاج إذاعي ضخم.

وتجدر الملاحظة أنّه في إطار ترشيد النفقات والضغط على كلفة الإنتاج الإذاعي تمّ بث واستغلال مختلف هذه الإنتاجات الدرامية في كل المحطات الإذاعية العمومية. وقد لاقى هذا التوجه القبول والتقدير من قبل المستمعين والأطراف المعنية جهويًا ومركزيا. وهذه خطوة مهمة على درب النهوض بالإنتاج الدرامي وتعزيز حضوره مستقبلا في كل الشبكات الإذاعية على المستوى المركزي والجهوي على حد سواء.

وكلبنة أولى لهذا التوجّه، تميزت الإذاعة التونسية في حفل اختتام مهرجان الإذاعة والتلفزيون (سنة 2015) بحصول المسلسل التاريخي "الأوابد" بالجائزة الفضية للدراما التاريخية، وهي إشارة واضحة لنجاعة هذه الإستراتيجية ونجاحها مبدئيا في دفع الإنتاج الدرامي الإذاعي.

3-2- الموسيقى

أمّا بخصوص مصلحة الموسيقى ورغم اكتفاءها في سنة 2008 بإنجاز بعض الأعمال المتعلقة بالإكساء الإذاعي وبعض الأعمال الخاصة، فإنّ التوجه الجديد وخصوصا بعد اقتناء معدات تسجيل موسيقى متطورة وتجهيز أستوديو 8، تطوّر نشاط هذه المصلحة في الفترة الأخيرة وذلك بإنجاز منوعة " تونس البيّة " لفائدة الإذاعة الوطنية دون ذكر برنامج "مواهب" بإذاعة الشباب المذكور صلب التقرير وكذلك من خلال تأمين تسجيلات وأعمال موسيقية لفائدة الفنانين والمبدعين بمقابل وهي خطوة على درب تحفيز هذه المصلحة وتنويع نشاطاتها من خلال برنامج موسمي يتم ضبطه لاحقا.

4- الترويج للبرامج والأعمال الإذاعية

فيما يتعلق بالترويج للبرامج والأعمال الإذاعية في مجلة الإذاعة نشير إلى أن مجلة الإذاعة هي شهرية في دوريتها كما أنّ الشبكات البرمجية مرتبطة بدورية فصلية (خريف- شتاء / رمضان / صيف ...) ولا يكاد يخلو عدد من أعداد المجلة (بداية من سنة 2014) من التعريف ببرامج الإذاعة أو بالمنشطين أو بالمذيعين، كما لا يكاد يخلو عدد من أعداد المجلة من الحديث عن نشاط وحدة الدراما والموسيقى بالأساس، وهذه من الأهداف الأساسية للمجلة.

أمّا فيما يتعلق بضعف مردودية المجلة من الناحية المالية مقارنة بكلفتها، فإنّه يمكن مقارنتها حسب تصور الكلفة الجمالية في التقرير بالمردودية المالية لعدد الأقسام الأخرى مثل الأخبار والدراما والموسيقى. فهذه الأقسام بما في ذلك المجلة ليست تجارية ولا تهدف إلى تحقيق ربح مادي بل هي نوع من الخدمات التي تقدم للمستمع بما أنها من صميم عمل الإذاعة. ويبقى قرار الإبقاء على مجلة الإذاعة من عدمه من مشمولات السيد الرئيس المدير العام للإذاعة التونسية.

5- التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية

تسعى الإذاعة التونسية إلى دعم حضورها وتفعيل عضويتها في المؤسسات والاتحادات المهنية الدولية والإقليمية التي تنتمي إليها والاستفادة قدر الإمكان مما يتيح ذلك الانتماء من منافع أخذًا وعطاءً.

وتتمثل أهم المعوقات التي تحول، في بعض الأحيان دون الحصول على قدر عالٍ من المنافع والخدمات فيما يلي :

- تفاوت المنظمات والاتحادات المنتمى إليها من حيث حجمها وإمكانياتها وانتظام أنشطتها وتوفرها على آليات عملية للتبادلات البرمجية والمهنية فعلى سبيل المثال لا يمكن مقارنة ما يمتاز به اتحاد إذاعات الدول العربية أو المؤتمر الدائم للوسائل السمعية والبصرية بحوض البحر الأبيض المتوسط من هيكلية ونشاط وإشعاع بحالة الضعف وغياب

برامج وآليات التبادل التي تميز الاتحاد الإفريقي للإذاعة والتلفزيون أو اتحاد الإذاعات الإسلامية.

- الحاجة إلى ربط وحدة العلاقات الخارجية بمنظومة الاستغلال الإذاعي والشبكات الداخلية لتراسل الملفات بما يتيح النفاذ إلى المضامين الإذاعية ويمكن من تنشيط حركة التبادل الخارجي مع الشركاء
- الحاجة إلى مزيد التنسيق بين الإذاعة التونسية والتلفزة التونسية في معالجة بعض الملفات والإشكاليات لاشتراكهما في تمثيل تونس لدى بعض المنظمات والاتحادات المهنية.

ب- استغلال الفضاءات والتجهيزات التقنية والمحافظة على المخزون السمعي

1- استغلال الفضاءات والتجهيزات التقنية وصيانتها

تم إحداث فريق صيانة وفق مذكرة داخلية يشرف على متابعة وصيانة جميع التجهيزات الإذاعية.

كما نود إفادتكم أنّ الإدارة التقنية بدأت فعليا في تطبيق أغلب التوصيات التي وردت بالتقرير المذكور أعلاه وستعمل على اتخاذ الإجراءات اللازمة لإيجاد حلول للمشاكل الواردة بهذا التقرير في أقرب الآجال.

2- رقمنة المخزون السمعي

بعد تسمية إطار سامي للإشراف وتسيير وحدة التوثيق والأرشيف والرقمنة، شرعت الوحدة في جرد الأشرطة وتنظيمها قصد حمايتها من التلف قبل رقمنتها وتسعى الإدارة العامة لتوفير الإعتمادات الضرورية والشراكة لتوفير حاويات لحفظ الأشرطة من التآكل بسبب الأكسدة التي لحقت بها جرّاء وجودها بحاويات معدنية.

II- التصرف الإداري والمالي

أ- تسيير المؤسسة وتنظيمها

1- تسيير الإذاعة

بالنسبة للنقطة المتعلقة بعدم إدراج المسائل الخاصة بمتابعة قياس نسب الاستماع فإنّ المؤسسة غير متعاقدة مع مكتب سبر آراء يقوم بمدّ المؤسسة بنسب الاستماع بصفة دورية وقد تم إثارة هذه النقطة في اجتماعات مجلس الإدارة حيث رأت رئاسة المؤسسة السابقة بأنّ هذه المهمة يجب أن توكل إلى هيئة وطنية ويجب أن تكون الخدمات المقدمة غير مدفوعة الأجر لضمان الحياد وشفافية الإجراء وصحّة النسب والأرقام. وبالتوازي مع ذلك قرّر مجلس الإدارة في اجتماعه بتاريخ 28 ماي 2014 اعتماد التمشي المرحلي لقياس نسب الاستماع بواسطة اتفاقية اشتراك في خدمات إحدى المكاتب المختصة في قياس نسب الاستماع التي تتميز بالمصادقية علما وأنّ المؤسسة تقوم منذ غرّة ديسمبر 2014 بعرض النسب التي تتحصّل عليها وحدة الإشهار من مكاتب سبر الآراء دون مقابل على أنظار مجلس الإدارة وأصبحت نقطة قارة بجدول الأعمال.

وبالنسبة للنقطة المتعلقة بتقارير التدقيق الداخلي فإنّ المؤسسة بصدد التفعيل التدريجي لهذه الوحدة وقد تم تكليفها للقيام بمهام تدقيق بعدد من مراكز العمل وهذه التقارير هي تحت الدرس وسيتم عرضها لاحقا على أنظار مجلس الإدارة.

أمّا بخصوص النقطة المتعلقة بمتابعة برمجة المحطات الإذاعية فقد تم أخذها بعين الاعتبار وأصبحت تعرض بصفة دورية كنقطة قارة بجدول أعمال اجتماع مجلس الإدارة وذلك منذ غرّة ديسمبر 2014.

وفيما يتعلّق بالنسبة للنقطة المتعلقة بضبط السياسة العامة للمؤسسة في الميدان الفني والتجاري سيتم إعلام المجلس بهذه النقطة في أقرب الآجال.

وبالنسبة للنقطة المتعلقة بضبط القوائم المالية فقد قامت المؤسسة بضبط القوائم المالية لسنة 2009 في اجتماع مجلس الإدارة بتاريخ 19 جوان 2015. وتم عرض القوائم المالية لسنة 2010 على أنظار مجلس الإدارة بتاريخ 21 أوت 2015.

أما بخصوص عقود البرامج ومتابعة إنجازها ومختلف الوثائق الدورية فسيتم أخذها بعين الاعتبار بالتنسيق مع مجلس الإدارة والوحدات المعنية بالمؤسسة مع العلم وأنه تم عرض عقد برامج مؤسسة الإذاعة التونسية لسنوات 2009-2010-2011 على أنظار مجلس الإدارة المنعقد بتاريخ 13 ماي 2009 وطالب أعضاء المجلس بإصلاح مشروع غير أنه لم يتم إحالته على رئاسة الحكومة.

أما في ما يتعلق بالتداول في التوضيفات المالية فستقوم وحدة المالية بالتنسيق مع وحدة البناءات والنقل والمعدات والتزود بالقيام باستشارة في الغرض لدى البنوك للحصول على العرض الأفضل والتعاقد معه.

وبخصوص تقرير النشاط، فقد تم إدراج هذه النقطة ضمن اجتماع مجلس الإدارة بتاريخ 21 أوت 2015 حيث تم عرض تقرير النشاط الخاص بالسداسية الأولى لسنة 2015.

وأما فيما يتعلق بكشوفات السيولة المالية، فقد تمت مراسلة رئاسة الحكومة ووزارة المالية في الغرض.

2- الهيكل التنظيمي

في خصوص التسميات بالخطط الوظيفية فهي تخضع لمعيار الكفاءة ويتم اتخاذ قرارات التسمية بالتنسيق بين رئاسة المؤسسة والمسؤولين المباشرين عن الأعوان والإطارات المزمع تسميتهم في حدود الميزانية المتاحة لذلك.

وفي خصوص دليل الإجراءات، فقد تم إعلان طلب عروض في الغرض وقررت لجنة الصفقات في اجتماعها بتاريخ 11 ديسمبر 2010 إعلانه غير مئثر والدعوة لإعادة صياغة كراس الشروط وسيتم دعوة المصالح المعنية لإعداد كراس شروط جديد.

وبالنسبة للنقطة المتعلقة بعمل وحدة مراقبة التصرف، فإن المؤسسة بصدد التفعيل التدريجي لهذه الوحدة حيث تقوم هذه الوحدة حالياً بإعداد التعهد المحاسبي للنفقات.

3- النظام المعلوماتي

قامت الإذاعة التونسية خلال سنة 2015 بمهمة تدقيق في السلامة المعلوماتية من طرف شركة (Security System Consulting) وتبعا للتقرير النهائي لهذه المهمة والملاحظات التي وردت به بخصوص النقائص على مستوى التجهيزات والتطبيقات والسلامة المعلوماتية ستشرع الإذاعة التونسية في إعداد مخطط استراتيجي للإعلامية سيتمكن من إنجاز نظام معلومات مندمج ومتكامل.

وأما في ما يخصّ صيانة الحواسيب وآلات النسخ والطباعة فسيتم القيام باستشارة في الغرض. وبخصوص صيانة الشبكات الإعلامية الداخلية فقد تم إنجاز استشارة بعنوان سنة 2015 لتجديد الشبكة الداخلية والمشروع في طور الإنجاز.

وتم اقتناء منظومة SAGE والمتكونة من التطبيقات التالية : Sage RH, Sage Compta, Sage Gestion commerciale, Sage immobilisation. وهي تطبيقات مندمجة على أن يتم إستغلالها من طرف الإدارات المعنية. وسوف يتم إعلان استشارة بعنوان سنة 2015 لتطوير تطبيق الموارد البشرية SAGE RH لتقادي النقائص المسجلة. كما يتم إعلان إستشارة بعنوان سنة 2015 لإقتناء تطبيق خاصة بالإشهار ولاإستشهار. وتم إجراء تدقيق في السلامة المعلوماتية من طرف شركة (Security System Consulting) خلال سنة

2015 وسيتم إرسال نسخة من التقرير النهائي لهذا التدقيق للوكالة التونسية للسلامة المعلوماتية.

ب- التصرف في الموارد البشرية

1- **توظيف الأعوان :** وفقا للفصل 179 و 180 من النظام الأساسي الخاص بأعوان مؤسسة الإذاعة والتلفزة التونسية فإنه يمكن لرئيس المؤسسة القيام بانتدابات عاجلة طبقا لعقود عمل تلبية لحاجيات ملحة .

ومن جهة أخرى، فإنّ عمليات تسوية وضعيات الأعوان المتعاونين تمت استنادا لمكاتيب صادرة عن سلطة الإشراف (رئاسة الحكومة) تضمنت موافقتها على عمليات الانتدابات سالف الذكر.

أمّا بخصوص الانتدابات المنضوية في إطار العفو التشريعي العام فإن هذه الإجراءات جاءت تطبيقا لمنشور السيد رئيس الحكومة الصادر في الغرض.

وفي ما يخص عدم إرساء منظومة رقابة فعالة لحضور الأعوان، فإن الإدارة تعمل حاليا وفقا لبطاقات الحضور إلى أن يقع تركيز منظومة المراقبة الآلية خلال الأيام القليلة القادمة مع الإشارة أنّه تمّ تركيز منظومة البصمة بالإدارة المركزية وبدأ العمل بها منذ غرة أكتوبر 2015 مع العلم أنّ الإدارة العامة بصدد تركيز هذه المنظومة صلب جميع المحطات الإذاعية.

أمّا في ما يتعلق بالنقطة الخاصة بإسناد الأعوان للساعات الإضافية، فإن وحدة الموارد البشرية تتلقى بصفة دورية اقتراحات الرؤساء المباشرين للأعوان للذين أنجزوا ساعات عمل إضافية بمختلف الوحدات والإذاعات والهياكل وعلى هذا الأساس يتم تطبيق مختلف هذه المقترحات.

بالنسبة لحالات التجميد، فإن الإدارة سعت في الفترة الأخيرة إلى رفع المظالم عن كل الأعوان الذين ثبت تضررهم سابقا و ذلك من خلال دراسة مختلف الحالات ووضع تقرير شامل في كافة الحالات.

2- اللجوء إلى المتعاونين الخارجيين : يتم اللجوء أحيانا للتعامل مع المتعاونين الخارجيين في حالات استثنائية قصد تلبية حاجيات ملحة على مستوى البرمجة الإذاعية لا تتوفر لدى الأعوان القاريين، هذا وتسعى المؤسسة حاليا إلى ترشيد هذه الوضعية والتقليص من عدد المتعاونين ليبقى في مستويات معقولة لا تخل بالتوازنات المالية.

3- الترقيات : بالنسبة لترقيات الأعوان المنتمين إلى الصنف 1، فإن هذه العملية تمت وفقا لمحضر اتفاق ممضى بين الطرف الإداري والجانب النقابي.

أما بالنسبة للترقيات الأخرى (15 سنة جمود، الترقية الآلية 10 سنوات، المناظرات الداخلية) فإنها استندت لمكاتيب صادرة عن رئاسة الحكومة تضمنت موافقتها على مختلف هذه الإجراءات على غرار ما تم بالتلفزة التونسية ووفقا لمحاضر جلسات واتفاقيات تمت في الغرض مع النقابة الأساسية للمؤسسة.

ج- التصرف المالي

1- مسك الحسابات والوفاء بالالتزامات الجبائية والتصرف في السيولة

في خصوص إتمام انجاز القيد المحاسبي لسنة 2009 و 2010 فقد تم التعاقد مع مكتب خاص بتاريخ 12 ديسمبر 2014 وتم المصادقة على القوائم المالية لسنة 2009 وعرض تقرير مراقب الحسابات والمصادقة عليه من طرف مجلس الإدارة بتاريخ 19 جوان 2015.

أمّا في خصوص القوائم المالية لسنة 2010 فقد قام المكتب الخاص بإيداع مشروع القوائم المالية لسنة 2010 بتاريخ 07 جويلية 2015 وسيتم عرضها لاحقا على أنظار مجلس الإدارة ثم مراقب الحسابات للمصادقة عليها.

أمّا بالنسبة للقوائم المالية لسنة 2011 و2012 فقد تم تكليف مكتب من أجل إتمام جميع العمليات المحاسبية 2011 و2012.

أمّا في خصوص ضبط قوائم المقاربة البنكية فقد تم إنجاز جميع المقاربات البنكية لسنة 2009 و2010 وفي طور التثبيت بالنسبة لسنوات 2011 و2012 وتم على إثر ذلك تسوية حسابات الربط بين الإذاعات لسنوات 2009 إلى 2013.

أمّا في خصوص الإلتزامات الجبائية في ميدان الضريبة على الشركات والتصاريح الجبائية فسيتم إيداع تصاريح نهائية إثر المصادقة على جميع القوائم المالية لسنوات 2008 إلى 2014.

أمّا في ما يخص إيداع تصاريح الانتفاع بالتسبقة على الأداء على التكوين المهني لم تقم الإدارة بتحديد مبلغ التسبقة المراد الانتفاع بها مع العلم أن المؤسسة تقوم بدراسة لإحداث مركز تكوين يكون تحت إشراف مباشر للإدارة العامة وإخراج مهمة التكوين من الوحدة الفرعية للتكوين والإرتقاء صلب وحدة الموارد البشرية وضمّها إلى المصالح المرتبطة بالرئيس المدير العام مع الإشارة أنّ الإدارة العامة منكبّة على إعداد برنامج تكوين لسنة 2016 على ضوءه سيتم تقديم طلب في الانتفاع بالتسبقة.

2- ميزانية التصرف

في خصوص كلفة الإنتاج التي تعهدت الإدارة بإنجازها، قامت الإدارة المالية للمؤسسة بمراسلة مديري الإذاعات في خصوص هذا الموضوع وهي بصدد جمع المعطيات في الغرض.

بالنسبة للميزانية التقديرية للإشهار، قامت الإدارة المالية خلال السنوات 2015 و2016 بمدّ مصالح وزارة المالية بإنجازات السنوات الفارطة عند مناقشة الميزانية مع مصالحها المختصة وتم رصد مبلغ 5 م.د لسنة 2015 و5,200 م.د لسنة 2016 مع العلم أن إنجازات سنة 2014 قد بلغت 5,113 م.د.

أمّا فيما يتعلق بالفوترة فقد حرصت الكتابة العامة (الوحدة المالية) على التنسيق بين مختلف الإذاعات وحثها عبر مراسلات عديدة للحرص على إحترام بثّ الومضات المتعهد بها كما هو منصوص عليه في أذن التزود نظرا لعدم وجود مشرفين مختصين ومتفرغين كليا لتتبع عمليات البث في مختلف الإذاعات. وقد نتج عن ذلك أخطاء في تمرير الومضات الإشهارية طبقا للمتفق عليه مع التذكير أن الوحدة المالية تقترح الربط مع منظومة البث قصد إحكام التثبيت والمراقبة لتمرير الومضات بالتنسيق مع الأطراف المتداخلة وهي المشرفين على مصالح الإشهار والوحدة المركزية للإشهار والإستشهار ومصلحة الفوترة.

وتم مؤخرا أي بتاريخ 04 أوت 2015 استخلاص كل مستحقات الإذاعة التونسية المتعلقة بعائدات الإرساليات القصيرة طبقا للاتفاقية المبرمة في الغرض وذلك إلى حدود جانفي 2013 تاريخ إيقاف التعامل مع الشركة.

أمّا بخصوص مؤيدات إثبات المبالغ المستحقة فقد قامت الإذاعة التونسية بمراسلة المشغلين الثلاث (اتصالات تونس-OOREEDO-ORANGE) لمدّها بالإثباتات والكشوفات اللازمة في الغرض. مع العلم أنّ اتصالات تونس أكدت على أنها ستمدّ الإذاعة التونسية بكامل الكشوفات الناقصة قبل موفى أكتوبر 2015.

أما بالنسبة لشركة Jet Multimedia، فقد تلقت الإذاعة التونسية نسخة من الكشوفات الوقتية المتعلقة بالعائدات المالية للإرساليات القصيرة لسنة 2014 وبعد تعهدها من قبل الوحدة المالية التي أصبح لها كلمة سر للدخول للمنظومة الإعلامية للتثبيت في عدد الإرساليات القصيرة ومدنا بالكشوفات النهائية بعد تحيينها، قامت الإذاعة التونسية بإستصدار فاتورة في الغرض وسيتم إرسالها إلى المزود ليتم خلاصها.

أما بالنسبة لمتابعة الديون المتخلدة بذمة الغير :

- الوكالة التونسية للإتصال الخارجي راسلت الإدارة المالية الوكالة عديد المرات لتمكين المؤسسة من استخلاص مستحققاتها ثم راسلت الإدارة العامة رئاسة الحكومة العديد من المناسبات ولم نتلقى ردا. أما بخصوص شركة DAMA فإنّ الملف مازال لدى القضاء لمتابعة مستحققاتنا (جلسة بتاريخ 21 أكتوبر 2015) ويعود سبب تأخير تتبع الشركة قضائيا إل السببين التاليين :

- محاولات فضّ النزاع بالحسنى مع الشركة المدينة.
- انتظار مآل الاستشارة التي أعلنت عليها المؤسسة قصد اختيار شركة محاماة لإنابة الإذاعة التونسية لدى القضاء والتي توجت بإبرام إتفاقية مع "شركة الإخوة دربالي للمحامات" بتاريخ 19 أفريل 2012.

أما بالنسبة للتأخير الحاصل في الاستخلاص يعود سببه إلى أنّه لم يكن لدى المؤسسة دليل إجراءات أو وثيقة تحدد طريق الاستخلاص منذ إحداث مؤسسة الإذاعة التونسية وقد تلافيت المؤسسة هذه النقطة بإحداث هذا الدليل وذلك بعد عرضه ومناقشته من قبل أعضاء مجلس الإدارة وتمت المصادقة عليه بتاريخ 02 ديسمبر 2013. كما يعود ذلك أيضا إلى عدم وجود أعوان استخلاص لدى الإذاعة التونسية منذ إحداثها. وقد تم تكليف رئيس مصلحة الفوترة بمهمة الاستخلاص وبعد ملاحظة السيد الخبير المحاسب "مكتب عبد اللطيف عباس" على أن العمليتين الاستخلاص والفوترة غير متلائمة "incompatible" طالبت الوحدة المالية العديد من المرات بتدعيمها بعون استخلاص ولم تلب الإدارة العامة هذا الطلب إلاّ خلال سنة 2013.

3- ميزانية التجهيز

بالنسبة لميزانية التجهيز، تم الأخذ بعين الاعتبار لتوصيات وزارة المالية والمتمثلة في " العمل مستقبلا على حسن ضبط الكلفة التقديرية لحاجياتها عند تقديم مشروع ميزانياتها

السببية" فقامت الإذاعة التونسية بإعداد بطاقة مشروع لكل المشاريع التي تم تقديمها صلب ميزانية الإذاعة التونسية لسنة 2016 مع دراسة جدوى لأهم المشاريع. كما أنه تمت الاستجابة لفتح إتمادات العنوان الثاني لمؤسسة الإذاعة التونسية لسنة 2013 و2014 بعد أن تمّ إلغاء أوامر الصرف المتعلقة بسنة 2013.

أمّا بخصوص طلب العروض الدولي لاقتناء معدات إذاعية لتجديد تجهيزات القاعة الفنية فقد تم عرض الملف على مجلس الإدارة المنعقد في 24 جويلية 2013 الذي أوصى بالإسراع في مراسلة سلطة الإشراف لتكليف إحدى هيكل التفقد الخارجية للقيام بالتقصي في الملف المذكور وتم ذلك.

وبناء على رأي مجلس الإدارة، تم تعيين لجنة عن هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية بمقتضى إذن بمأمورية عدد 19 الصادر عن السيد رئيس الحكومة بتاريخ 11 سبتمبر 2013 وقدمت اللجنة تقريرها في شهر مارس 2014 وتضمن المقترحات التالية: « يتبين من الإخلالات الإجرائية والقانونية المسجلة في كافة مراحل إعداد الصفقة وإبرامها وإنجازها تظل قائمة وخاصة منها عدم عرض التغييرات الحاصلة في مستوى العرض الأصلي على أنظار لجنة الصفقات لاتخاذ ما يتعين لا سيما في غياب تقدير موضوعي لقيمة التجهيزات غير المنصوص عليها بكراس الشروط والتي تم تعويضها بتجهيزات أخرى ويتحمل مسؤولية هذه الإخلالات الأطراف المتدخلة كل فيما يخصه.

وبسبب عدم إمكانية تقدير وتقييم الخاصيات الفنية للحل البديل والإقرار بنجاعته مقارنة بالحل الأصلي يقترح دعوة مصالح المؤسسة إلى إجراء اختبار فني جديد حتى يتم الوقوف على ماهية الحل البديل وكلفته واتخاذ الإجراءات الضرورية في الغرض. »

وبناء على رأي هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية، تم تعيين لجنة تدقيق خارجي بمقتضى المقرر الصادر عن السيد الرئيس المدير العام لمؤسسة الإذاعة التونسية بتاريخ 04 ديسمبر 2014 وقدمت اللجنة تقريرها في شهر مارس 2015 وتضمن المقترحات التالية: « إحالة الملف إلى دائرة الزجر المالي وفقا لأحكام الفصل 9 من القانون عدد 74 لسنة

1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف ترتكب إزاء المشاريع العمومية وذلك لوجود شبهة أخطاء تصرف حيث لا تتوفر بالملف شروط الرقابة الضرورية كما اقترحت اللجنة اتخاذ الاجراءات التأديبية الضرورية تجاه المسؤولين المنصوص عليهم بتقرير هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية الذين تداولوا على متابعة تنفيذ الصفقة كل فيما يخصه.»

وإثر ذلك عرضت الإذاعة التونسية الملف بتاريخ 10 أوت 2015 على لجنة الصفقات بالإذاعة التونسية وعلى إثر قرار اللجنة بعدم الاختصاص في البت في الملف وطلب عرضه على مجلس الإدارة قررت مؤسسة الإذاعة التونسية إحالة الملف على أنظار مجلس الإدارة في اجتماعه المقبل.

الشركة التونسية للضمان

الشركة التونسية للضمان⁽¹⁾ هي شركة خفيفة الاسم تمّ إحداثها سنة 2003 برأس مال قدره 3 م.د تساهم الدولة فيه بنسبة 37 % ومجموعة من المؤسسات المالية⁽²⁾ بنسبة 63 %. وتتمثل مهام الشركة حسب عقدها التأسيسي في التصرف في نظام ضمان التمويلات المسندة للمؤسسات الصغرى والمتوسطة في قطاع الصناعة والخدمات الذي تمّ إحداثه بمقتضى الفصل 24 من القانون عدد 101 لسنة 2002 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 المتعلق بقانون المالية لسنة 2003 وكذلك في كلّ صندوق وآلية ضمان يتمّ إحداثها لاحقا.

وتمّ خلال سنة 2010 تكليف الشركة أيضا بمهمة التصرف في الصندوق الوطني للضمان⁽³⁾ وفي آليات خاصة تمّ إحداثها في إطار التعاون الدولي لضمان التمويلات المسندة للتّجّاع الطاقية في القطاع الصناعي ولتنمية الصناعات الثقافية ولإحداث مشاريع جديدة من قبل الباعثين الشبان. كما تمّ في إطار التدخل العمومي لمساندة المؤسسات الاقتصادية التي تمرّ بصعوبات مالية إسناد الشركة التصرف في آلية خاصة لضمان القروض البنكية المسندة لفائدة المؤسسات المصدرة وفي آلية ضمان إعادة جدولة قروض المؤسسات المنخرطة ضمن البرنامج التّموذجي لإعادة هيكلتها وكذلك في آلية خاصة لمساندة المؤسسات الاقتصادية المتضررة على إثر الأحداث التي شهدتها البلاد سنة 2011 لمواصلة نشاطها. ولا تخضع الشركة إلى إشراف وزارة المالية بينما ترتبط بها في إطار علاقة تعاقدية باعتبارها طرف في الاتفاقيات الخاصة بالتصرف في الصناديق أو آليات الضمان.

وبلغ حجم التمويلات المصّرّح بها من قبل مؤسسات التمويل لصناديق وآليات الضمان 4729 م.د منذ إنشاء الشركة إلى موفّى سنة 2013. ومثلت حصة كلّ من الصندوق الوطني للضمان وصندوق ضمان قروض المؤسسات الصغرى والمتوسطة 99% من مجموع هذه التمويلات.

وتتكوّن موارد صناديق وآليات الضمان من الاعتماد الأولي الذي تمّ تخصيصه من قبل الدولة والمؤسسات المانحة ومن مساهمة المنتفعين بالضمان وكذلك من فوائد التوظيف للسيولة المتوقّرة بينما تتمثل التدخّلات في التكلّف خاصة بخلاص القروض والمساعدات المالية التي تعدّ استخلاصها من قبل المؤسسات الممولة حسب نسب تمّ تحديدها ضمن الاتفاقيات المبرمة في الغرض.

(1) فيما يلي الشركة.

(2) أهمها الشركة التونسية للبنك (10%) والبنك الوطني الفلاحي (8,33%) وبنك الإسكان والبنك الدولي العربي لتونس (6,67%) والأمان بنك (5 %).

(3) أحدث بمقتضى الفصل 73 من القانون عدد 100 لسنة 1981 المؤرخ في 31 ديسمبر 1981 والمتعلّق بقانون المالية لتصرف سنة 1982 والذي كان من اختصاص كل من البنك المركزي التونسي حتّى موفّى سنة 1994 والشركة التونسية لإعادة التأمّن إلى موفّى شهر أكتوبر 2010.

وبلغ حجم الموارد المحصّلة 468 م.د في موقّى سنة 2013 بينما كان حجم تدخّلات هذه الآليات في حدود 75 م.د.

وتتأتّى مداخل الشركة التونسية للضمان من عمولات التصرّف التي يتمّ اقتطاعها من موارد صناديق الضّمان والتي ناهزت 861 أ.د سنة 2013 بينما بلغت النّتيجة الصّافية خلال نفس السّنة حوالي 381 أ.د مكّنت من تطوير أموالها الذاتية إلى مستوى 6 م.د.

وأنجزت دائرة المحاسبات مهمّة رقابية للنّظر في مدى توقّف الشركة التونسية للضمان في إدارة صناديق وآليات الضّمان وفي مشروعيّة تدخّلات هذه الآليات على مستوى إسناد الضّمان والتّعويض بالنّظر إلى التّراتيب الجاري بها العمل في هذا المجال فضلا عن النّظر في التصرف الإداري والمالي لهذه الآليات وذلك خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2009 و2013.

أبرز الملاحظات

تبيّن من خلال الأعمال الرقابية أنّ طرق وإجراءات التصرّف في آليات الضّمان مازالت تستدعي المزيد من التطوير والتّحسين لتوسيع مجال تدخّلاتها لمزيد التحكّم في المخاطر المتعلّقة بعمليات إسناد الضّمان والتّعويض وكذلك لترشيد التصرّف المالي في موارد آليات الضّمان.

فمن خلال النّظر في مستوى التمويلات التي تمّ التصريح بها من قبل مؤسّسات التّموليل يستنتج أنّ الشّركة أصبحت مطالبة بمزيد التعريف بمزايا آليات الضمان والتّنسيق بين مختلف المتدخّلين في هذا المجال للرّفع من حجم التمويلات المصرّح بها للضمان ودفع نسق تجسيد الاستثمارات المتعلّقة بها بما يمكّن من توسيع القاعدة التضامية لهذه الأنظمة وتطوير نجاعة تدخّلاتها.

- تدخلات صناديق الضمان

تبيّن على اثر النّظر في المشاريع المتحصّلة على الضمان النهائي في إطار نظام ضمان القروض المسندة للمؤسّسات الصّغرى والمتوسطة في قطاع الصناعة والخدمات والبالغ عددها 1526 مشروعا بقيمة استثمار ناهزت 1573 م.د. تحصّلت على تمويلات بقيمة 692 م.د. أنّ حصّة بنك تمويل المؤسّسات الصّغرى والمتوسطة وبقية البنوك العمومية بلغت على التّوالي 39 % و 30 % من هذه التمويلات في حين كانت النسبة الراجعة لبقية البنوك في حدود 21 %⁽¹⁾. ولوحظ أيضا أنّ حجم هذه القروض كان في حدود 49 % من قيمة الاستثمارات المتعلّقة بهذه المشاريع في حين أنّ هذه النسبة تتراوح عادة عند الإحداث بين 60 % و 70 % من قيمة الاستثمار.

كما لوحظ أنّ 699 مشروعا آخر بقيمة استثمار ناهزت 706 م.د. لا تزال في طور الموافقة المبدئية لتمويلات بقيمة 237 م.د. نظرا إلى أنّه لم يتمّ بعدُ صرف أيّ مبلغ بخصوصها، علما وأنّ 396 مشروعا بقيمة استثمار تناهز 351 م.د. حظيت بالموافقة المبدئية لتمويلات بقيمة 119 م.د. خلال الفترات السابقة لسنة 2012.

وفيما يتعلّق بالصندوق الوطني للضمان فقد تعلّقت التّمويلات التي تمّ ضمانها بقروض تمّ إسنادها من قبل البنوك لفائدة صغار ومتوسّطي الفلاحين بقيمة 470 م.د. ولفائدة كبار الفلاحين بقيمة 931 م.د. أي ما جمّلته 1401 م.د. من بينها 1195 م.د. تمّ التصريح بها من قبل البنك الوطني

(1) باستثناء شركات الاستثمار ذات رأس مال تنمية والصناديق المشتركة للتوظيف في رأس مال تنمية.

الفلاحي أي ما يمثل قرابة 85,30%. كما تعلّقت هذه التّمويلات أيضا بالقروض التي تمّ التصريح بها بعنوان المشاريع الصّغرى في مجال الخدمات والمشاريع المتعلّقة بالصّناعات التقليديّة والمهن الصّغرى بقيمة 1136 م.د منها 771 م.د تمّ التصريح بها من قبل البنك التونسي للتضامن أي ما يمثل 68%.

وتبيّن أنّ البعض من المؤسّسات المموّلة تعتبر أنّ مستوى نسبة عمولة الضّمان وطول آجال التعويض هي من أبرز الأسباب التي تعيق اللّجوء إلى الضّمان، كما اقترحت توفير المزيد من المرونة في إدارة صناديق الضمان وخاصة آلية استرداد الأموال وإنشاء آلية أكثر فعالية لدعم الباعثين الشّبان أصحاب المشاريع الصغيرة في جميع الأنشطة بما في ذلك التجارية والترّفيه في نسبة التغطية.

- تقييم المخاطر

أشارت المؤسّسات المموّلة كذلك إلى ضرورة إنشاء آلية تقاسم المخاطر للمشاريع المبتكرة والمشاريع التي تنطوي على إمكانات نمو عالية وتتجاوز استثماراتها 10 م.د مع توسيع نطاق تدخّل الشّركة التونسية للضمان لجميع الصناعات وتقييم المخاطر حسب القطاع ونوع المشروع وصاحب المشروع وربط تغطية الضّمان ونسبة عمولة الضّمان بتقييم مستوى المخاطر.

كما تأكّد من خلال النّظر في الإجراءات المعتمدة لإسناد الضمان ضرورة إرساء نظام خاصّ لتقييم المخاطر المتعلّقة بالتّمويلات المزمع ضمّانها ووضع الإجراءات الضروريّة التي تمكّن من التّأكّد من أنّ إسناد الضّمان يتمّ حصريّا لفائدة المشاريع والتّمويلات المنصوص عليها بالترّتيب المنظّمة لآليات الضمان.

- تفعيل الضمان

تبيّن بخصوص صندوق ضمان المؤسّسات الصّغرى والمتوسطة وجود تأخير هامّ في صرف التسبقة وفوائد إعادة التّمويل وكذلك في عملية خلاص مبالغ التعويض نتيجة صعوبة الحصول على محضر عجز.

وفيما يتعلّق بالصندوق الوطني للضّمان فقد لوحظ وجود بطء في وصول مطالب التعويض وغياب الوثائق الضروريّة لمنح مبالغ التعويض ممّا أدّى إلى تعليق العديد من الملفّات إلى حين اكتمال وثائقها علما وأنّ الإجراءات والتراتب المعمول بها لا تحدّد الآجال القصوى للبنوك للمطالبة بالتّعويض.

- التصرف المالي في آليات الضمان

لوحظ على مستوى إدارة منظومة الضمان فقد لوحظ أنّ التصرف المالي في آليات الضمان أصبح يتطلب كذلك المزيد من التحسين لتطوير مردودية التوظيفات المالية للموارد المتاحة ولزيد التحكم في تحصيل العمولات المستوجبة وتقييم التعهدات الجارية وإبراز الوضع الحقيقي للتوازنات المالية لمختلف أنظمة الضمان.

كما لوحظ عدم قيام الشركة بعد باستخلاص متخللات الصندوق الوطني للضمان بقيمة 15,828 م.د والمتعلقة بإعادة تمويل ديون على الخارج (الجزائر وليبيا والعراق) علما وأنّ هذه الديون ترجع إلى فترة تصرف البنك المركزي التونسي في الصندوق الوطني للضمان.

وقد لوحظ أيضا عدم قيام الشركة عند توظيف موارد صناديق الضمان بإجراء استشارة موسّعة لضمان أفضل مردودية مثلما نصت عليه الاتفاقيات المنضمة للصناديق والاقتصار على مراسلة المؤسسات المالية العمومية.

كما تبين أنّ الشركة التونسية للضمان لا تتوفر لديها معلومات حول مآل عديد القروض التي تمّ ضمانها من قبل الصندوق الوطني للضمان بمبلغ جملي ناهز 1398 م.د في موقّ سنة 2013 منها مبلغ بقيمة 471 م.د تعلق بتمويلات تمّ إسنادها خلال فترة تصرف البنك المركزي التونسي في الصندوق الوطني للضمان ولم يرد في شأنها أي مطلب تعويض. وأفادت الشركة أنه ، فيما يخصّ البنوك التي لا تتجاوب مع طلبات الشركة بخصوص مآل القروض التي حلّ أجلها، تم اقتراح أجل يفقد بمروره الحق في تدخّل الصندوق ضمن مشروع دليل الإجراءات ممّا سيساعد على إلزام البنوك بالتصريح بمآل القروض التي حلّ أجلها.

وفيما يتعلق بنظام ضمان المؤسسات الصغرى والمتوسطة لوحظ غياب معلومات شاملة عن سداد القروض الممنوحة من المؤسسات المالية لحرفائها حيث لا تتولّى الشركة متابعة القروض التي حلّ أجلها والتعرّف على مآلها وتقييم المخاطر المتعلقة بها.

- التنظيم ونظام المعلومات

لوحظ أنّ الشركة لا تتوفر على هيكل تنظيمي يوضح توزيع الوظائف وينظم العلاقات الهرمية وعلاقات التكامل بين مختلف أعوان الشركة بما يمكن من توزيع الأعمال وتحديد المهام والمسؤوليات بصفة شفافة وناجعة.

وتستغلّ الشركة التونسية للضمان جملة من التطبيقات الإعلامية منها ما هو مرتبط بموزع مركزي ومنها ما هو مستعمل بصيغة المركز الوحيد. وقد لوحظ أنّ هذه التطبيقات وقواعد البيانات المتعلّقة بها غير مندمجة في إطار منظومة موحّدة مما لا يساعد على التّكامل والتناسق بين مختلف هذه المكونات لتوفير مخرجات معلوماتيّة وجداول قيادة بصفة شاملة وأكثر نجاعة على مستوى القيادة والإشراف.

كما لا توفّر قواعد البيانات المعطيات المتعلّقة بالنشاط من حيث قيمة الاستثمار النهائية وعدد مواطن الشغل التي تمّ إحداثها والتاريخ الفعلي للدخول حيّز النشاط وهو ما لا يمكن من الحصول على المعلومات الضرورية لتقييم نجاعة تدخلات هذا الصندوق في تطوير نسق الاستثمار.

ولم تتول الشركة إعداد مخطط عمل واضح وإعداد دراسات "اكتوارية" للتّوازنات الماليّة لمختلف أنظمة الضّمان ممّا لا يساعد على تحسين الأداء وإعطاء نظرة استشرافية على مستقبل الشركة وتطور نشاطها.



I- تدخلات صناديق وآليات الضمان

تتدخل صناديق الضمان التي تتصرف فيها الشركة خاصة لضمان التمويلات المسندة من طرف المؤسسات الممولة لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة في مجال الصناعة والخدمات وكذلك لفائدة صغار الفلاحين والصيادين البحريين. وقد مكن النظر في هذا المجال من النشاط من الوقوف على العديد من الجوانب التي مازالت تستدعي المزيد من التحسينات لتطوير مجال تدخل هذه الآليات.

أ- نظام ضمان المؤسسات الصغرى والمتوسطة

يتدخل نظام ضمان قروض المؤسسات الصغرى والمتوسطة لضمان القروض المسندة من قبل مؤسسات القرض وبعض اصناف مساهمات شركات الاستثمار ذات رأس مال تنمية وصناديق المساعدة على الانطلاق لفائدة أنشطة الصناعات المعملية⁽¹⁾ وبعض أنشطة الخدمات وكذلك المشاريع المنتفعة بتدخلات نظام التشجيع على الابتكار في مجال تكنولوجيا المعلومات.

وتتولى الشركة في مرحلة أولى إسناد الضمان المبدئي على أساس التصريح الأولي الذي تقوم به المؤسسات المالية وفي مرحلة ثانية إسناد الضمان النهائي على إثر صرف التمويلات المتعلقة بها. وبلغ حجم التمويلات المصرح بها لدى صندوق الضمان حتى موفى سنة 2013 حوالي 1064 م.د. تعلقت بحوالي 2225 مشروعا بقيمة استثمارات جمالية ناهزت 2279 م.د.

وبلغ عدد المشاريع المتحصلة على الضمان النهائي 1526 مشروعا بقيمة استثمار ناهزت 1573 م.د. تحسّلت على تمويلات بقيمة 692 م.د. منها 639 م.د. في شكل قروض متوسطة وطويلة المدى خصت 1345 مشروعا جديدا. وبلغت حصّة بنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة وبقية البنوك العمومية على التوالي 39 % و 30 % من هذه التمويلات في حين كانت النسبة الراجعة لبقية البنوك في حدود 21 %⁽²⁾.

ولا يزال 699 مشروعا آخر بقيمة استثمار ناهزت 706 م.د. في طور الموافقة المبدئية لتمويلات بقيمة 237 م.د. نظرا إلى أنه لم يتم بعد صرف أي مبلغ بخصوصها. وقد تم في شأن 396 مشروعا بقيمة استثمار تناهز 351 م.د. إسناد الموافقة المبدئية لتمويلات بقيمة 119 م.د. خلال الفترات السابقة لسنة 2012.

⁽¹⁾ المنصوص عليها بملحق الأمر عدد 492 لسنة 1994 المؤرخ في 24 فيفري 1994 المتعلق بضبط قوائم الأنشطة داخل القطاعات المنصوص عليها بالفصول 1 و 2 و 27 المنصوص عليها بمجلة تشجيع الاستثمارات.

⁽²⁾ باستثناء شركات الاستثمار ذات رأس مال تنمية والصناديق المشتركة للتوظيف في رأس مال تنمية.

ويتطلب هذا الوضع ضرورة مزيد التنسيق مع المؤسسات الممولة لإيجاد الحلول المناسبة التي تساعد الباعثين على إنجاز استثماراتهم خاصة وأن عدد المشاريع المصرح بها قد تقلص بصفة تدريجية من 342 مشروعاً سنة 2011 إلى 180 مشروعاً سنة 2013 نتيجة خاصة للظروف الاستثنائية التي يمر بها الاقتصاد الوطني طيلة هذه الفترة.

وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أن حجم القروض الجارية المسندة من قبل بنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة بلغ حوالي 195 م.د في موفى سنة 2013 بينما بلغ حجم القروض المصرح بها والمتحصلة على الموافقة المبدئية 132 م.د. كما لوحظ أن حجم هذه القروض كان في حدود 49 % من قيمة الاستثمارات المتعلقة بهذه المشاريع وهو ما يتطلب حث المؤسسات الممولة لا سيما البنوك الخاصة على التصريح وضمان كل التمويلات التي تم إسنادها لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة والتي تتراوح عادة عند الإحداث بين 60 % و 70 % من قيمة الاستثمار.

وبلغ عدد التصاريح المرفوضة إلى موفى سنة 2013 ما عدده 135 تصريحاً تعلقت بتمويلات بقيمة 38 م.د وذلك بالنظر إلى أن التمويلات المصرح بها تعلقت بتعهدات إمضاء وأنشطة خارج مجال تدخل الصندوق. وتستدعي هذه الوضعية إعادة النظر في مجالات تدخل هذا الصندوق بما يمكن من توسيع مجال ضمانه.

ويتدخل صندوق الضمان لتقاسم المخاطر مع المؤسسة المالية الممولة حيث يتكفل في مرحلة أولى بإعادة تمويل نسبة 50 % من أصل مبالغ القروض أو المساهمات غير المستخلصة ويتحمل فوائد إعادة التمويل بالنسبة لـ 50. % المتبقية طيلة فترة النزاع ، على أن يتدخل في مرحلة نهائية بتحمل نسبة تصل إلى حوالي 75 % من جملة التموليات غير المستخلصة بعد استنفاد جميع وسائل الاستخلاص.

كما يمكن منشور البنك المركزي التونسي عدد 24-91 المؤرخ بتاريخ 17 ديسمبر 1991 مؤسسات التمويل من التخفيض في قيمة المدخرات الخاصة بالمشاريع المضمونة في حدود نسبة الضمان.

وتهدف هذه الإجراءات خاصة إلى حث مؤسسات التمويل على إسناد نسبة فائدة تفاضلية لفائدة المشاريع الجديدة التي غالبا ما تتعرض إلى صعوبات مالية خلال الفترة الأولى للدخول في طور النشاط. غير أنه لوحظ إسناد قروض بنسبة فائدة تعتبر مرتفعة نسبيا حيث عادلّت نسبة السوق المالية زايد 4 بالمائة من بينها قروض لفائدة مشاريع جهوية ومشاريع بجهة ذات أولوية وذلك بالرغم من انتفاع مؤسسات التمويل في بعض الحالات كذلك بضمانات عينية خارج إطار المشروع.

ولا تساعد هذه الإجراءات على تحقيق الهدف الرئيسي الذي أحدثت من أجله أنظمة الضمان والممثل في تدعيم دور البنوك في تمويل الاستثمارات المتعلقة بالمؤسسات الصّغرى والمتوسطة لما لها من أهمية في إيجاد فرص التشغيل.

ب- الصندوق الوطني للضمان

يتدخل الصندوق الوطني للضمان لضمان التّمويلات المسندة لفائدة صغار الفلاحين والصّيادين البحريين والقروض المسندة من قبل البنك التّونسي للتضامن والقروض الصّغيرة المسندة من قبل الجمعيات وكذلك إلى المشاريع الصّغرى في قطاع الصّناعات التقليدية والخدمات والمهن الحرة. كما يتدخل الصندوق لضمان القروض الموسمية وقروض الاستثمار المسندة لكبار الفلاحين والمصّرّح بها ضدّ خطر الجفاف.

وبلغ حجم التّصاريح المتعلقة بالتّمويلات إلى موفى 31 ديسمبر 2013 ما عدده 980042 تصريحاً تتعلق بقروض بلغت 3484 م.د من بينها 105623 تصريحاً تتعلق بقروض بقيمة 593 م.د تمّ قبولها خلال فترة تصرّف البنك المركزي التونسي في الصندوق الوطني للضمان و866374 تصريحاً تعلقت بقروض بقيمة 2844 م.د تمّ قبولها خلال الفترة تصرف كل من الشركة التونسية لإعادة التّأمين⁽¹⁾ والشركة التونسية للضمان.

وتعلّقت هذه التّمويلات التي تمّ ضمانها بقروض تمّ إسنادها من قبل البنوك لفائدة صغار ومتوسّطي الفلاحين بقيمة 470 م.د ولفائدة كبار الفلاحين بقيمة 931 م.د أي ما جملته 1401 م.د من بينها 1195 م.د تمّ التّصريح بها من قبل البنك الوطني الفلاحي أي ما يمثّل قرابة 85,30 %. كما تعلّقت هذه التّمويلات أيضاً بالقروض التي تمّ التّصريح بها بعنوان المشاريع الصّغرى في مجال الخدمات والمشاريع المتعلقة بالصّناعات التقليدية والمهن الصّغرى بقيمة 1136 م.د منها 771 م.د تمّ التّصريح بها من قبل البنك التونسي للتضامن أي ما يمثّل 68 %.

وفي المقابل بلغ حجم التّمويلات المصّرّح بها من قبل جمعيات القروض الصّغيرة حوالي 451 م.د علماً أنّ هذه التّمويلات المصّرّح بها قد كانت في حدود 0,2 م.د سنة 2013 مقابل 23 م.د سنة 2012 و26 م.د سنة 2011.

⁽¹⁾ تمّت إحالة التصرف في الصندوق إلى الشركة التونسية للضمان خلال سنة 2010.

كما ورد على الشركة أيضا 7248 تصريحاً بقيمة قروض بلغت 33 م.د لم يتم قبولها للضمان لكونها تتعلق بتمويلات وبمشاريع خارج مجال تدخل الصندوق الوطني للضمان. وتلقت الشركة أيضا خلال الفترة 2009-2012 ما مجموعه 109 تصريحاً تعلقت بقروض بقيمة 373 أ.د وذلك بعد الأجل المعتمدة⁽¹⁾ ولم تتول الشركة إلى موفى سنة 2013 البت في مآلها.

ويستدعي هذا الوضع مزيد التعريف بالإجراءات الخاصة بمجال تدخل هذه الآليات وبالأجل المعتمدة في تعاملها مع المؤسسات البنكية التابعة للقطاع الخاص ومزيد دعم ضمان التموليات المسندة خاصة لصغار ومتوسطي الفلاحين.

ج - الصناديق الخصوصية للتعاون الدولي

في إطار البرنامج الممول من قبل البنك العالمي للنهوض بالنجاعة الطاقية في القطاع الصناعي تمّ سنة 2004 إحداث آلية خاصة لضمان القروض المسندة لمشاريع التحكم في الطاقة في حدود مبلغ يناهز 5.8 م.د تم تخصيصه كليا لما عدده 21 تصريحاً إلى موفى سنة 2011 بينما لم يتم إلى حدّ ديسمبر 2014 تفعيل أي ضمان في شأنها ممّا يستدعي النظر في إمكانية إعادة استعمال جزء من موارد هذه الآلية لضمان قروض أخرى نظرا لأهميّة هذه الآلية في دعم مجهود الاستثمار في مجال التحكم في الطاقة.

كما تمّ خلال سنة 2009، إحداث آلية لضمان القروض المسندة للمشاريع الجديدة المنجزة من قبل الباعثين الشبان وتخصيص مبلغ 1,3 م.د إضافة إلى اعتماد بما قيمته 2 م.د تم رصده بموجب ملحق للاتفاقية المذكورة⁽²⁾.

وبلغ العدد الجملي لتصاريح الضمان 34 تصريحاً تغطي مبلغا جمليا من التموليات بقيمة 2,1 م.د في موفى سنة 2013 من بينها حوالي 15 تصريحاً بقيمة 1,1 م.د لا تزال في طور الموافقة المبدئية منها 9 تصاريح تعود إلى الفترة السابقة لسنة 2013.

وتمّ سنة 2011 في إطار التعاون بين الدولة التونسية والمنظمة الفرنكوفونية للثقافة إحداث صندوق خاص لتنمية الصناعات الثقافية. وتلقت الشركة 21 تصريحاً بقيمة 2,7 م.د حتى موفى سنة 2013 علما وأنّه تمّ خلال سنة 2013 رفض 3 تصاريح تعلقت بمشاريع فاقت نسبة الاستثمار فيها النسبة القصوى المحددة ضمن الاتفاقية.

⁽¹⁾ 25 يوما أو 45 يوما من الشهر الذي يلي شهر صرف القرض وذلك حسب المؤسسة المالية طالبة الضمان.

⁽²⁾ بتاريخ 14 جوان 2012.

د- الآليات الظرفية للتدخل العمومي

تمّ سنة 2007 إحداث آلية لضمان إعادة جدولة القروض المسندة من قبل مؤسسات القرض لفائدة المؤسسات المنخرطة ضمن البرنامج النموذجي لإعادة هيكلتها المالية. وبلغ عدد التصاريح 10 تصاريح بمبلغ جملي قدره 9 م.د حتى موقّ سنة 2013.

إلاّ أنّه لم يتمّ إلى موقّ سنة 2013 صرف الاعتمادات المخصّصة من قبل الدّولة لفائدة هذه الآلية وذلك بالرّغم من أنّ ثلاثة ملقّات حصلت على الموافقة النهائية لضمان قروض بقيمة 3 م.د دخلت مرحلة التّزاع.

كما تمّ إحداث آلية ضمان القروض المسندة من قبل البنوك لفائدة المؤسسات المصدّرة. وتمّ تخصيص خطّ ضمان بـ 25 م.د. إلاّ أنّ الإقبال على هذه الآلية كان محدودا حيث لم يتمّ التصريح إلاّ بمشروع وحيد بمبلغ جملي من التّمويلات ناهز 600 أ.د.

ومن جهة أخرى تمّ إنشاء آلية لضمان القروض المسندة في إطار الإجراءات الظرفية لمساندة المؤسسات الاقتصادية المتضررة لمواصلة نشاطها. وتهدف هذه الآلية إلى ضمان القروض المتعلّقة بتمويل استثمارات إصلاح الأضرار الحاصلة وكذلك قروض إعادة الجدولة والمسندة من قبل مؤسسات التّمويل خلال الفترة الممتدة من شهر ديسمبر 2010 إلى موقّ سنة 2011. إلاّ أنّه لم يتمّ إسناد الضمان التّحائي سوى لفائدة قرضين بقيمة 4,2 م.د.

II- إجراءات الضمان

تنقسم اجراءات الضمان لكل من نظام ضمان قروض المؤسسات الصغرى والمتوسطة والصندوق الوطني للضمان اللّذان يمثلان 99 % من جملة التدخلات الشركة إلى ثلاثة مراحل تتمثل الأولى في اسناد الضمان حسب مجال تدخل كل صندوق وتتعلق المرحلة الثانية بصرف تسبيقات بعنوان المبالغ غير المستخلصة بينما تتمثل المرحلة الثالثة في تفعيل الضمان قصد الحصول على التّعويض التّحائي. وقد مكّن النّظر في هذا الجانب من النّشاط من الوقوف على بعض النّقائص على مستوى إجراءات إسناد الضّمان والتفعيل.

أ- إسناد الضّمان

وفقا للنصوص المنظمة لتدخل الصندوق الوطني للضمان، يقع إسناد الضمان على أساس تصريح يتضمّن جملة من المعطيات تتعلّق خاصّة بصاحب المشروع وطبيعة النّشاط ومبلغ القرض

وحجم الاستثمار يقع إيداعه لدى الشركة التونسية للضمان خلال الشهر الموالي للشهر الذي تمّ فيه صرف القرض من قبل المؤسسات الممولة. غير أنّه لوحظ في هذا الخصوص أنّ الشركة لا تطالب بالوثائق المثبتة لطبيعة النشاط ولحجم الاستثمار ممّا لا يمكن من التأكّد من أنّ إسناد الضمان تمّ لفائدة الفئات المستهدفة من تدخّلات هذا الصندوق.

كما تبين من خلال النّظر في عيّنة⁽¹⁾ من تصاريح البنك الوطني الفلاحي لضمان قروض فلاحيّة تمّ إسنادها خلال الفترة 2011-2013 غياب تضمين مبلغ الاستثمار والذي يمكن وفقاً لمقتضيات الأمر عدد 94-427 المؤرّخ في 14 جانفي 1994⁽²⁾ من تحديد المشاريع الفلاحيّة الكبرى التي لا تنتفع بتدخّلات الصندوق.

ولنفادي هذا النقص تقوم الشركة بتحديد مبلغ الاستثمار على أساس مبلغ القرض الذي يتمّ اعتباره بصفة جزائيّة أنّه يمثّل 80 % من قيمة الاستثمار. غير أنّ هذا الإجراء لا يمكن من تحديد القيمة الحقيقيّة للاستثمار خاصّة في حالة وجود تمويلات أخرى لم يتمّ التصريح بها للضمان بعنوان نفس المشروع.

وأفادت الشركة أنّه سيقع حتّ الجهات الممولة لمدّ الشركة بالمعلومات المتعلقة بمبلغ الإستثمار.

كما لوحظ من خلال الأعمال الرقابية المتعلقة بإجراءات قبول ضمان القروض المنتفعة بنظام ضمان التمويلات المسندة لفائدة المؤسسات الصّغرى والمتوسّطة في قطاع الصّناعة والخدمات والمحدثّة من قبل الباعثين الجدد وكذلك المنتفعة بتدخّلات نظام التشجيع على الإبتكار في مجال تكنولوجيا المعلومات، أنّ ملفّين إثنيين لا يتضمنان شهادة الانتفاع بامتيازات الباعثين الشبان الجدد أو شهادة الانتفاع بتدخل نظام تشجيع التجديد في مجال تكنولوجيا المعلومات والتي مكنهم من الانتفاع بنسبة ضمان 75 % عوضاً عن نسبة 60 %.

وفي نفس الإطار تبين من خلال دراسة قاعدة البيانات والملفات، أنّ الشركة التونسية للضمان قامت بإسناد التصريح عدد 3380 المتعلق بمشروع منتصب بمنطقة تنمية جهوية نسبة ضمان 60 % عوضاً عن نسبة 75 %، كما تمّ إسناد نسبة ضمان 60 % للأقساط الثلاثة الأولى للقرض المتعلق بمشروع منتصب بمنطقة تنمية جهوية ونسبة 75 % بالنسبة للأقساط الباقية.

(1) تصاريح أشهر ماي وديسمبر 2011، وجانفي وسبتمبر 2012، ومارس وجوان 2013.

(2) المتعلّق بتصنيف الاستثمارات وضبط نسب وشروط وطرق إسناد التشجيعات في قطاع الفلاحة والصيد البحري.

وينصّ دليل الإجراءات⁽¹⁾ على أنّ الضّمان لا يمكن إسناده إلّا إلى المشاريع التي لا تفوق كلفة إنجازها 10 م.د على أن لا تتجاوز الزيادة في الكلفة النهائيّة للمشروع نسبة 10 % من الكلفة التقديرية. غير أنّ الشركة لا تطالب المؤسّسات بالوثائق المثبتة لقيمة الاستثمار النهائي وذلك للتأكد من عدم تجاوز السّقف المحدّد لتدخّل صندوق الضمان علما وأنّه تمّ ضمان حوالي 15 مشروعا بكلفة استثمار أوليّة فاقت 9 م.د وأنّ المدّة الفاصلة بين تاريخ فتح الملف وتاريخ آخر تصريح فاق السنتين بالنسبة إلى 8 مشاريع وهو ما يتطلّب التأكيد من عدم تجاوز كلفة هذه المشاريع للسّقف الأقصى المرخص فيه. ولوحظ أنّ الشركة تولّت ضمان مشاريع تبين لاحقا، وذلك على إثر طلب ضمانات إضافية بعنوان تمويلات أخرى، أنّ قيمة الاستثمار فاقت السّقف الأقصى لتدخّل صندوق الضمان (10 م.د).

ومن جهة أخرى ينصّ دليل الإجراءات الموجه للمؤسّسات المالية على أنّ نظام ضمان المؤسّسات الصغرى والمتوسطة يقوم بضمان عملية جدولة القروض التي تمّ التصريح بها وقبول ضمان في شأنها بصفة مسبقة، عند إسناد القرض الأصلي. ويخصّ هذا الضّمان أصل الدين غير المستخلص بدون اعتبار الفوائد غير المستخلصة. وقد تبين من خلال دراسة 60 ملفا من الملفات المتعلّقة بضمان القروض المجدولة أنّ البعض منها لا تتضمن عقود القروض المجدولة وهو ما لا يمكن من التأكد من أنّ المبالغ المجدولة التي تمّ قبولها للضّمان لا تتعلّق حصريّا بأصل القرض غير المستخلص.

وأفادت الشركة، أنّها قامت بطلب الوثائق الضرورية بالتّوازي مع موافقتها على جدولة القروض واستجابت بعض البنوك لهذا الطلب بإرسال الوثائق الناقصة.

كما نصّ دليل الإجراءات الخاص بالشركة على إسناد الضمان حصريّا للقروض قصيرة المدى التي وقع تحديدها ضمن منشور البنك المركزي التونسي عدد 47-87 المؤرخ في 23 ديسمبر 1987. غير أنّه تبين من خلال فحص قاعدة البيانات والملفات أنّ الصندوق قام بضمان قروض قصيرة المدى أسندت في شكل منح في انتظار صرف قرض الاستثمار⁽²⁾ في حين أنّه لم يتمّ التنصيص عليها ضمن المنشور المذكور أعلاه.

وجاء بردّ الشركة أنّ بعض الجهات الممولة تعتمد إلى إسناد هذه القروض كتسبقة لقرض الاستثمار الذي يكون عادة ممنوحا على خط تمويل خارجي، وذلك ربعا للوقت واختصارا للإجراءات.

(1) الذي تمت صياغته على أساس الإتفاقيات المبرمة بين وزارة المالية والشركة

(2) قرض قصير المدى يمنح في انتظار صرف قرض الإستثمار.

ونصّ دليل الإجراءات على أنّ الضمان لا يتمّ المصادقة عليه إلّا بالنسبة إلى القروض التي تمّ إسنادها طبقاً للسّقف المحدّد بمنشور البنك المركزي التونسي عدد 47-87. غير أنّه تبيّن من خلال الأعمال الرقابية أنّ الشركة تولّت إسناد الضمان لقروض فاقت السّقف الأقصى المشار إليه أعلاه مع تعديل نسبة الضّمان في حدود السّقف المرخّص فيه.

كما تبيّن من خلال فحص الملفات المنتفحة بالضّمان⁽¹⁾ أنّ البعض منها لا تتضمّن عقود القروض ومعاهدات حاملي الأسهم وجداول سداد القروض والمساهمات وذلك خلافاً لدليل الإجراءات الذي نصّ على ضرورة إلغاء الضمان في حالة عدم تقديم المؤيّدات المذكورة أعلاه من قبل المؤسسات الممولة للشركة في أجل لا يتعدّى 3 أشهر من تاريخ صرف القرض.

وجاء برد الشركة أنّها ستعمل على تكثيف عمليات المتابعة قصد تفادي مثل هذه النقائص.

وقرّر مجلس إدارة الشركة خلال اجتماعه المنعقد في 17 نوفمبر 2011 التّמיד في آجال التصاريح المتعلقة بالقروض المسندة للمؤسسات الصغرى والمتوسطة من شهر إلى 3 أشهر من تاريخ صرفها وقبول التصاريح الواردة بعد الآجال خلال سنة 2011 باعتبار الظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد. كما قرر مجلس الإدارة في اجتماعه المنعقد في 22 جوان 2012 منح مؤسسات التمويل مهلة ثانية إلى تاريخ 31 أكتوبر 2012 كآخر أجل لقبول التصاريح بالقروض. وقد مكّنت هذه الإجراءات من قبول 433 تصريحاً للضمان خلال الفترة 2011-2012 بتأخير تراوح ما بين 128 و288 يوماً.

كما قرّر مجلس الإدارة أنّه بداية من غرة نوفمبر 2012 سيتم اعتماد تاريخ 3 أشهر من تاريخ صرف القرض كأجل أقصى للتصريح بالقروض، وكل التصاريح بالقروض المتحصّلة على الموافقة المبدئية التي تتجاوز هذا الأجل تصبح لاغية بصفة آلية ولا يمكنها الانتفاع باستعمال الضمان. غير أنّه خلافاً لذلك لوحظ أنّه تمّ قبول 171 تصريحاً بمعدل تأخير ناهز 309 يوماً خلال سنة 2013 من بينها تصاريح بقروض دخلت في مرحلة ما قبل التنازع.

وتتولّى الشركة قبول الضمان للتمويلات المصحّح بها من قبل المؤسسات المالية دون تقييم المخاطر المتعلّقة بها وذلك بالنّظر إلى أنّ جلّ الاتّفاقيات التي تمّ إبرامها للتصرّف في صناديق وآليات الضمان لا تنصّ صراحة على تقييم هذه المخاطر قبل إسناد الضمان.

(1) عينة تتكوّن من 60 ملفاً.

وتوصي الدائرة بضرورة إرساء منظومة خاصّة على مستوى الشركة لتقييم المخاطر وذلك بالنظر إلى أهميّة القروض التي تمّ ضمانها والتي دخلت في طور التّزاع في موقّ سنة 2013 حيث بلغ حجم هذه القروض حوالي 160 م.د خصت 743 قرضا بالنسبة إلى صندوق ضمان تمويلات المؤسسات الصّغرى والمتوسّطة في قطاع الصّناعة والخدمات وحوالي 127 م.د بالنسبة إلى الصندوق الوطني للضمان.

ب- تفعيل الضمان

تتطلب مرحلة تفعيل الضمان القيام بعدد من الإجراءات تختلف من آلية إلى أخرى، ويخضع طلب الضمان بخصوص نظام ضمان التمويلات المسندة إلى المؤسسات الصّغرى والمتوسطة، إلى إجراءات أولية تسبق مرحلة التعويض النهائي متمثلة أساسا في تقديم تسبقة للطرف الممول وتحمل فوائد إعادة التمويل. أمّا فيما يخصّ الصندوق الوطني للضمان فإن إجراءات تفعيل الضمان تبدأ بانطلاق الإجراءات القضائية إلى حين تحصل الجهة الممولة على محضر عجز يخول لها الحصول على مبلغ التعويض النهائي.

1- صرف التّسبقة وفوائد إعادة التّمول

تنطلق إجراءات تفعيل الضمان حسب ما تنص عليه الإتفاقية المبرمة بين الشركة التونسية للضمان والدولة التونسية والمنظمة لنظام ضمان القروض المسندة للمؤسسات الصّغرى والمتوسطة، في فصلها التاسع مباشرة إثر قيام البنك بالإجراءات القضائية⁽¹⁾.

وقد ورد على الشركة التونسية للضمان منذ بداية نشاطها 173 مطلباً لتفعيل الضمان، منها 24 مطلباً قيد الدراسة و131 ملفاً صرفت لها تسبقات. أما الملفات الأخرى المتبقية فإنّ 15 ملفاً منها ثبت دخولها مرحلة التسوية القضائية قبل الحصول على التسبقات مما يفقدها حق المطالبة بمبلغ التسبقة وفوائد إعادة التمويل طبقاً لدليل الإجراءات الخاص بالشركة ولم يتم الحسم في مآل بقية الملفات. وبلغت القيمة الجمالية للتسبقات منذ بداية نشاط الشركة وإلى غاية 31 ديسمبر 2013 ما قدره 8,3 م.د.

ويتمثّل الفعل المنشئ لطلب تفعيل الضمان في إثارة المؤسسة الممولة للتبغات القضائية سواء عن طريق أمر بالدفع مع تقديم ما يفيد البلوغ للطرف المدين، أو عن طريق نشر قضية في الأداء

(1) أو ما يعبر بـ "الفعل المنشئ".

مع تقديم ما يفيد الإستدعاء للجلسة الحكّمية. وتتم المطالبة بتفعيل الضمان عن طريق تقديم مطلب في الغرض في أجل 3 أشهر من تاريخ الفعل المنشئ.

وخلافاً لذلك تولّت الشركة قبول 12 مطلب تفعيل الضمان تمّ تقديمها من قبل المؤسسات الممولة بعد أجل 3 أشهر من تاريخ الفعل المنشئ ليصل هذا التأخير إلى 124 يوما.

وينصّ دليل الإجراءات الخاص بصندوق ضمان قروض المؤسسات الصغرى والمتوسطة على ضرورة صرف مقدار التسبقة مباشرة إثر توصل الشركة بمطلب في الغرض مرفقا بجميع المؤيدات المثبتة لقيمة المستحقات المالية المتخلدة وقيام الجهة الممولة بالإجراءات القضائية قصد استخلاصها. غير أنّه لوحظ، بالرغم من تمكين الشركة التونسية للضمان من شهادات نشر قضايا وإستكمال الإجراءات المتعلقة بطلب تفعيل الضمان، أنّ إمضاء كتب الإتفاق الذي يترتب عنه صرف التسبقة يتمّ بتأخير فاق 400 يوما. أمّا بالنسبة للملفات التي تحصلت على تسبقة بمقتضى أمر بالدفع وعددها 12 ملفا، فقد بلغ معدل فترة الاستجابة لدفع تسبقات لفائدتها 124 يوما.

وقد أفضت هذه الوضعية إلى استياء بنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة، بشأن التأخير الحاصل للإجابة على مطالب تفعيل الضمان المقدمة من قبله⁽¹⁾.

ويقتضي تدخل الشركة لتفعيل الضمان بالإضافة إلى صرف التسبقات، صرف فوائد إعادة التمويل بعنوان نصف المبالغ غير المستخلصة طبقا لنسبة الضمان الممنوحة من قبل الشركة. وقد بلغت قيمة تدخلات الشركة التونسية للضمان بعنوان صرف فوائد إعادة التمويل إلى غاية 31 ديسمبر 2013، ما قدره 261 أ.د.

ولوحظ في هذا الخصوص تأخير هام في صرف فوائد إعادة التمويل بلغ في المعدّل حوالي 247 يوما.

خلافا لما ينص عليه الفصل 10 من الإتفاقية المذكورة على أنّ الفوائد تحتسب على أساس معدل نسبة فائدة طلب عروض البنك المركزي التونسي. وعمليا يتم إسناد هذه الفوائد مرة واحدة في آخر كلّ سنة ابتداء من الشروع في إجراءات التقاضي إلى أجل سنتين من تاريخ صيرورة الحكم باتا.

(1) مراسلة مسجلة بمكتب ضبط الشركة التونسية للضمان تحت عدد 1774/11 بتاريخ 17 مارس 2011.

وتجدر الإشارة من جهة أخرى إلى أن اعتماد نسبة فائدة طلب عروض البنك المركزي التونسي للقروض الممولة عن طريق خطوط تمويل خارجية بنسبة تفاضلية تمكّن البنوك الممولة من تعويضات تفوق الأعباء المالية التي تحمّلها فعليا.

2- استرجاع التسبقة

ينصّ دليل الإجراءات الخاص بصندوق ضمان قروض المؤسسات الصغرى والمتوسطة على ضرورة تولّي المؤسسات المقرضة إعلام الشركة التونسية للضمان بوضع الضمانات العينية والشخصية التي تمّ التصريح بها لدى الشركة الممولة عند طلب الضمان وذلك خلال الستّة أشهر التي تلي تاريخ تفعيل الضمان. كما على الشركة التونسية للضمان عقد لقاء مرّة في السنة على الأقل مع شركائها من مؤسسات التمويل للنظر في تقدم الإجراءات القضائية بخصوص الملفات التي هي في طور النزاع.

غير أنّه تبين عدم تفعيل هذه الإجراءات وأنّ تبادل المعلومات بين المؤسسات المالية المقرضة والشركة التونسية للضمان قد توقف في العديد من الحالات بعد تاريخ صرف مبلغ التسبقة. وقد لوحظ أنّ أربعة ملفات لا تتضمن أية معلومات حول مآل القضايا المنشورة أو الأحكام الصادرة بشأنها وكذلك حول الملفات التي دخلت في إطار التسوية القضائية والتي يترتب عنها استرجاع مبالغ التسبقات التي صرفت لفائدتها وفقا لكتب الإتفاق بين الشركة التونسية للضمان والمؤسسة الممولة.

ومن شأن هذه الوضعية أن لا تمكّن من الوقوف على كل الحالات التي يستوجب فيها استرجاع التسبقة خاصّة وأنّه من حق الشركة المطالبة باسترجاع التسبقة كلما تراءى لها عدم قيام البنك الممول بالإجراءات القانونية والقضائية التي تقتضيها عملية استخلاص مبالغ القروض غير المدفوعة.

وأفادت الشركة أنّها دأبت على تنظيم لقاءات سنوية بالمؤسسات الممولة في السنوات الأولى من نشاطها، ثم تخلت عنها نظرا للتواصل المستمر مع المؤسسات المالية عند الحاجة. وسيتم إعادة تفعيل هذه اللقاءات السنوية من جديد.

كما ينصّ دليل الإجراءات المذكور سابقا على ضرورة المطالبة باسترجاع التسبقة في صورة عدم استكمال عمليّات الاستخلاص في أجل سنتين من تاريخ صدور الحكم لفائدة مؤسسة التمويل. كما ينصّ على إلزام تولي الشركة التونسية للضمان باسترجاع مبالغ التسبقات التي تم صرفها لفائدة مؤسسات التمويل في صورة توقف الإجراءات القضائية للاستخلاص.

إلا أنّه تبين أنّ الشركة تولّت بالنسبة لأربعة ملفات المطالبة باسترجاع مبلغ التّسبقة بعد انقضاء أجل السنتين من تاريخ صدور الأحكام القضائية لفائدتها. علما وأنّ بعض البنوك سجّلت تأخيرا هامّا فاق السّنة في إرجاع المبالغ المطالب بها من قبل الشّركة.

3- التّعويض النّهائي

يمثل التعويض النهائي آخر مرحلة من مراحل عملية الضمان، يتم خلالها تمكين الممول من نسبة في حدود نسبة الضمان المقدمة، من المبالغ غير القابلة للاسترجاع من القروض والمساهمات التي تم قبولها للضمان، وذلك بعد إثبات المؤسسة الممولة قيامها بكل الإجراءات التي يقتضيها استخلاص القروض الممنوحة إضافة إلى الاستظهار بشهادة العجز النهائي عن التسديد.

وتمثّل مرحلة التعويض النهائي مرحلة مشتركة لكل من نظام ضمان المؤسسات الصغرى والمتوسطة والصندوق الوطني للضمان مع اختلاف في بعض الإجراءات.

فبالنسبة لنظام ضمان المؤسسات الصغرى والمتوسطة قامت الشركة التونسية للضمان بتقديم التعويض النهائي بعنوان المبالغ غير القابلة للاسترجاع من القروض بمبلغ جملي قدره 305 أ.د. لفائدة مشروعين اثنين. وتبين من خلال التّظّرفي هذه الملقّات أنّ التعويض كان مبنيا على توفر محضر عجز ناتج عن استحالة التنفيذ على المنتفعين بالقروض والمساهمات

وفي جلّ الحالات تتمسّك الشّركة بمطالبة المؤسسات المقرضة بضرورة مواصلة إجراءات التنفيذ كلّما ثبت وجود ضمانات عينية وإن كانت غير قابلة للتنفيذ عليها مما يؤدي إلى تعقيد الوضعية بالنسبة للطرفين واستحالة الحصول على محضر العجز.

ومن جهة أخرى انتفع بتدخل الصندوق الوطني للضمان في إطار تعويض القروض غير القابلة للاسترجاع إلى موفّي سنة 2013 ما عدده 668 مطلب تعويض ومبلغا قيمته 2,4 م.د. ومنذ أن تمّت إحالة التصرف إلى الشركة التونسية للضمان سنة 2010 فقد تم التعويض بعنوان 65 ملفا ورفض 5 ملفات وبقيت 7 ملفات في حالة انتظار.

ولوحظ من خلال دراسة هذه الملقّات في التوصل بمطالب التعويض وغياب الوثائق الضرورية لمنح مبلغ الضمان ممّا أدّى إلى تعليق العديد من الملقّات إلى حين اكتمال وثائقها. ويعود ذلك أساسا إلى عدم تحديد الآجال القصوى للبنوك للمطالبة بالتّعويض ضمن الإجراءات والتراتب

المعمول بها وهو ما يتطلب إعداد دليل إجراءات يوضح بطريقة جلية كيفية تدخّل صندوق الضمان ويفسر الإجراءات التي جاء بها منشور وزارة المالية المؤرخ في 6 مارس 2000، بما يمكن من الإطلاع على مزايا هذا النظام.

وبالنسبة إلى الملقّات التي وقع تعويضها والبالغ عددها 65 ملفا فقد بلغ معدّل التأخير من تاريخ أوّل عدم خلاص إلى غاية تاريخ انطلاق التتبع القضائي السنتين أما معدل التأخير من تاريخ الحكم إلى تاريخ قرار التعويض فقد بلغ حوالي ثماني سنوات.

كما تبين أنّ المدة الفاصلة بين تاريخ الحكم القضائي وتاريخ اتخاذ القرار من قبل الشركة تصل إلى معدل 6 سنوات نتيجة طول الإجراءات وصعوبة الحصول على محضر العجز. ولوحظ أيضا أنّ الشركة تولّت في عدة حالات إسناد التّعويض للمطالب الواردة خلال سنة 2010 بتأخير فاق السّنة من تاريخ مطلب التّعويض.

وتنصّ الإجراءات المعمول بها على مستوى الصندوق الوطني للضمان وكذلك صندوق ضمان تمويلات المؤسسات الصّغرى والمتوسطة على التزام مؤسسات التمويل التي تمّ تعويضها بدفع التعويض في صورة استرجاع جزء من الدين. غير أنّه تبين أنّ البنك الوطني الفلاحي تمكّن من استرجاع 1148 دينار من مبلغ القروض غير المستخلصة والتي تمّ تعويضها دون أن يتولّى التصريح بذلك وتحويلها للصندوق وهو ما يتطلب ضرورة وضع الإجراءات الكفيلة التي تمكّن الشركة من الاطلاع على مآل القروض التي تمّ تعويضها من خلال التنسيق مع المؤسسات الممولة.

III- التصرف المالي والإداري

تتصرف الشركة التونسية للضمان في مختلف الصناديق لضمان توازنها المالية وتطوير أدائها. وبيّنت الأعمال الرقابية وجود العديد من النّقائص على مستوى التصرف المالي والإداري لهذه الآليات.

أ- التصرف المالي

تمحورت أهم الملاحظات المتعلقة بالتصرف المالي حول تحصيل موارد الصندوق الوطني للضمان وتوظيف موارد صناديق الضمان وتقييم تعهدات آليات الضمان.

1- تحصيل موارد الصندوق الوطني للضمان

تتكوّن موارد الصندوق الوطني للضمان بالإضافة إلى مساهمات المستفيدين بالقروض التي تمّ ضمانها من عمولة الضمان الموظّفة على الحسابات البنكية الدّائنة على مستوى المؤسسات البنكية وذلك وفقاً لمقتضيات منشور البنك المركزي التونسي عدد 26 لسنة 1985 المؤرّخ في 2 جويلية 1985.

ولوحظ في هذا الخصوص أنّ اتّفاقيّة التصرّف في الصندوق الوطني للضمان لا تلزم الشركة التونسية للضمان بإجراء رقابة لاحقة على مستوى البنوك للتأكد من صحّة وشموليّة العمولة التي وقع التّصريح بها والتي تبقى من مشمولات البنك المركزي التونسي وهو ما يتطلّب وضع الإجراءات الكفيلة لمزيد إحكام التصرّف في هذا الجانب من النّشاط خاصّة أنّه تمّ التفتّح على إثر العمليّات الرقابية التي تمّ إنجازها من قبل هيئة الرّقابة العامّة للماليّة سنة 2007 عن وجود نقص هام بـ 10 م.د. في المبالغ المصحّح بها من قبل خمسة بنوك بعنوان الفترة 1999-2006.

وتجدر الإشارة فيما يتعلق بالنّقص المسجّل في حجم العمولة⁽¹⁾ أنّه لم يتمّ بعد تسوية وضعيّة كلّ من الاتحاد البنكي للصناعة والتّجارة (1,2 م.د) والبنك العربي لتونس (1,3 م.د). ولئن صرحت الشركة أنّه تمّت تسوية كلّ الوضعيات ما عدى الاتحاد البنكي للصناعة والتّجارة إلّا أنّها لم تقدم ما يفيد القيام بذلك.

كما لوحظ من خلال فحص القوائم الماليّة للصندوق الوطني للضمان وجود مستحقّات تعود إلى فترة تصرف البنك المركزي التونسي في الصندوق بقيمة 15,828 م.د تجاه الشركة التونسية لتأمين التجارة الخارجية وعلى بعض البنوك تتعلّق بإعادة تمويل ديون على الخارج (الجزائر وليبيا والعراق).

إلّا أنّه لم يتمّ استخلاص هذه الديون وذلك لأنّ الوضعيّة الماليّة لصندوق ضمان مخاطر التصدير لا تسمح حالياً بتسديد المبالغ الراجعة للصندوق الوطني للضمان فيما يتعلق بالدين على العراق. وفيما يخصّ المستحقّات على الجزائر وليبيا فإنّ البنوك لم تستخلص بعد هذه القروض⁽²⁾.

(1) تقارير المتابعة لهيئة الرّقابة العامّة للمالية.

(2) مراسلة وزير المالية إلى الشركة التونسية للضمان في 19 أكتوبر 2012.

لذا تدعو الدائرة كل الأطراف المتدخلة للعمل على إيجاد حل لهذه الوضعية واستخلاص موارد الصندوق.

2- توظيف موارد صناديق الضمان

تنص الاتفاقية المبرمة لإدارة صناديق وآليات الضمان على ضرورة تولي الشركة التونسية للضمان توظيف الموارد المتوفرة مع الحرص على ضمان أفضل مردودية والمحافظة على السيولة التي تقتضيها تعهدات الصندوق.

وبلغ رصيد موارد الصندوق الوطني للضمان الموظفة على المدى الطويل لدى الخزينة العامة للبلاد التونسية، بنسبة فائدة سنوية تساوي معدل نسبة فائدة السوق النقدية الشهرية مع خصم نقطة مائوية، في موفى 2013 مبلغ 298 م.د مكنت من تسجيل موارد مالية بقيمة 12 م.د أي ما يمثل نسبة مردودية ب 4 %. أما رصيد الموارد الموظفة على المدى القصير لدى الخزينة العامة للبلاد التونسية بنسبة فائدة سنوية تساوي 1% فبلغ 4,8 م.د وذلك دون تسجيل موارد هامة في شأنها.

وبخصوص موارد نظام ضمان المؤسسات الصغرى والمتوسطة فقد قامت الشركة في موفى 2013 بتوظيف مبلغ 7,8 م.د لدى البنوك العمومية مكن من تسجيل فوائد مالية بقيمة 372 أ.د أي ما يمثل نسبة 4,7 % ومبلغ 82,8 م.د لدى الخزينة العامة مكنت من تسجيل فوائد مالية بقيمة 4,2 م.د وهو ما يمثل نسبة 5 %.

وتقوم الشركة بتوظيف هذه الموارد دون إجراء استشارة موسعة لضمان أفضل مردودية كما نصت عليه بنود الاتفاقية المذكورة أعلاه حيث تقتصر أساسا على مراسلة المؤسسات المالية العمومية .

وأفادت الشركة أنه سيتم مراسلة وزارة المالية لاقتراح تحسين التصرف في الموارد المتاحة باعتماد الاستشارات لدى المؤسسات المالية واختيار أفضل العروض في التوظيفات. كما جاء برد الشركة أنها انطلقت في توسيع المنافسة لاختيار أفضل العروض بما يمكن من ضمان أفضل مردودية للموارد المتاحة.

3- تقييم تعهدات آليات الضمان

بلغت جملة القروض الجارية والمصرح بها لضمان الصندوق الوطني للضمان إلى موفى ديسمبر 2013 ما قيمته 591 م.د منها 68 م.د وقع إعادة جدولتها و128 م.د غير مستخلصة في

آجالها. ولوحظ أنّ الشركة التونسية للضمان لا تتوفر لديها معلومات حول مآل عديد القروض التي تم ضمانها بمبلغ جملي ناهز 1398 م.د في موقّ سنة 2013 منها مبلغ بقيمة 471 م.د تعلّق بتمويلات تمّ إسنادها خلال فترة تصرف البنك المركزي في الصندوق الوطني للضمان ولم يرد في شأنها أي مطلب تعويض.

وتستدعي هذه الوضعيّة الإطّلاع على مآل القروض التي حلّ أجلها وتقييم المخاطر المحتملة المتعلّقة بها وتكوين المدّخرات الضروريّة في شأنها بما يمكن من إبراز الوضعيّة الحقيقيّة للتوازن المالي للصندوق ومدى قدرته على الوفاء بالتعهدات المستقبلية بالنظر إلى الموارد المتاحة والبالغة حوالي 326 م.د في موقّ سنة 2013.

وأفادت الشركة أنّه وفيما يخصّ البنوك التي لا تتجاوب مع طلبات الشركة بخصوص مآل القروض التي حلّ أجلها فقد تم اقتراح أجل يفقد بمروره الحق في تدخّل الصندوق ضمن مشروع دليل الإجراءات ممّا سيساعد على إلزام البنوك بالتصريح بمآل القروض التي حلّ أجلها.

وفيما يتعلق بنظام ضمان المؤسسات الصغرى والمتوسطة لوحظ كذلك غياب معلومات شاملة عن سداد القروض الممنوحة من المؤسسات المالية لحرفائها حيث لا تتولّى الشركة متابعة القروض التي حلّ أجلها والتعرّف على مآلها وتقييم المخاطر المتعلّقة بها.

كما لوحظ أيضا في هذا الخصوص أنّ الشركة تولّت تخصيص مدّخرات بقيمة 23 م.د بالنسبة إلى القروض المضمون فيها والتي هي في طور النزاع في حين أنّ حجم القروض التي تشهد صعوبات في الاستخلاص بلغ 160 م.د حسب قواعد البيانات المتوقّرة في موقّ سنة 2013.

ومن شأن هذا الوضع أن يحول دون إبراز الوضعيّة الحقيقيّة للتوازنات الماليّة لهذا النّظام ومدى قدرته على الإيفاء بتعهداته المستقبلية بالنظر إلى حجم الأموال المتاحة والمتمثلة في مبالغ التوظيفات والمبالغ المتوفرة في خزانة الصندوق والتي كانت في حدود 75 م.د في موقّ سنة 2013.

ب- التصرف الإداري

تمحورت أهم الملاحظات المتعلّقة بالتصرف الإداري حول التنظيم والإجراءات ونظام المعلومات والتّقييم والاستشراف.

1- التنظيم والإجراءات

ورد بالفصل 15 من العقد التأسيسي للشركة التونسية للضمان أنّه يشرف على ادارة الشركة مجلس إدارة يمكن أن يكون أعضاءه إما ذوات معنوية أو أشخاص طبيعيين ويقع تمثيل الذوات المعنوية في المجلس بممثل دائم وحيد. غير أنّه لوحظ أنّ الجلسة العامة العادية المنعقدة بتاريخ 17 جويلية 2012 أقرّت للفترة 2012-2014 تعيين ثلاثة أعضاء ممثلين للدولة التونسية ضمن أعضاء مجلس الإدارة.

كما جاء بالفصل 21 من العقد التأسيسي أنّ مجلس الإدارة ينتخب من بين أعضائه رئيسا له صفة الرئيس المدير العام و يجب أن يكون شخصا طبيعيا مساهما في الشركة وإلا أعتبر إنتخابه باطلا. غير أنّه تبين عدم إحترام هذا الشرط منذ إحداث الشركة التونسية للضمان وتداول الرؤساء المديرين العامين على رأسها.

وأفادت الشركة أنّها ولتجاوز هذه الوضعية ستقترح على سلطة الإشراف تنقيح بعض الفصول من العقد التأسيسي قصد ملاءمته مع الوضعية الفعلية للمؤسسة من حيث تركيبة المجلس وملكية رئيس المجلس لأسهم في رأس مال الشركة.

ومن جهة أخرى لا تتوفر الشركة التونسية للضمان حاليا على هيكل تنظيمي يوضح توزيع الوظائف وينظم العلاقات الهرمية وعلاقات التكامل بين مختلف أعوان الشركة بما يمكن من توزيع الأعمال وتحديد المهام والمسؤوليات بصفة شفافة وناجعة. ويُذكر في هذا الخصوص أنّ الشركة تولّت إعداد مشروع هيكل تنظيمي تمّ المصادقة عليه من قبل مجلس إدارة الشركة المجتمع بتاريخ 26 ديسمبر 2008. غير أنّه لم يتمّ تفعيله حتّى مؤفّى سنة 2014 وذلك بالرغم من أنّ التشخيص الذي تمّ القيام به في إطار برنامج توأمة الشركة مع مؤسسة فرنسيّة مماثلة خلّص إلى ضرورة تركيز هياكل تُعنى بالإسناد الإداري والمالي ووضع وظائف الدراسات والمراقبة الأفقية.

أمّا على مستوى الإجراءات فإنّ الشركة التونسية للضمان تفتقر إلى دليل بخصوص الاجراءات الداخلية يمكن من تضمين مختلف الإجراءات الخاصة بالتصرف في الملفات وحفظها والتصرف في شؤون الأعوان. كما لوحظ غياب بطاقات وظيفية لمعرفة الوظائف المخصّصة لكل عون والتسلسل الهرمي الخاص به وتحديد مسؤولياته.

أما بالنسبة للتصرف في صندوق ضمان القروض المسندة للمؤسسات الصغرى والمتوسطة فقد تمّ إعداد دليل إجراءات ينظّم مختلف أوجه تدخّله إلّا أنّه يبقى في حاجة إلى مراجعة كما تمّ التأكيد عليه منذ سنة 2011 من قبل مجلس الإدارة. وأفادت الشركة أنّه ستتمّ مراجعة هذا الدليل على ضوء التجربة المكتسبة وما تضمنه تقرير الدائرة من ملاحظات ومقترحات.

وفيما يتعلّق بالصندوق الوطني للضمان فلم تتولّ الشركة بعد إعداد دليل إجراءات خاص به وذلك بالرغم من تأكيد أعضاء الجلسة العامة للشركة التونسية للضمان المنعقدة بشهر جويلية 2012 على اعتماد دليل في الغرض على غرار ما هو معمول به لآليات الضمان الأخرى. وورد في إجابة الشركة أنها أعدت مشروع دليل إجراءات للتصرف في صندوق الوطني للضمان وسيتم عرضه على وزارة المالية لإبداء الرأي وعرضه إثر ذلك على مجلس الإدارة للمصادقة عليه.

كما جاء برد الشركة أنّه أصبح من الضروري وضع أدوات التسيير من دليل إجراءات وهيكل تنظيمي ونظام محاسبي. وستعمل الشركة على وضع هذه الأدوات بصفة تدريجية.

2- نظام المعلومات

تستغلّ الشركة التونسية للضمان جملة من التطبيقات الإعلامية منها ما هو مرتبط بموزع مركزي ومنها ما هو مستعمل بصيغة المركز الوحيد. وقد لوحظ أنّ هذه التطبيقات وقواعد البيانات المتعلقة بها غير مندمجة في إطار منظومة موحّدة مما لا يساعد على التّكامل والتناسق بين مختلف هذه المكونات لتوفير مخرجات معلوماتية وجداول قيادة بصفة شاملة وأكثر نجاعة على مستوى القيادة والإشراف.

ويذكر على سبيل المثال منظومة التصرف في الصندوق الوطني للضمان التي تمّت صياغتها على منظومة « Access » دون ربطها بالموزع المركزي للشركة.

ومن خلال معاينة قاعدة تصريح الضمان لنظام ضمان قروض المؤسسات الصغرى والمتوسطة التي تضمّ حوالي 2231 مشروعا لوحظ أنها لا تتضمن كلّ المعطيات حول المشروع من بينها خاصّة المعرف الخاص بالتصريح بالمشروع لدى وكالة النهوض بالصناعة وذلك بالنسبة إلى 1676 مشروعا (75 %) والمعرف الجبائي بالنسبة إلى 1310 مشروعا (58 %) والمعرف لدى البنك المركزي التونسي بالنسبة إلى 1884 مشروعا (84 %) كما أنّ 1038 مشروعا لا تتوفّر في شأنه أي من هذه

المعطيات. كما لا توفر قواعد البيانات المعطيات المتعلقة بالنشاط من حيث قيمة الاستثمار النهائية وعدد مواطن الشغل التي تم إحداثها والتاريخ الفعلي للدخول حيّز النشاط وهو ما لا يمكن الحصول على المعلومات الضرورية لتقييم نجاعة تدخلات هذا الصندوق في تطوير نسق الاستثمار.

كما لوحظ عدم استغلال كل من تطبيقية "EXTRANET" في جانبها المتعلق بالتصريح عن بعد ومن تطبيقية تقاسم المخاطر والتي تمكن من تقييم المخاطر المصاحبة للاستثمارات والمخاطر التي يمكن أن تتحملها الشركة التونسية للضمان.

وعلى صعيد آخر ينص القانون عدد 5 لسنة 2004 والأمر 1250 لسنة 2004 المتعلقان بالسلامة المعلوماتية⁽¹⁾ على ضرورة إجراء تدقيق إجباري سنوي حول سلامة النظم المعلوماتية لدى كلّ مؤسسة تتولى المعالجة الآلية للمعطيات حرفائها في إطار توفير خدماتها عبر شبكة اتصال. غير أنه وخلافاً لذلك لوحظ أنّ الشركة لم تقم بإجراء هذا التدقيق إلّا مرة واحدة خلال سنة 2009 مكن من الكشف عن عدد من النقص من شأنها أن تعرّض الشركة لمخاطر خارجية ومخاطر داخلية.

كما لم تتول الشركة تجسيد التوصيات التي أفضى إليها التدقيق المشار إليه أعلاه وخاصة منها التي تكتسي الصبغة الاستعجالية على غرار اعتماد شارة (بطاقات وقارئ بطاقة) لولوج لغرفة الخادم والمرور عبر الأبواب الرئيسية وتعيين مسؤول عن أمن نظام المعلومات ووضع استراتيجية احتياطية بشكل دوري، والشروع في عمليات تجريبية دورية لخرق نظام المعلومات وخاصة بالنسبة للبيانات الأكثر حساسية.

وتستدعي هذه الوضعية ضرورة تفادي هذا النقص خاصة وأنّ الشركة تتصرّف في العديد من المعطيات المتعلقة بالمؤسسات وبالباعثين بما فيها معطيات ذات صبغة شخصية على غرار الأسماء والألقاب والعناوين وأرقام بطاقات التعريف والمعرفات الجبائية وهو ما يجعل حمايتها أمراً مؤكداً طبقاً لمقتضيات القانون الأساسي عدد 63 لسنة 2004 المؤرخ في 27 جويلية 2004 والمتعلق بحماية المعطيات الشخصية.

وأفادت الشركة أنّه سيتم تجسيد التوصيات في إطار إعداد دليل الإجراءات المتعلقة بالوظيفة المتعلقة بالإعلامية.

(1) الفصل 5 من القانون عدد 5 لسنة 2004 المؤرخ في 3 فيفري 2004 والمتعلق بالسلامة المعلوماتية والفصل 5 من الأمر عدد 1250 لسنة 2004 المؤرخ في 25 ماي 2004 والمتعلق بضبط النظم المعلوماتية وشبكات الهياكل الخاضعة إلى تدقيق إجباري دوري للسلامة المعلوماتية والمعايير المتعلقة بطبيعة التدقيق ودوريته وإجراءات متابعة تطبيق التوصيات الواردة في تقرير التدقيق.

3- التّقييم والاستشراف

تولّت الشركة خلال سنة 2009 في إطار برنامج تحديث الصناعة القيام بدراسة لتقييم نظام ضمان التّموليات المسندة للمؤسّسات الصّغرى والمتوسّطة في قطاع الصّناعة والخدمات. وأكّدت هذه الدّراسة على ضرورة إدخال نظام تقييم للمخاطر بما يمكّن من سيطرة أفضل على نوعية الملفات التي يتم ضمانها وتوسيع مجال تدخّل هذه الآلية ليشمل مجالات أخرى مثل الخدمات. كما أوصت هذه الدّراسة بضرورة إدماج الشركة التونسية للضمان وبنك تمويل المؤسّسات الصّغرى والمتوسطة في شركة مشتركة تسمح بإرساء قطب موحد لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة بما يمكّن من إضفاء رؤية واضحة على تنفيذ السياسات الخاصة بهذه المشاريع.

غير أنّه وبعد مرور 5 سنوات لم يتم تفعيل هذه المقترحات. وأفادت الشركة التونسية للضمان أن ظروف إعادة النّظر في الأنموذج الاقتصادي للشركة من خلال تركيز منظومة تقييم المخاطر خاصّة بها وإعتماد حرية أكبر في منح الضمان لم تكتمل بعد و لو بمرور خمس سنوات على توصيات التقرير التقييمي ذلك أنّ دورة الإنتاج لم تكتمل خاصّة في المرحلة النهائية المتعلقة بتعويض الخسارة النهائية التي تعدّ ضعيفة وذلك من جرّاء طول آجال التقاضي والتنفيذ من جهة فضلا عن تولّي الجهات الممولة في التمديد في مدّة سداد التموليات من خلال إعادة الجدولة من جهة أخرى.

كما لم تتول الشركة التونسية للضمان إعداد مخطط عمل واضح وإعداد دراسات "اكتوارية" للتوازنات الماليّة لمختلف أنظمة الضّمان ممّا لا يساعد على تحسين الأداء ويعطي للمسؤولين عنها نظرة استشرافية لمستقبل الشركة وتطور نشاطها.

وعلى صعيد آخر تولّت الدائرة توجيه استبيان شمل البنوك والجهات الممولة التي تتعامل مع الشركة التونسية للضمان في إطار الصندوق الوطني للضمان ونظام ضمان قروض المؤسّسات الصّغرى والمتوسطة اللذان يستقطبان ما يفوق 99 بالمائة من حجم نشاط الشركة من بينها خاصّة البنك التونسي للتضامن والبنك الوطني الفلاحي وبنك تمويل المؤسّسات الصّغرى والمتوسطة.

وتبيّن من خلال الإجابات على الإستبيان أنّ البعض من المؤسّسات الممولة تعتبر أنّ مستوى نسبة عمولة الضّمان (36%) وطول آجال التعويض (45%) هي من أبرز الأسباب التي تعيق اللّجوء إلى الضّمان، كما اقترحت توفير المزيد من المرونة في إدارة صناديق الضمان وخاصة آلية استرداد الأموال وإنشاء آلية أكثر فعالية لدعم الباعثين الشبان أصحاب المشاريع الصغيرة في جميع الأنشطة بما في ذلك التجارية والترفيّع في نسبة التغطية.

وأشارت كذلك إلى ضرورة إنشاء آلية تقاسم المخاطر للمشاريع المبتكرة والمشاريع التي تنطوي على إمكانات نمو عالية ويتجاوز الاستثمار لديها 10 م.د، مع توسيع نطاق تدخل الشركة التونسية للضمان لجميع الصناعات وتقييم المخاطر حسب القطاع ونوع المشروع وصاحب المشروع وربط تغطية الضمان ونسبة عمولة الضمان بتقييم مستوى المخاطر.

*

*

*

تحظى المؤسسات الاقتصادية بمكانة متميزة في إطار السياسات الوطنية للتنمية لما لها من دور هام في إحداث مواطن الشغل والتنمية الجهوية والتصدير. وبالنظر إلى المحيط الذي تعمل فيه هذه المؤسسات والذي يتميز بارتفاع المخاطرة خاصة في مرحلة الإنشاء تم إحداث العديد من الصناديق والآليات لتسهيل حصولها على التمويلات الضرورية خاصة عند عدم إمكانية توفير الضمانات الكافية خارج إطار المشاريع المتعلقة بها.

ومكنت هذه الآليات من ضمان تمويلات تم إسنادها إلى العديد من المشاريع في قطاع الصناعة والخدمات وكذلك في قطاع الفلاحة والصيد البحري من خلال تدخلات كل من الصندوق الوطني للضمان وصندوق ضمان تمويلات المؤسسات الصغرى والمتوسطة.

وبالرغم من أهمية هذه الإنجازات فقد تبين أن التصرف في هذه الآليات مازال يتطلب المزيد من التطوير على مستوى الترتيب المنظمة لتدخلات صناديق الضمان وكذلك المزيد من التحسين على مستوى طرق التصرف فيها وذلك بالنظر إلى الزهانات المستقبلية للسياسات الوطنية للتنمية والهادفة إلى دفع نسق الاستثمار لما له من أهمية في إحداث مواطن الشغل والتأهوض بالجهات الداخلية وفي تدعيم التوازنات المالية العامة للدولة.

وفي هذا الخصوص توصي الدائرة بضرورة إرساء منظومة خاصة على مستوى الشركة لتقييم المخاطر وذلك بالنظر إلى أهمية القروض التي تم ضمانها والتي دخلت في طور النزاع في موقى سنة 2013.

كما تُؤكّد الدّائرة على ضرورة المزيد من التّنسيق مع المؤسّسات المموّلة للنّظر خاصّة في الأسباب التي حالت دون تجسيد عدد هام من المشاريع التي تمّ التّصريح بها للضّمان بهدف تلافي الإشكاليات التي تعيق تجسيدها وكذلك لمزيد حثّها على الانخراط في هذه الآليات.

ويتطلّب ذلك إعادة النّظر في إجراءات وشروط التعويض للقروض التي تعذّر خلاصها بما يمكّن المؤسّسات المموّلة من ضمانات فعلية تساعد على دفع نسق تمويل الاستثمار ومزيد التّصريح بتمويلاتها.

كما تدعو الدّائرة إلى تطوير نظام المعلومات للشركة التونسية للضّمان بما يمكّنها من إدارة صناديق الضّمان بالنّجاعة المرجوة. كما تؤكّد الدّائرة على ضرورة إعداد الدّراسات الاستشراعية اللاّزمة لإبراز التّوازنات الماليّة المستقبلية لصناديق الضّمان باعتبار نسب المخاطرة ومستوى الموارد المتاحة وأخذ التدابير اللاّزمة لضّمان ديمومة صناديق الضّمان.

رد وزارة المالية

إضافة إلى ما ورد برد الشركة التونسية للضمان، وقصد تدعيم آليات الضمان وتطبيقاً للفصول 3 و4 و18 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015، تم على التوالي وبتاريخ 23 سبتمبر 2015 إبرام اتفاقية تتعلق بإدارة آلية ضمان التمويلات المسندة للمؤسسات الإقتصادية غير المغطاة حالياً بآلية ضمان في إطار برنامج مساندة المؤسسات الإقتصادية لضمان استمرارية نشاطها وملحق للاتفاقية المتعلقة بإدارة نظام ضمان القروض المسندة للمؤسسات الصغرى والمتوسطة في الصناعة والخدمات والمساهمات في رأسمالها لمنح تغطية استثنائية تشمل الجهات الداخلية وإعداد مشروع اتفاقية تتعلق بإدارة آلية ضمان قروض التصرف والاستغلال المسندة في إطار الإجراءات الاستثنائية لمساندة المؤسسات السياحية والصناعات التقليدية. وتم تخصيص موارد على ميزانية الدولة لفائدة هذه الآليات تناهز 75 مليون دينار.

وبخصوص التأخير في المطالبة بالتعويض الراجع إلى عدم تحديد الآجال القصوى للبنوك لاستكمال الوثائق الخاصة بملفات التعويض ضمن الإجراءات المعمول بها. سيتم تلافي هذا النقص ضمن مشروع دليل الإجراءات المتعلقة بالصندوق الوطني للضمان وذلك في إطار المراجعة الشاملة لتدخلات الصندوق المذكور، حيث انطلقت الأشغال في الخصوص على مستوى وزارة المالية (الإدارة العامة للتمويل) وتم عقد اجتماع أولي للتشاور بين جميع الأطراف المتدخلة بتاريخ 28 أكتوبر 2015.

وبخصوص آلية ضمان إعادة جدولة القروض المسندة من قبل مؤسسات القرض لفائدة المؤسسات المنخرطة ضمن البرنامج النموذجي لإعادة هيكلتها المالية والتي لم يتم تخصيص موارد لفائدتها، بأنه تم إلغاء الاتفاقية الممضاة في الخصوص بين وزارة المالية والشركة التونسية للضمان بتاريخ 15 جانفي 2007 وتعويضها قصد توسيع مجال تدخلاتها بالاتفاقية الممضاة بين الجانبين بتاريخ 5 مارس 2015 تتعلق بإدارة آلية ضمان في إطار

برنامج إعادة الهيكلة المالية وتم تخصيص موارد لهذه الآلية على ميزانية الدولة (20 مليون دينار).

وفيما يتعلق بخرق الفصل 15 من العقد التأسيسي للشركة الذي ينص على وجوبية امتلاك رئيس مجلس الإدارة لسهم واحد على الأقل خلال مدة وكالته، سيتم العمل على تصحيح هذه الوضعية في هذا المجال.

ردّ الشركة التونسية للضمان

تتمة للإيضاحات المقدمة حول التقرير التأليفي تؤكد الشركة التونسية للضمان على الإطار المقنن لنشاطها حيث أنها تدير آليات ضمان على أساس اتفاقيات تصّرف تبرمها مع الجهات الممولة وهو ما يحد من هامش تصرفها في الشروط والضوابط التي تضعها الجهة الممولة حسب خياراتها و سياساتها.

وتفيد الشركة أن تقييم التجربة أصبح ضروريا بعد حوالي عشر سنوات من النشاط التام على اعتبار أن السنوات الأولى لم تشهد نشاطا مكثفا علاوة على ارتباط نشاط الضمان بمناخ الأعمال عامة ومستوى الاستثمار والتمويل خاصة، وهو ما حدى بالشركة في الانطلاق، بالتوازي مع المخطط الخماسي للتنمية 2016-2020، في إعداد مخطط أعمالها لنفس الفترة، حيث تم خلال مجلس الإدارة المنعقد بتاريخ 22 أكتوبر 2015 عرض وثيقة الخطوط العريضة لهذا المخطط من خلال تقييم ولو جزئي لما حققته الشركة خلال الفترة الأخيرة لتنشيط وتدعيم النجاحات التي حققتها والوقوف على ما يستوجب تحسينه وتطويره وبهدف التطرق للآفاق المستقبلية لنشاط الشركة قصد المحافظة على نسقه التصاعدي الذي شهدته باستثناء الثلاث سنوات الأخيرة نتيجة ما تعيشه البلاد من ظروف استثنائية شملت كل القطاعات بما فيها خاصة الاستثمار وبالتالي التمويل والضمان.

كما تسجل الشركة دعم نشاطها بفضل مجهود الدولة وثقة شركائها من مؤسسات التمويل من خلال الإقبال على ضمان التمويلات وتعزيز آليات التمويل والمساندة عبر إحداث آليات ضمان جديدة (أربع آليات جديدة بين 2014 و 2015) تعزّز محيط الأعمال والاستثمار.

"في باب دفع الاستثمار وتطوير مناخ الأعمال بأت الوثيقة التوجيهية لمخطط التنمية 2016-2020، الاستثمار الخاص مكانة متميزة بجعله محركا أساسيا للنمو والتشغيل ووضعت كهدف الارتقاء بنسبة الاستثمار الجملي إلى 25 % من الناتج في سنة 2020

والترفيح في حصة الاستثمار الخاص إلى أكثر من 65 % من الاستثمارات الجمالية في أفق 2020.

فإلى جانب الإصلاحات المتعلقة بمناخ الأعمال كتعصير الإدارة وإحكام التصرف في الموارد البشرية ووضع مجلة جديدة للاستثمار ومواصلة تنفيذ الإصلاح الجبائي أكدت الوثيقة على ضرورة إدخال إصلاح عميق على مستوى الجهاز المصرفي والمالية العمومية والسوق المالية وذلك على مستوى إعادة هيكلة البنوك العمومية وإصدار النصوص التشريعية المتعلقة بالإطار التشريعي المنظم للعلاقات البنكية فضلا على تشجيع الادخار طويل المدى وتعصير قطاع التأمين و تحسين الإطار التشريعي للتمويل الصغير وتمويل المشاريع المحدثّة من طرف الشباب وتنمية المالية التعاونية المتخصصة في إسناد القروض لفائدة مؤسسات القطاع الاجتماعي والتضامني وتسهيل النفاذ إلى السوق المالية خاصة بالنسبة للمؤسسات الصغرى والمتوسطة والنهوض بقطاع رأس المال المخاطر وتطوير آليات تمويل جديدة وخاصة الصناديق الاستثمارية".

ولهذا سيكون للشركة في الفترة المقبلة الدور الأساسي في معاضدة مجهودات الدولة لدفع الاستثمار الخاص ومواكبة الخيارات المتعلقة بالتنمية في الجهات والاستثمار في الطاقات البديلة والبيئة والاقتصاد الأخضر والاقتصاد التضامني وذلك بعد سن الإصلاحات المتعلقة بمناخ الأعمال خاصة مجلة الاستثمار الجديدة وقانون الشراكة بين القطاع العام والخاص والإصلاح الجبائي.

وانطلاقا من إنجازاتها السابقة والتطلعات لتطوير نشاطها في المرحلة المقبلة على ضوء الرهانات في مجال الاستثمار الخاص وبالتحديد تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة والمشاريع في الحرف الصغرى والصناعات التقليدية، يهدف مخطط الأعمال بالأساس إلى وضع إطار لمتابعة النشاط ودفع أبرز آليات الضمان المتعددة التي تديرها الشركة إلى الأفضل وتمكينها من الإمكانيات المادية والبشرية والتنظيمية للارتقاء بالأداء طبقا لأفضل الممارسات في المجال.

ولمواكبة تطوّر نشاط الشركة والرقى بأدائها أصبح من الضروري، استئناسا بتوصيات الدراسات والتقييمات السابقة والملاحظات المضمنة بتقرير الدائرة، تطوير وسائل العمل وتمكين الشركة من الوسائل المادية والبشرية للارتقاء بخدماتها، الشيء الذي يتطلب إعادة النظر في النموذج الاقتصادي والتنظيم الداخلي والقيام باستثمارات هامة يمكن تبويبها في المحاور التالية :

- القيام بدراسات إكتوارية وتقييم للنشاط والأداء بهدف الوقوف على ديمومة آليات الضمان وتوازاناتها وتقدير نجاعة تدخلاتها ،
- القيام باستثمارات في مجال التنظيم الإداري : مراجعة الهيكل التنظيمي، دليل إجراءات والنظام المعلوماتي والسلامة المعلوماتية والتكوين قصد التحكم في أنظمة الضمان والمخاطر،
- تطوير البرمجيات والتطبيقات الإعلامية والنظام المعلوماتي ومكوّناته بصفة عامة وإجراء تدقيق سلامة النظام المعلوماتي في الفترة المقبلة للتحكّم في المخاطر وحسن التصرف في آليات الضمان،
- تركيز هياكل جديدة غير مفعّلة حاليا في تنظيم الشركة تعنى بوظائف الدراسات والمراقبة الأفقية لتمكين المؤسسة من آليات للمتابعة واستشراف المخاطر ومراقبة التصرف في مختلف الصناديق والآليات،
- تدعيم الموارد البشرية للشركة بانتدابات جديدة لتعويض المغادرين وسدّ الحاجيات من الوظائف الشاغرة خاصة في مجال الشؤون القانونية والهندسة المالية وتقييم المخاطر ومواكبة لتطوّر النشاط المرتقب والعمل على تأطير الموارد البشرية للشركة خاصة من خلال تطوير القدرات عبر التكوين والرسكلة في مجال دراسة وتقييم المشاريع وتقييم واستشراف المخاطر من خلال تثمين ما تم إنجازه في إطار التعاون الفني وبرنامج التوأمة،

- المرور في مستوى إدارة الآليات إلى مراتب أعلى، بعد فترة المخطط، من حيث طرق العمل للتحويل من نشاط مؤطر وذلك بالتفكير في إتباع سياسة أكثر انتقائية في ضمان التمويلات بالعلاقة مع معالجة المشاريع وتقييم المخاطر،
- مزيد المرونة والقرب من الشركاء من مؤسسات التمويل في المراحل المتقدمة التي تلي التصريح بالتمويلات، من خلال تنظيم دورات تكوين وملتقيات لفائدتها،
- القيام بالاستثمارات المادية الضرورية لمواكبة تطور النشاط.

كما تم اقتراح مواكبة لهذا المخطط إعادة النظر في حوكمة المؤسسة على مستوى تركيبة مجلس إدارة الشركة من خلال التفكير في تعيين متصرفين مستقلين تفاديا لتضارب المصالح وتركيز هياكل للتصرف والمراقبة بإحداث لجان ضمان ولجان تدقيق منبثقة عن المجلس.

شركة النقل بواسطة الأنابيب

أحدثت شركة النقل بواسطة الأنابيب بمقتضى عقد تأسيسى بتاريخ 26 سبتمبر 1979 في شكل شركة خفية الاسم تخضع إلى إشراف الوزارة المكلفة بالصناعة. واعتمادا على قرار الجلسة العامة الخارقة للعادة المنعقدة في 13 ديسمبر 2000، تم فتح رأس مال الشركة للعموم وإدراج أسهمها بالبورصة التونسية. وتعتبر الشركة منشأة عمومية حيث تمثل المساهمات العمومية 53,58 % من رأس مالها الذي بلغ 17,697 م.د في جوان 2013.

وتتمثل مهام الشركة في تأمين نقل المحروقات البيضاء وذلك من خلال القيام بالدراسات وإنجاز البناءات وتهيئة كل المنشآت الصناعية الضرورية لاستغلال الأنابيب والخزانات وكل مستلزمات النقل والتخزين وتسليم المحروقات بكامل تراب الجمهورية.

وتستغل الشركة أنبوبا متعدد المواد من بنزرت إلى رادس قصد نقل المواد المكررة أو الموردة من قبل الشركة التونسية لصناعات التكرير إلى خزانات الموزعين بالمنطقة البترولية برادس بالإضافة إلى أنبوب لنقل وقود الطائرات من ميناء رادس إلى مطار تونس قرطاج. وبلغت الكميات المنقولة عبر هذه الأنابيب 1.740 أ.م³ في سنة 2013 أي ما يمثل 56 % من الكميات الموزعة على المستوى الوطني. ووقّر استعمال الأنبوب متعدد المواد بنزرت -رادس اقتصادا في كلفة النقل بنسبة 40 % مقارنة بالنقل عبر الشاحنات الصهاريج⁽¹⁾. كما حققت الشركة في سنة 2013 رقم معاملات بمبلغ 11,950 م.د وشغّلت خلال نفس السنة 130 عونا بكلفة بلغت 4,037 م.د وحققت أرباحا قدرها 3,511 م.د.

وتم الوقوف على جملة من الاستنتاجات من خلال إنجاز دائرة المحاسبات المهمة رقابية غطت بالأساس الفترة 2010-2012 وامتدت إلى سنة 2013 وشملت محاور البناءات وتجهيزات النقل ونشاط الاستغلال والتصرف الإداري.

(1) باعتماد تعريفة النقل لأنبوب بنزرت-رادس مقارنة بتعريفة الشاحنات الصهاريج لمسافة مماثلة.

أبرز الملاحظات

- تطوير استعمال الأنابيب في نقل المحروقات

رغم توصل الشركة إلى تطوير استعمال الأنابيب في نقل المحروقات والاستفادة من مزاياه الاقتصادية والبيئية تحتاج جوانب متعددة من أنشطتها إلى مزيد الإحكام سواء في مجال البرمجة أو التنفيذ أو المتابعة قصد بلوغ أداء أفضل لمهامها.

ففي مجال تدعيم حصة النقل عبر الأنابيب، سجّل غياب استراتيجية واضحة مدعومة من قبل سلطة الإشراف تمكّن الشركة من تطوير حصة نقل المحروقات عبر الأنابيب حيث لم تتجاوز حصة الشركة من نقل المحروقات نسبة 53 % خلال الفترة 2007-2011 في حين أنّها استهدفت في برنامج عملها لنفس الفترة تطوير هذه النسبة إلى 79 %. فلم يشهد إلى موفى جوان 2014 مشروع أنبوب الصخيرة الساحل انطلاقا في التنفيذ رغم برمجة دخوله حيز الاستغلال في سنة 2003. كما أنّه ورغم مرور 30 سنة على انطلاق استغلال أنبوب بنزرت-رادس فإنّ نسبة استغلاله خلال الفترة 2007-2013 بقيت متراوحة بين 54 % و 71 % ممّا حمل الشركة كلفة في نقص النشاط قدرت بما يناهز 4,111 م.د. كما لم تتجاوز نسبة استغلال أنبوب نقل وقود الطائرات رادس-مطار تونس قرطاج 10 % منذ دخوله حيز الاستغلال في سنة 2007.

- متابعة الكميات وجودة الوقود المنقولة

وبخصوص استغلال المرفق العمومي والمحافظة عليه، شهدت بعض عمليات نقل المحروقات عبر الأنابيب نقصا في الكميات المنقولة دون أن تتخذ الشركة الإجراءات اللازمة لمعالجة هذا النقص. كما تبين عدم احترام دورية مراقبة جودة الكميات التي يتم ضخها حيث تراوحت في سنتي 2012 و 2013 نسبة إجراء الاختبارات حسب المواد المنقولة بين 28 % و 62 % من الاختبارات المستوجبة.

وفي مجال الصيانة، لم يتم تحديد معايير داخلية تضبط معدل مدّة التدخّل الخاصة بكلّ عملية مما لا يسمح بإحكام برمجة عمليات الصيانة وبمتابعة أداء الأعوان المكلفين بذلك. وتبين في نفس السياق تراجع في تنفيذ عمليات الصيانة المبرمجة من 77 % في سنة 2010 إلى 5 % في سنة 2013.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يتم إجراء عمليات التفقد للشبكة وفق الدورة المعهودة المحددة بخمس سنوات حيث تعود آخر عملية تفقد لسنة 2007 مما قد يتسبب في اضطرابات في نقل المحروقات.

- حقوق الارتفاق

وعلى صعيد آخر يمرّ الأنبوب عبر أراضي على ملك الدولة وأخرى على ملك الخواص. وتبيّن أنّ الشركة لم تقم بتسوية الوضعية العقارية لحقوق الارتفاق للأراضي التي تشقّها شبكة الأنابيب وذلك طبقاً للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل عبر إدراجها بمنظور القانون عدد 60 لسنة 1982 المؤرخ في 30 جوان 1982 والمتعلق ببناء واستغلال قنوات نقل المواد البترولية قصد حماية ممتلكاتها وضمان استمرارية نشاطها. كما أبرمت الشركة مع المالكين الخواص عند تركيز الأنبوب عقوداً تمكّنها من حق الارتفاق إنتهت مدّة صلوحيتها في سنتي 2012 و2013 دون أن يتمّ تجديدها.

- التصرف في الصفقات

ومن ناحية أخرى، لم يتم إحكام تقدير حاجيات الشركة وإتباع إجراءات إعداد وتنفيذ الطلب العمومي ممّا لم يسمح بالحصول على أفضل العروض وفق مبادئ الشفافية والمنافسة وبالتحكم في الكلفة والآجال. من ذلك أنّه لم يتم تجميع أشغال واقتناءات تغيير أنبوب متعدد المواد في جزئيه الرئيسي والاحتياطي العابرين لقناة حلق الوادي ولم يتم تحديد الحاجيات بدقة مما ترتب عنه بلوغ آجال التنفيذ ثلاثة أضعاف الآجال التعاقدية لأحد العقود إضافة إلى الرفع في حجم الأشغال بمبلغ جملي ناهز 681 أ.د.

- التصرف في الأعوان ونظام المعلومات

وتفتقر الشركة إلى قانون إطار ينظّم التخطيط للانتدابات والترقيات المستقبلية ومراقبة الأعباء المتّصلة بالأعوان وذلك خلافاً للقانون عدد 9 لسنة 1989 والمتعلّق بالمساهمات والمؤسسات والمنشآت العموميّة والنصوص المتّمة والمنقّحة له وهو ما من شأنه أن يحول دون ضبط الحاجيات من الموارد البشرية والتحكّم في استغلالها وفي أعبائها. كما لم يتم دعم استغلال أنظمتها المعلوماتية بما يتماشى مع حاجياتها مع ضمان سلامة المعلومات ممّا سيمنّنها من تعزيز قيادتها وإدارتها لمختلف أنشطتها.



I- البناءات وتجهيزات النقل

أوكلت للشركة مهمة نقل المحروقات عبر الأنابيب الذي يمثل أحد الخيارات للاقتصاد في الكلفة مع ضمان استمرارية التزويد والتحكم في مخاطر نقلها على الطرقات والحد من الانبعاثات الغازية للشاحنات ومن اهتلاك الطرقات. وقد لوحظ أن النقل بواسطة الأنابيب لم يبلغ المستوى المأمول حيث لم تتجاوز حصّة الشركة من نقل المحروقات خلال الفترة 2007-2011 نسبة 53 % في حين أنها استهدفت نسبة 79 % في برنامج عملها لنفس الفترة. فرغم مرور 30 سنة عن انطلاق استغلال أنبوب بنزرت-رادس فإنّ نسبة استغلاله خلال الفترة 2007-2013 بقيت متراوحة بين 54 % و 71 % مما حمل الشركة كلفة في نقص النشاط قدرت بما يناهز 4,111 م.د.

وتبيّن في هذا الإطار، أنّ مخطط الأعمال وعقد برامج الشركة لم يتطرقا إلى الإجراءات المصاحبة الواجب إرساؤها لانخراط مختلف المتدخلين في المشاريع المبرمجة للرفع من نسبة نقل المحروقات عبر الأنابيب.

ولئن تولّت سلطة الإشراف القيام بدراسة استراتيجية⁽¹⁾ في مجال التزود وتخزين المواد البترولية أبرزت أهمية النقل بواسطة الأنابيب وضرورة الاستفادة من مزاياه خاصة عبر تركيز أنبوب يمكن من تزويد جهات الوسط والساحل إلّا أنّه لم يتمّ التطرق إلى وضع آليات اقتصادية وقانونية وإلى توزيع المهام بين سلطة الإشراف والشركة وبقيّة المتدخلين للرفع في حصّة النقل عبر الأنابيب قصد توفير الضمانات اللازمة لإنجاح المشاريع المبرمجة .

وأمام هذه الوضعية، تعطلّ إنجاز أنبوب الصخيرة الساحل ولم يتم نقل وقود الطائرات عبر الأنبوب متعدد المواد إضافة إلى الصعوبات التي شهدها أنبوب نقل وقود الطائرات من رادس إلى مطار تونس قرطاج.

أ- أنبوب الصخيرة الساحل

تعتبر منطقة الصخيرة من أهمّ المواقع الإستراتيجية لتزويد البلاد التونسية بالمواد البترولية. وفي هذا الإطار تم في سنة 2000 برمجة تركيز أنبوب يمكن من تزويد جهات صفاقس والوسط الغربي والساحل بالمحروقات انطلاقا من المستودعات البترولية بالصخيرة. إلّا أنّه وإلى حدود شهر جوان 2014 ،

(1) دراسة استراتيجية لقطاع تزويد وتوزيع المحروقات منجزة في سنة 2007 من قبل "كومات للهندسة" لفائدة الشركة التونسية لتوزيع البترول بتكليف من وزارة الإشراف.

لم يتم اتخاذ القرارات اللازمة لمواصلة إنجاز هذا الأنبوب رغم تحمل الشركة لتكاليف إعداد الدراسات الهندسية والمالية وحقوق الارتفاق ناهزت 2,3 م.د.

فقد أعلنت الشركة عند إدراجها بالبورصة في سنة 2000 عزمها إنجاز مشروع أنبوب الصخرة الساحل ليدخل حيز الاستغلال بداية من سنة 2003 ممّا سيمكّنها من تحقيق إيرادات إضافية تناهز 22,55 م.د خلال السنتين الأولتين من الاستغلال. إلّا أنّه تبين أنّ إعداد دراسات الشروط استغرق مدة تناهز خمس سنوات في حين كان من المفروض أن لا تتجاوز هذه المدة سنة ونصف، وتواصل إعداد الصيغة الأولى من كراس الشروط إلى ديسمبر 2005. واشتمل المشروع في صيغته الأولى على محطة ضخ بالصخرة وخط أنبوب رئيسي الصخرة - مساكن ومحطتي استقبال ومستودعين لخزن المحروقات بكل من منطقتي سيدي ليتيم ومساكن إضافة إلى محطتي وقود الطائرات بمطاري المنستير والنفيضة وخطي أنبوب فرعيين من مساكن باتجاههما.

ولم يتم في هذه المرحلة تشريك مختلف المتدخلين في القطاع مما لم يمكّن من تفادي التأثير السلبي لتضارب مصالحهم مع مكوّنات المشروع. فقد أبدى مختلف موزعي المواد النفطية والمستغل لخزانات مركزة بالصخرة تحفظاتهم حول مكوّنات المشروع بسبب آثاره السلبية على مردودية مستودعاتهم بالصخرة ورادس.

وأمام هذه الوضعية، تمّ اللجوء في ديسمبر 2006 إلى مراجعة عناصر المشروع واستغرق ذلك قرابة سنة ونصف حيث أقرت سلطة الإشراف التخلي عن محطة تزويد الشاحنات ومستودع الخزن بكلّ من سيدي ليتيم ومساكن مبررة ذلك بعدم اختصاص الشركة في هذه الأنشطة. ويعتبر هذا القرار مخالفاً للفصل الثالث من العقد التأسيسي للشركة الذي تضمّن أنّه من بين مهام الشركة "استغلال الأنابيب والخزانات وكل مستلزمات النقل والتخزين وتسليم المحروقات على كامل تراب الجمهورية".

وقامت الشركة في سنة 2007 بإعداد دراسات هندسة مالية للمشروع بيّنت تحقيق مردودية داخلية بنسبة 25 % وذلك اعتماداً على استثمارات بمبلغ 55 م.د وتوقعات استهلاك⁽¹⁾ للمحروقات بالمناطق المعنية بالمشروع تبلغ 1.136 أ.م³. وقد تبين عند نشر طلب العروض أنّ بعض العناصر المحددة لمردودية المشروع كانت مخالفة لتوقعات الشركة من حيث الكلفة وحجم النشاط. فقد ارتفع ثمن أفضل العروض المتحصل عليها إلى ثلاثة أضعاف التقديرات ليبلغ 160 م.د دون أن يتم تحديد أسباب الفوارق المسجلة بين تقديرات الشركة وأثمان العروض المتحصل عليها وإعداد الفرز المالي وعرضه على أنظار

(1) توقعات سنة 2010.

اللجنة العليا للصفقات خلافا لأحكام الفصل 76 من الأمر عدد 3158 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 المنظم للصفقات .

وتم عرض مشروع الصخيرة- مساكن في جويلية 2008 على أنظار جلسة عمل وزارية أقرت التخلي عن إنجاز المشروع في صيغة أنبوب جديد ودراسة إمكانية استغلال الأنبوب المخصص لنقل البترول الخام من بئر سيدي الكيلاني إلى الصخيرة والذي تعود ملكيته بصفة مشتركة إلى مستثمرين أجانب والمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية. وتم تكليف هذه الأخيرة بالتفاوض مع شريكها قصد شراء حصتها. غير أنه لم يتم إلى نهاية شهر جوان 2014 عرض نتائج هذا التفاوض على مجلس الوزراء.

أما على مستوى توقعات استهلاك المحروقات، فقد تبين من خلال المعطيات المتوفرة لدى الإدارة العامة للطاقة لمبيعات المواد البترولية البيضاء حسب الجهات والمتعلقة بسنة 2010 تراجع في استهلاك المواد البترولية بالمناطق التي يشملها المشروع بنسبة 18 % مقارنة بالتقديرات. ومن شأن ارتفاع كلفة الاستثمار الأولي وتراجع استهلاك المناطق المعنية مقارنة بالتقديرات الأولية أن يؤثر سلبا على المردودية المالية لهذا المشروع.

وفي المقابل، يوفر المشروع مزايا اقتصادية على المستوى الوطني عبر التقليل في المسافات المقطوعة بالشاحنات الناقلة للمحروقات من 8.3 مليون كلم إلى 3.1 مليون كلم وبالتالي تفادي الضغط على الطريق الذي يسببه سير ما يزيد عن 50 شاحنة يوميا والتقليل في كلفة صيانة الطرقات قدرها الفريق الرقابي بما يناهز 2,5 م.د⁽¹⁾ بالنسبة لسنة 2010. ومن مزايا المشروع أيضا التقليل في مبلغ دعم المحروقات الناتج عن استعمال الطاقة الكهربائية عوضا عن القازوال حيث قدر الفريق الرقابي الاقتصاد في كلفة الدعم بحوالي 514 أ.د لسنة 2010. كما يوفر المشروع مزايا إضافية على مستوى البيئة تتمثل في التقليل في إلقاء كميات ثاني أكسيد الكربون بالهواء بحوالي 23,4 (kteCO₂)⁽²⁾.

وبالنظر إلى أهمية الفوائد الاقتصادية والبيئية للمشروع الذي يمثل أيضا أحد أهم التزامات الشركة تجاه مساهمها منذ سنة 2000، تبقى الشركة وسلطة الإشراف مدعوتين إلى الإسراع في أخذ القرار المناسب في شأن هذا المشروع على أساس دراسة معمقة تمكّن من ضبط كلفته الحقيقية وفقا للمسار الذي سيتم اختياره وتحدد المزايا والإيرادات المنتظرة باعتبار الاستهلاك الفعلي للمحروقات بالمناطق المعنية بالمشروع.

(1) باعتماد تقديرات محينة لكلفة الصيانة تم إعدادها في إطار الدراسة الاقتصادية الأولية للمشروع.

(2) الوزارة المكلفة بالصناعة: تقرير حول محفظة المشاريع المتعلقة بالتنمية النظيفية في قطاع الطاقة والصناعة (2008).

ب- أنبوب نقل وقود الطائرات من محطة رادس إلى مطار تونس قرطاج

يندرج إحداث أنبوب نقل وقود الطائرات من مستودعات الموزعين بالمنطقة البترولية برادس إلى مطار تونس- قرطاج في إطار ضمان استمرارية وسلامة تزويد المطار بوقود الطائرات عبر الاستغناء عن الشاحنات الصهاريج التي تمثل خطرا على سلامة المواطنين خاصة وأنّ مسلك هذه الشاحنات يتسم بكثافة عمرانية مرتفعة .

وفي هذا الإطار، أعلنت الشركة عند إدراجها بالبورصة في سنة 2000 عزمها على الإنطلاق في استغلال هذا المشروع في سنة 2002 والذي سيمكّنها من تحصيل إيرادات قدرت بحوالي 3,232 م.د. خلال الفترة 2002-2004. إلّا أنّ تنفيذ المشروع تواصل إلى فيفري 2007 أي بتأخير تجاوز 5 سنوات.

كما تبين بعد قرابة سبع سنوات من استعمال الأنبوب، أنّ نسبة استغلاله السنوية لم تتجاوز 10 %. وتعزى هذه الوضعية إلى ضعف الكميات الفعلية المستهلكة بمطار تونس-قرطاج التي لم تتجاوز نسبة 37 % من التقديرات خلال الفترة 2007-2013 حيث بلغ مجموع الاستهلاك 936 أم³ مقابل تقديرات ناهزت 2557 أم³. ولم تتوفق الشركة خلال نفس الفترة إلى نقل سوى 552 أم³ أي ما يمثل فقط نسبة 59 % من مجموع كميات الوقود المنقولة إلى مطار تونس-قرطاج حيث واصل أحد الموزعين استعمال الشاحنات لنقل كميات الوقود الراجعة له .

وتبين في هذا الصدد، أنّ الشركة لم تقم بربط مستودعات هذا الموزّع بمحطتها إلّا في أكتوبر 2009 وبكلفة ناهزت 87 أ.د. ولم يتم استغلال هذا الأنبوب الرابط خلال الأشهر الأولى من سنة 2011 وذلك نظرا إلى تدني جودة المواد المنقولة عبر هذا الأنبوب. وتعزى هذه الوضعية إلى أنّ الشركة قامت بضم شبكة قديمة يبلغ طولها 400 م إلى الشبكة المنجزة في إطار هذا المشروع. ولم تشرّع في معالجة هذه الوضعية إلّا في سنة 2013 على إثر قيام ديوان الطيران المدني والمطارات بمطالبة هذا الموزع بالنظر في إمكانية تزويد خزانات الشركة المتواجدة بالمطار عبر الأنابيب عوضا عن استعمال الشاحنات. وحرمت هذه الوضعية الشركة خلال الفترة 2007-2013 من نقل ما يناهز 346 أم³ من وقود الطائرات ومن إمكانية الترفيع في نسبة استغلال الأنبوب بين 8 % و 17 %. ونتج عن ذلك نقص في الإيرادات لفائدة الشركة قدرها الفريق الرقابي بما يناهز 1,470 م.د. خلال نفس الفترة.

وتبعاً لضعف نشاط استغلال أنبوب نقل مادة وقود الطائرات، قدر الفريق الرقابي كلفة نقص النشاط باعتبار الأعباء المباشرة فقط بما يناهز 4,2 م.د. خلال الفترة المذكورة.

ج- نقل وقود الطائرات عبر أنبوب بنزرت-رادس

يتم تزويد مطار تونس قرطاج بوقود الطائرات عن طريق الكميات الموردة عبر ميناء رادس والتي يتم نقلها لاحقا إما عبر أنبوب الشركة أو بواسطة الشاحنات الصهاريج. وبينت الدراسة الاستراتيجية القطاعية المشار إليها أنفا جملة من الصعوبات التي تواجه المتدخلين في توريد وتزويد المطار بوقود الطائرات. ويذكر من بين هذه الصعوبات، محدودية البنية الأساسية لهذا الميناء من حيث طاقة الاستيعاب وعدم توقّر التجهيزات اللازمة لقبول البواخر ليلا. وبالإضافة إلى ذلك، تواجه الشركة التونسية لتوزيع البترول "عجيل" باعتبارها مت دخلا عموميا جملة من الصعوبات الناتجة عن النقص في طاقة الخزن مقارنة بالكميات المروجة بمطار تونس- قرطاج وخاصة في موسم الذروة نتج عنها أحيانا نفاذ للمخزون بمستودعاتها⁽¹⁾.

وقصد تفادي هذه الصعوبات، طالبت الإدارة العامة للطاقة في شهر جويلية 2011 كلّ من الشركة التونسية لصناعات التكرير وشركة "عجيل" وشركة النقل بواسطة الأنابيب بدراسة خيار توريد الوقود المخصص للطائرات عبر ميناء بنزرت ثم استغلال أنبوب الشركة المتعدد المواد لنقل الكميات الموردة إلى رادس في مرحلة أولى ثم إلى مطار تونس-قرطاج عبر أنبوب الشركة في مرحلة ثانية. ويمكن هذا الخيار من الاقتصاد في الكلفة عند الترفيع في حجم الشحنات الموردة من 10000 طن حاليا إلى 19000 طن قد تدعّمت خلال سنتي 2013 و2014 حيث بلغ فارق السعر تباعا 3 دولار و10 دولار للطن الواحد. كما يمكن قيام الشركة بنقل كميات وقود الطائرات الموردة في سنة 2013 والبالغة 182 ألف طن من الترفيع في نسبة استغلال الأنبوب المتعدد المواد بنسبة 7 % وبالتالي من التقليل في كلفة نقص النشاط بما يناهز 71 أ.د.

وقد نتج عن غياب التنسيق بين مختلف المتدخلين عدم إنجاز دراسة متكاملة للجدوى الاقتصادية للمشروع حيث قامت شركة النقل بواسطة الأنابيب بإعداد دراسة تخصّ مجال تدخلها وحظوظ نجاح المشروع بالنسبة لها فقط دون دراسة فوائد المشروع على المستوى الوطني. وبالإضافة إلى ذلك، ورغم مطالبة الشركة لسلطة الإشراف في جوان 2013 بتعيين لجنة لمتابعة المشروع تضم جميع المتدخلين إلّا أنّه وإلى غاية شهر جوان 2014 لم تتلق الشركة ردا على ذلك.

(1) التقرير السنوي الثامن والعشرون لدائرة المحاسبات.

II- نشاط الاستغلال

بلغت الكميات المنقولة عبر الأنابيب 1740 أ.م³ في سنة 2013 مقابل 1242 أ.م³ سنة 2008. وأفضت أعمال الرقابة إلى وجود نقائص تعلّقت أساسا بمتابعة كميات الوقود المنقولة ووجودتها وتأمينها وبالصيانة والسلامة وبحقوق الارتفاق.

أ- متابعة كميات الوقود المنقولة

تؤمّن الشركة نقل المحروقات من خزانات الشركة التونسية لصناعات التكرير ببزرت إلى خزانات الموزعين برادس في إطار دورات ضخ تضم جميع المواد وتتابع الكميات المنقولة عبر عداد مركز محطة بنزرت وآخر بمحطة رادس. وتفرض هذه العملية اختلاف بين الكميات المسجلة بهذين العدادين تتدخل الشركة لمعالجته بتغيير العدادات بأخرى معيّنة حديثا كلّما قاربت نسبة الفارق 0.1 % من الكميات التي يتم ضخها.

على غرار عمليتي تغيير العداد بمحطة رادس خلال الدورة 32 من سنة 2010 والدورة الأولى من سنة 2011 عندما بلغ الفارق تباعا (-0.17%) و(-0.095%) إلا أنّه تبين عدم اعتماد هذا الإجراء بصفة دائمة. ويذكر على سبيل المثال دورة الضخ رقم 11 لسنة 2009 حيث بلغ النقص في الكميات 205 م³ أي ما يمثل 0.395 % من مجموع الكميات المستلمة وبقيمة ناهزت 137 أ.د⁽¹⁾. وقد اكتفت الشركة في هذا الشأن بإعداد تقرير تضمّن عدم تمكّنها من تحديد أسباب النقص المسجل وذلك عوض احتساب الكميات بخزانات الحرفاء وتغيير العدادات. وكذلك كان الشأن بالنسبة إلى دورة الضخ 20 المؤمّنة في جويلية 2012 حيث ارتفع النقص في الكميات إلى 72 م³ ليبلغ إجمالي النقص في الكميات منذ بداية السنة 274 م³ ورغم ذلك لم تقم الشركة بتغيير العدادات إلّا في ديسمبر 2012 ليبلغ النقص في الكميات في هذا التاريخ 338 م³ بما قيمته 272 أ.د.

ومن شأن إحكام متابعة الفوارق بين الكميات المستلمة والمسلمة والقيام بالإجراءات اللازمة في شأنها أن يجنب الشركة تحمل الخسائر المنجزة عن عمليات النقل وأن يدعم علاقتها مع الحرفاء .

كما تبين تواصل المتابعة اليدوية لكميات وقود الطائرات المسلمة عبر أنبوب رادس مطار تونس قرطاج رغم اقتناء الشركة منذ سنة 2003 لنظام قياس بمبلغ ناهز 771 أ.د. وقد لا تسمح هذه الوضعية بتفادي وقوع أخطاء في قياس الكميات المنقولة.

(1) مقدرة وفقا لسعر مادة الغازوال .

وعلى صعيد آخر، أوجبت المذكرة العامة للديوانة عدد 94/186 توفر خزانات الموزعين على شهادات تعيير تضمن صحة الكميات التي يتم تسليمها في هذه الخزانات عند اللجوء إلى آلية القيس للأحواض⁽¹⁾. إلا أنه تبين عدم وجود هذه الشهادة بخصوص 46 خزانا من مجموع 73 خزانا تم استعمالها في سنتي 2012 و2013 مما لا يضمن صحة الكميات المستلمة بهذه الخزانات.

ب- جودة المواد المنقولة وتثمينها

تشوب أعمال مصلحة السلامة والمحيط التي تسهر على مراقبة جودة الكميات المنقولة من المحروقات نقائص قد لا تضمن المحافظة على جودتها. من ذلك واصل المدير التقني إشرافه على هذه المصلحة بالرغم من توصيات المركز التقني للصناعات الميكانيكية والكهربائية⁽²⁾ في سنة 2009 بإلحاق هذه المصلحة مباشرة بالإدارة العامة للشركة ضمانا لاستقلاليتها. وبالإضافة إلى ذلك، يتم تأمين عمليات الضخ خلال كامل اليوم من طرف ثلاث فرق في حين يتولى فريق واحد تأمين مراقبة جودة الكميات المنقولة مما لم يسمح باحترام دورية وعدد اختبارات الجودة الواردة بدليل الإجراءات⁽³⁾. فقد تبين أن نسبة إجراء الاختبارات لم تتجاوز بخصوص البنزين الخالي من الرصاص 62 % في سنة 2012 و48 % في سنة 2013. وبلغت هذه النسبة لمادة الغازوال 63 % في سنة 2012 و53 % في سنة 2013 أما بالنسبة لمادة الغازوال 50 فإن هذه النسبة لم تتجاوز 28 % في سنة 2013 مقابل 50 % في سنة 2012.

ومن ناحية أخرى، يتم خلال دورة الضخ استعمال مادة البترول للفصل بين المواد المنقولة مما يفرض خليطا يتم سحبه في مرحلة أولى للمحافظة على جودة المنتوجات المسلمة وإدماجه لاحقا بنسب محددة في مادتي البنزين الخالي من الرصاص ومادة الغازوال. وقد لوحظ غياب معيار واضح يخص حجم كميات الخليط التي يتم سحبها حيث سجل تفاوت هام في الكميات المسحوبة بالنسبة لدورات مثيلة. ويذكر على سبيل المثال الدورتين 5 و10 لسنة 2012 حيث تم على التوالي سحب 20 م³ و84 م³ من الخليط. ويترتب عن ارتفاع الكميات المسحوبة صعوبة في دمجها لاحقا أو تجاوز لنسب الإدماج المسموح بها مما من شأنه أن يؤثر على مواصفات المنتوجات.

وعلى صعيد آخر، تمسك الشركة وفقا للاتفاقية المبرمة بينها وبين الشركة التونسية لصناعات التكرير والموزعين، حسابات مواد جارية للموزعين قصد متابعة الفوارق بين الكميات المفوترة للموزعين من قبل الشركة التونسية لصناعات التكرير وتلك المسلمة لهم من قبل الشركة بمحطة

(1) تعتمد الشركة آلية القيس الثابت للأحواض حصريا عند حدوث إنذار رئيسي بالعدادات .

(2) تقرير تدقيق السلامة 2009

(3) أوجب دليل الإجراءات ضرورة إجراء اختبار عند تغيير المادة المسلمة أو تغيير الحريف .

رأى. وتمثل الفوارق المسجلة خسائر بالنسبة للشركة عند استلام الموزع لكميات أقل من تلك المفوترة من قبل الشركة التونسية لصناعات التكرير وأرباحا في حالة العكس. إلا أنه إجمالاً، تحقق الشركة ربحاً باعتبار تثنين الخليط الذي يتم سحبه من مادة البترول الأقل سعراً وإدماجه لاحقاً بمادتي البنزين الخالي من الرصاص أو الغازوال الأرفع سعراً. وقد تبين وجود تفاوت في النتيجة الإيجابية المسجلة في الفترة الممتدة من 2009 إلى 2013 حيث تراوحت بين 432 أ.د. و1052 أ.د. دون أن يتم تحليل مصدرها بدقة للوقوف على مدى توفّق الشركة في تثنين الكميات التي يتم سحها.

وبالإضافة إلى ذلك، يتم دمج مجمل كميات الخليط المتأتية من نقل مادة الغازوال 50 صلب مادة الغازوال الأقل سعراً مما حملّ الشركة فارقاً سلبياً في السعر بلغ مجمله 341 أ.د. في الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2013. ولتفادي هذه الوضعية، قامت الشركة بإجراء تجارب بيّنت إمكانية إعادة دمج الخليط بمادة الغازوال 50 بنسبة تناهز 1,5 % من الكميات المسلمة مع المحافظة على كافة خصائصها. غير أنّ الشركة لم تشرع في اعتماد هذه إمكانية ممّا لم يسمح من تفادي الخسائر المتأتية من التصرف في هذه المادة.

والشركة مدعوة إلى التسريع في المصادقة على الدراسات التي قامت بها في هذا الشأن قصد الشروع في استغلال هذه إمكانية المتاحة.

ج- الصيانة والسلامة

تبين من الأعمال الرقابية غياب وظيفة البرمجة والأساليب والتنفيذ التي تتولّى متابعة وضعية التجهيزات قصد برمجة ومراقبة عمليات الصيانة من حيث المردودية والكلفة. وتفتقر الشركة إلى منظومة تصرّف في الصيانة بالإعلامية تمكّن من إحكام برمجة عمليات الصيانة ومتابعتها ممّا أثر سلباً على إنجاز عمليات الصيانة. فقد لوحظ أنّ الشركة لا تقوم بإعداد تقارير يومية حول عمليات الصيانة الوقائية المنجزة وذلك خلافاً لدليل الإجراءات حيث يتم الاكتفاء بإعداد تقارير أسبوعية غير دقيقة لا تتضمن قطع الغيار التي تم استعمالها أو التجهيزات التي تم التدخل بخصوصها.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يتم تحديد معايير داخلية تضبط معدل مدة التدخل الخاصة بكل عملية ممّا لا يسمح بإحكام برمجة عمليات الصيانة وبمتابعة أداء الأعوان المكلفين بذلك. وتبين في نفس السياق تراجع نسبة إنجاز برامج الصيانة المبرمجة من 77 % في سنة 2010 إلى 23 % في سنة 2013.

ومن ناحية أخرى، يتوفّر لدى الشركة مخزون من قطع غيار خصوصية يتجاوز عددها 4000 منتج تفوق قيمته 2 م.د. وقد تبين في شأن هذا المخزون جمع المكلف به لمهمّي مسك حسابية المواد والتصرف فيه. ولا يتم خلال الجرد السنوي مقارنة المخزون النظري بالمخزون الفعلي وتبرير الفوارق المسجلة ممّا من شأنه أن لا يساعد على المحافظة على مختلف المواد المكونة لهذا المخزون. علماً وأنّه يتواصل القيام بمتابعة هذا المخزون بصفة يدوية مما قد لا يساعد على متابعة حركة المخزون وتفادي حالات نفاذه.

وعلى صعيد آخر، تخضع الأشغال التي يقوم بها أصحاب الأراضي التي يعبرها الأنبوب إلى ترخيص مسبق من قبل الشركة قصد ضمان عدم الإضرار بالأنبوب. وللتثبت من مدى الالتزام بهذا الإجراء، تقوم إدارة السلامة بدوريات تفقد يومية على طول خط الأنبوب. غير أنّه لوحظ أنّ الشركة لا تتولى التنبيه في الإبّان على الأشخاص المخالفين. فمن خلال فحص عينة متكونة من 38 عملية معاينة تمت في سنة 2013 وأفضت إلى اكتشاف وقوع أشغال أو تدخل من شأنه أن يهدد سلامة الأنبوب، تبين أنّ الشركة لم تتول التنبيه كتابياً في الإبّان على المخالفين إلّا في 18 حالة فقط كما استغرقت عملية التنبيه يومين أو أكثر في 11 حالة من بينها حالتان تجاوزت فيهما مدّة التنبيه أسبوعاً.

ومن ناحية أخرى، لم تشمل مهمة التدقيق المتعلقة بالسلامة والمنجزة منذ سنة 2008 سوى محطة رادس ممّا لم يسمح بالوقوف على وضعية محطتي بنزرت ومطار تونس قرطاج. ولم تقم الشركة بتحيين مخطط العمليات الداخلية بصفة دورية كل 3 سنوات وتحيين دراسة المخاطر كل 5 سنوات.

د - حقوق الإرتفاق

يمتد الأنبوب متعدد المواد بنزرت-رادس على طول 71 كلم منها 36 كلم داخل أراض فلاحية أغلبها في مناطق أوتيك والختمين ورواد فيما يمرّ هذا الأنبوب بمسافة 23 كلم عبر مناطق عمرانية برواد وسكرة وحلق الوادي .

وتتوزّع ملكية العقارات التي يمر بها الأنبوب بين ملك عمومي بنسبة 35 % وملك خاص بنسبة 53 % فيما حصلت الشركة بالنسبة لبقية العقارات على تعهد المالكين بمنحها حق ارتفاق دون المطالبة بأية تعويضات .

وأخضع الفصل الأول من القانون عدد 60 لسنة 1982 المؤرخ في 30 جوان 1982⁽¹⁾ بناء واستغلال قنوات نقل المواد البترولية إلى ترخيص بمقتضى أمر أو بعقد امتياز مصادق عليه بأمر ويحرر وفقا لكراس شروط نموذجي. ولم تتول الشركة منذ شروعها في استغلال أنبوب بنزرت-رادس في سنة 1984 تسوية وضعيته العقارية طبقا لهذا القانون. ومن جهة أخرى، وبغرض إنجاز أنبوب نقل وقود الطائرات رادس-مطار قرطاج، توجّهت الشركة بمطلب إلى سلطة الإشراف للحصول على رخصة بناء واستغلال هذا الأنبوب، غير أنّ الشركة لم تتحصل على إجابة بهذا الخصوص. وتبعاً لذلك، لم تنتفع الشركة بمزايا القانون المذكور آنفاً على غرار عدم إلزامية التسجيل العقاري لحقوق الارتفاق وإمكانية معاينة الأعمال التي من شأنها إلحاق الضرر بسير عمل القنوات والمحافظة عليها وصيانتها بمحاضر يحررها أعوان محلفون تابعون لها.

ومن شأن الإسراع في إدراج شبكة نقل المحروقات التابعة للشركة ضمن قائمة الأنابيب المنصوص عليها بالقانون 82-60 المشار إليه آنفاً أن يمكن الشركة من حماية ممتلكاتها وأن يضمن استمرارية نشاطها.

وبالإضافة إلى ذلك، وخلافاً للفصل 15 من الأمر عدد 793 لسنة 1984 المتعلق بتطبيق القانون المشار إليه آنفاً، لم تقم الشركة بدفع معلوم حوز الأراضي التابعة للملك العمومي والذي بلغ مجموعه منذ الشروع في استغلال أنبوبي بنزرت-رادس ورادس-مطار قرطاج وإلى موفى سنة 2013 ما يناهز 1,272 م.د.

وفي إطار تركيز الأنبوب متعدد المواد، قامت الشركة خلال سنتي 1982 و1983 بإبرام اتفاقيات مع المالكين الخواص للأراضي التي يشقها الأنبوب تمنحها حق الارتفاق لمدة ثلاثين سنة. إلا أنّها لم تحرص على تسجيل هذا الامتياز مما لا يجنبها التعرض لنزاعات في حالة نقل ملكية الأراضي التي يمر منها الأنبوب. ولم يتم تعميم إجراءات إبرام عقود الانتفاع بحقوق الارتفاق للأراضي الراجعة إلى ملك الدولة مما لم يسمح بالمحافظة على حق العبور وبعدم الإضرار بمصالحها. من ذلك أجبرت الشركة في سنة 2006 على تغيير مسار أنبوبها متعدد المواد في جزئه المار من قنال حلق الوادي بسبب إعادة تهيئة أحد أرصفة الميناء لفائدة صهر الرئيس السابق وهو ما حمل الشركة كلفة غير مبررة بلغت 3 م.د.

ومن ناحية أخرى، انتهت في سنتي 2012 و2013 صلوحية جل عقود انتفاع الشركة بحقوق الارتفاق وهو ما يستدعي صرف منحة تعويض للمالكين بعنوان الفترة الجديدة. وللغرض، قامت الشركة في شهر جويلية 2012 بتكليف خبير لدى المحاكم لتحديد قيمة هذه المنحة الذي قدرها بما

⁽¹⁾ المتعلق ببناء ومد واستغلال القنوات ذات المصلحة العامة المعدة لنقل سائل الوقود والغاز والمائعة والمميعة بالضغط كما تنقيحه بالقانون عدد 50 لسنة 1995 المؤرخ في 12 جوان 1995.

يناhez 3,979 م.د. كما قامت الشركة بمراسلة وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية لتقدير قيمة التعويض لفائدة المالكين دون أن تحصل على رد في الغرض. ونتيجة لذلك، لم تتمكن الشركة من تجديد أي اتفاقية رغم تقديم بعض المالكين لمطالب في الغرض خلال سنتي 2012 و2013. وقام البعض الآخر برفع قضايا أمام المحاكم تعلقت إحداها بمطالبة الشركة برفع معداتها من أراضيهم.

كما لم يستند ضبط قيمة منحة حق الارتفاق الجديدة إلى الوضعية التي أصبحت عليها بعض الأراضي باعتبار التطور العمراني وإدراج أجزاء منها بالملك العمومي حيث تم اعتماد المساحات المدرجة بالاتفاقيات المبرمة عند وضع الأنبوب في سنة 1984 والتي ألزمت المالكين بعدم البناء على قطع الأرض التي عرضها خمسة أمتار والتي تتوسطها القناة ووجوب حصولهم على ترخيص من الشركة في شأن كل مشروع بناء أو منشأة تحت أرضية بالنسبة لبقية المساحة على عرض 12 مترا. ومن شأن ضبط المساحات اللازمة لنشاط الشركة أن يمكن من تحديد مجال حقوق الارتفاق وقيمتها بدقة.

ومن جهة أخرى، قامت الشركة في سنة 1982 بخلاص مبلغ 1500 دينار للمالك الأصلي لأحد قطع الأراضي التي يمر منها الأنبوب كتعويض عن حقوق الارتفاق لمدة ثلاثين سنة. وعلى إثر تغيير ملكية هذه الأرض في سنة 2000، أبرمت الشركة عقدا يتعلق بحقوق الارتفاق مع المالك الجديد دون التنصيص على مواصلة الانتفاع بحقوقها طبقا للعقد المبرم مع المالك الأصلي. وقد ترتب عن هذه الوضعية تحمل الشركة مبلغ 507 أ.د. تنفيذا لحكم صدر في نوفمبر 2008 لفائدة المالك الجديد كتعويض عن حقوق الارتفاق.

III- التصرف في الصفقات

أنجزت الشركة خلال الفترة 2007-2013 صفقات لدعم بنيتها التحتية بقيمة تناهز 6,335 م.د. وأفرز فحص ملفاتها نقائص حالت دون التحكم في الكلفة والاستفادة منها في الآجال المبرمجة خاصة بالنسبة لصفقة تحويل الأنبوب متعدد المواد وصفقة تفقد شبكة الأنابيب إضافة إلى صفقات أخرى.

أ- صفقة تحويل الأنبوب متعدد المواد

قصد ضمان استمرارية نقل المحروقات عبر الأنبوب متعدد المواد بنزرت-رادس، تم تركيز أنبوب ثان احتياطي بالنسبة للجزء من الشبكة الذي يعبر قنال حلق الوادي. وأظهرت عملية تفقد الأنبوب الاحتياطي ضرورة تغييره. ولهذا الغرض، تم في شهر ماي 2004 الإعلان عن طلب عروض أفضى

إلى إسناد صفقة أشغال إلى أحد المقاولين بمبلغ 778 أ.د. وأجال تنفيذ مدتها 120 يوما. وقبل إمضاء عقد الصفقة، أبدى ديوان البحرية التجارية والموانئ في مارس 2005 اعتراضه على مسار الأنبوب نظرا إلى برمجته إنجاز عدد من المشاريع الكبرى بذلك الموقع وطالب الشركة بتغيير مسار الأنبوبين الرئيسيين والاحتياطي.

وأمام هذه الوضعية، وخلافا لمقتضيات الفصلين 8 و9 من الأمر المتعلق بالصفقات العمومية، لم تقم الشركة بدراسة دقيقة لحجم الأشغال وأجال التنفيذ وتفعيل المنافسة باعتبار الحاجيات الجديدة التي أصبحت تشمل أشغال تحويل الأنبوب الاحتياطي والأنبوب الرئيسي إضافة إلى اقتناء الأنابيب. فقد قامت الشركة بالزيادة في حجم أشغال الأنبوب الاحتياطي موضوع الصفقة المشار إليها آنفا إضافة إلى إبرام صفقتين إضافيتين لإنجاز أشغال تحويل الأنبوب الرئيسي ولاقتناء القنوات بقيمة بلغت على التوالي 1677 أ.د. و306 أ.د.

وتبعاً لذلك وقبل إبرام الصفقة المتعلقة بالأنبوب الاحتياطي في أبريل 2006، قامت الشركة بالزيادة في الكميات الأصلية الواردة بكراس الشروط مما ترتب عنه الترفيع في مبلغ الصفقة من 778 أ.د. إلى 965 أ.د. ولم يتم الإذن بالشروع في الأشغال إلا في سبتمبر 2006 أي بعد 6 أشهر من إبرام الصفقة ليتم في نفس اليوم إيقاف الإذن بالشروع في الأشغال والذي استمر لمدة 111 يوما نظرا إلى عدم توفر الأنابيب. كما تم إيقاف الأشغال مرة ثانية لمدة 189 يوما بسبب عدم تقدم أشغال تحويل الأنبوب الرئيسي اللازمة لإنجاز عمليات الربط مع بقية أجزاء الشبكة. ونتيجة لهذه الوضعية، تواصل تنفيذ الصفقة إلى شهر نوفمبر 2007 أي لمدة تجاوزت ثلاثة أضعاف الأجل التعاقدية.

وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ بالنسبة لصفقة أشغال الأنبوب الرئيسي ضعف في تحديد الحاجيات مما انجر عنه الزيادة في بعض عناصرها بنسبة 24 % وبمبلغ إجمالي ناهز 494 أ.د. واستأثرت أشغال الحفر تحت الطريق السيارة تونس-حلق الوادي لوحدها بمبلغ 303 أ.د. حيث تم الترفيع فيها من 183 متر خطي إلى 388 متر خطي. وكان من شأن اعتماد الكميات الحقيقية للأشغال أن يفضي إلى إسناد الصفقة إلى صاحب العارض المرتب ثانيا وإلى اقتصاد في الكلفة بما يناهز 152 أ.د. وخلافا لمقتضيات الفصل 85 من الأمر 3158 لسنة 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، أدخلت الشركة تغييرا في نوعية أشغال الحفر تحت الطريق السيارة نظرا إلى اعتماد أنابيب بمواصفات مخالفة عن تلك المدرجة بالعقد وذلك دون إبرام ملحق في الغرض.

ب- صفقة تفقد شبكة الأنابيب

دأبت الشركة كل خمس سنوات⁽¹⁾ تقريبا على القيام بالتفقد الداخلي للأنابيب قصد التأكد من سلامتها من التآكل والمحافظة على خصائصها الفنية. وتم في هذا الإطار، الإعلان في مارس 2007 عن طلب عروض شارك فيه أربعة عارضين. وأفضت عملية الفرز الفني إلى قبول عرض وحيد. وخلافا لما نص عليه الفصل 100 من الأمر المتعلق بالصفقات، لم تقم لجنة الفرز بتقييم نتائج المنافسة باعتبار عدد العروض غير المطابقة لكراس الشروط والوضعية التنافسية الموضوعية للقطاع المعني بالطلبات. ويشار في هذا الصدد إلى أنّ بعض الشروط الواردة بطلب العروض قد تمثل عائقا أمام توسيع المنافسة على غرار شرط الخبرة في مجال تفقد الأنابيب الذي ضبط بعشر سنوات حيث لم يتمكن سوى العارض الوحيد المقبول فنيا من احترام هذا الشرط وأمام عدم مطابقة عرضه المالي لكراس الشروط، تم الإعلان عن طلب العروض غير مثمر.

وعلى إثر إعادة طلب العروض في ديسمبر 2007، استغرقت عملية الفرز ما يزيد عن 250 يوما ولم يتم إبرام الصفقة إلا في فيفري 2009 بمبلغ 295 أ.د. كما تواصل تنفيذ الصفقة إلى سبتمبر 2012 مقابل آجال تعاقدية بخمسة أشهر. ولم تتحصل الشركة على التقرير النهائي المتعلق بأنبوب بنزرت-رادس إلا بعد سنتين من انطلاق الأشغال مقابل مدة محددة بشهر واحد. وتبين أنّ عملية التفقد لم تغط بعض الجوانب الهامة في معرفة خصائص الأنبوب مثل المستوى المقبول للضغط داخل الأنبوب والسّمك المتبقي للأنبوب.

أمّا في خصوص أنبوب نقل وقود الطائرات، فقد سجّل خلال عملية التفقد في ديسمبر 2009 تفكك للآلة المعدة للغرض داخل الأنبوب مما نتج عنه إيقاف العملية إلى حين معالجة هذه الوضعية. ورغم استئناف التفقد في ماي 2011 فإنّه لم يتم التوصل إلى التعرف على الوضعية النهائية للأنبوب حيث لم تتحصل الشركة على أي تقرير في الغرض. وقد نتج عن ذلك فسخ الصفقة في سبتمبر 2012 أي بعد 40 شهرا من انطلاق عملية التفقد. وعند إعادة طلب العروض في جوان 2013، لم تتحصل الشركة سوى على عرضين تبين عدم مطابقتها لكراس الشروط. وقد نتج عن هذه الوضعية عدم حصول الشركة على تقارير تخص الوضعية الداخلية للأنبوب متعدد المواد منذ 12 سنة علما وأنّه تم في الأثناء إدخال تغييرات على بعض أجزائه.

(1) أنجزت الشركة هذا الصنف من التفقد خلال سنوات 1993 و 1997 و 2002

ج-صفقات أخرى

شهدت بعض الاستثمارات المبرمجة تأخيراً في إبرام الصفقات المتعلقة بها بسبب عدم إعداد كراسات الشروط في الإبان أو بسبب طول آجال فرز العروض. ويذكر في هذا المجال صفقة مشروع تجديد وتحسين الآلية بمحطتي بنزرت ورادس الذي برمج إنجازه في سنة 2010 بمبلغ قيمته 250 أ.د. وذلك لإضفاء مزيد النجاعة على التصرف في شبكة نقل المحروقات عند حدوث خلل في عملية الضخ. ولم يتم إلى موفى جوان 2014 استيفاء مرحلة إعداد كراس الشروط. وكذلك الشأن بالنسبة لصفقة تهيئة المباني بمحطتي بنزرت و رادس بمبلغ 155 أ.د. المبرمجة في سنة 2013 والتي لم يتم الشروع في إبرامها إلى موفى جوان 2014 .

وفي خصوص آجال فرز العروض، لا تعمل الشركة دائماً على احترام مدة صلوحية العروض حيث تبين أنه من بين 16 طلب عروض تم الإعلان عنها خلال الفترة 2010-2013 استغرق فرز 5 منها ما يزيد عن 180 يوماً ليبلغ أعلاها 381 يوماً. ومن شأن هذه الوضعية أن تفوت على الشركة الانتفاع بعروض مقبولة في صورة رفض العارضين التمديد في صلوحية عروضهم وأن تساهم في تأخير إبرام الصفقات والانتفاع بدخول المشاريع حيز الاستغلال. ويذكر على سبيل المثال طلب العروض عدد 02 لسنة 2012 المتعلق باقتناء المضخات الذي استغرق فرزه ما يزيد عن 13 شهراً مما ترتب عنه انقضاء مدة صلوحية العروض بستة أشهر رغم التمديد فيها في مناسبتين.

وفي نفس السياق، شهد طلب العروض عدد 3 لسنة 2011 المتعلق باقتناء أجهزة القياس الآلي لكميات المواد بخزانات الخليط تأخيراً في اختيار المزود حيث اقترحت لجنة الفرز إسناد الصفقة إلى صاحب العرض الأقل ثمناً بمبلغ (54 أ.د.) مقابل تقديرات بمبلغ (150 أ.د.). إلا أنه ونظراً إلى ضياع ملف عرض المزود⁽¹⁾، رفضت اللجنة الداخلية للصفقات النظر في هذا الملف وأوصت بالقيام بمهمة تدقيق في الغرض. غير أنه لم يتم اتخاذ أي إجراء في هذا المجال مما ترتب عنه انقضاء مدة صلوحية العرض وعدم الشروع إلى موفى جوان 2014 في تنفيذ هذه الصفقة.

وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ عدم انعقاد اجتماعات اللجنة الداخلية للصفقات مما نتج عنه تأخير في تنفيذ بعض الصفقات. ويذكر في هذا الصدد، طلب العروض عدد 02-2012 المتعلق باقتناء المضخات وكذلك طلب العروض عدد 04-2013 المتعلق بمهمة التفقد الداخلي للأنابيب اللذين تم فرز العروض المتعلقة بهما على التوالي في سبتمبر 2013 وأكتوبر 2013 إلا أنه لم يتم إلى غاية جوان 2014 عرضهما على أنظار اللجنة الداخلية للصفقات.

(1) حسب المذكرة المقدمة للجنة الداخلية للصفقات بتاريخ 04 جويلية 2012.

ولمعالجة هذه النقائص، يتعين على الشركة إضفاء مزيد الدقة على ضبط حاجياتها واحترام التراتيب والآجال المتعلقة بإبرام وتنفيذ الصفقات قصد الاستفادة بها في الإبان إضافة إلى التحكم في كلفتها.

IV- التصرف الإداري ونظام المعلومات

أفرز النظر في التصرف الإداري للشركة ونظام المعلومات ملاحظات تعلق بالتصرف في الأعوان ونظام المعلومات.

أ - التصرف في الأعوان

تفتقر الشركة إلى قانون إطار ينظم التخطيط للانتدابات والترقيات ومراقبة الأعباء المتصلة بالأعوان وذلك خلافا للقانون عدد 9 لسنة 1989 والمتعلق بالمساهمات والمؤسسات والمنشآت العمومية والنصوص المتممة والمنقحة له وهو ما من شأنه أن يحول دون ضبط الحاجيات من الموارد البشرية والتحكم في استغلالها وفي أعبائها.

فعلى إثر إحالة 14 عوناً على التقاعد، سجّلت بعض الوظائف شغوراً على غرار وظيفة مهندس بالإدارة الفرعية للاستغلال بمحطة رادس وكذلك وظيفة مهندس لمتابعة وضعية الأنبوب. كما لم يتم بالهيكل التنظيمي إحداث وظيفة كاهية مدير الإدارات غير الفنية قصد الإعداد لسد الشغورات المنتظرة في وظائف المديرين المركزيين والتي تستدعي حسب القانون الأساسي لأعوان الشركة أن يتوفر للمرشح لهذا المنصب شرط اضطلاع بوظيفة كاهية مدير لمدة لا تقل عن سنتين.

وبالإضافة إلى ذلك، شهدت الساعات الإضافية خلال الفترة 2011-2013 ارتفاعاً ملحوظاً حيث تطوّرت بنسبة تراوحت بين 68% و 87% مقارنة بسنة 2010 مما ترتب عنه تجاوز بعض الأعوان السقف القانوني للساعات الإضافية. وقد استأثر أعوان قاعة متابعة الضخ بالجزء الأكبر من هذه الساعات حيث تراوحت حصتهم بين 48% و 62%. ولئن تستدعي طبيعة العمل اللجوء إلى الساعات الإضافية لتأمين تواصل عملية الضخ إلا أنه تبين أنّ بعضها يتم نتيجة تعويض الأعوان المتغيبين أو المتمتعين بعطلة سنوية. كما يتبين أحياناً مباشرة بعض الأعوان منهم لمدة عمل تتجاوز 14 ساعة في اليوم ممّا من شأنه أن ينعكس سلباً على مردودية أداء العمل.

وعلى صعيد آخر، تولت الشركة إلحاق أحد الموظفين بوزارة الصناعة من جانفي 2008 إلى أكتوبر 2010، وصرفت لفائده مبلغ 112 أ.د بعنوان الأجور والمنافع الاجتماعية. وكذلك الشأن بالنسبة لموظف آخر تم إلحاقه بنفس الوزارة منذ شهر أوت 2012 وصرفت له أجور ومنافع اجتماعية بمبلغ جملي يناهز 83 أ.د إلى موفى شهر جوان 2014. وتعتبر هذه الوضعية مخالفة للفصل 57 من النظام الأساسي الخاص بأعوان الشركة وللاتفاقيتين المبرمتين في الغرض مع وزارة الإشراف واللتين نصتا على تسديد الوزارة كامل المرتبات ومساهمات الصناديق الاجتماعية المحملة على المؤجر بموجب كشف يقع إعداده من قبل الشركة. وإلى شهر جوان 2014، وبالرغم من إرسال الشركة لكشوف بهذه المبالغ إلى الوزارة فإنه لم يتم خلاصها. كما تبين وضع أحد الأعوان على الذمة بالاتحاد العام التونسي للشغل منذ سنة 2007 دون أن تحصل الشركة في شأنه منذ سنة 2012 على ترخيص مما حملها دون موجب لأجور ناهزت 55 أ.د إلى موفى جوان 2014. ويتعين على الشركة القيام باستخلاص هذه المبالغ.

III - نظام المعلومات

خلافًا لأحكام منشور الوزير الأول عدد 10 المؤرخ في 20 ماي 2011 والمتعلق بتطوير نظام المعلومات والاتصال، لم تتول الشركة إعداد خطة عمل للإعلامية على المدى القريب والمتوسط تضبط مجالات تحسين أداء نظم المعلوماتية والموارد الواجب توفيرها باعتبار أهداف نشاطها ومخاطر تقنية المعلومات. من ذلك قامت الشركة باقتناء تطبيقات جاهزة مما يجعلها في حالة تبعية لمكتب الدراسات الذي قام بتطوير هذه التطبيقات. فقد تبين وجود نقص في عدد أعوان إدارة تقنية المعلومات مما لم يسمح بتوفر المهارات اللازمة لاستغلال هذه التطبيقات. وبالإضافة إلى ذلك، تفتقر الشركة للجنة تسيير تقنية المعلومات تضم ممثلين عن مختلف إداراتها وتتولى ضبط مشاريع تقنية المعلومات ومتابعة تنفيذها وفق مبادئ الشمولية والإدماج. وقد نتج عن هذه الوضعية ظهور بعض النقائص على مستوى تطوير التطبيقات المركزة واستغلالها.

وفي هذا المجال، قامت الشركة باقتناء تطبيق OPEN PGI، التي تغطي أنشطة التزود والاستثمارات والتصرف في الميزانية والمحاسبة والمالية دون إعداد دراسة دقيقة للحاجيات مما لم يسمح بتغطية بعض الأنشطة التي لها علاقة بمجال هذه المنظومة. فقد تواصل إصدار طلبات الشراء يدويا من قبل الإدارات المعنية وإدراجها لاحقا بالمنظومة من قبل إدارة الشراءات مما قد يتسبب في أخطاء أو تأخير. كما لا تساعد هذه التطبيقية الإدارات المعنية على القيام بمتابعة مراحل التنفيذ. ولا تسمح هذه التطبيقية كذلك بمنع إعادة إصدار أذن الشراء بالنسبة لطلبات صدرت بشأنها أذن شراء بصدد الإنجاز. وبالنسبة لنشاط المالية، لا تمكن هذه التطبيقية من إعداد المقاربات البنكية وميزانية

الخزينة إضافة إلى متابعة التوظيفات المالية للشركة التي يتواصل القيام بها باستعمال تطبيقية مكتبية.

وفي نفس السياق، يشوب تطبيقتي النشاط التجاري ومتابعة العدادات نقائص حالت دون الاستفادة بجميع وظائفهما. من ذلك أنه لا يتوفر دليل استعمال يوضح مختلف وظائف تطبيقية النشاط التجاري مما انجر عنه لجوء بعض أعوان الشركة إلى تطبيقات مكتبية للقيام بمهامهم. ويذكر على سبيل المثال متابعة موازنة الخط⁽¹⁾ التي يعدّها رئيس قسم عمليات الضخ باستعمال تطبيقية مكتبية في حين تسمح التطبيقية التجارية باستخراج البيانات المطلوبة.

كما لوحظ أنّ تطبيقية النشاط التجاري لا تغطي بعض جوانب النشاط التي يتواصل متابعتها بصفة يدوية أو باستغلال تطبيقات مكتبية. فبخصوص متابعة مؤشرات عمليات الضخ، يستغل الأعوان المكلفون بتأمين عملية النقل تطبيقية مكتبية لتسجيل مختلف معطيات الاستغلال كعدد ساعات العمل والتوقفات والمضخات المستعملة ونسبة الضخ. وكذلك الشأن بالنسبة إلى التسجيل المحاسبي الآلي لقيمة الفارق بين الكميات المستلمة والمسلمة للحرفاء حيث يتواصل القيام به بصفة يدوية عند كل تغيير في الأسعار أو عند ختم السنة المحاسبية.

كما يتولّى المسؤول عن الفوترة إدراج الأسعار بالتطبيقية والمصادقة عليها وهو ما يعد جمعا لوظائف متنافرة قد يترتب عنها حصول تجاوزات أو أخطاء. وبالإضافة إلى ذلك، لا تسمح التطبيقية بالاحتفاظ إلاّ بسعر وحيد بالنسبة لكل مادة ممّا يجبر المسؤول عن الفوترة عند إعدادة لإحصائيات تخص فترات سابقة على القيام بإدراج الأسعار المعمول بها بتلك الفترات ممّا قد ينجر عنه ارتكاب أخطاء. ولذلك يتعين تعديل التطبيقية بما يتماشى مع حاجيات الشركة وبما يمكن من المحافظة على صحة المعطيات التي يتم إعدادها باستعمال هذه التطبيقية.

وعلى صعيد آخر، تشوب منظومة السلامة المعلوماتية نقائص من شأنها أن لا تضمن توفّر المعطيات وصحتها وسريتها حيث يضطلع المسؤول عن السلامة بعمليات الاستغلال والإشراف على إدارة الإعلامية مما يعد جمعا لوظائف متنافرة. وبالإضافة إلى ذلك ولئن تم في سنة 2007 إحداث لجنة للسلامة المعلوماتية إلاّ أنّها لم تعقد اجتماعات مما حال دون تنفيذ المهام المناطة بعهدتها وخاصة منها متابعة تقييم مخاطر الإعلامية وتقارير التدقيق في السلامة المعلوماتية.

ولم يتم أيضا تنفيذ عدد من التوصيات الصادرة عن المهمة الرقابية للسلامة المعلوماتية التي تم إنجازها منذ فيفري 2011 من قبل مكتب تدقيق خاص تطبيقا للقانون عدد 5 لسنة 2004

(1) الكميات المسلمة والمستلمة عبر الأنبوب باعتبار الكميات التي يتم سحبها وتلك التي يتم دمجها.

المتعلق بالسلامة المعلوماتية على غرار ضبط المخاطر وتقييمها وإرساء منظومة تمكّن من الاحتفاظ بصورة للنظام وتركيز حازم ناري يمكّن من مراقبة الاتصالات وتراسل المعطيات.

*

* *

يمثل استعمال الأنابيب في نقل المحروقات أحد الخيارات الهامة للاقتصاد الوطني لما توفّره من فوائد اقتصادية وبيئية. وقد بادرت البلاد التونسية إلى الاستفادة بهذه المزايا من خلال بعث شركة النقل بواسطة الأنابيب أوكلت لها مهمة تطوير هذا النشاط وتمكّنت من اكتساب الخبرة اللازمة في المجال. غير أنّ النتائج الإيجابية المسجلة في هذا المجال، لا تحجب وجود جوانب أخرى من نشاط الشركة تحتاج إلى مزيد من التحسين قصد بلوغ أداء أفضل لمهامها.

ففي مجال تدعيم حصة النقل عبر الأنابيب، توصي الدائرة باستكمال الدراسات اللازمة لمختلف المشاريع المبرمجة لتطوير شبكة النقل عبر الأنابيب أخذا بعين الاعتبار فوائدها المنتظرة على المدى القريب والمتوسط وخاصة بالنسبة للأجيال القادمة.

ويتعيّن على الشركة مزيد الحرص على متابعة دورات الضخ قصد التحكم في الفارق بين الكميات المستلمة والمسلّمة وفي المحافظة على جودة المنتوجات المنقولة قصد المحافظة على علاقاتها مع حرفائها مع تفادي الخسائر التي تنجر عن عمليات النقل. كما ينبغي على الشركة الإسراع في إجراء عمليات التفقد لشبكة الأنابيب وتحيين دراسة المخاطر والمخطط العملي للتدخل قصد ضمان استمرارية تزويد السوق بالمحروقات.

وتوصي الدائرة الشركة بتسوية الوضعية العقارية لحقوق الارتفاق طبقا للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل والإسراع في إدراج شبكة نقل المحروقات طبقا للقانون عدد 60 لسنة 1982 المشار إليه أنفا قصد حماية ممتلكاتها وضمان استمرارية نشاطها.

وينبغي على الشركة إضفاء مزيد الدقة على تقدير حاجياتها وإحكام إجراءات إعداد وتنفيذ الطلب العمومي قصد الحصول على أفضل العروض وفق لمبادئ الشفافية والمساواة والمنافسة ومزيد التقيد بالتراتيب الجاري بها العمل في مجال إبرام الصفقات العمومية. وعلى الشركة الإسراع في إعداد قانونها الإطاري وسدّ الشغورات لتأدية وظائفها على الوجه الأفضل. كما تدعى الشركة إلى إحكام استغلال أنظمتها المعلوماتية بما يتماشى مع حاجياتها إضافة إلى ضمان سلامة المعلومات بما يمكّنها من إحكام قيادتها وإدارتها لمختلف أنشطتها.

ردّ وزارة الصناعة والطاقة والمناجم

يحتل قطاع النقل عبر الأنابيب مكانة هامة في منظومة التزود بالمحروقات خصوصا من الناحيتين الاقتصادية والبيئية. وتستغل شركة النقل بواسطة الأنابيب منذ سنة 1983 أنبوبا لنقل المحروقات يربط مصفاة بنزرت بمستودعات رادس البترولية التي تمثل المزود الرئيسي لمنطقة تونس الكبرى وولايات الوسط. كما تستغل الشركة كذلك منذ سنة 2006 أنبوبا لنقل الكيروزان يربط بين مستودعات رادس ومطار تونس قرطاج.

وبخصوص التوجهات الإستراتيجية للشركة وأبرز المشاريع الكبرى التي بُرِجت في الفترة الأخيرة، فقد تمثلت بالأساس في مشروع أنبوب نقل المحروقات بين الصخيرة والساحل والذي انطلق تنفيذه في مرحلة الدراسات منذ سنة 2002. وقد كان من المنتظر أن يمكن هذا المشروع من تطوير البنية التحتية للنقل عبر الأنابيب باعتبار توفر منطقة الصخيرة على طاقات خزن ومرافق بترولية هامة.

غير أنّ المشروع توقّف في مرحلة إعلان طلب العروض تنفيذا للتوصية المنبثقة عن جلسة العمل الوزارية المنعقدة خلال شهر جويلية 2008 والقاضية بالتخلي عن إنجاز أنبوب جديد نتيجة الأسعار المشدّدة مع دراسة إمكانية استغلال الأنبوب المخصص لنقل البترول الخام بين سيدي الكيلاني والصخيرة.

وقد سُجّلت صعوبات في التفاوض مع الشركاء الأجانب المالكين للأنبوب إضافة للمؤسسة التونسية للأنشطة البترولية ولم يتم التوصل إلى أي اتفاق نهائي بخصوص شراء الأنبوب من جانب الطرف التونسي.

أمّا فيما يتعلق بنقل وقود الطائرات، فقد تقدمت الشركة بمقترحات لتطوير هذا الجانب من النشاط مرفقة بدراسة أولية في الغرض تركز على محورين:

- تهيئة الأنبوب متعدّد المواد الرابط بين مصفاة بنزرت ومستودعات رادس لنقل كيروزان الطائرات.
- إنشاء طاقة خزن بالفضاء التابع للشركة برادس لاستقبال كيروزان الطائرات وتحويله عبر الأنبوب إلى مطار تونس قرطاج الدولي.

ومن شأن هذه الخطة الترفيع في مردودية استغلال أنبوب نقل الكيروزان الرابط بين رادس والمطار وإضفاء النجاعة والمرونة لعمليات التزويد بكيروزان الطائرات.

والوزارة بصدد التعمّق في دراسة هذه المقترحات لاتخاذ القرارات المناسبة بشأنها.

ردّ شركة النقل بواسطة الانابيب

IV- تطوير النقل بواسطة الأنابيب

إنّ تطوير النّقل بواسطة الأنابيب يتطلّب وضع آليات لمجابهة التكلفة الباهظة لبناء المنشآت الخاصة بالنقل بواسطة الأنابيب و ضمان المردودية الماليّة لهذا الاستثمار و ذلك بـ:

- تثمين مزايا النقل بواسطة الانابيب) تأمين تزويد الجهات -المحافظة على البنية التحتية من طرقات وجسور -التخفيض من مخاطر الطرقات -التخفيض من كلفة النقل (...وذلك بتدخّل صندوقي التعديل الجغرافي والخزن الاحتياطي على مستوى الاستثمار وكذلك بمنح المشروع امتيازات جبائية.
- إعادة النظر في خارطة توزيع طاقات الخزن لبعث مستودعات وسيطة جهويّة يقع تزويدها بواسطة الأنابيب انطلاقاً من مراكز الإنتاج أو الخزن الأولي.
- تحفيز شركات التوزيع) الحرفاء (للانخراط في هذا النوع من النقل بالتقليص من كمّيات النقل المنجزة عن طريق الشاحنات.
- فتح رأسمال الشركة أمام هذه الشركات على غرار ما هو متعامل به على المستوى الدولي حيث تساهم الشركات البتروليّة الرائدة التي تنشط في مجال التزويد و التوزيع في رأسمال شركات النقل بواسطة الانابيب، ونذكر هنا أنّ الشركة الوطنية لتوزيع البترول لا تساهم في رأسمال الشركة إلّا بـ 0,63 % رغم أنّ حصّتها من السّوق تفوق 40 %.
- مراجعة دورية لتعريفه النّقل بالقدر الذي يسمح بتغطية التكاليف الباهظة للاستغلال وبتعصير نظم النّقل مع العلم أنّ تعريفه النقل بواسطة أنبوب بنزرت-

رأى لم ترتفع منذ بداية نشاط الشركة في سنة 1984 إلى الآن سوى بنسبة تقارب 34 %.

وستواصل الشركة العمل على إقناع الأطراف المتدخلة الأخرى بإنجاز المشاريع التنموية القادرة على تحسين إيرادات الشركة و ضمان ديمومتها.

أ- أنبوب الصخيرة الساحل

توقف إنجاز هذا المشروع في صيغته الأولى بقرار مجلس وزاري منعقد في جويلية 2008 إثر فتح العروض المالية و تمت دعوة الشركة لإعادة دراسة المشروع في صيغة أخرى تتمثل في تغيير مسار الأنبوب باستعمال قناة قديمة مخصصة لنقل البترول الخام من حقل سيدي الكيلاني إلى الصخيرة وهي على ملك الشركة المختلطة التونسية الكويتية الصينية للبترول. وقد راسلت الشركة وزارة الإشراف لتعلمها بعدم ملائمة هذه القناة لنشاط الشركة زد على ذلك عدم توصل سلطة الإشراف إلى اتفاق مع مالكيها.

ويبقى هذا المشروع، الأهم بالنسبة للشركة، قائم الذات إلى حد الآن حيث ثبت في وثيقة أعدتها الإدارة العامة للطاقة متعلقة بالتوجهات الإستراتيجية لقطاع الطاقة في تونس و نأمل أن يقع رفع شارة الانطلاق في إنجازها في أقرب الآجال.

ب- أنبوب وقود الطائرات رادس-مطار تونس/قرطاج

كان المشروع في صيغته الأولى يهدف إلى تجميع حاجيات مطار تونس/قرطاج من وقود الطائرات على مستوى الخزن الأولي لدى محطة الشركة برادس ونقله إلى خزانات شركات التوزيع المتواجدة بالمطار عبر أنبوب مّا يستوجب بناء طاقة خزن وأنبوب ومعدات ضخ وعدّ وتحكم.

وارتكزت الدراسات على تقديرات المبيعات من وقود الطائرات بمطار تونس/قرطاج و نمو سنوي مرتفع.

وبعد أن تمّ إعلان طلب العروض و قبول عدّة عروض في الغرض وقع التخلّي عن جزء مهمّ من المشروع و المتعلّق بالخرن ممّا أثر سلباً على المشروع من حيث الصعوبات الفنية و التجارية التي واجهتها الشركة أثناء ربط محطة الإنطلاق برادس بمستودعات الحرفاء حيث لم يتمّ، عند انطلاق استغلال الأنبوب، ربط إلاّ خزانات الشركة الوطنية لتوزيع البترول في فيفري 2007. أمّا الحريف الثاني طوطال فأشغال الربط التي دخلت حيز الاستغلال في جانفي 2011 لم تكن موفّقة في البداية إلاّ أن الشركة توصّلت إلى تأهيل قناة الربط وتشغيلها خلال شهر مارس 2015 وأصبح الآن يعمل بصفة طبيعيّة ممّا سيُحسّن من مستوى الاستغلال.

ويبقى نقل الكميات المسوّقة من طرف ليبيا أوّل الذي أصبح منذ أواخر سنة 2014 معنيًا بهذا النشاط فرضية أخرى لتطويع استغلال هذا الأنبوب في صورة انجاز الشركة لمشروع الخزن الموحد لهذا المنتج .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أنّ انشاء طاقة خزن موحّدة لمختلف المزودين على غرار ما هو معمول به بمنطقة جرجيس لتزويد مطار جربة من شأنه أن يقلّص في كلفة الربط ويرفع من نسبة الاستغلال.

وبعد بداية الاستغلال تبين أنّ الكميات المنجزة بعيدة كل البعد عن التقديرات الأولى للكميات المستهلكة في مطار تونس قرطاج وأن نسبة نموّ استغلال المطار المقدّرة من طرف ديوان الطيران المدني والمطارات لم تتحقّق . كما أن التعريفة المحدّدة للنقل عبر الأنبوب المتدنيّة والتي تساوي تعريفة النقل بواسطة الشاحنات ليست قادرة على ضمان المردوديّة الماليّة للاستثمار حيث لم تأخذ بعين الاعتبار لا تكلفة المشروع الباهظة ولا الكميات المنقولة الضعيفة من جهة ولم تتمنّ من جهة أخرى ولفائدة الشركة المزاي التي يوفّرها هذا الأنبوب على المجموعة الوطنيّة كالتخفيف من الضغط المروري على مدخل تونس الجنوبي وتحسين

السلامة المرورية وتأمين المطار من مخاطر النقل عبر الشاحنات و ضمان تمويله من هذه المادة الأساسية.

ولهذه الأسباب أعدت الشركة في بداية سنة 2015 ملفًا خاصًا بانجاز الجزء الذي وقع سحبه من المشروع في صيغته الأولى والمتعلق ببناء طاقات خزن مشتركة وعرضه على أنظار سلطة الإشراف للموافقة والدعم ضمن مراسلة مؤرخة في 16 فيفري 2015 والتي تضمنت كذلك مطلب الشركة تحيين التسعيرة المعتمدة لنقل وقود الطائرات عبر الأنبوب.

ج - نقل وقود الطائرات عبر أنبوب بنزرت-رادس

إن تأخر مشروع نقل وقود الطائرات عبر أنبوب بنزرت-رادس يعود إلى أسباب خارجة عن نطاق الشركة ومع هذا مازالت الشركة تقوم بمساعي لدى سلطة الاشراف للبدء في دراسة المشروع وتكوين فريق عمل في الغرض.

v. نشاط الإستغلال

تحسّنت نسبة استغلال الانبوب في السنوات الأخيرة حيث بلغت 74 % سنة 2013 و75 % سنة 2014 و79 % إلى موقى شهر جوان.2015 ويبقى تحسين نسبة استغلال الأنبوب وتطوير موارده مرتبط بالمؤشرات و المعطيات التالية والخارجة عن نطاق الشركة:

- تطوّر استهلاك منتوجات النفط في المناطق التي يقع تزويدها من مستودعات رادس
- تحسّن طاقة انتاج معمل تكرير النفط ببنزرت
- زيادة في طاقة الخزن المخصّصة للمنتوجات بمعمل التكرير

- رغبة شركات التوزيع في تجميع وارداتهم من وقود الطائرات و ذلك بإستيراد هذه المادّة عبر ميناء بنزرت عوضا عن ميناء حلق الوادي ثم نقلها إلى مستودعاتها برادس عبر أنبوب الشركة.
- مراجعة تعريفه النقل بواسطة الأنبوب ممّا يوفر الحد الأدنى من الموارد اللازمة للمحافظة على استمرارية استغلال الأنبوب المتعدّد المواد.

أ- متابعة الكميات المنقولة

بالنسبة للنقل عبر الأنبوب المتعدّد المواد ، تتمّ متابعة الكميات المنقولة طبقا لمنظومة مصادق عليها من طرف الديوانة التونسية (Texte n°DGD 94/186 régime de l'entrepôt fictif applicable aux produits pétroliers) (HELIFLU 400) مركزين بمحطة الانطلاق ببنزرت يشتغلان معا وفي نفس الوقت بطريقة متوازية، تحت مراقبة أوتوماتيكية من طرف الحاسوب الصناعي (Calculateur FH6200) بحيث لا يقع اعتماد العدّاد في حال التضارب بين الكميتين المتوفّرتين من كلا العدّادين عندئذ يقع الاعلام بالخلل و اللجوء إلى قياس الكميات يدويا بواسطة شهادت تعبير خزانات الحريف. مع العلم أن دقّة قياس العدادات محددة من طرف المصنّع ب $\pm 0,25\%$. نفس هذه المنظومة مركّزة بمحطة الوصول برادس.

وتقوم مصالح الشركة بمحطة رادس بمتابعة مسترسلة لكامل دورة الضخّ و تقوم بانجاز "موازنة الخط" عند نهاية ضخّ كل مادّة و تتكوّن من المعلومات المتعلقة بالكميّات المستلمة و المسلمة والخليط والفوارق بينها مع العلم أن نصّ المصادقة الديوانية المنصوص عليها أعلاه يحدّد 0,3 % كنسبة فارق قصوى بين الكمّيات "الدّخول" و"الخروج". في حال تجاوز هذه العتبة يقع اللجوء إلى عمليّات تثبّت في منظومتها الضخ و القياس.

هذه الأنظمة المصادق عليها من طرف الديوانة والوكالة الوطنية للمترولوجيا والمتفق عليها من لدن الشركة التونسية لصناعات التكرير (المزوّد والمتروّدين، تخضع إلى

المراقبة الدورية من طرف مصالح القيس المتروولوجي للتثبت من مطابقتها للمقتضيات القانونية.

إلا أنّ نسبة تعريفه النقل عبر الأنبوب مقارنة بسعر المواد المنقولة المتدنية والمقدرة حالياً بما يقارب 0,5 % لا يمكن أن تغطي خطر الخسائر الممكنة و الناتجة عن الفوارق في الكميات خصوصاً وأن نظم القيس الحالية لا تسمح بدقة كبيرة في تحديد الكميات (0,25 % بالنسبة للعدادات و 0,3 % بالنسبة للقيس اليدوي للخزانات (ولهذا فإنّ مصالح الشركة ستعمل على مزيد إحكام متابعة هذه الفوارق و التدخل العاجل لمراقبة العدادات حال تسجيل فارق هام في الكميات.

كما تتعهد الشركة بمراجعة شاملة لمنظومة القيس الحالية لتواكب التطور التكنولوجي المتوفر و لكي تجنبها أقصى حدّ من الخسائر الممكنة و تدعم مصداقيتها لدى حرفائها كتعويض العدادات بأخرى أكثر دقة واقتناء منظومة "سكادا" للتصرف الآلي في منظومة الضخّ (SCADA : Supervisory control and Data Acquisition) وستدرج هذه المشاريع ضمن البرنامج الاستراتيجي لتعصير الشركة.

أما فيما يتعلق بنقل وقود الطائرات فإن العدادات تقوم بوظيفتها المحددة من ناحية الكميات المنقولة طبقاً للبرنامج المحدد من طرف الحريف. إلا أن الاتفاقيات المبرمة مع الحرفاء تنصّ عند انتهاء الضخ القيام بمقاربة بين الكميات المستلمة و المسلمة باستعمال قيس الخزانات بالاعتماد على شهادات معايرة على أن لا يتعدى الفارق بينهما 0,3 %.

هذه الشهادات المصادق عليها من طرف مصالح المتروولوجيا و التي يجب أن تكون صالحة للاستعمال يستظهر بها مستودع الحريف لدى عون الشركة عند القيس الاجباري للخزان قبل البدء في الضخّ ومع هذا وتقديراً لكل اشكال يمكن ان يقع مع الحريف و يمكن أن يؤثر على برنامج الضخ سيقع تجميع جميع شهادات معايرة خزانات الحرفاء (محروقات ووقود طائرات (وحفظها بالمؤسسة مع متابعة آجال صلوحيّة كل واحدة منها.

ب- جودة المواد المنقولة و تـمـيـن الخـليـط

تم في إطار مراجعة مشروع الهيكل التنظيمي فصل الوحدة المكلفة بمراقبة الجودة عن ادارة الاستغلال وإلحاقها بالادارة المركزية التقنية.

ونظرا لقلّة الموارد البشريّة تكتفي المصلحة بالأعمال المناط بعهدتها خلال التوقيت الإداري أو في بعض الأحيان ببعض التحاليل المبرمجة خارج أوقات العمل العادية و ستعمل الشركة على حلّ هذا الإشكال تدريجيا بتخصيص الموارد اللازمة) بشرية و /أو ماديّة) مع العلم أن فرق تأمين الضخّ تتابع أيضا جودة المواد (densité & viscosité) وتقوم بإعلام رؤسائها المباشرين في حال اكتشاف تغيير في المواصفات المنصوص عليها بشهائد المطابقة للمواصفات المسلمة من طرف مصالح معمل تكرير النفط ببنزرت.

وفيما يخصّ دمج الخليط المتأّتي من نقل منتج الغازوال 50 فإن مصالح الشركة هي الآن في الطور النهائي من الدّراسة للتأكد من نسبة الحقن الذي يحافظ من ناحية على جودة المنتج المحقون و من ناحية أخرى على أعلى مردوديّة للخليط.

ج - الصيانة والسلامة

شرعت الشركة خلال سنة 2015 بالأعمال التحضيرية لتركيز منظومة إعلامية خاصة بالتصرّف في الصيانة و من المنتظر اقتناءها و تشغيلها خلال سنة 2016

فيما يتعلّق بمخزون قطع الغيار الخصوصية فقد تمّ بتاريخ 22 أفريل 2015 تكوين لجنة لتحيين قوائم جرد قطع الغيار ولمقارنة المخزون النظري بالمخزون الفعلي و تبرير الفوارق إن وُجدت .

أمّا على مستوى سلامة المنشآت وكثيّن لدراسة المخاطر المنجزة سنة 2008 لمحطة رادس فإنّ الشركة ستقوم بدراسة جديدة خلال سنة 2015 تأخذ بعين الاعتبار مشروع بناء طاقات خزن لوقود الطائرات كما أنّها ستقوم بإنجاز دراسة سلامة بالنسبة لمحطتي بنزرت و مطار تونس/قرطاج. كما سيقع تباعا تحيّن مخطّط العمليّات الداخليّة.

د- حقوق الارتفاق

ستشهد السداسيّة الثّانيّة لسنة 2015 البدء في تجديد اتفاقيّات حقوق الارتفاق بعد أن تمكّنت مصالح الاختبارات بوزارة أملاك الدولة في شهر مارس 2015 من البتّ في القيمة التعويضيّة لأصحاب الأراضي المارّ بها أنبوب بنزرت-رادس.

وسيقع بالتوازي القيام بالإجراءات المتعلّقة باستصدار الأمر الخاص بالمنفعة العامّة رغم أنّ الشركة قامت بعدّة محاولات سابقة لنفس الغرض لكنّها لم تفض إلى نتيجة .

III- التصرف الإداري والمالي

أ- التصرف في الصفقت

1- صفقة تحويل الأنبوب المتعدّدالمواد

إنّ مشروع تغيير الأنبوب الاحتياطي المارّ بقناة حلق الوادي تزامن مع انجاز مشروع الرّصيف السياحي من طرف ديوان البحرية التجاريّة والمواني و الذي يمثّل السلطة البحريّة ، ممّا سلّط ضغطا على الشركة أدّى إلى عدم الدقّة في البرمجة و الإنجاز لمشروع الشركة حيث تم في الأخير تغيير مسار الأنبوبين .

وأمام المبلغ المرتفع الناتج عن هذا التغيير في المسار ستقوم الشركة بمساعي لدى الأطراف المعنيّة لاسترجاع هذا المبلغ.

2- صفقة تفقّد شبكة الأنابيب

لقد شاب عملية التفقّد بعض الإخلالات على كلّ المستويات (طلب العروض ، آجال و تقارير الفرز ، الإنجاز (...وتعمل الشركة الآن وبالتشاور مع المرصد الوطني للصفقات العمومية ، على إنهاء الخلاف ودّيا مع الشركة المتعاقدة الرائدة في مجال التفقّد الداخلي للأنابيب. مع العلم أنّ الشركة قامت في شهر جوان 2015 بطلب عروض جديد بعد تدارك نقائص كراسات الشروط لطلبات العروض الفارطة.

مع العلم أنّ عملية التفقّد التي أنجزت و التقرير النهائي المنجز من طرف المتعاقد و رغم عدم مطابقته كلياً مع المقتضيات التعاقدية إلاّ أنّه وقرّ معطيات هامة عن حالة الأنبوب المتعدد المواد من حيث سماكته ونوعية أعطابه والتي تبين أنّ كلّها كانت من الدرجة الأولى فقط.

3- صفقات أخرى

فيما يتعلّق بمآل ضياع العرض الأصلي للمزوّد صاحب العرض الأقلّ ثمنا الذي شارك في طلب العروض عدد 03/2011 فإنّه تمّت عملية تدقيق بتاريخ 10 أكتوبر 2014 أثبتت أنّ هذا الضياع ناتج عن تنقّل الوثائق الأصلية للعرض بين أعضاء لجنة الفرز بدون ضمان تتبّع هذا التنقّل وتمّ اتخاذ إجراءات لتلافي هذا الإخلال في المستقبل و قد تمّ إعلام مجلس الإدارة بذلك في اجتماعه المنعقد بتاريخ 20 نوفمبر 2014.

أمّا فيما يخصّ طلبي العروض 02/2012 و 04/2013 فقد تمّ تلافي الخلل بعرضها على أنظار لجنة الصفقات بتاريخ 21 أكتوبر 2014 وعلى أنظار مجلس الإدارة المنعقد بتاريخ 20 نوفمبر 2014 باعتبار طلبي العروض غير مثيرين.

أ- التصرف في الأعوان

فيما يتعلّق بغياب قانون الإطار فإن الشركة تؤكد أنّ سلطة الإشراف لم تردّ على المشروع المعروض عليها للمصادقة.

سيقع العمل على الحدّ من الساعات الإضافيّة بالنسبة لأعوان التناوب بقاعات المراقبة والنتيجة عن تطوّر النشاط والنقص في الأعوان وذلك بانتداب أعوان إضافيين طبقا لبرنامج الانتداب لسنة 2014 المصادق عليه في تاريخ 12 ديسمبر 2014.

أما فيما يخصّ العونين الملحقين بوزارة الإشراف أو العون الموضوع على ذمّة الاتحاد العام التونسي للشغل تتعهد الشركة بالعمل على تسوية هذه الملفّات بالتنسيق مع وزارة الإشراف.

ج - نظام المعلومات

سيقع العمل على دعم إدارة الإعلاميّة بالموارد البشرية اللازمة للقيام بما في عهدها من أعمال التطوير والصيانة وكذلك لكي يتسنى تحييد وظيفة السلامة المعلوماتيّة كما سيقع أحداث لجنة تسيير نظم ممثّلين عن جميع مصالح الشركة.

كما أنّ الشركة الآن بصدد إعداد كراس الشروط الخاصة بإنجاز المخطط المديرى لنظم الاعلام وسيقع الاعلان عن طلب العروض قبل نهاية سنة 2015.

أما فيما يتعلّق بمنظومة التصرفّ المندمجة، فقد شهدت ومازالت تشهد بعد اتمام مهمّة فريق الرقابة لعملها عدّة تحسينات نذكر منها المتعلّقة بإصدار طلبات الشراء وكذلك الشأن بالنسبة للمقاربة البنكية التي هي في طور التعديل كما أنّه سيقع إضافة تطبيق خاصة في التصرفّ في الخزينة و متابعة التوظيفات البنكيّة.

كما أنه سيقع تلافي بعض النقائص المتعلقة بالتطبيق التجاري و ذلك بوضع دليل استعمالها على ذمة كل مستعمليها و تفعيله قدر الإمكان على كل وظائف التطبيق كما أنه سيقع ربطها بمنظومة العدّ في إطار برنامج تركيز المنظومة الرقمية للمراقبة والتحكم .

أما فيما يتعلق بالتوصيات الواردة بتقرير السلامة المعلوماتية فإن الشركة قامت بداية من السادسة الثانية من سنة 2014 بتدارك جزء من النقائص المنصوص عليها بالتقرير والمتمثلة في تركيز منظومة السلامة (Kaspersky) وتحسين قاعة الموزعات وقاعدة البيانات وتركيز حواجز نارية إما بقيّة النقائص فهي أما في طور الإنجاز أو مبرمجة في ميزانية 2016.

شركة تونس الطرقات السيّارة

أحدثت شركة تونس الطرقات السيّارة في 15 ماي 1992، وهي شركة خفيّة الاسم تمتلك الدّولة 98,92 % من رأس مالها الذي ارتفع من 4 م.د في سنة 1992 إلى 999,529 م.د في سنة 2013.

وتتولّى الشّركة استغلال الطرقات السيّارة بنظام الاستخلاص طبقا لاتّفاقيّات اللّزمة المبرمة مع الدّولة التّونسيّة زيادة على إصلاح وصيانة شبكة الطرقات السيّارة وبناء واستغلال أجزاء جديدة من الطرقات السيّارة.

وانطلق إنشاء الطرقات السيّارة بالجمهورية التّونسيّة من خلال جزء يربط تونس بالحّمّات، أنجزته الوزارة المكلّفة بالتّجهيز في سنة 1986. وتم في شهر مارس 1994، إنجاز الجزء الرابط بين الحمامات ومساكن وإسناد لزمة استغلال الطّريق السيّارة حمّام الأنف-مساكن لفائدة الشركة وتفعيل استخلاص عوائد المرور بالطّريق السيّارة "أ1" تونس-مساكن.

وشرعت الشّركة في سنة 1999 في إنجاز الطّريق السيّارة "أ4" تونس-بنزرت وتفعيل الاستخلاص بها في سنة 2003، وإنجاز الطّريق السيّارة "أ3" تونس-مجاز الباب-وادي الزرقاء في سنة 2002 وتفعيل استخلاص عوائد المرور بها في سنة 2009. وشرعت الشّركة في سنة 2004 في أشغال إنجاز الطّريق السيّارة أ1 مساكن-صفاقس التي دخلت حيز الاستغلال في شهر ديسمبر 2010. ويبلغ طول شبكة الطرقات السيّارة في شهر أكتوبر 2014 ما يساوي 358 كيلومترا.

وتنجز الشّركة حاليّا أشغال الطّريق السيّارة صفاقس-قابس بطول 155 كيلومترا ومدنين-رأس الجدير وطولها 92 كيلومترا ووادي الزرقاء-بوسالم بطول 54 كيلومترا.

وبلغت مداخيل الشركة في سنة 2013 ما قدره 56,763 م.د. وسجّلت خسائر قدرها 4,134 م.د في سنة 2011 و4,050 م.د في سنة 2012 مقابل أرباح في سنة 2013 بلغت 3,756 م.د. وبلغ عدد أعوان الشركة 1457 عونا في شهر ماي 2014 منهم 83 % عونا قارّا. وبلغت أعباء الأعوان في سنة 2014 ما قدره 22,142 م.د⁽¹⁾.

وللوقوف على مدى توفّق الشركة في القيام بمهامها على الوجه الأفضل، تولّت دائرة المحاسبات إنجاز مهمّة رقابيّة ميدانيّة شملت بالأساس الفترة الممتدّة بين 2009 و2014 وخصّصت

⁽¹⁾ القوائم الماليّة لسنة 2014 غير مصدّق عليها.

المسائل المتعلقة باستغلال الطرقات السيارة والمداخل المتأتية من استغلالها وصيانة الطرقات السيارة وبالتصرف في الصفقات وبالتصرف الإداري والمالي. وشملت الأعمال الرقابية المصالح المركزية للشركة وأقاليم تركي وبنزرت ومجاز الباب وزيارات ميدانية إلى مختلف الطرقات السيارة في طور الاستغلال ومشروع إنجاز الطريق السيارة وادي الزرقاء- بوسالم.



أبرز الملاحظات

- نظام الاستغلال

تضمّن نظام الاستغلال الذي تمّ تركيزه في إطار صفقة أبرمت في 2007 جملة من النقائص أدّت إلى تحمّل الشركة خسائر ماليّة بسبب تغييره أو إصلاحه بلغت 1,636 م.د و 128100 أورو. وبالإضافة إلى ذلك، لم يلتزم صاحب الصفقة بتوفير كافّة التجهيزات والمكونات موضوع الصفقة بالرغم من انتهاء المدّة التعاقدية للصفقة منذ 9 أفريل 2008.

ولم تطالب الشركة ضمن الدّعوى التي رفعتها ضدّ صاحب الصفقة بخطايا التأخير التي نصّ عليها الفصل 24 من عقد الصفقة.

وأمضت الشركة عقد صيانة للتجهيزات ولمعدات الاستخلاص قبل القيام بالقبول الوقي للصفقة وهو ما نتج عنه تحمّل الشركة لما قدره 181,8 ألف أورو و 101,431 ألف دينار.

لذا يتأكّد أن تحرص الشركة على استخلاص جميع مستحقّاتها لدى صاحب هذه الصفقة.

- مداخيل الاستغلال وبيع بطاقات الاشتراك

لا تقوم الشركة بمقاربة المداخيل المستخرجة من المنظومة مع تلك المصحّح بها ممّا انجرّ عنه نقص في مداخيل معاليم المرور بلغ 5,639 م.د خلال الفترة 2011-2013 إلى جانب نقص في مداخيل شحن البطاقات ناتج عن عمليّات شحن ليس لها أثر بالمنظومة الإعلامية.

ويتعيّن للغرض إرساء مراقبة فعّالة لمداخيل الاستغلال وخاصة منها تلك المتأتية من معاليم المرور ومداخيل بيع بطاقات الاشتراك وذلك بمقاربة المداخيل المستخرجة من المنظومة بتلك المصحّح بها بما يمكن من تحديد الفوارق وتبريرها.

- المداخل المتأتية من استغلال فضاءات الخدمات والاستراحة

لا تحرص الشركة على مطالبة مستغلي المحطات التي تعمل بنظام أتاوات متغيرة بالوثائق المحاسبية للتثبت من صحة المبالغ التي يصرحون بها. ولوحظ ضعف معدّل معاليم استغلال هذه المحطات خلال الفترة 2011-2013 ما قدره 84 أ.د مقارنة بمعدّل معاليم استغلال المحطات المنضوية تحت نظام الأتاوات القارة والذي بلغ 243 أ.د خلال نفس الفترة. وقامت الشركة بتغيير صيغة أتاوات محطتي خدمات من أتاوة قارة إلى أتاوة متغيرة ممّا انجرّ عنه نقص في مداخلها بما قدره 913 أ.د.

ولا تقوم الشركة بتطبيق الخطايا المترتبة عن التأخير في سداد الأتاوات وهو ما نتج عنه حرمانها من مداخل تناهز 100 أ.د.

كما لم تحرص الشركة على متابعة تقدم أشغال إنجاز المحطات ممّا نتج عنه تأخير وصل إلى 12 شهرا مقارنة بالأجال التعاقدية ونقص في مداخل الشركة بحوالي 1,968 م.د.

ولمعالجة هذه الوضعية، يتعيّن على الشركة مزيد الحرص على تطبيق ومتابعة بنود عقود لزمات استغلال فضاءات الخدمات وذلك لتفادي النقص في المداخل خاصة بالنسبة إلى فضاءات الخدمات التي تعمل حسب نظام الأتاوات المتغيرة.

- الصيانة والسلامة بالطرق السيارّة

ترتبط أعمال الصيانة بظهور عيوب أو تشققات على الطبقة العلوية للمعبّد. ودأبت الشركة على تأجيل إنجاز مشاريع الصيانة إلى حين أن يصبح التدخل للصيانة ضروريا وعاجلا وهو ما انجرّ عنه عموما تدهور حالة الطرق السيارّة.

ولم تحرص الشركة على توفير كل مقومات السلامة لمستعملي الطرق السيارّة حيث سجّل تأخير في إصلاح الزلاّقات المتضررة من الحوادث تجاوز في بعض الأحيان شهرين. وتسبّب هذه الوضعية أحيانا في تسلّل مترجلين أو حيوانات إلى الطّريق السيارّة وقد نتج عن ذلك وقوع 296 حادث مرور خلال الفترة 2010-2013.

ولمعالجة هذه الوضعية، يتعيّن على الشركة إيلاء عملية صيانة الطرق السيارّة الأهمية اللازمة ممّا يسمح بالحفاظ على حالة الطرق وعلى سلامة مستعمليها بالإضافة إلى مزيد إحكام

التدخلات الوقائية لحماية حوزة الطريق السيارة وذلك بإصلاح وتعويض زلاقات الأمان مباشرة إثر تضررها.

- التصرف في الصفقات

تم تسجيل تأخير هام في تنفيذ صفقات بناء الطرقات السيارة التي هي في طور الإنجاز خلال الفترة 2009-2013 وصل إلى حدّ تجاوز الأجل التعاقدية ولم يتجاوز معدل تقدّم الأشغال 58 %. وترجع أهم أسباب هذا التّأخير إلى المشاكل العقارية وإلى النقائص المسجّلة على مستوى الدراسات الأولية إلى جانب عدم الوقوف في الإبتان على إخلال المقاولات بالالتزامات المناطة بعهدتها وعدم اتخاذ الإجراءات الردعية في شأنها.

ولا تحدّد الشركة حاجياتها بصفة دقيقة مما أجبرها على إبرام ملاحق لعدد 20 صفقة من مجموع 90 صفقة خلال الفترة 2009-2013 قصد تغيير الخصائص الفنية أو الترفيع في الأحجام الأصلية للصفقات.

ولم تحرص الشركة على ختم صفقاتها حيث تمّ إلى غاية شهر أكتوبر 2014 إحصاء 163 صفقة لم يتمّ ختمها رغم أنّ بعضها يعود إلى سنة 1999.

ولمعالجة هذه الوضعية، يتعيّن على الشركة التحكّم في آجال تنفيذ صفقات بناء الطرقات السيارة ومعالجة الصعوبات التي من شأنها الحيلولة دون احترام الآجال التعاقدية.

كما تدعى الشركة إلى ضبط الحاجيات بدقّة قبل الإعلان عن المنافسة والعمل على مزيد التحكّم في آجال إبرام الصفقات والحرص على الشّروع في تنفيذها في المواعيد المقرّرة وختم الصفقات في الآجال المعقولة.

- التصرف في الموارد البشرية

تولّت الشركة إدراج تنقيحات على اتّفاقيّة المؤسسة دون عرضها على سلطة الإشراف ودون احترام الإجراءات القانونيّة الجاري بها العمل في المجال. وتعلّقت هذه التنقيحات أساسا بمتابعة التكوين وهو ما اضطرّ الشركة إلى تسوية وضعيات الأعوان الذين تابعوا تكويننا دون مراعاة حاجياتها الفعلية.

وبخصوص المناظرات الداخلية، لم تتقيّد الشركة بشرط الخمس سنوات أقدميّة في الخطّة الأدنى مباشرة عند قيامها بانتدابات من بين أعوانها.

ويتمّ إنجاز الساعات الإضافية دون برمجة مسبقة ودون الحصول على موافقة الرئيس المباشر. كما تمّ إسناد ساعات إضافية بدون موجب لفائدة أعوان استخلاص كلّفت الشركة 123 أ.د.

وتقوم الشركة بصرف منحة الإيجار لفائدة 42 عوناً دون موجب ممّا حمّلها أعباء ماليّة بلغت حوالي 51 أ.د سنوياً.

كما تحمّلت الشركة خلال الفترة 2010-2014 ودون موجب أعباء تعلّقت بمصاريف علاج الأعوان بلغت 287 أ.د.

ويتعيّن في هذا الخصوص الالتزام باحترام النصوص القانونية والتّشريع الجاري بها العمل في مجال التصرف في الموارد البشريّة.



I- نظام الاستغلال

يتكوّن نظام الاستغلال من مجموعة المنظومات الإعلامية ومن التّجهيزات المركّزة في الممرّات وداخل غرف الاستخلاص التي تمكّن من تسيير مرور العربات بمختلف الأصناف واستخلاص معاليم المرور. ويتمّ تحويل كلّ المعطيات المتأتية من الممرّات إلى الحاسوب الموجود في غرفة الاستخلاص الذي يقوم بتحويلها إلى خادّم المحطّة بعد تسجيلها.

وتعتمد الشّركة في مجال الاستخلاص على منظومة شركة CS المركّزة بالطّريق السيّارة أ1 الشمالية "حمام الأنف-مساكن" والطّريق السيّارة أ3 "تونس-وادي الزّرقاء" ومنظومة شركة GEA المركّزة بالطّريق السيّارة أ4 "تونس-بنزرت" والطّريق السيّارة أ1 الجنوبية "مساكن-صفاقس".

وقد تمّ تركيز منظومة شركة CS في إطار الصّفقة عدد 2007-38⁽¹⁾ وتبيّن أنّها تضمّنت عديد النّقائص والعيوب على مستوى عديد التّجهيزات والمعدّات التي تمّ توفيرها والتي تمّ خلاصها دون قيام الشركة بالتّثبت من مدى مطابقتها لمقتضيات الصّفقة. وقد حالت الإخلالات المسجّلة دون استغلال الشركة لهذه التّجهيزات على الوجه الأكمل وهو ما أدّى إلى تحمّلها لخسائر ماليّة ناتجة عن تغييرها أو إصلاحها.

ففي خصوص تجهيزات قراءة التّذاكر، تضمّنت الصّفقة من بين مكوّناتها اقتناء قارئ تذاكر من نوع ML بسعر 60 ألف أورو للطّرق السيّارة أ3 وأ4 تمّ تركيزها من قبل شركة CS منذ شهر ماي 2009 وخلاصها من قبل شركة تونس الطّرق السيّارة دون التّفطن إلى أنّها تحمل عيوباً تحول دون استخدامها (أعطاب متكرّرة، صعوبات ميكانيكيّة لإرجاع الصّرف،...). وقد تسبّب ذلك في عدم إمكانيّة تشغيل ممّر الخروج الآلي⁽²⁾ (VSA) وقيام أعوان الاستخلاص بتحديد محطّات الدّخول يدويّاً.

وقد وافقت شركة تونس الطّرق السيّارة على تحمّل 50 % من كلفة تعويض التّجهيزات من نوع ML بتجهيزات جديدة من نوع CCS وتحملت بالتّالي مصاريف إضافيّة قدرها 128 ألف أورو. ويعتبر تحمّل الشّركة لهذا المبلغ الإضافي إهداراً للمال العامّ.

(1) إنشاء نظام الاستغلال بالطّريق السيّارة تونس- مجاز الباب وتركيز معدّات الاستغلال الجديدة بالطّريق السيّارة تونس- بنزرت وترميم نظام الاستغلال بالطّريق السيّارة تونس- مساكن وإنشاء التطابق بين مختلف منظومات الاستغلال.

(2) محضر جلسة العمل بين شركة تونس الطّرق السيّارة وشركة CS بتاريخ 27 ماي 2010.

كذلك، تمّ تكليف شركة CS في سنة 2008 بتركيز أجهزة تحديد الصنف⁽¹⁾ على الطرقات السيّارة أ1 وأ3 وأ4 بمبلغ جملي قدره 596 أد بالإضافة إلى تكليفها بتهيئة "جزر الاستخلاص" بالممرّات بمبلغ قدره 1,04 م.د في شهر ماي 2008 وهي أشغال بناء ضروريّة لتركيز أجهزة التّحديد المسبق لصنف العربات.

إلا أنّه لوحظ أنّ تركيز هذه التّجهيزات، وخاصّة منها جهاز التّحديد المسبق للصّنف، وتصنيفها وتحديد مواقعها لم يتمّ بصفة متقنة وملائمة ممّا انجرّ عنه ظهور إخلالات على مستوى التّحديد الآلي لصنف العربات من شأنها التأثير على دقّة مخرجات المنظومة. كما تبين أنّ معدّات ضبط الصّنف شديدة التّأثر بالمعطيات المناخية (أمطار أو حرارة) وهو ما نتج عنه تعدّد الأخطاء المسجّلة على مستوى تحديد صنف العربات من قبل المنظومة على مستوى الممرّات الآليّة. وقد اضطرّ ذلك الشّركة إلى تعيين عون يتولّى الإدراج اليدوي لصنف العربات بهذه الممرّات.

وإزاء عدم وظيفيّة تجهيزات التّحديد المسبق للصّنف، قرّرت الشّركة الاستغناء عنها ممّا حمّلها خسارة ماليّة ناهزت 1,636 م.د تتعلّق بكلفة اقتناء تجهيزات تحديد الصّنف وتهيئة جزر الاستخلاص. ويمكن لهذه الأفعال أن تشكّل أخطاء تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المذكور أعلاه.

وتجدر الإشارة في هذا الصّدّد إلى أنّه، وباستثناء الحاجز البصري، فإنّ أثمان مختلف مكوّنات جهاز تحديد الصّنف الذي قدّمته شركة CS ضمن عرضها تعتبر شديدة الانخفاض مقارنة بالأثمان المحدّدة ضمن الملف المرجعي.

وتبيّن من ناحية أخرى، أنّ تركيب أسلاك حواسيب الممرّات والأسلاك الموجودة في جزيرة الاستخلاص قد تمّ بطريقة غير متقنة ومخالفة لكّراس شروط الصّفقة وهو ما يتسبّب في ارتفاع درجة حرارة حواسيب الممرّات وفي توقّف فجئي لعمل الممرّ بصفة متكرّرة خاصّة خلال فصل الصّيف ممّا ينجّر عنه اكتظاظ في الممرّات علاوة على خطر فقدان البيانات عند إعادة تشغيل الحواسيب.

ولوحظ على مستوى حاجز مرناق، أنّ أغلب شاشات عرض المبلغ المطلوب من مستعملي الطريق معطّبة وهو ما يفتح المجال لبعض القبّاض لطلب تعريفه أرفع من تلك المستوجبة من الحرفاء الذين يجهلون معالم المرور المستوجبة وخاصّة منهم الحرفاء الأجانب.

(1) يتركّب جهاز تحديد الصّنف من حاجز بصري وجهاز استشعار مغازل العربة وجهاز استشعار آلي للحضور ومكّرر الصّنف وتجهيز تحديد مسبق للصّنف

وتبيّن كذلك أنّ تجهيزات تجديد الهواء الموجودة في غرف الاستخلاص في حاجز مرناق ليست في حالة استعمال نظرا لأنّ شركة CS قامت بفصلها عن أنبوب الهواء النقي عند تركيز معدّات الاستخلاص في سنة 2008 ولم تقم بإعادة ربطها. وإزاء هذه الوضعيّة طالبت النّقابة بتمكين القبّاض من منحة تعويض عن الهواء الملوث داخل غرفة الاستخلاص.

وعلاوة على هذه الإخلالات، لم توفّر شركة CS كافّة التّجهيزات والمكوّنات موضوع الصّفقة إلى نهاية سنة 2014 بالرّغم من انتهاء المدّة التّعاقديّة للصّفقة منذ 9 أفريل 2008. ونتيجة لذلك، لم تقم شركة تونس الطّرقات السيّارة بالقبول الوقي لهذه الصّفقة.

وعوضا أن تسعى الشركة إلى إلزام شركة CS برفع هذه الإخلالات، قامت في شهر أكتوبر 2010 بإبرام عقد معها يتعلّق بصيانة تجهيزات ومعدّات الاستخلاص موضوع نفس الصّفقة مع نفس الشركة وذلك بالرّغم من أنّ الفصل 17 من كراس الشروط الإداريّة الخاصّة ينصّ على أنّ أعمال الصّيّانة تكون على كاهل صاحب الصّفقة طيلة مدّة الضمان المحدّدة بثمانية عشر شهرا اللاحقة لتاريخ انتهاء القبول الوقي بدون تحفّظات مع العلم أنّه لم يتمّ عرض هذا العقد على رأي اللجنة العليا للصّفقات.

وتحمّلت الشركة بموجب هذا العقد خلال الفترة من غرّة جوان 2011 إلى غاية ديسمبر 2012 مبلغا قدره 181,8 ألف أورو و101,431 ألف دينار. ويمكن أن يشكّل التصرّف على النحو خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985.

وتقدّمت الشّركة بتاريخ 12 ماي 2012، بدعوى قضائيّة ضدّ شركة CS لمطالبتها بتعويض عن الخسائر التي لحقت بها نتيجة عدم احترامها لالتزاماتها التعاقدية. وتتمثّل الخسائر التي حدّتها الشّركة أساسا في تدني نشاطها جزاء تراجع نسبة المرور بالطريق السيّارة 1 بنسبة 25 % خلال الفترة ما بين شهري جوان 2008 وديسمبر 2009 والتأخير في انطلاق استغلال الطريق السيّارة 3 بثمانية أشهر. وقدّرت الشركة حجم هذه الخسائر بما قيمته 9,746 مليون دينار.

ولم تطالب الشّركة ضمن هذه الدّعوى بالتعويض عن الإخلالات الوظيفية التي تمت معاينتها عند تشغيل التجهيزات والمعدّات التي تمّ تركيزها في إطار الصّفقة والتي نتجت عنها خسائر بلغت 1,636 م.د و128100 أورو. كما لم تطالب بخطايا التأخير التي نصّ عليها الفصل 24 من عقد الصّفقة والتي تبلغ حوالي 2 أ.د عن كل يوم تأخير في الإنجاز وفي حدود 5 % من المبلغ الجملي للصّفقة.

وتبيّن من ناحية أخرى، أنّ منظومة بيع الاشتراكات التي تمّ توفيرها من قبل شركة CS لا تسمح بقراءة البطاقات التي تفوق سعتها 256 KO بالرغم من أنّ شركة ASK المصنعة للبطاقات قد أبلغت جميع حرفائها في جويلية 2008، بما فهم شركة CS، بأنّها توقّفت عن إنتاج هذا الصّنف من البطاقات واستبدلتها ببطاقات أخرى من صنف 512 KO.

ونتج عن هذه الوضعيّة عدم إمكانية قراءة بطاقات الاشتراك التي وفّرتها شركة GEA ضمن الصّفقة المبرمة في أكتوبر 2009 والمتعلّقة بمشروع توفير وتركيز وتشغيل أنظمة الاستخلاص بالطريق السيارة مساكن-صفاقس والبالغ عددها 50.000 بطاقة اشتراك ذات سعة 512 KO. ولئن طلبت شركة تونس الطّرقات السيارة من شركة CS معالجة هذا الإشكال بإلغاء الحجب المسلّط على هذه البطاقات فإنّ شركة CS رفضت التدخّل لإنجاز التعديلات المطلوبة التي ستمكّن من قراءة البطاقات التي وفّرتها شركة GEA.

وأدّت هذه الوضعيّة إلى نفاذ مخزون بطاقات الاشتراك منذ شهر سبتمبر 2014 وعدم قدرة الشركة على استغلال مخزون البطاقات الأخرى التي وفّرتها شركة GEA. ومنذ ذلك التاريخ تقتصر الشركة وإلى موفّي سنة 2014 على إعادة شحن البطاقات القديمة.

II- مداخل الاستغلال

تتكوّن مداخل الاستغلال من تلك المتأتية من استخلاص معاليم المرور ومن معاليم بيع البطاقات الذكيّة ومن استغلال محطات الخدمات.

أ- المداخل المتأتية من استخلاص معاليم المرور

يتولّى رئيس المحطة تدوين المحاصيل اليومية المصحّح بها من قبل القبض بسجلّ الخزينة. ويتمّ هذا التدوين على أساس ما يصحّح به القبض. وتقتصر الشركة على مقارنة المداخل المصحّح بها من قبل القبض مع سجلّ الخزينة⁽¹⁾ أي مقارنة معطيات متأتية من نفس المصدر وهو ما يحول دون التأكد من صحّة المداخل المتأتية فعلا من استخلاص معاليم المرور. وبمقارنة المعطيات المسجلة بالمنظومة مع المداخل المصحّح بها من قبل القبض، وقف الفريق الرّقابي على فوارق بين هذه المعطيات بلغت 5,639 م.د خلال الفترة 2011-2013. ويمكن أن تخفي هذه الفوارق تجاوزات من قبل القبض ممّا يستدعي تحليل الفوارق المسجلة والوقوف على أسبابها.

(1) يتم التدوين بسجل الخزينة المحصول اليومي للقبض من قبل رئيس المحطة.

وسجّل فقدان المعطيات المتعلقة بالمدخيل المسجّلة بالمنظومة لشهر ماي 2012 لحاجز منزل جميل إلى جانب فقدان المعلومات الخاصة بمحطة مرناق للفترة فيفري-ماي 2012. ولم يتمكن الفريق الرقابي من مقارنة المدخول النظري مع المدخول المصرّح به بالنسبة لهذه الفترات والوقوف على الفوارق المسجّلة.

وزيادة على ذلك، بقي استعمال كاميرات المراقبة الخارجية كآلية للمراقبة بمختلف الحواجز والمحطّات محدودا بسبب تعطيها أو لعدم وضوح وضبابية الصور التي تصدرها ممّا يجعل من الصعب التعرّف من خلالها على نوع العربة. وأنّ هذه الكاميرات غير موجّهة أحيانا إلى الممرّات وبالتالي فهي لا تلتقط صور العربات وحركة المرور ممّا يحول دون إمكانية تفتّح مركز المراقبة لعمليات التناظر في الصنّف⁽¹⁾ وحالات التسخير⁽²⁾ غير القانونية ويحول دون إحكام المراقبة الحينية لمرور العربات.

ب- مداخيل مبيعات بطاقات الاشتراك

تمثّل مبيعات بطاقات الاشتراك حوالي 16 % من مداخيل الشركة خلال الفترة المتراوحة بين 2009 و 2013 وهي متأتية من 7 نقاط بيع موزّعة بين المقرّ الاجتماعي ومختلف محطات الاستخلاص.

ولوحظ من خلال فحص إجراءات بيع هذه البطاقات أنّ الشركة لا تقوم بمراقبة هذه العمليات إذ تقتصر على تسجيل المداخيل المصرّح بها من قبل نقاط البيع بعد مقارنتها مع سجلّات الخزينة ولا تقوم بمقاربة ذلك مع المدخول النظري المستخرج من المنظومة الإعلامية المتعلقة ببيع البطاقات. وتبيّن بالرجوع إلى قائمة المدخول النظري المستخرجة من المنظومة أنّ الفضاء المخصص لتدوين رقم المعاملات بالمنظومة لا يتّسع لأكثر من 9 أرقام، وبالتالي فهو لا يستوعب أرقام معاملات بالمليار. وتحول هذه الوضعية دون مقارنة المداخيل النظرية بالمداخيل المصرّح بها والوقوف على الفوارق المسجّلة وتبريرها. وبينت الأعمال الرقابية على عينة من بطاقات الاشتراك أنّه تمّ شحن 23 بطاقة في سنة 2012 بقيمة 10,143 أ.د و 18 بطاقة في سنة 2013 بقيمة 5,317 أ.د و 15 بطاقة في سنة 2014 بقيمة 2,380 أ.د دون أن تقابلها مداخيل لفائدة الشركة. ويمكن أن تندرج هذه العمليات ضمن الأفعال التي تطالها أحكام الفصل 96 من المجلّة الجزائية.

ومن ناحية أخرى، تبيّن أنّ شركة CS امتنعت عن مدّ شركة GEA بقواعد تبادل الملفّات وبالمعلومات المتعلقة بالاشتراكات المستعملة على الطرقات السيّارة 1 الشّمالية وأ3 وأ4 وهو ما أدّى إلى

(1) يتمثّل التناظر في الصنّف في الاختلاف بين ما سجله القابض كصنف العربة الموجودة في الممرّ وبين ما تبيّنه النّظام بجهاز تحديد الصنّف.

(2) يتمثّل التسخير في الإعفاء من دفع معلوم المرور بالنسبة إلى عربات القوة العامّة والحماية المدنيّة وسيّارات الإسعاف.

عدم إمكانية تبادل المعطيات الخاصة ببطاقات الاشتراك بين المنظومتين ونتج عن هذه الوضعية قبول منظومة الاستغلال لبطاقات نفذ رصيدها أو انتهى أجل صلوحيّتها في إحدى المنظومتين من قبل منظومة الاستخلاص الأخرى وتمكين صاحبها من المرور مجاناً بمحطات الاستخلاص.

وفي صورة تشكي أحد الحرفاء لعدم قراءة بطاقته بالممر الآلي أو لحصول نقص غير مبرر في رصيد بطاقته أو ضياعها، تتولى المصلحة التجارية بالشركة إرسال البطاقة المعنية إلى مصلحة الاستخلاص التي تتولّى رصد استعمالات البطاقة على منظومتي CS و GEA كلّ على حده ثمّ تقوم بإعادة احتساب رصيد البطاقة. ويبقى هذا الرصيد في كل الحالات غير موثوق به نظراً لأنّ مصلحة الاستخلاص تقتصر على الأخذ بعين الاعتبار لآخر عمليات الشحن المجرة على البطاقة. وبينت عمليات احتساب رصيد البطاقات، وجود أرصدة سلبية لبعضها وصلت أحياناً إلى 468 ديناراً.

وفي صورة اعتراض الحريف على رصيد بطاقته تقوم مصلحة الاستخلاص بتعويضه على أساس المبلغ المصرّح به من طرفه.

وفي كلّ الحالات فإنّ الطّريقة المعتمدة في التعويض لا تحافظ على مصلحة الشركة.

وتبيّن أيضاً من خلال فحص كافة البطاقات التي جرى تعويضها خلال الفترة 2010-2013 والبالغ عددها 646 بطاقة أنّ 250 بطاقة منها تفتقر إلى البيانات اللازمة (سبب التعويض والرصيد قبل التعويض وبعده). كما تمّ الوقوف على فوارق بين الرصيد الذي تمّ على أساسه احتساب التعويض والرصيد المستخرج من المنظومة بلغ حجمها ما يناهز 41,51 أ.د.

ج- المداخل المتأتية من استغلال فضاءات الخدمات والاستراحة

قامت الشركة بإبرام 12 عقد لزمة بغرض إسناد استغلال فضاءات خدمات طبقاً للقانون عدد 17 لسنة 1986 المؤرّخ في 7 مارس 1986 والمتعلق بتحويل التشريع المتعلق بالأماكن العامة للدولة واتفاقيات لزمة بناء واستغلال وصيانة الطريق السيارة بين الشركة والدولة وبالاكتفاء على كراس شروط نموذجي مصادق عليه من قبل سلطة الإشراف منذ سنة 1995. وتمّ إبرام 5 من هذه العقود وفق نظام الأتاوات المتغيرة أي التي يعتمد في تحديد معلوم الاستغلال بها على رقم المعاملات للمبيعات من مواد الوقود والزيوت وكذلك على رقم المعاملات المسجل في المغازة والمطعم والمقهى بالمحطة. أمّا بقية العقود (7) فقد تمّ إبرامها بنظام الأتاوات القارة التي تعتمد في تحديد معلوم الاستغلال على مبلغ

جزافي يتم الاتفاق عليه بين الطرفين ابتداءً من السنة الأولى من الاستغلال مع توظيف زيادة سنوية قارة.

وخلافاً للفصل 5 من عقد اللزمة الذي يخوّل لشركة تونس الطرقات السيارة مطالبة مستغلي المحطات التي تعمل بنظام الأتاوات المتغيرة بالوثائق المحاسبية للثبوت من صحة التصاريح، تبين أنّ الشركة تكتفي بالمعطيات التي يمدّها بها مستغلو المحطات في شكل جداول "إكسال". ومن شأن التصرف على هذا النحو أن لا يمكن الشركة من التأكد من صحّة ومصداقية هذه المعطيات.

وتبين في هذا المجال، أنّ الشركة اعتمدت المداخل التي صرحت بها محطة خدمات بالنقطة الكيلومترية 72 بالطريق السيارة 11 التي سجّلت في سنة 2013 تراجعاً في مداخيلها مقارنة بسنة 2012 والتي مرّت من 2,7 م.د إلى 2,4 م.د رغم أشغال التوسعة المنجزة بالمحطة وتركيز فضاء للأكل جلوساً في سنة 2013.

ولوحظ ضعف معدل معاليم استغلال المحطات التي تعمل حسب نظام الأتاوات المتغيرة والذي بلغ خلال الفترة 2011-2013 ما قدره 84 أ.د مقارنة بمعدّل معاليم استغلال المحطات المنضوية تحت نظام الأتاوات القارة والذي بلغ 243 أ.د خلال نفس الفترة.

وخلافاً للفصل 5 من عقد اللزمة، لا تحرص الشركة على مراجعة الأتاوات المرتبطة بمبيعات البنزين عند كلّ تغيير في معدل هامش الربح وتقتصر على اشتراط مراجعة الأتاوات عند قيام أصحاب المحطات بتقديم طلبات إليها لإعادة تهيئة هذه المحطات.

كما تبين من خلال الزيارة الميدانية التي قام بها الفريق الرقابي في أكتوبر 2014 للطريق السيارة 11، أنّه وخلافاً للفصل 12 من عقد اللزمة قام مستغلو محطة الخدمات بالنقطة الكيلومترية 28 بإدخال تحويلات على المحطة دون ترخيص مسبق من قبل الشركة.

كما رخصت الشركة في جوان 2012 لمستغلي محطة الخدمات بالنقطة الكيلومترية 72 للقيام بنشاط يتمثّل في تقديم "أكالات سريعة جلوساً" وذلك خلافاً لكراس شروط عقد اللزمة الذي يستوجب لمثل هذا النشاط الإعلان عن طلب عروض جديد.

من ناحية أخرى، قامت الشركة في سنة 2006 بالإعلان عن طلب عروض لاستغلال محطتي الخدمات بالنقطة الكيلومترية 29 من الطريق السيارة 3. وتمّ التعاقد مع شركة عجيل بأتاوة قارة قدرها 122 أ.د لكلّ محطة. وتوصّلت الشركة بتاريخ 8 نوفمبر 2007 بمراسلة من رئاسة الجمهورية

تأمرها باعتماد صيغة الأتاوة المتغيرة. وانجرّ عن هذه الوضعية تراجع مبلغ الأتاوات وتسجيل نقص في مداخل الشركة قدره 913 أ.د خلال الفترة 2010-2013. ويمكن أن تشكّل هذه الأفعال خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985.

وعلى صعيد آخر، ولئن نصّ الفصل 4.5 من عقد اللّزمة على تطبيق خطايا عند التأخير في سداد الأتاوات الذي يتجاوز 30 يوما من تاريخ إصدار الفواتير، فإنّ الشركة لم تحرص على تطبيق هذه الخطايا رغم التأخير المسجل في سداد الأتاوات لبعض المحطات والذي تراوح بين 3 و7 أشهر. وقد نتج عن ذلك حرمان الشركة من مداخل بلغت حوالي 100 أ.د خلال الفترة 2011-2014.

كما تبين أنّ فوترة معالم الاستغلال تتمّ في بعض الحالات بتأخير حيث لم يتم فوترة مبلغ 237,180 أ.د بعنوان الفترة 2011-2012 بالنسبة لمحطة عجيل البرجين بالنقطة الكيلومترية 156 إلّا في 21 جانفي 2013 أي بتأخير فاق 12 شهرا. وبخصوص نفس المحطة لم تقم الشركة كذلك إلى غاية شهر ديسمبر 2014 بفوترة مبلغ 221,602 أ.د بعنوان الفترة من 27 جانفي 2012 إلى 27 جانفي 2013 وبفوترة معالم الاستغلال والمتعلّقة بالفترة 27 جانفي 2014 إلى 30 جوان 2014 بمبلغ قدره 92,334 أ.د إلّا في شهر ماي 2015 أي بتأخير فاق 16 شهرا.

ومن جهة أخرى، لا تحرص الشركة على متابعة تقدم أشغال إنجاز المحطات للوقوف على مدى الالتزام بمدة الأشغال المنصوص عليها بعقد اللّزمة. وأدّت هذه الوضعية أحيانا إلى تسجيل تأخير يصل إلى 12 شهرا مقارنة بالأجال التعاقدية نتج عنه نقص في مداخل الشركة بحوالي 1,968 م.د. كما أثر هذا التّأخير على تطبيق الزيادة السنوية على معلوم الاستغلال المتفق عليه في عقد اللّزمة.

وتبيّن كذلك من خلال دراسة ملفّ إسناد فضاءات الخدمات بالنقطة الكيلومترية 22 بالطريق السيارة 4 تونس-بنزرت أنّ الشركة لم تطالب صاحب المحطة بخلاص تكاليف رفع الأتربة وإيصال الماء الصالح للشرب والتيار الكهربائي والهاتف العمومي إلى المحطة المنجزة في سنة 2003 والتي بلغت 161,390 أ.د وخطايا التأخير التي بلغت 157,375 أ.د إلّا في أكتوبر 2014 إثر تدخّل فريق الرقابة.

III- الصيانة والسّلامة بالطّرقات السيّارة

أ- صيانة الطّرقات السيّارة

ترتبط عمليّات صيانة الطّريق السيّارة بظهور عيوب أو تشقّقات على الطبقة العلوية للمعبّد، وعند ذلك تتولّى الشركة إدراج صيانة الأجزاء المتضررة ضمن صفقات تقوية الطريق السيارة أو تقتصر على عمليات صيانة جزئية تقوم بها الأقاليم المعنية للشركة.

وينصّ الفصل 10 من اتفاقيات لزمة بناء واستغلال وصيانة الطريق السيارة على ضرورة استشارة مؤسسة مختصة في مجال المراقبة الفنية مصادق عليها من طرف الوزارة المكلفة بالتجهيز (مركز الدراسات الفنية والتجارب في ميدان البناء أو مؤسسة مماثلة) قصد القيام بمهمة مراقبة سداسيّة لحالة أساس الملك المستلزم وتوابعه مع التأكيد على حالة سطح الطريق السيارة والمنشآت المتصلة بها وبتبليغ نسخة من تقرير المراقبة إلى الوزارة المكلفة بالتجهيز مباشرة خلال الشهر الذي يلي تلك المهمة"، إلا أنّه تبين أنّ الشركة لم تلتزم بهذا الفصل حيث لم تتخذ أي إجراءات للقيام بالمراقبة الفنية للطرق السيارة ولم تبرم إلى حدود سنة 2012 أي صفقة لاختيار مكتب دراسات للقيام بالإشراف الفني الدوري على الطريق السيارة.

وفي سنة 2012، تمّ تكليف مكتب دراسات بالقيام بالمراقبة الفنية للمنشآت بالطريق السيارة "1أ" و"4أ" و"3أ" بمبلغ قدره 153 أ.د غير أنّه وإلى نهاية شهر أكتوبر 2014 لم يقدم هذا المكتب تقريره النهائي نظرا لعدم توصّله من الشركة بمثال التطابق الخاص بالطريق السيارة 1أ وبآلة قيس حمولة الطريق السيارة الموجودة بمركز الدراسات الفنية والتجارب في ميدان البناء والمعطّبة منذ 4 سنوات.

واقصر مكتب الدّراسات على القيام بمعاينات بالعين المجردة لإعداد تقرير بتاريخ 22 ماي 2012 أشار فيه إلى تدهور حالة الطريق السيارة 1أ من النقطة الكيلومترية 101 إلى النقطة الكيلومترية 138 وإلى وجود عدّة تشقّقات بها تصل إلى حدّ التحدّد وتمتدّ إلى الطبقة القاعدية من الحصى الاسفلتيّة⁽¹⁾ وتضمّن هذا التقرير أنّ هذه الوضعية ترجع إلى تقادم الطبقة العلوية للمعبد وإلى عدم قيام الشركة بتجديدها حيث لم يشهد هذا الجزء من الطريق السيارة خلال كامل فترة استغلاله (عشرون سنة) سوى أشغال صيانة جزئية وعمليات ترقيع للأجزاء المتضرّرة. ونبّه التقرير إلى الحالة الخطرة التي عليها هذا الجزء من الطريق السيارة 1أ والتي من شأنها تهديد سلامة مستعملها وتستدعي التدخل العاجل لإصلاحها.

وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ إدراج عملية صيانة هذا الجزء من الطريق السيارة ضمن صفقة تقوية الطريق السيارة 1أ من النقطة الكيلومترية 102 إلى النقطة الكيلومترية 139 بتاريخ 13 نوفمبر 2012 ومازال هذا المشروع في طور الإنجاز.

كما وقف مكتب الدّراسات على عدّة نقائص فنيّة أخرى على مستوى الطريق السيّارة 4أ، من بينها ظهور تشقّقات متعدّدة بالمعبد إلى جانب عدّة حفر على أطراف الطريق وإتلافات طويلة بين

⁽¹⁾ Grave Bitume

المعبّد ومنطقة الوقوف الاضطراري إضافة إلى تكسّر فواصل عدّة جسور. وإلى غاية انتهاء المهمة الرقابية لم تتم معالجة هذه النقائص.

وعلى صعيد آخر، تبين من خلال النظر في ميزانيات الشركة للفترة 2009 – 2013 أنّه يتمّ تأجيل إنجاز مشاريع الصيانة إلى حين أن يصبح التدخل للصيانة ضروريا وعاجلا ويذكر من ذلك، إدراج مشروع تدعيم وتهذيب بعض أجزاء الطريق السيارة 11 التي تضررت (من النقطة الكيلومترية 90 إلى النقطة الكيلومترية 140) بإقليم هرقله ضمن ميزانية الاستثمار لسنة 2008 بكلفة تقديرية بلغت 4 م.د. ولم يتم الشروع في تنفيذ هذا المشروع إلّا في سنة 2012 أي بعد 4 سنوات وقد نتج عن هذا التأخير ارتفاع تكلفته إلى 27 م.د.

كما تبين أنّ مصلحة الصيانة لا تمسك سجلا مختلف تدخلات الصيانة على كامل شبكة الطرقات السيارة إضافة إلى تشتت الوثائق التي بحوزتها وفقدان عديد الوثائق المتعلقة بمشاريع صيانة الطرقات السيارة. كما لا تقوم أقاليم الشركة بتوثيق عمليات الصيانة المنجزة وبإعداد تقارير في شأنها تبين طبيعة التدخل (تشقّق أو حفر أو ارتخاء) ومكانه وكلفته ومدة إنجازه. ومن شأن هذه الوضعية أن لا تمكّن الشركة من متابعة وضعية الطرقات السيارة ومن برمجة تدخلات الصيانة في الإبتان.

ب- السلامة بالطرقات السيارة

تلتزم شركة تونس الطرقات السيارة بمقتضى اتفاقيات اللّزمة المبرمة مع الحكومة التونسية بتوفير كل مقوّمات السّلامة وضمان الرّاحة لمستعملي الطريق السيارة.

وتنصّ لزمة بناء واستغلال وصيانة الطريق السيارة على ضرورة تركيز زلّقات الأمان حول الحاشية الترابية للطريق السيارة. إلّا أنّه تبين تواتر حصول أضرار لهذه الزلّقات نتيجة حوادث المرور إضافة إلى تسجيل تأخير على مستوى تعويضها أو إصلاحها. وقد تبين أنّ الشركة لا تقوم في بعض الحالات بإصلاح الزلّقات بالرّغم من مرور أكثر من شهرين على وقوع الحادث. وتتسبّب هذه الوضعية في تسلّل مترجّلين أو حيوانات إلى الطريق السيارة وبالتالي في وقوع حوادث حيث سجّل خلال الفترة 2010-2013 وقوع 251 حادثا جرّاء تواجد بعض الحيوانات على المعبّد ووقوع 45 حادثا نتيجة تسلّل مترجّلين إلى الطريق السيارة من خلال الفتحات الموجودة بزلّقات الأمان وبالأسيجة وهو ما نتج عنه خسائر جسيمة ومادية لمستعملي الطريق. كما سجّلت مصلحة الصيانة خلال نفس الفترة 10269 تدخلًا لرفع جثث حيوانات من المعبّد.

وتبيّن من ناحية أخرى، على مستوى الطريق السيارة 1 تونس- مساكن النقطة الكيلومترية 18 وجود بعض المنعرجات الحادة أو المرتفعة إضافة إلى انعدام الحاشية الترابية الوسطى بها بحيث يقترب فيها المعبّدان ممّا يسبّب إبهارا لمستعملي الطريق في الاتجاهين خاصة في غياب للنباتات والغراسات أو لحواجز مرتفعة والتي من شأنها أن تقلّص من الإبهار.

VI- التصرّف في الصّفقات

بيّنت الأعمال الرقابية المتعلقة بتصرف الشركة في صفقاتها ملاحظات تتعلّق بصفقات بناء الطرقات السيارة وأخرى مشتركة تتعلّق بمدى احترام الشركة للنصوص المنظمة للصفقات العمومية.

أ- صفقات إنجاز الطرقات السيارة

تنجز شركة تونس الطرقات السيارة في سنة 2014 مشاريع بناء الطريق السيارة صفاقس- قابس والطريق السيارة وادي الزرقاء-بوسالم والطريق السيارة مدين-رأس الجدير وتبلغ كلفتها الجمالية 1.343 م.د.

وتبيّن من خلال فحص هذه الصفقات تسجيل تأخير هامّ في الإنجاز إذ بالرغم من انقضاء الآجال التعاقدية لكافة أقساط صفقة إنجاز الطريق السيارة صفاقس-قابس منذ مارس وأفريل 2013، فإنّ معدل تقدّم الأشغال إلى غاية شهر أوت 2014 لم يتجاوز 58 %. وبنفس التاريخ لم يتجاوز معدل تقدّم الأشغال للأقساط الخمسة لمشروع إنجاز الطريق السيارة مدين-رأس جدير 6 % بالرغم من انقضاء 34 % من المدة التعاقدية.

كما يشهد مشروع إنجاز الطريق السيارة 3 وادي الزرقاء- بوسالم اضطرابا في نسق تنفيذه حيث لم يتجاوز معدّل تقدّم الأشغال للأقساط الثلاثة، بعد انقضاء 67 % من المدة التعاقدية، نسبة 48 % إلى غاية شهر أوت 2014.

وتتعلّق الأسباب التي حالت دون احترام الآجال التعاقدية أساسا بتحرير حوزة الطريق السيارة وتحويل مسار الشبكات العمومية وإخلال بعض المقاولات بالالتزامات المناطة بعهدتها.

ففي خصوص الإشكالات العقارية، تبين أنّ الشركة تتولّى الإعلان عن طلب العروض قبل تسوية المسائل العقارية بالرغم من أنّ الأجل التعاقدية يتمّ تحديدها بكراس الشروط على أساس أنّ حوزة المشروع محرّرة منذ اليوم الأول من انطلاق الأشغال. ويذكر في هذا الخصوص أنّه تمّ الانطلاق في إنجاز أشغال الطريق السيارة 31 وادي الزرقاء-بوسالم في جوان 2012 قبل الانتهاء من استصدار أوامر انتزاع الأراضي المتعلقة بهذا المشروع الذي لم يتمّ إلّا في شهر نوفمبر 2012. وبالإضافة إلى ذلك، وبالرغم من استصدار أمر انتزاع الأراضي الموجودة بحوزة مشروع إنجاز الطريق السيارة صفاقس-قابس منذ 26 جويلية 2010، فإنّ الشركة لم تستكمل إجراءات تحرير حوزة المشروع إلى غاية شهر أوت 2014 من ذلك أنّ الشركة لم تتوصّل إلى التحوّل بما عدده 77 قطعة من الأرض رغم أنّ الأشغال انطلقت منذ مارس 2010. وفي خصوص أشغال بناء الطريق السيارة 11 مدين-رأس جدير التي انطلقت أشغالها في جويلية 2013، لم تتمكّن الشركة إلى موفّى شهر أوت 2014 من تحرير سوى 9,720 كيلومترا من مجموع 120 كيلومترا وذلك بسبب عدم تمكين بعض المالكين من مستحقّاتهم الماليّة قبل الشروع في الإنجاز.

ومن جهة أخرى، يترتّب عن تحويل مسار الشبكات العمومية اضطراب على مستوى تنفيذ مشاريع إنجاز الطرقات السيارة إذ غالبا ما يتمّ تعليق آجال التنفيذ لحين استكمال عمليات تحويل الشبكات. ويترتّب عن ذلك تحمّل تكاليف إضافية تثقل كاهل شركة تونس الطرقات السيّارة وصاحب الصّفقة نتيجة توقّف الأشغال.

ويذكر في هذا الصدد، الاتفاقية الثنائية بين الوزارة المكلفة بالتجهيز والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه بتاريخ 23 أفريل 2011 لتحويل شبكات توزيع المياه التي تعترض مسار الطريق السيارة وادي الزرقاء-بوسالم بمبلغ قدره 6,76 م.د والتي حدّدت أجل 24 شهرا لإنجاز الأشغال. إلّا أنّه تبين أنّ الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه كلّفت شركة مناولة للقيام بأشغال تحويل شبكة المياه المذكورة في أجل 48 شهرا وذلك خلافا للأجل المحدّد بالاتفاقية سالفه الذكر.

أمّا في خصوص إخلال المقاولات بالالتزامات المناطة بعهدتها فقد تبين عدم مطابقة الموارد البشرية والمعدات المستعملة في الحضيرة بتلك الواردة في عروض المقاولات المكلفة بإنجاز تلك المشاريع ويذكر في هذا الشأن القسط الأول من مشروع إنجاز الطريق السيارة صفاقس-قابس الذي تمّ تسجيل نقص بخصوص الخبراء الطبوغراف في شهر نوفمبر 2011 بنسبة 60 % وكذلك القسط الأول من مشروع إنجاز الطريق السيارة وادي الزرقاء-بوسالم الذي تجاوز النقص بشأنه في شاحنات التفريغ⁽¹⁾ 33 % في شهر ماي 2014. ولم تتخذ الشركة أي إجراءات ردعية في شأن المقاولات المخلّة بالتزاماتها حيث لم تسع إلى تطبيق الغرامات المنصوص عليها بكراسات الشروط.

(1) camions à benne

ومن ناحية أخرى، تبين من خلال فحص عينّة من دفاتر الحضيرة الخاصة بمشاريع إنجاز الطرقات السيارة صفاقس-قابس ومدنين-رأس جدير ووادي الزرقاء-بوسالم أنّه خلافاً لكراس الشروط الإدارية الخاصة لم يتمّ إيلاء هذه التنصيصات العناية اللازمة حيث أنّ عديد الدفاتر تفتقر إلى البيانات المتعلقة بقائمة المعدات والعمّال بالحضيرة وإلى إمضاء المقاول.

ولا تمكّن هذه الوضعية من ضمان حقوق كلّ من الشّركة والمقاولّة ومن تحديد مسؤوليّة كلّ منهما خاصة في صورة حدوث نزاع بينهما. ويذكر في هذا الصّدد أنّ الشركة واجهت صعوبات لإعداد ملف التعويضات لشركات المقاولّة المكلفة بإنجاز الطريق السيارة صفاقس-قابس حيث لم تتمكن من تقدير حجم الأضرار الحاصلة للمقاولين المكلفين بإنجاز هذا المشروع في سنتي 2011 و2012 وذلك على إثر الاضطرابات الاجتماعيّة والاقتصاديّة التي شهدتها البلاد منذ شهر جانفي 2011. ويرجع ذلك إلى افتقار دفاتر الحضيرة الخاصة بهذا المشروع للعديد من البيانات المتعلقة خاصّة بالتسجيل اليومي للمعدات والوسائل البشرية الموضوعة على ذمّة الأشغال أو بالأحداث التي وقعت بالحضيرة.

وتسببت هذه الوضعية في اللّجوء إلى احتساب التعويض بصفة جزافية بنسبة 40 % من رقم معاملات شركات المقاولات لسنة 2011 كتعويض بعنوان سنة 2011 وبنسبة 50 % من رقم معاملات لسنة 2012 كتعويض بعنوان سنة 2012. وعلى هذا الأساس بلغت قيمة التعويضات 62 م.د. ولا تعكس هذه الطريقة في الاحتساب الأضرار الفعلية اللاحقة بالمقاولات وليس من شأنها المحافظة على حقوق الشركة.

ب- ملاحظات مشتركة

تبين من خلال فحص الصفقات التي أبرمتها الشركة خلال الفترة 2009-2013 والبالغ عددها 90 صفقة عدم تقيّد الشركة بالإجراءات الواردة بالنصوص المنظمة للصفقات العمومية.

ففي خصوص تحديد الحاجيات، وخلافاً لمنشور الوزير الأول عدد 28 بتاريخ 20 جوان 2007 المتعلّق بالصفقات العموميّة الذي ينصّ على ضرورة أن يقوم المشتري العمومي بتحديد الحاجيات المراد تسديدها بكلّ دقّة قبل الشّروع في إجراءات المنافسة، تبين أنّ الشركة تقوم أثناء التنفيذ وأحيانا بعد انقضاء الآجال التعاقدية بإدخال تغييرات هامة على الكميات المضبوطة بالصفقات الأصليّة أو على طبيعة الطلبات أو حتى على الأثمان وآجال التنفيذ. وتمّ في هذا الشأن إبرام ملاحق بما عدده 20 صفقة من مجموع 90 صفقة خلال الفترة 2009-2013. ويذكر من ذلك طلب العروض المتعلّق بإنجاز الغطاء المعدني بمحطة الاستخلاص بمطار النفيضة الدّولي والذي اتّضح عند الشّروع في إنجاز الأشغال المتعلّقة به أنّ كمية الحديد المحددة بالصفقة كانت غير كافية وأنّه ينبغي إضافة حوالي

ضعفها وهو ما انجر عنه إبرام ملحق للغرض إنجر عنه إضافة 40 % إلى المبلغ الأصلي للصفقة والتّمديد في الأجل التعاقدية للإنجاز.

كما تولّت الشركة إبرام ملحق مع شركة التأمين "اللويد التونسي" بتاريخ 19 أوت 2010 يتعلّق بعقد التأمين على المرض لمدة ثلاث سنوات (2010-2011-2012) دون عرضه على اللجنة الداخلية للصفقات. وتضمّن هذا الملحق تغيير صيغة عقد التأمين على المرض المبرم سابقا على نحو أصبحت الشركة بمقتضاه مطالبة بدفع الرصيد المدين لحساب المعاملات مع شركة التأمين خلال الفترة المتبقية من سنة 2010 وسنّي 2011 و2012. كما تمّت إضافة ثمن جديد إلى الصفقة يتعلّق بتكاليف التصرف يساوي 15 % من جملة المصاريف السنوية للعقد لفائدة شركة التأمين، بالرغم من أنّ ذلك لم يكن مدرجا بالصفقة الأصلية. ونتج عن هذا الملحق، تحمّل الشركة لأعباء ماليّة إضافية قدرها 57 أ.د بعنوان سنة 2010 و175 أ.د بعنوان سنة 2011. غير أنّ الشركة أوقفت دفع القسط المتعلق بسنة 2012 وقدره 277 أ.د عند تفتّنها لعدم قانونية هذا الملحق.

وتمّ كذلك إدخال تعديلات على جدول التعويضات الملحق بعقد التأمين على المرض في ما يتعلّق بالصيدلية وذلك بحذف بعض الأدوية من قائمة الاسترجاع وهو ما يعتبر مسّا بأصل الصفقة ومن شأن إبرام ملاحق متكرّرة أن يمسّ بقواعد المنافسة والشفافية والمساواة ويمكن أن تشكّل الأعمال المنجزة في إطار هذه الصفقة أخطاء تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985.

وعلى صعيد آخر، تبين من خلال فحص إجراءات إبرام الصفقات طول آجال الإسناد وهو ما ينتج عنه أحيانا تجاوز لصلوحية العروض. ويذكر في هذا الصدد أن المرحلة الإدارية لإبرام صفقة " مهمة الإشراف الفني على إنجاز الطريق السيارة مدين-رأس الجدير" استغرقت 630 يوما وتجاوزت بخصوص صفقة "مهمة المراقبة الفنية لأشغال إنجاز الطريق السيارة مدين-رأس الجدير" 400 يوم.

ومن ناحية أخرى، قامت الشركة بإمضاء محضر الاستلام النهائي لصفقة توسعة الطريق السيارة 1 أ من الكيلومتر 00 إلى الكيلومتر 50 من 2 مسلك معبّد إلى 3 مسالك بتاريخ 11 أفريل 2014 بالرغم من وجود إخلالات في التنفيذ ذلك أنّه وبالرغم من تنصيب الصفقة على تركيز أجهزة استناد بالمسلك الجديد على الجسور بالطريق السيارة 1 أ وعلى تغيير الأجهزة التابعة للممرات القديمة والتي تجاوز عمرها 20 سنة، اقتصر المفاوض على تركيز أجهزة الاستناد الخاصة بالمسالك الجديدة فقط. ومن شأن ذلك أن يؤثر على صلابة الجسور بهذا الجزء من الطريق خاصة مع تآكل هذه التجهيزات بمرور الزمن ممّا ينجّر عنه احتكاك سطح الجسر بالأساسات. ومن شأن ذلك أن يشكّل خطرا على مستعملي الطريق السيّارة. كما تبين أنّ الشركة لم تتول طلب اختبار لمراقبة درجة كبس البراغي التي تمسك

الركائز المعدنية بالجسور علما وأنّ البراغي ترتخي تدريجيا تحت تأثير الارتجاج الحاصل نتيجة المرور المتواصل للعربات أثناء السير.

وبخصوص ختم الصفقات، فقد تبين خلافاً للفصل 121 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية الذي ينص على أنّه "يجب أن يتمّ في شأن كل صفقة ختم نهائي في أجل أقصاه تسعون يوماً ابتداء من تاريخ القبول النهائي للطلبات موضوع الصفقة" أنّ الشركة لا تحرص على ختم صفقاتها حيث تمّ إحصاء 163 صفقة لم يتمّ ختمها إلى غاية شهر أكتوبر 2014 يعود البعض منها إلى سنة 1999.

كما تبين من خلال فحص عينة من الصفقات التي لم يتمّ ختمها إلى غاية شهر أكتوبر 2014 أنّه وخلافاً للأمر عدد 3158 لسنة 2002 لا يتوفر لدى المصلحة المالية عدد من الضمانات المالية لصفقات لم يتمّ ختمها نهائياً.

V- التصرف الإداري والمالي

تمّ الوقوف على جملة من الملاحظات التي تتعلّق بالتصرف في الموارد البشرية وبالوضعية المالية للشركة إلى جانب ملاحظات أخرى تتعلّق بإتاوة استغلال الطريق السيارة أ1.

أ- التصرف في الموارد البشرية

تعتمد الشركة منذ سنة 2002 على اتفاقية خاصة بأعوانها. وقد تولّت الشركة إدراج تنقيحات صلب الاتفاقية في إطار المفاوضات الاجتماعية للفترة 2008-2010 تمّت مناقشتها وضبطها بين النقابة الأساسية لأعوان الشركة والإدارة العامة دون عرضها على سلطة الإشراف لإبداء الرأي فيها ودون احترام مقتضيات الفصل 45 من مجلة الشغل والفصل 124 من الاتفاقية الذي يؤكّد على أنّ أحكامها تدخل حيز التطبيق بعد استيفاء الإجراءات القانونية الجاري بها العمل لإيداعها لدى المحاكم المختصة.

وتعلّقت هذه التنقيحات أساساً بالفصلين 108 و109 المتعلّقين بالتكوين. ومكّن الفصل 108 من الاتفاقية كلّ عون من متابعة دروس في مدارس عمومية أو خاصة معترف بها، بمبادرة منه وبعد درس ملقّه من طرف لجنة التكوين والرّسكلة، وذلك لتحسين معارفه العامة ولمواكبة التطوّر التكنولوجي في ميادين لها صلة بنشاط الشركة وطرق تصريفها الإداري والمالي. ونصّ الفصل 109 على أن "يرتّب العون، الذي تابع دراسته بمبادرة منه بعد موافقة لجنة التكوين بالشركة وتحصله على شهادة علمية أو تكوينية معترف بها أو على إثر متابعته لمرحلة تكوين مستمرّ نظمتها الإدارة بعد انتدابه،

في الخطة المالية للخطة التي يشغلها عن طريق التسمية المباشرة مع المحافظة على الأقدمية في الدرجة. وفي كل الحالات تتم مراعاة حاجيات الشركة.

وعلاوة على عدم قانونية هذين الفصلين، فقد تبين نتيجة لتطبيقهما، ارتفاع عدد الأعوان الذين بادروا بمواصلة دراستهم دون الحصول على موافقة الإدارة ودون أن تكون الشهادات التي تحصلوا عليها لها صلة بنشاط الشركة. وقد أدى ذلك إلى تعدد مطالب الأعوان لتسوية وضعياتهم والتي بلغ عددها 39 مطلباً في سنة 2013. وقامت الشركة بتسوية 18 وضعية دون مراعاة حاجياتها واستجابة لطلبات النقابة التي تعتبر أن تسوية الوضعيات غير مرتبطة بالضرورة بتحديد الحاجيات⁽¹⁾.

وينص الفصل 32 من اتفاقية المؤسسة في خصوص المناظرات الداخلية، على أنه يتم الانتداب ضمن كل خطة بنسبة 40 % من الشغورات المراد تسديدها عن طريق مناظرة داخلية وذلك من بين الأعوان الذين لهم على الأقل خمس سنوات أقدمية في الخطة الأدنى مباشرة ولا يتم الارتقاء من سلك إلى آخر إلا إذا كان العون مرتباً في الخطة الأدنى من السلك الأدنى مباشرة منذ خمس سنوات.

وتبين من خلال فحص ملقات المناظرات الداخلية⁽²⁾ لسنة 2013 أن الشركة قامت بانتدابات غير مشروعة لفائدة 25 عوناً دون التقيد بشرط الخمس سنوات أقدمية في خطط وظيفية يستوجب بعضها 25 سنة أقدمية.

وقد أفادت الشركة في إجابتها أنه "على إثر إدماج أعوان المناولة في سنة 2011، تم تغيير عدد ساعات العمل من نظام 48 ساعة إلى نظام 40 ساعة في الأسبوع وهو ما أدى إلى نقص في عدد حصص العمل خاصة بالنسبة إلى خطة سائق. ولذلك ارتأت إدارة الشركة تغيير بعض الخطط لتسديد الشغورات وتجنب انتدابات جديدة. مع العلم أنه لم يتم تعويض العمال الذين تغيرت خططهم ونظراً إلى أن جميع العملة لا يتوفر فهم شرط الأقدمية (5 سنوات) فقد تم استثنائياً اعتماد أقدمية الأعوان المعنيين بالشركة طيلة فترة عملهم لدى شركة المناولة".

على صعيد آخر، ضبط الفصل 99 من اتفاقية المؤسسة قائمة الأعوان المنتفعين بمنحة الإيجار التي تساوي 10 % من الأجر الشهري الأساسي⁽³⁾. غير أن الشركة مكنت 42 عوناً آخرين من

(1) محضر جلسة عدد 2 للجنة المتابعة المحدثه بمقتضى المقرر عدد 2012/204 بتاريخ 28 جوان 2012 المنعقدة بتاريخ 13 جويلية 2012

(2) المناظرة الداخلية بإقليم الجم والمناظرة الداخلية بإقليم هرقل

(3) مدير الاستغلال ورؤساء الأقاليم ورئيس مصلحة الاستخلاص ورئيس مصلحة صيانة الطرق ورئيس مصلحة التقنيات المختصة ورئيس مصلحة الإعلامية ومساعدو الاستخلاص ومساعدو الصيانة ورؤساء المحطات والأعوان الفنيون التابعون لمصلحة التقنيات المختصة والأعوان الفنيون التابعون لمصلحة الإعلامية والأعوان التابعون لمراكز الاستغلال والمراقبة والأعوان التابعين لمصلحة الصيانة بالأقاليم.

الانتفاع دون موجب بهذه المنحة التي أصبحت تسند كتكملة للأجر. وقد تحمّلت الشركة بعنوان هذه المنحة أعباء مالية تبلغ حوالي 51,6 أ.د سنوياً.

ومن ناحية أخرى، بلغت النفقات المتعلقة بالساعات الإضافية في سنة 2011 ما قدره 198 أ.د مقابل 306 أ.د في سنة 2012 و340 أ.د في سنة 2013. وقد تبين أنّ الأعوان ينجزون الساعات الإضافية دون أن تكون مبرمجة مسبقاً ودون الحصول في شأنها على الموافقة المسبقة للرئيس المباشر كما تتمّ تسوية الساعات الإضافية بصفة لاحقة بعد الإنجاز. ويتمتع أعوان المناولة الذين تمّ إدماجهم بالشركة والبالغ عددهم 638 عوناً بثمانين ساعة إضافية في الأسبوع دون إنجازها فعلياً ذلك أنّهم معنيون بنظام عمل 40 ساعة للأسبوع وبالتالي فإنّ الشركة تتولّى صرف مقابل 8 ساعات إضافية غير منجزة لفائدة كلّ عون أسبوعياً.

ويتمتع 16 عوناً بساعات إضافية جزافية تحت عنوان "ما تقتضيه ضرورة العمل" وتقوم الشركة بإدراج هذه الساعات ضمن المكونات القارة للأجر الشهري لهؤلاء الأعوان وترتفع الكلفة السنوية لهذه الساعات إلى حوالي 40 أ.د.

وتبين أنّ الشركة تولّت في شهر جانفي 2014 صرف تذكرة على الراتب لفائدة 379 عون (قباض وقباض أول) بعنوان ساعات إضافية تتعلق بالفترة الممتدة من غرة مارس إلى 31 أكتوبر 2013 بمبلغ قدره 123 أ.د وتمّ ذلك استجابة للطلبات الواردة من النقابة التي طالبت بتمتع أعوان الاستخلاص، الذين يعملون بنظام 8 ساعات عمل في اليوم بأجرة 30 دقيقة جزافية في اليوم عن كلّ حصّة عمل. واستندت النقابة في ذلك على اعتبار أنّ عملية التصريح بالمداخيل اليومية لمحطات الاستخلاص يستغرق من كلّ قابض قرابة نصف ساعة إضافية. وكذلك على اعتبار أنّ كلّ القباض يضطرون إلى انتظار آخر عملية تصريح لامتطاء الحافلة المخصصة من قبل الشركة لنقلهم.

وللتأكد من مدى مشروعية طلبات الأعوان وأنهم يتجاوزون فعلاً الوقت القانوني المخصّص للعمل، كلّفت الإدارة العامة في شهر أكتوبر 2013 رئيسي مصلحة التدقيق والتفقد ومصلحة الإستخلاص بالتقصّي حول الوقت الفعلي الذي يقضيه القباض داخل غرفة الاستخلاص وتبين من خلال الأبحاث أنّه بخلاف لموقف النقابة فإنّ 57 % من حصص العمل تستغرق في أقصى الحالات 8 ساعات وأنّ 75 % من القباض يقومون بالإعلان عن المداخيل اليومية دون تجاوز مدة 8 ساعات وأنّ 25 % فقط منهم يتجاوزون الوقت المخصّص لمراكزهم.

واعتباراً لنتائج هذا البحث توصلت الشركة إلى اتفاق مع النقابة يتعلّق بإسناد الأعوان ما يعادل 15 دقيقة إضافية⁽¹⁾، وذلك بالرغم من أنّ جلّ الأعوان المعنيين لا يتجاوزون فعلياً الساعات القانونية المخصّصة لعملهم.

وعلى صعيد آخر، تنصّ إجراءات تنفيذ عقد التأمين على المرض أنّ الشركة تقوم بالتكفل بمصاريف العلاج وشراء الأدوية عوضاً عن أعوانها على أن تتولّى لاحقاً استرجاع المبالغ المدفوعة من شركة التأمين وخصمها من أجور الأعوان المنتفعين بها. إلّا أنّ الشركة لم تقم باقتطاع كافة المبالغ التي لم يتمّ استرجاعها من أجور الأعوان بعنوان التأمين الجماعي خلال الفترة 2010-2013. ونتج عن هذا الإخلال إثقال كاهل الشركة بأعباء ماليّة دون موجب قدرت بما يناهز 288 أ.د.

ب- الوضعية الماليّة للشركة والتّوظيفات الماليّة

سجّلت الشركة خلال السّنات 2010 و2011 و2012 و2013 نتائج صافية بلغت على التوالي (-10,900 م.د) و(-4,134 م.د) و(-4,050 م.د) و(3,756 م.د).

وتعود النتائج السلبية المسجّلة إلى التّأخير في تطبيق الزيادة في معاليم المرور المتفق عليها منذ سنة 2005 إلى شهر ديسمبر 2014 وإلى ارتفاع قيمة الاستهلاكات وتكلفة القروض الأجنبيّة إلى جانب ارتفاع تكاليف تأجير الأعوان خاصة على إثر إدماج أعوان المناولة في سنة 2011.

وتعتمد الشركة لضمان توازنها المالي على التوظيفات المالية للمبالغ التي تحصّلت عليها أساساً من مساهمة الدولة في الترفيع في رأس مالها ومن القروض الخارجية المخصّصة لتمويل مشاريع بناء الطّرق السّيّارة. وساهمت إيرادات هذه التوظيفات في تقليص العجز المالي للشركة وفي تحسين نتائجها الصافية.

وارتفعت المبالغ الموظّفة خلال السنوات 2010 و2011 و2012 و2013 على التوالي إلى ما قيمته 645 م.د و515 م.د و610 م.د و540 م.د. وبلغت الإيرادات المتأتية من توظيف هذه المبالغ على التوالي 11,890 م.د و30,635 م.د و26,767 م.د و37,707 م.د.

وتبيّن بالرجوع إلى خارطة الطرقات السّيّارة أنّ المشاريع المستقبلية التي برمجتها الشركة تتمثل في إنجاز الطريق السّيّارة 3أ الرابطة بين مدينة بوسالم والحدود الجزائرية والتي يبلغ طولها حوالي 50 كيلومتراً والطريق السّيّارة 2أ التي ستربط الوسط الغربي بالجنوب الغربي وطولها حوالي

⁽¹⁾ (Heure début de poste-Dernière reddition +15 minutes) – 8heures

400 كم. وتتطلب الكلفة المرتفعة لهذه المشاريع قيام الشركة بالبحث عن مصادر تمويل ملائمة من شأنها المحافظة على وضعيّة ماليّة سليمة ومتوازنة.

وقد شرعت الشركة في توظيف أموالها منذ سنة 2009 دون أن تتبع إجراءات واضحة في هذا المجال. وتبين من خلال فحص التوظيفات التي تمت خلال الفترة 2009-2012 أنّ الشركة تقوم بتوظيف المبالغ لدى البنوك في فروعها وليس في مقرها الرئيسي. كما تقتصر الشركة في الغرض على استشارة نفس الفروع ودون أن تشمل كلّ البنوك أحيانا. كما تبين أنّه لا يتمّ التنصيب في بعض الاستشارات على نوعية التوظيفات (مع إمكانية الشراء أو عدمه) أو على تحديد نوعية الفائدة (ثابتة أو متغيرة). وتبين أنّ الشركة تولت بخصوص الاستشارة عدد 2010/04 بتاريخ 16 ديسمبر 2010 قبول جميع العروض المقدمة لتوظيف 330 م.د دون مقارنة العروض أو اختيار أحسن نسبة ودون توضيح طريقة التوظيف.

وتبين أيضا أنّ "فرع الأولمبياد" لبنك الأمان تتمتع بأعلى نسبة توظيف مقارنة ببقية البنوك خلال الفترة 2010-2012 حيث بلغت نسبة التوظيفات لديه 19 % في سنة 2010 و 34 % في سنة 2011 و 45 % في سنة 2012. ولوحظ في بعض الحالات أهمية المبالغ الموظفة من خلال استشارة واحدة لدى هذا الفرع فاقت أحيانا 50 م.د كما تجاوز جملة التوظيفات لدى هذا الفرع خلال نفس السنة 100 م.د.

وصادق مجلس إدارة الشركة بتاريخ 21 ماي 2013 على منهجية الاستشارة في مجال التوظيفات المالية لاختيار أحسن العروض البنكية تتضمن بالخصوص مدة توظيف لا تتجاوز 24 شهرا مع إمكانية الشراء في كل وقت ودون خطايا وباعتماد نسبة الفائدة الثابتة بالإضافة إلى تجزئة المبالغ الموظفة إلى أقساط لا يتجاوز كلّ واحد منها 50 م.د بحيث يتمّ تشريك كافة البنوك في كلّ الأقساط المقترحة على أن لا يتجاوز المبلغ الموظف لدى نفس البنك 50 م.د في كلّ استشارة وعلى أن لا يتجاوز مجموع التوظيفات لدى كلّ البنك 100 م.د سنويا.

وننتج عن تطبيق هذه المنهجية تراجع نسبة التوظيفات لدى فرع "الأولمبياد" لبنك الأمان مقارنة بالفترة 2011-2012 من 45 % في سنة 2012 إلى 22 % في سنة 2013.

وبرغم مصادقة مجلس الإدارة على هذه المنهجية، فإنّ الشركة لم تلتزم باحترامها حيث واصلت استشارة الفروع البنكية عوضا عن المقر الاجتماعي كما تجاوزت في سنة 2013 مجمل التوظيفات لدى إحدى البنوك (البنك العربي لتونس ATB) سقف 100 م.د. كما اعتمدت الشركة نوعيّة توظيفات "بدون إمكانية الشراء" بالنسبة لأربع استشارات بلغ جملة التوظيفات فيها 210 م.د وهو ما يحول دون إمكانية سحب الأموال عند الحاجة بما من شأنه التأثير على السيولة بالشركة.

وعلى صعيد آخر، وخلافاً للفصل 12 من الأمر عدد 2197 لسنة 2002 المؤرخ في 7 أكتوبر 2002 والمتعلق بكيفية ممارسة الإشراف على المنشآت العمومية وصيغ المصادقة على أعمال التصرف فيها وتمثيل المساهمين العموميين في هيئات تصرفها وتسييرها وتحديد الالتزامات الموضوعة على كاهلها والذي ينصّ على ضرورة إدراج برامج توظيف الفوائض المالية وشروطها كإحدى النقاط القارة ضمن جدول أعمال مجلس الإدارة، لا تقوم الشركة بإعداد برنامج سنوي للتوظيفات يأخذ بعين الاعتبار الوضعية المرتقبة للخزينة صرفاً وإيراداً ويوضّح مصادر المبالغ الموظفة.

ج- أتاوة استغلال الطريق السيارة 1أ

أبرمت الشركة اتفاقية لزمة مع الدولة التونسية قصد استغلال وصيانة الطريق السيارة 1أ حمام الأنف- مساكن على مدى 29 سنة مصادق عليها بالأمر عدد 720 لسنة 1995 المؤرخ في 17 أبريل 1995. وتنتفع الشركة بموجب هذه الاتفاقية بمعاليم الاستخلاص وفقاً للتشريع الجاري به العمل. وفي مقابل ذلك تدفع الشركة للدولة أتاوة استغلال مرتبطة برقم المعاملات المسجل. وقدمت الشركة في سنة 2002، في إطار اتفاقية القرض المسند لفائدتها من البنك الأوروبي للاستثمار كمساهمة في تمويل مشروع إنجاز الطريق السيارة مساكن- صفاقس، أنموذجاً مالياً مرجعياً يؤمن توازناتها المالية خلال الفترة 2002-2015 ويتضمن إعفاءها كلياً من دفع معلوم استغلال الطريق السيارة "1أ" حمام الأنف- مساكن بداية من سنة 2011 إلى جانب تحيين تدرج الأقساط المعتمدة لحساب المعلوم وذلك خلال الفترة 2002-2010.

وشرعت الشركة منذ سنة 2011 في تطبيق هذا الأنموذج دون استصدار أمر للمصادقة عليه ممّا نتج عنه نقص في احتساب معلوم الاستغلال بلغ 27,426 م.د. كما تخلّدت بذمة الشركة ديون بعنوان الفترة 2005-2010 قدرها 25,321 م.د. يقابلها خطايا تأخير بلغت 14,637 م.د.

ومن ناحية أخرى، وخلافاً للفصل 9 من اتفاقية اللّزمة الخاصّة بالطريق السيارة 1أ حمام الأنف- مساكن لم يتمّ تقديم الكفالة البنكية إلى الدولة والتي تساوي 3 % من مداخيل معلوم المرور وقدرها 5,510 م.د.

*

*

*

مكنت الأعمال الرقابية لشركة تونس للطرق السيارة من الوقوف على الصعوبات التي تمرّ بها الشركة في مجال نظام استغلال الطرق السيارة والرقابة على المداخل وصيانة الطرق السيارة والتصرف في الصفقات والتصرف في الموارد البشرية والتوازنات المالية.

لذا فإنّ الدائرة تدعو سلطة الإشراف والشركة إلى وضع خطة عمل مشتركة تمكّن هذه الأخيرة من تجاوز هذه الوضعية والمحافظة على توازناتها المالية وذلك في انتظار وضع استراتيجية مستقبلية في مختلف مجالات نشاط الشركة والشروع في تنفيذها في أقرب الآجال.

وبالنظر إلى ارتفاع الخسائر المالية التي تحملتها الشركة نتيجة تركيز نظام استغلال الطرقات السيارة، فإنّها مدعوة إلى اتّخاذ كلّ الإجراءات اللازمة لاستخلاص جميع مستحقّاتها لدى صاحب الصفقة.

كما أنّ الشركة مدعوة إلى إرساء نظام مراقبة فعّال على المداخل المتأثية من استخلاص معالم المرور وشحن البطاقات بالاعتماد على مقارنة المدخول المستخرج من المنظومة مع المدخول المصرّح به والوقوف على الفوارق وتبريرها.

ولمزيد تطوير موارد الشركة، تؤكّد الدائرة على ضرورة الحرص على تطبيق ومتابعة بنود عقود لزمات استغلال فضاءات الخدمات خاصّة بالنسبة إلى الفضاءات التي تعمل حسب نظام الأتومات المتغيرة.

وحرصاً على ضمان سلامة مستعملي الطرقات السيارة، تدعو الدائرة إلى ضرورة إيلاء عمليات صيانة الطرقات السيارة الأهمية اللازمة وإلى مزيد تدعيم التدخّلات الوقائيّة لحماية حوزة الطريق السيارة وخاصّة منها تعويض زلّقات الأمان مباشرة إثر تضرّرها ممّا يسمح بالحفاظ على سلامة المرور بالطرقات السيارة وفق المعايير المعتمدة.

كما توصي الدائرة بضرورة التحكّم في آجال تنفيذ صفقات إنجاز الطرقات السيارة ومعالجة الصّعوبات التي من شأنها الحيلولة دون احترام الآجال التعاقدية وبالتالي التأخير في استغلال الطرقات السيارة وما يترتّب عن ذلك حرمان مستعملي الطريق من المرور بطرقات ذات جودة عالية وحرمان الشركة من تحصيل مداخل استغلالها.

ومن شأن الالتزام بالنصوص القانونية الجاري بها العمل في مجال التصرف في الموارد البشرية وخاصّة في ما يتعلّق بالانتدابات والتكوين وإسناد المنح والساعات الإضافية أن يجنب الشركة أعباء مالية إضافية هي في غنى عنها.

رد وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية

- منظومة الاستخلاص

بالنظر إلى أهمية منظومة الاستخلاص بالنسبة لنشاط الشركة، أوصت الوزارة الشركة بالحرص على الإسراع في إنجاز عملية تقييم المنظومة وهو ما تم فعلا مع الدعوة إلى الاستئناس بالمنظومات المستعملة بالبلدان الأجنبية واتخاذ ما يتعين بخصوص ضمان تناسق المنظومات المعتمدة وتفاذي كل تجاوزات في هذا الجانب.

كما حرصت الوزارة في إطار إشرافها على هذه المنشأة العمومية وفي إطار مصادقتها على مختلف الوثائق على دعوة الشركة قصد المحافظة على حقوقها في إطار صفقات منظومات الاستخلاص وتلك المتعلقة باستغلال فضاءات الطرقات السيارة.

- إتفاقية المؤسسة

يجدر التأكيد في هذا الصدد على أنّ كل الزيادات في الأجور أو التعديل في الأحكام الترتيبية يتم إقرارها في كل الحالات في إطار المفاوضات الاجتماعية أو عند الاقتضاء في إطار جلسات صلحية مع الجانب النقابي وبعد مصادقة سلطة الإشراف. وكلّ تعديل لا يندرج في هذا الإطار يبقى مخالفا للتراتب الجاري بها العمل في الغرض.

وفي هذا السياق، أوصت الوزارة الشركة بضرورة معالجة الإخلالات المسجلة على مستوى منظومة التصرف في الموارد البشرية على غرار ملف التكوين علما وأنّ التفقدية العامة بالوزارة تولت إجراء عملية تدقيق حول منظومة التكوين أفرزت عديد التوصيات.

- متابعة الأشغل

تجدر الإشارة إلى أن توقف الأشغال يعود بالأساس علاوة على ما تستدعيه مصادقة الجهات المعنية من حيز زمني هام إلى تشعب المسائل العقارية والآجال الهامة التي تتطلبها عملية الانتزاع وذلك بالتوازي مع الإشكاليات التي عرفت مشاريع الطرقات السيارة إبان الثورة وإيقاف الأشغال من قبل المواطنين. وقد توصلت الوزارة إلى تسوية عديد الملفات في هذا الجانب وأساسا المسائل العقارية منها مما مكن من مواصلة إنجاز المشاريع بالنسق المطلوب.

وفي نفس السياق، يجدر التأكيد على أن توجهات الوزارة الإستراتيجية خلال السنوات القادمة وفي إطار المخطط الخماسي 2016-2020 ترتكز بالأساس على وضع منظومة خاصة بصيانة الرصيد الطرقي والمحافظة على السلامة المرورية لمستعملي الطريق بما في ذلك الطرقات السيارة.

- الجوانب التنظيمية

إزاء ما تمت ملاحظته من تطور سريع لنشاط الشركة من جهة وارتفاع الأعباء وأساسا الأعباء المالية من جهة أخرى وذلك بالتوازي مع ارتفاع عدد أعوان الشركة فقد سعت الوزارة إلى دعوة الشركة قصد الإسراع في إعداد أدوات التنظيم الضرورية {الهيكل التنظيمي (في طور المصادقة على مستوى رئاسة الحكومة) ودليل الإجراءات...} وانتهاج التصرف السليم بالشركة والمحافظة على توازاناتها المالية.

وفي هذا الجانب، تجدر الإشارة إلى أنه تولت الوزارة تعيين –لأول مرة- مدير عام مساعد بالشركة وذلك أساسا بهدف حسن التصرف بالشركة والتقيد بالتراتب المنظمة للصفقات العمومية وتجاوز الإشكاليات والنقائص التي تم الوقوف عليها في هذا الجانب وبالتوازي إنجاز المشاريع في أحسن الظروف من حيث الكلفة والآجال.

- الوضعية المالية للشركة

تجدر الإشارة إلى أنه تم إعداد وثيقة الاتفاقية المالية المبرمة بين وزارة المالية ووزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية وشركة تونس الطرقات السيارة المتعلقة بالنموذج المالي للتصرف في الشركة المعنية بعنوان الفترة 2009-2020.

وتبرز الاتفاقية المذكورة أهمية الاستثمارات المنجزة وتعهدات الشركة إزاء صناديق التمويل والصعوبات المنجزة عن ذلك مع بيان أهم المؤشرات المالية للشركة والتي تتميز أساسا بارتفاع الأعباء المالية إلى غاية سنة 2020 مقارنة بمداخل الاستغلال.

إلا أنه وبصرف النظر عن هذه الاتفاقية، ما فتئت الوزارة تتقدم بالعديد من التوصيات إلى الشركة قصد الضغط على النفقات المتعلقة بمختلف عناوين الميزانية التقديرية (أساسا النفقات بعنوان اقتناء المعدات والتجهيزات وكذلك أعباء التصرف) وعند الاقتضاء إلغاء عدد منها بهدف المحافظة على توازنها المالية.

ردّ شركة تونس الطرقت السيارة

1- نظام الاستغلال

– التناسق بين منظومتي GEA و CS

تفاديا لعدد الصعوبات المتعلقة بعملية التناسق بين منظومتي الاستخلاص CS و GEA والمرتبطة أساسا باستعمال البطاقات الذكية من فئة 256 KO و 512 KO ونظرا لرفض شركة CS التعامل مع شركة تونس الطرقات السيارة، قامت الشركة، في نطاق صفقة تركيز منظومة الاستخلاص بالطريق السيارة أ1 مساكين- صفاقس، بتعميم منظومة الاستخلاص GEA بكل محطات وحواجز الطرقات السيارة وذلك بتعويض منظومة الاستخلاص CS المركزة بالطريق السيارة أ1 حمام الأنف – مساكين و الطريق السيارة أ3 تونس – مجاز الباب – وادي الزرقاء مجانا وذلك طبقا لإذن المصلحة عدد 2014/36 بتاريخ 2014/5/16. وقد انتهت العملية في شهر نوفمبر 2014، وبذلك أصبحت جميع محطات الاستخلاص موحدة في نظام GEA وهو ما خول لشركة تونس الطرقات السيارة استغلال البطاقات من فئة 512 KO وشحن واستعمال البطاقات من فئة 256 KO أيضا بصفة فعالة وذلك بكامل منظومة الاستخلاص المركزة بالطرقات السيارة. كما ركزت الشركة منظومة مرور العربات عبر الكشف عن بعد وتسعى إلى إعداد ملف القبول النهائي للصفقة في أقرب الآجال.

وتكتفي شركة تونس الطرقات السيارة بالأجوبة التي تم إعدادها بمناسبة التقرير الأولي لدائرة المحاسبات والمتعلقة بالنقاط المتبقية في منظومة الاستغلال وتسجل التوصيات الصادرة عن دائرة المحاسبات والمدرجة بتقريرها التأليفي على أن تقوم بوضع خطة عمل لتنفيذ هذه التوصيات في أقرب الآجال.

– تجهيزات التحديد المسبق للصنف

تجدر الإشارة إلى أنّ تجهيزات التحديد المسبق للصنف والتي ارتأت الشركة الاستغناء عنها تتعلّق بعيوب في هذه التجهيزات إضافة إلى سوء تركيب هذه الأجهزة من قبل المزوّد CS وتسعى الشركة إلى إثارة هذا الموضوع في القضية الجارية ضدّ المزوّد المذكور والتي ستطالب من خلالها شركة تونس الطرقات السيارة التعويض عن الخسارة المالية الناتجة عن عدم استعمال هذه التجهيزات.

– عقد صيانة تجهيزات ومعدّات الاستخلاص

شركة تونس الطرقات السيارة اضطرّت لإبرام هذا العقد نظرا للصعوبات التقنية التي تعرضت لها عملية الاستغلال خاصة بعد رفض شركة CS القيام بعملية الصيانة وتمسّكها بإبرام عقد الصيانة معلّلة ذلك بطول آجال الصفقة وتأخّر عمليّة القبول الوقتي.

2- مداخل الاستغلال

– مقارنة المداخل النظرية مع المداخل الفعلية

تجدر الإشارة إلى أنّ شركة تونس الطرقات السيارة تجاوزت الإشكال المتعلّق بمقاربة سجلّ الخزينة مع المدخول النظري المستخرج من المنظومة الإعلامية وذلك بالقيام بالمقاربة بصفة منتظمة ودورية كلّ نهاية أسبوع وكلّ نهاية شهر وبذلك أصبحت جميع المداخل المتعلّقة ببيع البطاقات تتمّ مقارنة معطياتها النظرية والفعلية والتنبّت من مدى تطابقها.

– المداخل المتأتية من استغلال فضاءات الخدمات والاستراحة

تغيير صيغة الأتاوة من قارّة إلى متغيّرة بالنسبة إلى محطتي الخدمات بالنقطة الكيلومترية 29 من الطريق السيارة أ3 تمّ بمقتضى مراسلة رئاسة الجمهورية بتاريخ 8 نوفمبر 2007.

3- التصرّف في الصّفقات

في خصوص آجال إسناد الصفقات، فإنّ مشاريع الطرقات السيارة هي ممّولة من قبل مستثمرين أجنب ومثل هذه الصفقات تبقى من أنظار اللجنة العليا للصفقات العمومية وهي تخضع وجوبا إلى مصادقة الطرف الممّول في كافة المراحل الفنية والمالية وهو ما يؤدي حتما إلى تجاوز تلك الآجال وتمديدتها إلى حين نتائجها النهائية. أما فيما يتعلق بالنقاط الأخرى الخاصة بالتصرف في الصفقات فإن الشركة تكتفي بعناصر الإجابة التي تم موافاة دائرة المحسابات بها ضمن الإجابة عن تقريرها الأولي.

4- التصرّف الإداري والمالي

بالنسبة إلى التصرّف في الموارد البشريّة، تجدر الإشارة إلى أن إسناد منحة الإيجار لبعض الخطط غير المدرجة بالفصل 99 من اتفاقية المؤسسة تم بمقتضى مقررات صادرة عن الرئيس المدير العام وذلك حسب ما تقتضيه ضروريات العمل وحاجيات الشركة.

كما أن اللجوء إلى العمل في الوقت الإضافي يتم في حالات طارئة غير خاضعة للبرمجة المسبقة كالغياب المفاجئ لعون استخلاص أو حدوث عطب بمعدات الاستخلاص والذي يستدعي التدخل خارج أوقات العمل العادية. أما بالنسبة لأعوان التنظيف فإن العمل في الوقت الإضافي مرده بالأساس تغيير نظام العمل لهذه الفئة من الأعوان وذلك من نظام 48 ساعة في الأسبوع إلى نظام 40 ساعة في الأسبوع طبقا لمقتضيات اتفاقية المؤسسة الخاصة بأعوان شركة تونس الطرقات السيارة.

أما فيما يتعلق بالتأمين على المرض فإن الشركة تقوم باقتطاع المبالغ التي تمثل الفارق بين مصاريف العلاج وشراء الأدوية المدفوعة من قبل الشركة والمبالغ المسترجعة من شركة التأمين. غير أن هذا الاقتطاع يستغرق بعض الوقت الذي يعود بالأساس إلى انتظار استرجاع المبالغ من شركة التأمين. كما أن عملية التفاوض مع شركة التأمين لتغيير الصيغة التعاقدية استغرق أيضا من الوقت ما أخر عملية الاقتطاع.

أما بالنسبة للنقاط الأخرى المتعلقة بالتصرف الإداري والمالي والمدرجة بالتقرير التأليفي، تكتفي شركة تونس الطرقات السيارة بعناصر الإجابة التي تم إيفاء دائرة المحاسبات بها ضمن الإجابة على تقريرها الأولي.

الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية

أحدثت الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية، فيما يلي الشركة، بمقتضى القانون عدد 19 لسنة 1957 المؤرخ في 10 سبتمبر 1957. وتعتبر الشركة أحد أهم الهياكل العمومية الفاعلة في قطاع السكن. وتمّ تصنيفها بمقتضى الأمر عدد 2265 لسنة 2004 المؤرخ في 27 سبتمبر 2004 كمنشأة عمومية.

وتخضع الشركة إلى إشراف الوزارة المكلفة بالتّجهيز وإلى أحكام المجلة التجاريّة. وتتدخل الشركة في إقليم تونس الكبرى وفي ولايات نابل وزغوان في حين تتدخل فروعها على مستوى الولايات الأخرى للبلاد.

وإضافة إلى المهام الموكولة إلى الشركة فهي تقوم بإدارة مجموعة من العمليات العقارية الخاصة وتتصرف على ذلك الأساس في مجموعة من العقارات التي هي على ملك أجنب وجملة من العقارات الراجعة بالملكية للدولة بمقتضى الاتفاقيات التونسية الفرنسية.

وبلغ رأس مال الشركة في سنة 2013 ما يناهز 5,61 م.د. وارتفع رقم معاملاتها خلال الفترة من سنة 2009 إلى سنة 2013 إلى 191,996 م.د. وارتفعت أعباء الأعوان في الفترة نفسها إلى 44,497 م.د. وحققت الشركة خلال سنتي 2009 و2010 على التوالي نتائج إيجابية قدّرت بحوالي 1,735 م.د. و10,121 م.د. في حين سجّلت خسائر خلال سنوات 2011 و2012 و2013 بلغت تباعا 4,659 م.د. و2,498 م.د. و0,438 م.د.

وللوقوف على مدى توفّق الشركة في تحقيق المهام الموكولة إليها، تولّت دائرة المحاسبات إنجاز مهمّة رقابية غطّت أساسا الفترة 2009-2013 وتمحورت حول التصرف في الرّصيد العقاري وإنجاز المشاريع وتسويق المحلات والتصرف في أملاك الدولة وأملاك الأجنب وبالإطار العام الذي تنشط فيه.

أبرز الملاحظات

-برمجة المشاريع وإنجازها

لم يتعدّ تطابق مخطّط الشركة مع مخطط التنمية للفترة 2007-2011 نسبة 47 % وتبيّن ضعف نسبة إنجازه التي لم تتعدّ 57 % فحسب. كما لم تحدّد الشركة معايير للتمييز بين مختلف مشاريعها المصنّفة إلى اجتماعي واجتماعي متطور واقتصادي واقتصادي متطور ونصف رفيع ورفيع.

واعتمدت الشركة أحيانا شروطا جديدة عند فرز العروض لم يتضمنها كراس الشروط إضافة إلى تجاوز رأي اللجان المختصة أحيانا وإسنادها بعض الصفقات إلى مقاولات أخرى وذلك إلى جانب تسجيل فوارق كبيرة بين آجال الإنجاز التّعاقديّة والآجال الفعلية .

ولوحظ طول الآجال بين تاريخ انتهاء الأشغال وتاريخ الاستلام الوقي للأشغال بالنسبة لعدد الصفقات وعدم احترام الشركة لآجال الاستلام النهائي للصفقات في عديد الحالات.

ويتعيّن على الشركة بهذا الخصوص إيلاء العناية اللازمة لتخطيط المشاريع وبرمجتها ودراستها وتنفيذها ضمانا للجودة وللضغط على الآجال والكلفة وضرورة احترام التّراتيب المتعلّقة بالصفقات العمومية.

-الرصيد العقاري

يكتسي 22 % من الرصيد العقاري صبغة فلاحية ولم يتمّ ترسيم 11 % من الأراضي لفائدة الشركة وهو ما يحول دون استغلال هذه العقارات .

وتعرّض الرّصيد العقاري للشركة إلى جملة من الإنتهاكات وصلت إلى حدّ الإستيلاء على بعض الأراضي من قبل الغير.

وفوّتت الشركة بالبيع في أراض مقسّمة رغم ندرة الأراضي الصالحة للبناء. وتمّت عمليّات البيع أحيانا بالمراكنة وهو ما مكّن بعض المنتفعين من القيام بعمليّات مضاربة.

-تسويق المحلات

لا يتوقّر لدى الشركة سياسة أثمان واضحة وموضوعيّة بما يضمن توفير مساكن تتوافق والقدرة الشرائيّة للمواطنين.

ولا تعتمد الشركة إجراءات تضمن الشفافية في اختيار الحرفاء ولا تشهر البيع بالنسبة إلى بعض المشاريع ولا تتقيّد بأيّة معايير عند اختيار الحرفاء إذ سجّلت عمليات البيع حالات محاباة لبعض الأشخاص على حساب أشخاص آخرين. ومكّنت الشركة عددا من الحرفاء من أكثر من مسكن.

وإزاء هذه الوضعية، يتعيّن على الشركة ضبط سياسة أثمان واضحة وموضوعيّة والحرص على الضغط على المصاريف والكلفة النهائيّة واعتماد إجراءات واضحة وشفافة في عمليّة اختيار الحرفاء وطرق استخلاص أثمان البيع.

- أملاك الأجانب

سجّل ضعف في نسق التفويت في المحلّات المقتناة في إطار الاتّفاقيّة بين الدّولة التّونسيّة والفرنسيّة. ويتمّ تنفيذ مقرّرات التفويت بتأخير تجاوز السنة.

ولم يتمّ تحيين طريقة احتساب ثمن التفويت المعتمدة بالاتفاقيات الإطارية بين الشركة والدولة منذ أكثر من 20 سنة ممّا أدّى إلى انخفاض قيمة البيوعات وانجرّ عن ذلك وجود حالات مضاربة بهذه العقارات وصلت إلى إعادة التفويت بضعف الثمن.

وقامت الشركة بإبرام عقود بيع بقيمة جمليّة قدرها 154 أ.د دون أن يتمّ تحويل الثمن إلى حسابات الدولة.

لم تحوّل الشركة مستحقات المالكين لفائدتهم ومن ضمنهم الدولة والمقدرة بحوالي 5,887 م.د .

ولم تطبّق الشركة الزيادة السنوية المقدرة بنسبة 10 % من معيّنات الكراء على كامل المحلات ذات الاستعمال المني ولم توظّف الأداء على القيمة المضافة على معيّنات كراء المحلات التجارية.

ولم يتعدّ عدد الملفّات المحالة على القضاء 172 ملفا من بين 2129 ملفا تتعلّق بحرفاء متخلّدة بدمتهم ديون خلال الفترة 2009-2013 وهو ما يعكس ضعف متابعة الشركة لمستحقّاتها .

ولم تقم الشركة بالتنسيق مع وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية بمهمّتهما في القيام دوريا بإحصاء أملاك الأجانب وبالمعاينات والأبحاث العقارية اللازمة.

ونظرا إلى ضعف أعمال الصيانة تداعى 313 عقارا في تصرف الشركة إلى السقوط وهو ما يستوجب إخلاءها بصفة عاجلة.

ويتعيّن على الشركة إحكام التنسيق مع وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية لضبط الرصيد العقاري المتعلق بأموال الدولة وأموال الأجانب واتخاذ الإجراءات الكفيلة بإحكام صيانتها وحمايتها ماديا وقانونيا. كما ينبغي استحداث نسق التفويت في المحلات وتعديل الاتفاقيات الإطارية المبرمة بين الشركة والدولة للترّفع في أثمان التفويت واتخاذ التدابير اللازمة لاستخلاص المستحقّات المتعلقة باستغلال هذه العقارات والحرص على خلاص مستحقّات الدولة والمالكين الأجانب في الإبان.



I- الرّصيد العقاري

يُسمح الرّصيد العقاري للشركة العقارية للبلاد التونسية، في نهاية سنة 2013 حوالي 374 هـك . وتقدر قيمته الشرائية⁽¹⁾ بما يناهز 40 م.د. وتبيّن من خلال النّظر في تصرّف الشركة في الرّصيد العقاري المتوفّر لديها، وجود بعض الإخلالات التي تعلّقت باستعماله وحفظه والتّفويت فيه.

أ - إستعمال الرّصيد العقاري

مكّن فحص مخزون الشركة من الأراضي من الوقوف على بعض العوائق التي تحول دون إحكام استغلال الشركة لهذا المخزون وذلك نظرا لصبغة الأرض أو لعدم استيفاء الشّروط القانونيّة.

فقد تبين أنّ حوالي 22 % من أراضي الشركة لها صبغة فلاحية حيث يمنع البناء فيها طبقا للقانون عدد 87 لسنة 1983 المؤرخ في 11 نوفمبر 1983 والمتعلق بحماية الأراضي الفلاحية كما تمّ تنقيحه بالنصوص اللاحقة⁽²⁾. كما اتّضح أنّ الشركة لم تحرص على متابعة عقاراتها وتحيين وضعيّاتها حيث تبين أنّ بعض العقارات شملها تدخّل الوكالة العقاريّة الفلاحية كمنطقة تدخّل عقاري على غرار عقارين كائنين بمنوبة وبوادي الليل. كما تبين أنّ 29 % من العقارات المصنّفة لدى الشركة كعقارات فلاحية لا تكتسي صبغة فلاحية. ومن شأن هذه الوضعيّة، أن تحرم الشركة من استغلال حوالي ربع مخزونها، وأن تكلفها مصاريف إضافية لحمايتها والمحافظة عليها.

وبالإضافة إلى الصّعوبات المتعلّقة بصبغة الأراضي، تمّ تخصيص جزء من مخزون الشركة للتجهيزات العمومية والمناطق الخضراء طبقا لأمثلة التهيئة العمرانية بلغت مساحته حوالي 65 هـك . إلّا أنّه وخلافا لأحكام الفصل 67 من مجلّة التهيئة الترابية والتّعمير، لا تحرص الشركة على إحالة الأجزاء المخصّصة للتجهيزات الجماعيّة إلى الجهات المعنية وانجرّ عن هذه الوضعيّة تحمّل الشركة لمصاريف حماية وصيانة البعض من هذه العقارات إضافة إلى استيلاء بعض الأشخاص على عدد منها، على غرار العقار الذي يمسح 275 م² والكائن بنهج الجم الدّندان والذي تمّ الاستيلاء عليه منذ سنة 2001.

وأمام هذه الوضعيّة، تدعو الدّائرة الشركة من جهة والسّلط المعنية على غرار وزارة أملاك الدّولة، إلى وضع تصوّر يمكن من إحالة القطع المخصّصة للتجهيزات العموميّة وتمكين الشركة من الحصول على مستحقّاتها بهذا العنوان.

(1) القيمة الشرائية حسب القوائم المالية لسنة 2012.

(2) ينصّ هذا القانون على أنّه لا يمكن استعمال الأراضي الفلاحية إلا لأغراض فلاحية أو لنشاطات مرتبطة مباشرة بالاستعمال الفلاحي.

وعلى صعيد آخر، تبين أن عدد الأراضي⁽¹⁾ غير المرسمة يبلغ 13 قطعة بمساحة جمالية في حدود 42 هك مقابل 68 قطعة مرسمة بمساحة جمالية 332 هك وهو ما يحول دون تحوّل الشركة بتلك العقارات ودون حصولها على رخص البناء والشروع في الإنجاز نظرا لعدم توفرها على شهادات ملكية.

وفي ما يتعلق بالحماية المادية، فقد تعرّض الرّصيد العقاري للشركة إلى جملة من الإنتهاكات وحتى إلى الإستيلاء من قبل الغير على غرار أرض طنبش بالمحمدية والمساحة 69 هك و98 آر التي تحوّل بها أحد الأشخاص منذ اقتنائها في سنة 1980.

وأمام هذه الوضعية، تدعو الدائرة مصالح الشركة إلى الحرص على ترسيم العقارات وتسوية وضعيتها القانونية.

ب - التصرف في المقاسم

تتولّى الشركة إنجاز تقسيمات للأراضي التي هي على ملكها وتهيئتها بغاية استغلالها في مشاريع إحداث وحدات سكنية أساسا. إلا أن الشركة عمدت إلى بيع أراض مقسمة رغم أنها ما فتئت تتدخّل بندرة الأراضي الصالحة للبناء. ولم تتجاوز نسبة تحقيق البرامج المتعلقة باقتناء الأراضي 27 % من التوقعات المضمنة في عقود البرامج للفترة 2007-2011.

كما تبين قيام الشركة ببيع عدد من المقاسم بقيمة 9,593 م.د خلال الفترة من سنة 2005 إلى سنة 2013 في مواقع تشهد إقبالا كبيرا عليها على غرار حدائق المنزه 1 وحدائق المنزه 2 والمرازقة بالحمامات ومنوبة والزهراء ومقرين وذلك دون عرض الموضوع على رأي مجلس الإدارة ودون تقييم تأثير القرار على نشاط الشركة وعلى توازناتها المالية، علما وأنّ كلّ عمليّات البيع المذكورة قد تمّت مراكنة.

ومن ناحية أخرى، اتّسم بيع هذه الأراضي بمحاباة بعض الحرفاء سواء من خلال تمكينهم من الاقتناء مع التقييد في دفع الثمن أو من خلال اعتبار ثمن المتر المربع المطبّق يتضمّن الأداء على القيمة المضافة في حين يتمّ بالنسبة لعدد آخر من الحرفاء زيادة الأداء على القيمة المضافة إلى أثمان البيع. كما لوحظ تطبيق أثمان مختلفة لنفس قطع الأرض ويذكر في هذا الصدد القطعة الكائنة بحدائق المنزه من الرسم العقاري عدد 53753 بقيمة 75 د للمتر في ديسمبر 2006 في حين يرتفع الثمن المطبّق من الشركة في تلك الفترة إلى 160 د للمتر .

⁽¹⁾ حسب القائمة التي وفرتها الشركة إلى غاية سنة 2013.

ويذكر في نفس السياق، إدخال تنقيحات على صبغة مقسم مخصّص⁽¹⁾ للتجهيزات الجماعية من مدرسة ابتدائية إلى تجهيزات جماعية صحية وذلك استجابة إلى طلب ثلاثة أشخاص يعترمون إحداث شركة للتجهيزات الطبية، ومن ثمة التفويت فيه إليهم بالثمن المطبق على المقاسم السكنية وهو 180 د للمتر المربع وذلك بعد أخذ رأي الإدارة العامة للتصرف والبيوعات. وقد تمّ ذلك رغم أنّ المشروع المبرمج له طبيعة تجارية وبالتالي، يتعيّن التفويت في الأرض المخصّصة له بالمزاد العلني. ونتج عن هذا التصرف حرمان الشركة من مداخيل قدرها 197,460 أ.د باعتبار أنّ تقرير الاختبار قدر ثمن المتر المربع في تلك المنطقة بـ 240 د. كما تبين أنّه لا وجود للشركة في موقع المشروع الذي لم يتمّ إنجازه على المقسم المذكور. ويمكن أن يشكّل هذا التصرف خطأ جزائياً على معنى الفصل 96 من المجلة الجزائية.

وعلى صعيد آخر، وخلافاً لما نصّ عليه الفصل 63 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير، تبين أنّ الشركة عمدت إلى تخصيص قطع من العقار المسوّى الزاوية البكرية من الرسم العقاري عدد 43748 الكائنة بحدائق المنزه 2 لفائدة عشرين شخصاً وذلك قبل المصادقة على التقسيم مع العلم بأنّ العقار تمّ تخصيصه حسب مثال التهيئة العمرانية للتجهيزات الجماعية (مقبرة). ولم تتمكّن الشركة منذ تاريخ تعهدها مع الحرفاء في سنة 2008 إلى غاية جويلية 2014 من تسوية وضعيّة الأرض. ويقع هذا التصرف تحت طائلة الفصل 76 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير.

وخلافاً للفصل 65 من نفس المجلة، قامت الشركة بتعديل تقسيم "السلامة" والذي يمسح 60820 م² بمنوبة بعد إبرام ثمانية وعشرين عقد بيع.

ومن جهة أخرى، يتمّ التنصيص صلب عقود البيع على شرط فسخي يتمثل في تحجير إعادة بيع المقاسم وإلزام المشتري ببناء مساكنهم في مدة لا تتجاوز 5 سنوات. إلّا أنّه تبين أنّ الشركة لا تقوم بمتابعة مدى تقيد الحرفاء بهذا الشرط الفسخي. كما لوحظ أنّه تمّ قبول مطالب في رفع اليد عن الشرط الفسخي قبل استيفاء المدّة المنصوص عليها ضمن عقود البيع. ويذكر في هذا الصدد أنّ حريفة اقتنت من الشركة قطعة أرض في سنة 2005 بثمن 24,7 أ.د وتمّ قبول مطلب رفع اليد في سنة 2007 وقد اتّضح لاحقاً أنّها قامت ببيع قطعة الأرض بقيمة 75 أ.د. وكذلك هو شأن حريف اقتنى أرض من الشركة في سنة 2003 بقيمة 110 د للمتر المربع الواحد ثمّ تمّ تمكينه من الانتفاع برفع اليد على الشرط الفسخي قبل انقضاء أجل 5 سنوات ممّا مكّنه من بيع قطعة الأرض في سنة 2007 بحساب 240 د للمتر. وسجّل نفس التصرف بالنسبة لقطعة الأرض عدد 38 من الرسم التقسيمي عدد 81321 التي تمّ التفويت فيها إلى أحد الأشخاص وتمّ في سنة 2006 تمكينه من شهادة في رفع اليد عن الشرط الفسخي في سنة 2007.

(1) حسب مثال التهيئة وكراس الشروط الأصلي.

II- إنجاز المشاريع

بلغ حجم صفقات الشركة ⁽¹⁾ للفترة من سنة 2009 إلى سنة 2013 ما يناهز 208 م.د، استأثرت مشاريع الهندسة المدنية بالقسم الأكبر منها حيث بلغت ما قيمته 179 م.د في حين بلغت أشغال الطرقات والشبكات المختلفة والتهيئة 20 م.د وإصلاح المساكن المتضررة من أحداث الثورة 9 م.د.

وأُسفر فحص إنجاز المشاريع على الوقوف على بعض الإخلالات التي تعلّقت أساسا بضبط الحاجيات وتحرير حوزة المشاريع وإسناد الصفقات وبأجال إنجاز المشاريع وبمتابعتها وباستلام الأشغال وختم الصفقات.

أ- ضبط الحاجيات وإسناد الصفقات

خلافًا لمقتضيات الفصل 9 من الأمر المنظم للصفقات العمومية ⁽²⁾، تبين أنّ الشركة لا تضبط حاجياتها بدقة ممّا أدى إلى إبرامها للعديد من الملاحق بلغ 35 ملحقا من مجموع 145 صفقة تمّ إبرامها خلال الفترة ما بين سنة 2009 و2013 منها 20 ملحقا تعلّقت بإضافة فصول جديدة.

وعلى صعيد آخر، أسندت الشركة عدة صفقات قبل تحرير حوزة المشاريع على غرار صفقة بناء 75 مسكنا نصف جماعي بإقامة " ميسم بلاكانيا " أو قبل استيفاء كلّ الأشغال التحضيرية على غرار بناء جدار بين مقرّ الأرشيف الوطني وموقع بناء 12 مسكنا بإقامة " ملكة بالزهراء "، وهو ما من شأنه أن يعطلّ دورة الإنتاج .

ومن ناحية أخرى، تبين أنّه خلافًا للفصل 73 من الأمر المنظم للصفقات العمومية، تمّ إسناد صفقات لمقاولات رغم أنّ عروضها لا تستجيب للمقتضيات المضمّنة بكراسات الشروط . ويذكر من ذلك صفقات السوائل المتعلقة بمشاريع بناء إقامة التلال النصر والنسرين بياسمين الحمامات والوليد 4 بالعقبة حيث لم تستجب عروض المقاولات التي أسندت إليها هذه الصفقات إلى شرط سنوات الخبرة وشرط متابعة مشاريع مماثلة.

⁽¹⁾ حجم الإنتاج يساوي قيمة الصفقات المبرمة من قبل الشركة.

⁽²⁾ الأمر عدد 3158 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وجميع النصوص التي نقحته وتممته إلى غاية سنة 2013.

كما تبين بالنسبة لبعض الصفقات أنّ عددا من العارضين قدّموا قوائم لأعوان أو معدّات موضوعة على ذمة مشاريع أخرى. ولا تتأكّد الشركة من قدرة العارضين على الالتزام بتعهداتهم ممّا يؤدي إلى إمكانية حدوث تأخير في إنجاز المشاريع، من ذلك قيام إحدى المقاولات بتقديم نفس قائمة الأعوان في طلبي العروض عدد 26/2009 و 2010/15 وقيام مقابلة تقديم نفس قائمة المعدات في طلبي العروض عدد 2010/12 و 2011/20 مع العلم أنّه تمّ إنجاز هذه الصفقات في نفس الفترة. وعلى صعيد آخر، لوحظ أنّه تمّ في بعض الحالات اعتماد شروط جديدة عند الفرز لم يتضمّنّها طلب العروض بمختلف مكوّناته. وكانت بعض هذه الشروط إقصائية. ويذكر في هذا الصدد، طلب العروض عدد 2008/10 المتعلق بأشغال بناء إقامتي إيناس حيث تم اعتماد معيار حجم الأعمال كشرط لإنجاز الإقامتين في حين لم يتم التنصيب على هذا المعيار مسبقا في كراس الشروط. وقد أدّى ذلك إلى عدم إسناد الصفقة للمقابلة صاحبة العرض الأقل ثمنا بالرغم من استجابتها للشروط الفنية المطلوبة.

كما تم الوقوف على طلبات عروض تمّ فيها تجاوز رأي لجان الفرز المختصة وإسنادها إلى مقاولات أخرى لا تستجيب للشروط المطلوبة ولمنهجية الفرز المعتمدة. ويذكر في هذا الصدد، طلب العروض عدد 2005/1 الخاص بأشغال بناء 123 شقة جماعية من الصنف الرفيع - إقامة التلال - رياض النصر بأريانة وطلب العروض عدد 2009/15 الخاص بأشغال بناء إقامتي أسماء 1 وأسماء 2 بقرية نور جعفر برواد حيث تمّ إسناد الصفقات المذكورة إلى عارضين غير الذين أفرزهم الفرز المالي والفني. وتمّ هذا الإسناد بناء على مراسلات من قبل الكاتب العام للحكومة. ويمكن أن يشكّل هذا التصرف خطأ جزائيا على معنى الفصل 96 من المجلة الجزائية.

ب - آجال إنجاز المشاريع

بيّنت الأعمال الرقابية طول المدّة التي تفصل بين تاريخ آخر أجل لقبول العروض وتاريخ مصادقة مجلس الإدارة على الصفقات حيث وصلت هذه المدّة إلى 357 يوما، متجاوزة بذلك أجل صلوحية العروض.

كما ارتفع معدل المدّة الفاصلة بين تاريخ المصادقة على الصفقة وتاريخ إصدار الإذن بانطلاق الأشغال بالنسبة إلى عيّنة تتكوّن من 21 صفقة إلى 76 يوما. وتبيّن أنّ عددا من المقاولات كانت بصدد إنجاز أشغال أخرى لفائدة الشركة عندما تمّ إسنادها صفقات جديدة. وبذلك تكون الشركة قد أسندت امتيازات للمقاولين بتمتعهم بمهلة إضافية تمكّنهم من عدم تحمل خطايا التأخير. وذلك فضلا على أنّ هذه الوضعية تؤدي غالبا إلى تأخير في آجال إنجاز المشاريع.

وتبيّن في نفس السياق، وجود فوارق كبيرة بين آجال الإنجاز التعاقدية وآجال الإنجاز الفعلي حيث بلغ التأخير بالنسبة لما عدده 30 صفقة تواصل إنجازها خلال الفترة من سنة 2009 إلى سنة 2013 ما بين 86 يوما و2387 يوما. ويعود ذلك في جزء منه إلى إسناد حجم كبير من الأشغال لنفس المقاوله دون التثبّت من قدرتها على الالتزام بتعهداتها في الآجال المحدّدة .

ويذكر في هذا الخصوص أنّ الشركة أسندت إلى إحدى المقاولات قسط الهندسة المدنية لأكثر من 900 شقة⁽¹⁾ بحجم استثمار يناهز 40 م.د في الفترة ما بين 2009 و2011 . وقد عرفت الأشغال تأخيرا كبيرا في الإنجاز بلغ معدله 540 يوما . ورغم ذلك قامت الشركة بتسريح تسبقة جزئية بعنوان الحجز على الضمان لأشغال 4 إقامات لفائدة هذه المقاوله بمبلغ يناهز 705 أ.د في بداية سنة 2014 وذلك قصد مساعدتها على إتمام بقية الأشغال.

وتجدر الإشارة إلى أنّ التأخير في إنجاز أحد الأقساط يؤدي من ناحية إلى تعطيل كامل المشروع ومن ناحية أخرى إلى مطالبة بقية المقاولات بجبر الضرر الحاصل لها جرّاء إيقاف الأشغال أو فسخ الصفقة. وينجرّ عن ذلك إطالة آجال التنفيذ بغاية إيجاد مقاوله ثانية لمواصلة الأشغال. ويذكر في هذا السياق مثال أشغال إقامة النسرين بياسمين الحمامات حيث قامت الشركة بدفع تعويضات بقيمة 404 أ.د و38 أ.د على التوالي لمقاولات الهندسة المدنية والكهرباء لجبر الضرر الناتج عن إيقاف الأشغال بسبب التأخير في أشغال مقاوله السوائل والتكييف .

ومن ناحية أخرى، وخلافا للمنشور التفسيري عدد 28 لسنة 2007 ولكراسات الشروط الإدارية الخاصة تبين عدم قيام الشركة بتطبيق غرامات التأخير على كشوفات الحساب الوقتية حيث تقوم باحتساب هذه الغرامات عند إعداد الختم النهائي للصفقة وتضمينها في كشف الحساب النهائي . وقد انجرّ عن ذلك حرمانها نهائيا من مبلغ ناهز 1,080 م.د بعنوان غرامات تأخير عديد الصفقات التي تمّ الإعفاء منها بموجب القانون عدد 14 لسنة 2012⁽²⁾ نظرا لأنّها لم تقم بتوظيف هذه الخطايا المتعلقة ب14 صفقة في الكشوفات الوقتية المتعلقة بها . علما بأنّ الإستلام الوقي لأشغال أغلب هذه الصفقات قد تمّ في سنتي 2010 و2011.

(1) أشغال الهندسة المدنية لإقامات قلة بحدائق المنزه، نور، إيناس، أمّنة ومريم بنور جعفر رواد وإقامة عائشة المنوبية بمنوبة وأشغال "ط.ش.م" القسط الثاني برواد.

(2) المؤرخ في 15 أوت 2012 والمتعلق بتنقيح بعض أحكام القانون عدد 1 لسنة 2012 المؤرخ في 16 ماي 2012 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2012 والمتعلق بالإعفاء من غرامات التأخير.

ج - متابعة المشاريع

اتّضح من خلال فحص عينة من دفاتر الحظيرة الخاصة بأشغال صفقات الشركة للفترة ما بين 2009 و2013، أنّه لم يتمّ إحكام مسك هذه الدفاتر حيث لم يتضمّن العديد منها البيانات المتعلقة بالتسجيل اليومي للوسائل البشرية والمعدّات والتزوّد بالمواد.

وخلافاً لكراسات الشروط الإدارية الخاصة التي تنص على وجوب تضمين نتائج الاختبارات الفنية للصفقة بكراس خاص، تبين من خلال فحص ملفات عينة من الصفقات أنّ الشركة لم تتول القيام بذلك بالنسبة للصفقات المتعلقة بأشغال بناء إقامة "ألف"، "إيناس"، "الوليد4"، "آية"، "الغلال".

وعلى مستوى المتابعة المالية، نصّ الأمر المنظم للصفقات على أنّه "تضبط نسبة التسبقة بنسبة 10 % من مبلغ الأشغال المبرمج إنجازها خلال الإثني عشر شهراً الأولى". إلاّ أنّه لوحظ أنّه لا يتمّ عند احتساب هذه التسبقة الإعتماد على قيمة الأشغال المبرمج إنجازها خلال الإثني عشرة شهراً الأولى بل يتمّ احتساب مبلغ جزافي يساوي حصّة إثني عشرة شهر من المدة التعاقدية للصفقة.

ومن ناحية أخرى، وخلافاً لما ينصّ عليه كراس الشروط الإدارية الخاصة من وجوبية إثبات قيمة التزوّد في الكشوفات الوقتية، تقوم الشركة بخلاص المقاول في ثمن هذه المواد وفق أقساط على الحساب دون فواتير مثبتة ودون إثبات للكميات المدرجة في الكشوفات الوقتية. وبلغت قيمة التزوّد بالمواد التي تمّ خلاصها بالنسبة لعينة من الكشوفات الوقتية دون تقديم فواتير في الغرض 1,146 م.د⁽¹⁾.

وتبيّن فيما يتعلّق بالاستلام الوقي، أنّه وخلافاً لمقتضيات الفصل 41 سادساً من كراس الشروط الإدارية العامة، لا تقوم الشركة عند وجود تحفظات بإعلان الاستلام الوقي، بل تمنح المفاولة المعنية آجالاً إضافية غير محددة لرفع تلك التحفظات. ولوحظ طول الآجال الممتدة بين تاريخ انتهاء الأشغال وتاريخ استلامها الوقي بالنسبة لعدد الصفقات حيث تراوحت تلك الآجال ما بين 42 يوماً و324 يوماً بخصوص 23 صفقة.

أمّا في خصوص الاستلام النهائي، فقد نصّت أحكام الفصل 44 من كراس الشروط الإدارية العامة المطبّق على الصفقات العموميّة الخاصّة بالأشغال على أن يتمّ استلام الصفقات نهائياً في غضون سنة من تاريخ القبول الوقي. إلاّ أنّه لوحظ أنّ الشركة لم تحرص على التقيد بهذه الأحكام حيث بلغ

⁽¹⁾ حوالي 15 كشف وقي متعلق بصفقات مختلفة.

معدل هذه المدة بخصوص 64 صفقة ما يقارب 473 يوما . وخلافا لما نصّ عليه الفصل 121 من الأمر المنظم للصّفات العموميّة، تجاوزت الشركة أجل التسعين يوما لختم الصّفات . وبلغ معدّل التّأخير بهذا الخصوص بالنسبة إلى 58 صفقة ما يناهز 189 يوما .

ويؤدي عدم القيام بالاستلام النهائي للأشغال وختم الصفقات في آجال محدّدة إلى عدم توصّل الشركة إلى تحديد الوضعيات النهائية لإنجاز صفقاتها بالإضافة إلى عدم إرجاع الضمان النهائي والحجز بعنوان الضمان لأصحاب الصفقات مما يؤدي إلى تجميد هذه المبالغ وعدم القيام بإعادة توظيفها في الدورة الاقتصادية .

III- تسويق المحلّات

بلغ عدد المحلّات التي تمّ بيعها من طرف الشركة خلال الفترة من سنة 2009 إلى 2013 ما عدده 4808 محلاً بقيمة 185,404 م.د. وتمّ تنظيم عمليات البيع أساسا بالأمر عدد 389 لسنة 1966 المؤرّخ في غرّة أكتوبر 1966 والمتعلّق بالتّفويت في المساكن المشيّدة من طرف الشركة القومية العقارية للبلاد التّونسيّة .

أ- سياسة الشركة ومخططاتها وتصنيف مشاريعها

لم تعتمد الشركة في أداء مهامها على إستراتيجية واضحة ولا تتولّى وضع معايير موضوعية ومدرّوسة في مجال برمجة مشاريعها وتصنيفها .

فقد تم الوقوف على وجود اختلاف كبير بين الأهداف المضمّنة في عقود برامج الشركة والأهداف الواردة بمخطّط التنمية . ولم يتعدّ تطابق مخطّط الشركة مع مخطّط التنمية للفترة من 2007-2011 في خصوص برمجة المساكن نسبة 47 % ⁽¹⁾ . ولم تتعدّ نسبة تنفيذ مخطّط الشركة خلال نفس الفترة 57 % . كما لم تتجاوز نسبة الإنجاز مقارنة بما ورد ضمن المخطّط التنموي 27 % .

وعلى صعيد آخر، تبين غياب معايير موضوعيّة وثابتة وموثّقة للتمييز بين مختلف أصناف المشاريع (اجتماعي واجتماعي متطوّر واقتصادي واقتصادي متطوّر ونصف رفيع ورفيع). وتبيّن خلافاً للفصل 3 من القانون ⁽²⁾ عدد 17 لسنة 1990 أنّ المشاريع التي صنّفها الشركة ضمن المشاريع الاجتماعية

(1) في خصوص الأهداف الكميّة بالنسبة إلى كلّ نوع من المساكن .

(2) المؤرّخ في 26 فيفري 1990 والمتعلّق بتحويل التّشريع الخاص بالبعث العقاري.

لم تخضع لترخيص من الوزير المكلف بالتّجهيز وهو ما حرم الشّركة من الانتفاع بالامتيازات الممنوحة إلى الباعثين العقاريين في مجال أنشطة السكن الاجتماعي.

ب- ضبط أثمان المحلّات

خلافًا للفصل 2 من الأمر المذكور أعلاه، وفي غياب نظام للمحاسبة التحليلية، يتم احتساب المصاريف العامة التي تتضمن الكلفة غير المباشرة لكل مشروع وهامش الرّبح بنسب جزافيّة وتضمينها في أثمان البيع. ومن شأن هذه الطريقة في الاحتساب أن لا تمكّن الشّركة من تحديد ثمن البيع على أساس الكلفة الحقيقيّة للمشاريع ومن ضبط ثمن بيع يمكن من تحقيق هامش من الأرباح.

كما اتّضح أنّ الشركة تتولّى ضبط أثمان بيع المحلّات على أساس المصاريف التقديرية وقبل انتهاء الأشغال وذلك عند تسجيل نسبة تقدّم في الأشغال ما بين 60 و 80 %. ونتج عن هذه الطريقة، تحميل أثمان البيع مبالغ تقديرية تتعلّق ببعض المصاريف التي لم يتمّ التّعهد بها على غرار مصاريف الحراسة ومصاريف التّقسيم وبقية الأشغال غير المنتهية.

وانجرّ عن هذه الوضعيّة تسجيل بعض المشاريع لخسائر إثر احتساب كلفتها الفعلية بعد انتهاء عمليات بيع كلّ الوحدات. ويذكر من ذلك مشاريع إقامة الحكم 1 وإقامة الحكم 2 وإقامة الأمين وإقامة المأمون وإقامة منال التي سجلت خسائر بلغت على التوالي نسبة 9 % و 20 % و 10 % و 9 % و 5 %.

وتدعو الدّائرة أمام هذه الوضعيّة الشّركة إلى ضبط سياسة أثمان واضحة وموضوعيّة والحرص على الضغط على المصاريف والكلفة النهائيّة للمشاريع بما يضمن توفير مساكن تتلاءم مع القدرة الشرائية للمواطنين وخاصة من هم من ذوي الدّخل المحدود.

أمّا فيما يتعلّق بالمساكن الممولة على طريق صندوق التّهوض بالمساكن لفائدة الأجراء فقد نصّ قرار الوزير المكلف بالتّجهيز المؤرّخ في 2 ديسمبر 2009 على أن لا يتجاوز ثمنها 39.000 د وأن تبلغ مساحتها 50 م². ونظرا إلى أنّ الشّركة لا تقوم ببرمجة هذا الصّنف من المشاريع بصفة مسبقة، فهي تضطرّ أحيانا إلى تخصيص جزء من المساكن من الصّنف الاجتماعي لبيعها كمساكن " فوبرولوس " رغم أنّ كلفتها ومساحتها تفوقان على التوالي ثمن مساكن الفوبرولوس ومساحتها.

واضطرت الشركة إلى التّخفيض في أثمان هذه المساكن وتحميل بعض منها على "صندوق المعادلة" وتحميل البعض الآخر على مساكن أخرى بنفس المشروع. ويذكر على سبيل المثال، مشروع حنبعل بفوشانة ومشروع مروان والرّشيد بسيدي حسين ومشروع سارة بنور جعفر والتي بلغ ثمن المسكن فيها على التوالي 50.160 د و 43.187 د و 46.440 د وبلغ مجموع الفوارق في أثمان هذه المحلّات 1,771م.د. وقامت الشركة فيما يتعلّق ببعض المساكن من إقامة الرّشيد، بتوظيف أثمان إضافية على الأرض المهيّأة الرّائدة على المساحة القصوى المخوّلة قانوناً.

وتّضح أنّه لا يوجد أي أساس ترتيبى لصندوق المعادلة المذكور أعلاه. ولم تضبط الشركة نوعيّة المشاريع التي يقع تحميل المساهمة عليها أو التي يتمّ تمتيعها بمساهمة الصندوق. كما لم تضبط نسبة المساهمة أو الانتفاع. ولم تتول الشركة مسك محاسبة لهذا الصندوق ممّا لم يمكّن من متابعة مآل المبالغ المحمّولة على بعض المشاريع المنجزة.

وتدعو الدّائرة الشركة إلى ضرورة وضع إطار واضح لصندوق المعادلة يضبط إجراءات تدخّله وطرق متابعتها مع مسك حسابيّة في شأنه بما يضيف على العمليّات المنجزة على هذا الصندوق الشفافيّة اللازمة مع التقيّد بمبادئ حسن التصرف.

ج - اختيار الحرفاء

تشكو عمليّة اختيار الحرفاء بعض الإخلالات المتعلّقة أساساً بتسجيل الحرفاء وبضبط قائمتهم النهائيّة وتحديد شروط الانتفاع.

ففيما يتعلّق بتسجيل الحرفاء، تبيّن غياب معايير وإجراءات واضحة وموحّدة في شأنها حيث يتمّ في بعض الحالات، تسجيل الحرفاء في دفاتر يتمّ مسكها يدوياً ويقتصر التّسجيل في حالات أخرى على إيداع مطلب محرّر من الحريف لدى الشركة دون تمكينه من وصل في ذلك. وتطرّح هذه الوضعيّة إشكالات تتعلّق بكيفية معالجة هذه المطالب وبضمان الشفافية في التعامل مع الحرفاء.

وخلافاً لدليل الإجراءات، تبيّن أنّ العديد من المشاريع لم يقع الإعلان عنها للعموم على غرار إقامة التلال وإقامة صديرعل بجربة وإقامة شطّ مريم بسوسة وإقامتي الرّقيير والعبديّة بالنّصر وإقامة النخيل بالمنار 2.

وتبيّن من جهة أخرى عدم تحيين موقع الواب الخاص بالشركة بصفة دورية، وعدم إمكانية استعماله لتسجيل مطالب الحرفاء نظرا لتباين خاصيّاته الفنيّة مع تطبيق الحرفاء.

وفيما يتعلّق بضبط القائمة النهائيّة للحرفاء، نصّ دليل إجراءات الشركة على أنّه يتمّ تصنيف الحرفاء المسجّلين حسب المقاييس المطلوبة من الإدارة التجاريّة على أن يتمّ ترتيب المسجّلين عن طريق الفرز الآلي حسب المعايير المعتمدة بوحدة البيوعات، ونصّ نفس الدليل على اللّجوء إلى عمليّة القرعة بصفة استثنائية كلّما فاق طلب الحرفاء عرض الشركة. إلّا أنّه اتّضح أنّ الشركة لم تلتزم أحيانا بهذه المقاييس ولا تعتمد على التّسجيل الآلي لترتيب المترشّحين حسب الأولويّة.

كما تبين أنّ الشركة لا تعتمد على قوائم المسجّلين لاختيار الحرفاء. وعوضا عن ذلك تقوم بقبول الحرفاء الذين يتّصلون بها عند إنطلاق عمليّات البيع سواء كانوا مسجّلين أو غير مسجّلين وتتولّى تسجيلهم بالقائمة النهائيّة للحرفاء وإدماجهم ضمن قاعدة البيانات الخاصّة بالحرفاء عند قيامهم بدفع التسبقة على الثمن.

ولوحظ في حالات أخرى، أنّه يتمّ اختيار القائمة النهائيّة للحرفاء من قبل الإدارة العامّة مباشرة ودون الاعتماد على أيّة معايير موضوعية. ويتمّ قبل الانطلاق في عمليّات التّسويق وقبل تحديد الأثمان، تسليم شهادات لبعض الأشخاص غير المسجّلين تقرّر فيها الشركة بتخصيص شقق لفائدتهم ويتمّ الاتّصال بهم عند الإنهاء من الأشغال وانطلاق عمليّة البيع لاستكمال إجراءات البيع.

ويذكر في هذا الصّدد، بيع شقق بإقامة" التّسرين بالحمامات " حيث تمّ خلال الفترة 2006-2010 إسناد كافة هذه الشّقق لفائدة بعض الأشخاص سواء من ذوي النفوذ أو من المنتمين إلى مؤسسات نافذة. وكان الشّأن كذلك بالنسبة إلى إقامة التّلال بحي النّصر حيث تمّ تسجيل ما يفوق 500 مطلب بشأنها إلّا أنّ إسناد كافة الشّقق تمّ مباشرة من طرف الإدارة العامّة لأشخاص غير مسجّلين.

وتكرّرت الإخلالات المشار إليها أيضا بخصوص إقامات ذات صبغة اجتماعيّة على غرار إقامة "حنبل" من تقسيم " ولاء " بفوشانة حيث تمّ تمكين بعض الأشخاص من شقق في شهر فيفري 2009 قبل ضبط أثمان البيع واستلام المشروع من المقاولّة في شهر أوت 2010. وتمّ اختيار هؤلاء الأشخاص على إثر تدخّلات من أشخاص نافذين⁽¹⁾ بعضهم على علاقة بأعوان الشركة وإدارتها العامّة. وكان هذا شأن مشاريع إقامات مروان والرّشيد بسيدي حسين السيجومي وسارة وأحلام بنور جعفر .

(1) حسب الإحالات المرفقة والملاحظات المدوّنة على الوثائق.

وتبيّن على صعيد آخر، أنّ العديد من الحرفاء انتفعوا بأكثر من مسكن من الشركة وذلك خلافاً للفصل 5 من الأمر عدد 389 لسنة 1966⁽¹⁾. وبلغ عدد هذه الحالات 413 حالة انتفع فيها أشخاص بثلاثة محلات أو أكثر وانتفع أحد الحرفاء بما عدده 15 مسكناً. ومن شأن مثل هذه الممارسات أن تشجع على المضاربة والاحتكار.

كما تبين أنّ 14 عوناً بالشركة انتفعوا بأكثر من مسكن خلافاً لما نصّ عليه القانون الأساسي لأعوان الشركة الذي خوّل لهم الحصول على مسكن وحيد من إنجاز الشركة بامتيازات خاصة. وانتفع اثنان من أعوان الشركة بثلاثة عقارات تمثّلت في مساكن وأراض.

ومن ناحية أخرى، تبين أنّ الشركة قامت بالتفويت في عدد من المساكن والمحلات التي أنجزتها إلى شركات عقارية تنشط في مجال بيع وشراء وكراء المساكن. ويذكر في هذا الصدد حصول وكالة عقارية على 14 شقة بثمن جملي قدره 1.095.162,500 د في إقامة جنان الوسط بالمنستير. ومن شأن مثل هذه العمليات أن تساهم في دعم المضاربة وهو ما يتناقض مع إحدى مهام الشركة المتمثلة في المساهمة في تعديل سوق المساكن.

د- استخلاص أثمان المحلات

خلافاً لما نصّ عليه الفصل 12 من القانون عدد 17 لسنة 1990 المتعلّق بتحويل التشريع الخاص بالبعث العقاري من أنّه "لا يمكن للباعث العقاري أن يفرض أو يقبل أيّ دفع مبلغ مالي أو إيّ إيداع أو أيّ اكتتاب أو أية كمبيالة قبل إمضاء الوعد بالبيع"، تولّت الشركة فرض تسبيقات على الحرفاء قبل الوعد بالبيع.

وتبيّن من مراجعة كيفية بيع المحلات السكنيّة أنّ الشركة قامت بتقسيط استخلاص ثمن البيع مع توظيف فوائض على الأقساط المستخلصة بطريقة تفضليّة حسب مدّة الخلاص. وأفادت الشركة أنّها دأبت على اعتماد هذا الإجراء في الحالات التي تشهد فيها المحلات صعوبة في التسويق. إلّا أنّ الشركة لم تضبط قواعد محدّدة يتمّ اعتمادها لاعتبار المساكن صعوبة التسويق.

ولوحظ من خلال تدقيق عمليات البيع أنّ بعض المساكن تمّ بيعها مع منح الحرفاء تسهيلات في الدفع عند الانطلاق مباشرة في تسويقها ودون قيام الشركة بعرض الأمر على مجلس الإدارة ودون أن تعرف المساكن المعنية صعوبة في تسويقها.

⁽¹⁾ المؤرخ في الأول من أكتوبر 1966 والمتعلّق بالتفويت في المساكن المشيّدة من طرف الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسيّة، على أنّه "يمنع قبول ترشّح كلّ من سبق له أن انتفع بمسكن من الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسيّة".

وعلى صعيد آخر، تبين تطبيق نسب فائدة مختلفة على الأقساط المستخلصة. ويذكر في هذا الصدد، مشروع جنان الوسط حيث تمّ تطبيق فائدة بنسبة 8,25 % في بعض الحالات ونسبة 5 % في حالات أخرى. كما تمّ تمكين بعض الحرفاء دون غيرهم بطرح المصاريف العامة والمقدّرة بنسبة 10 % من أثمان البيع.

واتّضح من ناحية أخرى، أنّه لا يتمّ إشهار عمليّات البيع بالتسهيلات مثلما كان الشأن بالنسبة لمشاريع الخليل بالمنار 2 وجنان الوسط بالمنستير وصدر بعل بجربة والنسيم بطبرقة.

IV- تصرف الشركة في أملاك الدولة والأجانب

تسهر الشركة على تطبيق الاتفاقيات المبرمة بين الحكومتين التونسية والفرنسية ومنها الاتفاق العام المؤرخ في 23 فيفري 1984 والاتفاقيّة الخاصّة بالمساكن الموجودة بولاية بنزرت المبرمة بتاريخ 23 فيفري 1984 والاتفاقيّة الخاصّة بالأملاك العقارية ذات الصبغة الاجتماعية والكائنة بكامل تراب البلاد التونسية باستثناء ولاية المبرمة بتاريخ 4 ماي 1989. وتقضي هذه الاتفاقيات باقتناء الشركة لحساب الدولة التونسية للعقارات ذات الصبغة الاجتماعية التي تعود ملكيتها لفرنسيين والمبنية أو المكتسبة قبل سنة 1956 وذلك بهدف التفويت فيها لمتسوّغها أو شاغلها عن حسن نيّة.

كما كلّفت الشركة بمقتضى المنشور عدد 63 الصادر عن الوزير المكلف بالإسكان في 10 فيفري 1984 وفي إطار القانون عدد 61 لسنة 1983 المتعلق بالعقارات التي على ملك أجنب المبنية أو المكتسبة قبل سنة 1956 بالتصرّف كوكيل عقاري في كلّ العقارات التي لم يعهد مالكوها الأجانب بالتصرف فيها إلى وكيل عقاري مرخّص له. وتقوم الشركة باستغلال بقية العقارات التي انتقلت ملكيتها إلى الدولة بمقتضى الاتفاقيات ولم يتمّ التفويت فيها.

ويبلغ العدد الجملي للعقارات التي تتصرّف فيها الشركة بمقتضى الاتفاقيات المشار إليها 7.476 محلاً، بالإضافة إلى عمارتي الكوليزي وابن خلدون. وبيتت الأعمال الرقابية على أساليب تصرّف الشركة في هذا الرصيد العقاري وجود جملة من الإخلالات على مستوى عمليّات التفويت فيها وكيفية استغلالها، إلى جانب طرق حمايتها القانونية والمادية اللازمة.

أ - التفويت في العقارات المكتسبة بمقتضى الاتفاقيات

تطبيقاً للاتفاقيات التونسية الفرنسية الخاصة بأملاك الأجانب، تم إبرام ثلاثة اتفاقيات إطارية بين الدولة التونسية والشركة لتكليفها بإبرام عقود بيع الأملاك المقتناة واستخلاص أثمان البيع حسب الطرق التي ضبطها الأمر عدد 1522 لسنة 1992 المؤرخ في 15 أوت 1992. ومقابل ذلك، تتحصل الشركة على عمولة نسبتها 6 % بالنسبة للعقارات الكائنة بجهة بنزرت و 3 % بالنسبة لبقية العقارات. وأحدثت بنفس الأمر، لجنة مكلفة بالنظر في مطالب التفويت وإبداء الرأي فيها قبل اتخاذ قرار التفويت من قبل الوزير المكلف بأملاك الدولة.

وتم التفويت في 2.637 محلاً من جملة 7645 محلاً تم اقتناؤها من قبل الدولة خلال الثلاثين سنة الماضية بقيمة جمالية تناهز 30 م.د. ويعود ضعف عمليات البيع إلى المقدرة الشرائية المحدودة للمنتفعين بالتفويت والذين يمتنعون عادة على إتمام إجراءات التفويت ويطالبون بمراجعة الأثمان كما يرجع ذلك إلى عدداً كثيراً من العقارات ترجع ملكيتها إلى الدولة والغير معا ودون أن تتم استكمال إجراءات قسمتها وهو ما يحول دون إمكانية التفويت فيها.

من ناحية أخرى، شابت بعض الإخلالات أعمال اللجنة الوطنية للتفويت حيث تبين من خلال فحص ملفات التفويت الخاصة بعقارات كائنة بجهة سوسة وجندوبة وصفاقس وبنزرت، أن هذه اللجنة أبدت رأيها بالموافقة على التفويت فيها رغم عدم توفر بعض الوثائق الضرورية بالملف، أو توفر وثائق لا تستجيب للشروط الواردة بقرار وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية لسنة 1992 المؤرخ في 7 مارس 1992. وخلافاً لأحكام القانون⁽¹⁾ عدد 123 لسنة 1993 تولت اللجنة قبول تنازل صاحب الأولوية في الشراء عن حقه في البقاء لفائدة الغير.

وعلى صعيد آخر، وخلافاً للملحق 13 لقرار وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية⁽²⁾، اتضح عدم احترام أجل 3 أشهر لتنفيذ مقررات التفويت حيث تجاوز سنتين في 9 حالات وسنة في 42 حالة أي ما يمثل نسبة 33.3 % من جملة مقررات التفويت التي بلغ عددها 140 مقررًا خلال الفترة 2009-2013 تهم عقارات بتونس العاصمة. ويعود هذا التأخير إلى عدم اتخاذ الإجراءات القانونية الضرورية في شأن الأشخاص المتلذدين في إتمام إجراءات التفويت.

ولم يتم تحيين طريقة احتساب ثمن التفويت المعتمدة بالاتفاقيات الإطارية منذ أكثر من 20 سنة. وتبين أن خصم معيّنات الكراء المستخلصة من أثمان البيع بالنسبة للعقارات الكائنة ببنزرت،

(1) المتعلق بتقيح المرسوم عدد 13 لسنة 1981 المؤرخ في 1/9/1981 المتعلق بمنح حق البقاء للمتسوّغين لمحات معدة للسكنى على ملك الأجانب والمصادق عليه بالقانون عدد 89 لسنة 1981 المؤرخ في 1981/12/4.

(2) المؤرخ في 17 نوفمبر 1994 والمتعلق بخدمات إدارية مسداة من طرف المصالح والمؤسسات التابعة لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية وشروط إسنادها.

أدى إلى انخفاض قيمة البيوعات وبالتالي عمولة الشركة. ونتج عن هذه الوضعية التفويت بدون مقابل في 7 حالات أو البيع بثمان لم يتجاوز 3.000 د في 5 حالات أخرى خلال الفترة 2009-2013.

وننتج عن هذه الوضعية، حصول عمليات مضاربة لبعض العقارات على غرار أحد العقارات التي تمّ التفويت فيها بثمان 44 أ.د. والتفويت فيه من طرف صاحبه بعد 9 أيام بما قيمته 85 أ.د. وكان الشأن كذلك بخصوص عقار آخر تمّ التفويت فيه بدون مقابل إلى أحد الأشخاص توّل التفويت فيه بثمان 15 أ.د. خلال نفس السنة.

وفيما يتعلّق بالبيع عن طريق المزاد العلني للمحلات الشاغرة أو تلك التي تعذر على شاغليها إتمام إجراءات شراؤها، فقد تبين أنّ البتات الخاصة بها تجري بحضور عدل تنفيذ عوضا عن قابض المالية وذلك خلافا لمقتضيات المذكرة العامة للإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص عدد 29 لسنة 2009 المؤرخة في 6-3-2009 وقد انجرّ عن ذلك عدم دفع الثمن مباشرة إلى حساب الدولة بل إلى الحسابات البنكية الراجعة للشركة. وقدّرت المبالغ التي لم يتمّ تحويلها إلى الدولة بما قدره 867 أ.د. خلال الفترة 2009-2013 وذلك خلافا لمقتضيات الاتفاقيات الاطارية بين الدولة والشركة التي تفرض تحويل أثمان عمليات التفويت لحسابات الدولة المخصصة لذلك.

كما أبرمت الشركة خلال الفترة 2009-2013 ثلاثة عقود بيع متعلّقة بعقارين في بنزرت وعقار في سوسة دون استخلاص أثمانها. وشملت الحالات التي تمّ الوقوف عليها، عمليات بيع عن طريق قروض بنكية بقيمة جمالية بلغت 154 أ.د. ويعود ذلك إلى قيام الشركة بتمكين المشتري بمجرد استظهاره بموافقة مبدئية على تمويل عملية الشراء من المؤسسة البنكية المقرضة دون إدراج فصل بالعقد ينصّ على فسخه في أجل محدّد في صورة عدم تحويل قيمة القرض لحساب الدولة والتأكّد من استخلاص ثمن البيع.

ب - استغلال الشركة للعقارات التي في تصرفها

تستغلّ الشركة العقارات الموضوعة تحت تصرفها سواء كانت ملكا للدولة ولم يتسنّ التفويت فيه أو ملكا لأجنب. وقد عهد إلى الشركة التصرف فيها بمقتضى مقرر تصرف صادر عن الوزير المكلف بأموال الدولة وذلك عبر تسويقها إلا أنّه تمّ الوقوف على جملة من الإخلالات تصل إلى حد سوء التصرف على مستوى الحفاظ على حقوق المالكين واحترام الشركة لإجراءات التسويق ومتابعة صبغة العقارات والاستخلاص .

وبيّنت الفحوصات أنّ الشركة لا تحوّل إلى الدولة مستحقّاتها من مداخيل تسويق العقارات المكتسبة بمقتضى الاتفاقيات التونسية الفرنسية ومستحقّات المالكين الأجانب من بقية العقارات نظرا لعدم مطالبتهم بذلك. وقد برّرت الشركة ذلك باستعمال جزء من هذه المستحقّات لمجابهة نفقات الصيانة المحتملة وقدّرت مستحقّات المالكين بما فيهم الدولة والتي لم يتم تحويلها إلى أصحابها بحوالي 5,887م.د. ويخالف ذلك مقتضيات المنشور عدد 63 لسنة 1983 المؤرخ في 10 فيفري 1984 الذي يلزم الشركة بخلاص المالكين. كما يمكن للشركة أن تكون عرضة لرفع دعاوى استحقاقية ضدها خاصّة أمام عدم حرصها على إبراء ذمتها عبر تأمين هذه الديون بالخزينة العامة وفقا لمقتضيات الفصل 292 من مجلة الالتزامات والعقود.

وفي خصوص خلاص مستحقّات المالكين الأجانب، تمّ الوقوف على إخلالات تعلّقت بالهويّات البنكيّة لبعض المالكين تمثّلت في أرقام حسابات غير مكتملة وفي غياب الهويّات البنكيّة الأصلية بالوثائق المثبتة للنفقة. وتحول هذه الوضعية دون التثبت من تطابق أسماء أصحاب هذه الحسابات مع أسماء المالكين المنتفعين بتحويل المستحقّات.

ومن ناحية أخرى، لا تطبّق الشركة الزيادة السنوية المقدّرة بنسبة 10 % في معيّنات الكراء على كافة المحلات ذات الاستعمال المني وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 16 جديد من القانون ⁽¹⁾ عدد 122 لسنة 1993 المؤرخ في 27 ديسمبر 1993 وهو ما حرم الدولة أو مالكي هذه العقارات من مداخيل إضافية حيث لم يتمّ الترفيع في معيّنات الكراء لفترة تجاوزت 20 سنة في بعض الحالات.

وخلافا لمقتضيات الفصل الأول من مجلة الأداء على القيمة المضافة، لا تقوم الشركة أحيانا بتوظيف الأداء على القيمة المضافة على معيّنات كراء المحلات تجارية، وتمّ الوقوف على 10 حالات في هذا الشأن، وقد انجرّ عن ذلك حرمان الدولة من قيمة الأداء على القيمة المضافة لمدة تجاوزت 20 سنة .

وبخصوص تسويق المحلّات الشاغرة والتي بلغت 19 محلاّ خلال الفترة 2009-2013، تمّ الوقوف على 7 حالات كراء بالمراكنة ⁽²⁾ لعقارات كائنة بجهة تونس خلال سنة 2011. وتفسح عمليات الكراء بالمراكنة المجال أمام الشّاغرين لاحقا لطلب شراء العقارات المعنية. وفضلا عن ذلك، قامت الشركة في 4 حالات، بتحويل المنتفعين بالعقارات دون إبرام عقود تسويق معهم وقبل تحديد القيمة الكرائية من طرف خبير أملاك الدولة وهو ما قد ينجّر عنه عدم إمكانية استخلاص معيّنات الكراء المستحقة. ويمكن أن تشكّل هذه التصرفات، أخطاء تصرف على معنى الفصل الأوّل من القانون عدد 74 لسنة 1985 المتعلّق بأخطاء التصرف.

⁽¹⁾ المتعلق بضبط العلاقات بين المالكين والمكتّرين لمحلات معدة للسكنى أو الحرفة أو الإدارة العمومية.

⁽²⁾ محضر جلسة عمل برئاسة وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية.

وبيّنت الأعمال الرقابية أنّ الشركة تواجه صعوبات في المطالبة بمستحقّاتها من معالم الكراء وذلك نظرا لعدم إبرام عقود تسويق أو لعدم تضمّن العقود المبرمة الشركة كطرف متعاقد وهو ما يحول دون إثبات العلاقة الكرائية. وتحتّ الدائرة الشركة على تسوية هذه الوضعيات بإبرام عقود تسويق جديدة مع المتسوّغين .

ومن ناحية أخرى، لوحظ عدم قيام الشركة بالمعاينات الدورية الضرورية للتثبت من عدم تغيير صبغة العقارات المسوّغة. وفي غياب ذلك بيّنت المعاينات التي قام بها الفريق الرقابي لشقتين كانتين بنهج مرسيليا أنّه تم استغلالهما كعيادة طبيّة دون علم الشركة.

كما تبين عدم قدرة الشركة على تحديد مستحقّاتها لدى المتسوّغين بصفة دقيقة ويرجع ذلك إلى عدم قيامها بمقاربة مبالغ الديون المدرجة بجذاذات الكراء الممسوكة يدويا مع المعطيات المسجّلة بالمنظومة الإعلامية التي تعود إلى سنة 1994 والتي تكشف عن متخلّلات بقيمة 7,5 م.د. وتوصي الدائرة بضرورة إتمام عملية المقاربة لهذه المبالغ.

وسجّل من ناحية أخرى، ضعف متابعة الشركة لهذه المستحقّات حيث تتولّى مطالبة الحرفاء بتسديدها خلال حملات غير منتظمة. ولم يتعدّ عدد الملفّات المحالة على القضاء بغرض رفع دعاوى في شأن المتسوّغين للخروج 172 ملفا من بين 2129 ملفا تتعلّق بحرفاء متخلّدة بدمتهم ديون خلال الفترة 2009-2013. ويذكر بأنّ مكتب الشركة ببزرت لم يوقّر لفريق الرقابة المعطيات المتعلقة بالفترة 2009-2011 وهو ما حال دون التأكّد من اتخاذ الشركة للإجراءات القانونية اللازمة في شأن مستحقّاتها المستخلصة .

كما تمّ الوقوف على أهمية ديون المتسوّغين لعمارتي الكوليزي وابن خلدون والتي بلغت ما قيمته 3,911 م.د وذلك خلال الفترة الممتدة بين 2009 وجوان 2014.

كما لم تمارس الشركة حقّها في الاعتراض على عملية دفع ثمن بيوعات الأصول التجارية والتي تخلّد بدمّة أصحابها ديون بعنوان متخلّلات كراء لفائدة الشركة وذلك خلافا للفصل 193 من المجلة التجارية وقد انجرّ عن ذلك عدم توصّلها لاستخلاص مستحقّاتها المقدرة بما يناهز 91,5 أ.د من ثمن بيع أصلين تجاريين بعمارة الكوليزي.

ج- الحماية المادية والقانونية لأموال الأجانب

تتمثل الحماية المادية والقانونية لأموال الدولة والأجانب في جردها وإحصائها وصيانتها ومنع الاستيلاء عليها إلى جانب حمايتها قانونيًا عن طريق ترسيمها.

وفيما يتعلّق بجرد هذه الأملاك، أسند الفصل 31 من الأمر⁽¹⁾ عدد 1235 لسنة 1999 إلى إدارة أملاك الأجانب بالشركة مهمّة القيام دوريا بإحصاء أملاك الأجانب وبالمعاينات والأبحاث العقارية. إلّا أنّه اتّضح أنّ هذه الإدارة لم تتول القيام بالدور المنوط بها في هذا المجال حيث تكتفي الوزارة المكلفة بأملاك الدولة بالقوائم التي توقّرها لها الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية. ولا تمكّن هذه الوضعية من متابعة تصرّف الشركة في العقارات الموضوعة على ذمتها وكذلك من التأكد من صحّة عائدات الدولة من استغلال هذه العقارات.

وخلافا لما جاء بمراسلة وزير التجهيز والإسكان بتاريخ 2011/5/15، تبين غياب برنامج دوري لصيانة العقارات الموضوعة تحت تصرّف الشركة والتي يعود بناء البعض منها إلى أكثر من قرن مضى. ولم يتمّ خلال الفترة 2009-2013 رصد مخصصات لا تتجاوز 595 أ.د بعنوان أعمال الصيانة. وانجرّ عن ذلك تداعي 82 عقارا من العقارات الراجعة إلى الدولة و231 عقارا من أملاك الأجانب إلى السقوط وهو ما يستوجب إخلاءها العاجل مثلما تضمنه تقرير وزارة التجهيز حول أملاك الأجانب المتداعية للسقوط لسنة 2011. وتبقى أعداد العقارات المهددة بالسقوط مرشحة للارتفاع أمام عدم قيام الشركة بمعاينة شاملة وجرد كامل لهذه العقارات للتعرف على وضعيتها.

كما تمّ الوقوف على تدهور حالة 9 محلات شاغرة بعمارتي الكوليزي وابن خلدون ممّا أدّى إلى تعذّر تسويقها حيث يعود تاريخ شغور البعض منها إلى سنة 1997 على غرار المحليين عدد 163 و263 بعمارة الكوليزي.

ولوحظ من ناحية أخرى، تكفّل الشركة بدون موجب بمصاريف الأجزاء المشتركة للعقارات التي تشترك فيها بالملكية مع الغير. وبلغت قيمة النفقات التي تحملتها الشركة لإصلاح 12 عقارا خلال الفترة 2009-2013 ما قدره 50 أ.د. كما أنفقت مبلغ 13 أ.د لسداد معاليم الماء والكهرباء للأجزاء المشتركة وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 88 من مجلة الحقوق العينية.

كما بيّنت الأعمال الرقابية وجود 30 رسما عقاريّا تتعلّق بأراض بيضاء لم تتمكّن الشركة من التصرّف فيها نظرا للاستيلاء عليها من طرف الغير. وتوصي الدائرة بضرورة اتخاذ الإجراءات القانونية

⁽¹⁾ المؤرخ في 31 ماي 1999 والمتعلق بتنظيم وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية.

اللازمة لاسترجاع هذه المحلات أو تسوية وضعيتها عبر تخصيصها للمؤسسات الإدارية التي تتصرّف فيها فعليا.

وخلافاً للفصل 14 من الاتفاق العام المبرم بين الحكومة التونسية والحكومة الفرنسية الذي ينصّ على أنّه في صورة عدم جواب المالكين الفرنسيين على العرض العمومي للشراء المقدم من الدولة التونسية فإنّه من حقها تأمين ثمن الشراء المقترح بالخزينة العامة وأن تقوم بنقل ملكيّة العقار إليها، فقد تبين عدم حرص الشركة والوزارة على ضبط العدد الجملي للعقارات المشمولة بهذا الفصل المذكور وهو ما لم يمكن من نقل ملكية عدد من هذه العقارات إلى الدولة حيث لم يتمّ ترسيم سوى عقارين إثنين بهذه الطريقة خلال الفترة 2009-2013.

ومقابل ذلك، تمّ التراجع عن تطبيق الفصل 14 من الاتفاقية في حالتين خلال الفترة 2009-2013 و5 حالات في سنة 2004 دون احترام الإجراءات المتمثلة في وجوب عرض المسألة على أنظار اللجنة المضيقّة المكلفة بالنظر في طلبات التراجع والمحدثّة لدى الوزارة المكلفة بأموال الدولة. ومن شأن هذه الممارسات أن تمس من حقوق الدولة ومن شفافية الإجراءات المتبعة في هذا المجال.

ومن جهة أخرى، بلغ عدد الرسوم المشتركة بين الدولة والغير 909 رسماً عقارياً وتمّ الوقوف على تعثّر عمليّة قسمة هذه العقارات ممّا انجرّ عنه تعذّر التفويت فيها حيث قامت الشركة بقسمة 18 رسماً عقارياً فقط خلال الفترة 2009-2013 أي بنسبة تقارب 2 % من جملة الرسوم العقارية المشتركة. وتدعو الدائرة في هذا الشأن إلى تفعيل اللجنة المشتركة لبحث الإشكاليات التي تطرحها قسمة العقارات ذات الملكية المشتركة بين الدولة والغير والمحدثّة بمقتضى مقرر من وزير أملاك الدولة بتاريخ 17 سبتمبر 2013.

د- نتائج التصرف في أملاك الدولة الأجانب

بلغت عمولة الشركة المستخلصة مقابل التصرف في أملاك الدولة وأملاك الأجانب تسويغاً وبيعاً خلال الفترة 2009-2013 حوالي 2,507 م.د منها 200 أ.د بعنوان عمولة عن مبيعات أملاك الدولة و2.307 م.د بعنوان عمولة عن الأكرية، في حين ارتفعت أعباء تأجير الأعوان المكلفين بالتصرف في أملاك الأجانب خلال نفس الفترة إلى 5,528 م.د.

وأسفرت هذه الوضعيّة على أنّ نسبة تغطية عمولة الشركة لأعباء تأجير الأعوان لا تتجاوز خلال تلك الفترة 45,35 % وتنزل هذه النسبة إلى 36 % إذا تمّ احتساب كافة الأعباء.

ورغم أنّ الموارد التي تتحصّل عليها الشركة بموجب التصرف في العقارات المذكورة، لا يغطّي العجز الحاصل فإنّ الشركة لم تحرص على تفعيل الفصل 27 من القانون المحدث لها⁽¹⁾ حيث لم تضمّن باتفاقيات التصرف في العقارات الموكولة لها بنداً يتعلّق بكيفية تغطية العجز المسجّل وهو ما يؤكّد على ضرورة تعديل هذه الاتفاقيات في اتجاه ضمان حقوق الشركة.

*

* *

تتولّى الشركة القيام بدور هام في مجال دعم المجهود العمومي لتوفير السّكن خاصة أمام الارتفاع المطّرد في أثمان العقارات، إلّا أنّ نشاط الشركة يواجه عدة صعوبات ومعوقات مختلفة.

فالشّركة تمارس مهامها في محيط يتّسم باحتداد المنافسة وخاصّة من طرف القطاع الخاصّ نظراً لمردوديّة الأنشطة العقاريّة ممّا يستوجب من جهة وضع سياسة عامّة لقطاع الإسكان توضّح الأهداف التي ترمي الدولة إلى تحقيقها من خلال تدخّلاتها وكذلك توضيح مهام مختلف المؤسسات العموميّة المتدخّلة في القطاع وخاصّة منها الشّركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية. ولضمان مردوديّة أكبر لمختلف أنشطتها ونجاعة تدخّلاتها، ينبغي على الشّركة أن تتولّى ضبط استراتيجيّة تمكّن من دعم تموقعها في محيطها وأهدافها ووسائل تحقيقها واختياراتها على المدى المتوسط والطّويل.

كما يتوجّب على الشّركة إيلاء التصرف في رصيدها العقاري العناية اللاّزمة من حيث حمايته الماديّة والقانونيّة واستغلاله على النحو الأمثل .

وفيما يتعلّق بتسويق المحلّات، على الشّركة أن تتولّى وضع إجراءات واضحة موثقة بما يكفل شفافيّة العمليّة والمساواة بين الحرفاء ويحدّ من المضاربة وتجنّب المحاباة في إسناد العقارات إلى الحرفاء.

وتعتبر دورة الإنتاج والضغط على آجال الدّراسات وإنجاز الأشغال حجر الأساس في تأمين ديمومة الشّركة وتوازاناتها الماليّة، لذلك يتعيّن إيلاء المسائل المتعلّقة بتخطيط المشاريع وبرمجتها ودراساتها وتنفيذها العناية اللاّزمة خاصّة على مستوى الجودة و الضغط على الآجال وعلى الكلفة.

⁽¹⁾ ينصّ على أنّه "وإذا تبين أنّ مدخول العقارات المنوطة بعهدة الشّركة من طرف الدولة والهيئات العمومية غير كاف لخلاص المعلوم الراجع للشّركة الوطنية بعنوان مصاريف تصرف أو خلاص مختلف التكاليف التي قد تكون موظّفة على العقارات فإنّ الشركة تستخلص من المالك حسب الأساليب التي سيقع ضبطها بالاتفاقية إعانة تساوي المبلغ الناقص".

وفيما يخصّ تصرف الشركة كوكيل عقاري في الجانب المتعلّق بأمالك الدولة وأمالك الأجانب، يتعيّن على الشركة مزيد التنسيق مع الوزارة المكلفة بأمالك الدولة ومزيد توضيح مجالات تدخل الشركة . كما يتعيّن على الشركة وضع نظام محاسبة تحليليّة في الغرض يحدّد بكلّ دقّة كلفة العمليات العقارية مقارنة بمدخلها لتحقيق التّوازن المالي للشركة.

ردّ وزارة أملاك الدولة

- أعمال اللجنة الوطنية للتفويت

بخصوص إبداء اللجنة الوطنية رأيها بالموافقة على التفويت بالرغم من عدم توفر كامل الوثائق الضرورية بالملف أو توفر وثائق لا تستجيب للشروط القانونية والمنصوص عليها بقرار وزير أملاك الدولة لسنة 1992 المؤرخ في 7 مارس 1992 أفادت الوزارة :

أ- أن إدارة أملاك الأجانب تسعى إلى استكمال ملفات التفويت المحالة عليها من طرف الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية عند الإقتضاء بالوثائق والمعطيات اللازمة وتحيينها إذا رأت أنها غير حديثة وذلك بمراسلة المعني بالأمر والجهات المركزية والجهوية كما يتم التذكير في العديد من المناسبات، وفي حالة عدم التوصل بالمطلوب في آجال معقولة أو إقرار الراغب في الشراء بإستحالة توفير المطلوب بموجب عريضة في الغرض، تتولى الإدارة عرض الملف بنقائصه لتبدي اللجنة رأيها على ضوء الوثائق المتوفرة به.

وإن للجنة السلطة التقديرية لتبدي رأيها بالموافقة أو رفض الملفات على ضوء ما يتم تقديمه لها بجدول الأعمال ونسخ من الوثائق المضمنة بالملفات، وهي ملزمة بالتثبت في العديد من المسائل ذات الصلة بملكية الراغب في الشراء لمحل سكنى آخر من عدمه وإستغلاله للمحل المطلوب من عدمه، وبوضعيته القانونية وصفة إشغاله وذلك من خلال الوثائق وبالإستناد إلى أمثلة هندسية. وفي بعض الأحيان تجد الإدارة نفسها مجبرة على عرض بعض الملفات وإن لم تكن مستوفية لكامل الوثائق. وقد تمت الإشارة ضمن بعض جداول أعمال اللجنة وفي محاضر جلسات التفويت إلى عدم إستجابة الراغب في الشراء لطلب الإدارة إستكمال ملفه.

وفيما يتعلّق بقبول اللجنة لتنازل صاحب حق الأولوية في الشراء لفائدة الغير عن حق البقاء رغم أن هذا الإجراء مخالف لأحكام القانون عدد 123 لسنة 1993 المؤرخ في 27 ديسمبر 1993 والمتعلق بتنقيح المرسوم عدد 13 لسنة 1981 المؤرخ في 01 سبتمبر 1981 والمتعلق بمنح حق البقاء للمتسوغين لمحات معدة للسكنى على ملك الأجانب والمصادق عليه بالقانون عدد 89 لسنة 1981 المؤرخ في 04 ديسمبر 1981 فإنّ التنازلات التي تكون بين المتسوغ الأصلي أو الشاغل الأصلي لفائدة الغير تفترض وجود مقابل مالي ومن الضروري على الإدارة و"اللجان" عدم الأخذ بها خلافا لما هو الحال بالنسبة للتنازلات بين الأقارب.

وقد عملت الإدارة على عدم الأخذ بها، إلا أنه وفي بعض الأحيان يعود تاريخ تلك التنازلات إلى ما قبل سنة 1991 أي أن المتنازل لفائدته هو نفسه يعتبر شاغلا عن حسن نية وفقا لمقتضيات القانون عدد 77 لسنة 1991 المتعلق بإتمام القانون عدد 61 لسنة 1983 المؤرخ في 27 جوان 1983 المتعلق بالعقارات التي هي على ملك أجنب والمبنية أو المكتسبة قبل سنة 1956.

وسيتّم إشعار اللجنة الوطنية للتفويت حول هذه الملاحظات بكل الملفات التي تتوفر فيها تنازلات من هذا الصنف.

- عدم تحيين طريقة إحتساب ثمن التفويت المعتمدة بالإتفاقيات الإطارية

إنّ هذه الملاحظة في محلها على أساس أنّ القانون عدد 78 لسنة 1991 المؤرخ في 02 أوت 1992 والمتعلق بضبط شروط التفويت في العقارات المكتسبة من طرف الدولة والخاضعة للإتفاقيات المبرمة بين الحكومة التونسية والحكومة الفرنسية ينص في فصله 3 على أنه يمكن للراغب في الشراء إقتناء العقارات التي آلت ملكيتها للدولة في نطاق الإتفاقيات التونسية الفرنسية بالثمن المتعامل به في العمليات العقارية العادية في صورة

ملكيتة لمحل سكنى في دائرة 30 كلم حول العقار موضوع مطلب التفويت، وهذا القانون لم يحدد الثمن المعتمد في حال تبين أنه ليس مالكا لمحل سكنى أو إذا كان موضوع البيع محلا تجاريا أو مهنيا أو حرفيا.

كما أنه وفي ظل هذا الفراغ التشريعي، إنعقدت جلسة عمل وزارية في سنة 1991 ثم أبرمت في سنة 1993 إتفاقية إطارية بين وزيرى المالية وأملاك الدولة والشؤون العقارية من جهة وبنك الإسكان والشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية من جهة أخرى لتحديد معايير للتفويت في مختلف العقارات عند ثبوت عدم ملكية الراغب في الشراء لمحل سكنى.

وإنّ هذه المعايير كانت صالحة آنذاك ولم تعد تواكب تطور الأثمان المعمول بها في السوق العقارية حاليا، كما أنه تمت إستشارة المحكمة الإدارية حول جدوى مواصلة العمل بهذه الضوابط فأكدت بموجب مكتوبها المؤرخ في 28 جويلية 2015 على أن "للإدارة مطلق الحرية في تحديد ثمن العقارات موضوع التفويت وليست ملزمة بما تضمنته الإتفاقية الإطارية على أن يقع تحديد الأثمان الجديدة بنفس الصيغ التشاركية بين مختلف أجهزة الدولة أو أن يتخذ ذلك شكل النص القانوني العام الملزم على إختلاف مرتبته".

وبخصوص هذه المسألة، فإن الوزارة بصدد درس الصيغة القانونية المناسبة لسد هذا الفراغ التشريعي في نطاق مساعيها نحو الإصلاحات التشريعية وسنوافيكم في الغرض بنتائج أعمالنا.

- التسويغ مراكنة لمحلات سكنية شاغرة

إنّ هذه الملاحظة تعتبر في محلها غير أن اللجوء للكراء مراكنة من طرف الإدارة قد تم في حالات إستثنائية جدا، حيث وافقت الوزارة إبان الثورة على تسويغ 15 محلا سكنيا شاغرا لمواطنين وبعض أعوان الإدارة بغاية حفظها من كل الإعتداءات وذلك بعد عقد جلسات عمل تولت وضع معايير لذلك والنظر في ملفاتهم حالة بحالة.

كما تمت بموجب مذكرتين الموافقة على التسويغ مراكنة لفائدة:

-سائق بالإدارة العامة للاختبارات.

-عاملة تنظيف بالوزارة نظرا لظروفها الاجتماعية الصعبة وتم تحويلها.

أو تمت إجابة العديد من المواطنين بتعذر الإستجابة لطلبهم.

- عدم قيام إدارة أملاك الأجانب دوريا بالإحصاء أملاك الأجانب وبالمعاينات والابحث العقارية

إن هذه الملاحظة في محلها، ويعزى عدم قيام إدارة أملاك الأجانب لهذه المهمة إلى عجزها ماديا وفنيا نظرا لما تتطلبه عملية الإحصاء لتغطية كامل تراب الجمهورية من إمكانات مادية وكفاءات مختصة من فنيين ومهندسين.

وهناك حاليا مشروع في طور الدرس سواء بإعادة هيكلة الإدارة أو بدمج إدارتي أملاك الأجانب بالوزارة والشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية صلب هيكل موحد مما يمكن الإدارة من تطوير أدائها والقيام بالمهام الموكولة لها على أحسن وجه.

- عدم ضبط العدد الجملي للعقارات المشمولة بالفصل 14 من الإتفاقية العامة التونسية الفرنسية

إنّ هذه الملاحظة وجيهة و في محلها غير أنه يتجه التذكير بأنّ مصالح الوزارة تمسك قائمة في العقارات التي آلت ملكيتها للدولة تطبيقا لمقتضيات الفصل 14 من الإتفاقية التونسية الفرنسية عليها، وقائمة في العقارات التي آلت للدولة رضائيا وقائمة في العقارات التي رفض أصحابها العرض العمومي للشراء، غير أنه ليس لدينا قائمة في العقارات التي بقيت على ملك أصحابها الأجانب الفرنسيين والذين لازموا الصمت تجاه العرض العمومي

للشراء، وقد تمت مكاتبة الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية بمقتضى مكتوبنا عدد 793 المؤرخ في 07 سبتمبر 2015 قصد موافاتنا بنسخة منها.

وبأنّ العقارات التي لازم أصحابها الصمت تجاه العرض العمومي للشراء، ليست مشمولة بأكملها بالفصل 14 ذلك أنه لا يكمن تطبيق هذا الفصل على هذه العقارات إلا إذا توفرت فيها الشروط التالية:

- أن يكون المالك أجنبيا فرنسي الجنسية.
- أن يلزم المالك الصمت تجاه العرض العمومي للشراء.
- أن يكون العقار مشمولا بالإتفاقيات الثنائية التونسية الفرنسية، حيث أنه بالنسبة لولاية بنزرت فإن الإتفاقية الثنائية الخاصة بها تشمل الأراضي البيضاء وغيرها من العقارات ذات الصبغة السكنية (بإستثناء الفيلات من الصنف الثالث غير الإجتماعي) والتجارية والحرفية والمهنية، أما بالنسبة لبقية الولايات، فإن الإتفاقية الخاصة بها تشمل العقارات ذات الصبغة السكنية (بإستثناء الفيلات من الصنف الثالث غير الإجتماعي) والمهنية والتجارية والحرفية فقط.
- أنه بالنسبة للعقارات التي لازم أصحابها الصمت تجاه العرض العمومي للشراء وتبين أنها مشمولة بالإتفاقيات التونسية الفرنسية، كان موقف الإدارة في السابق يتمثل في إيقاف الإجراءات المتعلقة بترسيم إحالة ملكيتها للدولة، على إعتبار أن الإتفاقيات لم تعد سارية المفعول منذ سنة 1991 وفقا لمقتضيات الفصل 1 من الإتفاقية العامة التونسية الفرنسية المبرمة بتاريخ 23 فيفري 1984 الذي ينص على أن أجل هذه الإتفاقية ينقضي بمضي 7 سنوات، ولمقتضيات الفصل 8 من الإتفاقية الخاصة الثانية المبرمة بتاريخ 04 ماي 1989 المتعلقة بالاملاك العقارية ذات الصبغة الإجتماعية والمتواجدة بكامل تراب الجمهورية التونسية بإستثناء ولاية بنزرت ، والذي نص على أن "هذه الإتفاقية تبقى سارية المفعول لمدة 3 سنوات".

وقد عدلت الإدارة مؤخرا عن موقفها هذا بأن اعتبرت أن جميع العقارات المشمولة بالفصل 14 من الإتفاقية العامة التونسية الفرنسية قد إنتقلت ملكيتها للدولة التونسية منذ 06 أوت 1991 تاريخ تأمين ثمنها بالخزينة العامة للبلاد التونسية، وبذلك فقد عملت على إحالة ملكية ثلاث العقارات خلال سنوات 2013- 2015 بعد التحري من كون المالك لازم الصمت تجاه العرض العمومي للشراء في الآجال القانونية وأن العقار نفسه مشمول بالإتفاقيات.

كما أنه حال توصلنا بقائمة في العقارات التي لازم اصحابها الصمت تجاه العرض العمومي للشراء من الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية، ستتولى الإدارة العمل على إحالة ملكية العقارات للدولة إذا ما ثبت توفر شروط إنطباق الفصل 14 عليها، وترسيمها بالسجلات العقارية حفظا لحق الدولة بخصوص هذا الرصيد العقاري. وذلك بعد إجراء المعاينات والتحريات اللازمة مع البلديات والجهات الإدارية.

- حالات التراجع عن تطبيق الفصل 14 من الإتفاقية التونسية الفرنسية

إنّ هذه الملاحظة في محلها نظرا لأهمية هذا الإجراء، بإعتبار أن المكتوب المشار إليه في التقرير يعود إلى سنة 2004 والحال أن اللجنة تعقد جلساتها آنذاك.

كما أنّه بالرجوع للمكتوب الموجه للسيد المدير الجهوي للملكية العقارية بتونس بتاريخ 10 سبتمبر 2004 يبين أنه يتعلق بخمسة رسوم عقارية، وللوقوف على أسباب هذا التراجع سيتم الإطلاع على ملفاتها المودعة لدى مصالح الأرشيف وسيتم موافاتكم بالإيضاحات اللازمة بشأنها.

كما أنه وبخصوص عمليتي التراجع المذكورتين في سنة 2009 وفي سنة 2013 فإنه تقرر التراجع في تطبيق الفصل 14 بموجب مذكرة مرفوعة إلى عناية السيد الوزير خلال سنة 2011 وذلك على العقارين :

- عقار كائن بسوسة موضوع الرسم العقاري عدد 86541 سوسة بإعتباره موضوع بيع سابق صادر عن المالكين الأجانب لفائدة مورثة العارضين وذلك بعد أخذ رأي السيد المدير الجهوي للملكية العقارية بسوسة حول قابلية عقدي البيع المحتج بهما للتسجيل، وأن هذه العملية قوبلت بالتحفظ من قبل السيد المدير الجهوي للملكية العقارية بسوسة على أن يتم مده بوثيقة إضافية وأن العارضين لجأ إلى للقضاء.

- عقار كائن بالقيروان موضوع الرسم العقاري عدد 20904 القيروان، وذلك بعد التحري عن وجود عملية بيع سابقة للإحالة للدولة مع مصالح القبضة المالية وبعد أخذ رأي السيد المدير الجهوي للملكية العقارية بالقيروان من قابلية عقد البيع للتسجيل وقد تقرر التراجع إثر عقد جلسة بشأن هذا الملف وتمكّن العارضين من ترسيم عقد البيع.

ردّ الشركة الوطنيّة العقاريّة للبلاد التونسيّة

I- الرصيد العقاري

أ- استعمال الرصيد العقاري

تسعى الشركة إلى تغيير صبغة أراضيها ذات الصبغة الفلاحية إلى أراضي صالحة للبناء وذلك بالتنسيق مع وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية والبلديات والسلط المحليّة والجهوية ذات النظر وقد أسفرت هذه المجهودات على موافقة السلط المعنية على تغيير صبغة بعض هذه العقارات في إطار مراجعة أمثلة التهيئة العمرانية نذكر منها العقارات التالية :

- الرسم عدد 69917 تونس الكائن ببرين معتمدية السيجومي ولاية تونس والبالغ مساحته 22 هك 77 آ 70 ص (مثال التهيئة بصدد المراجعة).
- الرسم العقاري عدد 47315 تونس البالغ مساحته 24 هك 50 آ 00 ص والكائن بسيدي علي الحطاب وقد تمت الموافقة على إدماجه داخل حدود مراجعة مثال التهيئة العمرانية لمنطقة سيدي علي الحطاب (ولاية منوبة).
- العقار موضوع الرسمين العقاريين عدد 84647 و 816 أريانة البالغ مساحتهما 27 هك 48 آ 70 ص وقد تقدمت الشركة بمطلب إلى بلدية وادي الليل لإدماج العقار داخل حدود مثال التهيئة العمرانية للمنطقة.

أما بخصوص الأراضي التي تمّ تخصيص جزء منها للتجهيزات العمومية أو مناطق خضراء حسب مثال التهيئة العمرانية فإن الشركة تسعى بالتنسيق مع البلديات وإدارة التعمير ووزارة التجهيز والإسكان لتغيير صبغتها بعد العزوف عنها من طرف السلط المعنية وقد تمّ عقد عدّة جلسات عمل في الغرض مع سلطة الإشراف بمقر وزارة التجهيز والإسكان لتغيير صبغة هذه الأراضي إلى سكنية على غرار موضوع الرسم

العقاري عدد 49619 تونس و49616 الكائنين بالمنيهلة حدائق المنزه 2 وقد تمت الموافقة على تغيير صبغتهما إلى منطقة سكنية في إطار مراجعة مثال التهيئة التفصيلي لحدائق المنزه 2 (تابع لولاية أريانة) والمعدّ من طرف الوكالة العقارية للسكنى.

وتجدر الإشارة أن الشركة أحالت بعض الأراضي المخصصة كمناطق تجهيزات إلى البلديات التي ترغب في اقتنائها إما عن طريق المعايضة بأرض ذات صبغة سكنية أو عن طريق التفويت فيها بعد تحديد قيمتها الشرائية من طرف خبير أملاك الدولة نذكر منها :

- العقار موضوع الرسم العقاري عدد 56001 تونس الكائن بالمنيهلة موضوع طلب بلدية التضامن المنيهلة .

- العقار موضوع الرسم العقاري عدد 40625 تونس الكائن بأريانة (برج الوزير) موضوع طلب بلدية سكرة.

كما أن الشركة شرعت في القيام بجرد شامل لجميع هذه المقاسم لمراسلة الجهات المعنية لإقتنائها أو العمل على تغيير صبغتها.

أما بخصوص تطبيق الفصل 67 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير فإن الشركة تسعى بالتنسيق مع السلطات المعنية ووزارة أملاك الدولة لتسوية هذه الوضعية عن طريق الإحالة وتعويض الشركة عن مستحققاتها.

- فيما يتعلق بحماية الرصيد العقاري للشركة فقد تم اتخاذ الاجراءات التالية :

- تركيز أعوان حراسة على عين المكان
- تكوين فريق عمل للقيام بزيارات ميدانية للعقارات والقيام بالاجراءات اللازمة عند معاينة أي تجاوزات بالتنسيق مع السلطات المحلية والجهوية والحرس الوطني ورفع قضايا لدى المحاكم.

- تركيز علامات على كل عقار لإشهار ملكية الشركة.

- فيما يتعلق بأرض طنیش

أما بخصوص الأرض موضوع الرسم العقاري عدد 41399/96789 بن عروس الكائنة بالمحمدية والمعروفة بأرض طنیش والذي تملك الشركة نسبة 699800/ 799850 جزء على الشياخ، وبعد أن شهد هذا العقار اعتداءات وتم استغلاله بالبناء الفوضوي إثر أحداث 14 جانفي 2011 من طرف عدد كبير من المواطنين فقد تولت الشركة اتخاذ جملة من الاجراءات وهي كالآتي :

- عقد جلسات عمل تحت إشراف السيد والي بن عروس للنظر في تسوية الوضعية العقارية للعقار المذكور والتي أفضت إلى إتخاذ جملة من الاجراءات لحماية المساحة المتبقية من العقار وإصدار قرار هدم جماعي والتعهد بتنفيذه من قبل بلدية المكان والذي لا يزال دون تجسيم.
- كما تولت الشركة القيام برفع العديد من القضايا لدى المحاكم المختصة (المحكمة العقارية- محاكم الحق العام) قصد استرجاع عقارها.

هذا وقد تم توجيه مراسلات إلى كل من :

- السيد وزير الداخلية تحت إشراف السيد وزير التجهيز حول طلب تسوية أرض طنیش وقباضتي المالية بفوشانة والمروج لإيقاف تسجيل العقود والسيد حافظ الملكية العقارية حول طلب شهادة ملكية للرسم العقاري المذكور اعلاه.
- السيد رئيس النيابة الخصوصية لبلدية المحمدية لاتخاذ الإجراءات الاحترازية لوقف الربط بشبكتي الكهرباء والماء للمتحوّزين بدون وجه حق.

- ترسيم العقارات ومتابعة وضعيتها

تحرص الشركة على تسوية الوضعيات الإستحقاقية وترسيمها بإدارة الملكية العقارية وذلك بإدراج العقود التكميلية لدى الإدارة الجهوية المعنية أو عن طريق مطالب التسجيل ومطالب التحيين لدى المحكمة العقارية.

وقد قامت الشركة في هذا الاطار بجرد لعقاراتها غير المرسمة بإسمها ومتابعة ترسيمها لدى المحكمة العقارية وتمّ في سنة 2015 إستخراج 13 حكما بالترسيم لفائدة الشركة وتبقى مصالح الإدارة بصدد متابعة بقية مطالب التسجيل لدى المحكمة العقارية.

ب - التصرف في المقاسم

للقطع مع بعض مظاهر التصرف السابقة ولمزيد من الشفافية :

- تم الشروع في إنجاز ووضع دليل الاجراءات بالشركة
- بعث لجنة للتصرف في المقاسم المعدة للبيع (مقرر عدد 3626 بتاريخ 2015/04/16)
- بعث لجنة لمتابعة الشروط الفسخية الموظفة على المقاسم والمنصوص عليها بعقود البيع (مقرر عدد 0364 بتاريخ 2015/01/16).
- قرّرت الإدارة بالنسبة للتقسيمات الجديدة القطع نهائيا مع إعداد مقاسم معدة للبناء، واستغلال أراضي الشركة حصريًا لبناء مشاريع معدة للسكن.

- المقسم المخصص للتجهيزات والكائن بمنوبة

أمّا بالنسبة للمقسم المخصص للتجهيزات والكائن بمنوبة والمفوت فيه كمشروع ذي طبيعة تجارية وبعد أن تبين أنه لم يقع بناء العقار فقد تمّ رفع قضية ضدّ المشتريين لفسخ العقد وإسترجاع أرض الشركة (قضية عدد 54570).

- تقسيم الزاوية البكرية

بالنسبة لقطعة الأرض المعروفة بالزاوية البكرية (الرسم العقاري 43748) والتي سلمت الشركة شهادات إسناد مقاسم لبعض الحرفاء، فقد تمت مراسلة جميع من تسلّم الشهادت المذكورة لإعلامهم بأنّه استحال على الشركة تجسيم إنجاز التقسيم المبرمج على العقار المذكور وأنّه يمكنهم اقتناء مسكن من الشركة ولهم الأولوية في ذلك.

- تقسيم السلامة

بموجب القرار المؤرخ في 2005/12/15، حظيت الشركة بالموافقة على تقسيم السلامة بمنوبة والمتمثل في 34 مقسم صبغته سكن فردي ومقسم واحد معد للتجهيزات و3 مقاسم تجدد صبغتها لاحقاً ومقسم واحد كمنطقة خضراء. وذلك في إطار مثال التهيئة للمنطقة المصادق عليه والذي كان بصدد المراجعة. وقد تمّ التعديل تماشياً مع مقتضيات الفصل 65 من مجلة التهيئة الترابية نظراً لملكية الشركة لأكثر من ثلثي المقسم.

وبموجب القرار المؤرخ في 2008/11/28، حظي مطلب الشركة بالموافقة على تحويل تقسيم السلامة بمنوبة إثر الموافقة على تغيير صبغة المقسم المعد لتجهيزات مدرسية إلى تجهيز صحي وتغيير تركيزه إثر إدراج محوّل بالمنطقة وتأكيد صبغة المقسم 2 U إلى سكن جماعي (4 + R) تماشياً مع متطلبات مثال التهيئة للمنطقة الذي تمّ المصادقة عليه.

وبموجب القرار المؤرخ في 2009/7/11 حظيت الشركة بالموافقة على تحويل تقسيم السلامة مرة أخرى لتركيز حرمة المحوّل المزعم إنجازهِ لمشروع RFR وتحديد صبغة السكن الجماعي المكيف للمقسم U2 بعد تنقيح مثال التهيئة وتوفير مقاسم فردية لإمكانية التعويض للمساكن المزعم هدمها في نطاق مشروع RFR.

وحول الملاحظات المتعلقة برفع اليد عن الشرط الفسخي لثلاثة مقاسم بتقسيم حدائق المنزه، يجدر التوضيح أن الوضعيات المثارة تمت بتدخل شخصيات من أعلى أجهزة الدولة آنذاك ولم يكن للشركة خيارات

الحالة الأولى : تم رفع اليد عن الشرط الفسخي بناء على طلب الحرف المؤيد
 بشهادات طبية وبعد موافقة الرئيس المدير العام بتاريخ 2008/01/04.
 الحالة الثانية : تم رفع اليد عن الشرط الفسخي بناء على مطلب الحريف وموافقة
 الرئيس المدير العام بتاريخ 2006/09/28.
 الحالة الثالثة : تم رفع اليد عن الشرط الفسخي بناء على طلب المعني بالامر وبعد
 موافقة وزيرة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية بتاريخ 2007/02/22.

2- إنجاز المشاريع

أ- ضبط الحاجيات وإسناد الصفقات

يتم ضبط الحاجيات لكن تلجأ الشركة لإبرام الملاحق في الحالات التالية: حدوث
 طوارئ فنية لم تكن منتظرة (أرضية غير موافقة للسبر الجيولوجي،...) وإصلاح أخطاء
 ناتجة عن سهو أو ضعف في تحرير بند أو سوء تقدير في الكميات وإنجاز أشغال جديدة
 لتحسين مواصفات المساكن تماشيا مع طلبات تجارية معينة.
 وفي جميع الحالات، تمثل قيمة الملاحق نسبة ضعيفة مقارنة بقيمة الصفقات
 تحترم إجراءات حددتها الشركة.

إسناد الشركة لصفقات قبل تحرير حوزة المشاريع : صفقة بناء 75 مسكنا نصف
 جماعي بإقامة "ميسم" بلاكانيا.

تمثل الشغب الحاصل بحوزة المشروع في انتصاب فوضوي لأحد الجيران
 بوضعه لهياكل قديمة لمعدات أشغال عامة ورفضه لرفعها، ورغم استيفاء الشركة
 للإجراءات القانونية اللازمة تعذر التنفيذ باستعمال القوة العامة لرفض بلدية المكان إيداع
 المحجوز بمستودعاتها، وقد تم إخلاء الحوزة ثم إعادة طلب العروض وتمكن المقولة من
 التقدم في الأشغال.

ب- أجل إنجاز المشاريع

تم إعداد مذكرة عمل في الغرض تحدد الآجال القصوى لكل مرحلة وبالتالي لن يتكرر ذلك.

ج- متابعة المشاريع

تم إعداد مذكرات عمل في الغرض وبالتالي لن يتكرر ذلك.

III- تسويق المحلات

أ- سياسة الشركة ومخططاتها وتصنيف مشاريعها

إنّ مجموع تقديرات المخطط (2007-2011) هو 9000 مسكنا وكذلك بالنسبة لعقد البرامج في صيغته الأولى. لكن لإعتبارات سياسية تم تجزئة عقد البرامج إلى فترتين وهما (2007-2009) و(2010-2011) مما جعلنا نخفض في العدد الجملي للمساكن وتعديلها تبعا لتقدم إنجاز البرامج علما وأن الفترة الثانية من عقد البرامج تم إعدادها في شهر أوت 2010 مما أفرز اختلافا طبيعيا بين المخطط وعقد البرامج في عدد المساكن المبرمجة .

وبالنسبة للمساكن المصنفة اجتماعية، لا يوجد تعريف واضح حتى من سلطة الإشراف إلا شيء وحيد وهو المساحة المغطاة التي لا تتجاوز 50 م م بالنسبة للإجتماعي الفردي (متكون من غرفة واحدة وقاعة استقبال) و75 م م بالنسبة للإجتماعي العمودي (2 غرف وقاعة استقبال) وفي صورة توافق أثمان هذه الأصناف مع سقف فوبرولوس فإنها تصنف آليا اجتماعية وإذا فاق ثمنها هذا السقف فتصنف اجتماعية لكنها لا تخضع لهذا النظام الذي هو بمثابة معيار التصنيف بالنسبة لوزارة الإشراف. أما بخصوص صنف الإجتماعي المتطور فهو المسكن الفردي الذي يتكون من غرفتين وقاعة استقبال تنجز بنفس

مواد وتجهيزات المسكن الاجتماعي الفردي ، أما بقية الأنواع الأخرى فتصنيفها لا يتطلب جهدا كبيرا.

ب- ضبط أثمان المحلات

- ضبط الأثمان

إن ضبط الأثمان بواسطة منظومة المحاسبة التحليلية مرتبط بمجموعة من الشروط الواجب توفيرها وهي : إنتهاء جميع الأشغال (بناء ، تهيئة ، ربط شبكات ...) المتصلة بالمشروع وإعداد كل الكشوفات النهائية لحصر جميع المصاريف بصفة دقيقة.

إن تحقيق هذه الشروط من شأنه أن يثقل كاهل المشاريع بمصاريف إضافية لعل من أهمها مصاريف الحراسة والأعباء المالية ، كما من شأنه أن يمدد في آجال التسويق لهذا اضطرت الشركة إلى تحديد الأثمان النهائية قبل إنتهاء الأشغال ببضعة أشهر بإعتماد نسبة أعباء عامة تحددها لجنة ضبط الأثمان معتمدة في ذلك على مصاريف تقديرية توفرها الإدارة الفنية المشرفة على المشروع و الغاية من ذلك هو الضغط على الكلفة وبالتالي تخفيف العبئ على الراغبين في إقتناء المساكن.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ الشركة تعمل جاهدة على تحيين كامل المعطيات المضمنة بالتطبيق الإعلامية الحالية حتى يتسنى لها حصر الأعباء العامة وتحديد هامش الربح .

وبخصوص المشاريع التي سجلت نتائج سلبية الأثر واحتساب كلفتها بواسطة منظومة المحاسبة التحليلية وذلك بعد الإنتهاء من عملية تسويقها، فإننا نود الإشارة إلى وجود مشاريع أخرى أفرزت نتائج إيجابية ولم تذكر بالتقرير ولكن ورغم كل ذلك فلقد تأكدت الشركة بعد احتساب الكلفة الفعلية لكل المشاريع المنتهية عملية تسويقها بأن الطريقة المعتمدة صلب المنظومة التحليلية لإحتساب الكلفة و المعتمدة على رقم المعاملات كمفتاح توزيع رئيسي (Clé de répartition) هي طريقة غير دقيقة وتتطلب إنتظار إنتهاء عملية

البيع بأكملها لإحتساب الكلفة وهو ما أضطر الشركة للقيام بتغيير عملية الإحتساب وذلك بتغيير مفتاح التوزيع القديم بآخر جديد ألا وهو قيمة الإنتاج وهي طريقة نأمل في أن تعطى نتائج مغايرة لسابقاتها حال الإنتهاء من عملية تحيين المعطيات المضمنة بالتطبيق الإعلامية الحالة.

كما تجدر الإشارة إلى أن عملية تغيير مفاتيح التوزيع قد تمت بالتنسيق التام مع مكاتب الدراسات المشرفة على إرساء المنظومة التحليلية صلب الشركة.

صندوق المعادلة : إنّ صندوق المعادلة ليس صندوقا بمفهومه القانوني بل هو عبارة عن جدول (Tableau Excel) لحصر الخسارة (أو تقويت مكسب Manque à gagner) ناجمة عن الفارق بين الثمن الحقيقي للمسكن الإجتماعي وسقف الفوبرولوس عند إعتداد هذا النظام في عملية البيع وتسترجع هذه الخسارة بتحميل قيمتها على المشاريع من الصنف الإقتصادي المحسن والرفيع حسب تحملات هذه المشاريع.

ج - اختيار الحرفاء

نظرا لوفرة المساكن وقلة الطلب ولتفادي ركود عملية البيع مثل حال جل الباعثين العقاريين وفي غياب دليل إجراءات محين وحرصا على الشفافية مع الحرفاء تتم عملية التسويق بعد صدور إعلان بيع بالصحف اليومية الذي ينص على ضرورة اتصال الحرفاء الذين تقدموا بمطالب لتأكيد ترشحهم لاقتناء مسكن في أجل محدد، كما يتم قبول الترشيحات الجديدة مباشرة بعد صدور الإعلان.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ الشركة أوكلت لمكتب دراسات مختص مهمة تحيين دليل الإجراءات وستحرص الإدارة التجارية على تطبيقه.

أما في ما يخص موقع واب، الشركة، تعمل الإدارة التجارية على تحيين المعلومات والمعطيات صلبه والمتعلقة بتقدّم عملية البيع على قدر ما يوفر لها من مجالات

تدخل تقنية وعلمية مع التنسيق مع الإدارة العامة على تطوير وتحديث الموقع الحالي بصفة متقاسمة حتى يستجيب لمستجدات تكنولوجيا المعلومات والاتصال وفق ما هو معمول به لدى المؤسسات الكبرى.

وبالنسبة لأعوان الشركة فيمكنهم الحصول على مسكن منجز من طرف الشركة طبقاً للفصل 78 من النظام الأساسي مرة واحدة طيلة حياتهم المهنية والتمتع بطرح المصاريف العامة وقرض بفائض قدره 2 %. كما يمكنهم شراء مسكن بدون أي امتيازات من الشركة بالحاضر أو عن طريق قرض بنكي مثل كافة المواطنين. أمّا بالنسبة للأراضي فإنه يمكن لأعوان الشركة الحصول على قطعة أرض صالحة لبناء مسكن طبقاً للنظام الداخلي للصندوق الاجتماعي بالشركة.

وبخصوص استخلاص أثمان المحلات وفي انتظار تركيز منظومة إعلامية متطورة تسعى الإدارة التجارية إلى مد الحريف بصفة آلية بوعد البيع عند دفع التسبقة لتمكينه من توفير باقي الثمن من طرف أحد البنوك كما تحرص على احترام قرارات مجلس الإدارة في ما يخص المحلات الصعبة التسويق.

IV- تصرف الشركة في أملاك الدولة و أملاك الأجانب

أ- التفويت في العقارات المكتسبة بمقتضى الاتفاقيات

- حول الإخلالات التي تشوب أعمال اللجنة الوطنية من عدم توفر بعض الوثائق الضرورية وغيرها

وتحرص مصالح الشركة على المطالبة بالوثائق المكونة لملف التفويت. كما تسعى مصالح وزارة أملاك الدولة في صورة عدم توفرها بالملف إلى المطالبة بها من جديد قبل عرض الملف على أنظار اللجنة الوطنية للتفويت وفي صورة تعذر توفير الوثيقة، يقع عرض الملف على حالته وأخذ القرار المناسب بشأنه.

وبخصوص التنازلات، تمت الإفادة بأن حالات التنازلات ينظر فيها حالة بحالة والتنازلات المعتمدة هي تلك بين الأصول والفروع والقرين ودون ذلك يقع بيع العقار بالمزاد العلني علما وأنه تقرر مؤخرا خلال إجتماع اللجنة الوطنية للتفويت في جلستها (بتاريخ جوان 2015) أن يرجى النظر في الملفات التي تحتوي على تنازلات حتى يقع التعرف على نتائج الإستشارة التي قامت بها مصالح وزارة أملاك الدولة لدى المحكمة الإدارية للوقوف على حقيقة المنتفع بحق البقاء وأولوية الشراء في حال صدور تنازل عن المتسوغ الأصلي أو بعد وفاته.

- حول عدم إحترام أجل 3 أشهر لتنفيذ مقررات التفويت

تحرص إدارة أملاك الأجانب كل الحرص على تنفيذ مقررات التفويت في أحسن الآجال (حتى قبل أجل 3 أشهر) ما لم تكن هناك موانع تحول دون ذلك. ومن بين الموانع، نذكر بالخصوص :

- خلاص معالم الأكرية المتخلدة بذمة الراغب في الشراء قبل إعلامه بالثمن وعرض عقد البيع وذلك تنفيذا لتوصيات وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية في الغرض. (وقد تلجأ الشركة في بعض الأحيان إلى مقاضاة المتسوغين لخلاص معالم الأكرية رغم أن الملف في طور متقدم من التفويت).

- التثبت في مسائل عقارية كحدود الرسم، إنجاز TPD...

- التثبت من مصاريف القسمة بمكاتبة المكلف العام بنزاعات الدولة أو مصاريف الإصلاحات لإضافتها إلى ثمن التفويت الذي سوف يقع الإعلام به.

- حول تحسين طريقة إحتمساب ثمن التفويت المعتمدة بالإتفاقيات الإطارية

في غياب إتفاقيات إطارية جديدة، تواصل مصالح الشركة العمل بالإتفاقيات الإطارية السارية المفعول علما وأن مصالحنا إقترحت في عديد المناسبات عن طريق

مراسلات موجهة إلى سلطة الإشراف (أمالك الدولة والتجهيز والإسكان) منذ 2013 وآخرها في أبريل 2015 الترفيع في عمولتها المتأتية من الأكرية من 15 % إلى 30 % والتفويت من 3 % و 6 % إلى 10 %.

- حول المضاربة بالعقارات

لتفاديها، تعترم مصالحنا تقديم إقتراح لدى مصالح وزارة أملاك الدولة في تعميم البند المتعلق بتحجير البيع مدة خمس سنوات المعتمد بالنسبة للعقارات الكائنة بولاية بنزرت على كامل العقارات الكائنة بكامل تراب الجمهورية خصوصا تلك التي يقع التفويت فيها بالثمن الإجتماعي.

- حول التفويت عبر المزاد العلني

تعهدت مصالح الشركة باعتماد مستقبلا مقترحكم بخصوص حضور قابض الماليّة لعمليّة التثبيت علما وأنه لم تنجز أية بثة بالمزاد العلني منذ تاريخ إعداد تقرير الفريق الرقابي لعدم توصل مصالح الشركة بالقيمة الإفتتاحية للعقارات المراد التفويت فيها بالمزاد العلني.

وتتعهد مصالح الشركة بتحويل المبالغ المقبوضة بعنوان أثمان عمليات التثبيت إلى الحساب المفتوح لدى بنك الإسكان للغرض وذلك بعد خصم عمولتها، علما وأن مصالح بنك الإسكان لم تتولى منذ 2006 تحويل عمولة الشركة بعد مطالبتها بذلك في عديد المناسبات.

- حول الملفات التي تحصل أصحابها على قروض بنكية

تعهدت مصالح الشركة بالعمل بمقترحكم وتضمنين بند ينصّ على فسخ العقد في أجل محدد في صورة عدم تحويل مبلغ القرض، بالنسبة لكل العقود التي تحصل أصحابها على قرض. ويمكن بالتوازي الإبقاء على الفصل الذي تمت إضافته سابقا والمتعلق بمواصلة دفع معينات الكراء إلى تاريخ تنزيل مبلغ القرض بحساب الدولة (بالنسبة

للعقارات الكائنة لخارج ولاية بنزرت). علما وأنه لم تنجز أية عملية بيع عن طريق قرض بنكي منذ توليكم إنجاز تقريركم.

مع الإشارة وأن المبيعات المتعلقة بالعقارين الكائنين ببنزرت تمت تسويتها وتنزيلها بالحساب المفتوح لدى بنك الإسكان بعد مراسلة البنك في الغرض.

أما بالنسبة للحالة الكائنة بسوسة، فقد تقرر مقاضاة المحامي المكلف بالملف حيث رفض تسليم أصول المؤيدات إلى الإدارة فتم التشكي به في مرحلة أولى لدى هيئة المحامين ثم لدى وكيل الجمهورية دون نتيجة فتقرر مقاضاته لإسترجاع أصول الوثائق وتقديم قضية في الغرض ضد الراغب في الشراء.

ب- استغلال الشركة للعقارات التي في تصرفها

- حول تحويل مستحقات الدولة من مداخيل الاكرية للعقارات
الراجعة لها بموجب الإتفاقيّات ومستحقات المالكين الأجانب لبقية
العقارات

سبق وأن أفادت مصالح الشركة وأن مبلغ 5,8 م.د الذي قدره الفريق الرقابي يشتمل مستحقات الدولة والمالكين الأجانب لأن المنظومة الإعلامية المستغلّة حاليًا لا تمكّن من فرز مداخيل كلّ فئة على حده.

وبالاعتماد على المنظومة الإعلامية الجديدة التي هي بصدد الإنجاز مع توفير الإمكانيّات البشريّة المؤهلة للإضطلاع بهذه المهمة يمكن تحقيق المطلوب والقيام بتأمين مستحقات المالكين الاجانب أو بالأحرى جزء منها لتخصيص الجزء المتبقي لمجابهة نفقات

الصيانة المحتملة حيث أن حالة جلّ العقارات تدهورت وأصبحت تتطلب إصلاحات جسيمة.

أمّا بالنسبة للعقارات الراجعة للدولة، وإن كانت مصالحنا لا تمنع من الشروع في تأمين جزء منها وعلى مراحل، بعد تركيز المنظومة الإعلامية الجديدة، فإن المداخل المتأنتية منها قد ترصد لمجابهة أعمال صيانة العقارات (على ملك أجنب أو الدولة) التي لا يتوفر بها رصيد. وبالتالي وجب الوقوف أولاً على المبلغ الحقيقي من الأكرية الراجعة للدولة بعد خصم مبالغ الإصلاحات التي رصدت للغرض المبين أعلاه، هذا وتفيد مصالح الشركة أنه تمّ اللجوء مؤخراً إلى مكتب دراسات لإنجاز un comptabilité auxiliaire بخصوص التصرف في أملاك الأجنب.

- حول خلاص مستحققات المالكين الأجانب

تولّت مصالح الشركة في الآونة الأخيرة مطالبة الراغبين في تحويل أرصدتهم المالية المتأنتية من الأكرية تأكيد هوياتهم البنكية.

- حول تطبيق الزيادات السنوية (10% وغيرها)

سوف يقع العمل على تجاوز هذه الإخلالات بالمنظومة الإعلامية التي هي بصدد الإنجاز وتطبيق الزيادة السنوية بـ 10% لكلّ المحلات المهنية والأداء على القيمة لكامل المحلات التجارية بعد إستشارة وزارة المالية في الغرض.

- حول الكراء مراكنة

تمت الإفادة بأن تلك الحالات جدت إبان الثورة بمبادرة من وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية نظرا للوضع الاجتماعي المحتقن آنذاك دون تشريك مصالح الشركة في جلسات العمل. أما تحويز المنتفعين قبل تمكينهم من عقود كراء فكان ذلك إستثنائيا لتجنب حدوث عمليات إستيلاء على تلك المحلات في انتظار موافاتنا بالقيمة الشرائية وقد تمّ تسوية 3 حالات والبقية فقد تمّ تذكير وزارة أملاك الدولة بأن مصالحنا لم تتوصل بالقيمة الكرائية المتعلقة بها.

- حول عدم وجود عقود تسويق ببعض الملفات

تركيز المنظومة الجديدة سوف يُمكننا من التعرف على الملفات التي تفتقر إلى عقود تسويق وبالتالي وجب أولا التعرف عليها (عبر المنظومة الجديدة) ثمّ التعهد بإنجاز المطلوب بعد توفير العنصر البشري إن أمكن حيث شهدت الإدارة رحيل 9 أعوان في سنة 2014 وسوف تشهد رحيل 6 أعوان سنوات 2015-2016 أي ما مجموعه 15 عوناً.

- حول القيام بمقارنة أرقام الديون المدرجة بجذاذة الكراء الممسوكة يدوياً والمعطيات الواردة بالمنظومة

شرعت مصالح الشركة في إنجاز المقاربة إلا أن العملية لم تكتمل بعد وتتطلب وقتاً لا بأس به مع الملاحظ في هذا الصدد أن الشركة كلفت مكتب دراسات مختص لإنجاز منظومة للمحاسبة الفرعية (comptabilité auxiliaire).

- حول متابعة ديون الشركة

تحرص مصالح الشركة بالإمكانات المتوفرة لديها على القيام بالتراتب الإدارية (مرحلة ما قبل الشراء) ثمّ إحالة الملفات إلى النزاعات علماً وأنه لم يعد هناك قسم مخصص بالنزاعات يعتني بالقيام بالقضايا ومتابعتها. كما أن مصالح الشركة تفتقر إلى فريق يكلف بمتابعة الديون المتخلدة بذمة المتسوّغين لعقارات لا زالت على ملك أصحابها الأجانب. كما أنّ إحالة ملفات المتسوّغين المتقاعسين إلى إدارة النزاعات يتطلب إضافة

وثائق ضرورية بالملف للقيام بقضايا ضدّهم ولتوفيرها وجب الرجوع إلى الأرشيف (الملفات الأصلية) أو إلى العدل المنفذ للحصول على بعض المعطيات (وثيقة مضمون الوصول) وفي كلّ الأحوال فإن مصالح الشركة سوف تعمل بالإمكانات المتاحة على تحسين نسبة المتابعة (8%) وتلافي هذا النقص إذا ما تمّ تدعيم الإدارة بالعنصر البشري.

وبالنسبة للتصرف في عمارتي الكوليزي والناسيونال، تم تكليف المدير المركزي للمصالح المشتركة والمديرة العامة المساعدة للإشراف مباشرة على مسؤولية التصرف في هاتين العمارتين حيث في وقت وجيز تم تسجيل تحسن ملحوظ على جميع المستويات علما وأن عدة إجتماعات حصلت مع السيد وزير أملاك أملاك الدولة ومصالحه لتحديد الرؤية العامة للوزارة في خصوص التفويت في العمارتين المذكورتين أو الاحتفاظ بهما كمعالم تراثية.

ج - الحماية المادية والقانونية لأمالك الأجانب

بخصوص الجرد، لا تمنع الشركة من إنجازها بالتنسيق مع مصالح وزارة أملاك الدولة وهو يعتبر ضروريا لتحيين المعطيات (التي سوف يقع تضمينها بالتطبيق الإعلامية) ويمكن أن يكون ذلك إمّا عبر فريق مشترك بين الشركة ووزارة أملاك الدولة أو عن طريق مكاتب دراسات خاصّة وخارجيّة ولإنجاز هذا الجرد، يستوجب الرجوع إلى قائمة البيانات الموفرة حاليًا والتي يتعيّن تحيينها وقد تشمل العملية 10000 وحدة (سكنى، تجاري، مهني،).

- حول صيانة العقارات الموضوعة تحت تصرف الشركة

تؤكد مصالح الشركة أن تدخلها يقتصر على الحالات التي ترد بشأنها عرائض مطالبة بصيانة المحلّات وقد يعزف البعض على المطالبة بذلك لوضعيتهم غير القانونية، لوجود متخلّلات كراء بذمتهم ...

وقد شرعت مصالح الشركة على إثر جلسات عمل إنعقدت بخصوص ملف العقارات التي إزدادت حالتها تدهورا وذلك باللجوء إلى مكاتب مراقبة للوقوف على جدوى التدخل بإصلاحها أو إزالتها علما وأن الفريق المكلف بهذا العمل يتكوّن من عون وحيد (وهو مكلف بتونس الكبرى، 4 ولايات) ووجب تدعيمه ، وكذلك الشأن بالنسبة لـ3 مكاتب جهويّة (بنزرت، صفاقس، جندوبة) التي تفتقر إلى عون فني لمتابعة أعمال الصيانة بعد إحالتهم على التقاعد.

- حول إنجاز إصلاحات للعقارات المشتركة المملّكية

شرعت مصالح الشركة في اللّجوء إلى القضاء في حال إصلاح أجزاء مشتركة في عقار تمّ التقويت في أجزاء منه (أكثر من 50%) وقد تلجأ مصالح الشركة إلى التدخل لتفادي وقوع كوارث.

- حول سداد معاليم الماء والكهرباء للأجزاء المشتركة بالنسبة لبعض العقارات

شرعت الشركة في تسليم شهادات ترخّص لأصحابها (المتسوّغين الأصليين) في إدخال عدادات ماء فرديّة في حال وجود عداد ماء جماعي لكامل العقار لتفادي حصول عدم إسترجاع تلك المصاريف من المتسوّغين وتنقّل بالتالي على مالك العقار (الدولة أو أجنبي).

أمّا بالنسبة للعدادات التي تتعلّق فقط بالأجزاء المشتركة (المدارج، ...)، فإن الشركة تواصل تعهّدها بدفعها وتحمل تلك المصاريف على المالك (الدولة أو الأجنبي).

أمّا بالنسبة للعقارات المشتركة المملّكية بين الدولة والغير، فإن مصالح الشركة تواصل دفع المصاريف المتعلّقة بالأجزاء المشتركة (صيانة، ...) وتطرح تلك المصاريف

كلّ حساب مناب شريك في الملك، بما أنّ التصرف في العقار المذكور هو موكول إلى الشركة.

- حول الأراضي البيضاء المستولى عليها

تتولّى مصالح الشركة التثبت من هذه الحالات بولاية بنزرت والقيام بالإجراءات اللازمة كالتنبيه بكف الشغب على عقار مسجّل وإعلام وزارة أملاك الدولة بكلّ أطوار الملف حتى يقع تكليف المكلف العام بنزاعات الدولة لرفع دعاوي قضائية ضدّ المشاغبين.

- حول تطبيق الفصل 14

بعض العقارات لم يقع إحصاءها وبالتالي لم يتمّ تطبيق الفصل 14 بشأنها وكلّما تمّ التفطن إلى الحالات المماثلة (عبر المراسلات من المواطنين أو الجهات، البلديات، الولايات، أو معاينات إدارية صادرة عن وزارة أملاك الدولة ...) يقع العمل على إجراء الأبحاث اللازمة بخصوص التثبت من موقف المالكين وشمولية العقار بالاتفاقيات.

- حول التراجع في تطبيق الفصل 14

تعرض هذه المسألة على مصالح وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية.

- حول قسمة العقارات مشتركة الملكية بين الدولة والغير

تمّ التذكير في عديد المناسبات بتنفيذ أعمال اللجنة المحدثة في 2013/09/17 لتذليل العراقيل التي تعترض أحكام القسمة الصادرة في الغرض وطالبت مصالحنا عقد جلسة عمل مع السيّد وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية لإثارة بعض النقاط من أهمّها مسألة العقارات المشتركة الملكية وتخصيص فريق عمل صلب نزاعات الدولة لمتابعة هذه الملفات (عون وحيد مكلف بمتابعة ملف قسمة العقارات المشتركة الملكية بكامل تراب الجمهورية وسوف يحال على التقاعد في سنة 2016).

هذا وأعدت الشركة مؤخرًا في غضون أبريل 2015 وثيقة دراسة جدول حول عينة من العقارات التي تتصرف فيها مرفوعة بمذكرة حول التصرف في أملاك الأجانب المبنية أو المكتسبة قبل سنة 1956 وتقريرًا محينًا حول المعطيات المتعلقة بهذا الرصيد يتضمن الصعوبات المعترضة والحلول المقترحة وذلك قصد برمجة مسألة التصرف في أملاك الأجانب ضمن جلسات العمل الحكومة القادمة.

اللجنة الوطنية الأولمبية التونسية

تعتبر اللجنة الدولية الأولمبية التي تأسست في 23 جوان 1894 كمنظمة دولية غير حكومية، السلطة العليا للحركة الأولمبية. وتشكل اللجان الوطنية الأولمبية إحدى المكونات الأساسية للحركة الأولمبية التي تسعى إلى تنميتها وحمايتها بالبلدان المعنية.

وتم تأسيس اللجنة الوطنية الأولمبية التونسية (فيما يلي اللجنة) بتاريخ 27 ماي 1957. وهي تهدف إلى النشاط ضمن توجهات الميثاق الأولمبي وقرارات اللجنة الدولية الأولمبية والعهد الدولي لمقاومة المنشطات. وقد أصبحت اللجنة في 23 سبتمبر 1957 عضوا باللجنة الأولمبية الدولية والممثل الرسمي لتونس بها.

وتجسّم اللجنة مهامها من خلال الأنشطة التي تضبطها هياكلها على غرار الجلسة العامة والهيئة المديرة والهيئة الوطنية للتحكيم الرياضي والأكاديمية الوطنية الأولمبية التونسية. كما تستعين في أداء نشاطها بكفاءات من مختلف الاختصاصات الرياضية والقانونية وغيرها صلب لجان فرعية⁽¹⁾ قارة أو وقتية يتولّى رئاستها أعضاء من الهيئة المديرة.

وتساهم اللجنة حسب أحكام القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1995 المؤرخ في 6 فيفري 1995 المتعلق بالهيكل الرياضية كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقوانين اللاحقة خاصة منها القانون الأساسي عدد 49 لسنة 2006 المؤرخ في 24 جويلية 2006 في تجسيم أهداف الحركة الأولمبية العالمية. وتتولّى اللجنة تمثيل تونس في دورات الألعاب الأولمبية والدورات الإقليمية والقارية والعالمية التي تقام تحت رعاية اللجنة الدولية الأولمبية⁽²⁾. وتعدّ بالتعاون مع السّلط المختصة والجامعات الرياضية المعنية مشاركة تونس في هذه الألعاب وتسهر على تنظيمها وتأهيل المشاركين فيها من طرف جامعاتهم الرياضية الوطنية وذلك فضلا عن مساهمتها في تطوير أداء الرياضيين والحكّام والإداريين والإطارات الفنية وتحسين مستوياتهم باستمرار في سائر الأنشطة الرياضية عن طريق التكوين العلمي الذي تؤمّنه من خلال الأكاديمية الأولمبية والدور التحكيمي الذي تلعبه من خلال الهيئة الوطنية للتحكيم الرياضي.

⁽¹⁾ تمّ بتاريخ 30 أفريل 2013 إحداث لجنة الاتصال ولجنة القوانين الرياضية ولجنة الثقافة والتربية الأولمبية والذاكرة الرياضية واللجنة المالية واللجنة الطبية ولجنة الرياضة للجميع ولجنة الرياضة النسائية ولجنة علوم الرياضة ولجنة التضامن الأولمبي ولجنة التسويق والاستشهار ولجنة العلاقات الدولية ولجنة تمثيل تونس في الهياكل الرياضية الدولية ولجنة الألعاب الجماعية ولجنة الألعاب الفردية ولجنة المتابعة مع المجلس الاستشاري الموسع والتنسيق مع وزارة الرياضة ولجنة المركب الأولمبي ولجنة الرياضة والمحيط.

⁽²⁾ ألعاب البحر الأبيض المتوسط والألعاب الإفريقية والألعاب العربية والألعاب الأولمبية للشباب والألعاب الإفريقية للشباب.

وتخضع اللجنة حسب نظامها الأساسي للقانون الأساسي عدد 11 المذكور أعلاه وللتشريع المتعلق بالجمعيات والمتمثل في القانون عدد 154 لسنة 1959 المؤرخ في 7 نوفمبر 1959 والمرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلق بتنظيم الجمعيات والذي ألغى القانون المذكور.

وتعتمد اللجنة في تمويل أنشطتها على انخراطات الأعضاء والجامعات الرياضية وعلى المنح والهبات بمختلف أنواعها وعلى المداخل المتأتية من توظيف مواردها ومن عقود الإشهار والإستشهار التي تبرمها.

وقد بلغت المنح العمومية التي تحصلت عليها اللجنة خلال الفترة 2009-2013 ما قيمته 5,789 م.د أسندتها لها الوزارة المكلفة بالرياضة في شكل منح تسيير (0,590 م.د) ومنح لتغطية مصاريف تنظيم تظاهرات رياضية (5,199 م.د). وتمثل الموارد العمومية للجنة الوطنية خلال الفترة المذكورة أكثر من 50 % من مجموع مواردها البالغة 10,264 م.د. وباعتبار أنه لم يتم بشأن هذه الموارد إعداد حساب استعمال خاص، فقد تولت دائرة المحاسبات وفقا للقانون الأساسي عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 والمتعلق بتنظيمها كما تمّ تنقيحه وإتمامه خاصة بالقانون الأساسي عدد 3 لسنة 2008 المؤرخ في 29 جانفي 2008 الرقابة على كامل تصرف اللجنة الوطنية.

وتعلقت الأعمال الرقابية التي شملت مختلف أوجه نشاط اللجنة خلال الفترة الممتدة من 2009 إلى جوان 2014 بالنظر في مدى توفّقها في القيام بالمهام الموكولة إليها على المستويين الوطني والدولي وذلك فضلا عن مدى نجاعة تنظيمها وتسييرها. ومكنت هذه الأعمال التي تمّ إنجازها بالرجوع إلى الأساليب الرقابية المضمّنة بالأدلة الرقابية لدائرة المحاسبات والدليل التطبيقي الخاص بالجمعيات وإلى قواعد حسن التصرف من الوقوف على استنتاجات وصياغة توصيات تعلّقت أساسا بالتصرف الإداري وتنظيم مختلف هياكل اللجنة الوطنية وسيرها وتأمين أنشطتها وبصرفها المالي والمحاسبي.

أبرز الملاحظات

- التصرف الإداري للجنة

خلافًا لما نصّ عليه النظام الأساسي للجنة من إجراءات تنظّم سير هياكلها، فإنّها لم تلتزم بسنويّة انعقاد الجلسات العامة السنويّة وبدوريّة جلسات الهيئة المديرية وبتوقّر نصائها القانوني.

ولم تتولّ اللجنة استكمال تركيز بعض هياكلها على غرار الهيئة الاستشاريّة الموسّعة المنصوص عليها بنظامها الأساسي ولم يتم تعيين المندوبين الأولمبيين الجهويين للجنة فضلاً عن التأخير في ضبط هياكل الأكاديميّة الأولمبيّة وتفعيلها وفي تركيز اللجان الفرعيّة وتحديد تركيبها وبرامج عملها.

ولم تلتزم اللجنة بمسك بعض السجّلات القانونيّة المنصوص عليها بالمرسوم عدد 88 لسنة 2011 ونشر المعطيات الماليّة وموافاة دائرة المحاسبات والهيكل العموميّة المانحة حسب الحالة ببعض المعطيات المتعلّقة بميزانيّتها وحساباتها ووثائق الإثبات وذلك رغم انتفاعها بالمال العمومي في شكل تحويلات من الوزارة المكلفة بالرياضة بلغت خلال الفترة الممتدّة من 2011 إلى 2013 ما جملته 5,199 م.د.

وتدعى الهيئة المديرية للجنة إلى الحرص على الالتزام بتأمين دورية اجتماعاتها واتخاذ القرارات في الوقت المناسب وبصفة تشاركيّة وفق ما نصّ عليه نظامها الأساسي.

- نشاط اللجنة

يشكو نشاط اللجنة المتعلّق بالإعداد لمشاركة تونس في الألعاب الأولمبيّة بالتعاون مع الأطراف المعنيّة وبالسهر على تنظيمها وبتأهيل المشاركين فيها من ضعف التنسيق بين الوزارة المكلفة بالرياضة واللجنة الوطنيّة والجامعات الرياضيّة بخصوص تسجيل المشاركين أو تحديد مهام أعضاء الوفود. ومن شأن غياب اللجنة الوطنيّة عن حضور جلسات الأعمال التحضيريّة المشتركة أو عدم اعتمادها على الفنيين أن لا يساعدوا على القيام بدور فاعل في الإعداد للألعاب وحسن اختيار المشاركين فيها.

ولا تقوم اللجنة أحياناً بتقييم أدائها وسير الدورات على المستوى الوطني والدولي. ولم يتبين سعيها إلى استغلال التمويلات المتاحة عن طريق برنامج التضامن حيث ساهم عدم إلمامها أو احترامها

للإجراءات والشروط المضبوطة من قبل البرنامج المذكور للانتفاع بتمويلاته في حرمانها من الاستفادة ببعض الفرص المتاحة لها. كما اتسم نشاط اللجنة على المستوى الدولي خاصة بعدم تفعيل بعض الاتفاقيات.

ولم يرتق الدور التربوي والتكويني والعلمي الذي تمارسه اللجنة الوطنية من خلال الأكاديمية الوطنية الأولمبية إلى المستوى المأمول حيث اقتصر نشاط هذه الأكاديمية خلال الفترة 2009-جوان 2014 على تنظيم بعض الدورات التكوينية دون إنجاز دراسات وبحوث في المجالات ذات العلاقة رغم التزامها القيام بذلك منذ جويلية 2012.

وتدعى اللجنة إلى إحكام التنسيق مع الأطراف المعنية بتكريس مبدأ المساءلة وتبادل المعطيات الضرورية معها في الإلتان وإرساء آليات تقييم أدائها والنهوض بمختلف هياكلها.

- التصرف المالي والمحاسبي للجنة

سجلت اللجنة خلال الفترة 2009-2013 تأخيرا في إعداد القوائم المالية بلغ أقصاه 15 شهرا. ولم تقم اللجنة بجرد ممتلكاتها إلا في مناسبة واحدة.

وتّم الوقوف على عدم توفّق اللجنة في تنمية مواردها بالمستوى المطلوب سواء من خلال إحكام توظيف السيولة المتوفرة لديها أو تحصيل معاليم الانخرافات واستخلاص المتخلّلات أو إبرام اتّفاقيات الاستشهار.

وبخصوص تأدية التّفقات، تمّ الوقوف خاصّة على تحمّل اللجنة مصاريف غير مبرّرة لفائدة بعض الرياضيين كان من المفروض أن تتمّ تغطيتها في إطار العقود التي تبرمها الجامعات الرياضية مع الرياضيين المعنيين. كما تحمّلت نفقات أخرى لفائدة رئاسة الجمهورية فضلا عن التعهّد بمصاريف بعنوان كراء مقرّات لم يتمّ استغلالها.

واتّسم إسناد اللجنة لمنح ومساعدات لفائدة اللاعبين والجامعات والجمعيات الرياضية بغياب معايير واضحة وعدم اختيار المنتفعين على أساس الترشّح عند إسناد المنح والمساعدات والامتيازات. ويتمّ تحديد أجور الأعوان دون الأخذ بعين الاعتبار لمعايير موضوعيّة يتمّ ضبطها مسبقا. كما يتمّ أحيانا إنجاز الشراءات من سلع وخدمات دون أعمال المنافسة ودون إصدار أذن تزوّد أو أذن استلام.

وإضافة إلى ذلك، تتولّى اللّجنة في إطار اتفاقية مبرمة مع الوزارة المكلفة بالرياضة تسديد مبالغ لفائدة هذه الأخيرة دون توقّر بعض المؤيّدات القانونيّة للنفقة. كما تقوم بإسناد تسبقة للوزارة المذكورة من ميزانيتها وفي ذلك خرق من قبل الوزارة لمبادئ المحاسبة العموميّة.

وتدعى اللّجنة إلى حسن توظيف مواردها وضبط معايير للتكفل بالمصاريف وتوثيقها والتعريف بها بما يضمن تحفيز المتعاملين معها والمساواة بينهم.



I- التصرف الإداري ونشاط اللجنة

تقوم اللجنة بالمهام الموكولة إليها من خلال تأمين الأنشطة التي تضبطها مختلف هيكل التسيير لديها. وتمّ في هذا المجال الوقوف على ضرورة مزيد إحكام التصرف الإداري للجنة بما يمكن من النهوض بمختلف أنشطتها.

أ- التصرف الإداري للجنة

أفرز النظر في التصرف الإداري للجنة ملاحظات تعلّقت أساسا بدورية اجتماع هيكلها وقانونية أعمالها وبمدى استيفاء تركيز هيكلها وبوضع إجراءاتها التنظيمية وبمسك الوثائق وبشر المعطيات المالية فضلا عن التصرف الإداري في مواردها البشرية وموقعها الإلكتروني.

1- هيكل اللجنة وإجراءاتها التنظيمية

نصّ النظام الأساسي للجنة على إجراءات تنظّم سير هيكلها (الجلسة العامة- الهيئة المديرية..) تتعلّق أساسا بدورية اجتماعاتها والنصاب القانوني لانعقادها بهدف ضمان تفعيل هذه الهياكل وحسن قيامها بدورها. وخلافا لهذه الإجراءات خاصّة منها المتعلقة بالالتزام بسنوية انعقاد الجلسات العامة السنوية وتضمنها مشروعا لبرنامج النشاط فإنّ اللجنة لم تعقد خلال الفترة 2009-2013 سوى جلستين تقييميتين فقط (من بين خمس جلسات مستوجبة) لم يتم خلالها تقديم مشروع برنامج اللجنة للسنة الموالية كما يقتضيه نظامها الأساسي. ولا يسمح عدم الالتزام بدورية مثل هذه الجلسات لأعضاء الجلسة العامة بالإطلاع سنوياً على الوضع المالي للجنة وحصيلتها نشاطها وبرامجها المستقبلية.

واتّسمت جلسات الهيئة المديرية للجنة بعدم انتظام دوريتها⁽¹⁾ على نحو ما ضبطه نظامها الأساسي فضلا عن عدم التزام بعض أعضائها بحضور الجلسات حيث تمّ خلال سنتي 2011 و2012 عقد 6 جلسات للهيئة المديرية دون توقّر النصاب القانوني لها وذلك إلى جانب عدم التنصيب بمحاضر جلسات الهيئة على الأعضاء الحاضرين بالنسبة إلى 6 جلسات أخرى تمّ عقدها في سنتي 2009 و2010 ممّا لا يسمح بالتأكد من مدى توقّر النصاب القانوني لهذه الجلسات. وكان على الهيئة

(1) على سبيل المثال لم تجتمع الهيئة خلال 4 أشهر من سنة 2009 وشهر من سنة 2010 وشهرين من سنة 2011. وبلغ عدد جلسات الهيئة خلال سنة 2013 ما قدره 19 جلسة من ضمن 24 جلسة ينص عليها النظام الأساسي للجنة.

المديرة للجنة الحرص على الالتزام بتأمين دورية اجتماعاتها للتداول في شؤون اللجنة واتخاذ القرارات في الوقت المناسب بحضور ثلثي أعضائها على الأقل وفق ما اشترطه نظامها الأساسي المصادق عليه في غرة ديسمبر 2006. وقد تعهدت اللجنة بتأمين مختلف هذه المتطلبات مستقبلاً.

ومن جهة أخرى، لم تتولّ اللجنة استكمال تركيز بعض هياكلها على غرار الهيئة الاستشارية الموسّعة المنصوص عليها بنظامها الأساسي كما تمّ تنقيحه والمصادقة عليه بتاريخ 5 جانفي 2013 والتي من المفروض أن تسمح للجنة بتبادل الرأي في الشأن الرياضي والأولمبي مع كافة الهياكل الرياضية الوطنية الأخرى وتوطيد العلاقة معها باعتبارها تضمّ إضافة إلى أعضاء الهيئة المديرة، رؤساء الجامعات الوطنية الرياضية وأطراف أخرى لها صلة بالمجال⁽¹⁾. ولئن قرّرت الهيئة المديرة منذ أفريل 2013 إحداث لجنة لإعداد الاجتماعات الدورية للهيئة الاستشارية وتنظيمها ومتابعة توصياتها فإنّه لم يتم إلى موفى جوان 2014 تفعيل هذا الهيكل.

وخلافا لما نصّ عليه النظام الأساسي للجنة، لم يتم تعيين مندوبين أولمبيين جهويين لها بهدف تعزيز أنشطتها داخل الولايات. كما لم يتم إحداث متحف أولمبي لجمع وعرض كل ما له علاقة بتاريخ النشاط الرياضي والأولمبي بتونس.

وشهدت الأكاديمية الأولمبية التي تمّ إحداثها في سنة 1991 تأخيرا في ضبط هياكلها وتفعيلها حيث لم يتم ضبط مجلس الأكاديمية وأقسامها⁽²⁾ إلّا بعد ما يفوق 20 سنة. وقد تمّ ذلك بمناسبة تنقيح النظام الأساسي للجنة في سنة 2013 دون أن يتمّ ضبط مهام الأقسام وتعيين مسؤولين عنها. ولم تتمّ المصادقة على تركيبة مجلس الأكاديمية من قبل الهيئة المديرة للجنة إلّا بتاريخ 15 أفريل 2014. كما لم يتمّ إلى موفى 2014 وضع نظام داخلي للأكاديمية وفقا لما نصّ عليه نظامها الأساسي كما تمّ تنقيحه والحال أنّه تمّ منذ سنة 2009 خلال جلستين للهيئة المديرة عرض مشروع للنظام الداخلي للأكاديمية يحدّد مهامها وصلاحيّاتها وهياكلها.

ورغم تكليف الهيئة المديرة منذ 17 ماي 2013 لجنة وقتية لتقديم مقترحات حول إعادة الهيكلة الإدارية للجنة الوطنية، إلّا أنّه لم تتمّ إلى موفى 2014 المصادقة على مشروع الهيكلة الجديدة. وتعهدت اللجنة بمراجعة مشروع هيكلتها في ضوء ملاحظات دائرة المحاسبات المضمّنة بتقريرها الأولي.

(1) أعضاء المكاتب التنفيذية للهياكل الإقليمية والقارية والدولية للرياضات المدرجة ضمن الألعاب الأولمبية والرياضات غير الأولمبية المعترف بها من طرف اللجنة الدولية الأولمبية ورئيس مجلس التحكيم الرياضي وممثلا عن كل من إدارة الرياضة العسكرية ومن الرياضة التابعة لقوات الأمن الداخلي ومن الرياضة النسائية ومن الطب الرياضي وممثلا عن الإعلام الرياضي وممثلا عن الرياضة المدرسية والجامعية وممثلا عن الأعضاء السابقين للجنة الوطنية الأولمبية وكل شخص ترى الهيئة المديرة فائدة في دعوته.

(2) قسم العمل التطوعي والأولمبيين الشبان وقسم التربية الأولمبية والتكوين وقسم الدراسات والبحوث الأولمبية والنشر والمكتبة الأولمبية.

ونصّ النظام الأساسي للجنة على أن تعتمد نظاما داخليا، إلا أنها لم تتوصّل إلى موفى سنة 2014 إلى تجسيم ذلك. ولا تعتمد اللجنة إلى موفى 2014 في أدائها لمهامها على دليل للتصرّف الإداري والمالي والحال أنها تولّت منذ 27 جانفي 2011 تكليف هيكل⁽¹⁾ بإعداد لوائح خصوصيّة تنظّم أعمالها الإداريّة وتوضّح مهام مختلف لجانها الفرعيّة.

وشهدت اللجان الفرعيّة التي تعود للهيئة المديرة مهمّة تعيين أعضائها وتحديد مهامها تأخيرا في تكوينها وعدم ضبط برامج أغلبها للفترة الممتدة من 2009 إلى مارس 2013 (5 من مجموع 7). واقتصرت بعض اللجان الفرعيّة على عرض مشاريع نشاطها على الهيئة المديرة دون أن يشكّل ذلك برنامجا للفترة المذكورة.

وتّم بداية من 17 مارس 2013، تاريخ إجراء الانتخابات (التي انبثقت عنها الهيئة الحالية للجنة) إحداث 17 لجنة، غير أنّه لم يتمّ إلى موفى جوان 2014 تعيين جميع أعضائها واستكمال تكوينها أو تقديم مقترحات في الغرض من قبل رؤسائها ممّا لم يمكّن الهيئة المديرة من المصادقة النهائيّة عليها. وباستثناء 3 لجان عرضت برامجها على الهيئة المديرة فإنّ بقية اللجان لم تعرض برامج نشاطها تغطي الفترة النيابية المعنية. كما تمّ تأجيل عدّة أنشطة لهذه اللجان أو التخلي عن بعض الأنشطة الأخرى بعد أن تمّ أحيانا تخصيص عدّة جلسات للتداول في شأنها على غرار تأجيل يوم الرياضة النسائيّة وملتقى كرة القدم النسائيّة في سنة 2014.

ومن شأن التأخير في تركيز اللجان الفرعيّة للجنة وفي ضبط تركيبها وبرامج عملها وعدم انتظام انعقاد جلساتها أن يؤثّر سلبا على نشاط اللجنة باعتبار أن كل لجنة فرعيّة تساهم في تجسيم جوانب من المهام الموكولة للجنة.

2- مسك الوثائق ونشر المعطيات

بغاية إضفاء الشفافيّة على نشاط الجمعيات أوجب الإطار القانوني المنظّم لها على كل جمعية جملة من الالتزامات تتعلّق خاصة بمسك بعض السجلات ونشر المعطيات الماليّة وموافاة دائرة المحاسبات والهيكل العموميّة المموّلة لها كلّ فيما يخصّه ببعض المعطيات. إلا أنّ اللجنة الوطنية لم تلتزم بهذه الواجبات حيث أنّها لا تتولّى مسك كلّ السجلات المنصوص عليها بالمرسوم عدد 88 لسنة 2011 المتعلّق بالجمعيات سالف الذكر على غرار سجلّ الأعضاء حسب الصيغ المنصوص عليها

(1) يضمّ الكاتب العام والكاتب العام المساعد وأمين المال ورئيس الأكاديمية.

وسجلَ جرد الأنشطة والمشاريع وسجلَ المساعدات والتبرّعات والهبات والوصايا التي تحصّلت عليها مع التمييز بين النقدي والعيني والعمومي والخاص والوطني والأجنبي منها.

وخلافا لما نصّ عليه الفصل 43 من المرسوم المذكور من ضرورة قيام الجمعيات بنشر المعطيات المالية في ظرف شهر من تاريخ المصادقة على القوائم المالية، لم تقم اللّجنة الوطنية بنشر قوائمها المالية وتقارير مراقب الحسابات في أيّة وسيلة إعلام أو بموقعها الإلكتروني رغم توصية الهيئة المديرة منذ 4 ماي 2012 بنشر الوضعية المالية السنوية للّجنة بموقعها الإلكتروني.

ومن ناحية أخرى، نص الفصل 9 (جديد) من القانون الأساسي عدد 90 لسنة 1988 المؤرخ في 2 أوت 1988 المتعلّق بتنقيح وإتمام القانون عدد 154 لسنة 1959 المؤرخ في 7 نوفمبر 1959 المتعلّق بالجمعيات على أن تقدّم كل جمعية مستفيدة من إعانات دورية عمومية ميزانيتها وحساباتها والوثائق المؤيدة لذلك للجهة المانحة (الدولة أو جماعات محلية أو مؤسسات عمومية) إلا أنّ اللّجنة لم تلتزم بذلك حتى سبتمبر 2011 (تاريخ إلغاء هذا القانون) رغم انتفاعها بتحويلات من الوزارة المكلفة بالرياضة بلغت خلال السنوات من 2009 إلى 2011 ما قيمته تباعا 190 أ.د. و205,403 أ.د. و657,783 أ.د. وخلافا لما نصّ عليه المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المتعلّق بالجمعيات ورغم انتفاع اللّجنة بالمال العمومي في شكل تحويلات من الوزارة المكلفة بالرياضة بلغت خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2013 ما جملته تباعا 657,783 أ.د. و4.226,823 أ.د. و556,093 أ.د، فإنّها لم تتولّ إلى غاية موفى 2014 تقديم التقارير السنوية المتعلّقة بالفترة المذكورة أعلاه إلى دائرة المحاسبات.

وتقتضي قواعد حسن التصرف القيام بتمرير العهدة بين المسؤولين غير أنّ ذلك لم يتم على مستوى أمانة مال اللّجنة تبعا لانعقاد الجلسة العامة الانتخابية بتاريخ 12 جوان 2009 وكذلك على مستوى كتابتها العامة على إثر إعادة توزيع المسؤوليات صلب الهيئة المديرة بتاريخ 27 جانفي 2011. كما لم يتولّ العون المكلف سابقا بالتصرف المالي عند مغادرته اللّجنة بتاريخ 22 مارس 2011 تمرير عهدة الوثائق التي كانت بحوزته إلى اللّجنة. ومن شأن ذلك أن يؤثر سلبا على إحكام مسك أرشيف اللّجنة من ناحية وعلى تحديد مسؤولية كل طرف من ناحية أخرى.

3- التصرف الإداري في الموارد البشرية والموقع الإلكتروني للّجنة

مكّن النظر في تصرف اللّجنة في أعوانها البالغ عددهم في موفى جوان 2014 ما جملته 17 عوناً من الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساسا بصيغة انتدابهم والعلاقة القانونية التي تربطهم باللّجنة.

ففيما يخصّ انتداب الأعوان، تعتمد اللّجنة على صيغة الانتداب المباشر دون اللجوء إلى طلب الترشّحات، ولا تقوم دائما بإبرام عقود مع المنتدبين على غرار 4 أعوان تم انتدابهم خلال الفترة 2012 - 2013 و 3 أعوان في مارس 2014 من بينهم عون تمّ انتدابه دون استشارة الهيئة المديرية.

ومن شأن إبرام اللّجنة لعقود مع أعوانها أن يكفل حقوق الطرفين وأن يجتنبها الالتجاء إلى حلول تتّسم بسوء التصرف على غرار ما قرّرت الهيئة المديرية بتاريخ 5 أوت 2011 بمنح مبلغ جزافي قدره 5 أ.د إلى أحد الصحفيين دون أن يتوقّر كتابيا ما يفيد استحقاقه لهذا المبلغ⁽¹⁾.

وخلافا لمجّلة الشغل، لم تتولّ اللّجنة توجيه نظير من جدول ساعات العمل إلى تفقيديّة الشغل المختصّة ترابيا. ولا تعتمد اللّجنة نظاما لتسجيل دخول الأعوان وخروجهم يوميا كما لا تمسك بطاقة لكل عون لمتابعة العطل الممنوحة له.

وعلى صعيد آخر، لم يتمّ الحرص على تحيين الموقع الالكتروني للّجنة⁽²⁾ ممّا لم يمكّن من المساهمة في التعريف باللّجنة وبمختلف نشاطاتها وفي تعميق التواصل مع الأطراف ذات العلاقة بمجال نشاطها كما لم يكن مبرمجا بغير اللغة الفرنسية علاوة على عدم تضمّنه لمعطيات تعرّف باللّجنة وبدورها على غرار إمكانيات التمويل والبرامج التي تتيحها للجامعات الرياضية والرياضيين. ويذكر أنّ الهيئة المديرية قد كلّفت منذ فيفري 2012 أحد الأعوان بصيانة الموقع وتحيينه. كما قامت بانتداب 4 أعوان آخرين، أحدهم منذ جويلية 2013 للاستفادة من خدماته نظرا لخبرته في المجال الإعلامي وعونين آخرين ضمن لجنة تحرير الموقع الالكتروني وعون فني مختص في إدارة الموقع منذ مارس 2014. وفضلا عن ذلك، تمّ في 24 فيفري 2014 تسديد مبلغ قدره 5,096 أ.د لفائدة إحدى الشركات المختصة في المجال مقابل تطوير هذا الموقع. وكان يجدر باللّجنة الحرص على حسن توظيف مواردها البشريّة وجعل موقعها الالكتروني أداة إشعاع في الداخل والخارج. وتبقى اللّجنة مدعوة إلى حسن استغلال الموقع الالكتروني الجديد الذي أفادت بجاهزيّة تصميمه.

ب- نشاط اللّجنة الوطنية الأولمبية

مكّنت الأعمال الرقابية في هذا المجال من الوقوف على ملاحظات خصّصت مساهمة اللّجنة في إعداد لدورات الألعاب ونشاطها عن طريق برنامج التضامن الأولمبي فضلا عن نشاط الأكاديمية الأولمبية والهيئة الوطنية للتحكيم الرياضي.

(1) باستثناء شهادة الكاتب العام السابق للجنة الذي أكّد أن الصحفي قدّم خدمات للجنة وأنّ التعاقد معه كان شفافيا.

(2) وهو مغلق منذ جوان 2014 لإعادة تصميمه.

1- مساهمة اللجنة الوطنية في إعداد دورات الألعاب

تقوم اللجنة بالتعاون مع الوزارة المكلفة بالرياضة بالإعداد لدورات الألعاب التي تقام تحت إشراف اللجنة الدولية الأولمبية. وقد أفرز النظر في أداء اللجنة ملاحظات تعلقت بإجراءات الإعداد لهذه الدورات وبالتنسيق وتبادل المعطيات بين اللجنة والوزارة المذكورة وبتقييم اللجنة لسير الدورات ولأدائها.

ويتطلب حسن الإعداد لدورات الألعاب الأولمبية خاصة إحكام عملية تسجيل المشاركين فيها وتوفير الإقامة لهم وتوزيع الأدوار بين الوزارة المكلفة بالرياضة واللجنة الوطنية. وفي هذا الإطار، تقوم الوزارة بضبط قائمة المشاركين على أن تتولى اللجنة تسجيلهم لدى اللجنة المنظمة للألعاب. إلا أن الطرفين لا يعتمدان دائما في تبادل المعلومات المتعلقة بعملية التسجيل على إجراءات موثقة مما لا يسمح بالتثبت من احترام كل منهما للأجال المحددة لضبط قائمة المشاركين وتسجيلهم. كما لا تقوم اللجنة إثر القيام بتسجيل المشاركين بإعداد قائمة بخصوصهم وموافاة الوزارة بها قصد مزيد التثبت من صحة ما ورد بها. ومن شأن ذلك أن لا يسمح بتحديد المسؤوليات في صورة حصول إخلالات كالتأخير في القيام بإجراءات التسجيل كما كان الشأن بالنسبة إلى الألعاب الأولمبية بلندن في سنة 2012 والألعاب المتوسطية بمرسين في سنة 2013 والألعاب الإفريقية للشباب ببوتسوانا في ماي 2014.

وأدى ضعف التنسيق بين الوزارة واللجنة والجامعات الرياضية أحيانا إلى عدم تطابق المعلومات التي يتم تقديمها إلى اللجنة لمباشرة عملية تسجيل المشاركين وهو ما تم الوقوف عليه في سنة 2014 بالنسبة إلى قائمة الرياضيين المشاركين في الألعاب الإفريقية للشباب ببوتسوانا في ماي 2014 حيث قامت جامعة السباحة بموافاة اللجنة بعد انتهاء آجال التسجيل بأكثر من أسبوعين بقائمة في الرياضيين المشاركين في هذه الألعاب تضمنت معطيات غير مطابقة للمعطيات الواردة بالقائمة المحالة سابقا من قبل الوزارة إلى الجهة المعنية.

ومن ناحية أخرى، يتطلب توفير الإقامة للمشاركين في الألعاب تحويل مستحقات الأطراف الأجنبية بهذا العنوان في الآجال المضبوطة، غير أن اللجنة لم تلتزم أحيانا بذلك على غرار تأخرها في تحويل هذه المستحقات بعنوان الألعاب الأولمبية بلندن 2012. وتعهّدت اللجنة بالعمل على تفادي ذلك مستقبلا اجتنابا لكل تأثير سلبي على حسن مشاركة الوفود التونسية في التظاهرات الأولمبية.

ويتضمّن الوفد المشارك في مختلف الدورات ممثلين عن اللّجنة وعن الوزارة المكلفة بالرياضة يتمثل دورهم في تأمين حسن سير المشاركة التونسية وهو ما يتطلّب توزيعاً للأدوار بين الطرفين. إلّا أنّ اللّجنة لا تتولّى بمناسبة كل دورة ألعاب التنسيق مع الوزارة المذكورة لتحديد مهام أعضائها ضمن الوفد وتوثيق ذلك رغم طلب الوزارة ذلك أحياناً. ويضمن ضبط المسؤوليات وتوزيع الأدوار بين اللّجنة والوزارة إيجاد الحلول الملائمة للإشكاليات التي قد تعترض المشاركين وتؤثر سلباً على أدائهم على غرار ما حصل في دورة الألعاب الأولمبية بلندن 2012 من انسحاب رياضي يحتل المرتبة الثانية من المسابقة بسبب خطأ ارتكبه مدربه في مرحلة التسجيل كان بالإمكان تداركه لو تمّ اتخاذ التدابير اللازمة في الإبتان من قبل رئيس الوفد وعضو اللّجنة على نحو ما طلبه رئيس الجامعة الرياضية المعنية⁽¹⁾.

وفي سياق متّصل، اتّسم حضور ممثلي اللّجنة في الجلسات التنسيقية التي تعقد بين الوزارة واللّجنة والجامعات الرياضية المعنية في إطار الإعداد لدورات الألعاب بعدم الانتظام على غرار تغيب اللّجنة عن أكثر من 60 % من الجلسات التنسيقية التي تمّ عقدها في إطار الإعداد للألعاب العربية بقطر في سنة 2011 وأكثر من 50 % من الجلسات التنسيقية بعنوان الألعاب الإفريقية بالموزمبيق لسنة 2011 وكذلك عن ثلث الجلسات التنسيقية بعنوان الإعداد لألعاب البحر الأبيض المتوسط بمرسين في سنة 2013. وفضلاً عن ذلك، يتمّ أحياناً تمثيل اللّجنة من قبل المسؤول الإداري بها في حين أنّ جدول أعمال الجلسات المعنية يتضمن مواضيع فنية على غرار تحديد قائمة الرياضيين المقترحين للمشاركة في الدورات والنتائج المرتقبة.

ولا يساعد تغيب اللّجنة عن حضور هذه الجلسات أو عدم اعتمادها على الفنيين على إحكام الدور المنوط بها في الإعداد للألعاب وحسن اختيار المشاركين فيها من ضمن الرياضيين الذين تمّ إعدادهم والحال أنّها مطالبة وفقاً لنظامها الأساسي بالعمل مع الأطراف المعنية "على أن لا يترشّح للألعاب الأولمبية إلّا الرياضيون التونسيون الذين تمّ إعدادهم إعداداً جيداً". وتبقى اللّجنة مدعوة إلى تفعيل اللّجنة الفرعية التي أحدثت منذ أفريل 2013 للتنسيق مع الوزارة المكلفة بالرياضة في هذا المجال.

ومن جهة أخرى، يساهم تبادل المعطيات بين اللّجنة والوزارة المكلفة بالرياضة حول دورات الألعاب المزمع المشاركة فيها في الإعداد الجيد لها، إلّا أنّ اللّجنة لا تتولّى مدّ الوزارة بصفة آلية بالمعطيات التي تتوقّر لديها باعتبارها الطرف الذي تتعامل معه مباشرة اللّجنة الأولمبية الدولية واللجان المكلفة بتنظيم مختلف الألعاب على غرار دليل رئيس الوفد المتضمّن لكل البيانات المتعلقة بالمشاركة

(1) حسب تقريره الموجه إلى اللجنة الوطنية بتاريخ 15 أوت 2012 حول مشاركته في الدورة المعنية.

في الألعاب المتوسطية بمرسين في سنة 2013 وكذلك التقارير حول الاجتماعات التحضيرية لرؤساء الوفود التي تشارك فيها اللجنة.

وتمّ الوقوف كذلك على تضارب بعض المعطيات المتوفرة لدى كلّ من اللجنة والوزارة على غرار معاليم المشاركة في دورة الألعاب المتوسطية بمرسين في 2013 حيث لم تتولّ اللجنة إعلام الوزارة المكلفة بالرياضة بالمراجعة التي تمّت في خصوص هذه المعاليم. ويذكر أنّ الدليل التقني لهذه الألعاب الذي وجهته اللجنة لبعض الجامعات الرياضية قد تضمّن معطيات مختلفة عن تلك الواردة بالدليل المتوفّر لدى الوزارة. وقد أكّدت هذه الأخيرة عدم مسؤوليتها عن تقديم أية معطيات يتبيّن لاحقا عدم صحتها.

وعلى صعيد آخر، يتطلب تحسين أداء اللجنة وتلافي النقائص المسجلة بمناسبة مشاركة الوفود التونسية في دورات الألعاب قيام اللجنة بتقييم سير الدورات السابقة ومساهمتها فيها بما يسمح لها بتحسين أدائها بتقديم مقترحات لبقية الأطراف عند الاقتضاء، إلّا أنّ اللجنة لم تسع إلى القيام بذلك كما لم يتولّ أعضاؤها من الوفد الرسمي لمختلف دورات الألعاب إعداد تقارير كتابية حول مشاركتهم. واكتفى البعض منهم بالنسبة إلى الألعاب العربية بقطر لسنة 2011 وألعاب البحر الأبيض المتوسط بمرسين في 2013 والألعاب الإسلامية بأندونيسيا لسنة 2013 بتقديم تقارير شفاهية خلال جلسات الهيئة المديرة للجنة.

2- نشاط اللجنة الوطنية في إطار برنامج التضامن الأولمبي

تستفيد اللجنة من المساعدة الممنوحة من اللجنة الأولمبية الدولية في إطار برنامج التضامن الأولمبي الذي يمتد على فترة 4 سنوات. وقد بلغت الميزانية المخصّصة للجنة خلال فترة البرنامج 2009-2012 ما قيمته 860,611 ألف دولار (تمّ صرفها في حدود 851,169 ألف دولار) إضافة إلى حصتها بعنوان البرامج القارية المحددة بما قيمته 270 ألف دولار. وقد أفضى النظر في نشاط اللجنة المتعلّق بهذا البرنامج إلى ملاحظات تعلّقت بمدى الاستفادة من التمويلات المتاحة واحترام إجراءات البرنامج وشروطه وبإسناد المنح الممولة عن طريقه.

فبالنسبة إلى التمويلات المتاحة في إطار برنامج التضامن الأولمبي، لم تسع اللجنة خلال فترة البرنامج إلى الرفع من حصتها من التمويلات المتوفّرة وذلك باستغلال الفرص المتاحة للحصول على تمويلات إضافية مقارنة بالفترة السابقة (2005-2008) حيث سجّلت التمويلات التي انتفعت بها شبه

استقرار خلال الفترتين (859,606 ألف دولار بعنوان 2005-2008 إضافة إلى حصتها بعنوان البرامج القارية بقيمة 200 ألف دولار مقابل 860,611 ألف دولار خلال الفترة 2009-2012 و 270 ألف دولار).

ولم تستغل اللجنة كلّ الفرص المتاحة لها للحصول على تمويلات إضافية خلال الفترة 2009-2012 لعدم إلمامها أو عدم احترامها للإجراءات والشروط المضبوطة من قبل البرنامج للانتفاع بتمويلاته. فمن بين مبلغ 80 ألف دولار تمّ تخصيصه من قبل البرنامج لكل لجنة بعنوان الألعاب القارية والجهوية وتحضير الرياضيين لم تتحصّل اللجنة سوى على 20 ألف دولار نتيجة عدم تقديمها مطلباً للانتفاع بالمبلغ المذكور في الآجال المضبوطة. كما لم تحظ بعض مقترحات اللجنة بدعم البرنامج لأنها لا تتطابق مع أهدافه إذ تعلّقت خاصّة باقتناء تجهيزات (سنة 2011) أو تكوين حكّام (سنة 2012) فيما انتفعت مقترحات اللجنة الأخرى بتمويل جزئي من البرنامج بلغ أقصاه 60 %. ورغم تذكير البرنامج للجنة في عدّة مناسبات بضرورة تقديم مطالبيها⁽¹⁾ أو الوثائق المطلوبة (التقارير الأدبية والمالية ووثائق الإثبات) في الآجال فإنّ اللجنة تولّت تقديم تلك الوثائق بتأخير تجاوز أحياناً السنة.

ورغم دعوة برنامج التضامن الأولمبي⁽²⁾ اللجنة إلى موافاته بتقييمها لمدى استفادتها من البرنامج المنجز خلال الفترة 2009-2012 وحاجياتها الخصوصية ومقترحاتها للفترة الموالية من البرنامج 2013-2016 حتّى تتمكّن إدارة التضامن الأولمبي من ضبط برنامج يأخذ بعين الاعتبار ملاحظات اللجان الأولمبية الوطنية ومقترحاتها إلّا أنّ اللجنة لم تستجب لذلك وتأخّرت في تقديم الوثائق المتعلقة بالمبالغ التي تمّ الانتفاع بها خلال الفترة 2009-2012 بما يفوق 10 أشهر رغم إعادة مطالبة البرنامج لها في مناسبتين على الأقل⁽³⁾.

وعلى صعيد آخر، اتّسم إسناد المنح، المتحصّل عليها في إطار برنامج التضامن الأولمبي، من قبل اللجنة إلى الرياضيين والجامعات بغياب معايير موثقة يتمّ تبليغها للأطراف المعنية وهو ما اضطرّها أحياناً إلى مراجعة قراراتها. فقد أسندت اللجنة في أكتوبر 2010 منحة أولمبية قدرها ألف دولار شهرياً لسبعة رياضيين لمدة 24 شهراً بهدف التحضير للألعاب الأولمبية لندن 2012 دون بيان المعايير التي تمّ على أساسها اختيار هؤلاء الرياضيين إلّا أنّه تبين للجنة بعد أكثر من خمسة أشهر من الشروع في إسناد المنحة ضرورة استبدال بعض المنتفعين بأخرين هم أحقّ بالمساعدة أو ضرورة سحب الامتياز على رياضيين آخرين مع التنزيل في مقدار المنحة.

(1) 18 جانفي 2012 و 20 جانفي 2012 إعلام اللجنة بالمساعدة الخاصة بقيمة 100 ألف دولار المزمع تقديمها لكل لجنة وطنية أولمبية ودعوتها إلى تقديم طلبها ثمّ حثها في المناسبة الثانية على توجيه مطلبها في أقرب الآجال.

(2) بتاريخ 23 فيفري 2012 طلب برنامج التضامن الأولمبي من اللجنة مدّها بالوثائق قبل تاريخ 17 مارس 2012.

(3) طلب البرنامج بتاريخ 28 جانفي 2013 و 5 أوت 2013 موافاته بالوثائق الناقصة قبل على التوالي تاريخ 31 مارس 2013 و 30 سبتمبر 2013.

وتقتضي الشفافية في إسناد المنح توفير المعطيات بشأن المقاييس المعتمدة لإسنادها للمعنيين بالأمر وهو ما تمت المطالبة به من قبل الجامعات الرياضية خلال الجلسة العامة التقويمية للجنة المنعقدة بتاريخ 20 ماي 2011 إلا أنّ اللجنة لم تسع إلى ذلك رغم أنّه كان بإمكانها استغلال موقعها الإلكتروني لهذا الغرض.

ورغم أهمية المبالغ المسندة من قبل اللجنة للمدربين والرياضيين والتي ارتفعت خلال الفترة 2009-2012 إلى ما قيمته 199,262 ألف دولار، لم تتولّى اللجنة تقييم مردود المنتفعين بتلك المنح والحال أنّه تمت منذ سنة 2010⁽¹⁾ الدعوة إلى ذلك. وقد أفادت اللجنة بأنها ستعمل على تدارك ذلك مستقبلا.

3- نشاط اللجنة على المستوى الدولي

يتجسّد نشاط اللجنة على المستوى الدولي بالخصوص من خلال مشاركتها في مختلف الاجتماعات والندوات التي تعقدها الهياكل الأولمبية الإقليمية والدولية ومن خلال ربط علاقات تعاون مع نظيراتها من اللجان الوطنية الأولمبية. إلا أنّه لوحظ عدم قيام أعضاء اللجنة المشاركين في مختلف الاجتماعات بتقديم تقارير حول المواضيع التي يتم تدارسها والتوصيات والقرارات المنبثقة عنها. واكتفت الهيئة في عديد الحالات بتلقّي تقارير شفوية من المشاركين دون مطالبتهم بتقارير موثقة في الغرض.

ولم تفعل اللجنة بعض الاتفاقيات على غرار الاتفاقية المبرمة مع اللجنة الوطنية الأولمبية الفرنسية وبعض القرارات الأخرى على غرار قرار إنشاء اتحاد شمال إفريقيا للجان الوطنية الأولمبية الذي تمّ تكليف اللجنة الوطنية بصياغة نظامه الأساسي وكذلك بعض المقترحات الأخرى على غرار المقترح الذي تقدّم به مجمع ريال مدريد لإحداث مركز تكوين للشبان في ميدان كرة القدم.

4- نشاط الأكاديمية الأولمبية

تمّ إحداث الأكاديمية الأولمبية منذ سنة 1991 وهي هيكل تربوي وتكويني وعلمي يساعد على التعريف بالحركة الأولمبية وبقيمها. وقد أفرز النظر في نشاطها ملاحظات تعلّقت أساسا بعدم تنفيذها جميع الأنشطة المبرمجة أو تنظيمها جزئيا حيث لم يتم تنفيذ بعض الدورات التكوينية والندوات. كما لم يتم استكمال الوثيقة التي من المفروض أن تحوّل 150 دراسة ميدانية يتم إنجازها من قبل المشاركين في الدروس المعمّقة في التسيير الرياضي التي تمّ تنظيمها من طرف الأكاديمية في سنة 2010

(1) جلسة لجنة المنتخبات المتفرعة عن اللجنة الوطنية والمنعقدة بتاريخ 6 مارس 2010.

وهي وثيقة تأليفية تهدف إلى حوصلة وضعيّة التصرّف في الهياكل الرياضيّة التونسيّة وإلى تقديم التوصيات الملائمة في هذا الشأن.

ومن جهة أخرى، شرعت اللّجنة في سنة 2009 بالتعاون مع الوزارتين المكلفتين بالتربية والرياضة في إعداد برنامج تربوي وثقافي للتعريف بالحركة الأولمبيّة ونشر قيمها بالوسط المدرسي والجامعي. ولئن تمّ للغرض اتخاذ عديد الإجراءات كإصدار كتاب الطفل الموجه للتلاميذ في ثلاث لغات ودليل المربيّ الموجه لإرشاد المعلّم في تدريس برنامج الثقافة الأولمبيّة بالمدارس فإنّه لم يتمّ تحيين الكتاب المذكور منذ طبعه في سنة 2007 رغم الحاجة إلى ذلك.

وفي سياق متّصل، لا تتولّى اللّجنة متابعة أنشطة نوادي الثقافة الأكاديميّة الأولمبيّة التي تمّ إحداثها بالمدارس الابتدائيّة منذ 2007 رغم التنصيص على ذلك ضمن برنامج نشاطها للفترة 2009-2012.

وإجمالاً، اقتصر نشاط الأكاديميّة خلال الفترة 2009-2013 على تنظيم بعض الدورات التكوينيّة دون إنجاز دراسات وبحوث في المجالات مرجع نظرها رغم التزامها بالقيام بذلك منذ 2012.

وخلافاً لمقتضيات النظام الأساسي للّجنة، لم تقم الأكاديميّة إلى غاية موفى جوان 2014 بعرض برنامج عملها للفترة 2013-2017 على الهيئة المديرية للّجنة للمصادقة عليه.

5- نشاط الهيئة الوطنيّة للتحكيم الرياضي

تقوم الهيئة الوطنيّة للتحكيم الرياضي المنبثقة عن اللّجنة بفصل النزاعات الرياضيّة بصفة نهائيّة. وتختصّ هذه الهيئة حسب نظام التحكيم الرياضي بالبتّ في جميع الطعون المرفوعة إلها من كلّ من له الصفة والمصلحة ضد القرارات النهائيّة الصادرة عن الجامعات الرياضيّة وهيكلها المختصّة المتعلّقة بمنخرطها أو ضدّ أعمال الجامعات المتعلّقة بعقد جلساتها العامّة وبسير أشغالها وتنفيذ مقرراتها أو كذلك ضد القرارات النهائيّة الصادرة عن المكاتب الجامعيّة بخصوص النزاعات المرفوعة إلها. وتتكوّن هذه الهيئة من مجلس التحكيم الرياضي ومن المحكمة الرياضيّة. وتمّ إلى موفى جوان 2014 إصدار 165 قراراً تحكيمياً من مجموع 172 نزاعاً تمّ رفعها أمام الهيئة.

وقد لوحظ تعارض بين نظام التحكيم الرياضي المؤرّخ في 13 أفريل 2010 والنظام الأساسي للّجنة بخصوص إمكانيّة ترؤّس أحد أعضاء مجلس التحكيم الرياضي للمحكمة الرياضيّة وهو ما

تعهّدت اللّجنة بتلافيه مستقبلا. وتفتقر الهيئة إلى مكتبة قانونيّة تشمل مختلف المجالات المتعلّقة بالقانون الجاري به العمل وبالتحكيم رغم دعوة مجلس التحكيم الرياضي إلى ذلك منذ سنة 2010. ولم يتم تثمين نشاط المحكمة الرّياضيّة بتجميع مختلف القرارات الصادرة عنها صلب وثيقة واحدة تكون بمثابة مرجع للمهتمين بالمجال رغم قرار مجلس التحكيم الرياضي في أفريل 2013 القيام بذلك.

أمّا بخصوص المعاليم التي يتعيّن دفعها عند رفع نزاع أمام الهيئة والمضبوطة بقرار من مجلس التحكيم الرياضي فقد لوحظ عدم توفر ما يفيد خلاص معاليم بقيمة 9,500 أ.د. بالنسبة إلى 14 نزاعا تمّ رفعها خلال الفترة 2009-2012.

II - التصرف المالي والمحاسبي للّجنة

بلغت موارد اللّجنة ونفقاتها خلال الفترة المحاسبية الممتدّة من غرة نوفمبر 2008 إلى 31 أكتوبر 2013 ما قدره تباعا 5,065 م.د. و 3,970 م.د.⁽¹⁾ وذلك دون اعتبار المبالغ التي تمّ تحويلها من قبل الوزارة المكلفة بالرياضة لتغطية مصاريف تتعلّق بتنظيم تظاهرات رياضيّة وبالبالغة خلال نفس الفترة 5,199 م.د.

ومثّلت نفقات اللّجنة مقارنة بجملة مواردها خلال الفترة المذكورة نسبة تراوحت سنويا بين 43,4 % و 127,5 %. كما تراوحت هذه النسبة سنويا بين 43,4 % و 113,2 % باعتبار المبالغ المسندة من قبل الوزارة المكلفة بالرياضة في إطار تغطية مصاريف متعلّقة بتنظيم تظاهرات رياضيّة.

وأفرز النظر في التصرف المالي والمحاسبي للّجنة ملاحظات تعلّقت أساسا بالتنظيم المحاسبي وبتنمية مواردها المتأتية من توظيف السيولة ومداخيل الانخرافات والاستشهار وبتأدية نفقاتها.

أ - التنظيم المحاسبي

تتولّى اللّجنة مسك حساباتها طبقا للنّظام المحاسبي المنصوص عليه بالقانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرّخ في 30 ديسمبر 1996 المتعلق بنظام المحاسبة للمؤسّسات. ومكّن النظر في هذا الجانب من الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساسا بالتأخير في إعداد القوائم الماليّة وبمسك المحاسبة ومعالجتها وبجرد الممتلكات.

(1) اعتمادا على القوائم المالية للفترة 2009-2013.

ففيما يتعلّق بالقوائم الماليّة، ينص القانون عدد 112 لسنة 1996 المذكور أعلاه على إعداد القوائم الماليّة وضبطها في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ ختم السنة المحاسبية التي تمتدّ بالنسبة إلى اللّجنة من 1 نوفمبر إلى 31 أكتوبر من السنة الموالية إلّا أنّه لوحظ خلال الفترة المحاسبية 2009-2012 تسجيل تأخير في إعداد هذه القوائم بلغ أقصاه 15 شهرا بشأن السنة المحاسبية 2008-2009. ولم تتم المصادقة على القوائم الماليّة للسنة المحاسبية 2012-2013 والتي من المفروض أن تكون جاهزة في أجل أقصاه 31 جانفي 2014 إلّا بتاريخ 1 أوت 2014. وقد تعهّدت اللّجنة بتلافي التأخير مستقبلا.

ومن شأن إعداد القوائم الماليّة في الآجال القانونية أن يساعد هياكل التسيير باللّجنة على التعرّف على الوضعية الماليّة للّجنة في الإبان وعلى اتّخاذ الإجراءات الكفيلة بتصحيحها وتدعيمها في الوقت المناسب.

ومن ناحية أخرى، لوحظ تعارض بين النظام الأساسي للّجنة المصادق عليه بتاريخ 5 جانفي 2013 الذي ينصّ على خضوعها للتشريع المتعلّق بالجمعيات وعلى تعيين مراقب الحسابات من طرف الجلسة العامة الانتخابية التي تنعقد مرّة كل أربع سنوات من جهة والمرسوم عدد 88 لسنة 2011 المتعلّق بالجمعيات الذي ينصّ على تعيين مراقب الحسابات لمدة ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد من جهة أخرى. ويستدعي هذا التضارب مراجعة النظام الأساسي لملاءمته وأحكام المرسوم المذكور.

وتقوم اللّجنة منذ سنة 2007 بمسك حساباتها الماليّة باستعمال منظومة إعلاميّة لا يتوقّر بشأنها دليل للمستعمل وتفتقر لمقومات السلامة حيث يمكن النفاذ إليها وتغيير المعطيات المضمّنة بها دون الحاجة لكلمة عبور وهو ما يتنافى ومقتضيات المعيار العام للمحاسبة (م م 01) المصادق عليه بقرار وزير الماليّة المؤرّخ في 31 ديسمبر 1996 الذي ينصّ على وجوب أن تمكّن المحاسبة التي يتمّ مسكها بواسطة نظم إعلاميّة من الاستجابة لمتطلبات الأمن والأمانة الضروريين. وأفادت اللّجنة أنّها بصدد معالجة هذه المسألة وفقا لملاحظات الدائرة.

وخلافا لقواعد حسن التصرف دأبت اللّجنة منذ سنة 2009 على تكليف المتصرّف في الشؤون الماليّة بمهام متنافرة تتمثّل في طلب عروض الأثمان وإعداد أذون التزوّد والإمضاء عليها وخلص المزوّدين ومسك المحاسبة.

وبخصوص جرد الممتلكات، ينصّ المعيار العام للمحاسبة (م م 01) على أن تتولّى كل وحدة محاسبية معطيات الجرد مرّة كل 12 شهرا على الأقل وعلى أن تعتمد عمليّات الرقابة على التثبّت من

مدى تطابق الأصول المسجلة مع الأصول الموجودة فعليًا. إلا أن اللجنة لم تقم خلال الفترة 2009-2013 بعملية الجرد إلا في مناسبة واحدة وذلك بمناسبة الجلسة الانتخابية المنعقدة في 17 مارس 2013. وقد أفرزت عملية الجرد عدم وجود 28 أصلًا بلغت قيمة اقتنائها 13,983 أ.د. ولم تدل اللجنة إلى موفى سنة 2014 بما يفيد مآل هذه الأصول.

ب- تنمية المداخل

بلغت موارد اللجنة ⁽¹⁾ خلال الفترة 2009-2013 ما مجموعه 5,065 م.د منها 3,008 م.د بعنوان سنّي 2011-2012 متأتية من منح تحصّلت عليها اللجنة بمناسبة تنظيم الألعاب الأولمبية بلندن والألعاب العربية بقطر.

ومكّن النظر في الموارد الذاتية للجنة من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بمدى سعيها إلى تنمية مواردها عن طريق توظيف السيولة المتوفرة لديها وتحصيل معالم الانخراطات وإبرام اتفاقيات الاستشهار.

فبخصوص المداخل المتأتية من توظيف السيولة، فقد بلغ مجموع موارد اللجنة المتأتية من هذه التوظيفات خلال الفترة المحاسبية 2009-2013 ما قيمته 511,783 أ.د توزّعت بين مداخل بقيمة 357,145 أ.د متأتية من الاكتتاب في شركة الاستثمار ذات رأس مال متغير ومراجيح بقيمة 79,464 أ.د متأتية من بيع الأوراق المالية وفوائض بنكية بقيمة 75,175 أ.د. وقد تراوحت قيمة المبالغ الموظفة سنوياً بعنوان السيولة خلال الفترة المحاسبية 2009-2013 بين 1,955 م.د و 2,908 م.د.

وقامت اللجنة بالاكتتاب في الأوراق المالية "سندات سيكاف" منذ 28 فيفري 2010. وبلغت قيمة هذا الاكتتاب في 15 مارس 2012 ما جملته 3.849,985 أ.د وتمّ ذلك من خلال تعامل اللجنة مع وسيط في البورصة دون إجراء استشارة في الغرض ودون اللجوء إلى معايير واضحة محدّدة مسبقاً لاختيار هذه الأوراق المالية. وتجدر الإشارة إلى أن المدير العام للمؤسسة الوسيطة في البورصة التي تمّ الاكتتاب عن طريقها هو أمين مال اللجنة للفترة المتراوحة بين جوان 2009 ومارس 2013. ومن شأن ذلك أن يمثّل تعارضاً بين مصالح اللجنة ومصالح أحد أعضاء هيئتها المديرة خاصة وأنّ المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلّق بتنظيم الجمعيات نصّ في الفصل 18 على أنّه "لا يجوز مشاركة أعضاء أو أجراء الجمعية في إعداد أو اتخاذ قرارات من شأنها أن تؤدي إلى تعارض بين مصالحهم الشخصية أو الوظيفية ومصالح الجمعية".

(1) دون اعتبار المبالغ التي تحصّلت عليها اللجنة من الوزارة المكلفة بالرياضة.

وفيما يتعلّق بمداخيل انخرائط الأعضاء والجامعات الرياضية، فقد بلغت هذه المداخيل خلال الفترة 2009-2013 ما جملته 140,290 أ.د.⁽¹⁾ ولوحظ تأخير في تسديد معالم انخرائط الجامعات تراوح بين 7 أشهر و26 شهرا فضلا عن تسجيل متخلّلات للجامعات تجاه اللّجنة الوطنية بلغت بعنوان الفترة المذكورة ما قيمته 13,3 أ.د. ولئن قامت اللّجنة خلال سنة 2012 بتذكير 12 جامعة بالمبالغ المتخلّدة بذمتها فإنّها لم تحرص على القيام بذلك خلال سنتي 2013 و2014.

وينصّ النظام الأساسي للّجنة المصادق عليه بتاريخ 5 جانفي 2013 على أنّه لا يخوّل لأعضاء الجلسة العامّة ممارسة الحقّ في الانتخابات إلّا بعد تسديد معلوم الانخرائط السنوي في اللّجنة قبل افتتاح أشغال الجلسة العامّة، إلّا أنّ بعض أعضاء الجلسة العامّة الانتخابيّة المنعقدة بتاريخ 17 مارس 2013 مارسوا حقّهم في الانتخاب رغم تسجيل متخلّلات بذمتهم. وأفادت اللّجنة بأنّه "كان على الهيئة المشرفة على الجلسة العامّة الانتخابيّة المنعقدة في 17 مارس 2013 أن تتأكّد من توفّر شروط المشاركة لدى كلّ الأعضاء الحاضرين وكان على كلّ من له مصلحة أن يثير هذه المسألة خلال الجلسة العامّة المذكورة ولكن شيء من ذلك لم يتمّ".

أمّا بخصوص اتفاقيّات الإستشهار، فقد تحصّلت اللّجنة خلال الفترة 2009-2013 عن طريق الاستشهار على تذاكر سفر مجانيّة من الخطوط التونسيّة غير أنّها لم تستنفد عدد التذاكر الممنوحة لها مجانا بعنوان سنة 2009 والبالغة 30 تذكرة ممّا حدا بها إلى إسناد التذاكر المتبقية (8 تذاكر) لبعض أعوانها. وفي المقابل، اقتنت اللّجنة خلال السنة المعنيّة تذكرة سفر لفائدة أحد أعضائها بقيمة 909 دينار دون تقديم تبرير لذلك.

ومن جهة أخرى، قامت اللّجنة بإمضاء عقد شراكة مع البنك الوطني الفلاحي بتاريخ 12 جوان 2012 لتتمتّع بمنحة قيمتها 200 ألف دينار تسند على ثلاثة أقساط. غير أنّه ونظرا إلى عدم التزامها بنود العقد التي تنصّ على ضرورة قيام اللّجنة بإيداع جميع متوفّراتها لدى البنك الوطني الفلاحي وتوطين ميزانيّتها لديه، لم تتحصل اللّجنة سوى على القسط الأوّل المنصوص عليه بالاتفاقيّة بعنوان سنة 2012 وقيّمته 100 أ.د. وواصلت اللّجنة إيداع جميع متوفّراتها لدى البنك العربي لتونس رغم أنّه لم يمنحها الشروط التفاضليّة التي تمّ الاتفاق عليها بتاريخ 17 جويلية 2009 والمتمثلة أساسا في فوائد على إيداعاتها بنسبة 2 %.

(1) يبلغ معلوم الانخرائط 30 دينارا للأعضاء و600 دينار للجامعات الألعاب الفردية و2.000 دينار للجامعات الألعاب الجماعية.

ج- تأدية النفقات

مكّن النظر في هذا الجانب من الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساسا بالمصاريف المسدّدة من قبل اللّجنة في إطار نشاطها العادي أو لفائدة الوزارة المكلفة بالرياضة وبإسناد المنح والمساعدات لفائدة الجامعات والجمعيات الرياضية.

1- المصاريف المنجزة بعنوان نشاط اللّجنة

بلغت مصاريف اللّجنة خلال الفترة 2009-2013 ما مجموعه 3.970,514 أ.د وذلك دون اعتبار المصاريف المسدّدة بواسطة تحويلات من الوزارة المكلفة بالرياضة. وقد أفرز النظر في هذه المصاريف ملاحظات خصّت أساسا المصاريف المتعلقة بالألعاب والتظاهرات الدولية وبالمساهمات في المنظّمات الدولية وبالممنح والمساعدات المسندة من اللّجنة وبمصاريف مقر اللّجنة وبأجور الأعوان فضلا عن المصاريف المتعلقة بإنجاز الشراءات من سلع وخدمات.

- المصاريف المنجزة خلال الألعاب والتظاهرات الدولية

تحمّلت اللّجنة خلال الفترة 2009-جوان 2014 مصاريف غير مبرّرة تمثّلت أساسا في تسديدها بمناسبة الألعاب الأولمبية بلندن 2012 مصاريف إضافية لفائدة أحد السّباحين بقيمة فاقت 67 أ.د تتعلق بمعلوم فاتورة هاتفه الخاص وإقامته والإطار الفتي المشرف عليه لأنّه فضّل الإقامة بنزل عوضا عن الإقامة بالقرية الأولمبية كبقية الرياضيين المشاركين والحال أنّ مثل هذه المصاريف من المفروض تغطيتها في إطار العقد المبرم بين الجامعة التونسية للسباحة والسّباح المذكور. كما تحمّلت اللّجنة مصاريف بقيمة 6,736 أ.د و3,144 أ.د بعنوان الإقامة بلندن على التوالي لشقيقي السباح المذكور وشقيقي إحدى الرياضيات المشاركة في الألعاب المذكورة. وتدعى اللّجنة مستقبلا إلى ضبط معايير للتكفل بمصاريف الرياضيين وتوثيقها والتعريف بها بما يضمن تحفيزهم والمساواة بينهم. وأفادت اللّجنة أنّها ستسعى إلى وضع معايير لإسناد المنح للرياضيين المتألّقين.

وتحمّلت اللّجنة في سنة 2012 مصاريف بقيمة 38,681 أ.د منها 28,218 أ.د بعنوان إقامة رئيس الجمهورية آنذاك ومرافقيه بلندن لمدة ثلاث ليال منها ليلة غير مقضاة و10,463 أ.د بعنوان اقتناء تذكريتي دخول لحفل افتتاح الألعاب لفائدة رئاسة الجمهورية وهي مصاريف كان من المفروض أن تسترجعها اللّجنة من رئاسة الجمهورية حسب ما ورد بتقرير عضو هيئتها المديرية ورئيسة البعثة. وأكّدت اللجنة أنّها ستسعى إلى استخلاص هذا المبلغ.

ومن جهة أخرى، أبرمت اللجنة عقدا مع مؤسسة خاصة لتسوّغ فضاء بالقريّة الإفريقيّة بلندن خلال الألعاب الأولمبيّة "لندن 2012" بمبلغ 96,378 أ.د. منه 30 أ.د. يمثل مساهمة الوزارة المكلّفة بالرياضة بهدف التعريف بتونس والترويج لها خلال الفترة من 27 جويلية إلى 12 أوت 2012 واستغلال عائدات عن طريق الاستشهار إلا أنّ هذا النشاط توقّف 5 أيّام قبل نهاية الفترة لأسباب تعود للمسوّغ. ورغم الضرر الحاصل للجهة التونسيّة نتيجة هذا التوقّف على غرار عدم إقامة يوم تونس بلندن الذي كان يوم 10 أوت 2012 وعدم الحصول على عائدات ماليّة منتظرة بواسطة الاستشهار⁽¹⁾ فإنّ اللجنة لم تتولّى اتّخاذ الإجراءات الضروريّة ضدّ المؤسسة المذكورة بغرض الحصول على تعويضات بالرغم من مطالبة الوزارة المذكورة لها بذلك.

- مصاريف مقرّ اللجنة

تحصّلت اللجنة في سنة 2004 بمقتضى عقد بيع بالدينار الرمزي تمّ إبرامه مع وزارة أملاك الدولة والشؤون العقاريّة على قطعة أرض بمساحة 8.502 متر مربع بمنطقة المزه لبناء مقر لها. وأنجزت اللجنة خلال سنتي 2006 و2007 دراسات بقيمة 207 أ.د. تمّ إعادة إنجاز دراستين منها في سنة 2010 لدى نفس مسديي الخدمات دون أن يتمّ إلى موفى 2014 الشروع في إنجاز الأشغال. وتبلغ المتخلّلات بعنوان هذه الدراسات على التوالي 90,683 أ.د. و27,9 أ.د.

وعلاوة على ذلك يمكن أن ينجر عن التأخير المسجّل في بناء مقر اللجنة سقوط حقّها في قطعة الأرض التي تحصّلت عليها حيث ينصّ العقد المبرم مع وزارة أملاك الدولة على التزام اللجنة الوطنيّة ببناء مقرّها في أجل ثلاث سنوات من تاريخ إمضاء العقد.

ومن جهة أخرى، تسوّغت اللجنة بمقتضى عقد مبرم بتاريخ 22 أكتوبر 2012 محلا لإيواء الهيئة الوطنيّة للتحكيم الرياضي لمدة سنتين منذ غرة جوان 2012 بمعين كراء سنوي قدره 28,8 أ.د. تمّ خلاصه في ديسمبر 2012 دون أن يتمّ استغلال المحل من طرف الهيئة المذكورة. ولم يتمّ فسخ العقد إلا بتاريخ 10 سبتمبر 2013.

- مصاريف الأجور والمنح المسندة لأعوان اللجنة وأعضاء الهيئة المديرية

أفرز النظر في هذا الجانب من المصاريف، ملاحظات تعلّقت أساسا بغياب معايير لضبط تأجير الأعوان ولاحتساب المنح بعنوان المهمّات بالخارج.

(1) حسب ما ورد بمحضر جلسة الهيئة المديرية بتاريخ 17 فيفري 2012.

فبالنسبة إلى تأجير الأعوان، تتولّى اللّجنة تحديد أجورهم دون ضبط معايير مسبقة للغرض كالمستوى العلمي والخبرة للعون فقد تولّت اللّجنة تحديد أجرة 7 أعوان بطريقة جزافية في شكل مبلغ جملي. وكذلك الشأن بالنسبة إلى الساعات الإضافية حيث تقوم اللّجنة بإسناد أعوانها بمبالغ جزافية في شكل "منحة تعويضية" شهرية بعنوان ساعات العمل الإضافية دون الاعتماد على عدد الساعات المنجزة فعليا لكل عون وفي ذلك خرق لأحكام مجلّة الشغل التي تنصّ على "أنّ خلاص الساعات الإضافية يتمّ اعتمادا على الأجر الأساسي للساعة مرّقا بنسبة تضبط حسب نظام العمل وعدد الساعات الإضافية المنجزة". وفضلا عن ذلك، لا تتمّ مراقبة حضور الأعوان مما لا يساعد على التثبت من التأمين الفعلي لساعات العمل المطلوبة. وقد تعهّدت اللّجنة بالعمل مستقبلا على تلافي هذه الوضعيات.

واتّسم إسناد المنح بعنوان المهمّات بالخارج بالتباين غير المبرر لفائدة أعضاء من الهيئة المديرية شاركوا في نفس المهمة حيث تمتّع أحد أعضاء الهيئة بمناسبة مشاركته في دورة الألعاب الإفريقية بالموزمبيق من 31 أوت إلى 11 سبتمبر 2011 بمبلغ بقيمة 1.602 د (67 د في اليوم لستّة أيام و200 د في اليوم لستّة أيام) في حين تمّ في إطار نفس المهمّة، إسناد عضوين آخرين منحة قدرها على التوالي 2.000 د (200 د في اليوم لمُدّة عشر أيام) و2.400 د (160 د في اليوم لمُدّة 15 يوما).

وتمتّع بعض أعضاء الهيئة المديرية بمنافع غير مبرّرة على غرار ما تحمّلتها اللّجنة من مصاريف في شهر جويلية 2010 بقيمة 7,5 أ.د بعنوان طباعة 1500 نسخة من كتاب ألفه الكاتب العام للّجنة آنذاك والحال أنّ هذا الكتاب يباع للعموم بسعر 30 دينار للنسخة دون أن تستفيد اللّجنة بإيرادات مبيعات هذا الكتاب وفي ذلك سوء استعمال لموارد اللّجنة.

وتمّ كذلك في أكتوبر 2010 تمكين رئيس اللّجنة آنذاك من مبلغ بقيمة 7 أ.د تمّ تحويله بالعملة الأجنبية بغرض تقديمه كمساعدة لمتضرّرين من لقاء كرة القدم جمع ناديين مصري وتونسي إلّا أنّه لا تتوفّر لدى اللّجنة أيّة وثيقة تثبت تسليم المبلغ للمستفيدين المعنيين.

ونظرا لما لمثل هذه الأفعال من تأثير سلبي على موارد اللّجنة فإنّها مدعوّة إلى الحرص على الالتزام بقواعد حسن التصرف وإحكام تصرفها المالي.

– إنجاز الشراءات من سلع وخدمات

قامت اللّجنة خلال الفترة 2009-2014 بإنجاز شراءات على غرار 21 نفقة بقيمة جمليّة بلغت 24,346 أ.د دون إصدار أذن تزود، ولا تتولّى اللّجنة إعداد هذه الأذن ومسكها وفق إجراءات

محدّدة حيث لا يتمّ تدوينها بدفتر حسب تسلسلها الرقمي ولا يتمّ اعتماد كَنَش أذون تزود مرقم آليا فضلا عن أنّ إعداد الأذون يتمّ من قبل العون المالي والمحاسبي للجنة. كما تمّ الوقوف على غياب أذون الاستلام بالنسبة إلى هذه الشراءات وعدم التنصيص على إنجاز الخدمة أو تسلّم البضاعة في وثائق إثبات المصاريف. ومن شأن هذه النقائص أن لا تسمح بالتأكّد من مطابقة الاقتناءات للحاجيات ولا تضمن حسن متابعة الشراءات وتلافي الإخلالات.

ومن جهة أخرى، تمّ إنجاز 14 عملية شراء بمبالغ هامة ارتفعت إلى 154,365 أ.د دون أعمال المنافسة ممّا من شأنه أن لا يضمن شفافية المعاملات. من ذلك تسديد اللجنة في سنة 2010 لمصاريف بقيمة 43,365 أ.د بعنوان إنتاج 4 ومضات إشهارية ضدّ العنف دون أعمال المنافسة ودون إبرام عقد يضبط حاجيات اللجنة بدقّة على غرار محتوى المضات ومدتها فضلا عن عدم توفّر ما يثبت تسلّم اللجنة لشريط التسجيل الخاص بالومضة. وأفادت اللجنة أنّها ستعمل على تفادي ذلك مستقبلا وستسعى إلى وضع الإطار القانوني والترتيبي الذي يحول دون تكرار مثل هذه الوضعيات مستقبلا.

2- المصاريف المسدّدة على منح الوزارة المكلفة بالرياضة

دأبت اللجنة على تسديد مصاريف لفائدة الوزارة المكلفة بالرياضة مقابل قيام هذه الأخيرة بتحويل مبالغ للجنة في شكل منح بلغت خلال الفترة المحاسبية 2009-2013 ما قيمته 5,199 م.د منها 3,850 م.د استفادت بها اللجنة في إطار اتفاقية للتعاون والشراكة تمّ إبرامها مع الوزارة بتاريخ 15 ديسمبر 2011.

وقد تولّت اللجنة في إطار هذه الاتفاقية تسديد مبالغ بقيمة 806,819 أ.د لفائدة الوزارة دون توفير بعض المؤيّدات القانونية للنفقة حيث تولّت خلاص بعض النفقات دون قيامها بالإجراءات القانونية لعملية الشراء من اختيار المزودين وإعمال المنافسة أو علمها بظروف التزوّد ودون أن تتوفّر لديها أحيانا مؤيّدات هذه النفقة ممّا من شأنه أن لا يضمن الشفافية الضرورية لتأدية النفقات العمومية.

ولم تتقيّد اللجنة دائما ببرنامج استعمال المنحة حيث تمّ صرف منح جمالية قدرها 320 أ.د لفائدة رياضيين اثنين بمناسبة حصولهما على ميداليات خلال الألعاب الأولمبية بلندن 2012 رغم عدم تنصيص برنامج الاستعمال على ذلك. كما قامت اللجنة بصرف مبلغ بقيمة 660 أ.د بتاريخ 20 جوان 2012 لفائدة الجامعة التونسية لكرة القدم رغم أنّ هذا الاختصاص لم يتأهل للمشاركة في الألعاب الأولمبية بلندن 2012. وتكفّلت اللجنة الوطنية بنفقات كان من المفروض تحميلها على ميزانية الوزارة على غرار تكاليف إقامة كاتب الدولة للرياضة بلندن بمناسبة الألعاب الأولمبية والبالغة 3,282 أ.د. وتولّت اللجنة كذلك تسديد ما قيمته 153,856 أ.د بعنوان اقتناء أزياء وتجهيزات رياضية للمشاركين

في الألعاب الأولمبية بلندن رغم أن جدول الاستعمال الأصلي والمنقح لبرنامج استعمال المنحة لم يشمل هذه المصاريف.

وفضلا عن ذلك، تولّت اللّجنة في بعض الحالات خلاص المزوّدين قبل أن تقوم الوزارة بتحويل المبالغ المرصودة لذلك لفائدتها ويمثّل ذلك إسناد تسبقة للوزارة من ميزانية اللّجنة وخرق من طرف الوزارة لمبادئ المحاسبة العموميّة. وكان الشأن كذلك بالنسبة إلى نفقات تربّص الفريق الوطني للجيدو في إطار الإعداد للألعاب العربيّة بقطر 2011 بقيمة 6,122 أ.د ومصاريف اقتناء تذاكر سفر بقيمة 311,323 أ.د.

ومن جهة أخرى، تولّت اللّجنة تبعا لمراسلة من الوزارة المكلفة بالرياضة التكلّف ببعض النفقات غير المستوجبة كصرف مبلغ 14,455 أ.د لفائدة الصيدلية المركزية للبلاد التونسية بعنوان اقتناء أدوية لفائدة إحدى الرياضيات رغم عدم مشاركتها في الألعاب الأولمبيّة بلندن 2012 أو صرف منحة بقيمة 15 أ.د لفائدة إحدى الرياضيات دون موافقة الوزارة.

وبلغ الرصيد المتبقي من المنحة الجمليّة ما قيمته 265,382 أ.د مودعا بحساب اللّجنة ولم يتم إلى موفى سنة 2014 استرجاعه لفائدة ميزانية الدولة.

وبخصوص متابعة تنفيذ الاتفاقية المبرمة بين اللّجنة والوزارة المذكورة، فقد نصّ الفصل الرابع منها على أن تتعهّد اللّجنة بإعداد تقارير مفصّلة ومصحوبة بالمؤيّدات اللازمة في كيفية صرف المنحة قصد اعتمادها لاحقا من قبل لجنة تقييم ومتابعة تحدث للغرض تتكون من ممثلين عن الوزارة وعن اللّجنة الوطنيّة وتتولى متابعة كيفية صرف المنحة المسندة في إطار الاتفاقية بالاعتماد على التقارير المفصّلة التي تعدّها اللّجنة الوطنيّة. إلّا أنّه لم يتبيّن إعداد اللّجنة الوطنيّة للتقارير المذكورة أو تفعيل لجنة المتابعة التي تمّ ضبط تركيبها ومهامها بقرار من وزير الشباب والرياضة المؤرّخ في 4 جوان 2012.

ومن شأن عدم إعداد اللّجنة للتقارير المذكورة وعدم تفعيل متابعة كيفية صرف الأموال المرصودة في إطار الاتفاقية المبرمة بين الطرفين أن لا يضمن حسن توظيف هذه الأموال.

3- المنح والمساعدات لفائدة الجامعات والجمعيات الرياضيّة

تسند اللّجنة منحا ومساعدات للجامعات والجمعيات الرياضيّة بلغت قيمتها خلال السنوات المحاسبية 2009-2013 ما قدره 1,564 م.د. ورغم أهمية هذه المنح فقد تمّ الوقوف على غياب معايير واضحة لإسنادها وعدم اختيار المنتفعين بها على أساس الترشّح. فقد أسندت اللّجنة خلال سنتي

2009 و2010 منحا لبعض الجامعات والجمعيات بقرار فردي من رئيس اللجنة دون عرض الموضوع على الهيئة المديرية على غرار إسناد منحة بقيمة 8 أ.د. للجامعة التونسية للرقبي ومنحة بقيمة 15 أ.د. تمّ إسنادها بتاريخ 21 أفريل 2010 إلى النادي الأولمبي للنقل. كما أسندت اللجنة خلال سنة 2013 منحا لبعض الجامعات الرياضية دون الالتزام بما أقرته هيئتها المديرية من ضرورة تقييم الوضعية المالية لكافة الجامعات وتحديد مدى حاجتها للمساعدة قبل اتخاذ قرار في إسناد منح لفائدها.

من جهة أخرى، تسلّمت اللجنة خلال الألعاب الإفريقية للشبان بالمغرب في سنة 2010 مساعدة مالية من جمعية اللجان الوطنية الأولمبية الإفريقية مخصصة للوفد التونسي بقيمة 34,608 أ.د. وعوض أن يتمّ تحويل المبلغ إلى الوزارة المكلفة بالرياضة لتحديد المنتفعين به، فقد تمّ بطلب من هذه الوزارة تحويل ما قيمته 30 أ.د. لفائدة تعاونية أعوانها. ويعتبر التصرف على هذا النحو استثناء لهذه النفقة من الإجراءات العادية التي تخضع لها النفقات العمومية وخاصة منها المتعلقة بإسناد المنح لفائدة التعاونيات.

وفي غياب ضبط معايير لإسناد الامتيازات للاعبين وعدم الاعتماد على مبدأ الترشيحات أو الاختيار على أساس معايير موثقة ومسبقة مكّنت اللجنة ثلاثة مترشحين للألعاب الأولمبية لندن 2012 من استرجاع مصاريف سفر وترتّب بالخارج بقيمة 15 ألف دولار رغم تمتّعهم بمنحة شهرية بقيمة 400 دينار من اللجنة لمدة سنة. كما مكّنت اللجنة إحدى الرياضيات من المشاركة في دورة دولية وإسنادها تذكرة السفر ومكّنت رياضيا آخر من منحة وتذكرة سفر للمشاركة في دورة تكوينية للأكاديمية الأولمبية الدولية. كما تولّت تعيين صحافيتين رياضيتين في سنتي 2011 و2012 في تظاهرتين إعلاميتين عربيتين دون سند يذكر. ولئن أفادت اللجنة أنّ هذه القرارات تخضع للسلطة التقديرية لهيئتها المديرية، فإنّ ممارسة تلك السلطة لا تحول دون التقيّد بمعايير وقواعد يتمّ ضبطها مسبقا.

*

* *

تعتبر اللجنة هيكلا رياضيا يضطلع بدور هام في تمثيل تونس في مختلف الألعاب الاولمبية الدولية وإعداد المشاركة التونسية في هذه الألعاب مع السلط المختصة والجامعات الرياضية المعنية إلا أنّ النقائص التي شابت نشاطها وتصرفها الإداري والمالي حدّت أحيانا من بلوغ الأهداف المرسومة لها.

ويقتضي إحكام التنظيم والتصرف الإداري للجنة التقيّد بالواجبات المحمولة عليها قانونا بخصوص مسك الوثائق ونشر المعطيات والالتزام بدورية جلسات هياكلها وتفعيل قراراتها بما يضمن

استمرارية نشاطها وإضفاء الصبغة التشاركية والقانونية على أعمالها وعلاقتها بأعوانها لإضفاء النجاعة على تصرفها الإداري والمالي.

ويستدعي النهوض بأداء اللجنة وتأدية مهامها على الوجه الأفضل، تفعيل دور مختلف هيكلها بضبط برامج لنشاطها وإيجاد الآليات لمتابعة حسن تنفيذها. ويقتضي حسن مساهمة اللجنة في الإعداد لمختلف دورات الألعاب الأولمبية إحكام العلاقة مع الأطراف المتدخلة وخاصة منها الوزارة المكلفة بالرياضة والجامعات والجمعيات الرياضية.

وبغرض حسن استغلال الفرص التي يمنحها برنامج التضامن الأولمبي لدعم الرياضة التونسية، يتعين على اللجنة الحرص على مزيد الإلمام بإجراءاته وشروطه لتعبئة أكثر ما يمكن من الموارد التي يمنحها هذا البرنامج.

وتعتبر الموارد المالية أداة أساسية تساعد اللجنة على القيام بدورها مما يستدعي فضلا عن احترام مختلف الإجراءات المتعلقة بها مراعاة قواعد حسن التصرف والحوكمة الرشيدة بما يساهم في تنمية مواردها وترشيد مصاريفها وإضفاء مزيد من الشفافية عليها.

وأخيرا ينبغي الحرص على أن لا تكون اللجنة أداة لتمويل ميزانية الوزارة بتقديم تسبقات لها ووسيلة لاستثناء النفقات العمومية من الإجراءات القانونية لتأديتها.

ردّ اللجنة الوطنية الأولمبية التونسية

وبعد، جوابا عن مكتوبكم المرفق بالتقرير التّأليفيّ لدائرة المحاسبات حول اللجنة الوطنية الأولمبية التونسية، يشرفني أن أوافيكم بتعليقنا حول الملاحظات المضمّنة به وأن أبسط على أنظاركم جملة من البيانات التي توضّح الإطار العامّ للتّصرف الإداري والماليّ للجنة الوطنية الأولمبية والتي سبق طرحها عند الردّ على التقرير الأولي لفريق الرّقابة.

ويطيب لي في البداية أن أجّد لكم فائق تقديرنا للعمل الرّقابي المنجز الذي وقرّ لنا تشخيصا قيّما لتنظيم لجنّتنا ولأساليب وطرق تصرفها، شرعنا في اعتماد استنتاجاته عند انطلاقنا في وضع خطّتنا الإصلاحية الشاملة الرّامية إلى تمكين اللجنة من مزيد التّوفّق في القيام بالمهامّ الموكولة إليها وطنيا ودوليا بفضل تأمين نجاعة تنظيمها وتسييرها مع ضمان مشروعية تصرفها.

ويجدر التّذكير في هذا الصّدّد بأنّ اللجنة الوطنية الأولمبية التي تعتمد التّنظيم الجمعيّاتي وتخضع لقوانينه وتراتبية تسييرها هيئة مديرة تتركّب من شخصيّات رياضية مرموقة تنشط على سبيل التّطوّع وليست متفرّغة لهذا النّشاط بشكل يؤمّن المتابعة الدّقيقة واليوميّة للتّصرف الإداري والماليّ الذي يستوجب فضلا عن ذلك اختصاصا لا يتوفّر بالضرورة وبالمستوى المطلوب لدى كلّ أعضاء اللجنة.

ومثلما تمّت الإشارة إليه في ردّنا على التقرير الأولي لدائرة المحاسبات، شهدت اللجنة عدّة انسحابات سواء في مستوى الهيئة المديرة أو في مستوى الإدارة دون تمرير العهدة وهو ما لم يسمح بتقديم عدد من البيانات الدّقيقة بخصوص بعض تساؤلات الفريق الرّقابي.

ومن الأكيد أنّ تحسين هذا الوضع يستدعي تركيز إدارة ناجعة تساند الهيئة المديرة، تضمّ موارد بشرية كافية من حيث العدد والنّوعية وهو ما لم يتوفّر إلّا جزئيا نتيجة عدّة اعتبارات منها الكلفة بالنّسبة إلى اللجنة ومحدودية الآفاق بالنّسبة إلى الأعوان.

وبديهي أن تساهم العوامل المذكورة في جعل التصرف الإداري والمالي للجنة الوطنية الأولمبية يخضع إلى نمطية تركزها العادة وتجعل من المؤلف قاعدة تتمسك بها الإدارة القائمة وتأخذ بها الهيئات المتعاقبة دون اجتهاد أو سعي للمراجعة.

وينطبق هذا التمشي على طبيعة العلاقة القائمة بين الوزارة المكلفة بالرياضة واللجنة الوطنية الأولمبية التي اتسمت، إلى وقت غير بعيد، إما بوصاية الأولى على الثانية وإما بالتدخل في الأدوار وعدم تحديد المسؤوليات بالوضوح المطلوب وهو ما أبرزته عديد ملاحظات الفريق الرقابي في مجال الإنفاق الرياضي سواء فيما يخص إنجاز العمليات المالية للأنشطة الرياضية أو فيما يتعلق بإثبات هذه العمليات وقيدتها المحاسبي حيث ظل التعامل بين اللجنة والوزارة ينبني على ثقة مطلقة تجعل إدارة اللجنة تكتفي بمراسلات الوزارة لإضفاء المشروعية على كل عملية إنفاق يتم الإذن بإنجازها.

ورغم اقتناعنا بأن مثل هذا التصرف يجسم تعاوننا وثيقا وشراكة فعلية بين الوزارة واللجنة، ومع يقيننا من حسن نية من سبقنا في الإشراف على اللجنة الوطنية الأولمبية، فإننا عاقدون العزم على الارتقاء بمستوى تعامل اللجنة مع الوزارة إلى درجة الندية الكاملة والتحديد الواضح للمشمولات خاصة فيما يتعلق بالتصرف الإداري والمالي.

ولهذا الغرض، بدأنا السعي إلى سن إطار تشريعي مناسب تكمله تدابير ترتيبية دقيقة تحول دون جعل اللجنة أداة تتخذها الوزارة لتنفيذ حساب خارج الميزانية بحثا عن مرونة التصرف التي تقتضيها مجابهة نفقات بعض الأنشطة الرياضية.

وفي انتظار وضع الإطار القانوني والترتيبي المأمول فإننا نؤكد حرصنا على تلافي النقائص المثارة بتقرير دائرة المحاسبات وعزمنا على تدارك الإخلالات المسجلة من خلال الالتزام بالنظام الأساسي للجنة ومراجعته ووضع نظام داخلي شامل يكمله ويوضح طرق تسيير ومهام مختلف هياكل اللجنة بما في ذلك إدارتها وهيئتها الاستشارية الموسعة ويضبط صيغ التمثيل الجهوي ومشمولات وتنظيم الأكاديمية الأولمبية.

وإنّ اللّجنة الوطنيّة الأولمبيّة ستسعى إلى دعم تكوين أعوانها في مجال التّصرّف الإداريّ والماليّ وإلى تمكينهم من مزيد الإلمام بأحكام القانون المنظّم للجمعيات رغم أنّه يتضمّن العديد من الثّغرات ويحيل إلى نصوص تطبيقية طال انتظارها.

وإذ أنّنا نطمح إلى التّوفّق في إنجاز الإصلاحات الضّروريّة بإحداث لجان تفكير وفتح عمل تضمّ كفاءات متعدّدة الاختصاصات نستأنس بآرائها لوضع أسس ومقوّمات الحوكمة الرّشيّدة للقطاع الرّياضيّ، فإنّنا نأمل في هذا الصّدّد مساندة ودعم دائرة المحاسبات حسب الصّيغة التي ترونها مناسبة.

الباب الثالث

مصالح الدولة والمؤسسات والمنشآت
العمومية على الصعيد الجهوي

المجلس الجهوي بقابس

أحدثت ولاية قابس في سنة 1956 وهي تمسح حوالي 7.166 كم²، وتعدّ 369.390 نسمة⁽¹⁾، وتتكوّن من عشر معتمديات وعشر بلديات وتسع مجالس قروية و73 عمادة. ويتوفّر بولاية قابس نسيج اقتصادي متنوع وبنية أساسية هامة حيث تضمّ 1.011 مؤسسة صناعية منها 23 مؤسسة مصدّرة كلياً، بالإضافة إلى ثلاث مناطق صناعية تمسح 864 هك وإنتاج فلاحي متنوع يعتمد على 599.262 هك من الأراضي الفلاحية، وشبكة طرقات⁽²⁾ تمتدّ على 2.398,5 كم. كما تعزّزت مكانة ولاية قابس كقطب جامعي متنوع الاختصاصات عبر إحداث 12 مؤسسة جامعية يؤمّها 21.389 طالباً و4 مطاعم جامعية بطاقة استيعاب تناهز 12.000 طالب⁽³⁾.

ويعتبر المجلس الجهوي بقابس، في ما يلي: "المجلس الجهوي"، وفقاً لمقتضيات القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلق بالمجالس الجهوية كما تمّ تنقيحه بالنصوص اللاحقة، جماعة محلية تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي. وقد تمّ حلّه بمقتضى الأمر عدد 4252 لسنة 2011 المؤرخ في 24 نوفمبر 2011 المتعلق بحلّ جميع المجالس الجهوية. وبمقتضى الأمر عدد 1122 لسنة 2012 المؤرخ في 10 أوت 2012 المتعلق بتسمية نيابات خصوصية لكافة المجالس الجهوية، تمّ تعيين نيابة خصوصية للمجلس الجهوي بقابس بتاريخ 29 سبتمبر 2012.

وشهدت موارد المجلس الجهوي تطوّراً خلال الفترة 2009-2013 حيث مرّت من 26,345 م.د في سنة 2009 إلى 68,452 م.د في سنة 2013. ويرجع هذا التطّور بالأساس إلى ارتفاع موارد العنوان الثاني التي مرّت بدورها من 25,105 م.د إلى 66,335 م.د خلال نفس الفترة. أمّا بالنسبة للنّفقات فقد ارتفعت من 20,123 م.د في سنة 2009 إلى 25,747 م.د في سنة 2013، استأثرت منها نفقات العنوان الثاني بالنصيب الأوفر حيث تراوحت نسبتها خلال نفس الفترة بين 92,5 % و 95,1 %.

وفي ما يتعلّق بالموارد البشرية، يعدّ المجلس الجهوي 23 عوناً من السلك الإداري المشترك وتقنيين اثنين و54 عاملاً، بالإضافة إلى 125 عوناً مؤجّرين على حساب وزارة الداخلية.

ويتمثّل الهدف الرئيسي لهذه المهمة في التأكّد من مدى توصّل المجلس الجهوي إلى تحقيق الأهداف المرجّوة من خلال رقابة على حسابات وتصرف المجلس الجهوي بالخصوص للفترة

⁽¹⁾ إحصائيات المعهد الوطني للإحصاء بعنوان سنة 2013.

⁽²⁾ "ولاية قابس في أرقام، سنة 2011"، ديوان تنمية الجنوب 2012.

⁽³⁾ "ولاية قابس في أرقام، سنة 2011"، ديوان تنمية الجنوب 2012.

2009-2013 والقيام بالمعاينات الميدانيّة اللازمة مع الاستعانة بذوي الاختصاص لتحديد التأثير السلبى لبعض النقائص. وتركّزت محاور الاهتمام حول رقابة المشاريع ذات الصبغة الجهويّة والبرنامج الجهوي للتنمية وفحص التنظيم ونظام المعلومات وتدقيق النفقات الاعتيادية.



أبرز الملاحظات

- البرمجة

تمثلت أبرز النقص التي خلصت إليها المهمة الرقابية في وجود عدّة إخلالات تعلّقت بصفقات بعض المشاريع ذات الصبغة الجهوية وخاصة ما اتصل منها بالطرق والبناءات المدنية. فقد افتقرت عملية البرمجة للدقة المطلوبة كان من آثارها إدخال تغييرات في الكميات وفي مكونات المشروع أثرت على اقتصاد الصفقة وأدت إلى إبرام ملاحق. ونظرا إلى عدم إعداد كراسات الشروط الفنية إلى الدقة المطلوبة اضطرت الإدارة في بعض الحالات إلى إضافة فصول وشروط فنية جديدة بعد مرحلة الفرز المالي دون عرضها على أنظار اللجنة الجهوية للصفقات وتغيير طبيعة أحد الفصول الواردة بالقائمة التفصيلية للأسعار دون تغيير في السعر الفردي كان من آثارها طلب فسخ الصفقة وعدم إنجاز المشروع رغم خلاص مستحقات المصممين.

- التنسيق بين مختلف الأطراف

بالإضافة إلى ذلك سجّل ضعف في التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة في تنفيذ الأشغال المتعلقة خاصة بمشاريع الوزارة المكلفة بالتعليم العالي كان من آثارها تأخير في إنجازها يفوق في بعض الحالات الأربع سنوات.

- تنفيذ الصفقات

تمّ خلاص مقاولين في أشغال أو كميات لم تنجز بصفة فعلية ترتّب عنها خسارة مالية للإدارة. كما سجّل إعادة تعبيد لنفس المسلك بالرغم من مرور سنتين من الاستلام النهائي للأشغال باستعمال تسمية مغايرة عن الصفقة الأولى باعتماد أسلوب المغالطة قصد الحصول على مصادقة اللجنة الجهوية للصفقات.

ومن جهة أخرى وخلافا لمقتضيات مجلة التأمين لم يتولّ المجلس الجهوي تأمين مسؤولية كل المتدخلين في مشاريع الصفقات المبرمة خلال الفترة 2009-2013 باستثناء صفقة واحدة. ولم يتمّ استغلال عديد المشاريع بالرغم من الإنتهاء من إنجازها وهو ما يعرضها لمخاطر شتى.

- إنجاز البرامج الجهوية للتنمية

بخصوص البرامج الجهوية للتنمية، فلم يلتزم المجلس الجهوي ببرامج استعمال الاعتمادات في ما يتعلق بمشاريع تعبيد المسالك والطرق والإنارة المنزلية والتزويد بالماء الصالح للشرب وغيرها. فمن جهة أنجزت جملة من المشاريع لم تتضمنها برامج الاستعمال، ومن جهة أخرى لم تُنجز عديد المشاريع الأخرى المبرمجة والمضمّنة ببرامج استعمال الاعتمادات. كما سجّل كذلك تأخير في فتح الاعتمادات في تعارض مع المناشير الصادرة في الغرض، ترتّب عنه تعطل إنجاز عديد المشاريع.

- تطبيق قاعدة العمل المنجز بخصوص عملة الحضائر

ترتّب عن محدودية الرقابة المجرة على مدى احترام قاعدة العمل المنجز بخصوص عملة الحضائر خلاص بعضهم في أجور غير مستحقة. وكذلك الشأن كذلك بالنسبة لمنحة تحسين مسكن التي من المفترض أن تنتفع بها العائلات المعوزة إلا أنّه تبين أن أغلب المتحصّلين عليها لا ينتمون لهذه الفئة.

- التنظيم ونظام المعلومات

لم يخل جانب التنظيم ونظام المعلومات والتصرف المالي من نقائص حيث يشكو الهيكل التنظيمي عديد الشّغورات، فضلا عن غياب أدلة إجراءات وعدم تفعيل دور بعض اللجان القطاعية والمجالس القروية والمجالس المحلية للتنمية.

- التصرف المالي

شاب التصرف المالي تجاوزات عدّة تعلّقت أساسا بإنجاز نفقات ذات طابع شخصي عبر مسالك إنفاق موازية كالصندوق الجهوي لتنمية أنشطة الشباب والثقافة والرياضة بقابس والمجمع الكيميائي التونسي وجمعية العمل الثقافي والاجتماعي بمركز الولاية، إضافة إلى تحمّل ميزانية المجلس لنفقات غير شرعية تعلّقت بمصاريف الاقتبالات وبالوقود.



I- المشاريع ذات الصبغة الجهوية

يتولى المجلس الجهوي وفقا لمقتضيات القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989 إنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية كما عرّفها الأمر عدد 2474 لسنة 2000 المؤرخ في 31 أكتوبر 2000 والمتعلق بضبط نوعية النفقات والمشاريع ذات الصبغة الجهوية والذي تمّ تعويضه بالأمر عدد 1711 لسنة 2012 المؤرخ في 4 سبتمبر 2012.

وقد شاب إنجاز هذه المشاريع عديد الإخلالات تعلّقت أساسا بافتقار مرحلة البرمجة والتخطيط وإعداد الدراسات التمهيديّة للدّقة والشّموليّة اللّازمتين، وبعدم احترام الالتزامات التعاقدية أثناء التنفيذ، فضلا عن محدودية استغلال بعض المشاريع.

أ- البرمجة والتخطيط

أثّرت التّغييرات في الكمّيات التي تمّ إدخالها أثناء تنفيذ صفقة "أشغال تهيئة وتعبيد مسلك شطّ العوامر بطول 8,5 كلم بمعتمدية مارث المصادق عليها بتاريخ 11 فيفري 2010 بقيمة 785,172 أ.د"، على كلفة الصفقة. فلو تمّ أخذ الكمّيات الإضافية بعين الاعتبار عند فرز العروض لكان ترتيب عرض صاحب الصفقة الثالث ولأسندت الصفقة إلى صاحب العرض المرتب الرابع بمبلغ 768,774 أ.د، وبذلك تكبّدت الإدارة عبئا مالياً إضافياً فاق 16 أ.د.

وخلافا للفصل 4 من عقد الدّراسات⁽¹⁾، لم تتضمن الدراسة الفنيّة الخاصّة بصفقة "مشروع إصلاح الشّبكات الفنيّة للمدرسة الوطنية للمهندسين بقابس قسط السّوائل (مرحلة أولى)" المصادق عليها بتاريخ 21 أوت 2007 بقيمة 884,996 أ.د، إجراء تقييم لحالة مرجلي الماء القديمين وبرمجة صيانتهما أو تعويضهما رغم كونهما إحدى المكونات الرئيسيّة لشبكة التدفئة. وقد ترتّب عن ذلك إبرام ملحق في الغرض بتاريخ 5 ماي 2009 بقيمة 67,850 أ.د⁽²⁾ لتبلغ بذلك الكلفة النهائيّة للصفقة 952,846 أ.د.

كما تتجلّى محدودية البرمجة والتخطيط في صفقة إصلاح الشّبكات الفنيّة المشار إليها آنفا في ضعف التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخّلة في تنفيذ الأشغال حيث أدّى عدم توصّل المفاوض

⁽¹⁾ المصادق عليه بتاريخ 20 جوان 2006 والذي نصّ على أنّه يجب على مصمّم المشروع الإطلاع على المعطيات المتوفّرة التي تخصّ المشروع والتي تهّم من

قريب أو من بعيد الأقساط المكلف بدراستها.

⁽²⁾ منها 54.000 د ثمن اقتناء وتركيب المرجلين.

بمخطّط للإخلاء الجزئي لفضاءات التدريس خلال السداسيّة الأولى من سنة 2008 إلى تعطلّ كامل للأشغال لمُدّة فاقت شهرين.

وخلافاً للفصل 10 من الأمر عدد 2617 لسنة 2009 المؤرّخ في 14 سبتمبر 2009 المتعلّق بإنجاز البنايات المدنيّة، تبيّن أنّ البرنامج الوظيفي لصفقة "إتمام أشغال إصلاح الشبكات الفنيّة للمدرسة الوطنيّة للمهندسين بقابس قسط السّوائل (مرحلة أولى) المصادق عليها بتاريخ 20 ديسمبر 2010 بقيمة 66,690 أ.د"، لم يتضمّن عديد المكوّنات الأساسيّة لإنجاز المشروع على غرار عدم برمجة تركيز عدّاد لعمود الإطفاء وتجهيزه بمحطّة ضخّ وإنجاز مركز تمدّد للغاز الطبيعي الضّروري لربط الغلايات وتشغيلها وإجراء التجارب الفنيّة. وترتّب عن هذه النّقائص عدم ربط المدرسة الوطنيّة للمهندسين بشبكة الغاز الطّبيعي إلى موقّ شهر سبتمبر 2014 وبالتّالي تأجيل إجراء الاختبارات الفنيّة الخاصّة بنظام التدفئة المركزيّة إلى حين تأمين الرّبط المذكور.

وفي ذات السّياق، شاب صفقة "بناء دار ثقافة بمنزل الحبيب المصادق عليها بتاريخ 7 جويلية 2011 بقيمة 818,034 أ.د"، محدوديّة التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخّلة. فرغم إشارة المسح الطّوبوغرافي المجري للغرض إلى وجود سلك كهربائي للضّغط المتوسّط بأرض المشروع بما يعيق انطلاق وسير الأشغال، فإنّه لم تتمّ إزالته إلّا بتاريخ 6 أفريل 2012 أي بعد 217 يوما من التّاريخ المحدّد للشروع في الأشغال.

ومن جهة أخرى، لم يتمّ إعداد الدّراسات الفنيّة الخاصّة بنفس الصّفقة بالدقّة المطلوبة ممّا انجرّ عنه تضارب بين أمثلة الهندسة المعماريّة وأمثلة الخرسانة المسلّحة بخصوص علو السّقف بواجهة المبنى. كما سجّلت زيادة في كمّيّات بعض الفصول (الرّدم والخرسانة المسلّحة) بسبب تحيين الفارق في المقاسات بين الدّراسة والتنفيذ بما حجمه 30 صم انجرت عنها تكلفة إضافيّة ناهزت 14 أ.د.

ورغم إدراج مشروع بناء دار الثّقافة بمطماطة الجديدة ضمن المخطّط العاشر للتنميّة 2006-2002 فإنّ أشغاله لم تنطلق إلّا بتاريخ 4 فيفري 2013 في إطار صفقة تمّت المصادقة عليها بتاريخ 11 ديسمبر 2012 بمبلغ 631,614 أ.د. ويرجع ذلك إلى تأخير وزارة الإشراف في تخصيص الاعتمادات اللّازمة في الإبتان وهو ما ترتّب عنه تكلفة إضافيّة ناهزت 231 أ.د حيث لم تتجاوز الكلفة التّقديرية للمشروع في سنة 2002 مبلغ 400 أ.د.

ولم تخلُ المشاريع المنجزة في قطاع الصّحة العموميّة من إخلالات على مستوى الدّراسات الفنيّة من ذلك تسجيل تضارب بقياسات البناء بين الأمثلة الهندسيّة المعماريّة وأمثلة الخرسانة الخاصّة بصفقة "بناء قسم أمراض القلب والشرابين بالمستشفى الجهوي بقابس المصادق عليها بتاريخ

10 نوفمبر 2009 بمبلغ قدره 308,149 أ.د." وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 16 من الأمر عدد 71 لسنة 1978⁽¹⁾. كما لم تؤخذ عديد الشبكات (هاتف وتصريف المياه) الموجودة في محيط المشروع بعين الاعتبار عند إعداد الملف الفني للصفقة وذلك خلافا للفصل 13 من الأمر المذكور. وترتب عن جملة النقائص المذكورة تعطيل في انطلاق الأشغال وتأخير في إنجازها.

ونتيجة لعدم أخذ الدراسة المعمارية الخاصة بصفقة "بناء وحدة الأمراض السرطانية بالمستشفى الجهوي بقابس المصادق عليها بتاريخ 10 جوان 2009 بمبلغ قدره 450 أ.د." بعين الاعتبار لمقتضيات الفصلين 10 و12⁽²⁾ من القانون التوجيهي عدد 83 لسنة 2005 المؤرخ في 15 أوت 2005 والمتعلق بالهوض بالأشخاص المعوقين وحمايتهم، فقد اضطر صاحب المنشأ إلى إدراج تعديلات على المشروع أثناء الإنجاز وذلك بإضافة مركب صحي خاص بذوي الاحتياجات الخصوصية ترتب عنه ارتفاع في التكلفة إلى 471,276 أ.د، والتّمديد في أجل التعاقد للصفقة بثلاثين يوما.

وترتب عن عدم التّحديد الدقيق للحاجيات الكفيلة بضمان وظيفيّة مشروع "تهيئة منتزه حضري بالمطويّة المصادق عليه بتاريخ 24 مارس 2010 بمبلغ 742,178 أ.د." إبرام ملحق لصفقة مشروع بقيمة 506,152 أ.د، أي ما يمثل 70 % من المبلغ الأصلي للصفقة، وذلك بعد الإنتهاء من الأشغال بما يزيد عن ستّة أشهر. ولم تراعى عند إبرام هذا الملحق مقتضيات الفصل 85 من الأمر المنظم للصفقات العموميّة حيث لم يعرض على الرّأي المسبق للجنة الجهويّة للصفقات، فضلا عن إبرامه بعد القبول الوقي للأشغال⁽³⁾.

وخلافا للأمر المنظم للصفقات العموميّة، افتقرت كراس الشروط الفنيّة الخاصّة بقسط الهندسة المدنيّة لصفقة "إحداث مركز إقامة بقابس (طلب عروض للمرّة الثالثة عدد 2010/32) المصادق عليها بتاريخ 28 جانفي 2011 بمبلغ 1,585 م.د." إلى الدقّة والشموليّة اللّازمتين. وقد انجرّ عن ذلك إضافة فصول وشروط فنيّة جديدة⁽⁴⁾ بعد مرحلة الفرز المالي دون عرضها على أنظار اللّجنة الجهويّة للصفقات. كما تمّ تغيير طبيعة أحد الفصول⁽⁵⁾ الواردة بالقائمة التفصيليّة للأسعار للصفقة المذكورة دون تغيير في السعر الفردي.

⁽¹⁾ المؤرخ في 26 جانفي 1978 والمتعلق بالموافقة على كراس الشروط الإدارية العامة للمنظم لمهام الهندسة المعمارية وأشغال الهندسة العامة التي يقوم بها أصحاب الخدمات الخاضعون للقانون الخاص لإنجاز البنايات المدنية.

⁽²⁾ الذين أوجبا أن تراعى في إنجاز وتهيئة البناءات العمومية المواصفات الفنية لتيسير تنقل الأشخاص المعوقين.

⁽³⁾ تمّ الاستلام الوقي للأشغال بتاريخ 27 ديسمبر 2010 وتمّت المصادقة على محضره بتاريخ 12 أبريل 2011 في حين أبرم ملحق الصفقة بتاريخ 16 جوان 2011.

⁽⁴⁾ وذلك بإدراج 23 صفحة جديدة للكراس المذكور، وهو ما أقرّت به جميع الأطراف المتدخلة في المشروع (الإدارة الجهويّة للتجهيز والمندوبيّة الجهويّة للشباب والرياضة والمهندس المعماري للمشروع والمهندس الاستشاري للخرسانة ومكتب المراقبة) ضمن محضر الجلسة التي انعقدت للغرض بتاريخ 25 أبريل 2011.

⁽⁵⁾ وذلك بتغيير الفصل رقم 3.3 من "Plancher en bois" إلى "Plancher en bois massif".

وأمام هذه الإخلالات التي تتحمل مسؤوليتها كل من الإدارة الجهوية للتجهيز والمهندسين المستشارين للمشروع، تمّ فسخ الصّفقة بتاريخ 10 جوان 2013. وأدّى ذلك إلى تأجيل إنجاز المشروع وتحمل ميزانية المجلس الجهوي أعباء خلاص مستحقات المصمّمين⁽¹⁾ وعمليات المسح الطبوغرافي لأرض المشروع البالغة 105,461 أ.د.

ومن ناحية أخرى، لم يضبط كرّاس الشّروط الفنيّة الخاصّة بصفقة "تعشيب ملعب كرة القدم بمركز تكوين الرياضيين بقابس المصادق عليها بتاريخ 8 جانفي 2011 بمبلغ 226,275 أ.د." الخصائص الفنيّة للحاجيات بصفة دقيقة. فلئن تضمّنت وثائق الصّفقة إنجاز واق معدني خلف المرمى فإنّها لم تنصّ على إضافة ركيزة خرسانيّة ضروريّة لذلك. وقد اعتبر صاحب الصّفقة هذه الإضافة فصلا جديدا يستوجب إبرام ملحق في الغرض، وهو ما رفضته وزارة الشّباب والرياضة. ونتيجة لتمسك كلّ طرف بموقفه فقد تمّ فسخ الصّفقة بتاريخ 23 أفريل 2012 على مسؤوليّة المفاوض ونفقتة. وتمّ بتاريخ 31 أكتوبر 2013 المصادقة على إبرام صفقة جديدة لإتمام الأشغال بمبلغ 148,257 أ.د وهو ما ترتّب عنه إثقال كاهل ميزانية المجلس الجهوي بعبء مالي إضافي⁽²⁾ بقيمة 68,142 أ.د.

ب- تنفيذ المشاريع

تبين من خلال المعاينة الميدانيّة التي أجراها الفريق الرّقابي بمعيّة رئيس مصلحة الدّراسات والأشغال الجديدة بالإدارة الفرعيّة للجسور والطّرق بقابس بتاريخ 9 جانفي 2014 للأشغال موضوع صفقة "تهيئة المدخل الغربي لمدينة قابس بطول 3 كم من ن.ك 1,8 إلى ن.ك 4,8" أنّ الكميّة القصوى من فصل الخرسانة الإسفلتيّة تناهز 8.582 طنا، فيما تضمّن كشف الحساب التّحائي فويرة 11.750 طن أي بفارق 3.168 طنا عمّا هو مستوجب. وقد ترتّب عن ذلك خلاص المفاوض في مبلغ 213,080 أ.د دون وجه حقّ، علما وأنّ تقديرات الإدارة بالنسبة لكميّة هذا الفصل لم تتجاوز 9000 طن. ويمكن أن يشكّل التصرف على هذا النحو خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985. وقد أفاد المجلس الجهوي بأنّ الفارق المسجّل مردّه تعبيد بعض الأنهج الفرعية الإضافيّة ومآوي السيارات، إلّا أنّه ثبت أنّ جميع هذه الإضافات لم تكن موضوع ملحق للصفقة المذكورة ولم تتوفّر بشأنها أيّة وثائق إثبات.

كما شابت صفقة "أشغال تعبيد مسلك تلبو- وادي السّراق بطول 12,7 كلم المصادق عليها بتاريخ 17 جوان 2009 بمبلغ 928,154 أ.د" إخلالات خطيرة على مستوى التنفيذ أدّت إلى تطاير

⁽¹⁾ دراسة الهياكل والطّرق والشبكات المختلفة والدّراسة المعماريّة ودراسة الكهرباء والحماية من الحرائق ودراسة السّوائل.

⁽²⁾ يساوي الفارق بين الكلفة الأصليّة للصفقة من جهة (226.275 د) وبين مجموع ما تمّ التعبد بخلاصه في إطار الصّفقة الملغاة (146.160 د) ومبلغ الصّفقة الجديدة (148.257 د).

الطبقة الإسفلتية للمسلك وظهور حفر كثيرة في أماكن متفرقة⁽¹⁾ بعد شهرين فقط من القبول الوقي للأشغال الذي تمّ بتاريخ 30 نوفمبر 2009 بدون تحفّظات.

ولم تطلب الإدارة الجهوية للتجهيز من المقاول إصلاح الحفر وإعادة التّغليف السّطحي لجزء من المسلك بطول 6,6 كلم إلّا بتاريخ 15 جويلية 2011. كما تمّ الاستلام التّحائي للأشغال والختم التّحائي للصفقة على التّوالي بتاريخ 04 أوت و21 ديسمبر 2011 مع رفع اليد على جميع الضّمانات المقدّمة من قبل المقاول.

وبغرض إخفاء هذه الإخلالات الخطيرة التي شابت تنفيذ الصفقة والتي لم تفلح الإصلاحات المتسرّعة التي قام بها المقاول في تداركها، أقدمت الإدارة الجهوية للتجهيز بقابس على إعادة برمجة تعبيد نفس المسلك ضمن برنامج تعبيد المسالك الرّيفيّة لسنة 2012 تحت تسمية مغايرة وهي "تعبيد المسلك الرّابط بين تلبو والغندري بطول 9 كلم"، معتمدة في ذلك على أسلوب المغالطة حتّى تتمكّن من الحصول على مصادقة اللّجنة الجهوية للصفقات والتي تمّت فعلا بتاريخ 04 مارس 2012 بملغ قدره 670,306 أ.د. وقد تمّ الانطلاق في إنجاز أشغال تعبيد المسلك الجديد وفق ما أثبتته المعاينة الميدانيّة المجراة من قبل الفريق الرّقابي مصحوبا بفنيّين تابعين للإدارة الجهوية للتجهيز بقابس بتاريخ 21 نوفمبر 2013.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أنّ برنامج تعبيد المسالك الرّيفيّة لسنة 2012 المرسل من طرف الإدارة العامّة للجسور والطرقات بوزارة التّجهيز إلى الإدارة الجهوية بقابس بتاريخ 14 فيفري 2012 والمحال منها إلى ولاية قابس بمقتضى المراسلة عدد 1335 بتاريخ 14 مارس 2013 قصد نشر إعلان طلب العروض لم يتضمّن بتاتا مشروع "تعبيد المسلك الرّابط بين تلبو والغندري بطول 9 كلم"، إلّا أنّ الإدارة الجهوية للتجهيز قامت بتوجيه مراسلة جديدة ضمّنت تحت نفس العدد (1335) وأصلح تاريخ إصدارها بلسان القلم من 16 إلى 14 مارس 2013 ليوافق تاريخ إصدار المراسلة الأولى وأدخل تحوير على مضمونها بإضافة المسلك المذكور. وبناء على ما أفضت إليه أعمال الرقابة تمّت إحالة هذا الملفّ إلى القضاء بتاريخ 19 ديسمبر 2013 قصد التحقيق في الأمر وتتبّع المسؤولين عنه.

وأفاد المدير الجهوي للتجهيز بقابس بأنّ مكتب الرقابة الفنيّة الذي تولى متابعة تنفيذ أشغال صفقة تعبيد "مسلك تلبو-وادي السّراق" هو من يتحمّل مسؤوليّة الإخلالات المسجّلة. كما أفاد بأنّ التّضارب المسجّل على مستوى مضامين وتواريخ وأرقام تضمين جدولي الإرسال يقيم دليلا على محاولة توريطة، فضلا عن تأكّده بعد مراجعته لمكتب الضّبط المركزي لإدارته، من عدم توقّر سوى جدول

⁽¹⁾ استنادا إلى تشكّيات المواطنين الواردة في الغرض ومراسلة رئيس فرع قابس للإدارة الجهوية للتجهيز بتاريخ 09 جانفي 2010.

إرسال ملف طلب العروض الأوّل غير المتضمّن لصفقة تعبيد المسلك الرّابط بين تبليو والغندري بطول 9 كلم .

وأثبتت المعاينة الميدانيّة التي أجراها الفريق الرّقابي⁽¹⁾ بتاريخ 11 أكتوبر 2013 مرفوقا بالمهندس المستشار للمشروع للتّثبت من حسن تنفيذ صفقة "تهيئة الشبكات بالمدرسة الوطنيّة للمهندسين- قسط الكهرباء والحماية من الحرائق (المرحلة الأولى) المصادق عليها بتاريخ 27 أوت 2007 بقيمة 976,942 أ.د." أنّ طول الأسلاك الكهربائيّة من نوع 1*240 مم² المستعملة في إنجاز الأشغال⁽²⁾ لم يتعدّ 2.878 م في حين تمّ بكشف الحساب التّحائي فوتره ما طوله 3.661 م بقيمة 107,551 أ.د أي بإضافة 783 م بقيمة 22,707 أ.د.

كما تضمّن كشف الحساب التّحائي فوتره 319 م من السّلك الكهربائي من نوع 1*300 مم² بقيمة 12,760 أ.د باعتبار 40 د كسعر فردي للمتر الواحد. إلّا أنّه تبين من خلال نفس المعاينة المذكورة أعلاه استخدام سلك كهربائي من نوع 1*240 مم² لا يتجاوز ثمنه الفردي 29 د، وتقدر بالتالي الكلفة الإضافيّة التي تكبّدها المجلس الجهوي دون موجب 3,509 أ.د. وأفاد المجلس الجهوي في هذا الخصوص أنّ المسؤوليّة عن هذه الإخلالات تقع على عاتق المهندس المستشار للمشروع.

وشهدت صفقة "توسعة المعهد العالي للعلوم التطبيقية والتكنولوجيا بقابس – القسط الأوّل- المصادق عليها بتاريخ 16 ديسمبر 2010 بمبلغ 2,222 م.د" إخلال صاحب الصّفقة بالتزاماته التعاقدية من ذلك عدم توفيره عددا كافيا من العمّال لحسن إنجاز الأشغال فضلا عن الغياب المستمرّ لأعوان التأطير (المهندس أو تقني البناء) عن الحاضرة وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 15 من كراس الشّروط الإداريّة الخاصة.

كما أخلّ صاحب الصّفقة بالمواصفات الفنيّة الخاصّة ببعض مكّونات المشروع ومنها الشّروع في بناء حائط للإنسان دون الاعتماد على أمثلة إنجاز مصادق عليها من قبل المهندس المستشار، إضافة إلى استخدام نوعيّة اسمنت لا تتطابق وتلك المضمّنة بكراس الشّروط الفنيّة الخاصّة.

وخلافا لمقتضيات الفصل 109 من الأمر المنظّم للصّفقات العموميّة، قام صاحب الصّفقة بالتعاقد مع مناولين لقسطين الإعلاميّة والسّوائل دون الحصول على ترخيص كتابي مسبق. وساهم عدم إيفائه بتعهداته الماليّة تجاههما في توقّف متواصل للأشغال.

⁽¹⁾ مصحوبا بالمهندس المستشار للمشروع، وذلك كما هو مضمّن بمحضر معاينة مبرم وممضى للغرض.

⁽²⁾ أخذا بعين الاعتبار لكلّ التعرّجات ولكلّ الأطوال الإضافيّة والعوائق الفنيّة التي شهدتها إنجاز المشروع.

وقد ترتّب عن هذه الإخلالات، تجاوز الأجل التعاقدى للصفقة بأكثر من سنتين وإثقال كاهل ميزانية المعهد المذكور بنفقات إضافية من جراء تمديد عقدي كراء فضائيين مخصّصين للتدريس بقيمة جمليّة بلغت 35,182 أ.د، فضلا عن الاضطراب الذي شهده سير الدّروس إلى موفّي شهر جوان 2014. وقد تمّ وفقا لمقتضيات الفصل 122 من الأمر المنظّم للصفقات العموميّة فسخ الصفقة بتاريخ 7 أفريل 2014 والإعداد للإعلان عن طلب عروض ثان قصد استكمال الأشغال المتبقية.

كما شهدت صفقة "إتمام أشغال إصلاح الشبكات الفنيّة للمدرسة الوطنية للمهندسين بقابس قسط السّوائل (مرحلة أولى)"، تجاوزا للأجل التعاقدى (95 يوما) فاق سنتين والنّصف حيث لم يتمّ إجراء المعاينة من أجل القبول الوقي للأشغال إلّا بتاريخ 19 سبتمبر 2013 وذلك بالرّغم من أنّ حوالي 70 % من أشغال الصفقة هي تجارب واختبارات تشغيل.

ويرجع تجاوز الأجل التعاقدى بالأساس، إلى النّقائص التي شابت البرنامج الوظيفي للمشروع وكّرّاس شروطه الفنيّة الخاصّة بالإضافة إلى مماطلة المهندس المستشار للمشروع وعدم التزامه بمواعيد إجراء التجارب الفنيّة⁽¹⁾ لشبكة ومعدّات التبريد خلال الفترة المتراوحة بين شهري جوان وسبتمبر 2013. كما امتنع المهندس المستشار عن تمكين الإدارة وصاحب الصفقة من نسخ رقميّة لأمثلة الإنجاز قصد تحيينها والإسراع بإجراء القبول الوقي للأشغال، رغم التنبيه عليه في عديد المناسبات كان آخرها بتاريخ 23 أكتوبر 2013.

وقد أفاد المجلس الجهوي بخصوص هذه الصفقة بأنّ الإدارة قد لاحظت أنّ تقصير هذا المهندس قد شمل عديد الصفقات الموكول له إنجاز دراساتها الفنيّة والسّهر على متابعة تنفيذها، كما تعلّقت به شبهة تعاطي مهنة المقاولات بالتوازي مع مهنة المهندس المستشار.

كما خالف صاحب صفقة "بناء دار ثقافة بمنزل الحبيب" عديد الخاصّيات الفنيّة للإنجاز خاصّة منها المتعلّقة بتركيبية وقوّة تحمّل الخرسانة وتقنية تشييد الحوامل وأعمدة قاعة العروض الكبرى. وقد انجرّ عن ذلك إلزامه بهدم وإعادة بناء 11 عمودا بالقاعة المذكورة نظرا لعدم مطابقة نتائج الاختبارات الخاصّة بها للشروط الفنيّة المستوجبة.

ويتمثّل الإخلال الأبرز لهذه الصفقة في بطء نسق تقدّم الأشغال حيث لم تتجاوز نسبته 50 % في 31 ديسمبر 2013 رغم بلوغ عدد أيّام التأخير في التّاريخ المذكور 553 يوما.

⁽¹⁾ باعتبار غيابها عن موعد 9 سبتمبر 2011 بدون أسباب موضوعيّة وعدم استدعاء المقاول لحضور موعد 25 سبتمبر 2012 وهو ما حتمّ تأجيل إجراء المعاينة من أجل القبول الوقي للأشغال إلى تاريخ 19 سبتمبر 2013.

وتبيّن من خلال المعاينة الميدانيّة لمشروع "صفقة تهيئة منطقة خضراء ببوشمة المصادق عليها بتاريخ 14 جويلية 2010 بمبلغ 139,206 أ.د." أن أغلب مكونات قسط الكهرباء والإنارة الخارجيّة البالغة قيمتها 22.823 د، كالأسلاك الكهربائيّة بمختلف أصنافها والخزانات الكهربائيّة وأعمدة الإنارة الخارجيّة قد تمّ إتلافها وسرقتهما. كما تبين عدم تركيز 16 مقعدا للعموم تمت فوترتها بكشف الحساب التّهائي بقيمة 1.920 د.

ج- استغلال المشاريع

خلافًا لمقتضيات الفصل 95 من مجلّة التأمين، لم يتولّى المجلس الجهوي تأمين مسؤوليّة⁽¹⁾ كلّ المتدخلين في مشاريع الصّفقات المبرمة خلال الفترة 2009-2013 باستثناء صفقة "تهيئة مركز السيّاحة الإيكولوجيّة بتمزرت" المصادق عليها بتاريخ 5 ماي 2010 بمبلغ 532,230 أ.د.

وأفضت المعاينة الميدانيّة التي أجراها الفريق الرّقابي بمعيّة المهندس المستشار للمشروع بتاريخ 11 أكتوبر 2013 لصفقة "تهيئة الشبكات بالمدرسة الوطنيّة للمهندسين- قسط الكهرباء والحماية من الحرائق (المرحلة الأولى)" إلى الوقوف على عدم وظيفيّة الجهاز المركزي للإنذار من الحرائق، الذي بلغت كلفته 64,622 أ.د، بسبب عطب عام وخلل بنظام التشغيل وخلل بالبطاريّة. وقد نجم عن ذلك عدم رصد الحريق الذي شبّ بمقرّ المدرسة بتاريخ 12 جانفي 2012. ويعكس ذلك عدم خضوع الجهاز لأيّ صيانة أو مراقبة دوريّة منذ تركيزه.

كما لوحظ في نفس السياق، استمرار إدارة المدرسة الوطنيّة للمهندسين بقابس في استغلال مكيفات الهواء الفرديّة بالتوازي مع التكييف المركزي بالعديد من المكاتب. وقد انجرّ عن ذلك انقطاع متواتر للتيّار الكهربائي قد يكون من شأنه أن يتسبّب في إتلاف العديد من التجهيزات، وذلك في تجاوز واضح للتحقّظ الذي ضمّنه المهندس المستشار للمشروع بمحضر الجلسة المؤرّخ في 23 جانفي 2009 حول خطورة مثل هذا التصرف. وفعلا لم تأخذ الدّراسة الفنيّة للمشروع بعين الاعتبار تركيب مثل هذه الأجهزة بالتّوازي مع التكييف المركزي عند احتساب مقدار الاستطاعة المطلوبة (La puissance absorbée).

وتبيّن من خلال المعاينة الميدانيّة المجراة بتاريخ 10 جانفي 2014 لمشروع "توسعة المعهد العالي للعلوم التطبيقية والتكنولوجيا بقابس- القسط الأول" أنّ عرض باب مخبر الهندسة المدنيّة لا يمكن من إدخال بعض التجهيزات الضّروريّة إلى المركز ممّا اضطرّ المؤسّسة إلى تركها بالممرّ ممّا يحدّ من

⁽¹⁾ بمقتضى عقد تأمين وحيد لكلّ حظيرة يبرم قبل افتتاحها مع مؤسّسة تأمين.

الوظيفة التكوينية والبحثية لهذا المركز. وأفاد المجلس الجهوي بأنّ صاحب المشروع لم يقدّم قائمة في التجهيزات التي سيستعملها كما لم يعبر أثناء دراسة المشروع في إطار اللجان الفنية عن رغبته في إدخال بعض التحويلات على قياسات الأبواب وغيرها.

وفيما يتعلّق بصفقة "إتمام أشغال إصلاح الشبكات الفنية للمدرسة الوطنية للمهندسين بقابس قسط السّوائل (مرحلة أولى)" فقد تبين أنّ عملية تحويل قاعة المراجعة الكائنة بالطابق الأول من المدرسة إلى ثلاث قاعات تدريس أفقدت التكييف المركزي فعاليته نظرا لتركيز أجهزة ضخّ الهواء بقاعة واحدة، مع العلم أنّ عملية التحويل المذكورة لم تبرمج بصفة مسبقة. وأفاد المجلس الجهوي بأنّ التحويل المذكور قد تمّ من طرف مصالح المدرسة الوطنية للمهندسين دون التنسيق مع المصالح الفنية للإدارة الجهوية للتجهيز.

كما لوحظ أنّه لم يتمّ استغلال قسم أمراض القلب والشرابين ومركز تصفية الدّم بالمستشفى الجهوي بقابس على التوالي إلّا بعد حوالي 3 و4 سنوات من الاستلام الوقي للأشغال أي بعد انقضاء آجال الضّمان. ويعود هذا التأخير إلى تعطلّ عملية تجهيز القسم بالمعدّات اللازمة لتسييره.

وخلافا لمقتضيات الفصل 10 من الأمر عدد 2617 لسنة 2009 المؤرّخ في 14 سبتمبر 2009 المتعلّق بتنظيم إنجاز البنايات المدنية، لم يحدّد البرنامج الوظيفي لمشروع تهيئة منتزه حضري بالمطوية أقساطه العملية مع الأخذ بعين الاعتبار لتطوّر الحاجيات، كما لم يضبط التّقدّيرات السنوية لتكلفة الاستغلال السنوي. وأثبتت المعاينة الميدانية التي أجراها الفريق الرّقابي بمعّية فنيّ الإدارة الجهوية للتّجهيز بقابس بتاريخ غرة نوفمبر 2013 للمشروع أنّه غير وظيفي حيث لم يُشرع بعد في استغلاله، علما وأنّ الاستلام النهائي للأشغال قد تمّ بتاريخ 23 فيفري 2012، وذلك بالرّغم من توقّر مكوّنات هامّة على غرار مقهى ومطعم وفضاء للألعاب ومسلك صحيّ.

وتجدر الإشارة إلى أنّ وظيفة المنتزه يمكن تأمينها بتسييج القسط المنجز من الأشغال تسييجا كاملا بما يضمن الحفاظ على مكوّناته ويُسّر استغلاله وبالإسراع بإنشاء محطة ضخّ مياه، دون انتظار استكمال بقية أقساط المشروع المتمثّلة في إنجاز قطب للسّياحة البيئية وقطب ترفيهي وقطب رياضي وقطب ثقافي والتي يمكن إنجازها لاحقا خاصّة وأنّها تتطلّب رصد اعتمادات مالية مرتفعة.

وفيما يتعلّق بصفقة مشروع تهيئة منطقة خضراء ببوشمة فقد تبين من خلال المعاينة الميدانية التي أجراها الفريق الرّقابي بتاريخ 06 نوفمبر 2013 بمعّية فنيّ الإدارة الجهوية للتّجهيز بقابس وصاحب الصّفقة، أنّ المشروع المنجز لا يتوقّر على مقوّمات منطقة خضراء من شأنها أن تشكّل متنفسا لمساكني المنطقة. ذلك أنّ الدراسة الفنية والأشغال المنجزة لم تتضمن تهيئة مساحات

خضراء أو غراسة غطاء نباتي. فقد تمّ الاكتفاء باستغلال بعض الأشجار الموجودة سلفا دون التعهّد بعنايتها. كما لوحظ أنّ حوزة المشروع هي بصدد التحوّل تدريجيًا إلى مصبّ عشوائي لفضلات البناء وغيرها.

II- البرنامج الجهوي للتنمية

يُعتبر البرنامج الجهوي للتنمية أحد أهمّ روافد العمل التّنموي على مستوى الجهة من خلال إسهامه في خلق ودعم مواطن الشّغل وفي تحسين مستوى جودة الحياة. وفي هذا الإطار، شهدت اعتمادات التعهّد المرصودة لهذا البرنامج تطوّرًا خلال الفترة 2009-2012 حيث مرّت من 6,275 م.د في سنة 2009 إلى 21,573 م.د في سنة 2012 محقّقة بذلك ارتفاعا ناهز 244 %. وقد شابت البرنامج الجهوي للتنمية خلال الفترة المذكورة بعض النّقائص تعلّقت بالبرمجة وبالإنجاز وبالتصرّف في الحضائر وبمنح تحسين المسكن.

أ- مرحلة البرمجة

افتقرت مرحلة البرمجة وضبط الحاجيات إلى الدقّة والشموليّة الكافيتين. فقد لوحظ قيام المجلس الجهوي بإنجاز جملة من المشاريع لم تتضمّن برامج الاستعمال وذلك على غرار ربط منطقة "الزقابة" من معتمدية مارث بشبكة الكهرباء بقيمة 39,152 أ.د في سنة 2010 وتهيئة وصيانة ناديين للشباب الريفي بكلّ من "الصّمباط" و"بشيمة القلب" من معتمدية الحامّة بقيمة 35,937 أ.د إضافة إلى صيانة مركز الرّعاية الصحيّة بتشّين من معتمدية مطماطة بقيمة ناهزت 17,4 أ.د في سنة 2011 وتزويد تجمّعات سكنيّة ومساكن فرديّة بجهات مختلفة من الولاية بالماء الصّالح للشّراب بقيمة 87,447 أ.د في سنة 2012. وتجدر الإشارة إلى أنّ كل المشاريع المنجزة وغير المضمّنة ببرامج استعمال الاعتمادات لم تُحترم في شأنها مقتضيات منشور الوزير الأوّل عدد 10 بتاريخ 5 مارس 2002 حول الإجراءات المعتمدة⁽¹⁾ لإتمام عمليّات تحويل اعتمادات التعهّد وإعادة برمجة بقايا الاعتمادات داخل ميزانيّات المجالس الجهويّة.

وفي المقابل، لم تُنجز عديد المشاريع المبرمجة والمضمّنة ببرامج استعمال الاعتمادات على غرار مشروع تعبيد طرقات ببلديّة وذرف من معتمديّة المطويّة بقيمة 20 أ.د وربط منطقة "الحميلة" من

⁽¹⁾ تتمثّل هذه الإجراءات بالنسبة للبرنامج الجهوي للتنمية في إعداد طلب تحويل اعتمادات من الوالي مصحوبا بكشف مفصّل وفي تثبّت مراقب المصاريف العموميّة من الوثائق المبيّنة بخصوص الإنجاز المادّي الكلّي للمشروع والقيام بالتصفية النهائيّة (بعد موافقة لجنة الصّفقات)، ثمّ عرض اقتراح برنامج توظيف الاعتمادات على رأي وزارة التنمية وعرضه في مرحلة لاحقة على مداولة المجلس الجهوي وموافقه عليه وأخيرا الحصول على تأشيرة مراقب المصاريف على قرار التحويل تطبيقا لمقتضيات الفصلين 15 و20 من الأمر عدد 1999 المؤرّخ في 31 ديسمبر 1989.

معتمدة مارث بشبكة التنوير المنزلي بقيمة 39,9 أ.د المبرمجين في سنة 2010، وكذلك عدم إنجاز مشروعي تسييج نادي الشّباب بالحامة الغربيّة وتسييج المكتبة العمومية بالصّمباط من معتمدة الحامة في 2009 بقيمة تقديرية إجمالية بلغت 30 أ.د، علما وأنّ نادي الشّباب المذكور لم يقع بناؤه أصلا حتّى يُبرمج تسييجه.

وأفاد المجلس الجهوي أنّه نظرا للظروف الإستثنائية الذي شهدتها البلاد في سنة 2011، فقد تمّ تمويل عدة مشاريع لم تكن مبرمجة تحت ضغط المواطنين وذلك على حساب مشاريع أخرى.

ب- انطلاق وإنجاز المشاريع

خلفا لمقتضيات منشوري الوزير الأوّل عدد 98 بتاريخ 29 ديسمبر 1993 وعدد 30 بتاريخ 12 جويلية 1997 ومنشور وزير المالية عدد 1340 بتاريخ 28 جويلية 2003، لوحظ تأخير في فتح وإحالة اعتمادات التعهّد حيث بلغت نسبة الاعتمادات المحالة خلال النصف الثاني من السنة خلال الفترة 2009-2012 على التوالي 91,71 % و 64,37 % و 48,91 % و 88,12 %.

وترتب عن التأخير في فتح هذه الاعتمادات، تأخير في انطلاق إنجاز عديد المشاريع. فقد تبين أنّ مشاريع تهيئة وتعبيد الطّرق والمسالك المدرجة ضمن القسط الأوّل من برنامج سنة 2012 بقيمة 860 أ.د لم يُشرع في إنجازها إلّا خلال الفترة المتراوحة بين 12 فيفري و 6 مارس 2013 نتيجة للتأخير الحاصل في إحالة الاعتمادات وبرنامج الاستعمال والتي لم تتمّ إلّا بتاريخ 03 أوت 2012. كما لم تنطلق أشغال عديد مشاريع تهيئة وتعبيد الطّرق المدرجة ضمن القسط الثاني لبرنامج 2012 بقيمة تقديرية بلغت 2,943 م.د إلّا بتاريخ 4 مارس 2014. وتمثّل قيمة هذه المشاريع المعطلة 69 % من القيمة الجمالية للمشاريع المبرمجة في مجال تهيئة الطرقات وتعبيدها.

كما لوحظ تأخير في إنجاز عدد آخر من المشاريع على غرار مشروع ربط 23 مسكنا بمنطقة "تلمام" من معتمدة المطوية بشبكة التنوير المنزلي بكلفة تقديرية ناهزت 108,800 أ.د المدرج ضمن برنامج سنة 2011 والذي لم تنطلق أشغاله إلّا في 06 فيفري 2013 نتيجة لتأخر المجلس الجهوي والشركة التونسية للكهرباء والغاز في ضبط الكلفة التقديرية للأشغال لفترة ناهزت سنتين.

وفي نفس السياق، تأخر انطلاق أشغال تزويد 438 عائلة بالمناطق الريفية من ولاية قابس بالماء الصالح للشرب المدرجة ضمن القسط الأوّل لسنة 2012 بقيمة 2,121 م.د إلى تاريخ

8 جانفي 2013 بسبب طول الإجراءات الذي سجّلته الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه لإسناد الصّفقة.

ج- الحضائر الجهوية

لوحظ عدم إحكام عمليّة مسك وحفظ جداول خلاص أيام العمل المنجزة حيث سجّل عدم توقّر 325 جدول خلاص بعنوان سنة 2012 شملت أغلب الحضائر بولاية قابس، ممّا حال دون التّثبت من مدى احترام قاعدة العمل المنجز بهذه الحضائر.

وتبيّن من خلال التّدقيق في جداول الخلاص، احتساب بعض أيام الأعياد الوطنيّة والعطل الرّسميّة لسنة 2012 كأيام عمل خالصة الأجر عند تصفية الأجور، فضلا عن احتساب شهري فيفري ونوفمبر 2012 على أساس 30 و31 يوما في كثير من الأحيان، وهو ما ترتّب عنه خلاص أجور غير مستحقّة بقيمة 72,098 أ.د.

كما تبيّن أنّ عدد أيام العمل المنجزة فعليّا لبعض الحضائر لا يتطابق وعدد الأيام المضّمّن بجداول الخلاص لسنة 2012، ترتّب عنه خلاص أجور بقيمة 6,925 أ.د دون وجه حق.

د- منح تحسين مسكن

بلغت قيمة اعتمادات التعمّد المبرمجة لتحسين مساكن العائلات المعوزة بولاية قابس خلال الفترة 2009-2012 في إطار البرنامج الجهوي للتنمية على التّوالي 100 أ.د و130 أ.د و2.260 أ.د و1.355 أ.د.

وأفضت مقارنة قائمة المنتفعين بمنح تحسين مسكن خلال الفترة 2009-2012 بقاعدة بيانات العائلات المعوزة المتوقّرة بالإدارة الجهويّة للشؤون الاجتماعيّة بقابس إلى ملاحظة أنّه على التّوالي 76,7 % و73,46 % و53,27 % و65,6 % من المنتفعين بمنحة تحسين مسكن خلال السنوات المعنية ليسوا من العائلات المعوزة. ويتعارض هذا التصرّف مع المناشير الصّادرة في الغرض وخاصّة منها المنشور المشترك عدد 15 لوزير الداخليّة ووزير الماليّة ووزير التنمية الجهويّة لسنة 2011 حول مراجعة مقاييس تنفيذ البرنامج الجهوي للتنمية ومنشور رئيس الحكومة عدد 63 بتاريخ 30 نوفمبر 2012 حول ضبط مشاريع البرنامج الجهوي للتنمية وتنفيذها ومتابعتها والتي أكّدت على أنّ الفئة المستهدفة من هذا البرنامج هي العائلات المعوزة.

وقد نصّ المنشور المشترك لوزراء الداخلية والتنمية المحليّة والمالية والتنمية والتعاون الدولي عدد 1 بتاريخ 11 جانفي 2003 حول إعداد وتنفيذ البرنامج الجهوي للتنمية على ضرورة صرف منح تحسين مسكن في شكل مواد بناء بقيمة أقصاها 600 د، غير أنّ المجلس الجهوي مكّن 59 عائلة خلال سنة 2009 من منطقة "بوعطّوش الحامة" من منح نقدية بقيمة 58,450 أ.د تراوحت مبالغها الفردية بين 700 د و 1,950 أ.د. علما وأنّ هذا التدخل لم يُبرمج ولم يُضمّن أصلا ببرنامج استعمال الاعتمادات للسنة المذكورة.

III- التنظيم والتسيير

تعلّقت بالتنظيم ونظام المعلومات وبالتّصرف في النّفقات الاعتيادية إخلالات عديدة حدّت من نجاعة العمل الإداري والمالي للمجلس الجهوي.

أ- التنظيم ونظام المعلومات

لوحظ أنّ 13 خطة وظيفية من جملة 29 خطة مفتوحة بقانون إطار المجلس الجهوي لا تزال شاغرة إلى موفى سنة 2013 أي بنسبة شغور ناهزت 44,8 %. وقد شملت هذه الشغورات عديد الدوائر والدوائر الفرعية المسؤولة مباشرة عن تأطير ودفع المسار التنموي بالجهة على غرار دائرة المجلس الجهوي والدائرة الفرعية للدراسات والتخطيط والدائرة الفرعية للإشراف على البلديات والتعاون بينها والدائرة الفرعية للإستثمار.

وفي المقابل، لوحظ أنّ بعض رؤساء الدوائر لا يمارسون مهامهم فعليا على رأس الدوائر المعنية من ذلك أنّ رئيس خلية مراقبة التّصرف يشرف فعليا على دائرة الشؤون الإدارية العامة، كما يشرف رئيس دائرة لجان الأحياء فعليا على الدائرة الفرعية للتنظيم والأساليب والإعلامية.

وخلافا للفصل 2 من الأمر عدد 1476 لسنة 1993 المؤرخ في 9 جويلية 1993 والمتعلق بتنظيم مصالح الولايات والمعتمديات، لا يتولّى مكتب العلاقات مع المواطن دراسة شكايات المواطنين بالتنسيق مع المصالح المعنية لإيجاد الحلول الملائمة لها. فقد تبين أنّه يكتفي بقبول عرائض المواطنين وتسجيلها ثمّ توجيهها إلى مكتب الضبط المركزي.

أمّا في ما يتعلّق بعمل اللّجان القطاعية القارة، فقد شاب الاضطراب دورية انعقادها من ذلك أنّ اللّجان الجهوية القارة لمكافحة التصحر والتنمية المستدامة والتّشغيل والاستثمار لم تعقد أيّ

اجتماع خلال سنة 2009 بالرغم من أهمية الملفّات الموكولة إليها وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 2 من الأمر عدد 1736 لسنة 2005 المؤرخ في 13 جوان 2005⁽¹⁾.

وخلافا لمقتضيات الفصل 7 من الأمر عدد 726 لسنة 1989 المؤرخ في 10 جوان 1989 والمتعلق بالمجالس القروية الذي حدّد دوريّة اجتماعات المجالس القروية بشهرين، لم تعقد المجالس القروية التسعة بولاية قابس أيّ اجتماع خلال سنتي 2011 و2012، إضافة إلى أنّ المجالس القروية بكلّ من زراوة وتشّين والمدو ومنزل الحبيب والعكاير لم تعقد أيّ اجتماع خلال الفترة 2008-2012.

ولوحظ غياب أدلّة إجراءات تغطّي أغلب مجالات تدخّل المجلس الجهوي وذلك خلافا لمنشور الوزير الأول عدد 39 بتاريخ 30 سبتمبر 2000 حول أدلّة الإجراءات. ومن شأن عدم اعتماد أدلّة إجراءات أن يؤثر سلبا على كيفية مسك الملفّات الإدارية وتحديد مسالك تداولها وعلى نجاعة التصرف فيها وعلى الحفاظ على الممتلكات العموميّة.

وفيما يتعلّق بالأرشيف، فقد أثبتت المعاينة الميدانية المجراة لمبنى الأرشيف بتاريخ 4 مارس 2013، أنّه يشكو من قلة التّهوية وضعف الإضاءة وسوء التّنظيم وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 10 من القانون عدد 95 لسنة 1988 المؤرخ في 12 أوت 1988 المتعلق بالأرشيف والفصل 3 من الأمر عدد 1981 لسنة 1988⁽²⁾. كما تبين عدم قيام مصلحة الأرشيف بتقييم وترميز ما تمّ حفظه من وثائق وفقا للمعايير المعتمدة في المجال بما يسهّل عمليّات البحث. كما لم يحترم المجلس الجهوي مدد استبقاء الوثائق عند القيام بتحويل الوثائق من أرشيف جار إلى أرشيف وسيط وذلك خلافا لمقتضيات قرار وزير الدّاخلية والتنمية المحليّة المؤرخ في 23 أفريل 2003⁽³⁾.

وبخصوص التطبيقات الإعلامية المستغلّة، لم يفعل المجلس الجهوي المخطط المديرى النموذجي للإعلامية للولايات، فباستثناء تطبيقات "سجار2" و"مكاتب" و"الجباية المحليّة" و"أجور"، فإنّ بقيّة التطبيقات المنصوص عليها بالمخطّط غير مركّزة على غرار تطبيقي "متابعة المشاريع ذات الصبغة الجهوية" و"التصرف في مستودع السيارات ووسائل النقل".

⁽¹⁾ المتعلّق بتنقيح وإتمام الأمر عدد 1404 لسنة 1992 المؤرخ في 27 جويلية 1992 والمتعلّق بالمصادقة على النّظام الدّاخلية التّموذجي للمجالس الجهويّة كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنّصوص اللاحقة وخاصة الأمر عدد 2254 لسنة 2009 المؤرخ في 31 جويلية 2009.

⁽²⁾ المؤرخ في 13 ديسمبر 1988 المتعلق بضبط شروط وتراتبية التصرف في الأرشيف الجاري والأرشيف الوسيط وإتلاف الأرشيف والإطلاع على الأرشيف العام كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 2548 لسنة 1998 المؤرخ في 28 ديسمبر 1998.

⁽³⁾ المتعلّق بالمصادقة على جداول مدد إستبقاء الوثائق الخصوصيّة للمصالح المركزيّة للوزارة ومصالح الولايات والمجالس الجهويّة والمجالس البلديّة.

وخلافا لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 10 بتاريخ 20 ماي 2011 حول تطوير نظم المعلومات والاتصال، لا يزال المجلس الجهوي يفتقر إلى موقع واب يمكنه من نشر المستجدات الخاصة به وتوفير المعلومة الصحيحة في الوقت المناسب والتواصل مع مواطني الجهة.

ب- النفقات الاعتيادية

تعلّقت بالنفقات الاعتيادية عديد الإخلالات كتأدية نفقات سقطت بمفعول التّقدم بقيمة 7,142 أ.د يعود البعض منها إلى سنة 2001 وذلك خلافا للفصلين 46 و47 من مجلّة المحاسبة العمومية، إضافة إلى عدم احترام أجل 45 يوما من تاريخ الدّفع المنصوص عليه بالفصل 156 من مجلّة المحاسبة العمومية لتجديد التّسبقة بالنسبة لوكالات الدّفوعات ليتراوح بذلك التأخير بين 64 يوما و1074 يوما. كما قام المجلس الجهوي في بعض الحالات وخلافا لمقتضيات الفصل 31 من القانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية بإصدار أذون تزود يدوية.

وتبيّن كذلك عدم الإشهاد بالتّسلّم لبعض الاقتناءات والمنح بمبلغ 5,897 أ.د وهو ما من شأنه أن يعيق عملية التثبّت من قاعدة العمل المنجز المنصوص عليها بالفصل 41 من مجلّة المحاسبة العمومية.

ومن جهة أخرى، شابت النفقات الاعتيادية بعض الإخلالات الخصوصية تعلّقت أساسا بنفقات الاستقبالات وبالتصرف في الوقود وباعتماد مسالك إنفاق موازية.

1- نفقات الاستقبالات

تبيّن أنّ بعض نفقات الاستقبالات قد اتّسمت بالطابع الشّخصي على غرار تكفّل ميزانية المجلس الجهوي دون وجه حقّ خلال سنتي 2009 و2010 بخلاص مصاريف مادّب غداء لضيوف أحد الولاة السّابقين بقيمة جمالية بلغت 6,470 أ.د. كما تحمّل المجلس الجهوي دون وجه حقّ خلال الفترة 2009-2012 مصاريف اقتناء مشروبات وموادّ تجميل وغيرها من المواد ذات الاستعمال الشّخصي بقيمة 8,663 أ.د. ومن شأن هذه الإخلالات أن تشكّل خطأ جزائيا وخطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985⁽¹⁾.

⁽¹⁾ المؤرّخ في 20 جويلية 1985 المتعلّق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدّولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وإحداث دائرة الزّجر المالي.

وخلافا لمقتضيات الفصل 5 من الأمر غير المنشور المؤرخ في 29 أكتوبر 1991 والمتعلق بضبط نظام تأجير الولاية، تكفلت ميزانية المجلس الجهوي بخلاص نفقات اقتناء مواد تنظيف المسكن الوظيفي للوالي خلال الفترة 2009-2011 بقيمة 8,073 أ.د.، في حين كان يتعين تحميلها على ميزانية وزارة الداخلية.

وتوصي دائرة المحاسبات بمراجعة الأمر المذكور أعلاه في اتجاه مزيد توضيح الامتيازات العينية للولاية وتحديد أسقف لا يمكن تجاوزها مع الحرص على نشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وفقا لمقتضيات القانون عدد 64 لسنة 1993 المؤرخ في 05 جويلية 1993 المتعلق بنشر النصوص بالرائد الرسمي وبنفاذها.

2- استهلاك الوقود

تبين من خلال التدقيق في أذون المأموريّات، إصدار المجلس الجهوي أذون بمأمورية لا علاقة لها بمصلحة العمل لقضاء أغراض شخصية يكون موضوعها "القيام بمهام إدارية". وتذكر في هذا السياق، المهمّات التي تمّ القيام بها إلى ولاية سوسة خلال سنتي 2008 و2009 بعنوان "مهام إدارية" في حين أنّها تعلّقت بنقل عائلة الوالي السابق "ع.م" ومقرّبين منه، وكذلك مهمّات التنقل المؤدّاة إلى معتمدية "بني خدّاش" من ولاية مدنين التي تعلّقت بعائلة المعتمد الأول السابق "م.ع". وقد بلغت كميات الوقود المسندة لتأمين هذه التنقلات على التّوالي 3.280 لترا بقيمة 3,611 أ.د. و860 لترا من الوقود بقيمة 1,063 أ.د. إضافة إلى تحمّل ميزانية المجلس الجهوي لمبالغ استرجاع منحة التنقل لفائدة السوّاق وكذلك كلفة اهتلاك السيارات الإدارية المسخّرة للغرض.

ويمكن أن تشكّل هذه التجاوزات أخطاء تصرّف وأخطاء جزائية. وقد قامت الولاية استنادا إلى ما أفضت إليه أعمال الرّقابة للدائرة بإحالة الملف على أنظار القضاء للتحقيق في الأمر بتاريخ 12 جويلية 2013.

ويُذكر في ذات السياق أنّه خلافا لمقتضيات الفصل 8 من الأمر غير المنشور⁽¹⁾ أعلاه، تمّ وضع على ذمة الولاة الذين تداولوا على ولاية قابس خلال سنوات 2008 و2009 و2011 و2012 على التّوالي 6 و7 و4 و3 سيارات عوضا عن سيارتين فقط، وهو ما أدّى إلى تمكين الولاة المعنيين من 30.200 لتر من الوقود بقيمة 34,312 أ.د. تحمّلها ميزانية المجلس الجهوي.

⁽¹⁾ الذي نصّ على "وضع على ذمة الوالي سيارتان وسائقان وتحمل على ميزانية الدولة مصاريف الملحقات الخاصة بوسائل التنقل الوظيفي المذكورة".

وفي سياق آخر، تمّ إصدار وصولات تسلّم 31 مقتطعا من الوقود بعنوان أداء مهمّات إداريّة مختلفة صدرت في شأنها أذون مأموريّات في حين أنّ الأعوان المعنّيين بها لم يتولّوا القيام بها لأسباب مختلفة (كإلغاء المهمة أو تزامنها مع مهمّة إداريّة أخرى بما يمنع القيام بها،...) ولم ينتفعوا بالتّالي بالمقتطعات المذكورة. وقد تبين توقيع هذه الوصولات بإمضاءات مغايرة لإمضاءات الأعوان المعنّيين. وقد تعهّد المجلس الجهوي بفتح تحقيق إداري في الغرض.

3- اعتماد مسالك إنفاق موازية

تبين اعتماد مسالك موازية للإنفاق لتغطية بعض مصاريف الاستقبالات غير الشرعية وذلك بخلاصها عن طريق الصندوق الجهوي لتنمية أنشطة الشّباب والثّقافة والرياضة بقابس وجمعية العمل الثقافي والاجتماعي بمركز الولاية والمجمع الكيميائي التّونسي.

ولوحظ في هذا الإطار، قيام الجمعية المشار إليها أعلاه بتأدية نفقات لا تمتّ بصلة لنظامها الأساسي ولنشاطها الاجتماعي والثقافي بلغت 237,817 أ.د خلال الفترة 2007-2009. ويذكر في هذا الشأن خلاص مصاريف شخصية لأحد الولاة السّابقين (اقتناء تجهيزات منزلية وهواتف جوّالة وخلاص فواتورات استهلاك الانترنت لزوجّة أحد الولاة السّابقين،...) بقيمة 5,375 أ.د واقتناء هدايا لفائدة بعض المسؤولين السّياسيين السابقين بقيمة 85,608 أ.د.

كما عمد بعض الولاة والمعتمدين الأوّل السّابقين خلال الفترة 2008-2010 إلى موافاة المجمع الكيميائي التّونسي ببعض الفواتير التي تكتسي طابعا شخصيا قصد خلاصها وذلك تجنّبا للمرور بالمراحل العادية لعقد النفقة. وتعلقت هذه النّفقات بمآدب غداء واستقبالات وإقامات لبعض الأشخاص بنزل فاخرة وبعض الاقتناءات ذات الطّابع الشّخصي (آلات رياضيّة، وخلاص فواتورات الهاتف القارّ المنزلي لأحد المعتمدين الأوّل السّابقين ولإطار أمني،...) بقيمة جمليّة بلغت 165,163 أ.د. ومن شأن هذه الأفعال أن تشكّل خطأ جزائيا.

كما تمّ تحميل بعض النّفقات على حساب الصّندوق الجهوي لتنمية أنشطة الشّباب والثّقافة والرياضة بقابس. وقد مرّت مداخيل هذا الصّندوق خلال الفترة 2008-2011 من 767 أ.د إلى 25 أ.د ناهزت المساهمات العموميّة منها حوالي 56 %.

وتبيّن أنّ أغلب تدخّلات الصندوق لم تكن في المجالات التي بُعث من أجلها ولا تمتّ بصلة للنّشاط الشّبابي أو الرياضي حيث تمثّلت أغلبها في نفقات ذات طابع شخصي وهدايا لمسؤولين

وطنيين. وبلغت جملة هذه التّفقات 110,319 أ.د، خلال الفترة 2008-2010 منها مبلغ ناهز 5 أ.د لفائدة أحد المزوّدين مقابل كمية 247 كغ من السّمك الرّفيع قُدّمت هدية دون تحديد المستفيد.

ويُذكر في نفس السياق أنّ والي قابس السّابق "ع.م" تولى بمناسبة زيارته لفرنسا في مهمّة إداريّة خلاص تذاكر سفر لعائلته من حساب الصندوق بمبلغ 1.720,500 د خلال شهر جويلية 2008. وتمّ صرف جميع نفقات الصندوق بناء على أذن بالدفع ممضاة من الوالي. ونظرا لما تنطوي عليه جملة التّصرّفات المذكورة أعلاه من تجاوزات قد تشكّل أخطاء جزائيّة فقد قامت الولاية استنادا إلى ما أفضت إليه أعمال الرّقابة للدائرة بإحالة الملفين إلى النيابة العموميّة بتاريخ 26 جوان 2013 و12 جويلية 2013.

وتوصي دائرة المحاسبات بضرورة القطع مع مثل هذه الممارسات التي تتنافى مع مبادئ الحوكمة الرّشيدة وحسن التّصرف في الأموال العموميّة.

*

*

*

لئن يضطلع المجلس الجهوي بقابس بدور مهمّ في دفع عجلة التنمية بالجهة وتطوير البنية الأساسيّة، فإنّ تصرّفه يشكو عديد النقائص حالت في بعض الأحيان دون قيامه بمهامه على الوجه المطلوب.

فبخصوص المشاريع ذات الصبغة الجهوية فقد اعترتها إخلالات تعلّقت بمختلف مراحل إنجاز الصفقات من حيث البرمجة والتنفيذ والاستغلال. وأدّى ذلك إلى ارتفاع كلفة العديد من هذه المشاريع بسبب تأخير إنجازها أو تعطيلها، أو إلى عدم استغلالها رغم انتهاء الأشغال منذ سنوات. كما حامت ببعض المشاريع شبهة الفساد وخاصة منها تلك المتعلّقة بالطرقات. وفي هذا الإطار، تدعو الدائرة إلى التقيّد بالنصوص القانونية المنظمة للصفقات العمومية مع الحرص على التقيّد بالأجال وعلى حفظ حقوق المجلس الجهوي واسترجاع كلّ المبالغ المصروفة دون وجه حقّ.

وتعلّقت بالبرنامج الجهوي للتنمية نقائص عدّة ذات صلة بعملة الحضائر وباسناد منح تحسين مسكن وبالمشاريع الموجّهة لتحسين ظروف عيش فئات معيّنة من المواطنين على غرار مشاريع تعبيد المسالك والربط بشبكات الماء الصالح للشرب. وتمثّلت هذه الاخلالات في عدم ضبط الأولويّات

بصفة دقيقة وكذلك في التأخير في الإنجاز. لذا تدعو الدائرة إلى إيلاء هذه النوعية من المشاريع المزيد من الأهمية والمتابعة قصد النهوض بالمناطق الريفية وتحسين ظروف عيش المواطنين بها، مع الالتزام بالنصوص القانونية المنظمة لمختلف المجالات المذكورة.

ولا يزال مجال التنظيم ونظام المعلومات يشكو شغورات في الوظائف وغياب أدلة الإجراءات وعدم تفعيل دور بعض اللجان القطاعية والمجالس القروية والمجالس المحلية للتنمية رغم أهمية دورها في تحديد الحاجيات التنموية للجهة. وعلاوة على ذلك فإنّ المجلس الجهوي يفتقر إلى تجهيزات وتطبيقات إعلامية كافية ممّا يشكّل عائقاً أمام تركيز إدارة عصرية. لذا تدعو الدائرة إلى توفير الموارد البشرية والمادية اللازمة لتجاوز هذه النقائص.

كما شاب التصرف المالي للمجلس الجهوي عديد الإخلالات والتجاوزات طبعت إنجاز النفقات الإعتيادية وخاصة تلك المتعلقة بمصاريف الاقتبالات وبالوقود، فضلا عن تسديد نفقات عبر مسالك إنفاق موازية كالصندوق الجهوي لتنمية أنشطة الشباب والثقافة والرياضة بقابس والمجمع الكيميائي التونسي وجمعية العمل الثقافي والاجتماعي بمركز الولاية، تشكّل بعضها أخطاء تصرف وأخطاء جزائية. وتدعو الدائرة في هذا الإطار إلى الحرص على تكريس الشفافية في المعاملات المالية والعمل على تتبع المخالفين.

ردّ المجلس الجهوي بقابس

I- المشاريع الجهوية

1- البرمجة والتخطيط

- تعبيد مسلك شط العوامر بطول 8.5 كلم من معتمدية مارت : يتم الإعلان عن طلب العروض في مجال الطرقات على قوائم تقديرية تعدها الإدارة الجهوية للتجهيز دون اللجوء إلى إعداد دراسة معمقة (مسح طوبوغرافي) وذلك نظرا للافتقار للإعتمادات المخصصة للغرض.

- أما في ما يتعلق بمشروع المنتزه الحضري بالمطوية فهو مشروع "رئاسي" كان محل متابعة على مستوى عالي وحضي بعدد زيارات للسيد وزير البيئة في العهد السابق وكان من المتوقع تدشينه من طرف الرئيس السابق وبالتالي فإن الأشغال التي تمت إضافتها كانت بتأشيرة من المصالح المركزية دون الرجوع المسبق للجنة الجهوية للصفقات.

2- تنفيذ المشاريع

- أشغال تعبيد مسلك تبلبو-واد السراق : تم إحالة الملف على أنظار القضاء للبت فيه.

- تهيئة الشبكات الفنية بالمدرسة الوطنية للمهندسين - قسط الكهرباء والحماية من الحرائق - إن المتابعة الفنية لإنجاز الأشغال موكلة إلى المهندس الإستشاري ومكتب المراقبة والمصالح الجهوية للتجهيز.

- توسعة المعهد العالي للعلوم التطبيقية والتكنولوجيا : تم الإعلان عن طلب العروض لإنجاز بقية الأشغال وقد أسفر عن إسناد الصفقة بمبلغ 412 أد تمّ توفيره من المبلغ المتبقي من الصفقة الأصلية دون أن تتكبد الإدارة أي مبالغ إضافية.

- أما في ما يتعلق بمردود المهندس الإستشاري سامي بوخشينة في المشاريع الموكلة إليه فقد تم عرضه على أنظار اللجنة الفنية الداخلية وإتخاذ التدابير اللازمة في شأنه والتي سنوافي بها دائرة المحاسبات في الإبان.
- أما في ما يتعلق بمشروع تهيئة المنطقة الخضراء ببوشمة فقد تم تسليم المشروع عند إنتهاء الأشغال به لمصالح البلدية وهي المعنية بحمايته وتعهده.

3- إستغلال المشاريع

- في ما يتعلق بالتأمين العشري للمشاريع الجهوية، فقد تمت مراسلة كافة الوزارات لموافقتها بإعتمادات يتم تخصيصها للغرض دون جدوى ماعدى وزارة البيئة التي بادرت بفتح إعتداد تم تخصيصه لتأمين مشروع مركز السياحة الإيكولوجية بتمزرت.
- إن صيانة الأجهزة التي يتم تركيزها بالصفقات العمومية من مشمولات المؤسسات التي يتم تركيزها بها والوزارة ذات الصلة خاصة منها وزارة التعليم العالي.
- كما يعود التأخير الحاصل في إستغلال بعض الأقسام الذي يتم بناؤها إلى انتظار التجهيزات اللازمة التي يتم اقتنائها على مستوى مركزي أو في انتظار الطاقم البشري المسير للمرفق.

II- البرنامج الجهوي للتنمية

1- إنطلاق وإنجاز المشاريع

- قد يشهد إنطلاق تنفيذ بعض المشاريع تأخيرا يعزى في أغلب الأحيان إلى تأخير في فتح الإعتمادات رغم مبادرة المجلس الجهوي بالشروع في إجراءات الدراسات

والإعلان عن طلب العروض قبل توقّر الإعتمادات إلا أنه لا يتم عرض تقارير فرز العروض على أنظار اللجنة الجهوية للصفقات إلا بعد توقّر الإعتمادات.

- كما أن طول الإجراءات الخاص بتعيين مقاولين لإنجاز الإتفاقيات التي يتم إبرامها مع الشركة التونسية للكهرباء والغاز وخاصة الشركة الوطنية لإستغلال وتوزيع المياه يشكل في بعض الأحيان سببا لتأخر انطلاق الأشغال .
- الحضائر الجهوية : لا يتم خلاص عملة الحضائر في أكثر من 26 يوما شهريا في المطلق إلا أنه في بعض الأحيان يتم خلاص بعض الحراس في أيام العطل.

2- منح تحسين المسكن

- للعائلات المعوزة الأولوية في التمتع بهذه المنحة وهذا بالتنسيق مع السادة المعتمدين الذين يعرضون قائمة المنتفعين على أنظار اللجنة المحلية ثم اللجنة الجهوية ويرجع تدني نسبة العائلات المعوزة إلى عدم إمتلاك هذه العائلات في أغلب الأحيان مسكنا خاصا بها يخول لها التمتع بهذه المنحة .
- أما في ما يتعلق بالتدخل الذي تم في منطقة بوعطوش من معتمدية الحامة فقد تم بصفة عاجلة بالتدخل من جمعية بسملة التي ترأسها زوجة الرئيس السابق.

III- التنظيم والتسيير

أ- التنظيم ونظام المعلومات

- لقد شرعت إدارة الولاية في تسوية مثل هذه الوضعيات بالتنسيق مع الوزارة فيما يتعلق بتطابق التسمية مع المهام

- أما عن الشغورات فقد تم إشعار وزارة الداخلية بذلك.

- تتم مراسلة رؤساء اللجان لعقد إجتماعات اللجان مع حرية تحديد المواضيع التي سيتطرقون لها.
- قامت الإدارة باقتناء منظومة " التصرف في المخزون " كما تمت دعوة حافظ المغازة إلى تحيين البطاقات اليدوية
- تمت صيانة وتغيير الفوانيس إلى جانب فضاء ثاني لإستغلاله للأرشيف لتخفيف الضغط على البناية الحالية .
- للمجلس الجهوي بقابس موقع واب سنعمل على تحيينه.

ب- النفقات الإعتيادية

- نفقات الإستقبالات : بالنسبة للنفقات التي لها طابع شخصي فسنعمل لاحقا على تفادي هذا النوع من النفقات .
- إستهلاك الوقود : سيتم تلافي مثل هذه الإخلالات مستقبلا.
- إتباع مسالك إنفاق موازية : تمت إحالة ملف الصندوق الجهوي لتنمية الأنشطة الشبابية والثقافة والرياضة بقابس على القضاء للبت فيه .

كلية الطب بسوسة

أحدثت كلية الطب بسوسة في ما يلي الكلية بمقتضى القانون عدد 83 لسنة 1974 المؤرخ في 11 ديسمبر 1974 والمتعلق بالمصادقة على المرسوم عدد 7 لسنة 1974 المؤرخ في 25 أوت 1974 والمتعلق بإحداث كلية الطب بسوسة وكلية الطب بصفاقس.

ووفقا لأحكام القانون عدد 19 لسنة 2008 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والمتعلق بالتعليم العالي، تُعدّ كلية الطب بسوسة مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي وتلحق ميزانيتها ترتيبيا بميزانية الدولة. وتخضع الكلية إلى الإشراف القطاعي للوزارة المكلفة بالتعليم العالي والبحث العلمي وإلى الإشراف الإداري والمالي والعلمي والبيداغوجي لجامعة سوسة.

وتتمثل المهام الرئيسية الموكولة إلى الكلية، وفقا لأحكام الأمر عدد 2716 لسنة 2008 المؤرخ في 4 أوت 2008 والمتعلق بتنظيم الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث ولقواعد سير العمل بالكلية المعتمدة من قبل وزارة الإشراف، في التكوين والتكوين عن بعد والبحث العلمي والتطوير التكنولوجي والمساهمة في تنمية القطاع الصحي بالبلاد.

وتسدي كلية الطب بسوسة للطلبة المرسمين لديها دروسا نظرية وأشغالا مسيرة وأشغالا تطبيقية إضافة إلى تنظيم تربية خارجية وداخلية وفقا لأحكام الأمر عدد 2601 لسنة 1995 المؤرخ في 25 ديسمبر 1995 المتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنية لدكتور في الطب. كما تؤمن الكلية دروسا للحصول على شهادة الماجستير وعلى شهادة الدراسات التكميلية الموجهة لأطباء القطاعين العمومي والخاص.

وخلال السنة الجامعية 2013-2014، بلغ عدد الطلبة المسجلين بالدراسات الطبية 1.615 طالبا إضافة إلى 625 طالبا بشهادة الماجستير المهني و86 طالبا بشهادة الدراسات التكميلية. وبلغ عدد المدرسين 438 مدرسا 390 منهم استشفائيون جامعيون. وبلغت ميزانية الكلية في سنة 2014 حوالي 3.454 أ.د. تصرفا وتجهيزا منها 711 أ.د. تتعلق بميزانية العنوان الأول. وبلغ عدد المتحصلين على الشهادة الوطنية لدكتور في الطب 161 طالبا في سنة 2012 و181 طالبا في سنة 2013 و176 طالبا في سنة 2014 علما بأنّ نسب النجاح خلال سنوات الدراسات الطبية الخمس قد تراوحت خلال الثلاث سنوات الجامعية الأخيرة بين 75% و84% بالنسبة إلى السنة الأولى وبين 84% و94% بالنسبة إلى السنة الخامسة.

وتمثلت أهداف الرقابة في التأكد من مدى توفّق الكلية في أداء المهام الموكلة إليها على الوجه المطلوب ومن التزامها بالقوانين والتراتيب والأنظمة والمعايير الجاري بها العمل بشأن التكوين الطبي والبحث العلمي وإدارة شؤون الكلية. وقد تولت الدائرة النظر في محاور أساسية من نشاط الكلية تعلقت بتطوير نظام الدراسات الطبية وبدعم جودتها وبالببحث العلمي وبإدارة شؤون الطلبة وحماية ممتلكات الكلية، وذلك خلال الفترة من سنة 2009 وإلى جانفي 2014.



أبرز الملاحظات

خلصت أعمال الرقابة إلى الوقوف على ملاحظات تعلقت على وجه الخصوص بالإطار العام لنظام الدراسات الطبية وبتطوير ودعم جودة التكوين والبحث العلمي وإدارة شؤون الطلبة. وقد تمّ الوقوف على جملة من النقائص يتعيّن على الكلية العمل على تلافيتها.

- الإطار العام لنظام الدراسات الطبية

فرغم التطور الذي شهدته منظومة الدراسات الطبية على الصعيد الدولي وخاصة نتيجة ما تم إقراره بموجب المعايير الدولية الصادرة عن الاتحاد الدولي للتعليم الطبي فإنّه لم يتم بعد اتخاذ كافة التدابير المطلوبة في الاتجاه الذي رسمته تلك المعايير مما قد يترتب عنه عدم الاعتراف الدولي بشهادة دكتور في الطب الممنوحة بحلول سنة 2023 من قبل كلية الطب بسوسة وبقية كليات الطب التونسية. ويستدعي هذا الوضع الإسراع بوضع برنامج عمل متكامل يحدد المراحل والخطوات الواجب إتباعها لاستكمال متطلبات الاعتماد الدولي لكليات الطب التونسية.

- مخططات التدريس

لم تحرص الكلية على تغطية مختلف مراحل الدراسات الطبية بمخططات التدريس التي تتضمن تحديد الأهداف والطرق البيداغوجية الواجب اتباعها في تقديم الدروس وذلك على الرغم من انسجام هذا التمشي مع المعايير الدولية. ولم تغط تلك المخططات سوى جزءا من الدروس المتعلقة بالدراسات الأساسية المبرمج تأمينها خلال المرحلة الأولى من الدراسات الطبية.

- تنظيم التربصات

ظلّ نظام تأطير ومتابعة الطلبة أثناء القيام بالتربصات ضعيفا حيث لم يتم تغطية جميع التربصات بأعمال المتابعة، وقد صادقت الكلية على تربصات بعض الطلبة رغم تجاوز عدد غياباتهم عن هذه التربصات العدد المسموح به.

- مشروع التطوير البيداغوجي والتصرف في التدريب

يمثل دعم جودة التعليم الطبي والبحث العلمي أحد الأهداف الرامية إلى تطوير الدراسات الطبية وتحسين جودة التعليم والتكوين وتعزيز إشعاع مخرجات التعليم العالي الطبي. غير أنّ الكلية لم تتوصّل إلى تحقيق النتائج المرتقبة من مشروع التطوير البيداغوجي والتصرف في التدريب ونشاط وحدات البحث المتوفرة لديها بالمستوى المطلوب وذلك فضلا عن عدم تطوير نشاط وحدات البحث التي بقي إنتاجها العلمي محدودا.

- ترسيم حاملي الشهادة الوطنية لفني سام للصحة بالسنة الأولى طب

لم يتمّ وضع معايير لاعتمادها عند دراسة الطلبات المتعلقة بتسجيل الطلبة المتحصلين على الشهادة الوطنية للإجازة التطبيقية في علوم وتقنيات الصحة بالسنة الأولى طب، الأمر الذي ترتب عنه تسجيل بعض الطلبة في حين تم رفض تسجيل طلبة آخرين في وضعيات مماثلة دون تقديم مبررات كافية.

- قبول الطلبة الوافدين من جامعات أخرى

تمّ أيضا قبول نقلة بعض الطلبة من كليات الطب الأخرى إلى كلية الطب بسوسة دون أن يتم استصدار مقرر من وزير التعليم العالي يضبط عدد البقاع المتوفرة وهو ما من شأنه أن يسمح بقبول طلبة دون غيرهم خاصة أمام الضغوطات التي تشهدها سنويا المؤسسات الجامعية بهذا الخصوص نتيجة ارتفاع عدد الطلبة الراغبين في الالتحاق بكليات الطب وغياب معايير واضحة يتم على أساسها نقلة الطلبة.

- إعداد ونشر أطروحات الدكتوراه في الطب

لم تلتزم إدارة الكلية بالإجراءات المعتمدة بشأن المصادقة على مواضيع الأطروحات ومناقشتها، ممّا لا يضمن الحياد والتقييم الموضوعي للعمل البحثي ومن شأنه أن يؤثر سلبا في جودة البحوث.

- إعاره الكتب والمراجع المتوفرة بالمكتبة وجردها

لم تسع إدارة الكلية إلى وضع أنظمة وإجراءات تمكّن من إحكام التصرف في الكتب والمراجع المتوفرة بالمكتبة حيث لا يتمّ جرد محتويات المكتبة ومطابقة نتائجه مع البيانات المضمنة بدفاتر الجرد بما يمكن من تحديد الفوارق ومعالجتها في الوقت المناسب. كما لم تحرص الكلية على استرجاع الكتب والمراجع المعارة للطلبة والمدرسين في المواعيد المحددة. فقد تم على سبيل المثال إعاره كتب ومراجع مختلفة إلى 127 مدرسا لم يتولوا إرجاعها رغم أنّ بعض عمليات الإعاره ترجع إلى عدة سنوات وتمّ البعض منها لفائدة مدرسين غادروا الكلية.

- إدارة المخزون

سُجل ضعف أنظمة الرقابة الداخلية على ممتلكات الكلية حيث تمّ تسليم التجهيزات إلى أشخاص أو جهات مختلفة من داخل الكلية وخارجها دون توقّر أية بيانات حول الجهة المستلمة وتواريخ خروجها من المخزن مما لا يساعد على متابعة تلك التجهيزات واسترجاعها عند الاقتضاء.



I - الإطار العام لنظام الدراسات الطبية ومخططات التدريس

شهدت منظومة التعليم العالي الطبي خلال العشر سنوات الأخيرة عديد التطورات تعلق على وجه الخصوص بالمعايير الدولية ذات العلاقة بالدراسات الطبية وباستخدام مخططات التدريس كوسيلة لتوحيد وتطوير الأساليب البيداغوجية.

أ - الإطار العام لنظام الدراسات الطبية

تم ضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنية لدكتور في الطب بموجب الأمر عدد 2601 لسنة 1995 الذي تم تنقيحه وإتمامه خاصة بالأمر عدد 487 لسنة 2008 والأمر عدد 1586 لسنة 2010 الذي نص على أن تشتمل الدراسات الطبية لنيل الشهادة الوطنية لدكتور في الطب على مرحلة أولى تدوم سنتين وعلى مرحلة ثانية تدوم خمس سنوات.

وتماشيا مع ما شهدته منظومة التعليم العالي الطبي من تغييرات على الصعيد الدولي وذلك بموجب اتفاقية لشبونة الصادرة في 11 أبريل 1997 والمعايير الدولية المتعلقة بالتعليم الطبي الصادرة عن الاتحاد الدولي للتعليم الطبي منذ سنة 2003، عملت الكلية خلال السنوات الأخيرة على تطوير نظام الدراسات الطبية في الاتجاه الذي رسمته المعايير الدولية التي نصت على أن تتوَلَّى كليات الطب التعريف بالنماذج التي يمكن اعتمادها لوضع مخطط التعليم وكذلك الطرق البيداغوجية المستعملة.

وقد اعتمدت الكلية هذا التمشي من خلال عرضها وثيقة تتعلق "ببرامج تدريس العلوم الأساسية" على أنظار المجلس العلمي للكلية المنعقد بتاريخ 22 جويلية 2010 وتم من خلالها تجميع البرنامج الدراسي للعلوم الأساسية للمرحلة الأولى من الشهادة الوطنية لدكتور في الطب في وثيقة تتضمن الأهداف البيداغوجية المنتظرة من الدروس ومحاور تقديمها وحجم ساعات التدريس.

وتكريسا لهذا التمشي، تم إصدار الأمر عدد 4132 لسنة 2011 المؤرخ في 17 نوفمبر 2011 والمتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسات الطبية المؤهلة لممارسة طب العائلة والتخصص في الطب الذي نص في فصله 3 على أن تشتمل الدراسات الطبية على ثلاث مراحل عوضا عن مرحلتين لنيل الشهادة الوطنية لدكتور في الطب المؤهلة لممارسة طب العائلة والتي تدوم ثماني سنوات وتدوم الدراسة لنيل الشهادة الوطنية لطبيب متخصص من عشرة إلى إحدى عشر سنة حسب الاختصاص. وتضبط أنظمة التكوين بالمراحل الثلاثة للدراسات الطبية بقرار مشترك من وزير التعليم العالي والبحث العلمي ووزير الصحة. كما تضمن الأمر عدد 4132 لسنة 2011 سالف الذكر أحكاما انتقالية

تتعلق بمواصلة تطبيق الترتيب المعمول بها قبل صدوره على الطلبة المرسمين بالسنوات الثانية والثالثة والرابعة والخامسة وذلك إلى حين تخرجهم.

وعلى الرغم من مرور حوالي أربع سنوات على صدور الأمر عدد 4132 لسنة 2011 المؤرخ في 17 نوفمبر 2011 فإنه لم يتمّ الشروع في العمل بأحكامه حتى في بداية السنة الجامعية 2013-2014 حيث تواصل العمل خلال السنتين الجامعتين 2012-2013 و 2013-2014 بالنظام الذي حدده الأمر عدد 2601 لسنة 1995 المذكور أعلاه، ومن شأن ذلك أن يمثل عائقا أمام الاعتراف الدولي بشهادة دكتور في الطب الممنوحة من قبل كليات الطب التونسية إذا لم تتحصل في أجل أقصاه سنة 2023 على الاعتماد الدولي الذي تم إقراره في سنة 2003 بالنسبة إلى جميع كليات الطب بالدول الناطقة باللغة الفرنسية.

ويستدعي هذا الوضع الإسراع في ضبط وتنفيذ برنامج عمل يحدد المراحل والخطوات التي يجب إتباعها لاستكمال متطلبات الاعتماد الدولي بدءا باستصدار القرارات التطبيقية للأمر عدد 4132 لسنة 2011 المحددة للدروس بالمراحل الثلاث للدراسات الطبية وذلك حتى يتسنى لكلية الطب بسوسة ولبقية كليات الطب التونسية تأمين تخرج دكاترة في الطب معترف بهم دوليا بحلول سنة 2023.

كما يتعين على الكلية الإسراع في تعميم تجربة تجميع البرامج الدراسية للعلوم الأساسية للمرحلة الأولى من الشهادة الوطنية لدكتور في الطب على دروس المرحلة الثانية ووضع واعتماد مخطط متكامل للتعليم الطبي والطرق البيداغوجية التي سيتم استعمالها لتقديم الدروس بما يضمن تأمين تكوين متكامل ينسجم مع المعايير الدولية الخاصة بالدراسات الطبية.

ب - وضع مخططات التدريس وتوثيق الدروس ونسخها

تكمن أهمية مخططات التدريس في كونها تتضمن تحديد الأهداف والطرق البيداغوجية التي سيتم اتباعها لكل مرحلة من مراحل الدراسات الطبية بما يضمن مزيدا من التنسيق بين المدرسين وتفاذي التكرار والتداخل بين الدروس المخصصة لكل مرحلة من مراحل الدراسات الطبية. غير أنّ غياب مخططات تدريس مكتملة ومعتمدة وقلة التنسيق بين المدرسين أدى في بعض الحالات إلى عدم تأمين بعض الدروس، حيث لوحظ أنّه لم يتم تأمين 12 درساً نظرياً في اختصاص التشريح المرضي خلال السنة الجامعية 2012-2013 وذلك لفائدة طلبة المرحلة الثانية بسبب ما لوحظ من اختلاف في وجهة نظر المدرسين على المستويين التدريسي والتقييمي للمعارف.

ولئن قامت الكلية بوضع مخططات للدروس تمت المصادقة عليها من قبل مجلسها العلمي إلا أنّ تلك المخططات لم تغط سوى جزء من الدروس المتعلقة بالدراسات الأساسية المبرمج تأمينها خلال المرحلة الأولى من الدراسات الطبية وهي اختصاصات التشريح والكيمياء الحية والفيزياء الحية والبيولوجيا وعلم الوراثة في حين لم تغط هذه المخططات اختصاصات علم تشخيص الأمراض وعلم الأمراض الكلينيكية والتصوير بالأشعة وعلم النفس والإسعاف.

أمّا بخصوص توثيق الدروس وخاصة ما يتعلّق منها بالعلوم الأساسية ووضع تلك الدروس في شكل نسخ ورقية ، فقد لوحظ أنه على الرغم من تأكيد المجلس العلمي للكلية في جلسته بتاريخ 22 جويلية 2010 على ضرورة التقيّد بهذا الإجراء فإنّه لم يتمّ على سبيل المثال بالنسبة إلى السنة الجامعية 2012-2013 وباعتبار طلبة السنوات الخمس الأولى من الدراسات الطبية توثيق سوى ما يناهز 57 % من مجموع الدروس التي تم تقديمها. كما لم تقم الكلية بنسخ وتوزيع 18 درسا نظريا تتعلّق بالمرحلة الأولى والثانية من الدراسات الطبية بهّم القسط الأكبر منها اختصاصات التشريح المرضي.

وفيما يتعلق برقمنة الدروس ووضعها على محامل الكترونية، فقد وافق المجلس العلمي للكلية في جلسته المنعقدة بتاريخ 10 نوفمبر 2011 على مشروع إحداث شبكة معلوماتية داخلية لتمكين الطلبة والمدرسين من الاطلاع على جداول الأوقات والبرامج التعليمية والدوريات العلمية وتركيز قاعدة بيانات خاصة بالدروس المنسوخة ووضعها على ذمة الطلبة بما يساعدهم على تنزيلها والاطلاع عليها بشكل مسبق قبل حضور الدرس بالكلية. إلا أنّ هذا المشروع لم يحظ بالمتابعة اللازمة حيث لم تسع الكلية إلى جمع ما توفر من مراجع ووضعها بقاعدة بيانات الشبكة المعلوماتية.

ج - تأمين ساعات التدريس المحددة لكل مرحلة من مراحل الدراسات الطبية

حدّد القرار المشترك لوزير الصحة العمومية والتعليم العالي المؤرخ في 11 أكتوبر 1996 والمتعلّق بضبط نظام الدراسات والامتحانات كما تم تنقيحه بالقرار الصادر في 11 أكتوبر 2005 الحجم الإجمالي لساعات التدريس بالنسبة إلى كل سنة من السنوات الخمس الأولى من الدراسات الطبية.

وتبين من خلال حصر عدد ساعات التدريس المنجزة لفائدة الطلبة من مختلف مستويات الدراسة بالنسبة إلى السنة الجامعية 2012-2013 أنّ الكلية أمّنت عددا من ساعات التدريس يقل عن الحدود الدنيا المطلوبة بكل سنة من السنوات الخمس للدراسات الطبية وذلك بحوالي 6,5 % من إجمالي عدد ساعات التدريس المطلوب تأمينها.

وقد بررت الكلية هذا النقص بعدم الأخذ بعين الاعتبار للتطور الحاصل في مستوى أساليب التعلّم التي أصبحت تعتمد بالإضافة إلى الأساليب القديمة المتمثلة في الدروس النظرية والدروس التطبيقية والمسيرة (TP-TD-Cours) أسلوب التريّص التطبيقي (Stage Appliqué) والأشغال الشخصية المراقبة (Travail personnel contrôlé) حيث لا يتم عند تحديد ساعات التدريس الفعلية احتساب عدد الساعات المتعلقة بهذين الأسلوبين. ولذا يتعين على إدارة الكلية اتخاذ التدابير اللازمة لوضع نظام متابعة لساعات العمل المنجزة باعتبار جميع الأساليب المتبعة في تأمين الدراسات الطبية.

ولئن تم في إطار حرص الكلية على تحسين أساليب تقديم الدروس وفقا للمعايير الدولية، التقليل من حجم الدروس النظرية وتعويضها بدروس مسيرة موجهة لمجموعات صغيرة من الطلبة، إلّا أنّ عدم توقّر القاعات اللازمة لذلك لم يساعد على التوسع في تطبيق هذا الأسلوب.

د - تنظيم التريصات

عملا بمقتضيات الفصلين 5 و9 من القرار المشترك لوزيري الصحة العمومية والتعليم العالي المؤرخ في 11 أكتوبر 1996 سابق الذكر، ينتفع طلبة المرحلة الأولى بتريصات بهياكل صحية وأقسام استشفائية جامعية راجعة بالنظر إلى الكلية تحت مسؤولية رؤساء الأقسام المعنية في الطب الجماعي والمعالجة التمريضية وعلم تشخيص الأمراض بالإضافة إلى تريص صيفي سنوي يدوم شهر ونصف. وتوزع تريصات المرحلة الثانية على سنوات الدراسة الثلاثة وتشتمل على 11 مجالا منها مجالا "الطب والاختصاصات الطبية" و"الجراحة والاختصاصات الجراحية".

ونظرا إلى أهمية التريصات في تكوين طلبة الدراسات الطبية، يتحتّم على إدارة الكلية وضع نظام يمكّنها من تأطير ومتابعة الطالب أثناء القيام بالتريصات. وفي هذا الإطار، تمسك الكلية كراس التريص، تتولّى من خلاله الأطراف المتدخلة متابعة سير التريصات التطبيقية وذلك بتضمينه جميع البيانات اللازمة لتقييم الطالب في آخر كل فترة تريص. غير أنّ أعمال الرقابة بيّنت أنّه لم يتم مسك سوى 19 كراس تريص من أصل 30 كراسا كان يفترض على الكلية مسكها.

كما ينص الفصل 11 من قرار وزيري الصحة العمومية والتعليم العالي المؤرخ في 11 أكتوبر 1996 المذكور أعلاه على أنّ "الحضور في التريصات إجباري وفي حالة تجاوز الطالب عدد الغيابات المسموح بها يعتبر التريص غير مصادق عليه ويجبر الطالب على إتمام فترة تدارك". وخلافا لذلك، اتضح عند مقارنة قوائم تسجيل حضور المتريصين بالمؤسسات الصحية خلال السنة الجامعية 2012-2013 ومحاضر نتائج دورتها الرئيسية أنّ الكلية قد اعتبرت تريصات 18 طالبا مصادقا عليها بالرغم من تجاوز عدد غياباتهم عن التريصات العدد المسموح به. ولئن أفادت الكلية ضمن ردها بأنّ

الحالات المشار إليها قد تم تصحيحها من خلال تنظيم حصص تدارك ومن خلال تعديل بعض الأخطاء الواردة بجداول الحضور بسبب سهو أو خطأ في تسجيل الحضور، إلا أنه لم يتبين أثناء القيام بأعمال الفحص ما يفيد قيام الطلبة المعنيين بفترة التدارك. كما لم تدل الكلية ضمن ردها بما يفيد ذلك.

II - مشروع التطوير البيداغوجي والتصرف في التدريب

في إطار برنامج تطوير التعليم العالي ودعمًا لجودة التكوين، أقرت وزارة التعليم العالي خلال الفترة 2006-2009 آلية لتمويل مشاريع تنافسية تهدف إلى تمكين مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي من تنفيذ مشاريع تطويرية خاصة بكل منها لتحسين جودة التكوين والتدريب. وفي هذا الإطار، اقترحت كلية الطب بسوسة تنفيذ مشروع "التطوير البيداغوجي والتصرف في التدريب" الذي حظي بموافقة الوزارة ورصدت له ميزانية بمبلغ 600 أ.د. وتم بموجب الاتفاقية المبرمة بين الطرفين في نوفمبر 2007، تكليف عميد الكلية بالإشراف على تنفيذ المشروع.

أ - تنفيذ المشروع

مكنت أعمال الرقابة على تنفيذ مشروع دعم جودة التعليم العالي من الوقوف عند بعض الاختلالات تعلقت على وجه الخصوص بعدم الالتزام بمكونات المشروع الذي تمت المصادقة عليه من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وعدم تنفيذ بعض مكوناته على النحو المطلوب رغم التمديد في آجال تنفيذ المشروع وذلك إضافة إلى عدم استخدام بعض التجهيزات والوسائل البيداغوجية التي تم إنتاجها في إطار المشروع.

فقد اتضح أنّ الكلية تولّت تحميل المشروع عمليات غير مبرمجة مقابل تخليها عن عمليات مبرمجة أو التخفيض في تكلفتها، وذلك دون تقديم ما يفيد طلب موافقة الوزارة. وقد تعلقت هذه التعديلات التي بلغت قيمتها 72 أ.د بإعداد استبيان وكراس شروط حول ممارسات التقييم واقتناء منظومة إعلامية وتنظيم منتديات واقتناء أثاث مكاتب وتمويل مهمات استطلاعية بالخارج لأشخاص غير معنيين بالبرنامج. وقامت الكلية بالتخلي عن عمليات مدرجة بالبرنامج من بينها خدمات المساندة الفنية والتكوين واقتناء مراجع للبحث وتهيئة مركز التطوير البيداغوجي.

وعلى الرغم من أنّ المشروع يستهدف تطوير التكوين والعمليات ذات العلاقة بالمسائل البيداغوجية، إلا أنه لوحظ أنّ الاعتمادات المخصصة لعمليات التكوين والمسائل البيداغوجية واقتناء المراجع العلمية لم يتم استهلاكها إلا على التوالي في حدود 56 % و 19 % و 39 % وذلك نتيجة عدم تنفيذ بعض العمليات المبرمجة بهذا الخصوص.

وعلى الرغم من أنّ الاتفاقية المبرمة حددت مدة تنفيذ المشروع بثلاث سنوات، ورغم التمديد في تلك المدة بسنة ونصف بطلب من الكلية والاتفاق على ختم المشروع في أجل أقصاه 30 جوان 2013 إلا أنه لم يتم حتى ذلك التاريخ الانتهاء من تنفيذ جميع مكونات المشروع.

أمّا فيما يتعلق باستخدام التجهيزات التي تم اقتناؤها في إطار المشروع فقد بينت المعايينات الميدانية التي قام بها فريق الرقابة في جانفي 2014 وجود العديد من التجهيزات الاعلامية والسمعية البصرية غير المستخدمة رغم اقتناء البعض منها منذ سنة 2009. وعلى الرغم من أنّ الاتفاقية المبرمة قد نصت على ضرورة أن يقوم مدير المشروع بمسك سجل خاص بمتابعة استعمال التجهيزات والمعدات والمراجع الوثائقية المقتناة في إطار المشروع حتى يتسنى للكلية تقييم مستوى استخدامها ومدى انعكاس ذلك على جودة التعليم، إلا أنه لم يتبين مسك السجل المذكور.

ب - تقييم مدى تحقيق النتائج المنتظرة من المشروع

تضمّنت الوثيقة المرفقة بملف طلب الموافقة على المشروع، الأهداف والنتائج المنتظرة من المشروع ومعايير ومؤشرات قياس الأداء والنتائج المحققة، وقد غطت تلك المؤشرات الأنشطة التالية :

- نشاط تقييم التدريب والتعليم وتدعيم الممارسات المعتمدة في التقييم المتعلق بالدراسات الطبية ؛
- نشاط التطوير والتكوين البيداغوجي لجملة المدرسين ؛
- نشاط خدمات الدعم البيداغوجي الموجهة للمدرسين والطلبة.

ولئن تمّ في هذا الإطار تنظيم العديد من ورشات العمل والملتقيات البيداغوجية والمهام الاستطلاعية حول عمليات التقييم كما تمّ اقتناء البرمجيات والأجهزة اللازمة لعملية التقييم، فإنّه لم يتبيّن إلى غاية شهر جانفي 2014 ما يفيد قيام لجنة قيادة المشروع بتقييم النتائج التي تم تحقيقها ومدى انعكاساتها على تحسين جودة التعليم. وتعزى هذه الوضعية إلى عدم القيام بالدراسات اللازمة لتحديد الاحتياجات وعدم وضع منهجية التقييم قبل الشروع في توفير مستلزمات التقييم واقتناء التجهيزات والتي تبين فيما بعد عدم ملاءمتها لعمليات التقييم وظلت بالتالي غير مستخدمة. كما ساهم غياب قاعدة بيانات تتعلق بالاختبارات والامتحانات الكلينيكية والتربصات المنجزة والاختصاصات الطبية التي تم تدريسها خلال فترة تنفيذ المشروع في عدم القيام بتلك الأعمال.

ولئن أفادت الكلية ضمن ردّها، بأنّه قد تمّ غلق المشروع في 24 سبتمبر 2014 فإنّ الوضع يستدعي ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتقييم مدى تحقيق أهداف المشروع وانعكاسات ذلك على جودة التعليم والتدريب بالكلية.

III - نشاط البحث العلمي

في إطار الأمر عدد 939 لسنة 1997 المؤرخ في 19 ماي 1997 والمتعلق بضبط تنظيم مخابر البحث ووحدات البحث ومجمعات البحث وطرق تسييرها، كما تمّ تنقيحه أو إتمامه بالنصوص اللاحقة وخاصة منها الأمر عدد 644 لسنة 2009 المؤرخ في 2 مارس 2009 تمّ على مستوى كلية الطب بسوسة إحداث 49 وحدة بحث منها 41 وحدة بحث علمي وثمان وحدات خدمات مشتركة للبحث.

ومكّن الاطلاع على نشاط تلك الوحدات منذ إحداثها وحتى موفى سنة 2012، من الوقوف على ملاحظات تعلّقت على وجه الخصوص بنسق استهلاك الاعتمادات وإنتاجها العلمي وتأهيلها.

أ - استهلاك الاعتمادات المرصودة لوحدات البحث العلمي

بلغت قيمة الاعتمادات المرصودة من ميزانية الدولة لوحدات البحث خلال الفترة 1999-2012 حوالي 4,8 م.د وبلغت قيمة المبالغ المتعهدّ بها والمصرفة حتى نهاية سنة 2012 حوالي 3,5 م.د أي ما يمثل 71 % من قيمة الاعتمادات المرصودة. وتبيّن أنّ نشاط 8 وحدات من ضمن 41 وحدة بحث علمي اتّسم بضعف نسبة استهلاك الإعتمادات المرصودة لها، حيث تراوحت تلك النسبة بين 5 % و 43 %.

كما لوحظ عدم رصد اعتمادات للعديد من الوحدات الأخرى ولفترات طويلة نسبيا. فقد تبيّن من خلال الإطلاع على البيانات المتوفرة بهذا الخصوص ارتفاع عدد الوحدات التي لم ترصد لفائدها اعتمادات طيلة الفترة 2005-2011 ليصل في سنة 2011 إلى 12 وحدة منها 5 وحدات لم ترصد لها الاعتمادات منذ ست سنوات.

وتفيد التقارير المتحصل عليها من جامعة سوسة حول نشاط وحدات البحث العلمي أنّ عدم تخصيص الاعتمادات لفائدها راجع بالأساس إلى ضعف نشاط تلك الوحدات وعدم تسجيلها لنتائج علمية حسبما هو متّفق عليه بموجب الاتفاقيات المبرمة في الغرض وهو ما أدّى بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي إلى اتخاذ قرار بإيقاف نشاط وحدة البحث المتعلقة بموضوع "Navigation 3D et chirurgie virtuelle" ووحدة البحث المتعلقة بموضوع "Les hydrocéphalie congénitales".

وعلى الرغم من تزايد عدد الوحدات غير النشطة وتراكم الاعتمادات غير المستعملة فإنّ المصالح المختصة بالكلية لم تتخذ إجراءات بالتنسيق مع الإدارة العامة للبحث العلمي بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي لحصر قيمة الاعتمادات غير المستعملة واقتراح إعادة توظيفها بل لوحظ في بعض الحالات استخدام باقي الاعتمادات المخصصة لوحدات تم إيقاف نشاطها في أغراض غير التي خصصت من أجلها.

أمّا فيما يتعلق بمتابعة مقتنيات وحدات البحث العلمي من تجهيزات علمية وإعلامية والتي بلغت قيمتها في موفى 2012 حوالي 1,9 م.د فقد لوحظ أن الكلية لم تضع إجراءات عملية لمتابعة تلك المقتنيات حيث لا تتولى إجراء جرد دوري لتلك الممتلكات للتحقق من وجودها ومن توفر الظروف المناسبة لحمايتها من التلف وسوء الاستخدام.

ب - الإنتاج العلمي لوحدات البحث

يتمثل الإنتاج العلمي لوحدات البحث في نشر مقالات علمية أو ملخصات البحوث والدراسات وإصدار مؤلفات ومراجع بيداغوجية وتسجيل براءات اختراع بالداخل أو بالخارج، وذلك إضافة إلى تنظيم تظاهرات علمية.

وتفيد البيانات المتوفرة حول الإنتاج العلمي لوحدات البحث، أنّ بعض الوحدات لم يسجل أي إنتاج علمي يذكر وأنّ إنتاج بعض الوحدات الأخرى ضعيفا، وذلك إضافة إلى عدم توفر عديد الوحدات في ربط صلة تعاون بمخابر ووحدات بحث وطنية أو أجنبية.

وعلى الرغم من توصل بعض الوحدات إلى إنتاج بعض البحوث أو المقالات العلمية أو إلى تسجيل ثلاث براءات اختراع، فإنّ تلك النتائج لم تمكّن من تحقيق مداخيل مالية لفائدة الكلية. وقد بررت الكلية ذلك بعدم إيلاء موضوع نشر نتائج البحث العلمي والتسويق الأهمية اللازمة.

ولم يساعد غياب مخابر البحث بكلية الطب بسوسة على تعزيز نشاط الإنتاج العلمي باعتبار أنّ مخابر البحث تعدّ هياكل أساسية لإنجاز أنشطة البحث العلمي والتطوير التكنولوجي في ميادين العلوم والتكنولوجيا. إذ لوحظ أنّ كلية الطب بسوسة لا تتوفر إلى غاية 2012 على مخابر بحث في حين يتوفّر لدى كلية الطب بتونس خمسة مخابر ومخبرين بكل من كلّية الطب بصفاقس وكلّية الطب بالمنستير.

ومن جهة أخرى، لوحظ أنّ كلّا من جامعة سوسة وكلية الطب بسوسة لا يتوفران على قاعدة بيانات مكتملة ومحيّنة حول المقالات العلمية وملخصات البحوث التي أنتجتها وحدات البحث

العلمي. ولم تساعد هذه الوضعية على تقييم أداء وحدات البحث بكلية الطب بسوسة ومدى مساهمتها في تطوير البحث العلمي، وذلك من خلال تحديد بعض المؤشرات المعمول بها في هذا المجال على غرار عدد المنشورات المدرجة بالنشریات المفهرسة وعدد المنشورات الصادرة عن كل وحدة بحث وعدد المنشورات بالنسبة إلى كل باحث.

ولئن قامت جامعة سوسة في سنة 2009 بإعداد دليل تضمّن جملة من المعطيات حول وحدات البحث العلمي وأهم المنشورات العلمية ومجالات التعاون مع عدد من المؤسسات الأجنبية فإنّ هذا المجهود لم يحظ بالعناية اللازمة حيث لم يتم تحيين الدليل المذكور بالنتائج المسجلة خلال الفترة 2009-2013.

وعلى الرغم من أهمية أعمال المتابعة في التحقق من حسن سير عمل وحدات البحث وتوقّفيها في بلوغ الأهداف المنتظرة من نشاطها فإنّ الكلية والجامعة لم تحرصا على متابعة تنفيذ العقود المبرمة بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والكلية ووحدات البحث وبالتالي على اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب وكلما اقتضت الحاجة ذلك.

واتّضح مقارنة بما قامت به كليات الطب الأخرى من حصر لنتائج البحث العلمي لوحدات البحث التابعة لها ونشرها على موقع "الواب" الخاص بها وعلى وسائل النشر المتاحة، أنّ كلية الطب بسوسة لم تنسج على هذا المنوال رغم توفرها على موقع "واب"، وتبقى الكلية مدعوة إلى العمل على حصر جميع المنشورات بالمجلات والنشریات المفهرسة أو المصنّفة وإدراجها بموقع "الواب" الخاص بها.

وقد أفادت الكلية في ردها بأنّها ستسعى مستقبلا إلى مواكبة المجهودات التي تبذلها الكليات الأخرى بشأن حصر نتائج البحث العلمي لوحدات البحث التابعة لها والعمل على مزيد التعريف بها من خلال الموقع الإلكتروني للكلية ومن خلال نشر المقالات بمختلف وسائل النشر المتاحة وذلك لمزيد تثمين نتائج البحث العلمي بالكلية.

ج - تأهيل وحدات البحث العلمي

تطبيقاً لأحكام الأمر عدد 644 لسنة 2009 سالف الذكر، قامت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بالتنسيق مع وزارة الصحة العمومية بوضع برنامج يهدف إلى تأهيل وحدات البحث القائمة قبل صدور الأمر المذكور أعلاه، وذلك بغية تجميع جهود البحث العلمي وإحكام تنسيقها واثميتها والارتقاء بها إلى نظام مخابر.

وتّم في هذا الإطار بموجب المنشور الصادر في أكتوبر 2010 عن وزير التعليم العالي والبحث العلمي والصحة العمومية والمتعلق بتأهيل وحدات البحث المختصة في مجال الصحة والمحدثات بكليات الطب والصيدلة وطب الأسنان وبالمؤسسات العمومية للصحة، تحديد إجراءات التأهيل ووضع رزمة تضبط آجال إيداع ملفات طلب التأهيل لدى الكلية المعنية في أجل أقصاه 31 ديسمبر 2010.

وبيّنت أعمال الرقابة بهذا الخصوص أنّه لم يتم إلى غاية سبتمبر 2013 تقديم سوى 14 مطلب تأهيل تعلق 9 مطالب منها بإعادة تأهيل وحدات بحث قائمة وتعلقت بقية الطلبات بالارتقاء لنظام مخابر، وذلك من جملة 41 وحدة بحث تابعة للكلية أي بنسبة 35 %. ووافقت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ضمن مکتوبها المؤرخ في فيفري 2013 على تأهيل 5 وحدات فقط وإحداث 3 مخابر، وبالتالي فإنّ عدد الوحدات التي استكملت إجراءات تأهيلها قد بلغ 8 وحدات أي ما يمثل نسبة 20 % من إجمالي الوحدات التابعة للكلية.

ويستدعي هذا التأخير ضرورة الإسراع في اتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن تأهيل بقية وحدات البحث حتى يتسنى ترشيد استخدام الاعتمادات المتوفرة لديها، خاصة وأنّ تلك الوحدات واصلت رغم عدم إعادة تأهيلها استهلاك الاعتمادات المتبقية لديها.

IV- إدارة شؤون الطلبة وحماية ممتلكات الكلية

تمّ تسجيل نقائص على مستوى ترسيم حاملي الشهادات الوطنية لفني سامي للصحة وقبول الطلبة الوافدين من كليات طبية أخرى سواء كانت وطنية أو أجنبية وعلى مستوى إدارة أطروحات الدكتوراه في الطب. كما سجّلت نقائص أخرى تخصّ حماية ممتلكات الكلية.

أ - ترسيم حاملي الشهادة الوطنية لفني سام للصحة بالسنة الأولى طب

ينصّ الفصل 18 من الأمر عدد 2391 لسنة 2000 المؤرخ في 17 أكتوبر 2000 والمتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط الحصول على الشهادة الوطنية لفني سام للصحة على

إمكانية الترخيص لحاملي الشهادة الوطنية لفنيّ سام للصحة في الترسيم بالسنة الأولى بكلية طب أو طب أسنان أو صيدلة على أن تضبط شروط وطرق الترسيم بقرار مشترك من وزيري التعليم العالي والصحة العمومية بناءً على اقتراح المجلس العلمي للمؤسسة المعنية وبعد مداولة مجلس الجامعة. إلّا أنّ ذلك القرار لم يتم إصداره.

وقد تلقت كلية الطب بسوسة خلال السنوات الجامعية 2010-2011 و 2011-2012 و 2012-2013 بعض المطالب للتسجيل بالسنة الأولى طب لطلبة متحصّلين على الشهادة الوطنية للإجازة التطبيقية في علوم وتقنيات الصحة. غير أنّه ونتيجة لعدم وجود معايير معتمدة يتم على أساسها دراسة تلك الطلبات، فإنّ الكلية تولّت قبول بعض الطلبات في حين رفضت طلبات أخرى مماثلة دون تقديم مبررات كافية.

ولئن أفادت إدارة الكلية بأنّ قبول تلك الطلبات قد تم بناءً على رأي لجنة متخصصة تم تعيينها للغرض من قبل المجلس العلمي وبأنّ هذا الإجراء معمول به منذ التسعينات، فإنّ عدم اتخاذ القرار المشترك المذكور أعلاه من شأنه أن يفقد القرارات المتخذة من قبل الكلية بخصوص تلك الطلبات مشروعيتها.

ب - قبول الطلبة الوافدين من جامعات أخرى

ينص الفصل 14 من الأمر عدد 2601 لسنة 1995 المؤرخ في 25 ديسمبر 1995 والمتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصّل على الشهادة الوطنية لدكتور في الطب كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 1457 لسنة 2005 المؤرخ في 5 ماي 2005 على أنّه وفي حدود البقاع المتوقّرة يمكن للطلبة الذين يستجيبون لشروط النجاح في دراسات المرحلة الأولى أو دراسات السنوات الموالية الانتقال أثناء الدراسة من مؤسسة إلى أخرى على أن يضبط عدد البقاع المتوقّرة بمقرر من وزير التعليم العالي. وتمنح النقلة بمقرر من رئيس الجامعة المعنية.

وتبيّن في هذا المجال من خلال فحص ملقّات الطلبة الذين تمّ تسجيلهم بالسنة الثالثة من الدراسات الطبية خلال السنوات الجامعية 2011-2012 و 2012-2013 و 2013-2014 أنّه تمّ قبول نقلة 19 طالبا من كليات الطب الأخرى إلى كلية الطب بسوسة بناءً على موافقة رئيس الجامعة ودون أن يتم استصدار مقرر من وزير التعليم العالي يضبط عدد البقاع المتوقّرة. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يسمح بقبول طلبة معيّنين دون غيرهم. كما تم الاقتصار على موافقة رئيس الجامعة لقبول 18 طالبا من ذوي الجنسية التونسية والذين درسوا المرحلة الأولى من الدراسات الطبية ببلدان أجنبية.

وعلى الرغم من أن الأمر عدد 2601 لسنة 1995 المذكور أعلاه، لا يمنع الانتقال أثناء الدراسة من مؤسسة جامعية إلى أخرى ومن قبول الطلبة الدارسين بالخارج، فإنّ هذا الموضوع يعرّض سنويا المؤسسات الجامعية لبعض الضغوطات نتيجة ارتفاع عدد الطلبة الراغبين في الالتحاق بكليات الطب في غياب المعايير التي يتم على أساسها دراسة الطلبات. ويتعيّن بهذا الخصوص على الكلية وبغرض إضفاء مزيد من المشروعية والشفافية على قرارات نقلة الطلبة، اتخاذ الإجراءات اللازمة بالتنسيق مع الوزارات المعنية لاستصدار الأداة القانونية التي تحدد ضوابط وشروط نقلة الطلبة من كلية إلى أخرى وقبول الطلبة الدارسين بالخارج.

ج - إعداد ونشر أطروحات الدكتوراه في الطب

أفضت أعمال الرقابة على إعداد الأطروحات إلى الوقوف على ملاحظات تعلقت بإجراءات اختيار المواضيع وتأطير الطلبة ومناقشة الأطروحات ونشرها.

ففيما يتعلق باختيار مواضيع البحث، ينص الفصل 25 من القرار المؤرخ في 11 أكتوبر 2005 المتعلق بضبط نظام الدراسات بكلية الطب بسوسة على أن تتم المصادقة على موضوع الأطروحة من قبل عميد الكلية بعد استشارة لجنة الأطروحة التي ستقوم بمناقشة البحث بعد إنجازه. وخلافا لذلك، لوحظ عدم التزام إدارة الكلية بعرض مواضيع الأطروحات على اللجنة المذكورة للتثبت بشكل مسبق من قابلية الموضوع للبحث ومدى مساهمته في إثراء البحث العلمي وللوقاية من حالات التكرار والانتحال العلمي، بحيث أوكلت هذه الرقابة المسبقة على المواضيع المقترحة للأطروحات إلى هيئة تم تشكيلها من قبل عميد الكلية تركيبها مختلفة عن لجنة الأطروحة.

وتعدّ نسبة تأطير الطلبة عند قيامهم بأعمال البحث في إطار إعداد أطروحة الدكتوراه مؤشرا هاما لقياس مدى إيلاء العناية الكافية لضمان جودة البحوث. وتبيّن في هذا المجال من خلال مقارنة العدد الأقصى للطلبة المسموح بتأطيرهم من طرف كلّ مدير أطروحة أنّه خلافا للمعايير المعمول بها لدى كليات الطب الأخرى والتي وضعت 3 أطروحات لكل مؤطر كحد أقصى أنّ هذا المؤشر في كلية الطب بسوسة بلغ 6 أطروحات لكل مؤطر، وذلك بالنسبة إلى حوالي 48 % من عدد الأطروحات التي تم إعدادها خلال الفترة 2001-2012. ومن شأن هذه الوضعية أن لا تسمح لمديري الأطروحات بتوفير الوقت الكافي لتأطير كلّ طالب. ومن شأنها أيضا أن لا تضمن جودة البحوث خاصة وأنّ الإجراءات المتبعة بشأن إعداد الأطروحات تؤدي بالضرورة إلى التصريح بنجاح الأطروحة.

أمّا فيما يتعلّق بمناقشة الأطروحات، فعلى الرغم من تخلي إدارة الكلية بداية من سنة 2003 على الإجراءات المعمول بها سابقا والمتمثلة في أن يتولى مدير الأطروحة رئاسة لجنة مناقشة

الأطروحة، وذلك لإضفاء مزيد من المصداقية على أعمال البحث وتعزيز جودتها، فإنّ النظر في الإجراءات المتبعة حالياً بينت في بعض الحالات تخليّ مديري الأطروحات عن تلك المهمة أياً ما قليلة قبل مناقشة الأطروحة وتعيينهم كرؤساء للجنة مناقشة الأطروحة. ومن شأن مثل هذا التمشّي أن لا يضمن الحياد والتقييم الموضوعي للعمل البحثي.

ويعتبر نشر الأطروحات من العوامل التي يمكن من خلالها تمييز العمل البحثي وتحقيق الاستفادة من المادة العلمية التي تضمنتها الأطروحات، إلا أنّ إدارة الكلية لم تول لمجال نشر الأطروحات العناية الكافية. فبالرغم من أنّ 22 % من عدد الأطروحات قد أُسند لأصحابها ملاحظة "مشرف جداً مع تهنئة اللجنة واقتراح جائزة الأطروحة" وهو أعلى تقدير يمكن الحصول عليه فإنّ عدد الأطروحات التي تم نشرها فعلاً لم تتجاوز 10 % وهي نسبة تعتبر غير متناسقة مع ملاحظة التقييم المسندة من قبل لجنة الأطروحة. وقد أفادت الكلية في ردها بأنّها ستعمل مستقبلاً على مراجعة معايير تصنيف الأطروحات لانتقاء القابلة للنشر منها والسعي إلى نشرها بمختلف الوسائل المتاحة.

ومن جهة أخرى، وفي إطار السعي إلى الاستفادة من العمل البحثي وبهدف تكوين قاعدة بيانات خاصة بالأطروحات تقتضي الإجراءات المعمول بها بالكلية أن يقدم الطالب المترشّح لمناقشة أطروحته نسختين الكترونيّتين إلى مكتبة الكلية، إلاّ أنّه لم يتم تفعيل هذا الإجراء على الوجه الأمثل، حيث بقيت هذه الأقراص الالكترونية مخزّنة بالمكتبة في ظروف غير آمنة ودون وضع قاعدة بيانات بشأنها. وتستدعي هذه الوضعية أن تعتمد إدارة الكلية إجراءات داخلية تضمن حماية هذه الأقراص من الاستخدام في غير الأغراض التي من أجلها تم وضع هذا الإجراء.

د - إعارة الكتب والمراجع المتوفرة بالمكتبة وجردها

تحتوي مكتبة الكلية على حوالي 23 ألف كتاب ومرجع علمي و7 آلاف أطروحة دكتوراه، ومكّن الاطلاع على النظام الداخلي الخاص بإعارة الكتب للطلبة والمتريّبين والمقيمين والمدرسين من الوقوف على بعض الملاحظات تعلقت بعدم إرجاع بعض الكتب والمراجع للمكتبة وبعدم إخضاع المكتبة لأعمال الجرد.

وتفيد المعطيات المتوفرة لدى مصلحة المكتبة، أنّه قد تم إعارة أعداداً من الكتب والمراجع إلى 127 مدرّساً لم يتولوا إرجاعها وذلك رغم أنّ بعض عمليات الإعارة ترجع لعدة سنوات وتعلّق البعض منها بمدرسين غادروا الكلية بسبب الإلحاق أو التقاعد أو الاستقالة أو غيرها، ولم تحرص إدارة الكلية على تسوية التزاماتهم تجاه المكتبة قبل مغادرتهم.

كما لم تسع إدارة الكلية إلى وضع أنظمة وإجراءات تمكّن من إحكام التصرف في الكتب والمراجع المتوفرة بالمكتبة. من ذلك، لا يتمّ بشكل دوري ومنتظم إخضاع المكتبة لعمليات الجرد ومطابقة نتائجه مع البيانات المضمنة بدفاتر الجرد وقوائم أطروحات الدكتوراه المتوفرة لديها بما يمكّنها من تحديد الفوارق ومعالجتها في الوقت المناسب. ولئن أفادت مصلحة المكتبة بأنّ آخر عملية جرد للمكتبة تعود إلى سنة 2009 فإنّ الفحص يبيّن أنّ تلك العملية لم تشمل إجراء المطابقات اللازمة مع السجلات التي يتمّ مسكها في الغرض وقواعد البيانات المتوفرة وتحديد الفوارق والبحث في أسبابها.

وعلى الرغم من توقّر بعض قواعد البيانات حول محتويات المكتبة، فإنّ إدارة الكلية لم تحرص على تطوير واستغلال تلك القواعد في عمليات الجرد. ويذكر في هذا الصدد، قاعدة البيانات التي تضم 6.905 أطروحة في الطب و1.122 مرجعا علميا، والتي تم تطويرها بالتنسيق مع منظمة اليونسكو وكذلك قاعدة البيانات المحدثّة في إطار المشروع الوطني لتكوين فهرس موحد للرصيد الوثائقي الجامعي، حيث لوحظ أنّه بالرغم من أنّ عدد المراجع المتوقّرة لديها والتي يمكن إدراجها بقاعدة البيانات المذكورة قد تم تحديده في سنة 2006 بحوالي 7.500 مرجع فإنّه، لم يتم إلى موفّي جولية 2013 تخزين بيانات تخصّ سوى 5.520 مرجعا أي ما يمثل حوالي 74 % من إجمالي عدد المراجع المتوقّع تخزينها.

هـ- إدارة المخزون

يشوب مسك حسابية المواد نقائص تعلقت بدفاتر الجرد وبإعداد وثائق صرف المواد والتجهيزات المتوفرة بالمخازن. فقد لوحظ أنّ إدارة الكلية لا تحرص دوما على إدراج مقتنياتها من التجهيزات الإعلامية والأثاث والكتب والمراجع العلمية بدفاتر الجرد التي يتمّ مسكها في الغرض. فقد تبين أنّ هذه الدفاتر لا تتضمّن العديد من البيانات المتعلقة بحركة المخزون على غرار تاريخ خروج التجهيزات والمواد ومبررات خروجها ومرجع وثيقة الاستلام والجهة المستلمة.

ولوحظ عند مطابقة عينة من التجهيزات المسجلة بدفاتر الجرد مع ما هو متوفر بالمخزن وجود العديد من التجهيزات التي تمّ تسليمها إلى أشخاص أوجهات مختلفة من داخل الكلية وخارجها دون أن يتم إدراج البيانات المتعلقة بها بالسجلات التي يتمّ مسكها للغرض، مما لا يساعد على متابعة تلك الأجهزة واسترجاعها حال انتفاء الحاجة إليها.

ومن جهة أخرى، يقتضي الحفاظ على الممتلكات ضرورة ضبطها وجردها بصفة دورية وتوفير الحماية المادية لها، إلّا أنّ المجهودات التي بذلتها الكلية في هذا الشأن لم تمكّنها من التعرف بكلّ دقة على حجم العديد من الموجودات وتحديد إسنادها. فقد لوحظ عدم قيام الكلية بشكل منتظم بأعمال

الجرد السنوي لممتلكاتها كما اتّسم الجرد الذي قامت به خلال سنتي 2012 و2013 بعدم الدقة والشمولية، إذ اقتصر على حصر التجهيزات والمعدات المتوفرة بمختلف أقسام وإدارات الكلية ودون حصر التجهيزات الموجودة لدى جهات خارجية مثل المستشفى الجامعي فرحات حشاد والمستشفى الجامعي سهلول وبعض الفضاءات داخل الكلية.

ولوحظ في هذا المجال أنّ أجهزة التلفاز المسطّحة وكاميرات مراقبة وآلات تصوير وتسجيل وأجهزة فيديو وثلاجات وغيرها لم تشملها عمليات الجرد. كما أنّ إدارة الكلية لم تقم بمطابقة الجداول الجرد الفعلي مع الجرد النظري للممتلكات لتحديد الفوارق والبحث في أسبابها واتخاذ الإجراءات اللازمة في شأنها. ولوحظ أيضا وجود مجموعة من التجهيزات بمخازن الكلية لم يتم استخدامها منذ اقتنائها خلال الفترة المتراوحة بين سنتي 1979 و2004.

واعتبارا لما تتطلبه ممتلكات الكلية من توفير الظروف المناسبة لحمايتها من التلف وسوء الاستخدام، فإنّه يتعين على إدارة الكلية اتخاذ الإجراءات الكفيلة بإحكام مسك حسابية المواد وإدارة المواد المخزنة. ومن شأن اللجوء إلى طرق التصرف باستخدام المنظومات الإعلامية المتوفرة بهذا الخصوص أن يساعد على تلافي النقائص المشار إليها في هذا المجال.

*

*

*

أفضت أعمال الرقابة على كلية الطب بسوسة إلى الوقوف على عدد من الملاحظات تعلقت أهمها بالإطار العام لنظام الدراسات ودعم جودة التعليم العالي الطبي ونشاط البحث العلمي، وذلك فضلا عن بعض الجوانب المتعلقة بإدارة شؤون الطلبة وبالتصرف الإداري والمالي للكلية.

فعلى الرغم مما شهدته منظومة الدراسات الطبية من تطور على الصعيد الدولي وذلك خاصة بموجب المعايير الدولية الصادرة عن الاتحاد الدولي للتعليم الطبي إلّا أنّ الجهات المعنية بالدولة لم تتخذ كافة التدابير المطلوبة في الاتجاه الذي رسمته المعايير الدولية مما قد يترتب عنه عدم الاعتراف الدولي بشهادة دكتور في الطب الممنوحة من قبل كلية الطب بسوسة وبقيّة كليات الطب التونسية بحلول سنة 2023.

ويمثل دعم جودة التعليم العالي الطبي والبحث العلمي إحدى الركائز الداعمة للمجهودات الرامية إلى تطوير الدراسات الطبية وتحسين جودة التعليم والتكوين وتعزيز إشعاع مخرجات التعليم العالي الطبي، غير أنّ النظر في مشروع دعم جودة التعليم العالي ونشاط وحدات البحث المتوفرة لدى

الكلية أبرز عدم تحقيق المشروع للنتائج المرتقبة بالمستوى المطلوب وضعف نشاط وحدات البحث ومحدودية إنتاجها العلمي. وفيما يتعلق بإدارة شؤون الطلبة والتصرف الإداري والمالي بالكلية فقد لوحظ في بعض الحالات عدم التزام الكلية بالإجراءات التي حددتها التراتيب الجاري بها العمل بشأن تسجيل الطلبة وتنظيم الدروس والتربصات وإدارة الممتلكات.

وتستدعي هذه الوضعية من الجهات المعنية بالدولة ومن كلية الطب بسوسة الإسراع في اتخاذ الإجراءات اللازمة لدعم جودة التعليم وتطويره والنهوض بالبحث العلمي بما يضمن بحلول سنة 2023 الاعتراف الدولي بشهادة الدكتوراه في الطب. واعتبارا لما تتطلبه ممتلكات الكلية من توفير الظروف المناسبة لحمايتها من التلف وسوء الاستخدام فإنّ إدارة الكلية مدعوة إلى العمل على مزيد إحكام مسك حسابية المواد وإدارة المواد المخزنة، ومن شأن اللجوء إلى طرق التصرف باستخدام المنظومات الإعلامية المتوفرة بهذا الخصوص أن يساعد على تلافي النقائص المشار إليها في هذا المجال.

ردّ كلية الطب بسوسة

وبعد توصّلنا بالتقرير التّأليفي الذي تمّ إعداده على ضوء أجوبتنا على الملاحظات الأولى التي سبق للغرفة الجهوية لدائرة المحاسبات أن أمدّتنا بها فإنّنا نفيديكم بما يلي :

- عدم تغطية مخططات التدريس لمختلف مراحل الدراسات الطبيّة

لقد تمّ تمكين الفريق الرّقابي من مخطّط دراسات مفصّل خاصّ بكلّية الطب بسوسة والذي يتمّ إعداده سنويّا عند اختتام السّنة الجامعية أمّا الأهداف البيداغوجية لمختلف عناصر التّكوين فهي مطابقة لما جاء في نظام الدّراسات الخاصّ بالكلّية وإن لم تكن مفصّلة لما فيه الكفاية وكما يطلبه الفريق الرّقابي وذلك دون أن نأخذ بعين الاعتبار ما جاء بالتقرير الرّقابي والذي يجيب على التساؤلات المطروحة.

- ضعف نظام التّأطير والمتابعة للتّربّصات

إنّ اعتماد مبدأ عدد الغيابات المسموح بها cota d'absences حسب مدّة التّربّص لم يكن الهدف المنشود منه زجرًا بحثًا بل قبل ذلك هو من أجل تحقيق أهداف التّكوين المهني (formatif) وتمكين الطّالب من إكتساب المهارات اللّازمة ولذلك فإنّنا نتعامل مع هذا المبدأ بكثير من المرونة مثل تمكين الطّالب المتغيّب بعذر مقبول من فترة تدارك تتمثّل في مداومة ليليّة بقسم الاستعجالي أو غيرها من أشكال التّدارك لعدم حرمانه من إجراء إمتحان التّربّص رغم تجاوز العدد المسموح به من الغيابات وذلك في حدود الإمكانات المتاحة. وبعد موافقة رئيس القسم المعني بالتّربّص وتحت إشراف إدارة الكلّية وبكامل العدل والشفافيّة.

- خلل إجرائي في تسجيل الطلبة المتحصّلين على الإجازة في علوم الصّحة

إنّ المعايير المعتمدة في دراسة الطُّلّبات المتعلّقة بالالتحاق بالدراسات الطّبيّة بالنّسبة للطّلبة المتحصّلين على الإجازة في علوم وتقنيّات الصّحّة هي خاضعة لتقرير لجنة فرز الترشّحات يعيّنّها العميد للغرض ويمكن الإطّلاع على تفاصيل هذه المعايير من خلال تقاريرها إثر كلّ عمليّة تصنيف لملفّات المترشّحين.

- خلل إجرائي في التحاق الطلبة للدراسة بالسنة الأولى مرحلة ثانية في كليات أخرى

حول قبول الطّلبة من كليات أخرى وطنيّة وأجنبيّة لمواصلة الدّراسة بالمرحلة الثّانية من الدّراسات الطّبيّة وضرورة استصدار مقرر من وزير التعليم العالي بضبط عدد البقاع المتوفّرة في كلّ مؤسّسة فقد تمّ تدارك ذلك انطلاقاً من السّنة الجامعيّة 2013-2014 من قبل المصالح المعنيّة بالوزارة.

- خلل في عمليّة التصرّف في تداول الكتب والمراجع بالمكتبة

استرجاع الكتب المعارة والمحافظة على رصيد المكتبة من المراجع أمر صعب التحقيق من النّاحية الإجرائيّة ولا بدّ من التفكير في آلية قانونية وواضحة من أجل ذلك كالاقتطاع من مرّتب المخالف بالنّسبة للمدرّسين أمّا بالنّسبة للطّلبة فإنّنا نستعمل طريقة الاستظهار بشهادة إبراء ذمّة من المكتبة قبل تسليم شهادة التّخرّج.

- ضعف عمليّة الرّقابة الداخليّة لممتلكات الكليّة

ضعف أنظمة الرّقابة على ممتلكات الكليّة من تجهيزات ومعدّات علميّة وضعيّة قديمة ورثتها الكليّة وهي تعمل على تداركها بالوسائل المتاحة.

- نقص في توثيق الدّروس ووضعها على محامل رقميّة

إنّ رقميّة الدّروس ووضعها على محامل إلكترونيّة تعترضها صعوبات فنيّة ومادّية تحول دون إنجاز المطلوب في آجال معقولة.

- خلل في تنظيم التربصات ومتابعتها

إنّ ملاحظة الفريق الرّقابي تبدو منطقية ذلك لأنّ عملية تدارك التّربص المتغيّب عنه تتمّ بالنسبة لبعض الطلبة مباشرة إثر انتهاء الامتحانات الكتابية وتنتهي قبل التصريح بالنتائج وبالتالي فإنّ نتيجة تدارك التّربص يتمّ إنزالها بمحضر الامتحانات قبل المداولات ولا يمكن للفريق الرّقابي من مراقبة ذلك إلاّ بالرجوع إلى محاضر المصادقة على تربصات التّدارك.

- إخلالات في تنفيذ مشروع دعم جودة التعليم العالي وغيب تقييم لمدى تحقيق النتائج المنتظرة

حول توفّق الكلية في تنفيذ مشروع التطوير البيداغوجي (PAQI) فإننا نلاحظ أنّ القيمة المالية للعمليات التي لم تتوفّق لجنة المشروع إلى تنفيذها لم تتجاوز 13 % من الميزانية المقرّرة للمشروع وهو أمر مقبول نظرا لصعوبة تحقيق بعض عناصر المشروع (9 و 12) حيث تستوجب الخلاص المسبق للمزوّد وبالعلة الصّعبة وهي عمليّة معقّدة من النّاحية الإجرائيّة.

- نقص في عملية تقييم أداء وحدات البحث وكيفية استهلاك الاعتمادات المرصودة

إنّ الطّريقة الحاليّة المعتمدة في تقييم أداء وحدات البحث لا يمكن أن تقف على مدى مساهمتها في تطوير البحث العلمي وهو أمر لا بدّ من مراجعته وتداركه ويمكن في هذا المجال الاستئناس بالطّريقة المتّبعة في مشروع الـ PAQ أي مبدأ التّمويل على أساس المشروع من حيث الجدوى وليس على أساس الهيكل (وحدة أو مخبر ...إلخ).

- خلل في إدارة المخزون وتحديد دفتر الجرد

تعتزم الكلية في هذا المجال استخدام المنظومة الإعلامية المناسبة والمتوفرة لحماية ممتلكات الكلية من التلّف وسوء الاستخدام وتسهيل القيام بعملية تحيين الجرد وتحديد الفروقات والبحث في أسبابها وإعداد المحاضر اللازمة في الغرض.

- خلاصة الأعمال الرقابية بالكلية

إنّ الملاحظات الواردة بخلاصة التقرير قيمة وموضوعية وجديرة بكلّ الاهتمام وعلى ضوءها ستعمل الكلية بجميع مكوناتها على تلافي النقص المشار إليها في العديد من المجالات وخاصة منها تحقيق أهداف مشروع دعم جودة التعليم العالي وتأهيل الدراسات الطبية بالكلية وتدعيم البحث العلمي والمحافظة على المعدات والممتلكات والتجهيزات والاستغلال الأمثل لها.

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والتصرف بجنوبية

أحدثت كلية العلوم القانونية والاقتصادية والتصرف بجنوبية (في ما يلي "الكلية") بمقتضى الفصل 2 من القانون عدد 75 لسنة 1993 المؤرخ في 12 جويلية 1993 والمتعلق بإحداث كليات. وهي مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وخضعت لإشراف جامعة تونس 3 فجامعة تونس ثم جامعة جنوبية (في ما يلي "الجامعة") منذ إحداث هذه الأخيرة بمقتضى الأمر عدد 1662 لسنة 2003 المؤرخ في 4 أوت 2003.

وانطلقت الدروس بالكلية منذ السنة الجامعية 1997-1998. وهي تشتمل على خمسة أقسام حضورية وقسم للتعليم غير الحضورى. وخلال السنة الجامعية 2013-2014 أمنت الكلية التكوين الجامعي لفائدة 5157 طالبا أي حوالي ثلث طلبة الجامعة، موزعين على 7 إجازات أساسية و7 إجازات تطبيقية إضافة إلى 6 ماجستير بحث و4 ماجستير مهني. وخلال نفس السنة الجامعية أُنمّن مختلف الدروس بالكلية 169 مدرسا باحثا قارا و95 مدرسا باحثا متعاقدًا ويعمل بمختلف المصالح الإدارية للكلية 111 عونًا أكثر من نصفهم عملة.

وبلغت الموارد الاعتيادية للكلية خلال سنتي 2012 و2013 على التوالي 917 أ.د. و938 أ.د. وبلغت نفقات التصرف على التوالي 681 أ.د. و720 أ.د. دون اعتبار نفقات تأجير المدرسين والأعوان المحمولة على ميزانية الجامعة.

وتولّت الدائرة النّظر في مختلف أوجه التصرف بالكلية للتأكد من مدى استجابتها للقواعد التي تحكمها ومتطلبات حسن التسيير. وفي هذا الصّدد، تمّ الوقوف على مجموعة من النقائص تعلّقت بالتكوين الجامعي والبحث العلمي وبالتفتح على المحيط وبالتسيير والتنظيم ونظام المعلومات وذلك بخصوص الفترة الممتدة من سنة 2009 إلى موفى جوان 2014.

أبرز الملاحظات

- التكوين الجامعي والبحث العلمي

تراجع مؤشر تأطير الطلبة من قبل المدرسين الباحثين المباشرين من مدرّس لكل 19 طالبا بعنوان السنة الجامعية 2010-2009 إلى مدرّس لكل 24 طالبا بعنوان السنة الجامعية 2012-2013 وذلك نتيجة لضعف نسق تطوّر عدد المدرّسين مقارنة مع تطوّر عدد الطلبة.

كما تبين نقص هام في عدد المدرّسين من صنف "أ" حيث لم تتجاوز نسبتهم 7 % من مجموع إطار التدريس خلال الفترة 2013-2009 وهو ما أدّى إلى تأمين حوالي 21 % من مجموع ساعات الدروس النظرية من قبل مدرّسين من صنف المساعدين.

ولم تتجاوز فترة التدريس الفعلية خلال كلّ سداسي 11 أسبوعا خلال السنوات الجامعية الممتدة من سنة 2009 إلى 2014 مقابل فترة تدريس قانونية لا تقلّ عن 14 أسبوعا علاوة على عدم تعويض المدرّسين لبعض الحصص التي تغيبوا عنها. وأدّى ذلك إلى حرمان عديد الطلبة من حقهم في متابعة الدروس بانتظام والتأثير سلبا في قدرتهم على الاستيعاب وإلى عدم احترام قاعدة العمل المنجز وذلك بصرف أجور دون وجه حق.

كما لم تلتزم الكلية بمقتضيات التجديد البيداغوجي المتمثلة أساسا في تعميم تدريس الوحدات الأفقية وتطوير التعليم عن بعد واحترام نظام التقييم والارتقاء في نظام "إمد"، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى الحدّ من إمكانية تغيير الطلبة لمسارهم بين الإجازات علاوة على أنه أدى أحيانا إلى تصريح الكلية برسوب طلبة توفرت في شأنهم شروط الإهمال. كما لم تسع الكلية إلى تطوير التدريس غير الحضوري للوحدات الأفقية رغم توفر مركز للتعلّم عن بعد منذ سنة 2005.

ولمعالجة مختلف هذه الوضعيات، تدعى الكلية ووزارة الإشراف إلى مزيد العمل على توفير إطار التدريس بالعدد الكافي وعلى الترفيع في نسبة المدرّسين من الصنف "أ" بما يسمح بتحسين مؤشر تأطير الطلبة وضمان حسن سير الدروس وانتظامها وإلى الحرص على تعميم تدريس الوحدات التعليمية الأفقية وتطوير التدريس غير الحضوري واستغلال مركز التعلم عن بعد والتقيد بإجراءات التقييم والارتقاء في نظام "إمد" ومزيد دعم أنشطة مخبر البحث والعمل على إحداث هياكل بحث أخرى.

- التفتّح على المحيط

اتّضح غياب كلّ ممثلي الهيئات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالمجلس العلمي للكلية خلال الفترة الممتدّة من 2008 إلى 2014 وضعف تشريك المهنيين في نشاط التدريس، وهو ما ساهم في عدم إحداث شهادات تطبيقية ذات بناء مشترك بالكلية تستجيب لمتطلبات سوق الشغل.

ولم تتول الكلية تفعيل سوى اتفاقيتين من مجموع 4 اتفاقيات أبرمتها مع مؤسسات جامعية أجنبية رغم أن تاريخ إبرامها يعود إلى سنتي 2003 و2006، وهو ما حال دون تطوير أنشطة البحث العلمي.

ولذلك، تدعى الكلية إلى العمل على إرساء علاقات شراكة مثمرة مع الهيئات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالجهة بهدف ملاءمة عروض التكوين لحاجيات سوق الشغل ومزيد تدعيم علاقات التعاون مع المؤسسات الجامعية الوطنية والأجنبية.

- التسيير والتنظيم ونظام المعلومات

لم تسع الكلية منذ إحداثها إلى وضع هيكل تنظيمي يضبط المصالح الإدارية والعلاقات فيما بينها واكتفت باعتماد قرارات وزارة التعليم العالي المتعلقة بضبط الخطط الوظيفية والنصوص القانونية المنظمة لها. كما لم يتم وضع أدلة إجراءات تحدد بصفة وثيقة المهام الموكولة إلى مختلف المراكز الوظيفية حيث اقتصر على إصدار بعض المذكرات الداخلية لتحديد مهام بعض الأعوان.

وتفتقر الكلية إلى آليات لتجميع البيانات وتبادل المعلومات بين مختلف المصالح، وهو ما لم يمكن من توفير مؤشرات موثوق فيها وبصفة منتظمة.

كما تمّ خلال الفترة من 2010 إلى 2012 إسناد عطل سنوية للأعوان تتجاوز المدّة المحددة قانونا بما قدره نصف شهر، وذلك علاوة على عدم الحرص على متابعة غيابات وتأخير الأعوان طبقا لما تقتضيه النصوص الترتيبية.

وتولت الكلية اعتماد طريقة لتقويم ساعات التدريس الإضافية المؤمّنة من قبل المدرّسين من صنف "ب" لا تركز على طبيعة الساعات المنجزة فعليا، وهو ما أدّى إلى تحمّل ميزانية الكلية لمبالغ تفوق ما هو مستوجب فعليا وإلى صرف مبالغ لفائدة المدرّسين المذكورين دون وجه حق بلغ مجموعها 126 أ.د خلال السنوات المالية 2010-2013.

وأتضح أيضا ضعف استهلاك اعتمادات ميزانية العنوان الثاني نتيجة لعدم تنفيذ المشاريع المبرمجة بالكلية حيث لم تتجاوز نسبة استهلاك الاعتمادات المخصصة لمخبر البحث 0,57 % إلى غاية جوان 2014 ولم يتم استهلاك الاعتمادات المخصصة لمشروع دعم جودة التعليم العالي والبالغة 251 أ.د رغم انقضاء الفترة التعاقدية منذ 11 أفريل 2014.

وتدعى الكلية إلى الإسراع في وضع هيكل تنظيمي وأدلة إجراءات لضمان نجاعة التصرف الإداري وإلى الحرص على ضبط سياسة واضحة في مجال النظام المعلوماتي تمكّن من إحكام تبادل المعلومات بين مختلف المصالح بما يمكن من تحسين أداء الكلية باستخدام تطبيقات تغطي جميع مجالات التصرف مع احترام مقتضيات السلامة المعلوماتية.

ويتعيّن على الكلية التقيد بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل في مجال التصرف في الأعوان لتفادي إسناد امتيازات دون وجه حق. كما ينبغي عليها العمل على تحصيل مواردها في الإلتان ومراجعة طريقة احتساب الساعات الإضافية بالنسبة إلى المدرسين من صنف "ب".



I- التّكوين الجامعي والبحث العلمي

تتمثّل المهمة الأساسية للكلية في التكوين الجامعي وتطوير البحث العلمي. ولتأمين هذه الأنشطة، يتعيّن توفر جملة من الضمانات بما يسمح بتنمية معارف الطلبة ودعم جودة الإنتاج العلمي.

أ- التّكوين الجامعي

مكّن النظر في هذا المجال من الوقوف على نقائص تعلقت خاصة بإطار التدريس وبتأمين الدروس وبالمجلس العلمي وبالتجديد البيداغوجي.

1- إطار التدريس

يقتضي ضمان جودة التكوين الجامعي توفير إطار التدريس الملائم بما يسمح بتحسين مؤشر تأطير الطلبة من قبل المدرسين الباحثين المباشرين والتّرفيع في نسبة المدرسين من صنف "أ" من مجموع إطار التدريس، إلّا أنّه لوحظ ضعف نسبة التطور السنوي للمدرسين حيث لم تتجاوز 1,48 % مقابل نسبة تطوّر سنوي لعدد الطلبة بلغت 6,16 % خلال الفترة 2009-2014. وقد أدّى ذلك إلى تراجع مؤشر تأطير الطلبة من قبل المدرسين الباحثين المباشرين من مدرّس لكلّ 19 طالبا خلال السنة الجامعية 2009-2010 إلى مدرّس لكلّ 24 طالبا خلال السنة الجامعية 2012-2013 وذلك مقابل مؤشر وطني قدره مدرّس لكل 17,9 طالبا⁽¹⁾ وهدف مدرّج ضمن مشروع المؤسسة⁽²⁾ قدره مدرّس لكلّ 20 طالبا في موفى الفترة التعاقدية. وتعود هذه الوضعية إلى عدم مراعاة سلطة الإشراف لطاقة استيعاب الكلية عند عملية التوجيه الجامعي حيث تم خلال السنة الجامعية 2012-2013 توجيه 1225 طالبا إلى الكلية بما يفوق طاقة استيعابها بنحو 59 %.

كما تبيّن وجود نقص هام في عدد المدرسين من صنف "أ" حيث لم تتجاوز نسبتهم 7 % من مجموع إطار التدريس خلال الفترة 2009-2013 مقابل نسبة وطنية في حدود 14,55 % ويذكر أنّ الأمر عدد 3581 لسنة 2008 والمؤرخ في 21 نوفمبر 2008⁽³⁾ قد نصّ على حدّ أدنى لا يقل عن 20 % لضمان جودة التّأطير البيداغوجي. وتجدر الإشارة إلى أنّ عدد المدرسين من الصنف المذكور تراجع من 23 مدرّسا خلال السنة الجامعية 2009-2010 إلى 19 مدرّسا خلال السنة الجامعية 2012-2013. كما

⁽¹⁾ حسب المشروع السنوي للقدرة على الأداء لوزارة التعليم العالي المنجز في أكتوبر 2014.

⁽²⁾ تولت الكلية إعداد مشروع مؤسسة سنة 2009 في إطار عقد التكوين والبحث المبرم مع جامعة جندوبة للفترة الرباعية 2010-2013.

⁽³⁾ يتعلق بضبط شروط تحويل صبغة الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث والمؤسسات العمومية للبحث العلمي إلى مؤسسات عمومية ذات صبغة علمية وتكنولوجية.

لوحظ عدم توفر مدرسين من صنف "أ" في اختصاص علوم المحاسبة خلال الفترة 2009-2014. ويعود النقص المسجل في عدد المدرسين من هذا الصنف إلى عدم تلبية سلطة الإشراف لحاجيات الكلية في هذا الشأن إلا في حدود 13 % وذلك بعنوان الفترة الممتدة من السنة الجامعية 2011-2012 إلى السنة الجامعية 2013-2014.

وأدى النقص في الصنف المذكور من المدرسين إلى تأمين 20,84 % من مجموع ساعات الدروس النظرية من قبل مساعدين خلال الفترة 2010-2014. ومن شأن ذلك أن يؤثر على جودة التكوين خاصة في ظلّ عدم انتفاع المدرسين الجدد بداية من سنة 2011 بدورات للتكوين البيداغوجي وذلك خلافا لقرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا المؤرخ في 25 نوفمبر 2008 المتعلق بضبط مشاركة المدرسين الجدد في التكوين البيداغوجي.

كما تبين أنّ 18 مدرسا من مجموع 51 مدرّسا قارا تم انتدابهم بعد سنة 2002 بقسم العلوم القانونية بالكلية يجمعون بين مهنة التدريس بصفة قارّة ومهنة المحاماة وذلك خلافا لمقتضيات كل من الأمر عدد 1217 لسنة 1990 المؤرخ في 9 جويلية 1990 المتعلق بضبط خصوصيات نظام المدرّسين الذين يجمعون بصفة استثنائية بين مهنة التدريس والمحاماة والمرسوم عدد 79 لسنة 2011 والمؤرخ في 20 أوت 2011 المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة. ومن شأن الجمع بين المهنتين أن يؤثر سلبا على حسن سير الدروس والإمتحانات وأن يعرض المدرسين المعنيين إلى العزل طبقا للفصلين 2 و 3 من الأمر المذكور.

2- تأمين الدروس

يقتضي حسن تأمين الدروس الالتزام بالمدة القانونية المخصّصة للغرض سنويا وضرورة تعويض حصص الغياب من قبل المدرسين، وينص الفصل 5 من الأمر عدد 3123 لسنة 2008 والمؤرخ في 22 سبتمبر 2008 المتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنية للإجازة على أن يشتمل السداسي على 14 أسبوعا من الدروس على الأقل. وخلافا لذلك، لم تتجاوز فترة التدريس الفعلية بعنوان كل سداسي 11 أسبوعا خلال الفترة 2009-2014. ويعود ذلك إلى عدم الالتزام بمقتضيات المناشير السنوية الصادرة عن الوزير المكلف بالتعليم العالي حول رزنامة السنوات الجامعية والمتعلقة بضبط تاريخ انطلاق الدروس وفترات التوقّف حيث تم تسجيل تأخير بما لا يقلّ عن أسبوع في افتتاح السنوات الجامعية للفترة المذكورة.

كما تبين عدم تعويض المدرسين لبعض الحصص التي تغيبوا عنها والتي بلغت خلال السداسي الأوّل والسداسي الثاني من السنة الجامعية 2012-2013 على التوالي 760 ساعة و 879

ساعة وبلغت 558 ساعة خلال السداسي الأول للسنة الجامعية 2013-2014 أي بنسب بلغت تباعا 2,5 % و 3 % و 2,02 % من العدد الجملي للساعات المستوجب تأمينها بكل سداسي. وأدى ذلك إلى حرمان عدد من الطلبة من الانتفاع بعدد الساعات المستوجبة والمحددة ضمن مسارات التكوين الخاصة بالاختصاصات المؤمنة بالكلية. وساهم في ذلك عدم حرص الكلية على إعلام الجامعة بجميع غيابات المدرسين غير المبررة والتي لم يتم تعويضها. من ذلك لم تتول الكلية خلال السداسي الأول من السنة الجامعية 2013-2014 التصريح بغياب سوى 16 أستاذا من جملة 78 أستاذا متغيّبا فعليّا أي بنسبة قدرها 20,5 %. ونجم عن ذلك صرف الجامعة لأجور دون وجه حق وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 41 من مجلّة المحاسبة العمومية.

وخلافا لمقتضيات الفصل 9 من القانون عدد 19 لسنة 2008 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والمتعلّق بالتعليم العالي تم أحيانا برمجة تعويض غيابات بعض المدرسين بشكل مكثف في موفى كل سداسي، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى حرمان بعض الطلبة من حقهم في متابعة الدروس بانتظام وأن يؤثّر سلبا على قدرتهم على استيعاب المواد المعنية.

ومن جهة أخرى لوحظ تغيب المدرسين عن لجان الامتحان وهو ما أدّى إلى أن تعقد بعض اجتماعاتها دون توفر النصاب القانوني المستوجب حسب منشور وزير التعليم العالي عدد 93 لسنة 2005 المؤرخ في 22 نوفمبر 2005 حول تنظيم الامتحانات الجامعية على غرار اجتماعات لجان الامتحان خلال دورة التدارك لشهر سبتمبر 2013 في اختصاص العلوم القانونية.

3- المجلس العلمي

يضطلع المجلس العلمي بدور حيوي باعتباره هيكلا ذا صبغة استشارية يعنى بالنظر في مختلف المسائل الإدارية والبيداغوجية والعلمية، إلّا أنّ نشاطه عرف خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى منتصف 2014 جملة من النقائص التي انعكست سلبا على أدائه. من ذلك أنّه لم يتطرق إلى إعداد مشروع المؤسسة خلافا للفصل 36 من الأمر عدد 2716 لسنة 2008 والمتعلق بتنظيم الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث وقواعد سيرها. كما لم يحرص على النظر في توفر الشروط القانونية والترتيبية لإطار التدريس مثل عدم الجمع بين مهني المحاماة والتدريس علاوة على عدم مطالبته للمدرسين الباحثين قبل بداية كل سنة بتقديم تقارير حول أنشطة التّأطير والبحث التي قاموا بتأمينها أثناء السنة السابقة وذلك خلافا للفصل 5 من الأمر عدد 1825 لسنة 1993 المؤرخ في 6 سبتمبر 1993.

وخلافا لأحكام الفصل 39 من الأمر عدد 2716 لسنة 2008 المذكور أعلاه الذي ينصّ على أن يجتمع المجلس العلمي مرّة كل شهر على الأقل، فقد تبين أنه لم يعقد خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى منتصف 2014 سوى 58 جلسة من أصل 77 جلسة كان يتعيّن عقدها. وجاء في ردّ الكلية أنه "يتم عقد اجتماع المجلس العلمي كلما دعت الضرورة لذلك". وتجدر الإشارة إلى أنه تمّت إحالة 29 نسخة محضر جلسة إلى الجامعة بتأخير تراوح بين 3 أيام و69 يوما وذلك خلافا للفصل 40 من نفس الأمر الذي يقتضي أن تحال نسخ من محاضر الجلسات إلى رئيس الجامعة في ظرف أسبوع على الأكثر من تاريخ انعقاد الجلسة.

وخلافا لمنشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا عدد 35 لسنة 2008 المؤرخ في 29 أفريل 2008 ومنشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي عدد 29 لسنة 2011 المؤرخ في 11 جوان 2011 اللذين نصّا على وجوب تعويض عضو المجلس العلمي المنتخب كعميد، لم يتم إلى موقّ ماي 2014، تعويض أعضاء المجلس العلمي الذين وقع انتخابهم كعمداء وهو ما ساهم في عدم توقّر العدد القانوني لممثلي إطار التدريس والبحث بالمجلس العلمي.

4- التّجديد البيداغوجي

تبين عدم التزام الكلية بالعديد من عناصر التجديد البيداغوجي على غرار تعميم تدريس الوحدات الأفقية واحترام نظام التقييم والارتقاء وتطوير التعليم عن بعد. ولوحظ في هذا الصدد عدم تعميم تأمين الوحدات الأفقية حيث لم يُعمّم تدريس وحدة الإنقليزية في السداسيات الأربع الأولى من بعض شهادات الإجازة على غرار الإجازة التطبيقية في تحليل المشاريع والاستشارات الاقتصادية والإجازة الأساسية في إعلامية التصرف والإجازة الأساسية في العلوم الاقتصادية خلال السنة الجامعية 2009-2010، وكذلك الشأن بالنسبة لوحدة حقوق الإنسان لطلبة السنة الأولى من الإجازات التطبيقية والأساسية في العلوم الاقتصادية وفي علوم التصرف وذلك خلافا لمنشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا عدد 103 لسنة 2008 المؤرخ في 29 نوفمبر 2008 حول تدريس الوحدات التعليمية الأفقية في إجازات نظام "إمد". ومن شأن ذلك أن يؤثر سلبا على درجة تكوين الطلبة في الوحدات التعليمية الأفقية والحدّ من إمكانية تغيير الطلبة لمسارهم بين الإجازات.

وخلافا للمنشور آنف الذكر لم يتم العمل على تطوير التدريس غير الحضوري حيث لم يتم تدريس أغلب الوحدات الأفقية⁽¹⁾ عن بعد رغم توفر مركز للتعلّم عن بعد منذ سنة 2005 في إطار العلاقة مع جامعة تونس الافتراضية. وفي هذا الصدد، لم يتم تدريس وحدة شهادة الكفاءة في الإعلامية والأنترنات بشكل غير حضوري خلال الفترة الممتدة من السنة الجامعية 2010-2011 إلى

⁽¹⁾ الإنقليزية وشهادة الكفاءة في الإعلامية والأنترنات (C2I) وثقافة المؤسسة وحقوق الإنسان.

السنة الجامعية 2013-2014. ويعود ذلك إلى ارتفاع نسب المدرسين العرضيين من جملة مدرسي قسم الإعلامية الذين يتولون تأمين الدروس التطبيقية لوحدة شهادة الكفاءة في الإعلامية والأنترنت حيث تراوحت هذه النسب بين 65 % و 96 % خلال الفترة المذكورة، وهو ما لم يسمح لجامعة تونس الافتراضية بضمان تكوين إطار تدريس قار نظرا إلى تغير جلّ عناصره سنويا.

ولوحظ أيضا عدم الالتزام بإجراءات التقييم في نظام "إمد" حيث تم خلال الفترة الممتدة من السنة الجامعية 2008-2009 إلى السنة الجامعية 2012-2013 برمجة الوحدات الأفقية ضمن امتحانات دورة التدارك وذلك خلافا لقرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا المؤرخ في 30 جوان 2009 المتعلق بضبط دليل الإجراءات الموحد لنظام الأرصدة والقواعد العامة للتقييم والارتقاء في الشهادة الوطنية للإجازة الذي نصّ على أنّ "دورة التدارك لا تشمل الوحدات التعليمية الخاضعة كليا للنظام الموحد القائم على المراقبة المستمرة".

كما لم يتم خلال السنة الجامعية 2013-2014 الالتزام بإجراءات تقييم الوحدات ذات الرصيد الموحد حيث نصّ دليل الإجراءات الخاص بتطبيق القواعد العامة للتقييم والارتقاء في الشهادة الوطنية للإجازة في نظام "إمد" الملحق بمنشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي عدد 61 لسنة 2012 المؤرخ في 18 ديسمبر 2012 على أنّه "في حالة الرسوب، وعندما يكون معدل الوحدة التعليمية أقل من 10 على 20 دون أن تشتمل على عناصر مفردة بأرصدة فإن الطالب يعيد امتحانات الوحدة كاملة بمختلف عناصرها"، إلا أنّه تم تمكين الطلبة الراسين من إعادة اجتياز العناصر التي لم يتم الحصول في شأنها على معدل يساوي أو يفوق 10 من 20 وأسندت لهم نفس الأعداد التي حصلوا عليها خلال السنة الجامعية 2012-2013 بالنسبة لباقي عناصر الوحدة التي حصلوا في شأنها على معدل يساوي أو يفوق 10 من 20 .

ومن شأن عدم احترام الكلية لإجراءات تقييم الوحدات الأفقية والوحدات ذات الرصيد الموحد أن يمسّ بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين طلبة الكلية ونظرائهم المنتمين إلى مؤسسات تعليم عال أخرى.

ولوحظ أيضا أنّ الكلية لم تتولّ التصريح بارتقاء طلبة توفرت في شأنهم شروط الإهمال المنصوص عليها بالفصل 26 من القرار آنف الذكر، وهو ما أدّى على سبيل المثال إلى حرمان 8 طلبة خلال السنتين الجامعيتين 2010-2011 و 2011-2012 من الإرتقاء رغم حصولهم على أرصدة تفوق 45 رصيда ومعدّل سنوي دون 10 من 20.

كما تبين عدم الالتزام بنظام التقييم المزدوج لبعض المواد وهو ما من شأنه أن يحدّ من فاعلية نظام المراقبة المستمرة وذلك خلافا لتوجهات المذكرة الإطارية لاعتماد نظام "إمد" على مستوى

الإجازة المؤرخة في 30 مارس 2006. ومن ذلك، لم يتم إسناد أعداد للمراقبة المستمرة بخصوص 22 مادة تخضع إلى النظام المزدوج للتقييم تدرّس لفائدة طلبة قسم العلوم القانونية خلال السداسي الثاني من السنة الجامعية 2013-2014. ولتجاوز هذا الإشكال تولّت الكلية اعتماد نفس أعداد امتحانات الدورة الرئيسية كأعداد للمراقبة المستمرة. ويعود ذلك إلى عدم إلزام الكلية بالنصوص المنظمة للشهادة الوطنية للإجازة في نظام "إمد" وخاصة منها القواعد العامة للتقييم والارتقاء وإلى غياب التنسيق بين مدير الدراسات ورؤساء الأقسام البيداغوجيّة، ومواصلة استغلال منظومة "إيناس" للتصرف في تسجيل الطلبة والامتحانات ومتابعة الدروس خلال السنوات المذكورة رغم أنها لا تتماشى مع خصوصيات نظام "إمد" فضلا عن التأخير في العمل بمنظومة "سليمة" الخاصة بالتصرف في نظام "إمد" حيث لم يشرع في استغلالها إلاّ بداية من السنة الجامعية 2012-2013.

ومن شأن التصرف على هذا النحو، أن يؤدي إلى إسناد الطلبة أعداد لا تعكس بالضرورة مردودهم الفعلي، وهو ما لا يتماشى مع الهدف من اعتماد النظام المزدوج للتقييم خاصة وأنّ مبدأ المراقبة المستمرة يُعدّ مكوّنًا أساسيًا في التكوين باعتباره يرمي إلى ترسيخ ثقافة الجهد لدى الطالب وإلى مواكبة تطور معارفه ومهاراته وذلك استنادا للمذكرة الإطارية لاعتماد "إمد" على مستوى الإجازة المؤرخة في 30 مارس 2006.

وخلافا لمقتضيات الفصل 29 من قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا المؤرخ في 30 جوان 2009 والمتعلّق بضبط دليل الإجراءات الموحد لنظام الأرصدة والقواعد العامة للتقييم والارتقاء في الشهادة الوطنية للإجازة، لم يتم التنصيص في أغلب الأحيان ضمن مداولات لجنة الامتحان على تفاصيل عمليات الإسعاف. ومن شأن ذلك أن يخلّ بمبدأ الشفافيّة وأن يحول دون إمكانيّة التثبت من صحة ومشروعيّة العمليّة المذكورة. وجاء في ردّ الكلية أنه "سيتمّ العمل مستقبلا على التنصيص على تفاصيل عمليات الإسعاف في محاضر المداولات النهائية".

ب- تطوير البحث العلمي

يقتضي تطوير البحث العلمي الترفيع في عدد طلبة الماجستير وتنويع مسالك التكوين بها ومزيد إثراء المكتبات بالمراجع العلمية إضافة إلى العمل على تحسين ظروف التّأطير ومزيد إحداث هياكل للبحث العلمي. وتمّ في هذا الشأن الوقوف على نقائص تعلقت بتنظيم وتأمين الشهادات الوطنية للماجستير وهيكل البحث.

1- تنظيم وتأمين الشهادات الوطنية للماجستير

تطور عدد طلبة الماجستير من 363 طالبا خلال السنة الجامعية 2009-2010 إلى 861 طالبا خلال السنة الجامعية 2013-2014 كما تطور خلال نفس الفترة عدد الشهادات الوطنية للماجستير من 6 شهادات إلى 10 شهادات إلا أنّ حرص الكلية على الترفيع في عدد طلبة الماجستير وتنوع مسالك التكوين لم يمنع من تسجيل نقائص على مستوى مقاييس انتقاء الطلبة وتوفير المراجع العلمية الضرورية وظروف التّأطير.

وفي هذا الصّدد، لم تتولّى الكلية إلى غاية جوان 2014 تغيير مقاييس الانتقاء بالشهادات الوطنية للماجستير منذ تاريخ تأهيلها لتأمين الدراسات العليا خلال السنة الجامعية 2003-2004 وذلك رغم اكتمال انخراطها في منظومة "إمد" خلال السنة الجامعية 2008-2009. حيث لم تحرص على ملائمة معايير الانتقاء للتّرسيم مع خصوصيات نظام "إمد" خلافا لمقتضيات الأمر عدد 1227 لسنة 2012 والمتعلّق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنية للماجستير في نظام "إمد". من ذلك، لم تأخذ الكلية بعين الاعتبار الأرصدة المكتسبة نهائيا عند تقييم التّرشحات للالتحاق بدراسات الماجستير واكتفت باعتماد المعدلات السنوية للمتّرشحين كمعيار أساسي لاحتساب الحاصل النهائي للانتقاء.

وخلافا للمذكرة الإطارية لاعتماد نظام "إمد" على مستوى الماجستير التي تشترط تميّز الطالب وتفوّقه للتّرسيم بالماجستير، تمّ قبول ترشّح بعض الطلبة الذين تحصلوا على حاصل دون الحدّ الأدنى المضبوط في الغرض من قبل لجنة الماجستير على غرار 5 طلبة من جملة 30 مرسّما بالماجستير المهني "قانون الأعمال والمؤسسات" خلال السنة الجامعية 2010-2011. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يؤثر سلبا على جودة أعمال البحث.

وبخصوص توفّر المراجع الضرورية لتطوير البحث العلمي، لم تتمكّن الكلية من الالتزام بالمواصفة القياسية الدولية 11620 الخاصة بتقييم المكتبات حيث تطور الرصيد المكتبي من 20.895 كتابا في سنة 2009 إلى 24.537 كتابا فقط في سنة 2012⁽¹⁾ أي بمعدل 4,7 كتابا للطالب الواحد خلال سنة 2012 علما بأنّ المعيار الدولي المذكور يقتضي أن يتراوح معدل عدد الكتب للمستخدم الواحد بين 15 و20 كتابا.

أمّا في ما يتعلّق بتأطير مذكرات البحث الخاصة بطلبة الماجستير فقد لوحظ سوء توزيع أعباء التّأطير من خلال إثقال كاهل بعض المدرسين بمهام الإشراف بالإضافة إلى إسنادها أحيانا إلى مدرسين غير مؤهلين لذلك. فقد تمّ خلال السنة الجامعية 2011-2012 إسناد تأطير 11 رسالة

⁽¹⁾ تمّ اعتبار سنة 2012 لعدم توفر إحصائيات بخصوص السنوات اللاحقة.

ماجستير بحث في اختصاص نقد ومالية وبنوك من جملة 39 رسالة إلى مدرّس واحد أي بنسبة قدرها 28 % مقابل معدّل نسبة 2,8 % بخصوص باقي المدرّسين المؤطّرين. وتمّ خلال السنة الجامعيّة 2011-2012 تأطير 31 رسالة ماجستير بحث في اختصاص نقد ومالية وبنوك من جملة 39 رسالة ماجستير من قبل أساتذة مساعدين غير مرسمين أي بنسبة 79,5 % ويرجع ذلك إلى عدم توفر العدد الكافي من المدرسين المؤهلين لتأطير رسائل ماجستير البحث.

ومن شأن عدم توقّر الشروط الضروريّة المتعلّقة بالتأطير أن ينعكس سلباً على جودة عمليّة التأطير إضافة إلى إمكانية سحب التأهيل لتدريس الماجستير من الكلية طبقاً للفصل 3 من الأمر عدد 1227 لسنة 2012 والمؤرخ في غرة أوت 2012 والمتعلّق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنيّة للماجستير في نظام "إمد".

2- هياكل البحث العلمي

يقتضي إنجاز أنشطة البحث العلمي، توقّر الهياكل الضرورية من وحدات ومخابر بحث بما يضمن التفتح على المحيط العلمي وتكوين القيادات العلمية القادرة على التأطير، إلّا أنّه لم يتم إحداث سوى مخبر بحث وحيد يتعلّق بثمين الثروات الطّبيعيّة والثّقافيّة رغم توقّر الحجم الأدنى للموارد البشريّة اللازمة لإحداث هياكل بحث أخرى مثلما تمّ ضبطه بمقتضى الأمر عدد 644 لسنة 2009 المؤرخ في 2 مارس 2009 المتعلّق بتنظيم مخابر البحث ووحدات البحث ومجمعات البحث وطرق تسييرها. وترجع هذه الوضعية إلى عدم استقرار إطار التدريس القار بالجهة وانخراط أغلب المدرسين الباحثين بالكلية بهياكل بحث محدثة لدى مؤسسات تعليم عال أخرى. علماً أنّ الكلية برمجت ضمن عقد التكوين والبحث للفترة الرباعية 2010-2013 إحداث ثلاث وحدات بحث بحساب وحدة كلّ سنة في اختصاصات قانون الأعمال والإعلاميّة وبعث المؤسسات.

وتبيّن بخصوص المخبر المذكور المحدث منذ 20 سبتمبر 2012، محدودية أنشطة البحث المنجزة في إطاره إلى غاية جوان 2014 حيث اقتصر نشاطه على تنظيم ندوة وحيدة خلال شهر ديسمبر 2012. كما تبيّن عدم إحداث فرق بحث بالمخبر إضافة إلى غياب برنامج يحدد مشاريع البحث المزمع تنفيذها وذلك خلافاً لمقتضيات الفصل 16 من الأمر عدد 644 لسنة 2009 أنف الذكر.

II- التّفَتّح على المحيط

مكّن النظر في هذا الجانب من النشاط من الوقوف على بعض النقائص تعلقت أساساً بعلاقة الكلية مع المحيط على المستويين الوطني والدولي.

أ- علاقة الكلية مع المحيط على المستوى الوطني

تعتبر العلاقة مع المحيط على المستوى الوطني محورا أساسيا ضمن استراتيجية تطوير التعليم العالي والبحث. وترتكز هذه العلاقة على تواجد المهنيين في المجالس العلمية لمؤسسات التعليم العالي وعلى مساهمتهم في إسداء التكوين التطبيقي ودعم الشراكة من خلال إبرام اتفاقيات مع الهيئات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ودعم تشغيلية الخريجين.

ولوحظ في هذا الخصوص، غياب كُلي لممثلي الهيئات المذكورة بالمجلس العلمي خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2014 وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 33 (جديد) من الأمر عدد 2716 لسنة 2008 مثلما تم تنقيحه بمقتضى الأمر عدد 683 لسنة 2011. وقد حال ذلك دون إحداث أي شهادة تطبيقية ذات بناء مشترك بالكلية خلافا لمنشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا عدد 96 لسنة 2009 المؤرخ في 24 ديسمبر 2009 حول إحداث المسالك وتجديدها في إطار نظام "إمد".

كما تبين ضعف تشريك المهنيين في التدريس، حيث لوحظ تراجع عدد ساعات التدريس المؤمنة من قبلهم من 216 ساعة خلال السنة الجامعة 2010-2011 إلى 136,5 ساعة خلال السنة الجامعية 2012-2013 أي بنسبة لم يتجاوز معدلها 3,6 % من العدد الجملي لساعات التدريس بالكلية.

وبخصوص الاتفاقيات المبرمة مع الهيئات الاقتصادية كالاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية والغرفة التجارية والصناعية للشمال الغربي والاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري، فقد لوحظ عدم إنجاز الأنشطة المضمنة بها رغم أهمية النتائج التي كان من الممكن تحقيقها على غرار ربط علاقات دائمة ومتينة تمكّن من تبادل المعلومات المفيدة وتحسيس المؤسسات الاقتصادية بأهمية التعاون مع الجامعات من خلال توفير فرص إجراء تربيّصات للطلبة ودراسة متطلبات سوق الشغل وإحداث شعب جديدة وتيسير إدماج خريجي الكلية بمؤسسات الجهة.

ويقتضي دعم تشغيلية الخريجين، التركيز على الاختصاصات ذات البعد التطبيقي مع توجيه ثلثي الطلبة إلى الشهادات التطبيقية والمهنية⁽¹⁾ وإحداث نادي لبعث المؤسسات وخليّة إدماج مهني بالكلية، إلا أنّ الكلية اكتفت بإحداث شهادة ماجستير مهني وحيدة مقابل 3 شهادات ماجستير بحث تمّ إحداثها خلال الفترة الممتدة من 2009-2010 إلى 2013-2014. وتمّ أيضا حذف إجازة تطبيقية في اختصاص إعلامية التصرف إلى جانب عدم إحداث أي إجازة تطبيقية خلال نفس الفترة. وتبين في

⁽¹⁾ الفصل 11 من الأمر عدد 3123 لسنة 2008 المتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنية للإجازة في مختلف مجالات التكوين والمواد والمسالك والتخصصات في نظام "إمد" والنقطة 3 من المذكرة الإطارية لاعتماد نظام "إمد" على مستوى الماجستير.

نفس السياق، تراجع نسبة الطلبة المسجلين في الشهادات التطبيقية والمهنية من مجموع الطلبة من 44,36 % خلال السنة الجامعية 2009-2010 إلى 20,96 % خلال السنة الجامعية 2013-2014.

ولوحظ أنّه ومنذ صدور منشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا عدد 5 في 16 جانفي 2003 حول تعميم نوادي الطلبة لبعث المؤسسات على كل مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا، لم تتول الكلية إقرار إحداث نادي بعث المؤسسات إلا بتاريخ 12 نوفمبر 2012. علما أنّه لم يتم تسجيل أي نشاط للنوادي المذكور. ورغم تعهد الكلية بدعم خلية الإدماج المهني مثلما نصّ عليه الفصل 5 من عقد التكوين والبحث للفترة الرباعية 2010-2013 فإنّها لم تتولّ إلى موفى جوان 2014 تركيز هذه الخلية، وهو ما حال دون توفير الكلية للتقارير والإحصائيات اللازمة لمتابعة خريجي المؤسسة من طرف مرصد الإدماج المهني للطلبة بجامعة جندوبة.

ب- علاقة الكلية مع المحيط على المستوى الدولي

في إطار إرساء وتدعيم علاقات التعاون مع المحيط على المستوى الدولي، أكدت استراتيجية تطوير التعليم العالي والبحث على مزيد الاستعانة بالخبرات الأجنبية ودعم اتفاقيات الشراكة بين المؤسسات الجامعية التونسية ونظيراتها الأجنبية. ولوحظ في هذا الصدد تراجع عدد الأساتذة الباحثين الزائرين من 6 أساتذة خلال السنة الجامعية 2009-2010 تولّوا تأمين 200 ساعة تدريس إلى أستاذ زائر واحد تولّى تأمين 40 ساعة تدريس خلال السنتين الجامعتين 2011-2012 و 2012-2013. علما وأنّه لم يقع الاستعانة بخبرات أجنبية خلال السنتين الجامعتين 2010-2011 و 2013-2014.

وبخصوص الشراكة مع المؤسسات الجامعية الأجنبية، أبرمت الكلية 4 اتفاقيات لم يتمّ تفعيل سوى اثنتين منها، وكان ذلك بصفة جزئية، وهو ما حال دون تحقيق كافة الأهداف المضمنة بكلّ منهما على غرار التنظيم المزدوج للملتقيات والتظاهرات العلمية والتبادل المنتظم للمعلومات والوثائق البيداغوجية بالإضافة إلى إحداث مدرسة دكتوراه في إطار إحدى الاتفاقيتين. وبرزت الكلية عدم تفعيل باقي الاتفاقيات المبرمة خلال سنتي 2009 و 2011 بضعف الاعتمادات المالية المخصصة لذلك وبمحدودية عدد مخابر التدريس عن بعد وبنقص تكوين إطارات التدريس في مجال الكتابة الرقمية التفاعلية للدروس خاصة وأنّ إحدى الاتفاقيات المذكورة تهدف إلى إحداث إجازة في القانون الخاص يكون التكوين فيها عن بعد.

III- التسيير والتنظيم ونظام المعلومات

يهدف حسن التنظيم وتركيز نظام معلومات شامل إلى جانب إحكام التصرف في الموارد البشرية والمالية إلى تمكين الكلية من الاضطلاع بمهامها على الوجه الأكمل والرفع من مستوى أدائها.

أ- التنظيم ونظام المعلومات

بيّن النظر في التنظيم ونظام المعلومات وجود بعض النقائص التي انعكست سلباً على أداء المهام الموكولة للكلية.

1- التنظيم

تقتضي نجاعة التنظيم الإداري توفر هيكل تنظيمي واعتماد أدلة إجراءات وإرساء نظام محكم للتصرف في الأرشفة. وفي هذا الصدد، لم تسع الكلية منذ إحداثها إلى ضبط تنظيمها الداخلي من خلال اعتماد هيكل تنظيمي يضبط المصالح الإدارية والعلاقات فيما بينها واكتفت باعتماد قرارات وزارة التعليم العالي المتعلقة بضبط الخطط الوظيفية والنصوص القانونية المنظمة لها. من ذلك لم يتم إحداث هيكل مختص في التصرف في الوثائق والأرشفة خلافاً للفصل الثاني من الأمر عدد 1981 لسنة 1988 المتعلق بضبط شروط وتراتب التصرف في الأرشفة. كما لم يتم إعداد أدلة إجراءات تحدّد بدقة مهام كل مركز وظيفي وطرق إنجازها حيث اكتفت الكلية بإصدار بعض المذكرات الداخلية لتحديد مهام بعض الأعوان. وساهمت هذه الوضعية في قيام الكاتب العام بمهام تعود بالنظر إلى عميد الكلية على غرار إمضاء بعض القرارات الإدارية في غياب تفويض قانوني في الغرض.

كما تبين شغور 3 خطط وظيفية من جملة 6 خطط تم ضبطها بمقتضى قرار وزير التعليم العالي المؤرخ في 17 ماي 2006. ويعود ذلك إلى غياب إطارات تتوفر فيها شروط إسناد الخطط الوظيفية. وقد أدى ذلك إلى جمع كاتب أول مؤسسة تعليم عال وبحث للمهام المتعلقة بتسيير المكتبة والمهام المتعلقة بشؤون الطلبة والامتحانات.

وتدعى الكلية إلى الإسراع في إعداد واعتماد هيكل تنظيمي وأدلة إجراءات لضمان نجاعة التصرف الإداري.

ويشكو التصرف في الأرشفة عدة نقائص، من ذلك أنه لم يتم تطبيق نظام تصنيف الوثائق المشتركة بين الوزارات ونظام تصنيف الوثائق الخصوصية التابعة للجامعة والمؤسسات الراجعة لها بالنظر للذين وقع إقرارهما بموجب قرار الوزير الأول المؤرخ في 29 ديسمبر 2001 ومنشور وزير التعليم العالي عدد 46 لسنة 2006 المؤرخ في 17 جويلية 2006 حول تطبيق نظام تصنيف الوثائق الخصوصية. ولم يتم كذلك اعتماد جداول مدد استبقاء الوثائق المشتركة بين الوزارات والمؤسسات العمومية وجداول مدد استبقاء الوثائق الخصوصية التابعة للمؤسسات الجامعية المصادق عليهما

على التوالي في 3 أكتوبر 2000 و 18 فيفري 2004. ويرجع ذلك خاصة إلى عدم تكليف عون للتصرف في الوثائق والأرشيف إلاّ خلال الفترة الممتدة من موفى 2012 إلى منتصف 2014.

وقامت الكلية بإيداع جزء من أرشيفها الوسيط دون جرده في محل كائن بالمعهد العالي للعلوم الإنسانية بجندوبة لا تتوفر به مقومات السلامة المستوجبة. وأدّى ذلك إلى ضياع عديد الوثائق على غرار محاضر جلسات المجلس العلمي وأوراق الامتحانات للفترة الممتدة من السنة الجامعية 1998-1999 إلى السنة الجامعية 2007-2008 إضافة إلى إتلاف رسائل ختم التربص والبحث الخاصة بطلبة الإجازة للسنوات السابقة للسنة الجامعية 2012-2013. وأفادت الكلية في إجابتها بعدم الحاجة للوثائق المتلفة وبانعدام قيمتها البيداغوجية. علما أنّ الإجراءات المنظمة للمجال تنص على خلاف ذلك.

2- نظام المعلومات

يمكن نظام المعلومات من الحصول على البيانات والإحصائيات الضرورية ومتابعتها بهدف اتخاذ القرارات المناسبة لضمان حسن اضطلاع المؤسسة بمهامها، إلاّ أنّ الكلية لم تتمكن من إرساء نظام شامل في الغرض حيث تمّ الوقوف على نقائص تعلقت بإعداد المؤشرات وبالتطبيقات المعتمدة وبالسلامة المعلوماتية.

ولوحظ في هذا الصدد، أنّ الكلية تفتقر إلى آليات لتجميع البيانات وتبادل المعلومات بين مختلف المصالح، وهو ما لم يمكن من توفير مؤشرات موثوق فيها وبصفة منتظمة. وحال ذلك دون إعداد التقارير المنصوص عليها بالفصل 30 من الأمر عدد 2716 لسنة 2008 المؤرخ في 4 أوت 2008 آنف الذكر. من ذلك تبين وجود نقص في متابعة مؤشرات تقييم المردود الداخلي على غرار معدل المدة المقضاة من قبل الطالب للحصول على الإجازة ونسبة انقطاع الطلبة عن الدراسة. كما تم تسجيل تضارب بين المؤشرات المضمنة بمشروع المؤسسة والمؤشرات المستخرجة من مختلف التطبيقات الإعلامية المستغلة بالكلية. فقد بلغ مؤشر تأطير الطلبة نحو مدرسا واحدا لكل 28 طالبا حسب مشروع المؤسسة مقابل مدرسا واحدا لكل 23 طالبا استنادا لمخرجات منظومة إيناس وتطبيقية التصرف في غيابات الأساتذة وحصص التدارك بعنوان السنة الجامعية 2008-2009. ويعود ذلك إلى عدم التمكن من ضبط الأعداد الفعلية للطلبة والمدرسين القارئین بصفة دقيقة. ومن شأن عدم توفر نظام معلومات ناجع أن يؤثر سلبا على عملية التقييم الداخلي المنصوص عليها بالقانون عدد 19 لسنة 2008 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والمتعلق بالتعليم العالي كشرط من شروط العلاقة التعاقدية بين الكلية والجامعة.

كما لم تتولّ الكلية إعداد خطة لتركيز نظام المعلومات والاتصال الخاص بها يتضمن تشخيصا عاما لمجمل المشاريع المزمع إنجازها والفترة المعنية بها وكلفتها الإجمالية التقديرية وذلك خلافا لمنشور الوزير الأول عدد 27 المؤرخ في 11 أكتوبر 2003 حول تخطيط المشاريع المتصلة بالإعلامية وبرمجتها ومتابعة إنجازها ومنشور الوزير الأول عدد 10 بتاريخ 20 ماي 2011 المتعلق بتطوير نظم المعلومات والاتصال. وأدى ذلك إلى عدم تغطية بعض المجالات بتطبيقات إعلامية على غرار التصرف في شؤون المكتبة والتصرف في مكتب الضبط والتصرف في الأرشفة والتصرف في المخزون وكذلك التأخير بحوالي سنتين في اعتماد برمجية "سليمة" حيث لم يشرع في استغلالها إلا جزئيا بداية من السنة الجامعية 2012-2013 مقارنة بالأجال المحددة بداية من العودة الجامعية 2010-2011 حسب منشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي عدد 36 لسنة 2010. علما أنه تم تركيز التجهيزات المعلوماتية الضرورية منذ 10 سبتمبر 2009.

أما بخصوص السلامة المعلوماتية، وخلافا للفصل 5 من الأمر عدد 1250 لسنة 2004 المؤرخ في 25 ماي 2004 والمتعلق بضبط النظم المعلوماتية وشبكات الهياكل الخاضعة إلى تدقيق إجباري دوري للسلامة المعلوماتية والمعايير المتعلقة بطبيعة التدقيق ودوريته، فقد تبين عدم إخضاع النظام المعلوماتي والشبكة الداخلية إلى تدقيق إجباري وسنوي للسلامة المعلوماتية منذ إحداث الكلية إلا في مناسبة وحيدة بتاريخ 28 سبتمبر 2010 وذلك رغم أهمية هذا الجانب في الحماية من المخاطر المحتملة خاصة وأنّ جلّ الحواسيب متصلة بشبكة الأنترنت ومجهزة ببرمجيات حرّة مضادة للفيروسات. ومن شأن عدم الإسراع في اقتناء برمجيات أصلية في مجال الحماية عملا بمقتضيات منشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا عدد 36 لسنة 2009 حول تأمين سلامة الشبكة الوطنية الجامعية أن يؤدي إلى إتلاف البيانات والمعطيات المضمنة بمختلف الحواسيب. وقد تولّت الكلية تركيز برمجية أصلية مضادة للفيروسات بداية من 24 نوفمبر 2012 ولمدة سنة واحدة.

ولم تحرص الكلية على العمل بتوصيات مكتب التدقيق المتعلقة بتركيز الجدار الناري وبتمتع المسؤول عن السلامة المعلوماتية بدورات تكوينية في الغرض وبتوثيق قواعد حفظ البيانات والمعطيات المضمنة بمختلف الحواسيب وبإعداد تقارير دورية بخصوص الاختراقات المحتملة على مستوى الشبكة المعلوماتية. كما لم تحرص الكلية على وضع قواعد موثقة ومضبوطة في مجال التغيير الدوري لكلمات العبور المتعلقة ببعض المنظومات والتطبيقات المستغلة بالكلية على غرار تطبيقية التصرف في غيابات الأساتذة وحصص التدارك وتطبيقية انتقاء طلبة الماجستير ومنظومة "إيناس" للتصرف في شؤون الطلبة والتسجيل والامتحانات. ومن شأن ذلك أن يمكّن أشخاصا غير مرخص لهم من الإطلاع على المعطيات المضمنة بالتطبيقات المذكورة وتغيير بعض البيانات وأن لا يحول دون ارتكاب بعض التجاوزات المحتملة.

ب - التّصرّف الإداري

مكّن النظر في هذا المجال من الوقوف على نقائص تعلقت بالتصرف في الأعوان وبالخدمات المقدّمة إلى الطلبة وبجماية الممتلكات والتصرف فيها.

1- التّصرّف في الأعوان

تبين أنّ التّصرّف في الأعوان تشوبه بعض النقائص حيث أسندت الكلية لأعوانها خلال الفترة 2010-2012 عطل استراحة سنوية تتجاوز المدة المحددة قانونا بما قدره نصف شهر وذلك خلافا للفصل 37 من القانون عدد 112 لسنة 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. وواصلت التصرف على نفس النحو خلال الفترة الممتدة بين سنة 2013 وموفي جوان 2014 وذلك استنادا إلى محضر اتفاق بين الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والنقابة العامة لموظفي وأعوان المخابر بالتعليم العالي والبحث العلمي مؤرخ في 23 أفريل 2013. ويتعارض التّصرّف على هذا النحو مع المبادئ العامة للقانون حيث يعتبر تطبيق ما جاء بمحضر الاتفاق المذكور قبل تنقيح القانون عدد 112 لسنة 1983 أنف الذكر مخالفا لمبدأ توازي الصيغ والشكليات.

وعلى صعيد آخر، تبين عدم احترام الأعوان للتوقيت الإداري من حيث عدد ساعات وحصص العمل. فقد مكّنت الكلية العملة المكلفين بمهام إدارية من العمل لمدة 40 ساعة في الأسبوع مقابل مدة عمل قانونية قدرها 48 ساعة وذلك خلافا للفصل 5 من الأمر عدد 2509 لسنة 1998 المؤرخ في 18 ديسمبر 1998 المتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك عملة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. كما مكّنت الكلية 34 عونا من مجموع 111 عونا خلال سنة 2014 من العمل بنظام الحصّة المسترسلة في غياب التراخيص القانونية المستوجبة وذلك خلافا لمقتضيات منشور وزير التعليم العالي عدد 66 لسنة 2005 المؤرخ في 12 سبتمبر 2005 حول تطبيق التوقيت الإداري.

ولوحظ أيضا عدم الحرص على متابعة غيابات وتأخير الأعوان وذلك خلافا لمنشور الوزير الأول عدد 58 لسنة 1994 حول كيفية إسناد العدد المهني وعدد منحة الإنتاج. من ذلك، لم تتول الكلية أخذ حالات التأخير المسجلة بعين الاعتبار عند تقييم مردود الأعوان حيث تم إسناد بعض الأعداد الخاصة بمنح الإنتاج بالنسبة للسنوات 2012 و2013 و2014 بصورة لا تعكس الأداء الفعلي للأعوان. وأحالت الكلية إلى الجامعة بطاقات متابعة شهرية لا تعكس الوضعية الفعلية للغيابات. وفي هذا الصدد تبين عدم تضمّن البطاقات المذكورة لغيابات ناهزت 193 يوما بخصوص عينة قدرها 5

أشهر بعنوان نفس الفترة. ويعتبر التصرف على هذا النحو مخالفا لمقتضيات الفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية المتعلقة بقاعدة العمل المنجز ومن شأنه أن يشكّل خطأ تصرف على معنى الفصل الأول من القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

2- الخدمات المقدمة إلى الطلبة

يستدعي تطوير الخدمات المقدمة إلى الطلبة وتحسين جودتها الحرص على احترام آجال وإجراءات إسدائها، إلا أنه تم الوقوف على نقائص تعلقت بتأجيل تسجيل الطلبة وتسليم ملحق للشهادة الوطنية للإجازة.

وفي هذا الصدد، لوحظ تولى الكاتب العام خلال الفترة 2009-2014 الموافقة على مطالب تأجيل تسجيل بعض الطلبة لأسباب صحية عوضا عن العميد خلافا لمنشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا عدد 56 لسنة 2002 المؤرخ في 3 أكتوبر 2002 حول تأجيل التسجيل لأسباب صحية وفي غياب لجنة خاصة ودون إبداء الرأي فيها من قبل مديري الأقسام بخصوص مطالب التأجيل لأسباب شخصية خلافا لمنشور وزير التربية والعلوم عدد 55 لسنة 1991 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 حول الاحتفاظ وإلغاء التسجيل. كما تمت الموافقة على 42 مطلب تأجيل تسجيل لأسباب شخصية تم إيداعها بعد الأجل المحدد بشهر من تاريخ انطلاق الدروس. وساهم ذلك في عدم التمكن من ضبط قائمة في الغرض وإحالتها إلى ديوان الخدمات الجامعية وإدارة الشؤون الطلابية بوزارة التعليم العالي وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى انتفاع الطلبة المعنيين بمنح وقروض جامعية دون وجه حق.

وخلافا لمقتضيات المنشور عدد 56 لسنة 2002، تولت الكلية الموافقة على 8 مطالب لتأجيل التسجيل لأسباب صحية بعد انطلاق فترة الامتحانات، وهو ما أدى إلى تجنب الطلبة المعنيين إمكانية الرسوب خاصة وأنهم تغيبوا عن الامتحانات قبل الحصول على الموافقة المذكورة.

ولوحظ أنّ الكلية لم تتولّ تسليم ملحق للشهادة للطلبة المجازين خلافا للفصل 39 من الأمر عدد 3123 لسنة 2008 المؤرخ في 22 سبتمبر 2008 المتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنية للإجازة في مختلف مجالات التكوين والمواد والمسالك والتخصصات في نظام "إمد". علما وأنّ ملحق الشهادة يهدف استنادا للفصل المذكور إلى توفير معلومات وصفية للمعارف والمهارات التي اكتسبها الطالب خلال تعليمه العالي.

3- حماية الممتلكات والتّصرّف فيها

يتطلب حسن التصرف في الممتلكات ضرورة توفير الحماية اللازمة لها علاوة على الالتزام بالإجراءات القانونية في مجال استغلال المساكن والسيارات الإدارية. غير أنّ الكلية لم تحرص على توفير الحماية المادية لممتلكاتها خلافاً لمقتضيات منشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا عدد 23 لسنة 2008 بتاريخ 15 أفريل 2008 حول مزيد حماية مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي والخدمات الجامعية. من ذلك، لم توفّر الكلية سوى 12 عون حراسة مقابل حاجيات فعلية لا تقل عن 18 عوناً علاوة على عدم تركيز أجهزة للمراقبة عن بعد وعدم التنصيب ضمن عقود مناولّة الحراسة على الضمانات اللازمة لتحميل الشركات الخاصة بالحراسة مسؤولية تعويض الأضرار الناجمة عن حوادث سرقة الممتلكات عند ثبوت كل تقصير أو إخلال من قبل أعوانها. وساهمت هذه الوضعية في تعدّد عمليات السرقة حيث تعرضت الكلية إلى ما لا يقل عن 6 عمليات سرقة منذ سنة 2008 استهدفت أساساً التجهيزات والمعدات الإعلامية منها 3 سرقات تم ارتكابها خلال فترة مناولّة خدمات الحراسة.

كما لم تلتزم الكلية بالقيام بمراجعة دورية لتجهيزات استشعار الحريق ووسائل ومعدات النجدة والإطفاء للتأكد من حسن اشتغالها علاوة على عدم إخضاع مختلف الشبكات الفنية المركزة بالبنية إلى الصيانة الدورية وذلك خلافاً للتوصيات الصادرة عن مصالح الحماية المدنية خلال الفترة 2010-2013. علماً وأنّ الكلية لم تلتزم كذلك بمقتضيات مجلة السلامة والوقاية من أخطار الحريق والانفجار والفرع بالبنائيات حيث لم تتول تركيز فريق للسلامة والوقاية ومسك دفتر سلامة خاص بكل بناية.

وتبيّن بخصوص إسناد المساكن الإدارية عدم احترام إجراءات الإسناد المنصوص عليها بدليل إجراءات وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية الخاص بإشغال المساكن الإدارية حيث لم يتم إعداد قرارات إسناد ومحاضر معاينة في الغرض علاوة على عدم مطالبة الشاغلين لها بتقديم التزام يتم بمقتضاه الإقرار بالتمتع بمسكن إداري والالتزام بمغادرته عند الإشعار من قبل الإدارة وتسليمه في نفس الحالة التي تم تسلمه عليها.

وخلافاً لمنشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي عدد 23 لسنة 1988 المؤرخ في 9 جوان 1988 حول إشغال المساكن الوظيفية، تولت الكلية تمكين رئيس الجامعة خلال الفترة الممتدة من سنة 2004 إلى غاية جويلية 2011 وكاتب أول مؤسسة تعليم عال خلال الفترة الممتدة من جانفي 2009 إلى أوت 2011 من استغلال مسكنين إداريين دون وجه حق. كما تولّت الكلية اقتناء أثاث لفائدة 3 مساكن إداريّة بمبلغ 12,115 أ.د. خلافاً للفصل 3 من الأمر عدد 199 لسنة 1972 المتعلق بضبط

إسكان الموظفين المدنيين التابعين للدولة. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكل خطأ تصرف على معنى الفصل الأول من القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985.

كما تم تسجيل بعض الإخلالات في مجال استغلال السيارات الإدارية حيث تبين عدم احترام الإجراءات المنصوص عليها بالأمر عدد 189 لسنة 1988 المؤرخ في 11 فيفري 1988 المتعلق باستعمال سيارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية مثلما تم تنقيحه وإتمامه ومنشور الوزير الأول عدد 6 بتاريخ 19 جانفي 2005 حول مزيد إحكام التصرف في السيارات الإدارية ونفقات المحروقات. فقد تبين أنه يتم استغلال السيارات الإدارية دون مسك دفاتر الوسيلة واستعمال أذن المأمورية، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى عدم ترشيد استهلاك الوقود وإمكانية استغلال هذه السيارات لأغراض شخصية على غرار ما تم الوقوف عليه بخصوص إحدى السيارات الإدارية التي قطعت مسافة تزيد على 22 ألف كم دون أذن مأمورية.

ولوحظ أن الكلية لم تتول منذ سنة 2000 القيام بعملية الجرد السنوي لممتلكاتها ومسك قوائم لتصنيف هذه الممتلكات حسب الدليل الترقيعي للمنقولات الصادر عن وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية في ماي 1998. ولم تتول الكلية أيضا إلى غاية موفي جوان 2014 مسك بطاقات محل بالمكاتب الإدارية ومكاتب الأساتذة وفضاءات التدريس. وساهمت هذه الوضعية في عدم تمكّنها على سبيل المثال من استرجاع 3 حواسيب وآلة طباعة ليزرية تمّ إسنادها إلى بعض الأعوان⁽¹⁾.

وتبين خلافا لمنشور الوزير الأول عدد 19 لسنة 2005 بتاريخ 19 أفريل 2005 ولمنشور رئيس الحكومة عدد 4 بتاريخ غرة فيفري 2013 حول التجهيزات الإعلامية المزمع التفويت فيها من قبل الهياكل العمومية أنه لم يتم إلى غاية شهر جوان 2014 التفويت في 133 وحدة حاسوب مركزية و145 شاشة حاسوب و15 آلة طباعة و6 مسطحات كهربائية رغم ضبط قائمة في شأنها منذ 31 ديسمبر 2012. علما وأنه قد تم التوقف عن استعمال جزء منها منذ ما يزيد عن 5 سنوات. وأدى خزن هذه التجهيزات في الفضاء المخصص للأنشطة الثقافية إلى عدم التمكن من استغلاله للغرض المخصص له.

وأدت النقائص المسجلة في مجال متابعة استغلال الحواسيب وعدم التنسيق مع الجامعة لضبط الحاجيات عند اقتناء التجهيزات إلى عدم التمكن من حسن استغلالها والاستفادة منها.

⁽¹⁾ حاسوب محمول مستلم من قبل العميد الذي باشر خلال الفترة 2002-2005. وكذلك حاسوب وآلة طباعة مستغلان من قبل مدير الدراسات السابق وحاسوب مستغل من قبل مدرسين.

ولوحظ في هذا الصدد أنّ الكلية لم تشرع في استغلال 44 حاسوباً مخصصاً من قبل جامعة تونس الافتراضية لفائدة مراكز التعلم عن بعد إلا بعد ما يزيد عن سنتين و3 سنوات من تاريخ الحصول عليها وذلك على إثر تدخل الدائرة. علماً وأنّه تمّ تخصيص 3 حواسيب منها لأغراض إدارية.

كما أدّى عدم التنسيق مع الجامعة بخصوص ضبط الحاجيات المتعلقة بعملية اقتناء مسطح كهربائي خلال سنة 2009 بمبلغ قدره 18,5 أ.د إلى عدم التمكن من استغلال الجهاز المذكور بسبب عدم تطابق خاصياته الفنية مع خاصيات الشبكة الكهربائية المركزة بالكلية.

ولوحظ بخصوص التصرف في المكتبة أنّه لم يتم تطوير الرصيد المكتبي والمحافظة عليه علاوة على عدم تخصيص فضاء ملائم له. وتبيّن في هذا الصدد أنّه ورغم ضيق مساحة المكتبة تمّ بداية من السنة الجامعية 2009-2010 تخصيص خمس هذه المساحة لحفظ منشورات الأمم المتحدة رغم عدم تطابق هذه المراجع مع الاختصاصات المؤمنة بالكلية. كما تبين عدم حرص الكلية على إلزام المستفيدين من خدمات المكتبة من أساتذة وطلبة باحترام آجال استعارة الكتب والمراجع المحددة بالنظام الداخلي للمكتبة، وقد ساهم ذلك في عدم التمكن إلى غاية سنة 2012 (تاريخ آخر عملية جرد للمكتبة) من استرجاع 506 كتاباً و16 مذكرة بحث لنيل شهادة الماجستير.

ج- التّصرف المالي

يتطلّب التّصرف المالي المكرّس بالقانون عدد 19 لسنة 2008 أنف الذكر أن تتم ترجمة الأهداف المضمنة بمشروع المؤسسة في صيغة برامج وأنشطة إلى اعتمادات تقديرية ضمن إطار المصاريف على المدى المتوسط، إلّا أنّ الكلية تولت إعداد إطار المصاريف على المدى المتوسط للفترة التعاقدية 2010-2013 دون أخذ الأهداف المضمنة بمشروع المؤسسة الملحق بعقد التكوين والبحث بعين الاعتبار. وقد تبين في هذا الشأن أنّ التقديرات المتعلقة بتعبئة الموارد المتأتية من إسداء خدمات لفائدة الغير في مستوى إطار المصاريف أنف الذكر لم تعكس التزامات الكلية المضمنة بمشروع المؤسسة. فقد تضمّن المشروع المذكور تقديرات موارد في هذا الغرض بعنوان السنوات المالية 2011 و2012 و2013 بما قدره 50 أ.د سنوياً، إلّا أنّه لم يتم برمجة تحصيل موارد بهذا العنوان ضمن إطار المصاريف المذكور. كما لوحظ تباين بين التقديرات المضمنة بإطار المصاريف على المدى المتوسط للفترة التعاقدية 2010-2013 والموارد المرسّمة بقرارات الميزانيات السنوية لنفس الفترة. من ذلك قدّرت الكلية حاجتها من الاعتمادات بخصوص قسم التدخل العمومي في مستوى إطار المصاريف على المدى المتوسط بما قدره 400 أ.د بعنوان كل سنة للفترة من 2010 إلى 2013، إلّا أنّه لم يتم على التوالي ترسيم سوى 36 أ.د و41 أ.د و73 أ.د و55 أ.د بعنوان ميزانيات السنوات المذكورة.

كما تبين أنّ الكلية لم تتولّ تحيين إطار المصاريف على المدى المتوسط خلال الفترة التعاقدية 2010-2013 وذلك خلافاً لمقتضيات الفصل 6 من عقد التكوين والبحث. وتدعى الكلية إلى ضرورة التثبيت من مدى التناسب بين الأهداف المرسومة من جهة والموارد المالية المقابلة لها من جهة أخرى وإلى تحيين إطار المصاريف المذكور بصفة دورية.

ولوحظت بعض النقائص في مجال إعداد الميزانية حيث اكتفت الكلية بإعداد الجداول المحالة في الغرض من قبل الجامعة دون تقدير مختلف متطلبات السير الأمثل لمصالح الكلية ودون ضبط حاجياتها بصفة دقيقة علاوة على عدم تشريك مصلحة مراقبة المصاريف العمومية في لجان الأشغال التحضيرية للميزانية خلافاً للفصل 17 من الأوامر المنظمة لمراقبة المصاريف العمومية⁽¹⁾. ولم يتمّ أيضاً التداول في مشاريع الميزانية خلال اجتماعات المجلس العلمي طيلة الفترة 2009-2013 خلافاً لمقتضيات الفصل 30 من الأمر عدد 2716 لسنة 2008 آنف الذكر. وأفادت الكلية أنّ دورها في هذا المجال، يقتصر على توزيع الاعتمادات المرصودة من قبل الجامعة على مختلف فصول الميزانية. وأدّت هذه النقائص في إعداد الميزانية إلى ضعف نسب استهلاك الاعتمادات المرصودة بميزانية العنوان الأول وإلى تسجيل فواضل هامة تراوحت نسبها بين 31 % في سنة 2011 و 23 % في سنة 2013.

وخلافاً لمنشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي عدد 6 لسنة 2010 بتاريخ 28 جانفي 2010 الذي ينصّ على رصد اعتمادات بالفقرات الخاصة بالتنشيط الثقافي والرياضي لا تقلّ عن 30 أ.د سنوياً بميزانية تصرف المؤسسات الراجعة بالنظر لوزارة التعليم العالي التي يفوق عدد طلبتها 4 آلاف طالب، لم ترصد الكلية اعتمادات للغرض خلال تصرف سنتي 2010 و 2011 كما لم تتجاوز الاعتمادات المرصودة للغرض 7 أ.د خلال الفترة 2012-2014. وبرّرت الكلية ذلك بضعف الاعتمادات المرصودة لقسم التدخل العمومي من قبل سلطة الإشراف.

وبخصوص تحصيل الموارد، تبين عدم الحرص على استخلاص معينات كراء المشارب ومحلات النسخ في إبانها حيث تم تسجيل حالات تأخير في الاستخلاص بلغت في بعض الحالات 441 يوماً بخصوص كراء مشرب الطلبة و 338 يوماً بخصوص كراء مشرب الأساتذة و 193 يوماً بخصوص كراء محل نسخ الوثائق. وأدّى ذلك إلى تراكم ديون المتسوّغين تجاه الكلية دون اتخاذ الإجراءات اللازمة في شأنهم للحصول على مستحقّاتها. ونتيجة لذلك، بلغت الديون غير المستخلصة والمتعلقة بتسويق محل نسخ نحو 3 أ.د وذلك بعنوان الفترة الممتدّة من غرّة أكتوبر 2008 إلى 30 سبتمبر 2011.

⁽¹⁾ الأمر عدد 1999 لسنة 1989 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المنظم لمراقبة المصاريف العمومية والأمر عدد 2878 لسنة 2012 المؤرخ في 19 نوفمبر 2012 المتعلّق بمراقبة المصاريف العمومية.

وعلى صعيد آخر، تحملت الكلية نفقات طباعة 2500 نسخة بعنوان حوليات⁽¹⁾ مختلفة بما قدره 25,881 أ.د خلال الفترة 2010-2012، إلا أنه تبين غياب إجراءات للتصرف في هذه الحوليات وتوزيعها. فقد تم على سبيل المثال، تسليم 140 نسخة من هذه الحوليات لفائدة مؤسسة تجارية خاصة دون مقابل. كما تم الوقوف على تحصيل مبلغ 675 دينارا بعنوان ثمن 45 نسخة من هذه الحوليات لفائدة نادي المبادرة الاقتصادية والبحث العلمي وبعث المؤسسات.

وأتاح الأمر عدد 1825 لسنة 1993 المؤرخ في 6 سبتمبر 1993 المتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك المدرسين الباحثين التابعين للجامعات كما تم إتمامه وتنقيحه للمدرسين الباحثين من الصنف "ب" تأمين الدروس النظرية عند الاقتضاء. وفي هذا الصدد، تولت الكلية تقويم ساعات الدروس النظرية الإضافية المؤمنة من قبل المساعدين والأساتذة المساعدين كساعات دروس مسيرة عوضا عن اعتماد طريقة احتساب ترتكز على طبيعة الساعات المنجزة فعليا وذلك خلافا لمقتضيات الأمر عدد 243 لسنة 2000 المؤرخ في 31 جانفي 2000 والمنقح للأمر عدد 251 لسنة 1992 المؤرخ في 3 فيفري 1992 المتعلق بضبط كيفية تأجير ساعات التدريس التكميلية بمؤسسات التعليم العالي والبحث. وأدى التصرف على هذا النحو إلى تحميل ميزانية الكلية لمبالغ زائدة عما هو مستوجب فعليا فضلا عن صرف مبالغ دون وجه حق لفائدة المدرسين الباحثين من الصنف "ب" بلغت خلال السنوات المالية 2010 و2011 و2012 و2013 على التوالي 26,750 أ.د و26,103 أ.د و34,070 أ.د و38,728 أ.د. ويذكر أنّ الجامعة رفضت إعداد القرار الإداري المتعلق بضبط ساعات التدريس الإضافية بالنسبة للسنة الجامعية 2012-2013 ودعت الكلية إلى تقويم الساعات الإضافية باعتماد طبيعة الساعات المنجزة فعليا.

كما لم تتول الكلية دفع جزء من خصم الأداء من المورد بعنوان منح الساعات التكميلية لسنة 2011 قدره 23,569 أ.د وهو ما من شأنه أن يعرضها إلى العقوبات الجبائية الإدارية المنصوص عليها بالفصلين 81 و82 (جديد) من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية وإلى العقوبات الجبائية الجزائية المنصوص عليها بالفصل 92 من نفس المجلة. وتدعى الكلية إلى تسوية هذه الوضعية.

وخلافا لمقتضيات الفصل 19 مكرّر من مجلة الأداء على القيمة المضافة والمذكورة العامة عدد 15 لسنة 2004 الصادرة عن الإدارة العامة للدراسات والتشريع الجبائي، لم تتمكن الكلية من إجراء الخصم من المورد بنسبة 50 % بعنوان الأداء على القيمة المضافة الموظف على المبالغ التي تساوي أو تفوق 1 أ.د والتي تعلققت باقتناء معدات وتجهيزات وبعض الخدمات بمبلغ جملي قدره 102,281 أ.د خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2013. ويرجع ذلك أساسا إلى قبول الكلية لفواتير لا تتوفر فيها الشروط المنصوص عليها بالفصل 18-II من مجلة الأداء على القيمة المضافة وبالتعليمات

(1) مجلات علمية سنوية تصدرها الكلية.

العامة عدد 2 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والمؤرخة في 5 نوفمبر 1999 حول قائمة الوثائق المثبتة للنفقات العمومية. ومن شأن ذلك أن يعرّض الكلية إلى العقوبات المنصوص عليها بالفصل 83 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية.

وتولت الكلية تجزئة الشراءات من اللوازم المكتبية والحبر والورق المنجزة في سنة 2011 بمبلغ 43,6 أ.د. وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 8 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المنظم للصفقات العمومية كما تم تنقيحه لاحقا. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى عدم الحصول على أفضل العروض علاوة على الإخلال بمبدأ المساواة بين العارضين أمام الطلب العمومي.

كما ينص الفصل 121 من الأمر عدد 3158 سالف الذكر على أنه "يجب أن يتم في شأن كل صفقة ختم نهائي يتم عرضه على لجنة الصفقات ذات النظر في أجل أقصاه تسعون يوما ابتداء من تاريخ القبول النهائي للطلبات موضوع الصفقة"، إلا أنّ الكلية لم تتول إلى موفى جوان 2014 ختم الصفقات المتعلقة بعقود مناولة التنظيف وخدمات الحراسة بعنوان الفترة الممتدة من 2009 إلى 2011 وصفقة التزود بلوازم مكتبية ولوازم للتدريس بعنوان تصرف 2012، وذلك بالإضافة إلى عدم إرجاعها للضمانات النهائية الخاصة بها إلى أصحابها.

وتقتضي قواعد حسن التصرف أن تتولى الكلية ضبط ومتابعة ديونها تجاه الخواص بدقة وتخصيص الاعتمادات اللازمة لها والعمل على خلاصها في أقصر الآجال، إلا أنّه لوحظ تأخير في خلاص المتخلدات تجاه الخواص خلال الفترة 2011-2013 رغم رصد الاعتمادات الكافية لتسديدها علاوة على أنه لم يتم خلاص إلا جزء منها. من ذلك لم تتول الكلية تسديد سوى 44 % من متخلداتها لسنة 2010 البالغة 26,945 أ.د. و 23 % من متخلداتها لسنة 2011 البالغة 4,366 أ.د. وبررت الكلية ذلك بعدم توفير المزودين لوثائق الإثبات الضرورية.

ولوحظ ضعف استهلاك اعتمادات ميزانية العنوان الثاني نتيجة عدم تنفيذ المشاريع المبرمجة بالكلية. ومن ذلك لم تتجاوز نسبة استهلاك الاعتمادات المخصصة لمخبر البحث 0,57 % من جملة اعتمادات قدرها 101 أ.د. إلى غاية موفى جوان 2014. وأرجعت الكلية ذلك إلى عدم توفر إطار يشرف على سير المخبر خلال سنتي 2012 و 2013.

كما لم يتم استهلاك الاعتمادات المخصصة لمشروع دعم جودة التعليم العالي والبالغة 251 أ.د. رغم انقضاء الفترة التعاقدية منذ 11 أبريل 2014، وهو ما لم يسمح بإنجاز مختلف عناصر المشروع على غرار إحداث بوابة إلكترونية وتكوين الأساتذة لاستعمالها بهدف إنجاز دروس مرقمنة وتهيئة ملعبين رياضيين وتجهيز قاعة للرياضة ويعزى ذلك إلى عدم بذل الجهود اللازمة لتنفيذ

عناصر المشروع والاستفادة من الاعتمادات المرصودة في الغرض علماً أنّ 98 % من الاعتمادات المخصصة لهذا المشروع متأتية من قرض البنك الدولي للإنشاء والتعمير.

*

*

*

تضطلع الكلية بدور هام في مجال التكوين الجامعي وتطوير البحث العلمي، إلا أنّ بعض النقائص والاضلالات المتعلقة بنشاط الكلية وبمختلف أوجه التصرف فيها حالت دون القيام بالمهام الموكولة إليها على الوجه المطلوب.

وفي هذا الصدد، يقتضي ضمان جودة التكوين الجامعي توفر إطار التدريس الملائم بما يسمح بتحسين مؤشر تأطير الطلبة والترفيه في نسبة المدرسين من أساتذة التعليم العالي والأساتذة المحاضرين من جملة المدرسين القارين بالكلية. وتدعى الكلية إلى مزيد الحرص على حسن سير وانتظام الدروس والالتزام بالقواعد العامة للتقييم والارتقاء المتعلقة بنظام "إمد".

ويتطلب النهوض بمجال البحث العلمي بالكلية، دعم أنشطة مخبر البحث والعمل على إحداث هياكل بحث أخرى ومزيد الاعتناء بمرحلة الماجستير من خلال توفير العدد الكافي من المدرسين المؤهلين لتأطير رسائل البحث ودعم وإثراء الرصيد المكتبي.

كما يقتضي تفتح الكلية على محيطها، إرساء علاقات شراكة مثمرة مع الهيئات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالجهة بهدف ملائمة عروض التكوين لحاجيات سوق الشغل علاوة على مزيد تدعيم علاقات التعاون مع المؤسسات الجامعية الوطنية والأجنبية.

ويستوجب مزيد إحكام التنظيم، إعداد هيكل تنظيمي وأدلة إجراءات للتمكن من ضبط المصالح الإدارية وتوضيح مهامها والعلاقات في ما بينها. ويقتضي تركيز نظام معلومات فعال بالكلية ضبط سياسة عامة في هذا المجال تمكّن من التبادل الأمثل للمعلومات بين مختلف المصالح لتحسين أداء الكلية باستخدام تطبيقات ناجعة تغطي جميع مجالات التصرف مع احترام مقتضيات السلامة المعلوماتية.

كما يستدعي حسن التصرف في الأعوان، تقيّد الكلية بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل لتفادي ارتكاب تجاوزات على غرار إسناد امتيازات دون وجه حق.

ولضمان سير أفضل لمختلف مصالح الكلية فإنّها تدعى إلى مزيد إحكام ضبط تقديرات الميزانية وإلى ضرورة تحيين إطار المصاريف على المدى المتوسط والعمل على تحصيل مواردها في الإبتان وترشيد التصرف في الممتلكات في ما يتعلق بصيانة البنايات وبإشغال المساكن الإدارية وبالتصرف في وسائل النقل والمعدّات الإعلامية.

وتقتضي معالجة مختلف النقائص والاضلالات المسجلة ضرورة التنسيق مع سلطة الإشراف بما يمكن من الرفع من قدرة الكلية على تحسين أدائها الإداري والمالي والأكاديمي.

ردّ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والتصرف بجندوبة

1- حماية الممتلكات والتصرف فيها

بخصوص حماية الممتلكات فقد تمت متابعة تركيز الأبواب والنوافذ الحديدية لمختلف المداخل الرئيسية للأروقة بالإدارة والمنافذ الخارجية لقاعات التدريس والمدارج، إضافة إلى تعزيز الحماية عبر تركيز أجهزة مراقبة وإنذار الكترونية و كاميرات مراقبة في المداخل الرئيسية.

وأما فيما يتعلق بتأثيث المساكن الإدارية فقد تم سابقا تأثيث مسكن إداري وحيد قصد استغلاله لإقامة الأساتذة الزائرين الأجانب للقيام بحصص تدريس لفائدة طلبة الكلية، خاصة أمام غياب نزل لائق بالجهة لتوفير إقامة لائقة للمعنيين بالأمر.

وبالنسبة للسيارة الإدارية ذات الرقم المنجمي 18-140247 فقد تم استغلالها من قبل السيد العميد السابق، مستعملا مقتطعات الوقود الخاصة به، وذلك نظرا للتهديدات التي لحقته بحرق سيارته الخاصة عند التنقل من وإلى جندوبة وتونس خاصة خلال فترات الإضرابات والاعتصامات التي شهدتها الكلية.

وبخصوص أجهزة الحواسيب التي لم تعد في الاستعمال فقد تم جردها وإحالتها إلى رئاسة الجامعة قصد إتمام إجراءات التقويت فيها، وتم اثر ذلك تهيئة الفضاءات الخاصة بالأنشطة الثقافية لاستغلالها من قبل الطلبة.

2- التصرف المالي

في ما يتعلق بختم الصفقات المتعلقة بعقود المناولة والحراسة خلال الفترة الممتدة من 2009 الى 2011 فإنّ الكلية لم تقم بعرض ملف الختم النهائي على أنظار لجنة الصفقات

المختصة باعتبار عدم استكمال الشركة المعنية تقديم الوثائق الضرورية لذلك وخاصة ما يفيد خلاص مستحقات العملة لفائدة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وبالتالي لم يتم إلى حد هذا التاريخ خلاص الفواتير المتخلدة والقيام بإجراءات الختم النهائي.

وبخصوص صرف الاعتمادات الخاصة بمشروع دعم الجودة فقد تم تجاوز هذا الإشكال خاصة بعد تعيين مشرف جديد على المشروع وإعادة برمجة آجال التنفيذ، حيث تم اقتناء بوابة الكترونية DATA CENTER وتكوين الإداريين والأساتذة لاستعمالها بهدف إنجاز دروس مرقمنة.

وكذلك تم اقتناء المعدات الرياضية وتركيزها والشروع في استغلالها بالقاعة المهيأة لذلك.

مجمع الصحة الأساسية بقفصة

أحدث مجمع الصحة الأساسية بقفصة، فيما يلي "المجمع"، بمقتضى الأمر⁽¹⁾ عدد 387 لسنة 1998، ويُعدّ مؤسسة عمومية ذات صبغة إداريّة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتخضع لإشراف وزارة الصحة.

وتتمثّل مهام المجمع وفق أحكام القانون عدد 63 لسنة 1991 المؤرخ في 29 جويلية 1991 والمتعلق بالتنظيم الصحي في إسداء الخدمات الصحيّة ذات الطابع الوقائي والعلاجي وفي التثقيف الصحي وذلك عبر مراكز الصحة الأساسية الراجعة له بالنظر.

ويضم المجمع 39 مركزا للصحة الأساسية موزعة على 4 دوائر⁽²⁾ صحيّة بمعتمديات قفصة الجنوبية والقصر وقفصة الشمالية وسيدي عيش وأم العرائس. وتغطي خدماتها حوالي 170 ألف ساكن. وقد ارتفع عدد العيادات الطبية التي قامت مراكز المجمع بتأمينها من 169.015 عيادة في سنة 2009 إلى 187.356 عيادة في سنة 2014.

وبلغ عدد أعوان المجمع 476 عوناً في موفى شهر جوان 2014 موزعين بين 34 طبيبا وصيدليين اثنين و301 عون شبه طبي و23 عوناً إداريا و116 عاملا. وتراوحت الموارد الاعتيادية للمجمع خلال الفترة 2009-2013 بين 1,186 م.د و1,495 م.د فيما تراوحت النفقات المنجزة خلال نفس الفترة بين 1,004 م.د و1,323 م.د خصص منها ما يناهز 50 % لاقتناء الأدوية والمستلزمات الطبية.

وقد تركزت أعمال الدائرة على النظر في مدى توقّف المجمع في تأمين المهام الموكولة له في مجالات إسداء الخدمات الصحيّة وفي إنجاز عدد من البرامج الوطنية إلى جانب تصرفه الإداري والمالي وذلك خاصّة خلال الفترة الممتدة من سنة 2009 إلى موفى شهر جوان 2014.

(1) المؤرخ في 10 فيفري 1998 والمتعلق بإحداث مؤسسات عمومية.

(2) الدائرة الصحية هي وحدة وظيفية منظمة ترابيا في شكل منطقة جغرافية يمكن أن تشمل معتمدية أو أكثر وتحتوي الدائرة الصحية على ثلاثة مستويات من الهياكل العملية: الفرق المتجولة ومراكز الصحة الأساسية والمستشفى المحلي.



أبرز الملاحظات

- دور المجمع في تأمين الخدمات الصحية

تعلّقت النقائص في هذا المجال بظروف استقبال وإرشاد المرضى بمراكز الصحّة الأساسيّة من حيث عدم تجهيز معظمها بالوسائل الضرورية التي تمكّن من تحسين التواصل مع المواطنين بالإضافة إلى عدم إنجاز دورات تكوينية في المجال لفائدة الأعوان خاصة أنّ العديد من المراكز تعرف اكتظاظا بالمرضى.

وترتّب عن عدم تلبية حاجيات المجمع من الإطارات الطبيّة، ارتفاع المعدّل اليومي للعيادات المؤمّنة من طرف الطبيب الواحد في اليوم بمراكز الصحة الأساسيّة وتجاوزه الحد الأقصى المضبوط ضمن مؤشرات الجودة للرعاية الصحية الأساسيّة خاصّة بالمناطق ذات الكثافة السكانية العالية. ولم يساعد غياب طب الاختصاص بالمجمع على الإرتقاء بمستوى الخدمات الصحيّة بمراكزه خاصّة أنّ الحاجة تبدو متأكّدة إلى عدد من الاختصاصات الطبية قصد إضفاء مزيد من النجاعة على تدخلاتها.

ويشهد المجمع نقصا في عدد من الاختصاصات شبه الطبية ومحدودية في التجهيزات الصحية بمراكز الصحّة الأساسيّة فضلا عن عدم وجود مخبر تحاليل ممّا لم يمكّن من تحسين التكفل بالمجموعة السكانيّة. كما تمّ الوقوف على تردّي وضعية المباني وعدم الإلتزام بقواعد النظافة وحفظ الصحة بمختلف المراكز.

ويتعيّن للغرض إيلاء العناية اللازمة لجانب الإستقبال بمراكز المجمع عبر توفير الموارد المادية الضرورية والعمل على دعم قدرات الأعوان في هذا المجال وتدعيم المجمع بالإطارات الطبية وتفعيل العمل بالنصوص القانونية والترتيبية التي أُنحت إمكانيّة التعاقد مع أطباء من القطاع الخاص فضلا عن الإسراع في إنجاز مشروع مركز الصحة الوسيط بدائرة "القصر" المبرمج منذ سنة 2012.

- تنفيذ برامج الطب الوقائي

يشكو المجمع محدوديّة الإمكانيات الماديّة والبشريّة التي أدّت إلى عدم التقيد بمكوّنات برامج الطب الوقائي وفق ما تقتضيه محاورها فضلا عن كونها لا تحظى بالمتابعة اللازمّة والتقييم المستمر.

فبخصوص البرنامج الوطني لرعاية مرضى السكري وارتفاع ضغط الدم وكذلك البرنامج الوطني لسلامة الأم والوليد فقد أظهرت الفحوصات ضعف نسبة التغطية بالتحاليل الدورية المستوجبة وعدم إيلاء التثقيف الصحي العناية اللازمة فضلا عن عدم توفير عدد من الاختصاصات الطبية لفائدة المنتفعين بهذين البرنامجين.

ويشهد تنفيذ البرنامج الوطني للتقصي المبكر عن سرطان الثدي وسرطان عنق الرحم تعثرا بالنظر إلى طول آجال الحصول على نتائج اختباري الماموغرافيا والكشف بالصدى وعدم إنجاز اختبارات عينات عنق الرحم بمراكز المجمع مما أثر على نسب التغطية للنساء المستهدفات بهذا البرنامج التي ظلت دون النتائج المسجلة على المستوى الوطني.

ويتعين في هذا المجال إحكام التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة في إنجاز البرامج الوطنية والحرص على توفير الإمكانيات الضرورية التي تمكن المجمع من تنفيذ مختلف مكوّناتها.

- التصرف الإداري والمالي

ينشط المجمع في غياب نصوص ترتيبية تنظم جوانب الهيكلة والتسيير بالإضافة إلى افتقاره إلى أدلة إجراءات لمختلف أنشطته وأوجه تصرفه. كما يشكو نظام المعلومات بالمجمع نقائص تعلقت بالبنية المعلوماتية وإجراءات تجميع ومعالجة البيانات مما انجر عنه صعوبات في التثبيت من دقة المعطيات وتجميعها وتبليغها في الإبان.

وفي ما يتعلق بالتصرف المالي، لم يلتزم المجمع في عديد الحالات بالمبادئ المنظمة للمالية العمومية خاصة المتعلقة منها بتنفيذ النفقات والمحافظة على الممتلكات. وإلى جانب ذلك، لم يتم وضع الإجراءات الكفيلة بإحكام التصرف في الأدوية وترشيد استهلاكها. من ذلك أنه لم يتم التقيّد بالنصوص الترتيبية المتعلقة بمسك حسابية المواد الصيدلانية والمحافظة على سلامتها وعدم حوسبة نشاط الصيدلية مما ترتب عنه ظهور إخلالات تعلقت بمتابعة الإستهلاك وتزويد المراكز بالأدوية وحركة المخزون.

ولمزيد إحكام التصرف الإداري والمالي بالمجمع ، يتعين ضبط الإطار التنظيمي للمجمع وإعداد أدلة إجراءات قصد الارتقاء بأداء المجمع والعمل على تطوير نظام معلوماته والحرص على إحكام تصرفه المالي وترشيد التصرف في الأدوية.



I- دور المجمع في تأمين الخدمات الصحيّة

تمثّل الخطوط الأماميّة للصّحة المستوى الأوّل لاتّصال الأفراد والأسرة والمجتمع بالمنظومة الصحيّة من خلال الخدمات العلاجيّة والوقائيّة التي يتم تأمينها أساسا بمراكز الصّحة الأساسيّة. ويستدعي تقديم خدمات صحيّة ذات جودة تحسين ظروف استقبال المرضى وتوفير الموارد البشرية والتجهيزات بمختلف هذه المراكز والعناية بجانب حفظ الصحة فضلا عن إحكام تنفيذ مختلف برامج الطب الوقائي.

أ- الاستقبال

يمثل تحسين الإستقبال والإرشاد عنصرا أساسيا في مجال العناية والرعاية بالوافدين على الهياكل الصحية العمومية للاستجابة لتطلعاتهم وللنهوض بجودة الخدمات المسداة لفائدتهم بالنظر لأنّ ذلك يمثل المستوى الأوّل من الرعاية الصحية للمرضى. غير أنّه لوحظ أنّ المجمع لم يعمل على الإلتزام بما ورد بالمناشير⁽¹⁾ الصادرة عن وزارة الصّحة المتعلقة من حيث تحسين جوانب الاستقبال والإحاطة بالمرضى. فقد تبين غياب لافتات خارجية تحتوي إسم المركز بكلّ من "مركز رعاية الأم والطفل" و"سيدي بويحيى" و"مركز الطب المدرسي والجامعي" و"أم الأقصاف" بالإضافة إلى غياب الإعلانات الخاصة بمواقيت العمل والتسجيل وبجدول عيادات الأطباء وبمواعيد التحاليل والوسائل التي تمكن من إدارة المقترحات والشكاوي بجل مراكز الصحة الأساسيّة.

وخلافا لمنشور وزير الصحة عدد 52 المؤرّخ في 14 جوان 2008 حول استقبال المسنين والإحاطة بهم في الهياكل الصحية العمومية، لم يوفّر المجمع كراسي متحركة بجميع مراكز الصحة الأساسيّة لتيسير تنقل الأشخاص ذوي الحركة المحدودة.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يتولّ المجمع تأمين دورات تكوينية لفائدة أعوانه بهدف اكسابهم المعارف والمهارات والسلوكيات الكافية في مجال الاستقبال. وفي هذا الإطار، يذكر أنّ نتائج الاستبيان⁽²⁾ الذي تولّى الفريق الرقابي إجراء بخصوص ظروف الاستقبال والانتظار بالمراكز أظهرت أنّ 70 % من المستجوبين قد عبّروا عن عدم رضاهم عمّا يتم تقديمه في هذا المجال.

⁽¹⁾ عدد 66 المؤرخ في 19 جويلية 2008 والمتعلق بالتحسين المستمر للإستقبال بالهياكل الصحية العمومية وعدد 40 لسنة 2009 المؤرخ في 11 جوان 2009.

⁽²⁾ استبيان شمل عيّنة عشوائية من 70 مواطنا ينتمون للفئة العمرية (17-73 سنة) قاموا بمراجعة مراكز المولى وحي النور وزروق وسيدي بويحي خلال شهر ديسمبر 2013.

ب- توفير الموارد البشرية والتجهيزات

لم تساعد محدودية الموارد البشرية والتجهيزات بالمجمع على تحسين مستوى الخدمات الصحية المسداة خاصة في ظل الإكتظاظ الذي تشهده المراكز وارتفاع أعداد المراجعين بها حيث أنّ مراكز الصحة الأساسية الموجودة بالوسط الحضري (9 مراكز⁽¹⁾ تؤمن 80 % من نشاط المجمع) تتراوح تغطية كل منها ما بين 10.000 و 25.000 ساكن في حين أنّ المعدل⁽²⁾ الوطني يبلغ 5.105 ساكن لكل مركز.

وقد تبين من خلال المعطيات المتوفرة أنّ المجمع في حاجة إلى تدعيم إطاره الطبي، حيث تشهد المراكز بالوسط الحضري نقصا في عدد الأطباء وهو ما ساهم في ارتفاع معدل العيادات المنجزة يوميا من قبل الطبيب الواحد بهذه المراكز والذي تراوح بين 37 و 42 عيادة خلال سنتي 2012 و 2013 في حين أنّ الحد الأقصى المحدد بالبرنامج الوطني لتدعيم وتركيز الدوائر الصحية لا يتعدى 30 مريضا للطبيب الواحد يوميا. ويشار إلى أنّ عدد الأطباء بالمجمع لم يشهد ارتفاعا خلال الفترة 2009-2014 وذلك بالرغم من تطور حجم نشاطه بنسبة 10 %.

أمّا في ما يتعلق بتوفير خدمات طب الاختصاص، وقصد تخفيف الضغط عن المستشفيات الجهوية والجامعية وتحسين مستوى الرعاية الصحية بالخطوط الأمامية، أحدثت وزارة الصحة مراكز وسيطة تقدّم عيادات في عدة اختصاصات طبيّة وألحقتها بمجامع الصحة الأساسية. ولئن رُصدت اعتمادات لإنشاء مركز وسيط بدائرة "القصر" منذ سنة 2012 فإنّه لم يتم إلى موفى شهر جوان 2014 الشروع في إنجازه. وبالإضافة إلى ذلك وبالرغم من افتقار المجمع لأطباء اختصاص فإنّه لم يتول العمل بمقتضيات القانون عدد 63 لسنة 1991 المتعلق بالتنظيم الصحي الذي أتاح لهياكل الصحة العمومية إمكانية عقد اتفاقيات مع أطباء خواص.

ومن جهة أخرى، وفي ما يتعلق بالإطار شبه الطبي، تبين أنّ المجمع يشكو نقصا في عدد أعوان التمريض. ذلك أنّ 20 مركزا لا يتوفّر بكلّ منها سوى عون تمريض واحد يتولى إنجاز المهام المتعلقة بتسجيل المرضى واستخلاص المعاليم والتّصرف في الأدوية والأنشطة العلاجية مما لا يمكن من تأمين الخدمات الصحيّة على الوجه الأمثل وضمان إستمراريتها بهذه المراكز. كما لا يتوفّر المجمع على تقنيين ساميين في مجال حفظ الصّحة بالرغم من أهمية هذا الاختصاص في ما يتعلق بالوقاية من الأمراض والأوبئة. بالإضافة إلى ذلك أظهرت الأعمال الرقابية أنّ الدوائر الصحية تشكو نقصا في القوالب وفنيي التغذية.

(1) حي النور والمولى وحي السرور وزروق ولالة والقصور وسيدي بويحي والحيلة والدوالي.

(2) الخارطة الصحية 2011.

وعلى صعيد آخر، ولئن حدد البرنامج الوطني لتدعيم وتركيز الدوائر الصحية قائمة مرجعية تتضمن الحد الأدنى من التجهيزات الواجب توفرها بكلّ صنف من أصناف المراكز على غرار أجهزة قراءة الصور الطبية وحواجز الخصوصية الطبية وجهاز منظار الأذن وطاولة فحص للقبالة ومصابيح الإضاءة، تبين أنّ جل مراكز⁽¹⁾ المجمع تشهد نقصاً في التجهيزات سابقة الذكر.

إلى جانب ذلك، لا يتوفّر المجمع على مخبر للتحاليل البيولوجية لتغطية دوائره الصحية "قفصة الجنوبية" و"القصر" و"سيدي عيش". ونتيجة لذلك يتم إجراء الفحوصات التكميلية لحساب المجمع بمخبر المستشفى الجهوي الحسين بوزيان بقفصة ودون إبرام اتفاقية في الغرض. وقد أظهرت المعطيات المتوفرة ضعف وعدم انتظام تغطية تأمين التحاليل المخبرية المستوجبة لفائدة مرضى السكري وارتفاع ضغط الدم والنساء الحوامل. ويذكر في هذا الإطار، أنّ مدّة الانقطاع في تأمين بعض أصناف التحاليل بالمجمع بلغت حوالي 6 أشهر خلال سنتي 2013 و2014.

وبالإضافة إلى ذلك، بيّنت الزيارات الميدانية مدى حاجة جُلّ المراكز إلى تحسين ظروف العمل من خلال توفير التجهيزات المكتبية وتجديدها. ويُذكر في هذا الصدد أنّ التقارير الداخلية للدوائر الصحية خلال الفترة 2011-2014 تشير باستمرار إلى الحاجيات من التجهيزات المكتبية دون أن يتمّ تلبية من قبل المجمع.

ومن جهة أخرى، تشكو تهيئة الفضاءات والمباني من ضعف العناية بها من طرف المجمع. فقد تبين من خلال الإطلاع على التقارير الصادرة عن الدوائر بالمجمع خلال الفترة 2011-2013 أنّ بعض المراكز بحاجة متأكّدة إلى إنجاز أعمال صيانة للفضاءات والمباني بها وهو ما تم الوقوف عليه فعلا من خلال الزيارات الميدانية لمراكز "المولى" و"زروق" و"راس الكاف" و"حي النور" و"المحطة" و"خد رابح" و"القرية" وخاصة وحدتي رعاية الأم والطفل بـ"سيدي عيش" و"لاله".

وفي ما يتعلق بجانب السلامة والوقاية بالمباني التي يتصرف فيها المجمع، لوحظ عدم تجهيز 24 مركزاً للصحة الأساسية بوسائل مقاومة الحرائق، إلى جانب عدم توفر الحماية اللازمة في عدد منها مما تسبب في تعرّضها إلى السرقة في عدة مناسبات خلال الفترة 2011-2014.

⁽¹⁾ على غرار مراكز حي النور وعمر بن سليمان ولالة والشيبية وأولاد زيد والمستقبل والزعايطية ومنزل ميمون والمتكيدس والقصر ومركز رعاية الأم والطفل وحي النور وأم الأقصاب.

ج- حفظ الصحة والنظافة

صدرت عديد النصوص الترتيبية في إطار تعزيز حفظ الصحة والنظافة بالهياكل الصحية العمومية، خاصة منها الأمر⁽¹⁾ عدد 2745 لسنة 2008 ومنشور⁽²⁾ وزير الصحة عدد 75 لسنة 2006. وقد أظهرت الأعمال الرقابية أنّ المجمع لم يحرص على التقيد بما جاء بهذه النصوص خاصة في ما يتعلق منها بتعقيم المستلزمات الطبية والتصرف في نفايات الأنشطة الصحية ونظافة الأيدي.

فبخصوص تعقيم المستلزمات الطبية، لم يتول المجمع إلى موفى شهر جوان 2014، وضع إجراءات تمكّن من تنظيم ومراقبة عمليات التعقيم بالمراكز. فضلا عن ذلك، ولئن نص المنشور عدد 75 لسنة 2006 سابق الذكر على تعويض آلات التعقيم بواسطة الحرارة الجافة بأخرى تعتمد الحرارة الرطبة فإنّ المجمع لم يشرع بعد في هذه العملية. وبالإضافة إلى ذلك، لم يتول المجمع خلال الفترة 2009-2013 وضع برنامج صيانة وقائيّة خاص بآلات التعقيم.

وتبيّن من خلال المقاربة بين طلبات المراكز وما تمّ توفيره لفائدتها من أدوات ومواد تنظيف خلال الفترة 2009-2013 عدم قدرة المجمع على تلبية حاجيات المراكز من المستلزمات المتعلقة بنظافة الأيدي. ويذكر في هذا الصدد، أنّ تقارير التدقيق الصادرة عن الإدارة الجهوية للصحة خلال الفترة سالفة الذكر أظهرت عدم الإلتزام بجانب نظافة الأيدي بمعظم مراكز الصحة الأساسية بالجهة.

وعلى صعيد آخر، وفي ما يتعلق بجانب التصرف في نفايات الأنشطة الصحية، لم يعمل المجمع خلافا للأمر عدد 2745 لسنة 2008 آنف الذكر على إرساء إجراءات واضحة وموثقة في مجال التصرف في النفايات وتوفير الوسائل الضرورية والملائمة لذلك أو التعاقد مع مؤسسة يعهد إليها عمليات نقل ومعالجة وإزالة هذه النفايات وقد نتج عن ذلك التصرف في هذا المجال يتم بصفة عشوائية وبطريقة غير موحدة بين المراكز. كما لم يتول المجمع خلافا للأمر سابق الذكر تنظيم دورات تكوينية لفائدة أعوانه في مجال فرز نفايات الأنشطة الصحية الخطرة وتكليفها وجمعها وخزنها.

وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ أنّ المجمع لا يتولى متابعة التوصيات الصادرة عن الإدارة الجهوية للصحة خلال الفترة 2009-2013 والمتعلقة بمختلف جوانب حفظ الصحة خاصة منها معالجة النسب المتدنية التي تم تسجيلها على مستوى التزام المراكز بشروط حفظ الصحة والنظافة والتي لم تتعد في سنة 2013 ما قدره 33,6% بدائرة "سيدي عيش" و40% بدائرة "قفصة الشمالية".

(1) المؤرخ في 28 جويلية 2008 والمتعلق بضبط شروط وطرق التصرف في نفايات الأنشطة الصحية.

(2) المؤرخ في 6 سبتمبر 2006 المتعلق بتنظيم خدمات تعقيم المستلزمات الطبية بالمؤسسات الصحية العمومية وتعزيز جودتها ونجاعتها.

II- تنفيذ برامج الطب الوقائي

وضعت وزارة الصحة عددا من البرامج الوطنية للصحة ذات أبعاد وقائية لمعالجة ما تواجهه البلاد من تحولات وبائية وديمغرافية مع تزايد حاجيات المواطنين. ويتم تنفيذ هذه البرامج أساسا على مستوى الخطوط الأمامية للصحة. وقد شملت الأعمال الرقابية عددا من هذه البرامج التي يتولى مجمع الصحة الأساسية بقفصة تنفيذها.

أ- البرنامج الوطني لرعاية مرضى السكري وارتفاع ضغط الدم

تم وضع البرنامج الوطني لرعاية مرضى السكري وارتفاع ضغط الدم منذ سنة 1993 بهدف تأمين الرعاية الضرورية لهؤلاء المرضى والحد من المضاعفات وذلك من خلال النهوض بالثقافة الصحية للمرضى والتقصي المبكر لهذين المرضين وتقييم المؤشرات المتعلقة بانتشارها ومراقبة تنفيذ مكونات البرنامج.

ولوحظ أنّ نشاط التثقيف الصحي على أهميته لم يكن شاملا لجميع المرضى إذ لا يتم تأمينه في 28 مركزا للصحة الأساسية. ويرجع ذلك بالأساس إلى نقص الموارد البشرية المؤهلة للقيام بهذا النشاط حيث لا يوجد بالمجمع سوى 3 أخصائيين في التغذية يقومون بتحسيس المرضى المزمّنين وإرشادهم حول الحميات الغذائية.

وبالرغم من أهمية التقصي المبكر لمرض السكري في الحد من المضاعفات المحتملة، لم تتعد نسبة التغطية باختبارات التقصي عن هذا المرض 1,5 % من المستهدفين خلال سنة 2013. ويعزى ذلك أساسا إلى ضعف تلبية المجمع لحاجيات المراكز من وسائل ومستلزمات اختبارات قياس نسبة السكري في الدم.

أمّا بالنسبة لمتابعة المرضى المزمّنين، فقد تضمن البرنامج إجراء عدد من الفحوصات التكميلية بصفة دورية لفائدة المصابين بالسكري وارتفاع ضغط الدم وذلك قصد اكتشاف المضاعفات في الإبان والحد منها. وقد لوحظ ضعف تواتر إجراء تحليل "الهيموغلوبين السكري" بمراكز للمجمع، حيث لم يتجاوز خلال سنتي 2012 و2013 نسب التغطية بهذا التحليل على التوالي 10,72 % و14,4 %. كذلك لم تتعد نسبة إجراء اختبارات "الكرياتينين" على التوالي 46 % و34,5 % ممّا هو مستوجب طبقا للبرنامج المذكور. وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ عدم تمكين المرضى من إجراء تحاليل "الكولسترول منخفض الكثافة". وقد أكد المجمع ضمن إجابته على ضرورة بعث مخبر خاص للتحاليل الطبية يمكن من تغطية جميع الدوائر الراجعة له بالنظر.

وتَمَّ منذ شهر أوت 2012 تركيز عيادتين للتَّقصي المبكر عن اعتلالات الشبكية بكلِّ من مركز حي النور ومركز القصر. غير أنَّ هذا الأخير انقطع عن تأمين هذه الفحوصات منذ شهر نوفمبر 2012.

أمَّا في ما يتعلَّق بالتقييم والمتابعة التي تضمَّنها البرنامج الوطني لرعاية مرضى السكري وارتفاع ضغط الدم، فقد تبَيَّن أنَّ المنسق الجهوي للبرنامج قام خلال سنة 2013 بزيارة 16 مركزا للصحة الأساسيَّة فقط من مجموع 39 مركزا ودون إعداد التقارير السنوية مثلما اقتضاه هذا البرنامج.

ومن جهة أخرى، لوحظ غياب معطيات إحصائية حينية وشاملة لدى المجمع تتعلَّق بتطور أعداد المرضى المتكفَّل بهم ضمن البرنامج الوطني لرعاية مرضى السكري وارتفاع ضغط الدم وهو ما لا يمكِّن من تحديد الحاجيات الفعلية من أدوية الأمراض المزمنة وفقا لنسق تطورها.

ب- البرنامج الوطني لسلامة الأم والوليد

تمَّ منذ سنة 1990 إرساء البرنامج الوطني لسلامة الأم والوليد بهدف التقليل من وفيات الأم والولدان والوقاية من الإعاقة الناتجة عن التعكَّرات أثناء الحمل والولادة وذلك من خلال النهوض بمراقبة الحمل والولادة وما بعدها ومقاومة مرض فقر الدم الناتج عن عوز الحديد لدى المرأة الحامل. ولتحقيق هذه الأهداف تمَّ توحيد طرق المتابعة والتدخل أثناء الحمل وما بعد الولادة مع إدماج خدمات صحة الأم والطفل والتنظيم العائلي ضمن خدمات الرعاية الصحيَّة الأساسيَّة بالإضافة إلى تحسيس الفئات المستهدفة وتثقيفها بأهمية المراقبة الصحيَّة أثناء الحمل والولادة.

فبخصوص جانب التثقيف الصحي، لوحظ خلال الفترة 2010-2013 عدم برمجة حصص جماعية بالمراكز لفائدة النساء الحوامل للتحسيس بأهمية عيادات فترة الحمل وما بعد الولادة. ويذكر في هذا الإطار، أنَّ حوالي 36 % من الولادات بالدائرة الصحيَّة "سيدي عيش" خلال الفترة 2011-2013 غير مؤمَّنة صحيا بالرغم من أنَّ إستراتيجية النهوض بقطاع الصحة تهدف إلى بلوغ نسبة 98 % من الولادات المؤمَّنة صحيا بحلول سنة 2016 وهو ما يستدعي مزيد العمل على تدعيم الثقافة الصحيَّة للسكان.

واقضى البرنامج الوطني لتطوير وتركيز الدوائر الصحيَّة بلوغ نسبة 60 % من النساء المسجلات في دفاتر المتابعة بالنسبة للعيادات المستوجبة في فترة ما قبل الحمل وبلوغ نسبة 40 % بخصوص عيادتي ما بعد الولادة. وقد بلغت خلال الفترة 2010-2013 نسبة احترام رزنامة عيادات ما

قبل الحمل بالدوائر الصحية التابعة للمجمع 71 % في حين لم تتعد نسبة النساء اللاتي حضرن عيادتي ما بعد الولادة 34 % ولم تتجاوز هذه النسبة بالدائرة الصحية "قفصة الشمالية" 18 %.

كما تقتضي منهجية المتابعة أثناء فترة الحمل إجراء عدد من التحاليل المخبرية قصد تفادي المضاعفات التي قد تتسبب في الإضرار بالجنين وصحة المرأة الحامل. وقد تبين من خلال الأعمال الرقابية أنّ مراكز الصحة الأساسية لا تقوم بإجراء تحليل التهاب الكبد منذ شهر نوفمبر 2013 فضلا عن عدم إجراء تحليل داء المقوسات والحميرة والزهري بصفة منتظمة منذ شهر أفريل 2013 حيث يتم في كثير من الأحيان توجيه الحوامل لإجراء ذلك لدى الخواص. وقد تم إحصاء 111 طلب إجراء تحليل يتعلق بمراقبة صحة المرأة الحامل بالدائرة الصحية "سيدي عيش" لم يتم الحصول على نتائجها خلال الفترة من 8 أفريل 2013 إلى 29 نوفمبر 2013. وقد أرجع المجمع هذه الوضعية إلى امتناع كل من مخبر الفرع الجهوي لبنك الدم بقفصة ومخبر المستشفى الجهوي "الحسين بوزيان" بقفصة عن إجراء هذه التحاليل بدعوى عدم توفر الكواشف المخبرية الضرورية لإنجازها.

كما تستدعي متابعة صحة الحوامل القيام بكشف الفحص بالصدى وذلك للتأكد من صحة الجنين وكشف التشوهات والأورام المحتملة. غير أنّه بسبب غياب مركز وسيط بولاية قفصة وعدم تأمين العيادات الخارجية في اختصاص طب النساء والتوليد بالمستشفى الجهوي الحسين بوزيان بقفصة إلى موفى مارس 2014، لا يتم إجراء هذا الكشف لفائدة الحوامل بالمراكز التابعة للمجمع. ومن شأن ذلك أن لا يضمن المتابعة الناجعة لصحة الأم والجنين طبقا للأهداف المرسومة ضمن هذا البرنامج.

وبالإضافة إلى ذلك، تتطلب رعاية المرأة أثناء فترة الحمل، توفير أدوية مكملات الحديد ابتداء من الشهر الخامس للحمل. وقد لوحظ في هذا الإطار، أنّ المراكز تشكو نقصا في تزويدها بالكميات الضرورية من هذه الأدوية حيث بلغت نسبة تغطيتها للنساء الحوامل 9,14 % في سنة 2012 و 12,81 % في سنة 2013.

ج- البرنامج الوطني للتقصي المبكر لسرطان الثدي وسرطان عنق الرحم

تم بعث البرنامج الوطني لمكافحة السرطان في سنة 2001، حيث يحتل سرطان الثدي المرتبة الأولى من بين الأمراض السرطانية التي تصيب النساء في تونس بنسبة تناهز 30 % فيما يتم سنويا تسجيل حوالي 250 حالة جديدة من سرطان عنق الرحم. ويهدف البرنامج الوطني للتقصي المبكر عن سرطان الثدي إلى تشخيص المرض في مراحله الأولى قصد التخفيض من نسبة الحالات المكتشفة في

طور متقدم. ويرتكز تنفيذ البرنامج على جملة من الفحوصات الطبية لفائدة النساء اللاتي يترددن على الهياكل الصحية العمومية.

وقد لوحظ عدم قيام الدوائر الصحية التابعة للمجمع خلال الفترة 2010-2013 بتحديد أهداف سنوية تخص عدد النساء المستهدفات وكذلك النسب المفترض تغطيتها بهذه البرامج. وقد سجلت الدوائر التابعة للمجمع نسب تغطية بالفحوصات الطبية لتقصي سرطان الثدي لم تتجاوز 15,61 % من النساء المستهدفات، فيما بلغت هذه النسبة حوالي 35 % على الصعيد الوطني. كما لوحظ أنه لا يتم بجل مراكز الصحة الأساسية توثيق الفحوصات المنجزة ونتائجها.

وعلاوة على ذلك، يقتضي التقصي المبكر لسرطان الثدي القيام باختبارات الماموغرافيا والكشف بالصدى. وقد بلغت نسبة النساء اللاتي لم يتحصّلن على نتيجة اختبار الماموغرافيا حوالي 54 % خلال الفترة 2011-2013. كما لوحظ عدم الاستجابة لطلبات الكشف بالصدى منذ شهر فيفري 2012 وإلى موفى شهر مارس 2014. وقد أرجع المجمع هذه الوضعيّة إلى عدم وجود طبيب مُختص في الأشعة وتعدد حالات تعطب آلة الكشف بالماموغرافيا بالمستشفى الجهوي "الحسين بوزيان" بقفصة وذلك رغم الطلبات العديدة المتعلقة بإجراء هذا الكشف والصادرة عن أطباء الخطوط الأماميّة بالمجمع.

أمّا بخصوص مقاومة سرطان عنق الرحم، فلئن جاء بالبرنامج أنّ تقصي هذا المرض يتم عن طريق اختبار عيّات خلايا عنق الرحم، ويشمل جميع النساء المستهدفات اللاتي يترددن على الهياكل الصحية العمومية، فقد تبين عدم تنفيذ هذا البرنامج على مستوى مراكز المجمع بالنظر لعدم توقّر الإمكانيات المادية الضرورية وهو ما لا يمكن من تقريب الخدمات من المواطنين واكتشاف المرض في مراحله الأولى. وبالرغم من أنّه يتم توجيه النساء المستهدفات إلى الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري بقفصة لإجراء هذا الاختبار إلا أنّ نسبة التغطية لم تتجاوز 1,5 % مقابل 20 % على الصعيد الوطني.

د- البرنامج الوطني للطب المدرسي والجامعي

يعتبر الطب المدرسي والجامعي من المكونات الوقائية للخطوط الأمامية للصحة. ويرتكز تنفيذ البرنامج على القيام بفحوصات دورية وأخرى خصوصية لفائدة التلاميذ فضلا عن إنجاز حصص للتثقيف الصحي بالوسط المدرسي. وقد تولت فرق الصحة المدرسية والجامعية التابعة للمجمع خلال السنوات الدراسية للفترة 2009-2013 على التوالي إنجاز 17.327 و 14.469 و 18.924 و 14.319 فحصا طبيا أي بنسبة تغطية بلغت تباعا 83 % و 67 % و 84 % و 88 % من المستهدفين.

ولئن نصّ منشور وزير الصحة عدد 94 بتاريخ 30 سبتمبر 1998 المتعلق بتطوير خدمات الصحة المدرسية والجامعية وتكثيفها على ضرورة تخصيص أطباء الصحة الأساسية لسدسي وقت العمل للقيام بأنشطة الطب المدرسي والجامعي، فإنّ أطباء المجمع لا يخصصون سوى سدس وقت عملهم لهذا النشاط.

ومن جهة أخرى، حدد المنشور⁽¹⁾ عدد 112 لسنة 1996 رزنامة الفحوصات المستوجبة لفائدة التلاميذ حسب مستوياتهم الدراسية ووضعتهم الصحية. وقد أبرزت الأعمال الرقابية عدم شمولية خدمات الطب المدرسي لجميع المستهدفين حيث لم يتم تغطية 10 مدارس ابتدائية بدائرتي "القصر" و"قفصة الشمالية" خلال السنة الدراسية 2013-2014 ممّا حال دون تأمين الفحوصات الطبية وأنشطة المراقبة الوبائية والتنظيف الصحي بالمدارس المعنية مثلما اقتضاه هذا المنشور.

وعلى الرغم من أهمية الفحوصات السنوية لفائدة التلاميذ الرّاسبين قصد رصد العوامل الصحية التي قد تكون ساهمت في إخفاقهم واتخاذ التدابير الضرورية في شأنها، فإنّ نسبة تغطية هذه الفحوصات لم تتجاوز 47 % من التلاميذ المعنيين خلال الفترة 2009-2013. وبالإضافة إلى ذلك، لم تقم فرق الصحة المدرسية بالمجمع خلال نفس الفترة بتخصيص زيارات متابعة للتلاميذ المصابين بأمراض مزمنة حسب ما اقتضاه المنشور عدد 112 سابق الذكر فضلا عن عدم إنجاز أية أنشطة في إطار التنظيف الصحي حسب ما تبين من سجلات الأنشطة المدرسية لعينة شملت 12 مؤسسة تربوية.

أمّا بخصوص مراقبة وتقييم أعمال فرق الصحة المدرسية وبالرغم من وجود مؤشرات ضبطها البرنامج الوطني لتدعيم وتركيز الدوائر الصحية فقد لوحظ أنّ دوائر المجمع لا تقوم باحتساب هذه المؤشرات قصد الوقوف على إنجازات هذه الفرق ومدى توفيقها في إنجاز المهام المنوطة بعهدتها.

ومن جانب آخر، وخلافاً لمنشور⁽²⁾ وزير الصحة عدد 54 لسنة 2012 المتعلق بتحديد مهام المراكز⁽³⁾ الجهوية للطب المدرسي والجامعي والذي حدّد تركيبة الفرق الصحية بهذه المراكز فإنّ المركز الجهوي للطب المدرسي والجامعي بقفصة لا يتوفر على أخصائي نفسي وأخصائي في التغذية وقابلة.

⁽¹⁾ منشور مشترك بين وزراء الصحة العمومية والشباب والطفولة والتربية والتعليم العالي عدد 112 المؤرخ في 28 سبتمبر 1996 المتعلق بمراجعة رزنامة أهم خدمات الصحة المدرسية بالمؤسسات التربوية.

⁽²⁾ المؤرخ في 31 جويلية 2012 المتعلق بتحديد مهام المراكز الجهوية للطب المدرسي والجامعي

⁽³⁾ نص المنشور عدد 54 لسنة 2012 على أنّ المراكز الجهوية للطب المدرسي والجامعي تصنف كمراكز صحة أساسية على غرار المراكز الوسيطة وتلحق بمجمع الصحة الأساسية التابعة له ترابيا.

III- التّصرّف الإداري والمالي

خلصت الرّقابة المنجزة في هذا المجال إلى الوقوف على ملاحظات تتعلق بأدوات التنظيم والتسيير ونظام المعلومات وإنجاز النفقات وبالتّصرف في الأدوية.

أ- التنظيم والتسيير ونظام المعلومات

لا يزال الإطار التنظيمي للمجمع غير مكتمل وذلك بالرغم من إحداثه منذ سنة 1998 حيث لم تصدر النصوص الترتيبية المتعلّقة بتنظيمه وهيكلته وطرق تسييره وهو ما من شأنه أن لا يساعد المجمع على أداء مهامه وأن لا يمكنه من التوظيف الأمثل لموارده البشرية والمالية ومن تحديد علاقاته مع مختلف المصالح والهيكل المعنية بأنشطته. ويتمّ تسيير مراكز الصحة الأساسية في غياب قرار يضبط نظامها الداخلي وذلك خلافا لما اقتضاه القانون عدد 63 لسنة 1991 سالف الذكر. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ مراكز الصّحة الأساسيّة والأقسام التابعة للمجمع لم يتم ضبط قائمتها بمقتضى نص ترتيبي⁽¹⁾ من قبل وزير الصحة.

ولوحظ أنّه إلى موفى شهر جوان 2014، لم يتم إصدار قرار إحداث في شأن الدائرة الصحيّة "قفصة الشمالية"⁽²⁾ وذلك طبقا لأحكام الأمر عدد 2825 لسنة 2000 المؤرخ في 27 نوفمبر 2000 المتعلق بتنظيم الدوائر الصحيّة وهو ما من شأنه أن لا يساعد على حسن التكفل بالمجموعة السّكانية وبلوغ الأهداف التي جاء بها البرنامج الوطني لتدعيم وتركيز الدوائر الصحيّة.

أمّا في ما يتعلق بأدوات التسيير، فقد تبين أنّ المجمع لم يتول وضع مخططات سنوية لأنشطة دوائره الصحيّة خلال الفترة 2010-2014 خلافا لمقتضيات الأمر عدد 2825 لسنة 2000 المذكور آنفا وهو ما حال دون تقييم أداء مختلف أنشطة هذه الهياكل. كما لوحظ أنّ المجمع لم يتول وضع أدلة إجراءات تمكّن من ضبط المهام وتحديد المسؤوليات وبيان مسالك المعلومات والوثائق مما ساهم في ضعف التنسيق بين مختلف المراكز والهيكل التابعة له خاصة في مجال اقتناء الأدوية وتبادل المعطيات.

وبالنظر إلى الدور الفعّال الذي تؤمّنه الخطوط الأمامية للصحة في مجال التوقي من الأمراض والأوبئة والحدّ من انتشارها فإنّ توقّر معطيات دقيقة وشاملة في شأنها يعتبر عنصرا هاما يساهم في إضفاء النّجاعة والفاعلية على تدخلاتها. وقد عهدت للدائرة الصحيّة بمقتضى الأمر عدد 2825

⁽¹⁾ على غرار القرارات الصادرة في شأن مجمع الصحة الأساسيّة بسوسة ومجمع الصحة الأساسيّة بصفافس.

⁽²⁾ هذه الدائرة تنشط فعليا منذ سنة 2002.

لسنة 2000 سالف الذكر مهمة تجميع وتحليل المعطيات الصحيّة والوبائية، غير أنه لوحظ عدم إرساء قواعد عمل واضحة على مستوى المجمع تضبط طريقة تجميع المعطيات ومراقبتها واستغلالها في متابعة أنشطة المراكز.

وقد أدت هذه الوضعية إلى عدم توحيد التقارير المعدّة من قبل الدوائر الصحيّة، إذ يذكر على سبيل المثال أنّ دائرة "قفصة الجنوبية" التي تؤمن مراكزها خدمات لحوالي 120 ألف ساكن، لا تقوم على غرار بقية الدوائر الصحيّة، بإعداد التقارير المتعلقة بإنجاز البرامج الوطنية كالبرنامج الوطني للتكفل بمرضى السكري وارتفاع ضغط الدم وتقارير أنشطة الصّحة الإنجابية. كذلك لا تتولى هذه الدائرة إنجاز تقرير سنوي حول مختلف أنشطتها الصحيّة.

ونظرا لعدم توقّر الحواسيب بالمراكز، يتم معالجة المعطيات وتجميعها بصفة يدوية بالرغم من كثرة عدد مراكز الصّحة الأساسيّة التابعة للمجمع والتقارير الواجب إنجازها والبالغ عددها حوالي 1350 تقريرا. وقد انجرّ عن هذه الوضعية، تسجيل الدوائر تأخيرا في إنجاز عدد من التقارير الشهرية والسنوية بلغ 6 أشهر بالنسبة لبعض التقارير المتعلقة بسنتي 2012 و2013 وكذلك عدم توقّر قاعدة بيانات شاملة لدى المجمع تمكّن من متابعة الوضع الصحي والوبائي على مستوى مختلف دوائره.

ويمكّن تحليل المعطيات الصحيّة والوبائية من إتخاذ الإجراءات التّصحيحيّة عند الاقتضاء. غير أنّ دور المجمع اقتصر على تجميع مختلف الإحصائيات وإحالتها لسلطة الإشراف دون تحليلها ومتابعة نتائج دراستها. وتبيّن إلى جانب ذلك أنّه وخلافا لمقتضيات الأمر عدد 2825 لسنة 2000 سالف الذكر عدم التزام الدوائر الصحيّة بالمهام الموكولة إليهما في المتابعة المنتظمة للوضع الصحي والوبائي وتقدير حاجيات السّكان من المواد الصيدليّة وهو ما تم الوقوف عليه خاصة من خلال الإطلاع على محاضر جلسات لجانها الفنية للفترة 2011-2013.

وعلى صعيد آخر، بيّنت الأعمال الرقابية أنّ المجمع لم يتول توظيف التطبيقات المتوفرة لديه على النحو الأمثل لتطوير أدائه. واتّضح في هذا الإطار أنّ المجمع قد توقّف عن استغلال التّطبيق الخاصة بالتصرّف في الأدوية منذ سنة 2010، وهو ما نتج عنه غياب المتابعة الحينيّة لمخزون الأدوية واستهلاكات المراكز. كما تبين أنّه يتم استغلال تطبيق "وظيفة" المتعلقة بالتصرف في شؤون الأعوان بصفة جزئية ذلك أنّ عديد الوظائف التي توفرها بقيت غير مستغلّة بالإضافة إلى عدم تحيين البيانات المدرجة بها. ولم يتمّ كذلك تحيين معطيات تطبيق "ثابت" المتعلّقة بالمنقولات خاصّة خلال الفترة 2012-2013.

وعلى صعيد آخر، لم يتول المجمع إحداث خلية تعنى بالتصرف في الأرشفة خلافا لمقتضيات الأمر⁽¹⁾ عدد 1981 لسنة 1988 فضلا عن عدم تخصيصه لإعتمادات سنوية لصيانة محلات الأرشفة وتجهيزها. وقد بينت المعايينات الميدانية، أنّ حفظ الأرشفة يتم في مقرات تفتقر إلى التهوية اللازمة وإلى وسائل الحماية من الإتلاف. وبالإضافة إلى ذلك، لم يعتمد المجمع جداول مدد استبقاء الوثائق الخصوصية⁽²⁾ مما نتج عنه عدة إخلالات في هذا المجال، تعلقّت بعدم احترام الفترات النشطة وشبه النشطة للوثائق. وقد برر المجمع هذه الإخلالات بعدم وجود إطار مختص في الأرشفة فضلا عن نقص المحلات المعدة للأرشفة.

ب- إنجاز النفقات ومتابعة الممتلكات

تبين عدم التزام المجمع ببعض القواعد المنظمة للمالية العمومية الواردة بمجلة المحاسبة العمومية والنصوص الترتيبية المتعلقة بإنجاز النفقات وخاصة الأمر⁽³⁾ عدد 2617 لسنة 1994. فقد تولى إصدار عديد أذون التزود اليدوية أو على سبيل التسوية خلال سنتي 2012 و2013. وقد أدى التصرف على هذا النحو إلى تجاوز الإعتمادات المرصودة بالفقرات الخاصة بـ "الاعتناء بالبنائات" و"تعهد وصيانة وسائل النقل" و"شراء اللوازم والمعدات" بقيمة ناهزت 40 أ.د. وبرر المجمع في إجابته هذا التصرف إلى حساسية القطاع الصحي وغياب الإعتمادات في الفقرات المعنية.

وعلاوة على ذلك، فإنّ المجمع لا يحترم مبدأ سنوية الميزانية المنصوص عليه بالفصل 89 من مجلة المحاسبة العمومية، حيث تولى خلاص فواتير بعنوان سنة 2011 لفائدة الصيدلية المركزية للبلاد التونسية بقيمة 171.019 دينارا على حساب الإعتمادات المرصودة لصفقة الأدوية واللوازم الطبية لسنة 2012. كما تم خلاص فواتير بقيمة 208.987 دينارا بعنوان سنة 2013 باستعمال الإعتمادات المخصصة للأدوية واللوازم الطبية لسنة التصرف 2014.

ومن جانب آخر، وعلى الرغم من تمتّع المجمع بالاستقلال الإداري والمالي، فقد واصل إلى موفى شهر جوان 2014 تحمّل أعباء تسييرية لفائدة الإدارة الجهوية للصحة بقفصة تتعلق باستهلاك الاتصالات الهاتفية ووسائل النقل بالإضافة إلى المواد المكتبية ومواد التنظيف وساعات إضافية لفائدة 54 من أعوانه يباشرون مهامهم بالإدارة الجهوية للصحة بقفصة. وقد تجاوز المبلغ الجملي لهذه الأعباء 80 أ.د خلال الفترة 2011-2013.

⁽¹⁾ المؤرخ في 13 ديسمبر 1988 والمتعلق بضبط شروط وتراتبية التصرف في الأرشفة الجاري والأرشفة الوسيط وفرز وإتلاف الأرشفة وتحويل الأرشفة والإطلاع على الأرشفة العام.

⁽²⁾ منشور وزير الصحة عدد 12 لسنة 2006 المؤرخ في 03 فيفري 2006 المنظم لجداول التصرف في الوثائق الإدارية والأرشفة الخاصة "بمجمع صحة عمومية".

⁽³⁾ المؤرخ في 26 ديسمبر 1994 يتعلق بالتوزيع فضلا فضلا للإعتمادات المفتوحة بمقتضى القانون عدد 127 لسنة 1994 المؤرخ في 26 ديسمبر 1994 والمتعلق بقانون المالية لتصرف 1995 وبضبط طرق خلاص نفقات التصرف.

وعلى صعيد آخر، اقتضى الفصل 30 من القانون عدد 63 لسنة 1991 أنف الذكر أن "الهياكل الصحيّة العمومية ملزمة بإجراء جرد سنوي لجميع مكاسمها المنقولة وغير المنقولة، ويوجه كشف في ذلك إلى كل من وزارتي أملاك الدولة والشؤون العقارية والصحة العمومية"، إلا أنه تبين أن آخر عملية جرد بالمجمع تعود لسنة 2009.

وبالإضافة إلى ذلك، تبين أن المجمع لا يولي العناية اللازمة لحركة منقولاته وإسناد أرقام جرد لها خلافا لما نصت عليها المذكرة العامة لوزارة المالية عدد 186 بتاريخ 2 أوت 1975 المتعلقة بحسابية مواد ومكاسب الدولة. ولا تساعد هذه الوضعيّة على متابعة أملاك المجمع والمحافظة عليها وتحديد المسؤوليات في صورة ضياعها أو إلحاق ضرر بها. فقد أظهرت الأعمال الرقابية أن المجمع تزود خلال سنتي 2012 و2013 بتجهيزات تتمثل في 12 ثلاجة و22 مكيفاً دون أن يتم تسجيلها في دفاتر الجرد ومتابعة حركتها.

ج- التصرف في الأدوية

بلغت الإعتمادات المرصودة للأدوية خلال الفترة 2010-2013 ما قيمته على التوالي 526 أ.د. و595 أ.د. و590 أ.د. و660 أ.د. أي بنسب تراوحت بين 40% و45% من ميزانية المجمع. وعلى الرغم من أهمية هذه الاعتمادات لم يعمل المجمع على وضع إجراءات وآليات لمتابعة ومراقبة التصرف في الأدوية قصد ترشيد استهلاكها والمحافظة عليها.

وفي هذا الإطار، لوحظ أن ظروف حفظ وتخزين الأدوية بصيدلية المجمع لا تستجيب لقواعد حفظ وحماية المواد الصيدليّة المنصوص عليها بمنشور وزير الصحة عدد 20 المؤرخ في 10 مارس 2008 والمتعلق بتوفير أمثل الظروف للالتزام بقواعد حفظ الصحة والنظافة عند تخزين الأدوية. من ذلك أن مقر الصيدلية يشكو ضيق المساحة وسوء التهوية بالإضافة إلى غياب التهوية والتكييف وعدم تركيز وسائل الوقاية من الحرائق.

وتبين أن المجمع، لا يعتمد في إطار برمجة شراياته من الأدوية ومتابعة استهلاكها على جداول قيادية وإحصائيات. وقد انجر عن ذلك التأثير سلبي على توفير حاجيات مراكز الصحة الأساسيّة من الأدوية، حيث أظهر فحص أذن التزود الصادرة عن المراكز خلال سنة 2013، أن صيدليّة المجمع لم تستجب كلياً لما نسبته 30% من الطلبات. وكانت الكمّيات المسلمة إلى المراكز دون الكمية المطلوبة في

56 % من الحالات. وقد انجر عن هذه الوضعية إرتفاع طلبات⁽¹⁾ التزود الصادرة عن المراكز والتي تراوحت بين 4 و8 طلبات شهريا خلال الفترة 2011-2013.

وتمّ الوقوف خلال سنة 2013 على حالات نفاذ للمخزون تعلّقت بـ 24 صنفا من الأدوية تراوحت مدّتها بين 12 يوما و174 يوما من بينها أدوية الأمراض المزمنة والمؤثرات العقلية وهو ما يؤثر سلبا على جودة التكفل بصحة المرضى ويزيد من حدة الضغوطات في التعامل معهم. ويذكر في هذا الإطار أنّ أكثر من 70 % من المستجوبين من خلال استبيان أجراه الفريق الرقابي بخصوص مستوى الخدمات الصحية المقدمة بمراكز المجمع عبّروا عن عدم رضاهم بسبب نقص توفر الأدوية.

وعلى صعيد آخر، تبين أنّ المجمع لا يعمل على التقيد بالنصوص الترتيبية الصادرة⁽²⁾ عن وزارة الصحة فيما يتعلق بمسك حسابية الأدوية، حيث تتم متابعة حركة الأدوية من خلال بطاقات مخزون غير مرقمة وغير مؤشّر عليها من طرف الإدارة. كذلك تبين عدم تسجيل الكميات الموزعة على المراكز في دفاتر خروج يومية وعدم مسك وتحيين بطاقات المخزون بمراكز الصحة الأساسية وفق القواعد المنظمة لهذا المجال.

وقد نتج عن عدم إحكام مسك حسابية الأدوية، وجود فوارق في بعض الحالات بين الكميات المفوترة من قبل الصيدلية المركزية للبلاد التونسية وتلك المدرجة ببطاقات المخزون وذلك خلال سنة 2013. وإثر فحص عينة متكونة من 9 أدوية تم توزيعها خلال شهر مارس لسنة 2014 تبين وجود فوارق بين الكميات المضمنة ببطاقات مخزون صيدلية المجمع وتلك المسلمة فعليا للمراكز. وأفاد المجمع في إجابته أنّ الفوارق المذكورة تعود بالأساس إلى طبيعة العمل اليدوي وإلى كميات الأدوية التي يتم صرفها لفائدة الأعوان العاملين بالمجمع.

وإلى جانب عدم وضع أدلة إجراءات للتصرف في المواد الصيدلية، لم يحرص المجمع على إرساء إجراءات للرقابة الداخلية تضمن حسن التصرف في الأدوية حيث لوحظ أنّ أذن التزود اليدوية الداخلية غير مرقمة مسبقا ولا تتضمن البيانات المتعلقة بالإستهلاك الشهري والمخزون المتبقي من الأدوية فضلا عن كونها لا تحمل تأشير المطابقة بين الكميات المنصوص عليها وتلك المسلمة فعليا.

كما تبين أنّ أعوان صيدلية المجمع وصيدليات المراكز يقومون بعمليات متنافرة كتسلم طلبيات الأدوية وتسجيلها بالسجلات المحاسبية وخزنها وتسليمها. إضافة إلى ذلك لا يتولّى المجمع إنجاز

⁽¹⁾ وذلك خلافا لمنشور وزير الصحة عدد 50 لسنة 1968 المؤرخ في 28 ماي 1968 الذي نصّ على أن تكون دورية تزود المراكز من صيدلية المجمع بصفة شهرية.

⁽²⁾ منشور وزير الصحة عدد 59 لسنة 1982 المتعلق بالتصرف ومسك حسابية الأدوية والمذكرة العامة لوزارة الصحة عدد 951 بتاريخ 13 مارس 1959 المتعلقة بتوحيد المطبوعات وسجلات محاسبة الأدوية والمواد الصيدلية.

جرد مخزون الأدوية وهو ما من شأنه عدم كشف التجاوزات المحتملة وعدم الوقوف على الإخلالات في الإبان.

ولوحظ عدم قيام المسؤول عن صيدلية المجمع بزيارات تفقد ميدانية لصيدليات المراكز خلال الفترة 2010-2013 بهدف التثبت من احترام مسك الوثائق المحاسبية وصرف الأدوية طبقا للنصوص المنظمة لها.

كما ساهم التخلي عن منظومة التصرف في الأدوية في تفاقم الإشكاليات المسجلة في هذا المجال والمتعلقة أساسا بمتابعة الإستهلاك والمخزون، ومن شأن اعتماد منظومة إعلامية أن يساعد على التصرف السليم في الأدوية وترشيد إستهلاكها خاصة وأنها تستأثر بجزء هام من ميزانية المجمع.

*

*

*

تمثل مراكز الصحة الأساسية التابعة للمجمع ركيزة هامة للمنظومة الصحية باعتبارها الخط الأمامي للتكفل بصحة الأفراد عبر الخدمات التنقيفية والوقائية والعلاجية التي تؤمنها والتي تضمن الحق في الصحة للجميع وذلك بالرغم من محدودية الموارد البشرية والمادية المتوفرة في مقابل الحاجيات المتزايدة للمجموعة السكانية. وتدعو الدائرة وزارة الإشراف إلى القيام بدراسات تقييمية لأداء المجمع على المستوى الوطني قصد المساعدة على اتخاذ القرار في اتجاه مزيد إحكام تنظيم هذه الهياكل وتمكينها من الموارد الضرورية التي تمكنها من الإرتقاء بأدائها.

وبغية تحسين الخدمات الصحية فإن المجمع مدعو بالتنسيق مع سلطة الإشراف إلى تدعيم دوائره الصحية بالإطارات الطبية وشبه الطبية وتحسين ظروف إسداء الخدمات الصحية عبر توفير التجهيزات الطبية الضرورية والعناية بوضعية المباني. كما يقتضي الرفع من أداء المجمع، تعزيز جوانب البرمجة والمتابعة والتقييم والتنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة.

وقصد إحكام تنفيذ مختلف البرامج الوطنية للطب الوقائي فإن وزارة الإشراف مدعوة لتوفير الإمكانيات الضرورية خاصة في ما يتعلق بالوسائل اللازمة لإجراء الفحوصات التكميلية المستوجبة لفائدة مرضى السكري وارتفاع ضغط الدم وكذلك مراقبة صحة المرأة أثناء فترة الحمل. كما يستدعي النهوض بالتقصي المبكر لسرطان الثدي وسرطان عنق الرحم ضرورة تعزيز الإمكانيات المادية والبشرية بولاية قفصة قصد تحقيق سرعة الاستجابة لطلبات اختبارات الماموغرافيا واختبارات عينات عنق الرحم وكذلك تحسين نسب التغطية.

وفي ظل الفراغ التنظيمي خاصّة في ما يتعلّق بالنصوص الترتيبية وعدم توفر أدلة إجراءات فإن وزارة الإشراف مدعوة إلى الإسراع باستكمال الإطار القانوني المتعلق بهيكلية المجمع وتسييره. كما أنّ المجمع مطالب بتطوير نظام معلوماته قصد إحكام معالجة واستغلال البيانات وذلك بضبط أدلة إجراءات وبتوفير البنية التحتية المعلوماتية الضرورية من تطبيقات وحواسيب بُغية رقمنة مختلف أنشطته.

كما يبقى المجمع مطالبا بمزيد الالتزام بالقواعد المنظمة لانجاز النفقات وإرساء الإجراءات الكفيلة بحماية تجهيزاته وممتلكاته. ويستدعي جانب ترشيد استهلاك الأدوية والمحافظة عليها على مستوى المجمع مزيدا من العناية وذلك بإحكام برمجة الإقتناءات والتقيد بالنصوص الترتيبية التي تنظم مسك حسابية الأدوية وحوسبة التّصرّف في المواد الصيدلانية بالإضافة إلى وضع معايير لتحديد حصص المراكز من الأدوية.

ردّ مجمع الصحة الأساسية بقفصة

I - فيما يتعلق بدور المجمع في تأمين الخدمات الصحية

تسعى إدارة مجمع الصحة الأساسية بقفصة إلى تأمين المهام الموكولة له في مجالات إسداء الخدمات الصحية العلاجية والوقائية والتنشيطية الصحية وإلى إنجاز العديد من البرامج الوطنية إلى جانب الحفاظ على سير المرفق الصحي العام وضمان إستمراريته وذلك بحسن التصرف في الموارد البشرية والمالية والحفاظ على التجهيزات والمعدات والممتلكات التي بعهدته. وللوصول إلى تقديم خدمات صحية ذات جودة على مستوى الخطوط الأمامية كما يسعى إلى تحسين ظروف الإستقبال وإرشاد المرضى بمراكز الصحة الأساسية حيث تم تلافي العديد من النقائص، مثلاً تم تركيز اللافتات الخارجية التي تحتوي إسم المركز وكذلك الإعلانات الخاصة بتوقيت العمل ومواقيت التسجيل وجدول عيادات الأطباء ومواعيد التحاليل وصناديق إدارة المقترحات والشكاوي وسنزيد من الإهتمام بإستقبال المسنين والإحاطة بهم بمختلف مراكز الصحة الأساسية وذلك بتوفير التجهيزات الضرورية لتيسير تنقل الأشخاص ذوي الإحتياجات الخصوصية وذلك في حدود الإمكانيات المتاحة وسنضاعف مجهوداتنا في ميدان التكوين لفائدة الأعوان بهدف إكسابهم معارف ومهارات وسلوكات في مجال الإستقبال.

1 - الموارد البشرية

بالرغم من الحاجة إلى تدعيم المجمع بالإطار الطبي وشبه الطبي بالإنعدادات الجديدة وذلك لتحسين مستوى الخدمات الصحية المسداة في حفظ صحة المواطنين خاصة في ظل الاكتظاظ وارتفاع معدل العيادات المنجزة سنسعى إلى تغطية حاجيات المرضى بما يلزم من العلاجات الضرورية وسنحاول الإستجابة إلى تطلعاتهم بالرفع من جودة الخدمات وذلك عبر إبرام إتفاقيات مع أطباء الإختصاص عملاً بمقتضيات القانون عدد 63 لسنة 1991 المتعلق بالتنظيم الصحي، كما أن أشغال بناء المركز الوسيط متعدد الإختصاصات بالقصر ستنتهي خلال موفى سنة 2015، مما سيمكن المرضى من الإنتفاع بالعيادات الطبية في إختصاص أمراض النساء والتوليد، والأنف والأذن والحنجرة وطب العيون وجراحة العظام.

2- التجهيزات

تسعى إدارة المجمع إلى توفير التجهيزات الضرورية التي تمكنه من القيام بدوره في المجال الصحي الوقائي والعلاجي والتثقيفي الصحي وذلك عبر آليات عمل وأساليب رقابية من خلال برمجة زيارات ميدانية يقوم بها فريق إشراف وتنظم بشكل دوري وتتركب (من طبيب رئيس الدائرة و ناظر عام الدائرة) حيث يتم إعداد تقرير يتضمن كل الملاحظات الفنية والنواقص المادية وكذلك مراقبة حسن سير البرامج الوطنية ذات الصلة ويقع مناقشته صلب لجنة التصرف واللجنة الفنية على هذا الأساس تتم برمجة الشراءات والأشغال والإصلاحات حسب الإحتياجات في حدود الإعتمادات المرصودة بالميزانية.

وتبقى الحاجة ملحة إلى توفير مخبر للتحاليل البيولوجية خاص بالدوائر التابعة للمجمع حتى تتمكن من تأمين التحاليل المخبرية لفائدة مرضى السكري وإرتفاع ضغط الدم وكذلك النساء الحوامل.

3- حفظ الصحة والنظافة

تقوم إدارة المجمع بتوفير أدوات ومواد التنظيف اللازمة للمراكز الصحية حسب المطلوب وبالكميات الكافية وبالتنسيق مع الإدارة الفرعية لحفظ الصحة وحماية المحيط التابعة للإدارة الجهوية للصحة والتي تقوم بمراقبة مدى تطابق هذه المواد مع المعايير والمقاييس الفنية التي يجب توفرها حتى نحافظ على محيط صحي سليم و بيئة عمل ملائمة للرفع من جودة الخدمات المسداة للمرضى ولئن وجدت بعض الإخلالات فإن أكثرها مرتبط بحساسية تلك الفترة التي شهدتها بلادنا وخاصة عدم توفير بعض المواد لدى المزودين واستحالة وصولها بالكميات اللازمة وفي الوقت المناسب نظرا لتردي الظروف الأمنية في تلك الفترة وبالتالي تراجعت العديد من المؤشرات إضافة إلى إنعدام المراقبة بسبب حالة الإنفلتات والفوضى التي ميزت الوضع العام للبلاد (2011- 2013).

II - فيما يتعلق بتنفيذ برامج الطب الوقائي

1- البرنامج الوطني لرعاية مرضى السكري وارتفاع ضغط الدم

بالرغم من محدودية الأخصائيين في التغذية بالمجمع سنحاول تدعيم حصص التثقيف وتحسيس المرضى المزمنين وإرشادهم حول الحميات الغذائية التي من شأنها أن تحد من مضاعفات هذه الأمراض على صحتهم كما سنقوم بتوفير وسائل ومستلزمات اختبارات قياس نسبة السكري في الدم بالعدد الكافي.

كما أن بعث مخبر خاص بالمجمع للتحاليل الطبية سيمكّن من تغطية مرضى جميع الدوائر بالفحوصات التكميلية التي من شأنها إكتشاف المضاعفات الصحية للمرضى المزمنين في الإبان والحدّ منها، أما بخصوص المعطيات الإحصائية لعدد المرضى الذين يتم التكفل بهم ضمن البرنامج الوطني لرعاية مرضى السكري وارتفاع ضغط الدم، فتوجد قائمة إسمية تعلق بكل المراكز الصحية ويتم تحيينها دوريا وعلى هذا الأساس يتم ضبط الحاجيات من أدوية الأمراض المزمنة حتى نتلافى أي نقص يمكن حصوله.

2- البرنامج الوطني لسلامة الأم والوليد

تسعى إدارة المجمع إلى إنجاح البرنامج الوطني لسلامة الأم والوليد من خلال التركيز على الجانب التثقيفي لفئة النساء الحوامل عبر الإنخراط والمشاركة في كل التظاهرات التي تعنى بهذا النشاط التثقيفي الوقائي إلا أن الطابع الريفي لأغلب الدوائر جعلت النسبة في إحترام رزنامة عيادات ما قبل الحمل لا ترقى إلى المستوى المطلوب وبالتنسيق مع المندوبية الجهوية للتنظيم العائلي نسعى إلى تكثيف الزيارات الميدانية وكذلك القيام بحملات تحسيسية عبر تعزيز الفرق المتنقلة والمشاركة في تنظيم قوافل صحية تستهدف هذه الفئة من النساء الحوامل بالدوائر ذات الطابع الريفي. كما أمضت إدارة المجمع إتفاقية مع بنك الدم لضمان إجراء التحاليل اللازمة للنساء الحوامل قصد تفادي المضاعفات التي قد تتسبب في الإضرار بالجنين وصحة المرأة الحامل وبإفتتاح المركز

الوسيط بالقصر نهاية سنة 2015 ستتمتع النساء الحوامل بإجراء الفحص بالصدى وذلك للتأكد من سلامة الجنين من التشوهات والأورام المحتملة .

كما نعلمكم أن المركز الصحي الجامعي يتوفر على قابلية وسيتم دعم المركز الجهوي للطب المدرسي والجامعي ببقية الاختصاصات مستقبلا.

III - التصرف الإداري والمالي

1- التنظيم والتسيير ونظام المعلومات

في غياب الإطار التنظيمي والهيكل الخاص بالمجمع وكذلك عدم وجود نص ترتيبى يضبط المراكز الصحية الأساسية والأقسام التابعة للمجمع فإن قانون عدد 63 لسنة 1991 المتعلق بالتنظيم الصحي وكذلك الأمر عدد 2825 لسنة 2000 المتعلق بتنظيم الدوائر الصحية يبقى المرجع الأساسي للتنظيم والتسيير. كما قمنا بتحديد المهام الموكولة لكل عون يضبط نشاطه وتحديد مسؤوليته إضافة إلى الشروع في إنشاء دليل إجراءات مبسط خاص بالمجمع يحدد العلاقات ويضبط الصلاحيات لكل الأعوان وذلك في إنتظار إستكمال الإطار التنظيمي والهيكل الخاص بالمجمع

أما بخصوص النظم المعلوماتية، فإن المجمع يقوم بتجميع كل المعطيات من مختلف المراكز الصحية بواسطة مكتب الإحصائيات بالإدارة ثم يتم رفعها إلى الإدارة الفرعية للرعاية الصحية الأساسية كما أن هذه المعطيات الصحية يتم إدراجها وتوظيفها صلب التقارير السنوية حيث يتم تحليلها ومناقشتها وتقييمها بمناسبة انعقاد اللجنة الفنية بالدائرة، كما يقع متابعة الوضع الصحي والوبائي وتقدير حاجيات السكان من المواد الصيدلانية.

كما نسعى إلى توفير أدوية مكملات الحديد بالكميات اللازمة وتوزيعها على كل المراكز بالمجمع لتمكين النساء الحوامل منها بداية من الشهر الخامس للحمل.

2- البرنامج الوطني للتقصي المبكر لسرطان الثدي وسرطان عنق الرحم

تقوم مختلف الدوائر بالمجمع بحملات تحسيسية وكذلك تنظيم أيام مفتوحة للقيام بالتقصي المبكر عن سرطان الثدي وتستهدف بذلك النساء بمختلف فئاتهم العمرية وقد أدت هذه الجهود إلى إكتشاف العديد من الحالات تمت الإحاطة بها وتوجيهها إلى العيادات المختصة وسيتم دعوة الإطارات الصحية إلى توثيق الفحوصات المنجزة ونتائجها بمراكز الصحة الأساسية. أما بخصوص مقاومة سرطان عنق الرحم فأمام عدم توفر الإمكانيات المادية الضرورية لتنفيذ هذا البرنامج بمراكز الصحة الأساسية فإنه يتم توجيه النساء المستهدفات إلى الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري لإجراء هذا الإختبار.

3- البرنامج الوطني للطب المدرسي والجامعي

يكتسي هذا البرنامج أهمية بالغة بإعتباره يستهدف فئة هامة وواسعة من المجتمع ويهدف للحفاظ على سلامة وصحة التلاميذ والطلبة الجسدية والعقلية من خلال تأمين الفحوصات الطبية والبرامج الوقائية والتثقيفية الصحية غير أن النقص في عدد الأطباء بالمجمع حال دون ضبط 2/6 من وقت العمل للقيام بأنشطة الطب المدرسي والجامعي وإقتصروا سوى على 1/6 وقت عملهم لهذا النشاط. ونسعى إلى التقيد بالمشور حال توفر العدد الكافي من الأطباء و ذلك حتى نتجاوز بعض الإخلالات من نقص تغطية للمؤسسات التربوية وعدم شمولية الفحوصات الطبية لجميع المستهدفين وسيتم التركيز على دعم نشاط الفرق الصحية المدرسية من خلال مراقبة أعمالها وتقييم أدائها والوقوف على مدى نجاحها في إنجاز المهام المنوطة بعهدتها.

4- إنجاز النفقات ومتابعة الممتلكات

تسعى إدارة المجمع إلى المحافظة على احترام مبادئ المالية العمومية وخاصة منها المنافسة والشفافية والمساواة غير أن حساسية القطاع الصحي وضعف الإعتمادات في بعض الفقرات وضرورة ضمان إستمرارية المرفق الصحي العمومي يجعلنا نسقط ببعض الأخطاء وسنعمل مستقبلا إلى عدم تكرارها وتجنب إرتكابها .

وبخصوص إحترام مبدأ السنوية للميزانية فإن منشور السيد وزير المالية عدد 25 لسنة 2002 ومراسلة السيد وزير المالية إلى الصيدلية المركزية للبلاد التونسية بتاريخ 06 جانفي 2003 قد أتاح إمكانية خلاص بعض الديون المتخلدة بذمة المؤسسات العمومية ومنها الصيدلية المركزية للبلاد التونسية على حساب السنة الموالية وذلك بالنسبة لشهري نوفمبر وديسمبر.

أما بخصوص الجرد السنوي، فإن تدعيم قسم المغازة بعناصر بشرية جديدة جعلنا نتلافى العديد من النواقص والإخلالات ومنها التأخر في إجراء الجرد السنوي وحسن مسك الدفاتر الخاصة بالتجهيزات والمعدات بالإضافة إلى تفعيل العمل بالإعلامية من خلال تطبيق (ثابت) التي تساعد على رقمنة طريقة التصرف في المخزون وتنظيمه على الطريقة الصحيحة كما يقوم حافظ المغازة بإجراء مقارنة بين الجرد اليدوي والجرد المحاسباتي لتحديد الفوارق إن وجدت وتبريرها عبر تقرير يوجهه إلى الإدارة آخر كل سنة. كما توجد بكل مركز صحة أساسية بطاقة جرد موقعة من طرف المسؤول عن المركز تضبط كل التجهيزات والمعدات الموجودة داخله وذلك حفاظا على الممتلكات من الضياع وتحدد مسؤولية كل الأطراف.

5- التصرف في الأدوية

قام المجمع بتركيز منظومة إعلامية جديدة e-pharmacie متصلة عبر نظام معلوماتي مركزي مرتبط بمصالح الوزارة وبمركز الإعلامية لوزارة الصحة. وذلك بغاية متابعة ومراقبة التصرف في الأدوية قصد ترشيد إستهلاكها والمحافظة عليها. وبخصوص

المقر المعد لتخزين الأدوية فإن ملكيته راجعة إلى المستشفى الجهوي بقفصة والمجمع لا يمتلك مقرا خاصا، كما وقع دعمه بعدد 02 مكيفات هواء ووسائل الوقاية من الحرائق، أما بخصوص عدم إستجابة المجمع للطلبات المتأتية من المراكز بشكل كلي فذلك راجع إما إلى عدم توفر هذا النوع من الطلبية بمخازن الصيدلية المركزية للبلاد التونسية أو الإفراط في الإستهلاك غير المبرر ببعض المراكز الناتج عن سوء التصرف في المخزون بالمركز الصحي المعني وهو ما يتطلب إجراء مراقبة وتفقد للصيدلية حيث تمت دعوة الإطار الصيدلي لإيلاء العناية اللازمة لهذا الأمر. علما وأن المسؤول عن قسم الصيدلية كان قد ضبط برنامج شهري لتوزيع الدواء لمختلف المراكز حسب المقتضيات الترتيبية والإجراءات المعمول بها وسنعمل على التقيد بالنصوص المنظمة لمسك حسابية الأدوية ومتابعة حركتها وترشيد إستهلاكها وضمان توزيعها على مستحقيها.

وحيث أنه تم تركيز التطبيقية الإعلامية e-pharmacie فسنجنب العديد من الإشكاليات وخاصة المتعلقة منها بمتابعة الإستهلاك والتصرف في المخزون وبالتالي التحكم السليم في الأدوية وترشيد إستهلاكها.

وخلال الزيارة الميدانية التي قام بها الفريق الرقابي التابع لدائرة المحاسبات تم التفطن إلى العديد من النقائص المتعلقة بالتنظيم والتسيير ونوعية الخدمات العلاجية التي تقوم بها إدارة مجمع الصحة الأساسية بقفصة وكذلك في الجوانب المتعلقة بتنفيذ مختلف البرامج الوطنية الخاصة بالخطوط الأمامية والتي سنسعى إلى تداركها مستقبلا وسنعمل على التقيد بالتراتب والإجراءات الإدارية والمالية والقانونية الضرورية للرفع من جودة الخدمات الصحية بالخطوط الأمامية.

المستشفى الجهوي بالمتلوي

يُعدّ المستشفى الجهوي بالمتلوي⁽¹⁾ وفق أحكام الأمر عدد 2070 لسنة 2003⁽²⁾ مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية القانونية والإستقلال الإداري والمالي وتخضع إلى إشراف وزارة الصحة. وتم بمقتضى قرار وزير الصحة العمومية المؤرخ في 22 جويلية 2004 ترتيبه ضمن المستشفيات الجهوية صنف 2.

وتتمثل مهامه طبق القانون عدد 63 لسنة 1991 المؤرخ في 29 جويلية 1991 المتعلق بالتنظيم الصحيّ أساسا في معالجة الأمراض العادية والقيام بخدمات الطب العام وطب التوليد وتأمين الإسعافات الاستعجالية والإسعافات الطبية والجراحية المتخصصة.

ويضمّ المستشفى 07 أقسام استشفائية بطاقة استيعاب تبلغ 180 سريرا⁽³⁾ و05 أقسام غير استشفائية. وبلغ المعدل السنوي لعدد الإقامات به خلال الفترة 2009-2014 حوالي 2912 إقامة. كما بلغ المعدل السنوي للعيادات الخارجية المؤمنة خلال نفس الفترة 25.597 عيادة واستقبل قسم الإستعجالي ما معدّله 24274 حالة سنويا. ويعتمد المستشفى في موفى سنة 2014 لتأمين مهامه على 331 عوناً موزعين بين 22 إطاراً طبياً و210 إطاراً شبه طبي و14 عوناً إدارياً و85 عاملاً.

وبلغت جملة الموارد الاعتيادية للمستشفى خلال السنة المالية 2013 ما قدره 02,69 م.د. مثّلت فيها مساهمة الصندوق الوطني للتأمين على المرض حوالي 2,135 م.د أي ما يعادل 79,36 %. وبلغت جملة نفقاته خلال نفس السنة 2,639 م.د استأثرت منها حصّة اقتناء الأدوية والمستلزمات الطبية بحوالي 0,673 م.د أي ما يناهز 25,5 % من مجموع النفقات.

وقد تولّت الدائرة النّظريّة في عدّة محاور تعلقت بنشاط المؤسسة خاصة خلال الفترة الممتدة من سنة 2009 إلى موفى شهر جوان 2014 وشملت الجوانب ذات الصلة بالتنظيم الإداري ونظام المعلومات وبالنشاط الإستشفائي وحفظ الصحة وبتوظيف الفضاءات والتجهيزات وصيانتها وبالتصرف في الأدوية وبالتصرف المالي. وكشفت هذه الأعمال عن نقائص وإخلالات شابت المجالات سالفة الذكر.

(1) تم بمقتضى القانون عدد 81-77 المؤرخ في 31 ديسمبر 1977 المتعلق بقانون المالية لسنة 1978 تغيير صنف مستشفى المتلوي من مستشفى محلي إلى مستشفى جهوي.

(2) المؤرخ في 6 أكتوبر 2003 والمتعلق بضبط التنظيم الإداري والمالي للمستشفيات الجهوية وكذلك طرق سيرها.

(3) وفق قرار وزير الصحة المؤرخ في 24 أكتوبر 2012 المتعلق بضبط عدد أقسام المستشفى الجهوي بالمتلوي وطاقة استيعابها.



أبرز الملاحظات

- التنظيم الإداري ونظام المعلومات

لا تلتزم هياكل التسيير بالمستشفى أحيانا بدورية إنعقاد اجتماعاتها ولا يتم التطرق في الاجتماعات المنعقدة إلى بعض النقاط الوجودية فضلا عن غياب اللجان الإستشارية المتخصصة بالمستشفى على غرار "اللجنة المحلية للأخلاقيات الطبية" و"لجنة حفظ الصحة".

كما سجل غياب بعض أدوات التخطيط والتنظيم الأساسية على غرار عقد الأهداف والمخططات السنوية وأدلة الإجراءات وقلة العناية بتكوين الأعوان وتطوير مؤهلاتهم.

وحالت بعض النقائص على مستوى نظام المعلومات المعتمد لدى المستشفى دون التوظيف الأمثل للمعطيات التي يوفرها. من ذلك أنه لا يتم استغلال بعض التطبيقات المركزة في حين يتم استغلال البعض الآخر جزئيا.

ويتعين على المستشفى الحرص على تفعيل دور هياكل التسيير وإحداث اللجان الإستشارية المتخصصة واعتماد أدوات التخطيط والتنظيم والحرص على الاستغلال الأمثل للتطبيقات المتوفرة لديه.

- النشاط الصحي

ترتب عن النقص في عدد أطباء الاختصاص بالمستشفى وجود صعوبات في تأمين حصص الإستمرار وتعدد عمليات تحويل المرضى إلى الهياكل الاستشفائية الأخرى. كما أن قسم الإستعجالي بالمستشفى بحاجة إلى فضاء مخصص للاستقبال وفضاءات أخرى منفصلة لتأمين عمليات التسجيل والفرز.

وتشكو التجهيزات الطبية قدم جزء هام منها وعدم تأمين أعمال صيانتها وحمايتها وفق المعايير الموضوعية في الغرض حيث لم يتم وضع برامج للصيانة الوقائية خاصة بالتجهيزات الطبية ولم يتم مسك بطاقات متابعة تدون بها مختلف التدخلات المنجزة على هذه التجهيزات.

وقد حدّت النقائص المسجّلة في مجال تأمين نشاط حفظ الصحة من نجاعة التدخلات المنجزة. فعلاوة على عدم إحداث الهياكل التي تعنى بهذا النشاط يتمّ انجاز عمليات تعقيم التجهيزات الطبية ولوازم الجراحة والتصرّف في النفايات الاستشفائية على خلاف القواعد الصحية الواجب اتباعها.

ولتلافي هذا الوضع، يتعيّن العمل على تدعيم المستشفى بأطباء الاختصاص ومزيد العناية بظروف الإستقبال والعمل بقسم الطب الإستعجالي وتوفير التجهيزات الطبية اللازمة وتأمين أعمال صيانتها وحمايتها طبق المعايير الموضوعة في الغرض.

- التصرف في الأدوية وفي الفحوصات التكميلية

لا تكفل الإجراءات المعتمدة من قبل المستشفى في مجال التصرف في مخزون الأدوية ترشيد الاستهلاك والتحكّم فيه. وتتم عمليات سحب الأدوية من الصيدلية الخارجية وتزويد الأقسام الإستشفائية بها في بعض المناسبات دون التقيد بالإجراءات المنصوص عليها بالمناشير الصادرة في الغرض. وتمّ إسناد كميات من مخزون الأدوية بقيمة تتجاوز 8 أ.د لفائدة مستشفيات أخرى في غياب إطار قانوني ينظم عمليات تبادل الأدوية بين مختلف الهياكل الصحية.

ولا تستجيب ظروف خزن الأدوية لمقتضيات السلامة والوقاية من الحرائق بالفضاءات المخصصة لحفظ الأدوية وهي تفتقر إلى قواعد التهوية مما ترتب عنه تلف كميات من الأدوية قدرت قيمتها المالية إلى موفى جوان 2014 بحوالي 36 أ.د.

كما سجّل نفاد صلوحية كميات من الأدوية بلغت قيمتها الجمالية إلى موفى جوان 2014 حوالي 28 أ.د ولم يتول المستشفى إتخاذ أي إجراء في شأنها.

ويقتضي ترشيد إستهلاك الأدوية وضمان حسن التصرف في مخزونها التقيد بالإجراءات والتراتيب الجاري بها العمل في هذا المجال والحرص على توفير الظروف الملائمة لخزنها والعمل مع وزارة الإشراف على وضع إطار قانوني ينظم عمليات تبادل الأدوية مع الهياكل الإستشفائية الأخرى.

- التصرف المالي

بلغت القيمة الجمالية للإقامات والعيادات الخارجية غير المفوترة خلال الفترة 2009-2013 حوالي 276,5 أ.د.

ولوحظ غياب آليات مراقبة تمكّن من التثبت في صحة البيانات المتعلقة بالمرضى عند إعداد مستندات الفوترة. وقد انجرّ عن ذلك رفض الصندوق الوطني للتأمين على المرض خلال نفس الفترة خلاص ما يناهز 1,05 م.د وذلك بسبب عدم صلوحية سند العلاج أو خطأ ببيانات حول هوية المريض أو بسبب عدم وجود إسم المريض في قاعدة بياناته.

ويتعين الحرص على إحكام التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة في مجال الفوترة لضمان صحتها وشموليّتها ووضع آليات المراقبة الفعالة للحد من الأخطاء المرتكبة في إعداد مستنداتها والعمل على متابعة الفواتير المرفوضة الخلاص من قبل الصندوق الوطني للتأمين على المرض.

ولا يتقيد المستشفى أحيانا بمبدأ المنافسة عند إبرامه لبعض الصفقات ولا يحترم في بعض الحالات الإجراءات المنظمةة لفتح العروض وفرزها كما تولّى قبول بعض العروض رغم عدم استجاباتها للمواصفات الفنية المطلوبة أو عدم تضمّنها للوثائق القانونية اللازمة. كما لم يتم دوما احترام القواعد المنظمة للإقتناءات المندرجة في إطار مرجع نظر اللجنة الداخلية للشراءات كعدم إشهار بعض الإستشارات أو عدم عرضها على اللجنة المذكورة.

ولم يتم إرساء نظام رقابة داخلي بالمستشفى يمكّن من إحكام متابعة استهلاك الوقود ويضمن حسن التصرف في أسطول العربات.

ويتعيّن على المستشفى التقيد بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل في مجال الشراء العمومي وإتخاذ التدابير الكفيلة بمزيد إحكام التصرف في أسطول العربات لديه.



I - التنظيم الإداري ونظام المعلومات

شأب التنظيم الإداري ونظام المعلومات بالمستشفى عديد النقائص تعلقت أساسا بهيكل التسيير وبأدوات التصرف وبالأرشيف وبتوظيف التطبيقات الإعلامية وبإعمال إجراءات السلامة المعلوماتية.

أ- التنظيم الإداري

أوكل الأمر عدد 2070 لسنة 2003 أنف الذكر مهام الإدارة والتسيير بالمستشفيات الجهوية إلى المدير ومجلس المؤسسة واللجنة الطبية. وقد تبين أنه لم يتم خلال الفترة 2009-2014 تأمين أنشطة مختلف هذه الهيكل على النحو المطلوب.

ويذكر في هذا الإطار، أنه خلال الفترة آنفة الذكر تناوب على إدارة المستشفى خمسة مديرين فيما تشكو إجتماعات مجلس المؤسسة واللجنة الطبية من عدم إحترام دورية إنعقادها ومن عدم شموليتها حيث لم يلتئم مجلس المؤسسة سوى في 5 مناسبات واللجنة الطبية سوى في 3 مناسبات من جملة عشرة إجتماعات وجوبية لكل منهما. ولم يتم التطرق في جل إجتماعات مجلس المؤسسة إلى بعض المسائل القارة المنصوص عليها بالأمر المذكور أعلاه على غرار النظر في برامج التنمية ومخططات تكوين الأعوان ومشاريع التعاون مع المؤسسات الصحية الأخرى وترشيد استهلاك الطاقة⁽¹⁾.

وقد أثرت جملة هذه العوامل سلبا على مستويات التخطيط والبرمجة والتقييم حيث لم يتول المستشفى خلافا لما نصّ عليه الأمر عدد 2070 لسنة 2003 سالف الذكر ضبط عقد أهداف يغطي عدة سنوات ويتماشى مع التوجّهات العامة والقطاعية كما لم يتول وضع مخططات سنوية خاصة به وإعداد تقارير سنوية للتقييم الفني للخدمات المسداة وتكلفتها. ولم تسمح له هذه الوضعية من رسم رؤية متكاملة حول كيفية تطوير أداء المستشفى سواء على مستوى التصرف الإداري أو المالي أو النشاط الإستشفائي.

وفضلا عن ذلك لم يتول المستشفى إلى موفى جوان 2014 إحداث اللجان الإستشارية الخاصة والتي من شأنها المساعدة على إيجاد الحلول الملائمة للمسائل الراجعة إليها بالنظر على غرار

⁽¹⁾ تم إدراج مسألة ترشيد استهلاك الطاقة ضمن النقاط القارة في جدول أعمال مجلس المؤسسة بمقتضى منشور الوزير الأول عدد 20 المؤرخ في 30 أفريل 2005 حول ترشيد استهلاك الطاقة في الإدارة والمؤسسات العمومية.

"اللجنة المحلية للأخلاقيات الطبية" و"لجنة حفظ الصحة"⁽¹⁾ و"لجنة العلاجات"⁽²⁾ و"اللجنة الاستشفائية لنقل الدم"⁽³⁾.

وفي إجابته تعهد المستشفى بالعمل مستقبلا على احترام دورية انعقاد إجتماعات مجلس المؤسسة واللجنة الطبية وإحداث "اللجنة المحلية للأخلاقيات الطبية".

ومن ناحية أخرى، مكن النظر في هيكلية الموارد البشرية بالمستشفى من ملاحظة ضعف عدد الإطارات حيث لم تتجاوز نسبة هذا الصنف من الأعوان 8,1 % فيما ناهزت نسبة العملة 86,8 % من مجموع الأعوان. وبالإضافة إلى ذلك، لم يتم إلى موفى سنة 2014 سدّ الشغور ببعض الخطط الوظيفية بمصلحة التّموين والخدمات المشتركة وبمصلحة شؤون المرضى وبمصلحة الخدمات العلاجية. وفي ظل هذا الوضع تم الوقوف على تكليف عديد العملة بإنجاز مهام ذات صبغة إدارية على غرار فوترة الخدمات وإنجاز النفقات والتصرف في الممتلكات وفي المغازة وتأمين نشاط وكالة المقايض.

وزيادة على ذلك، تبيّن عدم إيلاء نشاط تكوين الموارد البشرية بالمستشفى ما يستحقه من عناية ذلك أنّ جملة الاعتمادات المرصودة لهذا الجانب من النشاط خلال الفترة 2009-2013 لم يتم استهلاكها إلاّ بنسبة 22 % فضلا عن أنّ أنشطة التكوين خلال هذه الفترة استهدفت 9 % فقط من مجموع الأعوان.

ومن جانب آخر، ولئن أعدت وزارة الصحة جملة من أدلة الإجراءات تغطي جلّ أوجه التصرف بالمستشفيات الجهوية⁽⁴⁾ فقد تبين أن المستشفى لا يعتمد هذه الأدلة في تأمين أنشطته. كما أنه لم يتول إعداد بطاقات وظائف تمكّن من إحكام توزيع المهام بين مختلف هياكله ومن بيان مسالك تداول المعلومات والوثائق.

وترتب عن عدم اعتماد هذه الأدوات ضعف التنسيق بين مختلف مصالح المستشفى من ذلك ما تم الوقوف عليه في مجال تأمين نشاطي فوترة الخدمات والتصرف في الأدوية. وقد أدّى ذلك إلى تعدد الأخطاء المرتكبة في إعداد مستندات الفوترة وعجز قسم "الصيدلية" في بعض المناسبات عن

(1) منشور وزير الصحة العمومية عدد 11 بتاريخ 25 جانفي 1990 حول إحداث لجنة حفظ الصحة بالمؤسسات الإستشفائية.

(2) منشور وزير الصحة العمومية عدد 93 بتاريخ 15 أكتوبر 1991 حول إحداث لجان علاجية.

(3) منشور وزير الصحة العمومية عدد 137 بتاريخ 29 ديسمبر 1998 حول تنظيم لجان إستشفائية لنقل الدم.

(4) على غرار دليل الإجراءات الخاص بالتصرف في شؤون المؤسسات العمومية الإستشفائية والصحية ذات الصبغة الإدارية المصادق عليه بمقتضى قرار وزير الصحة المؤرخ في 04 ديسمبر 1997 ودليل الإجراءات الخاص بالتصرف في الصيانة البيولوجية الطبية والإستشفائية المصادق عليه بمقتضى قرار وزير الصحة المؤرخ في 08 ديسمبر 2007.

تلبية حاجيات الأقسام الإستشفائية من فصول⁽¹⁾ من الأدوية ونفاد صلوحيية كميات من بعض الفصول الأخرى.

وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ جمع عدد من أعوان المستشفى لمهام متنافرة، من ذلك يتولى الأعوان العاملون بمكتب القبول وبشباك الإستخلاص بقسم الإستعجالي في نفس الوقت بتأمين قبول المرضى وبفوترة الخدمات وباستخلاص المعاليم المستوجبة. وكذلك كان الشأن بالنسبة للعون المشرف على المغازة حيث يتولى استلام المواد وتسجيلها وحفظها وتوزيعها على مختلف المصالح في غياب عمليات جرد دورية ودون إرساء إجراء رقابي تعويضي يمكن من تفادي حدوث تجاوزات.

وعلى صعيد آخر، لوحظ أنّ المستشفى لم يتول إلى موفى جوان 2014 إحداث وحدة يُعهد لها التصرف في الأرشيف⁽²⁾. كماله يتول إعداد دليل إجراءات لحفظ الوثائق وتصنيفها طبقا لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 30 لسنة 2000⁽³⁾. وقد بينت المعاينات الميدانية لفريق الرقابة أنّ الملقّات الطبيّة والوثائق الإداريّة يتم حفظها بفضاءات لا تستجيب للمعايير المعمول بها في مجال التصرف في الأرشيف وحفظه⁽⁴⁾ وتفتقر لشروط السلامة من تهوئة وحماية من الحرائق.

ب- نظام المعلومات

يتوقّر بالمستشفى 12 تطبيقية معدّة من قبل مركز الإعلامية لوزارة الصحّة العمومية⁽⁵⁾ وتطبيقية أخرى تمّ اقتناءها من لدى أحد الخواص تتعلق بمتابعة حضور الأعوان و3 منظومات وطنيّة ("أدب" و"إنصاف" و"رشاد"). وقد بينت الأعمال الرقابية محدوديّة مساهمة هذه التطبيقات في تطوير أداء مصالح المستشفى نتيجة عدم توظيفها على النحو الأمثل.

ولوحظ في هذا الصدد، أنّ تطبيقات "التصرف في المواعيد الطبية" و"التصرف في المعدات البيوطبية" و"التصرف في الأعوان" التي تم تركيزها بالمستشفى منذ سنة 2006 وتطبيقية "متابعة حضور الأعوان" لا تزال غير مستغلة مطلقا إلى موفى جوان 2014. ويتم استغلال بعض التطبيقات الأخرى

(1) من ذلك عدم تلبية طلبات الأقسام من الفصول التالية Nalador , Prepedyl, Servofurane خلال أشهر أفريل وماي وجوان سنة 2014.

(2) القانون عدد 95 لسنة 1988 المؤرخ في 2 أوت 1988 المتعلق بالأرشيف.

(3) المتعلق بالهايكال التي تُعنى بالتصرف في الوثائق والأرشيف ومحلات حفظ الأرشيف الانتقالي.

(4) منشور وزير الصحة عدد 99 لسنة 2008 المؤرخ في 23 أكتوبر 2008 المتعلق بتطبيق مقتضيات البرنامج الوطني للتصرف في الوثائق والأرشيف.

(5) تطبيقية الإقامة بالمستشفى وتطبيقية التصرف في العيادات وتطبيقية فوترة الخدمات الطبية المسداة لفائدة المرضى وتطبيقية التصرف في الأدوية وتطبيقية التصرف في المستلزمات الطبية وتطبيقية التصرف في المواعيد الطبية وتطبيقية التصرف في المعدات البيوطبية وتطبيقية التصرف في المخبر وتطبيقية التصرف في قسم الأشعة وتطبيقية التصرف في الأعوان وتطبيقية التصرف في الشراءات وتطبيقية التصرف في المخزون .

بصفة جزئية على غرار تطبيق "التصرف في المخزون" وتطبيق "التصرف في الأدوية" وتطبيق "التصرف في المخبر".

وقد أرجع المستشفى الإستغلال الجزئي لبعض التطبيقات إلى ضعف التكوين والتأطير في مجال الإعلامية حيث لا يتوفر بالمستشفى سوى عون تقني وحيد في هذا المجال.

كما اتضح أنّ العون المستعمل لتطبيقي "الإقامة" و"التصرف في العيادات" يتولى في الآن نفسه إدراج البيانات والتصديق عليها وإنجاز عمليات الإلغاء وذلك خلافا للأدلة الخاصة باستعمال هاتين التطبيقين وفي غياب أي إجراء رقابي في الغرض. فضلا عن ذلك، تبين عدم اندماج تطبيقات "الفوترة" و"التصرف في الأدوية" و"التصرف في التحاليل الطبية" مما لم يساعد على تأمين فوترة شاملة لجميع الخدمات والأعمال الطبية المسداة من قبل المستشفى.

ومن شأن الإسراع بالتغطية المعلوماتية للأقسام الإستشفائية وحوسبة الملف الطبي طبقا لمذكرة وزير الصحة المؤرخة في 19 نوفمبر 2009 وربط نظام المعلومات الإستشفائي بقاعدة معطيات الصندوق الوطني للتأمين على المرض أن يساهم في إضفاء مزيد من الدقة على عمليات الفوترة والحد من الأخطاء المرتكبة عند تسجيل البيانات المتعلقة بالمضمونين الإجتماعيين من المرضى الوافدين على المستشفى.

ولوحظ من جهة أخرى أنّ النظام المعلوماتي للمستشفى لم يخضع إلى موفي جوان 2014 إلى عمليات التدقيق الإجباري الدوري التي نص عليها القانون عدد 5 لسنة 2004 المؤرخ في 3 فيفري 2004 المتعلق بالسلامة المعلوماتية.

II- النشاط الصحي

اتسم النشاط الصحي بالمستشفى بضعف مختلف مؤشرات الأداء وبعدم توفر الظروف الملائمة لإسداء الخدمات الإستشفائية مما أثر سلبا في جودة الخدمات المقدمة.

أ- مؤشرات نشاط المستشفى

تم تصنيف المستشفى منذ سنة 1995 ضمن المناطق الصحية ذات الأولوية⁽¹⁾ وإدراجه بمقتضى قرار وزير الصحة العمومية المؤرخ في 26 أكتوبر 2010 ضمن قائمة المؤسسات ذات الأولوية

(1) بمقتضى قرار الوزير الأول المؤرخ في غرة مارس 1995 المتعلق بضبط المناطق الصحية ذات الأولوية.

بخصوص انتداب أطباء الصحة العمومية وأطباء الاختصاص. غير أنّه لا يزال يشكو عدم توفر الإطارات الطبية المختصة بالقدر الكافي مما أثر سلباً على تأمين بعض الخدمات الإستشفائية.

ويذكر في هذا الإطار، أنّ عدد أطباء الاختصاص بالمستشفى شهد انخفاضاً خلال الفترة الممتدة من سنة 2005 إلى موفى جوان 2014 من 11 طبيباً إلى 6 أطباء فقط دون أن يتم تعويضهم.

وتبيّن أنّ أقسام "طب العيون" و"جراحة العظام والكليويات" و"طب الأطفال" تفتقر إلى موفى جوان 2014 إلى أطباء اختصاص على التوالي منذ سنوات 2005 و2011 و2013. ويذكر أنّ قسم "جراحة العظام والكليويات" قد أمّن 329 إقامة استشفائية و7944 عيادة خارجية خلال الفترة 2009-2010 وأمّن قسم "طب الأطفال" 1165 إقامة استشفائية و4642 عيادة خارجية خلال الفترة 2009-2012. كما يفتقر المستشفى إلى أطباء اختصاص في مجالات التخدير والإنعاش والأشعة والبيولوجيا الطبية.

ولوحظ أنّه لا يتوفّر بكل من قسيمي "طب الأذن والأنف والحنجرة" و"طب النساء والتوليد" منذ إحداثهما سوى طبيب اختصاص وحيد مما ترتب عنه مواجهة الإطار الطبي بهذين القسمين لصعوبات في تأمين المهام المنوطة بعهدته من المراقبة الطبية للمرضى المقيمين وإنجاز العيادات الخارجية وتأمين حصص الإستمرار وتلبية حاجيات قسم الاستعجالي⁽¹⁾. وتجدر الإشارة إلى أنّ إدارة المستشفى تولت في عديد المناسبات مطالبة سلطة الإشراف بتوفير إطارات طبية مختصة دون جدوى⁽²⁾.

وقد أدى هذا الوضع إلى تعدّد عمليات تحويل المرضى الوافدين على المستشفى إلى هياكل إستشفائية أخرى ليرتفع خلال الفترة 2010-2013 مجموع عمليات التحويل إلى 1904 عملية وذلك بمعدل 476 عملية تحويل سنوياً.

وبالإضافة إلى ذلك، تبيّن أنّ نسب إستغلال الأسرة ظلت ضعيفة طيلة الفترة 2010-2013 حيث تراوحت بين 14,78 % و19,38 %. وسجّل قسم "طب الأذن والأنف والحنجرة" وقسم "الجراحة العامة" أقل نسب توظيف للأسرة خلال سنة 2013 إذ لم تتجاوز هذه النسبة على التوالي 3,66 % و10,19 %. ويذكر أنّ قرار وزير الصحة المؤرّخ في 24 أكتوبر 2012 سالف الذكر ضبط طاقة الإستيعاب

⁽¹⁾ محضر جلسة مجلس المؤسسة بتاريخ 19 جانفي 2012 ومحضر جلسة اللجنة الطبية بتاريخ 24 فيفري 2011.

⁽²⁾ محضر اجتماع مجلس المؤسسة بتاريخ 31 ديسمبر 2008 ومحضر جلسة اللجنة الطبية بتاريخ 24 فيفري 2011 ومراسلتي مدير المستشفى لوزير الصحة بتاريخ 26 سبتمبر 2009 و22 جانفي 2013 ومراسلة رئيس قسم طب الأطفال للمدير الجهوي للصحة بقفصة بتاريخ 27 جانفي 2011.

الجملية بالمستشفى بـ180 سريرا في حين أن عدد الأسرة المعدة للإقامة فعليا بالمستشفى إلى موفى جوان 2014 لم يتجاوز 127 سريرا.

كما أدّى هذا الوضع إلى تراجع نشاط العيادات الخارجية والنشاط الجراحي خلال الفترة أنفة الذكر بمعدل سنوي على التوالي في حدود 5,97 % و 8,75 %.

وتجدر الإشارة إلى أن المستشفى لم يحرص على إبرام اتفاقيات شراكة مع المؤسسات الإستشفائية الجامعية في مجال إسداء الخدمات الصحية والتصرف الاستشفائي مثلما يتيح الأمر⁽¹⁾ عدد 133 لسنة 2010 وهو ما لم يساعده على تذليل الصعوبات التي يواجهها في عمليات تحويل المرضى وعلى تطوير جودة الخدمات الإستشفائية المسداة من قبله.

ب- ظروف إسداء الخدمات الصحية

يشكو إسداء الخدمات الصحية من نقائص على مستوى استقبال المرضى وتأمين حصص الاستمرار وممارسة النشاط التكميلي. كما سجلت نقائص أخرى على مستوى تأمين نشاط الطب الاستعجالي.

1- استقبال المرضى وتأمين حصص الإستمرار وممارسة النشاط الخاص

التكميلي

لوحظ أنّ ظروف استقبال المرضى لا تستجيب لما نصّ عليه منشور وزير الصحة العمومية عدد 92 المؤرخ في 27 أكتوبر 1992⁽²⁾ حيث لم يتول المستشفى إلى موفى جوان 2014 تخصيص الموارد البشرية اللازمة بمكتب الإستقبال لتأمين إرشاد وتوجيه المرضى. ولا تتم عملية أخذ المعطيات الصحية الخاصة بكل مريض في فضاء منفصل ممّا من شأنه أن لا يضمن حماية المعطيات الشخصية للمرضى.

وقد تعهّد المستشفى بتكليف عون بالقيام بمهمة الإستقبال وتمكينه من التكوين الضروري في الغرض.

⁽¹⁾ المؤرخ في 1 فيفري 2010 المتمم للأمر عدد 846 لسنة 2002 المؤرخ في 17 أفريل 2002 والمتعلق بضبط معايير تصنيف الهياكل الصحية العمومية.

⁽²⁾ والمتعلق بظروف الإستقبال بالمؤسسات الإستشفائية .

ومن جانب آخر، حدد مقرر وزير الصحة العمومية المؤرخ في 13 ماي 2009 الإختصاصات التي يتعين أن تؤمن فيها حصص استمرار بالمستشفى الجهوي بالمتلوي⁽¹⁾. وبينت الأعمال الرقابية أن تأمين هذه الحصص بقسم "الطب الإستعجالي" لم يتم على النحو المطلوب نتيجة عدم التزام بعض الأطباء بالجدول الخاصة بتنظيمها حيث بلغ عدد الحصص غير المؤمنة بهذا القسم أحيانا 15 حصة متتالية سنتي 2012 و2013.

كما تبين من خلال فحص جداول الإستمرار، أن بعض أطباء الإختصاص قد أمنوا حصص إستمرار بمعدل تراوح بين 24 و30 حصة في الشهر خلال سنتي 2012 و2013. ومن شأن تأمين هذه الحصص بهذه الوتيرة المرتفعة من قبل نفس الطبيب أن يؤثر سلبا على جودة العناية بالمرضى فيما يتعلق خاصة بالمراقبة الطبية المستمرة وإجراء الفحوصات المناسبة.

وفيما يتعلق بالعمل بعنوان خاص بالمستشفى يمارس هذا النشاط طبيب اختصاص "طب الأذن والأنف والحنجرة" وطبيب اختصاص "جراحة عامة" على التوالي منذ سنتي 1997 و2003.

وبينت الأعمال الرقابية أن المستشفى لم يتول بعث مكتب مركزي للتصرف في المواعيد الخاصة بممارسة هذا النشاط ولم يوفر له محلا خاصا مثلما نصّ عليه المنشور عدد 53 لسنة 1996 الصادر عن وزير الصحة العمومية بتاريخ 27 أفريل 1996⁽²⁾. وتّضح أن ممارسة هذا النشاط تتم في المكاتب الخاصة بالطبيين وهو ما يتعارض مع ما جاء بمذكرة⁽³⁾ وزير الصحة المؤرخة 23 مارس 2012 والتي تنصّ على أنه " لا يمكن في أي حال من الأحوال إجراء هذه العيادات الطبية بالمكاتب الخاصة بالأطباء".

كما لوحظ أن المستشفى لم يتول إلى موفى جوان 2014 مسك دفتر خاص بتسجيل المرضى المعنيين بممارسة العمل بعنوان خاص وإجراء جرد أسبوعي للعيادات ولم يلتزم باستعمال مطبوعات خاصة بالفحوصات التكميلية المنجزة بعنوان هذا العمل وهو ما حال دون استخلاص كامل المعاليم المستوجبة في شأن هذه الخدمات باعتبار أن المنتفعين بهذا النشاط يخضعون لنظام التعريف الكاملة⁽⁴⁾ وذلك بقطع النظر عن نظام التغطية المنتفعين به.

(1) وهي اختصاصات الجراحة العامة وجراحة العظام والكليومات وطب النساء والتوليد وطب العيون وطب الأذن والأنف والحنجرة والطب الإستعجالي صنف "ب" وطب الأطفال صنف "ب" وذلك بمعدل مركز لكل حصة إستمرار.

(2) حول العمل بعنوان خاص بالمؤسسات الإستشفائية من طرف الأطباء الأولين للمستشفيات وأطباء المستشفيات والأطباء المختصين الأولين والأطباء المختصين للصحة العمومية.

(3) حول ممارسة العمل بعنوان خاص داخل المؤسسات الاستشفائية من قبل الأطباء الأولين للمستشفيات وأطباء المستشفيات والأطباء المختصين الأولين والأطباء المختصين للصحة العمومية.

(4) وفق مقتضيات المنشور عدد 53 لسنة 1996 سالف الذكر.

ونصّ قرار وزير الصحة العمومية المؤرخ في غرة مارس 1995⁽¹⁾ على مطالبة الأطباء الممارسين للعمل بعنوان خاص داخل المؤسسات الإستشفائية بتسديد مبلغ جزافي شهري قدره 50 د لفائدة المستشفى المباشرين به. وخلافاً لذلك لم يتول المستشفى إلى موفى جوان 2014 استخلاص مستحقاته بهذا العنوان.

ومن جانب آخر، تبين من خلال الإطلاع على بعض التقارير الإدارية والشكاوى⁽²⁾ وجود ممارسات من طرف بعض الأطباء تمثلت في حصولهم على مبالغ مالية متفاوتة من المرضى كمقابل لإسداء بعض الخدمات الطبية على غرار إجراء عمليات جراحية أو إسناد شهادات طبية أولية. ومن شأن مثل هذه الممارسات أن تتعارض مع المبادئ التي أقرتها مجلة واجبات الطبيب⁽³⁾ وقواعد الوظيفة العمومية⁽⁴⁾ وأحكام الأمر عدد 1634 لسنة 1981⁽⁵⁾ مما يستدعي الحرص على اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لتلافي هذه الممارسات مستقبلاً.

2- تأمين نشاط قسم الطب الإستعجالي

لوحظ أنّ المستشفى لم يحرص على توفير فضاءات منفصلة مخصصة لتأمين عمليات التسجيل والفرز وانتظار المرافقين للمرضى خلافاً لما جاء بدليل "وضع إجراءات للإحاطة بالمرضى بأقسام الإستعجالي" الملحق بمنشور⁽⁶⁾ وزير الصحة عدد 81 المؤرخ في 2 سبتمبر 2005.

وفضلاً عن ذلك، لم يلتزم المستشفى بضبط معايير يتم الرجوع إليها لتصنيف المرضى حسب خطورة حالاتهم ولم يتول تخصيص عون توكل إليه هذه المهمة وذلك خلافاً لما تضمنه دليل الإجراءات آنف الذكر. ولم يحرص على وضع إجراءات مكتوبة حول سبل إيواء المرضى الموفدين من قسم الاستعجالي إلى مختلف الأقسام الإستشفائية مثلما جاء بالدليل المذكور أعلاه مما لم يساعد على إحكام التنسيق بين قسم الطب الإستعجالي والأقسام الإستشفائية.

(1) المتعلق بضبط كفاءات تطبيق العمل بعنوان خاص داخل المؤسسات من قبل الأطباء الأولين للمستشفيات وأطباء المستشفيات والأطباء المختصين الأولين والأطباء المختصين للصحة العمومية.

(2) يذكر منها تقرير مرسل من قبل مدير المستشفى إلى وزير الصحة بتاريخ 31 مارس 2014 وعريضة ممضاة من قبل عدد من المرضى وشكاوى مرفوعة من قبل رئيس قسم الجراحة العامة إلى وزير الصحة العمومية بتاريخ 11 نوفمبر 2010 وشكاوى مرفوعة من قبل رئيس قسم الجراحة العامة إلى المدير الجهوي للصحة بقفصة بتاريخ 23 جانفي 2007.

(3) الأمر عدد 1155 لسنة 1993 المؤرخ في 17 ماي 1993 المتعلق بمجلة واجبات الطبيب.

(4) القانون 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والنصوص المنقحة له.

(5) المؤرخ في 30 نوفمبر 1981 المتعلق بضبط التنظيم العام الداخلي للمستشفيات والمعاهد والمراكز المختصة التابعة لوزارة الصحة العمومية.

(6) المتعلق بوضع إجراءات تنظيمية للإحاطة بالمرضى بأقسام الإستعجالي.

وقد أورد المستشفى في إجابته أنه ستعهد هذه المهمة مستقبلاً إلى إطار شبه طبي بعد تلقيه التكوين اللازم وبعد تدعيمه بإطارات شبه طبية لتغطية النقص الحاصل لديه في هذا السلك.

وأكد منشور⁽¹⁾ وزير الصحة العمومية عدد 50 المؤرخ في 8 جوان 2002 على ضرورة أن تتخذ المستشفيات الإجراءات اللازمة التي تجعلها قادرة على إستقبال عدد كبير من الضحايا وذلك عبر وضع مخطط في هذا المجال وتوفير مستلزمات تنفيذه. وبالرغم من الأهمية العملية التي يكتسبها إنجاز هذا المخطط فإنّ المستشفى لم يشرع إلى موفى جوان 2014 في إعداده.

ومن ناحية أخرى، نص منشور⁽²⁾ وزير الصحة العمومية عدد 83 المؤرخ في 2 أكتوبر 2000 على ضرورة تأمين المراقبة المستمرة لأنشطة الأقسام الإستعجالية ومتابعة أعمالها وتقييمها. وخلافاً لذلك، تبين عدم حرص المستشفى على إجراء المتابعة اللازمة والتقييم الدوري لنشاط قسم "الطب الإستعجالي". وفضلاً عن ذلك، لم يتول بعث اللجنة الخاصة بمتابعة نشاط هذا القسم المكلفة بمهام دراسة وتحليل الصعوبات التي يتعرض لها واقتراح الإجراءات العملية للحدّ منها ورفع تقارير في الغرض إلى وزارة الإشراف⁽³⁾.

ج- حفظ الصحة الإستشفائية

لوحظ أنّ المستشفى لم يتول إلى موفى جوان 2014 إحداث الهياكل التي تعنى بهذا النشاط على غرار لجنة حفظ الصحة المنصوص عليها بمنشور وزير الصحة العمومية عدد 11 المؤرخ في 25 جانفي 1990 ووحدة التصرف في نفايات الأنشطة الصحية المنصوص عليها بالأمر⁽⁴⁾ عدد 2745 لسنة 2008.

كما تبين أنّه لم يتم إلى موفى جوان 2014 تعيين مسؤول قارّيعهد إليه الإشراف على وحدة التعقيم ومتابعة أعمالها وذلك خلافاً لما نصّ عليه منشور وزير الصحة العمومية عدد 60 المؤرخ في 14 أوت 2013⁽⁵⁾.

واتّضح في ظل هذا الوضع، عدم ضبط برامج عمل تحدّد دورية عمليات المراقبة البكتريولوجية بمختلف الأقسام والفضاءات الإستشفائية استناداً إلى تصنيف مسبق حسب درجة

(1) والمتعلّق بوضع مخطط إعداد المستشفيات لاستقبال عدد كبير من الضحايا.

(2) والمتعلّق بالتذكير بالإجراءات التنظيمية لأقسام الاستعجالي.

(3) منشور وزير الصحة عدد 52 لسنة 2013 حول تفعيل لجان متابعة سير عمل أقسام الإستعجالي.

(4) والمتعلّق بضبط شروط وطرق التصرف في نفايات الأنشطة الصحية.

(5) المتعلق بتنظيم خدمات تعقيم المستلزمات الطبية بالهيكل الصحية العمومية وتعزيز جودتها ونجاعتها.

خطورتها على مستوى التعفن البكتريولوجي. وقد ساهم ذلك في عدم إنجاز أية عملية مراقبة بكتريولوجية على الهواء وعلى حفظ صحّة الأيدي وبعض الأقسام الطبية على غرار " قسم طب الأذن والأنف والحنجرة " وقسم " الطب العام " طيلة الفترة المتراوحة بين سنة 2009 وجوان 2014.

ومن جانب آخر، أبرزت عمليات المراقبة البكتريولوجية المنجزة ببعض الأقسام الإستشفائية الأخرى أن نسبة التعفن بها بلغت في سنتي 2012 و2013 تباعا 21,5 % و28 %.

كما تبين أنّ أعمال تعقيم التجهيزات الطبية ولوازم الجراحة لا تتم وفق القواعد الصحية الواردة بدليل الإجراءات المتعلقة بتعقيم المستلزمات الطبية القابلة لإعادة الإستعمال⁽¹⁾ من اعتماد التعقيم بواسطة الحرارة الرطبة وتقنية الإختبار التي تسمح بالتأكد من نجاعة عمليات التعقيم.

وفي خصوص التصرف في النفايات الاستشفائية لوحظ عدم تقيّد المستشفى بالإجراءات المعمول بها⁽²⁾ حيث تبين أنّ عمليات تجميع النفايات تتمّ إلى موفى جوان 2014 دون إجراء فرز انتقائي لها خلافا لما نص عليه منشور وزير الصحة العمومية عدد 76 المؤرخ في 18 سبتمبر 1992 فضلا عن عدم تخصيص فضاء وسيط بكل قسم استشفائي لتخزين النفايات الاستشفائية الخطرة مثلما اقتضاه الأمر عدد 2745 لسنة 2008 سالف الذكر مما نتج عنه حفظ هذه النفايات في مرحلة أولى في ممرّات الأقسام الإستشفائية قبل تجميعها.

ونظرا لما لنفايات الرّواسم النّاتجة عن التّصوير بالأشعّة من تأثيرات خطيرة على البيئة باعتبار طبيعتها السّامة فإنّ المستشفى مدعو إلى الإلتزام بالإجراءات المعمول بها في مجال معالجة هذا الصنف من النفايات⁽³⁾.

وأورد المستشفى في إجابته أنّه بالتنسيق مع العون المكلف بالمغازة ومع العون الفني المكلف بحفظ الصحة تمت برمجة إقتناء أكياس بلاستيكية مختلفة الألوان وذلك قصد تصنيف النفايات حسب درجة خطورتها ولتسهيل عملية رفعها من قبل الأعوان المكلفين بذلك.

⁽¹⁾ المعد من قبل الوكالة الوطنية للرقابة الصحية والبيئية في ماي 2013.

⁽²⁾ منشور وزير الصحة عدد 76 لسنة 1992 المتعلق بالتصرف في نفايات الأنشطة الصحية المؤرخ في 18 سبتمبر 1992.

⁽³⁾ وفق الفصل 31 جديد من القانون عدد 14 المؤرخ في 30 جانفي 2001 المتعلّق بتبسيط الاجراءات الادارية الخاصة بالتراخيص المسلمة من طرف وزارة البيئة والتهيئة الترابية في المجالات الراجعة لها بالنظر فإنّه "لا يمكن معالجة هذه الأصناف من النفايات لغاية إزالتها أو تجميعها إلا في المنشآت التي رخصت فيها السّلط المختصة".

د- التجهيزات الصحية وصيانتها

خلافًا لما جاء بدليل الإجراءات الخاص بالتصرف في الصيانة البيولوجية الطبية والإستشفائية أنف الذكر⁽¹⁾، لم يتول المستشفى وضع برامج للصيانة الوقائية خاصة بالتجهيزات الطبية. واتضح فضلًا عن ذلك عدم مسك بطاقات متابعة من قبل وحدة الصيانة تدوّن بها مختلف التدخلات المنجزة على هذه التجهيزات وعدم إعداد تقارير سداسية وسنوية حول وضعيتها وإحالتها إلى مركز الدراسات الفنية والصيانة البيوطبية والإستشفائية مثلما يقتضيه دليل الإجراءات المذكور أعلاه.

وتبيّن في ظل هذا الوضع تعرض بعض المعدات الطبية المقتناة في سنتي 2012 و 2013 بقيمة مالية ناهزت 135 أ.د. لعدّة أعطاب وبصفة متواترة يذكر منها آلي تعقيم ظللتا معطبتين لمدة تجاوزت شهرين وآلي تحليل بلغت المدة الإجمالية للأعطاب التي طرأت عليهما إلى موفى جوان 2014 تباعا 300 يوما و 51 يوما. وقد أدّى تواتر الأعطاب على آلي التحليل إلى الحيلولة دون إنجاز عديد الفحوصات الطبية المطلوبة من قبل بعض الأطباء⁽²⁾.

كما اتّضح قدم عديد التجهيزات الطبية المستغلة من قبل المستشفى حيث تمّ اقتناؤها منذ مدّة تراوحت بين 10 و 26 سنة يذكر منها سبع آلات إضاءة وثلاثة آلات تصوير بالأشعة في حاجة إلى التجديد خاصة أنّ تقريرين صادرين عن مركز الدراسات الفنية والصيانة البيوطبية والاستشفائية بتاريخ غرة نوفمبر و 27 ديسمبر 2012 أكّدا على ضرورة إحالتها على عدم الإستعمال.

وزيادة على ذلك، تبيّن أنّ شبكة معالجة الهواء والتكييف المركزي المركزة منذ سنة 1988 لم تعد تؤدي وظائفها على النحو المطلوب⁽³⁾ فضلا على أنّ مكيفات الهواء العادية التي تم تركيزها بقسمي "الجراحة العامة" و"الطب العام" وقاعات العمليات لا تستجيب لمواصفات الصحة المعتمدة في المجال⁽⁴⁾.

ومن جانب آخر، لوحظ أنّ المستشفى لم يحرص على إبرام عقد صيانة خاص بالمصعد⁽⁵⁾ المخصّص لنقل المرضى إلى الأقسام الإستشفائية الذي تم تركيزه في سنة 2009 بمبلغ جملي قدره

(1) بإستثناء صيانة كرسي طب الأسنان الذي تم في شأنه إبرام اتفاقية صيانة مع مركز الدراسات الفنية والصيانة البيوطبية والإستشفائية بتاريخ 02 جوان 2010.

(2) مراسلتين صادرتين عن المسؤول عن المخبر بتاريخ 19 أكتوبر 2013 و 18 نوفمبر 2013.

(3) تقرير مركز الدراسات الفنية والصيانة البيوطبية والاستشفائية بتاريخ 12 فيفري 2010.

(4) تقرير مركز الدراسات الفنية والصيانة البيوطبية والاستشفائية بتاريخ 12 فيفري 2010.

(5) محضر مؤرخ في 10 ديسمبر 2009.

78,4 أ.د. ولم يتول المستشفى مسك ملف في شأنه. وتجدر الإشارة إلى تعرض هذا المصعد طوال الفترة الممتدة من تاريخ تركيزه إلى موفى جوان 2014 إلى عديد الأعطاب امتدت أحيانا لفترة 18 شهرا.

ومن شأن تكوين لجنة فنية لإبداء الرأي بخصوص إحالة المعدات على عدم الاستعمال وحصر التجهيزات البيوطبية القديمة والمعطبة وإعداد محاضر في شأنها وفقا لما جاء بمذكرة وزير الصحة العمومية عدد 6317 المؤرخة في 23 نوفمبر 2010 أن يساهم في الإسراع باتمام إجراءات إحالة هذه التجهيزات على عدم الاستعمال والتفويت فيها.

ومن ناحية أخرى، تم الوقوف على افتقار المستشفى لبعض التجهيزات في مجال الكشوفات التكميلية على غرار آلة مفراس وآلة تصوير متحركة مما ترتب عنه إحالة ما يناهز ثلاثة آلاف مريض سنويا إلى المستشفى الجهوي بقفصة وإلى مراكز تصوير طبي خاصة لإجراء الفحوصات الطبية التكميلية اللازمة⁽¹⁾.

وخلافا لمقتضيات القانون عدد 63 لسنة 1991 سالف الذكر تبين أنّ المستشفى لم يتول خلال الفترة 2009-2013 إجراء الجرد السنوي للتجهيزات الموضوعة بعهدته. كما لم يتول نظار الأقسام الإستشفائية مسك دفاتر جرد خاصة بالتجهيزات الطبية وفق ما نصّ عليه دليل الإجراءات الخاص بالتصرف في شؤون المؤسسات الصحية ذات الصبغة الإدارية سالف الذكر.

وقد أفاد المستشفى في إجابته أنه تمت برمجة أشغال صيانة شبكة معالجة الهواء والتكييف المركزي وأنه سيتم في سنة 2015 إحداث لجنة تتولى الجرد السنوي بمختلف التجهيزات الطبية وغير الطبية.

III- التصرف في الأدوية والفحوصات التكميلية

تمثل نفقات الأدوية والمستلزمات الطبية الأخرى نسبة هامة من جملة نفقات المستشفى حيث تراوحت خلال الفترة 2009-2013 بين 25,5 % و 35,3 % من مجموع نفقات التسيير. وشهدت القيمة الإجمالية للأدوية المستهلكة من قبل المستشفى خلال نفس الفترة ارتفاعا من 396,502 أ.د إلى 455,793 أ.د أي بمعدل نسبة زيادة سنوية في حدود 3,54 %.

وقد بينت الأعمال الرقابية أنّ المستشفى لم يتول اتخاذ كل الإجراءات والتدابير الكفيلة بترشيد استهلاك الأدوية والمستلزمات الطبية.

⁽¹⁾ مراسلتين صادرتين عن مدير المستشفى بتاريخ 10 ديسمبر 2013 و 7 أفريل 2014.

ولوحظ في هذا الصدد أنّ تزويد الأقسام الإستشفائية بالأدوية من قبل الصيدلية الداخلية لا يتم طبقاً لمنشور وزير الصحة عدد 59 لسنة 1982⁽¹⁾. وتبين من خلال فحص 409 إذن تزود صادرة عن قسّي "الطب العام" و"الجراحة العامة" متعلّقة بأشهر جانفي وديسمبر من سنتي 2012 و2013 وشهر مارس 2014 أنّ كلّ هذه الأذون لم تكن مدعّمة بالوصفات الطبية وأنّ نسبة 70% منها لا تتضمّن تأشيرة وإمضاء رؤساء الأقسام المعنيين وأنّ نسبة 40% منها لا تحمل إشهاد نظار الأقسام بتسلّم المواد المضمّنة بها. واتضح من خلال فحص 80 إذن تزود داخلي متعلق بالمستلزمات الطبية وخاص بقسم "الطب العام" وبقسم "الجراحة العامة" لأشهر جويلية وأوت 2013 وجانفي 2014 أنّ نسبة 76% منها لا تتضمّن تأشيرة وإمضاء رؤساء الأقسام.

كما مكّن النظر في 3368 وصفة طبّية تم استعمالها لسحب أدوية من الصيدلية الخارجية وتخصّ أشهر سبتمبر 2012 ونوفمبر 2013 وأفريل 2014 من الوقوف على عدم تضمّنها لبعض البيانات الوجوبية المنصوص عليها بمنشور وزير الصحة عدد 01 المؤرخ في 10 جانفي 2011. فقد لوحظ أنّ نسبة 94% من هذه العينة لا تحمل ختم العيادة المعنية وأنّ نسبة 43% منها لا تتضمّن رقم تسجيل المريض بالعيادات الخارجية وأنّ نسبة 26% من الوصفات لا تحمل إسم وختم وإمضاء الطبيب المعني.

وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ أنّ مراقبة حركة مخزون الأدوية لا تؤمّن بالدقة اللازمة إذ اتّضح أنّه لا يتم إدراج كل الأدوية بالتطبيق الإعلامية الخاصة بها. وتبين فضلاً عن ذلك أنّه لا يتمّ التأشير على بطاقات حركة الأدوية من قبل إدارة المستشفى ولا تتضمّن ترقيماً تسلسلياً خلافاً لمقتضيات منشور وزير الصحة عدد 59 لسنة 1982 آنف الذكر. كما لم يتمّ تحيين جل البطاقات المسوكة من قبل الصيدلية الداخلية طيلة الفترة الممتدة من شهر مارس 2012 إلى موفى شهر جوان 2014.

وأفرز جرد عيّنة من الأدوية باهظة الثمن بتاريخ 03 جوان 2014 وشمل تسعة فصول⁽²⁾ تسجيل فوارق سلبية بين المخزون المادي والمخزون النظري تقدر قيمتها المالية بـ 7,583 أ.د. لم يتسنّ للمستشفى تبريرها. كما تم الوقوف على نفاذ صلوحية كميات هامة من الأدوية بلغت قيمتها الجمالية إلى موفى جوان 2014 حوالي 28 أ.د. لم يتخذ المستشفى أي إجراء في شأنها.

(1) المتعلق بالتصرف في الأدوية وبمسك حسابيتها.

(2) SAT , Prodafalgan ,Prepedyl , Servofurane , adorNal , Albumine , Cytotec , Anti RH , fibrinogène

وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ أنه تم خلال الفترة 2009-2013 سحب كميات من مخزون الأدوية بقيمة 8,306 أ.د. لفائدة مستشفيات أخرى⁽¹⁾ وذلك في غياب الضمانات الكفيلة بحماية حقوق المستشفى. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يحجب بعض التجاوزات خاصة في ظل غياب إجراءات مضبوطة تنظم عمليات تبادل الأدوية بين مختلف الهياكل الصحية العمومية.

وقد أكد المستشفى في إجابته أنه تمت دعوة رؤساء الأقسام والصيدي إلى ضرورة التنسيق بخصوص برمجة الحاجيات من الأدوية لتفادي نفاد صلوحيية بعض الفصول من الأدوية قدر الإمكان. كما أفاد أنه تم اللجوء إلى طريقة تبادل الأدوية مع الهياكل الصحية لأخرى لتجنب نفاد صلوحيية الفصول التي لم تستهلك.

وعلى صعيد آخر، تبين أن ظروف خزن الأدوية لا تستجيب لمقتضيات السلامة والوقاية من الحرائق الواردة بمنشور وزير الصحة العمومية عدد 88 لسنة 2010⁽²⁾ من تهوية وعزل وإخضاع الإنشاءات الفنية للمراقبة الدورية من قبل مكاتب مراقبة مصادق عليها⁽³⁾. كما اتضح افتقار الفضاءات المخصصة لحفظ الأدوية لقواعد التهيئة المنصوص عليها بمنشور وزير الصحة عدد 20 لسنة 2008⁽⁴⁾ مما ترتب عنه تلف كميات هامة من الأدوية قدرت قيمتها المالية إلى موفى جوان 2014 بحوالي 36 أ.د.

وتدعو الدائرة إلى الحرص على العمل بقواعد حفظ وخزن الأدوية ومتابعتها وإلى التقيد بالإجراءات القانونية المنظمة لكيفية سحبها من الصيدلية وتوزيعها على الأقسام الإستشفائية والمرضى قصد ضمان شفافية إنجاز هذه الأعمال وإحكام التصرف في مخزون الأدوية.

ولوحظ في خصوص الفحوصات التكميلية أنه لا يتم التنصيب ضمن مطالب التحاليل الطبية على هوية وصفة العون الذي تولى إجراء التحاليل وعلى تاريخ إجراءها وذلك خلافا لمقتضيات القانون عدد 54 لسنة 2002 المؤرخ في 11 جوان 2002 المتعلق بالمخابر الطبية. كما لم يتولّ المستشفى إحاطة عمليات تبليغ نتائج التحاليل الطبية بالإجراءات الكفيلة باحترام مقتضيات حفظ السر المهني وفقا لأحكام القانون عدد 54 لسنة 2002 سالف الذكر.

(1) على غرار المستشفى الجهوي بقفصة والمستشفى الجهوي بتوزر والمستشفى المحلي بأم العرائس والمستشفى المحلي بالمظيلة ومجمع الصحة الأساسية بقفصة.

(2) حول إجراءات السلامة والوقاية من الحرائق بالهياكل الصحية العمومية المؤرخ في 6 نوفمبر 2010.

(3) تقرير تفقد معد من قبل الإدارة الجهوية للحماية المدنية بقفصة بتاريخ 27 جويلية 2012.

(4) المؤرخ في 20 مارس 2008.

ولئن أوجب القانون عدد 54 لسنة 2002 أنف الذكر تجهيز كل مخبر للتحاليل الطبية بنظام ضمان الجودة وحدد منشور وزير الصحة المؤرخ في 2 جانفي 2006⁽¹⁾ مراحل وضع برنامج ضمان الجودة فإنّ المستشفى لم يتول إلى موفى شهر جوان 2014 الشروع في إنجاز هذا البرنامج. كما تبين أنّه لم يتم إخضاع مخبر المستشفى لأية عملية تقييم خارجي لجودة التحاليل الطبية وذلك خلافا لمقتضيات قرار وزير الصحة المؤرخ في 22 جانفي 2010 والمتعلق بضبط طرق المراقبة الوطنية لجودة التحاليل الطبية البشرية.

IV- التصرف المالي

شملت الفحوصات في مجال التصرف المالي فوترة الخدمات واستخلاص المستحقات وتنفيذ النفقات والتصرف في أسطول العربات وترشيد استهلاك الطاقة.

أ- فوترة الخدمات واستخلاص المستحقات

طبقا لاتفاقيات الفوترة المبرمة سنويا بين وزارة الصحة ووزارة الشؤون الإجتماعية، يتكفل الصندوق الوطني للتأمين على المرض بمصاريف الخدمات المسداة من قبل الهياكل الإستشفائية للمنتفعين الحاملين لسند علاج نافذ المفعول. ويتولى الصندوق خلاص كامل مبالغ الفواتير إلى حدود السقف الخاص بكل مستشفى.

وقد بيّنت الأعمال الرقابية أنّ عمليات الفوترة المنجزة من قبل مصالح المستشفى اتسمت بعدم شموليتها حيث اتضح أنه لم يتم خلال الفترة 2009-2013 فوترة 287 بطاقة إقامة بالأقسام الإستشفائية و1703 عيادة خارجية بقيمة جمالية تقدر على التوالي بـ 238,62 أ.د و 37,904 أ.د.

وأفضى فحص عيّنة تتكون من 122 ملفا طبيا⁽²⁾ لمرضى أقاموا خلال الفترة 2009-2013 بقسمي "الجراحة العامة" و"طب الأذن والأنف والحنجرة" وخاضعين لنظام التعريفة الكاملة إلى وجود فوارق بين قيمة الخدمات المفوترة من قبل المستشفى والمبالغ الواجب فوترتها بحوالي 10,5 أ.د وذلك نتيجة عدم احتساب عديد الأعمال الطبية والفحوصات التكميلية.

واتضح أنّ المستشفى تولى فوترة إقامة 31 مريضا خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى موفى جوان 2014 على أساس تمتعهم بنظام التغطية الإجتماعية والحال أنهم يندرجون ضمن نظام

⁽¹⁾ المتعلق بوضع نظام لضمان الجودة بمخابر التحاليل الطبية.

⁽²⁾ من مجموع 1650 ملفا طبيا لمرضى خاضعين لنظام التعريفة الكاملة أقاموا بالمستشفى خلال الفترة 2009-2013.

التعريف الكاملة. وخلافاً لأحكام قرار وزيرى المالية والصحة المؤرخ فى 19 ديسمبر 1996⁽¹⁾ تولّى المستشفى احتساب تعريفه تعادل إقامة يوم واحد والحال أن مدة إقامة كل مريض فاقت اليوم وذلك فى شأن 21 مريضاً خاضعين لنظام التعريف الكاملة. وتولّى المستشفى فى حالات أخرى احتساب معلوم إقامة بالأقسام الجراحية يساوي 20 د عوضاً عن 30 د. وقد ترتب عن ذلك حرمان المستشفى من مداخيل إضافية تقدر بحوالى 4,5 أ.د.

وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ غياب آليات مراقبة لدى المستشفى تمكّن من التثبت فى صحة البيانات المتعلقة بالمرضى (الهوية والمعرف الوحيد وصلاحية بطاقة العلاج...) ومن تلافي الأخطاء المرتكبة عند إعداد مستندات الفوترة قبل إحالتها إلى مصالح الصندوق الوطنى للتأمين على المرض. وقد ترتب عن هذا النقص رفض مصالح الصندوق خلاص عدد هام من الفواتير المحالة إليه من المستشفى لأسباب تتعلق بعدم صلاحية سند العلاج أو ببيانات خاطئة حول هوية المريض أو بعدم وجود إسم المريض فى قاعدة بياناته.

وبلغ فى هذا الإطار عدد الفواتير المرفوضة من قبل الصندوق الوطنى للتأمين على المرض خلال الفترة 2009-2013 تباعاً 6059 و4625 و3511 و5243 و5132 فاتورة بقيمة مالية بلغت على التوالي 273,475 أ.د و217,906 أ.د و82,908 أ.د و256,198 أ.د و219,518 أ.د.

ولئن أتاحَت اتفاقيات الفوترة سالفه الذكر للمستشفى إمكانية قيامه بإصلاح الفواتير المرفوضة وإرجاعها لمصالح الصندوق الوطنى للتأمين على المرض للخلاص فقد تبين أنّ المستشفى لم يتول العمل بهذا الإجراء ولم يول أية متابعة لهاته الفواتير.

وأرجع المستشفى تعدّد الأخطاء المرتكبة فى عمليات الفوترة إلى ضعف التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة فى هذا المجال وأفاد أنه سيتم إعادة هيكلة مكتب القبول والفوترة قصد إحكام توزيع المهام وتنظيمها والتنسيق مع الصندوق الوطنى للتأمين على المرض لمعرفة أسباب رفض بعض الفواتير.

ومن جانب آخر، لوحظ عدم احترام المستشفى لأجلال فوترة الخدمات المحددة بمقتضى اتفاقيات الفوترة سالفه الذكر بشهر من تاريخ خروج المريض. فقد تراوحت مدة فوترة الخدمات بين 6 و10 أشهر وذلك بالنسبة لعينة تتكون من 46 حالة خلال الفترة 2012-2013. ولا يساعد هذا التأخير فى الفوترة على إنجاز أعمال الفوترة فى أحسن الظروف وعلى تحصيل موارد المستشفى فى أقرب الآجال.

(1) المتعلق بضبط تعريفات معاجة المرضى الخاضعين لدفع مقابل فى الهياكل الصحية العمومية والمنقح فى 7 جويلية 2008.

ومن الثابت أنّ تحسين الوضعية المالية للمستشفى يظلّ ممكناً من خلال الحرص على فترة جميع الإقامات والعيادات والأعمال الطبية والفحوصات التكميلية المسداة للمرضى ووضع إجراءات مراقبة على فترة الخدمات خاصّة وأنّ الموارد المحققة سنوياً من قبل المستشفى بعنوان مساهمة الصندوق الوطني للتأمين على المرض في مصاريف العلاج لم تبلغ طوال الفترة 2009-2013 السقف الجملي المحدّد باتفاقيات الفوترة سالفه الذّكر. ويذكر في هذا الصدد أنّ الفارق بين الموارد المحققة بعنوان هذه المساهمة والسقف الجملي بلغ خلال الفترة المذكورة أنفاً على التوالي 340 أ.د. و396,312 أ.د. و656,635 أ.د. و852,655 أ.د. و710,503 أ.د.

وعلى صعيد آخر، بلغ عدد الإلتزامات بالدفع في شأن المرضى الذين لم يتولوا دفع معاليم العلاج المستوجبة 1577 إلتزاماً خلال الفترة 2006-2013 بقيمة جمالية ناهزت 53,730 أ.د. وتبين أنّ مجمل هذه الإلتزامات لا تحضى بالمتابعة اللازمة حيث لم يتول أمر صرف المستشفى خلافاً لأحكام الفصل 242 من مجلة المحاسبة العمومية إعداد أذن إستخلاص في شأنها وإحالتها إلى المحاسب المكلف بإستخلاصها وإعلام أمين المال الجهوي بذلك مما حال دون مباشرة إجراءات تحصيلها من قبل المحاسب. وعلاوة على ذلك، تبين من خلال فحص عينة من هذه الإلتزامات أنّ العديد منها غير ممضاة من قبل المرضى ولا تتضمن بعض البيانات المتعلقة بهوية الملتزم (اللقب ومقر الإقامة...) وبالمبلغ المستوجب.

ب- إنجاز النفقات

1- التصرف في الصفقات

خلافاً لمقتضيات الفصل 9 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002⁽¹⁾ لوحظ أنّ المستشفى لم يتول ضبط برمجة مسبقة لبعض طلباته على غرار خدمات الإعاشة لسنة 2008 وخدمات الحراسة والتنظيف لسنة 2009 مما ترتب عنه إنقضاء آجال العقود السابقة في شأن هذه الطلبات دون أن يتمكن المستشفى من إتمام إجراءات إبرام العقود الجديدة ولجوءه إلى مواصلة التعامل مع نفس المزودين دون إبرام ملاحق للتمديد في آجال العقود منتهية الصلوحية وذلك لمدة بلغت على التوالي 5 أشهر و3 أشهر.

كما تبين أنّ المستشفى لا يعتمد أحياناً الدعوة إلى المنافسة خلافاً لمقتضيات الأمر عدد 3158 لسنة 2002 آنف الذكر حيث لجأ أحياناً إلى عقد صفقات بالاتفاق المباشر مع بعض المزودين بالرغم من أنّها لا تندرج ضمن الحالات المنصوص عليها بالفصل 40 من الأمر آنف الذكر من ذلك

⁽¹⁾ المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية والنصوص التي نقحته وتممته.

التزود بخدمات إعاشة المرضى لدى إحدى الشركات الخاصة في سنتي 2011 و 2012 بمبلغ جملي ناهز 104 أ.د.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يتقيد المستشفى دوماً بالإجراءات والآجال المنظمة لفتح الظروف من ذلك أنّ فتح ظروف العروض الفنية المتعلقة بطلبات العروض عدد 1 لسنة 2012 وعدد 2 لسنة 2012 وعدد 1 لسنة 2013 تم دون حضور مراقب المصاريف العمومية والذي يعتبر طبقاً للأمر آنف الذكر رئيس لجنة فتح الظروف. وتم بخصوص طلبات العروض عدد 2 لسنة 2009 وعدد 1 لسنة 2010 وعدد 2 لسنة 2012 تجاوز آجال فتح الظروف على التوالي بـ 9 أيام و 04 أيام و 30 يوماً.

وتبيّن فضلاً عن ذلك أنّ لجنة فرز العروض الفنية الخاصة بطلبات العروض عدد 1 و 2 لسنة 2009 وعدد 1 لسنة 2010 وعدد 02 لسنة 2012 لم تتول إقصاء عروض بعض المشاركين رغم افتقارها لوثائق، يشكل عدم تقديمها سبباً لإقصاءها وفق كراسات الشروط الخاصة بها. ولم تتول لجنة فرز العروض الفنية الخاصة بطلب العروض عدد 2 لسنة 2009 وعدد 1 لسنة 2010 إقصاء عروض إحدى الشركات بالرغم من أنّها لا تستجيب للمواصفات الفنية الواردة بكراسات الشروط الفنية⁽¹⁾. ويذكر أنه تم اسناد فصول من هاتين الصفقتين لهذه الشركة بقيمة 8,611 أ.د.

كما لم تتول لجنة فرز العروض المالية في خصوص طلب عروض عدد 1 لسنة 2009 إقصاء عروض ثلاثة شركات رغم مخالفتها للاتفاقية المشتركة القطاعية لأعوان مؤسسات الحراسة والسلامة⁽²⁾. فقد تبين أنّ الأجر الأساسي المضمن بالعروض المالية⁽³⁾ المقدمة من قبلها غير مطابق للأجر الأساسي⁽⁴⁾ المضمن بالاتفاقية سالفه الذكر. وتجدر الإشارة إلى أنّه تم إسناد قسط من هذه الصفقة بقيمة 155,556 أ.د لفائدة إحدى الشركات المخالفة.

ومن ناحية أخرى، لوحظ أنّ المستشفى لم يتقيد أحياناً بمدة صلوحيّة العروض المحددة بكراسات الشروط وتم تجاوز هذه المدة بـ 110 يوماً بالنسبة لطلب العروض عدد 02 لسنة 2012 المتعلق باقتناء مستلزمات المخبر والصيدلية دون أن يتولى المستشفى دعوة المشاركين إلى تمديد صلوحيّة عروضهم بما في ذلك الضمانات المالية الخاصة بها.

وتبيّن بخصوص تنفيذ صفقتي المستلزمات الطبية لسنتي 2012 و 2013 أنّ بعض المزودين أخلوا بالتزاماتهم بتوفير بعض المستلزمات دون أن يتخذ المستشفى التدابير القانونية اللازمة في شأنهم

(1) محضر جلسة فرز العروض الفنية بتاريخ 12 فيفري 2009 ومحضر جلسة فرز العروض الفنية بتاريخ 16 مارس 2010.

(2) المصادق عليها بمقتضى قرار وزير الشؤون الاجتماعية المؤرخة في 27 جويلية 1989 و 10 أوت 2006.

(3) الأجر المضمن بالعروض 281,5 د.

(4) الأجر الأساسي المضمن بالاتفاقية المشتركة القطاعية لأعوان مؤسسات الحراسة والسلامة 314,5 د.

طبقا لمقتضيات الأمر عدد 3158 لسنة 2002 أنف الذكر وحجز الضمانات المالية النهائية الخاصة بهم. وزيادة على ذلك تولى في سنة 2012 اقتناء هذه المواد من مزود آخر وبأسعار أرفع من تلك المضمنة ببند الصفقة وبفارق بلغ 5,579 أ.د.

وعلاوة على ذلك وخلافا لمقتضيات كراسات الشروط المتعلقة بهاتين الصفقتين لوحظ أنّ المستشفى لم يتولّى التثبت من مطابقة المواد المستلمة للمواصفات الفنية المطلوبة. وقد نتج عن ذلك استلام مواد بقيمة 20 أ.د غير مطابقة للمواصفات الفنية⁽¹⁾. كما تبين أنه تمّ في حالات أخرى استلام بعض التجهيزات من قبل أعوان غير مختصين على غرار استلام آلي تعقيم في سنة 2012 بمبلغ جملي قدره 126 أ.د. ويذكر أنّ المستشفى تولى خلال فترة الضمان إصلاح هاتين الآليتين بمبلغ 5,4 أ.د دون أن يحتمل الشركة المزودة مصاريف الإصلاح.

وخلافا لما ورد بمذكرة وزير الصحة العمومية⁽²⁾ عدد 14211 المؤرخة في 28 نوفمبر 2010 لوحظ أنّ المستشفى تولى خلال سنة 2011 التزود من لدى بعض المؤسسات الخاصة بمواد طبية وصيدلية بقيمة 5,53 أ.د تندرج ضمن بنود صفقة الصيدلية المركزية للبلاد التونسية.

وخلافا لمقتضيات الأمر عدد 3158 لسنة 2002 سالف الذكر لم يتولّى المستشفى إبرام ملحق لصفقة المستلزمات الطبية لسنة 2012 بالرغم من أن نسبة الزيادة في حجم الطلبات تجاوزت 54 %. كما لم يتقيد خلال الفترة 2010-2013 بأجال خلاص بعض المزودين حيث تم الوقوف في بعض الحالات على تأخير تجاوز 30 شهرا.

ومن ناحية أخرى، لوحظ تأخير في إنجاز صفقة بناء مبنى للعيادات الخارجية بالمستشفى حيث رصدت وزارة الصحة لهذا المشروع اعتمادات بقيمة 500 أ.د ضمن برنامج ميزانية التنمية لسنة 2012 غير أنّه تم الإعلان عن طلب العروض الخاص بهذه الصفقة من قبل الإدارة الجهوية للتجهيز بقفصة بتأخير ناهز 8 أشهر. وإثر فرز العروض وإحالتها إلى اللجنة الجهوية للصفقات بتاريخ 26 سبتمبر 2013 للمصادقة تبين أنّ العرض الأقل ثمنا المقدم في الغرض تجاوز الإعتمادات المرصودة بنسبة 28 %.

ولتنفيذ المشروع في حدود الإعتمادات المرصودة، تولت اللجنة المشرفة على المشروع صلب الإدارة الجهوية للتجهيز بقفصة التقليص في حجم الأشغال⁽³⁾ وفي الكميات المتعلقة بالهندسة المدنية⁽⁴⁾

⁽¹⁾ تقرير عن صيدلية المستشفى بتاريخ 25 جوان 2013.

⁽²⁾ كما تم إتمامها بالمذكرة عدد 2971 المؤرخة في 31 ديسمبر 2010.

⁽³⁾ محضر جلسة عمل بتاريخ 23 أكتوبر 2013.

⁽⁴⁾ محضر جلسة عمل بتاريخ 13 نوفمبر 2013.

وإعادة عرض تقرير فرز عروض جديد لنفس العارضين على أنظار اللجنة الجهوية للصفقات التي وافقت على إسناد الصفقة إلى صاحب العرض الأقل ثمنًا. ويعدّ هذا الإجراء تغييرًا لشروط المنافسة الأولية المضمنة بكراسات الشروط كان يتعين معه إعادة الإعلان عن طلب العروض من جديد. ويذكر أنّه وإلى موفى شهر جوان 2014 لم يتم إنجاز سوى نسبة 10 % من هذا المشروع.

ومن جانب آخر، لم يتول المستشفى إلى موفى شهر جوان 2014 القيام بإجراءات الختم النهائي لكافة الصفقات المنجزة من قبله خلال الفترة 2009-2013⁽¹⁾ بالرغم من أنّ القبول النهائي في شأن البعض منها تمّ منذ مدّة ناهزت 3 سنوات.

وتبيّن على صعيد آخر، أنّ المستشفى عمد في بعض الحالات إلى تجزئة الشراءات مما حال دون إبرام صفقات عمومية طبقا لمقتضيات الأمر عدد 3158 لسنة 2002 آنف الذكر من ذلك إقتناء قطع غيار سنّي 2010 و 2011 من نفس المزود بما قدره على التوالي 30,6 أ.د و 34,8 أ.د.

وأفاد المستشفى في ردّه أنّه تم تعيين إطار برتبة متصرف عهدت له مهمة التصرف في الصفقات وهو ما من شأنه أن يحدّ من الإخلالات التي شابت هذا المجال.

2- النفقات المنجزة خارج إطار الصفقات

لوحظ أنّ المستشفى لم يتقيد في بعض الحالات بالقواعد والإجراءات المنظمة للإقتناءات المنجزة في إطار اللجنة الداخلية للشراءات⁽²⁾ حيث لم يتول إشهار الإستشارة المتعلقة بخدمات الإعاشة لسنة 2013 بواسطة الصحافة وبموقع "الواب" الخاص بالصفقات العمومية ولم يلتزم بعرضها على اللجنة المذكورة أعلاه. واقتصر على نشر الإستشارة المتعلقة بالتزود بمستلزمات المخبر لسنة 2013 بإحدى الصحف دون إدراجها بموقع "الواب" الخاص بالصفقات العمومية. وعلاوة على ذلك تولّت اللجنة الداخليّة للشراءات قبول عروض متعلقة بالإستشارة الخاصة باقتناء تجهيزات طبية لسنة 2012 وردت بعد الأجال القانونية وإدراجها ضمن عملية الفرز.

وتبين أنّ اللجنة الداخلية للشراءات لم تتول إقصاء عروض بعض المشاركين في الإستشارة المتعلقة بالتزود بمستلزمات المخبر لسنة 2013 بالرغم من عدم تضمينها لعينات لبعض الفصول طبقا لمقتضيات كراس الشروط الفنية الخاصة بهذه الإستشارة. وزيادة على ذلك، اتضح تجاوز المدة القانونية لصلوحية العروض المتعلقة بهذه الإستشارة بـ 136 يوما وإسناد فصول لبعض المشاركين كان يتعين إقصاء عروضهم.

(1) عددها 09 صفقات.

(2) الأمر عدد 515 لسنة 2012 المؤرخ في 02 جوان 2012 والمتعلق بتنقيح الأمر عدد 3158 لسنة 2002.

ومن جانب آخر، لوحظ أنّ المستشفى تولى خلال الفترة 2009-2013 عقد بعض نفقاته دون التقيد بمبدأ الحصول على التأشيرة المسبقة لمصلحة مراقبة المصاريف العمومية خلافا لمقتضيات مجلة المحاسبة العمومية وتولى في عديد الحالات إصدار أذون تزود يدوية بقيمة جمالية ناهزت 177 أ.د. وذلك خلافا لمقتضيات الأمر عدد 2617 لسنة 1994⁽¹⁾ مما ساهم في تراكم الديون المتخلدة بذمة المستشفى حيث بلغت خلال السنوات 2009-2013 على التوالي 214 أ.د. و 207 أ.د. و 126 أ.د. و 123 أ.د. و 351 أ.د.

وتبيّن بالإضافة إلى ذلك أنّ عديد الفواتير الصادرة عن المزودين الخواص خلال الفترة 2009-2013 لا تتضمن مراجع أذون التزوّد الخاصة بها وبعض التنصيصات الوجوبية الأخرى خلافا لأحكام الفصل 18 من مجلة الأداء على القيمة المضافة والتعليمات العامة عدد 02 الصادرة عن وزارة المالية بتاريخ 05 نوفمبر 1996⁽²⁾. كما اتضح أنّ بعض الفواتير بقيمة 40 أ.د. تتعلق بصيانة وسائل النقل لا تتضمن الرقم المنجني للسيارة المعنية.

ولوحظ من ناحية أخرى أنّ المستشفى تولى خلال السنوات 2008 و 2009 و 2010 تجاوز الإ اعتمادات المخصصة لبعض الفقرات على غرار الفقرة عدد 10 من الفصل 02201 المتعلقة بتعهد وصيانة وسائل النقل والفقرة عدد 05 من الفصل 02201 المتعلقة بتأثيث الإدارة بمبلغ جملي ناهز 18,6 أ.د.

وعلى صعيد آخر، تولى المستشفى خلال الفترة 2009-2013 إبرام ستّة عقود تسويق محلات قبل إتمام إجراءات تحديد القيمة الكرائية لها من قبل مصالح الوزارة المكلفة بأُملاك الدولة والحصول على ترخيص من الوزارة المعنية خلافا لمقتضيات التعليمات العامة عدد 02 لسنة 1996 سالفة الذكر.

ج- التصرف في أسطول العربات وترشيد استهلاك الطاقة

خلافا لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 6 لسنة 2005⁽³⁾ لوحظ أنّ المستشفى لم يسع إلى موفّي جوان 2014 إلى إرساء نظام رقابة داخلي يمكن من إحكام متابعة استهلاك الوقود ويضمن حسن التصرف في أسطول العربات لديه⁽⁴⁾. وتبيّن في هذا الصدد أنّ دفاتر السيارات لا يتم مسكها على النحو المطلوب إذ لا يتم تضمينها في أغلب الحالات المكان المقصود والمسافة المقطوعة وتأشيرة العون

(1) المؤرخ في 26 ديسمبر 1994 المتعلق بتوزيع الإ اعتمادات.

(2) المتعلقة بقائمة الوثائق المثبتة للنفقات العمومية.

(3) المؤرخ في 19 جانفي 2005 حول مزيد إحكام التصرف في السيارات الإدارية ونفقات المحروقات.

(4) يشمل أسطول العربات بالمستشفى 07 سيارات إسعاف و 07 سيارات مصلحة منها واحدة مستعملة لأغراض شخصية.

المسؤول عن أسطول السيارات ولا تتضمن أحيانا الأذون بمأمورية جميع التنصيصات الوجوبية على غرار العدد المنجني للعربة وتاريخ وساعة الخروج والعودة والغاية من استعمالها.

كما لوحظ أنّه تم خلال الفترة 2009-2013 تمتيع إطارين من المستشفى بمقتطعات من الوقود تتجاوز الكميات المخولة لهما قانونا. وقد بلغت الكميات المسندة دون موجب 4760 لترا بقيمة ناهزت 7,414 أ.د.

وبالإضافة إلى ذلك، تحمّل المستشفى في سنة 2011 مصاريف إصلاح سيارة إدارية بقيمة 5 أ.د. والحال أنّ الأعطاب التي طرأت عليها تعود لفترة تسخيرها لفائدة منطقة الحرس الوطني بالمتلوي. وبالرغم من تحمّل المستشفى في سنتي 2011 و2012 مصاريف إصلاح بقيمة 16 أ.د. لسيارة إسعاف فإنّه تولى في شهر جوان 2013 إحالتها على عدم الإستعمال.

وعلاوة على ذلك، تبين أنّ المستشفى لم يتول إلى موفى جوان 2014 تجديد عقد التأمين في شأن العربة الإدارية عدد 131963-20 بالرغم من انقضاء عقد التأمين السابق في 31 ديسمبر 2013. ومن شأن ذلك أن يعرضه إلى الوقوع تحت طائلة أحكام مجلة الطرقات⁽¹⁾.

وفي خصوص التحكم في استهلاك الطاقة، لوحظ أنّ المستشفى لم يتول إلى موفى جوان 2014 إجراء التدقيق الطّاقى الإلجباري خلافا لمقتضيات منشور وزير الصحة عدد 24 المؤرخ في 1 أفريل 2008⁽²⁾. ولئن تمّ تعيين مسؤول مكلف بالطاقة فقد تبين أنّه لم يتول إلى موفى جوان 2014 إعداد تقارير المتابعة الدورية لاستهلاك الطاقة وموافاة سلطة الإشراف بنسخ منها مثلما يقتضيه منشور الوزير الأول عدد 20 المؤرخ في 30 أفريل 2005 آنف الذكر.

*

* *

يشكو المستشفى الجهوي بالمتلوي صعوبات ونقائص في مجالات التنظيم الإداري ونظام المعلومات والتصرف المالي وإسداء الخدمات الصحية والتصرف في الأدوية والمستلزمات الطبية حالت أحيانا دون تأديته لوظائفه على النحو المطلوب.

⁽¹⁾ الصادرة بمقتضى القانون عدد 71 لسنة 1999 المؤرخ في 26 جويلية 1999.

⁽²⁾ المتعلق بتجسيم البرنامج الوطني للتحكم في الطاقة على نطاق القطاع الصحي.

ويستدعي تجاوز النقائص المسجلة في مجال التنظيم الإداري ونظام المعلومات الحرص خاصة على تفعيل دور هياكل التسيير على غرار مجلس المؤسسة واللجنة الطبية والعمل على إحداث لجان المساندة. كما يتطلب ذلك من المستشفى اعتماد أدوات التخطيط والتنظيم الأساسية وإيلاء جوانب تكوين الموارد البشرية والتصرف في الأرشفة العناية اللازمة. ومن شأن التوظيف الأمثل للتطبيقات الإعلامية وإعمال قواعد السلامة المعلوماتية أن يساهم في تطوير أساليب التصرف بالمستشفى.

ولتحسين جودة ونوعية الخدمات المسداة للمرضى يتعين تدعيم المستشفى بأطباء الاختصاص وتحسين ظروف الإستقبال وتوفير ظروف عمل ملائمة بقسم الطب الإستعجالي. كما يستدعي ذلك توفير التجهيزات الطبية اللازمة وتأمين أعمال صيانتها وحمايتها طبق المعايير الموضوعة في الغرض إضافة إلى مزيد العناية بنشاط حفظ الصحة الإستشفائية.

ويقضي إحكام التصرف في الأدوية والمستلزمات الطبية والفحوصات التكميلية الحرص على العمل بالإجراءات والتراتب المعمول بها في هذا المجال بما من شأنه أن يضمن ترشيد الإستهلاك والتحكم فيه.

ولضمان نجاعة أكبر في مجال تحصيل الموارد فإن المستشفى مدعو إلى الحرص على فورة جميع الخدمات المسداة من قبله ووضع آليات مراقبة على عمليات الفورة بما من شأنه أن يضمن صحتها وشموليتها إضافة إلى اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لضمان استخلاص مستحقاته.

ويستدعي تكريس مبادئ الشفافية والمساواة والمنافسة بين المزودين تقيّد المستشفى بالقوانين والتراتب الجاري بها العمل في مجال الشراء وإبرام الصفقات العمومية. ولحسن التحكم في النفقات فإنّ المستشفى مدعو إلى إحكام التصرف في أسطول العربات واتخاذ التدابير الكفيلة بترشيد استهلاك الطاقة.

ردّ المستشفى الجهوي بالمتلوي

1- التنظيم الإداري والمالي

سيتم العمل على تجاوز معوقات تفعيل بعض هياكل التسيير والهيكل الاستشارية بالحرص على ضمان دوريتها والتطرق إلى مختلف المواضيع صلب اجتماعاتها طبقا للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل (مجلس المؤسسة، اللجنة الطبية، اللجنة المحلية للأخلاقيات الطبية...). وسنحرص وبالتنسيق مع كافة المتدخلين على رسم عقد أهداف مخطط سنوي يتضمن وجوبا برنامج عمل المستشفى ويتضمن برنامج للصيانة والتجهيزات . ونظرا للنقص الحاصل لدينا في عدد الإطارات والفنيين، تعذر علينا استغلال بعض التطبيقات الإعلامية على الوجه المطلوب وسنعمل مستقبلا في صورة تدعيمنا ببعض الفنيين على تجاوز هذه النقائص.

2- النشاط الصحي

نقص أطباء الاختصاص هو مشكل وطني ولا يمكن لنا تجاوزه ضرورة أن توفير أطباء الاختصاص يعد من مهمة وزارة الصحة ويقتصر دورنا فقط على إبرام الاتفاقيات مع بعض أطباء الاختصاص لتجاوز النقص الحاصل لدينا ولتقريب الخدمات من المواطن.

أما البناية التي تحتوي القسم الاستعجالي فهي قديمة ولم تعد تستجيب لطموحات ومتطلبات الإطار الطبي والشبه طبي وكذلك المرضى الوافدين عليه وقد راسلنا في عديد المرات وزارة الإشراف قصد برمجة بناء قسم استعجالي جديد يتم بموجبه تحسين فضاءات الاستقبال والتسجيل وكذلك تجديد تجهيزاته ضرورة أنه يتعذر علينا إدراج هذه الإصلاحات على ميزانية المؤسسة.

وسنحرص على إحداث الهياكل اللازمة لمتابعة نشاط حفظ الصحة والعمل على تفعيل القواعد الصحية الواجب إتباعها في مجال تعقيم التجهيزات الطبية ولوازم الجراحة والتصرف في النفايات حسب القواعد الصحية الواجب إتباعها.

3- التصرف في الأدوية

سنحرص على إحكام التصرف في الأدوية وترشيد استهلاكها وإحكام التصرف في التوزيع الداخلي للأدوية طبقاً للإجراءات المنصوص عليها بالمناشير الصادرة في الغرض وقد تم توجيه الصيدلي المشرف على العمل بما جاء بملاحظاتكم المضمنة بتقريركم الأولي. كما سنعمل على تقادي إسناد كميات من الأدوية إلى مؤسسات صحية أخرى في ظل غياب إطار قانوني للعملية.

وإن ظروف خزن الأدوية لا تستجيب لمقتضيات السلامة والوقاية من الحرائق وهو ما يتسبب في بعض الأحيان في إتلاف كميات هامة من الأدوية وقد اقترحنا على سلطة الإشراف بناء مخزن جديد للأدوية يستجيب لشروط السلامة والوقاية لحفظ الأدوية.

وتم التنبيه على الصيدلاني ليحرص قدر الإمكان على استهلاك الأدوية في آجالها والتزود منها حسب الاستهلاك الحقيقي لتجنب تجاوز تواريخ الصلاحية المحددة.

4- التصرف المالي

حرصنا على الاهتمام بمكتب القبول وقد أدى ذلك خلال سنة 2014 إلى تحقيق كافة المداخل المناسبة من مساهمة الصندوق الوطني للتأمين على المرض في نفقات العلاج بالإضافة إلى تسجيل مبلغ قدره 275 أ. د كفوترة بيضاء لتجاوزنا السقف المحدد.

كما تم تكليف إطار في رتبة متصرف للإشراف على الصفقات العمومية التي يبرمها المستشفى الجهوي بالمتلوي وقد أدى ذلك إلى تحسن واضح خاصة فيما يتعلق بإجراءات فتح العروض وفرزها وقبولها والتفديد بكافة القوانين والتراتيب الجاري بها العمل في مجال الصفقات العمومية وكتشجيع له سيتم اقتراحه في خطة رئيس مصلحة قصد دعمه وتحفيزه على العمل.

وتمّ تكليف كل من رئيس ورشة السيارات والمسؤول عن المغازة بحسن التصرف في استهلاك الوقود المتعلق بأسطول السيارات والذي يعتبر حالياً في وضعية جيدة خاصة بعد أن قامت وزارة الإشراف مشكورة بتدعيمنا بسيارتي إسعاف وسيارة إدارية وشاحنة وقد تمت دعوة كافة المتدخلين على الحفاظ قدر الإمكان على أسطول السيارات من خلال التعهد بالصيانة والنظافة الدورية والذي سينعكس بدوره على نفقات صيانة الأسطول التي شهدت في السنوات الفارطة ارتفاعاً في نفقات الصيانة.

وفي الختام تتعهد إدارة المستشفى الجهوي بالمتلوي باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتحسين جودة الخدمات والتصرف في المستشفى والرفع من فعاليته حسب الإمكانيات المتوفرة.

شركة الدراسات وتهيئة السواحل الشمالية لمدينة صفاقس

مشروع "تبرورة"

أحدثت شركة الدراسات وتهيئة السواحل الشمالية لمدينة صفاقس (في ما يلي "الشركة") بتاريخ 21 ماي 1985 وهي شركة خفية الاسم ذات مساهمة عمومية⁽¹⁾ بنسبة 42,2 % مكلّفة بمقتضى عقدها التأسيسي بإنجاز جميع الدراسات والأشغال المتعلقة بمشروع تهيئة السواحل الشمالية لمدينة صفاقس والإشراف عليها. وبلغ رأس مال الشركة 2,25 م.د بتاريخ 31 ديسمبر 2014 وحقت الشركة أرباحا صافية بمبلغ 376 أ.د لنفس السنة وبلغ عدد أعوانها 31 عونا.

ويهدف مشروع تبرورة إلى تطهير السواحل الشمالية لمدينة صفاقس المتضررة من النفايات الصناعية الخطرة وتحويلها إلى أقطاب عمرانية تساهم في التوسّع العمراني لمركز مدينة صفاقس وإلى مصالحة المدينة مع سواحلها عبر إزالة التلوث وتهذيب الشاطئ الشمالي مع إحداث مساحات جديدة على حساب البحر تقدّر بـ 420 هكتار وإلى تهيئة منطقة ساحلية جديدة على طول 6 كم تمتدّ من الميناء التجاري بصفاقس إلى حدود مسرح الهواء الطلق بطريق سيدي منصور.

وقد بلغت الاعتمادات المرصودة للمشروع 141,4 م.د متأتية من قرض مسند من البنك الأوروبي للاستثمار بمبلغ 55 م.د وقروض عمومية وقروض شراء بمبالغ جمالية قدرها 65 م.د فيما تحمّلت الدولة تمويل الأداء على القيمة المضافة بمبلغ 21,4 م.د.

وقد قامت الشركة بإعداد وإبرام وتنفيذ الصفقات المتعلقة بإنجاز المشروع اعتمادا على الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرخ في 27 ديسمبر 2002 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالتصوّص اللاحقة وذلك من خلال التنصيب عليه كمرجع قانوني ضمن مختلف كراسات الشروط والعقود المبرمة من قبلها على الرغم من كونها لا تعتبر مشتريا عموميا على معنى الفصل الثالث من هذا الأمر.

وأجرت دائرة المحاسبات مهمة رقابية ميدانية على حسابات وتصرف الشركة بهدف التحقق من مدى توصّلها إلى تحقيق الأهداف المرجوة من المشروع والوقوف على أسباب تأخر تنفيذه ومدى مطابقة إجراءات التعاقد مع المقاولات ومكاتب الدراسات والإستشاريين مع المقتضيات الترتيبية ومدى نجاح الشركة في القيام بمهمة إزالة التلوث والردم والتهيئة ومدى التقيد بالجدول الزمني المحدّد وفي

⁽¹⁾ منذ سنة 1997 بعد أن كانت منشأة عمومية على معنى القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في 1 فيفري 1989 والمتعلق بالمساهمات والمنشآت العمومية كما تم تنقيحه وإتمامه بتصوّص لاحقة.

حدود الاعتمادات المبرمجة ومدى مطابقة انجاز المشروع للمقتضيات التعاقدية للصفقات المبرمة. وتعلقت هذه المهمة خاصة بالفترة 2009-2013، مع تحيينها بمعطيات سنة 2014 كلما أمكن ذلك.

وأسفرت المهمة الرقابية التي أجرتها دائرة المحاسبات على حسابات وتصرف الشركة عن إثارة عديد النقائص والإخلالات تعلّقت بالخصوص بالتصرف في مشروع "تبرورة" وبآثاره البيئية وكذلك بالتصرف الإداري والمالي للشركة فضلا عن تقديم مكونات المشروع والصعوبات التي رافقت إنجازه



أبرز الملاحظات

لأن مكن المشروع من حصر نفايات الفوسفوجيبس التي كانت ممتدة على طول الشواطئ الشمالية واكتساب مساحات جديدة قابلة للتهيئة تمثل متنفساً عمرانياً جديداً لمركز المدينة فإنّ عدداً من النّقائص شابت كافة مراحل إنجازها من أبرزها :

- إنجاز المشروع

شهد تنفيذ المشروع تأخيراً كبيراً في مرحلة تصوّره وضبط عناصره المرجعية ناهز العشرين سنة فيما لم يتمّ إعداد المثل التفصيلي لتهيئة المنطقة إلى موقّ سنة 2014 رغم انتهاء الأشغال منذ 5 سنوات.

- الإلتزام بالمعايير والشّروط الفنيّة

لم تلتزم المقاولات التي تمّ تعيينها بالمعايير والشّروط الفنيّة لتنفيذ الأشغال على نحو حال جزئياً دون بلوغ الأهداف البيئية للمشروع وخاصة منها تطهير المنطقة وعزل كوم الفوسفوجيبس عن محيطه الجديد المكتسب بعد أشغال الرّدم. ورغم المخاطر البيئية لهذه النّقائص فإنّ الشركة لم تلتزم المقاولات بالامتثال لبنود العقد سواء كان ذلك خلال التنفيذ أو بعده وذلك بتفعيل الضّمانات بل قامت بعقد اتفاق كتابي أعفت بموجبه المقاول من كلّ مسؤولية قد تنشأ نتيجة وجود الإخلالات التي تغاضت عنها عند عرض الملفات على رأي اللّجنة العليا للصفقات.

- الضّمانات الماليّة والتّعاقدية

قامت الشركة بالتصريح بالقبول الوقي لأشغال لم تنجز ودون التنصيص على ذلك في محضر الاستلام الوقي وهي عناصر أساسية لوظيفية المشروع على غرار منظومتي الضخّ وتصريف المياه. كما فرّطت الشركة في إمكانية تفعيل الضمانات المالية والتعاقدية بقبولها أشغال غير مطابقة دون إبداء تحفّظات بشأنها على غرار أشغال العزل وأشغال الرّدم.

- غرامات التّأخير

لم تقم الشركة بتطبيق غرامات تأخير وصل حدّها الأقصى 7,17 م.د لقاء تجاوز صاحب

الصفقة الآجال التعاقدية بأكثر من السنة قبل وبعد سريان أجل التنفيذ. كما تمّ تمكين صاحب الصفقة من امتيازات دون مقابل تتمثل في الدفعات المنجزة لصالحه التي تمّت بعد تاريخ التصريح بالقبول الوقي للأشغال دون تحفظات عدا تلك المتعلقة برفع اليد عن الضمانات وتنفيذ أشغال منظومة الضخ ونظام تصريف المياه ومبلغها 1,818 م.د.

- عيوب إنجاز المشروع

تولّت الشركة كذلك الخلاص الكلي بعنوان أشغال وخدمات لم ينجزها مجمع المقاولات وفقا للشروط التعاقدية القاضية بتطبيق نقص في القيمة لا يقلّ عن 20 % من قيمة الفصول أو مبلغ الأشغال المعيبة أو خصم ما يعادل مصاريف إصلاح العيوب أو القيام بالأشغال أو الخدمات من قبل مقولة أو مسدي خدمات آخرين. وبلغ مجموع ما وجب خصمه 8,79 م.د.

- تشريك المرتفقين العموميين

أدّى عدم بلورة إطار للتعاون بين المتدخلين إلى بقاء المشروع معزولا عن محيطه نظرا إلى عدم تشريك المرتفقين العموميين منذ البداية وخاصة ديوان البحرية التجارية والموانئ الذي رفض إدماج الشواطئ القديمة ضمن حوزة المشروع والشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية التي أحجمت عن إعادة النظر في شبكة السكك الحديدية التونسية المتاخمة للمنطقة. وبالرغم من عرض هذه المسائل لاحقا على أنظار جلسات عمل وزارية ظلّت القرارات التي اتخذت في الغرض والرامية إلى دمج المشروع في محيطه العمراني دون تطبيق.

- تكاليف إنجاز المشروع

أدّى تردّد الدولة في اتخاذ قرار الغلق النهائي لمصنع الحامض الفوسفوري (ن.ب.ك) إلى ارتفاع تكاليف المشروع من سنة إلى أخرى لتمرّ من 32,8 م.د سنة 1987⁽¹⁾ إلى 57 م.د سنة 1991 ثمّ من 65 م.د سنة 1994 إلى 75 م.د سنة 1999 وصولا إلى 127,844 م.د حسب تقديرات الملف المالي للصفقة المعدّ سنة 2005 لتبلغ التكلفة النهائية للصفقة موضوع طلب العروض عدد 2004/01 بعد الختم النهائي 139,455 م.د.



(1) دراسة اختيار الموقع المجلد 1، ص 86، مجمع "سات-تونس/انيديكو-مولندا"، أوت 1987.

I- التعريف بالمشروع وبمحتوى الأشغال والصعوبات التي رافقت إنجازَه

أ- الإطار العام للمشروع

خَلَّف مصنع ن.ب.ك (NPK) لإنتاج الحامض الفوسفوري التّابع للمجمع الكيميائي التونسي طيلة مدة نشاطه المتراوحة بين سنتي 1963 و1991 كميات ضخمة من الفوسفوجيبس (حوالي 6 مليون م³) وقع تصريفها مباشرة على السواحل الشمالية لمدينة صفاقس مساهما بذلك بالتوازي مع الوحدات الصناعية التي تمّ تركيزها في المنطقة الصناعية المجاورة (بودريار) في تدهور الوضع البيئي بالمنطقة. وخَلَّفَت هذه الأنشطة الصناعية كميات ضخمة من الملوثات الإشعاعية تتمثل خاصة في كوم من مادة الفوسفوجيبس ممتد على مساحة 50 هك على الساحل محاط بطبقة من نفس المواد على إمتداد 90 هك في البحر تقدّر كمياتها بقرابة 1,1 مليون م³. ويهدف إزالة التلوث الذي لحق بالسواحل الشمالية لمدينة صفاقس تم اعتماد تصور لإنجاز مشروع تبرورة على مرحلتين:

- * المرحلة الأولى: إزالة التلوث من منطقة التدخل وعزل كوم الفوسفوجيبس وردم مساحات على حساب البحر تقارب 420 هك،
- * المرحلة الثانية: تهيئة المنطقة وإنشاء قطب عمراني جديد.

وتبعاً لطلب عروض دولي عدد 2004/01 بتاريخ 30 مارس 2006 تمّ تكليف مجمع المقاولات المتكون من مقاوله "جان دونيل" (بلجيكا) ومقاوله "أونفيزون" (بلجيكا) ومقاوله "سوماتراجات" (تونس) في ما يلي "مجمع جاس" بإنجاز أشغال إزالة التلوث والتهيئة لمشروع تبرورة في مرحلته الأولى على أن تقوم المقاوله الفرنسية "صول إيتانش باشي" بالمناولة لمجمع المقاولات بإنجاز أشغال عزل كوم الفوسفوجيبس.

وبعد تحديد الوضعية الأولية للتلوث من خلال إعداد الدراسات التمهيدية للمشروع واعتمادا على المواصفات البيئية الهولندية RMAécologie وأخذا بعين الاعتبار لمقتضيات إزالة التلوث الأكثر صرامة والتي أكدت من خلال نتائج تحاليل عينات التربة والترسبات البحرية أنّ التلوث في المنطقة ناتج أساسا عن تواجد المعادن الثقيلة وخاصة عنصر "الكاديوميوم" قامت شركة جان دونيل المختصة في الأشغال البحرية بإنجاز أشغال الحفر والجهر في البحر باستعمال حاويات عائمة ومجرفة ميكانيكية منتصبة على عوامة يقع تحريكها بواسطة زوارق سحب. وتتمثل هذه الأشغال في جهر المواد ووضعها في حاويات عائمة يقع جرها بعد تعبئتها إلى مستوى رصيف الشحن المعد مؤقتا للغرض حيث

تقوم مجرفة ضخمة بتعبئة مواد الجهر في الشاحنات لنقلها فوق كوم الفوسفوجيبس حيث تسوى الأتربة الملوثة وتجفف.

كما قامت مقالة "سوماتراجات" بإنجاز أشغال حفر الأتربة المجففة ونقل كل المواد الجافة المحفورة من طبقة الفوسفوجيبس أو من الأتربة الملوثة فوق كوم الفوسفوجيبس حيث يتم توزيعها وطرحها على شكل طبقات متتالية وتهيئة كومة من الفوسفوجيبس متمثلة في شكل جذع مخروط قطر قاعدته السفلى 880 متر بارتفاع يبلغ 16 مترا. ونظرا لنقص كميات المواد الملوثة المتعاقد عليها تم الإتفاق مع مهمة مراقبة الأشغال ومهمة الإحاطة الفنية على تقليص قطر القاعدة السفلى للكوم إلى 810 مترا مع تشكيله إلى مستويين لتتغير المساحة الجمالية في حدود 56 هك عوضا عن 72 هك حسب عقد الصفقة.

وأُسندت أشغال إنجاز الجدار العازل إلى المناول الفرنسي "صول إيتانش باشي". وتم عزل كوم الفوسفوجيبس والأتربة التحتية الملوثة بجدار عازل متكون من خندق بعرض 0,6 متر مليء بخليط البنتونيت والإسمنت تتوسطه ورقة من البولي آتيلان عالي الكثافة (PEHD) بسمك 3 م³ ويمتد عمق هذا الجدار من السطح النهائي للأراضي إلى مستوى طبقة طينية تؤمن العزل السفلي بعمق يتراوح بين 10 و12 متر.

كما قامت شركة "هيدروصول" المناولة بإنجاز منظومة الضخ اعتمادا على دراسات ومقاربات هيدرولوجية لخفض مستوى المائدة المائية مما يضمن فارق ضغط مائي في حدود 10 صم نحو داخل المنطقة المعزولة.

ولمزيد تفعيل ودعم منظومة الضخ ولصرف كميات مياه السيلان بين الكوم والجدار العازل والمتأتية من مياه الأمطار النظيفة لخارج منظومة العزل تم انجاز خنادق لتصريف المياه. ولم تكن هذه المنظومة مبرمجة في صفقة الأشغال غير أن نتائج الدراسات التكميلية لنفاذية الطبقات السفلية أثبتت جدواها في تعديل سقف المائدة المائية وتسريع بلوغ المستويات المطلوبة لفوارق الضغط المائي نحو داخل منطقة العزل وخاصة خلال الفترات الرطبة وإبان الأمطار الاستثنائية.

وإثر إنجاز عملية إزالة التلوث، قامت مقالة "جان دو نيل" بأشغال ردم المساحة المهيأة بالأتربة البحرية التي تم استخراجها من قنال قرقنة البحرية والتي ناهزت كمياتها 7 ملايين م³ للحصول على مساحة ردم على حساب البحر تقدر بحوالي 380 هك.

وقامت مقاوله "سوماتراجات" بإنجاز 7 منشآت لحماية الساحل على طول الساحل الجديد الممتد من الميناء التجاري بصفاقس إلى حدود قنال وادي الزيت لمنع المواد الصلبة المنقولة بحرا عبر التيارات الشمالية من الترسيب على الشواطئ وللمحدّد من تآكل التربة من الشواطئ المحدثة عبر التيارات البحرية.

وبعد الانتهاء من الأشغال ونظرا لحصول فواضل في إتمادات البنك الأوروبي للاستثمار بلغت 10,301 م.د وافق الممول على استعمالها لإنجاز منطقة ردم جديدة تتواصل إلى حدود المسرح الصيفي الكائن بطريق سيدي منصور بصفاقس على مساحة إضافية تناهز 40 هك. وتمّ الإعلان عن طلب عروض ثان في الغرض عدد 2010/04 وأسندت الأشغال إلى مجمع شركة شعبان وشركاؤه.

ب- الصعوبات التي رافقت انجاز المشروع

1- ضعف الإطار التشريعي والمؤسساتي للمشروع

يعتبر تحمّل المجموعة الوطنية لتكلفة تمويل مشروع "تبرورة" خرقا لمبدأ "العهدية على الملوّث" المنصوص عليه ضمن إعلان "ريو دي جانيرو" بشأن البيئة والتنمية الذي اعتمدته الدولة التونسية في مؤتمركمّة الأرض المنعقدة "بريو دي جانيرو" في سنة 1992. كما خالفت السلط العمومية اختياراتها الوطنية المضمّنة بالقانون عدد 41 لسنة 1996 المؤرخ في 10 جوان 1996 والمتعلق بالنفائيات وبمراقبة التصرف فيها وإزالتها والذي نصّ الفصل 9 منه على أن "تحمّل المنتج أو المروج أو الناقل عهدة استعادة النفائيات التي تفرزها المواد أو المنتجات التي ينتجونها أو يسوّقونها ويمكن للسلط المختصة أن تلزمهم بالقيام بإزالة تلك النفائيات وعند الاقتضاء بالمساهمة في أنظمة استعادة وإزالة النفائيات المتأتية من المنتجات الأخرى المماثلة أو المشابهة".

كما يفتقر التشريع الوطني البيئي إلى إطار قانوني ومؤسّساتي ينظّم إعادة تهيئة الأراضي الملوثة يمكن اعتماده عند إنجاز مشاريع مماثلة على غرار إزالة التلوث بأماكن انتصاب الشركات التابعة للمجمع الكيمائي.

ورغم اعتماد منهج إحداث شركة عمومية فإن الدولة لم تمكّنها من الوسائل القانونية اللازمة لمباشرة مهامها بمنطقة التدخل التي تعتبر من مكّونات الملك العمومي البحري وهو ما يجعل تدخلها أو من ينوبها في الأراضي التابعة لحوزة المشروع مخالفاً للفصل 27 من القانون عدد 73 لسنة 1995 المؤرخ في 24 جويلية 1995 والمتعلق بالملك العمومي البحري لعدم منح الشركة التراخيص المستوجبة لمباشرة مهامها إلى حين إبرامها اتفاقية الإشراف مع الوزارة المكلفة بالتجهيز سنة 2005.

وفي جانب آخر ساهم عدم اتخاذ السلط العمومية للقرارات المناسبة وفي الإبان في مزيد تأخير تنفيذ المشروع لفترة تجاوزت 20 سنة تدهور خلالها الوضع البيئي بالمنطقة جراء تراكم كميات إضافية من الفوسفوجيبس ذلك أن إنتاج طن واحد من الحامض الفوسفوري يؤدي إلى الحصول على 5 أطنان من مادة الفوسفوجيبس.

فقد تبين من خلال الإطلاع على الوثائق المتعلقة بالخطط التنموية بالجهة عدم وضوح السياسة البيئية بجهة صفاقس خلال الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي وتردد السلطات في اتخاذ القرارات الحاسمة لتيسير الشروع في إزالة التلوث من السواحل الشمالية لمدينة صفاقس.

ففي مرحلة أولى كان من المقرر ومنذ تكوين الشركة غلق مصنع الحامض الفوسفوري (ن.ب.ك) لذلك تم إعداد الدراسات التمهيدية التفصيلية للمشروع من قبل مجمع "سات - تونس/نيديكو-هولاندا" خلال شهر أوت من سنة 1987 اعتمادا على فرضية إيقاف نشاط المصنع المذكور والذي كان من المقرر غلقه نهاية سنة 1987⁽¹⁾. وقبلت الحكومة الهولندية تمويل الدراسات المتعلقة بالمشروع بناء على هذه الفرضية.

إلا أن عدم اتخاذ هذا القرار وتنفيذه في الإبان أدى إلى تأخير تنفيذ الدراسات بما يناهز 5 سنوات. وأدى صدور قرار رئاسي بتاريخ 26 أكتوبر 1988 بالإبقاء على نشاط هذا المصنع مع العمل على الحد من التلوث الصادر عنه إلى تراجع الجانب الهولندي عن التزاماته المالية تجاه المشروع من خلال عدم خلاص القسط المتبقي من فاتورات إعداد دراسات المرحلة الثانية ورفض تمويل إنجاز المرحلة الثالثة من الدراسات معللا ذلك بالتضارب الواضح بين إنجاز المشروع وإبقاء المصنع.

وفي مرحلة ثانية، وبعد سنة واحدة فقط من القرار الأول، قرر المجلس الوزاري المضيق المنعقد بتاريخ 5 سبتمبر 1989 الغلق النهائي لوحدة إنتاج الحامض الكبريتي والفوسفوري لهذا المصنع وإبقاء هذا الأخير مقتصرًا على إنتاج ثلاثي الفسفاط الرفيع.

وقد ساهم هذا القرار في مزيد تأخير المرحلة الثالثة من الدراسات نتيجة غياب التمويل اللازم والتي لم يشرع بتنفيذها إلا بتاريخ 22 سبتمبر 1993 بمبلغ 1,002 م.د منها 340 أ.د في شكل هبة من الحكومة الهولندية.

(1) حسب الدراسة المنجزة من قبل مجمع "سات-تونس/نيديكو-هولاندا" والمتعلقة باختيار الموقع، أوت 1987، المجلد 2 (تقرير التهيئة) ص 8.

كما أدى عدم بلورة إطار للتعاون بين المتدخلين ذوي العلاقة بالمشروع إلى بقاءه معزولا عن محيطه نظرا لعدم تشريك المؤسسات العمومية ذات الصلة بالمشروع منذ البداية وخاصة ديوان البحرية التجارية والموانئ الذي رفض إدماج الشواطئ القديمة ضمن حوزة المشروع والشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية التي رفضت إعادة النظر في شبكة السكك الحديدية المتاخمة للمنطقة. وبالرغم من عرض هذه المسائل لاحقا على أنظار جلسات عمل وزارية ظلت القرارات التي تم اتخاذها والمصادقة عليها والرامية إلى دمج المشروع في محيطه العمراني دون تطبيق.

ولم تقدم الشركة من خلال إجابتها معطيات إضافية وإجراءات عملية تم اتخاذها من شأنها أن تعارض الملاحظة المذكورة.

2- ضعف هياكل القيادة والدعم والمساندة المتعلقة بانجاز المشروع

لوحظ أنه لم يتم إعداد برنامج لضبط مخطط لإنجاز المشروع يضمن تقدير احتياجات الشركة من هياكل دعم وموارد بشرية ومالية وبرنامج زمني لمختلف مراحل المشروع.

وتشكو الشركة منذ نشأتها ضعف تنظيمها الهيكلي الذي لم يساعد على التحكم في تنفيذ المشروع ومتابعة إنجازه في إطار الآجال والتكلفة الدنيا الممكنة خاصة بسبب غياب الهياكل الداعمة والمساندة للمشروع.

فعلاوة على عدم قيامها بتنفيذ قرار مجلس الإدارة بتاريخ 21 ماي 1985 القاضي بإحداث لجنة فنية استشارية لم تحدث الشركة وحدة قيادة للمشروع منذ نشأته وهو ما أدى إلى عدم قدرتها على أخذ القرارات في الإبان لحسم الخيارات الفنية للمشروع وتحديد حاجياته وبقي المشروع رهين قرارات خارجة عن نطاق الشركة والصادرة عن المجالس الوزارية وجلسات العمل الوزارية والوزارة المكلفة بالتجهيز والممولين الأجانب.

وانعكس عدم تكوين وحدة قيادة المشروع سلبا على حلّ الإشكاليات والعراقيل التي لاقت تنفيذ المشروع وخاصة منها المتعلقة ببلورة عناصره المرجعية وبالوصول على التراخيص القانونية خاصة لدى الوكالة الوطنية لحماية المحيط والتي استغرقت على سبيل المثال موافقتها على دراسة المؤثرات البيئية للمشروع حوالي 10 سنوات امتدت بين سنتي 1994 و2004.

كما لم تركّز الشركة وحدة تصرّف دائمة في المشروع ولجان فنية مختصة (أشغال بحرية، هندسة مدنية، أشغال جيوتقنية وقيس المساحة، المتابعة والمراقبة البيئية...) لضمان تنفيذ المشروع في الأطر الزمنية والكلفة المحددة وضمان مصالح الشركة كصاحبة مشروع.

وفي غياب ذلك فرض البنك الأوروبي للاستثمار، الممول الرئيسي للمشروع، التعاقد مع مراقب فنيّ ومع مهمة إحاطة فنية لصاحب المشروع قصد متابعة ومراقبة تنفيذ الأشغال. ولم تقم وحدة التصرّف التي تم إحداثها في سنة 2006 عند بداية الأشغال، والمتكونة خاصة من الرئيس المدير العام السابق للشركة ومن المدير الفني أو من ينوبه، بإلزام مجمع المقاولات بالتقيد بالمقتضيات التعاقدية والفنية للانجاز حيث تبين من خلال الرجوع إلى محاضر جلسات الحظيرة تجاوز هذا الأخير لتحفظات واحترازات وحدة التصرف مما نتج عنه عدم مطابقة أشغال جوهريّة في مكونات المشروع للشروط الفنية التعاقدية.

3- ضعف الموارد البشرية للشركة

تبين في هذا المجال أنّ الشركة لم تول الموارد البشرية العناية اللازمة حيث لم يتم توظيف الكفاءات الضرورية بالمشروع إذ لم يتعدّد عدد الأعوان العاملين بالشركة الخمسة (5) في أحسن الحالات باعتبار الرئيس المدير العام والمدير الفني خلال فترة إعداد الدراسات التمهيدية التفصيلية ودراسات المؤثرات البيئية (1985-2004).

ويعتبر عدد الأعوان العاملين بالشركة غير كاف بالنظر للمهام الموكولة للشركة في مثل هذه الفترة المتسمة بإعداد عدد هام من الدراسات دون اعتبار عمليات تحيينها. فعلاوة على تكليف مكاتب دراسات لإعداد العناصر المرجعية للمشروع، عهدت الشركة إلى وزارة التجهيز والإسكان (الإدارة العامة للمصالح الجوية والبحرية) في العديد من الأحيان مهمة الإشراف على إعداد ملفات طلبات عروض وتقارير فرزها ومتابعة ومراقبة الدراسات التي أسندت لمكاتب دراسات مختصة.

وبالإضافة إلى افتقار الشركة لإطارات من ذوي الاختصاص القانوني، أدى نقص الموارد البشرية في اختصاص المحاسبة إلى اللجوء إلى مناولّة أعمال حسابية وإعداد القوائم المالية للشركة لمكتب محاسبة خاص.

4- ضعف الموارد المالية للشركة

رغم عدم التناظر بين التدفقات المالية للمصاريف ونظيرتها من المداخيل طوال فترة إنجاز المشروع لانعدام موارد استغلال للشركة، لم توفر الأطراف المتدخلة في المشروع وخاصة في مراحله الأولى التمويلات اللازمة منذ تأسيس الشركة سنة 1985 مما أدى إلى استهلاك رأسمالها في العديد من الأحيان. وأدت هذه الوضعية إلى الترفيع في رأس المال 3 مرات خلال الفترة 1993-2000 من 0,5 إلى 2,25 م.د.

ونظرا لهذه الصعوبات المالية التجأت الشركة في العديد من الأحيان إلى تمويل مصاريف تسييرها عن طريق التسهيلات البنكية الموثقة بضمان⁽¹⁾ مقابل عمولات بنكية.

5- غياب برنامج زمني واضح لانجاز المشروع

نظرا لضعف مواردها المالية والبشرية وعدم وضوح السياسة البيئية المتبعة آنذاك من قبل السلطة المركزية خاصة فيما يتعلق بالغلق النهائي لمصنع الحامض الفوسفوري (ن.ب.ك) لم تتمكن الشركة من ضبط برنامج زمني لتنفيذ المشروع وبقيت رهينة قرارات سياسية خارجة عن نطاقها.

II- التصرف في مشروع تبرورة

يتمثل مشروع "تبرورة" في صيغته الأصلية في إزالة التلوث الناتج عن الفضلات الصناعية وخاصة منها مادة الفوسفوجيبس من السواحل الشمالية لمدينة صفاقس وردم المنطقة الناتجة عنها على مساحة تناهز 260 هكتار تمت توسعتها نحو الشمال أثناء التنفيذ بإضافة 120 هكتار كان جميعها موضوع طلب العروض عدد 01 لسنة 2004.

وبعد استكمال هذه الأشغال تمت توسعة حوزة المشروع مجددا نحو الشمال وذلك بردم مساحة 40 هكتار إضافية قبالة المسرح الصيفي، موضوع طلب العروض عدد 04 لسنة 2010، لتصبح المساحة الجمالية للمنطقة المردومة 420 هكتار.

وتعلقت بملفي هاتين الصفقتين العديد من النقائص والإخلالات شملت أساسا إعداد الدراسات الفنية وكراسات الشروط وفرز العروض وتنفيذ الأشغال وقبولها.

⁽¹⁾ بلغت قيمة التسهيلات البنكية للشركة والموثقة بكميالة 110 أ.د نهاية سنة 1999.

أ- إعداد الدراسات الفنية وكراسات الشروط

شاب إعداد الدراسات التمهيدية المفصلة وكراسات الشروط عدد من النقص تسببت في تعطيل تنفيذ المشروع وحالت دون ضبط الحاجيات بالدقة المطلوبة.

1- صفقة إزالة التلوث والرّدم موضوع طلب العروض عدد 2004/01

استغرقت مرحلة إعداد الدراسات الفنيّة لهذه الصفقة آجالاً طويلة وذلك نتيجة تذبذب القرارات المتخذة بخصوص مكونات المشروع ومراحل من جهة وعدم توقّر الإمكانيات المالية التي بقيت رهينة التمويل الأجنبي المتمثل خاصة في الهبات الهولندية من جهة أخرى.

فعلى إثر طلب عروض دولي تولى مجمع "الشركة المركزية لتجهيز البلاد التونسية(تونس) - نيديكو (هولندا)" (فيما يلي سات - نيديكو) إعداد كلّ من دراسات المرحلة الأولى سنة 1987 والمرحلة الثانية سنة 1988 والمرحلة الثالثة مع الدراسات المرحلية للمشروع سنة 1994 ثم الدراسات التمهيدية المفصلة (APD) لأشغال إزالة التلوث سنة 1999 إضافة إلى توليه إعداد ملف طلب العروض. كما تولى مكتب الدراسات "نيديكو" بطلب من البنك الأوروبي للاستثمار مراجعة ملف طلب العروض وهي مهام متنافرة مع المهام المذكورة أعلاه.

ورغم أهمية هذه الدراسات وارتفاع كلفتها إلى ما يناهز 2,2 م.د قامت الشركة بقبولها دون مراجعتها والتأكد من جدواها ودون عرضها على رأي الهياكل المتدخلة بحكم قوانين إحداثها في بلورة المشروع أو تشريكها مثل وكالة تهيئة الشريط الساحلي ووكالة التجديد والتهديب العمراني.

كما شابت كراسات الشروط الخاصة بهذه الصفقة عديد النقص نتيجة عدم دقة الدراسات إلى جانب عدم تحيين البعض منها والتي يرجع تاريخ إعدادها إلى سنة 1987، وهو ما أدى إلى تعدّد استفسارات المقاولات التي قامت بسحب ملف طلب العروض إلى أكثر من 69 تساؤلاً وإلى إضافة ونشر 3 ملاحق توضيحية لملف طلب العروض وإعداد مذكرة توضيحية في الغرض. هذا وقد بلغ عدد تحفظات العارضين بخصوصها 33 تحفظاً رغم قيام الشركة ببرامج إعلامية وزيارات ميدانية لموقع المشروع لفائدة المشاركين.

وخلافاً للفصل 19 من الأمر المنظم للصيفقات العمومية تضمنت كراسات الشروط بنوداً مجحفة لا تراعي واقع السوق وإمكانيات العارضين المحتملين خاصة التونسيين منهم من ذلك اشتراط

تقديم عقد تأمين بسقف غير محدود ودون عتبة دنيا. وأدّت هذه التّقائص إلى تضيق مجال المنافسة التي انحسرت بين ثلاثة مجامع مقاولات من بين 30 مقاولّة سحبت ملف طلب العروض.

وفي جانب آخر انعكس عدم دقة الدراسات المنجزة وكراسات الشروط سلبيًا على تحديد حاجيات المشروع الحقيقية وأدّى إلى إدخال عديد التغيرات خلال التنفيذ على غرار التخفيض في كمية الأتربة الملوثة الواجب تجريفها بنسبة 51,5% حيث لم تتعدّ الكميات الفعلية التي تمّ جرفها 2,145 م³ من جملة 4,164 م³ متوقعة. ونتج عن هذا النقص فائض في اعتمادات المشروع بلغ أكثر من 26,5 م.د دون اعتبار الأداءات تمّ تخصيصها لرمد منطقة إضافية على مساحة 160 هك دون القيام مسبقًا بدراسة تصميم ودراسة تنفيذ في الغرض.

كما بيّنت الأبحاث الجيوتقنية المنجزة خلال تنفيذ الأشغال من قبل المناول الفرنسي "سول اتونش-باشي" (Solétanche-Bachy) أنّ درجة نفاذية (perméabilité) طبقة الطين "العازل" أسفل كوم الفوسفوجيبس تقلّ ما بين 6 إلى 78 مرة عمّا توصّلت إليه الدراسات المنجزة سنة 1998⁽¹⁾ وهو ما أجبر الشركة أثناء الأشغال على إدخال تغييرات جوهرية على منظومة الضخ الدائم للمياه من تحت كوم الفوسفوجيبس وحتّم الترفيع في عدد المضخّات من 7 إلى 10 مضخات مع تغيير مواقعها الأصلية إضافة إلى تركيز منظومة مساندة لتصريف المياه السطحية لم تكن مبرمجة. ونتج عن هذه التغييرات زيادة فصول جديدة والترفيع بنسبة 100% في الفصول الأصلية لأشغال منظومة الضخ بلغت قيمتها الجمليّة 2,19 م.د.

كما شملت التغييرات عدم إنجاز 32 فصلًا من الصفقة الأصلية بمبلغ ناهز 2,2 م.د وتغيير مكوّنات مصدّي التيار البحري عدد 1 وعدد 3 باستعمال أحجام مغايرة من كتل الحجارة ممّا أدّى إلى الزيادة في كلفتها بقيمة 509 أ.د.

ويتحمّل مجمع مكاتب الدراسات "سات - نيديكو" الجانب الأهم من مسؤولية هذه التغييرات إلّا أنّه، ورغم التّقائص المذكورة آنفاً وخلافاً لما تعهّدت به الشركة بالمدكّرة الموجهة إلى اللجنة العليا للصفقات العمومية بتاريخ 8 أكتوبر 2005، فإنّها لم تتخذ ضده أيّ إجراء عقابي على الرّغم من فداحة أخطاء الدراسات التفصيلية التي أدّت إلى إدخال تغييرات جوهرية على محتوى ومكونات وأجال تنفيذ الصفقة ومثلت سببا في عزوف مجمع المقاولات عن إنجاز الأشغال المناطة بعهدته.

(1) تقرير مهمة الإحاطة الفنية حول "التصوّر النهائي لمنظومة الضخ" - ديسمبر 2009 - ص 9.

2- صفقة الرّدم موضوع طلب العروض عدد 2010/04

اتّسمت الدراسة التمهيدية المفصّلة لهذه الصفقة، المنجزة خلال شهر ديسمبر 2007 بكلفة ناهزت 76 أ.د، بعدم دقتها وذلك بخصوص ضبط حاجيات انجاز مصدّات التّيّار البحري حيث لوحظ وجود تباين بين ما تمّ تحديده صلب الدراسة وما تمّ ضبطه بكراس الشروط الفنية على مستوى الخصائص الفنية للمواد المستعملة وكمياتها حيث تم حذف مادتي التيف "TUF" والحصى والزيادة في كميات التربة الأرضية وفي أحجام الحجارة نتج عنها زيادة في كلفة⁽¹⁾ الانجاز.

ونتج عن عدم دقة الدراسة التمهيدية المفصّلة إعداد دراسة تكميلية بكلفة 7,2 أ.د تعلّقت بتقييم مؤثرات التمديد في قنال وادي الزيت على سيلانه والناتجة عن أشغال الرّدم وذلك أثناء أجل الإعلان عن طلب العروض وهو ما حال دون اعتماد نتائج الدراسة عند إعداد كراس الشروط الفنية ونتج عن ذلك ضبط غير محكم لحاجيات الصفقة حيث شهد تنفيذ الأشغال زيادة في مساحة الرّدم بنسبة 13 % على امتداد 2,5 هك وفي كميات التربة الأرضية والبحرية بحوالي 52500 م³ بكلفة تقديرية ناهزت مبلغ 550 أ.د.

كما تضمنت كراس طلب العروض شروطا مجحفة للمشاركة أدّت إلى تضيق مجال المنافسة وذلك من خلال اشتراط توفير التأهيل في نشاط الطرقات اختصاص أعمال الحفر والرّدم (ط1) صنف 5 دون سقف والتأهيل في نشاط الأشغال البحرية (أب) اختصاص المقاولّة العامة صنف 3 من قبل نفس المشارك وهو ما نتج عنه تضيق كبير للمنافسة وإقصاء لبعض المشاركين وذلك خلافا للفصل 19 من الأمر المنظّم للصفقات العمومية. وأفادت الشركة أنّه تم تضمين شرط الأشغال البحرية باعتبار أن بعض الأشغال تقتضي خبرات في الأشغال البحرية.

ب- فرز العروض

تبين من خلال مراجعة ملف صفقتي إنجاز المشروع أنّ الشركة أخلّت بعدة إجراءات ترتيبية وبقواعد حسن التصرف.

ففيما يتعلّق بفرز عروض الصفقة عدد 2004/01، لوحظ أنّ لجنة الفرز قبلت عرض مجمع "جان دو نول – انفيزان- سوماترا" (فيما يلي "جاس") على الرغم من اقتراحه تمويلا بلجيكيّا

(1) حيث ناهزت الكلفة الجمليّة لانجاز 03 مصدات تيار بحري بهذه الصفقة مبلغ 1.663.489,466 د (بدون اعتبار الأداء) في حين بلغت كلفة انجاز عدد 07 مصدات تيار بحري في إطار الصفقة عدد 2004/01 مبلغ 1.173.809,107 د (بدون اعتبار الأداء).

مختلطا غير مكتمل وذلك خلافا لشروط طلب العروض حيث أبقى على توفير مبلغ 2 م.أورو من مجموع 27,5 م.أورو رهين حصوله على الصفقة.

كما تولّت هذه اللجنة فرز العروض الواردة رغم عدم قابليتها للمقارنة لاعتمادها مكونات مختلفة للأسعار من ذلك أنّ عرض مجمع "جاس" تضمّن سعرا غير مدرج بجدول الأثمان بقيمة 4 م.د. تعلّق بالمعاليم المينائية في حين لم يتضمّن كلّ من عرض "بوسكاليس - درادجيني - ايكوتار" و"فان أوور" الأصليين هذا السّعر. وبالرّغم من عدم تنازل مجمع "جاس" عن السّعر المتعلّق بالمعاليم المينائية، قامت لجنة الفرز المالي بحذف هذا السعر من عرضه المالي قصد مقارنته ببقية العروض لترتيبها.

وعند مناقشة بعض الأسعار مع صاحبي أقلّ عرضين ماليين قدّم مجمع "بوسكاليس - درادجيني - ايكوتار" عرضه المالي الجديد بتخفيض جملي بمبلغ 4,15 م.أورو (6,7 م.د) ودون إضافة الفصل المتعلق بالمعاليم المينائية، إلّا أنّ لجنة الفرز لفتت نظره بعدم توليه إضافة هذا الفصل على غرار ما قام به منافسه مجمع "جاس" وذلك خلافا لمبدأ سرية العروض فتولّى هذا المجمع إضافة مبلغ 4 م.د. لعرضه المالي. ويعتبر تصرّف اللجنة على هذا النحو تأثيرا منها على عرض المجمع المذكور.

ونظرا لرفض مجمع "جاس" رفع تحفظه المتعلّق بإضافة السّعر الجديد المذكور قامت الشركة بتعديل جدول الأثمان إذعانا منها لشروطه وذلك بإدراج فصل جديد يتعلّق بالمعاليم المينائية بقيمة 4 م.د. دون إعلام اللّجنة العليا للصفقات العمومية رغم إقرار لجنة الفرز بمقتضى مذكرتها التوضيحية الموجهة إليها بتاريخ 8 أكتوبر 2005 بحذفها للسعر المضاف من قبل العارض "جاس"، وهو ما يعتبر تحريفا للوقائع لغاية الحصول على موافقة هذه اللّجنة.

وخلافا للفصل 85 من الأمر المنظم للصفقات العمومية أضافت الشركة لوثائق عقد الصفقة محضر الجلسة المنعقدة بينها وبين العارض "جاس" بتاريخ 19 ديسمبر 2005 دون عرضه على لجنة الصفقات المختصة بالرغم من تضمّنه أحكاما جديدة تتعارض مع أحكام كراسات الشروط تعلّل بها المفاوض لاحقا لرفض القيام بالأشغال المتعلقة بمنظومة الضّخ. كما قامت الشركة بإدخال تغييرات على عديد الفصول من كراس الشروط الإدارية الخاصة بالصفقة وإضافة مقتضيات تعاقدية جديدة استجابة لتحفظات العارض "جاس" التي رفض التنازل عنها.

وتّمّ إسناد هذه الصفقة إلى مجمع "جان دو نول - انفيزان- سوماترا" (جاس).

أمّا في خصوص فرز عروض الصفقة عدد 2010/04 فقد لوحظ أنّ لجنة الفرز قامت بتغيير البند التعاقدى المتعلّق باشتراط الفترة المرجعية للمشاريع المماثلة من 10 إلى 5 سنوات بموجب

ملحق لطلب العروض لم يتم عرضه مسبقاً على رأي اللجنة العليا للصفقات بل وأقرت عكس ذلك بمذكرتها الموجهة إلى هذه اللجنة على إبقائها على أجل 10 سنوات كفترة مرجعية لاحتساب الخبرة المطلوبة وهو ما يعتبر مغالطة للجنة العليا للصفقات.

ج- تنفيذ وقبول أشغال مشروع تبرورة

شاب تنفيذ صفقتي إزالة التلوث والردم عدد من النقص والإخلالات تعلقت خاصة بعدم مطابقة الأشغال لشروط العقد وبخرق المقاولات للشروط الفنية لتنفيذ الأشغال وبالتقصير في إجراءات قبول المشروع من قبل الشركة.

1- تنفيذ صفقة إزالة التلوث والردم موضوع طلب العروض عدد 2004/01

بلغت التكلفة الجمالية للصفقة موضوع طلب العروض عدد 2004/01 بعد الختم النهائي 60,498 م.د و 32,025 م.د بعنوان الأشغال و 21,273 م.د بعنوان الأداء على القيمة المضافة أي ما يعادل 139,455 م.د. وخضعت الشركة في مناسبتين إلى مراجعة جبائية معمقة أفضت نتائجها إلى ضبط فائض في الأداء على القيمة المضافة بمبلغ 7,933 م.د و 13,78 م.د تباعاً تم استرجاعها من قبل الشركة.

1-1- عدم تنفيذ أشغال وفقاً للشروط التعاقدية

تعلقت بتنفيذ أشغال تطهير حوزة المشروع وردمها وبأشغال عزل المواد الملوثة عدد من النقص ناتجة أساساً عن مخالفة الشروط التعاقدية حالت دون تحقيق بعض الأهداف البيئية للمشروع.

1-1-1- أشغال التطهير والردم

تتمثل هذه الأشغال في جرف طبقة الفوسفوجيبس وتجميعها بكوم على عين المكان لعزله ثم ردم الحوزة بتربة بحرية.

ولوحظ خلافاً للفصل 10 من كراس الشروط الإدارية الخاصة قيام صاحب الصفقة بالشروع في تنفيذ الأشغال منذ 25 أبريل 2006⁽¹⁾ وقبل الإذن له من قبل صاحب المشروع في ذلك

(1) حسب مخطط إنجاز الأشغال المعد على سبيل التسوية والمصادق عليه من قبل المراقب الفني بتاريخ 9 سبتمبر 2006.

والذي لم يصدر إلا بتاريخ 20 أكتوبر 2006 ليبدأ احتساب آجال التنفيذ بداية من 26 أكتوبر 2006 وبذلك قد استفاد مجمع المقاولات من آجال تنفيذ إضافية تقدّر بأكثر من 180 يوما لم يتمّ احتسابها في الأجل التعاقدى (840 يوما) لإنجاز الأشغال ودون إبرام ملحق في شأنها وذلك خلافا للفصل 111 من الأمر المنظم للصفقات العمومية. وحال ذلك دون تطبيق خطايا التأخير التي تجاوزت سقفها الأقصى المحدد بكراس الشروط الإدارية الخاصة والبالغة قيمتها 4,089 م.د و 1,06 م.أورو أي ما يعادل 7,17 م.د كما قامت الشركة بمناسبة تقديم ملف الختم النهائي للجنة العليا للصفقات العمومية بنقل وقائع مغايرة قصد الحصول على موافقتها حيث أكدت خلافا لوقائع التنفيذ على أن الأشغال المتعلقة أساسا بتركيز الحضيرة والأشغال الطبوغرافية وأشغال مسح الأعماق وتحديد وضعية التلوث والتي بلغت كلفة انجازها 5,041 م.د تمت بعد إصدار الإذن الإداري لبداية تنفيذ الصفقة مما ترتب عنه تمكين المقاول من آجال إضافية لم تحتسب في آجال تنفيذ الصفقة ويعد هذا التصرف مخالفا لشروط العقد وللأمر المنظم للصفقات العمومية.

ولئن أفادت الشركة بأنه عند بداية الأشغال لم يتم استصدار الإذن الإداري لبداية الأشغال لأسباب فنية تتعلق بموسمية فصل جهر الأتربة البحرية للفترة الممتدة بين سبتمبر 2007 وشهر مارس 2008 ولتفادي فترة ثانية للجهر، فإنّ هذه الأسباب منفصلة عن تاريخ إصدار أذن المصلحة المتعلقة بالأجال وكيفية احتسابها حيث كان على الشركة التقيد بالمقتضيات الإدارية والفنية للعقد والبرنامج الزمني المحدد لإنجاز الأشغال بإصدار إذن إداري في الغرض في الإبان.

وخلافا لمقتضيات كراسات الشروط لم يُقدّم صاحب الصفقة مخطط ضمان الجودة وبرنامجا تفصيليا للأشغال ودراسات الوسائل (Etudes de méthodes) والرسومات ومذكرات الحسابات الفنية قبل البدء في تنفيذ الأشغال أو الجزء من الأشغال المتعلقة بها. ورغم ذلك لم تُطبّق الشركة الخطايا المنصوص عليها بكراس الشروط الإدارية الخاصة والتي لا يقلّ مبلغها عن 90 أ.د.⁽¹⁾

وعلى الرغم من الكشف عن مناطق ملوثة في عمق البحر بالحدود الشرقية لموقع المشروع بمادة الكدميوم بنسب تركيز تجاوزت نسب التدخّل التعاقدية وتلك التي تمّ تصحيحها من قبل المقاول (بين 4 و 7,7 مغ/كغ) إلا أنّه لم يتمّ ضمّها لحوزة المشروع وتطهيرها وذلك خلافا لما نصّت عليه كراس الشروط الفنية الخاصة. وقد برّرت الشركة هذا الخيار بالصبغة المعزولة للعينات وبوجود أعشاب بحرية محمية باتفاقيات متوسطة.

(1) حسب ما توفّر من وثائق لدى الشركة خاصة منها دفاتر الحظيرة وكشوفات الحساب الوقتية ومن تقارير المراقب الفني للمشروع تمّ تقدير هذه الخطايا بالرجوع إلى مخطط تنفيذ الأشغال المصادق عليه بتاريخ 9 سبتمبر 2006 والملحق عدد 14 من التقرير النهائي لتنفيذ الأشغال.

وننتج عن تمديد حوزة الردم إلى الشمال على مساحة 160 هك حاجة لكمية إضافية من التربة البحرية المستخرجة من القنال البحري بين مدينة صفاقس وجزيرة قرقنة ناهزت 2,73 م³ لتصبح الكمية الجمالية التي تمّ جلبها من القنال 8,63 م³ في حين سمحت دراسة المؤثرات على المحيط بحجم جرف أقصى قدره 5,5 م³ وهو ما يضرّ بالمحيط وبالمجال الحيوي للكائنات البحرية بالقنال. ورغم ذلك أذنت الشركة للمقاول بجرف هذه الكمية قبل الحصول على موافقة الوكالة الوطنية لحماية المحيط كما لم تنجز الدراسات التفصيلية ودراسات المؤثرات البيئية قبل الشروع في تنفيذ أشغال التوسعة وذلك خلافا للأمر عدد 362 لسنة 1991 المؤرخ في 13 مارس 1991 والمتعلق بدراسة المؤثرات على المحيط.

وأفادت الشركة أنّه على الرغم من عدم تطبيق دراسة المؤثرات البيئية الأصلية خلال تنفيذ الأشغال فإنّ تقريراً تأليفياً حول "متابعة العكارة المعشوشبات بقنال قرقنة خلال فترة الجهر" معد من طرف أستاذ جامعي خلال شهر ديسمبر 2010 يستنتج خلوّ منطقة الجهر من مؤثرات سلبية بعد استخراج الأتربة البحرية.

وخلافا لهذه الإفادة فإنّ جرف كميات إضافية من التربة البحرية من قنال قرقنة من شأنه أن يؤثر سلباً في الإبان على الحياة البحرية و يؤدي إلى استعمال الجسيمات الدقيقة (fines) في عمليات الردم وهي مواد ذات آثار سلبية على المنظومة الإيكولوجية وتمثل تهديداً وإزعاجاً للمرافق الترفيهية خاصة في ظل غياب أحواض الترسيب (Bassins de décantation)⁽¹⁾. كما يؤدي ازدياد عكارة المياه (turbidité) في منطقة الجرف إلى التقليل من ضوء البحر الساقط بقاع البحر فتقلّ من قدرة النباتات والطحالب على القيام بالبناء الضوئي وهو ما أكدته عديد الدراسات على غرار دراسة المؤثرات البيئية.

أمّا بخصوص تجفيف مياه أحواض الجرف لم تقم المقاول بتركيز معدات وقنال الطرد بطول 1,5 كلم مجهزة بالمستنشرات (Diffuseurs) رغم أنّ مياه الضخّ المتأتية من طبقة الفوسفوجيبس كانت ملوثة بمركّزات من المعادن الثّقيلة تجاوزت قيم التدخل التعاقدية خاصة بالنسبة للكاديوم والنحاس.

وننتج عن ذلك تصريف مياه ملوثة داخل حوزة المشروع تسببت بدورها في تلويث مياه الشاطئ وعدم ضمان نقاوة المساحات التي سيتمّ ردمها لاحقاً من هذه الملوثات. وعوضاً عن إلزام المقاول بتركيز هذه المعدات أو تعيين من يقوم بذلك على نفقته قامت الشركة بتعيين مركز تونس

(1) الفصل 3.12.6.3 من كراس الشروط الفنية الخاصة.

الدولي لتكنولوجيا البيئة للقيام بتحليل مياه البحر التي خلصت إلى احتوائها على مستويات تركّز للمعادن الثقيلة تفوق القيم التعاقدية المنصوص عليها بالمعيار الهولندي للأخطار القصوى المقبولة ولكن دون أن تكون هناك متابعة أو اتخاذ الإجراءات اللازمة في الغرض.

من جهة أخرى، وعلى الرغم من أنّ الخصائص الفنية لتربة الردم بقنال قرقنة ليست بالجودة المنتظرة المنصوص عليها بكراس الشروط الفنية الخاصة⁽¹⁾، لم تلزم الشركة مجمع المقاولات بالقيام بالتعديلات الضرورية على نفقته الخاصة لمطابقة تربة الردم للمواصفات التعاقدية، وهو ما تسبّب في حصول أضرار بيئية بعد الانتهاء من الأشغال. كما أدّى ذلك إلى عدم الحصول على مؤشّر الدّمك التعاقدية⁽²⁾ المحدّد بنسبة 95 % حيث بيّنت القياسات الفعلية أنّ هذا المؤشّر لم يتجاوز 70 %. كما تسبّب هذا الإخلال في تقلّص حجم التّريب ببعض الصنّيمترات ناتج عن رخّ (tassement) التربة من 9,2 إلى 18,3 صم.

1-1-2- أشغال العزل

قام مجمع جاس بمناولة أشغال عزل كوم الفوسفوجيبس إلى شركة فرنسية مختصة (Solétanche-Bachy) وذلك تطبيقاً لشروط المموّل الفرنسي المضمّن بالملحق عدد 2 المبرم بتاريخ 13 ماي 2007 وقد بلغت قيمة الأشغال المنجزة 7,341 م.أورو (11,873 م.د.⁽³⁾). وقد شاب تنفيذ هذه الأشغال العديد من العيوب لم يتمّ تلافيها سواء خلال الإنجاز أو بعد القبول الوقي والتهائي للأشغال.

فبخصوص أشغال العزل الأفقي الذي يتمثّل في ردم الفوسفوجيبس على عين المكان وحصره بين الطبقة الطينية الممتدة أسفله التي تمنع تسرّب الملوثات السّامة من المعادن الثقيلة إلى المائدة المائية وبين غطاء من التربة الفلاحية فوقه تمنع انتشار الإشعاعات فقد تبيّن من خلال النّتائج التي خلصت إليها عدة تجارب قامت بها المقاول أنّ درجة نفاذ طبقة الطين تقل ما بين 6 و78 مرّة عن تلك التي وردت بالدراسة المفصّلة وهو ما يتسبّب في مخاطر بيئية غير قابلة للإصلاح تتمثّل في فيضان الملوثات من المعادن الثقيلة إلى الطبقة المائية خارج كوم الفوسفوجيبس. لذلك رفض صاحب الصفقة القيام بتصوّر وتنفيذ نظام الضخ الذي يمكّن حسب الدراسة من منع وصول الملوثات إلى هذه الطبقة. وتمّ الاتفاق بين جميع الأطراف على مناولة هذه الأشغال إلى متعهّد تونسي (Hydrosol-Fondations) مختصّ في الأشغال الجيوتقنية ليست له أي خبرة في أشغال مماثلة وذلك بعد القبول الوقي لباقي أشغال صفقة إزالة التلوّث.

(1) كما بيّنته تقارير كلّ من مهمة الإحاطة الفنية والمراقبة الفنية.

(2) الفصل 3-6-11 من كراس الشروط الفنيّة الخاصة.

(3) باعتماد سعر صرف للأورو مقابل الدينار بقيمة 1,6174.

أمّا فيما يتعلق بأشغال العزل العمودي والمتمثل في حصر كوم الفوسفوجيبس داخل جدار دائري بقطر 2,6 كلم متكوّن من خليط الإسمنت والبتونيت بعرض 60 صم تتوسّطه شاشة من ورق البوليتلين عالي الكثافة من السطح إلى طبقة الطين السفلية بعمق 12 مترا تبين عدم مطابقة تنفيذ هذه الأشغال للشروط الفنية للعقد التي تفرض تجريف المواد الملوثة قبل تنفيذ أشغال العزل ثمّ القيام بأشغال الردم وتركيز منظومة الضخ حسب تقدّم نسق وضع الجدار العازل لمنع تسرب التلوث بالمعادن الثقيلة خارج كوم الفوسفوجيبس. ورغم ذلك لم تقم الأطراف المتدخلة من مراقب فني ومساعد فني ووحدة التصرف في المشروع بإجبار المقاول على الالتزام بشروط التنفيذ.

وفي نفس السياق لوحظ أنّ وضع الشاشة العازلة من ورق البوليتلين عالي الكثافة وسط حاجز عمودي من خليط الإسمنت والبتونيت لم يكن مطابقا لشروط العزل المتعاقد في شأنها حيث قامت الشركة المناولة بوضع 134 ورقة من البوليتلين عالي الكثافة على طول 670 متر خطي دون تطبيق معايير وشروط العقد والدراسة المنجزة في الغرض من وجوب مراقبة واختبار الالتصاق التام بين كلّ ورقتين متتابعتين على كامل عمق كوم الفوسفوجيبس المقدر بحوالي 12 مترا بواسطة تقنية المفتاح الشاهد (Test par clé témoin).

وتفيد جميع تقارير اختبار درجة كتامة هذه الأشغال المنجزة من قبل أطراف محايدة خاصة منها مؤسسة دالتاراس (Deltares) الهولندية أنّ المناول الفرنسي "سول اتونش-باشي" (Soletanche Bachy) لم يلتزم بالشروط الفنية للعقد في جزء هام من الحاجز وأنّ عديد الفتحات تمّت معاينتها بالعازل على نحو يؤدّي إلى تسرب الملوثات من المعادن الثقيلة إلى خارج الكوم. كما بيّنت عينات من أشغال التجريف بثلاث مواقع حول العازل وجود فتحات تسببت في تسرب المياه الملوثة خارج العازل في مستوى المفتاح الفاصل بين الورقتين 43/42 والورقتين 64/63. ورغم جميع هذه التجاوزات لم تسع الشركة إلى تفعيل بنود العقد بإلزام صاحب الصفقة ومناوله بإصلاح الأشغال غير المطابقة واكتفت بتطبيق تخفيض نسبته 20 % من قيمة الفصل 5-1-4 من جدول الأثمان أي ما يناهز 1 م.د.

2-1- قبول المشروع دون إيفاء صاحب الصفقة بجميع التزاماته

خلافاً للفصل 73 من كراس الشروط الإدارية الخاصة بالصفقة وللـفصل 41 من كراس الشروط الإدارية العامة المطبق على صفقات الأشغال قامت الشركة بالتصريح بالقبول الوقي للأشغال دون إيفاء صاحب الصفقة بجميع إلتزاماته التعاقدية والمتعلقة أساسا بعدم إنجاز بعض الأشغال وبعدم مطابقة المنجز منها لشروط العقد والتي لا يمكن دونها تأمين وظيفية المشروع. ورغم ذلك تمّ إخلاء كامل مسؤولية مجمع المقاولات صاحب الصفقة من كلّ التزم بمقتضى محاضر القبول وعقد اتفاق لتسوية الخلافات.

1-2-1- عدم اكتمال الأشغال عند التصريح بالقبول الوقي

خلافًا للفصل 73 من كراس الشروط الإدارية الخاصة قام كل من صاحب المشروع والمراقب الفني بالتصريح بقبول الأشغال دون تحقّظ في حين ورد بمحضر المعاينة الأشغال بغرض قبولها وقتها مجموع 31 تحفظًا تتعلّق أغلبها بأشغال جوهرية يجب رفعها قبل التصريح بالقبول الوقي على غرار قناة التصريف وأشغال العزل لكوم الفوسفوجيبس. وعلى الرّغم من ذلك قامت لجنة القبول باستلام الأشغال مع التنصيص بالمحضر على عدم معاينة أيّ تحفظات من شأنها تأجيل الاستلام.

وتبيّن من محضر المعاينة المذكور أنّ رفع التحفظات الواردة به تتعلّق بأشغال تكميلية وتصحيحية تتطلّب آجالًا إضافية لإنجازها تجعل من التصريح بالقبول الوقي دون احتسابها تمكينًا لصاحب الصفقة من أجل إضافي دون مبرّر في حين كان يتعيّن تحميله خطايا تأخير في شأنها.

كما تبيّن أنّ التصريح بالقبول الوقي للأشغال دون تحفظات أخلّ جوهرًا بواجبات الشركة صاحبة المشروع والمراقب الفني إذ وخلافًا للفصل 14-3 من كراس الشروط الإدارية الخاصة لم يقدّم صاحب الصفقة أمثلة المطابقة للمنشآت المنجزة إلّا في نهاية شهر ديسمبر 2009 أي بعد الأجل المحدد بأكثر من 8 أشهر. ورغم ذلك لم تقم الشركة بتفعيل العقوبات المنصوص عليها بكراس الشروط الإدارية الخاصة والمتمثلة في تطبيق خطية جزافية مقدارها 5 أ.د.

كما تمّ التصريح بالقبول الوقي للأشغال دون تقديم صاحب الصفقة الأمثلة الطبوغرافية التي تضبط المستويات الفعلية للرّدم إلّا في 8 نوفمبر 2009 أي بعد القبول الوقي للمشروع بأكثر من 5 أشهر وهو ما يحتمل لجنة القبول الوقي المكونة من المراقب الفني للمشروع والرئيس المدير العام السابق للشركة مسؤولية قبول أشغال لا يمكن التحقق من مدى مطابقتها للعقد. وقد أثبتت الأمثلة المقدمة لاحقًا وتلك المنجزة قصد القبول النهائي بتاريخ 27 أفريل 2011، أي قبل مضي أجل الضمان، عدم مطابقة هذه الأشغال.

ومن جانب آخر لوحظ أنّ تركيبة لجنة القبول الوقي والنّهائي للأشغال اقتصرّت على مكتب المراقبة الفنية للمشروع والرئيس المدير العام السابق للشركة وممثل مجمع المقاولات وترى دائرة المحاسبات أنّ قبول مثل هذه المشاريع المعقدة كان يقتضي توسيع تركيبة هذه اللّجنة لتشمل الإدارة الفنية للشركة والمصالح المختصة لكلّ من وزارة التجهيز ووزارة البيئة والوكالة الوطنية لحماية المحيط ومكتب الدراسات الذي قام بإعداد تصوّر المشروع وبتحديد عناصره المرجعية الفنية منها والبيئية ومكتب الإحاطة الفنية خلال التنفيذ.

2-2-1- عدم مطابقة أشغال الردم وبناء مصدّات التيّار البحري لشروط

العقد

بيّنت أمثلة المطابقة للأشغال والأمثلة الطبوغرافية المنجزة قصد القبول النهائي أنّ أشغال الردم ليست مطابقة للمستويات التعاقدية المحددة بارتفاع عن مستوى البحر يقدر بـ 1,5 م لحوزة المشروع و 1,9 م لمتراس الشاطئ (Digue de la plage). فقد كشفت هذه الأمثلة وعلى امتداد كامل حوزة المشروع والشاطئ وخاصة في منطقة التوسعة الأولى التي تمّ ردمها بتربة أرضية عن عديد المساحات التي تقلّ مستوياتها بكثير عن تلك المنصوص عليها بالعقد وذلك في أكثر من موقع حيث لم يتجاوز الارتفاع في بعض المناطق 0,56 م.

وبالرغم من تنصيب الفصل 3-4-10 من كراس الشروط الفنية الخاصة على أنّ أشغال الردم لا تعتبر منجزة طبقا لشروط العقد إلا إذا أظهرت الأمثلة الطبوغرافية بلوغ كلّ منطقة أو عمق مستويات الردم التعاقدية لم تقم الشركة بالتحقق على قبول الأشغال وقتها طبقا للفصل 73 من كراس الشروط الإدارية الخاصة.

كما بيّنت المعاينات التي أجرتها دائرة المحاسبات أنّ عددا من المصدّات قد اندثرت وتبعثرت الحجارة المكونة لها على طول الشاطئ المحيط بموقعها وهي مصدّات التيّار عدد 2 وعدد 4 وعدد 5 وعدد 6 والتي فاقت كلفة إنجازها 178 أ.د ورغم ذلك لم تقم الشركة بحفظ حقها وفقا لبند العقد المذكورة آنفا.

وتبيّن من خلال كشف الحساب المقارن للأشغال المنجزة أنّ سبب هذه الإخلالات يرجع خاصة إلى عدم التزام صاحب الصفقة بالشروط الفنية لإنجاز هذه المصدّات حيث لم ينجز 4 فصول جوهرية لتأمين متانة المصدّات أعداد 2 و 4 و 5 وهي تربة 60/0 لحماية العمق وحجارة من حجم 130/100 كغ و 80/50 كغ وانجاز أشغال المصد (Butoir) من الإسمنت المسلّح. وتقدر الأضرار المالية الناتجة عن تلف المصدّات البحرية بحوالي 200 أ.د.

3-2-1- التّفريط في إمكانية تفعيل الضمانات

أبرمت الشركة اتفاقا كتابيا مع مجمع المقاولات ومناوله الفرنسي ومكتب المراقبة الفنية بتاريخ 7 سبتمبر 2009 أي بعد القبول الوقي للأشغال دون تحفّظ بأكثر من 3 أشهر تمّ بمقتضاه تبرئة ذمة مجمع المقاولات ومناوله ومكتب المراقبة الفنية من كلّ مسؤولية تنجرّ عن عدم مطابقة أشغال

العزل والإقرار بعدم مطالبة الشركة بأيّ أشغال إصلاح أو تعويض من المفاوضة أو مناوئها. كما تمّ التعمّد بالتخلي عن أيّ تتبّعات أو القيام بتحفّظات أو طلبات في الحاضر والمستقبل بخصوص النزاعات موضوع الاتفاق وعدم تسليط خطايا تأخير على المناوئ الفرنسي (Solétanche-Bachy) والقيام بالدفعوات اللازمة له كاملة عدى النقص في القيمة المطبق على أشغال تركيز العازل.

كما ورد بالإتفاق أنّ صاحب الصفقة ومناوئله في حلّ من كلّ مسؤولية مدنية أو جزائية عن الأضرار التي تنشأ عن هذه العيوب للمشروع أو للشركة أو للأشخاص المترتبة عن الإخلال بالتزاماتهم التعاقدية. وهو ما يمثّل خطأ أعدم كلّ حقوق الشركة في الجبر والتعويض عن الأضرار التي لحقت المشروع جراء عدم مطابقة أشغال العزل على النّحو المبين أعلاه.

كما لم تفعل الشركة الحجز بعنوان الضمان والضمان النهائي طبقا للفصول 75 و76 و77 من كراس الشروط الإدارية الخاصة المحدّدة بنسبة 13 % من قيمة الصفقة أي بمبلغ جملي ناهز 18,264 م.⁽¹⁾ عند تقديم المفاوضة للأمثلة الطبوغرافية بعد القبول الوقي وقبل التصريح بالقبول النهائي والتي بيّنت عدم مطابقة أشغال الردم لمستويات المشروع.

وبذلك تكون الشركة قد فرطت في الضمانات الممنوحة لها والمترتبة عن عدم إمكانية تفعيل الضمان النهائي والحجز بعنوان الضمان بعد قبولها الأشغال دون القيام بأيّ تحفّظ من شأنه أن يفعل هذه الضمانات لدى الكفلاء رغم العيوب التي تمت معاينتها وذلك خلافا للفصلين 50 و53 من الأمر المنظم للصفقات العمومية.

ويؤكّد محتوى تقارير الشركة المقدّمة للجنة العليا للصفقات العمومية في إطار الملاحق المبرمة أو عند الختم النهائي ملف الصفقة مسؤوليتها عن هذه الإخلالات والتفريط في الضمانات المالية والتعاقدية حيث لم تدرج إلا قيامها بخصم 20 % بعنوان أشغال تركيز العازل من مجموع النقائص المتعلقة بتنفيذ الأشغال وسيرها وبعدم مطابقة البعض منها وإنجازها خارج الآجال التعاقدية. بل على العكس من ذلك نقلت الشركة في تقاريرها معطيات مخالفة تماما لواقع إنجاز المشروع وأكّدت بمذكراتها أنّ المشروع قد أنجز من قبل مجمع المقاولات ومناوئيه طبقا للشروط التعاقدية وفي الآجال.

1-3- عدم إنجاز أشغال منظومتي الضخ وتصريف المياه

لئن شملت الأشغال التعاقدية لعزل كوم الفوسفوجيبس تركيز منظومة لضخّ المياه من داخل الكوم، والتي تمّ تعديلها خلال التنفيذ بزيادة نقاط ضخ إضافية، ونظام تكميلي لتصريف المياه

(1) حسب ما ورد بتقرير الشركة المتعلق بالختم النهائي للصفقة.

السطحية لا يمكن بدونهما ضمان وظيفية أشغال العزل، فإنّ مجمع المقاولات لم ينجز هذه الأشغال وتمّ رغم ذلك التصريح بقبولها الوقي دون تحفظات بتاريخ 21 ماي 2009 وذلك خلافا لعقد الصفقة وملاحقه. وبعد انتهاء الآجال التعاقدية للصفقة تمّ تعيين مناولين للقيام بإنجاز أشغال المنظومتين بكلفة بلغت على التوالي 1,203 م.د و 1,467 م.د.

ولئن تمّ القبول الوقي لأشغال منظومة الضخّ بتاريخ 30 أفريل 2010، أي بعد مرور أكثر من 11 شهرا من قبول أشغال الصفقة الأصلية، فإنّ عدم ربط المشروع بشبكة الكهرباء حال دون القدرة على التصريح بقبول معدات الضخّ في الإتيان وحمل مكتب المراقبة الفنية مسؤولية قبولها على الشركة ذلك أنّ المناول قد أنهى الأشغال بتاريخ 21 أكتوبر 2009.

1-4- تنفيذ الشروط المالية لعقد الصفقة

خلافا لاتفاقيات القروض المبرمة في الغرض والمصادق عليها بقوانين قامت الشركة بخلاص نفقات على حساب قروض المشروع خارجة عن نطاقه (Dépenses inéligibles) بمبلغ جملي قدره 490 أ.د تعلّقت خاصة ببناء مقر اجتماعي جديد للشركة.

كما قامت الشركة بخلاص مبالغ غير مستحقة لمجمع المقاولات بقيمة جمالية قدرها 855 أ.د تعلّقت بنفقات حراسة الحاضرة بمبلغ 247 أ.د وتطبيق نسبة 15 % على أشغال منجزة "مباشرة" (en régie) في حين أنّها تمثّل أشغال تعاقدية بمبلغ ناهز 413 أ.د وبمبلغ المراجعة الاستثنائية لأثمان الإسمنت المسلّح لمنفذ قنال الربط الجنوبية بمبلغ 195 أ.د.

وأفادت الشركة أنّها قامت بخلاص مبلغ المراجعة الإستثنائية بموجب رأي لجنة المراجعة الإستثنائية لأثمان الصفقات العمومية بمبلغ 411 أ.د منها 195 أ.د تتعلّق بمناولة الخرسانة مسبقة الصنع. كما تمّ إدراج نفقات الحراسة بموجب الملحق عدد 5 بعد انتهاء أشغال الردم للحدّ من توافد عديد المواطنين على موقع المشروع خلال الموسم الصيفي.

إلاّ أنّه يتبيّن من خلال الملف المعروض على لجنة مراجعة الأثمان أنّ الشركة رغم إقترانها عدم التعويض لصالح مجمع المقاولات فإنّها لم تعلم هذه اللجنة قيام المجمع بمناولة أشغال الخرسانة المسلحة كليّا لشركة PTS لإبداء رأيها وفقا للأمر عدد 2472 لسنة 2008 المؤرخ في 07 جويلية 2008 المتعلق بالمراجعة الاستثنائية لأثمان الصفقات العمومية المتعلقة بالأشغال القاضي بتعويض صاحب الصفقة دون سواه.

أما بخصوص حراسة الحضيرة ولئن قامت الشركة بتسوية خلاص هذه النفقات عن طريق ملحق عدد 5 للصفحة فإنها تبقى غير مبررة ومخالفة للمقتضيات التعاقدية للصفحة ولكراس الشروط الإدارية العامة المطبقة على الأشغال حيث أن الفصل المنعلق بحراسة الحضيرة المضمن بجدول أثمان الصفقة جاء جزافيا ويتضمن توفير جميع مقتضيات السلامة على كامل مساحة المشروع والتي تبقى تحت مسؤولية صاحب الصفقة وعلى نفقته الخاصة.

وتولّت الشركة كذلك الخلاص الكلي لأشغال وخدمات لم ينجزها مجمع المقاولات وفقا للشروط التعاقدية وذلك خلافا للفصلين 4-47 و 54 من كراس الشروط الإدارية الخاصة بالقضية بتطبيق نقص في القيمة لا يقلّ عن 20 % من قيمة الفصول أو مبلغ الأشغال المعيبة أو خصم ما يعادل مصاريف إصلاح العيوب أو القيام بالأشغال أو الخدمات من قبل مقاوله أو مسدي خدمات آخرين. وبلغ مجموع ما وجب خصمه 8,79 م.د تتعلق بعدم تطبيق الشركة لنقص في القيمة بمبلغ 8,74 م.د بعنوان أشغال الردم غير المطابقة ونقص في مؤشّر الدمك وعدم إنجاز أحواض الترسيب ومعدات وقنوات طرد المياه الملوثة وبمبلغ 50 أ.د بعنوان عدم متابعة جودة مياه البحر وعدم إنجاز التحاليل لدى مخابر مختلفة. وبذلك تكون الشركة قد مكّنت صاحب الصفقة من مبالغ غير مستحقة حسب عقد الصفقة.

وبخصوص إنجاز أشغال منفذ قنال الجنوب لتصريف مياه الأمطار، فلئن أفادت الشركة أنّ تغييرات فنية أملتأها الضرورة أدخلت تعديلا جوهريا على كيفية صبّ الخرسانة المسلحة من الصبّ على عين المكان إلى التصنيع المسبق، فإنّ كشف الحساب المقارن النهائي لم يبرز أي فصل يتعلّق بالتزوّد بالخرسانة المسلحة مسبقة الصنع بل على العكس من ذلك ارتفعت الفصول المنجزة لهذه الوحدة على غرار باطون الخندق (Gros Béton) الذي زاد بنسبة 1166 % والإسمنت المسلّح بنسبة 98 % فيما ارتفعت فصول القوالب (Coffrage) العادية بنسبة 6100 %. وإزاء ذلك طلبت دائرة المحاسبات توضيحات من الشركة التي أفادت بأنّ ليس لها مبررات إضافية عن التقارير المنجزة في الغرض. هذا وقد بلغت القيمة الجمالية للتغييرات المدخلة على مدخل القنال الجنوبية 1,430 م.د.

كما يعتبر تطبيق زيادة في القيمة للفصلين المتعلّقين بنقل وبوضع الخرسانة مسبقة الصنع على التوالي بمبلغ 74 أ.د و 174 أ.د مشطّة حيث تمّت فوترة نقل ووضع المتر الخطي الواحد من الخرسانة بمبلغ يناهز 274 د.

2- تنفيذ صفقة الردم موضوع طلب العروض عدد 2010/04

بلغت التكلفة الجمالية للصفقة موضوع طلب العروض عدد 2010/04 كما جاء بكشف الحساب النهائي 11,078 م.د وقد تعلّقت بها عدد من التّقائص حالت دون تنفيذها وفقا للشروط التعاقدية.

فقد "انجر عن سوء إعداد الدراسات" إدخال تعديلات جوهرية على انجاز الصفقة من خلال الزيادة الكبيرة في كميات الردم وحذف جزء كبير من الأشغال الأصلية المبرمجة و المتعلقة بالهندسة المدنية وأشغال مدّ قنوات تصريف المياه ترتب عنها تغيير في الترتيب المالي الأصلي للمنافسة باعتبار الأشغال التي تم تنفيذها فعليا ليصبح العرض المالي لشركة "ETEP" الأقلّ ثمنا بقيمة 9,35 م.د دون اعتبار الأداء على القيمة المضافة مقابل 9,38 م.د لعرض صاحب الصفقة مجمع مقاولات شركة "شعبان وشركاؤه" وشركة "الأشغال والإنشاءات البحرية" وهو ما يمثّل إخلالا باقتصاد الصفقة وبمبدأ المنافسة.

كما شهدت مرحلة إبرام وتنفيذ الصفقة وجود وضعيتي تضارب في المصالح. فقد شغل الرئيس المدير العام السّابق للشركة بالتوازي مهام تسيير شؤون شركة "تبرورة" بعد انتهاء إلحاقه لديها رئيس مدير عام شركة "سوماترا جات" التي شاركت خلال نفس هذه الفترة في مرحلة تقديم العروض المالية.

وتبيّن أيضا أنّ المدير الفني الحالي للشركة كان ممثلا لشركة "شعبان وشركاؤه" عضو المجمع الفائز بالصفقة وشارك خلال مرحلة إبرام الصفقة في مناقشة الأسعار ثم تمّ إعادة إلحاقه لدى شركة "تبرورة" ليشغل خطّة مديرها الفني وتولّى إلى جانب أعضاء لجنة القبول التصريح بالقبول النهائي للأشغال بدون تحفظ رغم أنّه كان مساهما في تنفيذ الصفقة كممثل عن المجمع صاحب الصفقة.

وبخصوص انجاز الصفقة لوحظ شروع صاحب الصفقة في تنفيذ الأشغال قبل الإذن له بذلك من قبل الشركة حيث بدأ في أخذ العينات البحرية وتحليلها والقيام بالأشغال الطبوغرافية 26 يوما قبل انطلاق الأجل التعاقدية.

وخلافا للفصل 109 من الأمر عدد 3158 المنظم للصفقات العمومية، قام صاحب الصفقة بتكليف مناول (AFRICSOIL) لإنجاز الحفريات البحرية دون إعلام مسبق لصاحب المنشأة والحصول على موافقته.

كما شرع المفاول في تنفيذ أشغال الردم بالتربة الأرضية وأشغال تركيز مصدّات التيّار البحري والقيام بأشغال جرف التربة الملوثة بمصب وادي الزيت دون الحصول على المصادقة على أمثلة الانجاز وذلك خلافا لمقتضيات كراس الشروط الإدارية الخاصة.

وفي جانب آخر قام مجمع المفاولات باستغلال 05 مقاطع للتزود بالتربة الأرضية للردم دون تقديم ما يفيد الترخيص في استغلالها خلافا لأحكام الفصل 6 من القانون عدد 20 بتاريخ 22 فيفري 1989 المتعلق بتنظيم استغلال المقاطع. ولم يتولّ مكتب المراقبة اتخاذ أي إجراء في الغرض ما عدى التنصيص في محاضر الحاضرة على دعوة المجمع لتوفير التراخيص الضرورية للاستغلال. كما لم تتخذ الشركة أي إجراء ردعي ضده على الرغم من مراسلتها من قبل الوكالة الوطنية لحماية المحيط بتاريخ 27 سبتمبر 2011 "في خصوص فتح مقاطع عشوائية لفائدة عملية الردم لمشروع تبرورة بمنطقة تنيور كلم 21 ومنطقة القنّة كلم 22 من قبل شركة شعبان وشركاؤه ودعوتها للتوقّف عن التزوّد من الشركات غير المرخص لها في الاستغلال المقطعي"، حيث واصل المفاول عملية الاستغلال العشوائية.

كما لم يتّخذ مكتب المراقبة والإحاطة الفنيّة الإجراءات الردعية تجاه المفاول الذي لم يمثل لدعوته إلى تحسين جودة مواد الردم عند ملاحظته لتدنّي جودتها.

وتبيّن من خلال الرجوع إلى دفتر الحاضرة، وخلافا لمقتضيات كراس الشروط الفنية الخاصة، قيام صاحب الصفقة بتنفيذ أشغال الردم دون انجاز الحاجز الترابي حول المساحة المعنية بالردم ودون القيام بضخّ مياه البحر وجرف التربة وإزالة مناطق الرخّ التي تشكلت في نهاية مساحة الردم.

أمّا فيما يتعلق بخلاص صاحب الصفقة، فقد تبين قيام مكتب المراقبة والمتابعة والإحاطة الفنية بإعداد كشف الحساب الوقي عدد 5 المتعلق بالنفقات التي تم انجازها فعليا والذي تم على أساسه خلاص شركة "شعبان وشركاؤه" في كامل مبلغ الفصل المتعلق بتوفير وتجهيز مكاتب لصاحب المنشأة بقيمة 106 أ.د، دون ما يقابلها عمل منجز فعليا بعنوان هذا الفصل، حيث تمّ تحويل جزء من هذا المبلغ بقيمة 31,994 أ.د لخلاص أشغال بناء المقر الاجتماعي للشركة تم انجازها من طرف شركة المنجي الحمامي وشركاؤه واقتناء تجهيزات إعلامية ومكتبية وأثاث لفائدة الشركة بقيمة جمالية 12,301 أ.د إضافة إلى خلاص شركة شعبان وشركاؤه بمبلغ 21,240 أ.د بعنوان المصاريف العامة وهامش الربح (FGB) وظفه هذا الأخير على جميع قائمات الخلاص المتعلقة بالأشغال التي تم انجازها خارج إطار الصفقة والتجهيزات التي تم اقتناؤها لفائدة الشركة.

كما تبين من خلال كشف الحساب النهائي تمكين المجمع من مبلغ مالي بقيمة 64 أ.د. دون مبرر يتعلق بخلص كميات إضافية من تربة الردم تم استعمالها بمنطقة الرخ التي تشكلت في آخر منطقة الردم و الناجمة عن عدم تطبيق صاحب الصفقة للمعايير والشروط التعاقدية لإنجاز الأشغال. وأفادت الشركة أنه تم تحديد الكميات المذكورة اثر عملية الإعداد للقبول النهائي بناء على مسح طوبوغرافي ميداني.

وأفادت الشركة أنه تم خلاص هذه الكميات بناء على كشف الحساب النهائي الممضى من طرف مكتب المراقبة والإحاطة الفنية. إلا أنه تبين من خلال تقارير المتابعة أن استعمال هذه الكميات الإضافية يرجع لعدم التزام صاحب الصفقة بالبنود التعاقدية في خصوص أسلوب الانجاز وهو ما لا يبرر خلاص صاحب الصفقة في هذه الكميات الإضافية باعتباره مسؤولاً عن تنفيذها وفقاً لما جاء بمحضر الاجتماع التوضيحي بتاريخ 13 ديسمبر 2010.

III- التصرف البيئي لمشروع إزالة التلوث والردم

لأن حقق مشروع "تبرورة" نتائج بيئية ملحوظة بالسواحل الشمالية لمدينة صفاقس فإنّ أشغال إزالة التلوث الناتج عن الفوسفوجيبس عرفت عديد الاختلالات تعلق بالمتابعة البيئية له وبمختلف مراحل تنفيذه.

أ- الانعكاسات البيئية للاختلالات التعاقدية

لأن مكن مشروع تبرورة من التخلص من أكوام الفوسفوجيبس التي لوثت لسنوات عديدة الشواطئ الشمالية لمدينة صفاقس مما حسن من إطار عيش المتساكنين المقيمين بمحيطها فإنّ النقص المسجلة في تنفيذ الأشغال على النحو المبين انفا قد أخلت بالقواعد الرامية إلى المحافظة على المنظومة البيئية داخل حوزة المشروع أثناء الأشغال وبعدها والهادفة إلى حماية المناطق الجديدة التي تم ردمها مما قد يكون له أثريبي عكسي على أهداف المشروع.

فقد حال شروع المفاوض في جرف طبقة الفوسفوجيبس دون تركيز معدات وقنال طرد مياه أحواض الجرف لتجفيفها دون التمكن من جرف هذه الطبقة بالطريقة الجافة لمنع انتشار الملوثات التي فاقت نسبتها قيم التدخل بهذه المياه.

ومن جانب آخر أدى عدم تطبيق المفاوض لشرط تركيز الجدار العمودي العازل قبل/أو بالتوازي مع أشغال جرف طبقة الفوسفوجيبس وتنفيذ أشغال الردم قبل إنشاء هذا الجدار حول كوم

الفوسفوجيبس إلى تسرب المواد الملوثة إلى المناطق الجديدة التي تم ردمها وإلى المائدة المائية السطحية خارج كوم الفوسفوجيبس خلال تنفيذ الأشغال⁽¹⁾.

وبرّرت الشركة انجاز أشغال الترتيب والردم قبل إنشاء شاشة العزل حول مطمور الفوسفوجيبس بأسباب إدارية متعلقة بدخول القرض الفرنسي الممول لأشغال الجدار العازل حيز الاستعمال متأخرا.

كما أنّ عدم تزامن تركيز كل من منظومة الضخ والشاشة العازلة حول كوم الفوسفوجيبس، مثلما نصّت على ذلك كراسات الشروط، من شأنه أن يحول دون ضمان مستوى المائدة المائية داخل الشاشة أقل من ذلك الموجود خارجها لمنع تسرب المياه الملوثة خارج الشاشة. وبرّرت الشركة هذا التصرف برفض المفاوض الفرنسي انجاز الأشغال.

وبيّنت الدراسات المنجزة من قبل مكتب الاستشارة الهولندي⁽²⁾ DHV أنّ منسوب تسرب المياه الملوثة من خلال الجدار العازل إلى خارج الكوم والناتجة عن عدم مطابقة أشغال وضعه لشروط الكتامة يتجاوز ما معدّله من 2 إلى 2,5 مرة القيمة التعاقدية ويتراوح بين 0,4 و 2,2 م³ في اليوم.

وخلافاً للفصل 1.5.8 من دراسة المؤثرات البيئية ولمقتضيات الفصل 2.12.6.3 من كراس الشروط الفنية الخاصة تواصلت أشغال تجريف تربة الردم البحرية من قنال قرقنة خارج الفترة المحددة بسبعة أسابيع كما تجاوز عمقها الحدّ المسموح به وهو ما قد يؤثر سلباً على الحياة البحرية بالقنال وخاصة منها الكائنات حديثة الولادة.

ومن جهة أخرى تبين أنّ صاحب صفقة إزالة التلوث لم ينجز أحواض ترسيب تربة الردم البحرية (Bassins de décantation) وهو ما أدّى إلى انبعاث الجزيئات الرقيقة في عرض الشاطئ التي تسببت بدورها خاصة في ظهور بقعة من الأوحال (fines) على مساحة هامة من الشاطئ المحاذي لحوزة المشروع وإلى إطماء المعشوشبات البحرية (Envasement des herbiers) وثنائيات الصدفيات وبالتالي إلى اضمحلالها. كما يؤدي ازدياد عكارة المياه في منطقة الردم إلى تقلص تسرب أشعة الشمس إلى قاع البحر فيقلل بالتالي من قدرة النباتات والطحالب على القيام بالبناء الضوئي.

ورغم ارتفاع درجة الحموضة وتركز المعادن الثقيلة بكل من مياه منظومتي الضخ والتصريف فإنّه يتمّ تصريفها مباشرة ودون أية معالجة في البحر وهو ما يساهم في تلويث الوسط البحري بالمعادن

(1) تقرير مهمة الإحاطة الفنية المعد خلال شهر أكتوبر 2009 بالصفحة 22.

(2) التقرير النهائي لهيئة المراقبة الفنية، ماي 2011، ص 25.

الثقيلة والمواد الكيميائية الخطرة. وأفادت الشركة في هذا السياق أنّها بصدد برمجة إنجاز دراسات معمقة في الغرض.

وفيما يتعلّق بجانب النشاط الإشعاعي، أبرمت الشركة بتاريخ 15 نوفمبر 2006 اتفاقية مع المركز الوطني للوقاية من الأشعة للقيام بحملة لمتابعة الإشعاعات المتأتية من مادة الفوسفوجيبس قبل الشروع في إنجاز الأشغال وإلى حين انتهاء فترة الضمان الممتدة على 24 شهرا، وذلك بعد الشروع في تنفيذ الأشغال وهو ما من شأنه أن يحول دون تحديد الآثار السلبية لهذه الإشعاعات خلال تنفيذ الأشغال. علاوة على ذلك، تبين أنّ المركز الوطني للوقاية من الأشعة لم يقدّم التقرير النهائي حول متابعة جانب الأشعة بعد إنجاز الأشغال وذلك إلى غاية شهر مارس 2014.

ولئن أبرمت الشركة بتاريخ 16 جانفي 2007 اتفاقية مع المركز الوطني للعلوم والتكنولوجيا النووية قصد تقييم الوضع الإشعاعي للمنطقة قبل الشروع في أشغال جهر المواد الأرضية والبحرية الملوثة، فإنّه لم يتم الشروع في أخذ العينات إلّا بعد انطلاق هذه الأشغال بأربعة أشهر.

أما فيما يتعلق بمنظومة تصريف المياه السطحية فقد تم تركيزها على كامل محيط الكوم من داخل شاشة العزل على عمق متر واحد عن مستوى سطح البحر في حين أنّ المائدة المائية السطحية داخل الكوم توجد على عمق يتراوح بين 0,4 و 0,75 متر من المستوى المذكور وهو ما يؤدي إلى انحدار مياه المائدة المائية السطحية الملوثة داخل الكوم إلى قنوات منظومة تصريف المياه السطحية. وفي هذا السياق أثبتت التحاليل التي أجرتها الشركة في إطار المتابعة البيئية للمشروع أن مياه هذه المنظومة ملوثة تحتوي على نسب عالية من الكاديوم بلغت 270 ميكروغرام/التر مقابل 0,4 محددة بالمعيار الهولندي لأقصى الأخطار الإيكولوجية المقبولة المعتمد في إطار صفقة إزالة التلوّث.

ومن جانب آخر بيّنت تحاليل قام بها مركز البيوتكنولوجيا بصفاقس بناء على طلب من دائرة المحاسبات ارتفاع نسب تركّز المعادن الثقيلة بعينات من المياه مأخوذة من نقاط مختلفة بحوزة المشروع بتاريخ 21 جانفي 2014 وكذلك بعينة من الصدفيات التي تم اصطيادها من شاطئ المشروع. من ذلك أنّ نسبة تركّز الكاديوم بكل من مياه الميناء التجاري ومنظومة تصريف المياه بلغت 6 ميكروغرام/التر وهو ما يتجاوز 15 مرّة المواصفات الهولندية التي تمّ تطبيقها على الصفقة والتي لا تسمح بتركّز يتجاوز 0,4 ميكروغرام/التر من هذا المعدن الثقيل في المياه.

وخلافاً للفصل 2.5.3. من كراس الشروط الفنية الخاصة بصفقة الرّدم عدد 2010/04، ولتوصيات دراسة المؤثرات البيئية للأشغال المتعلقة بها، لم يتم صاحب الصفقة بإعداد مخطط المتابعة البيئية (PSE) والتصرف البيئي (PGE). كما لم يتولّ القيام بأعمال الرقابة والمتابعة البيئية

المتمثلة في متابعة ظهور الطحالب والأعشاب نتيجة تغيير طبيعة مياه البحر وذلك من خلال أخذ عينات من مياه البحر والرواسب وتحليلها مرة كل شهر أثناء وبعد تنفيذ الأشغال.

ب- المتابعة البيئية للمشروع

رغم المجهودات التي تقوم بها الشركة لتعهد وصيانة مختلف مكونات المشروع فإنها تبقى منقوصة بالنظر إلى ما يتعين القيام به والمضمّن بوثائق الصفقة وبالدراسات المنجزة.

فقد لوحظ أن الشركة لم تعدّ برنامج صيانة مكتوباً وشاملاً لمختلف مكونات المشروع يتمّ من خلاله تحديد الأولويات وتوزيع المهام الواجب القيام بها لتحقيق أهداف كمية ونوعية مضبوطة مسبقاً.

كما تبين أن الشركة تقوم بعمليات التعمّد والصيانة لمنظومة الضخ والمنتزه الحضري دون غيرها من مكونات المشروع على غرار مصدّات التيّار البحري والشواطئ ومنظومة تصريف المياه مثلما نص على ذلك الفصل 3.3.11 من الدراسات التمهيدية المفصّلة للمشروع. وأفادت الشركة أنه تمّ التدارك فيما يخص منظومة تصريف المياه.

وخلافاً لأحكام الدراسة التمهيدية المفصّلة للمشروع وملف طلب العروض لم تقم الشركة بمسح طوبوغرافي شهري لكوم الفوسفوجيبس خلال السنتين الأولتين بعد انتهاء الأشغال ومرة كل ستّة أشهر بعد ذلك لمتابعة مستوى الرخ.

كما تشكو بعض المجسات (piézomètres)، المركّزة على كوم الفوسفوجيبس، إخلالات تعلقت خاصة بتحريكها عمودياً من أماكنها أو بتعطب بعض المسابير (Sondeur) ولم يتمّ بعد تفسير هذه الظاهرة التي تقوم الشركة بمتابعتها.

وخلافاً لما نصت عليه الدراسة التمهيدية المفصّلة للمشروع ومن أهمية متابعة تطور خط الشاطئ (ligne de côte) لم تطالب الشركة الجهات المختصة وخاصة منها وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي بذلك ولم تقم بأيّ صيانة لهذه الشواطئ الحديثة الناتجة عن عمليات الردم. وأفادت الشركة بأنّها قامت بإعداد استشارة لإنجاز مسح طوبوغرافي لمتابعة تطور خط الشاطئ.

ولئن يتسم مشروع "تبرورة" ببعديه الشامل والمندمج فإن تحقيق أهدافه البيئية يبقى رهين إيجاد حلول لعدد الإشكالات التي تحاصر حوزته وتمثل خطراً بيئياً محتملاً ومحدداً به يمكن أن تُرجع

الحالة إلى ما كانت عليه. وتتمثل هذه المخاطر خاصة في الشواطئ القديمة المتاخمة لحوزة المشروع والتي أقيمت عليها خزانات المحروقات في السّابق والمنطقة الفسفاطية الملوثة التي يضمّها الميناء التجاري المحاذي لمشروع تبرة والمنطقة الصناعية البودرياروقنالي تصريف مياه الأمطار.

IV- التصرف الإداري والمالي للشركة

تعلّق بتصرف الشركة بعض النّقائص التي شملت الجوانب الإدارية والمالية وكذلك نظامها المحاسبي كان لها أثرا سلبيا على التنظيم ومسك وتداول القيم والملفات بالشركة.

أ- التصرف الإداري

شاب التصرف الإداري عديد الإخلالات التي طالت جوانب التنظيم ونظام المعلومات والتصرف في الموارد البشرية. فعلاوة على عدم إعدادها لهيكل تنظيمي منذ تأسيسها وإلى غاية شهر مارس 2014، لم تركّز الشركة بعض هياكل المساندة، على غرار وحدة قيادة مشروع "تبرة" ولجان فنية حسب حاجيات المشروع.

كما لوحظ الجمع لبعض المهام المتنافرة على غرار تكليف المسؤول عن قسم المحاسبة بمهام ضبط وتصفية مستحقات أعوان الشركة من الأجور.

وفي ما يتعلق بالجانب المعلوماتي، فقد تبين أنّ الشركة لم تركّز نظام معلومات محوسب بل اعتمدت بالأساس على تطبيقات مكتبية لا تلي حاجياتها من الرقابة والمتابعة الحينية. كما لم تركّز الشركة جدارا ناريا ولا نظاما للحماية من القرصنة وهو ما عرّضها سنة 2013 لقرصنة خدمة الصوت عبر بروتوكول الانترنت (Voice over IP) التابع لها، كلّفها خسارة تجاوزت مبلغ 5 أ.د.

وأفادت الشركة أنّها تداركت هذه الاخلالات خلال سنة 2014.

وبخصوص التصرف في الموارد البشرية لم تعتمد الشركة مبدأ التناظر في الإنتداب وتولّت ترسيم بعض الأعوان دون قضائهم فترة الترتّص الوجوبية وذلك خلافا للنّظام الأساسي الخاص بأعوان الوكالة العقارية للسكنى المعتمد من قبل مجلس الإدارة منذ سنة 2009 والذي تعتبره الدائرة غير ملائم للشركة. كما لوحظ خلافا لهذا النظام تصنيف بعض الأعوان بدرجة أو صنف غير موافق لما

وجب تصنيفهم به وترقية البعض الآخر دون قضائهم لمدة الأقدمية المستوجبة. وأفادت الشركة أنه سيتم تدارك ذلك مستقبلا.

ب- التصرف المالي

أسفر النّظر في حسابات الشركة وفي التصرف في شراؤها عن رصد بعض النّقائص شملت التنظيم المحاسبي وتطبيق مبادئ حسن التصرف.

1- التنظيم المحاسبي

خلافًا لأحكام الفصل 15 من القانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 والمتعلق بنظام المحاسبة للمؤسسات لم تعتمد الشركة وثيقة تنصّ على التنظيم المحاسبي. كما أنها لا تقوم بتجميع تقييدات الدفاتر الفرعية ومجموع العمليات والأرصدة إلاّ بعد قيام مراقب الحسابات بمراجعة بيانات الشركة عند نهاية التصرف قصد غلق الحسابات ونقل الأرصدة للسنة الموالية.

وتفتقر الفواتير الواردة على الشركة والمتعلقة بتنفيذ مشروع تبرورة إلى تنصيصات تمكّن من متابعة وضعيتها منذ قبولها وإلى حين تسويتها بالدفع وبالتعهد في سجلات الشركة المحاسبية حيث لا تحتوي لا على ختم القبول بمكتب الضبط ولا على أختام قسم المحاسبة "مطابقة" و "مسجلة" ولا على ختم مصلحة المالية "خالصة" وهو ما يحول دون إرساء نظام رقابة منفصل على الفواتير ويزيد من خطر القيد أو الخلاص المزدوج.

وفيما يتعلق بالنظام القانوني لتعهدات الشركة، تبين أنّ قوائمها المالية وحساباتها لا تعكس بصورة وفيّة حقيقة مركزها المالي طبقا للقانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 والمتعلق بالنظام المحاسبي للمؤسسات. فعلى الرغم من عدم إبرام الشركة لأيّة اتفاقية قرض مع الجهات الأجنبية الممولة للمشروع ورد بباب التعهدات طويلة الأمد بحساباتها لسنة 2011 مبلغ 157,231 م.د منها 127,214 م.د في شكل قروض خارجية لتمويل المشروع مقابل كلفة إنجاز حوزة المشروع بقيمة 130,969 م.د سُجّلت بباب المخزونات.

وباعتبار أنّ ملكية حوزة المشروع ترجع إلى الدولة، وبالتالي لا يمكن للشركة تحقيق أيّ منفعة منتظرة منها إلاّ في صورة اقتنائها، فإنّ مركزها المالي الحقيقي لا يمكنها من الوفاء بمبلغ هذه

الديون المثقلة في حساباتها. ولهذه الأسباب تدعو دائرة المحاسبات الشركة إلى تسوية هذه الوضعية حتى تعكس قوائمها المالية بصورة وفيّة حقيقة مركزها المالي.

2- التصرف في الشراءات

تعلّق بشراءات الشركة عدد من النقائص شملت تطبيق الأحكام الأمر المنظم للصفقات العمومية الذي التزمت الشركة بتطبيقه وخاصة تحديد الحاجيات واللّجوء إلى المنافسة.

فبخصوص تحديد الحاجيات لوحظ عدم توقّف الشركة إلى تقدير كلفة بعض المشاريع بالدقة المطلوبة على غرار طلب العروض المتعلق بإزالة التلوّث حيث لم تتعدّ تقديرات كلفة الأشغال مبلغ 82,5 م.د في حين كانت قيمة أقل عرض مقدّم 137,340 م.د. وكذلك كان الشأن بالنسبة إلى طلب العروض المتعلّق بتهيئة المفترق الدائري سيدي منصور حيث ورد أفضل عرض بقيمة 794,511 أ.د في حين كانت التقديرات في حدود 593,103 أ.د.

كما تبينّ علاوة على وجود فوارق هامة بين الكميات التعاقدية وتلك المنجزة فعلياً⁽¹⁾، أنّ الشركة أبرمت العديد من الملاحق لصفقاتها من ذلك إبرام أربعة ملاحق صفقة تمّ عقدها على إثر طلب عروض دولي (عدد 2004/1) وملحقين لصفقة تمّ إبرامها على إثر استشارة تتعلّق بالأشغال الكبرى لبناء المقر الاجتماعي للشركة.

ولوحظ أنّ الشركة عقدت صفقات دون اللجوء إلى المنافسة على غرار تلك المبرمة مع المقاول "هيدروسول" لإنجاز أشغال التجارب لتحديد التصور النهائي لمنظومة الضخ بداية من سبتمبر 2008 بمبلغ 242,103 أ.د ومع مكتب "سات - تونس" بتاريخ 5 ديسمبر 2007 بقيمة 76,6 أ.د لإنجاز الرسم التمهيدي المفصل للقسط الثاني من المشروع والممتدّ على مساحة 160 هك. وأفادت الشركة أنّه سيتم العمل على تدارك ذلك مستقبلاً.

3- المصاريف غير المبرّرة

قامت الشركة خلال سنتي 2009 و 2010 بخلاص مصاريف بعنوان مأموريات داخل الجمهورية بمبلغ ناهز 11 أ.د قام بها الرئيس المدير العام السابق لم تكن مؤيدة بمراسلات أو دعوات أو محاضر جلسات، ولم تقم الشركة بتبريرها رغم دعوتها إلى ذلك من قبل دائرة المحاسبات.

⁽¹⁾ على غرار الصفقة عدد 2011/01 المتعلقة بتهيئة المفترق الدائري في مستوى تقاطع طريق سيدي منصور والطريق الحزامية كم 4 حيث زادت كمية فصل من الفصول بنسبة 1085 % وذلك من 120 إلى 1421,9 متر.

وعلى الرغم من عدم استحقاق الرئيس المدير العام السابق لعطل استراحة سنوية، مكن مجلس إدارة الشركة المعني بالأمر من مبلغ 7,7 أ.د بعنوان تعويض عن 59 يوم عطلة سنوية وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 206 من مجلة الشركات التجارية.

ورغم إنهاء إلحاق الرئيس المدير العام السابق بالشركة ابتداء من تاريخ 4 مارس 2011 وإلحاقه لدى هيئة عمومية أخرى، جمع المعني بالأمر بين مرتبين مع المنح والامتيازات العينية المتعلقة بهما بصفة غير قانونية بمبلغ جملي قدره 18,7 أ.د.

*

* *

لئن حقق مشروع "تبرورة" نتائج بيئية إيجابية ملحوظة بالشواطئ الشمالية لمدينة صفاقس من خلال التخلص من أكوام الفوسفوجيبس التي لوثتها لسنوات وحسن من إطار عيش المتساكنين المقيمين بمحيطها، فإنه شهد إخلالات ونقائص امتدت من مرحلة البرمجة إلى المتابعة البيئية له مروراً بمختلف مراحل التنفيذ.

وأتسم تنفيذ الأشغال خاصة منها المتعلقة بتطهير المنطقة وعزل كوم الفوسفوجيبس عن محيطه الجديد المكتسب بعد أشغال الردم بحصول خروقات جسيمة للشروط الفنية للعقود المبرمة حيث لم تطبق المقاولات التي ساهمت في انجاز الأشغال كل المعايير والشروط التعاقدية مما أدى إلى وجود مخاطر بيئية وإنجاز أشغال جوهريّة على نحو غير مطابق حالت دون بلوغ كامل أهداف المشروع.

كما تصرّفت الشركة ومن يمثلها على نحو مخالف لمقتضيات الأمر المنظم للصفقات العمومية التي اختارت تطبيقه ولمحتوى كراسات الشروط الإدارية والفنية العامة منها والخاصة، حيث لم تلزم مجامع المقاولات لا خلال مرحلة التنفيذ ولا بعده بالوفاء بالتزاماتها وتخلّت إرادياً عن تفعيل الضمانات المالية التي بحوزتها والبالغة أكثر من 18 م.د. كما لم تقم بتسليط الخطايا والعقوبات والخصومات المستوجبة والتي ناهز مبلغها 16 م.د معدمة بذلك جميع الضمانات. بل قامت عكس ذلك بإبرام اتفاق كتابي أعفت بموجبه مجامع المقاولات من كل مسؤولية قد تنشأ نتيجة وجود الإخلالات التي لم تثرها بمناسبة عرض ملف الختم النهائي على رأي اللجنة العليا للصفقات.

وفي هذا الإطار تدعو دائرة المحاسبات الشركة إلى استرجاع كل المبالغ المصروفة دون وجه قانوني.

وحال أيضا التقسيم بين مختلف القروض والفصل بين مجالات استعمالها دون احترام الجدول الزمني للأشغال المنصوص عليه بعقد الصفقة والدراسات المنجزة لبرمجة المشروع.

كما أنّ غياب مثال تفصيلي لهيئة المنطقة إلى موفى سنة 2014 رغم انتهاء الأشغال منذ 5 سنوات أدى إلى بقاء المشروع مكتنفا ومعزولا عن محيطه.

وساهم غياب معايير وإطار قانوني وطني لتنظيم و استصلاح وإعادة تهيئة الأراضي الملوثة وضبابية السياسة البيئية للسلط العمومية في تفاقم الإشكالات التي لا تزال تهدد المكاسب البيئية للمشروع وتسبب خطرا محدقا به.

وأدى عدم بلورة إطار للتعاون بين المتدخلين ذوي العلاقة بالمشروع وعدم تشريك الهياكل المتدخلة بحكم القانون في تصور المشروع وإنجازه ومراقبته ومتابعته إلى وجود عديد النقائص على مختلف المستويات التي كان بالإمكان تلافيها.

وتبقى شركة "تبرورة" مدعوة إلى لقيام بالتحاليل الكيميائية اللازمة لمختلف مواطن الخلل المذكورة بالتقرير والقيام بالأشغال التصحيحية عسى أن يمكّنها ذلك من تداركها ومن إرجاع الحالة إلى ما يجب أن تكون عليه.

كما يتعيّن على الشركة، والجهات المتدخلة، الحرص على المتابعة المستمرة للمنطقة عبر تعهدها وصيانتها بهدف تفادي تدهور بنيتها التي تؤدي بدورها إلى تقهقر الوضع البيئي بحوزة المشروع وإلى تضرّر مختلف مكوّناته التي تشكّل سلامتها الضامن الوحيد لوظيفيته في المستقبل.

وعلى السّلط العمومية الحسم في مآل التصرف في حوزة المشروع في الإبان واتخاذ القرار الذي تراه ملائما للصيغة التي سيتمّ بموجبها استغلاله سواء بتمكين الشركة من ذلك وتطوير نظامها القانوني ورأسملة قيمة الأرض في حساباتها أو بالتفويت في المشروع للخواص في إطار يضمن تهيئته وفقا لحاجيات المدينة ويحمي مكتسباته البيئية. كما يمكن بلورة استغلاله في إطار شراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص على غرار بعض التجارب المقارنة الناجحة مثل شركة البحيرة بتونس العاصمة.

ردّ شركة الدراسات وتهيئة السواحل الشمالية لمدينة صفاقس

- بخصوص ضعف الإطار التشريعي والمؤسساتي للمشروع

فيما يخصّ إبقاء المشروع معزولا عن محيطه الطبيعي فقد تمّ تدارك هذه الوضعية من خلال عرض الإشكاليات المرتبطة بإنجاز المشروع على أنظار ثلاث جلسات عمل وزارية بين سنتي 2012 و 2013 وتمّ تكوين لجنة فنية إعدادية برئاسة وزارة التجهيز تضمّ ممثلين عن وزارة الصناعة وولاية صفاقس وبلدية صفاقس ووزارة النقل ووزارة الإستثمار والتعاون الدولي ووزارة البيئة ووزارة السياحة ووزارة المالية فضلا عن شركة الدراسات وتهيئة السواحل الشمالية لمدينة صفاقس، قامت بتدارس هذه الإشكاليات واقتراح حلول عملية تمّ إقرارها خلال جلسات العمل الوزارية المذكورة أعلاه، وتعمل الشركة حاليا تحت إشراف وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية على تطبيق هذه القرارات لإخراج هذا المشروع من عزلته.

وفيما يتعلّق بالنقائص التي أشار إليها التقرير بخصوص الدراسات التمهيدية المفصلة وكراسات الشروط فإنّ طبيعة المشروع معقدة بما أنه يعتبر أول مشروع في تونس يعني بمعالجة الإشعاعات الصادرة عن الفوسفوجيبس من جهة وعدم إنجاز مشاريع مماثلة من جهة أخرى حال دون ضبط الحاجيات بالدقة المطلوبة خاصة وأن العوامل الطبيعية (المد والجزر) ساهم في الحدّ من كمية التربة الملوثة خلال فترة تعطل المشروع من سنة 1998 إلى سنة 2006 لعدم توفر الموارد المالية لإنجازه.

أمّا في خصوص منظومة العزل الأفقي فقد انطلقت الشركة منذ سنة 2012 بتشريك مكتب الدراسات الأصلي ومصالح وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية في تقييم هذه المنظومة والمتابعة الدّقيقة لها للوقوف على الإخلالات. ولذلك فهي عملية متواصلة وتتطلب معدات خصوصية غير متوفرة على مستوى السوق المحلية.

- بخصوص ضعف القيادة والدّعم والمساندة المتعلقة بالمشروع

لئن تمّ أحداث وحدة تصرّف في المشروع عند بداية الأشغال سنة 2007 فإنّه خلال الفترة التي سبقتها 1985-2006 والمتعلقة بإعداد مختلف الدراسات لم يتسنّ إحداث هذه الوحدة. علما وأنّه بعد تكليف الشركة بإعداد الدراسات الخاصة واستصلاح السواحل الجنوبية لمدينة صفاقس، تمّ تدارك ذلك من خلال إحداث لجنة قيادة فنية تعني بإعداد الضوابط المرجعية ومتابعة مختلف مراحل الدراسة بمقتضى مقرر السيد وزير التجهيز والبيئة عدد 27 بتاريخ 12 أفريل 2013.

- بخصوص احتساب أجل أشغال التطهير والرّدم

عند بداية الأشغال لم يتم استصدار الإذن الإداري لبداية الأشغال لأسباب فنية تتعلق بموسمية فصل جهر الأتربة البحرية للفترة الممتدة بين سبتمبر 2007 ومارس 2008 وتفادي فترة ثانية للجهر.

- بخصوص استخراج الأتربة البحرية من قنل قرقنة

رغم عدم تطبيق دراسة المؤثرات البيئية الأصلية خلال تنفيذ الأشغال فإنّ تقريراً تأليفياً حول "متابعة عكارة المعشوشبات بقنل قرقنة خلال فترة الجهر" معداً من طرف أستاذ جامعي خلال شهر ديسمبر 2010 يستنتج خلوّ منطقة الجهر من مؤثرات سلبية بعد استخراج الأتربة البحرية.

- بخصوص عدم مطابقة أشغال الرّدم وبناء مصدّات التيلر البحري طبقاً لشروط العقد

يرجع عدم إنجاز أشغال المصدات طبقاً لشروط الصفقة إلى طلب مكتب المراقبة الذي أُملى على المقاول إستعمال حجم معين من الحجارة المنصوص عليها بجدول الأثمان وجدول الأسعار للصفقة وذلك لضرورة أُملتها الأشغال.

- بخصوص خلاص مبالغ غير مستحقة لمجمع المقاولات

قامت الشركة بخلاص مبلغ المراجعة الإستثنائية بموجب رأي لجنة المراجعة الإستثنائية لأثمان الصفقات العمومية بمبلغ 411 أ.د منها 195 أ.د تتعلق بمناولة الخرسانة مسبقة الصنع.

وتم إدراج نفقات الحراسة بموجب الملحق عدد 5 بعد انتهاء أشغال الردم للحدّ من توافد عديد المواطنين على موقع المشروع خلال الموسم الصيفي.

- بخصوص قبول المشروع دون إلزام صاحب الصفقة بجميع التزاماته

يعود إعلان القبول الوقتي للأشغال دون إنجاز منظمتي الضخ وتصريف المياه بسبب رفض مجمع المقاولات صاحب الصفقة والمناول الفرنسي "Soltétanche Bachy" إنجاز أشغال منظومة الضخ ومنظومة تصريف مياه الأمطار التي أوصى بإنجازهما مكتب المراقبة الفنية.

- بخصوص إنجاز أشغال منفذ قنل جنوبي لتصريف مياه الأمطار

إنّ الدفعات المنجزة في إطار نقل ووضع الخرسانة مسبقة الصنع أُملتها خصوصيات موقع القنال الموجود بحوزة الملك العمومي الحديدي.

- بخصوص تعديلات في تنفيذ صفقة الردم موضوع طلب العروض عدد 2010/4

إنّ التعديلات الجوهرية التي تمّ إدخالها على المشروع أثناء الإنجاز أملت لها حاجيات فنية إستوجبتها طبيعة المشروع.

- بخصوص إستغلال مقاطع للتزود بالتربة الأرضية

خضعت كلّ الأتربة التي تمّ إستعمالها للمراقبة المخبرية حول مدى مطابقتها للمواصفات الفنية المطلوبة غير أنّه فيما يتعلق بإستغلال المقاطع دون ترخيص فقد تمّ لفت نظر المقاوله المكلفة بذلك وتمت إعادة تهيئة المقاطع غير المرخص فيها بحضور المصالح المعنية علما وأن فترة إنجاز الأشغال تعتبر حساسة وخاصة نظرا للأوضاع التي تلت الثورة والشركة كانت أمام خيارين: إمّا إيقاف الأشغال مع ما ينجر عن ذلك من مصاريف إضافية (خلاص معدات حضيرة) أو التعامل مع الوضعية لإنجاز الأشغال المطلوبة في الآجال التعاقدية.

- بخصوص خلاص الفصل : توفير وتجهيز مكاتب لصاحب المنشأة

باعتبار عدم حاجة الإدارة لمقر لها قرب الحضيرة فقد تمّ تغيير بعض الفصول المدرجة بالقائمة التقديرية طبقا لحاجيات الشركة ومنها إستكمال أشغال بناء مقرها الإجتماعي حيث تمّ خلاص المقاوله في الأشغال المنجزة من قبله طبقا لجدول الأسعار التفصيلي بما في ذلك المصاريف العامة وهامش الربح (FGB).

- بخصوص خلاص كميات إضافية من تربة الردم لإستعمالها بمنطقة الرخّ

تمّ خلاص هذه الكميات بناء على كشف الحساب النهائي الممضى من طرف مكتب المراقبة والإحاطة الفنية.

- على مستوى التصرف البيئي للمشروع وبخصوص النشاط الإشعاعي بالمنطقة

قام المركز الوطني للوقاية من الأشعة بمدنا بالتقرير النهائي للنشاط الإشعاعي للمنطقة الذي بيّن أن نسبة الإشعاعات مقبولة حسب المعايير الوطنية والدولية المعمول بها لدى الوكالة الدولية للطاقة الذرية كما قام المركز بمدنا بشهادة في سلامة منطقة مشروع تبرورة من أيّ تأثيرات إشعاعية مع السماح بتعمير المنطقة بإستثناء كوم الفوسفوجييس الذي يتعين المحافظة على صبغته كمنتزه حضري ويبقى خاضعا لرقابة المركز وتمّ إقتراح إستصدار قرار من السيّد وزير الصحة يؤكّد خلو المنطقة من الإشعاعات.

- بخصوص المتابعة البيئية

بناء على توصيات دائرة المحاسبات قامت الشركة بإعداد برنامج صيانة لكلّ مكوّنات المشروع من منظومة الضخّ ومنتزه حضري ومنظومة تصريف مياه الأمطار ومتابعة نوعية الحياة والرواسب وذلك من خلال إعداد تقارير سنوية منذ سنة 2013 لتقييم النظام الإيكولوجي والوضعية البيئية.

- على مستوى التصرف الإداري والمالي وبخصوص التصرف في الموارد البشرية

تمّ تدارك هذه الملاحظة من خلال إقرار طريقة الإنتداب خلال مجلس الإدارة بتاريخ 05 جوان 2015 علما وأن الشركة بصدد إعداد النظام الأساسي للأعوان سيقع عرضه على أنظار مجلس إدارة الشركة قبل موفى السنة الحالية يتماشى وطبيعة العمل وعدد الأعوان العاملين بالشركة كما أنه تمت عملية التدقيق في كل ملفات الأعوان طبقا

للمقرّر عدد 1238 بتاريخ 10 سبتمبر 2012 علما وأنّه تمّ عرض نتائج عملية التدقيق على أنظار مجلس إدارة الشركة بتاريخ 02 ماي 2013.

- بخصوص التنظيم المحاسبي

تمّ تدارك ذلك منذ بداية سنة 2014 بإعتبار أن جميع الفواتير الواردة يوضع عليها وجوبا ختم قبول مكتب الضبط وتقع إحالتها إلى محاسب الشركة الذي يقوم بوضع ختم "مطابق للفصل 18 من مجلة الأداء على القيمة المضافة" ثمّ تحال على المصلحة المعنية صاحبة الطلبية المصادق عليها بعد ذلك يتمّ خلاصها ووضع ختم مصلحة المالية (خالصة) ثمّ تسجيلها بدفاتر المحاسبة.

- بخصوص التصرف في الشّراءات

بعد الإنتهاء من المهمة الرقابية وصدر الأمر المنظم للصفقات العمومية عدد 1039 المؤرّخ في 13 مارس 2014 ومراسلة السيد الكاتب العام للحكومة تحت عدد 10/1378 بتاريخ 23 جوان 2014 والذي ينص على أنّ ليس للشركة صفة المشتري العمومي على معنى الفصل 3 من الأمر المنظم للصفقات العمومية وعلى معنى الفصل 8 للقانون 9-89 المتعلق بالمساهمات والمنشآت العمومية، على إثر ذلك قامت الشركة بإعداد دليل الإجراءات للشراءات ودليل الإجراءات في التصرف في الإعلامية اللذان دخلا حيز التطبيق ابتداء من 02 جانفي 2015.

- بخصوص إسترجاع المبالغ المصروفة دون وجه حقّ

تبعاً لدعوة دائرة المحاسبات سيقع عرض المصاريف غير المبررة المذكورة على أنظار مجلس إدارة الشركة لإقرار مايراه مناسباً.

- بخصوص غياب مثل تهيئة تفصيلي لكامل المنطقة

لقد إنطلقت الشركة منذ شهر أكتوبر 2014 في إعداد دراسة مثال التهيئة التفصيلي لكامل منطقة المشروع على مساحة 420 هكتار وذلك بعد إجراء مناظرة وطنية لإختيار أحسن فكرة مشروع في الغرض ومصادقة مجلس الإدارة على إسناد الصفقة بتاريخ 31 جويلية 2014 على أن تنتهي هاته الدراسة خلال السداسية الأولى لسنة 2016 بعد أن تمت المصادقة على المرحلة الأولى يوم 13 مارس 2015.

الشركة التونسية للسكر

تأسست الشركة التونسية للسكر (في ما يلي "الشركة") بمقتضى محضر الجلسة العامة التأسيسية المنعقدة بتاريخ 8 جانفي 1961. وهي شركة خفية الاسم برأس مال قدره 3,4 م.د منذ سنة 1974. وتصنف منشأة عمومية طبقا للقانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في غرة فيفري 1989 والمتعلق بالمساهمات والمؤسسات والمنشآت العمومية. وتتولى الوزارة المكلفة بالصناعة الإشراف عليها.

ويتمثل النشاط الأساسي للشركة في صناعة وبيع السكر الأبيض المستخرج من عملية تحويل اللفت السكري وتكرير السكر الخام المستورد من قبلها. وتوقفت الشركة منذ سنة 2001 عن تحويل اللفت السكري نظرا إلى كلفته المرتفعة مقارنة بالسكر الخام المستورد وكذلك نظرا إلى عدم رغبة الفلاحين في زراعته في ظل غياب الحوافز والتشجيعات الكافية. وتمثل نشاط الشركة بداية من سنة 2001 إلى موفى أوت 2009 أساسا في إنتاج وبيع السكر الأبيض انطلاقا من السكر الخام المستورد من قبلها. وتتولى الشركة منذ سبتمبر 2009 مناولة تكرير السكر الخام لفائدة الديوان التونسي للتجارة (في ما يلي "الديوان") مقابل حصولها على منحة تكرير.

وفي موفى سنة 2012 تولت الشركة إنتاج حوالي 135 ألف طن من السكر الأبيض وهو ما يناهز 42 % من الاستهلاك الوطني. وبلغت جملة مداخيلها حوالي 15,9 م.د⁽¹⁾ منها 98,7 % متأتية من منحة تكرير السكر الخام وذلك مقابل أعباء تبلغ 22,7 م.د، وهو ما أدى إلى تسجيل خسائر بحوالي 6,8 م.د. واعتمدت الشركة في إنجاز مهامها على 393 عونا قارًا في موفى سنة 2012 صرفت لهم أجورا ناهزت 7,1 م.د.

وتولت الدائرة إنجاز مهمة رقابية تعلقت بالفترة من 2009 إلى موفى جوان 2014، شملت مختلف أوجه التصرف بالشركة وذلك للنظر في مدى توقفها في إنجاز المهام الموكولة إليها واستجابتها لمطالبات حسن التصرف. ومكنت الأعمال الرقابية من الوقوف على جملة من الملاحظات تعلقت بالوضعية المالية والتصرف في الأعوان وبلاستثمارات والمخزون والممتلكات وبتكرير السكر الخام والاقتصاد في الطاقة والمحافظة على البيئة.

⁽¹⁾ تم اعتماد القوائم المالية لسنة 2012 باعتبار عدم إعداد الشركة إلى غاية موفى جوان 2014 للقوائم المالية لسنة 2013.



أبرز الملاحظات

- الوضعية المالية والتصرف في الأعوان

تدهورت الوضعية المالية للشركة بداية من سنة 2008 على إثر تراكم الخسائر التي أدت إلى تجاوز مجموع خصوم الشركة لمجموع أصولها وإلى عدم إمكانية تسديد الديون التي حلّ أجلها. ويرجع ذلك أساساً إلى عدم تغطية ثمن بيع السكر الأبيض (إلى حدود موفى أوت 2009) ومنحة تكرير السكر الخام المتحصل عليها من الديوان (بداية من سبتمبر 2009) لكلفة التكرير.

وتولت الشركة إنجاز بعض الانتدابات دون مناظرة وإسناد تسابقات ومنح وامتيازات وخطط وظيفية دون وجه حق علاوة على عدم التقيد بالنسب المسموح بها للترقية في الصنف والسلم.

وتدعى الشركة إلى التنسيق مع الديوان التونسي للتجارة قصد الإسراع في إبرام اتفاق يضبط منحة تكرير تُمكن الشركة من تغطية كلفة التكرير الفعلية بما يسمح لها بتجاوز وضعيتها المالية الصعبة. ويتعين عليها كذلك مزيد التقيد بالتراتب الجاري بها العمل في مجال إسناد الترقية والخطط الوظيفية والمنح والامتيازات.

- الاستثمارات والمخزون والممتلكات

لم تتجاوز نسبة إنجاز الاستثمارات 7 % من جملة الاستثمارات المبرمجة للفترة 2009-2013 وهو ما نتج عنه تحمل الشركة لكلفة إضافية بعنوان صيانة المعدات وعدم الاقتصاد في استهلاك بعض المواد الخصوصية.

وشاب التصرف في الصفقات العديد من الإخلالات والنقائص تعلقة أساساً بالنقص في ضبط الحاجيات وبعدم الالتزام ببنود بعض عقود الصفقات. وأدى ذلك إلى تحميل الشركة تكاليف إضافية نتيجة الاضطرار إلى إعادة إبرام بعض الصفقات إضافة إلى تحميلها لتكاليف نتيجة عدم توفير بعض المواد الاستهلاكية في الآجال وعدم رفع كميات السكر الأبيض بانتظام من مخازن الشركة.

ولم تُول الشركة جرد قطع الغيار والمواد الاستهلاكية العناية اللازمة. وأدت النقائص في مستوى إجراءات الرقابة الداخلية المتعلقة بعمليات استلام السكر الخام إلى تسجيل فوارق سلبية بين كميات السكر الخام التي تم استلامها بالمصنع بباجة وتلك التي تم تفريغها بميناء بنزرت بقيمة ناهزت 2 م.د.

وتدعى الشركة إلى مزيد الحرص على التقيد بالتراتب الجاري بها العمل في مجال إبرام الصفقات وتنفيذها. كما يتعين عليها مزيد إحكام عمليات الجرد المادي لقطع الغيار والمواد الاستهلاكية وعمليات استلام السكر الخام بالمخازن.

- تكرير السكر الخام والاقتصاد في الطاقة والمحافظة على البيئة

تراجع نسق الإنتاج اليومي للسكر الأبيض خلال الفترة 2011-2013 مقارنة بسنة 2010 بسبب عدم مطابقة نوعية السكر الخام المورد من قبل الديوان التونسي للتجارة للمعايير الفنية وكذلك بسبب تعدد الأعطاب ببعض التجهيزات الحيوية بالمصنع. ونتج عن ذلك تحمل الشركة لكلفة إضافية بعنوان استهلاك المواد الخصوصية بلغت على التوالي 198 أ.د و 91 أ.د و 84 أ.د خلال سنوات 2011 و 2012 و 2013.

وتقتضي المحافظة على الصحة العامة للمستهلك إنجاز العديد من التحاليل المخبرية المنصوص عليها بالمواصفات التونسية لمادة السكر الأبيض، إلا أنه لم يتم منذ سبتمبر 2009 إنجاز التحاليل المذكورة.

ولم تتمكن الشركة من الاقتصاد في استهلاك الطاقة بنحو 418 أ.د سنويا بسبب عدم إنجاز الاستثمارات المبرمجة في الغرض. ولم تتمكن الشركة أيضا من إيجاد حلول فنية كفيلة بإزالة التلوث المائي الناتج عن تصريف المياه الصناعية المستعملة مباشرة بوادي "البسيم" في غياب إنجاز أشغال وحدة تصفية لمعالجة المياه المذكورة. وقد تم تحميل الشركة خطايا مالية في هذا الشأن من قبل الوكالة الوطنية لحماية المحيط.

وتدعى الشركة إلى العمل على إبرام اتفاقية مع الديوان التونسي للتجارة تسمح لها بإيجاد الحلول الكفيلة بتجاوز الإشكاليات المتعلقة بعدم مطابقة السكر الخام المورد من قبله للمعايير المعتمدة في الغرض والتي أدت إلى تحمل الشركة لكلفة تكرير إضافية.

كما تستدعي ضرورة الحدّ من تعطب المعدات وتوقف دورة الإنتاج الإسراع بتركيز نظام صيانة فعال للتجهيزات. ويستوجب ضمان الاقتصاد في الطاقة والمحافظة على البيئة ضرورة الإسراع في استكمال تنفيذ الاستثمارات المبرمجة في الغرض.



I- الوضعية المالية والتصرف في الأعوان

تعلّقت الملاحظات التي تم الوقوف عليها في هذا المجال بالوضعية المالية للشركة وبالتصرف في الأعوان.

أ- الوضعية المالية

سجّلت الشركة نتائج سلبية بلغت خلال السنوات من 2008 إلى 2012 على التوالي 7,2 م.د و 5 م.د و 8,1 م.د و 5,7 م.د و 6,8 م.د وهو ما أدّى إلى انخفاض الأموال الذاتية لتصبح سلبية بداية من سنة 2008 حيث بلغت خلال نفس الفترة على التوالي 0,833 م.د و 5,988 م.د و 14,260 م.د و 20,085 م.د و 27,088 م.د. واقتضى انخفاض الأموال الذاتية إلى مستوى دون نصف رأس المال، مصادقة الجلسة العامة الخارقة للعادة على مواصلة الشركة نشاطها طبقاً لأحكام الفصل 388 من مجلة الشركات التجارية.

وتعتبر الشركة مهددة بالتوقف عن الدفع على معنى الفصل 18 من القانون عدد 34 لسنة 1995 المؤرخ في 17 أفريل 1995 المتعلق بإنقاذ المؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية، حيث لم تتمكن من خلاص أقساط القروض التي حلّت آجالها والتي ناهزت 4,704 م.د في موفى سنة 2011 و 4,781 م.د في موفى سنة 2012. وأدّى ذلك إلى تحمّلها لفوائض تأخير بحوالي 0,420 م.د في سنة 2011 و 0,631 م.د في سنة 2012 وكذلك إلى اضطرابها إلى طلب جدولة ديونها.

وتفسّر الوضعية المالية الحرجة للشركة بخصوص الفترة من بداية سنة 2008 إلى موفى أوت 2009 أساساً بعدم تغطية ثمن بيع السكر الأبيض لكلفة التكرير.

وفي هذا الصدد، تحمّلت الشركة بعنوان سنة 2008 خسارة بحوالي 8,480 م.د نتيجة عدم تغطية ثمن بيع الطن الواحد من السكر الأبيض المحدّد من قبل الوزارة المكلفة بالتجارة بمبلغ 608 ديناراً لكلفة تكريره المقدرة حسب الشركة بحوالي 671 ديناراً، علماً أنّ الشركة لم تتحصل على دعم من الدولة في الغرض. ولم تتول الشركة استغلال الإمكانية التي أتاحها الأمر عدد 1996 لسنة 1991 المؤرخ في 23 ديسمبر 1991⁽¹⁾ بخصوص اقتراح أسعار لبيع مادة السكر الأبيض⁽²⁾ على الوزارة المكلفة بالتجارة تسمح بتغطية كلفة التكرير واعتماد الأسعار المقترحة في أجل 30 يوماً من تاريخ إيداع الملفات المستوجبة في الغرض.

⁽¹⁾ المتعلق بالمواد والمنتجات والخدمات المستثناة من نظام حرية الأسعار وطرق تأطيرها.

⁽²⁾ تعتبر مادة السكر من المواد الخاضعة للمصادقة الإدارية للأسعار في كل مراحل الإنتاج والتوزيع حسب الجدول "أ" الملحق بالأمر المذكور.

كما تحمّلت الشركة في سنتي 2008 و2009 على التوالي 563 أ.د. و419 أ.د. بعنوان الفارق بين ثمني بيع وشراء الأكياس. ويرجع ذلك إلى عدم مراجعة ثمن بيع أكياس السكر الذي ضبطته الشركة في حدود 150 مليون /كيس منذ غرة جانفي 2006 وذلك رغم أنّ ثمن شراء الكيس الواحد يبلغ 349 مليما مثلما تم ضبطه بعقد الصفقة المتعلق باقتناء الأكياس بعنوان سنتي 2008 و2009. وبرّرت الشركة عدم مراجعة ثمن بيع الأكياس برغبتها في المحافظة على حرفائها خاصة وأنّ "ثمن الأكياس المحدّد من طرف الديوان التونسي للتجارة لم يتغير".

وساهمت الخسائر الناجمة عن عدم تغطية ثمن بيع السكر الأبيض لكلفة تكريره في عدم قدرة الشركة في موفّي السداسي الأول لسنة 2009 على تمويل مشتريات السكر الخام، وأدّى ذلك إلى تكليف الديوان بمقتضى جلسة عمل وزارية بتاريخ 29 أوت 2009 باستيراد مادة السكر الخام ووضعها على ذمّة الشركة لتحويلها إلى سكر أبيض مقابل منحة تكرير تمّ تحديدها بمبلغ 90 دينارا للطن الواحد من السكر⁽¹⁾. إلّا أنّ مقدار المنحة المحدّد لم يمكن الشركة من تغطية كلفة التكرير المقدرة في سنة 2010 بحوالي 170 دينارا للطن الواحد.

كما انجرّ عن عدم تحديد قاعدة احتساب منحة التكرير ضمن محضر جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ غرة سبتمبر 2009 حصول خلاف بين الشركة والديوان بخصوص تحديد المنحة المذكورة، فقد رفض الديوان قبول الفارق بين منحة التكرير المحتسبة من قبل الشركة والمبالغ المسدّدة من قبل الديوان بهذا العنوان والذي ارتفع إلى 529 أ.د. خلال سنتي 2009 و2010. وترجع أسباب الخلاف إلى أنّ الديوان يتولّى احتساب منحة التكرير على أساس كميات السكر الأبيض في حين تقوم الشركة باحتسابها على أساس كميات السكر الخام. ويضاف إلى ذلك أنّ الشركة لم تتول المطالبة بتسوية مستحقاتها بعنوان منحة التكرير على أساس كميات السكر الخام إلّا في موفّي 2010 حيث اعتمدت في السابق على كميات السكر الأبيض لتقدير مستحقاتها.

كما ترجع الخسائر المسجّلة في سنتي 2011 و2012 إلى عدم توصّل الشركة إلى اتّفاق مع الديوان حول مقدار منحة التكرير الذي يغطي الكلفة الفعلية للتكرير خصوصا وأنّ منحة التكرير الوقتية التي تم ضبطها بمحضر جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ 14 جويلية 2011، في حدود 110 دينار للطن الواحد من السكر الخام بداية من سنة 2011 لم تغط كلفة التكرير المقدّرة من قبل الشركة بحوالي 153 دينارا في سنة 2011 و158 دينارا في سنة 2012.

ويرجع عدم توصّل الشركة إلى اتفاق مع الديوان أساسا إلى الخلاف حول عناصر الكلفة الفعلية لتكرير السكر الخام. وتجدر الإشارة في هذا الشأن إلى وجود نقائص في مستوى احتساب هذه

(1) تم ضبطها بمقتضى جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ 1 سبتمبر 2009.

الكلفة من قبل الشركة. من ذلك أنه يتم إدراج كافة أعباء الأعوان ضمن كلفة التكرير للفترة 2010-2012 وذلك خلافا للفصل 6 من الأمر عدد 1996 لسنة 1991 آنف الذكر الذي ينصّ على إدماج "كلفة اليد العاملة غير الإدارية" فقط ضمن الكلفة. كما تم إدراج أعباء غير مرتبطة بنشاط الشركة ضمن الكلفة المذكورة على غرار مصاريف استهلاك الكهرباء والماء والهاتف للمساكن الإدارية ومصاريف شراء البذور والأسمدة ومصاريف الشراءات الشخصية والهدايا ومصاريف عقد الإستشهار مع فريق الأولمبي الباجي. وتضمّنت كلفة تكرير السكر أيضا مخصصات الاهتلاكات المرتبطة بأصول غير مستغلة أو زال الانتفاع بها أو بأصول ليست لها صلة بنشاط الشركة على غرار أثاث ومعدات المساكن ومطبخ الشركة ومكتب التمرّيز. وتقدر كلفة العناصر الإضافية التي تم إدراجها ضمن الكلفة خلال الفترة آنفة الذكر بحوالي 12 دينارا و9 دنانير و8 دنانير للطن الواحد من السكر الخام.

كما تفسّر الخسائر المسجّلة خلال سنتي 2011 و2012 بعدم ضغط الشركة على الأعباء القارة حيث لم تتمكّن من استغلال كامل طاقتها الإنتاجية. فقد تبين أنّ الشركة لم تتوصّل إلى تكرير سوى 142 ألف طن من السكر الخام خلال سنتي 2011 و2012 مقابل طاقة تكرير ممكنة ناهزت 160 ألف طن في السنة. ومن شأن بلوغ التكرير الفعلي طاقة التكرير المذكورة أن يسمح للشركة بالتخفيض في كلفة التكرير بحوالي 7 دنانير للطن الواحد من السكر الخام خلال سنتي 2011 و2012. وجاء في ردّ الشركة أنّ الوصول إلى طاقة التكرير المذكورة لا يتم إلّا بتجاوز إشكالية رفع السكر الأبيض من طرف الديوان وبالتالي تفادي بلوغ فضاءات الخزن مستوياتها القصوى.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الفارق بين سعر السكر الأبيض في بورصة لندن وسعر السكر الخام في بورصة نيويورك يعتبر مؤشرا حول مستوى كلفة تكرير السكر الخام المقبولة. وفي هذا الصدد، بلغ معدّل الفارق المذكور خلال سنتي 2011 و2012 حوالي 79 دينارا و107 دنانير للطن الواحد من السكر الخام في حين أنّ كلفة التكرير بالشركة ناهزت على التوالي 153 دينارا و158 دينارا. علما أنّ الفارق المذكور بلغ حدّا أقصاه 206 دنانير في سنة 2011 و180 دينارا في سنة 2012 ولم يتجاوز سقف كلفة التكرير بالشركة سوى لمدة على التوالي 10 أيام و14 يوما من جملة حوالي 239 يوما و257 يوما تداول في البورصات العالمية خلال سنتي 2011 و2012. وجاء في ردّ الشركة أنّ الفارق المذكور لا يأخذ بعين الاعتبار أسعار النقل البحري وأسعار التفريغ والنقل والتي تعد مرتفعة بالنسبة للسكر الأبيض مقارنة بالسكر الخام علاوة على أنّ عدم تطبيق معاليم ديوانية على عمليات استيراد السكر الأبيض جعل صناعة السكر في تونس غير محمية. إلّا أنّ عناصر الكلفة المشار إليها في ردّ الشركة يتحملها فعليا الديوان.

ب- التّصرّف في الأعوان

يقتضي إحكام التّصرّف في الأعوان احترام القوانين والتّراتيب الجاري بها العمل المتعلّقة بالمسار المهني وبإسناد المنح والامتيازات. إلّا أنّه تم الوقوف على بعض النقائص والاختلالات في هذا المجال.

1- المسار المهني

تبين أنّ الشّركة لم تتقيد أحيانا بالتّراتيب الجاري بها العمل في مجالات الانتداب والترقية والخطط الوظيفية.

ولوحظ في هذا الصّدد، عدم تنفيذ برامج الانتداب وعدم اللّجوء أحيانا إلى المناظرة. ومن ذلك أنّه تم برمجة انتداب 32 عوناً خلال الفترة 2009-2013. إلّا أنّه لم يتم انتداب سوى 3 أعوان في مارس 2009 عن طريق مناظرة خارجية بعنوان برنامج الانتداب لسنة 2008 وذلك رغم فتح مناظرات بشأن جميع الانتدابات المبرمجة. وأدى ذلك إلى حرمان الشّركة من فرص انتداب 19 عوناً بعد موافقة وزارة الإشراف بمناسبة المصادقة على ميزانية 2014 على انتداب 18 عوناً فقط منهم 10 أعوان تولت الشّركة الإعلان عن مناظرات في شأنهم خلال الفترة المذكورة. وتجدر الإشارة إلى أنّ 10 أعوان من جملة 19 عوناً فقدت الشّركة فرص انتدابهم تتعلق رتبهم "بمراكز العمل الضرورية والحيوية"⁽¹⁾ بالشّركة.

ولئن لم يتم إنجاز الانتدابات المبرمجة والمعلن عنها خلال الفترة 2009-2013، فإنّ الشّركة تولت في المقابل إنجاز انتدابات غير مبرمجة بلغت 283 عوناً قار موزعين بحساب 269 عوناً تم انتدابهم عن طريق الإدماج من بين الأعوان العرضيين بالشّركة خلال سنتي 2010 و2011 و14 عوناً عن طريق الإدماج من بين الأعوان المتعاقدين بالشّركة في جويلية 2013.

كما تم التعاقد مع عونين خلال سنة 2011 عن طريق الانتداب المباشر دون إجراء مناظرة في الغرض وذلك خلافاً للفصل 11 مكرّر من القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في غرة فيفري 1989 المتعلق بالمساهمات والمنشآت العمومية. وأفادت الشّركة بهذا الخصوص أنّها تولت انتداب أحد العونين المذكورين نظراً إلى حالته الاجتماعية واستجابة للمطلب الوارد عليها في شأنه من والي باجة بتاريخ 31 ماي 2011. غير أنّ الأمر عدد 567 لسنة 1997 المؤرخ في 31 مارس 1997 المتعلق بضبط شروط وصيغ الانتداب المباشر بالمنشآت العمومية والمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية لم يتضمّن الحالات الاجتماعية كإحدى حالات الاستثناء للانتدابات المباشرة.

⁽¹⁾ حسب مراسلة من الشّركة إلى سلطة الإشراف بتاريخ 14 ديسمبر 2013 حول الانتدابات بالشّركة لسنوات 2012 و2013 و2014.

وتم تجديد عقدي انتداب العونين المذكورين في سنة 2012 خلافا لمقتضيات الفصل 3 من الأمر عدد 567 لسنة 1997 أنف الذكر الذي نصّ على أنّ الانتداب دون مناظرة يجب أن يتم عن طريق التعاقد لمدة سنة غير قابلة للتجديد. واضطرت الشركة لاحقا إلى إدماج العونين المذكورين ضمن الأعوان القارين للشركة بداية من جويلية 2013 عملا بمقتضيات منشور وزير الصناعة عدد 633 المؤرخ في 29 مارس 2013 المتعلق بالمناولة في القطاع العمومي الذي نصّ على ضرورة تسوية وضعية المتعاقدين "بعد قضاء سنتين من التعاقد".

وتبيّن أنّ الشركة تجاوزت النّسب المسموح بها للتّرقية في الصّنف والسّلم المنصوص عليها بالفصلين 45 و46 من النّظام الأساسي الخاص بالأعوان المصادق عليه بمقتضى الأمر عدد 2425 لسنة 2001 المؤرخ في 16 أكتوبر 2001. كما تم تعديل أحكام الفصلين المذكورين بمقتضى محضري اتفاق بين ممثلي الإدارة العامة للشركة والطرف النقابي على التوالي بتاريخ 25 فيفري 2011 و9 جويلية 2009 دون استصدار أوامر مصادقة في الغرض.

وفي هذا الصّدد، تولّت الشركة إسناد ترقّيات في الصنف بعنوان سنة 2010 وسارية المفعول من بداية سنة 2011 بلغت نسبة 18 % من جملة أعوان التنفيذ مقابل نسبة 11 % فقط تمّ ضبطها بالفصل 46 أنف الذكر. ويرجع ذلك إلى قيام الشركة بالتوازي مع الترقّيات القانونية بإسناد ترقّيات لفائدة 7 أعوان بداية من غرة جانفي 2011 ولفائدة 9 أعوان بداية من غرة أوت 2011 وذلك دون التقيد بالإجراءات المنصوص عليها بالفصول 36 و46 و47 من النظام الأساسي الخاص بالأعوان أنف الذكر والتي تنصّ على عرض مقترحات الترقية على اللجنة الإدارية المتناصفة وعدم إعداد أكثر من جدول واحد خاص بالترقية. وأدّى ذلك إلى تحميل الشركة على التوالي حوالي 360 دينارا في الشهر بداية من غرة جانفي 2011 و674 دينارا في الشهر بداية من غرة أوت 2011.

كما تبين أنّه تم تجاوز النّسب المسموح بها للتّرقية في السّلم والتي تم تحديدها في الفصل 45 من النّظام الأساسي الخاصّ بالأعوان بنسبة 15 % من الأعوان المرتبين في السّلم 2. ويبرز ذلك من خلال إسناد ترقّيات بعنوان سنة 2010 خصّصت 30 % من أعوان التسيير الموجودين في السلم المذكور وكذلك ترقّيات بعنوان سنة 2012 في حدود على التوالي 20 % و30 % من العدد الجملي لأعوان التسيير والإطارات الموجودين في نفس السلم. ويرجع ذلك إلى إسناد الشركة لترقيات إضافية لمعالجة الخلاف الحاصل بين ممثلي الإدارة وممثلي الأعوان في اللجنة الإدارية المتناصفة المنعقد جلستها بتاريخ 4 ماي 2011 والمتعلّق بترتيب المترشّحين كما يرجع إلى إسناد ترقّيات استثنائية لبعض الأعوان بمناسبة الاحتفال بخمسينيّة الشركة تمّ إقرارها على إثر جلسة بين ممثلي الإدارة والنّقابة الأساسيّة

بتاريخ 24 سبتمبر 2012. وتحملت الشركة بموجب مختلف هذه الترقيات ما لا يقل عن 25 دينارا شهريا بداية من غرة جانفي 2011 وحوالي 52 دينارا في الشهر بداية من غرة جانفي 2013.

وتبين وجود شغور بثلاث وثلاثين خطة وظيفية من جملة 52 خطة منصوبا عليها بالهيكل التنظيمي المصادق عليه بمقتضى الأمر عدد 42 لسنة 2009 المؤرخ في 5 جانفي 2009. ويرجع هذا الشغور إلى النقص في عدد الأعوان الذين تتوفر فيهم شروط إسناد الخطط الوظيفية. ومن شأن ذلك أن يؤثر سلبا في سير عمل بعض المصالح وأدائها.

وتولت الشركة إسناد خطة مكلف بمهمة لدى الإدارة العامة لأحد الأعوان بتاريخ 18 نوفمبر 2009 وإلى عون آخر بتاريخ 14 ديسمبر 2013 وذلك خلافا للأمر عدد 2361 لسنة 2009 المؤرخ في 12 أوت 2009 المتعلق بضبط شروط إسناد الخطط الوظيفية والإعفاء منها بالشركة الذي لم ينص على هذه الخطة. وتحملت الشركة بهذا العنوان كلفة مالية وامتيازات عينية لا تقل عن 554 دينارا شهريا خلال الفترة من نوفمبر 2009 إلى أكتوبر 2010 لفائدة العون الأول ولا تقل عن 513 دينارا بداية من ديسمبر 2013 لفائدة العون الثاني.

2- إسناد المنح والامتيازات

تولت الشركة دون موجب إسناد تسابقات ومنح وامتيازات لبعض أعوانها. وفي هذا الصدد تقتضي المحافظة على الموارد المالية للشركة ضرورة عدم إسناد تسابقات على الأجر لفائدة أعوان لا يمكن ضمان استخلاص المبالغ المسندة لهم. إلا أنه تم خلال جانفي 2011 إسناد مبالغ مالية في الغرض ناهزت 27,525 أ.د. ونتج عن ذلك عدم توصّل الشركة إلى استخلاص ما يناهز 6,450 أ.د. من هذه التّسابقات التي تمّ إسنادها إلى أعوان عرضيين غادروا الشركة.

وأسندت الشركة منحة "الزيادة في منحة النقل" لفائدة الأعوان المنتفعين بالمنحة الكيلومترية وذلك خلافا لما هو معمول به بخصوص منحة النقل التي لا يمكن طبقا لقرار الرئيس المدير العام المؤرخ في 12 فيفري 1976 إسنادها للأعوان المنتفعين بالمنحة الكيلومترية المذكورة. وتقدر المبالغ المسندة بهذا العنوان دون وجه حق خلال الفترة 2009-2012 ما يناهز 8,122 أ.د.

وخلافا للفصول 7 و9 و12 من الأمر عدد 1855 لسنة 1990 المؤرخ في 10 نوفمبر 1990 المتعلق بضبط نظام تأجير رؤساء المنشآت ذات الأغلبية العمومية، تولت الشركة إسناد امتيازات عينية للرئيس المدير العام فقد تم خلال الفترة 2009-2011 تمكين الرئيس المدير العام من استعمال سيارة مصلحة علاوة على السيارة الوظيفية. وتم تقدير الاستهلاك الجملي للوقود الناتج عن ذلك بما لا يقل عن 4960 لترا. كما تولت الشركة إسناد الرئيس المدير العام حصص وقود بعنوان السيارة

الوظيفية وخدمات هاتفية تجاوزت السقف المحدد بالفصل 8 آنف الذكر بما قدره 4380 لترا وبقيمة 8767 دينارا خلال الفترة 2010-2012⁽¹⁾. وبزرت الشركة إسناد كميات الوقود المذكورة بانجاز تنقلات في إطار مهام إدارية بناء على أذن بمأمورية. وتجدر الإشارة إلى أنّ الرئيس المدير العام لم يتولّى إرجاع سوى ما يعادل 4100 لتر من الوقود ومبلغ 607 دنانير بعنوان الخدمات الهاتفية التي تحصّل عليها دون موجب.

II- الاستثمارات والمخزون والممتلكات

تمّ الوقوف على جملة من الاخلالات والنقائص التي أثرت على أحكام تنفيذ الاستثمارات المبرمجة والتّصرف في الشّراءات وفي المخزون وفي حماية الممتلكات.

أ- الاستثمارات والتّصرف في الشّراءات

1- تنفيذ الاستثمارات المبرمجة

تبين ضعف نسبة إنجاز الاستثمارات المبرمجة خلال الفترة 2009-2013 حيث لم تتجاوز الاستثمارات المنجزة 0,633 م.د من جملة الاستثمارات المبرمجة (9,194 م.د) أي بنسبة إنجاز في حدود 6,89 %. وأرجعت الشركة ذلك إلى عدم قدرتها على تمويل كلّ الاستثمارات المبرمجة نتيجة الظروف المالية الصّعبة التي تمرّ بها.

وقد أدى عدم إنجاز مشروع إحداث محطة لمعالجة مياه الآبار بكلفة 150 أ.د إلى تحمّل الشركة كلفة تناهز 206 أ.د سنويا بعنوان عدم الاقتصاد في استهلاك الماء. كما لم يتم إنجاز مشروع تغيير آلة الخلط المستغلة منذ سنة 1985 والتي تآكل غلافها الحديدي الخارجي بنسبة 40 % والمقدر كلفته بحوالي 200 أ.د. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى إمكانية انفجار الآلة المذكورة بسبب تدفق كميات هامة من سوائل السّكر الخام. ولم يتم أيضا إنجاز مشروع إعادة تأهيل الآليات الخاصة بالمولد البخاري وبالفرن بكلفة جمالية قدرها 500 أ.د. وهو ما من شأنه أن يؤدي على التوالي إلى تعطل المولّد المذكور وبالتالي التوقف الكامل لدورة الإنتاج وإلى عدم إنتاج السائل المجير المستعمل في مرحلة التّنقية بسبب توقف عملية شحن الفرن.

2- الشّراءات في إطار الصّفقات

تبين من خلال النّظر في صفقات اقتناء المواد الاستهلاكية وخدمات نقل السّكر وجود العديد من الاخلالات والنقائص في مستوى ضبط الحاجيات وإبرام الصّفقات وتنفيذها وختمها.

⁽¹⁾ تم التوقف عن ارتكاب الاخلالات المذكورة على إثر تدخل التفقيدة العامة للوزارة المكلفة بالصناعة خلال سنة 2012.

2-1- ضبط الحاجيات وإبرام الصفقات

لم تتولّ الشركة بالنسبة لبعض الصفقات ضبط الحاجيات بالدقة اللازمة. فقد لوحظ بخصوص صفقة اقتناء مادة الصّودا السائلة موضوع طلب العروض عدد 2012/8 اختلاف في الكميات المدرجة بعقد الصفقة وبكرّاس الشّروط حيث نصّ عقد الصفقة على اقتناء 70 طن من مادّة الصّودا السائلة مع إمكانية الزيادة فيها بنسبة لا تفوق 20 % ونصّ الفصل 10 من كراسات الشروط على اقتناء كميات تناهز 176 طن. وبرّرت الشركة هذا الاختلاف بأنّ المزوّد "اقتصر على تمكين الشركة من 70 طن من الصودا السائلة". وأدّى عدم التزوّد بالكميات الواردة بكراس الشروط إلى اقتناء الشركة حوالي 140 طن من نفس المزود أي بزيادة بلغت 95 % من المبلغ الأصلي للصفقة.

ولم تتول الشركة ضبط حاجياتها المتعلقة بخدمات نقل السّكر الأبيض موضوع القسط الأول من طلب العروض عدد 2011/4 بالدقة اللازمة حيث نصّت كراسات الشروط على توفير 10 شاحنات كحد أدنى ونصّ عقد الصفقة على تأمين نسق يومي لا يقل عن 250 طنا خلال المدة التعاقدية. وقد تبين أنّ الحاجيات الفعلية لا تقل عن 20 شاحنة يوميا لرفع ما بين 600 و700 طن يوميا من السّكر الأبيض. وساهم ذلك في بلوغ فضاءات خزن السّكر الأبيض مستوياتها القصوى ممّا حدّ من النسق اليومي لإنتاج السّكر الأبيض بالنسبة لشهري أفريل وأكتوبر 2011.

وتبيّن عدم تحكم الشركة أحيانا في آجال إبرام بعض الصفقات. من ذلك لم يتم في سنة 2010 إبرام عقد صفقة بالتفاوض المباشر لاقتناء 175 طنا من مادة الصودا السائلة إلّا بعد 78 يوما من تاريخ الحصول على ترخيص سلطة الإشراف. ونتج عن ذلك انخفاض مستوى مخزون مادة الصودا السائلة في موفى ماي 2010 إلى حدود 0,618 طن مقابل مخزون سلامة مستوجب في مستوى 25 طنا. واضطرت الشركة لتفادي انقطاع المخزون وقبل إبرام عقد الصفقة إلى اقتناء وخلاص نحو 13 طنا من مادة الصودا السائلة على حساب الصفقة المذكورة.

كما تبين بخصوص الصفقة المتعلقة باقتناء 2,5 مليون كيس المبرمة في إطار طلب العروض عدد 2011/3 أنّ إعلام المزوّد بإسناد الصفقة بعد 4 أيام من انقضاء مدة صلوحية العرض أدّى إلى امتناعه عن إمضاء عقد الصفقة. وعلاوة على أنّ ذلك قد أدّى إلى تحمّل الشركة لكلفة إضافية ناهزت 180 أ.د بعنوان الفارق بين مبلغ الصفقة التي لم يتم إبرامها على حساب طلب العروض المذكور ومبلغ الصفقة المبرمة في الغرض في إطار طلب العروض عدد 2011/6، فإنّ من شأن انقطاع مخزون الأكياس أن ينجم عنه توقف عمليات تكييف السّكر الأبيض.

وبخصوص إجراءات إبرام الصفقات، لوحظ عدم تقييد الشركة ببند كراسات الشروط حيث سمحت على سبيل المثال للعارض الوحيد في إطار طلب العروض الوطني عدد 2011/12 المتعلق باقتناء الحجر الكلسي بإعادة إنجاز التحاليل الفنية باعتبار عدم استجابة عرضه للخصائص الفنية المنصوص عليها بكراسات الشروط المذكورة. وتولّت الشركة لاحقاً قبول هذا العرض وإبرام الصفقة مع صاحبه بمبلغ جملي قدره 203,632 أ.د بعد تقديمه شهادة فنية ثانية تثبت مطابقة عرضه للمواصفات الفنية.

2-2- تنفيذ الصفقات وختمها

لم تتولّ الشركة بخصوص الصفقة المبرمة بالتفاوض المباشر المتعلقة باقتناء 175 طناً من مادة الصودا السائلة إجراء التحاليل المخبرية للتثبت من مدى مطابقة المادة المقتناة للخصائص الفنية المطلوبة وذلك خلافاً للفصل 8 من عقد الصفقة واكتفت باعتماد نتائج التحاليل المخبرية التي قدّمها المزود. ومن شأن عدم إنجاز التحاليل المذكورة وخاصة منها تلك المتعلقة بنسبة تركّز إيدروكسيد الصوديوم المعتمدة والتي تمّ على أساسها تصفية المبالغ المستوجب خلاصها أن يؤدي إلى دفع مبالغ مالية غير مستحقة إلى المزود. وقد تولّت الشركة إنجاز التحاليل المذكورة ابتداءً من سنة 2014 على إثر تدخّل الدائرة وتبين إثر ذلك أنّ الفارق بين المبلغ المستوجب باعتماد التحاليل المنجزة من قبل الشركة والمبلغ المحتسب على أساس نتائج التحاليل التي قدّمها المزود يقدر بنحو 4 أ.د. بخصوص أربع طلبيات تم إنجازها على حساب الصفقة المبرمة في إطار طلب العروض عدد 2014/2.

وبخصوص صفقة اقتناء الحجر الكلسي موضوع طلب العروض عدد 2011/12 لم يتعدّد نسق التوريد الذي أمّنه صاحب الصفقة 19 طناً في اليوم خلال الفترة المتراوحة بين 30 جويلية 2011 و 27 نوفمبر 2012 مقابل نسق مستوجب في مستوى 30 طناً في اليوم حسب الفصل 9 من عقد الصفقة. وأدّى ذلك إلى تراجع مستوى المخزون خلال شهر أفريل 2012 إلى نصف مخزون السلامة المطلوب طبقاً للفصل 7 من نفس العقد. ومن شأن انقطاع مخزون الحجر الكلسي ليوم واحد أن يتسبّب في تأخير بعشرة أيام في تكرير السكر الخام بالإضافة إلى نفقات إضافية في كلفة الإنتاج وذلك حسب ما أفادت به الشركة.

وأدّى عدم ضبط آجال تنفيذ صفقة اقتناء أكياس اللّف موضوع طلب العروض عدد 2010/2 سواء بكراسات الشروط أو بعقد الصفقة خلافاً لمقتضيات الفصل 111 من الأمر المنظم للصفقات العمومية وكذلك عدم ضبط برنامج للتسليم خلافاً للفصل الرابع من العقد إلى امتناع المزود عن تسليم الشركة ما يناهز 0,88 مليون كيس من جملة كمية تعاقدية في حدود 1,8 مليون كيس مبرراً ذلك بانتهاء المدة التعاقدية في موفى سنة 2010 وارتفاع أسعار المواد الأولية بالنسبة

لسنة 2011. ونتيجة لذلك، تحملت الشركة كلفة مالية إضافية تساوي 117 أ.د. تمثل الفارق بين أثمان الطلبات غير المسددة بطلب العروض عدد 2010/2 سالف الذكر وأثمانها بالاستشارة عدد 2011/03 والصفقة المبرمة في إطار طلب العروض عدد 2011/6. وجاء في ردّ الشركة أنه "تم التشكي بالمزود المذكور... ومطالبته بتحمل الفوارق بين السعر المتعامل به معه والأسعار التي تم الاقتناء بها لاحقاً إلى جانب المطالبة بغرامات التأخير".

ولوحظت بعض الاختلالات الأخرى تعلّقت بمراجعة أثمان بعض الصفقات. من ذلك، تولّت الشركة عند التمديد في آجال صفقة نقل السكر الخام موضوع طلب العروض عدد 2012/3 الزيادة في الأثمان بنسبة ناهزت 65 % بمقتضى الملحق عدد 2 للصفقة وذلك خلافا للعقد الأصلي للصفقة الذي نصّ على أنّ الأثمان ثابتة وغير قابلة للمراجعة. وأدّى ذلك إلى تحميل الديوان أعباء إضافية ناهزت 79 أ.د.

كما أدّى عدم تحديد شروط وطرق مراجعة الثمن بخصوص الصفقة بالتفاوض المباشر المبرمة بتاريخ 15 جويلية 2010 والمتعلقة باقتناء 175 طنا من مادة الصودا السائلة وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 43 من الأمر المنظم للصفقات العمومية إلى قبول طلب المزود الترفيع في ثمن الصفقة بحوالي 42 % بمقتضى ملحق للصفقة بداية من غرة جانفي 2011 وذلك لتفادي انقطاع المخزون. ولم يتم عرض مشروع عقد الصفقة وكذلك الملحق المتعلق بالزيادة في الأثمان على الرأي المسبق للجنة الصفقات وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 85 من الأمر المنظم للصفقات العمومية.

وبخصوص الختم النهائي للصفقات، نصّ الفصل 121 من الأمر المنظم للصفقات العمومية على أنّه "يجب أن يتم في شأن كل صفقة ختم نهائي يتم عرضه على لجنة الصفقات ذات النظر في أجل أقصاه تسعون يوما ابتداء من تاريخ القبول النهائي للطلبات موضوع الصفقة". إلّا أنّ الشركة لم تتول إلى غاية موفى جوان 2014، إنجاز القبول النهائي وإعداد ملف الختم النهائي للصفقتين المتعلقتين باقتناء مادة الصودا السائلة المبرمتين على التوالي بالتفاوض المباشر بتاريخ 15 جويلية 2010 وفي إطار طلب العروض عدد 2012/8 بتاريخ 15 مارس 2012 وكذلك كان الشأن بالنسبة للصفقات المتعلقة بخدمات نقل السكر الأبيض والسكر الخام والمواد المختلفة المبرمة خلال الفترة 2010-2012 موضوع طلبات العروض عدد 2010/6 و2011/4 و2012/2 و2012/3.

3- الشّراءات خارج إطار الصّفقات

خلافا لأحكام الفصل 8 من الأمر المنظم للصفقات العمومية، تولت الشركة تجزئة الشراءات من مادة الصودا السائلة خلال سنة 2009 حيث بلغت قيمة الاقتناءات الجمالية المنجزة في إطار استشارتين حوالي 106 أ.د. وتمّ بذلك تجاوز السقف الأدنى لإبرام صفقة الذي ضبطه مجلس

الإدارة في حدود 100 أ.د. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يفوت على الشركة تفعيل المنافسة والحصول على أفضل الأثمان وضمان المنافسة النزيهة والشفافية.

كما لم يتم خلال الفترة 2009-2012 تفعيل المنافسة عند تنفيذ العديد من النفقات حيث تولت الشركة استشارة مزود وحيد لاقتناء سيارة وظيفية أو لصيانة المولد الكهربائي أو لإنجاز أشغال العزل الحراري وتعبئة غاز الأكسجين أو اقتناء قطع غيار ومعدات وبعض المواد الاستهلاكية. ومن شأن عدم توسعة دائرة الاستشارة أن لا يمكنها من الحصول على أفضل الأثمان. وبزرت الشركة ذلك بالنقص في عدد المزودين المختصين في بعض المجالات.

ب- التصرف في المخزون

تتولى الشركة خزن حوالي 9500 فصل من قطع الغيار والمواد الاستهلاكية موزعة على 9 أصناف بقيمة جمالية بلغت 7,4 م.د في موفى 2012. ويتم خزن السكر الخام بثلاثة مخازن ببزرت تقدر طاقة استيعابها الجمالية بحوالي 2,8 ألف طن وبمخزن كائن بباجة تبلغ طاقة استيعابه 2000 طن. ومكن النظر في التصرف في مخزون المواد المذكورة من الوقوف على بعض النقائص المتعلقة بجرد قطع الغيار والمواد الاستهلاكية وكذلك باستلام السكر الخام.

خلافاً لمقتضيات الفصل 17 من القانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 والمتعلق بنظام المحاسبة للمؤسسات، لم تتول الشركة جرد كافة مكونات مخزون قطع الغيار والمواد الاستهلاكية بعنوان سنتي 2009 و2010. واقتصرت عمليات الجرد التي تم القيام بها على مواد الفحم الحجري والحجر الكلسي والفيول بحوالي 1,7 م.د في سنة 2009 و1,5 م.د في سنة 2010 وكذلك المواد الاستهلاكية الخصوصية والأصناف من 1 إلى 6 بعنوان سنة 2011 والمقدرة قيمتها بحوالي 7,1 م.د علاوة على الأصناف من 1 إلى 3 والصنف 7 والمقدرة قيمتها بحوالي 6,7 م.د. كما لم تتول الشركة استكمال عمليات الجرد بعنوان سنة 2013 إلا في شهر أوت 2014.

وشهدت عمليات الجرد بعنوان سنة 2011 جملة من الأخطاء المتعلقة بإدراج نتائج الجرد بتطبيقية التصرف في المخزون. فقد لوحظ بالنسبة لعينة تتكون من 332 فصلاً من جملة 1600 فصل من الصنف الثالث المتعلق بقطع غيار المعدات الكهربائية ومعدات التعديل تسرب أخطاء في إدراج البيانات المتعلقة بنتائج الجرد بخصوص 226 فصلاً من العينة المذكورة. وأدى ذلك إلى ظهور فوارق بقيمة 82 أ.د بين قيمة المخزون المادي الذي تم احتسابه من طرف الدائرة وقيمة المخزون النظري.

وفيما يتعلق بمخزون السكر الخام، يقتضي التأكد من استلام الشركة لكافة الكميات المسلمة إليها من طرف الديوان ضرورة الالتزام بما ورد بدليل الإجراءات وتركيز آلات لوزن الشاحنات عند الدخول والخروج في مستوى مخازن الشركة بنزرت وباجة علاوة على إحكام متابعة إجراءات استلام وتسليم السكر الخام بالمخازن المذكورة. إلا أنه لوحظ وجود بعض النقائص في هذا المجال أدت إلى تسجيل فوارق سلبية بين كميات السكر الخام التي تم تفريغها بميناء بنزرت وتلك التي تم استلامها بالمصنع بباجة بالنسبة لسنوات 2011 و2012 و2013 بلغت على التوالي 853 طنا و637 طنا و613 طنا بقيمة جملية ناهزت 2 م.د.

ولم تتول الشركة خلافا لدليل الإجراءات إنجاز المقاربات الضرورية بين بيانات المقابلة المكلفة بتفريغ السكر الخام من البواخر والبيانات الخاصة بها والمتعلقة بالكميات المنقولة على كل شاحنة من الميناء إلى مخازن الشركة بنزرت وباجة. ولم تتول أيضا القيام بالمقاربات بين الكميات التي يتم نقلها من مخازن الشركة بنزرت والكميات المستلمة بالمصنع بباجة. وقد تبين أنه لم يتم إنجاز المقاربات بين الكميات التي يتم استلامها وتلك التي يتم تسليمها بمخازن بنزرت نظرا إلى عدم تركيز آلة لوزن الشاحنات بهذه المخازن إلا بتاريخ 3 أفريل 2014. وبزرت الشركة ذلك بعدم الترخيص لها من قبل ديوان البحرية التجارية والموانئ بتركيز آلة الوزن المذكورة بالميناء.

كما تبين أن المسؤول عن مخازن السكر الخام بنزرت يتولى الجمع بين وظائف متنافرة تتمثل في استلام وخزن وتسليم السكر الخام ومسك جداول المتابعة وذلك في غياب رقابة على هذه العمليات. ومن شأن ذلك أن لا يحول دون حدوث تجاوزات في مستوى عمليات استلام وتسليم السكر الخام.

ولم يتم خلال سنتي 2012 و2013 الاحتفاظ أحيانا بنسخ من أذن خروج الشاحنات من مخازن بنزرت أو بالنسخ الأصلية للأذن الملغاة. فقد لوحظ عدم تضمن دفتر أذن خروج السكر الخام المتعلق بشهر فيفري 2013 ستة أذن علاوة على إلغاء 58 إذنا خلال الفترة المتراوحة بين فيفري وماي 2012 دون الاحتفاظ بالنسخ الأصلية. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن لا يمكن الشركة من التأكد من استلام كافة الكميات التي تم نقلها من مخازن بنزرت إلى المصنع بباجة.

ج- حماية الممتلكات والسلامة المهنية

تقتضي حماية الممتلكات ضرورة جردها سنويا طبقا للفصل 17 من القانون عدد 112 لسنة 1996 آنف الذكر. إلا أن الشركة لم تتول جرد أصولها الثابتة خلال سنوات 2009 و2010 و2012، وهو ما لا يمكن من التأكد من وجود كافة عناصر الأصول الثابتة. ولم تشمل عمليات الجرد المنجزة سوى أثاث ومعدات المكاتب والمعدات الإعلامية وقطع الغيار الخصوصية والتي لا تتعد قيمتها 4 % من مجموع قيمة الأصول الثابتة للشركة خلال سنتي 2008 و2011.

وتقتضي حماية الممتلكات أيضا ضرورة معالجة الإشكاليات العقارية. إلا أنّ الشركة لم تتمكّن إلى غاية موفى جوان 2014 من إدراج عقد شراء قطعة الأرض موضوع الرسم العقاري عدد 13278 مؤرخ في 28 ديسمبر 1968 بالسجل العقاري لفائدتها بسبب عدم الحصول على مصادقة وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية. كما لم تتمكّن من استرجاع منزل وظيفي كائن على قطعة الأرض المذكورة تم إسناده إلى عون بالشركة خلال الفترة 2003-2005 بسبب عدم التوصل إلى إثبات أصل الانجرار في الملكية.

كما أدّت عدم تسوية الشركة لوضعيتها العقارية لقطعة أرض مساحتها 1 هكتار و70 آر موضوع الرسم العقاري عدد 15872 على ملك الدولة الخاص إلى عدم التمكن من وضع حد لاستغلال أحد أعوان الشركة منذ سنة 1992 لمحل قابل للتفكيك تم إنشاؤه على جزء من قطعة الأرض المذكورة.

ومن جهة أخرى، لم تتمكن الشركة إلى موفى جوان 2014 بخصوص مبنى على ملكها كائن بتونس العاصمة تم تسويغه لفائدة المجمع الكيميائي التونسي⁽¹⁾ من استخلاص معينات كراء (45 أ.د) بخصوص الفترة من غرة جوان 2011 إلى 31 ماي 2014 ونفقات الماء والكهرباء والحراسة (63 أ.د) للفترة من غرة جوان 2008 إلى 31 ماي 2014. ويرجع ذلك إلى عدم حرص الشركة على المطالبة بالمستحقات قبل انتهاء المدة التعاقدية وإلى عدم أفراد المبنى موضوع الكراء بعددات للماء والكهرباء خاصة به وكذلك إلى مواصلة استغلال هذا المبنى من قبل وزارة الصناعة بصفة غير قانونية بعد انتهاء المدة التعاقدية للكرّاء.

ويهدف تأمين المعدّات إلى ضمان الحصول على تعويضات عند حدوث الأضرار المحتملة. إلا أنّه وخلافا لبنود عقد التأمين المتعلق بتعطّب المعدّات للفترة 2008-2010 لم تتول الشركة إعلام شركة التأمين بعمليات الصيانة المبرمج إنجازها خلال الفترة المذكورة ممّا أدّى إلى عدم تمكّنها إلى غاية موفى جوان 2014 من الحصول على تعويضات بقيمة 31 أ.د للأضرار التي حصلت بجهاز المقتصد في حرارة المولد البخاري بتاريخ 14 جوان 2008، علما أنّ الشركة تولت استئناف الحكم الابتدائي الذي صدر ضدها بعد رفعها دعوى في هذا الشأن ضد شركة التأمين المذكورة.

كما لم تتمكّن الشركة من الحصول على تعويضات تناهز 53 أ.د مقابل الأضرار المباشرة الناجمة عن الحادث الذي تعرض له المولد البخاري بتاريخ 16 ديسمبر 2007 وذلك نتيجة تقييم المولد البخاري المذكور بهدف التأمين دون قيمته الفعلية⁽²⁾.

⁽¹⁾ تم إبرام عقد الكراء بتاريخ 22 ديسمبر 2008 وتم وضع الطابقين أنفي الذكر بموافقة الشركة على ذمة وزارة الصناعة لإيواء الأرشيف الخاص بها.

⁽²⁾ تولى خبير التأمين المكلف من قبل الشركة لتقييم ممتلكاتها بهدف التأمين تقييم محطة الطاقة الحرارية بنحو 4 م.د سنة 2007 في حين أنّ قيمتها الفعلية خلال نفس السنة تقدر حسب تقرير خبير التأمين المكلف من قبل شركة التأمين لتقييم الأضرار على إثر الحادث الذي تعرض له المولد البخاري بحوالي 16,730 م.د.

ويتطلّب ضمان السلامة بالمصنع ضرورة التقيّد بالتراتب الجاري بها العمل في المجال وإنجاز الاستثمارات اللازمة في الغرض. ولئن تمّ ترتيب الشركة ضمن المؤسسات الخطرة من الصنف الثاني⁽¹⁾ فإنّه لم يتم ضبط مخطط طوارئ لها رغم إعداد دراسة أخطار منذ سنة 2005 بكلفة لا تقل عن 27 أ.د. وذلك خلافاً لمقتضيات الفصل 2 من الأمر عدد 2687 لسنة 2006 المؤرخ في 9 أكتوبر 2006 والمتعلق بإجراءات فتح المؤسسات الخطرة أو المخلة بالصحة أو المزعجة. ومن شأن هذه الوضعية أن لا تمكّن الشركة من إحكام السيطرة على الحوادث إبان وقوعها والحد من آثارها وانعكاساتها على الأشخاص والممتلكات والمحيط.

كما لم تتولّ الشركة اقتناء جملة من معدات السلامة المنصوص عليها بالدراسة المذكورة على غرار 41 حنفية إطفاء و11 عمود إطفاء إضافي وكذلك مروحة لإزالة الدخان علاوة على عدم تركيز نظام إنذار وتنبيه خاص بالمصنع.

وتولّت الشركة في سنة 2000 إبرام عقد مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لإنجاز مشروع تحسين ظروف الصحة والسلامة المهنية بكلفة ناهزت 142 أ.د. إلا أنّ الاستثمارات المنجزة بهذا الخصوص لم تتعدّ حوالي 50 أ.د. وقد أدّى ذلك إلى إضطرار الشركة إلى إرجاع مبلغ 15,5 أ.د. بعنوان قرض و4,4 أ.د. بعنوان منحة إلى الصندوق المذكور علاوة على حرمانها من الانتفاع ببقية التمويل المقدّر بحوالي 25 أ.د.

وساهمت مختلف النقائص المتعلقة بالسلامة آنفة الذكر في ارتفاع عدد حوادث الشغل بالشركة من 39 حادثاً في سنة 2008 إلى 66 حادثاً في سنة 2012 وارتفعت بالتالي عدد أيام التوقّف عن العمل من 450 يوماً في سنة 2008 إلى 742 يوماً في سنة 2012. وتجدر الإشارة إلى أن عدد حوادث الشغل بالنسبة لكل ألف عامل بالشركة خلال 2009 الذي بلغ 111 حادثاً يعدّ مرتفعاً مقارنة بالمعدل الوطني الذي لم يتجاوز 29 حادثاً خلال نفس السنة حسب إحصائيات الصندوق الوطني للتأمين عن المرض. علماً أنّ حوالي 59 حادثاً منها أدّت إلى توقف الإنتاج بالشركة.

III- تكرير السكر الخام والاقتصاد في الطاقة والمحافظة على البيئة

يتطلّب تحسين المؤشرات المتعلقة بإنتاج السكر الأبيض واستهلاك المواد الخصوصية بالشركة ضرورة تدعيم نشاط التكرير. كما تستدعي طبيعة نشاط الشركة ضرورة الحرص على

⁽¹⁾ قرار وزير الصناعة والطاقة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة المؤرخ في 15 نوفمبر 2005 المتعلق بضبط قائمة المؤسسات الخطرة أو المخلة بالصحة أو المزعجة .

ترشيد الاستهلاك في الطاقة والمحافظة على البيئة. إلا أنه تمّ الوقوف على العديد من النقائص في هذه المجالات.

أ- نشاط التكرير

لم تتمكّن الشركة من إحكام دورة تكرير السكر الخام والنهوض بنجاعتها حيث لوحظ تراجع المعدّل اليومي لإنتاج السكر الأبيض من 703 أطنان في سنة 2010 إلى 646 طنا و683 طنا و689 طنا على التوالي في سنوات 2011 و2012 و2013. وتطلب إنتاج كميات السكر الأبيض خلال سنوات 2011 و2012 و2013 إنجاز أيام عمل إضافية بلغت على التوالي 17 يوما و5 أيام و4 أيام مقارنة بعدد أيام العمل المستوجبة على أساس نسق إنتاج يومي عادي يساوي 700 طن. وقد نجم عن ذلك تحمّل الشركة لكلفة إضافية بعنوان استهلاك المواد الخصوصية المتمثلة في الفحم الحجري (668 أ.د.) والحجر الكلسي (231 أ.د.) والفيول والماء (179 أ.د.). ويفسر النقص في نجاعة دورة التكرير بعدم مطابقة نوعية السكر الخام المستورد للمعايير الفنية المتعلقة بنسب اللون والنشاء المنصوص عليها بكراس شروط صفقات اقتناء السكر الخام أو بالتوقف الكامل أو الجزئي لعملية الإنتاج نتيجة الأعطاب المسجلة في مستوى بعض التجهيزات الحيوية بالمصنع. كما برزت الشركة ذلك أيضا بعدم تولي الديوان رفع السكر الأبيض بصفة منتظمة من مخازن الشركة.

1- مطابقة السكر الخام والأبيض للمعايير المعتمدة

يستوجب التحكم في نجاعة دورة الإنتاج معرفة الخاصيات الفنية لمادة السكر الخام على غرار مستويات "اللون" و"النشاء" و"درجة الاستقطاب" و"الرطوبة" و"الرماد" و"المخفف" بهدف اتخاذ الإجراءات التعديلية المستوجبة في شأنها خلال مراحل الإنتاج للحدّ من الكلفة الإضافية لاستهلاك المواد الخصوصية والحصول على سكر أبيض مطابق للمواصفات التونسية. إلا أنّ الشركة لم تعمل على الحصول منذ بداية العمل بمناولة تكرير السكر على التحاليل المتعلقة بالسكر الخام المنجزة من قبل الديوان والمزودّ الخارجي لدى مخابر معتمدة نظرا لغياب اتفاقية في الغرض بين الشركة والديوان.

وساهم عدم حصول الشركة على نتائج التحاليل المتعلقة بنسبتي النشاء واللون في تحمّل كلفة إضافية جمالية بعنوان استهلاك المواد الخصوصية من الحجر الكلسي والفحم الحجري والفيول الثقيل بلغت خلال سنة 2011 حوالي 91 أ.د. بسبب تجاوز نسبي "النشاء" و"اللون" للحدّ المنصوص عليه بكراسات شروط اقتناء السكر الخام. وقد دأبت الشركة على توظيف خطايا على المزودّ بهذا الشأن خلال الفترة التي سبقت بداية العمل بالمناولة.

وتدعى الشركة إلى إبرام اتفاقية في الغرض تضمن لها الحصول على تعويضات عند توريد الديوان لسكر خام غير مطابق للمعايير المنصوص عليها بكرّاس الشروط التي تنصّ على توظيف الديوان لخطايا على المزود في حالة عدم احترام المعايير المعتمدة في الغرض.

وتتطلب المحافظة على الصحة العامة للمستهلك إنجاز العديد من التحاليل المخبرية المنصوص عليها بالمواصفة التونسية لمادة السكر الأبيض عدد 56.01 على غرار التحاليل الفيزيوكيميائية المتعلقة بالمواد الحديدية وبعض التحاليل البكتريولوجية. إلا أنّ الشركة لم تتولّ منذ سبتمبر 2009 وإلى موفى جوان 2014، إنجاز التحاليل المذكورة. وقد برّرت ذلك بتوقفها عن بيع السكر الأبيض فضلا عن وضعيتها المالية الحرجة، علما أنّ كلفة التحاليل المذكورة المنجزة من قبل الشركة قبل سبتمبر 2009 لم تتجاوز 2 أ.د.

وتجدر الإشارة إلى أنّ قدم بعض المعدات الحديدية على غرار آلة الخلط من شأنه أن يؤدي إلى إمكانية تسرب بعض الصّدأ إلى كميات السكر الأبيض المنتج وذلك رغم تركيز قطع من المغناطيس لسحب قطع الحديد والصدأ في حالة اختلاطها مع السكر الأبيض.

ويستوجب تحديد كلّ دفعة من السكر الأبيض التي ترد في شأنها تشكيّات من الحرفاء والتي بلغت على سبيل المثال 28 شكاية خلال سنتي 2008 و2009 ضرورة التّنصيص على تاريخ وساعة الصنع وأجال انتهاء الصلوحية على أكياس السكر الأبيض كما جاء بالمواصفة التونسية عدد 15.23 المتعلقة بوضع العلامات وعرض السلع الغذائية. إلا أنّ الشركة لم تلتزم بهذا الإجراء رغم تعدد المطالب الموجهة إليها في الغرض من قبل الحرفاء. ويرجع ذلك إلى تعدّد الأعطاب اللاحقة بالآلة الطابعة وتوقفها كلياً عن العمل منذ موفى 2010. وبرّرت الشركة ذلك بعدم تجهيز هذه الآلة بنظام حماية من غبار السكر الأبيض المتراكم جراء عملية التكييس والذي يتسبّب في اهتلاك الحبر بهذه الآلة.

2- الأعطاب في مستوى بعض التجهيزات الحيوية بالمصنع

لوحظ تعدّد الأعطاب خلال سنتي 2012 و2013 في مستوى بعض التجهيزات الحيوية المستغلّة خلال مختلف مراحل الإنتاج وهو ما ساهم في تراجع نسق الإنتاج أو توقفه تماما في بعض الحالات.

وفي هذا الصّدد، سجّل توقّف دورة الإنتاج خلال سنة 2012 لمدة جمالية بلغت 12 ساعة بسبب امتلاء جميع مخازن السكر الأبيض نتيجة للأعطاب التي شملت بعض التجهيزات المستغلّة خلال مرحلة تكييس السكر الأبيض. وأدّى ذلك إلى تحمّل كلفة ناهزت 7 أ.د بسبب تواصل استهلاك

بعض المواد الخصوصية لضمان استمرارية عمل المصنع. كما أدى التأخير في إصلاح إحدى آلي الوزن التي بقيت معطبة لمدة 207 يوم عمل خلال الفترة من سبتمبر 2011 إلى أوت 2012 بسبب عدم توقّر قطع الغيار الضرورية إلى الإفراط في استغلال آلة الوزن الأخرى وتواتر الأعطاب بها خلال نفس الفترة. ونتج عن ذلك توقّف هذه الآلة عن العمل خلال الفترة من 3 إلى 5 ديسمبر 2011 لمدة 8 ساعات. وقد ساهم ذلك في انخفاض الإنتاج اليومي للسكر الأبيض خلال الفترة المذكورة حيث تراجع إلى مستوى تراوح بين 500 و603 طنا مقابل معدّل إنتاج يومي يساوي 646 طنا بعنوان نفس السنة.

وتبيّن عدم وظيفية المولّدات الاحتياطية للطاقة منذ سنة 2003. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى التوقف الفوري والكلّي لعملية الإنتاج عند تعطّب المولّد البخاري أو المولّد الكهربائي اللذين يمكّنان من توليد الطاقة الحرارية والكهربائية الضرورية لتشغيل مختلف الآلات والتجهيزات. وقد أدى تواتر تسرّب الماء إلى أجزاء من جهاز المقتصد في الطاقة الخاص بالمولّد البخاري بسبب عدم نجاعة عمليات الصيانة المنجزة في هذا الشأن إلى التوقف الكامل لدورة الإنتاج مدة 25 ساعة في سنة 2011 و22 ساعة في سنة 2013، وهو ما يمثل على التوالي 65 % و87 % من عدد ساعات التوقف الكلي والآني لعملية الإنتاج.

وتجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أنّ الشركة لم تستكمل إنجاز مشروع تأهيل المقتصد في الطاقة والمبرمج منذ سنة 2009 والذي يمكّنها من تفادي التسرّبات المائية والاقتصاد في استهلاك الطاقة وحماية المولّد الكهربائي من الصدمات الحرارية حيث اقتصرت خلال سنتي 2011 و2013 على اقتناء سوى 80 جزءا لجهاز المقتصد من مجموع 150 جزءا تمت برمجتها بقيمة 279 أ.د.

كما أدى تعطّب المولّد الكهربائي إلى تحمّل كلفة إضافية خلال الفترة 2011-2013 بعنوان استهلاك الفيول ناهزت 78 أ.د بسبب الاضطرار إلى إعادة تشغيل المولّد البخاري على إثر التوقف الكامل لعملية الإنتاج.

ويؤدي كلّ توقّف فجئي للمولّد البخاري أو المولّد الكهربائي إلى عدم التمكن من استخراج نحو 100 طن من السكر الأبيض حسب تقديرات الشركة. وبلغت الكمّيات غير المستخرجة من السكر الأبيض خلال سنوات 2011 و2012 و2013 على التوالي 2100 طن و700 طن و700 طن.

وساهم التوقف الجزئي أو الكلي لعملية الإنتاج بسبب الأعطاب في مستوى بعض التجهيزات الحيوية خلال مختلف مراحل الإنتاج أو بمولدات الطاقة إلى تحمّل الشركة كلفة إضافية بعنوان المواد الخصوصية المستهلكة بخصوص الطن الواحد من السكر الأبيض بلغت على التوالي 107 أ.د و91 أ.د و84 أ.د خلال سنوات 2011 و2012 و2013.

وساهمت النقائص في مستوى نظام الصيانة في تعدّد الأعطاب اللاحقة بالتجهيزات الحيوية بالمصنع. وتتمثّل هذه النقائص أساساً في سوء برمجة أعمال الصيانة الدورية وفي غياب نظام متابعة لعمليات الصيانة الدورية والعلاجية وفي عدم ضبط معايير تحدّد نسب الأعطاب المقبولة.

ولوحظ في هذا الصدد، سوء برمجة أعمال الصيانة الدورية من ذلك لم تتولّ مصلحة الهندسة والإنجازات ضبط الوقت المستوجب لكل عملية صيانة وقطع الغيار الضرورية لإنجازها وتحديد أعمال الصيانة الدورية الممكن إنجازها حسب المدّة المخصّصة لها واتخاذ الإجراءات التصحيحية في الغرض. كما تبين وجود عدة نقائص في مستوى متابعة أعمال الصيانة الدورية المبرمجة. من ذلك، لم تتولّ مصلحة الهندسة والإنجازات خلافاً لدليل الإجراءات إعداد تقارير تقييمية لعمليات الصيانة الدورية المبرمجة خلال الفترة 2010-2013. وساهم في ذلك عدم إحكام مسك الوثائق وحفظها وعدم تضمّن بطاقات الأشغال الخاصة بآلات وتجهيزات المصنع على عديد البيانات المتعلقة خاصّة بالفترة التي استغرقتها عمليات الصيانة وعدد الساعات المبرمجة وتلك المنجزة ومراجع أذن خروج قطع الغيار. وساهم في ذلك أيضاً عدم تضمّن الجذاذات اليومية لأعمال الصيانة المنجزة لبعض البيانات على غرار مرجع بطاقات الأشغال والرقم المعرف بالآلة أو التجهيزات المعنية علاوة على أنّه لم يتمّ موافاة مصلحة الهندسة والإنجازات ببطاقات الأشغال ومختلف الجذاذات المذكورة من قبل المصالح التابعة للإدارة الفرعية للصيانة الآلية ومعدات وتجهيزات الطاقة.

ومن شأن مختلف هذه النقائص أن لا تسمح بضبط كلفة الصيانة الدورية وكلفة الصيانة حسب الآلات والتجهيزات.

وتبيّن بخصوص متابعة تنفيذ أعمال الصيانة العلاجية أنّه لا يتمّ إعداد وثائق متابعة خاصة بآلات وتجهيزات المصنع تتضمن نوعية الأعطاب وأسبابها والتدخلات المنجزة والوقت الذي استغرقت كل عملية تدخل وقطع الغيار المستهلكة. ومن شأن هذه الوضعية أن لا تسمح بمتابعة وتقييم أعمال الصيانة العلاجية كتحديد نوعية الأعطاب حسب الآلات والتجهيزات ومدى تواترها وتكرارها ومعدل الوقت الفاصل بين الأعطاب ومعدل الوقت الذي استغرقت عمليات التدخل حسب نوعية الأعطاب وقطع الغيار المستهلكة.

ب- الاقتصاد في الطاقة والمحافظة على البيئة

1- الاقتصاد في الطاقة

يستدعي الاقتصاد في الطاقة، ضرورة تثمين فائض الطاقة الحرارية المنتجة بالشركة وإنجاز الاستثمارات المدرجة بعقد البرنامج المبرم مع الوكالة الوطنية للتحكّم في الطاقة. إلّا أنّه

لوحظت جملة من نقائص في هذا المجال حالت دون حصول الشركة على عائدات ومنح مالية في إطار عقد البرنامج المذكور.

ولم تتمكّن في هذا الصدد، الشركة من استغلال الإمكانية التي أتاحها الفصل 7 من القانون عدد 71 لسنة 2004 المؤرخ في 2 أوت 2004 المتعلّق بالتحكّم في الطاقة والمتمثلة في بيع فائض الطاقة الحرارية المنتجة بواسطة منشأتها للتوليد المؤتلف للطاقة إلى الشركة التونسية للكهرباء والغاز. وقد نتج عن ذلك حرمان الشركة من مداخيل سنوية ناهزت 108 أ.د إضافة إلى عدم تمكّنها من الاقتصاد في استهلاك الفيول بما يناهز 102 أ.د سنويا وذلك حسب الدراسة المنجزة في إطار القسط الأول من صفقة مشروع الربط مع شبكة الشركة التونسية للكهرباء والغاز المبرمة بتاريخ 16 ديسمبر 2008.

ويعود ذلك إلى عدم إنجاز القسط الثاني من هذه الصفقة بسبب عدم توفير الشركة لبعض معدّات الحماية المستوجبة لإنجاز عملية الربط المذكورة في الأجل التعاقدية نتيجة عدم دقة كراس الشروط الفنية التي لم تنصّ على ضرورة توفير معدات حماية لإنجاز عملية ربط المولد الكهربائي للشركة بشبكة الشركة التونسية للكهرباء والغاز وذلك خلافا لكلّ من قرار الوزير المكلف بالطاقة بتاريخ 24 ديسمبر 2007 ونتائج الدراسة آنفة الذكر اللذين نصا على وجوبية توفير نظام حماية يتيح فصل المنشأة أنيا عن الشبكة عند بروز أي خلل وقاطع ذي قدرة كافية لعزل منطقة الخلل.

وتولّت الشركة إبرام عقد برنامج مع الوكالة الوطنية للتحكّم في الطّاقة بتاريخ 14 أكتوبر 2010 للفترة 2010-2013 بكلفة جمالية قدرها 883 أ.د يمكّنها من الحصول على منحة قدرها 192 أ.د عند انجازها دراسة في إطار التدقيق الطّاقى واستثمارات في مجال التحكم في الطاقة. إلّا أنّها لم تتمكّن من الحصول على منح قدرها 119 أ.د بسبب عدم الشروع في إنجاز بعض الاستثمارات في الأجل المطلوبة. كما أدّى ذلك إلى عدم تمكّن الشركة من الاقتصاد في استهلاك الطّاقة بما يقارب 418 أ.د سنويا خلال الفترة 2011-2013 حسب عقد البرنامج.

كما نجم عن إنجاز استثمارات بقيمة لا تتجاوز 71 أ.د من جملة استثمارات مبرمجة بقيمة 100 أ.د حرمان الشركة من الحصول على منحة قدرها 20 أ.د.

وخلافا للإجراءات المنصوص عليها بعقد البرنامج، لم تتول الشركة موافاة الوكالة الوطنية للتحكم في الطاقة بالوثائق المثبتة للنفقات المتعلقة بالدراسة المنجزة في إطار التدقيق الطّاقى وتنفيذ بعض الاستثمارات المبرمجة. ونتج عن ذلك عدم تمكّن الشركة من استرجاع مبلغ 42 أ.د بعنوان تغطية جزء من كلفة الدراسة المنجزة في إطار التدقيق الطّاقى وإنجاز الاستثمارات المذكورة. وأفادت

الشركة أنه تمت "موافاة الوكالة بالوثائق المثبتة للنفقات المنجزة والمطالبة بهذه المنح في سبتمبر 2014".

2- المحافظة على البيئة

يؤدي تصريف المياه الصناعية المستعملة والملوثة بالفيول مباشرة بواد "البسيم" إلى تلويث المحيط. كما نجم عن تصريف المياه المذكورة في الأحواض الرسوبية لمحطة التصفية الأولية المركزة بالشركة تلوث هوائي يتمثل في انبعاث روائح كريهة.

وأدى عدم تمكن الشركة من إيجاد الحلول الفنية لإزالة التلوث المائي والهوائي إلى تحمّل خطايا مالية موظفة من قبل الوكالة الوطنية لحماية المحيط خلال الفترة 2002-2013 بلغت جملتها 115 أ.د.

وتولّت الشركة إبرام صفقة بتاريخ 4 نوفمبر 2003 بخصوص تنفيذ أشغال وحدة تصفية لمعالجة المياه الصناعية المستعملة بمبلغ 1,223 م.د. إلا أنها لم تتمكن إلى موفى جوان 2014 من الشروع في تنفيذ الأشغال رغم انقضاء الآجال التعاقدية. ويرجع ذلك إلى عدم مطابقة العرض الفني للخصائص الفنية لمعالجة المياه الصناعية المضمنة بكراس الشروط الخاص بالصفقة المذكورة علاوة على التحفظات التي أبدتها الوكالة الوطنية لحماية المحيط والتي أدت إلى عدم تمكين الشركة من الحصول على منحة لتمويل المشروع المذكور.

*

*

*

تضطلع الشركة التونسية للسكّر بدور هام في مجال تكرير السكّر الخام. إلا أنّ النقائص والاضلالات المتعلقة بنشاط الشركة وبمختلف أوجه التصرف فيها حالت أحيانا دون أداء الشركة لدورها على الوجه المطلوب.

فقد تولّت الشركة إنجاز جملة من انتدابات وإسناد عدد من الترقيات والخطط الوظيفية والمنح والامتيازات دون وجه حق كما لم تتمكن من التوصل إلى اتفاق مع الديوان التونسي للتجارة حول منحة التكرير الفعلية وهو ما ساهم في تفاقم خسائر الشركة وتدهور وضعيتها المالية.

وفيما يتعلّق بالتّصرف في الشّراءات وفي المخزون وبحماية الممتلكات، تدعو الدّائرة إلى مزيد الدّقة في ضبط الحاجيات والتقيد بالتراتب المتعلّقة بإبرام وتنفيذ الصفقات وختمها. ويتعيّن على الشّركة الحرص على إنجاز الجرد المادي السنوي لجميع فصول مخزون قطع الغيار والمواد الاستهلاكية والأصول الثابتة المادية إلى جانب إرساء نظام رقابة داخلي فعّال من شأنه أن يمكن الشركة من تفادي النقائص المتعلّقة بالتصرف في مخزون السكّر الخام. كما تدعى الشركة إلى مزيد إحكام متابعة الوضعية القانونية لممتلكاتها العقارية وإلى الحرص على إنجاز المشاريع المتعلّقة بالسلامة المهنيّة.

كما يستدعي تحسين المؤشّرات المتعلّقة بالإنتاج واستهلاك المواد الخصوصيّة ضرورة حصول الشّركة على جميع تحاليل السكّر الخام المنجزة من قبل الديوان التونسي للتجارة لاتخاذ الإجراءات التّعديليّة خلال مراحل الإنتاج علاوة على تركيز نظام صيانة فعال يمكن من الحدّ من توقّف دورة الإنتاج. ولضمان المحافظة على الصّحة العامّة للمستهلك تدعى الشّركة إلى إنجاز التحاليل المخبريّة المنصوص عليها بالمواصفات التونسيّة لمادّة السكّر الأبيض.

ويستوجب ضمان الاقتصاد في الطّاقة والمحافظة على البيئة ضرورة الإسراع في استكمال تنفيذ الاستثمارات المبرمجة في الغرض.

ردّ وزارة الصناعة والطاقة المناجم

عرفت وضعية الشركة التونسية للسكر تطوّرا سلبيا لأغلب مؤشرات اقتصاديات والمالية مما أنجر عنه :

- صعوبة الحصول على التمويلات الضرورية لمواصلة نشاطها بسبب الافتقار إلى الحد الأدنى للسيولة وتفاقم نسبة المديونية،
- عدم التمكن من السيطرة على كلفة الإنتاج وإضعاف القدرة التنافسية للشركة،
- عجز الشركة على الإيفاء بالتزاماتها.

وتعود أسباب تردي وضعية الشركة بالأساس إلى عدم تناسب المنحة المتحصل عليها من الديوان التونسي للتجارة بعنوان مناولة تكرير السكر الخام لفائدته (منذ سبتمبر 2009) مع كلفة التكرير الحقيقي إضافة إلى عدم التحكّم في أعباء الاستغلال ومؤشرات الإنتاج وتأخر تنفيذ الاستثمارات.

وفي إطار تنفيذ مقتضيات الفصل 9 من الاتفاقية التي تنظّم العلاقة بين الديوان التونسي للتجارة والشركة التونسية للسكر، وقع اختيار مكتب خبرة لتكليفه بتحديد كلفة تكرير السكر الخام من خلال إعداد تقارير تتم المصادقة عليها من طرف لجنة مكوّنة من ممثّلين عن وزارات الصناعة والطاقة والمناجم والتجارة والمالية إضافة إلى ممثّلين عن الديوان التونسي للتجارة والشركة التونسية للسكر.

وقد تمّ في هذا الصدد :

- المصادقة على تقرير المرحلة الأولى المتعلق بتشخيص الجانب التنظيمي والمالي والقانوني والمرحلي لعملية تكرير السكر الخام من قبل الشركة التونسية للسكر لفائدة الديوان التونسي للتجارة إلى جانب تقنيات المحاسبة التحليلية الممكن اعتمادها قصد تحديد منحة التكرير مع الأخذ بعين الاعتبار لمقتضيات الأمر عدد 1996 لسنة 1991

المؤرخ في 23 ديسمبر 1991 والمتعلق بالمواد والمنتجات والخدمات المستثناة من نظام حرية الاسعار وطرق تأطيرها،

- عقد اللجنة المذكورة لجلسة عمل في 07 جويلية 2015 تقرّر على إثرها المصادقة على تقرير مكتب الخبرة AMEX للمرحلة الثانية المتعلق بالتثبت من مكوّنات عملية تكرير السكر الخام بالإضافة لعمليات المناولة الأخرى المنجزة من قبل الشركة التونسية للسكر والتي تهم بالأساس مرحلة التمويل ومرحلة التوزيع لسنوات 2010-2011-2012. كما تقرّر الاتفاق على تسوية الخلافات القائمة بين الديوان التونسي للتجارة والشركة التونسية للسكر بخصوص ثلاثة نقاط وذلك كما يلي:

- أعباء تأجير اليد العاملة الإدارية: تم تحديد مكوّنات كلفة أعباء الأعوان المرتبطة بعملية التكرير استثناسا بتقرير خبير الصناعات الغذائية المعين للغرض وذلك إثر زيارة اللجنة الوزارية وممثلي مكتب الخبرة لمصنع الشركة التونسية للسكر بباجة للتثبت من نشاط العملة موضوع الخلاف،

- الأعباء المالية : تم الاتفاق على احتساب فوائض قروض تمويل المواد الاستهلاكية المنجزة قبل غرة جانفي 2011 ضمن مكوّنات كلفة التكرير باعتبار أن هذه القروض لا يمكن التثبت من تخصيصها كليا لتغطية أعباء السنة المحاسبية 2010 وما قبلها من جهة ووجود إمكانية تمويلها للشراءات المستهلكة خلال سنة 2011 من جهة أخرى. هذا بالإضافة أنّ عملية المناولة، التي تعتبر النشاط الرئيسي للشركة، انطلقت منذ سنة 2009 حيث أنّه طبقا لمقتضيات الأمر عدد 2459 لسنة 1996 المتعلق بالمصادقة على الإطار المرجعي للمحاسبة، فإنّ الشركة تتولى مسك حساباتها بناءا على قاعدة استمرارية الاستغلال وقاعدة محاسبة التعهد.

أمّا بخصوص فوائد التأخير، فقد تم الاتفاق على عدم إدراجها ضمن مكوّنات كلفة تكرير السكر الخام باعتبار أنّ هذه الاعباء ناتجة عن تأخير الشركة في الوفاء بالتزاماتها مع الممولين من جهة وعدم ارتباطها بعملية الاستغلال من جهة أخرى.

مقتضيات الفصل 7 من الأمر عدد 91-1996 المؤرخ في 23 ديسمبر 1991
المتعلق بالمواد والمنتجات المستثناة من نظام حرية الأسعار وطرق تأطيرها :

أوصت اللجنة بتكوين ملف يحتوي على كلّ الوثائق اللازمة المتعلقة بكلفة تكرير السكر الخام وعناصرها المحتسبة من قبل مكتب الخبرة والمصادق عليها وعرضه على الهيكل المختصة بوزارة التجارة في أقرب الآجال الممكنة وذلك لتمسك ممثلي الشركة التونسية للسكر بأن المهمة المسندة للمكتب تتمثل في ضبط منحة التكرير طبقا للباب الثاني للأمر عدد 91-1996 المذكور أعلاه وطلبهم عرض هذه النقطة أمام اللجنة الوزارية في حين اعتبر ممثلو الديوان التونسي للتجارة أنّ المهمة المسندة للمكتب والمنصوص عليها بكراس الشروط تتمثل في ضبط كلفة تكرير السكر الخام ولا تهم مقتضيات الفصل 7 للأمر المذكور أعلاه.

كما تقرّر الإذن لمكتب الخبرة لإنجاز المرحلة الثالثة من المهمة المسندة له بناء على ما تم الاتفاق عليه خلال جلسة لجنة القيادة وهذه الجلسة وتقرير الخبير في الصناعات الغذائية المتعلق بتحديد أعباء عدد من أعوان الشركة المتصلة بعملية التكرير.

ردّ الشركة التونسية للسكر

- الوضعية المالية والتصرف في الأعوان

في إطار التوصية الواردة بالتقرير التألفي وذلك بالدعوة إلى التنسيق بين الشركة التونسية للسكر والديوان التونسي للتجارة قصد الإسراع في إبرام اتفاق يضبط منحة التكرير بما يمكن الشركة من تغطية كلفة التكرير الفعلية، نفيدكم علما إلى أنه تم التوصل إلى اتفاق نهائي حول كلفة التكرير بناء على تقرير مكتب الخبرة في المحاسبة "AMEX" المعين للغرض، وقد تم الاتفاق على تحديد هامش الربح صلب اللجنة الوزارية وذلك بتاريخ 03 نوفمبر 2015.

أما بخصوص النقطة المتعلقة بعدم مراجعة ثمن بيع أكياس السكر الأبيض والذي تم ضبطه من الشركة في حدود 150 مليون عن كل كيس بداية من 01 جانفي 2006، نشير إلى أنه طالما أن سعر بيع السكر الأبيض يخضع للمصادقة الإدارية للأسعار من طرف الوزارة المكلفة بالتجارة فإنه لا يمكن للشركة التونسية للسكر والديوان التونسي للتجارة تجاوزه وذلك لتمكين الحرفاء من سعر موحد على كامل تراب الجمهورية.

وأما في ما يتعلق بالفارق بين سعر السكر الأبيض في بورصة لندن وسعر السكر الخام في بورصة نيويورك فإنه لا يمكن الاعتماد على مؤشر السوق العالمية للسكر لتحديد كلفة التكرير باعتبار أن الفارق بين الأسعار لا يتضمن كلفة النقل والتكاليف الأخرى المترتبة عن عمليات الاستيراد. و في هذا الإطار فإن الفوارق التي يجب احتسابها إلى جانب السعر في بورصة نيويورك وبورصة لندن هي على التوالي :

الفارق بين سعر النقل البحري للسكر الأبيض والسكر الخام إضافة إلى أسعار التفريغ والنقل بالنسبة للمادتين وكذلك أسعار التصرف ومجموع هذه الامتيازات أي الفوارق لصالح التكرير تجعل عملية تصنيع السكر الأبيض مجدية اقتصاديا مما يعني أن

عملية التكرير في تونس مجدية مقارنة بتوريد السكر الأبيض نظرا لما تحقّقه من قيمة مضافة للاقتصاد الوطني إلى جانب خلق موارد الشغل.

- التصرف في الأعوان

بالنسبة لعدم انجاز الانتدابات المبرمجة خلال الفترة 2009-2013 فذلك يعود إلى وضعية المالية الحرجة التي تمر بها الشركة من ناحية وإلى عدم وضوح الرؤية للشركة من ناحية ثانية وذلك بحكم تراجع نشاطها من شركة تقوم بإنتاج كامل إلى مسدي خدمات في إطار عقد مناولة تكرير السكر الخام لصالح الديوان التونسي للتجارة وهو ما تطلب التريث في الانتدابات.

أمّا فيما يتعلق بإدماج عدد 283 عوناً خلال سنة 2011، فإنّ الأمر لا يتعدى سوى تسوية وضعية الأعوان العرضيين إبان الثورة وذلك على غرار جميع مؤسسات الدولة التي قامت بتسوية الوضعية المهنية للعاملين بها. علماً وأنّ عملية الإدماج تمت حسب شروط تم ضبطها مسبقاً بالاتفاق مع الأطراف المهنية وسلطة الإشراف ووزارة الشؤون الاجتماعية.

وأمّا فيما يتعلق بانتداب عونين متعاقدين فقد تم ذلك بناءً على الوضعية الاجتماعية لهذين العونين حاجة الشركة إلى خدماتهما.

وأمّا بخصوص الترقيات في الصنف بعنوان سنة 2010 التي يسري مفعولها بداية من سنة 2011 نشير في هذا الصدد إلى أنّ الشركة التونسية للسكر تولّت علاوة على الترقيات القانونية المسندة في الصنف خلال تلك السنة إسناد ترقيات بعنوان تسوية الوضعية المهنية لعدد من الأعوان الذين لم يقع ترقيتهم طيلة مسيرتهم المهنية والتي فاقت 20 سنة. لذلك قامت الشركة إثر التفاوض مع الطرف النقابي في سنة 2011 (التي اتسمت

بمطلبية واضطرابات اجتماعية كبرى) بإعادة تكوين مسارهم المهني وذلك حفاظا على المناخ الاجتماعي السليم بالمؤسسة وتجنباً للفوضى.

أمّا بالنسبة للترقيات الاستثنائية في السلم فقد كان ذلك بمناسبة احتفال الشركة بخمسينيتها. علماً وأنّ إسناد هذه الترقيات تمت بموافقة جميع الأطراف من لجنة إدارية متناصفة ونقابة أساسية.

ورداً على النقطة المتعلقة بالشغورات في الخطط الوظيفية تفيدكم علماً بأنها تعود أساساً إلى تراجع نشاط الشركة منذ سنة 2009 واقتصاره على تكرير السكر الخام لفائدة الديوان التونسي للتجارة علاوة على الوضعية المالية الحرجة التي تمر بها الشركة التونسية للسكر إلى جانب عدم توفر الشروط المطلوبة لبعض الأعوان المترشحين للترقية في خطة وظيفية وهو ما حتم عدم اقتراح ترقيات في الخطط الوظيفية، وستعمل الشركة مستقبلاً على تفادي هذه الشغورات وذلك في إطار إعادة هيكلة الشركة وفق البرنامج الذي يتماشى مع أنشطتها الفعلية.

وفيما يتعلق بإسناد خطة مكلف بمهمة لدى الإدارة العامة خلال سنتي 2009 و2013، فإنّ هذه الخطة تم إسنادها في غياب خطة مدير إداري ومالي ومدير عام مساعد وذلك لتمثيل الرئيس المدير العام عند التغيب إلى جانب إنجاز المهام المكلف بها بالتنسيق بين الإدارات والمصالح.

وأما فيما يتعلق بإسناد تسابقات لفائدة 212 عوناً عرضياً فإن هذه التسيقات تم إسنادها للأعوان العرضيين بالشركة التونسية للسكر والمباشرين للعمل بها أو الذين هم في عطلة إجبارية. وقد كان ذلك بطلب من إدارة الشؤون الاجتماعية وذلك لتهدئة المناخ الاجتماعي داخل المؤسسة وبالجهة ككل وحفاظاً على الشركة من الحرق والإتلاف.

وحيث أنّه وإبان تسوية الوضعية المهنية للأعوان العرضيين المشار إليهم بقي جزء منهم لم يتم إدماجه لعدم استجابته للشروط المطلوبة وانقطع عن العمل بالمؤسسة

لذلك لم يتسنى للشركة استرجاع تلك التسبيقات المقدرة بـ 6,450 ألف ديناراً في حين قامت الشركة باسترجاع باقي التسبيقات المقدرة بـ 21,075 ألف ديناراً وذلك من الراتب الشهري للأعوان الذين تم إدماجهم.

وأما بخصوص الزيادة في منحة النقل المسندة للأعوان المنتفعين بالمنحة الكيلومترية فقد تم تلافي هذا الإخلال وذلك بداية من 01 ديسمبر 2014 بناء على القرار الصادر من الإدارة العامة بتاريخ 12 ديسمبر 2014 تحت عدد 020904.

وحول تطرق الدائرة إلى استعمال الرئيس المدير العام لسيارة مصلحة علاوة على السيارة الوظيفية وذلك خلال الفترة 2009-2011 نشير في هذا الصدد إلى أن الرئيس المدير العام كان يستعمل سيارة المصلحة كلما خضعت السيارة الوظيفية إلى عمليات الصيانة الدورية نظراً لتعدد تنقلات الرئيس المدير العام بحكم امتداد الشركة على ثلاث مواقع جغرافية متباعدة نسبياً (باجة – تونس – بنزرت).

كما كان يستعملها في حالات استثنائية وخصوصية تزامنت مع المرض الخبيث الذي تعرضت إليه والدته وشقيقه في نفس الوقت حيث أنه ونظراً للالتزامات المهنية المتأكدة للرئيس المدير العام، فقد كان مضطراً لاستعمال سيارة المصلحة كبقية أعوان الشركة وذلك في إطار السياسة الاجتماعية المعتمدة بالشركة التي اعتادت مساعدة أعوانها بجميع الأسلاك أثناء الظروف العائلية الصعبة. مع العلم أنّ الرئيس المدير العام هو إطار من إطارات الشركة حيث كان يشغل خطة مدير إداري ومالي قبل توليه خطة رئيس مدير عام وبالتالي فإنه تمتع بهذا الإجراء كبقية الأعوان. وتجدر الإشارة إلى أنّ الاستهلاك الجملي للوقود لسيارة المصلحة والمقدرة بـ 4960 لتر خلال الفترة 2009-2011 تم خصمها من حصص الوقود المسندة للرئيس المدير العام وذلك بما يعادل 4100 لتر وأما باقي الكمية فقد كانت بعنوان تنقل سيارة المصلحة المذكورة لإجراء أعمال الصيانة.

ومنذ تدخل فريق التفقدية العامة لوزارة الصناعة لم يعد الرئيس المدير العام يستعمل سوى السيارة الوظيفية الموجودة على ذمته لا غير وقد تم إقرار إنهاء المتابعة حول هذه النقطة على مستوى المتابعة الأولى للهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية وذلك بمقتضى مكتوبها المؤرخ في 4 فيفري 2014.

وبخصوص إشارة الدائرة إلى أنه تم إسناد الرئيس المدير العام حصص وقود بعنوان السيارة الوظيفية تجاوزت السقف المخول له خلال سنوات 2010-2012 فقد كانت تندرج في إطار تنقل الرئيس المدير العام لأداء مهامه بتونس وبنزرت وهي مثبتة بأذن مأمورية وذلك تماشيا مع الفصل 8 من الأمر عدد 189 لسنة 1988 المؤرخ في 11 فيفري 1988 والخاص بسيارات الدولة والمؤسسات العمومية وهو إجراء دأبت عليه الإدارات العامة السابقة وذلك منذ سنة 2002 غير أنه ومنذ تدخل فريق التفقدية العامة لوزارة الصناعة خلال سنة 2012 والذي اعتبر أن الاعتماد على هذا الأمر لا ينطبق على هذه الوضعية فإن الإدارة قامت بتطبيق هذه التوصية بداية من سنة 2012 وحيث اقتضت حصة الرئيس المدير العام من الوقود على الحصة الشهرية المخولة له.

ثم إنّ هذه النقطة (تجاوز الرئيس المدير العام لحصص الوقود المسندة له بعنوان 2010-2012) تم إنهاء المتابعة بشأنها من طرف الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية وذلك بمقتضى مكتوبها المؤرخ في 04 فيفري 2014.

وأما في ما يتعلق بتجاوز الرئيس المدير العام للسقف المخول له من الخدمات الهاتفية خلال الفترة 2010-2012 فقد كان ذلك بحكم اشتغال المؤسسة التي تعمل 24 ساعة على 24 ساعة حيث أنّه وباعتبار أنّ الرئيس المدير العام على ذمة المؤسسة في كل الأوقات باتصال متواصل مع إطارات المؤسسة ووزارة الإشراف وذلك لتسهيل أداءه لمهامه حيث تعتبر مصاريف الهاتف الجوال كمصاريف استغلال وضرورية لتسيير منشأة بداخل الجمهورية وهو إجراء دأبت عليه كل الإدارات العامة السابقة وبالنسبة لمصاريف

الهاتف القار فإن الرئيس المدير العام يتمتع بمبلغ 140 دينارا كل ثلاثية بعنوان خدمات هاتفية وقد حرص على التخفيض فيها حيث بلغت 92,886 دينارا خلال الثلاثية الرابعة من سنة 2010 و52,822 دينارا خلال الثلاثية الأولى لسنة 2011 و2012 و71,212 دينارا خلال الثلاثية الثانية من سنة 2011 وقد سحب ذلك بداية من سنة 2012 أثناء تدخل فريق التدفدية العامة بوزارة الصناعة. وتجدر الإشارة إلى أنّ المبلغ المشار إليه بعنوان الخدمات الهاتفية للرئيس المدير العام والبالغة 8767 دينارا خلال الفترة 2009-2013 لا تمثل سوى 130 دينارا كمعدل استهلاك شهري وهي عبارة عن مصاريف استغلال لضمان حسن سير المؤسسة وقضاء مصالحها الإدارية والفنية. علما بأنّ مصاريف الهاتف الجوال هي على كاهل الرئيس المدير العام منذ أن تمت الإشارة إليها من طرف التدفدية العامة لوزارة الصناعة وذلك إلى حين أن تم عرض مصاريف استعمال الهاتف الجوال للرئيس المدير العام على أنظار مجلس الإدارة الذي صادق خلال الاجتماع المنعقد بتاريخ 31 مارس 2015 على تمتيع الرئيس المدير العام بقيمة 50 دينارا شهريا بعنوان مكالمات الهاتف الجوال وذلك بالنظر إلى مسؤولياته التي تتطلب الالتجاء بصفة دائمة إلى استعمال الهاتف الجوال لقضاء مصالح المؤسسة وكذلك طبقا لتوصيات فريق التدفدية العامة لوزارة الصناعة التي أوصت بوجوب مصادقة مجلس الإدارة على هذه المصاريف وهو ما تم بمقتضى محضر جلسة مجلس الإدارة بتاريخ 31 مارس 2015.

- الاستثمارات والمخزون والممتلكات

إنّ ضعف انجاز نسبة الاستثمارات المبرمجة خلال الفترة 2009-2013 ترجع بالأساس إلى الوضعية المالية الحرجة التي تشهدها الشركة التونسية للسكر من ناحية وإلى غياب مصادر تمويل من ناحية أخرى حيث تم الاقتصار على إنجاز الاستثمارات المتأكدة والضرورية لضمان استمرارية نشاط المصنع.

وأما بالنسبة لضبط الحاجيات وإبرام الصفقات نشير في هذا الصدد إلى إن ذلك يعود إلى عدم توصل الشركة التونسية للسكر إلى تكرير شحنات 10 بواخر وذلك بحكم رفض الديوان التونسي للتجارة تمكين الشركة من المواد الأولية (مادة السكر الخام) وهو ما أدخل اضطرابات على برنامج تزود الشركة بالمواد الاستهلاكية ومنها مادة الصودا السائلة التي تعتبر مادة ذات خصوصية على مستوى التركيبية وعلى مستوى الخزن مع وجود مزود وحيد وحصري بالبلاد التونسية وقد قدم المزود عرضه متضمنا لثلاثة مقترحات للكميات الجمالية المزمع اقتناءها وحيث راعت الشركة مصلحتها المالية وتم الاختيار على المقترح الثالث المربح للشركة والذي يتضمن اقتناء كميات أولية تقدر بـ 70 طنا مع صلوحية العرض إلى حدود 31 مارس 2012 كما مكنا المزود من كميات إضافية في حدود 31 طنا بنفس السعر وعندما شهدت هذه المادة ارتفاعا مشطا في الأسواق العالمية كانت الشركة مجبرة لاقتناء باقي الكميات والتي تقدر بـ 38 طنا بأسعار متغيرة وهو ما يفسر ارتفاع المبلغ الجملي للصفقة.

وبخصوص خدمات نقل السكر الأبيض موضوع القسط الأول من طلب العروض عدد 2011/4 نشير في هذا الإطار إلى أن الحد الأدنى المطلوب للنسق اليومي لنقل السكر الأبيض لا يقل عن 250 طنا وبما أنّ هذا النسق يختلف من فترة إلى أخرى (فترة التكرير وفترة الصيانة) فإنّ الشركة التونسية للسكر تتولى طلب الحد الأدنى وبإمكانها الترفيع فيه. علما وأن الديوان التونسي للتجارة يقوم برفع ما يعادل 40 % من الإنتاج عن طريق حرفائه الصناعيين كشركة كوكاكولا وذلك مباشرة من المصنع وبالتالي فإنه لا وجود لأي تأثير مباشر على النسق اليومي لإنتاج السكر الأبيض.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه وقع تلافي هذه النقائص بمراجعة كراسات الشروط المتعلقة بنقل مادة السكر الأبيض.

وفيما يتعلق بالنقطة الخاصة بتراجع مخزون الصودا نشير إلى أن ذلك يعود إلى عدم تسلسل دورة الإنتاج خلال سنة 2010 وإلى الضبابية التي اتسم بها برنامج تزود

الشركة بمادة السكر الخام من طرف الديوان التونسي للتجارة مما نتج عنه اضطراب في برنامج الشراءات والتزود بكافة المواد الاستهلاكية.

وأما بالنسبة لطلب العروض عدد 2011/3 المتعلق باقتناء 2,5 مليون كيس نشير في هذا الصدد إلى أن ذلك يرجع أساسا إلى الاضطراب الحاصل في برنامج تكرير السكر الخام خلال سنة 2010 مما أدى إلى استعمال كمية منخفضة من الكمية الجمالية المتعاقد في شأنها مع شركة COFISAC الذي امتنع عن توفير الكميات المتبقية والتي كانت موضوع نزاع قضائي ضده.

مع العلم وأنّ المبلغ الإضافي المشار إليه وقع المطالبة به في إطار النزاع القضائي المقام من طرف الشركة التونسية للسكر ضد المزود COFISAC خاصة وأنه بحوزتنا فواتير لم يقع خلاصها بمبلغ قدره 35 أ.د إضافة إلى صرف الضمان المالي النهائي المقدّر بـ 13.391,940 د مع مطالبتنا بالفارق في الأسعار وغرامات التأخير.

وجوابا على النقطة المتعلقة بإعادة التحاليل الخاصة باقتناء الحجر الكلسي موضوع طلب العروض الوطني عدد 2011/12 فقد تم ذلك بناء على طلب لجنة الصفقات خلال اجتماعها المنعقد بتاريخ 28 جويلية 2011 وذلك لمزيد التأكد من العينات المقدمة من طرف صاحب العرض باعتبار أنّه العارض الوحيد إلى جانب عدم تواجد مقاطع للحجارة من شأنها توفير الحجر الكلسي بالمواصفات الفنية المطلوبة من طرف الشركة.

- تنفيذ الصفقات وختمها

في إطار الصفقة بالتفاوض المباشر المتعلقة باقتناء 175 طن نفيديكم علما أنه ولئن تم إجراء التحاليل المخبرية بالمخبر التابع للشركة التونسية للسكر وتم موافاة المزود

بهذه النتائج ومطالبته بالفوارق فإن هذا المزود امتنع عن الاستجابة لطلب الشركة بناءً على عدم توفر مخبر بالشركة مؤشر عليه (accrédité).

ومع ذلك فإنّ هذه الفوارق ما تزال محل مطالبة من طرف الشركة. كما التجأت الشركة إلى التعاقد مع مزود آخر في سنة 2015 وتم الاتفاق على الاعتماد على التحاليل المخبرية بالشركة التونسية للسكر واقتطاع الفوارق إن وجدت من الفواتير الراجعة له بالنظر.

وأما بخصوص تراجع نسق التزود بمادة الحجر الكلسي موضوع طلب العروض عدد 2011/12 فإنّ ذلك يعود بالأساس إلى الاضطرابات المسجلة في برنامج تكرير السكر الخام خلال تلك الفترة. كما أن الشركة لم تسجل أي انقطاع في مخزون الحجر الكلسي الذي قد يتسبب في التأخر في أيام تكرير السكر الخام، كما لم تسجل أي نفقات إضافية في كلفة الإنتاج حيث أنّه عند كل تأخير في توفير الحجر الكلسي من المزود تلجأ الشركة إلى اقتناء هذه المادة من مزود لآخر وتوظيف الفوارق في الأسعار على كاهل المزود المتعاقد معه.

وأما بخصوص الصفقة عدد 2012/3 المتعلقة بنقل السكر الخام حيث أشار الفريق الرقابي إلى أن الشركة تولت بمناسبة التمديد في آجال الصفقة الزيادة في الأثمن بنسبة ناهزت 65 % بمقتضى الملحق عدد 2 وذلك خلافا لمقتضيات العقد الأصلي للصفقة الذي نص على أن الأثمان ثابتة وغير قابلة للمراجعة وأدى ذلك إلى تحميل الديوان لأعباء إضافية ناهزت 79 ألف ديناراً بعنوان الفارق بين الثمن الأصلي للصفقة والثمن المنصوص عليه بالملحق عدد 2 للصفقة نعلمكم أنه نظراً لضرورة نقل ورفع السكر الخام من بنزرت إلى مصنع الشركة بباجة حيث تزامن ذلك مع فترة الإنتاج الأولى ونظراً لعدم توفر مخازن يمكن أن نؤمن التكرير فانه من الضروري مواصلة التعاقد مع الناقل صاحب الصفقة 2012 فتم الاتصال به وذلك نظراً للحاجة المتأكدة لضرورة توفير ناقل بصفة استعجالية حيث اجتمع فريق من الشركة التونسية للسكر والديوان التونسي للتجارة

والناقل لمواصلة هذا الأخير نقل السكر الخام إلى مصنع الشركة بباجة بنفس الشروط التعاقدية أولى وقد أبدى الناقل موافقته في مرحلة أولى وذلك إلى حدود أواخر شهر فيفري 2013 إلا أنه بتاريخ 26 فيفري 2013 تلقت الشركة التونسية للسكر تذكير بنهاية الملحق الأول للصفقة معبرا فيه الناقل بأنه لا يمكنه مواصلة الصفقة بنفس السعر مبررا ذلك بالخسائر التي تكبدها نتيجة الغلاء في المحروقات والأجور فكان من الضروري القيام باستشارة مستعجلة وتمت استشارة الناقل الذي هو بصدد تنفيذ عملية النقل تقاديا للخسائر والتوقف عن النشاط وذلك بالتنسيق مع الديوان حسب محضر جلسة 27 فيفري 2013.

علما وأن هذه الصفقة كانت مربحة للديوان التونسي للتجارة حيث وقع نقل 31500 طن بسعر 6,950 دينار حسب الملحق عدد 1 وإذا ما قورن بسعر صفقة عدد 2013/19 فإنه وقع التخفيض في كلفة النقل بـ 36.000 د.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ الصفقة ترتب عنها التخفيض في الكلفة الجمالية لنقل السكر الخام بما قيمته 80.000 د مقارنة بالسعر المقترح في الصفقة عدد 2013/19.

وأما بخصوص الصفقة بالتفاوض المباشر المبرمة بتاريخ 15 جويلية 2010 والمتعلقة باقتناء 175 طن من مادة الصودا السائلة وقبول الشركة لطلب المزود الترفيع في ثمن الصفقة بحوالي 42 % بمقتضى ملحق بداية من 1 جانفي 2011 نعلمكم أنّ ذلك حصل بسبب الارتفاع المشط في أسعار هذه المادة في السوق العالمية وقد ابرز المزود ذلك من خلال التفاوض معه وذلك حسب المراسلة المؤرخة في 28 فيفري 2011 خاصة وأن الشركة في حاجة متأكدة إلى هذه المادة ذات الاختصاص الحصري الراجع لشركة SCPCI المزود الوحيد بالسوق التونسية. علما وأنّ مادة الصودا السائلة تعتبر مادة ذات أثمان متغيرة ومرتبطة بأسعار المحروقات.

وفي ما يتعلّق بإشارة الفريق الرقابي إلى عدم تولي الشركة التونسية للسكر القيام بالختم النهائي للصفقتين المتعلقتين باقتناء مادة الصودا السائلة المبرمتين على التوالي بالتفاوض المباشر بتاريخ 15 جويلية 2010 وفي إطار طلب العروض عدد 2012/8

بتاريخ 15 مارس 2012 علاوة على الصفقات المتعلقة بخدمات نقل السكر الأبيض والسكر الخام والمواد المختلفة خلال الفترة 2010-2012 موضوع طلبات العروض عدد 2010/6 و 2011/4 و 2012/2 و 2012/3، نعلمكم أنّ الشركة التونسية للسكر هي بصدد القيام بكل الإجراءات قصد إتمام عملية الختم النهائي للصفقات المذكورة وذلك بالتنسيق مع الديوان التونسي للتجارة فيما يخص صفقات نقل السكر الأبيض والسكر الخام نظرا إلى أن الديوان هو الذي يتولى عملية خلاص هؤلاء المزودين مما يجعل عملية الختم النهائي تقام بالتنسيق بين المؤسستين.

- الشراءات خارج إطار الصفقات

بخصوص إشارة الفريق الرقابي بأنه لم يتم خلال الفترة 2009-2012 تفعيل مجال المنافسة عند تفعيل العديد من النفقات حيث تمت استشارة مزود وحيد بمناسبة تنفيذ النفقات نفيدكم بما يلي :

- عند قيامها باقتناء سيارة وظيفية قامت الشركة باستشارة (BMW+AUDI) بعد موافقة مجلس الإدارة وسلطة الإشراف غير أنه لم يتسنى لها العثور على ملف الاستشارة وما تزال عملية البحث جارية في أرشيف الشركة.

- وعند قيامها بصيانة المولد الكهربائي تولى المدير الفني للشركة التونسية للسكر القيام بعرض طبيعة العطب عبر الفاكس والهاتف مع بعض الهياكل ذات الاختصاص (STEG INTERNATIONAL-FC-HADDAR) وفي ظل عدم وجود متسع من الوقت لانطلاق عملية التكرير بداية من 05 جويلية 2010 وذلك نظرا للقيمة الفنية للمولد الكهربائي بالشركة التونسية للسكر على مستوى تأمين النسق العادي لدورة الإنتاج، ارتأت الشركة التونسية للسكر القيام بالتفاوض المباشر مع المزود (STEG INTERNATIONAL) وذلك للأسباب التالية :

- عرضها المالي البالغ 11 ألف ديناراً دون اعتبار الأداء على القيمة المضافة الذي يقل عن عرض FC المقدّر بـ 6.000,00 EURO أي ما يعادل 13,200 ألف ديناراً تونسي دون اعتبار مصاريف الإقامة ومصاريف النقل بما في ذلك اقتناء تذكرة الطائرة والتي تقدّر بـ 5 آلاف ديناراً.

- وجود خبرات وكفاءات عالية لدى شركة (STEG INTERNATIONAL) باعتبار إشرافها على صيانة المولدات الكهربائية للشركة التونسية للكهرباء والغاز ولكونها مؤسسة عمومية.

- وعند قيامها بالتزود بغاز الأكسجين تقوم الشركة التونسية للسكر منذ بعثها بتعبئة قوارير الأكسجين لدى شركة STAO وهي الشركة الوحيدة الممثلة بباجة مع العلم وأن القوارير الفارغة تعود ملكيتها للشركة المذكورة.

- وبخصوص اقتناء قطع الغيار والمواد الاستهلاكية فإنّ التجاء الشركة إلى مزود وحيد يعود إلى الاختصاص الحصري في بعض المجالات فمثلاً تقتني الشركة لقطع غيار ROLAIR لدى شركة EMA KAMOUN باعتبارها الممثل الوحيد والحصري لشركة ROLAIR وينسحب ذلك على قطع غيار ISORIA التي تقتنيها الشركة لدى شركة OTC.

وكذلك هو الشأن بالنسبة لاقتناء الزيوت والمحروقات لدى شركة SNDP باعتبارها شركة وطنية من ناحية ومنتجة لزيوت (OTE 32) من ناحية أخرى وبالنسبة لاقتناء قطع غيار لدى شركة CASE باعتبارها الممثل الوحيد لماركة CASE بتونس وبالتالي فإنّ الشركة مضطرة للتعامل معها عند الإصلاح والاقتناء.

- التصرف في المخزون

بالنسبة لعمليات الجرد نعلمكم أن الشركة التونسية للسكر تداركت كل النقائص والإخلالات وعملت على القيام بعملية الجرد خلال سنة 2014 في آجالها ولجميع الأصناف رغم النقص في الأعوان المختصين للقيام بأعمال الجرد.

وأما بخصوص وجود فوارق سلبية بين كميات السكر الخام التي تم استلامها بمصنع باجة وتلك التي تم تفريغها بميناء بنزرت بالنسبة لسنوات 2011 و2012 و2013 فإن ذلك يرجع أساسا إلى انعدام إمكانية إجراء أية مقارنة مع جسر قبان شركة الشحن والترصيف وذلك لتسلسل قدوم بواخر السكر الخام وانعدام وجود جسر قبان للمراقبة الحينية ببنزرت وبالتالي لا يمكن إجراء أية مقارنة إلا في أواخر كل مرحلة تكرير أو آخر سنة تكرير وذلك عبر جسر قبان مصنع باجة.

ثم إن تفريغ السكر الخام بالميناء وفي ظل الطريقة المعتمدة يتسبب في ضياع كميات من السكر الخام بمفعول العوامل الطبيعية كالرياح والرطوبة بالإضافة إلى ذلك فإنه وبتداخل كل المراحل التي تتعلق بالشحن وتفريغ السكر الخام انطلاقا من الميناء مروراً بمخازن الشركة التونسية للسكر ببنزرت وصولاً إلى مصنع باجة من ناحية والتضارب (Les incertitudes) بين جسر قبان شركة الشحن والترصيف ببنزرت وجسر قبان الشركة التونسية للسكر بباجة من ناحية أخرى، من شأنها أن تؤدي إلى تسجيل فوارق في كميات السكر تقدر بنسب تتراوح بين 4 % إلى 6 % وهي نسب معمول بها حتى على مستوى تغليب السكر الأبيض حيث أن كراس الشروط التي اعتمدها الديوان التونسي للتجارة في الإعلان عن طلب العروض لتكيس السكر الأبيض نصّ على نسبة ضياع بـ 5 % وهي تعتبر منخفضة مقارنة بنسبة الضياع الناتجة عن تفريغ وخزن ونقل حوالي 5000 شحنة السكر الخام ونقلها من بنزرت إلى باجة على مسافة 110 كلم.

مع العلم أنه وفي ظل غياب إجراءات فعالة قامت الشركة التونسية للسكر بالتعاقد مع شركة ترصيف جديدة STUMAR التي يتوفّر لديها معدات حديثة وذات مواصفات فنية مقبولة إلى جانب تركيز جسر قبان تابع للشركة التونسية للسكر بميناء ببنزرت وذلك خلال سنة 2014 وهو ما أدى إلى عملية مراقبة الوزن بكل الشاحنات التي تنقل السكر من

الميناء إلى مخازن الشركة ببنزرت وباجة وأثبتت نجاعتها حيث تقلصت هذه الفوارق ولم تتجاوز نسب الضياع المسوح بها وهي 5 %.

مع الملاحظ أنّ فوارق السكر الخام بين ما هو مصرح به لدى مصالح الديوانة التونسية وما تم تفريغه فعليا في بنزرت وحسب ميزان جسر قبان شركة STUMAR لا يمكن تجاهله مطلقا إذ تم إثباته من خلال الشحنتين التي تمّ إنزالهما خلال الفترة الأولى من تكرير السكر الخام بعنوان سنة 2015 التي أقرت وجود فوارق نسبية تعادل 8,3 %.

- حماية الممتلكات والسلامة المهنية

نشير في هذا الصدد إلى أن كل الرصيد العقاري للشركة التونسية للسكر لا يعتريه أي إشكال وهو ثابت بشهائد ملكية ويحتوي على المساحات الجمالية الراجعة للشركة إلا أنّ الإشكال لا يتعلق إلا برسم عقاري وحيد وهو 13278 باجة في طور التسوية خاصة وأن المسكن الوظيفي المشار إليه بالتقرير هو محل نزاع قضائي مع العون المتقاعد الذي تم إسناده إليه خلال الفترة 2003-2005 حيث تم إحالته على الدائرة الجنائية رفقة الخبير المعين من طرفه من أجل التدليس والمشاركة واستعمال مدّس وهي محل متابعة لاسترجاع هذا المسكن الوظيفي وبالتالي الحفاظ على حقوق الشركة مع العلم أنه تم الشروع في تسجيل هذا الرسم بدفاتر الملكية العقارية وذلك بتكليف أحد المحامين للقيام بكل الإجراءات التي تقتضيها عملية التسجيل.

وأما بخصوص الرسم العقاري عدد 15872 باجة المعروف بالبنقلو والراجع بالملكية للدولة فإن الشركة التونسية للسكر تتصرف فيه منذ سنة 1962 وستتولى المطالبة به في إطار معاوضة عقارية.

وبالنسبة لوضعية الطابقين المتواجدين بشارع الحرية بتونس اللذان تمّ تسويغهما لوزارة الصناعة لإيواء الأرشفة الخاص بها فإنّ معالم الكراء واستهلاك الماء والكهرباء

والحراسة محل مطالبة مستمرة من قبل الشركة للحصول على حقوقها من عملية التسويق. علما وأنه سيقع أفراد هاذين الطابقين بعدادات للماء والكهرباء وسيقع فض إشكال تولي الشركة التونسية للسكر خلاص هذه الاستهلاكات لفائدة المتسوغ.

أما بخصوص إشكال التأمين المشار إليه بخصوص الحادثة المؤرخة في 14 جوان 2008 التي تهم المولد البخاري والتي أشار الفريق الرقابي إلى أنّ عدم حصول الشركة على مستحقاتها يرجع إلى عدم إعلام ممثل شركة التأمين بعملية الصيانة المبرمج إنجازها خلال الفترة 2008-2010 فإنّ الأمر لا يفضي إلى تفصي شركة التأمين من التعويض الذي هو محل مطالبة من طرف الشركة التونسية للسكر لدى الدور الاستثنائي خاصة وأن شركة التأمين المعنية لم تقدم ما يفيد بأن حضورها كان من شأنه أن يؤدي إلى التفتن إلى وجود خلل يمكن تفاديه ثم إن مكتب المراقبة الذي يتولى عمليات المراقبة الدورية لم يشر إلى أي خلل من شأنه أن ينتج عنه حادث.

وحول إشارة الفريق الرقابي إلى عدم تولي الشركة اقتناء جملة من معدات السلامة، نلفت نظركم إلى أنه وقع برمجة تحيين دراسة الأخطار وذلك باقتناء معدات وإجراء تكوين في ميدان السلامة بما قيمته 100 ألف ديناراً في سنة 2015. وستعمل الشركة إذا ما توفرت لديها الإمكانيات المادية على تحقيق مراجعة حسب الملاحظات المذكورة.

- تكرير السكر الخام والاقتصاد في الطاقة والمحافظة على البيئة

- نشاط التكرير

لقد أشار الفريق الرقابي إلى النقص في نجاعة دورة تكرير السكر الخام حيث لوحظ تراجع المعدل اليومي لإنتاج السكر الأبيض من 703 طن سنة 2010 إلى 646 طن

و683 طن و689 طن على التوالي خلال سنوات 2011-2012-2013 وهو ما يتطلب إنجاز أيام عمل إضافية ناهزت على التوالي 17 يوما و5 أيام و4 أيام مقارنة بعدد أيام العمل المستوجب اعتمادا على نسق إنتاج يومي عادي بحوالي 700 طن.

نشير في هذا الصدد إلى أنّ الفريق الرقابي اعتمد عند تقييم تراجع معدل إنتاج السكر الأبيض خلال السنوات 2011-2012-2013 بالمقارنة مع المعدل اليومي لإنتاج السكر الأبيض بسنة 2010 كسنة مرجعية والحال أنه لا يمكن اعتماد هذه السنة كسنة مرجعية طالما أنّ دورة الإنتاج قد توقفت لثلاث مرات خلال هذه السنة وذلك للنقص الحاصل على مستوى التزود بمادة السكر الخام وعليه يمكن الاعتماد على تقرير مكتب الخبرة AMEX المكلف بتحديد منحة التكرير حيث أشار إلى أنّ الطاقة الدنيا لتكرير السكر الخام تقدر بـ 650 طن وأنّ الطاقة القصوى تبلغ 700 طن بحيث تكون الطاقة الاسمية للتكرير اليومي حسب المكتب المذكور في حدود 675 طن والتي بمقتضاها يمكن استخراج 642 طن من السكر الأبيض باعتماد نسبة استخراج تقدر بـ 95 %.

- مطابقة السكر الخام والأبيض للمعايير المعتمدة

إنّ الملاحظة الواردة بالتقرير والداعية إلى ضرورة حصول الشركة على نتائج التحاليل المتعلقة بالسكر الخام سيتم أخذها بعين الاعتبار مستقبلا وستتمكن الشركة التونسية للسكر من الحصول على هذه التحاليل لكل شحنة من السكر الخام خاصة وأنه تم تسجيل هذا الإجراء صلب الاتفاقية المبرمة بين الشركة التونسية للسكر والديوان التونسي للتجارة المؤرخة في 25 ديسمبر 2013. وأما بخصوص إجراء التحاليل الخاصة بالسكر الأبيض فإنّ الشركة التونسية للسكر يتوقّر لديها مخبرا لإجراء تحاليل السكر الأبيض والسكر الخام ثم إن الكميات التي تم تسويقها من السكر الأبيض لا تمثل أي إشكال للشركة خاصة أنه يتم الاعتماد على نتائج التحاليل المجراة بالمؤسسة إلى جانب قيام بعض الصناعيين بالتحاليل المخبرية اللازمة.

مع العلم أنه تم اتخاذ الإجراءات الضرورية وذلك بتحليل السكر الأبيض والسكر الخام بمخابر SGS بفرنسا وذلك بداية من الفترة الثانية لعملية التكرير لسنة 2014.

وبخصوص إشارتكم إلى تحمل كلفة إضافية جمالية بعنوان استهلاك المواد الخصوصية من الحجر الكلسي والفحم الحجري والفيول الثقيل خلال سنة 2011 جراء عدم حصول الشركة على النتائج التحاليل المتعلقة بنسبة النشاء ونسبة اللون فإن ذلك يرجع إلى الديوان التونسي للتجارة الذي لم يتقيد بالمواصفات الفنية للسكر الخام التي طلبتها الشركة التونسية للسكر.

مع العلم أن الشركة التونسية للسكر تتولى مدّ الديوان التونسي للتجارة بعينات من السكر الأبيض المنتجة قصد القيام بالتحاليل المخبرية اللازمة وذلك على كاهلها الخاص.

- الأعطاب على مستوى بعض التجهيزات الحيوية بالمصنع

في ما يخص إشارة الفريق الرقابي إلى توقف دورة الإنتاج خلال سنة 2012 لمدة جمالية في حدود 12 ساعة بسبب امتلاء جميع مخازن السكر الأبيض نتيجة الأعطاب التي شملت بعض التجهيزات المستغلة خلال مرحلة تكييف السكر الأبيض، نشير في هذا الصدد إلى أن الأعطاب المشار إليها شملت آلة الوزن - Bande vers bascule - couseuse à sacs وهي أعطاب عادية وذات نسب مقبولة جدا في مؤسسة إنتاجية في حجم الشركة التونسية للسكر وفي غياب انجاز استثمارات منذ سنة 2003، ثم إن نسب الجاهزية لهذه المعدات المذكورة لمسلك تكييف السكر الأبيض تعتبر عالية وهي كالتالي :

- 2011 : 99,52 %

- 2012 : 98,56 %

- 2013 : 99,03 %

وأما بالنسبة لمحطة الوزن المشار إليها فإن عملية الوزن خلال سنة 2011 تمت بالآلة رقم 1 بحكم عدم جاهزية الآلة رقم 2 في انتظار توفر قطع غيار مستوردة وقد حصل 29 عطب بآلة الوزن رقم 2 بما يعادل 43 ساعة وبمعدل ساعة و50 دقيقة للعطب وهو ما يمثل 0,88 % من مدة العمل الجمالية.

وفي خصوص إشارة الفريق الرقابي إلى عدم وظيفية المولدات الاحتياطية للطاقة منذ سنة 2003 وتعطب جهاز المقتصد في الطاقة الخاص بالمولد البخاري نعلمكم أنه تم تلافي هذه النقائص وذلك بـ :

- تجديد مكونات المقتصد في الطاقة الخاص بالمولد البخاري حيث تم اقتناء وتركيب 70 جزء المتبقية للمقتصد المذكور.
- برمجة تأهيل المولدين الكهربائيين المشار إليهما وهي في طور طلب العروض.

وجوابا على إشارة الفريق الرقابي إلى سوء برمجة أعمال الصيانة الدورية والصيانة العلاجية نحيطكم علما بأن البرمجة لأعمال الصيانة بصنفيها الدوري والعلاجي موجودة غير أنها تشوبها بعض النقائص وقد تم تلافيها تدريجيا أخذا بعين الاعتبار للملاحظات المذكورة. علما وأن الشركة هي الآن بصدد دراسة مشروع إدخال منظومة إعلامية على أعمال البرمجة وهو ما من شأنه أن يحسن مردودية إعداد أعمال الصيانة.

- الاقتصاد في الطاقة والمحافظة على البيئة

- الاقتصاد في الطاقة

بخصوص بيع فائض الطاقة الحرارية المنتجة بالشركة التونسية للسكر بواسطة جهازها للتوليد المؤتلف للطاقة إلى الشركة التونسية للكهرباء والغاز، نشير في هذا الصدد

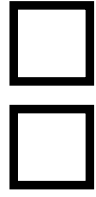
إلى أنه وقعت دراسات في هذا الشأن من طرف الشركة العالمية للخدمات الكهربائية التي قدمت تقريرها في الغرض غير أنّ تجسيد الصفقة يتطلب اقتناء معدات ذات كلفة عالية ونظرا إلى أنّ الوضعية المالية للشركة التونسية للسكر لا تسمح بذلك فقد وقع تأجيل انجاز هذا المشروع.

وأما في خصوص انجاز المشاريع في إطار عقد برامج مع الوكالة الوطنية للتحكم في الطاقة فقد وقع انجاز البعض منها كالعزل الحراري واقتناء وإصلاح مستلزمات مقتصد الطاقة للمولد البخاري واقتناء وتثبيت معدات التحكم في عامل القدرة تمت إحالة فواتير هذه المشاريع إلى الوكالة الوطنية للتحكم في الطاقة في انتظار للحصول على الامتيازات التي يخولها القانون للشركة.

- المحافظة على البيئة

جوابا على الملاحظات المتعلقة بالتلوث المائي فإن الشركة التونسية للسكر ساعية في هذا المجال مع كل الأطراف المتداخلة (مصانع مجاورة وأحياء سكنية) ومع سلط الإشراف لإيجاد حلول جذرية ونهائية للقضاء على التلوث.

علما وأنه تم إمضاء ميثاق لحماية البيئة والتنمية المستدامة من قبل جميع الأطراف المتداخلة وذلك بمنطقة الحوض الساكب لوادي البسيم بباجة وهو ما من شأنه أن يساهم على القضاء على التلوث الهوائي والمائي للمنطقة المذكورة.



نشاط الدائرة

نشاط دائرة المحاسبات للسنة القضائية

2014-2013

تواصل نشاط دائرة المحاسبات خلال السنة القضائية 2013-2014 في إطار تدعيم مكانتها ومزيد تفعيل دورها في مجال تعزيز الحوكمة الرشيدة والحفاظ على المال العام باعتبارها تمثل الجهاز الأعلى للرقابة في الدولة.

وقد شملت الأعمال الرقابية للدائرة القضاء في حسابات المحاسبين العموميين وتقييم طرق التصرف بعدد من مجالات التدخل العمومي. كما خصّبت هذه الأعمال إعداد التقرير عن مشروع قانون غلق ميزانية الدولة لسنة 2013 الذي وافقت به وزارة المالية الدائرة في سنة 2014.

وقد سعت الدائرة إلى استكمال بنيتها التنظيمية بما يساهم في تطوير آليات عملها وأساليبه وكذلك إلى مزيد الارتقاء بجودة أعمالها الرقابية تجسيما للأهداف المرسومة ضمن مخطّطها الاستراتيجي.

واتجه اهتمام الدائرة كذلك إلى مواصلة تدعيم إشعاعها داخليا وخارجيا خاصة من خلال إنجاز الأنشطة العلمية والمهنية أو المساهمة فيها أو تنظيم عدد من الدورات التكوينية الداخلية وخلق أكثر ما يمكن من الفرص لتبادل الخبرات والمعارف.

1 - إعداد مشروع القانون الأساسي المتعلق باختصاصات محكمة المحاسبات وتنظيمها والإجراءات المتبعة لديها

تجسيما لما جاء بالفصل 117 من الدستور الجديد للجمهورية التونسية شرعت دائرة المحاسبات في سنة 2014 في إعداد مشروع القانون الأساسي المتعلق

باختصاصات محكمة المحاسبات وتنظيمها والإجراءات المتبعة لديها. وسيتضمن هذا المشروع جملة من الأحكام الجديدة المتعلقة خاصة بتجسيم مبدأ المحاكمة العادلة عن طريق تعميم القضاء على درجتين إضافة إلى أحكام أخرى تتعلق بزجر أخطاء التصرف ومساعدة السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الدائرة تولّت خلال سنة 2015 استكمال إعداد هذا المشروع بالقيام باستشارة موسعة لدى كافة تشكيلاتها وأعضائها ممّا مكّن من إثراء المشروع في ضوء الآراء والانتظارات المعبر عنها.

2- تطوير الإمكانيات المادية للدائرة

رغم التحديات الجديدة التي تجابهها الدائرة للاضطلاع بدورها على النحو المطلوب وتنفيذ الإلتزامات المحمولة عليها وما يتطلبه ذلك من توفير الوسائل والموارد اللازمة، فإنها لم تحظ في سنة 2014 بالقدر الكافي من الإمكانيات في هذا الشأن خاصة من حيث الموارد المالية والمادية. كما أنّه لم يتمّ إفرادها بمقرّ يستجيب لحاجياتها.

3- نشاط التكوين وتطوير الكفاءات

نظمت دائرة المحاسبات في إطار تنفيذ مخططها للتكوين بعنوان سنة 2014 عددا من الدورات التدريبية بلغت 36 دورة خصّصت منها 19 دورة لفائدة القضاة و15 دورة لفائدة الكتبة وأخصائي الإعلامية والمكتبية والتوثيق والأرشفة كما تمّ تنظيم دورتين مشتركتين بين السلكين المذكورين.

وبلغ العدد الجملي لأيام التكوين 72 يوما. واستفاد من الأنشطة التكوينية 214 فردا (117 قاضيا و97 كاتباً وأخصائياً في الإعلامية والمكتبة والتوثيق والأرشيف). وتطور عدد المستفيدين من التكوين بصفة ملحوظة مقارنة بالسنة السابقة، ويعود ذلك أساساً إلى الدورات الاستثنائية التي نظمتها الدائرة في مجال التكوين على مراقبة الحملات الانتخابية والتي استفاد منها معظم القضاة والكتبة.

وقد هدف النشاط التدريبي للدائرة خلال سنة 2014 إلى إكساب أعضائها المهارات الضرورية للقيام بالأعمال الرقابية الموكولة إليهم حيث خصصت لفائدتهم عديد الدورات التدريبية تعلقت بمختلف أصناف الرقابة التي تجرّمها الدائرة. كما شمل البرنامج تعريفا بدائرة الزجر المالي وأخطاء التصرف بالإضافة إلى تكوين حول المحاسبة التجارية والرقابة على القوائم المالية والصفقات العمومية والتصرف في الميزانية حسب الأهداف وتطبيق ACL و كذلك المعايير المحاسبة الدولية في القطاع العام (IPSAS).

واستعدادا لمراقبة تمويل الحملات الانتخابية، نظّمت الدائرة بالتعاون مع المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية أربع دورات تدريبية في الغرض كما تمّ تنظيم ثلاث دورات تكوينية لفائدة القضاة تطبيقا لبنود الاتفاقية المبرمة بين دائرة المحاسبات ومبادرة تنمية الانتوساي (IDI) تعلّقت الأولى بالنزاهة وأخلاقيات المهنة والثانية بمراجعة ضمان الجودة فيما خصّصت الدورة الثالثة للرقابة على الأداء في مختلف مراحل البرمجة والتنفيذ وتحديد النتائج.

وفي إطار مشروع الشراكة بين دائرة المحاسبات التونسية ودائرة المحاسبات الفرنسية، انتظمت دورة تكوينية لفائدة عدد من قضاة الدائرة وكتبتها تعلّقت بالمنظومة الاعلامية لمتابعة الرقابة القضائية. كما تمّ تكوين فريق مختصّ في مجال الإتصال في إطار التعاون مع محكمة المحاسبات الهولندية ودائرة المحاسبات الفرنسية.

أما فيما يتعلّق بتأهيل الموارد البشرية من أعوان التنفيذ والمساندة والارتقاء بمؤهلاتهم الإدارية والرقابية فقد تم تنظيم دورات تدريبية لفائدة الكتبة وأخصائي المكتبية والتوثيق والأرشفة والإعلامية وبلغ عدد الدورات المنجزة بهذا العنوان ما جملته 15 دورة.

4- تدعيم نظام المعلومات بالدائرة

واصلت الدائرة خلال سنة 2014 مجهوداتها الهادفة إلى تطوير نظامها المعلوماتي استجابة لمبدأ النجاعة في التصرف وتأسيس الحوكمة الرشيدة لمجابهة التحديات الجديدة ذات الصلة بمهمتها الدستورية ومواكبة للتطور التكنولوجي المطرد في هذا المجال. وقد اعتمدت الدائرة في ذلك بالأساس على اتفاقيات الشراكة المبرمة مع بعض الهياكل الأجنبية المماثلة.

وفي هذا السياق قامت الدائرة في إطار مشروع التوأمة مع هياكل رقابية من دول بالإتحاد الأوروبي بإنجاز دراسة تهدف إلى تشخيص نظام المعلومات بها. وقد تولت في هذا السياق المفوضية الأوروبية إبرام صفقة تهدف إلى اقتناء معدات وأجهزة إعلامية. كما تمّ إنجاز دراسة أخرى تم تمويلها من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتحسين الشبكة الإعلامية. وقد مكنت هذه المبادرة من تشخيص وضعية الشبكة الحالية لتراسل المعطيات التي تربط المقر الرئيسي للدائرة بمختلف الفروع المركزية والغرف الجهوية وتطوير الاستفادة من استراتيجية الشبكة الحالية وضبط المستلزمات الفنية من برمجيات ومعدات اللازمة لتجاوز النقائص المسجلة.

كما تمّ إنجاز مشروعين إضافيين ممولين من طرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يتعلّق الأول بتحسين موقع الواب للدائرة والثاني باقتناء منظومات إعلامية ومعدات سلامة معلوماتية.

ومن جهة أخرى، تم إنجاز اتفاق مع شركة اتصالات تونس من أجل تغيير شبكات تراسل المعطيات بكل من الفروع المركزية و الغرف الجهوية من خطوط ADSL إلى خطوط الألياف البصرية. كما تم تطوير منظومة إعلامية لمراقبة تمويل الانتخابات التشريعية والانتخابات الرئاسية وإنجاز مشروع تحسين وصيانة المنظومة الإعلامية الخاصة بمراقبة الجماعات المحلية.

5- التعاون الدولي والإشعاع الداخلي

حرصا من دائرة المحاسبات على تنمية قدراتها الذاتية في مجال تطبيق المعايير الدولية وأفضل الممارسات في مجال الرقابة وتقييم الأداء فقد واصلت تكثيف تعاونها الثنائي مع بعض الهياكل المماثلة والهيئات الإقليمية والدولية.

وشهدت سنة 2014 إختتام مشروع التوأمة مع هياكل رقابية عليا من دول بالاتحاد الأوروبي الذي يهدف إلى دعم القدرات المؤسسية لدائرة المحاسبات في عدد من المجالات. ونظرا إلى الأهمية التي يكتسبها هذا التعاون، فقد عملت الدائرة على تأمين مستلزمات تنفيذ مختلف محاور هذا المشروع والمتعلقة بالرقابة القضائية وبالرقابة على تقنيات المعلومات وبنظام المعلومات وبالرقابة على الأداء وتقييم السياسات العمومية. وتمّ بهذه المناسبة إعداد وتوزيع دليل الرقابة على الأداء الذي تمّ إنجازه في هذا الإطار.

كما تم بمناسبة اختتام برنامج التعاون مع محكمة التدقيق الهولندية تنظيم منتدى دولي تحت عنوان "استقلالية الهيئات العليا للرقابة وانفتاحها على محيطها".

واستضافت الدائرة وفودا من أجهزة عليا للرقابة على غرار ديوان المحاسبة بجمهورية بوركينا فاسو وديوان الرقابة المالية بساحل العاج ومحكمة المحاسبات بالاتحاد الإقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا UEMOA وذلك قصد اطلاع هذه الوفود على تجربة دائرة المحاسبات في مجال الرقابة على التصرف

العمومي والحوكمة الرشيدة. كما استضافت الدائرة وفدا من صندوق النقد الدولي قصد الإطلاع على برامج ومشاريع إصلاح الإدارة المالية وإعداد الميزانية وكيفية إدارة المحاسبات المالية.

أمّا فيما يتعلق بإشعاع الدائرة على المستوى الوطني، فقد تواصلت مساهمة قضاتها من خلال عضويتهم في بعض اللجان والهيكل المختصة يذكر منها لجنة المصادرة والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهيئة السوق المالية والهيئة العامة للتأمين ولجنة النزاعات في مجال الجبائية.

كما ساهم عدد من قضاة الدائرة في أعمال بعض اللجان الفنية على غرار لجنة العمل المكلفة بتطوير الرقابة المحدثّة في إطار منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف وفريق العمل لإنجاز دراسة تتعلق بالمحاسبة العمومية وفي تكوين عديد الإطارات بالإدارات العمومية في ميدان حسن التصرف والحوكمة الرشيدة وذلك بإلقاء محاضرات أو بتنظيم دورات تدريبية.

وساهمت الدائرة أيضا في عدد من التظاهرات بخصوص القانون الانتخابي الجديد وذلك بتشريك كل من المجلس الوطني التأسيسي والهيئة العليا المستقلة للانتخابات والوزارة المكلفة بالمالية والبنك المركزي التونسي والمحكمة الإدارية ومكونات من المجتمع المدني.

وفضلا عن ذلك تولّت الدائرة تحيين ميثاق أخلاقيات المهنة لقضاة الدائرة وأعوّنها مواكبة للأحكام الدستورية الجديدة وللمعايير الدولية في هذا الخصوص.

*

* *

وإذ تثمّن الدائرة المكتسبات الحاصلة فإنها تشير إلى تأكّد الحاجة إلى مواصلة تدعيم الموارد البشرية والوسائل المادّية لديها وخاصّة منها وسائل النقل

والتجهيزات والتطبيقات المعلوماتية التي تمكّن من النفاذ إلى مختلف المنظومات الوطنية واستغلال البيانات المتوفرة بها قصد القيام بالفحوصات والتحريات في خصوص التصرف في الأموال العمومية في أسرع وقت وبأقلّ كلفة. ويظل توفير مقرّ يستجيب لحاجيات الدائرة بوصفها تكوّن بمختلف هيئاتها القضاء المالي من أهمّ الأولويات بالنسبة إلى هذه "المحكمة" بما يجنّبها الصعوبات الناجمة عن التشتت الحالي لمختلف تشكيلاتها المركزية وتردّي وضع البناءات التي تؤويها وذلك فضلاً عن ضيق الفضاءات التي لم تعد تستوعب كافة قضاتها وأعوانها.

قائمة أعضاء دائرة المحاسبات

الرئيس الأول
مندوب الحكومة العام

عبد اللطيف الخراط
عمر التونكتي

رؤساء الغرف

نور الدين الزوالي
محمد الهادي الزرمديني
فرج الكشو
هند القنجي
نجيب القطاري
محمد الطرابلسي
حاتم السليني
شريفة قويدر
فضيلة القرقوري
الزهرة الخياش
رضا مسعود
سمير الشرفي

الكاتب العام

محمد منصر

المقرر العام

منير السكوري

مندوبو الحكومة

صباح العريضي
 العادل شقرون
 علياء المكي براطلي
 لطفي دربال
 هالة هاجر جابر
 آمال بن رمضان
 المنجي الحمّامي

رؤساء الأقسام

عبد المجيد مشكان
 نرجس السلامي
 منير بن رجب
 آمال اللّومي بوّاب
 مراد بن قسومة
 محمّد ياسين الزمّني
 إيناس زينة
 ريم حسن
 بسمة غالي
 شيراز التليلي
 عباس بدر
 زكرياء حمّودة
 منى بوراوي
 سامية الزمّوري
 فيصل ماني
 نهاد المعلول
 لطفي ثائري
 فتحية حمّاد

حنان ريم أحلام دية
 أكرم الموحلي
 خالد بنعلي
 محمد بوعزيز
 نسرین السالمن
 لطفي واردة
 محمد شلحه

مستشارون

مستشار	سمير الحضري
مستشار	شهاب تريمش
مستشار	الحبيب عبد السلام
مستشار	منى المسدي
مستشار	حامد عبيد
مستشار	محمود الواعر
مستشار	عماد الليالي
مستشار	ألفة المملوك
مستشار	نجوى بن علي
مستشار	سماح بن حمه
مستشار	رجاء عفيفي
مستشار	شاكراجلدي
مستشار	محمد أمين ربيع
مستشار	وليد المقرن
مستشار	عبد الحق الخميري
مستشار	عائشة بنبلحسن
مستشار	وفاء بن عبد الصمد
مستشار	محمد فرح المانع
مستشار	عمر موسى

مستشارون مساعدون

هيثم حامد
 عائدة بي
 ابراهيم حمودة
 أسامة التقاز
 معز الزواغي
 أميرة المشري
 يامن سلطاني
 أيمن درغام
 رضا قيزة
 نادر مشيري
 عمر دريدي
 شكري سبري
 أنيس بوزيان
 عبد الفتاح المومني
 أنيس المصمودي
 محمد علي عجيلي
 منى بالضيافي
 الهادي الفارسي
 عزوز الشبعاني
 مروان الحناشي
 فاطمة الزهرة سلّوم
 هدى خليل
 فؤاد المالكي
 محمّد الأمين اللوز
 بلال الزغلامي
 محاسن قدور
 هاجر غريّر
 سومية بكار

ماهر الساسي
 سناء عشوش
 سامي النويصر
 آمنة عبودة
 لبنى بلحسن المبروك
 محمد صالح الزاير
 التوفيق عمّار
 ألفة العتيري
 أيمن الجميلي
 عطاء الله الجوهرى
 فاطمة قرط
 حياة حمّودة
 أحمد الماجري
 وفيقة اللباسي
 إيمان بلحاج حمّودة
 نزار خشارم
 هناء بن يحيى
 الصادق أبو القاسم
 عفاف روابح
 عنتر المرزوقي
 أميرة بلدي
 مليكة العمري
 إيمان الرحماني
 نجاة داسي
 وداد بلحاج محمد
 سهير العقّاس
 يسرى الكسابي
 غازي بوخريص
 منيرة السنوسي
 ناهد بن خذر
 لندة المزوغي

فاطمة عطار
 سهير النيفر
 أنسة الرحيمي
 حسام الدين القرّي
 ندى مرسي
 عبد الرؤوف بن الطاهر
 منال المهدي
 أميرة السافي
 فريدة القمودي
 إلياس مشليّة
 أمال فرحاتي
 هالة دعجي
 مروة البواب
 حسيبة حقّي
 إيناس العزّابي
 أنيس النصيبي
 عاطف خياري
 أسماء فضيلة
 سنية ربّانة
 عبد الحفيظ علوي
 سهير السليمي مسلّمي
 سرين العوّاضي
 سوسن بنعمّار
 وجيه الطرابلسي
 إلياس النّاصر
 يسرى بن نصر حرم الدحداح
 حنان كريفي