

الجمهورية التونسية
دائرة المحاسبات

التقرير السنوي
العام
الثلاثون

2016

الفهرس

المقدّمة

الردود	تقرير الدائرة	
		الباب الأول : السلط والبرامج العموميّة
26	02	1- المجلس الوطني التأسيسي
62	27	2- الإنتدابات الاستثنائية بوزارتي التربية والشباب والرياضة
103	72	3- التصرّف في الأموال والممتلكات المصادرة
133	109	4- الاستراتيجية الوطنية لتطوير الإدارة الإلكترونية 2009-2014
170	142	5- برنامج تأهيل المؤسّسات الفندقية
210	177	6- النفايات الخطرة
246	211	7- منظومة النظافة والعناية بالبيئة بولايي سوسة والمنستير
		8- التصرّف في الملك العمومي البحري بولايات سوسة والمنستير
280	265	والمهدية
		9- البحث العلمي بجامعتي صفاقس وقابس والمؤسّسات الجامعية
312	281	الراجعة لها بالنظر
		10- وكالة التهذيب والتجديد العمراني : برنامج الإحاطة بالأحياء
346	316	الشعبية بالمدن الكبرى وبرنامج تهذيب وإدماج الأحياء السكنية
		الباب الثاني : مصالح الدّولة والمؤسّسات والمنشآت العمومية
		على الصعيد المركزي
385	357	1- الرقابة الجبائية على المؤسّسات الكبرى
433	396	2- مصحتا الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالعمران والخضراء
475	445	3- الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري
526	490	4- المعهد الوطني للإحصاء
553	530	5- المركز الوطني للتكوين المستمر والترقية المهنية
584	554	6- الديوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزي

608	586	7- بنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة
647	616	8- وكالة مواني وتجهيزات الصيد البحري
689	668	9- الشركة الوطنية للنقل بين المدن
الباب الثالث : مصالح الدولة والمؤسسات العموميّة والمنشآت العمومية على الصعيد الجهوي		
727	697	1- ولاية جندوبة
767	739	2- قباضة المالية "18 نهج العربي زروق" بباجة
801	772	3- المجلس الجهوي بمدنين
830	802	4- المندوبية الجهوية للتربية بقفصة
865	843	5- شركة القطب التنموي بقفصة
894	873	6- شركة إسمنت بنزرت
914	897	7- ميناء سوسة التجاري
963	933	8- شركة تهيئة صفاقس الجديدة

المقدّمة

طبقا للقانون ترفع دائرة المحاسبات إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس المجلس الأعلى للقضاء تقريرها السنوي الثلاثون الذي يتضمن نتائج الأعمال الرقابية المنجزة خلال السنة القضائية 2015-2016 بخصوص عدد من المصالح والهيكل العمومي فضلا عن جملة من البرامج ذات البعدين الوطني والمحلي.

وانطلاقا من حرص دائرة المحاسبات على مواكبة التحولات التي تشهدها البلاد في مجال إرساء دعائم الانتقال الديمقراطي، قامت بإعداد مشروع متكامل للقانون الأساسي الجديد المتعلق بتنظيمها واختصاصاتها والإجراءات المتبعة لديها طبقا لما نص عليه دستور 2014، تمت إحالته إلى مجلس نواب الشعب. وتضمن مشروع هذا القانون جملة من الأحكام الجديدة من بينها زجر أخطاء التصرف وتعميم القضاء على درجتين بما يساهم في إرساء قواعد المحاكمة العادلة إلى جانب مساهمة الدائرة في المجهودات الرامية إلى تقييم البرامج العمومية لمساعدة السلطة التنفيذية والتشريعية.

وسعيا منها لمزيد ترسيخ توجهها نحو تطبيق المعايير الدولية، خضعت الدائرة خلال سنة 2016 في إطار اتفاقية مبرمة مع المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي) بصفة طوعية إلى مراقبة النظر حول مدى التزامها بالمعايير الدولية المتعلقة بالاستقلالية، تمت إحالة نسخة من التقرير المتضمن لنتائج هذه المهمة إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب ونشره بموقع الواب للدائرة.

وقد خلص هذا التقرير إلى أنّ اكتمال استقلالية دائرة المحاسبات يظلّ مرتبطا بالأساس بتوفير الموارد البشرية والمالية الضرورية للإضطلاع بدورها في ظلّ توسّع صلاحياتها فضلا عن مشمولاتها المكفولة بالدستور، إلى مهام أخرى على

غرار مراقبة تمويل الحملات الانتخابية ومراقبة الهيآت الدستورية المستقلة والمراقبة المالية للبلديات.

ومن هذا المنطلق وبعد أن أثبتت الدائرة حيادها واستقلاليّة وحرفية قضاتها بما يتلاءم مع المكانة التي تبوأتها بالدستور كهيئة عليا للرقابة على الأموال العموميّة أهلها لنيل ثقة متزايدة جسّمها تكليفها بعدّة مهام في هذا المجال، فهي تتطلّع إلى مزيد دعم إمكانياتها المادية ومواردها البشريّة وتمكينها من مناقشة ميزانيّتها أمام مجلس نواب الشعب كما هو متاح للهيآت الدستورية في إطار المهمّات الخاصّة بمقتضى مشروع القانون الأساسي للميزانيّة. ففي تعزيز إمكانيات دائرة المحاسبات صيانة للمال العمومي وتكريس للحوكمة الرشيدة ودفع للعملية التنموية.

وبالتوازي مع الأعمال الرقابية المضمّنة نتائجها بالتقرير السنوي الثلاثين، قامت الدائرة بإعداد التقرير حول غلق ميزانية الدولة المشفوع بالتصريح العام بالمطابقة بين الحساب العام للسنة المالية وحسابات المحاسبين العموميين بالنسبة إلى تصرّف سنة 2014 في ضوء نتائج تنفيذ قوانين المالية. كما تولّت الدائرة بموجب اتفاقية القرض المبرمة بين الحكومة التونسيّة والبنك الدولي سنة 2014 والمتعلّقة بالتنمية الحضريّة وبرنامج الحكم المحلي بتونس، القيام بالرقابة المالية على حسابات 99 جماعة عموميّة محليّة التي تفوق ميزانياتها المليون دينار تمّ نشر نتائجها على موقع الواب للدائرة.

وفضلا عن ذلك أعدت الدائرة وفقا للقانون تقريرا خاصا حول التصرّف المالي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات بخصوص الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014 تمّ نشره بالرّائد الرّسمي للجمهورية التونسيّة.

وإذ تحرص الدائرة على توخي النهج التحاوري في إنجاز أعمالها الرقابية تكريسا لحقوق الجهات الخاضعة لرقابتها في بيان وجهة نظرها وتوضيح موقفها إزاء الاستنتاجات المعروضة عليها، فقد تضمن التقرير السنوي العام الثلاثون ردود هذه الهيآت وإجابات سلطة الإشراف. ويبدو من المفيد التذكير بجدوى التفاعل الإيجابي مع الدائرة للتوقي من الأثر السلبي للتأخير في موافاتها بهذه الردود والذي من شأنه أن يحد من تحقيق مزايا هذا التوجّه وأن يزيد في آجال إعداد التقارير النهائية للمهمات الرقابية.

وتؤكد الدائرة في هذا المجال على ضرورة حصولها على ردود الهيآت الخاضعة لرقابتها في الآجال القانونية بما يساهم في تدعيم علاقة الشراكة مع المتصرفين العموميين من أجل رفع مستوى أدائهم في حسن توظيفهم للمال العام دون أن يتعارض ذلك مع مستلزمات المساءلة.

وتحرص دائرة المحاسبات على تفعيل دورها في مجال التأكد من أنّ الجهات الخاضعة لرقابتها قد بذلت ما يلزم لتدارك النقائص والإخلالات باعتبار أنّ تامين العملية الرقابية يكمن أساسا في العمل على إدخال الإصلاحات الضرورية للنهوض بجودة أداء المتصرفين في المال العام والإرتقاء بمؤشرات المشروعية والمردودية والشفافية ولا يقتصر على رصد مواطن التقصير.

وتجسيما لهذا التوجه عملت الدائرة على التنصيب ضمن مشروع قانونها الأساسي الجديد على إضطلاعها بمهمة متابعة تنفيذ توصياتها لتصبح جزء لا يتجزأ من صلاحياتها وفقا للمعايير الدولية.

وعلى صعيد آخر، أولت الدائرة جانب التعريف بنتائج أعمالها الرقابية الذي يراعي حقّ المواطن في الحصول على المعلومة حول تقييم طرق التصرف في المال العام بكلّ موضوعية وشفافية ما يستحقه من عناية عبر التركيز ضمن

مخطّطتها الإستراتيجي للفترة 2016-2020 على انتهاج خطّة إتصالية قوامها تعزيز انفتاح الدّائرة على محيطها وإرساء تفاعل بناء مع شركائها من حكومة وبرلمان ومجتمع مدني ووسائل إعلام إيماناً منها بأنّ المحافظة على المال العامّ تتطلب تكاثف جهود كلّ الأطراف بما يساهم في توظيفه في دفع التنمية بالبلاد والنأي به عن كلّ مظاهر التسبب أو الفساد.

وتضمّن هذا التقرير نتائج أعمال 27 مهمّة رقابية أنجزت بالإستئناس بالمعايير الدولية، شملت البرامج العمومية والأنشطة القطاعية (الباب الأوّل) والسلط العمومية ومصالح الدولة والمؤسّسات والمنشآت العمومية على الصعيدين المركزي والجهوي (الباب الثاني والثالث) تعلقت بجملة من المحاور ذات الصّلة باهتمامات السلط العمومية وبانشغالات المواطن على غرار تعبئة موارد الدولة وتعصير الإدارة والصّحة والبيئة والبحث العلمي وتنمية الموارد البشرية فضلاً عن تقييم أداء بعض المؤسّسات العمومية.

وقد خلصت الدائرة في ضوء أعمالها إلى جملة من الملاحظات والإستنتاجات المختلفة تمحورت حول العديد من النقائص ومواطن التقصير ذات العلاقة خاصّة بضعف نظام الرقابة الداخلية وعدم التقيّد بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل فضلاً عن سوء استخدام الإمكانيات المتاحة وفق متطلّبات الاقتصاد والكفاءة والفعالية. وقد نتجت عن هذه الإخلالات جملة من التداعيات حدّت من حسن توظيف المال العام على غرار تعثّر إنجاز المشاريع خاصّة على المستوى الجهوي لغياب الدقة في ضبط الإحتياجات وترتيب الأولويات وعدم التوصل إلى تذليل العراقيل أثناء التنفيذ وعدم مراعاة مبادئ المنافسة والشفافية في مجال تأدية النفقات العمومية فضلاً عن التقصير في تعبئة موارد الدولة والمحافظة على مقدراتها والنقص في التحكّم في كلفة وجودة الخدمات التي يسديها المرفق العمومي.

وبما أنّ العمل الرقابي للدائرة لا يقتصر على جوانب المطابقة والمشروعية فهو ينصهر في تمشّي تقييمي يرمي إلى تطوير أداء القائمين على التصرف في المال العام وإرساء دعائم الحوكمة الرشيدة وتطوير مؤشرات التنمية دون إغفال لمتطلبات المساءلة ومقاومة الفساد حيث استوجب الأمر الانطلاق في إعداد المذكرات الخاصة بإحالة بعض الملفات المتعلّقة بأخطاء تصرف على دائرة الزجر المالي وملفات أخرى تتضمّن قرائن حول مؤاخذات جزائية على القضاء العدلي.

ولتيسير التعامل مع نتائج الأعمال الرقابية للدائرة من قبل شركائها، تمّ إعداد ملخص يتضمّن أهمّ الإخلالات التي تمّ الوقوف عندها مشفوعة بالتوصيات الكفيلة بتداركها تمّ نشره مع التقرير السنوي العام الثلاثين بموقع واب الدائرة.

الباب الأوّل

السلط والبرامج العموميّة

المجلس الوطني التأسيسي

تمّ إحداث المجلس الوطني التأسيسي (فيما يلي المجلس) إثر انتخابات 23 أكتوبر 2011⁽¹⁾ بعد حلّ مجلس النواب ومجلس المستشارين عملاً بالمرسوم المتعلّق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية⁽²⁾. وقد امتدّ نشاطه من 13 نوفمبر 2011⁽³⁾ إلى غاية 21 نوفمبر 2014 تاريخ التصريح بالنتائج النهائية لانتخابات مجلس نواب الشعب⁽⁴⁾.

وحدّد الفصل 2 من القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرّخ في 16 ديسمبر 2011 والمتعلّق بالتنظيم المؤقت للسلط العموميّة مهامّ المجلس حيث كُلف بوضع دستور الجمهورية التونسية وممارسة السلطة التشريعية وانتخاب كلّ من رئيس المجلس ورئيس الجمهورية والقيام برقابة على عمل الحكومة.

وبلغ في موقّ سنة 2014 العدد الجملي للأعوان العاملين بالمجلس 377 عوناً يخضعون للقانون المتعلّق بضبط النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽⁵⁾ وللأمر عدد 622 لسنة 1999 المتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بالسلك الإداري لمجلس النواب.

ويتمتّع المجلس الذي يضمّ 217 نائباً بالاستقلالية الإدارية والمالية في إطار ميزانية الدولة ويتمّ تنفيذ نفقاته طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية ويتولّى رئيسه مهمّة أمر المقايض والمصاريف ويمكن أن يساعده في ذلك أمرون مساعدون.

وبلغت الاعتمادات الاعتيادية المرصودة للمجلس خلال السنوات من 2012 إلى 2014 تباعاً 26,381 م.د و 25,098 م.د و 21,054 م.د مقابل على التوالي 296,700 أ.د و 489,600 أ.د و 780 أ.د بعنوان اعتمادات العنوان الثاني.

⁽¹⁾ التي وقع تنظيمها بالمرسوم عدد 35 لسنة 2011 المؤرّخ في 10 ماي 2011 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي.

⁽²⁾ المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرّخ في 23 مارس 2011.

⁽³⁾ قرار الهيئة المركزية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات والمتعلق بالتصريح بالنتائج النهائية لانتخابات المجلس الوطني التأسيسي.

⁽⁴⁾ قرار الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عدد 34 لسنة 2014 والمتعلق بالتصريح بالنتائج النهائية للانتخابات التشريعية لسنة 2014.

⁽⁵⁾ القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرّخ في 12 ديسمبر 1983 والمتعلّق بضبط النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية كما تمّ تنقيحه لاحقاً.

وقد تولّت الدائرة النظر في أهمّ أوجه التصرف بالمجلس. وشملت الأعمال الرقابية أساسا فترة نشاط المجلس وامتدّت عند الاقتضاء إلى السنوات السابقة له وإلى فترة مجلس نواب الشعب إلى موفى مارس 2016. وأسفرت عمليات الرقابة عن ملاحظات تعلّق أهمّها بالتنظيم ونظام المعلومات وبتأمين المجلس للمهام المنوطة بعهدته فضلا عن التصرف المالي والتصرف في الممتلكات.

أبرز الملاحظات

- التّنظيم ونظام المعلومات

تأثّرت عملية متابعة النشاط البرلماني من غياب هياكل ضرورية لحسن سير المجلس ومن عدم تفعيل العديد من المصالح على غرار مصالح شؤون التنسيق والمتابعة وهياكل التسيير النيابي التي يوكل إليها متابعة النشاط البرلماني وتحليله فضلا عن مصالح اللجان الخاصة ولجان المتابعة والتحقيق ومصالح اللجان التأسيسية والتشريعية.

كما تمّت معاينة غياب بعض التطبيقات الإعلامية الضرورية لمزيد إحكام التصرف الإداري والبرلماني فضلا عن تسجيل نقائص تعلّقت باستغلال وصيانة التطبيقات والتجهيزات الإعلامية المتوفرة.

ولم يقع تحويل الأرشيف النهائي للمجالس النيابية إلى مؤسسة الأرشيف الوطني كما لم يتسنّ للعموم الاطلاع على هذا الأرشيف بالرغم من حلول أجل الاطلاع. فضلا عن ذلك لم يتمّ إحالة أيّ ملفّ قانون ومحاضر 266 جلسة عامة من جملة 299 وكذلك التسجيلات الصوتية لكلّ من مداولات اللجان والجلسات العامة للأرشيف التشريعي.

وشابت الموقع الإلكتروني للمجلس نقائص خصّت أساسا تقديم هياكله وعرض المسار التشريعي ومداولات الجلسة العامة.

وقصد إضفاء مزيدا من النجاعة على متابعة النشاط البرلماني للمجلس، تدعو الدائرة إلى ضرورة تفعيل المصالح ذات العلاقة وتدعيم منظومته المعلوماتية فضلا عن العمل على إثراء الموقع الإلكتروني وإيلاء جانب التصرف في الأرشيف ما يستحقّه من عناية بما يساهم في توثيق وتثمين العمل النيابي.

- نشاط المجلس الوطني التأسيسي

تمّ ختم الدستور في 27 جانفي 2014 أي بتأخير تجاوز 14 شهرا مقارنة بالأجل المحدّد بالأمر المتعلّق بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي. ولم يتمّ إرساء المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية في الأجل المحدّد بالفصل 148 من الدستور. وتمّت المصادقة على

مرسومين فحسب وإلغاء مرسوم ثالث وظلّ 118 مرسوما تمّ سنّها خلال فترة الفراغ التشريعي سارية المفعول.

ولم يعرض إلى حدود موفى مارس 2016 على الجلسة العامة العديد من مشاريع ومقترحات القوانين التي وردت على المجلس. كما تأخّرت المصادقة على مشاريع القوانين لتبلغ في بعض الحالات الفترة الفاصلة بين تاريخي ورودها على مكتب الضبط والمصادقة عليها من قبل الجلسة العامة ثلاث سنوات.

واقترنت إلى حدود موفى مارس 2016 نسبة الجلسات العامة التي تمّ نشر محاضرها بالرائد الرسمي لمداولات المجلس على 11% مما يحول دون الاطلاع على الأسئلة والأجوبة الكتابية للحكومة في إطار مهمة رقابة المجلس عليها خاصّة وأنّه لم يتمّ نشر هذه الأسئلة والأجوبة على الموقع الإلكتروني.

وتدعو الدائرة إلى الإسراع بالنظر في مشاريع القوانين العالقة والنظر في المراسيم فضلا عن ضرورة نشر محاضر الجلسات العامة بالرائد الرسمي لمداولات المجلس وإلكترونيا بموقع واب المجلس.

- التصرف في الموارد البشرية

انتفع أعوان المجلس بساعات إضافية ومنح بعنوان ساعات العمل الليلي ومنح وظيفية دون وجه حقّ بقيمة 26,590 أ.د. كما انتفع النواب في الآن نفسه بزيادات في المنح بقيمة 5,174 م.د. أقرّها رئيس المجلس بهدف تغطية مصاريف الإقامة والإطعام وبالامتيازات العينية عبر تكفّل المجلس بهذه المصاريف علما بأنّه تمّت تسوية وضعية هذه الزيادات عبر المصادقة على قانون المالية لسنة 2013.

ولم يقع متابعة حضور النواب خلال الجلسات العامة سوى بداية من جانفي من سنة 2013 التي تجاوز خلالها معدّل النواب الغائبين شهريا عن كافة الجلسات العامة دون عذر 8 نواب دون أيّ اقتطاع من منحهم والبالغة 316,050 أ.د.⁽¹⁾ علما بأنّ معدّل الجلسات العامة بلغ 9 جلسات شهريا.

ويستدعي ذلك مزيد إحكام التصرف في الموارد البشرية للمجلس من نواب وأعوان وخاصّة فيما يتعلّق بإسناد المنح وفق التراتيب الجاري بها العمل.

⁽¹⁾ تمّ اعتبار المبلغ الخام الراجع لنائب بالمجلس الوطني التأسيسي بقيمة 3,225 أ.د.

- التصرف المالي والتصرف في الممتلكات

لم يتمّ إلى موفّي مارس 2016 تركيز تجهيزات للبتّ المباشر لمداولات الجلسات العامة على الموقع الإلكتروني بالرغم من برمجة ذلك منذ نوفمبر 2014 بقيمة 355.166 دولار أمريكي أي ما يعادل حوالي 581,371 أ.د.⁽¹⁾

كما لوحظ عدم توسيع المنافسة وتأدية نفقات على سبيل التسوية وعقدها قبل تأشيرة مراقب المصاريف العمومية مثلما تبين ذلك بخصوص إصلاح السيارات واقتناء قطع غيار واقتناء الزهور. وتمّ إبرام ملاحق على سبيل التسوية حرمت المجلس النيابي من شروط تفضلية كان بالإمكان التمتع بها في صورة أعمال المنافسة على غرار الصفقة المتعلقة بإطعام النواب والتي تمّ تجاوز مبلغها الأقصى بنسبة 306% و صفقة مع نزل تمّ تجاوز مبلغها الأقصى بنسبة 691,34%.

وأخلّ المجلس بمبدأ المساواة عند قيامه بإصدار طلبات العروض وبالاستشارات على غرار طلب العروض المتعلق باقتناء وتركيز تجهيزات صوتية لقاعة الجلسات العامة والاستشارة المتعلقة بتركيز هيكلية جديدة للشبكات الاعلامية وتوفير تجهيزات وتركيبها.

ولم يلتزم المجلس دائما ببند عقود الصفقات على غرار الصفقة المتعلقة بتركيز منظومة إعلامية للصوتيات بقاعة الجلسات العامة فيما يخصّ تكوين مهندسين للقيام بعمليات الإشراف الفني وصيانة المعدات في حين تمّ اللجوء إلى مؤسسة خاصّة للقيام بهذه الأعمال بقيمة 118,631 أ.د. دون إبرام عقد في الغرض.

ولمزيد التحكّم في نفقاته، ينبغي على المجلس الحرص على التقيّد بالتراتب الجاري بها العمل في مجال تنفيذ النفقات العمومية.

⁽¹⁾ تمّ اعتماد سعر صرف الدولار الأمريكي بحساب 1,6369 د بتاريخ 3 جوان 2014 الموافق لتاريخ تسلّم المجلس التجهيزات.

I- التّظيم ونظام المعلومات

كشفت الأعمال الرقابية ملاحظات تعلّقت بالتنظيم الإداري والتصرف في الموارد البشرية وكذلك بنظام المعلومات.

أ- التنظيم الإداري والتصرف في الموارد البشرية

تبين أنّ جانب التصرف في التنظيم الإداري للمجلس وفي أعوانه وكذلك في شؤون النواب يحتاج إلى مزيد من التدعيم.

1- التنظيم الإداري

أصدر رئيس المجلس الوطني التأسيسي قرارا بتاريخ 6 نوفمبر 2012⁽¹⁾ لتنظيم المصالح الإدارية للمجلس لا يزال ساري المفعول إلى حدود موقّ مارس 2016⁽²⁾. ويتطلّب التنظيم المعتمد المزيد من التحسين حيث أنّه خلافا للفصلين الأول والثاني من القرار المذكور، لم يتوفّر بالمجلس مذكّرات تنظّم المصالح التابعة لكلّ من الدّيون والكتابة العامّة والهيئة العامّة للمصالح المشتركة صلب وحدات ومكاتب إذ تمّ بالنسبة إلى هذه الهياكل الاختصار على ذكر المصالح التابعة لها دون تحديد التسلسل الهرمي المنظّم للعلاقة بينها.

ولم يقع التنصيص على عدد من الهياكل تعتبر ضرورية لقيام المجلس بمهامّه على الوجه المطلوب على غرار الشؤون القانونية والنزاعات والتفقدية علما بأنّ العديد من البرلمانات الأجنبية تشمل على هذين الهيكلين على غرار البرلمان الألماني والبرلمان البرتغالي والبرلمان السويسري.

وتبيّن عدم تطابق الهيكل التنظيمي مع الواقع حيث لم يتمّ بخصوص الهيئة العامّة للمصالح المشتركة تفعيل عدد من المصالح على غرار مصلحة التطوير الإداري ومصلحة تنمية الكفاءات ومصلحة الخدمات العامّة. ومن جملة تسعة مصالح تابعة للكتابة العامّة لم يتمّ تفعيل خمس منها وهي مركز البحوث والدراسات والتوثيق ومصالح متابعة أنشطة المؤسسات العمومية ومصالح شؤون التنسيق والمتابعة وهياكل التسيير النيابي المكلفة بمتابعة النشاط البرلماني وتحليله وإعداد تقارير دورية بشأنه فضلا عن مصالح اللجان الخاصة ولجان المتابعة والتحقيق ومصالح اللجان التأسيسية والتشريعية.

⁽¹⁾ تواصل إلى حين المصادقة على القرار المذكور اعتماد الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية لمجلس النواب المصادق عليه بقرار رئيس مجلس النواب المؤرخ في 14 فيفري 2007 كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقرارات اللاحقة وآخرها في 19 أوت 2009.

⁽²⁾ باستثناء بعض التغييرات خصّصت الهيئة العامّة للمصالح المشتركة عملا بمذكرة داخلية صادرة عن رئيس مجلس نواب الشعب في 22 أوت 2015.

وأثّرت هذه الوضعية سلباً على متابعة الكتابة العامة للنشاط البرلماني. كما لم يتولّى المجلس مراسلة المؤسسات المشمولة بالأمرين عدد 2197 وعدد 2198 لسنة 2002⁽¹⁾ قصد الحصول على الوثائق المنصوص عليها.

وخلافاً لما جاء بقرار رئيس المجلس المذكور أعلاه تمّ إلحاق القسم المكلف بالخدمات الفنية لقاعات اللجان والجلسات العامة مباشرة بالكتابة العامة عوضاً عن مصالح الأنظمة المعلوماتية والخدمات الرقمية.

وعلى صعيد آخر، وخلافاً لما هو معمول به في عدد من التجارب المقارنة التي يتمّ فيها جمع إدارة المكتبة والتوثيق بإدارتي الإعلام والعلاقات العامة وتكنولوجيا المعلومات ضمن إدارة عامة موحّدة مكلفة بالإعلام والتوثيق، ألحقت مصالح العلاقات مع المواطن والجمعيات ومصالح الإعلام والاتصال بديوان المجلس ومصالح الأرشيف التشريعي والمكتبة إلى الكتابة العامة عوضاً عن تجميعها صلب إدارة موحّدة تعنى كذلك بالتوثيق.

ولئن تمّ منذ 22 أوت 2015⁽²⁾ إعادة تنظيم الهيئة العامة للمصالح المشتركة إلا أنّ إلحاق إدارة التفقد والحوكمة بهذه الهيئة يحدّ من استقلاليّتها تجاهها فضلاً عن صعوبة اضطلاعها بمهامّها بالنسبة إلى بقية المصالح التي تعود بالنظر إلى الديوان وإلى الكتابة العامة.

ومن ناحية أخرى، لوحظ أنّ مصالح الأرشيف الإداري مشتتة بين الديوان والهيئة العامة للمصالح المشتركة وهو ما من شأنه أن يحدّ من نجاعة أدائها. كما تبين وجود تداخل وعدم وضوح في المهامّ بالنسبة إلى عدد من المصالح على غرار مصالح الشؤون المالية ومصالح التزويد حيث تتولّى هذه الأخيرة إعداد مقترحات التعهّد وإحالتها للشؤون المالية في حين أنّه اعتماداً على قواعد حسن التصرف من المفترض أن تتولّى مصالح التزويد تحديد الحاجيات ومتابعة استهلاك المخزون مقابل تولّي مصالح المالية إعداد اقتراحات التعهّد. وأفاد مجلس نواب الشعب أنّه قد تمّ تصحيح هذه الوضعية بداية من سنة 2016.

وخلافاً لما جاء بالاتفاقية المتعلقة بمشروع دعم المسار التأسيسي والتنمية البرلمانية والحوار الوطني للجمهورية التونسية المموّل من طرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، لم يتمّ تكوين لجنة قيادة تتولّى متابعة تقدّم هذا المشروع والإدلاء بتوصيات لحسن تنفيذه، وهو ما تسبّب في تأخير في تحديد مكوّنات هذا المشروع تجاوز السنة مقارنة بالأجال أدّى إلى إلغاء الجهة اليابانية لمساهمتها المقدّرة بحوالي 5 م.د.

(1) المؤرّخين في 7 أكتوبر 2002 والمتعلقين بكيفية ممارسة الإشراف تباعاً على المنشآت والمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية.

(2) طبقاً لمذكرة صادرة عن رئيس مجلس نواب الشعب.

وفي غياب لجنة قيادة للمشروع بقيت المعطيات المتوقّرة بالإدارة إلى موفى مارس 2016 منقوصة ولا تمكّن من متابعة المشروع على غرار جداول تحوّل مدى تقدّم الإنجاز وتقارير النشاط.

2- التصرف في الأعوان

يتطلب التصرف في الأعوان مزيداً من العناية فيما يخصّ التسميات في الخطط الوظيفية والتصرف في الامتيازات العينية فضلاً عن التكوين وإسناد الساعات الإضافية وساعات العمل الليلي. فقد تبين أنّ المجلس لم يسنّ النظام الأساسي العامّ لأعوانه والأنظمة الأساسية الخاصة لمختلف الأسلاك التابعة له علماً بأن هذه الوضعية تواصلت خلال فترة مجلس نواب الشعب إلى موفى مارس 2016 وذلك خلافاً للفصلين 138 و3 على التوالي من النظام الداخلي للمجلس وللمجلس نواب الشعب⁽¹⁾.

وخلافاً لقرار رئيس المجلس⁽²⁾ الذي ينصّ على أنّه يضبط التعيين بمختلف المصالح وتجرى النقل بينها بمقرر من رئيس المجلس، لم يتمّ إصدار مقررات في الغرض فضلاً عن غياب الدقّة في تحديد الوظيفة المتعلقة بكلّ تسمية في الخطط الوظيفية والبالغ عددها 101 تسمية⁽³⁾ انجرّ عنه تداخل في المهامّ وعدم إحكام توزيع الصلاحيات وضعف التنسيق بين مصالح المجلس خاصّة في ظلّ غياب بطاقات وصف لمهامّ الأعوان ودليل إجراءات مثلما تمّ الوقوف عليه بمصالح العلاقات الخارجية والتي تعدّ مديريين عامّين.

وتّم بتاريخ 26 أكتوبر 2011 تكليف سبعة موظفين بمهام رؤساء أقسام ودوائر بالنيابة بمقتضى قرارات صادرة عن الوزير الأوّل. وخلافاً للفصل 3 من الأمر عدد 1245 لسنة 2006⁽⁴⁾ لم يتمّ تجديد هذه القرارات السنوية خلال الفترة من 26 أكتوبر 2012 إلى غاية 15 ماي 2013 تاريخ صدور أوامر تسميتهم في الخطط الوظيفية. ونتج عن هذه الوضعية تمتيع الأعوان المذكورين بمنح وظيفيّة دون وجه حقّ خلال الفترة المذكورة بقيمة جمالية بلغت 4,037 أ.د.

كما لوحظ انتفاع مديرة عامّة منذ جويلية 2013 وإلى غاية أكتوبر 2015 بكمية 360 لتر من الوقود شهرياً عوضاً عن 200 لتر بالرغم من عدم إسنادها لسيارة وظيفية وذلك خلافاً للفصل 3 من الأمر عدد 189 لسنة 1988⁽⁵⁾. وقد أفضت هذه الوضعيّة إلى انتفاع الموظفة المذكورة بامتيازات دون وجه حقّ بقيمة مالية بلغت 7,482 أ.د.

(1) المصادق عليهما بالجلستين العامتين المنعقدتين تباعاً في 20 جانفي 2012 وفي 2 فيفري 2015.

(2) المؤرخ في 6 نوفمبر 2012 والمتعلق بتنظيم المصالح الإدارية للمجلس الوطني التأسيسي.

(3) تنفّرع إلى 39 بعنوان رئيس مصلحة و35 بعنوان كاهية مديرو 19 بعنوان مديرو 8 بعنوان مدير عامّ طيلة فترة المجلس.

(4) المؤرخ في 24 أفريل 2006 والمتعلق بضبط نظام إسناد الخطط الوظيفية بالإدارة المركزية والإعفاء منها.

(5) المؤرخ في 16 فيفري 1988 والمتعلق باستعمال سيارات الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

وانتفع كافة الأعوان الذين تتوفر فيهم الشروط بالعدد الأقصى من الساعات الإضافية⁽¹⁾ التي بلغت قيمتها 122,865 أ.د خلال فترة 2012-2014 وذلك دون الاستناد إلى معايير موضوعية كضرورة العمل ومتطلباته. ويتم تحديد المنتفعين بهذه الساعات وحجمها اعتماداً على قرارات تسوية في آخر كل سنة.

علاوة على ذلك، تجاوز خلال نفس الفترة العدد الفعلي للساعات الإضافية التي انتفع بها أعوان ديوان رئيس المجلس العدد الأقصى الذي تمّ ضبطه بقرارات رئيس الحكومة⁽²⁾ مما أدى إلى تأدية نفقات بهذا العنوان بمبلغ جملي قدره 2,895 أ.د دون وجه حق.

ولم تتم مراعاة مقتضيات الفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية حيث تمتّع 98 عوناً خلال الفترة 2012 إلى 2014 بمنح ساعات إضافية دون وجه حق بقيمة 3,255 أ.د خلال انتفاعهم بعطل راحة سنوية أو مرض.

وخلافاً لما نصّ عليه الفصل 2 من الأمر عدد 817 لسنة 1981⁽³⁾، جمع 5 أعوان مكلفين بالعمل الليلي بين المنحة الليلية ومنح الساعات الإضافية خلال سنة 2014 بقيمة 520,800 د. ويتولّى الأعوان المكلفون بالعمل الليلي مباشرة مهامهم بمعدل أربع ليال يتمتعون إثرها براحة لنفس المدة. وحدّد الفصل الأول من الأمر المذكور منحة ساعة العمل الليلي بقيمة 100 مليم في حين انتفع الأعوان القائمين بخدمات ليلية خلال المدة من 1 جانفي 2012 إلى موفى أفريل 2014 بمبلغ جزافي قدره 60 د شهرياً.

ولئن تمّ التوقّف عن صرف هذه المبالغ جزافياً بداية من شهر ماي 2014 إلا أنّه تمّ صرفها بعنوان العمل كامل أيام الأسبوع خلال الفترة من 1 ماي 2014 إلى موفى نوفمبر 2014. وترتب عن هذه الوضعية تأدية نفقات مخالفة للأمر المذكور بقيمة 8,400 أ.د منها 1,140 أ.د بعنوان منح ساعات العمل الليلي خلال العطل السنوية. وتشير الدائرة إلى ضرورة مراجعة الأمر المذكور والصادر منذ سنة 1981.

وعلى صعيد آخر، بقي جانب التكوين مشتباً ودون تنسيق بين الديوان والهيئة العامة للمصالح المشتركة والكتابة العامة. وتمّ إنجاز العمليات التكوينية دون الاستناد إلى خطة تكوينية

(1) الفصل الأول من الأمر عدد 728 لسنة 1998 المؤرخ في 10 مارس 1998 والمتعلق بضبط نظام ومقايير منحة ساعات العمل الإضافية لفائدة أعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.

(2) قرارات رئيس الحكومة لسنوات 2012 و2013 و2014 المتعلقة بالتخصيص لتمتع أعوان ديوان رئيس المجلس بالساعات الإضافية.

(3) مؤرّخ في 11 جوان 1981 يتعلق بمنحة العمل الليلي.

تتضمّن الأهداف والمجالات والفئات المستهدفة وروزنامة للإنجاز وذلك خلافاً لمناشير رئيس الحكومة لسنوات 2011 إلى 2013⁽¹⁾. وتجدر الإشارة إلى أنّ الاعتمادات المرصودة سنوياً للتكوين بلغت 30 أ.د. خلال سنتي 2012 و2013 و10 أ.د. بالنسبة إلى سنة 2014 لم تتعدّ نسبة استهلاكها على التوالي 29,26% و14,66% و16,65%.

3- التصرف في شؤون النواب

ضبط الأمر عدد 182 لسنة 2009⁽²⁾ المنح الشهرية الراجعة إلى النواب وذلك إلى غاية 21 جويلية 2012 تاريخ إصدار رئيس المجلس لقرارات في الغرض⁽³⁾ تمّ بمقتضاها الترفيع في هذه المنح بهدف تغطية كلّ من مصاريف الإقامة بالنزل والإطعام. وتمّ الانتفاع بهذه الزيادات بمفعول رجعي بداية من 15 نوفمبر 2011 إلى موقّ أكتوبر 2012. وتبعاً لذلك، تمّ خلال الفترة المذكورة الجمع في الآن نفسه بين الزيادات في المنح والإقامة بالنزل والإطعام. وبلغت الزيادات الشهرية في منح النواب 1,680 أ.د. و6,487 أ.د. على التوالي بالنسبة إلى النواب الممثلين لدوائر انتخابية داخل الجمهورية وخارجها و7,021 أ.د. لنائب رئيس المجلس الممثل لدوائر انتخابية خارج الجمهورية. وهو ما أدّى إلى ارتفاع المجموع الخام للزيادات⁽⁴⁾ إلى 5,174 م.د. طيلة الفترة من 15 نوفمبر 2011 إلى موقّ أكتوبر 2012.

وتجدر الإشارة إلى أنّه على إثر صدور قرارات المحكمة الإدارية المتعلقة بتوقيف تنفيذ⁽⁵⁾ قرارات الرفع في منح النواب ونائبي الرئيس تمّ التوقّف عن صرف قيمة الزيادات في المنح بداية من شهر نوفمبر 2012. وبهدف تفادي هذا الإخلال، تمّ صلب القانون عدد 27 لسنة 2012 والمتعلق بقانون المالية لسنة 2013 تسوية هذه الوضعية عبر المصادقة على الفصل 78 الذي أقرّ ضبط المنح المسندة للنواب بمقتضى قرارات من رئيس المجلس والتي يمكن أن يكون لها أثر رجعيّ على أن لا يتعدى 15 نوفمبر 2011.

وعلى صعيد آخر، لم يتمّ متابعة حضور النواب خلال الجلسات العامة سوى بداية من جانفي 2013 تاريخ تركيز المنظومة الالكترونية للتصويت. وبلغت خلال هذه السنة نسبة الحضور حوالي 63%.

(1) المتعلقة بإعداد مخطّطات التكوين السنوية بعنوان السنوات المذكورة.

(2) المؤرخ في 31 جويلية 2009 وهو أمر لا ينشتر يتعلق بتنقيح الأمر المؤرخ في 26 جانفي 1989 والمتعلق بضبط مقدار المنح البرلمانية.

(3) لم ينتفع رئيس المجلس الوطني التأسيسي بالترفيع في المنح النيابية.

(4) تمّ اعتبار تمتع كلّ النواب بالتأجير خلال الفترة المذكورة.

(5) قضايا عدد 414825 وعدد 414826 وعدد 414827 وعدد 414828 بتاريخ 18 أكتوبر 2012.

وخلافاً للفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية وللـفصل 126 جديد⁽¹⁾ من النظام الداخلي للمجلس الذي ينصّ على أنّه "إذا تجاوز الغياب دون عذر ثلاث جلسات في نفس الشهر، على المكتب أن يقرّر الاقتطاع من المنحة" تبين خلال سنة 2013 تجاوز معدّل النواب الغائبين شهرياً عن كافة الجلسات العامة دون عذر 8 نواب تحصّلوا على منح قدرها 316,050 أ.د.⁽²⁾ دون أيّ اقتطاع علماً بأنّ معدّل⁽³⁾ الجلسات العامة بلغ 9 جلسات شهرياً.

وتّم بمقتضى قراري رئيس المجلس بتاريخ 9 فيفري 2012 منح سيّارتين لفائدة نائبيه دون وجه حقّ حيث ضبط الفصل الأوّل (جديد) من الأمر عدد 162 لسنة 2006⁽⁴⁾ امتيازاتهما في حدود 200 لتر من الوقود شهرياً لكلّ منهما وذلك علاوة على المنح البرلمانية المسندة لبقية أعضاء مجلس النواب. وجاء بالردّ أنّ تمتيع نائبي الرئيس بسيارة يعدّ جريان عمل دأب عليه المجلس سابقاً وحالياً.

ب- نظام المعلومات

يشكو نظام المعلومات بالمجلس نقائص تتعلّق بالخصوص بالنظام المعلوماتي وبالتصرّف في الأرشفة.

1- النظام المعلوماتي

يحتاج المجلس إلى مزيد تدعيم نظامه المعلوماتي عبر تطوير التطبيقات الإعلامية المتوفرة أو تركيز أخرى فضلاً عن حسن استغلال التجهيزات.

وتبيّن في هذا الإطار أنّ التطبيقات المستعملة من طرف مصالح الأرشفة الإداري لم تعد مواكبة للتطوّرات التكنولوجية في المجال ممّا أدّى إلى إعادة تقييم الملفّات يدويّاً بغاية تحديد مواقعها. ولم تتمكّن مصالح الإعلامية إلى غاية ديسمبر 2015 من تحويل قاعدة بيانات تخصّ الأرشفة الوسيط تضمّ 6.500 ملفّ.

كما لم تتضمّن تطبيق مكتب الضبط الواردات الخاصة بالطعون في الدستور ومشاريع القوانين والترشحات للهيئات الدستورية ومطالب الانضمام للجان ومقترحات اللجان وطلبات العروض والاستشارات. وتّم تسجيل هذه الواردات يدويّاً في دفاتر غير مرقّمة ولا تحمل تاريخاً وهو ما لا يمكّن من

(1) نَقَحَ بالقرار المؤرّخ في 22 مارس 2013.

(2) تمّ اعتبار المبلغ الخام الراجع لنائب بالمجلس الوطني التأسيسي بقيمة 3,225 أ.د.

(3) لم يتمّ احتساب شهر أوت الموافق للعطلة البرلمانية.

(4) أمر لا ينشر عدد 162 مؤرّخ في 7 أوت 2006 يتعلّق بإسناد امتيازات خصوصية للنائب الأوّل وللنائب الثاني لرئيس مجلس النواب.

التأكد من تسجيل كافة الواردات أو حذف بعضها. ولوحظ أيضا أنّ مستخدمي هذه التطبيقية يستعملون نفس كلمة العبور وهو ما من شأنه أن لا يضمن سلامة المعطيات أو حدوث تجاوزات على غرار تغيير تاريخ تسلّم الواردات أو حذف واردات تمّ تسجيلها من قبل مكتب الضبط دون ترك أثر.

ولا تعكس تطبيقية مكتب الضبط كلّ الواردات الخاصّة بنشاط المجلس حيث لا يتوفر بقاعدة بياناتها سوى معطيات السنة الجارية ولا يتسنى الرجوع إلى معطيات السنوات السابقة وهو ما يشكل عائقا أمام البحث عن هذه المعطيات عند الاقتضاء. وجاء بردّ المجلس أنه يتمّ "استغلال منظومة مكتب الضبط المنجزة ... التي أخذت بعين الاعتبار هذه النقائص".

كما استلم المجلس منذ 8 جانفي 2014 ما مجموعه 19 آلة طباعة رقمية بقيمة 271 ألف دولارا أمريكيا أي ما يعادل 449,508 أ.د.⁽¹⁾ في إطار البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة إلاّ أنّه لم يتمّ استكمال تركيز هذه الآلات سوى في موقّ 2015 أي خارج فترة الضمان. ولم يتمّ إلى موقّ مارس 2016 استكمال تركيب 260 حاسوب من المزمع ربطه بالخادم المركزي⁽²⁾ بالرغم من استلامها منذ 24 جوان 2014 بكلفة قدرها 184.585 دولارا أمريكيا وهو ما يعادل 309,272 أ.د.⁽³⁾

وتدعو الدائرة إلى الإسراع باستغلال كافة التجهيزات وإلى تفعيل توصيات تقرير الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية بتاريخ 22 جويلية 2014 التي تنصّ خاصّة على تحيين نظام استغلال خادم الواب بإرساء نظام تخزين فضلا عن القيام دوريا بالإصلاحات وعمليات التحيين المتعلقة بوحدات هذا الموقع.

وعلى صعيد آخر، يفتقر المجلس إلى تطبيقات إعلاميّة ضرورية لمسايرة تصرّفه كتطبيقية تعنى بالتصرّف في المخزون حيث يتمّ تسجيل المواد عند الاستلام والتزويد يدويا ممّا لا يساعد على متابعة هذا المخزون والقيام بعمليات الجرد وإحكام برمجة الشراءات. ولئن تمّ خلال أكتوبر 2015 تركيز تطبيقية تعنى بالتصرّف في المخزون إلاّ أنّها لم تشمل كافة المواد.

وخلافا لمنشور الوزير الأوّل عدد 6 لسنة 2005⁽⁴⁾ لم يتمّ تركيز تطبيقية إعلاميّة خاصّة بالتصرّف في أسطول السيارات تهدف إلى إرساء نظام رقابة داخلي لدى المصالح المكلفة بذلك يمكن من متابعة سيارات المصلحة وخاصة فيما يتعلق باستهلاك الوقود ومقارنة المسافة المقطوعة بالمعطيات الواردة بأذن المأموريات.

(1) تمّ اعتماد سعر صرف الدولار الأمريكي بحساب 1,6587 د بتاريخ 8 جانفي 2014.

(2) légers Clients

(3) تمّ اعتماد سعر صرف الدولار الأمريكي بحساب 1,6755 د بتاريخ 24 جوان 2014 الموافق لتسلّم المجلس للحواسيب.

(4) بتاريخ 19 جانفي 2005 والمتعلق بمزيد إحكام التصرف في السيارات الإدارية ونفقات المحروقات.

2- التصرف في الأرشيف

يكتسي الأرشيف الذي يتكوّن من الأرشيف الإداري والأرشيف التشريعي أهمية بالغة باعتباره جزء من الذاكرة الوطنية مما يتطلب إيلاءه الأهمية اللازمة.

فبخصوص الأرشيف الإداري، وطبقا للفصل 4 من الأمر عدد 1981 لسنة 1988⁽¹⁾، قامت مصالح التصرف في الوثائق الإدارية والأرشيف بإعداد مشروع جداول مدد الاستبقاء، إلّا أنّه وخلافاً للفصل 5 من الأمر آنف الذكر⁽²⁾، لم يصدر رئيسا المجلس الوطني التأسيسي ومجلس نواب الشعب إلى موفى مارس 2016 قرارات نشر الجداول المذكورة. وورد بالإجابة أنّ "وثائق الدبلوماسية البرلمانية ... بصدد استكمال الإجراءات الخاصة بالمصادقة عليها".

ومن جهة أخرى، ينصّ الفصل 13 من القانون عدد 95 لسنة 1988 على وجوب تحويل الأرشيف النهائي إلى مؤسسة الأرشيف الوطني باستثناء الحالات التي تضبط بأمر والتي تتعلق بضرورة الأمن أو بضرورة العمل القصوى. وخلافاً لذلك لم يتمّ أيّ تحويل للأرشيف النهائي لأيّ من المجالس النيابية منذ الاستقلال علما بأنّ الأمر المذكور لم يصدر بعد إلى موفى مارس 2016.

ولم يتمّ تثمين معطيات هذا الأرشيف التي تتضمن خاصّة ذاكرة المجالس النيابية المتعاقبة ومعطيات حول مهمّات الوفود البرلمانية بالخارج وزيارات الوفود البرلمانية الأجنبية وذلك لغياب إطار ينظم قنوات الاتصال مع باقي مصالح المجلس وخاصة المكتبة ولعدم تخصيص قاعدة لهذه المصالح في الموقع الإلكتروني للمجلس. وجاء بالردّ أنّ "عملية التثمين ستكون محلّ اهتمام".

كما لم يتسنّ للعموم الاطلاع على الأرشيف النهائي للمجالس النيابية بالرغم من حلول أجل الاطلاع عملا بالفصل 15 من القانون المذكور.

ومن ناحية أخرى تبين أنّ فضاء الأرشيف يفتقر للمقومات الضرورية الدنيا للسلامة حيث يشمل في الآن نفسه مكاتب الأعوان ووثائق الأرشيف كما أنّه لا يستجيب لمقاييس حفظ الأرشيف.

أمّا فيما يتعلّق بالأرشيف التشريعي فيتكوّن من كلّ من الأرشيف الورقي والصوتي. فبخصوص الأرشيف الورقي وبالرغم من أنّ المجلس قد صادق على 141 قانونا لم تتمّ إلى موفى مارس 2016 إحالة الملفات المتعلّقة بهذه القوانين. وتتضمّن أهمّ الوثائق المكوّنة لملفّ القانون خاصّة مشروع القانون بصيغتيه المعدّلة والنهائية وشرح الأسباب ومحاضر اللجان وتقاريرها إضافة للأسئلة والأجوبة في إطار الحوار مع الحكومة.

(1) المؤرّخ في 13 ديسمبر 1988 والمتعلق بضبط وشروط وتراتب التصرف في الأرشيف الجاري والأرشيف الوسيط وفرز وإتلاف الأرشيف وتحويل الأرشيف والاطلاع على الأرشيف العام.

(2) كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 2548 لسنة 1998 المؤرّخ في 28 ديسمبر 1998.

وفضلاً عن ذلك، ولئن عقد المجلس 299 جلسة عامة⁽¹⁾، لم تتمّ إلى موفى مارس 2016 إحالة سوى محاضر الجلسات الثلاثة والثلاثين الأولى إلى الأرشيف التشريعي الورقي.

أمّا بخصوص الأرشيف الصوتي والمتعلّق بمداولات الجلسات العامة بالمجلس وجلسات اللّجان فلم يتمّ إحالة التسجيلات الصوتية لمداولات اللّجان لمصالح الأرشيف التشريعي حيث لم يقع إلى موفى مارس 2016 تجميعها وظلّت مشتّتة لدى الفنيين⁽²⁾.

ولم يتمّ كذلك إحالة تسجيلات الجلسات العامة⁽³⁾ السمعية أو البصريّة المنعقدة خلال فترة المجلس.

كما أنّ عدم رقمنة الأرشيف بخصوص الفترة السابقة لسنة 2005 من شأنه أن يؤدّي إلى فقدان هذه التسجيلات علماً وأنّه قد تبين فقدان بعض التسجيلات التناظرية المتعلقة بمداولات الجلسات العامة لفترة المجلس القومي التأسيسي (1956-1959).

وتدعو الدائرة إلى العمل على مزيد العناية بالأرشيف خاصّة وأنه يكتسي أهمية بالغة باعتباره جزء من الذاكرة الوطنية فضلاً عن كونه مصدراً للبحوث والدراسات ذات الصّلة.

II- نشاط المجلس الوطني التأسيسي

تمّ الوقوف على نقائص تعلّقت بالمهام الموكولة إلى المجلس ونشر المعلومات المتّصلة بنشاطه.

أ- المهام التأسيسية والتشريعية

عملاً بالفصل 2 من القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011⁽⁴⁾ يتولى المجلس بصفة أصلية وضع دستور للجمهورية التونسية إلى جانب ممارسة السلطة التشريعية والرقابة على عمل الحكومة. وخلافاً للفصل 6 من الأمر عدد 1086 لسنة 2011 المؤرّخ في 3 أوت 2011 والمتعلّق بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء المجلس تمّ ختم الدستور بتأخير تجاوز 14 شهراً مقارنة بالأجل المحدّد بسنة انطلاقاً من تاريخ التصريح بالنتائج النهائية للانتخابات⁽⁵⁾.

(1) بحسب مصالح الخدمات السمعية البصرية التابعة لإدارة الأنظمة المعلوماتية والخدمات الرقمية.

(2) لم يتمّ منذ سنة 2004 تحويل التسجيلات الصوتية لأعمال اللّجان.

(3) تسجيلات رقمية.

(4) المؤرّخ في 16 ديسمبر 2011 والمتعلّق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون الأساسي في 3 و 5 فيفري 2014.

(5) تمّ في 13 نوفمبر 2011 إصدار قرار الهيئة المركزية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات المتعلّق بالنتائج النهائية للانتخابات المجلس الوطني التأسيسي.

وخلافاً للفصل 22 من القانون التأسيسي المذكور لم يسنّ المجلس قوانين أساسية تخصّ إعادة هيكلة المجالس القضائية العليا الإدارية والمالية وضبط أسس إصلاح المنظومة القضائية طبق المعايير الدولية لاستقلال القضاء.

ولم يتمّ إلى موفّي مارس 2016 إرساء المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية⁽¹⁾ علماً بأنّه لم تقع المصادقة على القانون الأساسي المتعلّق بالمحكمة الدستورية سوى في 20 نوفمبر 2015 وعلى القانون الأساسي المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء سوى في 23 مارس 2016.

ومن جهة أخرى، ينصّ الفصل 2 من القانون عدد 5 لسنة 2011 المؤرخ في 9 فيفري 2011⁽²⁾ على أنّه تتمّ المصادقة على المراسيم التي يتمّ اتخاذها في فترة الفراغ التشريعي. وينصّ الفصلان 95 و126 من النظام الداخلي لكلّ من المجلس الوطني التأسيسي ومجلس نواب الشعب على أنّ المجلس المكلف بالسلطة التشريعية يتّخذ قراراته بالنظر في المراسيم الصادرة بداية من 14 جانفي 2011.

وخلافاً لذلك، لم يتولّ النواب عملاً بأحكام الفصل 62 من الدستور والفصل 4 من القانون التأسيسي المذكور والفصلين 108 و135 من النظام الداخلي على التوالي للمجلس وللمجلس نواب الشعب ممارسة المبادرة التشريعية عبر تقديم مقترحات قوانين تتعلّق بكافة المراسيم البالغ عددها 121 مرسوماً حيث وباستثناء المرسومين المتعلقين بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية وإحداث هيئة عليا مستقلة للانتخابات اللّذين تمّ إنهاء العمل بهما بإصدار قانونين أساسيين⁽³⁾ والمرسوم المتعلق بإحداث لجنة وطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد الذي تمّ إلغاؤه⁽⁴⁾، مازالت إلى موفّي مارس 2016 هذه المراسيم سارية المفعول⁽⁵⁾.

كما لوحظ إلى موفّي مارس 2016 ورود مشاريع ومقترحات قوانين على المجلس لم تعرض على الجلسة العامة على غرار مقترح القانون المتعلق بتنقيح وإتمام بعض أحكام القانون عدد 112 لسنة 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات

(1) عملاً بالفصل 148 من الدستور، من المفترض إرساء كلّ من المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية على التوالي قبل 21 ماي 2015 و21 نوفمبر 2015 وتمّ اعتماد اليوم الموالي لتاريخ 21 نوفمبر 2014 بوصفه يوم نشر النتائج النهائية للانتخابات التشريعية بالراند الرسمي للجمهورية التونسية كمنطلق لاحتساب أجلي الأشهر الستة والسنة من تاريخ التصريح النهائي لنتائج الانتخابات التشريعية.

(2) المتعلق بالتفويض إلى رئيس الجمهورية المؤقت في اتخاذ مراسيم طبقاً للفصل 28 من الدستور.

(3) عدد 6 لسنة 2011 مؤرخ في 16 ديسمبر 2011 ومتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية كما تمّ تنقيحه في 3 و5 فيفري 2014 وعدد 23 لسنة 2012 مؤرخ في 20 ديسمبر 2012.

(4) تطبيقاً للفصل 42 من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلّق بمكافحة الفساد.

(5) عملاً بالقانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016 والمتعلق بالحقّ في النفاذ إلى المعلومة، يتمّ إلغاء المرسوم عد 41 لسنة 2011 المؤرخ في 26 ماي 2011 والمتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية كما تمّ تنقيحه وإتمامه بداية من 24 مارس 2017.

العمومية ذات الصبغة الإدارية بالرغم من إنهاء اللجنة النظر فيه منذ 27 جانفي 2014. وكذلك هو الشأن بالنسبة إلى مشروع قانون متعلق بتنقيح وإتمام القانون عدد 38 لسنة 2002 والمتعلق بتنظيم مهنة خبير المساحة حيث لم تتولّى إلى موفى مارس 2016 اللجنة ذات النظر نشر تقريرها بخصوصه بالرغم من إحالته لها منذ 13 نوفمبر 2013.

وتجاوزت بالنسبة إلى بعض مشاريع القوانين الفترة الفاصلة بين تاريخي ورودها على مكتب الضبط والمصادقة عليها من قبل الجلسة العامة ثلاث سنوات وذلك بخصوص كلّ من قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص والقانون المتعلق بتنقيح وإتمام مجلة الإجراءات الجزائية وسنتين بخصوص قانون يتعلق بتنقيح وإتمام القانون المتعلق بالمنافسة والأسعار وسنة ونصف بخصوص القانون الأساسي المتعلق بالحقّ في النفاذ إلى المعلومة.

ب- نشر أعمال المجلس

تبيّن أنّ الجوانب المتعلقة بنشر محاضر الجلسات العامة بالرائد الرسمي لمداولات المجلس وبالنشر على موقعه الإلكتروني تحتاج إلى مزيد من التدعيم.

1- نشر محاضر الجلسات العامة بالرائد الرسمي لمداولات المجلس

يستدعي حقّ النفاذ إلى المعلومة وإتاحتها للعموم نشرها بالرائد الرسمي لمداولات المجلس عملا بالنصوص القانونية ذات الصلة. إلّا أنّه وخلافاً للفصلين 76 و 98 من النظام الداخلي للمجلس، لم يتمّ إلى موفى مارس 2016 نشر 266 محضر جلسة عامّة أي ما نسبته 89 % علما بأنّ تاريخ آخر جلسة عامّة تمّ نشر محضرها يعود إلى 2 ماي 2012.

ويعزى التأخير في النّشر إلى قلّة التنسيق بين مصالح شؤون الجلسات العامة ومصالح متابعة المسار التشريعي والعلاقة مع السلطة التنفيذية ومصالح نشرية الرائد الرسمي للمداولات ومصالح الخدمات الفنية لقاعات اللجان والجلسات العامة.

أمّا بخصوص الرّقابة على عمل الحكومة، وعملا بالفصلين 117 و 114 من النظام الداخلي يخصّص المجلس جلسة للحوار مع الحكومة مرّة كلّ شهر وكلّما دعت الحاجة لذلك بطلب من المكتب أو بأغلبية أعضاء المجلس. ويتمّ نشر السؤال والجواب الكتابي للحكومة بالرائد الرسمي لمداولات المجلس الوطني التأسيسي وعلى الموقع الإلكتروني للمجلس.

وأتضح في هذا الإطار أنّ عدد محاضر الجلسات العامة التي تمّ نشرها بالرائد الرسمي لمداولات المجلس والمتضمّنة لأسئلة وأجوبة مع الحكومة اقتصر إلى موقّ مارس 2016 على خمسة محاضر فقط من جملة 33 محضر جلسة عامة تمّ نشرها أي ما نسبته 15,15 % من جملة المحاضر المنشورة و 1,67 % فحسب من جملة محاضر الجلسات العامة والبالغ عددها 299 جلسة عامة.

وتبعاً لذلك لا يتسوّى للعموم الاطلاع على الأسئلة والأجوبة الكتابية للحكومة في إطار مهمّة رقابة المجلس عليها عملاً بالفصل 2 من القانون التأسيسي المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العموميّة⁽¹⁾ والفصل 114 من النظام الداخلي للمجلس خاصّة وأنّه لم يتمّ نشر الأسئلة الكتابية الموجّهة من قبل النواب والأجوبة المتعلقة بها على الموقع الإلكتروني للمجلس. وأفاد مجلس نواب الشعب في إجابته أنه "لا بدّ من توفير كلّ الأسئلة والأجوبة الكتابية لتضمينها في محاضر الجلسات العامة لأن الأسئلة والأجوبة التي وقع مدّ المصلحة بها وقع تضمينها في الإبان في محاضر الجلسات الخاصة بها".

2- النشر على الموقع الإلكتروني للمجلس

يعدّ الموقع الإلكتروني للمجلس النيابي وسيلة لتكريس مبادئ الشفافية والحقّ في النفاذ إلى المعلومة من خلال تمكين المواطنين والنواب من متابعة تقدّم مشاريع ومقترحات القوانين وتثمين الوثائق البرلمانية فضلاً عن نتائج التصويت بالجلسات العامة. وقد شاب الموقع الإلكتروني للمجلس نقائص خصّت أساساً تقديم هياكله وتقدّم المسار التشريعي ومداولات الجلسات العامة.

فبالنسبة إلى تقديم هياكل المجلس وخلافاً للفصل الرابع من المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية⁽²⁾ وبالرغم من توصيات الاتحاد البرلماني الدولي في هذا المجال، لم يتولّ المجلس خاصّة نشر مهامّه الأساسية وتنظيمه الهيكلي وقائمة إسمية لرؤساء الهياكل مع ضبط المهامّ الموكولة إليهم وقائمة إسمية لأعوانه المكلفين بالإعلام علاوة على المعطيات الضرورية لتيسير الاتصال بهم وخاصة منها عناوينهم الإلكترونية.

كما لم يتمّ إلى موقّ مارس 2016 إنجاز موقع واب تفاعلي من شأنه أن يمكّن المواطنين من الاطلاع على المهامّ البرلمانية عبر تقديم المعلومات في هذا الشأن والتّواصل مع النواب حيث لا يحتوي الموقع على العناوين الإلكترونية للنواب والكتل واللجان النيابية. ولا يتيح الموقع إمكانية تحديد درجة تقدّم المسار التشريعي إذ لا يحدّد تاريخ ورود مقترحات أو مشاريع القوانين وتاريخ إحالتها للجان المختصة وتاريخ إعداد تقاريرها وإدراجها في جدول أعمال الجلسة العامة.

(1) عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011.

(2) المؤرخ في 26 ماي 2011 كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالمرسوم عدد 54 لسنة 2011 المؤرخ في 11 جوان 2011.

وخلافاً للفصل 76 من النظام الداخلي للمجلس، لا يتم الإعلان عن مواعيد انعقاد الجلسات العامة وجدول أعمالها فضلاً عن عدم نشر تفاصيل نتائج التصويت والاقتراع بالجلسات العامة.

وتدعو الدائرة إلى إثراء موقع واب المجلس النيابي الحالي عبر العمل على الالتزام بالقانون الأساسي المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة⁽¹⁾ وتنفيذ توصيات الاتحاد البرلماني الدولي.

III- التصرف المالي والتصرف في الممتلكات

أفضى النظر في التصرف المالي والتصرف في الممتلكات إلى الكشف عن وجود نقائص تتعلق بالمخزون والفضاءات والتجهيزات وكذلك بأسطول السيارات إلى جانب الشراءات.

أ- التصرف في المخزون والممتلكات

لم يتبع المجلس إجراءات واضحة للتصرف في المخزون ولم يول العناية الكافية لكل من الفضاءات والتجهيزات وأسطول السيارات.

1- التصرف في المخزون والفضاءات والتجهيزات

لم يتمّ بمناسبة وضع منقولات مجلس النواب سابقاً تحت تصرف المجلس إجراء جرد للمنقولات والمخزون كما لم يتمّ إجراء أيّ جرد طويلة فترة المجلس.

ولم يقع اعتماد طريقة مثلى لحفظ المخزون طبقاً لقواعد حسن التصرف حيث تمّ تجميع موادّ من طبيعة مختلفة داخل نفس الرفّ وبفسّ الفضاء وحفظ نفس المادّة برفوف وفضاءات مختلفة ممّا لا يساعد على متابعة حالة المخزون وجرده. وجاء بالإجابة أنّه تمّت معالجة ذلك بعد التحوّل بمقرّ مجلس المستشارين سابقاً.

ويتوفّر لدى المجلس عدد هامّ من الكتب والهدايا الفضية والخزفية تمّ اقتناؤها منذ فترة مجلس النواب تعرّض البعض منها إلى التلف. وتمّ في المقابل خلال فترة المجلس اقتناء هدايا أخرى للوفود الأجنبية.

(1) عدد 22 لسنة 2016 والمؤرخ في 24 مارس 2016.

ويشكو فضاء المكتبة رطوبة مرتفعة وغياب كاميرات مراقبة وجهاز إنذار الحرائق ممّا من شأنه أن يجعل الرصيد المكتبي عرضة للتلف. وأفاد المجلس بأن الإدارة تقوم بدراسة لإعادة توظيف الفضاءات.

كما تبين وجود أثاث يعود لفترة البايات غير مصون على الوجه المطلوب وارتفاع 7 نواب و10 أعوان بتجهيزات إعلامية لم يتولوا إرجاعها عند انتهاء مهامهم.

وتدعو الدائرة إلى دعم جانب حماية فضاءات المجلس خاصة عبر العمل على تنفيذ التوصيات الواردة بالتقرير المتعلق بتدقيق السلامة بالمجلس⁽¹⁾. كما ينبغي على المجلس إيلاء مزيدا من العناية بممتلكاته بالنظر إلى القيمة التاريخية لبعضها التي تمّ تصنيفها كمعلم تاريخي من قبل المعهد الوطني للتراث.

وعلى صعيد آخر تسلّم المجلس 5 كاميرات ومحطة تشغيل ومشوّشي شبكة هاتف جوال بمبلغ 355.166 دولار أمريكي أي ما يعادل 581,371 أ.د في إطار البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة⁽²⁾. وتمكّن هذه التجهيزات من البثّ المباشر لمداولات الجلسات العامة على الموقع الإلكتروني ومن إعداد محاضر الجلسات العامة حينياً ومن الحفظ الآلي للمعطيات. وتمّ تحديد 3 نوفمبر 2014 لانطلاق تركيز هذه التجهيزات المزمع تنفيذه في أسبوعين إلا أنّه لم يتمّ إلى موفّي مارس 2016 الشروع في ذلك.

2- أسطول السيّارات

شاب التصرف في أسطول السيارات نقائص تعلّقت خاصة بصيانتها والإجراءات المتبعة عند استعمالها. فخلافا للأمر عدد 189 لسنة 1988⁽³⁾ وخاصّة الفصل 9 (جديد) ولمنشور الوزير الأوّل عدد 6 لسنة 2005⁽⁴⁾ تستعمل سيّارات المصلحة دون إذن بمأموارية. كما لم يتمّ إرساء نظام مراقبة داخلي يتعلّق بتقييم استهلاك كميات الوقود باعتماد جداول شهرية تتضمن تعريف السيارة والمسافة المقطوعة ومعدّل الاستهلاك.

وعلى صعيد آخر، وإلى موفّي مارس 2016 لم يتولّ رئيس مجلس النواب السابق، إثر انتهاء مهامه وتولّيه مهامّ رئيس الجمهورية، إرجاع سيارة وظيفية كانت على ذمّته. وأفاد مجلس نواب الشعب في إجابته أنّه تمّ استرجاع هذه السيارة وذلك في غياب أيّة وثيقة مرفقة في الغرض.

(1) تمّ إنجاز هذا التقرير من قبل خبير في إطار البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة منذ أوت 2013.

(2) تمّ اعتماد سعر صرف الدولار الأمريكي بحساب 1,6369 د بتاريخ 3 جوان 2014 الموافق لتاريخ تسلّم المجلس للتجهيزات.

(3) المؤرّخ في 11 فيفري 1988 المتعلق باستعمال سيارات الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 2170 لسنة 1992 المؤرّخ في 16 ديسمبر 1992.

(4) المؤرّخ في 19 جانفي 2005 المتعلق بمزيد إحكام التصرف في السيارات الإدارية ونفقات المحروقات.

ب- التصرف في الشراءات

تبيّن أنّ الجانب المتعلّق بالتصرف في الشراءات خارج إطار الصفقات وفي إطار الصفقات يستوجب خاصّة ترشيد النفقات والمساواة أمام الطلب العمومي.

1- التصرف في الشراءات خارج إطار الصفقات

خلافًا للتراتب الجاري بها العمل ولقواعد حسن التصرف لم يتمّ احترام مبدأ المساواة بين العارضين حيث اتّضح بالنسبة إلى الاستشارة عدد 6 لسنة 2014 بمبلغ 45,800 أ.د والمتعلّقة بتركيز هيكلية جديدة للشبكات الإعلامية وتوفير تجهيزات وتركيبها اختيار عارض بالرغم من النقائص المسجّلة في عرضه الفني والتي تعتبر شرطًا إقصائيًا ومن اعتبار لجنة الشراءات الاستشارة المذكورة غير مثمرة ودعوته إلى إعادة الإعلان عن المنافسة.

وكذلك هو الشأن بخصوص الاستشارة عدد 2013/5 بمبلغ 70,614 أ.د والمتعلّقة بالقسط الثالث لإعادة عزل أسطح قاعة الجلسات العامة حيث تمّ فتح كافّة العروض الماليّة ومقارنة أسعارها بالرغم من تقديم عرض⁽¹⁾ خارج الآجال وعدم تقديم ثلاثة عارضين آخرين عروضهم الفنيّة. وبالرغم من إعلان الاستشارة غير مثمرة تمّ منح الاستشارة مباشرة لعارض لم يقدّم عرضًا فنيًا والذي يعدّ شرطًا إقصائيًا وذلك عوضًا عن إعادة طلب العروض خاصّة في غياب الصبغة الاستعجالية للأشغال كما جاء بمحضر لجنة الشراءات بتاريخ 29 أوت 2014.

من جهة أخرى لم يتمّ توسيع مجال المنافسة للحصول على أنسب الأسعار بخصوص إصلاح وصيانة السيارات حيث تمّ اللجوء خلال الفترة من 2012 إلى 2014 إلى مزوّد وحيد في 33 مناسبة من جملة 40⁽²⁾ بمبلغ قدره 34,107 أ.د من جملة 37,177 أ.د.

كما لوحظ أنّ المجلس قد تقدّم خلال نفس الفترة بما مجموعه 16 طلب تزوّد لدى المزوّد المذكور بمبلغ جملي قدره 25,884 أ.د تضمّن في نفس الوقت اقتناء قطع غيار والقيام بالإصلاحات. وقد تولى هذا المزوّد الذي يقتصر نشاطه على إصلاح السيارات اقتناء قطع الغيار لدى مزوّدين آخرين بقيمة 15,164 أ.د تبيّن أن أسعارها مشطّة مقارنة بسعر السوق⁽³⁾.

(1) ورد على مكتب الضبط في 23 جويلية 2014 في حين حدّد آخر أجل لقبول العروض في 22 جويلية 2014.

(2) دون اعتبار المناسبات التي وقع فيها اللجوء إلى ورشات ممثلي مصنّعي السيارات.

(3) على غرار غطاء محرك وواقي صدمات أمامي لسيارة تمّ اقتناؤهما في نوفمبر 2013 على التوالي ثمن 630 د و 470 د بلغ ثمنهما بالسوق على التوالي 444,034 د و 349,126 د وفقا لاستشارة في فيفري 2016 من مجلس نواب الشعب لدى مزوّدين آخرين إثر طلب من دائرة المحاسبات.

وأُتضح عدم تفعيل المنافسة للحصول على أنسب الأسعار وإنجاز طلبات الأسعار والتزود على سبيل التسوية على غرار قطع الغيار بعنوان الفترة 2012 إلى 2014 حيث لجأ المجلس مباشرة إلى مزود وحيد بمبلغ 51,539 أ.د. تبين أن نسبة 92,6% منها تعلقت باقتناءات على سبيل التسوية.

كما تمت خلال فترة نشاط المجلس تأدية كل نفقات اقتناء الزهور والبالغة 25,366 أ.د. على سبيل التسوية حيث لجأ المجلس مباشرة إلى مزود وحيد طيلة نشاطه دون طلب أسعار. وخلافاً للفصل 88 من مجلة المحاسبة العمومية، عقد المجلس نفقات بقيمة 11,723 أ.د. قبل تأشيرة مراقب المصاريف العمومية. وتجدر الإشارة إلى أنه تم التعامل حصرياً مع المزود المذكور خلال الفترة السابقة لنشاط المجلس كما تواصل التعامل معه أيضاً بصفة حصريّة خلال سنة 2015 بمبلغ قدره 12,934 أ.د.

وخلافاً لمجلة المحاسبة العمومية وخاصة الفصلين 41 و136، لا يتم التأكد من ثبوت القيام بالعمل المطلوب فيما يتعلق بإصلاح السيارات حيث لا يتم استرجاع قطع الغيار التي تم استبدالها مما يحول دون التأكد من إنجاز العمل مثلما هو الشأن بالنسبة إلى سيارتين تعرضتا إلى حادثي مرور سنّي 2013 و2014 تم إصلاحهما بمبلغ 7,707 أ.د. دون أن يتسنّى إعادة استعمالهما.

2- التصرف في الشراءات في إطار الصفقات

لم يتوفّق المجلس في ترشيد نفقاته المتعلقة بإطعام النواب وإقامتهم بسبب عدم إعمال المنافسة عند إبرامه لملاحق للصفقات المبرمة في الغرض ومحافظته على نفس الأثمان الفردية بالرغم من التصاعد البيّن لحجم الأكلات والإقامات.

فقد اتضح بالنسبة إلى الصفقة الإطارية المبرمة في 1 أكتوبر 2009 لمدة ثلاث سنوات والمتعلّقة بإطعام النواب إبرام ملحقين في 6 ديسمبر 2010 و9 جوان 2012 على سبيل التسوية تمّ بمقتضاهما الترفيع في العدد الأقصى السنوي للوجبات بنسبة 269% وفي المبلغ من 132,070 أ.د. إلى 535,965 أ.د. أي بنسبة 306%.

وتولّى المجلس بخصوص إقامات النواب إبرام صفقتين مع نزليين في 30 أكتوبر 2009 بعنوان الفترة من 1 أكتوبر 2009 إلى 30 سبتمبر 2012. وبلغ الثمن الأقصى بالنسبة إلى الصفقة الأولى 25 أ.د. في حين ارتفعت نفقات الإقامات خلال الفترة التعاقدية إلى 111,605 أ.د. وتبعاً لذلك تمّ إبرام صفقة بتاريخ 30 أفريل 2013 على سبيل التسوية بمبلغ قدره 86,605 أ.د. أي بنسبة زيادة قدرها 364,4%.

وبلغ الثمن الأقصى بالنسبة إلى الصفقة الثانية 200 أ.د. وتبعاً لتجاوز هذا الثمن، تمّ إبرام ملحقين على سبيل التسوية في 21 أوت 2010 و09 جوان 2012 للترفيع في الثمن الأقصى إلى 900 أ.د.

وبالرغم من ذلك تجاوزت تكاليف الإقامات الثمن الأقصى المعدّل وتمّ إبرام صفقة أخرى بتاريخ 30 أبريل 2013 على سبيل التسوية بمبلغ قدره 482,812 أ.د. فضلا عن تأمين خدمات إقامة خارج إطار الصفقة خلال الفترة التعاقدية تمّ خلاصها كذلك على سبيل التسوية بما جملته 199,874 أ.د. وإجمالا بلغت كلفة الإقامات خلال الفترة التعاقدية 1.582,686 أ.د. أي بتجاوز للثمن الأقصى للعقد الأصلي بنسبة 691,34 %.

وكذلك هو الشّأن بخصوص الصفقة التي تمّ إبرامها مع نزل ثالث في 17 جانفي 2014 بمبلغ 198 أ.د. حيث تمّ في شأنها إبرام ملحق على سبيل التسوية في 29 جانفي 2015 للترفيغ في الثمن الجملي الأقصى للصفقة إلى 418 أ.د. بالإضافة إلى خلاص نفقات بمبلغ 9,875 أ.د. خارج إطار الصفقة اعتمادا على إذن بالتزوّد على سبيل التسوية.

كما نتج عن هذا التمشي عدم احترام مبدأ سنوية الميزانية حيث تحمّلت ميزانية 2013 مصاريف خصّبت سنتي 2011 و2012 بمبلغ 769,291 أ.د. وذلك خلافا للفصل 89 من مجلة المحاسبة العمومية الذي ينصّ على أن تحمّل النفقات المعقودة على اعتمادات ميزانية السنة الجارية.

وتدعو الدائرة إلى إحكام التصرّف في هذا الجانب لتفادي نفقات كان من الممكن الضغط عليها عبر الإعلان عن طلب عروض جديد قصد الحصول على أنسب الأسعار.

وبيّن النظر في عدد من طلبات العروض وجود إخلال بمبدأ المساواة أمام الطلب العمومي نتيجة المساس بمبدأ شفافية الإجراءات ونزاهتها. من ذلك، وخلافاً للفصل 7 من الأمر المنظم للصفقات العمومية⁽¹⁾ اتّضح بخصوص طلب العروض عدد 2010/03 بتاريخ 21 ديسمبر 2010⁽²⁾ المتعلق باقتناء وتركيز تجهيزات صوتية لقاعة الجلسات العامة، حضور ممثل شركة خاصّة في الجلسة المخصّصة لتحديد الخاصّيات الفنيّة لمشروع تحسين السّماع بقاعة الجلسات العامة وتمّ اقتراح إبرام صفقة بالتراضي مع المؤسّسة الخاصّة المذكورة. وبعد تقديم العروض اعتبرت لجنة الصفقات العمومية طلب العروض غير مثمر وأوصت بإجراء استشارة موسّعة. وبالرغم من عدم إدلاء الشركة المذكورة بشهادة معادلة لشهادة مهندس والتي تعدّ شرطا إقصائيا في إطار طلب العروض عدد 2010/3 وبقاء نفس هذا الشرط قائما في إطار الاستشارة فقد تمّ إسنادها لهذه المؤسّسة بمبلغ 89,721 أ.د.

وتدعو الدائرة إلى الالتزام بمبدأ المساواة أمام الطلب العمومي عبر توسيع المنافسة قصد الحصول على أنسب الأسعار.

(1) الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرّخ في 17 ديسمبر 2002 كما تمّ تنقيحه وإتمامه.

(2) تمّ ختم الصفقة بتاريخ 26 أبريل 2013.

وعلى صعيد آخر أبرزت الفحوصات عدم التقيد بنود العقد وإنجاز نفقات خارج إطار الصفقة خلال الفترة التعاقدية. من ذلك انتفع النواب بوجبات الإفطار خلال شهري رمضان لسنة 2013 و2014 خارج إطار الصفقة المتعلقة بإطعام النواب أسفرت عن كلفة إضافية بقيمة 14,255 أ.د. كان بالإمكان تفاديها لو تم تطبيق عقد الصفقة. ويعدّ هذا الإجراء مواصلة لما دأب عليه مجلس النواب علما بأنه تواصل كذلك مع مجلس نواب الشعب حيث بلغت مصاريف الإفطار خارج إطار الصفقة 20,796 أ.د. بعنوان شهر رمضان لسنة 2015.

وخلافاً للفصل 25 من عقد الصفقة عدد 2009/3 المتعلق بتركيز منظومة إعلامية حديثة للصوتيات بقاعة الجلسات العامة الذي نصّ على تولّي المؤسسة صاحبة الصفقة تكوين 5 مهندسين للقيام بعمليات الإشراف الفني وصيانة المعدات، انتفع بالتكوين 6 أعوان من بينهم مهندسين اثنين فحسب⁽¹⁾. وبالرغم من ارتفاع الأعوان بتكوين دام 10 أيام، إلا أنّهم لم يتولّوا القيام بعمليات الإشراف الفني وهو ما حدا بالمجلس خلال الفترة من 10 نوفمبر 2009 إلى 25 جويلية 2013 إلى اللجوء إلى مؤسسة خارجية للإشراف على التسجيلات الصوتية للجلسات العامة.

وقد تبين في هذا الإطار أنّه تمّ تنفيذ كافّة التدخلات في غياب عقد يضبط طبيعة الخدمات ومبلغها. وتبعاً لذلك، تولّت المؤسسة المذكورة تلقائياً وفي مناسبتين الترفيه في مبلغ الخدمة اليومية من 182,900 د إلى 466,100 د ثمّ إلى 584,100 د. وبلغ مجموع تدخّلات هذه المؤسسة 118,631 أ.د.

ونتيجة لذلك، لم يتسنّ التأكد من حسن إنجاز الأعمال حيث لم تتولّ مصالح الإعلامية متابعة وتقييم مدى التأمين الفعلي للمساعدة الفنية لهذه الشركة. وفي هذا الإطار تبين وجود تسجيلات صوتية لا تغطي كامل الجلسة بعنوان 10 جلسات عامة فضلاً عن تسجيلات مشوشة يصعب سماعها بعنوان 133 جلسة عامة.

*

*

*

كلّف المجلس الوطني التأسيسي بوضع دستور الجمهورية التونسية وممارسة السلطة التشريعية وانتخاب كلّ من رئيس المجلس الوطني التأسيسي ورئيس الجمهورية والرقابة على عمل الحكومة. وقد امتدّ نشاطه طيلة ثلاث سنوات عقد خلالها 299 جلسة عامة وصادق على 141 قانوناً

(1) تقنيان وتقن رئيس ومتصرف مساعد.

إلاّ أنّه سجّل تأخيرا هاما في إنجاز الدستور تجاوز 14 شهرا. كما لم يتولّ إرساء المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستوريّة والنظر في المراسيم التي تمّ اتخاذها خلال فترة الفراغ التشريعي.

ولم يتمّ عرض بعض مشاريع القوانين التي وردت على المجلس الوطني التأسيسي على الجلسة العامّة. وتطلّبت المصادقة على عدد آخر من مشاريع القوانين فترة هامّة بلغت في بعض الحالات 3 سنوات.

وتدعو الدائرة مجلس نواب الشعب إلى تقديم المبادرات التشريعية عبر الإسراع في التّظر في المراسيم ومشاريع القوانين عملا بالدستور.

ويستدعي حقّ النفاذ إلى المعلومة وعرضها للعموم نشرها بالرائد الرسمي للمداولات وبالموقع الالكتروني للمجلس وثمانين الأرشيف. وتدعو الدائرة إلى تلافي النّقائص المسجّلة في هذا الجانب خاصة عبر مزيد التنسيق بين مختلف هيكله فضلا عن ضرورة إعادة النظر في هيكله التنظيمي قصد مساهمة مهامه البرلمانية والإدارية.

من جهة أخرى، شاب التصرف في الأعوان والنواب إخلالات تمثّلت خاصّة في تسجيل غيابات وإسداء منح أسفرت عن صرف مبالغ ماليّة دون وجه حقّ وهو ما يتطلّب مزيد الإحاطة بالتصرف في الموارد البشرية والتقيّد بالتراتب الجاري بها العمل في الغرض.

كما تدعو الدائرة مجلس نواب الشعب إلى تفعيل المنافسة وتفادي إنجاز شراعات على سبيل التسوية وترشيد النفقات وإحكام التصرف في الموارد وإضفاء المزيد من الدقة في تحديد الحاجيات بما يساهم في التحكّم في نفقاته.

الرد على ملاحظات دائرة المحاسبات

تمّ إدراج الرد المتلقّى بخصوص الملاحظات المضمّنة بالتقرير الأولي لدائرة المحاسبات صلب هذا التقرير بالمواضع التي تستوجب التوضيح أو التعليق، غير أنّه لم تتلق الدائرة الإجابة في خصوص التقرير التألفي النهائي.

الانتدابات الاستثنائية بوزارتي التربية والشباب والرياضة

تتمّ الانتدابات في الوظيفة العمومية وفقاً لصيغة التناظر أو بالتسمية المباشرة بالنسبة إلى خريجي المدارس المصادق عليها. وانطلاقاً من سنة 2011 تمّ سنّ إجراءات استثنائية للانتداب في القطاع العمومي وذلك بمقتضى المرسوم عدد 1 لسنة 2011 المؤرخ في 19 فيفري 2011 والمتعلّق بالعفو العام والمرسوم عدد 32 لسنة 2011 المؤرخ في 27 أفريل 2011 والمتعلّق بأحكام استثنائية للانتداب في القطاع العمومي بعنوان سنة 2011 والقانون عدد 4 لسنة 2012 المؤرخ في 22 جوان 2012 والمتعلق بأحكام استثنائية للانتداب في القطاع العمومي.

وشملت هذه الإجراءات الاستثنائية الانتدابات المباشرة المنجزة لفائدة المنتفعين بالعفو العام (سواء في إطار إعادة إدماج الأعوان العموميين المعزولين سابقاً أو الانتدابات الجديدة) أو فرد من أفراد عائلات شهداء الثورة ولفائدة مصابيها أو فرد من عائلاتهم. كما شملت هذه الانتدابات تلك المنجزة عن طريق المناظرات الخارجية بالملفات أو بالاختبارات وذلك لفائدة فئات محدّدة من المترشحين وهم العاطلون عن العمل والذين يعملون دون مستوى شهادتهم.

وللوقوف على مدى تقيّد الهياكل المتدخّلة بالإطار القانوني والترتبي المنظم للانتدابات الاستثنائية لا سيما من حيث استيفائها للشروط القانونية وتطابقها مع الإجراءات المقرّرة واستجابتها للمؤهلات المطلوبة، تولّت دائرة المحاسبات القيام بمهمّة رقابية خصّصت الانتدابات الاستثنائية بوزارتي التربية والشباب والرياضة غطّت أساساً الفترة الممتدّة بين سنتي 2011 و2015.

وقد بلغ عدد الانتدابات الجمليّة المباشرة بالنسبة إلى المنتفعين بالعفو العام وذوي شهداء الثورة ومصابيها إلى موفى شهر ماي 2016 ما جملته 2792 عوناً بوزارة التربية و555 عوناً بوزارة الشباب والرياضة وهو ما يمثل على التوالي 21% و22% من مجموع التعيينات بالقطاع العمومي⁽¹⁾ لفائدة هاتين الفئتين. وبلغت جملة الأجور المصروفة لفائدتهما إلى موفى سنة 2015 ما قدره تباعاً 73,353 م.د. و8,512 م.د. كما تمّ بالنسبة إلى المنتفعين بالعفو العام المعزولين سابقاً والمعنيين بإعادة الإدماج إحالة مبلغ جملي قدره 114 م.د. خلال سنتي 2013 و2014 من ميزانية الدولة لفائدة الصناديق الاجتماعية بعنوان المساهمات الاجتماعية المستوجبة خلال فترة العزل.

(1) تقرير حول الانتدابات المباشرة لذوي شهداء الثورة والجرحى والمنتفعين بالعفو العام الصادر عن رئاسة الحكومة والمعروض على مجلس نواب الشعب بتاريخ 8 فيفري 2016.

وبلغ عدد الانتدابات المنجزة في إطار المناظرات بالملفات وبالاختبارات ما جملته 8.575 عونا بوزارة التربية و451 عونا بوزارة الشباب والرياضة. وبلغت الأجور المصروفة لفائدة على التوالي 7.560 عونا و446 عونا منهم⁽¹⁾ إلى موفى سنة 2015 ما قدره تباعا 336,392 م.د و21,843 م.د.

وشملت الأعمال الرقابية اللجنة المشتركة بين مصالح رئاسة الحكومة ووزارة حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية المكلفة بالنظر في ملقات المترشحين للانتداب من أفراد عائلات شهداء وجرحى الثورة والمتمتعين بالعفو العام (فيما يلي اللجنة المشتركة) والمصالح المركزية لوزاري التربية والشباب والرياضة. وتم توجيه طلب وثائق وبيانات إلى المندوبيات الجهوية للتربية والشباب والرياضة وإلى كل من المركز الوطني للإعلامية والهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية والهيئة العامة للتصرف في ميزانية الدولة ومركز إعلامية بوزارة المالية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وتضمّنت العيّينات المعتمدة بالنسبة إلى المحاور المتعلقة بالعفو العام 416 منتدبا جديدا و324 مدمجا بوزارة التربية فيما خصّت 112 منتدبا جديدا و31 مدمجا بوزارة الشباب والرياضة⁽²⁾. وغطّت بالنسبة إلى الانتدابات المباشرة المنجزة لفائدة ذوي شهداء الثورة ومصاحبها أو فرد من أفراد عائلاتهم 340 انتدبا بوزارة التربية و110 انتدبا بوزارة الشباب والرياضة⁽³⁾. أمّا بالنسبة إلى المناظرات التي تم تنظيمها وفقا للأحكام الاستثنائية فقد شملت 5 مناظرات من أصل 18 مناظرة بوزارة التربية ومناظرتين من أصل 16 مناظرة بوزارة الشباب والرياضة⁽⁴⁾ وخصّت على التوالي 356 ملف ترشح و400 ملف ترشح للمتدبين في إطار هذه المناظرات بالوزارتين المذكورتين⁽⁵⁾.

ومكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على جملة من النقائص خصّت الإشكاليات القانونية ذات العلاقة بالمنتفعين بالعفو العام والأهلية القانونية للمتدبين سواء من المنتفعين بالعفو العام أو من ذوي شهداء الثورة ومصاحبها أو فرد من أفراد عائلاتهم. كما تعلّقت بشروط الترشح للانتفاع بالانتداب المباشر أو في إطار المناظرات وبإنجاز الانتدابات فضلا عن متابعة المسار المهني للمتدبين.

(1) لم يكن ممكنا من خلال منظومة إنصاف استخراج مبلغ الأجور لفائدة بقية المتدبين المقبولين نهائيا في المناظرات نظرا إلى عدم إدراج أرقام بطاقات التعريف الوطنية الخاصة بهم بالمنظومة أو إلى وجود أخطاء عند إدراجها بها.

(2) وهو ما يمثل تباعا نسبي 33% و29% من مجموع المنتفعين بالعفو العام المتدبين والمدمجين بوزارة التربية ونسبي 44% و100% بوزارة الشباب والرياضة.

(3) وهو ما يمثل تباعا نسبي 73% و57% من مجموع المتدبين من هذه الفئة بوزارة التربية و84% من المتدبين من جرحى الثورة أو ذويهم بوزارة الشباب والرياضة.

(4) وهو ما يمثل نسبيا تراوحت بين 85% و99% من العدد الجملي للخطط المفتوحة بعنوان المناظرات المنظمة وفقا للأحكام الاستثنائية بوزاري التربية والشباب والرياضة.

(5) وهو ما يمثل نسبيا تراوحت بين 4% و10% من مجموع المترشحين الناجحين نهائيا في مناظرات وزارة التربية و100% بالنسبة إلى مناظرات وزارة الشباب والرياضة.

أبرز الملاحظات

- الإطار القانوني المنظم للانتدابات الاستثنائية لفائدة المنتفعين بالعفو العام

تمّ انطلاقا من سنة 2011 إصدار جملة من الأحكام الاستثنائية تتعلق بانتداب المنتفعين بالعفو العام أو إعادة إدماج المعزولين منهم سابقا. إلا أنّ بعض النصوص التطبيقية لهذه الأحكام صدرت بتأخير ناهز في بعض الأحيان 3 سنوات. وخلافا لما هو الشأن بالنسبة إلى المنتدبين الجدد، لم يضبط الإطار القانوني والترتبي المنظم لإعادة إدماج المنتفعين بالعفو العام الآجال القصوى لإثارة حق العودة إلى العمل. وتثير بعض مقتضيات الأمر عدد 3256 لسنة 2012 المتعلقة بالترقيات الممنوحة للمنتفعين بالعفو العام في إطار إعادة تكوين مسارهم المهني إشكاليات قانونية باعتبارها لم ترد في المرسوم عدد 1 لسنة 2011، فضلا عن مخالفتها لأحكام الأنظمة الأساسية العامة للأعوان العموميين.

وقد نتج عن مختلف الامتيازات الاستثنائية التي تمّ إسنادها تطبيقا للأمر المذكور وضعيات إدارية لا تكتسب مبدأى الإنصاف والمساواة بالوظيفة العمومية. كما أنّ تواصل الانتدابات المنجزة في هذا الإطار دون ضبط قيد زمني لها من شأنه إثقال كاهل الوظيفة العمومية وميزانية الدولة وذلك بغضّ النظر عن تحميل المساهمات الاجتماعية المستوجبة بعنوان فترات انقطاع المعزولين سابقا عن العمل على ميزانية الدولة والتي بلغت ما قدره 114 م.د.

- شروط الترشّح للانتداب

تبيّن أنّ سلسلة الاسم واللقب للمنتفعين بالإدماج أو الانتداب والمضمّنة بشهادة التمتّع بالعفو العام لم تكن دائما متطابقة مع تلك المضمّنة ببطاقة التعريف الوطنية وكان ذلك هو شأن 16 عونا صُرفت لهم أجور إلى موفّي سنة 2015 بما قيمته 569 أ.د. ولم يتمّ إلى موفّي ماي 2016 إصدار القائمة النهائية لشهداء الثورة ومصابيها. كما أنّ القوائم الاسمية الرسمية المعتمدة من قبل اللجنة المشتركة المكلفة بالنظر في ملفّات المترشحين للانتداب من ذوي الشهداء والجرحى تشوبها عديد النقائص التي تمسّ من مصداقيتها حيث تضمّنت هذه القوائم 73 شخصا توقّوا في السجن و36 رضيعا. وتمّ الوقوف على انتداب عون بمقتضى ترخيص من رئاسة الحكومة دون أن يرد اسمه بالقائمة فضلا عن قبول 3 ملفّات ترشّح وردت بعد الآجال القانونية.

وفي حين يقتضي الانتفاع بالانتداب المباشر لفائدة المنتفعين بالعفو العام أو ذوي شهداء الثورة أو مصابيها في إطار إحالة الحق التقيّد بشروط محدّدة ترتبط لا سيّما بصفة المحال له الحق

وبالوثائق الواجب الاستظهار بها وبحالات التعذّر وإثباتها، تمّ الوقوف على حالات انتداب بوزارتي التربية والشباب والرياضة لا تتوفّر بها هذه الشروط خصّت 62 عوناً من بين المنتفعين بالعفو العام صُرفت لفائدتهم أجور بقيمة 1,770 م.د إلى موقّ سنة 2015.

ولا يستوفي المنتدبون عن طريق التناظر بالوزارتين المذكورتين دائماً الشروط اللازمة لا سيما في ما يتعلّق بالسّن القانونية وبالشهادة العلمية وبالوضعية المهنية للترشح للمناظرات إذ أنّ عدداً من المنتدبين في هذا الإطار لا يستوفون شرط البطالة، كما أنّ عدداً آخر منهم يمارسون أنشطة تساوي أو تفوق مستوى شهادتهم. وخصّت هذه الانتدابات ما مجموعه 108 أعوان صرفت لفائدتهم أجور بقيمة 3,399 م.د إلى موقّ سنة 2015. ونتج عن عدم الالتزام في بعض الحالات بتقديم مضامين سجّل السوابق العدلية مستوفاة الشروط انتداب أعوان لا يتوفّر فيهم شرط حسن السيرة والسلوك.

- إنجاز الانتدابات -

لوحظ بالنسبة إلى المنتفعين بالعفو العام تسرّب أخطاء على مستوى إصدار بعض قرارات إعادة الإدماج ووجود اختلاف على مستوى تاريخ الانتداب بين جملة من الوثائق الإدارية خصّت 80 عوناً ممّا يستدعي التنبّث مع مصالح المركز الوطني للإعلامية قصد تسويتها لما لها من أثر على مجمل المسار المهني للأعوان المعنّين.

كما سجّل بالنسبة إلى الانتدابات المنجزة لفائدة ذوي شهداء وجرى الثورة تضارب في المعطيات المنصوص عليها ضمن الشهادات المدرسية المدلى بها على مستوى الوزارات المعنية بالانتداب وتلك الواردة على اللجنة المشتركة عند دراسة ملفات الترشح وذلك بالإضافة إلى وجود إخلالات تتعلّق بتصنيف المنتدبين من هذه الفئة. وتعلّقت هذه الوضعية بما مجموعه 19 عوناً أدّت إلى حصولهم على مبالغ دون وجه حقّ بعنوان الفوارق بالزيادة في الأجور المصروفة لفائدتهم بلغت حوالي 40 أ.د. في موقّ سنة 2015.

ومثّلت الزيادات في عدد الخطط المسندة لوزارة التربية بمقتضى تراخيص إضافية على التوالي نسب 43% و37% و26% من عدد الخطط المسندة بقوانين المالية لسنوات 2011 و2012 و2013. وفاقّت هذه الزيادات نسبة 35% على امتداد الفترة المذكور بوزارة الشباب والرياضة استجابة لضغوطات اجتماعية. ولوحظ أنّ الانتدابات المنجزة بوزارتي التربية والشباب والرياضة بالنسبة إلى العديد من الرتب قد تجاوزت الحاجيات الفعلية مما انجر عنه تحميل الوزارتين لكلفة إضافية بعنوان الأجور بلغت إلى موقّ سنة 2015 حوالي 35,539 م.د بوزارة الشباب والرياضة و110,737 م.د بوزارة التربية. ولم تتقيّد الوزارتان دائماً بالصّيغ القانونية المقرّرة عند إنجاز الانتدابات خلال فترة نفاذ

الأحكام الاستثنائية للانتداب في القطاع العمومي إذ تمّ انتداب ما جملته 601 عوناً دون الخضوع لصيغة التناظر صرفت لهم أجور بقيمة 21,946 م.د إلى موفّي سنة 2015. كما شابت الإجراءات المعتمدة بالنسبة إلى المناظرات إخلالات تعلّقت خاصّة بمرحلة فتح بعض المناظرات وإحداث اللّجان المشرفة على سيرها وبصحة الأعداد المسندة للمرشّحين وبالإعلان عن النتائج ممّا أثر أحياناً على مصداقية النتائج وصحّتها وذلك على غرار المناظرة المتعلقة بانتداب قيمين أول دورة 2011.

- متابعة المسار المهني للمنتدبين

لم يخضع ترسيم المنتدبين بوزارتي التربية والشباب والرياضة في إطار المناظرات وإدماجهم في رتب جديدة دائماً للمقتضيات القانونية والترتيبية المقرّرة إذ لوحظ أنّه تمّ ترسيم 2927 معلّماً أولاً منتدبين بوزارة التربية في مناظرتي 2011 و2012 دون أن يستوفوا فترة التريّص. كما تبين أنّ 59 عوناً منتدبين بالوزارتين المذكورتين في إطار الأحكام الاستثنائية مارسوا بعد تاريخ انتدابهم بالوظيفة العمومية أنشطة مهنية خاصة بمقابل أو كان لديهم معرّفات جبائية وحققوا مداخل متأتية من أنشطة مختلفة لا تندرج ضمن الاستثناءات القانونية.

وسُجّلت بالنسبة إلى المنتفعين بالعفو العام حالات انقطاع عن المباشرة الفعلية وحالات انقطاع وقتي أو نهائي عن العمل جرّاء غيابات غير شرعية بعد انتدابهم أو إعادة إدماجهم. كما صدرت في شأن البعض منهم قرارات تأديبية على خلفيّة شبهة أعمال غير أخلاقية أو إرهابية نتج عنها في بعض الأحيان الإيداع بالسجن. كما لا يتوقّر بالنسبة إلى المنتدبين من جرحى الثورة دائماً شرط حسن السيرة والسلوك إذ أُثيرت في شأن البعض منهم تتبّعات جزائية فضلاً عن كثرة غياباتهم غير الشرعية. ولم تتول المصالح المركزية والجهوية بالوزارتين المعنيتين في العديد من الحالات اتخاذ قرارات تأديبية في هذا الخصوص. ولا تمكّن هذه الوضعيات الإدارة من الاستفادة من المباشرة الفعلية لهؤلاء الأعوان بها فضلاً عن تأثيرها السلبي على صورة الأعوان العموميين.

أمّا على مستوى المؤهلات العلمية والبيداغوجية، فقد تبينّت الحاجة الملحة إلى دعم تكوين المنتفعين بالعفو العام المدمجين كإطار تدريس وتدارك ما فاتهم على المستوى المعرفي والبيداغوجي خلال فترة الانقطاع عن العمل وذلك وفقاً لما جاء بتقارير التفقّد والإرشاد البيداغوجي، وكذلك هو الشأن بالنسبة إلى المنتدبين الجدد فقد تبين أنّ المحتوى المعرفي المدرّس من قبلهم لا يتلاءم دائماً مع البرامج الرسمية فضلاً عن ارتكابهم لأخطاء لغوية ونسخية خاصّة في موادّ تدريس اللغات الأجنبية مما يتطلّب العمل على دعم تكوينهم.

I - الإطار القانوني المنظم للانتدابات الاستثنائية لفائدة المنتفعين بالعفو العام

أقرّ المرسوم عدد 1 لسنة 2011 سالف الذكر حقّ الرجوع إلى العمل لفائدة المعزولين من الوظيفة الذين حُكِّموا أو كانوا محلّ تتبّع قضائي قبل 14 جانفي 2011 من أجل جرائم ضبطها المرسوم المذكور وذلك في إطار إعادة الإدماج. كما أبقى القانون عدد 4 لسنة 2012 المذكور أنفا المنتفعين بالعفو العام من صيغة المناظرة الخارجية في إطار الانتداب الجديد. واقتضى الأمر عدد 3256 لسنة 2012 المؤرخ في 13 ديسمبر 2012 والمتعلق بضبط إجراءات العودة إلى العمل وتسوية الوضعية الإدارية للأعوان العموميين المنتفعين بالعفو العام إحداث لجنة المسار المهني صلب كل وزارة تتولّى النظر في مطالب إعادة تكوين المسار المهني للأعوان العموميين. كما اقتضى الأمر عدد 833 لسنة 2012 المؤرخ في 20 جويلية 2012 والمتعلق بضبط كيفية تطبيق القانون عدد 4 لسنة 2012 إحداث لجنة مشتركة للنظر في ملفّات المترشّحين للانتداب من المتمتعين بالعفو العام.

وبيّنت الأعمال الرقابية إشكاليات قانونية تعلّقت بإثارة حق العودة إلى العمل من قبل المنتفعين بالعفو العام وبإنظام إعادة إدماجهم.

فقد صدرت النصوص التطبيقية للمرسوم عدد 1 لسنة 2011 المتعلّق بالعفو العام بعد مرور فترة تراوحت بين السنتين والثلاث سنوات. وخلافا للقانون عدد 4 لسنة 2012 سالف الذكر الذي ضبط أجلا أقصى لنفاذ الأحكام الاستثنائية التي أقرّها بالنسبة إلى المنتفعين بالعفو العام المعنيين بالانتداب الجديد، فإنّ الإطار القانوني والترتيبي المنظم لإعادة إدماج المنتفعين بالعفو العام لم يضبط الأجل القصوى لإثارة حق العودة إلى العمل. وتبيّن إلى حدود انتهاء الأعمال الرقابية في موفى ماي 2016 أنّ اللجنة الثانية المحدثّة⁽¹⁾ بعد إنهاء اللجنة الأولى لأعمالها للنظر في مطالب إعادة تكوين المسار المهني للأعوان العموميين الراجعين بالنظر إلى وزارة التربية تعهّدت بما جملته 40 ملفا إضافيا وما زال ما يناهز 64 ملفا آخر في طور التسوية⁽²⁾.

أمّا فيما يتعلّق بنظام إعادة إدماج المنتفعين بالعفو العام فقد نصّ المرسوم عدد 1 لسنة 2011 سالف الذكر على أنه لكلّ من سيشملهم العفو العام الحقّ في العودة إلى العمل. ووفقا لمقتضيات الأمر عدد 3256 لسنة 2012 آنف الذكر يُرجع الأعوان العموميّون المنتفعون بالعفو العام على اختلاف وضعياتهم الإدارية إلى العمل الذي كانوا يشغلونه قبل انقطاعهم ولو بصفة زائدة على العدد وينتفعون بالتدرج الذي تمتّع به نظراؤهم وذلك من تاريخ الانقطاع عن العمل إلى تاريخ الإرجاع.

⁽¹⁾ بمقتضى مقرر وزير التربية بتاريخ 22 ماي 2015.

⁽²⁾ حسب إحصائيات الإدارة العامة للشؤون القانونية والنزاعات والإدارة العامة للشؤون المالية بوزارة التربية في موفى ماي 2016.

ويتمّ تمكينهم عند الإدماج من ترقية برتبة أو رتبتين أو ثلاث رتب حسب فترة انقطاعهم عن العمل وذلك بداية من الرتبة التي كانوا ينتمون إليها زمن الانقطاع. وتندسحب نفس الأحكام على المنتفعين بالعفو العام المدمجين قبل صدور هذا الأمر.

وتثير المقتضيات التي أتى بها الأمر المذكور إشكاليين قانونيين ذلك أنّها لم ترد في المرسوم عدد 1 لسنة 2011 الذي لم ينصّ على مفعول رجعي لتسوية الوضعية الإدارية والمالية للمنتفعين بالعفو العام المعنّين بإعادة الإدماج بالوظيف. كما أنّها مخالفة لأحكام الأنظمة الأساسية العامة للأعوان العموميين⁽¹⁾ التي تنصّ على أنّه يمكن للموظّف الواقع عزله إثر عقوبة جزائية والذي استرجع حقوقه المدنية بعفو عام أن يطلب إرجاعه إلى العمل خلال السنة التي تلي تاريخ استرداد الحقوق ويمكن للإدارة أن تعيد إدماجه برتبته الأصلية وبالدرجة التي تحصّل عليها في تاريخ العزل. وقد تمّ التأكيد على ذلك صلب رأي المحكمة الإدارية⁽²⁾ حول مشروع الأمر عدد 3256 لسنة 2012 سالف الذكر والذي اتّجه نحو حذف المقتضيات المذكورة.

وباعتبار أنّ القاعدة القانونية تقتضي في حال إقرار أحكام جديدة في مادة قانونية ما إصدار هذه الأحكام إمّا في نص قانوني مماثل أو أعلى درجة، فإنّه كان يفترض أن يتمّ إمّا تنقيح مرسوم العفو العام لسنة 2011 أو تضمين تلك الأحكام الجديدة في نصّ قانوني.

وإضافة إلى ذلك، نتج عن مختلف الامتيازات الاستثنائية التي تمّ إسنادها تطبيقاً لأحكام الأمر عدد 3256 لسنة 2012 وضعيات إدارية لا تكرّس مبدأي الإنصاف والمساواة بالوظيفة العمومية. فقد تمّ الوقوف على حالات خصّت على التوالي 28 عوناً من جملة 242 عوناً مدمجاً بوزارة التربية و3 أعوان من جملة 16 عوناً مدمجين بوزارة الشباب والرياضة لم تتجاوز فترات مباشرتهم قبل العزل الستين في حين أنّ فترات عزلهم تراوحت بين 15 و27 سنة وانتفعوا بترقيات في الرتبة مرورا من الأصناف الفرعية 31 و2 إلى الصنف الفرعي 11 ومن صنف ب إلى الصنف الفرعي 2.

ومن جهة أخرى لم يأت مرسوم العفو العام على وضعية من تجاوز سنّ الستين سنة عند صدوره والذين لا يمكن إعادة إدماجهم بالوظيف. ونصّ قانون المالية لسنة 2013⁽³⁾ على أن تتحمّل ميزانية الدولة مبلغ المساهمات الاجتماعية المحمولة على الأعوان وعلى المؤجّر خلال كامل مدّة الانقطاع

⁽¹⁾ القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 والمتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والقانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرخ في 5 أوت 1985 والمتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا كما تمّ تنقيحهما.

⁽²⁾ الاستشارة عدد 2012/15561 المؤرخة في 30 أكتوبر 2012.

⁽³⁾ الصادر بمقتضى القانون عدد 27 لسنة 2012 المؤرخ في 29 ديسمبر 2012.

عن العمل بالنسبة إلى المنتفعين بالعفو العام بما في ذلك من بلغوا سنّ التقاعد. وقد تمّ في هذا الإطار إصدار قرارات إحالة على التقاعد لما جملته على التوالي 83 عوناً و5 أعوان بوزارتي التربية والشباب والرياضة من ضمن المنتفعين بالعفو العام الذين لم ينتفعوا بحق العودة إلى العمل بسبب تجاوزهم سنّ التقاعد. وبلغت جملة المبالغ المحوّلّة من ميزانية الدولة لفائدة الصناديق الاجتماعية بعنوان المساهمات المستوجبة خلال فترة العزل ما قدره على التوالي 50 م.د و64 م.د خلال سنتي 2013 و2014.

ومن شأن تواصل الانتدابات المنجزة في إطار إعادة إدماج المنتفعين بالعفو العام بالقطاع العمومي دون ضبط قيد زمني لذلك إثقال كاهل الوظيفة العمومية وميزانية الدولة من حيث العدد والكلفة. كما أنّ تحميل المساهمات الاجتماعية المستوجبة خلال فترات الانقطاع عن العمل على ميزانية الدولة وسحب هذا الإجراء على الذين لا يمكن إرجاعهم إلى العمل نظراً إلى بلوغهم سن التقاعد يساهم في مزيد تفاقم هذا الوضع.

II- شروط الترشّح للانتداب

خصّصّت الإخلاّلات التي تمّ الوقوف عليها على مستوى شروط الترشّح للانتداب الأهلية القانونية للانتفاع بالانتداب المباشر. كما تعلّقت باستيفاء المترشّحين لشروط الانتداب في إطار المناظرات الخارجية بالملفّات وبالاختبارات أو لفائدة شهداء وجرّحى الثورة أو فرد من عائلاتهم.

أ- الأهلية القانونية للانتفاع بالانتداب المباشر

تستند الأهلية القانونية سواءً لإعادة إدماج أو انتداب المنتفعين بالعفو العام أو ذوي شهداء الثورة ومصابيها أو فرد من أفراد عائلاتهم إلى جملة من الشروط والوثائق الواجب الاستظهار بها. وتعلّقت الإخلاّلات التي تمّت ملاحظتها في هذا المجال بشهادة التمتع بالعفو العام وبالقائمات الاسمية لشهداء الثورة ومصابيها وبإثبات إحالة الحق.

1- شهادة التمتع بالعفو العام

تمّ اعتماد وثيقة شهادة في التمتع بالعفو العام المستخرجة من المحاكم العدلية والعسكرية لإثبات صفة المنتفع بالعفو العام سواءً على مستوى لجنة المسار المهني بالنسبة إلى المعنّيين بإعادة الإدماج أو على مستوى اللّجنة المشتركة بالنسبة إلى المنتدبين الجدد. وتحيل اللجنة المشتركة وفقاً

للإجراءات المعتمدة بالنسبة إلى المنتفعين بالعفو العام المعيّنين بالانتداب الجديد ملقات الترشح المقبولة على مصالح رئاسة الحكومة وتتولى هذه الأخيرة موافاة الهيكل المعني بالانتداب برسالة التعيين التي تُعتبر ترخيصاً في الانتداب. إلا أنّ هذه الإجراءات لم تقتض إحالة نسخة من ملف الترشح إلى الهيكل المعني بالانتداب ممّا لم يمكنه من إجراء جميع عمليات التثبيت عند استكمال إجراءات الانتداب.

وتبيّن في هذا الإطار عدم تطابق سلسلة الاسم واللّقب الواردة بشهادة التمتع بالعفو العام مع تلك المضمّنة ببطاقة التعريف الوطنية. وخصّت هذه الوضعية 14 عوناً منتدباً جديداً بوزارة التربية وعونين اثنين (مدمج ومنتدب جديد) بوزارة الشباب والرياضة من ضمن العيّنة. وبلغت الأجر المصروفة لفائدة الأعوان المذكورين إلى موفى سنة 2015 ما جملته 495,125 أ.د. بالنسبة إلى وزارة التربية و74,204 أ.د. بالنسبة إلى وزارة الشباب والرياضة. ومن شأن هذه الوضعية أن تؤدي إلى الانتفاع بالانتداب المباشر في إطار العفو العام من قبل أعوان لا تتوفّر فيهم الأهلية القانونية خاصّة أنّه لم يتمّ بالنسبة إلى الحالات المذكورة التّنصيب على رقم بطاقة التعريف الوطنية في شهادة التمتع بالعفو العام.

وأفادت وزارة التربية في إجابتها بأنّ الانتدابات الجديدة تمت بناء على التراخيص الواردة من مصالح رئاسة الحكومة وبأنّه سيتمّ التدقيق في هذه الوضعيات حالة بحالة مع المصالح المختصة مركزيًا وجهويًا قصد تسويتها وفقاً لما ينصّ عليه القانون.

2- القوائم الاسمية لشهداء الثورة ومصابيها

ينصّ القانون عدد 4 لسنة 2012 سالف الذكر على أنّ الانتدابات المنجزة لفائدة فرد من أفراد عائلات شهداء الثورة ومصابيها تتمّ وفقاً لقائمة الشّهداء والمصابين التي يتمّ إعدادها من قبل الجهات المختصة. وعهد القانون عدد 26 لسنة 2012 المؤرخ في 24 ديسمبر 2012⁽¹⁾ إلى لجنة شهداء الثورة ومصابيها المحدثّة صلب الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية مهمّة إعداد القائمة النهائية لشهداء الثورة ومصابيها. غير أنّه وإلى غاية موفى شهر ماي 2016 لم يتمّ إصدار هذه القائمة⁽²⁾.

وفي غياب القائمة النهائية لشهداء الثورة ومصابيها اعتمدت اللّجنة المشتركة على القوائم الاسمية الواردة عليها من مصالح وزارة الداخلية والمعتمدة من قبل الولايات في الانتفاع بالتعويض

⁽¹⁾ المنقّح والمتمّم للمرسوم عدد 97 لسنة 2011 المؤرخ في 24 أكتوبر 2011 والمتعلّق بالتعويض لشهداء ثورة 14 جانفي ومصابيها.

⁽²⁾ لم يتمّ إصدار القائمة المذكورة إلى غاية ديسمبر 2016.

وذلك للتأكد من ورود اسم المترشح بهذه القوائم ومن احترام الأجال القانونية⁽¹⁾ لتقديم ملفات الترشيح.

وتبين أن هذه القوائم تضمنت أشخاصا لا ينطبق عليهم التعريف الوارد بالفصل 6 جديد من القانون عدد 26 لسنة 2012 سالف الذكر والذي ينص على أن شهداء الثورة ومصابيها هم "الأشخاص الذين خاطروا وضحو بحياتهم من أجل تحقيق الثورة ونجاحها واستشهدوا أو أصيبوا بسقوط بدني من جراء ذلك ابتداء من 17 ديسمبر 2010 إلى 28 فيفري 2011". فقد تضمنت هذه القوائم 73 شخصا توفوا بالسجن و36 ضيعا تراوحت أعمارهم بين شهرين و6 أشهر. وتولت اللجنة المشتركة قبول ترشحات 90 شخصا من ذويهم تم تعيين 13 منهم بوزارة التربية صرفت أجور لفائدتهم بلغت قيمتها إلى موفى سنة 2015 ما جملته 342,677 أ.د.

ومن جهة أخرى، تبين أيضا أن هذه القوائم تشوبها نقائص من شأنها أن تمس بمصداقيتها. من ذلك أنها لا تتضمن دائما بيانات تثبت هوية الشهيد أو الجريح على غرار رقم بطاقة التعريف الوطنية الذي لم يتم التنصيب عليه بخصوص 342 حالة. كما تتضمن أسماء متكررة لجرحى الثورة على مستوى نفس الولاية أو على مستوى ولايتين مختلفتين (17 حالة). ولئن لم يتم الوقوف على وضعيات تم فيها قبول الترشيح للانتداب أكثر من مرة لنفس الشخص، فإنه لوحظ حصول الحالات المذكورة على تعويضات⁽²⁾ مرتين. وبلغت قيمة المبالغ التي تم صرفها في هذا الإطار دون وجه حق خلال الفترة 2012-2014 ما قدره 184,5 أ.د. وهو ما يتطلب إصدار أذن استرجاع أموال في شأنها.

وخلافا لأحكام الأمر عدد 833 لسنة 2012 سالف الذكر تم قبول ملف ترشيح لشخص بعنوان جريح ثورة وتعيينه بالمندوبية الجهوية للتربية تونس2 بمقتضى ترخيص انتداب صادر عن رئاسة الحكومة بتاريخ 2013/11/22 في حين أن اسمه غير وارد بالقائمة الاسمية لجرحى الثورة.

وعلى صعيد آخر، لم تحترم اللجنة المشتركة دائما آجال الترشيح القانونية⁽³⁾ عند قبول الملفات. فقد تم قبول ترشيح 3 جرحى رغم ورود ملفاتهم بعد الأجال القانونية تم تعيينهم بوزارتي التربية (حالة واحدة) والشباب والرياضة (حالتان). وبلغ مجموع الأجور المصروفة لفائدتهم إلى موفى سنة 2015 ما قدره 34,350 أ.د.

⁽¹⁾ ضبط القانون عدد 4 لسنة 2012 المؤرخ في 22 جوان 2012 سالف الذكر أجل انتهاء العمل بالأحكام الاستثنائية للانتداب بالقطاع العمومي بسنة ابتداء من دخول هذا القانون حيز التنفيذ.

⁽²⁾ بعنوان الإصابات التي لحقت بالأشخاص الطبيعيين ونتجت عنها الوفاة أو أضرار بدنية أخرى المنصوص عليها بالمرسوم عدد 40 لسنة 2011 المؤرخ في 19 ماي 2011 والمتعلق بجبر الأضرار الناتجة عن التحركات الشعبية التي شهدتها البلاد.

⁽³⁾ ضبط القانون عدد 4 لسنة 2012 المؤرخ في 22 جوان 2012 سالف الذكر أجل انتهاء العمل بالأحكام الاستثنائية للانتداب بالقطاع العمومي بسنة ابتداء من دخول هذا القانون حيز التنفيذ.

3- إثبات إحالة الحق

أقرّ كل من القانون عدد 4 لسنة 2012 والأمر عدد 833 لسنة 2012 سالف الذكر إحالة الحق في الانتفاع بالانتداب المباشر بالقطاع العمومي من قبل صاحب الحق الأصلي عند تعذر انتدابه. وتمّ تحديد حالات التعذر التي تجيز إحالة الحق (وهي بلوغ سن التقاعد أو العجز التام أو الوفاة) وأفراد العائلة المعنّيين بالإحالة والترتيب الواجب إتباعه في ذلك. وأوكل قرار رئيس الحكومة المؤرّخ في 14 سبتمبر 2012 إلى اللجنة المشتركة مهمة ترتيب المترشّحين في حالة التعذر حسب الأولوية الواردة بالأمر المذكور. ويتعيّن على المحال لهم الحق في الانتداب الإدلاء بمطالب تنازل معرّفة بالإمضاء من قبل إمّا صاحب الحق الأصلي أو أولى الحق الأعلى ترتيباً.

وفيما يتعلّق بالمنتفعين بالعفو العام، يقتضي إقرار إحالة الحق إلى الفروع (الأبناء) تطابق سلسلة اسم ولقب المحال لهم الحق مع سلسلة اسم ولقب صاحب الحق الأصلي. إلا أنّه تمّ الوقوف على حالات لا يتوقّر فيها هذا الشرط وذلك بخصوص 6 أعوان تمّ انتدابهم بوزارة التربية بلغت الأجور المصروفة لفائدتهم إلى موفّى سنة 2015 ما جملته 163,390 أ.د.

كما تمّ الوقوف على حالات لم يتمّ فيها استظهار صاحب الحق الأصلي بتنازل لفائدة المحال له الحق (عونان اثنان من أصل 84 عوناً مترشّحاً للانتداب في إطار إحالة الحق بوزارة التربية) وأخرى لم يتمّ فيها استظهار أفراد عائلة صاحب الحق الأعلى ترتيباً بتنازل لفائدة المحال له الحق الأقلّ ترتيباً (53 عوناً من أصل 84 عوناً بوزارة التربية وعوناً واحداً من أصل 18 بوزارة الشباب والرياضة) ومع ذلك تمّ قبول هذه الملقّات وانتداب أصحابها بالوزارتين المذكورتين. وبلغت الأجور المصروفة لفائدتهم إلى موفّى سنة 2015 ما جملته 1,578 م.د بالنسبة إلى وزارة التربية و28,593 أ.د بالنسبة إلى وزارة الشباب والرياضة.

أمّا بخصوص ذوي شهداء الثورة ومصاهيبها، فقد أقرّت اللجنة المشتركة بقبول إحالة الحق لفائدة 21 عوناً بسبب عدم بلوغ الجريح أو الشهيد السنّ القانونية للانتداب بالوظيفة العمومية⁽¹⁾ تمّ تعيين 13 عوناً منهم بوزارة التربية و8 أعوان بوزارة الشباب والرياضة والحال أنّ الأمر عدد 833 لسنة 2012 لم ينصّ على هذه الحالة ضمن حالات التعذر. وبلغت جملة الأجور التي تمّ صرفها لفائدتهم إلى موفّى سنة 2015 ما قدره 233,564 أ.د بوزارة التربية و126,185 أ.د بوزارة الشباب والرياضة. وفي المقابل تمّ رفض إحالة الحق لنفس السبب في 4 حالات أخرى. ولئن تمّ بمقتضى المراسلة الصادرة عن رئاسة الحكومة بتاريخ 16 جانفي 2014 إقرار حالة عدم بلوغ السن القانونية للانتداب بالوظيفة العمومية ضمن حالات التعذر فإنّ هذا الإجراء الذي ورد على سبيل التسوية يعتبر غير قانوني.

(1) والتي ضبطها الفصل 17 من قانون الوظيفة العمومية في حدود 18 سنة على الأقل.

كما تولّت اللجنة المشتركة قبول إحالة الحقّ في الانتداب لفائدة ذوي شهداء وجرحى الثورة دون استظهار أفراد عائلة الجريح أو الشهيد صاحب الحق الأعلى ترتيباً بتنازل لفائدة المحال له الحقّ بالنسبة إلى 33 منتدبا بوزارة التربية و10 منتدبين بوزارة الشباب والرياضة.

ومن جهة أخرى، تولّت مصالح وزارة التربية تعويض المستفيد من الإحالة بفرد آخر من أفراد عائلة الشهيد دون المرور باللجنة المشتركة مخالفة بذلك مقتضيات الأمر عدد 833 لسنة 2012 سالف الذكر. وبلغت قيمة الأجور المدفوعة لفائدته منذ تاريخ انتدابه إلى موفى سنة 2015 ما قيمته 18,977 أ.د.

ب- استيفاء المترشحين لشروط الانتداب

ضبطت الأحكام الاستثنائية للانتداب في القطاع العمومي والقوانين والترتيبات ذات العلاقة جملة من الشروط يستوجب توفّرها في المترشحين للانتداب سواء بصفة مباشرة أو عن طريق التنازل. إلّا أنّ المنتدبين بوزارتي التربية والشباب والرياضة في إطار هذه الأحكام لا يستوفون دائما هذه الشروط من حيث مكونات ملف الترشيح للمناظرات والسنن القانونية والشهادات العلمية والوضعية المهنية والوثائق الواجب توفيرها قبل الانتداب.

1- ملفات الترشيح للمناظرات

نص المرسوم عدد 32 لسنة 2011 على أن يتمّ تنفيذ برنامج الانتدابات في القطاع العمومي المرخص فيها بعنوان سنة 2011 عن طريق مناظرات خارجية بالملفات. وحدّد الأمر عدد 544 لسنة 2011 المؤرّخ في 14 ماي 2011 كيفية تطبيق هذه الأحكام كما ضبطت المعايير التي يتم على أساسها ترتيب المترشحين والوثائق الواجب توفيرها. ونصّ في هذا الخصوص على أنّه لا يمكن قبول أيّ ملفّ ترشّح لا يتضمّن كافة الوثائق المطلوبة وعلى أن يُرفض وجوبا كلّ ملفّ يصل بعد غلق قائمة الترشّحات.

وبين فحص ملفات المقبولين نهائيا في مناظرتي معلمين أول للتربية البدنية دورة 2011 وأساتذة الشباب والطفولة دورة 2011 التي نظمتها وزارة الشباب والرياضة أنّ 5 ملفات ترشّح وردت بعد انقضاء آجال ختم الترشّحات. ولم تحتو الملفات الخاصة بما جملته 44 مترشّحا لهاتين المناظرتين في تاريخ ختم الترشّحات كافة الوثائق المطلوبة. وفي حين كان من المفروض رفض كافة هذه الترشّحات مثلما يقتضيه الأمر المذكور قامت الوزارة بانتداب المترشّحين المعنّيين وبلغت الأجور المصروفة لفائدتهم إلى موفى سنة 2015 حوالي 2,287 م.د.

أمّا فيما يتعلّق بوزارة التربية فلم يتسنّ لدائرة المحاسبات التّثبت من مدى التقيّد بالأحكام المتعلّقة بمكوّنات الملفات وآجال إيداعها بالنسبة إلى النّاجحين نهائيّاً في مناظرتي قيّمين أوّل دورة 2011 ومعلّمين أوّل دورة 2011 وذلك لعدم توفير أيّ من ملفّات الترشح الخاصة بهم من قبل المصالح المختصّة بوزارة التّربية. ويُعدّ هذا الوضع مخالفاً لمقتضيات القانون عدد 95 لسنة 1988 المؤرخ في 2 أوت 1988 والمتعلق بالأرشيف ولقرار الوزير الأوّل المؤرخ في 3 أكتوبر 2000 والمتعلق بالمصادقة على جداول آجال استبقاء الوثائق المشتركة بين الوزارات والمؤسسات العمومية. وعلاوة على ما انجرّ عن ذلك من استحالة توفير الأدلّة اللازمة للتّثبت من صحة نتائجهما فإنه تسبّب في مرحلة سابقة في حرمان عدد من المعترضين على النتائج من إثبات استحقاتهم للنجاح.

وأفادت وزارة التربية في إجابتها أنه "على إثر تغيير المقر المخصّص لإدارة المناظرات المهنية والتحاقها بالإدارة العامّة للموارد البشرية عوضاً عن الإدارة العامّة للامتحانات بقي جزء من الأرشيف والوثائق بالمقر السّابق ولم تتمكن إدارة المناظرات من الحصول عليه".

2- السنّ القانونية

أوجب الأمر عدد 833 لسنة 2012 سالف الذكر أن تتوقّف في المترشح للانتداب في القطاع العمومي الشروط العامة والخاصة للانتداب المنصوص عليها بالأنظمة الأساسية العامّة والخاصّة ولا سيّما شرط السنّ القصوى للانتداب. وتبيّن أنّه خلافاً لمقتضيات الأنظمة الأساسية الخاصة بالأسلاك المعنية⁽¹⁾ تمّ انتداب 57 عوناً بوزارة التربية و22 عوناً بوزارة الشباب والرياضة من ذوي شهداء الثورة ومصابيها أو فرد من أفراد عائلاتهم تجاوزت أعمارهم السن القانونية للانتداب وتراوح بين 41 و57 سنة.

أما بخصوص الانتدابات المنجزة في إطار المناظرات المنظمة وفقاً للقانون عدد 4 لسنة 2012 فقد تبين أنّ وزارة التربية قامت بالإعلان عن القبول النهائي لمترشحة في مناظرة معلّمين أوّل دورة 2012 ثم في مناظرة أساتذة دورة 2013 في حين أن سنّها في غرة جانفي من سني فتح المناظرتين يتجاوز السن القانونية القصوى للترشح التي حدّدها الأمر عدد 833 لسنة 2012 آنف الذكر. فقد تبين من خلال فحص ملف الترشح الخاص بها أنها تولّت التصريح عند ترشحها للمناظرتين المذكورتين بمعطيات مغلوطة لإخفاء هذا التجاوز. ولم تقم لجنة الإشراف على هاتين المناظرتين بالتّثبت من صحة البيانات المصرح بها. وتمّ انتداب المعنية بالأمر في رتبة معلّم أوّل بداية من 31 أكتوبر 2012 وهي لا تزال

(1) ضبّطت الأنظمة الأساسية الخاصة السن القصوى للانتداب بخمسة وثلاثين سنة بالنسبة إلى السلك الإداري المشترك للإدارات العمومية والسلك التقني المشترك بأربعين سنة بالنسبة إلى سلك العملة.

في حالة مباشرة في رتبة أستاذ المدارس الابتدائية إلى موفى شهر ماي 2016. وبلغت الأجور المصروفة لفائدتها إلى موفى سنة 2015 حوالي 47,070 أ.د.

وحيث ينص القانون المذكور على أنه يترتب عن كل تصريح مغالط منع المترشح من المشاركة في مناظرات القطاع العمومي لمدة 3 سنوات وفي صورة نجاحه يتم عزله عن وظيفته، فإن وزارة التربية مدعوة إلى التقيد بهذه الأحكام.

وفي نفس السياق، قامت الوزارة في إطار المناظرات المنظّمة وفقا لأحكام المرسوم عدد 32 لسنة 2011 سالف الذكر بانتداب 7 قيمين أول و9 معلّمين أول بالرغم من تجاوزهم السن القانونية المحددة بمقتضى الأمر عدد 1031 لسنة 2006⁽¹⁾. وقد تبين أن 10 منهم قاموا بالتصريح ضمن موقع التسجيل عن بعد بتاريخ ولادة مغلوطة لإخفاء تجاوزهم السن القانونية. وبلغت الأجور المصروفة لفائدتهم إلى موفى سنة 2015 ما جملته 850,082 أ.د.

3- الشهادة العلمية

لوحظ أنّ الشهادات العلمية للمنتدبين في إطار المناظرات التي نظمتها وزارة التربية لا توافق دائما المستوى العلمي المطلوب. فبالنسبة إلى مناظرة قيمين أول دورة 2011 اقتضت الشهادة التي تمّ على أساسها انتداب أحد المترشحين على شهادة نجاح في السنة الأولى من التعليم العالي فيما يتطلّب الانتداب في هذه الرتبة الحصول على شهادة المرحلة الأولى من التعليم العالي على الأقلّ أو شهادة معادلة وذلك وفق ما يقتضيه النظام الأساسي الخاص بسلك القيمين⁽²⁾ ومقرّر فتح المناظرة. أمّا بخصوص مناظرتي معلّمين أول دورة 2011 ودورة 2012 فتفتّح للمحرزين على شهادة البكالوريا زائد ثلاث سنوات بنجاح بالتعليم العالي وذلك حسب مقرري فتح هاتين المناظرتين. إلا أنّه تبين أنّ شهادة تقني سامي التي تمّ على أساسها انتداب 3 مترشحين في إطارهما تتعلّق باختصاصات لا تتعدّى سنوات الدراسة فيها حسب نظام الدراسات ساري المفعول في تاريخ الحصول عليها سنتين أو 5 سداسيّات. وبلغت الأجور المصروفة لفائدة الأعوان المعنّيين إلى موفى سنة 2015 ما جملته 165,302 أ.د.

(1) المؤرخ في 13 أبريل 2006 والمتعلّق بضبط أحكام خاصة لتحديد السنّ القصوى وضبط كيفية احتسابها لتمكين حاملي الشهادات العليا من المشاركة في المناظرات الخارجية أو مناظرات الدخول إلى مراحل التكوين للانتداب في القطاع العمومي.

(2) الأمر عدد 1766 لسنة 2001 المؤرخ في 1 أوت 2001 والمتعلّق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك القيمين العاملين بالمعاهد الثانوية والمدارس الإعدادية التابعة لوزارة التربية كما تمّ تنقيحه لاحقا.

4- الوضعية المهنية

نصّ المرسوم عدد 32 لسنة 2011 على أن تُفتح المناظرات بعنوان سنة 2011 لفائدة العاطلين عن العمل. وخلافاً لذلك تمّ انتداب ما جملته 65 عوناً بوزارة التربية و9 أعوان بوزارة الشباب والرياضة في إطار هذه المناظرات لا يستوفون شرط البطالة إذ تبين من خلال النظر في منظومة إنصاف أن 30 منتدباً منهم تقاضوا أجوراً كأعوان عموميّين خلال الفترة الممتدة من الثلاثي الأول لسنة 2011 وإلى غاية إعادة انتدابهم في الوظيفة العمومية بالوزارتين المذكورتين. كما بيّنت المعطيات التي تمّ الحصول عليها من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أنّه تمّ لفائدة البقية التصريح بأجور لدى الصندوق المذكور على امتداد الثلاثيات الأربعة لسنة 2011.

وبلغت الأجور المصروفة للمعنيين بالأمر على إثر انتدابهم في إطار المناظرات المذكورة إلى موفّى سنة 2015 ما جملته 1,272 م.د. بالنسبة إلى وزارة التربية و499,095 أ.د. بالنسبة إلى وزارة الشباب والرياضة. وقد كان حراً بالوزارتين أن تتثبتا من الوضعية المهنية للمتشحين في مناظرات 2011 قبل الإعلان عن نتائجها النهائية بما يجتئها حرمان مترشّحين من العاطلين عن العمل من الاستفادة من الإجراءات الاستثنائية التي وضعت خصيصاً لفائدتهم. وقد أفادت وزارة التربية في هذا الصدد بأنّ عدم وضوح الإجابة التي تلقّتها من الصناديق الاجتماعية بخصوص الوضعية المهنية للمتشحين أدّى إلى الاستغناء عن الشرط المتعلق بالوضعية المهنية.

أمّا فيما يتعلّق بالمناظرات التي تمّ تنظيمها على معنى القانون عدد 4 لسنة 2012 فتُفتح وفقاً للأمر عدد 833 لسنة 2012 سالف الذكر لفائدة طالبي الشغل من العاطلين عن العمل وللمترشّحين الذين يمارسون نشاطاً حراً دون مستوى شهادتهم. وخلافاً لذلك قامت وزارة التربية بانتداب 13 مدرّساً في حين أنّهم يعملون بالقطاع العام خلال سنة فتح المناظرة في رتب⁽¹⁾ تساوي أو تفوق مستوى الشهادات المطلوبة للتّرشّح في المناظرات المذكورة. وبلغت الأجور المصروفة لفائدتهم منذ انتدابهم بوزارة التربية إلى موفّى سنة 2015 ما جملته 565,867 أ.د.

5- حسن السيرة والأخلاق

حدّد الأمران عدد 544 لسنة 2011 وعدد 833 لسنة 2012 سالف الذكر مجموع الوثائق الواجب توفيرها من قبل الناجحين في المناظرات قبل مباشرتهم العمل مع التأكيد على أنّه لا يمكن انتداب المترشّح إذا لم يتضمّن ملفه هذه الوثائق ومنها مضمون سجل السوابق العدلية لم يمض على استخراج أكثر من سنة. وتبيّن من خلال فحص الملفات الإدارية التي تمّ الحصول عليها من المندوبيات

⁽¹⁾ متصرف صنف فرعي 21 أو مساعد التعليم العالي صنف فرعي 11.

الجهوية بخصوص عينة تتكوّن من 635 عوناً و112 عوناً منتدبين على التوالي بوزارتي التربية والشباب والرياضة في إطار المناظرات التي تمّ تنظيمها طبقاً للأحكام الاستثنائية للانتداب في القطاع العمومي أنّ ما جملته على التوالي 28 ملفاً و16 ملفاً منها لا تتضمن مضمون سجلّ السوابق العدلية.

ولوحظ بالنسبة إلى الملفات التي تضمنت هذه الوثيقة أنّ تاريخ استخراجها بالنسبة إلى 6 أعوان بوزارة التربية يعود إلى فترات سابقة لتاريخ انتدابهم تراوحت بين 4 سنوات و20 سنة فيما بلغت هذه الفترة سنة وخمسة أشهر بالنسبة إلى عون بوزارة الشباب والرياضة.

ومن جهة أخرى، أحالت الأحكام الاستثنائية المنظمة للانتدابات المباشرة إلى شروط الانتداب المنصوص عليها بالأنظمة الأساسية العامة والخاصة للأعوان العموميين. وتنصّ هذه الأحكام على أنّه لا يمكن لأي شخص أن يعيّن في خطة عون عمومي إذا لم يكن متمتعاً بحقوقه المدنية وحسن السيرة والأخلاق. وتبيّن أنّه تمّ انتداب⁽¹⁾ ما جملته 12 عوناً بوزارة التربية وعونين بوزارة الشباب والرياضة من جرحى الثورة أو ذويهم دون تقديمهم لمضامين سجلّ السوابق العدلية. وبلغت جملة الأجور التي تمّ صرفها لفائدتهم إلى موفى سنة 2015 ما قدره تباعاً 208,829 أ.د. و50,827 أ.د.

كما تمّ انتداب 5 عملة بوزارة التربية وعاملين اثنين بوزارة الشباب والرياضة من بين جرحى الثورة أو فرد من أفراد عائلاتهم رغم عدم خلوّ مضامين سجلّ السوابق العدلية المقدّمة من قبلهم. وفي ظلّ عجزهم عن استرداد حقوقهم المدنية نظراً إلى صدور أحكام جزائية في شأنهم تمّ تمكينهم من مباشرة عملهم لفترات تجاوزت في بعض الحالات السنتين دون إبرام عقود انتداب لفائدتهم. وقصد تسوية هذه الوضعيات تمّ إيقافهم عن العمل وإبرام عقود انتداب بصفة عرضية تغطّي فترات المباشرة. وبلغت جملة الأجور المصروفة لفائدتهم ما قدره على التوالي 41,820 أ.د. و42,047 أ.د. بالوزارتين المذكورتين.

وخلافاً لإجراءات الانتداب المعمول بها في الوظيفة العمومية والتي تقتضي أن يتولّى المترشح تقديم مضمون سجلّ السوابق العدلية لم يمض على تاريخ تسلّمه أكثر من 3 أشهر تبين أنّ وزارتي التربية والشباب والرياضة تولّتا إبرام عقود انتداب (22 حالة بوزارة التربية) أو قرارات انتداب (193 حالة بوزارة التربية و70 حالة بوزارة الشباب والرياضة) لفائدة ذوي شهداء الثورة ومصابيها رغم عدم تقديمهم لمضامين سجلّ السوابق العدلية حديثة العهد.

(1) يتمّ انتداب ذوي شهداء الثورة ومصابيها أو فرد من أفراد عائلاتهم وفقاً لمنشور رئيس الحكومة عدد 24 المؤرخ في 1 أوت 2013 بصفة تعاقدية لمدة لا تتجاوز ستة أشهر على أن تتمّ تسوية وضعياتهم من خلال انتدابهم بصفة فائزة كمعون مريض بتاريخ نفاذ رجعي انطلاقاً من تاريخ إمضاء عقد الانتداب.

ودعت رئاسة الحكومة الوزارتين المذكورتين إلى تأجيل انتداب جرحى الثورة أو فرد من أفراد عائلاتهم إلى حين استردادهم لحقوقهم المدنية⁽¹⁾ وحصولهم على بطاقات عدد 3 خالية من السوابق العدلية. وقد خصّت هذه الوضعية 7 أعوان بوزارة التربية وعون واحد بوزارة الشباب والرياضة تبين أنهم مشمولون بأحكام جزائية تتعلق بجرائم مسك واستهلاك وترويج مادة مخدرة والانخراط في عصابة مفسدين والتهديد بما يوجب عقاباً جنائياً والاعتداء على الأخلاق الحميدة. ولئن تمّ الاستناد إلى مقتضيات مجلة الإجراءات الجزائية فيما يتعلق باسترداد الحقوق تيسيراً لإعادة إدماج المحكوم عليهم وخاصة الشباب منهم ودرء لمخاطر انزلاقهم في الانحراف من جديد فإنّ إجراء تأجيل الانتداب إلى حين استرداد الحقوق والذي يتجاوز في بعض الأحيان السنتين يُعدّ غير قانوني.

III- إنجاز الانتدابات

خصّت الإخلالات التي تمّ الوقوف عليها إنجاز الانتدابات المباشرة لفائدة المنتفعين بالعفو العام وذوي شهداء الثورة ومصائبها أو فرد من أفراد عائلاتهم والانتدابات المنجزة في إطار المناظرات الخارجية بالملفات وبالاختبارات.

أ- الانتدابات المباشرة

بلغ عدد المنتدبين الجدد بوزارتي التربية والشباب والرياضة المنتفعين بالعفو العام على التوالي ما جملته 1.211 عوناً و392 عوناً⁽²⁾ فيما بلغ عدد المدمجين بالوزارتين المذكورتين ما جملته تبعاً 1.108 أعوان و31 عوناً. وتمّ إلى موفى سنة 2015 صرف أجور لفائدة المنتدبين الجدد بما قدره على التوالي 21,089 م.د و5,356 م.د بوزارتي التربية والشباب والرياضة فيما انتفع المدمجون بأجور قدرها تبعاً 43,801 م.د و1,214 م.د. وبلغ عدد المنتدبين من جرحى الثورة أو ذويهم بالوزارتين المذكورتين على التوالي 450 عوناً و131 عوناً⁽³⁾ فيما بلغ عدد المنتدبين من ذوي الشهداء على التوالي 23 عوناً ووعونا واحداً⁽⁴⁾. وتمّ إلى موفى نفس التاريخ صرف أجور لفائدتهم بما قيمته على التوالي 191,3 أ.د و3.309 أ.د بوزارة التربية و11,456 أ.د و826,9 أ.د بوزارة الشباب والرياضة.

(1) يُقصد باسترداد الحقوق حسب مجلة الإجراءات الجزائية محو الحكم القاضي بالإدانة بما اشتمل عليه من عقوبات أصلية وتكميلية بما يسمح بعدم إدراجه في صحيفة السوابق العدلية المصطلح على تسميتها بالبطاقة عدد 3.

(2) أي ما يعادل نسبتي 16% و5% من مجموع 7519 تعييناً لفائدة هذه الفئة (تقرير اللجنة المشتركة المعروض على مجلس نواب الشعب بتاريخ 8 فيفري 2016).

(3) وهو ما يمثل نسب على التوالي 17% و5% من مجموع التعيينات المنجزة لفائدة جرحى الثورة وذوهم والبالغ عددها 2705 تعييناً.

(4) بلغ العدد الجملي للمنتدبين من ذوي شهداء الثورة 267 عوناً.

وتقتضي الإجراءات المعمول بها في إطار الانتدابات المباشرة لفائدة المنتفعين بالعفو العام إصدار قرارات إعادة إدماج بالنسبة إلى المنتفعين بالعفو العام المعزولين سابقا وقرارات انتداب بالنسبة إلى المنتدبين الجدد.

وبيّنت الأعمال الرقابية تسرّب أخطاء على مستوى قرارات إعادة إدماج 10 أعوان من بين المنتفعين بالعفو العام المدمجين بوزارة الشباب والرياضة وذلك فيما يتعلّق بتاريخ الانتداب وبتاريخ الإدماج وبآخر وضعية إدارية قبل العزل. من ذلك أنّه لوحظ اختلاف بين تاريخ الانتداب المدرج بقرار إعادة الإدماج والتاريخ الوارد بقرار الانتداب (بالنسبة إلى 4 أعوان) كما سجّل اختلاف بين تاريخ الإدماج المضمّن بقرار إعادة الإدماج والتاريخ الوارد بوثيقة مباشرة العمل بعد إعادة الإدماج (عونين اثنين) فيما تبين اختلاف على مستوى الدرجة عند العزل وتاريخها بين ما ورد في قرار إعادة الإدماج وما تنصّ عليه الوثائق الإدارية قبل العزل المضمّنة بالملف الإداري (4 أعوان). وتستوجب الوضعية أن تتولّى وزارة الشباب والرياضة تدارك هذه الأخطاء لما لها من أثر على إعادة تكوين المسار المهني للأعوان خاصّة وأنّ البعض منهم قد أُحيل على التقاعد.

وتمّ الوقوف على حالات تتضمّن اختلافا بين تاريخ الانتداب الوارد بقرار الانتداب وتاريخ الانتداب المدرج بمنظومة إنصاف بالنسبة إلى المنتدبين الجدد المنتفعين بالعفو العام. وخصّت هذه الوضعية 4 أعوان بوزارة التربية من ضمن العيّنة وتراوح الاختلاف بين 24 و58 يوما. كما سجّل بالنسبة إلى المنتفعين بالعفو العام المدمجين اختلاف بين تاريخ إعادة الإدماج وتاريخ استئناف العمل بالنسبة إلى 19 عونا من جملة 247 عونا مدمجا بوزارة التربية وتراوح الاختلاف بين يومين و360 يوما. أمّا بخصوص المنتفعين بالعفو العام المنتدبين الجدد، فتبيّن وجود اختلاف بين تاريخ الانتداب وتاريخ مباشرة العمل بالنسبة إلى 47 عونا من جملة 322 عونا منتدبا بالوزارة المذكورة وتراوح الاختلاف بين 5 أيام و214 يوما.

ولئن أفادت وزارة التربية في إجابتها بأنّه تمّ اعتماد تاريخ مباشرة العمل كتاريخ سريان لقرارات الانتداب بالنسبة إلى المنتفعين بالعفو العام المنتدبين الجدد وبأنّه تتمّ مراجعة الوضعيات مركزيا وجهويا للتثبّت وإصلاح الأخطاء إن وُجدت بالنسبة إلى المنتفعين بالعفو العام المدمجين، فإنّه وجب الحرص على الإسراع في تسوية الإخلالات المسجّلة على مستوى تاريخ الانتداب⁽¹⁾ بالتنسيق مع مصالح المركز الوطني للإعلامية.

وينصّ الأمر عدد 833 لسنة 2012 على أنّه يُرخص بصفة استثنائية للمنتدبين الجدد من المنتفعين بالعفو العام والذين سيبلغون السنّ القانونية للتقاعد دون قضاء فترة التريص المطلوبة

⁽¹⁾ وهو تاريخ سريان كل القرارات المتعلّقة بالمسار المهني للأعوان.

لاستحقاق جرایة تقاعد في مواصلة مباشرة نشاطهم إلى حدود سن 65 سنة. ويقتضي القانون المنظم لجراءات التقاعد في القطاع العمومي⁽¹⁾ اكتساب العون الحق في جرایة التقاعد بعد مدة 15 عاما على الأقل وعلى أنه يمكن للأعوان الذين لهم 5 سنوات أقدمية على الأقل الاختيار بين استرجاع مساهماتهم من أجل التقاعد أو طلب التمتع بمنحة الشيخوخة. إلا أنه تبين إحالة عون منتفع بالعفو العام منتدب بوزارة التربية على التقاعد في سن 60 سنة في حين أن فترة مباشرته بالوزارة لم تتجاوز الثلاث سنوات.

ومن جهة أخرى، تبين وجود إخلالات تتعلق بتصنيف المنتدبين من ذوي شهداء الثورة ومصائبها أو فرد من أفراد عائلاتهم. ويتم وفقا لأحكام الأمر عدد 12 لسنة 1999⁽²⁾ تصنيف رتب الموظفين العموميين حسب الشهادات العلمية أو المستويات التعليمية أو المهنة الدنيا المكتسبة. وتُعمد الشهادات التكوينية المنظرة بمختلف المستويات التعليمية طبقا لأحكام الأمر عدد 2139 لسنة 2009 المؤرخ في 8 جويلية 2009 والمتعلق بضبط السلم الوطني للمهارات⁽³⁾. واقتضى النظام الأساسي الخاص بسلك العملة⁽⁴⁾ ضبط مدونة خطط خاصة بهذا السلك بمقتضى مقرر من رئيس الإدارة المعنية.

وتتولى اللجنة المشتركة بعد قبول الملفات ودراستها تصنيف المترشحين المقبولين حسب مؤهلاتهم العلمية أو المهنية بناء على المعطيات الواردة بالشهادات العلمية أو المهنية المدلى بها. وتقوم المصالح الجهوية بوزارتي التربية والشباب والرياضة بعد إتمام إجراءات الانتداب واستكمال الوثائق الإدارية اللازمة للملف الإداري بتعيين المنتدب الجديد في صنف ورتبة ضمن سلك معين حسب مستواه التعليمي وذلك وفقا للشهادة العلمية أو المهنية المقدمة.

وتبين وجود تضارب في المعطيات المنصوص عليها ضمن الشهادات المدرسية المدلى بها في تاريخ المباشرة على مستوى وزارتي التربية والشباب والرياضة وتلك الواردة على اللجنة المشتركة عند دراسة ملفات المترشحين. وتمت معاينة هذه الوضعية بالنسبة إلى 7 حالات بوزارة التربية وحاليتين بوزارة الشباب والرياضة، وأدت في 5 حالات منها إلى انتدابهم في السلك الإداري المشترك للإدارات العمومية بوزارة التربية في حين أن الشهادة المدرسية المضمّنة بملفات ترشحهم المودعة لدى اللجنة المشتركة تخول انتدابهم في سلك العملة. وبلغت قيمة الفارق بالزيادة في الأجور المصروفة لفائدتهم دون وجه حق إلى موفى سنة 2015 ما جملته 32,855 أ.د.

(1) القانون عدد 12 لسنة 1985 المؤرخ في 5 مارس 1985 والمتعلق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد والباقيين على قيد الحياة في القطاع العمومي كما تم تنقيحه.

(2) المؤرخ في 4 جانفي 1999 والمتعلق بضبط الأصناف التي تنتهي إليها مختلف رتب موظفي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية كما تم تنقيحه لاحقا.

(3) نفع الفصل 6 من هذا الأمر الباب الثالث من الأمر عدد 1397 لسنة 1994 المؤرخ في 20 جوان 1994 الذي ينص على توقيف العمل بهذا الباب عند صدور قرار الوزير المكلف بالتكوين المهني والذي صدر في 2 أوت 2010.

(4) الأمر عدد 2509 لسنة 1998 المؤرخ في 18 ديسمبر 1998.

كما لوحظ عدم مطابقة رتبة وصنف بعض المنتدبين من جرحى الثورة المدرجة بعقود أو قرارات الانتداب مع الشهادت العلمية أو المهنية المضمّنة بالملفات الإدارية. فقد تمّ إدراج منتدب بوزارة الشباب والرياضة في رتبة كاتب تصرّف (صنف ب) والحال أنّ المستوى التعليمي المدرج بشهادته المدرسية لا يتعدّى مستوى الرابعة ثانوي (نظام جديد) الذي يخوّل الانتداب في رتبة مستكتب إدارة (صنف ج). كما تمّ انتداب عامل بوزارة التربية وإدراجه ضمن صنف 3 في خطة عون ورشة أو حظيرة من الدرجة الأولى في غياب الشهادة المدرسية التي تبين مستواه التعليمي والتي تخوّل له الانتداب في هذه الرتبة. وبلغت قيمة الفارق بالزيادة في الأجور المصروفة لفائدتهم دون وجه إلى موفّي سنة 2015 ما قدره تباعا 553,214 د و 2,593 أ.د.

وخلافا لأحكام مدوّنة خطط العملة بوزارة الشباب والرياضة⁽¹⁾ تمّ تغيير تصنيف 8 عملة من الدرجة الأولى من الصنف الأوّل إلى الصنف الثاني عند تسوية وضعيّاتهم وانتدابهم بصفة قارّة. وبلغت قيمة الفارق بالزيادة في الأجور المصروفة لفائدتهم إلى موفّي سنة 2015 ما جملته 3,940 أ.د.

وبالإضافة إلى ذلك، تمّ تعيين جرحي ثورة في رتبة مستكتب إدارة (صنف ج) على التوالي بوزارتي التربية والشباب والرياضة رغم عدم تقديمهما شهادة مدرسية أو تكوينية تثبت مؤهلاتهما العلمية أو المهنية التي تخوّل لهما الانتداب في الصنف والرتبة المذكورين أو لشهادة تكوينية منظرّة بذلك المستوى.

ب- الانتدابات في إطار المناظرات الخارجية بالملفات وبالاختبارات

بينت أعمال الرقابة وجود نقائص تعلّقت بتنفيذ الانتدابات من حيث تقيدها بالتراخيص القانونية واستجابتها للحاجيات المعلن عنها وملاءمتها للصّغ القانونية المقرّرة. كما شابت المناظرات إخلالات على مستوى إجراءات تنظيمها والإعلان عن نتائجها وصحة هذه النتائج.

1- إنجاز الانتدابات في إطار التراخيص المسندة وملاءمتها للحاجيات

بيّن استغلال معطيات تطبيق متابعة الانتدابات⁽²⁾ أنّ عدد تراخيص الانتداب المسندة بوزارتي التربية والشباب والرياضة خلال الفترة 2011-2013 قد شهد تطوّرا ملحوظا ولم يكن دائما

(1) الصادرة بمقتضى مقرر وزير الشباب والرياضة المؤرخ في 21 جويلية 2004 والمتعلّق بجدول التصنيف المهني وترتيب العملة التابعين لوزارة الشباب والرياضة.

(2) لا تغطّي هذه التطبيقية التراخيص المسندة لا سيّما لفائدة الأعوان المتعاقدين والوقتّيين وكذلك الانتدابات المنجزة في إطار إعادة إدماج المتفجعين بالعفو العام.

مرتبطا بتطور في الحاجيات. من ذلك مثّلت الزيادات في عدد الخطط المسندة لوزارة التربية بمقتضى تراخيص إضافية على التوالي نسب 43% و37% و26% من عدد الخطط المسندة بقوانين المالية لسنوات 2011 و2012 و2013. أمّا بالنسبة إلى وزارة الشباب والرياضة، فقد فاقت الزيادات في مجموع الخطط المرخص فيها ضمن قوانين المالية خلال نفس الفترة نسبة 35% تمّ تبريرها بالاستجابة لضغوطات اجتماعية⁽¹⁾. ولوحظ بالنسبة إلى سنة 2011 أنّ التراخيص التي حصلت عليها تجاوزت ثلاثة أضعاف عدد الخطط المضمّنة بقانون المالية. وفي نفس الإطار حصلت الوزارة المذكورة على التراخيص اللازمة لتقديم تاريخ تنفيذ الانتدابات المرخص فيها بعنوان سنّي 2011 و2012 بعدة أشهر مما أدّى إلى تحميلها كلفة إضافية لتغطية نفقات التأجير بلغت حسب تقديرات المصالح المالية للوزارة ما قدره على التوالي 5,7 م.د و9 م.د خلال سنّي 2011 و2012.

كما تجاوزت الانتدابات المنجزة بوزارتي التربية والشباب والرياضة خلال الفترة 2011-2013 بالنسبة إلى العديد من الرتب الحاجيات الفعلية للوزارتين المذكورتين. فبالنسبة إلى وزارة الشباب والرياضة بلغ عدد الانتدابات المنجزة في رتبة معلّم أول تربية بدنية خلال سنّي 2012 و2013 على التوالي 891 انتدابا و470 انتدابا وهو ما يمثّل تباعا 248% و181% من الحاجيات الفعلية للوزارة. كما بلغت الانتدابات من أساتذة الشباب والطفولة خلال سنة 2012 ما جملته 400 أستاذ أي بزيادة قدرها 24% مقارنة بحاجيات الوزارة. وانجرّ عن ذلك حسب تقديرات دائرة المحاسبات⁽²⁾ تحميل الوزارة لكلفة إضافية بعنوان الأجور بلغت إلى موفّي سنة 2015 حوالي 35,539 م.د.

وتمّ الوقوف على نفس الوضعية بالنسبة إلى وزارة التربية حيث بلغ عدد الانتدابات المنجزة في رتب سلك رجال التعليم العاملين بالمدارس الابتدائية خلال سنّي 2011 و2013 على التوالي 2.887 انتدابا و3.881 انتدابا مقابل حاجيات تمّ ضبطها على التوالي في حدود 1.300 مدرس و3.500 مدرس. كما بلغ عدد الانتدابات من العملة خلال سنة 2012 ما جملته 1.351 عاملا فيما لم تتجاوز حاجيات الوزارة من هذا الصنف 800 عامل. وانجرّ عن ذلك حسب تقديرات دائرة المحاسبات⁽³⁾ تحميل الوزارة لكلفة إضافية بعنوان الأجور بلغت إلى موفّي سنة 2015 حوالي 110,737 م.د.

(1) مثلما تمت الإشارة إلى ذلك ضمن الطلب الموجه من وزير الشباب والرياضة إلى وزير المالية بتاريخ 29 أبريل 2013 حول الترفيع في الانتدابات المبرمجة بعنوان سنة 2013 والمراسلة الصادر عن المدير العام للتربية البدنية والتكوين والبحث بتاريخ 11 جانفي 2016 إجابة على طلب التوضيحات الموجه له من قبل دائرة المحاسبات.

(2) تم اعتماد الأجر الشهري الخام لمنتدب جديد خلال سنة 2012 المقدّر بحوالي 927 د بالنسبة إلى رتبة معلم أول و1140 د بالنسبة إلى رتبة أستاذ شباب وطفولة.

(3) تم اعتماد الأجر الشهري الخام لمنتدب جديد في رتبة معلم أول المقدّر بحوالي 900 د خلال سنة 2011 كما تم اعتماد الأجر الشهري الخام لمنتدب جديد في سلك العملة المقدّر بحوالي 480 د خلال سنة 2012.

2- التقيّد بصيغة التناظر في إنجاز الانتدابات

تنطبق الأحكام الاستثنائية للانتداب في القطاع العمومي والمنصوص عليها بالمرسوم عدد 32 لسنة 2011 على الانتدابات المبرمجة بعنوان سنة 2011. وينطلق تطبيقها بداية من تاريخ صدور المرسوم في 27 أبريل 2011 ويمتدّ على كامل الفترة اللازمة لتنفيذها فيما تنطبق الأحكام التي جاء بها القانون عدد 4 لسنة 2012 المذكور آنفاً على امتداد سنة من دخوله حيز التنفيذ وذلك انطلاقاً من 22 جوان 2012. وتبيّن أن وزارتي التربية والشباب والرياضة لم تتقيّدا دائماً بالصيغ القانونية المقرّرة عند إنجاز الانتدابات خلال فترة نفاذ الأحكام الاستثنائية للانتداب في القطاع العمومي.

ففيما يتعلّق بوزارة الشباب والرياضة، تمّ خلال الفترة الممتدّة من 4 جوان 2011 إلى غرة سبتمبر 2011 انتداب 5 عملة بصفة مباشرة دون إخضاعهم إلى صيغة التناظر. وبلغت قيمة الأجور المصروفة لفائدتهم إلى موفّى سنة 2015 ما جملته 151,012 أ.د. كما تمّ بتاريخ 28 سبتمبر 2012 انتداب عامل دون أن يتمّ تنظيم مناظرة في الغرض علماً بأنّه سبق أن تمّ إعفاؤه من العمل بالوزارة في 3 مارس 1999 إثر ترّيص غير مرضي. علاوة على ذلك لوحظ تجاوزه السنّ القانونية القصوى التي حدّدها النظام الأساسي الخاص بسلك العملة. وبلغت قيمة الأجور المصروفة لفائده إلى موفّى سنة 2015 ما جملته 24,577 أ.د.

وفي نفس السياق، قامت الوزارة خلال الفترة الممتدّة من أكتوبر 2012 إلى أبريل 2013 بانتداب ما جملته 698 معلّماً أوّلاً للتربية البدنية و51 أستاذاً للتربية البدنية عن طريق التسمية المباشرة عوضاً عن صيغة التناظر وذلك خلافاً لمقتضيات الأمر عدد 833 لسنة 2012 سالف الذكر ولمقتضيات النظام الأساسي الخاصّ بسلك مدرّسي التربية البدنية الراجعين بالنظر إلى وزارة الشباب والرياضة ساري المفعول آنذاك⁽¹⁾.

وتبيّن من خلال التّدقيق في الصيغ التي تمّ اعتمادها للانتداب 1.162 عوناً بوزارة التربية أنّ 499 عوناً منهم انتدّبوا عن طريق التسمية المباشرة عوضاً عن صيغة التناظر وذلك في إطار اتفاقيات المضاهة بين الوزارة والطرف الاجتماعي أو بناء على اقتراح من اللجنة الاستشارية للنظر في المطالب والشكاوى المقدمة إلى وزارة التربية المحدثّة بمقتضى قرار وزير التربية المؤرخ في غرة مارس 2011. وتعدّ هذه الانتدابات مخالفة للإطار القانوني المنظم للانتداب في القطاع العمومي ساري المفعول آنذاك إذ لم تتعلق أيّ منها بانتدابات مباشرة منجزة في إطار الاستثناءات المنصوص عليها بالقانون عدد 4

⁽¹⁾ الأمر عدد 110 لسنة 2012 المؤرخ في 21 مارس 2012 المتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك مدرّسي التربية البدنية الراجعين بالنظر لوزارة الشباب والرياضة.

لسنة 2012 والمرسوم عدد 1 لسنة 2011 سالف الذكر. وقد بلغت الأجور المصروفة لفائدة الأعوان المذكورين إلى موفى سنة 2015 ما جملته 18,935 م.د.

وفي نفس الإطار، تبين أنه تم بتاريخ 25 فيفري 2014 إعادة انتداب مدرّسة في رتبة أستاذ التعليم الثانوي بداية من 4 أكتوبر 2011 علما بأنه سبق أن تم انتدابها في رتبة معلّم أول بداية من نفس التاريخ في إطار مناظرة معلّمين أول دورة 2011. ولئن تمّ ذلك بترخيص من رئاسة الحكومة ودون مفعول مالي فإنّ ذلك يُعدّ مخالفا للنظام الأساسي الخاص بسلك المدرسين العاملين بالمدارس الإعدادية والمعاهد الثانوية التابعة لوزارة التربية⁽¹⁾ إذ يتطلب الانتداب في رتبة أستاذ التعليم الثانوي التخرّج من المدارس المصادق عليها أو النجاح في مناظرة خارجية بالاختبارات أو بالشهاد أو بالمفاتيح. وقد صدر في شأن المعنية بالأمر قرار إحالة على عدم المباشرة ينتهي بتاريخ 31 ديسمبر 2015، إلّا أنّه إثر الاطّلاع على وضعيتها ضمن منظومة إنصاف إلى حدود غرة أفريل 2016 تبين عدم إصدار قرار يتعلّق بتجديد إحالتها على عدم المباشرة على إثر انتخابها كعضوة في مجلس نواب الشعب علما بأنها لم تتلقّ أجورا على ميزانية وزارة التربية.

كما تبين أنّ وزارة التربية انتدبت خلال شهر ديسمبر 2011 ما جملته 95 عاملا دون أن يتمّ تنظيم مناظرة في الغرض. وتم الاكتفاء بتحرير محضر جلسة تم التّنصيب فيه على أنه تمّ إجراء محادثة تقنية ونفسية للمرشّحين. وعلاوة على مخالفة هذا الإجراء لأحكام المرسوم عدد 32 لسنة 2011 سالف الذكر فإنه يُعدّ منافيا لمبادئ الشفافية والمساواة وتكافؤ الفرص. وبلغت كلفة هذه الانتدابات خلال الفترة 2012-2015 ما جملته 2,836 م.د.

3- إجراءات تنظيم المناظرات والإعلان عن النتائج

بيّن النّظر في الإجراءات المعتمدة بالنسبة إلى المناظرات التي نظّمها وزارتا التربية والشباب والرياضة وفقا للأحكام الاستثنائية للانتداب في القطاع العمومي وجود إخلالات تعلّقت بالنسبة إلى البعض منها بمرحلة فتحها وإحداث اللّجان المشرفة على سيرها وتواصلت إلى غاية الإعلان عن النتائج والبت في الاعتراضات المتعلّقة بها. وقد كان للبعض من هذه الإخلالات تأثير على مصداقية هذه النتائج وصحّتها.

(1) الأمر عدد 666 لسنة 2013 المؤرخ في 29 جانفي 2013 المتعلق بتنقيح وإتمام الأمر عدد 114 لسنة 1973 المؤرخ في 17 مارس 1973 والمتعلق بضبط القانون الأساسي الخاص برجال التعليم العاملين بمعاهد التعليم الثانوي العام لوزارة التربية القومية.

فقد قامت وزارة الشباب والرياضة بالنسبة إلى مناظرتي المعلمين الأول للتربية البدنية دورة 2011 وأساتذة الشباب والطفولة دورة 2011 بالاستغناء عن أحد المعايير التي يتم على أساسها ترتيب المترشحين وبإدخال تغييرات على صيغة إسناد الأعداد المتعلقة ببعض المعايير الأخرى إضافة إلى التمديد في آجال غلق الترشيحات بعد إصدار مقرري فتح المناظرتين ودون أن تتولى تنقيحهما. ويُعدّ ذلك مخالفاً لأحكام الأمر عدد 544 لسنة 2011 سالف الذكر إذ أنّ ضبط تاريخ ختم الترشيحات يتم بمقتضى مقرر فتح المناظرة. ولئن تمّ التنصيص على إمكانية ملاءمة صيغة إسناد الأعداد مع خصوصيات السلك أو الرتبة المعنية فإنّ ذلك يتمّ بمقتضى المقرر المذكور.

أمّا بالنسبة إلى وزارة التربية فلم ينصّ مقررًا فتح مناظرتي معلمين أول دورة 2011 وقيمين أول دورة 2011 على الوثائق الواجب تقديمها لإثبات استحقاق عدد النقاط بالنسبة إلى معياري الوضعية العائلية والتريصات التكوينية. ويُعدّ ذلك مخالفاً لنفس الأمر الذي نصّ على إمكانية مطالبة المترشحين بوثائق أخرى على أن يتمّ التنصيص على ذلك ضمن مقرر فتح المناظرة. وأدّى هذا الوضع إلى صعوبات في إسناد عدد النقاط المستحقّ فعلياً لكلّ مترشّح وتوحيد طرق التعامل مع مختلف مكونات ملفّات الترشيح.

وحسب مقرري فتح هاتين المناظرتين تشرف على كلّ مناظرة لجنة مناظرة يتمّ إحداثها على مستوى الوزارة تتولّى بدورها تكوين لجان فرعية جهوية. وتبيّن بخصوص 21 مندوبية جهوية للتربية تمّ الحصول على معطيات بشأنها أنّ عدد المندوبيّات التي تولّت تكوين لجان فرعية جهوية لم يتعدّ 4 مندوبيّات بالنسبة إلى مناظرة المعلمين الأول و14 مندوبية بالنسبة إلى مناظرة القيمين الأول. أما بالنسبة إلى بقية المندوبيّات فلم تقدّم أيّ منها محاضر تتعلّق بنتائج أعمالها. ولا توفّر هذه الوضعية الضّمّانات الكافية لتوفير حدّ أدنى من المصادقية في نتائج أعمال الهياكل التي قامت بقبول ملفّات الترشيح وترتيبها تفاضلياً على المستوى الجهوي قبل إحالتها على لجنتي المناظرتين. وقد أرجعت وزارة التربية ذلك إلى الأوضاع التي مرّت بها البلاد في تلك الفترة من احتجاجات اجتماعية وغلق للمندوبيّات مما أدّى إلى عدم تمكّن اللجان الجهوية من عقد جلسات لدراسة الملفّات والمصادقة عليها.

وبالرغم من هذه الإخلالات تولّت وزارة التربية بتاريخ 26 نوفمبر 2011 الإعلان عن النتائج الأولية لمناظرة قيمين أول دورة 2011 المحالة عليها من المندوبيّات الجهوية في شكل قوائم إسمية (والمتضمّنة لما جملته 1.345 مقبولا أوليا) دون أن تتولّى لجنة المناظرة دراسة ملفّات المترشحين المقترح قبولهم أوليا للتثبّت من صحة الأعداد المسندة وتحضير محضر في الغرض قصد عرضه على مصادقة وزير التربية قبل الإعلان عنها ونشرها للعموم. ويمسّ هذا الوضع من قانونية هذه النتائج إذ تبقى مهمّة دراسة ملفّات الترشيح واقتراح قائمة المقبولين في كلّ مرحلة حسب الأمر عدد 544 لسنة 2011 سالف

الذكر والمقرّر المتعلّق بفتح هذه المناظرة من مشمولات لجنة المناظرة التي لا تكون نتائج أعمالها قانونية إلا بعد مصادقة وزير التربية.

وباعتبار تعدّد الأخطاء التي شابت نتائج مرحلة القبول الأولي لمناظرة قيمين أول دورة 2011 قرّرت وزارة التربية إعادة التثبيت في كافة الملفّات ودعت المندوبيات الجهوية إلى القيام بهذه المهمة وإلى إعداد قائمة في المترشحين المقترح قبولهم نهائيا مشفوعة بمحاضر في الغرض يتمّ الاستناد إليها عند ضبط قائمة المقبولين نهائيا. إلا أنّه تبين أنّ 10 مندوبيات فقط من أصل 21 توقّرت بشأنها معطيات قامت بتحرير المحاضر المذكورة.

وقد خلّصت المداولات النهائية لهذه المناظرة حسب المحضر المؤرخ في 28 جويلية 2012 إلى ضبط قائمة نهائية في الناجحين مؤشرة من وزير التربية. إلا أنّه لوحظ اختلاف بين عدد الناجحين الذي تمّ التنصيب عليه ضمن هذا المحضر (1.305 مترشحين) والعدد الجملي للناجحين المضمّن بالقوائم المرفقة له (1.345 مترشحا).

وبالنظر إلى جدية المآخذ المتعلقة بإجراءات المناظرة وما كان لها من تأثير على صحة النتائج، أصدرت المحكمة الإدارية عدّة قرارات تتعلّق بإيقاف تنفيذ قرار وزير التربية المؤرخ في 28 جويلية 2012 والمتعلّق بالإعلان عن النتائج النهائية لهذه المناظرة تمّ في إطار الأعمال الرقابية الحصول على 12 قرارا منها. وأدّت الإخلالات التي شابت مختلف مراحل إجرائها إلى تولّي الوزارة في 23 أكتوبر 2012 إصدار بلاغ تمّ فيه التصريح بالقبول النهائي لقائمة تتضمّن 2.006 مترشحين فيما لم يتعدّد عدد الخطط المفتوحة للمناظرة 1.345 خطة. وقد شملت القائمة المذكورة كافة المترشحين المقبولين أوليا باعتبار الحقوق التي اكتسبوها بعد مضيّ أكثر من 60 يوما على صدور القرار المتعلّق بالإعلان عن نتائج القبول الأولي دون أن يتمّ الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية⁽¹⁾. كما شملت كافة المترشحين المقبولين نهائيا حسب المداولات النهائية للمناظرة المؤرخة في 28 جويلية 2012.

وقد احتوت هذه القائمة على مترشحين لا يحقّ لهم النجاح. من ذلك أنّها تضمّنت 778 مترشحا سبق أن أقرّت لجنة المناظرة عند تولّيها التثبيت في صحة نتائج مرحلة القبول الأولي بعدم استيفائهم لشروط النجاح مما أدّى إلى التصريح برفض ترشحاتهم حسب المداولات النهائية المؤرخة في 28 جويلية 2012. كما تضمّنت 367 مترشحا أقرّت مصالح رئاسة الحكومة حسب نتائج التدقيق الذي قامت به خلال شهور أوت 2012 بعدم أحقيّتهم في النجاح لوجود نقائص بملفاتهم. وتجدر الإشارة إلى أنّ المصالح المذكورة لم تتمكن من التثبيت من صحّة هذه النتائج بالنسبة إلى 178 مترشحا وذلك في ظلّ

⁽¹⁾ القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في 1 جوان 1972 والمتعلّق بالمحكمة الإدارية كما تم تنقيحه.

عدم توقّر ملفّاتهم بالوزارة. ولئن أذنت مصالح رئاسة الحكومة بتاريخ 18 أكتوبر 2012 بفتح بحث لتحديد المسؤوليات فإنّه لم يتمّ إلى موفى شهر ماي 2016 اتخاذ أي إجراء في هذا الشأن.

أمّا فيما يتعلّق بالإجراءات المتعلقة بدراسة الاعتراضات، فلم تتمكّن اللجنة المحدثّة للغرض من دراسة الاعتراضات المتعلّقة بما جملته 11 مترشّحا نظرا لتعدّد العثور على ملفّات ترشّحهم بالمندوبيات الجهوية للتربية. ولوحظ في هذا الصّدّد أنّ وزارة التربية لم تتولّ انتداب أحد المترشحين المعارضين إلّا بتاريخ 18 نوفمبر 2014 أي بعد حوالي سنة ونصف من تاريخ قبول اعتراضه من قبل اللجنة المذكورة.

4- صحة الأعداد المسندة للمترشحين وصحة النتائج

تضمّنت الأحكام الاستثنائية للانتداب في القطاع العمومي عن طريق التناظر معايير لترتيب المترشحين تعطي الأفضلية في الترتيب للأكبر سنا والأقدم تخرّجا. وتتعلّق هذه المعايير بالنسبة إلى المناظرات التي تنظم وفقا لأحكام المرسوم عدد 32 لسنة 2011 بسنة التخرّج وسنّ المترشّح والوضعية العائليّة وملاحظة الشّهادة العلمية والتربّصات التكوينية. أما بالنسبة إلى المناظرات التي تنظم طبقا لأحكام القانون عدد 4 لسنة 2012 فيتمّ في مرحلة أولى ترتيب المترشحين وفقا لمقياسي سنّ المترشّح وسنة التخرّج الموافقة للمستوى العلمي المطلوب للخطة ثمّ يتمّ في مرحلة ثانية دعوة المترشحين لإجراء اختبارات شفاهية أو تطبيقية أو أسئلة متعددة الاختيارات يُرتّب على أساسها المترشّحون تفاضليا.

وبيّنت أعمال الرقابة أنّ الأعداد المسندة للمترشحين في مختلف مراحل المناظرات لم تكن دائما صحيحة ممّا أثر أحيانا على مصداقية النتائج.

ففيما يتعلق بمعيّار الوضعية العائليّة تقتضي الأحكام المذكورة بالنسبة إلى مناظرات 2011 أن تُسند 5 نقاط إضافية لكل مترشّح له أبناء. إلّا أنّه تبين إضافة هذه النّقاط لفائدة 4 مترشحين مقبولين نهائيا بوزارة الشباب والرياضة بالرغم من عدم تقديمهم المؤيّدات المطلوبة أو عدم استيفائها للشروط اللازمة. أمّا بخصوص معيار سنة التخرج فتقتضي نفس الأحكام إسناد صفر لهذا المعيار بالنسبة إلى كلّ مترشّح لا يثبت أنّه عاطل عن العمل خلال الثلاثي الأوّل من سنة 2011 وذلك بناء على الاستظهار بشهادة مسلّمة في الغرض من قبل مكتب التشغيل والعمل المستقلّ. إلّا أنّه لم يتم دائما التقيد بهذا المعيار حيث أنّه بالنسبة إلى المترشحين الذين لم يقدموا ما يفيد بأنّهم عاطلون عن العمل⁽¹⁾ لم يتمّ إسناد صفر لما جملته 148 مترشّحا مقبولا نهائيا بوزارة الشباب والرياضة

(1) حسب ما أقرت به لجنة المناظرة بالنسبة إلى مناظرة قيمين أول وما بينه فحص ملفات الترشّح بالنسبة إلى مناظرة معلمين أول تربية بدنية.

و326 مترشحاً مقبولا نهائيا بوزارة التربية فيما تمّ إقصاء 217 مترشحاً من المشاركة في المناظرات التي نظمتها وزارة التربية.

وقد نتج عن هذه الإخلالات تأثير على ترتيب المترشحين وبالتالي على النتائج النهائية للمناظرات المعنّية وهو ما يتنافى مع مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص أمام كافة المترشحين.

ولم يتمّ دائما على مستوى مناظرات وزارة التربية اعتماد المستوى العلمي المطلوب الموافق للخطّة المعروضة للتناظر في احتساب العدد المسند لمعيار سنة التخرج. فبالرغم من تضمّن شهادات الأستاذية المضمنة بالملفّات الإدارية أو ملفات الترشح لما جملته 103 منتدبين لتفاصيل حول تواريخ النّجاح في كل سنة دراسيّة مقضّاة في الحياة الجامعية فإنّه لم يتمّ اعتماد سنة النّجاح الموافقة للمستوى العلمي المطلوب سوى بالنسبة إلى 19 منهم مما أدّى إلى حرمان البقية من عدد نقاط يتراوح بين نقطتين و4 نقاط.

ومن ناحية أخرى، تبين من خلال عينة خصّصت 1.422 مترشحاً من أصل 7.800 تمّت دعوتهم لاجتياز الاختبار الشفاهي في المناظرات التي نظمتها وزارة التربية طبقاً لأحكام القانون عدد 4 لسنة 2012 أنّ الأعداد المسندة لما جملته 13 مترشحاً لا تتطابق مع مجموع النّقاط المسندة لهم في عناصر شبكة التقييم. واتّضح على وجه الخصوص أنّ الفارق بالزيادة بنقطتين لأحد المترشحين أدّى إلى قبوله نهائياً في مناظرة أساتذة دورة 2013 وانتدابه في رتبة أستاذ انقليزية وإلى حرمان مترشح آخر من النّجاح باعتباره يعدّ الأكبر سناً في قائمة المرفوضين الذين تحصّلوا على نفس العدد. وبلغت الأجرور المصروفة لفائدته إلى موفّى سنة 2015 ما جملته 34,764 أ.د.

IV- متابعة المسار المهني للمنتدبين

تعلّقت النقائص التي تمّ الوقوف عليها على مستوى متابعة المسار المهني للمتدّعين بالانتدابات الاستثنائية بإدماج المنتدبين منهم في رتب جديدة وترسيمهم وبممارسة نشاط مهني خاص بمقابل بعد الانتداب والانقطاع عن الوظيفة والتأديب وبالمؤهلات العلمية والبيداغوجية للمنتدبين كإطارات تدريس.

أ- إدماج المنتدبين في المناظرات الخارجية بالملفات في رتب جديدة وترسيمهم

تنصّ الأحكام الانتقالية الواردة بالنظام الأساسي الخاص بسلك مدرّسي التعليم الابتدائي العاملين بالمدارس الابتدائية التابعة لوزارة التربية⁽¹⁾ على أن "يُدمج المعلّمون الأوّل من حاملي شهادة الإجازة أو الأستاذية أو ما يعادلها في رتبة أستاذ المدارس الابتدائية وذلك في سبتمبر 2012". وفي حين كان من المفروض أن تتمّ عملية الإدماج في سبتمبر 2012 طبقاً للمذكرة الموجهة من الإدارة العامة للشؤون المالية إلى المندوبين الجهويين للتربية فقد تمّ ذلك بالنسبة إلى 5 منتدبين في إطار مناظرة معلّمين أوّل دورة 2011 في 30 سبتمبر 2011 (حالة واحدة) وفي 2 جانفي 2012 (4 حالات). وباعتبار الفارق في الأجر الشهري الخام للمنتدبين الجدد في رتبتي أستاذ المدارس الابتدائية ومعلّم أوّل قدّرت دائرة المحاسبات قيمة المبالغ المصروفة للمعنيين بالأمر بحوالي 10,931 أ.د.⁽²⁾

وخلافاً للنظام الأساسي الخاص بسلك مدرّسي التعليم الابتدائي العاملين بالمدارس الابتدائية التابعة لوزارة التربية ساري المفعول آنذاك⁽³⁾ الذي ينصّ على أن يخضع المعلّمون الأوّل إلى فترة ترّيص تدوم سنة واحدة يمكن تمديدتها بسنة بيّنت أعمال الرقابة أنّه تمّ ترسيم 15 معلّماً أوّلاً منتدبين بوزارة التربية في إطار مناظرتي 2011 و2012 في تاريخ انتدابهم. وقد أفادت وزارة التربية بأنّها قامت بمراسلة المندوبيات الجهوية للتثبّت والتحري بخصوص هذه الوضعيات وإصلاح الأخطاء إن وجدت.

ولوحظ كذلك أنّه تمّ ترسيم ما جملته 2.927 معلّماً أوّلاً منتدبين بوزارة التربية في مناظرتي 2011 و2012 دون أن يستوفوا فترة التريّص بسنتين التي تقتضيها تسميتهم في رتبة أستاذ المدارس الابتدائية على إثر إدماجهم لاحقاً في هذه الرتبة وهم في وضعية تريّص وفق ما يقتضيه نفس الأمر.

أمّا فيما يتعلّق بوزارة الشباب والرياضة، فقد نصّ النظام الأساسي الخاص بسلك مدرّسي التربية البدنية الراجعين بالنظر لوزارة الشباب والرياضة⁽⁴⁾ على أن يخضع الأعوان غير المترسّمين والذين وقع انتدابهم في إحدى الرتب الخاضعة لأحكام هذا الأمر لفترة تريّص تدوم سنتين يمكن تمديدتها بسنة واحدة. وخلافاً لهذه الأحكام أصدر وزير الشباب والرياضة بتاريخ 22 مارس 2013 منشوراً يقضي بإخضاع هؤلاء الأعوان إلى فترة تريّص تدوم سنة واحدة. وقد نتج عن هذه الوضعية وجود اختلاف في فترات التريّص التي خضع إليها المعلّمون الأوّل المنتدبون خلال شهر جانفي 2012 في

(1) الأمر عدد 2225 لسنة 2013 المؤرخ في 3 جوان 2013.

(2) يقدر الفارق في الأجر الشهري الخام للمنتدبين الجدد في رتبة أستاذ المدارس الابتدائية وفي رتبة معلم أوّل خلال فترات الإدماج غير المستحقة والتي تتراوح بين 9 أشهر و11 شهراً بحوالي 232,584 د.

(3) الأمر عدد 2430 لسنة 2003 المؤرخ في 24 نوفمبر 2003.

(4) الأمر عدد 110 لسنة 2012 المؤرخ في 21 مارس 2012.

إطار المناظرة الخارجية بالملفات دورة 2011. وبلغت مدّة التّربص بالنسبة إلى 265 معلّماً أوّلاً سنة واحدة بداية من تاريخ انتدابهم فيما امتدّت بالنسبة إلى 7 معلّمين آخرين إلى سنتين.

وبخصوص أساتذة الشّباب والطفولة، فخلافًا لأحكام النظام الأساسي الخاص برجال التعليم الراجعين بالنظر إلى وزارتي الشّباب والرياضة والتربية البدنية وشؤون المرأة والأسرة والطفولة والمسنّين⁽¹⁾ تمّ إخضاع أستاذ منتدب بتاريخ 27 جانفي 2012 في إطار مناظرة 2011 إلى سنة تربص واحدة عوضا عن سنتين. وفي المقابل مازال 5 أساتذة شباب وطفولة منتدبين في إطار نفس المناظرة خلال الفترة الممتدّة من 24 جانفي 2012 إلى 16 فيفري 2012 في وضعية تربص إلى موقّ أفريل 2016 وهو ما يتنافى وأحكام قانون الوظيفة العمومية الذي ينصّ على أن يُرسّم وجوبا الموظّف الذي لم يتم النظر في ترسيمه بعد انتهاء أجل 4 سنوات من تاريخ انتدابه.

ب- ممارسة نشاط مهني خاص بمقابل بعد الانتداب

نصّ قانون الوظيفة العمومية على أنه يُحجّر على كل عون عمومي أن يمارس بعنوان مهني وبمقابل نشاطا خاصا مهما كان نوعه. وقد تمّ ضبط الاستثناءات المتعلّقة بهذا التحجير بمقتضى نصوص ترتيبية⁽²⁾. ولوحظ من خلال المعطيات المتعلقة بالتصاريح بالأجور التي تمّ الحصول عليها من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أنّ 22 عوناً بوزارة التربية وعونين بوزارة الشّباب والرياضة منتدبين في إطار مناظرات خارجية بالملفات قاموا بعد تاريخ انتدابهم بالوظيفة العمومية بأنشطة مهنية بمقابل لا تندرج ضمن هذه الاستثناءات. وبینت التصاريح المذكورة أنّ 5 من بين الأعوان المعنّين المنتدبين بوزارة التربية حصلوا على أجور بعد تاريخ انتدابهم من هياكل عمومية⁽³⁾.

ومن جهة أخرى، تبين أنّ 22 عوناً من ضمن المنتفعين بالعفو العام المدمجين أو المنتدبين بالوزارتين المذكورتين (مورّعين تباعا بين 18 عوناً بوزارة التربية و4 أعوان بوزارة الشّباب والرياضة) لديهم معرّفات جبائية وحققوا مداخيل متأتّية من أنشطة مختلفة (دون اعتبار الأجور أو ساعات التدريس العرضي) ابتداء من سنة الانتداب إلى موفى سنة 2014. وبلغت المداخيل المحقّقة خلال الفترة المذكورة على التوالي ما جملته 148,908 أ.د. و2,661 أ.د.

(1) الأمر عدد 952 لسنة 1974 المؤرخ في 2 نوفمبر 1974.

(2) الأمر عدد 83 لسنة 1995 المؤرخ في 16 جانفي 1995 والمتعلق بممارسة أعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمنشآت العمومية بعنوان مهني لنشاط خاص بمقابل كما تم تنقيحه والأمر عدد 1875 لسنة 1998 المؤرخ في 28 سبتمبر 1998 والمتعلق بضبط الشّروط والإجراءات المتعلّقة بإسناد الموظفين العموميين ترخيصاً لممارسة نشاط خاص بمقابل له علاقة مباشرة بمهامهم.

(3) المجلس الجهوي بالقبروان والمجلس الجهوي بالمهدية والمجمع الكيميائي التونسي وشركة تونس للطرق السيارة والشركة التونسية لتوزيع البترول.

كما واصل بعض المنتدبين من جرحى الثورة أو ذويهم تعاطيهم لأنشطة خاصة بالرغم من انتدابهم بالوظيفة العمومية. فقد تحصّل 9 منتدبين بوزارة التربية و4 منتدبين بوزارة الشباب والرياضة خلال سنتي 2013 و2014 على مداخيل متأتية من أنشطة خاصة. كما لوحظ أنّ 5 أعوان من بين الأعوان المنتدبين بوزارة التربية لديهم معرّفات جبائية لم يتبيّن إلى موفى ماي 2016 ما يفيد غلقها وإيقاف الأنشطة المتعلّقة بها. وبلغت المداخيل المحقّقة من قبلهم ما قدره على التوالي 15,241 أ.د. و3,821 أ.د. وأشارت وزارة التربية في إجابتها بأنها ستتولى مراسلة أمانة المصاريف للتدقيق في هذه الوضعيات.

ج- الانقطاع عن الوظيف والتأديب

شمّلت الأعمال الرقابية الجوانب المتعلّقة بالغيابات والتأديب بالنسبة إلى المنتدبين في إطار الأحكام الاستثنائية سواء عن طريق المناظرات أو الانتداب المباشر. ومكّنت هذه الأعمال من الوقوف على حالات انقطاع وقتي أو نهائي عن العمل سواء بعد إعادة إدماج أو انتداب المنتفعين بالعفو العام أو ذوي شهداء الثورة ومصابيها أو فرد من أفراد عائلاتهم، وهو ما لم يمكّن الإدارة من الاستفادة من المباشرة الفعلية للأعوان المدمجين أو المنتدبين بها. كما لوحظ صدور قرارات تأديبية في شأن بعض الأعوان المذكورين على خلفيّة شبهة أعمال غير أخلاقية أو إرهابية.

1- المنتفعون بالعفو العام

تمّ الوقوف بالنسبة إلى المنتفعين بالعفو العام المدمجين على حالات انقطاع عن المباشرة الفعلية بالإدارة المعيّن بها إثر إعادة الإدماج انتفع فيها الأعوان المدمجون بعطل مرض طويل الأمد لأسباب غير مهنية أو بإحالة على عدم المباشرة للقيام بمهام نيابية أو من أجل ظروف استثنائية أو الإلحاق بوزارة الداخلية أو برئاسة الجمهورية أو لدى الوكالة التونسية للتعاون الفني.

وخصّبت هذه الوضعية 21 عوناً مدمجاً بوزارة التربية من جملة العيّنة تراوحت فترات مباشرتهم الفعلية بالوزارة بعد إعادة الإدماج بين 12 يوماً و3 سنوات وبعض الأشهر⁽¹⁾. أما بالنسبة إلى وزارة الشباب والرياضة، فقد خصّبت هذه الوضعية عوناً واحداً ناهزت فترة مباشرته الفعلية بالوزارة بعد إعادة الإدماج 3 أشهر⁽²⁾.

(1) تضمّنت هذه الحالات قرارات إلحاق وإحالة على عدم المباشرة وقرارات عطل مرض طويل الأمد. وتم احتساب فترات الانقطاع والمباشرة بعد إعادة الإدماج إلى حدود تاريخ 2015/12/31 وذلك بالنظر إلى أن فترات الإلحاق لا زالت متواصلة إلى حدود السنوات 2017 و2018 و2019 و2021.

(2) تم احتساب فترة المباشرة بعد إعادة الإدماج إلى حدود تاريخ 2015/12/31 وذلك بالنظر إلى أن فترة الإلحاق لا زالت متواصلة إلى موفى سنة 2016.

ويذكر في هذا الصدد أنّ عوناً مدمجاً بوزارة التربية في رتبة معلّم تطبيق أوّل من بين الأعوان المذكورين انتفع وفقاً لقرار مؤسّس عليه من مصالح رئاسة الحكومة بإلحاق بالوكالة التونسية للتعاون الفني وذلك بتاريخ سابق لتاريخ إدماجه بالوزارة بستة أيام.

ولئن أفادت وزارة التربية في إجابتها بإيقاف صرف مرتّب العون الملحق ابتداءً من تاريخ إلحاقه بالوكالة التونسية للتعاون الفني، فإنّ ذلك لا ينفي عدم المشروعية عن قرار الإلحاق.

كما سجّلت حالات انقطاع وقتي أو نهائي عن الوظيفة جرّاء غيابات غير شرعية لفترات تراوحت بين 15 يوماً و3 أشهر أو عزل من أجل التخلّي أو استقالة وذلك بالنسبة إلى 4 أعوان مدمجين بوزارة التربية تراوحت فترة مباشرة البعض منهم منذ إعادة الإدماج إلى حين الشطب أو الاستقالة بين 4 أشهر وستين، وعونين اثنين مدمجين بوزارة الشباب والرياضة ناهزت فترة مباشرة أحدهما منذ إعادة الإدماج إلى حين الشطب الستين فيما تمّ إيقاف العون الثاني (أستاذ تعليم ثانوي تربية بدنية) وإيداعه السّجن ثمّ تسريحه بصفة مؤقتة في إطار التحقيق في قضية من أجل الدعوة إلى ارتكاب جرائم إرهابية.

وقد تمّ الوقوف على نفس الوضعيّات بالنسبة إلى المنتفعين بالعفو العام المنتدبين الجدد حيث لوحظ حالات انقطاع وقتي أو نهائي عن الوظيفة جرّاء غيابات غير شرعية (تراوحت الفترات بين يوم واحد و20 يوماً) أو عزل أو استقالة وذلك بالنسبة إلى 8 أعوان بوزارة التربية تراوحت فترة مباشرتهم منذ الانتداب إلى حين الشطب أو الاستقالة أو الإيقاف عن العمل بين الشهرين والستين و7 أعوان بوزارة الشباب والرياضة ناهزت فترة مباشرة أحدهم منذ الانتداب إلى حين الانقطاع النهائي عن العمل الستين.

ويذكر في هذا الصدد أنّه تمّ إيقاف أستاذ منتدب بوزارة التربية من ضمن الأعوان المذكورين على خلفية استرشاد أمني فيما تمّت إحالة أستاذ آخر على مجلس التأديب من أجل الإخلال بكرامة الوظيفة وإيقافه عن العمل بصفة تحفظية نظراً لإيداعه السّجن من أجل شبهة ارتكاب أفعال غير أخلاقية على طفل.

2- ذوي شهداء الثورة ومصابيها

ينتمي المنتدبون من جرحى الثورة أو فرد من أفراد عائلاتهم بوزارتي التربية والشباب والرياضة في حدود الثلثين إلى سلك العملة وفي حدود الثلث إلى السلك الإداري المشترك. وتمّ توزيع هذه

الانتدابات في أغلبها بالمؤسّسات التربوية والشبابية التي تضطلع في إطار وظائفها بتربية الناشئة على الأخلاق الحميدة والسلوك القويم.

وتعلّقت ببعض المنتدبين من مصابي الثورة أو ذويهم بوزارتي التربية والشباب والرياضة مؤاخذات ارتبطت بعدم الانضباط في العمل. فقد لوحظ عدم احترامهم للتوقيت الإداري وكثرة غياباتهم غير الشرعية وتكرارها فضلا عن عدم أدائهم للمهام الموكولة إليهم وعدم التحلي بحسن السيرة والسلوك. من ذلك أنه تمّ تسجيل 30 حالة غياب غير مبرّر بوزارة التربية و16 حالة بوزارة الشباب والرياضة. وبالإضافة إلى ذلك، تبين طول فترات التغيب غير الشرعي بالنسبة إلى العون الواحد حيث تراوحت بين 3 أشهر و17 شهرا. ولئن قامت المصالح الجهوية والمركزية بالوزارتين المعنيتين بإيقاف مرتّبات الأعوان المذكورين خلال فترات الغياب غير الشرعي فإنّها لم تتولّ اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة إزاءهم. وأفادت وزارة التربية في إجابتها بأنّه سيتمّ التنسيق بين المصالح المركزية والمندوبيات الجهوية للتربية قصد تطبيق القانون على المخالفين والتسريع في تنفيذ العقوبات التأديبية الصادرة واستكمال الإجراءات بالنسبة إلى الملفات التي هي بصدد الإنجاز.

كما تبين أنّ 54 عوناً من ضمن 504 أعوان مباشرين بالمؤسّسات التربوية والشبابية التابعة لوزارتي التربية والشباب والرياضة من جرحى الثورة أو ذويهم لا تتوفّر فيهم شروط حسن السيرة والسلوك منهم 8 أعوان أثّرت في شأنهم تتبّعات جزائية من أجل ارتكابهم لجرائم على غرار استهلاك مخدّرات والاتجار فيها والاعتداء على الأخلاق الحميدة والسرقة المجردة والسكر والاعتداء بالعنف الشديد وهو ما يتنافى مع مقتضيات العمل بهذه المؤسّسات المشرفة على تربية الناشئة. ولئن تولّت المصالح المركزية والجهوية بالوزارتين المذكورتين اتخاذ قرارات تأديبية فيما يخصّ البعض منهم أدّت في حالتين إلى الشطب من أجل التخلّي فإنّها لم تتخذ الإجراءات التأديبية بالنسبة إلى البعض الآخر منهم أو لم تستكملها إلى حدود شهر ماي 2016.

د- المؤهّلات العلمية والبيداغوجية للمنتدبين كإطار تدريس

تقتضي الأنظمة الأساسية الخاصة لإطارات التدريس توفّر مؤهّلات علمية لديهم كما تقتضي انتفاعهم بدورات تكوينية وخضوعهم إلى تفقّدت بيداغوجية دوريّة ومنتظمة.

وتبيّن من خلال المعطيات التي تمّ الحصول عليها بخصوص 169 معلماً أولاً و110 أساتذة منتدبين في إطار المناظرات التي نظّمها وزارة التربية وفقاً للأحكام الاستثنائية للانتداب أنّ نسب المعلّمين الأوّل والأساتذة الذين تلقّوا تكويناً قبل مباشرتهم العمل لم تتجاوز على التوالي 11% و21%.

كما تبين أنّ 14 معلّماً أولاً و5 أساتذة لم يتلقوا أي تكوين منذ تاريخ اندماجهم وإلى غاية فيفري 2016. أمّا بالنسبة إلى البقية فلم تتعدّ فترات التكوين التي انتفع بها 15 معلّماً أولاً و10 أساتذة يومين اثنين.

ولا تتلاءم محدودية أنشطة التكوين التي انتفعت بها هذه الإطارات مع حاجتهم الملحة لذلك لا سيّما وأنّ تخرّج معظمهم تمّ في الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي، وهو ما يتطلب تحيين المعلومات والمعارف التي اكتسبوها وتأهيلهم بيداغوجيا لممارسة مهام التدريس.

وقد تضمّنت تقارير التفقّد والإرشاد البيداغوجي بخصوص 138 إطار تدريس منتدبين في إطار المناظرات المذكورة توصيات تتعلّق لا سيما بضرورة تكثيف الدورات التكوينية لدعم التكوين العلمي بالجوانب البيداغوجية. وقد أدّى النقص في الكفاءة العلمية والبيداغوجية بالنسبة إلى 4 إطارات إلى تأجيل ترسيم 3 منهم فيما تمّ إعفاء إطار آخر بسبب ترصّص غير مرضي.

أما فيما يتعلّق بالمنتفعين بالعفو العام فقد مكّن استغلال عيّنة من تقارير التفقّد والإرشاد البيداغوجي للمدمجين والمنتدبين الجدد كإطار تدريس بوزارة التربية (تباعا 93 و94 تقريراً) من الوقوف على نقائص تعلّقت بالجوانب العلمية والبيداغوجية وبلغت التدريس.

فقد تبين أنّ المحتوى المعرفي المدرّس بالنسبة إلى المنتدبين الجدد تنقصه أحيانا الدقة والمنهجية أو لا يتلاءم تماما مع محتوى البرامج الرسمية. وانتهت ملاحظات التفقّد في شأنهم إلى ضرورة ملائمة الوسائل البيداغوجية وطريقة تنشيط الفصل لطبيعة الدرس والمستوى التلاميذ وذلك إضافة إلى ضرورة تعهّد المدرّسين أنفسهم بالتكوين الذاتي والإطلاع على تجارب زملائهم من ذوي الخبرة. ولوحظ بالنسبة إلى المدمجين اعتماد طرق التدريس التقليدية وعدم تنوع الوسائل البيداغوجية المستعملة وهو ما يستدعي اعتماد مقاربات التدريس الحديثة التي تمكّن التلميذ من استخلاص المعارف والمشاركة في بنائها فضلا عن توظيف تكنولوجيات الاتصال في سياق الدروس. كما تبين حاجتهم إلى دعم تكوينهم الذاتي وتدارك ما فاتهم على المستوى المعرفي والبيداغوجي خلال فترة انقطاعهم عن التدريس. وخصّصت هذه الملاحظات 92 منتدبا جديدا و64 مدمجا من جملة العيّنة.

كما تبين بالنسبة إلى المنتدبين الجدد استعمال العامية أثناء الدرس فضلا عن ارتكاب عديد الأخطاء على مستوى اللغة والنسخ ونطق المصطلحات خاصة بالنسبة إلى المواد المدرّسة بالفرنسية فضلا عن مواد تدريس اللغات الأجنبية نفسها. وقد خصّصت هذه الوضعية 32 مدرّسا من ضمن العيّنة. وانتهت ملاحظات التفقّد في هذا المجال إلى ضرورة اعتماد اللغة الرسمية للتدريس والتثبّت من المصطلحات المستعملة كتابة ونطقا وتدريب التلاميذ على التحاور باللغة الرسمية للدرس وإصلاح أخطائهم اللغوية وتقويم نطقهم.

وأفادت وزارة التربية في إجابتها بأنّ الوضعيات المثارة بخصوص المؤهلات العلمية والبيداغوجية للمتفعين بالعفو العام المنتدبين كإطار تدريس تخضع إلى تأطير ومتابعة المتفقدّين البيداغوجيين ومديري المؤسسات التربوية والمندوبيات الجهوية للتربية. كما تعهّدت بأنّه سيتمّ التنسيق بين المصالح البيداغوجية الجهوية والمركزية ولا سيما التفقدية العامة لبيداغوجيا التربية لتفادي هذه النقائص.

*

* *

تمّ بداية من سنة 2011 سنّ جملة من الأحكام الاستثنائية التي تنظّم صيغ الانتداب في القطاع العمومي وفق إجراءات وشروط محدّدة شملت كلّاً من الانتدابات المنجزة بصفة مباشرة لفائدة المتفعين بالعفو العام وذوي شهداء وجرى الثورة أو فرد من أفراد عائلاتهم وتلك المنجزة عن طريق المناظرات الخارجية بالملفات أو بالاختبارات.

وبالنظر إلى النقائص التي تمّ تسجيلها على مستوى الإطار القانوني المنظّم لإدماج المتفعين بالعفو العام، فإنّ دائرة المحاسبات تدعو إلى تقييد الحقّ في العودة إلى العمل بأجل زمني أقصى. كما تدعو مصالح رئاسة الحكومة ووزارتي التربية والشباب والرياضة إلى استعجال استكمال إجراءات تعيين وانتداب المتفعين بالعفو العام ومباشرتهم لوظائفهم وذلك احتراماً لمبدأي الشفافية والمساواة أمام الوظيفة العمومية وحفاظاً على توازنات المالية العمومية والصناديق الاجتماعية. أما على مستوى إجراءات إعادة إدماجهم وانتدابهم، فإنّ مصالح رئاسة الحكومة والوزارتين المذكورتين مدعوّة إلى تسوية الإخلالات التي تمّ الوقوف عليها بخصوص إثبات أهليّتهم القانونية سواء بخصوص شهادة التمتع بالعفو العام أو إحالة الحقّ وذلك فضلاً عن مزيد التثبت مع مصالح المركز الوطني للإعلامية قصد تسوية الإخلالات المسجّلة على مستوى قرارات انتداب أو إعادة إدماج المتفعين بالعفو العام.

وتوصي دائرة المحاسبات، فيما يتعلّق بالنقائص التي تمّ تسجيلها على مستوى المؤهلات العلمية والبيداغوجية للمتفعين بالعفو العام المدمجين أو المنتدبين كإطار تدريس بوزارة التربية، بضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لتداركها لما لها من تأثير مباشر على جودة التعليم.

أمّا بخصوص ذوي شهداء الثورة ومصابيها أو فرد من أفراد عائلاتهم، فيتعيّن التعجيل بإصدار القوائم الاسمية النهائية لشهداء الثورة وجرحاها والحرص على استيفاء الملفات للشروط والوثائق المطلوبة والتقيّد بالصيغ القانونية والإجرائية لإحالة الحقّ. كما أنّ الوزارتين المعنيتين

مدعوّتان إلى العمل على تصحيح الوضعيّات الإدارية والمالية المتعلقة بتصنيف المنتدين من هذه الفئة والحرص على استرجاع المبالغ المصروفة لفائدتهم دون وجه حق.

وفيما يتعلّق بالمنتدين من جرحى الثورة الذين تعلّقت بهم تتبّعات جزائية، فإنّ وزارتي التربية والشباب والرياضة مدعوّتان إلى الحرص على استكمال الإجراءات التأديبية قصد ردع المخالفين وإلزامهم بتجنّب كلّ ما من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة.

أمّا بخصوص الانتدابات المنجزة في إطار المناظرات الخارجية بالملفات وبالاختبارات، تدعو دائرة المحاسبات وزارتي التربية والشباب والرياضة إلى تفعيل دور اللجان المكلفة بالإشراف على المناظرات في التثبت من الأحقية في المشاركة فيها ومن صحّة النتائج المصرّح بها. كما تدعوها إلى تفعيل دور الرقابة الذي تلعبه المندوبيات الجهوية للتربية والشباب والرياضة بمناسبة تولّيها استكمال إجراءات الانتداب للمرشحين المقبولين نهائيا. وفي نفس السياق، ينبغي على الوزارتين المذكورتين التقيّد عند إنجاز الانتدابات بالصّيغ القانونية المقرّرة وذلك لضمان قانونية الانتدابات المنجزة واحترام قواعد حسن التصرف وتجنّب إهدار المال العام.

ومن جهة أخرى، توصي دائرة المحاسبات بوجوب التنسيق مع الصناديق الاجتماعية ومصالح وزارة المالية قصد التثبّت من عدم ممارسة المنتفعين بالانتداب في إطار الأحكام الاستثنائية لأنشطة مهنيّة خاصة بمقابل بعد انتدابهم بالوظيفة العمومية.

ردّ وزارة التربية

1- بالنسبة إلى الإطار القانوني المنظم للانتدابات الاستثنائية لفائدة المنتفعين بالعفو العام

- نفيديكم أنّ الملاحظات المتعلقة بالنصوص القانونية الخاصة سواء بانتداب المنتفعين بالعفو العامّ أو إعادة إدماج المعزولين سواء ما تعلق منها بالأحكام العامة أو بالنصوص التطبيقية هي أحكام صادرة عن مصالح رئاسة الحكومة وقد كان دور وزارة التربية على غرار بقية الوزارات تطبيق أحكامها مع ما تحمله من ملاحظات، مثال ذلك تواصل أعمال اللجنة المكلفة بإعادة تكوين المسار المهني للأعوان العموميين إلى موفى شهر ماي 2016، أو بالنسبة للأحكام المتعلقة باحتساب فترات العزل ضمن أقدمية العون، وحتى بالنسبة إلى تحمل ميزانية وزارة التربية لأجور الأعوان الذين بلغوا سن التقاعد عند صدور مرسوم العفو العام.

- بالنسبة إلى الأعوان الذين لم تتجاوز فترات مباشرتهم قبل العزل السنتين في حين أنّ فترات عزلهم تراوحت بين 15 و 27 سنة وانتفعوا بترقيات في الرتبة مروراً من الأصناف الفرعية 3 وأ2 إلى الصنف الفرعي 1 ومن صنف ب إلى الصنف الفرعي 2، فإنّ تمتيعهم بهذه الامتيازات مردّه الأحكام الاستثنائية المذكورة.

2- بالنسبة إلى شروط الترشح للانتداب

أ- الأهلية القانونية للانتفاع بالانتداب المباشر

- شهادة التمتع بالعفو العام : تمّ انتداب الأعوان المنتفعين بالعفو العام عن طريق التعاقد في مرحلة أولى اعتماداً على القوائم الموجهة من رئاسة الحكومة إلى مصالح وزارة التربية ثم تتم في مرحلة لاحقة عملية الانتداب وعليه فإنّ بعض النقائص في الوثائق أو غيرها كان نتيجة اعتماد هذا التمشي علماً بأنه لا يمكن انتداب أي مترشح ما لم تتوفر فيه الشروط القانونية والبدنية والذهنية اللازمة لممارسة نشاطه وفقاً لما ينصّ عليه القانون، هذا وقد قامت الوزارة بمراسلة مختلف المندوبيات الجهوية للتربية قصد التثبت في بعض الحالات وإصلاحها.

- **القوائم الاسمية لشهداء الثورة ومصابيها :** تجدر الإشارة إلى أنّ عدم إصدار قائمة شهداء الثورة ومصابيها إلى غاية موفى ماي 2016 وما شاب القوائم الاسمية المعتمدة من قبل اللجنة المشتركة المكلفة بالنظر في ملفات المترشحين للانتداب من ذوي الشهداء والجرحى من نقائص لا يمكن لوزارة التربية الردّ عليها إذ أنّ هذه المهام من مشمولات أنظار هياكل أخرى.

- **إثبات إحالة الحق :** مثلما تمّ بيانه فإنّ النقائص التي شابت القوائم الاسمية المعتمدة من قبل اللجنة المشتركة المكلفة بالنظر في ملفات المترشحين للانتداب من ذوي الشهداء ولجرحى، لا يمكن للوزارة الإجابة عليها، كما تجدر الإشارة إلى أنّه تمّ التقيد بهذه القوائم عند عملية الانتداب.

ب - استيفاء المترشحين لشروط الانتداب

- **ملفات الترشح للمناظرات :** إضافة إلى تغيير المقرّ المخصص إلى إدارة المناظرات المهنية والتحاقها بالإدارة العامة للموارد البشرية عوضا عن الإدارة العامة للامتحانات فقد أُبقي على جزء من الأرشيف والوثائق بالمقرّ السابق ولم تتمكّن إدارة المناظرات المهنية من الحصول عليه، نفيديكم أنّ لجنة رئاسة الحكومة قد قامت بالتدقيق في المناظرات المذكورة بجميع مراحلها بما في ذلك إعادة التثبت في الملفات، وهو ما ينفي نية ما تمّ ذكره بالتقرير إخفاء حجج تتعلق بمصادقية النتائج.

- **السنّ القانونية :** تعمل الوزارة على تطبيق الأحكام الخاصة بتحديد السن القصوى للانتداب في الوظيفة العمومية سواء عند الانتداب المباشر أو عند المشاركة في مختلف المناظرات وهو مبدأ يجب احترامه، غير أنّه يبقى من الوارد تسرّب بعض الأخطاء حتى عند عملية التثبت التي تقوم بها لجان المناظرات.

- **الشهائد العلمية :** في نفس السياق فإنّ لجان المناظرات مطالبة بالتدقيق في الشهائد العلمية ومدى استجابتها للمستوى المحدّد للانتداب.

- **الوضعية المهنية :** تجدر الإشارة إلى أنّ التمشّي الذي اتخذته الوزارة بالاستغناء عن الشرط المتعلّق بالوضعية المهنية ، في ظلّ عدم وضوح الإجابة الواردة من

الصناديق الاجتماعية بخصوص الوضعية المهنية للمترشحين، هو قرار اتخذته اللجان المكلفة بالإشراف على سير المناظرات تحقيقاً للمساواة والعدالة بين مختلف المترشحين.

- **حسن السيرة والأخلاق :** تجدر الإشارة إلى أنّ وثيقة البطاقة عدد 3 هي وثيقة يطالب المترشح بتسليمها بعد قبوله في إحدى المناظرات قصد استكمال إجراءات انتدابه، وقد قامت الوزارة بمراسلة مصالحها بالجهات قصد التثبّت من مختلف الوضعيات المسجّلة التي أكّدت أنّ إجراءات الانتداب وتسلم مركز العمل لا يتمّ إلاّ بعد استظهار المترشح الوثيقة المذكورة.

3- إنجاز الانتدابات

أ- الانتدابات المباشرة

بالنسبة إلى اعتماد مباشرة العمل كتاريخ سريان لقرارات المنتفعين بالعفو العام المنتدبين الجدد نفيديكم أنّه تمّت مراسلة مختلف المندوبيات الجهوية للتأكد من الحالات المسجّلة وقد نفت بعض الجهات ذلك، صفاقس 1 مثلاً، في حين ما تزال عمليات التثبّت جارية مع مندوبيات أخرى. وسيتمّ التعامل مع الوثائق التي تحمل اختلافاً على مستوى تاريخ الانتداب بإصلاحها بالتنسيق مع مصالح المركز الوطني للإعلامية والجهات المعنية.

كما أنّ التعامل مع الشهادات المدرسية المدلى بها لدى الوزارة قد تمّ التثبّت فيها لدى المصالح المختصة بحيث لم يتمكّن المعنيون بالأمر إلاّ من الحصول على رتبة أو صنف مساوٍ للشهادة العلمية المقدّمة.

ب - الانتدابات في إطار المناظرات الخارجية بالملفات وبالاختبارات

- **إنجاز الانتدابات في إطار التراخيص المسندة وملاءمتها للحاجيات :** تشكو الوزارة من نقص فادح في إطار التدريس وحتى في بقية الأسلاك الخاصة بالخدمات أو بالتأطير على غرار سلك العملة، ممّا يجعل الوزارة في بعض الأحيان مجبرة على إعادة توظيف أعوان بتغيير مراكز عملهم لمجابهة النقص الحاصل بمؤسسات أخرى، ممّا يجعل

طلب الوزارة لتراخيص الانتداب من وزارة المالية في تزايد من سنة إلى أخرى، علماً بأن الانتدابات تخضع إلى ترخيص مسبق من وزارة المالية.

- **التقيد بصيغة التناظر في إنجاز الانتدابات خلال فترة نفاذ الأحكام الاستثنائية للانتداب :** تعتمد الوزارة مبدأ التناظر في الانتدابات التي تقوم بها وفقاً للتراتب الجاري بها العمل، وبالنسبة إلى الوضعيات المذكورة بالتقرير فإنها حالات تمت بالتنسيق مع مصالح رئاسة الحكومة وبترخيص مسبق منها. أما بالنسبة إلى الانتداب في سلك العملة فإجراءاته تختلف جزئياً عما هو معمول به في إطار المناظرات لتدخل أطراف أخرى في عملية الانتداب مثل الوالي أو الأطراف الاجتماعية تنفيذا للاتفاقيات والنصوص في الغرض. غير أن هذه الإجراءات لا تمس بأي شكل من مبادئ الإنصاف والمساواة بين المترشحين، وأن المنتدبين من العملة سنة 2011 قد خضعوا إلى اختبار مهني في الصدد.

- **إجراءات تنظيم المناظرات والإعلان عن نتائجها :** على مستوى فتح المناظرتين الخارجيتين للانتداب قيمين أول ومعلمين أول دورة 2011، فإن الوزارة سعت من خلال عدم التنصيص على الوثائق الواجب تقديمها لإثبات استحقاق عدد النقاط بالنسبة إلى معياري الوضعية العائلية والتربصات التكوينية، إلى التقيد بما ورد في النص المنظم (544 لسنة 2011) بإمكانية مطالبة المترشحين، مما يفيد عدم تقييد المترشح بوثائق دون أخرى لاتساع مجال أنواع الوثائق وتنوعها مما لا يمكن حصرها خاصة في فترة الفتح.

وبالنسبة إلى النتائج الأولية فإنها تعتبر مرحلة من مراحل المناظرة التجأت إليها الوزارة آنذاك ربها للوقت ولإعطاء إمكانية مزيد التثبت إلى اللجان الجهوية والمركزية للمناظرات، ولتمكين المترشحين من الإدلاء باعتراضاتهم قبل المرور إلى النتائج النهائية بما يسمح بإصدار نتائج تحتمل أقل قدر ممكن من الأخطاء.

علماً بأن الأوضاع التي مرت بها البلاد في تلك الفترة من احتجاجات اجتماعية وغلق للمندوبيات أدّى إلى عدم تمكّن اللجان الجهوية من عقد جلسات لدراسة الملفات والمصادقة عليها.

إنّ التمشي الذي اتّخذته الوزارة والمتمثّل في إصدارها لقوائم أولية للناجحين ثم إعادة التثبت من قبل اللجان الجهوية بمصالح المندوبيات التي كانت أكثرها مغلقة حينذاك

بسبب الاحتجاجات الاجتماعية وما انجر عنه من سقوط ناجحين من القوائم الأولية المذكورة، وما أقرته مصالح رئاسة الحكومة بعد عمليات التثبت يعدّ إنجازاً قامت به الوزارة في ظلّ الأوضاع التي مرّت بها البلاد في ذلك الوقت.

- **صحة الأعداد المسندة إلى المترشحين وصحة النتائج :** من بين الاجتهادات التي ذهبت إليها اللجان المكلفة بدراسة الملفات جهويًا أو على مستوى الإدارة المركزية، اعتماد سنة الحصول على الشهادة العلمية المضمّنة بملفّ الترشيح كتاريخ لإسناد العدد المخصّص لسنة التخرّج، هذا في غياب وثيقة تثبت المستوى الجامعي المطلوب (سنة ثالثة تعليم عالي بالنسبة إلى المعلّمين الأول).

أمّا بالنسبة إلى الأعداد المسندة في الاختبارات الشفوية فإنّ لجنة المناظرة تعتمد العدد المسند بشبكة التقييم دون إعادة جميع عناصرها، ذلك أنّها تعدّ مسؤولية لجان المحادثة التي تمضي على الشبكة بعد إسنادها للعدد كما تمضي كذلك على محضر صبّ الأعداد بعد مقارنتها بالأعداد التي أسندوها.

4- بالنسبة إلى متابعة المسار المهني للمنتدبين

أ- إدماج المنتدبين في المناظرات الخارجية بالملفات في رتب جديدة وترسيمهم

بالنسبة إلى الوضعيات التي يمكن أن يكون قد تسرّب إليها أخطاء في مستوى الإدماج (5 حالات) أو الترسيم (15 حالة)، فقد تمّت مراسلة المندوبيات الجهوية للتربية المعنية بهذه الحالات قصد التثبّت وإصلاحها.

ب - ممارسة نشاط خاصّ بمقابل بعد الانتداب

تولّت الوزارة من جهة التثبّت في بعض الوضعيات التي تمّت الإشارة إليها ضمن تقريركم الأولي إلى أنّها تحمل معرفّات جبائية حيث أنّ الوزارة بصدد متابعة هذه الوضعيات بالتنسيق مع أمانة المصارييف.

ج - الانقطاع عن الوظيف والتأديب

- المنتفعون بالعفو العام وذوي شهداء الثورة ومصائبها

بالنسبة إلى الغيابات غير الشرعية أو غيرها من الإخلالات التأديبية فقد تمّ التعامل معها وفقا لما تنصّ عليه التراتيب الجاري بها العمل.

د- المؤهلات العلمية والبيداغوجية للمنتدبين كإطار تدريس

حيث تمّت الإشارة إلى أنّ المتمتّعين بالعفو العام المدمجين يتوجّهون نحو الطرق التقليدية للتدريس ولا يعملون على تنويع الطرق البيداغوجية فقد تمّ التنسيق بين التفقدية العامة لبيداغوجيا التربية والإدارة العامّة للبرامج والتكوين المستمرّ قصد مزيد الإحاطة البيداغوجية بهؤلاء وتمكينهم من المتابعة اللازمة قصد تطوير أدائهم.

ردّ وزارة شؤون الشباب والرياضة

I- من جهة الأصل

إنّ التقرير التّأليفي المحال إلينا وموضوع ملاحظات الردّ هذه قد أثار عديد الجوانب المتعلقة بالمرجعية القانونية والترتيبية التي وقع اعتمادها في إنجاز الانتدابات الاستثنائية، هي على جدّيتها، فإنّه لم يكن من الممكن إثارتها من قبل هياكل التنفيذ بالرغم من أنّها مثّلت عوائق حقيقية عند التطبيق وتسبّبت أحيانا في طول المدّة التي يتطلّبها التّثبت والمراجعة والبتّ في عديد الوضعيات والحال أنّ الظروف المحيطة بعملية الإنجاز كانت تمثّل عامل ضغط على المباشرين للتصرف في الملفات المحالة للإنجاز.

لقد تولّت مصالح وزارة شؤون الشباب والرياضة، ذات العلاقة ، مدّ الفريق الرقابي لدائرة المحاسبات أثناء قيامه بمهمّته بجميع الملفات والوثائق والمعطيات التي طالب بها والتي كانت بحوزة تلك المصالح. علما بأنّ الانتدابات الاستثنائية موضوع تلك المهمّة الرقابية كانت في جانب منها موضوع أعمال سابقة ومراسلات ملزمة من قبل عديد الأطراف المتدخّلة أبرزها رئاسة الحكومة (بالنسبة إلى الانتدابات في إطار العفو العام وفرد من ذوي الشهداء وجرحي الثورة) ووزارة المالية ووزارة التشغيل والتكوين المهني. مع الإشارة إلى أنّ هذه الأخيرة قد اعتمدت التراسل الإلكتروني في أغلب الأحيان لمدّنا بالمعطيات اللازمة من ذلك قوائم المترشحين الذين قاموا بالتسجيل بموقع (www.concours.gov.tn)، الذي تتولّى إدارته وزارة التكوين المهني والتشغيل، لاجتياز المناظرتين المفتوحتين من قبل وزارة شؤون الشباب والرياضة (واحدة لانتداب معلمين أول للتربية البدنية وأخرى لانتداب أساتذة شباب وطفولة)، وكذلك التّثبت إن كان المقبولين بالقائمة الأصلية والقائمة التكميلية للمناظرتين المذكورتين ما زالوا غير مباشرين لنشاط مهني بمقابل أو متحصّلين على قروض من البنك الوطني للتضامن لبعث مشروع خاصّ، بالرغم من أنّهم كانوا قد أرفقوا مطالب ترشحهم بشهادة ترسيم بمكاتب التشغيل والعمل المستقلّ.

II- من جهة الوضعيات المثارة

1- إنّ ما جاء بالأمر عدد 3256 لسنة 2012 المؤرخ في 13 ديسمبر 2012 بخصوص تمكين المعزولين سابقا والمنتفعين بالعفو العام بعد إدماجهم من ترقية آلية وما يثيره ذلك من مأخذ وخاصة من ناحية توازي الصيغ وتعارضه مع أحكام الأنظمة الأساسية العامة للأعوان العموميين قد وقع لفت انتباه الأطراف المتدخلة وخاصة رئاسة الحكومة إليه ولم يكن من الممكن الاعتراض على تطبيقه.

2- إنّ عدم وجود قائمة نهائية ورسمية لشهداء وجرحى الثورة وعدم التطابق في بعض الأحيان بين سلسلة الاسم واللقب المضمنة بشهادة التمتع بالعفو العام مع تلك المضمنة ببطاقة التعريف الوطنية لا يُحمل على هياكل التصرف بالوزارات التي أُحيلت لها قوائم اسمية للانتداب وكان أمر التثبت في ما أُحيل من أنظار أطراف إدارية أخرى بما في ذلك اللجنة المشتركة المكلفة بالنظر في ملفات المعنيين بالانتداب أو الإدماج سواء من المنتفعين بالعفو العام من ذوي شهداء وجرحى الثورة.

3- لقد تمّ إعادة تكوين المسار المهني بعد إدماج المعزولين سابقا والمنتفعين بالعفو العام وتمكينهم من ترقية باعتبار مدة انقطاعهم، ذلك أنّ الأمر عدد 3256 لسنة 2012 المؤرخ في 13 ديسمبر 2012 لم يحدّد لذلك فترة مباشرة دنيا قبل العزل.

4- إنّ إحالة خمسة أعوان على التقاعد راجعين بالنظر لوزارة شؤون الشباب والرياضة من بين المعزولين سابقا والمنتفعين بالعفو العام ممّن وقع إدماجهم ودون أن يكونوا قد عادوا للمباشرة الفعلية قد تمّ على أساس ما جاء بالقانون عدد 27 لسنة 2012 المؤرخ في 29 ديسمبر 2012 الضابط لقانون المالية لسنة 2013 وبعد النظر في ملفاتهم من قبل اللجنة المحدثة في الغرض و أخذ رأي رئاسة الحكومة.

5- إنّ انتداب أو إعادة إدماج المنتفعين بالعفو العام يتمّ كما سبق ذكره على أساس رسالة تعيين صادرة عن مصالح رئاسة الحكومة وتعدّ تلك الرسالة ترخيصا ولا يمكن لهيكل الانتداب أو إعادة الإدماج التثبت من مدى تطابق سلسلة الاسم واللقب المضمنة بشهادة التمتع بالعفو العام مع تلك المضمنة ببطاقة التعريف الوطنية باعتبار أنّ الملفّ الأصلي هو من أنظار اللجنة المشتركة المحدثة في الغرض ولا يحال إلى هيكل الانتداب أو إعادة الإدماج.

6- يعود أمر التثبت من ورود مطالب الانتداب المقدّمة في إطار الترشح للانتداب ذوي الشهداء وجرّحى الثورة في الآجال المحدّدة إلى اللجنة المشتركة المحدثّة في الغرض ولا يتلقّى هيكل الانتداب غير رسالة التعيين وليس من مشمولاته التثبت من تاريخ الورد.

7- بخصوص احترام الشروط والإجراءات عند إحالة الحقّ لفائدة أبناء المنتفعين بالحقّ العامّ أو ذوي الشهداء وجرّحى الثورة فإنّ أمر البتّ في مثل هذه الوضعيات يعود أساسا للجنة المحدثّة للغرض.

8- نظرا للظروف الاستثنائية ولتعطّل عمل البوابة الالكترونية www.concours.gov.tn في عديد المناسبات خلال الآجال الأولى لتقديم الترشيحات فقد تمّ التمديد في تلك الآجال بناء على محضر جلسة حرّر بوزارة التشغيل والتكوين المهني بتاريخ 3 أكتوبر 2011، كما أقرّت لجنة المناظرة وبعد مصادقة وزير الشباب والرياضة وقتنذ إصدار قائمة في الترشيحات المقبولة أوليا وتمكين جميع المترشّحين من الاعتراض وإتمام ملفات ترشّحهم ببعض الوثائق اللازمة.

9- إنّ انتداب ما عدده اثنين وعشرين (22) عوناً من بين المنتفعين بالعفو العام أو من ذوي الشهداء وجرّحى الثورة ممّن تجاوزوا السن القانونية للانتداب بالقطاع العام تمّ كذلك على أساس ما تمّ موافاة مصالحنا به من مراسلات تعيين صادرة عن رئاسة الحكومة التي أشرّت على عقود الانتداب. وبالرجوع إلى القانون عدد 4 لسنة 2012 المؤرخ في 22 جوان 2012 والأمر عدد 833 لسنة 2012 المؤرخ في 20 جويلية 2012 فقد خول كذلك للمنتدبين الذين يبلغون السنّ القانونية للتقاعد دون قضاء فترة التربّص المطلوبة لاستحقاق جارية التقاعد مواصلة مباشرة نشاطهم إلى حدود 65 سنة.

10- إنّ التثبّت من كون المترشّحين للمناظرتين المنظمّتين بعنوان سنة 2011 للانتداب معلمين أول تربية بدنية وأساتذة للشباب والطفولة هم من بين العاطلين عن العمل قد تمّ على أساس شهادة الترسيم بمكتب التشغيل والعمل المستقلّ عند تقديم الترشيحات كما أحييت أسماء وأرقام بطاقات التعريف للمقبولين بالقائمة الأصلية والقائمة التكميلية للمناظرتين المذكورتين عبر التراسل الالكتروني إلى مصالح وزارة التشغيل والتكوين المهني لتتولّى التنسيق مع الهياكل ذات العلاقة وخاصة الصناديق الاجتماعية لمزيد التأكد

إن كان المذكورون بالقائمتين ما زالوا غير مباشرين لنشاط مهني بمقابل أو متحصّلين على قروض من البنك الوطني للتضامن لبعث مشروع خاص، والتي أفادتنا بوجود ثلاثة مترشّحين فقط متخلّدة بذمتهم ديون لفائدة البنك المذكور لم يقع سدادها بعد التخلّي عن المشاريع الخاصة التي بعثوها.

11- إنّ الفارق الزمني بين تاريخ مباشرة العمل والتاريخ المضمّن بسجلّ السوابق العدلية بالنسبة إلى الحالة المنتدبة عن طريق التناظر قد يفسّر بطول المدة بين تاريخ فتح المناظرة وتاريخ الإعلان عن نتائجها النهائية. كما أنّ عدم توفّر مضمون من سجلّ السوابق العدلية بالملفات الإدارية لبعض المنتدبين من بين جرحى الثورة أو فرد من عائلاتهم يرجّح أن يكون نتيجة عدم حرص الإدارة الماسكة للملفّ بعد إحالته لها على ظرف المضمون المذكور بملفّ العون المعني.

12- إنّ وجود اختلاف بين الشهادة العلمية أو شهادة التكوين المقدّمة للجنة المشتركة وتلك المقدّمة لهيكل الانتداب يعود إلى غياب التنسيق بينهما وهو ما أدّى إلى مثل هذا الاختلاف والذي كان يمكن تلافيه بإحالة الملفّ المقدّم للجنة إلى هيكل الانتداب للاعتماد بصورة نهائية وملزمة، مع الإشارة إلى أنّ عقود الانتداب كانت تخضع لتأشير مصالح رئاسة الحكومة وخاصة فيما يتعلّق بالتصنيف.

13- لقد تمّ انتداب عدد من العملة ومن معلّمي وأساتذة التربية البدنية دون الخضوع إلى صيغة التناظر التي تقتضيها الأحكام الترتيبية الواردة بالأنظمة الأساسية الخاصة وهو أمر تمّ تلافيه بداية من سنة 2014 حيث تمّ العمل كلياً بصيغة التناظر بالنسبة إلى جميع الرتب المفتوحة للانتداب الخارجي بجميع الأسلاك.

14- إنّ التغيير المدخل على معايير تقييم الجدارة بالنسبة إلى المناظرتين المنظمّتين بعنوان سنة 2011 لانتداب معلّمين أول تربية بدنية وأساتذة للشباب والطفولة قد تمّ على أساس محضر الجلسة المحرّر بوزارة التشغيل والتكوين المهني بتاريخ 3 أكتوبر 2011 والذي أخذ بعين الاعتبار خصوصية التكوين للمترشّحين لاجتياز المناظرتين من خريجي المعاهد العليا للرياضة والتربية والمعهد العالي للتنشيط الشبابي والثقافي.

15- بالنسبة إلى الأعوان التابعين لسلوك مدرسي التربية الذين وقع ترسيمهم قبل انقضاء الفترة المستوجبة من المباشرة والمقدّرة بسنتين مثلما تقتضيه أحكام النظام الأساسي لهذا السلوك فإنّ ما جاء بناء على منشور صادر عن سلطة الإشراف في ذلك التاريخ وهو ما يتعارض مع تلك الأحكام.

16- لقد تمّ تسجيل قيام عديد الأعوان سواء من بين المنتدبين أو الذين وقع إدماجهم من المنتفعين بالعفو العام أو المنتدبين من ذوي الشهداء وجرحى الثورة بأفعال موجبة للنتبع الجزائي بما في ذلك الجرائم الإرهابية وهو ما اقتضى على مستوى الإدارة اتّخاذ ما يتعيّن قانونيا تجاههم بما في ذلك الشطب من قانون الإطار، وذلك بالرغم من صعوبة التعامل مع هذه الوضعيات باعتبار بلوغ المعطيات بصورة متأخرة أو منقوصة وخاصة حالتي الإيقاف التحفظي والاسترشاد.

هذا بالإضافة إلى ما أتاه العديد منهم من ممارسات تتعارض مع واجبات العون العمومي وتخلّ بكرامة الوظيفة العمومية مثل التناول على رؤسائهم في العمل وكثرة الغيابات غير المبررة ورفض العمل والسلوك والهدام غير اللائقين والتي استوجبت الخصم من المرتّب واتخاذ العقوبات التأديبية تجاههم في عديد المناسبات.

هذا واعتبارا للخصوصية التي حقّت بعمل الإدارة خلال الفترة التي أنجزت فيها الأعمال موضوع مهمّتك الرقابية وباعتبار التوصيات الواردة بتقريركم في الغرض فإنّ مصالحنا ستعمل في حدود ما تتيح لها القوانين والتشريعات والتراتيب الجاري بها العمل وما يتوفّر من معطيات للأخذ بتلك التوصيات صونا للمال العام وضمانا لحسن سير ونجاعة عمل هياكل الدولة.

التصرّف في الأموال والممتلكات المصادرة

تعدّ المصادرة آلية من ضمن الآليات المخوّلة للدولة لاسترجاع الأموال والممتلكات المكتسبة بصفة غير شرعية. وهي تندرج ضمن متطلبات المحاسبة ومقاومة الفساد وذلك وفق ما نصّت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽¹⁾.

وفي هذا الإطار، ومباشرة إثر ثورة 14 جانفي 2011، تمّ اتخاذ جملة من التدابير بهدف تركيز منظومة لمصادرة الأملاك المكتسبة دون وجه حقّ من قبل قائمة تتضمّن 114 شخصا شملت أساسا الرئيس السابق زين العابدين بن علي وزوجته وأصهاره وأقاربه. كما تعلّقت المصادرة بمن ثبت حصولهم على أملاك أو حقوق جراء علاقتهم بالأشخاص المدرجة أسمائهم بالقائمة.

وتجسّم ذلك في إحداث لجنة المصادرة لدى الوزارة المكلفة بأملاك الدولة والشؤون العقارية بموجب المرسوم عدد 13 لسنة 2011 المؤرّخ في 14 مارس 2011 والمتعلّق بمصادرة أموال وممتلكات منقولة وعقاريّة كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالمرسوم عدد 47 لسنة 2011 المؤرّخ في 31 ماي 2011. وتتمثّل مهامها أساسا في القيام بالإجراءات الإدارية والقانونيّة اللاّزمة لنقل الأموال العقاريّة والمنقولة والحقوق المصادرة لفائدة الدّولة استنادا إلى قرارات المصادرة التي بلغ مجموعها إلى موقّ سنة 2015 ما عدده 1864 قرارا.

كما تمّ إحداث اللّجنة الوطنيّة للتصرّف في الأموال والممتلكات المعنيّة بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدّولة لدى الوزارة المكلفة بالماليّة (في ما يلي لجنة التصرف) بمقتضى المرسوم عدد 68 لسنة 2011 المؤرّخ في 14 جويلية 2011. وتتمثّل مهامها خاصّة في اتخاذ جميع الإجراءات المتعلّقة بالحقوق والالتزامات المرتبطة بالأوراق الماليّة والحصص والسّندات المعنيّة بالمصادرة أو الاسترجاع والتصرّف فيها. كما يعهد إليها اتخاذ جميع الإجراءات المستوجبة المتعلّقة بالعقود الجارية واتخاذ التّدابير اللاّزمة لضمان المحافظة على السير العادي للشّركات ذات المساهمات المعنيّة بالمصادرة أو الاسترجاع.

وبالتوازي مع إحداث هاتين اللّجنتين، عهد إلى دائرة الائتمان والتصفية والتصرّف القضائي بالمحكمة الابتدائية بتونس النظر في ملفات الممتلكات المصادرة والإشراف على المتصرفين القضائيين والمؤتمنين العدليين المكلفين على التوالي بالتصرف في الشركات والائتمان على الأملاك.

⁽¹⁾ صادقت الدولة التونسية على اتفاقية الأمم المتحدة لمقاومة الفساد بموجب القانون عدد 16 لسنة 2008 المؤرّخ في 25 فيفري 2008.

كما عهد لشركة الكرامة القابضة⁽¹⁾ التصرف في 62 مساهمة مباشرة وغير مباشرة للدولة منها مساهمات في 22 شركة تمت إحالتها من قبل الدولة بمقتضى الاتفاقية المبرمة بينهما بتاريخ 13 ديسمبر 2012.

وبغاية إضفاء المرونة على التصرف المالي في عمليات المصادرة، تمّ فتح صندوق للأموال والممتلكات المصادرة بسجلات أمين المال العامّ. وبلغت مداخيل هذا الصندوق خلال الفترة من 2011 إلى 2015 ما قيمته 978,123 م.د⁽²⁾ وارتفع مجموع المبالغ التي تمّ تحويلها إلى ميزانية الدولة 917 م.د إلى موفى سنة 2015.

وللوقوف على مدى توفّق مختلف المتدخّلين في التصرف في الأملاك المصادرة، تولّت دائرة المحاسبات القيام بمهمّة رقابية ميدانية تعلّقت أساسا بالفترة من سنة 2011 إلى موفى شهر فيفري 2016 وشملت أساسا أعمال لجنتي المصادرة والتصرف وشركة الكرامة القابضة. وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ استثناء أعمال اللجنة الوطنية لاسترجاع الأموال الموجودة بالخارج والمكتسبة بصورة غير مشروعة⁽³⁾ من نطاق المهمّة الرقابية وذلك بالنظر إلى اقتصر أعمال هذه اللجنة على تحريك إجراءات قضائية ومتابعة إنابات قضائية بالخارج.

واستندت دائرة المحاسبات لإنجاز أعمالها إلى المعطيات والوثائق المستندية المتوفرة لدى لجنتي المصادرة والتصرف أو دائرة المصادرة بالمحكمة الابتدائية بتونس. وتمّ استكمال المعطيات لدى هيكل أخرى على غرار الإدارة العامة للأداءات والوكالة الفنية للنقل البري وإدارة المساهمات بوزارة المالية والوزارة المكلفة بالفلاحة وإدارة التصرف والبيوعات بالوزارة المكلفة بأملاك الدولة والشؤون العقارية والمعهد الوطني للمواصفات والملكية الصناعية وبورصة الأوراق المالية بتونس والخزينة العامة بالبلاد التونسية.

وبالنظر لاقتصار مرجع نظر الدائرة فيما يتعلّق بمراقبة المنظومة القضائية على التصرف في الهياكل الإدارية دون النظر في مشروعية أو ملائمة القرارات أو الأحكام القضائية، وانطلاقا من تداخل الأدوار بين الهياكل العمومية والمنظومة القضائية في ما يتعلّق بالتصرف في الأموال والممتلكات المصادرة، ارتأت الدائرة اعتماد منهجية تقييمية تتمحور أساسا حول إبراز الإشكاليات التي شابت التصرف في الأموال والممتلكات المصادرة المنضوية تحت المنظومة القضائية. ولم تشمل الأعمال الرقابية مشروعية تعيين المتصرفين القضائيين أو المؤتمنين العدليين أو ختم أعمالهم. كما لم تغط

⁽¹⁾ شركة مصادرة بنسبة 100%.

⁽²⁾ شملت أساسا مداخيل الاستغلال وموارد التفويت لمختلف أنواع الأملاك التي يتم تحويلها إلى ميزانية الدولة.

⁽³⁾ محدثة بالمرسوم عدد 15 لسنة 2011 المؤرخ في 24 مارس 2011.

الأعمال منظومة المراقبة القضائية للمتصرفين القضائيين أو المؤتمنين العدليين. وخلصت الأعمال الرقابية إلى ملاحظات تعلّقت بإصدار قرارات المصادرة وتنفيذها وبحفظ الممتلكات المصادرة واستغلالها وكذلك بعمليات التفويت فيها.

أبرز الملاحظات

- إصدار قرارات المصادرة وتنفيذها

لم تتوصّل لجنة المصادرة إلى موفى شهر فيفري 2016 إلى مصادرة كلّ الأملاك المعنية بالمصادرة حيث لم يتمّ مصادرة 27 عقار و4 سيارات ومساهمات في رأس مال 11 شركة وأرصدة بنكية بما قيمته 2,655 م.د. وأدّى التأخير في إصدار بعض قرارات المصادرة إلى تفويت أشخاص معينين بالمصادرة في ممتلكات دون وجه حقّ شملت 5 عقارات بقيمة 353 أ.د. وحصص في 3 شركات بلغت قيمة إحداها 214 أ.د. و13 سيارة فضلا عن سحب مبالغ مالية من الحسابات البنكية بما قيمته 1239,886 أ.د.

ولئن شرعت لجنة المصادرة في العمل على إبطال عمليات التفويت فقد اقتصر الأمر على عقارين فقط تولى المكلف العام بنزاعات الدولة بطلب من اللجنة نشر قضايا في شأنهما خلال سنتي 2013 و2014.

وتدعو الدائرة لجنة المصادرة إلى الإسراع في استكمال مصادرة الممتلكات واتخاذ التدابير اللازمة لاسترجاع الممتلكات المفوّت فيها.

- المحافظة على العقارات والمنقولات المصادرة واستغلالها

لا يتوقّر لدى لجنة التصرف في الممتلكات المصادرة معطيات شاملة ومحيّنة تخصّ هذه الممتلكات التي تعدّ 541 عقار و142 سيّارة و18 يختا ممّا جعلها غير قادرة على تأمين المحافظة عليها واستغلالها على الوجه الأفضل لا سيما تلك الموضوعة تحت الإئتمان العدلي.

وفي هذا الإطار تمّت معاينة تعرض 17 عقار للتخريب و3 فيلات للسرقة. وأدّى حدوث مشاغبة في شأن بعض العقارات وتواصل التحوز بها أو إستغلالها من قبل المصادر منهم إلى حرمان الدّولة من موارد قدرت بخصوص 8 عقارات بمبلغ 1,4 م.د. وتبيّن أيضا عدم تسويق 46 عقار شاغر رغم خلّوه من موانع مادية أو قانونية فضلا عن غياب ما يفيد تحصيل مداخيل استغلال 20 ضيعة فلاحية خلال الفترة 2011-2015 وتراجع في قيمة عدد من السيّارات المصادرة وخاصّة تلك التي تمّ إيواؤها بثكنة العوينة بفضاءات غير محمية.

وعلى صعيد آخر، لم يحض جانب صيانة الممتلكات المصادرة ما يستحقه من عناية وهو ما أدّى إلى تحمّل الدولة في سنة 2015 لأشغال تهيئة بكلفة 300 أ.د تعلّقت بعقارات يعتزم التفويت فيها فضلا عن ما ترتّب عن غياب الصيانة لأربع سيارات من تراجع في قيمتها بما قدره 768 أ.د.

- تأمين السير العادي للشركات المصادرة

تبين أنّ القسط الأكبر من الشركات المصادرة البالغ عددها 546 شركة قد شهد صعوبات في التسيير شملت مختلف أوجه التصرف بها أدّت إلى تدهور الوضعيّة الماليّة لأغلبها. وقد كان ذلك هو شأن الشركات الموضوعة تحت التصرف القضائي التي عرفت تراجعا ملحوظا في نشاطها وفي نسق استثماراتها أدّى إلى عجزها على الإيفاء بتعهداتها تجاه المزددين والبنوك والأعوان فضلا عن عدم تمكّنها من خلاص ديونها الجبائية. وقد ساهم في ذلك ضعف التنسيق المسجّل بين المتصرفين القضائيين ولجنة التصرف في الأملاك المصادرة التي لم تتلق إلى موفّي شهر جوان 2015 سوى ما نسبته 1,5 % من تقارير التصرف القضائي المتعلّقة بهذه الشركات وهو ما حال دون أخذ الإجراءات التصحيحية في الإبان.

كما لوحظ أنّ الشركات التي عهد بالتصرف فيها إلى وكلاء أو مجالس إدارة قد شهدت بدورها تراجعا في وضعيتها المالية بالرغم ممّا يتيح ذلك من مرونة في التسيير مقارنة بالتصرف القضائي.

وعلى صعيد آخر، تبين أنّ لجنة التصرف في الممتلكات المصادرة لم تول الحرص الكافي لتأمين متطلبات السير العادي للشركات، فضلا عن عدم تعيين ممثّلين للدولة في هياكل التسيير، لم تقم بالبتّ في الصعوبات الاقتصادية التي تشهدها عدّة شركات رغم تلقّيها العديد من المراسلات في الغرض ممّا انجرّ عنه توقّف بعضها عن النشاط.

وتستدعي هذه الوضعية العمل على استكمال رفع التصرف القضائي على الشركات المصادرة وتفعيل دور لجنة التصرف بتطوير الآليات الكفيلة بضمان تأمين السير العادي لهذه الشركات.

- استخلاص مستحقات الدّولة بعنوان أرباح الشركات

رغم أهمية الأرباح التي تمّ تسجيلها من قبل 21 شركة مصادرة خلال الفترة من سنة 2010 إلى سنة 2013 والبالغة 620 م.د فإن استخلاص مستحقات الدولة اقتصر في موفّي شهر جوان 2014 على مبلغ 5 م.د بالنسبة إلى الشركات التي تتابعها لجنة التصرف و274 م.د بعنوان الأرباح المحققة

من قبل شركة الكرامة القابضة في سنتي 2011 و2012. ولئن لم يتوفر للدائرة معطيات دقيقة حول المبالغ الواجب تحويلها بهذا العنوان فإنّ مناب الدولة من هذه الأرباح لا يقلّ في جميع الحالات عن المبالغ الموزعة وغير المستخلصة والتي ارتفعت إلى 159م.د.

وقصد تدعيم موارد الصندوق تؤكد الدائرة على مزيد الحرص على استخلاص مستحقات الدولة المتعلقة بأرباح الشركات المصادرة بما يساعد على تلافي تقادم دعوى خلاص هذه المستحقات طبقاً للفصل 288 من مجلة الشركات التجارية.

- تأهيل الممتلكات المصادرة بغاية التفويت فيها

لم تتوصّل شركة الكرامة القابضة إلى تأهيل عدد من الشركات رغم إصدار لجنة التصرف قرارات تفويت في شأنها وهو ما أدّى إلى تعطّل عمليات التفويت. كما لم تتوصّل هذه الشركة إلى حلّ الإشكاليات العقارية للشركات المحالة إليها وإلى رفع العوائق القانونية المتأتية من اتفاقيات المساهمين وهو ما نتج عنه تعطيل التفويت في 5 شركات.

ولم تتول لجنة التصرف بالتنسيق مع الأطراف المتدخلة القيام بالإجراءات اللازمة لتسوية الملفات الخصوصية للعقارات وذلك قصد التفويت فيها ولا سيما تلك المتعلقة بالرهون والعقارات ذات الصبغة الفلاحية والقصور والإقامات الخاصة.

- إنجاز عمليات التفويت في الممتلكات المصادرة

اعتبرت عمليات التفويت المنجزة سواء بعنوان الشركات أو العقارات والمنقولات نقائص تعلقت أساساً بعدم احترام إجراءات التفويت وبعدم التقيد بقواعد المنافسة عند الإعلان عن طلبات العروض. فضلاً عن النقص في دقة نتائج عمليات التقييم التي يتمّ اعتمادها كأثمان مرجعية عند التفويت تمّ الوقوف على عدّة نقائص تمثّلت أساساً في عدم التقيد بمنهجية الفرز والترفيغ في سعر الخدمات خارج إطار المنافسة وترتيب عروض مالية لا تغطي نفس الخدمات.

وعلاوة على محدودية نسبة التفويت في العقارات التي لم تتجاوز 3 % من جملة العقارات المصادرة تبين ضعف مردودية معرض الممتلكات الذي لم تغطّ مداخله سوى نسبة 40 % من المصاريف وذلك فضلاً عن إقبال كاهل الدولة بمبلغ 1,830 م.د بعنوان متخلّلات المعرض.

I - إصدار قرارات المصادرة وتنفيذها

مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساسا بإصدار قرارات المصادرة وتنفيذها.

أ- إصدار قرارات المصادرة

لم تتوصل لجنة المصادرة إلى استكمال إجراءات مصادرة جميع الأملاك المعنية بالمصادرة فضلا عن تسجيلها لتأخير في إصدار القرارات انجرّ عنه في بعض الحالات التفويت في أملاك دون وجه حق.

وفي هذا الإطار، مكّنت مقارنة المعطيات المتوقّرة لدى لجنة المصادرة بتلك المقدمة من قبل الهياكل العمومية ذات الصلة⁽¹⁾ من الوقوف على عدم توصّل اللّجنة إلى مصادرة كلّ الأملاك المعنية بالمصادرة بمختلف أصنافها من عقارات ومنقولات ومساهمات وأرصدة بنكية.

فبخصوص العقارات لم تتمكّن لجنة المصادرة من استكمال إجراءات مصادرة 27 عقار غير مسجل ولم تصدر قرارات مصادرة في شأن 21 عقار رغم مدّها بتصاريح من قبل المؤتمنين العدليين في الغرض. كما لم تتول اللجنة مصادرة أصلين تجاريين بقيمة إجمالية قدرها 100.أ.د وذلك إلى موفى شهر فيفري 2016. وتبيّن أيضا عدم مصادرة 4 سيارات⁽²⁾ راجعة بالملكية للمصادر منهم بتاريخ 14 جانفي 2011.

وفي سياق متّصل أدى عدم تولي كل من لجنة المصادرة ولجنة التصرف البتّ في الوعود بالبيع وإتمام عقود البيع النهائية إلى عدم تسوية وضعية 12 عقار بقيمة تجاوزت 6 م.د.⁽³⁾ وهو ما حال دون مصادرة هذه العقارات أو استرجاع التسبقات المسندة بعنوان وعود البيع التي تصبح من مستحقات الدّولة.

وساهم التأخير في إنجاز أعمال التحري في خصوص الشركات المعنية بالمصادرة في عدم مصادرة مساهمات في رأس مال 11 شركة حيث لم تتوصل لجنة المصادرة إلى موفى شهر فيفري 2016

⁽¹⁾ الإدارة العامة للأداءات والوكالة الفنية للنقل البري وهيئة الرقابة العامة للمالية.

⁽²⁾ رد الوكالة الفنية للنقل البري على طلب الإرشادات الموجه لها من الدائرة تحت عدد 6856-2015 بتاريخ 21 سبتمبر 2015.

⁽³⁾ محضر جلسة لجنة المصادرة عدد 103 بتاريخ 27 نوفمبر 2014.

من استكمال ملفات هذه الشركات للبتّ فيها رغم توقّر قائمة في هذه الأسهم والحصص منذ تاريخ 22 جوان 2011⁽¹⁾.

وفي ما يتعلّق بالأرصدة البنكية بيّنت المقاربة بين الأرصدة المصادرة والمعطيات المستقاة لدى كل من المؤتمنين العدليين ولجنة التصرف وجود أرصدة غير مصادرة بلغت قيمتها 2,655 م.د.

كما تمّت مصادرة رصيد بنكي⁽²⁾ في حدود مبلغ 1,757 أ.د في حين يبلغ الرصيد المصرّح به من قبل البنك 2,541 م.د في 16 أوت 2011 ولم تتول لجنة المصادرة معالجة هذه الوضعية رغم إعلامها بذلك من طرف الكتابة القارة للجنة التصرف⁽³⁾ ممّا أفضى إلى عدم مصادرة ما قيمته 2,539 م.د. وقد أفادت لجنة المصادرة في هذا الخصوص بأنه سيتمّ إصلاح قرار المصادرة المعني.

وفضلا عن ذلك لم يتمّ مصادرة الأرصدة البنكية المصرّح بها من قبل بنك ثان لدى لجنة المصادرة بقيمة 73,455 أ.د وكذلك دفاتر ادخار بقيمة جمالية 42,733 أ.د باسم أحد أصهار الرئيس السّابق. وقد أفادت لجنة المصادرة بأنه سيتمّ تسوية الوضعية.

وعلى صعيد آخر ولئن تسوّى للجنة المصادرة القيام بأعمالها في خصوص الأشخاص الواردة أسماؤهم بمرسوم المصادرة سواء تعلّق الأمر بمساهمتهم في الشركات أو باستحقاقهم العقاري أو بالمنقولات، فإنّه يستوجب النظر في تفعيل الفرع الثاني من الفصل الأوّل والذي يهمّ أشخاصا لم ترد أسماؤهم بالقائمة ضبطت معايير⁽⁴⁾ قانونية في الغرض ومنهجية عمل قامت بتحديدتها لجنة المصادرة في ضوء قراءة للقانون التونسي والمواثيق الدولية المصادق عليها علما بأنّ عدد قرارات المصادرة التي تمّ اتخاذها بهذا العنوان إلى موفى سنة 2015 قد بلغ 181 قرارا وهو ما يمثّل حوالي 10 % من إجمالي قرارات المصادرة.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أنّ لجنة المصادرة تولّت القيام بأعمال تقصّ بخصوص القائمة الإسمية التي وردت عليها من لجنة تقصى الحقائق في المسائل المتعلقة بالرشوة والفساد والبنك المركزي التونسي حول أشخاص معينين بالمصادرة في إطار تطبيق الفرع الثاني المنصوص عليه ضمن المرسوم، إلّا أنّه لم يتوقّر للدائرة إلى تاريخ إنهاء المهمة ما يفيد البتّ في نتائج هذه الأعمال. وقد

⁽¹⁾ تم إعدادها من قبل هيئة الرقابة العامة للمالية.

⁽²⁾ قرار المصادرة 587 الصادر بتاريخ 03 ماي 2012.

⁽³⁾ المراسلة عدد 1182 بتاريخ 28 أوت 2014.

⁽⁴⁾ أن يكون للشخص غير المذكور بالمرسوم علاقة شخصية أو موضوعية بالأشخاص المذكورين به وأن يكون الغير قد استفاد شخصا من تلك العلاقة وأن يبنى تنامي الكسب على خرق القانون أو باستعمال القانون لأغراض شخصية.

فسّرت لجنة المصادرة ذلك بعدم تلقي ردودا بخصوص الملفات المعنية من قبل الجهات المذكورة وكذلك بصعوبة إثبات توفر شروط المصادرة.

وفي ما يتعلّق بالتأخير في إصدار قرارات المصادرة لوحظ طول آجال البت في الملفات حيث بلغ معدل هذه الآجال ما قدره 494 يوما بالنسبة إلى 1811 قرارا. ورغم غياب التنصيب على آجال قصوى للبت في الملفات من قبل لجنة المصادرة فإنّ هذا التأخير أدى في حالات عدّة إلى عدم التحوز بالأملّك المصادرة مما نتج عنه تراجع قيمتها في بعض الحالات. كما أدّى ذلك إلى قيام أشخاص معينين بالمصادرة بالتفويت في ممتلكات صدرت في شأنها قرارات مصادرة على غرار عقارين بقيمة 90 أ.د. خلال سنتي 2012 و2014 و5 سيارات وأسهم وحصص في رأس مال شركتين. وبغض النظر عن ما انجرّ عن ذلك من الضرر بموارد الخزينة تعتبر هذه العمليات باطلة وفقا لأحكام مرسوم المصادرة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ النقص في الموارد البشرية لدى لجنة المصادرة قد ساهم بدوره في طول آجال البتّ في الملفات حيث لم يتعدّد عدد الأعوان والإطارات المكلفين بأعمال الاستقصاء والإعداد الفني للملفات 10 أعوان وهو ما لا يتماشى مع حجم الأعمال المعهودة إليهم إذ بلغ عدد ملفات المصادرة التي تمّ البتّ فيها ما جملته 1864 ملفا.

وبالرغم من بعث خلايا جهوية في 18 ولاية كلّفت بمهام استقصاء المعلومات وتكوين ملفات في خصوص الممتلكات المعنية بالمصادرة فإنّ أغلبها لم تجتمع ولم تتول القيام بالمهام الموكولة إليها وهو ما أدّى إلى تعطيل أعمال اللجنة في ما يتعلق خاصة بالتقصي عن العقارات غير المسجلة والتي تتطلب عملا فنيا ميدانيا.

كما حال عدم توفر معطيات كافية حول الأملاك المصادرة لدى بعض الهياكل العمومية دون تمكين لجنة المصادرة من البتّ في الملفات بالسرعة المطلوبة على غرار إدارة الملكية العقارية التي تقتصر على توفير سندات الملكية العقارية في شكل لا مادي دون توفير العمليات المنجزة في خصوص العقارات. كما لم تتمكّن لجنة المصادرة من الحصول على العقود المبرمة من قبل الأشخاص المعنيين بالمصادرة والمسجلة في الفترة الممتدة من 7 نوفمبر 1987 إلى 31 ديسمبر 1997 لعدم حفظها إلكترونيا باعتماد منظومة "رفيق" باعتبار أنّ المعاملات كانت تدوّن يدويا ضمن دفاتر.

ب - تنفيذ قرارات المصادرة

شاب تنفيذ قرارات المصادرة نقائص تعلّقت بنقل الملكية وباسترجاع الممتلكات المفوّت فيها دون وجه حقّ وبتحويل الأرصدة البنكية.

1- نقل الملكية

يتطلّب نقل ملكية الأملاك والأموال التي صدرت في شأنها قرارات مصادرة اتخاذ لجنة المصادرة التدابير اللازمة لترسيم العقارات والإشهار بانتقال ملكية الأسهم والحصص لفائدة الدولة.

فبخصوص ترسيم العقارات، تبين أنّ عدد العقارات المرسّمة اقتصر إلى موفى شهر فيفري 2016 على 235 عقار من جملة 541.

ويعود ذلك أساسا إلى التأخير في إبرام الكتائب التكميلية والعقود التوضيحية من قبل لجنة التصرف في خصوص العقود المبرمة مع شركات عقارية والتي يستوجب استكمال الاجراءات لديها إتمام عملية التقسيم وإفراد الشقق برسوم عقارية مستقلة. واكتفت اللجنة في هذا الخصوص بإصدار 25 مراسلة في سنة 2014 لطلب إتمام الإجراءات من ضمن 127 عقار. كما ساهم تشعب وضعية 8 أراضي في تعطيل ترسيمها إما لملكيتها المشاعة أو لارتباطها بحقوق أخرى.

وخلافا للفصل 8 من المرسوم عدد 13 لسنة 2011، لم تتولّ لجنة المصادرة القيام بالإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لنقل الأموال العقارية والمنقولة والحقوق المصادرة لفائدة الدولة وأحالت ملفات الشركات المعنية إلى لجنة التصرف دون القيام بإجراءات الإشهار والتسجيل. وتعلّق الأمر بما جملته 93 شركة من ضمن عيّنة متكوّنة من 136 شركة.

وأدّى عدم القيام بإجراءات التسجيل والإشهار للمساهمات التي تمت مصادرتها في إطار الفرع الثاني إلى التفويت في مساهمة الدولة في رأس مال شركتين وذلك بتاريخ لاحق لتاريخ المصادرة.

2- استرجاع الممتلكات المفوّت فيها دون وجه حقّ

يتطلّب تنفيذ قرارات المصادرة القيام بإجراءات الاسترجاع للممتلكات التي تمّ التفويت فيها بعد 14 جانفي 2011 والتي تعتبر باطلة طبقا للفصل 9 من مرسوم المصادرة. وقد تبين في هذا الخصوص عدم إيلاء لجنة المصادرة العناية اللازمة لهذه المسألة سواء تعلّق الأمر بالعقارات أو المنقولات أو المساهمات أو الأرصدة البنكية.

فبالرغم من التفويت في 5 عقارات بقيمة 353 أ.د وفي 13 سيارة لم تشمل القضايا المرفوعة لاسترجاع هذه الأملاك سوى عقارين فحسب تمّ نشرهما خلال سنتي 2013 و2014. وقد أفادت لجنة

المصادرة بأنّها لم تتوصل من قبل وزارة المالية بقائمة محينة في العمليات المسجلة وعمليات التفويت المنجزة بعد تاريخ 14 جانفي 2011 رغم مطالبتها بذلك خلال سنة 2014.

كما تمّ التفويت في حصص 3 شركات بلغت قيمة إحداها 214 أ.د إضافة إلى سحب مبالغ مالية من الحسابات البنكية من قبل المصادر منهم والتي بلغت بالنسبة إلى أحد البنوك ما قيمته 239,886 أ.د منها 93,434 أ.د تمّ سحبها بعد صدور مرسوم المصادرة. ولم يتوفر للدائرة ما يفيد شروع لجنة المصادرة في اتخاذ الإجراءات اللازمة لإبطال مفعول عقود البيع أو لاسترجاع الأموال المسحوبة.

3- تحويل الأرصدة البنكية المصادرة

يتربّب عن صدور قرارات مصادرة الأرصدة البنكية ضرورة تحويل هذه الأرصدة لحساب المصادرة بداية من التاريخ المنصوص عليه بهذه بالقرارات. وخلافاً لذلك تبين من خلال استغلال المعطيات الواردة على الدائرة من قبل عدد من البنوك تتوفّر على نسبة 66 % من جملة الأرصدة المصادرة⁽¹⁾ عدم تحويل أرصدة بقيمة 10,470 م.د لفائدة حساب المصادرة. وبلغت الأرصدة البنكية المصادرة التي تمّ تحويلها لفائدة الحساب المذكور ما قيمته 36,540 م.د وهو ما يمثل نسبة 71,12 % من الأرصدة المعنية بالتحويل.

وخلافاً لأحكام مرسوم المصادرة تبين قيام بنكين بخصم مبالغ من الأرصدة المصادرة بما قيمته 3,310 م.د تعلّقت بخلاص أقساط قروض وتفعيل ضمانات مالية. وأفادت لجنة التصرف بأنه تمّ مراسلة البنوك المعنية للمطالبة بتحويل المبالغ التي تمّ خصمها لفائدة حساب المصادرة وأنه تتّجه النية إلى اتخاذ إجراءات الخلاص الجبري المخوّلة للمحاسبين العموميين طبقاً لمجلة المحاسبة العموميّة.

ولم يتمّ تحويل أرصدة بنكية بمبلغ 3,266 م.د لفائدة حساب المصادرة وذلك نتيجة وجود قرارات قضائية بتوقيف تنفيذ بعض قرارات المصادرة. وتمّ على إثر تدخل الدائرة تحويل مبلغ 3,137 م.د من هذه الأرصدة إلى حساب المصادرة وذلك بتاريخ 6 جوان 2016 أي بتأخير فاق 4 سنوات من تاريخ إصدار قرارات المصادرة.

كما لم يتمّ تحويل أرصدة بنكية مصادرة بعنوان رقاع خزينة بقيمة 3,734 م.د حلّ أجلها في شهر جويلية 2014 لفائدة حساب المصادرة. وأفادت لجنة التصرف بأنها راسلت البنك المعني بالأمر بتاريخ 14 أفريل 2016 لتحويل هذه المبالغ.

⁽¹⁾ الاتحاد الدولي للبنوك والبنك التونسي والبنك العربي لتونس والشركة التونسية للبنك.

ومن جهة أخرى، تبين من خلال متابعة العمليات المالية التي تم إجراؤها على الحسابات البنكية المصادرة قيام أحد البنوك بالتوظيف المالي لمبلغ قيمته 160 أ.د من حساب إيداع مصادر لأحد أصحاب الرئيس السابق وذلك خلال شهر نوفمبر 2014.

II- حفظ الممتلكات المصادرة واستغلالها

خلصت أعمال الرقابة إلى عدم توفيق الأطراف المتدخلة بمنظومة المصادرة في حفظ العقارات والمنقولات وحسن استغلالها وتأمين السير العادي للشركات على الوجه المطلوب.

أ- حفظ واستغلال العقارات والمنقولات

بلغ عدد الأملاك المصادرة 541 عقارا و142 سيارة و18 يخت ومجموعة من المنقولات متواجدة بتسعة وأربعين عقارا وذلك إلى موفى سنة 2015. وشهد التصرف في هذه الأملاك إخلالات حالت دون المحافظة عليها واستغلالها على الوجه الأفضل من ذلك أنّ عمليات التشخيص التي أمّنها المؤتمنون العدليون لم تشمل كافة العقارات حيث تبين غياب معطيات حول عقارات مؤمنة لديهم مثلت نسبة 46% من عينة من العقارات تتكون من 132 عقارا⁽¹⁾ تعرّض 17 عقار منها للتخريب. كما أدى بقاء 9 فيلات دون حراسة على امتداد حوالي 4 سنوات إلى تعرض 3 منها للسرقة والنهب.

ولم يتبين ما يفيد تولي المؤتمنين العدليين القيام بصيانة وترميم العقارات باستثناء حالة وحيدة بكلفة قدرها 15 أ.د وهو ما حال دون المحافظة على هذه الأملاك علما بأنّ خزينة الدولة قد تحمّلت أعمال صيانة بلغت كلفتها 300 أ.د⁽²⁾ في سنة 2015 وذلك قصد تهيئة عقارات للتفويت فيها.

وعلى صعيد آخر، اتّسمت قاعدة البيانات المتوفرة لدى لجنة التصرف حول هذه العقارات بعدم دقة وشمولية وحينية المعطيات المدرجة بها أرجعته اللجنة إلى نقص التعاون من قبل بعض المؤتمنين العدليين وعدم توقّر المعطيات لديهم أحيانا بالإضافة إلى محدودية الإمكانيات المتوفرة وجسامة الأعمال المستوجبة علما بأنّ حصة العقارات التي تتوفر لدى لجنة التصرف معطيات حول إستغلالها لم تتجاوز نسبة 3% من عينة شملت 70 عقارا.

⁽¹⁾ ترجع بالنظر إلى 12 مؤتمنا عدليا.

⁽²⁾ تم خلاصها من قبل لجنة التصرف لفائدة عقارية قمرة.

ولم يمكّن هذا الوضع اللجنة المذكورة من متابعة تحصيل مداخيل استغلال العقارات تحت الائتمان العدلي. ويذكر على سبيل المثال غياب ما يفيد تنزيل مداخيل استغلال 20 ضيعة فلاحية للفترة من سنة 2011 إلى سنة 2015 بحساب الائتمان. وأفادت دائرة المصادرة بالمحكمة الابتدائية بتونس في هذا الخصوص بأنّ عددا من الضيعات الفلاحية يتمّ إمّا نهبا أو استغلالها بدون صفة.

كما تبين أنّه لم يتسن استغلال 23 عقار نتيجة وجود مشاغبة في شأنها أو مواصلة إشغالها من قبل أصحابها المصادرة منهم أملاكهم أو وضع يدهم على مداخيل استغلال هذه العقارات وهو ما أدى إلى حرمان خزينة الدولة من موارد قدرت بخصوص 8 عقارات بما قيمته 1,4 م.د. ولم يتوفر ما يفيد قيام كلّ من لجنة التصرف والمؤتمنين العدليين برفع قضايا في خصوص كف الشغب أو مواصلة استغلال العقارات المصادرة دون صفة.

كما لوحظ في نفس الخصوص عدم تسويق عدد من العقارات الشاغرة رغم خلوّها من موانع مادية أو قانونية شمل 46 عقار خلال الفترة من سنة 2011 إلى سنة 2015 وذلك خلافا لدليل الائتمان العدلي. وأفادت دائرة المصادرة في هذا الصدد بأنّه تعذّر استغلال العقارات في عدد من الحالات نظرا لعدم توقّر الأموال اللازمة بحساب الائتمان للقيام بإجراءات التسويق وعدم وجود حلول من قبل المكلف العام بنزاعات الدولة لتوفير المصاريف المستوجبة للمؤتمنين العدليين.

وقد كان ذلك هو شأن فيلا ظلّت شاغرة لمدة تفوق السنتين وهو ما أدّى إلى عدم تحصيل موارد بعنوان الكراء بحوالي 116 أ.د.⁽¹⁾ فضلا عن تحمل خزينة الدولة لمصاريف حراسة فيلا أخرى بلغت إلى موفى سنة 2014 ما يناهز 47 أ.د.⁽²⁾

وعلى صعيد آخر، أدّى بقاء 19 سيارة مصادرة رابضة بثكنة العويّنة بفضاء غير محمي لمدة ثلاث سنوات إلى تراجع قيمة⁽³⁾ عشر منها من 365 أ.د.⁽⁴⁾ إلى قرابة 235 أ.د.⁽⁵⁾ مع العلم وأنّ غياب الصيانة أدّى إلى تدني قيمة 4 سيارات أدرجت ببرنامج التفويت لسنة 2014 بما قدره 768,448 أ.د.

(1) مراسلة المكلف العام بنزاعات الدولة إلى وزير المالية عدد 618 بتاريخ 01 أكتوبر 2013.

(2) مراسلة المؤتمن العدلي إلى لجنة التصرف عدد 032/1 بتاريخ 08 جانفي 2015.

(3) تم اعتماد معدل القيمة حسب نتائج الاختبارين لسنة 2012.

(4) حسب تقارير الاختيار المنجزة من قبل خبيرين في السيارات سنة 2012.

(5) حسب إعادة التقييم الذي تمّ في سنة 2014.

ب- تأمين السير العادي للشركات

بلغ عدد الشركات المصدرة 546 شركة إلى موفى شهر جوان 2015 منها 220 شركة تحت الائتمان العدلي و171 شركة تحت التصرف القضائي و155 شركة تتولى تسييرها هياكل تصريف. وقد تمّ الوقوف على نقائص تعلّقت خاصة بتسيير الشركات الموضوعة تحت التصرف القضائي والشركات التي تتصرف فيها هياكل التصريف والتسيير وبمتابعة الشركات من قبل لجنة التصريف علما بأنّه لم تتوفّر معطيات حول أغلب الشركات الموضوعة تحت الائتمان العدلي.

1- الشركات تحت التصرف القضائي

بالرغم من التنصيص صراحة ضمن الأحكام المتعلقة بتعيين المتصرفين القضائيين على أنّ هذا التعيين يتمّ بصفة وقتية إلى غاية انتهاء الموجب، فإنّ عددا هاما من الشركات المصدرة (171 شركة) بقي تحت طائلة المنظومة القضائية⁽¹⁾ لفترة ناهزت الخمس سنوات منذ تاريخ مصادرتها.

وتتمثّل مهام المتصرف القضائي أساسا في إدارة الشركات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية في نطاق التسوية القضائية أو في إدارة المؤسسات المتنازع في تسييرها. وحسب دليل الإجراءات الخاص بالمؤمن العدلي والمتصرف القضائي وأمين الفلسفة والمصفي⁽²⁾ تقتصر مهمّة المتصرف القضائي على تصريف الشؤون اليومية والقيام بالعمليات المحاسبية والجبائية ولا تشمل إمكانية التدخل لضبط الاستراتيجيات وهو ما لا يتلاءم مع متطلّبات حسن تسيير هذه الشركات.

ولئن أفادت لجنة التصريف بأنّ التصرف القضائي يبقى إجراء قانونيا إجباريا بعد مصادرة الشركات فإنّ النقائص التي اعترت تطبيقه ساهمت في الحدّ من فعاليته في تأمين تسيير هذه الشركات وذلك خاصّة في ظل ضعف التنسيق بين اللجنة والمتصرفين القضائيين علما بأنّها لم تتلق إلى موفى شهر جوان 2015 سوى نسبة 1,5% من تقارير التصرف القضائي المتعلقة بهذه الشركات.

وساهم بقاء الشركات المصدرة تحت منظومة التصرف القضائي لفترة طويلة نسبيا في تدهور الوضعية المالية لهذه الشركات والتأثير على سيرها العادي حيث سجّل تراجع ملحوظ للنتائج المحاسبية لما عدده 24 شركة للفترة من سنة 2010 إلى سنة 2015 من أرباح بقيمة 5 م.د إلى خسائر قدرها 6 م.د.

⁽¹⁾ المنظومة بالقانون عدد 71 لسنة 1997 والمتعلّق بالمصفيين والمؤمنين العدليين وأمناء الفلسفة والمتصرفين القضائيين.

⁽²⁾ قرار وزير العدل وحقوق الإنسان مؤرخ في 3 جوان 2000 المتعلّق بالمصادقة على دليل الإجراءات المذكور.

وفي هذا الخصوص لوحظ عدم قدرة المتصرفين القضائيين على تجاوز الصعوبات المتصلة بالسيولة والتمويل وبالمديونية للشركات المصدرة.

فقد تبين أنّ عددا هائلا من الشركات الموضوعة تحت تصرفهم لا تتوفر في شأنها المعطيات المحاسبية خاصّة في غياب قوائم مالية مصادق عليها من قبل مراقبي الحسابات. وتّضح من خلال النظر في ملفات 30 شركة عدم توقّر قوائمها المالية للسنوات من 2011 إلى 2014. كما اقتصر إيداع التصاريح الجبائية خلال نفس الفترة على 30 شركة من ضمن 161 شركة. وحال هذا الوضع دون الإطّلاع على حقيقة وضعيتها المالية واتخاذ القرارات الملائمة في الإبان وكذلك دون إنجاز عمليات تفويت التي تتطلب وجود قوائم مالية مصادق عليها.

كما أنّ حدوث إخلالات في التصرف في بعض الشركات ترتب عنها إلحاق ضرر بمواردها. فقد أدّى عدم صيانة سفن شركتي "المتوسطة للصيد البحري" و"الصفاء المهدية" إلى تآكلها وفقدان قيمتها التجارية.

كما تولى أحد المتصرفين القضائيين سحب مبلغ 220 أ.د من حساب شركة لفائده وذلك بعنوان خلاص دينه وكذلك طرح مبلغ 91 أ.د من الأرباح الراجعة للدولة وذلك بعنوان خلاص دين أحد الشركاء. وقد أفادت دائرة المصادرة بالمحكمة الابتدائية بتونس في هذا الصدد بأنه تمت إحالة المتصرف القضائي على النيابة العمومية.

وتبيّن أيضا أنّه لم يتمّ أخذ الإجراءات الكفيلة برفع قضية في كف الشغب بعد التفتن لوجود عقارين تابعين لشركة تحت تصرف شخص دون وجه حقّ.

ولم تتمكّن أربع شركات من توفير السيولة اللازمة لاستكمال مشاريعها وخلاص مزوديه واستعادة توازنها المالي بسبب رفض البنوك التعامل معها وإتمام تمويل مشاريعها. كما ساهم النقص في السيولة بالنسبة إلى أربع شركات أخرى في عدم تمكنها من خلاص مستحقّات العملة والمزودين والبنوك وهو ما أدّى إلى توقف شركتين منها عن النشاط.

وعلاوة على ذلك لوحظ أهمية حجم الديون المتخلدة بذمة الشركات المصدرة والتي تجاوزت بالنسبة إلى أغلبها قيمة رأس المال بنسب فاقت 200 % حيث بلغت هذه الديون في 31 أكتوبر 2014 بالنسبة إلى عينة شملت 63 شركة تحت التصرف القضائي ما قيمته 202 م.د منها 100 م.د ديون جبائية و 94 م.د ديون بنكية.

ففي خصوص الديون الجبائية وصل مبلغ التوظيف الإجباري في خصوص 8 شركات إلى 29 م.د في حين لم يتجاوز رأس مالها 4 م.د. وإزاء عدم خلاص هذه الشركات لديونها الجبائية قامت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بإصدار بطاقات إلزام وإجراء عقل للحسابات البنكية لشركتين بما قيمته 31 م.د.

ولوحظ في نفس الإطار عدم التزام بعض المتصرفين القضائيين بخلاص ديون البنوك والمزودين في الآجال ممّا أدّى إلى تقديم شكاوى ضد الشركات وتفعيل الضمانات من قبل البنوك وكذلك إجراء عقل شملت 3 شركات.

وتجدر الإشارة إلى أن غياب إجراءات حمائية للأموال المصادرة من أعمال التنفيذ مكن من القيام في بعض الحالات بعمليات مقاصة أو تنفيذ عقل وذلك على الرغم من أن الفصل 37 من مجلة المحاسبة العمومية منع "إجراء عقلة ولو كانت بمقتضى أحكام أو بطاقات تنفيذية على الأموال... والمكاسب المنقولة وغير المنقولة بدون أي استثناء التي تملكها الدولة...".

وعلى صعيد آخر، لوحظ عدم قدرة المتصرفين القضائيين على مجابهة الصعوبات المتصلة بالاستغلال إذ تبين تعليق المشاريع لعدد من الشركات الناشطة في قطاعي البعث العقاري والسياحة إضافة إلى عدم استغلال عقارات على ملك عدد من الشركات العقارية وذلك منذ مصادرتها وعدم وضع إستراتيجية للتصرف في هذه العقارات من قبل لجنة التصرف وذلك بالرغم من أهمية قيمتها الشرائية التي بلغت على سبيل المثال بالنسبة إلى شركتي "صقلية العقارية" و"كوريال" ما قيمته 7,3 م.د مما حرم الشركتين من أرباح منتظرة.

كما أدّى عدم استكمال المشاريع العقارية منذ مصادرة الشركات إلى نقص في المداخل بلغ 28,5 م.د⁽¹⁾ بالنسبة إلى شركتي "البعث العقاري والترفيه السياحي" و"تونس الخليج السياحية". وأفادت لجنة المصادرة بأن ذلك يرجع إلى غياب برنامج استثمار وكذلك عدم الحرص على مواصلة المشاريع الجارية.

2- الشركات تحت هياكل التصرف والتسيير

أفضى النظر في وضعية عينة شملت 52 شركة تحت تصرف وكلاء أو مجالس إدارة إلى أنه بالرغم من مرونة التصرف التي تتميز بها هياكل التصرف والتسيير بالمقارنة مع التصرف القضائي فقد

⁽¹⁾ محضر جلسة لجنة التصرف عدد 56 بتاريخ 04 ديسمبر 2014.

تمّ الوقوف على تدهور الوضعية المالية لهذه الشركات إذ تراجعت النتائج المحاسبية المصرح بها لدى الإدارة العامة للأداءات لما عدده 47 شركة تبلغ القيمة الإسمية لمساهمة الدولة في رأس مالها 210م.د. من 99 م.د. سنة 2010 إلى 38 م.د. سنة 2015. ولوحظ كذلك تراكم ديونها مما أدى إلى تحميل الدولة أعباء إضافية بعنوان تسبقات لمساندة هذه الشركات وكذلك إحالة عدد منها على التسوية القضائية.

وقد بلغت الديون المتخلدة بدمّة 14 شركة ما قيمته 1162 م.د. وهو ما يمثّل نسبة 449 % من قيمة رأس مال هذه الشركات الذي يبلغ ما يناهز 259 م.د. ممّا ترتب عنه عدم تقيد الشركات بتعهداتها وخاصة منها المتعلقة بتسديد أقساط الديون التي حلت آجال خلاصها وقيام البنوك بإجراءات تنفيذية ضدها. فعلى سبيل المثال، أدى عدم خلاص ديون شركة "ج.ت.ن" إلى القيام بعقل على السيولة ومستحقات الشركة لدى حلفائها مما أثر في سيرها العادي⁽¹⁾ وكذلك إقرار بيع مجموعة من أصول شركة "السيراميك".

كما لوحظ تدهور وضعية الاستغلال في عدد من الشركات المصادرة حيث لم تسجل ثلاثة شركات ("ج.ت.ن" و"صوتيداف" و"بريكوراما") أرقام معاملات منذ سنة 2013 بعد أن ناهزت أرقام معاملاتها في سنة 2010 على التوالي 14 م.د. و 2 م.د. و 17 م.د.

ولم تشهد الشركات التي انتفعت بتسبقات من صندوق الأموال المصادرة تحسنا في وضعيتها المالية. فعلى سبيل المثال، تمت إحالة شركتي ("صوتيداف" و"بريكوراما") على التسوية القضائية وذلك رغم صرف تسبقات لفائدتهما من الصندوق ناهزت 5 م.د.

وأفادت لجنة التصرف بأن صرف المبالغ المذكورة كان بغاية مجابهة النفقات الضرورية خاصة منها أجور العمال.

3-متابعة لجنة التصرف للشركات المصادرة

لم تتول لجنة التصرف تعيين هياكل تسيير في 4 شركات فلاحية ورفع التصرف القضائي عليها بالرغم من مطالبة وزارة الفلاحة بذلك فيما يتعلق بأربع شركات إحياء خاصة وأن التسيير الفعلي لإحداها يتم من قبل أحد المساهمين. كما لم تحرص اللجنة على تعيين ممثلين عن الدولة في مجالس إدارة شركتي "أدوية" و"تونيزياقولف سرفيس" بالرغم من امتلاك الدولة على التوالي لنسبة 35 % و 49 % من رأس مال الشركتين ومصادرتهم خلال سنتي 2012 و 2013. وأفادت لجنة التصرف بأنّه تمّ تعيين ممثل للدولة في مجلس إدارة شركة "أدوية" خلال سنة 2016.

⁽¹⁾ حسب تقرير اختبار عدلي في سنة 2013.

كما لوحظ وجود شركات مصادرة يتصرف فيها أشخاص مصادرة ممتلكاتهم بالرغم من تعيين هياكل تسيير من قبل شركة الكرامة القابضة وذلك على غرار شركتي "إنفستاك" و"م.ب.ه" والتي تبلغ القيمة الاسمية لمساهمة الدولة في رأس مالها قرابة 41 م.د. وأفادت شركة الكرامة القابضة بأنها تولت رفع قضايا في هذا الخصوص وكذلك دعوى جزائية في الاستيلاء على أملاك الغير وهي في طور التحقيق.

كما تبين في ظل التأخير في ضبط معايير لاختيار الوكلاء والمديرين العامين للشركات، وجود إخلالات في تعيين هياكل تسيير 3 شركات حيث تمّ بتاريخ 8 أوت 2015 تعيين رئيس مدير عام لشركة "بيان فو" بالرغم من أنه محلّ تتبع قضائي من أجل تجاوزات مالية⁽¹⁾ وعدم القيام بإجراءات لتغيير وكيل شركة "الشاملة للتأمين" رغم وجود معلومات حوله بخصوص حصول تجاوزات⁽²⁾. كما تبين تعيين وكيل على شركة "كاليداي" لمدة 3 أشهر فقط بداية من جانفي 2014 غير أنّه لم يتم تغييره إلى غاية شهر فيفري 2016 رغم إقرار لجنة التصرف بعدم استجابته للمستوى العلمي المطلوب⁽³⁾.

وفي سياق متّصل لم تتول اللجنة إلى موفى جويلية 2016 ضبط معايير لتأجير المسيرين حيث تمّ خلاص أجور لعدد من المسيرين فاقت مبلغ 15.أ.د شهريا دون الأخذ بعين الاعتبار الوضعية المالية الصعبة للشركات. وقد أفادت لجنة التصرف في ردها بأنه تمّ اتخاذ القرار بضبط معايير تأجير المسيرين بالشركات وذلك منذ شهر جويلية 2016.

وعلى صعيد آخر، تبين من خلال النظر في وضعية 16 شركة تبلغ القيمة الاسمية لمساهمة الدولة في رأس مالها 17,3 م.د عدم بت لجنة التصرف في الصعوبات الاقتصادية التي تمرّ بها رغم تلقيها عديد المراسلات في الغرض مما أدى إلى تدهور وضعيتها وذلك بالرغم من أنّ الفصل 2 من المرسوم عدد 68 لسنة 2011 ينصّ على أنّه من مهام هذه اللجنة اتخاذ التدابير اللازمة لضمان المحافظة على السير العادي للشركات. ويذكر في هذا الإطار مجمع شركات "رينغ" والتي تمّ إقرار تصفيته في سنة 2015 وذلك بعد عجزها عن خلاص الأجور نتيجة توقفها عن النشاط وتحمل الدولة لأعباء الأجور الخاصة بشهري ماي وجوان من سنة 2015 والبالغة 180 أ.د.

وقد ساهم عدم إنعقاد اللجنة بالنسق الشهري مثلما يقتضيه نظامها الداخلي وكذلك التأخير في تفعيل إنابة الوزراء في الحدّ من تغطية اللجنة لإشكاليات الشركات المصادرة حيث تمّ النظر

⁽¹⁾ تجاوزات تتعلّق بالتعامل مع شركات وهمية وعمليات اختلاس وذلك حسب نتائج مأمورية اختبار بتاريخ 14 ماي 2012.

⁽²⁾ مراسلة وزير المالية إلى رئيس لجنة التصرف بتاريخ 11 فيفري 2012.

⁽³⁾ محضر جلسة لجنة التصرف عدد 65 بتاريخ 6 أكتوبر 2015.

في ملفات 118 شركة من ضمن 546 شركة مصادرة أي ما نسبته 22 % وذلك إلى غاية شهر جانفي 2015.

ومن ناحية أخرى وفيما يتعلّق بمتابعة البضائع العالقة بالديوانة، لم يتبين للدائرة ما يفيد تحويل مصالح الديوانة محصول بيع حاويات البضائع التابعة لشركات مصادرة والمقدر بمبلغ 3 م.د إلى الحسابات البنكية للشركات المعنية علما بأنّ هذه الحاويات تمّ بيعها بالمزاد العلني خلال الثلاثية الأولى من سنة 2015⁽¹⁾.

وفضلا عن ذلك، لوحظ عدم تكليف اللجنة قباض الديوانة بالتفويت في المعدات الموجودة بالمستودعات الحرة لثلاثة شركات مصادرة خاصة مع توقفها عن النشاط إلى موقّ سنة 2015. وتجدر الإشارة إلى أنّ بقاء هذه المحلات مغلقة وعدم تسديد معالم الكراء قد ألحق ضررا بالشركات المعنية جراء تواصل معالم الكراء وعدم تمكن المسوغين من استغلال محلاتهم.

كما تبينّ نقص في متابعة اللجنة للإخلالات التي تمّ رفعها من قبل مراقبي الحسابات والمتعلقة أساسا بعدم صحة المداخل المسجلة على غرار شركة "أيرو سرفيس" وبفسخ عقود الاستغلال وإسنادها إلى شركة أخرى من قبل وكيل شركة "رينغ" وبيع أهم الأصول دون توفر عقد بيع أو موافقة القاضي المراقب بالنسبة إلى شركة "مايودور الفلاحية" وكذلك بعدم صحة حساب الحرفاء البالغ 9 م.د بالنسبة إلى شركة "الشاملة للتأمين".

وفي ما يتعلّق بمتابعة إستخلاص مستحقات الدولة بعنوان أرباح الشركات تبين للدائرة أنه ورغم أهمية الأرباح التي تمّ تسجيلها من قبل 21 شركة مصادرة للفترة من سنة 2010 إلى سنة 2013 والبالغة ما قيمته 620 م.د⁽²⁾ فإنّ استخلاص مستحقات الدولة اقتصر في موقّ شهر جوان 2014 على مبلغ 5 م.د⁽³⁾ بالنسبة إلى الشركات تحت تصرف لجنة التصرف و274 م.د بعنوان الأرباح المحققة من قبل الكرامة القابضة بعنوان سنتي 2011 و2012.

وتعزى محدودية استخلاص مستحقات الدولة بهذا العنوان أساسا إلى النقص في نجاعة أعمال المتابعة الموكولة إلى لجنة التصرف. فقد لوحظ من خلال فحص عينة متكونة من 16 شركة مصادرة حققت أرباحا في السنوات من 2010 إلى 2014، أنّه ورغم إقرار توزيع الأرباح من خلال محاضر الجلسات العامة لعدد من هذه الشركات لم يتمّ تحويل مناب الدولة من الأرباح إلى صندوق

(1) حسب قائمة في حاويات البضائع التي تم بيعها بالمزاد العلني مرسلّة من قبل مصالح الديوانة.

(2) مراسلة الإدارة العامة للأداءات والمتعلقة بالنتائج المحاسبية المصحح بها.

(3) تقرير هيئة الرقابة العامة للمالية بتاريخ ديسمبر 2014.

الأموال المصادرة. وفي المقابل، لم تتول اللجنة اتخاذ أية إجراءات إزاء هذا الوضع خاصة بالنظر إلى ارتفاع مناب الدولة من الأرباح التي تقرر توزيعها والبالغة 159 م.د بالنسبة إلى 4 شركات مصادرة.

ومن شأن عدم تحصيل المبالغ المذكورة أن يضرّ بخزينة الدولة جراء تقادم دعوى خلاص هذه المستحقات المنصوص عليها بالفصل 288 من مجلة الشركات التجارية⁽¹⁾. وقصد تلافي هذا الوضع توصي الدائرة بضرورة القيام بالإجراءات اللازمة لتحصيل مناب الدولة من هذه الأرباح قبل انقضاء أجل التقادم.

ومن جهة أخرى، لوحظ من خلال النظر في محاضر الجلسات العامة المتوفرة بملفات 16 شركة أنّه ورغم وجود مبالغ بعنوان النتائج القابلة للتوزيع، فإن الجلسة العامة للشركاء لم تقرر توزيعها مثلما هو الشأن بالنسبة إلى أرباح شركتي "ألفا" و"Injection Plastiques Systèmes" بقيمة 9,9 م.د. ولئن يتعذر على لجنة التصرف المطالبة بتوزيع الأرباح المحققة في الشركات التي لا تمتلك فيها الدولة أغلبية حقّ التصويت فإنّه يخوّل لها قانونا المطالبة بتوزيع الأرباح في الشركات التي تمتلك فيها الدولة الأغلبية على غرار شركة "ألفا" وهو ما لم تقم به اللجنة إلى موفى شهر فيفري 2016.

وعلى صعيد آخر، لم تتول شركتين توزيع الأرباح المحققة لعدم عقد جلسات عامة للمصادقة على القوائم المالية وتخصيص النتائج، فقد تبين من خلال النظر في القوائم المالية لشركة الكرامة القابضة المصادرة بنسبة 100 % تحقيق أرباح بمبلغ 168 م.د في سنة 2014 لم يتم توزيعها لعدم عقد جلسة عامة في الغرض إلى موفى شهر فيفري 2016. ويذكر كذلك الشركة التونسية للتبغ والإستثمار التي حققت أرباحا تفوق 1 م.د بعنوان سنتي 2012 و2013.

كما لوحظ عدم تحصيل مناب الدولة من الأرباح المتعلقة بسنتي 2010 و2011 بما قيمته 2,4 م.د بعنوان شركتين تمّ التفويت⁽²⁾ فيهما للكرامة القابضة وذلك لعدم حرص اللجنة على عقد جلسات عامة سنوية في الشركتين. وتجدر الإشارة إلى أنه تمّ تحصيل هذه الأرباح من قبل شركة الكرامة عوضا عن الدولة وذلك بسبب عقد جلسات عامة لتخصيص النتائج بعد تاريخ التفويت في هذه المساهمات.

وتبيّن أيضا تحويل مبالغ تناهز 1,540 م.د في خصوص 3 شركات بعنوان سنتي 2010 و2011 إلى حساب الائتمان العدلي دون أن يتمّ لاحقا تحويلها لصندوق الأموال المصادرة على إثر صدور قرار في مصادرة هذه الشركات.

⁽¹⁾ تنقرض دعوى خلاص نسبة التوزيع في أجل خمس سنوات بداية من تاريخ انعقاد الجلسة العامة التي قررت توزيع الأرباح.

⁽²⁾ تمت عملية التفويت في ديسمبر 2012 ولم يشمل مبلغ التفويت هذه الأرباح.

وتوصي الدائرة لجنة التصرف بالحرص على متابعة واستخلاص مستحقات الدولة بعنوان أرباح الشركات المصادرة.

III-التفويت في الممتلكات المصادرة

شمل التفويت في الأملاك المصادرة إلى موقّ مارس 2016 ما مجموعه 17 عقار بقيمة 116,2 م.د و 54 سيارة بمبلغ 2,07 م.د فضلا عن الشركات والأوراق المالية بقيمة 1.564,190 م.د.

أ- التفويت في العقارات والمنقولات

إعترى التفويت في العقارات والمنقولات عدّة نقائص اتّصلت أساسا بالتقييم ورفع الرهون وبمعالجة العوائق المتعلقة بالعقارات ذات الطبيعة الخصوصية. كما تعلّق الأمر بنقص في شفافية عمليات التفويت وبضعف مردودية معرض الممتلكات المصادرة.

1- العقارات

تمّ خلال الفترة بين سنتي 2011 و 2015 التفويت في 17 عقار بمبلغ جملي قدره 116.2 م.د تم أغلبها خلال سنة 2015⁽¹⁾ ومثّلت العقارات التي تمّ التفويت فيها ما نسبته 3 % من جملة العقارات المصادرة. وقد ساهم في محدودية هذه النسبة، عدم توصّل لجنة التصرف والإدارة العامة للاختبارات بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية إلى التسريع في نسق تقييم العقارات حيث قامت هذه الأخيرة بتقييم 48 عقارا⁽²⁾ أي ما نسبته 16 %⁽³⁾ فحسب من جملة العقارات المرسمة بملك الدولة الخاص وذلك إلى موقّ سنة 2015.

ولئن أقرّت لجنة التصرف في إطار التسريع في إنجاز أعمال التقييم اللجوء إلى الخبراء العدليين في سنة 2014 فإنّ هذا الإجراء لم يساهم في الرفع من نسق تقييم العقارات. فقد أدّى على سبيل المثال عدم جاهزية عملية الاختبار التي كلف بانجازها خبراء عدليون إلى تأجيل طلب العروض بخصوص عقار من جملة 4 عقارات بلغت قيمته 600 أ.د.

⁽¹⁾ تم في إطار اتفاقية التصرف لحساب الغير المبرمة مع شركة "عقارية قمرت" التفويت في 16 عقارا.

⁽²⁾ تقارير الاختبار المتوفرة لدى الكتابة الفارة للجنة التصرف.

⁽³⁾ وذلك بقيمة إجمالية قدرها 141 م.د.

وأدى الفارق الهام بين قيمة الاختبارات وقيمة العروض إلى التصريح بعدم إثمار عدد من العروض وذلك خاصة في ظل ضعف الإقبال على المشاركة وتعلق الأمر بأربعة عقارات من جملة 12 عقار تراوح الفارق بين قيمة الاختبارات وقيمة العروض المقدمة في شأنها بين 44,4% و79,5%. واستوجبت هذه الوضعية في بعض الحالات طلب لجنة التصرف إعادة الاختبار لدى وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية ممّا ساهم في التمديد في فترة إعداد العقارات للتفويت فيها.

وعلى صعيد آخر، لم تتوصل لجنة التصرف إلى تسوية وضعية 60 عقارا تتعلّق بها رهون بقيمة 100 م.د حيث لم تقم بالتنسيق مع الأطراف المتدخلة⁽¹⁾ لمباشرة الإجراءات اللازمة لتسوية وضعية هذه الرهون ممّا أدى إلى عرقلة عمليات التفويت. وفي هذا الإطار لم تتولّ لجنة التصرف مراسلة لجنة المصادرة لدعوتها للقيام بالإجراءات اللازمة لتطهير الرسوم من الرهون طبقاً لأحكام المرسوم عدد 13 لسنة 2011 إلا في شهر أوت 2015 أي بتأخير ناهز 4 سنوات ممّا أثر سلباً في إمكانية التفويت في العقارات المصادرة، وذلك على غرار عقارين من جملة 8 عقارات موضوع طلبات عروض في سنة 2015 بلغت قيمة الرهون في شأنهما 2 م.د.

ونصّ الفصل 1 من المرسوم المذكور على أن مصادرة الأموال والممتلكات "لا تمس من حقوق الدائنين في المطالبة بالوفاء بديونهم المترتبة قبل 14 جانفي 2011". وتتولى الوزارة المكلفة بالمالية حسب أحكام الفصل 10 من المرسوم عدد 47 لسنة 2011 المؤرخ في 31 ماي 2011 تسديد الديون الثابتة في ذمة الأشخاص المصادر منهم. وخلافاً لهذه الأحكام، تبين أن اللجنة لم تتولّ البتّ في ملفات الديون واقتصرت على ضبط قائمة في الديون المتخلّدة بذمة هؤلاء الأشخاص⁽²⁾.

كما لوحظ تأخير في تسوية ملفات العقارات ذات الطبيعة الخصوصية على غرار العقارات الفلاحية والقصور ممّا أثر في إنجاز عمليات التفويت المتعلقة بها وحرمان خزانة الدولة من موارد بهذا العنوان. فقد تبين أنّ لجنة التصرف لم تتولّ إلى موفى شهر فيفري 2016 اتخاذ التدابير الضرورية في خصوص العقارات الفلاحية التي تجاوز عددها 80 عقارا حيث لم تتوصّل بمعية بقية الأطراف المتدخلة⁽³⁾ إلى الحسم بخصوص تطبيق المرسوم عدد 68 لسنة 2011 فيما يتعلّق بالتفويت في الأملاك المصادرة المتمثلة في أراض فلاحية باعتبار أن القانون عدد 21 لسنة 1995 المؤرخ في 13 فيفري 1995 والمتعلّق بالعقارات الدولية الفلاحية يمنع التفويت في هذا الصنف من العقارات. وأفادت لجنة التصرف بأن البتّ في هذه المسألة يقتضي الرجوع إلى السلطة التشريعية.

(1) أساساً لجنة المصادرة وإدارة الملكية العقارية.

(2) بلغت هذه الديون 1410 م.د منها 901,522 م.د ديون ثابتة علماً بأن الديون العمومية قد ناهزت 764,2 م.د وبلغت الديون غير الثابتة ما قيمته

508,771 م.د.

(3) وزارة الفلاحة ووزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية.

كما لم تنتهج لجنة التصرف تمشياً واضحاً للبتّ في مآل القصور والإقامات الخاصة على غرار قصر سيدي الظريف وذلك لمدة تجاوزت 4 سنوات وهو ما ساهم في تدهور وضعيته المادية علماً بأن خزينة الدولة تتحمل سنوياً مبلغاً قدره 1700 أ.د بعنوان تكاليف الصيانة⁽¹⁾.

وأفادت لجنة التصرف في هذا الخصوص بأنها اتخذت في جلستها عدد 75 بتاريخ 21 جويلية 2016 قراراً بالاحتفاظ بقصر سيدي الظريف لفائدة وزارة الدفاع.

وعلى صعيد آخر، لوحظ وجود نقائص في إنجاز عمليات التفويت في العقارات تجسدت في عدم التقيّد بقواعد المنافسة عند الإعلان عن طلبات العروض.

فخلافاً لدليل إجراءات التفويت الذي يقتضي اعتماد شروط المنافسة وتكافؤ الفرص والشفافية وضبط موضوع البيع وتفاصيله والتزامات الأطراف المعنية، تولت لجنة التصرف تعديل قرار إسناد العقارات موضوع طلب العروض عدد 1 لسنة 2012⁽²⁾ وذلك بتغيير صفة العارض من شخص طبيعي إلى شركة يساهم فيها المعني بالأمر أرجعته إلى سعيها لإنجاح عملية التفويت الأولى في ظلّ العزوف الذي تمت معايينته في طلب العروض.

وخلافاً لمقتضيات كراس الشروط تمّ قبول العرض المذكور دون توفر وثيقة الضمان البنكي كما وافقت لجنة التصرف على تمكين العارض من وعود بالبيع دون دعوته لدفع كامل المبلغ في أجل أقصاه 30 يوماً. وإزاء تأخر العارض في إتمام التعاقد، لم يتمّ إلى موفى سنة 2015 خلاص الأقساط البالغة 2.6 م.د ممّا استوجب إعادة طلب العروض بتأخير بلغ إجمالاً 3 سنوات من تاريخ الموافقة على التفويت علماً بأن طلبات العروض الجديدة بقيت محلّ نزاع بين لجنة التصرف والمعني بالأمر إلى نهاية المهمة الرقابية.

2- المنقولات

تمّ إلى موفى شهر فيفري 2016 التفويت في 54 سيارة من جملة 142 سيارة مصادرة وهو ما يمثل نسبة 38 % وذلك بمبلغ 2,070 م.د تمّ تحويله إلى صندوق الأموال المصادرة. كما بلغت المداخل بعنوان التفويت في المنقولات المختلفة ما جملة 330,830 أ.د تعلّقت بعمليتي تفويت⁽³⁾ أجريت خلال سنتي 2012 و2014.

(1) محضر المجلس الوزاري بتاريخ 24 نوفمبر 2015.

(2) 4 شقق كائنة بالمنطقة السياحية باسمين الحمامات والمقسم عدد 64 الكائن بالمنطقة السياحية بقمرت.

(3) بيع الأثاث المتواجد بفيللا المزهرة 9 بمبلغ 22.500 أ.د وأثاث وتجهيزات لحديقة آدم بارك بالمنستير بمبلغ 308,330 أ.د.

وفي هذا الإطار، تبين أنّ التفويت في منقولات فيلا المنزه 9 قد تمّ في إطار إعلان بيع عن طريق الظروف المغلقة إلى مشتري العقار بثمن قدره 22,500 أ.د. في حين أنّ قيمة الإختبار تناهز ضعف هذا المبلغ. وقد أرجعت اللجنة ذلك إلى خصوصية العملية والآجال المضبوطة مع مشتري المحل لرفع المنقولات.

كما تبين أنّ مداخل معرض المنقولات المصادرة لم تمكّن من تغطية سوى 40 % من جملة المصاريف البالغة حوالي 910 أ.د.

وفضلا عن ذلك، لم تتولّ لجنة التصرف إرجاع المبنى الذي استغلّته لتنظيم هذا المعرض لمدة 6 أشهر إلى الشركة المسوغة إلّا خلال شهر أوت 2015 أي بتأخير تجاوز السنتين وهو ما أدّى إلى إنقال كاهل الدولة بمبلغ 1,83 م.د.⁽¹⁾ كما تبين عدم خلاص كامل مستحقات الشركة المسوغة بعنوان معينات الكراء إلى موفى شهر فيفري 2016 وارتفعت المتخلّلات بهذا العنوان إلى 472 أ.د.⁽²⁾

وأفادت لجنة التصرف بأنها اتّخذت في جلستها عدد 71 بتاريخ 4 أفريل 2016 قرارا بالموافقة على التسوية الرضائية لملف متخلّلات المعرض بمبلغ جزافي قدره 1 مليون دينار.

ب- التفويت في الشركات والأوراق المالية

تعلّقت الملاحظات في خصوص التفويت في الشركات والأوراق المالية المصادرة بتهينة الشركات وإعدادها للتفويت وبتعيين مكاتب الخبرة وإنجاز طلبات العروض وبالتفويت في الأوراق المالية فضلا عن استخلاص مداخل الدولة بعنوان التفويت.

1- تهينة الشركات وإعدادها للتفويت

نصّت الإستراتيجية المتعلقة بالتصرف في المساهمات المصادرة والمصادق عليها من قبل رئيس الحكومة بتاريخ 20 أفريل 2012 على التفويت في المساهمات الهامة وإحالة المساهمات ذات آفاق مستقبلية هامة إلى صندوق الودائع والأمانات وإحالة مجموعة من المساهمات إلى شركة الكرامة القابضة قصد تأهيلها وتطويرها والتفويت فيها في أحسن الظروف.

(1) تعلقت باستهلاك الكهرباء والماء بمبلغ 123 أ.د. والمتخلّلات بعنوان خطايا التأخير والمقدرة بحوالي 1,6 م.د.

(2) للفترة الممتدة من 15 جانفي 2013 إلى 14 ماي 2013 (تاريخ غلق المعرض).

وفي هذا الإطار، لم تقم لجنة التصرف بتفعيل قرارها المتخذ في 7 ديسمبر 2012 والمتعلق بالتفويت في 14 شركة ناشطة في القطاعات الفلاحية والسياحية والعقارية لفائدة صندوق الودائع والأمانات وهو ما ترتب عنه تحميل صندوق المصادرة كلفة تقييم هذه الشركات والتي بلغت 500 أ.د. دون موجب. وألحق التصرف على هذا النحو ضرراً مالياً للدولة جراء فقدان الدراسات لجدواها بمرور ثلاث سنوات على إنجازها⁽¹⁾.

ومكّن النظر في ملفات الشركات المبرمجة للتفويت من الوقوف على نقائص اعترت الأعمال المنجزة من قبل شركة الكرامة القابضة لتأهيل الشركات وإعدادها للتفويت. وفضلاً عن عدم توصّل هذه الشركة لمجابهة الإشكاليات العقارية للشركات فإنّها لم تتمكن كذلك من رفع العوائق القانونية المتأتية من اتفاقيات المساهمين⁽²⁾. كما حال عدم توفر الوثائق القانونية والمحاسبية دون تأهيل بعض الشركات للتفويت فيها.

فقد تبين نقص في متابعة الإشكاليات العقارية ممّا تسبب في توقف أعمال التدقيق القانوني والمالي الخاصة بعمليات التقييم. فعلى سبيل المثال حالت الوضعية القانونية لأصول "المدرسة الدولية بقرطاج" دون استكمال أعمال المساندة للتفويت في المساهمات العمومية لهذه الشركة. وترتب عن ذلك تحمل شركة الكرامة القابضة لمبلغ مالي إضافي بقيمة 23,200 أ.د. يمثل أشغال سبق إنجازها بنفس العنوان. وقد تمّ بتاريخ 10 جانفي 2017 التفويت في هذه المدرسة بمبلغ 66 م.د.

وبخصوص اتفاقيات المساهمين فإنّ عدم اتخاذ التدابير الكفيلة برفع العوائق القانونية المنجزة عن هذه الاتفاقيات أدّى إلى تعطيل التفويت في 5 شركات. وأفادت شركة الكرامة القابضة في هذا الصدد بأنها تمكّنت بتاريخ 2 ماي 2016 من الحصول على موافقة لجنة التصرف للتفاوض المباشر مع هؤلاء الشركاء حول الصيغ الممكنة للتفويت مباشرة في المساهمات المملوكة من قبلها في رأس مال الشركات المعنية وأنها قد شرعت في تفعيل هذا التتمّي.

ومن جهة أخرى تبين أنّ النقص في تأهيل وإعداد 5 شركات حال دون إتمام إجراءات التفويت وذلك خاصة نتيجة عدم توفر الوثائق القانونية والمحاسبية على غرار القوائم المالية ومخططات الأعمال والتي يتمّ اعتمادها في عملية تقييم المساهمات المزمع التفويت فيها.

⁽¹⁾ الفترة المتراوحة بين تاريخ إنجاز الدراسة في 29 جوان 2012 وتاريخ فيفري 2016.

⁽²⁾ تتمثل اتفاقيات المساهمين في عقود تتضمن جملة من الشروط منها ما يتعلّق خاصة بكيفية بيع المساهمات من ذلك إدراج شرط الحصول على موافقة الشريك أو البيع بصفة جماعية وهو ما يعبر عليه بشرط الخروج المشترك.

وفي خصوص التفويت في المساهمات الضعيفة تبين أنه رغم قيام لجنة التصرف⁽¹⁾ بتحيين دليل إجراءات التفويت من خلال إضفاء مرونة على إجراءات تقييم هذا الصنف من المساهمات وذلك بإسناد عملية التقييم المسبقة للكتابة القارة للجنة التصرف لم يتمّ التفويت إلى غاية شهر فيفري 2016 في قائمة أولية من المساهمات الضعيفة للدولة⁽²⁾ في 135 شركة قدرت قيمتها الاسمية بمبلغ 1,312 م.د.

2- تعيين مكاتب الخبرة

مكّن النظر في ملفات تعيين مكاتب الخبرة التي تمّ تنظيم استشارات في خصوصها من الوقوف على ملاحظات تعلقت بالتأخير في إبرام العقود وبتفعيل المنافسة وبتأجيل الفرز الفني والمالي.

فقد تبين أنّ إبرام العقود مع هذه المكاتب يتمّ بتأخير كبير بلغ معدله حوالي 10 أشهر ساهم فيه التأخير في تبليغ قرار مصادقة رئيس الحكومة على قرارات التفويت بما معدله 85 يوم وهو ما ترتب عنه تأخير في انجاز عمليات التفويت.

كما أدى عدم الاستناد إلى كراس عناصر مرجعية إلى تسجيل عدّة نقائص تمثّلت أساسا في عدم التقيد بمنهجية الفرز والترفيغ في سعر الخدمات خارج إطار المنافسة وترتيب عروض مالية لا تغطي نفس الخدمات.

فخلافًا لمنهجية فرز العروض الفنية والمالية المنصوص عليها بالاستشارة المتعلقة باختيار بنك أعمال للتفويت في شركة "سي تي كار" لم يتمّ ترتيب العروض الفنية من قبل لجنة الفتح والفرز كما لم يتمّ التنصيب بمحضر اللجنة بتاريخ 3 أوت 2012 على الأعداد المسندة للعروض الفنية وفق المقاييس المبينة بنص الاستشارة والتي تمثّل 75 % من العدد الجملي المسند لكل مترشّح.

وتبيّن أنّ ترتيب العروض المالية لا يتوافق مع ما تمّ تقديمه فعليا من طرف المشاركين ذلك أنّ عرضين ماليين قد تضمّنا أسعارا أقلّ من تلك المقدمة من طرف العرض المالي المتحصل على المرتبة الأولى.

(1) جلسة بتاريخ 3 جويلية 2015.

(2) تعتبر هذه المساهمات ضعيفة سواء من حيث نسبة المساهمة والتي تقلّ عن 25 % بالنسبة للشركات ذات المسؤولية المحدودة وعن 5 % بالنسبة للشركات خفية الاسم أو من حيث القيمة المالية للمساهمة والتي تقلّ عن 20 أ.د.

وبخصوص ملف اختيار مكتب خبرة لقيادة عملية التفويت في شركة "النقل للسيارات الصناعية"، قامت شركة الكرامة القابضة عند إبرام العقد بالترفيغ في كلفة الدراسة بعنوان الخبرة من 15 أ.د. وهو السعر المقدم من قبل المكتب الفائز إلى 30 أ.د. ولئن تزامن هذا الترفيع مع التخلي عن الجزء الأوفر من الخدمات موضوع الاستشارة والمتصلة بالتدقيق القانوني والذي حدّد بمبلغ 85 أ.د. فإن التصرف على هذا النحو من شأنه أن يخالف مبدأ المساواة والشفافية خاصّة وأن تقييم العروض الفنية والمالية وترتيبها تم على أساس الخدمات المقدمة والمتمثلة في التدقيق المالي والمحاسبي للشركة. وتبيّن في هذا الخصوص أن الدراسة القانونية تمّ القيام بها من طرف المستشار القانوني لشركة الكرامة القابضة.

وخلافا لمقتضيات الاستشارة المتعلّقة بتعيين مكتب خبرة لقيادة عملية التفويت في شركة "ستافيم بيجو" والتي تنصّ على أن الخدمات المطلوبة تتمثّل في مرافقة شركة الكرامة القابضة في كامل مراحل التفويت والقيام بالدراسات المطلوبة وتقييم كتلة الأسهم تبين قبول عروض مالية وترتيبها في حين أنها لا تغطي نفس الخدمات.

ومن شأن هذا التصرف أن يمسّ بمصداقية ونزاهة النتائج المترتبة عن عملية الفرز الفني والمالي ويتعارض مع مبادئ الشفافية وتكافؤ الفرص. وقد أفادت شركة الكرامة القابضة في هذا الخصوص بأنها وتفاديا للنقائص المشار إليها قامت منذ شهر أفريل 2015 بإعداد "كراس شروط نموذجي" لاختيار بنوك المساندة كما أحدثت لجنة فتح عروض ولجنة فرز ولجنة قيادة بالنسبة لكل عملية تفويت.

3- إنجاز طلبات العروض

أفرزت الأعمال الرقابية بخصوص إنجاز طلبات عروض للتفويت في الشركات ملاحظات تعلقت بالنقص في توفير المعطيات وبدقة نتائج التقييم وبتسديد فوائد بنكية دون التثبت في طريقة احتسابها.

فقد تبين أنّه تمّ الشروع في الإجراءات الخاصة بطلبات العروض دون توفر كل الوثائق القانونية والتي تتضمن معلومات ومعطيات محينة ونهائية حول الشركة موضوع التفويت وهو ما تمّت ملاحظته في خصوص ملف التفويت في شركة "النقل للعربات الصناعية" حيث لم يتمّ تمكين المشاركين من نسخة نهائية من الملحق الخاص بعقد التمثيلية الذي تمّ إبرامه بتاريخ 22 ديسمبر 2009 بين الشركة والمصنع الفرنسي.

وبالرجوع إلى الملحق تبين أنّ المصنع الفرنسي قام بتغيير بنود العقد وذلك بإدخال شروط تتعلق بالزام موزع العلامة المحتمل بتحقيق نتائج سنوية يتم ضبطها مسبقا. كما شملت التعديلات المضمنة بالملحق التقليل في أجل خلاص المزود من 180 يوم إلى 60 يوم وإمكانية فسخ العقد من طرف واحد وذلك دون سابق إنذار.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الوسيط بالبورصة "التجاري للمالية" قد أشار إلى أن عدم تمكين المشاركين من ملحق للعقد المذكور مؤثر عليه من قبل المصنع الفرنسي يعد من الأسباب الرئيسية التي أدت إلى الحصول على عروض مالية متدنية مقارنة بنتيجة التقييم.

أمّا في خصوص تقييم الشركات من قبل بنوك الأعمال والذي يتم الاعتماد فيه بالأساس على مخططات الأعمال والقوائم المالية فقد تمت ملاحظة نقائص من شأنها أن تمس بدقة نتائج عمليات التقييم التي يتم اعتمادها كأثمان مرجعية لا يمكن أن تقل عنها العروض المالية المتحصل عليها في إطار طلبات العروض المعلن عنها.

وتبين في إطار طلب العروض الدولي للتفويت في حصة 23,96 % من رأس مال شركة "سكر تونس" أنّه تم الاعتماد على مخطط أعمال تم إعداده من قبل شركة يملك المشارك الوحيد في طلب العروض 66 % من رأس مالها. ويعتبر ذلك من قبيل تضارب المصالح ويمكن أن يشكّل مخاطر على شفافية ومصداقية المعطيات المضمنة بالمخطط خاصة وأن مكتب الخبرة الذي قام بالتقييم قد أشار إلى أنّ إعداد مخطط الأعمال تمّ استنادا إلى فرضيات مبنية على غياب نموّ رقم المعاملات خلال مدة 10 سنوات وهو ما يعني تجميد الأسعار والكميات التي يتم إنتاجها خلال الفترة المذكورة إضافة إلى حجم استثمارات مضخم وهو ما ينجر عنه نتائج سلبية خلال نفس المدة.

وتجدر الإشارة إلى أنّه تم اقتناء الأسهم المعروضة للبيع بسعر 100 أورو للسهم الواحد من طرف الشركة الدولية للخدمات والاستثمار وهي نفس القيمة الاسمية للسهم الواحد عند تكوين الشركة في 3 أوت 2007 مع العلم وأن نتيجة التقييم أفضت إلى قيمة السهم الواحد في حدود 98,95 أورو.

ومن جهة أخرى، ساهمت نتيجة التقييم لبعض الشركات في عدم إثمار طلب العروض وانجرّ عن اعتماد طرق تقييم لا تتلاءم مع طبيعة النشاط الصناعي لشركة "النقل للعربات الصناعية" المزمع التفويت فيها اعتبار طلب العروض غير مثمر وذلك حسب ما ورد بتقرير التقييم. وتمّ في هذا الإطار إعادة التقييم بكلفة إضافية قدرها 12,5 أ.د. وأفضت إلى تقييم يمثل قرابة 64 % من قيمة التقييم

الأول. وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة لم تتخذ الإجراءات اللازمة وأن العقد المبرم لا يتضمن بنود تحدد مسؤولية مكاتب الخبرة.

أمّا بخصوص تسديد الفوائد البنكية فقد تبين من خلال فحص ملفات القروض قيام وزارة المالية بتسديد مبلغ 19,066 م.د من حساب المصادرة بعنوان خلاص فوائد بنكية وذلك دون التدقيق في طريقة احتساب المبلغ وهو ما ترتب عنه تحمل لمبلغ 1,820 مليون دولار دون موجب كما تمّ تقديره من قبل شركة الكرامة القابضة. وتجدر الإشارة إلى أنّ الشركة المعنية بتسديد القرض تولت تحويل مبلغ الفوائد البنكية لفائدة حساب المصادرة.

وتدعو الدائرة وزارة المالية إلى إعادة النظر في هذا الملف وذلك بالثبوت من صحة احتساب الفوائد التعاقدية.

4- التفويت في الأوراق المالية

بلغ عدد الأوراق المالية المصادرة 15 662 775 منها 14 516 765 بعنوان الأسهم والحقوق المرتبطة بها وهو ما يمثل 92,68 %. وتمّ التفويت في 4 146 087 أسهم وحصص مصادرة بما قيمته 169,224 م.د منه 116,408 م.د بعنوان حصص شركات الاستثمار ذات رأس المال المتغير وهو ما يمثل نسبة 68,79 % من قيمة المحصول الجملي للتفويت في الأوراق المالية المصادرة.

وأدى التأخير في إعداد وتقديم الإستراتيجية المتعلقة بالتصرف في الأوراق المالية المصادرة والتي لم يتمّ عرضها على لجنة التصرف إلا في 15 جويلية 2014 إلى عدم التفويت في مجموعة من الأسهم تمّ تقدير قيمتها بمبلغ 21,933 م.د. وتبين من خلال النظر في الكشوفات التي توصلت بها الدائرة من الوسطاء بالبورصة إثر مراسلتها بتاريخ 13 ماي 2015 عدم تنفيذ قرارات لجنة التصرف المتعلقة بالتفويت في جملة من الأوراق المالية التي تم إقرارها ضمن برنامج التفويت الذي تم ضبطه في الإستراتيجية المذكورة. وبلغت الأوراق المالية التي لم يقع التفويت فيها بحصة التداول ليوم 27 أكتوبر 2015 ما قيمته 7,681 م.د.

ومن جهة أخرى لوحظ عدم تنفيذ قرار لجنة التصرف المنعقدة بتاريخ 15 جويلية 2014 والمتعلق بالتفويت في أسهم شركات الاستثمار ذات رأس المال المتغير موضوع العقلة التنفيذية من البنك العربي لتونس وذلك بعد رفع اليد عنها. وارتفعت قيمة هذه الأسهم والبالغ عددها 8960 بحصة التداول ليوم 10 جوان 2015 إلى ما قدره 0,925 م.د.

وأفادت لجنة التصرف بأن الكتابة القارة أعدت ملفاً لاتخاذ الإجراءات اللازمة لرفع العقلة التنفيذية عن هذه الأسهم وإعطاء الأمر للوسيط بالبورصة لإعادة شرائها وتحويل السيولة المتعلقة بها إلى صندوق الأموال المصادرة.

5- استخلاص مستحقات الدولة المتعلقة بالتفويت في المساهمات

بلغت مداخيل التفويت في المساهمات الراجعة للدولة في رأس مال 7 شركات مصادرة 1.394,966 م.د تم تخصيص مبلغ 809,3 م.د منها لخلاص قروض لفائدة البنوك بغاية رفع اليد على الرهون الموظفة على الأسهم التي تم التفويت فيها.

وخلافاً للفصل 5 من الاتفاقية التي تم إبرامها بين الدولة التونسية وشركة الكرامة القابضة بتاريخ 13 ديسمبر 2012 والمتعلقة ببيع بعض مساهمات الدولة بالمصادرة أو الاسترجاع⁽¹⁾ والذي ينص على أنه يتم دفع الثمن المتفق عليه بعقد البيع خلال فترة لا تتجاوز 3 أشهر، تم تحويل جزء من مستحقات الدولة بمبلغ 124,546 م.د على أقساط وتأخير تراوح بين 15 و22 شهر. كما لم يتم تحويل المبلغ المتبقي بما قيمته 21 م.د لفائدة حساب المصادرة.

ولم تقم شركة الكرامة القابضة كذلك باستخلاص مستحقات الدولة بعنوان الربح المحقق من عملية التفويت في كتلة أسهم شركة "أزور هولدينغ" في رأس مال شركتي "ستافيم بيجو" و"سكر تونس" والبالغة 131,794 م.د خلافاً للفصل 5 سالف الذكر الذي ينص على ضرورة استخلاص الدولة خلال أجل 3 أشهر نسبة 90 % من الأرباح التي يتم تحقيقها وذلك بعد طرح جميع الأداءات والمصاريف المستوجبة والتي تتحملها شركة الكرامة القابضة في صورة بيع الأسهم بسعر يفوق ثمن الإحالة المضمّن بعقد البيع.

*

*

*

شاب التصرف في الأملاك المصادرة نقائص متعددة ساهمت في عدم تحقيق الأهداف من وضع هذه المنظومة. ففضلاً عن عدم تحصيل قسط وافر من المداخيل المقدر ضمن قوانين المالية بعنوان المصادرة لم تمكّن مختلف التدابير المتخذة في جميع الحالات من بلوغ الغاية من إقرار مرسوم

⁽¹⁾ تم في هذا الإطار إبرام عقود بين الدولة التونسية وشركة الكرامة القابضة تعلقت ببيع الأسهم والحصص لفائدة الدولة في مجموعة من الشركات المصادرة من المساهمات بثمان جملي في حدود 145,546 م.د.

المصادرة والمتمثلة في استرجاع الدولة للأموال المكتسبة بصفة غير شرعية وبالتالي من تحقيق متطلبات المحاسبة ومقاومة الفساد.

فبالإضافة إلى عدم التوصل إلى مصادرة جميع الأموال المعنية بالمصادرة وعدم استرجاع الأموال المفوت فيها دون وجه حق من قبل الأشخاص المعنيين بالمصادرة بقيت الأطراف المتدخلة لا سيما لجنة المصادرة ولجنة التصرف إلى موفى شهر فيفري 2016 أي حوالي 5 سنوات بعد مرسوم المصادرة غير قادرة على مجابهة الصعوبات المتصلة بمعاينة العقارات المصادرة والتحوز بها قصد حسن استغلالها. كما لم تتمكن هذه الأطراف إلى غاية نفس التاريخ من تحصيل جميع مستحقات الدولة بعنوان الممتلكات المصادرة سواء تعلق الأمر بحصة الدولة من أرباح الشركات وكراء العقارات ومداخيل التفويت ومحصول الأرضة البنكية.

ولمجاهة هذا الوضع تؤكد الدائرة على ضرورة مراجعة منظومة المصادرة في جوانب عدة من حيث الإطار القانوني والتنظيم والتنسيق وآليات المتابعة.

ففضلا عن الحاجة إلى إعادة النظر في التنظيم من حيث توزيع المهام بين جميع الأطراف المتدخلة لا سيما لجنة المصادرة ولجنة التصرف في اتجاه تركيز هيكل إداري يعنى بالأموال المصادرة بمختلف جوانبها تؤكد الدائرة على ضرورة دعم الإمكانيات المادية والبشرية المخصصة للتصرف في الأموال المصادرة وتلافي النقص في اندماجية تبادل المعطيات بين مختلف الأطراف المعنية بالمصادرة بما يمكن من توفير البيانات بالدقة والشمولية المطلوبتين.

كما أنه وقصد تلافي النقائص التي اعترت الإطار القانوني تدعو الدائرة إلى مزيد توضيح مقتضيات تطبيق الفرع الثاني وتجاوز العوائق القانونية التي حالت دون التفويت في العقارات لارتباطها بالتشريع المتعلق بالتصرف في الأراضي الدولية الفلاحية.

كما تدعو الدائرة في نفس السياق إلى ضرورة الإسراع بالبت في وضعية الشركات التي تنضوي تحت التصرف القضائي من خلال تعيين هيكل تسيير بها لا سيما وأن بقاؤها تحت المراقبة القضائية لا يتلاءم مع تأمين سيرها العادي وإنخراطها في الدورة الاقتصادية. كما تستدعي أهمية عدد الشركات التي تمر بصعوبات مالية أو المتوقفة عن النشاط اتخاذ التدابير الكفيلة بتجنب مواصلة الدولة تحمل أعباء إضافية غير مجدية بعنوان دعم هذه الشركات.

وقصد تحقيق متطلبات المحاسبة ومقاومة الفساد توصي الدائرة بإبلاء رفع الشغب على الأموال المصادرة مزيدا من العناية بما يجنب الدولة تحمل نتائج الاستغلال غير الشرعي لهذه الأموال.

رد شركة الكرامة القابضة

1- الشركات تحت هياكل التصرف والتسيير

لئن أقرّت اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال و الممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة بيع عدد من الأصول الخارجة عن نشاط الاستغلال لشركة السيراميك قصد تسديد جزء من ديون الشركة فإنّ عملية التفويت في هذه الأصول لم تستكمل بعد أن رفض الشريك الذي يملك 50 % من رأس المال أسعار البيع المعروضة معللاً ذلك بأنّها دون القيمة الحقيقية المتداولة في السوق ورفضاً إتباع إجراءات التفويت المعتمدة من قبل لجنة التصرف باعتبار صفته كشريك غير عمومي.

2- متابعة لجنة التصرف للشركات المصادرة

على إثر اقتناء شركة الكرامة القابضة أسهم شركة "أنفستاك و MPH" عينت رئيساً مديراً عاماً وأعضاء مجلس إدارة لكل منهما. وقد طعن السيد مروان المبروك أمام القضاء في شرعية هاذين الهيكلين غير أن القضاء حكم لفائدة شركة الكرامة القابضة في الطورين الإستئنافي والتعقيبي. وتقوم شركة الكرامة القابضة بما يستوجب للدّفاع عن حقوقها وبمتابعة مجموع القضايا المرفوعة من طرفها أو المرفوعة من طرف الضد.

كما تتابع شركة الكرامة القابضة الدعوات الصادرة بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية مواعيد انعقاد الجلسات العامة لكل من شركة "أورنج تونس" وشركة "قات للتأمين" التي تمتلك فيهما على التوالي نسبة 51 % و 46 % بصفة مباشرة في رأس مال كل منهما وترسل في كلّ مرة ممثل عنها صحيفة عدل تنفيذ يتمّ منعه من طرف السيد محمد مروان المبروك من الحضور. ويتمّ إثر ذلك رفع قضايا في إلغاء مداوات هذه الجلسات العامة. كما تولت شركة الكرامة القابضة رفع دعوى جزائية في الإستيلاء على أملاك الغير ضدّ السيّد محمّد مروان المبروك وهي في طور التحقيق.

لئن تمتلك شركة الكرامة القابضة الأغلبية في شركة ألفا فورد إلا أنّ صاحب العلامة (شركة فورد) يشترط للموافقة على عملية البيع التفويت في 100 % من الشركة إلى

مستثمر جديد يشارك في اختياره مع شركة الكرامة القابضة، والتفويت في الشركة بأكملها يستدعي موافقة الشريك التونسي الخاص الذي يملك مع الدولة بصفة غير مباشرة 20 % من رأس مال شركة "ألفا فوردي". ويشترط توزيع المرباح قبل البدء في عملية التفويت. وقد تمّ عرض الموضوع على لجنة التصرف بتاريخ 15 جويلية 2015 والتي "دعت إلى مكاتبة لجنة المصادرة بخصوص وضعيّة الشريك السيد محمد الطويل قبل البت في موضوع توزيع المرباح". هذا وقد أقرّ مجلس إدارة شركة الكرامة القابضة مبدأ توزيع المرباح لمختلف شركات مجمع "ألفا" مع مراعاة الوضعية المالية لكل شركة منها.

أمّا بالنسبة لشركة Injection Plastique Système فقد تمّ الاتفاق مع الشريك الأجنبي الذي يملك 60 % من رأس المال على توزيع المرباح. وقد تمّ فعلا توزيع المرباح بالنسبة لسنتي 2014 و 2015. والتي بلغ مناب شركة الكرامة القابضة منها على التوالي 420 أ.د. و 600 أ.د.

وتجدر الملاحظة في هذا المجال أن تحقيق الأرباح لا يعني توفير السيولة. هذا مع العلم أنّ الجلسة العامة العادية لشركة الكرامة القابضة قد قرّرت توزيع الأرباح بما قيمته 150 م.د سنة 2012 وكذلك الشأن بالنسبة لسنة 2013 ولم يتم إلى حدّ الآن إحالة سوى 150 م.د إلى الدولة وذلك نتيجة عدم توفر السيولة جرّاء اقتناء شركة الكرامة القابضة جملة من المساهمات من الدولة بحوالي 120 م.د بالحاضر وتسديد ما تخلص من ديون لدى البنوك تتعلّق بالشركات التابعة لشركة الكرامة القابضة.

أمّا بالنسبة لسنة 2014 فلم تتمّ المصادقة على القوائم الماليّة إلا خلال الجلسة العامة العادية المنعقدة بتاريخ 4 جويلية 2016 وقد تمّ خلالها إقرار توزيع المرباح في حدود 168 م.د. ويعزى التأخير في عقد الجلسة العامة إلى عدم تعيين متصرّفين في مجلس الإدارة من طرف سلطة الإشراف.

3- تهيئة الشركات وإعدادها للتفويت

حضي مقترح شركة الكرامة القابضة بموافقة لجنة التصرف على مواصلة التعامل مع بنك الأعمال التونسي بنفس شروط العقد المبرم مع الدولة في سنة 2012 وبنفس المبلغ الأصلي له أي 53,400 أ.د لغاية اختصار الآجال بما أن هذا البنك قد قام

بأعمال في إطار العقد المشار إليه. أمّا ما ورد من أن هنالك ترفيع في ثمن الصفقة قدره 23,200 أ.د. فهو مجانب للصواب. ذلك أن هذا المبلغ يمثل دينا محمولا على الدولة في إطار العقد المبرم معها سنة 2012 ما فتئ بنك الأعمال يطالب بتسديده. وقد تمّ بعد موافقة لجنة التصرف تحيين قيمة هذا العقد الجديد مع تعهّد بنك الأعمال بالتوقّف عن المطالبة بدفع هذا المبلغ مقابل قبوله بإنجاز العملية بنفس القيمة والتي تعتبر أقلّ بكثير من الأسعار المتداولة بالنسبة للعمليات المماثلة. وقد لاقت عمليّة التفويت هذه نجاحا باهرا حيث تمّ التفويت في المساهمات بما قدره 66,6 م.د. تضاف إليها مداخيل بيع كراسات الشروط الثلاثة عشر والبالغة 52 أ.د.

تجدر الإشارة أنّ مكتب التجاري للمالية حينّ تقيّمه للشركة مقترحا سعرا أدنى للتفويت في الشركة وهو الذي على أساسه بيعت الشركة في مرحلة لاحقة. علما أنّ آخر تقييم قد تمّ انجازه للتثبت قبل بيع الشركة كان من قبل احد أكبر مكاتب الخبرة المشهود لها أقلّ بكثير من سعر التفويت بما يثبت نجاح بيع الشركة من الناحية المالية.

4- استخلاص مستحقات الدولة المتعلقة بالتفويت في مساهمات الدولة

يتجه الأخذ بعين الاعتبار الجوانب التالية المتعلقة بالفصل 5 من الاتفاقية :

- اقتنت شركة الكرامة القابضة المساهمات المفوت فيها من طرف الدولة وأصبحت بذلك مالكة للمساهمات.
- لم تتضمن الاتفاقية شرطا يحتم دفع 90 في المائة من الأرباح المحققة على أساس أنها تكملة لسعر البيع بما أنه تمّ التفويت في المساهمات على أساس القيمة الاسمية.
- لا تجيز القوانين والتراتيب الجاري بها العمل وخاصة مجلة الشركات التجارية والنظام المحاسبي تطبيق ما جاء بالفصل الخامس من الاتفاقية.
- أنّ الأولوية تمّ إعطاؤها لخلاص سعر اقتناء المساهمات حيث أنّ شركة الكرامة القابضة ما زالت مطالبة بتسديد 21 م.د. لفائدة حساب صندوق الأموال والممتلكات المصادرة علما بأنّ شركة الكرامة قامت بخلاص ثمن اقتناء عدد من المساهمات دون أن تتمكّن في المقابل من التملك فيها لعدّة أسباب وهي تحاول عن طريق القضاء تسوية هذه

الإشكاليات والدفاع عن مصالحها ومصالح الدولة أمام رفض الشركاء السابقين تمكين شركة الكرامة القابضة من حقوقها في التصرف في هذه الشركات.

رد لجنة المصادرة

1- إصدار قرارات

بالنسبة للعقارات غير المسجلة فإن أعمال اللجنة لا تقتصر فقط على التصاريح التي يقدمها المؤتمنون العدليون للبت في شأنها بل كذلك على الأبحاث الميدانية التي تقوم بها الإدارات الجهوية لأمالك الدولة والشؤون العقارية التابعة لوزارة أمالك الدولة والشؤون العقارية وفريق البحث المحدث بموجب مقرر كاتب الدولة لأمالك الدولة والشؤون العقارية عدد 5/125/م بتاريخ 29 أكتوبر 2014 وذلك للوقوف على الحالة المادية للعقار. كما أن جل الملفات تفتقر لأمثلة تشخيصية لهذه العقارات مما يصعب في بعض الأحيان التعرف عليها على عين المكان ويستوجب بالتالي مطالبة ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري بإنجاز مثال تشخيصي للعقار أو موافاة اللجنة بمثال التحديد الوقتي إذا ما تعلق به مطلب تسجيل. كذلك هنالك عقارات تعلق بها مطالب تسجيل موضوع طعون جارية لدى المحكمة العقارية مما يستوجب متابعتها حتى يكون قرار اللجنة ملائماً للوضعية القانونية للعقار. وكل هذه الأعمال تتطلب حيز من الوقت.

أما بالنسبة للتفويت في العقارات غير المصادرة فلا يمكن مبدئياً التفويت في عقارات مسجلة مشمولة بالمصادرة بعد 14 جانفي 2011 لوجود تنصيص بتجميد التعامل بالرسوم العقارية المتعلقة بها صدرت بطلب من عميد قضاة التحقيق كما صدر منشور أو مذكرة عن وزير المالية تمنع تسجيل عقود التفويت أو التعامل على ممتلكات يكون احد أطرافها مشمول بالمصادرة.

وفي ما يتعلق بالأصل التجاري المتمثل في تاكسيفون بمارينا الحمامات الراجع في الأصل بالملكية لـ "ن-ع" فقد تمت مصادرة الأصل التجاري صلب القرار عدد 1914 المؤرخ في 2015/10/01 . أما بالنسبة للمحل الكائن بصفاف البحيرة المسمى "مارقريتا" والراجع بالملكية في الأصل لـ "ع-ل"، تبين أن المحل المذكور صدر في شأنه حكم إستئنافي يقضي بخروج الشخص المصادر أملاكه إن لم يدفع . هذا وتباشر اللجنة إجراءات التقصي والبحث في الأصل التجاري للبت في موضوعه.

وبخصوص السيارات تولت اللجنة مكاتبة الوكالة الفنية للنقل البري فتبين أن العربات ذات محرك سبق أن فوّت فيها الأشخاص المشمولين بالمصادرة إلى الغير قبل تاريخ 14 جانفي 2011.

أما بخصوص الشركات فإن لجنة المصادرة حريصة بالتنسيق مع السادة المؤتمنين العدليين والإدارات المعنية على إستكمال الملفات القانونية للشركات المعنية بالمصادرة حتى يتسنى البت في مصادرتها.

وبالنسبة للأرصدة البنكية فإن المبلغ الذي تمت مصادرته في حدود مبلغ 1,757 أ.د. حصل حوله خطأ بقرار المصادرة عدد 587 حيث تم التنصيص على المبلغ المذكور عوضا عن المصرح به وسيتم عرض الموضوع على لجنة المصادرة لإتخاذ قرار بإصلاح قرار المصادرة المعني.

كما أن الأرصدة البنكية المصرح بها من طرف الشركة التونسية للبنك بمبلغ 73,536 أ.د. والتي لم تتم مصادرتها تتعلق بـ :

- الحساب المفتوح بإسم المدعو "س-ع" تمت مكاتبة البنك الذي أمد لجنة المصادرة بالرصيد الفعلي هو 15,926 أ.د. وسيتم عرض الموضوع على جلسة لجنة المصادرة لإتخاذ القرار المناسب.

- الحساب البنكي المفتوح بإسم المسماة "س-ع" : تبين أن هناك خطأ في الإسم وذلك طبقا لجدول إصلاح خطأ الوارد بالرائد الرسمي عدد 56 لسنة 2011 و تم مكاتبة البنك لاستيضاح الموضوع و عرض الملف على لجنة المصادرة للبت فيه.

- الحساب البنكي المفتوح بإسم المسماة "ن-م" بمبلغ 0,081 أ.د. تبين أنها غير معنية بالمصادرة وهو ما تم تصويبه بالرائد الرسمي عدد 33 لسنة 2011.

وبالنسبة لوعود البيع فإن اللجنة صادرت الحقوق المترتبة عن وعود البيع لجميع الملفات المتعلقة بها وإحالتها إلى لجنة التصرف لإتخاذ ما تراه من إتمام البيع أو فسخ وعد البيع وإسترجاع التسبقة عن ثمن البيع بإعتبار أن الموضوع من إختصاصها. وليس للجنة أي دخل في تعطيل البت في مثل هذه الملفات.

وفي خصوص تركيز الخلايا فان 18 خلية جهوية، وقع تركيزها بمقتضى مقررات صادرة عن ولاية المعنيين و عقدت اجتماعات تحضيرية وتم مدها بدليل اجراءات في الغرض، هذا ولم يقع تركيز خلايا جهوية في بقية الولايات ولجنة المصادرة ساعية في تركيزها.

2- تنفيذ قرارات المصادرة

- نقل الملكية

تولت اللجنة إحالة ملفات الشركات المعنية إلى لجنة التصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الإسترجاع لفائدة الدولة والتي تولت في إطار تحيين وضعية الشركات المصادرة تلقي تقارير المتصرفين القضائيين وتكليفهم بإجراءات إشهار وتسجيل الحصص والأسهم المصادرة ليتسنى إحالة الملفات لاحقا على شركة الكرامة القابضة للتصرف في تلك المساهمات وبالتالي أصبح هذا الاجراء جزء من جريان العمل وهو ما تم تضمينه ضمن دليل إجراءات لجنة التصرف للقيام بالإجراءات القانونية اللازمة لنقل وإشهار ملكية المساهمات المصادرة محمول على لجنة التصرف.

- استرجاع الممتلكات المفوّت فيها دون وجه حقّ

بالنسبة للقضايا في ابطال عمليات التفويت في أملاك مصادرة فان العقارات التي وقع التفويت فيها سبق مصادرتها و ترسيم الملكية لفائدة الدولة التونسية و بالتالي فان عمليات التفويت غير ذات موضوع لانعدام السبب في العقد على معنى الفصول 67 وما بعده من مجلة الالتزامات والعقود. ولم يبقى غير عقارين تم القيام بقضايا من قبل المكلف العام بنزاعات الدولة في ابطال العقود.

الإستراتيجية الوطنية لتطوير الإدارة الإلكترونية

2014-2009

تندرج الإستراتيجية الوطنية لتطوير الإدارة الإلكترونية للفترة 2009-2014 (فيما يلي الإستراتيجية) ضمن توجهات الدولة لتحديث أساليب العمل الإداري من خلال الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصال بهدف الرفع من أداء المؤسسات الاقتصادية وتحسين العلاقة مع المواطن بتقديم خدمات أكثر نجاعة وفعالية.

وتهدف الإستراتيجية أساسا إلى وضع خدمات على الخط بالنسبة لكل القطاعات والحرص على تطويرها لتستجيب إلى حاجيات المستعملين وترقى إلى مستوى تطلعاتهم.

ويستوجب تجسيم الإستراتيجية خاصة وضع استراتيجيات قطاعية من قبل الوزارات وتنفيذ المشاريع المتعلقة بتطوير الخدمات الإدارية على الخط وتطوير مواقع الواب ودعم المشاركة الإلكترونية وتطوير النظم المعلوماتية وكذلك دعم مرتكزات تنفيذها من خلال تحديث الإطار القانوني ودعم النظام المؤسسي ودعم الموارد المالية والبشرية ووضع خطة اتصال في المجال. وبلغت الكلفة التقديرية لتمويل المشاريع المبرمجة في الإستراتيجية 310,025 م.د.

وفي هذا الإطار، تولّت دائرة المحاسبات النظر في مدى تحقيق الأهداف المرسومة بالإستراتيجية وتوافقها مع الإمكانيات المرصودة لها. وشمل التقييم مشاريع الإدارة الإلكترونية المدرجة بالإستراتيجية (2009-2014) بالإضافة إلى مشاريع أخرى انطلقت قبل هذه الفترة وتؤكد دعمها كمستلزمات لتنفيذ الإستراتيجية.

واستندت الدائرة لإنجاز هذا التقييم أساسا على مهمّات ميدانية لدى وحدة الإدارة الإلكترونية برئاسة الحكومة المكلفة بالمتابعة والتنسيق ولدى أهمّ المتدخلين لتنفيذ الإستراتيجية على غرار المركز الوطني للإعلامية والوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية. وتمّ عقد جلسات مع منسقي الإدارة الإلكترونية بسبع وزارات منها الوزارات المكلفة بالداخلية والخارجية والمالية والبيئة وبالتعاون الدولي والسياحة. كما تمّ اعتماد استبيان وجّه إلى كافة الوزارات (24 وزارة) وشمل الهياكل⁽¹⁾ تحت إشرافها أفادت جميعها الدائرة بإجابتها.

⁽¹⁾ والمكتب المركزي للعلاقات مع المواطن والإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية والإدارة العامة للدراسات والإصلاحات الإدارية.

وخلصت الأعمال الرقابية إلى ملاحظات تعلّقت أساساً بعدم إحكام إعداد الإستراتيجية وغياب الصبغة الترتيبية والإلزامية لها وعدم إشفاها باستراتيجيات قطاعية خاصّة في ظلّ عدم كفاية آليات المساندة ممّا أدّى إلى إنجاز جزئي لمشاريع وعدول عن أخرى خاصّة في غياب خطط عمل ودراسات دقيقة حول خصوصيات كلّ مشروع وعدم تحديد مؤشرات لمتابعة تنفيذها.

وأفادت وحدة الإدارة الالكترونية برئاسة الحكومة بأنّه تم الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات الواردة بتقرير الدائرة عند إعداد الخطة الإستراتيجية SmartGov 2020.

أبرز الملاحظات

- إعداد الإستراتيجية الوطنية والاستراتيجيات القطاعية

شأب إعداد الإستراتيجية للفترة 2009-2014 نقائص تمثّلت أساسا في عدم المصادقة عليها من طرف الحكومة وعدم بلورتها إلى خطط عمل سنوية قابلة للتنفيذ وغياب دراسات دقيقة ومبسقة تحدد الكلفة وخصوصية المشاريع المدرجة بها.

وأدّت التغييرات في الأولويات في سنة 2011 إلى مراجعة الإستراتيجية دون تقييم شامل للإنجازات. وتمت إضافة أهداف نوعية جديدة تمثّلت خاصّة في "المشاركة الإلكترونية". وانطلق تنفيذ هذه التغييرات في سنة 2014 وذلك بمناسبة إعداد خطة العمل الوطنية لشراكة الحكومة المفتوحة 2015-2016.

وتبيّن ضعف انخراط الوزارات في إعداد استراتيجياتها القطاعية حيث تولّت خمس وزارات فحسب من جملة 24 وزارة إعداد هذه الدّراسات. كما تم تطوير خدمات إلكترونية على الخطّ من قبل بعض الوزارات بمبادرات فردية في غياب رؤية إستراتيجية واضحة وشاملة ووفق حاجيات محدّدة ممّا أدّى إلى صعوبات في إنجاز المشاريع المتعلّقة بالإدارة الإلكترونية.

- تنفيذ المشاريع المدرجة بالإستراتيجية

في ظل غياب منهجية لضبط المشاريع ذات الأولوية المتعلّقة بالخدمات على الخط وفق معايير محدّدة، تمّ العدول عن إنجاز عديد المشاريع التي شرعت وحدة الإدارة الإلكترونية في تنفيذها سنة 2010 كما لم تتول هياكل وزارية أخرى الشروع في إنجاز مشاريع أخرى.

وتم وضع 250 خدمة على الخطّ منها 20 خدمة مسداة عن طريق الهاتف الجوال غير أنّه تبيّن وجود تفاوت بين القطاعات في عدد هذه الخدمات.

كما لم يتمّ تقييم مدى رضا مستعملي الخدمات على الخط من قبل 62,5% من الوزارات علما بأنّ العديد منها لم تلق الإقبال المنتظر حيث تعلّق أغلبها على الجانب الإعلامي دون العمل على تطوير الخدمات المندمجة واقتصر 60% منها على "تعمير مطلب على الخط" ولم يمثّل عدد الخدمات المندمجة (16 خدمة) سوى 7% من مجموع الخدمات على الخط. ويعود ذلك أساسا إلى عدم توقّر أفضية موحّدة لتبادل المعلومات ومعرّف الكتروني موحّد إلى جانب غياب إطار تنظيمي ملائم للتعامل

بين المتدخلين. وواجهت مختلف المشاريع المبرمجة في إطار تطوير شبكات الاتصال والترابط بين النظم المعلوماتية الإدارية عديد الصعوبات في تنفيذها حالت دون استكمالها.

ولا تتولّى أغلب الوزارات تحيين مواقع الواب بصفة آلية. ويبقى تفعيل مجال المشاركة الالكترونية الذي يهدف إلى تكريس النزاهة والشفافية ومقاومة الفساد دون المستوى المأمول.

ولم يحظ الجانب المتعلّق بالسلامة المعلوماتية بالمتابعة اللازمة من قبل الهياكل المتدخّلة بالرغم من أهميته في الحفاظ على النظم والشبكات وحماية الفضاء السيبرني.

وتوصي الدائرة رئاسة الحكومة بالعمل على الاستجابة قدر الإمكان لتطلعات مستعملي الخدمات من خلال خاصّة الحرص على تطوير الخدمات الإدارية على الخطّ وجعلها أكثر اندمجا وتفاعلية ومتابعة طلباتهم وتشجيع المشاركة الالكترونية عبر مواقع الواب والهاتف الجوّال بما يساهم في تحقيق أهداف الانخراط في منظومة الإدارة الالكترونية.

- مقوّمات تنفيذ الإستراتيجية

يتطلّب تنفيذ الإستراتيجية توفير جملة من المقوّمات على غرار الهيكلية الملائمة لتنظيم الإشراف على إنجاز المشاريع والحرص على التنسيق بين المتدخلين فضلا عن توفير الموارد المادية اللازمة وتطوير الإطار القانوني خاصّة فيما يتعلق بحماية المعطيات الشخصية وتنظيم التبادل الالكتروني.

ورغم الدور الهام الذي يلعبه تكوين الموارد البشرية في ضمان نجاعة تنفيذ مختلف محاور الإستراتيجية والانخراط الفعّال في منظومة الإدارة الالكترونية، لم يحظ هذا الجانب بالعناية الكافية حيث لم يتمّ في عديد الحالات تنفيذ الأنشطة المتعلقة بالتكوين.

ويبقى تنفيذ الإستراتيجية رهين تحسيس مختلف المتدخلين وخاصّة المواطن بأهمية الحصول على خدمة على الخط ذات جودة وفي أحسن الآجال وكسب ثقتهم من خلال ضمان سلامة وسرية المعطيات.

كما يتعين الحرص على الإسراع في استكمال تنفيذ مشروع إرساء الإدارة الالكترونية والحكومة المفتوحة خاصة فيما يتعلق بوضع الإستراتيجية المتعلقة بالفترة 2016-2020 وإعداد خطة الاتصال المتعلقة بها.

I- إعداد الإستراتيجية الوطنية والإستراتيجيات القطاعية

مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بإعداد وبتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لتطوير الإدارة الالكترونية والإستراتيجيات القطاعية.

أ- إعداد الإستراتيجية الوطنية

تمّ إعداد الإستراتيجية الوطنية بناء على نتائج ومقترحات انبثقت عن دراسة أنجزت سنة 2009 والتي أكّدت على ضرورة أن يستجيب وضع خدمات على الخط إلى تطلّعات المواطن ومختلف الأطراف الاجتماعية والاقتصادية. ويبقى ذلك مرتبطا بتحديث الإدارة بالاعتماد على ما تتيحه تكنولوجيات المعلومات والاتصال من فرص وإمكانيات.

إلاّ أنّه لم يتمّ تنفيذ أهمّ التوصيات الواردة بالدراسة على غرار إعداد دراسات تحدد بدقة الكلفة التقديرية وخصوصيات المشاريع المدرجة بالإستراتيجية ووضع مخطط استراتيجي يمتدّ على خمس سنوات مصادق عليه من طرف الحكومة وترجمته إلى خطط عمل سنوية دقيقة وقابلة للتنفيذ وهو ما لم يساعد على حسن تنفيذ الإستراتيجية والمتابعة الناجعة لها خاصة في غياب تحديد مؤشرات في الغرض بالإضافة إلى غياب تقييم مرحلي لها. كما لم يتمّ إعطاء الإستراتيجية الصبغة الترتيبية والإلزامية⁽¹⁾ وهو ما ساهم في ضعف انخراط الأطراف المتدخلة في تنفيذها.

كما شهد تنفيذ الإستراتيجية تأخيرا ممّا استوجب تحيينها في سنة 2011. وتمّ في هذا الإطار الإبقاء على الأهداف الكمية وإدخال أهداف نوعية جديدة تمثلت خاصة في "المشاركة الالكترونية". إلاّ أنّ هذا التحيين قد تمّ دون إجراء تقييم مرحلي للإنجازات وفي غياب دراسة معمّقة في المجال .

ولم يتمّ الشروع في تنفيذ التغييرات في الأولويات والتوجهات التي اقتضتها طبيعة المرحلة الانتقالية لسنة 2011 إلاّ في سنة 2014 وذلك إثر إعداد خطة العمل الوطنية لشراكة الحكومة المفتوحة للفترة 2015-2016 علما وأنّه لم يقع تحديد الأنشطة بالدقة اللازمة قبل إدراجها في هذه الخطة.

(1) على غرار ما تم بالنسبة إلى خطة العمل الوطنية لشراكة الحكومة المفتوحة 2015-2016 لتي تم إقرارها بالمقرر الصادر بتاريخ 21 أكتوبر 2014 عن رئاسة الحكومة (كتابة الدولة للحكومة و الوظيفة العمومية).

وتجدر الملاحظة أنّ طول إجراءات المصادقة على الصفقات المتعلقة بإنجاز الدّراسات وعلى اتفاقيات الهبات والقروض أدّى إلى التأخير في إعداد الدّراسات المذكورة ممّا يجعلها غير مواكبة للتطوّرات في المجال ولا تستجيب أحيانا للأهداف التي أنجزت من أجلها. من ذلك شهد إنجاز الدراسة الإستراتيجية لسنة 2009⁽¹⁾ تأخيرا بما يقارب العشرة أشهر⁽²⁾ واستغرقت إجراءات إبرام الصفقة المتعلقة بها⁽³⁾ ما يفوق ثلاث سنوات.

وكذلك الشأن بالنسبة للدّراسة المتعلقة بمراجعة الإستراتيجية للفترة 2016-2020 والتي تندرج في إطار مشروع إرساء الإدارة الالكترونية والحكومة المفتوحة إذ استغرقت إجراءات إبرام صفقة إنجازها⁽⁴⁾ ما يعادل السنتين من تاريخ الموافقة على قرض تمويلها.

وتوصي الدائرة رئاسة الحكومة باستحداث نسق تنفيذ مشروع إرساء الإدارة الالكترونية والحكومة المفتوحة الذي تنصهر في إطاره الإستراتيجية للفترة 2016-2020 وإضفاء الصبغة الإلزامية لهذه الإستراتيجية مع إرساء آليات متابعة وتقييم دوري للإنجازات.

ب – الإستراتيجيات القطاعية

أكّدت الإستراتيجية على ضرورة إعداد إستراتيجيات قطاعية لتطوير الإدارة الإلكترونية من قبل كلّ وزارة خلال سنة 2010. إلّا أنّ الوزارات لم تنخرط بالقدر الكافي في إعداد إستراتيجياتها وذلك بالرغم من حثّها خلال عديد جلسات العمل⁽⁵⁾ على إنجازها.

واتضح أنّه إلى موفى سنة 2015 لم تقم سوى خمس وزارات من جملة 24⁽⁶⁾ بإعداد إستراتيجياتها القطاعية. ويعود ذلك أساسا إلى ضعف الموارد البشرية والمالية وعدم إحداث وحدات متفرغة لمتابعة المشاريع حيث تم الاقتصار في جلّ الوزارات على تعيين منسق للإدارة الالكترونية.

(1) المنجزة في إطار اتفاقية قرض المبرمة بالقانون عدد 64 لسنة 2004 المؤرخ في 2 أوت 2004 وبتاريخ 2 جويلية 2004 بين الجمهورية التونسية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير والخاص بالمساهمة في تمويل مشروع تنمية قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

(2) لم يتم تطبيق خطايا تأخير في شأنها وتم إصدار شهادة في عدم تطبيق الخطايا بتاريخ 20 نوفمبر 2009 من قبل وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

(3) المبرمة بمبلغ جملي قدره 969.001,92 أورو مع شركة "سوفريكوم" بتاريخ 23 نوفمبر 2007.

(4) الممول من قبل البنك الإفريقي للتنمية وتم إمضاء عقد صفقة في شأنه مع مجمع "دلوات كنساي" فرع تونس بتاريخ 12 جوان 2015 وبمبلغ 1.420.690,990 دينار منه مبلغ 563.401,600 دينار يتعلق بإنجاز الدراسة.

(5) جلستي عمل منسقي الإدارة الإلكترونية بتاريخ 28 فيفري 2011 و14 ماي 2012 واجتماع لجنة قيادة مشروع دعم تطوير الإدارة الإلكترونية والحكومة المفتوحة.

(6) وزارة البيئة ووزارة الثقافة والمحافظة على التراث ووزارة النقل ووزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي ووزارة الداخلية.

وأبرز الاستبيان أنّ الوزارات الخمس لم تتولّ تشريك المواطن في إعداد استراتيجياتها القطاعية ولم تقم بجرد الدراسات المنجزة في المجال. كما لم تتول ثلاث وزارات منها إعداد خطوط مرجعية قبل الشروع في إنجاز دراساتهما.

وفضلا عن ذلك، تم تسجيل نقائص على مستوى متابعة تنفيذ الإستراتيجيات القطاعية حيث لم تتولّ الوزارات المعنية إعداد تقارير لمتابعة نسق تقدّم انجاز المشاريع ولم تقم بوضع الآليات والمؤشرات اللازمة للقيام بهذه المتابعة.

وفي غياب إستراتيجيات قطاعية، قامت بعض الوزارات بتطوير خدمات إدارية على الخطّ بمبادرات فردية خارج إطار رؤية إستراتيجية ودون تحديد مسبق للأهداف والحاجيات ومصادر التمويل من ذلك أنّ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي شرعت في إعداد دراسة تتعلق بإحداث "بطاقة الطالب" الإلكترونية إلّا أنّ المشروع توقف عند طلب العروض لعدم توفر الموارد المالية.

وتوصي الدائرة رئاسة الحكومة بمزيد حث الوزارات على الانخراط في الإستراتيجية الوطنية وذلك من خلال إعداد استراتيجياتها القطاعية قبل وضع خدماتها الإدارية على الخطّ.

II- تنفيذ المشاريع المدرجة بالإستراتيجية (2009-2014)

لتجسيم الإستراتيجية مع مختلف التعديلات التي شهدتها تم الشروع في إنجاز جملة من المشاريع تعلقّت بوضع وتطوير عدد من الخدمات على الخطّ والنفوذ إلى المعلومة والمشاركة الإلكترونية وتطوير مواقع الواب وشبكات الاتصال والترابط بين النظم المعلوماتية الإدارية.

أ- وضع وتطوير خدمات إدارية على الخطّ

تعدّدت الأطراف المتدخلة في تنفيذ الإستراتيجية دون أن يكون ذلك مرفوقا بوضع آليات ناجعة للمتابعة والتنسيق بين هياكل الإشراف على مشاريع الإدارة الإلكترونية خاصة بين وحدة الإدارة الإلكترونية ووزارة تكنولوجيا الاتصال حيث اتضح أحيانا تداخل في المهام سواء في مستوى البرمجة أو التنفيذ بالإضافة إلى غياب الهيكلة الملائمة لتنظيم الإشراف على الإدارة الإلكترونية بمختلف الوزارات. كما لم يتم إحداث هياكل على المستوى الجهوي والمحلي تعنى بالمتابعة والتنسيق قصد ضمان اندماج المشاريع في إطار التوجهات الإستراتيجية العامة.

وتبيّن عدم استكمال إنجاز مشاريع تشرف على تنفيذها وحدة الإدارة الإلكترونية والتي تمّ الشروع فيها منذ سنة 2010. من ذلك توقّف المشروع المتعلق بإعداد دراسة لوضع موزع المطبوعات الإدارية الذكية والتي تم اقتراح تعويضها بدراسة تخص تطوير بوابة المؤسسة، وسجّل كذلك تأخير في إنجاز مشروع بنك المعطيات حول المؤسسات ومشروع إعداد منهجية موحدة لتألية الإجراءات والمسارات ومشروع توسيع مجال مركز النداء للإرشاد الإداري. ولم يتمّ بعد الانطلاق في إنجاز مشروع تركيز المعرف الوحيد للمواطن رغم برمجته منذ أكتوبر 2013.

كما تبين أنّ مشاريع تشرف على تنفيذها هيكل أخرى تمّ إنجازها جزئيا ومنها مشروع مقصلة الإجراءات الإدارية⁽¹⁾ الذي تمّ تصوره بالنسبة للمؤسسات فقط دون إدراج مراجعة وتبسيط الإجراءات الإدارية للخدمات الموجهة للمواطن. وإلى غاية شهر فيفري 2016، لم ينطلق إنجاز بعض المشاريع الأخرى على غرار مشروع الموفق الرّقعي الذي تشرف عليه وزارة تكنولوجيا الاتصال والمعلومات ومشروع منظومة الحالة المدنية².

ويعود التأخير في إنجاز هذه المشاريع أساسا إلى عدم تهيئة الإدارة فنيا وإلى الدرجة العالية من التعقيد التي اتّسم بها بعضها بالإضافة إلى ضعف التنسيق بين الأطراف المتدخلة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الهيئة العليا للطلب العمومي قامت بإنجاز مشروع منظومة الشراءات العمومية على الخط استئناسا بالتجربة الكورية في المجال.

وحددت الإستراتيجية ضمن أهدافها العمل على وضع 200 خدمة على الخط خلال خمس سنوات. وتمّ تحقيق هذا الهدف حيث تطوّر عدد الخدمات التي تم وضعها فعليا على الخط من قبل الوزارات والهيكل تحت إشرافها من 86 خدمة في سنة 2009 إلى 250 خدمة في سنة 2014 ليبلغ 260 خدمة في سنة 2015.

إلا أنّه تبين غياب منهجية لضبط الخدمات ذات الأولوية وفق معايير محددة على غرار قياس أثر الخدمة من حيث الحجم⁽²⁾ ومن حيث القيمة⁽³⁾ ومدى استعداد المستعملين لقبول الخدمة على الخط ودرجة الربط بشبكة الانترنت ومدى توفر البنية التحتية.

(1) الذي تشرف على تنفيذه الإدارة العامة للإصلاحات والدراسات المستقبلية.

(2) العدد المتوقع للمستعملين، دورية الاستعمال واللجوء إلى الخدمة ونسبة تطور تغطية الخدمة المتوقع (...).

(3) مدى توفير الوقت ومدى التقليل في عناء التنقل والتقليل في تعقيد إجراءات إسداء الخدمة (...).

وخلافا لمقتضيات المنشور عدد 12 لسنة 2012⁽¹⁾ الذي أكد على ضرورة "ضبط خطة عمل سنوية لوضع خدمات جديدة على الخط على أن تكون هذه الخدمات ذات قيمة مضافة وذات صبغة تفاعلية" تبين من خلال الاستبيان أن 7 وزارات فقط وضبطت خطة عمل سنوية في الغرض.

وأبرزت مقارنة الخدمات الموضوعة على الخط مع عدد الخدمات المضبوطة بقرارات وزارية تفاوت بين مختلف الوزارات والهيكل الراجعة لها بالنظر. من ذلك أن وزارة الصحة العمومية ووزارة السياحة لم تضع كل منهما إلى موفى سنة 2014 سوى خدمة وحيدة على الخط من بين على التوالي 61 خدمة و35 خدمة إدارية مسداة.

كما وضعت الإستراتيجية هدفا يتعلّق بالعمل على تطوير خدمات إدارية على الخط والارتقاء بها إلى أعلى درجات النضج وجعلها أكثر تفاعلية. إلا أن الخدمات اقتصرت على الجانب الإعلامي وعلى بعض المعاملات دون تطوير خدمات مندمجة لعدم توفر أرضية موحدة لتبادل المعلومات ومعرف إلكتروني موحد إلى جانب عدم توفر إطار تنظيمي ملائم للتعامل بين مختلف المتدخلين في إسداء الخدمات.

وتعتمد وحدة الإدارة الإلكترونية معيارا يتم بواسطته تقييم الخدمات الإدارية على الخط حسب مستويات نضجها⁽²⁾. واتضح أن 140 خدمة من جملة 230⁽³⁾ أي ما يمثل 60% من مجموع الخدمات الإدارية على الخط تقتصر على المستوى الأول المتمثل في "تعمير مطلب على الخط" أو على المستوى الثاني "متابعة مطلب خدمة" وذلك على غرار خدمة التسجيل عن بعد لاقتناء مسكن اجتماعي ومطلب اقتناء مقسم صناعي في حين أن الخدمات المندمجة لا يتجاوز عددها 16 خدمة وهو ما يمثل 7% فقط من مجموع الخدمات على الخط.

ولئن بادرت بعض البلديات على غرار بلديتي تونس ونابل باعتماد الخلاص الإلكتروني للأداء على العقارات المبنية وبمتابعة مطلب رخصة بناء عن طريق الهاتف الجوال فإن بقية الجماعات المحلية لا تزال تشهد تأخيرا في هذا المجال. ويعود ذلك أساسا إلى عدم توفر مواقع واب في بعض البلديات وإلى كون هذه المواقع معطلة أو غير محيطة.

(1) بتاريخ 24 فيفري 2012 الصادر عن الوزير لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والمتعلق بتطوير الخدمات الإدارية على الخط.

(2) المستوى الأول يتمثل في خدمة تعمير مطلب على الخط والمستوى الثاني يتمثل في متابعة مطلب خدمة والمستوى الثالث يتمثل في تقديم خدمة كاملة على الخط أما المستوى الرابع فيوفر خدمة مندمجة قطاعية وأخيرا المستوى الخامس يوفر خدمة مندمجة بين القطاعات.

(3) دون اعتبار عدد الخدمات المسداة عن طريق الهاتف الجوال والتي تبلغ 20 خدمة نظرا لعدم تقييمها حسب درجة النضج.

وأكدت الإستراتيجية على ضرورة اعتماد قنوات اتصال مختلفة لإسداء الخدمات الإدارية والمتمثلة أساساً في استعمال مواقع الواب والهاتف الجوال. ⁽¹⁾ إنّ أنّه تمّ اعتماد الهاتف الجوال من قبل 15 وزارة لإسداء 20 خدمة من جملة 250 خدمة على الخط وهو ما يمثل نسبة 8% علماً وأنّه لم يتمّ تقييم هذه الخدمات .

1- تقييم الخدمات الإدارية على الخط

تهدف الإستراتيجية إلى الرّفع من مستوى رضا مستعملي الخدمات الإدارية على الخط بنسبة 5% سنوياً ويتمّ تقييم ذلك من خلال سبر الآراء. إنّ الاستبيان أبرز أنّ 62,5% من الوزارات لا تتولّى إنجاز هذا التقييم.

ولم تلق بعض الخدمات على الخط إقبالا كبيراً على غرار خدمة تأسيس الشركات عن بعد وخدمة التسجيل عن بعد لحجز موعد اجتياز امتحان الحصول على رخصة سيطرة. ويعود هذا العزوف خاصة إلى أنّ هذه الخدمات تستوجب الحصول على الدينار الإلكتروني لدفع المبالغ المستوجبة وتقديم الوثائق الضرورية ممضاة إلكترونياً.

وبخصوص الوزارات التي قامت بتقييم مدى سهولة النفاذ إلى خدماتها عن بعد تبين أنّ 1% من هذه الخدمات تعتبر مرضية للغاية وأنّ 64% منها تعتبر ذات سهولة نفاذ متوسطة. إنّ أنّ هذا التقييم شابهته بعض الإخلالات تعلقاً أساساً بعدم توفر 60% من مواقع الواب على خانة خاصة بالاستبيانات وبرصد آراء المستعملين.

كما لم تقم وحدة الإدارة الإلكترونية بإعداد دليل إجراءات يساعد الوزارات والهيكل التابعة لها على تقييم الخدمات الإدارية عن بعد حسب درجة النضج وهو ما أدى ببعض الوزارات أحياناً إلى تصنيف خدماتها الإخبارية ضمن الخدمات التفاعلية مثلما كان الشأن بالنسبة إلى وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية التي صنفت خدمة التعرف على الإدارة الجهوية الماسكة للرسم العقاري وخدمة الإطلاع على المعارف الجديدة للرسم العقاري كخدمات تفاعلية في حين أنّها خدمات إخبارية.

وتوصي الدائرة بهذا الخصوص بضرورة ضبط خطة عمل سنوية للخدمات المزمع وضعها على الخط وبالعامل على جعلها خدمات تفاعلية ومندمجة بما يستجيب لحاجيات المواطن والمؤسسات وكذلك بمزيد تدعيم الخدمات الإدارية عبر الهاتف الجوال.

⁽¹⁾ في موفى سنة 2015.

كما يقتضي تقييم الخدمات الإدارية على الخط تطوير معايير لذلك ورصد آراء مستعملي الخدمات ومتابعتها لمزيد كسب ثقتهم وتحسين العلاقة معهم.

ب- النفاذ إلى المعلومة والمشاركة الالكترونية

تهدف الإستراتيجية إلى الارتقاء بالإدارة الالكترونية إلى مستوى المقاييس العالمية. ونصّ الفصل 32 من دستور الجمهورية التونسية (27 جانفي 2014) على أن "تضمن الدولة الحقّ في الإعلام والحقّ في النفاذ إلى المعلومة". وتُعتبر مواقع الواب البوّابة التقنية لتيسير ولوج المواطن إلى المعلومة في أسرع الأجل وبأقلّ التكاليف فضلا عن تشريكه ومزيد الانفتاح على مشاغله.

1- مواقع الواب العمومية

بيّنت الدّراسة المنجزة سنة 2009 أهميّة وضع معايير خاصّة بمواقع الواب العمومية وتقييسها بهدف تحسين جودتها وإعطاء صورة واضحة عن المواقع الرّسمية من خلال توحيد أشكالها ومضمونها لتيسير النفاذ إلى المعلومة. وتمّ منذ جانفي 2010 ضبط مرجعية لتوحيد أساليب النشر والصياغة على الواب وضمان سهولة النفاذ إلى المواقع من قبل الوزارة المكلفة بتكنولوجيات المعلومات والاتصال. إلّا أنّ الاستبيان أبرز أن نسبة 21 % فقط من الوزارات تعتمد هذا الدليل لإحداث مواقع الواب الخاصّة بها.

كما خلص تقريراً تدقيق ومتابعة مواقع الواب العمومية المعدّان من طرف الوحدة في سنتي 2012 و2015 إلى الوقوف على عدم وجود هوية بصرية موحدة للمواقع الالكترونية الرسمية للوزارات.

وتبيّن غياب إحصائيات دقيقة حول العدد الجملي لمواقع الواب العمومية بالهيكل التابعة للوزارات. كما أنّ 48,91% فحسب من الهياكل التي تشرف عليها الوزارات لديها مواقع وab في حالة استعمال منها 27% غير محدّنة⁽¹⁾. وفي المقابل قامت بعض الوزارات بإحداث عديد مواقع الواب إلى جانب موقعها الرسمي دون التنسيق بين مختلف هياكلها وهو ما تمّ الوقوف عليه مثلاً في رئاسة الحكومة⁽²⁾ ووزارة المالية⁽³⁾ فضلا عن محدودية التواصل الالكتروني بين مختلف هياكل الوزارة الواحدة بسبب اختلاف المنظومات المستعملة وغياب شبكات التواصل الداخليّة.

⁽¹⁾ قائمة تمّ إعدادها من قبل الوحدة بطلب من الدائرة في أكتوبر 2015.

⁽²⁾ (legislation.tn, data.gov.tn, oip.tn, consultations-publiques.tn, anticorruption-idara.tn)

⁽³⁾ (impots.finances.gov.tn, douanes.gov.tn, gbo.tn)

وخلافا لمقتضيات الفصل الرابع من المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المؤرخ في 26 ماي 2011 والمتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية⁽¹⁾ تبين من خلال الاستبيان أنّ 50% من الوزارات لا تنشر أسماء رؤساء المصالح ومهامهم و46% من الوزارات لا تنشر برامج عملها وإنجازاتها وأنّ 25% منها لا تنشر القرارات التي تهّم العموم وقائمة الوثائق المتوفرة إلكترونيا.

ولئن تم تصميم بعض المواقع في نسختين (عربية وفرنسية) والبعض الآخر في ثلاث لغات (عربية وفرنسية وإنجليزية) فإنه غالبا ما تكون النسختان الفرنسية والإنجليزية غير محدّنة. كما أنّ أغلب الوزارات لا تتولّى تحيين بعض الخانات بمواقع الواب وأن أغلب هذه المواقع لا تحتوي على معرض للأسئلة المتداولة كما تبين أنّ بعضها يحتوي على روابط إلى صفحات ليست في وضع استعمال أو بصدد الإعداد.

ويطرح تطوير المواقع وتحيينها بعض الإشكاليات تتمثل خاصة في قدم التكنولوجيا المستعملة ممّا يؤدّي إلى صعوبة إدخال تغييرات على المحتوى بالإضافة إلى عدم إمكانية تحيين الموقع دون الرجوع إلى الشركة التي تولّت إحداثه وكان ذلك شأن كلّ من وزارة التنمية والتعاون الدولي ووزارة التجارة.

كما تبين محدودية طاقة منظومة التصرف في المحتوى (CMS) التي تمّ اعتمادها عند إحداث موقع الواب الحكومي⁽²⁾ وهو ما نتج عنه صعوبة التعامل مع الشباك الخلفي للموقع.

وتدعو الدائرة رئاسة الحكومة إلى حثّ مختلف الهيكل العمومية على العمل على تحيين مواقع الواب الخاصة بها مع ضرورة الاستئناس بالمعايير التي تمّ وضعها للغرض.

أمّا بخصوص المتابعة، فقد تمّ منذ جويلية 2011 إعداد منهجية موحّدة من قبل وحدة الإدارة الإلكترونية تتعلق بمتابعة مواقع الواب وتدقيقها. وأبرز الاستبيان أنّ 50% من الوزارات فقط اعتمدت المنهجية المذكورة.

كما تبين عدم انتظام أعمال متابعة مواقع الواب للوزارات حيث اقتصرت أعمال التدقيق التي أنجزتها وحدة الإدارة الإلكترونية خلال الفترة 2009-2015 على ثلاث مناسبات (2010-2012-2015) عوضا عن تدقيق سنوي.

(1) الذي تمّ تعويضه بالقانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016.

(2) .tunisie.gov.tn

وبالإضافة إلى ذلك، تبين أن 8,75% من مواقع واب الهياكل العمومية ليست في حالة استخدام كما أن 110 جماعة محلية من جملة 283 يتوفر لديها موقع واب منها 101 موقعا في حالة استعمال. وفي المقابل اتضح أن بعض البلديات مثل بلدية صيادة والكاف والمرسى تولت الانفتاح على المجتمع المدني والمواطنين باستعمال الإدارة الالكترونية. وتدعو الدائرة بقية البلديات إلى الاستئناس بتجارب البلديات المذكورة قصد دعم الحوكمة المحلية التشاركية.

أما فيما يتعلق بالمراكز الدبلوماسية والقنصلية فقد قام 8 مراكز فحسب من جملة 89 مركزا بتطوير مواقع واب خاصة بها⁽¹⁾. وتمت معاينة اختلاف بين هذه المواقع من حيث التصميم والمعلومات.

2- المشاركة الالكترونية

تم عند مراجعة الإستراتيجية إدراج هدف يتعلق بالحكومة المفتوحة وتمت ترجمة ذلك إلى مجموعة من الإجراءات تمثلت في إعداد موقع الكتروني مفتوح للعموم (البوابة الوطنية للحكومة الرشيدة ومقاومة الفساد) ووضع بوابة الكترونية وطنية تمكن المتعاملين مع الإدارة من تبليغ شكاياتهم وتقديم مقترحاتهم ومتابعتها⁽²⁾ وكذلك في إنجاز بوابة البيانات المفتوحة لتمكين المواطنين من النفاذ إلى المعطيات العمومية⁽³⁾.

ولئن تم وضع خانة خاصة بالمشاركة الالكترونية بالبوابة الوطنية للإعلام القانوني إلا أن هذه البوابة لم توفر النصوص القانونية التي يتم استشارة المواطنين في شأنها (على غرار ما هو معمول به في كوريا الجنوبية وفي فرنسا) ولا ما يفيد التنسيق مع المشرف على موقع الاستشارات العمومية.

وتم تطوير أول موقع واب للبيانات المفتوحة في شهر جويلية 2012. غير أن هذا الموقع لم يمكن في نسخته الأولى من الحصول على النتائج المنتظرة كتمكين الهياكل العمومية من وضع البيانات المفتوحة بطريقة سلسلة⁽⁴⁾ حيث تبين صعوبة نقل البيانات بسبب اختلاف نظم المعلومات بين إدارة وأخرى وداخل الهيكل الواحد. كما لم تتولّى عديد الوزارات جرد البيانات التي يمكن نشرها للعموم ولم يتم اعتماد خطة لنشر البيانات المفتوحة. وبقيت المعطيات المضمّنة بهذا الموقع غير محدّنة منذ سنة 2012.

(1) وهو ما يخالف المنشور المشترك بين وزيري الشؤون الخارجية والمالية عدد 688 المؤرخ في 23 جويلية 2005.

(2) Open Gov

(3) Open Data

(4) تقرير متابعة مواقع الواب العمومية الصادر عن وحدة الإدارة الالكترونية في سنة 2015.

ويهدف موقع الواب الخاص بالاستشارات العمومية على الخطّ (www.consultations-publiques.tn) إلى تنظيم استشارات حول مختلف البرامج العمومية. ولئن تمّ وضع إطار ترتبي لحتّ الهياكل العمومية على تفعيل المشاركة الالكترونية وتنظيمها⁽¹⁾ إلا أنّه لم يتمّ توفير سوى عدد محدود من الاستشارات العمومية (12 استشارة)⁽²⁾ عبر هذا الموقع⁽³⁾ شملت مجالات مختلفة كالتشغيل والحفاظ على الطاقة ومجلة الجماعات المحلية. كما أنّ عدد المشاركين في الاستشارات على الخطّ كان محدوداً. ويعزى ذلك أساساً إلى قصر الآجال المحددة للمشاركة في الاستشارات والتي لم تتجاوز في أغلب الحالات الشهر.

ورغم العدد الهامّ للشكايات الواردة عبر موقع⁽⁴⁾ الشكايات والإبلاغ عن حالات الفساد والذي بلغ 2822 إلى موفّي سنة 2015، فقد تبين عدم معالجة هذه الشكايات من قبل الأطراف المعنية. كما اقتصر موقع الواب حول مقاومة الفساد⁽⁵⁾ على الجانب الإعلامي. وتمّ في إطار التعاون مع كوريا الجنوبية في سنة 2013 برمجة منظومة مماثلة لتلقّي ومتابعة شكايات المواطنين في مجال مكافحة الفساد من شأنها تلافي الإشكاليات التي عرفها موقعي الواب المذكورين.

وتوصي الدائرة رئاسة الحكومة ببحث مختلف المتدخلين في الإدارة الالكترونية بالعمل على تطوير مواقع الواب لإرضاء مستعملهم وكسب ثقتهم.

ج- تطوير شبكات الاتصال والترابط بين النظم المعلوماتية

تضمّنت الإستراتيجية جملة من المشاريع التي من شأنها تعزيز البنية التحتية للاتصالات خاصّة من خلال تطوير الشبكات وتحقيق الترابط بينها. وتمتّحور أبرز المشاريع حول تركيز شبكة إدارية مندمجة وتطوير منظومة للاتصال الإداري الداخلي ومنظومة الحكومة المندمجة. وقد عهد للمركز الوطني للإعلامية بالإشراف على تنفيذ الجوانب الفنيّة لتلك المشاريع بكلفة جمليّة تناهز 6,031 م.د.⁽⁶⁾

(1) المنشور عدد 10 لسنة 2011 المؤرخ في 20 ماي 2011 حول تطوير نظم المعلومات والاتصال.

المنشور عدد 12 لسنة 2011 المؤرخ في 21 ماي 2011 حول تشريك المتعاملين مع الإدارة في تقييم الخدمات العمومية.

المنشور عدد 12 لسنة 2012 المؤرخ في 24 فيفري 2012 حول تطوير الخدمات الإدارية على الخطّ.

المنشور عدد 30 لسنة 2014 المؤرخ في 30 أكتوبر 2014 حول البوابة الوطنية للإعلام القانوني والخدمات التي توفّرها.

المنشور عدد 31 لسنة 2014 المؤرخ في 30 أكتوبر 2014 حول اعتماد مساراتشاركي في إعداد النصوص القانونية.

(2) تمّ تطوير 7 استشارات عمومية وتوفير رابط تقني لما جملته 5 استشارات.

(3) خلال الفترة 2008-2015

(4) www.anticorruption-idara.gov.tn

(5) www.anticor.tn

(6) معطيات مالية تمّ موافاة الفريق الرقابي بها من طرف المركز الوطني للإعلامية.

1- تركيز شبكة إدارية مندمجة

يهدف مشروع الشبكة الإدارية المندمجة إلى تركيز بنية تحتية اتصالية قادرة على توحيد الربط بين مختلف الشبكات الإدارية مع تحمّل التدفق ذو السعة العالية وإلى توفير خدمات اتصالية لفائدة الهياكل المرتبطة بالشبكة على غرار خدمات الهاتفية عبر الأنترنت والاجتماعات عن بعد وتراسل المعطيات.

وقد تمّ اعتماد تمثّل مرحلي من خلال تركيز الشبكة على المستوى المركزي قبل موفّي سنة 2011 ثمّ تعميمها على الجهات وذلك قبل موفّي سنة 2014.⁽¹⁾ وبلغت نفقات المشروع ما يناهز 3,190 م.د وبلغت الاعتمادات التي لم يتم صرفها 538 أ.د بسبب عدم استكمال بعض مكوّناته المتمثلة في تركيز منظومة التصرف الإلكتروني في الوثائق ودراسة تعميم الشبكة على المصالح الجهوية.

ففيما يتعلّق بمنظومة التصرف الإلكتروني في الوثائق، تمّ خلال الفترة 2010 إلى 2012 اقتناء منظومة للتصرف الإلكتروني في الوثائق GED بمبلغ جملي قدره 793,064 أ.د وتركيزها بالمركز الوطني للإعلامية على أن يتمّ تعميمها على كلّ المواقع المرتبطة بالشبكة. غير أنّه وإلى موفّي سنة 2015، لم تنخرط مختلف الهياكل العمومية في المشروع حيث اقتصر استغلال المنظومة على موقعين نموذجيين فقط وهما موقعا وزارتي التعليم العالي والبحث العلمي والتكوين المهني والتشغيل.⁽²⁾

أمّا بخصوص دراسة تعميم الشبكة الإدارية المندمجة على المصالح الجهوية، فقد أبرم المركز الوطني للإعلامية اتّفاقية مع المركز الوطني للدراسات والبحوث للاتّصالات في 1 فيفري 2010 لإعداد دراسة في الغرض وتمّ تمكينه من تسبقة قدرها 39 أ.د.⁽³⁾ ورغم عدم إنجاز الدراسة لم تتولّ مصالح المركز الوطني للإعلامية إجراء التتبّعات الإدارية والقانونية. ونتج عن ذلك عدم تعميم الربط على المصالح الجهوية والمحليّة.

وتم إبرام صفقة إطارية بين المركز الوطني للإعلامية وشركة اتّصالات تونس تضبط الشروط الفنيّة والإدارية للربط بالشبكة. غير أنّ نسبة ربط المواقع بالشبكة لم تتجاوز 24 %⁽⁴⁾ من المواقع المستهدفة حيث بلغ عدد المواقع المرتبطة بالشبكة 137 موقعا فقط في موفّي سنة 2014. كما تبيّن بأنّ النسبة الأوفر من الخطوط التي تم ربطها بالشبكة هي خطوط ذات سعة ضعيفة ومتوسّطة. وأفضت

(1) محضر جلسة العمل الوزارية بتاريخ 30 سبتمبر 2010 ومحضر المجلس الوزاري المضيق بتاريخ 26 نوفمبر 2010.

(2) يتم استغلال المنظومة المذكورة خاصّة في عمليات إرسال جداول الأجور الخاصّة بالوزارتين والمستخرجة من منظومة إنصاف.

(3) مثلما يقتضيه الفصل 117 ثالثا من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

(4) تقرير حول الشبكة الإدارية المندمجة 2009-2012: تقييم الإنجاز.

هذه الوضعية إلى عدم قدرة الشبكة على استيعاب خدمات إلكترونية جديدة. ويعزى ذلك أساساً إلى ضعف انخراط الهياكل العمومية في المشروع وإلى عدم كفاية التنسيق بين الجهات المتدخلة.

كما أقدمت بعض الهياكل الإدارية على إنجاز مشاريع شبكات ربط خاصة بها وهو ما أفضى بدوره إلى تشتت الشبكات واكتظاظها⁽¹⁾ وإلى تباين أحجامها ودرجات نضجها من هيكل إلى آخر⁽²⁾.

ولم يتم إنجاز أي دراسة لتقدير الاقتصاد في كلفة الاتصالات الذي كان من المتوقع تحقيقه من طرف الهياكل العمومية. فقد أفرز الاستبيان أن 37% من الوزارات فحسب اعتبرت أن تركيز الشبكة مكن من ترشيد النفقات بعنوان الاتصالات. ويعزى تدني تلك النسبة في جانب منه إلى عدم الشروع في استغلال التقنيات الحديثة للاتصال الصوتي مثلما أفادت به كل من وزارة التكوين المهني والتشغيل ووزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية.

وتستدعي الوضعية الحالية ضرورة تعهد الوزارات باقتراح خدمات جديدة لاستغلال الطاقة القصوى التي سيتيحها مشروع الشبكة الإدارية المندمجة الجديدة 2 المفترض أن ينطلق سنة 2016 ويمتدّ انجازه على 5 سنوات⁽³⁾.

2- تطوير منظومتي الاتصال الداخلي وإطار الحكومة المندمجة

يندرج مشروع تطوير منظومة للاتصال الإداري الداخلي ومنظومة إطار الحكومة المندمجة (CGF)⁽⁴⁾ ضمن إطار الشراكة التي تمّ إرساؤها بين الحكومة التونسية وشركة "مايكروسوفت" بموجب مذكرة تفاهم مبرمة بين الطرفين بتاريخ 11 جويلية 2006 تهدف إلى دعم ومساندة إستراتيجية الدولة في مجال تكنولوجيا المعلومات.

وفي غياب دراسة جدوى فنية لاختيار حلول شركة "مايكروسوفت" ومدى ملاءمتها لوضعية النظم المعلوماتية بالإدارة التونسية⁽⁵⁾، أكد المتدخلون في المشروع⁽⁶⁾ على ضرورة عدم رهن تطوير نظم المعلومات بالهياكل العمومية وآليات التواصل فيما بينها بتقنيات شركة "مايكروسوفت".

(1) محضر جلسة العمل الوزارية بتاريخ 4 جوان 2013.

(2) Projet d'Appui à la mise en oeuvre de l'e-Government et de l'Open-Government en Tunisie : Rapport d'Analyse de l'existant

(3) محضر جلسة العمل الوزارية بتاريخ 4 جوان 2013.

(4) (CGF : Connected Government Framework)

(5) دراسة تقييمية أنجزتها وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصال في سنة 2012.

(6) خاصة وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصال والمركز الوطني للإعلامية.

ففيما يتعلّق بمشروع تطوير منظومة للاتّصال الإداري الدّخلي، لم يتم إبرام اتّفاقية مع شركة مايكروسوفت تضبط تعهّدات كلّ الأطراف بدقّة وهو ما جعل الشركة غير ملزمة تعاقديا ببلوغ أيّ نتائج وإنّما اقتصر دورها على توفير الخبراء عند الطلب.

كما لم يتم إعداد خطة عمل لإنجاز مختلف مراحل المشروع وضبط عناصره المرجعية الوظيفية والخدمات المزمع توفيرها. وتمّ تركيز منظومة الاتّصال الدّخلي صلب المركز الوطني للإعلامية دون تعميمها على بقية المواقع الإدارية. كما لم يتمّ استغلال الخدمات المبرمجة حيث تبين على سبيل المثال من خلال الاستبيان أنّ 71% من الوزارات لا تستفيد من خدمات التراسل الإلكتروني المؤمن باستعمال الإمضاء الإلكتروني.

وتهدف منظومة إطار الحكومة المندمجة إلى ضمان الترابط بين نظم المعلومات داخل الإدارة باعتبار تعدّد المنظومات الإعلامية وتنوّع واجهاتها وذلك من خلال إرساء منصّة تكنولوجيا وطنية لتأمين التواصل بين النظم المعلوماتية وبنوك المعطيات⁽¹⁾. ولم يتم استهلاك مبلغ 385,235 أ.د من الاعتمادات المفتوحة لعدم استكمال المشروع الذي توقّف إنجازه منذ سنة 2012 بسبب ضعف القيادة. وتمّ تركيز منظومة إطار الحكومة المندمجة صلب المركز الوطني للإعلامية دون تعميمها.

ولئن تمكّن الشبكات القطاعية من التخاطب بين المنظومات المعلوماتية على غرار منظومة الرادار الآلي التي تؤمّن الربط بين مصالح وزاراتي الدّاخلية والمالية⁽²⁾، إلّا أنّ هذه التجارب بقيت محدودة مثلما يؤكده الاستبيان حيث لم تشرع سوى 33% من الوزارات في الربط بين مختلف الشبكات القطاعية للإدارة⁽³⁾. وتعزى محدودية النتائج المسجّلة إلى عدّة عوامل أبرزها اختلاف النظم وقلة نضجها ومرونتها⁽⁴⁾.

ويستدعي الوضع مزيد التنسيق بين مختلف الهياكل المتدخلة ووضع إطار موحد يضمن التلاؤم بين النظم المعلوماتية.

(1) يتمثّل الترابط البيئي (Interopérabilité) في قدرة نظام ذو واجهة يمكن التعرف عليها على التفاعل مع نظم أخرى حالية أو مستقبلية.

<https://aful.org>: site de l'Association Francophone des Utilisateurs de Logiciels Libres

(2) معطيات مستقاة من الاستبيان الموجه من دائرة المحاسبات إلى كافّة الوزارات.

(3) وهي وزارات الدّاخلية والدّفاع والمالية والتنمية والتعاون الدّولي والتربية وأملاك الدولة والشؤون العقارية.

(4) 59- Rapport d'Analyse de l'existant p59-
Projet d'Appui à la mise en oeuvre de l'e-Government et de l'Open-Government en Tunisie :

3- إرساء خطة لضمان سلامة النظم المعلوماتية

ورد بالإستراتيجية أنّ وضع خطة لضمان سلامة النظم المعلوماتية يعدّ من بين الركائز الضرورية لتجسيّمها غير أنّه لم يتمّ إعداد هذه الخطة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الهياكل العمومية تخضع إلى تدقيق إجباري دوري لسلامة نظمها وشبكاتها المعلوماتية⁽¹⁾ بهدف ضبط النقائص التنظيمية والمادية والفنية التي من شأنها أن تؤثر على توفير الخدمات وعلى سلامة البيانات وعلى خصوصيتها. إلّا أنّه تبين أنّ المعدّل السنوي لنسبة تغطية الهياكل المعنية بأعمال التدقيق خلال الفترة 2010-2015 لم يتجاوز 9,6% وذلك بالرغم من قيام الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية⁽²⁾ بتبليغ إنذارات في الغرض.

وتضطلع الوكالة كذلك بمهامّ حماية الفضاء السيبرني لكنه تبين أنّه من ضمن 646 حادثا سيبرنيا⁽³⁾ (من بينها 44% تتعلق باختراقات مواقع الواب و5% تتعلق بالإصابة بفيروس) تمّ الإعلام عنها في سنة 2014 من طرف بعض الهياكل، لم تتم معالجة سوى 120 حادثا منها وذلك بسبب عدم توفر المعطيات الفنية الضرورية وغياب التعاون مع الوكالة.

وتوصي الدائرة بمزيد حث الهياكل العمومية على إخضاع نظمها وشبكاتها المعلوماتية إلى التدقيق الإجباري الدوري للسلامة المعلوماتية.

III- مقوّمات تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لتطوير الإدارة الإلكترونية

شملت الإستراتيجية عددا من المقوّمات لتنفيذها تعلقت أساسا بتدعيم الإطار التشريعي والمؤسّساتي في المجال وتنمية الموارد المالية والبشرية وبوضع خطة اتصال وترويج في مجال الإدارة الإلكترونية.

أ- تطوير الإطار التشريعي للإدارة الإلكترونية

يتطلّب تجسيم الإستراتيجية تحديث الإطار التشريعي ليتماشى ومتطلّبات الاعتماد على تقنيات المعلومات والاتصال في مجال الخدمات العموميّة. ولئن تمّ الشروع في مراجعة الإطار التشريعي

(1) بمقتضى القانون عدد 5 لسنة 2004 المتعلّق بالسلامة المعلوماتية والأمر عدد 1250 لسنة 2004.

(2) بمقتضى القانون عدد 5 لسنة 2004 المتعلّق بالسلامة المعلوماتية.

(3) المستقاة من الإحصائيات المتوفرة بموقع واب الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية والمتعلقة بسنة 2014.

للإدارة الإلكترونية بهدف توفير محيط من الثقة والشفافية وإرساء بيئة حرة ومحمية تضمن حماية حقوق جميع الأطراف فإنه يتعين مزيد تطويره ليتلاءم مع طبيعة المشاريع الرقمية للإدارة الإلكترونية.

وقد تمّ إصدار عدد من القوانين في الغرض على غرار القانون المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة ومراجعة الإطار القانوني المنظم للصفقات العمومية على الخط⁽¹⁾. إلّا أن النصوص المتعلقة بمجالات أخرى لا تزال بصدد التحيين على غرار الإطار المنظم للتبادل الإلكتروني بين الهياكل العمومية وبينها وبين المتعاملين معها.

وتمّ ضبط الإجراءات المتعلقة بالاعتراف بالقيمة القانونية للوثيقة الإلكترونية وحجّيتها وبالإمضاء الإلكتروني من خلال تنقيح وإتمام فصول من مجلّة الالتزامات والعقود إلّا أنّه لم يتمّ تحديد الإجراءات الضرورية لتطبيقها.

كما لم يتمّ تفعيل الأمر عدد 344 لسنة 2008⁽²⁾ وخاصة الفصل 7 منه الذي ينصّ على تسليم وصل في الغرض مجرّد من طابعه المادي عند إسداء العديد من الخدمات الإلكترونية حيث لا يتمّ آليا تسليم الوصل المذكور عند إيداع الملفات والمطالب للتمتع بالخدمات الإدارية على الخط وهو ما يشكل عائقا عند اللجوء إليها.

وفي غياب نص قانوني ينظم عملية الإمضاء الإلكتروني داخل الإدارة وبينها وبين المتعاملين معها فإنّه لا يزال من الضروري إرسال الوثائق على نسخ ورقية للإدارة خاصة فيما يتعلق بالفواتير وذلك على غرار التصاريح الجبائية على الخط⁽³⁾.

ولا تزال بعض النصوص في طور المراجعة على غرار الفصول المتعلقة بالحجج والكتائب والتي أعطت مفهوما جديدا للحجة (مجلّة الإجراءات الجزائية) والفصول المتعلقة بالتحويل الإلكتروني للأموال الذي يعتبر من ركائز تطوير الإدارة الإلكترونية حيث تبين أن الإطار القانوني⁽⁴⁾ المتعلق بالخلاص العمومي الإلكتروني اقتصر على البريد التونسي وأقصى البنوك وهو ما يشكل عائقا أمام المعاملات

(1) الأمر عدد 1039 لسنة 2014 مؤرخ في 13 مارس 2014 و تلغى جميع الأحكام السابقة المخالفة لهذا الأمر وخاصة الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 والمنظم للصفقات العمومية وجميع النصوص المنقحة والمتمة له والأمر عدد 623 لسنة 2011 المؤرخ في 23 ماي 2011 المتعلق بأحكام خاصة لتنظيم الصفقات العمومية.

(2) المؤرخ في 11 فيفري 2008 المتعلق بتنقيح الأمر عدد 982 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993 المتعلق بضبط الإطار العام للعلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها

(3) الأمر عدد 2494 لسنة 2005 المتعلق بضبط مجال وطرق تطبيق الفصل 57 من القانون عدد 98 لسنة 2000 المؤرخ في 25 ديسمبر 2000 المتعلق بقانون المالية لسنة 2001 كما تم تنقيحه بالفصل 70 من القانون عدد 90 لسنة 2004 المؤرخ في 31 ديسمبر 2004 المتعلق بقانون المالية لسنة 2005.

(4) الفصل 56 والفصل 57 من مجلة المحاسبة العمومية .

المالية الإلكترونية. كما تبين ضرورة مراجعة الإطار القانوني للمبادلات والتجارة الإلكترونية⁽¹⁾ لضمان حقوق مختلف الأطراف المعنية.

وتّم ضبط القواعد العامة لحماية النظم المعلوماتية والشبكات إلّا أنّه تمّ الاقتصار على إحداث هياكل مختصة في المجال وذلك على غرار الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية. وبقي النظام الجزري لحماية نظم البرمجيات والبيانات المعلوماتية دون تحيين حيث تم بموجب القانون عدد 89 لسنة 1999⁽²⁾ تحديد المخالفات المرتكبة في المجال الإلكتروني وتتبع مرتكبها ولا يزال القانون المتعلق بالجريمة الإلكترونية في طور التشريع.

وتجدر الملاحظة إلى أنّه تمّ تنظيم حماية المعطيات الشخصية بالقانون الأساسي عدد 63 لسنة 2004⁽³⁾ إلّا أنّه لم يقع تحيين هذا القانون ودعم آليات حماية الحياة الخاصة للأفراد ضدّ التجاوزات التي قد ترتكب في حقهم باستخدام تلك المعطيات⁽⁴⁾ خصوصاً بعد تدعيم هذه الحماية من خلال الدستور⁽⁵⁾.

كما تبين أنّ بعض المجالات لم تنظم بعد بنصوص قانونية على غرار نظام الأرشيف الوطني الإلكتروني للوثائق والشاركة بين القطاعين العام والخاص خاصة فيما يتعلق بالصفقات العمومية حيث لا يمكن المؤسسات الصغرى من المشاركة في المشاريع المتعلقة بالاقتصاد الرقمي.

وتوصي الدائرة رئاسة الحكومة بالحرص على تنظيم مجالات الإدارة الإلكترونية من خلال تحديث الإطار القانوني المتعلق بها ووضع مجلة قانونية موحدة في الغرض.

ب- دعم موارد تمويل المشاريع

أكدت الإستراتيجية على أنّ تنفيذ المشاريع المدرجة بها يتطلب تعبئة موارد مالية هامة ومتنوعة وتمثّل مصادر التمويل أساساً في ميزانية الدولة وصندوق تنمية المواصلات وتكنولوجيات المعلومات والاتصال والشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص والتعاون الدولي.

(1) القانون عدد 83 لسنة 2000 مؤرّخ في 9 أوت 2000 والمتعلّق بالمبادلات والتجارة الإلكترونية ،

(2) مؤرّخ في 2 أوت 1999 المتعلّق بتنقيح وإتمام بعض أحكام المجلة الجنائية (الفصول 172 و199 مكرر و199 ثالثاً).

(3) مؤرّخ في 27 جويلية 2004.

(4) طبقاً لهذا القانون تتمتع الإدارة بالحق المطلق في النفاذ إلى المعطيات الشخصية للأفراد وفي المقابل لا تنقيد بأي التزام تجاههم.

(5) الفصل 24 من الدستور التونسي لسنة 2014.

وحددت الدراسة المنجزة في سنة 2009 الكلفة التقديرية لتمويل خارطة الطريق المقترحة للفترة 2009-2014 بمبلغ 320,025 م.د. إلا أنه تبين عدم كفاية تعبئة الموارد المالية بالإضافة إلى غياب المتابعة الشاملة من قبل وحدة الإدارة الإلكترونية للتصرف في الموارد المخصصة للبرنامج.

فبخصوص ميزانيات الدولة والهيكل الجهوية والمحلية، فقد تبين أنه لا يتم إفراد مشاريع الإدارة الإلكترونية بتمويل خاص باستثناء الوزارات التي تقدم ميزانيتها وفق منهجية التصرف حسب الأهداف.

وبقي تمويل مشاريع الإدارة الإلكترونية على موارد صندوق تنمية المواصلات وتكنولوجيات المعلومات والاتصال محدودا بالرغم من أهمية مجالات تدخل هذا الصندوق وأهمية موارده التي تطورت من 121,352 م.د في سنة 2009 إلى 546,583 م.د في سنة 2015.

ويمثل التعاون الدولي مصدرا هاما للتمويل إلا أن المشاريع التي تتم متابعتها من قبل وحدة الإدارة الإلكترونية تشكو نقائص على مستوى إنجازها فضلا عن ضعف التنسيق بين الهياكل المتدخلة في تنفيذها.

فقد شهد إنجاز برنامج الإدارة الإلكترونية الممول من طرف الاتحاد الأوروبي والذي تم في إطاره تخصيص هبة بمبلغ 4,75 مليون أورو لتمويل ثلاثة مشاريع⁽¹⁾، تأخيرا هاما مما أدى إلى طلب آجال إضافية مدتها 18 شهرا بمقتضى ملحق ثم تم إيقاف المشروع في سنة 2011. ولم يتم صرف سوى القسط الأول من الهبة والبالغ 1,125 مليون أورو بسبب عدم احترام شروط صرف بعض الأقساط.

وكذلك كان الشأن بالنسبة لمشروع تحديث الإدارة الإلكترونية الممول من طرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية والذي تضمن محورا يتعلق بتعزيز اللامركزية وتوسيع نطاق الإدارة الإلكترونية بهدف إرساء إدارة فعالة وقريبة من المواطن إلا أنه لم يتم صرف سوى مبلغ 77.463,60 دولار أمريكي أي ما نسبته 41,31% من المبلغ المخصص وتم طلب إيقاف المشروع في سنة 2011⁽²⁾.

كما تم خلال سنة 2013 تمويل مشروع دعم إرساء الإدارة الإلكترونية والحكومة المفتوحة من طرف البنك الإفريقي للتنمية بهبة قيمتها 683.550 وحدة حسابية في إطار اتفاقية مصادق عليها بمقتضى الأمر عدد 2723 لسنة 2013 المؤرخ في 1 جويلية 2013 عوضا عن إصدار قانون في الغرض طبقا للفصل السادس من القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 والمتعلق

(1) تعلقت بإحداث بنك المعطيات حول المؤسسات ومشروع تألية الإجراءات والمسارات ومشروع توسيع مجال مركز النداء للإرشاد الإداري.

(2) من خلال المراسلة الصادرة عن الوزارة الأولى تحت عدد 294/5 وبتاريخ 27 جوان 2011 (الإدارة العامة للإصلاحات والدراسات المستقبلية الإدارية).

بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية. وشهد تنفيذ هذا المشروع تأخيرا هاما بسبب طول إجراءات المصادقة على اتفاقية الهبة. كما تبين ضعف في نسق استهلاكها حيث لم يتم إلى غاية 31 ديسمبر 2015 سحب سوى 13,8% من قيمتها وهو ما استوجب التمديد في آجال الخلاص على موارد الهبة في مناسبتين⁽¹⁾.

وفي خصوص المشروع الممول من طرف الوكالة الكورية للتعاون الدولي لتطوير منظومة الكترونية مندمجة للشكاوى وللإبلاغ عن حالات الفساد والممول بهبة قدرها 5 مليون دولار، فإن إنجازه لم ينطلق إلا في النصف الثاني من سنة 2013 ولم يتم سوى إعداد دراسة الجدوى. ولم يقع إبرام اتفاقية في شأن الهبة ولا استصدار قانون للمصادقة عليها.

وخلافا للتراتب الجاري بها العمل، لم يتم إبرام اتفاقيات تعاون خاصة بكل من مشروع التعاون مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المتعلق بشراكة الحكومة المفتوحة خلال سنة 2013 ومشروع التعاون الفني بين تونس واستونيا في سنة 2014 وهو ما لا يمكن من حسن متابعة وتنفيذ هاذين المشروعين.

كما اتضح نقص في التنسيق على المستوى الوزارات مع مختلف الهياكل المتدخلة لإيجاد التمويلات اللازمة في إطار التعاون الدولي وأبرز الاستبيان أن 21 وزارة لم تقم بإبرام اتفاقيات تعاون في مجال الإدارة الإلكترونية وأن التمويل يقتصر عادة على تمويل الدراسات في غياب تمويل مشاريع متكاملة.

وأكدت الإستراتيجية 2009-2014 على أهمية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لتوفير الموارد الإضافية اللازمة لتحقيق برامج الإدارة الإلكترونية إلا أنه لم يتم إبرام سوى خمس اتفاقيات شراكة بين القطاعين منذ إنشاء الإطار القانوني لهذه الشراكة في سنة 2007.

وتوصي الدائرة رئاسة الحكومة بالحرص على تعبئة التمويلات الضرورية لإنجاز مشاريع الإدارة الإلكترونية من خلال تطوير مصادر التمويل العمومي وتطوير منوال الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وتفعيل صندوق تنمية المواصلات وتكنولوجيات المعلومات والاتصال وإنجاز المشاريع المبرمجة في إطار التعاون الدولي في آجالها.

⁽¹⁾ إلى غاية 31 ديسمبر 2015 من خلال مراسلة بتاريخ 28 نوفمبر 2014 من البنك الإفريقي للتنمية وإلى غاية 31 ديسمبر 2016 من خلال مراسلة الصادرة عن البنك الإفريقي للتنمية بتاريخ 18 ديسمبر 2015 وعلى أساس طلب تمديد ثاني بتاريخ 28 أكتوبر 2015.

ج - التكوين في مجال الإدارة الإلكترونية

أكدت الإستراتيجية على أهمية التكوين لضمان حسن تنفيذ مشاريع الإدارة الإلكترونية إلا أن إيقاف تنفيذ مشروع التعاون مع الاتحاد الأوروبي ومع منظمة الأمم المتحدة أدى إلى التخلي عن إنجاز أنشطة التكوين المبرمجة بهما. كما لم يتم إنجاز البرامج المتعلقة بسنتي 2013 و2014 من قبل وحدة الإدارة الإلكترونية بسبب عدم ترسيم الإعتمادات الضرورية بميزانية رئاسة الحكومة.

وأبرز الاستبيان أن 10 وزارات فقط اعتمدت مخطط تكوين للإدارة الإلكترونية وأن 13 وزارة أنجزت تكوينا في المجال ضمن برامجها السنوية للتكوين. واقتصرت أنشطة التكوين المنجزة في بعض الوزارات على استعمال المنظومات المعلوماتية الوطنية كإنصاف وأدب وعلى تقنيات العرض والتراسل الإلكتروني.

ويستدعي الوضع ضرورة إيلاء الأهمية اللازمة لجانب تنمية قدرات الموارد البشرية لتواكب التطورات في مجال الإدارة الإلكترونية.

د- إعداد خطة اتصال وترويج في مجال الإدارة الإلكترونية

أدرجت الإستراتيجية ضمن مستلزمات تنفيذها إعداد خطة اتصال وترويج في مجال الإدارة الإلكترونية. ومثل التمويل الخارجي آلية هامة لإنجازها. إلا أنه تبين عدم استكمال إنجاز محور الاتصال حيث تمّ الاقتصار على بعض الأنشطة منها تطوير علامة مميزة للإدارة الإلكترونية وتنظيم ملتقيات وورشات عمل. وتمّ إلغاء أنشطة أخرى على غرار عقد المؤتمر السنوي حول الإدارة الإلكترونية.

ولم يتمّ إنجاز برامج وحدة الإدارة الإلكترونية المتعلقة بالتسويق والاتصال لعدم رصد الإعتمادات اللازمة لها. كما لم تقم عديد الوزارات والهيكل الراجعة إليها بالنظر بإعداد خطط اتصال وترويج للخدمات التي وضعتها على الخط للتعريف بها لدى مستعمليها.

وقصد بلوغ أهداف إستراتيجية تحديث الإدارة يتعين العمل على وضع خطة اتصال تستهدف مختلف المتعاملين مع الإدارة للتعريف بالخدمات على الخط ولتعزيز الثقة الرقمية في هذه الخدمات.

*

*

*

تندرج الإستراتيجية الوطنية لتطوير الإدارة الإلكترونية ضمن آليات تحديث الإدارة والارتقاء بجودة خدماتها وفقا لتطلعات المواطن.

وشهد تفعيل الإستراتيجية العديد من الصعوبات مما جعل تنفيذها يكون بصورة جزئية حيث تبين أنّ انخراط جل الوزارات والهيكل التابعة لها في تنفيذها كان دون المستوى المأمول حيث اقتصر بعض مشاريع الإدارة الإلكترونية على عدد من المبادرات الفردية من قبل الوزارات في غياب رؤية إستراتيجية واضحة وشاملة وحسب أهداف وحاجيات محددة مسبقا ممّا أدّى إلى صعوبة في انجاز المشاريع المتعلقة بالإدارة الإلكترونية خاصّة في غياب الموارد المالية المخصصة لتنفيذها.

وتوصي الدائرة بمزيد تطوير الخدمات على الخط وجعلها أكثر تفاعلية واندماجا واستجابة لحاجيات المواطنين والمؤسسات وبالععمل على وضع الآليات اللازمة لتسهيل النفاذ لهذه الخدمات وتقييم مدى رضا المتعاملين مع الإدارة لمزيد كسب ثقتهم وتحسين العلاقة معهم. كما يتعين الحرص على تحيين مواقع الواب وإثرائها حتّى ترتفع نسبة إقبال المواطنين والمستثمرين على استعمالها.

وتدعو الدائرة إلى ضرورة إعادة النظر في استغلال الإمكانيات التي تتوفّر للإدارة الإلكترونية بوضع مسار متكامل يشمل جميع الهيكل الإدارية وتوفير الموارد البشرية والمادية اللازمة وبإحداث هيكل ملائمة مركزيا وجهويا ومحليا للإشراف على مشاريع الإدارة الإلكترونية وتوفير الإطار القانوني الملثم والضامن لحقوق المتعامل مع الإدارة. كما يتعين الحرص على الإسراع في استكمال تنفيذ مشروع إرساء الإدارة الإلكترونية والحكومة المفتوحة وذلك خاصة بوضع الإستراتيجية المتعلقة بالفترة 2016-2020 وخطة اتصال للترويج لها.

ردّ وزارة الوظيفة العمومية والحوكمة

أفادت الوزارة في إجابتها بأنّه:

- تمت دراسة النتائج الأولية التي أفضت إليها أعمال الرقابة الميدانية المستندية والميدانية من قبل فريق وحدة الإدارة الإلكترونية والانطلاق في تنفيذ التوصيات الواردة به على أن يتم تنفيذ باقي التوصيات وأخذها بعين الاعتبار في المستقبل،

- تم بتاريخ 17 ماي 2016، توجيه الملاحظات التي تخص المركز الوطني للإعلامية والوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية، كل فيما يخصه، وتم إدراج الإجابات المتحصل عليها بتقرير (وحدة الادارة الإلكترونية)،

- تمت موافاة مكتب الدراسة الذي قام بإعداد الخطة الإستراتيجية Smart Gov 2020 في إطار مشروع "دعم إرساء الإدارة الالكترونية والحوكمة المفتوحة" بأبرز الملاحظات لأخذها بعين الاعتبار في إعداد هذه الخطة والتي تم الإنتهاء من إعدادها في ديسمبر 2016.

ردّ وحدة الإدارة الإلكترونية

I- حول إعداد الاستراتيجية الوطنية والاستراتيجيات القطاعية

أ- إعداد الاستراتيجية الوطنية

بالنسبة لتنفيذ مخرجات الدراسة الاستراتيجية للفترة 2009-2014، فإنّ اعتماد نتائج الدراسة كمشاريع استراتيجية وتنفيذها رهين خيارات وأوليات الحكومة وتوفّر خاصة الموارد الماليّة اللازمة لذلك (للإشارة، تجاوزت تقديرات كلفة تنفيذ الدراسة 310 مليون دينار). وفي غياب توفير الاعتمادات الضّروريّة للمخطّط الاستراتيجي لم يتسنّ القيام بتقييم شامل حول إنجاز الاستراتيجية حيث تمّ فقط إنجاز هذا المخطّط جزئيًا.

وتحدّد خصوصيات كلّ مشروع قبل الشّروع في الإنجاز من خلال إعداد العناصر المرجعية التي تحتوي على كافّة خصوصيات المشروع وعلى عناصر تهم الكلفة حسب نوعيّة المشروع. وقد تمّ الاستئناس في تقدير كلفة المشاريع بنتائج الدراسة بالإضافة إلى مشاريع شبيهة على المستوى الوطني والدولي. وسيتمّ الحرص مستقبلا على اعتماد دراسات دقيقة لتقدير كلفة مشاريع الإدارة الإلكترونية قبل الشّروع في تنفيذها.

وقد شهدت الإستراتيجية الوطنية لتطوير الإدارة الإلكترونية للفترة 2009-2014 تعديلا وحيدا وطفيفا سنة 2011 استوجبه التّغيير السياسي والمرحلة الانتقالية التي عرفتّها تونس في تلك الفترة، تمثّل في اعتماد الشفافيّة والانفتاح كتوجّه استراتيجي. وتبعاً لذلك، انظمت تونس لشراكة الحكومة المفتوحة⁽¹⁾ في جانفي 2014 وأعدت خطة عمل أولى تغطّي الفترة 2015-2016 وخطة عمل ثانية تغطّي الفترة 2017-2018.

وبخصوص التأخير في إعداد الدراسة الاستراتيجية 2009-2014، تطلّبت المصادقة على كلّ تقرير من تقارير الدراسة عرضه أكثر من مناسبتين على أنظار لجنة القيادة التي كانت شديدة الحرص على الحصول على نتائج جيّدة ومعقّدة، فضلا على أنّه، وبطلب من

(1) تمّ بحث مبادرة شراكة الحكومة المفتوحة (Open GovernmentPartnership) سنة 2011.

لجنة القيادة تمّت إضافة عدّة عناصر خارج النطاق (hors scope/périmètre) لم تتم برمجتها في كراس العناصر المرجعية، وهو ما قبل به مكتب الدراسات ضمانا لنجاح الدراسة. ويلاحظ أنّ مدّة إنجاز الصفقة المقدّرة بـ 8 أشهر لم تشمل آجال المصادقة على التقارير الخمسة للدراسة والتي تمّت إثر أكثر من قراءتين في أغلب الحالات. وقدتمّ في كلّ مرحلة إعادة إرجاع التّقارير إلى مكتب الدراسات للمراجعة والإصلاح وإعادة عرضها ثانية على لجنة القيادة كما تبيّنه الاصدارات المتعدّدة لكلّ تقرير.

وبخصوص تأخّر إعداد الدراسة الاستراتيجية 2016-2020، فقد نتج بالأساس عن تأخّر إبرام إتفاقيّة الهبة مع البنك الإفريقي للتنمية نتيجة حصول تغيير في الحكومة خلال فترة التّوقيع وطول إجراءات الموافقة على الهبة من جانب الممول. بالإضافة إلى تعدّد وتشعب الاجراءات وطول آجال المصادقة على التقارير من طرف اللجان المختصة ومصالح البنك الإفريقي للتنمية.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ الإنهاء من إعداد هذه الدراسة في شهر ديسمبر 2016، وسيتمّ الحرص على إضفاء الصبغة الإلزاميّة لهذه الاستراتيجية وإرساء آليات متابعتها وتقييمها بصفة دوريّة.

ب- الإستراتيجيات القطاعيّة

يرتبط وضع خطة قطاعيّة من عدمه بخصوصيّة القطاع وبخيارات الوزارات ويكون من الضّروري للوزارات أن تكون لها خطة استراتيجية لتطوير الإدارة الإلكترونيّة ووضع الخدمات الإداريّة على الخطّ بها وبالهياكل التابعة لها. وسيتمّ مزيد تحسين الوزارات بضرورة وضع خطة عمل واضحة لذلك.

II- بخصوص تنفيذ المشاريع المدرجة بالاستراتيجية (2009-

(2014)

أ- وضع وتطوير خدمات إداريّة على الخطّ

1- وضع خدمات إداريّة على الخطّ

تمّ إثر سنة 2011 تسجيل تأخير في عدد من المشاريع وإلغاء أخرى. وبخصوص مشروع المعرفّ الوحيد للمواطن فقد تمّ اسناد الإشراف عليه وانجازه إلى وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصال⁽¹⁾ ووزارة الشؤون المحليّة والبيئة. وكانت وحدة الادارة الالكترونية قامت بالتعاون مع أكاديميّة الإدارة الإلكترونيّة باستونيا ببرامج تكوينية حول المعرف الإلكتروني للمواطن كما تم إعداد تقرير يخص تركيز المعرفّ الوحيد في تونس. وقد تم خلال سنة 2015-2016 القيام بدراسة من طرف وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصال تخص سبل وضع معرف وحيد للمواطن. وقد تمّ مؤخرا تكوين لجنة قيادة صلب وزارة الشؤون المحليّة والبيئة لتجسيم مشروع المعرفّ الإلكتروني للمواطن خلال فترة مخطّط التنمية 2016-2020، حيث يتطلّب إنجاز هذا المشروع إمكانيّات ماليّة هامّة.

وبخصوص مشروع مقصلة الإجراءات الإداريّة (Guillotine Administrative)، تم منذ البداية تصور المشروع ليشمل المؤسسات الاقتصادية فقط وذلك بهدف تحسين المناخ الإداري للأعمال تماشيا مع متطلبات المرحلة وتنفيذا للإصلاحات الاقتصادية التي تم إدراجها ضمن التزامات الحكومة التونسية في برنامج دعم الميزانية الممول من قبل البنك الدولي والبنك الإفريقي للتنمية والبنك الأوروبي. وقد تم تصور اعتماد مسار تشاركي لمراجعة الإجراءات الإدارية المنظمة لممارسة الأنشطة الاقتصادية وفقا لمقاربة المقصلة التشريعية التي تم تنفيذها في عديد الدول والتي تقوم على مراجعة الإجراءات الإدارية التي تحد من القدرة التنافسية للاقتصاد وتعوق ممارسة الأنشطة الاقتصادية.

وبالنسبة للتفاوت المسجّل بين مختلف الوزارات في تقديم الخدمات على الخطّ، فإنّ هذا يرجع بالأساس للتفاوت في تطور النظام المعلوماتي والشباك الخلفي لكل وزارة، كما أن بعض القطاعات ليس لها معاملات عديدة ومباشرة مع المواطن. كما يلاحظ أنّ تطوير نسبة الخدمات المندمجة مرتبط أساسا بتهيئة أرضيّة تكنولوجية تسمح بالتخاطب بين مختلف الأنظمة المعلوماتية "Plateforme d'interopérabilité" بما يمكن من انجاز خدمات مندمجة ذات قيمة مضافة عالية. وهذا ما يتم العمل عليه حاليا في اطار مشروع يشرف على انجازه المركز الوطني للإعلامية. بالإضافة إلى ذلك يتطلب دمج أنظمة المعلومات عديد الإجراءات الواجب اتخاذها بمختلف القطاعات من حيث الإطار التنظيمي وإطار تبادل المعلومات وتهيئة الشباك الخلفي إلى جانب توفير الإمكانيات المادية والبشرية لانجاز ذلك.

⁽¹⁾ مجلس وزاري منعقد في نوفمبر 2014

وبالنسبة لتصنيف الخدمات، تعتبر الخدمة درجة 1 الخدمة التي تقتصر على إعلام المستعمل وتقديم المعلومة على غرار طباعة 'مطلب' وتقديم الخدمة درجة 3 خدمة عبر الواب ولو جزئية. وتعتبر الخدمات التي تعتمد الخلاص الإلكتروني خدمة درجة 3. كما أن تعميم مطلب على الخط وإرساله والتوصل بالإجابة على الخط يمكن إعتباره درجة عدد 3 حسب نوعية الخدمة المطلوبة. ويتطلب تطوير خدمات الكترونية مندمجة أي التي تبلغ درجة نضجها (4) أو (5) نظم معلوماتية متطورة لكل وزارة. وسيتم مزيد التعمق والحزم في تقييم الخدمات وتصنيفها.

هذا، ويتم العمل حالياً في إطار مشروع دعم الادارة الالكترونية الممول في شكل هبة من البنك الافريقي للتنمية على تطوير باقة جديدة من الخدمات الإلكترونية، ويجري التنسيق مع مختلف الوزارات لحثهم على انجاز خدمات جديدة باستعمال الهاتف الجوال. كما قامت وحدة الادارة الالكترونية في إطار مشروع دعم الإدارة الإلكترونية والحكومة المفتوحة الممول بهبة من البنك الافريقي للتنمية بانجاز بوابة وطنية للبيانات المفتوحة ستمكن من النفاذ للبيانات العمومية واعادة استعمالها في انجاز منظومات جديدة ذات قيمة مضافة عالية.

2- تقييم الخدمات الإدارية المسداة على الخط

يختلف تقييم محور الخدمات على خط من وزارة إلى أخرى حسب مستوى تطور النظام المعلوماتي والشباك الخلفي وهذا ما يتطلب تحليلاً معمقاً خاصاً بكل قطاع وفي هذا الإطار تقوم وحدة الإدارة الإلكترونية بالاتصال المباشر مع مختلف المتدخلين في إسداء الخدمات على الخط بالوزارات وذلك من خلال القيام بجلسات عمل ميدانية يتم خلالها عرض مختلف الإستنتاجات المتعلقة بموقع الواب الخاص بالوزارة وتخصيص محور خاص بتقييم محور الخدمات المسداة على الخط ودراسة السبل الكفيلة لتطوير هذا المجال. كما سيتم الأخذ بعين الاعتبار بهذه الملاحظة في إعداد تقرير تقييم مواقع الواب القادم من خلال تخصيص ركن للخدمات عن بعد بهذا التقرير.

وسيتم العمل على دعم ومتابعة وضع الخدمات على الخط من طرف الوزارات من خلال مرجعية مشتركة لتصنيف الخدمات على الخط ووضع منهجية لتحديد الخدمات ذات

الأولوية يتمّ استعمالها من طرف الوزارات في تحديد رزنامة الخدمات المزمع إنجازها حسب الأولويات وتوفّر المناخ الملائم لها.

ب- حول النفاذ إلى المعلومة والمشاركة الإلكترونية

1- مواقع الواب العمومية

تمسك وحدة الإدارة الإلكترونية قائمة بمواقع الواب العمومية (وزارات ومؤسسات عمومية) وسيتمّ العمل على تحيين هذه القوائم بصفة دقيقة عبر دعوة جميع الوزارات لإدراج روابط كل مواقع واب الهياكل والمؤسسات التي تحت إشرافها على الموقع الرسمي للوزارة بما يمكن من حصر عدد هذه المواقع بطريقة محينة وشاملة. كما سيتمّ دعوة الوزارات المعنية لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتلافي النقائص المسجلة على مستوى مواقعها على مستوى الشكل والمحتوى.

وستعمل وحدة الإدارة الإلكترونية على مزيد متابعة مواقع الواب للمؤسسات والهياكل التابعة للوزارات ولفت النّظر بخصوص المواقع التي ليست في وضع الخدمة. كما سيتمّ العمل مع وزارة الداخلية ووزارة الشؤون الخارجية قصد استكمال وضع مواقع واب للبلديات والسّفارات.

هذا، ويتمّ من خلال تقرير تدقيق ومتابعة مواقع الواب لفت نظر الوزارات بخصوص إحترامهم لإحكام المرسوم عدد 41 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية. وسيتمّ في إطار متابعة تطبيق القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحقّ في النّفاذ للمعلومة مزيد الحرص على إحترام الوزارات لنشر الوثائق الواردة بهذا القانون.

هذا، ويتمّ العمل على تسريع نسق إنجاز الإصدار الجديد للموقع الحكومي (www.tunisie.gov.tn) في إطار استكمال مشروع دعم إرساء الإدارة الإلكترونية والحوكمة المفتوحة الممولّ بهبة من البنك الإفريقي للتنمية.

2- المشاركة الإلكترونية

يتطلّب تفعيل المشاركة الإلكترونية وتنظيمها وضع إطار قانوني لها قصد دفع المصالح العمومية لتشريك المواطن في وضع السياسات العمومية وبلورة النّصوص

القانونية. ويجري الآن إعداد مشروع أمر حكومي ينظم الاستشارات العمومية بهدف تحديد المجالات التي يتوجب القيام فيها باستشارات عمومية وطرق القيام بها.

ويجري العمل، في إطار مشروع دعم إرساء الإدارة الإلكترونية والحكومة المفتوحة، على إعداد إصدار جديد لموقع الاستشارات العمومية على الخط وبوابة جديدة للبيانات المفتوحة (Data.gov.tn) ستمكّن مختلف الهياكل العمومية من تنزيل قواعد البيانات التي تخصّها مباشرة على البوابة الوطنية، وسيتمّ التنسيق وحثّ الوزارات على توفير البيانات وتحسينها بصفة متواصلة.

- تركيز شبكة إدارية مدمجة

سيتمّ الحرص على مزيد التنسيق مع الهياكل المتدخلة وخاصة وزارة تكنولوجيا الاتصال والاقتصاد الرقمي والمركز الوطني للإعلامية قصد تلافي النقائص المسجلة وتسريع نسق التنفيذ.

- تطوير منظومتي الاتصال الداخلي وإطار الحوكمة المدمجة

سيتمّ الحرص على مزيد التنسيق مع الهياكل المتدخلة وخاصة وزارة تكنولوجيا الاتصال والاقتصاد الرقمي والمركز الوطني للإعلامية قصد تلافي النقائص المسجلة وتسريع نسق التنفيذ.

- إرساء خطة لضمان سلامة النظم المعلوماتية

أفادت الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية بأنّها تقوم، ومنذ احداثها، بمهامها المنصوص عليها بالقانون عدد 5 لسنة 2004 وفق محاور الاستراتيجية التالية :

- فضاء سيبرني وطني مؤمن ضد المخاطر والتهديدات السيبرنية،
- نظم معلوماتية وطنية ذات سلامة ناجعة،
- نصوص ترتيبية وتشريعية مواكبة ومتطورة،
- مستوى تكوين ورسكلة ونسبة وعي وتحسيس متطورة في مجالات الأمن السيبرني،
- محيط شراكة بناء مع الوسط الأكاديمي البحثي والقطاع الخاص،

وتقوم الوكالة وبصفة دورية بتوجيه انذارات إلى المؤسسات الخاضعة لإجبارية التدقيق في سلامة نظمها المعلوماتية والغير ملتزمة بالقيام به مع تذكيرها بضرورة تطبيق الترتيب الجاري بها العمل في المجال وذلك بمراسلة مباشرة أو عن طريق سلطة الاشراف. مع الإشارة بأنه تمّ خلال شهر مارس 2016 توجيه 28 انذار إلى مؤسسات ذات بنى تحتية معلوماتية حساسة ومراسلات الى مختلف الوزارات عن طريق وزارة الاشراف تتضمن وضعية التدقيق للمؤسسات الراجعة لها بالنظر. وتعمل الوكالة على توسيع دائرة شركائها في المجال وتركيز مسابير جديدة وخاصة لدى المؤسسات ذات البنى التحتية الحساسة في إطار اتفاقيات بينية.

وسيتّم الحرص على حتّ الهياكل العموميّة على إخضاع نظمها وشبكاتها المعلوماتيّة إلى التدقيق الإجباري الدّوري للسلامة المعلوماتيّة.

III- بخصوص مرتكزات تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لتطوير الإدارة الإلكترونية

أ- تطوير الإطار التشريعي للإدارة الإلكترونية

بخصوص الإطار المنظم للتبادل الإلكتروني بين الهياكل العمومية وبينها وبين المتعاملين معها، لايزال مشروع القانون لدى مصالح مستشار القانون والتشريع للحكومة ولم تتم إحالته على مجلس نواب الشعب، وستتمّ إعادة طرح هذا المشروع قصد المصادقة عليه بمجلس الوزراء وإحالته لمجلس نواب الشعب.

وبالنسبة لتعزيز الإطار القانوني المتعلّق بالسلامة المعلوماتيّة وحماية المعطيات الشخصية، يجري العمل مع وزارة تكنولوجيا المعلومات والإقتصاد الرقمي قصد الإنضمام إلى اتفاقية بودابست لمكافحة الجرائم المرتكبة عبر أنظمة المعلومات والاتصال، كما تعمل الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية على إصدار قانون جديد يتعلق بحماية المعطيات الشخصية يأخذ بعين الاعتبار التوصيات المذكورة.

تمّ في إطار مشروع استراتيجية الادارة الالكترونية التي تمّ اعدادها في إطار مشروع "دعم إرساء الإدارة الإلكترونية والحكومة المفتوحة" ضبط النصوص القانونية التي يتعين تعديلها أو وضعها ليكون الاطار القانوني ملائما لمتطلبات تطوير الادارة

الإلكترونية. وسيتمّ الشروع في تطوير الإطار القانوني في المجال ابتداء من سنة 2017 وسيشمل هذا التطوير الملاحظات المشار إليها ضمن هذا التقرير ووفقا لخطة العمل الواردة باستراتيجية الإدارة الإلكترونية.

ب- دعم موارد تمويل المشاريع

سيتمّ الحرص على تعبئة التمويلات الضرورية لتمويل مشاريع الإدارة الإلكترونية خلال المخطط الخماسي 2016-2020 مع الإشارة أنّه تمّ إدراج تمويلات بمبلغ 50 مليون دينار وذلك لتنفيذ برامج الإدارة الإلكترونية وتنفيذ الاستراتيجية الجديدة للإدارة الإلكترونية 2016-2020.

وبخصوص برنامج دعم التنافسية الممول من قبل الاتحاد الأوروبي وبرنامج تحديث الإدارة العمومية الممول من طرف برنامج منظمة الأمم المتحدة، فقد تمّ إيقاف تنفيذ هذه البرامج سنة 2011 ولم يتسنّ استكمال أنشطة التعاون المبرمجة.

وبالنسبة لمشروع دعم الإدارة الإلكترونية والحكومة المفتوحة التي تمّ الإنهاء من إعدادها موقى ديسمبر 2016، تجدر الإشارة أنّ المصادقة عليه تمت بمقتضى أمر وليس بقانون، وذلك في إطار القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 بناء على ماجرى به العمل من أنّ هذا الصنف من الإتفاقيات يصادق عليه رئيس الحكومة بأمر ولا يعرض على مجلس نواب الشعب (أنظر مثال الأمر عدد 4646 لسنة 2013 مؤرخ في 18 نوفمبر 2013 المتعلق بالمصادقة على تبادل رسائل بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة اليابان يتعلق بمنح هبة مخصصة لتمويل شراء معدات).

وبخصوص مشروع التعاون التونسي الاستوني، فقد تمّ إثر زيارة وزير الخارجية الأستوني إلى تونس في شهر مارس من سنة 2012 القيام بعدد من أنشطة التعاون بين وحدة الإدارة الإلكترونية وأكاديمية الحكومة الإلكترونية بأستونيا في مجال الإدارة الإلكترونية، وذلك لما تتمتع به أستونيا من تقدّم كبير في هذا المجال. وتهدف هذه الأنشطة إلى ربط الصلة مع أكاديمية الحكومة الإلكترونية بأستونيا ومزيد التعرف على هذه التجربة في المجال. وقد قامت أكاديمية الحكومة الإلكترونية بأستونيا بتمويل كافة الأنشطة التي يتم

إنجازها في هذا المجال وتتمثل في زيارة خبراء أستونيين إلى تونس قصد التعريف بتجربتهم في الغرض وإنجاز تقارير للمساعدة على النهوض بهذا المجال في تونس، كما تم تنظيم دورات تكوينية لخبراء من القطاع العمومي بأستونيا. ونظرا لنجاح هذه التجربة الاولى في التعاون بين البلدين، سيتم السعي لتطوير برنامج تعاون أوسع يتم من خلاله توقيع إتفاقية تعاون في المجال بين الطرفين.

ج - التكوين في مجال الإدارة الإلكترونية

لم يتم استكمال تنفيذ برامج التكوين ببرامج التعاون المذكورة مع الاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نظرا لتوقف العمل بهذه البرامج سنة 2011. هذا، وتقوم وحدة الإدارة الإلكترونية بتنظيم دورات تكوينية لفائدة الوزارات في مجال الإدارة الإلكترونية على غرار الدورات التكوينية التي تم تنظيمها في إطار مشروع دعم الإدارة الإلكترونية والحكومة المفتوحة الممول من طرف البنك الأفريقي للتنمية.

كما تدرج الوحدة في إطار المخطط السنوي للتكوين مجالات ذات صلة بالإدارة الإلكترونية قصد الاستئناس بها من طرف الوزارات، حيث تقوم الإدارة العامة للتكوين وتطوير الكفاءات بتنسيق كافة الأعمال ذات العلاقة بالتكوين في كافة المجالات بالوزارة وتقوم وحدة الإدارة الإلكترونية باقتراح المجالات التي يتوجب إدراجها ضمن المخططات السنوية للتكوين.

د- إعداد خطة اتصال وترويج في مجال الإدارة الإلكترونية

لم يتسن إنجاز الإعتمادات المرصودة لإعداد خطة الاتصال للتعريف والترويج في سنة 2014 رغم تقدم وحدة الإدارة الإلكترونية بمشروع في الغرض نظرا لإعادة رسكلة هذه الاعتمادات لأولويات أخرى. هذا، وقد تم تنفيذ عدد من مكونات الاتصال والترويج في إطار مشروع دعم الإدارة الإلكترونية والحكومة المفتوحة الممول من طرف البنك الأفريقي للتنمية (Brochure, Dépliant, Vidéo).

برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية

تمثل السياحة أحد أعمدة الاقتصاد التونسي حيث تبلغ مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي حوالي 5 % كما تساهم في تشغيل قرابة 400 ألف شخص بشكل مباشر وغير مباشر⁽¹⁾. وحظي القطاع الفندقي الذي يمثل إحدى أهمّ مكوّنات القطاع السياحي بعناية خاصة وذلك عبر إحداث برنامج لتأهيل المؤسسات الفندقية (في ما يلي البرنامج) يندرج في إطار الإستراتيجية الوطنية للنهوض بالقطاع السياحي التي تمّ إقرارها من قبل السلط العمومية في سنة 2003.

وتمّ الانطلاق في تنفيذ برنامج التأهيل خلال سنة 2005 عبر برنامج نموذجي شمل 45 وحدة فندقية بطاقة استيعاب في حدود 20 ألف سرير الذي تمّ في إطار المجلس الوزاري المضيق الملتئم بتاريخ 4 جانفي 2008 إقرار تعميمه على كامل المؤسسات الفندقية البالغ عددها آنذاك 848 وحدة قدرت طاقة استيعابها في حدود 240077 سريرا.

ويهدف برنامج التأهيل خاصة إلى الترفيع في مردودية الوحدات الفندقية وتحسين قدرتها التنافسية وذلك من خلال الاستثمار في الجوانب المادية المتمثلة خاصّة في التجهيزات الكبرى والأثاث والتزويق باستثناء أشغال التوسعة. كما تمّ إعطاء الأولوية إلى دعم العناصر اللامادية ووضع آليات تحفيزية لحث أصحاب النزل على الاستثمار فيها من ذلك الامتيازات المالية التي تم إقرارها سنة 2009 في إطار آلية التدابير اللامادية ذات الأولوية⁽²⁾.

وتتعلق الاستثمارات اللامادية بإنجاز برامج تتمثل في مخطط الجودة وتطوير الجهاز التنظيمي وتنمية الموارد البشرية وتطوير وظيفة التسويق والترويج والاتصال وتركيز نظام اليقظة الإستراتيجية⁽³⁾ وذلك من خلال الانصراف في مختلف البرامج الوطنية⁽⁴⁾ المتعلقة بتلك المجالات.

وتتمثّل الامتيازات المتاحة في إطار برنامج التأهيل في منحة الدراسة التشخيصية التي لا تتجاوز قيمتها القصوى 20 أ.د للفندق الواحد ومنحة الاستثمار في حدود 150 ألف دينار⁽⁵⁾ فضلا عن إمكانية تمويل الاستثمارات المتعلقة بالتكوين والتحكّم في الطاقة على التوالي من قبل الصندوق الوطني للتحكم في الطاقة والبرنامج الوطني للتكوين المستمر.

(1) إحصائيات خاصة بسنة 2014 مقدمة من قبل الديوان الوطني التونسي للسياحة.

(2) الفصلان 9 و 10 من الأمر عدد 2100 لسنة 2009 المؤرخ في 30 جوان 2009 المتعلق بشروط وإجراءات إسناد المنح الخاصة ببرنامج تأهيل المؤسسات الفندقية وهيكل تمويل الاستثمارات التي تخول الانتفاع بهذه المنح.

(3) يقصد باليقظة الإستراتيجية تجميع وتحليل المعلومات ذات القيمة المضافة لدعم القدرة التنافسية للمؤسسة السياحية وتمكين مسؤوليها من تكوين نظرة استشرافية.

(4) البرنامج الوطني للجودة والبرنامج الوطني للتحكم في الطاقة والمياه والاندماج في المنظومة الوطنية للتكوين.

(5) الفصل 11 من الأمر عدد 2100 لسنة 2009 المؤرخ في 30 جوان 2009.

وقد أبرمت الدولة التونسية اتفاقي هبة وقرض مع الوكالة الفرنسية للتنمية سنة 2006 قيمتها على التوالي 1 مليون أورو و50 مليون أورو⁽¹⁾ خصصت للدعم الفني لبرنامج التأهيل وإعادة تمويل القروض المسندة من المؤسسات البنكية إلى الوحدات الفندقية لتمويل برامج تأهيلها. وقد تم استهلاك تلك الموارد الخارجية على التوالي بنسبة 76% و100%.

وعلاوة على ذلك، بلغت القيمة الجمالية للموارد التي تم تخصيصها لبرنامج التأهيل خلال الفترة الممتدة من سنة 2005 إلى سنة 2016 ما قدره 8,6 م.د.⁽²⁾ منها 2 م.د. تم تحميلها على موارد صندوق تنمية القدرة التنافسية في القطاع السياحي و6,6 م.د. على ميزانية الدولة وذلك بعنوان منح الدراسات التشخيصية ومنح الاستثمارات استهلاكها بنسبة 84,4%.

وقد استكملت 17 مؤسسة فندقية برامج تأهيلها الخاصة بها ببلوغ نسبة انجاز لا تقل عن 80% من ضمن 119 مؤسسة فندقية تمت المصادقة على برامج تأهيلها.

وعهد إلى مكتب التأهيل السياحي بالوزارة المكلفة بالسياحة مهمّة الإشراف على تنفيذ البرنامج⁽³⁾ وإلى البنك المركزي التونسي مسؤولية الإشراف على التصرف في خط تمويل الوكالة الفرنسية للتنمية. كما ساهمت بعض الأطراف الأخرى في تنفيذ هذا البرنامج يذكر منها خاصّة الديوان الوطني التونسي للسياحة.

وتولّت دائرة المحاسبات إجراء مهمّة رقابية تهدف إلى تقييم دور الوزارة المكلفة بالسياحة ومختلف الأطراف المتدخلة في تحقيق أهداف برنامج التأهيل وذلك خاصّة من خلال دراسة آليات الانخراط والانتفاع بالامتيازات والنظر في مدى إحكام التصرف في الموارد المتاحة. إضافة إلى التأكد من إنجاز الاستثمارات المصادق عليها من قبل لجنة قيادة البرنامج⁽⁴⁾ ومن مدى تقييم نتائج البرنامج.

وشملت الأعمال الرقابية التي خصّت أساسا الوزارة المكلفة بالسياحة الفترة الممتدة من سنة 2005 إلى موفى مارس 2016. كما تمّ الحصول على معطيات من مختلف الأطراف المتدخلة في

(1) وهو ما يعادل على التوالي حوالي 2 م.د. و100 م.د.

(2) دون اعتبار اعتمادات في حدود 2 م.د. تمّ إلغاؤها نظرا لعدم توفّي الوزارة طلب فتحها من قبل وزارة المالية

(3) تتمثل مهام المكتب حسب الفصل عدد 12 من الأمر عدد 2123 لسنة 2005 المؤرخ في 27 جويلية 2005 خاصّة في تقييم الدراسات التشخيصية وبرامج التأهيل وإعداد ومتابعة الملفات المتعلقة بتقديم المنح والمزايا المالية لصالح المستثمرين وكذلك في متابعة تنفيذ برامج التأهيل ودراسة أثرها على المؤسسات الفندقية

(4) أحدثت بمقتضى الفصلان 9 و10 من الأمر عدد 2124 لسنة 2005 والمتعلّق بضبط قواعد تنظيم وتسيير وكيفية تدخّل صندوق تنمية القدرة التنافسية في قطاع السياحة ويتّأسسها حسب الفصل 5 من الأمر عدد 2100 لسنة 2009 المنقح للأمر عدد 2124 لسنة 2005 وزير السياحة أو من ينوبه وتتركّب من ممثلين عن وزارات المالية والتنمية والتعاون الدولي والتربية والتكوين والبيئة والتنمية المستدامة وأربعة ممثلين عن الجامعة التونسية للنزل وممثل عن الجامعة التونسية لوكالات الأسفار والسياحة وممثلين عن البنك المركزي التونسي والبنك التونسي الكويتي والشركة التونسية للبنك والجمعية التونسية للمستثمرين في رأس المال.

تنفيذ البرنامج والمتمثلة خاصة في الديوان الوطني التونسي للسياحة والبنك المركزي التونسي والبنك الوطني الفلاحي والشركة التونسية للبنك. وتولّت الدائرة كذلك استغلال نتائج الاستبيان الذي شمل كافة المؤسسات الفندقية المنخرطة بالبرنامج والبالغ عددها 119، تم الحصول على 32 ردّ في شأنها أي بنسبة 27 %.

وقد أفرزت الأعمال الرقابية ملاحظات تعلّقت بمحدودية عدد المؤسسات المنخرطة بالبرنامج وعدم ضبط منهجية دقيقة لدراسة طلبات الانخراط وملفات التأهيل والمصادقة عليها علاوة على تواضع نسبة المنح التي تم صرفها لفائدة المؤسسات الفندقية ونسبة تقدّم إنجاز برامج التأهيل وعدم تحديد آجال قصوى لتنفيذها. كما تبين ضعف عدد المؤسسات الفندقية التي تولّت استكمال برامج تأهيلها وصعوبة تقييم أثرها على مردوديتها وتطوّر مؤشراتها.

أبرز الملاحظات

- الانخراط ببرنامج تأهيل المؤسسات الفندقية

تمّ منذ سنة 2006 إقرار اعتماد معيار سلامة الوضعية المالية للمؤسسة الفندقية كشرط أساسي لقبول مطالب الانخراط ببرنامج التأهيل بالرغم من أنّ كراس الشروط المتعلق بالدراسة التشخيصية وبرنامج التأهيل لا تنص على منع الوحدات المالية التي تشكو صعوبات مالية من الانخراط بالبرنامج.

وفي غياب منهجية دقيقة تتعلق بتقييم الوضعية المالية للمؤسسات الفندقية، اقتضت لجنة قيادة البرنامج عند البتّ في مطالب الانخراط على إقصاء الوحدات التي هي في حالة نزاع قضائي مع البنوك الممولة ممّا أدّى إلى مصادقتها خلال الفترة الممتدة من 2005 إلى 2015 على برامج تأهيل 68 وحدة فندقية⁽¹⁾ تشكو من ارتفاع مؤشر المديونية وتفتقر إلى السيولة باعتبار أنّ غياب النزاعات القضائية لا يؤثّر في كلّ الحالات على سلامة الوضعية المالية للمؤسسة الفندقية.

ولم تتولّى سوى 12 وحدة فندقية من ضمن تلك المؤسسات تقديم مخطط لإعادة هيكلتها المالية بالرغم من تنصيب كراس الشروط الخاص بالدراسات التشخيصية وبرامج التأهيل على ضرورة إعادة الهيكلة المالية بالنسبة إلى المؤسسات التي أفرز التقييم الفني والمالي اختلالا في توازناتها المالية.

وبالرغم من تأكيد لجنة قيادة البرنامج على إعطاء الأولوية للاستثمارات اللامادية في برامج التأهيل، فإنّه لم يتمّ تحديد نسبة دنيا للعناصر اللامادية التي يتعين إدراجها بتلك البرامج. ولم تتعد نسبة الاستثمارات المبرمجة بهذا العنوان ببرامج التأهيل المصادق عليها والمتعلقة بما جملته 119 مؤسسة فندقية 6,4% من القيمة الجملية للاستثمارات البالغة 271,897 م.د.

وتوصي دائرة المحاسبات بتوخي مزيد الدقة في ضبط معايير الانخراط والمصادقة على برامج التأهيل وتحديد نسب دنيا للاستثمارات اللامادية الواجب إدراجها بمخطط التأهيل لضمان بلوغ الأهداف المرجوة من البرنامج.

⁽¹⁾ من ضمن 119 مؤسسة فندقية تمّت المصادقة على برامج تأهيلها.

- تمويل برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية

بلغت قيمة المنح المصادق عليها من قبل لجنة قيادة البرنامج 16,489 م.د في حين لم تتعدّ القيمة الجمالية لمنح الدراسات التشخيصية ومنح الاستثمار التي تم صرفها إلى موفّى شهر مارس 2016 مبلغ 7,259 م.د أي بنسبة لم تتجاوز 44% وذلك بسبب ضعف نسق تنفيذ برامج التأهيل.

ولم يمكّن خط تمويل الوكالة الفرنسية للتنمية البالغة قيمته حوالي 100 م.د سوى من إعادة تمويل القروض البنكية المسندة إلى 29 مؤسسة فندقية من ضمن 119 مؤسسة تمت المصادقة على برامج تأهيلها. وقد استأثرت 11 مؤسسة فندقية بما يفوق 69 م.د من خط التمويل المذكور أي ما يمثل 69% من الموارد المتاحة. وساهم ارتفاع الحد الأقصى لمبلغ القرض الممكن إعادة تمويله في عدم انتفاع عدد من النزّل بذلك الخط حيث تراوحت قيمة قرض إعادة التمويل بين 500 أ.د و 10 م.د.

ولم يتمّ تنفيذ بنود اتفاقية الهبة بمبلغ 1 م.د فيما يتعلّق خاصّة بالدعم الفني لمكتب التأهيل السياحي. كما لم تتمكّن الوزارة المكلفة بالسياحة من احترام الأجل الأقصى لإنجاز عدد من التدخّلات الجديدة المصادق عليها من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية بتاريخ 15 ماي 2014 ممّا أدّى إلى حرمانها من الانتفاع بجزء هام من الموارد المتاحة بلغت قيمته 241 ألف أورو أي ما يعادل حوالي 506 أ.د.

- تنفيذ برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية وتقييم نتائجه

بلغت القيمة الجمالية لاستثمارات المؤسسات الفندقية المنخرطة ببرنامج التأهيل إلى موفّى سنة 2015 حوالي 586,008 م.د منها 271,897 م.د استثمارات قابلة للتمويل⁽¹⁾ في إطار البرنامج تمّ تنفيذها بنسبة 37,83%.

وقد سجّل تأخير في تنفيذ البرنامج الذي انطلق منذ ما يفوق عن 10 سنوات حيث لم يتجاوز عدد المؤسسات الفندقية التي تولّت استكمال برامج تأهيلها بصفة شبه كلية أي بنسبة 80% على الأقل 17 وحدة فندقية من ضمن 119 مؤسسة تمت المصادقة على برامج تأهيلها. وقد ساهم في ذلك التخلّي منذ سنة 2009 عن تحديد أجل الشروع في تنفيذ برامج تأهيل المؤسسات الفندقية وعدم ضبط آجال قصوى لالتهاء من إنجازها.

(1) هي الاستثمارات التي يتمّ أخذها بعين الاعتبار عند احتساب الامتياز المخوّل إسناده إلى المؤسسة الفندقية في إطار البرنامج والمتمثّل في منحة الاستثمار.

ورغم عدم توفر معطيات ورؤية شاملة حول أثر برنامج التأهيل على المؤسسات الفندقية لدى الوزارة المكلفة بالسياحة، فقد شرعت هذه الأخيرة في إجراءات البحث عن تمويل خارجي لتقديم الدعم المالي لبرنامج جديد للتأهيل الفندقي ولإعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الفندقية.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى حث المؤسسات الفندقية على استكمال برامج تأهيلها وإلى متابعة تطوّر مؤشراتها للتمكّن من تقييم أثر البرنامج على مردوديتها وعلى القطاع الفندقي عموماً بما يساهم في أن تكون التوجهات الاستراتيجية في هذا الإطار مبنية على تقييمات موضوعية.

I- الانخراط ببرنامج تأهيل المؤسسات الفندقية

تتولّى لجنة قيادة البرنامج في مرحلة أولى المصادقة على مطالب الانخراط بالبرنامج وتقوم المؤسسات الفندقية المعنية على إثر ذلك المعنية بتقديم دراسة تشخيصية ومخطط تأهيل ليتمّ في مرحلة ثانية تقييمهما من قبل مكتب التأهيل السياحي قبل عرضهما على اللجنة المذكورة للمصادقة.

أ- المصادقة على مطالب الانخراط بالبرنامج

بلغ عدد مطالب الانخراط ببرنامج التأهيل المقدّمة من قبل المؤسسات الفندقية إلى موفى شهر مارس 2016 حوالي 271 مطلباً منها 192 مطلباً تمّ تقديمها خلال السنوات الثلاث الأولى لانطلاق البرنامج فيما سجّل تراجع في إقبال النزّل على الانخراط بداية من سنة 2007. وقد تمّ عرض 218 مطلب انخراط على لجنة قيادة البرنامج حظي 197 مطلباً منها بالمصادقة. وبخصوص الانخراط بآلية الاستثمارات اللامادية ذات الأولوية⁽¹⁾ التي تمّ إقرارها خلال سنة 2009 فإنّ عدد المطالب المقدمة لم يتعدّ إلى غاية نفس التاريخ 20 مطلباً لم تحظ سوى 10 مطالب منها بمصادقة اللجنة.

وقد لوحظ أن لجنة القيادة لم تأخذ بعين الاعتبار عند المصادقة على مطالب الانخراط بالبرنامج جملة من المؤشرات المدرجة بالدراسة المتعلقة بتحديث المؤسسات الفندقية المنجزة سنة 2004⁽²⁾ والمتمثلة خاصة في عمر المؤسسة وطاقّة استيعابها وتصنيف النزّل ومدى احترام الإجراءات والقوانين المتعلقة بتنظيم المؤسسات الفندقية والقدرة على الإدارة والتصرّف، حيث أقرت خلال الجلسة المنعقدة بتاريخ 27 فيفري 2006، اعتماد معيار سلامة الوضعية المالية للمؤسسة الفندقية كشرط لقبول مطالب الانخراط بالبرنامج، بالرغم من أنّ كراس الشروط المتعلق بالدراسة التشخيصية وبرنامج التأهيل لا تنص على منع الوحدات المالية التي تشكو صعوبات مالية من الانخراط بالبرنامج.

وقد أكّدت اللجنة المذكورة على الاقتصار على ذلك المعيار خلال الفترة النموذجية للبرنامج لتيسير عملية تقييمه غير أنّه تواصل اعتماده خلال مرحلة تعميم البرنامج وهو ما ساهم في محدودية عدد المؤسسات الفندقية المنخرطة.

(1) المحدثّة خلال سنة 2009.

(2) من قبل مكتب الدراسات ساماف groupement top ingenierie Samef.

ولم تضبط لجنة القيادة بصفة دقيقة المنهجية المعتمدة لتقييم الوضعية المالية للمؤسسات الفندقية والتي تتطلب وضع معايير موحدة يتم تطبيقها على كافة هذه المؤسسات إذ تبين أنّ عملية التقييم لم تتم بناء على المؤشرات المالية للمؤسسات الفندقية باعتبار عدم إرفاق المؤسسات المعنية بمطالب الانخراط بالبرنامج بموازنات السنوات الثلاث الأخيرة والحسابات الملحقة مصادق عليها وذلك خلافاً للفصل 10 من الأمر عدد 2124 لسنة 2005 كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 2100 لسنة 2009 المؤرخ في 30 جوان 2009 المتعلق بضبط شروط وإجراءات إسناد المنح الخاصة ببرنامج تأهيل المؤسسات الفندقية وهيكلية تمويل الاستثمارات التي تخوّل الانتفاع بهذه المنح.

واقترحت اللجنة المذكورة عند البتّ في مطالب الانخراط بالبرنامج على إقصاء الوحدات التي هي في حالة نزاع قضائي مع البنوك الممولة وذلك استناداً إلى المعطيات المقدّمة من قبل ممثّل البنك المركزي التونسي بلجنة القيادة.

ب- تقييم ملفات التأهيل والمصادقة عليها

تولّت لجنة قيادة البرنامج إلى موفى شهر مارس 2016 المصادقة على 119 دراسة تشخيصية ومخطط تأهيل من ضمن 126 ملفاً تم تقديمها⁽¹⁾. وقد لوحظ وجود نقائص تعلّقت بالمصادقة على الدراسات التشخيصية وتقييم ملفات التأهيل والمصادقة عليها.

1- الدراسات التشخيصية

لئن نصّ الفصل 9 من الأمر عدد 2124 لسنة 2005 كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 2100 لسنة 2009 على أن تتولّى لجنة القيادة اقتراح الإجراءات المتعلقة بدراسة وتحليل وتقييم ملفات التأهيل، فإنّ هذه اللجنة لم تتولّى اعتماد شبكة لتقييم الدراسات التشخيصية إلّا بداية من سنة 2009. ولم يتم إقرار إدراج تلك الشبكة ضمن بنود كراس الشروط من قبل لجنة القيادة إلّا خلال الجلسة المنعقدة بتاريخ 25 فيفري 2015.

وقد لوحظ أنّ لجنة قيادة البرنامج تولّت المصادقة على عدد من الدراسات التشخيصية بالرغم من عدم مطابقتها لبنود كراس الشروط في الغرض، حيث اكتفت بالتخفيض في كلفتها عوضاً عن رفضها أو تأجيل النظر فيها إلى حين إدخال التعديلات اللازمة عليها. ويذكر في هذا الشأن التخفيض في كلفة ست دراسات تراوحت قيمتها بين 20 ألف دينار و 30 ألف دينار وذلك بنسبة بلغت على التوالي 50% و 60%.

⁽¹⁾ من ضمن 207 مؤسسة فندقية تمت المصادقة على انخراطها بالبرنامج.

وتبيّن أنّ أربع دراسات من ضمن الدراسات الست المذكورة تم انجازها من قبل نفس مكتب الدراسات الذي بلغت قيمة المنح الجمالية المصروفة لفائدته خلال سنة 2007 وشهر فيفري 2008 بعنوان إنجاز 7 دراسات ما قيمته 102 ألف دينار. وقد قررت لجنة القيادة بتاريخ 08 أفريل 2008 إيقاف التعامل مع المكتب المذكور وذلك لعدم "جديته" ولعدم تطابق الدراسات المنجزة من قبله مع العناصر المرجعية لكراس الشروط.

كما تولّى مكتب التأهيل السياحي خلال الفترة من 2009 إلى 2015 إبداء عدد من التحفظات عند تقييم 12 دراسة تشخيصية لافتقارها للجودة اللازمة ولعدم مطابقتها لمقتضيات كراس الشروط فيما يتعلّق بعدد من العناصر المرجعية الهامة كالترويج والاتصال وجودة التصرف والموارد البشرية ونوعية المنتج المستهدف، غير أنّه تبين مصادقة لجنة القيادة على 10 دراسات منها مقتصرة على التخفيض في كلفتها بنسب تراوحت بين 21% و 46%.

ولا يضمن التمشي المعتمد من قبل لجنة القيادة جودة الدراسات التشخيصية بالنظر إلى أهميتها في تحديد نقاط قوة ونقاط ضعف المؤسسات الفندقية والتي يتمّ على أساسها إعداد مخطط التأهيل.

2- مخططات التأهيل

ينصّ الفصل 12 من الأمر عدد 2123 لسنة 2005 المؤرخ في 27 جويلية 2005 كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 794 لسنة 2010 المتعلق بتنظيم وزارة السياحة، على تكليف مكتب التأهيل السياحي بالتقييم الفني والاقتصادي والمالي لبرامج التأهيل الخاصة بكل مؤسسة فندقية، غير أنّه لوحظ افتقار المكتب لمختصين في عدد من المجالات على غرار الهندسة المالية والإحصاء وتحليل المعلومات ممّا لم يمكّنه من البت في المسائل ذات الصبغة الفنية⁽¹⁾ وهو ما من شأنه أن يؤثّر سلباً على جودة برامج التأهيل. ولم يتمّ إلى موفّى شهر مارس 2016 تدعيم المكتب بمختصين في المجالات المذكورة بالرغم من تقديمه طلبات في الغرض منذ سنة 2006 وإلى غاية سنة 2015.

ولئن أكّدت لجنة قيادة البرنامج منذ سنة 2005 على ضرورة تولّي الديوان الوطني التونسي للسياحة تقديم الدعم الفني لمكتب التأهيل السياحي لتقييم برامج التأهيل، فإنّه لم يتمّ إحداث لجنة فنية مكلفة بدراسة مشاريع التأهيل صلب الديوان إلّا بتاريخ 18 سبتمبر 2015 أي بعد حوالي 10 سنوات من الانطلاق في تنفيذ البرنامج.

⁽¹⁾ ردّ مكتب التأهيل السياحي على استبيان فريق دائرة المحاسبات.

وقد شابت عملية تقييم برامج التأهيل نقائص تعلّقت بشروط المصادقة على مخطّط التأهيل والمتمثلة خاصّة في إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الفندقية وطبيعة الاستثمارات التي يتمّ على أساسها احتساب نسبة التمويل الذاتي والاستثمارات المدرجة ببرامج التأهيل المصادق عليها.

ففيما يتعلّق بإعادة الهيكلة المالية، أقرّت لجنة القيادة كما تمّ بيانه سابقا مبدأ قبول انخراط المؤسسات الفندقية التي لها وضعية مالية سليمة غير أنّ اقتصرها في تقييم الوضعية المالية على معيار غياب النزاعات القضائية، أدّى إلى قبول انخراط عدد من النزل التي ليست لها نزاعات قضائية ولكنها تشكو من هشاشة وضعيتها المالية.

ولئن لم تتولّ اللجنة المذكورة المصادقة على برامج تأهيل 3 مؤسسات فندقية لاختلال توازناتها المالية ، فقد صادقت خلال الفترة من 2005 إلى 2015 على برامج تأهيل 68 وحدة فندقية بالرغم من تحفظات مكتب التأهيل السياحي حول الوضعية المالية غير المتوازنة لـ 57 منها وارتفاع مؤشر المديونية وغياب السيولة بالإضافة إلى 11 وحدة أخرى أفرزت التحاليل المنجزة من قبل الفريق الرقابي في شأنها تدهور وضعيتها المالية.

وينص كراس شروط الدراسات التشخيصية وبرامج التأهيل على ضرورة إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات التي أفرز التقييم الفني والمالي اختلالا في توازناتها المالية كما ينصّ الفصل 12 من الأمر المنظم لوزارة السياحة على تكليف مكتب التأهيل السياحي بمساعدة المؤسسات الفندقية المنخرطة ببرامج التأهيل على دراسة الهيكلة المالية واقتراح برامج لتطهير وضعيتها المالية بالتعاون مع البنوك والمؤسسات المالية إلّا أنّه لوحظ أنّ 12 وحدة فندقية فحسب من ضمن المؤسسات المذكورة تولت تقديم مخطط لإعادة هيكلتها المالية.

وخلافا لتوصيات الدراسة التقييمية للمرحلة النموذجية المنجزة خلال سنة 2009، بخصوص ضرورة إيلاء الجانب المتعلق بإعادة التأهيل المالي العناية اللازمة في مرحلة تعميم البرنامج على المؤسسات الفندقية تمت المصادقة خلال الفترة الممتدة من شهر جويلية 2009 إلى موفى سنة 2015 على 12 مخطط تأهيل⁽¹⁾ من ضمن 68 مؤسسة فندقية دون دعوة المؤسسات المعنية إلى تقديم مخططات إعادة هيكلتها المالية.

وتوصي الدائرة في هذا الإطار بضرورة توحيد المعايير والمنهجية في معالجة وتقييم الوضعية المالية للمؤسسات الفندقية.

(1) لا يتعلّق الأمر بنفس 12 مؤسسة فندقية المذكورة في الفقرة السابقة.

ومن جهة أخرى، ينص الفصل 12 المذكور آنفا كما تم تنقيحه بالأمر عدد 2100 لسنة 2009 على ضرورة وضع خطة لتمويل الاستثمارات تتضمن نسبة دنيا من التمويلات الذاتية في حدود 40 % من كلفة الاستثمارات وذلك دون تحديد طبيعة الاستثمارات التي تحتسب على أساسها تلك النسبة. وقد لوحظ في هذا الإطار أنّ مكتب التأهيل السياحي قام بخصوص 51 مؤسسة فندقية تمت المصادقة على برامج تأهيلها قبل شهر جويلية 2009، باحتساب نسبة التمويل الذاتي على أساس استثمارات التأهيل المقترحة ببرنامج التأهيل بالنسبة إلى سبع مؤسسات منها استنادا إلى القيمة الجمالية للمشروع بالنسبة إلى 38 مؤسسة وعلى أساس الاستثمارات القابلة للتمويل بالنسبة لست مؤسسات منها في حين لم تتوفر أية معطيات بخصوص ثلاث مؤسسات أخرى.

ويستدعي هذا الوضع توحيد قاعدة احتساب نسبة التمويل الذاتي بما يضمن حسن تنفيذ مكونات برامج تأهيل الوحدات الفندقية.

ومن جهة أخرى ولئن نصت كراس الشروط على ضرورة إعطاء الأولوية إلى الاستثمار اللامادي في برامج التأهيل فإنّه لم يتمّ تحديد نسبة دنيا للاستثمارات في هذا الجانب حيث لوحظ أنّ النسبة المصادق عليها من قبل لجنة قيادة البرنامج لم تتجاوز 6,4 % من القيمة الجمالية لاستثمارات إعادة التأهيل المصادق عليها والبالغة 271.897 م.د.

وقد اعتبرت 84 % من الوحدات الفندقية التي ردت على استبيان الدائرة أنّ الاستثمارات المادية تعتبر ذات أولوية نظرا لأهميتها في ضمان رفاهية المؤسسات الفندقية وجودة المنتج السياحي علاوة على قابليتها للاهلاك ممّا يتطلب تجديدها بصفة دورية. ويفسر ذلك محدودية الاستثمارات اللامادية المدرجة ببرامج تأهيل عينة شملت 33 وحدة فندقية، على غرار تلك المتعلقة بالتسويق وتركيز نظام اليقظة الإستراتيجية وكذلك بحماية المحيط الداخلي والخارجي للنزل بالرغم من تأكيد لجنة قيادة البرنامج منذ سنة 2008 على ضرورة إدراج مخطط خاص بالبيئة ضمن مخططات التأهيل معاضدة لمجهود الدولة في هذا المجال.

كما لم يتعدّد عدد المؤسسات التي تولّت برمجة استثمارات بعنوان الانخراط في البرنامج الوطني للتحكم في الطاقة والمياه 15 وحدة من العينة المذكورة وذلك بالرغم من تولّي كل من الوزارة المكلفة بالسياحة والوكالة الوطنية للتحكم في الطاقة من جهة والجامعة التونسية للنزل من جهة أخرى خلال سنة 2008 إمضاء ميثاق التحكم في الطاقة لتمكين النزل من تخفيض كلفة الاستهلاك والتحكم في الكلفة الجمالية للإنتاج بما يرفع في مردوديتها ويدعم قدرتها التنافسية.

ويقتضي دعم المكونات اللامادية في برامج تأهيل المؤسسات الفندقية تحديد نسب دنيا لهذه الاستثمارات فضلا عن مزيد تحسيس مختلف المتدخلين بأهميتها في الرفع من مردودية القطاع الفندقية.

3- آجال المصادقة على الانخراط بالبرنامج وعلى ملفّات التأهيل

لم تتولّ لجنة قيادة البرنامج تحديد آجال لتقديم مطالب الانخراط والمصادقة عليها باستثناء تلك المتعلقة بإيداع برنامج التأهيل. وقد تراوحت الآجال الفاصلة بين تاريخ إيداع مطلب الانخراط بالبرنامج وتاريخ الموافقة على مشروع التأهيل بين 4 أشهر و 5 سنوات. كما بلغ معدل الفترة التي استغرقتها معالجة 65 % من الملفات 21 شهرا.

ويرجع ذلك خاصّة إلى تأخير الأطراف المتدخّلة في البت في مطالب الانخراط بالبرنامج وفي مشاريع التأهيل وكذلك إلى تأخر المؤسسات الفندقية في إيداع هذه المشاريع. ويذكر في هذا الإطار، أنّ 16% من ملفّات الانخراط تجاوزت مدة معالجتها 3 أشهر لتصل في إحدى الحالات إلى 33 شهرا.

كما بلغ معدّل المدة الفاصلة بين تاريخ الموافقة على مطلب الانخراط وتاريخ إيداع مشروع التأهيل 15 شهرا مقابل أجل أقصى محدّد بستة أشهر من قبل مكتب التأهيل فيما تراوحت مدة معالجة هذه الملفات بين شهر و 55 شهرا.

ولئن بلغ معدل المدة الفاصلة بين تاريخ إيداع مشروع التأهيل وتاريخ الموافقة عليه 3 أشهر فإنّه لوحظ أنّ 28% من برامج التأهيل تجاوزت مدة دراستها 3 أشهر لتصل في إحدى الحالات إلى 17 شهرا.

ومن شأن عدم ضبط آجال مختلف مراحل برنامج تأهيل المؤسسات أن يحد من فاعلية هذا البرنامج ومن نسبة الإقبال عليه. وقد أفادت الوزارة بأنّه تم بمقتضى مقرر وزيرة السياحة والصناعات التقليدية بتاريخ 07 مارس 2016 ضبط قواعد العمل الخاصة بإجراءات برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية.

II- تمويل برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية

تتولّى المؤسسات الفندقية تمويل برامج تأهيلها بالاعتماد على مواردها الذاتية وعلى القروض التي تحصل عليها من خطّ تمويل الوكالة الفرنسية للتنمية أو من الموارد الخاصة للبنوك وكذلك على

منحة الدراسة التشخيصية ومنح الاستثمار المسندة إليها من قبل الدولة. كما انتفع البرنامج بدعم مالي من قبل الوكالة المذكورة خصّص للدعم الفني واللوجستي لمكتب التأهيل السياحي. وقد لوحظ وجود عدد من النقائص تعلقت خاصّة بالتصرف في المنح وبالتصرّف في الموارد المسندة من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية.

أ- التصرف في المنح المسندة

تتمثّل المنح المسندة في إطار برنامج التأهيل حسب الفصل 11 من الأمر عدد 2100 لسنة 2009 المؤرخ في 30 جوان 2009 في منحة الدراسة التشخيصية التي لا تتجاوز قيمتها القصوى 20 ألف دينار للفندق الواحد ومنحة الاستثمار في حدود 150 ألف دينار. وقد اعتبرت 94 % من الوحدات الفندقية التي أجابت على الاستبيان أنّ مقدار المنحة العمومية لا يفي بالحاجة خاصة فيما يتعلق بمنحة الاستثمارات المادية وبمنحة الاستثمارات اللامادية وبدرجة أقل بمنحة الدراسة التشخيصية.

1- تمويل المنح واحتسابها

يتولى صندوق تنمية القدرة التنافسية في القطاع السياحي تمويل المنح المسندة في إطار برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية⁽¹⁾ وذلك في حدود الموارد المنصوص عليها بالفصل 34 من القانون عدد 90 لسنة 2004 المؤرخ في 31 ديسمبر 2004 والمتعلّق بقانون المالية لسنة 2005 والبالغة 2 م.د. كما تمّ الاعتماد على موارد الدولة لتمويل تلك المنح حيث تمّ خلال السنوات 2006 - 2011 ترسيم اعتمادات بميزانية وزارة السياحة بقيمة جمالية بلغت 8,6 م.د.

وقد تمّ إلغاء 2 م.د من الاعتمادات المرسمة بعنوان سني 2009 و2011 وذلك لعدم تولّي الوزارة طلب فتحها لدى وزارة المالية. كما تبين أنّ قيمة المنح المصادق عليها من قبل لجنة القيادة قد بلغت 16,489 م.د⁽²⁾ متجاوزة بذلك الاعتمادات المرصودة للبرنامج (8,6 مليون دينار) بنسبة 48 %. وقد جاء في ردّ الوزارة بأنّ الهيئة العامة للتصرف في ميزانية الدولة أفادت خلال مناقشة مشروع ميزانية سنة 2017 بأنّه "نظرًا للنسق البطيء لصرف منح البرنامج سوف يقع الأخذ بعين الاعتبار لهذه المسألة عند اقتراب الإعتمادات المجمّدة حاليًا من الاستهلاك التام".

(1) الفصل الأول من الأمر عدد 2124 لسنة 2005 المتعلق بضبط قواعد تنظيم وتسيير وكيفية تدخل صندوق تنمية القدرة التنافسية في القطاع السياحي.

(2) موزعة إلى 16,244 مليون دينار بالنسبة لبرنامج تأهيل المؤسسات الفندقية و244,533 ألف دينار بالنسبة لآلية الاستثمارات اللامادية ذات الأولوية.

ويتمّ احتساب قيمة المنحة المزمع إسنادها إلى المؤسسات الفندقية المنخرطة بالبرنامج من قبل مكتب التأهيل السياحي قبل أن تصادق عليها لجنة قيادة البرنامج. ولئن نصّ الفصل 11 من الأمر عدد 2100 لسنة 2009 على أن لا تتجاوز قيمة منحة الاستثمار اللامادي أو منحة الاستثمارات اللامادية ذات الأولوية 50 ألف دينار للفندق الواحد فإنه لم يتمّ تحديد سقف منحة الاستثمار المادي التي تسند في حدود 10% من كلفة الاستثمارات المادية. وقد أدّى ذلك إلى تمكين المؤسسات الفندقية في كلّ الحالات من سقف منحة الاستثمار البالغ 150 ألف دينار على غرار نزل لم يدرج ببرنامج تأهيله أي استثمارات لامادية ممّا من شأنه أن يحول دون تحقيق أحد أهمّ أهداف البرنامج وهو دعم الاستثمارات اللامادية.

كما لم يتمّ ضبط قائمة في الاستثمارات القابلة للتمويل بمقتضى قرار من الوزير المكلف بالسياحة وذلك خلافاً للفصل الرابع من الأمر عدد 2100 لسنة 2009 وهو ما من شأنه أن يؤدّي إلى المصادقة على استثمارات لا تتلاءم طبيعتها مع الاستثمارات المادية واللامادية التي يتطلّب إدراجها ببرامج التأهيل.

وقد صادقت لجنة قيادة البرنامج بالنسبة لعينة شملت 22 مؤسسة فندقية على مبالغ لتمويل مصاريف استغلال تعلقت بإصدار بطاقات الزيارة وألعاب ورقية وباقتناء المناديل الصحية والأغطية وأدوات المائدة وملابس العمل بقيمة جمالية بلغت حوالي 803,458 ألف دينار. ومن شأن إدراج تلك المصاريف ضمن قاعدة احتساب منحة الاستثمار أن يؤدّي إلى تضخيم هذه القاعدة ويرفع بالتالي في قيمة المنحة المسندة.

2- صرف المنح

تتمّ إحالة الاعتمادات المرصودة للبرنامج إلى الديوان الوطني التونسي للسياحة الذي يتولّى صرف المنح المسندة إلى المؤسسات الفندقية بناء على إذن في الغرض من الوزير المكلف بالسياحة.

وقد تبين أنّ القيمة الجمالية لمنح الدراسات التشخيصية ومنح الاستثمار التي تم صرفها إلى موفّي شهر مارس 2016 لم تتعدّ 7,259 م.د أي ما يمثل 44% من قيمة المنح المصادق عليها بمبلغ 16,489 م.د. كان مرده ضعف نسق تنفيذ البرنامج. وقد أفادت الوزارة بأنّ ذلك يرجع إلى مرور عديد المؤسسات الفندقية بصعوبات اقتصادية وبأنّها قامت بمراسلة المؤسسات المعنية قصد تذكيرها بضرورة البدء في تنفيذ الاستثمارات المصادق عليها.

وفي المقابل، مثلت المنح التي تم صرفها إلى موفى شهر مارس 2016 حوالي 103% من جملة الاعتمادات المفتوحة بميزانية الوزارة والبالغة 7,074 م.د مسجلة بذلك تجاوزا للاعتمادات بقيمة 185 ألف دينار. ويرجع ذلك إلى تولّي وزارة السياحة بتاريخ 7 ديسمبر 2015 الإذن بصرف المنح لفائدة 12 مؤسسة فندقية بقيمة جمالية بلغت 407,323 أ.د دون القيام بصفة مسبقة بإجراءات رفع التجميد على الاعتمادات المرصودة للبرنامج بالحساب "ن مكرر" للديوان الوطني التونسي للسياحة والبالغة إلى غاية موفى شهر فيفري 2016 ما قيمته 1,519 م.د.

وقد تمّ تمويل الفارق بين الاعتمادات المتوقّرة والمصروفة فعلياً على موارد الديوان الوطني التونسي للسياحة⁽¹⁾ وذلك لخلاص المنح المستوجبة لفائدة ثلاث نزل من ضمن الإثني عشر مؤسسة فندقية أنفة الذكر. وقد تبين أن 5 مؤسسات فندقية تولّت تقديم مطالب لصرف المنحة قبل المؤسسات الثلاث التي تحصلت على المنح وهو ما يتطلّب ضرورة احترام مبدأ التسلسل الزمني في معالجة طلبات صرف المنح وكذلك استكمال إجراءات رفع التجميد في إبانها لتفادي مثل هذه الوضعيات. وقد أفادت الوزارة بأنّه تم صرف المنحة المستوجبة لفائدة جميع المؤسسات الفندقية المعنية بالملاحظة.

ولوحظ أنّه لم يتمّ إلى موفى شهر مارس 2016 صرف منحة الدراسات التشخيصية لفائدة 9 مؤسسات فندقية من ضمن 119 مؤسسة⁽²⁾ بالرغم من أنّ المصادقة على إسنادها تمت منذ سنوات 2009 و2011 و2013 و2015. ويعزى ذلك خاصّة إلى عدم تولّي المؤسسات الفندقية مدّ مكتب التأهيل بكافة الوثائق المستوجبة لصرف المنحة وإلى عدم استيفاء إجراءات صرف المنحة من قبل مصالح وزارة السياحة فيما يتعلّق خاصّة برفع التجميد على الاعتمادات المرصودة للبرنامج وبإحالة ملف الصرف إلى الديوان الوطني التونسي للسياحة.

كما تبين أنّه من بين 119 مؤسسة فندقية منخرطة بالبرنامج لم تتولّى 43 مؤسسة فندقية تقديم مطلب في صرف منحة الاستثمار رغم أنّ المصادقة على برامج تأهيلها تمت خلال السنوات من 2006 إلى 2013. ويعود ذلك حسب ردّ مكتب التأهيل على استبيان الدائرة إلى عدم شروع المؤسسات الفندقية في إنجاز استثمارات التأهيل أو إلى عدم إنجاز نسبة 50% من الاستثمارات الجمالية المصادق عليها للحصول على القسط الأوّل من المنحة. كما أرجعت 40,6% من المؤسسات التي قامت بالرد على الاستبيان ذلك إلى أسباب إدارية وإلى عدم استكمال تنفيذ برامج إعادة التأهيل.

(1) حساب الديوان الوطني التونسي للسياحة المفتوح لدى مصالح الديوان الوطني للبريد والمخصّص "للتنمية"

(2) بقيمة جمالية قدرها 1,608 م.د.

وأوضح أنّ 15 مؤسسة فندقية من ضمن 43 مؤسسة المذكورة أعلاه متحصلة على الموافقة على مشاريع تأهيلها قبل تنقيح الأمر عدد 2124 لسنة 2005 الذي ينصّ الفصل 16 منه على أنّه يترتب عن عدم الشروع في إنجاز عمليات التأهيل الموافق عليها في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ هذه الموافقة، سحب الحوافز المسندة في إطار برنامج التأهيل يضاف إليها خطايا التأخير المنصوص عليها بالفصل 63 من مجلة تشجيع الاستثمارات. إلا أنّ مكتب التأهيل السياحي لم يتولّى اتخاذ أي إجراء للتثبت من شروع هذه المؤسسات في إنجاز برامج تأهيلها واتخاذ الاجراءات اللازمة تجاهها عند الاقتضاء.

وأدى التخلّي منذ سنة 2009 عن تحديد أجل أقصى للشروع في تنفيذ برامج تأهيل المؤسسات الفندقية وعدم ضبط آجال قصوى للانتهاء من إنجازها إلى التمديد في مفعول مصادقة لجنة قيادة البرنامج على إسناد المنح لتفوق أحيانا 5 سنوات.

وفي المقابل، لم يتعدّد عدد المؤسسات الفندقية التي تولّت خلال السنوات من 2005 إلى 2015 تقديم مطالب في صرف القسط الأول من المنحة 76 مؤسسة من ضمن 119 مؤسسة تحصّلت على المصادقة على برنامج تأهيلها. ولم يتمّ إلى غاية انتهاء المهمة الرقابية استكمال إجراءات الصرف لفائدة 9 وحدات منها تولّت تقديم مطالب في الغرض خلال السنوات من 2010 إلى 2015.

كما لم يتمّ صرف القسط الثاني من المنحة سوى لفائدة 17 مؤسسة من جملة 29 وحدة فندقية تولّت تقديم مطالب في الغرض. ويمثّل عدم استكمال الإجراءات المتعلقة بمعاينة الاستثمارات المنجزة من قبل لجنة متابعة الاستثمارات وعدم توفير الوثائق المثبتة لإنجاز الاستثمارات اللامادية من قبل بعض النزل أهمّ أسباب عدم صرف المنحة لفائدة المؤسسات الإثني عشر المتبقية. وقد أرجعت 43% من الوحدات التي ردّت على استبيان الدائرة عدم حصولها على القسط الثاني من المنحة خاصّة إلى عدم استكمالها للاستثمارات اللامادية المدرجة بمخططات تأهيلها.

ومن جهة أخرى، تبين أنّ صرف منحة الاستثمار يتم استنادا على نسبة تقدم إنجاز الاستثمارات المادية واللامادية التي يتم احتسابها من خلال الفواتير المقدمة من قبل صاحب النزل دون التأكّد من إنجاز كلّ العمليات المبرمجة بمختلف عناصر مخطط التأهيل. ولا يتوفر لدى مكتب التأهيل جداول مقارنة تبين الفوارق بين حجم الاستثمارات المبرمجة وتلك المنجزة فعليا كما لا يتمّ أخذ تطور الأسعار الفردية بعين الاعتبار خاصة بالنسبة للمشاريع التي سجلت تأخيرا هاما في الانجاز.

وفضلا عن ذلك، ولئن اشترطت لجنة قيادة البرنامج بتاريخ 8 فيفري 2008 صرف القسط الأول من المنحة بضرورة تنفيذ 50% من الاستثمارات الجمالية المصادق عليها من ضمنها 50% على

الأقل استثمارات لامادية، فقد لوحظ الإذن بصرف ذلك القسط لفائدة 60 مؤسسة فندقية لم تتقيّد بذلك الشرط منها 36 مؤسسة فندقية لم تنجز أي استثمار لامادي.

كما أكّدت لجنة قيادة البرنامج على أن يتمّ صرف القسط الثاني من المنحة عند الانتهاء من تنفيذ كلّ الاستثمارات اللامادية مع إنجاز نسبة 80% على الأقل من الاستثمارات الجمالية المصادق عليها غير أنّه تبين أنّ مؤسسة فندقية وحيدة تولّت استكمال إنجاز كامل الاستثمارات اللامادية من ضمن 17 مؤسسة تحصلت على القسط الثاني من المنحة.

وتدعى مختلف الهياكل المتدخّلة في مسار صرف المنحة إلى التقيّد بقرارات لجنة القيادة في هذا المجال وذلك لضمان دفع الاستثمارات اللامادية وفقاً لأهداف البرنامج.

3- آجال صرف المنح

لئن حدّدت لجنة القيادة منذ سنة 2008 أجلاً أقصاه سنتان من تاريخ الموافقة على مخطط التأهيل للحصول على القسط الأوّل من المنحة فقد لوحظ أنّ أجل صرف ذلك القسط فاق بالنسبة إلى 22 مؤسسة فندقية من مجموع 67 مؤسسة في بعض الحالات 5 سنوات. كما تمّ صرف القسط الثاني من المنحة لفائدة 5 مؤسسات من مجموع 17 بعد الآجال المحددة من قبل لجنة القيادة والبالغة 3 سنوات لتصل تلك الآجال إلى 7 سنوات بالنسبة إلى إحدى الوحدات الفندقية.

ويرجع التأخير في صرف منحة الاستثمار إلى عدد من العوامل تعلّقت في جانب منها بالمستثمر حيث لم تتولّى 17 مؤسسة فندقية احترام أجل السنتين لتقديم مطالب في صرف القسط الأوّل من المنحة.

وفضلاً عن ذلك فقد سجّل بطء في التعهّد بعدد من مطالب صرف المنحة من قبل مختلف الأطراف المتدخّلة. ويذكر في هذا الإطار أنّ معدل المدة الفاصلة بين تاريخ تقديم مطلب صرف القسط الأوّل من منحة الاستثمار وتاريخ صرفها تجاوز 6 أشهر بالنسبة إلى عدد من المؤسسات الفندقية. كما بلغ معدل المدة الفاصلة بين تاريخ تقديم مطلب الحصول على القسط الثاني من المنحة وتاريخ صرفها 9 أشهر. ويرجع ذلك إلى تأخير لجنة متابعة إنجاز الاستثمارات في القيام بالزيارات الميدانية للمؤسسات الفندقية وفي إعداد التقارير المتعلّقة بها. وقد ساهم عدم تحديد آجال لإنجاز الأعمال الموكولة إلى اللجنة المذكورة صلب مقرر إحداثها في الحدّ من نجاعة أعمالها حيث لم يتمّ ضبط طرق تسيير أعمالها بصفة دقيقة إلّا خلال شهر جويلية 2015 أي بعد حوالي 9 سنوات من تاريخ إحداثها.

ويذكر في هذا الإطار أنّ 54 % من المؤسسات الفندقية التي تولّت الردّ على الاستبيان أكّدت على أنّ الآجال المتعلقة بصرف القسط الأول من المنحة تعتبر غير مناسبة فضلا عن عدم رضا أكثر من 80 % من المستجوبين عن الآجال المتعلقة بصرف القسط الثاني.

ويستدعي هذا الوضع إعداد دليل إجراءات مفصل يحدد مختلف مراحل صرف المنحة وآجالها ودور كل متدخل في هذا المجال.

ب- التصرف في الموارد المسندة من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية

تتمثّل الموارد المسندة من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية في نطاق برنامج التأهيل في قرض بقيمة 50 مليون أورو (حوالي 100 م.د) لإعادة تمويل القروض المسندة إلى المؤسسات الفندقية في إطار البرنامج وهبة بقيمة 1 مليون أورو للدعم الفني لمكتب التأهيل السياحي أي ما يعادل تقريبا 2 م.د.

1- إعادة تمويل القروض المسندة لتمويل برامج تأهيل المؤسسات الفندقية

لوحظ أنّ خط تمويل الوكالة الفرنسية للتنمية لم يمكّن من إعادة تمويل سوى القروض البنكية المسندة إلى 29 مؤسسة فندقية من ضمن 119 مؤسسة تمت المصادقة على برامج تأهيلها من قبل لجنة قيادة البرنامج أي بنسبة 25%. وقد ساهمت خمسة بنوك⁽¹⁾ في تنفيذ اتفاقية خطّ التمويل منها البنك الوطني الفلاحي والشركة التونسية للبنك اللذان مؤّلا سبع وحدات فندقية بقيمة جمالية بلغت 25,2 م.د. كما تولت 87 مؤسسة فندقية الاقتراض على الموارد الخاصة لعدد من البنوك لتمويل برامج تأهيلها⁽²⁾.

واستأثرت 11 مؤسسة فندقية بما يفوق 69 م.د من خط التمويل المذكور وهو ما يمثّل 69 % من الموارد المتاحة. وساهم ارتفاع الحد الأقصى لمبلغ القرض الممكن إعادة تمويله على خط التمويل في عدم انتفاع عدد من النزل حيث تراوحت قيمة قرض إعادة التمويل بين 500 أ.د. و10 م.د.⁽³⁾

ولئن نصّت اتفاقية الهبة فيما يتعلّق بالإعدادات لمرحلة تعميم البرنامج على كلّ الوحدات الفندقية على ضرورة البحث عن تمويلات خارجية أخرى فإنّه لم يتمّ اتخاذ أي إجراء في هذا الشأن.

(1) بنك الأمان، الشركة التونسية للبنك، البنك العربي لتونس، البنك الوطني الفلاحي، بنك تونس العربي الدولي.

(2) منها 12 تحسّلت على قروض على الموارد الخاصة للبنك الوطني الفلاحي (14) والشركة التونسية للبنك (18).

(3) الفصل 8 من اتفاقية القرض والفصل 5 من منشور البنك المركزي عدد 5 لسنة 2007 المذكور أعلاه.

وفي المقابل، لوحظ ارتفاع أحد النزل في 3 مناسبات من خطّ التمويل المذكور وذلك بتاريخ 07 و24 ديسمبر 2012 و06 مارس 2014 على التوالي بقيمة 1,450 م.د و0,850 م.د و0,500 م.د وذلك خلافاً للأحكام الخاصة لاتفاقية القرض والمنشور البنك المركزي التونسي عدد 5 بتاريخ 27 فيفري 2007 المتعلق بتمويل برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية كما تم تنقيحه بالمنشور عدد 01 بتاريخ 21 جانفي 2009 الذي ينصّ على أنّه لا يمكن لأي مؤسسة فندقية أن تستفيد أكثر من مرة من خط قرض الوكالة الفرنسية للتنمية.

وقد برّر كل من المستفيد النهائي والبنك الوطني الفلاحي مطالب الإدراج بالحاجة إلى تمويل إضافي لبرنامج التأهيل خاصة في ما يتعلق بأشغال التهيئة وارتفاع أسعار المواد الأولية في حين لم يثبت من خلال محاضر جلسات لجنة قيادة البرنامج تقديم النزل المذكور لمطلب تحيين أو مراجعة برنامج تأهيله إلى مكتب التأهيل السياحي. وقد أفاد البنك المركزي التونسي بأنّ "قرار إسناد القرض في إطار خط التمويل المعني راجع بالنظر للوكالة الفرنسية للتنمية و في كل الحالات فان المبلغ الجملي للقرض الذي اسند للنزل لم يتعدّ الحد الأقصى المنصوص عليه بالمنشور (10م.د)". كما أفاد البنك الوطني الفلاحي أن مراجعة جدول الاستثمارات في مناسبتين قد أملاه تجاوز مصاريف التهيئة الداخلية لأغلب المرافق والغرف.

ومن جهة أخرى، تمّ خلال شهر أكتوبر 2011 الموافقة على مطلب إسناد قرض إعادة تمويل لفائدة الشركة التونسية للبنك بقيمة جمالية قدرها 1,515 أ.د. وقد لوحظ أنّ ذلك القرض يتعلّق بإعادة تمويل قرضين أسندهما البنك المذكور إلى نزل يرجع أحدهما إلى سنة 2004 أي قبل الانطلاق في تنفيذ برنامج التأهيل وقبل المصادقة على انخراط النزل المعني بالبرنامج بتاريخ 13 مارس 2006. ولم يتبيّن من خلال محاضر جلسات لجنة قيادة البرنامج مصادقة هذه الأخيرة بصفة استثنائية على أخذ الاستثمارات المنجزة قبل تاريخ انخراط المؤسسة المعنية بالبرنامج بعين الاعتبار كما كان الشأن بالنسبة إلى أربع وحدات فندقية.

وفضلا عن ذلك لوحظ من خلال الإطلاع على محضر لجنة القروض بتاريخ 9 نوفمبر 2004 أنّه تمّ إسناد ذلك القرض لتمويل أشغال توسعة طاقة الإيواء من 130 سرير إلى 250 سرير. كما تمّ بمقتضى العقد المبرم بتاريخ 27 ديسمبر 2006 إسناد نفس المؤسسة الفندقية قرضا تكميليا لإنجاز أشغال توسعة وذلك رغم تأكيد البنك المركزي بمقتضى المكتوب الموجه إلى الشركة التونسية للبنك بتاريخ 24 أوت 2010 على ضرورة استعمال ذلك القرض لتمويل الاستثمارات المادية واللامادية باستثناء تلك المتعلقة بتوسعة طاقة الإيواء.

ومن جهة أخرى، فقد لوحظ خلافاً لمنشور البنك المركزي التونسي المذكور أنفاً اقتصر الوثائق المتوفرة لدى البنك المركزي التونسي على نسخ من طلبات إسناد القرض دون بقية الوثائق التي تمت إحالتها إلى الوكالة الفرنسية للتنمية والمتمثلة في التوقعات المالية للمؤسسات المالية على مدى 3 سنوات ونسخة من مشروع النزل المنجز في إطار البرنامج ومخطط تمويل للسنوات الخمس المقبلة والقوائم المالية للسنوات الثلاث الأخيرة مصادق عليها من طرف خبير محاسب ودراسة حول أثر المشروع على المحيط. وأفاد البنك المركزي التونسي أنه "بخصوص الوثائق المصاحبة فهي حتماً تتوفر لدى البنك أو المستفيد حيث ألزم المنشور عدد 5 لسنة 2007 المستفيد النهائي بوضع على ذمة الوكالة الفرنسية للتنمية جميع النسخ الأصلية و الوثائق التي تثبت إسناد القرض من قبل البنك المستفيد".

كما لوحظ عدم تولّي البنك المذكور التأكّد من قيام البنوك المعنية بمتابعة استعمالات القروض المسندة على خطّ التمويل المذكور حيث لا يتوقّر لديه ما يفيد توصّله من البنوك المقرضة بمختلف الملفات المنصوص عليها بالفصل 12 من الأحكام الخصوصية لاتفاقيّة القرض والمتمثلة خاصّة في التقرير السنوي لانجاز المشروع في أجل أقصاه 6 أشهر من نهاية كل سنة والذي يحتوي على تقرير مراقب الحسابات والملاحق والتقارير الخاصة بالإضافة إلى تقرير متابعة تنفيذ برنامج التأهيل المعدّ من قبل الديوان الوطني التونسي للسياحة والتّخصيصات والاستعمالات المتعلّقة بالقرض.

وقد طلب البنك المركزي التونسي بتاريخ 19 نوفمبر 2015 و 20 جانفي 2016 من البنوك المعنية مدّه بالملفات المذكورة غير أنّه لم يتلقّ سوى ردّ وحيد من قبل البنك الدولي العربي لتونس الذي لم يوفّر كلّ المعطيات المطلوبة. ولئن أفاد البنك المركزي التونسي بأنّ البنك الممول يتولّى متابعة الاستعمالات والاحتفاظ بكل الوثائق بوصفه الجهة التي تتحمل مخاطر سداد القرض علاوة على دور لجنة متابعة انجاز الاستثمار في هذا الشأن، فإنّ المنشور آنف الذكر ينص في الجزء المتعلق بآليات تنفيذ ومتابعة المشروع على ضرورة مدّ البنك المركزي التونسي بنسخ من الوثائق المذكورة أعلاه.

2- التصرف في هبة الوكالة الفرنسية للتنمية

حظي برنامج التأهيل بهبة من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية بقيمة 1 مليون أورو (حوالي 2 م.د) وذلك لضمان حسن تنفيذه وإنجاز العديد من التدخلات التي تتعلّق خاصّة بالدعم الفني واللوجستي لمكتب التأهيل السياحي خلال المرحلة النموذجية للبرنامج.

وقد لوحظ تأخير في استغلال هذه الهبة التي حدّد الأجل الأقصى لصرفها بمقتضى الفصل الثامن من الاتفاقية بتاريخ 31 ديسمبر 2009 ممّا أدّى إلى التمديد في آجال تنفيذها في 3 مناسبات⁽¹⁾ آخرها بتاريخ 16 جانفي 2013 ورغم ذلك فإنّه لم يتمّ إلى موفى شهر جوان 2014 التاريخ الأقصى لاستهلاك الهبة استعمال سوى نسبة 75,23 % من قيمتها.

وقد تمّ تخصيص ما قدره 300 ألف أورو أي ما يعادل 600 أ.د، بعنوان الدعم الفني واللوجستي لمكتب التأهيل السياحي. وقد لوحظ أنّه لم يتمّ تنفيذ مقتضيات الملحق عدد 1 من الاتفاقية فيما يتعلّق بضرورة استغلال الهبة لتوفير المساعدة الفنية للمكتب لمدة 18 شهرا وذلك سواء عبر تكليف مكتب مختص أو عبر انتداب خبير دولي للمساهمة في الدعم الفني للمكتب عند انجاز الدراسات وطلبات العروض ذات العلاقة.

وفي غياب توفير المساعدة الفنية لمكتب التأهيل السياحي، فإنّه لم يتمّ تنفيذ عدد من التدخلات المبرمجة بمقتضى اتفاقية الهبة والمتمثلة خاصّة في صياغة خطة اتصال خاصة بالبرنامج وإعداد دليل إجراءات يتعلّق بمنهجية التحليل المالي وبتقييم الدراسات التشخيصية ومخططات تأهيل الوحدات الفندقية.

وفيما يتعلّق بالدعم اللوجستي للمكتب، أكّدت الوكالة الفرنسية للتنمية على ضرورة أن يتمّ استغلال المقتنيات المنجزة في إطار اتفاقية الهبة حصريا من قبل المكتب. كما أتاحت بناء على طلب من الوزارة مؤرّخ في 18 ديسمبر 2013 إمكانية أن يتمّ استعمال الشراءات المنجزة خلال السنة المذكورة من قبل وحدة تصرف حسب الأهداف⁽²⁾ لإنجاز الخطة المتعلقة بتنفيذ إستراتيجية تنمية السياحة في أفق 2016 وذلك في إطار التدخلات الجديدة التي تمّ إقرارها نتيجة عدم تنفيذ التدخلات الأولية المبرمجة باتفاقية الهبة.

وقد لوحظ أنّه لم يتمّ توزيع الاقتناءات المتعلقة بالمعدات الإعلامية والمكتبية والأثاث والسيارات البالغة قيمتها 214,885 أ.د حصريا على مكتب التأهيل السياحي ووحدة التصرف حسب الأهداف حيث استفاد من تلك الاقتناءات بعض المصالح الأخرى للوزارة في حين أكّد المكتب في ردّه على استبيان دائرة المحاسبات افتقاره إلى عدد من الوسائل المادية واللوجستية علاوة على حاجته لتطبيقات إعلامية تمكّنه من متابعة عمليات التقييم الفني والمالي لمخططات التأهيل.

⁽¹⁾ ملحق تمديد عدد 2 و عدد 3 و عدد 4 لاتفاقية التمويل عدد CTN 6005 02 E على التوالي بتاريخ 29 جانفي 2009 وغرة نوفمبر 2011 و 16 جانفي

2013.

⁽²⁾ الأمر عدد 2648 لسنة 2012 مؤرّخ في 30 أكتوبر 2012.

وفضلاً عن ذلك، لوحظ أنّه لم يتمّ تنفيذ عدد من الأنشطة المبرمجة لفائدة بعض المتدخلين في إنجاز البرنامج والمتمثلة خاصّة في تكوين خلية لليقظة الإستراتيجية أو التنافسية مع الجامعة التونسية للنزل وتنظيم حلقات تكوين موجهة لممثلي البنوك ومكاتب الدراسات وإطارات الديوان الوطني التونسي للسياحة. كما لم يتمكّن مكتب التأهيل السياحي من احترام الأجل القصوى لبعض التدخّلات الجديدة المصادق عليها من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية والمتمثلة في إنجاز عدد من الدراسات في أجل أقصاه 15 ماي 2014 أي قبل 45 يوما من انقضاء آجال تنفيذ الاتفاقية ممّا أدّى إلى إلغائها. وقد انجر عن عدم تقيّد الوزارة بالأجل المتفق عليها حرمانها من الانتفاع بجزء هام من الموارد المتاحة وذلك بمبلغ 241 ألف أورو.

III- إنجاز الاستثمارات وتقييم برامج التأهيل

لوحظ في هذا الإطار وجود نقائص تعلّقت خاصّة بإنجاز الاستثمارات وبأثر برنامج التأهيل على المؤسسات الفندقية.

أ- إنجاز الاستثمارات

بلغت القيمة الجمالية لاستثمارات المؤسسات الفندقية المنخرطة ببرنامج التأهيل إلى موفى سنة 2015 حوالي 586,008 م.د منها 271,897 م.د استثمارات قابلة للتمويل في إطار البرنامج تمّ تنفيذها بنسبة 37,83 %.

وقد لوحظ عدم قيام مكتب التأهيل السياحي بالمتابعة الآلية لمدى تنفيذ المؤسسات الفندقية للاستثمارات المعلن عنها ببرامج تأهيلها واعداد تقارير في الغرض وذلك خلافاً للفصل 12 من الأمر المتعلق بتنظيم وزارة السياحة⁽¹⁾.

كما تبين افتقار المكتب إلى خلية تعنى بمتابعة تنفيذ برامج التأهيل السياحي بالرغم من أنّه تم اقتراح إحداثها صلب دراسة⁽²⁾ أنجزت منذ سنة 2007. وفضلاً عن ذلك، لوحظ عدم تولي لجنة قيادة البرنامج متابعة برامج التأهيل الخاصة بكل مؤسسة فندقية وذلك خلافاً للفصل 4 من الأمر عدد 2100 لسنة 2009 المنقح للأمر عدد 2124 لسنة 2005.

⁽¹⁾ الأمر عدد 2123 لسنة 2005 المؤرخ في 27 جويلية 2005.

⁽²⁾ تقرير مهمة مكتب الدراسات EXAS لشهر جويلية من سنة 2007 ص 30.

وقد تولّت 50 مؤسسة فندقية من ضمن 119 مؤسسة تمت المصادقة على برامج تأهيلها إنجاز هذه البرامج بصفة جزئية بنسبة 50 % منها 23 منخرطة بالمرحلة النموذجية⁽¹⁾ وذلك إلى موفى مارس 2016. وبلغت قيمة الاستثمارات المبرمجة من قبل تلك النزل 101,807 م.د منها 8,046 م.د بعنوان استثمارات لامادية تمّ إنجازها في حدود 12,86 % في حين بلغت نسبة إنجاز الاستثمارات المادية 75,12 % أي بقيمة فاقت 71,486 م.د.

ولم يتجاوز عدد المؤسسات الفندقية التي تمكنت من استكمال إنجاز برامج تأهيلها بصفة شبه كلية أي بنسبة لا تقل عن 80% ما مجموعه 17 مؤسسة من ضمنها 8 مؤسسات فقط منخرطة في المرحلة النموذجية. وقد بلغت القيمة الجمالية للاستثمارات المبرمجة بهذه المؤسسات 42,864 م.د منها 40,791 م.د بعنوان استثمارات مادية بلغت نسبة إنجازها 91,5 %.

وباستثناء مؤسسة فندقية وحيدة تولّت إنجاز استثماراتها اللامادية المبرمجة بصفة شبه كلية فإنّ نسبة إنجاز هذه الاستثمارات لم تتجاوز 60% في خصوص 8 مؤسسات فندقية.

ولوحظ أنّ ثلاث مؤسسات فندقية⁽²⁾ لم تتولّ إرساء أنظمة الجودة لديها من ضمن 16 مؤسسة فندقية أدرجت ببرامج تأهيلها استثمارات للغرض مما من شأنه أن لا يساعد على الارتقاء بنوعية الخدمات المسداة. ولئن يعتبر التسويق نشاطا متكاملا يقوم على دراسة احتياجات الحرفاء وتحليل الفرص التسويقية المتاحة بالمقارنة مع الإمكانيات المتوفرة لدى المؤسسة، فقد لوحظ ضعف الإقبال على الاستثمارات المتعلقة بالتسويق التي لم تتجاوز المبالغ المخصصة لها 318,600 أ.د.⁽³⁾، تم إنجازها بنسبة 78 %.

ويعتبر استعمال تقنيات الاتصال الحديثة أحد مقومات الارتقاء بالخدمات الفندقية ومؤشرا لتدعيم القدرة التنافسية للوحدات الفندقية. وقد أدرجت 11 مؤسسة فندقية ببرامج تأهيلها استثمارات تتعلّق بتركيز منظومات وتطبيقات إعلامية لمختلف أوجه التصرف وإنشاء مواقع إلكترونية بحوالي 783,980 ألف دينار، إلّا أنّه لوحظ أنّ قيمة الاستثمارات المنجزة لم تتعدّ نسبة 59 % من الاستثمارات المبرمجة في الغرض.

وتتمثل اليقظة الإستراتيجية التي تعتبر أحد أهم العناصر اللامادية في المجال السياحي في حصر وتجميع وتحليل المعلومة ذات القيمة المضافة لدعم القدرة التنافسية للمؤسسات السياحية

⁽¹⁾ والتي حظيت بالمصادقة على مخططات تأهيلها في الفترة المتراوحة بين ماي 2006 وجويلية 2007.

⁽²⁾ تقرير المعاينة المنجزة في 24 جانفي 2007.

⁽³⁾ هم 7 وحدات فقط من جملة 17 وحدة فندقية استكملت تنفيذ برامج تأهيلها.

وتمكن مسؤوليها من نظرة استشرافية⁽¹⁾ إلى حدّ اعتبارها من قبل الوكالة الفرنسية للتقييس معيارا من معايير الجودة⁽²⁾. إلا أنّ الاستثمارات في هذا المجال اقتصرت على تدعيم وظيفة الاتصال التي لا تمثل سوى حلقة من حلقات اليقظة الإستراتيجية حيث تعلقست الاستثمارات المدرجة ببرامج تأهيل 3 مؤسسات فندقية باعتماد محامل اتصال⁽³⁾ بقيمة جمالية لم تتعدّ 41,700 أ.د. تم إنجازها بنسبة 95%.

وفضلا عن ذلك، أقرت لجنة قيادة البرنامج منذ سنة 2005، تمويل الاستثمارات المدرجة ببرامج التأهيل والمتعلقة بالتكوين عن طريق آليات التمويل التي يوفرها البرنامج الوطني للتكوين المستمر⁽⁴⁾. ولئن أدرجت جلّ الوحدات الفندقية (15 وحدة) المتحصّلة على قسطين المنحة استثمارات تتعلّق بالتكوين ضمن مخططات إعادة تأهيلها، بقيمة 617,954 أ.د. أي ما يمثل 29,8% من جملة الاستثمارات اللامادية المقدرة بـ 2,072 م.د.، فقد لوحظ غياب التنسيق مع المصالح المشرفة على البرنامج الوطني للتكوين للتأكد من مدى إيفاء الوحدات الفندقية بتعهداتها في هذا المجال ولعرفة قيمة التمويلات المتحصل عليها. وقد أفادت الوزارة بأنّ مكتب التأهيل السياحي سيسعى مستقبلا إلى مزيد التنسيق مع المصالح المعنية بوزارة التكوين.

وبخصوص الاقتصاد في استعمال الطاقة والماء الذي يمثل أحد المحاور الإستراتيجية الأساسية في برنامج تأهيل الوحدات الفندقية لوحظ أنّ 4 نزل من ضمن المؤسسات التي أدرجت بمخططات تأهيلها استثمارات في الغرض (12) لم تتولّ تنفيذ التدخّلات المبرمجة في هذا المجال⁽⁵⁾.

كما لوحظ عدم تولّي مكتب التأهيل السياحي التنسيق مع الوكالة الوطنية للتحكم في الطاقة لمتابعة مدى تنفيذ المؤسسات الفندقية المعنية للاستثمارات المتعلقة بالاقتصاد في الطاقة والماء والممولة من قبل الصندوق الوطني للتحكم في الطاقة أو مع الشركة التونسية لاستغلال وتوزيع المياه وذلك خلافا لما تم إقراره بالجلسة المنعقدة بين وزارة السياحة والديوان الوطني التونسي للسياحة وممثلي الوكالة المذكورة منذ سنة 2008.

وبالرغم من أهمية المحافظة على المحيط الداخلي والخارجي للنزل في تدعيم الوجهة السياحية التونسية والمحافظة على استدامة النشاط السياحي⁽⁶⁾، فإنّ عدد الوحدات الفندقية التي

⁽¹⁾ حسب الشبكة الكندية لليقظة في المجال السياحي <http://www.veillettourisme.ca/fr/accueil.aspx>

⁽²⁾ (AFNOR XP X50-053)

⁽³⁾ supports de communication

⁽⁴⁾ يهدف إلى رفع كفاءة أعوان المؤسسات وتطوير قدراتهم وذلك عبر توفير حوافز مالية لفائدة الأنشطة التكوينية المتعلقة بتشخيص الحاجات التكوينية وإعداد المخططات التكوينية وإنجاز العمليات التكوينية وتقييمها، يتم صرفها من عائدات الأداء على التكوين المهني TFP والبرنامج الوطني للتكوين المستمر.

⁽⁵⁾ حسب تقارير المعايير التي تم إجراؤها على التوالي بتاريخ 25 ماي 2010 و 23 سبتمبر 2011 و 23 جانفي 2014 و 21 جانفي 2015.

⁽⁶⁾ Rapport sur le tourisme durable en tunisie. Edition 2010, page 9

أدرجت ببرامج تأهيلها استثمارات في الغرض لم يتعدّ ثلاث وحدات⁽¹⁾ من ضمن 17 وحدة فندقية استكملت بصفة شبه كلية برامج تأهيلها. واقتصرت الاستثمارات المنجزة في هذا المجال على اقتناء معدات للمحافظة على المحيط وتهيئة محيط النزل بلغت قيمتها الجملية 1,004 م.د. بنسبة إنجاز في حدود 95 %.

ب- تقييم نتائج البرنامج

بلغت قيمة الموارد التي تمّ تخصيصها لبرنامج تأهيل المؤسسات الفندقية 358,019 م.د. تتوزّع بين المنح العمومية والقروض المسندة إلى المؤسسات الفندقية على خط تمويل الوكالة الفرنسية للتنمية وتلك المسندة على الموارد الخاصة للبنوك على التوالي بقيمة 8.6 م.د. و 100,675 م.د. و 248,743 م.د. علاوة على الهبة المسندة من قبل الوكالة الفرنسية للتنمية للدعم الفني للبرنامج بحوالي 2 م.د.

وينصّ الفصل 12 من الأمر المنظم لوزارة السياحة⁽²⁾ على أن يتولّى مكتب التأهيل السياحي دراسة الأثر المالي والاقتصادي لبرنامج التأهيل الذي قام خلال سنة 2014⁽³⁾ بتكليف مكتب دراسات فرنسي للقيام بهذه المهمة.

وأكدت الدراسة المنجزة في الغرض على صعوبة تقييم أثر برنامج التأهيل على المؤسسات الفندقية وبالنظر خاصة إلى الوضع الذي شهده القطاع بداية من سنة 2011 وإلى تواضع نسق تنفيذ المؤسسات الفندقية لبرامج تأهيلها. كما أكدت الدراسة على أنّه ولئن عرفت بعض المؤسسات المنخرطة بالبرنامج تحسّنا في مردوديتها وفي جودة منتوجها وقدرتها التنافسية، فإنّه لا يمكن إرجاع ذلك إلى برنامج التأهيل بمفرده خاصة وأنّ تلك المؤسسات ليست لها تمثيلية حقيقية في القطاع الفندقي.

ومن جهة أخرى، لوحظ أنّه لم يتمّ تقييم أثر برنامج التأهيل على المؤسسات الفندقية التي استكملت بصفة شبه كلية إنجاز برامج تأهيلها والتي لم يتجاوز عددها إلى غاية انتهاء المهمة 17 وحدة فندقية. ولئن تمّ تضمين عدد من مؤشرات النزل في تاريخ انخراطها بالبرنامج على غرار طاقة الإيواء وعدد الوافدين ونسبة الإشغال ونسبة تطور المداخل أو رقم المعاملات والمديونية بقاعدة البيانات المسوكة من قبل المكتب، فإنّه لم تسجّل إلى غاية انتهاء المهمة أية متابعة لمدى تطوّر تلك المؤشرات.

(1) SAVANA و TELEMARQUE و MARHABA.

(2) الأمر عدد 2123 لسنة 2005 كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 794 لسنة 2010 مؤرخ في 20 أبريل 2010.

(3) مهمة تقييم برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية، مكتب الخبرة الفرنسي France expertise internationale، 15 أبريل 2014

وفي غياب عمليات المتابعة، تولّت دائرة المحاسبات، استنادا إلى البيانات التي تحصلت عليها من الديوان الوطني التونسي للسياحة حول الوحدات المعنية تحليل تطوّر مؤشراتها خلال الفترة اللاحقة لتنفيذ مخططات تأهيلها وإلى حدود سنة 2014⁽¹⁾ ومقارنتها بالسنوات الثلاث السابقة. كما تمّ الحصول على بعض البيانات المتعلقة بمديونية المؤسسات الفندقية المنخرطة بالبرنامج من قبل البنك المركزي التونسي.

وقد أعاق عدم تجانس تاريخ انخراط تلك المؤسسات⁽²⁾ بالبرنامج وتاريخ انتهاءها من تنفيذ برامج تأهيلها اعتماد نفس الفترة المرجعية لعملية تقييم تطوّر مؤشراتها⁽³⁾. كما لم يتسنّ، دراسة تطوّر مؤشرات 4 وحدات استكملت تنفيذ مخططاتها خلال الفترة الفاصلة بين 2013 و 2016 لعدم توفّر المعطيات بشأنها.

ولوحظ، من خلال تحليل تطوّر عدد من المؤشرات المتعلقة خاصّة بتصنيف النزل وطاقاة الإيواء ونسبة الإشغال وعدد الليالي المقضاة وعدد الحرفاء والمديونية، صعوبة تحديد أثر برنامج التأهيل وذلك خاصّة نتيجة الظرف الاقتصادي الذي شهده القطاع والذي أفرز تباينا على مستوى النتائج المحقّقة من سنة إلى أخرى على مستوى نفس المؤسسة الفندقية ومن مؤسسة إلى أخرى.

ويذكر في هذا الشأن استقرار مؤشر تصنيف النزل بالنسبة إلى سبع وحدات فندقية وتمكّن نزليين فقط من تحسين تصنيفهما والارتقاء خلال سنة 2014 إلى فئة 4 نجوم⁽⁴⁾.

كما لم يشهد مؤشر عدد الحرفاء تطوّرًا متجانسًا بين مختلف المؤسسات الفندقية. ويذكر في هذا الشأن أنّ هذا المؤشر شهد تطورا إيجابيا مقارنة بالفترة السابقة لإنجاز مخطّط التأهيل بالنسبة إلى ست وحدات فندقية استكملت تنفيذ برامج تأهيلها خلال سنة 2010، حيث كان المعدل طوال السنوات من 2007 إلى 2010 في حدود 13635 سائحا، وارتفع خلال سنة 2012 ليبلغ 18153 سائحا، علما وأنه بلغ خلال سنتي 2013 و 2014 حوالي 16629 سائحا. وفي المقابل، شهد مؤشر عدد حرفاء 4 وحدات فندقية استكملت تنفيذ برامج تأهيلها خلال سنة 2011 عموما استقرارا حيث بقي معدّله خلال الفترة الفاصلة بين 2008 و 2014 في حدود 21500 سائح.

(1) آخر بيانات مسوكة لدى المصالح المختصة بالوزارة.

(2) سنوات 2006 (5 نزل) و 2007 (5 نزل) و 2008 (2 نزل) و 2009 (5 نزل).

(3) استكملت 13 مؤسسة فندقية منها تنفيذ برامج تأهيلها خلال سنوات 2007 (وحدة فندقية واحدة) و 2009 (وحدتين فندقيتين) و 2010 (6 وحدات

فندقية) و 2011 (4 وحدات فندقية).

(4) EDEN CLUB ونزل سالم.

ولوحظ كذلك تراجع مؤشر الليالي المقضاة بالنسبة لأربع وحدات فندقية استكملت تنفيذ برامج تأهيلها في سنة 2011 حيث بلغ 96 ألف ليلة خلال السنوات من 2012 إلى 2014 مقابل 125,9 ألف ليلة خلال الفترة من 2008 إلى 2010 أي بنسبة تراجع ناهزت 23 %.

أمّا فيما يتعلّق بمؤشر المديونية، فقد عرفت ديون 17 مؤسسة فندقية التي أنهت بصفة شبه كلية إنجاز برنامج تأهيلها تطورا غير مستقر حيث شهدت ارتفاعا خلال سنتي 2010 و 2011 لتبلغ على التوالي 157,280 م.د و 180,058 م.د ثم انخفضت خلال السنوات 2012 - 2014 لتبلغ على التوالي 171,180 م.د و 160,020 م.د و 158,705 م.د قبل أن تشهد من جديد ارتفاعا سنة 2015 لتصل إلى حدود 163,506 م.د.

كما لوحظ أنّه تمّ تمكين 11 مؤسسة فندقية من ضمن تلك التي أنهت إنجاز مشروع تأهيلها أي ما يقارب 65% من تلك الوحدات من امتيازات تأجيل خلاص أقساط أصل القروض والفوائد المستوجبة لسنتي 2015 و 2016 التي تمّ إقرارها بمقتضى منشور البنك المركزي⁽¹⁾ المتعلق بالإجراءات الاستثنائية الجديدة لفائدة مهني قطاع السياحة.

ويستدعي هذا الوضع ضرورة تركيز اهتمام سلط الإشراف على إيجاد الحلول لمعالجة مديونية القطاع السياحي الذي أصبح يعاني من مشاكل مالية متفاقمة زاد في حدتها ارتفاع كلفة الخدمات السياحية المقدمة.

ورغم عدم توفّر معطيات ورؤية شاملة حول أثر برنامج التأهيل على المؤسسات الفندقية لدى الوزارة المكلفة بالسياحة، فقد لوحظ شروع هذه الأخيرة في إجراءات البحث عن تمويلات خارجية لتقديم الدعم المالي لبرنامج جديد للتأهيل الفندقي ولإعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الفندقية. وقد أفادت الوزارة في هذا الشأن بأنه تم التأكيد على ضرورة مواصلة إنجاز البرنامج مع مراجعة محتواه وذلك بالتركيز على توجيه الدعم نحو المؤسسات ذات الأولوية والتي تمر بصعوبات مالية وقتية.

*

*

*

يعتبر القطاع الفندقي من أهمّ مكوّنات القطاع السياحي وقد حظي باهتمام السلط العمومية من خلال إقرار برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية تمّ تمويله عن طريق ميزانية الدولة بموارد خارجية.

⁽¹⁾ عدد 12 لسنة 2015 المؤرخ في 22 جويلية 2015.

وشاب التصرف في هذا البرنامج جملة من النقائص التي أثرت على إحكام استعمال الموارد المتاحة وحالت دون استكمال انجاز الاستثمارات المبرمجة علاوة على صعوبة تقييم أثر البرنامج على المردودية والقدرة التنافسية للوحدات المنتفعة.

وأدى الاقتصار على اعتماد معيار سلامة الوضعية المالية وعدم التقيد بضرورة إعداد مخطط لإعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الفندقية التي تشكو من صعوبات مالية إلى العزوف عن الانخراط في البرنامج وإلى عدم التمكن من تحقيق النتائج المرجوة.

كما أنه ورغم أهمية الاستثمارات المادية بالنسبة إلى الوحدات الفندقية فقد تمّ في إطار برنامج التأهيل إعطاء الأولوية للاستثمارات اللامادية وذلك من خلال وضع جملة من الآليات والإجراءات لتدعيمها ممّا يتطلب تحديد النسبة الدنيا للعناصر اللامادية الواجب إدراجها ببرامج التأهيل والحرص من قبل مختلف الأطراف المتدخلة على تنفيذها وذلك لضمان تحسين جودة المنتج السياحي التونسي.

وساهم عدم تنفيذ أغلب المؤسسات الفندقية المنخرطة بالبرنامج لمخططات تأهيلها في عدم تحقيق مردودية أفضل للقطاع. كما كان علاوة للظرف الاقتصادي والسياسي الصعب الذي شهدته البلاد خلال السنوات الأخيرة وضعف الاستثمارات اللامادية المبرمجة ومحدودية مصادر التمويل الخارجية تداعيات حالت دون تحقيق الأهداف الإستراتيجية للبرنامج والمتمثلة خاصة في تدعيم القدرة التنافسية للقطاع وتحسين العروض السياحية.

ويبقى تحسين المؤشرات المتعلقة بنشاط المؤسسات الفندقية مرتبطا بمدى تطوّر مؤشراتها المالية والحدّ من مديونيتها علاوة على أنّ النهوض بالقطاع السياحي يتطلب تأهيل مختلف مكوّناته في إطار برنامج مندمج وهو ما يتطلب تظافر مجهودات كل الأطراف المعنية لتوفير التمويلات الضرورية وإيجاد السبل الكفيلة بضمان نجاح التدخلات المبرمجة بالإضافة إلى ضرورة توفير الموارد البشرية المختصة للتمكن من الإحاطة ومتابعة تنفيذ البرنامج في مختلف مراحله.

رد وزارة السياحة

- الانخراط ببرنامج تأهيل المؤسسات السياحية

عند الانطلاق في تنفيذ البرنامج وحرصا على استقطاب أكثر عدد من المؤسسات الفندقية وتبسيط الإجراءات المتعلقة بذلك، تمّ الاتفاق مع المهنيين والوكالة الفرنسية للتنمية (وقد تجسم ذلك من خلال الملتقى حول استراتيجية تنفيذ برنامج التأهيل السياحي "التشخيص ومخطّط التأهيل" الذي نظّمته وزارة السياحة بالتعاون مع الوكالة الفرنسية للتنمية يوم 04 أكتوبر 2005 بدار المصدر المركز العمراني الشمالي-تونس) على اعتماد مقاربة مرنة غير مقيدة عند تقديم ملف الانخراط والاكتفاء بجاذبة ترشّح التي تقدّم جميع المعطيات المتعلقة بالمؤسسة وبوضعيتها المالية وتأجيل وجوب تقديم الموازنات المالية في المرحلة المالية عند تقديم ملف مشروع مخطّط التأهيل.

وفي سنة 2014 تمّ إنجاز دراسة تقييمية لبرنامج تأهيل المؤسسات الفندقية بتمويل من الوكالة الفرنسية للتنمية حيث تمّ تكليف مجموعة من الخبراء الدوليين التابعين لمؤسسة « France Expertise Internationale » للقيام بهذه المهمة في الفترة المتراوحة بين 03 فيفري 2014 و 15 أفريل 2014. وقد شملت مهمّة التقييم دراسة تأثير الاستثمارات المنجزة على تحسين جودة الخدمات والرفع من القدرة التنافسية وتحسين مردودية المؤسسات الفندقية.

وفي الاجتماع التاسع والثلاثون للجنة قيادة برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية المنعقد بتاريخ 02 أكتوبر 2014 وبعد عرض نتائج الدراسة التقييمية لبرنامج التأهيل تمّ التأكيد على ضرورة مواصلة إنجازهم مع مراجعة محتواه، وذلك بالتركيز على توجيه الدعم نحو المؤسسات ذات الأولوية خصوصا المؤسسات ذات الإمكانيات الاقتصادية والتي تمرّ بصعوبات مالية وقتية مع توفير الدعم المالي والفني ووضع إجراءات مرنة وتركيز آليات التحسيس والمرافقة.

وقد أقرّت لجنة قيادة برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية إجراء تعديلات على برنامج التأهيل الحالي في مرحلته الانتقالية نحو مراجعة عميقة تتمثّل أساسا في :

- تسهيل الانخراط في برنامج التأهيل من خلال تأجيل اشتراط توقّر الوضعيّة الماليّة إلى حين المصادقة على صرف منحة الاستثمارات بعد إنجاز مخطّط التأهيل وإعادة الهيكلة الماليّة للمؤسسة الفندقية.
- السماح للمؤسسة الفندقية بإمكانية تنفيذ أكثر من مخطّط تأهيل بصفة متتالية مع وجوب إعادة إنجاز دراسة التشخيص ومخطّط التأهيل.
- مراجعة العمليات المخوّلة للانتفاع بمنح الاستثمار.
- الشروع في إجراءات إيجاد خطّ تمويل أجنبي لإعادة الهيكلة الماليّة للمؤسسات الفندقية ذات الأولوية.
- توسعة برنامج التّأهيل ليشمل بقية مكّونات القطاع السياحي وذلك بالشروع في مرحلة أولى بدراسة جدوى لبرنامج تأهيل وكالات الأسفار.
- دراسة إمكانية إحداث صندوق لتمويل مساندة المؤسسات الفندقية التي تعترضها صعوبات مالية.

أمّا بخصوص الاستثمارات اللّاماديّة، فلننّ أقرّت لجنة القيادة بتاريخ 08 فيفري 2008 بضرورة صرف القسط الأوّل من المنحة شريطة تنفيذ نسبة 50 % من الاستثمارات الجمليّة منها 50 % من الاستثمارات اللّامادية على الأقلّ، فإنّ الواقع أثبت عجز المؤسسات الفندقية في التقيّد بهذا الشرط حيث أكّد أصحاب النّزل ضرورة إنجاز الاستثمارات الماديّة قبل البدء في تنفيذ الاستثمارات اللّامادية خاصّة إذا كانت مرتبطة بها (المطبخ، منظومة السير إلى الأمام، ...).

وفي ذات السّياق، فإنّ إنجاز الاستثمارات اللّامادية يتطلّب ما بين سنتين إلى ثلاثة سنوات خاصّة ذا تعلّق الأمر بتنفيذ وإشهاد نظم لجودة البيئة والسلامة الغذائيّة وفقا لمواصفات إيزو 9001 وإيزو 14001 وإيزو 22000. هذا وسيتولّى مكتب التّأهيل السياحي إعادة عرض المسألة على أنظار لجنة القيادة في اتّجاه تصويب هذا الإجراء.

- تمويل برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية

يعود ضعف نسق تنفيذ برامج التأهيل إلى مرور عديد المؤسسات الفندقية بصعوبات اقتصادية وقد قام مكتب التأهيل السياحي بمراسلة المؤسسات الفندقية المنخرطة في البرنامج والتي لم تشرع بعد في إنجاز برامج تأهيلها قصد تذكيرها بضرورة البدء في تنفيذ الاستثمارات المصادق عليها وبإجراءات طلب صرف منحة استثمار التأهيل وعند الاقتضاء إعلام المكتب بالمعوقات التي تحول دون الشروع في التنفيذ أو التعبير عن رغبة في الانسحاب من برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية. هذا، وتعمل الوزارة حاليًا على مراسلة المؤسسات المعنية بغاية استرجاع منحة دراسة التشخيص وإلغاء قرارات إسناد منح الاستثمار.

أما بخصوص متابعة التنفيذ فإنه يتم التأكد من مطابقة الاستثمارات المنجزة مقارنة بالاستثمارات المبرمجة بمختلف عناصر مخطط التأهيل وذلك عند التثبت في الفواتير البيانية المقدمة في مرحلة أولى وفي مرحلة ثانية بمناسبة المعاينة الميدانية التي تقوم بها اللجنة الفنية المحدثه صلب الديوان الوطني التونسي للسياحة لمتابعة وتقييم الاستثمارات المنجزة في إطار برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية بمقتضى مقرر وزير السياحة عدد 6711 بتاريخ 23 نوفمبر 2007 كما تم تنقيحه بالمقرر عدد 3462 بتاريخ 01 جويلية 2015.

- تنفيذ برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية وتقييم نتائجه

يفتقر مكتب التأهيل إلى خلية تُعنى بمتابعة تنفيذ برامج التأهيل وتطور مؤشرات النزل المنخرطة في البرنامج. وحتى يتمكن مكتب التأهيل السياحي من إنجاز مهامه على الوجه الأمثل تتأكد الحاجة إلى مختصين في الإحصاء وتحليل المعلومات يكلفون بتركيز بنك معلومات وبتجميع البيانات وتحليل جميع المعلومات المتعلقة بوضعية المؤسسات الفندقية المنخرطة في البرنامج وباستغلال ونمذجة المعلومات من قواعد البيانات ويتطلب ذلك اعتمادات وتوفير موارد بشرية مختصة يصعب الحصول عليها حاليًا.

أما بخصوص التأخير في تنفيذ البرنامج فيعود ذلك لعدة أسباب أهمها :

- الصعوبات الاقتصادية التي يمرّ بها القطاع السياحي حالياً والتي تعرقل إنجاز مخططات التأهيل.
 - عدم شروع بعض المؤسسات الفندقية في إنجاز استثمارات التأهيل نظراً إلى عدم توفر التمويل البنكي.
 - عدم قيام بعض المؤسسات الفندقية بطلب الحصول على القسط الثاني من منحة الاستثمار خاصة مع وجوب إثبات بلوغ ما نسبته 80 % على الأقل من إنجاز الاستثمارات الجمالية التي تمت المصادقة عليها من قبل لجنة القيادة.
 - الصعوبات التي تلاحقها بعض المؤسسات الفندقية في استكمال تنفيذ مخطط الاستثمار وبالتحديد الاستثمارات اللامادية المتعلقة بمعايير الجودة بسبب رفض الشركات الأجنبية المستغلة لهذه النزل القيام بهذه الاستثمارات نظراً إلى كونها تمتلك المعايير الخاصة بها.
 - صعوبة إنجاز الاستثمارات اللامادية الذي يتطلب ما بين سنتين إلى ثلاث سنوات خاصة إذا تعلّق الأمر بتنفيذ وإشهاد نظم لجودة البيئة والسلامة الغذائية وفقاً لمواصفات إيزو 9001 وإيزو 14001 وإيزو 22000.
- هذا، وفي إطار الحرص على تقييم البرنامج فقد تمّ إنجاز دراسة تقييمية لبرنامج تأهيل المؤسسات الفندقية بتمويل من الوكالة الفرنسية للتنمية حيث تمّ تكليف مجموعة من الخبراء الدوليين التابعين لمؤسسة « France Expertise Internationale » للقيام بهذه المهمة. وقد شملت مهمة تقييم برنامج التأهيل الفندقية دراسة تأثير الاستثمارات المنجزة على تحسين جودة الخدمات والرفع من القدرة التنافسية وتحسين مردودية المؤسسات الفندقية تمّ على إثرها مراجعة العديد من العناصر ببرنامج التأهيل.

ردّ البنك الوطني الفلاحي

إنّ الوحدة الفندقية "ليلا" التي تمّ تمويل استثمارات برنامج تأهيلها على خطّ تمويل الوكالة الفرنسية للتنمية على 3 دفعات حسب جدول إجمالي تمت المصادقة عليه من طرف البنك والبنك المركزي والوكالة المذكورة على النحو التالي :

الاستثمار	أولي	منقح	التمويل	أولي	منقح	%
التهيئة الداخلية والديكور	أ.د. 1550	أ.د. 2338	تمويل ذاتي	أ.د. 1000	أ.د. 1220	(% 30)
معدات مختلفة	أ.د. 1250	أ.د. 1166	قرض AFD	أ.د. 1450 (% 44)	أ.د. 1450 (% 36)	(70 %)
الدراسات والمتابعة	أ.د. 500	أ.د. 562	قرض AFD تكميلي 1	أ.د. 850 (% 26)	أ.د. 850 (% 21)	
			قرض AFD تكميلي 2		أ.د. 546 (% 13)	
المجموع	أ.د. 3300	أ.د. 4066	المجموع	أ.د. 3300	أ.د. 4066	100 (%)

وتتمثّل جملة الاستثمارات المدرجة في برنامج التأهيل بالوحدة المذكورة بـ 4066 أ.د. تمّ تمويلها على ثلاث دفعات :

- قرض أول : 1450 أ.د.
- قرض تكميلي : 850 أ.د.
- قرض تكميلي ثان : 546 أ.د.

وتتمثّل جملة القروض المسندة 70 % من حجم الاستثمار الجملي والتمويل الذاتي

بـ 30 %.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ القروض الثلاث تمّ صرفها في إطار نفس برنامج التأهيل وأنّ مراجعة جدول الاستثمارات في مناسبتين قد أملاه تجاوز مصاريف التهيئة الداخلية لأغلب المرافق وكذلك الغرف بما يتماشى مع التصنيف المطلوب من وزارة الإشراف (4 نجوم)، وذلك خلافا لما تمّ اعتباره كثلاث تمويلات.

ردّ البنك المركزي التونسي

تبعاً لمكتوبكم والذي أحلتكم علينا بمقتضاه نسخة من التقرير التألفي بشأن برنامج تأهيل المؤسسات الفندقية لموافاتكم بردودنا بشأنه، أنشرف بإعلامكم أنّ التقرير التألفي المذكور لا يثير ملاحظات من جانبنا.

ردّ الشركة التونسية للبنك

فيما يتعلّق بالقرضين اللّذين تمّت الموافقة على تمويلهما بقيمة جمليّة قدرها 1515 أ.د. والمسندة لنزل "تمغزة بلاص" خلال شهر أكتوبر 2011 فقد وقع إسنادهما في إطار تحسين مكّونات المشروع وإضفاء مزيد من الجودة على التّوسعة التي كانت في طور الإنجاز وذلك بإحداث مركز تجاري ومركز صحّي. ويندرج هذا التّمويل في نطاق تشجيع المستثمرين السياحيين في المناطق الصحراوية وذلك قصد تنويع المنتج السياحي وتحسين مردوديّته.

أمّا في ما يخصّ نزل "يدن كلوب" فقد بلغت التّكلفة النهائيّة للمشروع 3 م.د أي بزيادة قدرها 48 أ.د بالنّظر إلى التّقديرات الأولى للاستثمارات 2952 أ.د وقع تمويلها من طرف البنك على مواردها العاديّة.

النفايات الخطرة

نتج عن تنوّع الأنشطة الاقتصادية وتطوّرها وتنامي التجمّعات السكانية ارتفاع في حجم النفايات باختلاف أصنافها ممّا انجرّ عنه صعوبات تعلّقت بالتصرّف فيها وذلك عبر جمعها وفرزها واثمينها أو إزالتها.

ووعيا منها بأهمية التصرّف في النفايات للحفاظ على بيئة سليمة بادرت الدولة التونسية منذ التسعينيات بالمصادقة على عديد المعاهدات الدولية في المجال على غرار "اتفاقية باماكو"⁽¹⁾ و"اتفاقية بازل"⁽²⁾ و"اتفاقية استوكهولم"⁽³⁾. كما اتخذت تدابير قانونية وتنظيمية وذلك أساسا عبر سنّ القانون عدد 41 لسنة 1996 المؤرخ في 10 جوان 1996 والمتعلّق بالنفايات وبمراقبة التصرّف فيها وإزالتها والذي يهدف على وجه الخصوص إلى وضع الإطار الملثّم في مجال النفايات وطرق التصرّف فيها للوقاية منها والحدّ من إنتاجها ومن مضارّها واثمينها عن طريق إعادة الاستعمال والتّحويل. كما تمّ إحداث الوكالة الوطنية للتصرّف في النفايات منذ سنة 2005 تلاه قرار إحداث وحدة خاصة بمعالجة النفايات الخطرة سنة 2006 بجرادو ومركزي استقبال وخزن وتحويل بكلّ من صفاقس وقابس بطاقة معالجة سنوية جمليّة تعادل 116 ألف طنّ.

وعرّف القانون المذكور أعلاه النفايات بكونها كلّ المواد والأشياء التي يتخلّص منها حائزها أو ينوي التخلّص منها أو التي يُلزم بالتخلّص منها أو بإزالتها وذلك تجسيما لمبدأ "العهدّة على الملوّث". وتصنّف النفايات حسب مصدرها إلى نفايات منزلية ونفايات صناعية، وحسب خاصيّتها إلى نفايات خطيرة ونفايات غير خطيرة.

وحدّد الأمر عدد 2339 لسنة 2000 المؤرخ في 10 أكتوبر 2000 قائمة النفايات الخطرة التي تشمل 20 مجموعة تضمّ كلّ منها عدّة أصناف على غرار النفايات الإشعاعية وتلك الناتجة عن مؤسسات العلاج الطبي أو البيطري وعن تكرير النفط. وتقدر الكمّيات السنوية من النفايات الخطرة بالبلاد التونسية بحوالي 8 آلاف طن بالنسبة لنفايات الأنشطة الصحيّة وستّة ملايين و150 ألف طن بالنسبة للنفايات الخطرة الصناعيّة منها 6 مليون طن من الفسفوجيبس⁽⁴⁾.

(1) تتعلّق اتفاقية باماكو بخطر استيراد النفايات الخطرة إلى إفريقيا ومراقبة وإدارة تحركها عبر الحدود الإفريقية وصادقت عليها الجمهورية التونسية بتاريخ 3 فيفري 1992.

(2) تتعلّق اتفاقية بازل بنقل النفايات الخطرة والتخلّص منها عبر الحدود وصادقت عليها الجمهورية التونسية بتاريخ 10 جويلية 1995.

(3) تتعلّق اتفاقية استوكهولم بالملوثات العضوية الثابتة وصادقت عليها الجمهورية التونسية بتاريخ 15 مارس 2004.

(4) حسب دراسة حول النفايات الصلبة أعدتها المؤسسة الفنية الألمانية GIZ سنة 2014 والتي اعتمدت على إحصائيات سنة 2002.

وللوقوف على مدى توفّق مختلف المتدخّلين في التصرّف في النفايات الخطرة، تولّت دائرة المحاسبات إنجاز مهمّة تعلّقت بمختلف جوانب الإشراف والمساندة وآليات الفرز والتجميع والمعالجة وسبل الرقابة والمتابعة لضمان حسن التصرّف في هذه النفايات.

وشملت الفحوصات المجراة الهياكل المعنية بالوزارة المكلفة بالبيئة لاسيما الوكالة الوطنية للتصرّف في النفايات والوكالة الوطنية لحماية المحيط والديوان الوطني للتطهير والمصالح المعنية بكلّ من الوزارة المكلفة بالصحة والوزارة المكلفة بالصناعة. كما تمّ القيام بزيارات ميدانية للتمثيلات الجهوية للهياكل المذكورة أعلاه بكل من ولاية صفاقس ونابل وبنزرت ولعدد من مؤسسات التصرّف في النفايات الخطرة بكلّ من صفاقس ونابل. وتعلّقت الأعمال الرقابية أساسا بالفترة 2010-2015.

وتمّ إنجاز هذه المهمّة استئناسا بالمعايير الدوليّة للمنظّمة الدوليّة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة لا سيّما تلك المتعلقة برقابة الأداء وبالرجوع إلى دليل الرقابة على الأداء لدائرة المحاسبات. واتّبعت الدائرة منهجية تشاركيّة من خلال تنظيم جلسة تركيز (Focus group) ضمّت 3 ممثّلين عن مختلف المتدخّلين العموميين علاوة على عدد من المتدخّلين الخواص بصفتهم مفرزين لنفايات خطرة أو متصرّفين فيها.

وخلصت هذه المهمّة إلى الوقوف على ضعف المنظومة حيث اتّسمت بعدم فعالية آليات المساندة والإشراف علاوة على محدوديّة التصرّف في النفايات الخطرة من الإفراز إلى التجميع. كما لم تتم عمليات المعالجة بالكميّة وبالكيفيّة المطلوبة فضلا عن نقص في الرقابة والمتابعة وهو ما قد ينجّر عنه تأثيرات سلبية على صحّة الإنسان والمحيط.

أبرز الملاحظات

- آليات المساندة والإشراف على التصرف في النفايات الخطرة

لم يتم استكمال إصدار الأوامر الترتيبية تطبيقاً للقانون المتعلق بالنفايات وبمراقبة التصرف فيها وإزالتها علاوة على عدم ملاءمة جوانب من الإطار القانوني مع المستجدات الدولية في المجال وخصوصاً الأمر المتعلق بقائمة النفايات الخطرة الذي لم يتم تنقيحه منذ إصداره سنة 2000.

كما سجل غياب استراتيجية وطنية وأهداف ومؤشرات خاصة بالتصريف في النفايات الخطرة وفي مجال الوقاية والتممين. ولا تتم متابعة الإحصائيات المتعلقة بالتصريف في النفايات الخطرة وتقييمها للوقوف على الإخلالات قصد إيجاد الحلول الكفيلة بالتهوض بالمنظومة علماً بأنه لم يتم تحيين الإحصائيات منذ سنة 2002 تاريخ آخر عملية جرد.

ويهدف مزيد تنظيم وتأطير التصريف في النفايات الخطرة يتعين وضع إستراتيجية متكاملة تتضمن أهدافاً ومؤشرات قابلة للمتابعة والتقييم قصد إيجاد الحلول الكفيلة بالتهوض بالمنظومة مع الإسراع باستكمال الإطار القانوني وتحيينه طبقاً للمعايير الدولية.

- المنظومات والمشاريع والبرامج

اتّسم التصريف في النفايات الخطرة في إطار المنظومات والمشاريع والبرامج بضعف نسبة التغطية للكميات القابلة للتجميع على المستوى الوطني وبوجود عوائق تنظيمية تواجه مسالك تجميعها، من ذلك اقتصر منظومة التصريف في نفايات الأنشطة الصحية على نصف المؤسسات الصحية بالقطاع العمومي ليتم التخلص من نفايات النصف الآخر من المؤسسات المقدرة بحوالي 2.400 طن سنوياً عن طريق المصالح البلدية كنفايات منزلية. ولم تغطّ المنظومة كذلك نصف مراكز الدم العمومية وأياً من المراكز الخاصة لتظلّ كميات تفوق 2.000 طن من هذه النفايات مجهولة المآل.

ولم تلتزم الهيئات العمومية المنخرطة في مشروع التهوض بالطرق الفنية والعملية المثلى للتصريف في نفايات مادة ثنائية الفينيل متعدد الكلور على غرار الشركة التونسية للكهرباء والغاز والوزارة المكلفة بالصحة بإزالة هذه النفايات بالرغم من إمضاءها للاتفاقية مع الوكالة الوطنية للتصريف في النفايات في الغرض علماً وأنّ اتفاقية ستوكهولم تنصّ على ضرورة الإزالة التامة لهذا الصنف من النفايات قبل نهاية 2025.

ومن شأن اتباع معايير واضحة عند إحداث منظومات التصرف في النفايات الخطرة وتعزيز الرقابة على مسالك التجميع علاوة على توسيع تغطية القطاع الصحي بالمنظومة أن يساهم في حسن التصرف في هذه النفايات.

- معالجة النفايات الخطرة

لم توفّق وحدات المعالجة التابعة للوكالة الوطنية للتصرف في النفايات في تأمين النشاط الذي أحدثت من أجله حيث لم يتم استغلال الوحدة المركزية بجرادو سوى لمدة 16 شهرا. كما لم يدخل مركزا صفاقس وقابس حيّز الاستغلال رغم استكمال الأشغال منذ ديسمبر 2012 ولم يتم الشروع في إنجاز مركز بنزرت. وترتب عن ذلك عدم معالجة وإزالة كمّيات هامة من النفايات الخطرة تُقدّر بحوالي 142 ألف طن سنويا يتم إلّاؤها بالمحيط دون الاكتراث بالتداعيات الجسيمة لذلك على البيئة والصحة.

ولا تتوفّر معطيات محدّنة وشاملة حول عدد المؤسسات الخاصة للتصرف في النفايات الخطرة والكمّيات التي تعالجها. كما أن أغلبها أخلّ بالتزاماته البيئية المتعلقة بفحوى التراخيص ودراسة المؤثرات على المحيط المسندة على مستوى نوعية النشاط أو مكان الانتصاب أو طريقة الخزن والتكييف والمعالجة. ولم يتم وضع إجراءات عمليّة لدفع مفرزي النفايات الخطرة الذين لا يمكنهم معالجتها أو إلّاها داخل البلاد بغرض تصديرها إلى الخارج خاصة بعد غلق وحدة جرادو.

وللرفع من نسبة معالجة النفايات الخطرة، يتعيّن دراسة سبل وآليات معالجة دائمة وشاملة لجميع أصناف النفايات الخطرة مع العمل على دفع مشاركة الخواص في المجال والحرص على استغلال مراكز المعالجة وإيجاد الحلول الكفيلة بمعالجة النفايات الخطرة التي كانت توجّه لوحدة المعالجة بجرادو في انتظار البت في مآلها.

- الرقابة على التصرف في النفايات الخطرة

أدّى تعدّد الهياكل المتدخّلة في مجال الرقابة على التصرف في النفايات الخطرة إلى الإخلال بفعاليتها حيث لا تتمّ برمجة عمليات الرقابة بشكل مسبق والتنسيق بين المتدخّلين في الغرض. وتقتصر نتائج المتابعة إن تمّت على تحرير محاضر دون أن يتمّ متابعة الإخلالات والمخالفات المرتكبة بالصفة المرجوة واتخاذ الإجراءات اللازمة للحدّ منها.

وإزاء غياب منظومة وطنيّة محيّنة للمعلومات وذات مصداقيّة متعلّقة بمتابعة التصرف في النفائات الخطرة تكون متاحة لمختلف المتدخلين، بات من الضروري إيجاد الصيغ الكفيلة بضمان التنسيق بين الهياكل المتدخلة للمتابعة الدورية للمؤسسات المعنيّة ولتأمين نجاعة المراقبة.

I- آليات المساندة والإشراف

يكتسي حسن التصرف في النفايات الخطرة طابعا استراتيجيا نظرا إلى خطورة أثرها البيئي على الإنسان وعلى المحيط. ولئن تمّ اتخاذ جملة من التدابير منذ أواخر التسعينات من خلال تنظيم أطر التصرف فيها ووضع آليات خاصة بها، فإنّ الإطار القانوني والتنظيمي وإسناد التراخيص من قبل اللجان ذات العلاقة شابتها نقائص حدّت من نجاعة الإشراف على التصرف في النفايات الخطرة وسبل دعمها ومساندتها.

أ- الإطار القانوني

تبين في هذا الصدد عدم إصدار عدد من الأوامر الترتيبية تطبيقا للقانون عدد 41 لسنة 1996⁽¹⁾ علاوة على عدم تلاؤم جوانب من الإطار القانوني الحالي مع المستجدات الدولية في المجال. وتجدر الإشارة إلى أنّه وبعد صدور القانون المذكور، تمّ إعداد ثمانية مشاريع أوامر تطبيقية لم يتم إصدار سوى 3 أوامر⁽²⁾ منها فحسب إلى موفى نوفمبر 2016.

من ذلك أنّه لم يتم إصدار الأمر الذي يضبط شروط وطرق التصرف في مادة "ثنائية الفينيل متعدد الكلور" وذلك رغم المصادقة على اتفاقية استكهولم منذ سنة 2004⁽³⁾ والتي تستهدف التخلّص من هذه النفايات بطريقة سليمة بيئيا قبل موفى سنة 2025. وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ خلال جوان 2013 إعداد مشروع هذا الأمر دون أن يتم إصداره إلى موفى نوفمبر 2016، وهو ما يحول دون الالتزام بمختلف أحكام الاتفاقية المذكورة.

كما لم يتمّ إلى غاية نفس التاريخ، إصدار الأمر الذي يضبط شروط وطرق التصرف في نفايات الأجهزة الكهربائية والإلكترونية المستعملة بالرغم من استيفاء كافة مكّنات مشروع تونسي كوري جنوبي لرسكلة هاته النفايات وإعداد مشروع الأمر المذكور منذ سنة 2012.

وخلافا للفصل 24 من القانون عدد 41 لسنة 1996 لم يتم إصدار أمر يضبط شروط وطرق التصرف في نفايات المسالخ. ولم يتم كذلك وضع إطار قانوني يضبط شروط وطرق التصرف في المبيدات التالفة.

(1) مؤرخ في 10 جوان 1996 المتعلّق بالنفايات وبمراقبة التصرف فيها وإزالتها.

(2) تمّ إصدار الأمر المتعلق بقائمة النفايات الخطرة والأمر المتعلق بضبط شروط وطرق جمع المراكز والمحاشدات المستعملة والأمر المتعلق بضبط شروط وطرق استعادة زيوت التشحيم والمصافي الزيتية المستعملة والتصريف فيها.

(3) قانون عدد 18 لسنة 2004 مؤرخ في 15 مارس 2004 يتعلق بالموافقة على اتفاقية استكهولم للملوثات العضوية الثابتة.

ولم يقع إصدار أمر يضبط شروط وطرق التصرف في معلّبات المبيدات الفارغة رغم أنّه تمّ إعداد دراسة وإنجاز مشروع نموذجي للتصرف فيها بكلّ من ولايتي سوسة والمنستير خلال سنة 2009 وذلك في إطار البرنامج الإفريقي لإزالة مخزونات المبيدات التالفة بالبلاد التونسية. كما لوحظ أنّه لم يتم وضع إطار قانوني خاص بنفايات "الصخر الحريري" بالرغم من وجود دراسات في هذا المجال⁽¹⁾.

واقصر المشروع على إصدار الأمر عدد 2973 لسنة 2010⁽²⁾ والمتعلّق بحسن استعمال المبيدات في المجال الفلاحي وذلك لتفادي تكوين مخزون جديد في هذا المجال مستثنيا بالتالي المجالات الأخرى التي تتوفر فيها كميات هامة من المبيدات على غرار المؤسسات الاستشفائية والبلديات وتلك المحجوزة لدى الديوانة رغم تولّي الوكالة الوطنية للرقابة الصحية والبيئية للمنتجات إعداد دراسات في المجال⁽³⁾.

وعلى صعيد آخر، شهد تنقيح بعض الأوامر التي ثبتت محدوديتها من الجانب التطبيقي تعثرا ممّا أثر سلبا على التصرف في النفايات الخطرة. من ذلك أنّه لم يتم تحيين الأمر عدد 2339 لسنة 2000 والمتعلّق بقائمة النفايات الخطرة منذ إصداره علما بأنّ قائمة النفايات الخطرة الواردة بالتوجيهات الأوروبية قد تمّ تحيينها في مناسبتين⁽⁴⁾ وهو ما يجعل القائمة المعتمدة بتونس غير مواكبة للتطورات على المستوى الدولي.

كما يفتقر تصنيف النفايات الخطرة إلى الدقّة اللازمة، مقارنة بالتوجيهات الأوروبية⁽⁵⁾ حيث لم يتم تحديد درجات تركيز المكونات الضارة في الأصناف الواردة في القائمة المضمّنة بالأمر لتصنيفها خطرة من عدمه وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى أخطاء أو التباس في التقييم. من ذلك أنّ مادة المرجين تحتوي على مكونات مصنّفة خطرة في حين لم يتم التنصيص عليها ضمن القائمة المذكورة، ممّا أدّى إلى اختلاف وجهات النظر بشأن تصنيفها بين من يعتبرها خطرة نظرا إلى المكونات التي تحتويها وبين من يقتصر على ما ورد في شأنها بالأمر.

وعرف تنقيح الأمر عدد 3395 لسنة 2005 المؤرخ في 26 ديسمبر 2005 والمتعلق بضبط شروط وطرق جمع المراكم والحاشدات المستعملة تأخيرا حيث لم يتم إصدار الأمر المنقح له إلى موقّ نوفمبر 2016 بالرغم من إعداد مشروع في الغرض تمّت إحالته على وزارة البيئة منذ سنة 2012.

(1) دراسة حول استعمالات الصخر الحريري والتصرف في النفايات المنجرة عنه في تونس بتاريخ ديسمبر 2014.

(2) أمر عدد 2973 لسنة 2010 مؤرخ في 15 نوفمبر 2010 يتعلق بتنقيح وإتمام الأمر عدد 2246 لسنة 1992 المؤرخ في 28 ديسمبر 1992 والمتعلق بضبط طرق وشروط الحصول على المصادقة الإدارية على المبيدات ذات الاستعمال الفلاحي والتراخيص الوقتية في بيعها وبضبط شروط صنعها وتوريدها وتحضيرها وتكبيفها وخزنها وبيعها وتوزيعها وشروط استعمال المبيدات ذات الاستعمال الفلاحي شديدة الخطورة.

(3) يعتبر إعداد الدراسات مرحلة أساسية لإصدار الأوامر.

(4) وذلك بمقتضى قراري لجنة الاتحاد الأوروبي عدد 2000/532 بتاريخ 3 ماي 2000 وعدد 2014/955 بتاريخ 18 ديسمبر 2014.

(5) التوجيهات الأوروبية عدد 98/2008 بتاريخ 19 نوفمبر 2008.

وتستدعي هذه الوضعية الإسراع باستكمال الإطار القانوني للنفائات الخطرة خاصة بالنسبة للأصناف التي تمّ إعداد دراسات بشأنها وبتحسين الأمر المتعلّق بضبط أصناف النفائات الخطرة وتحديد درجات تركيز المواد الخطرة التي تتضمّن طبقاً للمعايير المعمول بها دولياً.

ب- الإطار التنظيمي

يتميّز التصرف في النفائات الخطرة بتعدّد المتدخلين وتنوّع المجالات. وفي هذا الإطار تُعنى الوزارة المكلفة بالبيئة بوضع ومتابعة تطبيق الآليات الخاصة بمراقبة أنشطة الوحدات التي تتصرف في النفائات الخطرة وبضبط الإطار القانوني مع المساهمة في إيجاد الحلول والآليات الملائمة للتصرف السليم في هذه النفائات والوقاية منها. وعُهد للوكالة الوطنية للتصرف في النفائات⁽¹⁾ تأطير مختلف جوانب المنظومة والمساهمة في إعداد البرامج الوطنية في المجال ووضع الآليات اللازمة لتحقيق الأهداف المرسومة. وتتولّى كل من الوكالة الوطنية لحماية المحيط والوزارة المكلفة بالصناعة مراقبة المؤسسات التي تفرز أو تتصرف في النفائات الخطرة.

ورغم تعدّد المتدخلين في مجال النفائات الخطرة، فقد لوحظ غياب استراتيجية وطنية تضبط أهدافاً ومؤشرات خاصة بالتصرف في هذا الصنف من النفائات وبالتقليص من إفرازها وبثمين بعض أصنافها وتضع الآليات اللازمة للتنسيق والمتابعة. ولئن تمّ وضع "برنامج وطني للتصرف في النفائات الصلبة" في سنة 1993 والذي تمّ تحيينه في سنة 2006 ليصبح "استراتيجية وطنية للتصرف المندمج والمستديم في النفائات"، فإنّه لم يتمّ إفراز التصرف في النفائات الخطرة بأهداف ومؤشرات قابلة للمتابعة.

ولا تتوفّر لدى الوزارة المكلفة بالبيئة ومختلف الهيكل الخاضعة لإشرافها والمتدخلة في مجال النفائات الخطرة تقديرات شاملة ومحيّنة حول كمّيات النفائات الخطرة المفروزة سنوياً ممّا لا يسمح بإحكام التصرف فيها بدءاً من التخطيط وصولاً إلى تقييم الإنجازات وهو ما يحول دون اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق أفضل النتائج في المجال. من ذلك أنّه لم يتمّ تحيين الإحصائيات في مجال النفائات الخطرة منذ آخر عملية جرد التي تمّت خلال سنة 2002⁽²⁾ حيث قدرت الكميّة الجمليّة للنفائات الخطرة المنتجة سنوياً بحوالي 150 ألف طن. ولم تشمل تلك التقديرات أصنافاً هامة من النفائات كالفسفوجيبس والنفائات الصحية الخطرة.

(1) الأمر عدد 2317 لسنة 2005 مؤرخ في 22 أوت 2005 يتعلق بإحداث وكالة وطنية للتصرف في النفائات وبضبط مهامها وتنظيمها الإداري والمالي وكذلك طرق تسييرها.

(2) دراسة تمّ إعدادها من طرف الوكالة الوطنية للتصرف في النفائات في إطار الإعداد لإنجاز وحدات معالجة النفائات الخطرة.

واقترحت مهام الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات على تنفيذ عدد من البرامج المتعلقة بأصناف من النفايات الخطرة والتي توفّرت في شأنها تمويلات خارجية دون ضبط أولويات في المجال. كما اتّضح غياب تمثيلية على المستوى الجهوي تُعنى بمتابعة التصرف في النفايات الخطرة لاسيّما في الجهات التي تشهد إفراز كميات هامة حيث يتضمّن الهيكل التنظيمي للوكالة ثلاث خلايا جهوية فحسب بكل من تونس الكبرى والوسط والجنوب دون إفراز النفايات الخطرة بوحدة خاصّة بها لمتابعة حسن التصرف فيها. وفي هذا الإطار، تبين من خلال الزيارات الميدانية أنّ نفس الإطار المشرف على الوسط الشرقي بولاية سوسة يشرف على منطقة صفاقس بالنيابة وذلك في غياب إمكانية إسناد خطط وظيفية بتمثيلية صفاقس رغم أنّ حوالي 150 شركة بهذه الولاية تفرز 25 طنّا من النفايات الخطرة في اليوم.

وتستدعي هذه الوضعية ضبط استراتيجية شاملة للتصرف المستدام في النفايات الخطرة حتّى يتسوّى متابعة أداء المنظومة وتقييمها مع إيلاء الجانب الوقائي الأهمية اللازمة للحدّ من إفراز النفايات الخطرة والإسراع بتحسين الأمر المتعلّق بالهيكل التنظيمي للوكالة.

ج- إسناد التراخيص

يتمّ التصرف في النفايات الخطرة وفقا لإجراءات قانونية⁽¹⁾ تهدف إلى حماية المحيط وتتمثّل في إخضاع ممارسة هاته الأنشطة لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة يسند بعد أخذ رأي اللجنة الفنية الاستشارية لإسناد التراخيص لممارسة أنشطة التصرف في النفايات الخطرة⁽²⁾ على ضوء دراسة مؤثرات على المحيط مصادق عليها من قبل الوكالة الوطنية لحماية المحيط.

وتبيّن في هذا المجال أنّ لجنة دراسة المؤثرات على المحيط⁽³⁾ والتي تضمّ متدخلين متعدّدي الاختصاصات تنظر في كافة المجالات المتعلّقة بالنفايات الخطرة باستثناء أنشطة وحدات تجميع ونقل هذه النفايات ومراكز تحويلها والوحدات المتنقلة لمعالجة بقايا التنقيب البترولي ووحدات معالجة خراطيش الطباعة⁽⁴⁾. ومن شأن ذلك أن يحول دون الاستفادة من آراء الخبراء المنتمين للجنة وبالتالي دون التأكّد من استجابة تلك المؤسسات لشروط حماية المحيط.

(1) أساسا القانون عدد 41 لسنة 1996 والأمر عدد 1991 لسنة 2005 المؤرخ في 11 جويلية 2005 والمتعلق بدراسة المؤثرات على المحيط وبضبط أصناف الوحدات الخاضعة لدراسة المؤثرات على المحيط وأصناف الوحدات الخاضعة لكراسات الشروط والأمر عدد 1064 لسنة 2009 المؤرخ في 13 أفريل 2009 المتعلق بضبط شروط إسناد التراخيص لممارسة أنشطة تصرف في نفايات خطرة والأمر عدد 2687 لسنة 2006 المؤرخ في 9 أكتوبر 2006 والمتعلّق بإجراءات فتح المؤسسات الخطرة أو المخلة بالصحة أو المزعجة واستغلالها.

(2) تمّ بمقتضى الفصل 9 من الأمر عدد 1064 لسنة 2009 مؤرخ في 13 أفريل 2009 تحديد تركيبة اللجنة الفنية الإستشارية لإسناد التراخيص لممارسة أنشطة التصرف في نفايات خطرة التي يترأسها الوزير المكلف بالبيئة أو من ينوبه.

(3) المحدثة صلب الوكالة الوطنية لحماية المحيط.

(4) وفقا لمذكرة إجراءات سير و عمل اللجنة بتاريخ 22 جانفي 2010 والتي تضبط مهامها وتركيبها.

كما لم تتولّى اللجنة الفنية الاستشارية لإسناد التراخيص منذ تاريخ إحداثها وإلى غاية 2014 إعداد تقارير سنوية تتضمن عدد التراخيص المسندة وتصنيفها حسب طبيعة النشاط خلافا لأحكام الفصل 8 من الأمر عدد 1064 لسنة 2009 المؤرخ في 13 أفريل 2009⁽¹⁾ وهو ما حال دون توفّر معطيات دقيقة ومحيّنة لدى الوزارة المكلفة بالبيئة بشأن التراخيص المسندة حتى يتسنى مراقبتها واستغلال الإحصائيات المتعلقة بها.

ولا تقوم اللجنة بمتابعة مدى تطبيق مقترحاتها وتوصياتها ، كما لا تحترم دائما الإجراءات المستوجبة لإسناد التراخيص. من ذلك أنّه تمّ استثنائيا إسناد تراخيص لست مؤسسات تمارس أنشطة جمع ونقل وخزن ومعالجة واثمين زيوت التشحيم المستعملة خلال الفترة الممتدة من 23 مارس 2009 إلى 22 مارس 2014 قبل أن تتقدّم بالدراسة المطلوبة حول المؤثرات على المحيط مصادق عليها من قبل الوكالة الوطنية لحماية المحيط طبقا للإجراءات القانونية في الغرض.

كما أسندت الوزارة المكلفة بالبيئة قبل إحداث اللجنة المذكورة عدّة تراخيص لمؤسسات تتصرف في النفايات الخطرة دون أن تضبط مدّة الترخيص بفترة محدّدة وهي مازالت تزاوّل نشاطها في المجال. ولئن لم يحدّد القانون المتعلّق بالنفايات الخطرة مدّة للترخيص المسند لممارسة أنشطة التصرف في النفايات الخطرة فإنّ دائرة المحاسبات تدعو اللجنة المذكورة إلى تسوية وضعية المؤسسات التي تحصّلت على تراخيص غير محدّدة في الزمن وذلك بضبط مدّة ترخيصها على غرار تلك الناشطة بعد سنة 2009 قصد توحيد الإجراءات المعمول بها والتأكّد من احترام تلك المؤسسات لمتطلبات التصرف في النفايات.

كما تبين من خلال فحص الملفات عدم إنتهاج الدقة الكافية في صياغة التراخيص مما أدّى إلى إلتباس في ضبط مجالات تدخل هاته المؤسسات وعددها الجملي وإلى عدم تكافؤ الفرص المتاحة بين مؤسسات التصرف عند مشاركتها في طلبات العروض للمؤسسات المفززة. من ذلك أنّه تمّ سنة 2014 إسناد صفقة عموميّة لشركة "A-S" متحصّلة على ترخيص في جمع ونقل ومعالجة النفايات البترولية بالرغم من أنّ كراس الشروط يتطلب ترخيصا وزاريا في جمع ونقل نفايات قيعان السفن في حين تمّ إقصاء مؤسسات أخرى شاركت في نفس طلب العروض بالرغم من أنّها متحصّلة على ترخيص حصري في المجال المطلوب وهو ما أدّى إلى تظلم هذه المؤسسات.

وقصد ضمان استجابة مؤسسات التصرف في النفايات الخطرة لشروط حماية المحيط يتعيّن على الوكالة الوطنية لحماية المحيط تشريك مختلف المتدخلين في إبداء الرأي بخصوص دراسات المؤثرات على المحيط الخاصة بكافة المشاريع المتعلقة بهذا المجال. كما يتعيّن إضفاء مزيد من

(1) الأمر عدد 1064 لسنة 2009 مؤرخ في 13 أفريل 2009 والمتعلّق بضبط شروط إسناد التراخيص لممارسة أنشطة التصرف في نفايات خطرة وتراخيص إلقاء نفايات أو مواد أخرى في البحر.

الدقة في صياغة قرارات ترخيص الوزارة المكلفة بالبيئة خصوصا في المجالات المتشابهة من حيث صنف النفايات أو نوعية النشاط وذلك بهدف ضمان المساواة بين مختلف مؤسسات التصرف النشطة في نفس المجال.

II- المنظومات والمشاريع والبرامج

يتمّ التصرف في النفايات الخطرة أساسا ضمن منظومات محدثة بمقتضى أوامر أو صلب مشاريع وبرامج يتمّ تنفيذها في إطار الالتزامات الدولية للبلاد التونسية كتلك المترتبة عن اتفاقية بازل واتفاقية ستوكهولم. واتّضح من خلال النّظر في المنظومات والبرامج والمشاريع محدودية مجال تدخّلها والتأخير في إنجازها والبطء في نسق تطويرها ممّا أثر سلبا في أدائها وحال دون تحقيق الأهداف المرسومة في هذا المجال.

أ- منظومات التصرف في النفايات الخطرة

تُحدث منظومات التصرف في النفايات الخطرة بمقتضى نصوص ترتيبية⁽¹⁾ وتُعهد متابعتها أساسا إلى الوكالة الوطنية للتصريف في النفايات بالتعاون مع هيكل وطني وأجنبيّة. ولا يستند إحداث هذه المنظومات إلى معايير مضبوطة وموثقة ككمّيات النفايات الخطرة وتوزيعها الجغرافي ودرجة خطورتها وتحديد الحاجيات بخصوص تجميعها ومعالجتها.

واتّضح في هذا الإطار محدودية الإحداثيات في مجال منظومات التصرف في النفايات الخطرة حيث لم تشمل العديد من الأصناف المضبنة بقائمة النفايات الخطرة والمنصوص عليها بالأمر والتي تحتوي على عشرين مجموعة تضمّ كلا منها عدّة أصناف على غرار النفايات الإشعاعية وتلك الناتجة عن تكرير النفط. واقتصرت الإحداثيات إلى غاية ديسمبر 2015 على ثلاث منظومات خصّت زيوت التشحيم والمراكم والحاشدات المستعملة والأنشطة الصحية. كما تواجه مسالك جمع النفايات المعنية بهذه المنظومات عوائق في مستوى تنظيمها وعدم إحكام السلط العموميّة التصرف فيها إضافة إلى ضعف مشاركة القطاع الخاص.

1- منظومة التصرف في زيوت التشحيم المستعملة "إيكوزيت"

تمّ إحداث هذه المنظومة بمقتضى الأمر عدد 693 لسنة 2002 المؤرخ في غرة أبريل 2002 والمتعلّق بضبط شروط وطرق استعادة زيوت التشحيم والمصافي الزيتية المستعملة والتصرف فيها⁽²⁾.

⁽¹⁾ طبقا للفصل 24 من القانون عدد 41 لسنة 1996.

⁽²⁾ كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 2565 لسنة 2008 المؤرخ في 7 جويلية 2008.

وتتولّى الشركة التونسية لمواد التّزيت⁽¹⁾ جمع ونقل وخزن وتكرير زيوت التّشحيم المستعملة وفقا لاتّفاقيّة تمّ إبرامها سنة 2004 مع الوكالة الوطنيّة للتّصرف في النفايات⁽²⁾. غير أنّه تبين محدوديّة نسبة تغطية الكمّيات السنويّة المفروزة والقابلة للتّجميع بمنظومة التّصرف حيث لم تتعدّ 64% خلال الفترة 2011-2015.

كما شهدت هذه النّسبة تراجعا حيث لم تتجاوز 56% سنة 2015 مقابل 64% سنة 2011 ولم يتعدّ معدّل الكمّيات السنويّة المجمّعة والمكرّرة من قبل الشركة بمقتضى الاتّفاقيّة المذكورة 13 ألف طنّ من مجموع 23 ألف طنّ قابلة للتّجميع على المستوى الوطني خلال نفس الفترة ولا يمكن بالتّالي التّأكد من حسن التّصرف فيها. وتجدر الإشارة إلى أنّ الكمّيات السنويّة التي تمّ تجميعها وتكريرها من زيوت التّشحيم المستعملة خلال نفس الفترة بلغت 82% من الطّاقة السنويّة للشركة والتي تناهز 16 ألف طنّ.

وأرجع التقرير السنوي حول وضعيّة البيئة⁽³⁾ ذلك إلى مشاكل في مسالك التّجميع من خلال عدم قبول الحائزين على هذه الزيوت بالأسعار المحدّدة من قبل الشركة مفضّلين بيعها بأسعار أعلى ليتّم تصريفها في استعمالات أخرى غير مرخّص فيها على غرار الوقود مثلا في ظلّ ارتفاع أسعار المحروقات أو بيعها لشركات الإسمنت وهو ما أكّده الفحوصات التي قامت بها اللجنة المشتركة⁽⁴⁾ على بعض مؤسسات التّصرف⁽⁵⁾.

وبهدف النهوض بمنظومة التّصرف في زيوت التّشحيم المستعملة توصي دائرة المحاسبات بمراجعتها بصفة شاملة خاصّة من حيث مسالك التّجميع ودراسة سبل التّرفيع من نسب التّغطية الحاليّة.

2- منظومة المراكم والحاشدات المستعملة "إيكوبطاريات"

بهدف وضع آليّات للتّصرف في نفايات المراكم والحاشدات المستعملة، تمّ إفرادها بمنظومة وذلك بمقتضى الأمر عدد 3395 لسنة 2005 المؤرّخ في 26 ديسمبر 2005. إلّا أنّ التّصرف في هذه المنظومة يشتمل على نقائص وثغرات في مستوى الإطار القانوني بالإضافة إلى جملة من الصّعوبات على مستوى التطبيق ممّا أثّر في أدائها وحال دون تحقيق الأهداف المرسومة.

(1) شركة خفية الاسم تمّ إحداثها في جويلية 1979 وتنشط أساسا في مجال جمع ومعالجة وتكرير زيوت التّشحيم المستعملة.

(2) تمّ إبرام الاتّفاقيّة سنة 2004 مع الوكالة الوطنيّة لحماية المحيط وذلك قبل إحداث الوكالة الوطنيّة للتّصرف في النفايات.

(3) التقرير السنوي حول وضعيّة البيئة المعدّ من قبل الوزارة المكلفة بالبيئة لسنتي 2012 و2013.

(4) اللجنة المكونة من الإدارة العامة للبيئة وجودة الحياة والوكالة الوطنيّة لحماية المحيط والوكالة الوطنيّة للتّصرف في النفايات والوزارة المكلفة

بالصحة سنة 2013.

(5) شركة « C-O » بتاريخ 13 جوان 2013.

فقد تبين أنه لا تتوفّر لدى الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات معطيات شاملة ودقيقة حول منظومة المراكم والحاشدات المستعملة وحول نسب الاستعادة والرّسكلة حيث تعود الإحصائيات المتوفّرة إلى سنة 2010. ولا تدلي أغلب الشركات المنخرطة في المنظومة بالتقارير الدورية للوكالة خلافا لما هو منصوص عليه بالقرار المشترك من وزراء المالية والبيئة والتجارة والصناعة المؤرخ في 23 أفريل 2008 وهو ما ترتّب عنه صعوبات في متابعة ومراقبة الشركات المخلة بتطبيق نظام الإيداع الإجمالي⁽¹⁾ وفي متابعة تطوّر المنظومة وكميات النفايات المجمّعة والمرسكلة.

فبخصوص المراكم، تُلزم المنظومة المنتجين والموردين باستعادة تلك المستعملة من الموزعين وأن يسلموها كلياً وحصرياً إلى وحدات الرسكلة المرخص لها، كما تفرض على المنتجين والموزعين والمرسكلين ضرورة موافاة الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات بتقارير سنوية وأخرى كلّ ثلاثة أشهر حول كمّيات المراكم الجديدة التي تمّ بيعها وكمّيات المراكم المستعملة المسترجعة والمرسكلة لتسهيل إجراء المراقبة. غير أنّ إرساء مبدأ الإيداع الإجمالي شهد تأخيراً هاماً في ضبط شروط الإيداع وقيّمته⁽²⁾. كما أنّ تأخير انطلاق العمل به ناهز الأربع سنوات منذ إحداث المنظومة.

وتبيّن من الأعمال الرقابية ضعف مستوى تجميع المراكم المستوردة والتي تناهز 23% من مجموع الكمّيات الجمليّة المروّجة وذلك لعدم التزام بعض الموردين بإيداعها إثر استعمالها وبيعها لبعض التجار الذين يقومون بالتفويت فيها للشركات المرسكلة بأسعار منخفضة بالإضافة إلى استخراج الرصاص بصفة عشوائية ممّا لا يمكن من تحديد مآل هذه النفايات وتأثيراتها السلبية على المحيط. وأفضى ذلك إلى منافسة الشركات المنخرطة في تطبيق نظام الإيداع الإجمالي ممّا أدّى إلى عزوفها عن تطبيق هذا النظام وتراجع نسبة التجميع حيث لم تتعدّ هذه النسبة لدى شركة خاصة⁽³⁾ 16% سنة 2014 مقابل 83% سنة 2009 تاريخ بدء العمل بمبدأ الإيداع الإجمالي علماً بأن نسبة الاستعادة والرّسكلة كانت في حدود 84% بخصوص المراكم المستعملة سنة 2010.

أمّا بخصوص الحاشدات المستعملة، فقد تبين محدودية الإنجازات بخصوص تجميعها ورسكلتها إذ لا تتعدّى نسبة التّجميع 4% منذ سنة 2006 حيث يتمّ تجميع حوالي 100 طنّ سنوياً من مجموع 2.600 طنّ قابلة للتجميع⁽⁴⁾. واقتصرت المنظومة على تجميع الحاشدات وتخزينها بمقرّ راجع بالنظر إلى الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات دون رسكلتها أو تثمينها ولم تحدّد الوكالة بعد مآل هذه

(1) يقتضي مبدأ الإيداع الإجمالي الاستظهار بمركم قديم عند شراء مركم جديد أو دفع مبلغ الإيداع.

(2) القرار الوزاري المشترك الصادر عن الوزراء المكلفين بالمالية والبيئة والتنمية المستدامة والتجارة والصناعات التقليدية والمتعلّق بضبط شروط وقيمة

الإيداع الإجمالي الخاصّ بنظام استعادة المراكم المستعملة في وسائل النّقل ولأغراض صناعيّة مختلفة والصادر في 23 أفريل 2008.

(3) لا تتوفّر لدى المتدخلين العموميين لا سيّما الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات معطيات حول المراكم المجمّعة من قبل المتدخلين الخواص.

(4) حسب التقرير الوطني حول وضعية البيئة لسنتي 2012 و2013.

النفائات إثر تخزينها. وأتضح من خلال الأعمال الرقابية أنه قد تمّ الترخيص لشركة وحيدة لرسكلة الحاشدات المستعملة دون أن تشرع في نشاطها نظرا إلى ارتفاع التكاليف الخاصة بالرسكلة حسب تقارير الوكالة.

وللرفع من أداء المنظومة، توصي دائرة المحاسبات بوضع إجراءات ملائمة للرقابة على المراكز الموردة علاوة على حتّ المؤسسات على رسكلة الحاشدات المجمّعة أو العمل على تصديرها للمؤسسات المتخصصة مع تكثيف مجهودات المتابعة والمراقبة في المجال.

3- منظومة التصرف في نفائات الأنشطة الصحية

تتسم نفائات الأنشطة الصحية بخطورتها على المحيط وعلى الإنسان وخاصة المرضى والإطار الطبي والمكّلفين بإزالتها ممّا يتطلّب وضع إجراءات خصوصية في شأنها. وتقدر النفائات الصحية بحوالي 16 ألف طن سنوياً منها 8 آلاف طن نفائات خطيرة⁽¹⁾.

وتمّ في إطار مشروع النهوض بالطرق الفنية والعملية المثلى للتصرف في نفائات الأنشطة الصحية إحداث منظومة تضبط شروط وطرق التصرف في هذا الصنف من النفائات⁽²⁾. ويهدف المشروع إلى معالجة 3.200 طن/السنة من نفائات الأنشطة الصحية الخطرة أي 40% من مجموع هذه النفائات. ويعدّ شركاء في المشروع كلّ من الوزارة المكلفة بالصحة والهيكل والمؤسسات الاستشفائية العمومية والخاصة والوكالة الوطنية للتصرف في النفائات والمؤسسات الاستشفائية الراجعة بالنظر إلى كلّ من وزارة الدفاع الوطني ووزارة الداخلية ووزارة الشؤون الاجتماعية.

ولم يشمل المشروع حوالي 50% من مراكز تصفية الدم العمومية مع العلم وأنّ هذه المراكز تفرز سنوياً ما يفوق 883 طناً من النفائات الصحية الخطرة. كما لم يشمل أيّاً من مراكز تصفية الدم الخاصة والتي تفرز حوالي 1.182 طناً سنوياً. وفي غياب المتابعة لتلك المراكز لا يمكن معرفة مآل النفائات التي تفرزها.

وأتضح كذلك أن المشروع قد اقتصر على 50% من المؤسسات الصحية العمومية ذات الصبغة الجامعية والمستشفيات الجهوية والمستشفيات المحلية ومجامع الصحة الأساسية⁽³⁾ وذلك للتصرف في 54% من مجموع نفائات الأنشطة الصحية المفزرة. وتبقى النفائات التي تفرزها نصف

(1) حسب تقديرات الوزارة المكلفة بالصحة.

(2) بمقتضى الأمر عدد 2745 لسنة 2008 المؤرخ في 28 جويلية 2008.

(3) موزعة على اثني عشرة ولاية وهي تونس وأريانة وبن عروس ومنوبة وسوسة والمنستير والمهدية والقيروان وصفاقس وقابس وتطاوين ومدنين.

المؤسسات الصحية العمومية والمقدّرة بحوالي 2.400 طن سنويا مجهولة المآل حيث يتمّ التخلّص منها عن طريق مصالح البلدية وتنقل بنفس المعدات المخصّصة للنفايات المنزليّة والمشابهة ممّا يشكّل خطراً كبيراً على صحّة الإنسان وعلى المحيط.

ويعود ذلك إلى غياب وحدة تصرّف تعنى بفرز النفايات في 65 % من الهياكل العمومية للصحة وإلى عدم التأكد من وضعها في حاويات خاصّة حسب صنفها والسهر على مطابقة الإجراءات المتبعة بالدليل الفني المتعلق بالتصرف في النفايات الصحية الخطرة⁽¹⁾ بالرغم من رصد اعتمادات بميزانية الدولة للتصرف في النفايات الصحية الخطرة منذ سنة 2013.

أمّا بخصوص القطاع الخاصّ، فقد اتّضح من الأعمال الرقابية أنّ النفايات الصحيّة لحوالي 90 مصحّة بكميات تفوق 1.230 طناً سنوياً لا تخضع للمتابعة وللرقابة من قبل الوزارة المكلفة بالصحة. وتمّ الاقتصار على مراسلة هذه المصحّات في سنة 2016 لتذكيرها بضرورة تطبيق المقتضيات الواردة بالنصوص القانونية ولم تدل سوى 54 % منها بالاتفاقيّات التي أبرمتها مع مؤسسات التصرف. كما لا تشتمل أية مصحّة خاصّة على وحدة تصرّف في النفايات الصحية خلافاً لمقتضيات قرار الوزير المكلف بالصحة المؤرّخ في 6 جوان 2014. ومن شأن هذه الوضعية أن تجعل جزءاً هاماً من النفايات الصحية الخطرة أي ما يفوق 15 % من الكميات الجمليّة غير مشمولة بالمنظومة ممّا من شأنه أن يتسبّب في مخاطر صحيّة وبيئية هامة. ويعود ذلك بالأساس إلى أنّ كراس الشروط المتعلّق بنشاط المصحّات الخاصّة⁽²⁾ لم يتضمّن شروطاً تتعلّق بالتصرف في النفايات الصحيّة الناجمة عن هذا النشاط.

وفي مجال متابعة التصرف في النفايات الصحيّة الخطرة، تبين من خلال نتائج التّدقيق في ظروف حفظ الصحيّة⁽³⁾ المعدّ من طرف الوزارة المكلفة بالصحة أنّ نسبة المطابقة لشروط حفظ الصحة بالمؤسسات المشمولة بالتّدقيق لم تتعدّ 50 % في سنة 2014. واتّضح كذلك محدوديّة الفرز الانتقائي عند المصدر بالنسبة للنفايات الصحيّة الخطرة حيث بلغت نسبة إفرازها حسب السريّر واليوم 43 % مقابل 20 % في الدّول التي تعتمد آليّة الفرز الكليّ ممّا ينجّر عنه أعباء إضافية على مستوى كلفة التصرف في هذه النفايات والتي تتجاوز ضعف ما هو مستوجب وهو ما أكّده دائرة المحاسبات بخصوص نفايات المصحّات الخاصّة في تقريرها حول مراقبة الدّولة للمؤسسات الصحيّة الخاصّة الصّادر بالتقرير السنوي الواحد والعشرين.

(1) الصادر بمقتضى القرار المشترك بين الوزير المكلف بالصحة والوزير المكلف بالبيئة بتاريخ 23 جويلية 2012.

(2) الصّادر بمقتضى قرار الوزير المكلف بالصحة المؤرّخ في 28 ماي 2001.

(3) المعتمد في 48 مؤسسة موزّعة على 8 ولايات.

وقصد إحكام التصرف في نفايات الأنشطة الصحية الخطرة، يتعيّن الترفيع في نسبة تغطية المؤسسات الاستشفائية العمومية بالمنظومة مع العمل على تفعيل مبدأ الفرز الانتقائي عند المصدر، علاوة على اتخاذ التدابير الكفيلة بإلزام القطاع الخاص بالتصرف في هذه النفايات وفق متطلبات القانون.

ب- المشاريع والبرامج المتعلقة بالتصرف في النفايات الخطرة

يتمّ التصرف في جانب من النفايات الخطرة ضمن برامج ومشاريع نظرا إلى تغطيته أساسا باتفاقيات وبرامج ممولة من أطراف أجنبية ويشمل نفايات التجهيزات الكهربائية والإلكترونية ونفايات مادة ثنائية الفينيل متعدد الكلور والمبيدات التالفة والفسفوجيبس.

1- برنامج التصرف في نفايات التجهيزات الكهربائية والإلكترونية

وضعت الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات برنامجا للتصرف في نفايات التجهيزات الكهربائية والإلكترونية بهدف تجميع ورسكلة 36 ألف طنّ من هذه النفايات سنويا. وشرعت الوكالة منذ سنة 2012 في إطار المشروع النموذجي التونسي الكوري الممول من الوكالة الكورية للتعاون الدولي في شكل هبة بقيمة 3 مليون دولار في إعداد دراسة تتعلق بإخضاع بعض المنتجات إلى نظام الإيداع الإجباري. واستهدف البرنامج إحداث مركز للتجميع وإسناد مهمة الرسكلة إلى شركات مرخص لها. غير أنّه تبين محدودية التغطية لهذه النفايات ببرنامج التصرف حيث لا تتعدّى 40 % من الكميات الجمليّة المروّجة والتي قدرّت بحوالي 90 ألف طنّ⁽¹⁾ سنة 2013.

كما شهدت المنظومة تأخيرا في الانطلاق الفعلي بالنظر إلى التأخير في إصدار الأمر الذي يمكن من تجميع هذا الصنف من النفايات وعدم دخول مركز التجميع حيّز الاستغلال المبرمج في سنة 2012 حيث لم تستكمل أشغاله إلى موفي ديسمبر 2015. وحال ذلك دون تجميع هذا الصنف من النفايات ورسكلتها بالرغم من حصول أربع عشرة شركة للتصرف على تراخيص في الغرض وإحداث تعريفات على التجهيزات الكهربائية حسب الصنف⁽²⁾ في قانون المالية لسنة 2013.

ويتطلب تثمين ورسكلة نفايات الأجهزة الكهربائية والإلكترونية الإسراع بوضع المنظومة ودخولها حيّز التنفيذ عبر العمل على تجاوز الصعوبات في المجال والتعجيل باستغلال مركز التجميع.

(1) حسب التقديرات المضقنة بالدراسة.

(2) الفصل 68 من القانون عدد 27 لسنة 2012 المؤرخ في 29 ديسمبر 2012 والمتعلق بقانون المالية لسنة 2013: تعزيز موارد صندوق مقاومة التلوث.

2- مشروع التّصريف في نفايات مادّة "ثنائية الفينيل متعدّد الكلور"

نصّت معاهدة ستوكهولم التي تمّ وضعها سنة 2001 وصادقت عليها البلاد التونسية منذ 2004 على حظر استعمال مادّة "ثنائية الفينيل متعدّد الكلور" مع منح أجل أقصاه 2025 للدّول المصادقة على الاتفاقية لإزالة هذه الملوثات. وتمّ في هذا الإطار منذ سنة 2013 الانطلاق في مشروع التّهوض بالطرق الفنية والعملية للتّصريف في هذه النفايات والمموّل جزئياً من قبل الصندوق العالمي للبيئة بهبة قدرها 5,5 مليون دولار والذي يتواصل إنجازها إلى غاية 2017.

ويهدف حصر عدد المحوّلات المشتملة على هذه المادّة وتحديد مواقعها، قامت الوزارة المكلفة بالبيئة بجرد أوّل سنة 2004 دون أن يتمّ استغلال نتائجه. وتولّت الوكالة الوطنية للتّصريف في النفايات القيام بجرد ثان سنة 2007 اتّضح من خلاله وجود 1.700 طنّ من المعدّات المتضمنة لهذه المادّة منها ما يناهز 82% في حالة عطب كليّ. واستهدف المشروع إزالة 1.100 طنّ من التجهيزات ورسكلة وتهيئة 600 طن منها.

وقامت الوكالة في ضوء الجرد المعدّ سنة 2007 بإعداد 49 مخطّط تصريف بيئي واجتماعي للتخلّص من المحوّلات والمكثّفات حسب موقعها. وأبرمت جملة من الاتفاقيات مع كلّ من الشركة التونسية للكهرباء والغاز التي بحوزتها أكثر من نصف التجهيزات المتضمنة لهذه المادّة وشركة فسفاط قفصة والمجمّع الكيميائي التونسي وكل من الوزارات المكلفة بالفلاحة والصحة وبالتربية لتجميع هذه المحوّلات وإرسالها إلى الشركات المتخصصة دولياً في إزالتها بكلفة تناهز 4 آلاف أورو للطن الواحد.

غير أنّه تبين أن شركة الصناعات الكيميائية للفليور والتي أكّد الجرد امتلاكها لتجهيزات ملوثة لم تمض اتفاقية الإزالة بالرغم من إمكانية تغطية 40% من كلفة الإزالة في إطار المشروع. ولم تلتزم الشركة التونسية للكهرباء والغاز بإزالة مولّداتها الملوثة بالرغم من إمضاءها للاتفاقية ونشرها لطلب عروض في المجال.

وقد أرجعت الوكالة الوطنية للتّصريف في النفايات ذلك إلى ارتفاع كلفة الإزالة خاصّة أنّ الشركة مطالبة بتغطية 60% منها بالإضافة إلى كلفة اقتناء مولّدات جديدة تعوّض تلك التي تمّ الاستغناء عنها. وتولّت الوكالة تصدير 110 أطنان من هذه النفايات في جوان 2016 بمقتضى اتفاقيات أبرمت مع مجمّع تونسي بلجيكي.

وللرفع من نسب إزالة هذا الصنف من النفايات توصي دائرة المحاسبات الوزارة المكلفة بالبيئة والوكالة الوطنية للتّصريف في النفايات باتّخاذ الإجراءات الكفيلة بحثّ جميع المتدخلين في هذا الإطار ولا سيّما الحائزين منهم على تجهيزات ملوثة على الإيفاء بالتزاماتهم في التجميع والإزالة.

3- البرنامج الافريقي للمبيدات التالفة

استهدف البرنامج إزالة مخزون المبيدات التالفة شديدة الخطورة والوقاية من إعادة تكوين مخزون من هذه النفايات. وبلغت كلفة البرنامج 4 مليون دولار بالنسبة إلى الإزالة ممولة في شكل قرض من البنك العالمي و800 ألف أورو للوقاية ممولة في شكل هبة من الوكالة الفرنسية للتنمية. وتمّ سنتي 2006 و2007 القيام بجزء كلي لهذه النفايات التي بلغت كميتها 1.280 طنًا تنصرفت فيها ست وزارات منها ما يفوق 90% تحت تصرف الوزارة المكلفة بالفلاحة. وفي غياب عملية الإزالة تمت إعادة عملية الجرد سنة 2010 تبين على إثره أنّ الكميات الحقيقية لهذه النفايات تناهز 1.940 طنًا تمّ تصدير 1.911 طنًا إلى موقّ ديسمبر 2012 وبقيت كمية 29 طنًا مخزنة بالمخزن المركزي لهذه النفايات في مدينة صفاقس دون أن يتمّ تصديرها بالرغم من انتهاء البرنامج.

وفيما يتعلّق بالمعلّبات الفارغة للمبيدات والتي تندرج ضمن الجزء المتعلّق بالوقاية، فقد تبين عدم وضع أهداف خاصة بالتصريف في شأنها بالرغم من أنّ كمياتها تُقدّر بحوالي 200 طن سنويًا يقع إلّاؤها مباشرة في المحيط دون معالجة. واقتصرت الإنجازات على إطلاق برنامج نموذجي بسوسة والمنستير منذ جوان 2009 دون أن يتمّ تعميمه على كافّة المناطق واستهدف التصريف في 4 أطنان من هذه المعلّبات وتثمينها وهو ما لا يتعدّى 2% من الكميات السنوية.

وبهدف إزالة المبيدات التالفة ومعلّباتها، توصي دائرة المحاسبات الوزارة المكلفة بالفلاحة والوكالة الوطنية للتصريف في النفايات باستكمال تصدير المبيدات التالفة التي تمّ جردها وتعميم البرنامج النموذجي لإزالة المعلّبات الفارغة على كافّة المناطق المعنية.

4- مشروع التصريف في الفسفوجيبس

يفرز المجمع الكيميائي التونسي نفايات خطرة تسمّى الفسفوجيبس⁽¹⁾ بكميات سنوية تقدر بحوالي 6 مليون طن يقع إلقاء نصفها مباشرة في البحر دون أية معالجة ويتمّ تكديس البقية في مصبات سطحية. وتُقدّر الكميات الجمليّة التي تمّ سكّنها بخليج قابس من هذه النفايات منذ 25 سنة حوالي 150 مليون طن⁽²⁾ ألحقت أضرارا بيئية جسيمة بالكائنات البحرية إضافة إلى تلوث مياه السباحة وذلك حسب التقارير البيئية المنجزة في الغرض.

(1) تحتوي على جملة من الملوثات من معادن ثقيلة ومواد عضوية وحوامض وفليور.

(2) حسب تقديرات الوزارة المكلفة بالبيئة.

ورغم تولّي المجمع الكيميائي التونسي إنجاز عدد هام من الدراسات منذ أوائل التسعينيات فاقت 32 دراسة واستهداف إحداث مصب لهذه النفايات بموقع "المخشومة" بولاية قابس البالغة مساحته 950 هك وبكلفة تقدّر بحوالي 400 مليون دينار لاستيعاب كمّيات الفسفوجيبس المفزرة على امتداد 90 سنة وذلك في موفى 2014. إلّا أنّه لم يتم إلى حدود ديسمبر 2015 الشروع في إنجاز هذا المشروع. ويعود ذلك أساسا إلى عدم المصادقة النهائية على دراسات المؤثرات على المحيط لمختلف مكّونات المشروع علما بأنّ الوكالة الوطنية لحماية المحيط وافقت منذ سنة 2003 على تلك المتعلقة باختيار الموقع وكذلك إلى اعتراض متساكني الجهة وعدد من ممثلي المجتمع المدني على إنجاز المشروع والتفويت في أراضهم لفائدته معللين ذلك بالانعكاسات البيئية والصحية للمصب علاوة على الصعوبات المالية الحالية التي يعرفها المجمع⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن اللّجنة الفنية⁽²⁾ التي تمّ إحداثها في سنة 2015 والتي كُلفت بالبحث عن حلول عمليّة للحد من إلقاء الفسفوجيبس بالبحر لم تنته إلى تقديم الحلول التي توصّلت إليها إلى موفى ديسمبر 2015 وهو التاريخ الذي تمّ تحديده لتقديم أعمالها. وعلاوة على إلقاء كمّيات هامة من الفوسفوجيبس، يُلقى المجمع الكيميائي التونسي يوميا 15 ألف م³ من المياه الفليورية في خليج قابس⁽³⁾ وهي نفايات خطيرة لم تتم في شأنها دراسة السبل الكفيلة بمعالجتها رغم تأثيراتها البيئية السلبية.

وقصد وضع حدّ للانتهاكات البيئية التي يعرفها خليج قابس يتعيّن الإسراع بإيجاد الحلول الكفيلة لتجاوز الصعوبات المعترضة في مجال مشروع المصب من خلال التنسيق بين مختلف المتدخلين وحث المجمع على تقديم الصيغة المعدّلة من دراسة المؤثرات على المحيط إضافة إلى دراسة كيفية التصرف في المياه الفليورية والتوقف عن إلقائها في البحر دون معالجة.

III- معالجة النفايات الخطرة

نصّ القانون عدد 41 لسنة 1996 على ضرورة معالجة النفايات من طرف المؤسسات المفزرة أو هياكل مختصة وذلك قصد الحدّ من مخاطرها الصحيّة والبيئيّة. إلّا أنّ محدوديّة نشاط المؤسسات المختصة في مجال المعالجة وضعف لجوء المؤسسات المفزرة إلى تصدير بعض أصناف النفايات وإلى إخضاعها لمعالجة أوليّة أدّى إلى إلقاء كمّيات هامة من هذه النفايات في المحيط.

(1) حسب تقرير الوزارة المكلفة بالبيئة حول مشروع الفسفوجيبس بقابس لسنة 2014.

(2) بمقتضى مقررر والي قابس بتاريخ 2 جويلية 2015.

(3) حسب تقرير الوزارة المكلفة بالبيئة.

أ- وحدات المعالجة التابعة للوكالة الوطنية للتصرف في النفايات

قصد تفادي الأخطار البيئية والصحية للنفايات الخطرة تمّ الشروع منذ سنة 2006 في إحداث وحدة معالجة مركزية بجرادو من ولاية زغوان وثلاثة مراكز استقبال وخزن وتحويل بكل من بنزرت وصفافس وقابس⁽¹⁾ أسندت الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات استغلالها إلى مجمع أجنبي خاص إثر طلب عروض دولي⁽²⁾ ويتمثل نشاطها أساسا في المعالجة الفيزيوكيميائية.

ولئن مثّلت الوحدة المركزية لمعالجة النفايات الخطرة بجرادو البالغة كلفتها 32 م.د⁽³⁾ انجازا بيئيا هاما باعتبارها توقّر للمؤسسات المفزعة للنفايات الخطرة طاقة نظرية للمعالجة تُقدّر بحوالي 90 ألف طن أي ما يعادل 60 % من كمية النفايات الخطرة السنوية المقدّرة منذ سنة 2002 بحوالي 150 ألف طن⁽⁴⁾ فإنّه لا يمكن معالجة جميع أصناف النفايات الخطرة بها على غرار النفايات الصحيّة، كما أنّه لم يتمّ الالتزام عند انجازها ببعض المقتضيات القانونية. فقد بدأت الوحدة في مزاولة نشاطها في 9 نوفمبر 2009 دون أن تتحصل على ترخيص في الغرض رغم أنّها مصنفة خطرة ومخلّة بالصحة ومزعجة على معنى الفصل 296 من مجلة الشغل ممّا يستوجب حصولها على ترخيص من الوزارة المكلفة بالصناعة.

ولم يتم تسوية وضعيتها القانونية إلّا في سنة 2013 أي بعد أربع سنوات⁽⁵⁾ علما بأنّ الوحدة قد توقّفت عن النشاط منذ فيفري 2011 إذ لم يتمّ استغلالها سوى لمدة 16 شهرا تمّ خلالها معالجة 12 ألف طن من النفايات الخطرة مقابل طاقة سنوية تُقدّر بحوالي 90 ألف طن وهو ما يمثّل 50 % من الكمّيّات المبرمجة لنفس الفترة. ويعود غلق وحدة جرادو إلى منع المستغلّ من مواصلة نشاطه من طرف متساكني الجهة ورفع قضية عدلية⁽⁶⁾ ضدّ الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات للمطالبة بغلق الوحدة نهائيا معلّلين ذلك بانعكاساتها الضارة على المحيط وعلى صحتهم. ولم يتم البت النهائي في القضية المرفوعة إلى حدود جوان 2016.

وانجرّ عن غلق وحدة جرادو عدّة انعكاسات اقتصادية وبيئية أهمّها التخلي عن جميع الإطارات والعملة وعددهم 54 عونا. وتوقّفت 18 شركة نقل لهذه النفايات عن مزاولة نشاطها لارتباطه

(1) التي تمّ إحداثها بمقتضى قرار وزير البيئة والتنمية المستدامة مؤرخ في 23 مارس 2006 والمتعلّق بإحداث وحدة معالجة للنفايات الخطرة ومراكز استقبال وخزن وتحويل.

(2) طلب العروض عدد 03-2008.

(3) 60% من الكلفة هي هبة من البنك الألماني للتعمير.

(4) تمّ ضبط التقديرات السنوية سنة 2002 بالاعتماد على الإحصائيات المضمّنة بالدراسة التشخيصية للنفايات الصناعية المنجزة من قبل الوزارة المكلفة بالبيئة سنة 1994.

(5) وذلك بمقتضى قرار وزير الصناعة عدد 1213 بتاريخ 14 أوت 2013.

(6) قضية أصلية تحت عدد 6171 بتاريخ 22 جوان 2011 وقضية استعجالية تحت عدد 6019 بتاريخ 30 جوان 2011.

الكليّ بعمل الوحدة. علماً بأنه خلال فترة نشاط وحدة جرادو، تمّ التعامل مع 22 مؤسسة مختصة في نقل النفايات الخطرة وسلّمت 84 مؤسسة من جملة 163 مؤسسة صناعية متعاقدة مع الوحدة نفاياتها للتصرّف فيها.

وبيّنت الأعمال الرقابية أنه لم يتمّ إثر غلق وحدة جرادو متابعة المؤسسات الصناعية المتعاقدة معها سوى في مناسبتين من طرف الوكالة الوطنية للتصرّف في النفايات خلال سنة 2012 والوزارة المكلفة بالبيئة في سنة 2014 ولم تتعدّ نسبة المؤسسات التي شملتها المتابعة 31% ممّا يحول دون التأكّد من حسن التصرّف في النفايات الخطرة التي كانت توجّه إلى هذه الوحدة ودون معرفة مآلها. ويجدر بالذكر أن محاضر الجلسات الوزارية⁽¹⁾ التي انعقدت إثر غلق وحدة جرادو قد أشارت إلى تعمّد بعض المؤسسات التي كانت تتعامل مع الوحدة إلقاء نفاياتها في الوسط الطبيعي أو بالمصبات العشوائية أو بكنوات التطهير.

كما اتّضح بالنسبة لأغلب المؤسسات التي تمت متابعتها⁽²⁾ أنها تخزن النفايات الخطرة التي تفرزها داخل مقراتها في ظروف لا تستجيب دائماً للشروط المستوجبة علاوة على أنّ الكمّيات المفرزة تجاوزت طاقة الخزن المتوفرة لديها. وتواجه المؤسسات الصناعية المتحصّلة على شهادة الجودة إيزو 14001 صعوبة في المحافظة على التزاماتها المرتبطة بهذه الشهادة والمتعلّقة بمعالجة نفاياتها باعتبار استيفاء طاقة الخزن لديها وعدم قدرتها على المعالجة بصفة فردية.

كما تراكم داخل وحدة جرادو ما يقارب عن 400 طن من النفايات الخطرة⁽³⁾ غير المعالجة المعدّة للتصدير وكمّيات أخرى داخل معدّات المعالجة ممّا قد ينجّر عنه أضرار بيئية بمفعول التفاعلات الكيميائية لهذه النفايات وتعطّب تجهيزات المعالجة خاصة أنّه قد مرّت على غلق هذه الوحدة فترة تزيد عن الخمس سنوات. وتجدر الإشارة إلى أنّ كمّيات النفايات الخطرة التي تراكمت إثر غلق مركز جرادو قد تجاوزت 120 ألف طن حسب تقارير الوكالة الوطنية للتصرّف في النفايات. وقد بيّنت دراسة قام بها البنك العالمي في إطار تحديده للمعدّل السنوي لكلفة تدهور المحيط في البلاد التونسية جراء التلوّث أنّ المجموعة الوطنية تتكبّد سنوياً مبلغ 670 م.د لإزالة المخلفات الناتجة عنه وأنّ هذه الكلفة تفوق كلفة معالجتها قبل إلقائها بالمحيط.

علاوة على ذلك تحمّلت الوكالة الوطنية للتصرّف في النفايات نفقات قارة تم تسديدها للمستغل بعنوان أجور العملة والحراسة والطاقة بلغت 1,143 مليون دينار إلى تاريخ فسخ العقد في

(1) محضر جلسة العمل الوزارية بتاريخ 10 جانفي 2013 ومحضر جلسة العمل الوزارية بتاريخ 23 سبتمبر 2013.

(2) تقرير الوكالة الوطنية للتصرّف في النفايات حول متابعة المؤسسات الصناعية سنة 2012.

(3) حسب الوكالة الوطنية للتصرّف في النفايات.

أكتوبر 2013 فضلا عن تكاليف إعادة تهيئة الوحدة ورفع الأضرار الناجمة عن غلقها والمقدّرة بحوالي 8 مليون دينار⁽¹⁾.

أمّا بخصوص مراكز التحويل والخزن، لم يدخل كلّ من مركزي صفاقس وقابس حيّز الاستغلال إلى حدود ديسمبر 2015 رغم استكمال الأشغال منذ سنة 2012 بكلفة تُقدّر بحوالي 6,8 مليون دينار وبطاقة معالجة جمالية تعادل 26 ألف طن سنويا فضلا عن عدم إنجاز مركز بنزرت. ويعود ذلك إلى فسخ العقد مع الشركة الخاصة بالمتحصّلة على صفقة استغلال وحدة جرادو وهذه المراكز في الآن نفسه واشتراط الممولّ الألماني رجوع وحدة جرادو لسالف نشاطها للموافقة على تمويل إنجاز مركز بنزرت.

ولم تحترم الوكالة الإجراءات القانونية المتعلقة بالدراسة حول المؤثرات على المحيط⁽²⁾ وبفتح مؤسسة مرتّبة⁽³⁾ إذ لم تحض دراسة المؤثرات على المحيط لمركز قابس بمصادقة الوكالة الوطنية لحماية المحيط إلّا بتاريخ 19 مارس 2015 أي بعد ثلاث سنوات من الإنجاز ولم يتم تقديم الدراسة المتعلقة بمركز بنزرت خلافا لما هو مستوجب. كما لم يتمّ تقديم مطلب للوزارة المكلفة بالصناعة للحصول على ترخيص بالنسبة لمركزي صفاقس وقابس على سبيل التسوية سوى في جوان 2015 بعد تدخّل دائرة المحاسبات أي بعد ما يقارب السنتين والنصف من الانتهاء من إنجازها.

وقد أدّى عدم احترام الإجراءات القانونية قبل الشروع في إنجاز الوحدات إلى عدم التعرّف على الصعوبات الممكنة اعتراضها وحال دون تلافيتها خاصة تلك المتعلقة بتأثيرات المشروع على البيئة وسلامة المحيط لاسيّما أمام الاعتراضات المسجّلة للأجوار. كما انجرّ عن ذلك عدم معالجة وإزالة كمّيّات هامة من النفايات الخطرة حيث تُقدّر الطاقة النظرية السنوية للمراكز المبرمجة بحوالي 142 ألف طن، علاوة على مخاطر إلقاء تلك النفايات مباشرة في المحيط.

وتستدعي هذه الوضعية الإسراع باستغلال مركزي صفاقس وقابس وإنجاز مركز بنزرت مع الحرص على إيجاد الحلول لمعالجة النفايات الخطرة التي كانت توجّه لوحدة المعالجة بجرادو في انتظار البت في مآلها، ودعم عمليات الإحاطة الفنية والمتابعة للمؤسسات التي كانت تتعامل مع الوحدة المذكورة علاوة على ضرورة دراسة سبل وآليات معالجة دائمة وشاملة.

(1) تقرير أنجزه البنك الألماني للتعمير حول استغلال وحدات معالجة النفايات الخطرة ماي 2014.

(2) أمر عدد 1991 لسنة 2005 مؤرخ في 11 جويلية 2005 والمتعلّق بدراسة المؤثرات على المحيط وبضبط أصناف الوحدات الخاضعة لدراسة المؤثرات على المحيط وأصناف الوحدات الخاضعة لكراسات الشروط.

(3) أمر عدد 2687 لسنة 2006 والمؤرخ في 9 أكتوبر 2006 والمتعلّق بإجراءات فتح المؤسسات الخطرة أو المخلّة بالصحة أو المزعجة واستغلالها.

ب- المؤسسات الخاصة للتصرف في النفايات الخطرة

تتولى المؤسسات المفرزة للنفايات الخطرة التعاقد مع مؤسسات التصرف قصد جمع نفاياتها ونقلها وتخزينها ومعالجتها وتثمينها وذلك طبقا لمقتضيات القانون عدد 41 لسنة 1996 ولبدءاً "العهد على الملوّث".

وفي غياب معطيات محدّنة وشاملة حول عدد المؤسسات الناشطة فعلياً وطاقمة المعالجة⁽¹⁾، تولّت دائرة المحاسبات إعادة احتساب عدد هذه المؤسسات بالاعتماد على المعطيات التي توفرت لديها من الأعمال الرقابية المنجزة والزيارات الميدانية وجلسة التركيز تبين أنّ عددها يبلغ 80 مؤسسة إلى موفى سنة 2015. وقد أكّد مختلف المتدخلين محدودية عدد مؤسسات التصرف في النفايات الخطرة الناشطة مقارنة بالكميات المفرزة على غرار معالجة الحاشدات والمصافي الزيتية ويعود ذلك حسب نتائج جلسة التركيز أساساً إلى غياب التشجيعات المالية في المجال وارتفاع تكاليف المعالجة.

ولئن بلغت قيمة الحوافز المالية التي تمتّعت بها مؤسسات التصرف في النفايات الخطرة من صندوق مقاومة التلوّث⁽²⁾ قرابة 3,42 م.د خلال الفترة 2000 - 2010 فإنّه لم يتمّ إسناد حوافز مالية خلال الخمس سنوات الأخيرة. ورغم إمضاء اتفاقية تعاون جديدة في 15 جويلية 2014 بين تونس والبنك الألماني للتنمية لتمويل صندوق مقاومة التلوّث فإنه تمّ إقصاء مؤسسات التصرف في النفايات الخطرة من إمكانية التمتع بالمنح والحوافز المالية المرصودة وذلك لعدم اعتبارها من قبل الممولين من بين الأولويات التي تدرج ضمن مجال تمويل الصندوق حسب مسؤولي الوكالة الوطنية لحماية المحيط.

ولم تسع الهياكل المتدخلّة في المجال إلى الحصول على الاتفاقيات التي تُبرمها المؤسسات المفرزة مع المؤسسات المعالجة بخصوص معالجة النفايات الخطرة والتقارير الدورية لنشاط هذه الأخيرة ولا تتوفّر بالتالي لدى كل من الوزارة المكلفة بالبيئة والوكالة الوطنية للتصرف في النفايات إحصائيات المتعلقة بالكميات المعالجة فعلياً من قبل مؤسسات التصرف. ولا يسمح غياب معطيات حول عدد المؤسسات المكلفة بمعالجة النفايات الخطرة وحجم نشاطها الفعلي بتحديد طاقة المعالجة الفعلية ومقاربتها بالكميات الجمليّة المفرزة من هذه النفايات وبالتالي الوقوف على النقائص في المجال ووضع الآليات الكفيلة بإحكام التصرف فيها.

(1) أفادت الوزارة أنّ عدد المؤسسات التي تحصّلت على ترخيص في ممارسة أنشطة التصرف في النفايات الخطرة بلغ 172 مؤسسة إلى موفى سنة 2015 دون أن تتوفّر لديها إحصائيات حول تلك الناشطة فعلياً، في حين تهاجر عدد المؤسسات 71 مؤسسة حسب المعطيات التي توفّرت لدى الوكالة بمناسبة متابعة إنجاز بعض منظومات التصرف في النفايات الخطرة.

(2) المحدث بمقتضى الأمر عدد 2120 لسنة 1993 المؤرخ في 25 أكتوبر 1993 المتعلق بضبط شروط وكيفية تدخّل صندوق مقاومة التلوّث كما تمّ تنقيحه بمقتضى الأمر عدد 2636 الصادر في 2005/09/24 والذي يسند منحا مالية تصل إلى 20% من تكلفة مشاريع مقاومة التلوّث.

وفي ما يخصّ نشاط هذه المؤسسات اتّضح من خلال الأعمال الرقابية وجود العديد من النقائص أثّرت سلباً على جودة المعالجة تجلّى أغلبها في عدم الالتزام بفحوى التراخيص ودراسة المؤثرات على المحيط المسندة سواء على مستوى نوعية النشاط أو مكان الانتصاب أو طريقة المعالجة. فعلى سبيل المثال تصرّفت شركة متحصّلة على ترخيص لممارسة أنشطة جمع وفرز ونقل ومعالجة وإزالة النفايات الصيدلانية في أنواع أخرى من النفايات الخطرة غير مرخّص لها فيها. كما عمدت 50% من مجموع مؤسسات التصرّف التي تمّت زيارتها سنة 2013 من طرف لجنة مكوّنة من ممثلين عن الوزارتين المكلفتين بالبيئة والصحة والوكالة الوطنية لحماية المحيط والوكالة الوطنية للتصرف في النفايات⁽¹⁾ إلى خزن النفايات الخطرة وتكليفها بطرق غير ملائمة ممّا انجرّ عنه تسرّب مياه ملوثة على أرضية الوحدات وفي شبكات التطهير.

وعلى مستوى طرق المعالجة، لم تحترم 80 % من مؤسسات التصرّف التي تمّت زيارتها من طرف اللجنة المذكورة المراحل الواردة في فحوى الترخيص واستغلّ بعضها لمعدات غير ملائمة ممّا ترتّب عنه عدم تخليص النفايات من خطورتها. كما عمدت شركتان إلى إيداع النفايات الخطرة بمصب دون أية معالجة باعتبار أنه لا تتوفّر لديها المعدات اللازمة لذلك والمنصوص عليها بفحوى الترخيص وقامت شركة أخرى بتصريف النفايات بمنطقة غابيّة واقتصرت أخرى على خزن النفايات دون معالجتها.

كما اتّضح بالنسبة إلى جميع مؤسسات التصرّف التي شملتها الأعمال الرقابية عدم توفّر الوثائق المتعلّقة بدورة حياة النفايات داخل هذه المؤسسات بداية من قبولها من المؤسسة المفزة وصولاً إلى معالجتها وإزالتها بالمصب المراقب علاوة على عدم إعداد تقارير نشاط تحدّد فيها الكميات المعالجة سنوياً.

ويهدف تفعيل الدور البيئي لمؤسسات التصرّف في النفايات الخطرة يتعيّن تظافر جهود الوزارة المكلفة بالبيئة والهيكل الخاضعة لإشرافها لاسيما الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات والوكالة الوطنية لحماية المحيط لتحقيق نسب قصوى من المعالجة ودفع المؤسسات على احترام التزاماتها البيئية عبر تشخيص وضعها الحالي ودراسة سبل تشجيع الخواص على الاستثمار في المجال .

ج- النفايات الخطرة السائلة

تُفرز المؤسسات الصناعية كمّيّات هامة من النفايات السائلة المتمثلة في المياه المستعملة والتي تقارب ثلث النفايات الخطرة⁽²⁾ ويتمّ حالياً سكّنها إمّا في شبكات الديوان الوطني للتطهير أو في

(1) تم سنة 2013 تكوين لجنة تضم ممثلين عن الوزارة المكلفة بالبيئة والوكالة الوطنية لحماية المحيط والوكالة الوطنية للتصرف في النفايات والوزارة المكلفة بالصحة قامت بزيارات ميدانية لمؤسسات التصرّف في النفايات الخطرة.

(2) دون اعتبار كميات الفسفوجيبس وذلك حسب دراسة حول النفايات الصلبة منجزة من طرف GIZ سنة 2014.

البحر والأودية. ويبلغ عدد المؤسسات الصناعية المرتبطة بالشبكة العمومية للتطهير 3.538 مؤسسة إلى حدود سنة 2014⁽¹⁾ وهو ما يمثل 68 % من مجموع المؤسسات الصناعية المتواجدة في مناطق تدخّل الديوان⁽²⁾ والتي تسكب حسب الديوان ما يقارب 150 أ.م³ يوميا من النفايات السائلة في شبكات التطهير وفي المحيط.

ويجدر التذكير أنّ الفصل 13 من الأمر عدد 56 لسنة 1985 المؤرخ في 2 جانفي 1985 والمتعلّق بتنظيم تصريف النفايات في المحيط قد ألزم المؤسسات الملوثة بإخضاع المياه المستعملة إلى معالجة أوليّة حتى يتمّ تخليصها من خطورتها وتصبح مطابقة للمواصفة التونسية م.ت 106.02 المتعلقة بحماية المحيط⁽³⁾.

واتضح في هذا المجال أن نسبة هامة من النفايات الخطرة السائلة لا تتم معالجتها أو تعالج بطريقة غير ملائمة وهو ما يضرّ بالمحيط المتلقي لاحتوائها على مواد خطيرة على البيئة والصحة كالمواد الكيميائية والمعادن الصلبة. فقد تجاوزت نسبة المؤسسات الصناعية المتواجدة في مناطق تدخّل الديوان الوطني للتطهير والتي تسكب نفايات سائلة غير مطابقة للمواصفة المذكورة في شبكات التطهير أو في المحيط 73% من المؤسسات التي شملتها رقابة الديوان خلال الفترة 2012-2014 ممّا ألحق حسب الديوان أضرارا بمنشآت التطهير وبالوسط المتلقي من أودية وبحار.

ويعود ذلك أساسا إلى عدم تجهيز هذه المؤسسات بمحطات معالجة أوليّة أو إلى القيام بمعالجة غير ملائمة علما بأنّ 40 % من مجموع المؤسسات الصناعية المتواجدة بمناطق تدخّل الديوان غير مجهّزة إلى حدود سنة 2014 بوحداث معالجة أوليّة وتقوم بالتالي بسكب مياه ملوثة إما بالشبكات العمومية للتطهير أو مباشرة بالمحيط وهو ما يؤثّر سلبا في نوعية المياه المعالجة وفي منشآت التطهير التابعة للديوان وفي المحيط الطبيعي.

وعلاوة على ذلك أبرزت الأعمال الرقابية التي أنجزها الديوان الوطني للتطهير خلال الفترة 2012-2014 والتي شملت في المعدّل 200 مؤسسة سنويا أنّ نسبة المؤسسات التي أفرزت مياه مستعملة غير مطابقة للمواصفات رغم تجهيزها بمحطات معالجة أوليّة تجاوزت 72% وهي نسبة مرشحة للارتفاع باعتبار محدودية رقابة الديوان حيث لم تشمل سوى 20 % من المؤسسات الخاضعة

(1) لم يتم إلى غاية ديسمبر 2015 إعداد التقرير الخاص بسنة 2015.

(2) حسب الفصل الثاني من القانون عدد 41 لسنة 1993 المؤرخ في 19 أفريل 1993 والمتعلّق بالديوان الوطني للتطهير. ويتدخل الديوان خاصة في جميع المناطق البلدية ومناطق التطوّر السياحي والصناعي وتشمل مناطق تدخل الديوان 170 بلدية سنة 2014.

(3) قرار وزير الاقتصاد الوطني بتاريخ 20 جويلية 1989 والمتعلّق بالمصادقة على المواصفة التونسية م.ت 106.02 المتعلقة بحماية المحيط "سكب الأدفحة في الوسط المائي".

لرقابته. وتعود هذه الوضعية حسب مصالح الديوان إما لعدم تشغيل هذه المحطات من طرف المؤسسات الصناعية نظرا إلى ارتفاع كلفة الاستغلال أو إلى قيامها بمعالجة غير ملائمة نظرا لعدم الالتزام بالصيانة الدورية. وقد سبق لدائرة المحاسبات الإشارة إلى مختلف هذه الملاحظات بتقريرها السنوي الثامن والعشرين ضمن المهمة المتعلقة بمعالجة المياه المستعملة واستغلالها.

ويتطلب إحكام التصرف في النفايات الخطرة السائلة العمل على حث المؤسسات الصناعية على احترام التزاماتها البيئية في مجال المعالجة الأولية وذلك قصد التقليل من خطورة هذه النفايات وحماية منشآت التطهير والمحيط من الأضرار التي تسببها.

د- تصدير النفايات الخطرة

تلجأ المؤسسات المفترزة إلى تصدير بعض الأصناف من النفايات الخطرة بعد الحصول على ترخيص من الوزير المكلف بالبيئة عند غياب مؤسسات مختصة في معالجة هذه الأصناف داخل البلاد التونسية على غرار المواد الكيميائية والمذيبات ليتم معالجتها من طرف مؤسسات مختصة في الخارج وذلك وفقا لاتفاقية بازل⁽¹⁾ المتعلقة بنقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود.

وفي هذا الإطار، لم تضع الهياكل المتدخلة في مجال التصرف في النفايات الخطرة لاسيما الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات برامج تحدّد أهدافا كمية ونوعية في مجال التصدير وإجراءات عملية لدفع مفري النفايات الخطرة الذين لا يمكنهم معالجتها أو إزالتها داخل البلاد التونسية نحو تصديرها إلى الخارج خاصة بعد غلق وحدة جرادو حيث بقيت عملية التصدير رهينة وعي بعض الصناعيين أو انخراطهم في مسار التحصل على مطابقة المواصفات إيزو.

علاوة على ذلك لم تعمل كل من الوزارة المكلفة بالبيئة والوكالة الوطنية للتصرف في النفايات على تحيين التقديرات المتعلقة بكمية النفايات الممكن تصديرها والتي تعود إلى سنة 2002 والبالغة 6 آلاف طن سنويا. كما لا يتوفّر لديهما قائمة في المؤسسات المفترزة للنفايات الخطرة القابلة للتصدير بالإضافة إلى جرد للأصناف والكميات التي تخزنها تلك المؤسسات حاليا. ويحول عدم توفّر إحصائيات محينة دون تقييم الإنجازات واتخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي التخزين غير المطابق للمواصفات أو إلقاء تلك الكميات في المحيط.

(1) المصادق عليها بمقتضى القانون عدد 63 لسنة 1995 المؤرخ في 10 جويلية 1995 والمتعلق بالترخيص في انضمام الجمهورية التونسية إلى إتفاقية بازل بشأن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود.

واتّضح في هذا المجال أنّ عدد المؤسسات التي قامت بتصدير نفائتها خلال الفترة 2011-2015 لم يتجاوز الخمس مؤسسات سنويا وأن الكمّيات المصدرة لم تتعدّ 23 % من التقديرات السنوية للكمّيات المعدّة للتصدير والتي تعود إلى سنة 2002 حيث بلغ المعدّل السنوي للنفايات التي تمّ تصديرها 1.405 طن .

VI- الرقابة على التصرف في النفايات الخطرة

لئن يحظى التصرف في النفايات الخطرة بإطار قانوني ينظّم الرقابة عليها ويضبط مسؤولية الهياكل المتدخّلة في المجال فإنّ تعدّد هذه الهياكل لم يضمن دائما الرقابة الفعّالة على التصرف في هذا الصنف من النفايات لضعف برمجة وإنجاز عمليّات الرقابة وضعف التنسيق بين مختلف الهياكل.

أ- برمجة وإنجاز عمليات الرقابة على التصرف في النفايات الخطرة

لا تخضع برمجة المهمات الخاصة بالرقابة على التصرف في النفايات الخطرة من قبل مختلف الهياكل المتدخّلة لتخطيط مسبق يستجيب لمعايير محدّدة وموثّقة على غرار كمّيات النفايات وتوزيعها الجغرافي والمخالفات السابقة المرتكبة من قبل المؤسسات الناشطة في المجال.

فقد أوكل قانون إحداث الوكالة الوطنية لحماية المحيط مراقبة ومتابعة المخلفات الملوّثة والتجهيزات المخصّصة لمعالجتها⁽¹⁾ للوكالة، كما عهد إليها الفصل 45 من القانون عدد 41 لسنة 1996 والمتعلّق بالنفايات وبمراقبة التصرف فيها وإزالتها "مراقبة أعمال التصرف في النفايات ومطابقتها لأحكام القانون ونصوصه التطبيقية". غير أنّ الوكالة لا تفرد المؤسسات التي تفرز نفايات خطرة أو تتصرف فيها ببرمجة خاصّة في نطاق أعمالها الرقابية الدورية. وقد تولّت الوكالة استنادا على أعمال الرقابة التي أنجزتها دائرة المحاسبات دعوة مراقبيها إلى التركيز ضمن أعمالهم لسنة 2016 على النفايات الخطرة.

ويتمّ إنجاز الأعمال الرقابية بالنظر أساسا إلى الموارد البشرية والمادية المتوفّرة مع إعطاء الأولوية لحجم النفايات بغضّ النظر عن خطورتها. وأدّى ذلك إلى عدم اعتبار النفايات الخطرة من ضمن الأولويات في عمليات الرقابة ولا تدرج ضمن برمجة مسبقة. وقد لوحظ في هذا الإطار محدودية عدد المراقبين التابعين للوكالة الوطنية لحماية المحيط وهو ما أكّدته الدراسة التي تمّ إعدادها منذ ماي 2010 في إطار البرنامج التونسي الألماني للبيئة إضافة إلى عدم توقّر مختلف الاختصاصات

⁽¹⁾ القانون عدد 91 لسنة 1988 المؤرخ في 2 أوت 1988 والمتعلّق بإحداث الوكالة الوطنية لحماية المحيط.

والإمكانات اللوجستية مقارنة بمعايير برنامج الأمم المتحدة للبيئة المعتمدة في مجال المراقبة البيئية.

وقدّرت الوكالة الحاجيات الحقيقية من الخبراء المراقبين لتغطية عمليات المراقبة على كامل تراب الجمهورية بما عدده 37 مراقبا إضافيا⁽¹⁾ وذلك لإلحاق فريق مراقبة على الأقل بكل ولاية علما وأنّ العدد الحالي للمراقبين بلغ في موفى 2015 قرابة 32 مراقبا أي بنسبة نقص تبلغ حوالي 55%. كما اتّضح من خلال المحاورات المجراة ومن الزيارات الميدانية عدم توفّر المعدات الضرورية للمراقبة كوسائل رفع العينات والمحافظة عليها ممّا يؤثّر سلبا في نسب تغطية العمليات الرقابية وفي جودتها ويحول دون تتبّع المخالفات التي تمّ تسجيلها على الوجه الأفضل حيث قدّرت نسبة النقص في السيارات الإدارية بحوالي 53% من العدد المستوجب علما وأنّ حالة 44% من السيارات المتوفّرة متردّية⁽²⁾.

وعلى صعيد آخر لا تقوم إدارة السلامة بالوزارة المكلفة بالصناعة والتي عهد إليها السهر على مواكبة وتطبيق النصوص القانونية والترتيبية المتعلقة بالمؤسسات المرتبة⁽³⁾ بالرقابة على المؤسسات المنتصبة والمصنّفة كمؤسسات خطرة أو مخلة بالصحة أو مزعجة للتأكد من ممارستها للنشاط وفقا للترخيص الممنوح لها ومن عدم قيامها بتعديلات جوهرية دون ترخيص مسبق. ولا تقوم إدارة السلامة ببرمجة خاصّة ولا بزيارات متابعة ومراقبة المؤسسات المتصرّفة في النفايات الخطرة خلافا للفصل 27 من القانون عدد 41 لسنة 1996.

من ذلك تبين ممارسة بعض المؤسسات لنشاطها دون الالتزام بفحوى الترخيص⁽⁴⁾ وأخرى تنشط رغم انتهاء مدّة الترخيص⁽⁵⁾ منذ 2013. وتقتصر الزيارات التي تقوم بها الإدارة المذكورة للمؤسسات الخطرة أو المخلة بالصحة أو المزعجة على مرحلة ما قبل الترخيص (بمعدّل 150 زيارة سنوياً). وتعود هذه الوضعية أساسا إلى محدوديّة الموارد البشرية والمادية حيث يتولّى أربعة مهندسين فحسب دراسة حوالي 130 ملفا سنوياً للمؤسسات المرتبة مقابل حاجيات فعلية قدّرت بحوالي 50 إطارا. كما لا تشتمل الإدارة على أيّة سيارة للقيام بالزيارات الرقابية.

(1) رغم أنّ الدراسة قدّرت النقص في حدود 59 خبيرا مع التفريغ الكلي لمباشرة العمل الميداني فضلا على تعزيز الموارد البشرية للفريق المكلف بالتسيير والتصرّف على المستوى المركزي بحوالي 20 إطارا. ويقصد بفريق المراقبة خبير على الأقل وسيارة.

(2) تعدّى معدّل المسافة المقطوعة للسيارات القديمة 500 ألف كم ومعدّل مدة جولتها 14 سنة.

(3) وفقا لمقتضيات الأمر عدد 2687 لسنة 2006 والمؤرخ في 9 أكتوبر 2006 والمتعلّق بإجراءات فتح المؤسسات الخطرة أو المخلة بالصحة أو المزعجة واستغلالها.

(4) على غرار شركة "C-O"، شركة "ت-خ-ب"، "شركة h"، "شركة ا ب Seit"، "شركة STAS".

(5) مثال "شركة ت خ ب" التي انتهى الترخيص الممنوح لها منذ 7 فيفري 2013 وبقيت مستمرة في نشاطها علاوة على تسجيل مخالفات بيئية في طريقة التصرف في نفايات الأدوية غير الصالحة للاستهلاك، وكذلك "ش ت ت STAS" التي انتهى الترخيص الممنوح لها منذ 23 مارس 2013.

وبخصوص الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات التي تُعنى أساساً بتسيير المنظومات العمومية للتصرف في النفايات وباستغلال المنشآت المتعلقة بها وصيانتها وبمتابعة برامج ونظم جمع ورسكلة وتهيئة النفايات وتطويرها، فقد لوحظ أيضاً عدم اعتمادها لبرمجة خاصة لمراقبة مؤسسات التصرف سواء من خلال الزيارات الميدانية أو متابعة نشاطها وحثها على إرسال تقارير في الغرض. وقد اتضح من الأعمال الرقابية عدم مدّ الوكالة بالمعطيات المتعلقة بالكميات التي تتصرف فيها تلك المؤسسات وكيفية معالجتها. ولم يتجاوز المعدّل السنوي لمؤسسات التصرف في النفايات الخطرة التي قدّمت تقاريرها للوكالة 3 مؤسسات خلال الفترة 2012-2015 من مجموع حوالي 80 مؤسسة مرخصة وذلك خلافاً للفصل 34 من القانون عدد 41 لسنة 1996.

وتقوم الوزارة المكلفة بالصحة ببرمجة عمليات تخص مراقبة المؤسسات الصحية من خلال ضبط عدد من الأنشطة⁽¹⁾ كإعداد أدلة فنية للتصرف في نفايات الأنشطة الصحية وتعميم وحدات التصرف فيها داخل المؤسسات الصحية. وتراقب إدارة حفظ صحة الوسط وحماية المحيط المستشفيات ومراكز الصحة الأساسية ومؤسسات الصحة العمومية بوتيرة مرتين في السنة. كما تتولّى وحدات التصرف في النفايات الصحية الرقابة الذاتية على المؤسسات الاستشفائية الملحقة بها وتدعم بذلك عمل الرقابة الخارجية للإدارة المذكورة. غير أنه لا تتم مراقبة المصحات الخاصة بخصوص النفايات الصحية الخطرة وهو ما أكّده دائرة المحاسبات في تقريرها حول مراقبة الدولة للمؤسسات الصحية الخاصة الصّادر بالتقرير السنوي الواحد والعشرين.

ولم تتم برمجة مراقبة مؤسسات التصرف في نفايات الأنشطة الصحية خلال الخمس سنوات الأخيرة فضلاً عن عدم قيام هذه المؤسسات بإرسال تقارير حول نشاطها والكميات التي تمّ التصرف فيها للوزارة المكلفة بالصحة⁽²⁾.

وتستوجب هذه الوضعية تنظيم وإحكام برمجة وتوزيع مهام المراقبة على النفايات الخطرة من قبل مختلف المتدخلين في المجال بالدورية اللازمة وعلى أسس موضوعية وإعطائها الأولوية اللازمة نظراً إلى تأثيراتها البيئية والصحية الخطرة مع دعم الموارد البشرية في مجال المراقبة من حيث العدد والاختصاص بهدف تحسين نسبة تغطية الجهات والقطاعات.

(1) المدرجة ضمن باب التصرف في نفايات الأنشطة الصحية المضمّن ببرنامج عمل الصحة البيئية لسنة 2014.

(2) خلافاً للفصل 21 من الأمر عدد 2745 لسنة 2008 المؤرخ في 28 جويلية 2008 والمتعلّق بضبط شروط وطرق التصرف في نفايات الأنشطة الصحية ولقرار وزير التجهيز والتنمية المستدامة بتاريخ 6 جوان 2014 والمتعلّق بضبط مقتضيات الوجوبية التي تتضمنها الاتفاقية المبرمة بين المؤسسة الصحية ومؤسسة التصرف في نفايات الأنشطة الصحية والذي يقتضي إرسال تلك التقارير إلى الإدارة الجهوية للصحة.

ب- التنسيق ومتابعة نتائج الرقابة

تشهد منظومة التصرف في النفايات الخطرة ضعف التنسيق بين الهياكل التابعة للوزارة المكلفة بالبيئة لاسيما الوكالة الوطنية لحماية المحيط والوكالة الوطنية للتصرف في النفايات وإدارة السلامة التابعة للوزارة المكلفة بالصناعة والهياكل المعنية التابعة للوزارة المكلفة بالصحة.

فقد تبين غياب منظومة استرسال حول التصرف في النفايات الخطرة بالنظر إلى غياب نظام معلومات وطني شامل حول البيئة بالرغم من التزام البلاد التونسية بتوفير هذه المعطيات للمنظمات الدولية. كما تفتقر مختلف تلك الهياكل إلى نظام معلوماتي فعال يخص متابعة النفايات الخطرة حيث لم تعد التطبيقية التي تم تركيزها سنة 2010 والمرتبطة بمركز جرادو في وضع استخدام منذ غلق المركز وهو ما لم يمكن من متابعة المؤشرات المتعلقة بالكميات المنتجة سنويا وتلك التي تمت معالجتها وتثمينها بما من شأنه أن يساهم في تنمية المنظومة والوقوف على إشكالياتها بناء على معطيات موحدة ودقيقة.

من ذلك أنه لا يتم إعلام الوكالة الوطنية لحماية المحيط بصفة آلية بالعمليات الخاصة بالنفايات الخطرة كالاتفاقيات المبرمة مع مؤسسات التصرف في النفايات حتى يتسنى برمجة مراقبة تلك المؤسسات حسب أهمية النشاط وتأثيراته البيئية وحجم النفايات المفزرة. كما لا يتم مدها بنسخ من التراخيص المسندة وبقائمة المؤسسات التي كانت تخزن أو تعالج نفاياتها بجرادو للوقوف على مآل تلك النفايات بعد غلق هذه الوحدة خاصة أمام تفاقم ظاهرة التلوث نتيجة تعمد بعض المؤسسات التخلص من نفاياتها عبر إلقائها بالمصبّات العشوائية ومباشرة بالمحيط كالغابات ومجاري الأودية وبقنوات التطهير.

ولئن تم إحداث الوكالة الوطنية للرقابة الصحية والبيئية للمنتجات قصد تأمين تنسيق أنشطة المراقبة الصحية والبيئية التي تمارسها مختلف هياكل الرقابة المعنية في مجال النفايات الخطرة فإن تدخلاتها تقتصر على المشاركة في بعض الدراسات الخاصة ببرامج التصرف في النفايات الخطرة⁽¹⁾ كخبير وليس كمتدخل رئيسي بين مختلف الهياكل المعنية بالرقابة خلافا لمقتضيات الفصل الثاني من الأمر عدد 769 لسنة 1999 المؤرخ في 5 أفريل 1999 والمتعلق بإحداث الوكالة وبضبط مهامها.

(1) مشروع مادة ثنائية الفينيل متعدد الكلور ونفايات المبيدات التالفة.

ويجدر بالذكر في هذا الإطار أنه تمّ خلال شهر جوان 2013 تشكيل لجنة للقيام بزيارات ميدانية لمتابعة المؤسسات المتحصّلة على تراخيص من قبل الوزارة المكلفة بالبيئة لممارسة أنشطة التصرّف في النفايات الخطرة للتنبّط من مدى احترامها لتعهداتها والتزاماتها البيئية المنصوص عليها بدراسات المؤثرات على المحيط ومقتضيات التراخيص المسندة.

واقترنت الزيارات التي قام بها أعضاء اللجنة المذكورة على أنشطة التصرف في نفايات الأنشطة الاستشفائية الخطرة لثمانى مؤسسات ومؤسسة وحيدة ناشطة في جمع ونقل ومعالجة مواد التزيت الصناعية المستعملة من مجموع حوالي 158 مؤسسة مرخّص لها بالتصرّف في النفايات الخطرة.

ولئن خلصت أعمال اللّجنة المذكورة إلى وجود عدد من الإخلالات الجسيمة سواء بخصوص مجال الترخيص أو في ما يتعلّق بتطبيق ما جاء في دراسة المؤثرات على المحيط، فإنّ متابعة تلك الإخلالات واتخاذ الاجراءات اللاّزمة للحدّ منها لم يتم بالصفة المرجوة. فقد لوحظ عدم اتّخاذ إجراءات ردعية في شأن تلك المخالفات التي قد يكون صاحبها عرضة للسجن ولعقوبات مالية مع إمكانية غلق المؤسسة تطبيقا للفصل 50 من القانون عدد 41 لسنة 1996 إلى حين إقامة التجهيزات أو الاصلاحات اللاّزمة لوضع حدّ لحالة التلوث مع التشهير في حالة الإدانة وواصلت مختلف المؤسسات المخالفة نشاطها رغم مراسلة الوزير المكلف بالبيئة⁽¹⁾ في الغرض و"مطالبتها باتخاذ التدابير الضرورية لتفادي الإخلالات البيئية".

وتبيّن أنّ مؤسسة متحصّلة في ماي 2010 على ترخيص للتصرّف في النفايات الخطرة⁽²⁾ والمتمثّل في جمع ونقل ومعالجة مواد التزيت الصناعية (حوالي 2.400 طن في السنة) بالمنطقة الصناعية العقيلة من ولاية قفصة، تتصرّف في الزيوت الصناعية لبعض المؤسسات في مجال زيوت التشحيم المستعملة بموقع آخر غير الموقع المرخّص فيه يقع في منطقة فلاحية بمقر سكنى وكيل الشركة بسيدي ثابت من ولاية أريانة دون ترخيص من الوزارة المكلفة بالبيئة وترخيص الوزارة المكلفة بالصناعة في فتح واستغلال مؤسسة مرتّبة⁽³⁾. ومن شأن ذلك أن يعرّضها طبقا للفصل السادس من الترخيص سالف الذكر إلى سحب وإيقاف النشاط.

(1) مراسلة بتاريخ 25 ديسمبر 2013 تمّ توجيهها إلى 6 مؤسسات مخلّة.

(2) ترخيص من الوزير المكلف بالبيئة تحت عدد 2011/09 بتاريخ 31 ماي 2010.

(3) طبقا لمقتضيات الأمر عدد 2687 لسنة 2006 والمؤرخ في 9 أكتوبر 2006 والمتعلق بإجراءات فتح المؤسسات الخطرة أو المخلّة بالصحة أو المزعجة واستغلالها.

ورغم مراسلة الوكالة الوطنية لحماية المحيط في نوفمبر 2011 والزيارة الميدانية للجنة المشتركة المذكورة أعلاه في جوان 2013 لهذه المؤسسة والتي خلصت نتائجها إلى تأكيد نفس الإخلالات المتعلقة بممارسة النشاط خارج الموقع المرخص فيه إضافة إلى عدم الالتزام بما ورد بدراسة المؤثرات على المحيط وبالترخيص المسند لها علاوة على عدم معالجة تلك النفايات الخطرة، فإنه لم يتم اتخاذ أي إجراء ردي في شأنها وواصلت الشركة المذكورة نشاطها. ورغم الإخلالات التي أدت إلى نشوب حريق بموقع خزن النفايات الخطرة لم يتم سحب الترخيص إلا في جويلية 2014.

وفي نفس الإطار تبين أن شركة تم تحرير محضر في شأنها منذ جوان 2013 بعد معاينة تلوث ناجم عن سكبها لنفايات خطرة متأتية من قيعان السفن بالمنطقة الغابية برواد علما بأن مدة صلوحيية الترخيص المسند للشركة المذكورة قد انتهى في ذلك التاريخ. ورفضت الشركة الامتثال رغم التنبيه عليها بضرورة رفع المخالفة وإزالة النفايات حيث تم بتاريخ 26 ماي 2015 التفتن إلى أن نفايات قيعان السفن التي سبق وأن تم إلّاؤها من قبل الشركة ما تزال بنفس المكان.

كما لوحظ من خلال الزيارات الميدانية غياب التنسيق بين الإدارات الجهوية والإدارة المركزية للوكالة الوطنية لحماية المحيط بخصوص مآل المخالفات المرفوعة حتى يتسنى الاطلاع على مدى التزام المؤسسات المخالفة بما جاء بالمحاضر المرفوعة وتحديد سوابق تلك المؤسسات لتركيز الرقابة عليها من عدمه.

ويستخلص ممّا سبق أن منظومة الردع غير مفعلة في مستوى التطبيق حيث يتم الاكتفاء بالمحاضر وإبرام الصلح أو الاقتصار على الخطايا المالية الذي لا يثني بعض المؤسسات عن إلقاء النفايات الخطرة وذلك في غياب اللجوء إلى الإجراءات الردعية كالغلق أو التشهير.

وتستدعي هذه الوضعية الإسراع بوضع نظام معلوماتي يشمل قاعدة معطيات محينة تعكس واقع المنظومة وتسهّل نظام الاسترسال من خلال رصد دورة إفراز النفايات الخطرة والتصرف فيها وتسمح لمختلف المتدخلين من الولوج إليها والتنسيق فيما بينهم بما يضمن التصرف المحكم في النفايات الخطرة.

*

*

*

مكنت مختلف التدابير والآليات التي تم اتخاذها منذ التسعينات من تنظيم وتأطير التصرف في النفايات الخطرة غير أن تأثيراتها البيئية الجسيمة وتداعياتها على صحة الإنسان باتت

تستوجب وضع إستراتيجية متكاملة تتضمن أهدافاً ومؤشرات قابلة للمتابعة وتقييم قصد إيجاد الحلول الكفيلة للنهوض بالتصرف فيها مع الإسراع باستكمال الإطار التشريعي وتحيينه طبقاً للمعايير الدولية.

كما يستدعي حسن التصرف في النفايات الخطرة ضمن "منظومات" محدثة بمقتضى نصوص ترتيبية تعزيز الرقابة على مسالك التجميع ضماناً لتطبيق مبدأ الإيداع الإجباري ووضع آليات تضمن للوكالة الوطنية للتصرف في النفايات متابعة المؤشرات المتعلقة بالتجميع والرسكلة علاوة على توسيع تغطية القطاع الصحي العمومي بوحدات التصرف في النفايات الخطرة وتعزيز الرقابة عليها وتطبيق الفرز الانتقائي عند المصدر مع وضع إجراءات ردعية للمصحات الخاصة لفرض احترامها لمقتضيات التصرف في النفايات الصحية الخطرة.

وتدعو دائرة المحاسبات في مجال معالجة النفايات الخطرة وإزالتها إلى الإسراع باستغلال مراكز الخزن والتحويل بصفاقس وقابس واستكمال إنجاز مركز بنزرت مع العمل على دراسة سبل وآليات المعالجة المستديمة بمختلف أصنافها بالتوازي مع تشجيع الخواص على الاستثمار في المجال قصد تحقيق نسب قصوى في المعالجة والحد من مخاطر إلقاء هذه النفايات بالمحيط.

وينتطلب إحكام التصرف في النفايات الخطرة تحديد الكميات المفترزة سنوياً بدقة وجرد المخزن منها وتلك التي تتم معالجتها وذلك عبر التواصل المستمر مع المؤسسات المفترزة ومؤسسات التصرف قصد تحديد السبل المثلى للتخلص من هذه النفايات عبر معالجتها داخل المؤسسات المختصة أو عبر تصديرها.

وأمام غياب آليات فعالة لمتابعة التصرف في النفايات الخطرة وضعف التنسيق بين مختلف المتدخلين بات من الضروري إيجاد صيغ للتنسيق بين الهياكل المتدخلة للمتابعة الدورية لمؤسسات التصرف من جهة ولتأمين فاعلية المراقبة عبر متابعة الإخلالات وتعقب المخالفين مع الإسراع بوضع نظام معلوماتي فعال حتى يتسنى متابعة دورة النفايات الخطرة بما يضمن التصرف المحكم فيها.

الرد على ملاحظات دائرة المحاسبات

تمّ إدراج الرد المتلقّى بخصوص الملاحظات المضمّنة بالتقرير الأولي لدائرة المحاسبات صلب هذا التقرير بالمواضع التي تستوجب التوضيح أو التعليق، غير أنّه لم تتلق الدائرة الإجابة في خصوص التقرير التألفي النهائي.

منظومة النظافة والعناية بالبيئة بولايي سوسة والمنستير

سعت السلطات العمومية في إطار تحقيق التنمية المستدامة إلى إحداث العديد من الآليات التشريعية والمؤسسية المساهمة في حماية البيئة. فأحدثت بالخصوص الوكالة الوطنية لحماية المحيط سنة 1988، وبُعثت وزارة تعنى بالبيئة سنة 1991، والوكالة الوطنية للتصرف في النفايات سنة 2005. كما تم وضع مجموعة من الخطط من أهمها البرنامج الوطني للنظافة والعناية بالبيئة والإستراتيجية الوطنية للتصرف في النفايات التي تمّ اعتمادها ضمن المخطط الحادي عشر للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (2007-2011).

ومكّنت الجهود المبذولة من تحسين الوضع البيئي والحد من المظاهر المخلة بقواعد ومقومات النظافة والصحة. غير أنّ هذا الوضع شهد بداية من سنة 2011 تدهورا حادا وتراجعت منظومة النظافة بشكل ملحوظ مما أدّى إلى ارتفاع مؤشر كلفة التدهور البيئي⁽¹⁾ من 2,1 % من الناتج المحلي الإجمالي سنة 2003 إلى 2,7 % سنة 2015.

وباعتبار ما شهدته ولايتي سوسة والمنستير من نفس المظاهر تولّت الدائرة إنجاز مهمة رقابية حول منظومة النظافة والعناية بالبيئة في الولايتين أين مثلت خلال سنة 2015 نسبة النفايات المنزلية وشبه المنزلية المفززة 16 % من مجموع الكميات على المستوى الوطني (400 ألف طنّ من مجموع 2,5 مليون طن).

وشملت أعمال الرقابة التي غطت الفترة 2009-2015 أبرز الجهات المتدخلة في منظومة النظافة والعناية بالبيئة على المستوى الجهوي والمحلي وهي ولايتي سوسة والمنستير والبلديات التابعة لهما والوكالة الوطنية للتصرف في النفايات (فيما يلي الوكالة) والوكالة الوطنية لحماية المحيط (الممثلتين الجهويتين بسوسة) والإدارة الجهوية للبيئة بالساحل الأوسط.

وتمثّلت أهم أهداف هذه المهمة في التأكد من مدى توقّف هؤلاء المتدخلين في القيام بمهامهم حسب متطلبات الاقتصاد والكفاءة والفعالية والتنمية المستدامة ومن مدى الالتزام بالقوانين والتراتبية والأنظمة المتعلقة بمجال النظافة والعناية بالمحيط، بالإضافة إلى التحقق من ملائمة الأنظمة والتشريعات الجاري بها العمل للمتطلبات والاستحقاقات البيئية المطلوبة.

(1) يجمع كلفة الأضرار بالموارد المائية وكلفة تلوث الهواء وكلفة الإضرار بالتربة والغابات وكلفة الإضرار بالشريط الساحلي وكلفة معالجة الفضلات وكلفة الإضرار بالبيئة العامة. (الوثيقة التوجيهية لمخطط التنمية 2016-2020 الصادرة في سبتمبر 2015).

وانتهت أعمال الرقابة إلى ملاحظات شملت محاور أساسية في منظومة النظافة والعناية بالبيئة في الولايتين وهي إنجاز مهام النظافة وإدارة البلديات للموارد المخصصة في الغرض والتصرف في المصبات ومراكز التحويل وفرز الفضلات ومعالجتها ومنظومات وبرامج التصرف في النفايات والإشراف والمراقبة والتحسيس البيئي.

أبرز الملاحظات

- تنفيذ المهام ذات الصلة بالنظافة

استهدف المخطط الحادي عشر للتنمية تجميع ومعالجة نسبة 93 % من النفايات بالمصبات المراقبة في أفق سنة 2011 على المستوى الوطني، غير أنّ معدّل تلك النسبة بالبلديات لم يتجاوز 76 %.

وأثبتت تجربة المناولة لدى بلدية سوسة خلال سنة 2015، تحقيق اقتصاد مقارنة بالتدخل المباشر للبلدية، حيث بلغ معدّل كلفة رفع الطن الواحد من النفايات المنزلية عن طريق المناولة 52 د مقابل 66 د عبر التدخل المباشر.

ولا تغطي عمليات كنس الشوارع في أقصى الحالات نسبة 20 % من المناطق البلدية. كما اتضح عدم قيام أي بلدية من بلديات الولايتين بتسييج الأراضي البيضاء مما أدى إلى تحويلها إلى نقاط سوداء.

ورغم الإشكاليات التي تتعرض لها الأودية بالولايتين من إلقاء عشوائي لجميع أنواع الفضلات في مجرى مياهها وسكب مياه الصرف الصحي بها، فقد تبين محدودية التدخلات لجهرها وتنظيفها.

وتستدعي هذه الوضعية مزيد التعمق في دراسة تجارب المناولة والتوجه نحو توسيع العمل بها إذا ما ثبتت نجاعتها وفعاليتها.

- تصرف البلديات في الموارد المخصصة للنظافة

في غياب معايير وطنية تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات مختلف البلديات تبين أنّ هناك اختلافات في عدد من المؤشرات لديها على غرار مؤشر عدد السكان لكلّ عامل نظافة ومؤشر كميّة النفايات المرفوعة لكلّ عامل ومؤشر المساحة المغطاة لكلّ عامل.

كما تمّ بعدد من البلديات تعميم "منحة الأوساخ" على جميع العملة المنتفعين بالمنحة الخصوصية "لحفظ الصحة ورفع الفواضل المنزلية" ممّا ترتّب عنه دفع مبالغ مالية لغير مستحقيها.

وتراجع مردود عملة النظافة وتقلصت ساعات العمل إذ توظف البلديات عملتها بحساب 6 ساعات عمل يوميا عوضا عن 8 ساعات قانونية مما أدى إلى خسارة ساعات عمل تراوحت تقريبا بين 19 ألف ساعة و65 ألف ساعة خلال سنة 2015.

ويعدّ معدّل عمر أسطول المعدّات ببعض البلديات متقدّما نسبيا مما تسبّب في تعدّد الأعطاب وتزايد أيام التوقّف لفترات ناهزت السنة في بعض الحالات لتتراوح نسب استعمال هذه المعدّات بين 23 % و91 %.

وينبغي على البلديات أن تسعى إلى إحكام التصرف في الموارد المخصصة للنظافة سواء كانت بشرية أو مادية وتطوير أدائها وطرق عملها في هذا المجال.

- التصرف في المصبات المراقبة ومراكز التحويل

لئن كان من المنتظر أن يتواصل استغلال المصب المراقب بالمنستير لمدة 15 سنة إلا أن احتجاجات السكان وعراقيل عقارية حالت دون مواصلة استغلاله وتمّ غلقه في مارس 2014، مما تسبب في إرباك العمل البلدي في مجال النظافة بالولاية.

ولم تفلح جهود الوكالة في تنفيذ برنامج غلق واستصلاح المصبات العشوائية خاصة خلال سنتي 2008 و2009 بكلفة فاقت 3 م.د بالولايتين في الحدّ من انتشار المصبات العشوائية والنقاط السوداء.

وأدّى عدم وضوح تصوّرات بخصوص عمليات ردم النفايات المنزلية والمشابهة والبدء في تشمينها، إلى تحمّل كلفة إضافية بلغت قيمتها 2,105 م.د. بعنوان صفقات التصرف في المصبات المراقبة ومراكز التحويل.

ولم تساعد العوائق القانونية والمؤسسية والمالية والفنية على تحقيق الهدف المتمثّل في تطوير تكنولوجيات التحكم في كميات النفايات وتشمينها وإعادة استعمالها.

وتوصي الدائرة بمزيد إحكام التصرف في النفايات للسيطرة على الفضلات الصناعية والخطرة والفضلات المنزلية والشبهية، ووضع إستراتيجية وطنية للثمين الطاقى للنفايات.

- منظومات وبرامج التصرف في النفايات

اعتمدت الخطة الإستراتيجية للتصرف في النفايات على تدعيم منظومات وبرامج التصرف في بعض الأصناف الخاصة من النفايات القابلة للثمين والرسكلة. وتبين في هذا الخصوص غياب المتابعة والتقييم بشأنها وخاصة على المستوى الجهوي، وعدم إصدار الأطر القانونية أو الأنظمة العمومية لتفعيل بعضها، وتراجع أو تعطل البعض الآخر.

ويستدعي هذا الوضع إجراء التقييمات اللازمة في شأن منظومات وبرامج التصرف في النفايات وطرح تصوّرات جديدة والبحث عن بدائل مناسبة للمعطّل منها وتفعيل مختلف مكوناتها خاصة في ما يتعلق بمجال الثمين.

- الإشراف والمراقبة والتثقيف البيئي

ساهم حذف سلك مراقبي التراتيب البلدية وإدماج أعوانه بسلك الأمن الوطني في تعطيل تأمين جزء كبير من المهام التي كانت موكولة سابقا لمراقبي التراتيب بسبب انشغال أعوان الشرطة أساس بالمسائل ذات الطبيعة الأمنية.

كما سجّل تراجع في الأنشطة والبرامج التحسيسية والإعلامية، وتقلّص في الاعتمادات الجمالية المخصّصة للتوعية والتربية البيئية والإعلام لدى الوكالة الوطنية لحماية المحيط من 400 أ.د. سنة 2012 إلى 300 أ.د. سنة 2015.

وتدعو الدائرة إلى ضرورة تكثيف المراقبة وزجر مرتكبي المخالفات البيئية طبقا للقوانين الجاري بها العمل، وكذلك تفعيل دور مكونات المجتمع المدني في العمل البيئي، واعتماد برامج للتوعية والتحسيس من أجل ترسيخ الثقافة البيئية لدى المواطن.

I- دور البلديات في مجال النظافة

عدّد القانون عدد 33 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات بعض الأشغال التي تقوم بها البلديات في مجال النظافة والمتمثلة في إزالة مظاهر ومصادر التلوث من الطريق العام، ورفع الفضلات المنزلية وفرزها ومعالجتها وإزالتها، وتنظيف الطرقات والساحات العمومية، وإنجاز أشغال التطهير على اختلاف أنواعها.

وقد استندت أعمال الرقابة الميدانية في هذا المجال على عدد من الاختبارات تمّ إجراؤها على عيّنة شملت 6 بلديات تمّ اختيارها بناء على أهمية الميزانية وهي بلديات سوسة وحمام سوسة ومساكن والمنستير وجمال والمكنين (فيما يلي البلديات الممثلة للعيّنة)، كما تمّ تعميم استبيان على بلديات الولايتين (47 بلدية) تولت جميعها الردّ عليه.

أ- تنفيذ المهام ذات الصلة بالنظافة

تركّزت أعمال الرقابة فيما يتعلّق بالمهام ذات الصلة بالنظافة على جمع ورفع الفضلات وكنس الشوارع والساحات وتخصيص عمليات النظافة وتسييج الأراضي غير المبنية والعناية بالأودية ومقاومة الحشرات والكلاب السائبة.

1- جمع ورفع الفضلات

استهدف المخطط الحادي عشر للتنمية تجميع ومعالجة نسبة 93 % من النفايات بالمصبات المراقبة في أفق سنة 2011 على المستوى الوطني، غير أنّ معدّل تلك النسبة بالبلديات الممثلة للعيّنة لم يتجاوز 76 % حيث تراوحت نسب الكميات المرفوعة بين 61 % لدى بلدية جمال و82 % لدى بلدية المكنين. ولم يتم تجميع سوى 21 ألف طن من الكميات الجمالية أي ما نسبته 68 % للفضلات المنزلية المفززة بالمنطقة البلدية بالمنستير التي بلغت 31 ألف طن سنة 2013. ولم يتمّ بالنسبة إلى بلدية سوسة، جمع ونقل سوى 66 ألف طن من الفواضل المنزلية من جملة 85 ألف طن من الفضلات المفززة، وبالتالي فإنّ 22 % من هذه الفضلات لا يتم جمعها ونقلها إلى المصبات المراقبة وتلقى في الوسط الطبيعي.

ومن ناحية أخرى قام المجلس الجهوي بسوسة (في ما يلي المجلس) بتاريخ 20 مارس 2015 بالإعلان عن طلب عروض بإجراءات مبسطة لجمع ورفع الفضلات بمنطقة شط مريم (مجلس قروي)، وتمّ بتاريخ 10 أفريل 2015 فتح العرضين الوحيدين الواردين في الآجال الأول بمبلغ 90,240 أ.د. والثاني

بمبلغ 184,326 أ.د، وبعد تقييم العرضين بتاريخ 25 ماي 2015 تقرر قبول العرض الأول الأقل ثمنًا رغم عدم استجابته للشروط الفنية المطلوبة، ومع تقديم أول كشف حساب تم الاعتراض عن دفع مستحقات صاحب العرض الفائز لإخلاله بالتزامه بتوفير شاحنة ضاغطة و70 حاوية جماعية.

ولم تقدم المؤسسة المتعاقد معها الإثباتات اللازمة بخصوص كميات الفضلات التي قامت برفعها. ففي حين تضمنت الفواتير الصادرة عن المؤسسة كميات تساوي 1.560 طنا أبرزت بيانات مركز التحويل بالقلعة الصغرى أنّ مجموع الكميات المسجلة والمستلمة من المؤسسة لم تتجاوز 553 طنا في موفى سنة 2015. وقدّرت المبالغ التي صرفها المجلس للمؤسسة دون وجه حق بقيمة 47,329 أ.د، مع الإشارة إلى أنّ المجلس قام بخلاص فواتير صادرة عن الوكالة مقابل معاليم إيداع فضلات بمركز التحويل تعلّقت بنفس الفترة وتضمنت كمية جمالية قدرها 1.186 طنا تم جمعها ونقلها من قبل 3 متدخلين في أعمال النظافة بمنطقة شط مريم وكان بإمكان المجلس التفتن إلى تضخيم الكميات المفوترة من قبل المؤسسة لو قام بأعمال المتابعة والمراقبة الضرورية وهو ما قد يشكل خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985.

ويكون المجلس بقبوله العرض الأول قد أخلّ بمبدأ المساواة والمنافسة بين المزوّدين بوضعه شروطا أقصت البعض من المشاركة في طلب العروض لعدم قدرتهم على توفيرها، في حين تمّ قبول عرض مشارك لم يستجب لتلك الشروط ممّا تسبّب في تنفيذ العقد على غير الوجه المطلوب. كما أنّ ضعف المتابعة لمؤيدات إيداع كميات الفضلات المنزلية المجمّعة بمركز التحويل فسح المجال للتلاعب في فوترة الكميات المنقولة وأدّى إلى دفع مبالغ دون وجه حقّ ألحقت ضررا ماليا بميزانية المجلس،

ومن جهة أخرى، أوجب الفصل 91 من مجلة الجباية المحلية توظيف واستخلاص معاليم مقابل رفع الفضلات المتأتية من نشاط المحلات التجارية أو الصناعية أو المهنية، ورغم أهمية تلك المعاليم كمورد من موارد الميزانية البلدية تبين أنّ معظم البلديات الممثلة للعينّة لم تقم بتطبيق مقتضيات الأمر المذكور رغم استصدار جميعها لقرار يضبط تعريف جمع ونقل النفايات غير المنزلية والتي تراوحت حسب البلديات بين 3 و13 مليما للتر الواحد من الفضلات.

وخلافا لمنشور وزير الداخلية عدد 10 المؤرخ في 6 فيفري 2004 الذي ينصّ على "إتمام إحصاء المحلات والمؤسسات المعنية باتفاقيات رفع الفضلات غير المنزلية بمقابل وتعميم إبرام هذه الاتفاقيات والحرص على استخلاص المعاليم"، لم تتولّى أغلب البلديات إبرام اتفاقيات في الغرض، إذ يتمّ جمع فضلات المحلات والمؤسسات المعنية ضمن المسار الخاص بجمع ونقل الفواضل المنزلية دون توظيف واستخلاص المعاليم المستوجبة.

ففي حمام سوسة على سبيل المثال تضم المنطقة البلدية 27 وحدة نزلية، تتولّى بلدية المكان نقل نفاياتها مجاناً، علماً بأنّ تلك الفواضل مثّلت خلال الفترة 2012-2015 نسبة 25 % من مجموع الفواضل المجمّعة من قبل البلدية، وأنّ تكلفة رفعها بعنوان نفس الفترة بلغت 666,451 أ.د. وتقدر المبالغ التي كان بإمكان البلدية تحصيلها بحوالي 123 أ.د خلال نفس الفترة.

وفي حين تضم المنطقة البلدية بسوسة حوالي 10.000 مؤسسة تجارية وصناعية ومهنية⁽¹⁾ لم تقم البلدية بإبرام سوى 51 اتفاقية، أي في حدود 0,5 %. وقدّرت تكلفة رفع الفواضل المتأتية من أنشطة المؤسسات والمحلات المعنية بعنوان سنة 2015 بما جملته 1,3 م.د (35 % من التكلفة الجملية لجمع الفواضل المنزلية المقدّرة بمبلغ 3,662 م.د). في حين لم يتجاوز المعدّل السنوي للإستخلاصات المحققة بعنوان الرفع بمقابل 86 أ.د خلال الفترة 2010-2015، وبالتالي فإنّ نسبة مساهمة المؤسسات في تغطية تكاليف رفع ونقل الفواضل التي تفرزها لا يتجاوز معدّلها 7 %.

وتوصي الدائرة بأن تتولّى البلديات إحصاء جميع المؤسسات والمحلات المعنية، وإبرام اتفاقيات معها لنقل فضلاتها بمقابل، وهو ما من شأنه أن يمكّنها من تعبئة موارد إضافية تساعد على دعم وتجديد أسطولها وتوفير الموارد البشرية اللازمة للقيام بأعمال النظافة على أفضل وجه.

2- كنس الشوارع والساحات

لا تغطّي عمليات كنس الشوارع بجميع البلديات الممثلة للعينة في أقصى الحالات نسبة 20 % من المناطق البلدية وتقتصر على بعض الساحات العمومية الكبرى والشوارع الرئيسية. ويعزى ذلك أساساً إلى النقص في اليد العاملة والتّخلي عن الآلية 32 منذ سنة 2012، إضافة إلى عدم تفرّغ أعوان الكنس حيث غالباً ما يتم اللجوء إليهم لتعويض الغيابات في صفوف رافعي الفضلات.

وقد ترتّب عن ذلك تراكم الأتربة وتناثر النفايات على حواشي الطرقات وتنامي الأعشاب الطفيلية بشكل أخلّ بمقومات النظافة وجمالية المدن وانعكس سلباً على مظهر شوارعها وساحاتها كما ورد ببعض محاضر جلسات اللجان البلدية للنظافة والعناية بالبيئة.

ولئن تحسّلت بلديتا المنستير وحمام سوسة على شاحنتي كنس آلي في إطار هبة تركية خلال سنة 2013 إلاّ أنّهما لم تستفيدا منهما، حيث تعطلتا بعد فترة وجيزة من الاستعمال لعدم تلاؤمهما مع طبيعة شوارع المدينتين وظلتا رابضتين دون استخدام بسبب غياب أدلة الصيانة وقطع الغيار. أما

⁽¹⁾ حسب جدول مراقبة تحصيل الحد الأدنى للمعلوم الموظف على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية (TCL) لسنة 2015.

بلدية المكنين فبالرغم من توفر شاحنة كانسة لديها صالحة للاستخدام وفي حالة جيّدة فإنّه لم يتم استعمالها منذ سنة 2010 دون مبرّر.

3- تخصيص عمليات النظافة

حثّ منشور وزير الداخلية والتنمية المحلية المتعلّق بالبرامج الجهوية للنظافة والعناية بالبيئة لسنة 2007 على "تخصيص الخدمات البلدية في مجالات النظافة لما يمكن أن توقّره من تأثير إيجابي على تحسين نوعية الخدمات المسداة"، وفي هذا الإطار لجأت 62 % من بلديات ولاية سوسة و32 % من بلديات ولاية المنستير إلى المناولة لتأمين رفع الفضلات خلال الفترة 2009-2015.

وأثبتت تجربة المناولة لدى بلدية سوسة خلال سنة 2015، تحقيق اقتصاد مقارنة بالتدخل المباشر للبلدية، حيث بلغ معدّل كلفة رفع الطن الواحد من النفايات المنزلية عن طريق المناولة 52 د مقابل 66 د عبر التدخل المباشر. مع الإشارة إلى أنّ المعدّل الوطني لتكلفة رفع طن واحد من النفايات المنزلية يبلغ 90 د عبر التدخل المباشر مقابل 60 د عن طريق المناولة وفق دراسة تشخيصية معدّة سنة 2015 تتعلق بالمخطط البلدي للتصرف في النفايات. وتستدعي هذه الوضعية مزيد التعمق في دراسة تجارب المناولة والتوجه نحو توسيع العمل بها إذا ما ثبتت فاعليتها ونجاعته.

كما لجأت بعض البلديات (كبلديات المنستير ومساكن وسوسة وحمام سوسة على سبيل الذكر) للآلية 32 الخاصة بالنظافة والعناية بالمحيط وفق ما دعا إليه منشور الوزير الأول عدد 1 المؤرخ في 7 جانفي 2002، وذلك للحصول على خدمات الكنس وقلع الأعشاب الطفيلية وتنظيف المقابر.

وقد حقّقت الآلية 32 خلال الفترة 2009-2013 اقتصادا في الكلفة حيث بلغ ثمن كنس المتر الخطي الواحد ببلدية حمام سوسة 21 مليما في إطار المناولة مقابل 52 مليما عبر التدخل المباشر للبلدية وبالرغم من هذا الفارق لم يتمّ إجراء أيّة دراسات أو تقييمات لنتائج تلك الآلية والبحث في انعكاساتها واقعا قبل إيقاف العمل بها.

4- تسييج الأراضي غير المبنية

ينصّ منشور وزيري الداخلية والمالية عدد 16 لسنة 2007 المؤرخ في 22 جوان 2007 والمتعلّق بتسييج الأراضي غير المبنية على وجوب معاينة مخالفات عدم تسييج وتنظيف الأراضي غير المبنية وإلزام أصحابها بتسييجها وفي صورة عدم القيام بذلك تتولّى البلدية عملية التنظيف والتسييج

على نفقتهم. غير أنّ بلديات الولاياتين لم تفعل أحكام هذا المنشور، حيث بيّنت نتائج الاستبيان عدم قيام أي بلدية منها بتسييج أراض بيضاء تمثل نقاطا سوداء علما بأنّ عدد تلك الأراضي بلغ سنة 2015 ما يزيد عن 120 أرضا في 8 بلديات بولاية سوسة و55 أرضا بالنسبة إلى 9 بلديات بولاية المنستير.

وقد برّرت البلديات المعنية عدم قيامها بعمليات التسييج بعدم رصد اعتمادات للغرض وارتفاع كلفة تسوير الأراضي دون وجود ضمان لاسترجاع قيمة تلك التدخلات، في حين بيّنت المعايينات أنّ عمليات التسييج التي قام بها بعض الخواص بمواد خفيفة كانت كفيلة بحماية الأراضي والحفاظ على نظافتها.

وفي نفس الإطار اقتضى منشور وزير الداخلية والتنمية المحلية عدد 3 المؤرخ في 24 فيفري 2005 تدعيم النظافة بالمدن خاصة فيما يتعلق بالعناية بالأراضي البيضاء من حيث التنظيف والتسييج والحماية مع التأكيد على اتخاذ التدابير اللازمة لاسترجاع المصاريف المستوجبة عند إنجاز أشغال المسح ورفع الأتربة، إلّا أنه تبين أن عدد التدخلات المنجزة من قبل 8 بلديات توفرت بشأنها بيانات بلغ 446 تدخلا بكلفة تقدّر بحوالي 131 أ.د بولاية سوسة و82 تدخلا بالنسبة إلى 9 بلديات بكلفة بلغت حوالي 114 أ.د بولاية المنستير دون أن تقوم البلديات المعنية باسترجاع كلفة تلك التدخلات.

وقد أكّد منشور وزير الداخلية عدد 1 بتاريخ 20 فيفري 2015 على ضرورة تكثيف تدخلات النظافة مع اتخاذ التدابير اللازمة لاجتناب رجوع الحالة إلى ما كانت عليه. غير أنّ البلديات لم تتوصل إلى تحقيق ذلك بسبب عدم توفير مصبات خاصة بفضلات البناء وبسبب ضعف المراقبة وعدم التصدي للمخالفين.

5- العناية بالأودية ومقاومة الحشرات والكلاب السائبة

نصّت مناشير وزير الداخلية السنوية حول البرامج الجهوية للنظافة والعناية بالبيئة وخاصة منها المنشور عدد 3 المؤرخ في 24 فيفري 2005 على ضرورة أن تتولى البلديات التركيز على جهر وتنظيف الأودية ومجري المياه وردم المستنقعات وأماكن ركود المياه، غير أنّ أعمال الرقابة المجراة بالبلديات موضوع العينة بينت محدودية تلك التدخلات وقد تمّ تبرير ذلك بعدم توقّر المعدات الثقيلة الخاصة بتنفيذ تلك العمليات وببطء استجابة الجهات الإدارية المعنية⁽¹⁾ لمطالب التدخل.

⁽¹⁾ الولاية وإدارة المياه العمرانية بوزارة التجهيز والمندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية والديوان الوطني للتطهير وإدارة الجهة للتهيؤ.

ويذكر على سبيل المثال أنّ عدد عمليات التدخّل لجهر الأودية ببلدية مساكن لم يتجاوز خلال الفترة 2009-2015 مجموع 6 تدخّلات يعود آخرها إلى شهر جوان 2013 منها تدخّلين قامت بهما البلدية بإمكانياتها الذاتية، بينما لم يسجّل أيّ تدخّل من قبل بلدية سوسة لجهر وتنظيف الأودية ومجاري المياه.

وتتعرض مجاري الأودية بالولایتين إلى الإلقاء العشوائي لجميع أنواع الفضلات وسكب المياه الصناعية الملوثة وغير المعالجة، مما يتسبب في تزايد المياه الراكدة التي تتحوّل إلى مخافر لتكاثر الحشرات ومصدرا للإضرار بالوسط البيئي وبصحة المتساكنين. وقد لوحظ ذلك خاصة بوادي الغسيل بالمكنين ووادي المالح بمساكن ووادي حمام سوسة ووادي حمدون ووادي الحلوف بسوسة ووادي حماية مدينة جّمّال من الفيضانات.

ورغم تعدّد وتكرّر مخالفة بعض المواطنين والصناعيين لأحكام مجلة المياه التي تحجّر سكب الفضلات التي من شأنها أن تضرّ بالصحة العامة بالأودية لم يتمّ اتخاذ إجراءات ردعية تجاه مرتكبيها، حيث لم تستلم البلديات المعنية أية تقارير من جانب الشرطة البلدية في هذا الخصوص كما لم يتمّ الوقوف على ما يفيد تدخّل الوكالة الوطنية لحماية المحيط لرفع المخالفات وردع المخالفين في هذا المجال خلال الفترة 2010-2015.

وتقوم الإدارة الجهوية للصحة بسوسة بمراقبة مياه البحر سنويا من خلال جرد مصادر التلوّث وأخذ عينات من المياه قصد إجراء التحاليل البكتريولوجية. وتشمل عمليات التحليل 3 عناصر أثبتت النتائج بشأنها تجاوزها 5 و24 و11 ضعفا للنسب القصوى المسموح بها في 100 مل من الماء خلال سنة 2015، وذلك بأربع نقاط مراقبة تعتبر نوعية الماء فيها رديئة جدّا ويحجّر السباحة بها بالاستناد إلى الدلائل التوجيهية لمنظمة الصحة العالمية. وتتمثل تلك النقاط في الشواطئ المتاخمة لوادي الحلوف وحمدون.

وتوصي الدائرة بضرورة تعهد الأودية بالتنظيف والجهر والسعي إلى القيام بالدراسات اللازمة لتحديد حوزتها والتدخل لتهيئتها، مع ضرورة تشديد المراقبة على المؤسسات التي تقوم بسكب المياه الصناعية بمجاري الأودية واتخاذ الإجراءات اللازمة ضدّ جميع المخالفين. ويتعيّن على الوزارة المكلفة بالبيئة والأطراف المعنية اتخاذ إجراءات وتدابير عاجلة للحدّ من تلوّث مياه الشواطئ المشار إليها وما تمثله من مخاطر وتهديدات صحية وبيئية.

ونظرا لما يسبّبه تراكم الفضلات والإخلال بمقومات النظافة من تكاثر الحشرات والكلاب السائبة، أكّدت مناشير وزير الداخلية ومنها المنشور عدد 3 بتاريخ 19 أفريل 2013 على التركيز على

المقاومة الوقائية للحشرات من خلال جهر وتنظيف مجاري المياه وردم أماكن ركود المياه، غير أنّ تدخلات البلديات (الممثلة للهيئة) اقتصرّت في هذا المجال أساساً على المقاومة الكيميائية بتركيز جهودها على متابعة مخاطر تكاثر الحشرات ومداواة مأوى اليرقات في مواسم محدّدة.

فبالنسبة إلى بلدية سوسة على سبيل المثال وبالرغم من ضبطها لقائمة تتضمن 1.196 مخفراً محتملاً لتوالد الحشرات فإنه لم يتمّ التدخل بها خلال كامل سنة 2014. أمّا في بلدية المنستير فلم تتجاوز المواقع التي تمّ التدخل فيها 1.312 موقعاً من أصل 7.200 موقعاً مشخّصاً أي بنسبة تغطية تعادل 18 % وذلك خلال سنة 2015.

وخلافاً لما جاء بمنشور وزير الداخلية عدد 3 المؤرخ في 19 أفريل 2013 المتعلق بالعناية بالنظافة وجودة الحياة والذي أكّد على اعتماد المقاومة البيولوجية والعضوية للقضاء على مأوى توالد الحشرات، فإنّ بلديات مساكين والمنستير والمكنين على سبيل المثال اكتفت ببعض التدخلات الحينية باستعمال المبيدات في عدد من المخاطر المحتملة.

واقتصرّت تدخلات المقاومة البيولوجية والعضوية خلال سنتي 2014 و2015 ببلدية المنستير مثلاً على جهر عدد من مجاري مياه الأمطار لم تتجاوز نسبتها 7 % من جملة المجاري التي تمّ تشخيصها. ومن شأن ضعف التدخلات الوقائية أن لا يحدّ من تكاثر مأوى توالد الحشرات وأن يؤدي إلى تكثيف المقاومة الكيميائية بما لها من سلبيات بيئية.

وفي نفس السياق، ينصّ منشور وزير الداخلية عدد 21 المؤرخ في 15 ديسمبر 2010 على توفير فريق قار ومختص في مجال مقاومة الحشرات مجهّز بالمعدّات ووسائل التدخل الضرورية، إلّا أنّ معظم البلديات لا يتوفر لديها هذا الفريق كما أنّها تشكو نقص في المعدّات والتجهيزات الخاصة بمقاومة الحشرات. وإضافة إلى ذلك ساهم غياب التنسيق بين البلديات المتجاورة لتنفيذ التدخلات في مجال مقاومة الحشرات في الحدّ من فاعليتها.

وبخصوص تنفيذ الأعمال الضرورية لمقاومة الكلاب السائبة شهد عدد الحملات المجراة سنوياً تراجعاً، حيث انخفض عدد الحملات بالنسبة إلى بلدية حمام سوسة على سبيل المثال بمعدّل بلغ 13 % خلال الفترة 2009-2015، كما تراجع عدد الحملات المنجزة ببلدية المكنين من 166 حملة سنة 2013 إلى 91 حملة سنة 2015 علماً بأنّ تقارير الشرطة البلدية في هذا الخصوص لا ترد بانتظام على مصالح البلديات ممّا لا يساعدها على متابعة الحملات المجراة.

وقد شهدت التدخّلات لمقاومة الكلاب السائبة اضطرابا في برمجتها على امتداد الفترة المذكورة للدواعي الأمنية، حيث سرعان ما يتمّ التوقّف في تنفيذ الحملات بعد الشروع فيها رغم تدمّر المتساكنين من تكاثر الكلاب وتفاقم خطرهما وفق ما ورد بمحاضر جلسات لجان الصحة والنظافة والعناية بالبيئة ببعض البلديات.

6- المخطط الإداري المتعلق بتأهيل المسالخ البلدية

ينصّ المخطط الإداري للمسالخ⁽¹⁾ على ضرورة تأهيلها قصد الاستجابة للقواعد الفنية والصحية والبيئية اللازمة بغرض الإبقاء على 3 مسالخ بولاية سوسة ومسلخين بولاية المنستير وذلك في أجل أقصاه 1 مارس 2015. وقد تبين أنّه وخلافا لما تضمّنه المخطط لم يتمّ إحداث لجنة جهوية لدراسة ملفات تركيز أو تأهيل المسالخ الراجعة بالنظر إلى الولايتين وبالتالي لم تقدّم البلديات المعنية ملفّات تأهيل مسالخها.

وتضمّ ولاية المنستير 17 مسلخا 5 منها تمّ غلقها بعد سنة 2011⁽²⁾، فيما لا تخضع 7 مسالخ أخرى للمراقبة من قبل أطباء بياطرة كما تقتضيه النصوص الترتيبية وهو ما لا يضمن الذبح وترويج اللحوم وفق الشروط الصحية.

وقد لوحظ عدم استجابة جميع المسالخ للشروط الفنية والصحية والبيئية المطلوبة حيث تبين من خلال المعايير الميدانية لمسالخ البلديات الممثلة للعينة تقادم بنيتها التحتية التي تعود إلى ما بين 20 و40 سنة وعدم تعهدها بالصيانة، وتردّي الوضع البيئي داخلها وافتقارها إلى مقومات النظافة والعناية بالمحيط، فضلا عن غياب محطات المعالجة الأولية للمياه والافتقار أو النقص في تجهيزات التبريد ونقل اللحوم في وسائل غير مؤهلة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ توصيات دائرة المحاسبات المضمنة بتقريرها الصادرين سنتي 2007 و2010 تباعا حول الوضع الصحي والبيئي للمسلخين البلديين بمساكن وسوسة لم يتمّ تنفيذها وظل الوضع على حاله.

(1) المصادق عليه بالأمر عدد 360 لسنة 2010 المؤرخ في 1 مارس 2010.

(2) وهي مسالخ بلديات المصدور ولمطة وبني حسان وخنيس ومنزل حياة.

وقد أدّت هذه الوضعية التي تزامنت مع غياب رقابة الشرطة البلدية ومصالح الإدارة الجهوية للصحة إلى تفاقم ظاهرة الذبح العشوائي خارج المسالخ وبيع اللحوم دون إخضاعها إلى المراقبة الصحية مما يشكل خطورة على مستهلكها وعلى الصحة العامة.

ويقتضي ذلك مراجعة وتحيين المخطط الإداري للمسالخ والتنصيب على الإحداثيات الجديدة الضرورية سواء عن طريق البلديات أو المستثمرين الخواص. كما يتعين ضمان المراقبة الصحية البيطرية بصفة مستمرة وتطبيق قواعد حفظ الصحة بكل المسالخ النشطة، مع تفعيل فرق عمل المراقبة الجهوية للحد من ظاهرة الذبح العشوائي.

ب- تصرف البلديات في الموارد المخصصة للنظافة

أفضت أعمال الرقابة في هذا المجال إلى الوقوف على ملاحظات تعلّقت بالموارد البشرية ووسائل العمل المادية.

1- الموارد البشرية

لوحظ غياب مؤشرات وطنية تستند على عدد العملة الضرورية للقيام بالأعمال المتصلة بالنظافة وعلى كمية النفايات المنتجة وعلى امتداد مساحة المنطقة البلدية ودرجة ميكنة العمل في مجال النظافة. وفي غياب هذه المؤشرات تولّت الدائرة احتساب معدلات العملة الضرورية للقيام بالأعمال المتصلة بالنظافة بخصوص بلديات الولايتين.

وفي هذا الإطار تبين تفاوت بين المؤشرات حيث تراوح في موفى سنة 2015 المؤشر المتعلق بعدد السكان لكل عامل نظافة بين 617 ساكنا ببلدية حمام سوسة و1.386 ساكنا ببلدية سوسة، وتراوح المؤشر الخاص بعدد الأطنان من النفايات المرفوعة لكل عامل بين 203 طنا ببلدية مساكن و792 طنا ببلدية المنستير، أما مؤشر تغطية عملة النظافة لمساحة المنطقة البلدية عبر التدخل المباشر فتراوح بين عامل لكل 13 هكتارا ببلدية سوسة وعامل لكل 55 هك ببلدية المنستير.

وتبين أنّ البلديات لا تُحكم استغلال العدد المتوفّر لديها من العملة إذ توظّفهم بحساب 6 ساعات عمل يوميا عوضا عن 8 ساعات قانونية، وهو ما ترتب عنه خسارة ساعات عمل تراوحت بين 19.448 ساعة ببلدية مساكن و65.208 ساعة ببلدية سوسة خلال سنة 2015.

وتقتصر متابعة مواظبة العملة على تسجيل أوقات دخولهم إلى العمل دون أوقات المغادرة مما يحول دون ضبط ساعات العمل المنجزة من قبل كل عامل وتوظيفه التوظيف الأمثل.

واقتضى المرسوم عدد 36 لسنة 2011 المؤرخ في 26 أفريل 2011 ترسيم أعوان النظافة العرضيين والمتعاقدين والوقتيين التابعين للبلديات بصفة استثنائية بداية من أول فيفري 2011. غير أنّ هذا الإجراء أثار سلبا على مردودهم، من ذلك تراجع بلدية حمام سوسة معدل ساعات وأيام العمل لكافة الأعوان المتعاقدين (9 أعوان) بعد ترسيمهم خلال سنة 2011 من 2.288 ساعة سنة 2009 إلى 1.390 ساعة سنة 2014، أي ما يمثل تراجعا بلغ معدله السنوي 9,5 %، وليفصل معدل تراجع ساعات العمل للعون الواحد خلال الفترة 2009-2014 إجماليا إلى 898 ساعة.

وارتفع عدد أيام العطل المرضية بالنسبة إلى الأعوان التسعة من 77 يوما سنة 2009 إلى 117 يوما كمعدل للفترة 2011-2014 وتزايدت الغيابات غير الشرعية من 25 يوما سنة 2009 إلى 55 يوما كمعدل لنفس الفترة، وارتفع عدد أيام التوقف عن العمل بسبب حوادث الشغل من 34 يوما إلى 221 يوما.

وبخصوص المنح الخاصة بالنظافة تمّ بموجب الأمر عدد 876 لسنة 1980 المؤرخ في 4 جويلية 1980 إحداث منحة خصوصية تسمى "منحة الأوساخ" لا تسند إلا لفائدة العملة القائمين مباشرة بالتطهير ورفع الفضلات ويبلغ مقدارها 30 دينار شهريا منذ غرة جانفي 2014.

وتمّ بموجب الأمر عدد 1293 لسنة 1990 المؤرخ في 18 أوت 1990 إقرار منحة خصوصية "لحفظ الصحة ورفع الفواضل المنزلية"، تمنح إلى العملة البلديين الذين يتعرضون إلى أخطار صحية عند قيامهم بأعمال جمع ورفع الفواضل المنزلية أو أعمال أخرى مرتبطة بحفظ الصحة.

ولوحظ في هذا السياق قيام البلديات الممثلة للعينة بتعميم "منحة الأوساخ" على جميع العملة المنتفعين بالمنحة الخصوصية "لحفظ الصحة ورفع الفواضل المنزلية"، حيث قامت على سبيل المثال بلديتا المنستير وسوسة تباعا بصرف 3,120 أ.د و 3,300 أ.د بعنوان شهر ديسمبر 2015 لفائدة 104 و 110 عاملا لا يؤمنون مباشرة مهام التطهير ورفع الفضلات. ومن شأن ذلك أن يفقد تلك المنح صبغتها التحفيزية والتعويضية بسبب صرفها إلى غير مستحقها.

كما تبين صرف المنحة الخصوصية "لحفظ الصحة ورفع الفواضل المنزلية" لعملة لا يقومون بأعمال مرتبطة بحفظ الصحة، حيث قامت البلديتان المذكورتان على التوالي بصرف حوالي

11 أ.د و8 أ.د لفائدة 94 و68 عاملا خلال سنة 2015 وهي قيمة الفارق بين المنحة المستحقة (منحة التصرف والتنفيذ) والمنحة المسندة فعليا (منحة حفظ الصحة ورفع الفواضل المنزلية).

ومن جهة أخرى سعت البلديات إلى إيجاد صيغ مختلفة لتقديم حوافز مادية إضافية للعاملين في مجال النظافة. من ذلك تويّ بلدية حمام سوسة منذ بداية السداسي الثاني لسنة 2014 صرف ساعات إضافية بقيمة 67,795 أ.د إلى موفى سنة 2015 لكن تنفيذ ذلك القرار شمل جميع عملة البلدية دون أن يقابل ذلك عملا منجزا بعنوان الساعات الإضافية.

وتمّ تمتيع عملة النظافة لبلديات دون أخرى بحصص الحليب في إطار توفير متطلبات الوقاية الصحية استنادا إلى مراسلة موجهة من وزير الداخلية إلى الولاية بتاريخ 31 جويلية 2014، إلا أنّ هذا الامتياز تمّ سحبه على بقية العملة بناء على مطالبتهم بذلك كما هو الحال بالنسبة إلى بلدية سوسة على سبيل الذكر حيث بلغ عدد المنتفعين بالحليب 585 عاملا سنة 2015 بكلفة قدرها حوالي 95 ألف دينار، بينما لا يتجاوز عدد أعوان النظافة 153 عاملا.

وتوصي الدائرة بإعادة النظر في إسناد المنح والمزايا والحوافز الخاصة بأعوان النظافة بما يساعد على تحفيزهم وحتى لا تتفاقم ظاهرة العزوف عن العمل في هذا المجال.

وعلى صعيد آخر، ينصّ منشور وزير الداخلية عدد 7 المؤرخ في 7 أفريل 2012 حول تطبيق التراتيب الصحية الخاصة بالعملة على وجوب توفير لوازم العمل الضرورية مع مراعاة جانبي الوقاية والسلامة المهنية. غير أنّ زيّ العمل لدى بعض البلديات لم يشمل جميع العناصر المنصوص عليها بالمنشور المذكور، ولم يراع جانبي الوقاية والسلامة المهنية لدى البعض الآخر.

ولم يلتزم عملة النظافة بارتداء زيّ العمل لعدم رضاهم خاصّة بنوعيتها وبجودتها ولوجود علامات تدلّ على انتسابهم لفريق النظافة. وقد فوّت بعضهم في زيّه بالبيع أو بمبادلة قيمته بملابس أخرى وذلك حسب ما ورد بمحاضر جلسات لجان البيئة والعناية بالمحيط ببعض البلديات، دون أن يتمّ اتخاذ إجراءات لحمل أعوان النظافة على الالتزام بارتداء زيّ العمل.

ورغم أهمية تكوين عملة النظافة ونشر ثقافة الوقاية والسلامة لديهم لحمايتهم من الأخطار المهنية والحدّ من حوادث الشغل، فقد بيّنت نتائج الاستبيان أنّ بلديات الولايتين لم تضبط برامج سنوية للتكوين والتحسيس والتثقيف الصحي لفائدة أعوان النظافة، ولم تنظم لفائدتهم دورات تدريبية أو حملات تحسيسية حول السلامة المهنية خلال كامل الفترة 2009-2015.

وخلافا لما جاء بمنشور وزير الدّاخلية عدد 7 المؤرخ في 7 أفريل 2012 الذي دعا إلى وجوب اتخاذ جميع الإجراءات الوقائية الملائمة للوقاية من حوادث الشغل والأمراض المهنية، لوحظ أنّ بعض البلديات لا تولي نشاط طب الشغل الأهمية اللازمة حيث توقف هذا النشاط كليا ببلدية مساكن منذ سنة 2012. ولا تتولّى بلدية سوسة متابعة عدد الأعوان المنتفعين بالتلقيح وبالفحوصات، وتقوم بخلاص الفواتير دون التثبّت من إنجاز المستشفى للخدمات المطلوبة.

وتعرّض عملة النظافة بالبلديات الممثلة للعينة خلال الفترة 2009-2015 إلى 440 حادث شغل ترتّب عنها خسارة 9.925 يوم عمل، فضلا عن انتقال العديد من العملة المصابين إلى مصالح أخرى بالبلدية كالحراسة والعمل بالحدائق وغيرها.

2- الوسائل المادية

يتمثّل أسطول معدّات النظافة في مجمل البلديات المكوّنة للعينة أساسا في شاحنات ضاغطة وشاحنات قالبية وجرافات وجرافات، وتعدّ أعمار المعدّات وحالتها في تلك البلديات مقبولة إجمالا مقارنة بعمرها الافتراضي⁽¹⁾، باستثناء بلديتي مساكن والمكنين اللتين يعدّ معدّل عمر أسطوليهما متقدّما نسبيا، مما نتج عنه تعدّد الأعطاب وتزايد أيام التوقّف لفترات مطوّلة ناهزت السنة في بعض الحالات وتدني نسب استعمال عدد من المعدّات فضلا عن صعوبة إيجاد قطع الغيار وارتفاع تكاليف الصيانة وتنامي استهلاك المحروقات.

وتراوح نسب استعمال معدّات النظافة خلال سنة 2015 بين 23 % و 91 % ببلدية مساكن وبين 58 % و 83 % ببلدية المكنين. وقد أدّى تدنيّ نسب استعمال بعض المعدّات إلى الاستغلال المكثّف لبقية المعدّات ممّا تسبّب في تسارع إهلاكها وارتفاع تكاليف صيانتها.

ومن جهة أخرى، بيّن فحص عينة من مطالب إصلاح أعطاب أصدرتها مصالح النظافة خلال الفترة 2011-2014 بالبلديات الممثلة للعينة أنّ معدّل المدّة الفاصلة بين الطلب والاستجابة ناهز 11 يوما. ومن شأن هذه الوضعية أن لا تساعد البلديات على تنفيذ أعمال النظافة في أفضل الظروف خاصة وأنّ معظمها يشكو نقصا في المعدّات.

(1) يقدر العمر الافتراضي بـ 8 سنوات بالنسبة إلى الشاحنات الضاغطة و 15 سنة بالنسبة إلى الشاحنات قالبية والجرافات، حسب ما ورد بالدراسة التشخيصية المتعلقة بالمخطط البلدي للتصرف في النفايات ببلدية سوسة .

وخلافا لما جاء بمنشور وزير الداخلية عدد 6 لسنة 2014 المؤرخ في 3 أفريل 2014 المتعلق بإحكام استغلال معدات النظافة وتأمين متطلبات صيانتها، لوحظ في مجمل البلديات المعنية وجود ضعف في متابعة حالة المعدات والآليات ومراقبة أعمال الصيانة الوقائية والعلاجية المنجزة.

وبخصوص المستودعات البلدية المخصصة لورشات الصيانة ولإيواء المعدات، بيّنت المعاينة الميدانية أنّ معظمها (وخاصة المكنين ومساكن وجمّال) تعوزها النظافة وتفتقر إلى التنظيم حيث لم يتمّ تهيئة أغلب الأرضيات بالخرسانة الإسفلتية ولم يتمّ ضبط مسالك المرور داخلها. وبيّنت نتائج الاستبيان أنّ 49 % من المستودعات البلدية بالولایتين تفتقر إلى حجرات الملابس والأدواش والمرافق الصحية الخاصة بالعملة. كما لوحظ عدم الفصل بين مختلف الأنشطة داخل تلك المستودعات وعدم تخصيص فضاء مستقل مغطّى لإيواء المعدات وحمايتها من العوامل المناخية وذلك خلافا لمقتضيات منشور وزير الداخلية عدد 6 المؤرخ في 3 أفريل 2014 المتعلق بإحكام استغلال معدات النظافة والطرق وتأمين متطلبات صيانتها.

وتمّت معاينة اكتظاظ المستودعات بمختلف أصناف المحجوزات مما أثّر سلبا على الحركة داخل عدد منها وعلى سير نشاطها وأداء العاملين فيها. وتستدعي هذه الوضعية أن تبادر البلديات بضبط قائمة المحجوزات التي تجاوزت الآجال القانونية للاستبقاء والمبادرة بطرحها بصورة دورية وفقا للتراتب الجاري بها العمل بما يساهم في إحكام استغلال فضاءات المستودع البلدي، وإيلاء مزيد العناية إلى تنظيم المستودعات ونظافتها وتحسين ظروف العمل بها.

كما بيّنت المعاينات التي أجرتها الدائرة سوء حالة الحاويات الجماعية من حيث النظافة والتعهد بالصيانة. وقد تبين أنّه خلافا لما جاء بعدد من مناشير وزير الداخلية والتنمية المحلية⁽¹⁾ التي تُلزم البلديات بتنظيف الحاويات الجماعية، لا تقوم البلديات بغسل الحاويات وصيانتها والتعهد بنظافة محيطها، مما أدّى إلى الإساءة إلى المظهر الجمالي إضافة إلى التأثيرات الصحية السلبية المحتملة بسبب تحوّل الحاويات غير النظيفة إلى نقاط سوداء ومخافرتوالد الحشرات.

وتواجه أغلب بلديات الولایتين صعوبات في تركيز الحاويات الجماعية بسبب رفض المواطنين لوضعها قرب منازلهم أو محلاتهم، حيث نادرا ما يتم تخصيص مواقع لتركيز الحاويات عند تهيئة الشوارع والطرق.

(1) منها المناشير عدد 10 لسنة 2004 وعدد 3 لسنة 2005 وعدد 4 لسنة 2006 وعدد 3 لسنة 2013.

وتشكو بعض البلديات نقصا في عدد الحاويات الجماعية، مما أدّى إلى تراكم الفضلات وتساقطها في محيط تلك الحاويات. ويذكر على سبيل المثال أنّ احتياجات بلدية سوسة من الحاويات الجماعية لا يقلّ عن 380 حاوية بطاقة استيعاب تناهز 42 طنا يوميا، في حين أنّ عدد الحاويات التي تمّ تركيزها خلال سنة 2015 لم يتجاوز 207 حاوية بطاقة استيعاب تقدر بحوالي 22 طنا يوميا. وهو ما يدعو إلى تعزيز أسطول الحاويات وإحكام توزيعها مع توفير مخزون احتياطي كاف لاستخدامه عند الحاجة. وقد يمثل تركيز الحاويات نصف المطمورة بالساحات والشوارع الرئيسية حلاً للإشكاليات المشار إليها.

II- التصرف في النفايات

تركّزت أعمال الرقابة في هذا المستوى على تسيير المصبات المراقبة ومراكز التحويل وعلى منظومات وبرامج التصرف في النفايات.

أ- المصبات ومراكز التحويل

تقوم الإستراتيجية الوطنية للتصرف في النفايات المنزلية وشبه المنزلية على توجيه هذه النفايات إلى مصبات مراقبة جهوية مدعمة بمراكز تحويل وعلى غلق المصبات العشوائية (غير المراقبة) واستصلاحها ووضع مخططات تصرف لمختلف النفايات القابلة للثمين والرسكلة بالشراكة مع القطاع الخاص.

1- المصبان المراقبان بسوسة والمنستير

تمّ إحداث المصبين المراقبين بسوسة والمنستير سنة 2008 بكلفة بلغت على التوالي 8,25 م.د و 6,6 م.د وبطاقة استيعاب سنوية لكل من المصبين بحوالي 140 ألف طن، كما تمّ إحداث 4 مراكز تحويل بكل ولاية.

ولئن كان متوقعا أن يتواصل استغلال المصب المراقب بالمنستير لمدة 15 سنة إلا أنّ احتجاجات سكان منطقة منزل حرب ورفضهم مواصلة استغلال الموقع، فضلا عن إشكال عقاري مع مالك الأرض المقام عليها المصب حالا دون مواصلة استغلاله وتمّ غلقه في مارس 2014 والاقتصار على استغلال خندق واحد لردم النفايات بدلا من ثلاثة كانت مبرمجة.

وأدى اللجوء إلى المصب العشوائي "القزاح" بالمنستير كحل مؤقت إلى إرباك حركة الطيران بالمطار الدولي الحبيب بورقيبة وشكل مصدر إزعاج لمرتادي المنطقة السياحية والمتساكنين حسب عدد المراسلات الموجهة من وإلى المنستير ومن المدير العام للديوان الوطني التونسي للسياحة إلى الوكالة، وهو ما حتم دعوة الشركة المستغلة للمصبين المراقبين بسوسة والمنستير إلى التدخل في هذا المصب العشوائي لتنظيم قبول النفايات وردمها ومنع حرقها. وتواصل هذا الوضع حتى نهاية الأعمال الرقابية في موفى مارس 2016 دون التوصل إلى حل نهائي لإشكالية إغلاق المصب المراقب بالمنستير رغم ما ترتب عنه من اضطراب في عمل مصالح النظافة ببلديات الولاية وما نجم عنه من مخاطر وتأثيرات بيئية سلبية.

ويفتقر استغلال المصببات المراقبة ومراكز التحويل حاليا إلى خطة للتصرف وقت الأزمات حيث تحولت الأرض المحاذية لمركز التحويل بجمّال إلى مصب عشوائي بسبب إفراغ الشاحنات التابعة للبلديات لحمولاتها من الفضلات بها كلما أغلق مركز التحويل. وتدعو الدائرة إلى وضع برنامج لمعالجة حالات الطوارئ التي تؤدي إلى غلق المصببات ومراكز التحويل وتعطيل العمل بها.

وشهد تنفيذ برنامج غلق وإعادة تهيئة المصببات العشوائية بالولايتين تراجعا واضحا، حيث انتشرت النقاط السوداء بدل الحد منها رغم جهود الوكالة خاصة خلال سنتي 2008 و2009 في غلق واستصلاح عدد من المصببات العشوائية بالولايتين بكلفة فاقت 3 م.د. وفي هذا الإطار يذكر قيام الوزارة المكلفة بالبيئة بغلق وتهذيب المصب القديم للفضلات بسوسة الجنوبية سنة 1998 بكلفة جمالية بلغت 424 أ.د. قصد تحويله إلى منتزه حضري، إلا أنّ المعاينة الميدانية المجراة بتاريخ 7 جانفي 2016 بيّنت تحوّل إلى مصب عشوائي للنفايات بجميع أنواعها.

وفيما يتعلّق بعقود تسيير المصببات المراقبة ومراكز التحويل، أبرمت الوكالة صفقة عمومية أولى مع شركة خاصة لمدة 5 سنوات تمتد من جويلية 2008 إلى جوان 2013 بقيمة جمالية قدرها 34,146 م.د.⁽¹⁾ وذلك قصد استغلال مختلف المصببات المراقبة ومراكز التحويل بولايات سوسة والمنستير والقيروان.

ونظرا لعدم الحسم في آجال التخلي عن ردم النفايات المنزلية والمشابهة والبدء في تثمينها، قامت الوكالة مع حلول أجل انتهاء العقد الأول في جوان 2013 بالإعلان عن طلب عروض جديد لمدة 5 سنوات أرسى على نفس الشركة المستغلة بقيمة 32 م.د،

(1) باعتبار كلفة تركيز محطة معالجة مياه الرش وقيمتها 6,658 م.د.

لكن ويهدف تفعيل التوجّه نحو تثمين النفايات تقرّر بموجب جلسة عمل وزارية مؤرّخة في 6 سبتمبر 2013 العدول عن إبرام الصفقة مع الشركة الفائزة ومواصلة الاستغلال إلى نهاية سنة 2015 عن طريق إبرام صفقات بالتفاوض المباشر. وأبرمت الوكالة بتاريخ 5 أوت 2014 صفقة مع الشركة المستغلّة مدّتها 30 شهرا بأثر رجعي ابتداء من 1 جويلية 2013 وبقيمة 18 م.د بعد مناقشة للأسعار انتهت بتحمّل كلفة إضافية بلغت قيمتها 2,105 م.د نتيجة الفارق بين الأسعار المعروضة في إطار طلب العروض الثاني الذي تمّ العدول عنه والأسعار التي تم الاتفاق حولها في إطار التفاوض المباشر.

واستنادا إلى توصية المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 6 أكتوبر 2015 التي تمّ بموجبها الترخيص للوكالة بصفة استثنائية في إبرام صفقات بالتفاوض المباشر، تواصل في سنة 2016 استغلال المصبات ومراكز التحويل وفق الشروط الفنية المتعاقد عليها دون التوصل إلى تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لتثمين النفايات. وقد انتهى التفاوض مع الشركة إلى اتفاق ومواصلة الاستغلال بقيمة 8,731 م.د، وبالتالي ارتفعت كلفة ردم الطن الواحد من النفايات من 17,909 د أثناء العقد الأول إلى 23,185 د في العقد الثالث.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الوكالة تحصلت خلال شهر نوفمبر 2016 على ترخيص استثنائي من رئاسة الحكومة للإعلان عن طلب عروض لمواصلة تسيير المصبات المراقبة ومراكز التحويل لمدة سنتين ابتداء من شهر جويلية 2017 بالاعتماد على ردم النفايات مما يدلّ على عدم توصل الجهات المعنية إلى تفعيل قرار الشروع في تثمين النفايات رغم الصعوبات المتعلقة خاصة بطاقة استيعاب المصبّ المراقب بسوسة وتواصل افتقار ولاية المنستير إلى مصبّ مراقب وما يثيره استغلال مصب "القزاح" من إشكاليات.

2- مركز فرز الفضلات بالقلعة الصغرى

أنشئ مركز فرز الفضلات بالقلعة الصغرى سنة 1996 كمركز نموذجي للفرز والتحويل بتكلفة بلغت 3,8 م.د بهدف انتقاء الفضلات المنزلية والمشابهة قبل توجيهها نحو وحدات الرسكلة، وتمّ تجهيز المركز بمعدّات بلغت قيمتها الإجمالية 1,079 م.د غير أنّ عدم فرز النفايات المنزلية من المصدر والمتكوّنة في الغالب من مواد عضوية عالية الرطوبة بنسبة تناهز 70 % وعدم إحداث مؤسسات تعنى بالرسكلة والتثمين حالا دون مواصلة القيام بعمليات الفرز الانتقائي، واقتصرت مهام المركز على قبول وتحويل النفايات دون فرزها وعلى تجميع حوالي 300 طن من المعلبات وأكياس اللف شهريا في إطار منظومة التصرف في النفايات البلاستيكية.

وقد أدّى التخلي عن الفرز الانتقائي إلى عدم استغلال جملة من التجهيزات يذكر منها سلسلة الفرز التي بلغت كلفة اقتناء مكّوناتها 508 أ.د، ويتعيّن على الوكالة اتخاذ التدابير اللازمة للتصرف في الآليات والتجهيزات غير المستعملة والاستفادة منها بدلا من تركها عرضة للتآكل والتلف.

3- تّمين ومعالجة النفايات المنزلية وشبه المنزلية

حالت جملة من العوائق القانونية والمؤسّساتية والمالية والفنية دون تحقيق أهداف المخطط الحادي عشر للتنمية المتعلّقة بتطوير تكنولوجيات التحكم في كميات النفايات وتّمينها وإعادة استعمالها.

فقد تبينّ في هذا المجال أنّ الأمر عدد 2317 المؤرخ في 22 أوت 2005 والمتعلّق بإحداث الوكالة الوطنية للتصرّف في النفايات لا يخوّل للوكالة إسناد لزمات للتصرف في النفايات وتّمينها ولا يوفّر التشريع المنظم لقطاع الكهرباء للخواص إمكانية الاستثمار في مجال إنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة، فضلا عن الإشكاليات القانونية المتعلقة بتخصيص المواقع المثلى لانتصاب مشاريع التّمين وغياب إطار لضبط مواصفات وخاصيات المواد المثمّنة والمواد المنتجة (الغاز، والوقود الحيوي، والسّماد العضوي...).

وتعدّدت الهياكل العمومية المتدخلة في مجال التصرف في النفايات وتداخلت مسؤولياتها وتباينت الاستراتيجيات المعتمدة لكلّ منها ممّا ساهم في صعوبة التنسيق في ما بينها.

وتتلخّص العوائق المالية حسب ما ورد بمحضر جلسة العمل الوزارية المؤرخة في 6 سبتمبر 2013 خاصة في غياب حوافز للتشجيع على بعث مشاريع تّمين النفايات، وضعف الموارد المالية المتاحة للتصرف في النفايات المنزلية والمشبّهة ولدعم الاستثمار في هذا المجال.

أمّا العراقيل الفنية فتتعلّق بغياب الفرز من المصدر مما يقلّص من القيمة المضافة للنفايات ويرفع في كلفة تّمينها، فضلا عن إشكالية ضمان توفير الكمّيات الضرورية لفائدة باعّثي مشاريع التّمين، ونقص الكفاءات والخبرات المحلية في هذا المجال.

ومن شأن التحوّل إلى تّمين النفايات المنزلية أن يحقق العديد من الإيجابيات، منها خاصة توفير الأراضي المخصصة للمصبات (ما لا يقلّ عن 30 هكتار للمصب الواحد) والتقليص من انبعاث

الروائح والتصرف في مياه الرش، فضلا عن استغلال مواد ذات قيمة اقتصادية مستخرجة من النفايات وإحداث مواطن شغل جديدة.

وقد حال عدم التوصل إلى بلوغ مرحلة التثمين دون مضاعفة طاقة معالجة النفايات والتصرف المندمج فيها، مثلما نص عليه المخطط الحادي عشر للتنمية، حيث بيّنت المعاينة الميدانية غياب مظاهر تثمين النفايات بالمصبين المراقبين بالولايتين وعدم تثمين كميات غاز الميثان باستغلاله لإنتاج الطاقة الكهربائية بدل حرقه وتحويله إلى ثاني أكسيد الكربون الملوّث للبيئة. وقد بلغت الكميات المنتجة من ذلك الغاز بمصبي الولايتين خلال سنة 2015 ما قدره 3,517 مليون م³ من أصل حوالي 24 مليون م³ يتم إنتاجها بمجمل المصبات المراقبة على الصعيد الوطني.

ويقتصر التصرف المندمج على استغلال المياه التي تنتجها محطة معالجة مياه الرش بالمصب المراقب بسوسة والمقدّرة بحوالي 60 م³ يوميا في ريّ المساحات الخضراء داخل المصب وفي تنظيف العربات والمعدّات.

وتوصي الدائرة في هذا الإطار بوضع إستراتيجية وطنية للتثمين الطاقى للنفايات وضبط المعايير والشروط الفنيّة في الغرض، وتفعيل الإطار القانوني المتعلق بفتح المجال للاستثمار الخاص في قطاع تثمين النفايات، وتقديم الحوافز المالية والجباية في المجال.

4- النفايات الصناعية والخطرة

تضمّ الولايتان أكثر من ثلاثة آلاف وحدة صناعية لا يتوفّر لدى ممثلية الوكالة بسوسة معطيات حول مآل ما تفرزه من نفايات صناعية وخطرة ولا بيانات تتعلق بكيفية التصرف فيها منذ سنة 2011 تاريخ إغلاق مركز معالجة النفايات الصناعية والخاصة بجرادو.

كما شهد الدور الرقابي لممثلية الوكالة الوطنية لحماية المحيط تراجعا نسبيا، حيث تقلّص عدد زيارات المراقبة للوحدات الصناعية والفلاحية من 677 زيارة خلال سنة 2009 إلى 524 زيارة خلال سنة 2015. وقد أفادت الوكالة بأنّ ذلك مردّه التوجه المعتمد نحو مراقبة المؤسسات والمنشآت البيئية الكبرى التي تتطلب حيزا زمنيا أطول.

ولئن طُلب من أصحاب المصانع القيام بخزن نفايات مصانعهم بمجهود فردي داخل مقرّات مؤسساتهم في انتظار بتّ القضاء في مسألة غلق المركز، فإنّ تواصل فترة الإغلاق مدّة طويلة وضعف

الرقابة فضلاً عن عدم وجود مراكز لاستقبال وخزن النفايات الصناعية لم يساعد على تحقيق ذلك، مما يزيد في مخاطر التخلص العشوائي من تلك النفايات بما يمثله ذلك من تهديدات على البيئة.

ب- منظومات وبرامج التصرف في النفايات

ارتكزت الإستراتيجية الوطنية للتصرف في النفايات على وضع منظومات وبرامج تصرف⁽¹⁾ في بعض الأصناف الخاصة من النفايات القابلة للتثمين والرسكلة، إلا أنه تبين غياب المتابعة والتقييم بشأن هذه المنظومات والبرامج خاصة على مستوى الجهات، وعدم إصدار الأنظمة العمومية التي تمثل الأطر القانونية بالنسبة إلى بعض البرامج بهدف ضبط مجالها ومقتضيات تطبيقها والمعنيين بها وآليات تمويلها، مما تسبب في عدم تفعيل بعضها وتراجع أو تعطل البعض الآخر.

1- المنظومات الوطنية للتصرف في النفايات

تتعلق هذه المنظومات بالتصرف في نفايات الأنشطة الصحية وزيوت التشحيم والمصافي الزيتية والحاشدات والمراكم المستعملة والإطارات المطاطية.

- منظومة التصرف في نفايات الأنشطة الصحية

يقدّر حجم نفايات الأنشطة الصحية على المستوى الوطني بحوالي 16 ألف طن سنوياً، ورغم أنّ 43 % منها مصنفة خطرة وأنّ كمية النفايات الصحيّة للسّير الواحد تبلغ 2,27 كلف في اليوم فإنّ أغلب المؤسسات الإستشفائية والصحية ما زالت تلجأ للحرق العشوائي للتخلص من نفاياتها.

ولئن تمّ وضع الإطار القانوني والترتيبي للتصرف في نفايات الأنشطة الصحية فإنّ مقتضياته لم تفعل من قبل الهيكل المعنية بسبب نقص التجهيزات التي يقتضيها حسن التصرف في تلك النفايات، فضلاً عن عدم التقيد بالإجراءات وخاصة منها الفرز الانتقائي من المصدر.

ولم تتكفل الوكالة بتأمين دورها في مراقبة التخلّص النهائي من تلك النفايات بعد معالجتها، حيث تمّ الوقوف لدى ممثليها الجهوية على غياب الإحصائيات والمعطيات حول عدد المؤسسات المنتجة وعدد اتفاقيات رفع ونقل ومعالجة نفايات الأنشطة الصحية وكمياتها.

⁽¹⁾ المنظومات هي خطط التصرف التي تمّ إصدار أوامر ترتيبية لضبطها.

كما لا تتولّى الوكالة الوطنية لحماية المحيط مراقبة المؤسسات المنتجة لنفايات الأنشطة الصحية وسير ونجاعة عمليات المعالجة.

وللتثبت من مدى التزام المؤسسات المنتجة لنفايات الأنشطة الصحية بالإجراءات والطرق المثلى للتصرف فيها قامت الدائرة بتوجيه استبيان إلى 105 مؤسسة صحية بالولایتين، بين أنّ 42 % من المؤسسات الاستشفائية العمومية والخاصة بولاية المنستير و53 % بولاية سوسة لم تقم بإمضاء اتفاقيات مع شركات نقل نفايات الأنشطة الصحية رغم أنّ جميعها غير مجهزة بمعدات لمعالجة وإزالة هذه النفايات، ليتمّ التخلّص في جزء هام منها بطرق غير صحيّة وإلقائها دون فرز مع الفضلات المنزلية والمشابهة.

وتدعو الدائرة إلى ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لفرض الالتزام بتطبيق النصوص الترتيبية الصادرة في مجال التصرف في نفايات الأنشطة الصحية لضمان التحكم في الأخطار الناجمة عنها خاصة أمام التوقعات بنموّ حجمها مع تزايد استعمال المستلزمات ذات الاستعمال الوحيد.

- منظومة التصرف في زيوت التشحيم والمصافي الزيتية المستعملة

تروّج بالسوق التونسية سنويا حوالي 50 ألف طن من زيوت التشحيم 92 % منها مصنعة محليا، وتبلغ الكميّة القابلة للجمع سنويا 23 ألف طن، وتصنّف نفايات زيوت التشحيم المستعملة ضمن قائمة النفايات الخطرة، مما استوجب إحداث نظامين عموميين لاستعادتها وتهيئتها دخلا حيز التنفيذ على التوالي بتاريخي 1 جويلية 2004 و1 أفريل 2006.

ويبلغ عدد المجمعين المناولين الخواص 11 مناولا على المستوى الوطني 3 منهم يزاولون نشاطهم بولايتي سوسة والمنستير جمّعوا حوالي 1 مليون لتر من الزيوت بعنوان سنة 2014.

وبالرغم من مرور ما يزيد عن 10 سنوات عن إرساء المنظومة ومن أهميّة حجم مواردها التي ارتفعت من 2,735 م.د سنة 2012 إلى 3,240 م.د سنة 2014، لم تتولّى الوكالة إعداد دراسات تقييمية بهدف تطويرها ولم تضبط المقتضيات العملية والشروط الفنية للتصرف في زيوت التشحيم والمصافي الزيتية المستعملة خلافا لأحكام الأمر عدد 693 لسنة 2002⁽¹⁾.

ولئن نجحت الوكالة وطنيا في تحقيق نسبة جمع تساوي 70 % من كميات الزيوت المستعملة القابلة للتجميع خلال سنة 2009 والتطلع إلى تحقيق نسبة 80 % في موقّي سنة 2011 فإنّ هذه النسبة

⁽¹⁾ الأمر عدد 693 لسنة 2002 بتاريخ 1 افريل 2002 والمتعلق بضبط شروط وطرق استعادة زيوت التشحيم والمصافي الزيتية المستعملة والتصرف فيها.

تراجعت لتبلغ 57 % سنة 2014. وتراجع المعدّل السنوي لكميات الزيوت المجمعة بالولايتين خلال الفترة 2010-2014 بنسبة 6,64 %.

ومن ناحية أخرى، لم يتواصل تطبيق المنظومة المتعلّقة بالمصافي الزيتية المستعملة التي تعتمد على جمع المصافي الزيتية من قبل خواص وتسليمها إلى الشركة التونسية لمواد التزيت للقيام باستخراج زيت التشحيم منها ثمّ إيداعها بمصب الفضلات الصناعية نظرا إلى ارتفاع كلفة جمع ونقل المصافي المستعملة، وقد ترتب عن هذا الوضع تواصل التخلص منها عشوائيا بالرغم من أنّ الوكالة كانت تهدف إلى بلوغ نسبة تجميع 20 % في موفى سنة 2011.

- منظومة التصرف في الحاشدات والمراكم المستعملة

ينصّ الأمر عدد 3395 لسنة 2005 المؤرخ في 26 ديسمبر 2005 المتعلّق بضبط شروط وطرق جمع المراكم والحاشدات المستعملة على إحداث نظام عمومي لجمع الحاشدات المستعملة ينخرط فيه وجوبا منتجو ومروّجو الحاشدات، إلّا أنّ النظام العمومي لم يتمّ تطبيقه بالرغم من وضع تصوّر للتصرف في الحاشدات المستعملة منذ نوفمبر 2005 بلغت كلفة الدراسة المتعلّقة به 27 أ.د، ليقصر الأمر على بعض عمليات الجمع بالوسط المدرسي وبالفضاءات التجارية الكبرى خلال الفترة 2008-2010.

وبلغت الكميات المجمّعة من الحاشدات المستعملة وفقا لتقريري نشاط الوكالة لسنتي 2009 و2010 ما جملته 350 طنا من أصل كميات مروّجة وطنيا مقدّرة بحوالي 2400 طن سنويا أي بنسبة لم تتجاوز 15 %، مقابل نسب مستهدفة⁽¹⁾ في حدود 30 % و50 % على التوالي مع نهاية سنتي 2011 و2016، علما وأنّ عمليات التجميع قد توقّفت منذ سنة 2011 تعطلّ على إثرها تطبيق هذا البرنامج وتقدير الكميات المروّجة من الحاشدات بالولايتين بحوالي 240 طنا.

ويعزى عدم تجسيم منظومة التصرف في الحاشدات المستعملة أساسا إلى عدم انطلاق نشاط الشركة المختصة في الرسكلة وإلى وجود سوق موازية لترويج الحاشدات تمثل حوالي 70 % من حجم الكميات المروّجة تعيق الإلزام بالانخراط الوجوبي في المنظومة حسب ما ورد بالدراسة المشار إليها أعلاه.

(1) حسب ما ورد بالإستراتيجية الوطنية للتصرف المندمج والمستدام للنفايات 2006-2016 (GIDD).

أمّا فيما يتعلق بالمراكز المستعملة فقد انطلق العمل بالإيداع الإجباري الخاص بنظام استعادتها منذ غرة أوت 2009، بهدف استرجاع نسبة 65 % و 85 % من المراكز المستعملة تباعا خلال سنتي 2011 و 2016. ولئن بلغت نسبة استعادة المراكز المستعملة حوالي 58 % خلال سنة 2011 و 78 % مع نهاية سنة 2013، فإنّ العمل بنظام الإيداع الإجباري شهد تراجعا كبيرا بداية من سنة 2014.

وأتّضح من خلال معاينة ميدانية قامت بها الدائرة لدى عينة من محلات بيع المراكز الجديدة أنّ 66 % منها لا تلتزم بشكل منتظم بتطبيق نظام الإيداع الإجباري المتمثل في تسليم المركز المستعمل أو دفع قيمة الإيداع الإجباري. وقد حال غياب إطار قانوني يسمح للوكالة بمتابعة ومراقبة تطبيق إجراءات المنظومة وبفرض عقوبات على المؤسسات المخلة دون توفير الظروف اللازمة لإنجاح المنظومة وضمان نجاعتها.

وتبعاً لذلك، يتعيّن على الأطراف المعنية بمنظومة التصرف في المراكز المستعملة العمل على مراجعة الإطار القانوني وإيلاء أعمال المتابعة والمراقبة الأهمية اللازمة وكذلك إحكام تطبيق الإيداع الإجباري من خلال فرضه على جميع المنتجين والموردين وردع المخالفين تطبيقاً لأحكام الفصل 10 من الأمر عدد 3395 لسنة 2005.

- منظومة التصرف في الإطارات المطاطية المستعملة

تمّ منذ سنة 2005 إنجاز دراسة بكلفة 27 أ.د للبحث في إمكانية استغلال الإطارات المطاطية المستعملة ووضع منظومة للتصريف فيها وتثمينها، غير أنّ نتائج الدراسة لم يتم تفعيلها بسبب تأخر ضبط إطارها القانوني الذي لم يصدر إلّا سنة 2015.⁽¹⁾

ويتمثّل تثمين نفايات العجلات المطاطية المستعملة في رحمتها للحصول على حبيبات من المطاط توظف في استعمالات مختلفة. وفي هذا السياق منحت وزارة البيئة تراخيص لخمس شركات غير أنّ الصعوبات الاقتصادية التي تعرّضت لها هذه الشركات وغياب دعم الدولة للقطاع ترتب عنه إفراز منتج غير تنافسي⁽²⁾ تسبب في انقطاع تلك الشركات عن النشاط باستثناء شركة واحدة بولاية سوسة تتولّى جمع حوالي 15 % من الإطارات المستعملة المقدّر عددها بمليون وحدة أي ما يمثل حوالي 21 ألف طن سنة 2013 علما بأن حصة الولايتين منها تبلغ 100 ألف وحدة.

⁽¹⁾ الأمر الحكومي عدد 786 لسنة 2015 المؤرخ في 9 جويلية 2015 والمتعلّق بضبط شروط وطرق التصريف في الإطارات المطاطية المستعملة.

⁽²⁾ يتعرّض المنتج المحلي للمنافسة غير المتكافئة مع المنتج المورّد ذلك أنّ توريد حبيبات المطاط المصنّعة بالخارج معفى من دفع المعاليم الديوانية والأداء على القيمة المضافة في حين يخضع المنتج المحلي إلى الأداء على القيمة المضافة (محضر جلسة العمل الوزارية المؤرخة في 16 سبتمبر 2013).

وكان من بين أهم الصعوبات التي برزت في القطاع، غياب منظومة لجمع ونقل ورسكلة الإطارات المطاطية المستعملة وإخضاع تصدير الأسلاك المعدنية المستخرجة منها إلى معلوم قدره 270 دينار للطن الواحد⁽¹⁾ في حين أنّ ثمن البيع لا يتجاوز 100 دينار للطن الواحد وهو ما يجعل المنتج المحلي غير قادر على منافسة المنتج الأوروبي⁽²⁾.

2- البرامج الوطنية للتصرف في النفايات

تتعلق هذه البرامج بالتصرف في فضلات الهدم والبناء ومادة المرجين ونفايات الأجهزة الكهربائية والإلكترونية والمبيدات التالفة والزيوت الغذائية المستعملة.

- برنامج التصرف في فضلات الهدم والبناء

قدّرت دراسة تمّ إعدادها سنة 2004 كميات فضلات الهدم والبناء وطنيا بحوالي 813 ألف م³، ليبلغ مؤشر إنتاج تلك الفضلات خلال نفس السنة ما قدره 0,35 م³ للفرد الواحد. وفي ظل غياب إطار واضح للتصرف في تلك النفايات ظلّ حجمها في تزايد مستمر، حيث تمّ تقدير كمياتها خلال سنة 2014 بحوالي 2 مليون م³ منها حوالي 220 ألف م³ بالولايتين.

وقد اقترحت الدراسة المذكورة منظومة خاصة بالتصرف في أنقاض البناء تقوم أساسا على إنجاز مصب بكل بلدية لجمعها ثم توجيهها لمصب مراقب للنفايات المنزلية لاستخدامها في عمليات الردم أو تشجيع الخواص على تثمينها، غير أنّ نتائج الاستبيان بيّنت أنّ 53 % من بلديات الولايتين لا يتوفر لديها مصب خاص بفضلات الهدم والبناء، كما لم يُسجل أي مجهود يذكر للبلديات التي تتوفّر لديها مصبات للتعريف بمواقعها والتحسيس بضرورة التوجه لها. وبالرغم من استيفاء هذه الدراسة منذ أفريل 2004 بكلفة قدرها 63,4 أ.د فإنّ منظومة التصرف المقترحة صليها لم تدخل طور الإنجاز بسبب عدم التوصل إلى تفعيل التثمين نظرا إلى ضعف مردوديته آنذاك.

وأمام تقادم الدراسة المذكورة وتغير عديد المعطيات الواردة بها قامت الوكالة بتاريخ 1 مارس 2015 بإعلان استشارة لإعداد دراسة جديدة ما تزال قيد الإنجاز حتى موفّي شهر مارس 2016. مع الإشارة إلى أنّ غياب إطار قانوني للتصرف في النفايات لم يساعد الوكالة على تفعيل عمليات تثمين نفايات الهدم والبناء في إطار لزمة مع مؤسسات القطاع الخاص رغم تعبير البعض منها عن رغبتها في بعث مشاريع في هذا المجال.

(1) طبقا للأمر عدد 2399 لسنة 2008 المؤرخ في 23 جوان 2008 المتعلق بالترفيه في المعلوم الموظف على الخردة والفضلات من الحديد ومن النحاس والألمنيوم والليتون عند التصدير.

(2) يتمّ في بعض البلدان الأوروبية دعم الناشطين في هذا القطاع بحوالي 50 % من كلفة الرسكلة مع تحمل الدولة لمصاريف التجميع والنقل.

- برنامج التصرف في مادة المرجين

تفرض ولايتا سوسة والمنستير 66,350 ألف م³ من المرجين أي حوالي 13 % من الكميات المفزة وطنيا. وورد بدراسة تم إعدادها في جويلية 2008 أنّ 53 % من مصبات المرجين وعددها 89 مصبا تتميز الأحواض فيها بسوء العزل منها 7 أحواض (15 %) بالولايتين.

ولئن كان نشاط مصبات المرجين يخضع إلى إيداع كراس شروط لدى الوكالة، فإنّ أصحاب المصبات بالولايتين لم يلتزموا بذلك. ورغم ما تمّ الوقوف عليه من إخلالات بعدد من المصبات حسب تقارير المعاينة المنجزة من قبل اللجنة الجهوية المكلفة بمراقبة ومتابعة وضعيات مصبات المرجين، فإنّه لم يتم تحرير محاضر في الغرض من قبل الخبراء المراقبين التابعين للوكالة الوطنية لحماية المحيط، ولم يتم إجراء التتبعات القانونية اللازمة طبقا لأحكام القانون عدد 41 لسنة 1996⁽¹⁾.

وتبيّن بالنسبة إلى موسم الزيتون 2014-2015، أنّ ولاية سوسة تضمّ 4 مصبات مرجين بطاقة استيعاب جمالية قدرها 61 ألف م³ مقابل كمّيات مفزة في حدود 79 ألف م³، وبالتالي فإنّ ما يناهز 23 % من كمّيات المرجين لم يتمّ استيعابها بالمصبات المتوقّرة.

وقد أتاح الأمر عدد 1308 لسنة 2013 المؤرخ في 26 فيفري 2013 المتعلّق بضبط شروط وطرق التصرف في المرجين المستخرج من معاصر الزيتون إمكانية رشه كسماد بأراضي الزراعات المعمّرة⁽²⁾، إلّا أنّه لم يتم تسجيل عمليات رش مادة المرجين خلال سنتي 2014 و2015 حسب المعطيات المتوقّرة بولاية سوسة، ولم تشمل تلك العمليات سوى 20 هكتارا من جملة 63.600 هكتارا أي بنسبة 0,03 % بولاية المنستير.

وبالنظر إلى ضعف طاقة استيعاب مصبات المرجين ومحدودية عمليات تثمينه وضعف الرقابة، تتزايد مخاطر السكب العشوائي لتلك المادة بالوسط الطبيعي وبقنوات التطهير، مما يستدعي من الجهات المعنية إيلاء الموضوع العناية الضرورية واتخاذ التدابير اللازمة لتفادي المخاطر المنجّرة عن ذلك.

- برنامج التصرف في نفايات الأجهزة الكهربائية والإلكترونية

يقدر حجم نفايات الأجهزة الكهربائية والإلكترونية وطنيا بحوالي 90 ألف طن سنويا 22,5 ألف طن منها أي ما نسبته 25 % يتمّ جمعها من قبل الخواص، أي أنّ 75 % من تلك النفايات

(1) كما تمّ تنقيحه بالقانون عدد 14 لسنة 2001 المؤرخ في 30 جانفي 2001.

(2) الزراعات المعمّرة مثل الزيتون والعنب والأشجار المثمرة.

تلقي عشوائيا في الوسط الطبيعي⁽¹⁾. وتوقعت الوكالة الانتهاء من وضع الإطار القانوني للتصرف في النفايات الإلكترونية بحدود سنة 2008، وأن تتولّى إحداث وحدة معالجة للنفايات الإلكترونية والكهربائية بطاقة استيعاب تقدر بحوالي 24 ألف طن سنويا.

وتوصلت الوكالة إلى إمضاء اتفاقية بتاريخ 11 نوفمبر 2010 مع الوكالة الكورية للتعاون الفني لتنفيذ مشروع بكلفة 3 مليون دولار يهدف إلى جمع ونقل وتثمين النفايات الإلكترونية. وفي هذا السياق تمّ بولاية سوسة تهيئة فضاء بمركز فرز النفايات بالقلعة الصغرى بكلفة بلغت حوالي 14 أ.د. لتجميع النفايات الإلكترونية والكهربائية، غير أن هذا المشروع شهد تعطلا بسبب التأخير في إنجاز الوحدة الخاصة بالرسكلة، فضلا عن التأخر في تركيز منظومة التصرف حتى موفى مارس 2016.

وتوصي الدائرة بالتعجيل في اتخاذ التدابير اللازمة لاستكمال تركيز مكونات برنامج التصرف في النفايات الإلكترونية وفي الشروع في استغلال وحدة الرسكلة حتى يتم تفعيل البرنامج وتطبيقه بما يضمن حسن التصرف في تلك النفايات ويحدّ من أخطارها وآثارها السلبية على البيئة.

- برنامج التصرف في المبيدات التالفة

تشكّل معلّبات المبيدات المستعملة مخاطر بيئية مختلفة. ويشمل البرنامج الإفريقي لإزالة المبيدات التالفة مكونين أساسيين يتمثل الأول في عمليات الإزالة التي كان من المتوقع الانتهاء من تنفيذها في سنة 2010 والثاني في اتخاذ إجراءات وقائية لتفادي إعادة ظهور مخزونات جديدة.

وقد استهدف البرنامج الذي بلغت كلفته حوالي 9 م.د إزالة كامل المخزون من المبيدات التالفة على المستوى الوطني في موفى سنة 2010، غير أنّ أشغال الإزالة لم تنطلق إلّا في ديسمبر 2010 نظرا إلى تأخر إعداد دراسة المؤثرات البيئية للبرنامج. وقد تسوّى تحقيق الهدف المرسوم، إذ بلغت المبيدات التالفة التي تمّ التخلّص منها في موفى سنة 2012 ما جملته 1.911 طنا من أصل 1.940 طنا مستهدفة أي بنسبة 98%.

وتمّ في إطار نفس البرنامج، القيام بعملية نموذجية بالولايتين لتجميع معلّبات المبيدات المستعملة وذلك بالتعاون بين الوزارة المكلفة بالفلاحة والوكالة. وانطلقت هذه العملية في جويلية 2009 تمّ في إطارها تجميع 2,42 طنا من أصل 4 أطنان مستهدفة أي ما يعادل حوالي 60 % فحسب من معلّبات المبيدات المستعملة. ويعود ذلك إلى غياب نظام تحفيز للمتدخلين في العملية.

(1) صنف الأمر عدد 2339 لسنة 2000 المؤرخ في 10 أكتوبر 2000 التجهيزات الإلكترونية المستعملة ضمن النفايات الخطرة.

أمّا البرنامج الوقائي الذي يهدف إلى تفادي إعادة ظهور مخزونات جديدة والذي تمّ اختتامه سنة 2014 فلم يحظ بالمتابعة من قبل الوكالة، كما لم يصحبه وضع مخطّط واتخاذ تدابير تمنع تراكم مخزونات جديدة من المبيدات التالفة.

- برنامج التصرف في الزيوت الغذائية المستعملة

تتمثّل أهمّ أهداف هذا البرنامج في الحدّ من التأثير السلبي للزيوت الغذائية المستعملة على المحيط والتشجيع على تثمينها لتوفير طاقات بديلة. وتطوّر عدد المؤسسات الصغرى المتحصّلة على كراسات شروط لجمع الزيوت الغذائية المستعملة على المستوى الوطني من 35 مؤسسة سنة 2009 إلى 120 مؤسسة سنة 2013 منها 8 بالولايتين، كما تمّ الترخيص لمؤسستين للقيام بالمعالجة ولثلاث مؤسسات بالتثمين. وتبلغ الكميات التقديرية للزيوت الغذائية المستعملة 50 ألف طن سنوياً على المستوى الوطني، لم يتمّ تجميع سوى 10 ألف طن منها سنة 2013 تمّ تصدير 70 % منها بعد تصفيتها.

وحال غياب الإحصائيات والمعطيات الدقيقة حول المؤسسات النشطة في مجال جمع الزيوت الغذائية والكميات المجمّعة والكميات المعالجة، إضافة إلى غياب المتابعة المستمرة والدورية للمنظومة على مستوى الولايتين دون إجراء التقييمات اللازمة بشأنها.

وبالرغم من تحديد إجراءات ومراحل تطبيق هذا البرنامج والشروع في تفعيله منذ سنة 2008 فقد ظلّ يفتقر لإطار قانوني ينظّم النشاط ويضبط شروط وطرق التصرف في هذه الزيوت، كما لم يتمّ الشروع في عملية التثمين بالرغم من إحداث مؤسسة بولاية سوسة لتحويل الزيوت النباتية المستعملة إلى غازوال حيوي وذلك نظراً إلى عدة عراقيل اعترضتها بخصوص التمويل حالت دون انطلاق نشاطها فعلياً.

III- الإشراف والمراقبة والتثقيف البيئي

شملت أعمال الرقابة في هذا الخصوص المجال المتعلق بحفظ التراتيب الصحية والبيئية وحماية المحيط، فضلاً عن التحسيس والتثقيف البيئي.

أ- مراقبة التراتيب البلدية

على إثر حذف سلك مراقبي التراتيب البلدية وإدماج أعوانه بسلك الأمن الوطني بموجب أحكام الأمر عدد 518 لسنة 2012 المؤرخ في 2 جوان 2012⁽¹⁾ تعطل إنجاز جزء كبير من المهام التي كانت موكولة سابقا لمراقبي التراتيب البلدية بسبب انشغال أعوان الشرطة البلدية بالمسائل ذات الطبيعة الأمنية ، كما لوحظ غياب التعاون والتنسيق والمتابعة بالشكل اللازم مع البلديات.

وظلت تدخلات أعوان الشرطة البلدية محدودة في كلّ ما يتعلّق بالتصدي للمخالفات البيئية، حيث أظهرت تقارير الشرطة البلدية بحمام سوسة مثلا أنّ عدد مخالفات الإلقاء العشوائي لفواضل البناء بلغ 150 مخالفة خلال الفترة 2013-2015. وبيّنت نتائج الاستبيان عدم تسجيل خلال كامل الفترة 2011-2015 سوى 5 عمليات حجز لمعدّات تعمّد أصحابها إلقاء فواضل في غير الأماكن المرخص فيها وذلك لدى بلديتين من أصل 47 بلدية بالولايتين.

وتستدعي هذه الوضعية اتخاذ التدابير اللازمة التي من شأنها تفعيل دور الشرطة البلدية في تطبيق التراتيب البلدية برصد المخالفات والتصدي لمركبها وإيجاد الحلول المناسبة لتمكين البلديات من مراقبة التراتيب البلدية والقدرة على فرضها وحسن تطبيقها مع ضمان استقلال صلاحياتها وقراراتها في ذلك، تفعيلا لمقتضيات الأمر عدد 1866 لسنة 2007 المؤرخ في 23 جويلية 2007 المتعلق بضبط قائمة المخالفات لتراتب حفظ الصحة بالمناطق الراجعة للجماعات المحلية والخطايا المستوجبة.

ب- الإشراف والمتابعة في مستوى الولايتين

تقوم ولاية المنستير بمهامها المتعلقة بمتابعة الوضع البيئي وتفعيل دور الهياكل واللجان المكلفة بذلك، أما بالنسبة إلى دائرة الشؤون البلدية بولاية سوسة فقد تمّ الوقوف على ضعف إشرافها ومتابعتها لحسن سير العمل البلدي في مجال النظافة والعناية بالمحيط. كما لوحظ إحداث "خلية لليقظة البيئية" بمقتضى قرار والي سوسة المؤرخ في 14 أوت 2014 وتكليفها بمهام رصد الإخلالات البيئية بالجهة واقتراح سبل معالجتها، ولكن أعمالها اقتصرت منذ إحداثها على القيام بأربع زيارات ميدانية للأودية التي تمثّل نقاطا سوداء بالولاية ليتوقّف نشاطها دون استكمال مهامها وذلك إلى غاية انتهاء أعمال الرقابة في موفى مارس 2016.

(1) المتعلق بحذف سلك مراقبي التراتيب البلدية وإدماج أعوانه بسلك الأمن الوطني والشرطة الوطنية.

وخلافا لمقتضيات الأمر عدد 2254 لسنة 2009 المؤرخ في 31 جويلية 2009 المتعلق بتنقيح النظام الداخلي النموذجي للمجالس الجهوية لم يشكّل المجلس الجهوي بسوسة لجنة التنمية المستدامة وهي لجنة قارة تُعنى بالقيام بدراسات استشارية وإبداء الرأي في ملفّات تتعلّق بالوضع البيئي بالجهة وتنفيذ البرامج المتعلقة به.

ج- المراقبة والمتابعة البيئية

اقتضى الأمر عدد 1636 لسنة 1994 المؤرخ في 1 أوت 1994 المتعلق بضبط تنظيم ومشمولات المصالح الخارجية لوزارة البيئة والتهيئة الترابية تكليف الإدارة الجهوية للبيئة بالساحل الأوسط "بمراقبة ومعاينة الاعتداءات على الطبيعة وعلى توازن الوسط الطبيعي"، إلّا أنّه لم ينص على توفير أعوان يتمتعون بصفة الضابطة العدلية لرصد المخالفات واتخاذ الإجراءات اللازمة للتصدّي لها مما جعل دورها يقتصر فعليا على إحالة ما يرد عليها من شكاوى إلى الوالي للنظر فيها، وكذلك الشأن بالنسبة إلى الوكالة وممثليّاتها الجهوية مما جعل دورها الرقابي محدودا.

د- التوعية والتحسيس البيئي

تضمّن عقد أهداف الوكالة لفترة 2007-2011 عددا من البرامج تمثل أهمّها في التعريف بأسس التصرف المندمج والمستديم في النفايات وتحسين معارف وعادات المواطنين وتطوير العمل الجمعياتي وتفعيل دوره على أن تشمل البرامج التحسيسية والإعلامية تنظيم ملتقيات وطنية وأيام إعلامية وندوات علمية وبث ومضات تلفزية.

غير أنّ الإنجاز خلال الفترة 2009-2011 لم يكن في مستوى البرمجة، حيث تمثلت الأنشطة التوعوية للوكالة على المستوى الوطني في 40 تظاهرة من أصل 184 تظاهرة مبرمجة خلال الفترة 2009-2011 أي ما يمثل 22 %. أمّا على مستوى الولايات فقد تمثلت الأنشطة التحسيسية في 16 تظاهرة توعوية خلال كامل الفترة 2009-2014 و10 تظاهرات خلال سنة 2015.

ونصّ عقد أهداف الوكالة الوطنية لحماية المحيط لنفس الفترة على "المساهمة في تطوير العقلية والسلوكيات المحترمة للبيئة وتطوير الأدوات البيداغوجية المستعملة واستغلال الوسائل الحديثة"، غير أنّ معدّل تطوّر الأنشطة التوعوية والتحسيسية لإدارتها الجهوية لولايات الوسط الشرقي خلال الفترة 2009-2014 شهد تراجعاً من 62 مشاركة إلى 38 مشاركة أي بمعدّل تراجع سنوي بنسبة 9 %.

وتجدر الإشارة إلى تراجع الاعتمادات الجمالية المخصصة للتوعية والتربية البيئية والإعلام لدى الوكالة الوطنية لحماية المحيط من 400 أ.د سنة 2012 إلى 300 أ.د سنة 2015.

من جهة أخرى، لم تقم البلديات الممثلة للهيئة بإعداد برامج خاصة بالتحسيس والإعلام بالرغم من أن المناشير السنوية لوزير الداخلية حول البرامج الجهوية للنظافة حثت على ضرورة تكثيف البلديات للأنشطة التوعوية. كما لم تتولّ البلديات اتخاذ الإجراءات التحسيسية اللازمة لنشر بلاغات بخصوص تنظيف وتسييج الأراضي البيضاء وتحديد توقيت إخراج الفضلات المنزلية والإعلام بمواقع مصبات أنقاض البناء.

وتلجأ 85 % من بلديات الولايتين حسب نتائج الاستبيان إلى استعمال المعلقات أو اللافتات في مجال الإبلاغ والتحسيس مما يستدعي التفكير في تطوير أساليب التواصل وابتكار طرق جديدة أكثر فعالية ونجاعة.

ومن الأهداف العامة للوكالة تطوير العمل الجمعياتي وتفعيل دوره في مجال العناية بالبيئة، إلا أنها لم تبرم سوى برنامج شراكة وحيد خلال كامل الفترة 2010-2015، رغم كثافة النسيج الجمعياتي في المجال البيئي (38 جمعية بولايي سوسة والمنستير في موفى سنة 2015).

ولم تتولّ الوكالة الوطنية لحماية المحيط إبرام اتفاقيات إلا مع 3 جمعيات بولاية سوسة وجمعيتين بولاية المنستير بتمويل قدره 800 د لكل جمعية خلال سنة 2013 ولم تسند مساعدات مالية إلى الجمعيات البيئية بالولايتين ولم تقدّم سوى منحة قدرها 40 أ.د سنة 2009 و 30 أ.د سنة 2010 إلى جمعية "مهرجان أوسو" بسوسة بالرغم من عدم قيامها بأنشطة بيئية.

وخلافا لما نصّ عليه منشورا وزير الداخلية والتنمية المحلية عدد 9 حول البرامج الجهوية للنظافة لسنة 2007 وعدد 3 حول العناية بالنظافة وجودة الحياة المؤرخ في 19 أفريل 2013 واللذين أكدا على ضرورة تكثيف البلديات لإبرام عقود الشراكة مع النسيج الجمعياتي والحرص على تفعيلها، لم تبرم بلديات الولايتين اتفاقيات مع الجمعيات الناشطة في مجال البيئة خلال الفترة 2009-2015 باستثناء اتفاقيتين أبرمتها بلديتا سوسة وأكودة سنة 2010.

*

*

*

يعود تراجع منظومة النظافة وتدهور الوضع البيئي عموما بولايي سوسة والمنستير بعد جانفي 2011، إلى أسباب عدة من أهمها كثرة الاحتجاجات الاجتماعية والاعتراض على مواقع إحداث

المصبات المراقبة ومراكز التحويل، وتعطل تطبيق عدد من البرامج الوطنية للتصرف في النفايات وتراجع منظومة الرقابة والردع خاصة بعد حذف سلك مراقبي الترتيب البلدية.

وخلصت أعمال الرقابة إلى عدم شمولية الإطار القانوني وضعف التنسيق والتعاون بين الجهات المعنية والأطراف المتدخلة في مختلف جوانب التصرف في النفايات خاصة من حيث التثمين وإعادة الاستعمال وضعف مشاركة القطاع الخاص في هذا المجال، ومحدودية قدرات القطاع العمومي عامة والجماعات المحلية خاصة والنقص في أنشطة التحسيس والتوعية والتثقيف البيئي، مما أدى إلى تكاثر النقاط السوداء والمصبات العشوائية خاصة بالنسبة إلى الفضلات المنزلية وفضلات الهدم والبناء وتفاقم ظاهرة سكب الفضلات والمياه الملوثة بالأودية.

وتدعو الدائرة في هذا الإطار إلى مزيد إحكام التصرف في النفايات للسيطرة على الفضلات الصناعية والخطرة والفضلات المنزلية والشبهية التي ما تزال ربع كمياتها تلقى عشوائيا بالوسط الطبيعي، ووضع إستراتيجية وطنية للتثمين الطاقى للنفايات وإعداد مخطط عملي قصد تحديد الأولويات وضبط المعايير الضرورية لتطوير منظومة النظافة، مع ضرورة تفعيل كافة المعاليم البيئية وتكثيف المراقبة وزجر مرتكبي المخالفات طبقا لأحكام القانون عدد 59 لسنة 2006 المؤرخ في 14 أوت 2006 المتعلق بمخالفة تراتيب حفظ الصحة بالمناطق الراجعة للجماعات المحلية كما تم تنقيحه بالقانون عدد 30 لسنة 2016 المؤرخ في 5 أفريل 2016.

وبخصوص منظومات وبرامج التصرف في النفايات يقتضي الوضع إجراء التقييمات اللازمة في شأنها وطرح رؤى جديدة وبدائل مناسبة للمعطل منها وتفعيل مختلف مكُوناتها خاصة ما يتعلق منها بمجال التثمين للرفع من مردوديتها.

كما ينبغي على البلديات أن تسعى إلى إحكام التصرف في الموارد المخصصة للنظافة سواء كانت بشرية أو مادية وتطوير أدائها وطرق عملها في هذا المجال، وذلك خاصة بالنظر إلى خصوصية الولايتين باعتبارهما قطبين سياحيين.

وتدعو الدائرة إلى ضرورة تفعيل دور مكُونات المجتمع المدني في العمل البيئي واستدامة التنمية، واعتماد برامج للتوعية والتحسيس من أجل ترسيخ ثقافة بيئية لدى المواطن.

ردّ الوكالة الوطنية لحماية المحيط

في ما يخص نشاط المراقبة البيئية نفيديكم بأنّ عدد عمليات المراقبة المنجزة بولايتي سوسة والمنستير خلال سنة 2015 بلغت 524 زيارة (256 عملية مراقبة منجزة بولاية سوسة و268 عملية بولاية المنستير) خلافا لما ورد بالتقرير 29 زيارة أو عملية مراقبة)، هذا ويمكن تفسير التراجع النسبي في عدد عمليات المراقبة التي تم القيام بها خلال سنة 2015 (524 عملية مراقبة) مقارنة بما تم انجازه خلال سنة 2009 (677 عملية مراقبة)، إلى التوجه المعتمد خلال السنوات الأخيرة نحو مراقبة المؤسسات الكبرى والمنشآت البيئية على غرار محطات التطهير والمصبات وكذلك مراقبة مصادر التلوث الهوائي والتي عادة ما تتطلب حيزا زمنيا أطول إلى جانب تعطل مراقبة الأنشطة الصناعية الملوثة في عدة فترات.

أمّا بالنسبة لنشاط التصرف في مادة المرجين، نفيديكم علما أنّ هذه المشاريع مدرجة بالملحق الأول من الأمر عدد 1991 لسنة 2005 المؤرخ في 11 جويلية 2005 والمتعلق بدراسة المؤثرات على المحيط و بضبط أصناف الوحدات الخاضعة لدراسة المؤثرات على المحيط وأصناف الوحدات الخاضعة لكراسات الشروط وبالتالي تخضع وجوبا إلى الرأي المسبق للوكالة الوطنية لحماية المحيط من خلال دراسات المؤثرات على المحيط.

أمّا في ما يتعلق بأنشطة التوعية والتحسيس البيئي فتجدر الإشارة إلى أنّه على إثر تقديم برنامج الوكالة الخاص بمجال التوعية والتربية البيئية والإعلام للمدّة المتراوحة بين 2009-2014، تزامن تنفيذه في جانب كبير منه مع فترة اندلاع ثورة 14 جانفي 2011 حيث تعذّر على الوكالة على غرار بقية مؤسسات الدولة من إنجاز أغلب البرامج خاصّة منها المتعلّقة بالأنشطة الميدانية وذلك لظروف أمنية وأخرى لوجستية. كما تعطلّ إنجاز بعض المشاريع وبلغ البعض الآخر نسبة إنجاز ضئيلة والبقية بقيت طور الدراسة لعدم تطابقها مع ظروف المرحلة الجديدة تماشيها مع واقع البلاد بعد الثورة. ومع ذلك فقد أخذت أنشطة الوكالة في هذا المجال منحى جديد أملاه عليها الواقع البيئي للبلاد في تلك الفترة إذ كثّفت

مشاركتها في برامج وتوجهات واستراتيجيات مع مختلف المتدخلين لإعداد أرضية عمل ملائمة على المدى المتوسط والطويل من ذلك مثلا :

- المساهمة خلال شهر جويلية 2011 في أعمال اللجنة المكلفة بتقييم الدراسة التي قام بها مكتب دراسات التي أنجزت في إطار برنامج التعاون التونسي الألماني بخصوص "تقييم الوعي البيئي لدى التلاميذ في المؤسسات التربوية التونسية".
- العمل ضمن اللجنة المكلفة بإعداد استراتيجية اتصالية خاصة ببرنامج البيئة والطاقة الممول من الاتحاد الأوروبي.

- العمل ضمن فريق عمل شكّل في إطار مشروع Assistance technique التابع لمؤونة MAA لبرنامج البيئة والطاقة للإشراف على ثلاث مكونات متمثلة في إنجاز قاعدة بيانات خاصة بالجمعيات البيئية بالبلاد التونسية و تحليل وضعية الاتصال ووسائل الإعلام في مجال البيئة وإعداد إستراتيجية اتصالية في مجال التنمية المستدامة.

- العمل ضمن لجنة إعداد و تسيير برنامج اتصالي تحت عنوان "الاتصال البيئي داخل المؤسسات" بالتعاون مع المركز الدولي لتكنولوجيا البيئة والبرنامج التونسي الألماني للبيئة استهدف باعثي المشاريع (2011).

- المساهمة في تنظيم عدّة ملتقيات خلال سنتي 2012- 2013 استهدفت عدّة متدخلين في قطاع البيئة مثل اليوم التحسيسى لفائدة وسائل الإعلام للتعريف بمكونات برنامج البيئة والطاقة، ورشة عمل تحت عنوان ECOUTE COM في إطار نفس البرنامج، تنظيم ملتقى KikOFF في إطار برنامج الاتصال البيئي من طرف المؤسسة استهدف الصناعيين والمستثمرين.

- المساهمة في برنامج تكوين إطارات لمصاحبة المؤسسات الصناعية في إنجاز استراتيجية اتصالية داخل مؤسساتهم وذلك في إطار نفس البرنامج.

- تأطير وتكوين الجمعيات البيئية للبحث عن تمويل لمشاريعهم وذلك في إطار برنامج عمل تواصل على مدى يومين ونصف بمدينة العلوم بمناسبة الاحتفالات باليوم العالمي للبيئة 2013 لسنة 2013.

أما بخصوص الأنشطة التحسيسية والتربوية على مستوى ولايتي سوسة والمنستير فإنه بالرغم من كثرة الطلبات الواردة من كافة الولايات وحرص الوكالة على الإشعاع على مستوى وطني وجهوي بالرغم من محدودية الموارد المالية والبشرية فإن الوكالة قامت بالعديد من الأنشطة التحسيسية والتربوية نذكر منها:

• تأطير يوم تنشيطي في مجال التربية البيئية لفائدة الجمعية التونسية للعمل التطوعي بسوسة بالمحمية الطبيعية سبخة الكلبية، يوم 15 مارس 2009 .

• الإحتفال باليوم العالمي للبيئة في الوسط الشرقي (5 جوان 2009 بسوسة)

• القيام بأنشطة متنوعة بالتعاون مع جمعية العمل التطوعي بسوسة والمصلحة الجهوية للطفولة بالمنستير والمكتب المحلي للمصائف والجولات بالمنستير والمكتب الجهوي للاتحاد الوطني للمرأة بسوسة وبحضور السيد والي المنستير :

- ورشات تنشيطية لتلاميذ المدارس،

- ورشات مقاومة التلوث وتركيز معرض خاص بطبقة الأوزون،

• القرية التنشيطية البيئية المتنقلة بالشواطئ العمومية : في إطار تنفيذ برامج وزارة البيئة والتنمية المستدامة في مجالات التوعية والتربية البيئية وقصد مزيد التحسيس بأهمية حماية البيئة الساحلية والمحافظة على نظافة الشواطئ من النفايات، نظمت الوكالة الوطنية لحماية المحيط بالتنسيق مع وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي والوكالة الوطنية للتصرف في النفايات قرية تنشيطية متنقلة بأهم الشواطئ العمومية خلال نهايات الأسبوع وذلك وخلال الفترة الممتدة بين 17 جويلية و 17 أوت 2009 لتوعية المصطافين بضرورة المحافظة على نظافة الشواطئ ومحيط الفسحات الشاطئية كما هو مبين بالجدول التالي :

الولاية	الشاطئ	التاريخ	الجمعيات
المنستير	القراعية	24 جويلية 2009	المكتب المحلي للمصائف والجولات بالمنستير
سوسة	بوجعفر	14/13 أوت 2009	الجمعية التونسية للعمل التطوعي بسوسة

سوسة	القنطاوي	14 أوت 2009	الجمعية التونسية للعمل التطوعي بالمستير

• المشاركة في الملتقى الثاني لأطفال المجالس البلدية بقصر هلال حيث تضمن النشاط ورشة عمل حول التنوع البيولوجي بالبلاد التونسية وتركيز معرض حول التنوع البيولوجي بتونس وتلوث الهواء، يوم 20 جوان 2010.

• القرية التنشيطية البيئية المتنقلة بالشواطئ العمومية : في إطار تنفيذ برامج وزارة البيئة والتنمية المستدامة في مجالات التوعية والتربية البيئية وقصد مزيد التحسيس بأهمية حماية البيئة الساحلية والمحافظة على نظافة الشواطئ من النفايات، نظمت الوكالة الوطنية لحماية المحيط بالتنسيق مع وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي والوكالة الوطنية للتصرف في النفايات قرية تنشيطية متنقلة بأهم الشواطئ العمومية خلال نهايات الأسبوع وذلك وخلال الممتدة بين 3 جويلية و 7 أوت 2010 لتوعية المصطافين بضرورة المحافظة على نظافة الشواطئ ومحيط الفسحات الشاطئية كما هو مبين بالجدول التالي:

الولاية	الشاطئ	التاريخ	الجمعيات
المنستير	القراعية	17 جويلية 2010	المكتب المحلي للمصائف والجولات بالمستير
سوسة	بوجعفر	28 و 29 جويلية	الجمعية التونسية للعمل التطوعي بالمستير

• تأطير يوم تنشيطي في مجال التوعية البيئية لفائدة الشبيبة المدرسية : (الملتقى الوطني للناجحين الجدد في البكالوريا صائفة 2010) وذلك يوم 5 أوت 2010 بالمركز القطاعي للتكوين في مهن الخشب بالمنستير والمركز القطاعي للتكوين في الإكساء بالمنستير.

• المساهمة في إنجاز برنامج المتحدّي وهو حصة ألعاب بيئية يشارك فيها العشر الأوائل عن كل ولاية والتي تهدف إلى تنمية الحس البيئي لدى الناشئة ونشر ثقافة التنمية المستدامة لديهم وإثراء معارفهم في المجال البيئي وتعديل سلوكهم تجاه البيئة وإكسابهم طرق تعامل جديدة للمحافظة على المحيط، ويتبارون فيما بينهم خلال جولات تمهيدية ثم حصة ختامية وقد تحصلّ الفائزون في هذه المسابقة على جوائز هامة.

• تأطير أيام تنشيطية بيئية بشاطئ بوجعفر وميناء القنطاوي بسوسة خلال الفترة المتراوحة بين 15 و17 جويلية 2011 لفائدة الجمعية التونسية للعمل التطوعي المكتب الجهوي بولاية سوسة، الغرفة الفتية الاقتصادية بالقلعة الصغرى، جمعية نجدة الحيوانات وجمعية منتدى المجتمع المدني.

• تأطير دورة تكوينية خاصة بإقليم الوسط حول الحقبة البيئية بنزل بسوسة يوم 22 أفريل 2013 لفائدة 53 إطار تربوي و47 عضوا منخرطا بالجمعيات البيئية وذلك ضمن مشروع القافلة البيئية.

كما أنه من البديهي أن تكون برامج التوعية والتربية البيئية موجهة أكثر للمدارس ودور الشباب ونوادي البيئة والجمعيات لأنها أنشطة تتم برمجتها سنويا وأصبحت برامج قارة حيث تتلقى الوكالة مطالب من المدارس ودور الشباب لإنجاز دورات تكوينية وأيام تنشيطية إلى جانب الوكالة نعمل على إعداد رجل الغد الذي سيكون بدوره صاحب قرار أو باعث مشاريع. لكن هذا لم يمنع إنجاز جملة من المدعمات والقيام ببرامج وأنشطة موجهة استهدفت الصناعيين والمستثمرين وباعثي المشاريع من ذلك مثلا :

• تنظيم يوم إعلامي حول انطلاق مشروع الاتصال الأخضر بالمؤسسات في مختلف القطاعات الحيوية سنة 2012 لدفعها على الانخراط في منظومة الاتصال البيئي.

• المساهمة في برنامج تمثل في مصاحبة المؤسسات المنخرطة في البرنامج "الاتصال البيئي من طرف المؤسسة" لتمكينها من اعتماد استراتيجية اتصالية تتماشى ومجال تدخلها.

• تنظيم يوم إعلامي توعوي حول "تطبيق الأمر المتعلق بضبط الحدود القصوى عند المصدر لمؤثات الهواء من المصادر الثابتة" سنة 2013 : وقد شكّل هذا اليوم فرصة لتوعية الصناعيين بأهمية وضرورة حماية المحيط، من خلال التعريف بمحتوى هذا الأمر وإبراز مدى الالتزامات المحمولة عليهم عند التطبيق.

• تنظيم دورة علمية حول التلوث الهوائي الناجم عن عوادم السيارات ومنظومة المواصفات الخاصة بالمحروقات 6 جوان 2013 بهدف التعرف على التجارب العالمية في متابعة التلوث الهوائي الناتج عن عوادم السيارات.

• منظومة المواصفات الخاصة بالمحروقات ووضع خارطة للتقليل من هذه الانبعاثات في تونس.

• تنظيم ورشة عمل تشاورية حول "أفاق تطوير آليات المراقبة البيئية وتقييم ومتابعة دراسات المؤثرات على المحيط" في 12 جوان 2013 بحضور عدد من مكاتب الدراسات المختصة في المجال البيئي وكذلك مكاتب مراقبة ومؤسسات بعث عقاري.

• تنظيم يوم تحسيس بالحديقة الوطنية بإشكّل في 20 جانفي 2013 بالتعاون مع شركة ألمانية تونسية Marquard mecanique Tunisie وجمعية أمل تونس بهدف تشجيع المؤسسات على مزيد تكثيف مبادرات الاتصال البيئي داخل المؤسسة، وقد شكّلت هذه المبادرة فرصة لمزيد التحسيس بالمواطنة البيئية التي تدعو في نفس الوقت إلى حماية البيئة وتقديم يد المساعدة إلى المعوقين بالإضافة إلى التشجيع على إدراج الاتصال البيئي في السياسة الاتّصالية العامة للمؤسسة من خلال عرض تجربة الشركة المبادرة في مجال أنشطتها البيئية.

• يوم عمل بيئي بمناسبة اليوم العالمي للبيئة تمّ تنظيمه بالتعاون مع بريتش غاز تحت شعار "المواطنة البيئية تبدأ داخل المؤسسة" وذلك يوم 5 جوان 2014 بساحة الصنوبر بمنزلة النحلي، وكان الهدف الأساسي من هذا اليوم جعل أعوان الوكالة يبادرون بإنجاز أعمال صيانة بمنزلة النحلي شملت عمليات تعهّد وتغيير اللوحات البيانية وتركيز حاويات وطلاء المقاعد بالإضافة إلى حملة نظافة وتجميل.

• يوم إعلامي حول خطّ التمويل الجديد لصندوق مقاومة التلوث (16 ديسمبر 2014) وذلك في إطار انطلاق خط التمويل الرابع لصندوق مقاومة التلوث، الممول من البنك الألماني للتنمية (KfW)، الهدف منه مساعدة المؤسسات التونسية على تمويل مشاريعها البيئية لإزالة التلوث أو اعتماد التقنيات النظيفة وغير الملوثة.

المشاركة السنوية في المعارض على غرار الصالون الدولي لتكنولوجيا البيئة والطاقات المتجددة بفضاء المعارض والمؤتمرات بمقر الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية. بغاية إتاحة الفرصة لتبادل الخبرات واستقراء التجارب السابقة لعدد المؤسسات الرائدة في مجال الطاقة والبيئة وكذلك البحث عن حلول عملية وعاجلة للمشاكل البيئية الراهنة في مجال معالجة النفايات واستعمال المياه والتلوث فضلا عن ترشيد استغلال وإنتاج الطاقات البديلة والمتجددة والمشاركة في مجموعة الندوات العلمية وورشات العمل المنتظمة على هامش هذه المعارض.

• مشروع الاتصال البيئي من طرف المؤسسة الذي يشرف عليه مركز تونس الدولي لتكنولوجيا البيئة بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي والوكالة الوطنية لحماية المحيط، حيث تولت إدارة التوعية والتربية البيئية والإعلام ، باعتبارها عضو في لجنة تسيير هذا البرنامج والتنسيق مع الإدارات المعنية واقتراح برنامج عمل تمّ بمقتضاه :

- إعداد برنامج تحسيبي الهدف منه جعل المؤسسات في مختلف القطاعات وإدراج الاتصال البيئي في إستراتيجية اتصالها الخاصة بالمؤسسة،

- تحديد معايير لاختيار المؤسسات الصديقة للبيئة،

- المشاركة في اليوم الإعلامي حول انطلاق مشروع "الاتصال الأخضر بالمؤسسات" في مختلف القطاعات وذلك يوم 26 جانفي 2012 بنزل رمادة بقمرت،

- تنظيم اليوم الإعلامي والتوعوي حول الاتصال البيئي من طرف المؤسسة وذلك يوم 16 فيفري 2012 بالمعهد العربي لرؤساء المؤسسات ،

- المشاركة في مختلف الدورات التكوينية التي نظمها مركز تونس الدولي لتكنولوجيا البيئة حول الاتصال البيئي.

- في إطار البرنامج القطاعي للبيئة والطاقة قامت إدارة التوعية خلال 26 اجتماع حضرته سنة 2012 باعتبارها عضوة في لجنة متابعة البرنامج الاتصالي الخاص ببرنامج البيئة والطاقة بالمساهمة في إعداد تصوّر للاستراتيجية الاتصالية المقترحة لسنة 2012-2013 ومتابعة انجازها .

- تصميم وإنجاز جملة من المدعّمات الخاصّة بمواضيع بيئية تهّم الصناعيين على غرار :

أدلة قطاعية لتوعية الصناعيين والمستثمرين حول ضرورة إدراج البعد البيئي في مشاريعهم لأجل المحافظة على البيئة (دليل خاص بقطاع الآجر، دليل خاص بقطاع مواد التنظيف، دليل خاص بقطاع الدهن والصلق.....) وتمّ كذلك إعداد دليل خاص بقطاع التمورر.... وكتيب حول البرامج الخاصّة بطبقة الأوزون .

- إنجاز أقراص مضغوطة ووضعها على ذمّة مختلف المتدخلين في مختلف القطاعات

- إنجاز معارض للتعريف بالتشجيعات الفنية والجبائية ومختلف البرامج المتعلّقة بتمويل المشاريع والإحاطة بها من الجانب الفني والتشجيع على اعتماد التكنولوجيات النظيفة .

أمّا بخصوص تقييم النجاعة والمتمثلة في نسبة الطلبات التي تمت تلبيتها ومدى استيعاب المواطن لبرامج التحسيس فإنه تمّ في مرحلة أولى القيام بجرد كل الأنشطة التحسيسية التي قامت بها الوكالة وإعداد استراتيجيات اتصال وفي مرحلة ثانية ستقوم الوكالة بتقييم ومدى استيعاب المواطن لبرامج التحسيس حالما تجد التمويلات اللازمة لتكليف مكتب مختص في هذا المجال.

ويعزى تراجع الاعتمادات المخصّصة للإنتاج السمعي البصري وإنتاج الوثائق والمدعّمات البيداغوجية إلى تباطؤ معالجة ملفات طلب العروض وإنجاز الصفقات والاستشارات وتعطّل إنجازها نظرا للتغييرات الطارئة على قوانين الصفقات واستغراق وقت طويل لإعداد ملفات طلب عروض مثمرة، ممّا أدّى إلى تأخّر الإنجاز سنة بعد أخرى وهو ما أثر على الميزانية المخصّصة في هذا الباب حيث تمّ تقليصها سنتي 2014 و2015 ومع ذلك فقد تمّ إنتاج 6 ومضات تلفزيونية و20 ومضة إذاعية وشريط وثائقي حول المسؤولية المجتمعية للمؤسسة. كما تمّ إنتاج عدّة وثائق ومدعّمات وقع اقتطاع ميزانيتها من بعض المشاريع التي تشرف عليها الوكالة كبرنامج حماية طبقة الأوزون ومتابعة نوعية الهواء

ومتابعة نوعية الماء وبرنامج التعاون التونسي الألماني للبيئة PPE. والجدير بالذكر هنا أنّه تمّ تصميم العديد من الكتيبات والمعلّقات واللافتات داخل الوكالة رغم تواضع الإمكانيات الموضوعية على ذمّة الإدارة المعنية وذلك لترشيد النفقات المخصّصة لتصميم الإنتاجات الكتابية وذلك بنسبة 40%.

ردّ الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات

I- التصرف في النفايات

أ- المصبات ومراكز التحويل

1- المصبين المراقبين بسوسة والمنستير

- وضع برنامج لمجابهة حالات الطوارئ

في إطار وضع خطة للتصرف وقت الأزمات لمجابهة حالات غلق المصبات المراقبة و مراكز التحويل تذكّر الوكالة بأنّ وضع مثل هذه الخطة يبقي رهين توفير عقارات من طرف البلديات لخرن النفايات بصفة وقتية في انتظار تحويلها نحو المصبات المراقبة عند استئناف نشاطها. هذا وتجدر الإشارة بأنّ الوكالة تقوم في إطار دورها المتمثل في المساعدة الفنية للبلديات بدراسة هذه المواقع الوقتية و إعداد برامج التدخل الفني وتقدير كلفته المالية.

- بالنسبة للموقع المحاذي لمركز التحويل بجمّال الذي تحول إلى مصب عشوائي بسبب إفراغ الشاحنات التابعة للبلديات لحمولتها من الفضلات فيها كلما أغلق مركز التحويل فهو عبارة عن قطعة أرض على ملك بلدية زرمدين كانت محل تدخل الوكالة في عدة مناسبات كان آخرها خلال شهر جوان 2016 وذلك لتهيئتها.

- في إطار تنفيذ برنامج غلق و إعادة تهيئة المصبات العشوائية بكل من ولايتي سوسة والمنستير قامت الوكالة بغلق واستصلاح عدد من المصبات الكبرى والمتوسطة بولاية سوسة كمصب الزهور بكلفة 957 أ.د والرميلة بحمام سوسة بكلفة 416 أ.د، ومساكن وسيدي بوعلي بكلفة 233 أ.د والقلعة الصغرى وهرقلة وبوفيشة 229 أ.د وباستصلاح 25 مصبا عشوائيا خلال سنتي 2008 و 2009 بولاية المنستير. ثم وعلى إثر الإنتهاء من أشغال الغلق والاستصلاح تقوم الوكالة بمراسلة السلط الجهوية قصد حثهم على مراقبة المواقع والعمل على تلافي عودة استغلالها كمصبات عشوائية.

- في ما يتعلق بعقود تسيير المصبات المراقبة ومراكز التحويل فإن ارتفاع الكلفة في صفقة التفاوض المباشر يعود بالأساس إلى قصر مدة التعاقد مقارنة بالصفقة الأولى وكذلك إلى ارتفاع مستوى الأجور وارتفاع سعر المحروقات وارتفاع مصاريف صيانة المعدات المتحركة القديمة. لقد أثرت مدة الصفقة على الأسعار حيث أن التقليل من المدة من 5 سنوات إلى 30 شهرا أدى إلى ارتفاع في بعض مكونات الأسعار بالمقارنة مع العرض المقدم سنة 2013، وبذلك يكون الإرتفاع الجملي لكلفة صفقة التفاوض المباشر مقارنة بنتيجة طلب العروض المعلن عنه في بداية سنة 2013 في حدود 13 % وهي نسبة تعتبر مقبولة نظرا للظروف الإقتصادية والإجتماعية.

- بالنسبة لعدم توصل الجهات المعنية إلى تفعيل قرارها بالشروع في تامين النفائات رغم الصعوبات المتعلقة بطاقة إستيعاب المصب المراقب بسوسة وتواصل افتقار ولاية المنستير إلى مصب مراقب، اضطرت الوكالة إلى الإعلان عن طلب عروض لمدة أربع سنوات لمواصلة تسيير المصبات المراقبة ومراكز التحويل بالإعتماد على ردم النفائات وذلك نظرا لمشاركة عقود استغلال منشآت التصرف في النفائات على الانتهاء مع موفى سنة 2016، في ظل غياب جاهزية الرؤية بخصوص التصرف في النفائات من الناحيتين القانونية والفنية، ولضمان استمرارية المرفق العام المتمثل في استغلال منشآت التصرف في النفائات المنزلية والمشابهة،

هذا وفي انتظار تحديد وتوضيح الرؤية بخصوص التصرف في النفائات وإعداد مخطط عملي لتنفيذها وما يتطلبه من استعداد من طرف الجماعات المحلية على المستوى المادي والبشري والمالي والذي يمكن أن يستغرق مدة زمنية طويلة، ولضمان استمرارية المرفق العام المتمثل في استغلال منشآت التصرف في النفائات المنزلية والمشابهة وحتى يتسنى استكمال إجراءات التعاقد مع المؤسسات التي ستفضي إليها نتائج التقييم المتعلق بطلب العروض المذكور أعلاه، تمت مراسلة رئاسة الحكومة قصد منح الوكالة ترخيصا استثنائيا لإبرام صفقات استغلال المصبات المراقبة لمدة 04 سنوات (2017-2020). وقد تمت الموافقة على أن تقتصر مدة هذه الصفقات على سنتين ابتداء من جويلية 2017. وتم تعزيز هذا القرار بموجب مجلس وزاري بتاريخ 21 نوفمبر 2016.

أما بالنسبة لطاقة استيعاب المصبّ المراقب بسوسة فإن الدراسات الفنية لتوسعة المصب، والتي تقوم بها الوكالة حاليا مع مكتب دراسات بتمويل من البنك الألماني KfW قد أشارت إلى إمكانية تواصل استغلال الخانتين لمدة أربع سنوات مع العلم وأنّ المساحة المتبقية من العقار تمكن من إنشاء خانة جديدة لخمس سنوات مع إمكانية استعمال تقنية المعالجة الميكانيكية والتي تعتمد الفرز والتثمين مما يمكن من التمديد في مدة الاستغلال.

أما بالنسبة لولاية المنستير فقد راسلت الوكالة الجهة عديد المرات، من أجل النظر في إمكانية توفير أرض إلا أنّ تواصل الإشكال العقاري بالمصبّ المراقب بمنزل حرب أدى إلى استمرار استغلال مصب "القزاح" وذلك للحد من التأثيرات السلبية لتوجيه البلديات للنفايات لهذا الموقع.

2- مركز فرز الفضلات بالقلعة الصغرى

نظرا لعدم فرز النفايات المنزلية من المصدر ونظرا لكون هذه النفايات متكوّنة من مواد عضوية عالية الرطوبة بنسبة تناهز 68 % مما حال دون إمكانية فرزها آليا كما تم التخطيط له عند تركيز مركز فرز الفضلات بالقلعة الصغرى، وحيث اقتضت مهام المركز على تجميع وتحويل النفايات البلاستيكية دون فرزها وتجميع أكياس اللف والمعلبات في إطار منظومة التصرف في النفايات البلاستيكية (إيكو لف) فإنّ استغلال عدد من التجهيزات مثل سلسلة الفرز وآلة الضغط أصبح ظرفيا نظرا لارتباط منظومة جمع النفايات المعتمدة من طرف البلديات والتي لا توفر نفايات قابلة حاليا للمعالجة.

وبالرغم من ذلك فإنّ الوكالة قامت باستغلال هذه المعدات في فرز وضغط نفايات التعليب التي كانت توجه إلى المركز في بداية استغلاله دون فرز مسبق، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى وبطور عمل شركات الجمع التي أصبحت تقوم بفرز أولي أو بالتعامل مباشرة مع بعض المرسلين خاصة بالنسبة للمعلبات المعدنية، فإنّ استعمال هذه المعدات يكون حسب تطور القيمة المالية للنفايات المجمعة والتي ترتبط بالعرض والطلب في السوق المحلية والعالمية والذي يحدد كمية ونوعية النفايات التي يختار أصحابها توجيهها إلى مركز الفرز.

كما أنّ الوكالة هي حاليا بصدد التنسيق مع مصالح بلدية سوسة ومع الجمعيات البيئية بالجهة قصد إعداد برنامج لتركيز مشروع نموذجي للفرز الإنتقائي من المصدر ونقله إلى هذه الوحدة لفرز النفايات (خلال سنة 2017).

3- تثمين ومعالجة النفايات المنزلية وشبه المنزلية

تمّ بموجب قرارات الصادرة عن المجلس الوزاري المضيق والمنعقد بتاريخ 21 نوفمبر 2016 والمتعلّق بالشروع في دراسة الطرق الممكنة للتصرف من قبل القطاع الخاص لمعالجة وتثمين النفايات على أساس التعمّق في مختلف الصيغ التعاقدية المتاحة (عقود لزمات أو عقود شراكة) استنادا على تقييم لمختلف الجوانب الفنية والاقتصادية والقانونية وإعداد ملفات طلب العروض ذات الصلة بالصيغة التعاقدية التي سيتمّ اعتمادها، والتزاما بتعهدات الوكالة الوطنية للتصرّف في النفايات إزاء الأطراف الممولة في نطاق التعاون الدولي ضمن اتفاقيات التعاون الفني والمالي التي تمّ إمضاءها وطلبات التمويل التي تمّ توجيهها.

- تمّ في مرحلة أولى الإنطلاق في إعداد ملف الإنتقاء الأولي بمشاركة خبراء من البنك الأوروبي للإستثمار BEI وفي مرحلة ثانية سيتمّ إعداد ملف طلب العروض في شكل لزمات.

- بالنسبة للمشاريع الممولة من طرف KfW يتمّ حاليا إبرام ملاحق مع مكتب الدراسات المكلف من طرف KfW لإعداد ملفات الإنتقاء الأولي وملفات طلب العروض في شكل DBO.

- قامت مصالح وزارة الإشراف بإحالة مشروع الأمر الحكومي المنقح لأمر إحداث الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات بما يمكن الوكالة من إبرام عقود لزمات التصرف في النفايات، إلى مصالح رئاسة الحكومة.

كما تمّ الإتفاق حول الإستراتيجية المستقبلية التي ستعتمد على :

- الحل المبدئي والأساسي التي ستتكلّف به الدولة والذي يعتمد على الفرز الانتقائي والعمل على بلوغ نسبة ردم نفايات مستقرّة لا تتجاوز 40 % من الكمية الجمالية.
 - ترك الإمكانية للمستثمر لاقتراح تطوير المعالجة إمّا عن طريق تثمينها ماديا أو طاقيا وترك الحرية للمستثمر في الطريقة والتقنية الذي سيتوخاها للمعالجة.
- وبالنسبة لتثمين كميات غاز الميثان وفي إطار التصرف المندمج في معالجة النفايات وتثمين كميات غاز الميثان باستغلاله في إنتاج الطاقة الكهربائية بدل حرقه وتحويله إلى ثاني أكسيد الكربون للتخفيف من تأثيراته السلبية على البيئة فإنّه بدعم من البنك الدولي للإنشاء والتعمير تم إعداد الدراسات الضرورية لمشروع جمع ومعالجة غاز الميثان بعشرة مصبات مراقبة من بينها مصبي ولايتي سوسة والمنستير وتخصيص الاعتمادات الضرورية لإنجاز هذه المشاريع في إطار اتفاقية القرض المبرم مع البنك الدولي خلال شهر مارس 2007 بقيمة جمالية تبلغ 22 مليون أورو. كما تمّ التوقيع على عقدين لبيع 50 % من كمّيات الغاز المنتجة بالمصبات المراقبة المذكورة لفائدة البنك الدولي للإنشاء والتعمير خلال شهر أفريل 2006. هذا و تمّ إبرام صفقة مع شركة (Segor) لإنجاز واستغلال وحدتين لاستخراج الغازات بولايتي سوسة والمنستير بكلفة تناهز 3 مليون دينار وقد تمّ الانطلاق في إنجاز الأشغال بالمصب المراقب بولاية المنستير منذ ديسمبر 2013. وفي هذا الصدد فإنّ الاتفاق الممضى بين الدولة التونسية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لا يتضمن أي بند يتعلق بتثمين غاز الميثان المنبثق من المصبات المراقبة كما هو مبين بوثيقتي تصميم مشروع استخراج الغازات من المصبات المراقبة. وقد تم اعتماد منهجية مرجعية تعتمد على تخفيض انبعاث الكربون المكافئ في المصبات المراقبة عن طريق الحرق ولئن يعتبر الحرق معالجة وليس تثمينا فإنه من ناحية تخفيض انبعاثات الغازات الدفيئة لا يوجد أي فرق بين الحرق المباشر والتثمين فكلتا العمليتين تؤدي إلى تخفيض التأثير على الغلاف الجوي إلى مستوى 25 مرة من غاز الميثان إلى ثاني أكسيد الكربون. لقد تم تسجيل المشروعين اعتمادا على منهجية الحرق منذ سنة 2006 وتم الاتفاق على ذلك والتنصيص عليه بوثيقة تقييم المشروع.

4- النفايات الصناعية والخطرة

يعود عدم توفر أية معطيات حول وضعية النفايات الصناعية والخطرة بولايتي سوسة والمنستير وعن كيفية التصرف فيها طوال فترة إغلاق مركز معالجة النفايات الصناعية والخاصة بجرادو لدى ممثلية الوكالة بسوسة إلى ما يلي :

- باعتبار أنّ عملية متابعة وحدة التصرف في النفايات الصناعية بجرادو تقتصر على مهام الإدارة المركزية.

- وكذلك افتقار الجهة آنذاك لإطارات مختصة في التصرف في النفايات الصناعية والخاصة.

وفي إطار تحسين خدمات الوكالة بالجهات وإحكام تنظيم سير العمل بها وتحديد المهام الراجعة لأعوان الوكالة ولمزيد تحسين التصرف الفني والإداري والمالي بالجهات تم اقتراح مراجعة توزيع الممثلات التابعة للوكالة وبإصدار مذكرات داخلية لتحديد مهام أعوان الوكالة بمختلف الممثلات الجهوية وقد صادق مجلس المؤسسة عدد 2014/2 على إحداث 9 ممثلات تغطي كامل تراب الجمهورية.

ب- منظومات وبرامج التصرف في النفايات

بخصوص الملاحظة المتعلقة بغياب المتابعة والتقييم على مستوى المنظومات وبرامج التصرف في النفايات وخاصة على مستوى الجهات تجدر الملاحظة أنّ الوكالة تقوم بمتابعة المنظومات المحدثة بموجب أوامر تطبيقية على غرار منظومة "إيكولف" ومنظومة "إيكوزيت" ومنظومة "إيكوباتري"... إلخ وذلك خاصة على المستوى المركزي إذ تمّ تكليف إطارات رؤساء مشاريع على كلّ منظومة قصد المتابعة اللصيقة لهذه المنظومات.

أمّا على المستوى الجهوي فيتمّ حالياً متابعة منظومة "إيكولف"، كما تسعى الوكالة وفي إطار تطوير وإعادة هيكلة منظومة "إيكوزيت" توسيع مستوى المتابعة على الصعيد الجهوي.

1- المنظومات الوطنية للتصرف في النفايات

- منظومة التصرف في نفايات الأنشطة الصحية

في إطار التصرف في النفايات الصناعية والخاصة تمت المصادقة على مشروع النهوض بالطرق الفنية والعملية المثلى للتصرف في نفايات الأنشطة الصحية من قبل الصندوق العالمي للبيئة على أن يتم الانطلاق في تنفيذه بداية من سنة 2012. ويندرج هذا المشروع في إطار تنفيذ اتفاقية ستوكهولم حول إزالة الملوثات العضوية الثابتة لسنة 2001 والتي صادقت عليها تونس سنة 2004.

وفي إطار هذا المشروع تم إبرام اتفاقية بين وزارة الصحة والوكالة الوطنية للتصرف في النفايات شملت 97 مؤسسة عمومية للصحة منها 6 مؤسسات⁽¹⁾ بولاية سوسة و 10 مؤسسات عمومية⁽²⁾ بولاية المنستير.

وفي إطار العمل على تفعيل تطبيق النصوص الترتيبية الصادرة في التصرف في نفايات الأنشطة الصحية تم :

- عقد حلقات تكوينية جهوية شملت تكوين مايفوق عن 530 مشارك حول فرز وتكييف نفايات الأنشطة الصحية وتكوين مكونين في مجال حفظ الصحة.

- استصدار مواصفات تونسية لتكييف نفايات الأنشطة الصحية الخطرة بالتنسيق مع المعهد الوطني للمواصفات والملكية الصناعية وتم تسجيلها ونشرها في 30 سبتمبر 2015 تحت عدد م.ت 106-85 إلى 106-93.

- إعداد دليل متعلق بتحسين عمليات التصرف في الأنشطة الصحية و 118 دليل فني خصوصي للمؤسسات الصحية وإعداد مطويات ومعلقات وجذاذات فنية.

- تنظيم ملتقيات جهوية للتواصل والتحسيس قصد إحكام التصرف في نفايات الأنشطة الصحية.

(1) المستشفى الجامعي سهلول والمستشفى الجامعي فرحات حشاد و 4 مستشفيات جهوية بمسكن والنفيضة والقلعة الكبرى وبوفيشة.

(2) المستشفى الجامعي فطومة بورقية والمستشفيات الجهويين بقصر هلال والمكنين والمستشفيات المحلية بالساحلين والوردانين وقصيبة المديوني وجمال وطبلبة وقصيبة المديوني وزرمدين.

- تمّ اقتناء معدّات تتمثل في المحلات الوسيطة والمستودعات المركزية للخرن
مجهزة بالتبريد ومعدات جمع وتحويل نفايات الأنشطة الصحية الخطرة داخل هذه الهياكل
والمؤسسات الصحية العمومية (حاويات) ومعدات تبريد وقد تمّ توزيعها و تركيزها بـ 97
هياكل المعنية بالبرنامج بما في ذلك ولايتي سوسة والمنستير

هذا وتم إمضاء الصفقة المتعلقة بجمع ونقل ومعالجة وإزالة نفايات الأنشطة
الصحية بالهياكل والمؤسسات الصحية العمومية المتواجدة بتونس الكبرى والوسط والجنوب
التونسي بالتنسيق مع مصالح وزارة الصحة ووزارة الدفاع الوطني ووزارة الداخلية بتاريخ
2017/02/27 ويشمل 6 أقساط وذلك للقضاء على الإلقاء العشوائي لنفايات الأنشطة
الصحية، مع العلم وأنّ وزارة الصحة قد أدرجت ضمن ميزانياتها باب يخص "معالجة
نفايات الأنشطة الصحية".

كما تقوم الوكالة في إطار السعي للتصرف الرشيد في نفايات الأنشطة الصحية
بتشريك القطاع الخاص في جميع الأنشطة المتعلقة بالتصرف الرشيد فيها (ملتقيات- برامج
تكوينية) ويتم وضع برنامج لمراقبة القطاع الخاص بالتنسيق مع الوكالة الوطنية لحماية
المحيط وإدارة حفظ صحة الوسط بوزارة الصحة . وسيتم إثر إمضاء الصفقة الشروع في
عمليات المراقبة الميدانية للمصحات الخاصة.

وتجدر الإشارة أنّ عملية الرّقابة تبقى من مشمولات الوكالة الوطنية لحماية
المحيط.

- منظومة التصرف في زيوت التشحيم والمصافي الزيتية المستعملة

في إطار السعي إلى مزيد النهوض بالمنظومة وتحقيق نتائج أفضل تضاهي النتائج
المسجلة عالميا في هذا المجال، تم الانطلاق في مشروع لمراجعة شاملة للمنظومة على
كامل دورة حياة المنتج وذلك بهدف تحديد الاشكاليات والعوائق التي يواجهها القطاع
والتي حالت دون تحقيق نتائج أفضل، على أن يتم في مرحلة مواءمة دراسة السبل المثلى
لمضاعفة نسب التغطية الحالية وبالتالي تطوير المنظومة.

وبخصوص منظومة التصرف في المصافي الزيتية ، قامت الوكالة ببرمجة اعتمادات خلال سنة 2017 قصد إعداد دراسة تتعلق بوضع منظومة التصرف في المصافي الزيتية.

- منظومة التصرف في الحاشدات المستعملة والمراكم المستعملة

تجدر الإشارة أنه نظرا لعدم توفر آليات لدى الوكالة لتمكينها من الضغط على الموردين والمصنعين المحليين لتطبيق مبدأ الإيداع الإجمالي لمنظومة التصرف في المراكم المستعملة، تعمل الوكالة، في إطار تدعيم مبدأ الإيداع الإجمالي، على تحيين الأمر المتعلق بالمنظومة وذلك بإدراج أحكام خاصة تنص على فرض التأشيرة المسبقة من قبل الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات على وثائق فواتير المراكم وتم إحالته على مصالح رئاسة الحكومة.

كما تعمل الوكالة على إعادة تفعيل المنظومة من خلال إدراج إجراءات عملية تعمل على تحسين أداء المنظومة بتشريك كل الأطراف المتدخلة وقد تم في الغرض عقد اجتماعات تنسيقية وورشة عمل بحضور كل المسؤولين عن المنظومة.

- منظومة التصرف في الإطارات المطاطية المستعملة

تقوم الوكالة حاليا بالتنسيق مع مختلف المتدخلين و خاصة الغرفة الوطنية للصناعيين لتحديد السبل الكفيلة بإرساء منظومة مستدامة للتصرف في العجلات المطاطية المستعملة.

وقد تم إعداد الضوابط المرجعية ومناقشة محتواها من طرف المصالح المعنية وإعداد ملف الإستشارة، ومن المؤمل إنجاز الدراسة خلال الفترة 2016-2017.

- برنامج التصرف في نفايات الأجهزة الكهربائية والإلكترونية

في إطار التعجيل في اتخاذ التدابير اللازمة لاستكمال تركيز مكونات برنامج التصرف في نفايات الأجهزة الإلكترونية والكهربائية والانتهاه من إنجاز وحدة الرسكلة، تمّ الإنتهاء من إنجاز وحدة رسكلة التصرف في نفايات الأجهزة الإلكترونية والكهربائية ودخلت حيّز الإستغلال بتاريخ 30 سبتمبر 2016، وتمّ إعطاء شارة الإنطلاق في الإستغلال من طرف وزير الشؤون المحلية والبيئة وسفير كوريا الجنوبية وبحضور وفد من وزارة الشؤون الخارجية الكورية وممثلين عن الوكالة الكورية للتعاون الدولي بكوريا KOICA ومكتبها بتونس. وقد تم إعطاء إشارة الانطلاق لبداية إستغلال هذه المشروع. وتسعى الوكالة حاليا على إرساء منظومة متكاملة للتصرف في هذه النفايات تضمن مردودية هذا المشروع وضمان ديمومته لاسيما أنها ألتزمت طبقا لاتفاقية الهبة الممضاة مع الجانب الكوري بإستغلال المشروع طيلة الخمس سنوات الأولى.

وقد تم التنسيق مؤخرا مع مصالح الشؤون القانونية بوزارة الإشراف قصد الإسراع في إتمام إجراءات استصدار الأمر المتعلق بضبط شروط وطرق التصرف في نفايات التجهيزات الكهربائية الإلكترونية. حيث أنّ صدور هذا الأمر سيمكن الوكالة من الإيفاء بتعهداتها مع الجانب الكوري وذلك عن طريق الإشراف على نظام عمومي للتصرف في هذه النفايات سفير كوريا الجنوبية بتونس.

- برنامج التصرف في المبيدات التالفة

بخصوص الوقاية من تكوين مخزون جديد من المبيدات التالفة، تمّت برمجة مخطّط عمل للفترة 2010-2015 تمّ خلاله تحيين الإطار القانوني للمبيدات الفلاحية من خلال تنقيح الأمر عدد 2246 لسنة 1992 المؤرّخ في 28 ديسمبر 1992⁽¹⁾ في مناسبتين وذلك على التوالي في سنة 2010 وسنة 2011.

كما قامت الوكالة منذ سنة 2010 بإعداد خطة عمل وطنية للتصرف الرشيد في المبيدات للوقاية من تراكم مخزون جديد منها وتمت المصادقة على هذه الخطة من قبل لجنة

(1) المتعلّق بضبط طرق وشروط الحصول على المصادقة الإدارية على المبيدات ذات الاستعمال الفلاحي والتراخيص الوقتية في بيعها.

قيادة المشروع في جوبلية 2012 وتتمحور هذه الخطوة، التي تشرف على تنفيذها بصفة خاصة مصالح وزارة الفلاحة، حول ستة محاور :

- ملائمة الإطار القانوني في هذا المجال مع نظيره على المستوى العالمي،
- إرساء نظم جودة بالمخابر المختصة في تحاليل المبيدات،
- تحسين ظروف توزيع وإستعمال والتخلص من المبيدات،
- النهوض بالتقنيات والبدائل الآمنة للمبيدات لمكافحة الآفات،
- إجراءات الحد من المخاطر والآثار السلبية للمبيدات،
- التنسيق بين كل الأطراف المتدخلة في هذا المجال.

وقامت الوكالة خلال سنتي 2012 و2013 بإنجاز حملة مكثفة للإرشاد حول التصرف والاستعمال الرشيد للمبيدات في ولايات نابل وباجة والمنستير وسيدي بوزيد وقابس باعتبارها ولايات تشهد استعمالا مكثفا للمبيدات وتم من خلال من هذه الحملة تحسيس حوالي 3000 فلاح من بينهم حوالي 700 فلاح من ولاية المنستير وقد تم في هذا الصدد إعداد وسائل تحسيسية (لافتات، ملصقات حائطية، دليل للمرشدين، دليل للفلاح، فيلم تحسيسي، ومضات تلفزية وإذاعية...)

– برنامج التصرف في الزيوت الغذائية المستعملة

في نطاق برنامج التصرف في الزيوت الغذائية المستعملة وخلال سنة 2015 تم إحداث لجنة وطنية لمتابعة وتشخيص قطاع جمع الزيوت الغذائية المستعملة والتي تفرعت عنها لجان جهوية متمثلة في (الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات والإدارة الجهوية للصحة والإدارة الجهوية للتجارة والمركز الجهوي لمراقبة الأداءات). وفي هذا الإطار قامت اللجان الجهوية بكل من ولايتي سوسة والمنستير بعقد جلسات عمل تمحورت حول تشخيص أولي للقطاع وبرمجت زيارات ميدانية أفضت إلى تحيين المعطيات الخاصة بالمؤسسات الناشطة في مجال التصرف في الزيوت الغذائية المستعملة حيث تم إدراج بولاية سوسة مؤسسة جديدة ناشطة في المجال ، أما بولاية المنستير فقد تم تسجيل 07 مؤسسات متحصلة على تراخيص لمزاولة النشاط 04 مؤسسات منها توقفت عن النشاط و03 لا تزال ناشطة.

كما تم استكمال التقرير النهائي المتعلق بالبرنامج التشخيصي لقطاع التصرف في الزيوت الغذائية المستعملة وتمت إحالته على وزارة الإشراف.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الوكالة هي الآن بصدد متابعة مراحل استصدار الأمر المتعلق بضبط شروط وطرق التصرف في الشحوم والزيوت الغذائية المستعملة.

– برنامج التصرف في فضلات البناء والهدم

في نطاق برنامج التصرف في نفايات البناء والهدم تم القيام باستشارة واختيار مكتب دراسات لتحيين الدراسة المنجزة سنة 2004 والمتعلقة بالتصرف في نفايات البناء والهدم بولايات تونس الكبرى وسوسة وصفاقس والتي تحتوي على :

- تحيين مواقع النقاط السوداء والمصببات العشوائية لنفايات البناء والهدم بولايات تونس الكبرى وسوسة وصفاقس وضبط الكميات الموجودة بكل هذه المناطق
- وضع مخطط للتصرف في هذه النفايات مع تحديد الاطراف المتدخلة وضبط نطاق تدخلها
- ضبط مختلف الطرق الفنية الممكن اعتمادها في عمليات الجمع والنقل والخزن والتثمين
- اعداد الاطار القانوني لوضع منظومة للتصرف في هذه النفايات مع الاخذ بعين الاعتبار لقانون التصرف في النفايات وخاصة القانون عدد 41-96 المؤرخ في 10 جوان 1996 والمتعلق بالنفايات وبمراقبة التصرف فيها وإزالتها.
- اعداد الاطار المالي وضبط الموارد لتسيير هذه المنظومة على اكمل وجه

مع العلم أنّه تم انجاز القسط الاول من الدراسة المتعلق بتحيين مواقع النقاط السوداء والمصببات العشوائية لنفايات البناء والهدم وضبط الكميات الموجودة بكل هذه المناطق كما تم انجاز القسط الثاني المتعلق بضبط مختلف الطرق الفنية الممكن اعتمادها في عمليات الجمع والنقل والخزن والتثمين يتم العمل حاليا على تحيين القسط الثالث المتعلق باعداد الإطار القانوني لوضع منظومة للتصرف في هذه النفايات مع الاخذ بعين الاعتبار لقانون التصرف في النفايات وخاصة القانون عدد 41-96 المؤرخ في 10 جوان 1996 والمتعلق بالنفايات وبمراقبة التصرف فيها وإزالتها، بالاضافة إلى اعداد الإطار المالي

وضبط الموارد لتسيير هذه المنظومة على اكمل وجه ومن المؤمل الانتهاء من القسط الثالث في شهر أفريل 2017.

وبعد الانتهاء من القسط الثالث سيتم خلال السداسية الثانية من سنة 2017 :

- تحديد الاطراف المتدخلة وضبط نطاق تدخلها وكذلك ضبط مختلف الطرق الفنية الممكن اعتمادها في عمليات الجمع والنقل والخزن والتثمين .
- دعم جميع الآليات المتوفرة من قبل الدولة مثل البلديات والمنشآت والمؤسسات العمومية المختصة في الاشغال العامة والبناء وذلك عبر تحفيز وتشجيع عمليات جمع ونقل هذه النفايات الى اماكن معدة للغرض.
- تحفيز ودعم المبادرة الخاصة عبر ضبط آليات ضمان المردودية الاقتصادية للانتصاب والاستثمار في هذا المجال.
- اعداد برنامج تحسيبي للتعريف بالمنظومة والتذكير بضرورة الانضباط للقانون واحترام الاجراءات والطرق الفنية التي سيتم اعتمادها مستقبلا للقضاء على ظاهرة التصرف العشوائي في نفايات البناء والهدم.

التصرف في الملك العمومي البحري بولايات سوسة والمنستير والمهدية

تمتد سواحل ولايات سوسة والمنستير والمهدية على طول 215 كلم أي ما يمثل 16 % من السواحل التونسية. وتحتل هذه السواحل موقعا متميزا لاستقطاب الأنشطة العمرانية والاقتصادية إذ يتمركز بها حوالي 54 % من سكان هذه الولايات. وبلغت في سنة 2015 نسبة الواجهة البحرية المبنية 45 % بولاية سوسة و 77 % بولاية المنستير و 41 % بولاية المهدية مقابل معدل وطني بنحو 30 %.

وبقدر ما ساهمت هذه السواحل في دفع حركة التنمية بالولايات المذكورة فإن كثافة الضغوطات المسلطة عليها جعلتها عرضة لمخاطر بيئية حقيقية أدت إلى إنخراط توازن بعض المنظومات الطبيعية الهشة. فعلاوة على ما تشهده ضفاف البحر ومياهه من تلوث بمختلف أشكاله فقد تفاقمت ظاهرة الانجراف البحري واندثار الكثبان الرملية مما أدى إلى تراجع مساحات الشواطئ وإلى تعرض المنشآت المقامة قرب السواحل إلى التهديد المباشر لحركة الأمواج.

ولمواجهة هذه التحديات أقرت السلطات العمومية إجراءات تهدف في مجملها إلى ترشيد حركة التعمير على الواجهة البحرية وإلى تنظيم استغلال الملك العمومي البحري بما يضمن المحافظة على التوازنات البيئية. وتمثل مجلة التهيئة الترابية والتعمير الصادرة بموجب القانون عدد 122 لسنة 1994 المؤرخ في 28 نوفمبر 1994 والقانونان عدد 72 و 73 لسنة 1995 المؤرخان في 24 جويلية 1995 والمتعلقان على التوالي بإحداث وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي وبالمملك العمومي البحري أهم التشريعات التي تمّ سنّها للمحافظة على الملك العمومي البحري.

وفي هذا الإطار تولت الدائرة تقييم المجهودات التي تمّ بذلها لحماية الملك العمومي البحري بولايات سوسة والمنستير والمهدية وذلك خلال الفترة 2010-2015. وتم التركيز أساسا على النظر في مدى توفيق الوكالة المذكورة من خلال فروعها بهذه الولايات في تأمين التصرف السليم في فضاءات الملك العمومي البحري وخاصة ضفاف البحر والشواطئ. كما شملت أعمال الدائرة النظر في مدى نجاعة الإجراءات المتخذة من أجل تنظيم استغلال الملك العمومي البحري والتصدي للتجاوزات المتصلة خاصة بالبنائات وبالإحداثات المخالفة للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل والتي من شأنها الإضرار بالتوازنات الطبيعية والبيئية في هذا المجال.

أبرز الملاحظات

- الإطار القانوني والمؤسسي

أثبتت المعاينة الميدانية وجود نقص على مستوى تجسيم حدود الملك العمومي البحري بالولايات الثلاث محل الرقابة وتحيينها. فقد اندثرت أو تآكلت عديد العلامات المجسمة لهذه الحدود وأضحت الحدود التي تم ضبطها بمقتضى أوامر ببعض المناطق غير مطابقة للواقع الميداني بفعل عامل الانجراف البحري أو بتدخل متعمد أحيانا.

وبعد مرور أكثر من 20 سنة على إحداث وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي لا يزال نشاط الفروع الجهوية المسؤولة عن حماية الملك العمومي البحري يشكو ضعفا في مستوى التنظيم والإدارة.

وشاب تدخلات المؤسسات المعنية مباشرة بالملك العمومي البحري نقص في التنسيق من أبرز مظاهره إنجاز بعض المشاريع العمومية المؤثرة على التوازنات البيئية لهذا الملك دون الحصول على الموافقة المسبقة للوكالة.

وتوصي الدائرة بإعادة تركيز علامات تحديد الملك العمومي البحري وبتمكين الفروع الجهوية للوكالة المعنية من مقومات العمل الحديثة مع ضمان تنسيق أفضل بين مختلف المتدخلين خاصة فيما يتعلق بإقامة المشاريع والتجهيزات العمومية والتصدي للمخالفات.

- إشغال الملك العمومي البحري

لا تزال أمثلة إشغال الشواطئ التي تعد آلية هامة لإحكام التصرف في الملك العمومي البحري غير معتمدة رسميا مما أدى إلى عدم خضوع تراخيص الإشغال الوقي إلى معايير علمية وموثقة تساعد على التحديد المسبق للمواقع الممكن استغلالها وعلى ضبط الأنشطة الممكن ممارستها قرب البحر وترتب عن ذلك نقص في شفافية عملية إسناد التراخيص.

ولم تشهد اللزمات المبرمة تحيينا في شروطها رغم التغييرات التي طرأت عليها طيلة فترات الاستغلال الذي يتواصل منذ ما لا يقل عن 23 سنة لتصل مدته إلى 38 سنة بالنسبة إلى الميناء الترفيهي بسوسة الشمالية. فلم يتم مراجعة المعلوم السنوي المتأني من لزمتي القنطاوي ومارينا المنستير

منذ إبرامهما على التوالي في سنة 1978 وسنة 1989 وبقيت بالتالي قيمة المحاصيل السنوية الراجعة إلى الدولة (874 د و 3.993 د تباعاً) في مستوى ضعيف خاصة بالمقارنة مع القيمة الاقتصادية للأموال الموضوعة على ذمة الشركتين المستغلتين.

وتتسم المعاليم الموظفة بعنوان الإشغال الوقي للملك العمومي البحري بعدم تناسبها مع المردود الحقيقي للاستغلال إذ لم تحين منذ سنة 1992. وأدى تدني هذه القيمة مقارنة بما تفرزه الأنشطة المقامة في الملك العمومي البحري من إيرادات لصاحبها إلى ارتفاع هام في عدد طلبات الإشغال الوقي لبعث مشاريع استثمارية لا تتطلب أحياناً تواجداً قرب البحر.

وتدعو الدائرة إلى الإسراع باعتماد أمثلة إشغال الشواطئ وتطبيق معايير واضحة وموضوعية في إسناد الرخص مع مراجعة المعاليم المطبقة سواء في اللزمات أو في الإشغال الوقي في اتجاه ملاءمتها مع القيمة الاقتصادية التي أضحت تمثلها مكونات الملك العمومي البحري.

- مراقبة الملك العمومي البحري

بلغ مجموع المخالفات المحرر في شأنها محاضر خلال الفترة 2010-2015 بالولايات الثلاث 941 مخالفة. غير أن عدد المخالفات التي تمت إزالتها لم يتجاوز في معدله 28 % بسبب عدم اتخاذ السلطات الجهوية قرارات الهدم المقترحة عليها كما هو الحال في ولاية المنستير أو بسبب ضعف نسب تنفيذ قرارات الهدم الصادرة مثلما لوحظ في ولاية سوسة أين صدر خلال الفترة 2012-2015 مجموع 226 قرار إزالة لم ينفذ منها سوى 60 قراراً.

وترتبط نجاعة حماية الملك العمومي البحري بسرعة إزالة المخالفات المرتكبة وذلك بالنظر إلى ما قد يترتب عنها من إضرار بالبيئة البحرية يصعب معالجتها فيما بعد كالبناء بالصلب والتعدي على الكثبان الرملية. غير أنه تبين بطء إنجاز عمليات الإزالة التي تطلبت في كل الحالات شهراً و أحياناً سنتين.

وتؤكد الدائرة على ضرورة تظافر مجهودات كل الأطراف المعنية من سلطة جهوية وأجهزة أمنية وفروع الوكالة من أجل التصدي للاعتداءات على الملك العمومي البحري وحمل المخالفين على جبر الأضرار اللاحقة به.

I- الإطار القانوني والمؤسسي

تمثل وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي المحدث بمقتضى القانون عدد 72 لسنة 1995 سالف الذكر الجهاز المسؤول عن تنفيذ سياسة الدولة في ميدان المحافظة على الشريط الساحلي بصفة عامة وعلى الملك العمومي البحري بصفة خاصة. ويتوفر لديها للغرض شبكة من الفروع الجهوية تمارس بالخصوص مهام المراقبة الميدانية ومعالجة ملفات الإشغال الوقي قبل إحالتها على السلط المركزية.

وخلصت الفحوصات المنجزة في هذا المجال إلى ملاحظات تتعلق بضبط حدود الملك العمومي البحري وتنظيم وبتسيير الفروع الجهوية للوكالة وبالأنظمة المعلوماتية وبأعمال التنسيق بين مختلف الهيئات المتدخلة في المجال.

أ- تحديد الملك العمومي البحري

وفقا لأحكام القانون عدد 73 لسنة 1995 سابق الذكر يحدد الملك العمومي البحري بمقتضى أمر. ويجسم هذا التحديد ميدانيا بعلامات تشرف على تركيزها الوزارة المكلفة بالتجهيز. ولئن تم خلال الفترة 1981-1995 ضبط حدود الملك العمومي البحري لكافة المعتمديات الساحلية بالولايات الثلاث محل الرقابة فقد تبين أنّ تجسيم حدود الملك ميدانيا وتحيين إحداثياته شابهته نقائص.

فقد لوحظ أنّ 70 % من العلامات المجسمة لحدود الملك العمومي البحري بولاية سوسة اندثرت أو تآكلت (289 علامة من مجموع 416 علامة على طول 75 كلم). وأضحت الحدود التي تضمها أمر التحديد ببعض مناطق الولاية غير مطابقة للواقع الميداني بفعل عامل الإنجراف البحري.

أما بمعتمدية المنستير ورغم ما طرأ من تغييرات طبيعية تفرض إعادة التحديد فقد توقفت عمليات مراجعة حدود الملك العمومي البحري عند مرحلة التحديد الوقي التي تم استكمالها مند سنة 2002. ولم يتم إلى غاية انتهاء أعمال الرقابة في ماي 2016 إصدار أمر التحديد الجديد.

وكشفت المعاينة الميدانية في ولاية المهدية عن وجود علامتي تحديد (197 و 198) مركزيين داخل البحر بمسافة تصل إلى 17 مترا. ولم تقدم كل من الإدارة الجهوية المكلفة بالتجهيز والمصلحة الجهوية لديوان قيس الأراضي والمسح العقاري تبريرا لذلك خاصة أن تواجد هاتين العلامتين داخل

البحر لا يتطابق مع التعريف القانوني للملك العمومي البحري . وقد مكّنت هذه الوضعيّة من إقامة بنايات خاصة داخل منطقة التحجير.

وتدعو الدائرة الوزارة المكلفة بالتجهيز إلى التحري في هذه الوضعية لما قد تنطوي عليه من مخاطر تغيير المواقع الأصلية للعلامات بهدف تحقيق مصالح شخصية من خلال إقامة بنايات داخل الملك العمومي البحري وارتفاقاته.

كما توصي الدائرة بتعهد أوامر التحديد بالتحيين الضروري بما يراعي التغيرات الطبيعية التي طرأت عليه وبالإسراع في إعادة وضع العلامات المجسمة لحدود الملك العمومي البحري.

ب- تنظيم الفروع الجهوية للوكالة وتسييرها

تضطلع الوكالة وفق أحكام القانون عدد 72 لسنة 1995 المتعلق بإحداثها بكل الأعمال التي يتطلبها إحكام استعمال المجال الترابي للشريط الساحلي وتحقيق أهداف أمثلة الهيئة الترابية من ضمان التناسق في تركيز المشاريع الكبرى للبنى الأساسية به ومن المحافظة على توازناته البيئية.

وقد تبين أنه وخلافا لأحكام الفصل الأول من القانون المذكور أعلاه لم يتم إصدار أمر لتحديد منطقة الشريط الساحلي مما جعل مجال تدخل الوكالة وفروعها الجهوية مقتصرًا على الملك العمومي البحري أي في حدود ما تم تعريفه بموجب القانون عدد 73 لسنة 1995. ولا يشمل بالتالي تدخل الوكالة المناطق الداخلية ذات التفاعلات المناخية والطبيعية والبشرية مع البحر مثل الغابات الساحلية والرؤوس البحرية والمناطق الرطبة الساحلية.

وقد أفادت الوكالة أنها بصدد دراسة مشروع الأمر المتعلق بتحديد الشريط الساحلي بعد أن تم إعداده من قبل مصالحها.

وبعد مرور أكثر من 20 سنة على إحداث الوكالة لا يزال نشاط الفروع الجهوية المسؤولة عن حماية الملك العمومي البحري يشكو ضعفا في مستوى التنظيم والإدارة حيث لم يتم تحديد صلاحيات هذه الفروع ومهامها وضبط توزيع العمل داخلها. ولم يتم وضع دليل موحد لإجراءات تدخلها في حماية الملك وإدارته وفي ردع المخالفات مما ترتب عنه إتباع الفروع الثلاثة المعنية بالرقابة إجراءات مختلفة سواء عند إبرام الصلح أو عند النظر في مطالب الإشغال الوقي للملك العمومي البحري.

وحال النقص في الأعوان بالفروع الجهوية دون وضع خطط عمل تعتمد خاصة جدولة مسبقة لزيارات المراقبة الميدانية. فقد عهدت بمهام المراقبة الشاملة والدورية والتي تغطي منطقة يتراوح طولها حسب الفروع بين 65 كلم و75 كلم ويشغلها ما بين 91 و136 شاغلا وقتيا في أفضل الحالات إلى عونين.

وفي ظل عدم تركيز أنظمة المعلومات الجغرافية وفي غياب قواعد البيانات التي يتطلبها حسن التصرف خاصة فيما يتعلق بتراخيص الإشغال الوقي للملك العمومي البحري تعتمد الفروع المعنية بالرقابة طريقة عمل يدوية لا تساعد على النفاذ للمعلومات بشكل سريع.

وتوصي الدائرة بهذا الخصوص باتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان أداء المهام المنوطة بعهدة الوكالة وإعداد دليل إجراءات ووضع هيكل تنظيمي نموذجي للفروع الجهوية ومعايير يتم على أساسها تحديد مواردها البشرية ووسائل العمل اللازمة بها وذلك خاصة في ظل ما لوحظ من تفاوت بين الفروع في عدد المراقبين ووسائل النقل مقارنة بمساحة منطقة التدخل⁽¹⁾.

ج- التنسيق بين الجهات المعنية بحماية الملك العمومي البحري

إضافة إلى الوكالة التي أخضع قانون إنشائها جميع الإحداثيات ومشاريع التهيئة والتجهيز بالشريط الساحلي إلى موافقتها الوجوبية والمسبقة، تتدخل في حماية الملك العمومي البحري كل من الوزارة المكلفة بالتجهيز والجماعات المحلية. وتتولى الوزارة المعنية وفق القانون عدد 73 لسنة 1995 سالف الذكر لإسناد قرارات التصفيف اللازمة لإقامة بنايات أو منشآت حذو الملك العمومي البحري سواء كان محددا أم لا في حين تمنح الجماعات المحلية رخص البناء. علما بأن جميع المناطق الساحلية بولاية سوسة وأغلب المناطق المعنية بولايي المنستير والمهدية شملتها أمثلة تهيئة عمرانية مصادق عليها.

وقد شاب التنسيق بين تدخلات الأطراف الثلاثة المذكورة نقائص ساهمت في إنجاز بعض المشاريع العمومية داخل الملك العمومي البحري دون الحصول على الموافقة المسبقة للوكالة. ويذكر في هذا الصدد مشاريع تهيئة طريق هرقل - شط مريم بولاية سوسة والطريق الرابطة بين سقانس وخنيس والطريق الشاطئية لمطة صيادة والطريق الشاطئية صيادة البقالطة وطريق البحيرة البغدادي

(1) عون مراقب واحد وسيارة في سوسة أين يبلغ طول الشواطئ 75 كلم مقابل عونين مراقبين وسيارتين ودراجة نارية في المهدية التي تحتوي على شواطئ بطول 65 كلم.

بولاية المنستير. ولا يساعد ذلك على تحقيق الحماية البيئية للمناطق المتصلة بالبحر. كما يحول دون قيام الوكالة بمهامها المتصلة بالتصرف في هذه الفضاءات والسهر على تهيئتها واستعمالها وفق القوانين والتراتيب الجارى بها العمل.

وأشارت الوكالة بهذا الخصوص إلى أنها بادرت في عديد المناسبات بمراسلة الوزارة المكلفة بالتجهيز لدعوتها لمزيد من التنسيق والتشاور قبل برمجة المشاريع.

كما تجسد غياب التنسيق في عدم تمكن فروع الوكالة من الحصول على الإحداثيات الجغرافية للعلامات المحددة للملك العمومي البحري رغم سعيها لذلك لدى ديوان قيس الأراضي ورسم الخرائط. كما لم تتم موافاتها بنسخ من قرارات التصفيف وبرخص البناء الممنوحة بعنوان المناطق المجاورة لهذا الملك.

كما لم يتم العمل بمنشور وزير التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية عدد 45 المؤرخ في 26 ماي 2014 بخصوص تنسيق عمليات مراقبة الملك العمومي البحري وارتفاقاته والذي أوصى بإجراء زيارات نصف شهرية مشتركة بين الوكالة والمصالح الجهوية للوزارة المكلفة بالتجهيز. فبعد إجراء زيارات لم تتجاوز في أفضل الحالات الزيارتين تم منذ سنة 2015 التوقف عن انجاز هذه الزيارات..

وسجّل في الولايات الثلاث تعمد بعض الأفراد بناء مساكن داخل مناطق الإرتفاق الخاضعة لرقابة مصالح الوزارة المكلفة بالتجهيز. ورغم تولي الإدارات الجهوية لهذه الوزارة خلال الفترة 2013-2015 تحرير محاضر بخصوص 10 مخالفات من هذا الصنف فإنه لم يتم إلى غاية موفى شهر ماي 2016 اتخاذ إجراءات لإزالة المنشآت المعنية.

II- إشغال الملك العمومي البحري

أجاز القانون عدد 73 لسنة 1995 المشار إليه أنفا الاستعمال الخاص للملك العمومي البحري في إطار إشغال وقتي أو لزمة. وقد بلغ في موفى سنة 2015 عدد تراخيص الإشغال الوقي سارية المفعول على المستوى الوطني 1.018 ترخيصا أسند 13 % منها بولاية سوسة و 9 % منها بولاية المنستير و 12 % منها بولاية المهدية. ووصل عدد اللزمات في طور الاستغلال في كامل البلاد إلى 12 لزمة تتوزع أربع منها مناصفة بين ولايتي سوسة والمنستير.

وأفرزت الفحوصات المنجزة بهذا الخصوص ملاحظات تتعلق بإسناد تراخيص الإشغال الوقي وبتحصيل المعاليم المستوجبة وباستغلال الملك العمومي البحري في إطار لزمات.

أ- تراخيص الإشغال الوقي

أحيط استعمال الملك العمومي البحري بعدة ضمانات قانونية وإجراءات إدارية وفنية صدر آخرها بمقتضى الأمر عدد 1847 لسنة 2014 المؤرخ في 20 ماي 2014 المتعلق بالإشغال الوقي للملك العمومي البحري. وتنظر الوكالة عن طريق فروعها الجهوية في مطالب الترخيص بتعاطي أنشطة إقتصادية داخل الملك قبل عرضها على موافقة الوزير المكلف بالبيئة وتؤمن أيضا مراقبة مدى التزام الشاغلين بشروط الترخيص خاصة في تحجير البناء بالصلب.

وتعتبر أمثلة إشغال الشواطئ التي تحدد بمقتضاها أجزاء الملك العمومي البحري المراد إشغالها إحدى الوسائل المساعدة على دراسة طلبات الحصول على التراخيص الموجهة إلى الوكالة وذلك مثلما نص عليه الأمر 1847 لسنة 2014 المؤرخ في 20 ماي 2014 المتعلق بالإشغال الوقي للملك العمومي البحري.

ولوحظ أنّ مشاريع الأمثلة التي تم إعدادها منذ سنتي 2002 بالنسبة إلى ولايتي المهدية والمنستير وسنة 2003 بالنسبة إلى ولاية سوسة لم تتم المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالبيئة. وأرجعت الوكالة في ردها هذا الوضع إلى أن "التجربة بينت عدم قابلية هذه الأمثلة للتطبيق". ويتواصل تبعا لذلك استغلال الملك العمومي البحري في غياب معايير معتمدة رسميا تساعد على ترشيد التصرف فيه مثل التحديد المسبق للمواقع القابلة للاستغلال وضبط الأنشطة المخوّل ممارستها قرب البحر ورسم المساحة اللازمة لكل نشاط وكذلك خاصيات الأجهزة والإنشاءات التي يمكن تركيبها.

وقد ترتّب عن عدم اعتماد هذه الأمثلة قيام الراغبين في الحصول على تراخيص برصد واختيار مواقع أنشطتهم داخل الملك ثم تقديم طلب موافقة لإشغالها في حين كان حريا بفروع الوكالة حصر الأماكن المطروحة للاستغلال بصفة مسبقة وإشهارها للعموم وذلك ضمانا لمبادئ الشفافية والمساواة. كما أسندت تراخيص في الإشغال الوقي دون مراعاة لجمالية الواجهة البحرية ولسهولة الحركة على الشاطئ.

وأكدت الوكالة في إجابتها حول هذا الموضوع أنها تتعهد بإعداد كراس شروط لتحسين المظهر الجمالي للشواطئ وللواجهة البحرية مع سعيها لإعداد أمثلة تهيئة شاطئية والمصادقة عليها بعد تشريك السلط الجهوية والمحلية.

وحادت بعض أعمال التصرف في التراخيص عن القواعد المعتمدة بالمذكرة الداخلية الصادرة عن المدير العام للوكالة تحت عدد 1912 بتاريخ 2 ديسمبر 2013 حول الإجراءات الواجب إتباعها في معالجة مطالب الإشغال الوقي. فقد تم تجديد تراخيص لفائدة 9 مستغلين مخالفين بالولايات الثلاث (مؤسسات سياحية وأفراد) رغم عدم مبادرتهم بإزالة ما ارتكبه من تجاوزات كالتوسع في المساحة المستغلة أو بالبناء بالصلب أو تخريب كثبان رملية. كما تواصل إشغال أجزاء من الملك العمومي بتراخيص منتهية الصلوحية بما مجموعه 42 ترخيصا في ديسمبر 2015 بولاية سوسة و 5 تراخيص بولاية المنستير. وقد استمر هذا الاستغلال لفترات طويلة امتدت في بعض الحالات إلى 20 سنة دون أن يتم تجديد هذه الرخص. وتقدر قيمة المعاليم التي لم يتم تحصيلها نتيجة لذلك بحوالي 43 أ.د. (إلى غاية 31 ديسمبر 2015).

وبيّنت أعمال الرقابة أن بعض الهياكل العمومية تشغل مساحات من الملك العمومي البحري دون وجه شرعي. ففضلا عن وزارة التربية والشركة التونسية للكهرباء والغاز والديوان الوطني للتطهير أقامت بعض البلديات مشاريع فوق أجزاء من الملك العمومي تتمثل بالخصوص في ملاعب وقاعة رياضية ومقاه وسوق أسبوعي ومعهد ومحول كهربائي ومحطة ضخ. ويتواصل استغلال هذه المشاريع رغم تعدد مطالب فروع الوكالة بضرورة الإلتزام بالإجراءات القانونية المتبعة في الغرض سواء بالحصول على تراخيص في الإشغال الوقي أو بإبرام عقد لزمة أو بإصدار أوامر في إخراج جزء من الملك العمومي البحري وإدماجه بملك الدولة.

وأجابت الوكالة بأنه سبق لها أن أحالت محاضر مخالفات إلى النيابة العمومية وبأنها تعمل على تسوية هذا الوضع عن طريق إبرام عقود لزمة.

وعمدت بلديات هرقله والنفيضة وأكودة والمنستير إلى إحالة استغلال أجزاء من الملك العمومي لفائدة خواص مقابل معلوم تستخلصه وذلك رغم أن تراخيص الإشغال الوقي منحت إليها بصفتها المستغلة لتلك الأجزاء. ولم تعرض البلديات المعنية هذه الإحالة إلى موافقة السلطة المانحة للترخيص مخالفة بذلك أحكام الأمر عدد 1847 لسنة 2014 المتعلق بالإشغال الوقي للملك العمومي البحري. ولم تبادر الوكالة وفروعها الجهوية سحب التراخيص أو دعوة البلديات المعنية إلى تسوية وضعيتها رغم المخالفات المسجلة ضد بعض الخواص المستغلين لتلك الفضاءات.

وأكدت الوكالة أنها تلتزم بطرح الموضوع على سلطة الإشراف لإيجاد حلول للممارسات المشار إليها بالتقرير.

ب- المعاليم الموظفة على الإشغال الوقي

يوظف على كل إشغال للملك العمومي البحري معلوم لفائدة الدولة وفق نسب تم ضبطها بموجب قرار مشترك صادر عن الوزراء المكلفين بالمالية وأمالك الدولة والشؤون العقارية والتجهيز والمؤرخ في 15 ماي 1992. وتتسم المعاليم الموظفة بعنوان الترخيص في إشغال هذا الملك بعدم تناسبها مع المردود الحقيقي للاستغلال وذلك علاوة على ما يشوب استغلالها من نقائص.

ويعود الإطار القانوني المعتمد في تحديد هذه المعاليم إلى الخمسينات من القرن الماضي⁽¹⁾ ويتم احتساب قيمته حسب نسب لم تراجع منذ سنة 1992. وأدى تدني هذه القيمة مقارنة بما تفرزه الأنشطة التي تتم ممارستها في الملك العمومي البحري من إيرادات لصاحبها إلى ارتفاع هام في عدد طلبات الإشغال الوقي لبعث مشاريع استثمارية لا تتطلب أحيانا تواجدا قرب البحر. وقد يفسر هذا الوضع ما تمت ملاحظته بخصوص تفويت عدد من البلديات لتراخيص الإشغال الوقي التي تحصلت عليها حيث تفوق المداخل المتأتية سنويا من إحالة الرخص بعشرات المرات ما تدفعه هذه البلديات بعنوان معاليم الإشغال الوقي. ويذكر على سبيل المثال بلدية هرقله التي فوتت في ثلاثة تراخيص مقابل 52 أ.د سنويا في حين لا يتجاوز المعلوم الموظف لفائدة الدولة بعنوان الإشغال الوقي مجموع الألف دينار.

وفيما يتعلّق باستخلاص هذا المعلوم تمّ عملا بالمذكرة الداخلية الصادرة عن الإدارة العامة للوكالة تحت عدد 2004/06 تثقيل جميع المعاليم المضمنة بتراخيص الإشغال الوقي بحسابات قباض المالية. كما تم إقرار تسديد المعاليم المستوجبة دفعة واحدة وبصفة مسبقة. وقد لوحظ أنّه لم يتم تحصيل ما نسبة 25 % من المعاليم السنوية الواجب استخلاصها خلال السنوات 2013 و2014 و2015. وبلغ في موفي ديسمبر 2015 حجم بقايا الإستخلاص بالنسبة إلى الولايات الثلاث محل النظر حوالي 184 أ.د.

كما تبين أنّه خلافا للمذكرة المشار إليها أنفا لم يتم سحب تراخيص المستغلين المتخلفين عن تسديد المعاليم المستوجبة. فقد واصل بعضهم ممارسة أنشطتهم داخل الملك العمومي لفترات امتدت

⁽¹⁾ الأمر العلي المؤرخ في 25 ماي 1950 وخاصة الفصول 56 و57 و58 و59 المتعلقة بمعاليم الاشغال الوقي.

أحيانا لعشر سنوات دون دفع المعاليم المستوجبة. ولم تبادر الفروع المعنية باتخاذ التدابير اللازمة إزاء هؤلاء المستغلين.

وتوصي الدائرة بتحيين المعاليم الموظفة على الإشغال الوقي للملك العمومي البحري تماشيا مع التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي عرفه الشريط الساحلي بما من شأنه أن يدعم ميزانية الدولة ويساهم في ترشيد استغلال هذا الملك وتخفيف الضغوطات المسلطة عليه. كما أنها تدعو إلى تأمين المتابعة اللازمة لعمليات استخلاص المعاليم بما يساعد على تحسين نسب تحصيلها.

ج- لزمات استغلال الملك العمومي البحري

يقضي القانون عدد 73 لسنة 1995 بضرورة عقد لزمة إذا كان الإشغال يتضمن إقامة منشآت أو تجهيزات ثابتة قرب البحر أو داخله. وأبرز فحص تراخيص الإشغال الوقي سارية المفعول في موفى سنة 2015 بالولايات موضوع النظر وجود 5 حالات استغلال شملت تركيز بناءات دائمة بالصلب مما يستوجب ابرام عقود لزمة في شأنها يتم بمقتضاها ضبط مدة ومعلوم الإشغال وشروط إحداث البناءات ووضع التجهيزات وطرق استغلالها. وتعهدت الوكالة بإزالة المخالفات المذكورة وفتح تحقيق في الغرض.

وتستغل بواسطة عقود لزمة أربع منشآت منها مينائين ترفيهيين بمرسى القنطاوي وبمارينا المنستير وحوضين لتربية الأسماك بهرقلة وبالمنستير. في المقابل تبين عدم تحيين هذه اللزمات وعدم تقييم التوازنات المالية للإتفاقيتين خاصة في ظل التغيرات التي طرأت عليها طيلة فترات الإستغلال الذي يتواصل منذ ما لا يقل عن 23 سنة ليصل بالنسبة إلى الميناء الترفيهي بسوسة الشمالية إلى 38 سنة. وبقي المعلوم السنوي المتأني من لزمتي القنطاوي والمارينا منذ إبرامهما على التوالي في سنة 1978 وسنة 1989 في نفس القيمة المحددة تباعا بمقدار 874 د وبمبلغ 3.993 د.

كما تمّ تجديد استغلال لزمتي تربية الأحياء المائية بهرقلة وبالمنستير وفق نفس شروط العقدين الأولين المبرمين على التوالي في سنة 1988 وسنة 1993 وبتطبيق نفس المعاليم. وكان حريا بالوكالة مراجعة بنود الإستغلال باعتبار التغيرات المدخلة على المنشآت والتجهيزات وعلى النشاط المرخص فيه أو بالمبادرة بالدعوة إلى المنافسة كما يقتضيه الأمر عدد 1753 لسنة 2010 المؤرخ في 19 جويلية 2010 المتعلق بضبط شروط وإجراءات منح اللزمات.

III- مراقبة الملك العمومي البحري

كلفّت الوكالة بمقتضى قانون إحداثها الصادر في سنة 1995 بتسوية وتصفية المخالفات القائمة وبمراقبة الملك العمومي البحري ومعاينة المخالفات وتحرير محاضر بشأنها والعمل على إزالتها بالتنسيق مع الجهات المعنية.

وقد مكّن النظر في الإجراءات التي تم اتخاذها بشأن تصفية المخالفات المرتكبة قبل إحداث الوكالة وفي نتائج عمليات الرقابة على الملك العمومي البحري من الوقوف على بعض الملاحظات تعلقت على وجه الخصوص بعدم تفعيل المقررات التي تم اتخاذها بشأن المخالفات المرتكبة قبل إحداث الوكالة وبضعف نسب إزالة المخالفات التي تم رفعها من قبل الفروع الجهوية الثلاثة طيلة الفترة 2010-2015.

أ- تسوية المخالفات القائمة قبل إحداث الوكالة

في إطار تسوية وتصفية الوضعيات العقارية المقامة على الملك العمومي البحري أو على أجزاء منه بصفة مخالفة للقانون في تاريخ صدور قانون إحداث الوكالة تم إحصاء 400 مخالفة بالولايات الثلاث من ضمنها 49 اعتبرت مخالفة ذات أولوية بالنظر إلى تعمد ارتكابها بعد صدور الأوامر المتعلقة برسم حدود الملك العمومي البحري.

أفضت أعمال اللجنة الفنية المكلفة بالنظر في هذه الوضعيات⁽¹⁾ إلى توصيات صدرت في سنة 2002 بتسوية الوضعيات المخالفة من خلال إما إسناد تراخيص إشغال وقفي أو الإدماج بملك الدولة الخاص أو الهدم. ورغم اعتبار معالجة المخالفات ذات أولوية لم يتم تجسيم أي من هذه التوصيات علما بأن اللجنة الفنية لم تجتمع منذ سنة 2009. كما اقتضت على دراسة 30 % من الملفات المعروضة عليها. وبررت الوكالة ذلك بضعف تنفيذ قرارات الهدم إضافة إلى وجود معوقات اجتماعية واقتصادية وسياسية.

⁽¹⁾ المحدثة وفقا للأمر عدد 167 لسنة 2000 المؤرخ في 24 جانفي 2000.

ب- رفع المخالفات وإزالتها

بلغ مجموع المخالفات المعالجة بالملك العمومي البحري خلال الفترة 2010-2015 بالولايات الثلاث 941 مخالفة تعلقت في حدود نسبة 45 % منها بولاية المنستير فيما يتوزع الباقي مناصفة بين ولايتي المهدية وسوسة. وتعلقت أغلب المخالفات بالبناء بالصلب وبالتمركز العشوائي وبالتعدي على الكثبان الرملية علاوة على عدم التقيد بمقتضيات تراخيص الإشغال الوقي. ولوحظ في هذا الصدد ضعف نسبة إزالة المخالفات التي لم يتجاوز في معدلها 28 %. ويعود ذلك بالخصوص إلى عدم اتخاذ السلطة الجهوية قرارات الهدم المقترحة عليها كما هو الحال في ولاية المنستير وإلى ضعف نسب تنفيذ القرارات مثلما هو الشأن في ولاية سوسة حيث صدر خلال الفترة 2012-2015 مجموع 226 قرار إزالة لم ينفذ منها سوى 60 قرارا. وخلافا لذلك تمّ بولاية المهدية تنفيذ نسبة لا تقل عن 67 % من قرارات الهدم (39 من جملة 58 قرارا).

وبخصوص المرحلة القضائية وعملا بأحكام الفصل 31 من القانون عدد 73 لسنة 1995 المتعلق بالملك العمومي البحري تبين تولى الفروع الجهوية التي شملتها الرقابة إحالة جميع المخالفات إلى وكلاء الجمهورية دون تأمين المتابعة اللازمة مما جعلها لا تمتلك المعلومات الخاصة المتعلقة بمآل تلك الملفات.

كما تخلت الفروع المعنية عن التتبعات الإدارية والقضائية بطلب من المخالفين وأحيانا بتدخل من الإدارة العامة للوكالة مما أدى إلى إعفائهم من العقوبات التي نص عليها القانون الخاص بالملك العمومي البحري ومنها بالخصوص الخطايا المالية وذلك دون أن يتوفر ما يثبت قيام المخالف بدفع المبالغ اللازمة لجبر الضرر الحاصل للملك العمومي البحري.

وبلغت الخطايا المتخلى عنها والتي كانت موضوع الدعوى المرفوعة أمام المحاكم بالنسبة إلى 12 حالة تم الوقوف عليها بعنوان سنتي 2014 و2015 ما قيمته 201 ألف دينار.

ويتعين وضع إجراءات دقيقة تضبط شروط إبرام الصلح مع المخالفين وذلك على غرار ما تم بخصوص المخالفات المرتكبة داخل المساحات المحمية البحرية والساحلية حيث صدر الأمر عدد 1845 لسنة 2014 المؤرخ في 19 ماي 2014 والمتعلق بضبط مقاييس وتعريفات مبالغ الصلح بخصوص الأحكام الصادرة بشأن هذه المخالفات.

وترتبط حماية الملك العمومي البحري بسرعة إزالة المخالفات المرتكبة وذلك بالنظر إلى ما قد يترتب عنها من إضرار بالبيئة البحرية تصعب معالجتها كالبناء بالصلب والتعدي على الكثبان الرملية. وتبين من خلال النظر في عينة تتكون من 62 مخالفة صدرت بشأنها قرارات هدم أن المدة الفاصلة بين تاريخ المعينة وتاريخ الإزالة فاقت في جميع الحالات الشهر وامتدت أحيانا إلى سنتين علما بأن المذكرة عدد 2004/7 المؤرخة في 13 سبتمبر 2004 الصادرة عن الوكالة حددت مهلة بأسبوع لإزالة المخالفة.

*

* *

تواجه الشواطئ التونسية في مناطق سوسة والمنستير والمهدية إشكالية الضغط الاقتصادي والعمراني من جهة وتأثير التغيرات المناخية وحركة الأمواج والانجراف البحري من جهة أخرى. ورغم التدابير المتخذة من السلطات العمومية سواء بإحداث وكالة مختصة أو بوضع جملة من قواعد التصرف في الملك العمومي البحري فإن حماية هذا الفضاء مازالت تتسم بمحدودية تدخلات الأطراف المعنية المتمثلة بالخصوص في الوكالة عن طريق فروعها الجهوية والسلطات الجهوية والمحلية ومصالح التجهيز فضلا عن ضعف التنسيق بينها.

وتلاحظ دائرة المحاسبات أنه لم يتم بعد تلافي نسبة هامة من النقائص المضمّنة بتقريرها المتعلق بوكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي (التقرير السنوي السابع والعشرون) وهي نقائص تحد من أداء الوكالة ومن كفاءة إدارتها للملك العمومي البحري مما يستوجب الإسراع بالتعهد بهذا الموضوع اعتبارا لأهميته الإقتصادية والبيئية.

ويتطلب تأمين حماية أفضل للملك العمومي البحري القيام بإعادة تركيز علامات تحديد الملك العمومي البحري بما يضبط حوزته ويسمح بحمايته. كما يستوجب تمكين الفروع الجهوية للوكالة المعنية من وسائل التصرف الحديث وخاصة منها نظم المعلومات الجغرافية وقواعد البيانات الضرورية. وتتأكد الحاجة كذلك إلى توضيح العلاقة بين مختلف المتدخلين المعنيين بالملك العمومي البحري بما يساعد على ضمان تنسيق أفضل بينها خاصة فيما يتعلق بإقامة المشاريع والتجهيزات العمومية والتصدي للمخالفات.

ومن المجدي أن يتم العمل بخصوص استغلال الملك العمومي البحري من قبل الخواص على تحديد طبيعة الأنشطة التي يمكن تعاطيها تماشيا مع خصوصية هذا الفضاء والمواقع المؤهلة

لممارستها حسب أمثلة محكمة الإعداد لإشغال الشواطئ. ويتجه في هذا السياق تكريس شفافية أكبر في منح تراخيص الإشغال الوقي مع إعمال المنافسة بما يحقق المساواة بين طالبي الرخص ومردودية مالية أفضل خاصة في ظل تدني المعاليم الموظفة حاليا.

ويستدعى تعدد التجاوزات المرتكبة في حق هذا الملك وخطورتها أحيانا التطبيق الصارم للأحكام الجزرية وللإجراءات الردعية بما يساعد على التصدي السريع لكل الاعتداءات. ويتطلب ذلك بالخصوص اضطلاع السلطات الجهوية بالخصوص بدورها كاملا في إزالة المخالفات.

الرد على ملاحظات دائرة المحاسبات

تمّ إدراج الرد المتلقّى بخصوص الملاحظات المضمّنة بالتقرير الأولي لدائرة المحاسبات صلب هذا التقرير بالمواضع التي تستوجب التوضيح أو التعليق، غير أنّه لم تتلق الدائرة الإجابة في خصوص التقرير التألفي النهائي.

البحث العلمي بجامعتي صفاقس وقابس والمؤسسات الجامعية الراجعة لها بالنظر

يمثل التعليم العالي والبحث العلمي أحد أهم المقومات التنموية التي تهدف إلى تحسين تشغيلية حاملي الشهادات العليا وإلى الرفع من تنافسية المؤسسات الوطنية والتأسيس لاقتصاد معرفة ذي قيمة مضافة وتأمين يقظة علمية تمكّن من مواكبة التطورات التكنولوجية. وتمثل الاعتمادات المخصصة لتمويل البحث العلمي حوالي 0,8 % من الناتج الداخلي الخام خلال سنة 2015.

وفي هذا الإطار يندرج صدور القانون عدد 19 لسنة 2008 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والمتعلق بالتعليم العالي من أجل إرساء علاقة تعاقدية جديدة بين الدولة من جهة والجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث من جهة أخرى تهدف إلى دعم استقلالية الجامعات وتطوير جودة مخرجاتها التكوينية والبحثية. كما تهدف إلى اعتماد نظام جديد للمساءلة اللاحقة يقوم على مؤشرات أداء ونتائج قابلة للتقييم، بالإضافة إلى دعم تفتح الجامعة على المحيط بغاية تأسيس شراكة حقيقية بين المؤسسات الجامعية والمؤسسات الاقتصادية.

وقد صدر الأمر عدد 644 لسنة 2009 المؤرخ في 02 مارس 2009 والمتعلق بتنظيم مخابر البحث ووحدات البحث ومجمّعات البحث وطرق تسييرها الذي اعتمد تصنيفا جديدا لهياكل البحث تفرّعت بمقتضاه إلى وحدات بحث ومخابر بحث (فيما يلي هياكل بحث). وبالإضافة إلى ذلك تمّ إحداث صنف جديد يتمثل في مجمّعات بحث تتخذ شكل شبكات امتياز بحثية متخصصة. كما تخضع المخابر والوحدات إلى تقييم ذاتي وتقييم نصف مرحلي ونهائي تجريه المصالح المعنية بوزارة الإشراف والهيئة الوطنية لتقييم أنشطة البحث العلمي⁽¹⁾.

وتضمّ مؤسسات جامعة صفاقس 45 مخبر بحث و44 وحدة بحث و12 وحدة للخدمات المشتركة للبحث و5 مدارس دكتوراه. كما تتوفّر بها 31 شهادة ماجستير بحث و23 شهادة دكتوراه مرسم بها خلال السنة الجامعية 2014-2015 على التوالي 958⁽²⁾ و2341 طالبا.

وتضمّ مؤسسات جامعة قابس مخبري بحث و16 وحدة بحث بالإضافة إلى 4 وحدات للخدمات المشتركة للبحث ومدرسة دكتوراه. وتتوفّر بها 17 شهادة ماجستير بحث و7 شهادات دكتوراه مرسم بها على التوالي 645 طالبا و391 طالبا خلال نفس السنة الجامعية.

(1) المحدثّة بالأمر عدد 941 لسنة 1997 المؤرخ في 19 ماي 1997 كما تم تنقيحه بالأمر عدد 2311 لسنة 2005 المؤرخ في 15 أوت 2005.

(2) السنة الثانية ماجستير.

واستفادت هياكل البحث ومشاريع التعاون الدولي ومدارس الدكتوراه على حساب العنوان الثاني لمؤسسات جامعة صفاقس باعتمادات بلغ مجموعها 39,461 م.د خلال الفترة 2010-2015، في حين بلغت جملة هذه الاعتمادات المرصودة 5,809 م.د خلال نفس الفترة لفائدة مؤسسات جامعة قابس.

وفي هذا الإطار تولت الدائرة إنجاز مهمة رقابية تهدف إلى التأكد من حسن التصرف في الإعتمادات المخصصة للبحث العلمي بجامعتي صفاقس وقابس وبالمؤسسات الجامعية الراجعة إليها بالنظر خلال الفترة 2010-2015 وإلى إيجاد السبل الكفيلة بتثمين مخرجات هياكل البحث.

واقصر نطاق المهمة على ولايتي صفاقس وقابس بالنظر إلى افتقار المؤسسات الجامعية بولايي مدينين وتطاوين لهياكل بحث إلى موفى سنة 2015.

وأفضت الرقابة المجراة إلى الوقوف على جملة من الإخلالات والنقائص تعلقت بالتصرف الإداري في هياكل البحث وبالتصرف المالي في الاعتمادات المخصصة للبحث العلمي وبتقييم التجربة التعاقدية للفترة 2010-2013 وبالصعوبات المرتبطة بتثمين مخرجات هذه الهياكل.

أبرز الملاحظات

- التصرف الإداري في هياكل البحث

لم يتقيّد أغلب رؤساء هياكل البحث بمقتضيات الأمر عدد 644 لسنة 2009 المؤرخ في 02 مارس 2009 والمتعلّق بتنظيم مخابر البحث ووحدات البحث ومُجمّعات البحث وطرق تسييرها حيث لوحظ إحداث فرق البحث بمختلف المخابر دون توفر الشروط القانونية لذلك فضلا عن عدم احترام دورية انعقاد مجلس المخبر.

كما تبين عدم توافق مقتضيات الأمر المذكور مع الإمكانيات البشرية للاختصاصات الأدبية والقانونية حيث اتّضح عدم توقّر العدد الأدنى المطلوب من الأساتذة من صنف "أ" لإحداث مخابر بحث أو للارتقاء من وحدة بحث إلى نظام مخبر بحث بمؤسسات التعليم العالي والبحث ذات الاختصاصات الأدبية والقانونية وذلك مقارنة بنظيراتها ذات الاختصاصات العلمية.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى مراجعة أحكام الأمر عدد 644 لسنة 2009 بإفراد المؤسسات ذات الاختصاصات الأدبية والقانونية بمقتضيات تتماشى وإمكانياتها البشرية.

وفضلا عن النقائص التي شابت الصيانة الوقائيّة والعلاجيّة للتجهيزات العلميّة الثقيلة تبين غياب مقرات خاصة ببعض هياكل البحث أو ضيقها مقارنة بعدد الباحثين المنتمين إليها مما شكّل عائقا أمام إنجاز البحوث واستعمال الإمكانيات المادية والمعدّات المخبرية.

كما لوحظ عدم توافق توزيع الاعتمادات مع تركيبة وطبيعة نشاط هياكل البحث وحجم إنتاجها العلمي وذلك بالنظر إلى عدم اعتماد معايير موضوعية في الغرض.

- التصرف المالي في الاعتمادات المخصّصة للبحث العلمي

سُجِّل تأخير في تنزيل الاعتمادات بميزانيات المؤسسات لفائدة هياكل ومشاريع البحث في إطار التعاون الدولي ممّا ترتّب عنه ضعف نسب الاستهلاك. وقد تبين في هذا الخصوص أن منظومة المحاسبة العمومية وطول إجراءات الإنفاق العمومي لا تتوافق ومتطلبات البحث.

وفاق حجم بقايا الاعتمادات غير المستهلكة المليون دينار لدى هياكل بحث ترجع بالنظر إلى مؤسسات جامعتي صفاقس تمّ إيقاف نشاطها منذ عدة سنوات. كما تمّ صرف مبلغ قدره 702 أ.د. حُمّل على هذه البقايا دون تقديم طلب في إعادة التوظيف وفي غياب برنامج مصادق عليه من قبل سلطة الإشراف.

كما بلغ حجم الاعتمادات المتبقية بعنوان اتفاقيات مشاريع البحث في إطار التعاون الدولي بجامعة صفاقس 510,488 أ.د. للفترة 2010-2015 من جملة اعتمادات مرصودة بقيمة 1.761,977 أ.د.

وتوصي دائرة المحاسبات المؤسسات المعنية بإعادة توظيف هذه البقايا وفقا للتشريع الجاري به العمل.

كما شاب التصرف في منح البحث بجامعة صفاقس وقابس إخلالات خلال الفترة 2010-2015 تمثلت أساسا في ارتفاع عدد من الباحثين بمنحة البحث أكثر من مرة خلال نفس السنة المالية وفي حصول مدرّسين من صنف "أ" على منح بحث وفي تجاوز الأسقف المحددة لنفقات التنقل والإقامة. وناهزت جملة المنح غير المستحقة ما قيمته 220 أ.د.

ورغم تعاطيهم لنشاط مهني خاص بمقابل انتفع بعض الباحثين بمنحة تداول وجمع البعض الآخرين هذه المنحة ومنحة البحث بعنوان المساهمة في تغطية مصاريف الإقامة.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى ضرورة ضمّ وثيقتي شهادة في عدم الانخراط في كلّ من الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إلى جملة الوثائق المكوّنة لطلب الحصول على منحة تداول وعدم الاكتفاء بتصريح على الشرف في عدم تعاطي نشاط خاص بمقابل.

وفي ذات السياق، ورغم ارتفاع 48 باحثا بتخفيض في ساعات التدريس للسنوات 2008-2014 وذلك بهدف تمكينهم من إتمام أطروحاتهم ومناقشتها في الأجل القانونية لم يتولّ هؤلاء الباحثين إيداع أطروحاتهم إلى غاية موفّي شهر جوان 2016. وقد ترتّب عن ذلك إثقال ميزانيات المؤسسات الجامعية بأعباء مالية إضافية دون موجب.

- تقييم التجربة التعاقدية واثمين مخرجات ونتائج هياكل البحث

لوحظ غياب المتابعة والمساندة والتقييم للتجربة التعاقدية للفترة 2010-2013 لجامعتي صفاقس وقابس ومؤسساتها مما انعكس سلبا على نسبة تحقيق الأهداف التعاقدية والتي كانت متدنية ودون المأمول.

وبخصوص اثمين المخرجات العلمية ولئن أفضت الأنشطة والمشاريع المقامة على مستوى هياكل البحث إلى جملة من المخرجات العلمية القيمة، فإنّ تردّي حالة العديد من التجهيزات العلمية الثقيلة وخاصة غياب هيكل يربط الصلة بين هذه الهياكل والمؤسسات الاقتصادية حال دون اثمينها ومواصلة تطويرها.

وترتب عن هذه الوضعية عدم اثمين واستغلال عدة براءات اختراع مسجلة لدى المعهد الوطني للمواصفات والملكية الصناعية.

كما اضطرّ بعض الباحثين إلى تسجيل براءات اختراع باسم هياكل أوروبية وأمريكية، في إطار التعاون مع هياكل بحث ومؤسسات جامعية أجنبية. ويذكر في هذا الصدد براءة الاختراع حول أجهزة التحكم في السيارات الكهربائية المسجلة في الولايات المتحدة الأمريكية خلال سنة 2010 باسم "شركة جنرال موتورز" وبراءة اختراع حول إنتاج وقود بيولوجي باعتماد التحليل الحراري لكتل حيوية طبيعية والمسجلة كذلك في الولايات المتحدة الأمريكية خلال سنة 2015 باسم جامعة "يوتا".

وتوصي دائرة المحاسبات بضرورة العمل على إيجاد السبل الكفيلة باثمين المخرجات العلمية قصد الاستفادة منها على المستوى الوطني.

وأدى عدم توافق قواعد التصرف لدى مؤسسات التعليم العالي والبحث بوصفها مؤسسات عمومية ذات صبغة إدارية مع متطلبات البحث العلمي إلى اضطرار بعض الباحثين إلى المرور عبر حسابات بنكية خاصة بجمعيات علمية لتيسير عمليات قبض المداخيل المتأتية من تفتح هياكل البحث على المحيط والتصرف فيها. وفي المقابل، تبين عدم قدرة جامعتي صفاقس وقابس ومؤسساتها على استيفاء الشروط الواردة بالأمر عدد 3581 لسنة 2008 المؤرخ في 21 نوفمبر 2008 المتعلق بضبط شروط تحويل صبغة الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث والمؤسسات العمومية للبحث العلمي إلى مؤسسات عمومية ذات صبغة علمية وتكنولوجية قصد توفير مرونة في التصرف الإداري والمالي في هياكل البحث.

I- التصرف الإداري في هياكل البحث

أ- إحداث وتسيير وتقييم مخبر ووحدات البحث

يندرج إحداث هياكل البحث في إطار تلبية حاجيات التكوين والبحث العلمي والتطوير التكنولوجي وذلك عملاً بأحكام الفصل 2 من الأمر عدد 644 لسنة 2009 المذكور أعلاه ولمقتضيات منشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا عدد 37 لسنة 2009 مؤرخ في 17 أبريل 2009⁽¹⁾.

وشاب صدور قرارات إحداث جميع هياكل البحث بجامعتي صفاقس وقابس تأخير تجاوز في بعض الأحيان السنتين مقارنة بتاريخ شروعهما في ممارسة نشاطها بصفة فعلية، والذي يتزامن عادة مع حصولها على الرأي الإيجابي للهيئة الوطنية لتقييم أنشطة البحث العلمي، مما ترتب عنه تأخير في إصدار قرارات تسمية رؤساء هذه الهياكل وحرمانهم تبعاً لذلك من المنح المخولة لهم⁽²⁾ بمقتضى الفصلين 14 و32 من الأمر عدد 644 لسنة 2009 للفترة الفاصلة بين تاريخ صدور قرار إحداث الهيكل المعني وتاريخ صدور قرار تسمية رئيسه.

وخلافاً لمقتضيات الفصلين 16 و17 من الأمر عدد 644 لسنة 2009، لا يستند إحداث فرق البحث بمختلف المخابر إلى عقود تبرم بين رئيس المخبر ورئيس المؤسسة من جهة، والوزير المكلف بالبحث العلمي والتكنولوجيا من جهة أخرى. ويتم في هذا الشأن الاكتفاء بالتنصيص على عدد وتركيب فرق البحث ضمن ملفات إحداث أو تجديد المخابر المعنية. كما لا يتم تعيين رؤساء فرق البحث بهذه المخابر بمقتضى قرارات صادرة عن الوزير المكلف بالبحث العلمي والتكنولوجيا بل في إطار تنظيم داخلي لأنشطة المخبر وهو ما ترتب عنه حرمان رؤساء فرق البحث المعنيين من المنحة المخولة لهم بمقتضى الفصل 18 من نفس الأمر والمساوية لنصف المنحة المسندة إلى رئيس وحدة بحث.

وتوصي دائرة المحاسبات سلطة الإشراف بالحرص على تفعيل مقتضيات الفصلين 16 و17 من الأمر المذكور ضماناً لحسن هيكلة الأنشطة البحثية.

وخلافاً لمقتضيات الفصل 19 من الأمر عدد 644 لسنة 2009، لم تتضمن تركيبة 28 مجلس مخبر من جملة 45 بمؤسسات جامعة صفاقس ممثلين عن طلبة الدكتوراه وإطارين من

(1) حول التعريف بأهم إضافات هذا الأمر وتبسيط إجراءات تنفيذه.

(2) والتي تساوي المنحة المسندة لكاهية مدير إدارة مركزية بالنسبة لرئيس مخبر البحث والمنحة المسندة لرئيس مصلحة بالإدارة المركزية بالنسبة لرئيس وحدة البحث.

الكفاءات العاملة في ميادين اقتصادية ذات علاقة بالبرنامج العلمي بمخابر البحث على غرار مخبر "التحليل الإشعاعية والبيئة" بالمدرسة الوطنية للمهندسين بصفاقس ومخبر "تكنولوجيا المعلومات والحوكمة ومباشرة الأعمال" بكلية العلوم الاقتصادية والتصرف بصفاقس.

وخلافا لأحكام الفصل 20 من الأمر عدد 644 لسنة 2009، لم يحرص أغلب رؤساء المخابر بمؤسسات جامعة صفاقس خلال الفترة 2010-2015 على احترام دورية انعقاد مجلس المخبر المحددة بمرّة كلّ شهرين وعدم موافاتهم الوزير المكلف بالبحث العلمي والتكنولوجيا بتقرير حول المسائل التي تمّ النظر فيها في إطار مجالس المخابر المعنية. كما اقتضت جداول أعمال هذه المجالس على النظر في مسائل ذات صلة بالجانب المالي فقط كدراسة حاجيات المخبر وتوزيع الاعتمادات في حين أنّ قائمة المسائل التي يتمّ النظر فيها في مجالس المخابر والتي ضبطها الفصل 22 من الأمر المذكور تشمل أيضا التقارير العلمية ونتائج البحث.

أمّا فيما يتعلّق بتقييم أنشطة هياكل البحث، فقد لوحظ عدم تقيّد أغلب رؤساء هياكل البحث بمؤسسات جامعتي صفاقس وقابس بأجال تقديم تقارير التقييم الذاتي المنصوص عليها بالإعلانات الصادرة في الغرض عن إدارة هياكل البحث بالإدارة العامة للبحث العلمي. وقد نسب كلّ من رئيس "وحدة المسمّات البحرية والبيئية" ووحدة "بيئة السواحل والمناطق العمرانية" بالمعهد التحضيري للدراسات الهندسية بصفاقس ومخبر "المناهج التأويلية" بكلية الآداب والعلوم الإنسانية بصفاقس هذا التأخير إلى صعوبة تجميع الوثائق الخاصة بالأعمال البحثية وببطاقات انخراط الطلبة وشهادات تسجيلهم فضلا عن التعطيل الإداري الناجم عن عدم تعيين أعوان هياكل البحث يُعهد إليهم القيام بالمهام الإدارية.

وبخصوص نتائج أعمال الهيئة الوطنية لتقييم أنشطة البحث العلمي، تبين عدم إطلاع أغلب المسؤولين عن هياكل البحث على مآل تقارير التقييم النهائي الذي خضعت إليه الهياكل المعنية، حيث أنّ معرفتهم لرأيها بالموافقة على التجديد أو رفضه يكون ضمّنًا من خلال صرف الاعتمادات من عدمه في السنة الموالية لإجراء التقييم المذكور.

وفي نفس السياق لوحظ تأخّر صدور نتائج تقييم مشاريع تأهيل بعض الوحدات وملفات ارتقاء بعضها الآخر إلى نظام مخبر بحث⁽¹⁾ وتبليغها إلى رؤساء الهياكل المعنية. وقد ناهز هذا التأخير السنتين وهو شأن التقييم النهائي لمخبر "الكيمياء الصناعية" بالمدرسة الوطنية للمهندسين بصفاقس

(1) حيث تحدث وحدة البحث وفقا لمقتضيات الفصل 31 من الأمر عدد 644 لسنة 2009 لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ترتقي على إثرها إلى نظام مخبر في حال حصولها على تقييم إيجابي في الغرض من الهيئة المذكورة أو يتم حلّها.

للفترة 2010-2013 وتقييم مطلب ارتقاء كلّ من وحدة "المناهج التأويلية" بكلية الآداب والعلوم الإنسانية بصفافس و"هندسة الصناعة والمواد" بالمدرسة الوطنية للمهندسين بصفافس.

وعلى صعيد آخر، رفضت الهيئة المذكورة ارتقاء وحدة "هندسة الصناعة والمواد" بالمدرسة الوطنية للمهندسين بصفافس إلى نظام مخبر معلّلة ذلك بعدم توقّر الحجم الأدنى من الأساتذة من صنف "أ" وذلك بعد أن صنّفت على وجه الخطأ أحد الأساتذة المحاضرين كأستاذ تكنولوجي ممّا انجرّ عنه إيقاف صرف المنحة المخصّصة لوحدة البحث منذ سنة 2011. ورغم سعي رئيس الوحدة لتصحيح الخطأ المذكور من خلال مراسلة الهيئة منذ 02 سبتمبر 2013 فإنّه لم يتلقَ أي إجابة في الغرض إلى موفّي شهر جوان 2016 وهو ما اضطرّه إلى اللجوء إلى تقديم ملفّ لإحداث وحدة بحث جديدة للفترة 2016-2018. ويتنافى التصرف على هذا النحو مع مقتضيات المنشور عدد 37 لسنة 2009 الذي أوصى بالحرص على ضرورة إعطاء الأولوية إلى إحداث مخابر البحث.

ب- الموارد البشرية والمادية لهيكل البحث

يشكّل عدم توقّر الحجم الأدنى من الموارد البشرية في بعض الاختصاصات وضيق الفضاءات المتوقّرة وغياب معايير موضوعية لإسناد الاعتمادات لهيكل البحث، بالإضافة إلى محدودية بعض التجهيزات العلمية ووسائل البحث المتوقّرة أبرز العراقيل التي وقفت عليها الدائرة في هذا الخصوص.

1- الموارد البشرية

ضبطت أحكام الأمر عدد 644 لسنة 2009 الحجم الأدنى من الموارد البشرية الضرورية لإحداث مخابر ووحدات البحث⁽¹⁾. وقد لوحظ في هذا الخصوص وجود تباين بين عدد الأساتذة من صنف "أ" المنتمين إلى مؤسسات التعليم العالي والبحث ذات الاختصاصات العلمية من جهة والأدبية والقانونية من جهة أخرى بجامعة صفافس، حيث تضمّ كلّ من كلية العلوم والمدرسة الوطنية للمهندسين بصفافس على التوالي 158 و113 باحثا من صنف "أ" مقابل 49 و09 أساتذة من نفس الصنف بكلية الآداب والعلوم الإنسانية وكلّية الحقوق بصفافس. وقد حال النقص في عدد الباحثين من صنف "أ" بهاتين المؤسستين، دون إمكانية إحداث مخابر بحث أو الارتقاء من وحدة بحث إلى نظام مخبر.

(1) يتكوّن مخبر البحث من 24 باحثا على الأقل على أن يكون من ضمنهم 6 باحثين من رتبة أستاذ تعليم عال أو أستاذ محاضر أو أستاذ تكنولوجي أو محاضر تكنولوجي أو رتبة معادلة لها أو متناظرة معها (صنف أ) و8 باحثين من رتبة أستاذ مساعد أو مساعد للتعليم العالي أو رتبة معادلة لها (صنف ب) و10 من طلبة الدكتوراه أو الإطارات الأخرى ذات الرتب المعادلة لمساعد للتعليم العالي أو المتناظرة معها. وتتكوّن وحدة البحث من 14 باحثا على الأقل على أن يكون من ضمنهم باحثان اثنان من رتبة أستاذ تعليم عال أو أستاذ محاضر أو رتبة معادلة (صنف أ) و6 باحثين من رتبة أستاذ مساعد أو مساعد للتعليم العالي أو رتبة معادلة (صنف ب) و6 من طلبة الدكتوراه أو الإطارات التقنية الأخرى ذات الرتب المعادلة لمساعد للتعليم العالي.

وتتجسّم هذه الوضعيّة خاصّة بالمعهد العالي للموسيقى بصفاقس الذي يحتضن وحدة بحث لا تضمّ سوى باحثين اثنين من صنف "أ" وكذلك بكلية الحقوق بصفاقس التي لم تتمكّن من إحداث أيّ مخبر بحث نظرا لقلّة الباحثين من صنف "أ" الذين لم يتجاوز عددهم 09 يتوزّعون على اختصاصات مختلفة تحول دون إمكانيّة اجتماعهم بهيكل واحد. ونتيجة لذلك تصبح وحدات البحث بهذين المؤسستين مهدّدة بالحلّ وجوبا بعد انقضاء المدّة القانونية لعدم كفاية عدد أساتذة من صنف "أ".

ولتسهيل إجراءات إحداث مخابر بحث بالمؤسّسات الجامعيّة ذات الاختصاصات الإنسانيّة والقانونيّة ولتمكين وحدات البحث المحدثّة بها من الارتقاء إلى نظام مخبر، تدعو دائرة المحاسبات إلى مراجعة محتوى الفصل 10 من الأمر عدد 644 لسنة 2009 بإفراد هذه المؤسّسات بمقتضيات تتماشى وإمكانياتها البشرية.

2- الفضاءات المخصّصة لهياكل البحث

لئن يمثّل توقّر الفضاءات اللازمة لمباشرة الأنشطة البحثية المبرمجة أحد المعايير التي يركز عليها التقييم الذي تجريه الهيئة الوطنية لتقييم أنشطة البحث العلمي قبل إحداث هياكل البحث عملا بأحكام الفصلين 7 و28 من الأمر عدد 644 لسنة 2009، فقد تبين أنّ بعض وحدات البحث لم تتمتع منذ إحداثها بفضاءات خاصة بها. ويذكر في هذا الصدد مخبر "فيزيولوجيا الأمراض البيئية: تثنمين الجزيئات البيولوجية والنشطة ونمذجة الرياضيات"، الذي يتقاسم نفس الفضاء مع مخبر أشغال تطبيقية مخصص للتكوين. كما يتعلق الأمر بأغلب الوحدات بكلية الطب بصفاقس التي يجتمع أعضاؤها بالمكاتب المخصّصة ذات المساحات المحدودة للأطباء بالمستشفيات الجامعية.

وننتج عن ضيق مقرّات بعض هياكل البحث عدم توقّر مساحات كافية لتركيز تجهيزات علمية وإعلامية ممّا حال دون استعمال البعض منها كما هو الشأن بالنسبة إلى مخبر "فيزياء المواد: المغناطيس وما فوق الصوتية" ومخبر "الفيزياء التطبيقية: فار وكهرباء ومغناطيس ونمذجة" بكلية العلوم بصفاقس ووحدة "الصمم، سرطانات الأنف والحنجرة والأذنين" بكلية الطب بصفاقس ووحدة "في المتخيل" بكلية الآداب والعلوم الإنسانية بصفاقس.

وقد أفادت الإدارة الفرعية للبناءات والتجهيز بجامعة صفاقس أنّه قد تمّ إعداد ملف بيداغوجي ووظيفي لمشروع بناء المركز الجامعي للبحث المتعدد الاختصاصات منذ سنة 2007 وإحالاته في عدة مناسبات إلى مصالح وزارة التعليم العالي والبحث العلمي التي لم تصادق عليه بعد.

3- معايير إسناد الاعتمادات المرصودة لفائدة مخبر ووحدات البحث

لم يتمّ اعتماد معايير موضوعية تضمن توافق الاعتمادات المرصودة خلال الفترة 2010-2015 مع تركيبة وطبيعة نشاط هياكل البحث وحجم نتائجها العلمية. ويبرز ذلك من خلال انخفاض حجم الاعتمادات المرصودة لبعض الهياكل وذلك بغضّ النظر عن نسق إنتاجها العلمي خلال الفترة المذكورة. ويذكر في هذا السياق وحدة "الاقتصاد التطبيقي" بكلية العلوم الاقتصادية والتصرف بصفاقس التي تضمّ 179 باحثا والتي شهدت اعتماداتها انخفاضا بنسبة 50% خلال سنة 2015 مقارنة بسنة 2014 لتبلغ 21 أ.د وذلك على الرّغم من استقرار نسق إنتاجها العلمي بعنوان المقالات المنشورة بمجالات علميّة ماهرة خلال الفترة 2012-2015 بمعدّل 51 مقال سنويًا.

كما شهدت الاعتمادات المسندة لمخبر "تكنولوجيا المعلومات والحوكمة ومباشرة الأعمال" بكلية العلوم الاقتصادية والتصرف بصفاقس، الذي تضمّن إنتاجه العلمي 76 مقالا منها 26 تمّ نشرها بمجالات ماهرة خلال الفترة 2013-2015، انخفاضا بنسبة 50% لتبلغ 50 أ.د سنة 2015 مقابل 100 أ.د سنة 2013 وذلك على الرّغم من ارتفاع عدد أعضائها من 74 إلى 210 باحثا خلال نفس الفترة. وفي المقابل انتفع مخبر "دراسات وبحوث متعددة المجالات ومقارنة" بكلية الآداب والعلوم الإنسانيّة بصفاقس الذي يضمّ 36 باحثا باعتمادات قدرها 103 أ.د خلال سنة 2015 رغم أنّ عدد مقالاته العلمية المنشورة لم يتجاوز 20 مقالا خلال الفترة 2012-2015.

وكذلك الشأن بالنسبة إلى وحدة "بحوث في الدراسات الجبائية" بكلية الحقوق بصفاقس التي شهدت تخفيضا في حجم الاعتمادات المخصّصة لها من 20 أ.د إلى 6 أ.د خلال الفترة 2014-2015 أي بنسبة 70% وذلك رغم توليها سنويا خلال الفترة من 2004 إلى 2015 نشر المجلة التونسية للجباية.

ولمواجهة عدم توافق الاعتمادات المرصودة للحاجيات الحقيقية، يلجأ أغلب رؤساء هياكل البحث ذات الاختصاصات العلمية إلى مراكمة الاعتمادات المفتوحة سنويًا بعنوان اقتناء تجهيزات بهدف توفير المبالغ اللازمة لاقتناء معدّات ضرورية لأنشطتهم البحثيّة.

4- التجهيزات العلمية ووسائل البحث

أدّت عدم كفاية الاعتمادات المخصّصة لأغلب هياكل البحث⁽¹⁾ بكليّ من جامعتي صفاقس وقابس إلى عدم قدرتها على اقتناء وصيانة تجهيزات علمية ومعدّات إعلامية ووسائل بحث تعتبر

(1) 23 هيكل بحث بجامعة صفاقس ووحدتي بحث بجامعة قابس..

ضرورية لإنجاز أنشطتها البحثية. ويذكر في هذا الصدد تعطّب جهاز⁽¹⁾ بمخبر "النظم الكهروميكانيكية" بالمدرسة الوطنية للمهندسين بصفافس خلال سنة 2014 انجر عنه اضطراب أحد طلبة الدّكتوراه إلى الاقتصار على الجانب النظري دون التطبيقي للبحث المزمع إنجازه. ولا يزال الجهاز المذكور معطبا إلى موفّى شهر جوان 2016.

كما نتج عن عدم توقّر وسيلة نقل للقيام بالبحوث الميدانية من قبل كلّ من وحدة "علوم المياه التطبيقية" بالمعهد العالي لعلوم وتقنيات المياه بقابس ووحدة "التنوّع البيولوجي، حركية المجموعات النباتية بالمناطق القاحلة" بكلية العلوم بصفافس إلغاء العديد من التنقلات الميدانية وهو ما نتج عنه تعطيل نشاط البحث داخل هاتين الوحدتين.

وفي نفس السياق، لم تمكّن الوسائل المتوقّرة بمخبر الإلكترونيك وتكنولوجيا المعلومات بالمدرسة الوطنية للمهندسين بصفافس وبوحدتي "الاقتصاد التطبيقي" و"التصرف في المؤسسات" بكلية العلوم الاقتصادية والتصرف بصفافس التي يركّز نشاطها على تحليل المعطيات النوعية والنمذجة والمعالجة المتقدّمة للمعلومات من بلوغ الأهداف المرجوة حيث تفتقر إلى عدّة برمجيات إحصائية لتحليل المعطيات نظرا لعدم توقّر الاعتمادات اللازمة. ويبقى القيام بتربّصات بالخارج الإمكانية الوحيدة المتاحة للباحثين للتعرف على هذه البرمجيات ولاستعمالها.

وسعيا منها لتجاوز محدوديّة التجهيزات العلمية ووسائل البحث المتوقّرة وتعطّب بعضها، تلجأ بعض هياكل البحث إلى مؤسسات عمومية للقيام بالتحاليل اللازمة بمقابل كما هو الشأن بالنسبة إلى مخبر "علم الوراثة الجزيئية البشرية" بكلية الطب بصفافس الذي يقوم بتحاليل بمخابر كلّيتي الطب أو العلوم بتونس وهو ما من شأنه أن يدخل اضطراب على نسق إنجاز البحوث. وتتراوح الكلفة الفردية للتّجارب المجراة بين 11 د و 16 د للتجربة الواحدة.

كما يلجأ الباحثون بوحدة "التنوّع البيولوجي والنظم البيئية والمائية" بكلية العلوم بصفافس وبوحدة "المادة المكثفة" بنفس الكلية إلى كلّ من مركز البيوتكنولوجيا بصفافس ومركز البحوث ببرج السدرية على التّوالي للقيام بالتحاليل اللازمة وذلك بمقابل مالي يناهز 20 د للتجربة الواحدة.

وفيما يتعلّق بوظيفية التجهيزات العلمية، تبين أنّ عديد هياكل البحث لم تتمكّن من استعمال بعض التجهيزات العلمية نظرا لعدم اقتناء معدّات تكميلية، أو اقتناء وحدات لا تستجيب لمتطلّبات التّكامل والاندماج بسبب اختلاف العلامات التّجارية والشّركات المصنّعة. ويذكر في هذا

(1) Vélométrie par images de particules

الصدد جهاز⁽¹⁾ تمّ اقتناؤه منذ سنة 2013 لفائدة كلية العلوم بصفاقس لم يتمّ استغلاله إلى موفّي شهر جوان 2016 نظرا لعدم اقتناء جهاز آخر⁽²⁾ مكمل له تقدّر قيمته بحوالي 100 أ.د. وكذلك الشأن بالنسبة لجهاز⁽³⁾ تمّ اقتناؤه لفائدة نفس المؤسسة منذ شهر أكتوبر 2012 بمبلغ قدره 33 أ.د. والذي لم يدخل حيّز الاستغلال إلى موفّي شهر جوان 2016 بسبب عدم التزوّد بمعدّات تكميلية أخرى⁽⁴⁾ تقدّر كلفتها الجمالية بمبلغ 8 أ.د.

وقد تبين من خلال المعاينة الميدانية المجراة بتاريخ 23 مارس 2016 عدم توفر ثلاث تجهيزات علمية⁽⁵⁾ تمّ اقتناؤها لفائدة قسم علوم الأرض بكلية العلوم بصفاقس منذ سنة 2013 بمبلغ جملي ناهز 500 أ.د. بسبب احتفاظ رئيس القسم السابق بها، وهو ما ترتّب عنه حرمان الباحثين من استغلالها وتعطّل أغلب أنشطتهم البحثية.

وأفادت كلية العلوم بأنّه نظرا للخصائص الفنية الدقيقة لهذه التجهيزات التي يتطلّب استعمالها كثيرا من العناية والحذر فإنّها أبقت عليها تحت إشراف الأستاذ المسؤول الذي تلقّى تكويننا في كيفية تشغيلها.

وعلى صعيد آخر حالت محدودية الإعتمادات المرصودة بعنوان صيانة المعدّات العلمية الثقيلة المركّزة بوحدة الخدمات المشتركة للبحث⁽⁶⁾، دون إصلاح بعضها أو تجديدها. ويذكر في هذا الإطار تعطّل المجهر الإلكتروني بكلية العلوم بصفاقس منذ سبتمبر 2011 والذي لم يتمّ إصلاحه أو اقتناء مجهر آخر إلى موفّي شهر ماي 2016. وكذلك الشأن بالنسبة إلى جهاز "محلّل الحمض النووي"⁽⁷⁾ بكلية الطب بصفاقس الذي توقّف نهائيا عن العمل منذ شهر جوان 2014 ولم يتمّ إصلاحه إلى موفّي شهر ماي 2016، وهو ما ترتّب عنه اضطراب الباحثين بمخبر "التشريح التطبيقي البشري والمقارن" بكلية الطب بصفاقس إلى القيام بتحاليل لعينات من الحمض النووي لدى مسدي خدمات خاص بكلفة جمليّة بلغت 23,986 أ.د. خلال الفترة 2012-2014.

وأدى تعطّل جهاز "الزّتين المغناطيسي النووي للأجسام الصّلبة" بوحدة الخدمات المشتركة للبحث بالمدرسة الوطنية للمهندسين بصفاقس منذ شهر أكتوبر 2015 إلى تراكم مطالب إجراء اختبار غير ملبّاة بلغ عددها 23 مطلبا في موفّي سنة 2016.

(1) pressiomètre Ménard avec acquisition des données

(2) soudeuse

(3) système de chromatographie de purification des protéines

(4) colonnes

(5) sismographe, résistivimètre et gravimètre

(6) تختصّ هذه الوحدات بالتصرف في التجهيزات العلمية الثقيلة وتنظيم استعمالها من قبل الباحثين.

(7) Séquenceur génétique

وأدى غياب الصيانة الوقائية إلى تعطّب بعض الأجهزة وإلى اهتراء بعض مكّوناتها. ويذكر في هذا السّياق أنّ وحدة الخدمات المشتركة للبحث "التحليل الحراري" بالمدرسة الوطنية للمهندسين بصفاقس قد أبرمت عقد صيانة منذ سنة 2011 عن طريق المعهد الوطني للبحث والتحليل الفيزيائي الكيميائي بسيدي ثابت لم يتمّ تفعيله حيث لم تُجر أيّ صيانة وقائية منذ سنة 2012 ممّا انجرّ عنه تعطّب الجزء الخاصّ بالتحليل الحراري الوزني منذ شهر مارس 2015. وقد بلغ عدد المطالب غير الملبّاة لإجراء تجارب 15 مطلباً خلال الفترة المتراوحة بين مارس 2015 وماي 2016 وهو ما ترتّب عنه تعطلّ عديد الأعمال البحثية.

كما لم يخضع جهاز "التحليل الدقيق لبنية وتركيبية المواد الصلبة"⁽¹⁾ بالمدرسة الوطنية للمهندسين بقباس لأيّ عقد صيانة في الغرض. أمّا بخصوص جهازي "مطياف الانبعاثات"⁽²⁾ و"التحليل الحراري" المرّكّزين بنفس المؤسسة الجامعية، فلنّ كانا مشمولين بعقدي صيانة مع المعهد الوطني للبحث والتحليل الفيزيائي الكيميائي بسيدي ثابت للفترة 2009-2014 فإنهما لم يخضعا سوى لعملية صيانة وقائية وحيدة بتاريخ 12 جوان 2012.

وتجدر الإشارة إلى أنّ تاريخ اقتناء أغلب المعدّات العلمية الثقيلة المرّكّزة بوحدات الخدمات المشتركة للبحث يعود إلى أكثر من خمسة عشر سنة. وهو ما يستدعي الإسراع بوضع استراتيجية تؤمّن صيانتها وتجديدها.

II- التصرف المالي في الاعتمادات المخصّصة للبحث العلمي

أ- الاعتمادات المخصّصة لمخابر ووحدات البحث

انتفعت مؤسّسات جامعتي صفاقس وقابس خلال الفترة 2010-2015 باعتمادات جمليّة ناهزت 39,696 م.د.⁽³⁾ و 3,13 م.د.⁽⁴⁾ و 3,196 م.د.⁽⁵⁾ مخصّصة على التّوالي لهياكل البحث، ولمشاريع البحث المبرمة في إطار اتفاقيات التعاون الجامعي الدولي، ولمدارس الدكتوراه، أي ما مجموعه 46,022 م.د منها 9,591 م.د بقايا اعتمادات تعود إلى سنة 2009.

(1) Ensemble d'analyse de la microstructure des solides: Porosimètre et Soprtiomètre

(2) Spectromètre d'émission à plasma ICP-AES

(3) منها 5,221 م.د اعتمادات مؤسّسات التّعليم العالي والبحث العلمي التابعة لجامعة قابس.

(4) منها 0,261 م.د اعتمادات مؤسّسات التّعليم العالي والبحث العلمي التابعة لجامعة قابس.

(5) منها 0,327 م.د اعتمادات مؤسّسات التّعليم العالي والبحث العلمي التابعة لجامعة قابس.

ولئن يتم على مستوى منظومة "أدب" رصد الاعتمادات لكل هيكل بحث على حدة فإن ذلك لم يحل دون تواصل مسك جذاذات يدوية لمتابعة عمليات الصرف لمختلف أنواع النفقات. ولا يتوافق هذا الوضع مع قواعد حسن التصرف خاصة وأن مسك هذه الجذاذات يتطلب توفر إمكانات بشرية كافية خاصة بالنسبة إلى المؤسسات التي تضم عددا هاما من هياكل البحث على غرار كلية العلوم بصفاقس والمدرستين الوطنيتين للمهندسين بصفاقس وبقابس.

كما سجل تأخير في تنزيل هذه الاعتمادات بميزانيات مؤسسات التعليم العالي والبحث بلغ معدله 207 يوما خلال الفترة 2010-2015 حيث تراوحت المدة الفاصلة بين تاريخ المصادقة على البرنامج السنوي لاستعمال الاعتمادات وتاريخ تنزيلها بميزانية المؤسسة من 94 يوما بالنسبة إلى مخبر "المناعة والمناعة الوراثية" بكلية الطب بصفاقس خلال سنة 2011 إلى 668 يوما بالنسبة إلى مخبر "الحوكمة المالية والمحاسبة" بكلية العلوم الاقتصادية والتصرف بصفاقس خلال سنة 2014.

وترتب عن تدني نسبة استهلاك الاعتمادات الذي تراوح معدلهما على التوالي بين 30,84 % و 20,83 % بمؤسسات جامعتي صفاقس وقابس خلال الفترة 2010-2015 وارتفاع في حجم البقايا في موقي كل سنة مالية.

كما لوحظ وجود تباين بين حجم الاعتمادات السنوية المقترح توفيرها من قبل هياكل البحث وتلك المصادق عليها من قبل سلطة الإشراف على غرار مخبر "الماء والطاقة والمحيط" بالمدرسة الوطنية للمهندسين بصفاقس الذي قدر حاجياته لاقتناء التجهيزات لسنتي 2014 و 2015 على التوالي بمبلغ 156 أ.د و 190 أ.د فيما لم تتجاوز الاعتمادات المفتوحة فعلياً 10 أ.د و 25 أ.د.

وتبين وجود بقايا اعتمادات بقيمة 879,062 أ.د و 156,653 أ.د تتعلق على التوالي بهياكل بحث بمؤسسات جامعية تابعة لجامعتي صفاقس وقابس يعود تاريخ إيقاف نشاطها إلى الفترة 2003-2013 دون أن يصدر قرار في حلها. واستأثرت كل من كلية الطب بصفاقس والمدرسة الوطنية للمهندسين بقابس بالنصيب الأوفر من هذه البقايا بما قيمته تباعا 387,357 أ.د و 146,175 أ.د. ولم يتم إعادة توظيف هذه البقايا خلافا لمقتضيات أحكام الفصل 37 من القانون عدد 19 لسنة 2008 وللمقتضيات منشور وزير المالية بتاريخ 8 جانفي 2002 المتعلق بميزانيات المؤسسات العمومية الخاضعة لمجلة المحاسبة العمومية وتبويبها.

كما لوحظ أن عددا من هذه الهياكل واصلت استهلاك بقايا الاعتمادات المذكورة في حدود 660,449 أ.د بالنسبة إلى جامعة صفاقس و 42,216 أ.د بالنسبة إلى جامعة قابس دون تقديم طلب في إعادة التوظيف ودون تقديم برنامج مصادق عليه من قبل سلطة الإشراف وذلك خلافا لأحكام الفصل

35 من الأمر عدد 644 لسنة 2009 ولمقتضيات منشور وزير المالية المؤرخ في 08 جانفي 2002 وللمراسلة الصادرة عن الإدارة العامة للبحث العلمي بتاريخ 15 جويلية 2013.

وفيما يتعلق بالمأموريات بالخارج، استأثر أحد الأساتذة بوحدة "المسممات البيئية والبحرية" بالمعهد التحضيري للدراسات الهندسية بصفاقس بأغلب المأموريات بالخارج المحمولة على اعتمادات الوحدة حيث انتفع خلال الفترة 2011-2015 بما مجموعه 22 مأمورية بالخارج بقيمة 29,476 أ.د. فيما لم يستفد أي طالب باحث مسجل بالدكتوراه أو بالمجستير بتريص بالخارج خلال نفس الفترة. وكان من الأجدى تعميم المشاركة على بقية الباحثين بالوحدة.

وخلافا لمقتضيات مناشير الوزير الأول المتعلقة بالمأموريات بالخارج وخاصة المنشور عدد 19 المؤرخ في 20 ماي 2004 والمنشور عدد 49 المؤرخ في 16 نوفمبر 2004، لوحظ أن الأستاذ المذكور قد انتفع كذلك بمنحة بحث قدرها 1,450 أ.د. للتنقل إلى جامعة "كان" بفرنسا من 14 إلى 26 فيفري 2011 خصص جزء منها لتدريس طلبة المرحلة الثالثة وهو ما يتنافى والغاية البحثية التي أسندت من أجلها المنحة. كما انتفع بمنحتي بحث بمبلغ جملي قدره 3,670 أ.د. للتنقل إلى بلجيكا من 18 إلى 24 سبتمبر 2015 وهولاندا من 29 أفريل إلى 5 ماي 2016 للمشاركة في ملتقيين لا صلة لهما بمحاور البحث لوحدة "المسممات البيئية والبحرية"، حيث تعلق موضوع المأمورية الأولى بآليات التواصل والتسيير والثانية بتكوين المكونين في تنمية قدرات التواصل. وقد قام المعهد التحضيري للدراسات الهندسية بصفاقس بإصدار أمر بإرجاع أموال ضدّ هذا الأستاذ بتاريخ 25 جانفي 2017.

وخلافا لأحكام مجلة المحاسبة العمومية ومقتضيات الفصل 21 من الأمر عدد 644 لسنة 2009 الذي نصّ على أن يحسن رئيس المخبر استعمال الاعتمادات الموضوعة على ذمته، تبين من خلال فحص وثائق الصرف تسديد نفقة غير شرعية بمبلغ 3 أ.د. على حساب الاعتمادات المرصودة لمخبر "فيزياء المواد" بكلية العلوم بصفاقس تعلّقت بخلاص معاليم التسجيل بشهادة الماجستير بالجامعة الحرة للجنوب بصفاقس خلال السنتين الجامعتين 2011-2012 و 2012-2013 لأحد الإداريين العاملين بالكلية. وتمّ إثر تدخّل الدائرة تسوية هذه الوضعية بإصدار إذن باسترجاع المبلغ المذكور بتاريخ 27 أفريل 2016 وتثقيله لدى المحاسب المختص في 16 ماي 2016.

ب- اتفاقيات مشاريع البحث في إطار التعاون الجامعي الثنائي

انتفعت برامج التعاون الدولي الثنائي بمؤسسات جامعة صفاقس خلال الفترة 2010-2015 باعتمادات جمالية قدرها 2,297 م.د لتغطية مصاريف التنقل والسفر والترتبات بالإضافة إلى بعض المصاريف الأخرى المتعلقة باقتناء معدّات خفيفة ووثائق لفائدة المشروع المعني بالبحث.

ومكّنت الرقابة المجرأة على 64 اتفاقية لإنجاز مشروع بحث في إطار التعاون الجامعي الثنائي من مجموع 144 اتفاقية تم إبرامها خلال نفس الفترة من الوقوف على جملة من الإخلالات .

فخلافًا لمقتضيات الفصل 6 من اتفاقيات مشاريع البحث في إطار التعاون الجامعي الدولي، لوحظ إعداد تقارير علمية بخصوص 44 مشروع فحسب من مجموع 64 مشروعًا علما وأنّ 26 تقرير منها لم يتضمّن النتائج العلميّة المحقّقة. كما تمّ الاقتصار ضمن 18 تقرير على التطرق إلى مراحل البحث التي تمّ اتباعها والأهداف المرجوة دون الخوض في النتائج على غرار التقرير العلمي لاتفاقية مشروع البحث التونسي المغربي المبرمة بتاريخ 3 أفريل 2013 بكلية الآداب والعلوم الإنسانية بصفافس والتقرير العلمي لاتفاقية مشروع البحث التونسي المصري المبرمة بتاريخ 14 مارس 2013 بالمدرسة الوطنية للمهندسين.

وفي سياق آخر، ورغم تخصيص فقرة بعنوان كلّ مشروع بمنظومة "أدب" بداية من سنة 2015 لا تزال متابعة مختلف بنود نفقاتها تتمّ يدويا وذلك إلى موقّ شهر جوان 2016.

ولوحظ تراكم بقايا اعتمادات غير مستهلكة بلغت 510,488 أ.د بتاريخ 31 ديسمبر 2015 تعلّقت باتفاقيات مشاريع بحث تمّ الانتهاء من إنجازها بعدد من مؤسسات جامعة صفافس. واستأثرت كلّ من المدرسة الوطنية للمهندسين بصفافس وكلية الآداب والعلوم الإنسانية بصفافس على التّوالي بحوالي 64,22 % و 10,43 % منها. ومن شأن تراكم الاعتمادات دون استغلالها أن يحدّ من تحقيق الأهداف المرجوة من مشاريع البحث.

كما يذكر في نفس الإطار مواصلة ترسيم بقايا اعتمادات تتعلّق بمشاريع بحث تمّ الإنهاء من إنجازها منذ ما يفوق عن عشر سنوات بميزانية كلّ من كلية العلوم الاقتصادية والتصرف بصفافس والمعهد التحضيري للدراسات الهندسية بصفافس وكلية العلوم بصفافس تباعا بقيمة 10,500 أ.د و 9 أ.د و 22,143 أ.د.

وتدعو دائرة المحاسبات المؤسسات الجامعية المعنية إلى إعادة توظيف هذه البقايا وذلك عملا بمقتضيات الفصول 36 و 37 و 38 من القانون الأساسي للميزانية والفصل 37 من القانون عدد 19 لسنة 2008 المذكور أعلاه ومنشور وزير المالية بتاريخ 8 جانفي 2002.

كما تبين حصول تأخير في تنزيل الاعتمادات بميزانيات بعض المؤسسات الجامعية حيث تراوحت المدّة الفاصلة بين تاريخ إبرام الاتفاقية وتاريخ التنزيل بين 6 و 16 شهرا ممّا ترتّب عنه عدم

الإيفاء ببنود الاتفاقية فضلا عما يشكّله هذا التصرف من مسّ من مصداقية المؤسسة الجامعية إزاء الطرف الأجنبي.

ويذكر كذلك أنّه لم يتمّ إلى موفى شهر جوان 2016 تنزيل الاعتمادات الخاصة باتفاقيات مشاريع البحث التي أبرمها المعهد العالي للتصرف الصناعي بصفاقس في إطار التعاون التونسي الفرنسي بتاريخ 9 ماي 2014 و 23 ماي 2014 و 29 أفريل 2015 والبالغة على التوالي 6,600 أ.د. و 4,500 أ.د. و 6,100 أ.د. وكذلك الشأن بالنسبة إلى الاعتمادات المخصّصة لاتفاقية التعاون الدولي الجامعي التونسي الفرنسي التي أبرمها المعهد التحضيري للدراسات الهندسية بتاريخ 29 ماي 2013 والبالغة 5,300 أ.د. والتي لم يتمّ تنزيلها بميزانية المعهد المذكور إلى موفى شهر جوان 2016. ومن شأن عدم تنزيل هذه الاعتمادات أن يترتب عنه إمكانية إلغاء الاتفاقية من قبل الطرف الأجنبي وبالتالي حرمان الباحثين المعنّيين من القيام بالمهامّ والتربّصات المبرمجة.

وفيما يتعلّق بالاتفاقية المبرمة في إطار التعاون التونسي الجزائري من قبل المعهد العالي للتصرف الصناعي بصفاقس بتاريخ 19 سبتمبر 2012 فقد تبين أنّه تمّ تحويل الاعتمادات الخاصة بها والبالغة 10 أ.د. إلى المحاسب المختصّ منذ تاريخ 10 ديسمبر 2012 وتمّ إدراجها ببند "إيداعات مختلفة" خارج الميزان إلّا أنّه وإلى موفى شهر جوان 2016 لم تتمّ تسويتها نظرا لعدم توصّل المؤسسة ببطاقة تنزيل الاعتمادات وهو ما حال دون التمكن من صرفها وبالتالي عدم تنفيذ الاتفاقية.

ج- التصرف في المنح

1- منح البحث المسندة على حساب العنوان الثاني لمؤسسات التعليم العالي والبحث

بلغ مجموع المنح المسندة على حساب العنوان الثاني من ميزانيات مؤسسات جامعتي صفاقس وقابس خلال الفترة 2010-2015 تباعا 4.583,194 أ.د. و 480,685 أ.د. وأفضت عملية التدقيق في مقرّرات الإسناد إلى الوقوف على جملة من الإخلالات.

فخلافا لمقتضيات الفصل 2 من مقررّ وزير التعليم العالي المؤرّخ في 23 فيفري 1998 والمتعلّق بضبط طرق إسناد منح البحث والفصل الأول من مقررّ وزير التعليم العالي والبحث العلمي المؤرّخ في 10 نوفمبر 2011 والمتعلّق بضبط شروط وطرق إسناد منحة البحث المخصّصة لتغطية

التّفقّات المتعلّقة بالتّربّصات العلميّة بالخارج ومقاديرها⁽¹⁾ التي أسندت حقّ الانتفاع بمنح بحث بعنوان المشاركة في تظاهرات علمية داخل وخارج الجمهوريّة إلى الطلبة المسجّلين بالسّنة الثانية من شهادة الدّراسات المعمّقة (أو ماجستير بحث) أو بشهادة الدكتوراه وعلى الباحثين الذين هم بصدد إعداد التّأهيل الجامعي دون سواهم، لوحظ انتفاع مدرّسين من صنف "أ" راجعين بالنّظر إلى جامعة صفاقس خلال الفترة 2010-2015 بمنح بحث بقيمة جمليّة بلغت 143,365 أ.د بعنوان القيام بمهمّات داخل الجمهوريّة وخارجها. وبلغ مجموع المنح المسندة خلال الفترة 2010-2015 في مخالفة لنفس التّراتيب بالنسبة إلى مؤسّسات جامعة قابس 1,831 أ.د.

وفي ذات السّياق، وخلافا لمقتضيات الفصل الأوّل من مقرّر وزير التعليم العالي والبحث العلمي المؤرّخ في 10 نوفمبر 2011، تم تمكين باحثين تابعين لمؤسّسات جامعي صفاقس وقابس من منحة البحث أكثر من مرّة خلال نفس السّنة الماليّة للفترة 2012-2015 حيث بلغت جملة المنح غير المستحقة 68,561 أ.د.

وخلافا لمقتضيات الفصل 4 من مقرّر وزير التعليم العالي والبحث العلمي المؤرّخ في 10 نوفمبر 2011 تم تجاوز المبالغ القصوى⁽²⁾ المرصودة لمصاريف السّفر إلى الخارج ولمصاريف الإقامة بما قيمته 4,694 أ.د خلال الفترة 2012-2014 بالنسبة إلى مؤسّسات جامعة صفاقس.

وتوصي دائرة المحاسبات في هذا المجال بالعمل على تطوير واعتماد تطبيق أو منظومة إعلاميّة للتصرّف في منح البحث تمكّن من تلافي هذه النّقائص.

وفي سياق متّصل لوحظ أنّ 23 اتفاقية⁽³⁾ إشراف مزدوج على أطروحات الدّكتوراه تمّ إلغاؤها خلال الفترة 2010-2015 دون التوصل إلى مناقشة هذه الأطروحات بنجاح رغم تحمّل ميزانيات بعض مؤسّسات جامعة صفاقس نفقات لإنجازها بعنوان المساهمة في تغطية مصاريف التنقّل والإقامة بلغ مجموعها 23,673 أ.د.

(1) نقّح بمقرّر وزير التعليم العالي والبحث العلمي وتكنولوجيا المعلومات والاتّصال المؤرّخ في 09 جوان 2014 والمتعلّق بضبط شروط وطرق إسناد منحة البحث المخصّصة لتغطية التّفقّات المتعلّقة بالتّربّصات العلميّة بالخارج ومقاديرها.

(2) 1000 د بالنسبة لمصاريف السّفر و2000 د لمصاريف الإقامة ثمّ ألغيت وعوّضت بمقتضى مقرّر وزير التعليم العالي والبحث العلمي وتكنولوجيا المعلومات والاتّصال المؤرّخ في 09 جوان 2014 المذكور أعلاه على التّوالي بثمن تذكرة السّفر مهما كان مبلغها و2.500 د بالنسبة لمصاريف الإقامة والتّسجيل.

(3) توزّعت على كلّ من المدرسة الوطنيّة للمهندسين بصفاقس (07 اتفاقيّات) وكلّيّة العلوم بصفاقس (09 اتفاقيّات) وكلّيّة الحقوق بصفاقس (03 اتفاقيّات) وكلّيّة العلوم الاقتصاديّة والتصرّف بصفاقس (اتفاقيّتين) والمعهد العالي للتّصرف الصناعي بصفاقس (اتفاقيّتين).

2- التصرف في منح التداول

تسند منح التداول إلى الطلبة التونسيين المسجلين بمؤسسات جامعية عمومية بالسنة الثانية ماجستير بحث أو بالسنوات الثلاث الأولى من شهادة الدكتوراه والذين تتطلب دراستهم القيام بأبحاث أو تربصات ببلدان الاتحاد الأوروبي أو كندا. وانتفع الطلبة الباحثون التابعون لمؤسسات جامعة صفاقس وقابس خلال السنوات الجامعية من 2011-2012 إلى 2014-2015 بمنح تداول بلغ مجموعها على التوالي 1536 و237 منحة.

وخلافا لمقتضيات الفصل 2 مكرّر من قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا المؤرخ في 26 أكتوبر 2009⁽¹⁾ والفصل 16 من قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي المؤرخ في 16 مارس 2010⁽²⁾ التي حجّرت على الطلبة المنتفعين بمنحة تداول ممارسة أي نشاط بمقابل مالي، لوحظ أنّ بعض المدرّسين المتعاقدين مع عدد من مؤسسات جامعتي صفاقس وقابس وكذلك بعض المستفيدين من عقود إسداء خدمات قد انتفعوا خلال فترة سريان عقودهم بمنح تداول. وقد بلغ عدد هذه الحالات خلال نفس الفترة 28 حالة بالنسبة إلى جامعة صفاقس و11 حالة بالنسبة إلى جامعة قابس.

كما أفضت مقارنة كشوفات الباحثين المتحصّلين على منح تداول خلال الفترة 2012-2015 مع قاعدة بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إلى معاينة انخراط بعض الباحثين بهذا الصندوق وتعاطيهم لنشاط مهني خاص بمقابل خلال نفس الفترات الزمنية التي تحصّلوا خلالها على منح تداول. وتعلق الأمر بأربع باحثين خلال الفترة 2010-2015 تابعين لجامعة صفاقس وهو ما يستدعي مطالبة المعنيين بإرجاع مبالغ المنح التي تحصّلوا عليها.

ولتلافي مثل هذه الحالات توصي دائرة المحاسبات بضرورة ضمّ وثيقتي شهادة في عدم الانخراط في كلّ من الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إلى جملة الوثائق المكوّنة لطلب الحصول على منحة تداول وعدم الاكتفاء بتصريح على الشرف في عدم تعاطي نشاط خاص بمقابل.

(1) المتعلّق بضبط شروط وطرق إسناد وتجديد المنح الوطنية والقروض الجامعية لفائدة طلبة وتلاميذ التعليم العالي كما تمّ تنقيحه وإتمامه بقرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي المؤرخ في 09 أكتوبر 2012.

(2) والمتعلّق بضبط مقدار وطرق إسناد المنحة الخصوصية ومنحة التداول لفائدة الطلبة والتلاميذ التونسيين الذين يزاولون دراستهم ببلدان الاتحاد الأوروبي.

وفي سياق متّصل لوحظ جمع بعض الباحثين المنتمين لمؤسسات جامعة صفاقس خلال نفس الفترة بين منحة تداول ومنحة بحث مسندة على حساب العنوان الثّاني من ميزانيّات المؤسسات المعنيّة بعنوان المساهمة في تغطية مصاريف الإقامة وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 15 من قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي المؤرّخ في 16 مارس 2010 المذكور أعلاه. وبلغ عدد هذه الحالات خلال الفترة 2012-2015 ما مجموعه 12 حالة بمبلغ 59,143 أ.د.

وتجدر الإشارة إلى أنّ جامعتي صفاقس وقابس ومؤسساتها قد افتقرت إلى معايير موضوعيّة وموثّقة ومنشورة عند إسناد منح التّداول وهو ما ترتّب عنه بعض الإخلالات على غرار انتفاع طالبة بكلّيّة الحقوق بصفاقس بمنحة تداول خلال السنة الجامعيّة 2011-2012 دون أن تتوفر فيها الشروط القانونيّة حيث ثبت عدم حضورها فعليّاً لدروس السنّة الثّانية ماجستير البحث في القانون الخاص خلال السنّة الجامعيّة المذكورة مقابل متابعتها لدروس ماجستير في القانون الخاص والأوروبي بجامعة ليموج الفرنسيّة خلال نفس السنّة الجامعيّة (2011-2012).

3- التخفيض في ساعات التّدريس

تمّ وفقا لمقتضيات الفصل 33 من الأمر عدد 1825 لسنة 1993⁽¹⁾ تمكين 126 باحث برتبة مساعد تعليم عالٍ بمؤسسات جامعة صفاقس من تخفيض في ساعات التّدريس⁽²⁾ خلال الفترة 2008-2014 بهدف تمكينهم من إتمام أطروحاتهم ومناقشتها في الأجال القانونيّة، إلّا أنّه لوحظ أنّ 48 باحثا منهم لم يقوموا إلى غاية موفّي شهر جوان 2016 بإيداع أطروحة الدّكتوراه مما ترتّب عنه تحمل ميزانيّات المؤسسات المعنيّة لأعباء إضافيّة بعنوان تعويض ساعات التّدريس المخفضة والتي أمنها مدرّسون آخرون.

III- تقييم التّجربة التعاقدية للفترة 2010-2013 في مجالي البحث العلمي

والتفتّح على المحيط

أقرّ الفصل 13 من القانون عدد 19 لسنة 2008 المؤرّخ في 25 فيفري 2008 المتعلّق بالتّعليم العالي آليّة التّعاقد لمُدّة أربع سنوات (2010-2013) بين الوزير المكلف بالتّعليم العالي من

(1) المؤرّخ في 6 سبتمبر 1993 والمتعلّق بضبط النّظام الأساسي الخاصّ بسلك المدرّسين الباحثين التّابعين للجامعات كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالتّصوّص اللاحقة.

(2) من 15 ساعة أشغال تطبيقيّة إلى 10 ساعات أسبوعيّاً أو من 11 ساعة أشغال مسيرة إلى 7 ساعات أسبوعيّاً.

جهة، والجامعات والمؤسسات الجامعية من جهة أخرى من أجل ضبط وإنجاز أنشطة التكوين والبحث والتطوير التكنولوجي بالاعتماد على مؤشرات أداء⁽¹⁾ ونتائج قابلة للتقييم.

ويعتبر مشروع المؤسسة الملحق بالعقد المبرم وما يحتويه من أهداف ومؤشرات أداء في مجالات البحث العلمي والتفتّح على المحيط والتعاون الدولي أساس مسار الانتقال التدريجي نحو منهجية التصرف حسب الأهداف⁽²⁾. كما تتوافق مؤشرات الأداء المذكورة بدرجات متفاوتة مع معايير التقييم المعتمدة من قبل أهم التصنيفات الدولية⁽³⁾ للجامعات.

أ- إعداد مشاريع المؤسسات وضبط الأهداف التعاقدية

لوحظ عند إعداد مشروع المؤسسة عزوف بعض المؤسسات الجامعية عن تحديد أي هدف كمي أو نوعي قابل للتحقيق في مجالي التفتّح على المحيط والتعاون الدولي من ذلك لم يضبط المعهد العالي للإعلامية والميلتيميا بصفاقس خلال الفترة 2010-2013 أهدافا تتعلق بإبرام اتفاقيات بحث لفائدة المحيط وبالسعي للانخراط في شبكات بحث دولية ثنائية أو متعددة الأطراف رغم توفّره على مخبر بحث، وكذلك هو الشأن بالنسبة إلى المعهد التحضيري للدراسات الهندسية بصفاقس خلال سنتي 2010 و2011 رغم توفّره على 03 وحدات بحث ولكلية الحقوق بصفاقس خلال الفترة 2010-2012 رغم توفّرها على 04 وحدات بحث ومدرسة دكتوراه.

كما لم تتولّى أي مؤسسة جامعية، باستثناء المدرسة الوطنية للمهندسين وكلية العلوم بصفاقس وكلية العلوم والمدرسة الوطنية للمهندسين بقابس، تحديد أهداف تعاقدية تتعلق بإحداث مجامع بحث وذلك رغم توفّرها على عدّة هياكل بحث تتناول نفس الإشكاليات من خلال مقاربات مختلفة إلا أنّها متكاملة. ويُذكر في هذا الإطار كلية العلوم وكلية الطب وكلية العلوم الاقتصادية والتصرف بصفاقس.

(1) عدد مخبر ووحدات ومجموعات البحث وعدد المنشورات المرفوعة والمؤلفات الأكاديمية وعدد التظاهرات العلمية المنظمة وعدد رسائل الماجستير وأطروحات الدكتوراه المناقشة بنجاح وعدد المدرّسين المتحصّلين على التأهيل الجامعي وعدد براءات الاختراع المسجلة وعدد اتفاقيات البحث المبرمة لفائدة المحيط والموارد المتأتية منها وعدد شبكات وبرامج البحث الدولية المنخرط فيها....

(2) إلى جانب إطار التفقات على المدى المتوسط.

(3) التصنيف الأكاديمي لجامعات العالم الصادر عن معهد التعليم العالي التابع لجامعة شانغهاي جياو تونغ الصينية وتصنيف QS World University Rankings وتصنيف مجلة التايمز للتعليم العالي وتصنيف Webometrics الاسباني الذي يعتمد على المواقع الالكترونية وتصنيف مؤسسة U.S News & World Report الأمريكية.

ومن شأن إحداث مجتمعات بحث أن يساعد على حسن استغلال وتوظيف الموارد البشرية والمادية المتاحة من أجل تحقيق نتائج علمية ملموسة في ميادين ذات علاقة بالأولويات الوطنية كما نصّ على ذلك الفصل 36 من الأمر عدد 644 لسنة 2009.

ب- المتابعة والتقييم والمساندة

أكد منشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا عدد 108 لسنة 2008 بتاريخ 27 ديسمبر 2008 حول إبرام عقود التكوين والبحث مع الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث على أهمية عنصر التقييم والمتابعة. وخلافاً لذلك لم تتولّ المصالح المعنية بوزارة الإشراف إجراء أي عملية متابعة وتقييم منذ سنة 2010 وهو ما ترتّب عنه عدم توقّر إحصائيات شاملة ودقيقة حول مؤشرات الأداء الخاصة بمجالات البحث العلمي والتفتّح على المحيط والتعاون الدولي على مستوى كلّ مؤسسة.

ولوحظ في هذا الإطار عدم تمكّن كلّ من المدرسة الوطنية للمهندسين وكلية الطب بصفاقس من توفير أيّ معطيات دقيقة حول عدد المنشورات المهرسة والمؤلفات الأكاديمية وعدد شبكات البحث الدولية بالنسبة إلى الفترة 2010-2013 وحول عدد اتفاقيات البحث المبرمة في إطار تفتح الجامعة على المحيط بالنسبة للفترة 2011-2013.

ج- تقييم المنجزات والتّوفق في الإيفاء بالالتزامات التّعاقدية

1- مؤشرات الأداء الأفقية الخاصة بإحداث هياكل البحث

لم تتوصّل المدرسة العليا للتجارة والمعهد العالي للفنون والحرف بصفاقس إلى إحداث أيّ مخبر بحث خلال الفترة 2010-2013. كما لم يتوفّق كلّ من المعهد العالي للبيوتكنولوجيا والمعهد العالي للتصرّف الصناعي والمدرسة الوطنية للإلكترونيك والاتّصالات بصفاقس إلى إحداث أيّ مخبر بحث خلال الفترة 2011-2013 رغم تعهدها بإحداث مخبر واحد على الأقلّ.

كما لم تتمكّن كلية العلوم بقابس من بعث سوى وحدة واحدة للخدمات المشتركة للبحث من جملة اثنتين مبرمجتين خلال سنة 2013 نظرا لما تتطلبه مثل هذه الإحداثيات من اعتمادات هامة باعتبارها تنصّرف في معدّات علمية ثقيلة.

2- مؤشرات الأداء الأفقية الخاصة بتقييم مخرجات ونتائج الأنشطة البحثية

لم تحقق المدرسة العليا للتجارة بصفاقس أهدافها التعاقدية الخاصة بعدد المؤلفات الأكاديمية المزمع إصدارها وبعدد الأساتذة المساعدين المتحصّلين على التأهيل الجامعي خلال الفترة 2010-2013. كما تراوحت نسب إيفاء هذه المؤسسة بالتزاماتها التعاقدية فيما يتعلّق بعدد رسائل الماجستير المزمع مناقشتها بنجاح وبعدد التّظاهرات العلمية الدوليّة المزمع تنظيمها خلال سنتي 2012 و2013 بين 0% و5% بالنسبة إلى المؤشّر الأول وبين 0% و50% بالنسبة إلى المؤشّر الثاني.

كما بلغت نسب إنجاز المعهد العالي للبيوتكنولوجيا بصفاقس لأهدافه التعاقدية خلال الفترة 2010-2013 الخاصة بعدد الأساتذة المساعدين المأمّل حصولهم على التأهيل الجامعي على التوالي 0% و89% و41,7% و20%، فيما تراوحت نسب تحقيق الالتزامات المتعلقة بعدد براءات الاختراع المسجلة المزمع الحصول عليها للسنوات 2010 و2012 و2013 بين 0% و50%.

ولم يتمكّن المعهد العالي للتّصرّف الصّناعي بصفاقس خلال سنتي 2011 و2013 من تحقيق أهدافه التعاقدية الخاصة بعدد المنشورات المفهرسة وبعدد المؤلفات الأكاديمية وبعدد التّظاهرات العلمية الدوليّة المزمع تنظيمها.

وفي نفس السياق، لم تتوصّل المدرسة الوطنية للمهندسين بقابس إلى تحقيق التزاماتها التعاقدية الخاصة بعدد التّظاهرات العلمية المزمع تنظيمها وبعدد براءات الاختراع المؤمّل تسجيلها سنوياً خلال الفترة 2010-2012 حيث بلغت نسب الإنجاز 0% بالنسبة إلى المؤشّرين.

3- مؤشرات الأداء الأفقية الخاصة بالتّفتح على المحيط والتّعاون الدولي

الجامعي

لم تتمكّن كلية الحقوق بصفاقس من الإيفاء بالتزاماتها التعاقدية الخاصة بعدد اتفاقيّات الإشراف المزدوج على شهادات الدكتوراه المزمع إبرامها خلال الفترة 2010-2013 حيث لم تتعدّ نسب الإنجاز 13% بالنسبة إلى سنة 2010 و0% بالنسبة إلى بقية السنوات.

وفي نفس السياق لم يحقق المعهد العالي لإدارة الأعمال بصفاقس أهدافه التعاقدية الخاصة بعدد اتفاقيّات الإشراف المزدوج على شهادات الدكتوراه المزمع إبرامها وبعدد اتفاقيّات البحث المزمع عقدها لفائدة المحيط خلال الفترة 2011-2013. كما لم تتعدّ نسب إنجاز التزاماته التعاقدية

المتعلقة بعدد برامج البحث المزمع الانخراط فيها خلال الفترة 2010-2013 على التّوالي 50% لسنة 2010 و33,3% بالنسبة إلى بقية السّنوات.

ولم تتمكّن كلية العلوم الاقتصادية والتّصريف بصفاقس من تحقيق أهدافها التّعاقدية الخاصة بعدد اتفاقيات البحث لفائدة المحيط المزمع إبرامها خلال الفترة 2011-2013، فيما لم تتجاوز نسب الإيفاء بالالتزامات التّعاقدية الخاصة بعدد برامج البحث الدولية المزمع الانخراط بها خلال نفس الفترة على التّوالي 50% و20% و0%.

أمّا فيما يتعلّق بالمدرسة الوطنية للمهندسين بصفاقس، فلئن كانت نسب إنجاز الالتزامات التّعاقدية الخاصة بعدد برامج البحث المزمع الانخراط فيها خلال الفترة 2010-2013 مرضية حيث تراوحت بين 47,7% و88,6% فإنّ نسبة إنجاز الأهداف الخاصة بعدد اتفاقيات البحث لفائدة المحيط لم تتجاوز 20% خلال سنة 2010 فيما لم تتوقّر بشأن الفترة 2011-2013 إحصائيات نتيجة غياب المتابعة والتّقييم وعدم توقّر لوحة قيادة في الغرض.

ولم يتوصّل المعهد العالي للتّصريف الصّناعي بصفاقس إلى الإيفاء بأيّ من التزاماته التّعاقدية الخاصة بعدد اتفاقيات البحث لفائدة المحيط المزمع إبرامها خلال سنة 2013 وبعدد اتفاقيات الإشراف المزدوج على أطروحات الدّكتوراه المستهدف عقدها خلال نفس السنة وكذلك بعدد برامج وشبكات البحث المؤمّل الانخراط فيها خلال الفترة 2010-2012. وكذلك كان الأمر بالنسبة إلى المعهد العالي للبيوتكنولوجيا بصفاقس فيما يتعلّق بعدد اتفاقيات البحث لفائدة المحيط المزمع عقدها خلال الفترة 2011-2013.

ولم تحقق كلية العلوم بصفاقس أهدافها التّعاقدية الخاصة بعدد اتفاقيات البحث لفائدة المحيط المزمع إبرامها خلال الفترة 2010-2013 مسجّلة بذلك نسبة إنجاز تساوي 0%، فيما لم تتجاوز نسب إنجاز الالتزامات التّعاقدية المتعلقة بعدد اتفاقيات الإشراف المزدوج على أطروحات الدّكتوراه المؤمّل عقدها خلال الفترة 2011-2013 على التّوالي 51,7% و50% و46,9%.

وكذلك هو الشأن بالنسبة إلى كلية العلوم بقابس التي لم تتمكّن من الإيفاء بأيّ من التزاماتها التّعاقدية المتعلقة بعدد اتفاقيات التّعاون الدوليّ متعدّد الأطراف المؤمّل عقدها خلال الفترة 2010-2013 بالنسبة إلى عدد الاتفاقيات المزمع إبرامها في إطار تفتح الجامعة على المحيط لسنوات 2010 و2011 و2013.

كما لم تتوفّق المدرسة الوطنية للمهندسين بقابس في إنجاز أهدافها الخاصة بعدد اتفاقيّات التعاون الدّوليّ متعدّد الأطراف المزمع إبرامها خلال الفترة 2010-2013. ولم تتجاوز نسب الإنجاز الخاصة بعدد اتفاقيّات التعاون الدّوليّ ثنائيّ الأطراف المزمع إبرامها خلال نفس الفترة على التّوالي 16,7 % و 0 % و 0 % و 30 %.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ جامعة صفاقس قد مولّت، على حساب الاعتمادات المخصّصة لمشروع⁽¹⁾ "تطوير قدرات التصرّف وترسيخ الممارسات المتميّزة للحوكمة بجامعة صفاقس" المندرج في إطار برنامج دعم الجودة، دورات وحلقات تكوينيّة ذات علاقة مباشرة بإعداد مشاريع المؤسّسات وبعقود التكوين والبحث للفترة 2010-2013 دون أن تحظى مشاريع المؤسّسات وبعقود التكوين والبحث بالمتابعة والتّحيين والتّقييم وهو ما يحدّد من جدوى النفقات في الغرض البالغة 63,896 أ.د. والتي تمثّل حوالي 40,94 % من جملة ما تمّ إنفاقه على حساب المشروع.

ولم تبادر وزارة الإشراف بإصدار مذكرة بخصوص تجديد التجربة التعاقدية للفترة 2010-2013 إلّا بتاريخ 05 فيفري 2016 وتعلّقت بالتحضير لإبرام عقود جديدة للفترة 2017-2020.

IV- تّمين مخرجات ونتائج هياكل البحث

تعتبر عمليّة تّمين نتائج الأنشطة البحثيّة المنجزة على مستوى هياكل البحث الحلقة المفقودة التي تحول دون الانتقال من البحث النّظري إلى البحث التّنموي ذي الأبعاد التّطبيقية وذلك لأسباب عدّة من أبرزها غياب استراتيجيّة وطنيّة واضحة المعالم للبحث العلمي تحدّد بدقّة الأولويّات التّنمويّة الوطنية وعلاقتها بالمجهود البحثي، وعدم ربط الصّلة بين هياكل البحث والمؤسّسات الاقتصادية بالإضافة إلى عدم استغلال عديد المخرجات البحثيّة.

أ- غياب استراتيجية وطنية متكاملة للبحث العلمي وتحديد دقيق لمفهوم الأولويّات الوطنيّة

لوحظ غياب استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة تضبط بوضوح الأولويّات التّنمويّة الوطنيّة المزمع أن تتمحور حولها أنشطة البحث. وفي هذا الإطار لم توضّح وثيقة "استراتيجية تطوير التعليم العالي والبحث 2008-2017" الصّادرة عن الإدارة العامّة للتّجديد الجامعي بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا في ديسمبر 2008 ماهيّة هذه الأولويّات مما حال دون ضبط البرامج والأهداف المستوجب تحقيقها.

⁽¹⁾ موضوع عقد مبرم للغرض بتاريخ 09 أوت 2008 بين جامعة صفاقس ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا.

كما لم تضبط هذه الوثيقة المرجعية الاستراتيجية المزمع إتباعها والآليات المستوجب إرساؤها فيما يتعلق بدعم الشراكة مع المحيط الاقتصادي والاجتماعي. ويذكر في هذا السياق أنه من جملة 61 اتفاقية أبرمتها مؤسسات جامعة صفاقس خلال الفترة 2010-2015 تعلقت 16 منها فحسب بإسداء خدمات في إطار تفتح هياكل البحث على محيطها الاقتصادي، أي ما نسبته 26,2 %. وتمثلت هذه الخدمات في القيام باختبارات وتحاليل وتقديم استشارات ظرفية دون أن تشكل تعاونا حقيقيا يرمي إلى تطوير بحوث علمية ذات بعد تطبيقي متوسطة وطويلة المدى.

ب- العلاقة بين هياكل البحث والمؤسسات الاقتصادية

لم يتضمن الأمر عدد 644 لسنة 2009 إحداث هياكل تُعنى بتمين نتائج البحث. وقد أرجع منشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا عدد 37 بتاريخ 17 أفريل 2009 ذلك إلى إحداث الوكالة الوطنية للهوض بالبحث والتجديد بمقتضى القانون عدد 60 لسنة 2008 المؤرخ في 4 أوت 2008⁽¹⁾. إلا أنه وباستثناء المساهمة في التصرف المالي الخاص بمشاريع البحث المندرجة في إطار التعاون الدولي وقيادة مشروع "حركية البحث والباحثين من أجل خلق القيمة"⁽²⁾ فقد سجل غياب تام للوكالة المذكورة فيما يتعلق بربط الصلة بين هياكل البحث الناشطة بمؤسسات جامعتي صفاقس وقابس ومحيطها الاقتصادي والاجتماعي.

وتوصي دائرة المحاسبات بتفعيل دور الوكالة على مستوى ربط الصلة بين هياكل البحث والمؤسسات الاقتصادية وتمرين نتائج الأنشطة البحثية.

وترتب عن هذا الغياب اضطراب بعض مخابر البحث إلى اعتماد أساليب موازية للتصرف في العائدات المتأتية من تفتحها على المحيط. فخلافا لمقتضيات الفصل 3 من الأمر عدد 1182 لسنة 2001 المؤرخ في 22 ماي 2001 والمتعلق بضبط طرق استعمال المداخل المتأتية من أنشطة الجامعة والمؤسسات التابعة لها، تبين أن اتفاقيات التفتح على المحيط التي أبرمتها المدرسة الوطنية للمهندسين بصفاقس خلال الفترة المتراوحة بين 2008 و2014 والتي أجرى بموجبها مخبر "البحوث في علوم البيئة" جملة من التحاليل بمقابل لفائدة مؤسسات خاصة قد تم تنزيل جزء من عائداتها بقيمة 3,2 أ.د بحساب الجمعية العلمية لدعم البحث والإبداع التكنولوجي، وجزء آخر بقيمة 16,338 أ.د بحساب جمعية الجامعة والمحيط.

(1) كما تم تنقيحه بالقانون عدد 42 لسنة 2010 المؤرخ في 26 جويلية 2010 والذي أسند بمقتضى فصله 2 (جديد) للوكالة جملة من المهام تتمثل أساسا في ربط الصلة بين هياكل البحث والمؤسسات الاقتصادية قصد مساعدة هذه الأخيرة على تشخيص حاجياتها من البحث، وكذلك مساعدة هياكل البحث على تمرين نتائج أنشطتها البحثية.

(2) Mobidoc

ومن شأن انتقال مؤسسات التعليم العالي والبحث بجامعة صفاقس وقابس من مؤسسات عمومية ذات صبغة إدارية إلى مؤسسات عمومية ذات صبغة علمية وتكنولوجية أن يساهم في إضفاء مرونة في التصرف الإداري والمالي في هياكل البحث بصفة عامة وفي المداخل المتأتمية من تفتحها على المحيط بصفة خاصة. إلا أنه بمراجعة مقتضيات الأمر عدد 3581 لسنة 2008 المؤرخ في 21 نوفمبر 2008 يتبين صعوبة استيفاء الجامعتين المذكورتين ومؤسساتها للشروط الواردة به على غرار شرط انتماء 20 % على الأقل من المدرسين إلى الصنف "أ" الذي لا يتوفر إلا بأربع مؤسسات⁽¹⁾ بجامعة صفاقس فضلا عن عدم تلبية أي مؤسسة جامعية لشرط مشاركة هياكل البحث التابعة لها في مجتمعات بحث.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى النظر في إمكانية مراجعة الشروط الواردة بالأمر عدد 3581 لسنة 2008 في اتجاه ملاءمتها مع واقع مؤسسات التعليم العالي والبحث.

وقد حال غياب هيكل يربط الصلة بين هياكل البحث والمؤسسات الاقتصادية دون تثمين واستغلال عدد من براءات الاختراع المسجلة لدى المعهد الوطني للمواصفات والملكية الصناعية على غرار 8 براءات لفائدة مخبر "البيولوجيا الجزيئية للطبيلات والفطريات" بكلية الطب بصفاقس و 17 براءة لفائدة مخبر "الكيمياء الإحيائية وهندسة الأنزيمات القاطعة للدهنيات" بالمدرسة الوطنية للمهندسين بصفاقس.

كما اضطر بعض الباحثين إلى تسجيل براءات اختراع باسم هياكل أجنبية من ذلك براءة الاختراع حول أجهزة التحكم في السيارات الكهربائية المسجلة في الولايات المتحدة الأمريكية خلال سنة 2010 باسم شركة "جنرال موتورز" والتي كانت نتيجة تعاون بين الشركة المذكورة ومخبر بحث "الطاقات المتجددة والعربات الكهربائية" بالمدرسة الوطنية للمهندسين بصفاقس.

كما يذكر في ذات الإطار براءة اختراع حول إنتاج وقود بيولوجي باعتماد التحليل الحراري لكتل حيوية طبيعية كعجين المرجين والمسجلة كذلك في الولايات المتحدة الأمريكية خلال سنة 2015 باسم جامعة "يوتاه" والتي كانت بدورها وليدة تعاون بين هذه الأخيرة ووحدة بحث "الأنظمة الإلكترونية-حرارية الدقيقة" بالمدرسة الوطنية للمهندسين بصفاقس. ويسعى مستثمرون من مملكة اللكسمبورغ لاستغلال هذه البراءة في ظل غياب أي مبادرة من قبل مستثمرين خواص محليين أو هياكل عمومية من أجل تثمينها رغم ما يعانیه الميزان الطاقى الوطنى من عجز.

⁽¹⁾ وهي على التوالي المدرسة الوطنية للمهندسين (49,08%) وكلية العلوم (36,5%) والمعهد العالي للبيوتكنولوجيا (25,88%) والمعهد التحضيري للدراسات الهندسية (25,17%).

ج- تّمين مخرجات هياكل البحث

لم تحل جملة الصّعوبات المذكورة آنفا دون توصّل عدد من هياكل البحث إلى نتائج ومخرجات علميّة قيّمة تبقى في حاجة إلى الاستغلال والتّمين. ويذكر في هذا الإطار الأنشطة البحثيّة الميدانيّة التي قامت بها وحدة بحث "تحليل الخطاب الموسيقي في تونس" بالمعهد العالي للموسيقى بصفاقس الهادفة إلى تأصيل الهويّة الموسيقيّة التونسيّة وحمايتها والمحافظة عليها من الاندثار. وقد أسفرت هذه الأنشطة عن جمع وتسجيل تراث موسيقي هام تمّ تخزينه على محامل رقميّة بالّجوء إلى خدمات ستوديوهات تسجيل خاصّة بكلفة ناهزت 5,067 أ.د. خلال سنتي 2011 و2012 جرّاء افتقار المعهد المذكور إلى ستوديو للتسجيل الصّوتي رغم توقّر التجهيزات الضّروريّة لذلك والتي تمّ اقتناؤها منذ سنة 1999، إلّا أنّها بقيت غير مستغلّة بسبب عدم توقّر فضاء مناسب تقنيًا وهندسيًا بالمقرّ المستغلّ من قبل المعهد وهو ما تمّت معانيته خلال الزيارة الميدانيّة المجراة بتاريخ 4 فيفري 2016. وأفادت جامعة صفاقس بأنّه يمكن للمعهد العالي للموسيقى أن يستغل ستوديو التسجيل الصوتي بالإذاعة الجهويّة بصفاقس وقتيا.

وفي المقابل لوحظ أنّ ولاية صفاقس تحتضن بناية حديثة التّشيد مخصّصة لإيواء "مركز الموارد التّكنولوجيّة" تحتوي على ستديو تسجيل صوتي عصري وموافق للمواصفات الفنيّة المعتمدة في الميدان، وهو ما تمّ الوقوف عليه خلال المعاينة الميدانيّة المجراة بتاريخ 20 جانفي 2016. ورغم التصريح باستلامها نهائيًا في أواخر سنة 2010 بقيت هذه البناية مغلقة وغير مستغلّة. ورغم مطالبة المعهد المذكور سلطة الإشراف في مناسبتين⁽¹⁾ بتمكينه من استغلال هذه البناية وخصوصا الأستديو إلّا أنّها لم تستجب لذلك ليبقى المقرّ مغلقا وغير مستغلّ.

وفي سياق متّصل حالت محدوديّة الإمكانيات الماديّة دون إتمام المشروع الذي تنكب كلّ من وحدة بحث "التّخزين الرّقمي والتّصوير الطّبيّ بكلّيّة الطبّ بصفاقس" ووحدة بحث "التّكنولوجيّات المتقدّمة في الطبّ والإشارة بالمدرسة الوطنيّة للمهندسين بصفاقس" على إنجازه. ويتمثّل هذا المشروع في تطوير برمجيّة إعلاميّة للتّخزين الرّقمي للتصوير بالأشعّة بهدف التّخلي عن التّخزين التقليدي لصور الأشعّة بالمستشفيات العموميّة بكلفة إنجاز قدرّت بحوالي 120 أ.د. ويُتوقّع استنادا لتقديرات الباحثين تحقيق المشروع لاقتصاد يناهز 380 أ.د، باعتبار أن تكلفة استيراد منظومة جاهزة⁽²⁾ تتجاوز 500 أ.د. دون اعتبار كلفة صيانتها الدّوريّة.

⁽¹⁾ مراسلت مدير المعهد العالي للفنون والحرف بصفاقس إلى السيّد وزير التعليم العالي والبحث العلمي عدد 733 بتاريخ 13 نوفمبر 2014 وعدد 33 بتاريخ

27 جانفي 2016.

⁽²⁾ PACS System

كما تعمل وحدة "طبّ الأورام وعلاج الأورام بالأشعة" بكلية الطبّ بصفاقس على تطوير بروتوكولات علاجية خاصة بمرض سرطان البلعوم⁽¹⁾ باعتباره ثاني أنواع السرطانات التي تصيب منطقة الرأس والعنق لدى الإنسان في حوض البحر الأبيض المتوسط، وذلك بهدف رفع أمل البقاء على قيد الحياة لدى المصابين به.

وقد حققت الوحدة نجاحات ملموسة في هذا الإطار باعتبار توصلها⁽²⁾ في موقّ سنة 2015 إلى صياغة بروتوكول جديد لمعالجة هذا المرض، أثبتت التجارب السريرية المجراة جدواه مقارنة بالبروتوكول المعتمد حالياً بالمستشفيات العمومية استناداً للتقييم الصّادر عن فريق البحث. وقد لوحظ أنّ محدودية الإمكانيات المادية المتاحة أعاقَت المساعي المبذولة من قبل الوحدة المذكورة لدراسة العوامل الجينية الكامنة وراء تكوّن هذا الورم وانتشاره. فقد قدّر الباحثون بالوحدة حجم الاعتمادات اللازمة لاقتناء بعض التجهيزات الضرورية للمضي قدماً في هذا المشروع بحوالي 33 أ.د. في حين أنّ آخر اعتماد تمّ فتحه لفائدتها يرجع إلى سنة 2011 بقيمة 18 أ.د.

وحال رفض أغلب الصّناعيين تمكين الباحثين من نشر نتائج مشاريع البحث التطبيقية المشتركة ضمن ورقات علمية واكتفائهم بإيداع مطلب مشترك للحصول على براءة اختراع بداعي المحافظة على السرّ المهني دون إبرام اتفاقيات تعاون في الغرض. كما لا تولي لجان الانتداب والتأهيل الجامعي الأهمية الكافية لبراءات الاختراع عند تقييم الملّقات العلمية للباحثين مقارنة بما توليه من أهمية لعدد المنشورات والورقات العلمية المفهرسة.

وتدعو دائرة المحاسبات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي إلى إيلاء براءات اختراع ما تستحقّه من أهمية عند تقييم الملّقات العلمية للمرشّحين من قبل لجان الانتداب والتأهيل الجامعي.

ويمثّل بحث مشاريع بحث إيلافية والانخراط في كلّ من برنامج "تثمين نتائج البحث" الذي تشرف عليه وزارة التعليم العالي والبحث العلمي و"البرنامج الوطني للتّهوض بالتجديد التكنولوجي" الذي تشرف عليه وزارة الصناعة والتكنولوجيا، أحد الحلول لتكوين شراكة حقيقية بين هياكل البحث والفاعلين الاقتصاديين ولإيجاد التمويلات والتجهيزات اللازمة وتوجيهها نحو الأولويات الوطنية.

ويذكر في هذا الإطار مشروع البحث الذي انخرط فيه مخبر "علوم المواد والبيئة"⁽³⁾ بكلية العلوم بصفاقس في شراكة مع المركز الفّي للكيمياء ومؤسسة "الشركة الدولية للخدمات الصناعية"

(1) Cancer de Cavum

(2) بالتعاون مع مجمع علم الأورام والعلاج الإشعاعي للرأس والرقبة (GORTEC) بفرنسا

(3) ابتداء من سنة 2014.

من أجل تثمين مادّة فيتورة الزيتون. ويمكن هذا المشروع من الحفاظ على البيئة إضافة إلى تحسين الخاصّيات الفنيّة للمنتجات البلاستيكيّة كالمثانة والصّلابة وإلى الرفع من ديمومتها وعمرها الافتراضي. وتجدر الإشارة إلى أنّ مخبر البحث المذكور قد تمكّن في إطار هذا المشروع من التزوّد بتجهيزات علميّة ناهزت قيمتها 100 أ.د وهو ما ساعده على مجابهة عدم كفاية الاعتمادات المخصّصة له والتي لم يتجاوز معدّلها 70 أ.د سنويّاً.

وتوصي دائرة المحاسبات جميع الأطراف المتدخّلة بالعمل على مزيد تفعيل آليّة بعث مشاريع البحث الإيلافيّة والمشاريع المندرجة في إطار البرنامج الوطني للنّهوض بالتّجديد التكنولوجي وتشجيع هياكل البحث على الانخراط فيها وعلى تقديم عروض تنافسيّة في شأنها لما لها من انعكاسات إيجابية على تطوير البحث التنموي وخدمة الأهداف والأولويّات الوطنية.

*

* *

تساهم هياكل البحث النّاشطة بمؤسّسات جامعي صفاقس وقابس من خلال ما تكوّنه من كفاءات، في التأسيس لشراكة حقيقيّة ومثمرة بين الباحثين ومؤسّسات الإنتاج العموميّة والخاصّة، وفي خلق القيمة المضافة وضمان تحكّم أفضل في التكنولوجيات الحديثة.

إلا أنّ تحقيق هذه الأهداف يبقى رهين تلافي الإخلالات التي تمّ الوقوف عليها بالعمل على توفير مستلزمات العمل البحثي من مقرّات وتجهيزات ومعدّات بالإضافة إلى احترام المقتضيات التّرتيبية فيما يتعلّق بإحداث هياكل البحث وتسمية رؤسائها وتسييرها وتقييم مخرجاتها، وكذلك بالتزام الموضوعيّة في تخصيص الاعتمادات.

ويبقى التصرّف الإداري والمالي في هياكل البحث في حاجة إلى الترشيح من أجل تكريس تصرّف أفضل في الاعتمادات المرصودة وتلافي الإخلالات على مستوى إسناد منح البحث ومنح التّداول.

وتوصي دائرة المحاسبات بالعمل على ملائمة شروط انتقال مؤسّسات التعليم العالي من مؤسّسات عموميّة ذات صبغة إداريّة إلى مؤسّسات عموميّة ذات صبغة علميّة وتكنولوجيّة لما يوفّره ذلك من مرونة وتيسير للإجراءات على مستوى التصرّف الإداري والمالي في هياكل البحث.

وتظلّ الحاجة ملحةً لمزيد التنسيق بين جميع الأطراف المتدخّلة من أجل تصوّر ووضع استراتيجية تكفل صيانة وتجديد وحدات الخدمات المشتركة للبحث بما يضمن مواكبتها للتطوّرات التكنولوجيّة المتسارعة وجودة مساهمتها في إنجاز مختلف الأعمال البحثيّة.

وتوصي دائرة المحاسبات في هذا الخصوص جميع الأطراف المتدخّلة إلى الإسراع بوضع استراتيجية تؤمّن صيانة وتجديد المعدّات العلميّة الثقيلة المستغلّة حالياً.

ومن شأن تلافي النّقائص التي اعترت التّجربة التّعاقدية 2010-2013 أن يساهم في إنجاح المسار التّعاقدي الجديد 2017-2020 بما يساعد على دعم استقلاليّة الجامعات ومؤسّسات التعليم العالي والبحث وضمان انخراطها في منظومة التّصرّف حسب الأهداف.

وتؤكّد الدائرة على ضرورة الحرص على اتخاذ الإجراءات والإصلاحات الهيكليّة والترتيبيّة اللازمة من أجل ربط الصّلة بين هياكل البحث ومحيطها الاقتصادي والاجتماعي بهدف توظيف مخرجاتها البحثيّة لخدمة أهداف تنمويّة وطنيّة ذات أولويّة.

وتدعو دائرة المحاسبات وزارة الإشراف إلى إيلاء المخرجات البحثيّة التطبيقية على غرار براءات الاختراع ما تستحقّه من أهميّة عند عرض ملفّات المترشّحين على لجان الانتداب أو التّأهيل.

ردّ جامعة صفاقس

- في ما يخص التصرف الإداري في هياكل البحث

إنّ إحداث هياكل البحث وتقييمها وتمويلها وحلها عند الاقتضاء، يبقى محمولا أساسا على الإدارة المركزية، أي الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والبحث العلمي، وذلك بعد استشارة الهيئة الوطنية لتقييم أنشطة البحث تطبيقا لمقتضيات الأمر عدد 644 مؤرخ في 2 مارس 2009، إذ يمنح هذا الأخير سلطة تقديرية مطلقة للوزارة دون مراعاة الخصوصيات الجهوية للجامعة ومؤسساتها. وبما أنه لا تتوفر بجامعة صفاقس الموارد البشرية الدنيا المطلوبة لإحداث هياكل بحث طبقا للشروط المضبوطة حاليا في عدة اختصاصات ونخص بالذكر قطاعات الجماليات والفنون والرياضة والموسيقى، فإننا نقترح أن يتم تعديل النظام الترتيبي لإحداث وتنظيم وتمويل وتقييم هياكل البحث بشكل يعطي للجامعات دورا أكبر في أخذ القرار في هذا الشأن.

هذا وما انفكت جامعة صفاقس تؤكد على الحرص على المؤسسات الراجعة إليها بالنظر بالتذكير المستمر بالآجال الترتيبية لتقديم تقارير المأموريات المنجزة والتربصات المجراة من قبل الباحثين والمدرسين، كما تم ربط ذلك بالتأشير على الملفات الجديدة حتى يتمكن من المتابعة الجيدة لمخرجات هذه الأنشطة والنتائج المحققة منها. غير أنّ نسبة الاستجابة لهذه الإجراءات تبقى دون المنتظر، مما يحول دون دورية التقارير وتقديمها في الآجال المطلوبة وهو ما يستوجب اتخاذ إجراءات جديدة تتوافق مع الأهداف المرجوة من هذه الأنشطة العلمية.

كما تعمل جامعة صفاقس على مزيد الحرص على دفع تطبيق مقتضيات الأمر 644 لسنة 2009 سالف الذكر، حيث يتم التذكير دوريا بضرورة انعقاد مجالس المخابر بصفة دورية وتحرير تقارير في الغرض مع الحرص على إحالتها في الإبان إلى مصالح الوزارة.

بالنسبة للموارد البشرية والفضاءات المخصصة لهياكل البحث تسعى جامعة صفاقس لتوظيف كافة الموارد المتوفرة لدعم البحث العلمي بالمؤسسات الراجعة إليها بالنظر وذلك انطلاقاً من مبدأ إنجاز ما هو ممكن بما هو متاح.

وتجدر الإشارة إلى أنّ جامعة صفاقس قامت بإعداد ملف بيداغوجي ووظيفي لمشروع بناء المركز الجامعي للبحث المتعدد الاختصاصات منذ 2007 وإحالة في عدة مناسبات إلى مصالح الوزارة دون الحصول على المصادقة النهائية عليه. أمّا بالنسبة لاستغلال المعدات العلمية الثقيلة، فإنّ جامعة صفاقس تعمل على تكوين الباحثين المعنيين حتى نضمن حسن استعمالها واستغلالها بصورة مثلى مع تكليف وحدات الخدمات المشتركة بالإشراف على ذلك. كما توصي بانتداب تقنيين وإداريين ومهندسين قارين للعمل عليها في انتظار تجسيد البرنامج الوزاري المنشود، والذي ساهمت جامعة صفاقس في إعداد تصور متكامل له، وهو إطلاق منصات تكنولوجية على مستوى الأقطاب الجامعية الكبرى بمختلف أنحاء البلاد.

- في ما يخص التصرف المالي في الإعتمادات المخصصة للبحث العلمي

تعتبر الجامعة مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تلحق ميزانياتها ترتيبياً بميزانية الدولة، وهي بذلك تخضع لنظام المحاسبة العمومية مع ما يعنيه ذلك من ضرورة الحصول على تأشيرة مسبقة من مصالح مراقبة المصاريف العمومية على التعهد بالنفقات، واعتماد مبدأ الفصل بين وظيفتي المحاسب وأمر القبض والصرف وكذلك سلطة الإشراف عليهما.

غير أنّ هذا الشكل التنظيمي والمحاسبي لم يعد يتناسب مع طبيعة نشاط هياكل البحث ويترتب عنه تعقيد في طرق التصرف وطول في الإجراءات مما يفسر التأخير الحاصل في تنزيل الاعتمادات بميزانية المؤسسات المخصصة لفائدة هياكل ومشاريع البحث والتصرف فيها أو تحويلها.

كما أثرت هذه الوضعية على السير العادي للبحوث الجامعية وأظهرت وجود بقايا اعتمادات هامة لدى المؤسسات منها ما هو عائد لهياكل بحث نشطت سابقاً إلا أنه وقع حلها

وتتطلب إعداد برامج توظيف انطلقت الجامعة في إعدادها بالتنسيق مع المؤسسات لاستغلالها على الوجه الأمثل والاستفادة منها (بقاياً اعتمادات لـ 3 وحدات بحث تم حلّها بالمدرسة العليا للتجارة بقيمة 38117,018 دينار، وهي في طور التأشير لدى المصالح المختصة) وسيتم تباعاً إتمام بقية البرامج بالتنسيق مع رؤساء المؤسسات المعنية.

أمّا فيما يخص منح البحث بمختلف أنواعها (منح تداول أو منح على ميزانيات هياكل البحث)، فإن الجمع بين السنة الجامعية والسنة المالية يحدث نوعاً من الإضطرابات، بشكل يجعل السنة المالية تمتد على سنتين جامعتين مختلفتين إلى جانب التأخير في تنزيل الإعتمادات، الذي يصل في كثير من الأحيان إلى عدة أشهر مما يعيق إمكانية إسناد كامل المبلغ في نفس المهمة العلمية. ونحن نعمل على تلافي ذلك بالقدر الممكن بالتنسيق مع المؤسسات الحاضنة لهياكل البحث المعنية وبشكل لا يؤثر على السير العادي لها.

كما أنّ بعض البحوث تستوجب تنقل الطلبة أكثر من مرة للخارج بسبب ارتكاز النشاط على تحليل المعطيات النوعية والنمذجة والمعالجة المتقدمة للمعلومات وافتقار مخابر ووحدات البحث إلى برمجيات إحصائية متطورة لتحليل المعطيات كما أشرتم إلى ذلك بالصفحة العاشرة من التقرير.

كما يتم العمل في هذه الفترة على إنشاء تطبيق إعلامية لمعالجة ملف المنح بطريقة تمكن من إيجاد الحلول لهذه الاشكاليات وتلافي النقائص الحاصلة.

أمّا في ما يخص التصرف في منح التداول، فقد انطلقنا في تنفيذ مقترحكم المتعلق بالتنسيق مع الصناديق الاجتماعية عند دراسة الوضعيات المستحقة، حتى نتجنب الجمع بين الأجور ومنح التداول، مع الحرص على تسوية الوضعيات السابقة الممكنة ودراستها حالة بحالة حتى نتجنب وقوع نفس هذه الحالات مستقبلاً. كما نحيطكم علماً بأن الجامعة شرعت في العمل على إنجاز منظومة إعلامية للمتابعة ولتوفير لوحات قيادة مناسبة لتلافي النقائص المسجلة في هذا الباب.

أمّا بالنسبة للباحثين المنتفعين بتخفيض في ساعات التدريس للفترة الممتدة من سنة 2008 إلى سنة 2014 بهدف تمكينهم من إتمام أطروحاتهم ومناقشتها والذين لم

يقوموا بإيداعها إلى غاية موفى جوان 2016، فإنه يجري حاليا وتبعا تصفية هذه الوضعيات بحيث حددت سلطة الإشراف أجل 30 جوان 2017 كأجل أقصى لمناقشة هذه الأطروحات وإلا فإنه يتم التحول بها إلى نظام إمد الذي تم تعميمه تدريجيا على منظومة دراسات الدكتوراه في كافة الأجزاء الجامعية بتونس.

- على مستوى التجربة التعاقدية وتثمين مخرجات ونتائج هياكل البحث

فى ما يخص عدم تثمين براءات الاختراع والمخرجات العلمية واللجوء إلى هياكل أجنبية، فإن ذلك يعود إلى تعقيدات الإجراءات القانونية والمالية وهشاشة المنظومة الحمائية لنتائج البحث بتونس من جهة، وخاصة وأساسا لغايات شخصية بحتة ولكنها تبقى مشروعة من حيث تأثير نتائج البحوث على المسار المهني للباحث من جهة أخرى. الأمر الذي ينفر الطالب ولا يضمن حقه ويدفعه للجوء إلى هياكل أجنبية تستفيد بهذه النتائج بشكل أو بآخر. ونحن ندعو في هذا المستوى إلى مراجعة المنظومة الكاملة لتثمين نتائج البحث وتدعيم دور المعهد الوطني للمواصفات والملكية الصناعية في هذا المجال.

أما بالنسبة للمنظومة التعاقدية، رغم أن جامعة صفاقس تعتبر سبّاقة في الانخراط في منظومة تدعيم اللامركزية الجامعية والتصرف حسب الأهداف منذ سنة 2004، حيث تحرص سنويا على اعداد ميزانيته حسب برنامج تعاقدى بينها وبين الوزارة تم الانطلاق في تجربته منذ 2010، إلا أن هذا البرنامج شهد العديد من العقبات الإجرائية والتنفيذية نظرا لتعدد المتدخلين فيه وغياب استراتيجية وطنية ملموسة لحوكمة الجامعات وتفعيل قدرتها على تسيير شؤونها في إطار منظومة تقوم على استقلالية فعلية ووفق نسق يراعي الإمكانيات الحقيقية للبلاد وما تتوفر عليه الجامعات من موارد بشرية قادرة على الاضطلاع بذلك. كما يفسر ذلك بتداخل الأطراف وضبابية الأهداف على المستوى الوطني في ظل الظروف الحالية التي تشهدها البلاد.

ونحن نرى أن الشكل الجديد للجامعة كمؤسسة عمومية ذات صبغة علمية وتكنولوجية يوفر للجامعة حولا عملية، ولئن كانت جزئية، لدعم استقلاليته وتسهيل الإجراءات المتبعة في منظومة حوكمة الجامعات.

وكالة التهذيب والتجديد العمراني : برنامج الإحاطة بالأحياء الشعبية بالمدين الكبرى وبرنامج تهذيب وإدماج الأحياء السكنية

أدّى تفاقم عدد الأحياء الفوضوية إلى توسّع كبير للمدن وتشتّت نسيجها العمراني ممّا أخرجها عن دائرة التحكم والتّخطيط ونتج عنه تقلّص مساحة الأراضي الفلاحية وتعمير مواقع معرّضة للمخاطر الطبيعية. وتهدف تدخّلات الدولة، في مجال تهذيب الأحياء التي تفتقر أغلبها إلى التّجهيزات والخدمات الأساسيّة، إلى إدماجها في محيطها العمراني والاقتصادي وفكّ العزلة عنها.

ويندرج في هذا الإطار تنفيذ برنامجي الإحاطة بالأحياء الشعبيّة بالمدين الكبرى، (في ما يلي برنامج الإحاطة)، وتهذيب وإدماج الأحياء السكنيّة، (في ما يلي برنامج الإدماج) الذين بلغت كلفتهم 772,225 م.د.

وانطلق برنامج الإحاطة في نسخته الأصليّة في ديسمبر 2006 من خلال تخصيص جزء من موارد الصندوق الوطني للتضامن (26-26) للتهوؤ بأوضاع الأحياء المحيطة بالعاصمة وبالمدين الكبرى وذلك خلال الفترة الممتدة من سنة 2007 إلى سنة 2009. وشمل البرنامج 26 حيّا موزّعة على 15 ولاية يقطنها 166 ألف مواطن وتضمّ 32 ألف مسكن. ويشتمل البرنامج على مكّونات تتعلّق بالبنية الأساسيّة من طرقات وشبكات تطهير وشبكات تصريف مياه الأمطار وشبكات الماء الصّالح للشرب وكذلك بتحسين السّكن وإحداث مرافق أساسيّة كقاعات رياضة وملاعب أحياء. كما يشتمل البرنامج على مكّونة تتعلّق بالأنشطة المنتجة من خلال إحداث فضاءات اقتصاديّة وتمويل المشاريع المزمع إنجازها في هذه الفضاءات.

كما تمّ إقرار برنامج إضافي⁽¹⁾ يغطّي الفترة من سنة 2010 إلى سنة 2012، لمواصلة برنامج الإحاطة الأصلي شمل 56 حيّا موزّعة على 14 ولاية يقطنها حوالي 200 ألف ساكن وتشمل حوالي 41 ألف مسكن.

أمّا بخصوص برنامج الإدماج، فقد تمّ إقراره في جانفي 2012 للفترة من سنة 2012 إلى سنة 2016 لتهذيب 120 حيا يقطنها حوالي 685 ألف ساكن وتشمل ما يناهز 132 ألف مسكن. وخصّصت الموارد المرصودة لهذا البرنامج للبنية الأساسيّة والمرافق الضروريّة ولتحسين السّكن وإحداث الفضاءات الإقتصاديّة.

⁽¹⁾ من قبل المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 26 ديسمبر 2008.

وبلغت نسبة استهلاك الاعتمادات 99 % بالنسبة إلى برنامج الإحاطة الأصلي و79 % بالنسبة إلى برنامج الإحاطة الإضافي و45 % بالنسبة إلى برنامج الإدماج وذلك إلى حدود شهر أفريل 2016.

واتسم البرنامجان بتعدد المتدخلين على مستوى التصوّر والتمويل والتنفيذ والتسيير والاستغلال حيث سجّل تدخل الوزارات المكلفة بالتجهيز والرياضة والبيئة وبالجماعات المحلية والمستلزمين العموميين ووكالة التهذيب والتجديد العمراني والبنك التونسي للتضامن والمندوبية العامة للتنمية الجهوية، بالإضافة إلى السّلط الجهوية والمحلية.

وتمّ التدقيق في برنامج الإحاطة وبرنامج الإدماج نظرا لعدم خضوعهما لرقابة دائرة المحاسبات أو أي هيكل رقابي آخر ولأهمية الاعتمادات المرسّمة لفائدتها خاصة وأنّ 42 % منها هي تمويلات خارجيّة⁽¹⁾ بالإضافة إلى تنوّع مكوّناتهما وأهميّة عدد الأحياء التي شملها.

وتهدف المهمة الرقابية التي أنجزتها الدائرة إلى الوقوف على مدى إحكام تسيير البرنامجين وفق الأطر القانونية والترتيبية ومدى تحقيقهما للأهداف المرسومة والمتمثلة في تحسين ظروف عيش متساكني هذه الأحياء وتوفير المرافق الضرورية بها بغاية إدماجها في المحيط العام للبلاد.

وشملت الأعمال الرقابية التي غطّت الفترة من ديسمبر 2006 إلى أفريل 2016 وكالة التهذيب والتجديد العمراني والوزارات المكلفة بالتجهيز وبالجماعات المحلية والتنمية والرياضة والبنك التونسي للتضامن بالإضافة إلى البلديات المعنية بالبرنامجين. وتبيّن أنّه لئن تم نسبيا تحقيق الأهداف المرسومة فقد اتسم البرنامجان بعدم إحكام البرمجة والتنفيذ.

⁽¹⁾ تبلغ كلفة برنامج الإحاطة 114,525 م.د وتبلغ كلفة البرنامج الإضافي للإحاطة 149,700 م.د وتبلغ كلفة برنامج تهذيب وإدماج الأحياء السكنية 435 م.د كما تبلغ كلفة توسعة هذا البرنامج 73 م.د. وبلغت جملة التمويلات الخارجية 323 م.د تتوزّع بين قروض (260 م.د) وهبة (63 م.د).

أبرز الملاحظات

- الإطار المنظم للبرنامجين

افتقدت صياغة الاتفاقيات الخاصة بالبرنامجين للدقة في ضبط المفاهيم المعتمدة. كما اتّسمت مراحل التشخيص والدراسات والتهيئة العقارية بضعفها ممّا أثر على آجال تنفيذ المشاريع وجودة الأشغال. وحال ذلك دون تحصيل المداخل المتوقعة من مساهمات المالكين الأجوار وتحميل البرنامجين لنفقات إضافية وتعريض المتساكنين للخطر.

ويستدعي ذلك إحكام صياغة الاتفاقيات الخاصّة ببرامج التهذيب وإيلاء الدراسات العناية التي تستحقّها بما يساهم في حسن تنفيذ المشاريع والتحكّم في كلفتها.

- تنفيذ مشاريع البنية التحتية والتجهيزات الجماعية

لئن تقيّدت وكالة التهذيب والتجديد العمراني بالتراتب المنظمّة للصفقات عموماً فإنّها أسندت تسبقات بنسبة 20 % دون مراعاة ما جاء بالفصل 19 مكرّر من الأمر المنظم للصفقات العموميّة وقد ناهزت القيمة الجمالية للتسبقات 8 م.د وشملت 22 صفقة. كما لم تحترم الوكالة آجال الإستلام النهائي في عدد من المشاريع ولم تتضمن ملقّات الختم بتونس الكبرى جميع الوثائق الوجوبيّة إضافة إلى عدم إبرام أصحاب الصفقات عقود تأمين لمسؤوليتهم إزاء الأطراف.

وتدعو الدائرة الوكالة إلى مزيد الحرص على احترام التراتيب الجاري بها العمل في مجال الصفقات العمومية.

- تحسين السكن

اتّسم تنفيذ مكونة تحسين السكن بعدم تحديد طبيعة الأشغال وسقف المنح الموزّعة والمعايير أو المفاهيم الأساسيّة المعتمدة وكذلك بعدم ضبط معايير تحدّد أحقيّة المواطنين في الإنتفاع بالمنح الموزّعة وهو ما يفسّر تسجيل 0,5 بالمائة فقط من المنتفعين كعائلات معوزة إضافة إلى الوقوف على 54 حالة قام فيها المنتفعون بعمليات عقارية مختلفة تؤكّد سلامة وضعيّتهم الماديّة.

وتنطوي الطّريقة التي تعتمدّها الوكالة في توزيع منح تحسين السّكن المتمثّلة في إصدار صكوك بريديّة على درجة كبيرة من المخاطر حيث أنّ عددا من الصّكوك الملغاة ما يزال مدوّنا في حسابيّة البريد لدى الوكالة.

كما تمّ سحب صكوك بقيمة 258 أ.د من الحساب البريدي دون تسجيلها في حسابيّة الوكالة وكذلك سحب صكوك تحمل نفس الأرقام مرّتين.

وينبغي على الوكالة العمل على إحاطة عملية صرف المنح المتعلّقة بتحسين السّكن بالضمانات الكافية للتأكّد من إسنادها إلى مستحقّيها دون غيرهم بما يساهم في تحقيق الأهداف التي أحدثت من أجلها.

- التّقييم

رغم تحسّن ظروف عيش بعض متساكني الأحياء نتيجة تدخّلات الوكالة فإنّه لا تتوفّر معطيات حول نسبة تغطية الأحياء التي انتفعت بالبرنامجين أو بأحدهما بتدخّلات الوكالة ممّا لا يمكن من معرفة طبيعة الأشغال المتبقّية المستوجبة لتغطية كامل الحي.

وتّم إلغاء إنجاز 23 مكوّنّة بالبرنامجين بقيمة 13,42 م.د. تعلّق 61 بالمائة منها بفضاءات إنتاج. ولم يتمّ استغلال ما يناهز 45 بالمائة من التّجهيزات المنجزة، والتي فاقت كلفة إنجازها 7,8 م.د. كما لم يتم صيانة 44% منها.

وتستدعي هذه الوضعية من الوكالة العمل على جمع المعطيات المتعلّقة بالمشاريع وتحليلها بما يمكن من متابعتها وتقييمها للوقوف على النقائص في الإبان فضلا عن ضرورة تأمين الاستغلال الأمثل للمنشآت المنجزة وتعهّدها بالصيانة من قبل الأطراف المشرفة عليها.

I- إعداد البرنامجين

تكتسي مرحلة إعداد البرامج أهمية بالغة من حيث ضبط العلاقة بين مختلف الأطراف المتدخلة واتخاذ التدابير اللازمة لضمان إحكام التصرف في الموارد من جهة، والحرص على تسيير التنفيذ وتذليل الصعوبات التي تحول دون انطلاق المشاريع المدرجة بها من جهة أخرى. إلا أن عدة إخلالات شابت هذه المرحلة أثرت على سرعة وحسن الإنجاز وتعلّقت أساساً بالإطار المؤسّساتي والتصرف في الموارد وبضبط حاجيات التهذيب وبالتهيئة العقارية.

أ- الإطار المؤسّساتي والتصرف في الموارد

تم إبرام مجموعة من الاتفاقيات بين الوكالة وبقية الأطراف المتدخلة⁽¹⁾ وإحداث هيئات قيادة تتولّى متابعة تقدّم إنجاز البرنامج وتنسيق المشاريع وتسيير التنفيذ وتذليل الصعوبات. وتمّ في هذا الإطار تسجيل بعض النقائص تعلّقت باتفاقيات تفويض الإنجاز وقيادة البرنامجين.

فقد تبين أنّه خلافا لمقتضيات الأمر عدد 1979 لسنة 1989 المؤرّخ في 23 ديسمبر 1989 المتعلّق بتنظيم إنجاز البنايات المدنية، لم تنصّ الاتفاقيات المذكورة بوضوح على هوية صاحب المنشأ واكتفت بالإشارة إلى أنّ الوزارة المكلفة بالتجهيز هي "صاحب المشروع" وأنّ الوكالة هي "صاحب المنشأ المفوض". وأدّت هذه الوضعية إلى اختلاف "صاحب المنشأ" من صفقة إلى أخرى في إطار نفس البرنامج على غرار البلدية⁽²⁾ أو المعتمدية⁽³⁾ أو الصندوق الوطني للتضامن الاجتماعي وبالتالي إلى تداخل المهام والمسؤوليات سيما مع وجود خلط في استعمال مفهوم "صاحب المنشأ" صلب كراسات الشروط وهو ما يتعارض مع مبادئ التصرف السليم والحوكمة ويؤثر لاحقاً على تنفيذ الصفقات. ويذكر على سبيل المثال أنّه تمّت المصادقة على أمثلة الإنجاز من قبل صاحب المنشأ المفوض أي الوكالة بدلا عن صاحب المنشأ خلافا لما نصّت عليه الترتيب في المجال.

كما اتّضح أنّه لم يتمّ تصنيف المشاريع المنجزة في إطار البرنامجين صلب الاتفاقيات إلى مشاريع وطنية أو وزارية أو جهوية⁽⁴⁾ كما لم تبادر الوكالة إلى القيام بالتصنيف. ونتج عن هذه الوضعية التباس في تحديد الطّرف المسؤول عن متابعة التنفيذ وعلى تسلّم المنشآت لاحقاً.

(1) الوزارة المكلفة بالتجهيز والصندوق الوطني لتحسين السكن والصندوق الوطني للتضامن والمندوبية العامة للتنمية الجهوية والوزارة المكلفة بالشباب والرياضة والوزارة المكلفة بالبيئة والمستلزمين العموميين بخصوص برنامج الإدماج.

(2) بالنسبة للمشاريع المبرمجة في مناطق بلدية.

(3) بالنسبة للمشاريع المبرمجة لفائدة مجالس قروية.

(4) حسب ما ورد في الأمر المنظم للبنائيات المدنية.

وتوصي الدائرة بإيلاء صياغة الاتفاقيات الخاصة ببرامج التهذيب العناية اللازمة والالتزام بالمفاهيم القانونية المعمول بها في مجال تراتيب البنايات المدنية بما يضمن تحديد المسؤوليات.

أمّا فيما يخص قيادة البرنامجين، أقرّت جلسة العمل الوزارية المؤرّخة في 27 جانفي 2012 "تركيز هيئة قيادة على المستويين المركزي والجهوي تضم ممثلين عن الأطراف المعنية توكل لها مهمة متابعة تنفيذ برنامج الإدماج وتقييمه". إلا أنّ إحداث اللجنة المركزية تمّ في 9 أوت 2012 أي بتأخير فاق 7 أشهر.

وفي نفس الصّد لوحظ غياب إطار ينظّم أعمال لجان القيادة ويحدّد دورية اجتماعاتها وهو ما دفع لجنة القيادة المركزية لدعوة اللجان الجهوية في عديد المناسبات للرفع من نسق أعمالها⁽¹⁾ سيما وأنّ عدد جلساتها لم يتعدّ في بعض الولايات الثلاث جلسات في السنة⁽²⁾.

وأدى عدم إحداث دوائر تدخل عقاري لفائدة البرنامجين إلى عدم تفعيل مقتضيات الأمر عدد 189 لسنة 1999 المؤرخ في 11 جانفي 1999 والمتعلق بضبط شروط وقيمة مساهمة مالكي العقارات الكائنة بدائرة تدخل عقاري أو المحاذية لها في إنجاز برنامج تهيئة وتجهيز أو تهذيب أو تجديد عمراني الذي نصّ على أنّه "يساهم وجوبا في تكلفة إنجاز برنامج التهيئة والتجهيز أو التهذيب أو التجديد العمراني بدائرة تدخل عقاري مالكو العقارات الكائنة كليا أو جزئيا بهذه الدائرة..." وهو ما ترتب عنه عدم تعبئة موارد بعنوان مساهمات المالكين الأجوار لفائدة البرنامجين.

وعلى صعيد آخر، وافقت هيئة القيادة على تمويل برنامج الإدماج من موارد الصندوق الوطني لتحسين السكن بقيمة 1,3 م.د مخالفة بذلك قرار جلسة العمل الوزارية بتاريخ 9 أكتوبر 2012 الذي ألغى مساهمة هذا الصندوق من التركيبة المالية للبرنامج.

وخلافا لما جاء في ردّ الوكالة من أنّ "هيئة القيادة لم تخالف قرار جلسة العمل الوزاري المنعقدة بتاريخ 9 أكتوبر 2012 ولم تدخل تغييرا على التركيبة المالية لبرنامج تهذيب وإدماج الأحياء السكنية وإنما تكفل الصندوق الوطني لتحسين السكن في إطار مهامه بتمويل تدخلات إضافية لم يشملها البرنامج المذكور"، فإنّ التدخلات الممولة من موارد الصندوق تعلّقت بأحياء شملها البرنامج المذكور وتمّ احتسابها ضمن الإنجازات في إطاره كما تمّ إقرارها من قبل هيئة قيادة البرنامج.

(1) محاضر جلسات لجنة القيادة المركزية في 12 مارس و23 ماي و12 نوفمبر 2013.

(2) محضر جلسة لجنة قيادة البرنامج بتاريخ 28 جانفي 2014.

وخلافا لمقتضيات الفصل 14 من الأمر عدد 534 لسنة 2007 المؤرخ في 12 مارس 2007 المتعلق بضبط شروط إسناد القروض والمنح من الصندوق الوطني لتحسين السكن، الذي نصّ على أنّ تمويل الصندوق مقتصر على الأشغال، قام الصندوق بتمويل مصاريف بعنوان الدراسات والتسيير في إطار برنامج الإحاطة بقيمة بلغت 6,15 م.د.

كما لم تحترم الوكالة مقتضيات الفصل 61 من مجلة المحاسبة العمومية حيث تقوم بتوظيف موارد البرنامجين المتأتية سواء من ميزانية الدولة أو من الاقتراض، لدى بنوك خاصة وليس بخزينة الدولة. وفاق عائدات التوظيفات المالية حسب القوائم المالية للوكالة للفترة الممتدة من سنة 2007 إلى سنة 2014 ما جملته 8,5 م.د. وتساهم هذه الوضعية في تقليص السيولة لدى الخزينة العامة للبلاد التونسية.

ومن جهة أخرى، نصّت اتفاقية المساهمة في تمويل برنامج الإدماج الممضاة بين الدولة والوكالة الفرنسية للتنمية⁽¹⁾ بتاريخ 4 جويلية 2013 على وجوب إرجاع الفوائد المتأتية من التوظيفات المالية لفائدة البرنامج. إلا أنّ الوكالة استعملت هذه الموارد في تمويل دورات تكوين وتنظيم أيام دراسية ومهمات مساندة نظام الجودة والبيئة والسلامة. ولئن أفادت الوكالة في إجابتها بأنّها حصلت على موافقة الممول فإنّ هذه الموافقة تعلّقت باستعمال الموارد في الإشراف على الدراسات والأشغال في إطار البرنامج وبمراقبتها وبمتابعتها⁽²⁾. وتجدر الإشارة إلى أنّ عائدات التوظيفات المالية التي أمكن الوقوف عليها بلغت 630 أ.د خلال الفترة الممتدة من جويلية 2014 إلى نوفمبر 2015.

كما قامت الوكالة في إطار تنفيذ برنامج الإدماج بإبرام صفقات وخلص كشف حسابات وفواتير باعتبار القيمة المضافة بما في ذلك ما هو ممول بهبة من الاتحاد الأوروبي دون إتمام الإجراءات التي تخول لها الانتفاع بالإعفاء على القيمة المضافة والمنصوص عليه بمجلة الأداء على القيمة المضافة وهو ما حرم البرنامج من مبالغ بما يناهز 11,34 م.د. وبزرت الوكالة هذا التصرف بصعوبة تطبيق الإجراء المذكور نظرا لتشعب العمليات المرتبطة به.

وخلافا لما تمّ إقراره ضمن الجلسة الوزارية المنعقدة بتاريخ 05 فيفري 2010 بخصوص تحميل كلفة ربط التجهيزات الجماعية بالشبكات على الجهات المنتفعة بها، مع إمكانية تحمّل البرنامج لهذه النفقات في صورة التعذّر، على أن يتم البتّ في ذلك من قبل مصالح صندوق التضامن الوطني وإفادة الوكالة بما يتم إقراره في الغرض، قامت الوكالة بتثقيف هذه المصاريف التي بلغت 413,164 أ.د بصفة آلية على البرنامج.

⁽¹⁾ مصادق عليها بمقتضى القانون عدد 4 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014.

⁽²⁾ مراسلة الوكالة الفرنسية للتنمية الواردة بتاريخ 16 ديسمبر 2014.

وعلى صعيد آخر، تمّ تحميل نفقات غير مبرمجة ناهزت 84 أ.د على حساب البرنامج تعلّقت بنفقات حراسة وإصلاح أضرار وإنجاز أمثلة أشغال مختلفة وتكاليف تنقل رئيس مشروع تحسين السّكن.

وتوصي الدائرة بضرورة إحكام إعداد التركيبة المالية لبرامج التهذيب والالتزام بها وترشيد التصرف في الموارد المتاحة مع احترام النصوص المنظمة للمجال ضمانا لنجاعة التنفيذ.

ب- ضبط حاجيات التهذيب ودراستها

يتمّ ضبط حاجيات التهذيب بناء على تشخيص أوّلي تقوم به الوكالة يتمثل في إجراء معاينة للحي المزمع التدخّل به من قبل فريق من الوكالة بمعيّة رئيس المشروع وبالتنسيق مع السلط المحلية، بغاية الوقوف على النّقائص وتحديد مكّونات وأولويات التدخّل وتقدير كلفتها. وتضمّن تلك المعطيات في بطاقات تشخيص يتم الرجوع إليها عند الحاجة.

كما تقوم الوكالة بتجميع المعطيات الواردة ببطاقات التشخيص صلب جداول جرد تستغل كقاعدة معطيات حول الأحياء التي تستحقّ التهذيب، وعند المصادقة على برامج التهذيب تضبط المجالس الوزارية حسب معايير معينة قائمة الأحياء التي تقرّر تهذيبها، ليتمّ لاحقا ضبط منطقة التدخل أي الطرقات والعقارات المزمع التدخل فيها وذلك حسب الاعتمادات المتوفرة والتي تكون موضوع دراسات فنية تمهيدا للتنفيذ.

والجدير بالذكر أنّ الوكالة أسندت خلال سنتي 2005 و2006 مهمّة جرد حاجيات التهذيب على المستوى الوطني إلى مكتب دراسات. كما قامت خلال سنة 2012 بعملية مسح لإنشاء بنك معطيات في خصوص الأحياء التي تستوجب التهذيب. وتقوم الوكالة أيضا بتعيين سنوي لحاجيات التهذيب بكافة مناطق الجمهورية بالتنسيق مع البلديات. إلّا أنّ الفحوصات بيّنت وجود عدة نقائص تعلّقت بتحديد الأولويات وضبط حاجيات الأحياء للتهذيب وبالدراسات المتعلقة بها.

فقد قامت الوكالة بناء على عمليات التشخيص والدراسات المذكورة سابقا بضبط قائمة تتضمّن حوالي 1400 حيّ يستوجب التدخل دون توضيح المعايير التي تمّ على أساسها تحديد هذه الأحياء ودون ضبط بعض المفاهيم الجوهرية على غرار مفهوم "الأحياء الشّعبية" و"المدن الكبرى" وذلك خاصّة بالنسبة إلى برنامج الإحاطة.

أمّا في خصوص قائمة الأحياء التي تمّ التدخّل فيها، فقد تبين عدم استجابة البعض منها لشروط الإدراج بالبرنامجين التي تم إقرارها بجلّسات العمل الوزارية والمتمثلة في نسبة كثافة سكنية لا تقلّ عن 20 مسكناً بالهكتار ونسبة تعمير داخل الحي لا تقلّ عن 80 بالمائة. وتمّ الوقوف على إدراج 6 أحياء من جملة 26 حيّ تقل نسبة الكثافة بها عن 20 مسكناً بالهكتار في برنامج الإحاطة الأصلي.

وعلاوة على ذلك، لم يتمّ تشريك البلديات والجهات عند برمجة الأحياء ممّا أدّى إلى تعدّد طلبات تعديل البرمجة الأولى حيث شملت هذه التعديلات 17 مكوّنّة في برنامج الإدماج انجرّ عنها عدم احترام روزنامة الإنجاز.

ولم تقم الوكالة بوضع إجراءات ومعايير موثقة تهتمّ كيفية ضبط منطقة التدخّل في الأحياء المنتفعة، حيث يقوم رؤساء المشاريع بالتنسيق مع الجهات بمعاینات ميدانية ولا يتمّ إعداد محاضر ضبط هذه المناطق والتثبت من الوضعية العقارية للمنطقة. وأدّت هذه الوضعية إلى تدخّل الوكالة في دوائر تدخّل عقاري مخصّصة للوكالة العقارية للسكنى بكلّ من حي كرش الغابة بتونس في إطار برنامج الإدماج وحي البحر الأزرق بالمرسى في إطار برنامج الإحاطة.

أمّا في خصوص التدخلات بالمناطق المبرمجة، فلم تضبط عمليات التشخيص في بعض الحالات الحاجيات بدقّة وهو ما استوجب تعديلات لاحقة من خلال إدراج أنهج أو أحياء أو مكوّنات جديدة. ويذكر في هذا الصّدّد أشغال البنية الأساسيّة بدائرة الحرايرية بتونس حيث تبين إثر إنطلاق الأشغال أنّ بعض المنازل في عدد من الأنهج غير مرتبط بشبكة صرف المياه المستعملة. ولتلبية الحاجيات الإضافيّة، قامت الوكالة بدعوة المقاوله⁽¹⁾ إلى تشخيص هذه الأنهج رغم أنّ هذه المهام لا تدخل ضمن صلاحياتها وتتنافر مع ما أنيط بعهدها. وكذلك هو الشأن بالنسبة إلى أشغال تهذيب منطقة نعلان حيث تمّت إضافة حي الهذيلي وحي 7 نوفمبر بن عروس. ولئن أفادت الوكالة في ردّها بأنّه "لم يتمّ تكليف المقاوله بالقيام بعملية التشخيص بل طلب منها المعاينة الفنية حتى تتمكن من إعداد الملف التنفيذي الذي يعتبر من مهامها وفق ما هو منصوص عليه بالصفحة"، فإنّ المعاينات الفنيّة تتمّ على ضوء حاجيات مشخّصة مسبقاً ومضبوطة وباعتبار أنّ هذه الأنهج تمّت إضافتها ولم يتمّ تشخيصها فلا يمكن إعداد الملف التنفيذي دون تشخيص.

كما تبين ضعف الدّراسات المتعلّقة بمشاريع التهذيب ممّا قد يساهم في تأخير انطلاق الأشغال وببطء نسق تنفيذها إثر بروز صعوبات فنيّة تحول دون إنهاء الأشغال في آجالها. ويذكر في هذا الصّدّد، الدّراسة المتعلّقة بتهذيب حي وادي الرومين ببزرت التي لم تشمل منطقة العيون بتعلّة

(1) حسب ما ورد في دفتر الحضيرة بتاريخ 2 أفريل 2011.

طبيعتها "الوعرة"⁽¹⁾. كما لم يتم تجسيم بعض الأنهج الموجودة داخل الهي على المثال. وفي ذات السياق، اتّسمت الدراسة الأوليّة المتعلقة بتهذيب حي التكنة بالردّيّف بعدم مسحها لكامل منطقة التدخّل. ولم تتطرّق الدّراسة المتعلّقة بالمنطقة الحرفيّة بحّي خالد بن الوليد بمَنّوبة إلى وجود عمود هاتف ممّا أدّى إلى تعطيل الأشغال. وأرجعت الوكالة ذلك إلى الصبغة الإستعجاليّة للمشاريع المنجزة.

وتوصي الدّائرة بإحكام عملية تحديد حاجيات التهذيب وضبط أولويّات التدخّل وإخضاعها إلى معايير شفافة وموثقة وبمزيد تشريك الجهات في برمجة عمليات التدخل.

ج- التهيئة العقاريّة

اتّسمت التدخّلات في إطار البرنامجين بعدم احترامها للتراتب العمرانيّة في بعض الحالات مما انجرّ عنه تعطلّ تنفيذ بعض المشاريع وتسجيل انحرافات عن مقتضيات التخطيط العمراني السليم.

فقد اتّضح عدم احترام أمثلة التهيئة العمرانية من خلال برمجة إنجاز تجهيزات جماعية بعقارات غير مخصصة لذلك وهو ما أدّى إلى تعطلّ انطلاق أشغال عدد منها إلى حين استكمال السّلط الجهويّة لإجراءات تغيير صبغة الأراضي وإتمام إجراءات تخصيصها بالتنسيق مع المصالح المختصة. وتمّ الوقوف في هذا الصّدّد على 9 حالات تعلقت بعقارات مخصصة لإنجاز تجهيزات جماعية.

وخلافاً للفصل 12 من مجلة التعمير الذي ينص على إعداد جدول مرافق يضبط المواقع المخصّصة للتجهيزات الجماعية يصادق عليه بمقتضى أمر، تبيّن عدم إصدار هذا الأمر إلى غاية شهر أفريل 2016 .

وعلى صعيد آخر، نصّ الفصل 2 من القانون عدد 69 لسنة 1981 المتعلق بإحداث الوكالة، على أنّه تحدّد مناطق تدخّل الوكالة بأمر. إلا أنّه خلافاً لذلك لم يتمّ إحداث دوائر تدخّل لفائدة المشاريع المدرجة بالبرنامجين⁽²⁾ منذ سنة 1992. وحرّم هذا التمشّي الوكالة من الإنتفاع بالإمكانيات المنصوص عليها بالفصلين الثالث والرابع من الأمر عدد 1876 المؤرخ في 30 ديسمبر 1981 المتعلّق بتنظيمها وتسييرها والمتمثلة خاصّة في طلب التخصيص أو التفويت بالمرضاة أو الانتزاع وفي حق الأولوية في الشراء أو إحالة الأملاك العقارية الكائنة بمناطق تدخّلها.

(1) حسب الملاحظة الداخلية عدد 2013/618 والمؤرّخة في 11 مارس 2013 المرفوعة من رئيس المشروع بالجهة إلى الإدارة العامة للوكالة.

(2) يعود تاريخ آخر أمر يضبط منطقة تدخّل عقاري لفائدة الوكالة إلى 20 جويلية 1992. (أمر عدد 1348 لسنة 1992 مؤرخ في 20 جويلية 1992).

وخلافاً للفصل الثاني من نفس الأمر، تدخلت الوكالة في مناطق غير مغطاة بمثال تهيئة تفصيلي ولم تسع إلى إعداد تلك الأمثلة. ونتج عن هذه الوضعية حدوث بعض الإخلالات تمت إثارها من قبل البلديات على غرار بلدية سكرة حيث لم تحترم الوكالة التصفيف بمناسبة بناء قاعة الرياضة والمنطقة الحرفية، وذلك فضلاً عن إقحام الوكالة في أربع قضايا مع مالكي العقارات مما كبدها مصاريف تقاضي بلغت 2156 د.

وفي نفس السياق، حجرت الترتيب العامة للتعمير⁽¹⁾ "إقامة المباني بالمناطق المعرضة لمخاطر طبيعية متوقعة كالفيضانات أو الانجراف أو الإنجراد أو الانهيار أو الخسف أو غيرها". إلا أنه تبين تدخل الوكالة في مناطق معرضة لتلك المخاطر على غرار حي النوامر بسيدي بوزيد وبئر مسيوغة ببزرت وكذلك أحياء وادي النبكة بالحمامات وعيشوشة المطار بأريانة والزيتونة بالكاف⁽²⁾. ونتج عن هذه الوضعية تعطّل عدد من المشاريع على غرار مشروع عيشوشة المطار جزاء وجود قرارات هدم لبعض العقارات بالإضافة إلى تكبد مصاريف إضافية بلغت 600 أ.د. وذلك لإعادة إسكان بعض المواطنين بحي النبكة في إطار برنامج الإحاطة، ويكرس هذا التمثي وضعيات غير قانونية كما يشكل خطراً على المتساكنين.

وأوضحت الوكالة في إجابتها بأن "تنامي البناء الفوضوي في مناطق غير صالحة للسكن إلى حدّ تكوين أحياء بذاتها مرتبط بالنسيج العمراني ممّا جعل السلطات المحلية عاجزة عن تنفيذ قرارات الهدم وأصبحت هذه المناطق تشكل نقاط سوداء وهو ما استوجب اقتراح تهيئتها ضمن برامج التهذيب".

ونصّ الفصل 11 من الاتفاقية المبرمة بين الوزارة المكلفة بالتجهيز والوكالة في خصوص برنامج الإدماج، على أن تتولّى الوزارة المذكورة التنسيق مع وزارتي الداخلية وأماكن الدولة والشؤون العقارية ومع الولّاء لتسيير عملية تسخير العقارات اللازمة لإنجاز البرنامج. إلا أنّ الجهات لم تتقيّد بذلك وهو ما أدّى إلى صعوبات على مستوى التنفيذ حيث تمّ تغيير المواقع المبرمجة في بعض الأحيان على غرار حيّ الشلاغميّة بمنزل بورقيبة وحي حشاد بالمحمدية وحي الوراسنيّة بين قردان وحيّ الحنايا والسكرانة بمكثر. كما تمّ تغيير الموقع المخصص لإقامة المنطقة الحرفية وقاعة الرياضات الفردية بحي خالد بن الوليد بدوار هيشر بمثوبة علاوة على تعطّل ثمانية مشاريع بعد تركيز الحاضرة والبدء في الأشغال قبل فضّ الإشكاليات العقارية المتعلقة بها.

(1) المصادق عليها بالأمر عدد 2253 لسنة 1999.

(2) حسب مراسلة صادرة عن إدارة المياه العمرانية بتاريخ 3 فيفري 2010 تحت عدد 2010/19/50 حول بئر مسيوغة ومراسلة وزيرة التجهيز بتاريخ 31 جانفي 2008 حول حي النبكة وجلسة عمل هيئة القيادة الجهوية بأريانة بتاريخ 24 مارس 2014 حول تهذيب حي عيشوشة المطار. وجلسة العمل المنعقدة بسيدي حسين بتاريخ 6 ماي 2009 حول برنامج الإحاطة في إطار تعرضها لتهذيب حي الزيتونة بالكاف.

وخلافا لما نصّ عليه الفصل 68 من مجلّة التهيئة الترابية والتعمير من ضرورة الحصول على ترخيص في خصوص أشغال البناء والترميم، بيّنت الفحوصات المجراة على مشاريع البنيات التي أنجزتها الوكالة في إطار برنامج الإحاطة أنّ جميع التجهيزات المدرجة في برنامج الإحاطة تمّ إنجازها دون الحصول على الرخصة المذكورة.

وتمّ الانطلاق في الأشغال بالنسبة لخمس مشاريع في إطار برنامج الإدماج على أساس إذن صادر عن البلدية دون تسوية هذه الوضعية إلى غاية انتهاء الأشغال. وهو ما يحول دون الحصول لاحقا على رخصة الإشغال التي تمكّن من استغلال المنشآت حسب الفصل 74 من المجلة المذكورة أعلاه ودون ربط المنشآت بشبكات الماء والكهرباء.

كما تبين رفض إسناد التراخيص لسبعة مشاريع في إطار نفس البرنامج جراء صعوبات مرتبطة بإثبات ملكية الأرض أو بطبيعة النشاط المزمع إنجازه بالنسبة للفضاءات الصناعية وهو ما أدّى إلى تعطل انطلاق تلك المشاريع إلى غاية أفريل 2016.

وعلى صعيد آخر، اقتلعت الوكالة 60 أصل زيتون من عقار كائن بسيدي حسين دون الحصول على ترخيص في الغرض وخلافا لأحكام الفصل الأوّل من القانون⁽¹⁾ عدد 119 المؤرخ في 6 ديسمبر 2001 والمتعلّق بتنظيم قطع وقلع أشجار الزيتون وهو ما يعرّض الوكالة لخطية مالية تتراوح بين مائة ومائتي دينار عن كل شجرة تمّ قطعها أو قلعها⁽²⁾. وتجدر الملاحظة أنّ انطلاق الوكالة في إنجاز الأشغال دون الحصول على التراخيص الضرورية، يعتبر من قبيل الأعمال التي تكرّس التوسّع الفوضوي وهو ما من شأنه أن يعمّق الصعوبات التي تشهدها الأحياء موضوع التدخل وأن يشجّع المواطنين على خرق القوانين وعدم احترامها.

وتوصي الدائرة بإبلاء التهيئة العقارية الأهمية التي تستحقها عبر القيام بالأبحاث العقارية الضرورية وتذليل الصعوبات الإجرائية مع احترام مقتضيات الترتيب الخاصة بتنظيم الفضاء العمراني.

II- تنفيذ البرامج

تبين من خلال النظر في إنجاز الوكالة لبرنامج الإحاطة والإدماج، وجود بعض الإخلالات التي تعلّقت بالبنية الأساسية والتجهيزات الجماعية وتحسين السكن.

(1) الذي نقح وتمّم القانون عدد 20 لسنة 1961 المؤرخ في 31 ماي 1961.

(2) على معنى الفصل 6 جديد من القانون سالف الذكر.

أ- البنية الأساسية والتجهيزات الجماعية

تقوم الوكالة في إطار البرنامجين بإنجاز البنية الأساسية المتمثلة في تهيئة وتعبيد الطرقات داخل الأحياء موضوع التدخل وتركيز شبكات تصريف المياه المستعملة وتصريف مياه الأمطار والتنوير العمومي والمياه الصالحة للشرب. كما تنجز تجهيزات جماعية تتمثل في ملاعب أحياء وقاعات رياضية ومناطق خضراء وفضاءات صناعية ومناطق حرفية.

وأبرمت الوكالة في إطار نشاطها منذ سنة 2007 إلى سنة 2015 صفقات بقيمة تناهز 175 م.د بعنوان برنامج الإحاطة وما يناهز 318 م.د بعنوان برنامج الإدماج. وعرف إنجاز هذه الأشغال بعض الإخلالات تعلق أهمها بالإعداد لإنجاز المشاريع وبمتابعة التنفيذ وباستلام المشاريع وختمها وتنفيذها المالي.

1- إعداد المشاريع

بيّنت الأعمال الرقابية عدم احترام الوكالة لمبدأ المنافسة في بعض الحالات، حيث أبرمت في إطار برنامج الإدماج، سبعة ملاحق بمبلغ جملي قدره 7,6 م.د (بمعدل 1,1 م.د لكل ملحق) تعلقت بمشاريع توسعة كان من الأجدر أن يتم في شأنها الإعلان عن طلبات عروض جديدة وفتح المجال أمام المنافسة عوضاً عن مواصلة أشغال التوسعة مع المقاولات أصحاب الصفقات الأصلية. وقد برّرت الوكالة هذا التمثي بمصادقة مجلس إدارة الوكالة عليه وبتواجد المقاول على عين المكان وبمقبولية الأسعار الواردة بالصفقة الأصلية.

كما لم تتضمن سبعة ملاحق التنصيب على قيمتها برّرت الوكالة بأن "تغير الأثمان ليس له أي انعكاس مالي على القيمة الأصلية للصفقة وأن الغاية من عدم ذكر قيمة الملحق هو أن لا يتم اعتباره زيادة في كلفة الصفقة لأن أي ارتفاع في الكلفة يقتضي التنصيب على مصدر التمويل الإضافي عند عرضه على لجنة الصفقات علماً أنه يتم التنصيب على الثمن الفردي الجديد والكمية ضمن كل ملحق". ويعتبر هذا التبرير انحرافاً بالإجراءات.

ونصّ المنشور التفسيري عدد 28 بتاريخ 20 جوان 2007 والمتعلق بالصفقات العمومية على إمكانية تنصيب كراس الشروط على عقوبات مالية إضافة لخطايا التأخير توظف عند الاقتضاء على صاحب الصفقة كلما أخل بإحدى التزاماته. إلا أنه لوحظ من خلال فحص عينة من 35 كراس

شروط إدارية خاصة عدم التنصيص على هذه العقوبات في 14 حالة، وهو ما حدّ من نجاعة تدخّل الوكالة لضمان حسن سير الإنجاز سيّما بعد بلوغ سقف غرامات التأخير.

وخلافا لما نصّ عليه الفصل 10 من القانون عدد 38 لسنة 2009 المؤرّخ في 30 جوان 2009 المتعلق بالنظام الوطني للتقييس من ضرورة التقيّد بالمواصفات الوطنية عند ضبط الخاصيات الفنية للطلبات، تضمّنت بعض كراسات الشّروط مواصفات أجنبية رغم توقّر مواصفات تونسية في المجال. ويذكر في هذا الصّدّد أشغال تهذيب شبكة التنوير العمومي بمنطقة نعيان وكذلك أشغال الطّرقات وتصريف المياه المستعملة ومياه الأمطار والتنوير العمومي وأشغال بناء قاعة رياضات فردية بأحياء السعيدة والنسيم بوادي الليل بمنوبة.

كما لوحظ أنّه لا يتمّ دائما اعتماد العناصر التي ضبطها المنشور التفسيري عدد 28 والمذكورة الداخلية عدد 2009/18 بتاريخ 20 نوفمبر 2009 التي نصّت على تقييم العروض المالية باعتبار قيمة الملف السري وتقديرات كل من إدارة الصفقات وإدارة الدّراسات، حيث اقتصرّت المقارنة في بعض الحالات على عنصر واحد من هذه العناصر.

2- متابعة المشاريع

شابت متابعة الوكالة للمشاريع المدرجة بالبرنامجين بعض الإخلالات حيث سجّل غياب بعض الوثائق أو عدم استجابتها للشروط القانونية.

فقد خالفت الوكالة مقتضيات الفصل 29 من كراس الشروط الإدارية العامة الذي نصّ على ضرورة الحصول على مصادقة رئيس المشروع على الوثائق المعدة من قبل المقاول قبل الشروع في الإنجاز، حيث تبين بالنسبة إلى 13 صفقة من جملة 40 صفقة تمّ فحصها وجود 33 وثيقة غير مصادق عليها من قبل رئيس المشروع تتعلق ببرامج وأمثلة الإنجاز ومذكّرات الحسابات والدّراسات التفصيلية و28 مثال للإنجاز مصادق عليه بتاريخ لاحق لانطلاق الأشغال.

ولوحظ بالنسبة إلى صفقات أشغال التّجهيزات الجماعية اعتماد مصادقة مكتب المراقبة الفنية على أمثلة الإنجاز عوضا عن مصادقة رئيس المشروع وهو ما يمثّل تضاربا في المهام من شأنه أن يؤثّر على جودة الأشغال وذلك خلافا لمقتضيات الأمر عدد 416 لسنة 1995⁽¹⁾ الذي حدّد مهمة المراقب الفني في القيام بدراسة الوثائق والأمثلة والرسوم التي تعرّف بالمنشآت وإبداء رأيه كتابيا في الوثائق

⁽¹⁾ المتعلق بضبط مهام المراقب الفني وشروط منح المصادقة.

الفنية للمشروع وفي كلّ ما يمكن معاينته ميدانيا، وإبداء رأيه خاصّة في الوثائق المتعلقة بتفاصيل الإنجاز. وبوّرت الوكالة تصرفها بتطبيق ما جاء بمنشور وزير التجهيز المؤرّخ في 11 ديسمبر 2009 الذي نصّ على عرض التصاميم على مصادقة المراقب الفني.

وتوصي الدائرة بضرورة مراجعة المنشور المذكور أعلاه بما يتلاءم ومقتضيات الأمر.

كما تبين عدم استجابة برامج الإنجاز⁽¹⁾ المتعلقة بصفقات بلغت قيمتها الجمليّة 6,7 م.د إلى الشروط القانونية المنصوص عليها ضمن كراسات الشروط الإداريّة العامّة، ولوحظ في نفس السياق مخالفة الوكالة لكراسات الشروط الإداريّة الخاصّة، حيث قامت بخلاص المقاولات رغم عدم تقديمها ببرامج الإنجاز.

وتجلى ضعف المتابعة التي تؤمّنها الوكالة من خلال توفّي بعض المقاولين تغيير المناول دون أن تتفطن لذلك وهو ما يعدّ مخالفة لما تمّ التّصريح عليه ضمن المنشور عدد 28 سالف الذكر. وسجلت هذه الوضعية عند إنجاز أشغال الطرقات والتّنوير العمومي بحي كرش الغابة ببلدية تونس وأشغال بناء قاعة رياضات فردية بالحي الأولمبي بالقصرين وأشغال الطرقات وملعب حي وتصريف المياه المستعملة ومياه الأمطار والتّنوير العمومي بحي كرش الغابة بالتضامن المنهله.

ومن ناحية أخرى، وخلافا لما نصّ عليه كراس الشروط الإداريّة العامّة ومنشور وزير التجهيز عدد 9-د/5 الصادر بتاريخ 21 جانفي 2010، لا تحرص الوكالة على دعوة المقاولات لتقديم جاذدة المواد أو المنتج وهو ما من شأنه أن يؤثّر سلبا على جودة الأشغال وأجال إنجازها وذلك على غرار أشغال الطرقات وملعب الحي وتصريف المياه المستعملة ومياه الأمطار والتّنوير العمومي بحي كرش الغابة من بلدية التضامن المنهله بأريانة حيث تضمّن دفتر الحضيّة⁽²⁾ معطيات حول عدم مطابقة الحصى والخرسانة والرّمل وقطع الزهري وصناديق الربط وثغرات المراقبة وأعطيتها للمواصفات الفنيّة ممّا ساهم في عدم استلام المنشآت إلى غاية أفريل 2016.

وعلى صعيد آخر، بيّنت الفحوصات وجود إخلالات تتعلق بمسك دفاتر الحضيّة الخاصّة بصفقات بلغت قيمتها الجمليّة حوالي 17 م.د تمثّلت خاصّة في عدم تعمير البيانات الضروريّة المتعلّقة بالمعدّات الموضوعّة على ذمّة الحضيّة وبالوسائل البشريّة وكميّة المواد التي تمّ التزوّد بها وكذلك غياب

(1) يضبط برنامج إنجاز الأشغال على وجه الخصوص المعدات والأساليب التي سيتم اعتمادها بالإضافة إلى الجدول الزمني للإنجاز (الفصل 28 من كراس

الشروط الإداريّة العامّة المطبّق على الصفقات العموميّة الخاصّة بالأشغال)

(2) بتاريخ 21 فيفري و03 مارس و22 أوت 2011 و27 سبتمبر 2012.

معلومات كافية حول القيام بالتحاليل المخبرية بمختلف أنواعها. ومن شأن هذه الوضعية أن لا تمكّن من الوقوف على حقيقة الموارد التي وضعتها المقاولّة على ذمة الحاضرة ومن تحديد مسؤوليتها في الإبان في حالة وجود تأخير أو إخلال في الإنجاز.

وعلى سبيل المثال حال عدم تعمير دفاتر الحاضرة الخاصة بالصّفقة المتعلّقة بأشغال التّنوير العمومي بأحياء النور 1 و2 و3 بالكباريّة من ولاية تونس والمبرمة في ديسمبر 2010 بقيمة 473 أ.د. دون التأكّد من كيفية تنفيذها سيما وأنّ الوكالة أبرمت صفقة جديدة بقيمة 420 أ.د. في أوت 2015 برّرتها الوكالة بتعرّض مجمل شبكة التّنوير العمومي إلى عملية تخريب وسرقة وإتلاف إبان الثورة.

وعلى صعيد آخر، أكّدت كراسات الشّروط الإداريّة الخاصّة على ضرورة إبرام المقاولّة لعقد تأمين يضمن مسؤوليته ومسؤوليّة المناول إزاء الأطراف في حالة حصول حوادث أو أضرار. إلّا أنّه اتّضح عدم إبرام عقود تأمين بخصوص ستّ صفقات وعدم تغطية عقود التأمين المبرمة لكامل المدة المنصوص عليها بستّ صفقات أخرى.

3- استلام المشاريع وختمها

خلافًا لما نصّ عليه كراس الشروط الإداريّة العامّة المتعلّق بالصّفقات العمومية الخاصّة بالأشغال، قامت الوكالة بالاستلام النهائي للأشغال بعد انقضاء أجل الضمان المحدّد بسنة حيث بلغ معدّل التأخير 128 يوما. ويؤثر ذلك على إرجاع الضمانات الماليّة ويمسّ من مصداقية الوكالة ويحدّد من إقبال المؤسّسات على المشاركة في الصّفقات العمومية.

كما لوحظ في خصوص مشاريع التّهذيب بتونس الكبرى أنّ ملفّات ختمها لا تتضمّن الوثائق الوجوبيّة على غرار دفاتر الحاضرة وهو ما تمّت معاينته بخصوص الصّفقات المتعلّقة بمنطقة حرفيّة بحي المدرسة وبمنطقة حرفيّة بسيدي حسين وبتهذيب الطّرقات وشبكات التّطهير وتصريف مياه الأمطار قسط (2) وبتحسين الواجهات بسيدي حسين وبالتّنوير العمومي بباردو وبيحي المدرسة قسط (3) وبيحي غدير القلة 1 و2 ببلدية تونس وبمنطقة حرفيّة بحي الجيّارة.

وتمّ تبرير ذلك فيما يتعلّق بصفقتي أشغال الطّرقات وتصريف مياه الأمطار بحي 25 جويلية و20 مارس بسيدي حسين اللّتين أشرف على متابعتهم نفس رئيس المشروع، بكون الوثائق المتعلّقة بهما قد أحرقت خلال فترة الثّورة يوم 13 جانفي 2011⁽¹⁾ في حين أنّ الإنجاز الفعلي للأشغال قد انطلق

(1) حسب وثيقة ممّضاة من قبل كاتب عام بلدية سيدي حسين.

في فيفري 2011 باعتبار توقّف الأشغال من نوفمبر 2010⁽¹⁾ إلى غاية ديسمبر 2010 ثم إعادة إيقاف الأشغال بتاريخ 14 جانفي 2011 علما وأنّ ملفّي الصّفقتين لم يتضمّنا ما يفيد حصول الحريق المذكور.

4- التّنفيذ المالي للمشاريع

بيّن فحص التّنفيذ المالي لمشاريع الوكالة في إطار البرنامجين وجود عدد من النّقائص تعلّقت أساسا بالتّسبقات وبخلاص المقاولين وبالمصاريف الإضافية وبالختم المحاسبي.

وخلافا لمقتضيات الفصل 19 مكرّر⁽²⁾ من الأمر المتعلّق بالصّفقات العموميّة أسندت الوكالة تسبقات بنسبة 20 % دون توقّر وثيقة حول رقم المعاملات السنوي الأقصى بالنسبة للمؤسسة الناشطة أو حجم الاستثمار الأقصى بالنسبة للمؤسسات حديثة التكوين. وقد بلغت القيمة الجمالية للتسبقات المسندة بهذا العنوان بخصوص 22 صفقة ما قدره 7,759 م.د مما قد ينجّر عنه تمكين أصحاب الصفقات من مبالغ ماليّة دون وجه حقّ أو هضم حقوقهم فضلا عن التقليل في السيولة المالية للبرنامجين.

وخلافا لما أفادت به الوكالة في ردّها، فإنّ الفصل 19 مكرّر من الأمر عدد 561 لسنة 2008 المؤرخ في 4 مارس 2008 قد ضبط مفهوم المؤسسات الصغرى حسب رقم المعاملات وحجم الاستثمار.

ومن جهة أخرى، نصّ المنشور التفسيري عدد 28 على احتساب غرامات التأخير بالتوازي مع تقدّم الإنجاز وتطبيقها ابتداء من معاينة التأخير، إلّا أنّ استخلاص خطايا التأخير قد تمّ تضمينها بخصوص 18 صفقة بكشوفات الحساب الوقتية الأخيرة أو بالختم النهائي ممّا يمكّن المقاولات من مبالغ غير مستحقّة ويحرم الوكالة من سيولة أثناء تنفيذ المشاريع.

كما تمّ بخصوص الصفقة المتعلقة بأشغال قاعة رياضات فردية بدائرة الحرايرية استغلال جزء من خطايا التأخير في المشروع رغم أنّ إدراج أسعار جديدة أو إدخال تغييرات على مكّونات الصّفقة يفترض أن تتمّ في إطار ملاحق تعرض على لجان الصّفقات وعلى مصادقة هيكل الرّقابة بالوكالة. وعلاوة على مخالفة التصرف على هذا النحو للتراتب الجاري بها العمل في مجال تطبيق خطايا التأخير، فإنّ ملفّ الصّفقة لم يتضمّن وثائق ومعطيات حول ما تمّ إنجازه باستعمال هذه الخطايا ممّا لا يمكّن من التأكّد من استعمالها فعليّا في المشروع.

(1) تاريخ إذني انطلاق الأشغال بعد إسناد الصّفقتين.

(2) كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 2167 لسنة 2006 المؤرخ في 10 أوت 2006 والأمر عدد 561 لسنة 2008 المؤرخ في 04 مارس 2008.

وعلى صعيد آخر، نصّت الإجراءات⁽¹⁾ على ضرورة قيام الوكالة بختم المشاريع محاسبياً. وينجرّ عن هذا الختم "إلغاء كل مشروع محاسبياً وفسخه من القوائم المالية نهائياً ممّا يجعل إمكانية إجراء توظيفات إضافية عليه أمراً مستحيلاً". إلّا أنّه تبين أنّ الوكالة لم تقم بالختم المحاسبي لكلّ المشاريع المنتهية المدرجة بالبرنامجين وذلك الى غاية شهر أفريل 2016.

ب- تحسين السّكن

بلغت المنح المخصّصة لتنفيذ مكوّنة تحسين السّكن ببرنامجي الإحاطة والإدماج مبلغاً جملياً قدره 41,425 م.د. تعلّقت بأشغال شملت تحسين الواجهات وتحسين أو إحداث مرافق صحيّة أو نواتات مساكن⁽²⁾. وتقوم لجان محليّة، محدثة على مستوى المعتمديّات، باختيار المنتفعين إثر القيام بأبحاث اجتماعيّة وفنيّة وإدراجهم بجداول إسناد تحدد هويّاتهم ومبلغ المنحة والأقساط المزمع توزيعها ويتمّ توزيع المنح على المنتفعين عن طريق صكوك بريديّة تصدرها الوكالة.

1- الإطار التّرتيبي

تمّ سنة 2010 إبرام اتفاقية بين الدولة وبنك الإسكان أوكل بموجبها لهذا الأخير مهمّة استكمال إجراءات إسناد المنح والقروض لفائدة الجماعات المحليّة أو الهيكل المختصّ في مجال التّهديب والتّجديد العمراني بما في ذلك إعداد الإتفاقيّات اللازمة للغرض. وخلافاً لذلك، تبين أنّه لم يتمّ إبرام اتفاقية بين الوكالة والبنك وذلك إلى غاية أفريل 2016 وهو ما ساهم في نقص الرّقابة على التصرّف في الإعتمادات المرصودة لتحسين السّكن بالإضافة إلى غياب تقارير متابعة الإنجاز.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الاتفاقية المبرمة بين الصندوق الوطني لتحسين السّكن والبنك تمّت بتأخير بلغ ستّ سنوات خلافاً للقانون عدد 77 لسنة 2004 المؤرّخ في 2 أوت 2004 المتعلّق بالصندوق المذكور.

وخلافاً لاتفاقيتي التفويض، القاضية بتحويل الإعتمادات مباشرة إلى الحساب البريدي للوكالة مع بداية كل سنة، تبين أنّه تمّ تحويل اعتمادات جمليّة قدرها 7,3 م.د إلى حساب بنكي جاري للوكالة خلال الفترة 2007-2012.

ومن جهة أخرى، لم تتعرّض النّصوص المكوّنة للإطار التّرتيبي إلى الإجراءات الواجب اتّباعها عند إسناد منح إلى الهيكل المكلّف بالتّهديب والتّجديد العمراني من قبل الصندوق الوطني لتحسين

(1) ملحوظي الإجراءات الداخليّة للوكالة عدد 10 المؤرّخة في 19 جويلية 2002 وعدد 11 المؤرّخة في 10 أكتوبر 2011.

(2) تضمّ المرافق الأساسيّة بالمسكن المتمثّلة في مطبخ وغرفة ودورة مياه.

السكن. واقتصرت الإتفاقيات المبرمة بين الوكالة والوزارة المكلفة بالتجهيز على إدراج المبلغ الجملي للمنح وعلى تفويض تنفيذ المشاريع إلى الوكالة كصاحب منشأ مفوض دون ضبط إجراءات التصرف في الإعتمادات المحالة لهذا الغرض ومتابعة تنفيذها.

كما لم يتمّ تحديد طبيعة الأشغال التي تمّول على مكونة تحسين السكن في إطار البرنامجين وسقف المنح الموزعة إذ لوحظ تنوع التدخّلات بهذا العنوان حيث تراوحت بين تنفيذ أشغال خفيفة لترميم وصيانة المساكن القائمة وإحداث نواة للسكنى وهو ما يمكن أن يفسّر التباين في قيمة المنحة التي تتراوح بين 500 و6000 د للمنتفع. ولوحظ غياب معايير تحدّد كلفة الأشغال المزمع إنجازها حيث يتمّ الاعتماد على معايير فنيّة يقوم بها رئيس مشروع تحسين السكن بالوكالة دون توثيقها قصد استغلالها لتقييم مبلغ المنحة المسندة علماً وأنه قد تمّت معاينة تفاوت في مبلغ المنح التي تمّ صرفها للمنتفعين بعنوان نفس الأشغال تراوح بين 200 د إلى 600 د.

ولا تقوم الوكالة بزيارات ميدانيّة بعد صرف القسط الأخير من المنحة قصد التثبت من قيام المنتفعين بالأشغال المبرمجة ممّا لا يمكن من التأكد من إستغلال المبالغ الممنوحة في الأغراض المخصصة لها.

كما نصّت إجراءات الوكالة⁽¹⁾ على تكليف رئيس المشروع بـ"متابعة إنجاز مكونة تحسين السكن لمشاريع ولاية تونس الكبرى". إلّا أنّ هذا الأخير قام بمتابعة إنجاز المكونة بكل الولايات. وهو ما يمكن أن يفسّر التأخير المسجل في تنفيذ التدخّلات مقارنة بالبرمجة المنصوص عليها في اتفاقية تفويض الإنجاز والبالغ على التوالي 27 شهراً و25 شهراً و3 أشهر بالنسبة للأحياء المدرجة بالقسط الأوّل والثاني والثالث من برنامج الإدماج إلى حدود شهر أفريل 2016. والجدير بالملاحظة في هذا الصدد أنّ عدد الصّكوك المسندة خلال سنة 2015 قد فاق 7500 صكا.

2- شروط الانتفاع

لم يضبط كل من برنامج الإحاطة وبرنامج الإدماج وكذلك الإطار الترتيبي المنظّم لتدخّلات الصّندوق ولتدخّلات مؤسسات التهذيب معايير انتفاع متساكني الأحياء موضوع التدخّل بالمنح الموزعة بعنوان تحسين السكن.

⁽¹⁾ المقرّر عدد 2011/388 المؤرخ في سبتمبر 2011.

وإزاء غياب تحديد هذه الشروط، نصّت مقرّرات اللّجان المحليّة لتحسين السّكن على شروط الإنتفاع بالمنحة المتمثلة في إعطاء الأولوية للعائلات المعوزة أو محدودة الدّخل أو وفيرة العدد أو ذات احتياجات خصوصيّة واشتراط ملكيّة المسكن والإقامة فيه بالإضافة إلى ضرورة تواجد المسكن في منطقة التّدخل. إلّا أنّ هذه المعايير افتقرت إلى الدقّة حيث لم تحدّد كيفيّة إثبات "ملكيّة المسكن" ومفاهيم "العائلات محدودة الدّخل أو وفيرة العدد أو ذات احتياجات خاصّة" وهو ما فتح المجال لاجتهادات اللّجان في هذا الخصوص.

وتبيّن من خلال التثبّت في محاضر جلسات هذه اللجان أنّه لم يتمّ التقيّد بهذه الشروط على الوجه الأكمل. فقد لوحظ على سبيل المثال، أنّ 27 منتفعا فحسب من بين 5320 (أي 0,5 بالمائة) تحسّلوا على المنحة سنة 2015، مسجّلون كعائلات معوزة وأنّ بعضهم يتقاضون جرايات شهريّة بلغت 1473 د.

وقام 54 منتفعا بالمنحة بعمليات عقاريّة كسّراء وبيع عقارات أو استغلال محلات تجاريّة وفلاحيّة خلال فترة إسناد المنح وهو ما يعتبر مؤشرا على سلامة وضعيّتهم الماديّة وعدم اندراجهم ضمن العائلات المعوزة أو محدودة الدّخل.

كما تمّت بعض العمليات العقاريّة بين منتفعين اثنين في نفس الحي وفي نفس فترة إسناد المنح وهو ما يمكن أن يكون مؤشرا على أنّ العمليّة صوريّة هدفها توفير وثيقة إحالة ملكيّة للحصول على المنحة ويجعل أحقيّة أحد المنتفعين أو كليهما مشكوك فيها خاصّة في غياب أيّة معطيات لدى الوكالة أو ضمن جداول الإسناد تتعلّق بعنوان العقار.

ولوحظ أنّ العديد ممّن أسندت إليهم المنح قاموا باقتناء أراضي بيضاء أقيمت عليها المساكن موضوع التّدخل في نفس تاريخ الإسناد رغم أنّ المنحة تسند إلى مسكن قائم طبقا لما جاء بالفصل الرابع من الأمر عدد 534 لسنة 2007 المؤرّخ في 12 مارس 2007⁽¹⁾ الذي ينصّ على أنّه لا يمكن أن تتعدّى الأشغال الكبرى للترميم في إطار تحسين السّكن "إصلاح الأسس أو تجديد السّقف أو العوارض أو الأعمدة وبصفة عامّة دعم الهيكل العام للبنية وإعادة بناء جزء منها وتجديد مستوى انحدار السّطح وحمايته بمواد عازلة وإصلاح أو تجديد بلاط الأرض والتّمليط وأشغال بناء أو تهيئة بيت الاستحمام أو المطبخ".

(1) المتعلّق بضبط شروط إسناد القروض والمنح من الصندوق الوطني لتحسين السّكن.

وتفتقر بعض جداول الإسناد لأرقام بطاقات التعريف الوطنية الخاصة ببعض المنتفعين ممّا لا يمكن من التأكد من هوياتهم كما تمت معاينة جداول إسناد ضمت منتفعين بهويات غير واضحة تعلقت بتسعة أحياء.

وتعهدت الوزارة المكلفة بالتجهيز بمزيد التدقيق في المنتفعين حيث أفادت أنّه سيتم اقتراح مذكرة تفسيرية لتحديد شروط الانتفاع بالمنحة بكلّ دقة.

3- صرف المنح

تقوم الوكالة بصرف منحة تحسين السكن بواسطة صكوك بريدية. إلّا أنّه تمّ تسجيل إخلالات تعلقت بإصدار الصكوك وحفظها ومتابعتها وصرفها لمستحقيها.

حيث تبادر إدارة المحاسبة والمالية بالوكالة بإصدار الصكوك بصفة آلية حال توصّلها بجداول الإسناد من اللجنة المحلية وهي لجنة خارجة عن الوكالة وليس لها صفة الأذن بالدفع ولا تحمل إمضاءات كلّ من مدير الصّفقات ولا مدير الأشغال خلافا لإجراءات الوكالة.

ويتمّ تسجيل المنتفعين في السجلات المحاسبية على أساس الاسم واللقب دون إدراج بيانات خصوصية كرقم بطاقة التعريف الوطنية. واتّضح في خصوص برنامج الإحاطة لسنتي 2007 و2008 أنّه تمّ تسجيل المنتفعين بصفة جماعية تحت عنوان "منتفعين متعدّدين". ولا تمكّن هذه الوضعيات من تحديد المنتفعين بدقّة خاصة وأنّ بعضهم يحملون نفس الاسم الثلاثي أحيانا.

واتّسم التّسجيل المحاسبي للعمليات المالية المتعلقة بصرف المنح بعدم الدقة حيث أنّ عددا من الصكوك المملّغة ما يزال مدوّنا في حسابية البريد لدى الوكالة على أنّه صكّ غير ملغى وذلك خلافا لما جاء في ردّها. ولئن بيّنت الفحوصات أنّه لم يتمّ بعد سحب أيّ من هذه الصكوك فإنّ عدم إلغائها يمثّل أحد المخاطر التي وجب أخذها بعين الاعتبار لرصد التجاوزات المحتملة سيما وأنّه تمّ تسجيل سحب صكوك خلال سنة 2015 تعود إلى سنة 2012.

كما أفضت الفحوصات المجراة إلى الوقوف على سحب عدد من الصكوك بقيمة جمليّة تبلغ 258 أ.د من الحساب البريدي للوكالة غير مدرجة في السجلات المحاسبية ويعود البعض منها إلى سنة 2006. ولم تتمّ مراسلة البريد التونسي للوقوف على أسباب هذه الوضعيّة وتسويتها إلّا خلال شهر مارس 2016 علما وأنّ الوكالة لم تتحصّل بعد على ردّ في الغرض. ويعتبر عدم حرص الوكالة على متابعة وضعيّة الصكوك التي تصدرها ومآلها تقصيرا منها في المحافظة على المال العام ويمكن أن يخفي تجاوزات.

وبالإضافة إلى ذلك، تبين أن ما عدده 474 صكاً قد تمّ فسخها من التّطبيق المعتمدة لإصدار الصّكوك وتسجيلها برّزته الوكالة بتسرّب أخطاء إلى هذه الصّكوك عند إدراجها بالمنظومة أو عند طبعها. والجدير بالملاحظة في هذا الخصوص، أنّ تطبيق المحاسبة والماليّة بالوكالة لا يتوقّر بها آلية مراقبة على عمليّات فسخ الصّكوك. وأفادت الوكالة أنّها بصدد تركيز منظومة جديدة تعتمد على إحداث حساب لكل منتفع وإدراج رقم بطاقة التعريف الوطنية على الصك منذ جوان 2016.

كما تمّ في سنة 2015 سحب 6 صكوك بقيمة 5300 د تحمل نفس الأرقام مرتين لم توقّر مصالح البريد أيّة تبريرات في شأنها كما لم توقّر نسخة من الصك المسحوب. وعلاوة على أنّ هذه الوضعيّات تعكس ضعف متابعة الوكالة للعمليّات الماليّة المنجزة على حسابها، فإنّها تتضمّن مخاطر من درجة عالية قد تصل إلى إمكانيّة سحب مبالغ لفائدة أشخاص دون وجه حق.

ومن ناحية أخرى، تنصّ إجراءات الوكالة على تسليم الصكوك إلى العون المكلف بتوزيعها مقابل وصل، إلا أنّ تلك العملية تتمّ دون أيّة وثيقة تحدّد عدد الصّكوك وقيمتها وهو ما لا يمكن من التأكّد من تسليم كلّ الصكوك لمستحقّها.

ولا يحتفظ المكلف بتوزيع الصكوك في كلّ الحالات بنسخة من كلّ صك تحمل رقم بطاقة التعريف الوطنيّة للمنتفع وإمضائه حيث يكفي بالبصمة بالإضافة إلى تسليم عدد من الصكوك إلى غير المنتفعين مباشرة⁽¹⁾. وتبرز هذه الوضعيّات ضعف المنظومة كما لا تمكّن من التثبّت من هويّة الطرف الذي تسلّم الصك.

لذلك يتعيّن على الوكالة مراجعة الإجراءات المعتمدة لتوزيع الصّكوك للحدّ من مخاطر عدم تسلّم المنتفع الحقيقي للمنح المسندة إليه والحرص على متابعة الحساب البريدي بالدقّة اللازمة فضلاً عن ضرورة إجراء تدقيق شامل للتصرّف في الصّكوك بالوكالة.

III- تقييم البرامج

يتّسم برنامجا الإحاطة والإدماج بصبغتهما المندمجة والمتمثلة في تهيئة البنية الأساسيّة والشبكات العموميّة والتّجهيزات الجماعيّة والمنشآت ذات الطابع الاقتصادي بالإضافة إلى التّدخل بعنوان تحسين الواجهات والسّكن. ولئن حرص المتدخلون على ضمان الإنجاز على الوجه الأكمل فقد تمّ تسجيل بعض النقائص المتعلّقة بالآليات التّقييم وبتحقيق الأهداف وبحمية المنشآت.

(1) منهم من هم من ذوي القراية ومنهم من هم من غير ذوي القراية على غرار عمدة المنطقة أو معتمد الجهة أو حتى لطرف غير معروف.

1- آليات تقييم البرامج

يعتمد إعداد البرامج وتقييمها أساساً على توفر معطيات محيئة وذات مصداقية ومحيئة. إلا أنه اتضح أن المعطيات المتوفرة لدى الوكالة تشوبها أحياناً بعض النقائص حدت من مصداقيتها.

فقد اتضح أن المعطيات الخاصة بوضعية الأحياء قبل تدخل الوكالة وبعده والمتعلقة بالبنية الأساسية والشبكات والتجهيزات غير متوفرة مما لا يمكن من الوقوف على مدى مساهمة البرامج في تحقيق سياسة الدولة في مجال التهذيب. وتبين كذلك غياب معطيات حول نسبة تغطية الوكالة لحاجيات الأحياء وخاصة تلك التي انتفعت بأكثر من تدخل في إطار البرامج المختلفة. وأرجعت الوكالة ذلك إلى أنه "لم يعهد لها بإعداد جرد لحاجيات التهذيب بكامل تراب الجمهورية" في حين أنها قامت بمسح شامل خلال سنتي 2006 و2012 لضبط حاجيات التهذيب ولتحديد مدى استجابة الأحياء إلى معايير الانتقاء للانتفاع بتدخلات البرامج.

كما تبين أن المنظومة الإعلامية للوكالة لا توفر ضمانات السلامة الكافية من حيث إدراج المعطيات وتغييرها والمصادقة عليها ومراقبتها. ولا يتوفر بالمنظومة دفتر العمليات الذي يوثق تاريخ كل عملية إحداث معلومة أو تغييرها ويمكن من تحديد الجهة التي قامت بذلك. وأفادت الوكالة بأنها قامت بتعيين مكتب دراسات لإعداد تطبيق جديدة وبأنها ستحرص على تفادي النقائص المسجلة.

ومن ناحية أخرى، لا يتوفر لدى الوكالة محاسبة تحليلية تمكن من ضبط الكلفة الفعلية لتهذيب الأحياء وتمكن من متابعة مختلف عناصرها والضغوط عليها بما يساهم في إحكام التصرف في موارد البرامج.

وفيما يتعلق بمدى تحقيق البرنامجين للأهداف المنتظرة في مجال الأنشطة المنتجة وبعث مواطن شغل، اتضح أن المعطيات المتوفرة حول متابعة الإنجاز تقتصر على مقارنة الأهداف بعدد المصادقات على ملقات التمويل ومقارنة مبالغ القروض المصادق عليها مع مبالغ القروض التي تم صرفها. ويتم تقديم المعطى الأخير على أنه نسبة الإنجاز الفعلية. وتبقى هذه المعطيات نظرية فهي تخص مواطن الشغل المزمع إحداثها وهو ما لا يمكن من تقييم تأثير البرنامج على إحداث مواطن الشغل سيما وأن تجسيم المشاريع وإنجازها يبقى رهين دخولها حيز الإنتاج.

2- تحقيق الأهداف

أكدت اتفاقيات التمويل وتفويض الإنجاز⁽¹⁾ وجلسات العمل الوزارية⁽²⁾ وإجراءات الوكالة⁽³⁾ على ضرورة مساهمة برامج التهذيب في تحسين ظروف عيش متساكني الأحياء وإدماج هذه الأخيرة في محيطها العمراني إضافة إلى الصبغة المندمجة للمشاريع المدرجة بها وتكاملها. وفي غياب الدراسات التقييمية الشاملة للبرنامجين⁽⁴⁾ ومحدودية المعطيات المتوفرة لدى الوكالة، خلصت الدائرة إثر تحليل المعطيات المستندية التي وقّرها مختلف المتدخلون والمعاينات الميدانية المجرة إلى تسجيل إخلالات ساهمت في عدم الحدّ من التوسّع العشوائي للأحياء وقلّصت من الصبغة المندمجة للمشاريع تعلّقت بإلغاء إنجاز بعض المكونات المبرمجة بالأحياء وضعف استغلال التجهيزات المنجزة.

فقد اقتصر التدخّل بعنوان البنية الأساسية في الأحياء المدرجة بالبرنامجين على تنفيذ أشغال في حدود الإعتمادات المخصّصة دون تغطية كامل حاجيات الحي التي وقع تشخيصها. وإضافة إلى محدودية الإعتمادات المرصودة تعود هذه الوضعيّة إلى سرعة انتشار البناء الفوضوي خاصّة عند حدود الحي.

وفي نفس السياق، اتّضح أنّ أغلب الأحياء تمّ التدخّل فيها في إطار أكثر من برنامج على فترات زمنيّة متقاربة في بعض الحالات ومتباعدة في حالات أخرى. ويذكر في هذا الخصوص حي بئر مسيوغة ببئر ترحقن وحى الزريق بقابس المبرمجين سابقا في إطار البرنامج الوطني لتأهيل الأحياء السكنية سنة 2012 وكذلك حيّ المرواني الكائن بمنطقة كرش الغابة المبرمج سابقا سنة 2011 ضمن المخطط الاستثماري البلدي للمنطقة. ولئن برّرت الوكالة تدخّلاتها المتقاربة بنفس الحي باستكمال بقيّة الأشغال التي لم تنجز في إطار برنامج سابق نظرا لنقص الاعتمادات المرصودة فإنّ التدخّلات المتباعدة نسبيا من شأنها أن لا تحدّ من التوسّع العشوائي للأحياء السكنية والضّغط على البناءات الفوضوية بما لا يساهم في تحقيق الأهداف المنشودة من برامج التدخّل.

وعلى صعيد آخر، شهد برنامج الإحاطة في قسطه الإضافي إلغاء إنجاز 18 مكوّنة مبرمجة من جملة 69 مكوّنة وذلك باعتمادات مبرمجة بلغت 10,42 م.د. وتمّ إلى غاية شهر فيفري 2016، إلغاء إنجاز 5 مكوّنات ضمن برنامج الإدماج باعتمادات مخصّصة بلغت 3 م.د. وتعلّقت 61 % منها بسبعة

(1) نصّ الفصل الثاني من اتفاقية التفويض المتعلقة ببرنامج الإحاطة المبرمة بين الوزارة المكلفة بالتجهيز والوكالة على ما يلي: "... تتكفل "وت.ت.ع" بدراسة وإنجاز أشغال ... حتى تبلغ الجودة المرجوة في نطاق مشاريع متكاملة ومندمجة وتحقق الأهداف المرسومة للبرنامج".

(2) على غرار ما نصّ عليه المجلس الوزاري المؤرخ في 11 أفريل 2008 من ضرورة "تأمين التكامل بين عناصر المشاريع المنجزة في إطار البرنامج المتعلّق بالإحاطة بالأحياء الشعبيّة"

(3) خاصّة ملحوظة العمل عدد 2007/4 المتعلّقة ببرنامج الإحاطة بالأحياء الشعبيّة بالمدن الكبرى.

(4) باستثناء الدراسة نصف المرحليّة لبرنامج الإحاطة سنة 2010.

فضاءات صناعية وأربع مناطق حرفية وهو ما يقلص من فرص توفير مواطن الرزق لمتساكني الأحياء المعنية بالتدخل والأحياء المجاورة لها. وتجدر الإشارة إلى أن ما يقارب 40% من المكونات الملغاة كانت مبرمجة في أحياء بتونس الكبرى التي تشهد أعلى نسب البطالة وأن 35% منها خصت ولايات سجلت فيها أضعف مؤشرات التنمية الجهوية⁽¹⁾ على غرار القيروان (5 مشاريع) وباجة (مشروعين) وزغوان (مشروع).

وتعزى هذه الوضعية بالخصوص إلى ضعف إعداد البرامج قبل الإنطلاق في التنفيذ خاصة فيما يتعلق بالجانب العقاري.

وفيما يتعلق باستغلال التجهيزات، فقد تبين أن 20 منشأة، من مجموع 98 منشأة منجزة بالبرنامجين، غير مستغلة و22 منها مستغلة جزئياً في حين يتم استغلال منشأتين خلافا للأغراض التي أنشئت من أجلها لتبلغ بذلك نسبة عدم استغلال التجهيزات في الأغراض المخصصة لها التي فاقت كلفة إنجازها 7,8م.د⁽²⁾ ما يناهز 45%.

وتتوزع المنشآت غير المستغلة (20) والمنجزة ببرنامج الإحاطة إلى 5 منشآت ذات طبيعة اقتصادية و11 منشأة رياضية و4 مناطق خضراء. وتعود أسباب ضعف استغلال التجهيزات الجماعية في جزء منها إلى إشكاليات على مستوى دراسات الجدوى التي تكفلت المندوبية العامة للتنمية الجهوية بإنجازها. ويذكر على سبيل المثال، دراسة جدوى إنجاز المنطقة الحرفية بحي الشلاغمية بمنزل بورقيبة، التي بينت أن 95% من العاطلين عن العمل لا يرغبون في إنجازها بالحي وإن توفير محل لممارسة نشاط لا يمثل عائداً أمام بعث مشروع بالحي⁽³⁾ ورغم ذلك اقترحت هذه الدراسة إنجاز المنطقة الحرفية وهو ما نتج عنه ضعف استغلالها لاحقاً.

كما لم يتم تشريك المجلس الوطني لأنشطة الحرف الصغرى عند برمجة المشاريع المتعلقة بالحرف والصناعات التقليدية في إطار برنامج الإحاطة خلافا لما نص عليه القانون عدد 15 لسنة 2005 المؤرخ في 16 فيفري 2005⁽⁴⁾ والأمر عدد 2159 لسنة المؤرخ في 4 أوت 2005⁽⁵⁾.

ويعود ضعف الاستغلال أيضاً إلى تقارب المنشآت جغرافياً على غرار المنشآت المتواجدة ببلدية التضامن المنهله. فقد تم في سنة 2008 إنجاز منطقة حرفية في إطار برنامج الإحاطة تضم

(1) Indice de développement régional

(2) حسب المعطيات التي وفرتها إدارة الأشغال خلال شهري جانفي وفيفري 2016.

(3) La difficulté de montage d'un projet lié à la disponibilité d'un local = 0% (page 18 de l'étude d'opportunité)

(4) المتعلق بتنظيم قطاع الحرف.

(5) المتعلق بضبط مهام وتركيب وطرق تسيير المجلس الوطني لأنشطة الحرف الصغرى.

7 محلات رغم وجود 92 محلاً غير مستغل في الجهة مؤزعين بين السوق البلدي المهيأ (42 محلاً) والمنطقة الحرفية التي تم إنجازها ضمن مشاريع الصندوق الوطني للتشغيل (50 محلاً)⁽¹⁾. وتجدر الإشارة إلى أن المنطقة الحرفية المنجزة في إطار برنامج الإحاطة، والتي لم يقع استغلالها، لا تبعد إلا قرابة 67 متراً عن المنطقة المنجزة في إطار الصندوق الوطني للتشغيل. وبالإضافة إلى كل المنشآت المذكورة، تحتوي الجهة أيضاً على منطقة صناعية متواجدة بدوار هيشر توقّر ما يناهز 10 آلاف موطن شغل حسب دراسة الجدوى المنجزة.

ويعزى عدم استغلال بعض المنشآت المنجزة إلى عدم وظيفيتها حيث لم يتم ربط بعضها بالشبكات العمومية للكهرباء والماء الصالح للشرب وهو ما أعاق تسلمها ودخولها حيز الاستغلال إلى غاية أفريل 2016. ويذكر في هذا الإطار قاعة الرياضات الفردية ببئر مسيوغة ببزرت، المنتهية أشغالها سنة 2012، بكلفة قدرها 448 أ.د. وقاعة الرياضات الفردية بحي البحري بصفاقس، المنجزة في سنة 2013، بكلفة قدرها 538 أ.د.

وقد اتضح كذلك استغلال المنشآت في غير الأغراض التي أنجزت من أجلها وذلك على غرار المنطقة الحرفية بحي الجمهورية البساتين ببلدية التضامن المنهله بأريانة المنجزة بكلفة 366 أ.د. والتي ارتأت البلدية استغلالها كمصّب للنفايات ومقر "جمعية البرياشة" بالجهة في حين تحوّلت قاعة الرياضات الفردية المنجزة بنعسان من ولاية بن عروس بكلفة 276 أ.د. إلى مأوى للعائلات المعوزة.

3- حماية المنشآت

تقتضي المحافظة على المنشآت المنجزة في إطار برامج التهذيب حماية التجهيزات وصيانتها وذلك لضمان ديمومتها واستغلالها. إلا أنه تبين وجود إخلالات تعلّقت بضعف الحماية القانونية والمادية للمنشآت.

ففي ما يتعلّق بالحماية القانونية للمنشآت، المتمثلة في إحالة ملكية التجهيزات وترسيمها في دفاتر الملكية العقارية وتضمينها في دفاتر الأملاك المخصّصة لها حسب صفة المالك (دولة أو جماعة محلية...)، اتضح أنه لم تتمّ تسوية الوضعية العقارية لكافة المنشآت التي تمّ إنجازها في إطار برنامجي الإحاطة والإدماج.

ويعود ذلك في جزء منه إلى عدم تسلم البلديات لعدد من المنشآت على غرار القاعات الرياضية ببوخزر الكازمات بسوسة والبساتين وكرش الغابة بالتضامن المنهله وقاعة الرياضات الفردية

⁽¹⁾ تم تأكيد العدد أيضاً من خلال المراسلة الصادرة عن المندوبية العامة للتنمية الجهوية عدد 002875 بتاريخ 30 نوفمبر 2010.

بهي النَّصر التَّضامن المنهله بأريانة نتيجة عدم الحصول على شهادة الوقاية⁽¹⁾ لدى مصالح الحماية المدنية.

وعلى صعيد آخر، اتَّضح عدم تأمين الحراسة لعدد من المنشآت المنجزة على غرار قاعة الألعاب الفردية والفضاء الصناعي بالحرايرية بتونس والقاعات الرياضية بـهي النَّصر بالتضامن المنهله بأريانة والزيتونة بالكاف وبـهي البحري بصفاقس وهو ما أدّى إلى تعرّض بعضها إلى عمليات السطو والتّخريب.

وقدّرت الوكالة قيمة الأضرار التي لحقت بقاعة الألعاب الفردية بالحرايرية بتونس على سبيل المثال بـ 20,1 أ.د. كما تمّ إتلاف وسرقة العديد من التجهيزات بالفضاء الصناعي بالحرايرية وهو ما حدّد من وظيفيته واستحال بذلك تسويغه لممارسة أي نشاط صناعي قبل إتمام صيانتها.

ومن ناحية أخرى، وخلافاً للفصلين 5 و 6 من الاتفاقية الإطار المبرمة بين الوكالة والديوان الوطني للتّطهير⁽²⁾، لم تتم إحالة منشآت التّطهير المنجزة إلى هذا الأخير ويذكر في هذا الصّدّد تسليم الوكالة محطة الضخ المنجزة في إطار برنامج الإدماج بمشروع "السعيدة والنسيم" إلى معتمدية وادي الليل منذ تاريخ 6 فيفري 2015 قصد صيانتها واستغلالها.

وبالنظر لطبيعة هذه المنشآت وتأثيرها على البيئة، توصي الدائرة بمزيد إيلاء تسليم المنشآت العناية اللازمة من خلال الإعداد المسبق لإحالة استغلالها وصيانتها والحرص على مزيد التنسيق مع الديوان الوطني للتّطهير.

وبالنسبة للصيانة، لم يتم إحداث أية آلية لتمويل أشغال الصيانة المتعلقة بالتجهيزات المنجزة وذلك خلافاً لتوصيات الجلسة الوزارية المنعقدة في 8 جانفي 2010 والمتعلقة بتعهّد التجهيزات الجماعية والمناطق الحرفية وصيانتها المستمرة لضمان ديمومتها.

وتضمّنت محاضر جلسات العمل الوزارية وجلسات هيئة القيادة ضرورة صيانة المنشآت المنجزة داخل الأحياء المدرجة بالبرنامجين والعمل على ضبط روزنامة في الغرض. وتبيّن، من خلال فحص المعطيات الصادرة عن إدارة الأشغال و البلديات والمجالس الجهوية المشرفة على استغلال هذه المنشآت تردّي وضعيّة بعضها، وغياب الصيانة لما نسبته 44 بالمائة من المنشآت المنجزة في إطار برنامج الإحاطة. واتّضح أنّ 28 منشأة في حالة متوسطة و 15 منشأة تتطلّب تحسينات بدرجات متفاوتة تصل إلى إجراء إصلاحات كبرى على البعض منها وذلك من جملة 97 منشأة تمّ إنجازها في إطار برنامج

(1) ينص الفصل 46 على ما يلي: "يمنع على مستغلي مختلف أنواع البنايات الخاضعة لأحكام هذه المجلة استغلالها كلياً أو جزئياً قبل أو دون الحصول من مصالح الحماية المدنية على شهادة وقاية تفيد تطبيق كافّة قواعد وتدابير السلامة والوقاية من أخطار الحريق والإنفجار والفرز بالبنايات"

(2) الممضاة بتاريخ 10 نوفمبر 2014.

الإحاطة. وأرجعت بعض البلديات ذلك إلى عدم قدرتها على صيانة وحراسة المنشآت الجماعية نظرا لضعف مواردها المالية والبشرية.

ونتيجة لغياب الصيانة الدورية لعدد من المنشآت قرّرت بعض البلديات غلق تجهيزات جماعية حتّى يتسنى لها إنجاز أشغال الصيانة الضرورية وذلك على غرار القاعة الرياضية ببلدية المحمدية فوشانة بن عروس والمنشآت الرياضية بحي النسيم والمنصورة ببلدية سكرة بأريانة.

أمّا فيما يتعلّق بالبنية الأساسية، فقد تبين تدخل عدد من الجهات المنتفعة بالبرامج لصيانة بعض الطرقات رغم حداثة تدخل الوكالة بها. وبيّنت المعطيات الواردة من البلديات تدهور حالة طرقات أنجزت في إطار برنامج الإحاطة ممّا استوجب التدخل لصيانتها وذلك على غرار قيام بلدية سيدي حسين بتونس بصيانة عدد من الأنهج بحي بوقطفة وحي 20 مارس وحي مراد وحي الجيارة بكلفة قدرها 285 أ.د. كما قامت بلدية وادي الليل بمنوبة بصيانة عدد من الأنهج نظرا لتدهور طبقة التغطية الثنائية وتم تغليف المعبد بالخرسانة الإسفلتية بكلفة ناهزت 100 أ.د. علما وأنّ الوكالة قد أنهت أشغال تهذيب البنية الأساسية بالأحياء المذكورة خلال سنوات 2012 و2007 في حين تدخلت البلديات المعنية تباعا خلال سنوات 2014 و2009.

ومن جهة أخرى، تدخل بعض المستلزمين العموميين للقيام بإصلاحات في أنهج ببعض الأحياء بعد أن انتهت أشغال الخرسانة الإسفلتية أو الإسمنتية⁽¹⁾ واعتبرتها الوكالة غير مطابقة للمواصفات الفنية ببرنامج الإحاطة الأصلي. ولم تتوفر معطيات تتعلّق بمتابعة هذه الأشغال ضمن محاضر جلسات هيئة قيادة البرنامج.

وتوصي الدائرة بضرورة تعهّد التجهيزات بالصيانة المستمرة ضمانا لاستفادة متساكني الأحياء المعنية من الخدمات التي توقّرها وتأمينا لديمومتها وبتفعيل قرار المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 8 جانفي 2010 المتعلّق بإحداث آلية خاصة لصيانة واستغلال المنشآت المعنية.

*

*

*

ساهم تنفيذ برنامجي الإحاطة والإدماج عموما في تحسين ظروف عيش متساكني مجموعة من الأحياء التي تشكو نقصا في المرافق الحيوية أساسا على مستوى البنية الأساسية للطرق والشبكات والتّنوير العمومي كما أدخلت حركية اقتصادية على البعض منها.

(1) وفقا للمحظوة العمل عدد 11 المؤرخة في 1 نوفمبر 2010 قام رؤساء المشاريع بمدّ الإدارة العامة بقائمة في تدخلات المستلزمين العموميين المجرأة بعد انتهاء الأشغال.

ولئن حرصت وكالة التهذيب والتجديد العمراني التي عهد إليها بتنفيذ البرنامجين على ضمان الإنجاز الجيد فقد تبين وجود بعض النقائص التي حدّت من تحقيق الأهداف المنتظرة.

فقد اتّسمت مرحلة الإعداد بعدم وضوح الاتفاقيات بين الوكالة ومختلف المتدخلين ممّا أثر على تحديد المسؤوليات خلال الإنجاز. كما لم يتمّ التقيد بالإطار القانوني المنظم لتدخلات الوكالة من حيث إحداث مناطق تدخل عقاري وطبقا لأمثلة تهيئة تفصيلية.

ومن جهة أخرى، شهدت عملية ضبط الحاجيات والتشخيص عدة نقائص حيث لم يتمّ الالتزام بمعايير تحديد الأحياء ذات الأولوية كما لم يتمّ القيام بعملیات التهيئة العقارية والحصول على التراخيص الضرورية المسبقة وهو ما أدّى إلى تدمير المواطنين وإلى إشكاليات على مستوى التنفيذ. وشهدت مكونة تحسين السكن عدّة إخلالات أهمها غياب إطار إجرائي واضح يحدد شروط الانتفاع وكيفية صرف المنح.

كما شابت بعض النقائص مرحلة إنجاز البرنامجين حيث اتّسما بضعف التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة إضافة إلى الإخلال بمبدأ المنافسة وضعف المتابعة وعدم التقيد بالتركيبة المالية عند التنفيذ المالي وبصرف المنح والأشغال المنجزة في خصوص مكونة تحسين السكن.

ومن ناحية أخرى، لم يتمّ تقييم مدى تحقيق البرنامجين للأهداف المنتظرة وأثرها على حياة المواطنين لغياب معطيات ذات مصداقية في الغرض.

وننتج عن كلّ الإخلالات التي تمّت معاينتها من قبل الدائرة تسجيل اضطرابات على مستوى الآجال والكلفة والمكونات حيث تمّ إلغاء عدد منها ممّا حرم الجهات المنتفعة من استغلالها فضلا عن سوء استغلال أو عدم استغلال بعض التجهيزات وتعرّض أخرى للإتلاف أو التخريب.

كما لم يحظ جانب خلق حركية اقتصادية وتوفير مواطن رزق لمتساكني الأحياء بالعناية اللازمة حيث بقيت أغلب المناطق المخصصة لذلك غير مستغلة ولم يتمّ إفراد الاستثمار في إطار البرنامجين بتشجيعات وتسهيلات خاصة.

ولئن تمّ وضع البرنامجين لغاية الحدّ من الانتشار غير المنظم للأحياء، فإنّه لم يقع بلوغ هذا الهدف حيث سجّلت توسّعات إضافية إثر تدخلات الوكالة وهو ما ساهم في ظهور تجمّعات سكنية غير منظمّة جديدة ممّا أدّى في بعض الحالات إلى تدخل الوكالة في نفس الحي أكثر من مرّة.

وتبعاً لذلك، تدعو الدائرة إلى مراجعة سياسة التدخّل في إطار تهذيب الأحياء بما يمكن من تلافي النّقائص المسجّلة وتوفير مناخ أكثر تلاؤماً مع تحقيق الهدف المتمثّل في الحدّ من الانتشار العشوائي للأحياء. وتوصي الدائرة في هذا الصّدّد بضرورة وضع إطار ترتيبي وإجرائي ملائم لبرامج التهذيب وبإحكام التخطيط والبرمجة. كما تحث كلّ الجهات المتدخّلة إلى مزيد التنسيق فيما بينها بما يضمن حسن استعمال المال العام في الغرض.

وفي نفس الإطار، تؤكّد الدائرة على ضرورة جمع المعطيات وتخزينها وتحليلها وتحيينها بما يمكن من متابعة المشاريع وتقييمها للوقوف على النّقائص في الإبتان.

وعلى مستوى التّنفيذ، توصي الدائرة بتنظيم عمليّة الإشراف على الإنجاز من خلال توفير الموارد البشريّة اللازمة ووضع الآليات الكفيلة بتأمين نجاعة عمليات المتابعة.

كما توصي الدائرة بدعم المنشآت المنجزة في إطار البرنامجين واثمين المكتسبات من خلال إحكام استغلال التجهيزات الجماعيّة والتعهد بها لضمان ديمومتها.

ردّ وكالة التهذيب والتجديد العمراني

تبعاً للتقرير التّأليفي لدائرة المحاسبات حول برنامج الإحاطة بالأحياء الشعبية بالمدن الكبرى وبرنامج تهذيب وإدماج الأحياء السكنية وقبل الإجابة على الملاحظات التي تضمنها هذا التقرير، فإن الوكالة تتقدم بالشكر للفريق الرقابي الذي تم تكليفه بإنجاز هذه المهمة للقيمة المضافة التي ستضيفها التوصيات المقترحة على طرق العمل والإجراءات المعمول بها في الوكالة حيث ستسعى لإعداد خطة عمل في هذا الشأن.

I- إعداد البرنامجين

أ- الإطار المؤسسي والتصرف في الموارد

ستعمل الوكالة على اقتراح تسوية الوضعية والتعمق في توضيح المفاهيم من خلال إدراج صفة المنتفع من المشروع صلب الإتفاقيات مع إضافة فصل تكلف بمقتضاه الوكالة بتسليم المنشآت للمنتفع وإبرام اتفاقيات خصوصية مع البلديات المنتفعة مع أنّها ليست المسؤولة على تحديد المفاهيم ضمن الاتفاقيات الخاصة ببرامج التهذيب كتحديد هوية صاحب المنشأ وصاحب المنشأ المفوض وتصنيف المشاريع إلى مشاريع وطنية أو جهوية أو وزارية إلا أنّها وفيما يتعلق بعدم إحداث دوائر تدخل عقاري لفائدة البرنامجين فإن هذا يعود إلى نوعية البرامج الموكول تنفيذها إلى الوكالة والتي لا تستوجب إحداث مناطق تدخل عقاري إذ تطورت سياسة الدولة في مجال تهذيب الأحياء الشعبية منذ سنة 1992، حيث تم تكليف الوكالة بإنجاز البرامج الوطنية لتهذيب الأحياء الشعبية المدرجة ضمن مخططات الاستثمار البلدي وذلك بعد أن تم التخلي عن العديد من مكونات برامج التهذيب السابقة منها تسوية الوضعيات العقارية وإعداد الأمثلة التفصيلية وإنجاز المقاسم الاجتماعية وتم الاقتصار على تهيئة الأحياء التي تفتقر إلى البنية الأساسية المتكونة من الطرقات والتنوير العمومي والتطهير وتصريف مياه الأمطار والربط بالماء الصالح للشرب.

وعلى هذا الأساس ستقترح الوكالة على سلطة الإشراف مراجعة قانون احداثها

عدد 69 لسنة 1981 المؤرخ في 1 أوت 1981 والمنقح بالقانون عدد 53 لسنة

1993 المؤرخ في 17 ماي 1993 المتعلق بإصدار مجلة معالم التسجيل والطابع الجبائي

وذلك في إطار الدراسة الإستراتيجية التي هي بصدد إنجازها بهدف إضفاء المزيد من المرونة على تدخلاتها دون ضرورة لإحداث دوائر تدخل عقاري للمشاريع التي تكلف بإنجازها.

أمّا في خصوص التأخير الذي تم تسجيله في تركيز هيئة قيادة لمتابعة تنفيذ برنامج الإدماج وتقييمه، فإن وزارة التجهيز تولت منذ شهر مارس 2012 مراسلة مختلف الوزارات لتعيين ممثلين عنها في هذه الهيئة إلا أن طول إجراءات التعيين لم تمكن من إصدار المقرر إلا خلال شهر أوت 2012.

كما تجدر الإشارة إلى أن هيئة القيادة لم تخالف قرار جلسة العمل الوزاري المنعقدة بتاريخ 9 أكتوبر 2012 ولم تدخل تغييرا على التركيبة المالية لبرنامج تهذيب وإدماج الأحياء السكنية وإنما تكفل الصندوق الوطني لتحسين السكن في إطار مهامه بتمويل تدخلات إضافية لم يشملها البرنامج المذكور.

وفي ما يتعلق بتوظيف موارد البرنامجين المتأتية من ميزانية الدولة أو من الاقتراض فإنه أمام عدم التمتع بمنحة الاستغلال التي تصرفها الدولة للمنشآت العمومية أو ضعف مبلغ هذه المنحة، تضطر الوكالة إلى القيام بتوظيفات لدى البنوك العمومية والخاصة التي تتعامل معها بنسب فائدة توفر لها موارد إضافية لتغطية نفقات التصرف والتسيير دون المساس بالتزاماتها مع المزودين والمقاولين.

وتنسحب إجراءات التوظيف على المبالغ التي تم تحويلها في إطار برنامج إدماج وتهذيب الأحياء السكنية من قبل الممولين الخارجيين حيث قامت الوكالة بفتح حسابات خاصة لكل عقد تمويل على مستوى البنك المركزي وبالبنوك التجارية واستغلال هذه الموارد وفق ما جاء بالاتفاقيات مع الممولين الخارجيين.

كما يتم تسجيل الموارد المتأتية من هذه التوظيفات محاسبيا ضمن بند خاص يتم تدقيقه سنويا من طرف مراجع حسابات تم تكليفه في إطار الاتفاقيات المذكورة وفق شروط الممولين إضافة إلى التدقيق القانوني الذي ينجزه مراجع حسابات الوكالة.

وتؤكد الوكالة أنّ استعمال هذه الموارد في تمويل دورات تكوين وتنظيم أيام دراسية ومهام مساندة لنظام الجودة والبيئة والسلامة المهنية وغيرها قد حضي بالموافقة

المسبقة للوكالة الفرنسية للتنمية لا اعتبار أن هذه العناصر لها تأثير إيجابي ومباشر على انجاز البرنامج.

كما أنّ الوكالة لم تتعمد التخلي عن اتمام الإجراءات التي تخول لها الإنتفاع بالإعفاء على القيمة المضافة عند إبرامها للصفقات وخلصها لكشوف الحسابات والفواتير باعتبار القيمة المضافة بما في ذلك ما هو ممول بهبة من الاتحاد الأوروبي، وإنما وجدت أمام حتمية مواصلة انجاز وخلص مختلف نفقات المشاريع من دراسات وأشغال وخدمات باعتبار الأداء على القيمة المضافة لتعقّد العملية وصعوبة أفراد ما يتم تمويله عن طريق القروض والهبات وما يتم تمويله عن طريق ميزانية الدولة حيث تم إعداد كلفة البرنامج وخطة التمويل باعتبار مبلغ الأداء على القيمة المضافة.

إضافة لذلك فإن وزارة المالية تولت وفق الرزنامة المصادق عليها تقديم تسبقة في ثلاث مناسبات لانطلاق البرنامج وبادرت الوكالة بإصدار أول إعلان طلب عروض بتاريخ 17 أبريل 2012 قبل إبرام اتفاقية الهبة مع الاتحاد الأوروبي التي تم إمضاؤها بتاريخ 26 ديسمبر 2012 من قبل وزارة التنمية والتعاون الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية والمصادقة عليها بالأمر عدد 4516 لسنة 2013 المؤرخ في 8 نوفمبر 2013. كما أنّ الهبة الموضوع على ذمة البرنامج تغطي في كل الحالات جزءا من النفقات المذكورة تضاف إليها الإعتمادات المرصودة من ميزانية الدولة والقروض الخارجية.

في خصوص تحميل كلفة ربط التجهيزات الجماعية بالشبكات على البرنامج فإن الوكالة قامت بذلك في إطار الإعتمادات المرصودة له في غياب برمجة مصاريف بعنوان الاحتياطي بالنسبة لبرنامج الإحاطة بالأحياء الشعبية بالمدن الكبرى باعتبار أنّ هذه المصاريف ضرورية لوظيفية المرافق المذكورة. إضافة إلى ذلك فإنّ الوضعية المالية المتدهورة للجماعات المحلية بعد سنة 2011 جعلت من الضروري إنجاز أشغال تركيز العدادات حتى يتسنى للوكالة تسليم المنشآت إلى الجهات المعنية لتتولى استغلالها وتقاديا لتحمل مصاريف حراستها الباهضة بعد إتمام إنجازها.

كما اضطرت الوكالة عند فسخها لبعض صفقات الأشغال بسبب عدم استكمال المقاولات إنجاز المنشآت إلى اللجوء إلى خدمات الحراسة إلى حين تعيين مقاولات جديدة

وذلك حفاظا على هذه المنشآت من السرقة وأعمال النهب والتخريب قدر الإمكان خاصة بعد سنة 2011 وقد مكن هذا الإجراء من استكمال إنجاز هذه المنشآت وتسليمها للبلديات المعنية.

ب- ضبط حاجيات التهذيب ودراساتها

في خصوص غياب الوثائق التي تبين مقترحات الجهات فلا بد من التذكير بخصوصية الفترة التي تم فيها الانطلاق في عمليات التشخيص لمشاريع برنامج الاندماج وهي سنة 2011 إبان الثورة وما اتسمت به هذه الفترة من غيات للسلطات المحلية. أما تعديل البرمجة الأولية فهو يرجع بالأساس إلى ارتفاع كلفة المشاريع التي تم ضبطها في بداية سنة 2011 في حين أن الأشغال انطلقت خلال سنة 2013 مما انجر عنه في عدة حالات اللجوء إلى الحد من برنامج التدخل للتقيد بالاعتمادات.

وفي غياب إجراءات مكتوبة تهتم كيفية ضبط منطقة التدخل في الأحياء المقترحة وغياب أمثلة تهيئة عمرانية محينة فإن الوكالة تقوم بضبط حدود مناطق المشاريع بالتنسيق مع الجماعات المحلية علما أن طبيعة الأحياء الشعبية والسكنية تتميز بحركية عمرانية متواصلة ينتج عنها طلبات إضافية خصوصا على مستوى الربط بمختلف الشبكات عند استكمال أو بناء مساكن جديدة.

أما في خصوص الصفقة المتعلقة بأشغال البنية الأساسية بدائرة الحرارية وللأسباب المذكورة أعلاه فقد تمت دعوة المقاول للقيام بالمعاينة الفنية لإعداد الملف التنفيذي للأشغال الإضافية بالتنسيق مع الديوان الوطني للتطهير كما تجدر الإشارة إلى أنه لم يتم تكليف المقاول بالقيام بعملية التشخيص بل طلب منها المعاينة الفنية حتى تتمكن من إعداد الملف التنفيذي الذي يعتبر من مهامها وفق ما هو منصوص عليه بالصفقة.

كما أن إضافة حي الهذيلي وحي 7 نوفمبر في إطار صفقة تهذيب منطقة نعلان فقد تمت هذه العملية بناء على مكتوب السيد والي بن عروس في الغرض بهدف استكمال وظيفة المشروع باعتبار توفر الإعتمادات لذلك.

ج - التهيئة العقارية

إنّ التجهيزات الجماعية هي من المشاريع التي يتم تكليف الوكالة بإنجازها وتقع برمجتها باقتراح من الجهات (الولاية أو البلدية) والتي تتعهد بتوفير العقارات اللازمة لإنجازها. ورغم طول الإجراءات المتعلقة بتغيير صبغة العقارات التي توفرها الجهات المعنية والتي تتسبب في تعطيل الأشغال فإن الوكالة تحرص على إنجاز هذه التجهيزات لما لها من انعكاسات إيجابية على المتساكنين من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

كما أنّ الوكالة في غياب إحداث دوائر تدخل لفائدة البرامج الموكول لها إنجازها لا يمكنها إعداد أمثلة تهيئة تفصيلية أو السعي للقيام بذلك. وبخصوص بناء قاعة الرياضة والمنطقة الحرفيّة بسكرة فإنّ الوكالة اتبعت التصنيف القائم الذات على أرض الواقع دون اعتراض من بلدية المكان التي تسلمت هذه المنشآت بعد الإنتهاء من إنجازها.

أمّا في ما يتعلق بتدخل الوكالة في مناطق معرضة للمخاطر فإن ذلك يعود إلى تنامي البناء الفوضوي في مناطق غير صالحة للسكن إلى حد تكوين أحياء بذاتها مرتبطة بالنسيج العمراني جعل السلطات المحلية عاجزة عن تنفيذ قرارات الهدم وأصبحت هذه المناطق تشكل نقط سوداء تستدعي ضرورة التدخل لتهديبها بما أدى بالسلطات إلى اقتراح تهيئتها ضمن برامج التهذيب وتم اقرارها خلال مجالس وزارية.

إنّ مشاريع البنايات التي أنجزتها الوكالة بصفتها صاحب مشروع مفوض في إطار برنامج الإحاطة بالأحياء الشعبية بالمدن الكبرى تمت برمجتها واختيار مواقعها من طرف الجهات المعنية. وحيث أن تنفيذ البرامج وتمويلها محدد بآجال فإن الوكالة قامت بالإجراءات اللازمة لطلب رخص البناء في آجالها إلا أن البلديات المعنية تواجه صعوبات في تسليم هذه الرخص لأسباب مختلفة منها ملكية العقارات وصبغتها؛ وحتى لا يقع تعطيل الإنجاز واحترام الجدولة الزمنية تسمح البلديات للوكالة بالانطلاق في الأشغال مع التكفل بتسوية الوضعية لاحقا علما أن هذه المشاريع تم ربطها بجميع الشبكات من قبل المستلزمين العموميين وتسليمها للاستغلال من طرف صاحب المنشأ.

وتفاديا للإشكاليات التي طرحت عند إنجاز التجهيزات الجماعية في إطار برنامج الإحاطة على مستوى الحصول على رخص البناء اتبعت الوكالة عند تنفيذ عنصر التجهيزات الجماعية في إطار برنامج تهذيب وإدماج الأحياء السكنية إجراءات جديدة تتضمن الوثائق الواجب توفيرها من طرف الجهات المعنية. ومكنت هذه الإجراءات الوكالة

من الحصول على أغلب رخص البناء باستثناء المشاريع التي تعود ملكية عقاراتها للدولة والتي تتطلب إجراءات طويلة ومعقدة لإحالتها للمعنيين بالمشاريع (أصحاب المنشأ) حيث تم اللجوء إلى طلب أذن خاصة للانطلاق في الأشغال لأن عدم استهلاك الاعتمادات بعنوان ميزانية الدولة بنفس النسق الذي تستهلك به التمويلات الخارجية يتنافى وشروط التمويل الخارجي لهذا البرنامج.

وفي خصوص اقتلاع الوكالة لأصول زيتون دون ترخيص في الغرض فإن الوكالة توجهت بمكتوب إلى المندوبية الجهوية للفلاحة بتونس بتاريخ 5 ديسمبر 2013 قصد إجراء اللازم في خصوص الترخيص لها في اقتلاع 100 شجرة لوز و 80 شجرة زيتون لانجاز أشغال التهيئة بالعقار الكائن بسيدي حسين لبناء 810 مسكن التي تم إقرارها ضمن البرنامج الخصوصي للسكن الاجتماعي والممولة في إطار اتفاقية تمويل بين الجمهورية التونسية ودولة قطر غير أنها لم تتلق الرد.

II- تنفيذ البرامج

أ- البنية الأساسية والتجهيزات الجماعية

1- إعداد المشاريع

لجأت الوكالة في إطار توفر اعتمادات إضافية لبرنامج الإدماج إلى إبرام ملاحق لتوسعة بعض المشاريع نظرا لتواجد المقاول على عين المكان ولمقبولية الأسعار الواردة بالصفقة الأصلية وذلك في حدود ما يسمح به قانون الصفقات العمومية. وقد تمت المصادقة على هذا التمشي من قبل مجلس إدارة الوكالة وسلطة الإشراف.

ولمتابعة التزامات أصحاب الصفقات فقد قامت الوكالة بإدراج عقوبات مالية ضمن كراسات الشروط عند تغيير الفريق الفني الذي تمت المشاركة به في طلب العروض وعلى أساسه تم إسناد الصفقة. أما في خصوص عدم توفير اليد العاملة اللازمة والمعدات الضرورية فإن ذلك يؤثر بطريقة مباشرة على آجال الإنجاز التي تخضع إلى غرامات التأخير عند تجاوزها.

وفي ما يتعلق بضرورة التقيد بالمواصفات الوطنية عند ضبط الخاصيات الفنية للطلبات فإن الوكالة ستسعى لتفادي مثل هذه الحالات التي تعتبر استثنائية حيث تم الرجوع فيها إلى مواصفات عالمية.

كما أن الوكالة، وإن لم تعتمد القاعدة التي أرستها المذكرة الداخلية عدد 2009/18 التي نصت على تحليل العروض المالية باعتبار قيمة الملف السري وتقديرات إدارة الصفقات، فهذا مرده عدم توفر أثمان فردية لمشاريع مماثلة بتلك الجهة مضمنة بالمنظومة الإعلامية لذا اكتفت لجنة الفرز بالاستناد إلى معدل الملف السري وملف إدارة الدراسات الفنية.

2- متابعة المشاريع

إن اعتماد الوكالة لمصادقة مكتب المراقبة الفنية على أمثلة الإنجاز بالنسبة إلى صفقات إنجاز التجهيزات الجماعية كان عملاً بما جاء بمنشور وزير التجهيز المؤرخ في 11 ديسمبر 2009 الذي نص على عرض التصاميم على مصادقة المراقب الفني.

أما في ما يتعلق بالنقائص المسجلة على مستوى الأشغال المنجزة بحي كرش الغابة فتجدر الإشارة إلى أنه قد تم رفع كل التحفظات.

وفي خصوص طريقة مسك دفاتر الحضيرة فإنه يقع التركيز عند تعميمها على نوعية الأشغال المنجزة وحالة الطقس وبعض الأحداث التي يعتبرها رئيس المشروع مهمة ومن شأنها أن يكون لها تأثير في احتساب آجال تنفيذ الصفقة.

ولتفادي النقائص التي تم تسجيلها أعدت الوكالة دليل إجراءات في إطار مهمة مساندة فنية لتحسين متابعة وإنجاز المشاريع اسمته "دليل للمكلفين بالدراسات ورؤساء المشاريع" وقد تم توزيع هذه الوثيقة على كافة الإطارات المعنية بذلك.

3- استلام المشاريع وختمها

بالنسبة لاستلام المشاريع وختمها لا تتمكن الوكالة في بعض الحالات من عرض بعض ملفات الأختام النهائية على أنظار لجنة الصفقات في الآجال القانونية لوجود إشكاليات في تجميع الوثائق الوجوبية المكونة للملفات ولتفادي مثل هذه النقائص تم اتخاذ جملة من

الإجراءات تهدف إلى إحكام انجاز ملفات الأختام النهائية في الآجال القانونية وقد تم تسجيل تقدم ملحوظ في عدد الملفات المصادق عليها خلال سنة 2016. ومن بين هذه الإجراءات إعداد " دليل للمكلفين بالدراسات ورؤساء المشاريع " المشار إليه أعلاه والذي يحتوى على جميع المهام الواجب القيام بها في مختلف مراحل انجاز المشروع ابتداء من التشخيص والدراسات إلى غاية الشروع في الأشغال ومواكبتها وكذلك ختم الصفقات.

وفي ما يتعلق بملفات الأختام النهائية لمشاريع تونس الكبرى التي تم ذكرها بالتقرير فإن الوكالة التجأت إلى هذا التمشي بصفة استثنائية استجابة لتوصيات مراجعي حسابات الوكالة آنذاك المتمثلة في ضرورة غلق ملفات الأختام النهائية القديمة بما يمكن من المرور إلى الختم المحاسبي للمشاريع.

4- التنفيذ المالي للمشاريع

إنّ الوكالة قامت بإسناد تسبقات بنسبة 20 % من مبلغ الصفقة للمؤسسات الصغرى وفق التعريف المضمن بالفصل 117 ثالثا و 19 مكرر من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 والمنقح بالأمر عدد 3505 لسنة 2008 المؤرخ في 21 نوفمبر 2008 الذي اقتصر على صنف الترخيص من 1 إلى 4 بالنسبة لصفقات البناء والأشغال العمومية. وعند صدور الأمر عدد 1039 لسنة 2014 الذي أضاف في الفصل 94 التعريف الجديد للمؤسسات الصغرى والمتوسطة والمتعلق برقم المعاملات وحجم الاستثمار أصبحت الوكالة تطالب بتوفير هذه الوثيقة حول رقم المعاملات السنوي الأقصى للصفقات المعنية وفق ما تم التنصيص عليه صلب الأمر المذكور أعلاه.

أمّا في خصوص استغلال جزء من غرامة التأخير المتعلقة بصفقة أشغال قاعة رياضات فردية بدائرة الحرايرية فإن هذا المبلغ مكن من إنجاز سور خارجي لم يكن مدرجا بالصفقة قصد حماية القاعة ومحيطها ومن تغطية مصاريف ناجمة عن ارتفاع كميات بعض الفصول لأسباب فنية.

وفي ما يتعلق بالختم المالي والمحاسبي للمشاريع فإن الوكالة قامت بختم وفسخ 242 مشروعا من موازنتها المالية موزعة على مختلف البرامج الوطنية التي عهد إليها إنجازها منها 31 مشروعا بمبلغ جملي يقدر بـ 12,4 مليون دينار تم فسخها سنة 2015 ولا تزال عملية الختم متواصلة للمشاريع المدرجة بالبرامج الوطنية الأخرى على غرار برنامج

الإحاطة في قسطيه الأصلي والإضافي وبرنامج الإدماج وذلك بالنسبة للمشاريع التي انتهت بها الأشغال.

ب- تحسين السكن

1- الإطار الترتيبي

إن احترام الآجال في تنفيذ التدخلات مقارنة بالبرمجة المنصوص عليها مرتبط أساساً بتقديم البحوث الاجتماعية التي هي من مهام اللجان المحلية وبالمعايير الفنية الموكولة إلى الوكالة هذا ويتم تدعيم رئيس المشروع المكلف بعنصر تحسين السكن بفنيين من الإدارة المركزية عند قيامه بالمعايير الفنية إضافة إلى مساعدة رؤساء المشاريع ومراقبي الحضائر المتواجدين بالجهة وذلك في إطار حسن استغلال الموارد البشرية وتسريع القيام بالمعايير الضرورية في أحسن الظروف.

2- شروط الانتفاع

يتم تحديد قائمة المنتفعين من طرف اللجنة المحلية المحدثة للغرض بموجب قرار صادر عن والي الجهة يتضمن تركيبة اللجنة ومهامها وشروط الانتفاع بالمنحة. ويقتصر دور الوكالة على المعايير الفنية للمساكن وتقدير قيمة الأشغال، أما الجوانب الاجتماعية والعقارية والاستحقاقية فهي من مشمولات مصالح الشؤون الاجتماعية والسلط المحلية ومكونات المجتمع المدني.

3- صرف المنح

يحال جدول المستفيدين من المنح بقصد إعداد الصكوك إلى إدارة الصفقات طبقاً للإجراءات المعمول بها في الوكالة حيث يكون مطابقاً لجدول الإسناد الممضى من طرف أعضاء اللجنة المحلية للإسناد ويتولى التأشير عليه مدير الأشغال ورئيس المشروع المكلف بهذه المكونة. ونظراً لارتفاع عدد المنتفعين وعدد الأقساط فإن سعي مصالح الوكالة متواصل لإدخال التحسينات التي تمكن من حسن التصرف في هذه المكونة من بينها إحداث حساب "compte comptable" لكل منتفع وإدراج رقم بطاقة التعريف الوطنية على الصك لتفادي أي خلط بين الأسماء وكذلك لتسهيل عمليات المقاربة البنكية لاحقاً.

أمّا في خصوص الصكوك الملغاة والمتعلقة بتحسين السكن فإن إدارة المالية والمحاسبة تمسك دفترا محينا لهذه الصكوك ويتم فسخ جميع الصكوك المسجلة بالدفتر بصفة آلية من السجلات المحاسبية وقوائم المقاربة.

كما تتم مقاربة الحساب البريدي مع السجلات المحاسبية للوكالة طبقا للمعايير المتعارف عليها إلا أن عدد العمليات المسجلة في هذا الحساب بالإمكانات المادية المحدودة لدى الوكالة (عدم توفر تطبيق إعلامية لإعداد قوائم المقاربة البريدية) ووجود العديد من الأخطاء في كشوفات الحساب البريدي (رقم الصك، اسم المستفيد، مبلغ الصك) تسببت في بقاء العديد من الصكوك في وضعية انتظار. ولتفادي هذه النقائص قامت الوكالة سنة 2015 بتركيز منظومة لتسهيل إعداد قوائم المقاربة البريدية وقامت بمراسلة ديوان البريد التونسي مما مكن من تصفية كل الصكوك الموجودة في وضعية انتظار لسنة 2015 ويتواصل التنسيق مع ديوان البريد التونسي لتصفية الصكوك الموجودة في وضعية انتظار لسنة 2014 وما سبقها.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ الوكالة قامت بإدراج رقم بطاقة التعريف الوطنية للمنتفع بمنحة تحسين السكن في الصك لتفادي مخاطر سحب الصكوك من قبل أشخاص آخرين مغايرين للمنتفعين الأصليين وذلك بسبب التشابه أو التطابق في الأسماء في بعض الحالات.

وستفضي هذه الإجراءات المتخذة حتما إلى معالجة جلّ النقائص المشار إليها ضمن التقرير التأسيسي وإلى مزيد الارتقاء بأداء الوكالة عموما.

ردّ البنك التونسي للتضامن

تبعاً لمكتوبكم والذي أحلتم علينا بمقتضاه نسخة من التقرير التآلفي بشأن وكالة التهذيب والتجديد العمراني : برنامج الإحاطة بالأحياء الشعبية بالمدن الكبرى وبرنامج تهذيب وإدماج الأحياء السّكنيّة لموافاتكم بردودنا بشأنه، أنشرف بإعلامكم أنّ التقرير التآلفي المذكور لا يثير ملاحظات من جانبنا.

الباب الثاني

مصالح الدولة والمؤسسات

والمنشآت العمومية على

الصعيد المركزي

الرقابة الجبائية على المؤسسات الكبرى

تضطلع المؤسسات الكبرى بدور هامّ في النسيج الاقتصادي من حيث دفع الاستثمار والتصدير والتشغيل وتمويل ميزانية الدولة عبر الأداءات المباشرة وغير المباشرة. وتكتسي الرقابة الجبائية على هذه المؤسسات أهمية خاصة بالنظر إلى مخاطر الغشّ والتهرب الجبائي المرتبطة بهذا الصنف من المؤسسات وضرورة التصدي لها.

وتتمّ بموجب الأمر عدد 94 لسنة 2008⁽¹⁾ تكليف إدارة المؤسسات الكبرى بالتصرف في الملفات الجبائية لصنف من المؤسسات باعتبار خاصّة قطاع نشاطها أو أهميّة رقم معاملاتهما. وضبط الأمر عدد 201 لسنة 2008⁽²⁾ مجال وشروط تدخّل هذه الإدارة حيث ترجع لها بالنظر كامل المؤسسات الناشطة في القطاع المالي وقطاعات المحروقات والاتّصالات والإسمنت والمناجم وكذلك المؤسسات التي تحقّق رقم معاملات سنوي خام يساوي أو يفوق 10 م.د. والمتواجد مقرّها الاجتماعي بولايات تونس وأريانة وبن عروس ومنوبة. وفضلا عن إسداء الخدمات الجبائية للمؤسسات الكبرى الراجعة لها بالنظر، عهد لهذه الإدارة القيام بأعمال الرقابة الجبائية عليها.

بلغ عدد أعوان إدارة المؤسسات الكبرى 46 عونا في موفى سنة 2014، وبلغ عدد المؤسسات المدرجة في مجال تدخلها 1766 في سنة 2014 و2009 في سنة 2015. وبلغت نسبة إيداع التصاريح الجبائية لديها بعنوان سنة 2014 ما يناهز 73,56 % في خصوص الضريبة على الشركات و93% في خصوص الأداء على القيمة المضافة وذلك إلى غاية شهر جويلية 2016. وبلغ المردود المالي لمختلف تدخلاتها 169 م.د.⁽³⁾ في سنة 2014. وأسندت هذه الإدارة خلال نفس السنة 13.676 شهادة لفائدة منظوريها.

وبلغت جملة الموارد الجبائية المحصّلة في مستوى قطب استخلاص أداءات المؤسسات الكبرى بما فيها الموارد المحصلة من المنخرطين في منظومة التصريح بالأداء عن بعد غير الراجعين بالنظر إلى إدارة المؤسسات الكبرى ما قدره 6.546 م.د خلال سنة 2014 وهو ما يمثل نسبة 34,86 % من جملة الموارد الجبائية لميزانية الدولة لنفس السنة.

وتتمّ المراجعة الجبائية المعمّقة للمؤسسات الراجعة بالنظر إلى إدارة المؤسسات الكبرى أساسا من قبل وحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية. واستنادا إلى الأمر عدد 556 لسنة 1991⁽⁴⁾

⁽¹⁾ الأمر عدد 94 لسنة 2008 المؤرخ في 16 جانفي 2008 والمتعلّق بتنظيم وضبط مشمولات المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات بوزارة المالية.

⁽²⁾ الأمر عدد 201 لسنة 2008 المؤرخ في 29 جانفي 2008 والمتعلّق بضبط مجال وشروط تدخل إدارة المؤسسات الكبرى بالإدارة العامة للأداءات.

⁽³⁾ يتضمن المردود الجملي لوحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية المردود المحصل من المطالبين بالأداء الذين يرجعون بالنظر لإدارة المؤسسات الكبرى وإلى غيرها من المراكز الجهوية لمراقبة الأداءات.

⁽⁴⁾ الأمر عدد 556 لسنة 1991 المؤرخ في 23 أفريل 1991 والمتعلّق بتنظيم وزارة المالية كما تمّ إتمامه وتنقيحه بالنصوص اللاحقة.

تتولى الوحدة القيام بالمراجعة المعمّقة على المستوى الوطني للملفات الجبائية لعدد من المطالبين بالأداء سواء بالنظر إلى رقم معاملاتهم أو إلى طبيعة نشاطهم. وهي مكلفة بجمع المعلومات والمعطيات اللازمة لعمليات الرقابة الجبائية وبالقيام بالأبحاث في المادة الجبائية وفي مجال مكافحة الغشّ والتهرب الجبائي واستغلال نتائج الأبحاث لمساعدة بقية مصالح الرقابة الجبائية الخارجية في عملياتها الرقابية. وبلغ المردود المحصل من قبلها في سنة 2014 ما قدره 274,247 م.د.

وتّم في أواخر سنة 2012 إحداث خلية مراجعة معمّقة صلب إدارة المؤسسات الكبرى لمساندة مجهود وحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية في مجال المراجعة المعمّقة بالنسبة إلى المؤسسات التي تتقدم بمطالب استرجاع فائض الأداء.

وتستأثر الشركات الراجعة بالنظر إلى إدارة المؤسسات الكبرى بالجزء الأوفر من حجم الإمتيازات الجبائية الممنوحة على الصعيد الوطني والبالغ معدّله السنوي خلال الفترة 2010-2014 ما قيمته 2.358 م.د.⁽¹⁾ ومثّلت المصاريف الجبائية بهذا العنوان خلال نفس الفترة ما معدّله 15,78 % من جملة الموارد الجبائية لميزانية الدولة و3,34 % من الناتج الداخلي الخام.

وارتفع حجم الإمتيازات الجبائية الممنوحة في مستوى إدارة المؤسسات الكبرى إلى ما قيمته 580 م.د. خلال سنة 2014 وهو ما يمثّل نسبة 33,47 % من جملة هذه الإمتيازات الممنوحة⁽²⁾ على المستوى الوطني وذلك دون اعتبار الإمتيازات بعنوان التوريد. وتوزّعت هذه الإمتيازات بين الضريبة على الشركات التي انتفعت بها 699 مؤسسة خلال الفترة 2011-2014 وبـعنوان توقيف الأداء على القيمة المضافة والتي انتفعت بها 465 مؤسسة خلال الفترة 2011-2015.

وبالنظر إلى أهميّة الموارد الجبائية المحصّلة بعنوان المؤسسات الكبرى من ناحية وأهميّة حجم الإمتيازات الجبائية التي تنتفع بها هذه المؤسسات من ناحية أخرى، تولت الدائرة إنجاز مهمّة رقابية لدى المصالح المعنية بالرقابة الجبائية على هذه المؤسسات وذلك قصد الوقوف على مدى نجاعة الرقابة الجبائية عليها. وشملت المهمّة أساسا الفترة الممتدّة من سنة 2010 إلى سنة 2014 مع الرجوع عند الاقتضاء إلى فترات سابقة أو لاحقة. وتعلّقت النقائص التي تمّ الوقوف عليها في هذا الخصوص بالمراجعة الجبائية وبمراقبة الإمتيازات الجبائية المسندة لهذه المؤسسات.

وخلصت هذه المهمّة إلى الوقوف على محدودية الرقابة الجبائية على المؤسسات الكبرى وخاصة منها تلك المنتفعة بامتيازات جبائية والتي تشكّل مخاطر كبرى للتهرب الجبائي.

⁽¹⁾ باعتبار الإمتيازات الجبائية الممنوحة من قبل مصالح الديوانة عند التوريد.

⁽²⁾ معطيات من الإدارة العامة للأداءات والإدارة العامة للإمتيازات الجبائية والمالية.

أبرز الملاحظات

- المراجعة الأولية

تراجعت نسبة تغطية المؤسسات الكبرى بالمراجعة الأولية من 24 % في سنة 2009 إلى 8 % في سنة 2015 وذلك خاصة نتيجة توجيه إدارة المؤسسات الكبرى تدخلها أساسا نحو إسداء الخدمات للمطالين بالأداء والتي شهدت خلال نفس الفترة تضاعفا في حجمها.

ولا تستند برمجة المراجعة الأولية إلى منهجية تحليل المخاطر حيث اعتمد الجزء الأوفر (63,11 %) من المراجعات المنجزة خلال الفترة 2011-2015 على عنصر التسبقة على الأداء والتكوين المهني دون غيرها من العناصر.

وتبين من خلال النظر في عينة مكونة من 96 مراجعة معمقة أنجزت خلال الفترة 2010-2014 أنه تم في إطار ما يفوق 30 % من هذه المراجعات إقرار تعديلات جبائية كان بالإمكان التفطن لها في إطار مراجعات أولية.

ويجدر العمل على تكثيف المراجعة الأولية ومزيد إحكامها وذلك بهدف تعزيز دورها الوقائي وتحقيق موارد جبائية إضافية للدولة.

- المراجعة المعمّقة

شابت المراجعة المعمّقة بعض النقائص حدث من نتائجها تعلقت أساسا بآليات البرمجة وبتغطية المؤسسات الخاضعة للمراقبة الجبائية. واتضح بخصوص البرمجة افتقار هياكل المراقبة لمصفوفة تحوّل إجراء تقاطعات بين معايير مختلفة مما قلّص من نسبة تغطية ملفات تنطوي على مخاطر غش جبائي. ويذكر في هذا الصدد المعايير المتصلة بتدني هامش الربح أو بفائض أداء متواصل أو بعجز متواصل والتي اقتصر حصة الملفات المبرمجة استنادا إليها على التوالي على نسبة 5,54 % و 5,27 % و 3,24 % خلال الفترة من سنة 2010 إلى سنة 2014.

وأدت محدودية تغطية الشركات بالمراجعة المعمّقة إلى سقوط سنوات بالتقادم إذ يذكر أن 24,26 % من المؤسسات الناشطة في قطاع المحروقات و 20,22 % من شركات الإستثمار لم تخضع إلى مراجعة معمّقة منذ تاريخ إنشاءها أو تاريخ إدراجها بمنظومة "صادق".

وساهم التباين في تأويل النصوص بين إدارة الجبائية من ناحية والمؤسسات موضوع المراجعة المعمّقة من ناحية أخرى لا سيما في قطاع الاسمنت وقطاع المحروقات والقطاع البنكي في التأخير في آجال البت في المراجعات وكذلك في الحطّ من مبالغ التعديلات الجبائية خلال مرحلة النزاع القضائي. ويعزى هذا الوضع أساساً إلى عدم وضوح الإطار القانوني وإلى النقص في شموليته.

ومن شأن العمل على تجاوز الإشكالات القانونية المطروحة أن يساعد على الرفع من نجاعة المراقبة الجبائية على هذه المؤسسات بما يساهم في تحسين مردود القطاعات المعنية وفي البتّ في الملفات العالقة بهذا العنوان في أفضل الآجال.

- رقابة الامتيازات الجبائية

تمّ الوقوف على ضعف التنسيق بين إدارة المؤسسات الكبرى والهيكل ذات العلاقة (وكالة النهوض بالصناعة والتجديد، مركز النهوض بالصادرات، الإدارة العامة للديوانة...) حيث تبيّن نقص في تبادل المعطيات بينها حول الانجاز الفعلي للعمليات المنتفعة بالامتيازات الجبائية وهو ما ساهم في الحدّ من نجاعة الرقابة على الامتيازات الجبائية.

مثّلت المراجعات الأولية بعنوان توقيف الأداء على القيمة المضافة والطرح من الضريبة على الشركات ما نسبته على التوالي 1,16 % و 3,21 % من جملة المراجعات الأولية المنجزة خلال الفترة 2015-2011 وتعتبر هذه النسب ضعيفة وذلك بالنظر إلى ارتفاع حجم المردود الجبائي المحصل بهذا العنوان حيث يذكر أنّ مردود مراجعة الإمتيازات الجبائية بعنوان الضريبة على الشركات بلغ خلال نفس الفترة 11,466 م.د وهو ما يمثّل 13,73 % من المردود المالي لجملة المراجعات الأولية.

وبلغ المردود المالي المتأتّي من التعديلات الجبائية بعنوان الإمتيازات الجبائية في إطار المراجعات المعمّقة 468,564 م.د توزّع بين الأرباح المعاد استثمارها (262,881 م.د) ورقم المعاملات المتأتّي من التصدير (205,683 م.د). وتترجم هذه النتائج ارتفاع نسبة المخاطر المرتبطة بالغشّ والتهرب الجبائي في مجال الامتيازات الجبائية.

تفتقر الهياكل المكلفة بمراقبة الامتيازات الجبائية إلى منهجية موحّدة في خصوص التثبت من توقّر الشروط القانونية للانتفاع بالطرح من الضريبة على الشركات حيث لا يتم على سبيل المثال تطبيق نفس التمشي في مراقبة المؤيّدات المتعلقة بالإنجاز الفعلي للاستثمار والوثائق المثبتة لرقم المعاملات المتأتّي من التصدير.

أما بخصوص الامتيازات الجبائية بعنوان الأداء على القيمة المضافة فقد تبين عدم تصفية 14.674 قسيمة طلب تزود في موفى سنة 2014 وذلك بالرغم من انتهاء صلاحية الشهادات العامة المتعلقة بها. وتنطوي قسائم طلبات التزود غير المسوّاة على مخاطر استعمالها دون وجه حقّ وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى التهرب الجبائي وبالتالي إلى التقليل من موارد ميزانية الدولة.

وتوصي الدائرة بخصوص الرقابة على الامتيازات الجبائية بالرفع من مستوى تغطية المؤسسات المنتفحة بهذه الامتيازات بمراجعات أولية ومعمّقة مع الإسراع في تسوية قسائم طلبات التزود غير المسوّاة والحرص على توحيد آليات المراقبة بهذا العنوان وذلك بهدف تدعيم دورها الردعي في مقاومة الغش والتهرب الجبائي.

I- المراجعة الجبائية

يقوم النظام الجبائي التونسي على مبدأ التصريح التلقائي بالأداء. ويتطلب هذا التمسّي تحقيق النجاعة في أعمال المراقبة الجبائية للمؤسسات الكبرى التي تتميز إجمالاً بالتقيّد بواجب التصريح الجبائي. وأفضت أعمال الرقابة إلى الوقوف على ملاحظات تعلّقت بآليتي المراجعة الجبائية الأولى والمراجعة الجبائية المعمّقة.

أ- المراجعة الجبائية الأولى

تتمثّل المراجعة الأولى في مراقبة ومراجعة التصاريح والعقود والكتابات المودعة لدى مصالح الجباية وتتمّ هذه المراجعة طبقاً لأحكام الفصل 37 من مجلّة الحقوق والإجراءات الجبائية. وبلغت المراجعات الأولى المنجزة خلال الفترة من 2011 إلى 2015 ما عدده 717 مراجعة أفضت إلى مردود مالي بمبلغ 83,527 م.د.⁽¹⁾ وتعلّقت الإخلالات في هذا الجانب أساساً ببرمجة المراجعات وبمحدودية نجاعتها.

ولا تستند البرمجة المعتمدة بخصوص المراجعات الأولى إلى منهجية التصرف حسب المخاطر. فبالرغم من أهمية المخاطر المتعلقة بنشاط المؤسسات في مستوى إدارة المؤسسات الكبرى والمرتبطة بالجباية القطاعية أو بالإمتيازات الجبائية، استأثرت عنصر التسبقة على الأداء على التكوين المهني بنسبة 63,11 % من جملة المراجعات خلال الفترة 2011-2015 مقابل نسبة 3,08 % بخصوص الإمتيازات بعنوان الضريبة على الشركات التي حققت في المقابل مردوداً قدره 11,466 م.د وهو ما يمثّل 13,73 % من المردود المالي لجملة المراجعات الأولى.

وتراجعت في سنة 2015 نسبة تغطية المؤسسات بالمراجعة الأولى مقارنة بالسنوات الأولى لإحداث الإدارة إلى 8 % مقابل 24 % في سنة 2009. ولئن تضاعف عدد المؤسسات ليصل إلى 2009 في سنة 2015 مقابل 1010 في سنة 2009 فإنّ عدد المحقّقين المكلفين بالمراجعة استقرّ في حدود 24 في سنة 2015 مقابل 25 في سنة 2009.

وبلغ معدل المراجعات الجبائية الأولى لكل محقّق في إدارة المؤسسات الكبرى في سنتي 2014 و2015 ما عدده على التوالي 9,48 و6,67 مراجعة ممّا جعلها على التوالي في المرتبة 28 و22 في سلّم المراكز الجبوية لمراقبة الأداءات.

⁽¹⁾ وذلك دون اعتبار المردود المالي الإستثنائي للمراجعة الأولى التي خضعت لها الشركة التونسية لتكرير النفط خلال سنة 2015 والذي بلغ 195 م.د.

وفضلاً عن عدم التقيد بالتنظيم الهيكلي المنصوص عليه بالأمر عدد 94 لسنة 2008 تبين أن التنظيم الفعلي لإدارة المؤسسات الكبرى والذي يقوم على أربعة فرق عمل تسمى المخاطب الجبائي الوحيد لم يساهم في تدعيم الرقابة الجبائية للمؤسسات الكبرى. فقد تمّ تغليب الأعمال المتصلة بإسداء الخدمات الجبائية للمطالب بالأداء على حساب أعمال المراقبة الجبائية وذلك لمجابهة تطوّر حجم الأعمال بهذا العنوان حيث بلغ عدد الشهادات الإدارية المسندة من قبل كل محقق ما معدله 595 شهادة في سنة 2014. ومن شأن تدعيم الموارد البشرية للإدارة أن يعزز تغطية المطالبين بالأداء بهذا الصنف من المراجعة.

ورغم تنصيب المذكرات المتعلقة بتنظيم مصالح الجبائية على ضرورة تكريس مبدأ الدورية في التصرف في الملفات الجبائية والمحددة بأربع سنوات على الأقصى فإنه لم يتمّ تفعيل هذا الإجراء في خصوص توزيع ملفات المؤسسات بين رؤساء الفرق والمحققين بإدارة المؤسسات الكبرى حيث حافظ كل محقق على الملفات التي عهد بها إليه منذ إحداث الإدارة وذلك باستثناء عملية تجميع ملفات المؤسسات الناشطة في قطاع البترول الذي عهد بها إلى فريق عمل واحد.

وساهم عدم تجريد عديد الوثائق الواردة على مصالح إدارة المؤسسات الكبرى من طابعها المادي، على غرار القوائم المالية في الحدّ من استغلال المعطيات المضمّنة بها وذلك بغاية القيام بالمقاربات اللازمة بينها وتقصي مواطن التهرب الجبائي.

كما تبين إلى غاية موفى شهر جويلية 2016 افتقار منظومة "رفيق" لتطبيق مخصصة لمعالجة التصاريح بالأداء لمؤسسات إنتاج المحروقات وذلك بالرغم من أهمية المبالغ التي يتمّ تعبئتها بهذا العنوان، وقد تعهدت الإدارة العامة للأداءات بتركيز هذه التطبيقية ضمن برنامج أعمالها لسنة 2015.

ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يحدّ من نجاعة متابعة الوضعية الجبائية لهذه المؤسسات ويحول دون تحديد قائمة في الإغفالات في الإبان ودون التثبت من صحة المعطيات المصرح بها يدويا من قبل هذا الصنف من المؤسسات خاصة في ظل تشعب الإطار القانوني الذي يحكم جبايتها وحجم الأعمال المادية التي تتطلبها الرقابة على التصاريح المودعة يدويا.

وأفضى فحص عيّنة⁽¹⁾ من تقارير المراجعات المعمّقة إلى وجود تعديلات كان بالإمكان التفتّن لها في إطار مراجعات أولية. وبلغ عدد هذه التعديلات 65 تعديلا تعلق بما يفوق 30 % من المراجعات.

⁽¹⁾ تمّ فحص 96 تقرير وهو ما يمثل نسبة 11 % من مجموع المراجعات المعمّقة المنجزة خلال الفترة 2010-2014.

وتمحورت التعديلات أساساً حول الإمتيازات الجبائية (20 %) وعدم تطابق رقم المعاملات المصرح به سنوياً مع التصاريح الشهرية (13,23 %) وعدم احتساب الامتيازات العينية أو مساهمات المشغل في إطار نظام التأمين على المرض ضمن قاعدة الخصم من المورد بعنوان المرتبات والأجور (22,06 %). كما شملت التعديلات إدماج الهبات والإعانات بقاعدة الأداء (7,35 %).

وأمام محدودية الموارد البشرية المتوفرة للقيام بالمراجعة الجبائية المعمّقة، يجدر العمل على تكثيف المراجعة الأولية ومزيد إحكامها بما يمكن من تعزيز دورها الوقائي ويساعد على الكشف عن حالات الغش والتهرب الجبائي وعلى تحقيق موارد جبائية إضافية للدولة.

ب- المراجعة الجبائية المعمّقة

تمثل المراجعة المعمّقة إحدى أهم الآليات التي تعتمد عليها إدارة الجبائية للتثبت من الوضعية الجبائية للمطالب بالأداء. وبلغت المراجعات المنجزة خلال الفترة من سنة 2010 إلى سنة 2014 ما عدده 855 مراجعة. وبلغ مردود المراجعة المعمّقة لدى إدارة المؤسسات الكبرى 19,190 م.د بعنوان سنتي 2013 و2014. أما مردود وحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية فقد بلغ 1.731,929 م.د⁽¹⁾ خلال الفترة من 2010 إلى 2014 منها 61 % بعنوان قطاعات المالية والإتصالات والمحروقات. وتم في هذا الخصوص الوقوف على نقائص تعلّقت أساساً بمسار المراجعة وبإشكاليات تخص الإطار القانوني لبعض القطاعات.

1- مسار المراجعة المعمّقة

ترتبط فعالية المراجعة المعمّقة بمدى التقيّد بمتطلبات الجودة خلال المسار الرقابي وذلك خاصة من حيث البرمجة والإنجاز ومتابعة المآل.

1-1 برمجة المراجعات

تتم برمجة المراجعات في مستوى الإدارة العامة للأداءات بهدف تحقيق المردود من ناحية والعدالة الجبائية من ناحية أخرى وذلك استناداً إلى تطبيق "المساعدة على اتخاذ القرار"⁽²⁾. وتتضمن

⁽¹⁾ يتضمن المردود الجملي لوحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية المردود المحصل من المطالبين بالأداء الذين لا يرجعون بالنظر لإدارة المؤسسات الكبرى

⁽²⁾ منظومة تم تطويرها باستعمال برمجية ACCESS تمكن من انتقاء ملفات حسب مؤشرات ومقاييس على غرار النتيجة المحاسبية السلبية خلال عدة سنوات وتراجع النتيجة الجبائية وأهمية التعديلات الجبائية بالطرح ونسبة رقم المعاملات غير الخاضع للأداء...

التطبيق المعتمدة جملة من الأسباب التي تشكّل معايير للبرمجة على غرار فائض أداء متواصل أو عجز متواصل أو تراجع رقم المعاملات أو تراجع النتيجة المحاسبية....غير أنّ برمجة المؤسسات تتم على أساس معيار وحيد دون الاستناد في ذلك إلى تقاطع عدد من هذه المعايير أو بناء على مصفوفة تحليل المخاطر.

ففضلا عن برمجة المؤسسات التي تتقدم بمطالب إرجاع فائض الأداء (43,78%) يشكّل تفادي التقادم الهاجس الثاني في البرمجة حيث مثلت المؤسسات التي لم تتمّ مراقبتها منذ عدّة سنوات ما نسبته 10,81% من جملة المؤسسات المبرمجة.

وبالرغم من ذلك أدّت محدودية تغطية الشركات بالمراجعة المعمّقة في بعض الحالات إلى سقوط أداءات بعنوان بعض السنوات بالتقادم وذلك خلافاً للفصل 19 من مجلّة الحقوق والإجراءات الجبائية والذي ينصّ على ضرورة تدارك الإغفالات والأخطاء والإخفاءات التي وقعت معاينتها قبل موفى السنة الرابعة الموالية للسنة التي تمّ خلالها تحقيق العمليات الموجبة لدفع الأداء. فقد تبين أنّ 24,26% من المؤسسات الناشطة في قطاع المحروقات و20,22% من شركات الإستثمار لم تخضع إلى مراجعة معمّقة منذ تاريخ إنشائها أو تاريخ إدراجها بمنظومة "صادق". كما يذكر سقوط أداءات سنة 2010 بالتقادم لدى 270 مؤسسة كبرى وشمل التقادم بالنسبة إلى إحدى الشركات الأداءات بعنوان 10 سنوات.

واقترنت برمجة المؤسسات بالنظر إلى طبيعة نشاطها على نسبة 6,22% من جملة المؤسسات المراقبة خلال الفترة 2010-2014. وتعدّ هذه النسبة محدودة مقارنة بالمردود حيث مثّل مردود قطاع المالية والاتّصالات وقطاع المحروقات على التوالي مانسبته 18,02% و43,35% من مردود المراجعة الجبائية بوحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية.

فرغم تشعّب المادة الجبائية والخدمات المتّصلة بقطاع المحروقات وتعدّد امتيازات الإستغلال والعدد الهامّ للشركات الناشطة بهذا القطاع (125 شركة) وفي الخدمات المتّصلة به (106 شركة) لم يتمّ إنجاز مراجعة معمّقة سوى بخصوص 58 شركة خلال الفترة 2010-2014. ولم يتجاوز عدد المحققين المكلفين بالمراقبة في أقصى الحالات 6 أعوان.

كما ساهم هذا الوضع في محدودية تغطية الملفات ذات المخاطر حيث اقتصرت البرمجة لأسباب تعود إلى تدني هامش الربح أو فائض أداء متواصل أو عجز متواصل على التوالي على نسبة 5,54% و5,27% و3,24% من جملة الملفات المبرمجة خلال الفترة من 2010 إلى 2014.

2-1 إنجاز المراجعات

تعلّقت النقائص بخصوص إنجاز المراجعات أساساً بسير عمليات المراجعة وبمتابعتها. فقد حال النقص في تضمين المعطيات ببطاقات متابعة عمليات المراجعة عند عرضها على اللجنة الفرعية لمتابعة وتأطير نتائج المراجعة المعمّقة للملفات الجبائية⁽¹⁾ دون توثيق معطيات هامّة على غرار طبيعة الأعمال الرقابية المنجزة وكذلك موقف المحققين أو أعضاء اللجنة والمسائل محل الخلاف وكيفية البتّ فيها.

وأدّت الإخلالات التي شابت مسار المراجعة إلى الحطّ من المبالغ المضمنة بقرارات التوظيف الإجباري في مرحلة النزاع القضائي بالنسبة إلى 3 شركات من 2,747 م.د إلى 1,407 م.د.

ويذكر على سبيل المثال أنّه تمّ الحطّ بموجب الحكم الابتدائي الصادر بتاريخ 8 جانفي 2014 من مبلغ قرار التوظيف الصادر ضد شركة ناشطة في مجال التنقيب عن النفط من 0,874 م.د إلى 0,137 م.د وذلك إثر تفتن وحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية إلى تسرب خطأ في احتساب طرح الأرباح من الضريبة على الشركات.

كما يذكر في نفس السياق إعادة نظر إدارة المؤسسات الكبرى في قرار التوظيف الإجباري الصادر عنها (عدد 2014/11) ليتم الحط جزئياً من مبلغ التعديلات من 0,808 م.د إلى 0,471 م.د. ويعود ذلك إلى عدم التفتن أثناء المراجعة إلى أن رقم المعاملات الذي حققته الشركة يتضمن مبالغ بعنوان نشاط معفى من الضريبة على الشركات.

ويشار كذلك إلى الحكم الصادر بتاريخ 5 نوفمبر 2014 والقاضي بالحطّ من المبلغ المضمن بقرار التوظيف الإجباري الصادر بتاريخ 28 جوان 2013 عن وحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية من 1,065 م.د إلى 0,790 م.د. فقد تضمّن قرار التوظيف الإجباري تعديلاً لعدم شرعية طرح أعباء واستهلاكات تخص سيارة سياحية تفوق قوتها 9 خيول. وخلافاً لما ذهب إليه القرار أقرّ الحكم بشرعية هذا الطرح وذلك بعد الوقوف على أنّ غرض السيارة الأصلي هو الاستغلال ممّا يجيز انتفاع السيارة بامتياز الطرح تطبيقاً لأحكام الفصل 15 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات.

⁽¹⁾ تمّ إحداؤها بمقتضى المذكرة الإدارية عدد 5659 بتاريخ 13 جويلية 2004.

و حال عدم توثيق الجلسات التي يتم عقدها مع المطالب بالأداء في مختلف مراحل المراجعة الجبائية المعمّقة دون التأكّد من مدى اعتماد الصيغة التحوارية في المراجعة. كما ساهم غياب إجراءات ردعية بالفصل 41 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية في عدم تقيد المطالب بالأداء بواجب تقديم الوثائق طبقاً لأحكام الفصل المذكور. فقد أدى تقديم الوثائق المعنية في مرحلة النزاع القضائي الجبائي بخصوص 4 شركات إلى الحطّ من المبالغ المضمنة بقرارات التوظيف الاجباري من 2,157م.د إلى 0,552م.د أي بنسبة 74%.

ومن شأن هذه الوضعية أن تمسّ من جودة أعمال المراجعة ونتائجها.

وأدى تباين المواقف بين إدارة الجبائية من ناحية والمطالبين بالأداء من ناحية أخرى بخصوص تأويل الفصل 9 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية والمتعلّق بمدّ مصالح الجبائية بجميع الوثائق والبيانات على حوامل ممغنطة إلى الحدّ من نجاعة أعمال المراقبة حيث اقتصر المطالبون بالأداء على تمكين مصالح الجبائية من الإطلاع والنفّاذ إلى المعطيات والبيانات المضمنة بالتطبيقات الإعلامية دون تمكينها من الحصول على قواعد البيانات والملفات المحاسبية في صيغة لا مادية قصد معالجتها والقيام بالمقاربات اللازمة.

وتوصي دائرة المحاسبات في هذا الصدد بالعمل على رفع هذا الإشكال لتوسيع نطاق استغلال البيانات المحاسبية ممّا من شأنه أن يساهم في تحسين مردود المراجعة وأن يضيف مزيد النجاعة على أعمال الرقابة.

3-1 مآل المراجعات

تبيّن من خلال النظر في مآل المراجعات المعمّقة المنجزة أهمية عدد المراجعات غير المسواة سواء بإبرام صلح أو بإصدار قرارات توظيف إجباري. فبالرغم من حثّ الإدارة العامة للأداءات مصالحها في عديد المناسبات على الإسراع في تصفية الملفات، بقي 30 ملفاً بمبلغ إجمالي قدره 27,035 م.د غير مسوّى في موفى سنة 2015 بالنسبة إلى إدارة المؤسّسات الكبرى و 254 ملفاً بمبلغ إجمالي قدره 766,294 م.د بالنسبة إلى وحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية منها 86 ملفاً بعنوان سنتي 2012 و 2013 وبمبلغ 402,909 م.د.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه عملاً بأحكام قانون المالية لسنة 2015 وفي إطار دعم ضمانات المطالبين بالأداء عند مناقشة نتائج المراجعة الجبائية تمّ ضبط الآجال القصوى لإجابة

مصالح الجباية كتابيا على اعتراض المطالب بالأداء بمدة 6 أشهر من تاريخ الاعتراض بهدف التقليل في آجال البتّ في ملفات المراجعة بما يساهم في تحسين العلاقة مع المطالبين بالأداء.

وبلغت بقايا الاستخلاص بعنوان الديون المثقلة والمضمّنة بحساب التصرف لقابض قطب استخلاص أداءات المؤسسات الكبرى⁽¹⁾ ما قيمته 472,519 م.د في موفى سنة 2014. ولئن نصّ الفصل 3 من قرار إحداث القطب على أن "يتحمّل مدير إدارة المؤسسات الكبرى المسؤولية التسييرية والإدارية لاستخلاص الديون الجبائية المثقلة" فإنّه لم يتمّ وضع الآليات والنصوص التي تضبط مجال تدخل كلّ من الإدارة والقباضة وذلك بالرغم من خصوصية وحداثة هذه الصيغة في التصرف في الديون الجبائية.

ومن شأن وضع هذه الآليات أن يساعد على الرفع من حجم استخلاص الديون المثقلة بزمة المطالبين بالأداء الراجعين بالنظر لإدارة المؤسسات الكبرى.

وعلى صعيد آخر سجّل تأخير في البتّ في مطالب استرجاع فائض الأداء على القيمة المضافة وذلك خلافاً للفصل 32 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية الذي ضبط آجالاً قصوى لإرجاع هذا الفائض. وتعلّق الأمر بالتصدير والاستغلال حيث تجاوز معدل فترة البتّ فيها على التوالي 4 و6 أشهر في حين ضبطت الآجال القصوى في شأنهما بما مدته على التوالي 7 أيام و60 يوماً.

أمّا بخصوص إرجاع الفائض بعنوان الخصم من المورد وتوقيف العمل بالأداء وبمعنوا الاستثمار، فلئن ضبطت الآجال القصوى في حدود 30 يوماً فإن معدل آجال الإرجاع قد بلغ 135 يوماً. ويعود ذلك أساساً إلى التأخير في برمجة بعض الشركات لمراجعة معمّقة من قبل وحدة المراقبة الجبائية والأبحاث الوطنية فضلاً عن ضعف التنسيق بين هذه الوحدة وإدارة المؤسسات الكبرى.

ومن شأن الحرص على التقيد بالآجال القانونية أن يحافظ على حقوق المؤسسات المعنية بمطالب الاسترجاع بالسرعة المطلوبة.

ومن جهة أخرى تعلّقت عناصر التعديل المضمنة بتقارير المراجعة المعمّقة غالباً بنفس الإخلالات منها الخصم من المورد بعنوان أتاوات مدفوعة لأشخاص غير مقيمين بالبلاد التونسية الذي شكّل عنصر تعديل لما نسبته 48 % من الشركات⁽²⁾ أو بعنوان الإمتيازات العينية لفائدة الموظفين

⁽¹⁾ قرار وزير المالية المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 والمتعلّق بإحداث قطب استخلاص أداءات المؤسسات الكبرى بالبحيرة من ولاية تونس.

⁽²⁾ تمّ اعتماد عينة للمراجعات المعمّقة التي تمّ تبليغها خلال الفترة من 2010 إلى 2014 (17 % بخصوص إدارة المؤسسات الكبرى و11 % بخصوص وحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية).

بنسبة 38 % من الملفات. وفي المقابل تتم معالجة عناصر أخرى على غرار اعتماد أسعار التحويل والعمليات المتّصلة بالتجارة الإلكترونية بصفة ثانوية.

وقصد مزيد تفعيل مساهمة المراجعة المعمّقة في الكشف عن مخاطر التهرب الضريبي يجدر العمل على تدعيم قدرات المصالح المختصة بالمراقبة الجبائية في الرقابة على بعض المجالات الخصوصية على غرار العمليات الدولية وسياسة أسعار التحويل.

2- الإطار القانوني لجباية القطاعات

تمثّلت الإشكاليات في مستوى المراقبة الجبائية لبعض القطاعات أساسا في عدم وضوح الإطار القانوني وشموليته وتعلّقت خاصة بقطاع إنتاج الإسمنت وقطاع المحروقات والقطاع البنكي.

فبخصوص شركات الإسمنت والبالغ عددها 16 شركة في موفى سنة 2014 تلاقي الرقابة الجبائية بعنوانها إشكالات تتعلق أساسا بطرح الاستهلاك بعنوان استغلالها للمقاطع. ويذكر في هذا الشأن القرار الصادر ضد إحدى الشركات في سنة 2012 والذي لا يزال إلى موفى شهر جويلية 2016 في طور النزاع. وبلغت الاستهلاكات التي تم إدماجها من قبل وحدة الأبحاث الوطنية والمراقبة الجبائية ضمن الربح الخاضع للضريبة 6,448 م.د. وأفادت الإدارة العامة للأداءات في ردها بأن النظام الجبائي لاستهلاكات المقاطع المستغلة في هذا القطاع قد صدرت بشأنه عديد التوضيحات الإدارية إلا أنّ بعض المطالبين بالأداء رفضوا تطبيقها.

وعلى صعيد آخر ساهم التباين في المواقف بين المطالب بالأداء ومصالح الجباية بخصوص تطبيق وفهم القواعد الضريبية للمؤسسات الناشطة في قطاع المحروقات وفي الخدمات المتّصلة به في إطالة آجال تسوية المراجعة الجبائية.

ولئن تمت تسوية المسألة المتعلقة بالأداء المستوجب بعنوان تسويق كميات المحروقات المنتجة أثناء مرحلة تجربة الإنتاج في إطار عقد مشاركة⁽¹⁾ فإنّ مسائل أخرى بقيت عالقة. ويذكر في هذا الشأن الاختلاف في طريقة احتساب الحاصل "ح" بالنسبة إلى الشركات المنتجة للنفط والمتمثّل في خارج قسمة جملة المداخل الصافية وجملة المصاريف لكل صاحب رخصة والذي يتمّ اعتماده لتحديد الأتاوة النسبية على إنتاج المحروقات والضريبة على الأرباح.

⁽¹⁾ المذكرة عدد 13/73 الصادرة عن المدير العام للتشريع الجبائي بتاريخ 18 جوان 2013.

فقد نتج عن إصدار قرار توظيف إجباري مطالبة إحدى الشركات بدفع مبلغ 8,486 م.د على إثر إعادة ضبط هذا الحاصل بعنوان سنة 2007 أسفر عنه تعديل نسبة الضريبة على الأرباح من 60 % إلى 65% غير أنه تمّ في سنة 2015 إلغاء هذا القرار بموجب حكم قضائي.

ويتعلّق الأمر كذلك بالصعوبات التي تواجهها مصالح الجباية للثبوت من تحمل الشركة فعلياً لنفقات الحفر غير المعوضة ولتكاليف جهر الآبار ولمصاريف حفر الآبار غير المنتجة للمحروقات السائلة أو الغازية بكميات قابلة للتسويق المنصوص عليها بالفصل 109 من مجلة المحروقات.

كما تبين وجود خلاف حول نسبة الأداء الموظف على شركات الخدمات في قطاع المحروقات. فقد تمسكت هذه الشركات بضرورة تطبيق نسبة 25 % عوض النسبة المقترحة لتوظيفها من قبل إدارة الجباية⁽¹⁾ والبالغة 35 %. وأفادت الإدارة العامة للأداءات في ردها بأن مشروع قانون المالية لسنة 2017 تضمن تعريفا لهذه الشركات بغاية توضيحها وضبط نسبة الضريبة عليها في حدود 35 %.

كما يشار إلى الخلاف القائم بخصوص تطبيق الفصل 119 من مجلة المحروقات. ففي حين ترى مصالح الجباية أنّه يجب مراجعة طريقة ضبط المدخرات بعنوان ترميم موقع الاستغلال سنوياً تتمسك الشركات المعنية بأن هذه المراجعة غير ضرورية. ويذكر على سبيل المثال أن مصالح الجباية أقرت بقيام إحدى الشركات بطرح مدخرات بمبلغ جملي قدره 36,900 م.د دون موجب وذلك بعنوان السنوات من 2009 إلى 2012.

ولئن تمّ تكوين لجنة مشتركة بين وزارتي الصناعة والمالية بتاريخ 7 جوان 2012 تعنى بدراسة المسائل ذات العلاقة بجباية قطاع الطاقة فإن قرار إحداثها لم يضبط مشمولاتها وطريقة سير أعمالها.

ومن شأن تفعيل دور هذه اللجنة والعمل على التنسيق بين مختلف المتدخلين أن يساعد على تجاوز الإشكالات القانونية المطروحة وعلى الرفع من نجاعة المراقبة الجبائية على هذه المؤسسات بما يساهم في تحسين مردود هذا القطاع وفي البتّ في الملفات العالقة بهذا العنوان في أفضل الآجال.

وأفادت الإدارة العامة للأداءات في ردها بأنّه "من شأن مراجعة مجلة المحروقات أن يساهم في تلافي الإشكاليات المثارة وتوضيح النظام الجبائي للقطاع وبأنه من الضروري تشريك إدارة الجباية وعدم الإكتفاء بدعوتها إلى إبداء ملاحظاتها عند الإنهاء من برنامج إصلاح المجلة".

⁽¹⁾ تأويل مختلف للنصوص الجبائية الواردة سواء بمجلة المحروقات أو بمجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات أو بالمرسوم عدد 85 لسنة 1985.

وفيما يتعلّق بمؤسّسات القرض⁽¹⁾ فقد تبين وجود إشكال في طرح الخسائر الناتجة عن التخلي عن الديون المتخلّدة بذمة المؤسّسات التي تواجه صعوبات اقتصادية. وأقرّ الفصل 48 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات الحقّ في طرح الديون التي يتم التخلي عنها لفائدة المؤسّسات التي تواجه صعوبات اقتصادية⁽²⁾. غير أنّ البنوك تعتمد إلى التفويت في ديون غير ثابتة الاستخلاص لفائدة شركات استخلاص تابعة لنفس المجمع بثمن يقلّ عن قيمة الضمانات الحقيقية بما أنّ القيمة الناقصة المحققة قابلة للطرح من الربح الخاضع للضريبة.

ويشار على سبيل المثال قيام مصالح الجباية⁽³⁾ بإدماج مبلغ 1,150 م.د بهذا العنوان ضمن النتيجة الجبائية لأحد البنوك دون أن يتمّ إلى غاية 15 جويلية 2016 البتّ في هذا الملف. ومن شأن توضيح هذا الإشكال في إطار النصوص ذات العلاقة أن يساعد على التسريع في البتّ في مثل هذه الملفات.

وتمّ في مرحلة النزاع القضائي إبرام صلح بخصوص قرار صادر عن وحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية بتوظيف مبلغ 28,764 م.د ضدّ أحد البنوك تعلق بإدماج مبالغ تمّ طرحها لتمويل مساهمة البنك في رأس مال شركات أخرى. وتمت تسوية الإخلال استنادا إلى مذكرة صادرة عن الإدارة العامة للتشريع الجبائي بتاريخ 19 ماي 2012 في شأن شركة للإيجار المالي.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المؤسّسات محلّ المراجعة دأبت على اعتماد مثل هذه المذكرات بمناسبة النزاعات الجبائية على أساس أنها تشكّل فقها إداريا جبائيا بالرغم من انتفاء الطابع العامّ للمذكرات المعنية وذلك فضلا عن عدم تطابق الوضعيات المستشهد بها في بعض الحالات مع المسائل محلّ النزاع.

وكذلك الشأن بخصوص قطاع بيع المواد الكهربائية فقد تم بموجب حكم ابتدائي إلغاء قرار توظيف إجباري ضد إحدى الشركات بمبلغ 3,837 م.د وذلك نتيجة تباين في تأويل الفصل 2 من القانون عدد 82 المؤرخ في 15 أوت 2005 والمتعلق بوحدة القيس المعتمدة لتوظيف المعلوم لفائدة الصندوق الوطني للتحكم في الطاقة وكذلك الشأن بالنسبة إلى قرار توظيف صادر ضد شركة أخرى بمبلغ 5,250 م.د.

⁽¹⁾ تخضع لأحكام القانون عدد 65 لسنة 2001 المؤرخ في 10 جويلية 2001. ومثلت العينة 23 % من الشركات التي خضعت لمراجعة معمّقة خلال الفترة من 2010 إلى 2014.

⁽²⁾ القانون عدد 34 لسنة 1995 المؤرخ في 17 أفريل 1995 والمتعلق بنظام إنفاذ المؤسّسات التي تمر بصعوبات اقتصادية.

⁽³⁾ تقرير المراجعة الجبائية بتاريخ 29 ديسمبر 2014.

وقصد مجابهة مثل هذه الوضعيات يجدر العمل على تبيين نتائج أعمال المراقبة الجبائية السابقة واعتماد مقارنة تقوم على تشريك مختلف الهياكل المعنية بالمراقبة في إعداد النصوص ذات العلاقة بالمادة الجبائية بما يساهم في مزيد تطوير الإطار القانوني والترتيبي في اتجاه الحفاظ على حقوق كل من الإدارة والمطالب بالأداء في هذا المجال.

II- رقابة الإمتيازات الجبائية

بلغت الامتيازات الجبائية الممنوحة في مستوى إدارة المؤسسات الكبرى 709 م.د في سنة 2013 و 580 م.د في سنة 2014 وهو ما يمثل على التوالي نسبة 37,57% و 33,47% من جملة الامتيازات الجبائية⁽¹⁾ الممنوحة على المستوى الوطني. وتوزعت هذه الإمتيازات بين امتيازات بعنوان الضريبة على الشركات (423 م.د سنة 2013 و 259 م.د سنة 2014) وأخرى بعنوان الأداء على القيمة المضافة (286 م.د سنة 2013 و 321 م.د سنة 2014).

وتجدر الإشارة إلى أنّ حجم الإمتيازات الجبائية المذكور لا يتضمّن حجم التخفيضات في نسب الأداءات والمعالم مقارنة بالنسب العادية والتي يتم منحها لفائدة بعض القطاعات الإقتصادية أو لفائدة صنف من المطالبين بالأداء. كما لا يتضمّن حجم الإعفاءات بعنوان الأداءات والمعالم الأخرى غير المباشرة⁽²⁾ الراجعة للدولة ولصناديق الخزينة والصناديق الخاصة والجماعات المحلية وذلك لعدم توقّر معطيات في شأنها.

ويتّسم مجال الامتيازات الجبائية بتعدد المتدخلين وبتنوّع النصوص القانونية المنظمة له وسرعة تطوّرها. ومكنت الرقابة على هذا الجانب من الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساسا بمنظومة الرقابة على الامتيازات الجبائية وبأعمال الرقابة المنجزة من قبل كلّ من إدارة المؤسسات الكبرى ووحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية في هذا الإطار.

أ- منظومة رقابة الإمتيازات الجبائية

تشمل منظومة الرقابة الجبائية علاوة على مصالح الإدارة العامة للأداءات العديد من الهياكل العمومية الأخرى المتدخلة سواء في مرحلة الإسناد أو المتابعة على غرار الإدارة العامة للإمتيازات الجبائية والإدارة العامة للدراسات والتشريع الجبائي الراجعتين بالنظر لوزارة المالية

⁽¹⁾ معطيات من الإدارة العامة للأداءات والإدارة العامة للإمتيازات الجبائية والمالية.

⁽²⁾ لم تتوفر سوى معطيات في خصوص الإمتيازات الجبائية الممنوحة بعنوان الاداء على القيمة المضافة والأداءات والمعالم الديوانية.

والهياكل التي يتمّ التصريح لديها ببنية الإستثمار. وتستند هذه المتابعة على المنظومة الإعلامية "صادق" وتعتمد في رقابة المطالبين بالأداء المنتفعين بها على آليتي المراجعة الجبائية الأولية والمعمّقة.

وخصّت الملاحظات المتعلقة بالمنظومة أساساً شمولية المعطيات ومحدودية آليات التنسيق بين مصالح المراقبة الجبائية وبقية الهياكل المتدخلة.

ففيما يتعلّق بشمولية المعطيات، فقد تبين عدم وجود هيكل يعنى بجمع المعطيات والمعلومات والقيام بالاستقصاءات حول التهرب الجبائي في مجال الإمتيازات الجبائية. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى عدم تفعيل الخلية المكلفة بالأبحاث الجبائية ومقاومة التهرب الجبائي ضمن التنظيم الهيكلي لوحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية والمنصوص عليها بالأمر عدد 556 لسنة 1991⁽¹⁾ والمكلفة خاصة بجمع المعلومات والمعطيات اللازمة لعمليات الرقابة الجبائية وبالقيام بالأبحاث في المادة الجبائية وفي مجال مكافحة الغشّ والتهرب الجبائي... واستغلال نتائج الأبحاث لمساعدة بقية مصالح الرقابة الجبائية الخارجية في عملياتها الرقابية.

وتدعو الدائرة إلى العمل على توفير المعلومات والمعطيات اللازمة للمساعدة في أعمال المراقبة الجبائية وخاصة في مجال الإمتيازات الجبائية.

وبالإضافة إلى ذلك، لا تغطّي المنظومات الإعلامية المستعملة مختلف أوجه التصرف في الإمتيازات الجبائية ولا توفر معطيات شاملة في شأنها. فقد تبين أنّ منظومة "صادق" تقتصر على التصرف في الإمتيازات بعنوان الأداء على القيمة المضافة ولا تغطي تلك الممنوحة بعنوان الأداءات المباشرة وبقية الأداءات والمعاليم غير المباشرة الأخرى. ولا يمكن هذا الوضع من الإطلاع الحيني على طبيعة وحجم الإمتيازات المنتفع بها من قبل كلّ مطالب بالأداء ومن التثبت من تسوية وضعيته القانونية في شأنها.

وساهم ضعف اندماج منظومة "صادق" مع المنظومات الوطنية ذات العلاقة وخاصة منظومتي "رفيق" و"سند" في الحدّ من قيام مصالح الجبائية بالمقاربات اللازمة قصد التثبت من صحة المعطيات التي صرّح بها المطالب بالأداء.

وتدعو الدائرة إلى ضمان شمولية المعطيات بخصوص الإمتيازات الجبائية وإلى تطوير منظومة "صادق" وتحسين اندماجها خاصة مع منظومتي "رفيق" و"سند" بما يمكن من التصرف في كلّ الإمتيازات الممنوحة بعنوان مختلف أصناف الأداءات.

⁽¹⁾ الأمر عدد 556 لسنة 1991 المؤرخ في 23 أبريل 1991 والمتعلق بتنظيم وزارة المالية.

وبالإضافة إلى ذلك ورغم أهمية مخاطر التهريب الجبائي المتعلقة بالامتيازات الجبائية، لم يتبين اعتماد خارطة لهذه المخاطر في مستوى مصالح الإدارة العامة للأداءات أو القيام بدراسات حول هذه الظاهرة حسب طبيعة النسيج الجبائي التونسي.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى بعض النتائج المضمنة بتقارير صادرة عن هيئات ومنظمات دولية والتي تؤكد وجود العديد من مظاهر الفساد التي تضر بالاقتصاد الوطني وتشكل رهانات ذات أبعاد جبائية وتؤثر على التوازنات العامة لميزانية الدولة على غرار التهريب والاقتصاد الموازي والتهريب الجبائي.

وقدرت Global Financial Integrity حجم الفساد بما نسبته 2 % من المنتج الداخلي الخام سنويا. فقد بلغ حجم رؤوس الأموال المهربة للخارج حسب تقريرها الصادر بتاريخ 8 ديسمبر 2015 ما قيمته 1,993 مليار دولار أمريكي خلال سنة 2013 أي بزيادة نسبتها 20 % مقارنة بسنة 2011 وهي أموال متأتية حسب نفس المصدر من الفساد والتهريب الجبائي والأنشطة غير الشرعية. وبينت دراسة تم إعدادها من قبل البنك الدولي للإنشاء والتعمير في سنة 2013، أن حجم التجارة الموازية بلغ 1,8 مليار دينار تونسي وهو ما يمثل نسبة 2,2 % من المنتج الداخلي الخام.

كما أشارت الدراسة التي أعدها البنك العالمي في سنة 2014 تحت عنوان " تونس : الثورة غير المكتملة" إلى أهمية الفارق بين حجم التصدير نحو تونس المصحح به من قبل مصالح الديوانة للبلد المصدر وحجم التوريد المصحح به من قبل الديوانة التونسية والذي بلغ 10 مليار دولار أمريكي في سنة 2011. ومن شأن هذه الفوارق أن تشكل أحد مظاهر التهريب الضريبي وذلك إما من خلال النقص في قيمة البضائع المصحح بها لدى الديوانة التونسية أو من خلال اعتماد تعريفات خاطئة للبضائع بهدف التهريب من دفع المعاليم الديوانية المستوجبة.

وبالرغم من ذلك لوحظ غياب آليات وهياكل تنسيق بين مصالح المراقبة الجبائية والهياكل التي يتم التصريح لديها بنية الإستثمار بما يضمن تبادل المعلومات والمعطيات بصفة آلية ومستمرة. وتجدر الإشارة إلى أنه تم ضبط الهياكل المذكورة بالفصل الثاني من الأمر عدد 492 لسنة 1994⁽¹⁾. ومنها أساسا وكالة النهوض بالصناعة والتجديد ووكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية والديوان الوطني التونسي للسياحة ومركز النهوض بالصادرات.

(1) الأمر عدد 492 لسنة 1994 المؤرخ في 28 فيفري 1994 والمتعلق بضبط قوائم الأنشطة داخل القطاعات المنصوص عليها بالفصول عدد 1 و2 و3 و27 من مجلة تشجيع الإستثمارات الصادرة في سنة 1993.

ويذكر في هذا السياق أنّ مصالِح إدارة المؤسسات الكبرى لا تتولّى التنسيق مع الهياكل التي يتمّ التصريح لديها ببنية الاستثمار لمدها بما يفيد الإنجاز الفعلي للمشاريع وبمعطيات في خصوص قيمة الاستثمارات المنجزة ومدى تطابق مكونات المشروع مع ما تمّ التصريح به.

كما لا تستقي مصالِح المراقبة الجبائية معلومات ومعطيات لدى الهياكل المذكورة حول المؤسسات المخالفة والتي تمّ في شأنها سحب الامتيازات المالية خاصّة وأنّه غالباً ما تتمتع الإستثمارات المعنية في نفس الوقت بامتيازات مالية وأخرى جبائية.

وقصد التثبّت من الإنجاز الفعلي للاستثمارات المصحّح بها قامت دائرة المحاسبات بتاريخ 15 جوان 2016 بمراسلة وكالة النهوض بالصناعة والتجديد ومدها بقائمة في المؤسسات الراجعة بالنظر لإدارة المؤسسات الكبرى والتي صرّحت باستثمارات سنوية خلال الفترة 2011-2014. ولم تتلق الدائرة إجابة في الغرض.

وكذلك الشأن بالنسبة إلى الإدارة العامة للديوانة حيث لا يتمّ تبادل المعطيات حول العمليات والمخالفات الديوانية المرتكبة من قبل المؤسسات وحول تسوية وضعيتها تجاه مصالِح الديوانة علماً بأنّ هذه المعطيات ضرورية للتثبّت من مدى استحقاق الامتيازات الجبائية الممنوحة. كما يوجد نقص في المعطيات حول مدى تسوية عمليات الشراء المحليّة بتوقيف الأداء على القيمة المضافة بالنسبة إلى المؤسسات المنضوية تحت أنظمة ديوانية توقيفية للتأكد من مآل المشتريات المصحّح بها ومن استخلاص الأداءات بعنوان المنتوجات المسوّقة محليّاً.

ومن شأن هذه النقائص أن تحول دون تمكين مصالِح الرقابة الجبائية من القيام بأعمال المتابعة والمراقبة الموكولة إلّاها على النحو المطلوب.

ومن جهة أخرى اقتضت متابعة الامتيازات الجبائية التي تعدّ من المشمولات الأساسية للإدارة العامّة للإمتيازات الجبائية والمالية⁽¹⁾، على تجميع معطيات إحصائية حول حجم هذه الإمتيازات.

وتدعو الدائرة في هذا الخصوص إلى ضرورة وضع آليات وهياكل تنسيق على المستوى المركزي والجهوي مع الأطراف المتدخلة في منظومة الامتيازات الجبائية قصد تمكين مصالِح المراقبة الجبائية من المعطيات المتوفرة بما من شأنه أن يمكّن من إجراء الرقابة اللازمة ومن التصدي لمخاطر التهرب الجبائي في هذا المجال.

⁽¹⁾ الأمر عدد 556 لسنة 1991 المؤرخ في 23 أفريل 1991 والمتعلق بتنظيم وزارة المالية كما تمّ تنقيحه وإنتمامه بالنصوص اللاحقة.

ب- أعمال الرقابة على الإمتيازات الجبائية

تهدف أعمال الرقابة على الامتيازات الجبائية التي تقوم بها مصالح الجبائية إلى التثبّت من أحقية انتفاع المؤسّسات بالامتياز سواء تعلّق الأمر بالطرح من الضريبة على الشركات أو بتوقيف الأداء على القيمة المضافة. وتنجز أعمال الرقابة أساساً عبر آليتي المراجعة الجبائية الأولية والمراجعة الجبائية المعمّقة. وتعلّقت النقائص التي تمّ الوقوف عليها في هذا الجانب أساساً بنجاعة أعمال المراقبة والمتابعة بخصوص كلّ صنف من الإمتيازات.

1- الامتيازات بعنوان الضريبة على الشركات

في إطار تدعيم متابعة الإمتيازات الجبائية أكّدت الإدارة العامّة للأداءات ضمن المذكرات الصادرة عنها وخاصة منها المذكرة عدد 907 بتاريخ 3 أكتوبر 2006 على ضرورة المراقبة الآلية لجميع التصاريح السنوية المتضمنة لتخفيضات بعنوان الإمتيازات الجبائية وعلى ضرورة التثبّت من توقّر جميع الشروط الشكلية والوثائق المطلوبة المثبتة لعمليات الطرح المضمّنة بالتصاريح. وتفضي الإخلالات التي يتمّ كشفها في إطار أعمال المتابعة إلى إنجاز مراجعة جبائية أولية أو إلى برمجة مراجعة معمّقة.

وبلغ عدد المؤسّسات المنتفعة بامتيازات بعنوان الضريبة على الشركات التي عهد بها لكلّ محقق ما معدّله 14 مؤسّسة من جملة معدل 77 مؤسّسة يتولى كل محقق التصرف في ملفها الجبائي علماً بأن عدد المحققين في فرق المخاطب الجبائي الوحيد لإدارة المؤسّسات الكبرى بلغ 23 محققاً في موفى سنة 2014.

ولئن توجّه مصالح إدارة المؤسّسات الكبرى في هذا الإطار طلب توضيحات في خصوص الطرح بعنوان الضريبة على الشركات بصفة آلية إلى جميع المنتفعين (ما عدا المؤسّسات التي هي في طور المراجعة المعمّقة) فقد اقتصر أغلب المصالح على توجيه الطلبات في خصوص السنوات التي شارفت على التقادم من ذلك أنّه تم خلال سنة 2015 توجيه الطلبات في خصوص الإمتيازات التي تمّ الانتفاع بها في سنة 2011.

وبين فحص طلبات التوضيحات والمبرّرات المذكورة أنّ ثلاثة فرق من جملة أربعة لم تتولّى طلب الوثائق والمؤيّدات المتعلقة بشروط الانتفاع بالامتيازات على غرار الإنجاز الفعلي للاستثمار وكذلك تلك المتعلّقة بشرط إثبات صحّة رقم المعاملات المتأتّي من التصدير علماً بأنّ الامتيازات بعنوان

الضريبة على الشركات أُسندت خلال الفترة 2011-2014 أساساً بعنوان الأرباح المتأتية من التصدير بنسبة 66,33% والأرباح المعاد استثمارها بنسبة 28,90%.

كما لوحظ تباين في خصوص الوثائق المطلوبة للتثبت من بقية الشروط على غرار تحرير رأس المال وكون الأسهم والمنايات في رأس المال هي جديدة الإصدار. وساهم في هذا التباين عدم وجود أدلة إجراءات تحدّد طبيعة الوثائق التي يمكن اعتمادها للتثبت من الشروط المذكورة.

وتدعو الدائرة الإدارة العامة للأداءات إلى ضرورة تحديد طبيعة الوثائق والمؤيدات المطلوبة للتثبت من توفّر الشروط القانونية للانتفاع بالطرح بمختلف أصنافه وإلى ضبط منهجية موحّدة في خصوص كيفية التثبت من تلك الشروط.

كما تبين بالنسبة إلى شركات التجارة الدولية، عدم مطابقة فرق المخاطب الجبائي الوحيد بإدارة المؤسسات الكبرى بالوثائق والمؤيدات للتثبت من الشروط الخصوصية لممارسة نشاط التجارة الدولية المبسوطة بالقانون عدد 42 لسنة 1994⁽¹⁾ وخاصة تلك المتعلقة بتحقيق نسب دنيا من رقم المعاملات من صادرات بضائع ومنتجات ذات منشأ تونسي.

وتجدر الإشارة إلى عدم ضبط الوثائق والمؤيدات الضرورية للتثبت من الشروط المذكورة وإلى عدم وضع منهجية تبين صيغة التثبت من الشروط القانونية للانتفاع بالطرح بعنوان التصدير من قبل هذا الصنف من الشركات علماً بأنّ عدد شركات التجارة الدولية الراجعة بالنظر لإدارة المؤسسات الكبرى يبلغ 112 شركة انتفعت منها 72 شركة بامتيازات جبائية بعنوان التصدير بما معدّله 24 م.د سنوياً خلال الفترة 2011-2014.

وتدعو الدائرة الإدارة العامة للأداءات إلى ضرورة توضيح وتحديد الإجراءات المتبعة في خصوص متابعة شركات التجارة الدولية.

كما لا يتمّ الاستئناس في إطار متابعة الإمتيازات بطبيعة الإخلالات التي تمّ اكتشافها خلال المراجعات الجبائية السابقة سواء الأولية منها أو المعمّقة. ويعود ذلك إلى عدم تجميعها وتصنيفها حسب طبيعتها بما يمكن من الرجوع إليها واستغلالها عند الحاجة.

⁽¹⁾ القانون عدد 42 لسنة 1994 المتعلق بشركات التجارة الدولية المؤرخ في 7 مارس 1994 كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة.

وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم إلى موفى شهر جويلية 2016 إعداد دليل إجراءات بخصوص مراقبة الامتيازات بعنوان الأداءات المباشرة وذلك خلافا للأداء على القيمة المضافة الذي تم في شأنه إصدار دليل في شهر سبتمبر 2014.

ونظرا إلى ضعف نسبة المؤسسات التي تخضع سنويا للمراجعة المعمّقة، حيث لم يتجاوز معدلها السنوي خلال الفترة من سنة 2011 إلى سنة 2014 ما نسبته 10% من جملة المؤسسات، فإنّ الدائرة تدعو إلى مزيد إخضاع المؤسسات المنتفعة بامتيازات جبائية لأعمال المتابعة والمراقبة في إطار مراجعات أولية.

ومن ناحية أخرى، لا يتم إنجاز أعمال المتابعة والمراقبة على التصاريح السنوية المودعة من قبل المنتفعين بامتيازات جبائية على النحو المطلوب. فقد تبين من خلال فحص عيّنة⁽¹⁾ من ردود المؤسسات المنتفعة بامتيازات بعنوان الضريبة على الشركات على طلبات التوضيحات وجود نقائص تعلّقت بالوثائق المثبتة لأحقية الامتيازات من حيث توفر شروط الانتفاع دون اتخاذ أي إجراء في شأنها من قبل مصالح إدارة المؤسسات الكبرى.

وتبيّن أنّ مصالح الإدارة لا تتولّى التثبّت في جميع الحالات من صحة رقم المعاملات المصرّح به بعنوان التصدير. فقد مكّن فحص ردّ إحدى المؤسسات من الوقوف على تولي المؤسسة إدراج عمليات بيع بتأجيل توظيف الأداء على القيمة المضافة ضمن رقم معاملاتها المتأتّي من التصدير وذلك بمبلغ 3,977 م.د. ويخالف التصرف على النحو المذكور أحكام الفصل 39 خامسا من مجلّة الأداء على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات والفصل 21 من مجلّة تشجيع الاستثمارات.

وبالإضافة إلى ذلك تبيّن عدم تقديم وثائق مثبتة لتوفر شروط الانتفاع بطرح الأرباح المعاد استثمارها. فقد قامت إحدى المؤسسات في سنتي 2011 و2012 بالطرح من قاعدة الضريبة على الشركات لما قيمته على التوالي 0,900 م.د و 0,300 م.د بعنوان الاكتتاب في رأس مال شركة أخرى دون تقديم تصريح بالاستثمار للشركة المكتتب في رأس مالها وذلك خلافا لأحكام الفصل 2 من مجلّة تشجيع الاستثمارات وللمذكورة عدد 310 المؤرخة في 13 جانفي 2010 والمتعلّقة بفقّه قضاء المحكمة الإدارية. وبلغ حجم النفقات الجبائية بهذا العنوان ما جملته 0,360 م.د⁽²⁾. وكذلك الشأن بخصوص شركة أخرى حيث بلغ حجم النفقات الجبائية بهذا العنوان في سنة 2012 ما قيمته 0,450 م.د.

(1) مثلت العينة 15 % من المؤسسات التي توجه لها سنويا طلبات توضيحات بعنوان الفترة 2010-2015.

(2) تمّ اعتماد نسبة الضريبة على الشركات في حدود 30 %.

كما لا تتوفّر شهادة في تحرير رأس المال المكتتب من قبل إحدى المؤسّسات التي انتفعت خلال سنة 2010 بطرح مبلغ 3,999 م.د بعنوان إعادة استثمار الأرباح في رأس مال شركة أخرى دون تقديم هذه الشهادة حيث اقتصر على تقديم بطاقة اكتتاب في رأس مال الشركة المكتتب فيها وذلك خلافاً لمجّلة الشركات التجارية. وبلغ حجم النفقات الجبائية ما قيمته 1,2 م.د.

وفيما يتعلّق بالاستثمارات صلب المؤسّسة، فقد تبين أنّ إحدى الشركات التي انتفعت بطرح الأرباح بعنوان إعادة الاستثمار خلال سنتي 2009 و 2010 لم تقم بتقديم برنامج استثمارها وذلك خلافاً لأحكام مجّلة تشجيع الاستثمارات. وانتفعت الشركة المعنية بطرح مبلغ 9,666 م.د. وهو ما يمثل نفقات جبائية بمبلغ 2,9 م.د.⁽¹⁾

أمّا بخصوص آجال إنجاز الاستثمار، فلن نصّ الأحكام القانونية⁽²⁾ على أجل أقصاه موفى سنة تكوين الاحتياطي فقد تبين عدم مطابقة إدارة المؤسّسات الكبرى بما يفيد الإنجاز الفعلي بالرغم من انتهاء الآجال القصوى للإنجاز. وانتفعت 7 مؤسّسات خلال الفترة 2008-2011 بطرح الأرباح بمبلغ 33,461 م.د دون تقديم ما يفيد الإنجاز الفعلي للاستثمار إلى موفى سنة 2015 بالرغم من انتهاء الآجال القانونية ودون مطالبتها بذلك من قبل إدارة المؤسّسات الكبرى. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يؤدي إلى تمكين بعض المؤسّسات من الانتفاع بامتيازات دون وجه حقّ.

وفيما يتعلّق بنتائج متابعة الامتيازات الممنوحة بعنوان الضريبة على الشركات، فقد تمّ إنجاز ما عدده 23 مراجعة في خصوص الإمتيازات الجبائية من جملة 717 مراجعة أولية تمّ إنجازها في مستوى إدارة المؤسّسات الكبرى خلال الفترة 2011-2015 وهو ما يمثل نسبة 3,21 %. وبلغ المردود المالي للمراجعات الأولية بخصوص الضريبة على الشركات 11,466 م.د وهو ما يمثل 13,73 % من المردود المالي الإجمالي للمراجعات الأولية المنجزة خلال نفس الفترة. وتعكس هذه النتائج أهمية المردود المالي للمراجعات الأولية بعنوان الامتيازات الجبائية ممّا يتطلّب تكثيف المراجعة في خصوص المؤسّسات المعنية.

أمّا فيما يتعلّق ببرمجة المؤسّسات المنتفعة بامتيازات جبائية في إطار مراجعة معمّقة، فقد لوحظ محدودية برمجة شركات التجارة الدولية حيث لم يتمّ برمجة سوى 5 شركات وهو ما يمثل نسبة 4,46 % من مجموع هذا الصنف من الشركات الراجعة بالنظر لإدارة المؤسّسات الكبرى علماً بأن شركات التجارة الدولية تنتفع بامتياز الطرح الكلّي للأرباح المتأتية من التصدير وامتياز الإعفاء من الأداءات غير المباشرة على مقنّياتها.

(1) تمّ اعتماد نسبة الضريبة على الشركات في حدود 30 %.

(2) الفصل 7 من مجّلة تشجيع الإستثمارات.

كما لم يتمّ برمجة سوى ما نسبته 7,03 % من المؤسسات المصدّرة كليا والراجعة بالنظر لإدارة المؤسسات الكبرى. وتنتفع هذه المؤسسات بإعفاء كليّ لأرباحها المتأتية من التصدير وإعفاء كليّ من الأداء على القيمة المضافة بعنوان شرائها. وانتفعت هذه المؤسسات بما معدّله سنويًا 229,350 م.د.⁽¹⁾ من الإمتيازات الجبائية بعنوان طرح الأرباح المتأتية من التصدير خلال الفترة 2014-2011.

وتدعو الدائرة وحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية وإدارة المؤسسات الكبرى إلى الرفع من تغطية هذه الأصناف من المؤسسات في إطار المراجعة المعمّقة.

وعلى صعيد آخر، أفضى فحص عيّنة⁽²⁾ من المراجعات المعمّقة لمؤسسات منتفعة بامتيازات جبائية إلى الوقوف على العديد من التعديلات في خصوص الإمتيازات الممنوحة بعنوان الضريبة على الشركات. وبلغ عدد هذه التعديلات 31 تعديلا تعلّق بما عدده 28 مؤسسة وهو ما يمثّل نسبة 46 % من المؤسسات. وبلغت هذه التعديلات ما قيمته 468,564 م.د توزعت بين الأرباح المعاد استثمارها بقيمة 262,881 م.د (وهو ما يمثّل إعفاء جبائيا بمبلغ 78,864 م.د.⁽³⁾) ورقم المعاملات المتأتية من التصدير بقيمة 205,683 م.د.

وخصّت التعديلات بعنوان الأرباح المعاد استثمارها أساسا توزيع الأرباح أو تخصيصها لاستثمارات أخرى رغم الانتفاع في شأنها بامتيازات (38,88 %) وسحب الامتيازات بعنوان اكتتاب في رأس مال شركات أخرى تبعا لسحب الامتيازات للشركات المستثمر فيها (27,77 %) وعدم الإنجاز الفعلي لكل أو لجزء من الإستثمار صلب المؤسسة (11,11 %) واستعمال أموال ذاتية للقيام باستثمارات عوضا عن أرباح معاد استثمارها (11,11 %).

وفيما يتعلّق بالتعديلات المتّصلة بالأرباح المتأتية من التصدير فقد خصّت أساسا عدم طرح الأرباح الإستثنائية غير المرتبطة بالنشاط العادي للمؤسسة (38,46 %) وتصدير سلع غير منتجة محليًا (23,08 %) واعتبار بيوعات بتأجيل توظيف الأداء على القيمة المضافة على أنها عمليات تصدير (23,08 %) وباستثناء الأرباح المتأتية من بعض عمليات التصدير وذلك تبعا لأحكام الفقرة 17 من الفصل عدد 48 قبل إلغائها (15,38 %)⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ تمّ اعتماد نسبة الضريبة على الشركات في حدود 30 %.

⁽²⁾ شملت العينة 60 مراجعة معمّقة تمثل قرابة 16 % من حجم المراجعات المعمّقة التي خضعت لها المؤسسات المنتفعة بامتيازات جبائية.

⁽³⁾ تمّ اعتماد نسبة الضريبة على الشركات في حدود 30 %.

⁽⁴⁾ تمّ الإلغاء بمقتضى الفصل 20 أولا من القانون عدد 27 لسنة 2012 المؤرخ في 29 ديسمبر 2012 والمتعلّق بقانون المالية لسنة 2013.

وتترجم هذه النتائج تعدّد وتنوّع الإخلالات المرتبطة بالتهرب الجبائي في مجال الامتيازات الجبائية مما يتطلب اعتماد الإنتفاع بامتيازات جبائية كمقياس من مقاييس البرمجة في إطار مراجعة معمّقة.

2- الامتيازات بعنوان توقيف الأداء على القيمة المضافة

تسند الامتيازات بعنوان توقيف الأداء على القيمة المضافة بمقتضى شهادات عامة أو شهادات ظرفية. وبلغت هذه الشهادات خلال سنة 2014 ما عدده 565 شهادة. وبلغت قيمة الامتيازات ما يقارب 321 م.د توزعت بين شهادات عامّة (315,5 م.د) وظرفية (5,5 م.د).

ويتولّى كلّ محقق مكلف بالتصرّف في ملفات المؤسسات متابعة ورقابة الإمتيازات المنتفع بها بهذا العنوان. وبلغ معدّل شهادات توقيف الأداء على القيمة المضافة التي يشرف كلّ محقق على إسنادها ومتابعتها ما معدّله 27 شهادة خلال سنة 2014. وأفضى النظر في هذا الجانب إلى وجود نقائص تعلّقت بمتابعة ورقابة الإمتيازات الممنوحة سواء بمقتضى شهادات عامّة أو شهادات ظرفية.

وتمكّن الشهادات العامّة المؤسّسات من توقيف الأداء على القيمة المضافة بعنوان الشراءات من مواد وخدمات ضرورية لنشاطها للقيام بعمليات بعنوان التصدير أو ببيوعات بتأجيل توظيف الأداء. وبلغ عدد الشهادات العامة المسندة اعتمادا على المعطيات المتوفرة بمنظومة "صادق" إلى غاية 15 أفريل 2016 ما جملته 347 شهادة بعنوان سنة 2015 وتمّ التأشير في إطارها على 63.265 قسيمة طلب تزوّد ومكنت من اقتناء مشتريات بما قيمته 2.510,554 م.د.

وتتمثّل أعمال المتابعة للإمتيازات الجبائية المنتفع بها في إطار شهادة عامّة أساسا في التثبّت من التسوية الآلية لقسائم طلبات التزوّد المؤشر عليها من قبل مصالح الرقابة الجبائية عبر منظومة "صادق". ويبقى مبلغ الأداء الذي تمّ توقيفه رهين تسوية القسيمة عبر فاتورة شراء نهائية أو إرجاعها غير مستعملة إلى مصالح الرقابة الجبائية بهدف إلغائها. وتبيّن في العديد من الحالات أنّ قسائم طلبات التزوّد التي تمّ إسنادها لم يتمّ تصفيتّها.

واستنادا إلى معالجة قوائم فواتير الشراء وقسائم طلبات التزوّد المتعلقة بها والمدرجة بمنظومة "صادق" إلى غاية موفى شهر فيفري 2016 والتي تمّ الحصول عليها من مركز إعلامية لوزارة المالية، تبيّن عدم تصفية قسائم بما عدده على التوالي 1.610 و 12.446 و 618 بعنوان سنوات 2012 و 2013 و 2014 بالرغم من انتهاء صلوحية الشهادات العامة المتعلقة بها.

ومن شأن عدم تصفية قسائم طلبات التزود أن يمسّ بإستحقاق الإنتفاع بامتيازات جبائية بعنوانها علاوة على النقص في موارد خزينة الدولة حيث يشكّل مخاطر استعمالها في شراء لا تدخل ضمن نشاط المؤسسة أو في شراء مستثناة من توقيف الأداء على القيمة المضافة.

وأفرز فحص قسائم طلبات التزود التي لم تتم تصفيها وجود بعض طلبات تزود تولّت المؤسسات المعنية بها إرجاعها إلى إدارة المؤسسات الكبرى قصد إلغائها. وحال عدم إدراج عمليات الإلغاء بمنظومة "صادق" دون تصفيها ودون إمكانية توفر معطيات دقيقة في شأنها. وأفادت الإدارة في هذا الخصوص بأنّ النقص في الأعوان قد حال دون ذلك.

ووفقا للفصل 62 من قانون المالية لسنة 2013⁽¹⁾، تطبّق خطية جبائية إدارية بمبلغ 2.000 دينار عن كلّ قسيمة طلب تزود غير مصفاة أو لم يتمّ الاستظهار بها بالنسبة إلى الخمس قسائم طلب تزود الأولى. وترفع هذه الخطية إلى 5.000 دينار بعنوان كلّ قسيمة بالنسبة إلى باقي القسائم.

ولوحظ عدم تطبيق الخطايا بصفة آلية مقارنة بحجم القسائم غير المسوّاة وهو ما من شأنه أن يفتح الباب للتجاوزات وأن يجزّد العقوبات الجبائية من صبغتها الردعية.

أمّا فيما يتعلّق بتوقيف الأداء على القيمة المضافة بمقتضى شهادات ظرفية، فإن هذا الإمتياز يمنح في خصوص اقتناءات أو خدمات تسدى بصفة عرضية للتصدير أو للقيام باقتناءات تمّ استثنائها ضمن الشهادات العامة. وتسند هذه الشهادات على أساس فواتير تقديرية مصادق عليها من قبل مصالح مراقبة الأداءات ذات مرجع النظر.

ونصّ دليل إسناد ومتابعة الامتيازات الجبائية بعنوان الأداء على القيمة المضافة والمذكورة عدد 907 المؤرخة في 6 أكتوبر 2006 والمتعلّقة بتحسين التصرف في الامتيازات الجبائية على ضرورة مطالبة المؤسسة بتوفير نسخة من فواتير الشراء النهائية وذلك في أجل أقصاه الشهر الموالي لانقضاء أجل صلوحية الشهادة أو مطالبتها بإرجاع أصل الشهادة غير المستعملة. وخلافا لذلك، لم يتوقّر ما يفيد المطالبة بهذه الفواتير أو إرجاع الشهادات الزرفية غير المستعملة.

وبالرغم من توقّر وظائف بمنظومة "صادق" تتعلّق بإدراج الفواتير النهائية وبعقود الشراء، فإنه لا يتمّ استغلالها. وبلغ عدد الشهادات الزرفية خلال الفترة 2013-2015 على التوالي 234 و 218

⁽¹⁾ المنقح للفصل 84 ثالثا من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية.

و206 شهادة ظلت إلى غاية موفى جويلية 2016 غير مصفّاة علما بأنها تضمنت امتيازات على التوالي بمبلغ 5,209 م.د و5,410 م.د و6,501 م.د.

ومن شأن تواصل عدم تصفية الشهادات الظرفية أن يحول دون ضبط الحجم الحقيقي للامتيازات الجبائية الممنوحة وأن يحدّ من نجاعة متابعتها.

وعلى صعيد آخر وخلافا لما جاء بالدليل والمذكرة المشار إليهما أعلاه، لوحظ عدم القيام بالمتابعة الميدانية للتأكد من عدم التفويت في المعدّات المقتناة بنظام تفاضلي. كما لم يتوقّر ما يفيد التنسيق مع المراكز الجهوية لمراقبة الأداءات في صورة انتصاب المشروع خارج الاختصاص الترابي للإدارة وذلك بتكليف مكتب الأداءات المختص للقيام بعمليات المتابعة طبقا لما جاء بالمذكرة عدد 5912 بتاريخ 29 أوت 2005.

أمّا فيما يتعلّق بالمراجعات الجبائية الأولية المنجزة في خصوص توقيف الأداء على القيمة المضافة، فقد لوحظ محدوديتها حيث بلغت خلال الفترة 2011-2015 ما عدده 8 مراجعات من جملة 717 مراجعة أولية وهو ما يمثل نسبة 1,16 %. ومن شأن ضعف الرقابة على هذه المؤسسات أن يجعل الإمتيازات الممنوحة بهذا العنوان في منأى عن الرقابة الجبائية.

*

*

*

يتطلب تحقيق الهدف من إحداث هيكل يعنى بالرقابة الجبائية للمؤسسات الكبرى تدعيم الموارد البشرية واللوجستية المتوفرة واستكمال الإطار القانوني والترتيبي بما يمكن من إحكام المراقبة الجبائية لهذه المؤسسات ومن تفادي تغليب الأعمال المتّصلة بإسداء الخدمات للمطالبين بالأداء على حساب أعمال المتابعة والمراقبة الجبائية.

ومن جهة أخرى، فإن التصدي لمخاطر الغش والتهرب الجبائي المرتبطة بهذا الصنف من المؤسسات خاصة بالنظر إلى الرهانات المالية التي يشكلها منح الامتيازات الجبائية لها، يستدعي اعتماد آليات المراقبة الجبائية من مراجعة أولية ومعمّقة تستند إلى مقارنة تحليل المخاطر الجبائية وعلى التكامل بين الآليتين مع العمل على دعم الجانب الردي للرقابة خاصة في ظل محدودية الموارد المتاحة لمصالح المراقبة الجبائية.

وبالنظر إلى تعدّد النصوص الجبائية التي تنظّم العديد من القطاعات وسرعة تطورها يتعين العمل على التنسيق مع مختلف الأطراف المتدخلة في المنظومة الجبائية قصد توضيح المفاهيم والإجراءات المتعلقة بالجباية القطاعية بما يمكن من تفادي الاختلاف في تأويل النصوص وبالتالي من الرفع من مردودية المراقبة الجبائية وتفادي النزاعات القائمة بهذا العنوان مع الحفاظ على حقوق كل من الإدارة والمطالب بالأداء على حد سواء.

ويتطلب ترشيد إسناد الامتيازات الجبائية العمل على التنسيق بين الأطراف المتدخلة في منظومة الإمتيازات ووضع الآليات الملائمة لتبادل المعطيات بينها بما يمكن من إحكام متابعتها. كما يستوجب ذلك تفعيل الرقابة على المؤسسات المنتفعة بهذه الامتيازات بغرض ضمان توجيهها نحو مستحقيها والمساهمة في تحقيق الأهداف التنموية وتكريس مبدأ العدالة الجبائية وذلك خاصة في ظلّ محدودية الموارد المتاحة لميزانية الدولة.

ردّ الإدارة العامة للأداءات

1- حول الرقابة على الامتيازات الجبائية

تضمن التقرير مسألة محدودية الرقابة على الامتيازات الجبائية. وتبعاً لذلك يمكن الإشارة، إلى أنّ هذه الرقابة تتم في إطار مراجعة أولية لدى إدارة المؤسسات الكبرى كما تتم في إطار مراجعة معمقة للشركات الكبرى على مستوى وحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية (عدد الشركات التابعة لإدارة المؤسسات الكبرى والتي تمت مراجعتها في إطار مراجعة معمقة خلال الفترة من 2010 إلى 2014 بلغ 855 ملف). كما تتم المراقبة من خلال متابعة الامتيازات المتعلقة خاصة بشهائد إيقاف العمل بالأداء على القيمة المضافة وذلك عند إسناد هذه الشهائد ومتابعة قسائم التزود وذلك بصفة متواصلة وشاملة.

هذا وقد تضمن التقرير ملاحظات بخصوص محدودية الرقابة على الامتيازات الجبائية بعنوان توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة والطرح من الضريبة على الشركات وفي هذا السياق يمكن الإفادة بأن النتائج المحققة بهذا العنوان تعتبر متماشية مع إمكانيات العمل المتاحة بالنظر إلى محدودية عدد المحققين مع وجوب الأخذ بعين الاعتبار عند تقدير تلك النتائج عدد طلبات التوضيحات التي لم تفض إلى تعديلات.

هذا ويتم إسناد الامتيازات الجبائية في مادة الأداء على القيمة المضافة بعد التثبيت في الوضعيات السابقة وتصفيتهما علماً وأن نسبة 1,13 % ونسبة 3,21 % من جملة المراجعات الأولية لا تأخذ بعين الاعتبار طلبات التوضيحات التي تمّ حفظها وعمليات التسوية التلقائية لهذه الطلبات.

هذا وبالنسبة للملاحظة المتعلقة بضبط منهجية موحدة في خصوص التثبيت من توفر الشروط القانونية للانتفاع بالطرح من الضريبة على الشركات. تجدر الإشارة إلى أن المنهجية المتبعة تتمثل في التثبيت من توفر جميع شروط الطرح المنصوص عليها بالتشريع الجاري به العمل وتتم المعاينة مع طلب الوثائق في إطار المراجعة المعمقة.

هذا وبخصوص عدم تصفية قسائم طلب التزود في موفى سنة 2014 وذلك رغم انتهاء صلوحية الشهادات العامة المتعلقة بها فإنه يمكن الإفادة بأن أذن التزود غير المصفاة تتعلق أساسا بـ :

- الشركات الصناعية المصدرة كليا والتي كانت تصفية أذن تزودها محل متابعة من قبل مصالح الديوانة خلال الفترة السابقة لسنة 2014 وتتعلق أذن التزود غير المصفاة بالأذن التي تم إلغاؤها وإيداعها وتصفيته يدويا لدى مصالح الديوانة. وقد تم بمقتضى مذكرة إدارية تضمين هذه الأذن بمنظومة صادق في انتظار تصفيته حالة بحالة بالمنظومة بالتنسيق مع مصالح الديوانة.

- الأذن المتعلقة بالمؤسسات التي تمت إحالتها إلى إدارة المؤسسات الكبرى من قبل مكاتب مراقبة الأداءات حيث قامت المكاتب المعنية بإلغاء الأذن غير المستعملة بتاريخ تحويل الملف والمؤشر عليها من قبلها، دون تضمينها وتصفيته بمنظومة صادق.

وقد تم خلال الفترة الأخيرة تصفية جزء هام من الأذن المشار إليها أعلاه.

2- حول المراجعة الجبائية

تضمن التقرير ملاحظات حول نسبة تغطية المراقبة المعمقة للشركات البترولية وفي هذا السياق يمكن الإشارة إلى أنه لا تتم مراقبة كل الشركات البترولية باعتبار أن أغلب هذه الشركات مازالت في طور البحث والاستكشاف ولا تحقق أرقام معاملات، وتعطى الأولوية لمراجعة الوضعية الجبائية للشركات التي هي في طور الإنتاج والتي تحقق أرقام معاملات، علما وأنه قد تمت مراجعتها كلياً.

أما بخصوص الملاحظات المثارة حول المراجعة الأولية. يمكن الإفادة بأن هذه المراجعة لا تتم حسب برمجة الملفات بل تدخل في إطار العمل العادي للمحققين ولا يمكن تكثيف عمليات المراجعة الأولية في الوقت الحاضر نظرا لوجود نقص في عدد المحققين وتطور عدد الملفات والخدمات وذلك مقارنة مع الإمكانيات والأرقام التي كانت موجودة خلال السنوات الأولى لإحداث إدارة المؤسسات الكبرى (2008-2009).

هذا وبالنسبة للنقطة المتعلقة بعدم برمجة المراجعة الجبائية المعمقة بالاعتماد على مصفوفة تقوم على تقاطع عدد من المعايير. يمكن الإفادة بأن الإدارة العامة للأداءات شرعت منذ بداية سنة 2016 بالتنسيق مع مركز الإعلامية لوزارة المالية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية " USAID " في إعداد منظومة إعلامية تساعد على البرمجة تقوم على تقاطع عدة معايير (21 معياراً).

هذا وقد تضمن التقرير أن عدد المراجعات الأولية المنجزة خلال الفترة الممتدة من سنة 2011 إلى سنة 2015 بلغ 717 مراجعة أفضت إلى مردود مالي بمبلغ قدره 83,527 م.د. وتعقياً على ذلك يمكن توضيح هذه المسألة من خلال النقص المتواصل في عدد الأعوان والتطور الهام في عدد الملفات وعدد الخدمات كما يمكن الإشارة إلى أن المراجعات الأولية المنجزة على مستوى إدارة المؤسسات الكبرى بلغت خلال الفترة الممتدة من سنة 2011 إلى سنة 2015 ما عدده 732 مراجعة منها 624 مراجعة انتهت بالصلح (إلى غاية أبريل 2017) وأفضت إلى مردود مالي قدره 329,775 م.د.

هذا وبالنسبة للملاحظة المتعلقة بمحدودية الرقابة في إطار مراجعة أولية على المؤسسات الكبرى خاصة منها المنتفعة بامتيازات جبائية والاقتصار على مراجعة التسبقة بعنوان المعلوم على التكوين المهني. يمكن الإفادة بأن قلة الموارد البشرية وكثرة الأعمال المادية بإدارة المؤسسات الكبرى حالت دون إنجاز العدد المطلوب من المراجعات الأولية.

هذا وتضمن التقرير ما يفيد أن عدم تجريد عديد الوثائق الواردة على مصالح إدارة المؤسسات الكبرى من طابعها المادي على غرار القوائم المالية قد ساهم في الحد من استغلال المعطيات المضمنة بها للقيام بالمقاربات اللازمة بينها وتقصي مواطن التهرب الجبائي. ولتوضيح هذه المسألة يمكن الإشارة، إلى أنه في إطار تطبيق أحكام الفصل 41 من قانون المالية لسنة 2017 تم إعداد الإضبارة الجبائية في صيغة أولية وتجريدها من طابعها المادي في مرحلة أولى بالنسبة للموازنة وقائمة النتائج وقائمة التدفقات المالية والإيضاحات حول القوائم المالية وكذلك جدول ضبط النتيجة الجبائية.

كما قام مركز الإعلامية بتطوير تطبيق إعلامية في الغرض تمكن المطالبين بالأداء من إيداع الإضبارة بالوسائل الإلكترونية الموثوق بها عن بعد عوضاً عن تقديمها

على ورق وتم تجربة هذه التطبيقية من قبل عينة من المؤسسات الراجعة بالنظر إلى إدارة المؤسسات الكبرى.

هذا وسيتم تعميم استعمالها من قبل المؤسسات الخاضعة وجوبا لإيداع التصاريح والقوائم والكشوفات على حوامل ممغنطة أو بالوسائل الإلكترونية الموثوق بها بالنسبة للتصريح النهائي بالضريبة على الدخل بعنوان سنة 2016 والذي يحل أجله خلال شهر جوان 2017.

هذا وتضمن التقرير عدم توفر تطبيقية بمنظومة "رفيق" تتعلق بالتصريح بالأداء لمؤسسات إنتاج المحروقات وذلك إلى غاية موفى شهر جويلية 2016 وبأن الإدارة العامة للأداءات تعهدت بذلك ضمن برنامج أعمالها لسنة 2015 بالرغم من أهمية المبالغ التي يتم تعبئتها بهذا العنوان. وتعقيا على ذلك يمكن الإفادة بأن وحدة التطبيقات الإعلامية ونظام المعلومات بالإدارة العامة للأداءات قامت بإعداد كراس شروط لتطوير تطبيقية إعلامية تمكن من التصرف في سجل شركات إنتاج المحروقات ورخص استغلال الامتياز واحتساب الضريبة على مؤسسات إنتاج المحروقات وكذلك الأقساط الاحتياطية بالنسبة إلى المؤسسات التي تقوم باستغلال امتيازات في إطار اتفاقية وإرسالها إلى مركز الإعلامية نهاية سنة 2010 مع العلم وأن هذه التطبيقية في طور الإعداد من قبل مركز الإعلامية لوزارة المالية.

كما تضمن التقرير وجود تعديلات تمت في إطار مراجعة معمقة كان بالإمكان التفتن إليها في إطار مراجعة أولية تمحورت حول الانتفاع بامتيازات جبائية وعدم تطابق رقم المعاملات المصرح به سنويا مع التصاريح الشهرية وعدم احتساب الامتيازات العينية أو مساهمات المشغل في إطار نظام التأمين على المرض ضمن قاعدة الخصم من المورد بعنوان المرتبات والأجور كما شملت إدماج الهبات والإعانات بقاعدة الأداء. وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أنه يمكن إجراء مراجعة أولية بالنسبة للشركات التي قامت بإيداع تصاريح بالضريبة على الشركات متضمنة لتخفيضات جبائية بعنوان امتيازات جبائية فقط أما بالنسبة للتخفيضات الناتجة عن عمليات تصدير أو الامتيازات العينية ومساهمات المشغل في نظام التأمين فإن ذلك لا يمكن أن يتم إلا في إطار مراجعة معمقة نظرا لأن

الوثائق والمؤيدات المثبتة للتصدير لا يمكن المطالبة بها إلا في هذا الإطار كما أن الامتيازات العينية لا يمكن التفتن إليها إلا من خلال الوثائق المحاسبية التي لا تتوفر إلا في إطار مراجعة معمقة.

هذا وقد ورد ضمن التقرير أن عدد المراجعات المنجزة خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2014 بلغ 855 مراجعة " كما ورد أن مردود المراجعة المعمقة لدى إدارة المؤسسات الكبرى بلغ 19,190 م.د سنتي 2013 و 2014 أما مردود وحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية فقد بلغ 1731,929 م.د خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2014.

هذا وتعبيرا على ذلك فقد بلغت المراجعات المعمقة المنجزة على مستوى إدارة المؤسسات الكبرى ووحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2014 ما عدده 1798 مراجعة وبلغ المردود المالي لـ 809 منها انتهت بالصلح بـ 673,398 م.د (إلى غاية شهر أفريل 2017).

كما تضمن التقرير مسألة محدودية تغطية الشركات بالمراجعة المعمقة. وللتوضيح فإن المراجعة المعمقة لا تهدف إلى إخضاع كل المؤسسات بل برمجة جزء منها حسب بعض المؤشرات والمخاطر.

كما يعتبر سقوط سنوات بالتقادم بالنسبة للمؤسسات التي لم تخضع للمراجعة أمر عادي حتى لو تعلق الأمر بمؤسسات كبرى وذلك لاستحالة مراجعة كل الشركات من ناحية ولعدم وجود مخاطر واضحة بالنسبة لبعض المؤسسات أو القطاعات التي لم يتم برمجتها من ناحية أخرى وبالتالي عدم جدوى برمجتها للمراجعة المعمقة (التصدير الكلي، التنمية الجهوية، المؤسسات العمومية، المؤسسات التي لا تحقق أرقام معاملات، المؤسسات الخاضعة للمصادقة الإدارية للأسعار على سبيل المثال: محطات الوقود...).

3- حول مسألة برمجة الملفات للمراجعة الجبائية

هذا وتطرق التقرير إلى مسألة الحطّ من المبالغ المضمنة بقرار التوظيف الإجباري. وفي هذا الإطار ولغاية توضيح هذه المسألة فإن القانون قد أعطى ضمانات في مرحلة التقاضي وذلك لمزيد النظر في النزاعات التي لم يتم الاتفاق حولها أثناء فترة مناقشة نتائج المراجعة ومن الطبيعي أن يتم في بعض الحالات إصدار أحكام تقضي بالحطّ من المبالغ المضمنة بقرار التوظيف الإجباري حسب المعطيات المقدمة وحسب تقدير القاضي في الإشكاليات العالقة موضوع النزاع.

كما أن طبيعة المادة الجبائية تقتضي في بعض الحالات التي تتعلق خاصة بمسائل مبدئية التخلي أو إعادة التأويل من قبل الإدارة أو القضاء مما ينعكس على مبلغ الأداءات المطالب بها بصفة ملحوظة، علما وأنه يتعين على المحقق في صورة عدم وضوح بعض النصوص أو المواقف أن يحفظ حق الإدارة من خلال التمسك ببعض التعديلات (باعتبار عدم إمكانية إعادة المراجعة) وترك المجال للمراحل التي تلي ختم عملية المراجعة لمزيد النقاش والتوضيح وأن لزم الأمر اللجوء إلى القضاء للبت في المسائل المتنازع في شأنها.

هذا وتطرق التقرير إلى مسألة عدم توثيق الجلسات التي يتم عقدها مع المطالب بالأداء. وجوابا تجدر الإشارة إلى عدم وجود إطار قانوني أو فقه إداري في هذا الشأن.

كما أنه بالنسبة إلى عدم وجود إجراءات ردية بالفصل 41 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية وعدم تقيد المطالب بالأداء بواجب تقديم الوثائق أدى إلى تقديم الوثائق في مرحلة النزاع القضائي. يمكن الإفادة بأنّ عقوبة عدم الردّ تتمثل في تعديل الوضعية الجبائية.

وقد تضمن التقرير ما يفيد أن 30 ملف مراجعة معمقة غير مسواة على مستوى إدارة المؤسسات الكبرى والصواب أنّه تمت تسوية 16 ملف منها والباقي في طور التسوية.

وقد تمت الإشارة إلى وجود 254 مراجعة معمقة غير مسواة على مستوى وحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية في حين أنّه تمت تسوية 104 ملف منها والباقي في طور التسوية.

هذا وقد تطرق التقرير إلى مسؤولية مدير إدارة المؤسسات الكبرى التسييرية والإدارية لاستخلاص الديون الجبائية المثقلة. وجوابا تجدر الإشارة إلى أن بقايا الاستخلاص بحساب التصرف يتضمن ديون تم إيقاف استخلاصها بموجب أحكام قضائية نافذة وغير باتة وأن متابعة الاستخلاص تتم بصفة مشتركة بين القابض ومصالح إدارة المؤسسات الكبرى.

4- حول مسألة استرجاع فائض الأداء

تضمن التقرير ملاحظات خصوص التأخير في عملية الإرجاع حيث أشار إلى أن مسألة التأخير في البت في مطالب الاسترجاع (فائض متأ من التصدير الآجال 07 أيام في حين أنها تراوحت بين 4 و 6 أشهر، الفائض المتأ من الخصم من المورد وتوقيف العمل بالأداء بعنوان الاستثمار الآجال 30 يوم في حين أن الفترة بلغت 135 يوم) وذلك بسبب تأخير في برمجة الملفات على مستوى وحدة المراقبة الوطنية.

هذا وتعقيا على ذلك يمكن الإفادة بأن الإرجاع يتم بصفة مسبقة بعنوان الفائض المتأ من الخصم من المورد وتوقيف العمل بالأداء بعنوان الاستثمار قبل إجراء المراجعة المعمقة. كما أن كثرة مطالب الاسترجاع والأعمال المادية تحول دون احترام آجال الرد، وأن عمليات الإرجاع بعنوان الاستثمار تتطلب التثبت من وجهة واستكمال الوثائق المدعمة للمطالب وفي بعض الحالات يكون التأخير ناتج عن عدم تسوية المطالب بالأداء لوضعيته الجبائية أو عدم قيامه بإيداع التصاريح التصحيحية اللازمة.

أما بخصوص ما تضمنه التقرير حول نسبة الأداء الموظف على شركات الخدمات في قطاع المحروقات (25% أو 35%) فإنه تم بمقتضى أحكام قانون المالية لسنة 2017 توضيح المسألة بإخضاع شركات الخدمات في قطاع المحروقات لنسبة ضريبة بـ35%.

هذا وقد تضمن التقرير ملاحظات حول منظومة رقابة الامتيازات الجبائية تتمثل في عدم تفعيل الخلية المكلفة بالأبحاث الجبائية ومقاومة التهرب الجبائي على مستوى وحدة المراقبة الوطنية والأبحاث الجبائية وجوابا على ذلك نشير إلى أنهم بمقتضى الفصل 33 من قانون المالية لسنة 2017 إحداث سلك خاص بالإدارة العامة للأداءات يسمى "فرقة الأبحاث ومكافحة التهرب الجبائي".

وقد نص الفصل 33 المذكور على أن يتم تنظيم هذه الفرقة بمقتضى أمر حكومي تم إعداد مشروعه وتوجيهه لمصالح رئاسة الحكومة للإمضاء.

هذا ويسند لفرقة الأبحاث ومكافحة التهرب الجبائي خاصة الدخول إلى الفضاءات المهنية خلال الساعات الاعتيادية للفتح أو للعمل وذلك بصرف النظر عن التوقيت الإداري ومراقبة البضائع المنقولة بالطريق العام وتفتيش العربات المستعملة ونقلها وجمع المعلومات المتعلقة بأعمال التهرب والتحليل الجبائي والتنسيق مع بقية المصالح المختصة في استقصاء المعلومات واستغلالها بالإدارة العامة للأداءات.

كما أنه يمكنها القيام بالأبحاث وأعمال التتبع اللازمة للمخالفات المتعلقة بالتشريع الخاصة بجباية القطاعات الخصوصية والقيام بالأبحاث والتحقيق في الوشايات والاعلامات والإفصاحات وكذلك القيام بالدراسات القطاعية.

أما بالنسبة للملاحظة المتعلقة بعدم تمكن المنظومات الإعلامية المستعملة من تغطية مختلف أوجه التصرف في الامتيازات الجبائية وعدم توفر معطيات شاملة في شأنها. يمكن الإفادة بأن المنظومات الإعلامية الخاصة بمتابعة الامتيازات الجبائية ضمن منظومة "صادق" تقتصر حصرياً على الامتيازات الجبائية المتعلقة بالانتفاع بنظام توقيف العمل بالأداءات والمعاليم الموظفة على رقم المعاملات، أما بالنسبة للإعفاءات والتخفيض في النسب سيتم لاحقاً إدراجها بالمنظومة الإعلامية "صادق".

هذا بالنسبة إلى مسألة عدم اعتماد خارطة لتفادي مخاطر التهرب الجبائي المتعلقة بالامتيازات الجبائية على مستوى الإدارة العامة للأداءات فقد تم ضبط إستراتيجية عمل على المستوى الوطني تم تضمينها بذاكرة إدارية. كما تم تقديم العديد من حلقات التكوين لفائدة أعوان مكاتب مراقبة الأداءات المكلفين بمنح ومتابعة الامتيازات الجبائية.

أما بالنسبة للملاحظة المتعلقة بغياب التنسيق بين إدارة المؤسسات الكبرى مع الهياكل التي يتم التصريح لديها بنية الاستثمار للتأكد من مدى الانجاز الفعلي للمشروع وقيمة الاستثمار المنجز ومدى تطابق مكونات المشروع مع ما تم التصريح به نفيد في هذا

السياق أنّه تمّ تفادي هذا الفراغ بسن قانون يمكن مصالح الجبائية من إبرام اتفاقيات في الغرض مع الهياكل المذكورة.

وبالنسبة إلى عدم توفر المعلومات والمعطيات من قبل الهياكل التي يتم لديها التصريح بالاستثمار حول المؤسسات المخالفة والتي تم في شأنها سحب الامتيازات المالية.

تجدر الإشارة، إلى أن سحب الامتيازات المالية يتم بقرار من وزير المالية وأن المصالح المركزية للإدارة العامة للأداءات دأبت على توجيه مقررات سحب الامتيازات المالية التي ترد عليها من الإدارة العامة للامتيازات الجبائية والمالية إلى مختلف مصالح المراقبة الجبائية المختصة لتسوية وضعية المعنيين بالأمر من الناحية الجبائية.

5- حول مسألة متابعة الامتيازات الجبائية

تمّ التطرق من خلال التقرير إلى مسألة متابعة الامتيازات الجبائية بعنوان الضريبة على الشركات وتمت الإشارة إلى وجود فريق وحيد من مجموع 4 فرق بإدارة المؤسسات الكبرى قام بتوجيه طلب توضيحات ومبررات بخصوص شروط الانتفاع بالامتيازات بعنوان سنوات 2011-2014. وفي هذا الإطار يمكن الإفادة بأنّ متابعة الامتيازات تتم سنوياً وبصفة شاملة بالتنسيق مع وحدة تفقد المصالح الجبائية بالإدارة العامة للأداءات وذلك على أساس قوائم مستخرجة من المنظومات الإعلامية بخصوص الشركات المنتفعة بامتيازات جبائية وأنه لا يمكن التثبت من رقم المعاملات المتأتي من التصدير إلا في إطار مراجعة جبائية معمقة باعتبار أنه يتعين طلب الوثائق المحاسبية والديوانية (الفواتير وتصاريح التصدير مؤشر عليها من قبل مصالح الديوانة).

هذا ويرجع سبب إعطاء الأولوية في مراقبة الامتيازات الجبائية للسنوات التي شارفت على التقادم إلى النقص في الموارد البشرية وعدم إمكانية مراجعة كل السنوات في نفس الوقت. وبالتالي وفي إطار ترشيد تدخل الإدارة فإنه يتم التركيز على حفظ حق الإدارة بتفادي سقوط فترات بالتقادم على أن يتم لاحقاً مراقبة بقية الفترات.

مع العلم وأن الإدارة دأبت على مراقبة الإنجاز الفعلي للاستثمارات في إطار المراجعة المعمقة باعتبار أن العملية تستوجب القيام بمعاینات ميدانية مع التثبت من مدى مطابقة الإنجازات مع التسجيلات المحاسبية.

هذا وبالنسبة إلى مسألة عدم متابعة شركات التجارة الدولية للتثبت من الشروط الخصوصية المضبوطة بالقانون عدد 42 لسنة 1994 وخاصة منها المتعلقة بتحقيق نسب دنيا من رقم معاملات من صادرات منتوجات ذات منشأ تونسي. يمكن الإفادة بأن متابعة شركات التجارة الدولية تتم آليا عند إسناد الامتيازات المتعلقة بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة.

هذا ولا يمكن التثبت في النسب الدنيا لأرقام المعاملات إلا من خلال مراجعة معمقة للوضعية الجبائية باعتبار أن الأمر يتطلب تقديم وثائق.

كما أنه من خلال متابعة شركات التجارة الدولية من قبل الإدارة العامة للأداءات على الصعيد الوطني بخصوص أرقام المعاملات المتأثية من التصدير لم يتم معاینة إخلالات على مستوى الشركات التابعة لإدارة المؤسسات الكبرى.

هذا وتم إصدار مذكرات إدارية في الغرض من بينها المذكرة الإدارية الصادرة بتاريخ 02 أوت 2016 حول متابعة إسناد الامتيازات الجبائية لمختلف الشركات وخاصة شركات التجارة الدولية وتم تذكير جميع المصالح بضرورة إحكام متابعة الامتيازات الجبائية الممنوحة لشركات التجارة الدولية المصدرة كليا بمقتضى المذكرة عدد 10646 بتاريخ 29 ديسمبر 2016 كما تم خلال شهري فيفري ومارس 2017 تنظيم دورات تكوينية لمتابعة الامتيازات الجبائية في مادة الأداء على القيمة المضافة لفائدة أكثر من 90 % من مكاتب مراقبة الأداءات.

مع العلم وأنه يتم حاليا التنسيق بين الإدارة العامة للأداءات والإدارة العامة للديوانة ومركز النهوض بالصادرات قصد مزيد مراقبة ومتابعة احترام شركات التجارة الدولية للتشريع الجاري به العمل.

هذا وبالنسبة إلى مسألة غياب دليل إجراءات بخصوص الامتيازات الجبائية بعنوان الأداءات المباشرة ووجود نقائص تعلقت بالوثائق المثبتة لأحقية الانتفاع بامتيازات جبائية لم يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة في شأنها يمكن الإشارة إلى أنه تم تكليف لجنة على مستوى الإدارة العامة للأداءات لإعداد دليل إجراءات لمتابعة ومراقبة الامتيازات الجبائية في مادة الأداءات المباشرة.

أما بخصوص مسألة عدم مطالبة إدارة المؤسسات الكبرى ما يفيد الانجاز الفعلي للاستثمار بالرغم من انتهاء الآجال القصوى، فإنه من غير الممكن من الناحية العملية أن تشمل المراقبة جميع الشركات.

هذا وبالنسبة للنقطة المتعلقة بقيام إحدى الشركات بإعادة استثمار أرباحها في حدود مبلغ 3.999 م.د دون تقديم شهادة تحرير الأموال. يمكن الإفادة بأن الشركة المعنية قامت باستثمارات مالية وأرفقت تصريحها السنوي بالضريبة على الشركات لسنة 2010 ببطاقة اكتتاب في رأس مال شركة أخرى وشهادة في تحرير المبالغ المكتتبة.

أما بالنسبة للنقطة المتعلقة بقيام إحدى الشركات بإعادة استثمار أرباحها في حدود مبلغ 9.666 م.د دون تقديم برنامج الاستثمار. فإن المبلغ المذكور يتعلق باستثمارات مادية صلب المؤسسة قامت بها الشركة المعنية بمبلغ :

- 4,666 م.د خلال سنة 2009 وهي نسبة شملتها المراجعة الجبائية المعمقة لدى وحدة المراقبة الجبائية والأبحاث الجبائية ؛

- 5 م.د بعنوان عملية توسعة قدمت في شأنها الشركة تصريح بالاستثمار مصحوبا ببرنامج الاستثمار.

أما بخصوص مسألة ضعف عدد المؤسسات المنتفعة بامتيازات جبائية ضمن برنامج المراجعة المعمقة بالرغم من الوقوف على العديد من التعديلات بخصوص الامتيازات الممنوحة بعنوان الضريبة على الشركات، فإنه لا يمكن من الناحية العملية أن تشمل المراجعة الجبائية جميع الشركات.

كما تضمن التقرير ملاحظة تتعلق بعدم تطبيق أحكام الفصل 62 من قانون المالية لسنة 2013 والقاضية بتطبيق خطية جبائية عن كل قسيمة تزود غير مصفاة وكذلك عدم تضمين قسائم التزود التي تم إلغاؤها. وللإفادة نشير إلى أنه تم توجيه تنابيه بخصوص الأذون غير المصفاة على اثر صدور مذكرة إدارية في الغرض تحت عدد 1313 بتاريخ 15 فيفري 2013 تحدد الإجراءات الواجب إتباعها لتطبيق أحكام الفصل 62 المشار إليه أعلاه.

كما تم إصدار قرارات توظيف إجباري وإبرام عمليات صلح بخصوص بعض الأذون غير المصفاة.

هذا مع العلم وأنه بقيت بعض الملفات عالقة في انتظار استكمال الإجراءات وتقديم المؤيدات من قبل مصالح الديوانة أو مكاتب مراقبة الأداءات بالنسبة للملفات التي كانت محل متابعة لديها.

هذا وبالنسبة إلى مسألة عدم متابعة مآل الشهادات الظرفية من خلال عدم مطالبة المؤسسة المنتفعة بتوفير نسخة من فواتير الشراء النهائية أو إرجاع الشهادات الظرفية غير المستعملة وكذلك عدم متابعة إقتناء المعدات بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة للتأكد من مدى وجوده وعدم التفويت فيها تجدر الإشارة، إلى أنه في إطار المتابعة يتم أليا مطالبة المؤسسات المنتفعة بالشهائد الظرفية بتقديم المؤيدات المتعلقة بعملية الشراء والتصدير أو إرجاع الشهادة.

أما بخصوص اقتناء المعدات بمقتضى شهادات ظرفية فإنه يتم متابعة هذه الاقتناءات من خلال طلب تقديم الفواتير النهائية من قبل المنتفعين غير أن عملية التصفية بمنظومة صادق لا تتم بصفة آلية نظرا لوجود بعض الصعوبات المادية المتعلقة بالتطبيق والنقص في الموارد البشرية.

مصحة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالعمران والخضراء

تولّى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (في ما يلي الصندوق)، المحدث بالقانون عدد 30 لسنة 1960⁽¹⁾ والذي تمّ ضبط تنظيمه الإداري والمالي وأساليب تسييره وكذلك هيكله التنظيمي تباعاً بالأمرين عدد 1902 لسنة 2000 وعدد 899 لسنة 2016⁽²⁾، إنشاء 6 مصحات منها مصحة العمران والخضراء على التوالي في سنتي 1980 و1982 وذلك بهدف إسداء خدمات صحيّة ذات صبغة وقائيّة وعلاجيّة بعيادات خارجيّة في عدّة اختصاصات من أهمّها الطب العام وأمراض العيون والحلق والأنف والأذنين والقلب والكلّى والمجاري البولية والأعصاب وطب الأسنان وتصفية الدم، لفائدة المضمونين الاجتماعيين والمعوّزين والمعوقين. كما يهدف هذا الإحداث إلى تخفيف الضغط على هياكل الصحة العمومية والإرتقاء بجودة الخدمات المسداة مقارنة ببقية الهياكل الصحيّة العمومية.

وفي هذا الإطار، ناهز معدّل العيادات اليومية بمصحتي العمران والخضراء في سنة 2015 على التوالي 1091 عيادة و648 عيادة مقابل تباعاً 1259 عيادة و797 عيادة في سنة 2010. كما تتولّى مصحة العمران تسليم الأدوية الخصوصية⁽³⁾ للمضمونين الاجتماعيين المنتفعين بقرارت تكفّل وذلك لحساب الصندوق الوطني للتأمين على المرض منذ بدء نشاطه في جويلية 2007 حيث ناهزت كلفتها 193,436 م.د في سنة 2015 مقابل 118,353 م.د في سنة 2010.

وبلغ في موفى سنة 2015 عدد الأعوان القاريّين من السلك الطيّ وشبه الطيّ والفيّ والإداري بمصحتي العمران والخضراء⁽⁴⁾ على التوالي 293 و209 عوناً، صرفت لهم أجور تباعاً بقيمة 10,938 م.د و8,414 م.د. وارتفعت كلفة الإستغلال الصّافية لكلا المصحتين⁽⁵⁾ تباعاً إلى 17,472 م.د و12,736 م.د سنة 2015 مقابل 14,388 م.د و9,679 م.د في 2010.

وفي إطار مواصلة دائرة المحاسبات الاهتمام بمنظومة الضمان الاجتماعي، وقصد الوقوف على مدى تفعيل توصياتها الواردة بتقاريرها المتعلّقة بالمهمّات الرقابية السابقة التي أجرتها على مختلف مصالح الصندوق، وبالنظر إلى أهميّة نشاط مصحتي العمران والخضراء اللتان أمّنتا في موفى 2015

(1) مصتّف منشأة عمومية بمقتضى الأمر عدد 2265 لسنة 2004 المؤرخ في 27 سبتمبر 2004

(2) المؤرّخين على التوالي في 24 أوت 2000 وفي 19 جويلية 2016 علماً بأنّ الأمر عدد 899 لسنة 2016 ألغى الأمر عدد 1475 لسنة 2000 المؤرخ في 3 جويلية 2000.

(3) وهي الأدوية الخارجة عن المدوّنة المعتمدة بالمستشفيات العمومية على غرار الأدوية الخاصة بأمراض السرطان وأمراض الخلايا الدموية وأمراض التهاب الكبد وأمراض غدد النمو.

(4) دون اعتبار أعوان الحراسة والتنظيف والبالغ عددهم في موفى سنة 2015 بمصحتي العمران والخضراء على التوالي 36 و35 عوناً.

(5) في غياب اتفاقية فورة للخدمات الصحيّة بين الصندوقين، يتحمّل الصندوق الوطني للتأمين على المرض كلفة الاستغلال بالمصحات بعد طرح الإيرادات بعنوان المعلوم التعديلي على العيادات والأدوية.

حوالي 44% من مجموع عيادات المصحّات الستّ، اتّجه اهتمام الدائرة نحو التأكّد من مدى أداء دورهما بالجودة والكفاءة والفعالية اللازمة من حيث التصرّف الإداري والمالي وإسداء الخدمات الصحيّة وترشيد التصرّف في الأدوية.

وفضلاً عن الأعمال الرقابية⁽¹⁾ المستندية والميدانية التي غطّت أساساً الفترة 2010-2015، تمّ توجيه استبيانين إلى عينة من المنتفعين بالخدمات الصحيّة وكذلك الإطارات الطبيّة وشبه الطبيّة المسدية للخدمات، وذلك بهدف سبر آراءهم حول درجة رضاهم على الخدمات المقدّمة بالمصحّتين من جهة وللتعرّف على متطلبات وضمانات الخدمة الصحيّة الجيدة من جهة أخرى. وتمّ كذلك استقاء بعض المعطيات لدى المصالح المركزية للصندوق والصندوق الوطني للتأمين على المرض ووزارة الشؤون الاجتماعية والمركز الوطني للإعلامية. هذا بالإضافة إلى إحالة 37 ملفاً طبيّاً تتعلّق بالتكفّل بالخدمات الصحيّة وصرف أدوية قصد الحصول على الرأي الطبي لمصالح المراقبة الطبيّة بالصندوق الوطني للتأمين على المرض.

وأفرزت هذه الأعمال نقائص تعلّقت بالتصرّف الإداري والمالي وهو ما ساهم في الحدّ من أدائهما في إسداء الخدمات الصحيّة بالكيفية المطلوبة فضلاً عن عدم ترشيد التصرّف في الأدوية بالمصحّتين.

(1) شملت المعالجة المعلوماتية لقواعد البيانات المعطيات التي تمّ استقاؤها بالنسبة لمصخّي العمران والخضراء على التوالي إلى غاية 20 أكتوبر 2015 و01 نوفمبر 2015. وتواصلت الأعمال الرقابية إلى غاية شهر ماي 2016.

أبرز الملاحظات

- التصرف الإداري والمالي

شاب التصرف الإداري والمالي بمصحتي العمران والخضراء خلال الفترة 2010-2015 نقائص تعلقت بالتنظيم وهيكل الإشراف والمتابعة والمراقبة وبنظام الرقابة الداخلية وبالنظام المعلوماتي الطبي، وحدت من كفاءة وفعالية تدخلاتهما وإسداءهما للخدمات الصحية. فقد تبين أنه لم يتم التقيد دائما عند انتداب بعض الأعوان بالصيغ القانونية والترتيبية. كما لوحظ عدم إحكام اللجوء إلى آلية التعاقد مع الأطباء حيث لم تمكن من تلبية احتياجات الأقسام الصحية.

وفضلا عن عدم إحكام فوترة الخدمات الصحية المؤمنة في إطار اتفاقيات مبرمة مع بعض الهياكل، لا يتوفر إطار تعاقدى بين الصندوق والصندوق الوطني للتأمين على المرض يضبط صيغ وإجراءات التكفل وإحكام عملية المراقبة الطبية وذلك على غرار اتفاقية الفوترة التي يتم إبرامها سنوياً بين وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة الصحة. وحالت هذه النقائص دون تعبئة الموارد المالية المستحقة من قبل المصحاتين.

كما لم تتوصل المصحاتين إلى ترشيد النفقات المتصلة خاصة بالتصرف في الأدوية والمستلزمات الطبية مما لم يساعد على تفادي تواصل العجز المسجل على مستوى نتيجة الإستغلال. وعلاوة على ذلك تبين عدم تولى الصندوق تجميع الحاجيات السنوية لمصحاتيه من المستلزمات الطبية وشبه الصيدلانية مما أدى إلى عدم إبرام صفقات عمومية في الغرض.

ومن شأن تدعيم الرقابة على مختلف أوجه نشاط المصحاتين، سواء من قبل المصالح المركزية للصندوق أو المصالح الفنية للصندوق الوطني للتأمين على المرض، والتقيد بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل خاصة في مجالي الإنتدابات والشراءات علاوة على إحكام تعبئة الموارد المالية، أن يساهم في النهوض بجودة الخدمات.

- إسداء الخدمات الصحية

حال غياب آليات للتبادل الإلكتروني بين الصندوق وكل من الصندوق الوطني للتأمين على المرض ووزارة الشؤون الاجتماعية دون تمكن المصحاتين من استقاء البيانات المتعلقة بهوية المضمونين الاجتماعيين وبالتالي دون التأكد في جميع الحالات من حقهم في العلاج. وساهم ذلك في التعهد بعدد

المرضى لا يفتتحون هذا الحق تبعاً لانقضاء صلاحية دفتر العلاج أو قرار التكفل مما انجر عنه تحمّل مصاريف دون وجه حقّ بعنوان وصفات طبيّة بقيمة 640,814 أ.د خلال الفترة 2010-2015. كما أدّت هذه الوضعية إلى التكفل دون وجه حقّ بما مجموعه 375 مريضاً غير مدرج بسجلات الوزارة المخصصة للعائلات المعوزة.

وتسبّب غياب آليات وإجراءات محكمة تمكّن من تبادل المعطيات بين المصحات وبنك المعطيات الخاصّ بالمضمونين الاجتماعيين صلب الصندوق في تعدّد التجاوزات المتعلقة بحالات الوفاة والشطب. فقد تبين صرف أدوية باستعمال معرّفات مضمونين اجتماعيين متوفين بقيمة 273,476 أ.د خلال الفترة 2002-2015 وتأمين 1090 فحصاً طبيّاً خلال نفس الفترة باستخدام أرقام انخراط مشطوبة من سجلات الصندوق.

كما أدّى عدم استقاء المعطيات الخاصّة بالمضمونين الاجتماعيين بصفة مباشرة من الصندوق الوطني للتأمين على المرض إلى التعمّد بما نسبته 29% بمصحة العمران و26% بمصحة الخضراء من المدرجين ضمن شريحة مضموني الصندوق بمعرّفات غير موجودة بسجلاته. وقد ناهزت قيمة الأدوية التي تمّ صرفها لفائدتهم 183 م.د خلال الفترة 2010-2015.

ولوحظ بالنسبة إلى التصرف في الخدمات الصحيّة تكرّر الفحوصات الطبيّة لفائدة نفس المريض وتجاوز كميات الأدوية المصروفة المقادير القصوى وارتفاع عدد العيادات غير المشفوعة بوصفات طبيّة خصت 78 ألف فحص خلال الفترة المذكورة. كما تمّ تأمين فحوصات تكميلية دون الخضوع إلى فحص طبيّ سابق أدّت إلى تحمّل مصاريف علاج دون وجه حقّ بقيمة 235 أ.د خلال نفس الفترة.

كما تمّ خلال الفترة 2010-2015 صرف أدوية بقيمة 389 أ.د بعنوان فحوصات ملغاة بلغ مجموعها 26403 فحصاً ممّا يستوجب مزيداً من المتابعة قصد تفادي ارتكاب مثل هذه الممارسات.

وفي خصوص مدى الرضا عن الخدمات المسداة بالمصحتين، تبين من خلال الاستبيان المعتمد للغرض أنّ 82 % من المرضى قد أعربوا عن تدمّرهم من اكتظاظ القاعات وطول فترات الانتظار وقصر الوقت المخصّص للعيادات من قبل الإطار الطبيّ. كما تمّ تسجيل تدمّر 62 % من الإطارات الطبيّة وشبه الطبيّة من افتقار العيادات ومراكز الفحوصات والكشوفات التكميلية لأجهزة ومعدات مواكبة للتطوّر التكنولوجي. وسجّل عدم رضا ما يفوق 80 % و60 % من المرضى على التوالي بمصحتي العمران والخضراء عن الخدمات التي توفرها الصيدليّات بسبب النقص في توفير الأدوية بالكميات المطلوبة خاصّة منها الأدوية الخصوصية والأدوية الخاصّة بأمراض ارتفاع ضغط الدم.

ولتلافي مختلف هذه النقائص، توصي الدائرة بالإسراع في تركيز منظومة وطنية تفاعلية لمنظوري الضمان الاجتماعي تجمع بين مختلف المتدخلين واستكمال مشروع المعرف الوحيد بما يضمن التثبت من مشروعية التعهد بالمرضى من قبل مسدي الخدمات بصفة عامة ومصحات الضمان الاجتماعي بصفة خاصة.

كما تدعو الدائرة الصندوق إلى الإسراع باستكمال تركيز منظومة معلوماتية بالمصحات تخول الاندماج بين تطبيقية التسجيل ومختلف التطبيقات الأخرى ذات الاستعمال الطبي تمكن من توحيد قاعدة البيانات الخاصة بالمرضى وإرساء ملف طبي موحد بما يسمح باعتماد الوصفة الطبية كشرط لافتتاح الحق في صرف الدواء وفي تأمين الفحوصات الطبية التكميلية.

- التصرف في الأدوية

لم يتولّ الصندوق إرساء إجراءات تضبط مسك وتحيين مدونة موحدة وشاملة للأدوية الموزعة في مصحاته مما انجر عنه عدم توحيد معرفات الأدوية ومجموعاتها وصعوبة إجراء تحليل مقارنة للكميات المستهلكة. وتولّت المصحات خلال الفترة 2010 - جوان 2016 صرف أدوية لا تندرج ضمن مجموعة التسميات الدولية المشتركة (DCI) المضمنة بالمدونة الاستشفائية لوزارة الصحة (2015) بكلفة ناهزت 2,857 م.د. وأخرى لا تندرج ضمن النظام القاعدي للتأمين على المرض بكلفة 243 أ.د.

وساهمت محدودية فاعلية الإجراءات المتبعة للتوقي من حالات نفاذ الأدوية في انقطاع التزويد بها لفترات متفاوتة ولجوء المصحات إلى اقتناء بعضها لدى مخزن الصيدلية المركزية المخصص لتزويد الصيدليات الخاصة مما حملها أعباء إضافية. وشاب إجراءات الرقابة الداخلية المتعلقة بتنفيذ الوصفات مواطن خلل شملت توثيق الإجراءات والنظام المعلوماتي وأعمال المراقبة والمتابعة البعدية تسببت في وجود مخاطر مرتفعة في صرف أدوية بطرق غير مشروعة اتصلت أساسا بعدم تسجيل المرضى بمبلغ 18,541 م.د. وبعدم مباشرة الأطباء بمبلغ 244 أ.د. وبالتكفل المزدوج بمبلغ 55 أ.د. وبالأدوية المتعارضة بمبلغ 136 أ.د. وقد أكد الاختبار الطبي عدّة حالات تمّ فيها صرف أدوية دون وجه حق.

ولم تتضمن اتفاقية التصرف في الأدوية الخصوصية المبرمة بين الصندوق والصندوق الوطني للتأمين على المرض في 18 سبتمبر 2015، المسائل المتصلة بمعالجة الأخطاء الإدارية والصيدلانية الحاصلة في قرارات التكفل والرقابة الآلية على مجموعات الأدوية (DCI) وإجراءات شراء

المستلزمات الطبيّة والرّقابة على حالات الوفاة ومتابعة وتبرير عمليّات جرد المخزون. وحدّ هذا الوضع من نجاعة التصرّف في هذه الأدوية وساهم في رفع مخاطر صرف كمّيات منها دون موجب إداري أو طبّي على غرار غياب قرارات التكلّف وحالات الوفاة بما جملته 11,378 م.د.

وتؤكّد الدّائرة على ضرورة الإسراع في ضبط دليل إجراءات للتصرّف في شؤون الصيدليّة وإدراج التحسينات الضروريّة ضمن النّظام المعلوماتي وإيلاء العناية اللازمة للوصفات الطبية بما يساهم في ترشيد نفقات الأدوية ويمكن من التصدّي للممارسات غير المشروعة. كما يقتضي إحكام التصرّف في الأدوية الخصوصيّة استحداث تطوير إجراءات الرّقابة المتبادلة بين الصندوق والصندوق الوطني للتأمين على المرض ومتابعة عمليّات صرف الأدوية والتصرّف في مخزوناتهما.

I - التصرف الإداري والمالي

تعلّقت النقائص التي تمّت معاينتها أساساً بالتنظيم والتسيير والتصرف في الموارد البشرية وبالتصرف المالي.

أ - التنظيم والتسيير والتصرف في الموارد البشرية

1- التنظيم والتسيير

تمثّل المصحّتان هياكل صحّية وسطية⁽¹⁾ بين مراكز الصحّة الأساسية والمستشفيات العمومية الراجعة بالنظر إلى وزارة الصحّة. وبوصفهما مصالح خارجية للصندوق لا تتمتع هاتان المصحّتان بالشخصيّة القانونيّة وبالأستقلال الإداري والمالي. وحدّت هذه الوضعيّة من نجاعة التصرف في بعض المجالات وساهمت في حصول بعض الإخلالات يذكر منها إمضاء بعض العقود من قبل متصرفي المصحّتين دون تفويض قانوني على غرار عقود الأطباء المتعاقدين وعقود التريض.

وانطلاقاً من سنة 2000 تمّ التفكير في تحويل الصبغة القانونية للمصحّات⁽²⁾ لتصبح مؤسسات عمومية لا تكتسي صبغة إدارية أو في شكل شركات خفيّة الإسم يساهم الصندوق في رأس مالها وذلك بهدف إعطائها الشخصية القانونية والإستقلالية الإدارية والمالية. كما أنّه ولئن تمّ فضلاً عن ذلك منذ سنة 1998⁽³⁾ إقرار مبدأ اعتماد الحلّ المتمثّل في إحداث هياكل مستقلة على غرار المؤسسات العموميّة للصحّة مع إمكانية التنصيب على هذا الشكل القانوني الجديد ضمن القانون المحدث لنظام التأمين على المرض⁽⁴⁾، فإنّ مختلف هذه التصورات بقيت دون تجسيم. كما تمّ استبعاد فرضية إلحاق المصحات بالصندوق الوطني للتأمين على المرض وذلك بسبب التعارض مع مبدأ الفصل بين مسدي العلاج وممولّيه.

وعلى صعيد آخر، ولئن تمّ منذ سنة 2000 الشّروع في تأهيل المصحّات وذلك بتدعيم بنيتها الأساسية وتجهيزاتها ومواردها البشرية قصد انخراطها التدريجي للعمل بالمنظومة الجديدة للتأمين على المرض المحدث في سنة 2004، فقد تبين عدم توفيق الصندوق في تحقيق جانب هام من الأهداف

(1) وفقاً للأهداف التي من أجلها أحدثت بمقتضى محضر جلسة مجلس الوزراء بتاريخ 18 أبريل 1974.

(2) محضر جلسة مجلس إدارة الصندوق بتاريخ 21 ديسمبر 2000.

(3) جلسة العمل الوزاريّة المخصصة لإصلاح أنظمة الضمان الاجتماعي والتوازن المالي للصناديق بتاريخ 18 نوفمبر 1998.

(4) تطبيقاً لقرارات المجلس الوزاري المضيق بتاريخ 16 فيفري 1996 المتعلّق بنظام التأمين على المرض والذي اقتضى أنّه " في إطار الفصل بين هياكل التمويل وهياكل إسداء الخدمات الصحيّة ضماناً للشفافية ولعرفة الكلفة الحقيقية لكل خدمة، إقرار مبدأ فصل مصحّات الضمان الاجتماعي عن الصندوق القومي للضمان الاجتماعي، وإدخال العمل بالفوترة في هذه المصحّات، وتوسيع خدماتها لكلّ المضمونين الاجتماعيّين."

المرسومة، حيث لوحظ تواصل تراجع عدد العيادات المؤمنة بالمصحّتين من سنة إلى أخرى وعدم الإرتقاء بالخدمات الصحيّة إلى الجودة المطلوبة.

وبالرّغم من التغييرات التي طرأت على هيكله مصالّح الصّندوق على إثر إرساء المنظومة الجديدة للتأمين على المرض عبر إحالة إدارة المراقبة الطبيّة وجانب من إدارة التأمين على المرض إلى الصندوق الوطني للتأمين على المرض، فإنّه لم تتمّ مراجعة⁽¹⁾ الهيكل التنظيمي للصندوق إلّا خلال السداسي الثاني من سنة 2016. ولئن تمّ إدراج تصنيف للمصحّات وإحداث خطّة طبيب منسّق لدى كلّ مصحّة فإنّ المصالح المركزيّة للصندوق ما تزال منذ سنة 2006 تفتقر لإطار طبيّ يتولّى التنسيق بين المصحّات. كما تبيّن افتقار المصحّتين لرقابة طبيّة على النشاط الصحيّ.

ولا يضطلع مكتب الإحصائيّات وتقييم التصرّف بمصحّة العمران بجميع المشمولات الموكولة إليه حيث لا يتولّى متابعة تنفيذ جانب من ميزانيّة المصحّة على غرار شراءات الصيدليّة والمواد الاستهلاكيّة لكل من مصلحة المخبر ومصلحة تصفية الدم. كما لا يتولى إعداد جداول قيادة وتقييم نشاط المصحّة والتقرير السنوي للتصرّف.

كما تبيّن افتقار المصحّتين لبطاقات وصف المهام تضبط المشمولات وتحدّد المسؤوليات ولأدلة إجراءات تغطّي جميع أوجه التصرّف ولأدلة التطبيقات الإعلامية ممّا لم يساعد على إحكام متابعة وتقييم نشاطهما وعلى توحيد إجراءات العمل وتحديد المسؤوليات لديهما. وقد ساهم ذلك في إنجاز بعض الأعوان لمهام متنافرة على غرار العاملين بقسم المخبر بمصحّة العمران الذين يتولون الجمع بين تحديد الحاجيات من المواد الإستهلاكية وإنجاز الطلبات وتسليمها وكذلك تخزينها واستهلاكها.

وعلى صعيد آخر، لوحظ من خلال فحص محاضر جلسات مجلس إدارة الصندوق للفترة من 2010 إلى 2015 عدم تضمن جدول أعماله بالقدر الكافي المسائل المتصلة بمتابعة نشاط المصحّات من حيث طرح الإشكاليّات وإيجاد الحلول الملائمة وإرساء التوجّهات المستقبلية التي يمكن اعتمادها. ولوحظ كذلك عدم انعقاد اللجنة الإستشارية للتصرّف بكلّ من المصحّتين وفق الدورية المطلوبة والتي تمّ ضبطها في حدود مرّة كلّ ثلاثة أشهر حيث لم تعقد هذه اللجنة بمصحّة العمران منذ سنة 2011 سوى ثلاث جلسات. ولم تعقد هذه اللجنة بمصحّة الخضراء أيّة جلسة وهو ما لم يساعد على تدارس الإشكاليات واتخاذ التدابير اللازمة في الإبان.

(1) الأمر الحكومي عدد 899 لسنة 2016 المؤرخ في 19 جويلية 2016 يتعلّق بضبط الهيكل التنظيمي للصندوق الوطني للضمان الإجتماعي.

وفي نفس السياق، لوحظ نقص في مهمّات المراقبة والتفقد والتدقيق الداخلي لتصرّف المصحّتين بصفة عامة من قبل سواء وزارتي الصحة⁽¹⁾ والشؤون الاجتماعية أو من مكتب التفقد ومكتب التدقيق الداخلي للصندوق خلال الفترة من 2010 إلى 2015 حيث لم يتم خلال الفترة المعنية إنجاز سوى مهمّتان من قبل الهياكل المذكورة: وهو ما حال دون الوقوف على الإخلالات والتجاوزات واتّخاذ الإجراءات لتفاديها.

وبالإضافة إلى ضعف نظام الرقابة الداخلية وعدم اندماج النظام المعلوماتي بالمصحّتين، تسبب غياب الرقابة الفجئية الدورية على الخزينة المركزية بمصحة العمران وعدم تركيز التطبيقية الإعلامية للتصرّف في الخزينة واندماجها مع تطبيقية المحاسبة في عدم الإيداع بالبنك لفائض الرصيد اليومي في الخزينة والذي تجاوز في سنة 2015 السقف الأقصى المسموح به⁽²⁾. وقد ناهز المبلغ غير المودع لفترة 6 أشهر متتالية معدّل 4 أ.د. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يساهم في وجود مخاطر سوء الاستعمال لهذه الأموال.

2- التصرف في الموارد البشرية

خلافًا للفصل 32 من النظام الأساسي الخاص بأعوان مؤسسات الضمان الاجتماعي⁽³⁾ والذي نص على أن المناظرة تعتبر الطريقة الأساسية للانتداب بالصندوق، لوحظ اللّجوء إلى صيغة الإنتداب المباشر بمصحّي العمران والخضراء خلال الفترة 2010-2015. ولئن تمّ الحصول على موافقة وزير الشؤون الاجتماعية قصد تبرير هذه الانتدابات وإصباغها الطابع الاستعجالي فقد تبين غياب هذا الطابع باعتبار عدم توقّر الشّروط المنصوص عليها بالأمر عدد 567 لسنة 1997⁽⁴⁾ خاصّة منها شرط الضّرورة القصوى للعمل. وفضلا عن تراجع عدد العيادات المؤمّنة في مختلف الاختصاصات في المصحّتين خلال الفترة المذكورة بأكثر من 15% حيث مرّ من 614585 إلى 521755 تبين أنّ طبيعة الخطّة التي تمّ من أجلها اللّجوء إلى هذه الطّريقة الاستثنائية في الانتداب بمصحة العمران تعلّقت في 47% منها بخطط إداريّة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ اعتماد التعاقد يعتبر طريقة موازية لتفادي الانتداب وفق الصيغ الترتيبية والذي تم إقراره تكريسا لمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص وذلك خاصّة في ظل التأخير في إنجاز

(1) وفقا لما تقتضيه أحكام الأمر عدد 1064 لسنة 1974 المؤرخ في 28 نوفمبر 1974 المتعلّق بضبط مهمّة وزارة الصحة ومشمولات أنظارتها والأمر عدد

1065 لسنة 1974 المؤرخ في 28 نوفمبر 1974 كما تمّ تنقيحه وإتمامه.

(2) في حدود 300 دينارا وفق دليل الإجراءات المتعلّق بعمليات الخزينة بمصحات الضمان الاجتماعي بتاريخ 23 فيفري 1996.

(3) المصادق عليه بالأمر عدد 2024 لسنة 1999 المؤرخ في 13 سبتمبر 1999.

(4) المؤرخ في 31 مارس 1997 والمتعلّق بضبط صيغ وشروط الانتداب المباشر بالمنشآت العموميّة والمؤسسات العموميّة التي لا تكتسي صبغة إداريّة.

برامج الانتدابات حيث لم يتولّ الصندوق الإعلان عن نتائج المناظرة بعنوان سنة 2012 إلا في أواخر سنة 2015. وقد لوحظ مخالفة مقتضيات الفصل 3 من الأمر المشار إليه الذي ضبط مدة سنة كحدّ أقصى للتعاقد والرجوع إلى مبدأ المناظرة إذ تولّى الصندوق إدماج المتعاقدين تطبيقاً لمحاضر مفاوضات اجتماعيّة لا تكتسي صبغة ترتيبيّة مثل ما تمّ بالنسبة إلى بعض الحالات بالمصحّتين.

وتتعيّن الإشارة إلى أنّ الصندوق تولّى، إثر تدخّل الدائرة، التأكيد ضمن مذكرة الإعلام عدد 42 بتاريخ 12 جويلية 2016 في خصوص وضعيات الأعوان المنتدبين بصيغة التعاقد على " أنّ الانتدابات التي تمّت في إطار أحكام الأمر عدد 567 المؤرخ في 31 مارس 1997 يجب أن لا تتجاوز المدة التي يتطلّبها إنجاز الأعمال المستوجبة سنة على أقصى تقدير. وحيث لا يخوّل التعاقد وفقاً لأحكام الأمر المشار إليه أعلاه الترسيم فإنّ الأعوان الذين انتهت فترة تعاقدهم ولم يتمّ ترسيمهم يعتبرون في حلّ من أيّة علاقة شغلية مع الصندوق ولا يجوز بالتالي استمرارهم في مباشرة العمل". وتعتبر بالتالي الانتدابات على غير الصيغ القانونية التي تمّت في خصوص الأعوان الذين تمّ ترسيمهم خلال سنتي 2011 و2015 تصرفاً غير مشروع.

وفي نفس الإطار، ولئن تولّت وزارة الشؤون الاجتماعيّة في ردّها الإشارة إلى أنّها قامت بمراسلة الرئيس المدير العامّ للصندوق قصد إدماج المعنّيين باعتبار انطباق أحكام الفصل 17 من مجلّة الشغل الذي ينصّ على تحوّل العقد إلى عقد ذو مدّة غير محدّدة في صورة تمادي العامل تقديم خدماته عند انتهاء الأجل المتّفق عليه دون معارضة الطّرف الآخر، إلا أنّ ذلك لا ينطبق في وضعيّة الحال باعتبار أنّ عقود الشغل المعنّية تأسّست على مقتضيات الأمر عدد 567 لسنة 1997 المؤرخ في 31 مارس 1991 والمتعلّق بضبط شروط وصيغ الإنتداب المباشر بالمنشآت العموميّة والمؤسّسات العموميّة التي لا تكتسي صبغة إداريّة والذي ضبط صراحة في فصله الثالث مدّة سنة كحدّ أقصى للتعاقد والرجوع إلى مبدأ المناظرة.

وعلى صعيد آخر، وقصد تغطية الحاجيات اليومية من الإطار الطبي بالمصحّتين، يتمّ اللجوء إلى أطباء للدعم متعاقدين باعتبار أنّ عدد الأطباء المباشرين كامل الوقت لا يمكّن من تأمين كافّة الاختصاصات. وتبلغ نسبة أطباء الدعم في سنة 2015 بمصحّي العمران والخضراء على التوالي 75% و79% من مجموع السلك الطبي المباشر بكلّ مصحّة.

ويتمّ تأمين حوالي 44% و56% من الاختصاصات الطبيّة على التوالي بمصحّي العمران والخضراء كلياً من قبل أطباء الدّعم. ولئن اعتبر الصندوق أنّ اللّجوء إلى الأطباء المتعاقدين أقلّ

كلفة⁽¹⁾ رغم عدم تولّي المصحّتين أو الصّندوق إعداد أيّ دراسة لتشخيص هذا الوضع وتحديد إيجابيّات وسلبيّات اللّجوء إلى أطباء الدّعم، إلّا أنّه لوحظ نقص انخراطهم في تحقيق أهداف المصحّتين من حيث خاصّة العمل على ترشيد وصفات الدّواء والفحوصات والمواد الاستهلاكيّة.

وخلافا لما نصت عليه مذكرة الرّئيس المدير العام للصندوق الصادرة في 25 فيفري 2013 من ضرورة خلاص الأطباء المعنّيين بالرجوع إلى عدد السّاعات المنجزة فعلياً من قبلهم وذلك بغض النظر عن عدد المرضى الذين تولوا معالجتهم اتّضح اعتماد عدد المرضى لتحديد عدد ساعات العمل دون أن تتمّ الموافقة على هذا التّمسّي من قبل الإدارة العامّة للصندوق. ومن شأنّ التصرف على هذا النّحو أن يتسبّب في عدم تخصيص الحيز الزماني الملائم لكلّ مريض من قبل الطبيب والإنصات له خاصّة بالنسبة إلى مصابين بأمراض ثقيلة أو مزمنة. وقد أكّد ذلك ما يفوق 71% من الإطارات الصحيّة بالمصحّتين الذين أعربوا عن عدم رضاهم على الوقت المخصّص للعيادة الطّبيّة بسبب خاصّة العدد المرتفع للعيادات التي يؤمّها الأطباء يوميّاً.

وعلى صعيد آخر، تمّ خلال الفترة المتراوحة من 1 أكتوبر 2010 إلى 30 سبتمبر 2013 خلاص 18 طبيب دعم بمبلغ جملي ناهز 28 أ.د. في غياب كليّ لأيّ تسجيل مرضى لفائدتهم. ولئن تولّى الصندوق تبرير 7 حالات بتقديم مؤيدات في ذلك فإنّ هذه المؤيدات لا تستوفي شروط المصدقية حيث تضمّنت تضاربا في خصوص الفترة المعنية بالملاحظة وفي أسماء الأطباء. وبالتالي فإنّ صرف نفقات دون إثبات إنجاز العمل يعدّ من قبيل صرف نفقات دون موجب يستوجب استرجاع المبالغ المتعلّقة به ويمكن أن يشكّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرّخ في 20 جويلية 1985 والمتعلّق بأخطاء التصرّف المرتكبة في حق الدولة والمؤسسات العمومية الإداريّة والجماعات العمومية المحليّة والمنشآت العمومية وبإحداث دائرة الزجر المالي.

وفي غياب إجراءات موضوعية وموثقة تضبط كميّة اللّجوء إلى أطباء الدّعم توصي الدائرة بضرورة ترشيد هذه العملية قصد تفادي إمكانيّة وجود محاباة وذلك من خلال ضبط معايير محدّدة للاختيار.

ومن جهة أخرى، تحمّلت المصحّتان دون وجه حقّ مستحقات 10 أعوان تم وضعهم خاصّة على ذمّة جمعيات انطلاقا من سنة 1992. وقد تمّ تقدير ما تمّ صرفه⁽²⁾ لفائدة 7 أعوان منهم خلال الفترة الممتدّة من سنة 2009 إلى سنة 2015 بما يناهز 979 أ.د. وتخالف هذه الوضعيّة مقتضيات

(1) إرتفعت مكافآت أطباء الدعم بمصحي العمران والخضراء في موفى سنة 2015 على التوالي إلى 126.847,500 دينار و 200.034,700 دينار.

(2) دون اعتبار مقدار المساهمات بعنوان التقاعد في إطار النظام التكميليّ المحمول على كاهل الصّندوق.

الفصل 38 من القانون الأساسي لأعوان مؤسسات الضمان الاجتماعي⁽¹⁾ الذي ينصّ على أن الأعوان يوضعون في حالة المباشرة أو الإلحاق أو عدم المباشرة أو تحت السلاح. ولم يضبطها كذلك القانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرخ في 5 أوت 1985 كما تم تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة⁽²⁾.

وبالإضافة إلى ذلك، ولئن انقضت مدة وضع 3 أعوان على الذمة منذ سنة 2011 وفقا لقرارات صادرة عن الوزير الأول، فإنّ هؤلاء الأعوان ما يزالون غير مباشرين لعملهم بمصحّتي العمران والخضراء.

ولئن راسل الصّندوق رئاسة الحكومة بتاريخ 21 جانفي 2013 ووزارة الشؤون الاجتماعية خاصة في تاريخ 24 أفريل 2015 للتذكير بالوضعية غير القانونية لهؤلاء الأعوان، فإنّه لم يتولّ دعوة المعنّيين للالتحاق بمراكز عملهم⁽³⁾. وقد واصلت المصحّتان خلاص أجور ومنح وامتيازات هؤلاء الأعوان دون وجه حقّ. علما بأنّ المبلغ الذي تمّ صرفه لفائدة عونين⁽⁴⁾ خلال الفترة آفة الذكر قدر بما يناهز 423 أ.د وهو ما يستدعي إلى ضرورة اتّخاذ الإجراءات المستوجبة في الغرض.

وخلافا لمقتضيات مذكّرتي العمل عدد 14 المؤرخة في 21 أوت 2014 وعدد 26 المؤرخة في 9 جويلية 2015، لم يتولّ الصندوق إلى موفى شهر جانفي 2016 الخصم من الجراية لاسترجاع مبلغ جملي فاق 159 أ.د بعنوان تسبقات على الأجر منحها لتسعة أعوان أحيلوا في الأثناء على التقاعد. وأفاد الصّندوق أنّه اتّخذ التدابير اللازمة لإحكام التنسيق بين إدارة الموارد البشرية والمصحّات وبدأ في استرجاع المبالغ إثر تدخّل الفريق الرّقابي.

ب- التصرف المالي

ارتفع العجز المسجّل على مستوى نتيجة الإستغلال بمصحّتي العمران والخضراء خلال الفترة 2010-2014 على التّوالي من 14,388 م.د إلى 17,541 م.د ومن 9,679 م.د إلى 12,679 م.د. ويرجع ذلك إلى النموّ المتواصل للنفقات والتي تطوّرت تباعا من 16,471 م.د و11,077 م.د سنة 2010 إلى 19,565 م.د و13,831 م.د سنة 2014 من ناحية، وانخفاض الإيرادات من ناحية أخرى التي تقلّصت

(1) المصادق عليه بالأمر عدد 2024 لسنة 1999 المؤرخ في 13 سبتمبر 1999.

(2) المتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكلّيا.

(3) نصّ منشور الوزير الأول عدد 70 المؤرخ في 18 ديسمبر 1994 على أنّه لا يجوز وضع أيّ عون أو تجديد وضعه على الذمة إلّا بعد إمضاء قرار من قبل الوزير الأول، وفي صورة تعذّر تجديد الوضع على الذمة بعد انقضاء المدّة يتعيّن دعوة العون المعني بمباشرة عمله بإدارته الأصليّة في اليوم الموالي لانتهاء تاريخ الوضع على الذمة.

(4) لم توفر المصحّة المعطيات الكافية في خصوص العون الثالث.

بمصححة العمران من 2,083 م.د إلى 2,024 م.د ومن 1,398 م.د إلى 1,152 م.د بمصححة الخضراء. وتعلّقت النقائص التي تمّ الوقوف عليها أساسا بفوترة الخدمات الصحيّة وتنفيذ النفقات.

1- فوترة الخدمات الصحيّة

دأب الصّندوق في خصوص فوترة الخدمات المتعلّقة بنظام التّأمين على المرض، على تحديد كلفة العلاج بصفة جزائيّة حيث لم يتمكّن من تحديد الكلفة الحقيقيّة للعلاج بالرّغم من تكوين لجنة للغرض منذ سنة 2001 وإعداد دليل إجراءات لاعتماد المحاسبة التحليلية منذ سنة 2003. ويتمّ اعتماد نتيجة الاستغلال من خلال طرح موارد كلّ مصحّحة من مجموع النفقات المنجزة، ثمّ تحميلها على كاهل الصّندوق الوطني للتّأمين على المرض. وقد تطوّرت هذه الكلفة بمصحّحة العمران من 14,388 م.د سنة 2010 إلى 17,541 م.د سنة 2014 أي بنسبة 22%. أمّا بمصحّحة الخضراء فقد ارتفعت كلفة العلاج خلال نفس الفترة بنسبة 31% (من 9,679 م.د إلى 12,679 م.د).

وخلافا لأحكام الفصل 11 من القانون عدد 71 لسنة 2004⁽¹⁾، لم يتمّ وضع إطار تعاقدي بين الصّندوق والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بوصفه مسدي خدمات صحيّة يمكن من ضبط صيغ وإجراءات التّكفل وإحكام عمليّة المراقبة الطبيّة وذلك على غرار اتّفاقيّة الفوترة التي يتمّ إبرامها سنويّا بين وزارة الشؤون الاجتماعيّة ووزارة الصحة. واتّضح أنّ المصحّحين لا تتولّيان إفراز الفئات من غير المضمومين الاجتماعيّين على غرار المسنّين أو المعوقين بفوترة خاصّة وذلك خلافا للمذكرة الصادرة في الغرض بتاريخ 20 أفريل 2006 ممّا لا يساعد على تحديد كلفة العلاج بعنوان الضّمان الاجتماعي وكلفة العلاج بعنوان التّضامن الاجتماعي. وتعهّد الصّندوق بإفراز هذه الفئات بقوائم خصوصيّة.

وفي ما يتعلّق بفوترة الخدمات في إطار الاتفاقيّة المبرمة مع معهد الصحة والسّلامة المهنيّة بتاريخ 10 جوان 1991، لم تتولّ مصحّحة العمران تحديد المبالغ المستوجبة وفوترتها على كاهل المعهد خلال الفترة 2010-2015. وببنت الفحوصات تواصل إسداء الخدمات الصحيّة للمضمومين المعنّيين دون فوترتها. وقد أفاد الصّندوق أنّه تولّى اتّخاذ الإجراءات اللازمة لتجاوز هذا الإخلال.

ولم يتمّ استخلاص المبالغ المستحقّة بعنوان الاتّفاقيّة التونسيّة الألمانيّة للضمان الاجتماعي⁽²⁾ منذ سنة 2010، حيث تبين أنّ مصحّحة العمران لم تتولّ فوترة مصاريف العلاج التي تمّ

(1) المؤرّخ في 2 أوت 2004 المتعلّق بإحداث نظام للتّأمين على المرض.

(2) تمّ إبرامها بتاريخ 16 أفريل 1984 وتقتضي توفير العلاج المجاني من قبل الهياكل العموميّة الصحيّة ومصحات الضّمان الاجتماعي بناء على استمارة يتمّ تقديمها في الغرض لفائدة المضمومين الاجتماعيّين وأولي حقّهم المعنّيين خلال تواجدهم في وضعيّة مؤقتة أو تحويل إقامتهم بالبلاد التونسيّة وكذلك لأفراد العائلة الباقون بالبلاد التونسيّة. ويتولّى الصّندوق فوترة الخدمات المسداة من قبل مصحاته بهذا العنوان إلى صندوق الضمان الاجتماعي الألماني المعني.

إسداؤها لفائدة المنتفعين المعنيين⁽¹⁾. أمّا مصحّة الخضراء، فقد قامت بفوترة الخدمات إلى موفّي سنة 2012 دون أن يتمّ الاستخلاص الفعلي. وارتفعت المبالغ غير المستخلصة بهذه المصحّة إلى 42,907 أ.د.

وتوصي الدائرة بضرورة فوترة المصاريف التي تمّ تحمّلها بعنوان الاتفاقية التونسية الألمانية للضمان الاجتماعي وموافاة الجانب الألماني بها قصد استخلاصها وإلى ضرورة تنقيح هذه الاتفاقية لتأخذ بعين الاعتبار المنظومة الجديدة للتأمين على المرض. وتعيّد الصندوق بتنظيم هذه المسألة في إطار مشروع اتفاقية مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض.

وتمّ في خصوص فوترة الخدمات بعنوان الاتفاقية المبرمة مع صندوق الحيطه والتقاعد للمحامين⁽²⁾ اعتبار الموارد المتأتية منها والبالغة 108,835 أ.د خلال الفترة 2011-2014 ضمن جملة الموارد التي ترجع إلى الصندوق الوطني للتأمين على المرض عوض احتسابها ضمن مستحقّات الصندوق باعتبارها تمثّل إطارا تعاقديا مختلفا عن منظومة التأمين على المرض. كما تمّ الوقوف على عدم علم الإدارة المركزية للمحاسبة بالصندوق بهذه الاتفاقية إلى حين تدخّل الفريق الرقابي، خاصة وأنّ المنظومة المحاسبية المتواجدة لديها إلى حدّ جانفي 2016 لا تضمّ المصحّات ولا تمكّن بالتالي من متابعة حساباتها. وتبعاً لذلك، تولّت مصحّة العمران مراسلة إدارة المحاسبة لإعلامها بهذه المبالغ وطلب طرحها من مستحقّات الصندوق الوطني للتأمين على المرض.

وفي خصوص نتائج جرد مخزون الأدوية الخصوصية المتعلقة بصندوق الحيطه والتقاعد للمحامين، ولئن أفاد الصندوق في إجابته بعدم وجود تباين في المخزون إلّا أنّ عملية إعادة احتساب المخزون النظري التي قام بها الفريق الرقابي ومقارنته مع المخزون المادي، أفرزت تباينا ناهزت قيمته 105,551 أ.د لم يتمّ تبريره في موفّي سنة 2015 وتوصي الدائرة بضرورة متابعة عمليات الجرد وتبرير مختلف الفوارق في المخزون.

2- تنفيذ النفقات

تعلّقت النفقات التي تمّ الوقوف عليها لدى المصحّتين أساسا باقتناءات المستلزمات الطبية والتي تطوّرت من 2,465 م.د سنة 2010 إلى 2,686 م.د سنة 2015 وتشمل أساسا مستلزمات المخبر وتصفية الدّم وأجهزة قياس السكر.

(1) لا يتوفّر لدى مصحّة العمران ما يفيد تحديد المبالغ المستحقة وفوترتها.

(2) دخلت حيّز التنفيذ بتاريخ 1 جوان 2011 وتنصّ على إسناد مصحّة العمران الأدوية الخصوصية لمنظوري صندوق الحيطه والتقاعد للمحامين. وتتولّى المصحّة إحالة فواتير الأدوية التي تسلمها من الصيدلية المركزية وكلفة مصاريف التصرف المحدّدة بـ 5% من المبلغ الجملي إلى الصندوق الذي يتولّى خلاص الأدوية لدى الصيدلية المركزية ومصاريف التصرف لدى المصحّة في أجل لا يتجاوز شهر من تاريخ اتّصاله بها.

ولم يتولّ الصندوق طيلة الفترة المذكورة تجميع الحاجيات السنوية لمصحاته من هذه المستلزمات وإبرام صفقات عمومية في الغرض حيث تولّت كلّ مصحة تسديد حاجياتها السنوية وفقا لإجراءات غير مضبوطة من خلال اللجوء إلى استشارات فاق حجم الشراءات السنوية بعنوانها السقف المستوجب لإبرام صفقات عمومية⁽¹⁾ وامتدّ العمل ببعضها حوالي 6 سنوات على غرار الاستشارة الخاصة باقتناء أجهزة قياس السكر والتي ناهز المعدّل السنوي للاقتناءات بعنوانها 250 أ.د.

ولئن تولّى الصندوق منذ ماي 2009 تكوين لجنة فنية عهد إليها تجميع شراءات مفاعلات المخابر وتحديد الحاجيات الفعلية من الآلات المخبرية فإنه لم يتم إلى موفّى جوان 2016 تسجيل أي تقدّم في هذا الشأن وتواصل استعمال هذه التجهيزات وفقا لآلية الوضع على الذمة والتي تقتضي التزوّد الحصري من المواد الإستهلاكية لدى المزوّد صاحب الآلة وهو ما يعدّ إخلالا بمبادئ الشراء العمومي.

وخلافا لمقتضيات الفصل 51 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 لم يتولّ الصندوق إلى موفّى جوان 2016 ضبط دليل إجراءات خاصّ بالصفقات المبرمة وفقا للإجراءات المبسّطة. ولم يشرع في الإعلان عن طلبات عروض للتزوّد بمواد المخابر وتصفية الدّم إلّا في موفّى ماي 2016.

ولئن تولّت مصحة العمران في سنة 2014 إجراء استشارة⁽²⁾ للتزوّد بأجهزة قياس السكر أفضت إلى انحصار المنافسة بين مزوّدين اثنين، فإنّ هذه الاستشارة تمّ إلغاؤها بسبب تعارض في التقييم الفني لكفاءة الأجهزة بين مصلحي الصّيدلية والمخبر وذلك رغم وجود تقرير اختبار فنيّ أنجزه رئيس مصلحة المخبر بمصحة الخضراء بناء على طلب من مصحة العمران يبرز أفضلية فنية للعرض الأقل من حيث الثمن. وتبيّن أنّ التطبيق السليم لوثائق المنافسة المتّصلة بالشروط الفنية الواجب توفّرها بالعرض والاستئناس بتقرير الاختبار المذكور يفضي إلى اختيار العرض الأقلّ ثمنا بنسبة 14,63% مقارنة بالعرض المنافس. وانحصرت المنافسة مجدّدا عند إعادة الاستشارة⁽³⁾ في سنة 2015 بين المزوّدين المذكورين الذين قدّما نفس العرض الفنيّ مع اقتراح تخفيض في السّعر بنسبة 5,4% للعرض المالي الأقلّ ثمنا و13,06% للعرض المنافس. وقد شاب إجراءات التقييم الفنيّ إخلالات مسّت جوهرية من مبدأ المنافسة وأدّت إلى إقصاء العرض الأقلّ ثمنا رغم تأكّد مطابقته للخصائص الفنية المطلوبة.

(1) يرتفع السقف القانوني لإبرام صفقة عمومية خلال الفترة 2010- ماي 2014 إلى 100 أ.د. وبداية من تاريخ دخول مقتضيات الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظّم للصفقات العمومية يتعين في شأن طلبات المواد التي يتراوح مبلغها بين 100 أ.د و300 أ.د تنظيم صفقة بالإجراءات المبسّطة.

(2) عدد 2014/48 بتاريخ 12 سبتمبر 2014

(3) عدد 2015/13 بتاريخ 24 أفريل 2015.

ومن شأن الإخلالات التي شابت تنفيذ نفقات المستلزمات الطبية لدى المصحّتين أن لا تضمن تكافؤ الفرص وأنّ تمسّ جوهرياً من مبدأ المنافسة وأن تشكّل بالتالي أخطاء تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985.

II- إسداء الخدمات الصحية

تراجع معدّل عدد العيادات المنجزة في اليوم خلال الفترة من سنة 2010 إلى سنة 2015 بمصحّتي العمران والخضراء على التوالي من 1259 و 797 عيادة إلى 1091 و 648 عيادة. وناهز معدّل الكلفة الصافية للعيادة⁽¹⁾ خلال الفترة 2010-2014 بالمصحّتين على التوالي 44 ديناراً و 52 ديناراً. وشملت النقائص التي تمّ الوقوف عليها أساساً التصرّف في الفحوصات الطبية وفي الفحوصات التكميلية وجودة الخدمات الصحية.

أ - التصرّف في الفحوصات الطبية

تعلّقت النقائص في هذا المجال خاصّة بمشروعية التعهّد بالمرضى وإسداء الفحوصات الطبية.

1- التعهّد بالمرضى

خلافًا لما نصّ عليه الفصلان 7 و 9 من الأمر عدد 1367 لسنة 2007⁽²⁾ اتضح من خلال مقارنة البيانات المستقاة من بنك معلومات كلّ من مصحّتي العمران و الخضراء مع تلك التي وقّرها الصندوق الوطني للتأمين على المرض، إسداء خدمات علاجية لفائدة مضموني المنظومة الخاصة ومنظومة استرجاع المصاريف مقابل دفع المعلوم التعديلي المستوجب بالنسبة لمضموني المنظومة العموميّة عوضاً عن الكلفة الحقيقية للعلاج. وتعلّق الأمر بما مجموعه 1253 مضمونا اجتماعيا من غير المنتمين للمنظومة العموميّة بمصحّة العمران⁽³⁾ خلال الفترة 2009-2015 و 406 مضمونا اجتماعيا بمصحّة الخضراء⁽⁴⁾ خلال الفترة 2010-2015. وانتفع المضمونون المعنيون بمصحّة العمران

(1) (المصاريف قبل الإستهلاك - المقايض / عدد العيادات.

(2) نصّ الفصل 7 من الأمر عدد 1367 لسنة 2007 المؤرخ في 11 جوان 2007 والمتعلّق بضبط صيغ وإجراءات ونسب التكلّف بالخدمات الصحية في إطار النظام القاعدي للتأمين على المرض على ضمان تكفّل المنظومة العلاجية العموميّة التكلّف بمصاريف الخدمات الصحية المسداة من قبل الهياكل العموميّة الراجعة بالنظر لوزارة الصحة ومصحات الضمان الاجتماعي وكذلك الهياكل الصحية العموميّة الأخرى المتعاقدة. كما ينصّ الفصل 9 من الأمر سالف الذكر على تولّي المنتفع دفع المعلوم التعديلي مقابل الخدمات المسداة.

(3) وهو ما يمثّل قرابة 8% من أصل عيّنة متكوّنة من 16366 مضمونا اجتماعيا.

(4) من أصل عيّنة متكوّنة من 2089 مضمونا اجتماعيا.

بما عدده 1821 عيادة طبيّة و220 فحصاً طبيّاً تكميلياً و1656 فحصاً بالأشعّة بكلفة قدرها 50,352 أ.د. مقابل دفع مبلغ قدره 5,731 أ.د. كما تمّ بمصحّة الخضراء تأمين 984 عيادة طبيّة و2447 فحصاً طبيّاً تكميلياً بكلفة قدرها 41,014 أ.د. مقابل دفع 1,662 أ.د. وبما عدده 448 فحصاً بالأشعّة بكلفة قدرها 14,828 أ.د. مقابل دفع مبلغ قدره 1,525 أ.د.

وتوصي الدائرة بتطبيق التعريف الكامل بالنسبة إلى المضمونين من غير المنتمين للمنظومة العمومية من خلال اعتماد اتفاقية للفوترة مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض وذلك على غرار ما هو معمول به بالمستشفيات العمومية.

وعلى صعيد آخر، تسبّب افتقار المصحّتين لآليات وإجراءات محكمة لمتابعة حالات الوفاة أو حالات شطب الانخراط في تعدد التجاوزات المسجّلة حيث تمّ إسداء بعض الخدمات باستخدام أرقام انخراط منتفعين متوفين منذ ما يزيد عن 3 سنوات. كما تمّ تسجيل حالات يعود فيها تاريخ الوفاة إلى ما يزيد عن 20 سنة مقارنة بتاريخ إسداء الخدمة الطبيّة. وبلغ عدد المعارف المستعملة الراجعة إلى مضمونين اجتماعيين متوفين في تاريخ إسداء الخدمة الطبية 218 معرّفاً بمصحّة العمران تم استخدامها لتأمين 2223 عيادة طبيّة و1348 عملاً طبيّاً تكميلياً بكلفة قدرها 17,622 أ.د. و313 فحصاً بالأشعّة بكلفة 8,496 أ.د. ولصرف أدوية بكلفة جمليّة قدرها 273,476 أ.د.

وأفرز الفحص المادّي لعدد من الملفّات الطبيّة للمضمونين الاجتماعيين المتوفين في تاريخ إسداء الخدمة الطبيّة بمصحّة العمران عن تضمّنها لفحوصات طبيّة بتاريخ لاحق لتاريخ وفاة المنتفع وهو ما يستدعي اتخاذ التدابير اللازمة قصد تفادي هذه الوضعيات ومؤاخذة كل من ثبتت مسؤوليته.

كما تمّ الوقوف على نفس الإخلال بالنسبة إلى حالات الشطب حيث تمتّع 145 منتفعاً بمصحّة العمران بما عدده 1090 فحصاً طبيّاً خلال الفترة 2002-2015 باستخدام أرقام انخراط مشطوبة من سجلات الصندوق. وأفاد الصندوق في إجابته أنّه سيتمّ العمل على تلافي مثل هذه الاختلالات من خلال إنجاز منظومة مندمجة للتصرف في المصحّات يتمّ ربطها مع منظومة التسجيل بالمرجع المركزي للمضمونين الاجتماعيين.

أمّا في ما يتعلّق بالخدمات المسداة بعنوان التكلّف بالأمراض الثقيلة أو المزمنة، فقد نصّت مذكرة الصندوق بتاريخ 19 جوان 2008 والمتعلّقة بالشروع في تطبيق المرحلة الثانية من النظام الجديد للتأمين على المرض على إسداء كلّ الخدمات الصحيّة لفائدة المنتفعين الحاملين لقرارات تكفّل في إطار مرض ثقيل أو مزمن من المسجلين بالمنظومة العلاجيّة العموميّة بصفة مجانيّة ودون مطالبتهم بدفع المعلوم التعديلي وذلك مهما كانت نوعية الخدمات المسداة لفائدتهم. وبلغ عدد المنتفعين

بالخدمات المذكورة خلال الفترة 2010-2015 ما مجموعه 17639 منتفعا بمصحّة العمران و11363 منتفعا بمصحّة الخضراء. وبلغ عدد العيادات المسداة بهذا العنوان 94732 عيادة بمصحّة العمران و95630 عيادة بمصحّة الخضراء.

وفي غياب تركيز آليات للتبادل الإلكتروني للبيانات المتعلقة بالمضمونين الاجتماعيين مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض، لا يتمّ التفطّن إلى الحالات التي يتمّ فيها إسداء الخدمات الطبية أو صرف أدوية بناء على سند علاج غير نافذ أو على أساس قرار تكفّل منته الصلوحية.

وفضلا عن ذلك، لا يتمّ الاحتفاظ بنسخة من قرار التكفّل ولا يتمّ إدراج مرجعه والفترة التي يغطيها بصفة آلية عند تسجيل المريض. كما تمّ في بعض الحالات إسداء خدمات علاجية مجانية لفائدة مرضى بعنوان التكفّل بأمراض ثقيلة أو مزمنة دون أن يتمّ إدراج مرجع قرار التكفّل أو حتى طبيعة المرض وهو ما تمّ الوقوف عليه خلال الفترة 2010-2015 بنسبة 42,57% من جملة المنتفعين بالتكفّل بعنوان هذه الأمراض بمصحّة العمران⁽¹⁾ و27,77% بمصحّة الخضراء⁽²⁾.

وأفرز فحص عينة⁽³⁾ متكونة من منتفعين بالتكفّل من الوقوف خلال الفترة المذكورة على تأمين 3559 فحصا طبيا مجانياً بمصحّة العمران لفائدة 261 مريضا و3492 فحصا بمصحّة الخضراء لفائدة 192 مريضا بمقتضى قرارات تكفّل غير سارية المفعول نتيجة توقف سريان مفعول بطاقة العلاج. وتمّت معاينة حالات يعود فيها تاريخ انتهاء مفعول قرار التكفّل إلى ما قبل خمس سنوات. وبلغت كلفة الوصفات الطبية الموصوفة لحاملي أمراض ثقيلة أو مزمنة والمنتفعين بخدمات علاجية بمصحّة العمران بناء على قرار تكفّل غير نافذ اعتمادا على نفس العيّنة مبلغا قدره 640,814 أ.د. وترجع هذه الوضعيّة حسب ما أفاد به الصندوق إلى إصدار الصندوق الوطني للتأمين على المرض قرارات تكفّل تربط تاريخ انتهاء مفعولها بتاريخ انتهاء صلوحية بطاقة العلاج.

ومن ناحية أخرى، لم يتمّ تحديد عدد وتواتر الفحوصات المجانية المنتفع بها بالمصحاتين مثلما ينصّ عليه الملحق عدد 7 من الاتفاقية القطاعية لأطباء الممارسة الحرة المصادق عليها بمقتضى قرار وزير الشؤون الاجتماعية والتضامن والتونسيين بالخارج بتاريخ 6 فيفري 2007، بخصوص انتفاع حاملي قرارات التكفّل لعلاج الأمراض الثقيلة أو المزمنة بعيادات طبية مجانية مرّة كلّ ثلاثة أشهر. ويتمّ إقرار مجانية الفحص من عدمه يدويا وذلك بناء على تاريخ آخر فحص طبيّ من قبل عون التسجيل وهو ما أفرز حالات يتمّ فيها إسداء فحوصات في تواريخ متقاربة لا تتعدّى ثلاثة أشهر بصفة مجانية.

(1) ما عدده 7510 منتفعا بمصحّة العمران.

(2) ما عدده 3156 منتفعا بمصحّة الخضراء.

(3) 16366 مضمونا اجتماعيا بمصحّة العمران و2089 مضمونا اجتماعيا بمصحّة الخضراء.

ولا يتمّ بخصوص التكفّل بحاملي بطاقات علاج مجانية المسندة في إطار البرنامج الوطني للعائلات المعوزة⁽¹⁾، القيام بالإجراءات اللازمة قصد التثبت من هويّة المنتفع وهو ما يخالف منشور وزير الصحة عدد 79 لسنة 2001 المتعلّق ببطاقات العلاج المجاني والتعريف المنخفضة.

ومن جهة أخرى، مكّنت مقارنة البيانات الالكترونية المستقاة من المصحتين مع سجّل وزارة الشؤون الاجتماعية الخاصّ ببطاقات العلاج المجاني المسندة في إطار برنامج العائلات المعوزة، من الوقوف على وجود حالات تمّ فيها إسداء خدمات علاجية مجانية لمنتفعين غير مدرجين بالسجل المذكور لفائدة ما مجموعه 345 منتفعا بمصحة العمران و30 منتفعا بمصحة الخضراء خلال الفترة 2002-2015. وتفسّر هذه الوضعيّة بغياب التبادل الالكتروني للمعطيات مع وزارة الشؤون الاجتماعية التي من شأنها أن تتيح استقاء البيانات المتعلقة بالمنتفعين بمجانّيّة العلاج قصد التأكد من مشروعيّة التعهّد بهذه الفئة.

وبالنسبة إلى علاج المعوقين، وعملا بأحكام القانون التوجيهي عدد 83 لسنة 2005 المؤرخ في 15 أوت 2005 والمتعلّق بالنهوض بالأشخاص المعوقين وحمايتهم وخاصّة الفصل 14 والفصل 15 منه، نصّ منشور وزير الصحة عدد 4 المؤرّخ في 17 جانفي 2006 على إعفاء المعوق الحامل لبطاقة إعاقة سارية المفعول وبطاقة علاج من دفع المعلوم التعديلي لمصاريف العلاج. وتولّت مصحة العمران بهذا الخصوص، سحب هذا الامتياز على أولي حقّ لمعوقين حاملين لبطاقات علاج الذين انتفعوا بخدمات صحيّة مجانيّة بلغ عدد الفحوصات بعنوانها 35667 فحصا وهو ما يمثل نقصا في المداخليل بما قدره 107 أ.د خلال الفترة 2006-2015. أمّا فيما يتعلّق بالمعوقين الحاملين لبطاقة إعاقة والذين لا يحملون بطاقة علاج، فقد انتفع أولي حقّهم بخدمات علاجية بمصحة العمران بصفة مجانيّة دون موجب في حدود 7612 فحصا خلال نفس الفترة أي ما يمثل نقصا في المداخليل بما يقارب 23 أ.د. وقد تعهّد الصندوق بالعمل على تطبيق أحكام القانون التوجيهي المذكور وتفادي ذلك مستقبلا.

وفي ظلّ غياب آليات للتبادل الالكتروني صلب الصندوق تمكّن من استقاء البيانات المتعلقة بالمضمونين الاجتماعيين بصفة آليّة، يتمّ إسداء خدمات صحيّة من قبل المصحتين لفائدة منتفعين ضمن شريحة "مضموني الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي" استنادا إلى معرف غير موجود بسجلات الصندوق فضلا عن وجود العديد من الأخطاء فيما يتعلّق بهوياتهم. فقد بينت الفحوصات أنّ عدد المنتفعين غير المدرجين بالسجلات بلغ 39900 منتفعا بمصحة العمران و23078 منتفعا بمصحة الخضراء انتفعوا على التوالي بأدوية بقيمة 174,734 م.د.⁽²⁾ و8,246 م.د خلال الفترة 2010-2015. ولا تمكّن هذه الوضعيّة من الحيلولة دون التعهّد بأشخاص لا يفتتحون الحقّ في العلاج.

⁽¹⁾ نصّ الفصل الثاني من الأمر عدد 1812 لسنة 1998 المؤرخ في 21 سبتمبر 1998 المتعلّق بتحديد شروط وكيفيّة إسناد بطاقة العلاج المجاني على أن ينتفع بمجانّيّة العلاج والإقامة كلّ تونسي معوز وزوجه وأطفاله الذين هم في كفالتهم بصفة قانونيّة.

⁽²⁾ بما في ذلك الأدوية الخصوصية.

2- إسداء الفحوصات الطبيّة

يتمّ إسداء الفحوصات الطبيّة دون التقيّد دوماً بنظام المواعيد المعمول به في طب الاختصاص بالمصحتين حيث يتمّ تسجيل عديد المرضى دون موعد سابق، وهو شأن 83568 فحصاً بمصحّة العمران⁽¹⁾ في عدد من الاختصاصات⁽²⁾ وهو ما يمثل 16,21 % من جملة الفحوصات و195041 فحصاً بمصحّة الخضراء⁽³⁾. وفي المقابل، لوحظ تأخير كبير في تحديد المواعيد في نفس الاختصاصات المذكورة بالنسبة إلى مرضى آخرين حيث فاقت آجال الانتظار في العديد من الحالات السنة لتناهز في بعض الحالات 20 شهراً.

واتّسم النشاط الصحي بالمصحتين بنقص في ترشيد الفحوصات حيث تمّت معاينة تكرار الفحوصات الطبيّة بالنسبة إلى نفس المريض وفي نفس الاختصاص في حيّز زمني وجيز وفي بعض الأحيان في نفس اليوم. وبلغ عدد الفحوصات الطبيّة المسداة خلال الفترة 2010- 2015 ما عدده 2058148 فحصاً بمصحّة العمران و1221867 بمصحّة الخضراء. وفاق عدد الفحوصات الطبيّة المسداة لنفس المنتفع خلال الفترة المذكورة في بعض الحالات 100 فحصاً طبيّاً وناهز في حالات أخرى 280 فحصاً. وارتبط بهذه الفحوصات صرف كمّيّات مفرطة من الأدوية أدّى إلى تقاطع في فترات العلاج حيث انتفع أحد المرضى بما عدده 80 حبة « famodar » خلال 3 أيّام و210 حبة « adol » خلال 5 أيّام بمصحّة العمران. كما انتفع مريض آخر بمصحّة الخضراء بما عدده 300 حبة « diabenyl » خلال 11 يوماً.

وفي سياق متصل، تعدّدت الفحوصات الطبية غير المشفوعة بوصفة طبيّة أو بعمل طبيّ تكميلي حيث بلغت بداية من سنة 2010 إلى غاية سنة 2015 ما جملته 48598 فحصاً بمصحّة العمران و28314 فحصاً بمصحّة الخضراء. وارتبط عدد هام من هذه الفحوصات بأطباء متعاقدين حيث وصل عدد هذه الفحوصات بالنسبة إلى ما مجموعه 15 طبيباً متعاقداً بمصحّة الخضراء إلى 3820 فحصاً ليفوق بالنسبة إلى عدد من الأطباء 500 فحصاً. ولا تساعد هذه الوضعيّة على ترشيد المصاريف بالمصحتين وتؤشّر على إمكانية تبادل دفاتر العلاج من قبل المرضى وإسداء خدمات طبيّة لفائدة أشخاص لا يفتتحون الحقّ في العلاج أو إلى فحوصات وهميّة من شأنها الترفيع في أتعاب أطباء الدّعم. وأفاد الصندوق أنّه سيعمل على إحداث آليّة تمكّن من الحدّ من الفحوصات المكرّرة.

(1) خلال الفترة الممتدّة من 12 جانفي 2002 إلى غاية 20 أكتوبر 2015.

(2) فحوصات متابعة الحمل وأمراض العظام والمفاصل والأمراض الصدرية والتنفسية وطبّ الأطفال وطبّ العيون وأمراض الكلى والمجاري البولية وأمراض الغدد والقلب والشرابين.

(3) خلال الفترة الممتدّة من 6 نوفمبر 2001 إلى 1 نوفمبر 2015.

وعلى صعيد آخر، تبين في ما يتعلق بالفحوصات الملغاة التي بلغ عددها بمصحة العمران 62710 فحصاً طبياً خلال الفترة 2010-2015 يقابلها معلوم تعديلي جملي قدره 183,338 أ.د. أنّ حقوق النفاذ للقيام بحذف الفحوصات المسجلة غير مضبوطة وموثقة حيث يتم في العديد من الأحيان الجمع بين عملية تسجيل الفحص وعملية حذفه من قبل نفس العون والتي تعتبر مهام متنافرة من شأنها أن ترفع من مخاطر عمليات الحذف غير المشروعة. وفضلاً عن ذلك، لم تتول مصحة العمران متابعة الفحوصات الملغاة إلاّ بداية من سنة 2016 وذلك إثر تدخل الفريق الرقابي حيث تبين أنّ الفحوصات الملغاة المتعلقة بالسنوات السابقة غير مدعّمة بوثائق إثبات أصلية وغير مبررة.

ويشار إلى أنّه تمّ في شأن بعض الفحوصات الملغاة صرف أدوية في نفس يوم التسجيل بالنسبة إلى نفس المنتفع وباستعمال نفس معرّف الطبيب المستخدم عند تسجيل المريض ممّا من شأنه أن يؤشر على عمليات إلغاء غير مشروعة وذلك في ظلّ غياب وثيقة الإثبات المدعّمة لعملية الإلغاء. وبلغ خلال الفترة 2010-2015 عدد هذه الفحوصات بمصحة العمران 17816 فحصاً تقابلها مداخل غير مستخلصة بقيمة 27,597 أ.د. صرفت أدوية في شأنها بما قدره 275,456 أ.د. دون موجب. كما بلغ عدد هذه الفحوصات في مصحة الخضراء 8587 فحصاً انجرّ عنها نقص في المداخل بقيمة 10,130 أ.د. وصرفت بعنوانها أدوية دون موجب بقيمة 114,561 أ.د.

وتفسّر هذه الوضعية بعدم استكمال الإجراءات المتّصلة بتركيز منظومة معلوماتية مدمجة بين تطبيقية التسجيل ومختلف التطبيقات ذات الاستعمال الطبيّ تمكّن من توحيد قاعدة البيانات الخاصة بالمرضى وإرساء ملفّ طبيّ موحد بالإضافة إلى "الاقتصار على اعتماد معرّف الملف الطبي للمريض كشرط في افتتاح الحقّ لصرف الدواء" حسب إفادة الصندوق. وتستوجب هذه الوضعيات تحديد المسؤوليات واتخاذ التدابير الكفيلة بتجنب مثل هذه الاختلالات.

ومن ناحية أخرى، تبين بخصوص التصرف في حقوق النفاذ لإحداث الملفّات الطبيّة وحذفها الجمع بين مهام متنافرة حيث يتولى نفس العون إحداث الملف الطبي وحذفه وهو ما من شأنه أن يؤدّي إلى إسداء خدمات طبية وصرف أدوية دون وجه حق. وعلى صعيد آخر، توجد صعوبات في الحفظ المادّي للملفات المرضى بالمصحّتين وفي المحافظة عليها وذلك في غياب تطبيقية إعلامية للتصرف في أرشيف ملفّات المرضى.

وتّم استعمال معرفّات إعلامية ورموز أطباء بصفة غير مشروعة بسبب غياب ضوابط آلية تتعلّق بحقوق النفاذ إلى التطبيقات الإعلامية بالمصحّتين. واتضح في هذا المستوى أنّ إضافة رموز جديدة بتطبيقية التسجيل تتمّ بناء على تعليمات شفاهيّة ممّا أدّى إلى إدراج أطباء متعاقدين دون

الاستناد إلى عقد في الغرض واستعمال رموز بهويات غير واضحة. وفي نفس السياق، لا يتمّ تحيين قائمة الأطباء بصفة دورية حيث ما زالت القائمة تحتوي على اختصاصات لم تعد متوفرة بمصحة العمران على غرار الطب النفسي. وفضلا عن ذلك، تمّ الوقوف على فحوصات تمّ إسدائها باستخدام رموز أطباء تمّت إحالتهم على التقاعد كما اتضح استعمال رمز يعود لطبيبة متوفاة.

ب- التصرف في الفحوصات التكميلية

تعلّقت النقائص أساسا بالتصرف في أعمال العلاج الطبيعي والكشف بالأشعة وكذلك بالتحاليل البيولوجية.

ففي ما يتعلّق بالعلاج الطبيعي والكشف بالأشعة، بلغت كلفة الفحوصات التكميلية المسداة خلال الفترة 2010-2015 ما قدره 2,046 م.د بمصحة العمران و 1,048 م.د بمصحة الخضراء. وبلغ عدد الفحوصات المسداة لفائدة مرضى يفتقرون لمعرف مضمون اجتماعي 73133 فحصا بمصحة العمران و 62417 فحصا بمصحة الخضراء.

وفي ظلّ عدم ربط الأقسام التي تسدي الفحوصات التكميلية للمرضى بتطبيق المواعيد وبتطبيق التسجيل بالمكتب المركزي، لم يخضع عدد من المرضى المنتفعين بهذه الخدمات لأي فحص طبيّ بالمصحتين، علما وأنّ الانتفاع بهذه الخدمات يستوجب توجيهها من الطبيب المعالج بالمصحة. وبلغ عدد الفحوصات التكميلية بالنسبة إلى هذه الشريحة من المنتفعين 9437 فحصا بمصحة العمران و 3623 فحصا بمصحة الخضراء خلال الفترة 2005-2015. وبلغت كلفة هذه الفحوصات المسداة دون وجه حقّ 143,734 أ.د بالمصحة الأولى و 90,974 أ.د بالمصحة الثانية.

وفي سياق آخر، انتفع عدد من المرضى بمصحة العمران بحصص علاج طبيعى بصفة مفرطة وذلك وفقا للرأي الطبيّ الذي تمّ إبدائه من قبل مصالح المراقبة الطبية بالصندوق الوطني للتأمين على المرض⁽³⁾. وفضلا عن ذلك تبين سوء توزيع هذه الحصص وغياب ما يفيد الإذن بإجرائها صلب الملفات الطبية. كما اتضح من خلال دراسة الملفات الطبية غياب المبررات الطبية في أغلب الحالات المعروضة على مصالح المراقبة الطبية⁽⁴⁾. كما اعتبرت مصالح المراقبة الطبية للصندوق الوطني للتأمين على المرض في خصوص عدد من الحالات أنّه في ظل غياب معطيات صلب الملف الطبيّ فإنّ

(1) بالنسبة للمنتفعين المدرجين ضمن فئة "منخرطي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي".

(2) بالنسبة للمنتفعين المدرجين ضمن فئة "منخرطي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي".

(3) تقرير مصالح المراقبة الطبية بالصندوق الوطني للتأمين على المرض بتاريخ 31 ماي 2016.

(4) « Dans la majorité des cas, absence de renseignement cliniques ou de résultats d'exploration pouvant justifier ces actes. »

الجمع بين كسر على مستوى الأطراف العلوية والأطراف السفلية بالنسبة إلى نفس المريض يعتبر أمر مستراب فيه⁽¹⁾. وأفاد الصندوق أنه سيتولّى دراسة هذه المسألة مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض واللجنة الإستشارية بالمصحّة.

وعلى صعيد آخر، اتضح من خلال الفحوصات بالنسبة إلى عيادة طب العيون بمصحّة العمران، عدم الاحتفاظ بمذكرات التوجيه⁽²⁾ صلب الملف الطبي للمريض فيما يتعلّق بالفحوصات التكميلية التي يأذن الطبيب بإجرائها. وبلغ عدد حصص العلاج بالليزر خلال الفترة 2010-2015 ما عدده 10366 حصّة بكلفة قدرها 310,980 أ.د. وتبيّن في هذا الخصوص، بالنسبة إلى عدد من المرضى، أنّه تمّ اللجوء إلى تقنية التقويم باستعمال أشعة الليزر بصفة مفرطة حيث فاق عدد الحصص المنتفع بها بالنسبة إلى مريض 40 حصّة خلال الفترة 2007-2014 حملت حصتان منها نفس التاريخ علماً بأنّ الملف الطبي للمعني بالأمر يشير إلى أنّ آخر فحص طبيّ من قبل طبيب العيون يعود تاريخه إلى 2 جانفي 2008 كما لا يحتوي الملفّ على ما يفيد الإذن بإجراء هذه الحصص. وانتفع مريضان آخران تباعا بما عدده 8 و4 حصص تقويم باستعمال أشعة الليزر في ظلّ غياب الملفّ الطبيّ الخاصّ لأحدهما وعدم خضوعهما لأيّ فحص طبيّ بالمصحّة.

وبخصوص أعمال الكشف بالأشعة وبالصدى، فقد بلغت كلفتها خلال الفترة 2010-2015 على التوالي 1,523 م.د بمصحّة العمران و741,038 أ.د بمصحّة الخضراء. ولم يتمّ بهذا الخصوص وضع الضوابط الطبية التي تنظّم عدد وتواتر الفحوصات التي يمكن للمريض أن ينتفع بها. وفضلاً عن ذلك، تعدّدت أعمال الكشف بالأشعة التي تمّ إنجازها بالمصحّة لفائدة منتفعين في غياب فحص طبيّ سابق بالمصحّة إذ بلغ عدد الحالات المسجّلة خلال الفترة المذكورة على التوالي 1377 كشفاً بمصحّة العمران و2708 كشفاً بمصحّة الخضراء بكلفة تمّ تحمّلها دون وجه حقّ بقيمة بلغت على التوالي 31,789 أ.د و76,357 أ.د.

وفضلاً عن ذلك، تمّ تسجيل حالات للتكفّل المزدوج بالنسبة إلى نفس المنتفع في تواريخ متقاربة في كلتا المصحّتين وهو ما من شأنه أن لا يمكّن من ترشيد كلفة الكشف بالأشعة. كما أنّ التعرّض لجرعات تراكميّة في أعمال الكشف بالأشعة في فترات متقاربة يمكن أن يؤدي إلى إلحاق أضرار بصحّة المريض.

وفي سياق متصل، تبيّن عدم تولّي مصحّة العمران وضع إجراءات قصد التثبّت من مشروعية عمليات الإلغاء التي تتعلّق بالفحوصات التكميلية والتي بلغ عددها خلال الفترة

⁽¹⁾ « Association suspecte de fracture des membres inférieurs et supérieurs chez une même personne sans aucune indication sur le dossier »

⁽²⁾ Lettre de liaison

2010-2015 ما مجموعه 54710 فحصا بقيمة 15,438 أ.د. كما تمت معاينة نفس الإخلال في خصوص التأكد من مشروعية الفحوصات التكميلية المجانية والتي بلغت 62784 فحصا تكميليا مجانيا خلال الفترة المذكورة.

أما في ما يتعلق بالتحاليل البيولوجية والتي بلغت كلفتها سنة 2015 مبلغ 2,955 م.د. بمصحة العمران، فقد مكنت الفحوصات المجرة من الوقوف على تحاليل غير مبررة بوصفات طبية تمّ التعهد بها دون موجب. كما اتضح غياب فحوصات طبية بالنسبة إلى عدد من المرضى في التواريخ المذكورة من قبل الطبيب الذي تولّى الإذن بإجراء التحليل. وتبين كذلك من خلال النظر في عدد من نتائج التحاليل البيولوجية بمصحة العمران استعمال نفس الملف الطبي لأكثر من مريض وهو ما يبرزه عدم التطابق بين هوية المريض والاسم المدرج بالمطلب أو التضارب الوارد في نتائج التحاليل وصل في إحدى الحالات إلى الاختلاف في فصيلة دم المريض.

ج- جودة الخدمات الصحية

خلافًا لأحكام الفصل 17 من ملحق الأمر عدد 1475 لسنة 2000 المؤرخ في 3 جويلية 2000⁽¹⁾ ولمقتضيات المذكرة عدد 5781 الصادرة عن الرئيس المدير العام للصندوق بتاريخ 19 جوان 2008⁽²⁾، لم تول المصحات العناية اللازمة لجودة الخدمات المسداة.

فقد تبين أنّ الهيكل التنظيمي للمصحات لا يتضمن مصلحة مخصصة للغرض وذلك فضلا عن عدم تكليف مسؤول يعنى بالجودة. ولم يتمّ الشروع في إجراءات الحصول على الشهادات المتصلة بجودة الخدمات خاصة بالنسبة إلى الاستقبال والاعتماد من قبل الهيئات المختصة في خصوص مخابر التحاليل وكذلك عدم إرساء منظومة للتقييم الذاتي للجودة عبر ضبط معايير للغرض والقيام باستبيانات لدى المرضى، خاصة في ظلّ غياب مؤشرات كمية ونوعية تتصل بجودة الخدمات الصحية التي تسديها مصحات الصندوق والتي لا تتضمن خدمات الإقامة والعمليات الجراحية والإستعجالي.

وتولّت الدائرة خلال الفترة الممتدة من نوفمبر 2015 إلى جانفي 2016 إنجاز استبيانين تعلق الأول بقياس درجة رضا المرضى⁽³⁾ عن الخدمات الصحية المسداة في مصحتي العمران والخضراء وذلك

(1) الذي أوكل للصندوق مهمة التنسيق بين المصحات والسهرة على تحقيق الأهداف المرسومة لها وخاصة اقتراح التدابير الكفيلة بتحسين جودة الخدمات المسداة من قبل المصحات.

(2) التي تنص على إيلاء عناية قصوى بمصالح الإستقبال بالمصحات وتحسين ظروف التسجيل بما يمكن من تحسين نوعية الخدمات المسداة والإرتقاء بجودتها.

(3) عينة بلغت 100 مريضا من جملة 1940 أي ما يفوق 5 % من المعدل اليومي للعيادات وفقا للإحصائيات الشهرية لمصحتي العمران والخضراء على التوالي بالنسبة لشهر أكتوبر 2015 وشهر نوفمبر 2015. وقد وقع اختيار هذه العينة من بين مختلف الفئات العمرية ومن مختلف أصناف المرضى سواء المصابين بالأمراض الثقيلة أو المزمنة أو المعوقين أو غيرهم من المرضى العاديين وبين مختلف الأقسام باعتماد الأهمية النسبية لكل قسم.

من خلال النظر في كلّ المراحل التي يمرّ بها المريض منذ دخوله المصحّة إلى غاية استلامه الأدوية. في حين خصّص الاستبيان الثاني والموجّه للإطارات الطبيّة وشبه الطبيّة⁽¹⁾ للتعرفّ على متطلّبات وضمانات الخدمة الصحيّة الجيدة. وبلغت نسب الإجابة بالمصحّتين 100 % بالنسبة إلى المرضى وناهزت 90% في ما يتعلّق بمسديي الخدمة. وتعكس النتائج التي توصّل إليها الفريق الرقابي جملة من التحفّظات والنقائص تعلّقت بأهمّ مقومات الخدمة الصحيّة الجيدة.

فبخصوص فضاءات المصحّة وخدمات الإرشاد والتسجيل وحجز المواعيد، أبدى 82 % من المرضى بالمصحّتين تذمّره من اكتظاظ القاعات وطول فترات الانتظار لاسيّما أمام مكاتب التسجيل والمواعيد وقاعات العيادات وكذلك أمام مختلف الصيدليّات. وقد تمّت معاينة هذه الوضعية من قبل الفريق الرقابي ميدانيا وإقرارها كذلك من قبل 72% من الإطارات الصحيّة بالمصحّتين. ويرجع ذلك خاصّة إلى نقص شبابيك التسجيل وعدم توفير شبابيك خاصّة بذوي الاحتياجات الخصوصية من معوقين ومسنّين ونقص مكاتب التوجيه والإرشاد. وبالإضافة إلى ذلك، أفاد غالبية المرضى بالمصحّتين بأنّه لا يمكن حجز موعد للمعاينة من قبل الطبيب في أقرب الآجال. ومن شأن هذه الوضعية أن تحول دون تقديم خدمات صحيّة ذات جودة.

أمّا في ما يتعلّق بالخدمة الصحيّة المؤمّنة من قبل الإطار الطيّ، فقد عبّر بعض المرضى عن تحفظهم خاصّة منهم المصابون بأمراض ثقيلة أو مزمنة بخصوص قصر الوقت المخصّص لعيادتهم. وقد أكّد ذلك أكثر من 71% من الإطارات الطبيّة وشبه الطبيّة بالمصحّتين مبرّرين ذلك بالعدد المرتفع للعيادات التي يؤمّنها الأطباء يوميّا من ناحية والنقص في الإطار الطيّ لا سيّما أطباء الاختصاص من ناحية أخرى.

وفي المقابل، لم يحض الإطار شبه الطيّ برضا المرضى بمصحّة العمران حيث استاء ما يفوق 63 % منهم من غياب الاستعداد للتعاون والاستجابة الفورية لاستفساراتهم ومطالبهم خاصّة من قبل أعوان التسجيل والمرّضين. وقد أرجع 80 % من الإطارات الطبيّة وشبه الطبيّة بالمصحّتين ذلك إلى النقص في الإطارات شبه الطبيّة وخاصّة المرّضين مقارنة بعدد المرضى. كما أكدوا على عدم تلاؤم توزيع الأعوان بين الأقسام ممّا لا يضمن التقليل من ضغط العمل فضلا عن نقص في كفاءة ومهنيّة بعض الإطارات شبه الطبيّة وعدم تلاؤم تكوينهم الأساسي مع الوظائف الموكولة إليهم.

أمّا في ما يتعلّق بالتجهيزات، ولئن تواصل خلال السنوات الأخيرة تدعيم بعض المصالح الطبية والفنية بالمصحّتين بالمعدات والتجهيزات الطبية إلّا أنّه تبين ارتفاع مؤشّر اهتلاكها في موقّ

(1) عيّنة من الإطار الطيّ والموازي للطّي وشبه الطّي بلغت 60 من بين 508 إطارا صحّيا بالمصحّتين أي بنسبة فاقت 10%.

سنة 2014 ليفوق 80 %. وقد بيّنت المعاينات الميدانية وجود تجهيزات معطّبة يذكر منها خاصّة تلك المتواجدة بقسمي المخبر والأشعة بمصحة العمران. وفي هذا السياق، أفاد أكثر من 62 % من الإطارات الصحيّة بأنّ العيادات ومراكز الفحوصات والكشوفات التكميليّة لا تحتوي على تجهيزات ومعدّات ومستلزمات طبية مواكبة للتطوّر التكنولوجي من ناحية، وبأنّ إدارة المصحة لا تغطّي احتياجات العيادات ومراكز الفحوصات والكشوفات التكميليّة من معدّات وتجهيزات بالسرعة المرجوة من ناحية أخرى.

وفي ما يتعلّق بالخدمات التي توفّرها الصيدليّات، عبّر ما يفوق عن 80 % و 60 % من المرضى على التوالي بمصحّي العمران والخضراء، عن عدم رضاهم بسبب النقص في توفير الأدوية بالكميات المطلوبة خاصّة منها الأدوية الخصوصية وأدوية ارتفاع ضغط الدم. وعلاوة على ذلك، بيّنت نتائج الاستبيان استياء 82 % من المرضى بمصحة العمران و 73 % بمصحة الخضراء من الاكتظاظ المتزايد أمام الصيدليّات ومن نقص الإرشاد عن كيفية تناول الأدوية لا سيّما بالنسبة للمسنّين والأُميين.

وقد تعهّد الصندوق بدراسة نتائج الاستبيان وبتخاذ الإجراءات اللازمة قصد تحسين نسبة الرضا بالنسبة للمنتفعين بالخدمات الصحيّة ولمسديها.

III- التصرف في الأدوية

تستأثر صيدليّتا العمران والخضراء بحوالي 45 % من حجم نشاط مصحات الصندوق بعنوان الأدوية العاديّة حيث بلغ في موفى سنة 2015 عدد الوصفات الطبية 623999 وصفة. وتختصّ مصحة العمران بتوزيع الأدوية الخصوصية⁽¹⁾ لحساب الصندوق الوطني للتأمين على المرض⁽²⁾. وبلغ عدد قرارات التكفل المنجزة 52638 قرارا بعنوان سنة 2015. وارتفع عدد الوصفات الطبية من هذا الصنف من الأدوية خلال نفس السنة إلى 87819 وصفة بكلفة ناهزت 193,436 م.د وهو ما ويمثل حوالي 58 % من مجموع الوصفات الطبية المسلمة بالمصحات المختصّة في هذا الصنف من الأدوية وهي العمران وسوسة و صفاقس. وارتفعت في سنة 2015 كلفة الوصفة الواحدة من الأدوية العادية إلى 12,346 ديناراً في حين أنّها بلغت 2.202,666 ديناراً بالنسبة إلى الأدوية الخصوصية. وأفضت الفحوصات المجرة إلى الوقوف على ملاحظات تعلّقت بالتصرّف في الأدوية العادية وفي الأدوية

(1) وهي الأدوية الخارجة عن المدوّنة المعتمدة بالمستشفيات العمومية على غرار الأدوية الخاصّة بأمراض السرطان وأمراض الخلايا الدموية وأمراض التهاب الكبد والأمراض المتعلّقة بغدد النمو.

(2) بمقتضى اتفاقية بين الصندوقين مبرمة بتاريخ 18 سبتمبر 2015.

أ- التصرف في الأدوية العادية

تمّ الوقوف على ملاحظات تعلّقت بإجراءات التزود بالأدوية العادية ومتابعة وتقييم مخزوناتا وإجراءات صرفها.

1- التزود بالأدوية ومتابعة وتقييم مخزوناتا

لوحظ عدم تحيين قائمة الأدوية المسوكة بالمصحّتين حيث تبين على سبيل المثال بمصحّة العمران خلال الفترة 2010- جوان 2016 وجود 202 دواء لم يشهد حركة بالتزود أو لم يتمّ تضمينها بالوصفات الطبيّة للمرضى فضلا عن ورود أخطاء في أسماء الأدوية ومجموعاتها شملت 52 دواء وهو ما يستدعي تنقية قوائم الأدوية بالمصحّتين.

وتبيّن كذلك أنّ المصحّتين تولّتا خلال الفترة المذكورة صرف 9 أدوية لا تندرج ضمن مجموعة التسميات الدّوليّة المشتركة (DCI) المضنّة بالمدوّنة الاستشفائيّة لوزارة الصّحة بكلفة ناهزت 2,857 م.د منها دواء⁽¹⁾ لا يندرجان ضمن النّظام القاعدي للتأمين على المرض ولا يتكفّل بهما الصندوق الوطني للتأمين على المرض بكلفة ناهزت 243 أ.د. وأدّى عدم توحيد قائمة الأدوية ومعرّفاتا ومجموعاتها وتحيينها في الإبان إلى صعوبة مقارنة الكمّيّات المستهلكة وصحّة المعطيات الماليّة وخاصة عدم القدرة على التحكّم في كلفة الأدوية بالمصحّتين.

ولئن أفاد الصّندوق أنّ الإذن بصرف الأدوية المذكورة تمّ بناء على مذكرة داخلية تعود إلى سنة 1992، غير أنّه يتعيّن عليه الإلتزام بالإطار القانوني الجديد لنظام التأمين على المرض الذي كرّسه القانون عدد 71 لسنة 2004 وصرف الأدوية المندرجة ضمنه باعتبار المصحّات هياكل عموميّة للصّحة تسدي خدماتها لحساب الصّندوق الوطني للتأمين على المرض.

وتعتمد المصحّتان على تطبيقيتين للتصرف في مخزون الأدوية في كلّ من وحدات التّوزيع والمخزن. وقد اتّضح في هذا الإطار محدوديّة نجاعة الآليّات المتّبعة حيث لا يتمّ استغلال قائمتي "الأدوية المفقودة" و"الأدوية المحطّمة" بسبب صعوبات في استخراجها علاوة على عدم مصداقيّة وشمولية قائمة "الطلبّيات غير المستلمة" حيث تبين بتاريخ 6 أفريل 2016 بمصحّة العمران عدم تضمّنها 3 طلبيات بعنوان نفس السنة بمبلغ جملي فاق 224 أ.د. وتبيّن كذلك عدم شموليّة وصحّة بيانات قائمة "الأدوية التي يتعيّن في شأنها إصدار طلبّيات" حيث ناهزت نسب الأدوية التي نفذ مخزونها

(1) DIOGAM 600 MG و DAFLON 500 MG

كلّياً في تاريخ 5 أبريل 2016 ولم يتمّ إدراجها ضمن هذه القائمة 25% و14% و129% تباعا في وحدات الأطفال والكهول والاختصاصات الطبية بمصحة العمران و20% و16% في وحدتي الأطفال والكهول بمصحة الخضراء بتاريخ 18 أبريل 2016.

وخلافاً لمذكرة العمل للصندوق عدد 2003/79 لا تعتمد المصحتان طريقة الواصل أولاً الخارج أولاً (FIFO) لتقييم ومتابعة حركة المخزون. كما لا تمكّن تطبيق المخزن من التصرف في الأدوية وفقاً لمرجع الدفعة الذي يتضمّن وجوب الكمية وتاريخ انتهاء الصلوحية ممّا لا يساعد على التفتّن إلى حالات قرب تاريخ انتهاء الصلوحية. وقد ساهم ذلك في وجود 43 دواء منتهي الصلوحية بمصحة العمران خلال الفترة 2010-2015 بقيمة 4.364,610 د.

ولوحظ من جهة أخرى، محدودية فاعلية الإجراءات المتبعة للتوقّي من حالات النفاد أو الخزن الزائد عن الحاجة حيث لا يستند ضبط كمّيات الأدوية وتصنيفها⁽¹⁾ إلى معايير موضوعية على غرار عدد الوصفات والكمّيات المستهلكة منها وكلفة شراءها وأهمّيتها العلاجية ومدى توفر أدوية مماثلة ضمن نفس التسمية الدولية المشتركة. وفي هذا الخصوص صنّفت 50% و80% من الأدوية العشر الأكثر استهلاكاً بمصحة العمران خلال الفترة 2010-2016 من حيث تباعا عدد الوصفات وكلفة الكمّيات المستهلكة كأدوية عادية ولم يتمّ ضبط أسقف دنيا لمخزوناتهما في وحدات التوزيع بما في ذلك الدواء⁽²⁾ الذي يحتلّ طليعة الأدوية المستهلكة من حيث قيمتها وهو موجّه لعلاج مرض السكري. وأدّت هذه النقائص في عدّة أحيان إلى انقطاع التزويد ببعض الأدوية لفترات متفاوتة تراوحت من 30 يوماً إلى 88 يوماً ولجوء المصحتين إلى اقتناء عدد منها لدى مخزن الصيدلية المركزية المخصّص لتزويد الصيدليات الخاصة ممّا حملها أعباء إضافية تبعاً لفارق السعر مقارنة بذلك المطبقّ بالنسبة إلى الهياكل الاستشفائية العمومية والذي تراوح إجمالاً بين 5 و10 أضعاف.

وفي هذا الإطار، مكّن فحص حركة المخزون لعينة من 54 دواء⁽³⁾ بمبلغ 5,778 م.د. تمثّل 17% من جملة الشراءات المستهلكة بمصحة العمران خلال الفترة 2010-أفريل 2016 من تقدير الأعباء الإضافية الناتجة عن نفاد المخزون بحوالي 868 أ.د. أمّا في مصحة الخضراء فقد ناهزت الكلفة الإضافية نتيجة نفاد المخزون بعنوان سنتي 2014 و2015 تباعاً 517 أ.د. و280 أ.د. أي حوالي 18% و15,5% من شراءات الأدوية المستهلكة. ولئن توفّر عوامل خارجية على استمرارية التزويد ببعض الأدوية على مستوى الصيدلية المركزية فإنّ الدائرة توصي بإحكام متابعة حركة المخزون وتحديث آلياتها بما يحدّ من الكلفة المنجّرة عن تكرّر حالات النفاد.

(1) أدوية عادية، الأكثر استهلاكاً...

(2) INSULATARD HM 100 UI/ML

(3) شملت أساساً الأدوية المدرجة ضمن مجموعات AMLODIPINE وMOLSIDOMINE وENALAPRIL وFAMOTIDINE وPARACETAMOL.

وعلى صعيد آخر، تمت معاينة إخلالات في تحيين قيمة مخزون الأدوية بسبب تغير أثمانها بالزيادة أو بالنقصان أثرت جوهرياً على صحّة ومصدقيّة البيانات المحاسبية المصرّح بها في خصوص كلفة الأدوية المستهلكة وإيرادات المعلوم التعديلي. فقد ارتفع النقص في تقييم الأدوية المستهلكة بصيدليتي العمران والخضراء خلال سنة 2015 إلى 422 أ.د. و534 أ.د. أي حوالي 8% و11% من كلفة الأدوية المصرّح بها. وبلغ النقص الصافي في الإيرادات تباعاً 31,4 أ.د. و61,3 أ.د. أي حوالي 2,5% و9,8% من الإيرادات المحصّلة فعلياً.

2- صرف الأدوية

تمّ الوقوف على مواطن ضعف في ما يتعلق بإجراءات الرقابة الداخلية الخاصة بتنفيذ الوصفات سواء المتصلة منها بتوثيق الإجراءات أو بمعالجة نقائص النظام المعلوماتي أو بأعمال المراقبة والمتابعة البعدية. وساهم تضافر هذه النقائص في ارتفاع مخاطر عدم مشروعية عمليات صرف الأدوية.

فبخصوص توثيق الإجراءات، لم تتول المصحتان إعداد دليل إجراءات في المجال. كما لم يتمّ تأطير بعض الأعمال على غرار تنفيذ ومراقبة الوصفات الطبية ذات المدة أو الجرعات أو التفاعلات غير الاعتيادية ممّا ساهم أحياناً في صرف أدوية دون موجب طبي أو إداري.

وبالنسبة إلى النظام المعلوماتي، تبين أنّ تطبيقاتي الصيدلية ومكتب التسجيل والمواعيد غير مندمجتين ممّا ساهم في صرف أدوية بما يناهز 18,541 م.د خلال الفترة 2010-2014 في مصحّتي العمران والخضراء دون تسجيل المرضى المعنيين منها 1093 وصفة طبية بمبلغ 9,411 أ.د. ترجع آخر عيادة بعنوانها إلى أكثر من 10 سنوات. وتمّ بمصحة العمران إثترّدخل الدائرة إقرار بعض الإجراءات قصد تلافي هذه الوضعيات⁽¹⁾.

كما اتّضح غياب أيّ إجراء إداري أو آلي يهدف إلى التوقّي من حالات صرف أدوية منسوبة إلى أطباء غير مباشرين بالمصحتين ممّا ترتّب عنه صرف أدوية بمبلغ ناهز 198 أ.د خلال الفترة 2010-2016 جوان وذلك باستعمال 5 معرفّات تخصّ أطباء غادروا مصحة العمران بسبب الإحالة على التقاعد أو الاستقالة ولم يتمّ حذفها، إلى جانب مبلغ ناهز 46 أ.د بعنوان وصفات طبية منسوبة إلى أطباء لم ينجزوا أية عيادة في مصحة الخضراء طيلة الفترة 2010-2014. وفي غياب إجراءات رقابية

(1) محضر الجلسة بتاريخ 15 فيفري 2016 بين متصرف المصحة وممثل عن إدارة الإعلامية والمندّرة الداخلية لرئيس مصلحة الصيدلية بتاريخ 17 فيفري 2016.

محكمة، تولّت المصحّتان صرف 22.287 وصفة طبية بكلفة 55,063 أ.د خلال الفترة 2010-2015 تعلّقت بتكفّل مضاعف بأدوية من خلال وحدتي توزيع مختلفتين لنفس المريض وفي نفس التّاريخ.

ومن خلال فحص عيّنة متكونة من 285 وصل تسليم أدوية⁽¹⁾ في مصحّة العمران، لوحظ أنّه تمّ في حوالي 63% من الحالات صرف أدوية دون تسجيل المريض وفي غياب الوصفة الطبيّة. كما تمّ صرف أدوية في حالات مثّلت ما يفوق 37% من العيّنة بعنوان علاج أمراض ثقيلة أو مزمنة دون توقّر قرار التّكفّل للصندوق الوطني للتأمين على المرض افتقرت 74% منها تماما إلى التّسجيل والوصفة الطبيّة. وتمّ الوقوف على 52 حالة أخرى تعلّقت بصرف أدوية وفق كمّيّات تتجاوز تلك الموصوفة أو غير مضمّنة بالوصفة الطبيّة وتمّت إضافتها يدويّا.

وبالإضافة إلى ذلك تمّ صرف كمّيّات هامّة من الأدوية لفائدة عون تسجيل بصيدلية مصحّة العمران دون وجه حقّ وصل إلى 34 وصفة طبية في سنة 2015 دون فحص طبيّ سابق منها أدوية خاصّة بمرض الصرع⁽²⁾. كما تمّ فضلا عن ذلك وفقا للمعطيات المستقاة من الصندوق الوطني للتأمين على المرض صرف أدوية لعلاج أمراض ثقيلة أو مزمنة على غرار السكّري وارتفاع ضغط الدم خلال الفترة 2010-2014 في غياب قرار تكفّل في الغرض. وأفاد الصندوق أنّه بصدد القيام بعملية تدقيق في الغرض واتّخاذ الإجراءات التي تستوجب.

وعلى صعيد آخر اتّسمت أعمال المتابعة والمراقبة البعديّة لنشاط الصّيدليّة بالمحدوديّة من حيث تحليل تطوّر عدد الوصفات وكميّة الأدوية وكلفتها ومقاربتها بملفّات المرضى. وفي هذا الإطار، ولئن يعدّ مركز رعاية المسنّين بمتوبة أكبر مستهلك للأدوية في صيدليّة مصحّة العمران بما يناهز 86 أ.د خلال الفترة 2010-2016، فقد تبّين غياب إجراءات موثقة بين المركز والمصحّة تبرّر مدى استحقاقه لكمّيّات الأدوية المسلّمة وكيفية صرفها لفائدة المقيمين به وتحدّد أعمال المقاربة المتبادلة عند ضبط المبلغ النهائي الذي يتعيّن استرجاعه من قبل المصحّة.

واتّضح من خلال فحص عيّنة من قوائم تسليم الأدوية⁽³⁾، غياب الوصفات الاسمية للمرضى في أكثر من 99% منها والتي تحدّد هوية المريض وطبيبه المباشر وختمه وما يفيد الإقامة الفعلية أو التكفل بالمريض من قبل المركز المذكور علاوة على أخطاء أخرى تعلّقت بصرف أدوية بكمّيّات إضافيّة أو لم ترد ضمن القائمة التاليفيّة أو بمبالغ هامّة دون تبريرها بملفّات أو وصفات طبيّة. وتولّت مصلحة الصّيدليّة بالعمران، إثر تدخّل الدائرة، ضبط إجراءات جديدة لصرف الأدوية لفائدة المركز المذكور.

(1) شملت أيام 14 مارس و16 و17 أكتوبر و7 ديسمبر 2015 و11 جانفي 2016 بمبلغ جمليّ يناهز 3,538 أ.د...

(2) Phenobarbital و Depakine

(3) وصفات الأدوية المسلّمة لفائدة المركز المذكور شملت الفترة جوان-ديسمبر 2015..

وفي سياق متصل، تمّ في خصوص صرف المستلزمات الخاصة بقيس السكري، تنفيذ 3.975 وصفة طبية بمبلغ ناهز 125 أ.د خلال الفترة 2010-2015 في كلتا المصحّتين دون أن يتحصّل المرضى المعنيّون على أي دواء لعلاج السكري منها حالات تجاوزت المعايير المتعارف عليها طبيًا.

كما تتولّى المصحّتان توزيع الأدوية المدرجة ضمن مجموعة HEPARINES A BAS POIDS MOLECULAIRE وهي من الأدوية ذات الكلفة المرتفعة والتي تشهد أحياناً نقصاً في المؤسسات الصحيّة التابعة لوزارة الصحة ممّا يدفع عدداً من المرضى إلى التزوّد بها لدى المصحّتين. حيث ناهزت قيمة الكمّيّات المستهلكة 3,6 م.د خلال الفترة 2010-2016 ولوحظ في هذا المجال غياب إجراءات تهدف إلى ترشيد صرف هذه الأدوية. وأفادت صيدلية مصحّة العمران أنّه تمّ اتّخاذ إجراءات للتصرّف في الأدوية المذكورة شملت طرق خزنها وصرفها وحفظ الوصفات الطبية.

وفي سياق آخر، تبين أنّ عدم برمجة قواعد التحليل الصيدلاني للوصفات الطبيّة ضمن تطبيقّة الصيدليّة⁽¹⁾ قلّص من نجاعة أعمال الصيدّالة بالمصحّتين. ولئن توقّر تطبيقّة الصيدليّة كافة المعطيات المتعلّقة بكمّيّات وأنواع وجرعات ومجموعات الأدوية، فإنّها لا تتضمّن ضوابط آليّة لمراقبة التفاعلات الدوائيّة بما يساعد على تحليل الأدوية حسب مجموعاتها وتحجير تنفيذ الوصفات الطبية في حالة تضمّنها لأكثر من دواء ضمن نفس المجموعة.

واستناداً إلى تحليل عيّينات من الوصفات الطبية واستئناساً بعدد من المراجع المعتمدة⁽²⁾ تبين للدائرة وجود بعض النقائص في هذا المجال وذلك بغض النظر عن السّلطة التقديرية لكلّ من الطبيب المعالج والصيدلي لوصف وصرف الدّواء الملائم لكلّ حالة مرضيّة. فقد تمّ في خصوص تحليل التفاعلات الدوائيّة، تنفيذ 17.013 وصفة طبية بما يناهز 136 أ.د خلال الفترة 2010-2015 تضمّنت الجمع بين أدوية متعارضة غير منصوح باستعمالها بصفة متزامنة. وفيما يتعلّق بتحليل الوصفات الطبية المتضمّنة لأدوية تنتهي لنفس التسمية الدّولية المشتركة (DCI)، تمّ صرف 28.942 وصفة طبية بقيمة 120 أ.د خلال نفس الفترة.

وتوصي الدائرة بوضع إجراءات للتحليل الصيدلاني للوصفات بما يكفل نجاعة تدخّلات الصيدّالة وحماية المرضى من تبعات التفاعلات الدوائيّة السلبية.

(1) يشمل الجوانب المتصلة بالتفاعلات بين مجموعات الأدوية وأثارها الجانبية والأدوية المتعارضة والأدوية المنتمية إلى نفس المجموعة والجرعات المشطّة. يذكر منها بالخصوص "المصنّف العلاجي التّونسي" (Formulaire thérapeutique tunisien – 2^{ème} édition) الصّادر عن إدارة الصيدّلة والدّواء بوزارة الصحة ومجموعة الأدوية المدرجة ضمن النّظام القاعدي للتأمين على المرض والمحينة في تاريخ 4 ماي 2016 و"قاموس التفاعلات الدوائيّة" (Thésaurus des interactions médicamenteuses) الصّادر عن الوكالة الوطنيّة الفرنسيّة لسلامة الدّواء ومنتجات الصحة والمحين في تاريخ 26 جانفي 2016.

وفي إطار استكمال أعمال الرقابة على عمليّات صرف الأدوية، وعملا بأحكام الفصل 47 من القانون عدد 8 لسنة 1968⁽¹⁾ تولّت الدائرة الاستعانة بالرأي الطبيّ الموكول إلى الصّندوق الوطني للتأمين على المرض في إطار أحكام الفصل 17 من القانون عدد 71 لسنة 2004⁽²⁾ وذلك في ما يتّصل خاصّة بالجوانب الطبيّة للأدوية الموصوفة من حيث مدى ملاءمة أنواعها وجرعاتها وتواترها وتفاعلاتها للبروتوكولات العلاجية والمراجع الطبية المعتمدة. كما يهدف هذا التمشي إلى التأكّد من المعطيات الإدارية للمرضى ومدى افتتاحهم الحقّ في العلاج. وتمّ لهذا الغرض إحالة عيّنة من 23 ملفًا ووثائق طبيّة⁽³⁾ صُرفت بعنوانها أدوية بقيمة 115,621 أ.د.

وتبيّن وفقا لتقرير مصالح المراقبة الطبيّة بالصّندوق المذكور عدم توفر الملفات الطبية لأربع حالات، تمّ بعنوانها صرف أدوية بمبلغ 5,406 أ.د. وفقا لأرقام انخراط مجهولة ولا أثر لها بالنظام المعلوماتي للصندوق "ويرجّح أن تكون أرقام وهميّة". كما تمّ بعنوان ملفّ طبيّ صرف أدوية بمبلغ 10,439 أ.د. لعلاج 5 أمراض مزمنة وثقيلة "بطريقة غير منتظمة وفوضويّة" علاوة على أدوية أخرى تخصّ أمراضا حادة بكميّات مشطّة أدّت إلى تقاطع في فترات العلاج في حين أنّ رقم الانخراط يخصّ مضمونا اجتماعيا لم يرد في شأنه أي تصريح بالأجر ولا يتوفّر عنوانه أو رقم بطاقة تعريفه الوطنية. ولوحظ في خصوص عيّنة من المرضى الذين تحسّلوا على كمّيّات من مستلزمات قياس مستوى السكّري في الدّم بمبلغ 12,345 أ.د. وجود إخلالات شملت محتوى الملفات الطبية والجدوى الطبيّة للكمّيّات المصروفة حيث تحسّل بعض المرضى على مستلزمات لفترة تجاوزت 5 سنوات دون الحصول على أيّ دواء لعلاج السكّري.

وعموما، خلّص رأي مصالح المراقبة الطبيّة المضمّن بالتقرير المعد بتاريخ 26 أفريل 2016 إلى التأكيد على أنّ عديد قوائم صرف الأدوية تحتوي على "إسراف" في الكمّيّات مع عدّة حالات لتقاطع فترات العلاج بلغت أحيانا 6 أشهر حيث يتمّ صرف نفس الدواء لفترة جديدة قبل انقضاء الفترة الأولى وتداخل غير عادي بين أنواع أدوية تخصّ أطفالا وكهولا في نفس الوقت بالإضافة إلى صرف أدوية لعلاج أمراض مزمنة وثقيلة بصفة غير منتظمة وأحيانا منفردة، علاوة على صرف مستلزمات طبية لقياس السكّري دون اقترائها بصرف أدوية لعلاج المرض المعني وبصفة مفرطة بالنسبة لبعض الحالات.

وتؤكّد الدائرة على وجوب الإسراع في ضبط دليل إجراءات للتصرّف في شؤون الصيدليّة وإدراج التحسينات الضروريّة ضمن النّظام المعلوماتي وإيلاء العناية اللازمة للوصفات الطبية بما

(1) المؤرخ في 8 مارس 1968 والمتعلّق بتنظيم دائرة المحاسبات كما تمّ تنقيحه وإتمامه لاحقا.

(2) المؤرخ في 2 أوت 2004 والمتعلّق بإحداث نظام للتأمين على المرض مثلما تمّ ضبط صيغته وإجراءاته بالأمر عدد 3031 لسنة 2005 المؤرخ في 21 نوفمبر 2005.

(3) تمّ إحالة العينة على مصالح الصندوق الوطني للتأمين على المرض بمقتضى المراسلة عدد 2016/07 بتاريخ 21 مارس 2016.

يساهم في ترشيد نفقات الأدوية ويمكن من التصدي للممارسات غير المشروعة. كما تؤكد على ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة لمآخذة وتحميل المسؤولية لكل من ساهم في حدوث تجاوزات.

ب- التصرف في الأدوية الخصوصية

مكنت الفحوصات المجرة من الوقوف على نقائص شملت صرف الأدوية الخصوصية والمستلزمات الطبية فضلا عن التصرف في مخزوناتهما.

1- صرف الأدوية الخصوصية والمستلزمات الطبية

لئن تسدي مصحة العمران خدماتها في مجال تسليم الأدوية الخصوصية على غرار الأدوية الخاصة بأمراض السرطان وأمراض الخلايا الدموية وأمراض التهاب الكبد والأمراض المتعلقة بغدد النمو، لحساب الصندوق الوطني للتأمين على المرض منذ إحداثه، فإنه لم يتم إبرام اتفاقية لضبط إجراءات التصرف في الأدوية المذكورة إلا في 18 سبتمبر 2015. ولم يتوقّر ما يفيد متابعة وتحليل تطوّر نشاط هذه الأدوية كميا وماليا بين المصحة والصندوق المذكور.

وتضمّنت الاتفاقية جملة من الإجراءات من شأنها أن تساهم في ترشيد التصرف في هذه الأدوية والمستلزمات الطبية المتعلقة بها، غير أنّها لم تتطرق إلى بعض الجوانب الهامة على غرار معالجة الأخطاء الإدارية والصيدلانية الحاصلة في قرارات التكفل⁽¹⁾ والرقابة الآلية على مجموعات الأدوية (DCI) وتقاطع فترات العلاج وإجراءات شراء المستلزمات الطبية.

وحيث سجّلت الدائرة غياب إجراءات وأعمال رقابية ناجعة وذات مصداقية بين صندوق الضمان الإجتماعي، خلال الفترة السابقة لإبرام الاتفاقية، يمكن الاستناد إليها في تقييم سير إجراءات صرف الأدوية، إذ لم يتوقّر ما يفيد إجراء مقاربات دورية على مستوى عدد المرضى المتكفل بهم وقرارات التكفل وقوائم الأدوية التي تمّ صرفها مقارنة بالأدوية الموافق على إسنادها، فقد اتّجه الاهتمام إلى اعتماد منهجية جملية ترمي إلى مقارنة قرارات التكفل التي أصدرها الصندوق الوطني للتأمين على المرض خلال الفترة 2010-2015 مع وصفات الأدوية التي تمّ صرفها فعليا على مستوى مصحة العمران والتدقيق في عيّنات مستندية لدى كلّ من الصندوق المذكور والمصحة.

وإجمالا مكّنت مقارنة السجّلات الإعلامية المستفاعة لدى الصندوق الوطني للتأمين على المرض مع سجّل صيدلية مصحة العمران من الوقوف على 2055 رقم انخراط تمّ بواسطته صرف أدوية بمبلغ 17,739 م.د خلال الفترة 2010-2015 والجال أنّه لم تصدر لحاملي البطاقات بتلك الأرقام

⁽¹⁾ رقم الانخراط، صندوق الانخراط، اسم المريض، اسم وكمية الدواء، فترات العلاج، حالات التباين بين الوصفة الطبية وقرار التكفل.

قرارات تكفل خلال تلك الفترة. كما تبين غياب إجراءات إدارية وطبية بين الصندوق والمصلحة المتابعة حالات الوفاة والتعليق الآلي لقرارات التكفل الجارية ترتب عنه صرف أدوية بما يناهز 11,378 م.د. وفقا لأرقام إنخراط تخص 3513 مضمونا اجتماعيا متوفي في تاريخ صرف الدواء.

وأفاد الصندوق الوطني للتأمين على المرض أنه لا تتوفر لديه حاليا الحالة المدنية للمضمونين بصفة حينية وتعهد بإدراج إجراءات رقابية آلية على التطبيق الجديدة بالاعتماد على "منظومة مدنية" وبالتنسيق مع الصندوق.

وتم تأكيد الإخلالات المذكورة اعلاه مستنديا من خلال فحص عينة شملت 42 حالة صُرفت بعنوانها أدوية بمبلغ 421,201 أ.د. مكنت من الوقوف على نقائص تستدعي المعالجة من قبل المصلحة أو الصندوق. فبخصوص الرقابة على قرارات التكفل، تم بالنسبة إلى 3 ملفات صرف أدوية بمبلغ 12,386 أ.د تبين أن أرقام الانخراط المستعملة بعنوانها غير موجودة بالسجل المعلوماتي للصندوق المذكور. واتضح في شأن 3 ملفات أخرى صرف بعنوانها أدوية بقيمة 29,979 أ.د أنه لم يتم إيداع أي مطلب تكفل لدى الصندوق المذكور يخص المضمونين الاجتماعيين المعنيين. أما بالنسبة إلى 8 ملفات أخرى صرف بعنوانها أدوية بمبلغ 128,008 أ.د، فلئن صدرت بشأنها قرارات تكفل وتم الوفاء بها كلياً، فقد تواصل صرف نفس الأدوية أو أخرى لفترات لاحقة بعنوانها دون إصدار قرارات تكفل في شأنها.

وفي ما يتعلق بحالات الوفاة، تم صرف أدوية في 15 حالة بمبلغ 138 أ.د نتيجة عدة إخلالات. ففي خصوص 6 حالات صُرفت بعنوانها أدوية بقيمة 65 أ.د، فإن المصادقة على قرارات التكفل وإرسالها إلى المصلحة تمت بعد تاريخ الوفاة 5 منها وردت فيها المصادقة بعد مضي أسبوع على الوفاة ووصلت في حالة إلى 107 يوما. وتستدعي هذه الوضعيات مزيدا من التنسيق بين الصندوقين لتدعيم إجراءات الرقابة الإدارية قبل المصادقة النهائية على قرارات التكفل وإرسالها إلى المصلحة للتنفيذ.

وفي سياق متصل، تم الوقوف على حالتين، تم بعنوانهما صرف أدوية بقيمة 40 أ.د وتضمنت الوصفتان الطبيتان ذات الصلة تاريخين لاحقين لتاريخ الوفاة حيث صدرت الأولى عن مستشفى عزيزة عثمانة بعد الوفاة بشهرين في حين صدرت الثانية عن المستشفى الجهوي بزغوان إثر الوفاة ب16 يوما.

ومن جهة أخرى، فلئن تم في 9 حالات وصف أدوية بمبلغ 97 أ.د وإصدار قرارات التكفل قبل الوفاة، فإن تسليم الدواء تم بعد حدوثها. وقد تراوحت المدة الفاصلة بين تاريخي الوفاة وتسليم الأدوية بين 4 أيام و5 أشهر ونصف.

وعلى صعيد آخر، تمّ الوقوف على صرف أدوية خصوصيّة⁽¹⁾ ومستلزمات طبيّة بقيمة ناهزت 14 أ.د بصيدليتي الأدوية العادية بالعمران والخضراء وذلك بالتوازي مع صرفها على مستوى صيدليّة الأدوية الخصوصيّة بالعمران وهو ما يستوجب إدراج آليات الرقابة المعلوماتية اللازمة لتفادي هذا الخلل.

ويقتضي إحكام التصرف في الأدوية الخصوصيّة استحداث تطوير إجراءات الرقابة المتبادلة بين صناديق الضمان الاجتماعي وتبادل قوائم في قرارات التكفل الجارية والتي تأكّدت وفاة المعنيين بها علاوة على التقيّد بضرورة التسليم المباشر للأدوية لفائدة المريض أو من ينوبه بصفة قانونيّة. كما تستوجب بعض الحالات المشار إليها أعلاه المساءلة واتخاذ الإجراءات القانونية تجاهها.

2- التصرف في مخزون الأدوية الخصوصيّة

تتولّى مصحّة العمران التصرف في مخزون الأدوية الخصوصيّة منذ إصدار الطلبات إلى مرحلة الجرد. ولا يتوقّر إلى موقّ ماي 2016 ما يفيد إجراء متابعة دوريّة بين مصالح الصندوقين في مجال جرد المخزونات وتفعيل مقتضيات الاتفاقية حول الجرد الثلاثي الدّوري. وتولّت الدائرة التدقيق في قوائم الجرد المعدّة في موقّ 2015 وإعادة احتساب المستوى النظري للمخزونات ومقارنته بالبيانات المعتمدة لدى المصحّة وتقدير أثره المالي. ومكّن ذلك من الوقوف على افتقار صيدليّة الأدوية الخصوصيّة للآليات المناسبة لمتابعة حالات انتهاء صلوحيّة المخزون والتي ناهزت قيمتها 87,2 أ.د استأثر منها 13 دواء بحوالي 95,4% وتولّتها تصحيح مستوى المخزون النظري عند التفتّح لفوارق مقارنة بالمخزون المادّي، بإجراء عمليّات زيادة أو نقصان⁽²⁾ وذلك خارج تلك المتصلة بتسجيل الفوارق عند إجراء الجرد المادّي السنوي.

ورغم أهميّة عدد وقيمة هذه العمليّات ، فإنّه لم يتمّ ضبط إجراءات لتبرير مشروعيتها وصحّتها حيث ناهزت قيمة التعديلات بالنقص 4,741 م.د أي حوالي 2,44% من كلفة الأدوية المستهلكة وتجاوزت مفعولها المالي 100% من قيمة الكميات المستهلكة لتسعة أدوية. وفي المقابل ارتفعت قيمة التعديلات ذات الأثر الإيجابي إلى 2,860 م.د أي بنسبة 1,47% من كلفة الأدوية المستهلكة.

ومكّنت مقارنة مختلف التعديلات المنجزة خلال سنة 2015 بالفوارق الفعلية المصحّح بها على مستوى قائمة جرد المخزون في موقّ تلك السنة من الوقوف على عدم نجاعة ومصدقية عمليّات الجرد الجاري بها العمل حاليًا. فقد تبين أنّ الفوارق المصحّح بها لا تمثّل سوى 4% من القيمة

(1) الأدوية المدرجة تحت مجموعات Atorvastatine و Pravastatine و Simvastatine.

(2) (saisie+/-, inventaire+/-)

الحقيقية لكافة العمليات التي شهدت تغييرا بالزيادة وبالنقصان في مستوى المخزون خلال السنة. كما أنه ولئن تقتضي قواعد حسن التصرف أن تفضي عملية الجرد السنوي إلى ضبط قائمة وكلفة الأدوية التالفة ومنتهية الصلوحية والفوارق السلبية فقد تبين أن الفوارق الفعلية ضمن قائمة الجرد في موقى السنة لا تمثل سوى 2,89% من جملة العمليات من نفس الطبيعة المنجزة خلال السنة. كما لوحظ أن تطبيق الأدوية الخصوصية تخول إمكانية حذف أي دواء رغم توفر مخزون مادي منه مما يؤدي إلى حجبها ضمن قائمتي المخزون والجرد النظري المستخرجين منها وهو ما من شأنه أن يفسح المجال لعمليات تصرف غير مشروعة في مخزون الأدوية على غرار ما تمت معالجته في شأن 5 أدوية في موقى 2015.

وعلى صعيد آخر، تولّى الفريق الرقابي بالتنسيق مع صيدلية الأدوية الخصوصية بمصحة العمران بتاريخ 4 جوان 2016، جرد عينة من مخزون الأدوية الخصوصية شملت 34 دواء بقيمة 5,626 م.د تمثل 42% من كلفة المخزون المتوفر في التاريخ المذكور. وأفرز هذا الجرد فارقا جمليا خاما ناهز 620 أ.د وهو ما يمثل نسبة 11% من القيمة المحاسبية للمخزون.

وتعلّقت أبرز النتائج بتسجيل فوارق بالنقص في كميات 7 أدوية (حوالي 21% من العينة) بما يناهز 121 أ.د. أمكن تبرير النقص المسجل على مستوى دوائين بعدم إدراج الكميات التي أرجعها عدد من المرضى. كما تم تسجيل فوارق بالزيادة على مستوى 13 دواء (حوالي 38% من العينة) بما يناهز 741 أ.د. وتم تبرير الفارق لصنف واحد منها بالسّهو عن إدراج الكميات التي تمّ التزوّد بها. وتستوجب هذه الوضعية إجراء عمليات جرد دورية للمخزون والحرص على متابعة نتائجه بالتنسيق مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض.

*

*

*

تعدّ مصحّتا العمران والخضراء من بين المصالح الجهوية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتمثّل هياكل صحّية وسطية بين مراكز الصحّة الأساسية الرّاجعة بالنّظر لوزارة الصحّة والهياكل الإستشفائية العمومية. وتسدي هاتان المصحتان مجموعة متكاملة من الخدمات الصحّية. وأصبحت المصحتان بعد دخول نظام التأمين على المرض حيز التنفيذ انطلاقا من سنة 2007 تتوجّهان إلى فئات جديدة من المضمونين الاجتماعيين المنضوين تحت الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية. ورغم أهميّة الخدمات المقدّمة من قبل المصحتين فإنّ آليات التصرف بهما لم ترتق إلى مستوى يساعد على تحسين الأداء ويحدّ من الإخلالات ويجنب التجاوزات.

ولئن تمّ العدول عن مبدأ فصل المصحّات عن الصندوق والذي تمّ إقراره من قبل المجلس الوزاري المضيق بتاريخ 16 فيفري 1996 والمتعلّق بنظام التأمين على المرض مع المحافظة على مبدأ الفصل بين مسدي العلاج وممّوليه، فإنّ النظر في إيجاد الصيغ القانونية الملائمة للتصرّف بالمصحّات والإسراع في استكمال بقيّة الإصلاحات التي تمّ إقرارها منذ انطلاق العمل على إرساء نظام التأمين على المرض وخاصّة منها فوترة الأعمال الصحيّة حسب كلفتها الحقيقيّة، من شأنه أن يساعد على منحها مزيداً من الاستقلالية ومرونة في التصرّف بما يساهم في تحقيق الأهداف المرجوة.

ولئن اتّسمت بعض الخدمات الطبيّة المقدّمة بنوع من الرضا من قبل المنتفعين بها خاصّة، فإنّ النقائص التي اعترت نظام الفوترة وتعبئة الموارد والانتدابات وآلية التعاقد مع الإطار الطيّ وبالشّراءات حدّت من نجاعة التصرّف بالمصحّتين وأثّرت سلباً على قدرتهما على الرّقي بالخدمات الطبيّة إلى مستوى انتظارات المنتفعين ممّا يستدعي من كلّ الأطراف المعنية اتّخاذ ما يستوجب من التدابير بهدف حوكمة إدارة المصحّتين والمحافظة على حسن سير نشاطهما.

وعلى صعيد آخر، يستوجب التصرّف في الأدوية لاسيّما الخصوصية منها، بذل مزيد العناية بتوثيق الإجراءات وتلافي نقائص النّظام المعلوماتي وتركيز آليات متابعة ومراقبة بين الصندوقين الوطنيين للضمان الاجتماعي وللتأمين على المرض بما يساعد على ترشيد التصرّف فيها ويجنب الإخلالات درءاً لحدوث التجاوزات.

وإذ تؤكّد الدائرة على وجوب احترام التراتيب الجاري بها العمل وإرساء نظام رقابة داخلية ناجع، فإنّها توصي باستحداث تركيز نظام معلومات طبيّ مندمج بما في ذلك الملف الطيّ الموحد الجامع لكل المعطيات المتّصلة بالمريض بما يضمن حسن حوكمة الخدمات الصحيّة بالمصحّتين.

رد وزارة الشؤون الإجتماعية

بخصوص الموارد البشرية، فانه وبناء على المذكرة عدد 42 لسنة 2016 بتاريخ 12 جويلية 2016 الصادرة عن الرئيس المدير العام الحالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تم إيقاف الأعوان المنتدبين للعمل بمصحة العمران عن العمل باعتبار انتهاء مدة تعاقدهم على الرغم من مواصلتهم العمل بعد تاريخ نهاية عقودهم دون التنبيه عليهم مسبقا.

ونتيجة لذلك وأمام توتر المناخ الاجتماعي بالمصحة ودخول الأعوان المعنيين في إضراب جوع مما هدد بالمساس بالحقوق في الصحة وباستمرارية العلاج بهذا المرفق العمومي تمت مكاتبة الرئيس المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي قصد إدماج الأعوان المعنيين استنادا على الاستشارة الصادرة عن الإدارة العامة للشغل المصاحبة والتي تتضمن أساسا :

- القانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرخ في 5 أوت 1985 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية رأس مالها بصفة مباشرة كليا نصّ في فصله الثالث على أن أحكام مجلة الشغل تنطبق على الأعوان الخاضعين لهذا النظام الأساسي ما لم تكن مخالفة لهذا القانون.

- الفصل الثاني من النظام الأساسي الخاص بأعوان مؤسسات الضمان الاجتماعي المصادق عليه بالأمر عدد 2024 لسنة 1999 المؤرخ في 13 سبتمبر 1999 ينصّ على تطبيق مجلة الشغل فيما يتعلق بالمسائل التي لم ينصّ عليها النظام الأساسي العام.

- أحكام الفصل 17 من مجلة الشغل التي تنصّ على "أنّه في صورة تمادي العامل في تقديم خدماته عند انتهاء الأجل المتفق عليه بدون معارضة الطرف الآخر يتحول العقد إلى عقد ذي أجل غير معين" كما أن منطوق هذا الفصل أيدته محكمة التعقيب في

عديد القرارات خاصة قرارها التعقيبي عدد 18223 المؤرخ في 15 نوفمبر 2002 الذي نص على " أنه يفهم من الفصل 17 من مجلة الشغل أن طبيعة العلاقة باعتبارها وقتية أو مستمرة تستمد من القرينة القانونية التي وضعها المشرع والتي مفادها أن العقد محدود المدة يتحول آليا إلى عقد غير محدد المدة إذا تمالى العامل في تقديم خدماته بعد انتهاء الأجل القانوني المتفق".

وعليه وتبعاً لما تقدم، واعتبار إلى خصوصية العلاقة التشغيلية التي تربط الأعوان الذين واصلو عملهم بعد انقضاء المدة المحددة بعقودهم بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي باعتباره منشأة عمومية ، وطبقاً للمشمولات الراجعة ترتيباً لوزارة الشؤون الاجتماعية وحيث أن مرجع نظرها ينحصر في تأويل تشريع الشغل تم الإذن للصندوق وفقاً لأحكام ومقاصد مجلة الشغل كنص حمائي بتسوية وضعية الأعوان المعنيين.

ومن جهة أخرى تجدر الإشارة أن إثبات شبهات الفساد واستغلال النفوذ ووجود علاقات قرابة بين المنتدبين وأطراف إدارية ونقابية ليس من صلاحيات وزارة الشؤون الاجتماعية وهو منعقد بالاختصاص للجهات القضائية المختصة دون سواها.

أمّا بخصوص بقية الملاحظات المضمنة بتقرير دائرة المحاسبات، فإن وزارة الشؤون الاجتماعية تتعهد بمتابعة تنفيذ الإجراءات والتدابير اللازمة لرفع الملاحظات والإخلالات الواردة بالتقرير وذلك بالتنسيق مع مصالح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

كما أنّ الوزارة بصدد إعداد برنامج تأهيل مصحات الضمان الاجتماعي بالتنسيق مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتأمين على المرض مع الاستئناس بالخبرات الدولية في هذا المجال في طار السعي إلى إيجاد برامج تعاون دولي ثنائية أو متعددة الأطراف لتنفيذ هذا البرنامج.

ردّ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

I- التصرف الإداري والمالي

أ – التنظيم والتسيير والتصرف في الموارد البشرية

1- التنظيم والتسيير

تعتبر مصحات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هياكل صحية وسطية وقد تم خلال السنوات الأخيرة التفكير في تحويل صبغتها القانونية بهدف إعطاءها أكثر استقلالية حيث تم التطرق إلى الموضوع في إطار العقد الاجتماعي الذي دعا إلى ضرورة المراجعة الشاملة لأنظمة الضمان الاجتماعي بمختلف فروعها وتأهيل القطاع الصحي العمومي والخاص بصفة خاصة.

وفي إطار تحسين الخدمات وترشيد النفقات، عمل الصندوق على تأهيل مصحاته بإعادة تهيئة بعض الفضاءات وتدعيم عدد من المصالح بالمعدات والمستلزمات الطبية اللازمة وفق البرامج المرصودة لها بالميزانية السنوية للاستثمار.

كما تمت مراجعة الهيكل التنظيمي للصندوق الصادر بمقتضى الأمر الحكومي عدد 899 المؤرخ في 19 جويلية 2016 والذي تم من خلاله إعادة هيكلة المصحات بإضافة عدة أقسام ومصالح بهدف تنظيم العمل وتحديد العلاقة بين الإطارات الإدارية والطبية وشبه الطبية والموازية لها. وفي إطار تفعيل الهيكل التنظيمي المذكور، تم إعداد بطاقات وصف المهام وستتم المصادقة على أدلة الإجراءات المتعلقة بالتصرف في الصيدلية والمخبر والتصوير بالأشعة والاستقبال على أن يتم إعداد بقية الأدلة خلال سنة 2017.

كما يعمل الصندوق على إعداد مذكرات عمل للمصحات لتجاوز كل الاخلالات التي أثارها الفريق الرقابي في تقريره وسيتم تكوين لجنة متابعة في الغرض. كما سيتم خلال سنة 2017 تنظيم ندوة حول "تأهيل المصحات وتحسين جودة الخدمات المسداة لفائدة المضمونين الاجتماعيين".

كما تمت دعوة مصحتي العمران والخضراء لاحترام دورية انعقاد جلسات اللجان الاستشارية على غرار باقي المصحات.

هذا وسيعمل الصندوق على تكثيف مهمات المراقبة والتفقد والتدقيق وفق روزنامة سنوية تعد للغرض دون اعتبار الزيارات الفجئية.

أمّا فيما يتعلق بالنظام المعلوماتي للمصحات فقد تم إدخال عدة تعديلات على التطبيقات المستغلة حالياً لتفادي الإخلالات التي أثارها الفريق الرقابي. وفي إطار إعداد نظام معلوماتي مندمج و مؤمن بين مختلف المصالح الفنية للمصحات فقد وقعت المصادقة على نتائج طلب العروض المتعلق بإعداد منظومة معلوماتية مندمجة بالمصحات تجمع بين تطبيقية التسجيل ومختلف التطبيقات ذات الاستعمال الطبي و توحيد قاعدة البيانات الخاصة بالمرضى وإرساء ملف طبي موحد.

2- التصرف في الموارد البشرية

بالنسبة إلى انتدابات الأعوان بصيغة التعاقد فقد حتمه ارتفاع حجم نشاط المصحات الذي يقاس إضافة إلى عدد العيادات الخارجية، بعدة أنشطة أخرى على غرار نشاط الصيدلية و الخصوصية والأشعة والمخبر وحصص التأهيل الوظيفي والوصفات الطبية المتعلقة بالأمراض المزمنة التي تمثل 25 % من مجموع الوصفات الطبية.

وقد تولت الإدارة العامة للصندوق على إثر تدخل الفريق الرقابي إصدار مذكرة بتاريخ 12 جويلية 2016 لإنهاء صيغة التعاقد مع الأعوان الذين لم يقع ترسيمهم.

أمّا التعاقد مع أطباء الدعم بالمصحات فيرجع لطبيعة نشاط المصحة التي دأبت على اعتماد هذا التمشي منذ إحداثها خاصة في مجال طب الاختصاص، أما في مجال الطب العام فإن الضغط اليومي لعدد المرضى وعدم توصل الصندوق إلى انتداب أطباء عن طريق المناظرة لتعويض الأطباء المغادرين جعل الصندوق يعتمد على أطباء الدعم. كما تم وضع إجراءات جديدة تحدد طريقة التعاقد مع هؤلاء الأطباء كما تمت تسوية الملفات التي أثارها الفريق الرقابي وذلك بعرضها على الإدارة العامة للإمضاء.

أمّا فيما يتعلق بطريقة خلاص هؤلاء الأطباء، فإن القاعدة المعتمدة هي عدد ساعات العمل المنجزة وذلك باحتساب 6 عيادات تساوي ساعة عمل وذلك قياساً على نشاط الأطباء القارين الذي يقومون بـ 36 عيادة لمدة 6 ساعات عمل في اليوم.

أمّا عن الأطباء الذين تم خلاصهم دون تسجيل أي عيادة فإنّ هذه الحالات تتعلّق إمّا بأطباء في بعض الاختصاصات كالإنعاش و تصفية الدم أو أطباء مستشارين سبق التعاقد معهم للقيام بمهام استشارية بحتة (استشارات طبية، تركيز اختصاصات طبية جديدة، إعداد الخاصيات الفنية لطلبات العروض لاقتناء بعض الأجهزة والمستلزمات الطبية....) وبالتالي لا يقومون بعيادات طبية ويتم خلاصهم حسب ساعات العمل ورتبة الطبيب وقد تم فسخ جميع هذه الاتفاقيات المبرمة بعد تدخل الفريق الرقابي.

أمّا بخصوص الأعوان الموضوعين على الذمة (وهو إجراء معتمد منذ سنة 1992) فقد تم توجيه عدة مراسلات لرئاسة الحكومة بتاريخ 21 جانفي 2013 و 24 أفريل 2015 كما تمت مراسلة وزارة الشؤون الاجتماعية بتاريخ 23 ديسمبر 2016 بخصوص تسوية وضعية هؤلاء الأعوان وسيتولى الصندوق دعوة المعنيين بالأمر للالتحاق بمراكز عملهم.

أمّا فيما يتعلق بخصم التسبيقات على الأجر التي انتفع بها بعض الأعوان الذين أحيلوا على التقاعد فقد تمت تسوية هذه الوضعيات وتم الشروع في خصم هذه التسبيقات منذ غرة جانفي 2016.

ب- التصرف المالي

1- فوترة الخدمات الصحية

بالنسبة للاتفاقيات الثنائية التي أبرمها الصندوق مع عدد من الهياكل يتجه التأكيد على ما يلي :

- معهد الصحة والسلامة المهنية : يواصل الصندوق حصر المبالغ المستوجبة وتحديدها وسيعمل على استرجاعها خلال الثلاثية الأولى لسنة 2017.

- **صندوق الحيفة والتقاعد للمحامين :** لقد تم طرح مبلغ 108,835 أ.د بعنوان مصاريف تصرف للسنوات 2011-2012 - 2013 و 2014 وذلك بتسجيل عملية محاسبية ضمن الحسابات الجارية بين الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتأمين على المرض.

- **الاتفاقية التونسية الألمانية:** سيتم التنسيق مع مصالح الصندوق الوطني للتأمين على المرض لمواصلة فترة مصاريف العلاج التي تم إسداؤها تطبيقاً للاتفاقية والتي يتعين استخلاصها وسيعمل الصندوق في نفس هذا الإطار على موافاة مصالح الصندوق الوطني للتأمين على المرض بكل الاتفاقيات الثنائية المبرمة.

- **الفئات المنتفعة بالخدمات الصحية من غير المضمونين الاجتماعيين :** إن التكفل بهم يندرج في إطار السياسة الاجتماعية للدولة (المعاقين، المسنين، يوم الختان...) وفق مراسلات صادرة عن وزارة الشؤون الاجتماعية.

2- تنفيذ النفقات

أشار التقرير الرقابي إلى جملة من النقائص المتعلقة أساساً بالإخلالات عند اقتناء المستلزمات الطبية كالتجزئة التي يعمل الصندوق على الحد منها باعتماد تجميع حاجيات المصحات من المستلزمات والتجهيزات الطبية صلب الإدارة المركزية، وفي هذا الإطار تم إعلان طلب عروض عدد 2016/11 لاقتناء مستهلكات تصفية الدم وطلب عروض عدد 2016/12 لاقتناء مستهلكات أقسام المخابر وتم عرض نتائجها على لجنة مراقبة الصفقات ومجلس الإدارة وتمت الموافقة عليها. وسيواصل الصندوق اعتماد هذا التمشي مع احترام التراتيب الجاري بها العمل. وتم إعداد برنامج سنوي لاقتناء كل المستلزمات الطبية الخاصة بالمصحات.

كما تم إعداد دليل إجراءات التصرف في الشراءات بالصندوق سيتم عرضه على أنظار مجلس إدارة الصندوق للمصادقة وتم تنظيم دورات تكوينية للأعوان المعنيين بالشراءات صلب المصحات حول قانون الصفقات العمومية.

II- إسداء الخدمات الصحية

أ- التصرف في الفحوصات الطبية

1- التعهد بالمرضى

يسعى الصندوق لاتخاذ جملة من الإجراءات للحد من الاخلالات ذات العلاقة بالتعهد بالمرضى والخدمات الصحية والفحوصات المسداة لهم، حيث وعلى إثر تدخل الفريق الرقابي تم التنسيق مع مصالح الصندوق الوطني للتأمين على المرض لتبادل قاعدة البيانات الخاصة بالمضمونين الاجتماعيين والمنظومة العلاجية لكل منخرط ، كما سيتم ربط قرارات التكفل بالأمراض المزمنة بمنظومة التسجيل بالعيادات الطبية بالمصحات ووضع حد للانتفاع ببعض الخدمات الصحية بدون وجه حق وخاصة في حالات الوفاة وذلك باستغلال منظومة مدنية.

كما تمت دعوة أعوان الاستقبال إلى ضرورة التثبت من صلوحية دفاتر العلاج وقرارات التكفل في انتظار الاعتماد على التطبيقية الإعلامية المندمجة مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض.

كما تم إصدار مذكرتين داخليتين بتاريخ 12 جويلية 2016 لأعوان التسجيل لتطبيق أحكام القانون التوجيهي عدد 83 لسنة 2005 المؤرخ في 15 أوت 2005 والمتعلق بالنهوض بالأشخاص المعوقين وحمايتهم.

من جهة أخرى وللحد من تواتر الفحوصات المجانية للمنتفع لدى المصحات، بالنسبة لحاملي قرارات التكفل بالأمراض الثقيلة أو المزمنة فسيتم تطوير التطبيقية الإعلامية المتعلقة بتسجيل المرضى وبالمواعيد الطبية بحصر تسجيل المريض مرة واحدة كل ثلاثة أشهر وسيتم إرساء هذه التطبيقية خلال الثلاثية الأولى لسنة 2017 .

أمّا بالنسبة للأشخاص الحاملين لبطاقة العلاج المجانية المسندة في إطار برنامج العائلات المعوزة واعتبارا لكون القائمة المتضمنة للمنتفعين بهذا البرنامج متغيرة فسيعمل الصندوق على وضع آلية بالتنسيق مع الهياكل المعنية بما في ذلك سلطة الإشراف لتحسين وتحديد وحصر قائمة المنتفعين الحقيقيين بالخدمات الصحية في إطار هذه المنظومة ووضعها على ذمة المصحات.

2- إسداء الفحوصات الطبية

إنَّ إسداء الفحوصات الطبية دون التقيد أحياناً بنظام المواعيد المعمول به في طب الاختصاص والذي أثاره فريق الرقابة ضمن تقريره يتعلق أساساً بحالات استعجالية لا يمكنها الانتظار أو تتعلق بتوصيات الطبيب المباشر للمريض وفقاً لشهادة الربط الطبية.

أمّا عن التأخير في ضبط المواعيد فإنه يعود إلى عدم توفر العدد الكافي من أطباء الدعم الاختصاصيون خاصة في أمراض المفاصل، حيث يفوق عدد طالبي العلاج في هذا الاختصاص بكثير الإمكانات المتوفرة لدى مصحة العمران.

أمّا وبخصوص ترشيد الفحوصات التكميلية فسيتم تطوير التطبيقية الإعلامية المتعلقة بتسجيل المرضى وبالمواعيد الطبية وإرسالها خلال الثلاثية الأولى لسنة 2017.

كما تم إرساء آلية في التطبيقية الإعلامية المستغلة حالياً على مستوى الصيدلية تساعد على تفادي صرف نفس الدواء في نفس اليوم أو في فترات متقاربة جداً ولنفس المريض رغم تعدد الفحوصات.

أمّا بالنسبة لمسألة الجمع بين مهمتين متنافرتين خاصة فيما يتعلق بتمكين نفس الشخص من حق النفاذ لإحداث الملفات الطبية وحذفها وما قد يترتب عنها من تجاوزات، فقد تم الفصل بين مهمتي التسجيل والإلغاء مع إحداث آلية إعلامية تمنع صرف الدواء للعيادات الملغاة.

مع العلم أنّه وفي إطار تركيز التطبيقية الإعلامية الجديدة سيتم العمل على تفادي مثل هذه الاختلالات مع مركزية كل المعطيات خاصة المتعلقة بالملفات الطبية والعيادات والأطباء و بمختلف مصحات الصندوق.

ب- التصرف في الفحوصات التكميلية

- **حصص العلاج الطبيعي :** يتجه التوضيح أن الأعمال التي أثارها الفريق الرقابي لا تتعلق بأخطاء طبية بل تتعلق بالمدونة وستتولى الإدارة الفرعية التي تم إحداثها صلب الإدارة المركزية بالهيكل التنظيمي القيام بعملية توحيد وتحيين دوري لمدونة ورموز حصص العلاج الطبيعي.

- **فحوصات قسم العيون:** يتم في معظم الحالات التكفل بالمرضى من طرف "مستشفى العيون الهادي الرايس" ويقع التنسيق مع الصندوق عن طريق مذكرات توجيه يتم فيها وصف حالة المريض وبالتالي لا تتم إعادة عملية الفحص على مستوى قسم العيون بالمصحة بل يقتصر العمل على القيام بالفحوصات التكميلية المدرجة ببطاقة الربط ثم تدوين نتائج هذه الفحوصات على الملف الطبي والبطاقة نفسها التي ترجع للهيكل المعني.

- **أعمال الكشف بالأشعة والصدى والتحاليل البيولوجية :** سيتم الفصل بين عمليتي التسجيل والإلغاء مع إضافة سبب الإلغاء في مرحلة أولى على أن يتم تجاوز بقية الاختلالات عند تركيز التطبيقية الإعلامية الجديدة (طلب عروض عدد 2016/14).

III- التصرف في الأدوية

أ- التصرف في الأدوية العادية

1- التزود بالأدوية ومتابعة تقييم مخزوناتها

في خصوص تحيين مدونة الأدوية ستتولى الإدارة الفرعية التي تم إحداثها صلب الإدارة المركزية بالهيكل التنظيمي توحيد قائمة ومعرفاتها ومجموعاتها وتحيينها دوريا بما في ذلك التي لم تشهد أي حركية والتي يتجه حجبها لا إلغاؤها كما اقترح الفريق الرقابي باعتبار أهمية الاحتفاظ بتاريخ استعمالها والكمية المسندة وحركيتها من ناحية تداولها (HISTORIQUE) وعند إعداد الإحصائيات وكذلك إمكانية إعادة تداولها وتوزيعها من جديد.

أما في خصوص الأدوية التسعة التي تمت الإشارة إليها بالتقرير باعتبارها لا تدخل ضمن مجموعة التسميات الدولية DCI فقد تم اعتماد مذكرة داخلية مؤرخة في 24 جوان 1992 تجيز اقتناءها.

أما في خصوص التصرف في المخزون باعتماد تطبيقين مختلفتين في كل من وحدتي التوزيع والمخزن، سيعمل الصندوق على إدخال تحسينات في البرمجة الإعلامية تضمن التفاعل بين التطبيقين مع متابعة خاصة للأدوية منتهية الصلوحية (état des

(périms) والتالفة (état des casses) والطلبات التي في طور الإنجاز (commandes en instance).

أما بالنسبة لنفاذ مخزون بعض الأدوية فان ذلك لا يعود لعدم فاعلية أو محدودية الإجراءات المتخذة عند التزود أو عدم تصنيفها ضمن الأكثر استهلاكاً بل مرده عدم توفرها بالصيدلية المركزية وبالتالي يتعذر على الصندوق التزود بها لدى TUDIPHARMA، حيث يتم الالتجاء عند الضرورة القصوى وفي حالات استثنائية ومستعجلة التزود بها من مخزن الصيدلية المركزية المختص بتزويد الصيدليات الخاصة "DISTRI PHAR" ولمدة لا تفوق الشهر في معظم الحالات، وعند توفره من جديد لدى "TUDIPHARMA" يتم آلياً تزويد المصحات منها.

أما بخصوص عملية تحيين قيمة المخزون تتولى المصالح المعنية القيام بتحيين أثمان يدويا وذلك في انتظار تفعيل المراجعة الآلية بواسطة التطبيقية الإعلامية التي سيتم إعدادها في الغرض.

2- صرف الأدوية

لئن سجّل تقرير فريق الرقابة مجموعة من الاخلالات في صرف الأدوية سواء لأسباب إجرائية أو لخلل في المنظومة المعلوماتية فقد بادر الصندوق واثّر تدخل الفريق الرقابي بإعداد دليل إجراءات ينظم نشاط الصيدلية كما قام بإعداد خارطة طريق لإدخال جملة من التعديلات على التطبيقات الإعلامية خلال السداسية الأولى لسنة 2017 تتعلق خاصة بإيقاف صرف أدوية دون تسجيل مسبق وبتحيين قائمة الأطباء وحجب رموز الأطباء غير المباشرين بالمصحة.

كما أذنت الإدارة العامة للصندوق بالقيام بمهمة تفقد بخصوص صرف كميات هامة من الأدوية لفائدة أحد أعوان التسجيل بمصحة العمران.

وفي إطار مزيد تنظيم عملية صرف من مصحة العمران لفائدة مركز رعاية المسنين تم إصدار مذكرتان الأولى داخلية والثانية موجهة إلى مدير المركز والطبيب

المباشر للمرضى المقيمين بالمركز لمزيد التثبيت من هوية المرضى والوصفات الطبية والكميات المطلوبة مشفوعة بجدول إحالة مدقق يحدد عدد الوصفات والكمية الموصوفة.

أما بالنسبة لسرف الأدوية بدون تسجيل فإن أغلبها يتعلق أما بمرضى القصور الكلوي الذين يقومون بعملية تصفية الدم بالمصحة حيث يتحصلون على وصفة طبية من الطبيب المباشر لهم بمصلحة تصفية الدم دون القيام بعملية تسجيل ويتم بموجب ذلك صرفها لهم. هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ هؤلاء المرضى يحملون بطاقات إعاقاة ويعانون من أمراض ثقيلة ومزمنة وأحيانا عرضية مما ينجر عنه تواتر الوصفات الطبية للمريض الواحد في الشهر أو بأمراض مزمنة يتم صرف الأدوية بعنوانها في الأصل لمدة تتراوح بين 3 و6 أشهر ولكن تتولى مصلحة الصيدلة صرفها بتواتر شهري وبتاريخ آخر عيادة. ويعود هذا التواتر في صرف الدواء للوصفة الواحدة بكون هذا الدواء كان مفقودا.

أما بخصوص صرف مستلزمات قيس مستوى السكري في الدم، فإن مرضى مصحة العمران الذين يعالجون في مؤسسات استشفائية عمومية يلجؤون إلى المصلحة للحصول على جهاز قيس السكري نظرا لعدم توفر هذا الجهاز في المؤسسات الاستشفائية العمومية.

أما بالنسبة للحالة المضمنة بالتقرير والمتعلقة بالطبيب الذي وصف الدواء فإن الأمر يتعلق بخطأ في رمز الطبيب.

بالنسبة لبرمجة قواعد التحليل الصيدلاني للوصفات الطبية، فإنه في غياب هذه التطبيقات المعلوماتية، يصعب التفطن إلى مثل هذه الإخلالات. وقد تم إدراج هذه التطبيقات ضمن المنظومة الجديدة (طلب العروض عدد 2016/14).

ولتدارك الإخلالات المتعلقة بصرف أدوية لملفات طبية غير متوفرة وفقا لأرقام انخراط مجهولة ولا أثر لها بالنظام المعلوماتي للصندوق الوطني للتأمين على المرض، فقد تم التنسيق مع مصالح الصندوق الوطني للتأمين على المرض لتبادل قاعدة البيانات الخاصة بالمضمونين الاجتماعيين والمنظومة العلاجية لكل منخرط وكذلك ربط قرارات التكفل بالأمراض المزمنة بمنظومة التسجيل بالعيادات الطبية بالمصحات.

ب- التصرف في الأدوية الخصوصية

1- صرف الأدوية الخصوصية والمستلزمات الطبية

بالنسبة لصرف أدوية لفائدة مرضى غير حاملين لقرارات تكفل، فإنه بالمعينة المادية لعدد من الملفات تبين وجود قرارات في الغرض. وإنما هناك عدم تطابق أرقام الانخراط بين منظومتي الإعلامية لكلا الصندوقين وهو ما أدى إلى عدم توفر هذه القرارات بالسجلات الإعلامية للصندوق الوطني للتأمين على المرض.

وقد تم تجاوز هذه الإخلالات بمقتضى الاتفاقية المؤرخة في 18 سبتمبر 2015.

أما بخصوص صرف أدوية لفائدة أشخاص متوفين، فإن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يقوم بصرف المدونة بقرارات التكفل التي أصدرها الصندوق الوطني للتأمين على المرض وسيعمل الصندوق على مزيد التثبت من هذه الحالات من خلال الاستغلال المحكم لمنظومة مدنية وإعلام الصندوق الوطني للتأمين على المرض والمستشفيات العمومية عند الاقتضاء.

أما فيما يتعلق بصرف المستلزمات الطبية و الخصوصية بالتوازي مع العادية على مستوى المصحات، فقد تم إدراج هذه النقطة ضمن المنظومة الجديدة التي تركز على توحيد قاعدة البيانات الخاصة بالمرضى وإرساء ملف طبي موحد.

2- التصرف في المخزون

فيما يتعلق بالتصرف في مخزون ومتابعة حالات انتهاء الصلوحية ومراقبة عمليات الزيادة والنقصان والجرد المادي السنوي فإنه تقرر بالتنسيق مع مصالح الصندوق الوطني للتأمين على المرض المتابعة الدورية للمخزون مرة كل 3 أشهر كما تنص عليه الاتفاقية المذكورة و سيتم إدخال تعديلات على المنظومة الحالية للتصرف في المخزون.

أما فيما يتعلق بإمكانية حجب دواء رغم توفره بمخزون المصحة فقد تم تعديل تطبيقية التصرف في الأدوية الخصوصية.

بناء على التوصيات المضمنة بالتقرير سيعمل الصندوق على تفعيلها بشكل يحد من الإخلالات والتجاوزات وذلك من خلال إعداد منظومة معلوماتية مندمجة بالمصحات

تجمع بين تطبيقية التسجيل ومختلف التطبيقات ذات الاستعمال الطبي وتوحيد قاعدة البيانات الخاصة بالمرضى وإرساء ملف طبي موحد، وإصدار أدلة إجراءات لمختلف الأقسام من جهة والعمل على تطوير نشاط المصحات من أجل النهوض بجودة الخدمات المسداة للمضمونين الاجتماعيين من جهة أخرى، مع التنسيق التام مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض بوصفه شريك أساسي في تسيير هذه الهياكل الصحية.

كما سيحرص الصندوق على مزيد التقيد بالتراتب الجاري بها العمل في مجال الصفقات العمومية بتجميع الشراءات لكافة المصحات وتنظيم الإطار العام للتعاقد مع أطباء الدعم ووضع آليات وإجراءات موضوعية في اختيارهم وسيتم إجراء عمليات تفقد موجهة لمزيد التدقيق في بعض مجالات التصرف التي تم التعرض لها في التقرير قصد تحديد المسؤوليات .

هذا وستكون نتائج أعمال الرقابة المجراة على مستوى مصحتي الخضراء والعمران مرجعا لتعميم توصيات دائرة المحاسبات على باقي المصحات من خلال إصدار مذكرات عمل في الغرض كما سيعد هذا التقرير وثيقة مرجعية في إطار إعداد خطة لتأهيل المصحات ولتحسين جودة الخدمات المسداة لفائدة المضمونين الاجتماعيين .

الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري

تم إحداث الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري (في ما يلي الديوان) بمقتضى القانون عدد 70 لسنة 1984 المؤرخ في 6 أوت 1984. وهو مؤسسة عمومية لا تكتسي صبغة إدارية تخضع لإشراف وزارة الصحة وتم تصنيفها كمنشأة عمومية حسب الأمر عدد 2560 لسنة 2007 المؤرخ في 23 أكتوبر 2007.

وتتمثل مهام الديوان حسب القانون المذكور خاصة في إعداد برامج عمل ترمي إلى النهوض بالأسرة والمحافظة على توازنها والسهل على وضع وسائل الإعلام والتربية والتدخل المناسبة على ذمة المواطنين والقيام بأنشطة إعلامية وتربوية متواصلة لفائدة السكان وهي مهام تندرج في نطاق سياسة الحكومة في مجال العمران البشري والنهوض بالعائلة. يقدم الديوان في هذا الإطار خدمات طبية وخدمات إعلام وثقيف واتصال.

ويتولى الديوان القيام بمهامه من خلال مصالحه المركزية إضافة إلى 24 مندوبية جهوية (في ما يلي المندوبية) يتوفر بها 36 مركزا للصحة الإنجابية (في ما يلي مركز). وتم ضبط هيكله التنظيمي بالأمر عدد 706 لسنة 2000 المؤرخ في 5 أبريل 2000.

وبلغت موارد الديوان 37,846 م.د في سنة 2015 تأتت في حدود 33,520 م.د من منحة الدولة. واستأثرت ميزانية التصرف بمبلغ 33,857 م.د. ويؤجر الديوان في موفى 2015 ما مجموعه 1409 عوناً منهم 27% أعوان تأطير. ويمثل أعوان الاختصاص الطبي وشبه الطبي⁽¹⁾ وأعوان التثقيف تباعاً 29% و 24% من مجموع الأعوان. وبلغت نفقات التأجير في سنة 2015 ما قيمته 26,240 م.د أي ما يمثل 85,2% من ميزانية التصرف و80% من مجموع الميزانية.

ويهدف التحقق من حسن أداء الديوان للمهام الموكولة إليه، ومن مدى تجاوزه لمواطن الضعف التي سبق أن أثارها دائرة المحاسبات في المهمة التي خصته بها في سنة 1993، تولت الدائرة خلال سنة 2016، إجراء مهمة رقابية غطت الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2015 وتواصلت في بعض الحالات إلى شهر ماي 2016، وشملت المصالح المركزية والجهوية للديوان بما في ذلك المعايينات الميدانية بمندوبيات تونس وبن عروس وأريانة ومنوبة وبعث مراكز الصحة الإنجابية التابعة لها. كما تم توجيه طلب بيانات⁽²⁾ لجميع المندوبيات تلقت الدائرة في شأنه إجابات من 21 مندوبية.

وقد أفضت الأعمال الرقابية إلى الوقوف على ملاحظات تعلق بالمحاور المتصلة بمتطلبات إسداء الخدمات وبالنشاط الطبي والتثقيفي وبالتصرف في الموارد البشرية والصفقات العمومية.

(1) الأطباء (2,84%) والأعوان شبه الطبيين (14,6%) وأعوان التمريض (11,3%).

(2) طلب البيانات تعلق بمختلف محاور الرقابة والإجابات كانت مدعمة بوثائق الإثبات.

أبرز الملاحظات

- متطلبات إسداء الخدمات

يفتقر الديوان إلى آليات تخطيط تسمح له ببرمجة تدخلاته على المدى المتوسط والبعيد بما يتلاءم والتوجهات الوطنية في مجال العمران البشري والنهوض بالعائلة حيث تم الاقتصار على خطط عمل سنوية تعوزها غالبا أهداف نوعية وكمية ولا تأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المتوفرة وخصوصية كل جهة، إضافة إلى عدم ضبط مؤشرات قياس أداء تسمح بتقييم النتائج واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة. ولم يساعد غياب البيانات الدقيقة والحيوية حول خدمات الديوان على التخطيط المحكم والمتابعة والتقييم.

كما تمّ الوقوف على نقائص تعلقت بعدم جاهزية عدد من الفضاءات الصحية والتثقيفية بما في ذلك قاعات الجراحة وغياب التوزيع المحكم لمسدي الخدمات بين مصالح الديوان بالإضافة إلى محدودية تكوينهم بخصوص جوانب أساسية من النشاط وقدم بعض التجهيزات والنقص في صيانتها ومراقبتها الفنية مما كان له تأثير سلبي على الخدمات المسداة.

وتدعو الدائرة إلى ضرورة إحكام تسيير الأعمال المتّصلة بالتخطيط والبرمجة من خلال إعداد خطط عمل وعقود برامج وإلى ضرورة توفير الوسائل من فضاءات وتجهيزات بالقدر الكافي وتنمية قدرات الموارد البشرية بما يمكن من تحسين الأداء وتحقيق الأهداف المرجوة.

- النشاط الطبي والتثقيفي

لئن ساهم الديوان من خلال تقديم الخدمات الطبية والتثقيفية لتنظيم الأسرة بشكل مجاني بكامل ولايات الجمهورية في بلوغ وضع ديمغرافي تميز باستقرار المؤشر الإجمالي للخصوبة، إلا أن تقديم هذه الخدمات شهد عدم استقرار وتفاوت بين وسائل منع الحمل المقدمة ولم يراع درجة نجاعة كل وسيلة علاوة على عدم توجيه الخدمات المسداة إلى المناطق غير الحضرية والجهات التي كان المؤشر الإجمالي للخصوبة لديها مرتفعا مقارنة بالمؤشر الوطني.

ولا تتوفّر خدمات الإجهاض الجراحي بعدد من الجهات تبعا لتوقف نشاط بعض قاعات الجراحة التابعة للديوان لعدم توفر الموارد البشرية والوسائل المادية الضرورية أو نتيجة لإدماجها بهيكل الصحة العمومية وهو ما يدعو إلى ضرورة تقييم نتائج هذا الإدماج. كما أثر طول آجال التزود

ببعض وسائل منع الحمل وأدوية الإجهاض وغياب نظام معلوماتي ناجع للتصرف في المخزون، سلباً على الخدمات المسداة.

وفيما يتعلّق بخدمات التقصّي المبكر لسرطان عنق الرحم والوقاية منه، فإنّها لا تقدّم بصفة آلية لكلّ الوافدات على المراكز. كما لم تتمكّن الوحدات الخلوية للديوان من اعتماد نظام ضمان الجودة بصفة كلية عند قراءة التحاليل والتصريح بنتائجها إضافة إلى طول آجال الحصول على النتائج. ولم يساعد غياب قاعدة بيانات حول متابعة هذه النتائج من التأكّد من إعادة المسحة في الآجال المضبوطة ومتابعة الحالات المكتشفة. أما بالنسبة إلى الخدمات التثقيفية، فإنّها توجّهت أساساً للنساء داخل الأوساط الصحية بالمناطق الحضرية حيث لم تتجاوز 15% بالمناطق غير الحضرية.

وفي مجال خدمات التقصّي المبكر لسرطان الثدي فإنّ تقديمها لم يشمل بدوره بصفة آلية جميع الوافدات على مصالح الديوان والمستهدفات من هذه الخدمات، كما اقتصر في جانبها التثقيفي بنسبة 74 % على المناطق الحضرية خلال الفترة 2010-2015. ولوحظ كذلك ضعف نسبة توجيه الحالات المشكوك في إصابتها بالمرض لاستكمال الفحص الماموغرافي وضعف نسبة إنجاز هذا الفحص لمن تم توجيههم مما يحول دون التأكّد من الإصابة بالمرض بالنسبة لهذه الحالات.

ولئن حاول الديوان مواكبة التحوّلات التي شهدتها المجتمع باستهداف الشباب بخدماته الصحية والتثقيفية، فإنّ استهداف هذه الفئة بالوسط غير الحضري لم يتجاوز خلال الفترة 2010-2015 نسبة 21% من مجموع الخدمات التثقيفية الموجهة للشباب.

وتوصي الدائرة بالعمل على تحسين الخدمات الطبية والتثقيفية ومواصلة القيام بدور فاعل في مجال الأسرة والمجتمع من خلال التقديم الناجع لوسائل تنظيم الأسرة وتوفير الخدمات بجميع الجهات وتعميمها على الشرائح المستهدفة واعتماد نظام ضمان الجودة بصفة كلية بالوحدات الخلوية وتوجيه الخدمات التثقيفية نحو المناطق غير الحضرية.

- التصرف في الموارد البشرية وفي الصفقات العمومية

تمّ انتداب 95 عوناً متعاقداً و 7 أعوان متربصين و 61 عوناً عرضياً بطريقة مباشرة أي دون اللجوء إلى المناظرة. ولم يتم التقيد في عديد التسميات في الخطط الوظيفية بالنصوص القانونية المنطبقة في المجال. كما تمّ صرف 251 أ.د بعنوان تأجير ساعات إضافية تم احتسابها بصفة جزافية دون ثبوت إنجازها فعلياً. وتمّ إسناد سيارات المصلحة بصفة ثانوية لغايات شخصية وتمكين المنتفعين بها من حصص وقود دون احترام الترتيب الجاري بها العمل.

وتمّ بالنسبة إلى الصفقات العمومية قبول عروض وإسناد أصحابها صفقات رغم أنها غير مطابقة للخصائص الفنية المحددة بكراسات الشروط. كما تأخر بعض أصحاب الصفقات في تقديم الضمانات المالية في أجل المحدّد مما أدّى أحيانا إلى تنفيذ البعض منها في غياب الضمانات.

وتمّ استلام تجهيزات ومواد رغم عدم مطابقتها للمواصفات الفنيّة وكذلك استلام تجهيزات دون إجراء عمليات التثبيت والتجارب المستوجبة. كما تمّ خلاص بعض المزودين رغم عدم إيفائهم بتعهداتهم بخصوص تأمين تكوين الأعوان حول تشغيل التجهيزات.

I - متطلبات إسداء الخدمات

أفرز النظر في هذا الجانب ملاحظات تعلق بالتخطيط والبرمجة وبتوفر الفضاءات الملائمة وبمسيدي الخدمات وتكوينهم وبجاهزية التجهيزات وصيانتها وبظروف حفظ الصحة.

أ- التخطيط والبرمجة

يقتضي توفيق الديوان في إنجاز مهامه إحكام البرمجة وضبط الأهداف بما يتماشى والأولويات والتوجهات الوطنية وذلك باعتماد آليات تخطيط للغرض وتوفير المعطيات الإحصائية اللازمة. وقد لوحظ غياب آليات تخطيط على المستوى المتوسط والبعيد حيث لم يعرض مشروع عقد البرامج للفترة 2010-2014 على أنظار مجلس الإدارة وسلطة الإشراف. واقتصرت آليات التخطيط على خطط العمل السنوية⁽¹⁾ التي لم تتضمن بالنسبة إلى الفترة 2013-2015 أهدافا نوعية وكمية في حين لم يتم توزيع الأهداف الكمية لسنة 2012 حسب الجهات مما يحول دون تأمين المتابعة على مستوى كل مندوبية. ولم يأخذ توزيع الأهداف الكمية لسنة 2010 بعين الاعتبار خصوصيات كل جهة والإمكانات المادية والبشرية لكل مندوبية. ويذكر كذلك عدم ضبط مؤشرات قياس أداء بخطط الديوان مما يحول دون تقييم النتائج المحققة وإدخال التعديلات اللازمة.

كما لم يتم الاحتكام إلى معايير شاملة عند ضبط الأهداف الكمية لخطتي 2010 و2012 التي اقتصرت على نسبة تطور عدد الخدمات من سنة إلى أخرى دون أن تشمل المؤشرات المتعلقة بجودة الخدمات المسداة على غرار عدد الخدمات المقدمة من طرف كل طبيب أو إطار شبه طبي ونسب استغلال التجهيزات المتوفرة وجودة العينات الملتقطة وأجال الحصول على نتائج التحاليل الخلوية في مجال التقصي المبكر عن سرطان عنق الرحم.

ويساعد توفير معطيات إحصائية دقيقة وفي الآجال على إحكام التخطيط. وفي هذا الإطار يتم إدراج المعطيات حول الخدمات الصحية وخدمات الإعلام والتثقيف والاتصال بسجلات يومية من طرف مسدي الخدمات قبل تحصيلها لاحقا بتطبيق معدة للغرض، إلا أنه لوحظ ورود أخطاء بالسجلات تمثلت في إدراج خدمة طبية عوضا عن أخرى. كما يتم استعمال التطبيقية في غياب ربط بين قواعد البيانات المركزية والجهوية مما لا ييسر تحصيل المعطيات في أحسن الآجال علاوة على عدم استغلال بعض وظائف التطبيقية على غرار توزيع الخدمات الطبية والتثقيفية حسب مسدي الخدمات وحسب المعتمديات مما لا يساعد على المتابعة والتقييم.

(1) لم يتم إعداد خطة عمل لسنة 2011.

ب- ملاتمة الفضاءات

تشكو الفضاءات ببعض المراكز من عدّة نقائص على غرار قدم البنايات وعدم صيانتها بما أثر على جاهزيتها لاستقبال الوافدين كما هو الشأن لمراكز قبلي وسليانة والقيروان وسوسة فضلا عن ضيقها ممّا انجر عنه عدم توفر فضاءات خاصة ببعض الخدمات واستعمال الأروقة للانتظار وازدحام أمام قاعات الفحص وتوقف إسداء الخدمة على غرار مركز سوسة أين توقفت خدمات التقصي المبكر لسرطان الثدي خلال سنتي 2013 و2014.

ويستغل الديوان 10 قاعات جراحة من جملة 14 قاعة للقيام بعمليات الإجهاض غير مطابقة للمواصفات المعتمدة⁽¹⁾ خاصة من حيث المساحة والأرضية التي لا تمكّن من حماية الأعوان والمرضى من خطر الصدمات الكهربائية أثناء القيام بتلك العمليات. ويذكر على سبيل المثال غلق قاعة الجراحة بمركز أريانة منذ سنة 2011 تبعا للمراقبة الفنية المنجزة من قبل مركز الدراسات الفنية والصيانة البيوطبية والاستشفائية وكذلك الوضعية غير الملأمة لقاعة الجراحة بمركز صفاقس.

وتتطلب خدمات الإرشاد والإنصات التي تسبق توجيه الوافدين نحو الخدمات الطبية وكذلك خدمات الإعلام والتثقيف والاتصال توفر فضاءات خاصة بها تسمح باحترام خصوصيات الوافدين كما اقتضته الإجراءات⁽²⁾، إلا أنّه لوحظ تقديم خدمات الإرشاد والإنصات بفضاءات غير منفصلة وتأمين خدمات التثقيف الفردي بقاعات الانتظار على غرار مراكز قبلي وبنزرت وسوسة والمهدية وتوقف خدمات التثقيف الجماعي ببعض المندوبيات على غرار مندوبية باجة منذ سنة 2011 لعدم توفر فضاء مهيأ للغرض.

كما لا تستجيب الفضاءات المخصصة لحفظ الملفات الطبية لأبسط قواعد الحفظ والترتيب مما يحول دون المحافظة على السر الطبي المضمّن بها وحمايتها ماديا حيث يتم الحفظ أحيانا بأدراج مفتوحة بفضاءات الاستقبال على غرار مراكز زغوان والمهدية والكاف والقصرين وقابس.

ج- توفر مسدي الخدمات

يواجه الديوان نقصا في الإطارات الطبية وشبه الطبية مما أثر سلبا على استمرارية بعض الخدمات ونسقتها على غرار الإجهاض الجراحي الذي توقف خلال الفترة 2010-2015 بأربع مندوبيات⁽³⁾

(1) حسب مركز الدراسات الفنية والصيانة البيوطبية والاستشفائية بوزارة الصحة.

(2) منشور وزير الصحة عدد 66 المؤرخ في 19 جويلية 2008 والمتعلق بالتحسين المستمر للاستقبال في الهياكل الصحية العمومية.

(3) توزر ونابل وجندوبة وسيدي بوزيد.

وتراجع ببعض المندوبيات الأخرى على غرار مندوبيتي سوسة ومنوبة بنسبتي 38% و76% نتيجة عدم توفر الأطباء المختصين وفنيي التبنيح.

ولئن سعى الديوان إلى إبرام اتفاقيات مع أطباء للحدّ من هذا النقص فإن تواجدهم حسب عدد محدّد من أيام وساعات العمل لا يساعد على المحافظة على استمرارية ونسق الخدمات. وتجدر الإشارة إلى أنّه إزاء وجود فراغ قانوني حول ضبط مكافأة النشاط لأطباء الاختصاص العاملين بالقطاع العمومي، يعتمد الديوان مقدار المكافأة المسندة للأطباء المباشرين بالقطاع الخاص⁽¹⁾ وذلك بصفة متفاوتة ودون إخضاع الاتفاقيات المشار إليها لمصادقة وزارة الإشراف خلافا لقرار وزير الصحة المؤرخ في 7 جوان 1977.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الديوان شهد خلال الفترة 2010-2015 مغادرة 88 فني سامي في التوليد (أو قابلة) وممرضة دون تعويضهم ممّا ساهم من ناحية في تراجع عدد الخدمات الطبية المسداة بالمراكز القارة كخدمات تنظيم الأسرة والتقصي المبكر للسرطانات الأثنوية ببعض المندوبيات وأثر من ناحية أخرى على نشاط الفرق الصحية المتنقلة⁽²⁾ حيث شهدت بعض المندوبيات تراجعا لعدد هذه الفرق على غرار مندوبية الكاف التي اقتصر عدد الفرق لديها على فريق واحد خلال سنتي 2014 و2015 بعد أن كان لديها ثلاث فرق سنة 2010. وعلاوة على النقص في عدد مسدي الخدمات، فإنّ توزيعهم لم يأخذ بعين الاعتبار عدد المراكز بكل مندوبية وحجم نشاطها وامتدادها الجغرافي من ذلك تتوفّر 13 قابلة بمندوبية سوسة يتولّين تقديم الخدمات بمركز واحد وقابلتان بمندوبية مدين التي تضم مركزين في حين لا يتوفّر لدى مندوبية القصيرين سوى 8 قابلات يتم توزيعهن على 5 مراكز مما لا يساعد على حسن إسداء الخدمات.

وقد أدت هذه الوضعية إلى الاستعانة أحيانا بأعوان غير مؤهلين مثل قيام بعض الممرضات بثمان مندوبيات⁽³⁾ بإسداء خدمات التقصي المبكر لسرطان الثدي التي يقتصر تقديمها وفقا للدليل المرجعي⁽⁴⁾ على الأطباء والقوابل.

وفيما يتعلّق بأعوان التثقيف، فعلاوة على غياب آلية لمتابعتهم وتقييم أدائهم خاصة بالمناطق التي يعتبرها الديوان ذات أولوية⁽⁵⁾، فقد ساهم غياب معايير موضوعية لتوزيعهم بما يتماشى

(1) المنصوص عليها بالقرار المشترك لوزيري المالية والصحة العمومية المؤرخ في 14 مارس 1992 والذي يحدد شروط ممارسة ومدة ومكافأة النشاط للأطباء والصيادلة وأطباء الأسنان والفنيين السامين بالقطاع الحر بهيكل الصحة العمومية كما تم إتمامه خاصة بالقرار المؤرخ في 24 ديسمبر 2009.

(2) تتكون الفرق المتنقلة من إطارات طبية وشبه طبية و/أو تثقيفية تؤمن الخدمات الطبية والتثقيفية خارج المراكز القارة للديوان.

(3) مدين وقبلي وقابس وجندوبة وتطاوين وباجة والقيروان والقصيرين.

(4) وثيقة مرجعية معدة من الديوان وتضبط البروتوكولات الطبية من إجراءات وتقنيات ومعايير يتعين على مسدي الخدمات الالتزام بها عند أداء مهامهم بما يضمن الجودة.

(5) زغوان وباجة وجندوبة والكاف وسليانة والقصيرين وسيدي بوزيد والقيروان.

وحجم النشاط ونسبة التغطية المستهدفة في تعميق التفاوت بين المندوبيات وبالتالي بين الجهات. ولئن لم يتجاوز عدد أعوان التثقيف سنة 2015 عونا واحدا وعونين تباعا بمندوبيتي سوسة وزغوان اللتين سجلتا أدنى مستويات لخدمات الإعلام والتثقيف والاتصال في السرطانات الأنثوية خلال الفترة 2010-2015 وذلك بمعدل أقل من 2000 خدمة سنويا مقارنة بالمعدل السنوي للديوان خلال نفس الفترة البالغ 7266 خدمة، فإنّ هذا المعدل تراوح بمندوبيتي القصيرين وسيدي بوزيد اللتين يتوقّر لدهما تباعا 42 و 25 عون تثقيف بين 12397 خدمة و 19014 خدمة. وقد انجر عن ذلك تفاوت في معدل عدد الخدمات المقدمة سنويا من طرف كل عون تثقيف الذي تراوح بين 295 و 453 خدمة بمندوبيتي القصيرين وسيدي بوزيد وبين 629 و 1815 خدمة بمندوبيتي سوسة وزغوان.

وفضلا عن غياب التوزيع المحكم لأعوان التثقيف بين المندوبيات من ناحية وبين المراكز القارة والعمل الميداني بالنسبة إلى كل مندوبية على حدة من ناحية أخرى، فقد لوحظ تكليف البعض منهم بأعمال إدارية لا تندرج ضمن اختصاصهم ومشمولاتهم مثلما تمّ بكلّ من مراكز منوبة وتونس وسيدي بوزيد وأريانة.

د- تكوين مسدي الخدمات

أفضى النظر في مجال تكوين الإطارات الطبية وشبه الطبية إلى الوقوف على نقائص تعلّقت خاصّة بغياب معايير موضوعية لبرمجة الدورات التكوينية واختيار المنتفعين بها إضافة إلى افتقار الديوان خلال الفترة 2010-2014 لقاعدة بيانات حول محاور التكوين والمنتفعين به ممّا لم يساعد على إحكام برمجة الدورات التكوينية. فعلى سبيل المثال لم يشمل التكوين بخصوص الدليل المرجعي للصحة الجنسية والإنجابية الذي يعتبر الإلمام به من الشروط الأساسية لتقديم الخدمات، جميع مسدي الخدمات بالنسبة إلى 76% من المندوبيات. وحالت هذه الوضعية دون التزام بعض مسدي الخدمات بالبرتوكولات الطبية المضمنة بالدليل المذكور وهو شأن مراكز قابس ومدنين وقبلي وباجة وسوسة وتطاوين وحي الزهور بالقصيرين، وأدّت كذلك إلى تأمين قابلات منتدبات حديثا بمراكز المهديّة وبنزرت ونابل لخدمات الفحص السريري لسرطان الثدي خلافا لمناهج الفحص المضمنة بالبرتوكول الطبي نظرا لعدم تلقين تكويننا في الغرض. وحال غياب التكوين للأطباء القارّين بالديوان اختصاص طب عام خلال الفترة 2010-2015 دون تمكّنهم من استعمال أجهزة منظار عنق الرحم المتوفرة لإنجاز الفحوصات.

كما تجدر الإشارة إلى عدم تضمين الخدمات التثقيفية بالدليل المرجعي المشار إليه أعلاه، مما لا يساعد على تأديتها على أحسن وجه، وإلى عدم القيام بأي دورة تكوينية لفائدة أعوان التثقيف حول التقصي المبكر للسرطانات الأنثوية والوقاية منها خلال الفترة 2010-2014.

هـ - جاهزية التجهيزات وصيانتها

تبين قدم التجهيزات الطبية المتوقعة لدى الديوان حيث تجاوزت مدة استعمال 93% من طاولات العمليات والتخدير و81% من أجهزة صدمات القلب الكهربائية⁽¹⁾ و59% من أجهزة تخطيط القلب عشر سنوات وتراوح هذه المدة بين 15 و20 سنة بالنسبة إلى ثلثي أجهزة الشفط للإجهاض⁽²⁾. كما تجاوزت مدة استعمال 11 جهاز تعقيم من مجموع 28 جهازا 20 سنة مقابل عمر افتراضي⁽³⁾ محدد بخمس عشرة سنة.

وفضلا عن ذلك لا تخضع هذه التجهيزات إلى مراقبة فنية دورية للتأكد من مدى مطابقتها للمواصفات ومن توفر شروط السلامة عند استغلالها وذلك خلافا لما اقتضاه نفس الدليل من إخضاع بعض التجهيزات للمراقبة الدورية الوجوبية على غرار جهاز الماموغرافيا وجهاز تحميص الأفلام وأجهزة التعقيم مما لا يضمن المحافظة على سلامة التجهيزات ودقتها ومطابقتها للخصائص الفنية. ولئن أفاد الديوان في إجابته أنه أخضع البعض من هذه الأجهزة إلى رقابة فنية من قبل مركز الدراسات الفنية والصيانة البيوطبية والاستشفائية، فإنه لم يقدم للدائرة ما يفيد ذلك علاوة على عدم إبرامه لاتفاقية صيانة رغم مطالبة المركز المذكور بذلك في مناسبتين.

وتفتقر بعض مخابر التحاليل الخلوية وقاعات أخذ العينات لأبسط التجهيزات الضرورية⁽⁴⁾ للقيام بالمسحة العنقية وقراءة نتائج التحاليل. كما تشكو قاعات الجراحة من غياب مركزيات تكييف الهواء ونظام لمعالجته. ولتجاوز هذا الوضع تولى الديوان تركيز أجهزة تكييف عادية غير أن هذا التمشي لا يضمن جودة الهواء ونقاوته بهذه القاعات.

وعلاوة على ذلك، ساهم غياب هيكل مكلف بالصيانة في عدم تأمين هذه الوظيفة على الوجه الأكمل حيث تبين غياب برامج صيانة وقائية تضبط مختلف الأعمال المزمع إنجازها ودوريتها⁽⁵⁾.

(1) défibrillateur

(2) Aspirateur d'IVG

(3) المنصوص عليه بالدليل الخاص بالتصرف في الصيانة البيولوجية الطبية والاستشفائية المصادق عليه بقرار وزير الصحة بتاريخ 8 ديسمبر 2007.

(4) وفقا للدليل المرجعي المعتمد.

(5) خلافا لمقتضيات دليل التصرف في الصيانة المذكور.

كما لوحظ غياب تقارير حول التدخلات المنجزة مما لا يساعد على المتابعة إضافة إلى طول آجال التدخل عند حصول أعطاب حيث بلغ أجل التدخل أحيانا عشرة أشهر على غرار ما تمت معالجته بخصوص صيانة أجهزة التعقيم بمندوبية زغوان ومركزية الغاز الطبي⁽¹⁾ بمندوبية تونس.

و- التصرف في وسائل منع الحمل والإجهاض

يكتسي التصرف في وسائل منع الحمل والإجهاض⁽²⁾ أهمية بالنظر خاصة إلى تأثيره على نسق واستمرارية خدمات تنظيم الأسرة والإجهاض. وقد بلغ حجم النفقات بهذا العنوان خلال الفترة 2010-2015 مبلغ 7,397 م.د. ويتم التزود بهذه الوسائل لدى الصيدلية المركزية باستثناء الآلة الرحمية والواقي الذكري اللذان يتم التزود بهما عن طريق طلب عروض.

وتبيّن طول آجال التزود التي بلغت بالنسبة إلى حبوب الإجهاض الدوائي على سبيل المثال 304 يوما خلال سنتي 2014 و2015 مما أدى إلى نفاد مخزونها ببعض المندوبيات على غرار مندوبية تونس وتوقف تقديم الخدمات لفترة مؤقتة. كما لم يتم تسليم الآلة الرحمية موضوع الصفقة الإطارية للسنوات من 2012 إلى 2014 والتي تم الإعلان عنها في 10 نوفمبر 2012 إلا في 21 أكتوبر 2014 ممّا أدّى إلى نفاد المخزون ببعض المندوبيات كمندوبية سوسة التي تراجعت خدماتها بهذا العنوان خلال سنة 2014 بنسبة 22% مقارنة بسنة 2013.

كما اتّضح أحيانا قصر الفترة المتبقية للصلوحية عند تسلم الوسائل من الصيدلية المركزية حيث مثلت تلك الفترة للبعض منها 27% من المدة الجمالية للصلوحية من تاريخ الصنع مما من شأنه أن يؤدي إلى انتهاء صلوحيتها قبل استعمالها كما هو الشأن بالنسبة إلى وسيلة المهرم خلال سنة 2011⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى افتقار الديوان إلى نظام معلوماتي ناجع للتصرف في المخزون حيث أنّ التطبيقية المستغلّة لا تعمل في محيط شبكي مما لا يمكن من المتابعة الآلية والحينية. كما أنها لا تمكن من متابعة تاريخ الصلوحية ومستوى المخزون وتفاذي حالات النفاد التي حصلت ببعض المندوبيات على غرار مندوبيات سوسة ونابل والكاف وأثرت سلبا على نسق الخدمات بها. ويذكر أنّ الديوان تحصل مجانا من المنظمة العالمية للصحة خلال سنة 2013 على منظومة للتصرف في الأدوية تمكن من متابعة المخزون ومراقبة تاريخ صلوحيته غير أنّ تركيزها لم يتم بعد إلى غاية انتهاء المهمة الرقابية في ماي 2016.

(1) التي يتم من خلالها منح المريضة الأكسجين خلال العملية.

(2) حبوب الإجهاض الدوائي.

(3) انتهاء صلوحية 2590 علبة .

كما لوحظ عدم توفر ظروف التخزين الملائمة ببعض المندوبيات بسبب ضيق الفضاءات وارتفاع الرطوبة بها أو تخزين مواد بخزائن من البلور بفضاءات الاستقبال أو الاحتفاظ بالأدوية ووسائل منع الحمل المخصصة للفرق المتنقلة بالسيارات.

ز- حفظ الصحة

يكتسي حفظ الصحة أهمية بالغة بالنظر إلى تأثيره على صحة الوافدات وجودة الخدمات عموماً غير أنه اتضح غياب برمجة دورية للمراقبة البكتريولوجية على الهواء وعلى حفظ صحة الأيدي بمختلف الفضاءات الصحية وغياب تقارير في هذا الشأن خلال الفترة 2010-2015. كما تبين في مجال التصرف في النفايات الصحية أنه لم يتم التعاقد مع مؤسسات مرخص لها لنقل هذه النفايات بما في ذلك الخطر منها كتلك المتأتية من وحدة الماموغرافيا بأريانة وذلك خلافاً للتراتب الجاري بها العمل⁽¹⁾.

وبخصوص تعقيم المستلزمات والمعدات الطبية اتضح عدم تدوين تواريخ التعقيم ببعض المراكز مما يحول دون التأكد من احترام آجال التعقيم ويحد بالتالي من جدوى هذه العملية. وخلافاً للقواعد الصحية المعتمدة، لجأت بعض المندوبيات عند تعطب أجهزة التعقيم بالحرارة الرطبة إلى التعقيم بالحرارة الجافة وهو شأن مركزي سيدي بوزيد والمروج. وتمت كذلك معاينة استعمال "ورق الكرافت" للف المستلزمات الطبية عند تعقيمها وهو ما يخالف قواعد التعقيم.

وبالنسبة إلى تعقيم قاعات الجراحة، تبين وجود تفاوت بين المندوبيات في عدد عمليات التعقيم المنجزة سنوياً إضافة إلى طول الآجال الفاصلة بين هذه العمليات بالرغم من أهمية النشاط كما هو الشأن بمندوبيتي منوبة وتونس حيث وصلت هذه الآجال تباعاً إلى 133 و128 يوماً علماً بأن هاتين المندوبيتين قد أمنتا على التوالي ما نسبته 24% و 18% من جملة خدمات الإجهاض الجراحي للديوان.

II- النشاط الطبي والتثقيفي

شملت الأعمال الرقابية خدمات تنظيم الأسرة والإجهاض والتقصي المبكر للسرطانات الأنثوية والكشف المبكر عن الإعاقة خلال الثلاثية الأولى من الحمل والوقاية من العنف الموجه ضد المرأة والخدمات الموجهة للشباب.

⁽¹⁾ الأمر عدد 2745 لسنة 2008 بتاريخ 28 جويلية 2008 المتعلق بضبط شروط وطرق التصرف في نفايات الأنشطة الصحية.

وتجدر الإشارة إلى أن الخدمات الطبية التي يسدها الديوان تبقى في حاجة إلى توضيح إطارها القانوني بما يتلائم مع مهامه الفعلية باعتبار أن القانون عدد 63 لسنة 1991 المتعلق بالتنظيم الصحي لم يدرج الديوان ضمن الهياكل الصحية العمومية المكلفة بتقديم الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية وكذلك الشأن بالنسبة إلى القانون 70 لسنة 1984 المنظم للديوان الذي لم ينص بدوره على هذه الخدمات. كما لم يتم تصنيف الديوان ضمن الهياكل الصحية العمومية الواردة بالأمر عدد 846 لسنة 2002⁽¹⁾ ولم يتم إدراجه بالخارطة الصحية لوزارة الصحة.

أ- خدمات تنظيم الأسرة

لئن ساهم الديوان من خلال تقديم الخدمات الطبية والتثقيفية في مجال تنظيم الأسرة⁽²⁾ وبشكل مجاني بكامل ولايات الجمهورية في بلوغ وضع ديمغرافي تميز باستقرار المؤشر الإجمالي للخصوبة⁽³⁾ حيث مرّ من 7 أطفال لكل امرأة سنة 1966 ليستقر بين سنتي 1999 و2009 في حدود طفلين لكل امرأة، فإنّ عدد خدمات تنظيم الأسرة تراجع خلال الفترة 2010-2015 بنسبة 20% علما بأن المؤشر المذكور ارتفع إلى 2,15 طفلا سنة 2011⁽⁴⁾ ثم إلى 2,41 طفلا سنة 2014⁽⁵⁾.

ويعزى التراجع في عدد الخدمات حسب إجابة الديوان لأسباب من بينها بعض الإشكاليات المرتبطة بإمكانياته المادية والبشرية التي حالت دون مواصلة العمل في ظروف عادية في مجال تنظيم الأسرة والإجهاض بما في ذلك التوعية. وقد لوحظ كذلك تفاوت في التغطية بين المندوبيات لم يكن في صالح بعض المندوبيات⁽⁶⁾ ذات المؤشر الإجمالي للخصوبة المرتفع مقارنة بالمؤشر الوطني.

وتعتبر الآلة الرحمية والغرسات أكثر وسائل منع الحمل نجاعة وتتميز بطول مدة استعمالها فضلا عن انعدام تأثيراتها الجانبية، إلّا أنّ خدمات الديوان ذات الصلة شهدت تراجعا بالنسبة إلى الآلة الرحمية وضعفا بالنسبة إلى الغرسات حيث لم تتعد نسبة استعمالها 2,53% من مجموع وسائل منع الحمل خلال الفترة 2010-2015 مقابل ارتفاع نسبة استعمال وسيلة الحبوب التي تعتبر أقل نجاعة من 26% إلى 30% خلال نفس الفترة.

⁽¹⁾ المؤرخ في 17 أبريل 2002 والمتعلق بضبط معايير تصنيف الهياكل الصحية العمومية كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 133 لسنة 2010 المؤرخ في 1 فيفري 2010.

⁽²⁾ تتمثل الخدمات الطبية في مجال تنظيم الأسرة أساسا في تقديم وسائل منع الحمل التي تتمثل بدورها في الوسائل الهرمونية من غرسات وحقن وفي الأدوية من حبوب لمنع الحمل وحبوب استعجالية وفي الوسائل الميكانيكية أي الآلة الرحمية وذلك إضافة إلى الواقي الذكري والوسائل المهبليّة (المهرم)

⁽³⁾ معدل عدد الأطفال لكل امرأة في سن الإنجاب.

⁽⁴⁾ المسح العنقودي الرابع متعدد المؤشرات الصادر خلال شهر جوان 2013 المذكور سابقا.

⁽⁵⁾ وفقا لمعطيات المعهد الوطني للإحصاء.

⁽⁶⁾ زغوان وتطاوين وبنزرت والمنستير وصفاقس.

وظل تقديم خدمات الغرسات مقتصرًا على الإطار الطبي رغم أنّ الدليل المرجعي المحيّن سنة 2013 نصّ على إمكانية تقديمها من طرف الإطار شبه الطبي بعد تلقي تكوين في الغرض مما ساهم في ضعف حجم هذه الخدمات وطول آجال الانتظار للحصول عليها وعدم القدرة أحيانا على تلبية طلبات النساء الموجهات إلى هذه الخدمات.

وتراجعت خدمات الإعلام والتثقيف والاتصال في مجال تنظيم الأسرة ببعض المندوبيات خلال سنة 2015 مقارنة بسنة 2010 بنسب بلغت على سبيل المثال 50% و46% و35% تباعا بمندوبيات جندوبة والقيروان وقفصة، وكان التراجع أكثر حدة بالنسبة إلى المناطق غير الحضرية. كما شهدت هذه الخدمات بالمناطق ذات الأولوية تراجعًا بنسبة 37% بين سنتي 2010 و2015 وذلك رغم أهمية تنمية معارف النساء وتوجيههن إلى الخدمات الطبية لتنظيم الأسرة.

ب- خدمات الإجهاض

تتمثّل خدمات الإجهاض المقدمة من طرف الديوان في خدمات الإجهاض الدوائي⁽¹⁾ والإجهاض الجراحي. وبخصوص الإجهاض الدوائي لوحظ توقف هذه الخدمات خلال الفترة 2010-2015 بسبع مندوبيات⁽²⁾. وقد تبيّن عدم احترام بروتوكول الإجهاض الدوائي المعتمد نظرا لنقص في تكوين مسدي الخدمات حول الدليل المرجعي شمل 35% من المندوبيات. وحالت هذه الوضعية دون ضمان المراقبة والمتابعة الضروريتين من طرف الإطار الطبي وشبه الطبي للخاضعات للإجهاض واستكمال عملية الإجهاض في أحسن الظروف بالإضافة إلى حرمان النساء من الانتفاع بخدمات الإجهاض الدوائي خلال الفترة الممكن خلالها القيام بذلك مما قد يضطرهن إلى اللجوء إلى الإجهاض الجراحي.

وبالنسبة إلى وصف أدوية الإجهاض، ولئن نصت التراتيب المعمول بها⁽³⁾ على أنّ الأطباء هم المؤهلون للحكم على حالة المريض ووصف الدواء الملائم له، فقد لوحظ أحيانا إمضاء بعض الوصفات من طرف القابلات مما لا يسمح بالتأكد من قيام الطبيب بالتثبت من الحالة الصحية للنساء قبل وصف الدواء.

أمّا في ما يتعلق بالإجهاض الجراحي فقد تراجع بصفة ملحوظة خلال الفترة 2010-2014 حيث انخفض من 3173 خدمة إلى 1403 خدمة، ثم ارتفع في سنة 2015 ليبلغ 2020 خدمة لكنّه بقي

(1) يتمثل الإجهاض الدوائي في الإيقاف الإرادي للحمل باستعمال الأدوية ما لم تتجاوز مدة الحمل 63 يوما ويتم ذلك بواسطة نوعين من الحبوب.

(2) سليانة وباجة والقصرين وسيدي بوزيد وتوزر وقفصة وقابس.

(3) الأمر عدد 115 لسنة 1993 المؤرخ في 17 ماي 1993 المتعلق بإصدار مجلة الأخلاقيات الطبية والمنشور عدد 56 المؤرخ في 7 جويلية 1999 المتعلق بالوصفات الطبية.

في حدود ثلثي مستوى سنتي 2010 و2011. ولم تتوفر هذه الخدمات على مستوى 11 مندوبية منذ سنة 2010 وإلى غاية 2013 ثم على مستوى 14 مندوبية ابتداء من سنة 2014 ويرجع ذلك بالأساس إلى توقف نشاط قاعات الجراحة لعدم جاهزيتها أو عدم توفر الموارد البشرية الضرورية.

ولئن تم منذ سنة 2002 الانطلاق في إدماج الخدمات الجراحية بهياكل الصحة العمومية وهي عملية تقتضي تحويل الخدمات من مراكز الديوان إلى المستشفيات الجهوية أو المحلية مع إحالة الديوان لتجهيزات طبية ووسائل نقل إلى هذه الهياكل ، فإنه لوحظ توقف تقديم هذه الخدمات بهياكل الصحة العمومية بتسع جهات مما أدى إلى انعدام التغطية بها من الديوان ومن تلك الهياكل على حدّ السواء. وساهم ذلك في تراجع عدد خدمات الإجهاض الجراحي.

ويعتبر الإجهاض الجراحي ضروريا حسب الدليل المرجعي في صورة فشل الإجهاض الدوائي إلاّ أنّه تبين بالنسبة إلى المندوبيات الجهوية بسيدي بوزيد وقبلي وتطاوين التي لا تؤمن خدمات الإجهاض الجراحي أن النساء اللواتي يتم توجيههن إلى المستشفيات الجهويين بكل من سيدي بوزيد وقبلي يجدن صعوبة في إجراء الإجهاض الجراحي بالمستشفيات المذكورين. وتضطر النساء بمندوبية تطاوين إلى التوجه نحو الخواص باعتبار أنّ مستشفى الجهة لا يتوفّر على طبيب اختصاص⁽¹⁾. ولا يتم تأمين الخدمات المذكورة بمندوبيتي تطاوين وقبلي تبعا لعملية الإدماج التي تفترض توفرها بهياكل الصحة العمومية. ومن شأن عدم قيام النساء بالإجهاض الجراحي في هذه الحالات⁽²⁾ نتيجة عدم التكفل بهن من طرف هياكل الصحة العمومية أو عدم قدرتهن ماديا على القيام بذلك لدى الخواص أن يعرضهن إلى أخطار على صحتهم وعلى صحّة الأجنة.

وتوصي الدائرة بضرورة تقييم تجربة إدماج خدمات الإجهاض الجراحي بما يمكن من إيجاد الآليات الكفيلة بضمان تواصل التغطية بهذه الخدمات.

ولا تتضمن الملفات الطبية في جميع الحالات هوية مسدي الخدمات وأختامهم خلافا للتراتب المعمول بها⁽³⁾ وهو ما من شأنه أن يحول دون تحديد المسؤوليات خاصة في حالات الإجهاض. كما تبين عدم تضمّن هذه الملفات⁽⁴⁾ للمعطيات المتعلقة بهوية المنتفعة ووضعيةها الصحية⁽⁵⁾ مما لا يساعد على المتابعة.

(1) وفقا لتقرير المراقبة الطبية لإدارة الخدمات الطبية بتاريخ 29 جانفي 2015.

(2) بعد الانطلاق في الإجهاض الدوائي بتناول الدواء المعد للغرض.

(3) المنشور عدد 31 لوزير الصحة العمومية بتاريخ 3 مارس 2007.

(4) خلافا لمنشور وزير الصحة عدد 96/122 المؤرخ في 22 أكتوبر 1996 والمتعلق بمسك الملفات الطبية بهياكل الصحة العمومية.

(5) الأمراض التي تعرضت لها سابقا والعمليات الجراحية والتحاليل المنجزة والنتائج المتعلقة بها وما يفيد القيام بالتصوير بالصدى.

ج- خدمات التقصي المبكر للسرطانات الأنثوية

يحتل سرطان الثدي وسرطان عنق الرحم تباعا المرتبتين الأولى والثانية ضمن الأمراض السرطانية لدى النساء. وتندرج خدمات الديوان في مجال التقصي المبكر للسرطانات الأنثوية في إطار المقاربة الوقائية.

1- خدمات التقصي المبكر لسرطان عنق الرحم والوقاية منه

يهدف الديوان إلى التقليل من الحالات المتطورة لهذا السرطان من خلال التقصي المبكر والآلي لدى الوافدات عن طريق المسحة العنقية بما يخفّض كذلك من كلفة العلاج بصفة ملموسة.

وبالرغم من تعميم الديوان لهذه الخدمة منذ سنة 2003 وتركيزه لما عدده 6 وحدات خلوية لقراءة العينات إلا أنّ نسبة التغطية خلال الفترة 2010-2015 لم تتجاوز 8 % من مجموع النساء المستهدفات مسجلة بذلك تراجعا مقارنة بالنسبة المحققة خلال الفترة 2003-2008 التي بلغت 9,1 %⁽¹⁾.

ويعزى ضعف نسبة التغطية إلى عدم تقديم هذه الخدمة بصفة آلية لجميع الوافدات على المراكز حيث مكن فحص 200 ملف طبي للنساء من الفئة العمرية بين 35 و59 سنة بمراكز تونس الكبرى من الوقوف على ارتفاع 35 امرأة فحسب بخدمة المسحة العنقية. ولم تتعد مساهمة الإطار الطبي في تقديم هذه الخدمات على مستوى الديوان 3 % خلال الفترة من 2010 إلى 2015 ليقتصر تقديمها على القوابل بمندوبيات قفصة وقابس وسليانة وجندوبة وزغوان.

ورغم أهمية خدمات الإعلام والتثقيف والاتصال في الترفيع من نسبة التغطية، فإنها توجهت أساسا للنساء داخل الأوساط الصحية بالمناطق الحضرية في حين لم تتجاوز نسبة التغطية بالمناطق غير الحضرية 15% خلال الفترة 2010-2015 فضلا عن غياب التغطية كليا ببعض المعتمديات بثلاث ولايات⁽²⁾.

(1) النسبة المسجلة خلال آخر عملية تقييم لبرنامج التقصي المبكر لسرطان عنق الرحم بالقطاع العمومي حسب الدراسة

"Mohamed Hsairi et Khaled Ben Romdhane: "Evaluation du programme de dépistage du cancer du col utérin en Tunisie-décembre 2009"

(2) على غرار معتمديات منزل بوزيان وأولاد حفوز والسبالة من ولاية سيدي بوزيد ومعتمديتي أم العرايس والرديف من ولاية قفصة ومعتمدية رجم

معتوق من ولاية قبلي

ومن جهة أخرى، ولئن يُمْكِن تحليل العينات الملتقطة من خلايا عنق الرحم من الكشف بشكل مبكر عن تغيّرات الخلايا التي يُمكن أن تؤدي إلى الإصابة بسرطان عنق الرحم وهو ما يستوجب التقيد بجملة من الشروط عند التقاط العينات، فإنه اتضح تجاوز معدل نسبة العينات غير المطابقة⁽¹⁾ على مستوى جميع المندوبيات للنسبة المحددة⁽²⁾ ليبلغ 6 % خلال الفترة 2010-2015. وسجلت أعلى النسب بمندوبيات بن عروس والكاف ومنوبة حيث بلغت تباعا 27 % و 23 % و 14 %.

كما أنّ 37 % من العينات المأخوذة خلال نفس الفترة كانت متعفنة، وبلغت هذه النسبة أعلاها بمندوبيات قفصة والقصرين وقبلي وزغوان حيث تراوحت بين 70 % و 84 % وذلك رغم التنصيص بالدليل المرجعي على عدم التقاط العينات من عنق الرحم في صورة ما إذا بيّن الفحص من قبل مسدي الخدمات وجود تعفّات شديدة أو حالات نزيف.

ويعود تدني جودة العينات الملتقطة مقارنة بالمعايير الأساس إلى عدم احترام البرتوكول الطبي المعتمد خاصة فيما يتعلق بتقنيات التقاط العينات وتثبيتها وذلك نتيجة نقص في تكوين مسدي الخدمات فضلا عن عدم استعمال المستلزمات الملائمة لأخذ العينات. ويذكر في هذا الشأن أنّه تم الوقوف على استعمال مادة تجميل "مثبت الشعر" لتثبيت الخلايا بسبع مراكز⁽³⁾ وهي مادة غير ملائمة لذلك ويؤثر استعمالها سلبا على نتائج التحاليل الخلوية وذلك في ظل غياب الرقابة من المصالح المركزية للديوان على نوعية المادة المقتناة.

وتجدر الإشارة بالنسبة إلى الوحدات الخلوية أنّه علاوة على عدم ملائمة بعض فضاءاتها والنقص في التجهيزات الضرورية المتوفرة بها، فإنّه لم يتم اعتماد نظام ضمان الجودة بصفة كلية بجميع هذه الوحدات. فقد تبين عدم التقيد بالدليل المرجعي فيما يتعلق بتوفير فنيين ساميين في علم الخلايا بكل من وحدتي المنستير ونابل فضلا عن عدم توفر أطباء اختصاص علم الخلايا والتشريح بصفة مستمرة ببعض الوحدات على غرار وحدتي نابل وباجة اللتين ظلتا لمدة تجاوزت 3 سنوات تقومان بالقراءة والتصريح بنتائج التحاليل الخلوية في غياب طبيب مختص يتولى وفقا للدليل المرجعي الإشراف على أعمال الفنيين السامين والمصادقة على نتائج التحاليل غير العادية.

وترتب عن غياب برمجة مسبقة لوتيرة توجيه العينات إلى الوحدات وغياب التنسيق بين مراكز أخذ العينات والوحدات الخلوية طول آجال عملية نقل العينات لتحليلها، حيث أنّ 61 % من

(1) العينات التي لا يمكن قراءتها وتحليلها من قبل فني علم الخلايا أو الطبيب المختص.

(2) المحددة بنسبة 2 % خلال آخر عملية تقييم لبرنامج التفصي المبكر لسرطان عنق الرحم بالقطاع العمومي حسب الدراسة

Mohamed Hsairi et Khaled Ben Romdhane: "Evaluation du programme de dépistage du cancer du col utérin en Tunisie-décembre 2009"

(3) القيروان و توزر ومنوبة والمروج و حمام الأنف ونابل والمنستير.

المندوبيات تتولى إرسال العينات إلى الوحدات في أجل يفوق 15 يوما من تاريخ أخذها وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى تجميع عدد هام من الكواشف قبل توجيهها إلى الوحدة المختصة. كما اتضح أن 14 مندوبية أي ثلثي المندوبيات تتولى نقل العينات إلى الوحدات في ظروف بريدية عادية عن طريق سائق وأحيانا عن طريق البريد السريع عوضا عن استعمال حامل الكواشف على غرار ما تمت ملاحظته بمندوبية توزر مما يجعل العينات عرضة للتلف.

وانجر عن هذه الوضعيات تأخير في آجال استلام نتائج التحاليل الخلوية مقارنة بالآجال المضبوطة بالبروتوكول⁽¹⁾ حيث بلغت نسبة التحاليل التي تراوحت آجال استلامها بين الشهر وما يزيد عن ثلاثة أشهر 52 % خلال الفترة 2010-2015. ويذكر في هذا الخصوص أن مندوبية زغوان لم تتمكن من الحصول على نتائج 4 عينات إلا بعد مضي سنة وشهرين من تاريخ إرسالها إلى وحدة نابل.

وفيما يتعلق بانجاز الفحوصات التكميلية لتشخيص السرطان عن طريق الفحص المجهرى لعنق الرحم، وبالرغم من تجهيز الديوان لما عدده 13 مركزا بجهاز منظار عنق الرحم والتعاقد مع أطباء اختصاص قصد تأمين هذه الخدمة، فقد لوحظ أن الاستجابة لطلبات انجاز الفحص المذكور لم تتجاوز خلال الفترة 2010-2015 ما نسبته 63 % مع تراجع هام خلال سنتي 2013 و2014.

وبخصوص متابعة النساء المنتفعات بخدمات التقصي المبكر لسرطان عنق الرحم، لم يساعد عدم توفر قاعدة بيانات حول نتائج التحاليل الخلوية من التأكد من إعادة المسحة في الآجال المطلوبة ومن متابعة مآل الحالات المكتشفة فضلا عن عدم تضمن ملفات طبية للمعطيات المتعلقة بهوية مسدي الخدمة ونتائج التحاليل الخلوية ودورية إجراء الفحص خلافا لمنشور وزير الصحة عدد 21 المؤرخ في 25 فيفري 1991 والمتعلق بمسك الملفات الطبية بالهيكل الصحية.

2- خدمات التقصي المبكر لسرطان الثدي والوقاية منه

يسمح تعميم خدمات الفحص السريري للثدي على النساء الوافدات على الديوان من الشريحة العمرية بين 35 و69 سنة بالتقليص من حجم ورم سرطان الثدي عند اكتشافه. ويقدم الديوان خدماته في هذا المجال بمختلف مراكزه ووحداته الصحية المتنقلة من خلال الفحص السريري وتوجيه الحالات المشكوك في إصابتها بالمرض نحو الفحص بالأشعة بالمماموغرافيا والكشف بالصدى.

(1) المحددة بثلاث أسابيع ابتداء من تاريخ إرسالها إلى المخبر.

وخلافاً للدليل المرجعي، أبرز فحص الملفات الطبية للنساء المستهدفات ببعض المراكز⁽¹⁾ عدم تأمين خدمات الفحص السريري للثدي بصفة آلية حيث أنه من مجموع 200 امرأة مستهدفة لم تتمتع سوى 42 امرأة بالفحص السريري. كما تبين عدم تقديم خدمات الفحص السريري بصفة آلية رغم أن خطر الإصابة بسرطان الثدي يرتفع مع السن حسب البرتوكول الطبي.

ولئن أعطى الديوان الأولوية للوقاية من سرطان الثدي ضمن خدمات الإعلام والتثقيف والاتصال التي مكنت من توجيه 52 % من مجموع النساء المستهدفات نحو الخدمات الطبية للديوان خلال الفترة 2010-2015، فإن نسبة 27 % من حجم الخدمات التثقيفية لسنة 2015 والبالغ عددها 216845 خدمة كانت في إطار حلقات توعوية جماهيرية مكنت من مضاعفة عدد الخدمات المسجلة على مستوى بعض المندوبيات على غرار مندوبيات زغوان ومنوبة وسيدي بوزيد دون إجراء تقييم حول مدى نجاعة هذه الطرق التثقيفية. كما أن 74 % من خدمات الإعلام والتثقيف والاتصال حول الوقاية من سرطان الثدي خلال الفترة المذكورة⁽²⁾ تمت داخل الأوساط الحضرية فضلاً عن عدم تأمين أي نشاط تثقيفي بالمناطق ذات الأولوية بكل من ولايتي سليانة وباجة.

ويبقى التأكد من الحالات المشكوك في إصابتها بمرض سرطان الثدي أو الحاملة لعلامات مرضية تبعاً للفحص السريري رهين إنجاز الفحص الماموغرافي وفقاً للدليل المرجعي المعتمد. إلا أنه لوحظ خلال الفترة 2010-2015 ضعف نسبة توجيه هذه الحالات لاستكمال الفحوصات قصد التأكد من الإصابة بالمرض من عدمها، وعدم تمكن 63 % من النساء الموجهة إلى الفحص الماموغرافي من إجراء هذه الفحوصات.

وأمام عدم توفر العدد الكافي من أجهزة الماموغرافيا بهياكل الصحة العمومية من ناحية وعدم تركيز أحد جهازي الماموغرافيا اللذين على ملك الديوان من ناحية أخرى، فإنه اتضح على مستوى 8 مندوبيات⁽³⁾ عدم التكفل بصفة آلية بالحالات التي تم توجيهها من قبل الديوان إلى هياكل الصحة العمومية التي يبقى التكفل بها رهين مساعي فردية بين أعوان الديوان والأعوان المباشرين بهذه الهياكل.

وتستدعي هذه الوضعية إبرام اتفاقيات شراكة بين الديوان وهياكل الصحة العمومية طبقاً لمقتضيات الأمر عدد 133 لسنة 2010 والمتعلق بضبط معايير تصنيف الهياكل الصحية العمومية بما يضمن التكفل مباشرة بالنساء الموجهات من الديوان ويساهم في تحسين جودة الخدمات.

(1) تونس وأريانة ومنوبة وبن عروس والمروج وحمام الأنف.

(2) بلغ مجموع خدمات الإعلام والتثقيف والاتصال حول الوقاية من سرطان الثدي خلال الفترة 2010-2015 ما عدده 1.046.373 خدمة.

(3) جندوبة ومدنين والقيروان وسيدي بوزيد وتوزر وصفافس وقبلي وأريانة.

ومن جهة أخرى، ولئن بادر الديوان بإرساء وحدة بحث حول التقصي الماموغرافي لسرطان الثدي تم في إطارها تنفيذ مشروع بحث حول قابلية وديمومة إنجاز الكشف المبكر لهذا المرض بالفحص السريري⁽¹⁾ خلال سنة 2010 وإعداد بروتوكول طبي في شأنه واعتماده عند إسداء الخدمات بالوحدة، فإنه لم يتم عرض مشروع البرتوكول المذكور على أنظار لجنة الأخلاقيات الطبية لإبداء الرأي فيه بما في ذلك منهجية إعداداته والأهداف المنشودة منه مما يحول دون التأكد من مدى احترام الأخلاقيات الطبية حول مراحل ومكونات مشروع البحث.

كما أنّ المشروع المذكور استوجب رفع عينات من خلايا الورم الموجود بالثدي عن طريق "الميكروبيوبسي" للنساء الوافدات على الوحدة وتحليل هذه العينات بأحد المستشفيات وذلك في غياب إجراءات كتابية بين الديوان والمستشفى تضبط نوعية التحاليل المجراة والعيّنات التي يتم تحويلها مما لا يضمن حماية المعطيات الشخصية للنساء المعنيتات وتحديد حقوق وواجبات كل من الديوان والمستشفى.

وقد تمكّنت 5878 امرأة خلال الفترة 2010-2015 من الانتفاع بخدمات الفحص الماموغرافي إلا أنه لوحظ اقتصار هذه الخدمات على النساء القاطنات بولاية أريانة اللواتي تم توجيههن من مراكز الصحة الأساسية بالجهة وعددها 27 مركزا وذلك في غياب اتفاقية بين الديوان وإدارة الرعاية الصحية الأساسية حول تكفل الديوان بهذه الحالات وبصفة مجانية. وفي المقابل لم يتم تمكين الوافدات من بقية المندوبيات التابعة للديوان وخاصة منها مندوبيات تونس وبن عروس ومنوبة خلال نفس الفترة من الانتفاع بهذه الخدمات.

وعلاوة على ذلك، لوحظ طول المدة الفاصلة بين الفحص السريري الماموغرافي التي بلغ معدلها 40,26 يوما في سنة 2015⁽²⁾. وبلغت هذه المدة في أقصى الحالات 234 يوما وتجاوزت الشهر بالنسبة لـ 45,5% من الحالات بالرغم من توقّر 3 فنيين في التصوير بالأشعة و3 أطباء اختصاص متعاقدين بوحدة الماموغرافيا لقراءة هذه الفحوصات.

كما تمّ الوقوف على تباين في آجال إجراء الفحص الماموغرافي بين الوافدات اللاتي أجرين الفحص السريري في نفس التاريخ وقد وصل الفارق أحيانا إلى ما يزيد عن 167 يوما مما لا يضمن احترام الأولوية بين الوافدات.

(1) Détection précoce du cancer du sein par l'examen clinique des seins : Faisabilité et pérennité

(2) لما عدده 412 حالة تم توجيهها إلى الفحص الماموغرافي خلال سنة 2015

د- خدمات الكشف المبكر عن الإعاقة خلال الثلثية الأولى من الحمل

تولّى الديوان إحداث وحدتين نموذجيتين لتقصي إعاقات الجنين لدى المرأة الحامل بكلّ من مندوبيتي أريانة ومنوبة دون ضبط أهداف كمية ومؤشرات قياس أداء خاصة بمندوبية منوبة ودون تخصيص الموارد المالية اللازمة لمجابهة مصاريف التعاقد مع أطباء مختصين في الكشف بالصدى والقيام بالتحاليل البيولوجية وهو ما حال دون انطلاق نشاط الوحدة.

وفي إطار تنفيذ الأهداف المتعلقة بالكشف المبكر عن الإعاقة، تولّت مندوبية أريانة إعداد مشروع بروتوكول طبي أبدت لجنة الأخلاقيات البيوطبية بمعهد باستور تحفظات بشأنه، إلا أنه تبين عدم قيام الديوان برفع هذه التحفظات حيث واصل اعتماده لإسداء خدماته على مستوى مندوبية أريانة.

وقد برّر الديوان في إجابته عدم رفعه لتلك التحفظات بتشعب المسائل المتعلقة بالإجهاض الدوائي علما بأنّ تحفّظات اللجنة تعلقت فضلا عن عدم وضوح المعطيات الخاصة بطرق الإجهاض المعتمدة، بعدم تنصيب مشروع البرتوكول على التكفل بمصاريف السائل الأميوني وبعدم وضوح آليات التكفل النفسي بالنساء عند تأكد حصول الإعاقة لدى الجنين.

ولم يسمح عدم رفع التحفظات بتنفيذ الاتفاقية المبرمة مع معهد باستور بتونس حول ارتفاع النساء بمجانية التحاليل البيولوجية⁽¹⁾ خلال الثلاثة أشهر الثانية للحمل مقابل تكفل الديوان بتلك المصاريف حيث لم تتمكن سوى 46,8 % من النساء الحوامل من القيام بتلك التحاليل خلال الفترة الممتدة من جوان 2009 إلى نوفمبر 2015. ولم يتم تغطية سوى 39,2 % من النساء الحوامل بثلاث كشوفات بالصدى وبالتحاليل البيولوجية خلال نفس الفترة. وتم إعادة توظيف الاعتمادات التي خصصت أساسا لخلاص مصاريف التحاليل البيولوجية وذلك بقيمة 270 أ.د لفائدة خلاص نفقات صيانة السيارات الإدارية واقتناء وسائل منع الحمل.

كما تبين بمركز أريانة أنه من جملة 54 امرأة حامل تجاوز عمرها 38 سنة⁽²⁾ لم تتمكن سوى 54 % منهن من القيام بتحاليل الدم للكشف عن التشوّه الصبغي رغم تصنيفهن من بين الحالات المشكوك فيها وفقا للبرتوكول الطبي. واتضح بالنسبة إلى 50 % من الحوامل اللواتي قمن بالإجهاض⁽³⁾ بسبب إمكانية إصابة الجنين بالإعاقة أن ملفاتهم الطبية لم تتضمن ما يفيد انجازهن للتحاليل البيولوجية اللازمة للتأكد من ثبوت الإعاقة لدى الجنين وفقا للبرتوكول الطبي المعتمد⁽⁴⁾.

(1) Marqueurs sériques

(2) من تاريخ أول فحص بالصدى لتشخيص الحمل.

(3) والبالغ عددهم 20 حالة.

(4) لا يمكن القيام بالإجهاض وفقا لإرادة المرأة إلا إذا تبين أن نتائج السائل الأمنيوني (amniocentèse) تؤكد الكشف عن الثلاث الصبغي (trisomie 21)

ويذكر كذلك أنه بالرغم من أن التأكد من الإعاقة لا يثبت إلا بتحليل السائل الأمنيوي، فقد تبين عدم تمكن 56% من الحوامل من إجراء تلك التحاليل خلال سنة 2014 رغم أن نتائج التحاليل البيولوجية (التشوه أو الثلث الصبغي) كانت إيجابية.

وقد أفاد الديوان في إجابته أن الحالة المادية للنساء تحول أحيانا دون قيامهن بجميع التحاليل الضرورية وهو ما يستدعي من الديوان اتخاذ الإجراءات التي تسمح بتغطية تكاليف جميع التحاليل بما يضمن تحقيق الأهداف المنشودة من هذه الوحدة النموذجية.

وتبين من خلال فحص الملفات الطبية للنساء الحوامل اللواتي تم اكتشاف إعاقه لدى أجنهن عدم تمتعهن آليا بعيادات نفسية وفقا لمشروع البروتوكول حيث أنه من مجموع 30 امرأة حظيت اثنتان فقط بعيادات نفسية.

وبالرغم من أهمية الجانب التثقيفي والتوعوي في توجيه الحوامل نحو الخدمات الطبية التي تساهم في الوقاية من خطر إصابة الجنين بإعاقة، فإنه لم يتم إدراج هذا الجانب ضمن برنامج الإعلام والتثقيف والاتصال للديوان وضمن الدليل المرجعي ولم يتم إنجاز أي نشاط بهذا العنوان خلال الفترة 2010-2015 سواء تعلق الأمر بالإعلام والتثقيف والاتصال أو بتكوين الأعوان.

هـ- خدمات الوقاية من العنف الموجه ضد المرأة والخدمات الموجهة للشباب

يتولى الديوان تقديم خدمات الإعلام والتثقيف والاتصال في مجال الوقاية من العنف الموجه ضد المرأة غير أن أكثر من نصف المندوبيات تشكو نقصا في التكوين في هذا المجال. وقد أبرم الديوان اتفاقيتي تعاون وتمويل مع مؤسستين أجنبيتين⁽¹⁾ لدعم التكوين والتحسيس والتوعية بقيمة بلغت تباعا 1.389 أ.د. و240,5 أ.د. إلا أن تنفيذهما شهد صعوبات حالت دون إنجاز جميع الأنشطة المبرمجة. فعلى سبيل المثال، لوحظ بالنسبة للاتفاقية الأولى عدم إعداد استراتيجية للاتصال في مجال الوقاية من العنف الموجه ضد المرأة مما لم يمكن من توفير إطار للتدخلات وحال ذلك حسب إجابة الديوان دون اعتماد رؤية واضحة على المدى الطويل. وبالرغم من التمديد في مدة الإنجاز، لم يتم تنفيذ أنشطة مبرمجة مما أدى إلى عدم استهلاك اعتمادات بقيمة 224 أ.د.

أما بالنسبة إلى الخدمات الموجهة إلى الشباب، وفي إطار التفاعل مع التحولات التي شهدها المجتمع الذي بلغت نسبة الشباب فيه 27%⁽²⁾، شرع الديوان في استهداف هذه الفئة بخدماته

(1) الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي والتنمية ومؤسسة "سيدال" للتعاون والبحث

(2) وفقا للتعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014.

الصحية والتثقيفية. وقد لوحظ أنّ الشباب بالوسط غير الحضري حظي خلال الفترة 2010-2015 بخدمات تثقيفية في حدود 21 % من مجموع الخدمات الموجهة للشباب. واقتصرت خدمات التثقيف والاتصال والتوعية في سنة 2014 على 2,78% من مجموع الشباب⁽¹⁾.

و- إسداء الخدمات عن طريق الوحدات المتنقلة

تتمثل الوحدات المتنقلة في الفرق⁽²⁾ والمصحات المتنقلة وهي تهدف إلى الترفيه من نسبة تغطية النساء المستهدفات بخدمات الديوان الصحية والتثقيفية بالمناطق التي يصعب تغطيتها بالمراكز القارة. وتراجعت خدمات الفرق خلال الفترة 2010-2015 بنسبة 40% بالنسبة إلى خدمات تنظيم الأسرة وبنسبة 24% في ما يتعلّق بخدمات التقصي المبكر لسرطان الثدي.

ويعزى هذا التراجع، بالإضافة إلى النقص في الموارد البشرية، إلى تردّي وضعية أسطول النقل والأعطاب المتكررة التي شهدتها حيث تجاوز معدل عمر السيارة 17 سنة وفاقت مدة استعمال 28 سيارة من بين 75 سيارة 20 سنة وهو ما أثر على نشاط الفرق الذي توقف في بعض الحالات لفترات وصلت إلى 94 يوما. وعلاوة على ذلك، لوحظ تقلص عدد الفرق الصحية المتنقلة خلال الفترة المذكورة أعلاه أو غيابها على مستوى بعض المندوبيات⁽³⁾ مما لم يساعد على تحسين نسبة تغطية النساء المستهدفات خاصة بالجهات التي شهدت ارتفاعا لعدد مراكز الصحة الأساسية غير النشطة في مجال تنظيم الأسرة والصحة الإنجابية والذي ترافق مع الصعوبات التي شهدتها عملية إدماج الخدمات الطبية بمراكز الصحة الأساسية.

وتراجع عدد المصحات المتنقلة للديوان من 6 مصحات سنة 2010 إلى مصحة واحدة منذ سنة 2012 بولاية القصيرين مما انجر عنه تدني حجم نشاطها بين سنتي 2010 و2015 بنسبة 65 % بالنسبة إلى كل من خدمات تنظيم الأسرة وخدمات التقصي المبكر لسرطان الثدي. ولئن تولّى الديوان منذ سنة 2015 استغلال مصحة متنقلة لأحد المخابر الطبية إلا أن ذلك اقتصر خلال سنتي 2015 و2016 تباعا على 8 و6 مندوبيات بالرغم من حاجة بقية المندوبيات للخدمات المسداة.

III- التصرف في الموارد البشرية وفي الصفقات العمومية

شاب التصرف في الموارد البشرية وفي الصفقات العمومية نقائص تمثّلت في عدم التقيد بالتراتب الجاري بها العمل في هذين المجالين.

(1) مقارنة بعدد الشباب حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014.

(2) بلغ عدد الفرق المتنقلة الصحية والتثقيفية 44 فريق خلال سنة 2015.

(3) على غرار مندوبيات تونس ومنوبة وأريانة وبن عروس ونابل وتطاوين والقصيرين خلال الفترة 2010-2015.

أ- التصرف في الموارد البشرية

مكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على نقائص تعلقت أساسا بالانتدابات المنجزة وبإسناد الخطط الوظيفية والامتيازات المالية والعينية إضافة إلى تسوية وضعية الأعوان وعطل المرض.

1- الانتدابات

شملت الانتدابات عن طريق المناظرة خلال الفترة 2010-2015 ما عدده 91 مركزا. كما تم خلال الفترة المذكورة إنجاز انتدابات خارج إطار المناظرة وبصفة مباشرة شملت 95 عوناً متعاقداً و61 عوناً عرضياً و7 أعوان مترشحين. وقد لوحظ تأخير هام في إجراء المناظرة حيث تم تجميع الحاجيات بعنوان 3 سنوات من 2012 إلى 2014 في مناظرة واحدة تم تنظيمها سنة 2014 وذلك رغم ترسيم الاعتمادات الضرورية بالميزانية السنوية وحصول الديوان على التراخيص من مصالح رئاسة الحكومة وحاجته الملحة لهذه الانتدابات.

ولم يتقيد الديوان بالإجراءات والمبادئ المتعلقة بالمناظرة من ذلك قبول ملفات مترشحين والتصريح بنجاحهم رغم عدم إيداع ملفات ترشحهم وفق الصيغ المضبوطة وإدخال تغييرات على الأعداد المسندة من طرف أعضاء اللجنة مما انجر عنه التصريح بنجاح مترشحة عوضاً عن أخرى. ولئن أفاد الديوان أن ذلك تم بعد تشاور جميع أعضاء لجنة المناظرة والاتفاق بينهم، فإنه لم يقدم ما يثبت ذلك.

وتمّ تعيين فنيين ساميين في التوليد بمندوبية بن عروس وبالمقر المركزي رغم أنّ انتدابهما تمّ لفائدة مندوبيتي باجة وتطاوين ورغم حاجة هاتين الأخيرتين إلى هذا الاختصاص مما لا يساعد على مراعاة التوازن بين الجهات ويتنافى ومبادئ الشفافية والمساواة وتكافؤ الفرص. وبرّر الديوان الاستغناء عن مركز العمل بتطاوين برفض النقابة الأساسية بالمندوبية تعيين أي عون لا ينتمي لجهة تطاوين رغم محاولات الإدارة العامة. كما تمّ فتح خطة طبيب بالمقر المركزي رغم أن طلب الترخيص في الانتداب نص على خطط أطباء بالمندوبيات الجهوية لإسداء الخدمات الصحية بغرض التقليل من اللجوء إلى صيغة التعاقد.

أما بالنسبة إلى بقية الانتدابات، فقد تمت بصفة مباشرة أي دون إجراء مناظرة وعلى أساس علاقات قرابة عائلية مع أعوان من الديوان بالنسبة لأعوان عرضيين ممّا يخالف الترتيب

الجاري بها العمل. وخلافاً للأمر عدد 567 لسنة 1997⁽¹⁾ تجاوزت فترة الانتداب السنة بالنسبة إلى الأعوان المتعاقدين والعرضيين ولم يتم إعلام سلطة الإشراف بهذه الانتدابات في الأجل المضبوطة علاوة على عدم إبرام عقود مع الأعوان العرضيين. كما تبين ترسيم أعوان منتدبين كمتربصين بطريقة مباشرة، بعد سنة من انتدابهم. ولئن أفاد الديوان بأن النظام الأساسي لأعوانه يسمح بانتداب المتعاقدين، فإن انتدابهم لم يراع الإجراءات المحددة بالنصوص الجاري بها العمل.

2- إسناد الخطط الوظيفية

يخضع إسناد الخطط الوظيفية إلى النصوص التشريعية والترتيبية المنطبقة في المجال⁽²⁾ غير أنّ الديوان تولى تسمية بعض الأعوان في خطط وظيفية دون طلب موافقة مجلس الإدارة وسلطة الإشراف ودون إصدار مقررات في الغرض. وتولى الديوان إدخال قرارات تسمية ثمان كواهي مديرين حيز التنفيذ قبل موافقة سلطة الإشراف ممّا نتج عنه تحمّله لمصاريف دون موجب بقيمة 18,098 أ.د. بعنوان المنح والامتيازات الراجعة لهم خلال الفترة السابقة لموافقة سلطة الإشراف. كما أسندت عديد الخطط الوظيفية دون تقديم كل المعطيات التي تسمح بالتأكد من استيفاء المنتفعين لشروط التسمية. ومن شأن ذلك أن يشكل خطأ تصرف على معنى القانون عد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985.

وتم بالنسبة إلى بعض الأعوان المكلفين بخطة وظيفية بالنيابة مخالفة الأحكام المنطبقة في المجال من ذلك اعتماد المفعول الرجعي عند تثبيتهم في الخطة أو تسميتهم بصفة تكاد تكون آلية في نفس الخطة دون عرض الأمر على مجلس الإدارة والحصول على موافقة سلطة الإشراف.

وتمّ إسناد منح وامتيازات بعنوان خطة وظيفية لثمانية مندوبين جهويين دون تسميتهم في الخطة ودون استجابتهم للشروط الواردة بالأمر عدد 2119 لسنة 2006 المذكور سابقاً.

3- الامتيازات المالية والعينية

حدّد النظام الأساسي المذكور المنحة الخصوصية لرئيس وحدة بقيمة 70 دينار شهرياً دون التنصيص على شروط الانتفاع بها. وينتفع بهذه المنحة في شهر مارس 2016 ما مجموعه 271 عوناً. ولئن تم خلال سنتي 2013 و2014 تكوين لجنة أشرفت على تحديد قائمة المنتفعين بعد ضبط المعايير، فإنّ إسناد هذه المنحة بعنوان السنوات السابقة لم يكن يخضع لأي معيار.

(1) المؤرخ في 31 مارس 1997 والمتعلق بضبط شروط وصيغ الانتداب المباشر بالمنشآت العمومية والمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية.
(2) خاصة الأمر عدد 2197 لسنة 2002 المؤرخ في 7 أكتوبر 2002 المتعلق بكيفية ممارسة الإشراف على المنشآت العمومية وصيغ المصادقة على أعمال التصرف فيها وتمثيل المساهمين العموميين في هيآت تصرفها وتسييرها وتحديد الالتزامات الموضوعية على كاهلها والأمر عدد 2119 لسنة 2006 المؤرخ في 31 جويلية 2006 المتعلق بضبط شروط إسناد الخطط الوظيفية والإعفاء منها بالديوان الوطني للأسرة والعمران البشري.

وحسب النظام الأساسي المذكور، تعتبر ساعات إضافية الساعات المقضاة بعد مدة العمل العادية الأسبوعية، إلا أنه لوحظ خلافاً لذلك إسناد مبالغ لأعوان الديوان بهذا العنوان تم احتسابها بصفة جزافية ودون ثبوت إنجازها فعلياً بلغت ما جملته 251,431 أ.د خلال الفترة 2010-2015.

ونصّت الترتيب الجاري بها العمل⁽¹⁾ على ضرورة إخضاع الترخيص في استعمال سيارات المصلحة بصفة ثانوية لغايات شخصية إلى الموافقة المسبقة لمراقب الدولة على ضوء تقرير معلّل، إلا أنه تبين إسناد هذا الامتياز دون إعداد التقرير المذكور وفي غياب موافقة مراقب الدولة.

وينتفع بهذا الامتياز وما يتبعه من حصص وقود تتراوح بين 72 لتر و180 لتر شهرياً ثمان عشر (18) كاهية مديرو ستة مديرين ورئيسي مصلحة إضافة إلى المندوبين الجهويين وقابلات الإشراف ممّا جعل إسناد هذه السيارات يكاد يكون امتيازاً آلياً مرتبطاً بالخطّة.

4- تسوية الوضعيات وعطل المرض

تمّ في إطار تسوية وضعيات بعض الأعوان إسناد ترقية في الصنف لما مجموعه 372 عوناً خلال سنتي 2014 و2015 دون عرضها على أنظار اللجنة الإدارية المتناصفة وهو ما يخالف النظام الأساسي للديوان.

كما لوحظ بالنسبة إلى عطل المرض العادي التي تتجاوز 30 يوماً وعطل المرض الطويل الأمد المسندة لأعوان الديوان، تسجيل تأخير هام في عرض الملفات على اللجنة الطبية المكلفة بدراسة المطالب ممّا أدّى في عديد الحالات إلى النظر فيها بعد تمتّع العون بالعطلة ويجعل عرض الملف على اللجنة صورياً وتفقد بالتالي الإجراءات المتاحة على غرار المعاينة المضادة جدواها. ولئن أرجع الديوان هذا التأخير إلى ضرورة تجميع أكثر من ملف وحضور جميع الأعضاء للالتئام اللجنة، فإن عديد المطالب لم يتم عرضها على أول اجتماع للجنة بعد تقديم المطلب بل على اجتماع لاحق.

ب- التصرف في الصفقات العمومية

أفضى النظر في الصفقات المبرمة خلال الفترة 2010-2015 إلى الوقوف على ملاحظات تعلقت بصياغة كراسات الشروط وبفرز العروض وإسناد الصفقات وتنفيذها.

(1) الأمر عدد 189 لسنة 1988 المؤرخ في 11 فيفري 1988 المتعلق باستعمال سيارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية كما تم تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة و منشور وزير الصحة عدد 23 بتاريخ 23 مارس 2005 المتعلق بمزيد إحكام التصرف في السيارات الإدارية ونفقات المحروقات

1- صياغة كراسات الشروط

شابت صياغة كراسات الشروط بعض الإخلالات على غرار عدم التنصيص على مطالبة صاحب الصفقة ببعض الوثائق الضرورية كالترخيص النهائي للاستهلاك⁽¹⁾. وانجرّ عن ذلك استلام تجهيزات طبية من طرف الديوان دون التأكد من تحصيلها على هذا الترخيص من قبل المصالح المختصة⁽²⁾ ومن مطابقة التجهيزات للخصائص الفنية المصرح بها من طرف المصنّع وللمواصفات العالمية المعتمدة بما يضمن سلامة المريض ومستعملي التجهيزات، وكان ذلك هو شأن تجهيزات طبية بقيمة جمالية تساوي 538,6 أ.د في إطار طلب العروض عدد 2013/2.

كما نتج عن عدم ضبط الخصائص الفنية بكراسات الشروط بكل دقة بالنسبة إلى طلب العروض عدد 2010/4 تضيق مجال المنافسة حيث أنه من مجموع 26 مؤسسة قامت بسحب كراس الشروط لم تتول سوى مؤسستين تقديم عروض مما نتج عنه إعلان طلب العروض غير مثمر. وتم إعادة الإعلان عن طلب العروض مما أدّى إلى التأخير في اقتناء التجهيزات بحوالي سنتين.

ونصّ الأمر المنظم للصفقات على إعطاء نفس التوضيحات بخصوص الملاحظات والاستفسارات المطلوبة من قبل المترشحين وتعميمها على بقية المشاركين قبل انقضاء التاريخ الأقصى لقبول العروض بعشرة أيام. وليتسنى احترام هذا الأجل، نصّ المنشور التفسيري للوزير الأول عدد 28 بتاريخ 20 جوان 2007 على ضرورة تنصيص كراس الشروط على تاريخ أقصى لتقديم هذه الاستفسارات من قبل المشاركين. وانجر عن عدم التقيد بهذه المقتضيات بخصوص طلب العروض عدد 2013/2 التمديد في الأجل الأقصى لقبول العروض تبعا لاستفسار من أحد العارضين رغم عدم جدية الاستفسار حيث اقتصر على توضيح بخصوص أجل إرجاع الضمان النهائي. ومكّن التمديد هذا الأخير من تقديم عرضه والفوز بأحد الأقساط بقيمة 125 أ.د.

ولوحظ بالنسبة إلى 3 أقساط من طلي العروض عدد 2013/2 وعدد 2014/7 وجود تطابق كلي بين الخصائص الفنية الواردة بكراس الشروط وعرض أحد المشاركين علاوة على تضمينها لشرط إقصائي لا يتوفّر إلّا لديه ممّا حدّ من المنافسة وأدّى عند الفرز الفني إلى إقصاء جميع العروض المقدمة من قبل بقية المشاركين وإسناد الأقساط الثلاثة للمشارك المذكور بالرغم من ترتيبه الأخير ماليا لكل قسط. ومن ناحية أخرى لوحظ قبول عرض ورد بعد الآجال في إطار طلب العروض عدد 2013/2 وإسناد الصفقة بقيمة 31,270 أ.د.

(1) المنصوص عليها بمنشور وزير الصحة عدد 97/21 بتاريخ 10 أفريل 1997 والمتعلق باقتناء المستلزمات الطبية.

(2) عملا بأحكام الأمر عدد 1744 لسنة 1994 المؤرخ في 29 أوت 1994 المتعلق بضبط طرق المراقبة الفنية عند التوريد والتصدير والمصالح المؤهلة للقيام بهذه المراقبة كما تم تنقيحه وإتمامه لاحقا.

ومن شأن هذه الإخلالات أن تشكّل خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985.

2- فرز العروض وإسناد الصفقات

تمّ فرز وقبول عروض غير مطابقة للخصائص الفنية المطلوبة والمحددة بكراسات الشروط وهو شأن تجهيزات طبية مقتناة بقيمة 42,640 أ.د. مخصصة لهياكل الصحة العمومية في إطار طلب العروض عدد 2010/4. ولئن أفاد الديوان في هذا الشأن أنّه لجأ إلى ممثلي هياكل الصحة العمومية لضبط الخصائص الفنية فإن الإشكال يتمثل في عدم مطابقة التجهيزات المسلمة لتلك الخصائص علما بأنّ الديوان كان ممثلا صلب لجنة فرز العروض.

كما لوحظ بالنسبة إلى قسط آخر من نفس طلب العروض اشتراط توفير جهاز اختياري علاوة على الجهاز الأصلي ممّا حدّد من المنافسة حيث تبين أنّه من مجموع 26 مؤسسة قامت بسحب كراس الشروط لم تتول سوى 3 مؤسسات تقديم عروض وتم اختيار أحدها بقيمة 268 أ.د. غير أنّه تبعا لمقترح أحد أعضاء لجنة الفرز وهو في نفس الوقت مستعمل لهذا الجهاز، تمّ التخلّي عن الجهاز الاختياري وإسناد الصفقة لنفس المؤسسة بقيمة 228 أ.د. وتم الاختيار تبعا لمقبولية أسعارها مقارنة بسعر نفس الجهاز خلال السنة السابقة الذي بلغ 219 أ.د. إلا أن المقارنة لم تأخذ بعين الاعتبار كلفة الصيانة وهي من مكونات العرض المالي حسب كراس الشروط حيث أن إدراج كلفة الصيانة يجعل قيمة العرض ترتفع إلى 390 أ.د أي ما يفوق بنسبة 36% سعر السنة السابقة. وعلاوة على مخالفة الترتيب الجاري بها العمل فإن التصرف على النحو المذكور يمثل إخلالا بقواعد المنافسة والشفافية والمساواة أمام الطلب العمومي ويمكن أن يشكّل خطأ تصرف على معنى القانون عد 74 لسنة 1985.

كما تم في إطار طلب العروض عدد 2014/7 إسناد أحد الأقساط بقيمة 7,083 أ.د. لمزود رغم أن عرضه غير مطابق فنيا لكراس الشروط باعتبار افتقار الجهاز المقترح لمضخة. ورغم توفر العرض المقدّم على وثيقة الخصائص الفنية للتجهيزات التي تبين غياب هذا المكوّن، فقد تم إثرفرز العروض مراسلة المؤسسة المعنية بتعلّة طلب الوثيقة المشار إليها علما أن محضري فتح العروض وفرزها لم يتضمّنوا التنصيب على غياب هذه الوثيقة. وقد فتحت المراسلة المجال للمؤسسة لتقديم عرض مختلف عن عرضها الأصلي وتم قبوله بسعر يفوق 4 مرات تقديرات الإدارة. وأفاد الديوان في هذا الشأن أنّه اعتمد في تقديراته أسعار سنة 2009. ومن شأن ذلك أن يشكّل خطأ تصرف على معنى القانون عد 74 لسنة 1985.

ولوحظ كذلك إسناد صفقة في إطار طلب العروض عدد 2013/2 لعارض لاقتناء طاولات تبنيج بقيمة 31,113 أ.د رغم أن عرضه لم يحترم الخاصيات الفنية المتعلقة بنظام السلامة ممّا من شأنه أن يؤثر على سلامة النساء الخاضعات لعملية إجهاض.

كما تمّ إعلان قسط آخر من نفس طلب العروض متعلّق باقتناء منظار عنق الرحم لفائدة مركز جندوبة غير مثمر باعتبار أن الجهاز المقترح متطور تكنولوجيا رغم التنصيب بكراس الشروط على تقديم آخر التجهيزات المواكبة للتكنولوجيا. ولم يتول الديوان لاحقا اقتناء الجهاز ممّا جعل الوافدات على المركز المذكور يتوجهن إلى مركز التوليد وطب الرضيع بالعاصمة لإجراء الفحص. ولئن برّر الديوان في إجابته عدم اقتناء الجهاز بعدم توفر طبيب اختصاص بالمندوبية المذكورة وبإعطاء الأولوية للمندوبيات التي لديها وحدة تقصّي لسرطان الرحم، فإنّه يشار إلى أنّه تمّ التعاقد مع طبيب مختص لفائدة مندوبية جندوبة منذ أفريل 2014 وإلى عدم إنجاز أي اقتناءات للجهاز المذكور لاحقا.

3- تنفيذ الصفقات

مكّن الديوان بعض المزودين من تنفيذ كامل الصفقة في غياب تقديمهم للضمان النهائي وهو ما من شأنه أن لا يضمن حقوقه في حالة عدم ايفاء صاحب الصفقة لتعهداته خاصّة وأنّه اتّضح وجود تحفظات من الديوان عند استلام بعض التجهيزات. ويتعلق الأمر بصفقة اقتناء تجهيزات طبيّة موضوع طلب العروض 2013 /2 بقيمة 87,307 أ.د. كما لوحظ تسجيل تأخير في آجال تنفيذ عدد من الصفقات على غرار اقتناء تجهيزات طبيّة⁽¹⁾ بقيمة 45,778 أ.د. لم يتم استلامها إلى حدود انتهاء المهمة الرقابية في موفى ماي 2016 أي بتأخير فاق 4 سنوات في ذلك التاريخ. ولوحظ كذلك استلام تجهيزات ومواد غير مطابقة من ذلك جهاز للتعقيم بالحرارة الرطبة بقيمة 28,154 أ.د ضمن طلب عروض عدد 2014/7 حيث تم تسجيل تحفّظ بمحضر الاستلام الوقتي حول صنع الجهاز ببلد غير البلد المذكور بالعرض. وتم رفع التحفّظ دون توفر ما يثبت تسوية الوضعية. ولئن أفاد الديوان في ردّه تولّي العارض تقديم وثيقة تثبت أن الجهاز المستلم له نفس خاصيات الجهاز المقترح بالعرض وذلك دون تقديم الوثيقة للدائرة، فإنّ الجهاز تعطّب لاحقا أثناء تشغيله.

كما تبين بالنسبة إلى طلب العروض عدد GF 2011/1 والمتعلق باقتناء الواقي الذكري بقيمة 726 أ.د أن القبول الوقتي تم بعد رفع التحفظ المتعلق بغياب التنصيب على اسم المصنّع أو الموزّع على العلبة الحاوية للواقي إلا أن ذلك تم استنادا إلى تعهد المزود باحترام هذه المعايير خلال عمليات التوريد القادمة وبعد تسليم واستلام جميع الكميات التي لم تكن مطابقة لتلك المعايير.

⁽¹⁾ Congélateur vertical، جهاز فصل العينات، Centrifugeuse réfrigérée

كما أنّ نفس هذا المزود لم يحترم بالنسبة إلى طلب العروض المذكور وطلب عروض عدد 2013/1GF لاقتناء الواقي بقيمة 340 أ.د. السقف المضبوط لعدد الوحدات الممكن تسليمها في كل قسط حسب كراسات الشروط والمحدد بما مجموعه 150 ألف وحدة حيث بلغ حجم القسط المسلم مرة واحدة بالنسبة إلى طلب العروض الأول 7 ملايين وحدة. وتم تسليم كامل الكمية موضوع طلب العروض الثاني أي 3,2 مليون وحدة دفعة واحدة. ومن شأن تسليم البضاعة دون احترام السقف الكمي المحدد أن لا يمكن من احترام طريقة اختيار العينات وفق المعيار "ايزو 2859" المنصوص عليه بكراس الشروط.

ومن ناحية أخرى اقتضت الوثائق التعاقدية لبعض الصفقات أن يتم الاستلام الكمي للتجهيزات قبل الاستلام الوقي، إلا أنه لوحظ تزامن الاستلام الكمي مع الاستلام الوقي بالنسبة إلى عديد التجهيزات⁽¹⁾ المخصصة لهياكل صحة عمومية وكذلك بالنسبة إلى أجهزة كشف بالصدى مخصصة لعشر مندوبيات تم اقتناؤها بعنوان السنوات 2013 و2014 و2015 بقيمة جمالية تساوي 244,632 أ.د. و13 جهاز شفت خاص بالإجهاض تم اقتناؤها بعنوان سنة 2013 مخصصة للديوان وبقيمة 20,238 أ.د. ولا يسمح ذلك بتشغيل التجهيزات وإجراء عمليات التثبيت والتجارب عليها للتأكد من عدم وجود عيوب خفية وتضمن نتائج التثبيت بمحضر الاستلام الوقي.

ولضمان حسن استغلال بعض التجهيزات تم التنصيص بوثائق بعض الصفقات على تكوين المستعملين من طرف المزودين كشرط لخلاصهم، إلا أنه تبين خلاص البعض منهم دون قيامهم بذلك. وعلى سبيل المثال تم بالنسبة إلى طلب العروض عدد 2014/7 لاقتناء آلي تصوير بالصدى بقيمة 41,128 أ.د. خلاص المزود رغم تسجيل تحقّظ بمحاضر الاستلام الوقي حول عدم قيامه بالتكوين.

*

*

*

يبقى دور الديوان في ميادين العمران البشري والنهوض بالأسرة أساسيا لإنجاح سياسة الدولة في هذا المجال. وقد سعى الديوان إلى مواكبة التغيرات الحاصلة من خلال توسيع أنشطته بالمقارنة مع دوره التقليدي والتاريخي وذلك بالانخراط في مجالات أخرى على غرار مكافحة السرطانات الأنثوية والوقاية من الإعاقة لدى الجنين والتصدي للعنف ضد المرأة والإحاطة بالشباب.

(1) على سبيل المثال جهاز "cytomètre analyseur" بقيمة 228 أ.د. و6 أجهزة "lecteurs de microplaques" بقيمة جمالية تساوي 20,943 أ.د. و6 أجهزة "laveurs de microplaques" بقيمة جمالية تساوي 14,322 أ.د.

وإنّ توفّق الديوان في أداء مهامه فإنّه يبقى رهين عوامل من بينها إحكام التخطيط والبرمجة لتدخلاته والحرص على توفير قاعدة معطيات ذات جودة تساعد من ناحية في أداء دوره وتمثل من ناحية أخرى مرجعا للإحصائيات الوطنية في مجالات تدخله.

كما أنّ الديوان مدعو إلى توفير الظروف الملائمة لإسداء خدماته الطبية والتثقيفية مع الحرص على توفير هذه الخدمات بجميع الجهات ولجميع الشرائح المستهدفة وبالجودة المطلوبة.

وإنّ الوعي بتواصل الحاجة إلى هذه المؤسسة الوطنية حاضرا ومستقبلا يفرض اليوم من ناحية على السلط العمومية أن توفر لها متطلبات القيام بدورها على أكمل وجه، وعلى الديوان أن يتجاوز الإخلالات والنقائص والصعوبات التي شابت نشاطه ويحكم التصرف في موارده البشرية والمادية ويحرص على تأدية مهامه بأكبر قدر ممكن من النجاعة لما لتلك المهام من تأثير مباشر على الأسرة والمجتمع عموما.

ردّ وزارة الصحة

تبعاً لمكتوبكم والذي أحلتم علينا بمقتضاه نسخة من التقرير التآلفي حول الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري لموافاتكم بردودنا بشأنه، أتشرّف بإعلامكم أنّ التقرير التآلفي المذكور لا يثير ملاحظات من جانبنا.

هذا، وتحرص الوزارة على متابعة أعمال الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري المتعلقة بتدارك الإخلالات والنقائص المسجلة بالتقرير التي شابت نشاطه والمتعلقة بأحكام التصرّف في موارده البشرية والمادية بما يضمن تأدية مهامه على الوجه المطلوب.

ردّ الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري

لقد مرّ الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري بعد الثورة، ومثل سائر مؤسسات الدولة، ببعض الظروف الصعبة التي أثّرت سلباً على سير عمله وأدائه وتسببت في تعطيل إنجاز عدد من الملفات الهامة والمستعجلة خاصة في الفترة المتراوحة بين سنة 2011 و سنة 2014 والتي تميزت بمناخ إجتماعي غير سليم وبعدم الإستقرار حيث وقع تداول 4 رؤساء مديرين عامين على تسيير الديوان ومغادرة مجموعة هامة من الإطارات الفنية للديوان على إثر إنهاء إلحاقهم.

وقد سعت الإدارة العامة الحالية منذ توليها تسيير الديوان إلى تحيين الهيكل التنظيمي للديوان الذي يعود آخر تحيين له إلى سنة 2001، كما تمّ إنجاز الخطة الإستراتيجية للديوان للمخطط الخماسي 2016-2020 في إطار رؤية إستشرافية لما تفرضه النقلة الديمقراطية والتحديات السكانية والاجتماعية والتنمية المستدامة في مجالي السكان والصحة الإنجابية استناداً إلى المرجعيات الوطنية والالتزامات الدولية.

وترتكز الخطة الإستراتيجية للديوان الوطني للأسرة والعمران البشري على المحاور التالية :

- المساهمة في رسم سياسة سكانية واضحة المعالم تنصهر في مخطط التنمية للبلاد 2016-2020 ؛
- المساهمة في تقليص الفوارق بين الجهات والفئات في مجالات الأمومة الآمنة ووفيات الأمهات وخدمات الصحة الجنسية والإنجابية ؛
- تعميم النفاذ لحزمة الخدمات الأساسية ذات الجودة العالية في مجالي الصحة الجنسية والإنجابية بالمراكز القارة والمتنقلة لكافة فئات المجتمع ؛
- رفع الوعي لدى الشباب وإرساء مقاربات جديدة تعتمد على تقنيات التواصل لتغيير السلوك الجنسي والإنجابي لدى المراهقين والشباب ؛
- مواصلة البحث عن فرص جديدة لتسويق تجارب وخبرات الديوان في مجال العمل الشبكي والتعاون الدولي والشراكة جنوب-جنوب ؛

- الحوكمة وتدعيم القدرات التسييرية.

كما تم إرسال مشروع تعديل التنظيم الإداري والمالي للديوان إلى سلطة الإشراف للمصادقة عليه في عدة مناسبات وآخرها بتاريخ 18 ماي 2016 تحت عدد 8724.

التصرف في الموارد البشرية

1- الإنتدابات

إنّ نقص الموارد البشرية الناتج عن عدم تعويض الإطار المحال على التقاعد عمق وضعية الديوان، و هذا النقص راجع بالأساس إلى عدم وجود خطة واضحة لتعويض وتجديد الإطار العامل بالديوان منذ عديد السنوات، من ذلك أنّ مصالح الديوان المركزية والجهوية فقدت العديد من الأعوان والإطارات في مختلف الاختصاصات لم يقع تعويضها في الإبان عن طريق الإنتدابات المرخص فيها من طرف وزارة المالية.

وعلى سبيل المثال، فقد الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري خلال الفترة 2010-2015 عدد 312 عاملا وعونا بسبب حالات التقاعد أو الوفاة، وفي المقابل لم يتم خلال نفس الفترة الترخيص في انتداب إلا عددا قليلا يساوي 152، وبالتالي فإن الفارق السلبي يكون في حدود 160 عونا وإطارا.

وقصد تغطية الحاجيات المتأكدة والمستعجلة خاصة في اختصاصات الحراسة والتنظيف وقيادة السيارات، تم اللجوء إلى انتداب 61 عاملا عرضيا على مراحل متعددة امتدت من 2014 إلى 2015 بناء على حاجيات متأكدة وذلك بعد الإتفاق مع النقابة الأساسية لأعوان وإطارات الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري، بما مكن الديوان من استرجاع جانب من موارده البشرية وتنفيذ خطة عمله السنوية لسنة 2015 والمتمثلة أساسا في تقليص الفوارق للنفاذ إلى خدمات الصحة الإنجابية باعتماد الفرق المتنقلة في الجهات الداخلية.

ومما برر اللجوء إلى هذه الصيغة في التعامل مع أعوان عرضيين هو النقص الفادح في الأعوان والعملة في العديد من الاختصاصات ذات الأهمية القصوى في عمل مختلف مصالحه الفنية والإدارية، وخاصة أعوان التنفيذ، وهو ما يشكل عائقا للوصول إلى الأهداف المرسومة في خطط عمله السنوية إلى جانب طول إجراءات مناظرات الإنتداب.

فعلى سبيل الذكر، فإن انتدابات 2012-2013-2014 لم تصدر نتائجها إلا في أبريل 2015 (بمقتضى المقرر عدد 4529 بتاريخ 21 أبريل 2015)، حيث مكنت من تعويض وتلافي بعض النقص في الإطار شبه الطبي خاصة وبعض العملة من صنف السواق في حين أن مناظرة الإنتداب لسنة 2015 لازالت في طور الإنجاز (ورد على الديوان أكثر من أربعة آلاف ملف) هذا ويجدر التذكير أنه تم تسريح جميع الأعوان العرضيين بداية من غرة أوت و من غرة سبتمبر 2016.

كما إلتجأ الديوان إلى تغطية جزء من النقص الحاصل من الموارد البشرية عن طريق صيغة التعاقد المباشر طبقا للنظام الأساسي الخاص لأعوان الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري الذي يخول في فصله 31 للرئيس المدير العام وبصورة استثنائية اللجوء إلى الإنتداب المباشر وذلك لاعتبارات مهنية وحاجيات عاجلة ومناكدة.

وبناء عليه، فقد تم اللجوء، وعلى مراحل مختلفة، وفي عديد الولايات، إلى خدمات أعوان متعاقدين خلال الفترة الممتدة بين سنة 2010 وسنة 2015 وخاصة من الإطار الطبي و الشبه الطبي (قابلة، ممرض، مساعد صحي) وذلك قصد مواصلة تأمين سير المرفق العام للصحة واستمرار الخدمات الطبية بالجهات.

كما إلتجأ الديوان في بعض الأحيان لتغطية جزء من النقص الحاصل من الموارد البشرية إلى عملة الحضائر التابعين للولاية كلما إقتضت الضرورة ذلك فعلى سبيل المثال تم تعزيز مندوبية جندوبة بسائقين تابعين لسلك الحضائر لتدعيم عمل الفرق المتنقلة بالولاية كما تم أيضا بنفس الولاية التعاقد مع قابلتين لفائدة معتمديتي طبرقة و غار الدماء.

أما بالنسبة لقبول لجنة المناظرة لأربع ملفات واردة على المقر المركزي للديوان مباشرة من مندوبيتي سوسة والمنستير تم بعد استشارة مراقب الدولة الذي لم ير في قبولهم مساسا بمبادئ الشفافية وتكافؤ الفرص بين المترشحين.

كما أن تعيين الناجحين في مناظرة الإنتداب في مراكز عملهم تبقى خاضعة للسلطة التقديرية للإدارة العامة حسب الحاجيات المعلنة والمتأكدة التي يمكن أن تتغير من تاريخ فتح المناظرة إلى الإعلان النهائي عن النتائج. أما بالنسبة للإستغناء عن مركز العمل الوحيد المفتوح بمندوبية تطاوين (فني سامي قابلة)، فقد جاء إثر صدور عريضة من النقابة

الأساسية بالمندوبية مدعومة من الإتحاد الجهوي للشغل يرفضون من خلالها تعيين أي عون لا ينتمي لجهة تطاوين بالمندوبية. ورغم محاولات الإقناع وإثنائهم عن موقفهم إلا أنهم تمسكوا بموقفهم مما اضطر الإدارة العامة إلى تغيير مركز عملها.

2- الخطط الوظيفية

أصبح إسناد الخطط الوظيفية يتم وفق الإجراءات والصيغ القانونية التي ينص عليها الأمر عدد 2119 لسنة 2006 المؤرخ في 31 جويلية 2006 المتعلق بالتسمية في الخطط الوظيفية والإعفاء منها والمنشور عدد 38 لسنة 1997 المؤرخ في 25 أوت 1997، من ذلك عرض التسميات على موافقة أعضاء مجلس الإدارة ومصادقة سلطة الإشراف من خلال التأشير على المقررات المعدة في الغرض.

أما بالنسبة لتوفر شرط الأقدمية في الخطة الوظيفية السابقة التي لم تسند وفق الصيغ القانونية، فقد ارتأت إدارة الديوان عدم تحميل الأعوان المترشحين للخطط الوظيفية مسؤولية تقصير الإدارات السابقة وعدم احترامها للتراتب الجاري بها العمل.

أما المنح الوظيفية التي تمتع بها بعض إطارات الديوان بمفعول رجعي، فإن الديوان قام بإرسال محضر جلسة مجلس الإدارة إلى وزارة الإشراف و تمت الموافقة عليه ضمنا بعد مضي شهرا، ثم وقع إرسال المقررات بعد ذلك لتأشير وزارة الصحة وظلت لمدة سنتين دون تأشير رغم التذكير المتواصل.

وتبعا لذلك باشر المعنيون في الخطط الوظيفية مهامهم منذ تسميتهم وبالتالي فإن خلاصهم تمّ على أساس قاعدة العمل المنجز.

أما بالنسبة للترقيات بدون موجب التي تحصل عليها بعض أعوان الديوان، فقد تمّ التراجع عنها و ذلك بعد إعادة دراسة ملفات المعنيين بالأمر. هذا وتسعى الإدارة العامة بالديوان لتطبيق ملاحظات دائرة الحسابات وتلافي مثل هذه الإخلالات مستقبلا.

أمّا في ما يخصّ مراجعة الأعداد المسندة من طرف أعضاء اللّجنة فإنّه يجدر التأكيد على أنّ أعمال اللّجان الخاصّة بالامتحان وقعت المصادقة عليها من طرف لجنة المناظرة.

التخطيط والبرمجة

لئن لم يعرض مشروع عقد البرامج للفترة 2010-2014 على أنظار الجهات المعنية حيث إقتصرت آليات التخطيط على خطط عمل سنوي للفترة 2013-2015 في حين أنه لم يقع توزيع الأهداف الكمية لسنة 2012 حسب الجهات كما أن توزيع الأهداف الكمية لسنة 2010 لم يأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كلّ جهة إلّا أنّه ابتداء من سنة 2016 وقع إعداد إستراتيجية للديوان للفترة 2016-2020 تكون مرجعية من حيث إعداد برنامج العمل السنوي سواء كان ذلك على المستوى المركزي أو الجهوي حيث تكون خطط العمل (ابتداء من سنة 2017) تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات الجهة من حيث الإمكانيات المتاحة مع العمل على تطويرها وتشمل جودة الخدمات على غرار توفير معطى عدد الخدمات المسداة من طرف مقدمي الخدمات و نسب استغلال التجهيزات المتوفرة والعمل على إحكام التصرف فيها وتدعيمها حسب معطيات إحصائية.

أمّا فيما يتعلّق بالربط بين قواعد البيانات المركزية والجهوية فإنّ الحصول على المعطيات في أحسن الآجال مرتبط بجمع المعطيات من مختلف مراكز الصحة الأساسية سواء كانت مغطاة من طرف الديوان (300 مركز) أو من طرف إدارة الرعاية الصحية الأساسية علما وأنّ التطبيقية المستعملة ودفاتر التسجيل بصدد النظر في مراجعتها لإدخال مزيد النجاعة من حيث التقييم والمتابعة مع تطور برامج وتدخلاات الديوان.

الخدمات الطبية

على مستوى الخدمات الطبية فإنّ سنة 2010 تعتبر سنة مرجعية بالنسبة لخدمات الديوان وذلك بالنظر إلى ما كان يتوفر من إمكانيات بشرية ومادية واستقرار في العمل ويرجع تدني خدمات تنظيم الأسرة في الفترة المذكورة 2011-2014 إلى الوضعية العامة للبلاد (تمّ قطع الطرق للفرق المتنقلة خاصة في سنتي 2011-2012 حيث تمّ منع هذه الفرق من مواصلة برنامج العمل لمكونات الصحة الإنجابية) يضاف إلى ذلك تهرّم أسطول

السيارات الموضوعية على ذمة الفرق المتنقلة والقرار المتخذ سنة 2010 بتوقيف إستعمال المصحات المتنقلة على مصحة واحدة مخصصة لمندوبية القصرين إضافة إلى بعض الإشكاليات المرتبطة بالتوجهات السياسية والعقائدية التي حالت دون مواصلة العمل في ظروف عادية وطبيعية في ميدان تنظيم الأسرة والإجهاض بالإضافة إلى ضعف الموارد البشرية والمادية للديوان وفقدان عديد الإطارات المتكونة في الميدان بمختلف الصيغ (تقاعد إنهاء إلحاق وفاة...).

ويقوم الديوان بإعادة إدراج خدمات تنظيم الأسرة بمراكز الصحة الأساسية غير المغطاة حسب الإمكانيات المتاحة (توزر والقيروان وقابس ونابل) مع النظر في إيجاد حلول بالنسبة للمراكز الغير مغطاة و عددها 83 بالتنسيق مع إدارة رعاية الصحية الأساسية.

ويعود عدم تغطية كامل المناطق إلى تهرم أسطول النقل بالديوان وعدم رصد الإعتمادات الضرورية لتعويض البعض منه من طرف وزارة المالية هذا ويسعى الديوان إلى التقليل في الفوارق بين وداخل الجهات اعتمادا على نتائج المسح العنقودي الذي أبرز العديد من النقائص الواجب تفاديها غير أنّ ذلك يتطلب رصد إمكانيات بشرية ومادية هامة.

هذا وبالرغم من هذا النقص عمل الديوان على توفير خدمات بالمصحة المتنقلة الوحيدة المتوفرة لديه ومصحة تابعة لشركة أدوية في إطار شراكة. يضاف إلى ذلك برمجة إعادة مصحة متنقلة للخدمة بعد تهيئتها بداية من سنة 2017.

وقد ساهمت الخطة المتمثلة في القيام بقوافل صحية داخل الجهات في التقليل من الفوارق بين الجهات.

كما يسعى الديوان إلى تركيز تدخلاته في المناطق غير الحضرية والمناطق ذات الأولوية علاوة على خدمات تنظيم الأسرة حول السلوك الجنسي غير المحمي والوقاية من ظواهر الإدمان وتعاطي المخدرات والحمل غير المرغوب فيه والوقاية من العنف الموجه ضد المرأة.

الاجهاض الدوائي

لا يتم تقديم خدمة الاجهاض الدوائي ومد حبة الميفيجين إلاّ بعد التشخيص الصّحي العام للحالة والتأكّد من أنّ الحالة الصحية للمنتفعة بهذه الخدمة تسمح بذلك إذ تتم الموافقة من طرف الطبيب وينص عليها في الملف الطبي أمّا فيما يخص الوصفات الطبية التي يتم إمضاؤها لاحقا أو من طرف المندوب أو قابلة الإشراف فقد تم لفت نظر المندوبيات من خلال تقارير الرقابة ومذكرة عمل في هذا العرض التي تم إرسالها ويقع متابعة التنفيذ.

مع العلم أنّ كل المنتفعات بالاجهاض الدوائي يقع تحسيسهن بضرورة استعمال وسيلة منع الحمل ويقع مدهن بالوسيلة الأفضل لصحتها لكن هذا لا يمنع من وجود نسبة من النساء اللاتي لا تتخذن أي وسيلة رغم مدّه بها. وسيتم مراجعة الدليل المرجعي للديوان لإدراج محور خاص باستعمال وسائل منع الحمل مباشرة بعد الإجهاض بناء على توصيات المؤتمر العاشر للجمعية الفرنكوفونية لمنع الحمل الذي أقيم بتونس أيام 26 و27 سبتمبر 2016.

أمّا في ما يخص حالات التكرار فقد أثبتت الدراسات في عدة جهات (ولاية تونس ونابل) أنّ نسبتها لا تتجاوز نسبة حالات التكرار المسجلة للنساء المنتفعات بالاجهاض الجراحي.

كما أنّه وقع تمديد إجراء الإجهاض الدوائي من 7 إلى 9 أسابيع للحمل كما هو منصوص عليه بالدليل المرجعي.

الإجهاض الجراحي

يرجع تراجع خدمات الإجهاض الجراحي خلال الفترة 2010-2014 إلى غلق عدة قاعات جراحة. كما أنّ العدد الجملي للإجهاض حافظ على نفس المستوى، ويعمل الديوان على إعادة فتح قاعات الجراحة التي وقع غلقها وذلك حسب الإمكانيات والأولويات وعلى مراحل حسب خطط العمل للسنوات القادمة حيث لا تسمح إمكانيات الديوان حاليا بتهيئة كل قاعات الجراحة حسب مواصفات مركز الدراسات الفنية والصيانة البيوطبية والاستشفائية.

وتجدر الإشارة أنّ الديوان بدأ في تأهيل قاعات الجراحة بكل من مندوبيتي نابل وأريانة حسب مواصفات المركز المذكور أعلاه.

الغرسات

خدمة الغرسات تقدم من طرف الاطباء وعدد الاطباء الذين يعملون كامل الوقت لا يتعدى 17 طبيبا.

أمّا بالنسبة للأطباء المتعاقدين فبعضهم لا يتقن تقنيات وضع و سحب الغرسات. ولتفادي هذا النقص في التكوين فإنّ إدارة الخدمات الطبية بالتنسيق مع مركز التكوين والتدريب الدولي والبحوث والمندوبيات الجهوية قامت بإعداد برنامج تكوين نظري وتطبيقي لفائدة الأطباء والقوابل بالنسبة للجهات التي لا يوجد فيها أطباء كامل الوقت.

أمّا بالنسبة لتفاوت حصص المندوبيات من الغرسات فإنّه يتم التوزيع حسب الطلب وتقييم الكمية الممنوحة حسب نشاط الجهة علما وأنّ الميزانية المرسودة سنويا لإقتناء وسائل منع الحمل محدودة وأنّ الثمن الباهظ للغرسات يحد من اقتناء كميات حسب الحاجة.

الآلة الرحمية

تعتبر الآلة الرحمية الوسيلة الأكثر إستعمالا ونجاعة ضمن وسائل منع الحمل وللغرض يسعى الديوان إلى توفيرها لدى مراكز الصحة الأساسية والمندوبيات التابعة له حسب الطلبات الموجهة له غير أنّه ونظرا لخضوع مثل هذه الشراءات لإجراءات الطلب العمومي وتعدد إجراءات إستيرادها (تراخيص الوضع للإستهلاك AMC) فإنّ الديوان يجد نفسه غير قادر على تلبية حاجيات جميع الأطراف المتدخلة في الإبان مثلما حصل في سنوات 2012 و 2013. إضافة إلى ذلك تحبذ مراكز الصحة الأساسية إستعمال الحبوب عوض عن الآلة الرحمية.

المسحة العنقية

عملت إدارة الخدمات الطبية خلال زيارات الإشراف والدورات التكوينية بتحسيس القابلات على مدى أهمية المسحة العنقية لصحة المرأة وحثهن على تمكين جميع النساء

المقבלات على المراكز من هذه الخدمة مرّة كل 5 سنوات حسب مخطط السرطان 2010-2015 لتحسين نسبة تغطية النساء اللاتي يجب انتفاعهم بهذه الخدمة.

ويمكن تأمين المسحة العنقية من قبل الأطباء أو القوابل مع العلم أنّهن تحصلن على التكوين الكافي للقيام بهذه الخدمة مع التذكير أنّ الديوان يواجه صعوبات في انتداب أطباء كامل الوقت وذلك لعدم وجود نظام تأجير خاص بالإطارات الطبية صلب القانون الأساسي حيث كان يتم سابقا الإنتداب لفائدة وزارة الصحة ويتم الإلحاق لفائدة الديوان. هذا وقد لوحظ عدم برمجة أي إنتداب لفائدة الديوان منذ سنة 2007. كما يعمل الديوان على تعميم تواجد طبيب صحة عمومية كامل الوقت بكل مندوبية.

أمّا بالنسبة للتقليص من آجال تسليم نتائج التحاليل الخلوية فإنّ الديوان قام بإصدار مذكرة في الغرض لحث المندوبيات التي تتوفر على وحدات التحاليل الخلوية على الإسراع في إصدار نتائج هذه التحاليل كما قامت إدارة الخدمات الطبية ببرمجة ورشتي عمل خلال الثلاثي الثاني والرابع من سنة 2017 سوف تخصص للنظر في كافة الإشكاليات المطروحة على الصعيد التقني وإيجاد حلول لها.

حفظ الصحة

عملا بقواعد حفظ الصحة بالمؤسسات الإستشفائية التي تدرج في خطة جودة الخدمات، تسعى إدارة الخدمات الطبية لإعطاء غسل الأيدي الأهمية اللازمة ووفرت المستلزمات والمعدات الطبية الضرورية للملائمة لغسل الأيدي منذ سنة 2004 كما تسعى دائما إلى توفير مستحضرات تطهير الأيدي بالتنسيق مع كافة المندوبيات الجهوية كما تم تكوين un Référent Hygiène Hospitalière في كل مركز من مراكز الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري لمتابعة حفظ الصحة حسب دليل الإجراءات للصحة الإنجابية لسنة 2013.

التجهيزات الطبية والصيانة

يعمل الديوان على تجديد التجهيزات الطبية حسب الإمكانيات المتاحة وقد تمّ إقتناء تدريجي لأجهزة تخطيط القلب وأجهزة الشفط للإجهاض، كما يسعى إلى الالتزام بما ورد بالمنشور عدد 8 بتاريخ 2 جانفي 2015 المتعلق بالتخلي نهائيا عن طريقة التعقيم بالحرارة

الجافة في أجل لا يتجاوز سنة 2018، واستعمال طريقة التعقيم بالحرارة الرطبة في كامل مراكز الصحة الإنجابية هذا وقد حثت إدارة الخدمات الطبية بالديوان جميع الساهرين في هذا الشأن على تعقيم المستلزمات الطبية باستعمال الورق Crêpé عوضا عن ورق Kraft أو gaine de stérilisation عند توفر آلة Thermo-soudeuse وفي حالة عطب آلة التعقيم بالحرارة الرطبة في أي مركز من مراكز الصحة الإنجابية فإنّ عملية تعقيم المستلزمات تقع في مراكز أخرى حتى لا يؤثر ذلك على جودة الخدمات.

كما تم اقتناء وتركيز جهاز تعقيم بالحرارة الرطبة بمركز الصحة الإنجابية ببنزرت سنة 2016 أمّا بمركز الصحة الإنجابية بسوسة فيتم تعقيم المستلزمات الطبية بوحدة التعقيم المركزية بمستشفى فرحات حشاد بعد الاتفاق الحاصل بين إدارة المستشفى و إدارة مركز الصحة الإنجابية.

أمّا بالنسبة لمواعيد تعقيم قاعات العمليات من طرف المسؤول عن هذه المهمة فإنّه يتم إصدار طلب كتابي إلى إدارة الخدمات الطبية قبل أسبوع من موعد التعقيم و التي تتولى إمضاء الإذن بالمأمورية في الغرض من طرفها والتأشير عليه من طرف الإدارة العامة ثم ترسل إلى الإطار الذي يقوم بالمهمة.

وبخصوص تركيز هيكل مخصص للصيانة ومراقبة التجهيزات الطبية فإنه تمت برمجة ذلك في الهيكل التنظيمي الجديد للديوان.

كما تمت مراقبة أجهزة صدمات القلب الكهربائية منذ 2016 "Défibrillateur" (عمليات صيانة وقائية) بمركز الدراسات الفنية والصيانة البيوطبية والإستشفائية. كما أبرم الديوان عقد صيانة مع المزود Matelec للآلتين المركزتين بكل من مركز الصحة الإنجابية بسيدي بوزيد ومركز الصحة الإنجابية بأريانة بتاريخ 19 جوان 2016.

خدمات الإعلام والتثقيف والاتصال

تعتبر سنة 2010 سنة مرجعية بالنسبة لتحقيق الأهداف في مجال خدمات الإعلام والتثقيف والاتصال في مجال تنظيم الأسرة غير أن الفترة 2011-2014 شهدت تراجعا في النتائج ناجما عن عدة إعتبارات من أهمها:

- الوضع الأمني الغير المستقر ؛
- تراجع عدد المتقنين والمتققات بعديد الجهات جراء المغادرة والإحالة على التقاعد ؛
- النقص في التأطير والتكوين والمتابعة ؛
- تهرم أسطول النقل بالديوان و عدم رصد الإعتمادات الضرورية لتعويض البعض منه من طرف وزارة المالية .

وللحدّ من هذه الوضعية أعدت إدارة الاتصال خطة تكوين لفائدة الفريق التثقيفي حيث تمّ إنجاز 3 دورات خلال سنة 2015 بالشمال والوسط والجنوب انتفع بها 145 منشطة.

يضاف إلى ذلك تمّ برمجة وانتداب إطار توعوي من صنف عالي لتطعيم و تدعيم الإطار التوعوي الحالي. هذا وبعد المجهود المسجل سنة 2015 من حيث تأطير وتكوين الإطار التوعوي بكامل الجمهورية تم تسجيل إرتفاع نسبي لهذه الخدمات وسيتم التركيز ضمن المخطط الإستراتيجي 2016-2020 على الرفع من قدرات الإطار التوعوي من خلال التكوين والتأطير بدون أن ننسى تأثير الشراكات المبرمة سنة 2015.

أمّا بالنسبة لتراجع عدد خدمات التوعية والتثقيف المنجزة خارج المراكز الصحية خلال الفترة 2010-2014 مقابل ارتفاع هذه الخدمات داخل الوسط الصحي فإنّه مرتبط بالموارد المادية والبشرية وكذلك نتيجة للظرف الأمني الذي عاشته البلاد خلال تلك الفترة الذي لا يسمح بتقديم خدمات ميدانية خارج الفضاءات المؤطرة. مع العلم أنّ الديوان تمكن من التأثير في النسبة العالية في التوعية في الوسط الصحي إذ كانت سنة 2015 تتاهز 75 بالمائة فأصبحت 69 بالمائة خلال السداسي الأول من سنة 2016 بعد حث الجهات على إعداد برامج تمس الأوساط الأخرى رغم النقص الفادح في سيارات فرق التوعية.

كما تمّ إعداد برنامج لتركيز خدمات التوعية والتثقيف والاتصال خارج الأوساط الصحية إنطلاقا من سنة 2016 وذلك لتغطية الأوساط الأخرى وتحديدًا بالمناطق شبه الحضرية والمناطق ذات الأولوية والأوساط المهنية والصناعية.

كما سيعمل الديوان على ضبط خطة لإيجاد التوازن في توزيع أعوان التنقيف بين المندوبيات الجهوية حيث يرجع التوزيع الحالي للإطار التوعوي إلى اعتبارات جغرافية وديموغرافية وصحية وهذا الملف بصدد الدرس لإيجاد الصيغ الكفيلة بتوزيع عادل بين الجهات والتحصير لمعالجة مسألة تعويض المنشطات المحالات على التقاعد.

مع التذكير أنّ الديوان قام بإعداد برنامج خدمات الإعلام والتنقيف والاتصال المتعلقة برفع الوعي والتعريف بالفضاءات و بمراكز الإرشاد والكشف اللاإسمي والمجاني لفيروس فقدان المناعة المكتسبة وذلك لتحسين الإقبال على الخدمات المتوفرة بهذه الفضاءات.

كما تمت برمجة تكوين أعوان التنقيف بالنسبة لمحور الوقاية من العنف الموجه ضد المرأة منذ سنة 2015 وهو يركز على دور المنشطة في حلقة المتدخلين من أطباء وقوابل وأخصائيين نفسانيين مع التأكيد على الإقتصار على دور التوجيه.

أما بالنسبة لوضعية المندوبية الجهوية بسوسة، يجدر التذكير أنّ هذه الوضعية (وجود عدد هائل من القوابل ونقص فادح في الإطار التوعوي والتنقيفي) ناجمة عن تراكمات تاريخية أدت إلى هذا العدد الزائد عن الحاجة للقابات بالمندوبية. وقصد حسن توضيف هذا الإطار فإنّه تمّ على مستوى المندوبية تكوينهن في ميدان الإرشاد والتنقيف لضعف عدد الإطار المكلف بالتنقيف، يضاف إلى ذلك القيام بإبرام شراكات مع المؤسسات الصناعية بالجهة لتقديم خدمات الصحة الإنجابية على عين المكان بالوسط المهني.

خدمات الإرشاد و الانصات

يعطي الديوان أهمية كبيرة لخدمات الإرشاد والانصات والتوجيه ويعمل على توفير فضاءات خاصة تضمن حسن سير هذه الخدمات ولكن بعض المندوبيات الجهوية والتي ليست على ملكية الديوان (إما تابعة لمستشفى جهوي أو وقع كراؤها مثلما هو الحال بالنسبة لمندوبيات نابل المهدية سوسة وجندوبة) يتعذر القيام بالتهيئة وذلك لضيق البنايات علما وأنّ الديوان قد أعدّ "برنامجا وظيفيا نموذجيا" سيقع تطبيقه على جميع الفضاءات التي هي بصدد البناء مثل ممندوبيتي سيدي بوزيد والقصرين. وفيما يخص مندوبية سوسة

تحصل الديوان على موافقة الوكالة العقارية للسكني لتخصيص قطعة أرض لبناء مقر جديد للمندوبية و وقعت المصادقة من طرف وزارة المالية لرصد الإعتمادات المطلوبة خلال سنة 2017.

خدمات التكوين

بالرغم من عدم وجود دليل إجراءات يحدد مواضيع الدورات التكوينية إلا أن مركز التكوين و التدريب الدولي والبحوث للديوان اعتاد على اعتماد المعايير الموضوعية التالية :

- 1- أولويات وتوصيات الإدارة العامة
 - 2- احتياجات ومتطلبات الإدارات المركزية خاصة منها الإدارات التقنية وذلك حسب ما يستنتج خلال الزيارات الميدانية
 - 3- احتياجات ومتطلبات مقدمي الخدمات التابعين للمندوبيات الجهوية حسب الرغبة والاختصاص (بعد إستشارة المندوبيات).
 - 4- الدورات التكوينية المبرمجة حسب مشاريع التعاون مع مختلف الشركاء سواء على المستوى الوطني أو الدولي ويقع الاتفاق على مواضيعها والمنتفعين بها
 - 5- يأخذ المركز بعين الاعتبار احتياجات المشاركين في الدورات التكوينية حسب رغباتهم خلال الدورات السابقة
- يقع خلال نهاية كل سنة تجميع كل المعطيات وتحليلها ثم يقع ضبط خطة عمل السنة المالية حسب الميزانية المرصودة.

بالنسبة لاختيار المنتفعين بالدورات التكوينية يقوم المركز بوضع معايير لكل دورة تكوين ثم يقع مراسلة المندوبيين الجهويين لاختيار المنتفعين حسب المعايير المحددة مسبقا.

كما شرع مركز التكوين بالقيام بالدورات التكوينية الخاصة بالدليل المرجعي للصحة الجنسية والإنجابية المعتمد من طرف الديوان منذ سنة 2014 وذلك من خلال برمجة 4 دورات تكوينية سنة 2014 ودورتين سنة 2015 ودورة سنة 2016 مع العلم وأن هذه

الدورات شملت منتفعيين من 24 مندوبية وشملت أيضا منتفعيين من إدارات الرعاية الصحية الأساسية حيث بلغ عدد المنتفعين 266 سنة 2014 وستواصل هذه الدورات خلال السنوات المقبلة علما وأنّ الديوان بالتعاون مع مؤسسات صحة أخرى قام بتأطير وتكوين العديد من مسدي الخدمات من أطباء وقوابل وممرضين منذ سنة 2009 وذلك في إطار برنامج التعاون الثنائي التونسي-الايطالي الذي امتد على 4 سنوات.

وقام المركز منذ سنة 2015 بوضع قاعدة بيانات تمكن من الحصول على معطيات شاملة ودقيقة حول الأعوان الذين شملهم التكوين على المستوى المركزي، وشرع خلال سنة 2016 بتركيز قاعدة بيانات خاصة بالدورات التكوينية المنجزة على الصعيد الجهوي. وسيعمل الديوان على إثراء قاعدة البيانات وتطويرها.

هذا وأنّ عدم تلقي بعض القوابل تكوينا على الدليل المرجعي لا يعتبر عائقا لإجراء الفحص السريري للثدي بما أنهن مؤهلات للقيام بذلك باعتبار تكوينهن الأكاديمي. أمّا في مجال تأهيل الموارد البشرية في مجال خدمات الإجهاض الدوائي و تطبيق البروتوكول المنصوص عليه بالدليل المرجعي للصحة الجنسية والإنجابية قام مركز التكوين بعدد الدورات التكوينية والمجهود متواصل لتغطية أكبر عدد ممكن من مسدي الخدمات.

التصرف في الصفقات العمومية

سيعمل الديوان مستقبلا عند إعداد بنود كراسات الشروط الفنيّة الخاصّة على تحديد معايير ومقاييس الاختيار للطلّبات بكلّ دقّة وذلك بالتنسيق مع أهل الاختصاص حسب خاصيّات التجهيزات موضوع الطّلب حتّى لا ينجر عنها تمييز بين المشاركين أو الحدّ من المنافسة مع الإشارة أنّ الديوان يحرص على احترام المبادئ التي يجب أن تخضع لها الصفقات وخاصّة منها المساواة بين المشاركين و شفافيّة الإجراءات ونزاهتها.

كما سيتمّ الأخذ بعين الاعتبار لجميع الملاحظات الواردة بتقرير الدائرة وسوف يحرص الديوان مستقبلا على القيام بالتّعديلات اللاّزمة بكرّاس الشّروط وذلك بتحديد العدد الأقصى للحصص التي يمكن إسنادها للمشارك بالإضافة إلى التأكيد صلب كرّاس الشّروط

على ضرورة إدراج العروض المالية والفنية الخاصة بكلّ قسط في ظرف مستقلّ في صورة توزيع طلب العروض إلى أفساط والتنصيب على آخر أجل لتقديم الاستفسارات.

خضع كراس الشروط لاقتناء التجهيزات الطبيّة الخاصة بطلب العروض عدد 2013/02 لنفس الوثائق المضمنة بكراس الشروط التي تمّ إعدادها من طرف وزارة الصحة لنفس السنة. وفي نفس السياق نشير إلى أنّ هذا الكراس يتمّ إعداده من طرف وزارة الصحة بالتنسيق مع المركز الفني للصيانة بالوزارة حيث لم يقع التنصيب ضمن الوثائق الفنيّة المطلوبة على شهادة ترخيص الاستهلاك باعتبار أنّ هذه الوثيقة يتم تسليمها من طرف مصالح الوزارة المختصة بعد التأكد من مدى مطابقة التجهيزات للمواصفات الفنيّة المصرّح بها و ذلك عند عمليّة استيراد الجهاز بعد قيام المزوّد بالإجراءات القانونيّة المعمول بها في الغرض وعند عمليّة استلام التجهيزات من طرف الديوان تطلب اللّجنة من المزوّد تقديم شهادة الترخيص النهائي للاستهلاك للمصادقة على القبول الوقتي. وسيتمّ مستقبلا التنصيب في كراس الشروط على وجوب تقديم هذه الوثيقة عند عمليّة الإستلام.

إلى جانب ذلك سيعمل الديوان على إعداد بطاقة متابعة حول ظروف تنفيذ الصّفقة و إحالتها إلى المرصد الوطني للصفقات العموميّة هذا مع الإشارة أنّ الديوان يحرص عند المصادقة على إبرام الصفقات على تسجيل نتائج طلب العروض و جملة من البيانات تخصّ الصفقات بمنظومة المرصد الوطني للصفقات العموميّة.

كما تحرص لجنة الاستلام الوقتي عند عمليّة تركيز و تشغيل و تجربة التجهيزات على تكوين المستعملين و الفنيين و إنجاز دورات تكوينيّة حسب خصوصيّات الأجهزة وسيحرص الديوان مستقبلا على اعتبار بطاقات حضور المنتفعين بالدورات التكوينيّة وثيقة ضمن محضر الاستلام الوقتي.

وسيعمل الديوان على احترام آجال الاستلام النهائي للتجهيزات و آجال إرجاع الضمانات الماليّة إلى صاحب الصّفقة.

كما يؤكد الديوان أنّه لم يقع قبول عرض ورد بعد الآجال في إطار طلب العروض عدد 2013/2 وقد تمّ مدّ الدائرة بالمؤيّدات و الوثائق التي تثبت ذلك.

المعهد الوطني للإحصاء

تمثل المعلومة الإحصائية إحدى مقومات رسم الاستراتيجيات والسياسات التنموية ومتابعة تنفيذها وهي تعتبر مرجعا أساسيا لمختلف المتدخلين الاقتصاديين العموميين والخواص في اتخاذ القرار. وفي هذا الإطار عُهد إلى المنظومة الوطنية للإحصاء حسب القانون عدد 32 لسنة 1999⁽¹⁾ مهمة توفير المعلومة الإحصائية لفائدة الإدارات العمومية والمؤسسات الاقتصادية بالإضافة إلى المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية ووسائل الإعلام والباحثين والمواطنين وذلك في كنف احترام المبادئ الأساسية للإحصاء. وتتكوّن المنظومة الوطنية للإحصاء من المجلس الوطني للإحصاء والمعهد الوطني للإحصاء والهيكل الإحصائية العمومية الأخرى والمؤسسات التكوينية في المجال. ويمثل المعهد الوطني للإحصاء الهيكل التنفيذي المركزي للمنظومة.

وتّم إحداث المعهد الوطني للإحصاء (في ما يلي المعهد) بمقتضى الفصل 21 من القانون عدد 64 لسنة 1969 المؤرخ في 31 ديسمبر 1969 والمتعلق بقانون المالية لتصرّف 1970. ويعتبر المعهد الذي يخضع لإشراف الوزارة المكلفة بالتنمية مؤسسة عمومية ذات صبغة غير إدارية. وضبط الأمر عدد 2408 لسنة 2000 المؤرخ في 17 أكتوبر 2000 تنظيمه الإداري والمالي وطرق سيره ويشمل الهيكل التنظيمي للمعهد حسب الأمر عدد 1643 لسنة 2005⁽²⁾ تسع مديريات مركّبة وستة أقاليم جهويّة ويشغل 1001 عوناً بتاريخ 31 ماي 2016 مقابل 372 عوناً سنة 2010 يخضعون فيما يتعلق بقانونهم الأساسي وتأجيرهم إلى الأحكام القانونية المنطبقة على أعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. وارتفعت نفقات التأجير من 5,881 م.د سنة 2010 إلى 15,5 م.د سنة 2015.

وعلاوة عن مهمّة الإنتاج والنشر الإحصائي كلّف القانون عدد 32 لسنة 1999 المعهد بالتنسيق الفني للأنشطة الإحصائية في إطار المنظومة الوطنية للإحصاء.

وتطوّرت موارد المعهد من 13,347 م.د سنة 2010 إلى 25,324 م.د سنة 2015 تكوّنت أساسا ونسبة 98,5% من منحة الدولة. وبلغت نفقاته خلال نفس الفترة 144,116 م.د⁽³⁾ بما في ذلك 34,957 م.د للتعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014 (في ما يلي التعداد) حيث ارتفعت تلك

(1) المؤرخ في 13 أبريل 1999 والمتعلق بالمنظومة الوطنية للإحصاء.

(2) المؤرخ في 30 ماي 2005 والمتعلق بضبط الهيكل التنظيمي للمعهد كما تمّ تنقيح وإتمام ملحقه بالأمر عدد 2857 لسنة 2005 المؤرخ في 24 أكتوبر 2005.

(3) معطيات سنة 2015 أوليّة وذلك نظرا لعدم ختم السنة المحاسبية والمصادقة على القوائم المالية إلى موفى جوان 2016.

النفقات من 14,126 م.د سنة 2010 إلى 25,684 م.د سنة 2015. ويتمّ مسك حسابية المعهد طبقاً للقواعد المعمول بها في مجال المحاسبة التجارية.

وتولّت دائرة المحاسبات إنجاز مهمّة رقابية ميدانية على المعهد للوقوف على مدى التزامه بالمبادئ الأساسية للإحصاء المتعارف عليها وطنياً ودولياً والضامنة لجودة المعلومة الإحصائية ومصداقيتها وعلى مدى احترامه للأحكام القانونية الجاري بها العمل في مجالي التصرف الإداري والمالي. وشملت المهمة أساساً الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2015 مع اعتبار معطيات سنة 2016 متى توفر ذلك.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المعهد كان موضوع مهمة رقابية قامت بها دائرة المحاسبات في سنة 2005 (التقرير السنوي الثاني والعشرون) انتهت إلى الوقوف على نقائص شابت مختلف مراحل إنتاج المعلومة الإحصائية لم يتم تدارك البعض منها على غرار تلك المتعلقة بتدني نسب الإجابة على استمارات المسوحات الموجهة إلى المؤسسات وبعدم توفير معطيات حول الاستهلاك السنوي للأسر وبالتأخير في إصدار بعض النشريات فضلاً عن غياب التدقيق في السلامة المعلوماتية. وخلصت الأعمال الرقابية للفترة من سنة 2010 إلى سنة 2015 إلى أنّ المعهد لم يوفّر المتطلبات التنظيمية والإدارية والمالية والفنية بالقدر الكافي لرفع مستوى أدائه وتحسين جودة المعلومة الإحصائية التي ينتجها.

أبرز الملاحظات

- مسار إنتاج الإحصائيات ونشرها

أثر عدم إحكام برمجة أعمال المعهد وغياب الدقة في إعداد ميزانيته سلبا على نسق إنجاز أعماله.

لا تواكب أعمال المعهد دائما تطور الحاجيات الإحصائية الوطنية وظلّت بعض المجالات غير مغطاة منذ أكثر من 6 سنوات وهو ما يعكس ضعف الترابط بين الإنتاج الإحصائي للمعهد والأولويات الوطنية.

وفي ظلّ عدم إعداد مختلف المجاميع الاقتصادية⁽¹⁾ المتعلقة خاصة بالاستثمار والاستهلاك والناتج المحلي الإجمالي على المستوى الجهوي، لا تتوفّر الإحصائيات الجهوية والمحلية بالقدر الذي يمكن من تطوير آليات التخطيط الجهوي.

ولم يسع المعهد في إطار تجميع المعطيات إلى تعميم إبرام الاتفاقيات بخصوص كل السجلات الإدارية التي يتحصّل عليها من قبل الهياكل العمومية. وينجرّ عن تدني جودة هذه السجلات صعوبة في استغلالها بسبب عدم دقة المعطيات التي تتضمنها فضلا عن عدم توحيد المعرفات والتصانيف المعتمدة.

وتشكو المسوحات حول المؤسسات من تدني نسب الإجابة على الاستمارات وضعف جودة الأعمال الميدانية وتعدّد أخطاء الترميز والخزن مما أثر سلبا على الحصول على نتائج ذات تمثيلية إحصائية.

ولا توفّر إجراءات تجميع المعطيات وإحالة البيانات الفردية إلى طالبيها من هياكل عمومية وباحثين ومنظمات دولية الضمانات الضرورية للالتزام بالسريّة الإحصائية. ولم يستجب المعهد للعديد من مطالب الحصول على إحصائيات خصوصية. كما لم يعدّ الدراسات اللازمة لقياس مدى رضا المستعملين.

(1) المجاميع الاقتصادية هي كلّ المؤشرات المتعلقة بالاقتصاد الكليّ على غرار الناتج المحلي الإجمالي والاستثمار والاستهلاك الوطني.

ويدعى المعهد إلى إحكام برمجة أعماله وحسن تنظيم إحالة السجلات الإدارية إليه ووضع الآليات الكفيلة بالرفع من جودة تجميع المعطيات عن طريق المسوحات فضلا عن الأخذ بعين الاعتبار لتطوّر حاجيات المستعملين.

- المخرجات الإحصائية

لم يلتزم المعهد بالمنهجيات المعتمدة دوليا في إعداد المؤشرات الظرفية حيث يتمّ تغيير سنة الأساس عند احتساب مؤشر أسعار البيع الصناعي ومؤشر الإنتاج الصناعي وإحصائيات المبادلات الخارجية بعد عشر سنوات عوضا عن خمس سنوات مما انجرّ عنه عدم الأخذ بعين الاعتبار لتطوّر الأوزان الترجيحية والمواد التي تغطيها هذه المؤشرات بما يجعلها لا تعكس الواقع. كما يدرج المعهد في إطار إحصائيات التجارة الخارجية مجالات يُستوجب إقصاؤها على غرار المبادلات الخاضعة لنظام مؤقت.

ولا تتسم المنهجية التي اعتمدها المعهد قبل سنة 2012 في احتساب مؤشر الفقر بالدقة والموضوعية حيث تبيّن أنّ النسب المنتجة حسب هذه المنهجية تقلّ عن نسب الفقر المدقع المحتسبة بالمنهجية الجديدة بالنسبة إلى نفس السنوات. ولم يواكب المعهد في إعداد الحسابات القومية نسق التطوّر الذي يشهده المجال.

ولم يلتزم المعهد باعتماد التصنيفات المهيّنة في إعداد كلّ مخرجاته بما يضمن قابليتها للمقارنات الدولية. كما اتسمت بعض المخرجات حول التشغيل بعدم التناسق فيما بينها.

ويهدف الرفع من جودة الإحصائيات توصي الدائرة المعهد بالالتزام في إنتاج الإحصائيات بالمنهجيات والتصنيفات المعتمدة دوليا وبمواكبة نسق تطوّرها وبالمبادئ الأساسية للإحصاء وبالأخذ بعين الاعتبار للمعطيات المتوفرة لدى مختلف هيكله ولدى المصادر الإدارية.

- التصرف الإداري والمالي

أدت الانتدابات الاستثنائية التي لم تراعى الحاجيات الفعلية للمعهد إلى زيادة عدد الأعوان بنسبة 169% خلال الفترة من سنة 2010 إلى ماي 2016 وتراجع نسبة التأطير من 26,6% إلى 14,3% خلال نفس الفترة وارتفاع نفقات التأجير من 5,881 م.د سنة 2010 إلى 15,500 م.د سنة 2015.

وأثر شغور 45 خطة وظيفية وتكليف 50 عوناً بغير المهام الموكولة إليهم وتزامن تسمية أكثر من عون في نفس الخطة الوظيفية لفترات تجاوزت أحياناً ثلاث سنوات على أداء المعهد لدوره على الوجه المطلوب.

وشاب التصرف في الموارد البشرية للمعهد إخلالات من شأنها أن تشكّل أخطاء تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985⁽¹⁾ حيث أسند لأعوانه منحا وتسبقات على الأجر خلافاً للقوانين الجاري بها العمل. كما تولى المعهد خلال الفترة الممتدة من جانفي 2013 إلى ماي 2016 صرف امتيازات مالية بعنوان إشغال خطط وظيفية دون وجه حق قدرها 51.536,670 د.

وفي ظلّ غياب التخطيط الاستراتيجي يشكو النظام المعلوماتي للمعهد عدم شموليته لجميع جوانب التصرف الإداري والمالي وعدم اندماجه فضلاً عن تدني مستوى السلامة المعلوماتية به.

وقام المعهد بصرف مبالغ دون احترام إجراءات التصرف في النفقات العمومية على غرار تأدية نفقات بعنوان التأجير وصيانة السيارات واستهلاك الوقود قدرها 11,096 م.د. منجزة في إطار التعداد في غياب المؤيدات القانونية لها. وحال غياب البرمجة الدقيقة والإجراءات الواضحة في إبرام الصفقات المتعلقة بالتعداد دون إنجاز بعضها، فضلاً عن التأخير في تنفيذ البعض الآخر، ممّا أثر سلباً على نسق العمل الميداني للمعهد.

ولضمان حسن توظيف موارده البشرية والمالية يدعى المعهد إلى التقيد بالنصوص القانونية المنظمة للتصرف فيها فضلاً عن إرساء نظام معلوماتي مندمج والإسراع بتوفير مقومات السلامة المعلوماتية له.

(1) المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية والإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وإحداث دائرة الزجر المالي.

I- النشاط الإحصائي للمعهد

يؤثر مسار إنتاج الإحصائيات من برمجة وتجميع المعطيات وترميزها وتخزينها واستغلالها ونشرها على جودة مخرجات المعهد ويعكس مدى التزامه بالمبادئ الأساسية للإحصاء⁽¹⁾ المتعلقة أساساً بالموضوعية والشفافية والاعتماد على منهجيات سليمة ودقيقة واحترام دورية الإحصائيات وآجال نشرها فضلاً عن توافق المصطلحات والتصانيف التي يستعملها المعهد مع تلك المستعملة على المستوى الدولي.

أ- برمجة الأعمال

ينصّ المبدأ السادس من الميثاق الإحصائي العمومي لتونس على ضرورة توفير الموارد الكافية للاستجابة للحاجيات الإحصائية إلا أن برمجة المعهد لأعماله وإعداد ميزانيته اتّسمت بعدم الإحكام. فضلاً عن التأخير في إعداد وعرض برامج العمل للسنوات 2012 و 2013 و 2015 على مجلس المؤسسة بلغ أقصاه تسعة أشهر من انطلاق السنة المعنية، يتمّ أحياناً إعداد الميزانية بالاعتماد على خاصيات فنية خاطئة للمسوحات على غرار دوريتها وحجم العينة. ويذكر في هذا الشأن، مضاعفة عينة المسح حول التشغيل والأجور لدى المؤسسات لسنة 2012 (المنجز سنة 2013) من 4000 إلى 9000 مؤسسة دون الأخذ بعين الاعتبار للانعكاس المالي لذلك عند إعداد ميزانية السنة المعنية فضلاً عن إدراج هذا المسح في إطار ميزانية سنة 2014 رغم أنّ دوريته أصبحت بسنتين. كما يتمّ تضمين تقديرات الميزانية اعتمادات لإنجاز أعمال إحصائية غير مبرمجة دون إنجازها خلال السنة المعنية على غرار ما تمّ بشأن المسح الوطني حول التشغيل غير المنظم الذي تمّ بشأنه تخصيص اعتمادات قدرها 517 أ.د لإنجازه سنة 2014.

وينجّر عن عدم إحكام البرمجة عدم كفاية الاعتمادات المرسمة بالميزانية ممّا تطلّب مراجعتها بنسب هامة لإتمام بعض المسوحات. فقد تجاوزت نفقات المسح الثلاثي حول السكّان والتشغيل لسنة 2012 الاعتمادات المبرمجة بما قيمته 1,341 م.د وهو ما يمثل 59% من الاعتمادات النهائية. وأثّرت الصعوبات في توفير وسائل العمل للمسوحات سلبي على نسق إنجازها على غرار التأخير في حدود أربعة أشهر الذي شهده إنجاز المسوحات الاقتصادية لسنة 2012.

(1) تمّ التنصيص على هذه المبادئ في القانون عدد 32 لسنة 1999 المتعلق بالمنظومة الوطنية للإحصاء وفي الميثاق الإحصائي العمومي لتونس الصادر بالقرار الوزاري المؤرخ في 30 سبتمبر 2015 وفي ميثاق الإحصاء الإفريقي الصادر في 3 فيفري 2009 وفي قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة A/68261/RES الصادر في جانفي 2014 إضافة إلى الاستئناس بمدونة الممارسات المعيارية في الإحصاء الأوروبي الصادرة في 28 سبتمبر 2011.

ولئن عمل المعهد منذ سنة 2008 بالتنسيق مع الوزارة المكلفة بالتجارة على إنجاز مسح حول التجارة الداخلية باعتبار أهميته خاصّة في توفير معلومات حول الهوامش التجارية، إلّا أنّه أوقف أعمال المسح بعد أسبوعين من انطلاقه خلال سنة 2013 رغم تخصيص اعتمادات لإنجازه طيلة خمس سنوات. وقد برّر المعهد ذلك بعدم وضوح الجوانب الفنية للمسح على غرار حجم العينة والفئات المستهدفة والحال أنّ هذه العناصر تمّ تحديدها في إطار الاجتماعات المنعقدة بين المعهد والوزارة المكلفة بالتجارة.

ولا يتولى المعهد عند برمجة المسوحات تقييم جدوى القيام ببعض الأعمال من خلال تفادي تكرار طلب نفس المعطيات في مسوحات مختلفة وإعادة النظر في طلب معطيات غير قابلة للاستغلال على غرار محور الأجور المدرج باستمارة المسح حول السكان والتشغيل. وهو ما لا يمكنه من التقليل في بعض الأعمال الإحصائية ومن مزيد التحكم في كلفة المسوحات ومن تخفيف العبء على المستجوبين.

ولا يقوم المعهد بنشر برامج العمل الإحصائي وإعداد تقارير دورية ترصد ما تم إنجازه تعزيزاً لشفافيته واستئناسا بالمعايير الدولية.

وتوصي الدائرة المعهد بتعميق النظر في برمجة أعماله الإحصائية لإضفاء مزيد النجاعة عليها وبإحكام تقدير الاعتمادات الضرورية لإنجازها.

وعلى صعيد آخر، لا تواكب أعمال المعهد دائماً تطور الحاجيات الإحصائية الوطنية وظلّت بعض المجالات غير مغطاة منذ أكثر من 6 سنوات وهو ما يعكس ضعف الترابط بين الإنتاج الإحصائي للمعهد والأولويات الوطنية، حيث تمّ الوقوف على غياب معطيات إحصائية ذات أهمية تعود مسؤولية إنتاجها إلى المعهد على غرار تلك المتعلقة بحجم الاستثمار وتوزيعه حسب الجهات والقطاعات مقابل اقتصار المعهد على نشر نوايا الاستثمار. وتمّ تسجيل نقص في المعطيات حول الاستهلاك السنوي للأسر الذي يمثل حوالي 80% من الطلب الداخلي وذلك باعتبار الدورية الخماسية للمسح المعني. كما لا تتوفر لدى المعهد معطيات حول الاقتصاد الموازي والقطاع غير المنظم والهجرة غير المنظمة. وفضلاً عن ذلك، يتطلب قطاع الخدمات الذي يمثل أكثر من 50% من الناتج المحلي الإجمالي إحصائيات أكثر شمولية ودقة على غرار تلك المتعلقة بالمؤشرات التكنولوجية والحسابات الفرعية للسياحة.

وفي ظلّ عدم إعداد مختلف المجاميع الاقتصادية⁽¹⁾ المتعلقة خاصة بالاستثمار والاستهلاك والنتاج المحلي الإجمالي على المستوى الجهوي، لا تتوفّر الإحصائيات الجهوية والمحلية بالقدر الذي يمكن من تطوير آليات التخطيط الجهوي حيث أكّد المجلس الوطني للإحصاء على الحاجة إلى توفير 31 مؤشرا على المستوى الجهوي يرجع إنتاجها إلى المعهد.

وتشكو مؤشرات الظرف الاقتصادي نقائص خاصّة منذ توقّف المديرية المركزية لمرصّد الظرف الاقتصادي بداية من سنة 2011 عن إنتاج التوقعات قصيرة المدى لتطور الظرف الاقتصادي والمؤشرات التآلفية بسبب عجزها عن وضع نموذج قياسي جديد يعكس مختلف متغيرات الاقتصاد الوطني على المدى القصير. ومن شأن غياب مثل هذه المؤشرات أن يحول دون توفير معطيات شاملة ومحيّنة ذات أهمية للمستثمرين وأصحاب القرار.

ب- تجميع المعطيات

يعوز تجميع المعطيات من الهياكل الإدارية أو عن طريق المسوحات وترميزها وخزنها نقائص تعلّقت خاصة بجودة السجلات الإدارية والأعمال الميدانية.

1- السجلات الإدارية

لم يشرع المعهد في إبرام اتفاقيات للحصول على السجلات الإدارية من الهياكل العمومية إلاّ بداية من أكتوبر 2012. وقد اقتصر المعهد على إبرام اتفاقيات مع المركز الوطني للإعلامية والإدارة العامة للأداءات بخصوص ثلاثة مجالات وهي الحالة المدنية وأجور أعوان الوظيفة العمومية والقوائم المالية. ولإضفاء الطابع الرسمي على إحالة السجلات الإدارية وتنظيمها وضمان استمراريّتها، يدعى المعهد إلى تعميم هذا الإجراء بخصوص كل السجلات التي يتحصّل عليها على غرار السجلات المحالة إليه من الإدارة العامة للديوانة التونسية ومن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وخلافا لما نصّ عليه قرار وزير التنمية والتعاون الدولي المؤرخ في 2 جوان 2010⁽²⁾ لم تحدّد الاتفاقيتان المبرمتان بتاريخ 17 جويلية 2013 بين المعهد والمركز الوطني للإعلامية والمتعلّقتان بمنظومتي "مدنية" و"إنصاف" طرق وروزنامة إحالة المعطيات إلى المعهد ممّا لم يمكنه من الحصول على البيانات بصفة آلية رغم تحمله كلفة سنوية بهذا العنوان قدرها 0,071 م.د.

(1) المجاميع الاقتصادية هي كلّ المؤشرات المتعلقة بالاقتصاد الكليّ على غرار الناتج المحلي الإجمالي والاستثمار والاستهلاك الوطني.

(2) المتعلق بضبط طرق إحالة المعلومات المتوفرة لدى الإدارات والهياكل العمومية إلى المعهد الوطني للإحصاء استجابة لأغراض إحصائية بحثية.

وواصل المعهد في سنة 2016 إنتاج الإحصائيات الشهرية للحالة المدنية بالاعتماد حصرياً على البطاقات الإحصائية التي يتمّ تجميعها مباشرة من البلديات. ويتمّ استغلال المعطيات المستخرجة من منظومة "مدنية" للقيام بالتعديلات الضرورية على قاعدة بيانات المعهد عند إعداد التقرير السداسي حول "التقديرات السكانية حسب المعتمديات والبلديات" وهو ما لم يمكن من تحقيق الهدف من إبرام الاتفاقية مع المركز والمتمثل في الاستغناء تدريجياً عن تجميع البطاقات المعدة من قبل البلديات خاصة وأنّ المعهد يواجه صعوبات في الحصول عليها.

وتفتقر مصادر معطيات الحالة المدنية لبعض البيانات على غرار مقر السكنى وتاريخ الولادة بالنسبة إلى الأمهات وإلى المتوفين ممّا يؤثر على دقة نسب الولادات حسب الولايات وعلى احتساب مؤشري الخصوبة ومؤمل الحياة عند الولادة على المستوى الجهوي. وتحدّد هذه النقائص من القيام بالدراسات الديموغرافية والاجتماعية وتؤدي إلى عدم إحكام تقدير المؤشرات الديموغرافية الجهوية.

ويدعى المعهد إلى تحديد حاجياته من المعطيات بدقة وإحكام تنظيم إحالة السجلات الإدارية إليه من الهياكل العمومية.

ومن جهة أخرى، ورغم أهمية عدد القوائم المالية التي يتحصّل عليها المعهد سنوياً في إطار الاتفاقية المبرمة مع الإدارة العامة للأداءات والبالغ 55.556 قائمة و57.279 قائمة بالنسبة تبعاً إلى سنتي 2013 و2014 وهو ما يمثل حوالي 44% من العدد الجملي المقدّر توفره سنوياً لدى مصالح الإدارة العامة للأداءات، إلّا أنّه تمّ تسجيل تفاوت في نسب تجميع هذه القوائم بين الجهات حيث تراوحت بين 5% و77% من جملة العدد المقدّر للقوائم. وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى عدم تمثيلية المعطيات المجمّعة على المستوى الجهوي لكلّ قطاعات النشاط وشرائح المؤسسات وأن يؤثر بالتالي على جودة الإحصائيات.

ولم تمكن القوائم المالية التي تمّ تجميعها من تغطية حوالي 41% من أرقام معاملات المؤسسات المصرّح بها لدى الإدارة العامة للأداءات. ويستوجب تحسين جودة المعطيات حسب المعايير الدولية تغطية أكبر لرقم المعاملات ويستدعي ذلك سعي المعهد إلى تحسين حصوله على القوائم المالية.

ولئن يندرج إبرام الاتفاقية مع الإدارة العامة للأداءات في إطار التقليل من اللجوء إلى المسوحات المباشرة وتخفيف العبء على المستجوبين طبقاً لما ينصّ عليه المبدأ السادس من الميثاق الإحصائي العمومي لتونس فضلاً عن توفير معطيات أشمل حول المؤسسات، فإنّه لم يتمّ إلى حدود جوان 2016 تحديد التعديلات الواجب إدخالها على المسوحات الاقتصادية بناءً على المعطيات التي توفرها قاعدة بيانات القوائم المالية.

وتعتمد المعهد بالعمل على تعميم إبرام الاتفاقيات بخصوص كلّ السجلات الإدارية التي يتحصل عليها وإعادة النظر في فحوى الاتفاقيات المبرمة مع المركز الوطني للإعلامية وأفاد أنّه اتفق مع الإدارة العامة للأداءات على مزيد التنسيق وعلى حلّ أغلب الإشكاليات المتعلقة بتجميع القوائم المالية.

من جهة أخرى، وفي غياب اعتماد معرّف موحد للمؤسسات وتصانيف محيّنة من قبل مختلف الهياكل العمومية يواجه المعهد صعوبة في تهيئة السجلات الإدارية لتحويلها إلى معطيات قابلة للاستغلال. فلئن أقرّت جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ 24 أوت 2010 الانطلاق في تنفيذ برنامج لإرساء معرّف مشترك للمؤسسات بهدف تبسيط تبادل المعلومات المضمنة بالسجلات الإدارية والمساهمة الفعالة في تطوير قاعدة مركزية للمعطيات حول المؤسسات وتمكين المعهد من الترفيع في قدراته وخاصة منها ما يتعلّق بتعيين سجلّ المؤسسات، ظلّ البرنامج إلى موفى جوان 2016 معلقاً رغم إعداد المعهد منذ أواخر سنة 2010 دراسة حول مختلف جوانب البرنامج أرفقها بجدول أعمال وبروزنامة إنجازاه باعتباره المكلف بذلك. وأدّت هذه الوضعية إلى عدم تمكّن المعهد من مقارنة كلّ المعطيات المضمنة بملفات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتلك المضمنة بملفات الإدارة العامة للأداءات بصفة آلية ممّا تطلّب تخصيص موارد بشرية لفترات زمنية هامة.

وأدّى اختلاف التصانيف المعتمدة من قبل الهياكل العمومية إلى صعوبة في تبادل المعطيات ومقاربتها حيث تعتمد الصناديق الاجتماعية والإدارة العامة للأداءات على تصنيفين للأنشطة يرجعان تبعاً إلى سنتي 1961 و1975. ورغم إعداد جدول مرور بين التصنيف المعتمد من قبل الإدارة العامة للأداءات والتصنيف التونسي للأنشطة، ظلّ المعهد مجبراً على الاعتماد بالنسبة إلى كلّ من الإحداثيات الجديدة المقدّرة سنوياً بحوالي 45 ألف مؤسسة وتغيير النشاط الذي يشمل 15 ألف مؤسسة على الترميز اليدوي بما يتطلبه من دقة وموارد بشرية إضافية.

2- المسوحات الميدانية

اتسمت مسوحات المعهد الموجهة إلى المؤسسات بتدني نسب الإجابة على استماراته وبمحدودية جودة المعطيات التي يتم تجميعها وكذلك ظروف خزنها. فقد تراوحت نسب الإجابة على استمارات المسح الوطني حول الأنشطة الاقتصادية المتعلقة بالسنوات الممتدة من 2011 إلى 2014 بين 36% و51% ممّا حال دون نشر نتائجه والاقتصار على استغلالها في إعداد الحسابات القومية. وللحصول على نتائج ذات تمثيلية إحصائية وقابلة للاستغلال يلجأ المعهد إلى مضاعفة حجم عيّنة المسح أو التمديد في الفترة الزمنية المخصّصة للأعمال الميدانية على غرار ما تمّ بالنسبة إلى المسح حول التشغيل والأجور لدى المؤسسات لسنة 2012.

ولا يتمكّن المعهد أحياناً من استغلال كلّ المعطيات التي يتمّ تجميعها بسبب أخطاء تتعلّق أساساً بالترميز. فقد تمّ من خلال مقارنة عينة تضم 600 استثماراً مع المعطيات المدرجة بقاعدة البيانات الوقوف على تسجيل 28 حالة تعلقت بأخطاء على مستوى الخزن و220 حالة تعلقت بأخطاء على مستوى الترميز⁽¹⁾. ونظراً إلى تدني جودة متابعة أعمال الخزن والترميز على المستوى الجهوي يتمّ تخصيص عونين على المستوى المركزي طيلة أربعة أشهر لإنجاز مراقبة إضافية عليها.

وأفضت المقارنة التي أجرتها دائرة المحاسبات بين قوائم المؤسسات حسب المعلومة المستقاة⁽²⁾ من بعض المسوحات إلى محدودية جودة الأعمال الميدانية لأعوان البحث. فقد تمّ على سبيل المثال انطلاقاً من العينة المشتركة (4411 مؤسسة) للمسح حول التشغيل والأجور لدى المؤسسات لسنة 2012 والمسح الوطني حول الأنشطة الاقتصادية لنفس السنة⁽³⁾، إحصاء 160 مؤسسة استدلت أعوان البحث على وجودها في إطار المسح الثاني في حين لم يتمّ التوصل إليها في إطار المسح الأوّل⁽⁴⁾ في غياب ما يبرّر ذلك. لذا يدعى المعهد إلى إيجاد الآليات الضرورية لضمان جودة الأعمال الميدانية.

وتتمّ الوقوف على محدودية جودة عملية تطوير بعض التطبيقات المصمّمة داخلياً لخزن معطيات المسوحات حيث أفرزت الاختبارات المنجزة عليها من قبل دائرة المحاسبات غياب ضوابط داخلية متعلّقة بالتحقق من صحّة بعض المعطيات على غرار المجاميع والبيانات المحتسبة بناءً على معادلات. كما سجّل غياب آليات تمكّن من التثبت من تطابق بعض المعطيات المتكرّرة في مختلف أجزاء الاستثمار وتساهم في تفادي الأخطاء وتنبّه إليها عند إدراج المعطيات المستخرجة من الاستثمار. ويُذكر في هذا الصدد الفوارق المسجّلة في عدد الأجراء القارين من الذكور والإناث في آخر سنة 2012 على مستوى جزأين من قاعدة البيانات الخام للمسح حول التشغيل والأجور لدى المؤسسات لسنة 2012 التي شملت 186 حالة من مجمل 4072 مؤسسة.

وتتمّ الوقوف على عدم تطابق المعطيات المشتركة بين قاعدتي بيانات المسح حول التشغيل والأجور لدى المؤسسات لسنة 2012 والمسح الوطني حول الأنشطة الاقتصادية لنفس السنة وهو ما يمسّ من تناسق مخرجاتهما. فقد بلغ عدد المؤسسات التي تعلّقت بها اختلافات في عدد العمّال القارين من الذكور في 31 ديسمبر 2012 ما عدده 765 مؤسسة من بين 1256 مؤسسة بالعينة المشتركة للمسحين. وتراوح الفارق بين أقلّ من 92 عامل وزائد 117 عامل.

(1) تتوزّع بين 67 خطأ ناتج عن عدم اكتساب الخبرة الضرورية و153 خطأ راجع حسب المعهد إلى عدم جدية عون الترميز.

(2) عنوان مجهول / رفض / موعد / مضمحلة / تمت الإجابة / مغلقة / أخرى.

(3) المسح حول التشغيل والأجور لدى المؤسسات لسنة 2012 المنجز من مارس إلى جويلية 2013 والمسح الوطني حول الأنشطة الاقتصادية لسنة 2012 المنجز من جويلية 2013 إلى أبريل 2014 والمرتكزين على سجل المؤسسات المقيّنين في 31 ديسمبر 2012.

(4) المؤسسات التي لم يقع التوصل إليها كانت المعلومة المستقاة حولها إما "مغلقة" أو "مضمحلة" أو "مجهولة في العنوان" أو "عنوان مجهول".

ج- استغلال المعطيات

تتعلّق جودة المخرجات الإحصائية أساساً بمدى شموليتها وتناسقها وشفافيتها فضلاً عن اعتمادها للتصانيف المحيئة وتوفيرها لسلاسل زمنية متناسقة تمكّن من القيام بمقارنات في الزمن وعلى الصعيد الدولي. ولا تمكّن الطريقة المعتمدة من قبل المعهد في إنتاج الإحصائيات من متابعة جودة الأعمال في ظلّ عدم توثيق بعض مراحل الإنجاز وانفراد نفس الأعوان بكامل مسار الإنتاج خاصّة أنّه لم يتمّ إحداث لجنة علمية بالمعهد لمواكبة تطوّر المنهجيات مثلما تمّ إقراره من قبل اللجنة المديرية منذ سنة 2013.

وفي هذا الإطار، تمّ الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساساً بالسجل الوطني للمؤسسات وبالمؤشرات الظرفية ومؤشرات الفقر وإحصائيات التشغيل وإعداد الحسابات القومية وتطبيق التصنيف.

1- السّجل الوطني للمؤسسات

أصدر المعهد أوّل نشرية سنوية حول الإحصائيات المستخرجة من السّجل الوطني للمؤسسات في أكتوبر 2011 واقتصرت هذه الإحصائيات على مؤسسات القطاع الخاص دون تغطية القطاع العمومي. ويرجع ذلك إلى افتقار المعهد إلى المعطيات المتعلقة بأعوان المنشآت العمومية وبتأجيرهم. وأفاد المعهد بهذا الخصوص أنّه سيعمل على إبرام اتفاقيات في الغرض مع الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية.

وأمام عدم استغلال المعهد لكل المصادر المتاحة له لتحسين وضعية نشاط المؤسسات على غرار نتائج المسوحات الظرفية ذات الدورية الشهرية والثلاثية تمّ على سبيل المثال الوقوف على عدم دقة المعطيات المدرجة بالسجل والمتعلقة بالمؤسسات غير المشغلة لأجراء حيث ارتفعت نسبة المؤسسات غير النشطة منها إلى 15,5% خلال سنة 2012.

وأفضت مقارنة الإحصائيات المدرجة بالنشريات السنوية والمستخرجة من السّجل الوطني للمؤسسات إلى الوقوف على اختلاف الإحصائيات المتعلقة بعدد المؤسسات وعدد الأجراء بعنوان نفس السنة من نشرية إلى أخرى دون تقديم التوضيحات الضرورية لذلك. وقد ارتفع هذا الفارق إلى 41.820 فيما يتعلّق بعدد الأجراء في القطاع الخاص بعنوان سنة 2012.

ولئن تمثّلت أهم أهداف برنامج التوأمة بين المعهد والهيكل الإحصائية الإيطالية (2008-2010) في إرساء نظام معلومات إحصائية حول المؤسسات مندمجا ويغطي كل مراحل إنتاج المعلومة الإحصائية ويشمل كلّ المصادر الإدارية والمسوحات المتوفرة بما يساهم في تحسين جودة المعطيات المضمّنة بالسّجل، إلّا أنّ المديرية المركزية للنشر والإعلامية والتنسيق لم تتمكن إلى موفى جوان 2016 من تطوير نظام قابل للاستغلال يستجيب لحاجيات المعهد.

وبالنظر إلى أهمية السّجل الوطني للمؤسسات في توفير معلومة شاملة ودقيقة حول المؤسسات تدعو الدائرة المعهد إلى إيلائه مزيد العناية من خلال السعي إلى تحسين جودة البيانات المضمّنة به.

2- المؤشرات الظرفية

تنصّ المعايير الدولية⁽¹⁾ المتعلّقة بإعداد المؤشرات الظرفية على تغيير سنة الأساس المعتمدة كل خمس سنوات غير أنّ المعهد يتولى تغييرها كل عشر سنوات بالنسبة إلى مؤشر أسعار البيع الصناعي ومؤشر الإنتاج الصناعي وإحصائيات المبادلات الخارجية وذلك رغم ما ينجرّ عن تغيير سنة الأساس من أثر على تحديد عيّنة المواد التي يغطيها المؤشر والأوزان الترجيحية لمختلف المواد موضوع العينة بطريقة توقّر تمثيلية أفضل لتطوّر وتركيبية المجالات المعنية. وتجدر الإشارة إلى أنّ المرور إلى سنة الأساس 2010 أدّى إلى الترفيع في عدد المواد المغطاة من 665 إلى 1555 بالنسبة إلى مؤشر أسعار البيع الصناعي ومن 568 إلى 742 بالنسبة إلى مؤشر الإنتاج الصناعي.

ولا تعكس المؤشرات التي تمّ إنتاجها خلال الفترة 2010-2014 حقيقة تركيبة البيع الصناعي والإنتاج الصناعي باعتبار أنّ أوزان مختلف المواد المدرجة لإعداد المؤشرات شهدت تغييرات هامّة بين سنتي 2000 و2010 تمثّلت على سبيل المثال في تراجع وزن الصناعات الغذائية ومواد النسيج إلى حدود النصف تباعا بالنسبة إلى مؤشري أسعار البيع الصناعي والإنتاج الصناعي.

ولئن توصي منظمة الأمم المتّحدة⁽²⁾ بأن تسجّل إحصائيات التجارة الخارجية للسلع كل المواد التي تزيد أو تخفّض مخزون الموارد المادية عند دخول نطاقها الاقتصادي (الواردات) أو الخروج منه (الصادرات) فإنّ إحصائيات التجارة الخارجية الصادرة عن المعهد تدرج مجالات يستوجب إقصاؤها

⁽¹⁾ Règlement (CE) n°1165/98 Du Conseil du 19 mai 1998 concernant les statistiques conjoncturelles (JO L 162 du 5.6.1998, P. 1) / Eurostat (2003) : The migration to base year 2000 within short-term statistics/ OCDE (2007) : Manuel sur la communication et la présentation de données et de métadonnées.

⁽²⁾ ONU (2010) : Statistiques du commerce international de marchandises-Concepts et définitions.

على غرار المبادلات الخاضعة لنظام مؤقّت ممّا يجعلها غير مطابقة للمعايير الدولية وغير قابلة للمقارنات الدولية ولا تعكس بالتالي واقع وحجم المبادلات كما تم تعريفها سابقا. وأفاد المعهد أنّه شرع في العمل على تجاوز هذا الإخلال.

3- مؤشّر الفقر

انطلق المعهد في احتساب مؤشرات الفقر منذ سنة 1980 بدورية خماسية مما انجرّ عنه غياب سلاسل زمنية متواصلة تجسّد انتشار الفقر في ظل عدم اعتماد تقنيات تمكّن من القيام بإسقاطات بالنسبة إلى السنوات الفاصلة بين كلّ مسحين. وأفاد المعهد أنّه شرع في تصميم مسح دائم لظروف عيش الأسر سيتمّ إنجازه انطلاقا من أكتوبر 2017 يمكّن من تحيين نسب الفقر بدورية سنوية.

ومكّن اعتماد المنهجية⁽²⁾ الجديدة لاحتساب مؤشرات الفقر التي شرع المعهد في العمل بها ابتداء من سنة 2012 في إطار برنامج مساندة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير ومن البنك الإفريقي للتنمية من الوقوف على تباين بين النسب المحتسبة باعتماد هذه المنهجية وتلك التي تمّ إنتاجها وتداولها سابقا. فلئن بلغت نسب الفقر على المستوى الوطني المتعلقة بسنتي 2000 و2005 مثلما أنتجها المعهد قبل سنة 2012 والتي تمّ اعتمادها في إعداد المخططات التنموية والموازن الاقتصادية تباعا 4,2% و2,8% فقد مكّن اعتماد المنهجية من الوصول إلى نسب تجاوزت بكثير هذه الأرقام حيث ارتفعت إلى 32,4% و23,3% و15,5% بالنسبة تباعا إلى السنوات 2000 و2005 و2010 فيما بلغت نسب الفقر المدقع 12% و7,6% و4,6%. وهو ما يعني أنّ نسب الفقر المنتجة باعتماد المنهجية القديمة كانت دون نسب الفقر المدقع المحتسبة حسب المنهجية الجديدة.

وترتكز منهجية احتساب نسب الفقر على تقدير خط الفقر وعلى احتساب نسبة هذا الأخير المتمثلة في نسبة السكان الذين لا يفوق إنفاقهم السنوي مستوى هذا الخط. واعتمد المعهد قبل سنة 2012 منهجية لإعداد هذه المؤشرات مخالفة للمبادئ الأساسية للإحصاء المتعلقة بالجودة لكونها لا تعكس الواقع بدقة. وتعلّقت التقنيات التي أدّت إلى سوء تقدير الواقع التونسي في هذا المجال بتحديد الشريحة السكانية المرجعية والحاجيات الضرورية من الحريات ومؤشر الاستهلاك التي كانت دون المستوى الحقيقي بالنسبة إلى العنصرين الأولين وتجاوزته فيما يخص تقدير الاستهلاك.

⁽²⁾ يتركّب خط الفقر من نفقات غذائية يتمّ تقديرها على أساس كلفة الحاجيات اليومية من الحريات ونفقات غير غذائية يتمّ تقديرها بالاعتماد على هيكله إنفاق الشريحة السكانية المرجعية. وتعتمد الممارسات الدولية على احتساب خط الفقر حسب مستويين حيث يعتبر المستوى العالي أنّ مستوى الإنفاق يساوي كلفة سلة من المواد الغذائية وأخرى غير غذائية ضرورة لحفاظ الشخص على حياته بينما يغطي المستوى الأدنى من خط الفقر (الفقر المدقع-Pauvreté extrême) حصرا كلفة المواد الغذائية بما يعني أنّ إنفاق هذه الفئة لن يغطي الحاجيات الغذائية الدنيا باعتباره مجبر أن يخصّص جزءا من إنفاقه لتغطية حاجيات غير غذائية.

وتعتمد المنهجية الجديدة في احتساب كلفة الحرية على هيكلة إنفاق الفئة السكانية المتواجدة بالخمس الأول (20% من الأفراد Premier quintile) من توزيع السكان حول شرائح الإنفاق الأكثر فقرا، فيما اعتمدت المنهجية القديمة على كلفة الإنفاق بالنسبة إلى فئة يتراوح إنفاقها الفردي بين 360 د و 480 د أي تتواجد بين 4% و 7% من السكان الأكثر فقرا. وتمكّن الطريقة القديمة من الضغط على الكلفة الفردية للحرية.

وتولّى المعهد قبل سنة 2012 في إطار تقدير استهلاك الأسر إدراج نفقات الاستثمار المتعلقة باقتناء منزل أو وسيلة نقل أو تجهيزات تتجاوز مدة استهلاكها السنة وكذلك كل النفقات الموسمية المتعلقة بالاحتفال ببعض المناسبات، وهو ما يضحّم افتراضيا مستوى عيش الأسر.

4- إحصائيات التشغيل

يلتزم المعهد في احتساب نسبة البطالة بمعايير مكتب العمل الدولي غير أنّه خلافا للمعمول به على المستوى الدولي على غرار اللجنة الأوروبية للإحصاء ومعهد الإحصاء الفرنسي والمندوبية السامية للتخطيط بالمملكة المغربية، لا يتولى المعهد إنتاج مؤشرات تكميلية⁽¹⁾ حول التشغيل لإبراز كلّ أوجه البطالة والحال أنّ المعطيات الضرورية لإعدادها متوفرة لديه من خلال المسوحات الثلاثية حول السكان والتشغيل فضلا عن أهمية هذه الإحصائيات.

وتبرز المقاربات الدولية⁽²⁾ عدم إحكام المعهد عملية تحديد حجم العينة السنوية لهذه المسوحات البالغة 280 ألف أسرة، فقد تم تضخيمها بالمقارنة مثلا مع حجم العينة السنوية المعتمدة من قبل معهد الإحصاء الفرنسي والبالغة 268 ألف أسرة لتقدير مؤشرات التشغيل المتعلقة بحوالي 6 أضعاف حجم سكان الجمهورية التونسية. ومن شأن إعادة النظر في حجم العينة أن يساهم في الحدّ من الكلفة المرتفعة للمسوحات حول التشغيل مع المحافظة على جودة مخرجاتها.

وأنّسم مضمون النشريات الثلاثية حول التشغيل بعدم الاستقرار من حيث المعلومات التي توفّرها على غرار عدم الانتظام في نشر تطوّر نسبة البطالة حسب الجهات الجغرافية الكبرى وتوزيع عدد المشتغلين حسب قطاع النشاط الاقتصادي طبقا لتصانيف الأنشطة الاقتصادية المعتمدة. ويؤثّر

(1) تتعلّق المؤشرات التكميلية بالأشخاص الذين لا يشتغلون كامل الوقت ويريدون العمل أكثر وأيضاً بالأشخاص المصنّفين غير نشطين حسب تعاريف مكتب العمل الدولي إلّا أنّهم يتواجدون على مسافة قريبة من سوق الشغل على غرار الأشخاص الذين يريدون العمل ومتفرغون لذلك إلّا أنّهم لم يقوموا في الشهر الأخير بإجراءات فعلية للبحث عن شغل والأشخاص الباحثين عن شغل رغم أنّهم غير متفرّغين مباشرة.

(2) وقف التقرير التقييمي للمسح الوطني حول السكان والتشغيل المعدّ من قبل اللجنة الأوروبية للإحصاء في سنة 2015 على تدنّي حجم العينة المعتمدة في بلدان تتشابه تركيبها السكانية مع تونس على غرار اليونان والبرتغال والمجروتشيكيا.

التأخير الهام في نشر التقارير السنوية المفصلة سلبا على الجدوى منها على غرار نشر المعطيات المتعلقة بسنة 2013 بتاريخ 14 ديسمبر 2016.

وعلى صعيد آخر، مكّنت مقارنة مخرجات المعهد فيما بينها من الوقوف على عدم تناسقها فيما يخصّ عدد المشتغلين على المستوى الوطني وتوزيعهم حسب الأنشطة الاقتصادية. فقد تمّ الوقوف على عدم تناسق مخرجات المسوحات التي تشمل التشغيل بالقطاعين العمومي والخاص والتشغيل غير المنظم من ناحية والنشرية المتعلقة بالسجل الوطني للمؤسسات من ناحية أخرى والتي تغطي حصرا مؤسسات القطاع الخاص حيث بلغ عدد أجراء القطاع الخاص المصرّح بهم رسميا حسب النشرية والمشتغلين في نشاط الخدمات الإدارية وخدمات الدعم خلال سنتي 2011 و2012 حوالي ضعف ما تمّ إحصاؤه من خلال المسح.

ولئن يتطابق عدد المؤسسات في شكل "أشخاص طبيعيين" المضمّن بالسجل مع عدد المشتغلين صنف "عرف" أو "مستقل" بالمسح فإنّ تقدير عدد المشتغلين من الصنفين المعنيين بالنسبة إلى مجال النقل والاتصالات لا يمكن أن يقلّ عن عدد المؤسسات المصرّح بها في شكل شخص طبيعي في مجال النقل فحسب وهو ما تمّت ملاحظته بالنسبة إلى الفترة 2010-2012 حيث تجاوز الفارق 29000 مشتغلا ممثلا بذلك حوالي 30% من العدد المصرّح به بالسجل.

أمّا بالنسبة إلى عدد المشتغلين على المستوى الوطني فقد تمّ الوقوف على عدم التناسق بين مخرجات المسوحات الثلاثية حول السكان والتشغيل ومخرجات التعداد بالنسبة إلى عدد المشتغلين الذين تمّ إحصاؤهم. فبالنظر إلى نسق تطوّر عدد المشتغلين المستقر نسبيا كما تمّ تقديره من خلال المسوحات الثلاثية الممتدة من بداية سنة 2012 إلى موفى سنة 2015، لا يمكن تسجيل خسارة صافية لحوالي 100 ألف موطن شغل بين الثلاثية الأولى والثلاثية الثانية لسنة 2014 مقابل صافي إحداثات الشغل بنفس الحجم بين الثلاثية الثانية والثلاثية الثالثة من نفس السنة. ويرجع عدم تناسق الإحصائيات المستخرجة من التعداد بخصوص الثلاثية الثانية لسنة 2014 إلى عدم الالتزام بمفاهيم مكتب العمل الدولي حيث لم يتمّ إدراج المنقطعين وقتيا عن العمل بسبب عطلة أو رداءة الطقس أو التوقف المؤقت لنشاط المؤسسة عند احتساب عدد المشتغلين. فضلا عن ذلك، لم يتمّ التنسيق مع الإدارة المكلفة بإحصائيات التشغيل بالمعهد بخصوص استغلال محور التشغيل في إطار التعداد.

ولتفادي مثل هذه الوضعيات تدعى مختلف الهياكل الفنية بالمعهد إلى مزيد التنسيق في إنجاز أعمالها الإحصائية ومقاربة كل الإحصائيات المتوفرة لديها بطريقة تضمن تناسق مختلف مخرجاتها والرفع من جودة الإحصائيات التي تنتجها.

5- الحسابات القومية

شرع المعهد في سنة 2010 في تطبيق نظام الحسابات القومية المطابق لنظام الأمم المتحدة لسنة 1993. وأعدّ بهذه المناسبة سلسلة الحسابات السنوية المتعلقة بالفترة 1997-2009، وتعهّد المعهد بتحويل الحسابات السنوية للفترة 1983-1996 إلى النظام الجديد إلاّ أنّه لم يقم بذلك ممّا أدى إلى غياب سلاسل زمنية متناسقة تسمح بمقارنات في الزمن حول تطوّر المجاميع الاقتصادية.

ورغم صدور نظام الأمم المتحدة لسنة 2008 لم يشرع المعهد إلى موفى جوان 2016 في تطبيقه في حين تمت برمجة ذلك منذ سنة 2014. وبحول عدم الانتقال إلى النظام الجديد للحسابات القومية دون إمكانية القيام بالمقارنات الدولية للمجاميع الاقتصادية التي ينتجها المعهد فضلا عن عدم مواكبة المعهد للحركة الاقتصادية وتطوّر مختلف قطاعات النشاط. ومن شأن الانتقال إلى نظام سنة 2008 أن يرفع من تقديرات المجاميع الاقتصادية مقارنة بما تفرزه المنهجية القديمة على نحو ما تمت ملاحظته في مختلف بلدان العالم. كما تبيّن أنّ الحسابات القومية تتّسم بعدم الشمولية حيث لا يعدّ المعهد حسابات المكاسب.

وتتوزّع الوحدات المؤسساتية المقيمة حسب نظام الحسابات القومية للأمم المتحدة لسنة 1993 إلى خمسة قطاعات مؤسساتية⁽¹⁾، إلاّ أنّ المعهد لم يلتزم بهذا التوزيع وواصل إدراج قطاع المؤسسات غير الربحية ضمن قطاع الأسر دون إفراده بحسابات ومجاميع خاصّة به نظرا إلى عدم توقّر معطيات دقيقة حول نشاط الجمعيات ومختلف أوجه مساهمتها في الاقتصاد. ويرجع آخر مسح تمّ إنجازه حول الجمعيات إلى سنة 2002 مما يؤثّر سلبا على التقديرات المتعلقة بها والتي لا تعكس بالضرورة حقيقة مساهمتها في الإنتاج وفي القيمة المضافة وفي الخدمات التجارية وغير التجارية.

وتضمّنت التوصيات المنبثقة عن برنامج التوأمة مع الهياكل الإحصائية الإيطالية 2008-2010 ضرورة تغيير دورية المسح المتعلّق بالمؤسسات الصغرى لتصبح سنوية باعتبار عدم انتظام سلوك هذه المؤسسات وصعوبة إيجاد متغيرات تمكّن من تقدير تطوّرها بدقّة غير أنّ المديرية المركزية للحسابات القومية ما زالت تعتمد إلى غاية جوان 2016 على المسح الخماسي في المجال. وتعهّد المعهد بمراجعة دورية هذا المسح مستقبلا.

ويؤكّد نظام الأمم المتحدة للحسابات القومية لسنة 1993 على أهمية الفصل بالنسبة إلى القطاع المؤسساتي المتعلّق بالأسريين القطاع المنظّم والقطاع غير المنظّم خاصّة في البلدان النامية، إلاّ

⁽¹⁾ تتمثل في المؤسسات غير المالية والمؤسسات المالية والإدارات العمومية والأسر والمؤسسات غير الربحية في خدمة الأسر.

أنّ المعهد لم يعتمد هذا التمييز في إعداد المجاميع الاقتصادية. ومازال القطاع غير المنظم مغطى جزئياً حيث يقتصر المعهد على تقدير تطوره مقارنة بتقديرات تمّ إعدادها بعنوان سنة 1997 في غياب معلومات حول كيفية إعدادها سابقاً ممّا لا يضمن حسن تقدير مساهمة هذا القطاع في الاقتصاد الوطني.

وشرع المعهد منذ سنة 1999 في إنتاج حسابات ربع سنوية حسب طريقة الإنتاج غير أنّه ورغم برمجته إعداد هذه الحسابات حسب طريقة الاستعمالات خلال الفترة 2011-2015 وفي غياب معطيات دورية حول الاستهلاك لم يتوصّل إلى وضع منهجية تمكّنه من ذلك. كما لم ينتج هذه الحسابات حسب منهجية الدخل.

6- تطبيق التصنيف

أشرف المعهد⁽¹⁾ على مراجعة التصنيفين التونسيين للأنشطة وللمنتجات والتصنيف الوطني للمهن على التوالي في سنتي 2009 و2014 وذلك لضمان تناسقها مع التصنيف الدولية ومع تطوّر الأنشطة الاقتصادية غير أنّ هيكله الداخلية لم تلتزم بتطبيق هذه التصنيف المحيئة. فقد واصل المعهد إنتاج مؤشر أسعار البيع الصناعي ومؤشر الإنتاج الصناعي حسب تصنيف الأنشطة والمواد لسنة 1986 والتصنيف التونسي للمواد لسنة 2002 والجال أنّه كان مبرمجا اعتماد التصنيف الوطني للأنشطة لسنة 2009 منذ بداية 2013. وينجرّ عن عدم اعتماد التصنيف الجديدة عدم قابلية إجراء مقارنات دولية بالنسبة إلى هذه الإحصائيات.

وفي سياق متصل ورغم تنصيب استمارة المسح الوطني حول الأنشطة الاقتصادية للمؤسسات الصغرى لسنة 2012 على اعتماد التصنيف التونسي للأنشطة في نسختي 1996 و2009 بالتوازي، إلا أنّه تم الاقتصار على اعتماد تصنيف سنة 1996 في استخراج الإحصائيات مما حال دون مقارنة نتائجه مع نتائج المسوحات الأخرى.

وتضمّنت النشرة السنوية حول "المسح الوطني حول السكان والتشغيل لسنة 2012" توزيع السكان المشتغلين حسب النشاط الاقتصادي باعتماد تصنيفين مختلفين حيث تمّ استعمال التصنيف المحيّن لسنة 2009 في جدول وحيد والاعتماد على تصنيف مغاير ببقية التقرير وبكلّ التقارير والنشرية السابقة واللاحقة لهذه النشرة.

⁽¹⁾ الذي كلّف بمقتضى القانون عدد 32 لسنة 1999 بالتنسيق الفني للأنشطة الإحصائية.

ولا تتطابق "شهادات التعليم" المعتمدة في استمارات التعداد والمسح الوطني حول الإنفاق والاستهلاك ومستوى عيش الأسر والمسوحات الثلاثية حول السكان والتشغيل مع التصنيف الدولي المقتن للتعليم⁽¹⁾ الصادر في سنة 2011 عن منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، والحال أن اعتماد هذا التصنيف من شأنه أن يمكن من فهم أفضل لخصائص المجتمع المتعلقة خاصة بالتشغيلية وبالقيام بالمقاربات الدولية. كما لا تتطابق الشهادات المعتمدة أيضا مع السلم الوطني للمهارات الذي تم إصداره بمقتضى الأمر عدد 2139 لسنة 2009 والذي لا يتطابق بدوره مع التصنيف الدولي المقتن للتعليم.

ولإضفاء الصبغة الإلزامية على اعتماد التصنيف الجديدة تماشيا مع أفضل الممارسات الدولية وجب الإسراع في إصدار النصوص الترتيبية المتعلقة باعتماد هذه التصنيف من قبل كل الهياكل العمومية.

د- نشر الإحصائيات والتعامل مع طلبات المستعملين

يعوز نشر الإحصائيات نقائص تتعلق خاصة باحترام بعض المعايير الدولية المنظمة للمجال وبإعداد الدراسات اللازمة لقياس مدى رضا المستعملين.

فخلافًا للمعيار الخاص بنشر البيانات لا يقوم المعهد بالإعداد المسبق لروزنامة نشر المخرجات الإحصائية ما عدا روزنامة نشر مؤشرات قطاع الاقتصاد الحقيقي والتجارة الخارجية المحددة حسب المعيار الخاص لنشر البيانات الإحصائية⁽²⁾.

ولا يحدّد المعهد الأعوان الذين لهم حقّ الاطلاع والتصرّف في المعلومة قبل نشرها. كما لا يقوم وفقا للمعيار الخاص بنشر البيانات الإحصائية بإعداد تقرير يلخص مختلف التعليقات الوزارية والرسمية على الإحصائيات عند نشرها.

وخلافًا لمنشور الوزير الأول عدد 33 بتاريخ 17 ماي 1994 المتعلّق بمزيد العناية باللغة العربية، لم يقدّم المعهد بتعريب جميع نشرياته حيث تمّ إصدار نشرياته باللغة الفرنسية فقط على غرار النشرة السنوية حول التجارة الخارجية ونتائج المسح الوطني للمؤسسات الصغرى وإحصائيات حول عدد وديمغرافيا مؤسسات القطاع الخاص.

(1) Classification Internationale Type de l'Education CITE 2011.

(2) Norme Spéciale de Diffusion des Données.

ولم يقيم المعهد خلال الفترة 2010-2015 بإصدار 29 نشريّة في آجالها حيث تجاوز التأخير أحيانا سنة. كما لا يقوم بنشر آراء أصحاب المؤسسات التجارية كل ثلاثة أشهر.

وتضمّنت النشريات الصادرة عن المعهد أحيانا تعاريف متناقضة على غرار ما ورد بالنشريات الصادرة في سنة 2014 والمتعلّقة بالمسح حول المؤسسات الصغرى لسنة 2012 بخصوص القطاع غير المنظم فضلا عن تناقض إحدى التعاريف مع تلك المعتمدة دوليا من قبل الندوة الدولية الخامسة عشر لإحصائي العمل (1993). فخلافا للتعريف الذي تم اعتماده بالنسبة إلى هذا المسح لا يقتصر القطاع غير المنظم على المؤسسات وإنّما يشمل أيضا الأسر التي تمارس نشاطا اقتصاديا لحسابها الخاص والتي لا تعتمد على التكوين القانوني للمؤسسة.

ويُنتج المعهد تقريرا سداسيا حول "التقديرات السكانية حسب المعتمديات والبلديات" موجّه أساسا إلى الوزارتين المكلفتين بالداخلية وبالصحة دون أن يتمّ نشره بموقع الواب وهو ما يتناقض مع المبادئ الأساسية للإحصاء المضمّنة بالميثاق الإحصائي العمومي لتونس والتي تؤكد على ضرورة تزامن ولوج العموم إلى الإحصائيات.

وخلافا لمبدأ السرّ الإحصائي المنصوص عليه بالفصل 4 من القانون عدد 32 لسنة 1999، يتولى المعهد في إطار إنجاز مسوحات لفائدة منظمات دولية إحالة المعطيات الفردية إليها في غياب الإجراءات الضامنة لإخفاء كلّ البيانات التي تمكّن من التعرّف على المستجوبين. وتمكّن المعطيات المتعلقة بالقطاعات المحتكرة من قبل عدد قليل من المؤسسات والمضمّنة بقاعدة البيانات الموضوعة على ذمّة طالبي البيانات من باحثين ومنظمات دولية من التعرّف على المؤسسة حتى بعد إخفاء اسمها الاجتماعي وعنوانها.

ولم يشرع المعهد إلى موفي جوان 2016 في إرساء طرق وضوابط النفاذ إلى المعطيات الفردية. وتبرز الحاجة إلى الإسراع في ذلك خاصة مع صدور المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المؤرّخ في 26 ماي 2011 والمتعلّق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية⁽¹⁾ بما في ذلك المعلومة الإحصائية. وأرجع المعهد تأجيل إنجاز مشروع النفاذ إلى المعطيات الفردية أساسا إلى إدراجه في إطار برنامج التوأمة مع الاتحاد الأوروبي (2016-2017).

ومن جهة أخرى، لا يقوم المعهد بإعداد دراسات حول مستوى رضا مستخدمي البيانات. كما لم يضع الإجراءات الكفيلة بتصريح طالبي المعلومة الإحصائية بصفتهنّ ممّا انجرّ عنه ارتفاع نسبة

⁽¹⁾ الذي تمّ إلغاؤه وتعويضه بالقانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرّخ في 24 مارس 2016 والمتعلّق بالحقّ في النفاذ إلى المعلومة.

عدم التصريح إلى 40% وهو ما يحول دون تحديد مستعملي مخرجاته وضبط حاجياتهم بالدقة المطلوبة والبحث في سبل تطوير الاستجابة لها.

ولم يستجب المعهد إلى العديد من مطالب الحصول على إحصائيات خصوصية تراوحت بين 40% سنة 2015 و64% سنة 2013 وذلك دون تحديد أسباب عدم الاستجابة.

II- التنظيم والتصرف الإداري والمالي

شاب التنظيم والنظام المعلوماتي والتصرف في الموارد البشرية والتصرف المحاسبي والمالي إخلالات من شأن البعض منها أن يشكل أخطاء تصرف على معنى أحكام القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985⁽¹⁾.

أ- التنظيم والنظام المعلوماتي

تعددت النقائص على مستوى التنظيم والنظام المعلوماتي بشكل يؤثر على أداء المعهد.

1- التنظيم

سجل المعهد شغور العديد من الخطط الوظيفية⁽²⁾ المنصوص عليها بهيكلة التنظيمي لفترات متفاوتة⁽³⁾ مما حدّ من تأطير الأعوان وأعاق قيام المعهد بالمهام الموكولة إليه على الوجه المطلوب. فقد انجرّ عن تواصل شغور الإدارتين الراجعتين بالنظر إلى مرصد الظرف الاقتصادي بالمعهد تجميد نشاطه لمدة تجاوزت الثلاث سنوات. كما تمّ في بداية سنة 2016 إحصاء 45 شغورا من مجموع 159 خطة. وسجلت الخطط الوظيفية المتعلقة بالمديرين أعلى نسبة شغور حيث بلغت حوالي 47%. وتجاوز خلال الفترة 2010-2015 الشغور في الخطط الوظيفية 3 سنوات متتالية بالنسبة إلى مديرية مركزية و19 إدارة و4 إدارات فرعية و14 مصلحة.

ولم يكن التشخيص الذي قام به المدير العام للمعهد في نوفمبر 2014 كافيا لتدارك كلّ الإخلالات التنظيمية بالمعهد حيث تعدّد وتواتر تكليف الشاغلين لخطط وظيفية بمهام مغايرة للمهام الراجعة إليهم بالنظر لبلغ عددهم في بداية سنة 2016 ما قدره 50 عونا. وتشكو الهياكل الجهوية

(1) المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية والإدارية والجماعات المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

(2) يتركز تنظيم المعهد على 159 خطة وظيفية تتوزّع بين 9 مديرين مركزيين و30 مديرا و40 كاهية مدير و80 رئيس مصلحة.

(3) تواصل شغور 12 خطة وظيفية كامل الفترة الرقابية.

للمعهد كذلك من الشغور الفعلي⁽¹⁾ لأغلب الخطط الوظيفية الراجعة إليها بالنظر من خلال عدم إشغال 3 خطط متعلقة بمديرين من ضمن 6 إدارات، إضافة إلى تكليف مديرين اثنين بمهام ترجع بالنظر إلى الإدارات المركزية. ومن جهة أخرى تمّ خلال الفترة 2010-2015 إحصاء 20 حالة تزامن تسمية أكثر من عون في نفس الخطة الوظيفية لفترات تجاوزت أحيانا ثلاث سنوات.

ولم يتم تفعيل المهام المتعلقة بمراقبة التصرف والتدقيق الداخلي على امتداد فترات تجاوزت 3 سنوات رغم أهميتها لضمان حسن التصرف الإداري والمالي بالمعهد. وقد تمّ تكليف الأعوان المعنيين بها بمهام مغايرة أو متنافرة أحيانا مع مهامهم الأصلية على غرار الجمع بين التدقيق الداخلي وإعداد الميزانية والموازنة.

وأحدث المعهد هياكل جهوية⁽²⁾ دون مراجعة هيكله التنظيمي ودون توثيق هذه الإحداثيات في مقرّرات تضبط التحويلات التي طرأت على مرجع نظر مختلف الإدارات الإقليمية. وفضلا عن ذلك، لا تتولى الهياكل الجهوية القيام بكل المهام الموكولة إليها على غرار استغلال المعطيات المجمعة في إعداد الإحصائيات والدراسات المتعلقة بالجهة التي بقيت حكرا على الهياكل المركزية.

وتمّ الوقوف على تداخل في المهام بين بعض هياكل المعهد على غرار تولي المديرية المركزية للنشر والإعلامية والتنسيق والإشراف على وحدة التكوين ووحدة الاتصال والعلاقات العامة رغم أنّ هذه المهام ترجع بالنظر حسب الهيكل التنظيمي تباعا إلى الإدارة الفرعية للتصرف في الموارد البشرية وإلى الإدارة العامة. وأفاد المعهد أنّه تمّت تسوية الوضعية على إثر تدخل الدائرة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ تحيين الهيكل التنظيمي للمعهد وإعداد قانون إطار وبطاقات المهام شكلت نقاطا قارة لمختلف اجتماعات هياكل التسيير للمعهد المنعقدة خلال الفترة 2010-2015 غير أنّه لم يتم إلى موفى جوان 2016 إنجاز ذلك. ويدعى المعهد إلى الحرص على تحيين هيكله التنظيمي بما يضمن تلاؤمه أكثر مع حاجياته الحقيقية وإرساء آليات تمكّن من تنظيم مهام أعوانه.

2- النظام المعلوماتي

رغم أهمية النظام المعلوماتي في دعم مختلف أوجه نشاط المعهد الفنية والإدارية والمالية لم يخل هذا المجال من نقائص تعلّقت بالاستغلال وبالسلامة المعلوماتية.

(1) يقصد بالشغور الفعلي عدم ممارسة المهام التي تعود للخطة رغم تسمية أحد الأعوان بها.

(2) إحداث الإدارة الإقليمية لصفافس بتاريخ 4 مارس 2013 والإدارة الإقليمية للشمال الشرقي 2 بتاريخ 13 أكتوبر 2014.

2-1- الاستغلال

في ظلّ غياب التخطيط الاستراتيجي للمعهد في مجال تقنية المعلومات تمّ الوقوف على عدم اندماج وشمولية النظام المعلوماتي لجميع جوانب التصرف الإداري والمالي على غرار التصرف في المخزون وأسطول النقل. وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن التجارب المقارنة لا تقتصر على اندماج قواعد بيانات الهيكل الإحصائي فيما بينها بل تتجاوزه بربط الهيكل المكلف بالإحصاء بقواعد بيانات الهياكل العمومية المزودة له بالمعطيات قصد تحسين جودة الإحصائيات من خلال تقليص مخاطر الخطأ عند خزن المعطيات والتقليص في آجال نشر النتائج.

كما يشكو المعهد غياب جملة من السياسات لجوانب هامة من تقنية المعلومات على غرار سياسة إدارة المشاريع وسياسة إدارة المخاطر والتعامل مع الحوادث وسياسة استمرارية النشاط.

وأنجز المعهد استثمارات في مجال الإعلامية بلغت خلال السنوات من 2010 إلى 2015 ما قيمته 2,8 م.د. وقد شهد ما لا يقلّ عن ثلثي مشاريع تقنية المعلومات المبرمجة خلال هذه الفترة تعثرات في إنجازها تأتت أساسا من عدم وضوح الأولويات ممّا أثر سلبا على عمل المديريات المركزية الفنية بتعطيل أعمالها والمساس بجودتها. وتجاوز التأخير في بعض الأحيان ثلاث سنوات على غرار مشروع تطوير تطبيقية واب لنشر نتائج التعدادات على مستوى الولايات والمعتمديات في شكل خرائط تفاعلية ومشروع المتابعة الدورية للتقدم الميداني في إنجاز المسوحات. ولم يتم إلى موفى جوان 2016 إنجاز مشروع منظومة متعدّدة الوظائف لفائدة المصالح المشتركة رغم أنّ برمجته تعود إلى سنة 2012.

ولا يتمّ إعداد برنامج سنوي للصيانة الوقائية وتوثيق طلبات الصيانة العلاجية للتجهيزات الإعلامية البالغة قيمتها 3,5 م.د حسب موازنة سنة 2014. كما لا تتوفر أدلة الاستعمال بخصوص 13 تطبيقية من بين 21 تطبيقية تمّ تطويرها داخليا. ولا يتم التوثيق الفني الخاص بكلّ التطبيقات.

ولم يتوصّل المعهد إلى موفى جوان 2016 إلى ضبط سياسة يتمّ من خلالها توحيد استعمال البرمجيات الإحصائية في معالجة البيانات. كما لم يحرص المعهد على احترام الملكية الفكرية المنصوص عليها بالقانون عدد 36 لسنة 1994⁽¹⁾ وذلك باستعماله لبرمجيات مقرصنة⁽²⁾ أو دون ترخيص لعدم خلاص معالم الاشتراك وهو ما يجعله عرضة للعقوبات المنصوص عليها بالفصل 52 من القانون المذكور ويساهم في الإضرار بمصداقيته.

(1) المؤرخ في 24 فيفري 1994 المتعلّق بالملكية الأدبية والفنية كما تمّ تعديله وإتمامه بالنصوص اللاحقة وخاصة القانون عدد 33 لسنة 2009.

(2) يعدّد الفصل الأول من القانون من ضمن المصنفات المعنية بحق التأليف البرامج المعلوماتية. وينصّ فصله 46 على أنه يحجر كل استعمال للبرامج المعلوماتية لا يكون مرخصا فيه صراحة وكتابيا من طرف المؤلف أو من ينوبه ما لم يوجد شرط تعاقدى مغاير.

وتمّ تسجيل نقائص على مستوى موقع واب المعهد تستدعي الحرص على تداركها نظرا إلى الإقبال المتزايد عليه⁽¹⁾ على غرار عدم تعميم نشر الوثائق المنهجية المستعملة في الأعمال الإحصائية وضعف عدد التعريفات والمفاهيم وهو ما يمسّ من شفافية مخرجات المعهد. وأدى عدم شمولية واكتمال عملية توثيق وأرشفة المسوحات الإحصائية في مختلف مراحلها وبمختلف مكوّناتها (المنهجية والعينات والمتغيرات...) إلى نقص المعلومات التي يمكن نشرها على الموقع.

2-2- السلامة المعلوماتية

لئن تمّ تصنيف المعهد من قبل الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية "من بين المؤسسات الوطنية ذات البنى المعلوماتية التحتية الحيوية"، فإنّه لم يتولّ إلى موفى جوان 2016 إعداد خطة للسلامة المعلوماتية. ولم يلتزم بمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 19 لسنة 2007⁽²⁾ وخاصّة منها ما يتعلّق بإحداث خلية للسلامة المعلوماتية.

وفي ظل التأخير الذي شهده مشروع تهيئة مركز البيانات، يتواصل استغلال فضاء مخصّص لقاعة الموزعات يفتقر إلى مقومات السلامة على غرار تلك المتعلّقة بالحماية من الحرائق والتجهيزات الاحتياطية لضمان استمرارية التزويد بالطاقة ونظام لمكافحة الاختراقات.

ويفتقر المعهد إلى موقع احتياطي يأوي البيانات ويمكن من توفيرها في حالة حدوث كوارث بالمكان الذي يوجد به مقرّ المعهد رغم برمجة هذا المشروع ضمن عقد أهداف المعهد للفترة 2007-2011، فضلا عن عدم توفير الظروف الملائمة لحفظ المحامل المتضمنة لنسخ احتياطية من قواعد البيانات الإحصائية.

وخلافا لأحكام القانون عدد 5 لسنة 2004⁽³⁾ والأمر عدد 1250 لسنة 2004⁽⁴⁾ لم يقيم المعهد بداية من سنة 2013 بإجراء تدقيق سنوي للسلامة المعلوماتية رغم توصيات دائرة المحاسبات في هذا المجال ضمن تقريرها السنوي الثاني والعشرين. ووقفت المعايينات والفحوصات المنجزة من قبل الدائرة على عدم تدارك معظم النقائص التي خلصت إليها تقارير التدقيق المنجزة خلال السنوات 2010-2012 والتي أدّت إلى تدني مستوى السلامة المعلوماتية.

(1) تطوّر عدد زائريه من 143906 زائرا سنة 2011 إلى 339331 زائرا سنة 2015.

(2) المؤرخ في 11 أبريل 2007 والمتعلّق بتدعيم إجراءات السلامة المعلوماتية بالهيكل العمومية.

(3) المؤرخ في 3 فيفري 2004 المتعلّق بالسلامة المعلوماتية.

(4) المؤرخ في 25 ماي 2004 المتعلّق بضبط النظم المعلوماتية وشبكات الهياكل الخاضعة إلى تدقيق إجباري دوري للسلامة المعلوماتية والمعايير المتعلّقة بطبيعة التدقيق ودوريته وإجراءات متابعة تطبيق التوصيات الواردة في تقرير التدقيق.

ب- التصرف في الموارد البشرية

تعلقت الملاحظات التي خصت التصرف في الموارد البشرية بالالتزام بالمعايير الدولية وبالانتدابات الاستثنائية وبإسناد الخطط الوظيفية وبالتصرف في المنح والتسبقات على الأجر.

1- الالتزام بالمعايير الدولية

تقتضي المعايير الدولية ضرورة تنصيب الإطار القانوني على مؤهلات المدير العام وطرق اختياره وإنهاء مهامه فضلا عن تحديد فترة تعيينه بطريقة لا تتزامن مع الروزنامة الانتخابية وضبط أسباب إعفائه غير أن الإجراءات المتبعة⁽¹⁾ لتعيين المدير العام للمعهد لا تضمن احترام هذه المتطلبات.

وينص القانون عدد 32 لسنة 1999 على أن يؤدي أعوان المعهد اليمين أمام رئيس المحكمة الابتدائية بتونس، غير أنه لم يتم الالتزام بهذا الواجب. كما لم يضع المعهد إجراءات تضمن التزام الأعوان المتعاقدين معه في إطار إنجاز المسوحات بالسر الإحصائي. وتعهد المعهد بهذا الخصوص بفرض تأدية اليمين بالنسبة إلى أعوانه في أقرب الآجال فضلا عن البت في الأمر المتعلق بالأعوان المتعاقدين.

2- الانتدابات وإسناد الخطط الوظيفية

شهد المعهد خلال الفترة من سنة 2010 إلى ماي 2016 زيادة في موارده البشرية بنسبة 169% لتتجاوز ألف عون. وقد تمت هذه الزيادة في إطار الانتدابات الاستثنائية التي نصّ عليها الأمر عدد 483 لسنة 2011 المؤرخ في 7 ماي 2011⁽²⁾ بتسوية وضعية 701 عوناً دون مراعاة حاجيات المعهد وحالت دون تمكينه من أي انتداب خارجي منذ سنة 2010 خصوصا على مستوى المهندسين في الإحصاء وفي الإعلامية الذين لم يتجاوز عددهم 60 مهندسا من مجموع الأعوان رغم أن هذا الاختصاص يحتاجه المعهد لتصميم وإنجاز أعماله. وأثر هذا الوضع على نسبة التأطير بالمعهد التي لم تتجاوز 14,3%⁽³⁾ في مارس 2016 مقابل 26,6% سنة 2010. وأدت هذه الانتدابات الاستثنائية إلى ارتفاع نفقات التأجير من 5,881 م.د سنة 2010 إلى 15,500 م.د سنة 2015.

(1) يسير المعهد الوطني للإحصاء مدير عام تتم تسميته بأمر باقتراح من وزير التنمية الاقتصادية دون تحديد شروط أو مدة لذلك.

(2) المتعلق بضبط أحكام استثنائية خاصة بالأعوان والعملة الوقتين والمتعاقدين للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية.

(3) هي نسبة ضعيفة حسب المعهد بالنظر إلى طبيعة العمل الإحصائي الذي يتطلب تخصصا علميا عال في مجال الإحصاء.

أمّا فيما يتعلّق بإسناد الخطط الوظيفية فقد تمّ خلافاً لأحكام الأمر عدد 1245 لسنة 2006⁽¹⁾ إسناد أحد أعوان المعهد خطة مدير مركزي لمدرسة التكوين والرسكلة رغم أنّ هذه المؤسسة لا ترجع بالنظر إلى المعهد وهو ما مكّن العون من التمتع خلال الفترة الممتدة من 1 فيفري 2014 إلى 18 جوان 2015 بامتيازات دون وجه حق قدرها 8.543,340 د تمّ تحميلها على ميزانية المعهد.

كما تمّت تسمية عونين بتاريخ 1 جانفي 2013 في خطة رئيس مصلحة دون استيفاء الشروط الضرورية المنصوص عليها بالأمر المذكور أعلاه والمتمثلة في التحصّل على رتبة منتمية إلى الصنف الفرعي 2 منذ 5 سنوات على الأقل حيث كانت أقدمية المعنيين في الرتبة دون الثلاث سنوات. وانجرّ عن هذه الوضعية انتفاع العونين بالمنح المرتبطة بخطة رئيس مصلحة دون وجه حقّ والبالغ مقدارها في موفي ماي 2016 حوالي 22.284 د لكليهما. ويدعى المعهد إلى القيام بالإجراءات اللازمة لاسترجاع هذه المبالغ غير المستحقة.

ومكّن إدراج معطيات بمنظومة "إنصاف" لها انعكاس مالي في غياب المقررات المتعلقة بالتسمية في الخطط الوظيفية المعنية من تمتّع عونين بمبالغ دون موجب بلغت 12.440,750 د. فقد تمّ خلال سنة 2014 تمتيع العون الأول إثر إنهاء عدم المباشرة بالمنح المخوّلة لخطة كاهية مدير لفترة ناهزت ثلاثة أشهر ونصف في غياب تسميته في هذه الخطة. ولئن تدارك المعهد الوضعية من خلال عدم تمتيع المعني بالأمر بالمنح الوظيفية ابتداء من شهر أكتوبر 2014، إلّا أنّه لم يتولّ استرجاع المبالغ التي صرفت له دون وجه حقّ وقدرها 1.190,350 د.

وانتفع العون الثاني إثر إنهاء إلحاقه بالمنح والامتيازات المخوّلة لخطة مدير في غياب تكليفه بهذه الخطة حيث ينهي الإلحاق آلياً تكليفه بالخطة الوظيفية القديمة. وقدّرت الامتيازات التي انتفع بها العون بطريقة مخالفة للتراتب الجاري بها العمل من فيفري 2014 إلى موفي ماي 2016 بمبلغ 11.250,400 د. وأصدر المعهد بتاريخ 7 ديسمبر 2016 على إثر تدخّل الدائرة مقرّر تسمية العون في خطة مدير بمفعول يرجع إلى 2 فيفري 2014.

وتمّت تسمية عون في خطة مدير في 19 جوان 2015 دون استيفاء الأقدمية الدنيا كما حدّدها الأمر عدد 1245 لسنة 2006. وهو ما انجرّ عنه تمتيع العون بامتيازات مالية دون وجه حق بلغت 5.025,120 د إلى موفي ماي 2016. ويدعى المعهد إلى استرجاع هذه المبالغ غير المستحقة.

⁽¹⁾ المؤرخ في 24 أفريل 2006 والمتعلّق بضبط نظام إسناد الخطط الوظيفية بالإدارة المركزية والإعفاء منها.

ومن جهة أخرى تمت تسمية ثلاثة أعوان بتاريخ 1 فيفري 2014 في خطة رئيس مصلحة بالنيابة، غير أنه لم يتم تجديد النيابة لهم بعد سنة من تكليفهم ولم تتم تسوية وضعيتهم بتكليفهم بالخطط بصفة دائمة إلا في 19 جوان 2015 مما انجر عنه عدم استحقاقهم للمنع والامتيازات المتأتية من الخطط الوظيفية خلال الفترة الفاصلة بين 1 فيفري 2015 و18 جوان 2015 وقدرها 3.243,460 د. وتولى المعهد في إطار تسوية لاحقة لهذه الوضعيات إثر تدخّل الدائرة إصدار قرارات غير مؤرّخة لتجديد تسميتهم في الخطط المشغولة بالنيابة يرجع مفعولها إلى 1 فيفري 2015.

ولم يحترم المعهد خلال الفترة 2010-2015 أحكام الأمر عدد 2198 لسنة 2002⁽¹⁾ المتعلقة بمدّ أعضاء مجلس المؤسسة ومراقب الدولة بمذكرات تفصيلية حول التسميات في الخطط الوظيفية المزمع إسنادها قبل إدخالها حيز التنفيذ.

3- المنح والتسبقات على الأجر

دأب المعهد على إسناد منح التنقل بناء على نوعية المسح وصنف العون وعدد الاستثمارات التي ينجزها وذلك خلافا للأمر عدد 75 لسنة 2007⁽²⁾ الذي يقتضي ربطها بعدد ساعات التنقل.

وتطوّرت النفقات المتعلقة بالساعات الإضافية من 12,655 أ.د سنة 2010 إلى 20 أ.د سنة 2015 وتمت تأديتها دون التأكد من الإنجاز الفعلي لها وارتفعت الاعتمادات بهذا العنوان إلى 29,375 أ.د سنة 2016.

وخلافا لما نص عليه الأمر عدد 728 لسنة 1998⁽³⁾ والأمر عدد 2509 لسنة 1998⁽⁴⁾ رخصت إدارة المعهد لبعض الأعوان القيام بساعات عمل إضافية خلال الفترة 2010-2016 بمقتضى قرارات نصت على مدة أقصاها إحدى عشر شهرا متجاوزة بذلك السقف المسموح به في اليوم مما ترتّب عنه خلاص مبالغ دون موجب بلغت خلال سنتي 2013 و2015 ما يناهز 18,432 أ.د. ولم يتقيد المعهد

(1) المؤرخ في 7 أكتوبر 2002 والمتعلق بكيفية ممارسة الإشراف على المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية وصيغ المصادقة على أعمال التصرف فيها، وطرق وشروط تعيين أعضاء مجلس المؤسسة وتحديد الالتزامات الموضوعية على كاهلها.

(2) المؤرخ في 15 جانفي 2007 والمتعلق بضبط نظام إسناد منحة التنقل لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية وتحديد مقاديرها اليومية كما تم تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 1251 لسنة 2007 المؤرخ في 21 ماي 2007.

(3) المؤرخ في 30 مارس 1998 والمتعلق بضبط نظام ومقادير منحة ساعات العمل الإضافية لفائدة أعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.

(4) المؤرخ في 18 ديسمبر 1998 والمتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك عملة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

بمقدار منحة ساعة العمل الإضافية التي ضبطها الفصل الثاني من الأمر عدد 728 لسنة 1998 مما ترتب عنه خلاص مبالغ دون موجب خلال السنتين المذكورتين قدرها 7,081 أ.د.

وبلغت النفقات بعنوان منحة الشهر الثالث عشر خلال الفترة 2010-2015 ما قيمته 2,567 م.د. وخلافا لما نصّ عليه الفصل الأول من الأمر عدد 297 لسنة 1981⁽¹⁾ على أن تدفع المنحة طبقا للمقاييس المنطبقة على منحة الإنتاج فإنّه تمّ احتسابها على أساس الأجر الأساسي لكل عون.

وخلافا للصيغ القانونية المتعلقة بمنحة الإكساء المنصوص عليها بالفصل 6 من الأمر عدد 2509 لسنة 1998⁽²⁾ يقوم المعهد بصرف منحة مالية سنوية بعنوان الإكساء بلغت خلال الفترة 2010-2015 ما قيمته 237 أ.د.

وعلى صعيد آخر، تمتّع أعوان المعهد بتسبقات على الأجر خلال الفترة 2010-2015 في غياب سند قانوني يضبط مقدارها وشروط إسنادها وإجراءات استخلاصها. وبداية من سنة 2016 ارتفع مبلغ هذه التسبقات سنويا بالنسبة إلى العون الواحد من 900 د إلى 1.200 د. وتطور عدد التسبقات المسندة من 218 تسبقة سنة 2011 بمبلغ جملي قدره 196,200 أ.د إلى 531 تسبقة سنة 2015 بمبلغ جملي قدره 478,800 أ.د.

وبتاريخ 31 ديسمبر 2015 بلغت التسبقات غير المستخلصة التي تعود إلى سنوات سابقة ما قدره 7,375 أ.د استفاد منها 16 عونا تم إلحاقهم لدى هياكل عمومية أو إحالتهم على التقاعد فضلا عن عدم اقتطاع المعهد لأقساط راجعة إلى أعوان مباشرين بالمعهد تمّ إسناد إحداها منذ سنة 2009.

وفي غياب التنسيق بين الإدارتين الفرعيتين المكلفتين بالمالية وبالأجور لم يتم الشروع في اقتطاع الأقساط المتعلقة بما قدره 16 تسبقة بمبلغ 14,400 أ.د تمّ إسنادها خلال سنة 2015 إلاّ بداية من شهر مارس 2016 إثر تدخّل الدائرة.

وتمّ في إطار التطهير المالي لحسابات المعهد لسنة 2011 إلغاء غير مبرّر لمبالغ قدرها 4,975 أ.د بعنوان تسبقات على الأجر. وتدعو الدائرة إلى استرجاع هذه المبالغ من المستفيدين منها المباشرين منهم أو المتقاعدين.

(1) المؤرخ في 7 مارس 1981 المتعلق بإحداث منحة الشهر الثالث عشر لفائدة المعهد القومي للإحصاء.

(2) الذي ينص على أن الإدارة تمنح في غرة ماي من كل عام كل عامل بدلتين للعمل وقيصين وزوج أحذية وغطاء للرأس طبقا للمثال المتداول في المهنة.

ج- التصرف المحاسبي والمالي

ارتفعت موارد المعهد ونفقاته خلال الفترة المحاسبية 2010-2015 على التوالي إلى 142,448 م.د و 144,116 م.د. ومكنت الأعمال الرقابية من الوقوف على ملاحظات تعلقت بالتصرف المحاسبي وإنجاز النفقات وبالتصرف في ميزانية التعداد وفي المنح المسندة من المنظمات الدولية.

1- التصرف المحاسبي

شابت التصرف المحاسبي نقائص تعلقت أساسا بمسك المحاسبة وبمعالجتها وبجرد الممتلكات وبالتصرف في المخزون والخزانة.

1-1- مسك المحاسبة

ينصّ الأمر عدد 2408 لسنة 2000⁽¹⁾ على ضبط القوائم المالية من قبل المدير العام في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ ختم السنة المحاسبية إلا أنّ المعهد سجّل سنويا تأخيرا في إعداد هذه القوائم بلغ أقصاه 10 أشهر بالنسبة إلى السنة المحاسبية 2013. كما لم يتول المعهد إلى نهاية جوان 2016 ختم السنة المحاسبية 2015 مما يعيق التعرف على وضعيته المالية وإضفاء الشفافية على تصرفه.

ويمسك المعهد حساباته باستعمال تطبيقية إعلامية غير مندمجة مع تطبيقات التصرف في الأعوان والتصرف في المخزون. وتخوّل هذه التطبيقية الدخول إلى السنوات المحاسبية المختومة والقيام بتغييرات عليها. كما يتمّ تسجيل العمليات بالتطبيقية دون الالتزام بإدراج التاريخ الحقيقي لإنجازها وتأخير بلغ أقصاه سنتين وذلك خلافا للفصل 12 من الباب الثالث من نظام المحاسبة ولمبدأ الفصل بين السنوات المحاسبية.

وخلافا لنظام المحاسبة للمؤسسات المنصوص عليه بالقانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996، ورغم تحفّظات مراجع الحسابات، واصل المعهد تسجيل العمليات على الأساس النقدي وليس على أساس الاستحقاق والتعهدات. ويحول هذا الوضع دون التفطّن إلى كل النفقات وتحميلها على السنة المعنية حيث لم يتم على سبيل المثال تحميل نفقات قدرها 142,318 أ.د خلال الفترة 2011-2014 على السنوات المعنية.

⁽¹⁾ المؤرخ في 17 أكتوبر 2000 والمتعلق بضبط التنظيم الإداري والمالي وطرق سير المعهد الوطني للإحصاء.

ووقفت الدائرة على وجود فوارق هامة غير مبررة بين المبالغ المسجلة في المحاسبة ووثائق الإثبات المتعلقة بها كتلك المتعلقة بركاء السيارات في إطار التعداد التي بلغت أقصاها 318,398 أ.د. وقد سبق لمراجع الحسابات تقديم تحفظات بخصوص غياب وثائق إثبات خلال سنتي 2012 و2013.

ولا يتم تقييم ولا إدراج قيمة البرمجيات الإعلامية المطورة داخليا (21 برمجية) بأصول المعهد خلافا للمعيار المحاسبي عدد 5 المتعلق بالأصول الثابتة المادية.

ولا يتم أحيانا عند مسك المحاسبة اعتماد القيد المزدوج مما أدى إلى الوقوف على فوارق بين المبالغ المسجلة في القوائم المالية بحسابي "إيرادات الاستغلال" و"المنح في انتظار التخصيص" من جهة والمبالغ المحتسبة بناء على الوثائق المالية للمعهد من جهة أخرى بلغت خلال الفترة 2011-2014 تباعا 1,231- م.د و 0,271 م.د و 5,558- م.د و 6,758- م.د.

ولإضفاء مزيد من الشفافية والصحة على حساباته يدعى المعهد إلى الالتزام بنظام المحاسبة للمؤسسات.

ومن جهة أخرى، قام المعهد بتعديلات محاسبية ناتجة عن عملية تطهير لحساباته شملت بعض الفصول المحاسبية دون الحصول على مصادقة مجلس المؤسسة بشأنها ودون تقديم تبريرات للتدوينات المحاسبية المتعلقة بها.

وأفرزت الطريقة المعتمدة من قبل المعهد في مسك المحاسبة نتائج صافية للسنوات المحاسبية 2010-2014 تساوي الصفر.

وتعهد المعهد بتلافي الإخلالات التي شابت مسك المحاسبة من خلال تطوير طرق العمل في مجال المحاسبة بكل مكوناتها وعناصرها.

2-1- جرد الممتلكات والتصرف في المخزون والخزانة

خلافا للفصل 17 من المعيار العام للمحاسبة المنصوص عليه بالقانون 112 لسنة 1996 لم يقوم المعهد خلال الفترة 2010-2015 بالجرد المادي لأصوله الثابتة التي قدرّت حسب القوائم المالية لسنة 2014 بمبلغ 3,197 م.د. ولا يمكن غياب الجرد من مقاربة الوضعيّة الحقيقيّة لهذه الأصول بقيمتها المحاسبية ومن التأكيد من وجودها الفعلي. وقد أفرزت أعمال الجرد التي قام بها مكتب خاص

خلال سنة 2016 عدم وجود أصول بقيمة محاسبية صافية قدرها 0,231 م.د وتسجيل مواد استهلاكية بقيمة 0,009 م.د على وجه الخطأ ضمن أصول المعهد.

وحسب ما تمّت معاينته من قبل الدائرة بتاريخ 23 فيفري 2016 تمّ الوقوف على فوارق بين ما هو مدوّن ببطاقات المخزون اليدوية والكميات الفعلية في المخازن بلغت بخصوص عينة شملت 10 فصول من المواد المكتبية والإعلامية ما قدره 0,003 م.د.

وعلى صعيد آخر، لا يقوم المعهد بالجرد المادي لجميع الخزانات في نهاية كل سنة محاسبية بما لا يمكن من التأكد من صحّة الأرصدة وتفاذي سوء التصرف في أموال الخزانات خاصّة مع تجاوز الرصيد المحاسبي للخزانة الرصيد المادي المسجل خلال السنوات المحاسبية 2011 و2012 و2013 حيث بلغ الفارق أقصاه 0,041 م.د خلال سنة 2013.

ولا تمكّن الإجراءات المعتمدة في التصرف في الخزانات من التعرف في الإبان على الرصيد المادي للخزانة والوقوف على حالات سوء تصرف. ورغم ما تمّت معاينته في موفى سنة 2014 من سرقة وصولات محروقات بقيمة 7000 د ومبلغ مالي بقيمة 2000 د بالإضافة إلى نفقة بقيمة 600 د لا تتوفّر مؤيدات صرفها بإدارة إقليم الشمال الغربي للمعهد لم يتول المعهد اتخاذ الإجراءات الكفيلة لتفادي مثل هذه الوضعيات.

2- تأدية النفقات

بلغت قيمة المنح العمومية المرصودة للمعهد خلال الفترة 2010-2015 ما جملته 140,276 م.د. ويعوز استعمال هذه المنح من قبل المعهد لإحكام في ظلّ غياب محاسبة تحليلية تمكّن من تحديد الكلفة الحقيقية لمختلف المسوحات وإعداد لوحات قيادة تمكّن من متابعة تقدّم إنجاز الميزانية وتساعد خاصّة على احتساب الفوارق وتحليلها.

وخلافاً للفصل 19 من الأمر عدد 2198 لسنة 2002 سالف الذكر، لا يقوم المعهد بمدّ وزارة الإشراف بتفاصيل طرق تمويل مشاريع الاستثمار وبكشوفات عن وضعية السيولة المالية في آخر كلّ شهر.

وفي ظلّ تشتت مصالح المعهد المركزية على مقرات موزعة على عدّة بنايات مستغلة على وجه الكراء، يتحمل المعهد سنوياً نفقات هامة بعنوان معينات الكراء بلغت خلال سنة 2015 ما قدره

0,713 م.د⁽¹⁾ وذلك إضافة خاصة إلى التكلفة التي يتحملها بعنوان إرساء مختلف الشبكات الإعلامية وغيرها من المرافق والتجهيزات في بناءات ليست على ملكه. وأفاد المعهد أنه تولى بتاريخ 3 جويلية 2016 مراسلة رئاسة الحكومة قصد طلب توفير مقر لفائدته لتدارك مسألة تشتت مصالحه المركزية والاستغناء عن الكراء.

ويتحمل المعهد منذ جانفي 2015 معاليم كراء سنوية بقيمة 0,132 م.د لتسويغ مقر المعهد الإفريقي للإحصاء الذي لم ينطلق نشاطه إلى غاية جوان 2016.

ولا يتم بخصوص نفقات صيانة المباني والتجهيزات والسيارات دائما تفعيل المنافسة، حيث تم بشأن نفقات صيانة المباني والتجهيزات التي بلغت خلال الفترة 2010-2014 ما قدره 0,440 م.د صرف مبلغ 0,021 م.د من خلال التعامل مع نفس المزود. كما شابت النفقات بعنوان صيانة السيارات الإدارية والتي بلغت سنة 2015 ما قدره 0,379 م.د إخلالات تعلقت بإجراءات اختيار المزودين خلال الفترة 2010-2015 حيث تم التعامل بشكل حصري مع البعض منهم دون اعتماد المنافسة بمبالغ ارتفعت بخصوص ثلاثة مزودين إلى 0,298 م.د. وقام المعهد كذلك باقتناء 6 هواتف جوال و 7 لوحات رقمية بقيمة 0,026 م.د دون أعمال المنافسة في ظلّ عدم وضوح الجدوى من هذه الاقتناءات والمستفيدين منها.

ومن جهة أخرى، تولى المعهد القيام بنفقات دون توفر الشروط القانونية لذلك كصرفه سنويا منح لودادية أعوان المعهد بلغت قيمتها خلال الفترة 2010-2015 ما قدره 2,126 م.د دون التثبت من مدى توفر الشروط القانونية لتكوينها حيث لم تكتمل إجراءات تأسيسها إلا بتاريخ 2 جوان 2015. كما قام المعهد بصرف مبلغ 0,049 م.د بتاريخ 31 مارس 2016 بعنوان مصاريف علاج عون إحصاء على أساس شهادة تكفل غير مؤرخة وممضاة من قبل عون غير مؤهل لذلك وفي غياب كل الوثائق المثبتة للنفقة وما يفيد تفعيل بنود عقد التأمين.

3- التصرف في ميزانية التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014

بلغت الميزانية المخصصة للتعداد ما قيمته 35,854 م.د صرف منها 34,957 م.د إلى غاية 31 ديسمبر 2015 تتعلق أساسا بنفقات الأجور وكراء السيارات بنسب بلغت على التوالي 60% و 18%.

⁽¹⁾ بالنسبة إلى العقارات المخصصة لمصالحه المركزية بما في ذلك تلك المستعملة للأرشيف ولماوى السيارات ولقر المجلس الوطني للإحصاء وللمعهد الإفريقي للإحصاء.

وقام المعهد باستعمال مبالغ من ميزانية التعداد لتأدية نفقات تسيير على غرار خلاص معلوم كراء أحد المقرات المركزية بقيمة 0,014 م.د. ومبلغ 0,036 م.د. لفائدة المركز الوطني للإعلامية رغم أنّ موضوع الاتفاقيات المبرمة معه لا يخصّ التعداد.

وارتفعت كلفة الأجور المدفوعة في إطار التعداد⁽¹⁾ إلى غاية 31 ديسمبر 2015 إلى ما قيمته 19,969 م.د. مقابل 7,915 م.د. خلال التعداد العام لسنة 2004. وبلغ عدد الأعوان خلال المرحلة التمهيديّة للتعداد 6729 عوناً. وتمّ خلال مرحلة العدّ الفعلي انتداب 3430 مراقباً⁽²⁾ و18500 عون عدّ لمدة شهر ونصف و2200 سائقاً لمدة شهر تمّ خلاص أجور الأعوان الراجعين منهم إلى 22 ولاية بمبلغ 10,609 م.د. دون توفير المؤيدات لتأدية هذه النفقات. كما صُرف مبلغ إضافي بقيمة 0,002 م.د. لفائدة عدد من الأعوان بولاية أريانة دون تبرير لذلك. كما تحمّل المعهد مبلغ 0,011 م.د. بعنوان تأجير 85 عوناً قاموا بتعزيز القائمة الأولى لمكتب تونس 2 دون تحديد فترة العمل المنجز.

وبلغت قيمة الوقود المستهلك خلال التعداد 1,968 م.د. تمّ صرف 0,379 م.د. منها في غياب وثائق إثبات. وبلغت كلفة صيانة السيارات المكتراة في إطار التعداد 0,682 م.د.⁽³⁾ وخلافاً للفصل التاسع من عقود الكراء قام المعهد باستلام وتسليم السيارات دون إعداد محاضر في الغرض تبرز حالتها. وقام المعهد بإصدار طلبات التزود المتعلقة بصيانة السيارات المكتراة على سبيل التسوية على غرار تأدية نفقة بمبلغ 0,030 م.د. على أساس فواتير تحمل تواريخ لاحقة لإصدار طلب التزود. كما تمّ خلاص نفقات صيانة بقيمة 0,108 م.د. دون توفير وثائق الإثبات الضرورية.

وخلافاً لما تمت برمجته ونتيجة عدم التحكم في آجال إبرام الصفقات لم يتوصل المعهد إلى إتمام عملية اقتناء السيارات اللازمة لإنجاز التعداد واقتصرت شراؤه على 24 سيارة من مجموع 365 سيارة مبرمجة. وحال التعويل على كراء السيارات لتغطية الفارق دون تجديد أسطول السيارات الخاص بالمعهد رغم تقادمه حيث يتكون أسطوله إلى حدود مارس 2016 من 155 سيارة معدل أعمارها 8 سنوات منها 72 سيارة تتجاوز أعمارها 10 سنوات.

وأدى التأخير في قيام المعهد بإجراءات الصفقتين المتعلقةتين بكراء السيارات لمرحلة العدّ الفعلي إلى قبوله أسعاراً مرتفعة حيث لم يتول الإعلان عن طلب العروض لكراء 1600 سيارة لاستغلالها بداية من 23 أبريل 2014 إلاّ بتاريخي 11 و12 فيفري 2014 وهو ما أجبره على قبول

(1) دون اعتبار مصاريف التنقل.

(2) حسب مذكرة معدّة من قبل المعهد في أوت 2014.

(3) 666.413 د مسجلة في الحساب الخاص بالصيانة و15.800 د مسجلة في الحساب الخاص بكراء السيارات.

العروض المقدّمة رغم أنّ معدّل الأسعار المقدّم يفوق معدّل الأثمان التي تحمّلها المعهد بهذا العنوان خلال المرحلة التمهيديّة بنسبة فاقت 120%.

وأدّى عدم الدقّة في تحديد الحاجيات إلى عدم الحصول على السيارات المعنية في الوقت المطلوب واللجوء إلى إبرام 5 ملاحق بمبلغ 0,574 م.د أي نسبة 30% من المبلغ الأصلي للصفقتين. وأثر التأخير المسجّل في تسلّم السيارات على نسق العمل الميداني في بداية المرحلة التمهيديّة ممّا انجرّ عنه تحمّل نفقات إضافية تمثّلت في 0,500 م.د بعنوان الأجور و0,020 م.د لكراء محلات و0,025 م.د لدورة تكوينية تذكيرية.

ولم ينجز المعهد الحملة الإعلامية والدعائية للتعداد رغم أهميتها في التعبئة للمشاركة الفعالة للمواطنين لعدم اختياره الصيغة القانونية الملائمة (شرع في القيام بإجراءات استشارة رغم تقدير قيمة المشروع بمبلغ 0,900 م.د بما يستوجب اللجوء إلى طلب عروض). ولم يتول المعهد بالنسبة إلى بعض الاستشارات إعداد التقديرات المالية التي يتم على أساسها تقييم مقبولة العروض على غرار الاستشارتين المتعلقةتين بتعيين التقسيم الإحصائي للتعداد بقيمة 0,096 م.د وباقتناء منظومة لتحليل البيانات الإحصائية بقيمة 0,100 م.د.

ويدعى المعهد إلى بذل الحرص اللازم لإضفاء مزيد من الدقة في تحديد حاجياته والشرعية على تأدية نفقاته مع التحكم في سبل وتواريخ إنجازها.

4- التصرف في المنح المسندة من المنظمات الدولية

بلغت الموارد التي تحصّل عليها المعهد من المنظمات الدولية لإنجاز مسوحات أو دراسات لفائدتها 2,172 م.د خلال الفترة 2010-2015. وتمّ إبرام الاتفاقيات الخاصّة بهذه المنح بين الإدارة العامّة والمديرية المعنية والجهة المانحة والتزوّد بمواد أو خدمات وإبرام الصفقات المتعلّقة بها دون تشريك المديرية المركزية للمصالح المشتركة ممّا أدى إلى التأخير في تسجيل عديد الموارد والنفقات على غرار المنحة المتحصّل عليها بتاريخ 24 ديسمبر 2012 من البنك الإفريقي للتنمية بقيمة 0,679 م.د والتي لم يتم تسجيلها في المحاسبة إلا بتاريخ 30 جانفي 2014. ومن شأن ذلك أن يمسّ من مصداقية الحساب المخصّص للمنح.

واتسم استهلاك المعهد للموارد الممنوحة له بالمحدودية حيث لم تتجاوز نسبة استهلاك المنحة المتحصّل عليها من البنك الإفريقي للتنمية 21% سنة 2014 وهو ما أدّى إلى حرمانه من مبلغ

298,716 ألف دولار موفّتا بذلك فرصة الاستفادة من مشاريع مدرجة في برنامج استعمال المنحة على غرار إرساء معايير الجودة وفقا للمعايير الدولية ومراقبة القطاع غير المنظّم في تونس. كما فوّت المعهد في إطار تصرّفه في هذه المنحة في إمكانية الاستفادة من الإعفاء من الأداء على القيمة المضافة بقيمة ناهزت 0,040 م.د فضلا عن أنّه مطالب بموجب الفقرة التاسعة من الاتفاقية المبرمة مع البنك بإرجاع المبالغ التي يتمّ صرفها بصفة غير مشروعة.

وأدى عدم إحكام التصرف في المنح المسندة إلى المعهد من المنظمات الدولية لإنجاز المسح العنقودي متعدّد المؤشرات (0,491 م.د) والمسح حول الحوكمة المحلية في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية (0,117 م.د) إلى تحمّل ميزانية المعهد نفقات إضافية بلغت على التوالي 0,032 م.د و 0,042 م.د وذلك خلافا لما تمت برمجته.

*

* *

يضطلع المعهد الوطني للإحصاء بدور هام في توفير المعلومة الإحصائية بما يساهم في رسم الاستراتيجيات والسياسات التنموية ومتابعة تنفيذها، إلّا أن العديد من النقائص المتعلقة بتجميع المعطيات الإحصائية ومعالجتها واستغلالها وبالالتزام بالمبادئ الأساسية للإحصاء المتعارف عليها وطنيا ودوليا حالت دون تجسيم هذا الدور على الوجه المطلوب. ويدعى المعهد في هذا الإطار إلى الأخذ بعين الاعتبار لتطور الحاجيات الإحصائية لاسيما الجهوية والالتزام بالمبادئ خاصة منها الاستقلالية والحياد والسرّ الإحصائي والموضوعية والشفافية واتساق السلاسل الزمنية والاعتماد على منهجيات سليمة ودقيقة واحترام دورية الإحصائيات وأجال نشرها وتزامن الولوج إليها فضلا عن توافق المصطلحات والمناهج والتصانيف التي يستعملها المعهد مع تلك المستعملة على المستوى الدولي.

ويقتضي الضغط على تكلفة المسوحات النظر في إمكانية مراجعة البعض منها بالنظر إلى جدواها فضلا عن الحرص على جودة أعمالها الميدانية.

ولتلافي النقائص المرتبطة بضعف جودة المصادر الإدارية للبيانات، بات من الضروري دعم صلاحية المعهد في الحصول على البيانات وتعميم إبرام الاتفاقيات لتنظيم إحصائيات وإقرار إلزامية توحيد المعارف والتصانيف المعتمدة من قبل كلّ الهياكل العمومية.

ومن أجل حسن الاستفادة من تراكم التجربة في إعداد وتنفيذ أكبر عملية إحصائية على المستوى الوطني من الضروري تقييم التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014 ونتائجه لتثمين مواطن القوة التي تميّز بها وتلافي ما شابه من إخلالات في جميع مراحل تنفيذه.

وللرفع من أداء المعهد ينبغي تلافي ما شاب التنظيم والتصرف الإداري والمالي من إخلالات بالتسريع خاصّة في تحيين هيكله التنظيمي ودليل الإجراءات الإدارية والمالية بما يضمن جودة أعماله وفي تركيز نظام معلوماتي مندمج يساعد على التقليل من شتى مخاطر تخزين المعلومة ومعالجتها وتتوفر فيه شروط السلامة المعلوماتية.

ويقتضي حسن التصرف الإداري والمالي الحرص على الالتزام بالأحكام القانونية الجاري بها العمل في المجال وتطوير نظام الرقابة الداخلية. ويدعى المعهد إلى الالتزام بضوابط النظام المحاسبي الخاضع له ضمانا لمصداقية حساباته.

رد المعهد الوطني للإحصاء

أدت دائرة المحاسبات سنة 2016 مهمة رقابية على نشاط المعهد الوطني للإحصاء وطرق تسييره والتصرف في شؤونه الإدارية والمالية. وقد شملت المهمة الرقابية الفترة من 2010 إلى غاية شهر ماي 2016. وتعتبر هذه الفترة بالنسبة لمسيرة المعهد فترة انتقالية على كل المستويات، حيث أسفرت الاحتجاجات والاضطرابات التي شهدتها المعهد إبان الثورة والفترة التي تلتها تسوية وضعية أكثر من 700 عونا عرضيا كانوا قد اشتغلوا بالمعهد بصفة تعاقدية. وقد تسببت تلك الضغوطات حينها وخلال مراحل التسوية إلى جملة من الإخلالات التي أصابت بالأساس مجالات التصرف الإداري والمالي. كما أن تعاقب 5 مديرين عامين على الإدارة العامة بعد الثورة، كان أحدهم بالنيابة ولمدة 8 أشهر من جهة، إلى جانب إحالة عديد الكوادر على شرف المهنة والتحاق عدد هام من المهندسين من ذوي الكفاءة والخبرة للعمل بالخارج في إطار التعاون الفني من جهة أخرى ساهم في عدم الاستقرار وأثر سلبا على مجالات التصرف من ناحية وعلى بعض الملفات الفنية من ناحية أخرى وذلك مثلما تضمنه التقرير التأليفي موضوع الحال. ورغم هذه الإشكاليات الخارجة عن نطاق المعهد، فإن الأشغال لم تتوقف وتمكنت المؤسسة من الإيفاء بجلّ تعهداتها.

وعلى إثر عملية التشخيص التي انطلقت منذ أواخر سنة 2014 والتي تناولت جل المجالات الفنية والتنظيمية، تمكن المعهد من إعداد خطة عمل متكاملة تشمل الفترة 2015-2020 وتتضمن توجهات كبرى وأهدافا استراتيجية أضحت مسلكا لكل أعماله، حيث انخرط في توجه إصلاحية وتطويرية، مرحلي وتدرجي ومدرّوس. ورفع المعهد رهانات في ظروف صعبة على غرار إنجاز التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014 والذي يعدّ أكبر عملية إحصائية تنجز بالبلاد كل عشر سنوات ونجح في إصدار كل نتائجه وفي كل المحاور رغم ضعف الموارد البشرية الضرورية للقيام بتلك العملية. وشرع في تجسيم توجهاته وذلك بصفة تدريجية ووفق منظور تشاركي بين كل الأطراف المتدخلة في العملية الإحصائية. وتمكن من إعادة توظيف الأعوان الذين تمت تسوية وضعياتهم وفتح قنوات جديدة للتواصل والتنسيق مع كل المعنيين بالشأن الإحصائي.

ورغم كل تلك المجهودات وما حققه المعهد من تطور على مستوى إنتاجه الإحصائي من ناحية وعلى مستوى تنظيمه من ناحية أخرى، فإنه لازال يعمل جاهدا على القيام بالأعمال التعصيرية الضرورية للرفع من قدراته ومن جودة منتوجه ويسهر على تدارك كل النقائص التي أتى عليها التقرير التألفي للدائرة والذي تضمن عدة ملاحظات شملت مختلف أوجه نشاط المعهد من برمجة وطرق إحالة السجلات الإدارية ومواكبة نسق تطور المنهجيات والتصانيف الدولية. كما شمل التقرير عدة توصيات خاصة بمجالات التجميع والاستغلال والمخرجات الإحصائية والنشر والتعامل مع طلبات المستعملين، إلى جانب مسائل أخرى تتعلق بالتصرف الإداري والمالي والمحاسبي وكذلك النظام المعلوماتي.

ففي مجال الإحصائيات الديموغرافية والاجتماعية، نجح المعهد في إنجاز كل البحوث المتعلقة بالتشغيل وكذلك المسح الوطني حول الإنفاق والاستهلاك ومستوى عيش الأسر لسنة 2015، حيث تم لأول مرة الترفيع في عينة هذا المسح من 13500 إلى 27000 أسرة، إلى جانب إعداد ولأول مرة مؤشر الفقر متعدد الأبعاد بالتعاون مع جامعة أكسفورد قصد مزيد التعمق في مقاربة ظاهرة الفقر في تونس، بالإضافة إلى إنجاز المسح الخاص بالحوكمة المحلية الذي أنجزه المعهد لأول مرة ومكّن من نشر مؤشرات حول مشاركة التونسي في الحياة السياسية والمدنية ودراسة ظاهرة الفساد والمحسوبية، علما وأن تونس هي أول بلد عربي ومن بين خمس دول فقط في القارة الإفريقية أنجز هذا البحث الذي أوصت به لجنة الإحصاء التابعة للأمم المتحدة وكذلك الاتحاد الإفريقي. وفي ذات السياق، أنجز المعهد الإسقاطات السكانية 2014-2044 وفق منظور تشاركي أسهمت فيه الوزارات والجامعيون ومكونات المجتمع المدني، وقد تم اعتماد تلك الإسقاطات في إعداد المخطط التنموي 2016-2020 على المستويين الوطني والجهوي. كما قام المعهد بإبرام اتفاقية مع وزارة الشؤون المحلية لاستغلال بيانات الحالة المدنية والأجور في النشاط الإحصائي وهو ما يساهم في تحسين جودة الإحصائيات الديموغرافية والاجتماعية والتقليص من كلفة البحوث الميدانية. وتم من جهة أخرى إعداد النشرة الخاصة بسلسلة السنوات 2010-2014 المتعلقة بإحصائيات أعوان الوظيفة العمومية وأجورهم بعد أن تعذر تجميع المعطيات من المركز الوطني للإعلامية منذ سنة 2008.

أما في مجال الإحصائيات الاقتصادية، فإلى جانب الأعمال الدورية العادية، سعى المعهد إلى مزيد تطوير مشاريعه وطرق عمله، حيث قام بإبرام اتفاقية في نهاية 2014 مع الإدارة العامة للأداءات وشرع في تجميع ورقمنة القوائم المالية المصرح بها، وهو ما سيساهم في تقليص كلفة المسوح وكذلك تحسين جودة الحسابات القومية. وتميز العمل التطويري بالأساس في هذا الباب بتوحيد سنة الأساس ولأول مرة بالمعهد في احتساب كل المؤشرات الظرفية (اعتماد سنة 2010 كسنة أساس بدل 2005 و2000) واعتماد التكنولوجيا الحديثة (اللوحات الالكترونية) ولأول مرة في تجميع الأسعار وفي إعداد مؤشر الأسعار. كما تم الشروع في تطوير منهجية المسح حول الإيجار ليصبح مؤشرا ثلاثيا عوض المسح السداسي وحسب الجهات، إلى جانب إعداد منهجية المؤشر الجديد الخاص بالعقارات ونشر نتائجه والشروع في احتساب الناتج المحلي الإجمالي حسب الجهات. كما واصل المعهد اعتماد السجلات الإدارية لتحسين جودة السجل الوطني للمؤسسات مما أثر إيجابا على جودة المسوحات الاقتصادية. وبالتالي مزيد تحسين نتائجها.

أما في ما يتعلق بأعمال المساندة، فقد تمكن المعهد من تركيز البوابة الجديدة باعتماد هيكلية جديدة وخدمات تفاعلية، وهو ما يعتبر من أهم المشاريع النموذجية للدول الإفريقية، كما نجح في إنجاز تطبيقات معلوماتية جديدة تم تنزيلها على الهواتف الذكية ونشر البيانات الإحصائية بها، واحتل المعهد المرتبة الأولى عربيا والثانية إفريقيا و14 عالميا في مشروع البيانات المفتوحة (Data Open).

وحرص المعهد على تطوير الإحصائيات الجهوية بما أنها إحدى التوصيات الواردة بتقرير دائرة المحاسبات خلال مهمتها الرقابيتين سنة 2005 و2015، حيث قام بإنجاز دراسة حول تطوير الإحصائيات الجهوية والشروع في تنفيذ مقترحاتها بالتنسيق مع مختلف المتدخلين المعنيين.

وفي ما يتعلق بأوجه التصرف الإداري والمالي الذي شمله التقرير التألفي للدائرة بالنصيب الأوفر، فإن إشكاليات وتراكمات المرحلة السابقة وما تسببت فيه من إخلالات جعلت إدارة المعهد تلجأ إلى اقتراح إجراء تعديل جزئي على الهيكل التنظيمي قصد تعزيز قدرات المصالح المشتركة وذلك بإحداث إدارات صلبها بعد أن ظلت منذ تأسيس المعهد

تفتقر إلى هذا المستوى التنظيمي، كما يسعى المعهد إلى اقتناء برمجية متعددة الوظائف تمكّن من تطوير طرق وآليات التسيير الإداري والمالي التي عرضها تقرير الدائرة. وحرصت إدارة المعهد كذلك على تعزيز التكوين بالجهات في المسائل القانونية والفنية وتمهين العاملين بها في ظل ضعف الرصيد البشري وعدم تخصصه من جهة وعدم القدرة على الانتداب جراء التسويات التي جعلت عدد الأعوان ينتقل من 300 قبل الثورة إلى أكثر من 1000 عونا بعدها من جهة أخرى، هذا إلى جانب تحسين ظروف العمل بمختلف مصالح المعهد على المستويات المركزية والإقليمية والجهوية.

واستنادا إلى مختلف التقارير التقييمية، فقد ركز المعهد عمله على مواصلة برامج التعاون مع الأجهزة والمنظمات العالمية المعنية بالإحصاء وتطوير أطر التنسيق معها، حيث شرع في إنجاز برنامج التوأمة مع الاتحاد الأوروبي الذي يغطي الفترة 2016-2018 بهدف تعصير الجهاز الإحصائي التونسي والتركيز بالأساس على مراجعة المسائل القانونية والتنظيمية من خلال تحيين القانون الإحصائي والهيكل التنظيمي وإرساء الجودة في كل مراحل العمل الإحصائي وتطوير الإحصائيات الجهوية، إلى جانب تطوير آليات النشر ووضع إستراتيجية للتواصل ومزيد الارتقاء بالحسابات القومية والإحصائيات الاقتصادية عموما، حيث تم في هذا الإطار الشروع في تغيير سنة أساس الحسابات القومية (2015 و2016 بدل 1997) ووضع الآليات الإحصائية اللازمة لتطوير منظومة احتساب الاقتصاد الموازي والمروار إلى اعتماد نظام الأمم المتحدة للحسابات القومية 2008 بدل نظام 1993. كما تمكن المعهد من جهة أخرى من تثبيت إرساء المعهد الإفريقي للإحصاء بتونس وتنظيم ملتقيات قارية كبرى لأول مرة، على غرار الاجتماع المشترك للمديرين العاملين للأجهزة الإحصائية الإفريقية والمنندى الإفريقي الثاني عشر لتنمية الإحصاء واجتماع اللجنة الاقتصادية لإفريقيا التابعة للأمم المتحدة.

وإن تمكّن المعهد الوطني للإحصاء من الإيفاء بالتزاماته تجاه المجموعة الوطنية من خلال توفير البيانات والمؤشرات الضرورية وتجاوز الصعوبات المسجلة على أغلب الجهات، وإن استطاع مواكبة نسق التطورات الحاصلة على المستوى الدولي واحتلال مراتب مشرفة في المجال الإحصائي، فإن تدارك الإشكاليات تتطلب مجهودات إضافية

وتضافر جهود كل الفاعلين المعنيين (المعهد ووزارة الإشراف ووزارة المالية ورئاسة الحكومة والهيكل العمومية للإحصاء) لمعالجة الملفات الكبرى التالية :

- التسريع بإصدار القانون الإحصائي لتحسين حوكمة المنظومة الوطنية للإحصاء وتكريس مبدأ الاستقلالية المهنية للهيكل الوطنية للإحصاء،

- توفير الانتدابات الدنيا للمعهد بخصوص المهندسين (10 مهندسين على الأقل في اختصاصات الإحصاء والإعلامية) تعويضا للمحاليين على شرف المهنة والملحقين الذين تنهافت عليهم المنظمات الدولية وتمكين الأعوان من نظام أساسي خاص بهم باعتبار خصوصية العمل الإحصائي،

- إرساء هيكل يعنى بالتكوين المستمر في المجال الإحصائي يستفيد منه كل العاملين في الإحصاء في مختلف الوزارات والهيكل العمومية وآخر يعنى بالجودة والمنهجيات لتطوير العمل الإحصائي ومساندة الهيكل الوطنية للإحصاء في تقنيات الإحصاء،

- توفير مقر لائق للمعهد يجمع كل المصالح المركزية لتحسين ظروف العمل وترشيد الموارد الموضوعية على ذمة المعهد.

ويسعى المعهد من خلال كل هذه الإجراءات إلى توفير الظروف الملائمة التي ستساهم في مزيد الارتقاء بالأنشطة الإحصائية وبطرق التصرف وبتجسيم استراتيجية عمل المعهد الإصلاحية والتطويرية وتدارك جملة النقائص التي وردت بالتقرير التأليفي لدائرة المحاسبات.

المركز الوطني للتكوين المستمر والترقية المهنية

يُمثّل التكوين المستمر حسب القانون عدد 10 لسنة 2008 المؤرخ في 11 فيفري 2008 والمتعلق بالتكوين المهني أحد جزأي التكوين المهني إلى جانب التكوين الأساسي. ويهدف التكوين المستمر أساسا إلى تنمية المعارف والكفايات المهنية لدى العاملين بمختلف القطاعات الاقتصادية لمواكبة تطوّر تقنيات وأساليب الإنتاج والرفع من الإنتاجية ودعم القدرة التنافسية للمؤسسات وإلى توفير أسباب الترقية المهنية للشغاليين. كما يهدف إلى إعادة التأهيل من أجل إدماج الذين فقدوا شغلهم أو من أجل المحافظة على شغل المهّدين بفقدانه. ويشمل التكوين المستمر وفق أحكام هذا القانون التكوين المستمر المنظم من قبل المؤسسات الاقتصادية بهدف تأهيل أعوانها وفقا لأولوياتها ومتطلباتها والتكوين المستمر المنظم من قبل المؤسسات التكوينية العمومية والخاصة والذي يستهدف الترفيع من مهارات الشغاليين.

ويعتبر المركز الوطني للتكوين المستمر والترقية المهنية (فيما يلي المركز) الهيكل العمومي المختص في منظومة التكوين المستمر الذي تم إحداثه بمقتضى القانون عدد 12 لسنة 1993 المؤرخ في 17 فيفري 1993 وتصنيفه ضمن المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية بمقتضى القانون عدد 64 لسنة 1997 المؤرخ في 28 جويلية 1997 ويخضع إلى إشراف الوزارة المكلفة بالتكوين المهني. وتمّ ضبط تنظيمه الإداري والمالي وطرق سيره بمقتضى الأمر عدد 386 المؤرخ في 10 فيفري 1998⁽¹⁾.

ويتفرع عن المركز 6 معاهد للترقية العليا للشغل (فيما يلي المعاهد) والتي تعتبر مؤسسات فرعية للمركز⁽²⁾. وتم إحداث وحدات جهوية لتقريب الخدمات للمؤسسات الاقتصادية بلغ عددها 24 وحدة جهوية إلى غاية أفريل 2016 موزعة على كامل تراب الجمهورية.

وبلغت الاعتمادات الجملية المرسمة بميزانية المركز 15,140 م.د خلال سنة 2016 مقابل 14,970 م.د سنة 2015 و14,421 م.د سنة 2011 وتم خلال الفترة 2011-2015 تخصيص 36,5 م.د من تلك الاعتمادات لتمويل التكوين المستمر. وبالإضافة إلى هذه الميزانية، يتم سنويا بموجب قانون المالية رصد موارد جبائية توضع على ذمة المركز لتمويل التكوين المستمر بلغت قيمتها الجملية خلال نفس الفترة ما قدره 166 م.د. ويبلغ العدد الجملي لأعوان المركز 274 عونا في موفى ديسمبر 2015.

⁽¹⁾ كما تم تنقيحه وإتمامه وخاصة بالأمر عدد 402 لسنة 2004 المؤرخ في 24 فيفري 2004 وبالأمر عدد 748 لسنة 2012 المؤرخ في 2 جويلية 2012.

⁽²⁾ حسب الأمر عدد 1493 لسنة 1993 المؤرخ في 12 جويلية 1993 والمتعلق بضبط التنظيم الإداري وطرق سير المركز والمؤسسات الفرعية التابعة له والذي تم إلغاؤه باستثناء الباب الرابع الذي بقي ساري المفعول بمقتضى الأمر عدد 386 المؤرخ في 10 فيفري 1998.

وتوجّه اهتمام دائرة المحاسبات إلى المركز للنظر في مدى توفّقه في القيام بالمهام الموكولة له وفي مدى تحقيق الأهداف في مجال التكوين المستمر بما يستجيب لحاجيات الأفراد والمؤسسات. وشملت الأعمال الرقابية التي غطّت أساسا الفترة 2011-2015 المصالح المركزية والوحدات الجهوية بكلّ من تونس ونابل و صفاقس.

وتّم استكمال الأعمال الرقابية بتنظيم فريق تفكير بتاريخ 12 أفريل 2016 بمقر دائرة المحاسبات تمّ في إطاره تقديم أهمّ مخرجات المهمة الرقابية بهدف التواصل مع الجهة الخاضعة للرقابة والتفاعل مع الأطراف المعنية الأخرى بمجال التكوين المستمر وذلك بحثا عن القيمة المضافة والتوصّل إلى توصيات تساهم في إحكام التصرف في الأموال العمومية⁽¹⁾.

وتم من خلال الأعمال الرقابية الوقوف على جملة من الإخلالات تعلّقت بالتنظيم ونظام المعلومات وبأداء المركز في مجال التكوين المستمر والترقية المهنية وبإجراءات معالجة ملفات التمويل وبمراقبة الأنشطة التكوينية ومتابعتها.

⁽¹⁾ وقد شارك في هذه الجلسة المدير العام للمركز وثلة من إدارته إلى جانب ممثلين عن رئاسة الحكومة وعن وزارة التكوين المهني والتشغيل وعن الوكالة التونسية للتكوين المهني وممثل عن اتحاد الصناعة والتجارة والصناعات التقليدية وممثل عن الاتحاد العام التونسي للشغل.

أبرز الملاحظات

- التنظيم ونظام المعلومات

لم يواكب الإطار الترتيبي المنظّم للمصالح المركزية والوحدات الجهوية تطوّر مهام المركز وتوسع صلاحياته وهو ما لم يساعد على حسن أداء هذه المهام وعلى تحقيق الأهداف المرسومة. وبالرغم من عدم مطابقة المهام التي تقوم بها المعاهد فعليا لما يقتضيه الأمر المنظّم لها لم تتم مراجعة تنظيمها بما يتماشى وتطور مهامها وتغيرها.

ولم يتمّ تركيز نظام معلومات إذ لا تتوفّر بالمركز تطبيقية معلوماتية مدمجة تساعد مصالحة على إحكام التصرف في آليات تمويل التكوين المستمر.

ويتعيّن في هذا الصدد الإسراع بإصدار النصوص الترتيبية المنظمة للمركز ولوحداته الجهوية ولؤوسساته الفرعية لإضفاء المشروعية والفاعلية على أعمال مختلف هذه الهياكل، وإعادة الاعتبار للدور البيداغوجي للمعاهد بما يوفّر أكثر فرص لطالبي التكوين من الشغاليين والإقرار بمكتسبات خبرتهم بما يمكنهم من الارتقاء في حياتهم المهنية ومن ممارسة الحق في إعادة التأهيل لمن فقدوا شغلهم أو المهنيين بفقدانه.

ولرفع من قدرة المركز على حسن متابعة أنشطته مركزيا وجهويا أصبح متأكّدا فضّ الإشكاليات التي تشوب هذا المجال بما يحفظ حقّ المركز إزاء مسدي الخدمات المخلّين بالتزاماتهم التعاقدية.

- أداء المركز في مجال التكوين المستمر الموجه للأفراد والمؤسسات

تعتبر المؤشرات في مجال التكوين المستمر الموجه للمؤسسات سلبية خاصة بداية من سنة 2013 وإلى غاية أفريل 2016 ولم تتجاوز نصف التقديرات حيث بلغ عدد المؤسسات المنتفعة بآليات التكوين المستمر 16319 مؤسسة فحسب من ضمن 33090 مؤسسة تمّت برمجتها. كما أنّ عدد مشاركات أعوان المؤسسات في عمليات التكوين خلال نفس الفترة لم يتجاوز 507638 مشاركة مقابل 1138300 تمت برمجتها.

ورغم النقص في تكوين مسدي الخدمات التكوينية الخواص وفي هيكلة القطاع وافتقاره لمرجعيات معتمدة وعدم تطور وظيفة التصرف في الموارد البشرية في جلّ المؤسسات الاقتصادية وعدم تغطية سوق التكوين للحاجيات الخصوصية لهذه المؤسسات فإنه لم يتم إخضاع المنظومة إلى تقييم شامل وموضوعي للتحقق من مدى ملاءمة أنماط التكوين المستمر المتوفرة مع المتطلبات الاقتصادية ومدى استجابتها لحاجيات المؤسسات وتطلعات الأفراد.

ويستدعي النهوض بقطاع التكوين المستمر إبقاء أنشطة الإحاطة والمساندة والمراقبة والتقييم الأهمية اللازمة لا سيما من خلال تدعيم القدرات البشرية في هذه المجالات.

- معالجة ملفات التمويل

بالرغم من رصد إمكانيات مالية هامة للنهوض بالتكوين المستمر بلغت خلال الفترة 2011-2015 ما جملته 166 م.د في شكل اعتمادات جبائية أوكل للمركز التصرف فيها إضافة إلى الاعتمادات المرسمة لنفس الغرض بميزانية المركز والبالغة خلال نفس الفترة ما قدره 36,5 م.د، والتسهيلات التي شملت نظام التمويل في المجال فإن الإقبال على آليات التمويل بقي دون المستوى المطلوب. فقد تبين أنه لم يتم تفعيل آلية تحمّل الدولة الكلي أو الجزئي لمصاريف تكوين أعوان في إطار مجهود إدماج محلي لتطوير التكنولوجيا أو التحكم فيها أو تحسين الإنتاجية، علاوة على ضعف الإقبال على آليات التسبقة على الأداء على التكوين المهني وحقوق السحب. فعدد المؤسسات المنخرطة في نظام التسبقة على الأداء كان ضعيفا (1971 سنة 2015) مقارنة بعدد المؤسسات الاقتصادية التي يحق لها الانتفاع بهذه الآلية (حوالي 12000 مؤسسة) أي بنسبة لا تتجاوز 16,5%. كما أنّ استهلاك الاعتمادات المرصودة لتمويل العمليات الجماعية في إطار اتفاقيات الشراكة التي تهم عدة مؤسسات منضوية ضمن المنظمات المهنية لم يتجاوز 23% خلال الفترة 2011-2015.

كما شابت معالجة ملفات التمويل في مستوى المصالح المركزية والوحدات الجهوية بعض الاختلالات نتج عنها عدم استيفاء بعض الملفات للشروط وصرف مستحقات لم يثبت لدائرة المحاسبات استحقاقها وصرفها مقابل الإنجاز الفعلي لأنشطة التكوينية. ولا يضمن هذا الوضع التوظيف الأمثل للموارد المرصودة للتكوين المستمر ولا يوفر جميع الضمانات التي تكفل ملاءمة الأنشطة التكوينية لحاجيات المؤسسات الاقتصادية والشغالين. ويتعين في هذا الصدد تدعيم قدرات الأعوان المكلفين بمعالجة الملفات ومتابعة الأعمال المنجزة في مستوى الوحدات الجهوية وإخضاع هذه الوحدات إلى تدقيق دوري من قبل المصالح المركزية.

ولدفع المؤسسات الرغبة في الحصول على تمويلات لتكوين أعوانها اقتضت التراتيب الجاري بها العمل مساهمتها في مجهود التكوين الأساسي من خلال احتضان متدربين أو مبرصين في إطار دراستهم. وقد ترتب عن هذا الشرط تعقيد إضافي وأحيانا استنفاد التمويل المتاح على أساس أنشطة تكوين أساسي دون إمكانية التحقق من الانجاز الفعلي لهذا التكوين وذلك على حساب حق أعوان هذه المؤسسات في التكوين المستمر وهو ما يستدعي التفكير في هذه المسألة بما يساعد على حصول الأثر المرتقب من كلا المجالين على الأفراد والمؤسسات.

وبالنظر إلى دور المركز في تقديم المساعدة الفنية للمنظمات المهنية وتمويل اتفاقيات الشراكة معها فإن من شأن تحسين البرمجة ووضع منهجية موحدة لاختيار الهياكل التكوينية والمكونين وصياغة كراسات الشروط الخصوصية في اتجاه وضع شروط موضوعية للترشح ومقاييس تتعلق بظروف إنجاز البرامج التكوينية أن يضمن حسن اختيار مكاتب التكوين ويضمن إنجاز الأنشطة التكوينية بالكيفية والجودة المطلوبتين.

- مراقبة الأنشطة التكوينية ومتابعتها

لم يوفق المركز في تفعيل دور الرقابة والمتابعة على الأنشطة التكوينية الممولة عبر التسبقة على الأداء وحقوق السحب وذلك نتيجة غياب نظام معلومات فعال يمكن من استخراج معطيات ومؤشرات وإحصائيات حينية من جهة ومن التحقق من الإنجاز الفعلي للعمليات التكوينية وحسن التصرف في الموارد العمومية المخصصة للتكوين المستمر، من جهة أخرى.

ومن شأن إرساء منظومة معلوماتية تضم مختلف المتدخلين أن يساعد على التنسيق بينهم وعلى تقييم أثر التكوين المستمر على المنتفعين به بما يضمن جودة التكوين وحصول الفائدة المرجوة منه بالنظر إلى حاجيات خصوصية مدروسة للمؤسسات والشغالين.

I- التنظيم ونظام المعلومات

ينص القانون المحدث للمركز لسنة 1993 خاصة على توليه تنفيذ البرامج وعمليات التكوين المستمر والرسكلة المهنية ومعاودة المنشآت ومختلف القطاعات الاقتصادية في وضع برامج تخصّ التكوين المستمر بغية تحسين الإنتاجية والجودة وتنمية علاقات التعاون وتبادل الخبرات. وقد تغيرت هذه المهام على إثر صدور القانون عدد 69 لسنة 2007 المؤرخ في 27 ديسمبر 2007 والمتعلق بحفز المبادرة الاقتصادية ونصوصه التطبيقية والذي تمّ بمقتضاه إرساء آليات تمويل جديدة لتيسير تمويل التكوين المهني بجزئيه المتعلقين بالتكوين الأساسي والمستمر وصيغ وشروط الانتفاع بها.

ومن جهته نصّ القانون عدد 10 لسنة 2008 في فصله 32 على جهاز وطني للتكوين المهني يتكون من هياكل تصور وتسيير، من جهة، ومن مؤسسات تكوين عمومية وخاصة، من جهة أخرى. ومن المفروض أن يتوفر لدى المؤسسات المعنية بالتنظيم والموارد البشرية والإجراءات الملائمة لتمكينها من أداء المهام الموكولة لها على الوجه المطلوب.

لكنه تبين من خلال الأعمال الرقابية نقائص تعلّقت بالإطار القانوني المنظم للمركز ومؤسساته الفرعية ووحداته الجهوية وبنظام المعلومات حدّت من قدرة الأطراف المذكورة على تحقيق الأهداف المرسومة.

أ- الإطار القانوني المنظم للمركز ومؤسساته الفرعية ووحداته الجهوية

تم بمقتضى الأمر عدد 292 لسنة 2009 المؤرخ في 2 فيفري 2009⁽¹⁾ الذي يضبط مجال تطبيق نظم التمويل التي جاء بها القانون عدد 69 لسنة 2007 سالف الذكر، إلغاء المقتضيات الواردة بالأمر عدد 1993 لسنة 2001 المؤرخ في 27 أوت 2001 والمتعلق بإحداث برنامج وطني للتكوين المستمر والذي أوكل إلى المركز مهمة التصرف فيه خاصة من خلال تشخيص الحاجيات وإعداد المخططات وإنجاز العمليات وتقييمها.

ولم يعد المركز يتدخل في هذه المجالات بصفة مباشرة بل توجّهت أنشطته نحو الرفع من عدد المؤسسات المنتفعة بآليات التمويل ومن نسبة إنجاز البرامج المصادق عليها ونحو المساندة والمصاحبة البيداغوجية وتقريب الخدمات من المؤسسات والشغالين وتركيز مراحل تكوينية رافعة

(1) يتعلق بضبط مجال تطبيق التسبقة على الأداء على التكوين المهني ونسبتها وطرق وشروط الانتفاع بها وكذلك مجال تطبيق حقوق السحب وطرق وشروط الانتفاع بها.

لكفاءاتهم⁽¹⁾ وهو ما تطلّب ملاءمة التنظيم مركزيا وجهويا للمهام الجديدة بما يدعم قدرة المركز وتفرعاته الجهوية على أداء مهامهم على الوجه المطلوب.

غير أنّ التنظيم الهيكلي لم يواكب تطوّر مهام المركز إذ لم يتمّ عرض مشروع في الغرض على أنظار مجلس المؤسسة إلا بتاريخ 30 ديسمبر 2014 وإحالاته على وزارة الإشراف للمصادقة بتاريخ 15 جانفي 2015 ولم تتمّ المصادقة عليه إلى غاية موفى أبريل 2016.

وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ تركيز وحدات جهوية لتقريب مصالح المركز من المؤسسات الاقتصادية أوكل لها دراسة ملفات تمويل الأنشطة التكوينية لفائدة المؤسسات الاقتصادية الراغبة في الانتفاع بالآليات الموضوعة للغرض. وقد تم بمقتضى مذكرة صادرة عن المدير العام للمركز تحت عدد 672 لسنة 2015 تفويض الإمضاء على مقررات التمويل في إطار إحدى الآليات⁽²⁾ للمسؤولين عن هذه الوحدات ابتداء من ماي 2015، في حين أنه تمّ إحداها على غير الصيغ القانونية حيث لا ينصّ الهيكل التنظيمي الذي يرجع تاريخه إلى سنة 1997 وساري المفعول إلى غاية موفى أبريل 2016 على وجودها. ولئن تمّ ضبط هذه المهام في إطار المشروع الجديد للتنظيم الهيكلي فإنه في غياب صبغة رسمية لهذه الوثيقة تبقى الصلاحيات المفوضة بدون سند قانوني وترجع المسؤولية القانونية كاملة إلى المدير العام الذي أوكل إليه الأمر عدد 386 لسنة 1998 سالف الذكر في فصله الأول الصفة القانونية الملزمة للمركز تجاه المتعاملين معه.

وفي خصوص التّكوين المستمر الموجه للأفراد الذي يهدف حسب القانون عدد 10 لسنة 2008 أنف الذكر إلى توفير فرص لمن لهم شغل لنيل ترقيات مهنية أو ممارسة نشاط مهني جديد ولمن فقدوا شغلهم أو المهنيين بفقدانه لإعادة التأهيل من أجل إدماجهم، تعتبر معاهد الترقية العليا المتدخل الرئيسي في هذا المجال وهي مؤسسات فرعية للمركز حسب مقتضيات الأمر عدد 1493 لسنة 1993 المؤرخ في 12 جويلية 1993 والمتعلق بضبط التنظيم الإداري وطرق سير المركز والمؤسسات الفرعية التابعة له، ويتمثل دورها في التنظيم البيداغوجي والإشراف على المكوّنين العاملين بالمعاهد وتنظيم مجموعات الدراسات والبحوث البيداغوجية.

وخلافا لمقتضيات الفصلين 17 و18 من الأمر عدد 386 لسنة 1998 سالف الذكر لم يقع إصدار الأمر المنظم لمعاهد الترقية العليا وبقيت بالتالي تخضع لأحكام تجاوزتها الأحداث ويعود تاريخها إلى سنة 1993. وبالرغم من عدم مطابقة المهام التي تقوم بها المعاهد فعليا لما ضبطه الأمر المنظم لها لم يتمّ مراجعة هذه المقتضيات بما يتماشى وتطور مهامها وتغيرها.

(1) عقد أهداف يغطي الفترة 2007-2011 تم تحيينه في فيفري 2011.

(2) آلية التسبقة على الأداء على التكوين المهني.

وقد تبين تقلص الدور البيداغوجي لمعاهد الترقية العليا إذ لم يعد يجرى بها التكوين إلا استثنائياً حيث أنه يتمّ بالأساس في مراكز تكوين مهني ومؤسسات تعليم عالي من خلال اتفاقيات تبرم بينها وبين المركز، وأصبح دور المعاهد موجهاً بالخصوص إلى إدارة هذه الاتفاقيات ومتابعة تنفيذها وإحاطة الأساتذة والمكونين في مجال استعمال التطبيقات الإعلامية المخصصة للتكوين عن بعد في حين أوكلت الجوانب البيداغوجية أساساً إلى المؤسسات التكوينية.

ويذكر في هذا الصدد غياب سند قانوني أو ترتيبى لتحديد النفقات المنجزة عن تأمين التكوين من قبل المؤسسات التكوينية حيث تختلف صيغ ومعالم خلاص الأساتذة والمكونين بحسب طبيعة هذه المؤسسات (تعليم عالي أو مراكز التكوين المهني) ونمط التكوين (عن بعد أو مسائي)، ففي حين ضُبطت مستحقّات أساتذة التعليم العالي في إطار التكوين عن بعد حسب نظام تأجير العرضيين بالمركز وذلك طبقاً لمقرّر المدير العام للمركز عدد 232 الممضى بتاريخ 1 نوفمبر 2010، تمّ ضبط مبلغ جزافي بالنسبة إلى التكوين المهني (دروس مسائية وعن بعد) والتعليم العالي (دروس مسائية) دون تحديد مسبق لعدد المكونين ولقيمة أجورهم.

ويعدّ غياب الإطار الترتيبي الذي يضبط صيغ ومعالم متناسقة لخلاص الأساتذة والمكونين التابعين لمؤسسات التعليم العالي أو التكوين المهني من بين أسباب عدم تفعيل الاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات التكوينية.

ولئن أفاد المركز بأنه يسعى في إطار مشروع إصلاح منظومة التكوين المستمر إلى دعم الدور البيداغوجي لمعاهد الترقية العليا للشغل وذلك ببعث شهادات خاصة بها وإلى دعم التكوين الراجع للكفاءات أو المفوضي إلى الحصول على شهادة فإنه من الضروري إصدار النصوص الترتيبية التي تضفي الشرعية على أعمال المعاهد وتدخلاتها والمصاريف المنجزة عنها.

ب- نظام المعلومات

خلافاً لمقتضيات القانون عدد 5 لسنة 2004 المؤرخ في 3 فيفري 2004 والمتعلق بالسلامة المعلوماتية ومنشور الوزير الأول عدد 19 بتاريخ 14 أفريل 2007 حول تدعيم إجراءات السلامة المعلوماتية بالهيكل العمومية، تبين أنّ المركز لم يقدّم بالتدقيق في نظام السلامة المعلوماتية سوى في سنة 2012 دون احترام دورية هذا الإجراء. ولم يتولّ تفعيل خلية السلامة المعلوماتية إلى موفى أفريل 2016. كما لم يقدّم بإحداث لجنة السلامة المعلوماتية التي توكل إليها خاصة مهمة ضبط تراتيب السلامة المقترحة من قبل الخلية.

وعلى صعيد آخر، يتوفّر لدى المركز تطبيقات إعلامية غير مندمجة وهو ما لم يساهم في إرساء نظام معلومات فعّال يمكن من توفير معطيات حينية وتآلفية تغطي مختلف مجالات التصرف مثلما هو الشأن مثلاً بالنسبة إلى احتساب الأجور حيث يتم اعتماد تطبيقين مختلفتين تتعلقان بكل من الموارد البشرية والتأجير وهو ما لا يضمن تفادي الأخطاء.

وقام المركز في سنة 2008 بإبرام صفقة لوضع تطبيقية معلوماتية مندمجة للتصرف في آليات تمويل التكوين المستمر⁽¹⁾ شاب تنفيذها إخلالات أدت إلى عدم قابلية استغلالها إلى موفى أبريل 2016. ويعود ذلك خاصة إلى إبرام الصفقة قبل صدور النصوص التطبيقية المنظمة لهذه الآليات واستلام التطبيقية بالرغم من الإخلالات الفنية التي تشوبها. وعلاوة على طبيعته غير القانونية حيث أنه يعتبر تفريطاً في حق الإدارة ومن قبيل أخطاء التصرف، فإنّ قبول أشغال أو خدمات غير مطابقة للمطلوب قد تسبب في افتقار المركز ووحداته الجهوية إلى نظام معلومات فعّال يمكنها من حسن متابعة ملفات التمويل والأنشطة التكوينية الممولة إضافة إلى عدم توفر المعطيات والمؤشرات والإحصائيات المتعلقة بالأنشطة التكوينية والمكونين وهياكل التكوين.

وإزاء تعدّد المتدخلين في منظومة التكوين المستمر من هياكل عمومية وخاصة فإنّه من الضروري إرساء منظومة معلوماتية متكاملة بما يساعد على التنسيق بين مختلف المتدخلين وتقييم أثر التكوين المستمر على المنتفعين به بما يضمن جودة التكوين وحصول الفائدة المرجوة منه بالنظر إلى حاجيات خصوصية مدروسة للمؤسسات والشغاليين.

II- أداء المركز في مجال التكوين المستمر والترقية المهنية

شكّل تطوير التكوين المستمر أحد المحاور التي تضمنتها الوثيقة التوجيهية المعدّة سنة 2013 حول إصلاح منظومة التكوين المهني⁽²⁾ والتي تضمّنت هدفاً عاماً يتمثل في إرساء "منظومة وطنية للتكوين المهني تستجيب لحاجيات الأفراد والمؤسسات والمجتمع في إطار رؤية شاملة وموحدة لمنظومة وطنية لتنمية الموارد البشرية متطورة". وضبطت للتكوين المستمر أهداف فرعية أوكلت مسؤولية تحقيق البعض منها إلى المركز، على غرار اعتماد مقاربات وتنظيمات بيداغوجية ملائمة لضمان جودة التكوين المستمر واعتماد أنماط تكوين تستجيب لحاجيات الأفراد والمؤسسات وتفعيل أساليب متابعة وتقييم ناجعة لأنشطة التكوين.

(1) بمبلغ 211,579 أ.د بتاريخ 9 سبتمبر 2008 ، ومدة إنجاز 5 أشهر.

(2) يضم التكوين المهني حسب الوثيقة التوجيهية الهياكل العمومية والخاصة ويشمل التكوين الأساسي والتكوين المستمر

كما تمّ ابتداء من سنة 2014 اعتماد التصرف في الميزانية حسب الأهداف صلب الوزارة المكلفة بالتكوين المهني وأوكل للمركز السهر على تنفيذ البرنامج الفرعي المتعلق "بتطوير التكوين المستمر والترقية المهنية" في إطار هذه المنظومة وضبط له هدف واحد وهو "تطوير التكوين المستمر والترقية المهنية" يتفرع عنه 3 مؤشرات لقيس الأداء. وتمثل الأهداف بالنسبة إلى التكوين المستمر الموجّه للمؤسسات في الرفع من عدد المؤسسات المنتفحة بآليات التكوين المستمر وعدد المشاركات لأعوان المؤسسات الاقتصادية في عمليات التكوين وفي عدد المرسمين بالنسبة إلى التكوين الموجه للأفراد.

غير أنّ المركز لم يتوفّق في بلوغ الأهداف المرسومة سواء تعلق الأمر بالتكوين المستمر الموجه للمؤسسات أو للأفراد.

أ- التكوين المستمر الموجّه للمؤسسات

تم في هذا الصدد تسجيل مؤشرات سلبية خاصة بداية من سنة 2013 وإلى غاية أفريل 2016 حيث لم تتجاوز الإنجازات نصف التقديرات إذ بلغ عدد المؤسسات المنتفحة بآليات التكوين المستمر خلال الفترة المذكورة ما جملته 16319 مؤسسة مقابل 33090 وقعت برمجتها. كذلك الشأن بالنسبة إلى عدد مشاركات أعوان المؤسسات في عمليات التكوين خلال نفس الفترة والذي بلغ 507638 مشاركة مقابل 1138300 مبرمجة.

كما تبين عدم تفعيل إحدى الآليات الثلاث المكونة لنظام تمويل التكوين المستمر وهي آلية تحمّل الدولة الكلي أو الجزئي لمصاريف تكوين أعوان في إطار مجهود إدماج محلي لتطوير التكنولوجيا أو التحكم فيها أو تحسين الإنتاجية (الآلية 39).

وتمّ رصد موارد جمالية بعنوان تمويل التكوين المستمر بلغت خلال الفترة 2011-2015 بما يناهز 203,7 م.د موزعة بين اعتمادات مرسّمة بالعنوان الثاني لميزانية المركز بلغت قيمتها الجمالية بعنوان حقوق السحب والآلية 39 على التوالي 36,5 م.د و 1,2 إضافة إلى رصد موارد في شكل اعتماد جبائي بقيمة جمالية خلال نفس الفترة قدرها 166 م.د بعنوان التسبقة على الأداء.

وباعتبار عدم تفعيل الآلية 39 فإنّه لم يتم صرف الاعتمادات المرصودة للغرض. ويعزى ذلك إلى عدم توصّل المركز بمطالب من مؤسسات راغبة في هذا التمويل بسبب عدم تمكينها من شهادة في

أهلية الانتفاع بالامتياز الواجب إسنادها من قبل وكالة النهوض بالصناعة والتجديد ووكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية⁽¹⁾.

وفي خصوص معاضدة المؤسسات التي تشكّل إحدى المهام الأساسية للمركز انطلاقاً من تشخيص الحاجيات التكوينية مروّراً بالمراقبة البيداغوجية ووصولاً إلى تقييم أثر التكوين فإنّ أدائها على الوجه الأكمل يبقى مرتبطاً بتوفير الإمكانيات البشرية اللازمة حيث تبين أنّ المركز يفتقر إلى موفى أبريل 2016 للمنشطين ولمساعدى التكوين ولمستشارى التكوين المستمر والمتفقدى البيداغوجيين. وانعكس ذلك سلباً على أنشطة المعاضدة والمساندة والمراقبة والتقييم. ويذكر أنّ التدخلات في مجال تشخيص الحاجيات التكوينية لم تتعدّ 46 تدخلاً أغلبها تتعلق بمؤسسات كبرى ومهيكلّة في مجال التصرف في الموارد البشرية والتكوين ولم تشمل المؤسسات الأكثر حاجة للإحاطة والمساندة في هذا المجال، في حين أنّ تشخيصاً لوضع التكوين المستمر تمّ إنجازه سنة 2012 أفرز نقصاً في تكوين مسدي الخدمات التكوينية الخواص وفي هيكلّة القطاع وافتقاره لمرجعيات معتمدة، إضافة إلى عدم تطور وظيفة التصرف في الموارد البشرية في جلّ المؤسسات الاقتصادية وعدم تغطية سوق التكوين للحاجيات الخصوصية لهذه المؤسسات.

ولتنفيع دور المركز في الإحاطة بالمؤسسات وإعداد الإمكانيات البشرية المستوجبة للاضطلاع بهذا الدور على الوجه الأكمل تمّ في جانفي 2014 الانطلاق في تنفيذ برنامج دعم قطاعات التربية والتكوين المهني والتعليم العالي من أجل التشغيلية⁽²⁾ شمل إطاراً المركز وهيكل خاصة. إلّا أنّه لم يتمّ بلوغ الأهداف المرسومة بما يمكن من الارتقاء بدور الإحاطة والمساندة. فقد تابع 50 فرداً من داخل المركز وخارجه هذا البرنامج في مرحلته النظرية مثلما تمّت برمجته، في حين لم يتجاوز عدد المشاركين 34 مشاركاً في مرحلته التطبيقية. ولم يتسنّ إلّا لستّة مشاركين القيام بتدخلات صلب المؤسسات.

وقد أفاد المركز بأنّه يسعى في إطار تطوير نشاط وخدمات الإحاطة بالمؤسسات لوضع أداة قياس أثر التكوين ضمن مشروع إصلاح منظومة التكوين المستمر. ويبقى من الضروري التسريع باتخاذ إجراءات مستعجلة لمزيد دعم الموارد البشرية وتطوير نشاط وخدمات الإحاطة بالمؤسسات.

ب- التكوين المستمر الموجّه للأفراد

يهدف التكوين المستمر الموجّه للأفراد حسب القانون عدد 10 لسنة 2008 والمتعلق بالتكوين المهني أنف الذكر إلى توفير فرص لمن لهم شغل لنيل ترقيات مهنية أو ممارسة نشاط مهني جديد ولن فقدوا شغلهم والمهتدين بفقدانه لإعادة التأهيل من أجل إدماجهم.

(1) حسب ما أقرّته جلسة فريق التفكير المنعقدة بتاريخ 12 أبريل 2016.

(2) المندرج في إطار اتفاقية تمويل مع الاتحاد الأوروبي التي دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 22 ديسمبر 2010 (PEFEZE).

وتتم الاستجابة لطالبي التكوين ممّن لهم شغل ويرغبون في ترقية مهنية أو تغيير نشاطهم عبر مراحل تكوينية يتم تركيزها مع مؤسسات التعليم العالي ومراكز التكوين المهني من خلال إبرام اتفاقيات تتضمن التزامات كل طرف لا سيّما في خصوص تنفيذ العمليات التكوينية ومتابعتها .

وبلغ عدد الاتفاقيات المبرمة في هذا المجال خلال الفترة الممتدة من سنة 2011 إلى سنة 2015 ما جملته 127 اتفاقية خصوصية لم يتمّ تفعيل سوى 54 منها أي بنسبة 42,52 % وهو ما يعتبر ضعيفا بالنظر إلى عدد مراكز التكوين المهني (136 مركزا⁽¹⁾) وعدد مؤسسات التعليم العالي (203 مؤسسة⁽²⁾). كما اقتصر عدد الاتفاقيات الإطارية المبرمة مع الجامعات على 3 اتفاقيات من مجموع 13 جامعة واتفاقية واحدة مع الإدارة العامة للدراسات التكنولوجية. كما لا توجد اتفاقيات تجمع المركز بمؤسسات اقتصادية باستثناء بعض المؤسسات الكبرى على غرار الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بتاريخ 12 أوت 2013 والوكالة العقارية للسكنى بتاريخ 10 نوفمبر 2015.

وبلغ معدّل المتخرجين مقارنة بالمرسّمين في مراكز التكوين المهني خلال الفترة الرقابية على التوالي 35% وحوالي 32% في إطار التكوين عن بعد والدروس المسائية. وبالنسبة إلى التعليم العالي سجّلت نسبتي 60% في إطار التكوين عن بعد وحوالي 77% في إطار الدروس المسائية. وقد أرجع المركز هذا التفاوت إلى المستوى التعليمي لكل شريحة مستهدفة وإلى عدم تفرّغ الشغّالين بصفة كلّية للتكوين.

وتبين من جهة أخرى أنّ المعاهد تشترط آليا من طالبي التكوين توفير ما يثبت مزاولة العمل عند تقديم مطلب للانتفاع وهو ما يحرم من فقدوا شغلهم أو المهددين بفقدانه من حقّهم في التكوين المستمر لإعادة التأهيل كما يقتضي ذلك القانون عدد 10 لسنة 2008 سالف الذكر.

كما لم يقع تفعيل آلية إقرار مكتسبات الخبرة في حين أنّها تهدف إلى تثمين الكفاءات المكتسبة في إطار الحياة النشيطة للشغّالين وتمكّثهم من الارتقاء في حياتهم المهنية.

وبالرغم من عدم توقّف المركز في تحقيق الأهداف المرجوة في مجال التكوين المستمر لم يتمّ إلى موفى أبريل 2016 إخضاع المنظومة إلى تقييم شامل وموضوعي للتحقّق من مدى ملائمة أنماط التكوين المستمر المتوفرة للمتطلبات الاقتصادية ومدى استجابتها لحاجيات المؤسسات وتطلّعات الأفراد. علما أنّه تم منذ سنة 2012 رصد اعتمادات بعنوان دراسة إستراتيجية حول المنظومة الوطنية

(1) ميزانية وزارة التكوين المهني والتشغيل لسنة 2015

(2) موقع واب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

للتكوين المستمر⁽¹⁾ لم تصرف في شأنها أية نفقة إلى حدود أفريل 2016. وقد تبين أنها مازالت في طور إعداد طلب العروض.

III- إجراءات معالجة ملفات التمويل

ضبط الأمر عدد 292 لسنة 2009 المؤرخ في 2 فيفري 2009⁽²⁾ مجالات تطبيق وشروط الانتفاع بآلية التسبقة على الأداء على التكوين المهني وحقوق السحب. وأوكل للمركز، وفقا للفصلين 8 و20 من الأمر المذكور، المراقبة البيداغوجية والمالية للأنشطة التكوينية. وتكون هذه الرقابة لاحقة لإنجاز الأنشطة التكوينية في إطار التسبقة على الأداء ومتزامنة معها في إطار نظام حقوق السحب، وتتولى تنفيذها بالأساس الوحدات الجهوية وفق إجراءات مبنية بدليلي إجراءات مصادق عليهما بمقتضى مذكرة عدد 311 بتاريخ 14 أكتوبر 2011.

وتتمثل آلية التسبقة على الأداء في تمكين المؤسسات الخاضعة للأداء على التكوين المهني التي تتخذ إجراءات قصد النهوض بالتكوين المستمر لفائدة أعوانها من الانتفاع بتسبقة على الأداء على التكوين المهني على أن يتم طرح المبلغ المستوجب شهريا مقابل أن تقدم المؤسسات ما يثبت أنها أنجزت فعلا الأنشطة التكوينية لفائدة أعوانها، فيما يتولى المركز في إطار حقوق السحب دفع المصاريف الناجمة عن إنجاز الأنشطة التكوينية لفائدة المؤسسات بعد الانتهاء من إنجاز النشاط المعني وفي ضوء نتائج المراقبة التي تقوم بها مصالح المركز تزامنا مع إنجازها.

وتتم معالجة الملفات مستنديا وميدانيا في مستوى الوحدات الجهوية، وتخضع حقوق السحب إلى موافقة لجان جهوية ولجنة وطنية حسب مقتضيات محددة بالتراتب الجاري بها العمل⁽³⁾. وتنتهي دراسة الملفات بخصوص التسبقة على الأداء بإصدار مقررات في المصادقة على الأنشطة التكوينية المنجزة من قبل المؤسسات تضبط بها المبالغ النهائية لمستحققاتها بعنوان طرح التسبقة وذلك في ضوء كشف بيداغوجي ومالي وبالنظر إلى مقاييس وشروط. وبالنسبة إلى آلية حقوق السحب فإن المركز يصدر مقررات مصادقة على تمويل المطالب المقدمة بعد التثبت من استيفاء الملفات للشروط القانونية في ضوء آراء اللجنة المعنية وفي حدود المستحقات التي يتم احتسابها.

وشملت أعمال الرقابة عينة تتكوّن من 212 مؤسسة اقتصادية منتفعة بنظام التسبقة على الأداء (من ضمن 1971 مؤسسة) بتمويلات تناهز 43 م.د خلال الفترة الممتدة بين 2011 و2015 أي ما

(1) 250 أ.د بعنوان كلّ من سني 2012 و2013 و100 أ.د بعنوان سنة 2014.

(2) كما تم تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 3381 لسنة 2009 المؤرخ في 2 نوفمبر 2009 والأمر عدد 2030 لسنة 2011 المؤرخ في 2 فيفري 2011 والأمر عدد 40 لسنة 2014 المؤرخ في 9 جانفي 2014.

(3) يقتضي الفصل 17 والفصل 18 من الأمر عدد 292 لسنة 2009 المذكور أنفا ودليلي الإجراءات.

يمثل نسبة حوالي 70% من المبالغ المصادق عليها لفائدة المؤسسات الراجعة بالنظر إلى الوحدات الجهوية بتونس وصفاقس ونابل. كما تمّ فحص عينة تتكوّن من 189 مؤسسة اقتصادية انتفعت بنظام حقوق السحب في إطار فردي (من ضمن 2181 مؤسسة) بتمويلات تناهز 1,99 م.د أي حوالي 20% من مجموع التعهدات لنفس الفترة. وشملت الأعمال كامل ملفات العمليات الجماعية التي انتفعت بتمويل خلال الفترة 2011-2015.

أ- نظام التمويل عبر التسبقة على الأداء

تخضع المؤسسات في نظام التمويل عبر آلية التسبقة على الأداء بموجب التصريح الشهري بالأداءات على التكوين المهني بعنوان شهر جانفي للسنة المعنية بالتكوين وذلك وفق الأمر 292 لسنة 2009 كما تم تنقيحه بالأمر عدد 40 لسنة 2014. وتتولى وزارة المالية مدّ المركز سنويا بقائمة المؤسسات المنخرطة.

وحسب المعطيات المودعة لدى المركز من طرف وزارة المالية، تبين أنّ عدد المؤسسات المنخرطة في نظام التسبقة على الأداء ضعيف (1971 سنة 2015 و1758 سنة 2014) مقارنة بعدد المؤسسات الاقتصادية التي يحقّ لها الانتفاع بهذه الآلية (حوالي 12000 مؤسسة سنة 2014⁽¹⁾). ومن بين أهمّ أسباب ضعف الإقبال على هذه الآلية حسب الاستبيانات المنجزة من قبل المركز تعقيد الإجراءات وارتباطها الوثيق بالجباية وقصر الآجال المتاحة للمؤسسات لتقديم كشوفاتها المالية والبيداغوجية مستوفاة للمؤيدات والشروط.

وتقوم الوحدات الجهوية بالتثبت مستنديا من مطابقة الأنشطة التكوينية المنجزة مع البيانات المضمنة بالكشف البيداغوجي والمالي والوثائق المرفقة به⁽²⁾ ولا سيما محاضر جلسات اللجان الاستشارية للمؤسسات وما يثبت الطرح شهريا لكامل مبلغ التسبقة وبصفة مسترسلة، بالإضافة إلى التحقق من احترام آجال إيداع الكشوفات البيداغوجية والمالية⁽³⁾. وينجرّ عن عدم المطابقة إرجاع مبالغ التسبقة المنتفع بها تضاف إليها خطايا التأخير وفقا للتشريع الجاري به العمل.

وأفرزت الأعمال الرقابية 9 ملفات لم يتوفر في شأنها ما يثبت استحقاق أصحابها للمبالغ المصادق عليها حيث لم تتضمن التصاريح الشهرية التي تثبت طرح كامل التسبقات وبصفة مسترسلة

(1) حسب آخر معطيات متاحة من المركز.

(2) والمنصوص عليها بالفصل 7 من الأمر عدد 292 لسنة 2009 المذكور آنفا.

(3) الفصل 6 من الأمر عدد 292 لسنة 2009 المذكور آنفا.

بما قيمته جمليا 708,882 أ.د. كما تولى المركز قبول 3 كشوفات مالية وبيداغوجية بلغت قيمة المبالغ المصادق عليها في شأنها 73,430 أ.د. رغم عدم توقّر محاضر جلسات اللجان الاستشارية للمؤسسات. كما تبين أنّه تمت المصادقة على تمويل مطلب بما جملته 27,498 أ.د رغم إيداع المؤسسة المنتفعة بهذا التمويل الملف في هذا الشأن لدى الوحدة الجهوية المعنية بعد الآجال⁽¹⁾.

كما تبين أنّ الوثائق المثبتة لإنجاز الأنشطة التكوينية تشوبها عيوب تحدّد من مصداقيتها، من ذلك غياب بطاقات حضور أصلية تخص 22 نشاطا تكوينيا في إطار التكوين داخل المؤسسة بمبلغ جملي قدره 990,210 أ.د. و6 بطاقات حضور لا تتضمن أسماء المنتفعين وتواريخ الإنجاز بما جملته 14,977 أ.د. و7 كشوفات مرفقة ببطاقات حضور للمشاركين لا تحمل ختم الهيكل المسدي للخدمات بما جملته 53,800 أ.د. و9 كشوفات ببطاقات حضور غير ممضاة من قبل المكوّن بمبلغ جملي قدره 21,715 أ.د. بالإضافة إلى 7 بطاقات حضور غير مطابقة للنموذج المقدم من قبل المركز بما يناهز 41,162 أ.د.

وعلى صعيد آخر، وفي حين أنّ الفصل 9 من الأمر عدد 292 لسنة 2009 سالف الذكر ينصّ على آجال تبليغ لا تتجاوز 15 يوما⁽²⁾، سجّل تأخير هام في تبليغ المقرّرات خلال الفترة الممتدة بين 2011 و2015 وصل إلى 1315 يوما وهو ما لا يمكن المؤسسات من القيام بتسوية وضعيتها الجبائية بخصوص الأداء على التكوين المهني المستوجب في الآجال المحددة بالفصل العاشر من نفس الأمر.

وبلغ عدد المؤسسات التي تجاوز أجل حصولها على مقرّرات سنة كاملة ما جملته 137 مؤسسة بلغت القيمة الجمالية للمقرّرات بشأنها حوالي 2,9 م.د. وشمل التأخير سنويا خلال الفترة 2011-2014 ما يناهز على التوالي 95% و98% و70% و100% من المؤسسات التي تحصلت على مقرّرات مصادقة.

وأرجع المركز هذه الإخلالات خاصّة إلى النقص في تكوين الأعوان، إلى جانب محدودية متابعة الأعمال المنجزة في مستوى الوحدات الجهوية وعدم خضوعها إلى تدقيق دوري من قبل المصالح المركزية. وأفاد بأنّه سيتمّ العمل على مساندة الوحدات الجهوية ومزيد الإحاطة بها من خلال الزيارات الميدانية، وعلى برمجة حصص تكوينية بالتنسيق مع الإدارة العامة للأداءات بوزارة المالية. وتعهّد المركز بخصوص حالات عدم المطابقة بمراجعة المقرّرات المسندة للمؤسسات التي يثبت انتفاعها بمستحققات على غير وجه حق.

⁽¹⁾ حدّد الفصل 6 من الأمر عدد 292 لسنة 2009 أقصاها موفى الشهر الذي يلي الشهر الذي تم خلاله استنفاد طرح مبلغ التسبقة دون أن يتجاوز هذا الأجل موفى شهر جانفي من السنة الموالية.

⁽²⁾ من تاريخ إيداع كشف بيداغوجي ومالي مستوفى الشروط

ب- نظام التمويل عبر حقوق السحب

يهدف هذا النظام إلى تمكين المؤسسات الاقتصادية الخاصة⁽¹⁾ من الانتفاع بتمويل مباشر من الدولة لأنشطة تكوينية تقوم بها لفائدة أعوانها مقابل مساهمتها في التكوين الأساسي. وتتمثل الأنشطة التكوينية التي يمكن بعنوانها الحصول على تمويل في إطار هذا النظام في الدراسات والاستشارات في التكوين والتكوين المستمر بالبلاد التونسية في إطار فردي أو عن طريق عمليات جماعية والعمليات الجماعية المنجزة في إطار الشراكة مع المنظمات المهنية وفي عمليات إقرار مكتسبات الخبرة.⁽²⁾

أمّا بالنسبة إلى تمويل الأنشطة التكوينية في نظام حقوق السحب في إطار فردي فقد أوكلت الترتيب الجاري بها العمل إلى الوحدات الجهوية دراسة المطالب المودعة في الغرض من قبل المؤسسات من خلال النظر خاصة في مدى التطابق بين اختصاصات ومؤهلات المكوّن ومحاوّر التكوين ومدّتها والبرامج التكوينية وظروف التكوين تشفع بمذكّرات في الغرض⁽³⁾. وقد تبين عدم إعداد وحدتي صفاقس وتونس لما جملته 88 ملفا وذلك على التوالي خلال الفترة 2011-2015 والفترة 2011-2012. كما أنّ التقييم المنجز يتمّ في غياب حاجيات خصوصية مضبوطة ومعايير ومرجعيات خاصة في ما يتعلق بالمدة والمحتوى ومواصفات المكون والوسائل البيداغوجية .

كما أنّ دور اللجان الجهوية لكلّ من وحدات تونس ونابل و صفاقس⁽⁴⁾ غالبا ما يقتصر على المطالبة بتسوية الوضعيّة الجبائيّة للمؤسسات الطالبة للتمويل ومكاتب التكوين الخاصة المزمع التعامل معها بالرغم من توجيه توصيات في الغرض⁽⁵⁾ لعدم ربط الموافقة على طلب الانتفاع بتسوية الوضعيّة الجبائيّة. كما تبين عدم توحيد المواقف بين مختلف اللجان وحتى من قبل نفس اللجنة في مناسبات مختلفة تجاه نفس الوضعيات ممّا لا يضمن المساواة بين المؤسسات الطالبة للانتفاع بالتمويل. ففي حين تمّ إرجاء أو رفض المطالب التي تتضمن وضعيّة جبائية غير مسوّاة لمكاتب التكوين الخاصة أو للمؤسسة الطالبة للانتفاع بما نسبته 50% من جملة المطالب فقد تمت الموافقة على البقية.

(1) ضابطها الفصل 13 من الأمر عدد 292 لسنة 2009 بالمؤسسات التي لا يقل الأداء على التكوين المهني المستوجب عليها 1000 د والمؤسسات التي يساوي أو يفوق الأداء على التكوين المهني المستوجب عليها سنويا 1000 د ولم تستعمل حقّ التسيقّة على الأداء والمؤسسات التي استكملت استهلاك التسيقّة على الأداء للسنة المعنية بالانجاز والمؤسسات المعفاة من الأداء على التكوين المهني أو غير الخاضعة له.

(2) الفصل 14 من الأمر عدد 292 لسنة 2009.

(3) حسب دليل الإجراءات الخاص بحقوق السحب.

(4) تقوم اللجان الجهوية حسب الفصل 18 من الأمر عدد 292 لسنة 2009 بدراسة المطالب الفردية المقدمة من قبل المؤسسات للانتفاع بنظام حقوق السحب ومشاريع الاتفاقيات التي تكون كلفتها التقديرية دون 100 أ.د. وهي لجان يرأسها المدير الجهوي للتكوين المهني والتشغيل.

(5) مذكرة من المدير العام للأداءات إلى مدير إدارة المؤسسات الكبرى ورؤساء المراكز الجهوية لمراقبة الأداءات في 31 جويلية 2014 والمراسلة الموجهة إلى المديرين الجهويين للتشغيل من طرف وزير التكوين المهني والتشغيل بتاريخ 9 أكتوبر 2014.

ومن جهة أخرى، يُشترط للانتفاع بالتمويل في إطار حقوق السحب إثبات المؤسسات مساهمتها في التكوين الأساسي⁽¹⁾ وذلك قصد دفع هذه المؤسسات للمساهمة في مجهود التكوين الأساسي من خلال احتضان متدربين أو متريصين في إطار دراستهم بمراكز التكوين المهني أو بالمؤسسات الجامعية وتمكينهم من معاشة الوسط المهني. وأدرج التكوين الأساسي أيضا من بين المجالات الممكن تمويلها عبر آلية التسبقة على الأداء⁽²⁾.

وعلاوة على ما ترتب عن هذا الشرط من تعقيد إضافي في إجراءات الانتفاع بالتمويل في إطار حقوق السحب فقد تبين أنّ العديد من المؤسسات أصبحت تستنفد التمويل المتاح لها على أساس أنشطة تكوين أساسي فقط (366 مؤسسة بمبلغ جملي مصادق عليه في إطار التسبقة على الأداء قدره 4,3 م.د للفترة الممتدة بين 2011 و2014) ودون تمكين أعوانها المباشرين من حقهم في التكوين المستمر الذي تمّ إرساء الآلية المذكورة لأجل النهوض به. وقد شهدت هذه الظاهرة ارتفاعا ملحوظا خاصة خلال سنتي 2013 و2014، وتنعكس هذه الوضعية سلبا على النهوض بالتكوين المستمر وعلى مردود آليات تمويله.

وللتثبت من توفّر شرط التكوين الأساسي تتولّى الوحدات الجهوية إجراء مقارنة بين البيانات المصرح بها من قبل المؤسسات والعقود أو الاتفاقيات التي ترفقها بالملفات وذلك في غياب قاعدة معطيات معدّة بالتنسيق مع الوكالة التونسية للتكوين المهني تتضمن أسماء المتدربين والمتريصين في إطار التكوين الأساسي واختصاصاتهم ومؤهلاتهم العلمية ومؤسسات تكوينهم وغيرها من المعطيات التي تساعد على إجراء مقاربات ذات جدوى وتكشف عن حالات إدراج معطيات غير صحيحة كعقود وهمية أو عدم تطابق بين المؤهلات والتربصات المنجزة. وقد تبين قبول 7 عقود تدريب بمبلغ جملي قدره 3,950 أ.د. لا تحمل تأشيرة الوكالة التونسية للتكوين المهني وهو ما يحدّد من مصداقيتها خاصة في غياب شهادات الخلاص أو تصاريح على الشرف تؤكد الإنجاز الفعلي للتكوين.

ولم تنصّ الترتيب الجاري بها العمل على التربّصات المنجزة من قبل طلبة التعليم العالي على غرار ما هو معمول به بالنسبة إلى المتريصين والمتدربين التابعين لمراكز التكوين المهني. ولم تنصّ أيضا على كيفية احتساب حجم مصاريف التكوين الأساسي المنجز. وهو ما جعل المركز يلجأ إلى تطبيق القاعدة الخاصة بالتسبقة على الأداء⁽³⁾.

(1) الفصل 13 من الأمر عدد 292 لسنة 2009.

(2) حسب القرار المشترك بين وزير المالية ووزير التشغيل والإدماج المهني للشباب المؤرخ في 10 فيفري 2009 والمتعلّق بضبط مجالات التسبقة على الأداء على التكوين المهني ومقاييس ومقادير تمويل الأنشطة التكوينية الخاصة بها وكذلك المقادير القصوى لاستعمالات حقوق السحب بعنوان الأنشطة التكوينية الخاصة بها.

(3) المنصوص عليها بالقرار المشترك بين وزير المالية ووزير التشغيل والإدماج المهني للشباب المؤرخ في 10 فيفري 2009 آنف الذكر.

ويتّم احتساب مقادير تمويل الأنشطة التكوينية يدويا ودون التزام كافة الوحدات بالطريقة المضبوطة في الغرض (26 يوما عن كل شهر تكوين) وهو ما من شأنه أن يؤدّي إلى أخطاء⁽¹⁾.

وأفاد المركز بأنّه قام باقتراح تضمين تنظيم التربصات بالتعليم العالي ضمن مشروع الأمر الحكومي المشترك بين وزارة التعليم العالي ووزارة التكوين المهني والتشغيل المتعلق بضبط ميثاق التربص أو التكوين بالتداول بالإدارات أو المؤسسات أو المنشآت العمومية أو الخاصة. وتعيّد كذلك بإعداد مذكرة إلى كافة الوحدات الجهوية لتوحيد المفاهيم حول طريقة احتساب مقادير تمويل الأنشطة التكوينية وتضمين ذلك في تطبيقية إعلامية وبدعوة الوحدات المذكورة إلى مزيد التثبت في عقود التدريب والتعيينات الخاصة بالتربصات. وتعيّد وزارة الإشراف من جهتها بأنّه سيتمّ تلافي غياب قاعدة بيانات مشتركة بين مختلف الإدارات الراجعة لها بالنظر من خلال وضع نظام معلومات مندمج في إطار إصلاح منظومة التكوين المهني كما سيتمّ النظر في مسألة الفصل بين التكوين الأساسي والتكوين المستمر بما يساعد على حصول الأثر المرتقب من كلا المجالين على الأفراد والمؤسسات.

أمّا في خصوص نظام تمويل العمليات الجماعية في إطار اتفاقيات شراكة تهمّ عدة مؤسسات منضوية ضمن المنظمات المهنية⁽²⁾ فقد تبين ضعف استهلاك الاعتمادات المرصودة للغرض حيث لم تتجاوز النفقات 23% من جملة التعهدات خلال الفترة 2011-2015. ولم يتمّ إنجاز 19 اتفاقية⁽³⁾ من أصل 44 وبالنسبة إلى بقية الاتفاقيات تراوحت نسبة استهلاك الاعتمادات بين 7% و95% من المبالغ المتعهد بها، ولم تتجاوز نسبة الاستهلاك بالنسبة إلى 16 اتفاقية منها 50%. ويعود ذلك إلى سوء البرمجة وطول آجال دراسة برامج التكوين الوطنية المبرم في شأنها اتفاقيات شراكة إلى جانب عدم احترام سنويّتها حيث تمّ التمديد في البرامج الوطنية لسنتي 2012 و2013 خلافا لتوصيات اللجنة الوطنية التي أكّدت في جلستها المنعقدة بتاريخ 20 أوت 2014 على العمل بالنسبة إلى الاتفاقيات الجديدة وفق "مبدأ السنويّة" بمناسبة موافقتها على الاتفاقيّات المبرمة بعنوان سنتي 2014 و2015.

وبالنظر إلى دور المركز في تقديم المساعدة الفنيّة للمنظمات المهنية من خلال مساعدتها على إعداد كراسات الشروط الخصوصية التي تحدّد من خلالها خاصة شروط الترشح ومقاييس وظروف إنجاز البرامج التكوينية فقد تبين غياب منهجيّة موحّدة لاختيار الهياكل التكوينيّة والمكونين بما يضمن حسن اختيارهم ويراعي قواعد الشفافية والمنافسة. ومن شأن تقسيم البرامج التكوينيّة إلى محاور في

(1) وقد تمّ تسجيل فارق في هذا الإطار قدره 794,14 دينارا بالنسبة إلى عشرة مؤسسات.

(2) الفصل 23 من الأمر 292 لسنة 2009 يحصر المنظمات المهنية في الجامعات والاتحادات المهنية سواء القطاعية منها أو الجهوية والغرف الصناعية والتجارية وكذلك المراكز الفنية والعمادات والجمعيات المهنية.

(3) أبرمت في مجالات مختلفة على غرار الكيمياء والصحة والسلامة المهنية والنسيج والإكساء.

شكل أقساط وتحديد عدد أقصى لكل مشارك أن يفسح المجال لتشريك عدد أكبر من العارضين لتفعيل المنافسة وعدم إقصاء المكاتب الخاصة ذات القدرة المحدودة ولا سيما في الجهات الداخلية.

IV- مراقبة الأنشطة التكوينية ومتابعتها

أوكلت إلى المركز مسؤولية النهوض بالتكوين المستمر وضمان جودته من خلال اعتماد مقاربات وتنظيمات بيداغوجية ملائمة وأنماط تكوين تستجيب لحاجيات الأفراد والمؤسسات وتفعيل أساليب متابعة وتقييم ناجعة لأنشطة التكوين. ويرتبط حسن إنجاز الأنشطة التكوينية بتوفر الشروط المطلوبة بالنسبة إلى مسدي خدمات التكوين من مكونين وهياكل تكوين وتوفر الظروف الملائمة للتكوين. وقد تبين عدم احترام الشروط الخاصة بالمكوّنين وهياكل التكوين علاوة على نقائص تعلقت بمتابعة الأنشطة التكوينية ومراقبتها.

وحتى يتسنى القيام بمراقبة الأنشطة التكوينية يتعيّن على المؤسسات المنتفعة وعلى هياكل التكوين المعنية⁽¹⁾، تمكين أعوان المركز من كل الوثائق والمستندات المتعلقة بالأنشطة التكوينية وبالمكونين وبظروف التكوين. ولئن تشفع المراقبة المستندية في إطار نظام حقوق السحب بمتابعة ميدانية فإنّ نظام التسبقة على الأداء لا يسمح بذلك باعتبار أنّ تقديم الملفات يأتي بعد الانجاز وهو ما يحدّ من قدرة مصالح المركز على التثبت من التنفيذ الفعلي للأنشطة والظروف الحقيقية المحيطة بها.

أ- متابعة الأنشطة التكوينية في إطار نظام التسبقة على الأداء ومراقبتها

تبين من خلال النظر في ملفات التمويل في إطار التسبقة على الأداء للفترة 2011-2015 وجود إخلالات تعلقت بالمكاتب الخاصة التي تسدي الخدمات التكوينية. من ذلك أنّ 7 مؤسسات تؤمّن أنشطتها التكوينية بصفة حصريّة مع نفس مكاتب دون تفعيل مبدأ المنافسة ، بالإضافة إلى ذلك تتمّ المصادقة على أنشطة تكوينية دون توفّر ترخيص للمكتب المسدي للخدمات التكوينية. وبلغت جملة المبالغ المصادق عليها لفائدة المؤسسات المذكورة ما قدره 150,815 أ.د.

وفي غياب إمكانية المراقبة الميدانية للأنشطة التكوينية الممولة عبر آلية التسبقة على الأداء تبين من خلال النظر في الملفات التي حظيت بالتمويل قبول أنشطة تكوينية بالرغم من عدم التطابق بين اسم المكون المذكور بالسيرة الذاتية وذلك المدون على بطاقات الحضور وبين الإمضاء المعرّف به بالسيرة الذاتية وذلك المحمول على بطاقة الحضور بالإضافة إلى وجود سير ذاتية لا تحمل إمضاء

(1) الفصل 8 والفصل 21 من الأمر عدد 292 لسنة 2009 المؤرخ في 2 فيفري 2009 سالف الذكر .

المكون المعرّف به ولا ختم وكيل الهيكل المسدي للخدمة كما تقتضي ذلك الترتيب الجاري بها العمل. وقد بلغ عدد الملفات المشوبة بالعيوب المذكورة ضمن العينة 28 نشاطا تكوينيا بقيمة 26,643 أ.د.

كما لم تنظم الترتيب الجاري بها العمل الإجراءات الواجب اتخاذها عند التفطن إلى تجاوزات ومغالطات من قبل المؤسسات الطالبة للتمويلات أو مسدي الخدمات التكوينية.

ويذكر في هذا الصدد أنّه في إطار دراسة ملف خاص بأحد النزّل والذي أمّن أنشطته التكوينية بعنوان سنة 2014 مكتب تكوين خاص، حيث تفتّنت الوحدة الجهوية بنابل لمغالطة قام بها هذا المكتب تمثّلت في إدراج اسم مكوّن غير الذي أمّن النشاط التكويني للمؤسسة المذكورة دون أن يتمّ اتخاذ أي إجراء في حقّ المكتب المعني أو حتى تجنّب التعامل معه مستقبلا.

كما تبين في خصوص ملف يتعلق بالشركة الجهوية للنقل بصفاقس في إطار التسبقة على الأداء بعنوان سنة 2013 وجود تجاوزات تمثّلت في إدراج بيانات تفيد بتنشيط عمليات تكوين مختلفة في نفس اليوم ونفس التوقيت من قبل نفس المكوّن. وتمّ تنشيط عمليات تكوينية مختلفة من طرف مكوّن وإمضاء ورقة الحضور من قبل مكوّن آخر علاوة على عدم تطابق إمضاءات المتكوّنين على نفس بطاقات الحضور. وقد تمّ الاقتصار على توجيه تنبيه كتابي للمؤسسة لدعوتها مستقبلا إلى عدم تكرار مثل هذه التجاوزات.

ب- متابعة الأنشطة التكوينية في إطار نظام حقوق السحب ومراقبتها

تقتضي الترتيب في نظام حقوق السحب⁽¹⁾ إجراء مراقبة على عين المكان أثناء الإنجاز يتم توثيق نتيجتها في بطاقة متابعة خاصة بكل عملية تكوينية.

وقد تبين أنّه لا يقع تدوين جميع المعطيات الضرورية للتأكد من الانجاز الفعلي للعمليات التكوينية في بطاقات المتابعة وبطاقات الحضور وذلك خلافا لدليل الإجراءات والمذكرات⁽²⁾ الصادرة في الغرض وهو ما تمّ الوقوف عليه في شأن 28 عملية تكوينية ناهزت قيمتها الجمالية 21 أ.د.

(1) الفصل 20 من الأمر عدد 292 لسنة 2009

(2) المذكرة عدد 255 بتاريخ 26 نوفمبر 2010 والتي تنصّ على برمجة المراقبة أثناء العمليات التكوينية وتجنّبها في بداية الحصة وفي نهايتها والمذكرة عدد 280 بتاريخ 31 ماي 2012 والمتعلّقة بالنتيجه وجوبا من هويّة المنتفعين ذلك عن طريق الاستظهار ببطاقات التعريف الوطنية أو أي وثيقة أخرى رسميّة والمذكرة عدد 430 في 10 أوت 2012 التي تقتضي التنصيص في جذاذة المتابعة على توقيت عمليّة المراقبة والحرص على تدوين جميع البيانات الخاصة بالمنتفعين وكذلك المذكرة عدد 301 في 22 أبريل 2013.

كما تبين تواتر اعتماد محاضر الجلسات مع المؤسسات عوضا عن بطاقات المتابعة الميدانية في حين أنّ هذا الإجراء من المفروض أن لا يقع اللجوء إليه إلا في حالة تعذر لأسباب قاهرة تحول دون القيام بعملية المراقبة الميدانية. وبلغ عدد هذه المحاضر 94 محضرا بوحدة نابل يقابلها مبلغ جملي قدره 69,200 أ.د.

ويذكر أنّ أربع عمليّات تكوينيّة ترجع بالنظر إلى الوحدة الجهوية بصفاقس تمت الموافقة على تمويلها في حين أنّها تحمل نفس المضمون وتمّ تقديمها على أساس أربعة أنشطة تكوينية مختلفة وتمّ الاقتصار على تغيير عناوينها فقط، تبلغ تكلفتها 6,881 أ.د. وهو تجاوز سُجّل في مناسبتين خلال سنتي 2013 و 2015. واقتصر الرفض على الأنشطة المشوبة بالعيب المذكور أمّا بقية الأنشطة المدرجة بنفس الملفّ فقد تحصّلت على التمويل دون اتخاذ التدابير الضرورية إزاء التجاوزات التي تمّ اكتشافها.

ومن جهة أخرى، يشترط الأمر عدد 1875 لسنة 1998 المؤرخ في 28 سبتمبر 1998⁽¹⁾ على الأعوان العموميين المعنيين بتعاطي نشاط خاص بمقابل تقديم مطلب في الغرض للحصول على ترخيص كتابي مسبق من قبل رئيس الإدارة أو المنشأة العمومية الراجعين لها بالنظر. غير أنّه تبين أنّ عددا من الملفّات المتضمّنة لعمليّات تكوينيّة مؤمّنة من قبل أعوان عموميين حظيت بالموافقة خلال الفترة الرقابية في إطار نظام حقوق السحب بالرغم من أنّها غير مرفقة بترخيص رئيس الإدارة وبلغ عدد العمليات التكوينية المعنية 17 عملية بما قيمته 17,599 أ.د.

ويشترط الفصل 2 من القرار المشترك بين وزراء التكوين المهني والتشغيل والفلاحة والصحة العمومية والسياحة والترفيه والصناعات التقليدية والنقل والثقافة المؤرخ في 12 سبتمبر 2001⁽²⁾ أن ينتمي المكوّن إلى هيكل تكوين خاصّ محدث طبقا لكراس شروط مصادق عليه ومودع لدى الإدارات الجهوية للتشغيل. غير أنّه تبين قبول الوحدات الجهوية للملفات لا تحتوي على ما يفيد إيداع مكتب التكوين لكراس شروط لدى الإدارات الجهوية للتشغيل، وهو ما تمّ الوقوف عليه في شأن 17 مكتب تكوين.

ويذكر أنّ الوحدة الجهوية بنابل تفتّنت عند القيام بزيارة ميدانية لعملية تكوينية مصادق عليها سنة 2013 وبمبلغ جملي قدره 3,983 أ.د. أنّ مكوّنا داخليا ينتمي إلى المؤسسة طالبة التمويل قام بتأمين التكوين عوضا عن المكوّن الذي كان من المفترض أن يؤمن النشاط التكويني والذي ينتمي إلى المكتب المصادق عليه. ولئن تمّ في مستوى الإدارة العامة بالمركز بتاريخ 5 ماي 2014 وصف العملية بالتلاعب والتحيل إلا أنّه تمّ الاكتفاء بعدم خلاصها دون اتخاذ أي تدبّعات في شأنها.

(1) المتعلق بضبط الشروط والإجراءات المتعلقة بإسناد الموظفين العموميين ترخيصا لممارسة نشاط خاص بمقابل له علاقة مباشرة بمهامهم.

(2) المتعلّق بالمصادقة على كراس الشروط الخاصة بضبط قواعد إحداث وسير هياكل التكوين الخاصة

ولتجاوز النقص في متابعة الأنشطة التكوينية الممولة ومراقبتها تعهد المركز بتركيز وظيفة مراقبين بيداغوجيين وإداريين للتفرغ لهذا النشاط وفصله عن نشاط التمويل.

كما تعهد المركز بمراجعة العمليات التكوينية التي تبين في شأنها تجاوزات من قبل مسدي الخدمات وبإحالة الملفات على أنظار اللجنة القارة للتكوين المهني بالإدارة العامة للإشراف المزدوج على التكوين المهني وعلى القطاع الخاص بالوزارة لاتخاذ الإجراءات التأديبية في شأنها طبقا للفصل 35 من كراس الشروط⁽¹⁾ الخاصة بضبط قواعد إحداث وسير هياكل التكوين الخاصة والقيام بالتتبعات القضائية تجاهها.

*

*

*

اعترافا بالدور الهام للتكوين المستمر في تأهيل الشغاليين وفي تحسين أداء المؤسسات الاقتصادية والرفع من قدرتها التنافسية سواء كان منظما من قبلها بهدف تأهيل أعوانها وفقا لأولوياتها ومتطلباتها، أو من قبل مؤسسات تكوينية للرفع من مهارات الشغاليين، شهد هذا المجال تغيرات وإصلاحات خلال العشر سنوات الأخيرة ووقرله إطار قانوني يشجع المؤسسات الاقتصادية على تكوين أعوانها باعتماد آليات تمويلية ميسرة ورصدت للنهوض به موارد هامة أوكلت مسؤولية التصرف فيها إلى المركز الوطني للتكوين المستمر والترقية المهنية بوصفه هيكلًا عموميا مختصا ومؤسسة محورية في منظومة التكوين المستمر.

وإزاء النقائص التي شابت تنظيم مصالح المركز ومؤسساته الفرعية ووحداته الجهوية والتي حدثت من قدرتها على الأداء ولا سيما في خصوص معالجة ملفات التمويل ومراقبة أنشطة التكوين المستمر ومتابعتها فقد تعهد المركز ووزارة الإشراف بالسعي إلى رفع المعوقات أمام النهوض بالتكوين المستمر في إطار مشروع إصلاح المنظومة من خلال تطوير نشاط وخدمات الإحاطة بالمؤسسات ووضع أداة لقيس أثر التكوين المستمر على المؤسسات والأفراد والارتقاء بالدور البيداغوجي لمعاهد الترقية العليا للشغل ببعث شهادات خاصة بها ودعم التكوين الراجع للكفاءات أو المفضي إلى الحصول على شهادات.

⁽¹⁾ المصادق عليها وفقا للقرار المشترك بين وزراء التكوين المهني والتشغيل والفلاحة والصحة العمومية والسياحة والترفيه والصناعات التقليدية والنقل والثقافة المؤرخ في 12 سبتمبر 2001.

ويتأكد إصدار مختلف النصوص الترتيبية التي تضيف الشرعية على أعمال الوحدات الجهوية ومعاهد الترقية العليا وتدخلاتها والمصاريف المنجزة عنها.

وإزاء النقص المسجل في تكوين الأعوان ومحدودية متابعة الأعمال المنجزة في مستوى الوحدات الجهوية وعدم خضوعها إلى تدقيق دوري من قبل المصالح المركزية فإنّ المركز مدعو للعمل على مساندة الوحدات الجهوية ومزيد الإحاطة بها من خلال الزيارات الميدانية ولتركيز وظيفة مراقبين بيداغوجيين وإداريين للتفرغ لهذا النشاط وفصله عن نشاط التمويل.

ويتطلب الوضع كذلك تفعيل تعهد وزارة الإشراف بتلافي عدم توفر قاعدة بيانات مشتركة بين مختلف الإدارات الراجعة لها بالنظر من خلال وضع نظام معلومات مندمج في إطار إصلاح منظومة التكوين المهني والتطرق إلى مسألة الفصل بين التكوين الأساسي والتكوين المستمر بما يساعد على حصول الأثر المرتقب من كلا المجالين على الأفراد والمؤسسات.

وبالنسبة إلى ملفات التمويل التي لم يثبت استحقاق أصحابها للمبالغ المصروفة لفائدتهم فإنّ المركز مدعو لمراجعة العمليات التكوينية وإحالة الملفات على أنظار اللجنة القارة للتكوين المهني بالإدارة العامة للإشراف المزدوج على التكوين المهني وعلى القطاع الخاص بالوزارة لاتخاذ الإجراءات التأديبية في شأنها والقيام بالتتبعات القضائية إن اقتضى الأمر ذلك.

وحتى يصبح التكوين المستمر بالفعل إحدى ركائز تطوير منظومة وطنية لتنمية الموارد البشرية يبقى ضمان جودته في انتظار اعتماد المقاربات والتنظيمات البيداغوجية وأنماط التكوين الأكثر ملاءمة واستجابة لحاجيات الأفراد والمؤسسات.

ردّ المركز الوطني للتكوين المستمر والترقية المهنية

تبعاً لمراسلتكم المشار إليها بالمرجع أعلاه والمتعلّقة بالتقرير التّأليفي حول المركز الوطني للتكوين المستمرّ والترقية المهنية والأجوبة المزمع إدراجها بالتقرير السنوي، يشرفني أن أعلمكم أنّ أجوبة المركز على ملاحظاتكم الأولى تمّ اتخاذها بعين الاعتبار في التقرير التّأليفي إلاّ في النقطة المتعلّقة بمراسلة الجامعات المهنية حيث يهّمنا التأكيد على أنّ إدارة الخدمات لفائدة المؤسسات كانت قامت بمراسلة كافّة الشركاء المهنيين وليس فقط الجامعة التونسية لوكالات الأسفار.

الدَّيَّوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزي

أحدث الدَّيَّوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزي فيما يلي (الدَّيَّوان) بمقتضى القانون عدد 8 لسنة 1993 المؤرَّخ في 01 فيفري 1993 في شكل مؤسسة عمومية ذات صبغة صناعية وتجارية وذلك بعد أن كان نشاطه يؤمن ضمن مؤسسة الإذاعة والتلفزة التونسية إلى حدود سنة 1982 وبوزارة المواصلات إلى غاية 1993. ويعتبر الدَّيَّوان منشأة عمومية بمقتضى الأمر عدد 2265 لسنة 2004 المؤرَّخ في 27 سبتمبر 2004 ويخضع إلى إشراف الوزارة المكلفة بالاتصال.

وتتمثل المهام الرئيسية للدَّيَّوان في بث وإرسال⁽¹⁾ البرامج الإذاعية والتلفزية وإحداث واستغلال وصيانة وتوسيع شبكات إرسال البرامج والمحافظة على جودتها. كما أنّ الدَّيَّوان مكلف بالقيام بالدراسات المتعلقة بأنظمة وتقنيات الإرسال والبث الإذاعي والتلفزي والتعاون مع الهيئات الفنية الدولية والأجنبية وذلك بالتنسيق مع المؤسسات الوطنية المعنية.

واستغلّ الدَّيَّوان 99 محطة خلال الفترة 2010-2014 لتأمين البث الأرضي للبرامج التلفزية والإذاعية على التشكيل الترددي "FM" وأربع محطات للبث الإذاعي عبر الموجات المتوسطة ومحطة للبث الإذاعي عبر الموجات القصيرة. ولتأمين البث التلفزي والإذاعي الفضائي يتسوّج الدَّيَّوان ساعات عبر أربع أقمار اصطناعية⁽²⁾، ويتولّى ربط المراكز الفنية للقناتين التلفزيتين الخاصتين "نسمة" و"حنّبل" بمحطة الاتصالات الفضائية بالدخيلة التابعة لشركة عربسات لإعادة البث على القمر الاصطناعي عربسات.

ويقوم الدَّيَّوان باستغلال بنيته الأساسية في إطار المساكنة⁽³⁾ وتسويق الخطوط الهيرتزية الرقمية للمشغل أورنج. ويقدم خدمات إرسال المعطيات وتسويق المحطات الأرضية المتنقلة واستغلال وصيانة شبكات الاتصالات الراديوية التناظرية وتسويق الشبكة المغلقة للاتصالات الراديوية الرقمية.

وحقّق الدَّيَّوان في سنة 2014 رقم معاملات بحوالي 10 م.د وشغل خلال نفس السنة 603 عون صرفت لهم أجور بقيمة 13 م.د وسجل خسارة قدرها 8 م.د. وتتمّ تغطية كلّ نفقات الاستثمار التي بلغت 8 م.د في 2014 عبر صندوق تنمية المواصلات وتكنولوجيا المعلومات والاتصال.

(1) الإرسال هو انتقال إشارات البرامج التلفزية والإذاعية عبر الموجات الراديوية من مراكز الإنتاج نحو محطات البث. البث هو انتقال إشارات البرامج

التلفزية والإذاعية من محطات البث عبر الموجات الراديوية ليتم التقاطها مباشرة من قبل المستمعين للرّاديو أو المشاهدين للتلفاز

(2) الأقمار الاصطناعية: أتلانتك بورد 1، هوتبورد 8، عربسات بدر 4 ونابلسات 104.

(3) يمكن الدَّيَّوان المؤسسات العمومية والخاصة من استغلال البنية الأساسية التابعة له في إطار اتفاقيات مساكنة ترم في الغرض.

كما تمت تغطية نفقات التصرف التي بلغ مجموعها لسنة 2014 ما قيمته 27 م.د بواسطة منحة تصرف في حدود 15 م.د والموارد الذاتية بقيمة 12 م.د.

وتعتبر مؤسستا التلفزة التونسية والإذاعة التونسية أبرز حرفاء الديوان إلى جانب مشغلي الشبكات العمومية للاتصالات أورو نج واتصالات تونس.

وللنظر في مدى توفيق الديوان في أداء المهام الموكولة إليه وفي مدى تقييده بالتشريعات والتراتب الجاري بها العمل، تناولت المهمة الرقابية نشاط البث الفضائي والتلفزيون وعلاقة الديوان بحرفائه ومشاريعه الاستثمارية وصيانة تجهيزاته والتصرف في المخزون وذلك أساسا خلال الفترة 2010-2014.

أبرز الملاحظات

- البث الفضائي والأرضي

لم يتوفّق الديوان في حسن استغلال الأقمار الاصطناعية التي يتسوغها وهو ما أثر سلباً على جودة البث وأدّى إلى ارتفاع في كلفة الاستغلال. ولم يتسن الانطلاق في البث التلفزيوني الأرضي الرقمي المبرمج في 17 جوان 2016 لتصبح ترددات خدمة البث التلفزيوني التناظري الأرضي غير محمية من التشويش فضلاً على تحمّل الديوان لأعباء إضافية متعلّقة باستهلاك الطاقة الكهربائية بمبلغ تجاوز 480 أ.د نتيجة تواصل البث التناظري. وتمّ منذ غرة جانفي 2014 قطع البث كلياً من محطة سيدي منصور صفافس لبث الإذاعة الوطنية على الموجات القصيرة بعد أن تمّ في 2000 تجديد المحطة بكلفة 15 م.د دون القيام بدراسة جدوى في الغرض لتبلغ في نهاية 2014 قيمة قطع غيار هذه المحطة التي لم تعد قابلة للاستعمال 2,179 م.د. كما نتج عن ضعف عمليات متابعة حاجيات المحطات من الطاقة الكهربائية واعتماد نظام تعريف غير مناسب تحمل الديوان لأعباء إضافية.

وتوصي الدائرة الديوان بتطوير أساليب استغلاله للأقمار الاصطناعية والمحطات الأرضية حتّى يضمن جودة أفضل للبث ويتلافى تحمل تكاليف إضافية. كما أنّ الديوان مدعو للإسراع بإيجاد الحلول لانطلاق البث التلفزيوني الأرضي الرقمي لما لهذه النوعية من البث من مزايا على سيادة الوطن.

- علاقة الديوان بحرفائه

يسدي الديوان بعض الخدمات لمؤسّستي التلفزة التونسية والاذاعة التونسية دون إطار تعاقدّي. وأمن الديوان بصفة مجانية بثّ تلفزيوني وإذاعي لقنوات خاصة متحمّلاً بذلك كلفة ناهزت 12 م.د. كما يقدّم الديوان خدمات أخرى بمقابل لا يغطي الكلفة الفعلية ليتحمّل خسائر ناهزت 6 م.د منها حوالي 5 م.د تجاه مؤسّسة التلفزة التونسية. ومن ناحية أخرى بلغت مستحقات الديوان المتخلّدة بذمة المؤسسات العمومية والخاصة ما يناهز 9 م.د منها حوالي 6 م.د بذمة مؤسّسة التلفزة التونسية ليعرف الديوان صعوبات مالية تمثّلت في ضعف السيولة نتيجة عدم استرجاع مستحقاته إضافة إلى التأخير المتكرّر في فتح الاعتمادات.

ولتفادي صعوباته المالية تدعو الدائرة الديوان إلى إعادة النظر في طريقة تحديد تعريف الخدمات المسداة بما يتماشى وكلفتها الفعلية وإلى القيام بكلّ الاجراءات لتوضيح الإطار التعاقدّي مع مختلف حرفائه وإلى الحرص على استرجاع كلّ مستحقاته.

- الاستثمار والصيانة

لم ينطلق الديوان بعد في إنجاز مشروع صيانة المحطّات والمسكن الإداريّة رغم إعطاء الإذن ببداية الأشغال منذ 2012 وهو ما من شأنه أن يهدّد سلامة التّجهيزات. وتمّ وضع تجهيزات كانت موجهة للتّرفيه من نسبة التّغطية على التّشكيل التردّدي FM للإذاعة الوطنيّة على ذمّة إذاعة خاصّة لتأمين انطلاق بثّها. كما اقتنى الديوان تجهيزات في 2009 دون أن يتمّ استخدامها وتسبب عدم استغلال منظومة معلوماتيّة خاصّة بالصّيانة في ضعف متابعة عمليّات الصيانة المتعلّقة بالأساس بالمحولات الكهربائيّة والأعمدة الحاملة للهوائيات رغم صبغتها الاستعجالية.

وحثّ يضمن سلامة تّجهيزاته وتحقيق الأهداف المتعلّقة بتطوير نوعية البث فإنّ الديوان مدعو إلى مزيد الحرص على إنجاز الأشغال المبرمجة في أفضل الظروف.

- التصرف في المخزون

في غياب مؤشرات التصرف في المخزون، ارتفعت الشّراء الاحتياطيّة من قطع الغيار ليلبلغ المخزون غير المتحرك من 2009 إلى 2015 حوالي 6 آلاف صنف بقيمة تناهز 3 م.د منها 2 م.د متعلّقة بقطع غيار لم يتم استعمالها منذ ما يزيد عن 15 سنة. ونظرا لبرمجة إيقاف البثّ التّلفزي التّناظري في سنة 2015 بلغت قيمة مخزون قطع الغيار غير القابلة للاستغلال 2,218 م.د.

وتدعو الدّائرة إلى إحكام التصرف في المخزون واعتماد مؤشرات علمية حتّى لا يتحمل الديوان أعباء إضافية من شأنها مزيد تعكير وضعيته الماليّة.

I- البث الفضائي والأرضي

أفضى فحص نشاط البث الفضائي والأرضي إلى الوقوف على نقائص تعلّقت بمجال البثّ عبر الأقمار الاصطناعية والبثّ عبر محطات للبث الأرضي واستهلاك الطاقة الكهربائية.

أ- البثّ الفضائي

تعلّقت النقائص في مجال البثّ الفضائي أساساً ببثّ باقة القناة الوطنية الأولى وبتغطية القنوات التلفزيونية والإذاعية العمومية وبالسّاعات المسوّغة والضّمّانات المالية المسدّدة لشركات البثّ الفضائي.

1- بثّ باقة القناة الوطنية الأولى

يتمّ البثّ الفضائي لباقة القناة الوطنية الأولى عبر القمر الاصطناعي "نايلسات 104" بواسطة المنصة الفضائية لشركة نايلسات بالقاهرة والتي تلتقط برامج هذه القناة من القمر الاصطناعي "عربسات بدر4" أو القمر الاصطناعي "هوتبيرد8". وقد اعتمدت شركة نايلسات على القمر "عربسات بدر4" لالتقاط برامج القناة الوطنية الأولى على امتداد حوالي 9 أشهر خلال سنة 2013 و3 أشهر في 2014 و6 أشهر في 2015.

ولم ينصّ العقد المبرم مع شركة نايلسات على المصدر الأساسي لالتقاط برامج هذه القناة وعلى إجراءات تغيير مصدر الالتقاط في صورة حدوث انقطاع للبثّ. وتبيّن أنّ البثّ لبرامج القناة الوطنية الأولى على القمر الاصطناعي "عربسات بدر4" قد شهد تعدّد الإنقطاعات حيث بلغ خلال الفترة 2013-2015 ما عدده 43 انقطاعاً لمُدّة مجموعها 1562 دقيقة في حين لم ينقطع القمر الاصطناعي "هوتبيرد8" عن البثّ إلّا في 7 مناسبات لفترة جمليّة لم تتجاوز 185 دقيقة.

كما تبيّن عند حصول الإنقطاع على القمر الاصطناعي "عربسات بدر4" بتاريخ 22 أكتوبر 2012 أنّ الدّيوان لم يتولّ مطالبة شركة نايلسات بتغيير مصدر الالتقاط نحو القمر الاصطناعي "هوتبيرد8" إلّا بعد ساعة ونصف ليعاد بثّ القناة بعد ساعتين من الانقطاع. ولم يتّصل الدّيوان بشركة نايلسات عند حصول انقطاعات تجاوزت مدّتها 30 دقيقة، منها ثلاث حالات خلال سنتي 2014 و2015، انقطع فيها البثّ لمُدّة جمليّة بلغت ساعتين و08 دق⁽¹⁾.

⁽¹⁾ ساعة في 04 مارس 2014 و32 دق في 29 أبريل 2015 و36 دق في 03 جوان 2015.

وللتقليل من انقطاعات بثّ القناة الوطنية الأولى وللرفع من جودة هذه الخدمة، توصي الدائرة الديوان بالتنصيص بالعقد المبرم مع شركة نايلسات على القمر الاصطناعي الأساسي لالتقاط البث بإرساء إجراءات خاصة تسرع بتغيير مصدر الالتقاط في صورة حدوث انقطاعات.

وأفاد الديوان أنّه سيتم إعادة تجديد الطلب للشركة المصرية للأقمار الاصطناعية للتنسيق ولوضع إجراء يقلص المدة الزمنية لطلب الديوان تغيير مصدر التقاط البرامج لإعادة بثها على النايلسات في صورة حدوث أعطاب على المصدر الرئيسي، علما وأن التحويل لا يمكن أن يتم بصفة آلية.

كما أفاد الديوان في نفس الموضوع أنّه وبالنظر لجدول انقطاعات البث الفضائي للبرامج وبعد أن تبين أن نسبة انقطاع البث على القمر عربسات تبقى الأرفع، سيتم طرح اعتماد القمر هوتبيرد كمصدر رئيسي لالتقاط البرامج التلفزيونية بمنصة البث بالقاهرة لإعادة بثها على القمر نايلسات بدلا عن عربسات، وفي صورة الموافقة على هذا الإجراء سوف يتم مراسلة الشركة المصرية للأقمار الاصطناعية نايلسات في الغرض.

2- تغطية القنوات التلفزية والإذاعية العمومية

يعتمد الديوان على القمرين الاصطناعيين "نايلسات 104" و"عربسات بدر 4" لبثّ القناة الوطنية الأولى والثانية والإذاعات العمومية وإذاعة الرّيتونة بالرغم من أن مناطق تغطيتهما الجغرافية جدّ متقاربة وكلفة البثّ على كل قمر اصطناعيّ تفوق 1 م.د سنويا علما بأنّ 13 قناة من بين 14 قناة تلفزية تونسية خاصة تبثّ برامجها فقط على القمر الاصطناعي "نايلسات 104".

وتدعو الدائرة الديوان وسلطة الإشراف ومؤسسة التلفزة التونسية إلى دراسة جدوى بثّ القنوات العموميتين بالتوازي على القمرين الاصطناعيين "نايلسات 104" و"عربسات بدر 4" ومزيد توضيح التوجّهات الوطنية في مجال الاختيارات الإستراتيجية لتغطية القنوات العمومية عبر القارّات.

3- السّاعات المسوّغة

يرتبط سعر وجوده بثّ البرامج التلفزيونية على الأقمار الاصطناعية بالسّعة الفضائية المخصّصة لها. وتمثّل سعة 3,5 ميغابيت في الثانية سعة كافية لبثّ البرامج التلفزية⁽¹⁾ بجودة مرضية. وقد تبين أنّ السّاعات المسوّغة من قبل الديوان لبثّ باقة القناة الوطنية الأولى عبر القمرين الاصطناعيين "أتلنتيك بورد 1" و"هوتبورد 8" قد بلغت 4 ميغابيت في الثانية في حين لا تتجاوز السّاعات

⁽¹⁾ « en standard définition »

المخصّصة لنفس الباقية 3,5 ميغابيت في الثانية على "نايلسات 104" و"عربسات بدر4". ولا يتوفّر لدى الديوان ما يبرّر هذا التّفاوت في السّعة الذي ينعكس على كلفة بثّ البرامج.

وتجدر الإشارة إلى أنّ القنوات التّلفزيونيّة التونسيّة الخاصّة المرخّصة والنّاشطة إلى غاية جويلية 2015⁽¹⁾ تستأجر من شركة نايلسات سعة فضائيّة لا تتجاوز 3,5 ميغابيت في الثانية.⁽²⁾

ونظرا لأهميّة كلفة البثّ على الأقمار الاصطناعيّة، تدعو الدّائرة إلى استئجار السّعة المثلى من حيث الكلفة وجودة الصّورة خاصّة وأنّ التّخفيض في السّعة المستأجرة لبثّ باقية القناة الوطنيّة الأولى على القمرين "هوتبورد8" و"أطلنتيك بورد1" من 4 ميغابيت في الثانية إلى 3,5 ميغابيت في الثانية يمكن حسب تقديرات الدّائرة من اقتصاد مبلغ سنويّ يناهز 75 ألف أورو أي ما يفوق 163 أ.د.⁽³⁾

ومن ناحية أخرى، تبين من خلال قياس تدفّق برامج باقية الوطنيّة الأولى على الأقمار الاصطناعيّة الأربعة الّتي أنجزها الديوان بطلب من الدّائرة، وجود فوارق بين السّاعات الفعليّة والسّاعات التعاقدية حيث لم تتجاوز السّعة الفعليّة القصوى للقناة الوطنيّة الأولى والإذاعات العموميّة الوطنيّة والدوليّة والثقافيّة على "أطلنتيك بورد1" و"هوتبورد8" 3,4 ميغابيت في الثانية في حين أنّ السّعة التعاقدية تنصّ على 4 ميغابيت في الثانية⁽⁴⁾. وبالتالي يبلغ فارق السّعة على هذين القمرين 0,6 ميغابيت في الثانية بكلفة سنويّة إضافيّة جمليّة غير مبرّرة تبلغ 90 ألف أورو أي ما يفوق 196 أ.د.

وتوصي الدّائرة في هذا الإطار بإرساء متابعة دوريّة للتّنبّث من احترام شركات البثّ الفضائيّ للسّاعات التعاقدية والإسراع بتحسين العقدين المبرمين مع المؤسّسة الأوروبيّة للاتّصالات الفضائيّة صاحبة القمرين المعنّيين قصد التّعاقد على ساعات تتوافق مع السّاعات المخصّصة فعليّا لباقية الوطنيّة الأولى.

وأفاد الديوان أنّه سيتمّ العمل بهذه التوصية والنظر في توحيد السّعة الفضائيّة المثلى لبثّ برنامج تلفزيوني من حيث الجودة الأساس خاصّة وأنّ البثّ الذي يتحمّله الديوان يخصّ قنوات المرفق العمومي وصورة تونس في الخارج.

(1) ما عدا قناة واحدة.

(2) وفقا لقياسات التدفّق المنجزة من قبل الديوان.

(3) تمّ اعتماد سعر الصرف (دينار/دولار أمريكي) بتاريخ 31 ديسمبر 2014 مع اضافة القيمة المضافة طبقا للفصل 19 من مجلة الأداء على القيمة المضافة.

(4) تبلغ السّعة التعاقدية على "أطلنتيك بورد1" 4.056 ميغاهرتز أي حسب الديوان 2893 ks/s أي ما يساوي 4,015 ميغابيت في الثانية.

ب- البثّ الأرضي

أفضى فحص التصرف في مجال البثّ الأرضي إلى الوقوف على نقائص تعلّقت بالبثّ التّلفزي الرّقمي الأرضي وبثّ الإذاعة الوطنيّة على الموجات القصيرة واستغلال التردّدات الرّاديويّة.

1- البثّ التّلفزي الرّقمي الأرضي

أمضت الدّولة التونسيّة اتّفاقيّة جنيف 2006 خلال المؤتمر الإقليمي الذي انتظم تحت إشراف الاتحاد الدّولي للاتّصالات⁽¹⁾. ومن أهمّ توصيات هذه الاتّفاقيّة ضرورة الانتقال الكامل للبثّ التّلفزي الرّقمي الأرضي وإطفاء مرسلات الشّبكات الأرضيّة للتّلفزة التناظريّة في جوان 2015⁽²⁾.

ولإيفاء الدّولة التونسيّة بتعهداتها، قام الديوان بإنجاز مشروع الشّبكة الوطنيّة للتّلفزة الرّقمية الأرضيّة بكلفة تناهز 15 م.د لتحقيق تغطية كامل البلاد التونسيّة وتمّ البدء ببثّ القنوات الوطنيّة الأولى والثّانية على الشّبكة الرّقمية الأرضيّة منذ سنة 2010.

كما تمّ منذ غرة مارس 2010 تحجير⁽³⁾ توريد وترويج بالسّوق المحليّة للأجهزة التّلفزية التي لا تتطابق مع خاصيّات الاستقبال الرّقمي الأرضي. إلّا أنّه تبينّ تواصل توريد هذه الأجهزة⁽⁴⁾ وترويجها بالسّوق المحليّة حيث بلغت خلال سنة 2013 نسبة مبيعاتها حوالي 39 % من مجموع الأجهزة المباعة في إطار السّوق الرسميّة ولم تتجاوز نسبة الأسر التونسيّة التي بإمكانها التقاط القنوات الرّقمية الأرضيّة 25 %. وإلى حدود شهر سبتمبر من سنة 2015 لم يتمّ تزويد السوق المحليّة بالأجهزة الطرفيّة المنفصلة لفكّ الضّغط التي تمكّن من استقبال التّلفزة الرّقمية والذي أصبح ضروريًا منذ بداية سنة 2010.

وعلى خلاف ما تمّ بيع بعض الدّول الأجنبية مثل إيطاليا وفرنسا التي انطلقت في عمليّات الإطفاء التّجريبي للبثّ التّناظري قبل سنتين كاملتين من الإطفاء المبرمج، لم تنطلق هذه العمليّات في تونس إلّا في شهر أفريل من سنة 2015 أي قبل شهرين فقط من تاريخ الإطفاء المبرمج.

(1) الاتحاد الدّولي للاتّصالات هو وكالة الأمم المتّحدة الرّائدة في مسائل تكنولوجيا المعلومات والاتّصالات.

(2) من خلال إخلاء التردّدات 862-470 ميغاهرتز بتاريخ 17 جوان 2015.

(3) حسب القرار المشترك بين وزير الصّناعة والطّاقة والمؤسّسات الصّغرى والمتوسطة ووزير التجارة والصّناعات التقليديّة والوزير المكلف بالاتّصال والعلاقات مع مجلس النّواب ومجلس المستشارين بالنيابة في 25 ديسمبر 2009 يتعلّق بضبط الخاصّيات الفنيّة الواجب توفّرها في أجهزة الاستقبال التّلفزي بهدف استقبال خدمات التّلفزة الرّقمية الأرضيّة.

(4) ذات الأنبوب الكانودي غير مطابقة لخاصيّات استقبال خدمات التّلفزة الرّقمية.

ومن جهة أخرى، لم يتم إطفاء البثّ التناظري في التاريخ المحدّد باتّفاقية جنيف 2006 ليتواصل إلى شهر فيفري من سنة 2016 وأصبحت بذلك تردّدات خدمة البثّ التلفزيوني التناظري الأرضي حسب الفصل 12 من الاتّفاقية المذكورة أعلاه بداية من 17 جوان 2015 غير محميّة من التّشويش.

كما تحمّل الديوان نتيجة تواصل البثّ التناظري للقناتين التلفزيونيتين الوطنيّة الأولى والوطنية الثّانية من تاريخ 17 جوان 2015 إلى موقّ جانفي من سنة 2016 أعباء استهلاك الطاقة الكهربائيّة التي تجاوزت 480 أ.د.⁽¹⁾

وعلى صعيد آخر، ولئن قام الديوان مجّانا بالبثّ التّلفزيوني الرّقعي الأرضي لفائدة 11 قناة تلفزيونيّة والتّמיד فيه إلى حدود شهر سبتمبر من سنة 2015 إلّا أنّ هذه القنوات لم تعبّر عن رغبتها في الاعتماد بصفة رسميّة على الشّبكة الرّقمية. وتعود هذه الوضعيّة أساسا إلى أهميّة كلفة البثّ على الشّبكة الرّقمية الأرضيّة التي تضاهي⁽²⁾ كلفة البثّ على الأقمار الاصطناعيّة التي تستقطب أكثر من 98 % من الأسر التونسيّة.

لذا تدعو دائرة المحاسبات الديوان إلى دراسة مجالات تطوير استغلال الشّبكة الأرضيّة الرّقمية من خلال توحيد جهود الأطراف المتدخّلة لإنجاح الانتقال إلى البثّ الأرضي الرّقعي بتوفير الأجهزة المطابقة لخدمات التّلفزة الرّقمية الأرضيّة ومزيد استقطاب الأسر للتّلفزة الرّقمية وذلك تكريسا لمبدأ السيادة الوطنيّة مقارنة بالبثّ الفضائي الذي يمرّ عبر الشركات المالكة للأقمار التي تؤمّن هذا البثّ.

2- بثّ الإذاعة الوطنيّة على الموجات القصيرة

تمّ في سنة 2000، تجديد محطة سيدي منصور بولاية صفاقس لبثّ "الإذاعة الوطنيّة بأوروبا وشمال إفريقيا والشرق الأوسط" على الموجات القصيرة بكلفة 15 م.د وذلك دون القيام بدراسة في الغرض وتمّ تمويل جانب من هذا المشروع بقرض فرنسيّ قيمته 4,136 مليون أورو مع مجموع فوائد بقيمة 1,346 مليون أورو.

(1) بالاعتماد على كلفة الطّاقة الكهربائيّة لبثّ الوطنيّة الأولى والوطنية الثّانية لسنة 2011.

(2) التي تبلغ تعريفها 220 أ.د في سنة 2016 و440 أ.د ابتداء من سنة 2017 علما أنّ تعريف البثّ على الأقمار الاصطناعيّة تفوق 400 أ.د.

وبعد مرور 7 سنوات من دخول المشروع حيز الاستغلال ونظرا لاستهلاكه الهام للطاقة الكهربائية التي تجاوزت كلفتها 460 أ.د سنوياً، قرّر الديوان في سنة 2007 ودون وجود توجه واضح في شأن مصير هذه المحطة، التخفيض في عدد ساعات البث لتصبح أربع ساعات يومياً لكل مرسل عوضاً عن ثمان ساعات والتخفيض في قوة بث المرسلات الأربع بحوالي 50% مما أثر على جودة الصوت.

وفي غرة جانفي 2014 أي بعد 14 سنة من انطلاق استغلال المشروع، قرّر الديوان قطع البث كلياً على الموجات القصيرة علماً وأنه قام في سنتي 2012 و2013 بانتداب عونين واقتناء قطع غيار تخصّ البث على الموجات القصيرة بقيمة 1 م.د.

وتجدر الإشارة إلى أنّه عند تاريخ قطع البث بلغت قيمة أصل الدين والفوائد للقرض الفرنسي التي لم يتمّ خلاصها إلى حدود سنة 2013 تباعاً 3,251 مليون أورو و0,454 مليون أورو أي ما يفوق 8 م.د. والذي سيتواصل سدادته لمدة 20 سنة موائية لتاريخ الاستغناء عن هذه الخدمة أي إلى نهاية سنة 2033.

وتدعو الدائرة الديوان إلى التعمّق مستقبلاً في دراسة الخيارات الإستراتيجية تلافياً لانعكاساتها السلبية خاصّة وأنّ مصير البث على الموجات المتوسطة يمكن أن يلاقي صعوبات مستقبلاً بحكم نسق التطوّر التكنولوجي السريع.

3- استغلال الترددات الراديوية

يخضع استعمال الترددات الراديوية لتأمين خدمات الإرسال والبث الإذاعي والتلفزي إلى ترخيص من الوكالة الوطنية للترددات وفق معلوم محدّد بقرار وزير تكنولوجيا اتّصال المؤرّخ في 11 فيفري 2002. وبلغت أعباء استغلال هذه الترددات المسدّدة للوكالة الوطنية للترددات 2,642 م.د في سنة 2014.

وقد تبين أنّ الديوان واصل إلى حدود أكتوبر 2015 سداد إحدى عشر ترخيصاً لترددات وصلات حزم هرتيزيّة تمّ التخلّي عن استغلال ثلاثة منها في سنة 2010 وثمانية في سنة 2012 ممّا كلفه أعباء غير مبرّرة بلغت قيمتها 370 أ.د نتيجة لعدم القيام بعملية مقارنة بين الترددات المستغلّة والترددات المفوترة.

وفيما يخصّ ترددات البثّ التّلفزي لم يبلغ الدّيوان إلى حدود أكتوبر 2015 عشر تراخيص تتعلق بترددات بثّ القنوات العموميّتين تم التّخلّي عن استغلالها خلال الفترة 2004-2011 من بينها ترخيصي محطّتي بوقرين ونفطة التي لم يتمّ استغلالهما بتاتا. وتحمل الدّيوان نتيجة لهذه الوضعيّة أعباء ماليّة غير مبرّرة بلغت 374 أ.د. ولم يتمّ إلى موقّي أكتوبر 2015 إلغاء التّراخيص الأربع لترددات الموجات القصيرة بالرّغم من انقطاع البثّ بمحطّة سيدي منصور في بداية جانفي 2014. وبلغت كلفة هذه الترددات 14 أ.د في نفس السّنة. ونظرا لتواصل هذه الوضعيّة سيتحمّل الدّيوان كذلك معالم سنة 2015 التي تقدر بمبلغ 241 أ.د لتبلغ بذلك جملة أعباء تراخيص الترددات غير المستغلّة حوالي 2م.د خلال الفترة 2004-2015.

ومن شأن هذه الإخلالات أن تشكّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرّخ في 20 جويلية 1985.

ومن ناحية أخرى، يستغلّ الدّيوان 13 تردد بثّ إذاعي على التّشكيل الترددي FM غير مرخّصة من قبل الوكالة الوطنيّة للترددات وهو ما يعدّ مخالفا للفصل عدد 46 من مجلّة الاتّصالات. ويقدر المعلوم السنوي الجملي لهذه الترددات بمبلغ 33 أ.د. ومن شأن ذلك أن يعرّض الدّيوان إلى غرامات ماليّة كما نصّ عليها الفصل 82 من المجلّة المذكورة أعلاه.

وتدعو الدائرة الدّيوان إلى الإسراع بتسوية تراخيص الترددات الراديويّة غير المستغلّة ووضع إجراءات لتفادي تكرار مثل هذه الوضعيّات.

وقد أفاد الديوان أنّه قام بمعالجة البعض من الإخلالات المذكورة في هذا الخصوص وسيتم التنسيق مع الهياكل المعنية لتفادي ذلك ومراجعة التراخيص.

ج- استهلاك الطّاقة الكهربائيّة

بلغت كلفة استهلاك الطّاقة الكهربائيّة 3,7 م.د في سنة 2014 منها 2,8 م.د لتزويد 21 محطّة رئيسيّة و7 محطّات صغيرة والمقرّ الاجتماعي. وأفضى فحص التصرّف في مجال التّحكّم في هذه الأعباء إلى الوقوف على نقائص تعلّقت أساسا بالتّدقيق في الطّاقة الكهربائيّة وبإجراءات الرّقابة الدّاخلية للتّحكّم في الاستهلاك وبالقدرة الكهربائيّة المكتتبة وبتعريفه كهرباء الجهد المتوسّط.

1- التّدقيق في الطّاقة الكهربائيّة

طبقا لأحكام القانون عدد 72 لسنة 2004 المؤرّخ في 02 أوت 2004 المتعلّق بالتحكّم في الطّاقة⁽¹⁾ والأمر عدد 2144 لسنة 2004 المؤرّخ في 2 سبتمبر 2004⁽²⁾ تخضع المؤسّسات التّابعة لقطاع الخدمات التي يفوق استهلاكها الجملي للطّاقة أو يعادل 500 طن من النّفط المعادل (أي 1767 ميغاوات السّاعة)⁽³⁾ للتّدقيق الإجمالي والدّوري في الطّاقة ويتعيّن على هذه المؤسّسات مدّ الوكالة الوطنيّة للتحكّم في الطّاقة بالمعطيات السنويّة المتعلّقة باستهلاكها للطّاقة وتكليف كلّ خمس سنوات خبيرا مدقّقا لتقويم مستوى نجاعة المؤسّسة من حيث استهلاك الطّاقة وتحليل أسباب النّقائص واقتراح الأعمال التّصحيحية.

إلا أنّ الدّيوان لم يخضع منذ إحداثه لأيّ تدقيق للطّاقة بالرّغم من أنّ محطة بثّ الموجات القصيرة بسيدي منصور ومحطة بثّ الموجات المتوسّطة بالجديّدة 2 ومحطة البثّ التّلفزي والإذاعي بزغوان تجاوز استهلاكها السنوي 1767 ميغاوات السّاعة. كما لم يمدّ الدّيوان الوكالة الوطنيّة للتحكّم في الطّاقة بالمعطيات السنويّة المتعلّقة باستهلاك هذه المحطّات للطّاقة الكهربائيّة.

وتدعو الدّائرة إلى التقيّد بالأحكام المذكورة أعلاه حتّى لا يتعرض الدّيوان إلى دفع غرامات ماليّة كما نصّ عليها الفصل 26 (جديد) من القانون عدد 72 لسنة 2004. كما أنّ التّدقيق الطّاقّي من شأنه أن يسمح بتفادي بعض أوجه القصور الّتي عرفها الدّيوان على غرار التثبّت من ملائمة عقود الكهرياء لحاجيات المؤسّسة (القدرة المكتتبه والقدرة الفعلية ونظام الفوترة).

2- الرّقابة الدّاخلية للتحكّم في استهلاك الكهرياء

أحدث الدّيوان في 2005 لجنة لترشيد استهلاك الطّاقة والتحكّم فيها لإيجاد السّبل المثلى لاستغلال تجهيزات البثّ الإذاعي والتّلفزي وتشغيل نظام التّكييف بأقلّ كلفة دون المساس بنوعية واستمراريّة الخدمات. وتبيّن أنّ هذه اللّجنة لم تجتمع منذ 2008 إلى حدود أوت 2015 واقتصر رئيسها على تقديم تطوّر الاستهلاك الشهري للطّاقة بالمحطّات على أنظار مجلس إدارة الدّيوان وذلك دون احتساب الاستهلاك الشهري لثلاث محطّات رئيسيّة (المركز العقدي ومحطّتي طرزة وسوق الجمعة للبثّ الإذاعي والتّلفزي).

(1) المنقّح بالقانون عدد 7 لسنة 2009 المؤرّخ في 09 فيفري 2009.

(2) المتعلّق بضبط شروط خضوع المؤسّسات المستهلكة للطّاقة للتّدقيق الإجمالي والدّوري في الطّاقة والمنقّح بالأمر عدد 2269 لسنة 2009 المؤرّخ في

31 جويلية 2009.

(3) حسب الفصل الثّاني من قرار وزير الطّاقة والمناجم المؤرّخ في 18 مارس 1987 المتعلّق بضبط ضوابط المعادلة والقيم الحراريّة.

ومن ناحية أخرى، تبين أنّ الديوان لا يمكنه التّثبت من مطابقة معايير الفوترة مع بنود العقد لما عدده 28 محطة⁽¹⁾ بما أنّه لا يتوقّر سوى على 3 عقود كهرباء الجهد المتوسّط من جملة 29 عقدا. ومن شأن هذه الوضعيّة أن لا تمكّن الديوان من التأكّد من مطابقة القدرة المكتتبة ونظام التّعريف المنصوص عليهما ضمن العقد مع البيانات المفوترة.

وحقّ يتمكّن الديوان من متابعة وترشيد استهلاك الطّاقة الكهربائيّة فإنّه مدعوّ إلى تفعيل دور "لجنة ترشيد استهلاك الطّاقة والتحكّم فيها" وسنّ إجراءات للمتابعة الآلية والشاملة لاستهلاك تجهيزات المحطّات للطّاقة والحصول على جميع عقود كهرباء الجهد المتوسّط.

وقد أفاد الديوان أنّه وقع تجديد أعضاء هذه اللجنة وبدأت في القيام باجتماعاتها كما وقع تتبع استهلاك الطاقة لمحطّتي سوق الجمعة وطرزة بداية من سنة 2016. وأفاد الديوان كذلك أنّه وقع تكليف رؤساء المراكز للقيام بمهمة الحصول على عقود الضغط المتوسّط من الاقاليم الجهوية للشركة التونسية للكهرباء والغاز وسيقع التثبت فيها على مستوى ادارة الاستغلال بالتعاون مع لجنة ترشيد استهلاك الطاقة كما سيتم مراجعة هذه العقود في الوقت المناسب.

3- القدرة الكهربائيّة المكتتبة

بلغ خلال سنة 2014 "معلوم القدرة" الذي تحمّله الديوان 283 أ.د وهو ما يمثّل 10 % من كلفة الطّاقة الكهربائيّة المفوترة. وقد تعاقد الديوان مع الشركة التونسية للكهرباء والغاز على قدرة كهربائيّة مكتتبة يستوجب التّرفيع فيها في أيّ شهر من السّنة عند تطوّر الاحتياجات من الطّاقة الكهربائيّة لتفادي المخالفات الماليّة المنصوص عليها بالعقد والتّخفيض فيها إن تقلّصت الحاجيات وذلك قبل شهر من نهاية كلّ سنة.

إلاّ أنّه تبين أنّ الديوان لم يحين منذ سنة 2007 القدرة المكتتبة ضمن عقود كهرباء الضّغط المتوسّط إلّا فيما يخصّ محطّتي سيدي منصور وسوق الجمعة بالرّغم من وجود فوارق هامّة بعدّة محطّات بين القدرة المكتتبة المفوترة والقدرة الشّهريّة الفعلية القصوى خلال الفترة 2012-2014. فقد تجاوزت القدرة المكتتبة المفوترة لنصف المحطّات تقريبا القدرة الشّهريّة الفعلية القصوى خلال هذه الفترة بنسبة 36 % منها 9 محطّات فاقت فيها هذه النّسبة 100%.

(1) إضافة للمقرّ الاجتماعيّ للديوان .

ونتيجة لهذه الوضعيّة تحمّل الديوان أعباء إضافية بعنوان "معلوم القدرة" بلغت 144 أ.د. خلال سنة 2014 وهو ما يمثل 5% من كلفة الطّاقة الكهربائيّة المفوترة. وقد شملت هذه الأعباء الإضافيّة أساسا محطّتي الموجات المتوسّطة قفصة راديو والجديّدة2.

لذا ينبغي على الديوان إرساء نظام متابعة شهريّة للقدرة الفعلية القصوى لكلّ المحطّات للكشف عن مواضع التّرفيع والتّخفيض في القدرة المكتتبة وإعادة النّظر في عقود كهرباء الجهد المتوسّط لمحطّات البثّ التلفزيوني والإذاعي على ضوء التطور الذي يشهده استهلاك الطّاقة الكهربائيّة عند البثّ.

4- تعريفه كهرباء الجهد المتوسّط

يتكوّن نظام فوترة كهرباء الجهد المتوسّط من نظام "التّعريف المنتظمة" وهي تعريف ثابتة مهما كان التّوقيت ومن نظام "تعريف أربعة مراكز أوقات" وهي تعريف متغيّرة حسب توقيت الاستهلاك. ويعتمد الديوان على نظام "التّعريف المنتظمة" بنسبة 79% من المحطّات المزوّدة بكهرباء الجهد المتوسّط وعلى نظام "تعريف أربع مراكز أوقات" لمحطّة سيدي منصور للبثّ عبر الموجات القصيرة سابقا وثلاث محطّات للبثّ عبر الموجات المتوسّطة بكلّ من الجديّدة 1 والجديّدة 2 وقفصة راديو ومحطّتي البثّ التلفزيوني والإذاعي على التّشكيل التردّدي FM بجرجيس وبالشّعاني.

وتبيّن عدم اعتماد الديوان على نظام التعريف المناسب بما يتماشى مع احتياجات المحطّة ويمكن من اقتصاد في الكلفة. من ذلك تحمّل الديوان نتيجة اعتماده نظام "تعريف أربع مراكز أوقات" بمحطّات سيدي منصور وقفصة راديو والجديّدة 1 للموجات المتوسّطة أعباء إضافية بلغت حوالي 109 أ.د. خلال سنتي 2013 و2014.

كما تبين أنّ الاعتماد على نظام "التّعريف المنتظمة" بمحطّات البثّ التلفزيوني والإذاعي على التّشكيل التردّدي FM لم يكن مناسباً بما أنّ نظام "تعريف أربع مراكز أوقات" المعتمد بمحطّتي جرجيس والشّعاني مكّن من تخفيض كلفة الطّاقة الكهربائيّة السنويّة خلال الفترة 2012-2014 بنسب تتراوح بين 4% و10% سنوياً. وتعود أفضليّة نظام "تعريف أربع مراكز أوقات" لمحطّات البثّ التلفزيوني والإذاعي FM لأهميّة استهلاك الكهرباء خارج أوقات الذّروة والذي تجاوز 79% من الاستهلاك الجملي في تلك الفترة.

ولتحقيق نجاعة التحكم في الطاقة الكهربائية، توصي الدائرة بضرورة تحديد نظام التعريف الذي يتماشى مع احتياجات المحطات ويوفر أقل كلفة.

وقد أفاد الديوان أنه سوف يقع إعداد دراسة معمقة من طرف لجنة الطاقة والنظر في كيفية اختيار نظام التعريف.

II- علاقة الديوان بحرفائه

بيّنت الأعمال الرقابية وجود إخلالات تعلّقت أساسا بنظام التعريف وبتحديد العلاقة التعاقدية مع الحرفاء إلى جانب نقائص شابت أنشطة أخرى أثّرت على التوازن المالي للديوان.

أ- علاقة الديوان بمؤسستي التلفزة التونسية والإذاعة التونسية

تتحصّل مؤسستا التلفزة التونسية والإذاعة التونسية على إتاوة من أجل المساهمة في مصاريف سيرها طبقا للفصل 16 من القانون عدد 105 لسنة 1959⁽¹⁾. وقد بلغت قيمة هذه الإتاوة ما يقارب 38 م.د في سنة 2014 ويقتصر توزيعها على هاتين المؤسستين بالرغم من أنّ الديوان يقوم بالإرسال والبتّ للبرامج المنتجة من قبل الإذاعة والتلفزة التونسية. وتجدر الإشارة إلى أنّ بعض الدول المتقدمة على غرار سويسرا تخصّص جزءا من هذه المعاليم لتمويل الجانب التقني للبتّ والإرسال من خلال تمويل اقتناء وحدات البتّ الإذاعي والتلفزي. لذا تدعو دائرة المحاسبات إلى مراجعة الإطار القانوني لهذه الإتاوة ودراسة إمكانية تمتيع الديوان بنسبة من هذه المعاليم التي من شأنها أن تخفّض في منحة تمويله من قبل الدولة.

إضافة إلى ذلك يتولّى الديوان منذ إحداثه ودون إطار تعاقدية بتّ الفنانين العموميتين على الشبكات الأرضية والفضائية. ولئن أقرّ المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 27 أوت 2012 ضرورة تطبيق مبدأ التعاقد في إسداء الخدمات مع مختلف المؤسسات العمومية وتمت موافاة مؤسسة التلفزة التونسية بمشروع اتفاقية تضبط الشروط الفنية والمالية لخدمة البتّ الأرضي التناظري للفنانين بمبلغ يناهز 10 م.د، إلّا أنّ مؤسسة التلفزة التونسية قدّمت تحفظات ضمن مكتوب وجهته إلى رئاسة الحكومة في 01 أكتوبر 2012. وإلى حدود شهر سبتمبر 2015 لم يتمّ البتّ في ملفّ فوترة خدمات الديوان مع هذه المؤسسة من قبل رئاسة الحكومة وسلطة الإشراف.

(1) القانون المؤرخ في غرة سبتمبر 1959 المتعلّق باسترداد الأداءات عن حقّ استعمال أجهزة التقاط الإذاعة والتلفزة.

كما يؤمن الديوان دون الإستناد إلى إطار تعاقدى ربط وبتّ برامج الإذاعات العموميّة المرتبطة بالإذاعة المركزيّة⁽¹⁾ والإذاعات الجهويّة⁽²⁾ على شبكة التشكيل الترددي وعلى الموجات المتوسطة وعلى الشبكات الفضائية. وقد تولّى الديوان منذ سنة 2013 موافاة مؤسسة الإذاعة التونسية بمشروع اتفاقية بث هذه البرامج بمبلغ 8,1 م.د سنوياً. وبعد أن أحالت مؤسسة الإذاعة التونسية هذا المشروع على أنظار وزارة المالية طالبت هذه الأخيرة من الديوان في جوان 2014 موافاتها بحجم التخفيض المنتظر في المنحة السنوية المسندة إليه عند تطبيق هذه الاتفاقية وتقديم كلفة بقيّة الخدمات المسداة التي لم يتم إبرام اتفاقيات في شأنها. وبالرغم من المراسلة الالكترونية التي وجهها الديوان في موفّى سنة 2014 إلى وزارة المالية فإنّه لم يتمّ إلى موفّى سبتمبر 2015 البتّ في ملفّ فورة خدمات البثّ الإذاعي العموميّ.

وعلى صعيد آخر، يسدي الديوان خدمات مؤسسة التلفزة التونسية في إطار عقود تجارية على غرار تأمين النّقل للمراسلات التلفزيّة عبر شبكة الخطوط الهيرتزية الأرضيّة⁽³⁾ وخدمة تأمين الإرسال والاستقبال للمراسلات التلفزيّة عبر شبكة الاتحاد الأوروبي للإذاعة والتلفزيون⁽⁴⁾ وخدمة تشغيل وصيانة المحطّة الطرفية التلفزيّة⁽⁵⁾.

ففي إطار الاتفاقية المبرمة بتاريخ 12 ماي 1995، ينقل الديوان المراسلات التلفزيّة عبر شبكة الخطوط الهيرتزية الأرضيّة إلى مركز البثّ الرئيسيّ لمؤسسة التلفزة التونسية. وحددت هذه الاتفاقية السّقف الأقصى السنويّ للفورة بمبلغ 400 أ.د مع زيادة أو نقصان بنسبة 10 %. إلّا أنّه تبين أنّ هذا السّقف لم يعد يتماشى مع التّطوّر في حجم المراسلات التلفزيّة التي يؤمّنها الديوان لفائدة هذه المؤسسة بما أنّ الكلفة الفعلية لم تغطّ خلال الفترة 2010-2014 سوى 42 % من الكلفة الجمليّة لهذه الخدمات أي بفارق بلغ 5,2 م.د. كما تبين أنّ الديون المتخلّدة بذمة مؤسسة التلفزة التونسية بعنوان هذه الاتفاقية إلى حدود سبتمبر 2015 قد بلغت 3,32 م.د.

واكتفى الديوان، منذ أواخر التسعينيات بتحديد مبلغ جزائيّ مقابل خدمة كراء المحطّة الأرضيّة المتنقّلة للرّبط عبر الأقمار الاصطناعية لفائدة مؤسسة التلفزة التونسية نتيجة افتقاره منذ 2011 إلى محاسبة تحليليّة تمكّنه من تحديد كلفة كلّ خدمة يقدمها وهو ما لم يساعده على رسم سياسة تعريفيّة واضحة.

(1) الوطنية والدولية والشبابية والثقافية.

(2) صفاقس والمنستير والكاف وقفصة وتطاوين

(3) ربط مصدر الإرسالية بإحدى محطات شبكة الديوان للحزم الهيرتزية : تأمين النّقل و المراسلات التلفزيّة عبر شبكة الخطوط الهيرتزية.

(4) الرّبط عبر شبكة الاتحاد الأوروبي للإذاعة والتلفزيون لتأمين نقل واستقبال إرساليّات سمعية بصرية بصفة فارة أوظرفيّة لفائدة مؤسسة التلفزة

التونسية.

(5) تؤمّن التبادلات التلفزيّة مع البلدان العربيّة لتغطية الأنشطة الإخبارية والثقافية والرياضية.

وإلى موقّ سبتمبر 2015، بلغت ديون مؤسسة التلفزة التونسية بعنوان خدمة تأمين الإرسال والاستقبال للمراسلات التلفزيّة عبر شبكة الاتحاد الأوروبي للإذاعة والتلفزيون وخدمة تشغيل وصيانة المحطّة الطّرفية وخدمة "التليتاكست" وخدمة كراء المحطّة الأرضيّة المتنقّلة للرّبط عبر الأقمار الاصطناعيّة على التّوالي 1,912 م.د و 105 أ.د و 1104 أ.د و 217 أ.د.

ويشهد الدّيوان نتيجة عدم حصوله على مختلف مستحقّاته والتي بلغ مجموعها لدى مؤسسة التلفزة التونسية 5,658 م.د صعوبات ماليّة حيث سجّلت سيولته تراجعاً خلال سنتي 2013 و 2014 تزامن مع التّأخير المتكرّر في فتح الاعتمادات من قبل وزارة الماليّة حيث أنّ الدّيوان لم يتلقّ في سنة 2014 سوى جزء من المنحة لا يتجاوز 15 م.د من جملة 25 م.د.

وتدعو الدائرة الدّيوان إلى تأطير علاقته مع مؤسّستي التلفزة التونسية والإذاعة التّونسيّة وذلك من أجل ضمان استخلاص مستحقّاته في أفضل الظروف وتغطية نفقاته لدعم توازناته الماليّة وضمان ديمومة المرفق العمومي.

وأفاد الديوان بخصوص ديون التلفزة التونسية المتراكمة أنّه تمت مراسلة رئاسة الحكومة للإفادة ودعوة التلفزة التونسية للإسراع بالخلاص بعد أن تعددت مراسلات التذكير بعدم الدفع التي بقيت دون إجابة.

ب- علاقة الدّيوان بالإذاعات والتلفزات الخاصّة

يؤمّن الدّيوان إيصال الإشارة التلفزيّة بين مركزي إنتاج برامج قناتي "حنّبل" بسكرة و"نسمة" برادس ومحطّة عربسات للاتّصالات الفضائيّة بالدّخيلة عبر وصلات الحزم الهرتيّة أو الألياف البصريّة كما يتولّى تسويق الحزم الهرتيّة والمحطّة الأرضيّة المتنقّلة لتأمين النّقل للمباريات الرياضيّة ولمختلف الأحداث الثقافيّة والسياسيّة.

ويواجه الدّيوان صعوبات في استخلاص مستحقّاته لدى قناتي "حنّبل" و"نسمة" التي بلغت إلى غاية سبتمبر 2015 ما قيمته 896 أ.د. كما لم يقدّم الديوان بفوترة خطايا التّأخير ولم يقدّم بإلغاء التعامل مع هاتين القناتين بالرّغم من عدم إيفائهما بتعهداتهما الماليّة خلافاً لما نصّ عليه العقدين المبرمين معهما.

وعلى صعيد آخر، تولّى الديوان تأمين بثّ قناة "حنّبل" على الشبكة الأرضيّة التناظريّة للفترة 2008-2012 وذلك في إطار اتفاقية مبرمة بتاريخ 24 ماي 2007 بمبلغ 656 أ.د سنوياً وهو مبلغ لا

يغطّي كلفة البثّ السنويّة التي ناهزت 797 أ.د.⁽¹⁾ خلال سنة 2010 أي بخسارة جمليّة تتجاوز 423 أ.د. خلال الفترة 2010-2012.

كما أمّن الديوان خلال الفترة الممتدّة من أكتوبر 2005 إلى أكتوبر 2007 بصفة مجانيّة بثّ هذه القناة على الشبكة الأرضيّة التناظريّة وإرسال برامجها إلى محطة عربسات على أساس مراسلة موجّهة من وزير تكنولوجيا الاتّصال إلى الرّئيس المدير العامّ للديوان بتاريخ 09 مارس 2006. وبلغت كلفتا بثّ وإرسال البرامج تباعا 1,6 م.د و 240 أ.د.

ومن شأن هذه الإخلالات أن تشكّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرّخ في 20 جويلية 1985.

ومن جهة أخرى وفي إطار اتّفاق بين الحكومتين التونسيّة والإيطاليّة أمّن الديوان بثّ برامج قناة التّلفزة الإيطاليّة الأولى على الشبكة الأرضيّة التّناظريّة بالبلاد التونسيّة إلى موفّي سنة 2009. وبلغت المداخل السنويّة الجزافيّة⁽²⁾ لهذه الخدمة 2 م.د.

وبتاريخ 14 أفريل 2010 توصّل الديوان من التّلفزة الإيطاليّة بمراسلة تفيد بأنّه في إطار اجراءات التّقصّف قرّرت الحكومة الإيطاليّة عدم تخصيص اعتمادات لفائدة التّلفزة الإيطاليّة لتغطية خدمات البثّ بعنوان سنة 2010، إلّا أنّ الديوان واصل تأمين بثّ برامج التّلفزة الإيطاليّة الأولى طيلة سنة 2010 دون إطار تعاقدى إلى أن اتّصل في جانفي 2011 بمراسلة من وزارة الشؤون الخارجيّة تعلمه بإيقاف البثّ. وقد تجاوزت كلفة الطّاقة الكهربائيّة لبثّ هذه القناة خلال سنة 2010 ما قيمته 177 أ.د. كما تمّ تسديد مبلغ 137 أ.د. للوكالة الوطنيّة للتّردّدات بعنوان معاليم التّراخيص لسنتي 2011 و 2012 بالرّغم من أنّ إيقاف بثّ القناة التّلفزيّة الإيطاليّة الأولى قد تمّ منذ جانفي 2011.

وعلى صعيد آخر، لم يستخلص الديوان إلى غاية سبتمبر من سنة 2015 ديونا بقيمة 243 أ.د متخلّدة بذمة بعض المؤسّسات الأجنبيّة التي قامت عبر شبكات الحزم الهرتزيّة أو المحطّات الأرضيّة المتنقّلة بتغطية تظاهرات سياسيّة أو فنيّة أو رياضيّة خلال الفترة 2001-2010. وقد قامت وزارة تكنولوجيا الاتّصال بتاريخ 3 فيفري 2014 بمراسلة وزارة الشؤون الخارجيّة من أجل استخلاص هذه الديون الأجنبيّة إلّا أنّها لم تتحصّل على ردّ في الغرض.

(1) اعتمادا على مخرجات المحاسبة التحليليّة المصادق عليها من قبل مكتب خبرة في المحاسبة بعنوان سنة 2010.

(2) طبقا للعقد المبرم في سنة 2000.

ومن جهة أخرى، يلاقي الديوان صعوبات لاستخلاص مستحقّاته لدى الإذاعات الخاصّة وأساساً لدى الإذاعات المحدثّة بعد جانفي 2011 والتي تمّ تمكينها من فترة بثّ مجانيّة خلال سنة 2011 ومن تخفيض استثنائي بنسبة 20% على المعلوم السنوي للبثّ بعنوان سنة 2012. وقد بلغت قيمة الديون المتخلّدة بذمة هذه الإذاعات إلى موقّ سنة 2014 ما يقارب 1,8 م.د.

وأفاد الديوان أنّه نظراً لتفاقم مستحقّاته لدى حرفائه تمّ تكليف لجنة ممثلة من كاهية مدير بالإدارة التجاريّة وكاهية مدير الماليّة ورئيس مصلحة الشؤون القانونيّة والنزاعات قصد استخلاص الديون المتخلّدة بذمة الحرفاء وذلك خلال شهر جويلية 2015.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ الديوان لم يقم بفوترة خطايا التّأخير للإذاعات التي لم تف بتعهّداتها الماليّة بالنسبة إلى سنوات 2012 إلى 2014 خلافاً للعقود المبرمة معها. وقدّرت الدائرة قيمة هذه الخطايا بعنوان ديون سنة 2012 بمبلغ 100 أ.د.

وعلى صعيد آخر، أعفيت إذاعة الزيتونة من دفع معالم البثّ دون الاستناد إلى نصّ بتعلّة غياب الغاية التجاريّة والربحيّة لهذه الإذاعة وذلك بناءً على مراسلة موجّهة في 18 أكتوبر 2007 إلى صاحب القناة من قبل وزير تكنولوجيا الاتّصال والوزير المكلف بالاتّصال والعلاقات مع مجلس النواب ومجلس المستشارين. وقد تحمّل الديوان مقابل بثّ هذه الإذاعة على شبكة التّشكيل التردّدي بدون وجود اتفاقية كلفة سنويّة تناهز 1,989 م.د⁽¹⁾ أي حوالي 10 م.د خلال الفترة 2008-2014 علماً بأنّ الديوان قدّر معالم هذه الخدمة منذ إحداث الإذاعة إلى موقّ سنة 2014 بقيمة 13,6 م.د.

وبخصوص البثّ الفضائي، أمّن الديوان من سنة 2008 إلى ماي 2011 بثّ إذاعة الزيتونة عبر القمرين الاصطناعيين نايلسات وعربسات دون مقابل في حين أنّه متعاقد مع شركتي نايلسات وعربسات بتعريف سنوية تبلغ تباعاً 6 آلاف دولار أمريكي و10 آلاف دولار أمريكي⁽²⁾.

ومن شأن التصرّف على هذا النحو مع إذاعة الزيتونة أن يشكّل خطأً تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرّخ في 20 جويلية 1985.

⁽¹⁾ تمّ الاعتماد على المحاسبة التحليليّة لسنة 2010.

⁽²⁾ أي تباعاً حوالي 8 أ.د و14 أ.د.

ومنذ جوان 2011، أمّن الديوان البثّ الفضائي لإذاعة الزيتونة لمدة سنة بدون فوترة وبدون إبرام عقد مع هذه الإذاعة مقابل مبلغ جزافي بقيمة 30 أ.د. في حين أنّ كلفة البثّ للسنة الأولى بلغت 37 أ.د.⁽¹⁾

وللتقليل من أعبائه، أوقف الديوان بداية من 01 جوان 2012 العمل بعقدي البثّ الفضائي لبرامج إذاعة الزيتونة آنف الذكر وأدرج بثّ برامج هذه القناة ضمن السّعة الفضائية المخصّصة لبثّ باقة الوطنية الأولى على القمرين نايلسات وعربسات دون تحميل "إذاعة الزيتونة" لمصاريف البثّ⁽²⁾. وتجدر الإشارة إلى أنّ تقدير الكلفة السنوية للبثّ الفضائي "لإذاعة الزيتونة" المدرجة ضمن باقة الوطنية الأولى قدّرت في سنة 2015⁽³⁾ بنحو 11 ألف دولار أمريكي أي ما يفوق 26 أ.د.

وقد كان بإمكان الديوان تفادي أعباء بقيمة 109 أ.د.⁽⁴⁾ للبثّ الفضائي "لإذاعة الزيتونة" لو تمّ إدراجها منذ البداية ضمن باقة القناة الوطنية الأولى.

ومنذ فيفري 2011 طالب الديوان "إذاعة الزيتونة" في العديد من المناسبات بإبرام اتفاقية بغرض خلاص المعاليم المستوجبة للبثّ الأرضي والفضائي إلّا أنّه لم يتلق أيّ رد في الغرض وتمّت إحالة الملفّ في فيفري 2015 للتحقيق لدى القطب القضائي المالي مع جميع الأطراف المعنية مع مواصلة تمتيع "إذاعة الزيتونة" بمجانبة البثّ الأرضي والفضائي إلى حدود أكتوبر 2015 ودون إبرام اتفاقية تحدّد التزامات الطرفين.

ومن جهة أخرى، تبين أنّ قرصنة الترددات من قبل الإذاعات غير المرخص لها يؤثّر سلبا على جودة صوت بعض الإذاعات المتحصّلة على ترخيص مما حال دون احترام الديوان للشروط التعاقدية التي تربطه بالحرفاء من حيث الالتزام بتأمين البثّ على شبكاته وجودته. ولم يتمّ إلى حدود شهر جوان من سنة 2015 إيجاد الحلول الكفيلة بالتصدي لظاهرة البثّ الفوضوي مما يستوجب مزيد التنسيق مع الهيئة العليا المستقلة للاتّصال السّمي والبصري والوكالة الوطنية للترددات المؤهّلة قانونا للتصدي لهذه الظاهرة.

⁽¹⁾ تتمثل كلفة البثّ الأدنى لإذاعة الزيتونة للسنة الأولى في أعباء البثّ عبر القمرين الاصطناعيين نايلسات وعربسات البالغة 16 ألف دولار أي ما يعادل 37 أ.د. وذلك باعتبار القيمة المضافة التي يتحملها الديوان طبقا للفصل 19 من مجلة الأداء على القيمة المضافة.

⁽²⁾ نظرا إلى أنّ الحيز الضّروري لقناة إذاعية لايتجاوز 0,064 ميغابيت في الثانية ويمكن إدراجه ضمن سعة باقة القناة الوطنية الأولى على الأقمار الاصطناعية نايلسات وعربسات البالغة 3,5 ميغابيت في الثانية.

⁽³⁾ باعتماد سعر الصرف (دينار/دولار أمريكي) بتاريخ 31 ديسمبر 2014 وتمت اضافة القيمة المضافة التي يتحملها الديوان طبقا للفصل 19 من مجلة الأداء على القيمة المضافة

⁽⁴⁾ من ماي 2008 إلى ماي 2012.

د- الأنشطة الأخرى للديوان

عملا بتوصيات المجلس الوزاري المنعقد في 21 ماي 2013 وفي إطار تشجيع جميع الإذاعات، تمّت بداية من سنة 2014 مراجعة تعريفات البثّ الإذاعيّ على شبكات التشكيل التردّدي FM لفائدة الإذاعات الخاصّة واحتساب التّعريف السنويّة لكلّ إذاعة بالاعتماد على معطيات سنة 2010. وفي غياب نظام محاسبة تحليليّة منذ سنة 2011 والاعتماد على معطيات غير محينة فضلا عن تواصل مجانية خدمات البثّ للقنوات العموميّة، سجّل رقم معاملات البثّ الإذاعي للديوان نقصا بحوالي 520 أ.د. في سنة 2014 وحوالي 573 أ.د. إلى موفّي جوان 2015 وذلك مقارنة برقم المعاملات المحتسب حسب التّعريف القديمة. ونظرا لأهمية المداخل البالغة قيمتها 12 م.د التي ستعود إلى الديوان من خدمات البثّ الإذاعي العمومي والخاصّ، تدعو الدائرة إلى إرساء محاسبة تحليليّة تمكّن من تحديد الأعباء المباشرة وغير المباشرة لكلّ خدمة ورسم سياسة تعريفية واضحة.

ومن ناحية أخرى، يمكّن الديوان عددا من الهياكل العموميّة والمؤسّسات الخاصّة من استغلال البنية الأساسيّة التابعة له في إطار اتفاقيّات مساكنة شملت أساسا اتّصالات تونس وشركة أورونج وشركة أورسكوم والديوانة التونسيّة والإدارة العامّة للحماية المدنيّة والإدارة العامّة للأشغال المائيّة الكبرى. وقد تبين أنّ الديوان لم يقدّم إلاّ في سنة 2014 بفوترة معالم المساكنة بمبلغ 240 أ.د. للمشغل أورونج للفترة 2010-2013 في حين تنصّ الإتفاقيّة المبرمة بين الطرفين بتاريخ 21 جوان 2010 على الفوترة السنويّة لهذه الخدمة. كما لم يجدّد الديوان الاتفاقيّتين المبرمتين مع الإدارة العامّة للديوانة والإدارة العامّة للأشغال المائيّة الكبرى والتي انتهت مدّة صلاحيّتهما في سنة 2011 ولم يتمكّن بالتالي إلى حدود سبتمبر 2015 من فوترة خدمات المساكنة للفترة 2012-2014 والتي تقدّر قيمتها بحوالي 164 أ.د.⁽¹⁾

وتم في نوفمبر 2014 إحداث لجنة متابعة وتحيين وتسوية وضعيّة البنية الأساسيّة بالمحطّات التابعة للديوان والمستغلّة من قبل أطراف خارجيّة. إلّا أنّه وإلى حدود أوت 2015 لم يتمّ إعداد قائمة نهائيّة في المعطيات المحينة وهو ما حال دون مراجعة الاتفاقيّات وتحيين فوترة الخدمات.

وتدعو الدائرة الديوان إلى فوترة خدمات المساكنة في إبّانها وتحيين وضعيّة البنية الأساسيّة بالمحطّات بغرض مراجعة الاتفاقيّات.

(1) تمّ احتساب هذه المبالغ بصفة تقديرية وباعتماد على الاتفاقيّات المبرمة التي يمكن تحيينها حسب المعطيات النهائيّة لوضعيّة البنى الأساسيّة.

وأفاد الديوان أنّه على إثر التوصل بالقائمة المهيّنة للمساكنة لكل هيكل سيتم العمل على تحيين الاتفاقيات وإصدار الفواتير ذات العلاقة والتي تغطي المدة المتخلدة.

بالإضافة إلى ذلك، يتولّى الديوان تأهيل وتركيز وصيانة شبكات الاتّصالات الرّاديويّة لفائدة أقسام المساعدة الطبيّة الاستعجاليّة التابعة لوزارة الصّحة بالجهات وذلك في إطار اتّفاقية إطارية مبرمة مع وزارة الصّحة بتاريخ 29 مارس 2000⁽¹⁾. وقد تبيّن أنّ الديوان لم يتمكّن إلى حدود سبتمبر 2015 من استخلاص مستحقّاته بعنوان هذه الخدمات للفترة 2008-2014 والتي بلغت 208 أ.د.

وعلى صعيد آخر، استثمر الديوان في سنة 2001 مبلغا بقيمة 3 م.د لتركيز شبكة مغلقة للاتّصالات الرّاديويّة الرّقمية تمكّن من تأمين التّخاطب الجماعي لفائدة المؤسسات التي تتطلّب طبيعة عملها التنقّل وتنسيق الاتّصال. إلّا أنّ هذه الشبكة لم تلق إقبالا نظرا لمحدوديّة التّغطية وارتفاع كلفة الأجهزة الطرفيّة الضّروريّة في ظلّ تطوّر وسائل الاتّصالات الحديثة التي يوفّرها مزوّدو خدمات الهاتف الجوّال وأسعارها التنافسيّة. وقد أوقف الديوان استغلال هذه الشبكة وأعلم المنخرطين بإلغائها في أواخر سنة 2011. وفي المقابل واصل الديوان تسديد معاليم تردّدات هذه الخدمة للوكالة الوطنيّة للتردّدات بعنوان سنة 2012 والبالغة 60 أ.د دون موجب.

III- مشاريع الاستثمار

بلغت القيمة الجمليّة للاستثمارات المنجزة خلال الفترة 2010-2014 ما يناهز 19 م.د مقابل تقديرات في حدود 26 م.د أي بنسبة إنجاز ناهزت 73 % ولم تتجاوز هذه النّسبة 33% خلال سنة 2013 نتيجة بالأساس إلى تعطلّ فتح الاعتمادات. وعرفت بعض المشاريع صعوبات وإخلالات يذكر منها مشروع صيانة محطّات الإرسال الإذاعي والتّلفزي والمساكن الإداريّة ومشروع تطوير التّغطية الإذاعيّة والتّلفزيّة واقتناء تجهيزات.

ففي إطار مشروع صيانة محطّات الإرسال الإذاعي والتّلفزي والمساكن الإداريّة نشر الديوان بتاريخ 15 جويلية 2011 طلب عروض عدد 2011/04 تضمّن أربعة أقساط⁽²⁾ بكلفة تقديرية جمليّة تساوي 632 أ.د. وبعد رفض لجنة الفرز عرض شركة الأشغال في كافّة الأقسام لعدم تطابق عرضها مع مقتضيات كراس الشروط وإعلان اللّجنة الدّاخلية للصفقات في 20 ديسمبر 2011 أنّ طلب

(1) وتخص هذه الاتفاقية حاليا المستشفى الجامعيين الحبيب بورقيبة بصفاقس وسهلوس بسوسة والمستشفى الجهوي الحسين بوزيان بقفصة.

(2) القسط الأوّل: أشغال صيانة محطة عين دراهم والقسط الثّاني: أشغال صيانة محطة عين السنوسي والقسط الثّالث: أشغال تعهّد وتدعيم المسلك الجبلي المؤدّي لمحطة طرزة والقسط الرّابع: أشغال صيانة المساكن الإداريّة بترسق

العروض غير مثمر نتيجة تحديد أسعار تقديرية لبعض فصول جدول الأسعار ضمن كراس الشروط ، نشر الديوان طلب عروض ثان عدد 2012/01 بتاريخ 13 جانفي 2012 للقيام بنفس الأشغال لكن دون رفع الإخلال المسجل في كراس الشروط.

وتمّ في 22 مارس 2012 إسناد الصفقة بجميع أقساطها إلى نفس شركة الأشغال بمبلغ 542 أ.د رغم إقصائها من قبل لجنة الفرز لعدم تقديمها شهادة معاينة المكان وهو شرط إقصائي حسب كراس الشروط الفنية وذلك بتعلّة أنّها قامت بزيارة ميدانية في جويلية 2011 في إطار طلب العروض عدد 2011/04. وتمّ إعطاء الإذن ببداية الأشغال في 19 جويلية 2012 إلا أنّ شركة الأشغال لم تنطلق في أعمالها رغم حلول الآجال التعاقدية للاستلام⁽¹⁾ مما أجبر الديوان على فسخ العقد في 18 فيفري 2013.

وترتب عن إخلال صاحب الصفقة بالالتزام بتعهداته عدم صيانة محطة عين دراهم حيث تواصل تسرب المياه إلى قاعة الضغط المتوسط وهو ما من شأنه أن يهدّد سلامة التجهيزات حسب ما ورد بالتقارير الأسبوعية للمحطة. كما تسبّب فسخ العقد مع شركة الأشغال في عدم اقتناء وتركيز حامل هوائيات بمبلغ 236 أ.د بمحطة طرزة حيث اضطرّ الديوان إلى فسخ العقد في 10 فيفري 2014 مع مزوّد حامل هوائيات نظرا لعدم تهيئة وتدعيم المسلك الجبلي المؤدّي لمحطة طرزة وإعلان طلب عروض ثان عدد 2013/02 بعد إيجاد حلّ وقّتيّ لتهيئة هذا المسلك حملّ الديوان زيادة في سعر اقتناء وتركيز حامل هوائيات بمحطة طرزة بقيمة 27 أ.د.

وعلى صعيد آخر، اقتنى الديوان بتاريخ 08 جانفي 2007 في إطار الصفقة عدد 2007/02 وحدات بثّ إذاعي بقيمة 998 أ.د لتركيزها بمحطات الغرابة وجرجيس والبياضة من أجل الترفيع من نسبة التغطية على التشكيل الترددي FM للإذاعة الوطنية إلى مستوى 60% من البلاد التونسية. إلّا أنّه تمّ استعمال هذه الوحدات لتأمين انطلاق بثّ إذاعة الزيتونة والإذاعة الثقافية لتبقى بذلك نسبة تغطية الإذاعة الوطنية على التشكيل الترددي في موقّ سبتمبر 2015 في حدود 40%. وتتواصل تغطية هذه الإذاعة لمناطق الوسط والجنوب بالموجات المتوسطة التي تقلّ جودة من ناحية الصّوت عن البثّ عبر التشكيل الترددي.

(1) الآجال التعاقدية للاستلام للقسط الأول 18 فيفري 2013 والقسط الثاني 21 سبتمبر 2012 والقسط الثالث 21 أكتوبر 2012 والقسط الرابع 18 فيفري 2013.

وفضلاً عن ذلك، أبرم الديوان في إطار نفس الصّفقة ملحقين في 01 أوت 2007 و18 أكتوبر 2007 من أجل توفير وحدات بثّ إضافية لفائدة إذاعة الرّيتونة والإذاعة الثقافية بلغت قيمتهما على التوالي 397 أ.د. و331 أ.د أي ما يمثّل 70 % من مبلغ الصّفقة الأصليّة دون إحالة هذه الملاحق على هيئة المتابعة والمراجعة للصّفقات العموميّة وذلك خلافاً لما نصّ عليه الفصل 153 من الأمر 3158 المؤرّخ في 17 ديسمبر 2002 المنظّم للصّفقات العموميّة المذكور أعلاه. لذا تدعو الدائرة الديوان إلى إحكام تنفيذ الصّفقات بما يتماشى مع موضوعها والالتزام بإجراءات إبرام الملاحق.

ومن جهة أخرى، وبالإضافة إلى التّأخير المسجّل في إنجاز الصّفقة عدد 2009/06 المتعلّقة باقتناء وحدة قياس المجالات المبرمة بتاريخ 03 نوفمبر 2009 بمبلغ 522 أ.د. والذي تجاوز 300 يوماً نتيجة عدم مطابقة جهاز قياس المجالات لكُرّاس الشّروط والاستلام النهائي لهذه الوحدة الذي تمّ بتاريخ 20 أكتوبر 2014 أي بعد حوالي 3 سنوات من الاستلام الوقي، فقد تبين أنّه لم يتمّ إلى حدود سبتمبر 2015 استخدام هذا الجهاز ليتواصل العمل بالجهاز القديم لقياس المجالات.

وقد بيّنت عمليّات القياس التي قامت بها الدائرة مرفوعة بفريق فنيّ من الديوان بكلّ من برج العامري من ولاية منوبة وبئرالمشاركة من ولاية زغوان وقلعة الأندلس من ولاية أريانة وبني خلّاد بولاية نابل وجود فوارق هامّة في القياسات بين الجهاز القديم والجهاز الجديد. من ذلك أشار جهاز قياس المجال القديم في منطقة برج العامري إلى غياب التّغطية في حين أشار الجهاز الجديد إلى وجود تغطية علماً بأنّ منطقة برج العامري تتمّ تغطيتها فقط من محطّتي زغوان والكشّابطة وبالتالي فإنّ المعلومات الصّادرة عن الجهاز الجديد خاطئة.

وتلافياً لمثل هذه الوضعيّة تدعو الدائرة الديوان إلى مزيد التّثبت من سلامة الأجهزة وحسن أدائها عند التسلّم النهائي.

ومن ناحية أخرى، وخلافاً لما نصّ عليه المنشور التّفسيري للأمر عدد 3158 المؤرّخ في 17 ديسمبر 2002 المتعلق بتنظيم الصّفقات العموميّة، لم يقدّم الديوان بإعلام لجنة الصّفقات بفسخ صفقاته على غرار قرار فسخ الصّفقة عدد 09 لسنة 2011 المتعلّقة باقتناء حامل هوائيات بقيمة 236 أ.د. والصّفقة عدد 02 لسنة 2012 المتعلّقة بتهيئة المسالك الجبلية بالشّعاعبي بقيمة 528 أ.د. والصّفقة عدد 07 لسنة 2012 المتعلّقة باقتناء مؤمّنات طاقة بقيمة 104 أ.د. وهو ما من شأنه أن يعيق متابعة تنفيذ الصّفقات.

كما أنّه خلافاً لما نصّ عليه الفصل 121 من الأمر سالف الذكر من وجوب القيام بالختم النهائي للصّفقات في أجل أقصاه تسعون يوماً ابتداء من تاريخ القبول النهائي للصّفقة، لم يحترم

الديوان هذه الأجل حيث تجاوز خلال الفترة 2007-2012 عدد أيام التأخير في الختم النهائي للصفقات 100 يوما بخصوص 42 % من الصفقات. وتحول هذه الوضعية دون تقييم نجاعة ومردودية الصفقات في الأجل المحددة كما تؤدي إلى تجميد الضمانات المالية وتعيق إعادة توظيفها في الدورة الاقتصادية وتحفيز المؤسسات على المشاركة في الصفقات العمومية.

VI-الصيانة والتصرف في المخزون

يتولى الديوان إبرام عقود مع شركات مختصة لصيانة مولدات الكهرباء ومؤنات الطاقة ومكثفات الهواء وطفائيات الحريق. وقد بلغت أعباء الصيانة في سنة 2014 حوالي 750 أ.د. كما بلغ عدد أصناف قطع غيار البث والإرسال المخزنة في موفى سنة 2014 حوالي 10 آلاف صنف بقيمة جمالية في حدود 14,601 م.د. مسجلة زيادة بنسبة 10% عن قيمة المخزون الجملي لسنة 2010.

أ- الصيانة

قام الديوان منذ نهاية سنة 2012 بتوفير تطبيق الصيانة التي تمكن من متابعة عمليات الصيانة بجانبها الوقائي والعلاجي ومن تحسين التصرف في المخزون وتيسير مراقبة تدخلات شركات الصيانة. كما تولى في سنة 2013 تكوين رؤساء المحطات في هذا المجال على أن ينطلق العمل بهذه التطبيق بداية من سنة 2014. إلا أنه وإلى غاية نوفمبر 2015 يتواصل الاعتماد على المطبوعات الورقية لإجراء عمليات الصيانة العلاجية والوقائية وعلى تطبيق مكتبة متابعة عمليات الصيانة العلاجية المنجزة من قبل الشركات المختصة. وتدعو الدائرة الديوان إلى إيجاد الحلول للانطلاق في استغلال تطبيق الصيانة في أفضل الأجل لما يمكن أن توفره من متابعة دقيقة لعمليات الصيانة العلاجية والوقائية.

ومن جهة أخرى، تمتد المدة التعاقدية لعقود الصيانة الوقائية والعلاجية لصيانة مولدات الكهرباء ومؤنات الطاقة والمحولات الكهربائية إلى ثلاث سنوات على أقصى تقدير إلا أنه تبين تسجيل تأخير في تجديد جل هذه العقود خلال الفترة 2012-2014. من ذلك تم تجديد عقد صيانة المولدات الكهربائية وعقد صيانة المحولات الكهربائية تباعا بعد حوالي خمسة أشهر وتسعة أشهر من نهاية مدة العقود السابقة.

وانجر عن التأخير في إبرام عقد الصيانة لما عدده 30 محولا عدم إنجاز أعمال الصيانة الوقائية حسب الدورية المطلوبة حيث تراوح التأخير في إنجاز هذه الأعمال بين 3 و 5 أشهر علما أن 45 % من محولات الديوان مقتناة منذ أكثر من 15 سنة و 33% منها مقتناة منذ أكثر من 20 سنة.

كما تأخّرت أعمال الصيانة العلاجية للمحوّل الكهربائي بمحطة الجديدة 2 لبثّ الإذاعة الوطنية على الموجات المتوسطة حيث لم يتمّ تسليمه لشركة الصيانة إلّا بعد 68 يوم من تاريخ تعطّبه في 10 مارس 2014 في حين لا يمكن في غياب هذا المحوّل تجربة أو إصلاح المرسل الاحتياطي لبثّ هذه الإذاعة.

وتوصي الدائرة بإبرام عقود الصيانة في الآجال لتفادي التّأخير في إنجاز أعمال الصيانة وخاصة العلاجية منها نظرا لإمكانية تأثيرها على البثّ.

ومن جهة أخرى تبين أنّه لم تتمّ منذ سنة 2009 أية عمليّة صيانة من قبل الشركات المختصة بخصوص الأعمدة الحاملة للهوائيات البالغ عددها 107 عمودا بالرغم من أنّ حوالي نصف أعمدة المحطّات الرئيسيّة مركّزة منذ أكثر من أربعين سنة. كما يفتقر الديوان إلى خطة واضحة لصيانة هذه الأعمدة حيث لا تتوفّر لديه المعلومات الضرورية حول كلّ عمود كتاريخ تركيزه وعمليات الصيانة المنجزة والحمل المسموح به والحمل الحالي. ويتمّ تبعا لذلك تثبيت الهوائيات على الأعمدة دون التحقق من قابليتها لتحمل هذه التّجهيزات الجديدة.

وفي نفس الإطار تبين إثر مراسلة الدائرة لجميع رؤساء المحطّات لتجميع المعلومات التي تخصّ الأعمدة وجود نقص هامّ في صيانتها حيث لوحظ أنّ 17 عمودا على الأقلّ أي حوالي 36% من الأعمدة المستغلّة التي يفوق طولها 50 مترا لم تتمّ إلى حدود سنة 2015 صيانتها من قبل الشركات المختصة منذ أكثر من 15 سنة. ومن بين هذه الأعمدة ستّة مركّزة منذ أكثر من 46 سنة وهي أعمدة محطّات الجديدة 2 والغرابة والبياضة والقراة وعين دراهم وزغوان. وأفاد الديوان أنّ إدارة التّجهيز انطلقت في 2016 في مشروع صيانة عمود حامل الهوائيات بكل من عين دراهم والقراة.

وقد حصل إثر هبوب رياح شديدة بمنطقة كاف الرّند بتاريخ 13 جانفي 2010 سقوط أحد أعمدة محطة كاف الرّند المركّز منذ سنة 1995 والبالغ طوله 77 مترا والذي لم تتمّ صيانته منذ تركيزه أي منذ 15 سنة. وأدّى ذلك إلى انقطاع للبثّ التّلفزي والإذاعي من المحطة التي تغطّي منطقة الوطن القبلي لمُدّة تجاوزت 21 ساعة. وقد أفاد تقرير الخبير المعيّن من قبل شركة التّأمين لمعاينة الأضرار أنّ سبب سقوط العمود هو تآكل قاعدته بمفعول الصدأ.

ولتقييم حالة بعض الأعمدة، كلّف الديوان في سنة 2012 شركة أجنبية لإنجاز اختبار لستّة أعمدة حاملة للهوائيات بكلفة 122 أ.د. وأفضت تقارير الاختبار إلى عدم ضمان استقرار الأعمدة بكلّ من محطّات عين دراهم وجرجيس وحربوب وإلى ضرورة الإنجاز الفوري لعمليّتي تهيئة الهيكل الرئيسيّ للعمود محطة عين دراهم وتأهيل قاعدة عمود محطة حربوب. كما أنّ 85% على الأقلّ من الأشغال

صنّفت عاجلة ويستوجب الانطلاق في إنجازها بعد سنة على أقصى تقدير من تاريخ استلام التقارير أي أكتوبر 2013. ولم يتمّ إلى موفّى أكتوبر 2015 معالجة تآكل قضبان الهيكل الرئيسي لعمود محطة عين دراهم.

وبالنسبة إلى بقيّة النقائص العاجلة تبين أنّ الديوان لم يتّخذ إلى موفّى أكتوبر 2015، التدابير اللازمة لتجاوزها ولم تتمّ برمجة إنجاز طلب عروض لصيانة الأعمدة الحاملة للهوائيات بالرغم من مرور ثلاث سنوات على استلام التقارير.

وتفاديا لما قد ينجّر عن سقوط الأعمدة من خسائر بشرية ومادية وانقطاعات هامة على مستوى الإرسال والبتّ الإذاعي والتلفزيوني توصي الدائرة بالإسراع في معالجة هذه الإخلالات وبإرساء استراتيجية في صيانة الأعمدة .

ب- التصرف في المخزون

أفضى فحص التصرف في المخزون إلى الوقوف على نقائص تعلّقت أساسا بالتصرف في مخزون مركز حسابية المواد بالجديدة والتصرف في مخزون الموجات القصيرة بمحطة سيدي منصور.

1- مخزون مركز حسابية المواد بالجديدة

ارتفعت قيمة مخزون مركز حسابية المواد بالجديدة في موفّى سنة 2014 إلى حوالي 11 م.د. ويعود هذا الارتفاع إلى أهمية الشراءات الاحتياطية من قطع الغيار التي قام بها الديوان تفاديا لحصول انقطاعات في الإرسال والبتّ⁽¹⁾ وإلى غياب تامّ لمؤشرات المخزون كالمخزون الأقصى والمخزون الأدنى ومخزون الأمان.

فقد لوحظ أنّ 5807 صنف من قطع الغيار بقيمة 3,386 م.د أي ما يمثل 23% من قيمة مخزون مركز حسابية المواد بالجديدة غير متحرّك من موفّى سنة 2009 إلى أفريل 2015 أي لمدة 5 سنوات على الأقلّ، من بينها 4655 صنف بقيمة 2,114 م.د لم يشهد تحركات منذ ما يزيد عن 15 سنة.

(1) لما قد كانت تسببه من عقوبات ضدّ المسؤولين فمثلا في ماي 1997 حصل خلال الزيارة التي قام بها رئيس الدولة إلى إيطاليا انقطاع أثناء النشرة الإخبارية جلاء عطب فيّ أدى إلى إقالة مجموعة من المهندسين والمديرين وتغيير رئيس الديوان.

كما تبين أنه إلى حدود أكتوبر 2015، لم يتم استعمال أي كمية من 108 صنفا من قطع الغيار المقتناة في سنة 2010⁽¹⁾ بقيمة 255 أ.د علما بأن 93% منها مستوردة. كما أن 70% من هذا المخزون بقيمة 179 أ.د كان متوفراً بمركز حسابية المواد قبل تسلم المخزون الجديد.

وخلال سنتي 2011 و2012 لوحظ تواصل الشراءات غير المستغلة بتاتا حيث بلغت 446 أ.د بالنسبة إلى ما عدده 59 صنفا نحو 92% منها مستوردة. كما أن 38% من هذا المخزون بقيمة 171 أ.د كان أيضا متوفراً بمركز حسابية المواد قبل تسلم المخزون الجديد.

ونظرا لبرمجة إيقاف البث التلفزي التناظري في سنة 2015 نصت إجراءات الجرد لسنة 2014 على تكليف لجنة جرد مخزون قطع الغيار بمركز حسابية المواد بالجديدة بتحديد قطع غيار النظام التناظري غير القابلة للاستغلال للبث الإذاعي وذلك لتعديل قيمة المخزون المحاسبي لسنة 2015. وتم في ماي 2015 إحداث هذه اللجنة التي لم تتمكن من حصر كل المخزون الغير قابل للاستغلال واقتصرت على تحديد قائمة أولية في جوان 2015 تضم 41 صنفا بقيمة 906 أ.د.

وتبين أن 11% من قيمة مخزون مركز حسابية المواد غير القابل للاستغلال حسب اللجنة تم اقتناؤه خلال الفترة 2010-2012 بقيمة 102 أ.د. وأفاد الديوان أن مخزون قطع غيار البث التناظري المحدد لاحقا من قبل اللجنة وغير القابل للاستغلال بلغ 1,312 م.د. لتبلغ إجمالا قيمة المخزون المتخلى عنه 2,218 م.د.

ويتعين على الديوان إرساء نظام رقابة داخلي يمكن من التصرف الآلي والمحكم لشراءات المخزون قصد تحديد مستوى المخزون الأقصى والأدنى ومستوى مخزون الأمان ومستوى المخزون الضروري لإنجاز عملية الشراء وذلك لكل صنف من قطع الغيار.

2- مخزون قطع غيار البث عبر الموجات القصيرة بمحطة سيدي منصور

بلغت في نهاية سنة 2014 القيمة المحاسبية لقطع الغيار المخزنة بالمستودع الثاني بمحطة سيدي منصور 2,179 م.د صنف من قبل لجنة تشخيص المخزون المذكورة آنفا، غير قابلة للاستغلال نظرا لتخلي الديوان نهائيا منذ شهر جانفي من سنة 2014 عن البث عبر الموجات القصيرة من هذه المحطة. مع الإشارة إلى أن الديوان اقتنى خلال سنتي 2012 و2013 قطع غيار بث الموجات القصيرة بقيمة 1 م.د منها 475 أ.د في نوفمبر 2013 أي قبل أقل من شهرين من قطع البث.

(1) دون احتساب شراءات لقطعة واحدة من كل نوع.

وتمثّل قطع غيار مكثّفات الكهرباء وصمّامات القوّة 94% من المخزون الجملي غير القابل للاستغلال. وقد اقتنى الديوان في سنة 2012 نوعي مكثّفات الكهرباء بقيمة 583 أ.د. كانا متوفّرين بمستودع محطة سيدي منصور قبل عمليّات الشراء وفي سنة 2013 خمس قطع أخرى من هذين النوعين بقيمة 369 أ.د. علما بأنّ المخزون يضمّ في نهاية سنة 2014 قطعتين على الأقلّ من كلّ نوع مخزّنة من قبل سنة 2012.

وتدعو الدائرة الديوان إلى الإسراع في البتّ في مآل المخزون المصنّف غير قابل للاستغلال بمحطة سيدي منصور والنظر في إمكانية بيعه لبلدان أخرى تؤمّن البتّ الإذاعي عبر الموجات القصيرة.

*

* *

يضطلع الديوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزي بدور رئيسي في القطاع السمعي البصري من خلال تأمين إرسال وبث برامج الإذاعات والتلفزات العموميّة والخاصّة ممّا يضعه أمام ضرورة التوفيق بين المردوديّة التجاريّة لتحقيق توازناته المالية من جهة وضرورة تأمين خدمة المرفق العمومي من خلال تأمين بثّ القنوات الوطنية من جهة أخرى. وبالرغم من أهمية هذا الدور ومن سرعة التطور التكنولوجي في هذا المجال، لم يضع الديوان استراتيجية تساعد على توضيح توجهاته المستقبلية.

ونظرا للأهميّة التي تحظى بها القنوات الفضائيّة من قبل الأسر التونسيّة ولضمان أكثر جودة لبثّ القناة الوطنيّة الأولى وضمان بثّ فضائي بنفس الجودة عبر مختلف الأقمار للقناتين العموميتين، فإنّ الديوان مدعوّ إلى بذل مزيد من الجهد لإرساء الحلول الكفيلة بتقليص انقطاعات البثّ على النايلسات وإلى استئجار السّعة المثلى للقناتين العموميتين لدى شركات البثّ الفضائي باعتبار الكلفة وجودة الصّورة.

كما أنّ الديوان مدعوّ إلى تطوير استغلال الشبكة الأرضية الرقمية من خلال توحيد جهود كلّ المتدخلين في القطاع لإنجاح الانتقال إلى البثّ الأرضي الرقمي تطبيقا للاتفاقية المبرمة في هذا الشأن وضمانا لتواصل المرفق العامّ.

ويتعيّن على الديوان تحقيق مزيد من النجاعة في التحكّم في استهلاك الطّاقة الكهربائيّة والقيام بالتدقيق الطّاقّي الدّوري والإجباري وسنّ إجراءات وإرساء تطبيقية إعلامية لمتابعة استهلاك تجهيزات المحطّات للطّاقة والإسراع في تحيين عقود كهرباء الجهد المتوسط باختيار القدرة المكتتبة الأنسب ونظام التعريف الأمثل.

أمّا بخصوص العلاقة بمؤسّستي الإذاعة والتلفزة التونسية، فإنّ الديوان وسلطة الإشراف وبقية المتدخلين في القطاع مدعوون إلى إرساء رؤية إستراتيجية واضحة تضمن شفافية التصرف في المال العام إضافة إلى دراسة إمكانية تمتيع الديوان بجزء من الأتاوة المسندة حالياً لمؤسّستي الإذاعة والتلفزة التونسية.

ويتعين على الديوان استحداث نسق استخلاص الديون المتخلّدة بذمة الإذاعات والتلفزات الخاصة وإرساء محاسبة تحليلية شاملة تساعد على رسم سياسة تعريفية تحدد بدقة كلفة خدماته.

كما ينبغي تلافي التأخير في إنجاز المشاريع من خلال التحكم في إجراءات إعداد وتنفيذ الطلب العمومي قصد الحصول على أفضل العروض وفقاً لمبادئ الشفافية والمساواة والمنافسة ومزيد التقيد بالتراتب الجاري بها العمل في مجال إبرام الصفقات العمومية ومتابعتها .

وللحفاظ على تجهيزاته، يتعين على الديوان تفعيل المنظومة المعلوماتية الخاصة بالصيانة في أفضل الآجال لما توفّره من مساعدة عند عمليّات الصيانة العلاجية والوقائية وإبرام عقود الصيانة في الآجال لتفادي التأخير في إنجاز أعمال الصيانة الوقائية وخاصة العلاجية لتأثيرها على نوعية البثّ.

وبخصوص الأعمدة الحاملة للهوائيات وتفاديا لمخاطر سقوطها وتأثيرها على الإرسال والبثّ الإذاعي والتلفزي يتعين رفع الإخلالات الواردة بتقارير الاختبار والإسراع بتحديد استراتيجية لصيانة الأعمدة المبنية على أسس علمية.

كما أنّ الديوان مطالب بإحكام التصرف في المخزون وإرساء نظام رقابة داخلي يحدّد المؤشّرات اللازمة لكلّ صنف من قطع الغيار كي يتجنّب تفاقم شراءات قطع الغيار غير المستغلة.

ردّ الديوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزي

- توضيحا لما ورد بخصوص الأقمار الاصطناعية، نعلمكم أنّه وقع تحيين في الأثناء، حيث أنّه بداية من جوان 2016 فإنّ الأقمار الاصطناعية المعتمدة هي: هوت بيرد 8 وعرابسات ونايلسات ويوتلسات 7.3 درجة غربا بدلا عن أتلنتيك بيرد 1.

- ردّا حول تواصل البث التلفزيوني التناظري، أعلمكم أنّه تم التخلي نهائيا عن البث التلفزيوني الأرضي التناظري لبرامج القناتين العموميتين وذلك وفق رزنامة تدريجية امتدت من سبتمبر إلى موفى ديسمبر 2016.

- فيما يتعلّق بتعدد الإنقطاعات على النايلسات ، أفيدكم أنه تم تعديل العقود بالتنصيص على إجراءات تمكّن من تقادي هذه الإنقطاعات.

- تعليقا على موضوع استئجار السعة المثلى من حيث الكلفة ، أحيطكم علما بأنّ التقليل في ساعات البث يضمن تخفيضا نسبيا في الكلفة مع تأثير على جودة الصورة، لكن التوجه التكنولوجي العالمي يسير نحو التحول للبث بالدقة العالية HD وهو ما يستدعي توسيع ساعات البث ، إلى جانب انتشار أجهزة التلفاز المسطحة ذات الدقة العالية بأوروبا، مما يستوجب الرفع في التدفق للمحافظة على الجودة في ظل منافسة عالمية كبيرة . علما وأنّه تم التقليل في سعة القناة الوطنية الأولى على النايلسات لتكون مماثلة للقناة الوطنية الثانية (خلال 2015-2016).

- فيما يخصّ الأتاوة المتعلقة بمساهمة المواطن في فاتورة الكهرباء لفائدة التلفزة التونسية ، أعلمكم أنّه تم اقتراح تمتيع الديوان بنسبة من هذه الأتاوة لعرضه على مجلس وزاري.

- ردا على ملاحظتكم (عدم وجود إطار تعاقدى لبث البرامج الإذاعية والتلفزية العمومية)، نُشير إلى أنّه تم عرض الموضوع عدة مرات على سلطة الإشراف، وأعدت الإتفاقيات، وتمت المراسلات، ونحن في انتظار التنفيذ . كما أنّه سيتم مجددا عرض

موضوع التعاقد ومراجعة الإطار القانوني للعلاقة بين الديوان والمؤسستين ضمن جدول أعمال مجلس وزاري مضيق من المزمع عقده خلال جانفي 2017.

- بخصوص ديون التلفزة التونسية ، أعلمكم أنه سيتم عرض موضوع الديون المتخلدة بذمة التلفزة التونسية ضمن جدول أعمال المجلس الوزاري المضيق خلال جانفي 2017.

- ردا حول سقف اتفاقية ماي 1995 بين الديوان والتلفزة التونسية، أفيدكم أنه تمت مراسلة رئاسة الحكومة في هذا الشأن والتي أبدت موافقتها لمراجعة السقف والترفع فيه من 440 ألف دينار إلى 1,5 مليون دينار. ويتم التواصل حاليا مع التلفزة التونسية لإمضاء ملحق الاتفاقية ليكون دخولها حيز التنفيذ بداية 2017.

- حول ديون قناة نسمة ، أفيدكم بأن الديوان توصل مع القناة المذكورة إلى حل، حيث قبل مطلب جدولة ديون قناة نسمة ويتم الخلاص إلى حد الآن بصفة منتظمة.

- فيما يتعلق بديون الإذاعات الخاصة، أفيدكم بأنه سيتم عرض موضوع الديون المتخلدة بذمة الإذاعات الخاصة ضمن جدول أعمال مجلس وزاري مضيق من المزمع عقده خلال جانفي 2017.

- ردا على ملاحظتكم حول تسوية التراخيص الراديوية ، أعلمكم أنها وقعت تسوية كل التراخيص الراديوية الإذاعية و التلفزية بالتنسيق مع الوكالة الوطنية للترددات، وأن الديوان لا يقوم حاليا إلا بتسديد تراخيص الترددات المستعملة دون سواها.

بنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة

تم إحداث بنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة في أول مارس 2005 في شكل شركة خفية الاسم برأس مال قدره 50 م.د تمّ الترفيع فيه في سنة 2009 إلى 100 م.د. ويتوزع رأس مال البنك بين كل من الدولة التونسية (60 %) والمجمع الكيميائي التونسي (22 %) والشركة الوطنية للاتصالات (10 %) وديوان الطيران المدني والمطارات (6 %) والديوان التونسي للتجارة (2 %).

ويعتبر البنك منشأة عمومية على معنى القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في 9 غرة فيفري 1989 والمتعلق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية. كما يخضع لمقتضيات القانون عدد 65 لسنة 2001 المؤرخ في 10 جويلية 2001 والمتعلق بمؤسسات القرض الذي تمّ إلغاؤه وتعويضه بالقانون عدد 48 لسنة 2016 المؤرخ في 11 جويلية 2016.

وتتمثل مهام البنك حسب سياسة القرض، التي تمت المصادقة عليها من قبل مجلس إدارته بتاريخ أول أفريل 2005، في تمويل بعث وتوسعة المؤسسات الصغرى والمتوسطة المنتجة للسلع والخدمات التي تتراوح كلفة استثماراتها بين 100 أ.د و 10 م.د باستثناء المؤسسات الناشطة في القطاع السياحي والذي يمثل فيها الإيواء المكوّن الرئيسي والمؤسسات الناشطة في قطاع البعث العقاري المعدّ للسكن وذلك بالاشتراك مع المؤسسات المالية الأخرى.

ومكّنت تدخّلات البنك منذ إنشائه من تمويل 1114 مشروعا بين إحداث وتوسعة. وبلغت جملة المستحقّات تجاه حلفائه بعنوان أصل الدين حوالي 244 م.د في موقّ سنة 2015 تمّ تمويلها عن طريق الموارد العادية للبنك وعن طريق الموارد الخصوصيّة على التّوالي بقيمة 90 م.د و 153 م.د.

وسجّل البنك خلال سنة 2015 نتائج محاسبية سلبية بحوالي 17 م.د ليرتفع حجم الخسائر المتراكمة إلى 70,974 م.د أي ما يمثل حوالي 71 % من رأس المال. وبلغ عدد الأعوان بالبنك خلال نفس السنة 120 عونا منهم 84 عونا يشتغلون بالإدارة المركزية و 36 عونا بالمكاتب الجهوية. صرفت لهم أجور بحوالي 6 م.د وهو ما يمثل قرابة 65 % من مداخيل الاستغلال التي ناهزت 9,3 م.د في موقّ نفس السنة.

ويهدف تقييم تدخّلات البنك على مستوى إسناد القروض واستخلاصها والتأكّد من نجاعة التّنظيم الإداري وسلامة الوضع المالي لديه تولّت دائرة المحاسبات القيام برقابة ميدانية خصّت نشاط

البنك خلال الفترة 2011-2015 مشفوعة باستبيان تمّ توجيهه على الخط لحرفائه شمل 150 مشروعاً.

وتّم من خلال الأعمال الرقابية ومن خلال تحليل نتائج الاستبيان الوقوف على جملة من النّقص والإخلالات على مستوى إسناد القروض والاستخلاص والتنظيم ونظام المعلومات والوضع المالي للبنك.

أبرز الملاحظات

- إسناد القروض

تبيّن من خلال الأعمال الرقابية عدم توفّر وتحيين العديد من الدّراسات القطاعية المتعلّقة بمجال تدخّل البنك بالإضافة إلى غياب تركيز قاعدة معلوماتية بخصوص البيانات المالية والاقتصادية للمشاريع التي تمّ تمويلها والتي من شأنها أن تساعد على إضفاء المزيد من النّجاعة في تأطير الباعثين ومساعدتهم على إعداد الدّراسات الاقتصادية والمالية لمشاريعهم والمصادقة عليها.

وبلغ عدد المطالب الواردة على البنك منذ تأسيسه 8551 مطلباً حتّى موفّي سنة 2015 تمّت المصادقة على تمويلها في حدود 2567 مطلباً أي بنسبة 30 %. علماً وأنّ عدد المشاريع المصادق على تمويلها قد شهد تراجعاً من 304 مشروعاً في سنة 2011 إلى 87 مشروعاً سنة 2015. كما تجدر الإشارة إلى أنّه تمّ خلال نفس الفترة إلغاء 937 مصادقة أساساً نتيجة تخليّ الباعثين عن إحداث المشاريع وكذلك نتيجة لانتهاء مدّة صلوحيّتها نظراً إلى عدم توفّي الباعث تقديم الوثائق المطلوبة في الآجال المضبوطة. كما تعلّقت هذه الإلغاءات بمشاريع لم تتمكّن من استكمال هيكل تمويلها وبمشاريع تمّ تمويلها حصريّاً من طرف بنوك الأخرى.

وفي المقابل بلغ عدد المطالب المتخلّى عنها من قبل الباعثين وتلك المرفوضة من قبل البنك على التّوالي 2196 و3788 مطلباً أي بنسبة 70 % من عدد المطالب. وتعود أسباب عدم المصادقة على مطالب التّمويل خاصّة إلى النّقص في الجدوى الاقتصادية والمالية للمشاريع وكذلك إلى عدم إدراج المشروع ضمن مجال تدخّل البنك.

وبالرغم من أهميّة الموارد التي تمّ تخصيصها لدعم التمويل الدّاتي للمشاريع فإن حجم تدخّلات البنك بعنوان إسناد تمويلات في شكل قروض مساهمة كانت دون الأهداف المضبوطة بالاتفاقيات المبرمة في الغرض.

كما تبيّن طول فترة الاستعمال الكلي للقروض المسندة ونقص على مستوى المتابعة الميدانية للمشاريع الممولة وهو ما لا يمكّن من التأكّد من استعمال الأقساط التي تمّ صرفها لفائدة المشاريع في الأغراض المخصّصة لها. وبالإضافة إلى ذلك تبيّن ضعف نسبة تغطية التّمويلات المسندة بضمان الشّركة التونسية للضمان نظراً إلى عدم اندراج العديد من المشاريع ضمن تدخّلات هذه المؤسسة

وكذلك لعدم التصريح بالعديد من التّمويلات الأخرى في الآجال المحدّدة حيث لم تتجاوز النسبة الجمليّة للضمان مستوى 37 % في موفّي سنة 2015.

وتوصي الدائرة البنك بتوفير الدراسات القطاعية ووضع قواعد بيانات للمشاريع الممولة لمزيد إحكام عمليّة التّقييم عند دراسة مطالب التمويل ومزيد الإحاطة ومرافقة باعثي المشاريع وتطوير تدخّلات الآليات الخصوصية لدعم التّمويل الذاتي لأصحاب المشاريع بما يمكن من التّقليص من عدد المطالب المرفوضة والمصادقات الملغاة.

كما تحثّ الدائرة البنك على مزيد دعم الرّقابة الميدانيّة للمشاريع التي تمّ تمويلها والتّرفيع في نسبة تغطيتها بتدخّلات الشّركة التونسيّة للضمان.

- الاستخلاص

تطوّر حجم المبالغ غير المستخلصة من 91 م.د في موفّي سنة 2014 إلى 125 م.د في موفّي سنة 2015 مسجّلة بذلك ارتفاعا بمبلغ 35 م.د. وتعلّقت هذه المستحقّات بـ 889 مشروعا من بينها 53 مشروعا في حالة توقّف وقفي و253 مشروعا مغلقا.

ويعود هذا الوضع إلى تراجع نسبة الاستخلاص السنوي إلى حدود 39 % سنة 2015 وإلى طول آجال البتّ في مطالب إعادة الجدولة وإلى النّقص على مستوى متابعة نشاط الاستخلاص وتفعيل اتّفاقيّة المحاصصة بالكيفية المرجوة التي يتمّ بمقتضاها استخلاص مستحقّات البنك عن طريق البنوك المشاركة في التّمويل وذلك بالإضافة إلى استعمال البنك الكمبيالات كوسيلة خلاص عوضا عن اعتماد سند القرض الذي يوفّر أكثر مرونة في استخلاص مستحقّاته.

كما يعزى ذلك إلى طول فترة التقاضي حيث يتطلب استخراج سند حكم بات انطلاقا من تاريخ نشر القضية معدل سنتين إذ بلغ عدد الأحكام النهائيّة القابلة للتنفيذ 61 حكما في حين بلغ عدد الملفّات محلّ نزاع قضائي 276 ملفّا بقيمة 73 م.د.

ويذكر في هذا الخصوص أنّه تمّ إيقاف تنفيذ 10 أحكام نظرا لانطلاق التّسوية القضائيّة في شأنها وذلك بالإضافة إلى عدم تمكّن البنك من تنفيذ 18 حكما على إثر تحرير محضر عجز نتيجة لعدم وجود المعدّات المرهونة والتي لم يتحصّل البنك في خصوصها على مبلغ الخسارة النهائيّة من قبل

الشركة التونسية للضمان إلّا بالنسبة إلى 6 ملفّات بمبلغ 568 أ.د بينما لا يزال 33 حكما في طور التنفيذ.

وتوصي الدائرة البنك بضرورة أخذ التدابير اللازمة لمزيد تفعيل آلية المحاصصة والتقليص في آجال البتّ في مطالب إعادة الجدولة. كما تدعو الدائرة إلى مزيد إحكام إجراءات المتابعة على مستوى الاستخلاص الرضائي والقضائي بما يمكن من تطوير نسبة الاستخلاص.

- التنظيم ونظام المعلومات والوضع المالي

لم يتولّ مجلس إدارة البنك ضبط عقد البرامج بعنوان الفترة 2012-2016 وعرضه على مصادقة سلطة الإشراف وهو ما لم يمكن من توضيح توجهاته الاستراتيجية وذلك بالإضافة إلى عدم وضع منظومة للتصرف في المخاطر التشغيلية وتفعيل الهيكل الدائم لمراقبة الامتثال.

كما تشكو عديد الخطط الوظيفية من شغورات بالإضافة إلى ما تمّت معابنته من نقص في الموارد البشرية على مستوى المكاتب الجهوية. كما لا يتوفّر لدى البنك نظام معلومات مندمج يضم مختلف مجالات التّصرف الإداري والمالي والفني وخليّة للسلامة المعلوماتية.

وشهدت نتائج الاستغلال خلال الفترة 2010-2015 تراجعاً ملحوظاً نتيجة تقلّص حجم النشاط من حيث إسناد القروض والذي واكبه تدنّ في نسبة الاستخلاص حيث سجّل خلال سنة 2015 ناتج بنكي صافي لم يمكن من تغطية أعباء الأعوان وأعباء الاستغلال العامة ممّا أدّى إلى تسجيل نتيجة سلبية في حدود 16,9 م.د في موفّي نفس السّنة. ونتيجة للخسائر المتراكمة التي قدّرت في موفّي سنة 2015 بمبلغ 70,974 م.د تقلّصت الأموال الذاتية للبنك دون نصف رأس ماله.

وتوصي الدائرة بالتّسريع في اتّخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع المالي للبنك بدعم أمواله الذاتية وتغطية الخسائر المتراكمة. كما تدعو إلى تطوير نشاط البنك بهدف تنويع مداخله بما يمكن من الحفاظ على توازناته الماليّة. أمّا فيما يخص المتابعة والتنظيم ونظام المعلومات فينبغي على البنك توفير الموارد البشرية اللازمة والحرص على تركيز نظام معلوماتي مندمج وتدعيم السلامة المعلوماتية.

I- إسناد القروض

تمّ من خلال الأعمال الرقابية الوقوف على العديد من النّقص على مستوى دراسة مطالب التمويل والمصادقة عليها وإجراءات صرف أقساط القروض وتغطيتها بالضمان.

أ- دراسة مطالب التمويل والمصادقة عليها

بلغ عدد المطالب الواردة على البنك منذ تأسيسه وإلى موفى ديسمبر 2015 ما يقارب 8551 مطلباً لتمويل مشاريع بكلفة استثمارات تناهز 7000 مليون دينار. غير أنّه لوحظ تراجعاً متتالياً لعدد المطالب من 997 مطلباً في موفى سنة 2010 إلى 626 مطلباً سنة 2015.

ويتولّى البنك تحليل وتقييم البيانات الواردة بمطلب التمويل وإبداء الرّأي في جدوى المشروع دون أن يتوقّر لديه الدراسات القطاعية للعديد من الأنشطة الاقتصادية التي يمولها، وإن توفر بعضها فغالبا ما تكون غير محينة. ولا يمكن كذلك استغلال ما توقّر لدى مختلف المصالح من معطيات حول الأنشطة التي تمّ تمويلها سابقاً وذلك نتيجة عدم تركيز منظومة معلوماتية تمكن من تخزين دراسات المشاريع المصادق عليها والمعلومات الواردة من الحريف حول نتائج المشروع وكلفة إنجازه.

كما لوحظ أنّ البنك لم يتولّى وضع إجراءات خصوصية لتحديد المشاريع التي تمّ تمويلها والتي تنتهي إلى نفس مجمع الشركات وهو ما لا يمكن من تقييم المخاطر المتصلة بها والتأكد من التقيّد بمناشير البنك المركزي التي تنظّم تدخّلات البنوك تجاه مجمع الشركات⁽¹⁾. كما لا تنصّ محاضر لجنة القرض على أسباب قبول المطالب التي تمّ رفضها في مرحلة أولى من طرف المحلل أو المكتب الجهوي أو إدارة المخاطر. وقد أفاد البنك في ردّه أنّه سيعمل في المستقبل على التنصيص على موجبات القبول لمثل هذه الحالات.

وبلغ عدد المطالب المصادق على تمويلها⁽²⁾ منذ إحداث البنك إلى موفى سنة 2015 حوالي 2567 مطلباً أي بنسبة 30 % من العدد الجملي للمطالب بينما بلغ عدد المطالب المتخلّى عنها من قبل الباعثين وتلك المرفوضة من قبل البنك على التّوالي حوالي 2196 و3788 مطلباً أي بنسبة 70 %. علماً وأنّ عدد المشاريع المصادق على تمويلها شهد تراجعاً من 304 مشروعاً في سنة 2011 إلى 87 مشروعاً سنة 2015.

(1) وخاصة الفصل 2 من منشور البنك المركزي عدد 24 لسنة 1991 المؤرخ في 17 ديسمبر 1991.

(2) تشمل المصادقات قروض الاحداث وقروض التوسعة والقروض التكميلية وقروض المساهمة. ويمكن لنفس المشروع أن يتمتع بإحدى هذه القروض أو ببعضها أو بأكملها.

ويعود رفض المطالب أساسا إلى النقص في الجدوى الاقتصادية والمالية (55%) وإلى أسباب متعلقة بالباعث (43) %. أما بالنسبة إلى المطالب المصادق عليها فقد تمّ إلغاء 937 مصادقة تعلّقت أساسا بمشاريع تخلّى باعثوها عن إحداثها وبمشاريع لم تتمكّن من استكمال هيكل تمويلها وبمشاريع تم إنجازها بتمويلات من طرف بنوك أخرى وكذلك نتيجة لانتهاؤ مدّة صلاحية البعض منها نظرا إلى عدم تولّي الباعث تقديم الوثائق المطلوبة في الآجال. وقد انجرّ عن هذه الوضعية عدم تحصيل مداخيل قدرها 1,9 م.د بعنوان عمولة دراسة هذه الملفّات.

ووفق نتائج الاستبيان، أشار قرابة 52 % من المستثمرين إلى تعرّضهم إلى صعوبات قبل استكمال المثال التمويلي نتيجة النقص في التمويل الذاتي وصعوبة الحصول على تمويل مشترك من بنوك أخرى. كما نسب 23 % منهم هذه الصعوبات إلى طول آجال البتّ في مطالب التمويل من قبل المؤسسات البنكية.

ولوحظ أيضا من خلال النّظر في 157 مطلب تعلّق بمشاريع توسعة، أن البنك قام بتمويل المبلغ الجملي لكلفة الاستثمار بالنسبة إلى 43 مشروعا أمّا فيما يتعلق ببقية المشاريع فقد تراوحت نسبة التمويل الذاتي بين 10 % و 27 % أي أقل من النسبة الدنيا (30%) التي حددها منشور البنك المركزي عدد 4787 المؤرّخ في 23 ديسمبر 1987 لهذا الصنف من المشاريع. وأفاد البنك في ردّه أنه ومنذ نهاية سنة 2014 أصبح توفير 30 بالمائة على الأقل من الأموال الذاتية في كل عملية توسعة شرطا أساسيا.

وبالرغم من انتهاج البنك لسياسة قرض تستهدف القطاعات القادرة على خلق القيمة المضافة العالية على غرار قطاعي تكنولوجيا المعلومات والاتصال فقد لوحظ أنّ المطالب الواردة على البنك في هذا المجال والتي بلغت 346 مطلبًا لم يتمّ المصادقة عليها إلّا في حدود 10 % وتعلّق أغلبها بإحداث مراكز نداء.

وعلى صعيد آخر تمّ في إطار التّعاون التّونسي السويسري بتاريخ 06 سبتمبر 2011 إمضاء اتفاقية تنصّ على تكوين صندوق خاصّ من الجانب السويسري للمساهمة في تمويل جزء من الموارد الذاتية في شكل قروض مساهمات لحوالي 145 مؤسسة بمبلغ 2,9 م.د يتمّ إحداثها بالولايات ذات الأولوية. غير أنّه لوحظ أنّه بنهاية البرنامج سنة 2015 لم يتمّ تمويل سوى 105 مؤسسة في شكل قرض مساهمات بمبلغ 2,6 م.د وهو ما أدى إلى عدم استغلال مبلغ مالي بقيمة 300 أ.د. وأفاد البنك في ردّه أنّ أسباب ذلك تعود إلى خصوصية البرنامج الذي يستهدف الجهات ذات الأولوية دون سواها خاصة مع تزامن ذلك مع ضعف أو تباطؤ نسق الاستثمار في هاته الجهات.

كما تمّ بمقتضى اتفاقية مبرمة بتاريخ 4 أكتوبر 2013 في إطار التعاون التونسي القطري إحداث صندوق خاص لإسناد قروض في شكل مساهمات لفائدة 345 مؤسسة بمبلغ جملي قدره 13,8 م.د. غير أنّ عدد المشاريع المنتفعة بتدخل هذا الصندوق لم تتعدّ 121 مؤسسة بمبلغ تدخلات ناهز 4,6 م.د. في موفى سنة 2015. وتفاديا للتأخير الحاصل أفاد البنك أنه تمت مراجعة مدة الاتفاقية وأنّ الملحق التعديلي في طور الإمضاء.

وفي نفس الإطار تمّ بتاريخ 20 جوان 2014 إمضاء اتفاقية مع وزارة الاقتصاد والمالية لإحداث آلية "اعتماد الانطلاق 2" باعتمادات تناهز 15 م.د. لتوفير جزء من التمويل الذاتي لباعثي المشاريع في شكل قرض مساهمات. غير أنّ عدد المشاريع المتحصّلة على قروض مساهمة بلغ 12 مشروعا فحسب بقيمة 1,2 م.د. في موفى سنة 2015. وقد أفاد البنك في ردّه أنّه تمّت المصادقة على 88 قرض بقيمة 10,8 م.د. إلى موفى ديسمبر 2016.

وبالنظر إلى أهمية عدد المطالب التي تمّ التخلّي عنها من قبل الباعثين والمطالب التي تمّ رفضها والمصادقات التي تمّ إلغاؤها من قبل البنك والتي تمثّل حوالي 81 % من عدد المطالب، توصي الدائرة بضرورة وضع التدابير اللازمة لمزيد الإحاطة بهذه الفئة من الباعثين ومساعدتهم على إنجاز مشاريعهم. كما تؤكد الدائرة على ضرورة وضع الإجراءات الضرورية لدعم تدخلات البنك في مجال إحداث المشاريع القادرة على خلق قيمة مضافة عالية ومزيد إحكام التصرف في اتفاقيات تمويل قروض المساهمة بما يمكن من الاستغلال المجدي للموارد المتاحة لدعم التمويل الذاتي للمشاريع المصادق عليها.

ب- تجسيد الضمانات وصرف القروض

بلغ حجم التّموليات المسندة لفائدة المؤسسات والتي تمّ صرفها خلال الفترة 2011-2014 حوالي 142 م.د. تعلق بصرف 3260 قسطا بعنوان 783 قرض. وبالرغم من أهمية عدد وحجم هذه الأقساط والتي من بينها مبلغ ناهز 7,5 م.د. تمّ صرفه مباشرة لفائدة المؤسسات الممولة عوضا عن تحويله لفائدة مزوّدي المؤسسة، لم يتولّ البنك خلال نفس الفترة إنجاز سوى 837 زيارة ميدانية لفائدة 590 مشروعا أي بمعدّل حوالي زيارتين لكل مشروع على أقصى تقدير. وهو ما لا يمكن من حسن متابعة استعمال هذه المبالغ والتأكد من إنفاقها في إطار المشروع.

وتبيّن من خلال فحص آجال صرف هذه التّموليات بالنسبة إلى 230 قرضا، أنّ المدّة الفاصلة بين تاريخ المصادقة على إسناد القروض وتاريخ إمضاء العقد بلغت معدّل 442 يوما. أمّا فيما يتعلّق بفترة استعمال كامل القرض فقد بلغ معدّل هذه الفترة 132 يوما ليرتفع بذلك معدّل المدّة

الجمليّة الفاصلة بين تاريخ المصادقة وتاريخ استعمال كامل القرض حوالي السنتين. وقد تبين من خلال الاستبيان أنّ 46 % من الباعثين لم يتم الاستجابة إلى مطالبهم بالإسراع بصرف قروضهم ممّا إنجر عنه ارتفاع المصاريف القارة دون الدخول في الإنتاج وذلك بالإضافة إلى ارتفاع سعر التجهيزات.

وينصّ الفصل 18 من عقد القرض على ضرورة توفّي الباعث كلّ ثلاثة أشهر تقديم جدول المصاريف المثبت لعملية الصرف المنجزة في إطار المشروع ومصدر هذه المصاريف والكشوفات المالية المتعلقة بالخزينة والقوائم الماليّة للمشروع وذلك بالإضافة إلى توفير قائمة مفصّلة للأصول الثابتة في ظرف 3 أشهر بعد الدّخول في طور النّشاط. غير أنّه لوحظ عدم حرص البنك على تفعيل هذه الالتزامات. وقد أفاد البنك بأنّه تعدّر عليه تفعيل مقتضيات الفصل 18 من عقد القرض بإعتبار قلّة الموارد البشرية الموضوعة على ذمّة الإدارة الفرعية لمتابعة الإستغلال.

وعلى صعيد آخر ينصّ ميثاق تمويل المؤسّسات الصّغرى والمتوسّطة المبرم بتاريخ 4 جويلية 2008 على عدم المطالبة بضمانات خارج إطار المشروع بالنّسبة للمشاريع التي لا تتجاوز كلفتها مليون دينار والحاصلة على ضمان الشركة التّونسيّة للضّمان والاكتفاء برهن الأصل التجاري.

ولوحظ في هذا الخصوص أنّ الضّمان المتحصّل عليه من قبل الشركة التّونسيّة للضّمان لم يكن كافيا بالنّظر إلى عدم تطابق مجال تدخل البنك مع نطاق تغطية الشركة التّونسية للضّمان على غرار أنشطة التجارة والمصحات والمدارس الخاصّة وقاعات الرياضة والإنتاج السمعي البصري وإلى محدوديّة نسبة التّغطية التي تتراوح بين 60 % و 75 % من أصل القرض. علما وأنّ قانون المالية التكميلي لسنة 2015 نص على إجراء مؤقت يتمثل في إحداث آلية ضمان للمشاريع غير المغطاة بضمان وذلك خلال الفترة الممتدة بين جويلية 2015 وموفى سنة 2016 بنسبة تغطية بين 50 % و 75 % ومنح تغطية استثنائية من 75 % إلى 90 % وذلك لإحداث أو توسعة المشاريع المنتصبة بالمناطق الداخلية خلال الفترة الممتدة بين جويلية 2015 وموفى سنة 2016.

وتبيّن في هذا المجال من خلال فحص جدول تعهدات البنك في موفى سنة 2015 أنّ التغطية من قبل الشركة التّونسية للضّمان لم تشمل سوى 746 قرضا بمبلغ جملي ناهز 158 م.د على مجموع 1058 قرض بمبلغ 221 م.د. ولا يفوق مبلغ الضّمان 80 م.د أي قرابة 51 % من مبلغ القروض المغطات. أمّا في ما يخصّ بقية القروض والبالغ عددها 312 قرضا بمبلغ 64 م.د فلم يتمكّن البنك من تغطيتها لدى الشركة التّونسية للضّمان نظرا لتعلّق 214 قرضا بمشاريع لا تندرج في مجال تدخلها وإلى رفض هذه المؤسّسة إسناد الضّمان في خصوص 108 قروض بمبلغ جملي قدره 19,7 م.د نتيجة للتأخير في التصريح بها من قبل البنك وهو ما قلّص في نسبة تغطية القروض المسندة بالضّمان إلى مستوى 37 % في موفى سنة 2015.

كما لوحظ أنّه إلى حدود موفّي جانفي 2016 لا تتوفّر لدى البنك قاعدة بيانات شاملة ومفصّلة للضمانات حسب الحرفاء والتي تحصل عليها منذ إحدائه حيث لا تحتوي تطبيقا التصرف في الضمانات التي انطلق العمل بها سنة 2014 إلّا على الضمانات المتحصل عليها منذ ذلك التاريخ. كما لا يمكن في إطار اتّخاذ الإجراءات التحفظيّة تحديد المعدّات موضوع الرهن والمنصوص عليها بعقد القرض نظرا إلى غياب قاعدة بيانات تضم المعطيات المتعلقة بالأرقام التسلسلية لهذه المعدّات.

ويتطلّب هذا الوضع ضرورة مزيد دعم الرّقابة الميدانيّة للمشاريع التي تمّ تمويلها بما يمكن من التأكّد من حسن استعمال الأقساط في الأغراض المخصّصة لها وتشخيص الأسباب التي ساهمت في التّمديد في فترة صرف القروض واتّخاذ التّدابير اللازمة بما يضمن حسن تنفيذ المشاريع على مستوى الأجل وكلفة الإنجاز والتّرفيع في نسبة تغطية القروض المسندة بالضّمان.

II- الاستخلاص

تبين من خلال الأعمال الرقابيّة أنّ البنك يشهد صعوبات على مستوى استخلاص الأقساط التي حلّ أجلها وعلى مستوى الاستخلاص الرضائي والقضائي.

أ- استخلاص الأقساط التي حلّ أجلها

بلغت مستحقّات البنك تجاه حرفائه حوالي 283 م.د في موفّي 2015. وفي هذا الإطار تبين أنّ 68 % من هذه المبالغ وقع تصنيفها ضمن صنف "4"⁽¹⁾ في حين أنّ هذه النّسبة كانت في حدود 54,35 % في موفّي 2014. وبلغت الأرصدة غير المستخلصة 125,606 م.د في موفّي سنة 2015 مقابل 90,676 م.د في موفّي سنة 2014 مسجلة بذلك ارتفاعا بمبلغ 35 م.د. وهي متأتّية جليّها من القروض المصنفة "صنف 4" التي تمثل 96 % من المبلغ الجملي للأرصدة غير المستخلصة.

وتعود هذه المستحقّات غير المستخلصة في نهاية سنة 2015 إلى 889 مشروعا من بينها 53 مشروعا في حالة توقّف وقي 253 مشروعا مغلقا. وأرجع المستثمرون هذه الصّعوبات حسب الإستبيان إلى أسباب تتعلّق بالسوق والمنافسة وكذلك لأسباب مالية متعلّقة بضعف المال المتداول وتدهور سعر الدينار وما انجرّ عنه من ارتفاع في كلفة الإنجاز والاستغلال.

(1) القروض التي تمّ تسجيل بعنوانها أقساط غير مستخلصة تجاوزت أقدميتها السنة.

ويواجه بعض حرفاء البنك عند حلول آجال الاستخلاص صعوبات في الدفع بالتّظر خاصّة لقصر مدة الإمهال التي تنقضي غالباً قبل دخول المشروع طور الاستغلال. وتمثل نسبة المبالغ غير المستخلصة المتعلقة بالمشاريع التي لم تدخل حيز النشاط حوالي 5 % من إجمالي المبالغ غير المستخلصة في 31 ديسمبر 2015.

وينصّ الفصل 11 من عقد القرض على تخصيص المبالغ التي يتمّ استخلاصها على التوالي لتغطية المصاريف المختلفة وفوائض التأخير والفوائض التعاقدية ثم الأصل وذلك لجميع أقساط القروض التي حلّ أجلها. وينتج عن استنفاد المبلغ المستخلص في تغطية فوائض التأخير تراكم الفوائض التعاقدية وأصل الدين غير المستخلص وهو ما ينعكس سلباً على قدرة الحريف على خلاص ديونه تجاه البنك.

كما لا تنص الإجراءات المعتمدة على القيام بزيارات متواصلة ودورية لمتابعة نشاط الحرفاء سواء كان ذلك في مرحلة الانجاز أو في مرحلة بداية النشاط. ويذكر في هذا الخصوص أنّ العديد من المستجوبين أفادوا أنّه تمّت زيارتهم من قبل البنك بين مرّة ومرتين في السّنة وهو ما يتطلّب ضرورة مزيد دعم أعمال المتابعة بما يمكّن البنك من استشعار الصعوبات التي يمر بها المشروع واتّخاذ التّدابير اللازمة في الإبان.

وبلغت مستحقات البنك المتعلقة بالمشاريع الممولة بالشراكة مع 17 بنك تجاري حوالي 78 %⁽¹⁾ في موفى 2015. وتنص اتفاقية التمويل المشترك على تحاوص كافة المبالغ المنزلّة في حسابات الحرفاء المفتوحة لدى البنوك التجارية المشاركة في التمويل مع البنك لاستخلاص مستحقّاته. وتبيّن من خلال الإطّلاع على وضعية الحرفاء الذين مؤلّ البنك مشاريعهم بالشراكة مع بنوك أخرى على مستوى مركزيّة المخاطر⁽²⁾ في آخر أكتوبر 2015 أنّ نسبة المبالغ غير المستخلصة من إجمالي ديون 120 حريفاً تراوحت بين 53 % و 100 % لدى البنك في حين تراوحت بين 0 % و 46 % بالنسبة إلى بقية البنوك المشاركة. كما تجدر الإشارة بالنّسبة إلى هذه المشاريع التي تمّ تمويلها من قبل البنك بالاشتراك مع بنوك أخرى والبالغ عددها حوالي 700 مشروعاً أنّ من بينها 67 مشروعاً تمّت تغطية تمويلاتها بضمانات خارج إطار المشروع حسب قاعدة بيانات البنك وهو ما يمثّل 10 %⁽³⁾ من هذه المشاريع.

ويتطلّب هذا الوضع ضرورة إعادة تفعيل نظام العقد الموحد الذي تمّ التنصيب عليه ضمن ميثاق تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة بما يمكّن البنك من الاطلاع على جميع الضمانات

(1) تم احتساب النسبة وفق المعطيات التي قدمتها الإدارة الفرعية للتصرف في الإستخلاص.

(2) لدى البنك المركزي التونسي.

(3) نسبة محتسبة حسب جدول التعهدات للبنك في نهاية سنة 2015.

التي تمّ توفيرها في إطار التمويل المشترك مع بقية البنوك والمطالبة بها. وكذلك إعادة النظر في كيفية تفعيل اتّفاقيّة المحاصصة واتخاذ التدابير القانونية اللازمة تجاه البنوك الشريكة التي لا تفي بالتزاماتها.

كما يعود عدم حصول البنك على مناباته إلى اعتماد الكمبيالات كوسيلة خلاص والتي لا تمكّن من تسجيل خلاص جزئي إذا كان المبلغ المتوفر بالحساب دون مبلغ القسط على خلاف سند القرض الذي يتمّ استعماله من قبل البنوك التجارية المشاركة. وقد أفاد البنك بأنّه بصدد دراسة إمكانيّة اعتماد سند القرض.

وقد سجّل تأخير هام في حصول البنك على ما يفيد خلاص الكمبيالات حيث بلغ معدله 30 يوما بالرغم من أنها تتمتع بحق الولوج عبر الانترنت إلى حساب البنك لدى الشركة التونسية للبنك والمخصّص لاستخلاص مستحقّاته والذي يحتوي على كامل تفاصيل الخلاص مما من شأنه أن ينعكس على مصداقية قائمة المستحقّات في تطبيق القرض وعلى القيام بواجب التصريح الشهري لدى البنك المركزي للحرفاء المدينين وعلى نشاط حث الحرفاء على الاستخلاص.

كما لوحظ أنّ البنك لم يحرص على دراسة ومعالجة أسباب عدم خلاص الكمبيالات والنّاجمة خاصّة عن غلق الحريف لحسابه أو عدم تطابق إمضاءه. وقد نتج عن ذلك تواصل تقديم كمبيالات للاستخلاص بين مناسبتين و4 مناسبات بالنّسبة إلى 22 حريفا تولّوا غلق حسابهم البنكي. وتجدر الإشارة إلى أنّ إخلال الحريف بالتزاماته التعاقدية ومن بينها غلق الحساب وعدم تزويده بالرصيد الكافي هو أحد مبررات حلول كامل الأجل والذي لم يتمّ تفعيله من قبل البنك.

وأفاد البنك أنّ محدوديّة مستوى الإستخلاص الجملي تعود إلى غياب ضمانات عينيّة لمعظم المشاريع وخاصّة التي مولها كليّا وكذلك إلى عدم تجاوز نسبة الاستخلاص لسندات القرض مستوى 15 % عند حلول الأجل نظرا إلى عدم وجود آلية تتيح له ربط علاقة ماليّة مع حرفائه في شكل حساب بنكي بعد إنجاز المشروع.

ب- الاستخلاص الرضائي

تتمثل أعمال الإستخلاص الرضائي أساسا في حث الحريف على خلاص الأقساط التي يحل أجلها ومعالجة طلباته المتعلقة باعادة جدولة دينه نتيجة عدم قدرته على الدفع.

وقد تبين طول آجال البت في مطالب إعادة الجدولة الذي تراوح بين 120 و506 يوما حيث لم يتعدّ عدد المطالب التي تمت المصادقة عليها من طرف لجنة القروض إلى موفى سنة 2014⁽¹⁾ ما عدده 401 مطالبا من جملة 882 مطالبا أي ما يمثل نسبة 45%. وتمّ في هذا الإطار إعادة جدولة 200 قرض وإلغاء 99 مصادقة بينما لا يزال 102 ملفاً في طور تفعيل إعادة الهيكلة.

وبدراسة وضعية الملفات في موفى سنة 2014 لوحظ أنّ معدّل آجال إعداد الملاحق وتسجيلها ثم ادراجها بالنظام المعلوماتي يناهز كلّ منها السنة. وأرجع البنك التأخير في اعداد الملاحق بالنسبة للقروض التي تم الاعتماد فيها على العقد الموحد الذي يكون فيه البنك المشارك في التمويل البنك المتأثر للمجموعة والذي يحمل عليه واجب إعداد ملحق عقد القرض إلى تولي هذا الأخير إعادة جدولة مستحققاته أحاديا دون تفعيل عقد القرض الموحد.

وعموما يؤدي التأخير في البتّ في مطالب إعادة الجدولة إلى تمتّع الحريف بفترة إمهال فعلية من خلال عدم مطالبتة بالأقساط التي تحل أيضا طيلة فترة تفعيل إعادة الجدولة والأقساط غير المستخلصة وهو ما يتطلّب ضرورة ضبط آجال محددة لمختلف مراحل عملية إعادة الجدولة والمتعلقة خاصة بدراسة المطالب ومصادقة لجنة القرض واعداد ملاحق العقود وإدراج الملحق على تطبيق القرض واستخراج سلسلة الكميات الجديدة. ولمعالجة هذه الوضعية تولّى البنك تكوين لجنة مؤقتة اشغلت لفترة محدودة خلال سنة 2015 للنظر في كيفية تسريع البتّ في الملفات المعطلة وهو ما لا يمكن من معالجة هذه الملفات بالسرعة المرجوة.

وخلافا لمقتضيات الفصل 34 لمنشور البنك المركزي عدد 47-87 المؤرخ في 23 ديسمبر 1987 الذي ينصّ على أن لا تتجاوز فترة القرض بعد إعادة الجدولة 7 سنوات للقروض متوسطة المدى تولّى البنك المصادقة بالنسبة إلى 6 قروض لفائدة 4 شركات على فترة سداد تراوحت بين 7,5 و11,3 سنة بعد عمليّة الجدولة.

ومن ناحية أخرى تبين أنّ البنك مكّن بعض الحرفاء من إعادة جدولة ديونهم من خلال قبول شيكات بتواريخ مؤجلة الدفع رغم أنّ لجنة الاستخلاص حجّرت ذلك منذ 14 مارس 2012. كما لوحظ أنّه لا يتمّ إحالة هذه الشيكات إلى المصالح المالية في الإبان وتسجيلها وهو ما لا يمكن من التأكد من أنّه تم تقديم الشيكات للخلاص. حيث تبين من خلال الأعمال الرقابية وجود شيكات بمبلغ 1,060 م.د بتاريخ 31 ديسمبر 2015 وتوزع بين شيكات تحمل تواريخ تراوحت بين جانفي وماي 2016 بمبلغ جملي قدره 721 أ.د وشيكات بمبلغ 264 أ.د توزعت تواريخها بين جانفي وديسمبر 2015 ولم يتم

(1) في غياب المعطيات الكافية الخاصة بسنة 2015.

تقديمها إلى الاستخلاص وشيكات بمبلغ 75 أ.د بدون تواريخ. كما تبين وجود شيكات رجعت دون خلاص بمبلغ 769 أ.د دون اتخاذ الإجراءات اللازمة تجاه الحرفاء المخّلين.

وتوصي الدائرة بإعادة النظر في الإجراءات المتعلقة بإعادة الجدولة بما يمكن من تطوير نسق الاستخلاص والتقليص في حجم الاقساط غير المستخلصة.

ج- الاستخلاص القضائي

ينطلق مسار الإستخلاص القضائي بقرار من لجنة متابعة الإستخلاص الذي يعقبه إحالة ملف الحريف إلى إدارة الشؤون القانونية التي تتولى اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتتبع المدينين قضائياً ومتابعة الأعمال المتعلقة بإجراءات التنفيذ بالتنسيق مع المحامين وعدول التنفيذ.

وقد لوحظ أنه لم يتم إحالة 6 مشاريع وردت في قائمة المشاريع المغلقة ومشروعين وردا في قائمة المشاريع المتوقفة عن النشاط منذ سنة 2012 بمجموع مستحقات ناهز على التوالي 600 أ.د و 197 أ.د في موفى سنة 2015 على لجنة الإستخلاص إلى غاية شهر جانفي 2016.

كما تبين عدم عرض ملفين على لجنة الاستخلاص تمّ تسجيل مستحقات في شأنهما على التوالي بقيمة 209,521 أ.د و 161,812 أ.د في موفى سنة 2015 وذلك بالإضافة إلى وجود 3 ملفات تقرر إحالتها من قبل لجنة الاستخلاص على الاستخلاص القضائي على التوالي منذ تاريخ 11 ديسمبر 2012 و 22 أفريل 2014 و 25 نوفمبر 2015 لم يتم إرسال ملفاتها إلى إدارة الشؤون القانونية إلى موفى جانفي 2016. وأرجعت إدارة الاستخلاص ذلك إلى ضياع وصل الإعلام بالبلوغ لإنذار بالدفع.

بالإضافة إلى ذلك فقد تبين وجود ملفات عالقة لعدم استعمال كامل القرض لم يتم عرضها على لجنة الاستخلاص منها ملف بلغت المستحقات المسجلة في شأنه 111,792 أ.د في موفى سنة 2015 وقد كانت آخر عملية خلاص في 02 أفريل 2009.

كما لوحظ تأخير تراوح بين 69 و 609 يوما في إعداد وإرسال ملفات 6 حرفاء إلى إدارة الشؤون القانونية قررت لجنة الاستخلاص إحالتهم على الاستخلاص القضائي وكذلك وجود 4 ملفات بمجموع مستحقات بلغت 500 أ.د لم يتم انطلاق الإجراءات القضائية في شأنها حتى جانفي 2016 بالرغم من أنّ لجنة الإستخلاص قرّرت إحالتها منذ سنتي 2013 و 2014 على الاستخلاص القضائي.

كما تمّ الوقوف على تسجيل تأخير في تكليف المحامين من قبل ادارة الشؤون القانونية تراوح بين 3 و 7 أشهر وذلك بالإضافة إلى عدم حصول البنك على المعطيات حول تقدّم اجراءات التقاضي والتنفيذ والوثائق المؤيدة لها بالنسبة إلى 32 ملفا بمبلغ جملي ناهز 5,3 م.د في موفى سنة 2015 تمّ إسنادها إلى أحد المحامين منذ أكثر من سنتين. كما لوحظ طول مدة التقاضي حيث يتطلب استخراج سند حكم بات انطلاقا من تاريخ نشر القضية معدل سنتين. ومن شأن تعطلّ هذه الملفات أن لا يمكن البنك من تقديم مطالب التسبقة ومطالب الخسارة النهائية لدى الشركة التونسية للضمان.

وقد بلغ عدد ملفات القروض محل نزاع قضائي 276 ملفا إلى موفى سنة 2015 بمبلغ جملي غير مستخلص ناهز 61 م.د دون الأخذ بعين الإعتبار أقساط الأصل التي لم يحل أجلها والبالغة حوالي 12 م.د تم إسنادها إلى 232 مؤسسة من بينها 80 ملفا في طور النشر و 196 ملفا صدر في شأنها 165 حكما من بينها 70 حكما في طور الرقن تعلّقت أساسا بأحكام تم التصريح بها خلال سنتي 2014 و 2015 و 34 في طور الإعلام.

وبلغ عدد الأحكام النهائية القابلة للتنفيذ 61 حكما تم إيقاف التنفيذ بخصوص 10 أحكام نظرا لانطلاق إجراءات التسوية القضائية⁽¹⁾ في شأنها في حين يوجد 33 حكما في طور التنفيذ. وفي ما يتعلّق بالأحكام الأخرى (18) فقد تبين مواجهة البنك لصعوبات في التنفيذ حيث صدرت في شأنها محاضر عجز لعدم وجود المعدات المرهونة مما دفع البنك إلى تتبع الدائنين جزائيا من أجل التفريط في مرهون.

ووفقا لدليل إجراءات الشركة التونسية للضمان يمكن للبنك طلب تسبقة آنية عند نشر قضية في استخلاص دين. وتمّ حتى موفى سنة 2015 تقديم طلب تسبقة بخصوص 223 ملفا تمت الاستجابة لـ 187 منها وتسديد مبلغ قدره 7,144 م.د بأجال تراوحت بين شهر و 23 شهرا من تاريخ الطلب. كما لوحظ أنّ البنك يواجه تأخيرا في استخراج حكم بات والحصول على محضر عجز التنفيذ للمطالبة بالخسارة النهائية بتأخير تراوح بين 4 و 24 شهر حيث لم يتولّ البنك منذ انطلاق أعمال الاستخلاص القضائي تقديم مطالب خسارة نهائية إلا بالنسبة إلى 15 ملفا بمبلغ 1,926 م.د وتحصل من الشركة التونسية للضمان على الخسارة النهائية بخصوص 6 ملفات بمبلغ قدره 568 أ.د.

وتستدعي هذه الوضعية ضرورة تحديد آجال مضبوطة لقبض التسبقة والخسارة النهائية ضمن اتفاق بين البنك والشركة التونسية للضمان بما يمكن من تقليص آجال دفع التعويضات المستوجبة لفائدة البنك.

(1) قانون عدد 34 لسنة 1995 المؤرخ في 17 افريل 1995 والمتعلق بانقاذ المؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية.

وعلى صعيد آخر لوحظ أنّه على إثر توقّف صدور الرائد الرسمي للإعلانات القانونية والشرعية على الانترنت منذ شهر جانفي 2015 لم تعد إدارة الشؤون القانونية قادرة على الاطلاع على الإعلانات المتعلقة ببيع الأصل التجاري أو افتتاح إجراءات التسوية القضائية أو الفلسة أو التصفية تجاه حرفاء البنك من قبل دائنين آخرين. وقد يترتب عن عدم القيام بواجب التصريح بمستحقات البنك في الأجال القانونية خاصّة عدم اعتبار دين البنك وسقوطه. وأفاد البنك بأنّه بصدد وضع الإجراءات العملية والضرورية لمتابعة الإعلانات المذكورة.

وتعتبر لجنة الاستخلاص أهمّ متدخل في مسار الاستخلاص حيث تتعهد بتطوير سبل الاستخلاص لتجاوز مختلف الصعوبات واتخاذ قرار إحالة الحريف على الاستخلاص القضائي. وتنص الإجراءات الجاري بها العمل لدى البنك على ضرورة انعقاد هذه اللجنة أسبوعيا بالنسبة للفترة 2010-2012 ومرتين في الشهر ابتداء من سنة 2013. غير أنّه تبين عدم انتظام إنعقاد هذه اللجنة وتدني عدد الإجتماعات إلى أقل من النصف طيلة الفترة الممتدة بين سنتي 2010 و2015. ومن شأن عدم إحترام دورية إنعقاد هذه اللجنة أن يحدّد من نجاعة متابعة أعمال الإستخلاص الرضائي والقضائي وأن لا يمكن من تجاوز الصعوبات التي تعيق الإستخلاص.

III- التنظيم والوضع المالي للبنك

أبرزت الأعمال الرقابية جملة من الملاحظات والنقائص على مستوى التّنظيم والمتابعة والنّظام المعلوماتي والوضع المالي للبنك.

أ- التّنظيم والمتابعة

خلافًا لمقتضيات الفصل 7 من الأمر عدد 4953 لسنة 2013 المؤرّخ في 5 ديسمبر 2013⁽¹⁾ لوحظ عدم تولّي مجلس إدارة البنك ضبط عقود البرامج بعنوان الفترة 2012-2016 وعرضه على مصادقة سلطة الاشراف طبقا للفصل الثالث من نفس الأمر وهو ما لم يمكن من توضيح توجّهاته الاستراتيجية والأهداف النوعية والكمية في خصوص النهوض بالمؤسسات الصغرى والمتوسطة وكذلك الإجراءات التي يستوجب اتخاذها من أجل تحسين التصرف الإداري والمالي لضمان استمرارية البنك. وقد أفاد البنك أنّه اكتفى بإعداد مخطط أعمال يغطي نفس الفترة.

(1) المتعلّق بتطبيق أحكام الفصل 22 (ثالثا) من القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرّخ في أول فيفري 1989 المتعلّق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية على البنوك العمومية.

وخلافا لمقتضيات الفصل 7 من الأمر المشار إليه أعلاه، لم يقيم البنك بإعداد قانون إطار يحدد حاجياته من الموارد البشرية وصيغ الانتداب وشروط التسمية في الخطط الوظيفية ومعايير تقييم أداء الأعوان وصيغ ترقيتهم وكذلك دليل إجراءات التصرف في الموارد البشرية والمصادقة عليها من طرف مجلس الإدارة واكتفى بمواصلة العمل بأحكام سابقة لهذا الأمر. وبالإضافة إلى ذلك سجّل غياب أدلة إجراءات بالنسبة للعمليات المتعلقة بالتفقد والمحاسبة علما وأن إدارة التنظيم والاعلامية تستغل دليل إجراءات تمّ إنجازه منذ سنة 2010 دون أن يتمّ المصادقة عليه من طرف مجلس الإدارة.

وتبيّن وجود شغورات في عديد الخطط ممّا أدّى إلى تعيين بعض المسؤولين للإشراف بالنيابة على عدة مصالح أو إدارات وهو ما أدّى في بعض الحالات إلى الجمع بين مهام متنافرة. كما تبيّن أنّ البطاقات الوظيفية التي تمّ إعدادها لم تشمل العديد من الخطط الوظيفية.

وفيما يتعلّق بالمكاتب الجهوية فقد لوحظ وجود نقص في الموارد البشرية وهو ما من شأنه أن يؤثر سلبا على سير وجودة العمل وعلى آجال معالجة الملفات حيث لم يتجاوز عدد الأعوان في أحسن الحالات ثلاثة أعوان ليصل إلى عون واحد على مستوى 6 مكاتب جهوية. علما وأنّه يتم تكليف هذه المكاتب بتأمين مختلف المهام التجارية والإدارية والمالية وتلك المتعلقة بالاستخلاص والمتابعة.

وبخصوص الصفقة عدد 02 لسنة 2014 المتعلقة باختيار مكتب خبراء لدراسة تنظيم البنك والإجراءات والموارد البشرية والتي يتمّ تمويلها من طرف الصندوق السويسري في شكل هبة بقيمة 96,768 أ.د. على ألا يتجاوز آخر أجل للخلاص يوم 28 ماي 2015 فقد تبيّن أنّه لم يتم إمضاء عقد الصفقة إلّا بتاريخ 10 أوت 2015 ممّا فوّت على البنك إمكانية تمويلها عن طريق هذه الهبة.

كما لوحظ تعطل الإجراءات المتعلقة باتفاقية الهبة بين البنك والبنك الإفريقي للتنمية التي تمّ إمضاؤها بقيمة 950 ألف دولار بتاريخ 27 فيفري 2014 بهدف تركيز قاعدة بيانات قطاعية وتكليف مجموعة من الخبراء في ميادين مختلفة لتقديم الإحاطة والمساندة للمؤسسات التي تواجه صعوبات مالية واقتصادية وكذلك لتدعيم مؤهلات الموارد البشرية بالبنك وتحسين الخدمات الموجهة للمؤسسات الصغرى والمتوسطة حيث لم يتم تفعيل هذا الجانب من الاتفاقية حتّى موفى شهر ماي 2016 تاريخ آخر أجل للانتفاع بالهبة. وقد أفاد البنك أنّه تمّت المصادقة من قبل البنك الإفريقي للتنمية على تمديد مدّة إنجاز المشروع إلى غاية 31 ديسمبر 2017.

ومن جهة أخرى تبيّن أنّه خلافا لمقتضيات منشور البنك المركزي عدد 19 لسنة 2006 المؤرخ في 28 نوفمبر 2006 لم يتولّ البنك إرساء منظومة للتصرّف في المخاطر التشغيلية وإعداد خارطة لتحديد المخاطر المتصلة بنشاطه وذلك لضمان التقييم والتصرّف الصحيح في هذه المخاطر. كما لم

يتول البنك إعداد مثال افتراضي للأزمات مرّة في السّنة على الأقل وهو ما لا يمكن من تحديد الإجراءات الممكن اتّخاذها والمرتبطة خاصّة بمواجهة الصعوبات الاقتصادية وتلك المتعلّقة بالسيولة والتي من شأنها أن يكون لها تداعيات سلبية على نشاط البنك. وقد أفاد البنك بأنّه يعمل على وضع منظومة للتصرف في المخاطر التشغيلية.

وبالنّسبة إلى الهيكل الدائم لمراقبة الامتثال الذي تمّ إحداثه سنة 2009 لتحديد وتقييم مخاطر عدم المطابقة للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل وقواعد حسن التصرف، فقد لوحظ أنّه لم ينعقد إلّا مرّة واحدة سنة 2010. وأفاد البنك بأنّه سيسعى إلى تفعيل هذا الهيكل ودعمه بالموارد والكفاءات البشرية اللازمة.

ب- النظام المعلوماتي

لوحظ عدم توفّر نظام معلوماتي مندمج يضم مختلف مجالات التصرّف الإداري والمالي والفني للبنك بالإضافة إلى التصرف في عديد الأنشطة عن طريق برمجية "إكسال" على غرار التصرّف في خطوط التمويل ومتابعة ملفات التأمين وملفات الاستخلاص القضائي وكذلك غياب منظومة لمتابعة سير العمل تمكّن من تتبّع جميع مراحل معالجة وثائق القرض انطلاقاً من إيداع مطلب القرض إلى حين صرفه واستخلاصه.

وفي ما يخصّ تطبيقه التصرف في القروض المتحصل عليها مجاناً من البنك التونسي الكويتي سنة 2005، فقد لوحظ عدم توفّر الوثائق الفنية للتصاميم المتصلة بها وكذلك غياب الشيفرة المصدرية للنظام ممّا لا يمكن من صيانتها واثرائها ومن تطويرها لملائمتها لحاجيات وتغيّر طبيعة نشاط البنك. كما لوحظ بالنّسبة إلى التّطبيق المتعلّقة بمتابعة مطالب التمويل والتي تمّ تطويرها من قبل البنك سنة 2010 لمتابعة ملف القرض بداية من تقديم الحريف لمطلبه إلى حين الموافقة عليه أنّه لم يتمّ ربطها مع التّطبيق الخاصّة بالتصرّف في القروض وهو ما نتج عنه اختلاف في المعلومات المدرجة في قواعد البيانات المتعلّقة بها. ولتفادي هذه الإخلالات أفاد البنك بأنّه تمّ الشروع في تطوير منظومة إعلامية في الغرض من المؤمل الشروع في استغلالها خلال سنة 2017.

وينصّ القانون عدد 5 لسنة 2004 المتعلق بالسلامة المعلوماتية والأمر عدد 1250 لسنة 2004 المؤرّخ في 25 ماي 2004 على وجوب خضوع التطبيقات المعلوماتية لعملية التدقيق الإجمالي والدّوري للسلامة المعلوماتية والقيام بها سنوياً. وتبيّن أنّ تقرير السلامة المعلوماتية لسنة 2014 تضمّن نفس الاخلالات التي تمّت الإشارة إليها ضمن التقرير السّابق والذي تمّ إعداده

سنة 2009 ومن بينها خاصّة عدم اعتماد سياسة للسلامة المعلوماتية وإعداد المخطّط المديرى لسلامة المعلومات والنّظام المعلوماتي وإحداث لجنة للسلامة المعلوماتية وتعيين مسؤول عن سلامة الأنظمة المعلوماتية وتوفير إجراءات خاصّة للتصرف في المخاطر المتعلقة بتكنولوجيات المعلومات والاتصال. ويُذكر في هذا الخصوص أنّ البنك لم يتولّى موافاة الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية بالمخطط العملي على المدى القصير والمتوسّط بخصوص السلامة المعلوماتية كما تمّ اقتراحه من قبل الوكالة لتمكينها من متابعة إنجازها.

كما لوحظ أنّه لا يتوقّر لدى البنك مخطّط لاستمرارية النشاط في مجال الاعلامية ومخطّط لإعادة تشغيل النظام بعد الحوادث وذلك خلافا لمقتضيات منشور البنك المركزي لمؤسّسات القرض عدد 19 لسنة 2006 المؤرّخ في 28 نوفمبر 2006، وهو ما يُعرّضه لإمكانية إتلاف وضياح العديد من البيانات الهامة خاصّة وأنّه يحتفظ بهذه البيانات على حوامل موجودة حصريّا داخل البنك وذلك بالإضافة إلى عدم تجديد كلمات العبور بصفة دورية بالنسبة إلى مختلف مستعملي التطبيقات المعلوماتية وغياب إجراءات تنظّم النفاذ إلى قاعة الموزعات والمراكز التقنية.

وفيما يخص لجنة التنظيم والإعلامية التي تمّ تكوينها في سبتمبر 2009 نصّت مذكرة الاحداث على أن تجتمع هذه اللّجنة مرة كل أسبوع. غير أنّه ومنذ إحداثها لم تجتمع سوى 10 مرّات إلى غاية موفى سنة 2013. وبالرغم من تحيين الدّورية وتقليصها الى مرّة كل ثلاثيّة منذ سنة 2014 فإنّها لم تنعقد منذ ذلك التاريخ إلّا ثلاث مرّات. وقد ساهم هذا التقصير في التأخير في تطوير النّظام المعلوماتي للبنك.

ج- الوضع المالي للبنك

شهدت نتائج الاستغلال خلال الفترة 2011-2015 تراجعاً ملحوظاً نتيجة لتراجع حجم النشاط من حيث إسناد القروض والذي واكبه تدنّي نسبة الاستخلاص وارتفاع أعباء الاستغلال حيث سجل البنك خلال سنة 2015 ناتج بنكي صافي بقيمة 3,7 م.د لم يمكّن من تغطية أعباء الأعوان وأعباء الاستغلال العامة والتي بلغت على التّوالي 5,9 م.د و 1,8 م.د وتسجيل نتيجة سلبية بقيمة 16,9 م.د على إثر تكوين أرصدة إضافية بعنوان المدّخرات على القروض والفوائد المؤجّلة بقيمة 24 م.د ليرتفع المبلغ الجملي لهذه المخصّصات إلى 98 م.د في موفى سنة 2015.

ونتيجة لتراجع نسبة الاستخلاص السنوي والتي كانت في حدود 39 % سنة 2015 تطوّرت نسبة القروض المتعثرة إلى 70,07 % في نهاية نفس السنة مقابل 60,39 % سنة 2014. علماً أنه وحسب توجيهات البنك المركزي لا يمكن أن يتجاوز معدل القروض المتعثرة نسبة 15 %.

ونتيجة للخسائر المتراكمة تراجع مستوى الأموال الذاتية للبنك في موفى سنة 2015 إلى حدود 44,380 م.د أي دون نصف رأس ماله. ولوحظ في هذا الخصوص أنّ البنك توفّى إدراج مبلغ 15,339 م.د ضمن أمواله الذاتية بعنوان المنح التي تمّ صرفها من قبل الجانب السويسري والقطري لإحداث صناديق خاصّة لإسناد قروض المساهمات لفائدة باعثي المشاريع. وبدون اعتبار مبلغ هذه المنح التي يبقى اكتسابها مشروطاً باستكمال تنفيذ البرامج المتعلّقة بها طبقاً للاتفاقيات المبرمة في الغرض فإنّ قيمة الأموال الذاتية تتقلّص إلى 29 م.د.

وحسب الفصل 388 من مجلة الشركات التجارية فإنّه يجب على مجلس الإدارة خلال الأربعة أشهر المالية لتاريخ المصادقة على الحسابات التي أظهرت هذه الوضعيّة دعوة الجلسة العامة الخارقة للعادة لاتخاذ القرارات اللازمة المنصوص عليها بنفس الفصل لتصحيح الوضع المالي للبنك بما يمكنه قانوناً من مواصلة نشاطه خاصّة وأنّه تبين من خلال دراسة مخطط أعمال البنك للفترة 2015-2017 أنّ معدل نسبة هامش الربح على الفوائد لهذه الفترة لن يمكن مستقبلاً من تغطية أعباء الاستغلال وكلفة المخاطر.

وشهدت السيولة خلال سنة 2015 عجزاً على مستوى الاستغلال بقيمة 12 م.د تم تغطيته عن طريق موارد الاقتراض التي بلغت 14,4 م.د. كما لوحظ تراجع الدفوعات الصافية المتعلقة بإسناد القروض من 23 م.د سنة 2014 إلى 9 م.د سنة 2015 وتعرّض البنك إلى صعوبات في خلاص أقساط القرض الياباني بمبلغ 4,579 م.د، إذ طالب البنك وزارة المالية بجدولة هذه الأقساط في انتظار استرجاع توازناته المالية.

وسعى البنك لتنويع مداخله لتحسين وضعه المالي حيث صادق مجلس إدارته خلال اجتماعه المنعقد بتاريخ 24 جوان 2011 على تمويل دورة الاستغلال وفقاً لمقتضيات منشور البنك المركزي عدد 47 لسنة 1987 المتعلق بإسناد القروض بما يمكنه من تحصيل موارد إضافية في شكل ودائع الحرفاء لديه وإسناد قروض قصيرة المدى تمكّنه من تسجيل مداخل إضافية. كما سعى البنك خلال سنة 2012 إلى جعل التصرف في الصناديق العمومية للهوض بالاستثمار من ضمن مشمولاته وذلك بهدف تقليص الآجال وتيسير الإجراءات المتبعة لحصول الباعثين على التمويلات. غير أنه لم يتم وضع هذه القرارات والتصورات حيّز التطبيق.

ولتوسيع مجال تدخله قام البنك بإعداد دراسة لتطوير منتجات جديدة لفائدة المؤسسات الصغرى والمتوسطة في إطار برنامج التوأمة مع المجمع الفرنسي «OSEO». ومكنت هذه الدراسة من تحديد جملة من المنتجات تمت المصادقة عليها بمقتضى قرار صادر عن مجلس الإدارة الملتئم بتاريخ 24 ديسمبر 2012 تتعلق بالإيجار المالي وبالفكتورينغ وبالتأمين البنكي وعقد التطوير لتمويل الاستثمارات اللامادية المنجزة من قبل المؤسسات والتي هي في وضعية مالية سليمة وتتمتع بضمان الشركة التونسية للضمان.

ولوحظ أنه لم يتمّ الشروع في تسويق سوى "عقد التطوير" منذ شهر مارس 2013 حيث تمتّ المصادقة على 12 ملفا. غير أنه تمّ التوقف عن تسويق هذا المنتج في بداية 2014 دون عرض هذه المسألة على مجلس الإدارة. وأفاد البنك أنه سيقوم بتعديل شروط وآليات هذا المنتج وعرضه من جديد على أنظار مجلس الإدارة قبل إعادة تسويقه من جديد.

ومن جهة أخرى تولى البنك إمضاء اتفاقية مع المؤسسة الإسلامية لتنمية القطاع الخاص (ICD) بتاريخ 2 جانفي 2013 تهدف إلى مرافقة البنك قصد تركيز منتجات بنكية وفق قواعد الصيرفة الإسلامية موجّهة إلى المؤسسات الصغرى والمتوسطة. وتمّ الاتفاق على تقديم هبة للبنك بقيمة 225 ألف دولار أمريكيّ للمساعدة على تركيز هذه المنتجات. وتبعاً لذلك تولى البنك خلال سنة 2014 طلب ترخيص البنك المركزي التونسي في مرحلة أولى فيما يخص المربحة والإجارة المنتهية بالتملك باعتبار تماشها وطبيعة نشاط البنك. غير أنه وإلى موفى شهر ماي من سنة 2016 بقي هذا المشروع دون تفعيل. وأفاد البنك أنّ عدم تفعيل المنتجات البنكية للصيرفة الإسلامية مرتبط بتطبيق خيارات البنك المركزي التونسي.

ويتطلب هذا الوضع ضرورة تجسيم الإستراتيجيات وخطط العمل التي تمّ إقرارها والتي من شأنها أن تساهم في تطوير نشاط البنك وتحسين مردوديته والحفاظ على توازناته المالية.

*

*

*

يكتسي دور بنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة أهمية في المساهمة في إحداث المؤسسات الاقتصادية وتوسعتها بما يمكن من دفع نسق التنمية وتطوير الدورة الاقتصادية وتوفير مواطن الشغل. وتبين من خلال تقييم تدخلات البنك في هذا المجال الوقوف على العديد من الصعوبات لتحقيق هذه الأهداف. حيث لوحظ تراجعاً هاماً لعدد المصادقات خلال الفترة

2011-2015 والذي واكبه ارتفاع في عدد المشاريع التي تشكو صعوبات في الايفاء بتعهد أصحابها تجاه البنك والذي إنجرّ عنه تسجيل خسائر هامة أدّت إلى تدهور الوضعية المالية للبنك. وهو ما يتطلب اتخاذ الإجراءات الضرورية لتمكين البنك من مواصلة نشاطه.

ففيما يخص دراسة وإسناد القروض، يُدعى البنك إلى تطوير حجم المصادقات على القروض والتقليص في نسبة المطالب المرفوضة والمصادقات الملغاة وذلك من خلال مزيد الإحاطة بالباعثين في إعداد مشاريعهم وإحكام التصرف في الصناديق الخصوصية لدعم الأموال الذاتية لديهم. كما يُدعى البنك إلى ضرورة تكثيف المتابعة على مستوى إنجاز المشاريع والتقليص في مدّة صرف القروض بما يمكّن من التحكّم في كلفة وآجال إنجازها.

أمّا بالنسبة للاستخلاص، بات من الضروري على البنك العمل على تطوير نسبة تغطية القروض المسندة بضمان الشركة التونسية للضمان وتكثيف أعمال المتابعة لاستشعار الصعوبات التي تمرّ بها المشاريع وتفعيل إجراءات المحاصصة مع البنوك الشريكة. كما يدعى إلى ضرورة تطوير أساليب الاستخلاص والتقليص في آجال معالجة مطالب إعادة الجدولة وآجال البتّ في الملفات محلّ نزاع قضائي وذلك لتحسين نسب الاستخلاص والحصول على التعويضات المستوجبة من قبل الشركة التونسية للضمان في الإبان.

كما توصي الدائرة البنك بالاسراع في تطوير آليات التصرف وتطبيق الأحكام الترتيبية المتعلقة بمجالات التنظيم ونظام المعلومات واتخاذ التدابير القانونية اللازمة لتصحيح وضعه المالي من خلال دعم أمواله الذاتية وتنويع منتوجاته لتحسين موارده بما يمكّنه من تغطية أعباء الاستغلال وضمان مواصلة نشاطه.

ردّ وزارة الماليّة

بخصوص اتّخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع المالي للبنك وذلك بدعم أمواله الذاتية وتغطية خسائره المتراكمة، أحيطكم علماً بأنّه في إطار قانون الماليّة التكميلي لسنة 2015، تمّ الترخيص لوزير الماليّة في الاكتتاب في الزيادة في رأس مال بنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة في حدود 100 مليون دينار على ضوء برنامج لتطوير أدائه وإعادة النّظر في استراتيجيّة تدخّلاته.

وفيما يتعلّق بعدم كفاية الضمان المتحصّل عليه من قبل الشركة التونسية للضمان بالنّظر إلى عدم تطابق مجال تدخّل البنك مع مجال تغطية الشركة التونسية للضمان على غرار أنشطة التجارة والمصنّات والمدارس الخاصّة وقاعات الرياضة والإنتاج السمعي البصري وإلى محدوديّة نسبة التّغطية التي تتراوح بين 60 % و 75 % من أصل القرض، فهي تنتفع حالياً بتغطية الشركة التونسية للضمان قطاعات هامّة على غرار الصناعة والخدمات. ويمكن التّفكير لاحقاً في سحب التّغطية إلى بقيّة القطاعات الأخرى.

وفي مجال عدم ضبط مجلس إدارة بنك تمويل المؤسسات الصّغرى والمتوسطة عقد برنامج البنك بعنوان الفترة 2012-2016 وعدم المصادقة عليه طبقاً للفصل 3 من الأمر عدد 4953 لسنة 2013 المؤرّخ في 5 ديسمبر 2013 المتعلّق بتطبيق الفصل 22 (ثالثاً) من القانون عدد 9 لسنة 1989 المتعلّق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العموميّة على البنوك العموميّة، فقد تمّ إعداد عقد برنامج البنك هي من الالتزامات المحمولة على البنك طبقاً للتراتب الجاري بها العمل قبل صدور الأمر. وبعد صدوره فإنّ سلطة الإشراف بصدد بلورة التوجّهات الاستراتيجية للبنك وإعادة النّظر في تدخّلاته.

وبالنسبة إلى الملاحظة المتعلّقة بعدم قيام البنك بإعداد قانون إطار يحدّد حاجياته من الموارد البشريّة وصيغ الانتداب وشروط التّسمية في الخطط الوظيفيّة ومعايير تقييم

الأعوان وصيغ ترقيتهم وكذلك دليل إجراءات التصرف في الموارد البشرية والمصادقة عليها من قبل مجلس الإدارة، فإن ذلك يعتبر من الالتزامات المحمولة على البنك في إطار الترتيب الجاري بها العمل.

ردّ بنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة

- في خصوص دراسة مطالب التمويل والمصادقة عليها

يؤكدّ البنك أنّه يشترط 30 % من الأموال الذاتية المجمعة كحد أدنى من الكلفة الجمالية.

ومنذ نهاية سنة 2014 أصبح توفير 30 % على الأقل من الأموال الذاتية في كل عملية توسعة شرطاً أساسياً مهما كانت نسبة الأموال الذاتية المجمعة.

- في خصوص تجسيد الضمانات وصرف القروض

يختلف عدد زيارات التفقد من مشروع إلى آخر بالنظر لطبيعة مجال الاستثمار والأقساط الممولة والصعوبات المسجلة عند التنفيذ. ويحرص البنك في ذلك على التثبت من تطابق الإنجازات لما هو مبرمج من ناحية وحسن انطلاق المشروع من ناحية أخرى.

وسيعمل البنك على تكثيف الزيارات الميدانية قصد متابعة حسن إستعمال الأقساط حال توقّر الإمكانات البشرية الضرورية لذلك.

إنّ عدم اشتراط ضمانات خارج إطار المشروع بالنسبة للملفات التي لا تتجاوز كلفة استثمارها مليون ديناراً يعد توجه عام ناتج عن توصية إثر الامضاء على ميثاق تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة تحت إشراف البنك المركزي التونسي والجمعية المهنية للبنوك وتم تدوين ذلك ضمن الميثاق إلى جانب العديد من الآليات الأخرى بهدف التشجيع على إحداث المؤسسات وتبسيط إجراءات الإقتراض كتوحيد الإجراءات المتعلقة بتكوين الملف ومعالجته وضبط الإجال وإرساء مؤسسة المخاطب الوحيد للبائع واعتماد العقد الموحد غير أنّه لم يتسن تفعيل بنود الميثاق بالرغم من مطالبة البنك بذلك وتمسكه بها.

إنّ رفض الشركة التونسية للضمان لضمان القروض المصرح بها بادعاء أنّ تلك التصاريح وردت عليها بصفة متأخرة ليس مرده تقصير من البنك بل مرده تغيير الشركة التونسية للضمان لتوجهها في التعامل مع ملفات البنك بصفة احادية ودون اتفاق مسبق.

حيث تم الاتفاق مع شركة الضمان أن يتم التصريح بالقروض إثر الاستعمال الكلي لمبلغ القرض بما يجعل منطلق سريان أجل التصريح تاريخ سحب كامل مبلغ القرض وهو ما تم بالنسبة لجميع الملفات المصرح بها لشركة الضمان. غير أنه ومنذ سنة 2014 تولت الشركة المذكورة تغيير توجهها بصفة منفردة بعدم احتساب الاقتطاعات من أصل القرض لخلاص الفوائض استعمالا فعليا للقرض في مناسبة أولى لتتولى في مناسبة ثانية اعتبار تلك الاقتطاعات استعمالا فعليا للقرض إذا تمت في فترة الامهال وهو ما جعل العديد من الملفات (التي سبق استعمالها جزئيا وتبعا لتغيير التوجه) عرضة للرفض بالرغم من تنصيب عقود القرض البنك على أن الاقتطاع من أصل القرض لخلاص الفوائض يعد استعمالا فعليا لأصل القرض وهو نفس توجه المحاكم التونسية بالنسبة للملفات المحالة على الاستخلاص القضائي.

وحيث تمت مكاتبة السيد وزير المالية في الغرض الذي أعلم البنك بمكتوبه عدد 170 بتاريخ 2016/2/18 بأنه أقترح للشركة التونسية للضمان بمقتضي مراسلة مؤرخة في 2015/11/20 قصد قبول جميع القروض المصرح بها من قبل البنك الى موفي سنة 2015 والتي تم رفضها غير أن شركة الضمان لم تتول إنجاز المطلوب.

كما لوحظ أيضا عدم استقرار في توجه الشركة التونسية للضمان وفقا لما يلي :

- بالنسبة للقروض الموظفة على خط تمويل أجنبي حيث اشترطت في بعض الملفات مدها بملحق عقد القرض لتمكيننا من ضمان كامل مبلغ القرض المحين بالدينار التونسي والمسند أصلا بعملة الاورو وعند الانتهاء من إتمام إجراءات إمضاء ملحق عقد القرض وتسجيله تتولى رفض الضمان نظرا للتصريح المتأخر باعتماد تاريخ فاعلية الصرف بالرغم من عدم انقضاء أجل التصريح بالإعتماد على تاريخ تسجيل ملحق عقد القرض.

كما تم التصريح بتلك القروض بالنسبة لبعض الملفات على أساس المبلغ التقريبي بالدينار التونسي المبين بعقد القرض وتم قبول الضمان في حدود ذلك المبلغ غير أنه بتحيين مبلغ القرض بالاستناد للبنك المركزي التونسي وإبرام ملحق عقد قرض في الغرض تتولى

رفض تحيين موافقتها النهائية للضمان والتمسك بضمان المبلغ التقريبي بتعلة سابقة التصريح.

- بالنسبة للملفات المصرح بها على أقساط : حيث أنه وباعتبار استعمال القرض يتم على أقساط بحسب تقدم المشروع سبق للبنك أن تولى التصريح بالأقساط المستعملة بخصوص بعض القروض في حدود الجزء المستعمل منها وتم قبوله ضمانها غير أن شركة الضمان تولت لاحقا رفض ضمان الاقساط المستعملة لاحقا بدون موجب بالرغم من التصريح بها في الأجل وتولت التمسك بضمان قسط فقط. هذا وأن الوضع يتطلب تدخل العاجل لتسوية وضعية جميع الملفات العالقة مثلما تم اقتراحه من قبل سلطة الإشراف بمكتوبها المشار إليه أعلاه.

لقد تولى البنك تكليف مكتب دراسات بانجاز جرد لكافة الضمانات الممنوحة لفائدة البنك من قبل حرفائه وكذلك بانجاز قاعدة بيانات ضافية فتم اعداد الجرد النهائي خلال سنة 2015 وقد أفرز جملة من الإخلالات ناتجة عن عدم تولي البنك منذ انطلاق نشاطه، تنظيم عملية مسك والتصرف في المعطيات المتعلقة بالضمانات وذلك لعدم وجود هيكل خاص للتصرف في قاعدة بيانات وعدم تفرغ اطرار لهذه المهمة باعتبار أن المسألة لم تكن مطروحة في ذلك الوقت حيث كان حجم التعهدات والضمانات المتعلقة به ضعيفا نسبيا.

هذا وتسعى المصالح المختصة بالبنك إلى تصحيح هذه الوضعية وذلك بتعيين إطار برتبة متصرف أرشيف يكلف بتحين قائمات الضمانات العينية والتأكد من وجود مؤيداتها وكذلك بوضع خطة شاملة للتصرف في الوثائق والملفات. وسيتم وضع برنامج تصرف في قاعدة البيانات الخاصة بالضمانات حال تعزيز مصالح البنك بالموارد البشرية وإرساء نظام معلوماتي شامل ومندمج.

- في خصوص استخلاص الأقساط التي حلّ أجلها

تم تفعيل نظام العقد الموحد مع البنك العربي التونسي ولكن تبينت محدوديته وسلبياته لكلى الطرفين نظرا لعدم تطابق وضعية الشركة مع البنكين من حيث وضعية الإستخلاص وإعادة جدولة القرض.

- في خصوص الاستخلاص الرضائي

يستلم البنك من بعض الحرفاء أحيانا صكوكا بنكية وذلك بطلب من الحريف لخلاص ما تخلد بذمته من ديون حل أجلها من جهة ولعدم توفر للمواد المالية اللازمة للحرفاء لخلاص الكمبيالة في أجلها من جهة أخرى.

- في خصوص الاستخلاص القضائي

فيما يتعلق بالتأخير الحاصل في تسليم الملفات للمحامين للقيام على الدائنين فان مرده أسباب مختلفة منها عدم جاهزية هذه الملفات للفصل فيها قضائيا بسبب نقص المؤيدات أو خلل في الإجراءات السابقة لمرحلة التنازع القضائي سواء تعلق الأمر بتفعيل الضمانات أو بإجراءات التنبيه.

كما يجد هذا التأخير مبرراته في عدم تطابق حجم العمل الموكول إلى الإدارة الفرعية للنزاعات المكلفة بمتابعة ملفات القضايا بأنواعها، مع الإمكانيات اللوجستية والبشرية الموضوعة على ذمتها (إطارين فقط) مما تعذر معه مجاراة نسق الملفات والقضايا المتدفقة على الإدارة الفرعية منذ سنة 2012 ومتابعة الأعمال الأخرى كملفات التسوية القضائية وضمنان الشركة التونسية للضمنان وملفات شركات التأمين، ونظرا لخصوصيات هذه الملفات التي تتطلب دراية بمسائل اجرائية وفنية دقيقة فانه من المؤمل أن يتم تجاوز هذا النقص وسد الشغورات بانجاز الانتدابات المبرمجة والهادفة وكذلك بوضع التطبيقية المعلوماتية التي هي بصدد الإنجاز من قبل إدارة التنظيم والأساليب المعلوماتية ليساعد ذلك على تحسين ظروف العمل صلب الإدارة الفرعية للنزاعات وتحسين مردوديته.

هذا ويجدر التذكير بأنه نظرا لتأخر بعض المحامين في إجابة مصالح البنك عن مآل القضايا التي تم تكليفهم بمتابعتها وعدم مدها بالمؤيدات المطلوبة يتولى المسؤول عن الإدارة الفرعية للنزاعات توجيه التذكير إلى المحامين المعنيين في ابانها سواء عن طريق البريد العادي أو الألكتروني أو عن طريق الهاتف. هذا وفي صورة التقاعس عن الإستجابة لطلب الإرشادات والمؤيدات على غرار المحامي المشار إليه بالملحوظة أعلاه فإنه يتم إيقاف التعامل معه وقد بلغ عدد المحامين الذين أوقف التعامل معهم 4 محامين. هذا ويمكن

اللجوء اذا ارتأت الإدارة العامة ذلك، إلى تقديم شكوى لهيئة المحامين ضد المحامي المتقاعس حماية لمصالح البنك .

وتجدر الإشارة إلى أنّ مصالح البنك بصدد اعداد استشارة وفق مقتضيات الأمر عدد 764 لسنة 2014 المؤرخ في 28 جانفي 2014 المتعلق بضبط شروط وإجراءات تكليف المحامين بنيابة الهياكل العمومية لدى المحاكم والهيئات القضائية والإدارية والعسكرية والتعديلية والتحكيمية للتعاقد مع 10 محامين جدد وهي في طور نشر الإعلان.

فيما يتعلق بمتابعة الإعلانات فقد أذنت الإدارة العامة بإعداد تطبيقية تساعد على تقصي وانتقاء المعطيات المتعلقة بالمشاريع الممولة من قبل البنك إلاّ أنّه بالرغم من اعداد هذه التطبيقية وجاهزيتها، لم يتسن تفعيلها لعدم توفر أعوان متفرغة للقيام بهذه المهمة وسيتم تفعيل هذه المنظومة اثر إتمام إجراءات الإنتدابات المبرمجة

- في خصوص التنظيم والمتابعة

بالنسبة لدليل إجراءات التصرف في الموارد البشرية فإن مصالح البنك إنتهت حديثا من إعداد هذا الدليل وسيتم عرضه على مصادقة مجلس الإدارة والمبرمج بتاريخ 16 مارس 2017.

تجدر الإشارة في خصوص الموارد البشرية، أنّ النقص يخص الإدارة المركزية أيضا خاصة في ظلّ مركزية العديد من الإجراءات والأنشطة والتي يلاقي البنك صعوبات كبيرة قصد تأمينها على أحسن وجه في ظلّ النقص الفادح للموارد البشرية لديه.

يتعيّن التأكيد في خصوص المخاطر التشغيلية إلى أن تعهد البنك بوضع منظومة للتصرف في هذه المخاطر مقيد بتوفر الإمكانيات الضرورية لذلك (إمكانيات لوجستية، قاعدة تجميع الاخلالات، وامكانيات بشرية).

- في خصوص النظام المعلوماتي

شرع البنك وبخبراته الذاتية في عملية تطوير مجموعة من التطبيقات الإعلامية مندمجة تعتمد على نفس الثوابت المشتركة ومتمحورة حول الحريف تعتبر نواة متقدمة وجزء هاماً من النظام المعلوماتي ستساعد على مزيد حسن التصرف والمتابعة الحينية لتلك الخدمات والتقليص في الأجل وتوفير المعلومة لجميع المتدخلين والمساعدة على أخذ القرار وتخص هذه التطبيقات أهم الخدمات الحالية التي يتم إنجازها بصفة يدوية أو بواسطة ملفات إكسل على غرار خدمة طلبات التمويل ودراسة وتقييم المشاريع والمصادقات وخدمة التصرف ومتابعة ملفات التأمين لدى الشركة التونسية للضمان وخدمة التصرف في خطوط التمويل وسداد القروض من قبل البنك وخدمة التصرف في مطالب التمويل على الصناديق الخاصة وخدمة الاستخلاص القضائي. من المؤمل الشروع في استثمار هذه التطبيقات بصفة تدريجية بداية من السداسي الثاني لسنة 2017 بعد التجربة وتهجير المعطيات من التطبيقات والملفات.

بخصوص إقتناء نظام بنكي مندمج يشمل جميع الخدمات فإن بنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة إرتأى التريث وإعادة التفكير والتشاور في ظل المستجدات المتعلقة ببنك الجهات وعلاقته ببنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة خاصة في التوجهات الجديدة التي تتعلق بمهامه وخدماته. وفي هذا السياق سيتم عرض الموضوع على أنظار مجلس الإدارة.

في خصوص عملية التدقيق في السلامة المعلوماتية وخلال سنة 2015، تم إجراء تدقيق من قبل شركة مختصة في هذا المجال. وتمت برمجة عملية التدقيق ضمن ميزانية سنة 2016 غير أنه لم يتسنى إجراء التدقيق وسيعمل البنك على إخضاع نظامه المعلوماتي إلى التدقيق سنوياً.

لم يتضمن الهيكل التنظيمي الحالي للبنك على خلية للسلامة المعلوماتية وفي إطار المشروع المتعلق بإعداد تصورات جديدة للهيكل التنظيمي فإنه سيقع إحداث هيكل يعتني بالسلامة المعلوماتية ولجنة السلامة المعلوماتية وتعيين مسؤول عن سلامة الأنظمة المعلوماتية.

إنّ مخطّط إستمرارية النشاط ومخطّط إعادة تشغيل النظام بعد الحوادث وعلى الأهمية التي يكتسيهما فإن توفير المستلزمات الضرورية من نظام معلوماتي مندمج ومعدات وبرمجيات إعلامية ورخص استغلال للقواعد البيانات وأدلة إجراءات من أوليات بنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة والتي من شأنها أن تضمن، بمواصفاتها ووظائفها، إستمرارية النشاط وسلامة البيانات.

كما تمّ ذكره كان من المقرر اقتناء تجهيزات ومعدات إعلامية للموقع المركزي للبنك لتركيز النظام المعلوماتي البنكي الجديد حيث تضمن الاستمرارية في النشاط بصفة سريعة غير أنّ طلب العروض الذي تم إعلانه سنة 2016 كان غير مثمر ومن المبرمج إعادة إعلانه بعد إقتناء النظام المعلوماتي. وفي سياق متصل، وفي إطار تحسين سلامة التطبيقات الحالية والتقليص من المخاطر ومن فترة توقف النشاط بسبب الأعطال التقنية، تم خلال شهر فيفري 2017 إقتناء تراخيص إستعمال نظام التصرف في قواعد البيانات أوراكل لتسوية الوضعية الحالية من حيث عدد المستخدمين والإصدارات وكذلك عدد 2 مخدمات جديدة لتركيز التطبيقات الحالية والمنظومات الجديدة إضافة إلى المرور إلى الإصدارات الأخيرة من نظام التراسل الإلكتروني ونظام حفظ البيانات.

بخصوص ملاحظتكم المتعلقة بغياب إجراءات تنظّم النفاذ إلى قاعة الخوادم والمراكز التقنية، تجدر الإشارة أن القاعة الحالية الموجودة بالطابق الأرضي يتم الإشتراك في إستغلالها مع هياكل أخرى (الشركة التونسية للضمان والشركة التونسية للبنك) وأنّ بنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة برمج منذ أواخر سنة 2014 مشروع إحداث وتجهيز مركز بيانات «Data Center» حسب المواصفات العالمية يضمن سلامة النظام المعلوماتي والتجهيزات الإعلامية ومجهز بنظام تحديد ومراقبة النفاذ غير أن إنجاز هذا المشروع كان رهين موافقة الشركة التونسية للبنك بصفتها مسوغة والتي رفضت مطالب البنك.

وكالة مواني وتجهيزات الصيد البحري

أحدثت وكالة مواني وتجهيزات الصيد البحري بمقتضى القانون عدد 32 لسنة 1992⁽¹⁾ وهي منشأة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي. وعهد إليها استغلال وتسيير وصيانة وتطوير مواني الصيد البحري والتجهيزات التابعة لها والتصرف في الملك العمومي المينائي علاوة على إسداء الخدمات الضرورية لوحداث الصيد البحري بمقابل وممارسة الشرطة المينائية. وهي تضطلع بدور هام في مجال متابعة ومراقبة إنزال وتسويق منتجات الصيد البحري⁽²⁾ بما يساهم في حماية الثروة السمكية ومطابقة المنتج البحري لمتطلبات الجودة والشروط الصحية واستخلاص المعالم المستوجبة.

وتتصرف الوكالة في شبكة من المواني تمتد على طول 1350 كلم تتكون من 41 ميناء ينشط بها حوالي 54 ألف بحار يستغلون ما يفوق 11.500 مركب صيد بحري وتحتوي على قرابة 160 وحدة صناعية. وحققت الوكالة مداخيل بقيمة 11 م.د بعنوان سنة 2014 وتحصلت على منح تجهيز سنوية بما معدله 1,5 م.د خلال الفترة 2012-2014 وشغلت 410 عوناً صرفت لهم أجور قدرها 5,3 م.د سنة 2014 وحققت أرباحاً بقيمة 0,4 م.د مقابل خسارة بقيمة 1,2 م.د سنة 2013 و0,9 م.د سنة 2012 لترتفع جملة الخسائر في موفى سنة 2014 إلى 14,4 م.د.

وقصد النظر في مدى توفيق الوكالة في أداء المهام الموكولة إليها وفي مدى تقيدها بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل، تطرقت المهمة الرقابية الميدانية إلى محاور الصيانة وتطوير البنية التحتية والتجهيزات المينائية والتصرف في الملك العمومي ومتابعة ومراقبة إنزال منتجات الصيد البحري والوضعية المالية للوكالة. وغطت الأعمال الرقابية بالخصوص الفترة 2010-2014 وتواصلت إلى حدود أكتوبر 2015 وشملت زيارات ميدانية لمواني بنزرت وغار الملح وحلق الوادي وقليبية وطبلبة والشابة وصفافس. وأنجزت هذه المهمة استئناساً بالمعايير الدولية للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة وبالإعتماد على دليل رقابة الأداء لدائرة المحاسبات.

وتجدر الإشارة إلى أنه سبق لدائرة المحاسبات أن خصت في سنة 2004 الوكالة بمهمة رقابية أفضت إلى جملة من التوصيات تعهدت الوكالة وسلطة الإشراف بإتخاذ الاجراءات اللازمة قصد تفادي النقائص المسجلة إلا أنه لم يتم تفادي عديد الإخلالات ولا تزال الوكالة التي تشهد وضعيتها المالية تدهوراً ملحوظاً في حاجة أساساً إلى تطوير البنية التحتية والرفع من مردوديتها واحترام التشايع والتراتيب الجاري بها العمل في استغلال الملك العمومي والاسراع بتأهيل أسواق الجملة وإحكام مراقبة إنزال وترويج المنتجات البحرية.

(1) المؤرخ في 7 أفريل 1992.

(2) يقصد بها منتجات الصيد البحري وتربية الأسماك.

أبرز الملاحظات

- البنية الأساسية لمواني الصيد البحري

شهدت أغلب مكونات البنية الأساسية لمواني الصيد البحري تدهورا ملحوظا أثر سلبا في نشاط الصيد البحري وأدى إلى تداعي بعض الأرصفة وإلى اصطدام عدد من المراكب بالصخور وإلى صعوبة الملاحة ببعض المواني فضلا عن اضطراب عدد من أصحاب المراكب إلى التنقل إلى مواني بعيدة للقيام بالصيانة والإصلاح نظرا إلى عدم توفر التجهيزات اللازمة بمواني الإرتفاق.

وإزاء الضعف المسجل في برمجة وتنفيذ أشغال الصيانة والإستثمار والمقدرة بحوالي 183 م.د، فإنه يصعب تدارك هذه الوضعية في المستقبل المنظور حيث لم يتم برمجة سوى استثمارات بحوالي 26 م.د للفترة 2016-2020 فضلا عن تسجيل تأخر في تنفيذ أشغال بقيمة 11,3 م.د يفترض أن تكون جاهزة سنة 2014 لم يتم في شأنها استهلاك سوى 44% من الإعتمادات في موفى السنة المذكورة.

وللحد من تواصل تدهور وضعية البنية الأساسية للمواني، تدعو دائرة المحاسبات إلى الإسراع في برمجة وتنفيذ المشاريع التي من شأنها تأمين استمرارية أنشطة المواني وتحسين جودة الخدمات المسداة للعاملين في قطاع الصيد البحري.

- التصرف في الملك العمومي المينائي

لا تعتمد الوكالة آلية اللزمات في إستغلال الملك العمومي لإقامة بنايات أو منشآت أو تجهيزات ثابتة عبر الدعوة إلى المنافسة واقتصرت على إسناد تراخيص الإشغال الوقي بمعاليم قارة محدّدة بقرار وزاري مما حرمها من مداخل أكثر أهمية حيث أنّ تفعيل المنافسة في بعض الحالات مكن من الحصول على عروض أفضل وصلت إلى 51 ضعفا بالنسبة لقطعة أرض بميناء سوسة سنة 2014.

ولم تمارس الوكالة دورها الرقابي في مجال التصرف في الملك العمومي المينائي بالصّفة المرجوة حيث تمّ الوقوف على جملة من المخالفات الناجمة أساسا عن عدم احترام مستغلّين لإلتزاماتهم التعاقدية دون أن يتمّ اتخاذ الإجراءات المستوجبة في الأجل ممّا حال دون استرجاع مساحات ووضعها على ذمة مستثمرين آخرين في ظلّ تعدّد مطالب الحصول على مقاسم بالمواني يتمّ رفضها بسبب عدم توفر فضاءات للغرض.

وأفصى النظر في 100 ملفّ إستغلال للملك العمومي من جملة 2460 ملفا علاوة على المعائنات الميدانية إلى الوقوف على نقص في مداخيل الوكالة قدر بحوالي 2 م.د سنة 2014 وهو ما يمثل 86% من جملة إيرادات إستغلال الملك العمومي في نفس السنة والناجم أساسا عن عدم فورة معالم إستغلال الأحواض المائية من قبل شركات تربية الأسماك وعدم مراجعة القيم الكرائية للمساحات المغطاة وأسواق الجملة .

لذلك يتعيّن على الوكالة إحترام القوانين والتراتيب الجاري بها العمل وخاصة ما يتعلق منها بالصيغة القانونية الواجب إعتمادها لإستغلال الملك العمومي المينائي وتعزيز دورها الرقابي في المجال وفورة وتحيين معالم إستغلال الأحواض والمساحات المغطاة بالمواني بما يساهم في تنمية مواردها المالية.

- إنزال منتجات الصيد البحري وترويجها

تشهد أسواق الجملة وضعيّة صحية متدهورة حيث فقدت جلّها المصادقة الصحيّة مما لا يسمح بضمان جودة المنتجات البحرية المروّجة والمحافظة على المصادقة الأوروبية وهو ما قد يهدّد ديمومة الصادرات الوطنية البالغة قيمتها قرابة 300 م.د سنويّا.

وأدّى عدم احترام إجراءات إنزال منتجات الصيد البحري وترويجها على مستوى البوّابات إلى عدم إخضاع كمّيّات هامّة من المنتجات للمراقبة وحال دون مقاومة ناجعة للصيد غير القانوني وإلى عدم استخلاص مستحقّات قدرت بحوالي 8 م.د سنة 2014 أي ما يفوق ضعفي جملة إيرادات الإنزال وحوالي 70 % من رقم معاملات الوكالة البالغ 11 م.د لنفس السنة. وفضلا عن ذلك، شهدت إيرادات صندوق الراحة البيولوجية والقدرة التنافسية في قطاع الفلاحة والصيد البحري نقصا قدر بحوالي 7,3 م.د خلال الفترة 2010-2014 مقارنة بالمعالم المفوترة لإنزال منتجات الصيد البحري.

وينبغي في هذا الإطار العمل على حصول جلّ الأسواق على المصادقة الصحية في أقرب الآجال وتجاوز الإخلالات والنقائص في الإجراءات لحماية الثروة السمكيّة وجودة منتجات الصيد البحري واستخلاص المستحقّات المستوجبة في الغرض بما يضمن تحسين موارد الوكالة وإيرادات صندوق الراحة البيولوجية والقدرة التنافسية في قطاع الفلاحة والصيد البحري.

- الوضعية المالية للوكالة

شهدت الوضعية المالية للوكالة تدهورا ملحوظا مما أدى إلى إختلال توازناتها المالية وحال دون قيامها بدورها في تطوير وصيانة مواني الصيد البحري على الوجه المطلوب. وساهمت عدة نقائص في مجال تحصيل المعاليم المينائية في الوصول إلى هذه الوضعية.

ففضلا عن الإخلالات التي تمّ الوقوف عليها في استخلاص معلومي الإنزال وإستغلال الملك العمومي، فإنّ الوكالة لم تتوفّق في تحصيل نسبة هامة من معاليم خدمة التزود بالماء والكهرباء حيث تجاوز النقص في الإيرادات 660 أ.د سنة 2014 أي ما يمثل 30% من المعاليم المفوترة في المجال ليرتفع النقص الجملي إلى ما قدره 3,3 م.د خلال الفترة 2010-2014.

كما بلغت المستحقات غير المستخلصة 9,5 م.د سنة 2014، يعود تراكمها أساسا إلى عدم إمكانية ردع وكلاء البيع بأسواق الجملة البالغة ديونهم أكثر من 3 م.د والذين مازالوا ينشطون رغم صدور أحكام بالسجن وإثبات حجّة الدين لعدد منهم من جهة، وإلى عدم تطبيق الإجراءات الردعية آليا تجاه شاغلي الملك العمومي وأصحاب مراكب الصيد البحري من جهة أخرى حيث تمّ الوقوف على تمتيع أكثر من 320 منهم بالخدمات سنة 2014 دون خلاص ديون بقيمة 2,4 م.د.

وإزاء هذه الوضعية فإنّ الوكالة مدعوة لتجاوز القصور في تحصيل المعاليم والعمل على تنقيح الترتيب الجاري بها العمل باتجاه سحب أو عدم تجديد ترخيص وكيل البيع المخل بتعهداته تجاه الوكالة كما أن تفعيل الإجراءات الردعية من شأنه أن يساهم في تحسين مردودية استخلاص المستحقات.

I- البنية الأساسية لمواني الصيد البحري

تتصرف الوكالة في بنية تحتية وتجهيزات مينائية متكونة أساسا من حواجز واقية من الأمواج وأحواض مائية لحماية مراكب الصيد البحري وأرصعة ثابتة وعائمة للإرساء وإنزال المنتجات البحرية ومن معدّات رفع وإنزال وجهر وعلامات ومنارات بحرية. وأفضت الفحوصات المجراة إلى الوقوف على تردّي وضعيّة البنية التحتية والتجهيزات لعدد من المواني مردّه بالأساس عدم التكافؤ بين القدرة المالية للوكالة من جهة ومتطلبات الصيانة والاستثمار والبطء في تنفيذ المشاريع وضعف هياكل المساندة من جهة أخرى.

أ- وضعيّة البنية التحتية والتجهيزات المينائية

1- البنية التحتية

شهدت البنية التحتية لمواني الصيد البحري تردّي أثر سلبي على نشاط الصيد البحري، وتجلّى ذلك أساسا في وضعيّة الأرصفة والحواجز الواقية والعلامات الضوئية وشبكات التطهير والماء والكهرباء⁽¹⁾. فقد لحقت أضرارا جسيمة بالأرصفة الثابتة والعائمة المخصصة لإرساء مراكب الصيد على غرار ميناء صفاقس حيث لم يعد رصيف حوض الرافعات قادرا على تحمل الأوزان التي يقع رفعها بالتجهيزات المتوفرة ممّا قد يؤدي إلى إهمار الرصيف ووقوع الرافعات والمراكب.

وانزلق جزء من رصيف إنزال المنتجات البحرية في ميناء سيدي داود وتم إغلاق جانب منه لتفادي الحوادث وشهد ميناء قليبية تداعي أحد أرصفتيه مما أدّى إلى وقوع شاحنة بالحوض وتضرر مركب صيد وهلاك بحّار سنة 2015. بالإضافة إلى ذلك تمت معاينة تشقق الأرصفة وغياب حلق حديدية لإرساء المراكب في ميناء الشابة وتدهور حالة الدفاعات الخشبية للأرصفة العائمة وتآكل أرصفة حوض الرافعة في ميناء المنستير.

كما تضرّرت الحواجز الواقية بمواني قليبية والمهدية وصيّادة وبزرت وهو ما من شأنه أن يحول دون حماية المراكب الراسية بالصفة المرجوة. وانجر عن تعطلّ العلامات الضوئية بمدخل بعض المواني اصطدام مراكب الصيد بالصخور وهو ما تمّ تسجيله بمواني العطايا وصفاقس وسيدي داود. كما لوحظ تدهور وضعيّة شبكات التطهير والكهرباء والماء بعدد من المواني على غرار صفاقس وقابس والمهدية.

⁽¹⁾ وذلك حسب إستبيان لدائرة المحاسبات وقع توزيعه على كافّة المواني وتقرير حول واقع وآفاق وكالة مواني وتجهيزات الصيد البحري أعدّ سنة 2014 والتقرير السنوي للمواني والمعاينات الميدانية لسبعة مواني صيد بحري من طرف الفريق الرقابي لدائرة المحاسبات.

على صعيد آخر، تتطلب مداخل وأحواض المواني عمليات جهر دورية نتيجة الترسب الطبيعي للرمال والأعشاب البحرية وذلك للحفاظ على عمق كافٍ لتأمين ملاحه المراكب. إلا أنّ الوكالة لا تستجيب لجلّ حاجيات المواني في هذا المجال حيث لم تتول القيام بعمليات الجهر الوقائي الذي يفترض القيام به دوريا كلما اقترب العمق في مداخل وأحواض المواني المستوى الأدنى لتأمين سلامة الملاحة حيث غالبا ما تقوم بهذه العملية بصفة طارئة عندما تصبح الملاحة خطرة أو غير ممكنة. وتمّ تسجيل هذه الحالات خاصة بمواني سيدي مشرق والقراطن والشابة والكتف وصيادة والبقالطة وحلق الوادي وصفاقس والتي تشهد صعوبة عبور المراكب وعدم قدرة المراكب الكبيرة منها على الإرساء في أحواضها.

وتعزى هذه الوضعية إلى عدم توفّر الوكالة على العدد الكافي من آلات الجهر بالإضافة إلى الصعوبات التي تعترضها في تأمين عمليات الجهر من طرف الخواص نظرا إلى ندرة الشركات المختصة في المجال وذلك علاوة على تحمّل الوكالة لتكاليف باهضة للجهر المتكرّر لبعض المواني على غرار قلعة الأندلس و"أغير" بجزيرة الذين يشهدان نسقا سريعا للترسبات وذلك لأسباب فنية تعلّقت بعدم التوفيق في اختيار الموقع المناسب لانجاز هذين الميناءين.

2- معدّات الرفع والإنزال

تؤمن الوكالة خدمة رفع وإنزال مراكب الصيد البحري لصيانتها وذلك باستغلال عدد من الرافعات الثابتة والمتنقلة والمجابد. وأبرزت الأعمال الرقابية أن هذه التجهيزات لا تلي حاجيات أصحاب المراكب في المجال علما وأن دائرة المحاسبات قد سبق وأن أشارت إلى نفس النقائص في تقريرها السنوي العشرين لسنة 2004.

وفي هذا الصدد، ورغم مرور 13 سنة على إعداد دراسة الجدوى الاقتصادية والفنية لوسائل الرفع والإنزال⁽¹⁾ لم تتوفّق الوكالة في تجسيد عدد من توصياتها حيث ما تزال المواني تشهد نقصا في التجهيزات وضعفا في طاقتها الفعلية خاصّة أن معدّل أعمارها تجاوز 22 سنة. من ذلك لم يتم استبدال الرافعة المتواجدة بميناء بترت ذات الحمولة النظرية 110 طنا بأخرى ذات طاقة 250 طنا حيث لم تعد هذه الرافعة قادرة على رفع حوالي 15 مركبا مرتفعة بالميناء تفوق حمولتها 75 طنا.

واتّضح أنّ آلات الرفع والإنزال معطّبة في بعض المواني منذ سنوات إلى غاية أكتوبر 2015 تاريخ إنتهاء المهمة الرقابية وذلك على غرار آلة الرفع الثابتة بميناء كاب زيب ومجبد السفن بميناء حلق الوادي المعطبين منذ ما يزيد على تسع سنوات.

⁽¹⁾ المنجزة سنة 2002.

وتبيّن وجود تأخير كبير في القيام بأشغال الصيانة وذلك على غرار مجيد المهديّة المعطّب منذ سنة 2011 حيث لم تنطلق أشغال إصلاحه إلا خلال سنة 2015 ممّا أجبر أصحاب المراكب الكبيرة على التنقل إلى مواني أخرى للقيام بعمليات الصيانة وتحمل كلفة إضافية وخسارة أيام عمل. كما لم يتم إلى غاية أكتوبر 2015 صيانة رافعة بميناء صفاقس رغم برمجتها بميزانية 2013.

وأدى قدم هذه التجهيزات والنقص في صيانتها إلى تباين بين طاقتها النظرية وطاقتها الفعلية ممّا حدّد من قدرة الوكالة على ضمان سلامة عمليات الرفع والإنزال وصلت إلى حدّ مطالبتها أصحاب المراكب بإمضاء إلزام بعدم المطالبة بأيّ تعويض يتجاوز التغطية التي قامت بها بعنوان التأمين على المسؤولية المدنية، وذلك في ظل وقوع حوادث سقوط مراكب على غرار ما حصل بمواني صفاقس وحلق الوادي.

وأمام هذه النقائص واضطرار أصحاب المراكب للتنقل من مواني الإرتفاق إلى مواني أخرى وحرمانهم من أيام عمل وارتفاع الضغط على آلات الرفع النشيطة واكتظاظ ساحات إصلاح المراكب، فإن دائرة المحاسبات توصي بتوفير آلات الرفع والإنزال بالقدر الكافي من حيث العدد والحمولة لكي تتماشى مع تطور أسطول المراكب بالإضافة إلى توزيعها بصفة متناسبة بين المواني وبالإسراع في تنفيذ عمليات الصيانة ومتابعة جدواها.

ب- متطلبات الصيانة والاستثمار وهيكل المساندة

1- متطلبات الصيانة والاستثمار

ضُبطت حاجيات المواني من استثمار وصيانة بكلفة جمالية قدرت بحوالي 183 م.د.⁽¹⁾ نصفها يتمثل في أشغال جهر وصيانة وتجديد وتدخلات عاجلة عهد بإنجازها للوكالة في حين أن التدخلات التي تمت برمجتها للفترة 2016-2020 لا تتعدى قيمتها 26,37 م.د. تتطلع إلى تمويل قرابة 14 م.د منها على ميزانية الدولة.

وفضلا عن ذلك فإنّ تنفيذ الأشغال يشهد تأخيرا، إذ تبين من خلال فحص الإستثمارات في موفى سنة 2014 وجود مشاريع معطّلة مبرمجة خلال الفترة 2012-2014 حيث لم يتم في شأنها استهلاك سوى ما نسبته 44 % من مجموع الاعتمادات المرسّمة والبالغة 11,3 م.د. ويعزى ضعف إنجاز المشاريع أساسا إلى التأخير في إعداد ملفات طلبات العروض وإلى تعدّد طلبات العروض غير المثمرة.

(1) بناء على دراسة أعدت سنة 2009 من طرف الوزارة المكلفة بالفلاحة حينئذ الوكالة سنة 2015.

ويهدف ضمان الإستغلال الأمثل للموارد المحدودة للوكالة وتلبية الحاجيات ذات الأولوية، توصي دائرة المحاسبات الوكالة بإحكام برمجة المشاريع وتنفيذها في الآجال والسعي إلى إيجاد تمويلات إضافية لمجابهة متطلبات الصيانة والإستثمار.

2- هياكل المساندة

تعنى هياكل المساندة المتمثلة في المجالس الوطنية المحدثة بمقتضى مجلة المواني البحرية الصادرة في سنة 2009 واللجان الناشطة بالمواني والشرطة المينائية بمساندة نشاط الوكالة خاصة في ضبط السياسات العامة وتحديد الأولويات بخصوص تطوير المواني وصيانتها. غير أن غياب تفعيل دور هذه الهياكل لم يساعد على تذليل الصعوبات التي تواجهها الوكالة في برمجة المشاريع وتنفيذها.

وفي هذا الإطار تبين أن المجلس الأعلى للمواني البحرية لم يتم تفعيله إلى حدود أكتوبر 2015 رغم أهمية دوره المتمثل في ابداء الرأي في التوجهات العامة والسياسات القطاعية للمواني البحرية والبرامج الرامية إلى تأهيلها وتطويرها.

من جهة أخرى، لم تقم الشرطة المينائية المكلفة⁽¹⁾ بتطبيق الأحكام التشريعية والترتيبية المنظمة لمواني الصيد البحري، بإستثناء ميناء طبرقة، بتحرير محاضر خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2015 رغم أن اللجان المينائية أشارت إلى عدة مخالفات تعلق بسوء استخدام أرصفة المواني والأحواض سواء بتلوينها أو تهديد سلامتها أو الإعتداء على الملك العمومي وغيرها. ويعود ذلك بالأساس إلى عدم ضبط معايير الكفاءة المهنية المستوجبة في أعضاء الشرطة المينائية لممارسة مهامهم على الوجه الأمثل حيث يتم إسناد هذه الصفة بناء على الخطّة الوظيفية وذلك في غياب برنامج تكوين خاص في الغرض. كما أرجع رؤساء المواني عزوف أعوان الشرطة المينائية عن تحرير المحاضر إلى تعرضهم للتهديدات والعنف من قبل المخالفين في ظل عدم توفر نظام أساسي خاص بهم يضبط حقوقهم عند التعرض للاعتداءات والتهديدات على غرار بقية أسلاك المراقبة مثل أعوان المراقبة الإقتصادية⁽²⁾.

على صعيد آخر، أحدثت مجلة المواني البحرية لجان المجموعة المينائية المترتبة من ممثلي السلطات والإدارات المعنية بنشاط المواني برئاسة أمر الميناء يرجع بالنظر إلى الوكالة. وذلك بهدف تنسيق وتوحيد الجهود قصد تحسين نوعية الخدمات المسداة بمواني الصيد البحري. إلا أنه إتضح أن

(1) وفقا للقانون عدد 32 لسنة 1992 المؤرخ في 7 أفريل 1992 المتعلق بإحداث الوكالة.

(2) على غرار النظام الأساسي الخاص بأعوان سلك المراقبة الإقتصادية الصادر بالأمر عدد 3112 لسنة 2013 مؤرخ في 22 جويلية 2013.

ثمانية مواني⁽¹⁾ ما تزال تفتقر إلى مثل هذه اللجان، كما أن دورية انعقاد اللجان المحدثة والمحددة بجلسة على الأقل كل ثلاثة أشهر لا يتم في الغالب احترامها بالإضافة إلى أن أغلب مداولات هذه اللجان يتم تخصيصها للبت في مطالب استغلال الملك العمومي دون التطرق إلى الجوانب التنظيمية للميناء وتحسين جودة الخدمات المسداة.

من ناحية أخرى، لم يتم إحداث لجان السلامة والأمن والصحة والنظافة والمحافظة على البيئة بمواني الصيد البحري وذلك خلافاً للفصل 127 من مجلة المواني البحرية رغم أهمية مهامها المتمثلة في التنسيق بين كافة المتدخلين لتطبيق قواعد السلامة والصحة والمحافظة على البيئة والتحكم في الطاقة واتخاذ الإجراءات والتدابير للتوقي من الحوادث.

ويهدف معاضدة الوكالة في بلورة توجهات وخطط النهوض بالمواني توصي دائرة المحاسبات بالعمل على تفعيل هذه المجالس وبالإسراع في إصدار النصوص المنظمة للشرطة المينائية واستكمال إحداث مختلف اللجان والسهر على إحترام دورية اجتماعاتها.

II- التصرف في الملك العمومي المينائي

يشتمل الملك العمومي المينائي⁽²⁾ على 180 هكتار من الأراضي البيضاء والعقارات المغطاة تسندها الوكالة بمقتضى تراخيص في الإشغال الوقي وعقود لزمات بلغ عددها إلى غاية أكتوبر 2015 ما مجموعه 2377 ترخيصاً و83 لزمة مرتبطة أساساً بمشاريع لتأمين متطلبات المهنيين على غرار مركبات التبريد وورشات صنع المراكب وإصلاحها وأسواق الجملة ومخازن لمعدات الصيادين. وبلغت المداخل المتأتية من هذا النشاط ما قيمته 2,325 م.د أي حوالي 21% من مجموع مداخل الوكالة لسنة 2014.

ومكنت الأعمال الرقابية من الوقوف على نقائص حدثت من تطوّر استغلال الفضاءات المينائية ومن إحترام القوانين والتراتيب الجاري بها العمل ومن نجاعة عمليات مراقبة الاستغلال وهو ما أدى إلى حرمان الوكالة من مداخل إضافية.

(1) كاب الزبيب من ولاية بزررت، قلعة الأندلس من ولاية أريانة، الهوارية من ولاية نابل، اللوزة والزبوسة من ولاية صفاقس، وأغير وحسي جلاية والقرين من ولاية مدنين.

(2) عرف الفصل 8 من مجلة المواني البحرية الصادرة بالقانون عدد 48 لسنة 2009 المؤرخ في 8 جويلية 2009 الملك العمومي للمواني البحرية كما يلي: يتكوّن الملك العمومي للمواني البحرية من مناطق الإرساء المكشوفة وقنال الدخول ومنشآت حماية الميناء والأحواض ومنشآت الملاحة البحرية التابعة لها والأرصعة والمسطحات والمساحات غير المسقفة والمخازن والأراضي المتاخمة للميناء التابعة له.

أ- تحديد الملك العمومي وضبط أمثلة التهيئة

خلافًا للفصل الثامن من مجلة المواني البحرية لم يتم إصدار الأوامر المتعلقة بتحديد الملك العمومي لستة مواني صيد بحري⁽¹⁾ من جملة 41 ميناء ممّا لا يمكن من حماية الملك العمومي المينائي من الامتداد العمراني ومن تنظيم تدخّلات الوكالة في عمليات إعداد المقاسم.

وخلافًا للفصل عدد 10 من مجلة المواني البحرية لم يتم ضبط أمثلة تهيئة الملك العمومي لمواني الصيد البحري بقرار من الوزير المكلف بالصيد البحري قصد تحديد مختلف مكّونات الميناء والأراضي التابعة له لهيئتها وتوزيعها على مختلف الأنشطة بما من شأنه أن يضمن تطوّر الأنشطة والخدمات بالميناء. كما لم يتم إلى غاية أكتوبر 2015 إصدار النظام النموذجي لمواني الصيد البحري الذي يضبط مكّونات الميناء وخصائصه وقواعد العمل فيه والخدمات المينائية وطرق إسداؤها وكيفية تعاطي الأنشطة بالميناء، وذلك بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالصيد البحري والوزير المكلف بالنقل والوزير المكلف بالمالية طبقا لمقتضيات مجلة المواني البحرية.

على صعيد آخر، شابت عمليات التهيئة والتقسيم نقائص حدّت من تطوّر استغلال الفضاءات ومن توفير مداخل إضافية للوكالة. وشملت هذه النقائص عدم تطابق الأمثلة مع واقع المواني وعدم تهيئة بعض الفضاءات ووجود أراضٍ مهملة وتوسّع المقاسم على حساب الطرقات في عينة من ثمانية مواني⁽²⁾ شملتها الأعمال الرقابية.

ولئن أعدّت الوكالة سنة 2004 أمثلة طوبغرافية للفضاءات الموجودة بالمواني من أراضٍ وبناءات فإنّ تحيينها لم يتمّ بصفة آليّة كلّما حدث تغيير في هذه الفضاءات لتتطابق مع واقع المواني وهو ما نتج عنه إختلاف في مساحات بعض المقاسم مع تلك المنصوص عليها بالتراخيص أو بعقود اللزمات على غرار التقسيم الجنوبي بميناء جرجيس. وأفادت الوكالة أنّ هذه الوضعية تعود أساسا إلى تعدّد القائمين على تعديل هذه الأمثلة وأنها تعمل على تحيينها لتتطابق مع واقع المواني.

وتّمّ إسناد عددٍ من الأراضي للشاغلين دون تهيئتها وضبط حدود مقاسمها وذلك على غرار ما تمّ الوقوف عليه خلال الزيارة الميدانية للفريق الرقابي لدائرة المحاسبات لميناء صفاقس إذ تمّ إسناد 43 ترخيص إشغال بالتقسيم الشرقي⁽³⁾ سنة 2013 دون تهيئته حيث تمّت معاينة ترسّبات وحفر

(1) وهي منزل عبد الرحمان-المنستير-الكتف-أغير-حسي-جلابة-القرين المحدث على التوالي سنة 1995 و1988 و1989 و1998 و1996 و2002.

(2) بنزرت- غار الملح- قليببة- حلق الوادي- طلبة - الشابة- صفاقس- جرجيس.

(3) الذي يسمح قرابة 5 هك أي ما يمثل 17% من المساحة الجمالية للأراضي بالميناء.

وغياب الطرقات المعبّدة ممّا أعاق الولوج إليه ولم يتسنّ للشاغلين استغلال سوى خمسة مقاسم في جزء لا يتعدّى الهكتار من جملة 5 هكتارات.

ولم تسع الوكالة إلى تهيئة أراضٍ بغية استغلالها على غرار القطعتين المتواجدتين بميناء غار الملح اللتين تمسحان قرابة 1,1 هكتار أي ما يمثل 15% من المساحة الجمالية للميناء والقطعة المتواجدة بميناء بنزرت المحاذية لمقرّ إدارة الميناء التي تمسح 0,2 هكتار لعبور شبكات تطهير ومياه داخلها تحول دون استغلالها على أحسن وجه قبل تحويلها. وكذلك كان الشأن بالنسبة لقطعة أرض تمسح 0,3 هكتار بميناء بنزرت والتي توجد بها صخور كبيرة الحجم منذ القيام بأشغال توسعته سنة 1985 علماً بأنّ هذا الميناء يتلقّى طلبات إشغال يتمّ رفضها بحجّة عدم توقّر صيد عقّاري⁽¹⁾.

وأُسندت الوكالة مقاسم ضمّت طرقات دون أن تقوم بتحويل خطوط الكهرباء العابرة لها سلفاً لضمان سلامة الشاغلين وذلك على غرار قطعة أرض بميناء صفاقس تمسح 0,45 هك بالرغم من مرور خطّ كهربائي بها تمّ تركيزه على أساس مثال تقسيمي يبرز عبوره بالطريق. وحال ذلك دون قيام الشركة التونسية للكهرباء والغاز بأعمال الصيانة⁽²⁾ علاوة على أن تحويل هذا الخط من شأنه أن يكلف الوكالة ما لا يقلّ عن 31,407 أ.د.⁽³⁾

لذا، توصي دائرة المحاسبات بالحرص على استكمال تحديد الملك العمومي وإصدار أمثلة التهيئة وتعيينها بما يمكن من توفير أراضٍ إضافية لاستغلالها قصد تطوير أنشطة الصيد البحري بالمواني وتوفير مداخل إضافية للوكالة.

ب- إسناد استغلال الملك العمومي

طبقاً لمجلة المواني البحرية يتمّ استغلال الملك العمومي إمّا من قبل السلطة المينائية أو في إطار الإشغال الوقفي أو في إطار لزّمة. ونصّ الفصل 23 من نفس المجلة على أنّه إذا كان إشغال الملك العمومي للمواني يتضمّن إقامة بنايات أو منشآت أو تجهيزات ثابتة، فإنّ ذلك لا يتمّ إلّا بموجب عقد لزّمة يحدّد مدّتها ومعلومها.

⁽¹⁾ محاضر لجنة المجموعة المينائية بميناء بنزرت بتاريخ 2012/05/03 و 2012/12/06 و 2014/03/11.

⁽²⁾ حسب التنبيه المرسل عبر عدل منقذ من قبل الشركة التونسية للكهرباء والغاز إلى المستغلّ سنة 2012.

⁽³⁾ التي حدّتها الشركة التونسية للكهرباء والغاز بمراسلتها بتاريخ 3 ماي 2011.

ويتمّ منح تراخيص الإشغال الوقي بصفة مباشرة إلى المستغلّ مقابل توظيف معاليم قارة محدّدة بقرار وزاري⁽¹⁾ في حين يتمّ إبرام عقود اللّزمات عبر تفعيل المنافسة طبقاً لأحكام القانون عدد 23 لسنة 2008 المتعلّق بنظام اللّزمات. وإتسم التصرّف في إسناد الملك العمومي بنقائص حالت دون إحترام الوكالة للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل وتوفير مداخل إضافية لها.

1- إسناد اللّزمات

خلافاً للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل، وباستثناء الفترة 2010-2011 التي أبرمت الوكالة خلالها 92 عقد لزمة، اعتمدت الوكالة في إسناد الملك العمومي على تراخيص الإشغال الوقي عوضاً عن اللّزمات مثلما دأبت على إعتماده قبل صدور مجلّة المواني البحرية سنة 2009 وذلك لإقامة بنايات أو منشآت أو تجهيزات ثابتة.

ورغم أنّ الوكالة أعزت ذلك إلى عدم قابلية تطبيق هاته الصّيغة على أغلب الأنشطة المينائية خاصّة في ما يتعلّق بالدعوة للمنافسة وأنّ مزاوولي هذه الأنشطة لا يتصرّفون في مرفق عمومي ولا يستغلّون معدّات عمومية تابعة للوكالة ويقدمون مطالب في الغرض بصفة مباشرة بغية الإنتصاب بالمواني، إلّا أنّه طبقاً لمجلّة المواني البحرية يتمّ استغلال الملك العمومي لإقامة بنايات أو منشآت أو تجهيزات ثابتة في إطار لزمة مع الإلتزام بواجب المرفق العمومي أو دونه. كما أنّ الوكالة قامت في سنة 2014 بتفعيل المنافسة بخصوص استغلال قطعة أرض بيضاء في ميناء سوسة لغرض تركيز مركّب تبريد تمّ الحصول في شأنها على عروض مالية هامّة مقارنة بمعاليم الإشغال الوقي حيث بلغ العرض الأعلى ثمناً 9 أ.د مقابل 0,174 أ.د سنوياً باعتماد معاليم الإشغال الوقي أي حوالي 51 د/م² مقارنة بما قدره 1 د/م².

وخلال الفترة 2010-2011، أبرمت الوكالة لزمات دون تفعيل المنافسة بناء على مطالب قدّمت في الغرض وذلك خلافاً للفصل 9 من القانون عدد 23 لسنة 2008 المتعلّق بنظام اللّزمات ممّا لم يضمن المساواة بين المترشّحين وشفافية الإجراءات وتكافؤ الفرص والحصول على عروض مالية أفضل.

⁽¹⁾ وفقاً لقرار وزيري الفلاحة والمالية المؤرخ في 26 فيفري 2013 يتملّ معلوم الإشغال الوقي بالنسبة للمساحات البيضاء في: 1 د/م² بالنسبة لمركبات التبريد والورشات ومخازن معدّات الصيد البحري، 2 د/م² للإدارات العموميّة وتربية الأحياء المائيّة، 3 د/م² للمحلات التجارية، 5 د/م² للأنشطة الطرفيّة و10 د/م² للأنشطة السياحيّة. وبالنسبة للمساحات المغطّاة يتمّ ضبط معاليم الإشغال الوقي من قبل خبراء المصالح المختصّة لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية.

وخلافاً للفصل الثامن من الأمر عدد 1753 لسنة 2010⁽¹⁾ لم تقم الوكالة بإحداث لجنة تعنى بإعداد المراحل التحضيرية لمنح اللزمة سوى بتاريخ 4 أفريل 2012 رغم منحها 14 لزمة بعد صدور الأمر المذكور أعلاه. كما لم تقم الوكالة بعرض التقارير المتعلقة بمنح هذه اللزمات أو تنقيح بنودها⁽²⁾ على وحدة متابعة اللزمات التابعة لرئاسة الحكومة طبقاً لأحكام الفصل الأول من الأمر عدد 2965 لسنة 2008⁽³⁾. علاوة على ذلك لم يتمّ عرض عقود اللزمات على مجلس الإدارة للترخيص في ذلك خلافاً للأمر المتعلق بالتنظيم الإداري والمالي للوكالة⁽⁴⁾.

بالإضافة إلى ذلك، إعتمدت الوكالة بالنسبة إلى عقود اللزمات التي أبرمتها على معايير الإشغال الوقي مع توظيف زيادة سنوية بنسبة 5% وقدّر بالتالي النقص في مداخيلها بعنوان تراخيص الإشغال الوقي المسندة خلال الفترة 2011-2015 والتي لم يتم في شأنها توظيف هذه الزيادة بحوالي 101 أ.د دون الأخذ بعين الاعتبار النقص في المداخيل الذي يمكن أن يتأتى من العروض المالية التي تسفر عنها الدعوة إلى المنافسة. ونتج عن إتباع إجراءات مختلفة في التصرف في الملك العمومي لنفس الأنشطة عدم ضمان تحقيق المساواة بين المستغلين في ما يخصّ المعاليم والحقوق العينية التي ينتفع بها أصحاب اللزمات.

ومن شأن عدم التقيّد بالمقتضيات القانونية في هذا المجال أن يشكّل خطأ تصرف على معنى الفصل الثالث 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.

وتوصي دائرة المحاسبات بإحترام القوانين والتراتيب الجاري بها العمل في هذا المجال والصيغة القانونية الواجب إعتمادها لإستغلال الملك العمومي لمواني الصيد البحري بما يتلائم مع طبيعة النشاط المزمع القيام به حفاظاً على مصالح الوكالة وضمناً للشفافية.

2- إسناد تراخيص الإشغال الوقي

تسند الوكالة تراخيص الإشغال الوقي بمواني الصيد البحري بناء على مطالب يتمّ عرضها على أنظار لجنة المجموعة المينائية التي تبدي رأيها وفق حاجيات الميناء على أن تتمّ إحالتها على الإدارة العامة للوكالة للبتّ فيها نهائياً.

(1) المؤرخ في 19 جويلية 2010 والمتعلق بضبط شروط وإجراءات منح اللزمات.

(2) تمّ الترفيع في المساحة بالنسبة للزمتين عدد 69 وعدد 89 وتعويض اللزمات عدد 15 و39 و58 بتراخيص في الإشغال الوقي.

(3) المؤرخ في 8 سبتمبر 2008 والذي ألغيت أحكامه بموجب الأمر عدد 4630 لسنة 2013 المتعلق بإحداث وحدة متابعة اللزمات برئاسة الحكومة.

(4) الأمر عدد 2110 لسنة 1992 المتعلق بضبط التنظيم الإداري والمالي وطرق سير وكالة مواني وتجهيزات الصيد البحري.

وتبيّن من خلال فحص عيّنة ناهزت 100 ترخيص مسند خلال الفترة 2011-2015 أنّه خلافاً للأمر المتعلّق بضبط شروط الإشغال الوقي للملك العمومي المينائي⁽¹⁾ لم يتم إحترام آجال الإسناد المحدّدة بشهرين من تاريخ إيداع الملف حيث قدّر معدّل التأخير بثمانية أشهر ليصل إلى سنتين ونصف في بعض الحالات الذي يعود حسب الوكالة أساساً إلى قبول لجان المجموعة المينائية للملّقات من الوثائق المستوجبة. وتجدر الإشارة إلى أنّه قد سبق أن تضمّن التقرير السنوي العشرين للدائرة لسنة 2004 وجود تأخير كبير في آجال الإسناد وصل في بعض الحالات إلى خمس سنوات.

كما لا يتم بصفة آلية تعليل رفض مطالب الإشغال الوقي صلب محاضر جلسات لجان المجموعة المينائية وذلك على غرار ما تمّ الوقوف عليه في مينائي صيادة والمنستير سنتي 2013 و2014 بخصوص رفض ما مجموعه 68 مطلباً من جملة 91 مطلباً ممّا لا يسمح بضمان الشفافية اللازمة في التعاطي مع الملّقات.

على صعيد آخر، دأبت الوكالة على إسناد تراخيص في الإشغال الوقي لوحّدات التبريد ومجايد السفن التابعة لها عبر إعلانات كراء. وتبيّن في هذا الصدد أنّها لا تقوم بتحديد معلوم الكراء التقديري عند قيامها بالإعلانات لتقييم العروض الواردة وإتخاذ القرارات الملائمة وهو ما تمّت معاينته عند قيام الوكالة بإعلان كراء مرّكب تبريد بميناء الشابة سنة 2011 حيث تمّ رفض العرض الأعلى ثمناً بقيمة 6 أ.د. سنوياً بحجّة تدّني قيمته وذلك في غياب مرجعية تبرّر هذا التقييم وظلّت هذه الوحدة غير مستغلّة لقرابة سنتين ليتمّ تسويقها في سنة 2013 بمعلوم سنوي لم يتجاوز 4,2 أ.د.

وفي غياب القيمة التقديرية، اختلفت نوعية تعامل الوكالة مع طلبات الكراء التي تحتوي على عرض وحيد حيث يتمّ قبوله في حالات ورفضه في حالات أخرى وهو ما لا يضمن الشفافية والمساواة بين العارضين من ذلك رفضت الوكالة العرض الوارد في إعلاني كراء⁽²⁾ بالرغم من أن القيمة المالية المقترحة تجاوزت القيمة الكرائية المستخلصة سابقاً في حين أنّها كانت قد قبلت سنة 2012 العرض الوحيد في إطار إعلاني كراء⁽³⁾.

ورفضت الوكالة دون تبرير، العرض الأعلى ثمناً في إطار إعلان كراء مرّكب تبريد بميناء صفاقس لشركة "م.ب" بقيمة 21 أ.د. سنة 2012 واعتبرته غير مجد بالرغم من أنّ القيمة الكرائية للعقار حدّدت سنة 2011 بمبلغ 17,2 أ.د. من طرف مصالح الوزارة المكلفة بأماك الدولة. ليتمّ لاحقاً تسويق هذا المرّكب سنة 2014 بصفة مباشرة للمستغلّ القديم شركة "ب" بمعلوم 17,2 أ.د. وبرّرت

(1) الأمر عدد 1984 لسنة 2003 المؤرّخ في 25 سبتمبر 2003.

(2) لغرض كراء مرّكب التبريد بميناء الصيد البحري بسلقطة سنة 2011 ولغرض تركيز مقهى بميناء الصيد البحري بسوسة سنة 2013.

(3) لغرض كراء مجيد سفن بميناء الصيد البحري بطبرقة ولغرض تركيز مشروع متصل مباشرة بقطاع الصيد البحري بميناء سوسة سنة 2012.

الوكالة ذلك بالتزام هذا الأخير خلاص ديونه البالغة 120 أ.د وهو ما تسبّب في بقاء العقار شاغرا لسنتين منذ إعلان الكراء إنجرّ عنه نقص في المداخل ناهز 42 أ.د علاوة على نقص سنوي بقيمة 3,8 أ.د بعنوان المعلوم السنوي للتسويق.

وفي نفس السياق، لم يتم في سنة 2014 إسناد قطعتي أرض بميناء سوسة لصاحب العرض الأعلى ثمنا بقيمة 9 أ.د لكلّ منهما بالرغم من أنّ كرّاس الشروط لم يمنع حصول نفس العارض على القطعتين ووافقت الوكالة على إسناده قطعة وحيدة. علما بأنه لم يتمّ استكمال إجراءات إسناد هذه القطعة مما نتج عنه تأخير في استغلال القطعتين لمدة تجاوزت السنة والتفريط في مداخل بقيمة 18 أ.د سنويا.

وتدعو دائرة المحاسبات في هذا الإطار إلى التقيّد بأجال الإسناد والعمل على تعليل أسباب الرفض في محاضر جلسات لجان المجموعة المينائية لإضفاء المزيد من الشفافية والمساواة على أعمالها واحترام القوانين والتراتيب الجاري بها العمل في إسناد الملك العمومي المينائي.

ج- المراقبة وتنفيذ قرارات الإلغاء

تقوم الوكالة بمراقبة التصرف في الملك العمومي للوقوف على مدى إحترام الشاغلين لالتزاماتهم واتخاذ الإجراءات الردعية في شأنهم والتي قد تصل إلى حدّ إلغاء ترخيص الإشغال الوقي أو عقد للزمة. وفي هذا الصدد تمّ الوقوف على جملة من المخالفات تمثّلت أساسا في إخلال عدد من المتسوّغين بتعهداتهم المضمّنة بالعقود دون أن تتخذ الوكالة الإجراءات المستوجبة في الأجال. وقد سبق أن أشارت دائرة المحاسبات إلى هذه الإخلالات في تقريرها السنوي العشرين لسنة 2004 حول دور وكالة مواني وتجهيزات الصيد البحري في استغلال المواني وأوصت بتلافيتها دون أن تتبع توصياتها بتنفيذ.

1- مراقبة التصرف في الملك العمومي

لا تقوم الوكالة بمعاينة ميدانية دورية بالمواني لرصد الإخلالات وردع المخالفين ولم تقم بتقييم المباني بأغلب المواني ليتطابق مع الأمثلة الطبوغرافية وبمسك جذاذات لمتابعة أصولها من حيث نوعية استغلال العقار ومساحته وحالته خلافا لمذكّرة الإدارة العامة عدد 7202 لسنة 2011 ممّا لا يساعد على الوقوف على التجاوزات وتحديد المسؤولين عنها.

لم يشرع 47 شاغلا في استغلال العقارات في غضون سنة من تسلّمهم إيّاها خلافا لما نصّت عليه البنود التعاقدية ويصل هذا التأخير إلى 15 سنة بخصوص مركّب تبريد مسند لشركة "س" بميناء صفاقس منذ سنة 2001 ومصنع لتحويل وتجميد منتجات السمك مسند لشركة "م.ع.ط.ش.م" منذ سنة 2008 واللذان لم ينطلقا بعد في الإستغلال إلى غاية أكتوبر 2015.

ونظرا إلى عدم إضطلاع الوكالة بصلاحياتها المنصوص عليها بالعقود والمتمثلة في سحب التراخيص المذكورة أعلاه لم يتسنّ وضع هذه المساحات على ذمة مستثمرين آخرين علما وأنّ عدّة مطالب للحصول على مقاسم بالمواني تتمّ مجابهتها بالرفض من طرف الوكالة بسبب عدم توقّر أراض بيضاء. وقد يسفر إلزام هؤلاء الشاغلين بدفع المعاليم المستوجبة دون الشروع في الاستغلال إلى حيازة المقاسم لتفادي المنافسة في المواني على غرار شركة "ط" التي تستغل أربع عقارات بميناء بنزرت على مساحة تتجاوز 0,4 هكتار وعقارا بميناء صفاقس وآخر بميناء حلق الوادي.

وتوقّف 11 شاغلا عن الاستغلال لمدة تجاوزت الفترة القانونية المحددة بسنة دون أن تلغي الوكالة تراخيصهم وتسترجع العقارات مثلما تنصّ عليه العقود المبرمة في الغرض رغم تجاوز فترة التوقّف عن الاستغلال أربع سنوات لأغلبهم لتصل إلى 16 سنة بالنسبة لمركّب التبريد المستغلّ من قبل شركة "م" بميناء صفاقس.

وفي ما يتعلق باستغلال العقار حصريّا في النشاط المرخّص فيه، فإنّ أربعة شاغلين بمينائي طبلية والمهدية قاموا بتغيير النشاط دون ترخيص ودون أن تتخذ الوكالة أي إجراء في الغرض رغم أنّ بنود التراخيص تنصّ على أن الوكالة تحتفظ بحقّها في سحبها.

كما تبين وجود حالات توسّع في المساحات وإدخال بعض التحويلات على العقارات أو استغلال الأحواض دون الحصول على الموافقة المسبقة للوكالة ودون أن يتم سحب التراخيص على غرار شركة "ن.ب" المنتصبة بميناء الصيد البحري بصفاقس التي شيّدت رصيفا عائما داخل حوض الميناء تستغلّه لإرساء المراكب وذلك دون مقابل.

وخلافا لما تنصّ عليه التراخيص لا تقوم الوكالة غالبا بسحبها عند تلدّد شاغلي الملك العمومي في خلاص المعاليم الموظّفة حيث تواصل الوكالة إصدار الفواتير دون القيام بالإجراءات المستوجبة في الآجال⁽¹⁾ وذلك على غرار 25 عقارا بمواني اللّوزة وبني خيار وطبلية وصيادة والمهدية

⁽¹⁾ إصدار إعلام بدين أجله 30 يوما بعد مضي 30 يوما من تاريخ إصدار الفاتورة وإصدار تنبيه بالدفع أجله 15 يوما إذا لم يتمّ بالخلاص ثمّ إصدار بطاقة إلزام في أجل أقصاه أسبوع وتسليمها عن طريق عدل منقذ. علما بأنّه يتمّ إصدار فواتير استغلال الملك العمومي في بداية السنة المحاسبية.

والمنستير والصخيرة حيث بلغت في شأنها مستحقات الوكالة 51 أ.د إلى غاية أكتوبر 2015 يعود بعضها إلى سنة 2009.

2- تنفيذ قرارات الإلغاء

تقوم الوكالة بإلغاء تراخيص الإشغال الوقي أو عقود اللزمات في صورة عدم إحترام المستغلين لالتزاماتهم وذلك إثر رفع المخالفة وإصدار تنبيه في الغرض وتقديم مقترح إلغاء من قبل رئيس الميناء. وفي صورة رفض إخلاء العقار يتم إحالة الملف إلى مصلحة النزاعات للقيام بإجراءات التقاضي.

وتبين في هذا الصدد ضعف متابعة تنفيذ قرارات الإلغاء حيث لا تمسك الوكالة سجلاً في هذه القرارات ولا تقوم دورياً بمتابعة مآلها كما لا تتوفر الوكالة على إحصائيات في العقارات التي تم استرجاعها من عدمه. ولئن طالبت الإدارة العامة بمكتوبها المؤرخ في 9 فيفري 2015 رؤساء المواني بجرد العقارات الصادرة في شأنها قرارات إلغاء والعقارات المسترجعة فإنها لم تتحصل إلى غاية أكتوبر 2015 سوى على جرد لما عدده 23 ميناء من جملة 41 ميناء مما لا يسمح بالمتابعة الفعالة لتنفيذ قرارات الإلغاء وإسترجاع الوكالة لعقاراتها في الإبان بغية وضعها على ذمة المستثمرين.

وتأخرت عمليات تنفيذ قرارات الإلغاء إلى عدة سنوات دون استرجاع العقارات من ذلك لم يتم تنفيذ 101 قرار إلغاء صادرة أساسا خلال الفترة 2007-2014 ووصل التأخير في بعض الحالات إلى ما يزيد عن 24 سنة على غرار قرار الإلغاء الصادر سنة 1991 بخصوص العقار الممنوح للسيد "ح.ب" بميناء صفاقس فسّرتة الوكالة أساسا برغبة الورثاء مواصلة إستغلال العقارات بنفس معاليم الإشغال الأصلية. فضلا عن ذلك لم تلجأ الوكالة في عدد من الحالات إلى القضاء لاسترجاع عقاراتها على غرار 8 عقارات بميناء المنستير.

من ناحية أخرى، دأبت الوكالة على سحب قرارات الإلغاء بناء على طلب من المعني بالأمر في ضوء تعهده بالإيفاء بالتزاماته إلا أنه لم يتم في عدد من الحالات إحترام الالتزام على غرار سحب قرار إلغاء ترخيص لشركة "أ.ص" بميناء الصيد البحري بحلق الوادي بتاريخ أول جانفي 2008 وقرار إلغاء ترخيص لشركة "س" بميناء صفاقس بتاريخ 14 فيفري 2006 شريطة الانطلاق في الإستغلال إلا أنّهما لم تلتزما بذلك إلى غاية أكتوبر 2015.

د- معاليم استغلال الملك العمومي

1- فوترة المعاليم

خلافًا لمقتضيات القرار المتعلق بالمعاليم المينائية⁽¹⁾ الذي يوجب فوترة استغلال الملك العمومي المينائي سواء كان النشاط على اليابسة أو بالأحواض، لم تقم الوكالة بفوترة هذه المعاليم لشركات تربية الأسماك مقابل وضع الأقفاص العائمة بأحواض المواني على غرار مينائي الشابة والمهدية. علاوة على ذلك تسبّب استغلال هاته الشركات للأحواض في إعاقة الملاحة والإرساء وصل إلى حدّ غلق الممرّ الرئيسي لميناء المهدية يوم 31 جانفي 2014.

ولئن تمّت فوترة هذا المعلوم بما قيمته 5 د/م² شهريا لشركة "أ.ب" المنتصبة بميناء الشابة بقيمة 9,7 أ.د. سنّي 2013 و2014 بعنوان إقامة ظرفية لقفص على اليابسة لمدة أربعة أشهر فإنّ أغلب رؤساء المواني لم يقوموا بفوترة هذا المعلوم معلّين ذلك بشططه وهو شأن ما معدّله 55 قفصا عائما⁽²⁾ أُلقيت بأحواض مينائي المهدية والشابة خلال سنة 2014 وبالتالي يقدر المعلوم الذي كان على الوكالة فوترته بعنوان نفس السنة بحوالي 1,6 م.د.

على صعيد آخر، تتمّ فوترة معاليم استغلال الملك العمومي على المستوى المركزي بالوكالة من قبل إدارة التصرف في المواني في بداية السنة المحاسبية للتراخيص والعقود سارية المفعول بينما تتمّ الفوترة في شكل غرامات تصرف على المستوى الجهوي من قبل رؤساء المواني بعنوان مواصلة الاستغلال دون صفة.

وفي هذا الخصوص، تبين عدم إصدار فواتير غرامات التصرف في آجالها ممّا أدّى إلى تأخير في الفوترة وصل إلى عدّة سنوات حيث تمّ سنة 2014 فوترة ما قيمته 257 أ.د. يعود بعضها إلى سنة 2002 أي ما يمثّل 11% من مجموع مداخيل إستغلال الملك العمومي وبلغت نفس المعاليم إلى غاية جويلية 2015 ما قيمته 276 أ.د. ويؤدّي هذا الوضع إلى نقص في مداخيل الوكالة علاوة على إمكانية سقوط هذه الديون بالتقادم أو إلغائها⁽³⁾ لدى القضاء وذلك على غرار إبطال بطاقتي إلزام بقيمة جمالية بلغت 21,439 أ.د.

(1) قرار وزير الفلاحة ووزير المالية المؤرخ في 26 فيفري 2013 والمتعلق بضبط المعاليم المينائية لفائدة وكالة مواني وتجهيزات الصيد البحري

(2) مكاتيب حول إنابة الوكالة لدى القضاء سنة 2015.

(3) نتيجة الفوترة الجمليّة لنفس المعلوم الذي يعود لعدّة سنوات في فاتورة واحدة حيث اعتبرت المحكمة الدين المطلوب "غير واضح المعالم".

من جهة أخرى، منحت الوكالة سنة 2006 استغلال جزء من ميناء حومة السوق لأغراض ترفيهية إلى شركة "م.ح.س" بمعلوم سنوي بلغ 26,301 أ.د. لم يأخذ بعين الاعتبار سوى مساحة 0,87 هكتار دون مكونات أخرى شملها هذا الترخيص⁽¹⁾ وهو ما تسبب في نقص في مداخل الوكالة قدر بحوالي 37,8 أ.د.⁽²⁾ خلال الفترة الممتدة من جوان 2006 إلى ديسمبر 2009. كما قامت نفس الشركة خارج الإطار التعاقدي باستغلال مساحة إضافية تساوي 3.102 م² وجزء من حوض الميناء⁽³⁾ حرم الوكالة من مداخل قدرت بحوالي 23 أ.د. للفترة 2014-2015 فضلا عن منحها استغلال الحوض الجنوبي للميناء دون مقابل رغم أنه كان يؤمن للوكالة مداخل سنوية وصلت إلى 60 أ.د.⁽⁴⁾ وأفادت الوكالة في هذا الخصوص بأنها بصدد التفاوض مع الشركة المعنية لتسوية جميع الوضعيات العقارية والمالية.

وتجدر الإشارة إلى أن إدارة التصرف في المواني تقوم بمهام متنافرة تتمثل في تقسيم الأراضي بالمواني على الأمثلة الطبوغرافية وعلى أرض الواقع وإعداد التراخيص والقيام بالفوترة وذلك في غياب رقابة تكميلية مما قد ينجر عنه مخاطر تتعلق بالنقص في الفوترة.

وتؤكد دائرة المحاسبات في هذا الإطار على الحرص على فوترة معالم إستغلال الأحواض والإلتزام بدورية الفوترة للعقارات وضبط إجراءات للمتابعة الناجعة لها بما من شأنه أن يساهم في تنمية الموارد المالية للوكالة.

2- القيمة الكرائية

توظف الوكالة معالم على إشغال المساحات المغطاة طبقا للقرار المتعلق بضبط المعالم المينائية⁽⁵⁾ بناء على قيمة كرائية تحدّد على ضوء اختبار تقوم به مصالح الوزارة المكلفة بأمالك الدولة.

ولوحظ أنّ الوكالة تعتمد إلى موقّ سنة 2015 على معالم تمّ تحديدها على أساس اختبارات أنجزت منذ ما يزيد على 10 سنوات وذلك على غرار 11 عقارا بقيمة كرائية سنوية ناهزت

(1) المكونات الأخرى من الميناء الممنوحة بموجب هذا الترخيص دون مقابل لهذه الشركة تتمثل في: مسالك العبور للحوض - الحاجز الصخري في الجهة الغربية من الميناء بطول 300 متر خطي - الرصيف الثابت بطول 100 م الذي تمّ إنشائه بالمنطقة الغربية - الرصيف العائم بطول 50 م الذي تمّ إنشائه بالمنطقة الغربية - مسطح مائي يسمح 2,4 هك المخصّص لإحتضان الأرصفة - الحوض المتواجد بالمنطقة الجنوبية والذي يسمح 6800 م² بما في ذلك الأرصفة الصخرية والخشبية التي تحدّه.

(2) بناء على إختبار أنجز سنة 2009 من طرف الإدارة العامة للاختبارات بوزارة أمالك الدولة والشؤون العقارية الذي حدّد المعلوم السنوي لاستغلال كامل المكوّن الترفيهي بما قدره 37,101 أ.د. ضمن المراسلة عدد 09/3080 بتاريخ 2009/05/05.

(3) نتائج المسح الطبوغرافي المنجز من طرف اختصاصي في المجال بتاريخ 21 فيفري 2014.

(4) مراسلة رئيس الميناء إلى السيد الرئيس المدير العام للوكالة بتاريخ 2014/02/28.

(5) قرار وزير الفلاحة ووزير المالية المؤرخ في 26 فيفري 2013 والمتعلق بضبط المعالم المينائية لفائدة وكالة مواني وتجهيزات الصيد البحري.

25 أ.د تمّ تحديدها خلال الفترة 2002-2006. وتجدر الإشارة إلى أنّ الإدارة العامّة للاختبارات بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية أشارت حسب مراسلتها الواردة على الوكالة بتاريخ 24 نوفمبر 2005 إلى إمكانية المطالبة بمراجعة القيم الكرائيّة سنويًا.

من جهة أخرى، تسند الوكالة استغلال أسواق الجملة بالمواني عبر تراخيص في الإشغال الوقي إلى البلديّات والمجالس الجهويّة التي تقوم أغلبها باستلزامها للخواص. وفي هذا الصدد، لم تقم الوكالة بطلب تحيين معالم أغلب الأسواق المحدّدة منذ أكثر من 12 سنة في ظلّ ارتفاع قيمة اللزمات المسندة من قبل البلديّات والمجالس الجهوية ممّا تسبّب في نقص هامّ في المداخل رغم أنّ مصالح الوزارة المكلفة بأملاك الدولة استندت منذ سنة 2003⁽¹⁾ في تحديد قيمة معلوم الإشغال لهذه الأسواق على نسبة 10% من معلوم اللّزمة. وكان ذلك شأن سوق ميناء طبلية الذي سوّغ خلال الفترة 2003-2015 بمعلوم سنوي قدره 40 أ.د في حين أن قيمة اللّزمة تضاعفت خمس مرّات منذ سنة 2003 ليبلغ المعلوم المستوجب سنة 2015 ما قدره 206 أ.د.

وأفضى تقدير النقص في مداخل الوكالة نتيجة التأخير في تحيين معالم الإشغال الوقي لعيّنة من سبعة أسواق⁽²⁾ إلى الوقوف على فوارق هامة بين المعالم المعتمدة حاليا والمستوجب تحيينها قدّرت خلال الفترة 2013-2015 بحوالي 709 أ.د.

علاوة على ذلك، قامت الوكالة سنة 2005 بالتدخّل لدى مصالح الوزارة المكلفة بأملاك الدولة لطلب تخفيض معالم 33 ترخيصا بميناء صفاقس معللة ذلك برفض الشاغلين دفع المعالم المحيّنة التي اعتبروها مرتفعة مقارنة بالمعالم الأصليّة ممّا تسبّب في نقص في مداخلها قدرّ بحوالي 516 أ.د إلى غاية سنة 2015.

وتوصي دائرة المحاسبات بالحرص على تحيين معالم استغلال المساحات المغطّاة وتحيين القيمة الكرائيّة لأسواق الجملة استنادا لمعالم اللزمات حفاظا على مصالح الوكالة. وفي غياب معايير منصوص عليها تبرز اعتماد نسبة 10% من معالم اللزمات لتحيين معالم الإشغال الوقي فإنّ ذلك يستدعي دراسة النسبة المعتمدة نظرا إلى الفارق الهام بين مداخل الجماعات المحلية والوكالة في الغرض.

⁽¹⁾ مكتوب الإدارة العامّة للاختبارات بتاريخ 21 أكتوبر 2003 خلال مراجعة القيمة الكرائيّة لسوق الجملة للأسماك بميناء الصيد البحري بطبلية.

⁽²⁾ طبلية - سوسة - جرجيس - قليبية - الشابة - بنزرت جرزونة - صياد.

3- الضمانات المالية

ينصّ الأمر المتعلّق بضبط شروط الإشغال الوقي للملك العمومي لمواني الصيد البحري على ضرورة أن تتضمّن التراخيص إلزام كلّ مستفيد⁽¹⁾ بتقديم ضمان مالي يساوي معلوم سنة من الإشغال للعقار وتحيينه كلما تمّت مراجعة المعلوم المستوجب.

وتبيّن في هذا الخصوص أن 387 ترخيصا بمعاليم سنوية تناهز 257 أ.د صادرة قبل سنة 2003 لا يتوفّر لدى الوكالة في شأنها الضمانات المالية أي لم يتمّ تحيينها لتتلاءم مع المنظومة القانونية الجاري بها العمل خاصّة أنّ العديد من الشاغلين المعنّيين متخلّدة بذمّتهم ديون على غرار شركة "م" بميناء المهديّة البالغة ديونها 11,2 أ.د للفترة 2005-2015 والسيد "ف.ب" بميناء بنزرت الذي لم يقدّم بخلّاص معاليم الإشغال للسنوات 2010-2015 والبالغة 3,7 أ.د.

علاوة على ذلك لوحظ أنّ أربع لزمات بمعلوم سنوي يناهز 3,2 أ.د تمّ إسنادها دون ضمانات مالية رغم تنصيب العقود على أنّه يتمّ سحب اللزمة إذا ما لم يتمّ توفير الضمان المالي أو البنكي. كما أن تحيين الضمانات لا يتمّ آلياً بالنسبة للزمات حيث بلغ النقص في مبلغ الضمان المستوجب إيداعه لدى الوكالة سنة 2015 ما قدره 25 أ.د، علما وأنّ الوكالة أفادت بأنّه سيتمّ مطالبة أصحاب اللزمات بدفع المعلوم المستوجب خلال سنة 2016.

ولا تقوم الوكالة بتفعيل الضمانات بصفة آلية في صورة عدم خلاص المعاليم المستوجبة ممّا أدّى إلى تراكم المستحقّات وتجاوزها لقيمة الضمانات. وكان ذلك شأن شركة "ب" بميناء المنستير المودعة لضمان بنكي بقيمة 1,3 أ.د والمتخلّدة بذمّتها ديون بعنوان الإشغال بقيمة 6,7 أ.د تعود إلى السنوات 2011-2015 وشركة "ب. ف" التي تمّ سنة 2015 تفعيل ضمانها البنكي بقيمة 3 أ.د دون تغطية كامل ديونها البالغة 10,5 أ.د.

وحفاظا على مصالحها فإنّ الوكالة مدعوّة إلى تطبيق الترتيب الجاري بها العمل بخصوص الضمانات المالية وتحيينها وتفعيلها في الأجل بما يضمن حقوقها ويقلّص من مخاطر عدم احترام الشاغلين لالتزاماتهم المالية واستخلاص المعاليم المستوجبة.

(1) أمر عدد 1984 لسنة 2003 المؤرخ في 15 سبتمبر 2003 والذي يستثني شاغلي محلات حفظ معدات الصيد البحري.

III- إنزال منتجات الصيد البحري وتسويقها

ضمانا لحماية الثروة السمكية واحترام الشروط الصحية للمنتجات البحرية الوطنية نصّ القانون عدد 13 لسنة 1994 والمتعلق بممارسة الصيد البحري⁽¹⁾ على ضرورة إنزال الأصناف المائية بمواني الصيد البحري وخضوعها للمراقبة وبيعها بأسواق الجملة.

وفي هذا الإطار، تلتزم الوكالة بتوفير أسواق جملة مؤهلة ومركّبات تبريد وتعمل على تسهيل انتصاب شركات تصدير وتحويل المنتجات البحرية فضلا عن قيامها بمراقبة حرم الميناء والبوابات. وفي مقابل هذه الخدمات تقوم بتوظيف معلوم نسبته 2% من ثمن بيع منتجات الصيد البحري⁽²⁾. ومكّن النظر في هذا المجال من الوقوف على نقائص حالت دون اضطلاع الوكالة بمهامها على الوجه المطلوب والحفاظ على مصالحها.

أ- تأهيل أسواق الجملة ومراقبة الإنزال

1- تأهيل أسواق الجملة

يتوفّر في موفى سنة 2014 بمواني الصيد البحري 30 سوق جملة نشيطة تسوّغ الوكالة أغلبها بمقتضى تراخيص إشغال وقي إلى البلديات والمجالس الجهوية التي تستغلّها بصفة مباشرة أو في إطار عقد لزمة⁽³⁾. وتعتبر الوضعية الصحية لأسواق الجملة من أهم مقومات توفير منتجات بحرية ذات جودة والمحافظة على المصادقة الأوروبية المتحصّل عليها سنة 1998 التي تتيح ترويجها ببلدان الاتحاد الأوروبي. وفي هذا الإطار، تضطلع الوكالة بدور أساسي في المحافظة على التأهيل الصحي لهذه الأسواق وذلك عبر زيارات تفقدية لمراقبة حسن استغلالها والتثبت من صيانة التجهيزات مع إلزام المستغلّ بإصلاح النقائص أو القيام بالأشغال التي تراها ضرورية.

وفي هذا الخصوص بيّن التقييم الذي قامت به الإدارة العامة للمصالح البيطرية بوزارة الفلاحة⁽⁴⁾ سنة 2013 أنّ 90% من الأسواق تنشط دون الحصول على المصادقة الصحية وذلك في ظلّ عدم قيام الوكالة بزيارات تفقدية دورية للأسواق خلال الفترة 2010-2014. ولئن تم طبقا لمنشور وزير

(1) المؤرخ في 31 جانفي 1994.

(2) قرار وزير الفلاحة ووزير المالية المؤرخ في 26 فيفري 2013 والمتعلق بضبط المعاليم المينائية لفائدة وكالة مواني وتجهيزات الصيد البحري.

(3) طبقا لمقتضيات القانون عدد 86 لسنة 1994 المتعلق بمسالك توزيع منتوجات الصيد البحري.

(4) حسب مراسلة الإدارة العامة للمصالح البيطرية بوزارة الفلاحة للوكالة بتاريخ 25 نوفمبر 2013 والتي تعتبر الجهة المخول لها إسناد شهادات المصادقة الصحية البيطرية لأسواق الجملة.

الفلاحة بتاريخ 7 جانفي 2014 ضبط منهجية إعادة تأهيل الأسواق وإخضاعها للمراقبة الصحية وتحديد الأسواق ذات الأولوية على أن لا يتجاوز تنفيذ الأشغال الضرورية موفى سنة 2014، إلا أنه لم يتم إنجاز الإصلاحات المستوجبة ولم تحصل الأسواق على المصادقة الصحية إلى موفى أكتوبر 2015.

وأرجعت الوكالة تدهور الوضعية الصحية للأسواق أساسا إلى عدم إلزام البلديات بتطبيق متطلبات الصيانة وإبداء الحزم الكافي تجاه المستلزمين الخواص وذلك رغم تعدد المراسلات وجلسات العمل المشتركة في الغرض. وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أنه سبق للدائرة في التقرير السنوي العشرين لسنة 2004 أن وقفت على تردّي وضعية أسواق الجملة في 14 ميناء وأوصت بضرورة العمل على تلافئها.

ولضمان تزويد السوق الوطنية بمنتجات صيد بحري ذات جودة واستمرار تصديرها للإتحاد الأوروبي، فإن الوكالة والبلديات مدعوة إلى الإسراع بتأهيل الأسواق والقيام بزيارات تفقدية دورية وأخذ التدابير الضرورية في حالة عدم احترام المستغلين لالتزاماتهم.

2- مراقبة إنزال منتجات الصيد البحري

تنص الترتيب الجاري بها العمل⁽¹⁾ على إنزال المنتجات البحرية بالرصيف المخصص لذلك بحضور أعوان يقومون بالمعاينة ويتمّ على ضوءها إعداد "وصل معاينة ومراقبة منتجات الصيد البحري" يعتمد لإثبات الحالة الصحية الجيدة للمنتوج ومشروعية صيده ويخوّل دخوله أسواق الجملة ومروره ببوابات المواني ونقله وتصديره.

وقد تبين وجود تضارب بين المناشير والمذكرات الصادرة في الغرض⁽²⁾ وإعتماد ثلاث إجراءات مختلفة بسبعة مواني⁽³⁾ تمت معاينة إجراءات إنزال وترويج منتجات الصيد البحري بها فضلا عن عدم ضبط منهجية دقيقة لتسليم وصولات المعاينة وتداولها بين المتدخلين⁽⁴⁾ وإعداد روزنامة استمرار شهرية للمعاينة والمراقبة خلافا للمنشور المتعلق بإحكام عمليات المعاينة والمراقبة⁽⁵⁾.

(1) منشور وزير الفلاحة عدد 168 بتاريخ 2002/07/24 حول المعاينة والمراقبة الصحية لمنتجات الصيد البحري المنزلة بالمواني ومنشور وزير الفلاحة عدد 150 بتاريخ 2006/09/22 حول إحكام عمليات المعاينة والمراقبة الصحية لمنتجات الصيد البحري المنزلة بالمواني والمذكرة التوضيحية لوزير الفلاحة عدد 8045 بتاريخ 2006/11/08 حول الإجراءات التطبيقية لعمليات المعاينة والمراقبة الصحية لمنتجات الصيد البحري المنزلة بالمواني.

(2) وجود إختلاف بين المنشور عدد 168 بتاريخ 24 جويلية 2002 والمذكرة التوضيحية لوزارة الفلاحة بتاريخ 8 نوفمبر 2006 بخصوص مآل نظائر الوصل.

(3) وهي مواني بئر توغارت وغار الملح وقلبية وحلق الوادي وطليبة والشابة وصفاقس.

(4) أعوان الوكالة ودوائر الصيد البحري والصحة الحيوانية بالمندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية.

(5) منشور وزير الفلاحة عدد 150 بتاريخ 2006/09/22 حول إحكام عمليات المعاينة والمراقبة الصحية لمنتجات الصيد البحري المنزلة بالمواني.

من جهة أخرى، ورغم ارتباط نجاعة مراقبة إنزال وترويج المنتجات بمدى تنظيم الدخول والخروج بالمواني، فقد لوحظ عدم احترام الإجراءات المنصوص عليها بالمناشير والمذكرات المعدة في الغرض⁽¹⁾ الموجبة لاستعمال بطاقات دخول ومسك سجلات للزائرين. فضلا عن ذلك مثل سوء تسييج بعض المواني عائقا لمراقبة ترويج منتجات الصيد البحري وذلك على غرار مواني "زبوسة" والمنستير وجرجيس ومنزل عبد الرحمان والهورية.

ولا يتوفر بأغلب المواني نظام استمرار للعمل حيث أنّ النقص في عدد الأعوان المكلفين بحراسة البوابات في عينة من سبعة مواني⁽²⁾ بلغ 24 عونا أي ما نسبته 47% من الحاجيات، وهو ما يجعل البوابة وحرم الميناء دون حراسة لفترات طويلة ويؤدي إلى خروج منتجات دون مراقبة. بالإضافة إلى ذلك، يفتقر أغلب الأعوان المكلفين بحراسة البوابات إلى التكوين في مجال رصد المخالفات وتحرير المحاضر وليست لهم الأهلية لذلك لعدم تمتعهم بصفة الشرطة المينائية حيث لوحظ حسب العينة أنّ 5 أعوان فقط ينتمون لسلك الشرطة المينائية من جملة 27 عونا.

ورغم أنّ بيع منتجات الصيد البحري بالمواني دون إخضاعها للمراقبة الصحية وبيعها بمسالك التوزيع القانونية يعرض فاعله لعقوبة مالية تتراوح بين 100 د و2000 د مع إمكانية سحب الرخصة، فإن ذلك لم يمنع من تفاقم ظاهرة ترويج المنتجات خارج مسالك التوزيع القانونية مما أدى إلى تقلص نشاط بعض الأسواق وغلق 10 منها⁽³⁾. ومن شأن ربط تمتيع المنتجين بمنحة الوقود⁽⁴⁾ بإثباتهم لبيع المنتج بالأسواق المعتمدة أن يكون له أثر إيجابي في ضمان المراقبة الصحية والحدّ من الصيد العشوائي فضلا عن مساهمته في استخلاص المعاليم. وتجدر الإشارة إلى أنّه سبق للدائرة أن أوصت في تقريرها السنوي العشرين بضرورة التصدي لهذه الظاهرة للمحافظة على الشروط التي تمّ على ضوءها الحصول على المصادقة الأوروبية.

ولإحكام مراقبة إنزال وتسويق منتجات الصيد البحري فإن الوكالة مدعوة أيضا إلى التنسيق مع الأطراف المتدخلة⁽⁵⁾ قصد توحيد الإجراءات المعتمدة في إنزال المنتجات واحترام الإجراءات المنظمة للدخول والخروج بالمواني وتوفير عدد كاف من الأعوان المؤهلين لمراقبة بوابات وحرم مواني الصيد البحري.

(1) منشور وزير الفلاحة عدد 123 المؤرخ في 28 ماي 2004 حول تنظيم دخول سائر مستعملي الفضاءات المينائية إلى مواني الصيد البحري ومذكرة الإدارة العامة بتاريخ 2 جويلية 2004 والمتعلقة بمسك سجل ببوابات المواني ممضى ومختوم من قبل رؤساء المواني.

(2) وهي مواني بنزرت وغار الملح وقلبية وحلق الوادي وطبلية والشابة وصفاقس.

(3) قصبة المديوني، ملولش، اللوزة، العوابد، القراطن، العطايا، الزبوسة، الصخيرة، الزارات، أغير.

(4) منحة ينتفع بها أصحاب مراكب الصيد البحري المدفوعة بمحركات مرتبة عن استهلاك الوقود مقدرة بنسبة تتراوح بين 30% و40% من السعر الحقيقي للمازوط قدرت قيمتها الجمالية بحوالي 30م.د. في السنة.

(5) الإدارة العامة للصيد البحري والإدارة العامة للمصالح البيطرية والدوائر التابعة لها بالمندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية.

ب- فويرة معلوم الإنزال

شهدت معالم إنزال منتجات الصيد البحري البالغة سنة 2014 ما قدره 3,7 م.د، تراجعاً مقارنة بالسنوات الفارطة وذلك بالرغم من تطور قيمة الإنتاج الذي مرّ من 360 م.د سنة 2006 إلى 636 م.د سنة 2014⁽¹⁾. وبلغت هذه المعالم على سبيل المثال سنة 2006 حوالي 4 م.د ومثلت 50% من مداخل الوكالة آنذاك.

واعتماداً على إحصائيات وزارة الفلاحة لسنة 2014⁽²⁾ فإن المعالم المفوترة فعلياً من قبل الوكالة لم تتعدّ نسبتها 31% من جملة المعالم المستوجبة والمقدرة بحوالي 11,9 م.د ممّا حرّمها من مداخل تناهز 8,2 م.د لتبلغ حوالي 30 م.د خلال الفترة 2010-2014. وقد وقفت دائرة المحاسبات في تقريرها السنوي العشرين لسنة 2004 على نقص سنوي في المداخل بما قدره 2 م.د حيث لم تتعدّ نسبة فويرة هذه المعالم 60%.

وسعى منها إلى الوقوف على الأسباب الكامنة وراء هذا النقص، قامت دائرة المحاسبات بفحص الإجراءات المتبعة في هذا المجال شملت المعاملات خلال شهر أفريل 2014 بعينة من سبعة مواني وهي بنزرت وغار الملح وقلبية وحلق الوادي وطبلبة والشابة وصفاقس، أسفر عن نقائص تعلّقت بفويرة مبيعات المنتجات على الصعيد الوطني ومتابعة تصديرها.

1- فويرة المبيعات على الصعيد الوطني

نصّت القوانين المعمول بها⁽³⁾ على أن يقوم وكيل البيع بسوق الجملة بفويرة واستخلاص جملة من المعالم⁽⁴⁾ ودفعها للأطراف المعنية في آجال مضبوطة⁽⁵⁾. وفي هذا الإطار تقوم الوكالة باستخلاص معلوم الإنزال عبر فوترته لوكيل البيع على ضوء ما يصرّح به.

(1) إحصائيات الصيد البحري وتربية الأحياء المائية لسنة 2014، وزارة الفلاحة.

(2) تمّ اعتماد هذه الإحصائيات بعد حذف قيمة المنتجات البحرية التي تمّ إنزالها بمواني صيد بحري أخرى وبحيرات غير راجعة بالنظر للوكالة والمقدرة بأكثر من 41 م.د (636 م.د - 41 م.د = 595 م.د) * 2% = 11,9 م.د.

(3) القانون عدد 86 لسنة 1994 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المتعلق بمسالك توزيع منتجات الصيد البحري والامر عدد 1630 لسنة 1998 المؤرخ في 10 أوت 1998 المتعلق بالمصادقة على كراس شروط الذي يضبط طرق تنظيم وسير أسواق الإنتاج وأسواق الجملة لمنتجات الفلاحة والصيد البحري والقرارات المتفرعة عنهما.

(4) المعالم المثقلة على المنتج: 3,5% : معالم تسير السوق - 1% : معلوم لفائدة صندوق الراحة البيولوجية - 4% : معلوم خدمات الوكيل.

(5) المعالم المثقلة على المشتري: 2% : معلوم الإنزال، 2% : معلوم لفائدة صندوق تنمية القدرة التنافسية في قطاع الفلاحة والصيد البحري.

(6) الأطراف المعنية: مستغلّ السوق (البلدية أو المستلزم)، الوكالة، القباضات المالية.

ولا تقوم الوكالة بمقاربة الكميات والقيمة المصرح ببيعها في سوق الميناء مع تلك المضمّنة بوصولات معايينة ومراقبة المنتجات ووصولات البيع التي يقدمها الوكيل للمشتري مما لا يسمح بحصر النقص في الفوترة. كما بيّنت الأعمال الرقابية عدم توفر فواتير البيع طبقاً للتراتب المعتمدة⁽¹⁾ في خمسة من جملة السبعة مواني التي شملتها العينة أرجعته الوكالة إلى عدم احترام إجراءات إعداد الفواتير ومسكها من طرف وكلاء البيع وإلى عدم إلزام عدد من البلديات والمجالس الجهوية بردع الوكلاء المخالفين علماً وأنها هي من تقوم بإسنادهم تراخيص في المجال.

وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتسنّ لدائرة المحاسبات في أغلب الحالات مقارنة الكميات التي تمّت معاينتها بالكميات التي تمت فوترتها من طرف وكلاء البيع بأسواق المواني السبعة في شهر أفريل 2014 بسبب عدم توفر أرشيف من الوصولات في ميناءين وإستحالة التمييز بين الوصولات التي تخص المنتجات التي بيعت بسوق الميناء وتلك المباعة خارجه بخمسة مواني وغياب معطيات حول الكميات التي بيعت من طرف الوكلاء في أربعة مواني.

وطبقاً للتشريع الجاري به العمل يمكن بيع منتجات الصيد البحري في إحدى أسواق الجملة بغضّ النظر عن ميناء الإنزال، وفي هذا الإطار يطالب رؤساء المواني بمتابعة تلك المنتجات ومطالبة المنتجين عند عدم الاستظهار في أجل أسبوع من تاريخ الإنزال بما يفيد بيعها بالأسواق المعتمدة بدفع معلوم الإنزال المستوجب. إلّا أنّه تبين من خلال التدقيق في إجراءات التصرف لشهر أفريل 2014 في العينة غياب هذه المتابعة في خمسة مواني وهي طبلبة والشابة وصفاقس وبزرت وحلق الوادي فيما اقتصرت هذه المتابعة في كلّ من ميناءي غار الملح وقلبية على 35% فحسب من قيمة العمليّات.

وأدّت هذه الوضعية إلى عدم استخلاص موارد هامّة لفائدة الوكالة وهو ما يبرز جلياً من خلال ارتفاع قيمة استلزام بعض أسواق الجملة من طرف الخواص الذين يقومون باستخلاص 3,5% من قيمة بيع المنتجات البحرية وهي نفس القاعدة التي يحتسب على أساسها معلوم الإنزال. وقد تبين من خلال تقدير معالم الإنزال المستوجبة للوكالة سنة 2014 على ضوء قيمة اللّزمة في ثلاثة مواني وهي طبلبة وقلبية وسوسة إلى الوقوف على نقص قدر بحوالي 1,4 م.د أي ما يعادل ضعف المعالم المفوترة من قبل الوكالة.

وبالإضافة إلى ذلك أفضت مقارنة معالم الإنزال مع المعالم المستوجبة لفائدة صندوق الراحة البيولوجية وتنمية القدرة التنافسية في قطاع الفلاحة والصيد البحري التي تحدّد على نفس

(1) نصت العقود وكراسات شروط استغلال أسواق الجملة على وجوب استعمال كنشات فواتير ووصولات بيع طبقاً لمثال معتمد ومؤشر عليها من طرف المحاسبين العموميين للقباضات البلدية على أن تتحصل الوكالة على نظير منها.

قاعدة احتساب معلوم الإنزال⁽¹⁾ إلى نقص في الإيرادات بمبلغ يفوق 7,3 م.د خلال الفترة 2010-2014. وهو ما يستدعي الإسراع بتمكين وزارة المالية من القائمة المفصلة في معاليم الإنزال المفوترة من قبل الوكالة بما يمكن مصالحها من القيام بالمراجعة الجبائية واستخلاص جزء هام من هذه المستحقات وتفادي سقوطها بالتقادم.

وتوصي دائرة المحاسبات بدراسة المنظومة الحالية لإستغلال الأسواق والإستفادة من التجارب المقارنة في المجال وذلك عبر الحدّ من تشبّت المسؤوليات بين الوكالة والبلدية والمستلزم. كما أنّ اشتراط التحصل على شهادة إبراء ذمّة وكلاء البيع تجاه الوكالة لمزاولة نشاطهم بالأسواق من شأنه أن يحسّن في مردودية فوترة واستخلاص معلوم الإنزال.

2- متابعة تصدير المنتجات

تخضع المنتجات البحرية المعدة للتصدير والمنزلة بمواني تونسيّة على غرار تلك المروّجة على المستوى الوطني إلى معاليم الإنزال، غير أنّه تمّ إعفاؤها من هذه المعاليم ابتداء من سنة 2009 بمقتضى منشور وزير الفلاحة⁽²⁾ بحجّة "عدم إخضاع نفس المنتجات إلى أداء معلومين في نفس الوقت" باعتبار أنّ المنتجات البحريّة المعدة للتصدير أصبحت خاضعة لمعلوم 2% بمقتضى القانون المتعلّق بالراحة البيولوجية⁽³⁾.

وبغضّ النظر عن عدم قانونية هذا الإجراء طبقاً لمبدأ توازي الشكليات حيث أنه لا يمكن إلغاء معلوم صدر بأمر عن طريق منشور، فإن هذا الإعفاء غير مبرّر إذ يعتبر معلوم الإنزال كمقابل للخدمات المينائية التي توقّرها الوكالة في حين أن معلوم الراحة البيولوجية يمول صندوق خزينة للمحافظة على الثروة السمكية. وبالإستناد إلى قيمة معاليم الراحة البيولوجية المستخلصة لدى مصالح الديوانة للفترة 2010-2014 والبالغة حوالي 23 م.د يقدرّ النقص في موارد الوكالة خلال نفس الفترة بما يفوق 7,6 م.د أي بمعدل 1,5 م.د سنوياً⁽⁴⁾.

على صعيد آخر، لا تسهر الوكالة على متابعة الكميات المصدّرة بالصفة المرجوة ممّا عمّق التهرّب من دفع معاليم الإنزال المستوجبة وأضرّ بمواردها إذ لا تتمّ مقارنة الكميات المصحّ بتصديرها مع سجّلات القبول الواجب مسكها من طرف الشركات المصدّرة مثلما نصّ على ذلك المنشور آنف

⁽¹⁾ طبقاً للتشريع الجاري به العمل يفرض بيع منتجات الصيد البحري إلى خلاص معلومين لفائدة صندوق الراحة البيولوجية وتنمية القدرة التنافسية في قطاع الفلاحة والصيد البحري وذلك على التوالي بنسبة 1% و2% تحتسب على نفس قاعدة احتساب معلوم الإنزال (القانون عدد 17 لسنة 2009 المؤرخ في 16 مارس 2009 والمتعلّق بنظام الراحة البيولوجية في قطاع الصيد البحري وبتمويلها والقانون عدد 27 لسنة 1982 المؤرخ في 23 مارس 1982 والأمر عدد 798 المؤرخ في 17 ماي 1982).

⁽²⁾ المنشور عدد 162 بتاريخ 3 أوت 2009 والمتعلّق باستخلاص معلوم الإنزال الموظف على منتجات الصيد البحري لفائدة وكالة مواني وتجهيزات الصيد البحري.

⁽³⁾ القانون عدد 17 لسنة 2009 المؤرخ في 16 مارس 2009 والمتعلّق بنظام الراحة البيولوجية في قطاع الصيد البحري وبتمويلها.

⁽⁴⁾ وذلك باعتماد فرضيّة أن القيمة المصحّ بها لدى الديوانة للمنتجات البحرية المصدّرة قد تصل إلى ثلاثة أضعاف قيمة البيع عند المنتج.

الذكر. كما أنّه خلافا لهذا المنشور الذي يوجب موافاة وكلاء البيع المعيّنين للغرض الوكالة بما يفيد تسلم المنتج من قبل المؤسسة المصدرة عبر التأشير على وصل المعاينة والمراقبة وختمه وعلى تحميل الوكيل المعلوم المستوجب في صورة عدم قيامه بذلك، فقد لوحظ من خلال معاينة وثائق التصرف لشهر أفريل 2014 بالعينة أن الوكالة لم تحصل بستة مواني على الوصولات ممضاة ومختومة من طرف الشركات المصدرة.

ولئن سمح القانون للشركات المصدرة تسويق نسبة من منتجاتها في السوق المحلية ممّا يوجب خضوعها لمعلوم الإنزال فإنّه تبين غياب أي متابعة في هذا الصدد رغم وجود وثائق إدارية ترافق طرود المنتجات المصدرة من شأنها أن تمكن الوكالة من القيام بالمراقبة الضرورية. وفي غياب معطيات لدى مصالح الديوانة حول حجم هذه العمليات لم تتمكن دائرة المحاسبات من تقدير المعاليم غير المستخلصة على المنتجات المعفّية من معلوم الإنزال بالرغم من تسويقها محلياً.

IV- الوضعية المالية للوكالة

شهدت الوضعية المالية للوكالة تدهورا ملحوظا حيث بلغت جملة الخسائر في نهاية سنة 2014 ما قدره 14,4 م.د وهو ما يمثل 32% من الأموال المخصّصة. وتعود هذه الوضعية إلى أنّ فائض مداخيل الوكالة بعد خلاص أعباء الأعوان والتسيير لا يغطّي مصاريف الصيانة الحالية التي تعتبر في حدّ ذاتها غير كافية ولا تمثل إلّا جزءا يسيرا من الاحتياجات الحقيقية التي تفوق 183 م.د⁽¹⁾.

بالإضافة إلى ذلك، كلّفت الوكالة بتسيير مواني تعاني من اخلالات تقنية هيكلية متعلقة بالترسّب المتكرّر للرّمال على غرار ميناء قلعة الأندلس وعدّة مواني صغيرة ذات بعد اجتماعي ومردودية سلبية كما أن قيمة عدد من المعاليم لا تغطّي التكلفة الحقيقية للخدمة وذلك على غرار معلومي الرفع والإنزال والإقامة بحوض الميناء التي لا تمثل سوى ما نسبته على التوالي 43% و 21% من الكلفة الحقيقية وذلك حسب تقديرات الوكالة⁽²⁾.

وتبيّن أن تحصيل معاليم استغلال الملك العمومي المينائي واستخلاص المستحقّات كان دون المأمول وهو ما تسبب، بالإضافة للإخلالات المتعلقة بتحصيل معاليم الإنزال، في الحدّ من الموارد المالية للوكالة وبالتالي من قدرتها على مجابهة التحديات المستقبلية في مجال دعم قطاع الصيد البحري وإسداء خدمات ذات جودة للبحارة.

⁽¹⁾ بناء على دراسة أعدت سنة 2009 من طرف الوزارة المكلفة بالفلاحة حينئذ الوكالة سنة 2015.

⁽²⁾ واقع وأفاق وكالة مواني وتجهيزات الصيد البحري، وكالة مواني وتجهيزات الصيد البحري، نوفمبر 2014.

أ- فوترة معاليم الكهرباء والماء والإرساء

أفضت مقارنة قيمة البيع النظرية للماء والكهرباء مع رقم المعاملات المحقق في الغرض لسنة 2014 على ضوء اعتماد هامش الربح المحدد بنسبة 10%⁽¹⁾ إلى الوقوف على نقص في الفوترة بحوالي 660 أ.د أي بنسبة 30% من الإيرادات بهذا العنوان ليرتفع إلى ما قدره 3,3 م.د خلال الفترة 2010-2014 أرجعته الوكالة إلى قدم الشبكات وتعتمد بعض الحرفاء التزوّد بصفة غير قانونيّة.

أمّا بخصوص معاليم إرساء مراكب الصيد البحري بالأحواض، وفي غياب قاعدة معطيات محينة⁽²⁾، أفضى إحتساب المعاليم النظرية لإرساء 5820 مركبا التي تمثّل 63% من الأسطول المتواجد بالمواني إلى الوقوف على نقص هام في الفوترة، حيث قدّرت المعاليم المستوجبة لهذه المراكب بحوالي 315,5 أ.د في حين أنّ المعاليم المفوترة من قبل الوكالة لكامل الأسطول سنة 2014 لم تبلغ سوى 229 أ.د.

لذا، توصي دائرة المحاسبات بضرورة اتخاذ التدابير الكفيلة بتجاوز النقص في فوترة معاليم الماء والكهرباء ودراسة وتقييم تجارب بعض مواني الصيد البحري بربط الحرفاء مباشرة بالشركات الوطنية للتزوّد بالكهرباء والماء ومسك قاعدة معطيات محينة لمراكب الصيد البحري تمكّنها من متابعة شموليّة فوترة معلوم الإرساء.

ب- استخلاص المستحقات

تواجه الوكالة صعوبات في استخلاص مستحقّاتها التي بلغت في نهاية سنة 2014 حوالي 9,5 م.د تعود 73% منها إلى ما قبل سنة 2014 والمتكوّنة من مستحقات متخلّدة بذمة حرفاء خواص بمبلغ 7,2 م.د وهياكل عمومية بما قدره 2,3 م.د.

فبخصوص مستحقات الوكالة تجاه وكلاء البيع البالغة حوالي 3 م.د، يكمن الإشكال الأساسي في عدم إمكانية ردّهم خاصّة أن عددا منهم صدر في شأنهم أحكام بالسجن أو بخلاص المستحقات دون أن يتمّ تنفيذها ويواصلون نشاطهم بالأسواق على غرار وكلاء البيع "م.م" و"م.ق" و"ف.ل" الذين بلغت ديونهم على التوالي 297 أ.د و221 أ.د و124 أ.د. كما هو الشأن لوكيل البيع "ح.ه" البالغة ديونه تجاه الوكالة 389 أ.د الذي ينشط بسوق الجملة للأسماك بسوسة وذلك رغم صدور عدّة بطاقات إلزام ضده ونشر قضايا لإبطال بيعه لعقاراته للتنفيذ عليه.

(1) قرار وزير الفلاحة ووزير المالية المؤرخ في 26 فيفري 2013 والمتعلق بضبط المعاليم الميمنية لفائدة وكالة مواني وتجهيزات الصيد البحري.

(2) في غياب قاعدة معطيات محينة لدى الوكالة أو الإدارة العامة للصيد البحري وتربية الأسماك أو ديوان البحرية التجارية والمواني الذين قام الفريق الرقابي بالتواصل معهم في هذا الصدد.

ولئن تعتمد الوكالة على عدم تقديم خدمة رفع وإنزال المراكب كإجراء لإستخلاص مستحقاتها تجاه أصحاب مراكب الصيد البحري البالغة 1,6 م.د سنة 2014 نظرا لأن طبيعة النشاط تستوجب رفع كل مركب على الأقل مرة كل سنة للصيانة والإصلاح، إلا أنه لم يتم على جل الحرفاء حيث تم الوقوف على تمتع 27 صاحب مركب بهذه الخدمة في نفس السنة دون خلاص ديون تقدر بحوالي 150 أ.د.

من جهة أخرى، بلغت المستحقات تجاه شاغلي الملك العمومي سنة 2014 حوالي 3,9 م.د خصت 1810 حريفا تعود 2,2 م.د منها إلى ما قبل سنة 2014. ويعتبر قطع خدمة الماء والكهرباء من أهم وسائل حث شاغلي الملك العمومي على خلاص ديونهم. إلا أن مقارنة قائمة فواتير التزود بالماء والكهرباء مع قائمة الشاغلين ممن تجاوز أجل خلاص ديونهم السنة أفضت إلى تمتع أكثر من 300 حريف بهاته الخدمات رغم بلوغ ديونهم لفائدة الوكالة 2,1 م.د.

على صعيد آخر، بلغت مستحقات الوكالة لدى الهياكل العمومية في موفى سنة 2014 حوالي 2,3 م.د تخص أساسا هياكل راجعة بالنظر لوزارة الداخلية والجماعات المحلية الساحلية والتعاضديات الفلاحية. ولئن سعت الوكالة لاستخلاص المستحقات المتخلدة بدمّة هذه الهياكل عبر مراسلة الجهات المعنية وعقد عدة جلسات عمل في الغرض، فإن عددا من هذه الهياكل لم يف بتعهداته علما وأن ديون الهياكل الراجعة بالنظر إلى وزارة الداخلية بلغت 1,25 م.د.

وضمنا لحقوق الوكالة، توصي دائرة المحاسبات بتفعيل الإجراءات الردعية بما من شأنه أن يساهم في استخلاص جزء هام من مستحقاتها وبضرورة التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة عند منح أو تجديد الترخيص لوكيل البيع بناء على إيفائه بتعهداته تجاه الوكالة. كما أن الوكالة والوزارة المكلفة بالفلاحة مدعوتان إلى اتخاذ الاجراءات التي من شأنها أن تمكن من استخلاص المعاليم المينائية بما يسمح بتطوير مداخيل الوكالة.

*

*

*

تضطلع وكالة مواني وتجهيزات الصيد البحري بدور هام في النهوض بقطاع الصيد البحري بما يساهم في تطوير النشاط بالمواني وتوفير خدمات مينائية ذات جودة وحماية الثروة السمكية ومطابقة المنتج المروج لمتطلبات الجودة الصحية. إلا أن العديد من النقائص المتعلقة بالبنية التحتية

والتجهيزات المينائية والتصرف في الملك العمومي وإنزال منتجات الصيد البحري والفوترة واستخلاص المستحقات حالت دون تجسيم هذا الدور على الوجه الأمثل.

ولضمان تطوير البنية الأساسية والرفع من مردوديتها فإنه يتعين الإسراع ببرمجة مشاريع للإستثمار والصيانة للحدّ من تواصل اهتلاك المواني وفقا للدراسات المعدة في الغرض والحرص على تنفيذ المشاريع المبرمجة في الآجال والوقوف على الصعوبات واتخاذ الإجراءات التصحيحية في الإبان.

وفي ما يتعلّق بالتصرف في الملك العمومي، فإن الوكالة مدعوة إلى إحترام التشريعات والتراتب الجاري بها العمل في إستغلال الملك العمومي بما يتلائم مع طبيعة النشاط المزمع القيام به والحرص على استكمال تحديده وإعداد أمثلة التهيئة وتحيينها بما يسمح بتطوّر أنشطة الصيد البحري.

ولضمان تزويد السوق الوطنية بمنتجات صيد بحري صحية ودعم التصدير، فإنه بات من الضروري الاسراع بتأهيل الأسواق والحرص على احترام الالتزامات الوطنية وبإحكام مراقبة إنزال وترويج المنتجات.

ويقتضي تدهور الوضعية المالية للوكالة اتخاذ الإجراءات الضرورية لإحكام فوترة المعاليم الراجعة إليها بالنظر والحرص على إستخلاص مستحقّاتها ممّا يمكّنها من بلوغ التوازنات المالية للإضطلاع بدورها في قطاع الصيد البحري على الوجه الأمثل.

ردّ وكالة موانئ وتجهيزات الصيد البحري

I- البنية الأساسية لموانئ الصيد البحري

أ- وضعية البنية التحتية والخدمات

1- البنية التحتية

شمل تقادم الموانئ مجمل المكوّنات ولم يكن بالإمكان برمجة تدخلات شاملة للإصلاحات على مستوى كلّ ميناء سواء بتمويل على ميزانية الدولة أو على ميزانية الوكالة هذا ويتمّ برمجة المشاريع حسب توفر الاعتمادات وحسب الأولويات انطلاقاً من ما تمّ تسجيله من نقائص وأضرار.

فيما يخص الأرصفة قامت الوكالة خلال سنة 2015 و في إطار مشروع التأهيل الصحي الممول على خزينة الدولة بعدد من التدخلات شملت أرصفة الرسو بكل من موانئ صفاقس والصخيرة والمهدية. كما شرعت الوكالة خلال سنة 2016 في تنفيذ مشروع تجديد أرصفة حوض الرافعات بصفاقس على مواردها الذاتية

هذا وتجدر الإشارة أنّ رصيف ميناء الصيد البحري بسيدي داود تم إصلاحه على ميزانية الدولة بعنوان سنتي 2015 و 2016 وكذلك الحال بالنسبة لرصيف ميناء الشابة الذي أنجز في إطار تهيئة الميناء خلال نفس الفترة أما فيما يتعلق بميناء قليببة تدخلت الوكالة للقيام بإصلاحات وقتية وناجعة على الأضرار الحاصلة بالرصيف إلى أن يتم إصلاحه بصفة معمقة في إطار تهيئة الميناء (بصدد فرز العروض) والذي سيتم إنجازه على ميزانية الدولة.

أمّا بالنسبة للحواجز الواقية فإنّ "إصلاحها وتدعيمها مكلف وقد تمّ بالتنسيق مع الإدارة العامة للصيد البحري إدراجها ضمن برمجة تهيئة موانئ الصيد البحري بكل من قليببة وصياد (بصدد فرز العروض) والمهدية (في طور الدراسة) وبنزرت (تم الإنجاز).

وبخصوص الدفاعات الخشبية، فإنّ البحارة يشكون من عدم جدوى استعمالها بدعوى أنّها تضرّ بمراكبهم، هذا وأنّ الوكالة بصدد التفكير في تعويضها بعجلات مطاطية أو دفاعات مطاطية رغم تكلفتها الباهضة.

بالنسبة لمينائي صفاقس وسيدي داود تم تركيز قواعد العلامات الضوئية. أما موانئ العطايا والزبوسة وحومة السوق تم إدراجها في ميزانية الوكالة بعنوان سنة 2017. هذا وأن صيانة تجهيزات العلامات الضوئية تتم بصفة مستمرة ومن قبل مصلحة المنارات وهي الجهة الوحيدة المخول لها القيام بالأشغال.

بالنسبة لشبكات التطهير بموانئ صفاقس والمهدية وجرجيس تم إنجازها في إطار برنامج التأهيل الصحي للبنية الأساسية للموانئ خلال سنتي 2015 و2016.

بالنسبة للماء والكهرباء هناك تدخل تدريجي لتجديد هذه الشبكات بعديد الموانئ والذي شرعت الوكالة في إنجازه بتمويل من ميزانيتها أو ميزانية الدولة ومنها ما هو مدرج ضمن برنامج تهيئة وتوسعة بعض الموانئ على غرار ميناء سلقطة وكاب زبيب والشابة (أنجز) وميناء بنزرت (بصد الانجاز). وفي نفس السياق قامت الوكالة بتجديد العدادات الفرعية بتركيز 200 عداد فرعي راجعة لمواني المهدية وقلبيية وسيدي داود والهورية وبني خيار وغار الملح وكاب زبيب في انتظار استكمال بقية الموانئ.

أما بخصوص عمليات جهر مداخل وأحواض المواني، تسعى الوكالة، رغم إمكاناتها المادية والبشرية المحدودة، إلى التدخل في الآجال المناسبة للحد من الترسبات و لتأمين ملاحه بحرية سليمة للمراكب. إلا أن بعض المواني على غرار قلعة الأندلس تتطلب الجهر بصفة متواصلة دون انقطاع أو بوتيرة سنة أو سنتين مثل قابس والزارات في انتظار استكمال عمليات الحماية وذلك في إطار برامج استثمار تعدها الإدارة العامة للصيد البحري وتربية الأسماك فمنها ما هو بصد الإنجاز (قابس) ومنها ما هو بصد الدراسة (قلعة الأندلس). هذا، مع التذكير وأنه تم اقتناء على ميزانية الدولة آلة جهر لوضعها بذمة جهر مدخل ميناء قلعة الأندلس لا غير مع تحمل الوكالة للنفقات المتعلقة بالأجور و المحروقات و الصيانة. و رغم هذه الصعوبات قامت الوكالة بإنجاز جهر مواني البقالطة وصيادة والمهدية وقابس خلال سنتي 2015 و2016، شرعت في نقل المعدات لجهر ميناء القراطن في شهر جانفي 2017. كما ستقوم الوكالة خلال سنة 2017 بجهر مواني الهوارية بصفة طارئة و سلقطة والزرات اللوزة وحلق الوادي كما هو مبرمج بالميزانية، هذا ويمكن تعديل هذا البرنامج على ضوء الحاجيات الطارئة بمختلف المواني وذلك بمفعول تغييرات مناخية. وتسعى الوكالة إلى مضاعفة مجهوداتها في هذا المجال بتدعيم أسطولها بمعدات أخرى

تتقصها وذلك بتمويل على ميزانية الدولة حتى تحقق اكتفائها الذاتي وتواجه الطلبات المتزايدة في الآجال المرجوة وبنسق سريع.

2- معدات الرفع والإنزال

تقوم الوكالة دوريا بعمليات صيانة معمقة لمعدات الرفع و الإنزال بتمويل ذاتي من الوكالة وقد تم خلال الخمس سنوات المنقضية صيانة وتعهد الرافعات المتنقلة لكل من مواني طبرقة والمنستير والشابة و جبد السفن ذو طاقة 250 طن بالمهدية بكلفة جمالية تناهز 2 م.د، إضافة إلى اقتناء عجلات مطاطية وأحزمة لجميع الرافعات المتنقلة بكلفة تناهز 1.3 م.د. كما تجدر الإشارة إلى أن الوكالة أبرمت صفقات أواخر سنة 2016 تتعلق باقتناء رافعة متنقلة 140 طن لميناء حومة السوق و رافعة ثابتة 30 طن لميناء سوسة بكلفة 1,7 م.د عن طريق قرض من خزانة الدولة وإنجاز قاعدة لتركيز الرافعة الثابتة بسوسة وتهيئة ساحة الصيانة بكلفة 0,9 م.د على مواردها الذاتية.

وعلى إثر اجتماع المجلس الوزاري المضيق ليوم 12 نوفمبر 2015 تم ضبط حاجيات المواني من معدّات الرفع والإنزال وإدراج ذلك بوثيقة المخطط للفترة 2016-2020 وهو ما تمّ العمل به حيث تمّت برمجة تجديد خمس رافعات متنقلة بمواني الصيد البحري بجرجيس وبنزرت وطبلبة وصفاقس وقليلية وتتولّى الدولة تمويل هذه المشاريع لعدم قدرة الوكالة على ذلك.

أما فيما يتعلق بدراسة الجدوى الاقتصادية والفنية لوسائل الرفع والإنزال، فإنّ الوكالة بصدد إنجاز دراسة شاملة تهدف إلى تحديد الكلفة الحقيقية لجميع خدمات الوكالة بما في ذلك عمليات الرفع والإنزال.

ب- متطلبات الصيانة والاستثمار وهياكل المساندة

1- متطلبات الصيانة والاستثمار

في إطار إعداد المخطط 2016-2020، قامت الوكالة بتعيين المخطط المديرى لمواني الصيد البحري المعد سنة 2009 من قبل الإدارة العامة للصيد البحري و ذلك بادخال بعض المعطيات المحينة حول الوضعية الحالية للمواني تم استقصائها من أصحاب المهنة والمتدخلين بالمواني. وقد شمل التحيين جميع مكونات الميناء من تدخلات مستوجبة موكولة

على الوكالة وتدخلات تهم توسعة وتطوير الميناء موكولة على الإدارة العامة للصيد البحري وقد بلغت الكلفة الجمالية المحينة 183 م.د تتوزع كما يلي:

- 103 م.د تدخلات موكولة على الإدارة العامة للصيد البحري.
- 80 م.د تدخلات موكولة على الوكالة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الوكالة لا يمكنها توفير سنويا سوى 1.5 م.د إلى 2 م.د على مواردها الذاتية وهو مبلغ غير كاف ويتمّ توظيفه في العمليات ذات الصبغة الاستعجالية فحسب. وتم عند اعداد المخطط (2016-2020) برمجة مشاريع استثمار وصيانة عاجلة بقيمة 26.37 م.د (من بين مشاريع بقيمة 80 م.د) منها 7.5 م.د على خزينة الدولة (اقتناء 3 رافعات متنقلة المذكورة في الوثيقة المنبثقة عن المجلس الوزاري)

ستقوم الوكالة مستقبلا على إعداد الدراسات وملفات طلبات العروض في إبانها لتلافي التأخير في انجاز المشاريع.

2- هياكل المساندة

فيما يتعلق بالمجلس الوطني لموانئ الصيد البحري، تمت تسمية أعضاء المجلس الوطني لموانئ الصيد البحري بمقتضى المقرر الصادر عن وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري بتاريخ 01 جويلية 2015 تحت عدد 2553. أمّا فيما يتعلق بالمجلس الأعلى للموانئ البحرية، فإنّ تنظيم اجتماعاته يتم باقتراح من لجنة تتكون من ممثل عن الوزارة المكلفة بالنقل والوزارة المكلفة بالصيد البحري والوزارة المكلفة بالسياحة بمقتضى قرار من رئيس الحكومة.

بالنسبة للشرطة المينائية، سيتم الشروع في تكوين أعوان الشرطة المينائية حال صدور الامر المتعلق بضبط الكفاءة المهنية لأمرى وضباط موانئ الصيد البحري الذي هو من مشمولات وزارة النقل.

وبخصوص رفع المخالفات تم إعداد مشروع أمر يضبط الجدول التعريفي للصالح

بتاريخ 23 جويلية 2014 ولم يصدر بعد.

فيما يتعلق بلجان المجموعات المينائية، تم إعداد جميع المقرارات المتعلقة بتكوين لجان المجموعات المينائية ويتم تحيينها بصفة دورية كلما طرأ تغيير على مستوى أعضاء هذه اللجان. وبخصوص دورية انعقادها وجدول أعمالها، تمت دعوة أمري الموانئ إلى الحرص على انعقادها في الآجال والتطرق خاصة إلى النقاط المتعلقة بالجوانب التنظيمية وتحسين جودة الخدمات وتأهيل أسواق الجملة.

وبخصوص لجان السلامة والأمن والصحة والنظافة والبيئة بموانئ الصيد البحري، تم إعداد قرار من وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري مؤرخ في 17 أكتوبر 2016 يتعلق بضبط تركيبة وأساليب سير عمل لجان السلامة والأمن والصحة والنظافة والبيئة بموانئ الصيد البحري وقد تم إعلام أمري الموانئ بالشروع في تنظيم اجتماعات هذه اللجنة.

II- التصرف في الملك العمومي لموانئ الصيد البحري

أ- تحديد الملك العمومي وضبط أمثلة التهيئة

تم ضبط الحدود البحرية والبرية لـ 35 ميناء وبالنسبة للسنة موانئ الباقية تمت مراسلة وزارة التجهيز لاستكمال ضبطها وتمت إجابتنا بمكتوب بتاريخ 2015/08/21 فيما يخص ميناء حسي جلابة.

وتمت موافاة سلطة الإشراف بمشروع الأمر المتعلق بالنظام النموذجي بتاريخ 2014/1/30 ومازالت الوكالة تنتظر صدوره.

اعتمدت الوكالة في تصرفها في الملك العمومي المينائي على أمثلة طبوغرافية أعدتها من قبل مكتب دراسات سنة 2004 تمثلت في رفع ما هو موجود من بناءات. (قبل صدور مجلة الموانئ لسنة 2009 لم يكن مطلوب ضبط أمثلة تهيئة بمقتضى قرار).

وقامت الوكالة سنة 2016 في مرحلة أولى بإصدار إعلان طلب عروض عدد 04 بتاريخ 2016/06/13 قصد إعداد أمثلة تهيئة مينائية لثلاثة موانئ صيد بحري (غار الملح والشابة وجرجيس)، وتم إبرام صفقة في الغرض.

بالنسبة للتقسيم الشرقي بميناء صفاقس تم إعداد مثال تهيئة من قبل الوكالة وتمت المصادقة عليه، وتم إسناد تراخيص في الإشغال الوقتي بمقتضاه. وسيتم تهيئة الفضاء ضمن مشروع تهيئة وتوسعة ميناء صفاقس.

بالنسبة للقطعتين المتواجدتين بميناء غار الملح سيتم إعداد مثال تهيئة لكامل الميناء تبعاً لما تمت الإشارة إليه أعلاه.

أمّا بالنسبة للقطع غير المهيئة بميناء جرزونة فستشمل التهيئة في مرحلة قادمة كامل الميناء.

بخصوص الخط الكهربائي تم إسناد الشاغل قطعة إضافية كتوسعة متاخمة للقطعة المستغلة من قبله بمقتضى ترخيص شريطة عدم انجاز بناءات فوق خط الكهرباء الذي يمر داخلها حتى تتمكن مصالح الشركة التونسية للكهرباء والغاز القيام بالتدخلات وأعمال الصيانة.

ونظراً لتشكيكات الشركة الوطنية للكهرباء والغاز، سيتم تحميل الشاغل تكلفة تحويل الخط الكهربائي.

ب- إسناد استغلال الملك العمومي

1- إسناد اللزمات

سيتم تدارك الوضعية وذلك من خلال تسوية الملفات حسب ما تم الاتفاق عليه مع وحدة متابعة اللزمات.

بالنسبة للعقار الذي تم تفعيل المنافسة في شأنه، أمام عدم توفر مقاسم بميناء الصيد البحري بسوسة ووفرة المطالب الواردة على إدارة الميناء سنة 2014، وحرصاً على تكافؤ الفرص أمام الجميع وترسيخاً لمبدأ الشفافية والمساواة قررت الوكالة اللجوء إلى الدعوة إلى المنافسة لإسناد ترخيص في الإشغال الوقتي للأرض البيضاء التي تمسح 174 م² وقد أفضت النتائج الحصول على عرض مجد لكن الشاغل لم يتم باستكمال ملفه وخاصة خلاص الديون المتخلدة بذمته حتى يتم إسناده ترخيص في الغرض.

وبخصوص عدم تفعيل المنافسة بالنسبة للزمات المسندة خلال سنة 2010 نظرا لعدم صدور الأمر المؤرخ في 19 جويلية 2010 والمتعلق بضبط شروط وإجراءات منح اللزمات.

لم يتم إحداث لجنة تعنى بإعداد المراحل التحضيرية لمنح اللزمة قبل تاريخ 2012/04/04 لأنه لم يتم إسناد أي لزمة عبر المرور بالإجراءات المتبعة لإسناد اللزمات.

أما بالنسبة للأراضي البيضاء المسندة خلال الفترة الممتدة بين سنة 2011 وسنة 2015 فقد تمت بمقتضى تراخيص في الإشغال الوقتي إستثناسا بمراسلة المستشار القانوني لرئاسة الحكومة سنة 2011 وتم اعتماد المعاليم المنصوص عليها بالأمر عدد 823 وبقرار المعاليم المؤرخ في 26 فيفري 2013، لأن أغليبتها تتعلق بإنجاز مخازن لحفظ معدات الصيد البحري وورشات حدادة وكهرباء وميكانيك ومواد غذائية، وعليه لا يمكن أن نتحدث عن نقص في مداخل الوكالة يقدر ب 101 أ. د نظرا لعدم قيام الوكالة بإسناد لزمة مع توظيف معلوم إضافي ب 5%.

وتحرص الوكالة على التقيد بالمقتضيات القانونية وذلك من خلال الاستشارات والمكاتب التي تم توجيهها إلى سلطة الإشراف الممثلة في إدارة الشؤون القانونية والعقارية بوزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري وذلك عند عدم فهم وتضارب النصوص القانونية في مادة إسناد اللزمات (قانون 23 لسنة 2008 وقانون 48 لسنة 2009).

2- إسناد تراخيص الإشغال الوقتي

تم إصدار مذكرة في الغرض لأمري الموائى وسيقع التنصيص على ذلك بدليل الإجراءات.

فيما يتعلق بتحديد القيمة التقديرية فإن الوكالة تقوم قبل جانفي 2016 بالاستئناس بالقيمة الكرائية المماثلة بموائى صيد بحري أخرى دون تضمينها كتابيا بملف إعلان طلب العروض وقد انطلقت الوكالة منذ جانفي 2016 تضمين هذه القيم صلب ملفات طلب العروض تكريسا لمزيد من الشفافية في عملية الإسناد.

بالنسبة لمركب التبريد بميناء الشابة، تم رفض جميع العروض التي يقل معلوم الكراء المقترح من قبل المشاركين نظرا لتدني العروض الواردة إستثناسا بالقيم الكرائية بموانئ صيد بحري المماثلة.

بخصوص قبول أو عدم قبول العرض الوحيد عند إصدار إعلان كراء لأول مرة سيتم تلافي ذلك من خلال قبول جميع العروض الواردة في الآجال والقيام بفتحها وفرزها واتخاذ القرار المناسب في شأنها.

وفيما يتعلّق بإعلان كراء مركب التبريد بميناء الصيد البحري بصفاقس تم رفض العرض المقترح من قبل شركة "م.ب" دون تعليل ذلك. وتم لاحقا إصدار إعلاني كراء جديدة لم تفض إلى نتائج.

ثم تم إسناد العقار إلى الشاغل القديم بالتفاوض المباشر بعد أن تم إلغاء ترخيصه بتاريخ 2004/01/01 واسترجاع العقار بمقتضى حكم قضائي تم تنفيذه بتاريخ 2010/12/13 وذلك بقبوله احتساب المعلوم المحدد من قبل وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية وخلاص الديون المتخلّدة بذمته والبالغة نحو 120 أ.د وتكوين شركة جديدة في الغرض.

بالنسبة للعقار الذي تم تفعيل المنافسة في شأنه بميناء الصيد البحري بسوسة لم تتمكن الوكالة من إنهاء إجراءات منح الترخيص نظرا لعدم تقديم الشاغل للوثائق المطلوبة لكن بالمقابل استخلصت ديون متخلدة بذمة الشركة.

لم تقم الوكالة بإعادة إصدار إعلان طلب عروض جديد لأنها منكبة حاليا على إعداد ملف طلب عروض وكراسات شروط خاصة وملاحق لإسناد لزمة مع احترام إجراءات إسنادها.

ج - المراقبة وتنفيذ قرارات الإلغاء

1- مراقبة التصرف في الملك العمومي

بخصوص عدم قيام الوكالة بعملية المراقبة الدورية ، سيتم تلافي هذا التقصير من خلال تفعيل أولا دليل الإجراءات الجديد الذي يبين أشكال ودورية المراقبة وثانيا من خلال تكثيف الزيارات الميدانية للموانئ للمتابعة ولمعاينة العقارات المينائية ورفع الإخلالات المسجلة واتخاذ الإجراءات المناسبة.

والوكالة بصدد استكمال الجرد للملك العمومي المينائي التابع للوكالة لإصدار ترقيم خاص بكل عقار.

تقوم المصلحة المختصة بالإدارة المركزية بإجراءات سحب التراخيص في حق من أخل بأحد بنود الترخيص وستسعى جاهدة لتكثيف أشكال المراقبة للوقوف على الإخلالات المسجلة واتخاذ الإجراء المناسب لذلك. هذا وقد قامت الوكالة بسحب العديد من التراخيص لمخالفة المستغلين لبنود الترخيص.

2- تنفيذ قرارات الإلغاء

تم تلافي هذا النقص من خلال تدوين جميع قرارات الإلغاء بمنظومة خاصة تمكن من متابعة تنفيذها وتسجيل القرارات المسترجعة من خلال تكليف عون يقيم بهذه المهمة ونحن بصدد جرد القرارات المغطاة وإعداد قوائم في الغرض وقد تم إرسالها إلى الإدارة العامة للإختبارات قصد تحديد القيمة الكرائية والقيمة الشرائية لها.

القرار عدد 5 والملغى بتاريخ 1991/05/17 بميناء صفاقس لم يتم استرجاع العقار نظرا لرغبة الورثة (ح.ب) في مواصلة الاستغلال.

العقار تصدر في شأنه غرامة تصرف لأرض مغطاة عوضا عن أرض بيضاء وقد تم مد الوكالة بضمان بنكي وسيتم إصدار ترخيص في الغرض بعد تقديم مثال هندسي في الغرض.

القرارات الثمانية المذكورة بالقائمة، لم يتم اللجوء إلى القضاء لاسترجاعها نظرا لرغبة شاغليها مواصلة استغلالها معربين عن ذلك بمطالب واردة في الغرض.

بالنسبة لشركة "أ.ص" فإن سحب قرار الإلغاء تم بناء على تعهد الشركة المذكورة بإتمام و انجاز البناية وفق مطلب مرفوق بمثال هندسي في الغرض (قام الشاغل بانجاز البناية ولم يشرع في الاستغلال - تم بتاريخ 2016/01/13 إجراء معاينة عن طريق عدل منفذ). وتم سحب الترخيص من جديد سنة 2016 نظرا لعدم الإستغلال والشاغل الآن بصدد التفاوض مع الوكالة بخصوص سحب قرار الإلغاء وإسناده لزمة في الغرض.

د - معاليم استغلال الملك العمومي المينائي

1- فوترة المعاليم

تطبيقا لمقتضيات قرار المعاليم المينائية، فإن فوترة الملك العمومي المينائي يطبق على كل نشاط على اليابسة لا غير، اما بالنسبة لوضع الأقفاص العائمة بأحواض الموانئ من قبل شركات تربية الأحياء المائية لا يمكن إقامتها بشكل دائم ذلك أنها تعيق دخول وخروج المراكب وتشكل خطرا على سلامة الملاحة. ونظرا إلى أنّ استغلال أحواض الموانئ من قبل هذه الشركات يجب أن يكون ظرفيا ومحدودا في الزمن، و يطبق عليه معلوم الإشغال الظرفي المنصوص بقرار المعاليم المذكور أعلاه. أمّا تواجد الأقفاص على اليابسة فإن تواجدها يندرج ضمن المساحات المسندة لهاته الشركات وذلك بمقتضى ترخيص في الإشغال الوقتي، وفي صورة تواجدها في غير الأماكن المخصصة لها بمقتضى الترخيص المسند، تعد مخالفة تستوجب القيام بالاجراءات اللازمة في الغرض وسيتم تلافي ذلك مستقبلا.

بالنسبة لفواتير غرامة التصرف فإنّها تصدر بالميناء بعد الرجوع إلى المصلحة المعنية بإدارة التصرف بالإدارة المركزية.

التأخير الحاصل في الفوترة يرجع إلى عدم تمكن المصالح المركزية من البيانات الكافية حسب القوائم المتأتية من الإدارات المينائية لإبداء رأيها بخصوص المعلوم، المستغل، نوع العقار.

تم تلافي هذه الإشكاليات من خلال المنشور الذي تم إصداره سنة 2015 والذي يتعلق بكيفية فوترة غرامات التصرف.

وجوابا على صعوبة استخلاص الدين المترتب عن فواتير غرامات تصرف أو إسقاطه نظرا للتأخير في إصدار الفواتير، لا توجد صعوبة في استخلاصه أو إسقاطه نظرا لتمسك الورثة ورغبتهم مواصلة استغلال عقارات مورثيهم.

بخصوص إستغلال جزء من ميناء الصيد البحري بحومة السوق من قبل شركة "م ح س" لأغراض ترفيهية، وأنّ الوكالة بصدد التفاوض مع الشركة المعنية لتسوية جميع الوضعيات العقارية والمالية.

2- القيمة الكرائية

بخصوص القيمة الكرائية للعقارات المغطاة تم إعداد برنامج لمراسلة الإدارة العامة للاختبارات لمراجعة جميع الاختبارات القديمة.

وقد تم خلال شهر ديسمبر سنة 2015 مراسلة الإدارة العامة للاختبارات والإدارة الجهوية لأملاك الدولة ببنزرت لتحديد قيم جديدة ومراجعة قيم قديمة لولاية بنزرت (جرزونة، منزل عبد الرحمان، كاب زبيب، غار الملح، سيدي مشرق).

وقد تم خلال سنة 2016 مراسلة الإدارة العامة للاختبارات والإدارات الجهوية بالنسبة لجميع الولايات الأخرى ما عدا ولاية نابل والمنستير و صفاقس التي تم إعداد مراسلة في الغرض بداية سنة 2017.

بالنسبة للقيمة الكرائية لأسواق الجملة تم العمل بالقيم الجديدة للإدارة العامة للاختبارات والتي تهتم أسواق الجملة للأسماك بميناء طبلبة، صيادة والشابة والتي حددت القيمة الكرائية السنوية : 10% من قيمة اللزمة بداية من سنة 2015 بالنسبة لطبلبة والشابة وصيادة.

هذا ويتم دوريا مراسلة البلديات قصد مدنا بنسخ من عقود اللزمات قصد مراسلة الإدارة العامة للاختبارات لتحديد القيمة الكرائية.

3- الضمانات المالية

التراخيص التي لم يقع تحينها طبقا للأمر عدد 1984 لم يرق أصحابها بمد الوكالة بالضمانات المالية ووثائقهم القانونية المحينة بعد أن تم إعلامهم بوجوب تحيين تراخيصهم وفقا للقانون عدد 47 الذي تم إلغاؤه وتعويضه بالقانون عدد 48 المتعلق بمجلة الموانئ البحرية.

ستتولى الوكالة القيام بالجرد المادي عند نهائية كل سنة مع الحرص على أن تكون هاته الضمانات متوفرة بالنسبة لكافة الحرفاء ما عدا مخازن معدات الصيد البحري.

III- إنزال منتجات الصيد البحري وتسويقها

تضطلع الوكالة إلى جانب مهامها الأصلية المنصوص عليها بقانون إحداثها بدور هام في مجال متابعة ومراقبة إنزال منتجات الصيد البحري، بالرغم من أنّ ذلك يندرج ضمن المشمولات الأصلية للإدارة العامة للصيد البحري وتربية الأسماك فيما يتعلق بإحصائيات المنتج ومنع صيد الأسماك غير القانوني وغير المبلغ عنه وغير المنظم وردعه والقضاء عليه وضمن مشمولات مصالح الإدارة العامة للمصالح البيطرية فيما يتعلق بمطابقة المنتج لمتطلبات الجودة والشروط الصحية وضمن مشمولات مصالح التجارة فيما يتعلق بتنظيم أسواق الجملة لمنتجات الفلاحة والصيد البحري والفوترة وشفافية الأسعار وتسجيل الكميات التي تباع في أسواق الجملة .

حيث نص القانون عدد 13 لسنة 1994 المؤرخ في 31 جانفي 1994 المتعلق بممارسة الصيد البحري في بابيه الخامس من العنوان الثالث المتعلق بإنزال الأصناف المائية وبيعها إلى أنه يتعين إنزال الأصناف المائية بحضور عون من السلطة المختصة الذي يتولى معاينة جرائم الصيد البحري وتسجيل وزنها كما يتعين بيعها بالأماكن المعدة للغرض داخل الموانئ. ولم يدرج هذا القانون آمري موانئ الصيد البحري وضباط الموانئ ضمن قائمة الاطراف التي يخول لها معاينة ورفع المخالفات وتحرير محاضر في الغرض مما يحد من تدخلات هذا الجهاز للتصدي للبيع خارج مسالك التوزيع القانونية.

وبمقتضى الأمر عدد 1474 لسنة 1995 المؤرخ في 14 أوت 1995 كلفت وزارة الفلاحة- الإدارة العامة للإنتاج الحيواني بمراقبة الشروط الصحية للإنتاج وتحضير ومعالجة وتحويل وتكييف وخزن ونقل والإرسال المنطبقة على منتجات الصيد البحري والسهر على احترام مواصفات سلامة منتجات الصيد البحري المعدة للاستهلاك البشري.

أمّا بخصوص مسالك توزيع منتجات الفلاحة والصيد البحري فقد ضبط القانون عدد 86 لسنة 1994 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المتعلق بمسالك توزيع منتجات الفلاحة والصيد البحري والنصوص التطبيقية المتممة له خاصة شروط وضوابط ترويج منتجات الفلاحة والصيد البحري بأسواق الجملة حيث نص الفصل 11 من الأمر عدد 1630 لسنة 1998 المؤرخ في 10 أوت 1998 المتعلق بالمصادقة على كراس الشروط الذي يضبط تنظيم وسير أسواق الإنتاج وأسواق الجملة لمنتجات الصيد البحري على انه ينبغي أن تكون كل كمية من المتوجات تدخل السوق معرفة بواسطة جداول نقل أو التجميع و

وصولات قبول يتم فيها التنصيص على المنتج وصنفه ووزنه القائم ووزنه الصافي كلما أمكن ذلك واسم وكيل البيع المودع لديه أو تاجر الجملة.

كما نص الفصل 37 من نفس كراس الشروط على أنه يتعين على وكلاء البيع المنتفعين بمواقع داخل أسواق الجملة أن يوافقوا مفوضيهم بجدول يلخص مجموع المبيعات المنجزة لحساب كلّ منهم ويجب أن يتضمن الجدول بيانات مفصلة للكميات المباعة حسب ثمن البيع وكذلك تسمية المنتج وصنفه النوعي ويحق للمفوضين المطالبة بأن يرفق الجدول المفصل كذلك بنظائر من وصلات البيع المطابقة.

أمّا الفصل 39 من هذا الكراس فقد نص على انه ينبغي على مستعملي السوق تجميع دفاتر الحسابات والوثائق الواجب عليهم مسكها وأن يحتفظوا بها لمدة لا تقل عن عشر سنوات و ينطبق هذا الإلزام أيضا على المهنيين بالنسبة لوصلات البيع التي تحل محل الفواتير. وينبغي الاستظهار بكل هذه الدفاتر والوثائق عند كل طلب سواء من طرف أعوان الإدارات والمؤسسات المختصة أو من موظفي إدارة السوق الذين يعينهم الجهاز المسير لهذا الغرض.

ويشترط الفصل 6 من قرار السيد وزير التجارة المؤرخ في 17 أوت 1998 المتعلق بضبط آلات الوزن ومعدات الفوترة التي يتعين استعمالها بأسواق الإنتاج وأسواق الجملة لمنتجات الفلاحة والصيد البحري على استعمال دفاتر فواتير ذات قسائم مسلمة من قبل الجماعات العمومية المحلية المالكة لهذه السوق. وتتضمن هذه الفواتير جميع البيانات المنصوص عليها بالفصل 5 من هذا القرار ومن بينها نسبة الأداء وقاعدته.

ومن خلال هذه النصوص التشريعية والترتيبية يتبين أن الوكالة غير معنية مباشرة بتسجيل الإنتاج ومراقبة مسالك التوزيع والمحافظة على الشروط الصحية للمنتج ومع ذلك وسعيا لمتابعة منتجات الصيد البحري قصد استخلاص معلوم الإنزال كلف أعوان الشرطة المينائية إضافة إلى تطبيق الأحكام التشريعية والترتيبية المنظمة لموانئ الصيد البحري بمراقبة مدى مطابقة ترويج منتجات الصيد البحري للقواعد الصحية سواء في عملية النقل أو البيع داخل موانئ الصيد البحري وذلك بمقتضى الأمر 1951 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم ممارسة شرطة الموانئ الصيد البحري. كما كلفت المناشير الوزارية الصادرة في الغرض

أعوان الوكالة بمتابعة إنزال منتجات الصيد البحري من خلال إصدار وصل معاينة ومراقبة إنزال منتجات الصيد البحري وذلك لمعاضدة بقية السلط المعنية بذلك.

أ- تأهيل أسواق الجملة ومراقبة الإنزال

1- تأهيل أسواق الجملة ومراقبة

تبعا لما تم ذكره يتبين أن الوكالة لا تضطلع بدور أساسي في المحافظة على التأهيل الصحي لأسواق الجملة للأسماك غير أنه تم تكليفها خلال سنوات 1996-1998 باعتبارها مالكة لتلك الأسواق بتأهيل بنيتها الأساسية وبقى الدور الرئيسي للحصول على المصادقة الصحية من مشمولات الجهة المسيرة للسوق (الجماعات المحلية) المطالبة بالقيام بما يتعين للمحافظة على الشروط الصحية لهذه الأسواق طبقا للتراتب المعمول بها في هذا الغرض.

وسعيا لإلزام الجماعات العمومية المسيرة لهذه الأسواق على الحصول على المصادقة الصحية سعت الوكالة خلال سنة 2012 لإصدار كراس شروط وعقد لزمة نموذجيين لضبط العلاقة بين مستلزمي الأسواق والجماعات العمومية المحلية كما قامت بتعويض التراخيص في الإشغال الوقي القديمة المسندة لفائدة هذه الجماعات المتعلقة باستغلال أسواق الجملة للأسماك بالموانئ بتراخيص جديدة حددت في فصولها الشروط المحمولة على الجماعات في تسيير السوق وتأهيلها وقد سعت الوكالة منذ إسناد هذه التراخيص إلى فرض احترام بنود هذه التراخيص من خلال العديد من المراسلات التي وجهت مباشرة إلى البلديات أو إلى وزارة الداخلية (الإدارة العامة للجماعات العمومية المحلية) ومن خلال التنبيه على جميع الجماعات المستغلة لأسواق الجملة بهدف المحافظة على تأهيل هذه الأسواق والحصول على المصادقة الصحية لها وعقد جلسات مع البلديات تحت إشراف السادة الولة للجهات المعنية، كما تم توجيه مراسلة من وزير الفلاحة إلى السيد وزير الداخلية مؤرخة في 7 ماي 2015 لدعوة البلديات المستغلة للأسواق للقيام بأشغال الصيانة والتعهد وإعداد برامج مراقبة ذاتية وتقديم مطالب للحصول على المصادقة الصحية البيطرية طبقا لمقتضيات قرار وزير الفلاحة المؤرخ 26 ماي 2006 المتعلق بضبط

طرق المراقبة الصحية البيطرية لمؤسسات إنتاج وتحويل وتكييف المنتجات الحيوانية والمصادقة عليها.

غير أنّ النتائج كانت دون المأمول رغم اللجوء إلى سحب التراخيص لبعض البلديات مثل بلدية جرجيس أواخر سنة 2015 لعدم إيفائها بتعهداتها ورغم ذلك تعذر على الوكالة استرجاع السوق رغم مراسلة السيد وزير الشؤون المحلية الموجهة إلى السيد والي مدينين المؤرخة في 1 أوت 2016 والتي يدعو فيها البلدية للإيفاء بتعهداتها تجاه الوكالة قبل موفى شهر أوت 2016 .

ونظرا إلى تسجيل العديد من النقائص في تعهد البنية الأساسية من قبل البلديات قامت الوكالة خلال سنة 2015 بالعديد من التدخلات لصيانة أسواق الجملة التي لم تتدخل البلديات فيها وذلك استعدادا لزيارة خبراء الاتحاد الأوروبي وقد خصصت وزارة الفلاحة تمويلات قدرت بـ 5 م.د لهذا الغرض.

2- مراقبة إنزال منتجات الصيد البحري

تبعاً لما سبق ذكره فإن مراقبة إنزال منتجات الصيد البحري تعتبر من المهمة الرئيسية لدوائر الصيد البحري فيما يتعلق بالإحصاء والمصالح البيطرية فيما يتعلق بالمحافظة على الشروط الصحية، غير أنّ المناشير الصادرة في الغرض كلفت أيضاً أعوان الوكالة لمعاونة الهياكل السابق ذكرها إلا أن هذه المناشير لم يقع التقيد والعمل بها من قبل خاصة دوائر الصيد البحري ودوائر الصحة الحيوانية حيث تجد الوكالة صعوبات كبيرة في الحصول على وصولات معاينة ومراقبة إنزال منتجات الصيد البحري تامة التعمير وممضاة من قبل صاحب المنتج وفي بعض الحالات لم تتمكن الوكالة من الحصول على هذه الوصولات خاصة بالنسبة لمنتجات شركات تربية الأسماك وذلك من جراء عدم رغبة بعض المتدخلين وخاصة الأطباء البيطرية في التعامل مع الوكالة باعتبار أن وصل المعاينة هو مصدر فوترة معلوم الإنزال.

وقد راسلت الوكالة في هذا الصدد الإدارة العامة للمصالح البيطرية بتاريخ 22 نوفمبر 2013 تحت عدد 15879 ورغم تأكيد الإدارة العامة للمصالح البيطرية بأن شهادة السلامة الصحية لمنتجات غذائية ذات أصل حيواني التي يسلمها البيطرية لمنتجات تربية

الأحياء المائية لا تلغي ولا تعوض وصل معاينة ومراقبة إنزال منتجات الصيد البحري غير ان العديد من البيطرة لم يحترموا هذه الإجراءات.

هذا وتلجأ الوكالة لتعويض الأطراف المعنية بمراقبة الإنزال وتسليم وصولات في الغرض لعدم تواجد استمرارية العمل للمصالح البيطرية ودوائر الصيد البحري بجل الموانئ، وغالبا ما يتم الطعن في الوصولات المسلمة من قبل الوكالة من قبل الحرفاء عند اعتمادها كقاعدة لفوترة معلوم الإنزال.

وعلى ضوء توصية مجلس الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية المتعلق بضرورة إصدار دليل إجراءات مرجعي يتعلق بتنظيم عملية الإنزال والمعاينة والمراقبة الصحية لمنتجات الصيد البحري على إثر إطلاعه على نتائج المتابعة الثانية لتقرير التفقدية العامة لوزارة التجارة من ناحية و لتجاوز التضارب الحاصل في المناشير والمذكرات الصادرة في الغرض من ناحية أخرى، قامت الوكالة بمراسلة الإدارة العامة للصيد البحري وتربية الأسماك وإعداد مشروع الدليل المذكور وتم عقد اجتماعين بمقر هذه الإدارة للغرض. إلا أنه وبسبب عدم رغبة ممثلي الإدارة العامة للمصالح البيطرية استغلال وصل معاينة ومراقبة إنزال منتجات الصيد البحري لاستخلاص معلوم الإنزال لم تتمكن من إصدار دليل إجراءات إلى حد الآن .

وتجدر الإشارة إلى أن وضع دليل إجراءات مرجعي يتعلق بتنظيم عملية الإنزال والمعاينة والمراقبة الصحية لمنتجات الصيد البحري ملزم لكافة الأطراف المتدخلة سيكون له فضلا على توحيد الإجراءات بكافة الموانئ، الأثر الإيجابي في استخلاص معلوم الإنزال وبقيّة المعاليم الراجعة إلى الدولة بصفة عامة.

أمّا بخصوص عدم تطبيق منشور السيد وزير الفلاحة عدد 123 المؤرخ في 28 ماي 2004 حول تنظيم الدخول إلى الفضاءات المينائية فإنه في غياب معاضدة الأمن استحال على أعوان وكالة موانئ وتجهيزات الصيد البحري تطبيق مقتضيات هذا المنشور رغم أهميته، خاصة بعد الثورة، وتسعى الوكالة إلى تعزيز التواجد الأمني بالبوابات حيث تم توجيه عديد المراسلات لوزارة الداخلية لمعاضدة الجهود الوكالة) خلال شهر ماي 2014 وشهر ديسمبر 2014) وتركيز مراكز أمن عمومي بالموانئ وقد قرر المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 12 نوفمبر 2015 تركيز مركز أمن عمومي بميناء الصيد البحري بصفاقس.

وإيماناً منها بأن ربط منحة الوقود بما يفيد بيع منتجات الصيد البحري بمسالك التوزيع القانونية يمكن من توجيه بيع منتجات الصيد البحري بالأماكن المعدة للغرض داخل الموانئ و تحسين استخلاص معلوم الإنزال فقد أعدت الوكالة مقترح لإتمام الأمر عدد 8023 لسنة 2000 المؤرخ في 18 سبتمبر 2000 المنقح والمتمم للأمر 1351 لسنة 1982 المؤرخ في 12 أكتوبر 1982 والمتعلق بضبط شروط وكيفية تدخل صندوق تدعيم الصيد البحري بهدف ربط منحة الوقود بما يفيد بيع منتجات الصيد البحري بمسالك التوزيع القانونية وعرضه على وزارة الإشراف وتم عقد جلستي عمل بمقر الإدارة العامة للصيد البحري بتاريخ 10 و 15 جويلية 2014 للنظر في المقترح وتم رفضه بسبب تخوف رؤساء دوائر الصيد البحري من تطبيق هذا الإجراء ورفض المهنة له بتعلة مزيد تعقيد الإجراءات الإدارية للحصول على هذه المنحة.

ب- فويزة معلوم الإنزال

فويزة المبيعات على المستوى الوطني

رغم أنّ القانون والتراتب الم معمول بها في مجال مسالك توزيع منتوحات الفلاحة والصيد البحري والتي سبق ذكرها تنص على إجراءات واضحة غير أن ذلك لم يطبق على أرض الواقع لغياب الأطراف الم معمول عليها إنفاذ هذه القوانين ونخص بالذكر منها الجماعات المحلية ومصالح وزارة التجارة وقد تضررت من جراء ذلك موارد الوكالة إلى جانب موارد صندوق الراحة البيولوجية وصندوق القدرة التنافسية في قطاع الفلاحة الصيد البحري وقد تم تسجيل نقص في إيرادات هذين الصندوقين وفي هذا الصدد سعت الوكالة كما سبق ذكره إلى إدراج التراتيب المتعلقة بالفويزة وشفافية المعاملات التجارية ضمن شروط الترخيص في الإشغال الوقي المسند لفائدة البلديات كما قامت بإعداد كراس شروط وعقد لزمة نموذجيين بمعية الأطراف المعنية وتم توجيهها للاعتماد إلى السادة ولاية الولايات الساحلية بمقتضى مكتوب السيد وزير الداخلية عدد 6386/20 بتاريخ 2012/09/17.

ورغم ذلك لم يقع احترام كل من بنود الترخيص و كراس الشروط من قبل الجماعات العمومية ومن قبل محاسبيها رغم العديد من المراسلات حيث يتولى أغلب

المستلزمين طباعة كُنشات الفواتير بأنفسهم دون رقابة من قبل الجماعات المحلية إلى جانب التفتن إلى استعمال كُنشات فواتير مزدوجة وتدليس لفواتير البيع وذلك بغية التهرب من دفع المعاليم المستوجبة.

هذا ولئن يتولى آمري الموانئ في نطاق مشمولاتهم تفقد سير عمل أسواق الجملة يوميا، غير أنّ الوكالة تجد صعوبات في دفع مسيري الأسواق لتطبيق التزاماتهم.

وتنفيذا لتوصيات جلسة العمل المنعقدة بمقر وزارة الفلاحة بتاريخ 14 فيفري 2013 حول تحسين استخلاص المعاليم الموظفة على منتوجات الصيد البحري عند البيع بالسوق الداخلية والتي أقرت إحداث لجنة للقيام بزيارات مراقبة وتفقد دورية وفجئية لأسواق الجملة للأسماك بموانئ الصيد البحري، تم تحديد تركيبة اللجنة كالآتي :

- ممثل عن التفقدية العامة بوزارة الداخلية،
- ممثل عن التفقدية العامة بوزارة الفلاحة،
- ممثل عن الإدارة العامة للمنافسة والأبحاث الاقتصادية بوزارة التجارة والصناعات التقليدية،
- ممثل عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بوزارة المالية،
- ممثل عن وكالة موانئ وتجهيزات الصيد البحري،
- ممثل الإدارة العامة للأداءات بوزارة المالية ،
- ممثل الإدارة العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية.

وقد قامت هذه اللجنة بأربعة زيارات ميدانية فجئية لمراقبة وتفقد أسواق الجملة للأسماك بالموانئ التالية:

- ميناء الصيد البحري بسوسة بتاريخ 21 نوفمبر 2013.
- ميناء الصيد البحري بقليلية بتاريخ 10 ديسمبر 2013.
- ميناء الصيد البحري بسيدي داود بتاريخ 12 ديسمبر 2013.
- ميناء الصيد البحري طبلبة بتاريخ 23 ديسمبر 2013.

إلا أنّ هذه اللّجنة لم تعد سوى محضر جلسة وحيد وأصبحت غير مفعّلة منذ ديسمبر 2013 لأسباب لوجستية.

هذا وقام فريق من إدارات الوكالة بزيارات فجئية ميدانية لمراقبة الفوترة بأسواق الجملة للأسماك بكل من موانئ قليبية وسيدي داود وصفاقس وطبلبة، تم التفتن خلالها إلى وجود تدليس واستعمال فوترة مزدوجة وتمت إحالة هذه الملفات على العدالة.

متابعة تصدير منتجات الصيد البحري

تم سنة 2009 إعفاء المنتجات البحرية المعدّة للتصدير من معالم الإنزال الراجعة بالنظر للوكالة بمقتضى منشور السيد وزير الفلاحة عدد 162 بتاريخ 3 أوت 2009 وذلك تبعا لصدور القانون عدد 17 لسنة 2009 المؤرخ في 16 مارس 2009 والمتعلق بنظام الراحة البيولوجية في قطاع الصيد البحري وبتمويلها الذي نص على إحداث معلوم يوظّف لتمويل الراحة البيولوجية عند إنتاج وتصدير منتجات الصيد البحري بنسبة 1% على رقم المعاملات عند البيع المحلي ويحمل على المنتج وبنسبة 2% على رقم المعاملات عند التصدير لدى الديوانة ويستخلص كما هو الشأن بالنسبة إلى بقية المعالم الديوانية.

ورغم أنّ معلوم الإنزال يعتبر كمقابل للخدمات المينائية فيما أن معلوم الراحة البيولوجية يمول صندوق خزينة للمحافظة على الثروة السمكية وبالتالي لا يمكن إلغاء أحدهما بحجة "عدم إخضاع نفس المنتجات إلى أداء معلومين في نفس الوقت" خلافا لما نص عليه المنشور، بالإضافة أنّ المنشور المذكور تضمّن إخلالات إجرائية، حيث نص المنشور على أن الوكالة مطالبة بمقاربة الكميات المصرّح بتصديرها مع سجّلات القبول الواجب مسكها من طرف الشركات المصدّرة لتتمكّن من التنبّث من مدى تطابق الكميات المعفاة مع تلك التي تسلّمتها المؤسسات التصديرية. إلا أنّ القانون العام يسمح للشركات المصدرة كليا بتسويق 30% من قيمة منتجاتها في السوق المحلية. وعليه ستعمل الوكالة على استصدار دليل مرجعي لمقاربة الكميات المصرّح بتصديرها مع الكميات المنصوص عليها بـ "شهادة الصيد" الممضاة من طرف دوائر وأقسام الصيد البحري لمرافقة الطرود عند التصدير (منشور السيد وزير الفلاحة عدد 5 بتاريخ 2010/01/12) لتتمكن الوكالة من

مراقبة الكميات المصدرة فعليًا وتوظيف معلوم الإنزال على الجزء الذي يباع في الأسواق المحلية .

أمّا فيما يخص تطبيق مقتضيات المنشور عدد 162، ولئن تم التنصيص على وجوب موافاة وكلاء البيع المعيّنين الوكالة بما يفيد تسلم المنتج من قبل المؤسسة المصدرة من خلال التأشير على وصل المعاينة والمراقبة وختمه وبتحميل الوكيل المعلوم المستوجب في صورة عدم قيامه بذلك، فإن مصالح الوكالة لم تتمكن غالباً من الحصول على الوصولات الممضاة والمختومة من طرف الشركات المصدرة. إضافة إلى أن الوكالة لا تحصل غالباً على أي من سجلات القبول الواجب مسكها من طرف الشركات المصدرة قصد التثبت في الكميات المعفاة بسبب عدم قدرة أعوان الوكالة على إلزام هذه المؤسسات على احترام ما جاء بالمنشور.

ولتحسين استخلاص معلوم الإنزال

- أصدرت الوكالة منشورا لرؤساء الموانئ يتعلق بمتابعة استخلاص معلوم الإنزال تحت عدد 646 بتاريخ 2016/01/15.
- شاركت الوكالة في إستصدار المنشور المشترك عدد 58 بتاريخ 11 أوت 2016 بين وزراء الفلاحة والتجارة والشؤون المحلية حول تعميم الفوترة الإعلامية وآلات الوزن الالكترونية بأسواق الجملة لمنتجات الفلاحة والصيد البحري تفعيلاً لقرار وزير التجارة المؤرخ في 1998/08/17 الذي يضبط آلات الوزن ومعدات الفوترة التي يتعين استعمالها بأسواق الإنتاج وأسواق الجملة لمنتجات الفلاحة والصيد البحري،
- اقترحت الوكالة تنقيح القانون عدد 13 لسنة 1994 المتعلق بممارسة الصيد البحري في اتجاه إدراج ضباط وأمرى موانئ الصيد البحري ضمن قائمة الأعوان المخول لهم رفع مخالفات الصيد البحري
- هذا وستسعى الوكالة إلى ما يلي :

- إسناد تراخيص لاستغلال مواقع بأسواق الجملة إلى وكلاء البيع مباشرة باعتبارها مالكة للأسواق تطبيقاً للفصل 13 من كراس الشروط النموذجي المتعلق بضبط

تنظيم أسواق الإنتاج وأسواق الجملة لمنتجات الفلاحة والصيد البحري الصادرة بالأمر عدد 1630 لسنة 1998 المؤرخ في 10 أوت 1998.

- استرجاع الأسواق من البلديات والتصرف فيها مباشرة.

- التنسيق مع الأطراف المتدخلة قصد إعداد دليل إجراءات لتوحيد الإجراءات بما يضمن حسن متابعة ومراقبة إنزال منتجات الصيد البحري وترويجها وتوفير عدد كاف من الأعوان المؤهلين لمراقبة البوابات والأسواق.

- إعادة عرض مقترح ربط انتفاع مراكب الصيد البحري المدفوعة بمحرك بمنحة الوقود المسندة من قبل الدولة بضرورة الاستظهار بما يفيد وبيع منتجات الصيد البحري بمسالك التوزيع القانونية، على وزارة الإشراف، خاصة بعد دعم هذا المقترح من قبل دائرة المحاسبات.

- تفعيل اللجنة المكلفة بالقيام بزيارات مراقبة وتفقد دورية وفجئية لأسواق الجملة للأسماك بموانئ الصيد البحري.

- التواجد الأمني بالبوابات والأسواق.

- العمل مع بقية الهياكل المعنية لتطوير التشريعات لتتناغم مع تشايع البلدان المتقدمة وخاصة في مجال مسلكية أثر المنتج بصفة إلكترونية باعتماد التجهيزات الطرفية المتطورة.

IV- الوضعية المالية للوكالة

أ- فوترة معالم الكهرباء والماء والإرساء

بخصوص المبلغ المسجل والمتعلق بنقص في الفوترة والمقدر بحوالي 660 أ.د فهو يتضمن الاستهلاك الخاص للوكالة (يتعلق باستهلاك راجع للادارات، التتوير العمومي، ...) ويمثل حوالي 15% من استهلاك الماء و 20% من استهلاك الكهرباء.

علما وأن من توجهات الوكالة هو العمل على إحالة كامل شبكات الماء والكهرباء إلى كل من الشركة التونسية لاستغلال وتوزيع المياه والشركة التونسية للكهرباء والغاز علما أن هاتين الأخيرتين اشترطتا تأهيل الشبكات قبل الإحالة حيث تشكل هذه الانجازات تكاليف باهضة، هذا فضلا عن تركيز وتجديد عدادات فرعية لشاغلي الملك العمومي (16 مينا). .

وبخصوص معالم إرساء مراكب الصيد البحري بالأحواض، سيقع العمل على جمع وتحيين المعطيات وذلك في انتظار إعداد تطبيق إعلامية ضمن منظومة إعلامية مندمجة (ERP) تمكن من تسجيل المراكب بمختلف موانئ الصيد البحري ومتابعة معالمها.

ب- استخلاص المستحقات

بخصوص وكلاء البيع المتواجدون بموانئ الصيد البحري ورغم قيام الوكالة بمختلف اجراءات التتبع من توجيه اعلامات بدين وتنابيه بالاستخلاص والقيام بإصدار بطاقات الزام في شأنهم، فإنّ الوكالة لا يمكن لها سحب التراخيص نظرا أن هذه الرخص مسلمة من قبل البلديات هذا وقد تمت مراسلة عديد الولاية في ذلك غير أنّه ظلت دون جدوى.

بالنسبة لوكلاء البيع المتواجدون ببئر القصة، فإنّ الوكالة اتخذت جميع الاجراءات الودية والجبرية وصلت إلى حد صدور أحكام بالسجن، وتم بتاريخ 4 جانفي 2017 عن طريق عدل منفذ حجز معدات (حواسيب وآلات وزن) لستة وكلاء وتضل الوكالة مستمرة بمتابعة واستخلاص جميع مستحقاتها .

هذا وفي إطار مزيد الحرص على فوترة واستخلاص معالم الرفع والإنزال تم إصدار خلال سنة 2015 منشورين (منشور عدد 8709 بتاريخ 2015/07/03 ومنشور عدد 15940 بتاريخ 2015/12/10) تتعلقين :

- ضرورة فوترة عملية الرفع والإنزال لبيان تسجيل العملية في حساب كل حريف حتى يتمكن من المتابعة الدقيقة لكل المراكب.
- استعمال عملية الرفع والإنزال كوسيلة ضغط لاستخلاص مستحقات الوكالة.
- كما يتم التذكير بقطع الماء والكهرباء في صورة عدم الخلاص بالنسبة لشاغلي الملك العمومي المينائي.

وإن تم تمكين بعض الحرفاء من تسهيلات دون قطع الماء والكهرباء أو بتقديم خدمة الرفع والإنزال رغم وجود ديون متخلدة بذمتهم، ذلك أن الوكالة مضطرة بتوفير الخدمات لإدارتها لمرفق عمومي يصعب تعطيله علما وأنّ الوكالة حريصة على التقليل من الديون وهي حريصة على متابعة الحالات الواردة بالتقرير والقيام بكل الاجراءات التتبع أو التنفيذ

أما بخصوص مستحقات الوكالة لدى الهياكل العمومية، فالوكالة دائمة المسعى وتعمل على التذكير دوريا بمستحققاتها لدى المؤسسات والهياكل العمومية، حيث يتم مراسلة الجهات المعنية وتذكيرها باستمرار قصد خلاص ما تعلق بذمتها من ديون مع ادخال سلطة الاشراف قصد التدخل وايجاد الصيغ المناسبة لاستخلاص مستحقات الوكالة (مثال على ذلك مراسلة موجهة من وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري إلى وزيرة المالية تحت عدد 4789 بتاريخ 2016/10/14).

هذا وأنّ الإدارة العامة تتولى دوريا التذكير بإجراءات الاستخلاص ضمن مذكرات عامة لتدارك مختلف النقائص.

الشركة الوطنية للنقل بين المدن

تمّ إحداث الشركة الوطنية للنقل بين المدن، (في ما يلي الشركة)، في 20 أكتوبر 1981 بمقتضى المرسوم عدد 22 لسنة 1981⁽¹⁾. وتمّ تصنيفها كمنشأة عمومية بمقتضى الأمر عدد 2199 لسنة 2002 المؤرخ في 7 أكتوبر 2002 والمتعلق بضبط قائمة المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والتي تعتبر منشآت عمومية.

وينتمثل النشاط الرئيسي للشركة في تأمين جميع عمليات النقل العمومي للمسافرين بين المدن. وتخضع الشركة إلى إشراف وزارة النقل ويبلغ رأس مالها 8,5 م.د. يتكون بنسبة 100 % من مساهمة الدولة.

ويتكوّن أسطول الشركة في شهر ديسمبر 2015 من 113 حافلة يتمّ استغلالها لتأمين 91 سفرة يوميا. وتستغلّ الشركة محطة تونس الجنوبية باب عليوة لتنظيم سفرتها نحو الوسط والجنوب ومحطة تونس الشمالية باب سعدون التي تنطلق منها السفرات نحو الشمال إضافة إلى 26 وكالة بمناطق مختلفة من تراب الجمهورية⁽²⁾. وقامت الشركة بنقل 3985 ألف مسافر في سنة 2014 و4123 ألف مسافر في سنة 2015⁽³⁾.

ولتأمين هذه الخدمات، شغلت الشركة 785 عونا في سنة 2015 موزعين إلى 272 عونا إداريا و377 عون استغلال و136 أعوان تقنيين صرفت لفائدتهم أجورا بلغت 17,598 م.د.

وحققت الشركة خلال الفترة 2011-2013 مداخيل قدرها على التوالي 27,125 م.د. و28,368 م.د. و26,696 م.د. وبلغت المداخيل في سنة 2014 حسب القوائم المالية الوقتية ما قدره 27,321 م.د. متأتية بنسبة 90% من بيع التذاكر. وسجلت الشركة خسائر قدرها 11,577 م.د. سنة 2014 و11,597 م.د. سنة 2013 و7,287 م.د. سنة 2012 و5,546 م.د. سنة 2011.

وللنظر في مدى توفّق الشركة في أداء مهامها، تولّت دائرة المحاسبات إنجاز مهمة رقابية شملت التصرف في أسطول الشركة ونشاط الاستغلال ومداخيل الاستغلال خلال الفترة الممتدة من شهر جانفي 2011 إلى غاية شهر ماي 2016. وخلصت المهمة إلى جملة من الاستنتاجات تعلّقت أساسا بترديّ الوضعيّة الماليّة للشركة مما أثر سلبا على جودة خدماتها إلى جانب ضعف مراقبة المداخيل وعدم نجاعة أعمال الصيانة.

(1) المصادق عليه بالقانون عدد 3 لسنة 1982 المؤرخ في 3 فيفري 1982 والمنقح بالقانون عدد 54 لسنة 1990 المؤرخ في 30 ماي 1990.

(2) بنزرت وطبرقة والكاف وباجة وجندوبة وتبرسق والقصيرين وسليانة ومكثروبوغراة وقيلّي وتوزروسوسة والقيروان وقابس وجرجيس وصفافس وجربة ومدينين وقفصة وبن قردان وتطاوين وسيدي بوزيد ونفطة وغمراسن ومجاز الباب.

(3) تقارير نشاط الشركة لسنتي 2014 و2015.

أبرز الملاحظات

- الوضعية المالية للشركة

تجاوزت الخسائر المتراكمة للشركة 4 مرّات رأسمالها إذ بلغت حسب القوائم المالية لسنة 2013 ما قدره 37 م.د. وأثّرت هذه الوضعية على تأمين الشركة لنشاطها حيث أصبحت غير قادرة على الاستثمار في حافلات جديدة وعلى خلاص الديون المتخلّدة بذمتها وصرف مستحقّات الأعوان في آجالها. كما لا تغطّي مداخل الاستغلال أعباء الاستغلال وأصبحت نسبة التغطية في انخفاض مستمرّ حيث مرّت من 87 % في سنة 2011 إلى 72 % في سنة 2014.

ولضمان استمرارية نشاط الشركة تدعو الدائرة السّلط المعنية إلى الإسراع في اتّخاذ الإجراءات الضرورية لتطهير وضعيتها المالية.

- التصرف في الأسطول

لم تقم الشركة بإنجاز كامل الاستثمارات المتعلقة باقتناء الحافلات نتيجة الصّعوبات المالية التي تمرّ بها ممّا تسبّب في تقادم الأسطول وارتفاع عدد تدخّلات الصّيانة واستهلاك قطع الغيار وهو ما أثر سلباً على نسبة جاهزية الأسطول لتصل إلى 50 % في سنة 2015 وأدى إلى تدني جودة الخدمات .

وتمّ الوقوف على عدم نجاعة عمليّات الصّيانة الوقائية والعلاجية ممّا ساهم في ارتفاع الأعطاب على الطّريق وأدى إلى ارتفاع عدد أيّام توقّف الحافلات التي بلغت 11491 يوما سنة 2015 و11032 يوما في سنة 2014 وإلى إلغاء سفرات انجرّع عنها حرمان الشركة من مداخل.

كما تمّت معاينة ضعف الرّقابة الداخلية في مجال التصرف في الوقود ممّا أدّى إلى عدم إمكانية الوثوق بالمعطيات في هذا المجال وهو ما من شأنه أن يحجب تجاوزات وأن يحول دون ترشيد استهلاك الوقود.

وتؤكّد الدائرة على ضرورة إيجاد آليات لتمويل اقتناء حافلات جديدة قصد تحسين جاهزية أسطول الشركة وإضفاء مزيد من النّجاعة على تدخّلاتها في مجال الصّيانة وإرساء رقابة داخلية فعّالة على التصرف في الوقود.

- الاستغلال

تفتقر الشركة إلى آليات متابعة تمكّنها من الوقوف على مدى التزامها بمواعيد السّفرات المنصوص عليها بقرّاسات الشّروط ومن قيس مدى رضا حرفائها.

كما تعاني الشركة من نقص في الحافلات تسبب في اضطرابات في نشاطها حيث تمّ إلغاء 2041 سفرة في سنة 2014 و4719 سفرة في سنة 2015.

وأمام غياب متابعة الإدارة لتقارير المراقبين وعدم اتخاذها للإجراءات التأديبية التي تتماشى وخطورة التجاوزات، يقوم السّواق بصفة متكرّرة بتغيير المسالك المنصوص عليها بقرّاسات شروط الخطوط دون ترخيص مسبق حيث تمّ الوقوف على 900 حالة تغيير مسلك خلال الفترة الممتدّة من جانفي 2015 إلى غاية ماي 2016. وتتسبّب هذه المخالفات، بالإضافة إلى حرمان الشركة من مداخيل إضافية، في حرمان المسافرين من التنقّل.

كما أن عمليّات المراقبة على الطّرقات تفتقر إلى عنصر المفاجأة نظرا لعدم توقّر وسائل العمل.

ولا تسمح الآليات المعتمّدة في مراقبة المداخل بالوقوف على التّجاوزات في الإبتان، حيث أن الشركة لم تتمكّن من تبرير الفوارق المتأّتية من مقارنة المداخل المصحّح بها من قبل القبّاض في سنة 2014 مع تلك الواردة بمنظومة بيع التّذاكر والتي بلغت 494 أ.د كما أنها لم تتخذ إجراءات ردعية تجاه القبّاض تتماشى وخطورة التجاوزات .

أمّا فيما يتعلق بالنقل العرضي، فإن الشركة تضبط التعريفات بصفة جزائيّة دون تحديد دقيق لهامش الرّبح بالإضافة إلى عدم شموليّة عمليّة الفوترة.

وتدعو الدائرة الشركة إلى إرساء آليات تمكّنها من تحسين جودة خدماتها وإلى تركيز نظام مراقبة فعّال على مداخلها بهدف تفادي التجاوزات وتطوير مواردها وإلى الحرص على اتّخاذ الإجراءات الرّدعية الضروريّة تجاه المخالفين.

I- الوضعية المالية للشركة

سجلت الشركة في سنة 2010 أرباحاً قدرها 45,887 أ.د. ومنذ سنة 2011 أصبحت نتائجها سلبية حيث بلغت خلال الفترة 2013-2011 على التوالي 5,546 م.د. و 7,287 م.د. و 11,597 م.د. لتبلغ خسائرها المتراكمة إلى غاية سنة 2013 حوالي 37 م.د. متجاوزة بذلك 4 مرّات رأس مالها البالغ 8,5 م.د. وتجدر الإشارة إلى أنّ الشركة قد سجلت حسب القوائم المالية الوقتية لسنة 2014 خسائر قدرها 11,577 م.د.

وتبيّن من خلال تحليل الوضعية المالية للشركة أنّ مداخل الاستغلال لا تغطّي أعباء الاستغلال وأنّ نسبة التغطية في انخفاض مستمرّ حيث مرّت من 87 % سنة 2011 إلى 72 % في سنة 2014. وتطوّرت أعباء الاستغلال خلال الفترة 2014-2011 بنسبة 20% حيث مرّت من 31,967 م.د. في سنة 2011 إلى 37,824 م.د. سنة 2014 في حين استقرّت المداخل خلال نفس الفترة في حدود 27 م.د.

ويعود هذا الارتفاع بالأساس إلى تطوّر قيمة المشتريات المستهلكة بنسبة 5 % في سنة 2014 نتيجة ارتفاع أعباء الوقود وقطع الغيار والإطارات المطاطية التي تمثّل 80 % من مجموع هذه المشتريات. كما ارتفعت أعباء الأعوان بنسبة 7 % في سنة 2013 إثر إدماج 141 عون مناول في سنة 2012 علماً وأنّ نسبة أعباء الأعوان تمثّل 51% من مجموع أعباء الاستغلال و 71% من مجموع إيرادات الاستغلال.

ومن أهمّ العوامل التي أدّت إلى تدهور الوضعية المالية للشركة النقص في الحافلات الصالحة للاستغلال حيث لا تتجاوز نسبة جاهزية الأسطول 50% وهو ما أثر سلباً على تأمين النّشاط اليومي للشركة وأدّى إلى إلغاء عدد هامّ من السّفرات وتدني جودة الخدمات والتقليص في نسبة التّعبئة زيادة على تقادم الأسطول الذي تسبّب في تكرّر عمليات الصّيانة وبالتالي في ارتفاع استهلاك قطع الغيار.

كما لم تتطور مداخل الشركة نظراً لعدم تعديل التعريفة المعتمدة من طرف سلطة الإشراف منذ سنة 2010 بالرغم من ارتفاع جميع عناصر كلفة الاستغلال (محروقات وقطع غيار وأجور وتأمين وسعر اقتناء الحافلات ...) بالإضافة إلى تسجيل نقص في الإيرادات بلغ 1,4 م.د. سنوياً بعنوان مجانية نقل عائلات شهداء الثّورة وجرحاها و 2 م.د. سنوياً بعنوان نقل الحاملين لبطاقات إعاقة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ نشاط النّقل بين المدن لا ينتفع بدعم من الدّولة وهو ما ترتّب عنه تأمين الشّركة لخطوط ذات طابع اجتماعي وغير مربحة دون الحصول على منحة في الغرض.

وأصبحت الشّركة غير قادرة على الاستثمار وعلى مواصلة نشاطها في ظروف عاديّة وخلاص الديون المتخلّدة بذمتها من ذلك أنّها، وبفعل تراكم الخسائر خلال الفترة 2011-2014، لم تتمكّن من الإيفاء بتعهداتها المتعلّقة خاصّة بصرف أجور الأعوان في آجالها وبخلاص مستحقّات الصندوق الوطني للتقاعد والحيفة الاجتماعية والبالغة إلى موفّي سنة 2014 حوالي 21 م.د فضلا عن مستحقّات بعض المزوّدين على غرار الشّركة الوطنيّة لتوزيع البترول (13,8 م.د) والوكالة الفنيّة للنّقل البرّي بعنوان استغلال محطّي النّقل البرّي بباب عليوة وباب سعدون (671 أ.د) وعدم تسديد القرض المسند من طرف صندوق إعادة هيكلة رأس مال المنشآت العموميّة والبالغ 4,7 م.د.

II- التصرّف في الأسطول

شملت أعمال الرقابة في هذا المجال وضعيّة الأسطول وأعمال الصّيانة والتصرّف في الوقود.

أ- وضعيّة الأسطول

تحتاج الشّركة لتأمين نشاطها العادي إلى 169 حافلة يوميّا⁽¹⁾ إلّا أنّ الأسطول المستغلّ في 31 ديسمبر 2015 لا يتجاوز 113 حافلة يبلغ معدّل أعمارها 6 سنوات و10 أشهر. وتراجع الأسطول في شهر ماي 2016 ليصبح عدد الحافلات المستغلة 87 حافلة وذلك بعد إحالة 26 حافلة على عدم الاستعمال.

وتبيّن بالرجوع إلى برنامجي الاستثمار لسنتي 2014 و2015 عدم اقتناء الحافلات المبرمجة والبالغ عددها 20 حافلة في كلّ سنة وذلك نتيجة الصّعوبات الماليّة التي تمرّ بها الشّركة.

أمّا في خصوص البرنامج الاستثماري لسنة 2013، فقد اقتصرت الاقتناءات على 30 حافلة من نوع MAN من مجموع 40 حافلة مبرمجة وذلك بسبب صعوبات في التّمويل. ولم يتسن للشّركة اقتناء العشر حافلات المتبقية والممّولة بنسبة 90% بقرض بنكي والمبرمج استلامها قبل موفّي شهر جويلية 2014 بسبب رفض البنك تّمويل العملية على إثر تراجع إيرادات الشّركة ومطالبته بضمان الدّولة. ولئن تحصّلت الشّركة على ضمان الدّولة ، فإنّ المزوّد طالب في شهر جوان 2015 بالتّرفيع في

⁽¹⁾ تقرير إدارة المنتج حول الحاجيات الفعلية من حافلات وأعوان لتأمين النّشاط اليومي للشّركة بصفة عاديّة بتاريخ 4 فيفري 2016.

أسعار العشر حافلات المتبقية بمعدل 42300 دينار للحافلة الواحدة أي بنسبة 14.73% وتمسك بعدم تنفيذ القسط الثاني مما اضطر الشركة إلى فسخ العقد بتاريخ 12 فيفري 2016.

ومن ناحية أخرى، وفي إطار الصفقة العامة التي قامت بها وزارة النقل بتاريخ 15 سبتمبر 2009⁽¹⁾، أبرمت الشركة بتاريخ 26 مارس 2010 عقدا مع شركة "إيكار" لاقتناء 61 حافلة رفاهة مكيفة لنقل المسافرين بمبلغ قدره 16,774 م.د. إلا أنه تبين عند الشروع في استغلال الدفعة الأولى والثانية من الحافلات والبالغ عددها 40 حافلة أنها كثيرة التعطّب حيث سجّلت 3253 يوم توقّف مما أثر سلبا على برمجة الرحلات وعلى تأمين الشركة لنشاطها.

وقامت الشركة باستصدار إذن على عريضة بتاريخ 8 ماي 2013 تم بمقتضاه تكليف 3 خبراء بمعاينة الحافلات. وقد خلص تقريرهم إلى أن أسباب تعطّب الحافلات تعود إلى أخطاء على مستوى التصميم والتصنيع والتّركيب إلى جانب تدني جودة المعادن المستخدمة مما أدى إلى ظهور عيوب متعدّدة أثّرت سلبا على راحة وسلامة وصحة المسافرين⁽²⁾. وقد قامت الشركة بإرجاع 20 حافلة إلى المزوّد وامتنعت عن خلاصها في حين أنها قامت بخلاص العشرين حافلة التي تسلمتها في الدفعة الأولى والتي بلغت قيمتها 5,321 م.د. وقدّر الخبراء المداخل التي حرمت منها الشركة نتيجة توقّف الحافلات وذلك للفترة الممتدة من تاريخ أول إذن بالجوّلان إلى غاية موفّي شهر ديسمبر 2011 بمبلغ قدره 3,112 م.د.

وقامت الشركة بإحالة الملفّ على أنظار القضاء للمطالبة بفسخ العقد وجبر الضّرر الذي لحقها. وفي المقابل رفعت شركة "إيكار" قضايا للمطالبة بمصاريف حفظ الحافلات التي تمّ إصلاحها وخلاص فواتير امتنعت الشركة الوطنية للنقل بين المدن عن خلاصها. وإلى غاية شهر ماي 2016، لم يتمّ البتّ في الملفّ.

ومن خلال المعاينة الميدانية المجراة من قبل الدائرة في شهر أفريل 2016 للحافلات المقتناة من شركة "إيكار" والمتواجدة بمستودع بن عروس 1 والبالغ عددها 13 حافلة، تمّ الوقوف على تردّي حالتها وتراكم الأوساخ بها زيادة على نزع قطع غيار منها. كما أنّ 3 حافلات من مجموع ستّ حافلات موجودة بمستودع قابس قد فقدت عجلاتها الاحتياطية⁽³⁾.

(1) صفقة عامّة لاقتناء 141 حافلة لفائدة الشركات العمومية للنقل.

(2) تقرير الخبراء العدليين في جويلية 2013.

(3) تقرير التفقّد لمستودع قابس بتاريخ 3 نوفمبر 2015.

وساهمت هذه الوضعية في تدني نسبة جاهزية الأسطول⁽¹⁾ التي بلغت 50 % في سنة 2015 مقابل 78,7 % في سنة 2014 وبالتالي لم تعد الحافلات المتوقفة تفي بالحاجة لتأمين السّفرات اليومية⁽²⁾ ممّا أدّى إلى إلغاء سفرات وإلى استغلال الحافلات الجديدة من نوع MAN بصفة مسترسلة دون وضعها على ذمة الورشات للقيام بعمليات الصيانة الدورية في آجالها وأدّى ذلك إلى ارتفاع في عدد أيام التوقف خلال سنة 2015 ليلبلغ 1348 يوما، رغم أنّ عمر الحافلات لم يتجاوز السنة آنذاك، وكذلك إلى ارتفاع في استهلاك قطع الغيار.

ولمواجهة النقص في الأسطول وفي انتظار اقتناء حافلات جديدة، قامت الشركة في شهر أكتوبر 2015 بتسويق 30 حافلة رفاهة كبيرة الحجم لمدة سنة واحدة بمبلغ جملي قدره 4,522 م.د.

ولتحسين جاهزية أسطولها وتأمين نشاطها العادي، تؤكد الدائرة على الإسراع بإيجاد آليات لتمويل اقتناء حافلات جديدة.

ب- الصيانة

تهدف أعمال الصيانة إلى تأمين عمليات النقل في أحسن الظروف والتقليل في نسبة توقف الحافلات. وقد أفضى النظر في تدخلات الصيانة إلى الوقوف على استنتاجات تتعلق بالصيانة الوقائية والعلاجية وبالتصرف في مخزون قطع الغيار.

وحسب دليل الإجراءات المتعلق بأعمال الصيانة، تتمثل التدخلات الوقائية أساسا في الأشغال الدورية التي يتم القيام بها على الحافلة بعد قطعها لعدد محدد من الكيلومترات بهدف تمديد عمر المحرك وتفادي الاستهلاك المفرط للوقود والحد من استهلاك قطع الغيار. وبلغ عدد تدخلات الصيانة الوقائية التي قامت بها الشركة 733 عملية في سنة 2015 مقابل 766 عملية في سنة 2014.

وأتسمت هذه التدخلات بعدم نجاعتها حيث اقتصر على تغيير الزيوت دون القيام بفحوصات دقيقة لمختلف أجزاء الحافلة بهدف استباق الأعطاب والمحافظة على جاهزية الأسطول. كما تم تسجيل نقص في متابعة عدد الكيلومترات المقطوعة لكل حافلة ممّا أدّى إلى تجاوز سقف الكيلومترات المحدد للقيام بتغيير الزيوت خلال الخمسة أشهر الأولى من سنة 2016 بالنسبة إلى 25 حافلة حيث تراوح هذا التجاوز بين 1040 و 7323 كيلومترا.

(1) نسبة توفر الحافلات

(2) محضر جلسة لجنة جاهزية الأسطول بتاريخ 9 فيفري 2016

كما تمّ تسجيل تجاهل السوّاق في عديد الحالات للإشعارات التي تظهر بلوحة القيادة بالحافلات وعدم إعلامهم إدارة الصّيانة بها على غرار تلك المتعلّقة بالفرملة وأخرى بانخفاض ضغط الزيت أو ارتفاع شديد لحرارة الماء أو المحرّك. ويذكر في هذا الصّدّد تجاهل 89 عمليّة إشعار في لوحة القيادة بحافلتين ممّا أدّى إلى حصول أضرار فادحة لمحرّكاتها⁽¹⁾.

وتبيّن من خلال فحص الوضعيّات اليوميّة للأسطول لسنة 2015، أنّ وحدة الصّيانة الوقائيّة تشكو نقصاً في قطع الغيار الضروريّة للقيام بمهامّها ويذكر على سبيل المثال مصافي الزيت ومصافي الوقود الخاصّة بالحافلات من نوع MAN التي نفذ مخزونها خلال شهر جوان 2015 علماً وأنّ عدم تغيير المصافي في الإبتان من شأنه أن يؤثّر على سلامة المحرّكات.

وأدّت هذه النّقائص إلى ارتفاع عدد الأعطاب على الطّريق إذ تمّ تسجيل 652 عطبا في سنة 2015 مقابل 370 عطبا في سنة 2014 أي بنسبة تطوّر قدرها 58 %.

كما تتسبّب هذه الإخلالات في تسارع تقادم الحافلات وتؤثّر سلباً على محرّكاتها ممّا يؤدّي إلى إتلافها بصفة كليّة وإلى تكبّد الشركة مبالغ ماليّة هامّة بعنوان تجديدها. وتجدر الإشارة إلى التوقّف الكلي لعمليّات تجديد المحرّكات بمستودع بن عروس 2 بتاريخ 3 فيفري 2016 بسبب النقص الفادح في قطع الغيار وهو ما يزيد في طول مدّة توقّف الحافلات.

ومن جهة أخرى، بلغ عدد تدخّلات الصّيانة العلاجيّة⁽²⁾ 8098 تدخّلاً في سنة 2015 تمّ القيام بها على 113 حافلة مقابل 8296 تدخّلاً بخصوص 151 حافلة في سنة 2014. وبلغ عدد أيّام توقّف الحافلات 11491 يوماً في سنة 2014 و11032 يوماً في سنة 2015 مما تسبّب في إلغاء سفرات وحرمان الشركة من مداخيل.

وبناء على محاضر اجتماعات مجلس الإدارة للفترة 2011-2015 وعلى مختلف تقارير إدارة الصّيانة وخاصّة قائمة الوضعيّة اليوميّة للأسطول، يتمثّل السبب الرئيسي لتوقّف الحافلات في طول مدّة مكوثها على دّمّة إدارة الصّيانة نتيجة عدم توقّر قطع الغيار بالأساس وخاصّة منها ذات الاستعمال الدّوري علماً وأنّ الشركة تفتقر لآليّات تمكّنها من التفطّن لنفاذ المخزون ممّا يدخل اضطراباً على نشاطها. ويذكر في هذا الصّدّد تسجيل حالات توقّف لمدّة وصلت 224 يوماً وذلك من 22 أكتوبر 2012 إلى غاية 3 جوان 2013 بسبب عدم توقّر قطع الغيار.

(1) محضر جلسة لجنة جاهزيّة الأسطول بتاريخ 9 فيفري 2016.

(2) إصلاح الأعطاب التي تطرأ على الحافلات عند استغلالها.

وتتمثل باقي الأسباب في عدم توقّر أدوات ومعدّات الصيانة الضروريّة والتي تواصلت من بداية سنة 2014 إلى غاية شهر ماي 2016 وعدم تأهيل بعض أعوان الصيانة وغياب مختصّين في مجالات تشخيص الأعطاب المستعصية والخرابة والالكترونيك ممّا يؤثّر على المردوديّة وعلى نجاعة تدخّلات الصيانة ويؤدّي إلى ارتفاع كلفتها⁽¹⁾.

ويهدف تأمين أكبر عدد ممكن من السّفرات، تضطرّ الشركة في بعض الحالات إلى استغلال حافلات بها قطع غيار معطّبة أو بوادر أعطاب وهو ما يزيد في احتمال توقفها على الطّريق .

كما أدّى طول مدّة توقّف الحافلات بسبب عدم توقّر قطع الغيار إلى تفاقم ظاهرة نزع قطع غيار من بعض الحافلات في طور الصيانة لاستعمالها في إصلاح حافلات أخرى أكثر مردوديّة في الاستغلال. وأدّت هذه الوضعيّة إلى استعمال الحافلات المعطّبة كاحتياطي قطع غيار حيث لوحظ في هذا الصّد عدم متابعة الشركة لمآل قطع الغيار التي يتمّ نزعها من الحافلات وتسليمها لمختلف الورشات وهو ما من شأنه أن يؤدّي إلى عدم إمكانيّة تحديد المسؤوليّات وإلى حدوث تجاوزات. وفي صورة توقّر قطع الغيار المتسبّبة في التوقّف، لا يمكن استغلال الحافلات نظرا لفقدانها للقطع التي تمّ نزعها وهو ما يؤثّر سلبا على جاهزيّة الأسطول.

وعلى صعيد آخر، تبين تخليّ الشركة عن خطّة السائق الفاحص الذي يتولّى، حسب المذكرة عدد 99/94 بتاريخ 10 ديسمبر 1999، عرض الحافلات التي بها خلل على المصالح الفنيّة بغرض الإصلاح، وتكتفي إدارة الصيانة بما يصرّح به سائق الحافلة حول العطب الذي طرأ خلال السّفرة دون إنجاز تشخيص معمّق للأسباب الكامنة وراء حدوثه وهو ما يحدّ من نجاعة عمليّات الإصلاح.

وقامت الشركة في سنة 2001 بتركيز منظومة "GMAO" وهي منظومة للتصرّف في الصيانة عن طريق الإعلاميّة تمكّن من برمجة وإنجاز ومتابعة أعمال الصيانة. إلّا أنّه باستثناء وحدة الصيانة الوقائيّة وورشة الميكانيك اللتان تستعملان المنظومة وورشة الأشغال الكبرى التي شرعت في استعمالها في سنة 2016، فإنّ بقيّة الورشات⁽²⁾ تسجّل تدخّلاتها على دفاتر وهو ما يجعلها غير قادرة على تحديد كلفة الصيانة لكلّ حافلة (كلفة قطع الغيار واليد العاملة) وبالتالي اتّخاذ القرار بشأن إنجاز إصلاحات يمكن أن تكون متكرّرة وليست ذات جدوى.

أمّا في خصوص ورشات الصيانة، فقد تبين من خلال معاينة ورشات الصيانة بمستودع بن عروس 1 وبن عروس 2 أنّ وضعيّتها متردّية وبنيتها التحتيّة غير ملائمة ولا تستجيب لأبسط مقوّمات

(1) محضر اجتماع مجلس الإدارة بتاريخ 1 أكتوبر 2015 والوثيقة المتعلّقة بمشروع إعادة هيكلة الشركة مارس 2015.

(2) ورشات المطالة والتكليف والتجهيزات السمعيّة البصريّة والإطارات المطاطيّة والكهرباء.

الصحة والسلامة المهنية وذلك بسبب صعوبات في صرف المياه المستعملة والحالة الرديئة للتجهيزات الصحية ووجود مصبات النفايات بأماكن متعددة من المستودعين بالإضافة إلى تسرب مياه الأمطار من سقف ورشة المطالة وامتلاء خنادق الصيانة بمستودع بن عروس 1 بمياه الأمطار مما يضطر الشركة إلى إفراغها بواسطة مضخة مياه لتفادي تعطيل السير العادي للعمل عند نزول الأمطار.

ومن شأن تزويد ورشات الصيانة بوسائل العمل الضرورية وإرساء نظام متابعة تواتر الأعطاب وأعمال الصيانة المنجزة على الحافلات أن يساعد الشركة على التحقق من جدوى إنجاز الإصلاحات وإضفاء مزيد من النجاعة على تدخلات الصيانة وبالتالي التقليل من الأعطاب على الطريق ومن نسبة توقف الحافلات والضغط على كلفة الصيانة.

أما في خصوص مخزون قطع الغيار والذي بلغت قيمته الصافية في موفى سنة 2013 حوالي 1,251 م.د⁽¹⁾ فقد تبين، خلافا للمعايير المحاسبية الخاصة بالمخزون، عدم قيام الشركة بعملية الجرد المادي لسنتي 2014 و2015. كما أنها لم تقم بالإجراء المذكور على مخزون سنة 2012 إلا بتاريخ 31 أكتوبر 2013.

وتمّ على إثر القيام بعملية الجرد المادي لمخزون الشركة لسنوات 2011 و2012 و2013 تسجيل فوارق بين المخزون النظري والمخزون المادي بلغت قيمتها الجمالية 2,072 م.د ولم تقم الشركة بتبريرها إلى حدود شهر أكتوبر 2016.

وقامت الشركة في سنة 2010 بتركيز منظومة معلوماتية للتصرف المندمج "أوراسيستام" تتضمن من بين مكوناتها تطبيقية للتصرف في المخزون. ومكّن فحص البيانات المتعلقة بدخول أو خروج المخزون على مستوى التطبيقية من الوقوف على تأخيرها في إدراج وصولات الاستلام حيث تبين وجود وصولات تعود لسنة 2014 لم يقع إدراجها في المنظومة إلا في سنة 2016 كما لم يقع تقديمها إلى المصالح المختصة لخلاص المزودين وهو ما انجر عنه غلق المزودين لحساب الشركة لديهم.

بالإضافة إلى ذلك، تسمح التطبيقية بإدراج وصولات دخول أو خروج المواد بتاريخ سابق للتاريخ الفعلي للعملية زيادة على إمكانية إخراج قطع غيار من المغازة قبل أن يتم تسجيلها.

(1) حسب آخر قوائم مالية مصادق عليها في سنة 2013.

وتبيّن كذلك عدم إدماج تطبيقية التصرف في المخزون "أوراسيستام" مع منظومة "GMAO" وهو ما حال دون تحيين كلفة قطع الغيار بصفة آليّة وأدّى إلى عدم إمكانية تقدير الكلفة الحقيقية لمخزون قطع الغيار المستعملة لتدخلات الصيانة.

وعلى صعيد آخر، وخلافاً للفصل 14 من الصّفقة المتعلّقة باقتناء 6 حافلات صغيرة الحجم المبرمة مع شركة "أوتوكار" بتاريخ 8 جويلية 2009، والذي ينصّ على التزام صاحب الصّفقة بتزويد الشركة بطريقة منتظمة بقطع الغيار وإلزامه بتكوين مخزون منها يكفي لمُدّة استعمال الحافلات خلال عشر سنوات بداية من تاريخ آخر تسليم في 7 سبتمبر 2009، تبين أن صاحب الصّفقة لم يوفّر في عديد الحالات قطع الغيار التي طلبتها الشركة ممّا تسبّب في توقف الحافلات لفترة تراوحت بين 55 و826 يوماً. كما لم تقم الشركة بتطبيق خطايا التأخير المنصوص عليها بالصّفقة والبالغة 300 ديناراً عن كلّ يوم توقّف لكلّ حافلة وهو ما يقابل 287,400 أ.د.

أمّا في خصوص التصرف في قطع الغيار المستعملة فقد تمّ في سنة 2014 إحداث مغاظة التناوب وهي مغاظة موازية للمغاظة المركزية يتمّ فيها تخزين قطع الغيار المستعملة إلى حين إعادة استعمالها في إصلاح الحافلات. وقد تبين عدم وضع الشركة لإجراءات تنظّم استهلاك هذه القطع.

وتوصي الدائرة بوضع آليات تمكّن من التصرف بنجاعة في قطع الغيار وذلك من خلال الحرص على إجراء الجرد المادّي للمخزون سنوياً وتبرير الفوارق مقارنة بالمخزون النظري إن وجدت وتكوين مخزون احتياطي لتفادي توقّف الحافلات وما لذلك من تأثير سلبيّ على نشاط الشركة.

ج- التصرف في الوقود

تتزوّد الشركة بالوقود لدى الشركة الوطنية لتوزيع البترول على أساس عقد مبرم بتاريخ 18 جوان 2013. وبلغ معدّل قيمة استهلاكها السنوي من الوقود خلال الفترة 2013-2015 حوالي 6,3 م.د.

ويتولّى عامل الضخّ قبول كمّيات الوقود الواردة من الشركة الوطنية لتوزيع البترول وتزويد الحافلات وتعمير جذاذات الاستهلاك اليومية وهو ما يعتبر جمعا لمهامّ متنافرة من شأنه أن يفتح المجال للتجاوزات دون إمكانية التفتّح لها. كما تتمّ متابعة استهلاك الوقود حسب المعطيات التي يوفّرها هذا العون وهي تعتبر المعطيات الوحيدة المعتمدة من قبل الشركة.

كما لا يقوم عامل الضخ بتعمير جذاذات الاستهلاك اليومية للوقود بصفة آنية زيادة على تدوينه للمعطيات المتعلقة بالكيلومترات المقطوعة اعتمادا على ما يمدّه به السوّاق شفاهيا دون التثبّت من صحّة هذه المعطيات على مستوى عدّاد كلّ حافلة.

ويقتصر استغلال منظومة "أوراسيستام" في مجال متابعة استهلاك الوقود على إدخال مؤشّر موزّع المضخّة عند بداية ونهاية كلّ يوم عمل وهو ما يجعل الشركة غير قادرة على استخراج المخزون النظري للمحروقات ويحول دون إمكانية مقارنة نتائج الجرد المادي مع المخزون النظري.

وخلافا لما نصّ عليه دليل الإجراءات، تبيّن في بعض الحالات غياب التنصيص على البيانات الضرورية على مستوى جذاذات الاستهلاك اليومية وذلك على غرار رمز الخطّ واسم السائق وإمضاؤه. كما لوحظ أنّ بعض الجذاذات تحتوي على إمضاء نفس السائق بالنسبة إلى كلّ الحافلات التي وقع تزويدها في نفس اليوم. ومن شأن هذه النقائص أن تشكّك في مصداقية المعطيات المضمّنة بها ويمكن أن تحجب تجاوزات على مستوى التصرف في مخزون الوقود.

وتبيّن من خلال فحص جداول الاستهلاك الشهرية للمحروقات خلال الفترة الممتدّة من جوان إلى سبتمبر 2015، استهلاك 646 لترا من قبل 5 حافلات متوقّفة عن النّشاط حسب الوضعية اليومية للأسطول. كما لا تعتمد الشركة على معايير استهلاك تأخذ بعين الاعتبار عمر الحافلة ونوعها والمسافة المقطوعة ممّا لا يمكنها من متابعة استهلاك الوقود وتفاذي التجاوزات. وتبيّن من خلال التدقيق في نسبة استهلاك الوقود من قبل 23 حافلة من نوع VOLVO من نفس العمر والتي قطعت نفس المسافات خلال الثلاثي الأوّل لسنة 2016، وجود تفاوت في هذه النّسب من حافلة إلى أخرى حيث تراوحت بين 31 و46 لترا في 100 كيلومتر.

وبهدف مزيد التحكّم في الاستهلاك ولتفادي التّجاوزات، تدعو الدائرة إلى ضرورة تدعيم الرّقابة الداخلية في مجال التصرف في الوقود.

وعلى صعيد آخر، وخلافا لمقتضيات القانون عدد 72 لسنة 2004 المؤرّخ في 2 أوت 2004 والأمر عدد 2144 المؤرّخ في 2 سبتمبر 2004⁽¹⁾ في ما يتعلّق بإجراء التدقيق الإجمالي والدوري للطاقة المحمول على شركات النقل التي يفوق استهلاكها الجملي أو يساوي خمسمائة طن من النفط

(1) الفصل 2 من الأمر 2144 مؤرخ في 2 سبتمبر 2004 يتعلق بضبط شروط خضوع المؤسسات المستهلكة للطاقة للتدقيق الإجمالي والدوري في الطاقة ومحتوى التدقيق ودوربه وأصناف المشاريع المستهلكة للطاقة الخاضعة للاستشارة الوجوبية المسبقة وطرق إجرائها وكذلك شروط ممارسة نشاط الخبراء المدققين.

المعادل، لم تتولّ الشركة إجراء هذا التدقيق منذ سنة 2009 بالرغم من أنّ استهلاكها من الوقود فاق 10 مرّات السّقف المحدّد وهو ما يجعلها عرضة للعقوبات المنصوص عليها بالقانون المذكور أعلاه.

III- الاستغلال

مكّن النّظر في نشاط الاستغلال من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بتنفيذ السّفرات وبمراقبتها وبمداخيل الاستغلال.

أ- تنفيذ السّفرات

تعتبر درجة رضا المسافرين على مختلف السّفرات المؤمّنة من قبل الشركة وعلى مدى التزامها بمقتضيات كراسات شروط الخطوط مؤشراً هاماً على جودة الخدمات التي تقدّمها. وتحدّد كراسات شروط الخطوط، الممضاة بين الشركة ووزارة النّقل، رمز الخطّ ونوعه⁽¹⁾ وأوقات الدّهاب والإياب والمحطّات التي يجب المرور والتوقّف بها.

وتبيّن عدم حرص الشركة على متابعة مدى التزامها بمواعيد انطلاق سفرتها إذ تكتفي بتدوين الموعد الفعلي والموعد المفترض⁽²⁾ لانطلاق السّفرة على ورقات العمل اليومية دون استغلال هذه المعطيات للوقوف على مدى احترامها للمواعيد المنصوص عليها بكراسات الشّروط ولقيس مدى رضا حركائها.

كما تتولّى الشركة برمجة سفرتها دون الأخذ بعين الاعتبار لنسبة جاهزية الأسطول وعدد السّواق المتوقّرة وذلك في غياب تطبيق إعلامية تمكّن من توزيع الحافلات والأعوان على مختلف السّفرات المبرمجة ممّا أدّى إلى تسجيل اضطراب في نشاطها يضطرها أحيانا إلى التّأخير في موعد انطلاق السّفرات أو إلغائها بالرغم من وجود الطّلب.

ويتمّ التّأخير في موعد انطلاق السّفرة لانتظار رجوع الحافلة من سفرة أخرى أو الانتهاء من إصلاحها بورشات الصّيانة بين عروس. وفي صورة عدم توقّر حافلة تلجأ الشركة لإلغاء السّفرات المنتظمة عن طريق الاجتهاد وذلك بسبب غياب دراسات حول مردودية الخطوط ومقاييس يمكن اعتمادها لحصر السّفرات التي يمكن الاستغناء عنها.

(1) خطّ يومي، أسبوعي،

(2) الموعد المنصوص عليه بكراس الشّروط

وتَمَّ في سنة 2015 إلغاء 4719 سفرة بسبب النقص في الحافلات مقابل حوالي 2041 سفرة ملغاة في سنة 2014.

وتضطرَّ الشَّركة كذلك إلى إلغاء سفرات نتيجة النقص في السَّواق وعدم قدرتها على توفير عدد كاف من السَّواق الاحتياطيين. وتبيَّن في هذا الخصوص أنَّ عدد السَّواق المطلوب لتأمين النِّشاط اليومي للشَّركة بصفة عادية يبلغ 225⁽¹⁾ سائقا مقابل 169 سائقا يؤمّنون السَّفريات فعليًا. وبالرَّغم من هذا النِّقص، فقد تبيَّن من خلال فحص الملفّات الإدارية للسَّواق والقوائم المعدة من قبل إدارة الموارد البشرية أنَّ 51 سائقا، تمَّ انتدابهم خلال الفترة 2008-2011، يشغلون خططا أخرى وهو ما يعتبر تصرفا غير مبرَّر لما له من تأثير على استمرارية نشاط الشَّركة.

وتجدر الإشارة إلى عدم التزام السَّواق بالقيام بالفحص الطَّبي السنوي رغم دعوتهم وتذكيرهم به في العديد من المناسبات من قبل المصلحة الاجتماعية وذلك خلافا لمقتضيات الأمر عدد 1985 لسنة 2000 المؤرَّخ في 12 سبتمبر 2000 والمتعلِّق بتنظيم وسير مصالح طبِّ الشَّغل. وبالرَّغم من أهميّة هذا الفحص لتأمين سلامة العون والمسافرين، فإنَّ نسبة السَّواق الذين قاموا به في سنوات 2013 و2014 و2015 تعدّ ضعيفة إذ بلغت على التَّوالي 7.65 % و 19.89 % و 32.82 %.

بالإضافة إلى ذلك، تبيَّن من خلال فحص محاضر جلسات مجلس الإدارة للفترة 2011-2015 ومحاضر لجان التَّأديب وعيِّنة من العرائض التي تقدَّم بها بعض المسافرين في سنة 2015 وإلى غاية شهر ماي 2016 أنَّ أغلبها تتمحور حول سلوك السَّواق وخاصة مدى التزامهم بشروط السَّلامة عند تنفيذهم للسَّفريات من ذلك السَّرعة المفرطة والسَّياقة العنيفة وغير المسؤولة ممَّا أدَّى إلى تسجيل عدد هامٍّ من الحوادث بلغ على التَّوالي 141 و 140 و 115 حادثا في سنوات 2013 و2014 و2015 نتج عنها تكبُّد الشَّركة لمصاريف الإصلاح زيادة على تبعات توقُّف الحافلات وارتفاع في استهلاك الوقود.

ومن جهة أخرى، تبيَّن أنَّ السَّواق لا يلتزمون دائما باحترام مسالك السَّفريات المحدَّدة بكراسات الشُّروط حيث أنَّ الحافلات لم تدخل إلى المحطّات والوكالات⁽²⁾ في 58 حالة إلى غاية 30 أفريل 2016 و 178 حالة في سنة 2015. كما تمَّ تسجيل تجاوزات تعلَّقت بمرور السَّواق عبر الطَّريق السَّيارة دون ترخيص عوضا عن المرور بالمسالك المنصوص عليها بكراسات شروط الخطوط في 900 حالة خلال الفترة من بداية جانفي 2015 إلى غاية 3 ماي 2016.

(1) تقرير إدارة المنتوج حول الحاجيات الفعلية من حافلات وأعوان لتأمين النشاط اليومي للشَّركة بصفة عادية، 4 فيفري 2016.

(2) محضر جلسة مجلس المديرين ليوم 17 مارس 2015.

ولئن تمّ إصدار مذكرة بتاريخ 20 نوفمبر 2015 للتأكيد على ضرورة احترام المسالك المنصوص عليها بقراسات الشّروط وعدم استعمال الطريق السيارة إلّا بترخيص استثنائي ووجوب الدّخول إلى جميع المحطّات والتوقّف بها، فقد تمادى بعض السوّاق في تجاوزاتهم إذ تمّ تسجيل 184 مخالفة تغيير مسلك من قبل 45 سائقا خلال شهري نوفمبر وديسمبر 2015 وشهر جانفي 2016. وتتسبّب هذه المخالفات في حرمان الشّركة من مداخيل إضافية في صورة احتواء الحافلة على أماكن شاغرة بالإضافة إلى حرمان المسافرين من التنقّل وقضاء شؤونهم.

كما تمّ تسجيل نقص في نظافة الحافلات حيث يؤمن بعضها في عديد الحالات سفرات متتالية دون الدّخول إلى المستودع لتنظيفها. وتكرّرت كذلك حالات تدمر المسافرين جرّاء تعرّضهم إلى أشعة الشّمس طوال السّفرة نتيجة النّقص في السّتائر أو تمزّقها.

وعلى صعيد آخر، تقوم الشّركة بتأمين سفرات لنقل أعوان بعض المؤسّسات طبقا لاتّفاقيّات تبرم في الغرض تتضمّن توقيت السّفرات وأسعارها. إلّا أنّ الشّركة لم تتقيّد بنود الاتّفاقيات في مناسبات متعدّدة حيث تمّ تسجيل تشكّيات نتيجة ترديّ الخدمات المسداة من قبلها (حافلات معطّبة وغير نظيفة وعدم احترام التّوقيت...) وهو ما نتج عنه خصم خطايا طبقا لما تمّ التّنصيص عليه بالاتّفاقيات. ويذكر في هذا الصّدّد الحريف الذي قام بخصم 40 % من مبلغ 5 فواتير نقل أعوان بما قدره 15 أ.د وحريف آخر خصم 10 أيّام من معلوم كراء الحافلة بقيمة 2,653 أ.د.

ب- مراقبة تنفيذ السّفرات

تمثّل مراقبة تنفيذ السّفرات إحدى الضّمّانات الكفيلة بحسن تأدية خدمة نقل المسافرين وتحصيل المداخيل. ويتمّ تأمين عمليّات المراقبة عن طريق مصلحة المراقبة الميدانيّة والتفقّد إلى جانب نظام مراقبة الأسطول عن بعد واستعمال آلات التاكيفراف.

وخلافا لمقتضيات الأمر عدد 178 لسنة 2005 المؤرّخ في 26 جانفي 2005 والمتعلّق بالهيكل التنظيمي للشّركة الذي يؤكّد على إنجاز مراقبة ميدانيّة فجئيّة تمكّن من التثبّت من مطابقة طرق الاستغلال لمقتضيات قراسات شروط الخطوط، تعتمد مصلحة المراقبة الميدانيّة والتفقّد على آليّات مراقبة تفتقر إلى النّجاعة وذلك بسبب النّقص في السيّارات الموضوعة على ذمّتها ممّا يدفعهم لاستعمال حافلات الشركة للتنقّل وهو ما يحول دون إضفاء الصبغة الفجئيّة على عمليّات مراقبة السفرات على الطّريق.

وإلى غاية شهر ديسمبر 2015، لم تتولّى الشركة ضبط أهداف كمية في خصوص عمليات المراقبة على الطرقات المبرمج إنجازها. كما لا يتم متابعة تقارير المراقبين واتخاذ إجراءات ردعية في شأن مرتكبي المخالفات.

ومن ناحية أخرى، تتولّى وحدة متابعة الأسطول عن بعد، المحدثّة بمقتضى المذكرة عدد 38 بتاريخ أول أكتوبر 2009، بالأساس رصد مدى التزام السوّاق بمقتضيات كراسات شروط الخطوط من حيث المسلك والدخول إلى المحطّات. إلّا أنّه تبين افتقار هذه الوحدة إلى سيّارة تمكّنها من التنقّل لإصلاح أجهزة تحديد الموقع التي تطرأ عليها أعطاب خلال تأمين السّفرات. وتمّ الوقوف على عدم إصلاح 18 علبة لتحديد الموقع خلال الفترة من جوان 2015 إلى غاية أفريل 2016. كما حال تعطّب علب تحديد الموقع عن بعد بصفة متكرّرة دون متابعة مصلحة الكراءات لما عدده 96 رحلة أنجزت خلال الفترة الممتدّة من 17 نوفمبر 2013 إلى 10 أفريل 2015.

ولا تساعد هذه الوضعيّة على تأمين متابعة دقيقة لحركة الأسطول وتوفير معلومات حينيّة حول مختلف التّجاوزات.

ومن جهة أخرى، وحسب الفصل 6 من الأمر عدد 155 لسنة 2000 المؤرّخ في 24 جانفي 2000 المتعلّق بتحديد أجهزة ووسائل إثبات بعض جرائم الجولان وضبط شروط استعمالها، تمكّن آلة التاكّيغراف من تسجيل سرعة العربة والمسافة المقطوعة ومدة السّياقة ومدة التوقّف. وخلافاً لمقتضيات الفصل 8 من الأمر المذكور أعلاه الذي ينصّ على وجوب استعمال آلة مراقبة السرعة ومدة السّياقة ومدة الراحة من قبل سوّاق الحافلات المخصّصة لخدمات النّقل العمومي المنتظم بين المدن، تبين بتاريخ 14 أفريل 2016 أنّ 79 حافلة من مجموع 87 تحتوي على آلات تاكّيغراف معطّبة.

زيادة على ذلك، تتعرّض آلات التاكّيغراف المجهّزة لأسطول الشركة إلى أضرار متعدّدة تصل إلى حدّ الإتلاف الكلّي. من ذلك تدخّل السوّاق لفصل الأوصال الكهربائيّة لثلاث حافلات في شهر أوت 2015⁽¹⁾ وتعرّض 8 آلات تاكّيغراف مركّزة بالحافلات من نوع MAN في شهر جوان 2015 إلى عمليّات تخريب بالإضافة إلى فقدان آلات التاكّيغراف والأوصال الكهربائيّة لثلاث حافلات في شهر سبتمبر 2015 مع العلم وأنّ استعمال الحافلات دون آلة تاكّيغراف مخالف للفصول 8 و9 و12 و13 من الأمر عدد 155 لسنة 2000 المذكور أعلاه.

(1) مصلحة الجودة والسّلامة والطّاقة، 29 أوت 2015 (وارد عدد د/2494).

وعلى صعيد آخر، أصدرت الشركة مذكرة بتاريخ 11 ماي 2015 بهدف "القضاء على التجاوزات المتعلقة بتفاقم ظاهرة نقل السلع وتهريبها بواسطة حافلات الشركة وما ينجر عن ذلك من ازعاج للمسافرين وتمس من سمعة الشركة" ومنعت بمقتضاها منعاً باتاً نقل الأمتعة والبضائع ذات الصبغة التجارية لأغراض شخصية على متن حافلات الشركة باستثناء الحقائب الشخصية للمسافرين أو الطرود المنقولة في إطار عقود. ولئن أكدت المذكرة على أنّ كلّ مخالف يعرّض نفسه إلى الإيقاف الفوري عن العمل والإحالة على مجلس التأديب، فقد تواصلت عمليات نقل الأمتعة غير المرخص فيها على غرار بطاريات وساعات الهواتف النقالة والملابس وعلب سجائر وأجهزة التلفاز.

ولإضفاء النجاعة على آليات المراقبة المعتمدة من قبل الشركة وتلافي النقائص التي تشوبها، تدعو الدائرة إلى الحرص على اتخاذ إجراءات ردعية تتماشى مع خطورة التجاوزات المسجلة واعتماد مزيد الصرامة في تطبيقها.

ج- مداخل الاستغلال

بلغت مداخل الاستغلال خلال سنوات 2011 و2012 و2013 و2014⁽¹⁾ على التوالي 26,2م.د و27,4م.د و25,8م.د و26,7م.د وهي متأتية بنسبة 90% من مداخل الخطوط الداخلية والدولية والتساخير ومداخل نقل الأمتعة والطرود وبنسبة 7% من مداخل النقل العرضي.

1- مداخل الخطوط

تعتمد الشركة في تنظيم عمليات بيع التذاكر ومتابعة مداخلها على منظومة اقتطاع التذاكر (BO) حيث يتم تركيز آلات اقتطاع التذاكر بشبابيك البيع بالمحطات وبالحافلات ويتم تجميع المعطيات المتعلقة بالمداخل بالحاسوب المركزي بمقر الشركة. ولئن تمكّن هذه المنظومة من استخراج بيانات تحليلية تتعلق بالمبيعات المفصلة حسب موقع آلة اقتطاع التذاكر ومعدل التعبئة اليومي والمداخل اليومية حسب الخط وحسب عدد المسافرين وعدد التذاكر المقتطعة من طرف كل قابض حسب الفترة، فإن استعمالها يقتصر على اقتطاع التذاكر واستخراج بطاقات نهاية خدمة القابض وذلك بسبب عدم إمكانية الوثوق بالمعطيات التحليلية حسب ما ورد بإجابة الشركة.

ومن ناحية أخرى، تمّ تسجيل أعطاب متكررة في آلات اقتطاع التذاكر ممّا أدّى إلى تجميع المعطيات المتعلقة بالمداخل بصفة يدوية واللجوء إلى استعمال كُنَشات التذاكر⁽²⁾ في عديد الحالات

(1) حسب القوائم المالية الوقتية لسنة 2014.

(2) carnet passe partout

وذلك دون التقيّد بما ورد بدليل الإجراءات الخاصّ بالمداخيل والذي ينصّ على إعداد تقرير يتضمّن الأسباب التي أدّت إلى استعمال كُنَشات التّذاكر.

زيادة على ذلك، وبالرّغم من أنّ دليل الإجراءات ينصّ على إدراج المداخيل المنجزة عن طريق الكُنَشات على آلات اقتطاع التّذاكر، فقد تبين أنّ هذه العمليّة تقتصر على محطّتي تونس الشماليّة وتونس الجنوبيّة ولا تتمّ تسوية هذه المداخيل على المنظومة بالنّسبة لبقية وكالات الشركة لعدم تجهيزها بهذه الآلة وهو ما يفسح المجال أمام التّجاوزات نظرا لعدم إمكانيّة متابعة عمليّات البيع عن طريق الكُنَشات.

وعلى صعيد آخر، تبين أنّ عملية مراقبة المداخيل تفتقر إلى النّجاعة إذ لا تمكّن من الوقوف على الإخلالات في الإبتان وهو ما يفسح المجال للقيام بتجاوزات ويحول دون تحصيل الشركة لكلّ مداخيلها. وقد أفضت عملية مقارنة المداخيل المصحّح بها من قبل القابض لسنة 2014 والمداخيل المستخرجة من المنظومة "BO" إلى الوقوف على فوارق بلغت قيمتها 494 أ.د، دون اعتبار مداخيل البيع عن طريق كُنَشات التّذاكر، لم تتمكّن الشركة من تبريرها إلى غاية شهر أكتوبر 2016.

ولم تتمكّن الدّائرة من إجراء هذه المقاربة بالنّسبة إلى مداخيل سنة 2015 نظرا لعدم شروع الشركة بعد في إعداد القوائم الماليّة الخاصّة بهذه السّنة وتمّ الاقتصار على مقارنة عينة من المدخول النّظري اليومي للخطّ مع المدخول المصحّح به من قبل القابض أفضت إلى الوقوف على فوارق فاقت ألف دينار ناتجة عن استعمال رموز خاطئة للخطوط المستغلّة من طرف القبّاض حسب ما ورد بإجابة الشركة.

كما لم يقع التّفطّن إلى النّقص في مداخيل وكالة قفصة البالغ 2,109 أ.د إلّا في شهر ماي 2015 في حين أنّ التّجاوزات حصلت خلال الفترة الممتدّة من 26 أفريل 2014 إلى 3 أفريل 2015 وكذلك النّقص في مداخيل وكالة بنزرت خلال الفترة الفاصلة بين نوفمبر 2014 وماي 2015 بمبلغ 13,931 أ.د والذي تمّ التّفطّن إليه خلال شهر ماي 2015 إذ لم يقدّم القابض بإيداع مداخيل اقتطاع التّذاكر الخاصّة بالخطّ الدّولي تونس-طرابلس.

وتبيّن من خلال النّظر في تاريخ إيداع المداخيل الخاصّة بسفّرات أنجزت في سنتي 2014 و2015 عدم التقيّد بدليل الإجراءات الخاصّ بالمداخيل والمذكّرة عدد 2015/22 الصّادرة في 3 مارس 2015 فيما يتعلّق بوجوب إيداع مداخيل السّفّرات على الحافلات في نفس اليوم وعند نهاية السّفرة بخزينة وكالات الوصول حيث وصل التّأخير إلى 20 يوما في بعض الحالات زيادة على عدم

تدوين تاريخ الإيداع في بعض جداول تسليم الإيرادات وهو ما من شأنه أن يفتح المجال أمام التلاعب بأموال الشركة.

وقد أدى عدم اتخاذ إجراءات ردعية تتماشى وحجم المخالفات تجاه الأعوان المخالفين والاكتفاء بإحالتهم على مجلس التأديب وتسييل عقوبات بسيطة تتمثل في إيقاف عن العمل لأيام إلى تفاقم تجاوزات القباض على غرار بيع تذاكر تسخير بمقابل نقدي دون إدراج قيمتها بوثيقة نهاية العمل⁽¹⁾ أو اقتطاع تذاكر لأشخاص ذوي إعاقة بتخفيض نسبة 50% عوضا عن 75% بصفة غير قانونية ودون قرار صادر عن الإدارة العامة للشركة وإضاعة كنش التذاكر وعدم التزام بعض القباض بواجباتهم المهنية خلافا للفصل 11 من النظام الأساسي الخاص بأعوان الشركات العمومية للنقل البري للمسافرين عبر الطرقات إذ لا يحرصون على اقتطاع التذاكر للحرفاء.

وتدعو الدائرة الشركة إلى تركيز نظام مراقبة فعال على مداخيلها بهدف تفادي التجاوزات وتطوير مواردها والحرص على اتخاذ الإجراءات الردعية الضرورية.

2- مداخيل النقل العرضي

يتمثل النقل العرضي حسب القانون عدد 33 بتاريخ 19 أبريل 2004 المتعلق بتنظيم النقل البري، في عمليات نقل جماعي يقوم بتأمينها ناقل عمومي أو ناقل سياحي لحساب شخص طبيعي أو معنوي في مناسبات أو لأغراض خاصة. وبلغت مداخيل الشركة المتأتية من النقل العرضي 1,69 م.د في سنة 2013 و 2,16 م.د في سنة 2014. وتقوم الشركة بضبط تعريفات النقل العرضي بمقتضى مذكرات داخلية. إلا أن هذه التعريفات، وفي غياب محاسبة تحليلية، تضبط بصفة جزائية ودون تحديد دقيق لهامش الربح.

ولا تعتمد الشركة على مرجعية واضحة لتحديد عدد الكيلومترات المفوترة إذ تبين من خلال مقارنة عدد الكيلومترات المقطوعة المسجلة من قبل وحدة متابعة الأسطول عن بعد مع عدد الكيلومترات التي تمت فوترتها من طرف المصلحة التجارية والإيجار خلال الفترة الممتدة من 17 نوفمبر 2013 إلى غاية 10 أبريل 2015، عدم فوتر 5216 كم من ناحية، وفوتر 18946 كم أكثر من المسافة المقطوعة فعلياً من ناحية أخرى.

وخلافا لمقتضيات منشور وزير النقل عدد 59 لسنة 2004 المتعلق بتنظيم عمليات النقل العرضي، تبين أن الشركة لم تبرم عقود بخصوص 63 رحلة من جملة 421 رحلة تم إنجازها خلال الفترة الممتدة من غرة جانفي 2014 إلى غاية 31 ديسمبر 2015.

⁽¹⁾ العون مهما كان وضعه في السلم الإداري مسؤول من الوجهة التأديبية عن كل خطأ ناتج عن عدم احترامه لالتزاماته وواجباته المهنية ويتحمل هذه المسؤولية إذا أخل بالتزاماته عمدا أو تهاونا.

وإلى حدود شهر أفريل 2016، لم تتمكّن الشركة من استخلاص مستحقّاتها لدى وزارة المالية ووزارة الداخلية ووزارة الخارجية البالغة 389 أ.د تعود لسنتي 2011 و 2012 بسبب عدم تقيدها بدليل الإجراءات المتعلّق بالكراءات حيث قامت بالكراءات دون إصدار تكليف بمهمّة نقل ودون استلام طلب تزود في الغرض ودون تحديد وجهة الحافلات.

وعلاوة على ذلك، تمّ الوقوف على عدم شموليّة عمليّات الفوترة حيث لم يتمّ فوترة 20 رحلة بقيمة 23 أ.د أنجزت لفائدة وزارة الداخلية إلّا إثر تدخّل دائرة المحاسبات بتاريخ 4 مارس 2016. كما لم تتمّ فوترة الرحلة التي تمّ إنجازها لفائدة الاتحاد العامّ التونسي للشغل من تونس باتجاه الحمامات ذهابا وإيابا بتاريخ 2 أفريل 2015.

ومن ناحية أخرى، دأبت الشركة على إسناد منح كيلومترية لفائدة الجمعيات الرياضية والمنظّمات الشبابية في شكل مسافات مقطوعة مجّانا اعتمادا على قائمة يتمّ ضبطها والمصادقة عليها سنويّا من قبل مجلس الإدارة. وبالرغم من صدور الأمر عدد 5183 لسنة 2013 المؤرخ في 18 نوفمبر 2013 والمتعلّق بضبط معايير وإجراءات وشروط إسناد التّمول العمومي للجمعيات والذي ينصّ على إحداث لجنة فنية تتولّى النّظر في مطالب الحصول على هذه المنح، فإنّ الشركة لم تحرص على إحداث هذه اللّجنة بالإضافة إلى تولّي الرّئيس المدير العامّ تمتيع هياكل أخرى بهذا الصنف من المنح خلال الفترة 2014-2015 دون الاستناد إلى قرار من مجلس الإدارة.

كما أنّ الشّركة غير قادرة على التثبّت من تجاوز سقف المنحة الكيلومترية المصادق عليها من قبل مجلس الإدارة بسبب عدم تسجيل الكيلومترات الممنوحة مجّانا لفائدة الجمعيات والمنظّمات الرياضية في كشوفات الكراءات.

ومن شأن إرساء نظام محاسبة تحليلية يمكّن من ضبط التّسعيرة الواجب تطبيقها اعتمادا على كلفة الكيلومتر الواحد والحرص على فوترة كلّ الرّحلات وتنظيم عمليّة إسناد الكيلومترات المجانية أن يضيفي مزيدا من النّجاعة على عمليّات النّقل العرضي.

*

*

*

مكّنت مراقبة الشّركة الوطنية للنّقل بين المدن إلى الوقوف على صعوبات على عديد المستويات خاصّة في ما يتعلّق باقتناء الحافلات وتجديد الأسطول حيث لم تتمكّن الشركة من إنجاز الاستثمارات المبرمجة في سنتي 2014 و 2015 بسبب تردي وضعيتها المالية ممّا أدّى إلى ارتفاع معدّل

أعمار الحافلات وتدني نسبة جاهزية الأسطول وإلى عدم قدرة الشركة على تأمين نشاطها العادي وهو ما أثر سلباً على جودة خدماتها وعلى سمعتها لدى الحرفاء.

لذا، بات من الضروري على السُّلطة المعنية الإسراع بتطهير الوضع المالي للشركة حتى تتمكّن من تحقيق توازنها المالي وضمان ديمومتها ومن تمويل استثماراتها لتدعيم أسطولها في أقرب الآجال والتّرفيع في نسبة جاهزيته بهدف الحدّ من السّفرات الملغاة والالتزام بمواعيد الانطلاق بما يساهم في تقديم خدمات نقل ذات جودة تمكّن من جلب مزيد من الحرفاء والتّرفيع في المداخل.

ولضمان احترام كراسات شروط الخطوط خاصّة من حيث المسالك والمحطّات التي يجب المرور والتوقّف بها، ينبغي تدعيم المراقبة الفجئية على الطّرقات ومزيد تفعيل منظومة مراقبة الأسطول عن بعد التي تمكّن من توفير معلومات حينية حول التّجاوزات التي يقوم بها السّواق مع الحرص على محاسبة المخالفين.

كما أنّ الشركة مطالبة بتركيز نظام معلوماتي يمكّن من إضفاء مزيد من النّجاعة على توظيف الحافلات والأعوان على مختلف الخطوط وإرساء نظام محاسبة تحليلية فعّال بهدف دراسة مختلف الخطوط وتحديد مردوديتها.

وتؤكّد الدّائرة على ضرورة تحديد سياسة ناجعة في مجال الصّيانة تمكّن من التّقليص في نسبة توقّف الحافلات والحدّ من الأعطاب على الطّريق وترشيد استهلاك قطع الغيار وتفاذي الاستهلاك المفرط للوقود وتعزيز السلامة.

كما أنّ الشركة مدعوّة إلى تركيز نظام مراقبة فعّال على المداخل بهدف الحدّ من التّجاوزات وتطوير مواردها وهي مطالبة أيضاً بمزيد الحرص على اتّخاذ إجراءات ردعية والعمل على تطبيقها تجاه من ثبت ضلوعه في تجاوزات في الغرض.

وزارة النقل

تبعاً لمكتوبكم والذي أحلتكم علينا بمقتضاه نسخة من التقرير التأليفي بشأن الشركة الوطنية للنقل بين المدن لموافاتكم بردودنا بشأنه، أتشرّف بإعلامكم أنّ التقرير التأليفي المذكور لا يثير ملاحظات من جانبنا.

ردّ الشركة الوطنية للنقل بين المدن

I- الوضعية المالية للشركة

تشهد الشركة الوطنية للنقل بين المدن منذ سنوات صعوبات مالية وعجزا هيكليا أثر سلبا على توازناتها المالية وعلى قدرتها على مواصلة نشاطها في أحسن ظروف الجودة والسلامة والإيفاء بتعهداتها المالية وإنجاز برامجها الإستثمارية خاصة في ما يتعلّق بتجديد أسطول النقل.

وترجع أهم الأسباب التي أدت لهذه الوضعية إلى :

- النقص الفادح في مداخل الخطوط
- الإرتفاع الهام لعناصر الكلفة
- تفاقم حجم التداين حيث بلغ 78 م.د منها 61 م.د قروض قصيرة المدى .
- تجميد تعريفه النقل منذ سنة 2010 أدى إلى إنعكاس مالي سلبي على المداخل بحوالي 3 م.د سنويا.
- النقل بتعريفه منخفضة لأعوان سلك الحرس الوطني والأشخاص ذوي الإحتياجات الخصوصية وعائلات شهداء الثورة وجرحاها نتج عنه نقصا سنويا في المداخل بحوالي 3.2 م.د.
- استغلال خطوط حدودية ذات طابع إجتماعي دون التمتع بمنحة تعويضية من الدولة أدى إلى نقص في المداخل بحوالي 2 م.د سنويا.

كل هذه العناصر أدت إلى عجز هيكلي في الخزينة ب 11 م.د علاوة على تفاقم الأعباء المالية (1.1 م.د سنويا) ناتجة عن الأرصدة السلبية بالبنوك.

ولتفادي هذه الوضعية المالية الصعبة والحرجة وفي إطار إنقاذ المؤسسة وضمائنا لديمومتها ، أعدت الشركة الوطنية للنقل بين المدن برنامج إعادة هيكلة مستديم يهدف إلى استعادة التوازنات المالية ويتمحور حول :

- تنفيذ برنامجا للضغط على المصاريف (ساعات إضافية، محروقات، قطع غيار...)

- التطهير المالي وذلك بـ :

- * تكفل الدولة بمستحقات الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية .
- * فسخ قرض إعادة هيكلة صندوق المنشآت العمومية.
- * تكفل الدولة بخلاص مستحقات الشركة الوطنية لتوزيع البترول.
- * تسريح 120 عونا زائدين عن الحاجة في إطار عملية التطهير الاجتماعي.
- * دعم الدولة للخطوط ذات المردودية الضعيفة خاصة منها الحدودية وذات الصبغة الاجتماعية.

II- التصرف في الأسطول

أ- وضعية الأسطول

تفاديا للنقص الحاصل في الأسطول الناتج عن :

- استغلال مفرط للحافلات من نوع MAN والتي تم إقتناؤها سنة 2013 لتأمين النشاط اليومي للإستغلال.
- الإشكال الذي تعرضت له الشركة بخصوص صفقة إقتناء الحافلات من نوع فولسفاغن والتي أظهرت عيوب فنية حالت دون استغلالها.
- عدم القيام بالإستثمار في الأسطول خلال سنوات 2013-2014 و 2015 نظرا للصعوبات المالية التي شهدتها الشركة.

أعدت الشركة مخططا لإقتناء 55 حافلة مستعملة و60 حافلة جديدة خلال سنوات 2016-2017 و 2018 مما سيمكن من تحسين جاهزية الأسطول وتفادي حذف السفرات من جهة والتقليص من الأعطاب على الطريق وبالتالي الضغط على كلفة الصيانة والرفع من المداخيل.

وقد تمكنت الشركة من الحصول على تمويل كلي لهذه الإقتناءات من المؤسسات البنكية.

كما تتعهد الشركة للقيام بجميع الإجراءات الضرورية للمحافظة على الحافلات من نوع "فولسفاغن" والرابضة بورشات الشركة على ذمة المزود

ب- الصيانة

تقوم الشركة بصيانة أسطول حافلاتها بمستودعين بين عروس وورشات بقابس و صفاقس وسوسة وسليانة .

تشكو فضاءات الصيانة نقائص على مستوى البنية الأساسية اثرت سلبا على مردودية عمليات الصيانة.

ولمعالجة هذه الوضعية الصعبة بصفة نهائية، قامت الشركة ببرمجة بناء مستودع جديد للصيانة في مخططها الخماسي بقيمة 20 م.د والتخلي عن ورشتي بن عروس لعدم ملائتهما للقيام بأشغال الصيانة في أحسن الظروف.

وبخصوص أدوات عمل الصيانة، شرعت الشركة في أواخر 2016 بتزويد الورشات ببعض وسائل العمل الضرورية للقيام بعمليات الصيانة في أحسن الظروف وذلك حسب الإمكانيات المالية المرصودة بالميزانية وهو ما يساهم في مزيد النجاعة على التدخلات وبالتالي التقليل من نسبة توقف الحافلات والإعطاب على الطريق.

إضافة إلى ذلك فإن إستغلال منظومة GMAO يمكن حاليا من متابعة عمليات الصيانة في 80 % من أشغال الصيانة في إطار النظام المعلوماتي المندمج سيمكن تركيز التطبيق الخاصة بالصيانة خلال السداسية الأولى من سنة 2018 من تغطية نشاط كافة وحدات الصيانة وكذلك جميع الورشات داخل تراب الجمهورية .

ج - التصرف في المخزون

قامت الشركة في بداية سنة 2017 بطلب عروض لإقتناء قطع الغيار وسيتم إبرام عقود مع المزودين لتوفير جميع قطع الغيار الضرورية لصيانة أسطول الحافلات والتقليل من أيام التوقف وبالتالي الرفع من نسبة جاهزية الأسطول من 50% إلى 80% سنة 2017 وذلك بالتوازي مع عملية إقتناء الحافلات المستعملة والجديدة المبرمجة بمخطط إستثمار الشركة والمصادق عليه من مجلس الإدارة وسلطة الإشراف.

أمّا فيما يتعلق بالتصرف في قطع الغيار، تقوم مصالح الشركة حاليا بالتنسيق مع المزود "اوراسيستام" من معالجة الفوارق المسجلة بعمليات الجرد المادي للمخزون وإصلاح الإخلالات الموجودة عند إستغلال هذه المنظومة.

وعلى صعيد آخر تقوم مصالح الشركة حاليا بإعداد الإجراءات ووضع الآليات الضرورية التي تنظم استعمال قطع الغيار المستعملة وإلحاق هذه الوحدة بإدارة الصيانة.

د- التصرف في الوقود

تدعيما للرقابة في مجال التحكم في إستهلاك الوقود سوف تقوم الشركة بعملية تدقيق للطاقة خلال سنة 2017 وذلك طبقا للقوانين الجاري بها العمل. وقد تم رصد مبالغ للغرض في ميزانية الشركة.

وعلى صعيد آخر سيتم تجهيز جميع مضخات الوقود بنظام مراقبة لكل عمليات تزويد الحافلات مما سيمكن من تحديد معدل الإستهلاك لكل الحافلات والتعرف على السائق الذي قام بالتزود. وسيتمكن هذا الإجراء من تحديد المسؤوليات وتقادي التجاوزات.

III- الاستغلال

أ- تنفيذ السفرات

ستتمكن الشركة من تقادي التأخير في انطلاق السفرات وحذف بعض الخطوط حال تسلم الحافلات الجديدة موضوع الصفقة الإطارية و55 حافلة مستعملة.

سيمكن النظام المعلوماتي المندمج المزعم تركيزه بإدارة الاستغلال من استعمال التطبيقات الإعلامية SAE المتعلقة ببرمجة السفرات ومتابعتها وتوظيف الاعوان على مختلف الخطوط المبرمجة وكذلك التصرف المحكم في الحافلات المؤمنة للسفرات واحترام تعهدات الشركة فيما يخص تنفيذ الإتفاقيات المبرمة مع بعض المؤسسات.

ونظرا للنقص الحاصل في عدد السواق المؤهلين صحيا لتأمين السفرات اليومية والذي يبلغ عددهم حاليا 144 من جملة 169 مقابل 225 سائقا ضروري لتأمين النشاط اليومي للاستغلال، قامت الشركة في موفى سنة 2016 بإعلان انتداب 35 سائق سيباشرون عملهم خلال الثلاثية الثانية من سنة 2017. وسيتمكن هذا الاجراء من التقليل من عدد السفرات الملغاة بسبب النقص في الأعوان من ناحية وتطور نسبة خضوع السواق للفحص الطبي خلال السنوات القادمة من ناحية أخرى.

كما تعمل الشركة على اتخاذ الاجراءات التأديبية تجاه الأعوان المخالفين لقانون الطرقات والمتسببين في حوادث مرور وأضرار بالمعدات وعدم إحترام المسالك المنصوص عليها بكراسات الشروط .

كما تم برمجة حلقات تكوينية مكثفة للسواق في مجال السياقة الآمنة والرشيدة .

ب- مراقبة تنفيذ السفرات

لتعزيز وحدة المراقبة الميدانية، تعتزم الشركة :

- القيام بمناظرة داخلية لإنتداب 20 مراقبا على الطريق خلال سنتي 2017 و2018 وذلك لدعم المصلحة بالعنصر البشري الكفيل بتغطية ومراقبة كل شبكة الخطوط على مدى 24 ساعة .
- القيام بإقتناءات جديدة لتفادي النقص في السيارات الموضوعة على ذمة مصلحة المراقبة الميدانية.

كما قامت الشركة خلال الثلاثية الأولى من سنة 2017 بعملية تجديد آلات التاكيفراف المعطبة بالحافلات وتحيين الإجراءات المتعلقة بإستغلال البيانات وتحليل نتائجها وذلك بدعم الوحدة المكلفة بالعناصر البشرية واللوجستية الضرورية للقيام بعملها في أحسن الظروف.

أصدرت الإدارة العامة تعليماتها للمصالح المعنية بمدها بتقرير يومي لنتائج إستغلال آلة التاكيفراف والتجاوزات المرتكبة من طرف السواق.

ج - مداخل الإستغلال

- مداخل الخطوط

تقوم مصلحة المحاسبة التحليلية بعمليات مراقبة المداخل بصفة دورية ومنتظمة وذلك على ضوء وثائق المداخل المقدمة من طرف القبض ورؤساء الوكالات وبالإستعانة بمنظومة BO (Bisness Object) لمراقبة المداخل ويتم التقطن إلى الإخلالات والتجاوزات المرتكبة من طرف القبض بتأخير نسبي .

كما تتم المقاربة الشهرية للمداخل مع مصلحة المحاسبة العامة وقد تمت المقاربة الفعلية للمداخل حتى موفى ديسمبر 2016. وتسعى مصلحة المحاسبة التحليلية بالتنسيق مع المزود لتطوير إستغلال المنظومة ودعم عملية مراقبة المداخل وتم فعلا التفتن لتجاوزات بعض القباض وإتخاذ الإجراءات التأديبية في شأنهم .

- مداخل النقل العرضي

تقوم الشركة بعمليات كراء حافلات لحرفاء بالإعتماد على تعريفه محددة يتم ضبطها من طرف المصلحة التجارية ومصادق عليها من طرف الادارة العامة وتأخذ هذه التعريفه بعين الإعتبار لمعطيات تخص مدة الرحلة والكيلومترات المقطوعة والكلفة الكيلومترية التقديرية .

وفي غياب نظام محاسبة تحليلية يمكن من التعرف على الكلفة الحقيقية للكلمتر وتحديد هامش الربح، فإن الشركة تسعى الى تحقيق مردودية هذه العمليات لتغطية الأعباء القارة للشركة المرتفعة جدا والتي تمثل 65 % من الكلفة الجمالية وذلك بالقيام بعمليات كراء وإبرام إتفاقيات لنقل العملة.

وستتمكن الشركة عند إستكمال إرساء النظام المعلوماتي المندمج وإستغلال تطبيقه المحاسبة التحليلية من ضبط دقيق لكلفة الكراءات وتحديد هامش الربح.

وسيتتم إحداث لجنة فنية طبقا للأمر عدد 5183 المؤرخ في 18 نوفمبر 2013 المتعلق بضبط معايير وإجراءات وشروط إسناد التمويل العمومي للجمعيات.

خلاصة

نظرا للوضعية المالية الصعبة التي تمر بها الشركة والتي أثرت سلبا على إستمرارية نشاطها حيث أصبحت غير قادرة على الإيفاء بتعهداتها تجاه المزودين والمؤسسات البنكية وخلاص أجور الأعوان ، ولإنقاذها تم إعداد برنامجا لإعادة هيكلتها

يرتكز أساسا على إجراءات داخلية تخص التصرف والرقابة ويتمحور حول تطبيق إجراءات جريئة للضغط على المصاريف وكلفة الإنتاج وتنمية المداخل من ناحية وتنفيذ مخطط دعم الأسطول باقتناء حافلات جديدة تمكن من تأمين جميع السفرات المستغلة من ناحية أخرى .

كما يتضمن البرنامج الإصلاحي للشركة تدخل ودعم سلطة الإشراف والهياكل الوزارية المعنية لمساعدة الشركة على القيام بعملية التطهير المالي والاجتماعي وتسوية الملف العقاري للشركة .

وقد أبرزت القوائم المالية لبرنامج إعادة الهيكلة نتائج إيجابية ستساهم في إستمرارية نشاطها كمرفق عمومي مميز في قطاع النقل بين المدن.

الباب الثالث

مصالح الدولة والمؤسسات
العموميّة والمنشآت العمومية
على الصعيد الجهوي

ولاية جندوبة

أحدثت ولاية جندوبة (في ما يلي "الولاية") بمقتضى الأمر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956 المتعلق بالتنظيم الإداري لتراب الجمهورية التونسية. وتشتمل هذه الولاية على 9 معتمديات و9 بلديات و10 مجالس قروية. ويبلغ عدد سكانها 401477 نسمة سنة 2014 أي ما يمثل 3,65 % من سكان البلاد. وتتميز الولاية بطابعها الريفي حيث مثل متساكنو المناطق غير البلدية في سنة 2014 حوالي 69 % من مجمل سكان الولاية وذلك مقابل حوالي 32 % على المستوى الوطني. وتحتل الولاية المرتبة 21 وطنيا حسب مؤشر التنمية الجهوية لسنة 2012 وتصنف معتمدياتها وفق هذا المؤشر بمراتب تتراوح بين 150 و258 وذلك من ضمن 264 معتمدية. وبالإضافة إلى كونها دائرة ترابية إدارية للدولة (سلطة لامحورية) تعتبر الولاية جماعة محلية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي (سلطة لامركزية).

ويدير شؤون الولاية باعتبارها سلطة لا محورية إطارات جهوية يرأسهم الوالي الذي يمثل بهذه الصفة الحكومة بدائرة ولايته حيث يفوض له أعضاء الحكومة سلطاتهم بمقتضى الأمر عدد 457 لسنة 1989 المؤرخ في 24 مارس 1989 كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة والمتعلق بتفويض بعض سلطات أعضاء الحكومة إلى الولاية. وباعتبارها سلطة لامركزية يدير شؤون الولاية مجلس جهوي (في ما يلي "المجلس") تتمثل مهامه الأساسية حسب الفصل 2 من القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989 المؤرخ في 4 فيفري 1989 والمتعلق بالمجالس الجهوية في النظر في كل المسائل التي تتعلق بالولاية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية. كما يتولى إنجاز البرامج الجهوية للتنمية والمشاريع ذات الصبغة الجهوية. وبلغ عدد أعوان الولاية في موقّى ماي 2016 ما جملته 541 عوناً موزعين بحساب 228 عوناً مؤجّراً على حساب ميزانية المجلس و313 عوناً مؤجّراً على حساب وزارة الداخلية.

وارتفعت موارد المجلس من 55,9 م.د سنة 2010 إلى 98,3 م.د سنة 2015. وقد تأتى ما يفوق 90 % من هذه الموارد من الاعتمادات المحالة من الهياكل المركزية للدولة لإنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية ولتنفيذ مختلف البرامج الجهوية للتنمية بالولاية. وتراوحت الإعتمادات المنجزة بين 30,7 م.د سنة 2010 و58,5 م.د سنة 2015 تعلق ما يفوق 92 % منها بالعنوان الثاني. كما تراوحت نسب استهلاك إعتمادات العنوان الثاني بين 32,46 % و59,2 % خلال الفترة 2010-2015.

ولمساعدة الولاية على إنجاز مهامها كسلطة لا محورية رصدت لها وزارة الداخلية إعتمادات مفوضة في حدود معدل سنوي بلغ خلال الفترة 2010-2015 ما قيمته 4,3 م.د.

وتولّت دائرة المحاسبات إنجاز مهمة رقابية تعلقت أساسا بالسنوات من 2010 إلى 2015 وتواصلت في بعض الجوانب منها إلى موفى شهر ماي 2016. وتهدف هذه المهمة إلى النظر في مدى توفيق الوالي في ممارسة صلاحياته في مجال إسناد الرخص والإشراف على البلديات وكذلك مدى توفيق المجلس في مراقبة البناء الفوضوي وإعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع الجهوية. ومكّنت الأعمال الرقابية المنجزة من الوقوف على جملة من الإخلالات والنقائص المتعلقة بالبرامج الجهوية وبالمشاريع ذات الصبغة الجهوية وبالتنظيم والنظام المعلوماتي والتسيير.

أبرز الملاحظات

- البرامج الجهوية

ساهم غياب قاعدة بيانات محينة ومعايير موضوعية وعدم اعتماد تمثلي تشاركي عند برمجة المشاريع بعنوان البرنامج الجهوي للتنمية في عدم تمكن المجلس من إعداد قائمة تفصيلية بصفة مسبقة بعنوان كل عنصر من عناصر البرنامج المذكور وهو ما نتج عنه تأخير في إحالة الإعتمادات من قبل وزارة التنمية. كما أدى ذلك إلى تعطل إنجاز بعض المشاريع والتي ناهزت كلفتها الجمالية 1,023 م.د.

وشاب تنفيذ بعض المشاريع المدرجة بالبرنامج الجهوي للتنمية بعض الإخلالات تتصل خاصة بعدم الالتزام بالنصوص الترتيبية عند اختيار المنتفعين.

أمّا بخصوص التصرف في عملة الحضائر فقد تم الوقوف على خلاص المجلس لأجور غير مستحقة بحوالي 162 أ.د، علما بأنه لم يتم إصدار أوامر استرجاع في شأنها.

وساهم عدم التزام اللجنة الجهوية لمتابعة البرنامج الخصوصي للسكن الاجتماعي بالتراتب الجاري بها العمل وبمبدأ المساواة عند ضبط قائمة المنتفعين في حرمان 151 حالة من الانتفاع بالبرنامج المذكور. كما ساهم عدم تقيّد المجلس ببنود الاتفاقية المبرمة مع الوزارة المكلفة بالتجهيز وبنك الإسكان في الحدّ من نسبة إنجاز المساكن المبرمجة حيث تمّ إنجاز 85 مسكنا فقط من جملة 320 مسكنا مدرجا بالدفعة الأولى من المشاريع المتعلقة بإزالة المساكن البدائية وإعادة بنائها.

ويدعى المجلس إلى وضع قاعدة بيانات محينة واعتماد معايير دقيقة وموضوعية عند ضبط المشاريع وقوائم المنتفعين والالتزام بالنصوص الترتيبية عند إعداد البرنامج الجهوي للتنمية وتنفيذه. كما يتعيّن عليه كذلك الإسراع في استكمال تنفيذ البرنامج الخصوصي للسكن الاجتماعي بما يسمح بتحسين ظروف عيش الفئات المستهدفة. كما ينبغي على المجلس كذلك العمل على استرجاع الأموال غير المستحقة التي تم خلاصها لعدد من عملة الحضائر.

- المشاريع ذات الصبغة الجهوية

تمت برمجة المشاريع ذات الصبغة الجهوية دون مشاركة بعض المصالح الخارجية للوزارات في اقتراح حاجيات الجهة مما نتج عنه نقائص في ضبط المشاريع تجسدت على سبيل المثال في برمجة إحداث فضاءات رياضية بمدارس ابتدائية رغم توفر فضاءات معدة للغرض.

وننتج عن التأخير في إعادة توظيف بقايا الإعتمادات تراكم هذه البقايا لترتفع في موفى سنة 2014 إلى ما قيمته 3,6 م.د وهي مبالغ كان بالإمكان استعمالها لإنجاز المشاريع.

وتشكو دراسات المشاريع من نقص في الدقة حيث لم تضبط بعض الدراسات مواقع انجاز الأشغال بالدقة المطلوبة ولم يتم عند إنجاز بعض الدراسات الأخرى التقيد بالمعايير والمواصفات المطلوبة. فضلا على ذلك شابت الدراسات الجيوتقنية لبعض المشاريع نقائص حدت من دقتها.

وشهد تنفيذ المشاريع ذات الصبغة الجهوية ارتكاب العديد من التجاوزات التي من شأنها أن تشكل أخطاء تصرف وذلك بالنظر إلى تحمل المجلس في العديد من الحالات ضررا ماليا جراء عدم تقيده بالتراتب المعمول بها في مجال الصفقات العمومية.

وعلى صعيد آخر ساهم النقص في متابعة الأشغال من قبل المصممين والمراقبين الفنيين ومراقبي الأشغال في تعطل إنجاز المشاريع مما أدى إلى عدم احترام آجال تنفيذها.

ولتفادي الإخلالات والنقائص المذكورة، يدعى المجلس خاصة إلى الإسراع بإعادة توظيف بقايا الإعتمادات واتخاذ الإجراءات الضرورية تجاه المصممين لدفعهم إلى مزيد إحكام إعداد الدراسات. كما يتعين على المجلس مزيد حث الإدارة الجهوية للتجهيز على مزيد الالتزام بواجباتها في مجال متابعة ومراقبة تنفيذ المشاريع للحد من التجاوزات المسجلة.

- التنظيم والنظام المعلوماتي والتسيير

أدت الشغورات المسجلة في الخطط الوظيفية وبقانون إطار المجلس إلى جمع بعض الأعوان لمهام متنافرة وإلى تكليف العديد من العملة بأعمال إدارية وهو ما أثر سلبا على إنجاز المجلس لمهامه بالفاعلية والكفاءة المطلوبتين.

ويشكو النظام المعلوماتي للولاية من نقائص تتعلق باستغلال التطبيقات ومن غياب خطة ناجعة للسلامة المعلوماتية.

وننتج عن عدم اتخاذ رئيس المجلس لقرارات هدم في خصوص جميع مخالفات البناء دون رخصة تفشي ظاهرة البناء الفوضوي. وشابت عملية إسناد الموافقات المبدئية لرخص النقل العمومي بعض الإخلالات يذكر منها عدم احترام مبدأ المساواة في التعامل مع المطالب وعدم التقيد بالتراتب المعمول بها. ولم يتول الوالي تطبيق سلطة الحلول رغم الإخلالات الناجمة عن توقف نشاط النيابة الخصوصية لبلدية غار الدماء لمدة قاربت سنتين ونصف.

وتلافيا لهذه النقائص، توصي الدائرة الولاية إلى التقيد بالقوانين والتراتب المعمول بها عند ممارستها لصلاحياتها في مجالات إسناد الرخص والإشراف على البلديات ومراقبة البناء الفوضوي. كما تدعى إلى العمل على مزيد إيلاء العناية للجوانب المتعلقة بالتنظيم والنظام المعلوماتي.

I- البرامج الجهوية

أ- البرنامج الجهوي للتنمية

بلغت الإعتمادات المرصودة للبرنامج الجهوي للتنمية 63,6 م.د خلال الفترة 2010-2015. وتمّ الوقوف بهذا الخصوص على نقائص تتعلق أساسا بالبرمجة وتنفيذ المشاريع.

1- البرمجة

تبين غياب البعد التشاركي في ضبط المقترحات المتعلقة بالمشاريع المزمع إدراجها بالبرنامج الجهوي للتنمية والتي يتمّ تحديدها وفقا لحاجيات وأولويات كل معتمدية. ويعود ذلك إلى عدم تفعيل دور اللجان⁽¹⁾ والمجالس المحلية للتنمية- في إعداد البرنامج الجهوي للتنمية وذلك خلافا لمقتضيات منشوري رئيس الحكومة عدد 63 بتاريخ 30 نوفمبر 2012 حول ضبط مشاريع البرنامج الجهوي للتنمية ومتابعتها وتنفيذها وعدد 26 بتاريخ 6 أوت 2013 حول التسريع في تنفيذ البرنامج الجهوي للتنمية.

وفي ظل هذا الوضع وفي غياب بيانات دقيقة حول جميع المناطق المعطشة والمسالك المستوجب تهيئتها أو تعبيدها مرتبة حسب الأولوية بناء على معايير واضحة وموضوعية، تولى المجلس خلال الفترة 2013-2015 المصادقة على توزيع الإعتمادات المخصصة من قبل وزارة التنمية بين مختلف عناصر البرنامج الجهوي للتنمية بصفة إجمالية دون ضبط مسبق لمحتوى كل عنصر من عناصر المشاريع المزمع إنجازها ودون إعداد قائمة تفصيلية في شأنها. ويخالف التصرف على هذا النحو مقتضيات منشوري رئيس الحكومة عدد 63 لسنة 2012 وعدد 26 لسنة 2013.

وأدى عدم ضبط المجلس لقائمة المشاريع بصفة مسبقة إلى التأخير في إحالة إعتمادات التعهد من قبل وزارة التنمية. إذ لم يتم على سبيل المثال إحالة الاعتمادات المقررة بعنوان سنة 2013 والمتعلقة بمشروع تزويد المناطق الريفية بالماء الصالح للشرب ومشروع تهيئة المسالك الريفية والبالغ مجموعها 8,6 م.د إلا بتاريخ 26 أوت 2013 أي بعد انقضاء حوالي 6 أشهر من تاريخ الإعلام بتسليم الاعتمادات. وقد نجم عن هذا التأخير عدم الإعلان عن طلبات العروض بخصوص المشروعات المذكورين إلا على التوالي خلال شهري أوت وسبتمبر من نفس السنة.

(1) المحدثة بمقتضى منشور وزير الداخلية عدد 25 بتاريخ 2 جوان 2012 ببعض المعتمديات على غرار جندوبة وبوسالم وبلطة وبوعوان وغار الدماء وطبرقة.

2- تنفيذ المشاريع

2-1- مشاريع التزويد بالماء الصالح للشرب وتهيئة المسالك الريفية

تبين تعطل تنفيذ المشاريع المتعلقة بالتزويد بالماء الصالح للشرب المبرمجة خلال الفترة 2010-2015 والبالغة كلفتها الجمالية 1,023 م.د. وقد ساهم في هذا الوضع غياب قاعدة بيانات تستند إلى دراسات محينة ومعايير موضوعية على غرار عدد العائلات المستهدفة والكلفة التقديرية لتحديد الأولويات وذلك فضلا عن غياب البعد التشاركي عند برمجة المشاريع تجسد من خلال اعتراض متساكني بعض المناطق على إنجاز المشاريع. ويذكر في هذا الشأن أنّ الانطلاق في تركيب تجهيزات الضخ والكهربية في إطار إنجاز مشروع تزويد 1785 منتفعا بمنطقة سيدي عبد الله ببلطة بوعوان بمبلغ 125,513 أ.د. والمدرج بعنوان البرنامج الجهوي لسنة 2012 قد تمّ بتأخير لمدة سنة⁽¹⁾. وأدى ذلك إلى تعطل استكمال المشروع حيث لم يتم تنفيذ الأشغال المتعلقة بتركيب تجهيزات الضخ والكهربية إلاّ خلال شهر فيفري 2016 علما بأنّ مدّ القنوات وأشغال الهندسة المدنية كان قد تمّ استكمالها منذ تاريخ 2 أكتوبر 2013. ويتعلق الأمر كذلك بمشروع تزويد منطقة سيدي محمد بعين دراهم الذي يستهدف 1000 منتفع والمدرج ضمن البرنامج الجهوي بعنوان سنة 2010 بكلفة قدرها 182,457 أ.د. ولمدة تعاقدية ضبطت في حدود 150 يوما والذي توقف إنجازه منذ 15 أوت 2011 ولمدة 4 سنوات ونصف بسبب غياب البعد التشاركي عند تحديد نوعية المشاريع المزمع إنجازها. فقد تبين اعتراض مواطني المنطقة المستهدفة عن إنجاز المشروع معبرين عن رغبتهم الملحة في الحصول على الماء الصالح للشرب بصفة فردية وليس بواسطة الحنفيات العمومية.

كما تبين أنّ المجلس لم يلتزم بأحكام الفصل 7 من الاتفاقيات المبرمة مع الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه. ففضلا عن عدم المتابعة والتنسيق مع الشركة لم يتولّ المجلس فض الإشكاليات التي حالت دون البدء في الأشغال أو أدت إلى تعطلها. ولم يتوصّل المجلس إلى ضمان الدخول وتوفير الممرات وتسوية الوضعيات العقارية أو اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة وتسهيل الحصول على التراخيص الإدارية الضرورية لإنجاز الأشغال. وساهم ذلك في عدم استكمال إنجاز مشاريع موضوع اتفاقيات ناهزت كلفتها الجمالية 306 أ.د. وتمت برمجة إنجازها خلال الفترة 2010-2012.

أمّا بخصوص تنفيذ مشاريع تهيئة المسالك الريفية فقد لوحظ عدم اتخاذ الإجراءات القانونية تجاه المقاولين المخلين بواجباتهم وهو ما ساهم في عدم تنفيذ الأشغال في الآجال التعاقدية.

⁽¹⁾ خلال الفترة من سبتمبر 2014 إلى حدود أكتوبر 2015.

ويذكر أنه لم يتم بخصوص أشغال القسط عدد 1 موضوع طلب العروض عدد 2012/52 إصدار قرار تنبيه للمقاول رغم توقف الأشغال دون موجب لمدة 404 يوماً⁽¹⁾ مقابل مدة تعاقدية ضبطت في حدود 120 يوماً. كما لم يتم فسخ الصفقة المتعلقة بالقسط عدد 6 موضوع طلب العروض عدد 2013/24 وذلك طبقاً لأحكام الفصل 122 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 آنف الذكر على الرغم من توقف الأشغال دون موجب لمدة جمالية ناهزت 7 أشهر وتقديم المقاول للدراسة التنفيذية وأمثلة الإنجاز بعد 5 أشهر ونصف من تاريخ الإعلام بانطلاق الأشغال في حين تنص كراس الشروط في هذا الخصوص على أجل 15 يوماً من هذا التاريخ. ونتج عن ذلك عدم التقيد بالآجال التعاقدية التي ضبطت في حدود 5 أشهر حيث لم يتم التوصل إلى موفي شهر أفريل من سنة 2016 إلى إتمام الأشغال وذلك رغم انقضاء مدة ناهزت حوالي سنة و5 أشهر منذ الإذن بانطلاقها بتاريخ 20 نوفمبر 2014.

2-2- برنامج تحسين المسكن

يتمثل برنامج تحسين المسكن في إسناد مساعدات عينية متمثلة في مواد بناء لفائدة عائلات معوزة وعائلات محدودة الدخل. وبلغت جملة الإعتمادات المخصصة لهذا البرنامج خلال الفترة 2011-2015 ما قدره 3,447 م.د.

وخلافاً للمنشور المشترك لوزير الداخلية ووزير المالية ووزير التنمية الجهوية عدد 15 بتاريخ 20 جوان 2011 حول مراجعة مقاييس تنفيذ البرنامج الجهوي للتنمية ولمنشور رئيس الحكومة عدد 63 الصادر بتاريخ 30 نوفمبر 2012 حول ضبط مشاريع البرنامج الجهوي للتنمية وتنفيذها ومتابعتها، لم يتم انجاز معايير ميدانية لمساكن المنتفعين المقترحين. وتبين من خلال التنسيق مع مصالح الإدارة الجهوية للشؤون الاجتماعية أنّ حوالي 69 % من المرشحين المدرجين بقوائم المنتفعين ببرنامج تحسين المسكن بعنوان سنتي 2011 و2012 بكل من بوسالم وبلطة بوعوان وطبرقة وجندوبة وغار الدماء وفرنانة لا ينتمون للعائلات المعوزة.

كما تبين أنه تم تمكين المنتفعين من المساعدات دفعة واحدة ودون انجاز معايير ميدانية في الغرض من قبل مصالح الإدارة الجهوية للتجهيز ومصالح الولاية خلافاً لمقتضيات المنشورين آنفي الذكر وهو ما من شأنه أن لا يسمح بالتثبت من الإسناد الفعلي للمساعدات لفائدة المنتفعين المدرجين بالقوائم ومن استغلالها في الغرض التي أسندت بعنوانه. وفضلاً عن ذلك لوحظ عدم توفر في جميع الحالات وصولات الاستلام الفردية الممضاة من قبل كل منتفع وهو ما من شأنه أن يحول دون التثبت من الاستلام الفعلي لمواد البناء.

⁽¹⁾ خلال الفترة الفاصلة بين 12 أفريل 2014 و1 ديسمبر 2014 وخلال الفترة الفاصلة بين 7 ديسمبر 2014 و25 ماي 2015.

وخلافاً لبندود العقود المبرمة في خصوص تنفيذ صفقات اقتناء مواد البناء المتعلقة بجميع المعتمديات بعنوان سنتي 2011 و2012 لم يتول المزودون تزويد ونقل المواد إلى مقر المعتمديات المعنية مما أدى إلى إجراء عملية التزود مباشرة بمقر شركة المزود. ورغم ذلك فإنّ المجلس لم يتولّ اتخاذ الإجراءات القانونية ضد المزودين المخالفين. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يمسّ من مبدأي الشفافية والمساواة باعتبار أن المشاركة في طلب العروض تقتضي توفير وسيلتي نقل ذات حمولة تتجاوز 5 أطنان وهو ما من شأنه أن يشكل خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

3-2- دعم موارد الرزق

تمّ رصد إعتمادات للمجلس بعنوان مشاريع دعم موارد الرزق في القطاع الفلاحي خلال الفترة 2011-2015 بقيمة حوالي 3,063 م.د. كما تمّ بعنوان سنة 2011 تخصيص مبلغا لفائدتها قدره 800 أ.د وذلك بعنوان مشاريع إحداث وتدعيم مواطن الشغل في قطاعي المهن الصغرى والصناعات التقليدية.

فبخصوص برنامج دعم موارد الرزق في القطاع الفلاحي لوحظ أن المجلس لم يتول إعداد قوائم المنتفعين وإحالتها إلى وزارة التنمية قبل الانطلاق في الانجاز مخالفاً بذلك مقتضيات المنشورين عدد 15 لسنة 2011 وعدد 63 لسنة 2012 أنفي الذكر. ويعود ذلك إلى عدم ضبط معايير واضحة لاختيار المنتفعين علاوة على غياب قواعد بيانات في الغرض. وأدى ذلك إلى تواصل إدخال التعديلات على القوائم الأولية بعنوان برنامج سنة 2011 إلى غاية شهر أوت 2012 أي بصفة لاحقة لإبرام لصفقات اقتناء الأغنام خلال شهر جوان 2012. كما لم يتم التفتن إلى تضمّن قائمة معتمديتي وادي مليز وغار الدماء لمنتفعين لا تتوفر فيهم شروط الاستحقاق إلا على إثر إرسال القائمة إلى الوزارة المكلفة بالتنمية. ولم يحل ذلك دون الموافقة الضمنية على تقديم المساعدات إلى المنتفعين المعنيين رغم عدم مشروعية استحقاقهم لهذه المساعدات. ولم يتم التمكن في ظل النقص في دقة إعداد القوائم من إتمام إنجاز برنامج سنة 2011 إلا خلال شهر جويلية 2013.

وفيما يتعلق ببرنامج تدعيم مواطن الشغل في قطاعي المهن الصغرى والصناعات التقليدية شابت إعداد القوائم نقائص حدّت من دقتها وذلك بسبب عدم التنسيق مع مصالح وزارة التكوين المهني والتشغيل والديوان الوطني للصناعات التقليدية ومصالح وزارة الشؤون الاجتماعية وذلك خلافاً

لمقتضيات المنشور المشترك عدد 15 آنف الذكر. فقد تبين⁽¹⁾ أنّ 60 % من المرشحين للانتفاع بالمساعدات العينية بمعتمدية فرنانة لا يمارسون أية نشاط وذلك على الرغم من أنّ إدراجهم بقائمة المنتفعين قد تمّ على أساس تدعيم نشاط. وساهم ذلك في عدم الشروع في تنفيذ برنامج 2011 إلّا خلال الثلاثية الأخيرة من سنة 2012 وفي تواصل إسناد المساعدات العينية طيلة الفترة 2012-2015 نتيجة للتحيين المتواصل للقوائم. كما لم يتول المجلس إعداد قائمة في المنتفعين الفعليين وإنجاز معاينات ميدانية للوقوف على مدى استغلال المساعدات في الغرض المحدد. وتبين في هذا الشأن أنّ حوالي 80 % من جملة 427 منتفعا لم يتولوا إنجاز مشاريع.

4-2- التصرف في عملة الحضائر

بلغ في موفى شهر أفريل من سنة 2016 عدد عملة الحضائر 2692 عاملا انتدب 2545 منهم منذ سنة 2011 في إطار الحضائر الاستثنائية في حين تمّ انتداب 147 عاملا بصفة مسترسلة. وتولى المجلس خلاص أجور هؤلاء العملة إلى حدود موفى شهر جويلية من سنة 2012 لتتكفل الوزارة المكلفة بالتنمية بتأجيرهم بداية من أوت 2012.

واقتضى منشور رئيس الحكومة عدد 1 بتاريخ 2 جانفي 2015 حول مواصلة تسوية ملفات عملة الحضائر الصادر في إطار تنفيذ توصيات دائرة المحاسبات بمناسبة المهمة الرقابية المنجزة حول وزارة التنمية⁽²⁾ إصدار أوامر باسترجاع الأموال التي تمّ خلاصها لعملة الحضائر بصفة غير مستحقة. وتمّ الاقتصار على إصدار أوامر استرجاع بخصوص عاملين اثنين بمبلغ 891,820 دينار من ضمن 230 عاملا بعنوان الفترة من أوت 2012 إلى حدود ديسمبر 2013 وبمبلغ إجمالي قدره 184,316 أ.د.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ أعمال اللجنة الجهوية المعنية بالتدقيق في وضعية عملة الحضائر أفضت إلى الوقوف على حصول بعض العملة على أجور غير مستحقة بحوالي 162 أ.د. تم خلاصها من قبل المجلس خلال الفترة الممتدة بين جانفي 2011 وموفى شهر جويلية من سنة 2012، غير أنّه لم يتم إصدار أوامر باسترجاع أموال هذه المبالغ وهو ما يعد مخالفا لمقتضيات منشور رئيس الحكومة عدد 1 المذكور سابقا.

كما تبين نقص في متابعة حضور عملة الحضائر. ويبرز ذلك من خلال عدم تولي خلية التشغيل وأغلب المعتمديات إنجاز عمليات مراقبة في الغرض. كما لوحظ أنّ تصفية أجور معظم عملة

(1) على إثر التنسيق مع المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بجندوبة.

(2) التقرير السنوي لدائرة المحاسبات عدد 29.

الحضائر الموضوعين على ذمة مؤسسات أخرى تتم إستنادا إلى قوائم شهرية إجمالية لعدد أيام الحضور وعدد الغيابات والتي يتم إعدادها من قبل المؤسسات المذكورة دون إرفاقها ببطاقات الحضور اليومية. فضلا عن ذلك فقد تبين عدم مسك بطاقات حضور يومية في خصوص عديد عملة الحضائر الموضوعين على ذمة المعتمديات. وتعلق الأمر في أغلب الحالات بعملة النظافة والبستنة والحراس والعملة المكلفين بالقيام ببعض أشغال البناء والإصلاح وكذلك أحيانا بعملة مكلفين بمهام إدارية. ويذكر في هذا الشأن خاصة 89 عاملا راجعين بالنظر لمعتمدية غار الدماء و54 عاملا راجعين بالنظر لمعتمدية جندوبة الشمالية.

ب- البرنامج الخصوصي للسكن الاجتماعي

يتمثل البرنامج الخصوصي للسكن الاجتماعي طبقا لمقتضيات الأمر عدد 1224 لسنة 2012 المؤرخ في 10 أوت 2012 المتعلق بتطبيق أحكام قانون المالية التكميلي لسنة 2012 في إزالة المساكن البدائية وتعويضها بمساكن جديدة أو ترميمها أو توسعتها. وحددت كلفة البرنامج الذي يستهدف 1029 منتفعا حسب الاتفاقية المبرمة بتاريخ 19 جوان 2013 بين الوزارة المكلفة بالتجهيز والمجلس وبنك الإسكان بحوالي 18,5 م.د.

وتبين أنّ اللجنة الجهوية المحدثة بمقتضى الفصل 32 من قانون المالية التكميلي لسنة 2012 لم تتول التداول في شأن القوائم الاسمية للمرشحين ومؤيدياتها كما لم تتول دراسة الاعتراضات والقيام بعمليات التثبيت اللازمة لتعديل قوائم المرشحين للانتفاع بالبرنامج وذلك خلافا لمقتضيات الفصلين 12 و14 من الأمر عدد 1224 لسنة 2012 المذكور سابقا وهو ما لا يسمح بضمان مصداقية وشفافية عملية ضبط قائمة المنتفعين. فقد لوحظ أنّ القائمة الاسمية للمرشحين المصادق عليها بتاريخ 10 أفريل 2013 من قبل اللجنة الوطنية لمتابعة برنامج السكن الاجتماعي قد تضمنت 51 حالة لا تستجيب لشروط الانتفاع.

كما تبين عدم التزام اللجنة الجهوية دوما بمقتضيات الفصل 42 من الأمر عدد 1224 لسنة 2012 آنف الذكر ومنها ضرورة إنجاز المعايينات الميدانية من قبل فريق عمل مكتمل⁽¹⁾ وهو ما أدى إلى حرمان 84 حالة بمعتمدية فرنانة من الانتفاع بالبرنامج المذكور وذلك على إثر معاينة مساكنهم من قبل فريق عمل غير مكتمل. وفي المقابل تم الوقوف على إدراج 110 حالة بقائمة المرشحين المصادق عليها من قبل اللجنة الوطنية رغم عدم إنجاز معاينات ميدانية في شأنها من قبل فريق عمل مكتمل. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يخل بمبدأ المساواة وبمصداقية الإدارة في ضبط قائمة المنتفعين.

⁽¹⁾ يضم ممثل عن السلطة الجهوية والمصالح الجهوية للوزارة المكلفة بالإسكان وممثل عن المصالح الجهوية للوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية.

كما تبين حرمان 67 حالة من الانتفاع بالبرنامج تعلقة بالنسبة إلى 37 حالة بمساكن خاصة بها تقع خارج مجال الملك العمومي الغابي و30 حالة تم الحصول في شأنها على موافقة من قبل الإدارة العامة للغابات وذلك تطبيقاً للتراتب الجاري بها العمل التي تقتضي الحصول على ترخيص من هذه الإدارة العامة لإنجاز مساكن بالمناطق الغابية. ويعود ذلك إلى تأخر اللجنة الجهوية في التدقيق في الوضعيات العقارية للحالات المشار إليها والذي لم يتم إنجازه إلا بصفة لاحقة لتاريخ المصادقة على قائمة المرشحين للانتفاع بالبرنامج من قبل اللجنة الوطنية.

أما بخصوص تنفيذ البرنامج، فقد تبين التأخير في إنجاز الدفعة الأولى من البرنامج المتمثلة في إنجاز 320 مسكناً في إطار طلب العروض المعلن عنه بتاريخ 11 ماي 2013 حيث لم يتولّ المجلس إبرام سوى الصفقات المتعلقة بسبع أقساط أي 98 مسكناً من جملة 23 قسطاً. ويعود ذلك جزئياً إلى تضيق مجال المنافسة من خلال التنصيب ضمن الإعلان عن طلب العروض المذكور أنه لا يمكن إسناد أكثر من قسط واحد لنفس العارض وذلك خلافاً لتوصيات وحدة التصرف حسب الأهداف المتعلقة بإمكانية إسناد قسطين أو 3 أقساط لكل مقاول. كما يفسّر عدم إبرام صفقات بالنسبة إلى بقية الأقساط باعتماد سعر تقديري موحد لكامل الولاية في حدود 650 دينار للمتر المربع الواحد تطبيقاً لتوصيات اللجنة الوطنية أنفة الذكر وهو ما لا يتوافق مع خصوصيات المناطق الوعرة التي لا يمكن في شأنها اعتماد نفس الكلفة المضبوطة.

وتقتضي أحكام الفصل السابع من الاتفاقية المذكورة على أن تحويل الإعتمادات من قبل الوزارة المكلفة بالتجهيز لإنجاز المساكن يتم في شكل أقساط بالنسبة لكل جزء صدر بشأنه طلب عروض وبالتالي لا يمكن إجراء تحويل إعتمادات بخصوص طلبات عروض جديدة تشمل مساكن تم في شأنها الإعلان عن طلب عروض سابقاً. وخلافاً لهذه المقتضيات وعلى الرغم من عدم توفر الإعتمادات الكافية عمد المجلس إلى إدراج 447 مسكناً بمناسبة إعادة الإعلان عن طلب عروض جديد بتاريخ 15 ديسمبر 2013 وذلك عوضاً عن إعادة طلب عروض بخصوص الأقساط غير المسندة أي 222 مسكناً فحسب. وأدى ذلك إلى إلغاء طلب العروض المذكور بعد رفض الوزارة المكلفة بالتجهيز إحالة الاعتمادات الضرورية لإنجاز الصفقة.

وبخصوص تنفيذ الصفقات فقد تبين أنه لم يتم إلى حدود موفى ماي 2016 بناء سوى 85 مسكناً من جملة 98 مسكناً وذلك رغم إنقضاء الآجال التعاقدية للصفقات المبرمة في الغرض منذ موفى ماي 2014 بسبب خاصة تأخر المقاولين في إتمام الأشغال وعدم التدقيق في الوضعيات العقارية واعتراض بعض المنتفعين على البناء وعدم إمضاء عقود الالتزام المستوجبة في الغرض.

II- المشاريع ذات الصبغة الجهوية

تمت برمجة دراسة وإنجاز 400 مشروع ذي صبغة جهوية خلال الفترة 2010-2015 تعلق حوالي 50 % منها بسنتي 2010 و2011. ولإنجاز هذه المشاريع تمّ رصد إعتمادات تعهد ودفع في حدود على التوالي 220,348 م.د و195 م.د خلال الفترة 2010-2015 تأتت في حدود على التوالي 9,939 م.د و10,451 م.د من الفواضل المتبقية في موفي سنة 2009. وتمّ في هذا الشأن الوقوف على نقائص تعلّقت أساسا بالبرمجة والتصرف في الإعتمادات وإعداد الدراسات وتنفيذ المشاريع ومتابعتها واستغلالها.

أ- برمجة المشاريع

شابت برمجة المشاريع ذات الصبغة الجهوية عدة نقائص من شأنها أن تحدّ من تكريس مبدأ اللامركزية بالجهة يذكر منها أساسا عدم مشاركة مختلف القطاعات في اقتراح المشاريع وعدم دقة البرمجة ونقص في التنسيق بين مختلف الإدارات عند برمجة المشاريع. وفي هذا الصدد، كرّست المناشير السنوية للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حول إعداد ميزانية الدولة ومنشور الوزير الأول عدد 97 بتاريخ 28 ديسمبر 1993 حول استشارة المجالس الجهوية في خصوص برمجة المشاريع ذات الصبغة الجهوية مبدأ اللامركزية في هذا الشأن حيث نصت على ضرورة تولي المجلس اقتراح المشاريع ذات الصبغة الجهوية على الوزارات المعنية بعد تجميع مقترحات مختلف القطاعات والتداول في شأنها قبل إرسالها إلى الوزارات المعنية. إلّا أنّه تبيّن أنّ العديد من النقائص حالت دون التطبيق الأمثل (التكريس الفعلي) لهذا المبدأ. ويذكر في هذا الشأن خاصة عدم مراسلة المجلس لبعض المصالح الخارجية للوزارات لمطالبتها بتقديم مقترحاتها بخصوص ميزانية 2011 وعدم تولي بعض القطاعات على غرار الطفولة والمالية والتجارة وأمالك الدولة والتكوين المهني والتشغيل تقديم مقترحات بخصوص ميزانية 2012. ونتج عن ذلك تولي الإدارات المركزية إدراج مشاريع بميزانيات الدولة غير مقترحة من قبل الجهة على غرار مشاريع توسيع مكتب مراقبة الأداءات ببوسالم وبناء مركب طفولة بجندوبة الشمالية وبناء نادي أطفال بوادي مليز.

ولوحظ نقص في دقة برمجة المشاريع. على غرار عدم التقيد ببرنامج إحداث فضاءات رياضية بالمدارس الابتدائية لسنة 2011 الذي تم ضبطه من طرف إدارة التخطيط والتقييم بوزارة الشباب والرياضة. ويذكر في هذا الشأن أنه تم التخلي عن إنجاز الفضاءات الرياضية بالمدرسة الابتدائية "حليمة" من معتمدية فرنانة وبالمدرسة الابتدائية "السمران" من معتمدية بلطة بوعوان وتعويضهما بفضائين آخرين. كما أدّت الإخلالات المسجلة في مستوى البرمجة إلى الإعلان على طلب

عروض لبناء فضاء رياضي بكل من المدرستين الابتدائيتين "البراهمي" و"التواتيتية" بمعتمدية بلطة بوعوان وذلك رغم أنه سبق بناء وتهيئة فضاءات رياضية بهاتين المدرستين. ويجدر الذكر أنه لم يتم التفطن إلى ذلك إلا بمناسبة فرز العروض. ونجم كذلك عن النقص في البرمجة تعويض الفضائين بالمدرستين الابتدائيتين "الطيب المهيري" بمعتمدية جندوبة و"الشتايتية" بمعتمدية فرنانة بفضائين آخرين وذلك بعد إبرام عقود الصفقات المعنية. وأدى ذلك إلى عدم انجاز حوالي 29 % من قيمة الأشغال المبرمجة نظرا لأن مساحة الفضاء الجديد أقل بحوالي 67 % من مساحة الفضاء المبرمج. وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم إعداد ملاحق بخصوص التغيير في محتوى الصفقات المذكورة وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 115 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 آنف الذكر.

وأدى النقص في التنسيق بين المجلس والإدارة الجهوية للتجهيز بجندوبة إلى برمجة انجاز أشغال تدعيم بالمدخل الشمالي لمدينة جندوبة خلال سنتين متتاليتين. فقد تبين أنه تم إنجاز الأشغال المذكورة خلال سنة 2015 بكلفة قيمتها في حدود 267 أ.د. موّلت بواسطة الإعتمادات المفوضة للوزارة المكلفة بالتجهيز ليتولى المجلس إعادة برمجة نفس الأشغال ضمن مشروع تجميل نفس المدخل آنف الذكر وذلك ببرنامج 2016 وبكلفة ضبطت في حدود 2,1 م.د. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى تحمّل كلفة الأشغال المزمع إعادة إنجازها دون موجب لذلك.

ب- التصرف في الإعتمادات

يتطلب الإسراع في تنفيذ المشاريع ضرورة توفر إعتمادات التعهد والدفع بصفة مسبقة لمرحلي إبرام وتنفيذ الصفقات. إلا أنه تبين أن عدم تقيد مختلف الأطراف بالأجال المحددة في الغرض حال دون ذلك. فقد تبين بالنسبة إلى حوالي 25 % من قرارات إحالة إعتمادات التعهد التي تم إحالتها للمجلس خلال الفترة 2010-2015 عدم احترام أجل 15 ديسمبر المحدد بمنشور وزير المالية عدد 1340 المؤرخ في 28 جويلية 2003 حول الإعتمادات المحالة إلى المجالس الجهوية. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى تجاوز مدة صلوحيّة العروض المتعلقة بصفقات المشاريع المبرمج إنجازها. ويذكر أن التأخير في توفير كافة إعتمادات التعهد الضرورية لمشروع إحداث مركز إقامة بطبرقة أدى إلى إعلام صاحب العرض الأدنى بإسناده الصفقة بعد حوالي 9 أشهر من انتهاء مدة صلوحيّة العروض مما حدا بهذا الأخير إلى رفضه إمضاء الصفقة، وهو ما نتج عنه تحميل ميزانية المجلس حوالي 94 أ.د. إضافية بعد الاضطرار إلى إعادة طلب عروض.

ويقتضي استعمال إعتمادات الدفع المحالة للمجلس مصادقة قابض المجلس على قرارات الإحالة. إلا أنه تبين أن القابض لم يتول خلال الفترة 2010-2014 المصادقة بالسرعة المطلوبة على

199 قرار إحالة لإعتمادات دفع بمبلغ جملي في حدود 16 م.د وذلك رغم أنّ هذه القرارات مدرجة بمنظومة "أدب" منذ إحالتها من قبل الوزارات المعنية. وتجدر الإشارة إلى أنّ 11 % من قرارات الإحالة المذكورة تم تنزيلها خارج الميزانية لمدة تفوق 6 أشهر قبل المصادقة عليها ممّا وأدّى في بعض الأحيان إلى التأخير في خلاص المزودين. ويذكر بهذا الخصوص الكشفين الوقتيين عدد 6 و 7 بالنسبة إلى مشروع تهيئة وتوسيع مدارج المركب الرياضي بجندوبة الذين تمّ في شأنها تسجيل تأخير في الخلاص في حدود 94 يوما و 19 يوما وذلك مقارنة بالأجل الأقصى للخلاص المحدد بمدة 45 يوما حسب الفصل 120 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 آنف الذكر. ويعزى ذلك إلى مصادقة قابض المجلس على قرار إحالة بمبلغ 500 أ.د بتأخير بلغ 56 يوما من تاريخ إحالته من قبل وزارة الشباب والرياضة.

ولم يسع المجلس إلى تطبيق مقتضيات الفصل 87 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية الذي نصّ على أنه "يعاد توظيف بقايا الإعتمادات التي يقع تحويلها من ميزانيات الوزارات لفائدة المجالس الجهوية لتمويل نفقات ذات صبغة جهوية". وفي هذا الشأن تولت دائرة المحاسبات ضبط مجموع بقايا إعتمادات التعهد والدفع في موفى سنة 2014 المتعلقة بمشاريع تم ختمها إلى غاية موفى سنة 2013 في حدود على التوالي 3,763 م.د و 3,614 م.د منها على التوالي 23,47 % و 18,54 % بقيت مجمدة منذ ما يزيد عن 5 سنوات باعتبارها تتعلق بمشاريع تم ختم الصفقات الخاصة بها قبل سنة 2010.

وتوصي دائرة المحاسبات باتخاذ الإجراءات الضرورية للإسراع في إعادة توظيف بقايا الإعتمادات وذلك خاصة بإعلام المصالح الخارجية للوزارات بالجهة سنويا بحجم هذه البقايا حتى يتسنى لها اقتراح برنامج توظيف في الغرض.

ج- الدراسات

لوحظ نقص في دقة دراسات بعض المشاريع. ويتبين ذلك من خلال سوء تحديد مواقع انجاز الأشغال أو من عدم التقيد بالمعايير والمواصفات المطلوبة أو من النقص في دقة الدراسة الجيوتقنية ومثال الرفع الطبوغرافي بخصوص بعض المشاريع. ونجم عن ذلك زيادة في الكميات والأجال التعاقدية.

وفي هذا الصدد، أدّى النقص في الدقة عند تحديد موقع انجاز مشروع تهيئة وتوسيع مدارج المركب الرياضي بجندوبة إلى تغيير مواقع الأسس بعد التفطن إلى تضمّنها لهياكل تابعة للمدارج القديمة عند انجاز الحفريات اللازمة. كما اضطرّ المجلس إلى تحويل مسار الشبكات الكهربائية المتعلقة بمشروع تنوير مضمار ألعاب القوى بالملاعب الفرعي بالمركب الرياضي بجندوبة بعد التفطن إلى وجود قنوات تصريف للمياه المستعملة بموقع الأشغال المبرمجة.

وفيما يتعلق بعدم التقيد بالمعايير والمواصفات، تم بخصوص مشروع تهيئة ملعب الكرة الحديدية ببوعوان انجاز أمثلة هندسية من قبل المصممين غير مطابقة للمواصفات الفنية المعتمدة في مجال قياسات ملاعب الكرة الحديدية. ونجم عن ذلك توقيف الأشغال لمدة 68 يوما من أجل إعداد دراسة ثانية تكون مطابقة للمواصفات الفنية. كما انجر عن ذلك زيادة في الكميات التقديرية لبعض الفصول على إثر إضافة مترونصف لأحد قياسات الملعب ليصبح مطابق للمواصفات الفنية.

وبخصوص النقص في دقة الدراسات الجيوتقنية ومثال الرفع الطبوغرافي لبعض المشاريع، تم على إثر انجاز تحاليل إضافية للتربة بخصوص مشروع تهيئة وتوسيع مدارج المركب الرياضي بجندوبة وبناء قاعة ألعاب فردية بالمركب الرياضي الدولي بعين دراهم مراجعة عمق الأسس على التوالي من مترين ونصف ومترين مثلما ما تقتضيه الدراسات الجيوتقنية إلى 3 أمتار. ونتج عن ذلك عند إنجاز الأشغال زيادة في كميات بعض الفصول المتعلقة بقسط الهياكل وخاصة المرتبطة بالحفر والردم والخرسانة المسلحة والهيكل المعدني. كما تبين بخصوص مشروع بناء معهد ثانوي ومبيت بعين دراهم محدودية التقرير الجيوتقني وافتقار مثال الرفع الطبوغرافي الذين تم إعدادهما قبل انطلاق الدراسات للدقة حيث تم التفطن عند بدء الأشغال إلى وجود موقع المشروع في مكان منخفض ومهدد بالانزلاق وهو ما استوجب انجاز جدار دعامة بالإسمنت المسلح على عمق تجاوز 6 أمتار. كما تم فضلا عن ذلك اكتشاف طبقة أرضية رديئة بداية من 3 إلى 6 أمتار استدعت تغيير نوعية القواعد من قواعد منعزلة إلى قواعد خطية متقاطعة. وتجدر الإشارة إلى أنه تم بخصوص بعض المشاريع على غرار مشروع تهيئة ملعب الكرة الحديدية ببوعوان تعيين مكتب دراسات لإنجاز دراسة جيوتقنية بعد التاريخ المحدد لانطلاق الأشغال وهو ما نجم عنه تأجيل انطلاقها لمدة 69 يوما.

وتحملت ميزانية المجلس نتيجة التغييرات الناجمة عن عدم دقة دراسات مشاريع تهيئة وتوسيع مدارج المركب الرياضي بجندوبة وتنوير مضمار ألعاب القوى بالملعب الفرعي بالمركب الرياضي بجندوبة وتهيئة ملعب الكرة الحديدية ببوعوان وبناء معهد ثانوي ومبيت بعين دراهم حوالي 1,2 م.د. وهو ما يمثل حوالي 23 % من القيمة الأصلية للصفقات المتعلقة بهذه المشاريع. وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم تسليط العقوبات المنصوص عليها بالفصل 48 من كراس الشروط الإدارية العامة المنظم لمهمة الهندسة المعمارية المصادق عليها بالأمر عدد 71 لسنة 1978 المؤرخ في 26 جانفي 1978 تجاه المصممين ومكاتب الدراسات الذين تم تعيينهم بالنسبة إلى للمشاريع المذكورة.

كما نجم عن عدم دقة دراسات بعض المشاريع عدم استكمال بعض مكوناتها الأصلية. وفي هذا الشأن تبين بخصوص مشروع بناء معهد ثانوي ومبيت بعين دراهم عدم ضبط الكميات التعاقدية بالدقة اللازمة بمناسبة إعداد الملحق الذي تم إبرامه بتاريخ 10 نوفمبر 2011 بمبلغ 790 أ.د. ويتجلى ذلك من خلال تسجيل زيادة في كميات بعض الفصول بمبلغ 665 أ.د أي بنسبة 84 % من مبلغ

الملحق آنف الذكر. وأدّى ذلك إلى فسخ الصفقة بالتراضي مع المقاول بتاريخ 31 أكتوبر 2014 بسبب عدم توفر الإعتمادات لإنجاز الأشغال المتعلقة بالمبيت والمطعم. كما أدّت الزيادة في الكميات التعاقدية للعديد من فصول قسط الهندسة المدنية بمبلغ لا يقل عن 175 أ.د عند انجاز أشغال إتمام مسرح البحر بطبرقة إلى الاستلام الوقي للأشغال بتاريخ 16 جويلية 2014 دون استكمال بعض مكونات الصفقة على غرار جزء من جدار الدعم على مساحة 133 م² وكذلك تغليف الممر الخلفي بالإسمنت المسلح وهو ما تمت معانيته أثناء الزيارة الميدانية للمشروع بتاريخ 24 ماي 2016.

د- تنفيذ المشاريع ومتابعتها

1- إعداد الصفقات

لوحظ وجود بعض الإخلالات والنقائص المتعلقة بإعداد ملفات طلبات العروض وتقييمها وتحيينها. وتقتضي هذا الخصوص مبادئ المنافسة وشفافية الإجراءات والمساواة أمام الطلب العمومي المنصوص عليهم بالفصل 7 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 آنف الذكر الإعداد الجيد لملفات طلبات العروض بهدف تفادي إدخال تغييرات جوهرية على الصفقات بعد إبرامها، إلا أنّه تم بخصوص مشروع تنوير مضمار ألعاب القوى بالملعب الفرعي بالمركب الرياضي بجندوبة السهو عن إدراج فصل ضمن ملفات طلبات العروض وهو ما نجم عنه توقيف للأشغال لمدة 122 يوما بسبب طول إجراءات مصادقة لجنة الصفقات على ملحق للصفقة بتاريخ 20 نوفمبر 2012 موضوعه إضافة الفصل المذكور بمبلغ 17,6 أ.د. كما أدّى ذلك إلى عدم التمكن من الاقتصاد في كلفة الملحق آنف الذكر بحوالي 35 % أي ما يعادل حوالي 6 أ.د وذلك بالنظر إلى ارتفاع ثمن الفصل المذكور مقارنة بالأثمان المقترحة لنفس الفصل ضمن عروض أخرى وردت على المجلس خلال نفس الفترة. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 آنف الذكر.

وخلافا للمنشور عدد 28 لسنة 2007 المؤرخ في 20 جوان 2007 المتعلق بتفسير الأمر المنظم للصفقات العمومية الذي مكّن من اعتماد الثمن بالأرقام عوضا عن الثمن بلسان القلم إذا ثبت أنّه من قبيل الخطأ البيّن، لوحظ أنّ المجلس تولى اعتماد الثمن الفردي بلسان القلم والمحدد بمبلغ 400 دينار بالنسبة لأحد فصول قسط الهندسة المدنية عوضا عن اعتماد الثمن بالأرقام الذي بلغ 4 دنانير بالنسبة لأحد العروض المقدمة ضمن مشروع بناء جناح إقامة بالمركب الرياضي الدولي بعين دراهم علما أنّ الثمن الفردي للفصل المذكور حسب بقية العروض والتقديرات السرية تراوح بين 3 و5 دنانير. وأدّى ذلك إلى تضخيم العرض المالي للعارض المعني من 824,340 أ.د إلى 2073,391 أ.د.

وبالتالي إعادة ترتيبه من العرض الأدنى إلى العرض الأخير. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 آنف الذكر.

ولوحظ بخصوص القسط عدد 8 المتعلق بتعبيد مسلك عين شرشارة من معتمدية فرنانة موضوع طلب عروض عدد 2011/7 عدم مراعاة طبيعة المنطقة المتميزة بالإنزلاقات عند ضبط نوعية الأشغال المستوجبة. ونجم عن ذلك تعديل الكميات الأصلية وإضافة فصول جديدة غير مبرمجة على إثر حدوث إنزلاقات بالمسلك خلال شهر نوفمبر 2011 وذلك بمبلغ في حدود 259,477 أ.د وهو ما يمثل 40,52 % من القيمة الأصلية للصفقة علاوة على التمديد في الأجل التعاقدية من 325 يوما إلى 455 يوما وذلك حسب الملحق عدد 1 للصفقة. وتجدر الإشارة إلى أنّه لم يتم بالنسبة إلى لبعض الفصول على غرار الفصل المتعلق بالحماية بواسطة الشابوك والفصل المتعلق بالمواد المقطعية المختارة استهلاك سوى على التوالي 44 % و 2,65 % من الكميات المدرجة بالملحق آنف الذكر. وساهم ذلك في حدوث إنزلاقات بالمسلك بعد الاستلام النهائي للأشغال في 26 ديسمبر 2014 وهو ما أثر على وظيفيته وفق ما تمت معاينته من قبل دائرة المحاسبات بتاريخ 24 ماي 2016.

وخلافا لأحكام الفصل 42 مكرر من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 آنف الذكر الذي سمح بإمكانية تحيين العروض المالية في صورة تجاوز الفترة الفاصلة بين تقديم العرض والإعلام بإسناد الصفقة مدة 6 أشهر شريطة إعداد المشتري العمومي لتقرير يتضمن رأيه بخصوص طلب التحيين يتم عرضه على لجنة الصفقات ذات النظر، لم يتول المجلس إرفاق الملاحق المتعلقة بتحيين عروض الأقساط عدد 3 و 4 و 8 و 9 المدرجة ضمن مشروع تدعيم 106,3 كلم من المسالك الريفية بالتقرير المذكور عند عرضها على اللجنة العليا للصفقات بتاريخ 26 أوت 2015. ونتج عن ذلك عدم إمضاء الملاحق المذكورة إلى غاية موفى ماي 2016 رغم إعدادها منذ 19 سبتمبر 2014.

وتّم الوقوف على وجود شبهة تزوير بخصوص مطلب التحيين المضمن بملف المقاول صاحب القسط عدد 4 الذي تم إرساله إلى اللجنة العليا للصفقات من أجل الحصول على المصادقة على الملحق المتعلق بتحيين الأسعار. ويتبيّن ذلك من خلال تضمن المطلب المذكور ما يفيد تسجيله بوارد مكتب ضبط الإدارة الجهوية للتجهيز بجندوبة تحت عدد 1931 بتاريخ 19 مارس 2013 في حين أنّ قائمة الوثائق الواردة على المكتب المذكور تضمنت وثيقة أخرى مضمنة بنفس التاريخ وتحت نفس العدد علاوة على أنّ شكل الختم الذي تم وضعه على مطلب التحيين آنف الذكر لم يتم اعتماده إلاّ بداية من 21 جوان 2013. ويهدف تغيير تاريخ الوثيقة المذكورة إلى تفادي رفض اللجنة العليا للصفقات ملحق التحيين استنادا إلى الفصل 10-3 من كراس الشروط الإدارية الخاصة باعتبار أنّه تم تقديم المطلب فعليا من قبل المقاول بتاريخ 26 أفريل 2013 أي بعد مرور مدة تجاوزت الشهر عن تاريخ

انطلاق الأشغال المحدد في 1 مارس 2013. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكل جريمة جزائية على معنى الفصل 172 من المجلة الجزائية.

2- إسناد الصفقات وإبرامها

تقتضي نجاعة وحسن إنجاز الطلبات العمومية ضرورة التقيد بالتراتب الم معمول بها في مجال إسناد الصفقات وإبرامها. إلا أنه تبين في بعض الأحيان عدم تقيّد المجلس بذلك. فخلافا لمقتضيات الفصلين 3 و 8 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 آنف الذكر الذين نصّا على ضرورة عدم تجزئة الطلبات التي يفوق مبلغها 30 أ.د. بالنسبة للتزود ب مواد و 50 أ.د. تمّ بالنسبة إلى أشغال تأدية نفقات مجزئة خارج إطار الصفقات. وتعلق الأمر ببرنامج 2010 الخاص بالتوسيعات بالمدارس الإعدادية وبالتوسيعات بالمدارس الابتدائية وباقتناء مواد بناء لفائدة الجوامع وإحداث فضاءات رياضية بالمدارس الابتدائية وكذلك بالتوسيعات بالمعاهد الثانوية لسنة 2011 وبتهيئة وصيانة الجوامع لسنة 2012 وذلك بمبالغ جمالية بحوالي على التوالي 109 أ.د. و 117 أ.د. و 46 أ.د. و 127 أ.د. و 128 أ.د. و 98 أ.د. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكل خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 آنف الذكر.

وأكد الفصل 9 من المنشور عدد 28 لسنة 2007 المؤرخ في 20 جوان 2007 المتعلق بتفسير الأمر المنظم للصفقات العمومية على أنه "تكتسي الأجال أهمية بالغة في ميدان الصفقات العمومية لما لها من تأثير مباشر على نجاعة وحسن إنجاز الطلبات العمومية". إلا أنه تبين أنّ المجلس لم يتول بخصوص بعض المشاريع الإسراع بإبرام الصفقات وإعلام المقاولين بإسنادها ودعوتهم للبدء في الأشغال. ويذكر أنه لم يتم بخصوص مشروع تهيئة قاعة الرياضة بالمركب الرياضي الدولي بعين دراهم إبرام الصفقة إلا بعد 69 يوما من تاريخ موافقة لجنة الصفقات على تقرير فرز العروض في 15 ماي 2014 مقابل أجل أقصى تقديري تم ضبطه في حدود 30 يوما بالملحق عدد 1 من المنشور التفسيري آنف الذكر. كما تم إصدار إذن انطلاق الأشغال دون مبرّر بعد 50 يوما من تاريخ إمضاء الصفقة أي بعد إنقضاء ثلث المدة التعاقدية. وأدّى ذلك إلى إنجاز المشروع في الفترة الشتوية وهو ما تسبب في توقف الأشغال لمدة 5 أشهر من أجل التوقي من الأضرار التي يمكن أن تحدثها الأمطار المتواصلة بمنطقة عين دراهم على أرضية القاعة.

ولوحظ بخصوص مشروع تدعيم 106,3 كلم من المسالك الريفية أنّه ورغم توفر الإعتمادات منذ 17 سبتمبر 2012 تمّ إعلام المقاولين بإسناد الصفقات خلال شهر فيفري 2013 أي بعد انتهاء مدة صلوحية العروض التي تمّ ضبطها بتاريخ 23 سبتمبر 2012. علما بأنّ اللجنة العليا

للصفقات وافقت على تقرير فرز العروض منذ 17 ديسمبر 2012. ويفسر هذا التأخير بإحالة تقرير فرز العروض عن طريق الخطأ إلى اللجنة الوزارية للصفقات بتاريخ 19 سبتمبر 2012 عوضاً عن إحالته إلى اللجنة ذات الاختصاص وهي اللجنة العليا للصفقات باعتبار أن معدلات العروض المالية المفتوحة لكل أقساط بلغ 10,848 م.د. وذلك طبقاً لمقتضيات الفصل 19 من الأمر عدد 623 لسنة 2011 المتعلق بأحكام خاصة لتنظيم الصفقات العمومية. وانجرّ عن ذلك إعادة عرض تقرير فرز العروض على اللجنة العليا المذكورة بتاريخ 13 نوفمبر 2012. وهو ما نتج عنه امتناع المقاولين بخصوص الأقساط عدد 1 و2 و5 و6 و7 عن إبرام عقود الصفقات. وأدى ذلك إلى تحمل كلفة إضافية بعنوان الصفقات المذكورة بحوالي 1,950 م.د. وذلك جراء إعادة الإعلان عن طلبات عروض في الغرض. ويمكن أن يشكل التصرف على هذا النحو خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 آنف الذكر.

3- إيقاف الأشغال

تقتضي الترتيب المتعلقة بإيقاف الأشغال واستئنافها إصدار أذن مصلحة وفق شروط مضبوطة مسبقاً وتعكس المدد الفعلية التي توقفت خلالها الأشغال. إلا أنه تبين تسجيل العديد من الإخلالات في هذا الشأن. فقد تم تمكين المقاولين بالنسبة إلى مشروع تهيئة وتوسيع مدارج المركب الرياضي بجندوبة وبناء معهد نموذجي بجندوبة من امتيازات دون موجب تتمثل في تعليق احتساب بعض الفترات لا تقل على التوالي عن 199 يوماً و62 يوماً من مدة الانجاز وذلك بمقتضى أذن بمصلحة لإيقاف الأشغال في فترات لم تتوقف فيها الأشغال فعلياً⁽¹⁾. وبزّر المجلس ذلك خاصة بأنه قدّر "أحقية المقاول في تسوية الآجال التعاقدية باعتبار أن الأشغال تسير بنسق جزئي ومتعثر لأسباب خارجة عن المقاول" أو أن المقاول "استجابت بصفة استثنائية لإنجاز بعض الأشغال الخفيفة"، غير أن استئناف الأشغال يتطلب في جميع الحالات بغض النظر عن حجمها إصدار إذن مصلحة لاستئناف الأشغال دون أن تكون للإدارة في هذا الصدد أي مجال للاجتهاد. وأدى ذلك إلى عدم توظيف خطايا تأخير في بخصوص مشروع تهيئة وتوسيع مدارج المركب الرياضي بجندوبة والبالغة 193,9 أ.د. ويمكن أن يشكل التصرف على هذا النحو خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 آنف الذكر.

وخلافاً لمقتضيات الفصل 12 من كراس الشروط الإدارية الخاصة الذي ضبط تاريخ الاستلام الوقي كحد أقصى لإصدار إذن مصلحة لإيقاف الأشغال "وإلا فإن مدة التوقف لا تحتسب"، تم بخصوص مشروع بناء القسط الثاني للمكتبة الجهوية بجندوبة إصدار إذن مصلحة بتاريخ 25 فيفري 2015 لإيقاف الأشغال لمدة 96 يوم بسبب سوء الأحوال الجوية وذلك بعد الاستلام الوقي

⁽¹⁾ على سبيل المثال تم بالنسبة إلى مشروع تهيئة المدارج إصدار إذن بمصلحة لإيقاف الأشغال من 2 جانفي إلى 28 ديسمبر 2013 لعدم توفر الاعتمادات الإضافية المطلوبة. غير أن استئناف الأشغال بمشروع تنوير مضمار ألعاب القوى بداية من 1 أكتوبر 2013 والذي لا يمكن فيه استئناف الأشغال إلا بعد إنجاز لوحة التحكم الرئيسية للكهرباء في إطار مشروع تهيئة المدارج يؤكد أن المقاول استأنف فعلياً الأشغال على الأقل منذ 1 أكتوبر 2013.

المنجز في 20 ماي 2014. وانجرّ عن ذلك عدم توظيف خطايا تأخير في الغرض في حدود 18,9 أ.د. ويمكن أن يشكّل التصرف على هذا النحو خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 آنف الذكر.

4- استلام الأشغال

يعتبر استلام الأشغال من المراحل الهامة في مجال تنفيذ الصفقات حيث ينتج عنها ضبط المدة النهائية للأشغال والتأكد من وظيفية المشاريع واحترام كراسات الشروط وإعداد ملف الختم النهائي للصفقة وبالتالي تسوية حقوق المزودين والإدارة. إلا أنّه تبين أنّ المجلس لم يؤل هذا الجانب العناية اللازمة. فقد تبين بالنسبة إلى مشروع تهيئة وتوسيع مدارج المركب الرياضي بجندوبة وبناء القسط الثاني للمكتبة الجهوية بجندوبة أنّه تم الاستلام الوقي للأشغال على التوالي بتاريخ 5 فيفري 2014 و20 ماي 2014 رغم عدم الانتهاء الفعلي للأشغال. وقد قدّر تقرير مكتب المراقبة الفنية بتاريخ 17 أفريل 2014 في هذا الشأن نسبة تقدم أشغال تهيئة وتوسيع مدارج المركب الرياضي بجندوبة بخصوص قسط الكهرباء في حدود 90 % وهي النسبة نفسها التي تمّ إقرارها بمحضر جلسة القبول الوقي لأشغال بناء القسط الثاني للمكتبة الجهوية بجندوبة.

وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ بالنسبة إلى المشروعين المذكورين إعداد محاضر قبول وقي للأشغال دون تحفظ وذلك رغم وجود عدة تحفظات تم تضمينها بصفة موازية بمحاضر أخرى. ونجم عن ذلك بخصوص مشروع بناء القسط الثاني للمكتبة الجهوية بجندوبة تحمل المجلس لمبلغ بقيمة حوالي 23 أ.د. لخلاص أشغال تم انجازها بعد 7 أشهر من الاستلام الوقي لرفع التحفظات. ويخالف التصرف على هذا النحو أحكام الفصل 26 من كراس الشروط الإدارية الذي نصّ على ضرورة انجاز الأشغال المرتبطة برفع التحفظات على نفقة المقاول وتحت مسؤوليته وذلك إذا لم يتم تلافي النقائص وإصلاح سوء الإنجاز في أجل شهر من تاريخ الاستلام الوقي. وقد تم تبرير ذلك بسوء تقدير في تطبيق الإجراءات حيث لم يتم التنبيه على المقاول بعد شهر من الاستلام الوقي للأشغال. ويمكن أن يشكّل التصرف على هذا النحو خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 آنف الذكر.

وتّم بخصوص مشروع تهيئة وتوسيع مدارج المركب الرياضي بجندوبة إعداد محضر قبول نهائي للأشغال رغم وجود تحفظات تم تضمينها بصفة موازية بمحضر آخر. وتجدر الإشارة إلى أنّ رئيس المجلس تولى بتاريخ 24 فيفري 2015 الإمضاء على محضر الاستلام النهائي بعد مصادقة مكتب المراقبة الفنية بتقريره بتاريخ 18 فيفري 2015 على رفع جميع التحفظات والتي تبين عدم رفعها فعليا على غرار

عدم تركيز فوهة إطفاء إلى غاية موفى شهر سبتمبر من سنة 2015. وقد خُوِّل بالتالي بصفة لاحقة التصرف على هذا النحو للمقاول برفع التحفظات خارج فترة الضمان.

5- متابعة المشاريع

تمكّن المتابعة الميدانية المستمرة للمشاريع من مراقبة النسق اليومي للأشغال والتثبت من الأيام التي تعطل فيها الإنجاز والوقوف على مدى توفر الوسائل البشرية والمعدات حتى يكون الإنجاز مطابقا للبرمجة. إلا أنه تم الوقوف على نقص في المتابعة الميدانية للمشاريع. وقد ساهم في ذلك عدم التوافق بين تطور عدد المشاريع المنجزة وعدد مراقبي الأشغال. فمقابل ارتفاع عدد المشاريع من على التوالي 110 و 107 و 97 خلال السنوات من 2010 إلى 2012 إلى 145 و 195 مشروعا خلال سنتي 2013 إلى 2014 استقر عدد مراقبي الأشغال في حدود 16 عونا خلال نفس الفترة.

كما تبين بخصوص بعض المشاريع⁽¹⁾ نقص في متابعة الأشغال من قبل المصممين والمراقب الفني حيث لوحظ ضعف وتيرة زيارات المصممين لمواقع المشاريع المذكورة وعدم مواظبتهم بالنسبة إلى حضور الجلسات التي تم عقدها بالحضيرة وذلك خلافا لمقتضيات الفصلين 19 و 25 من كراس الشروط الإدارية العامة المنظم لمهمة الهندسة أنف الذكر. وساهم ذلك في عدم التوصل إلى الضغط على آجال تنفيذ بعض المشاريع. من ذلك لم تتجاوز نسبة الإنجاز بالنسبة إلى مشروع تهيئة ملعب الكرة الحديدية ببوعوان 50 %.

وتجدر الإشارة إلى أنّ عدم إبرام اتفاق كتابي بين المجلس باعتباره صاحب المنشأ والإدارة الجهوية للتجهيز باعتبارها صاحب المنشأ المفوض يضبط طرق وإجراءات إنجاز المشاريع وآجال تنفيذ الأشغال مثلما تقتضيه أحكام الفصل 9 من الأمر عدد 2617 لسنة 2009 المؤرخ في 14 سبتمبر 2009 المتعلق بتنظيم انجاز البنايات المدنية ساهم كذلك في عدم الضغط على آجال تنفيذ مشاريع البناء المدنية المنجزة على غرار مشروع إحداث مركز إقامة بطبرقة.

وأدى النقص في المتابعة إلى تعدد الإشكاليات المتعلقة بتنفيذ أشغال تجديد أرضية الملعب الرئيسي وإصلاح المسلك وتعشيب الملعب الفرعي وتركيز الري الآلي لأرضية الملعب الرئيسي والفرعي بالمركب الرياضي بجندوبة. فقد تولى المقاول بسط تربة زراعية غير مطابقة للمواصفات المطلوبة ودون الحصول على مصادقة وزارة الشباب والرياضة على نتائج التحاليل المنجزة على التربة الزراعية قبل

⁽¹⁾ على غرار مشروع تجديد أرضية الملعب الرئيسي وإصلاح المسلك وتعشيب الملعب الفرعي وتركيز الري الآلي لأرضية الملعب الرئيسي والفرعي بالمركب الرياضي بجندوبة ومشروع تهيئة ملعب الكرة الحديدية ببوعوان ومشروع إحداث مركز إقامة بطبرقة.

بسطها وهو ما يعدّ مخالفاً لمقتضيات كراس الشروط الفنية الخاصة. وساهم ذلك في انتشار أعشاب طفيلية بصفة ملحوظة بالملعبين الفرعي والرئيسي ممّا تطلب إنجاز أشغال إضافية لتنقية العشب استوجبت تأخير استغلال الملعب من الموسم الرياضي 2014/2015 إلى الموسم الرياضي 2015/2016 حيث تمّ استكمال أشغال التعشيب في سبتمبر 2015.

هـ- استغلال المشاريع

لوحظ عدم استغلال بعض المشاريع رغم الانتهاء من إنجازها. ويذكر أنّه لم يتم إلى غاية موفى مارس 2016 الانطلاق في استغلال مشروعى إحداث مركز إقامة بطرقة وتنوير مضمار ألعاب القوى بالملعب الفرعي بالمركب الرياضي بجندوبة رغم استلامهما وقتيا منذ على التوالي 14 ماي 2015 و30 أفريل 2015 أي منذ أكثر من 10 أشهر. ويرجع ذلك على التوالي إلى عدم توفر التجهيزات والمعدات الضرورية حسب المندوبية الجهوية للشباب والرياضة وإلى عدم برمجة إنجاز محول كهربائي ضمن الصفقة أو ضمن مشروع تهيئة وتوسيع المدرج الذي تم إنجازه بنفس المركب الرياضي.

وتولى المجلس سنة 2014 إحالة القرية الحرفية بفرنانة المنجزة منذ سنة 2009 لفائدة وزارة الداخلية لإيواء المصالح الأمنية التابعة لإقليم الحرس الوطني بجندوبة عوضا عن وضع المحلات الموجودة بالقرية على ذمة الحرفيين لممارسة أنشطة حرفية. وبرّر المجلس ذلك بعدم تقديم الديوان الوطني للصناعات التقليدية طلب إحالة البناية لفائدته علاوة على أن إحالة البناية إلى الإدارة العامة للحرس الوطني يسمح بالحفاظ عليها خاصة بعد الثورة. وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم استغلال القرية إلى غاية موفى ماي 2016 بسبب عدم التمكن من إنجاز أشغال لتهيئة القرية الحرفية كمركز للحرس الوطني والتي تمت برمجتها منذ سنة 2014 بكلفة 170 أ.د. ويرجع ذلك إلى عدم التوصل إلى تسوية وضعية مع مواطن تولى إشغال محل داخل القرية المذكورة.

III- التنظيم والنظام المعلوماتي والتسيير

تمّ الوقوف على ملاحظات تعلّقت بالهيكل التنظيمي والشغورات بالولاية والمجلس والتصرف في الأرشيف وبالسلامة المعلوماتية واستغلال التطبيقات وبمراقبة البناء الفوضوي وإسناد رخص النقل والإشراف على البلديات وتعبئة موارد العنوان الأول.

أ- التنظيم

يخضع التنظيم الهيكلي للولاية إلى أحكام الأمر عدد 1476 لسنة 1993 المؤرخ في 9 جويلية 1993 المتعلق بتنظيم مصالح الولايات والمعتمديات. ويتعين على رئيس المجلس طبقاً لأحكام الفصل 42 من القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989 أنف الذكر تسمية كافة الخطط المقررة في قانون الإطار. وتبين في هذا الشأن وجود شغورات بالتنظيم الهيكلي وبقانون الإطار المذكورين سلفاً فضلاً عن وجود تداخل في توزيع الأعوان بينهما.

فبخصوص التنظيم الهيكلي للولاية، لوحظ تعدد الشغورات في الخطط الوظيفية والتي بلغ عددها 12 خطة من جملة 29 منصوص عليها بالأمر عدد 1476 لسنة 1993 أنف الذكر وذلك في موفي مارس 2016. وساهم في ذلك النقص في عدد الأعوان الذين تتوفر فيهم شروط الحصول على الخطط الوظيفية المقررة. وأدى ذلك أحياناً إلى جمع بعض الأعوان مهام متنافرة على غرار تولي رئيسة خلية مراقبة التصرف الإشراف على خلية التشغيل.

وبلغ عدد الشغورات بالمجلس 102 خطة من مجموع 217 خطة تم ضبطها بقانون الإطار⁽¹⁾ تعلق 35 منها بسلك الموظفين والذي أقرت لفائده 82 خطة. ولتغطية النقص في الأطارات تم تكليف 30 عاملاً بأعمال إدارية وتكليف بعض الأعوان من الصنف "ب" بمهام موكولة لمصرفين. ومن شأن ذلك أن يؤثر سلباً على إنجاز المجلس لمهامه بالفاعلية والكفاءة المطلوبتين. ويذكر على سبيل المثال أنه تم الوقوف على أخطاء في تصفية وتوظيف المعاليم على العقارات وفي إعداد جداول التحصيل المتعلقة بها.

كما لوحظ تداخل في توزيع الأعوان بين قانون إطار المجلس والتنظيم الهيكلي للولاية. فقد تبين وجود 19 عوناً مؤجرين على حساب المجلس وضعوا على ذمة دائرة الشؤون الإدارية العامة ودائرة الشؤون الاجتماعية المنصوص عليهما بالتنظيم الهيكلي أنف الذكر مقابل انتفاع المجلس بخدمات 8 إطارات مؤجرة على حساب وزارة الداخلية وغير منتمية بالتالي لقانون الإطار.

وبخصوص التصرف في الأرشفة فإن الفصل 10 من القانون عدد 95 لسنة 1988 المؤرخ في 2 أوت 1988 المتعلق بالأرشفة يقتضي توفير جملة من الظروف الملائمة لحفظ الوثائق. إلا أنه تبين أن طاقة استيعاب محل حفظ الأرشفة الوسيط بالولاية غير كافية لحفظ كمية الوثائق المكونة للأرشفة الوسيط كأرشفة وسيط. فقد تمت معاينة حوالي 200 حافظة أرشفة ملقاة بشكل

⁽¹⁾ قرار رئيس النيابة الخصوصية للمجلس الجهوي عدد 9527 المؤرخ في 9 جويلية 2015.

عشوائي على أرضية المحلّ: وهو ما نجم عنه احتفاظ بعض المصالح بوثائق بحوالي 4 متر خطي كأرشيف جار رغم انتهاء مدد استبقائها. كما لوحظ أنّ المكان المخصّص لحفظ الأرشيف الوسيط يشكو من الرطوبة ونقص التهوية وضعف الإضاءة فضلا على عدم تثبيت الرفوف المصنوع بعضها من مادة الخشب وعدم ترك ممرات كافية بينها. ولا يساعد ذلك على حفظ الوثائق وحمايتها من الإتلاف ومن الحرائق والمحافظة على صحّة العاملين به.

كما لوحظ أنّه تمّ خلال الفترة 2010-2015 الاقتصار على إنجاز سوى عمليتي إتلاف لا غير من جملة 10 عمليات مبرمجة ومؤشر عليها من قبل الأرشيف الوطني. وأدّى ذلك إلى تفاقم تكدّس الأرشيف الوسيط. علما بأنّه تم تسجيل تأخير تراوح بين سنة و32 سنة بخصوص برمجة إتلاف وثائق بلغ حجمها أكثر من 21 متر خطي رغم انتهاء مدد استبقائها كأرشيف وسيط.

ب- النظام المعلوماتي

اقتضى منشور الوزير الأول عدد 10 بتاريخ 20 ماي 2011 المتعلق بتطوير نظم المعلومات والاتصال ضرورة إعداد الولاية لمخطط مديري للإعلامية يساعد على تطوير الجوانب المتعلقة بالسلامة المعلوماتية واستغلال التطبيقات. إلّا أنّه تبين أنّ الولاية لم تتول إعداد المخطط المذكور وهو ما ساهم في تعدد النقائص المتعلقة بهذه الجوانب من التصرف.

فبخصوص السلامة المعلوماتية لم تتول الولاية خلافا لمقتضيات الفصل 5 من القانون عدد 5 لسنة 2004 المؤرخ في 3 فيفري 2004 المتعلق بالسلامة المعلوماتية إخضاع النظام المعلوماتي والشبكة المحلية الراجعة لها إلى التدقيق الإجمالي السنوي من قبل الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية. كما أنّ خطة السلامة المعلوماتية التي لم يتم إعدادها إلّا خلال سنة 2015 لم تتضمن أي عنصر من العناصر الواردة بمنشور الوزير الأول عدد 13 بتاريخ 9 مارس 2000 حول سلامة النظم المعلوماتية والتي يذكر منها الجوانب التنظيمية والسلامة المادية وصيانة التطبيقات وحفظ المعطيات. ونجم عن ذلك عدم توفر عناصر السلامة الضرورية والمتمثلة أساسا في مضاد للفيروسات وجدار ناري وهو ما من شأنه أن يساهم في ارتفاع مستوى مخاطر ولوج الفيروسات ومخاطر القرصنة خصوصا وأن أغلب الحواسيب مرتبطة بشبكة الأنترنت.

وخلافا لأفضل الممارسات الدولية في مجال سلامة النظم المعلوماتية لا سيما مواصفات "ايزو 27002" المعتمدة من قبل الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية كمرجعية للتدقيق لم تعتمد الولاية سياسة واضحة وموثقة للتصرف في كلمات العبور من حيث درجة التعقيد ودورية تغييرها

والتراخيص المتعلقة بها. كما تبين عدم احترام قواعد حفظ بيانات التطبيقات حيث لم يتم تخزينها بصفة دورية على إحدى وسائط الحفظ. وأدى ذلك على سبيل المثال إلى فقدان قاعدة البيانات الخاصة بالتصرف في عرائض وشكاوى المواطنين.

وشاب استغلال التطبيقات العديد من النقائص^[a1] ويذكر أنّ تطبيقية الأجور لا تمكن من تصفية بعض عناصر تأجير الأعوان على غرار منح ساعات العمل الليلية والإضافية والخصم على الغيابات. وتولت الولاية في أكتوبر 2013 اقتناء وتركيز تطبيقية لمتابعة الغيابات مرتبطة بالتي تنقيط بالبصمة والتي كاميرا بمبلغ 16 أ.د. لم يتم منذ تركيزها الشروع في استغلالها. وساهم ذلك في الحيلولة دون دمج التطبيقية المذكورة مع تطبيقية "أجور". مما أعاق باحتساب الغيابات غير الشرعية وعدد الساعات الإضافية بصفة آلية عند ضبط أجور الأعوان.

ج- التسيير

أفضى النظر في الجوانب المتصلة بالتسيير إلى الوقوف على بعض النقائص تعلقت بمراقبة البناء الفوضوي وبإسناد رخص النقل وبالإشراف على البلديات وكذلك بتعبئة موارد العنوان الأول.

1- مراقبة البناء الفوضوي

لم يتوصل المجلس إلى إحكام السيطرة على ظاهرة البناء الفوضوي مثلما تقتضيه أحكام منشوري وزير الداخلية والتنمية المحلية عدد 28 بتاريخ 15 سبتمبر 2003 وعدد 13 بتاريخ 19 فيفري 2004 حول مزيد إحكام السيطرة على ظاهرة البناء الفوضوي. فقد تم رفع ما لا يقل عن 160 مخالفة لأمثلة التهيئة العمرانية من قبل المصالح المعنية خلال الفترة الرقابية. كما مكّنت المعايينات الميدانية المنجزة من قبل دائرة المحاسبات من الوقوف على العديد من المخالفات في هذا الشأن، يذكر منها ما لا يقل عن 100 مسكن عشوائي جاهز للسكن أو في طور الإنجاز وبعض المحلات التجارية على مساحة جمالية مقدرة بحوالي 8 هكتار بالمناطق العمومية السقوية بوهرتمة 1 والعسيلة. علما بأنّ هذه البناءات تمّ ربطها بشبكات الكهرباء والماء الصالح للشراب.

ويرجع تفاقم هذه الظاهرة إلى عدم اتخاذ المجلس الإجراءات القانونية اللازمة والمنصوص عليها بالفصول 80 و83 و84 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير وبالفصل 13 من القانون عدد 87 لسنة 1983 المتعلق بحماية الأراضي الفلاحية والتي تقضي بضرورة اتخاذ رئيس المجلس لقرارات هدم في جميع حالات البناء دون رخصة. فقد تبين عدم اتخاذ الإجراءات القانونية في خصوص 43 مخالفة

من ضمن عينة متكونة من 87 مخالفة. كما لم يتم خلال الفترة 2010-2015 إصدار سوى 3 قرارات هدم في شأن المخالفات التي عاينتها دائرة المحاسبات بالمناطق السقوية العمومية سالفه الذكر.

2- إسناد رخص النقل

يتولّى الوالي طبقا للفصل 10 من الأمر عدد 457 لسنة 1989 المؤرخ في 24 مارس 1989 المتعلق بتفويض بعض سلطات أعضاء الحكومة إلى الوّلاة إسناد رخص النقل الريفي ورخص سيارات الأجرة في حدود الولاية وذلك بعد أخذ رأي اللجنة الاستشارية الجهوية. إلا أنّه تبين أنّ اللجنة المذكورة لم تحترم أولوية ورود المطالب حيث قامت بالنظر في المطالب الواردة بعد 31 مارس 2011 دون المطالب التي تعود أقدميتها إلى سنة 2007. ويعتبر التصرف على هذا النحو مساسا بمبدأ المساواة في التعامل مع أصحاب المطالب.

وشابت عملية إسناد الموافقات المبدئية لرخص النقل العمومي بعض الإخلالات. فقد تم خلافا لمقتضيات الفصل 6 من الأمر عدد 2202 لسنة 2007 المؤرخ في 3 سبتمبر 2007 المتعلق بتنظيم النقل العمومي غير المنتظم للأشخاص على الطرقات تمكين ما لا يقل عن 37 طالب رخصة من موافقات مبدئية لاستغلال رخص النقل العمومي رغم عدم إرفاق ملفاتهم ببعض الوثائق الأساسية على غرار رخصة السياقة والبطاقة المهنية والتصريح على الشرف وشهادة عمل وبطاقة عدد 3 والتصريح السنوي بالدخل. كما استندت للموافقة على بعض المطالب إلى ملفات تضمنت وثائق منتهية الصلوحية أو غير قانونية.

كما لم تلتزم اللجنة المذكورة بمقاييس إسناد الرخص التي تم ضبطها سنة 2011 والمتمثلة في الحالة الاجتماعية والأقدمية في المهنة وفي إيداع الملف. فقد تولّت بخصوص 4 مطالب إسناد نقاط بعنوان المعيار المتعلق بالحالة الاجتماعية رغم عدم توفر وثائق إثبات في الغرض.

وأُسندت اللجنة أحيانا موافقات مبدئية دون وجه حق بسبب الاحتساب الخاطئ لمجموع النقاط المسندة بعنوان الأقدمية في المهنة بخصوص 8 مطالب حيث تم الاعتماد على تاريخ أول بطاقة مهنية مضمّن بدفتر تسجيل في الغرض أو الاعتماد على بطاقة مهنية متعلقة بصنف آخر بدلا عن تاريخ تأسيس أول بطاقة مهنية مضمنة بالملف.

وتبين أنّ الوالي لم يتول إلى غاية موفّى أبريل 2016 إلغاء 133 رخصة نقل ريفي و31 رخصة تاكسي فردي انقطع أصحابها عن ممارسة النشاط لمدة تفوق السنتين أو تم التفويت فيها أو إحالتها

لفائدة الغير وذلك رغم اقتراح إلغائها من قبل اللجنة الاستشارية لتطهير قطاع النقل العمومي غير المنتظم للأشخاص بالولاية منذ 28 نوفمبر 2012. وحال ذلك دون إمكانية تطبيق منشور وزير النقل عدد 13 المؤرخ في 2 ماي 2012 والمتعلق بإجراءات حول النقل العمومي غير المنتظم للأشخاص الذي سمح بإسناد موافقات مبدئية بمثل عدد الرخص الملغاة. ولم يتم بالتالي إسناد رخص خلال سنتي 2013 و2014 بمثل عدد الرخص الملغاة.

3- الإشراف على البلديات

خلافًا لمقتضيات الفصل 27 من القانون عدد 33 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالقانون الأساسي للبلديات، لم يتقيد الوالي في بعض الحالات بأجل المصادقة على مداوالت جلسات المجلس البلدي والقرارات المتخذة لتنفيذها المحدد بمدة 15 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية حيث تراوح التأخير بين يومين و32 يوما. كما لم تسع الولاية إلى حث البلديات على الالتزام بمقتضيات الفصل 22 من القانون الأساسي للبلديات بضرورة مد الوالي بنسخة من كل المداوالت خلال الثمانية أيام الموالية لانعقاد الجلسة حيث تراوح التأخير المسجل في هذا الشأن بين 7 و38 يوم.

وخلافًا لأحكام الفصل 79 من القانون الأساسي للبلديات المتعلق بتفعيل سلطة الحلول ورغم مطالبة وزارة الإشراف بذلك بتاريخ 5 جانفي 2015، لوحظ عدم ممارسة الوالي لصلاحياته في هذا الشأن رغم تعدد الإخلالات الناجمة عن توقف نشاط النيابة الخصوصية لبلدية غار الدماء خلال الفترة الممتدة من فيفري 2013 إلى جويلية 2015. ويذكر أنه تم سنة 2014 تبثت الأسواق البلدية والمسلخ من قبل لجنة إدارية عوضا عن لجنة تبثت خلافًا لأحكام الفصل 122 من القانون الأساسي للبلديات. كما تم سنة 2015 السماح لنفس المستلزمين بمواصلة استغلال الأسواق البلدية والمسلخ إلى غاية 31 أوت 2015 دون إجراء تبثت بشأنها ودون إبرام عقود في الغرض. ونتج عن ذلك عدم تطبيق مقاييس بمبلغ قدره 298 أ.د بعنوان اللزمات المذكورة لسنة 2014 إلّا في بداية سنة 2016 وكذلك عدم تمكن البلدية من استخلاص المعاليم بالنسبة إلى الأسواق البلدية بمبلغ 193,33 أ.د بعنوان سنة 2015 على إثر رفض مستلزم الأسواق المذكورة تسديد الديون المتخلدة بذمته.

4- تعبئة المعاليم الموظفة على العقارات

ترتبط شمولية توظيف المعلوم على العقارات المبنية بمدى تحيين جداول التحصيل. إلّا أنه لم يتم دوما تحيين هذه الجداول حيث لم يتجاوز معدل التطور السنوي لعدد الفصول خلال الفترة

الرقابية 0,12 % . علما بأنه لم يتم إضافة فصول جديدة إلا بمناسبة طلب شهادة إبراء. كما لم يتول المجلس خلال سنة 2015 تثقيف المعاليم الخاصة بالعقارات المبنية والأراضي غير المبنية الكائنة بالمناطق الراجعة له والمحاذية للمنطقتين البلديتين بجندوبة وبوسالم. ويتعلق الأمر بنحو 2901 فصلا بالنسبة إلى العقارات المبنية و135 فصلا بخصوص الأراضي غير المبنية بمبلغ جملي في حدود 129,274 أ.د. وفي نفس السياق، تبين بخصوص عينة شملت 3 معتمديات وهي جندوبة الشمالية وبوسالم وطبرقة من جملة 9 معتمديات أنه لم يتم توظيف المعاليم على العقارات المبنية على 11288 فصلا سنة 2015 رغم تمتعها بالخدمات المنصوص عليها بالفصل 5 من مجلة الجباية المحلية والمسداة من قبل المجلس.

وتبين من خلال فحص عينة تضمنت 243 فصلا مدرجا بجدول تحصيل المعاليم على العقارات المبنية لسنة 2015 وجود فوارق بحوالي 16 % بين المبالغ الواجب تثقيفها على أساس عدد الخدمات المقدمة طبقا لمقتضيات الفصل 5 من مجلة الجباية المحلية والمبالغ المثقلة فعليا بجدول التحصيل. ويرجع ذلك إلى عدم تحيين نسبة المعلوم بالتنسيق مع مصالح المعتمديات.

وخلافا لأحكام الفصل 28 خامسا من مجلة المحاسبة العمومية لم يتم إعلام كافة المطالبين بالمعلوم على العقارات المبنية خلال سنوات 2011 و2012 و2013 علاوة على عدم تبليغ سوى 12 % و14 % من الإعلانات المستوجبة خلال سنتي 2014 و2015. كما تم الاكتفاء بإصدار بطاقات إلزام دون مواصلة إجراءات الاستخلاص الجبرية. وساهم ذلك في ضعف نسبة استخلاص المعلوم المذكور حيث لم تتجاوز 1 % من جملة المبالغ الواجب استخلاصها سنويا خلال الفترة الرقابية.

*

*

*

لئن احتلت ولاية جندوبة المراتب الأولى وطنيا من حيث حجم الإعتمادات المرصودة لها خلال الفترة موضوع الرقابة لإنجاز مختلف البرامج والمشاريع الجهوية، فإن معتمدياتها تحتل المراتب الأخيرة حسب مؤشر التنمية الجهوية. ويعكس ذلك تعدد النقائص التي يتعين تلافها مستقبلا حتى تتمكن الولاية من أداء دورها على الوجه المطلوب.

وفي هذا الصدد، يستدعي تنفيذ مختلف البرامج الجهوية بالولاية بالفعالية المطلوبة ضرورة إعداد قاعدة بيانات بناء على معايير موضوعية تساعد على ضبط الحاجيات بصفة دقيقة ومبسقة بما يمكن من تلافي اعتراضات المواطنين وتعطل انجاز المشاريع. كما يدعى المجلس إلى التقيد بالترتيب الجاري بها العمل واحترام مبدئي المساواة والشفافية عند ضبط قوائم المنتفعين بمختلف البرامج.

ويتعين على المجلس بخصوص عملة الحضائر ضرورة وضع الآليات الكفيلة بإحكام متابعة الحضور بمراكز العمل وكذلك إصدار أوامر لاسترجاع الأجور التي تم خلاصها دون وجه حق.

ولتفادي تعطيل المشاريع ذات الصبغة الجهوية وتحمل أعباء إضافية عند تنفيذها، يتعين على المجلس اتخاذ الإجراءات الضرورية تجاه المصممين لدفعهم إلى مزيد إحكام إعداد الدراسات. كما يدعى المجلس إلى التقيد بالتراتب الجاري بها العمل في مجال الصفقات العمومية وإلى مزيد متابعة ومراقبة تنفيذ المشاريع للحد من التجاوزات المسجلة خاصة في مستوى إعداد ملفات الصفقات وتحيين العروض وإسناد الصفقات وإيقاف الأشغال والاستلام الوقي والنهاي للأشغال.

وتستدعي نجاعة العمل الإداري ضرورة سد الشغورات المسجلة في مستوى بعض الخطط وإيلاء الجانب المتعلق بحفظ الأرشيف الوسيط العناية اللازمة وإعداد خطة للسلامة المعلوماتية ومعالجة الأسباب التي حالت دون الاستغلال الأمثل لبعض التطبيقات. ويتطلب الحد من ظاهرة البناء الفوضوي وتفادي الإخلالات في مستوى إسناد الرخص وفي مستوى تسيير البلديات لشؤونها ضرورة ممارسة المجلس الجهوي بجندوبة والوالي للصلاحيات الموكلة لهما بمقتضى القوانين والتراتب الجاري بها العمل فضلا على ضرورة احترام مبدئي المساواة والشفافية في التعامل مع مطالب المواطنين بخصوص رخص النقل. ويدعى المجلس إلى مزيد العمل على تعبئة الموارد بتحيين جدولي تحصيل المعلوم على العقارات المبنية والمعلوم على الأراضي غير المبنية. كما تدعى قباضة المجلس الجهوي إلى القيام بكافة الإجراءات القانونية لتحسين نسبة استخلاص المعاليم المذكورة.

ردّ ولاية جندوبة

I- البرنامج الجهوي للتنمية

1- البرمجة

إنّ غياب البعد التشاركي مع مكونات المجتمع في ضبط تدخلات البرنامج الجهوي للتنمية راجع إلى عدم قدرة اللجان المحلية للتنمية والمجالس المحلية للتنمية على الاطلاع بدورها نتيجة التجاذبات السياسية وحادثة مكونات المجتمع المدني والمطلبة المفرطة، وعليه تم اعتماد طريقة توزيع الاعتمادات حسب القطاعات وعرضها على أنظار النيابة الخصوصية للمجلس الجهوي ثم يقع ضبط قائمة المشاريع بالتنسيق مع السادة المعتمدين والمصالح الفنية تفاديا للتجاذبات السياسية والتعطيلات من قبل بعض الأحزاب والجمعيات هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ المشاريع المقترحة تندرج في إطار تواصل العمل التنموي بالجهة مراعية في ذلك انتفاع أكثر ما يمكن من العائلات بأقل كلفة أما بخصوص التأخير في فتح الاعتمادات من قبل الوزارة فقد أصبح مألوفاً وطبيعي نتيجة المركزية المفرطة كما أنّ التأخير في الإعلان عن طلب العروض راجع إلى إعداد ملفات طلبات العروض من قبل المصالح الفنية.

2- تنفيذ المشاريع

1-2- الماء الصالح للشرب وتهيئة المسالك

إنّ تعطيل المشاريع العمومية أصبح ظاهرة مقلقة بعد الثورة نتيجة المطالبة المفرطة للمتساكنين وعدم درايتهم بالمسائل الفنية أما بخصوص قاعدة البيانات فقد بادر المجلس الجهوي منذ سنة 2015 بالتنسيق مع المصالح الفنية لإعداد بنك معطيات يتضمن المناطق المعطشة بالجهة وكذلك المسالك التي تتطلب التهيئة والتعبيد مرتبة من ناحية المردودية ، أما بخصوص عدم التمكن من فض الاشكاليات والتعطيلات فهو راجع الأساس إلى تعنت المتساكنين من ناحية وضعف الدولة في تطبيق القانون من ناحية أخرى بسبب ما عرفته البلاد من أحداث أمنية واجتماعية أما بخصوص التشاركية في تحديد المشاريع

وبرمجتها لا يمكن اعتمادها خلال تلك الفترة التي اتسمت بكثرة التجاذبات السياسية وبخصوص عدم تطبيق المجلس الجهوي للفصل 7 من الاتفاقية المبرمجة الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه في فض الاشكاليات والتعطيلات فقد حاول المجلس الجهوي بالتنسيق مع السلط المحلية والمصالح التدخل كلما دعت الحاجة ويتم ضبط إتفاقات مع المعترضين ثم يتم التراجع عنها.

أمّا بخصوص عدم اتخاذ الإجراءات القانونية تجاه المقاولين المخلين بواجباتهم فهو راجع إلى قلة المقاولات بالجهة في مجال المسالك والطرق وكذلك كثرة المشاريع في المجال بعد الثورة مما أدى إلى اسناد عديد صفقات للمقاول الواحد مما أثقل كاهلها بالالتزامات نتيجة للمطلبية المفرطة من المتساكنين لفك عزلتهم وقد تم إصدار قرارات تنبيه إلى المقاولات المعنية للإسراع في الأشغال دون فسخ الصفقات تجنباً لطول الاجراءات في إعادة طلبات العروض وتعيين مقاولين جدد خصوصاً وأن نفس المقاولين المنتصبين بالجهة سيشاركون مرة ثانية إضافة إلى إمكانية ارتفاع الأسعار علماً وأن المقاولات المخلة بواجباتها هي عرضة إلى غرامات التأخير حسب كراسات الشروط.

2-2- برنامج تحسين السكن

إنّ برنامج تحسين السكن يندرج في إطار تحسين ظروف عيش المتساكنين ونظراً لكثرة المطالب المقدمة للمعتمديات لم تتمكن هذه الأخيرة من إجراء المعاينات نتيجة النقص الفادح في الإمكانيات البشرية واللوجستية كما أن الوضع الذي شهدته البلاد والإدارة التونسية خلال سنة 2011 كان السبب الرئيسي في طول الإجراءات كما أنه لا توجد معايير محددة لاختيار المنتفعين أما فيما يتعلق بالعائلات المعوزة فإن عديد العائلات انتفعت بدون حق وعليه تم الاعتماد على الوضع التنموي وعدد السكان بالمعتمديات.

أمّا فيما يتعلق بنقل مواد البناء إلى المعتمديات فإنّه راجع إلى عدم إمكانية تأمين المواد لدى المعتمديات حيث تولى السادة المعتمدين تمكين المنتفعين من وصولات لاستلام المواد لدى المزودين.

2-3- دعم موارد الرزق

إنّ الوضع الذي شهدته الإدارة التونسية خلال سنة 2011 والفترة التي تلتها من ناحية وضعف نسبة التأطير بالمعتمديات وكذلك تغيير المعتمدين بصفة مستمرة جعل إدارة المعتمديات تحت ضغط دائم مما أدى إلى تغيير قوائم المنتفعين في عديد المناسبات مما تسبب في تأخير واضح في الإنجاز بالنسبة للعناصر الفلاحية وعناصر المهن الصغرى كما أن تسييس مثل هذه البرامج وإدخالها في بوتقة التجاذبات أثر على طريقة الإنجاز مما اضطر الإدارة إلى عدم برمجة مثل هذه المشاريع خلال سنوات 2013 وما بعدها.

2-4- التصرف في عملة الحضائر

تولت مصالح الولاية في هذا الصدد إصدار أوامر باسترجاع أموال بعد توصلها بمكتوب من مصالح وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي عدد 286 بتاريخ 3 فيفري 2016 الذي يقضي بتعهد مصالح الولاية بتنفيذ إجراءات استرجاع الأموال وقد تم في هذا الإطار تجسيم النتائج التي توصلت إليها اللجنة الجهوية المحدثة في الغرض واسترجاع الأموال المسندة بدون وجه حق لفائدة عاملين.

كما تمت مكاتبة كافة المعتمديات في عديد المناسبات بخصوص إحكام مراقبة حضور عملة الحضائر الظرفية والمتربصين ضمن برنامج الآلية 16 باعتبار أنّ استحقاق الأجر مرتبط بواجب انجاز العمل الذي توثقه أساسا بطاقات الحضور.

2-5- البرنامج الخاص للسكن الاجتماعي

لم تتم المعاينات الأولية وفق القوائم الواردة من المعتمديات وإنما كانت عملية استقصائية ميدانية حالة بحالة حسب توفر الامكانيات والوقت وهو ما أدى إلى وجود جذاذات لبعض المترشحين لا تتوفر فيهم شروط الانتفاع بالبرنامج المذكور.

فيما يخص المعاينات الميدانية بمعتمدية فرنانة أقرت فرق العمل المنبثقة عن اللجنة الجهوية لمتابعة برنامج السكن الاجتماعي المتعلق بإزالة المساكن البدائية أن الفترة المحددة للمعاينات الميدانية لم تكن كافية نظرا لكثرة العمادات (15 عمادة) وصعوبة

التضاريس إضافة إلى الوضع المزري الذي تعاني منه المعتمدية من تهميش وإقصاء وتفجير جعل قسما كبيرا من سكانها (حوالي 70 %) يعيشون في الأرياف أغلبهم بالأكوخ . وعليه فإنّ الاستثمارات التي تمّ تعميرها اثر الزيارات الميدانية لم تكن لكل الحالات الموجودة ويرجع هذا لعدة أسباب منها :

- قلة الأيام المخصصة للمعاينة.
- ارتفاع حرارة الطقس خلال الزيارات المنجزة.
- إنجاز الزيارات خلال شهر رمضان مما اثر سلبا على جهود الفرق الميدانية.
- العراقيل المعترضة من قبل المنتفعين في الفترة السابقة للثورة.
- عدم وصول وسائل التنقل في الوقت المحدد وصعوبة الوصول إلى مناطق المعاينات.

وتمت مطالبة السيد الوالي من طرف المجتمع المدني بإصدار الإذن للمصالح الإدارية المعنية بمواصلة العمل في هذا المجال لمعاينة الحالات المتبقية وإدراجها ضمن قائمة إضافية لبرنامج السكن الاجتماعي الذي ابدى استعداد تاما للانخراط بكل الإمكانيات المتاحة في العمل الذي يرفع الغبن والحيف عن الأهالي بما يحقق كرامتهم ويدفع عنهم شبح الفقر والخصاصة والحرمان ويضمن لهم ابسط الضروريات وهي العيش في مسكن لائق.

وفي هذا الإطار فقد دعا السيد معتمد فرنانة والمجتمع المدني والأحزاب السياسية حسب محضر الجلسة الجهوية يوم 2012/07/31 إلى إعادة النظر في القوائم وابدوا اعتراضهم الكلي على القائمة المعدة من طرف الإدارة الجهوية للتجهيز وتم الاتفاق على تعيين 05 فرق لإجراء المعاينات الميدانية للقوائم المقترحة من طرفهم وبعد القيام بالزيارات الميدانية أفادت اللجان بمسح 383 حالة من أصل 848 وذلك لعدة عوائق.(محدودية الإمكانيات البشرية والمادية وعامل الوقت الذي شكل عنصر ضغط).

حيث بلغت جملة الاعتراضات 120 حالة و59 حالة حذف و2491 حالة تخص المدرجين بالقوائم الإضافية.

وتمسك السيد معتمد فرنانة برأي المجتمع المدني وذلك بإعادة النظر في القوائم وتعد بمدنا بالقوائم النهائية للاعتراضات اثر عقد جلسة عمل بمقر المعتمدية بتاريخ 01 أوت 2012 وبعد النقاش والتداول قررت اللجنة الجهوية التحفظ على الحالات الواردة بالقائمة وعددها 25 حالة إلى حين إجراء المعاينات والتنثيث من وضعياتهم وأدراج المستحقين منهم بالقوائم الاضافية . وبعد التداول بشأن الجداول والأسماء الواردة بها وافقت اللجنة على إجراء التعديلات المحصاة وأذنت بإعادة تنشيط اللجان الجهوية المكلفة بالمعاينات الميدانية باعتماد القوائم الاضافية واتخاذ ما يتعين في شأنها لغاية إدراجها ضمن قاعدة البيانات الخاصة بالجهة.

كما انعقدت جلسة أخرى بمقر معتمدية فرنانة بتاريخ (2012/08/01) بهدف دراسة القوائم اسفرت عن إلغاء عدد 13 حالة لعدم توفر الشروط المنصوص عليها بالمناشير الواردة والمتعلقة بالبرنامج الخصوصي للسكن الاجتماعي وتقديم قائمة إضافية سيتم إجراء المعاينات اللازمة بشأنها من طرف اللجان المختصة لاحقا وتضم 549 حالة من بينها 84 وقعت معاينتها من طرف لجان غير مكتملة.

حسب محاضر الجلسات المتوفرة بخلية السكن لم يتم استعمال القوائم الإضافية الواردة من المعتمديات لاستحالة القيام بالمعاينات الميدانية خاصة وأن عدد المقترحين بالقوائم الإضافية مهول.

II- المشاريع ذات الصبغة الجهوية

أ- البرمجة

يتولى المجلس مراسلة المصالح الجهوية بعد صدور منشور رئيس الحكومة لإعداد ميزانية الدولة إلا أن بعض الإدارات الجهوية ليست لها صلاحيات فعلية وبعد تذكيرها في عديد المرات تكون الإجابة أنّ البرمجة تكون على المستوى المركزي نتيجة النقص الكبير في الإطارية البشرية بها ، كما أنّ بعض المشاريع التي اقترحت مركزيا تندرج في إطار اصلاح وإعادة تهيئة المصالح الإدارية على غرار تهيئة مكتب مراقبة الأداءات ببوسالم على إثر الأضرار التي لحقته إبان أحداث الثورة.

إنّ التغييرات الحاصلة في الفضاءات الرياضية من مدرسة إلى أخرى هو راجع أساسا للعديد من الأسباب حيث أن التنسيق في البرمجة بين مصالح وزارة الشباب والرياضة ومصالح وزارة التربية والأطراف المتداخلة الأخرى لا يتم بصفة فعالة (سوء تقدير في التنسيق المتعلق بالبرمجة) باعتبار العدد الكبير للمدارس الابتدائية بولاية جندوبة إضافة لانجاز عددا كبيرا جدا من الفضاءات الرياضية بالجهة صلب هذا البرنامج دون القيام بجرد في المؤسسات التي إستفادت حتى نتفادى الوقوع في أخطاء برمجة فضاءات منجزة سابقا.

هذا فضلا عن أنّ بعض المدارس الابتدائية متواجدة في أماكن ذات تضاريس صعبة جدا حيث تعذر علينا في العديد من المناسبات إنجاز الأشغال باعتبار أنّ الأرضية تتطلب أشغال تحضيرية وإنجاز جداران دعامة لاستقرار موقع الانجاز وهي عملية تتطلب اعتمادات كبيرة تتجاوز ما هو مخصص لهذه البرامج.

وباعتبار أنّ الفضاء الرياضي الخاص بمدرسة الطيب المهيري تمت برمجته في إطار صفقة مع مصالح وزارة التربية خاص ببرنامج تهيئة وتوسعة شاملة، فقد تم اقتراح تهيئة فضاء بديل بمدرسة الفائز، إلا أنّ المساحة المخصصة كانت أقل وهو ما نتج عنه فواضل اعتمادات.

ونظرا للكم الهام من المشاريع والفضاءات التي هي بصدد الانجاز صلب هذا البرنامج والمناطة بعهدتنا في تلك الفترة وقع سهو من قبل الإدارة في عرض التغيير على الرأي المسبق للجنة الصفقات.

وباعتبار خصوصية هذا البرنامج الذي يشمل عددا كبيرا جدا من المدارس الابتدائية بولاية جندوبة وقع في بعض الأحيان نتيجة سوء تقدير في إجراءات البرمجة بين مختلف المتدخلين كما تم ذكره سابقا تسجيل بعض الأخطاء تتمثل في إدراج فضاء رياضي قد تم إنجازها سابقا.

هذا وتجدر الإشارة بأنّ انعقاد الجلسة الخاصة بتغيير الفضاء من مدرسة الرويعي بعين دراهم إلى مدرسة الحبيب الرويعي بعين دراهم بتاريخ 27 جانفي 2014، في حين أنّ المصادقة على الصفقة من قبل المجلس تم بتاريخ 28 جانفي 2014، أي أنّ الفارق الزمني

يقدر بيوم واحد وليس للمجلس علما بذلك إلى حد ذلك التاريخ، وبالتالي هناك وجود سوء تقدير نسبي في عملية التنسيق بين مختلف الأطراف المعنية.

وسوف تعمل الإدارة مستقبلا على تفادي هذه الاخلالات والتنبيه على مختلف المتدخلين في انجاز مثل هذه الصفقات للقيام بالمهام المناطة في عهدتهم في أحسن الظروف.

ب - التصرف في الاعتمادات

إنّ عديد الوزارات لا تحترم إجراءات إحالة اعتمادات التعهد وفي بعض الاحيان تتسبب في تأخير كبير في الإنجاز وفي تجاوز صلوحيّة العروض وإعادة الإعلان عن طلبات العروض .

أمّا بخصوص التأخير في المصادقة على قرارات الإحالة من قبل قابض المجلس الجهوي فهو راجع إلى اشتراطه نسخة ورقية من قرار إحالة اعتمادات الدفع التي تصل إلى المجلس الجهوي بصفته متأخرة أما فيما يتعلق بإعادة توظيف فواضل الاعتمادات تم الشروع في إعادة توظيف الفواضل وسيقع التسريع في إعداد ملفات الختم النهائي وإعادة توظيف الفواضل في مرحلة ثانية بالتنسيق مع المصالح الخارجية للوزارات المعنية.

ج - الدراسات

تمت دعوة الادارة الجهوية للتجهيز لمزيد متابعة الدراسات الفنية والجيوتقنية لتفادي كل ما من شأنه التأثير على إنجاز المشاريع كما تم التأكيد عليها بضرورة تطبيق الاجراءات القانونية الجاري بها وذلك لضمان إنجاز الدراسات بالدقة المطلوبة كما تمت معاقبة بعض المصممين بعد عرض ملفاتهم على أنظار اللجنة الفنية للبناءات الداخلية في عديد المشاريع.

إنّ عدم تخصيص اعتمادات الدراسات منذ البداية تسبب في عديد الاشكاليات مع المصممين وكذلك التأخير في الإنجاز وعليه لابد من تخصيص اعتمادات الدراسات قبل الشروع في تخصيص اعتمادا الأشغال حسب الدراسات التمهيدية المفصلة "APD" وتفادي إنجاز أقساط وظيفية.

د- تنفيذ المشاريع ومتابعتها

- إعداد الصفقات

إنّ النقص الكبير في الإمكانيات البشرية بالجهات إضافة إلى عدم توفر بعض الاختصاصات بالإدارات الجهوية تسببت في النواقص المسجلة بملفات طلبات العروض ومن ذلك صفقة تنوير مضمار ألعاب القوى بالملعب الفرعي .

أمّا بخصوص مسلك عين شرشارة من معتمدية فرنانة فإنّ الأشغال الإضافية ناجمة عن الانزلاقات المسجلة خلال سنة 2012 بعد الاعلان عن طلب العروض وإبرام صفقة في العرض أمّا بخصوص عدم إنجازه الكميات ببعض الفصول المنصوص عليها بالملحق فإن ذلك راجع إلى عدم تعيين مكاتب دراسات في الغرض والاكتفاء بقائمتا تقديرية معد من قبل الإدارة الجهوية للتجهيز هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ منطقة عين شرشارة مهددة بالكامل بالانزلاقات والإدارة تدرس إمكانية نقله حوالي 50 عائلة إلى معتمدية جندوبة الشمالية.

أمّا بخصوص تحيين العروض الخاصة بالأقساط 3، 4، 8 و 9 المدرجة ضمن مشروع تدعيم 106,3 كلم فقد تم موافاة اللجنة العليا بجميع الوثائق وقد تم عرض الملف على أنظار اللجنة العليا لمراقبة وتدقيق الصفقات وفي آخر جلساتها لم تبد موافقتها على الأقساط 3، 4، 8 كما اعتبرت تحيين العرض بالنسبة للقسط 9 خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985.

- إبرام الصفقات وإسنادها

إنّ تجزئة الشراءات بخصوص التوسيعات لسنة 2010 كانت الغاية منه التسريع في الانجاز خاصة وأنّ الاعتمادات تفتح في شهر مارس على أن يقع إتمام الأشغال في شهر سبتمبر بالاتفاق مع مراقبة المصاريف التي أشرت على اقتراح التعهد.

- إيقاف الأشغال

بخصوص تعليق احتساب الآجال التعاقدية الخاصة بصفقة تهيئة وتوسيع المدارج بالمركب الرياضي بجندوبة حسب إذن بمصلحة عدد B17 لسنة 2013 لفترة قدرت بحوالي سنة فهو راجع أساسا إلى استهلاك كامل الاعتمادات الأولية المخصصة للصفقة الأصلية دون استكمال كامل مكونات المشروع ودعي المقاول لإيقاف الإنجاز إلى حين توفير الاعتمادات الإضافية من قبل المصلحة المنتفعة والمصادقة على ملحق الصفقة من قبل اللجنة الجهوية للصفقات العمومية بجندوبة، وتجدر الإشارة إلى أن المقاول الثاني صاحب قسط تنوير الملعب الفرعي بالمركب الرياضي بجندوبة قد توقف أيضا على الانجاز بسبب عدم إمكانية انجاز الربط بلوحة التحكم الرئيسية للكهرباء والمدرجة ضمن الصفقة الأولى،

- قبول الأشغال

تم عقد جلسة عمل بالحضيرة بتاريخ 21 جانفي 2015 بخصوص القبول النهائي للأشغال بحضور جميع الأطراف المعنية من مصممين ومكتب مراقبة فنية والمقولة ومصالح بلدية جندوبة والحماية المدنية ومصالح التجهيز والشباب والرياضة...، وقد تمت ملاحظة وجود بعض التحفظات الخفيفة على الأشغال المنجزة ظهرت خلال فترة الضمان، وقد تم تدوينها خلال هذه الجلسة وإمهال المقولة حوالي 21 يوما لرفعها مع التزام كل المصممين بمعاينة التحفظات الخاصة بكل واحد منهم حسب القسط المكلف به والتنسيق مع مكتب المراقبة في الغرض لرفعها في الإبان ، وقد قام كل طرف بالمهام المكلف بها والمتفق عليها حيث لم يتم إمضاء محضر القبول النهائي للأشغال من قبل مصممي المشروع وجميع الأطراف المعنية إلا بعد رفع جميع التحفظات أي بعد تاريخ 18 فيفري 2015 (حوالي شهر من الجلسة المذكورة).

أما بخصوص تركيز فوهة الإطفاء، فنفيدكم علما بأن المقاول قد وفر وأقتنى هذه التجهيزات منذ القبول الوقتي للمشروع وقد تمت معاينتها من قبل مكتب الدراسات الخاص بهذا القسط، وقد إلترم المقاول بإنجاز الأشغال التحضيرية اللازمة من حفرات ووردم بالوعة خرسانية لتركيزها بعد البت في مكان التركيز من قبل مصالح البلدية والحماية المدنية من جهة وإعداد إذن تزود مع مصالح الشركة الوطنية لإستغلال وتوزيع المياه إقليم جندوبة بخصوص معالم الربط بالشبكة العمومية والذي تم بصفة متأخرة (سبتمبر 2014).

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه تم معاينة بعض التحفظات الخفيفة على الأشغال المنجزة ظهرت خلال فترة الضمان تم تدوينها صلب محضر الجلسة في نفس اليوم ، ولم يتم إمضاء المحضر الرسمي الخاص بالقبول النهائي من قبل الأطراف المتدخلة إلا بعد حوالي شهر من تاريخ انعقاد الجلسة أي تاريخ 18 فيفري 2015، وتدوين تاريخ انعقاد جلسة القبول النهائي بتاريخ 21 جانفي 2015 بالمحضر الرسمي يبقى فقط مرجع الجلسة الأصلية.

- متابعة المشاريع

إنّ النقص الحاصل في متابعة المشاريع مرده تطور عدد المشاريع بعد الثورة في حين لم يتطور عدد مراقبي الأشغال مما اضطر الإدارة إلى الاستعانة بمكاتب المتابعة والمساندة الفنية كحل وقتي كما عمل المجلس الجهوي على احداث خلية لمتابعة المشاريع بعد أن لاحظ النقص الحاصل في الإطار البشري الفني بالمصالح الفنية.

أمّا بخصوص النقص في المتابعة من قبل المصممين وعدم مواظبتهم على الحضور في جلسات المتابعة بالحضيرة فسيقع تلافي ذلك مستقبلا أما بخصوص عدم وجود اتفاق كتابي بين المجلس الجهوي والإدارة الجهوية للتجهيز يضبط إجراءات إنجاز المشاريع وآجال تنفيذها طبقا للأمر 2617 لسنة 2009 المؤرخ في 14 سبتمبر 2009 فسوف يقع تلافي هذا الخطأ مستقبلا.

أمّا بخصوص الإشكاليات المتعلقة بتنفيذ أشغال تجديد أرضية الملعب الرئيسي وتعشيب الملعب الفرعي وتركيز شبكة الري الآلي بالملعب الرئيسي بالمركب الرياضي بجنдобه فإنه راجع إلى قلة خبرة الإطارات الفنية بالإدارة الجهوية للتجهيز في مثل هذه المشاريع في الجهة.

- استغلال المشاريع

إنّ استغلال المشاريع هو من اختصاص المصالح الفنية الخارجية المعنية في علاقة بميزانية الوزارة في مجال التجهيز أما بخصوص المحول الكهربائي فقد تم تمويله بصفة مشتركة بين البلدية 30 % والمجلس الجهوي 70 %.

أمّا بخصوص القرية الحرفية فقد عدل إقليم الحرس على استغلالها وسيقع إحالتها لبلدية المكان على أن تتعهد باستغلالها لما أحدثت من أجله .

III- التنظيم والنظام المعلوماتي والتسيير

إنّ الشغور الحاصل في الخطط الوظيفية راجع إلى ضعف نسبة التأطير وعدم وجود إطارات تتوفر فيها شروط التكليف حسب خطط وظيفية طبقا للأمر عدد 1245 لسنة 2006 المتعلق بضبط اسناد الخطط الوظيفية بالإدارة المركزية والإعفاء منها ، كما تجدر الإشارة إلى تسديد عدد هام من الشغورات حيث لم يبقى سوى 3 خطط شاغرة وستعمل الولاية على تسديدها في أقرب الآجال.

أمّا فيما يتعلق بالشغور المسجل بقانون الإطار فسيقع العمل على تسديد الشغورات عن طريق الترقيات إلى حين إتمام إجراءات الفصل بين المجلس الجهوي كجماعة محلية وإدارة الولاية أما بخصوص تكليف عملة بأعمال إدارية فإن مردّه غياب العدد الكافي من الإطارات مع الإشارة وأن جل العملة المكلفين بأعمال إدارية مكلفون بالرقن وتسعى إدارة الولاية بصفة دورية إلى رسكلة الأعوان الراجعين لها بالنظر للدفع من مردوديتهم واكسابهم الكفاءة اللازمة.

أمّا بخصوص التداخل في توزيع أعوان المجلس الجهوي الموضوعين على ذمة دائرة الشؤون الإدارية فقد تم الشروع في تسويتها وذلك في إطار الإعداد للفصل بين المجلس الجهوي وإدارة الولاية ، وفيما يتعلق بالأرشفة فقد تقرر تهيئة الأرشفة الحالي وبرمجة بناء مقر أرشفة ضمن ميزانية سنة 2018 بمواصفات عصرية. وسيقع التسريع في عمليات إتلاف الأرشفة حسب الإجراءات المعمول بها.

- النظام المعلوماتي

في هذا الإطار عملت ولاية جندوبة على إيلاء سلامة النظام المعلوماتي والشبكات ما يستحقه على مستوى السلامة المنطقية والمادية: منذ سنة 2016.

- التسيير

مراقبة البناء الفوضوي

إنّ ضعف اللجوء إلى طلب رخص البناء في بض المعتمديات خلال الفترة 2010-2014 خاصة غار الدماء وعين دراهم ناجم عن عدم وجود اراضي مقسمة ومهيئة هذا من ناحية وعدم وجود ملكيات للأراضي واضحة حيث ان معظم الملكيات مشاعة كما أن الظروف التي مرت بها البلاد خلال الثورة تشجع على البناء الفوضوي.

كما أنّ حذف سلك مراقبي التراتيب البلدية وإدماج أعوانه بسلك الأمن الوطني والشرطة الوطنية أدّى إلى تفشي ظاهرة البناء الفوضوي خاصة وأن هذا السلك كان الماسك الوحيد لمثل هذه الملفات إضافة إلى عدم وجود أعوان تراتيب خاصة بالحرس الوطني في تلك الفترة وكذلك عدم توفر الإمكانيات المادية وتجهيزات والآلات ومعدات والبشرية حالت دون التصدي لظاهرة البناء الفوضوي في الإبان وعدم تنفيذ القرارات المتخذة في هذا الشأن.

هذا وتجدر الإشارة إلى عدم توفر الإمكانيات المادية (آلات – تجهيزات) وعدم التصدي للبناء في بداية الإنجاز نظرا لعدم توفر الإطار الفني الكافي بالإدارة الجهوية للفلاحة حال دون التصدي لهذه الظاهرة والمقترح : احداث دائرة تراتيب بالإدارة الجهوية للفلاحة لحماية الأراضي السقوية والغابية.

إسناد رخص النقل

سيقع العمل مستقبلا على تفادي الإخلالات المذكورة ودراسة الملفات بكل دقة والتسريع في عمل اللجنة الجهوية الاستشارية للنقل من خلال وضع تطبيق إعلامية في الغرض.

الإشراف على البلديات

إنّ التأخير في المصادقة على بعض مداوالات المجالس البلدية والقرارات المتخذة لتنفيذها يعود بالأساس إلى الوضع الاستثنائي الذي مرت به البلاد وما خلفه من إضرابات

عشوائية وتعطيل غير مسبوق لسير العمل بالإضافة إلى الكم الكبير من العمل الإضافي الوارد على الولاية بمقتضى تفعيل سلطة الحلول وتولي تسيير أعمال كافة المجالس البلدية هذا فضلا عن المهام الاعتيادية الممنوحة للولاية بصفتهم سلطة إشراف جهوية على البلديات

تعبئة المعاليم الموظفة على العقارات

- فيما يخص عدم تحيين جدول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية بصفة دورية فيعود ذلك إلى نقص العنصر البشري المختص والكافي بالمعتمديات وكذلك بخلية الجباية المحلية بدائرة المجلس الجهوي خاصة وأن أغلب المواطنين لم يحصلوا على رخص بناء عند تشييدهم للعقارات في ظل أحداث الشغب والفوضى التي عرفتھا البلاد خلال سنة 2011 والتي تعد الوسيلة المتوفرة التي يتم اعتمادھا في تحيين جداول تحصيل العقارات المبنية.

ويعود سبب ضعف الاستخلاص خلال الفترة 2010-2015 إلى :

- توقف عدول الخزينة (مأموري المصالح المالية سابقا) عن العمل من جانفي 2011 إلى غاية ديسمبر 2014
- أحداث الثورة انجر عنها رفض المواطنين للخلاص التلقائي.
- غياب المرافق الضرورية للعديد من العقارات الموجودة في الأرياف يشكل عائقا كبيرا حيث وصل الأمر في العديد من المرات على محاولة تعنيف عدل الخزينة (الفترة 2014-/2015)
- خلال الفترة 2014-2015 هناك نقص في عدد عدول الخزينة مقارنة بعدد العقارات إلى جانب تواجد العديد من هذه العقارات في مناطق لا تتوفر فيها وسائل النقل بسهولة مما تستوجب استهلاك وقت أكثر.
- غياب الوسائل المادية مثل سيارات إدارية للتنقل للمناطق البعيدة.

قباضة المالية "18 نهج العربي زروق" بباجة

تعدّ قباضة المالية "18 نهج العربي زروق" بباجة (في ما يلي القباضة) مركزا محاسبيا متعدّد الاختصاصات. وتتمثل مشمولاتها في استخلاص الضرائب والأداءات والديون المثقّلة دون اعتبار الخطايا والعقوبات المالية إلى جانب تسجيل العقود والكتابات وبيع الطوايع الجبائية وعلامات المعلوم على الجولان علاوة على الاضطلاع بمهمة المخاطب الوحيد لبعث المشاريع الفردية. ورُتبت القباضة بالصّنف "ب" بمقتضى قرار وزير المالية المؤرّخ في 13 أكتوبر 2011 والمتعلّق بترتيب وإعادة ترتيب مراكز محاسبية تابعة لوزارة المالية إلى غاية صدور قرار وزير المالية المؤرّخ في 7 مارس 2016 الذي أعاد ترتيبها بالصّنف "أ" اعتمادا على جملة المقايض وتنوع المشمولات وعدد الفصول المثقّلة خلال سنة 2015.

وبلغت الاستخلاصات المحققة من قبل القباضة لفائدة ميزانية الدولة بعنوان تصريف سنة 2015 ما قدره 12,381 م.د أي ما يمثل حوالي 22,37 % من جملة الاستخلاصات المحققة بهذا العنوان من قبل القباضات المالية الخاضعة لإشراف أمانة المال الجهوية بباجة.

كما بلغت بقايا الديون للاستخلاص لفائدة ميزانية الدولة نحو 47,254 م.د أي ما يمثّل حوالي 52 % من جملة بقايا الاستخلاص التي تعود للقباضات المالية على المستوى الجهوي. وبلغ عدد وصولات الاستخلاص المقتطعة إلى غاية موفى سنة 2015 حوالي 67 ألف وصل.

وتداول على تسيير القباضة خلال الفترة الرقابية ثلاثة قباض وأمن المهام الموكولة إليها 16 عوناً منهم 4 عدول خزينة و4 عملة وذلك في موفى سنة 2015.

وتولّت الدائرة النّظر في مختلف أوجه نشاط القباضة بعنوان الفترة الممتدّة من سنة 2010 إلى سنة 2015 لتمتدّ في بعض الجوانب منها إلى موفى شهر مارس 2016، وذلك بهدف التأكّد من مدى التزامها بالقواعد التي تحكمها واستجابتها لمتطلبات حسن التسيير. وفي هذا الصّدّد تمّ الوقوف على نقائص وإخلالات تعلقت بالاستخلاص الفوري للضرائب والأداءات والمعاليمة وبتثقيف الديون العمومية واستخلاصها وبالتصرّف المحاسبي وبالتنظيم والتسيير والنظام المعلوماتي.

أبرز الملاحظات

- الاستخلاص الفوري للأداءات والمعالم

شأب معالجة التصاريح الجبائية عديد النقائص تمثلت أساسا في غياب إجراءات واضحة وموثقة تضمن شمولية إحالة التصاريح المودعة لدى القباضة إلى مصالح المراقبة الجبائية وقبول تصاريح لا تتوفر فيها الشروط اللازمة علاوة على عدم تضمن التصاريح الشهرية للأداءات للمعلومات المتعلقة بالجماعات المحلية وهو ما ساهم في عدم تقيّد القباضة بأجال إحالة المناوبات الراجعة لهذه الجماعات.

وساهم عدم قيام القباضة بتحسيس المطالبين بالأداء بمزايا آلية التصريح الجبائي عن بعد والدفع بقباضة المالية في محدودية اعتمادها حيث ظل عدد الانخراطات بهذه الآلية ضعيفا ولم يتعد 56 انخرطا وذلك إلى غاية موفى سنة 2015.

ومكّن النظر في استخلاص معالم تسجيل العقود والكتابات من الوقوف على جملة من النقائص والإخلالات تعلقت أهمّها بعدم التقيد بإجراءات إحالة نسخ من العقود والكتابات المسجلة إلى مركز مراقبة الأداءات بباجة وبعدم احترام الاختصاص الترابي للقباضة وبنقص في المعالم المستخلصة بعنوان تسجيل الصفقات العمومية إضافة إلى عدم إخضاع بعض عقود المقاسمة للمعلوم المستوجب بعنوان انجرار الملكية وهو ما أدّى إلى عدم استخلاص معالم بهذا العنوان قدرها 38,418 أ.د.

كما تبين سوء مسك القباضة لدفاتر حسابية وصولات المقاييس وعدم ضبط الحاجيات من علامات المعلوم على الجولان بالدقة المطلوبة وعدم احترام ترابط الأرصدة المتعلقة بكميات الطوابع والعلامات الجبائية ضمن حسابات التصرف وذلك علاوة على تسجيل تأخير في تسوية وضعية الطوابع الجبائية التي لم تعد سارية المفعول.

ولتلافي هذه النقائص تدعى القباضة إلى مزيد تنظيم عملية إحالة التصاريح الجبائية ونسخ العقود والكتابات المسجلة إلى مصالح المراقبة الجبائية وإلى التقيد بالنصوص القانونية والترتيبية المنظمة لمادة تسجيل العقود والكتابات بما يضمن استخلاص المعالم المستوجبة علاوة على ضرورة إيلاء عملية التصرف في الطوابع والعلامات الجبائية المزيد من العناية.

- تثقيف الديون العمومية واستخلاصها

لم تتقيّد القباضة بإجراءات وأجال تثقيف الديون العمومية ولم تقم بتوظيف خطايا التأخير المستوجبة بعنوان استخلاص مداخيل أملاك الدولة المتعلقة بالأكرية.

وارتفعت قيمة بقايا الديون للاستخلاص في موفى سنة 2015 إلى ما يزيد عن 47 م.د دون إثبات القباضة تعذر استخلاصها إضافة إلى عدم التمكن من تحقيق الأهداف المضمنة برسائل المهام المتعلقة بنسب الاستخلاص حيث لم تتعدّ هذه النسب 7 % خلال نفس السنة.

وتّم الوقوف بخصوص خلية الاستخلاص بالقباضة على النقص في تركيبها وعدم إعداد برامج عمل مفصّلة خاصّة بها إضافة إلى عدم تقيد القباضة ببعض الإجراءات القانونية المستوجبة قبل عرض ملفات الديون على اللجنة الجهوية للاستخلاص وعدم الحرص على تنفيذ توصياتها.

كما شاب تنفيذ المهام المنوطة بعمدة أعوان التنفيذ بعض الإخلالات الشكلية على غرار عدم تضمّن الحجج المحرّرة من قبلهم لمرجع بطاقات المأمورية الخاصّة بهم واستعمال مطبوعات غير إدارية علاوة على عدم احترام القابض مبدأ المساواة في توزيع الأعمال بينهم. ولم تتقيد القباضة ببعض الإجراءات القانونية لتتبع استخلاص الديون العمومية المثقلة حيث ارتفع عدد الفصول التي أصبح حق تتبع استخلاصها قابلاً للسقوط بالتقادم إلى 6895 فصلاً مثقلاً لدى القباضة إلى غاية 19 فيفري 2016 وذلك بقيمة جمالية قدرها 19,984 م.د.

وللمعالجة مختلف هذه الوضعيات، ينبغي على القباضة التقيد بالإجراءات والقواعد التي تنظم عملية تثقيف الديون العمومية والتعهد بها وحسن ضبط برامج الاستخلاص ومتابعة انجازها علاوة على مزيد تفعيل دور الأطراف المتدخلة في مختلف مراحل الاستخلاص.

كما توصي الدائرة بالتقيد بإجراءات التتبع بما يضمن عدم سقوط حق تتبع استخلاص الديون العمومية بالتقادم والمساواة بين مختلف المدينين.

- التصرف المحاسبي

لم تتقيّد القباضة بالأجال القانونية لإحالة الحسابات إلى أمانة المال الجهوية بباجة حيث تمّ تسجيل تأخير هامّ بخصوص إحالة حسابات التصرف المتعلقة بالفترة الرقابية تراوح بين شهر وأربعة أشهر.

ولم يلتزم القابض بالحدّ الأقصى للأموال التي يمكن الاحتفاظ بها بصندوق القباضة حيث تجاوزت في بعض الحالات 70 أ.د علاوة على نقل الأموال يوميًا إلى مكتب البريد دون اتخاذ أي إجراء وقائي يضمن السلامة اللازمة لإنجاز عملية إيداع الأموال العمومية.

وارتفعت التسبقات والإيداعات التي بقيت دون تسوية نتيجة نقص المتابعة وعدم احترام آجال التسوية المحددة بمقتضى المذكرات والتعليمات العامة الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص.

وتوصي الدائرة بالإسراع في تسوية عمليات الخزينة وعمليات التسوية بما يضمن تطهير الحسابات في أحسن الآجال.

- التّظيم والتّسيير والنّظام المعلوماتي

لم تتوفّر الشروط القانونية في قابضين تداولوا على تسيير القباضة واضطلع عون بمهام أمين الصندوق دون تعيينه بصفة رسمية علاوة على عدم تعيين ثلاثة مفوضين مكلفين بخلايا محاسبة وهو ما حال دون تأمين التأطير الأمثل للأعوان.

وارتفع معدّل وصولات الاستخلاص للعون الواحد 8356 وصلا سنة 2015 نتيجة النقص في عدد الأعوان المباشرين بالقباضة إضافة إلى محدودية مشاركة الأعوان في الدورات التكوينية. كما لم يحرص القابض على متابعة غيابات وتأخير الأعوان طبقا لما تقتضيه النصوص الترتيبية.

ويشكو التصرف في الأرشفة عدّة نقائص على غرار عدم تطبيق نظام تصنيف الوثائق الخصوصية لوزارة المالية ونظام تصنيف الوثائق المشتركة بين الوزارات علاوة على عدم احترام مبدأ دورية فرز وتطهير الأرصدة الأرشفية.

ولم تتوفّر الظروف المادية الملائمة التي تمكّن القباضة من معاينة مواطن الضعف والرفع من جودة الخدمات المقدّمة للمواطنين.

كما تبين ضعف اندماج منظومة "رفيق" وعدم استغلال القباضة لكافة الوظائف التي تتيحها علاوة على عدم احترام أعوان القباضة مبدأ سرية كلمات العبور.

وتوصي الدائرة بمزيد التقيد بالقواعد التي تحكم مختلف أوجه التصرف في القباضة وتأمين الظروف المادية الملائمة ودعم الموارد البشرية بالانتداب والتكوين بما يساهم في تحسين أداء القباضة والرفع من جودة الخدمات التي تسديها.

I- الاستخلاص الفوري للأداءات والمعاليم

مثلت الاستخلاصات الفورية للأداءات والمعاليم خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2015 أهم نسبة من الموارد الجمالية المستخلصة من قبل القباضة لفائدة ميزانية الدولة حيث تراوحت بين 73,15 % و 86,45 % لتصل الاستخلاصات 9,055 م.د من جملة موارد محققة لفائدة ميزانية الدولة في موفى سنة 2015 قدرها 12,381 م.د.

ومكّن النّظر في هذا الجانب من نشاط القباضة من الوقوف على جملة من النقائص والإخلالات تعلقّت بالتصاريح الجبائية وبعمليات التسجيل وبالطّوابع الجبائية ومعلوم الجولان.

أ- التّصاريح الجبائية

خلافًا لمقتضيات المذكرة العامة عدد 39 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 2 أفريل 2008 لم تسع القباضة إلى تحسيس المطالبين بالأداء بمزايا آلية التصريح الجبائي عن بعد والدفع بقباضة المالية وهو ما ساهم في محدودية اعتماد هذه الآلية حيث لم يتجاوز عدد الانخراطات 56 انخرطا وذلك خلال الفترة الممتدة من سنة 2005 تاريخ بداية العمل بهذه الآلية بمكتب مراقبة الأداءات بباجة إلى غاية موفى سنة 2015.

وخلافًا لما تقتضيه قواعد حسن التصرف من ضرورة إرساء نظام يضمن التأكّد من إحالة جميع التصاريح الجبائية المودعة لدى القباضة إلى مصالح المراقبة الجبائية، لوحظ غياب إجراءات واضحة وموثقة تنظم عملية الإحالة المذكورة علاوة على أنّ منظومة "رفيق" لا تمكن من استخراج جداول إحالة للتصاريح الجبائية على غرار ما هو معمول به في مادّة التسجيل وهو ما يحول دون التأكّد من شمولية عملية الإحالة. ومن شأنّ مزيد إحكام سير هذه العملية وإحداث وظيفة لمتابعة إحالة التصاريح الجبائية بمنظومة "رفيق" أن يحدّ من المخاطر والانحرافات المحتملة.

كما لوحظ قبول القباضة تصاريح جبائية غير ممضاة من قبل أصحابها وذلك خلافًا لمقتضيات المذكرة العامّة عدد 129 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 8 ديسمبر 2010. من ذلك تبيّن من خلال فحص 1438 تصريحًا بعنوان الفترة الممتدة من سنة 2012 إلى موفى فيفري 2016 أنّ 448 تصريحًا لا تحمل إمضاءات أصحابها. وتدعى القباضة إلى الحرص على التثبّت من توفر الشروط اللازمة لاعتماد التصاريح بما يضمن حجيتها القانونية.

وبخصوص المعاليم الراجعة للجماعات المحلية⁽¹⁾، حثّت المذكرة العامة عدد 23 الصادرة بتاريخ 5 فيفري 2008 على ضرورة التثبّت من تضمّن التصاريح الشهرية للأداءات المعلومات المتعلقة بالجماعات المحلية ورموزها وتوزيع المبالغ الراجعة لها والمساحات التي يستغلها المصرّحون بالأداء، إلّا أنّ كافّة التصاريح التي تمّ فحصها لم تتضمّن البيانات المستوجبة بهذا العنوان. وساهمت هذه الوضعية كذلك في عدم تقيّد القباضة بالأجل الأقصى لإحالة المناوبات الراجعة للجماعات المحلية والمحدّد باليوم الخامس عشر من كلّ شهر وذلك خلافا لمقتضيات المذكرة العامة عدد 1 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 3 جانفي 2005 حيث تمّ تسجيل تأخير بخصوص 20 من مجموع 60 تحويلا شهريا لفائدة البلديات تراوح بين يومين و31 يوما.

وتدعو الدائرة القباضة إلى مزيد العمل على مساعدة الجماعات المحلية على تعبئة مواردها المالية وذلك بتحويل مستحقّاتها في أفضل الآجال.

ب- عمليات التّسجيل

مكّنت عمليات تسجيل العقود والكتابات المنجزة بالقباضة خلال الفترة الممتدّة من سنة 2010 إلى سنة 2015 من استخلاص مبلغ جملي قدره 15 م.د لفائدة ميزانية الدولة بخصوص نحو 45 ألف عملية تسجيل. ومكّن النظر في عيّنة تضمّنت 360 عقدا وكتبا مسجلا بالقباضة خلال الفترة المعنية بالرقابة من الوقوف على جملة من النقائص والإخلالات تعلقت أساسا بعدم التقيد بإجراءات إحالة نظائر من العقود والكتابات المسجلة إلى مركز مراقبة الأداءات بباجة وبعدم احترام الاختصاص الترابي للقباضة وبنقص في المعاليم المستخلصة بعنوان تسجيل الصفقات العمومية وبعدم إخضاع بعض عقود المقاسمة للمعلوم المستوجب بعنوان انجرار الملكية.

وفي هذا الصدد وخلافا للمذكرة العامة عدد 44 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية بتاريخ 21 أوت 2003 التي اقتضت إحالة العقود والكتابات المسجلة إلى مركز مراقبة الأداءات كل آخر أسبوع تبين أنّ القباضة تحيل الوثائق المذكورة بمعدّل مرة كل شهر علاوة على عدم استرجاعها لنسخ من جداول الإحالة التفصيلية. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن لا يسمح بالتأكد من تسلّم المركز المذكور لجميع العقود والكتابات المسجلة المضمنة بجداول الإحالة. وبزرت القباضة ذلك بضغط العمل وبعدم توفر العدد الكافي من الموارد البشرية.

وينبغي على القباضة إيلاء الحرص الكافي على إحالة نسخ العقود والكتابات إلى مصالح المراقبة الجبائية في الآجال المحدّدة وعلى الحصول على الإثباتات المؤيدة لعمليات الإحالة.

(1) تتولّى القباضة استخلاص المعاليم الراجعة لفائدة كل من المجلس الجهوي بباجة وبلدية باجة وبلدية زمرة مدين وبلدية المعقولة.

وخلافا لمقتضيات الفصل 10 من مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي لم تحترم القباضة مبدأ الاختصاص الترابي عند تسجيل 18 عقدا ناقلا للملكية عقارات محررة من قبل عدول إشهاد يباشرون وظائفهم خارج دائرة القباضة ووثائق خاصة بتكوين شركة والترفيه في رأس مال أخرى. ومن شأن التقيّد بالاختصاص الترابي للقباضة في مادة تسجيل العقود أن ييسر عمل مصالح المراقبة الجبائية في إطار عمليات مراجعة العقود والكتابات المسجلة.

وشاب تسجيل الصفقات العمومية بالقباضة بعض الإخلالات أدت إلى نقص في المعاليم المستوجبة نتيجة عدم حرص القباضة على إخضاع كافة وثائق الصفقات لمعاليم التسجيل⁽¹⁾ حيث غالبا ما يتمّ الاقتصار على الوثائق التي يستظهر بها أصحاب الصفقات والتي تتمثل أساسا في عقد الصفقة وذلك خلافا للفصل 4 من الأمر عدد 3158 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية الذي ينصّ على أنّ جميع وثائق الصفقة تكون مستندا وحيدا. وتعلق الأمر بعدد 7 صفقات مسجلة خلال سنوات 2010 و2011 و2012. كما تم الوقوف على خطأ في احتساب معلوم تسجيل صفقة مبرمة بين منشأة عمومية ومزود أجنبي حيث تم خلافا لمقتضيات الفصل 20 من مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي استخلاص معلوم التسجيل بالتعريف القارة بمبلغ 200 دينار عوضا عن إخضاعها للمعلوم النسبي بمبلغ 985,550 دينار أي بنقص قدره 785,550 دينار.

وتبيّن بخصوص حالتين من ضمن العينة المذكورة أن المبلغ المدوّن بالوثيقة المسجلة والمحتفظ بها بأرشفيف القباضة يفوق المبلغ المدوّن بوصل استخلاص معاليم التسجيل. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يخفي بعض التجاوزات. وقد برّرت القباضة الفارق بخطأ العون المكلف بالتسجيل في نقل المبلغ المضمن بالوصل على العقد.

وخلافا لمقتضيات الفصل 20 من مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي، لم تتولّ القباضة إخضاع 23 عقد مقاسمة تعود للفترة الممتدة من سنة 2007 إلى سنة 2010 للمعلوم المستوجب بعنوان انجرار الملكية وقدره 3 % من ثمن الإحالة، ممّا أدّى إلى عدم استخلاص مبلغ قدره 38,418 أ.د.

ج - الطّوابع الجبائية ومعلوم الجولان

يتطلّب إحكام التصرف في الطّوابع الجبائية ومعلوم الجولان الإسراع في تسوية وضعية الطوابع الجبائية التي لم تعد سارية المفعول ومسك دفتر حسابية وصولات المقايض وضبط

(1) تسجّل وثائق الصفقات المبرمة قبل صدور قانون المالية لسنة 2013 بالمعلوم القار للصفحة مع سقف قدره 2 % من القيمة الجمالية للصفقة.

الحاجيات من علامات الجولان بالدقة المطلوبة والحرص على صحّة ترابط الأرصدة عند إعداد حسابات التصرف، إلا أنّه تمّ الوقوف في هذا المجال على جملة من الإخلالات.

فخلافًا للمذكرة العامة عدد 82 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 20 أوت 2013 حول التصرف في الطوابع الجبائية التي لم تعد سارية المفعول، تمّ تسجيل تأخير في تسوية وضعية 166 طابعا جبائيا لم يعد ساري المفعول منذ سنة 2013 بقيمة جمالية قدرها 4,385 أ.د حيث لم يتسنّ إبراء ذمة القابض منها إلا بتاريخ 18 سبتمبر 2015. ويعود ذلك إلى إدراج المبلغ الموافق للطوابع الجبائية التي لم تعد سارية المفعول بالبند المخصّص لقيم مختلفة للصندوق عوضا عن إدراج عملية نفقة ضمن مصالح الخزينة المدينة.

لم تتولّ القباضة خلافا لقواعد حسن التصرف مسك دفتر حسابية وصولات المقايض لتسجيل رزم الوصولات الإعلامية المستلمة من أمانة المال الجهوية بباجة إلاّ بداية من 2 نوفمبر 2012 تاريخ بداية مسك الدفتر وبشكل غير منتظم وهو ما لا يسمح بالتأكّد من صحّة وشمولية البيانات المضمّنة بخصوص كميات رزم الوصولات الإعلامية المستلمة من قبل القباضة. وخلافًا للمذكرة العامة عدد 28 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 9 فيفري 2010، لم يتمّ إحداث وظيفة جديدة بمنظومة "رفيق" لاستخراج نسخ الوصولات بطريقة آلية وهو ما أدّى إلى مواصلة القباضة استعمال وصولات إعلامية من جذر وأصل بما لا يمكن من الاقتصاد في استعمال المطبوعات.

كما تبين أنّ القباضة لم تتولّ ضبط حاجياتها من علامات الجولان بالدقة المطلوبة من ذلك بلغ عدد العلامات المتزوّد بها خلال سنة 2014 ما قدره 3700 علامة في حين لم تتعدّ مبيعات القباضة بهذا العنوان 2410 علامة. علما أنّ المعدّل السنوي للمبيعات من علامات الجولان بالقباضة خلال الفترة الممتدّة من سنة 2010 إلى سنة 2013 قد بلغ 1780 علامة. ومن شأن حرص القباضة على حسن ضبط حاجياتها بهذا العنوان أن يجنب حافظ مستودع الطابع الجبائي تكاليف إضافية بعنوان طبع وإرسال علامات الجولان وأن يساهم في إحكام توزيع علامات الجولان على مختلف القباضات.

ويقتضي حسن إعداد حسابات التصرف ترابط الأرصدة بين حسابي تصرف سنتين متتاليتين إلاّ أنّه لوحظ عدم ترابط الأرصدة المتعلقة بكميات الطوابع والعلامات الجبائية بين حسابات تصرف القباضة للفترة الممتدّة من سنة 2010 إلى سنة 2014 حيث تمّ تسجيل فوارق بلغ أقصاها 8550 طابعا وعلامة جبائية. وتدعى القباضة إلى الحرص على ضمان التناسق بين مختلف الوثائق التي تمسكها وعلى إجراء المقاربات الضرورية بما يضمن صحّة وشفافية الحسابات.

II- تثقيل الديون العمومية واستخلاصها

ترتبط نجاعة استخلاص الديون العمومية وأعمال التتبع المنجزة بخصوصها بمدى احترام إجراءات التثقيل علاوة على دقة وشمولية المعطيات المضمنة بملفات الديون العمومية، إلا أنه تمّ الوقوف في هذا المجال على جملة من الملاحظات تعلّقت بتثقيل الديون العمومية وبالاستخلاص وبأعمال التتبع.

أ- تثقيل الديون العمومية

تمّ الوقوف على نقائص في هذا المجال تعلّقت بتثقيل كلّ من الديون الجبائية والديون غير الجبائية. من ذلك لم تتقيّد القباضة بأجال عملية التعهّد بالديون الجبائية المقدرة بيومين من تاريخ تسلّم جداول إرسال سندات الاستخلاص كما تمّ ضبطها بدليل إجراءات تثقيل وطرح الديون الراجعة للدولة الصّادر عن الإدارة العامّة للمحاسبة العمومية سنة 1994 وذلك بخصوص 1074 من مجموع 1904 جدول تثقيل بلغ التأخير المسجّل في شأنها مدة أقصاها 412 يوما. وأفادت القباضة بأنّ التأخير المذكور كان مردّه وجود بعض الأخطاء أو النقائص بجداول التثقيل وهو ما استوجب مراجعتها.

كما لم تتقيّد القباضة بمقتضيات التعليمات العامّة عدد 5 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية بتاريخ 11 ديسمبر 1993 حيث تمّ خلال الفترة الرقابية رفض التعهّد بتثقيل ديون جبائية صادرة عن مصالح المراقبة الجبائية بقيمة جمالية ناهزت 1,217 م.د دون إعداد مذكرات رفض في الغرض ودون أن يتمّ رفضها إعلاماتيا عبر منظومة "رفيق". علاوة على ذلك لم تمسك القباضة نسخ من جداول التثقيل المتعلقة بها ولم يتوفّر لديها ما يفيد إرجاع تلك الجداول إلى مصالح المراقبة الجبائية وإعلام أمانة المال الجهوية بباجة بذلك. وتدعى القباضة مستقبلا إلى المبادرة برفض هذه الجداول وإرجاعها إلى مصالح الجبائية قصد مراجعتها عملا بأحكام التّعليمات العامّة أنفة الذكر حتّى يمكن التثبّت من شمولية عملية تثقيل الديون الجبائية.

وتتمثل الديون غير الجبائية المثقلة لدى القباضة أساسا في مداخل أملك الدولة المتعلقة بالأكرية والتي تراوحت نسبتها خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2015 بين 58,47 % و94,24 % من مجموع تثقيلات السنة بعنوان المداخل غير الجبائية الاعتيادية.

وفي هذا الإطار، وخلافا لما نصّت عليه المذكرة العامّة عدد 6 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 7 جانفي 2008، لم تلتزم القباضة خلال الفترة المذكورة

بطلب تثقيف معينات الكراء السنوية من أمانة المال الجهوية بياجة عند حلول آجال استحقاقها حيث تمّ طلب تثقيف 682 فصلا من ضمن عينة تتكون من 700 فصلا أي بنسبة 97,42 % بتأخير تراوح بين 3 أيام و2818 يوما. وأدّى التصرف على هذا النحو إلى تضمين المبالغ المستخلصة بعنوان الفصول غير المثقلة والتي حلّت آجال استخلاصها بالبند المتعلّق بإيداعات لضمان الحقوق بعمليات الخزينة عوضا عن البند المتعلّق بالأكرية وهو ما ساهم في تراكم الإيداعات لضمان الحقوق المتبقية للتسوية. ولئن برّزت القباضة ذلك بضغط العمل وقلة الموارد البشرية، فهي مدعوّة إلى مزيد العمل على تلافي الاخلال المذكور.

ولم تتولّ القباضة إلى موفى سنة 2015 طلب تثقيف معيّنات الكراء السنوية المتعلقة بعدد 103 عقد كراء لعقارات دولية فلاحية رغم انتهاء مدد تسويقها وهو ما من شأنه أن يتسبّب في تعطيل أعمال الاستخلاص والتتبع بخصوصها.

وخلافا للفصل 15 (جديد) من القانون عدد 21 لسنة 1995 المؤرخ في 13 فيفري 1995 المتعلق بالعقارات الدولية الفلاحية كما تمّ تنقيحه بالقانون عدد 11 المؤرخ في 10 فيفري 1998 واصلت القباضة تثقيف معينات الكراء السنوية المتعلقة بالفترة الممتدة من سنة 2009 إلى سنة 2012 والبالغة 7,689 أ.د. وذلك بخصوص عقد كراء مقسم دولي فلاحى مبرم بتاريخ 15 نوفمبر 1997 رغم صدور قرار مشترك عن وزيرى الفلاحة وأملاك الدولة والشؤون العقارية بتاريخ 25 فيفري 4 مارس 2008 يتعلق بإسقاط حق ضدّ المتعاقد.

كما تبين بخصوص عينة تتكوّن من 59 دينا مثقلا خلال الفترة الرقابية أنّه لم يتمّ توظيف خطايا تأخير مستوجبة بعنوانها بلغت 41,736 أ.د. مثلما تمّ احتسابها من قبل الدائرة وذلك خلافا للفصل 72 مكرّر من مجلة المحاسبة العمومية وهو ما حال دون استخلاص مبالغ راجعة للدولة. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرف على معنى الفصل الأول من القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 والمتعلّق بتحديد أخطاء التصرف.

وتطوّر حجم المبالغ المطروحة من 136,063 أ.د. سنة 2011 إلى 4,421 م.د. سنة 2012 نتيجة بالأساس إلى الارتفاع المسجّل في المبالغ المطروحة بعنوان خطايا وعقوبات مالية تطبيقا لأحكام المرسوم عدد 30 لسنة 2011 المؤرخ في 26 أفريل 2011 والمتعلّق بالعفو العام في جريمة إصدار شيك دون رصيد والتي مكّنت من طرح مبالغ هامة بعنوان الأحكام القضائية ضدّ مرتكبي هذه الجريمة والصادرة قبل يوم 15 جانفي 2011.

وفي هذا الشأن تمّ الوقوف على تأخير في إعداد مطالب الطرح بخصوص الديون الجبائية وغير الجبائية المثقلة والتي لا تتعلّق بالخطايا والعقوبات المالية حيث لوحظ طول المدّة الفاصلة بين تاريخ إحالة سندات الطرح من قبل مصالح الجبائية ومصالح أملاك الدولة وتاريخ إعداد مطالب الطرح من قبل القبضة حيث تبين أنّ 40 من مجموع 96 مطلب طرح يتعلّق بالديون المذكورة تراوحت مدّة إعدادها بين 51 و3126 يوما. ومن شأنّ التقليل من آجال إعداد المطالب المذكورة أن يضمن مزيد تطهير حسابات القبضة من المبالغ القابلة للطرح.

ب- استخلاص الديون العمومية المثقلة

يرتبط استخلاص الديون العمومية المثقلة بمدى إحكام إعداد برامج الاستخلاص وتنفيذها ومتابعتها إلاّ أنّه تمّ الوقوف على إخلالات في هذا الشأن تعلّقت بهذه البرامج وبخلية الاستخلاص وباللجنة الجهوية للاستخلاص بباجة.

1- برامج الاستخلاص

وفي هذا الصدد، ارتفعت قيمة بقايا الديون للاستخلاص خلال الفترة الرقابية من 42 م.د في موفى سنة 2012 إلى ما يزيد عن 47 م.د في موفى سنة 2015 وذلك دون أن يتولّى قابض المالية اثبات تعذّر استخلاصها قبل موفى السنة المالية الواقع أثناءها التكاليف بجبايتها وهو ما يتعارض مع مقتضيات الفصل 74 من مجلّة المحاسبة العمومية. علما أنّ نسبة بقايا ديون الاستخلاص لفائدة ميزانية الدولة لم تقلّ عن 97% من مجموع بقايا ديون الاستخلاص خلال الفترة المذكورة.

وخلافا للمذكرة العامة عدد 22 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 5 فيفري 2008 لم تعدّ القبضة رسائل مهام بعنوان السنوات 2010 و2011 و2012 وهو ما أدّى إلى إنجازها لمهمة استخلاص الديون المثقلة دون ضبط أهداف كميّة خلال هذه السنوات. وساهم التصرف على هذا النحو في ضعف نسبة استخلاص الديون العمومية المثقلة خلال الفترة المذكورة التي تراوحت بين 3,25% في موفى سنة 2012 و5,52% في موفى سنة 2010. وبمرتّ القبضة الإخلال المذكور بخصوص سنّي 2011 و2012 بالظروف الاستثنائية التي مرّت بها البلاد.

ولئن تولّت القبضة ضبط أهداف سنوية في مجال الاستخلاص في مستوى رسائل المهام المتعلقة بالسنوات 2013 و2014 و2015 فإنّ عدم وضعها لبرامج عملية في الغرض ساهم في عدم التمكن من بلوغ الأهداف المذكورة حيث لم تتجاوز نسبة استخلاص الخطايا والعقوبات المالية خلال

الفترة المذكورة 1 % مقابل أهداف مبرمجة في حدود على التوالي 20 % و 21 % و 10 % . كما لم تتجاوز نسبة استخلاص الديون الجبائية المثقلة 7 % مقابل أهداف مبرمجة قدرها على التوالي 20 % و 21 % و 22 %⁽¹⁾.

وخلافا لمقتضيات المذكرة العامة عدد 8 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 9 جانفي 2010 والتي نصّت على وجوب تقديم قباض المالية جداول إحصائية شهرية إلى أمانات المال الجهوية قبل اليوم الخامس من الشهر الموالي، لم تتقيّد القباضة خلال الفترة الرقابية بالأجل المذكور حيث تمّ تسجيل تأخير في هذا الشأن تراوح بين يوم واحد و 31 يوما تعلّق بعدد 16 لوحة قيادة شهرية من مجموع 60 لوحة تمّ تقديمها إلى أمانة المال الجهوية بباجة.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ الجداول الإحصائية الشهرية المذكورة شابتها بعض الأخطاء تعلّقت بقيمة تثقيلات السنة وبقايا الديون للاستخلاص ليتجاوز الفارق 1,104 م.د بين بقايا الديون للاستخلاص لسنة 2014 المضمّنة بالجدول الإحصائي لشهر ديسمبر وتلك التي تمّ إدراجها بحساب التصرف لنفس السنة. ومن شأن هذه الأخطاء أن تنعكس سلبا على صحّة تقارير أمانة المال الجهوية على غرار تقرير النشاط السنوي والتقارير المحالة كل ثلاثة أشهر إلى الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص.

2- خلية الاستخلاص

تعنى خلية الاستخلاص المحدثة بالقباضة منذ سنة 2005⁽²⁾ بالقيام بكافة الإجراءات المتعلقة بالتصرف في الديون المثقلة، إلّا أنّه تمّ الوقوف على نقائص وإخلالات من شأنها التأثير على دورها في التصرف في الديون المثقلة واستخلاصها بالنّجاعة المطلوبة.

فإلى موفى مارس 2016 لم يتولّ قباض المالية تقديم اقتراح وطلب تحيين تركيبة خلية الاستخلاص رغم إحالة أحد أعضائها على التقاعد منذ غرة جوان 2015 وذلك خلافا للمذكرة العامة عدد 6 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 7 جانفي 2008.

وإلى جانب الاضطلاع بمهامهم في التصرف في الديون المثقلة وكنتيجة للنقص المسجّل في عدد الأعوان بالقباضة تولّى أعضاء الخلية بالقباضة القيام بمهام تندرج في إطار النشاط العادي للقباضة

(1) نسب الاستخلاص المذكورة محتسبة من قبل القباضة ومضمّنة بالجدول الإحصائية لشهر ديسمبر من السنوات 2013 و 2014 و 2015.

(2) بمقتضى كلّ من المذكرة الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية بتاريخ 19 ماي 2005 ومقرّر تعيين أعضاء خلية استخلاص صادر عن أمين المال الجهوي بباجة بتاريخ 3 سبتمبر 2013.

وذلك خلافا لكل من مقتضيات المذكرة العامة عدد 6 لسنة 2008 المذكورة آنفا ومقرّر تعيين أعضاء خلية الاستخلاص بالقباضة المؤرخ في 3 سبتمبر 2013 اللذان نصّا على ضرورة التفرغ لمهمة الاستخلاص بصفة دائمة ومسترسلة كشرط أساسي من شروط تعيين أعضاء خلية الاستخلاص.

وخلافا لمقرّر تعيين أعضاء خلية الاستخلاص آنف الذكر، لم تتولّ الخلية إعداد برامج عمل مفصّلة خلال الفترة الممتدّة من سبتمبر 2013 إلى موفى سنة 2015 واقتصرت على العمل على تحقيق أهداف الاستخلاص المضمنة برسائل المهام للفترة المعنية. كما لم تتولّ الخلية تحليل النتائج وتبرير الفوارق بين الأهداف المرسومة والمحقّقة وذلك خلافا لمقتضيات المذكرة العامة آنفة الذكر. وتدعى القباضة إلى التقيّد بالمقتضيات المذكورة بما يمكن من القيام بالإجراءات التصحيحية اللازمة والمساهمة في تحقيق الأهداف المرسومة.

3- اللّجنة الجهويّة للاستخلاص بباجة

تمّ إحداث اللجنة الجهوية للاستخلاص على مستوى أمانة المال الجهوية بباجة بمقتضى مقرّر وزير المالية المؤرخ في 21 نوفمبر 2001 وذلك بهدف دراسة ملفات الديون الجبائية ذات المبالغ الهامة والملفات التي استعصى على قباض المالية الراجعين بالنظر لأمانة المال معالجتها بعد استنفاد كل إجراءات الاستخلاص في شأنها.

وفي هذا الإطار، تولّت هذه اللجنة خلال سنة 2015 دراسة الملفات المتعلقة بخمس قباضات مالية ترجع لها بالنظروتمّ تخصيص جلستين فقط للقباضة المالية "18 نهج العربي زروق". ويعود هذا النقص في عدد الجلسات المخصّصة للقباضة إلى عدم التزام اللجنة بدورية انعقاد حيث لم يتم خلال سنة 2015 عقد سوى 9 جلسات من أصل 24 جلسة كان يفترض عقدها وذلك خلافا للتعليمات العامة عدد 2 الصادرة عن وزير المالية بتاريخ 24 جويلية 2009 حول إعادة هيكلة وتفعيل اللجنة المركزية واللجان الجهوية للاستخلاص، علما أنّه لم يتمّ عقد جلسات خلال السنوات 2011 و2012 و2013. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يحدّ من ممارسة أمانة المال الجهوية رقابتها على القباضة بخصوص العمل بالتوصيات المضمّنة بمحاضر جلسات اللجنة في أجل لا يتعدّى الشهر من تاريخ انعقاد الجلسة كما تمّ ضبطه بالملحق عدد 3 للتعليمات العامة المذكورة.

وخلافا للتعليمات العامة عدد 2 آنفة الذكر تولّت القباضة عرض العديد من ملفات الديون غير الجبائية المتعمّد بها حديثا على اللجنة قبل استكمال كافة الإجراءات القانونية للاستخلاص في شأنها علاوة على عدم إعداد القباضة بطاقات بيانيّة بالنسبة لكافة الملفات التي تمّ عرضها على اللجنة

خلال سنتي 2014 و2015 والاكتفاء بتقديم قوائم الديون التي يتم استخراجها بصفة آلية من منظومة "رفيق".

وأدّى التصرف على هذا النحو إلى اقتصار اللجنة على اقتراح توصيات بمحاضر جلساتها دون إبراز الأسباب الحقيقية التي حالت دون الاستخلاص إضافة إلى إصدار توصيات لاتخاذ إجراءات كان على قابض المالية اتخاذها قبل عرض الملف عليها. كما تأخرت القباضة في تنفيذ التوصيات وهو ما اضطرّ اللجنة إلى إعادة إدراج نفس التوصيات خلال جلسة 9 أكتوبر 2015 بخصوص 37 ملفا من مجموع 73 ملفا تمّ عرضهم عليها خلال جلسة 10 أبريل 2015 علما وأنّه لم يتم تبرير تأخير القباضة في تنفيذ التوصيات صلب محاضر الجلسات.

وينبغي على القباضة الإلتزام بمقتضيات التعليمات العامة عدد 2 المذكورة سابقا والإسراع في إنجاز توصيات اللجنة بما يضمن ممارستها لدورها الفعلي في حلّ الإشكاليات التي تعترض استخلاص الديون العمومية بالقباضة ويساعد على الرفع من نتائج الاستخلاص.

ج- تتبّع استخلاص الديون العمومية المثقّلة

تولت القباضة في إطار استخلاص الديون العمومية المثقّلة إنجاز 1607 عمل تتبّع سنة 2015 موزعة بحساب 964 خلال المرحلة الرضائية و643 في إطار الإجراءات الجبرية للاستخلاص وذلك مقابل 1289 عمل تتبّع سنة 2014 وعملي تتبّع سنة 2013 و10 سنة 2011 و2179 سنة 2010 علما أنّه لم يتم إجراء أي عمل تتبّع خلال سنة 2012. وتعلّقت الملاحظات التي تمّ الوقوف عليها في هذا المجال بأعوان التنفيذ وبأعمال التتبع المنجزة من قبلهم.

1- أعوان التّنفيد

خلافا لمقتضيات تعليمات العمل عدد 14 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 31 مارس 2014 حول تنظيم مهمّة استخلاص الديون العمومية، لم يتولّ قابض المالية مسك دفتر متابعة لنشاط عدول الخزينة وهو ما أدّى إلى احتساب المنح المسندة إليهم بالاعتماد على تقارير النشاط المفصّلة لعدول الخزينة المستخرجة عبر منظومة "رفيق" عوضا عن اعتماد البيانات المضمنة بالدفتر المذكور بعد مقارنتها مع الدفاتر المسوكة من قبل عدول الخزينة وهو ما لا يسمح من التأكّد من صحّة احتساب وتصفية هذه المنح.

كما تبين من خلال فحص جملة من الحجج المحررة من قبل عدول الخزينة عدم تضمين العديد منها لمرجع بطاقة المأمورية الخاصة بهم وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 28 مكرّر من مجلة المحاسبة العمومية والفصل 4 من الأمر عدد 3799 لسنة 2013 المؤرخ في 25 سبتمبر 2013 المتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص لسلك عدول الخزينة التابع لوزارة المالية. وساهم في ذلك، التأخير في إصدار مطبوعات جديدة من قبل الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص الذي لم يتم إلاّ خلال سنة 2015. كما بين فحص عينة تتكوّن من 90 محضرا محرّرا من طرف عدول الخزينة بداية من سنة 2014 أنّ 61 حجة منها لم يتمّ التنصيص على أعدادها الرتبّة وهو ما يتعارض مع مقتضيات تعليمات العمل عدد 14 لسنة 2014 آنفة الذكر.

وخلافاً للفصل 15 من الأمر عدد 3799 المذكور سابقا تبين استعمال عدول الخزينة بالقباضة لمطبوعات غير إدارية تم إعدادها من قبلهم وذلك على غرار محضر تأجيل موعد بيع منقولات ومحضر محاولة عقلنة تنفيذية ومحضر إعلام بعقولة تنفيذية وتحديد موعد بيع. ويعود ذلك إلى عدم ضبط نماذج من هذه الحجج ضمن المذكرات العامة الصادرة في الغرض عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص. ومن شأن تحيين قائمة المطبوعات الإدارية الخاصة بمصالح وزارة المالية المضبوطة بمقتضى قرار وزير المالية المؤرخ في 12 أفريل 2006 تطبيقا للفصل 16 من الأمر عدد 1692 لسنة 1994 المؤرخ في 8 أوت 1994 والمتعلق بالمطبوعات الإدارية أن يساعد على تلافي الإخلال المذكور.

واقضت تعليمات العمل عدد 14 لسنة 2014 آنفة الذكر أن يتمّ تضمين أعمال التتبع المنجزة من قبل عدول الخزينة بدفاتر معدّة للغرض غير أنّه لم يتمّ دائما التقيّد بهذا الإجراء. وقد برّرت القباضة ذلك بعدم توفير سلطة الإشراف لهذه الدفاتر خلال سنة 2014. كما لم يتمّ اعتماد الدفاتر المذكورة رغم توفيرها بداية من سنة 2015 إلاّ من قبل عدل خزينة واحد وذلك إلى غاية مارس 2016. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن لا يمكن من التحقق من مدى شمولية إنجاز أعمال التتبع المدرجة بمنظومة "رفيق".

وخلافاً لتعليمات العمل عدد 14 لسنة 2014 آنفة الذكر لم يحترم قابض المالية مبدأ المساواة في توزيع الأعمال بين عدول الخزينة المعيّنين لديه سواء من حيث عدد الملفات أو أصناف الديون العمومية المتعلقة بها أو حجمها. من ذلك أنّه تمّ بخصوص ملفات الديون المثقلة المتعلقة بالفترة الرقابية تسليم أحد عدول الخزينة 1196 ملفّ دين مثقل بقيمة جمالية قدرها 9,923 م.د. مقابل تسليم عدل خزينة آخر 739 ملفًا بقيمة جمالية قدرها 5,297 م.د. ويرجع ذلك إلى نقص في المتابعة وإلى عدم اعتماد القابض لوحات قيادة تسمح بمتابعة أعمال التتبع.

2- أعمال التتبع

نصّ الفصل 28 خامسا من مجلة المحاسبة العمومية على ضرورة تبليغ القابض إعلانات للمدينين مباشرة إثر تعهده بالديون الخاصة بهم، إلا أنه تبيّن بخصوص عينة تتكوّن من 146 ديناً من مجموع 1707 ديناً جبائياً مثقلاً بالقباضة خلال الفترة الرقابية أنّ قابض المالية لم يتولّ بخصوص 136 ديناً منها التقيد بالإجراءات المذكورة حيث تجاوز التأخير أحيانا مدّة سقوط الديون العمومية بالتقادم. وأفادت القباضة في هذا الصدد بأنّ التأخير المذكور يعود إلى تعطلّ نشاط عدول الخزينة خلال السنوات 2011 و2012 و2013 نظرا للظروف الاستثنائية التي مرّت بها البلاد.

وخلافاً للمذكرة العامة عدد 8 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص في 9 جانفي 2010 التي نصّت على ضرورة استهداف الديون ذات المبالغ الهامة، تبيّن عدم إجراء القباضة لأعمال تتبّع بخصوص فصول تراوحت مبالغها بين 53,746 أ.د و1,315 م.د علماً أنّ البعض منها يعود إلى سنة 1989. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن ينعكس سلباً على نسب استخلاص الديون المثقلة بالقباضة وأن يعرّض حق تتبّع استخلاص هذه الفصول للسقوط بالتقادم.

وخلافاً للفصل 28 خامسا من مجلة المحاسبة العمومية لم تمكّن القباضة بعض المدينين من الأجل القانوني المحدّد بثلاثين يوماً لتسوية وضعياتهم وتولّت مباشرة إجراءات المرحلة الجبرية دون المرور بالمرحلة الرضائية. وأفادت القباضة في ردّها أنّه تمّ التأكيد على عدول الخزينة على ضرورة احترام الإجراءات القانونية لتجنب هذه الإخلالات.

كما تبيّن بخصوص عينة تتكوّن من 221 ديناً من مجموع 3925 ديناً عمومياً مثقلاً خلال الفترة الرقابية، أنّ القباضة تولّت بخصوص 51 ديناً منها القيام بتبليغ إعلام وحيد في أكثر من مرّة بالنسبة لنفس الفصل عوضاً عن مواصلة مباشرة إجراءات التتبع الخاصة بالمرحلة الجبرية فور انقضاء الآجال القانونية. ويعتبر التصرف على هذا النحو إخلالاً بمبدأ المساواة بين المدينين. وبزّرت القباضة ذلك بعدم احتفاظها ببعض الإعلانات بملفات المدينين وهو ما يضطرها إلى إعادة تبليغ إعلانات جديدة حتى يتسوّى لها الاستظهار بها في حالة وجود نزاع قضائي. ويتعيّن على القباضة مزيد إحكام مسك ملفاتها بما من شأنه أن يسمح بتجاوز هذه الإخلالات.

وخلافاً للمذكرة العامة عدد 32 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 28 أكتوبر 2004، بيّن فحص ملفات الديون المثقلة وقائمة الديون المتقدمة

المستخرجة عبر منظومة "رفيق"⁽¹⁾ عدم إيلاء القباضة العناية اللازمة لمتابعة الفصول المهددة بالتقادم رغم تضمّن المنظومة المذكورة تطبيقاً خاصّة بأعمال التتبع تمكّن من استخراج قائمة في الفصول المهددة بالسقوط بمرور الزمن. وأدّى ذلك إلى قابلية سقوط حق تتبع الاستخلاص بالتقادم على معنى الفصلين 36 و36 مكرّر من مجلّة المحاسبة العموميّة بخصوص 6895 فصلاً مثقلاً لدى القباضة إلى غاية 19 فيفري 2016 وذلك بقيمة جمالية قدرها 19,984 م.د. علماً أنّ تاريخ استحقاق البعض من هذه الديون يعود إلى سنة 1980. ويذكر أنّ عدد الفصول التي تجاوزت قيمتها 10 أ.د. من مجموع الفصول التي أصبحت قابلة للسقوط بفعل التقادم بلغ 241 فصلاً بقيمة جمالية بلغت 14,438 م.د. أي ما يمثّل نسبة 72,25 % منها علاوة على أنّ 1599 فصلاً من مجموع الفصول التي أصبحت قابلة للسقوط بفعل التقادم أي بنسبة 23,19 % لم تتولّ القباضة القيام بأي عمل تتبع في شأنها.

ومن شأن عدم احترام الآجال القانونية لمباشرة أعمال التتبع أن ينعكس سلباً على تعبئة موارد الدولة علاوة على تحميل القابض المسؤولية المالية عن سقوط حق تتبع استخلاص الديون العمومية بالتقادم وذلك طبقاً لمقتضيات الفصل 15 من مجلة المحاسبة العمومية.

وعلى صعيد آخر، تولّى أعوان التنفيذ بالقباضة خلال الفترة الرقابية تبليغ 931 بطاقة إلزام تمّ بشأنها تسجيل بعض الإخلالات حيث تراوحت المدّة الفاصلة بين تاريخ الإذن بالتنفيذ من طرف أمين المال الجهوي وتاريخ تبليغ بطاقة إلزام بخصوص 23 حالة بين 83 يوماً وحوالي 18 سنة. ومن شأن التأخير في تبليغ السند التنفيذي أن يعرّض حق تتبع استخلاص الفصول موضوع بطاقة إلزام إلى قابلية السقوط بالتقادم علاوة على عدم إمكانية القيام بأعمال التنفيذ المتعلّقة بالمرحلة الجبرية قبل تبليغ السند التنفيذي.

ولم تواصل القباضة إجراءات التتبع بخصوص ديون عمومية موضوع 6 بطاقات إلزام ناهزت قيمتها الجمالية 1,582 م.د. وذلك من مجموع 13 بطاقة تمّ الاعتراض عليها من قبل المدينين خلال الفترة الرقابية وذلك خلافاً لمقتضيات الفصل 26 من مجلة المحاسبة العمومية الذي نصّ على أنّه لا يحول اعتراض المدينين على بطاقات إلزام الصادرة ضدهم دون تنفيذها.

وتقتضي المذكرة العامة عدد 102 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 26 أكتوبر 2009 أن يتولّى قابض المالية تقديم الضمان البنكي إلى المؤسسة

(1) تجدر الإشارة إلى أنّ القائمة المستخرجة عبر منظومة "رفيق" بتاريخ 19 فيفري 2016 بخصوص الديون المتقدمة لا تأخذ بعين الاعتبار فترة تعليق سريان آجال تقادم الديون العمومية والممتدة من 17 ديسمبر 2010 إلى 31 ديسمبر 2012 طبقاً للفصل 40 من القانون عدد 7 لسنة 2011 المؤرخ في 30 ديسمبر 2011 المتعلق بقانون المالية لسنة 2012.

البنكية يومين على الأقل قبل حلول أجل الاستخلاص، إلا أنه تمّ الوقوف على تأخير هام في هذا الشأن بلغ 143 يوما بخصوص ضمان بنكي تمّ الحصول عليه في إطار توقيف تنفيذ قرار توظيف إجباري.

III- التصرف المحاسبي

مكّن النظر في التصرف المحاسبي من الوقوف على نقائص تعلّقت بمسك الحسابية وبعمليات الخزينة وبعمليات التسوية.

أ- مسك الحسابية

خلافًا لمقتضيات المذكرة العامة عدد 95 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 1 ديسمبر 1997 والتي ضبطت اليوم الثاني من كل شهر موالي لشهر التصرف كأجل أقصى لإحالة الحسابية الشهرية إلى أمانة المال الجهوية، تراوح التأخير في إحالة 22 من مجموع 36 حسابية شهرية خلال الفترة الممتدة من سنة 2013 إلى سنة 2015 بين يوم واحد وأربعة عشر يوما.

كما تأخّرت القباضة في إحالة كافة حسابات التصرف للفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2015 إلى أمانة المال الجهوية بباجة حيث تراوح التأخير بين شهر وأربعة أشهر وذلك خلافًا لمقتضيات المذكرة العامة عدد 22 الصادرة بتاريخ 3 مارس 2009 التي ضبطت الأجل الأقصى لإحالة حساب التصرف بموفي شهر فيفري من السنة الموالية للسنة المعنية. وساهم التصرف على هذا النحو في عدم التزام أمانة المال الجهوية بالأجال القانونية في إحالة هذه الحسابات إلى دائرة المحاسبات حيث سجّل تأخير تراوح بين 24 يوما و175 يوما وذلك خلافًا لكلّ من الفصل 192 من مجلة المحاسبة العمومية والفصل 24 من القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 والمتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات كما تمّ تنقيحه وإتمامه.

وتدعى القباضة إلى العمل مستقبلا على التقيد بالأجال القانونية لإحالة حساباتها الشهرية والسنوية للتصرف إلى أمانة المال الجهوية بباجة.

وخلافًا للمذكرة العامة عدد 32 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 1 مارس 2007 التي توجب الإدراج الفوري للبيانات المضمّنة بكشوفات الحساب الجاري البريدي بالدفتر المخصّص للغرض لم تتولّ القباضة في أغلب الحالات التقيد بالإجراء المذكور

علما أنّ منظومة "رفيق" تتيح استخراج كشف حول الوضعية الحينية للحساب الجاري البريدي. وبزّرت القباضة ذلك بحجم جدول الأعمال المنوط بعهدتها.

وتوصي الدائرة بإيلاء مزيد العناية بالجانب المتعلّق بمسك دفتر الحساب الجاري البريدي بما يمكن من توقيف رصيد الصندوق يوميا بصفة دقيقة.

ولئن اقتضت المذكرة العامّة عدد 100 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 16 ديسمبر 1997 ضرورة نقل وإيداع المبالغ التي تتجاوز خمسة آلاف دينار بالحساب البريدي لأمين المال الجهوي بباجة، فقد تبيّن عدم التزام القابض بالحدّ الأقصى للأموال التي يمكن الاحتفاظ بها بصندوق القباضة حيث تجاوزت أحيانا الأموال المحتفظ بها في نهاية يوم عمل 70 أ.د وذلك لفترات تجاوزت اليوم الواحد. كما يتمّ نقل الأموال يوميّا دون اتخاذ أي إجراء وقائي يضمن السلامة اللازمة لانجاز عملية الإيداع وذلك خلافا للمذكرة العامّة عدد 33 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 1 مارس 2007.

وتحث الدائرة القباضة على إيلاء العناية الضرورية لعملية نقل الأموال والتقيد بالحدّ الأقصى للأموال التي يمكن الاحتفاظ بها بصندوق القباضة.

ب- عمليّات الخزينة

تشتمل عمليّات الخزينة على عمليّات مدينة في شكل تسبقات وعمليات دائنة في شكل إيداعات. وتكتسي هذه العمليات الصبغة الظرفية حيث يتعين على قابض المالية تسويتها لاحقا طبقا لمقتضيات المذكرات والتعليمات العامّة الصادرة في الغرض عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص. ومكّنت أعمال الرقابة المنجزة في هذا المجال من الوقوف على نقائص تعلّقت بالتسبقات وبالإيداعات غير المسوّاة.

1- التّسبقات غير المسوّاة

بلغت التسبقات غير المسوّاة في موفى سنة 2015 ما قدره 3,395 م.د. ومثلت التسبقات غير المسوّاة بعنوان "الدّفوعات لحساب محاسبين عموميين آخرين" وبعنوان كلّ من "الشيكات المقدّمة للاستخلاص" و"الشيكات غير المسدّدة" خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2015 الجزء الأكبر من جملة التسبقات غير المسوّاة حيث بلغ معدّل نسبها على التوالي 38,52 % و 36,36 %. وشابت

العمليات المنجزة بهذا العنوان عدة اخلالات تعلّقت أساسا بأجال التسوية وكذلك بالمتابعة المستوجبة في الغرض.

فبخصوص التسبقات بعنوان "الشيكات المقدّمة للاستخلاص" لم تتمكّن القباضة خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2015 من تسوية مبالغ هامة بخصوصها حيث بلغت في موفى سنتي 2013 و2014 ما قدره على التوالي 2,72 م.د و 2,67 م.د مقابل 803,425 أ.د و 821,604 أ.د خلال سنتي 2010 و2015 وذلك رغم تأكيد المذكرات الصادرة في الغرض عن الإدارة العامّة للمحاسبة العمومية والاستخلاص⁽¹⁾ على ضرورة تصفيتهما في أجل أقصاه شهر من تاريخ إيداعها.

ويعود هذا الوضع إلى عدم احترام القباضة لأجال إيداع الصكوك البنكية المقدّمة للاستخلاص إلى مصالح البريد وإلى سوء متابعتها للصكوك المذكورة حيث تمّ الوقوف على حالات تأخير في الإحالة بلغ أقصاها 86 يوما مقارنة باليوم الموالي لقبولها وذلك خلافا لمقتضيات المذكرة العامة عدد 3 الصادرة بتاريخ 14 جانفي 2009 حول "مراجعة التصرف في الشيكات". كما لم يتولّ القابض مسك دفتر لمتابعة الصكوك البنكية لتدوين تاريخ إرسالها إلى أمانة المال الجهوية بجندوبة⁽²⁾ وتضمنين تاريخ التوصل بالإعلامات بالمآل وهو ما يتعارض مع مقتضيات المذكرة العامة عدد 34 لسنة 2011 الأمر الذي حال دون تحديد الصكوك التي لم يتسنّ تسويتها بعد مضيّ شهر من تاريخ إيداعها. ويذكر على سبيل المثال أنّ 44 من جملة 66 فصلا غير مسوّى في موفى سنة 2014 يعود إلى الفترة الممتدة من جوان إلى نوفمبر من نفس السنة.

أمّا بخصوص ملفات التّسبقات بعنوان "الشيكات غير المسددة" فقد تبين غياب ملفات صكّين الأوّل بمبلغ 88,491 دينار والثاني بمبلغ 500 دينار يعود تاريخ إصدارهما على التوالي إلى سنتي 1982 و2008، علما وأنّ القباضة لم تتولّ إلى غاية موفى مارس 2016 إعداد تقارير حول ملابسات فقدانهما والمساعي المبذولة لتسويتها وإحالتها إلى أمانة المال الجهوية بباجة وذلك خلافا لتعليمات العمل عدد 62 الصّادرة عن الإدارة العامّة للمحاسبة العموميّة والاستخلاص بتاريخ 16 جوان 2015.

وفي هذا الصّدّد، تبين عدم مسك القباضة خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2015 قائمة في أصحاب السوابق في إصدار صكوك دون رصيد وذلك خلافا لمقتضيات دليل إجراءات التصرف في الشيكات المعدّ من قبل الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص. وأدّى

(1) عدد 34 بتاريخ 14 مارس 2011 حول متابعة إيداع الشيكات البنكية والبريدية وتسويتها وعدد 26 بتاريخ 6 مارس 2012 حول تسوية التسبقات المفتوحة بعنوان شيكات مقدمة للاستخلاص.

(2) باعتبار تواجد فرع البنك المركزي مرجع نظر القباضة بجندوبة.

هذا الوضع في بعض الأحيان إلى قبول صكوك تم فتح تسبقات بعنوان "شيكات غير مسددة" بذمة صاحبها. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يؤدي إلى تحميل القابض المسؤولية المالية طبقاً للفصل 15 من مجلة المحاسبة العمومية نتيجة عدم أخذ الإجراءات الاحتياطية اللازمة في الغرض.

وقد ساهم التأخير في اتخاذ إجراءات التتبع الجبرية لاستخلاص الصكوك غير المسددة في عدم تسوية التسبقات بعنوانها حيث تراوحت المدة الفاصلة بين تاريخ التعهد بعدم خلاص الصك ضمن منظومة "رفيق" وتاريخ إصدار بطاقة الإلزام بين سنة 22 و 5 سنوات و 7 أشهر.

وبخصوص التسبقات بعنوان "دفوعات لحساب محاسبين عموميين آخرين" فقد بلغت التسبقات غير المسواة إلى موفى سنة 2015 ما قدره 1,4 م.د يعود البعض منها إلى سنوات 1959 و 1987 و 2005 و 2006 وهو ما يتعارض مع مقتضيات التعليمات العامة عدد 5 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية بتاريخ 2 سبتمبر 1991 والتي تقتضي ضرورة إسراع قباض المالية بتسوية المبالغ موضوع بنود عمليات الخزينة.

ويقتضي ذلك من القباضة العمل على تجاوز الإخلالات المذكورة والحرص على تسوية مختلف التسبقات في الآجال المحددة بما يضمن نجاعة عملية تطهير حساباتها وتوفير السيولة بالحساب الجاري للخزينة العامة.

2-الإيداعات غير المسواة

بلغ حجم المبالغ غير المسواة بعنوان "الإيداعات لضمان الحقوق" 1,011 م.د في موفى سنة 2015 تعلقت بما عدده 557 فصلاً. وقد نصّت المذكرة العامة عدد 109 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 6 نوفمبر 2007 بخصوص المبالغ المضمّنة ببند "الإيداعات لضمان الحقوق" التي لم يتسنّ معرفة مآلها ومزّ علمها أكثر من سنتين على وجوب إدراجها بالميزانية، إلا أنّ القباضة لم تتقيّد بالإجراءات المذكورة بشأن إيداعات قدرها 308,750 أ.د وهو ما يمثل نسبة 30,52 % من مجموع المبالغ المودعة بالبند المذكور. ويدعى القابض إلى الحرص على إدراج المبالغ المذكورة في أسرع الآجال ضمن الميزانية وذلك بعد القيام بالتحريات الضرورية بشأنها.

كما نصّت نفس المذكرة على أنّه يتعين تحويل المبالغ المضمّنة ببند "الإيداعات لضمان الحقوق" لفائدة المحاسبين المعنيين بالنسبة للمبالغ الراجعة لمراكز محاسبية أخرى، إلا أنّ القباضة لم تتولّ إلى غاية موفى سنة 2015 تحويل مبلغاً جملياً قدره 60,315 أ.د يرجع إلى بعض المراكز المحاسبية

الأخرى يعود إلى سنوات 2007 و2008 و2009 وذلك نتيجة عدم الحرص على التحري في مآل المبالغ المذكورة.

وخلافا لتعليمات العمل عدد 113 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 30 ديسمبر 2014 التي تمّ بمقتضاها إحداث بند متعلّق "بالإيداعات لضمان الحقوق: محاصيل أملاك الدولة"، واصلت القباضة تضمين المقايض الوقتية بعنوان محاصيل أملاك الدولة ببند "الإيداعات لضمان الحقوق" عوضا عن تضمينها بالبند الجديد. ومن شأن العمل بمقتضيات تعليمات العمل المذكورة أن ييسّر عملية حصر المقايض الوقتية بعنوان محاصيل أملاك الدولة وأن يمكن من تفادي تطبيقها بمقايض الميزانية بعد مرور سنتين دون التحري بشأنها.

وتدعى القباضة إلى العمل على تجاوز الإخلالات المنصوص عليها أنفا والحرص على تسوية مختلف الإيداعات في الآجال المحددة بما يضمن نجاعة عملية تطهير حساباتها وتعبئة موارد الخزينة العامة للبلاد التونسية.

ج- عمليّات التّسوية

تتمثّل عمليات التسوية في العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميون لفائدة أمين المال العام وذلك أساسا بعنوان إحالة الأموال نقدا أو بواسطة الشيكات وتداول الأموال بين المحاسبين العموميين وكذلك عمليات إرجاع مختلف الأداءات والمعاليم.

وقد ارتفع عدد العمليات بعنوان مصاريف التسوية التي لم ترد في شأنها وصلوات تغطية إلى 528 عملية في موفى أكتوبر 2015 بمبلغ جملي قدره 19,061 م.د تعود 71 عملية منها إلى ما قبل سنة 2010. وتجدر الإشارة إلى أنّ عدد العمليات المتعلقة بمصاريف التسوية غير المغطاة بوصولات بعنوان "الشيكات المقدمة للاستخلاص" بلغ 332 عملية بمبلغ جملي قدره 7,588 م.د. ويعود الارتفاع المذكور إلى التأخير المسجل في إصدار وصلوات التغطية من قبل مصالح الخزينة العامة علاوة على عدم سعي القباضة للحصول على وصلوات التغطية المتخلفة.

IV- التّنظيم والتّسيير والنّظام المعلوماتي

بيّن النظر في التنظيم والتسيير والنظام المعلوماتي وجود بعض النقائص التي انعكست سلبا على أداء المهام الموكولة للقباضة.

أ- التّظيم

تداول على تسيير القباضة خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى موفى مارس 2016 ثلاثة قباض منهم قابضان لم يستجيبا لشروط التسمية في خطة رئيس مصلحة إدارة مركزية⁽¹⁾ وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 3 من الأمر عدد 1219 لسنة 2013 أنف الذكر. وبررت القباضة ذلك بعدم توقّر موارد بشرية تستجيب للشروط الضرورية للتعين في الخطة الوظيفية المذكورة. وتدعو الدائرة سلطة الإشراف إلى تسمية قابض بخطة وظيفية تتماشى والترتيب الجديد للقباضة.

وخلافا للفصل 43 من الأمر عدد 1219 لسنة 2013 المؤرخ في 22 جانفي 2013 والمتعلّق بتنظيم المراكز المحاسبية العمومية التابعة لوزارة المالية، لم يتمّ تعيين ثلاثة مفوضين مكلفين بخلية محاسبة لمراقبة الشبائيك وبخلية محاسبة لاستخلاص الديون العمومية المثقلة وبخلية محاسبة للعمليات المحاسبية وذلك إلى غاية موفى شهر مارس 2016. ومن شأن تعيين مفوضين لممارسة المهام الرّاجعة إليهم أن يساهم في مزيد تأطير الأعوان وأن يساعد على تحسين أداء القباضة.

ويتولّى مهمّة أمين الصندوق بالقباضة، منذ 2 مارس 2012 تاريخ إيقاف أمين الصندوق السّابق عن العمل بسبب ارتكابه خطأ مهنيا جسيما، عون لم يتمّ تعيينه بصفة رسمية بمقتضى مذكرة صادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص وهو ما حال دون انخراطه في الضمان التعاوني للمحاسبين العموميين طبقا لمقتضيات كلّ من الفصل 12 من مجلة المحاسبة العمومية⁽²⁾ والفصل 2 من الأمر عدد 904 لسنة 1990 المؤرخ في 4 جوان 1990 والمتعلق بحساب الضمان التعاوني للمحاسبين العموميين. وأفادت القباضة بأنّ ذلك يعود إلى عزوف الأعوان عن الاضطلاع بالمهام المذكورة. ومن شأن تسمية أمين صندوق طبقا للصيغ القانونية المعمول بها وانخراطه بحساب الضمان المذكور أن يحد من المخاطر والتجاوزات المحتملة.

وخلافا لقواعد حسن التصرف لا يتوقّر بالقباضة مكتب ضبط مركزي وهو ما من شأنه أن لا يسمح بمتابعة كافة المراسلات الصادرة والواردة حيث يكتفي القابض الذي يتولّى مسك دفتره للبريد الصادر بتسجيل البعض من المراسلات. وبرّرت القباضة ذلك بالنقص في عدد الأعوان.

ويشكو التصرف في الأرشفة عدّة نقائص يذكر منها عدم اعتماد نظام تصنيف الوثائق الخصوصية لوزارة المالية المصادق عليه من قبل مؤسسة الأرشفة الوطني في ماي 2007 المتعلق

(1) طبقا للشروط المنصوص عليها بالأمر عدد 1245 لسنة 2006 المؤرخ في 24 أبريل 2006 المتعلّق بضبط نظام إسناد الخطط الوظيفية بالإدارة المركزية والإعفاء منها.

(2) الصّادرة بالقانون عدد 81 لسنة 1973 المؤرخ في 31 ديسمبر 1973.

بملفات الديون العمومية والوثائق المسجلة وكذلك نظام تصنيف الوثائق المشتركة بين الوزارات الذي وقع إقراره بمقتضى قرار الوزير الأول المؤرخ في 29 ديسمبر 2001 المتعلق بوثائق التصرف في الموارد البشرية ومكتب الضبط. كما لا يتوفر مكان مخصص لقبول وتصنيف الأرشيف الوسيط بالقباضة وذلك خلافاً للفصل 10 من القانون عدد 95 لسنة 1988 المتعلق بالأرشيف علاوة على أن الفضاء المخصص لحفظه لا يستجيب لشروط الحفظ السليم من أقفال وتهوئة ووظيفية الشبكة الكهربائية. ومن شأن النقائص المذكورة أن تؤدي إلى المسّ من سرية الوثائق الإدارية وتلفها وسرقتها علماً أن البعض منها تصل مدد استبقائها إلى حدود 95 سنة.

ويذكر أن القباضة لم تتولّ خلال الفترة الممتدة من سنة 2009 إلى سنة 2015 القيام بعمليات فرز وإتلاف للأرشيف الوسيط سوى في مناسبتين وهو ما يتعارض مع مبدأ دورية فرز وتطهير الأرصدة الأرشيفية موضوع المذكرة العامة عدد 116 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 23 أكتوبر 2010 حول مسك الوثائق العمومية. ومن شأن حسن مسك الأرشيف بالقباضة أن يضمن السرعة والنجاعة في الاستدلال على الوثائق علاوة على ضمان استمرارية العمل الإداري دون التأثير بحركة الأعوان، علماً أن الدائرة لم تتمكن من الحصول على بعض الوثائق إلا بعد الاستعانة بمركز مراقبة الأداءات بباجة.

ب- الموارد البشرية

تراجع عدد الأعوان المباشرين بالقباضة من 16 عونا سنة 2010 إلى 12 عونا في موفي سنة 2015 وذلك دون اعتبار أعوان التنفيذ. ويعود ذلك إلى مغادرة بعض الأعوان في إطار نقل أو إحالة على التقاعد دون تعويضهم. وأدت هذه الوضعية إلى إثقال كاهل الأعوان المباشرين بالقباضة حيث ارتفع معدّل وصولات الاستخلاص للعون الواحد من 4127 سنة 2010 إلى 8356 سنة 2015.

وكانت مشاركة الأعوان في الدورات التكوينية محدودة خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2015 ولم ينتفع ثلاثة أعوان من القباضة بأي دورة تكوينية. وتحت الدائرة القباضة على التنسيق مع سلطة الإشراف قصد تلبية حاجيات أعوانها في مجال التكوين خاصة أمام تواتر التعديلات والتّقيحات التي تطرأ على النصوص القانونية والترتيبية المنظمة لمختلف أوجه التصرف في المراكز المحاسبية.

وخلافاً لمقتضيات المذكرة العامة عدد 48 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 11 ماي 1994 لم يتمّ تمكين الأعوان من التداول على مختلف العمليات

والخدمات المنجزة في إطار المهام الموكولة إلى القباضة. وتوصي الدائرة بوضع وتنفيذ برنامج لتداول أعوان القباضة على مختلف العمليات بما يساهم في إلمامهم بمختلف المهام ويساعد على تعويض الأعوان عند الحاجة.

وتجدر الإشارة إلى أن منظومة "رفيق" تمكن من استخراج جدول بياني يومي لنشاط الاستخلاص يتم اعتماده لتقييم مردود الأعوان وتحسين أداء القباضة في مجال استخلاص الموارد العمومية إلا أنّ القباضة لم تتولّ استخراج وحفظ الجداول المذكورة وذلك خلافا لمقتضيات المذكرة العامة عدد 68 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بتاريخ 25 جوان 2007 حول الجدول البياني اليومي لنشاط الاستخلاص بقباضات المالية.

وخلافا لمنشور الوزير الأول عدد 58 لسنة 1994 حول كيفية إسناد العدد المهني وعدد منحة الإنتاج ومنشور رئيس الحكومة عدد 5 بتاريخ 12 فيفري 2013 حول احترام التوقيت الإداري وضبط برنامج عمل لسنة 2013، تبين عدم مسك القباضة بصفة منتظمة لبطاقتي الحضور والتأخير الخاصة بأعوان القباضة وأعوان التنفيذ. ومن شأن عدم الحرص على متابعة مواظبة أعوان القباضة واحترامهم للتوقيت الإداري أن يخفي غيابات وحالات تأخير لا يقع أخذها بعين الاعتبار عند القيام بعملية تصفية أجور ومنح⁽¹⁾ الأعوان من قبل مصالح أمانة المال الجهوية بباجة.

ج- الظروف المادية للقباضة

يقتضي ضمان جودة الخدمات التي تسديها قباضات المالية للمتعاملين معها توفر جملة من المقومات التي من شأنها أن تضمن حسن سير العمل بالقباضة وتلبية حاجيات المتعاملين معها في أفضل الظروف. إلا أنه تبين عدم احترام القباضة لمقتضيات كل من المذكرة العامة عدد 101 والمذكرة العامة عدد 38 الصّادرتين عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص على التوالي في 24 سبتمبر 2010 و10 أفريل 2013. من ذلك لم يتم إرساء آليات إصغاء للمواطن تمكنه من تقديم ملاحظاته وتشكياته. ولم يقع تركيز واستخدام جهاز تنظيم الأسبقية وتوفير فضاءات تضمن سرية المعاملات. ومن شأن تلافي النقائص المذكورة أن يمكن القباضة من معاينة مواطن الضعف ويساعدها على تحسين الخدمات المقدّمة للمواطنين.

(1) يتعلق الأمر بمنحة الإنتاج ومنحة المراقبة والاستخلاص ومنحة الإخلالات الجبائية والمخالفات التي يتم إسناد أعداد في شأنها بالاعتماد أساسا على مواظبة الأعوان.

وخلافا لأحكام مجلة السلامة والوقاية من أخطار الحريق والانفجار والفرع بالبنائيات⁽¹⁾ لم تعتمد القباضة الإجراءات الوقائية التي يتعين توفرها في مستوى البناءات الإدارية ولم تتبّع توصيات مصالح الحماية المدنية المضمنة بمحاضر الزيارات الوقائية المنجزة تطبيقا لمقتضيات الفصل 14 من نفس المجلة على غرار مراجعة الشبكة الكهربائية وتفقد قوارير الإطفاء وشحنها بصفة دورية.

د- النظام المعلوماتي

تعلّقت أهم الملاحظات التي تمّ الوقوف عليها في هذا الشأن بشمولية ونجاعة منظومة "رفيق" للتصرف في موارد الدولة وبالالتزام بقواعد السلامة المعلوماتية.

وفي هذا الصدد، تبين أن منظومة "رفيق" لا تمكّن من احتساب خطايا التأخير في مادّتي استخلاص الديون غير الجبائية وتسجيل القرارات والأحكام القضائية وهو ما أدّى إلى احتساب البعض منها بصفة يدوية. ومن شأن معالجة عمليات احتساب خطايا التأخير المذكورة بشكل آلي أن يحد من الأخطاء المحتملة في احتسابها خارج منظومة "رفيق" وأن يمكّن القباضة من تعبئة موارد إضافية.

كما تبين ضعف اندماج منظومة "رفيق" حيث لا تسمح بتجميع كافة الإحصائيات ضمن التطبيق المتعلقة بقائمت الإحصائيات والمتابعة وهو ما أدّى إلى اللجوء إلى استعمال عديد الوظائف الفرعية التابعة إلى تطبيقات مختلفة للحصول على المعطيات بالشمولية الكافية. ومن شأن ذلك أن لا يمكّن من حسن متابعة مختلف أوجه التصرف بالقباضة وتقييم مدى تحقيقها للأهداف المضمنة برسائل المهام الخاصة بها.

ولا تمكّن منظومة "رفيق" من الإطلاع على بعض المعطيات على غرار الحسابات الشهرية والسنوية وجداول التثقيف الشهرية وقائمت الفصول المتقدمة وهو ما يستوجب طباعتها عند الاقتضاء. ومن شأن تجاوز الإخلال المذكور أن يسمح بالحصول على المعلومات اللازمة في أفضل الآجال علاوة عن ترشيد كلفة الحصول عليها.

وخلافا لأفضل الممارسات الدولية في مجال سلامة نظم المعلومات ومنها مواصفات "ايزو 27001"⁽²⁾ المعتمدة من قبل الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية كمرجعية للتدقيق، لم تحترم القباضة مبدأ سرية كلمات العبور من ذلك لوحظ ولوج عوني الحضيرة المكلفين بمعالجة التصاريح

(1) الصّادرة بالقانون عدد 11 لسنة 2009 المؤرخ في 2 مارس 2009.

(2) نظام التصرف في السلامة المعلوماتية.

الجبائية إلى منظومة "رفيق" باعتماد كلمتي العبور الخاصة بعونين قارين. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن لا يسمح بتحديد المسؤوليات في صورة حصول تجاوزات علاوة على المس من صحة الإحصائيات المتعلقة بنشاط الأعوان من حيث عدد الوصلات المنجزة.

ولا يستخدم العون المكلف بمتابعة ملفات المشاريع الفردية **خمس** وظائف فرعية من مجموع سبع وظائف تتيحها التطبيقية المخصصة لذلك بمنظومة "رفيق" وهو ما أدى إلى عدم إدراج بعض البيانات الضرورية على غرار تاريخ إحالة الملفات إلى المصالح المتدخلة وتاريخ الردود ومآلها. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن لا يمكن أمانة المال الجهوية من إنجاز أعمال المتابعة والتقييم من حيث احترام آجال الرد على المطالب المودعة لدى المخاطب الوحيد تطبيقا للتعليمات العامة عدد 424 الصادرة عن وزارة المالية بتاريخ 1 أفريل 2010 حول تيسير إجراءات بعث المشاريع الفردية.

*

* *

تضطلع القباضة بدور هام في مجال تعبئة الموارد العمومية، إلا أن بعض النقائص والإخلالات المتعلقة بنشاطها وبمختلف أوجه التصرف بها حالت دون قيامها بالمهام الموكولة إليها على الوجه المطلوب.

وفي هذا الصدد يقتضي دعم نجاعة القباضة في مجال الاستخلاص الفوري للأداءات والمعاليمة مزيد إحكام تنظيم عملية إحالة التصاريح الجبائية لمصالح المراقبة الجبائية والحرص على توفر الشروط اللازمة لاعتمادها علاوة على احترام الإجراءات المتبعة في مادة تسجيل العقود والكتابات وإحكام التصرف في الطوابع الجبائية وعلامات المعلوم على الجولان.

ولمزيد إحكام استخلاص الديون العمومية تدعى القباضة إلى التقيّد بالإجراءات والقواعد التي تنظم عملية تثقيفها والتعهد بها وحسن ضبط برامج الاستخلاص ومتابعة انجازها علاوة على مزيد تفعيل دور مختلف الأطراف المتدخلة في جميع مراحل الاستخلاص.

وتوصي الدائرة بالتقيد بإجراءات التتبع بما يضمن عدم سقوط حق تتبع استخلاص الديون العمومية بالتقادم والمساواة بين مختلف المدينين.

ولضمان شفافية وصحة حسابية القباضة توصي الدائرة بالعمل على احترام الآجال القانونية لإيداع الحسابات والحرص على دقة ترابط الأرصدة علاوة على الإسراع في تسوية عمليات الخزينة وعمليات التسوية بما يضمن تطهير الحسابات في أحسن الآجال.

وتتطلب تسوية الصكوك المقدمة للاستخلاص بالتّجاعة المطلوبة احترام الإجراءات المنصوص عليها بالدليل المعدّ في الغرض من قبل الإدارة العامة للمحاسبة العموميّة والاستخلاص.

كما يقتضي تحسين أداء القباضة والرفع من جودة الخدمات التي تسديها مزيد التقيد بالقواعد التي تحكم مختلف أوجه التّصرف فيها وتأمين الظروف الماديّة الملائمة ودعم الموارد البشريّة بالانتداب والتكوين.

وبالإضافة إلى ذلك فإنّ معالجة مختلف النقائص والإخلالات المذكورة تستوجب تدعيم الرقابة الداخلية وضمان مزيد من المتابعة والرقابة على المستوى الجهوي وضرورة التنسيق مع مختلف الأطراف المعنية على غرار الإدارة العامّة للمحاسبة العمومية والاستخلاص وأمانة المال الجهوية ومصالح الجباية بما يمكن من الرفع من قدرة القباضة على تحسين أدائها وجودة خدماتها.

ردّ القباضة المالية

1- الاستخلاص الفوري

يتمّ الحرص على دعوة كل المطالبين بالأداء بضرورة وضع كل البيانات اللازمة خاصة تلك المعلومات المتعلقة بالجماعات المحلية مع العلم أن دقة تلك المعطيات من عدمها لا علاقة لها بالتأخر في إحالة هذه المناوبات الراجعة إلى هذه الجماعات المحلية لأنه يقع تدارك كل ذلك نهاية الشهر وعند توقيف الحسابية الشهرية مع العلم أننا أكدنا على ضرورة احترام هذه الإجراءات ولكن ضغط العمل وخاصة أثناء الذروة هو الذي يجعل مثل هذه الأشياء تتجاوز عون الشباك.

تمّ قبول بعض العقود من عدول مباشرين وظائفهم خارج الاختصاص الترابي وذلك عندما احترقت بعض القباضات المالية بعد الثورة فكان قبول هذه العقود تيسيرا وتسهيلا على المواطنين في ذلك الوقت العصيب وسنعمل على عدم تكرار ذلك.

أمّا عن بعض الأخطاء في احتساب معالم التسجيل، سنعمل مستقبلا بمعية الأعوان المكلفين بالتسجيل على ذلك مع العلم أنه يمكن لإدارة الأداءات في مثل هذه الحالات أن تتصل بالمعني بالأمر وتتم تسوية هذه الوضعية.

- الطوابع الجبائية ومعالم الجولان

باشرنا منذ تولينا مهمة تسيير القباضة إلى تسوية وضعية هذه الطوابع وقد تمت تسويتها جميع.

- عدم تسجيل رزم وصولات الإعلامية في دفتر خاص بها أمر تم تداركه مع العلم أنه لا يمكن أن يمثل خطأ جسيما لان أمانة المال تسجل ما تسلمه للقابض مقابل تأشيرته على ذلك والمنظومة الإعلامية تسجل عدد الوصولات آليا من أول السنة إلى نهايتها.

- علامات الجولان

يتم مسكها بكل دقة ولكن سنة 2014 تم اعتماد اللاصقة في خلاص المعالم المستوجبة على الشاحنات وهو أمر جديد ولذلك وضمانا لحسن سير العمل في قباضات

مدينة باجة وما جاورها تم أخذ ذلك بعين الاعتبار وتزودنا بكمية أكبر من العادة حتى لا نقع في نقص.

أمّا عن ترابط الأرصدة بين حسابية تصرف سنتين متتاليتين في كمية الطوابع الجبائية المشار إليها في التقرير فان ذلك يعود إلى مجرد خطأ في عملية نقل الرصيد الخاص بالمخزون مع العلم أن عملية احتساب الطوابع تتم بصفة دقيقة نهاية كل سنة وذلك بحضور متفقدین عن أمانة المال ويتم انجاز محضر في الغرض.

2- تثقیل الديون العمومية واستخلاصها

نفیدکم أنّه يتم تثقیل كل الجداول لأنّ القباضة تعمل تحت إشراف ومراقبة أمانة المال التي تصلها نسخ من جداول التثقیل كما وصلتنا من إدارة الأداءات ويصلنا منها كشف

عن ضعف نسب الاستخلاص الخاصة بالخطايا والعقوبات المالية يعود إلى أنّ هذه الخطايا لم تعد من مشمولات القباضة منذ سنة 2003، أما عن ضعف نسب الاستخلاص سنة 2011 و2012 فتعود أساسا على الظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد وتم تدارك الأمر في السنوات اللاحقة وأصبحنا نحقق نسباً هامة تراوحت بين 17 و23% في الثلاث سنوات الأخيرة.

ولم يطلب القابض تحيين تركيبة خلية الاستخلاص بعد إحالة أحد أعضائها على التقاعد هو أمر شكلي لا غير يعود إلى انخراط عدول الخزينة في صلب الخلية مباشرة بعد رجوعهم إلى العمل والخلية تعمل وبنسق أقوى ودلينا ارتفاع نسب الاستخلاص وسنقوم بتحيين هذه التركيبة.

أمّا عن عدم التفرغ لمهمة الاستخلاص فيعود إلى النقص الحاد في عدد الأعوان ولذلك كان لزاما علينا وضمانا لحسن سير المرفق العام أن يساعد ويساند أعضاء خلية الاستخلاص بقية زملائهم في انجاز المهام الموكولة للقباضة.

أمّا عن عدد جلسات الاستخلاص التي رأت فيها لجنة الرقابة أنه غير كاف فقد تم عرض حوالي 73 ملفا سنة 2015 كان يمكن أن يقسم إلى عدد أكبر من الجلسات طبقا لتعليمات العمل عدد 2 لسنة 2009 التي نصت على أن يتم عرض ما بين 3 و6 ملفات في كل جلسة وتم الاختيار على الترفيع في عدد الملفات في كل جلسة عوضا على الترفيع في عدد الجلسات مقابل التخفيض في عدد الملفات.

أمّا عن التأخير في تنفيذ توصيات اللجنة الجهوية للاستخلاص فيعود أساسا إلى صعوبة الاتصال بالمدينين وذلك إما لأنهم أصبحوا مجهولي المقر أو لأنهم انتقلوا إلى مقرات خارج حدود الولاية ويتطلب الاتصال بهم بعض الوقت.

احتساب المنح يتم انطلاقا من احتساب عدد أعمال التتبع المدرجة بالمنظومة وتتم تحت إشراف مراقبة أمانة المال.

يتولى القابض مسك دفتر في الملفات المسلمة لعدول الخزينة بدأناه قبل طبع الدفاتر الخاصة بالعدول ولا يزال بحوزتنا إلى الآن ولا تزال تسجل فيه الملفات المسلمة للعدول.

أمّا عن توزيع الملفات فان القابض يقوم بذلك بشكل عادل (استنادا إلى سنوات التثقيف)، ثم إن ما تناولته اللجنة بالدرس ليس التوزيع في حد ذاته إنما هو انجاز ما تم توزيعه. مع الملاحظ إننا استهدفنا ومباشرة بعد عودة عدول الخزينة إلى سالف نشاطهم أغلب الديون وخاصة الهامة منها، وأكدنا على ضرورة مواصلة أعمال التتبع حتى نتمكن من استخلاص الديون وفي بعض الأحيان فان الضرورة هي التي دعتنا إلى إعادة عملية تبليغ الإعلام.

نقوم بعمل كبير من أجل تفادي سقوط الديون بفعل مرور الزمن وأولينا هذا الجانب ما يستحقه من أهمية ولكن هناك العديد من الأسباب الخارجة عن نطاقنا هي التي ساهمت في ارتفاع عدد هذه الفصول أولها أن أغلب هذه الديون تعود إلى سنوات بعيدة، ثم إن توقف عدول الخزينة عن النشاط لمدة ناهزت الثلاث سنوات ساهم في ارتفاع هذا العدد، ونحن في سعي دائم من أجل تقليصه.

الضمان البنكي المذكور في التقرير تم تقديمه واستخلاصه والتأخير في تقديمه غير مقصود ويعود إلى ضغط العمل وسنعمل على عدم تكراره.

ذكر التقرير كذلك أننا نحتفظ في بعض الأيام بمبالغ تفوق الحد الأقصى المسموح به فان ذلك يعود إلى تدفق الأموال في آخر الحصة فلا نتمكن من نقلها إلى مصالح البريد في ذلك اليوم مع العلم أننا نودع الأموال بأكثر من مرة في اليوم في بعض الفترات وسنعمل على عدم تكرار ذلك قدر الإمكان.

يتم إيداع الصكوك يوميا ومباشرة في اليوم الموالي لقبولها والمرات النادرة التي تم فيها تأخير يعود إلى وجود صك غير مؤشر من طرف صاحبه فننتظر إلى البحث عنه وتسوية العملية.

جاء بالتقرير أنّ التسبيقات بعنوان الشيكات غير المسددة قد "تراكمت" ونحن لا نتفق معها في ذلك بدليل أننا نقوم بتسوية أغلب التسبيقات في إبانها ولعلنا نكون الأقل عدداً من غيرنا مقارنة بحجم معاملاتنا وعدد المتعاملين معنا، فبتاريخ 2016/07/04 ونحن بصدد الرد على التقرير الأولي لم يتوفر لدينا إلا عدد 10 تسبيقات بهذا العنوان تعود كلها إلى ما قبل 2012.

أمّا قبول صكوك تم فتح تسبيقات بذمة صاحبها فتعود إلى أنّ المعني بالأمر يكون قد أصدر هذه الشيكات في فترات متقاربة زمنياً بحيث لم يتسن للقابض حينها قبول إعلانات بالرفض من قبل البنك المركزي في شأن الصك الأول.

في بند الإيداعات غير المسواة قمنا بتطهير أغلب الفصل العالقة ونعمل على تسوية البقية.

3- التنظيم والتسيير

جاء بالتقرير أنّ تسمية قابضين من جملة ثلاث قابض لم تتوفّر فيهم الشروط اثر سلباً على أداء القباضة والعكس هو الصحيح بدليل تطور نسب الاستخلاص رغم النقص الحاد في عدد الأعوان مع العلم أنّ القابض السابق وقد أحيل على التقاعد عمل السنين الطوال كمحاسب في أكثر من مركز وفي أكثر من ولاية ويشهد له بالكفاءة والثاني أي القابض الثاني متفقد منذ 2011 ومتحصل على الأستاذية منذ 1997 من المنتدبين عن طريق المدرسة الوطنية للإدارة منذ 2003 بعد أن قضى مرحلة تكوينية بها، أعطى نفساً جديداً للعمل بصفة عامة وللإستخلاص بصفة خاصة والدليل تطور حجم الإستخلاصات من سنة إلى أخرى إضافة إلى رضى رؤسائه عن أدائه.

أمين الصندوق يتولى مهامه بصفة وقتية نظراً لعدم رغبة أي عون في الاضطلاع بهذه المهمة بصفة رسمية.

أمّا عن الأرشيف، فالبنية قديمة وتعود إلى الحقبة الاستعمارية نقوم بكل ما في وسعنا من أجل تنظيمه وخاصة أرشيف التسجيل وقد لاحظ السادة المراقبون ذلك.

4- الموارد البشرية

منذ توليت تسيير القبضة بلغ عدد المغادرين للقبضة 8 أعوان أي حوالي نصف العدد ونبذل قصارى جهدنا من أجل تغطية هذا النقص.

وتقوم الإدارة بدورات تكوينية يشارك فيها كل راغب في ذلك مع العلم أن كل النصوص متاحة لكل الأعوان عبر موقع التوثيق.

أمّا عن التداول بين الأعوان فإننا نقوم به مع مراعاة حسن سير المرفق.

عن استخدام عوني حاضرة لكلمات عبور خاصة بزميلهم فقد تم تدارك الأمر وتم تمكينهم من ولوج سري خاص بهما.

المجلس الجهوي بمدنين

تمّ إحداث ولاية مدنين بمقتضى الأمر العلي المؤرخ في 21 جوان 1956 والمتعلق بالتنظيم الإداري للمملكة التونسية، وتمسح الولاية حوالي 9.167 كم² أي ما يناهز 5,9 % من المساحة الجمالية للبلاد التونسية. ويبلغ عدد سكانها 479.520 ساكناً⁽¹⁾ سنة 2014 منهم 377.240 ساكن بالوسط الحضري أي بنسبة تحضّر تبلغ 78,67 % وبكثافة سكانية⁽²⁾ تساوي 52,31 ساكن بالكم². وتنفّح ولاية مدنين على القطر الليبي من الجهة الشرقية مما يجعل منها نقطة عبور للمسافرين والمبادلات التجارية بين الجمهورية التونسية وليبيا مروراً بمعبر "رأس جدير". ويتميز النسيج الاقتصادي بولاية مدنين بالتنوع بين السياحة والصناعة والأشغال العامة والفلاحة والصيد البحري. وتبقى الأنشطة الفلاحية أساساً رهينة وسط بيئي هشّ وعوامل طبيعية غير مستقرة.

ووفقاً لأحكام الفصل الأول من القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989 المؤرخ في 04 فيفري 1989 والمتعلق بالمجالس الجهوية، وباعتباره جماعة محلية، يمثّل المجلس الجهوي هيكل التسيير بالنسبة للدائرة الترابية الإدارية الراجعة بالنظر للولاية المعنية والتي تُعتبر سلطة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وتطوّرت موارد المجلس الجهوي بمدنين (فيما يلي "المجلس الجهوي") خلال الفترة 2009-2015 من 28,954 م.د إلى 67,331 م.د أي بمعدّل سنوي قدره 15 %، كما ارتفعت نفقاته من 19,894 م.د سنة 2009 إلى 40,697 م.د سنة 2015 أي بمعدّل تطوّر سنوي يناهز 13 %. وتراوحت الاعتمادات غير المستهلكة خلال نفس الفترة بين 8,881 م.د سنة 2009 و 26,145 م.د سنة 2015 أي بمعدّل تطوّر سنوي يساوي 20 %.

وتمثّل الهدف الأساسي لهذه المهمة الرقابية في التأكّد من مدى مطابقة حسابات وتصرف المجلس الجهوي للنصوص القانونية والترتيبية ومدى توفقه في إنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية والبرنامج الجهوي للتنمية خلال الفترة 2009-2015.

وتخلّلت الأعمال الرقابية صعوبات تمثلت بالأساس في عدم توفر بعض الوثائق والملفات الإدارية. كما تبين تواصل الإخلالات والنقائص المضمنة بتقرير دائرة المحاسبات لسنة 2008 حول المشاريع ذات الصبغة الجهوية بولايات الجنوب الشرقي فيما يخص ولاية مدنين إضافة إلى عدم اتخاذ المجلس الجهوي التدابير الضرورية لتجاوزها.

(1) حسب تقديرات المعهد الوطني للإحصاء.

(2) الكثافة السكانية = عدد السكان / المساحة = 479520 / 9167 = 52,31 ساكن/كم².

وأُسفرت الأعمال الرقابية عن جملة من الملاحظات شملت بالخصوص المسائل المتعلقة بمختلف جوانب التصرف الإداري والمالي وبممارسة المجلس الجهوي لصلاحياته في مجال برمجة وتنفيذ المشاريع ذات الصبغة الجهوية وإنجاز مكونات البرنامج الجهوي للتنمية.

أبرز الملاحظات

- التنظيم ونظام المعلومات

تركزت أبرز الإخلالات في عدم انتظام نسق اجتماعات اللجان القارة التابعة للمجلس الجهوي وعدم التزامها بمجالات عملها المحددة بالنظام الداخلي النموذجي للمجالس الجهوية.

كما لا يعتمد المجلس الجهوي على أدلة الإجراءات المنظمةة لمختلف جوانب العمل الإداري وخاصة تلك المتعلقة بالتصرف في الأرشيف أو بالصفقات ذات الإجراءات المبسطة.

وعلاوة عن ضعف نسبة التأطير وإلى ارتفاع عدد الشغورات بالهيكل التنظيمي للمجلس الجهوي بينت المهمة الرقابية وجود تداخل بين التسميات والمهام الموكولة لعدد من الإطارات بشكل يحول دون إمكانية تحديد المسؤوليات بطريقة شفافة.

- التصرف في الأملاك

لم يعمل المجلس الجهوي على تحيين دفاتر الأملاك العقارية ولم يتخذ التدابير الضرورية للتصدي للتجاوزات والانتهاكات على هذه الأملاك من طرف الخواص وخاصة منها الكائنة بجزيرة جربة. كما شهد التصرف في الأملاك المنقولة إشكاليات متعددة تتعلق أساسا بنقص المتابعة وغياب عمليات الجرد علاوة على عدم اعتماد محاضر الاستلام والتسلم بمناسبة تغيير حافضي المغازات.

وتوصي دائرة المحاسبات المجلس الجهوي بضرورة تحيين دفاتر أملاكه العقارية وحمايتها من مختلف الاعتداءات بهدف تثمينها علاوة على إنجاز عمليات جرد سنوية لأملاكه المنقولة للحفاظ عليها وتحسين التصرف فيها.

- التصرف في الاعتمادات المحالة

تبين من خلال فحص نظام إحالة الاعتمادات لإنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية عديد النقائص تتعلق أساسا بالتأخير في إحالتها وضعف نسب استهلاكها مما تسبب في تأخر انطلاق إنجاز المشاريع وتعطل تنفيذها رغم أهمية الاعتمادات المرصودة سنويا للجهة. وأدى ضعف نسب استهلاك

اعتمادات الدفع إلى تراكم الاعتمادات غير المستهلكة والتي ارتفع حجمها من 6,9 م.د سنة 2009 إلى 19,3 م.د سنة 2014.

وتوصي دائرة المحاسبات المجلس الجهوي بمزيد التنسيق مع الوزارات المعنية بالتسريع في عملية إحالة الاعتمادات وبتخاذ التدابير الضرورية للرفع من نسق استهلاكها ضمانا للاستعمال الأنجع لهذه الموارد.

- برمجة المشاريع وتحديد الحاجيات

لم يتقيد المجلس الجهوي والأطراف المتدخلة بالترتيب الجاري بها العمل بخصوص برمجة المشاريع ذات الصبغة الجهوية حيث لم يضطلع بأي دور على مستوى التصوّر والبرمجة والتخطيط في إطار مقارنة تشاركية مع مختلف القطاعات المعنية بل اكتفى بمتابعة إنجاز البرامج والمشاريع التنموية التي يتم ضبطها على المستوى المركزي بالنسبة لكل قطاع بالتنسيق مع الإدارة الجهوية للتنمية.

كما اتّسمت البرامج الوظيفية التي يتم إقرارها على المستوى القطاعي بعدم دقتها فهي لا تستند إلى الدراسات الأولية ولا يتم في شأنها استكمال الملفات المرجعية خصوصا في ما يتعلق بمشاريع البناءات المدنية.

- تنفيذ الصفقات

تخلل تنفيذ المشاريع إخلالات عديدة تمثل أهمها في ضعف مراقبة الإنجاز حيث تبين من خلال المعاينات الميدانية إهمال لدفاتر الحاضرة وعدم التنصيص بها على المعطيات المتعلقة بالتنفيذ مما يحول دون التعرف على الإخلالات والعيوب المتعلقة بالإنجاز والتثبت من مدى احترام آجال التنفيذ الفعلية وتحديد خطايا التأخير وهو ما ترتب عنه أضرار مالية للمجلس الجهوي.

كما اتّسمت متابعة ومراقبة المشاريع من قبل الإدارة الجهوية للتجهيز بمدنين بعدم فاعليتها نتيجة لضعف الإمكانيات، وقد مكنت المعاينات الميدانية من الوقوف على ضعف عملية الرقابة حيث أوكل لهذه الإدارة خلال الفترة 2011-2015 متابعة 460 مشروعا دون أن يتوفر لديها الإمكانيات البشرية القادرة على متابعة هذا الحجم الهام من المشاريع. وقد تولى في هذا الإطار مهندسان و6 تقنيين وعامل بمتابعة إنجاز 81 مشروعا فحسب خلال سنة 2015 تعلّقت بالبناءات المدنية بكلفة جمالية تفوق 39 م.د.

- البرنامج الجهوي للتنمية

شهدت الصفقات الخاصة بالإنارة المنزلية والربط بالماء الصالح للشراب تأخيرا ملحوظا في الإنجاز كما تبين أن المجلس الجهوي لم يقيم بختم أي من الصفقات التي أبرمها خلال الفترة 2010-2015 مع الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه.

وتوصي دائرة المحاسبات المجلس الجهوي بالتنسيق مع الشركتين المذكورتين للتسريع في إنجاز صفقات الإنارة المنزلية والربط بالماء الصالح للشراب لما لها من تأثير على جودة حياة المواطنين في المناطق المعنية مع ضرورة ختم هذه الصفقات في الآجال.

كما أخلّت لجنة الفرز المالي بالنسبة لبعض الصفقات الخاصة بتعبيد الطرقات والمسالك بالمبادئ العامة للصفقات العمومية وذلك بإحداث تغييرات بالزيادة أو بالنقصان في الكميات المنصوص عليها بالصفقات والتي تمت في شأنها الدعوة إلى المنافسة.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى وجوب الالتزام بالمبادئ العامة للصفقات العمومية من قبل مختلف الأطراف المتدخلة في عملية إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية التي يعقدها المجلس الجهوي.

كما تبين نقص في متابعة الحضور الفعلي لعملة الحاضرين علاوة على تغيب البعض منهم كليا عن مراكز العمل فضلا عن تشغيل عدد منهم بنظام نصف الوقت من قبل بعض الإدارات والمؤسسات العمومية.

وينبغي على المجلس الجهوي الحرص على التوظيف الأمثل للعملة المنتدبين على آلية الحاضرين والحرص على احترام قاعدة العمل المنجز المنصوص عليها بالفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية من خلال متابعة حضورهم الفعلي بمراكز العمل.

I- التنظيم الإداري والتصرف المالي

شأب التنظيم الإداري والتصرف المالي للمجلس الجهوي عدة نقائص تعلقت أساسا بالتنظيم ونظام المعلومات وبالنفقات الاعتيادية وبالتصرف في أملاك المجلس الجهوي وبالتصرف في الاعتمادات المحالة.

أ- التنظيم ونظام المعلومات

عملا بأحكام الأمر عدد 4252 لسنة 2011 المؤرخ في 24 نوفمبر 2011 والمتعلق بحل جميع المجالس الجهوية، تم حلّ المجلس الجهوي الذي لم يعقد أي دورة خلال الفترة المتراوحة بين 16 ديسمبر 2010 و15 سبتمبر 2012 تاريخ تعيين النيابة الخصوصية الجديدة حسب التركيبة المنصوص عليها بالأمر عدد 1122 لسنة 2012 المؤرخ في 10 أوت 2012 والمتعلق بتسمية نيابات خصوصية لكافة المجالس الجهوية.

ولوحظ خلال الفترة 2010-2015 عدم انتظام نسق اجتماعات اللجان القطاعية القارة للمجلس الجهوي حيث لم يعقد البعض منها أي اجتماع لمدة 5 سنوات على غرار لجنة التشغيل والاستثمار ولجنة التعاون والعلاقات الخارجية ولجنة التنمية المستدامة. وقد بينت محاضر الاجتماعات أنّ اللجان التي اجتمعت فعليا لم تحترم أحكام الفصل 10 من النظام الداخلي النموذجي للمجالس الجهوية المصادق عليه بالأمر عدد 1404 لسنة 1992 المؤرخ في 27 جويلية 1992 والذي ينص على ضرورة كل لجنة ضبط لبرنامج أعمالها خلال أول اجتماع لها من كل سنة وعرضه على مصادقة المجلس الجهوي في دورته الأولى.

علاوة عن ذلك، لم تحترم هذه اللجان توزيع الاختصاصات المنصوص عليه بالفصل 5 (جديد) من الأمر عدد 2254 لسنة 2009 المؤرخ في 31 جويلية 2009 المتعلق بتنقيح النظام الداخلي النموذجي للمجالس الجهوية على غرار خوض لجنتي الفلاحة والصيد البحري والتجهيز والإسكان والتهيئة العمرانية في مجالات لجان أخرى متعلقة بمقاومة التصحر والبيئة والتنمية المستدامة. وقد أفاد المجلس الجهوي أنّه سيدعو رؤساء اللجان لاحترام دورية الاجتماعات ومجالات تدخل اللجان في الدورة المقبلة للمجلس.

كما لم تضطلع خلية التعاون الدولي اللامركزي بدورها في متابعة الاتفاقيات الدولية التي أبرمها المجلس الجهوي فضلا عن عدم التنسيق مع الأطراف والهيكل الجهوية المعنية وهو ما تمت

معايته بالنسبة للاتفاقية الإطارية المبرمة مع المقاطعة الفرنسية "الهيرو" منذ سنة 1995 حيث لم تتول هذه الخلية وإلى غاية موفى شهر مارس 2016 جميع المعطيات المتعلقة بتنفيذ مختلف المشاريع المبرمجة في إطار هذه الاتفاقية.

وتوصي دائرة المحاسبات المجلس الجهوي بالحرص على تفعيل دور الخلية المذكورة في متابعة تنفيذ المشاريع والبرامج المدرجة ضمن الاتفاقيات الدولية.

وفيما يتعلق بالموارد البشرية، يشتمل قانون إطار المجلس الجهوي على 63 خطة بالنسبة للسلك الإداري والتقني المشترك و141 خطة بالنسبة لسلك العملة، وقد بلغت نسبة الشغورات لهذين السلكين على التوالي 57,14% و66,67% حسب معطيات شهر مارس 2016. كما لم تتجاوز نسبة التأطير بالمجلس الجهوي 6,75% وتصل هذه النسبة باحتساب أعوان الولاية إلى 23,28%. ونتيجة لذلك تم تكليف عملة من بينهم منتدبون على آلية الحضائر بأعمال إدارية. وتمثل هذه النقائص عائقا أمام المجلس الجهوي في التصرف في الملفات الإدارية من حيث الجودة وسرعة الإنجاز.

ومن جهة أخرى، يوجد تداخل بين التعيينات والمهام الموكولة لبعض الإطارات على غرار تولي رئيس الدائرة الفرعية للدراسات والتخطيط الإشراف فعليا على دائرة المجلس الجهوي في حين يتكفل رئيس دائرة المجلس الجهوي بمهام خلية مراقبة التصرف. علاوة على ذلك، يخصص المجلس الجهوي منذ سنة 1981 عونا وحيدا لمتابعة كل الصفقات العمومية ولم يتم دعمه إلى موفى شهر مارس 2016 بالموارد البشرية اللازمة ضمانا لحسن متابعة ملفات الصفقات العمومية.

وفي هذا الصدد تدعو دائرة المحاسبات المجلس الجهوي لتدارك هذا الوضع وإعادة تسمية كل إطار في الخطة المكلف بها فعليا لإضفاء الوضوح الكافي والشفافية على المسؤوليات المناطة بعهدته وكذلك دعم خلية الصفقات العمومية بالموارد البشرية اللازمة لضمان حسن سير عملها.

كما تبين أنّ المجلس الجهوي لا يعتمد على أدلة الإجراءات في مختلف مجالات العمل وذلك خلافا لما نص عليه منشور الوزير الأول عدد 39 لسنة 2000 المؤرخ في 30 سبتمبر 2000 والذي يقتضي ضرورة تعميم الأدلة⁽¹⁾ التي قامت وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية بإعدادها منذ سنة 2000. وفي ذات السياق وخلافا لأحكام الفصل 51 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 المنظم للصفقات العمومية لم يقيم المجلس الجهوي بإعداد دليل إجراءات خاص بالصفقات ذات الإجراءات المبسطة.

(1) دليل التصرف في العربات والسيارات الإدارية ودليل إشغال المساكن الإدارية ودليل الإجراءات الخاص باستقصاء وتحديد ملك الدولة العقاري الخاص.

أمّا بخصوص التصرف في الأرشف في بينت المعاينات المجرة من قبل دائرة المحاسبات لمقرّ الأرشف افتقاره للتكليف والحماية من الاعتداءات والحرائق كما تمت معاينة وجود مقرّين آخرين مخصصين للأرشف خارجين عن تصرف العون المكلف بالأرشف. وقد لوحظ غياب الإدراج الآلي للمعطيات وظلت بذلك عمليات التصرف في الأرشف تعتمد على دفاتر يدوية وهو ما يفتح المجال أمام إمكانية حدوث الأخطاء في التسجيل أو التقييم المزدوج للوثائق.

وخلافا لمقتضيات التّعليمات العامّة لوزارة الماليّة عدد 186 المؤرّخة في 02 أوت 1975، لا تتولى مصالح المجلس الجهوي تسجيل المشتريات القابلة للجرد بالدفتر المعدّ للغرض إلى جانب عدم تسجيل الرّقم المسند للمواد المعنيّة على فاتورة الشّراء رغم ما يكتسبه هذا الإجراء من أهمية بالغة في التّثبت من الكمّيات الفعلية التي تمّ التّزود بها.

وخلافا لما نص عليه منشور الوزير الأول عدد 13 لسنة 2000 المؤرخ في 9 مارس 2000 والمتعلق بسلامة النظم المعلوماتية لم يقيم المجلس الجهوي بإعداد خطة للسلامة المعلوماتية تحمي الأجهزة الإعلامية وقواعد البيانات من الاختراقات والفيروسات وسرقة المعطيات أو المساس بها، إذ أنّ جميع الحواسيب تستخدم نسخا غير أصلية من نظم الاستغلال (Windows) ومن البرمجيات المكتبية والتطبيقات المضادة للفيروسات في غياب لتجهيزات مخففات الصدمات وأدوات كشف الاقتحام على غرار الجدار الناري. علاوة على ذلك لا يتم اعتماد كلمات عبور من قبل المستخدمين إلى جانب عدم القيام بالعمليات المتعلقة بالجرد السنوي للتجهيزات الإعلامية وبالتدقيق في مختلف أوجه استعمالها.

ب- النفقات الاعتيادية

شابت التصرف في النفقات الاعتيادية عديد الإخلالات كعدم احترام المجلس الجهوي لمبدأ التأشير المسبقة خلافا لما نصّ عليه الفصل 269 من مجلّة المحاسبة العموميّة. كما تم إصدار أذون تزود يدوية خلال سنتي 2011 و2012 دون مراعاة لمقتضيات الفصل 31 من القانون الأساسي لميزانيّة الجماعات المحليّة ويمكن أن يخفي هذا التصرف تجاوزا للإعتمادات وأن يؤدي إلى عدم خلاص المزودين.

وخلافا لأحكام الفصل 8 من الأمر غير المنشور المؤرخ في 29 أكتوبر 1991، المتعلق بضبط المرتب الشهري والامتيازات العينية المخولة للولاة وشروط إسنادها، تحمّلت ميزانية المجلس الجهوي تكلفة إسناد كميات وقود بصفة غير قانونية إلى الولاة الذين تداولوا على المجلس الجهوي خلال الفترة 2010-2015 بلغت قيمتها الجمالية 16 أ.د. ووضعت على ذمة هؤلاء الولاة 5 سيارات خلال

سنة 2010 و 7 سيارات خلال سنة 2011 و 4 سيارات خلال الفترة 2012-2015 عوضاً عن سيارتين مثلما نص عليه الأمر المذكور.

ومن جهة أخرى وخلافاً لمبدأ خصوصية الميزانية، تم خلال الفترة 2010-2015 إسناد 2280 لتراً من القازوال بمبلغ جملي يقدر بـ 2.985 د لفائدة سيارات إدارية غير تابعة للمجلس الجهوي.

كما لم يتم تحديد موضوع بعض المهمات الإدارية المنجزة بشكل دقيق خلافاً لمنشور الوزير الأول عدد 15 المؤرخ في 30 مارس 1993. وقد بلغت كميات الوقود المسندة لتأمين هذه المهمات 1.340 لتراً بقيمة 1.822 د خلال الفترة 2010-2015 يضاف إلى ذلك المبالغ المسندة إلى السواق بعنوان استرجاع منحة التنقل وكذلك كلفة اهتلاك السيارات الإدارية المسخرة للغرض.

وخلافاً لأحكام الفصل 9 (جديد) من الأمر عدد 11 لسنة 2005 المؤرخ في 10 جانفي 2005 المتعلق باستعمال سيارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، مكنّ والي الجهة مهندسا من سيارّة مصلحة تستعمل ثانوياً لأغراض شخصية ابتداء من غرة فيفري 2005⁽¹⁾ دون صدور مقرر معلل في الغرض ممضى من قبل وزير الداخلية. وقد انتفع المعني بالأمر بهذا الامتياز العيني إلى غاية 28 أوت 2013⁽²⁾. وعلى سبيل الذكر، بلغت كمية المحروقات التي تحصل عليها الإطار المذكور دون وجه حق خلال الفترة المتراوحة بين أول جانفي 2010 و 28 أوت 2013 ما جملته 9.180 لتراً بما قدره 12.735 د.

ونتيجة لذلك جمع المعني بالأمر بين الامتياز العيني والمنحة الكيلومترية التي بلغ مجموعها خلال الفترة المذكور 3.261 د وهو ما يتعارض مع أحكام الفصلين 4 و 5 من الأمر عدد 2388 لسنة 2003 المؤرخ في 17 نوفمبر 2003 والمتعلق بضبط نظام إسناد ومقادير المنحة الكيلومترية للمكلفين بالخطط الوظيفية بالإدارة المركزية.

وتدعو دائرة المحاسبات المجلس الجهوي لاتخاذ الإجراءات الضرورية لاسترجاع المبالغ غير المستحقة والمسندة للمهندس المذكور بعنوان مقتطعات وقود شهرية.

ومن جهة أخرى، يتم اعتماد مسالك إنفاق موازية عن طريق تحويل اعتمادات مَوْظَفة في الأصل لفائدة ميزانية المجلس الجهوي لحساب الصندوق الجهوي لتنمية أنشطة الشباب والثقافة والرياضة بمدنين. ويُذكر على سبيل المثال تنزيل مبالغ بقيمة 24.000 أورو من طرف المجلس العام

(1) بمقتضى مذكرة عمل في الغرض بتاريخ 7 فيفري 2005.

(2) تاريخ تحرير محضر في تسليم عربة في الغرض.

لمقاطعة "الهيرو" بالحساب الجاري الخاص بالصندوق المذكور عوضا عن تنزيلها بميزانية المجلس الجهوي.

وخلافا لأحكام الفصل 24 من مجلة المحاسبة العمومية والفصل 95 من المجلة الجزائية، قام والي الجهة بإصدار مذكرة عمل بتاريخ 20 جانفي 2009 تفرض دفع معلوم مالي لحساب الصندوق للحصول على مختلف رخص ممارسة الأنشطة الاقتصادية على غرار رخص سيارات الأجرة والنقل الريفي و"اللواج" ورخص استغلال المقاطع ورخص المخابز ورخص تعاطي التنشيط السياحي بواسطة دراجات "الكواد" وشهادات التأهيل لمنح النظام الجبائي التفاضلي لاقتناء سيارة نقل عمومي للأشخاص.

وبلغت النفقات الجمالية للصندوق المذكور خلال سنوات 2008 و2009 و2010 ما مجموعه 1,479 م.د، وتبين أنّ العديد من تدخلاته لم تكن في المجال الذي أحدث من أجله وتقدر قيمتها بحوالي 677 أ.د خلال الفترة المذكورة. فعلى سبيل المثال تم إصدار أذن بالدفع لفائدة "المنظومة الأمنية" بدون موجب بلغت قيمتها الجمالية 195 أ.د بالإضافة إلى تحمل الصندوق لمصاريف إعاشة وكراء سيارات لفائدة أعوان الأمن والحرس الوطني بما مجموعه 0,101 م.د.

كما تم صرف مبالغ مالية بقيمة جمالية قدرها 39 أ.د بعنوان مساعدات وبطاقات شحن هاتف جوال لفائدة "المنظومة الأمنية" خلال الفترة 2008-2010. كما تم إصدار أذن بالدفع لتمويل التجمع الدستوري الديمقراطي المنحلّ وقد بلغت قيمتها 89 أ.د خلال نفس الفترة.

وفي ذات السياق تمّ استغلال الصندوق في عديد النفقات التي لا تمت بصلة للأنشطة الشبابية أو الثقافية أو الرياضية وإنّما في أغراض ومصالح تتسم بالطابع الشخصي تمثل أغلبها في إقامات بالنزل وهدايا لضيوف أجانب. فعلى سبيل المثال تم الإذن بصرف مبلغ قدره 4.206 د بتاريخ 31 مارس 2009 مقابل إقامة بأحد نزل جزيرة جربة لفائدة وزير سابق. كما تحمّل الصندوق خلال الفترة 2008-2010 نفقات بعنوان "اقتناء هدايا لفائدة شخصيات هامة" بمبلغ جملي يساوي 23,479 أ.د دون تحديد المناسبة وهوية المنتفعين.

ومن شأن هذه التجاوزات أن تشكّل أخطاء تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 وأخطاء تندرج تحت طائلة المجلة الجزائية.

ج- التصرف في أملاك المجلس الجهوي

شأب التصرف في أملاك المجلس الجهوي نقائص عدة أهمها عدم تحيين دفاتر الأملاك العقارية منذ سنة 2001 وعدم اتخاذ الإجراءات اللازمة للقيام بعملية الجرد إضافة إلى غياب التصدي لبعض الانتهاكات من طرف الخواص على الأملاك العقارية للمجلس. في المقابل لم يقيم المجلس الجهوي باتخاذ الإجراءات الضرورية للحد من هذه التجاوزات والحفاظ على مخزونه العقاري إذ تنوعت هذه الانتهاكات بين الحوز والبناء والغراسة والبيع.

وتوصي دائرة المحاسبات المجلس الجهوي بضرورة تحيين دفاتر أملاكه العقارية وحماية هذه الأملاك من مختلف الاعتداءات بهدف الحفاظ على مخزونه العقاري وتثمينه.

ومن جهة أخرى لم تشهد معينات الكراء الشهرية لتسويق المحلات السكنية إلى الخواص تحيينا منذ عقود لتتراوح بين 9 د و 146 د خلال الفترة 2011-2016 أي بمعدل 36 د شهريا⁽¹⁾.

ورغم ضعف معالم الكراء، تراكمت الديون المتخلدة بذمة متسوقي المحلات السكنية والتجارية والصناعية التابعة للمجلس الجهوي بمدنين إذ يعود البعض منها إلى بداية التسعينات لتصل في موفى سنة 2015 إلى مبلغ جملي قدره 216 أ.د.

أما بخصوص التصرف في الأملاك المنقولة، فقد اتسم بنقص المتابعة وغياب الجرد الدوري فضلا عن اعتماد دفاتر يتم الجمع ضمنها بين المواد الإعلامية والتجهيزات المكتبية والأثاث ومواد الدهن والمواد الحديدية والعجلات المطاطية وقطع غيار ومقتطعات الوقود مما يحول دون إمكانية متابعة كل صنف على حدة. وفي نفس السياق يتم تغيير حافضي المغازات دون اعتماد محاضر استلام وتسلم. كما أنّ غياب عمليات الجرد لمدة لا تقل عن 3 سنوات يحول دون إمكانية تقدير كميات أو قيمة الأملاك المنقولة وتحديد المسؤوليات في حالات التلف أو الاعتداءات. وقد أفاد المجلس أن مصالحة تعمل على تكوين لجنة جرد في الغرض وأن حافظ المغازة يعمل حاليا على تسوية الملفات المتعلقة بالمغازة.

د- التصرف في الاعتمادات المحالة لإنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية

بلغت اعتمادات التعهد الجمالية المحالة إلى المجلس الجهوي لإنجاز مشاريع ذات صبغة جهوية خلال الفترة 2009-2014 حوالي 245 م.د. ولم يتعد معدل استهلاك هذه الاعتمادات خلال الفترة المعنية 58 % وسجل أدناه خلال سنة 2012 بنسبة 38,5 %.

⁽¹⁾ تم احتساب هذا المعدل دون الأخذ بعين الاعتبار المساكن التي يوفرها المجلس الجهوي مجانا أو مقابل منحة السكن.

ورغم ارتفاع حجم هذه الاعتمادات خلال نفس الفترة بمعدل سنوي يناهز 36%، لم يحرص المجلس الجهوي على الرفع من نسق الاستهلاك حيث شهدت بقايا اعتمادات التعهد غير المستهلكة ارتفاعا سنويا بنسبة 38% وهو ما يفسر التأخير المسجل على مستوى إعداد وإبرام الصفقات العمومية للمشاريع ذات الصبغة الجهوية منذ سنة 2011.

كما شهد نسق إحالة اعتمادات التعهد بطننا ملحوظا وذلك خلافا لمنشور الوزير الأول عدد 30 بتاريخ 12 جويلية 1997 حول التصرف في الاعتمادات المحالة وإنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية ومنشور وزير المالية عدد 1340 المؤرخ في 28 جويلية 2003 حول مزيد إحكام عمليات تحويل الاعتمادات إلى المجالس الجهوية حيث تبين من خلال التدقيق في قرارات إحالة اعتمادات التعهد خلال الفترة 2009-2014 لعينة شملت 14 وزارة أن 26% من جملة الاعتمادات البالغة 127 م.د. تمت إحالتها خلال الثلاثية الرابعة من السنة المالية المعنية بعملية التحويل وأن 13% من هذه الاعتمادات قد تمت إحالتها بعد انقضاء السنة المالية. وشهدت سنة 2012 أضعف نسبة لإحالة اعتمادات التعهد والتي لم تتجاوز 6% إلى نهاية الثلاثية الثالثة كما تمت إحالة 61,5% من اعتمادات التعهد للسنة المعنية خلال الثلاثية الأولى من سنة 2013.

وخلافا لما نص عليه منشور الوزير الأول عدد 98 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993 من ضرورة فتح اعتمادات الدراسات في أجل أقصاه موفى شهر فيفري من السنة المالية المعنية بالنسبة للمشاريع الجديدة، تبين عدم تقيد أغلب الوزارات بهذا الأجل، فقد قامت وزارة العدل ببرمجة مشروع أشغال بناء محل للأرشيف بمقر محكمة الناحية ببنقردان بتاريخ 05 فيفري 2013 ولم تقم بإحالة اعتماد التعهد المخصص للدراسات إلا بتاريخ 15 جويلية 2014، كما قامت وزارة الصحة ببرمجة مشروع بناء وحدة لتصفية الدم بالمستشفى الجهوي بمدينة بنقردان بتاريخ 24 فيفري 2014 لكنها لم تقم بإحالة اعتماد التعهد المخصص للدراسات إلا بتاريخ 25 ماي 2015.

وترتب عن عدم إحالة الوزارات المعنية لإعتمادات التعهد المخصصة للدراسات إلى حدود 22 أكتوبر 2015 عدم تعيين المصممين لإنجاز دراسات مشروع إحداث قسم طب العظام بمستشفى بنقردان المبرمج بعنوان سنة 2011 ومشروع بناء مقر مصحة الأمن الداخلي بجربة وتهيئة دار الثقافة بحومة السوق المبرمجين بعنوان سنة 2012.

كما ترتب عن التأخير في فتح اعتمادات التعهد تجاوز مدة صلوحيّة العروض الفنية والمالية للمشاركين في الصفقات العمومية، حيث قامت وزارة الثقافة بإحالة اعتمادات التعهد المخصصة لبناء القسط عدد 2 من مركز الفنون الدرامية والركحية بمدينة المبرمج بعنوان سنة 2012 بعد مرور 219 يوما من تاريخ فتح العروض المالية. كما لم تقع المصادقة على صفقة بناء القرية الحرفية بحومة

السوق إلا بتاريخ 16 ديسمبر 2011 وبعد تجاوز أجل صلوحية العروض بمدة 498 يوما نتيجة للتأخير في إحالة اعتمادات التعهد المخصصة للمشروع.

وبلغت اعتمادات الدفع المحالة لفائدة المجلس الجهوي لإنجاز مشاريع ذات صبغة جهوية خلال الفترة 2009-2014 حوالي 211,5 م.د مسجلة ارتفاعا بمعدل 10% سنويا، في حين لم تتجاوز نسبة استهلاك الاعتمادات 53,5% وهو ما نتج عنه تراكم بقايا الاعتمادات والتي ارتفعت من 6,9 م.د سنة 2009 إلى 19,3 م.د في نهاية سنة 2014.

كما شهدت هذه الفترة ضعفا في نسق إحالة اعتمادات الدفع إذ لم تتجاوز خلال السداسي الأول لسنتي 2012 و2013 نسبة 3% من الاعتمادات السنوية كما تمت إحالة 54% من اعتمادات الدفع بعنوان سنة 2012 خلال سنة 2013 وهو ما ترتب عنه تأخير في خلاص مستحقات أصحاب الصفقات.

وخلافا لمنشور وزير المالية عدد 1340 بتاريخ 28 جويلية 2003 الذي ينص على أنه يتعين على الوزارات إشعار القابض الجهوي حينئذ بتحويل اعتمادات الدفع بالحساب البريدي الخاص به، تبين من خلال التدقيق في جميع قرارات إحالة اعتمادات الدفع⁽¹⁾ خلال الفترة 2010-2014 أن معدل المدة الفاصلة بين تاريخ قرار إحالة الاعتمادات وتاريخ الإشعار بالتحويل بالحساب البريدي لقابض المجلس الجهوي بلغ 16 يوما وسجل أقصاها بالنسبة لمشروع تهيئة دار الثقافة ببنقردان وتهيئة دار الثقافة ابن سينا بمدة 351 يوما.

وخلافا للتعليمات العامة لوزارة المالية عدد 344 بتاريخ 24 مارس 1998 حول التصرف في الاعتمادات المحالة والخاصة بالمشاريع والبرامج ذات الصبغة الجهوية، بلغ معدل المدة الفاصلة بين تاريخ إدراج هذه الاعتمادات من قبل القابض الجهوي مقارنة بتاريخ المصادقة على قرار الإحالة حوالي 71 يوما⁽²⁾ بلغ أقصاها 844 يوما بالنسبة لمشروع بناء وحدة محلية للنهوض الاجتماعي بجرية أجييم.

وارتفعت بقايا اعتمادات الدفع المخصصة لإنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية من 0,5 م.د سنة 2009 إلى 3,8 م.د سنة 2013 أي بمعدل تطور سنوي بلغ 48,5% في حين سجل تراجع لهذه البقايا خلال سنة 2014 إلى حدود 1 م.د.

(1) البالغة 390 قرار توفرت فيها جميع المعطيات من جملة 880 قرار تم فحصها.

(2) من خلال فحص 365 قرار توفرت فيها جميع المعطيات من جملة 880 قرار تم فحصها.

وتوصي دائرة المحاسبات بالتسريع في إحالة الاعتمادات من قبل الوزارات المعنية وتنزيلها مباشرة من قبل القابض الجهوي بمدنين بمنظومة "أدب جهوي" وإدراج جميع هذه الموارد بميزانية المجلس الجهوي خلال سنة تحويلها ودون انتظار طلب الأمر بالصرف وذلك لإضفاء مزيد من الشفافية على أدائه ولبيان الحجم الحقيقي للاعتمادات المحالة.

II - إنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية

أبرم المجلس الجهوي 496 صفقة خلال الفترة 2009-2014 منها 279⁽¹⁾ صفقة خصصت لإنجاز مشاريع ذات صبغة جهوية بتكلفة جمالية ناهزت 113 م.د. وفي هذا الإطار تولت دائرة المحاسبات التحقق في مدى توفّق المجلس الجهوي والأطراف المتدخلة في إنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية وذلك من خلال النظر في طرق تخطيطها وبرمجتها وضبط حاجياتها وتنفيذ أشغالها ومتابعتها.

أ- التخطيط والبرمجة

اتسمت عملية تخطيط وبرمجة المشاريع ذات الصبغة الجهوية بصيغتها المركزية والقطاعية حيث لم يضطلع المجلس الجهوي بدوره المتمثل في اختيار المشاريع المرسّمة بالمخطط التنموي حسب الأولويات عملا بمنشور الوزير الأول عدد 97 المؤرخ في 28 ديسمبر 1993 حيث اقتصر في أغلب الأحيان على متابعة تنفيذ هذه المشاريع وخاصة منذ إيقاف العمل بمخطط التنمية انطلاقا من سنة 2011.

وبصدور منشور رئيس الحكومة عدد 1 بتاريخ 03 جانفي 2012 حول إعداد مشروع ميزانية الدولة لسنة 2012 تم إقرار منح جديد في برمجة المشاريع والبرامج التنموية يعتمد على مبدأ التشاركية في التخطيط والبرمجة ودعم اللامركزية حيث تم بعث لجان استشارية جهوية للتنمية تتمثل مهامها في استشراف الاستراتيجيات التنموية بالولاية واقتراح البرامج والمشاريع ومتابعة إنجازها حسب الأولويات في إطار إعداد مشروع الميزانية التكميلية لسنة 2012 ومشروع ميزانية سنة 2013. وبسبب ضعف المقترحات الصادرة عن هذه اللجان الجهوية نتيجة لافتقارها للواقعية والقابلية للإنجاز، تم العدول عن هذه التجربة عند إعداد ميزانية الدولة لسنة 2014.

وخلافا لما نصّ عليه منشور الوزير الأول عدد 3 المؤرخ في 20 جانفي 1995 من ضرورة إبراز النفقات ذات الصبغة الجهوية بوثائق ميزانية الدولة تبين عدم قيام وزارة المالية بموافاة المجلس

⁽¹⁾ لم يتم الأخذ بعين الاعتبار صفقات الدراسات وصفقات البرنامج الجهوي للتنمية والصفقات غير المحملة على الاعتمادات المحالة وصفقات التنظيف المحملة على الباب الثاني من الجزء الخامس من ميزانية المجلس الجهوي.

الجهوي بقائمة المشاريع والنفقات ذات الصبغة الجهوية وذلك طيلة الفترة 2009-2015 مما حال دون اطلاعه على المشاريع والبرامج المرسمة لفائدته وكذلك على كلفتها والقسط الذي يقع التعهد بإنجازه خلال السنة وكذلك اعتمادات الدفع المتوفرة للشروع في إعداد الدراسات الأولية الخاصة بالمشاريع المبرمجة وإعداد ملفات طلبات العروض.

وخلافا لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 98 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، لم تقم أغلب الوزارات بإعلام المجلس الجهوي بالقائمة النهائية للمشاريع ذات الصبغة الجهوية المزمع إنجازها في أجل أقصاه موفي شهر جانفي من بداية كل سنة وموافاته بالبرامج الوظيفية للمشاريع الجديدة وتحديد كلفتها قبل موفي شهر فيفري من كل سنة حيث قامت وزارة الشباب والرياضة على سبيل المثال بإرسال البرنامج الوظيفي لمشروع تهيئة ملعب بنقردان الجديد والمبرمج بعنوان سنة 2015 بتاريخ 13 أكتوبر 2015.

واكتفت بعض الوزارات بفتح اعتمادات التعهد المخصصة لإنجاز المشاريع على منظومة "أدب جهوي" دون إعلام المجلس الجهوي بصفة مسبقة مما تسبب في تأخر انطلاق الدراسات على غرار قيام وزارة الشباب والرياضة بإحالة اعتماد تعهد بمبلغ 269 أ.د لإنجاز أشغال تعشيب ملعب جرجيس بالشعب الطبيعي بتاريخ 27 ماي 2015 واعتماد تعهد بمبلغ 225 أ.د بتاريخ 29 سبتمبر 2015 لإنجاز مشروع تهيئة ملعب بنقردان الجديد المرسم بميزانية التنمية للوزارة بعنوان سنة 2015 دون علم للمجلس الجهوي ببرمجة هذه المشاريع.

ب- تحديد الحاجيات وإنجاز الدراسات

خلافًا لمقتضيات الفصل 13 من الأمر عدد 2617 المؤرخ في 14 سبتمبر 2009 والمتعلق بتنظيم إنجاز البنيات المدنية، لم تقم عديد الوزارات بتقديم ما يفيد تخصيصها لقطعة الأرض اللازمة لإقامة مشاريعها مما نتج عنه تأخير في انطلاق الدراسات على غرار مشروع بناء وحدة محلية لتفقدية الشغل بجرية ميدون المبرمج بعنوان سنة 2011 والذي لم يتسن تعيين المصممين للشروع في إعداد الدراسات المتعلقة به إلا بتاريخ 20 ماي 2014.

كما لم تتحرر عديد الوزارات عند إعدادها للملفات المرجعية لبعض المشاريع في تحديد صبغة الأرض، حيث قامت وزارة الشباب والرياضة ببرمجة مشروع تهيئة فضاء الكرة الحديدية بمدينة بمنطقة خضراء مما دفع اللجنة الداخلية للبناءات المدنية إلى رفض تعيين المصممين بجلستها المنعقدة بتاريخ 14 مارس 2013.

ولم يُول المجلس الجهوي العناية المطلوبة للتثبيت من تسوية الوضعية العقارية لبعض المشاريع على غرار مشروع بناء مركز أمن عمومي بمدينة الشمالية المبرمج بعنوان سنة 2012 حيث تبين أن قطعة الأرض المزمع تخصيصها لإنجاز المشروع تعود ملكيتها للوكالة العقارية للسكنى مما تسبب في تعطل المشروع إلى تاريخ 11 جوان 2015 لعدم حل الإشكال المتعلق بتخصيص قطعة الأرض.

وتبين ضعف تنسيق المجلس الجهوي مع المتدخلين في إنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية مما ترتب عنه تعطل تنفيذ بعض الصفقات حيث توقفت أشغال بناء معهد بني خدّاش لمدة 427 يوما نظرا لضرورة تحويل الخط الكهربائي المحاذي للمعهد من طرف الشركة التونسية للكهرباء والغاز، كما توقف إنجاز مشروع بناء مركب الطفولة بمعتمدية سيدي مخلوف الذي انطلقت أشغاله بتاريخ 27 جانفي 2014 بسبب اعتراض الشركة التونسية للكهرباء والغاز على مواصلة الإنجاز لوجود خط كهربائي متوسط الضغط محاذي لموقع المشروع ولم يتسن استئناف الأشغال إلا بتاريخ 01 سبتمبر 2015.

كما توقفت أشغال بناء قرية حرفية بحومة السوق المصادق عليها بمبلغ 983 أ.د بسبب اعتراض جمعية صيانة المدينة وبلدية ميدون على هدم مستودعات لصبغتها التاريخية وهو ما ترتب عنه إدخال تغييرات في الكميات المبرمجة والترفيغ في مبلغ الصفقة بنسبة 30%.

وتوصي دائرة المحاسبات بالحرص على إتمام إجراءات تخصيص وتفويت وتغيير الصبغة العقارية للأراضي والتنسيق مع جميع الأطراف المتدخلة في إنجاز المشاريع قبل الشروع في إعداد الدراسات ضمانا لعدم تعطلها أثناء التنفيذ.

وخلافا لمقتضيات الفصل 18 من الأمر عدد 2617 المؤرخ في 14 سبتمبر 2009 والمتعلق بتنظيم إنجاز البنايات المدنية تبين عدم تقيّد بعض الدراسات بحجم الإعتمادات المخصصة لإنجاز المشروع حيث خصّصت على سبيل المثال وزارة الثقافة اعتمادا قدره 500 أ.د لبناء مركز للفنون الركحية والدرامية بمدينة (قسط وحيد) في حين حدّدت الدراسات كلفة المشروع بمبلغ 672 أ.د.

ونتيجة لعدم كفاية الاعتمادات المخصصة شهد مشروع بناء دار الثقافة سيدي مخلوف القسط عدد 2 المبرمج بعنوان سنة 2012 تأخيرا في إنجاز الدراسات ناهز الثلاث سنوات حيث لم يتسنّ الإعلان عن طلب العروض إلا بتاريخ 28 أفريل 2015. كما ترتب عن عدم كفاية الاعتمادات المخصصة للإنجاز وفقا لبرنامج وظيفي متكامل، إنجاز مشاريع غير مكتملة حيث تبين من خلال المعاينة الميدانية بتاريخ 19 أفريل 2016 لمشروع بناء قاعة ألعاب جماعية بجرجيس بكلفة 2,3 م.د والذي تم

قبوله وقتيا بتاريخ 08 مارس 2016 عدم برمجة إنجاز مدارج للجماهير بالقاعة المغطاة مما يجعل من هذا المشروع فاقدا لجزء من وظيفيته ولا يمكن استغلاله على أحسن وجه.

وخلافا لمبدأ الاقتصاد في الشراء العمومي والذي يقتضي التحديد المدقق للحاجيات، عرفت صفقة أشغال بناء مركز التخييم والاصطياف بجرجيس المصادق عليها بمبلغ 736 أ.د. زيادة في حجم الأشغال بنسبة 51,6% نتيجة رصد اعتماد تكميلي لإنجاز الأشغال المبرمجة والتي تم التخلي عنها بعد انطلاق تنفيذ الصفقة بمدة 16 يوما وقد تمّ إسناد هذه الصفقة دون تبرير الفارق الكبير بين العرض المالي المقدم وتقديرات الإدارة وواقع المنافسة.

وعلاوة عن ذلك، شهدت بعض المشاريع تأخيرا في إعداد الدراسات نتيجة سوء ضبط برامجها الوظيفية، فإثر المصادقة على الدراسات المتعلقة بمشروع بناء قسم جديد لطب الاستعجالي بالمستشفى الجهوي الصادق المقدم بجربة المبرمج بعنوان سنة 2012 والتي حددت كلفة انجازه التقديرية بمبلغ 800 أ.د. قامت وزارة الصحة بتاريخ 20 فيفري 2014 برصد اعتماد إضافي قدره 700 أ.د. وفقا لبرنامج وظيفي جديد. ولم يتسن الانطلاق في الأشغال إلا بتاريخ 01 اوت 2015.

وتعتمد اللجنة الداخلية للبناءات المدنية في تعيين المصممين، على معيار قرب مركز عمل صاحب الخدمات من مكان تركيز المشروع (من 0 إلى 50 كم) والذي يضاهي في عدد نقاطه (30 نقطة) معيار القيام بأشغال سابقة تتراوح قيمتها التقديرية بين 400 أ.د. و 600 أ.د.⁽¹⁾. وقد ترتب عن اعتماد هذا المعيار الجغرافي تفاوت ملحوظ في تعيين المصممين بين المناطق حيث بلغت قيمة الدراسات المسندة لفائدة المهندسين المعماريين الذين تقع مراكز عملهم ببلدية مدين حوالي 16,7 م.د. في حين لم تتجاوز قيمتها 4 م.د. بالنسبة لبقية البلديات في كامل الولاية.

وتدعو دائرة المحاسبات الإدارة الجهوية للتجهيز بمدينين بمراجعة ترتيب المعايير وإعادة إسناد النقاط لكل معيار بشكل يضمن توسيع مجال الاختيار على أساس ضمان حسن إنجاز الدراسات دون المساس بمبدأ تكافؤ الفرص.

وخلافا لمقتضيات الفصل 14 من الأمر عدد 2617 لسنة 2009 المتعلق بالبناءات المدنية تبين عدم إنجاز الدراسات الجيوتقنية لبعض المشاريع وهو ما أثر على جودة ودقة دراسة الأسس على غرار مشروع تهيئة وصيانة المركب الرياضي بمدين الذي شهد إدخال تغييرات هامة في قسط الهياكل والأسس انجر عنها زيادة في مبلغ الصفقة بحوالي 40 أ.د. أي قرابة 30% من مبلغها الأصلي. كما شهدت

(1) خلال الفترة 2011 إلى 2015.

صفقة بناء مركز عمل عن بعد بجرجيس والتي تم إنجازها بمبلغ 1,47 م.د زيادة في الكميات بمبلغ يناهز 111 أ.د لعدم اعتماد دراسة الهياكل والأسس على الدراسة الجيوتقنية والتي تم إعدادها بعد الإعلان عن طلب العروض.

ج- آجال إنجاز الصفقات

تكتسي الآجال أهمية قصوى بالنسبة للصفقات العمومية لما لها من تأثير مباشر على نجاعة وحسن إنجاز الطلبات العمومية سواء من ناحية الكلفة أو الجودة. وخلافا لذلك شهد عدد هام من الصفقات تأخيرا في إعداد الدراسات المتعلقة بها وإبرامها وتنفيذها وقبولها وختمها.

فقد تبين من خلال فحص محاضر جلسات اللجان الداخلية والفنية للبناءات المدنية بمدينة المنعقدة خلال الفترة 2009-2015 وجود تأخير في جميع مراحل إعداد الدراسات لمشاريع البناءات المدنية والتي بلغت 30 شهرا بالنسبة لمشروع توسعة وتهيئة بمقر محكمة الناحية بجربة وتوسعة محكمة الاستئناف بمدينة.

كما تبين من خلال فحص عينة شملت 30 مشروعا وجود تأخير في إنجاز الدراسات الأولية الموجزة حيث تراوحت المدة التي استغرقتها إعداد هذه الدراسات بين 3 و10 أشهر من تاريخ تعيين المصممين.

وفي ذات السياق تبين وجود تأخير في المصادقة على الدراسات المعمارية التمهيدية المعمقة ودراسات الأقساط الخاصة للمشاريع تراوح بين 5 أشهر بمشروع تهيئة ملعب حسي عمر و22 شهرا بمشروع بناء دار الثقافة سيدي مخلوف القسط عدد 2.

أما بخصوص إبرام الصفقات فقد تبين من خلال فحص عينة تتكون من 254 صفقة بقيمة 113 م.د من جملة 279 صفقة تم إبرامها خلال الفترة 2009-2014 تسجيل تأخير في إبرامها حيث بلغ معدل المدة الفاصلة بين موافقة لجنة الصفقات على ملف فرز العروض وتاريخ الانطلاق في تنفيذ الأشغال 71 يوما بلغ أقصاها 816 يوما في صفقة إصلاح الأضرار الحاصلة بالسجن المدني بحربوب.

وتم تسجيل تأخير في المصادقة على عديد الصفقات من قبل رئيس المجلس الجهوي بمدة تراوحت بين 180 يوما في صفقة بناء دار الثقافة بأجيم (قسط عدد 1 الهندسة المدنية) و771 يوما بالنسبة لصفقة بناء قرية حرفية بحومة السوق.

كما لم يحرص المجلس الجهوي على الإسراع في انطلاق تنفيذ الصفقات بعد المصادقة عليها حيث بلغت على سبيل المثال الفترة الفاصلة بين المصادقة على صفقة إحداث قرية حرفيّة بحومة السّوق جربة وتاريخ الانطلاق في الأشغال 155 يوما.

ويتربّ عن التأخير في إبرام الصفقات تخليّ بعض أصحابها عن تنفيذها على غرار صفقة أشغال تهيئة المركز المندمج للشباب والطّفولة ببنقردان والتي تم فسخها بطلب من المقاول نتيجة التأخير في المصادقة عليها بعد مرور 278 يوما من تاريخ آخر أجل لتقديم العروض في حين حددت كراس الشروط الإدارية الخاصة صلوحية العروض بمدة 90 يوما. كما أدى تأجيل انطلاق أشغال القسط الثاني من صفقة تهيئة مركز التخييم والاصطياف بأغير جربة ميدون المصادق عليها بمبلغ 283 أ.د الى فسخ الصفقة بطلب من المقاول، وقد نتج عن ذلك إعادة الإعلان عن طلب العروض وارتفاع في كلفة المشروع بمبلغ 123 أ.د.

أمّا في خصوص آجال تنفيذ الصفقات فقد تبين من خلال فحص عينة تتكون من 181 صفقة من جملة 279 صفقة أن معدّل التفاوت بين الآجال التعاقدية المحدّدة والآجال الفعلية للإنجاز خلال الفترة 2009-2013 بلغ 99 يوما سجل أقصاه بصفقة بناء مستودع لتوزيع الأدوية بمدينة (قسط السوائل) بـ 766 يوم تأخير.

وقد عرف تنفيذ أغلب الصفقات المتعلقة بالمشاريع ذات الصبغة الجهوية ضعفا في نسق الإنجاز وهو ما تمت معاينته بتاريخ 19 أفريل 2016 بمشروع بناء مركز التخييم والاصطياف بجرجيس حيث بلغت نسبة الانجاز 85% بعد مرور 1528 يوما من تاريخ انطلاق الأشغال في حين تم تحديد الآجال التعاقدية بمدة 330 يوما. كما لم تتجاوز نسبة تقدم أشغال مشروع توسعة المعهد العالي للبيوتكنولوجيا التطبيقية 70% رغم مرور 950 يوما من تاريخ الانطلاق في الإنجاز متجاوزة بذلك الآجال التعاقدية بمدة 590 يوما.

وفيما يتعلق بقبول الأشغال، وخلافا لمقتضيات الفصل 41.1 من كراس الشروط الإدارية العامة المطبق على الصفقات العمومية الخاصة بالأشغال والذي حدّد أجل 20 يوما للقيام بالاستلام الوقي ابتداء من تاريخ الإعلام بانتهاء الأشغال، تبين من خلال فحص 41 ملف ختم نهائي أن معدّل هذه المدة بلغ 46 يوما سجّل أقصاه بصفقة أشغال تجديد شبكة التنوير الكهربائي بجميلة ببنقردان (274 يوما) وهو ما يتيح لأصحاب الصفقات المطالبة بفوائض التأخير طبقا لأحكام الفصل 103 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظم للصفقات العمومية.

كما تبين من خلال فحص عينة تتكون من 36 ملف ختم نهائي تسجيل تأخير في إجراء عملية القبول النهائي في خصوص 89% من هذه الصفقات الذي بلغ معدله 76 يوما وبلغ أقصاه في صفقة بناء دار الثقافة بأجيم (341) يوما مما يترتب عنه تحميل أصحاب الصفقات أعباء مالية إضافية نتيجة التأخير في تحرير الضمانات المالية.

أما بالنسبة للصفقات التي تم في شأنها ختم نهائي فقد تبين من خلال فحص 32 ملف منها تجاوز الآجال الترتيبية⁽¹⁾ حيث بلغ معدل المدة الفاصلة بين تاريخ القبول النهائي للأشغال وتاريخ الموافقة على ملف الختم النهائي من قبل لجنة الصفقات 305 أيام.

د- تنفيذ الصفقات

تبين على إثر المعاينات الميدانية المجراة بتاريخ 12 جوان 2015 و 19 أفريل 2016 لمركز الفنون الركحية والدرامية بمدنين المنجز في إطار صفقة مصادق عليها بتاريخ 18 نوفمبر 2009 بمبلغ 430 أ.د وجود إخلالات جوهريّة تتعلق بتنفيذها تسببت في ظهور تصدعات وشقوق بجدران المكاتب الإدارية وقاعة التمارين وفضاء الاستقبال والجدران الخارجية للمبنى.

وأرجع تقرير الاختبار⁽²⁾ هذه الإخلالات إلى رداءة الخرسانة المستعملة وإلى تسرب مياه الأمطار أسفل المبنى في حين لم تقم الإدارة الجهوية للتجهيز بمدنين بتحديد الأطراف المسؤولة. وقد نتج عن ذلك تحلل المجلس الجهوي لكلفة إصلاح الأضرار التي لحقت بالمبنى بما يناهز 250 أ.د فضلا عما سببه إصلاح هذه الأضرار من توقف انجاز أشغال القسط الثاني من المشروع لمدة 358 يوما.

كما تبين من خلال المعاينة الميدانية المجراة بتاريخ 19 أفريل 2016 لمشروع بناء مركز عمل عن بعد بجرجيس والذي دخل حيز الاستغلال بداية من شهر أفريل 2015 وبعد انقضاء مدة الضمان، وجود بعض الإخلالات على غرار تعطل نظام التكييف المركزي وظهور عيوب في تركيب "الألمنيوم" أدت إلى تسرب مياه الأمطار إضافة إلى تركيز محولات التيار المتناوب بثلاث مكاتب وبقاعة الجلسات بشكل غير مطابق لمعايير السلامة حيث حال الضجيج الصادر عن هذه المحولات دون إمكانية استغلال هذه الفضاءات من قبل باعثي المشاريع.

كما لم تول الإدارة الجهوية للتجهيز بمدنين العناية اللازمة لمراقبة تنفيذ الصفقات حيث تبين من خلال نفس المعاينة الميدانية إهمال في مسك دفاتر الحضور لعدد من المشاريع على غرار

(1) المحددة بـ 120 يوم عمل بالفصل 121 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المنظم للصفقات العمومية والتي تم التقليل فيها إلى 110 يوما بمقتضى الفصل 104 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014.

(2) الذي تم إعداده في الغرض بكلفة 6,7 أ.د.

مشروع بناء مسبح مغطى بمدنين ومشروع بناء مركز للفنون الركحية والدرامية بمدنين (قسط2) ومشروع أشغال توسعة المعهد العالي للبيوتكنولوجيا التطبيقية بمدنين حيث لم يتم التنصيص بهذه الدفاتر على أية بيانات تخص تنفيذ الأشغال كتحديد المعدات ونوعية الأشغال اليومية المنجزة والمواد مما يحول دون التثبت من الإنجاز الفعلي للأشغال.

وبالرجوع إلى ملفات الختم النهائي لبعض الصفقات، تبين إصدار أذن إدارية لإيقاف الأشغال على سبيل التسوية مما أثر على احتساب خطايا التأخير المستوجبة على غرار صفقة أشغال تهيئة وصيانة المركب الرياضي بمدنين حيث تم تعليق آجال الإنجاز لمدة 119 يوما من خلال التنصيص بإذن إداري لإيقاف الأشغال استنادا على دفاتر الحاضرة في حين لم تتضمن هذه الدفاتر أي معطيات عن توقف الأشغال. علاوة عن ذلك تواصلت أشغال هذه الصفقة لمدة 55 يوما بعد التصريح بالقبول الوقي للأشغال.

كما تبين عدم مصداقية الإذن الإداري لتعليق الأشغال الصادر على سبيل التسوية وبعد تاريخ القبول الوقي لصفقة توسعة المعهد العالي للبيوتكنولوجيا التطبيقية بمدنين المصادق عليها بمبلغ 2,5 م.د والذي أوقف سريان الآجال التعاقدية لمدة 47 يوما في حين تبين من خلال الرجوع إلى دفتر الحاضرة تواصل هذه الأشغال طيلة هذه المدة.

وتشكل هذه التجاوزات أخطاء تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 اقترفها المدير الجهوي للتجهيز بمدنين الذي قام اعتمادا على إصدار أذن إدارية مغلوبة بإلحاق ضرر مالي بالمجلس الجهوي من خلال إعفاء صاحب صفقة أشغال تهيئة وصيانة المركب الرياضي بمدنين من خطايا تأخير بلغت قيمتها 65 أ.د وصاحب صفقة توسعة المعهد العالي للبيوتكنولوجيا التطبيقية بمدنين من خطية تأخير تساوي 59 أ.د.

وبالرجوع إلى دفتر استخلاص خطايا التأخير إلى حدود 13 جانفي 2016 تبين عدم استخلاص خطايا التأخير المتعلقة بصفقة أشغال الرفع من طاقة استيعاب المركب الرياضي بجرجيس بقيمة 25 أ.د وبصفقة إحداث قرية حرفية ببني خدّاش بخطية قدرها 11 أ.د وبصفقة بناء معهد بني خدّاش بخطية قدرها 10 أ.د وبصفقة بناء مطعم ومطبخ بالمدرسة الإعدادية بالشهبانية بما قدرها 6 أ.د والتي تمت في شأنها المصادقة على ملفات الختم النهائي.

وتوصي دائرة المحاسبات قابض المجلس الجهوي باستخلاص جميع خطايا التأخير المسطرة والصادرة في شأنها أوامر تثقيل كما تطالب المجلس الجهوي بمتابعة استخلاص هذه الخطايا بصفة دورية.

ومن جهة أخرى لم يتم القيام بالختم النهائي لما مجموعه 117 صفقة تم في شأنها القبول النهائي للأشغال خلال الفترة 2009-2014، ومن شأن عدم إعداد ملفات الختم النهائي في الآجال أن يتسبب في انقضاء صلوحية الضمانات المالية النهائية وأن يُفوّت على المشتري العمومي استخلاص جميع الخطايا والغرامات المالية المستوجبة.

III- البرنامج الجهوي للتنمية

يمثل البرنامج الجهوي للتنمية آلية تكميلية لدعم استراتيجية التنمية الجهوية ويهدف لاستحداث نسق التنمية المحلية سواء بالمناطق الحضرية أو الريفية بغاية تحسين جودة الحياة وإحداث موارد الرزق. ويتكفل المجلس الجهوي في هذا الإطار بإنجاز مشاريع مختلفة تتعلق بالبنية التحتية على غرار الربط بشبكة الماء الصالح للشرب والإنارة المنزلية والتنوير العمومي وتعبيد الطرقات والمسالك وبالتكوين المهني، كما يتكفل بإسناد منح بعنوان تحسين مسكن أو قروض صغرى لفائدة العائلات محدودة الدخل والمساعدة على بعث المشاريع وإحداث موارد الرزق.

وتبيّن خلال الفترة 2010-2015 تأخير في عملية إحالة اعتمادات التعهد بشكل تجاوز أحيانا الأجل الأقصى المنصوص عليه بمنشور وزير المالية عدد 1340 المؤرخ في 28 جويلية 2003 والمتعلق بالاعتمادات المحالة إلى المجالس الجهوية والمحدد بتاريخ 15 ديسمبر من كل سنة، فعلى سبيل المثال تمت إحالة 91,37% من اعتمادات البرنامج المذكور لسنة 2012 خلال سنة 2013.

وتوصي دائرة المحاسبات الوزارة المكلفة بالتنمية بضرورة التسريع بإحالة الاعتمادات المُخصّصة لإنجاز مشاريع البرنامج الجهوي للتنمية إلى المجلس الجهوي بهدف تمكينه من الحيز الزمني الكافي لإنجازها خلال سنة برمجتها.

وقد تمّ الوقوف على إخلالات عديدة شابت تنفيذ مختلف مكونات البرنامج الجهوي للتنمية وتعلّقت أساسا بإنجاز مشاريع الإنارة المنزلية والربط بالماء الصالح للشرب وتعبيد المسالك والطرقات وبالحضائر الظرفية وبدعم موارد الرزق وبالتكوين المهني.

أ- مشاريع الإنارة المنزلية والربط بالماء الصالح للشرب

شهدت 3 من جملة 4 صفحات مُتعلّقة بالإنارة المنزلية تم إبرامها بين المجلس الجهوي والشركة التونسية للكهرباء والغاز لسنوات 2011 و2012 و2013 تأخيرا في الإنجاز بمعدل 395 يوما

بلغ أقصاه 684 يوما بالنسبة للصفقة عدد 21/2013. وقد أرجع المجلس الجهوي هذا التأخير إلى "الصعوبات العديدة التي تعترض الشركة التونسية للكهرباء والغاز بخصوص التزود بالمعدات وتعيين المقاولات المناولة المختصة بالجهة بالإضافة إلى اعتراضات المواطنين خاصة بعد الثورة".

كما تمّ تحديد مدة الانجاز التعاقدية بفترة 360 يوما بالنسبة لجميع صفقات الإنارة المنزلية رغم التباين في عدد المنتفعين وفي طبيعة الوسط بين الريفي والحضري وهو ما يمكن أن يخفي نقصا في جدية الدراسات الأولية التي تعدّها الشركة التونسية للكهرباء والغاز. وأفاد المجلس الجهوي أنه سيتم العمل مستقبلا على مزيد التحري من مدى مطابقة مدّة الانجاز لحجم الأشغال وتكلفتها.

أمّا فيما يتعلق بصفقات الربط بالماء الصالح للشراب، فقد تبين وجود تأخير متفاوت في إنجاز هذه الصفقات بمعدل 548 يوما بلغ أقصاه 786 يوما بالنسبة للصفقة عدد 30/2013.

من جهة أخرى، وخلافا لأحكام الفصل 121 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 والفصل 104 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المتعلقان بتنظيم الصفقات العمومية، لم يقدّم المجلس الجهوي بختم أي من صفقات الإنارة المنزلية للفترة 2010-2013 و صفقات الربط بالماء الصالح للشراب للفترة 2010-2015. وأفاد المجلس الجهوي أنه سيعمل مستقبلا على التنسيق مع الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه لإعداد ملفات الختم النهائي لكل الصفقات المبرمة في الغرض.

وتوصي دائرة المحاسبات المجلس الجهوي بالحرص على جدية الدراسات الأولية لصفقات الإنارة المنزلية وبضرورة ختم الصفقات المبرمة مع الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه في الآجال الترتيبية.

ب- مشاريع تعبيد الطرقات والمسالك

خلافا لما نصت عليه أحكام الفصل 71 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرخ في 27 ديسمبر 2002 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، تبين من خلال التدقيق في عينة تتركب من 17 صفقة تعبيد طرقات تجاوزت لجنة الفرز المالي لصلاحياتها بتغيير كميات الصفقة حيث تولّت الزيادة في كميات 5 صفقات بلغ أقصاها نسبة 77,70% في الصفقة عدد 55/2010 المتعلقة بتعبيد الطريق الرابط بين الدارغولية والشرية، والتنقيص في كميات 4 صفقات بنسبة بلغت 16,06% بالنسبة للصفقة عدد 13/2013 المتعلقة بتعبيد طرقات بولاية مدنين ضمن البرنامج الجهوي للتنمية 2012 (قسط 2).

ويُعتبر تصرُّف اللّجنة المذكورة على هذا النحو مسّا بالمبادئ العامة للصفقات العمومية وخاصة مبدأي شفافية الإجراءات والمساواة أمام الطلب العمومي حيث يتم التعاقد مع صاحب الصفقة في كمّيّات مغايرة لتلك التي تم في شأنها الإعلان عن المنافسة.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى وجوب الالتزام بالمبادئ العامة للصفقات العمومية من قبل مختلف الأطراف المتدخلة في عملية إبرام وتنفيذ الصفقات التي يعقدها المجلس الجهوي.

كما شهدت العديد من الصفقات تعطّيلا في الانطلاق بسبب تأخير إصدار الإذن الإداري ببداة الأشغال. وقد تجاوزت في بعض الأحيان، الفترة الفاصلة بين مصادقة لجنة الصفقات وإصدار الإذن الإداري بانطلاق الأشغال فترة صلوحية العروض. وقد تراوحت هذه الفترة بين 53 يوما بالنسبة لصفقة "تدعيم المسالك الريفية برنامج 2014" و124 يوما بالنسبة للصفقة عدد 14/2011 المتعلقة بمشروع "تعبيد الطريق الرابطة بين الطريق الجهوية رقم 114 ومنطقة البرزالية ببني خدّاش". كما تم تبليغ هذه الصفقة للمقاول بتاريخ 23 أفريل 2011 أي بعد 125 يوما من تاريخ آخر أجل لقبول العروض وذلك خلافا لمقتضيات كراس الشروط الإدارية الخاصة بالصفقة التي حددت صلوحية العروض لفترة 90 يوما.

وخلافا لأحكام الفصل 121 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 والفصل 104 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المتعلقين بتنظيم الصفقات العمومية، لم يتم المجلس الجهوي خلال الفترة 2010-2015 بختم 17 من جملة 26 صفقة تعبّد مسالك وطرق.

أمّا بخصوص الصفقة عدد 05/2012 المتعلقة بتعبّد طرق بمعمدية مدين الشمالية (قسط 1) بمبلغ 1,228 م.د، فقد قدّم صاحب الصفقة شهادة في تأمين الأشغال صالحة إلى غاية 26 سبتمبر 2012 في حين تواصلت الأشغال إلى غاية 17 أفريل 2014⁽¹⁾ أي لمدة 470 يوما⁽²⁾ دون تأمين الحاضرة.

من جهة أخرى، ونتيجة لتعدد الإشكاليات العقارية وضعف التنسيق مع الديوان الوطني للتطهير، بلغت المدة الفعلية لإنجاز هذه الصفقة 703 أيام في حين كانت مدة الإنجاز التعاقدية في حدود 240 يوما. وخلافا لما نص عليه الترتيب المنظمة للصفقات العمومية، قدّم صاحب الصفقة الضمان النهائي بعد مرور 277 يوما من تبليغه بالصفقة عوضا عن 20 يوما كحد أقصى. وأفاد المجلس الجهوي أنّه سيعمل على تفادي ذلك مستقبلا.

(1) تاريخ الاستلام الوقي للصفقة.

(2) الفترة الفاصلة بين انتهاء صلوحية عقد التأمين وتاريخ الاستلام الوقي = 568 يوم وقد توقفت الأشغال بين غرة أوت و 07 نوفمبر 2012 = 98 يوم وبالتالي فإن فترة الأشغال الفعلية غير المغطاة بعقد التأمين = 568-98= 470 يوم.

وتوصي دائرة المحاسبات المجلس الجهوي بالحرص على التحكم في آجال تنفيذ الصفقات العمومية وبتفادي الإخلالات المشار إليها أعلاه.

ج- الحضائر الظرفية

بلغ عدد العملة المنضوين تحت آلية الحضائر الظرفية بولاية مدين خلال الفترة 2010-2015 على التوالي 105 و8953 و1965 و1798 و1640 و1338 عاملا. ورغم تكثف وزارة التنمية بخلاص أجور عملة الحضائر مباشرة منذ شهر أوت من سنة 2012 إلا أن دور المجلس الجهوي يبقى الضمانة الوحيدة لاحترام قاعدة العمل المنجز المنصوص عليها بالفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية وبالتالي أحقية هؤلاء العملة في الأجور التي يتقاضونها. في المقابل لم تتوفر بإدارة المجلس الجهوي أي معطيات حول توزيع العملة بين مختلف المؤسسات ببعض المعتمديات إلى غاية شهر مارس 2016 وذلك على غرار العملة الراجعين بالنظر لمعتمديتي مدين الشمالية ومدين الجنوبية والموضوعين تحت تصرف بلدية مدين والبالغ عددهم 100 عامل بالتاريخ المذكور.

من جهة أخرى أثبتت المعاينات الميدانية المجراة من قبل الدائرة خلال شهر فيفري 2016 إلى بمعتمديات مدين الشمالية ومدين الجنوبية وبن قردان⁽¹⁾ أن عمليات مراقبة حضور العملة وطريقة توزيعهم في العمل تفتقر للتنظيم والمتابعة.

كما بيّنت هذه المعاينات تشغيل بعض المؤسسات العمومية للعملة بنظام نصف الوقت في غياب سند قانوني أو ترتيبي في حين واصلت المؤسسات الأخرى تشغيل عملتها بنظام الوقت الكامل مع أنهم يتقاضون نفس الأجر اليومي.

كما أثبتت هذه المعاينات غياب جميع عملة الحضائر العاملين بالمركب الرياضي بمدين والبالغ عددهم 12 عاملا خلال فترة المعاينة. وقد أفاد المجلس الجهوي أنه ستم مراسلة المعتمدين للسهر على حسن استغلال العملة.

وتوصي دائرة المحاسبات المجلس الجهوي بالسعي للتوظيف الأمثل للعملة المنتدبين على آلية الحضائر والحرص على احترام قاعدة العمل المنجز المنصوص عليها بالفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية من خلال متابعة حضورهم الفعلي بمراكز العمل.

د- دعم موارد الرزق

(1) تضم المعتمديات الثلاث عدد 1032 عاملا من جملة 1338 عامل حظيرة بولاية مدين حسب معطيات شهر ديسمبر 2015 التي تقدم بها المجلس الجهوي بمدين.

تتمثل تدخلات البرنامج الجهوي للتنمية بخصوص دعم موارد الرزق في إسناد جملة من المنح والقروض الصغرى بهدف التشجيع على بعث المشاريع وإحداث مواطن الشغل، وقد أوكل منشور الوزير الأول عدد 26 لسنة 2013 المؤرخ في 06 أوت 2013 المتعلق بالتسريع في تنفيذ البرنامج الجهوي للتنمية إنجاز ومتابعة هذه التدخلات إلى الجمعيات في إطار اتفاقيات تبرم في الغرض بين الوالي والجمعيات المعنية في حين لم يُوضَّح المنشور المذكور كيفية اختيار الجمعيات وشروط مشاركتها.

وقد بلغت الاعتمادات المخصصة لهذه التدخلات 1,299 م.د تعهدا و 0,767 م.د دفعا في موفى سنة 2015. وخلافا لأحكام المنشور المذكور، لم يقيم المجلس الجهوي بإحالة هذه الاعتمادات لفائدة جمعيات حيث تولى إسناد مبلغ جملي قدره 1,330 م.د بصفة مباشرة في شكل منح لإحداث موارد الرزق خلال الفترة المتراوحة بين صدور المنشور المذكور (سنة 2013) وموفى سنة 2015 دون إبرام أي اتفاقية مع الجمعيات في الغرض.

هـ- التكوين المهني

بلغت اعتمادات التعهد المخصصة للتكوين المهني بالبرنامج الجهوي للتنمية بمدينة خلال الفترة 2010-2015 مبلغا جمليا قدره 432 أ.د تنقسم إلى 286 أ.د مخصصة للتكوين في ميدان الصناعات التقليدية و 146 أ.د بعنوان التكوين في ميدان المهن الصغرى.

وتمثل اعتمادات التعهد المخصصة للتكوين في الصناعات التقليدية نسبة 66% من جملة اعتمادات التكوين المهني. وقد تم تنفيذ هذا الصنف من التكوين في إطار اتفاقية مُبرمة بين المجلس الجهوي من جهة والنيابة الجهوية للإتحاد الوطني للمرأة التونسية بمدينة من جهة أخرى تفعيلا للاتفاقية الإطارية المتعلقة بـ "إحالة تسيير مراكز التكوين المهني التابعة للمجالس الجهوية إلى الإتحاد الوطني للمرأة التونسية" والتي تم إمضاؤها بين كل من وزير الداخلية ووزير التنمية الاقتصادية ووزير التكوين المهني ورئيسة الإتحاد الوطني للمرأة التونسية بتاريخ 10 جويلية 1996 ومنشور وزير الداخلية عدد 69 المؤرخ في 28 أكتوبر 1996.

وتنص الاتفاقية على تحويل مبلغ سنوي يساوي 50 أ.د من طرف المجلس الجهوي لفائدة النيابة الجهوية للإتحاد الوطني للمرأة بمدينة بحساب بنكي مخصص للغرض وعلى قسطين متساويين بناء على تقرير أدبي ومالي تتقدم به النيابة يبرر إنفاق هذه المبالغ لتحقيق أهداف التكوين ويبين موارد بيع منتوجات مراكز التكوين.

وبالتثبت في ملفات النيابة الجهوية للإتحاد الوطني للمرأة التونسية المتوفرة لدى المجلس

الجهوي، تبين غياب فواتير وإثباتات نفقات مراكز التكوين منذ إبرام الاتفاقية وإلى غاية سنة 2014 حيث كانت التقارير المالية تقتصر على جدول تلخيصي يتضمن النفقات حسب الأبواب تبرر من خلاله النيابة الجهوية صرفها لجميع المبالغ التي أحالها لها المجلس. وخلال سنة 2015 وبطلب من المجلس الجهوي قدمت النيابة الجهوية فواتير نفقاتها للقسط الأول من المنحة والمبلغ 25 أ.د. والتي بينت أن أغلب هذه المبالغ تم إنفاقها خارج مجال الاتفاقية التي تربطها بالمجلس الجهوي.

كما تبين أنّ شهادت ختم التكوين التي تقدّمها المراكز التابعة لإتحاد المرأة غير معترف بها في سوق الشغل كما أنها لا تُمكن المتكونات من الحصول على قروض بنكية بهدف الانتصاب للحساب الخاص وهو ما يتعارض مع أهداف هذا الباب من أبواب البرنامج الجهوي للتنمية.

وتدعو دائرة المحاسبات المجلس الجهوي إلى تدارك هذا الوضع بمتابعة التصرف المالي للنيابة الجهوية للإتحاد الوطني للمرأة بمدنين بالاشتراك مع الإدارة الجهوية للتكوين المهني والتشغيل والمندوبية الجهوية للصناعات التقليدية وذلك تفعيلاً لبنود الاتفاقية ولتحقق هذا التكوين أهدافه.

*

* *

يعمل المجلس الجهوي على النهوض بمستوى التنمية بالجهة وتنفيذ المشاريع والبرامج الجهوية وتحسين ظروف عيش المواطنين، إلا أنه مازال يشكو نقائص عديدة حالت دون اضطلاعهم بمهامه على الوجه المطلوب.

فعلى مستوى التنظيم الإداري والمالي، حال ضعف نسق اجتماعات اللجان القطاعية القارة ووجود شغورات في بعض الوظائف على مستوى الهيكل التنظيمي والتداخل في المهام بين الأعوان وعدم اعتماد أدلة إجراءات دون ضمان نجاعة العمل الإداري. كما شابت النفقات الاعتيادية للمجلس إخلالات شملت بالخصوص استهلاك الوقود والنفقات المحمولة على الصندوق الجهوي لتنمية أنشطة الشباب والثقافة والرياضة بمدنين فضلاً عن ما شاب التصرف في الأملاك العقارية للمجلس الجهوي من تجاوزات تعلّقت بعدم الحرص على الحفاظ على مخزونه العقاري وعدم تحيين معالم الكراء وغياب متابعة المتسوغين المتلذذين. كما اتسم التصرف في المنقولات بعدم اعتماد عمليات الجرد ومحاضر استلام وتسلم لمغازات المجلس.

وتدعو دائرة المحاسبات المجلس الجهوي إلى توضيح المهام والاختصاصات بين الأعوان

ومختلف اللجان مع السعي للتصدي لكافة التجاوزات على أملاكه العقارية وتثمينها وتحسين سبل التصرف في أملاكه المنقولة.

كما لم تلتزم أغلب الوزارات بإحالة الاعتمادات الخاصة بالمشاريع ذات الصبغة الجهوية إلى المجلس الجهوي في آجالها مما تسبب في تأخر إنجاز عديد المشاريع وتعطل تنفيذها. وتدعو دائرة المحاسبات إلى الحرص على التسريع في إحالة الاعتمادات في آجالها الترتيبية ضمانا لنجاعة الطلب العمومي والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.

علاوة عن ذلك فإنّ عدم ممارسة الجهة لصلاحياتها المتعلقة بالبرمجة والتخطيط أثر سلبا على نجاعة وفعالية المشاريع ذات الصبغة الجهوية. كما أدى افتقار الدراسات الأولية للدقة اللازمة وعدم اعتماد مقاربة تشاركية في إعداد البرامج الوظيفية وتشريك جميع المتدخلين في إنجاز المشاريع والتحري في استكمال ملفاتها المرجعية الى عدم تحديد الحاجيات بصفة دقيقة مما أثر على جودة الدراسات.

وشهد تنفيذ الصفقات المتعلقة بالمشاريع ذات الصبغة الجهوية بولاية مدين نسقا ضعيفا مقارنة بحجم الاعتمادات المخصصة لها سنويا. كما اتسمت متابعة المشاريع ومراقبتها من قبل الإدارة الجهوية للتجهيز بمدين بعدم فاعليتها نتيجة نقص في الموارد البشرية اللازمة لمتابعة العدد الهام من هذه المشاريع.

وينبغي مزيد التنسيق بين جميع المتدخلين في تخطيط وبرمجة المشاريع الجهوية والحرص على إنجاز الدراسات في إبائها والتقيد بآجال تنفيذ المشاريع إضافة إلى تفعيل المراقبة أثناء الإنجاز وخاصة فيما يتعلق بدور ناظري الحضيرة ضمانا لحسن تنفيذ الأشغال واحتساب الآجال الفعلية للإنجاز.

كما توصي الدائرة بالحرص على احترام الآجال الترتيبية المخصصة لإتمام إجراءات الختم النهائي للصفقات وعلى خلاص مستحقات المقاولين في الآجال القانونية والحرص على استخلاص خطايا التأخير المثقلة على أصحاب الصفقات بالتنسيق مع القابض الجهوي.

وتمثلت أهم الإشكاليات التي تعوق إنجاز مكوّنات البرنامج الجهوي للتنمية في التأخير في إحالة الاعتمادات من قبل وزارة التنمية. كما عرفت صفقات الإنارة المنزلية والربط بالماء الصالح للشرب تأخيرا ملحوظا في الإنجاز فضلا على عدم ختمها. وتشكو صفقات تعبّد الطرقات والمسالك من عديد النقائص في الجانب الإجرائي بلغت إلى حد الإخلال بجميع مبادئ الصفقات العمومية من قبل لجنة الفرز المالي.

أمّا بخصوص دعم موارد الرزق فإن المجلس الجهوي واصل إسناد مختلف المبالغ لفائدة المنتفعين بصفة مباشرة في شكل منح عوضا عن إسنادها في شكل قروض عن طريق الجمعيات حسب منشور الوزير الأول الصادر في الغرض.

كما أدّى تغيب بعض عملة الحضائر عن عملهم إلى الإخلال بقاعدة العمل المنجز المنصوص عليها بالفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية وذلك لخلاصهم دون إنجاز مهامهم.

ونتيجة لنقص المتابعة لمراكز التكوين المنضوية تحت إشراف النيابة الجهوية للإتحاد الوطني للمرأة التونسية أصبحت المنح المُسندة من قبل المجلس الجهوي تُصرف في غير أهدافها.

ويستوجب البرنامج الجهوي للتنمية مزيد المتابعة والتنسيق بين المجلس الجهوي ومختلف الأطراف المتدخلة وخاصة الوزارة المكلفة بالتنمية والإدارة الجهوية للتجهيز بمدنين لضمان إنجاز مكوناته في الآجال المحددة واحترام قاعدة العمل المنجز وجميع المبادئ العامة للصفقات العمومية.

الرد على ملاحظات دائرة المحاسبات

تمّ إدراج الرد المتلقّى بخصوص الملاحظات المضمّنة بالتقرير الأولي لدائرة المحاسبات صلب هذا التقرير بالمواضع التي تستوجب التوضيح أو التعليق، غير أنّه لم تتلق الدائرة الإجابة في خصوص التقرير التألفي النهائي.

المندوبية الجهوية للتربية بقفصة

أحدثت المندوبية الجهوية للتربية بقفصة، (في ما يلي المندوبية)، بمقتضى الأمر عدد 2205 لسنة 2010 المؤرخ في 6 سبتمبر 2010 المتعلق بإحداث المندوبيات الجهوية للتربية وبضبط تنظيمها الإداري والمالي ومشمولاتها وطرق تسييرها. وتُعدّ بمقتضى القانون⁽¹⁾ عدد 14 لسنة 2010 مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي وتخضع لإشراف الوزارة المكلفة بالتربية.

وتتمثل مهامها أساسا وفق القانون عدد 14 لسنة 2010 آنف الذكر في تطبيق سياسة الدولة في مجال التربية على مستوى الجهة والعمل على تكريس مبادئ النجاعة والجودة والإنصاف في مختلف أوجه العملية التعليمية. كما تقوم بتمثيل وزارة التربية على المستوى الجهوي حيث تتولى إدارة جهاز التربية ومؤسساته الجهوية وتعهدها وتطويرها فضلا عن إشرافها المالي على المؤسسات التربوية الراجعة لها بالنظر ترايبا.

وبلغ خلال السنة الدراسية 2015-2016 عدد المؤسسات التربوية الراجعة بالنظر للمندوبية 186 مدرسة ابتدائية و64 مدرسة إعدادية ومعهد ثانوي يؤمها 66856⁽²⁾ تلميذا. وتشغل المندوبية 7992 عوناً من بينهم 2476 مدرسا بالمدارس الابتدائية و3090 مدرسا بالمدارس الإعدادية والمعاهد الثانوية و888 عون تأطير و126 عون إداري و772 عامل. وبلغت ميزانية المندوبية 13,042 م.د خلال سنة 2015 وارتفعت نفقات العنوان الأول إلى 2,580 م.د خلال نفس السنة بنسبة انجاز ناهزت 96%.

ولغاية التأكيد من مدى توفيق المندوبية في أداء مهامها ومن إحكام التصرف في الموارد الموضوعة على ذمتها في ظل القوانين والتراتيب المنظمة لقطاع التربية والتوجهات المرسومة في هذا المجال، أنجزت دائرة المحاسبات مهمة رقابية شملت الفترة 2011-2015 مع التحيين بمعطيات 2016 كلما أمكن ذلك وتناولت جوانب التصرف الإداري والمالي ودورها في النهوض بجودة التعليم.

(1) المؤرخ في 9 مارس 2010 المتعلق بالمندوبيات الجهوية للتربية.

(2) حسب المعطيات المتوفرة بالمندوبية المتعلقة بالسنة الدراسية 2015-2016.

(3) تتوزع بحساب 2,703 م.د على العنوان الأول و10,339 م.د على العنوان الثاني.

أبرز الملاحظات

- التنظيم الإداري ونظام المعلومات

على الرغم من مرور أكثر من 6 سنوات على إحداث المندوبية لم يتم بعد إحداث المجلس البيداغوجي للمندوبية فضلا عن تواصل عديد الشغورات على مستوى الهيكل التنظيمي للمندوبية مما لم يساعدها على أداء مهامها على أكمل وجه.

ولا تعتمد المندوبية في تأمين مهامها على بعض آليات التنظيم على غرار أدلة الإجراءات والبطاقات الوظيفية مما ترتب عنه ضعف التنسيق بين مختلف المصالح وتداخل المهام. ولا تولي العناية اللازمة بتكوين الأعوان وتطوير مؤهلاتهم، كما تفتقر المندوبية إلى نظام معلومات شامل ومندمج مما يحول دون الحصول على معلومات دقيقة وموثوق فيها ولا يساعد على متابعة الأنشطة واتخاذ القرارات في الإبتان.

ومن شأن الإسراع في إحداث المجلس البيداغوجي وتسديد الشغورات على مستوى الهيكل التنظيمي وضبط أدلة إجراءات تنظيم العمل فضلا عن مزيد العناية بنشاط تكوين الأعوان وتطوير نظام معلومات أن يساعد المندوبية على أداء مهامها على الوجه الأمثل.

- الموارد البشرية

لم تتقيد المندوبية بالنصوص والتراتيب المنظمة لهذا المجال حيث لم تقم دوما بمتابعة وتحيين الوضعيات الإدارية لأعوانها ولم تتول إنجاز القرارات الإدارية ذات الصلة في الإبتان مما انجر عنه في عديد المناسبات تحمّلها لأعباء إضافية دون موجب ناهزت قيمتها الجمالية 450 أ.د.

ولم تحسن المندوبية التصرف في عطل المرض العادي وطويل الأمد حيث لم تقم في عديد المناسبات بعرض رخص المرض على اللجان الطبية المختصة حسب التراتيب الجاري بها العمل ولم تتول متابعتها ومعالجتها عبر منظومة إنصاف وهو ما لم يسمح بمتابعة الوضعيات الإدارية والمالية للأعوان.

وشاب مناظرة انتداب العملة بعنوان سنة 2011 ومناظرات الترقية الخاصة بهم بعنوان سنتي 2013 و2015 عديد الإخلالات تعلقت بعدم احترام مبدأ المساواة بين المترشحين وبالنقص في شفافية الإجراءات المتعلقة بهذه المناظرات.

ويتعين على المندوبية الالتزام بالنصوص والتراتب المنظمّة لمجال التصرف في الموارد البشرية ووضع أساليب عمل وآليات رقابة تمكن من المتابعة الآلية للموارد البشرية والمحافظة على الأموال العمومية. كما أنّ المندوبية مطالبة بالالتزام بمبادئ المساواة ومزيد الشفافية في مناظرات انتداب العملة وترقياتهم.

- التصرف المالي

لم تلتزم المندوبية بالنصوص والتراتب المنظمة للصفقات العمومية حيث لم تعمل في عدّة مناسبات على تحديد حاجياتها بكل دقة وعلى تجميع شراعتها قبل إعداد كراسات الشروط ولم تتقيّد دوماً بالإجراءات المنظمة لفتح الظروف وفرز العروض، وشهد تنفيذ بعض الصفقات تعثراً نتيجة لضعف التنسيق بين الأطراف المتدخلة. إلى جانب ذلك عرف تنفيذ بعض النفقات العادية عديد الإخلالات تعلقت أساساً بعدم احترام مبادئ المنافسة والمساواة بين المشاركين.

كما لم تتول المندوبية وضع آليات كفيلة بإحكام التصرف في الممتلكات والمحافظة عليها واستغلالها على الوجه الأمثل حيث لم تعمل على القيام بجرد سنوي للممتلكات وتسجيلها بدفاتر خاصة فضلاً عن عدم برمجة اعتمادات لصيانة عدّة مساكن وظيفية بالرغم من تردّي حالتها.

كما اتّضح محدودية دور المندوبية بخصوص الإشراف المالي على المؤسسات التربوية الراجعة لها بالنظر في ما يتعلق خاصة بإعداد ومناقشة مشاريع ميزانيات هذه المؤسسات ومتابعة صرف الاعتمادات.

وينبغي على المندوبية التّقيّد بالنصوص المنظمّة للشراء العمومي ووضع التدابير الضرورية التي تمكّن من حسن التصرف في الممتلكات التي بحوزتها. وقصد إحكام إشرافها المالي على المؤسسات التربوية الراجعة لها بالنظر فإنّ المندوبية مدعوة إلى مزيد تفعيل دورها في هذا المجال.

- النهوض بجودة التعليم والحياة المدرسية

لم تتقيّد المندوبية بالمعايير المنظّمة لتوزيع إطار التدريس وأعوان التّأطير مما ترتّب عنه تفاوت في توزيعهم بين المؤسسات التربوية ولجوء المندوبية لتسديد بعض الشغورات في إطار التدريس عن طريق النيابات الظرفية التي تشهد تزايداً ملحوظاً من سنة إلى أخرى. علاوة على ذلك تشكو عدّة مؤسسات تربوية من ضعف صيانة البنايات والفضاءات التابعة لها وافتقارها للتجهيزات التربوية الضرورية.

ولم تعمل المندوبية على المساهمة في وضع تصوّرات في مجال التربية والتعليم بمختلف مراحل الدراسة ولم تتول خلال الفترة 2011-2015 انجاز أدوات التخطيط التربوي على غرار الخارطة المدرسية ومشروع الجهة التربوي مما لم يمكّنها من دراسة واقع المنظومة التعليمية.

كما لم تحرص المندوبية على تقييم أداء المؤسسات التربوية الرّاجعة لها بالنظر وتنظيم وتنسيق التفقّد البيداغوجي للمدرسين ومتابعة عمليّات التفقّد ولم تعمل على تنظيم ممارسة الرقابة الإدارية والبيداغوجية على المؤسسات التربوية التابعة للقطاع الخاص. كما لم تول المندوبية العناية الكافية بمختلف جوانب الحياة المدرسية حيث لم يقع بعث خلايا إصغاء وإرشاد من قبل أغلبية المؤسسات التربوية فضلاً عن عدم توفر أطباء نفسانيين بالعدد الكافي وعدم بعث نوادي ثقافية وصحية ورياضية بعدد المؤسسات وافتقار جلها للفضاءات والتجهيزات لممارسة الأنشطة المذكورة.

ويتعيّن على المندوبية التقيّد بالمعايير التي ضبّطتها الوزارة في مجال توزيع إطار التدريس وأعوان التّأطير لتفادي التفاوت الحاصل في توزيعهم بين المؤسسات التربوية وتوفير التجهيزات التربوية الضرورية لهذه المؤسسات والعمل على إعداد أدوات التخطيط التربوي وتقييم أدائها وإحكام متابعة المؤسسات التربوية الخاصة والنهوض بالحياة المدرسية عبر حث هذه المؤسسات على بعث مكاتب الإرشاد والإصغاء وبعث النوادي المدرسيّة فضلاً عن ضبط مخطط سنوي لبرامج التنشيط الثقافي والرياضي والاجتماعي والصحي ومتابعة إنجازه.

I- التصرف الإداري

تقتضي نجاعة التصرف الإداري حسن التنظيم واعتماد نظام معلومات شامل ومندمج وإحكام التصرف في الموارد البشرية.

أ- التنظيم ونظام المعلومات

نصّ الأمر عدد 2205 لسنة 2010 أنف الذكر على إحداث مجلس بيداغوجي يساعد المندوب الجهوي للتربية على المتابعة والتقييم والنظر في المسائل التربوية ذات الطابع البيداغوجي⁽¹⁾، وبالرغم من أهمية المهام الموكولة لهذا المجلس، لم يتم إلى موفى ماي 2016 إصدار قرار من وزير التربية يضبط تركيبته وطرق تسييره. ومن شأن الإسراع في تركيز هذا المجلس أن يساعد المندوبية على القيام بوظائفها على أفضل وجه.

وبالرغم من مرور 6 سنوات على إحداث المندوبية إلا أنه تم الوقوف على تواصل شغور 10 خطط وظيفية على غرار مصلحة التصرف في الأعوان بالمدارس الابتدائية ومصلحة التصرف المالي بالمدارس الابتدائية ومصلحة الميزانية والإشراف المالي على المؤسسات. كما لوحظ عدم استقرار على مستوى بعض الخطط الوظيفية خاصة خطة المندوب الجهوي للتربية والمدير المساعد للإدارة الفرعية للتدريس والتكوين والتقييم بالمرحلة الابتدائية والمدير المساعد للمالية مما لم يضمن السير العادي للعمل بالمندوبية.

ولا تولي المندوبية الأهمية اللازمة لتكوين مواردها البشرية حيث لم يتم طيلة الفترة 2011-2015 برمجة أنشطة تكوينية لفائدتهم ولم يتم تخصيص أي اعتمادات في الغرض على الرغم من أنّ جُلّ إطاراتها الإدارية ينتمون لسلوك التدريس أي أنّ تكوينهم العلمي لا يتماشى مع متطلبات الوظائف التي يتم تكليفهم بها.

ولا زالت المندوبية تفتقر إلى أدلة إجراءات تضبط مختلف الوظائف وتساعد على توزيع الأدوار وتوضيح المهام وإلى بطاقات وظيفية تضبط بدقة مهام مختلف الأعوان حسب مراكز عملهم. وترتب عن هذه الوضعية تداخل في المهام وضعف التنسيق بين مختلف المصالح.

(1) على غرار مشروع الجهة التربوي ومتابعة برامج التكوين وتقييم التعليم المدرسي بصفة دورية والنظر في نتائج السنة الدراسية وتقديم المقترحات الكفيلة بتحسينها.

ولم تتول المندوبية خلافاً لمنشور⁽¹⁾ الوزير الأول عدد 10 لسنة 2011 إعداد خطة عمل تمكّن من تصور وإنجاز نظام معلومات مندمج ومتكامل. كما لم تعمل على إرساء آليات لتجميع البيانات وتبادل المعلومات بين مختلف المصالح مما حال دون الحصول على إحصائيات دقيقة وموثوق فيها.

وبالرغم من توقّر المندوبية على 9 تطبيقات⁽²⁾ إعلامية لتغطية عدد من أنشطتها فإنه تبين عدم استغلال كل من تطبيقية التصرف في مكتب الضبط وتطبيقية متابعة إطار التدريس بالمدارس الابتدائية منذ سنة 2011. وعلاوة على ذلك لم يتم استغلال جميع الوظائف التي تتيحها كل من تطبيقية التصرف في المخزون وتطبيقية متابعة إطار التدريس بالمدارس الإعدادية والمعاهد الثانوية.

وخلافاً لأحكام القانون⁽³⁾ عدد 5 لسنة 2004، لم تتول المندوبية إخضاع أنظمتها المعلوماتية وشبكاتها الاتصالية إلى تدقيق دوري بالرغم من أهميته في تجنب المخاطر المحتملة لاسيما وأنّ جُلّ الحواسيب مرتبطة بشبكة الأنترنت. وفي هذا الإطار تمّ الوقوف خلال فترة إنجاز المهمة الرقابية على تواتر الأعطاب والانقطاعات بالشبكة ممّا انجر عنه تعطيل العمل على مستوى التصرف الإداري والمالي وبطء في إسداء الخدمات. وخلافاً لمقتضيات منشور⁽⁴⁾ الوزير الأول عدد 19 المؤرخ في 11 أفريل 2007 لم تتول المندوبية تركيز مضادات للفيروسات بأجهزة الحواسيب.

ومن جهة أخرى، لا تعتمد المندوبية على نظام تصنيف الأرشيف وعلى جداول مُدد استبقاء الوثائق الخصوصية لوزارة التربية في جزئها المتعلق بمصالح الإدارات الجهوية للتعليم المصادق عليه بمقتضى قرار وزير التربية والتكوين المؤرخ في 22 سبتمبر 2003. كما تبين عدم تسجيل الوثائق الواردة على مصلحة الأرشيف وعدم تحرير محاضر في شأن الوثائق التي تم إتلافها. وبالإضافة إلى ذلك وخلافاً للفصل عدد 2 من الأمر⁽⁵⁾ عدد 1981 لسنة 1988 لم تتول المندوبية تكليف عون مختص في التصرف في الأرشيف.

ومن شأن تواصل الشغورات على مستوى الهيكل التنظيمي وعدم تكوين الأعوان في المهام الموكولة إليهم فضلاً عن عدم توفر أدلة إجراءات وضعف التنسيق بين المصالح إلى جانب النقائص

(1) المؤرخ في 20 ماي 2011 والمتعلق بتطوير نظم المعلومات والاتصال.

(2) منظومة أخذ القرارات الخاصة بالميزانية ومتابعة تنفيذها (أدب) ومنظومة التصرف في الشؤون الإدارية والمالية لأعوان الوظيفة العمومية (إنصاف) ومنظومة متابعة الأمور بالخارج (رشاد)، بالإضافة إلى ثلاث تطبيقات تم توفيرها من قبل وزارة التربية وهي منظومة متابعة الامتحانات الوطنية ومنظومة المناظرات والامتحانات المهنية وتطبيقية المدرس وتطبيقية مكتب الضبط وتطبيقية المعلم، علاوة على تطبيقية متابعة التصرف في المخزون.

(3) المؤرخ في 3 فيفري 2004 والمتعلق بالسلامة المعلوماتية.

(4) المتعلق بتدعيم إجراءات السلامة المعلوماتية بالهيكل العمومية.

(5) المؤرخ في 13 ديسمبر 1988 والمتعلق بضبط شروط وتراتب التصرف في الأرشيف الجاري والأرشيف الوسيط وفرز وإتلاف الأرشيف وتحويل الأرشيف والإطلاع على الأرشيف العام.

المسجلة بنظام المعلومات أن لا يساعد على تحسين أداء المندوبية على مستوى التصرف في الموارد البشرية والتصرف المالي والبيداغوجي.

ب- الموارد البشرية

أفضى النظر في هذا الجانب إلى الوقوف على عدم تقيّد المندوبية دوماً بالقوانين والتراتب الجاري بها العمل وعدم وضع أساليب عمل وآليات رقابة تمكّن من إحكام التصرف في الموارد البشرية مما ترتّب عنه عديد الإخلالات تعلقت بمتابعة الوضعيات الإدارية للأعوان وبالتصريف في عطل المرض وانتدابات وترقيات العملة.

1- متابعة الوضعيات الإدارية للأعوان⁽¹⁾

لا تتولى المندوبية دائماً متابعة الوضعيات الإدارية للأعوان والقيام بالإجراءات الإدارية اللازمة في الإبان مما انجر عنه في عديد المناسبات صرف أجور ومنح دون موجب وذلك خلافاً لقاعدة العمل المنجز المنصوص عليها بالفصل عدد 41 من مجلة المحاسبة العمومية والفصل عدد 13 من القانون⁽²⁾ عدد 112 لسنة 1983.

من ذلك واصلت المندوبية صرف جميع الأجور والمنح إلى موّقي فيفري 2016 لفائدة معلّم متوّقي منذ 4 مارس 2010. ونتيجة عدم القيام بالإجراءات الإدارية المتعلقة بالوفاة بلغت القيمة الجمالية للأموال التي صرفت دون موجب 70,5 أ.د. ولم تتول المندوبية إنجاز القرارات الإدارية المتعلقة بإحالة 3 إطارات تدريس على عدم المباشرة سنة 2015 لتبلغ القيمة الجمالية للأجور والمنح التي تم صرفها لفائدتهم دون موجب ما قيمته 39 أ.د. ولم تتول إنجاز قراري عطلة بدون أجر لإطاري تدريس تمتعا بهذه العطلة لمدد على التوالي شهرين وثلاثة أشهر بداية من سبتمبر 2015 لتبلغ القيمة المالية التي تم صرفها لفائدتهم طيلة الفترة المذكورة 7,2 أ.د.

ومن جهة أخرى، وبمناسبة إنهاء إلحاق إطار تدريس بتاريخ 21 أكتوبر 2011 وإنهاء إحالة إطار تدريس آخر على عدم المباشرة بتاريخ 14 سبتمبر 2013، تولت المندوبية إنجاز قراري استئناف عمل لفائدتهم دون أن يتم تعيينهما بمراكز عمل. ونتيجة لذلك واصل العونان التمتع بجميع الأجور

(1) يقصد بالأعوان إطارات التدريس من أساتذة ومعلمين وأعوان التأطير والأعوان الإداريين والتقنيين والعملة.

(2) المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 والمتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والنصوص المتممة والمنقحة له.

والمنح المخولة لهم دون القيام بعمل فعلي إلى غاية على التوالي 4 مارس 2014 وموفي مارس 2016. وقد ناهزت قيمة المبالغ التي صرفت لهما دون موجب 67 أ.د.

وبطلب من دائرة المحاسبات بتاريخ 04 مارس 2016، تولت المندوبية تسوية الوضعية الإدارية لهؤلاء الأعوان وتعهدت باسترجاع المبالغ التي صرفت لفائدتهم دون موجب.

وتبيّن أنّ المندوبية تولّت إنجاز قرارات تتعلق بإحالة 5 أعوان على عدم المباشرة وعون في حالة إلحاق لدى الوكالة التونسية للتعاون الفني وعونين مستقيلين بتأخير تراوح بين شهرين و 10 أشهر. وهو ما ترتب عنه صرف مرتبات وأجور دون وجه حق لفائدة هؤلاء الأعوان ناهزت قيمتها الجمالية 50 أ.د.

وتولّت المندوبية خلال الفترة 2011-2015 تحيين الوضعيات الإدارية المتعلقة بإنهاء تكليف بخطة وظيفية خصوصية⁽¹⁾ بتأخير تراوح بين ثلاثة وستة أشهر ممّا انجر عنه مواصلة صرف المنح والإمتيازات ذات الصلة بالنسبة إلى الأعوان الذين تم إعفائهم. وقد تم الوقوف على حالة عون تم إنهاء تكليفه في الخطة الوظيفية الخصوصية بتاريخ 1 سبتمبر 2013 في حين أنّ المندوبية لم تتول إنجاز قرار إنهاء التكليف إلى غاية 1 فيفري 2016 وهو ما انجر عنه مواصلة تمتعه بالمنحة الوظيفية ومنحة السكن لمدة سنتين وستة أشهر.

إلى جانب ذلك، لم تُحكم المندوبية متابعة الغيابات غير الشرعية لأعوانها ولم تتخذ الإجراءات الإدارية والتأديبية في إثباتها. فقد تم الكشف عن 13 عوناً⁽²⁾ في حالة انقطاع عن العمل لفترات تراوحت بين سنة ونصف وخمس سنوات ونصف خلال الفترة من سبتمبر 2010 إلى ماي 2016 ولم تتخذ المندوبية أي إجراء تأديبي في شأنهم إلى غاية موفي ماي 2016 مع العلم أنّ عونين منهم متعلّقة بهما قضايا جزائية وعون آخر متواجد خارج التراب التونسي. وسمحت المندوبية لثلاثة أعوان منهم باستئناف العمل بعد غياب غير شرعي تراوح بين 21 شهرا و 41 شهرا. ويُعدّ التصرف على هذا النحو مخالفاً لأحكام الفصل 56 من القانون عدد 112 لسنة 1983 سالف الذكر. كما تبين في هذا الخصوص أن المندوبية قد واصلت صرف مرتبات ومنح لفائدة تسعة من بين هؤلاء الأعوان لمدد تراوحت بين ثلاثة أشهر وستين قبل أن تنجز في شأنهم قرارات إيقاف مرتبات لترتفع القيمة الجمالية للأموال التي تم منحها لهم دون موجب إلى 91 أ.د.

(1) خطة مدير مدرسة.

(2) يتعلق الأمر بمدرسين وقيمين وعملة.

وأظهر فحص التنظيمات البيداغوجية للمدارس الابتدائية التابعة للمندوبية أنّ 13 معلماً تمتعوا خلال الفترة 2010-2016 بالأجور والمنح والترقيات دون قيامهم بأي عمل فعلي. ولئن أفادت المندوبية أنّ هؤلاء الأعوان هم في وضعية "عمل تربوي" فإنّه، بالرجوع للنصوص القانونية والترتيبية المنظمة لإطار التدريس بالمدارس الابتدائية، تبين أنّ هذه الوضعية غير قانونية.

إلى جانب ذلك، لم تحرص المندوبية على القيام بالإجراءات اللازمة المتعلقة بحوادث الشغل وفق ما يقتضيه القانون⁽¹⁾ عدد 56 لسنة 1995 بالنسبة لعونين⁽²⁾. فقد واصلت المندوبية صرف جميع الأجور لفائدتهم إلى غاية على التوالي 19 أوت 2015 وموفاي مارس 2016 بعد غياب عن العمل لفترات ناهزت على التوالي 4 سنوات و9 سنوات وذلك بداعي التعرض لحادث شغل في حين أنّه لم يتم الوقوف على ما يفيد إقرار الصبغة المهنية لهذين الحادثين. وقد بلغت القيمة الجمالية للمبالغ التي تمّ صرفها لفائدتهم حوالي 80 أ.د.

وعلى صعيد آخر، لا تنقيد المندوبية بما جاء بمنشور وزير التربية عدد 72 لسنة 2009 المؤرخ في 5 أكتوبر 2009⁽³⁾ بخصوص خلاص مستحقات المدرسين النواب. فقد تبين من خلال فحص عينة تتكون من 200 نيابة ظرفية من مجموع 1400 نيابة تم خلاصها خلال الفترة 2011-ماي 2016 وجود عديد الأخطاء تعلقّت بعدم صحة احتساب المبالغ المالية وبخلاص مدرسين نواب مرتين بعنوان نفس النيابة. وبلغت القيمة الجمالية للمبالغ التي تم صرفها دون موجب بالنسبة للعينة سابقة الذكر 29 أ.د.

وأحدثت بمقتضى الأمر⁽⁴⁾ عدد 527 لسنة 1982 منحة⁽⁵⁾ تسمى "منحة الريف" لفائدة مدرّسي التعليم الابتدائي بالمدارس الريفية المنعزلة والتي تُضبط قائمتها بقرار من وزير التربية وباقتراح من المندوبية. وبينت المعطيات المتوفرة والزيارات الميدانية أنّه تم إدراج ما لا يقل عن 40 مدرسة ابتدائية ضمن قائمة المدارس الريفية المنعزلة دون أن تتوفر فيها الشروط⁽⁶⁾ التي حدّدها قرار⁽⁷⁾ وزير التربية والعلوم المؤرخ في 16 ديسمبر 1993. وقد ناهزت جملة المبالغ التي تم صرفها لفائدة هذه

(1) المؤرخ في 28 جوان 1995 المتعلق بالنظام الخاص للتعويض عن الأضرار الحاصلة بسبب حوادث الشغل والأمراض المهنية في القطاع العمومي.

(2) يتعلق بعامل صنف 7 وعامل صنف 8.

(3) المتعلق بتسديد الشغورات الظرفية بالمؤسسات التربوية.

(4) مؤرخ في 16 مارس 1982 يتعلق بإحداث منحة الريف المخولة لبعض رجال التعليم الابتدائي.

(5) وبلغت قيمة هذه المنحة 864 ديناراً للمعلم الواحد بعنوان السنة الدراسية 2014-2015.

(6) تمّ تعريف المدرسة الريفية المنعزلة بأنها كل مدرسة توجد خارج المنطقة البلدية وينعدم فيها أحد المرافق التالية: التيار الكهربائي أو الماء الصالح للشرب أو الطريق المعبد الذي يعتبر منعزلاً كلما كانت المسافة الفاصلة بين المدرسة وبين أقرب طريق معبد لا تقل عن 500 متر.

(7) المتعلق بتعريف المدرسة الريفية المنعزلة.

المدارس بعنوان "منحة الريف" خلال الفترة 2011-2015 حوالي 2 م.د. وتدعو الدائرة سلطة الإشراف إلى تحيين القرار سالف الذكر بما يتناسب والوضعيات الحالية لهذه المدارس.

وقد تعهدت المندوبية في ردّها أنها ستعمل على تسوية بقية الحالات واسترجاع الأموال العمومية التي تم صرفها بدون موجب.

2- التصرف في عطل المرض

يستدعي إحكام التصرف في عطل المرض التأكد من شمولية رخص المرض ومن عرضها على اللجان الطبية في الآجال حسب الترتيب الجاري بها العمل إلى جانب متابعتها ومعالجتها على منظومة إنصاف في الإبان.

وفي هذا الإطار، تبين أنه لم يتم تسجيل رخص المرض العادي وطويل الأمد بمكتب الضبط خلال الفترة 2011-2016 ممّا حال دون التثبيت من شموليتها وإحكام التصرف فيها.

فبخصوص عطل المرض العادي، لم تتول المندوبية في عديد المناسبات عرض رخص العطل التي تجاوزت مدتها 30 يوما في السنة على أنظار اللجنة الطبية وذلك خلافا لمقتضيات الفصل عدد 43 من القانون عدد 112 لسنة 1983 سالف الذكر. وتولت في مناسبات أخرى عرض الرخص على سبيل التسوية بتأخير تراوح بين 4 أشهر و13 شهرا وهو ما يجعل من قرارات اللجنة الطبية غير ذات جدوى ويحول دون التأكد من جدية هذه العطل.

كما أظهرت الأعمال الرقابية أنّ 5224 رخصة مرض تراوحت مددها بين يوم واحد و90 يوما، بالنسبة للرخصة الواحدة، لم تتم معالجتها عبر منظومة إنصاف خلال الفترة 2011-2015 ممّا لا يعكس الوضعية الإدارية والمالية الحقيقية للأعوان. حيث انجر عن هذا الإخلال مواصلة انتفاع الأعوان الذين تجاوز مجموع عطلم في السنة 60 يوما بكامل الأجر عوضا عن نصف الأجر وذلك خلافا لما نص عليه الفصل عدد 42 من القانون عدد 112 لسنة 1983 أنف الذكر. ويذكر على سبيل المثال أنّ المندوبية واصلت صرف مرتبات 17 عونا بكامل الأجر عوضا عن نصف الأجر لمدة جمالية ناهزت 31 شهرا.

وينجر عن عدم اتخاذ الإجراءات الإدارية في الإتيان مواصلة بعض الأعوان التّغيب عن العمل لأسباب مرضيّة بعد استنفاد⁽¹⁾ الحق في التّمتع بعطلة مرض عادي. وفي هذا الإطار تم الوقوف على حالة عون تغيب عن العمل من سبتمبر 2011 إلى سبتمبر 2013 ولم تتولّ المندوبية عرض ملفه الصحي على أنظار اللجنة الطبية ولم تتم إحالته على عدم المباشرة الوجوبية بعد استنفاد حقوقه في التّمتع بعطلة مرض عادي ليتمتّع طيلة غيابه بكامل الأجر.

أمّا في ما يتعلق بعطل المرض طويل الأمد، فقد بيّن فحص 50 ملفاً أنّ مسكها وتنظيمها وحفظها لا يتم بالكيفية المطلوبة حيث يتم في بعض الحالات مسك أكثر من ملف لنفس العون ولا تحتوي بعض الملفات على جميع المعطيات الصحية للعون، إضافة إلى وجود تضارب في المعطيات المدرجة بها.

كما لم تعمل المندوبية على متابعة هذه العطل وإلزام الأعوان المتمتعين بها بتقديم الشهادت الطبية في الآجال وفق الأمر عدد 191 لسنة 1988⁽²⁾، حيث لم تتجاوز نسبة الشهادت الطبية المقدمة في الآجال 2%. وفي غياب هذه المتابعة، تم الوقوف على فترات غير مغطاة بشهادت طبية دون أن تتخذ المندوبية في شأنها أي إجراء حيث أنّ العون الذي انتهت عطلة مرضه طويل الأمد ولم يقدم شهادة تثبت شفاؤه أو شهادة في التمديد يعتبر في غياب غير شرعي ويجب إيقاف صرف المرتب له طيلة المدة غير المغطاة بشهادة طبية⁽³⁾. وفي هذا الإطار بلغت المدة غير المغطاة بشهادت طبية بالنسبة لتسعة أعوان فقط، 61 شهراً.

فضلاً عن ذلك، تم الوقوف في بعض الحالات على عدم عرض الشهادت الطبية على اللجان الطبية المختصة (الجهوية أو الوطنية) والتأخير في حالات أخرى في إحالتها على هذه اللجان مما سمح لبعض الأعوان الذين قدموا شهادت طبية تثبت شفاؤهم من البقاء لفترات طويلة دون مباشرة العمل وذلك في انتظار رأي اللجنة المختصة. ويذكر في هذا الإطار، أنّ 3 أعوان تراوحت الفترة الممتدة بين تاريخ تقديمهم الشهادة الطبية وتاريخ عرضها على اللجنة الطبية بين 09 أشهر و15 شهراً مع العلم أنهم تمتعوا طيلة الفترة المذكورة بكامل الأجر المستحق. ويعتبر التصرف على هذا النحو خرقاً لقاعدة العمل المنجز وإهداراً للمال العام.

(1) طبق الفقرة الخامسة من الفصل عدد 42 من القانون 112 لسنة 1983 أنف الذكر "لا يمكن للموظف الذي استنفذ حقوقه في التمتع بعطلة مرض عادي بكامل الأجر أو بنصفه أن ينتفع مجدداً بعطلة مرض عادي إلا بعد قضائه لفترة عمل دنيا تساوي 365 يوماً... ويعتبر في حالة عدم مباشرة وجوبية كل موظف تغيب لأسباب مرضية بعد استنفاده لحقوقه في التمتع بعطلة مرض عادي".

(2) المؤرخ في 11 فيفري 1988 المتعلق بعطل المرض التي تمنح إلى أعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

(3) طبقاً للفقرة 3 من الفصل 35 من القانون الأساسي عدد 112 لسنة 1983 سالف الذكر "ينجر عن كل غياب غير مبرر بعطلة قانونية طبقاً لأحكام هذا القانون حجز عن المرتب بعنوان أيام الغياب علاوة على العقوبات التأديبية إن اقتضى الأمر".

وعلى صعيد آخر، لوحظ عدم شمولية المعطيات المدرجة بمنظومة إنصاف بالنسبة للأعوان المتمتعين بعطل مرض طويل الأمد. فعلى سبيل المثال بيّنت الأعمال الرقابية أنه لم يتم إدراج عطل مرض لفائدة 23 عوناً بلغت مدتها الجمالية 216 شهراً. وترتب عن هذه الوضعية تجاوز مدة عطل المرض طويل الأمد ثلاث سنوات⁽¹⁾ بالنسبة لعونين وخمس سنوات⁽²⁾ بالنسبة لثلاثة أعوان وواصلت المندوبية صرف مرتباتهم كاملة بقيمة جمالية بلغت 20 أ.د ودون اتخاذ أي إجراء في الغرض.

بالإضافة إلى ذلك تبين أنه غالباً ما يتم انجاز قرارات استثناء عمل لفائدة الأعوان المتمتعين بعطل مرض طويل الأمد عند نهاية عطلة المرض في غياب الوثائق المثبتة ودون التأكد من مباشرتهم للعمل.

3- انتدابات وترقية العملة

لا تلتزم المندوبية دوماً بالنصوص⁽³⁾ والتراتب المنظمة لمناظرات انتداب العملة وترقياتهم حيث تولت خلال سنة 2011 انتداب سائق حافلة صنف 5 وطباخ صنف 5 لا تتوفر فيهما الشروط المستوجبة والمنصوص عليها ضمن قرار فتح المناظرة وبمدونة خطط العملة. ويمثل التصرف على هذا النحو خرقاً لمبادئ المساواة وتكافؤ الفرص بين المترشحين.

كما تبين من خلال الإطلاع على المناظرات المهنية لترقية العملة أنّ المندوبية لم تلتزم بالنصوص ذات الصلة عند إجراء مناظرتين بعنوان سنتي 2013 و2015 وذلك من حيث الشروط المطلوبة والمقاييس المعتمدة حيث تم بالنسبة لمناظرة ارتقاء العملة بعنوان سنة 2013 إدراج أسماء مترشحين لم يقدموا مطالب ولم يجتازوا الامتحان في الاختصاص الذي تم التصريح بنجاحهم فيه وتم قبول ترشحات أعوان لم يستوفوا شرط الأقدمية المطلوبة في الصنف. ولئن تم تدارك هذه الأخطاء من خلال إعادة دراسة الملفات وعملية الفرز التي أسفرت عن إلغاء ترقيات بعض العملة إلا أنه تمّ الوقوف على تكرّر نفس الأخطاء بمناسبة مناظرة ارتقاء العملة بعنوان سنة 2015.

(1) ينص الفصل 45 من القانون الأساسي عدد 112 لسنة 1983 سالف الذكر على أنه "تمنح عطلة المرض طويل الأمد لمدة خمس سنوات منها ثلاث سنوات بكامل المرتب وستان بنصف المرتب".

(2) ينص الفصل 69 من نفس القانون "على أنّ العون الذي لا يمكن له استثناء العمل على إثر انتهاء عطلة مرض طويل الأمد تقع إحالته على عدم المباشرة الوجوبية من قبل رئيس الإدارة بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتناصفة".

(3) على غرار القانون عدد 112 لسنة 1983 سالف الذكر والأمر عدد 2509 لسنة 1998 المؤرخ في 18 ديسمبر 1998 والمتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك عملة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية ومقررات فتح مناظرات انتداب العملة ومقررات وزير التربية بخصوص تنظيم الامتحانات المهنية لترقية العملة من صنف إلى صنف.

وتدعو الدائرة مستقبلاً المندوبية إلى مزيد التّقيّد بالنصوص القانونية المنظمة لهذا المجال ووضع الآليات الكفيلة بضمان المساواة بين المترشحين عبر إحكام الرقابة على مختلف مراحل إجراء المناظرات المهنية للعملة.

ومن جهة أخرى، ارتكبت المندوبية عدة أخطاء تعلقت بإنجاز قرارات ترقية العملة على منظومة إنصاف. حيث تبين بخصوص مناظرة ترقية 54 عاملاً بعنوان سنة 2012 أنها لم تعتمد تاريخ المفعول الرجعي للترقية الذي نصت عليه المذكرة الصادرة عن وزير التربية بتاريخ 8 أفريل 2013 وفي المقابل تولت إنجاز قرارات الترقية لهؤلاء الأعوان بتواريخ مختلفة⁽¹⁾ مما أثر على أقدميتهم في الصنف وبالتالي على أحقيتهم في اجتياز الامتحانات المهنية في المستقبل. كما قامت المندوبية بمناسبة ترقية العملة بعنوان سنة 2011 بإنجاز الترقّيات بتاريخ 21 سبتمبر 2001 عوضاً عن 21 سبتمبر 2011 مما انجر عنه تسرب أخطاء في الوثائق الرسمية للعملة على غرار بطاقة الإرشادات وقرارات الترقية.

وعلى صعيد آخر، تبين أنّ المندوبية تولت بمناسبة إجراء الامتحانات المهنية بعنوان سنة 2015، إسناد العملة المترشحين أعداداً مهنية تساوي 100/100 على سبيل التسوية بالنسبة لسنوات 2013 و2014 و2015 وذلك خلافاً لمقتضيات الأمر⁽²⁾ عدد 1706 لسنة 1994. ومما لا شك فيه أنّ إسناد نفس العدد المهني لجميع المترشحين بطريقة جزافية من شأنه أن يلغي مقاييس الكفاءة المهنية والمثابرة والمواظبة في العمل عند ترتيب المترشحين.

II- التّصريف المالي والمحافظة على الممتلكات

أ- التصريف المالي

بيّن النّظر في الصّفقات التي أبرمت خلال الفترة 2011-2015 أنّ المندوبية لا تلتزم دوماً بما جاء بكل من الأمر عدد 3158 لسنة 2002⁽³⁾ والأمر عدد 1039 لسنة 2014⁽⁴⁾ في ما يخص ضبط الحاجيات وإبرام الصفقات وتنفيذها وخلاصها وختمها.

⁽¹⁾ تمت ترقية بعض العملة بتاريخ 23 جانفي 2013 والبعض الآخر بتاريخ 23 أفريل 2013 في حين أن المذكرة حددت المفعول الرجعي للترقية بتاريخ 1 جويلية 2012.

⁽²⁾ المؤرخ في 15 أوت 1994 والمتعلق بضبط الشروط العامة لإسناد العدد المهني "... لفائدة أعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

⁽³⁾ المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية والنصوص المنقحة له.

⁽⁴⁾ المؤرخ في 13 مارس 2014 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

ولم تعمل المندوبية في بعض الحالات على ضبط طلباتها بالدقة اللازمة عند إعداد كراسات الشروط وعلى إتخاذ التدابير الضرورية التي من شأنها ضمان تلبية الحاجيات في الآجال وبالكيفية المطلوبة. من ذلك أنّها لم تتمكّن في ثلاث مناسبات متتالية من إسناد طلب العروض عدد 2014/7⁽¹⁾ نتيجة عدم تحديدها طبيعة⁽²⁾ الأشغال بكل دقة قبل إعدادها كراسات الشروط ممّا حملها تكلفة إضافية بقيمة 17,378 أ.د بعنوان ملحق دراسات وتسجيل تأخير في إسناد الصفقة بلغ قرابة 9 أشهر. كما أدى عدم وضوح كراسات الشروط المتعلقة بطلب العروض عدد 2014/8⁽³⁾ الذي يخص إنجاز أشغال قاعتين بالمعهد النموذجي إلى تأخير في إنجاز المشروع بحوالي 12 شهرا وتحمل المندوبية كلفة إضافية بقيمة 24,139 أ.د.

وإلى جانب ذلك، لم يتسنّ خلال سنة 2013 إنجاز عدد من المشاريع على الرغم من إسناد البعض منها لمقاولين. من ذلك أنّه تمّت برمجة إنجاز مشروع توسعة المدرسة الابتدائية حي بورقيبة زروق خلال سنة 2013 باعتماد ناهز 147 أ.د، غير أنّه اتّضح بعد قيام المندوبية بالدراسات والإذن للمقاول ببدء الأشغال أنّ ملكية الأرض راجعة إلى الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية مما ترتب عنه تخلي المندوبية عن إنجاز هذا المشروع وذلك بعد أن تكبدت أعباء مالية بقيمة تبلغ 9,533 أ.د بعنوان دراسات.

وتمّت برمجة مشروع بناء مبنيين ومطبخ وقاعة أكل وبيت تبريد بالمعهد الثانوي حي السرور ومشروع بناء مبيت بمعهد زانوش خلال سنة 2013 بكلفة جمالية نهائية ناهزت 491 أ.د، إلّا أنّ المندوبية تخلّت⁽⁴⁾ عن إنجازهما بعد القيام بالدراسات الخاصة بهما والإعلان عن طلبي عروض في شأنهما وهو ما كبّدها أعباء مالية بعنوان دراسات بلغت قيمتها الجمالية 43 أ.د.

كما تمّ الوقوف خلال سنتي 2011 و2013 على عدم تجميع المندوبية لحاجياتها السنوية من المواد المكتبية وإكساء العملة حيث تولّت القيام بشراءات خارج إطار الصفقات عدد 2011/16 وعدد 2013/5 وعدد 2013/11 من نفس المزودين ودون القيام بملاحق في الغرض على الرغم من أن نسب الزيادة في مبالغ الصفقات المذكورة⁽⁵⁾ ناهزت تباعا 85% و32% و50% من قيمتها.

(1) المتعلق بإنجاز أشغال صيانة شبكة الماء الصالح للشرب والغاز وتصريف المياه المستعملة بستة مطابخ.

(2) تم تحديد طبيعة الأشغال المطلوبة على أنها بناءات عوضا عن السوائل مما لم يمكنها في ثلاثة مناسبات من إسناد طلب العروض.

(3) عدم تضمينها فصل يتعلق بربط الأعمدة بين الطابق الأرضي والطابق العلوي للبنية.

(4) وقد أفادت المندوبية بأن أسباب تخليها عن إنجاز المشروعين ترجع بالأساس إلى عدم جدواهما.

(5) بلغت القيمة المالية لصفقتي اقتناء لوازم مكاتب خلال سنتي 2011 و2013 تباعا 35,3 أ.د و72,7 أ.د وبلغت القيمة المالية لصفقة إكساء العملة 86,3 أ.د.

وخلافا لما نص عليه الفصل عدد 19 من الأمر عدد 3158 لسنة 2002 آنف الذكر من إمكانية توزيع الطلبات إلى حصص كلما ثبت إمكانية توفير فوائد فنية أو مالية أو اجتماعية لفائدة المشتري العمومي. لم تتول المندوبية بالنسبة لطلي العروض عدد 2012/8 وعدد 2014/6 المتعلقين باقتناء معدات إعلامية توزيع الطلبات موضوع الصفقة إلى حصص مما لم يمكنها من تحقيق فائدة مالية جملية قدرها 17,559 أ.د تمثل الفارق بين العروض الجملية للفائزين بالصفقتين المذكورتين والعروض الأقل ثمنا باعتماد الحصص.

ومن جهة أخرى، تبين في ما يتعلق بفتح الظروف أن المندوبية لا تتقيد دوما بالإجراءات والآجال المنظمة لهذا المجال. من ذلك أن تم فتح الظروف الفنية لبعض طلبات العروض⁽¹⁾ في غياب مراقب المصاريف العمومية الذي يعتبر وفق الأمر عدد 3158 لسنة 2002 آنف الذكر رئيس لجنة فتح الظروف. كما تم بمناسبة فتح الظروف الخاصة بثلاث طلبات عروض⁽²⁾ تجاوز المدد القانونية تباعا بما عدده 10 أيام و35 يوما و4 أيام.

وبالنسبة إلى فرز العروض، لم تحترم المندوبية الآجال التي حدّتها النصوص المنظمة للصفقات العمومية في الغرض حيث اتّضح بالنسبة لطلبات العروض عدد 2012/9 وعدد 2014/6 وعدد 2015/4 وعدد 2015/6 تسجيل تأخير في فرز العروض الخاصة بها بلغ على التوالي 33 يوما و39 يوما و33 يوما و72 يوما.

وعلاوة على ذلك لم تتول لجان فرز العروض الفنية الخاصة بطلبات العروض عدد 2011/2 وعدد 2014/1 وعدد 2014/11 إقصاء عروض بعض المشاركين الذين استكملوا الوثائق المنقوصة بعد الآجال التي تم تحديدها من قبل لجنة فتح الظروف. ويذكر أنه تم إسناد أقساط من طلبات العروض المذكورة للبعض من هؤلاء المشاركين بمبلغ ناهز 51 أ.د.

وبخصوص تقديم الضمانات المالية، تبين بالنسبة لعدد من الصفقات⁽³⁾ تجاوز الآجال القانونية دون أن تتسلّم المندوبية هذه الوثيقة حيث تراوحت مدّة التأخير في تقديمها بين شهرين و8 أشهر. ويذكر أنّ هذه الصفقات قد تم الشروع في تنفيذها قبل استلام الضمانات المالية النهائية الخاصة بها.

(1) طلي العروض عدد 2 لسنة 2011 وعدد 9 لسنة 2012 المتعلقين باقتناء تجهيزات تربوية وطلبات العروض عدد 3 لسنة 2012 وعدد 2 لسنة 2013

وعدد 1 لسنة 2014 المتعلقة باقتناء لوازم المكاتب...

(2) طلبات العروض عدد 2011/1 وعدد 2011/22 وعدد 2014/7 للمرة الثانية.

(3) على غرار الصفقات عدد 2011/29 وعدد 2012/63 وعدد 2012/64.

أمّا على مستوى تنفيذ الصّفقات، تبين أنّ المندوبيّة تولّت بالنسبة للصفقات عدد 2011/16 وعدد 2011/28 وعدد 2011/29 وعدد 2012/53 وعدد 2012/24 وعدد 2015/29 استلام تجهيزات ومعدّات بلغت قيمتها الجمليّة 77 أ.د قبل موافقة لجان مراقبة الصفقات على مقترحات الإسناد الخاصّة بها وذلك خلافا لمقتضيات النصوص المنظّمة للصفقات العموميّة.

وإلى جانب ذلك، لوحظ تعطلّ وتعثر في انجاز مشروعي إحداث مدرسة إعدادية بكل من القطار وسيدي بوبكر تم الشروع في انجازهما تباعا سنة 2010 وسنة 2014. فبالنسبة لمشروع إعدادية القطار لم تتجاوز نسبة تقدم الأشغال الخاصّة به 2% إلى موفى ماي 2016 نتيجة ادّعاء بعض المواطنين ملكيتهم لأرض المشروع وتعرّض المقاوله لصعوبات ماليّة. ويذكر أنّه وبالرغم من تخلي صاحب الصفقة عن انجاز المشروع لم يتمّ فسخ العقد والقيام بالإجراءات القانونيّة اللازمة لاسترجاع مبلغ 226 أ.د تم صرفه لفائدته بعنوان تسبقة. وتجدر الإشارة إلى أنّ وزارة التربية تحمّلت تكلفة ماليّة ناهزت 40 أ.د لإنجاز الدراسات المتعلّقة بهذا المشروع.

أمّا في ما يتعلّق بمشروع إعدادية سيدي بوبكر والذي تم برمجة استغلاله بداية من سبتمبر 2015، لم تتجاوز نسبة تقدم الأشغال الخاصّة به 18% إلى موفى ماي 2016 وذلك نتيجة لضعف التنسيق بين الولاية والإدارة الجهويّة للتجهيز والمندوبيّة الجهويّة للتربية لتجاوز إشكاليات تعلّقت بتحويل خط كهربائي للضغط العالي وتهيئة قطعة الأرض المخصّصة للمشروع مما ترتّب عنها تأخير في انطلاق الأشغال. وبخصوص هذا المشروع تم الوقوف على وجود فوارق هامة في احتساب الكمّيات المنجزة من الأشغال بين الإدارة الجهويّة للتجهيز و3 مهندسين مكلفين بالإشراف على المشروع بلغت قيمتها الجمليّة حوالي 98 أ.د وهو ما لا يضمن المحافظة على الأموال العموميّة وصرفها على الوجه الأمثل.

كما تبين أنّ المندوبيّة لم تتولّ احتساب غرامات تأخير بالنسبة لبعض الصفقات⁽¹⁾ التي تراوحت مدد التأخير المتعلّقة بها بين يومين و36 يوما. وتمّ تقدير هذه الغرامات من قبل فريق الرقابة بحوالي 8 أ.د.

وفي ما يتعلّق بخلاص أصحاب الصفقات، لوحظ عدم احترام المدة القانونيّة عند خلاص الأقساط المدفوعة على الحساب للبعض منها خلال الفترة 2011-2015 على غرار الصفقة عدد 2011/20 والصفقة عدد 2012/35 والصفقة عدد 2013/16 حيث تجاوز معدّل التأخير في خلاصها 7 أشهر. وتجدر الإشارة إلى أنّ عدم خلاص أصحاب الصفقات في الآجال المحددة يترتب عنه فوائض تأخير تحتسب ابتداءً من اليوم الذي يلي انتهاء هذا الأجل.

⁽¹⁾ على غرار الصفقة عدد 2012/26 والصفقة عدد 2012/38 والصفقة عدد 2012/53 والصفقة عدد 2014/23.

ولم تتول المندوبية إلى غاية موفى شهر ماي 2016 البدء في إجراءات الختم النهائي للصفقات التي تم إنجازها خلال الفترة 2011-2015 بالرغم من إعداد محاضر استلام نهائي في أغلبها ولا يتم في عديد الحالات إرجاع الضمانات النهائية لأصحابها.

وعلى صعيد آخر، اتضح أنّ المندوبية لا تلجأ دوماً إلى أعمال المنافسة في شأن الاستشارات حيث تولّت خلال الفترة 2011-2015 التزود بصفة مباشرة عند إنجازها للاستشارات عدد 2011/1 وعدد 2011/3 وعدد 2011/9 وعدد 2011/11 وعدد 2011/12. وقد ناهزت القيمة المالية لهذه الاستشارات 49 أ.د. وبالإضافة إلى ذلك لوحظ بالنسبة إلى بعض الاستشارات⁽¹⁾ أنّ تواريخ فتح الظروف سابقة لتواريخ سحب كراس الشروط وللتواريخ المسجلة على البيانات التقديرية للأثمان.

وفضلاً عن ذلك لم تتول المندوبية في بعض المناسبات⁽²⁾ إقصاء عروض المشاركين الواردة بعد الأجال المحددة بكراسات الشروط. وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ إسناد هؤلاء المشاركين البعض من هذه الاستشارات بقيمة مالية ناهزت 76 أ.د.

وإلى جانب ذلك، تولّت المندوبية خلال الفترة 2011-2015 عقد بعض النفقات دون التقيد بمبدأ الحصول على التأشيرة المسبقة من قبل مراقب المصاريف العمومية وذلك خلافاً لمقتضيات مجلة المحاسبة العمومية. كما تولّت في عديد المناسبات إصدار أذون تزود يدوية بلغت قيمتها الجمالية حوالي 42,927 أ.د. وذلك خلافاً لما نصت عليه مقتضيات الأمر عدد 2617 لسنة 1994 المتعلق بتوزيع الاعتمادات⁽³⁾.

وأفادت المندوبية بأنّها ستعمل على مزيد التقيد بالنصوص والتراتيب المنظمة للشراء العمومي وستحرص على عدم تكرّر هذه الأخطاء في المستقبل.

ب- التصرف في الممتلكات والمحافظة عليها

لم تتول المندوبية خلال الفترة 2011-2015 القيام بالجرد المادي للمكاسب الموضوعة بعهدتها في موفى كل سنة مالية وإدراجها في دفتر جرد خاص بها وذلك خلافاً لمقتضيات مجلة المحاسبة العمومية.

(1) على غرار الاستشارة عدد 2012/15 المتعلقة باقتناء مصاريف الاستقبالات والاستشارة عدد 2012/18 المتعلقة باقتناء كتب والاستشارة المتعلقة بالإكساء لسنة 2012.

(2) ويذكر من ذلك الاستشارة عدد 2015/129 المتعلقة بصيانة المعهد الثانوي بالقطار والاستشارة عدد 2015/111 المتعلقة بمراجعة شبكة المياه بالمدرسة الإعدادية حي الشباب والاستشارة المتعلقة باقتناء مواد تنظيف التي تم الإعلان عنها بتاريخ 15 ماي 2014.

(3) المؤرخ في 26 ديسمبر 1994.

وإلى جانب ذلك، لا تتولّى المندوبية متابعة مآل التجهيزات والمعدات التي قامت بتسليمها للمؤسسات التربوية الراجعة لها بالنظر والوقوف على حسن استغلالها والمحافظة عليها وذلك خلافا لما جاء بالأمر عدد 2205 لسنة 2010. وفي هذا الإطار أظهرت الزيارات الميدانية لعدد من المؤسسات التربوية أنّ البعض من هذه المؤسسات لا تلتزم بقواعد مسك دفاتر الجرد ومتابعة الممتلكات حيث لم يتمّ تسجيل تجهيزات بقيمة مالية جمالية بلغت 55 أ.د بدفاتر جرد معهد الحسين بوزيان والمعهد النموذجي بقفصة وإعدادية حميدة وحادة.

وبالرغم من معاينة وجود عدّة معدات إعلامية بمكاتب المندوبية وبالمؤسسات التربوية التابعة لها على غرار 260 حاسوباً قاراً ومحمولاً و37 آلة ناسخة و37 آلة طباعة زال الانتفاع بها لم تعمل المندوبية على إعداد قوائم في شأنها وموافاة كل من الوزارة المكلفة بتكنولوجيات الاتصال والكتابة العامة للحكومة بها وذلك خلافاً لمقتضيات منشور رئيس الحكومة عدد 4 لسنة 2013 المؤرخ في 1 فيفري 2013 حول التصرف في التجهيزات الإعلامية التي زال الانتفاع بها من قبل الهياكل العمومية والمزعم التفويت فيها.

وعلى صعيد آخر، وفي ما يخص التصرف في أسطول العربات، تبين أنه خلافاً لما جاء بمنشور⁽¹⁾ الوزير الأول عدد 6 المؤرخ في 19 جانفي 2005 لم تتول المندوبية خلال الفترة 2011-2016 تكليف مسؤول عن ورشة السيارات وإرساء نظام مراقبة داخلي لدى المصلحة المكلفة بالتصرف في أسطول العربات والمحروقات يمكن من إحكام متابعة السيارات المخصصة للمصلحة والتأكد من مدى حقيقة الاستهلاك المسجل في الوقود.

كما لوحظ أنّ المندوبية تعتمد على إجراء غير قانوني لتلبية جزء من حاجياتها من الوقود حيث تولت خلال سنة 2015 إعارة واستعارة 960 لتر من القازوال و1000 لتر من البنزين من هياكل⁽²⁾ عمومية أخرى. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يحجب بعض التجاوزات.

واتّضح في عديد الحالات أنّه لا يتم التقييد بمنشور⁽³⁾ الوزير الأول عدد 15 لسنة 1993 حيث لا يتم تضمين التنصيصات الوجوبية بالأذون بأمورية على غرار العدد المنجعي للعربة والغاية من استعمالها أو المهمة ورقم بطاقة التعريف الوطنية الخاصة بالسائق. بالإضافة إلى ذلك لوحظ أنّ جل دفاتر العربات التابعة للمندوبية لا يتم مسكها على النحو المطلوب.

(1) المتعلق بمزيد إحكام التصرف في السيارات الإدارية ونفقات المحروقات.

(2) على غرار المركز الجهوي للتربية والتكوين المستمر والمستشفى المحلي بأم العرائس وبلدية أم العرائس.

(3) المؤرخ في 30 مارس 1993 المتعلق بإعادة تنظيم تسجيل السيارات التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية وإحكام مراقبة استعمالها.

وفي ما يتعلّق بالمساكن الوظيفية الموضوعة تحت تصرف المندوبية، لوحظ أنّه وعلى الرغم من توفر 45 مسكناً غير صالح للسكن منذ سنة 2012 وفي حاجة إلى الصيانة لم تتول المندوبية إلى غاية موفى شهر ماي 2016 برمجة⁽¹⁾ اعتمادات لصيانتها. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يساهم في تدهور حالتها.

وخلافا لما نص عليه منشور⁽²⁾ الوزير الأول عدد 22 لسنة 2007 لم تعمل المندوبية خلال الفترة سالفة الذكر على فصل 86 عداد ماء مشترك بين المساكن الإدارية والمؤسسات التربوية.

وإلى جانب ذلك، تبين أنّه تمّ إسناد خلال الفترة 2012-2015 تباعا 7 و6 و7 و5 مساكن وظيفية لأعوان⁽³⁾ يباشرون وظائف لا تخوّل لهم الانتفاع بهذا الامتياز وفق الأمر عدد 199 لسنة 1972 المؤرخ في 13 ماي 1972 والمتعلق بضبط نظام إسكان الموظفين المدنيين التابعين للدولة. وبالإضافة إلى ذلك اتضح أنّ 66 مسكناً وظيفيا تمّ إسنادها دون أن تتوفر مقررات في شأنها.

ج- الإشراف المالي على المؤسسات التربوية

حوّل القانون عدد 14 لسنة 2010 للمندوبية مهمة الإشراف المالي على المؤسسات⁽⁴⁾ التربوية الراجعة لها بالنظر. وقد مكّن النظر في العمليات المالية لبعض المؤسسات التربوية من الوقوف على بعض النقائص التي تبرز أن دور المندوبية يبقى في حاجة إلى مزيد من الإحكام.

فقد نصّ الأمر عدد 2205 لسنة 2010 على أنّ ميزانيات المدارس الابتدائية ملحقة مباشرة بميزانية المندوبية الراجعة لها بالنظر، وتحوّل المندوبية سنويا الاعتمادات الخاصة بهذه المدارس في شكل منح بمقررات سنوية إلى جمعيات العمل التنموي المحدثّة بها⁽⁵⁾. وقد تمّ في عديد المناسبات تحويل المنحة الخاصة بالتسيير وبالمطاعم المدرسية بتأخير تجاوز في بعض الأحيان 3 أشهر. ولم تتولّ المندوبية في بعض المناسبات الأخرى تحويل هذه المنحة حيث لم يتمّ بالنسبة إلى السنة المالية 2014 تمتيع 12 مدرسة ابتدائية بالمنحة المذكورة وهو ما أدى إلى مواجهة هذه المدارس لعدة صعوبات⁽⁶⁾ في تسييرها.

(1) بالرغم من تعدّد المراسلات الصادرة عن مديري المدارس والمعاهد في هذا الشأن.

(2) حول ترشيد استهلاك الماء في الإدارة والمؤسسات العمومية.

(3) على غرار عامل ومدير سابق وكاتب تصرف و2 متصرف مساعد ومساعد مرشد تربوي خارجي ومرشد تربوي خارجي ومرشد بيداغوجي وقيم عام خارجي.

(4) تشمل المدارس الابتدائية والإعدادية والمعاهد الثانوية.

(5) عُهدت لها مهمة التصرف المالي في موارد المدارس الابتدائية وتنظيم التصرف في نفقاتها والحفاظ على ممتلكاتها.

(6) اقتناء عدّة مشتريات من مزودين خواص دون توفّر موارد.

وخلافاً لمنشور وزير التربية عدد 81 لسنة 2010⁽¹⁾ لم تتول المدارس الابتدائية طيلة الفترة 2011-2015 تنزيل المبالغ الخاصة بمعاليم تسجيل التلاميذ المقدر قيمتها الجمالية بحوالي 193 أ.د. بحساب المندوبية وذلك دون أن تتخذ المندوبية أي إجراء في الغرض.

كما لم تعمل المندوبية طيلة الفترة المذكورة أعلاه على توفير وصولات مرقمة ومختومة لفائدة المدارس الابتدائية لاستخلاص معاليم تسجيل التلاميذ في الآجال المحددة وهو ما قد يخفي بعض التجاوزات.

وإلى جانب ذلك، اتضح أن المندوبية لا تتولّى متابعة عمليات صرف منحة الدولة التي يتم إسنادها سنوياً لهذه المدارس حيث لوحظ أن العديد منها تولّت سنة 2015 صرف هذه المنحة في نفقات غير التي تم تحويلها من أجلها. على غرار نفقات تعلقت ببناء وصيانة المباني وخلص اقتناءات من المفروض أن تحمل على ميزانية العنوان الثاني للمندوبية.

وفي ما يخص المدارس الإعدادية والمعاهد الثانوية، فلئن نص الأمر عدد 2205 لسنة 2010 على أن المندوبيات الجهوية للتربية تتولّى إبداء الرأي في مشاريع ميزانيات المؤسسات التربوية الراجعة لها بالنظر ومناقشتها إلا أن المندوبية لم تضع المقاييس الموضوعية وآليات تمكّنها من إبداء رأي مدعم في مشاريع الميزانيات المقدمة لها وهو ما من شأنه أن يحدّ من قدراتها على الاضطلاع بالدور الموكل إليها في هذا المجال. حيث تبين محدودية دور المندوبية في مناقشة تقديرات ميزانيات هذه المؤسسات إذ يقتصر على مناقشة البيانات التي يتم إدراجها من قبل كل مدير ببطاقة المؤسسة دون التأكد من صحة وشمولية هذه البيانات.

وخلافاً لمقتضيات الأمر عدد 2205 لسنة 2010 ، تبين أن المندوبية لا تتولّى متابعة صرف اعتمادات المؤسسات التربوية التابعة لها بصفة دورية من خلال حثّ هذه المؤسسات على تحسين نسبة استهلاك الاعتمادات المخصّصة لها بالكيفية المطلوبة. ويذكر في هذا الإطار أن بعض المؤسسات التربوية⁽²⁾ سجلت نسب استهلاك لميزانياتها بعنوان سنة 2015 تراوحت بين 30,30 % و 73,70 % .

(1) المؤرخ في 9 سبتمبر 2010 والمتعلق بمعاليم تسجيل التلاميذ.

(2) على غرار معهد بلخير ومعهد أحمد السنوسي ومعهد الامتياز بأم العرائس ومعهد حي السرور بقفصة والمدرسة الإعدادية بزنانوش.

III- دور المندوبية في النهوض بجودة التعليم والحياة المدرسية

أ- إطار التدريس وأعوان التأطير

بلغ عدد إطار التدريس وأعوان التأطير بالمؤسسات التربوية خلال السنة الدراسية 2016/2015 حوالي 2476 معلّماً و3090 أستاذاً و488 قيّماً و124 مرشداً تطبيقياً للتربية وهو ما يجعل المندوبية تجد صعوبات في توزيعهم ومتابعة أدائهم.

فقد لوحظ خلال السنة الدراسية 2016/2015 وجود شغورات في إطار التدريس بالمدارس الابتدائية بلغ عددها 246 مركزاً خصّصت 116 مدرسة تركّزت أساساً بالمدارس الريفية. ولتسديد هذه الشغورات لجأت المندوبية إلى النيابات الظرفية التي شهدت خلال السنة الدراسية المذكورة ارتفاعاً⁽¹⁾ مقارنة بالمواسم الدراسية السابقة ليبلغ عددها الجملي 498 نيابة⁽²⁾. ويذكر في هذا الإطار أنّ بعض المدارس⁽³⁾ الريفية تعتمد كلياً على مدرّسين نواب تعوزهم الخبرة للقيام بمهام التدريس على أفضل وجه.

وإلى جانب ذلك، لوحظ عدم إحكام المندوبية توزيع إطار التدريس بين المؤسسات التربوية حيث بيّنت المعطيات المتوفرة والمتعلقة بالسنة الدراسية 2016/2015 أنّ المدارس الإعدادية والمعاهد الثانوية المتواجدة داخل المناطق الحضرية سجّلت وضعيات زيادة عن النصاب بما مجموعه 141 أستاذاً منهم 58 أستاذاً بمدينة قفصة في حين سجّلت عدة مؤسسات أخرى خارج المناطق الحضرية 63 شغوراً. وتبين خلال نفس السنة الدراسية المذكورة لجوء المندوبية إلى ما يقارب 346 نيابة ظرفية⁽⁴⁾. وبالإضافة إلى ذلك اتضح أنّه تم تكليف أساتذة نواب بتدريس أقسام البكالوريا⁽⁵⁾ بـ 14 معهداً ثانوياً أسند للبعض منهم مواد رئيسية في عدد من الشعب.

ومن شأن هذه الوضعية أن تؤثر سلباً على جودة التحصيل المعرفي والبيداغوجي للتلاميذ وتكافؤ الفرص بينهم خاصة في ظل افتقار هذه الشريحة⁽⁶⁾ من المدرسين للتكوين البيداغوجي.

(1) تطورت نسبة النيابات بـ 36 % خلال الفترة 2014-2016.

(2) منها 246 نيابة مسترسلة.

(3) على غرار مدرستي جبل العيانشة والفجر الجديد ببلخير.

(4) يقصد بها سد الشغورات الظرفية بالمؤسسات التربوية وذلك لمدة محدودة على أن لا يتعدى مفعول العقد تاريخ 30 جوان من كل سنة على أقصى تقدير.

(5) شعبة الآداب والعلوم التجريبية والتقنية والاقتصاد والتصرف والإعلامية.

(6) المدرسين النواب.

وبالرغم من وجود فائض على مستوى العدد الجملي لأعوان التأطير بالمؤسسات التربوية إلا أنه لوحظ تفاوت في توزيعهم وذلك بالنظر لعدم التزام المندوبيّة بالمعايير التي حددتها وزارة التربية. ويذكر من ذلك أنّ عدد القيّمين بالمؤسسات التربوية خلال السنّة الدراسية 2016/2015 بلغ 488 قيّمًا في حين أنّ الحاجيات الفعلية حسب المعايير التي تم ضبطها قُدّرت بـ 422 قيّمًا، ونتيجة لعدم إحكام المندوبية توزيعهم بين المؤسسات التربوية سجلت عدة مدارس إعدادية ومعاهد⁽¹⁾ ثانوية نقصًا في عدد القيّمين. كما تم تسجيل تفاوت في توزيع المرشدين التطبيقيين للتربية بين المؤسسات التربوية .

ولئن بلغ معدل الأعوان الإداريين بالمؤسسة الواحدة 4 أعوان في مقابل معدل⁽²⁾ وطني في حدود 3 أعوان بالمؤسسة الواحدة إلا أنّه لوحظ مُواصلة تكليف العملة بمهام إدارية بالمؤسسات التربوية ليبلغ عددهم 66 عاملاً خلال سنة 2015. وتجدر الإشارة إلى أنّ المؤسسات التربوية التابعة للمندوبية شهدت تفاوتًا في عدد الأعوان الإداريين، فلئن تجاوز عددهم 10 أعوان بالنسبة لبعض المؤسسات⁽³⁾ فإنّه لم يتعدّ بمؤسسات⁽⁴⁾ أخرى العون الواحد.

ب- النهوض بالبنية التحتية وتوفير التجهيزات

سعت المندوبية خلال الفترة 2011-2016 إلى إيلاء هذا الجانب العناية اللازمة عبر إنجاز العديد من المشاريع ذات الصلة إلا أن عدة مؤسسات تربوية لا تزال تشكو بعض النقائص. فقد أظهرت المعطيات المتوفرة وتقارير التفقّد التي تولّت المندوبية إنجازها خلال السنة الدراسية 2016-2015 أنّ 42 مؤسسة تشكو من تردّي بنائها وحاجتها الأكيدة للصيانة حيث أنّ عددا من قاعات ومخابر 16 مدرسة ابتدائية و7 معاهد ومدارس إعدادية غير وظيفية ولا تستجيب لشروط مزاولة التدريس. وفضلا عن ذلك تبين أنّ 80% من المؤسسات التربوية في حاجة إلى صيانة أسوارها الخارجية ووحداتها الصحية وتهئية شبكات الكهرباء والماء والتطهير وتجهيز قاعاتها بواقيات حديدية قصد حمايتها من السرقة.

وأظهرت الأعمال الرقابية عدم قدرة المندوبية على إحكام توزيع التجهيزات التربوية والمعدات الإعلامية ومتابعة استغلالها حيث تبين أنّ 83 مدرسة ابتدائية في حاجة إلى تجديد أسطولها من الحواسيب أو تفتقر⁽⁵⁾ تماما للتجهيزات الإعلامية. وفي المقابل بقي ببعض المؤسسات التربوية 187 حاسوبا قارا ومحمولا ومخبري لغات و13 آلة طباعة و10 آلات ناسخة و38 آلة فيديو بث و11 آلة

(1) على غرار معهد سيدي بوبكر ومعهد حوال الوادي.

(2) مؤشرات الجودة للنظام التعليمي مارس 2014.

(3) معهد الحسين بوزيان ومعهد أحمد السنوسي ومعهد أحمد التليلي قصر قفصة ومعهد 2 مارس 1932 بالرديف.

(4) معهد طريق توزر المتلوي ومعهد ابن رشيق بالسند ومعهد حوال الوادي والمدرسة الإعدادية أولاد وهيبة.

(5) 28 مدرسة ابتدائية.

عاكسة و65 سبورة بيضاء خارج الاستغلال نظرا لاختفائها من هذه التجهيزات. وبالإضافة إلى ذلك تفتقر⁽¹⁾ 59 مدرسة ابتدائية للوسائل التعليمية والبيداغوجية الضرورية على غرار أدوات الهندسة ومعدات التدريس.

وفي إطار تعميم الأنترنت على المدارس الريفية تولت وزارة التربية سنة 2012 توفير مفاتيح أنترنت من الجيل الثالث لفائدة 110 مدرسة وخلص معاليم اشتراكها شهرياً إلا أنّ هذه المفاتيح بقيت غير مستغلة بـ107 مدرسة لعدم تغطيتها بشبكة الاتصالات إلى موفى شهر ماي 2016. وتجدر الإشارة إلى أنّ المندوبية لم تتول اتخاذ أي إجراء في هذا الشأن وذلك بالتنسيق مع سلطة الإشراف قصد الحد من إهدار الأموال العمومية.

وعلى صعيد آخر، تبين أنّ المندوبية لم تستجب في الإبتان للمطالب⁽²⁾ الصادرة عن المؤسسات التربوية خلال الفترة 2011-2015 والمتعلقة بصيانة الفضاءات والتجهيزات. ويذكر في هذا الشأن تعطلّ عديد التجهيزات والآلات بورشات المدارس الإعدادية التقنية مما حال دون انجاز الأشغال التطبيقية بهذه المدارس التي أحدثت لأغراض تقنية وعملية.

ج- الإشراف والمتابعة البيداغوجية

أوكل الأمر عدد 2205 لسنة 2010 للمندوبيات الجهوية للتربية مهمة الإشراف البيداغوجي وذلك من خلال إعداد وتنفيذ البرامج البيداغوجية والمشاريع التربوية ومتابعتها فضلاً عن تقييم مردود المؤسسات التربوية الراجعة لها بالنظر. إلا أنّ المندوبية لم تقم بوضع تصوّرات وإنجاز أدوات التخطيط التربوي على غرار الخارطة المدرسية ومشروع الجهة التربوي مما لم يمكنها من دراسة واقع المنظومة التعليمية والتعرّف على الاحتياجات المستقبلية على المستوى الجهوي وتحديد التدابير الواجب اتخاذها لوضع السياسة التربوية حيّز التنفيذ.

إضافة إلى ذلك لم يتم الوقوف على ما يفيد أنّ المندوبية تتولّى تقييم مردود التعليم المدرسي بالجهة ومتابعة نتائج السّنة الدراسية وتقديم المقترحات الكفيلة بتحسينها. ومن شأن تركيز المجلس البيداغوجي أن يُساعد على تأمين هذه المهام.

(1) حسب تقارير التفقد المنجزة خلال السنة الدراسية 2015-2016 والمعطيات المتوفرة بمكتب التخطيط والإحصاء بالإضافة إلى الزيارات الميدانية لفريق الرقابة.

(2) حوالي 300 مطلب صادر عن مختلف المدارس الابتدائية على غرار مدرسة الطفل ومدرسة أولاد دلال ومدرسة الحسين بوزيان ومدرسة بويلال ومدرسة حي التحرير الرديف.

وبالرغم من تدني نسب النجاح في امتحان شهادة البكالوريا بولاية قفصة⁽¹⁾ خلال السنوات الدراسية للفترة 2010-2015 لم تتول المندوبية القيام بأي دراسة أو ندوات أو ورشات تتناول تشخيص الأسباب واقتراح الحلول الكفيلة للارتقاء بمردودية المؤسسات التربوية ورسم أهداف مستقبلية وخطّة عمل تمكّن الجهة من تحسين مؤشرات المنظومة التربوية والارتقاء بنسب النجاح في الامتحانات الوطنية.

وخلافا لأحكام الأمر عدد 2205 لسنة 2010 لم تعمل المندوبية طيلة الفترة 2011-2015 على تنظيم وتنسيق عمليّات التفقد البيداغوجي للمدرسين ومتابعتها حيث لم يخضع عديد المدرسين بالمؤسسات التربوية لعمليات تفقد بيداغوجي لفترات تراوحت بين 5 و10 سنوات.

وتبيّن من خلال فحص التنظيمات البيداغوجية للمدارس الابتدائية للسنة الدراسية 2015-2016 أنّه لم تتم المصادقة على التنظيمات البيداغوجية لفائدة 20 مدرسة من قبل المتفقدين وذلك بالنظر لسوء استغلال الزمن المدرسي واستعمال قاعات تدريس غير وظيفية. وتجدر الإشارة إلى أنّ المندوبية لم تتول اتخاذ أيّ إجراء قصد معالجة هذه الوضعيات وتلافي تكرارها في المستقبل.

كما أظهرت المعطيات المتوفرة بالمندوبية وجود نقص⁽²⁾ في عدد المتفقدين الذين أُسندت إليهم مهام تأطير وتكوين المدرسين⁽³⁾ قصد تطوير مؤهلاتهم فضلا عن عدم ضبط معايير موضوعية لاختيار الأساتذة أو المعلمين الذين يتم تكليفهم للقيام بأنشطة تكوينية وعدم إعداد تقارير متابعة برامج التكوين الخاصة بالمدرسين والإشراف على تنفيذها طيلة الفترة 2015-2016 وذلك خلافا لأحكام الأمر عدد 2205 لسنة 2010.

⁽¹⁾ بلغت نسب النجاح في امتحان البكالوريا خلال دورات 2013 و2014 و2015 على التوالي 40,98 % و46,14 % و22,87 %. وسجّل 17 معبدا من جملة 34 معبدا عموميا خلال دورة بكالوريا 2015 نسب نجاح أقل من المعدل الجهوي تراوحت بين 4,55 % بمعهد سيدي عبد القادر و22,14 % بمعهد أحمد السنوسي.

⁽²⁾ بلغ معدل عدد الأساتذة للمتفقد الواحد خلال السنة الدراسية 2015-2016 بالنسبة لمواد الفرنسية والانجليزية والرياضيات على التوالي 182 و139 و169. كما اتضح وجود نقص بحوالي 5 متفقد في التعليم الابتدائي في اختصاص العربية (دوائر الامتصاص المتلوي 2 والقطار 2 والقصر 2 والمظيلة والرديف 2).

⁽³⁾ كما نص عليه الأمر عدد 2348 لسنة 2001 المؤرخ في 2 أكتوبر 2001 والمتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك المتفقد البيداغوجيين بوزارة التربية.

د- تطوير الحياة المدرسية والإحاطة بالتلاميذ

تمثّل الحياة المدرسية "امتدادا طبيعيا للتعلّيمات وإطارا لتنمية شخصية المُتعلّم ومواهبه علاوة على التمرّس بالعيش الاجتماعي"⁽¹⁾ وهي كل ما يتعاطاه التلاميذ من أنشطة تربوية وثقافية وترفيهية ورياضية وما يُسدى لهم من خدمات اجتماعية وصحية⁽²⁾.

وخلافا لما نص عليه الأمر عدد 2437 لسنة 2004 سالف الذكر لم يتم إلى غاية موفى جوان 2016 تركيز مجلس المؤسسة والمجلس البيداغوجي بالمؤسسات التربوية مما حال دون إعداد خطة عمل لتطوير الحياة المدرسية وتأطير التلاميذ وتحسين أداء هذه المؤسسات والارتقاء بخدماتها التربوية.

وتمّ منذ سنة 2002 إقرار البرنامج⁽³⁾ الوطني للإدماج المدرسي لفائدة التلاميذ من ذوي الاحتياجات الخصوصية. ولئن تم الوقوف خلال الفترة 2011-2015 على ادماج هؤلاء التلاميذ بالمدارس العمومية التابعة للمندوبية إلا أنّه اتضح أنّه لا يتم دوما تأمين حصص تدارك ومساندة لفائدتهم وذلك خلافا لما تضمنته مكوّنات البرنامج المذكور. كما تبين من خلال المعطيات المتوفرة عدم تكوين معلّمي الأقسام الدامجة خلال الفترة المذكورة سلفا وعدم مدّهم بالأدلة المنهجية اللازمة للرفع من كفاءتهم في التعامل مع التلاميذ من ذوي الإحتياجات الخصوصية.

وخلافا لمقتضيات المنشور المشترك بين وزير التربية ووزير الشؤون الاجتماعية ووزير الصحة المؤرخ في 7 أكتوبر 1999 التي تنص على تعميم مكاتب الإصغاء والإرشاد بكافة المدارس الإعدادية والمعاهد الثانوية تبين أنّه لم يتم إلى موفى جوان 2016 إحداث مكاتب بـ52 مؤسسة من جملة 64 مؤسسة. كما اتضح عدم تخصيص فضاءات مستقلة تتوفر فيها الظروف الملائمة والمريحة لعملية الإصغاء.

ومن جانب آخر، يتوقّر بالمندوبية أخصائي نفسي وحيد يتولى بمفرده مهام الإحاطة النفسية لجميع تلاميذ المؤسسات التربوية البالغ عددها 250 مؤسسة مما حال دون انجاز المهام المنوطة بعهدته على أحسن وجه حيث تبين أنّه لم يتم إلى موفى جوان 2016 تلبية 25 مطلب للإحاطة النفسية يعود تاريخ البعض منها إلى أكثر من سنة.

(1) الفصل عدد 49 من القانون التوجيهي عدد 80 لسنة 2002 المؤرخ في 23 جويلية 2002 والمتعلق بالتربية والتعليم المدرسي.

(2) الفصل عدد 2 من الأمر عدد 2437 لسنة 2004 مؤرخ في 19 أكتوبر 2004 المتعلق بتنظيم الحياة المدرسية.

(3) عملا بالفصل عدد 4 من القانون التوجيهي عدد 80 لسنة 2002 الذي نص على أن الدولة تسهر على توفير الظروف الملائمة للأطفال من ذوي الاحتياجات الخصوصية الذين هم في سن الدراسة للتمتع بحق التعليم مجانا بالمؤسسات التربوية العمومية.

وإلى جانب ذلك، تبين من خلال تقارير التفقد والزيارات الميدانية أنّ جُلّ المؤسسات التربوية التابعة للمندوبيّة تفتقر لفضاءات مستقلة⁽¹⁾ وتجهيزات ضرورية لممارسة الأنشطة الثقافية والصحية والرياضية فضلا عن وجود نقص في عدد مدرسي هذه الإختصاصات مما حال دون إحداث نوادي في جل هذه المؤسسات. ويذكر في هذا الإطار أنه لم يتم بعث نوادي الصحة في 94 % من المدارس الابتدائية و51 % من المدارس الإعدادية والمعاهد الثانوية فضلا عن عدم بعث نوادي موسيقى بـ 65 % من المدارس الإعدادية والمعاهد الثانوية.

هـ- متابعة المؤسسات التربوية الخاصة

أوكل الأمر⁽²⁾ عدد 463 لسنة 2007 للمندوبيّة مهمة الإشراف البيداغوجي على المؤسسات التربوية التابعة للقطاع الخاص. وبلغ عدد المؤسسات التربوية الخاصة⁽³⁾ بولاية قفصة 36 مؤسسة خلال السّنة الدراسية 2015/2016. وشهد عدد المدارس الابتدائية الخاصة خلال الفترة 2010-2015 ارتفاعا من 2 إلى 20 مؤسسة وتطور عدد التلاميذ المسجلين بها من 153 تلميذا إلى 2110 تلميذا خلال الفترة المذكورة.

وفي هذا الإطار أظهرت الأعمال الرقابية التي خصّت الفترة 2011-2015 عدم التزام المندوبيّة بالأجال القانونية في خصوص قبول مطالب إحداث المؤسسات التربوية الخاصة والرّد عليها فضلا عن إسناد تراخيص لتسعة مؤسسات خاصة دون استيفاء ملفاتهم لجميع الوثائق المطلوبة.

كما بينت الزيارات الميدانية التي تولى فريق الرقابة القيام بها أنّ جُلّ المؤسسات التربوية الخاصة لا تستجيب لما جاء بكراسات الشروط المتعلقة بإحداثها وخاصة منها المتعلقة بالبنية الأساسية والتجهيزات. كما اتّضح عدم خضوع هذه المؤسسات لأي عملية متابعة وتفقد إداري وبيداغوجي طيلة الفترة 2011-2015.

وبالإضافة إلى ذلك تبين أنّ المندوبيّة لم تحرص على مطالبة المؤسسات التربوية الخاصة بموافاتها بتنظيماتها البيداغوجية قبل انطلاق السنة الدراسية والتّثبت من المصادقة عليها من قبل المتفقدين البيداغوجيين. كما لوحظ عدم التزام هذه المؤسسات بالمعايير الواردة بدليل التنظيمات البيداغوجية المتعلقة بالمدارس الابتدائية على غرار عدم احترام المعايير الخاصة بالتوقيت والزمن المدرسي ممّا يتعارض مع مقتضيات منشور وزير التربية عدد 70 المؤرّخ في 9 سبتمبر 2015.

(1) يشار إلى أنّ قاعة المسرح بمدرسة حي بورقيبة زروق تم تحويلها إلى قاعة تدريس مما لم يمكن من استغلالها للغرض الذي أحدثت من أجله.

(2) المؤرخ في 6 مارس 2007 المتعلق بضبط تنظيم ومشمولات الإدارات الجهوية للتربية والتكوين.

(3) مدارس ابتدائية ومعاهد ثانوية.

وخلافا لما نص عليه الأمر⁽¹⁾ عدد 486 لسنة 2008 تبين أنّ المؤسسات التربوية الخاصة لا تقوم بإحالة قائمات العاملين بها للمندوبية في مفتتح كل سنة دراسية وهو ما يحول دون التأكد من مدى أهلية إطار التدريس للعمل بهذه المؤسسات والتثبت من عدم تعويلها على مدرسي المدارس العمومية دون الحصول على ترخيص في الغرض. وتّضح عدم تمكين هؤلاء المدرسين من المساعدة البيداغوجية وخدمات التكوين المستمر خلال الفترة 2011-2015.

*

* *

يندرج إحداث المندوبيات الجهوية للتربية ضمن مسار تطوير هيكلية المنظومة التربوية على المستوى الجهوي بُغية إكسابها المرونة والنجاعة وذلك عبر منح الجهة صلاحيات أوسع في ضبط أولوياتها التربوية وإعطائها المزيد من الاستقلالية، علاوة على تدعيم مشمولاتها في مجالات التصرف الإداري والمالي وتعزيز مقومات المبادرة والتشجيع على الابتكار والتجديد في الميدان التربوي. وتتولى المندوبية الجهوية للتربية بقفصة ممارسة جانب كبير من هذه الصلاحيات إلا أنّ دورها لا يزال يتّسم بالمحدودية وفي حاجة إلى مزيد التدعيم .

ويستدعي تنظيم العمل الإداري بالمندوبية وضع أدوات وأساليب عمل تمكنها من إحكام التصرف في الجوانب الإدارية وذلك عبر سد الشغورات في الخطط الوظيفية وتكوين الأعوان في المجالات الموكولة إليهم واعتماد أدلة إجراءات ووضع نظام معلومات مندمج ومتكامل.

ويقتضي حسن التصرف في الموارد البشرية إلى جانب التقيد بالنصوص والتراتب المنظمة لهذا المجال، ارساء آليات متابعة ورقابة تمكّن المندوبية من احكام متابعة وضعية الأعوان وتحيينها واتخاذ الاجراءات الكفيلة باحترام قاعدة العمل المنجز. كما أنّها مدعوة إلى إحكام التصرف في عطل المرض وذلك من خلال التأكد من شمولية رخص المرض ومن عرضها على اللجان الطبية حسب التراتيب الجاري بها العمل إلى جانب متابعتها ومعالجتها على منظومة إنصاف.

ولتكريس مبادئ الشفافية والمساواة والمنافسة بين المزودين، على المندوبية التقيد بالنصوص والتراتب الجاري بها العمل في مجال الصفقات العمومية والنفقات العادية. كما تدعى المندوبية إلى المحافظة على ممتلكاتها وذلك عبر تسجيلها بدفاتر جرد ومتابعة استغلالها وصيانتها. كما

⁽¹⁾ المؤرخ في 22 فيفري 2008 المتعلق بضبط شروط الترخيص في إحداث مؤسسات تربوية خاصة وتنظيمها وتسييرها.

أنّ دور المندوبية في مجال الإشراف المالي على المؤسسات التربوية لا يزال يشكو من عدة نقائص وفي حاجة إلى مزيد التدعيم وخاصة في ما يتعلق بمناقشة ميزانيات المؤسسات الراجعة لها بالنظر وبمتابعة استهلاك الإعتمادات المحالة إليها.

ولتحسين جودة وأداء المنظومة التربوية بالجهة فإنّ المندوبية مدعوة بالتنسيق مع سلطة الإشراف إلى سدّ الشغورات في إطار التدريس بالمناطق الريفية والنهوض بالتكوين البيداغوجي ومزيد الإحاطة بالمدرسين الثّواب وتوفير التجهيزات التربوية الضرورية ومزيد العناية بالمباني والفضاءات. كما أنّها مطالبة بالقيام بعمليات التّقييم لأداء المؤسسات التربوية وبمتابعة تقيّد مؤسسات التعليم الخاص بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل.

ويتطلّب تطوير الحياة المدرسية والإحاطة بالتلاميذ مزيد العناية بهذا الجانب خاصة في ما يخص الإحاطة النفسية بالتلاميذ من ذوي الإحتياجات الخصوصية وتوفير الظروف الملائمة لإدماجهم مع بقية التلاميذ. كما أنّ المندوبية مطالبة ببحث المؤسسات التربوية التابعة لها على أحداث خلايا الإصغاء والإرشاد وبعث النوادي الثقافية والرياضية والترفيهية فضلا عن توفير التجهيزات الضرورية لممارسة هذه الأنشطة.

ردّ وزارة التربية

1- **التنظيم الإداري ونظم المعلومات :** تعمل الوزارة على مساعدة المندوبية الجهوية للتربية بقفصة على الإسراع في ضبط أدلة إجراءات تمكن من تنظيم العمل بمختلف مصالح المندوبية إلى جانب دراسة الشغورات بالخطط الوظيفية حتى يتم التعامل معها في إطار مقترحات تقدم في الغرض ، وخاصة منها الخطط المتعلقة بالهياكل المالية للمندوبية والمركز الجهوي للتربية والتكوين المستمر.

2- **الموارد البشرية بالمندوبية :** حيث لاحظ فريق الرقابة عدم تقيد المندوبية بالنصوص المنظمة لهذا المجال سواء تعلق الأمر بمتابعة وتعيين الوضعيات الإدارية للأعوان أو بالإخلالات الخاصة بتنظيم المناظرات فقد تم التأكيد على المندوبية بضرورة التقيد بالتراتب الجاري بها العمل في هذا المجال وذلك من خلال تمكينها من مختلف المراجع القانونية المعتمدة في الغرض والإجراءات الواجب إتباعها لتفادي مثل هذه الإخلالات مستقبلا .

3- **التصرف المالي :** حيث لاحظ فريق الرقابة جملة من الإخلالات سواء في التعامل مع بعض الصفقات العمومية أو من حيث التصرف في الممتلكات العمومية والمحافظة عليها ، وحيث تبين لفريق الرقابة محدودية دور المندوبية فيما يتعلق بإعداد ومناقشة تاريخ ميزانيات المؤسسات العمومية فقد تم التأكيد على مصالح المندوبية بضرورة التقيد بالنصوص القانونية المعتمدة لتنظيم الشراء العمومي والحرص على المتابعة الدقيقة لعمل الهياكل المشرفة على الجوانب المالية بالمندوبية ضمانا لحسن التصرف في المال العمومي ولحسن سير المؤسسات الراجعة بالنظر إلى المندوبية الجهوية المعنية .

4- **النهوض بجودة التعليم والحياة المدرسية :** حيث لاحظ فريق الرقابة أن المندوبية الجهوية للتربية بقفصة لم تقم طيلة الفترة 2015/2011 بإنجاز أدوات التخطيط التربوي على غرار الخارطة المدرسية ومشروع الجهة التربوي فإنه تجدر الإشارة إلى أن جملة من الملتقيات قد التأمّت في الغرض غايتها تحقيق مثل هذه الأهداف وهو ما ستعمل الوزارة على مطالبة المندوبية الجهوية للتربية بقفصة الالتزام به . وحيث طلب فريق الرقابة

ضمن توصياته في هذا المجال بضرورة التقيّد بالمعايير التي ضبطتها الوزارة في مجال توزيع إطار التدريس وأعوان التأطير ضماناً لتفادي التفاوت بين مختلف المؤسسات التربوية في الجهة ، فقد أوجه مزيد مساندة ودعم المندوبية الجهوية المعنية من قبل مصالح الإدارة المركزية حتى تلتزم بالمعايير المطلوبة . وضماناً لحسن تنفيذ هذه التوصيات ، وتفاعلاً مع المقترحات المقدمة في الغرض من فريق الرقابة ، فقد تم الإذن بتكوين فريق عمل يتكون من ممثلين عن مختلف المصالح المركزية المعنية سيتولى المتابعة الميدانية لتطبيق مختلف هذه التوصيات وتقديم الدعم والمساندة اللازمين إذ سيتولى هذا الفريق التنقل على عين المكان قصد وضع أسس عملية لحسن التصرف في مختلف المجالات المذكورة أعلاه مستعيناً في ذلك بمختلف وسائل العمل الضرورية (مراجع قانونية ، أدلة إجراءات ...)

هذا ونفيد سيادتكم أن وزارة التربية ستوافيكم حال انتهاء هذا الفريق من مهامه بالمندوبية الجهوية للتربية بفقصة بتقرير شامل حول ما تم إنجازه في الغرض ، علماً وأن مهام المساندة والدعم المشار إليها أعلاه ستكون الأساس الذي ستعتمده الوزارة في التعامل مع الإشكاليات التي قد تطرأ في مندوبيات جهوية أخرى ضماناً لحوكمة أفضل ولتصرف أنجع في الموارد البشرية وفي ممتلكات المندوبيات الجهوية للتربية.

ردّ المندوبية الجهوية للتربية بقفصة

توطئة

تنفيذا للأمر عدد 2205 لسنة 2010 المتعلق بإحداث المندوبيات الجهوية تم تحويل الإدارة الجهوية للتربية بقفصة إلى مندوبية جهوية للتربية مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي وتخضع لإشراف وزارة التربية بما لها من مشمولات وصلاحيات غير أن المرور لم يكن سلسا حيث لم يقع التحضير له من ناحية توفير الموارد البشرية والمادية اللازمة وقد تزامن هذا التغيير مع إحداث الثورة ورغم افتقار المندوبية إلى مندوب جهوي بداية من 25 مارس 2011 إلى غاية 18 اكتوبر 2011 وفراغها من المسؤولين المكلفين بالتسيير، كما نذكر أنّ الفراغ المسجل على رأس المندوبية تواصل خلال الفترة الممتدة من أكتوبر 2014 إلى غاية 23 جوان 2015 إضافة إلى الفراغ المسجل في مستوى الخطط الوظيفية بالإدارات الفرعية من مديرين مساعدين ورؤساء مصالح بالإدارات الفرعية للموارد البشرية والمالية والبنائات والإدارة الفرعية للتعليم الأساسي مما انعكس سلبا على السير الطبيعي للعمل وحيث مرت المندوبية الجهوية للتربية بقفصة بالعديد من الصعوبات والعراقيل شأنها في ذلك شأن العديد من المؤسسات العمومية بالجهة ورغم ذلك تواصل العمل بها والمحافظة على ديمومة المرفق العمومي. كما لا يخفى على أحد أنّ الكم الهائل من الاحتجاجات والاعتصامات والإضرابات التي شهدتها قطاع التعليم بالجهة من إغلاق أبواب العديد من المؤسسات التربوية وفقدان الأمن بها و هو ما سبب صعوبة في التواصل مع إطارات التسيير بها. إضافة إلى أنّ الاحتجاجات والاعتصامات التي طالت أعوان الإدارة بمقر المندوبية وتمثل ذلك خاصة في الطرد المتعمد للأعوان و الإطارات والعملة من مكاتبهم ومواقعهم وهو ما تسبب في تعطيل العمل بصفة عامة.

كما نشير في هذا الإطار إلى أنّ المندوبية تفتقر إلى العنصر البشري المتكون في المجالات الإدارية والمالية لمتابعة العديد من الملفات بالمندوبية والمؤسسات التابعة لها. وهو ما تسبب في تراكم الملفات وكميات العمل المستوجب إنجازها.

ورغم كلّ الظروف الصعبة السالف ذكرها التزمت المندوبية بمواصلة انجاز المشاريع المتخلفة ومعالجة الملفات المتراكمة و العالقة منذ 2013 وتم في هذا الإطار تسجيل تقدم في إنجاز المشاريع والبرامج.

ونتيجة لكلّ هذه الأحداث لم تتمكن المندوبية من انجاز المشاريع العالقة منذ سنة 2011 والتي بقي البعض منها يعاني من تأخير في الانجاز مما يساهم حتما في رفع كلفة البعض منها.

كما نشير أنّ المندوبية تشرف على :

المعاهد والمدارس الإعدادية	المدارس الابتدائية	دوائر التفقد	المؤسسات التربوية الخاصة ثانوي	عدد التلاميذ بالمؤسسات العمومية ابتدائي	عدد التلاميذ بالمؤسسات العمومية ثانوي	عدد التلاميذ بالمؤسسات الخاصة	الإطار التربوي والإداري بالمؤسسات العمومية
64	186	28	33	33507	32240	2099	6983

وأمام هذا الكم الهائل من المؤسسات ومن المدرسين وإطار الإشراف والأعوان والتلاميذ فإنّ المندوبية تجد صعوبات في بعض الأحيان في تسوية بعض الملفات.

وجوابا على ملاحظات الفريق الرقابي لدائرة المحاسبات تلتزم المندوبية الجهوية للتربية بتطبيق النصوص والتراتيب المنظمة لمجال التصرف في الموارد البشرية بوضع أساليب عمل وفرق وآليات رقابة تحت إشراف المندوب الجهوي لمتابعة والمحافظة على الموارد العمومية باسترجاع أجور ومنح لبعض الأعوان التي صرفت لهم على وجه الخطأ.

- التصرف في الموارد البشرية

تبعا للملاحظات الواردة في التقرير المذكور أعلاه أتشرف بإعلامكم أنّنا قمنا بالتنبث في أغلب الحالات الواردة في تقريركم والتي تتلخص في النقاط التالية :

- سيجرّص المندوب على سد الشغورات التي تخصّ الخطط الوظيفية على غرار مصلحة الميزانية والإشراف المالي والتصرف في الأعوان لتحسين جودة العمل بالمندوبية بتقديم مطالب سد شعور إلى السيد وزير التربية في الغرض.

- أولت المندوبية أهمية قصوى لمتابعة وتحسين الوضعيات الإدارية لأعوانها (الإلحاق، عدم المباشرة، الاستقالات، الغيابات الغير الشرعية...) كما تولت المندوبية انجاز القرارات الإدارية ذات الصلة.

- حرصت المندوبية على معالجة جل الرخص المرضية العادية خلال الفترة ما بين 2012 و 2015 عبر منظومة إنصاف.

- أمّا بخصوص الغياب الغير شرعي لبعض الأعوان فقد تولت المندوبية إصدار أوامر باسترجاع المبالغ التي تقاضوها كما أنّ الإجراءات التأديبية جارية في شأنهم.

- أمّا في ما يخصّ التصرف في عطل المرض طويل الأمد أولت المندوبية أهمية قصوى لإنجاز كلّ القرارات وعرض هذه الرخص على اللجان الطبية الجهوية والوطنية حسب الترتيب الجاري بها العمل ومتابعتها ومعالجتها ضمنيا عبر منظومة إنصاف.

- التكوين

أعدّت المندوبية الجهوية بالاشتراك مع المركز الجهوي للتربية والتكوين المستمر بفقصة برنامج جهوي يعني بالتكوين واكتساب المعارف والمهارات للارتقاء بأداء أعوان الموارد البشرية من إداريين وأعوان ومستكثبين وخاصة أعوان المالية في مجال المحاسبة العمومية والمالية وميزانية الدولة.

- المناظرات

بعد الخطأ المسجل في مناظرة العملة 2013، قامت المندوبية بمعاينة العامل المكلف بالملفات وإحالاته على مجلس التأديب سنة 2014، وفي مناظرات 2015 حرصت المندوبية على متابعة كلّ الملفات بدقة من طرف لجنة جهوية متكونة من رئيس مصلحة المناظرات ورئيس مصلحة النزاعات والمدير المساعد للموارد البشرية ومدير مدرسة إعدادية يرئسها

المندوب وصارت المناظرة في جانفي 2016 بكلّ دقة ولم تتصل الوزارة أو المندوبية إلى حدّ الآن بأي اعتراض. كما التزمت المندوبية بنفس التمشّي لانجاز مناظرة العملة دورة 2016 المزمع إنجازها في جانفي 2017.

- التصرف المالي

التصرف في الصفقات العمومية وتحديد الحاجيات وبرمجة المشاريع

شرعت المندوبية في إعداد برنامج يتعلق بالصفقات والمشاريع على المدى القريب والمتوسط بداية من السنة المالية 2017-2018.

- ستعمل المندوبية على حسن التواصل مع كافة الأطراف المتدخلة في المنظومة التربوية بالجهة حتى تتمكن من تحديد الحاجيات بكل دقة في مجال الصفقات العمومية وستعمل على دراستها وإنجاز كراسات الشروط والأخذ بعين الاعتبار لجميع التفاصيل المكونة للمشروع.

- ستتقيد المندوبية بالنصوص والتراتيب في مجال المحاسبة العمومية والمالية وميزانية الدولة وجميع النصوص المنظمة للصفقات العمومية. كما ستحرص لاحقا على مزيد العناية بالموارد البشرية في ما يهم التكوين والرسكلة في ميدان إبرام وتنفيذ وختم الصفقات العمومية. والتزمت المندوبية بالتقيد بالنصوص المنظمة للشراء العمومي ووضع التدابير الضرورية تمكنها من حسن التصرف في الممتلكات التي بحوزتها.

1- طلب عروض عدد 2014/07 : صيانة المطابخ البرنامج الايطالي

- بالنسبة لدقة إعداد كراس الشروط فإنّ مصلحة المندوبية لا تتحمل المسؤولية حيث أنّ كراس الشروط تم إعدادها بالإدارة المركزية بالوزارة.

- بالنسبة للتأخير فمرده الفراغ الحاصل في الإدارة الفرعية للبناءات و التجهيز على اثر إعفاء المسؤول السابق.

- بخصوص طلب العروض عدد 2014/08 فإنّ الخطأ كان سهوا من المهندس المستشار في الهياكل article: scellement des armatures.

2- أمّا بالنسبة إلى مشروع توسعة مدرسة حي بورقيبة زروق فقد تعطل المشروع باعتراض من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي طلب المحافظة على المثال المعماري للمدرسة وعدم القيام باضافات وبالتغيرات: تجدون نسخة من "الاعتراض".

3- أمّا بخصوص مشروع بناء مرقد ومطبخ وقاعة أكل وبيت تبريد بكلّ من معهد حي السرور ومعهد زانوش فقد تمت برمجة انجازها من قبل المسؤول السابق بالإدارة الفرعية للبناءات و التجهيز و الذي استقال لاحقا. وقد تم بعد ذلك التنسيق مع مصالح التخطيط وبعد القيام بدراسة الجدوى من إنجاز هذه المشاريع تبين أنّ هذه المؤسسات ليست بحاجة لهذه المشاريع.

4- أمّا بالنسبة إلى عدم تجميع المندوبية للحاجات السنوية للمندوبية من المواد المكتبية والاكساء بالنسبة لطلب العروض عدد 2013/05 و 2013/11 فيرجع ذلك للفراغ الحاصل بالإدارة الفرعية للشؤون الإدارية والمالية والتي كانت تتكفل بإجراء هذه الصفقات ونظرا للظرف الحاصل "اندلاع ثورة " ولضمان حسن المرفق العمومي وتوفير لوازم المدارس الابتدائية : من ورق وحبر ... التجأت المندوبية للقيام باستشارات في الغرض.

5- بالنسبة إلى طلبي العروض 2012/8 و 2014/6 المتعلقين باقتناء معدات إعلامية اعتمدت المندوبية في كراس الشروط على فصول عوضا عن حصص وذلك لضمان فصول أقل ثمنا ومقبولة فنيا.

6- في ما يتعلّق بفتح الظروف فإنّه في بعض المناسبات قام السيد مراقب المصاريف بتكليف السيد "م ص س" موظف بإدارة المراقبة المصاريف" في ذلك الوقت و الذي هو الآن مراقب مصاريف عمومية للإشراف على فتح الظروف. أمّا بالنسبة لتجاوز المدة القانونية فكانت نتيجة لظروف استثنائية بالمندوبية "إضراب مفتوح للأعوان الإداريين

" دام في بعض الفترات أكثر من شهرين. فاجتهدنا بإعلام المشاركين بتأجيل جلسة فتح العروض نظرا لظروف استثنائية.

7- بالنسبة إلى التأخير في فرز العروض الذي كان طفيفا في بعض المناسبات فإنّ مرده الضغط الحاصل على الإدارة الفرعية للبناءات والتجهيز و نقص الأعوان المتخصصة.

8- بخصوص تقديم الضمانات المالية النهائية فإنّه يقع في بعض الأحيان إسناد الصفقات إلى حين توفر الاعتماد وخلال الفترة يقع انتظار الاعتماد وبتوفيرها تطالب الإدارة بمدّها بالضمان المالي النهائي ضمانا لمزيد المصادقية مع المقاولين.

9- كما نذكر أنّه نظرا لتزامن الامتحانات الوطنية مع عرض بعض تقارير الفرز على لجان مراقبة الصفقات ونظرا للضرورة الملحة لتأمين الامتحانات فقد اجتهدت مصالح المندوبية لاقتناء بعض التجهيزات بعد التأكد من قبولها فنيا وعرضها على اللجنة الفنية.

10- بالنسبة إلى تعثر مشروع بناء مدرسة إعدادية بالقطار وسيدي بوبكر فإنّ مصالح المندوبية لا تتحمل أي مسؤولية في تأخر إنجاز هذه المشاريع والذي تكفلت الإدارة الجهوية للتجهيز والإسكان بإنجازه بالتنسيق مع المجلس الجهوي.

11- وفيما يتعلق بخلاص أصحاب الصفقات فإنّ التأخير الحاصل مردّه في بعض الأحيان الإضرابات المتتالية التي شهدتها المندوبية و التأخير في فتح اعتمادات الدفع بالإدارة المركزية.

12- أمّا في ما يتعلق بإجراءات الختم النهائي للصفقات فقد سعت مصالح المندوبية بالتنسيق مع الإدارة الجهوية للتجهيز وكذلك الإدارة العامة للبناءات والتجهيز إلى تكوين بعض الأعوان في كيفية إعداد ملفات الختم النهائي و قد شرعنا في عرض بعض الملفات على أنظار اللجنة الجهوية للصفقات.

14- أمّا فيما يخص لجوء المندوبية في مناسبات قليلة ابان الثورة للتزود بصفة مباشرة بمواد ملحة لا تقبل الانتظار "قطع غيار السيارات ..." فإنّ ذلك كان بسبب الإضرابات المتكررة وعدم قيام مكتب الضبط بمهامه على أكمل وجه والمفاجآت العرضية

والغير مبرمجة "مثل عطب فجئي للسيارات" فإنّ المندوبية تتولى القيام بالاستشارات المزمع انجازها وذلك باحترام كل الإجراءات المتعلقة بالإعلان عنها وبالمنافسة وباختيار أقل الإثمان. ونظرا للظروف الاستثنائية خاصة في السنوات 2011-2014 تعطل السير العادي للمرفق العمومي وخاصة منها إدارة مراقبة المصاريف التي تعطل سير العمل بها لفترات متفاوتة من ذلك غلق مقر إدارة مراقبة المصاريف نتيجة سكب زيوت تشحيم على كامل المقر. فاضطررنا في تلك الفترة إلى إستشارة مراقب المصاريف هاتفيا وإحاطته بالظروف التي تحتم علينا اقتناء مستلزمات المؤسسات التربوية في مقر المندوبية على أن تتم تسوية تأشيرة مراقب المصاريف لاحقا ويعزى ذلك أساسا إلى الظروف الاستثنائية والتي يعلمها الجميع.

- وقد حرصنا عمليا على احترام كل النصوص والتراتب المنظمة للشراء العمومي من ذلك مسك دفاتر خاصة بالإستشارات بعد تسجيلها في مكتب الضبط وإعداد مقررات خاصة بلجان الفتح والفرز والتقييم يمكن الاطلاع عليها ومتابعتها كما عملت المندوبية على التقيد بكل الملاحظات التي أداها فريق عمل دائرة المحاسبات و متابعة كل النقاط التي من شأنها أن تمثل إخلالات ولمزيد الحرص على تجسيد الإجراءات فقد وقع تشكيل فريق عمل داخل المندوبية يتولى متابعة ملاحظات فريق العمل وإعداد تقارير دورية يتم النظر فيها من خلال جلسات تقييم ومتابعة النقاط المنجزة والغير منجزة.

15- قامت مصالح الإدارة الفرعية للبناءات والتجهيز بتكليف عونيين يتوليان القيام بمهام إعداد برنامج زيارة بكل المؤسسات التربوية بالجهة للقيام بعمليات الجرد للتجهيزات و مقارنتها بالوصلات المسلمة في الغرض وكما تجدر الإشارة لبعض الملاحظات التي أداها فريق العمل في خصوص الأثاث المستعمل فقد قامت المندوبية بتخصيص فضاء للغرض يمكن معاينته.

- كما تم إرسال عون من مصلحة التجهيز للتكوين لدى الإدارة المركزية في كيفية جمع الأثاث المستعمل وتوزيع التجهيزات و المعدات الجديدة. وقد قام بدورة تكوينية لمدة أسبوع في منظومة للغرض تجسيدا للملاحظات و خاصة إدخال منظومات الإعلامية للمزيد التدقيق في المستحقات والمحافظة عليها.

- كما تم دعوة كل المؤسسات التربوية من خلال اجتماعات قمنا بها في الغرض والإحاطة أكثر بعملية جرد الأثاث وتم إعداد جداول متابعة.

16- عمليا تم تكليف عون ذو كفاءة مهنية مشهود بها تولي مسؤولية الإشراف ومتابعة أسطول السيارات في ما يتعلق بتسجيل دخول وخروج السيارات والمسافات المقطوعة واستهلاك الوقود حسب المسافات والسفرات وذلك من خلال دفتر معد للغرض يتم من خلاله المزيد من التحكم في المحروقات ومدى حقيقة الاستهلاك المسجل والتقييد بالمنشور عدد 6 للوزير الأول والمنشور عدد 193 لسنة 2015.

17- في خصوص المساكن الوظيفية تتوفر لنا قائمة في كل المساكن الوظيفية الموضوع على ذمة المندوبية وتم إعلام الوزارة بها مع العلم أنه لا تتوفر في الميزانية فقرة خاصة بصيانة هذه المساكن. وقد تولت الإدارة الاستفادة من بعض المساكن وتحويلها في فضاءات تحضير و مراجعة.

- وعملا بكل الملاحظات الواردة صلب تقريركم والملاحظات الشفوية التي أبدأها فريق العمل خلال زيارته فقد ساعدنا ذلك على مزيد الالتزام بكل النصوص القانونية المتعلقة بتسيير المرفق العمومي وإضفاء النجاعة اللازمة على كل الأعمال الإدارية وقد مثلت لنا زيارة فريق التفقد فرصة تكوين شاملة وحافزا على مزيد الإصلاح.

النفقات خارج إطار الصفقات العمومية

ستعمل المندوبية على تلافي كل الإخلالات التي من شأنها الحد من المنافسة في الشراءات خارج إطار الصفقات العمومية وتلتزم المندوبية بالعمل مستقبلا على تحديد الحاجيات في هذا الإطار بكل دقة لتفادي الوقوع في نقص التزود وانقطاع المخزون ومراعاة الإعتمادات المتوفرة.

الحسابية الإدارية وترشيد استهلاك الطاقة والماء

الحسابية الإدارية

ستعمل المندوبية مستقبلاً على التقيد بالنصوص القانونية في مجال المحاسبة والمالية العمومية وستحرص على تلافي قدر الإمكان تسجيل المتخلّلات والديون والمستحقات التي من شأنها الإضرار بحسن تنفيذ بنود الميزانية.

التصرف في الممتلكات والمحافظة عليها

جرد التجهيزات

بدأت المندوبية بالتنسيق مع المشرفين على المؤسسات التربوية الراجعة إليها بالنظر في مجال جرد الأثاث والتجهيزات والمنقولات وكذلك إعداد قوائم خاصة بها وتكليف أعوان للقيام بالمعاينة الميدانية بصفة دورية.

المساكن الوظيفية

شرعت المندوبية في إعداد تقارير اختبارات للمساكن الوظيفية والإدارية ومساكن الديوان بغية الوقوف على مدى صلوحيتها للسكن من عدمه وسيتم أخذ قرار في شأنها بالتنسيق مع الإدارة المشرفة على أملاك الدولة إما بصيانتها أو هدمها كما سيتم استغلال البعض منها كفضاءات تلمذية للتنشيط والنوادي المدرسية (وشرعت المندوبية في انجاز مكتبة ثقافية وركح مسرحي وفضاءات للتنشيط الثقافي بالمبيت القديم للمركز الجهوي للتربية والتكوين المستمر بقفصة).

الإشراف المالي على المؤسسات التربوية

حرصت المندوبية على مهمة الإشراف المالي على المؤسسات التربوية الراجعة لها بالنظر وكلفت السيد "م س" بمتابعة كل العمليات المالية بالنسبة إلى التعليم الثانوي.

وفيما يخص المدارس الابتدائية وحسب الأمر عدد 2205 لسنة 2010 فإن ميزانيتها ملحقة مباشرة بميزانية المندوبية وحرصت المندوبية على تحويل الإعتمادات الخاصة في

شكل منح بمقرارات سنوية إلى جمعيات العمل التنموي وأكّدت على المؤسسات بتنزيل معاليم تسجيل التلاميذ الخاصة بالسنة الدراسية 2017/2016.

وفي خصوص المؤسسات المجهزة بمطاعم مدرسية فقد أرفقت إلى ديوان الخدمات المدرسية وتتم متابعتها من طرف رئيس الوحدة.

البناء المستقبلي

- وضع حجر أساس مستلزمات و أدوات التصرف قصد بناء مؤسسة ذات نجاعة وجدوى في تدخلاتها،

- وضع خطة لتنفيذ ما تمت الإشارة إليه باعتماد دليل إجراءات بخصوص المؤسسات العامة والخاصة يتضمن تنظيم جميع المسالك الإدارية والمالية داخل المؤسسة قصد تفادي الإشكاليات التي تم رفعها من طرف دائرة المحاسبات ، ويعد هذا الإجراء أولوية قصوى بالنسبة لمؤسساتنا.

- وضع برنامج تكويني للإداريين في المجالين الإداري والمالي وهي أولوية مطلقة على المدى القريب والمتوسط.

- سنسعى مع وزارة الإشراف إلى استكمال الخطط الوظيفية الشاغرة وذلك قصد تحديد المسؤوليات وتوزيعها داخل المؤسسة.

- وضع نظام معلومات بتعميم التطبيقات الإعلامية

- وضع برنامج لتعميم استعمال المعلوماتية في مختلف أنشطة المؤسسة قصد إضفاء مزيد النجاعة على أدائها.

- محاولة إشراك المجالس المختلفة مستقبلا وفق القوانين المنظمة لهذه المجالس في إيجاد التصورات الكفيلة بالنهوض بالمجال التربوي بقفصة.

الأرشيف

أولت المندوبية الأرشيف الموجود بمصالح الإدارة أهمية قصوى بتنظيم ومعالجة الوثائق وتحرير محاضر في شأن الوثائق التي يتم إتلافها بتكليف عون مختص في الأرشيف في شهر أكتوبر 2016 عملاً بالفصل عدد 2 من الأمر المؤرخ في 13 ديسمبر 1988.

النهوض بجودة التعليم والحياة المدرسية

- حرصت المندوبية على تقييم أداء المؤسسات التربوية الراجعة لها بالنظر بتنظيم وتنسيق التفقد البيداغوجي للمدرسين وتنظيم اجتماعات دورية بمتفقي التعليم الثانوي وشهريا بمتفقي التعليم الابتدائي وحرصت على المراقبة الإدارية والبيداغوجية للمؤسسات التربوية التابعة للقطاع الخاص.

- ستحرص المندوبية الجهوية للسنة الدراسية 2017-2018 على إحكام وتوزيع إطار التدريس بين المؤسسات التربوية والتقليص من الزيادة عن النصاب وتوزيع الإداريين والعملة بالتساوي حسب حاجيات المؤسسات.

- أولت المندوبية العناية الكافية بمختلف جوانب الحياة المدرسية حيث بعثت خلايا إصغاء وإرشاد من قبل أغلب المؤسسات التربوية بالتنسيق مع الأخصائية النفسية ومتابعة النوادي الثقافية والصحية والرياضية بالمؤسسات كما ضبط مخطط سنوي لبرامج التنشيط الثقافي والرياضي والاجتماعي في إطار قفصة عاصمة ثقافية تحت إشراف مصلحة التنشيط الثقافي والجمعيات الرياضية والثقافية.

النتائج المدرسية

- لتحسين نتائج البكالوريا بالمؤسسات التربوية شرعت المندوبية بمتابعة كل المؤسسات وخصوصا المؤسسات المتدنية النتائج بإحداث لجنة جهوية متكونة من المندوب الجهوي وثلاثة متفقدون عامون ومتفقدوا إشراف ومديرو مؤسسات تربوية ومرافقة لصيقة للمؤسسات الثانوية لتحسين النتائج المدرسية.

- حرص المندوب السيد "ع.ع" على القيام بزيارات ميدانية لكل المؤسسات للوقوف على كل الإشكاليات وحلها على عين المكان وساهم ذلك في الدراسة الحقيقية

لاستغلال التجهيزات والمساهمة في الرقي بالتعليم ونتائج السداسية الأولى من السنة الدراسية 2016 / 2017.

- حرص السيد المندوب منذ توليه لمهامه في 05 أكتوبر 2016 على إنجاز المخطط الجهوي للتربية والتمثلة في الخارطة المدرسية والتمثلة في أداة التخطيط التربوي وأساليب وإجراء دراسة لواقع المنظومة التعليمية وتشريك كل من إدارة المرحلة الابتدائية وإدارة المرحلة الإعدادية والثانوية واقتراحات عملية للارتقاء بمردودية المؤسسات ورسم أهداف وخطة عمل مستقبلية تمكن الجهة من تحسين مؤشرات المنظومة والارتقاء بنسب النجاح في الامتحانات الوطنية.

- أسس المندوب الجهوي تقاليد في مندوبية التربية بقفصة تتمثل في المجالس الإدارية الشهرية والاجتماعات بكل من رؤساء المصالح والمديرين المساعدين للوقوف على المستجدات الإدارية وتطويرها والمساهمة في الرقي بمندوبية قفصة.

وفي الختام نتقدم بأحر عبارات الشكر والتقدير للسيدات والسادة أعضاء الفريق الرقابي الذين ساهموا بتوصياتهم في إنارتنا وتوجيهنا لتحسين وتطوير الخدمات المسداة من قبل مؤسساتنا إلى منظورها وإلى تنبيهنا إلى بعض الإشكاليات التي سعيينا إلى تذليلها بمساعدتهم ونثمن عاليا ما تحلوا به من رحابة صدر وتفهم ودقة في متابعة كلّ الجزئيات في مهمّتهم الرقابية.

شركة القطب التنموي بقفصة

أحدثت شركة القطب التنموي بقفصة، في ما يلي "القطب"، بمقتضى عقد تأسيسي مؤرخ في 29 أفريل 2008 في شكل شركة خفية الإسم برأس مال قدره 1 م.د تم الترفيع فيه في الجلسة العامة الخارقة للعادة المنعقدة في 24 مارس 2011 ليلبلغ 47 م.د وتستأثر شركة فسفاط قفصة بحوالي 98,8 % من الأسهم. ويُعتبر القطب شركة ذات أغلبية عمومية ويخضع لإشراف الوزارة المكلفة بالصناعة طبق مقتضيات القانون عدد 50 لسنة 2001 المتعلق بمؤسسات الأقطاب التكنولوجية⁽¹⁾.

وتتمثل مهامه وفق العقد التأسيسي آنف الذكر أساساً في المساهمة في التهوض بالإستثمار الخاص بولاية قفصة وذلك عبر تهيئة الأراضي والمناطق الصناعية وتوفير فضاءات للانتصاب لفائدة المستثمرين الخواص وكذلك في بعث قطب تكنولوجي بالجهة لاحتضان أصحاب المشاريع التكنولوجية أو الخدماتية المندرجة في نطاق القطاعات ذات القيمة المضافة العالية والقائمة على التجديد والإبتكار وتنشيط شبكة الشراكة بين منظومات الإنتاج والبحث العلمي والتكوين بهدف دفع التنمية وتكثيف إحداثات الشغل.

وسجل القطب نتائج سنوية صافية سلبية خلال الفترة 2013-2015 بلغت تباعا 1,384 م.د و1,880 م.د و1,366 م.د. ويُعزى ذلك خاصة إلى ارتفاع قيمة مخصصات اهتلاكات الفضاءات الصناعية وأعباء التأجير⁽²⁾ التي بلغ مجموعها على التوالي 1,610 م.د و1,672 م.د و1,710 م.د مقابل عدم كفاية مداخيل الاستغلال المتأتية أساساً من عمليات بيع المقاسم وتسويق المحلات الصناعية لتغطية الأعباء الجمالية حيث بلغت هذه المداخيل خلال نفس الفترة على التوالي 0,769 م.د و0,515 م.د و0,880 م.د.

وتولت دائرة المحاسبات إجراء مهمة رقابية ميدانية على هذه الشركة شملت خاصة الفترة من سنة 2010 إلى موفى جوان 2016 بهدف التأكد من مدى توفيقها في بعث وتهيئة المناطق الصناعية واستغلالها وفي تركيز القطب التكنولوجي واستقطاب المستثمرين والإحاطة بهم ومن مدى استجابتها لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية في أداء مهامها. كما شملت المهمة النظر في أوجه التصرف المالي والتسيير الإداري بهذه الشركة.

(1) المؤرخ في 3 ماي 2001 كما تم تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد 37 لسنة 2006 وبالقانون عدد 24 لسنة 2010.

(2) بلغ في موفى جوان 2016 عدد أعوان القطب 13 عوناً.

أبرز الملاحظات

- مساهمة القطب في التّهُوض بالاستثمار الخاص

لم يتوفّق القطب في إنجاز 70 % من المناطق الصناعيّة المبرمجة وفي بعث القطب التكنولوجي ويُعزى ذلك بالأساس إلى ضعف التّنسيق بينه وبين مختلف الأطراف المتدخّلة في هذا المجال بالإضافة إلى عدم جاهزيّة العديد المشاريع المبرمجة من حيث إعداد دراسات التّهيئة والمصادقة عليها فضلا عن عدم تسوية الوضعيّات العقّارية العالقة للأراضي المخصّصة لها وفق التّراتيب المضبوطة وفي الأجل المحددة.

وإزاء محدوديّة الإنجازات والحاجة إلى دفع نسق التّنمية الجهويّة ينبغي الإسراع بتسوية الوضعيّات العقّارية للأراضي المخصّصة للمشاريع المبرمجة وبإعداد دراسات التّهيئة والمصادقة عليها في أفضل الأجل لضمان الانطلاق في أشغال التّهيئة وبلوغ الأهداف التي بُعث من أجلها القطب.

ولم يلتزم القطب دوماً بالتّراتيب العمرانيّة في مجال التّقسيمات من ذلك إحداثه لثلاث تقسيمات دون أمثلة تهيئة تفصيليّة ودراسات للمؤثّرات على المحيط وأحيانا دون الحصول على مصادقة السّلطة الإداريّة المختصّة.

ولا تستجيب المناطق الصناعيّة المهيّأة من قبل القطب لعددٍ من المواصفات الفنيّة للتّهيئة الصناعيّة ولا تتلاءم هذه المناطق في بعض جوانبها لمتطلّبات الاستثمار من ذلك عدم ربط بعضها بالشّبكة الخارجيّة للماء الصّالح للشّراب وتعطّب شبكاتها الدّاخلية للتّنوير وربطها بصفة متأخّرة بشبكات تصريف المياه المستعملة بالإضافة إلى عدم التقيّد بالشّروط الفنيّة الخاصّة بالمناطق الخضراء وضعف أعمال الصّيانة وأشغال النّظافة ممّا ترتّب عنه شكاوى وتدمّر المستثمرين المنتصبين بهذه المناطق.

وتبيّن أنّ التفويت في بعض المقاسم الصناعيّة وكراء المحلّات والفضاءات المنجزة من قبل القطب لم يتمّ وفق التّراتيب القانونيّة المستوجبة خاصّة في مجال تحديد أسعار البيع والكراء وتحديد فترات الإمهال في الدّفع وكيفية الخلاص ممّا أخلّ بمبدأي الشّفافيّة والمساواة بين المستثمرين.

كما لا تزال 7 محلات صناعيّة أنجزها القطب بكلفة تجاوزت 9 م.د و31 مقسما صناعيا غير مُستغلّة إلى موقّي جوان 2016 .

وبالتّظر إلى حجم هذه الاستثمارات من حيث كلفتها الماليّة فإنّ القطب مدعوٌّ إلى تكثيف الأنشطة الترويجيّة والتّعريف باستثماراته لضمان التّوظيف الأمثل لها خاصّة في ظلّ تعرّض البعض منها للتّخريب.

- التصرّف المالي والتّسيير الإداري

شاب إبرام الصّفقات وتنفيذها خاصّة خلال الفترة 2008-2010 إخلالات جسيمة تعلّقت بمبادئ المنافسة وشفافيّة الإجراءات ونزاهتها وعدم إقصاء عروض مخالفة لكراّسات الشروط وإبرام صفقات مع مقاولات لا تتوفّر على الشّروط الفنيّة الدّنيا المخوّلة لإنجاز الأشغال.

ولم يتولّ القطب إلى موقّ جوان 2016 تأمين المسؤوليّة العشريّة للمتدخّلين عند إنجازهم بناءات بكلفة تجاوزت 6 م.د خلال الفترة المذكورة أعلاه وتجسيّمها بعقود ضمان عشريّ مع غياب المراقبة الفنيّة.

كما لم يحرص القطب في بعض المناسبات على إلزام أصحاب الصّفقات بتطبيق مقتضيات كراّسات الشّروط ممّا لم يسمح بالتأكّد من حسن إنجاز الأشغال.

ولم يتمّ إحاطة الجانب المتعلّق باسترجاع مصاريف التنقّل والإقامة لفائدة الرّؤساء المديرين العامّين للقطب بالإجراءات الضّامنة لشفافيّة المصاريف المنجزة في الغرض فضلا عن عدم حصول القطب على التّراخيص اللاّزمة عند إنجاز أعوانه لمأموريّات بالخارج.

وتبيّن أنّ القطب لا يتقيّد دوماً ببند عقود الكراء وبالإجراءات الواردة بكراّسات الشّروط المتعلّقة باستغلال الفضاءات الصّناعية مما ترتّب عنه تراكم مستحقّاته غير المستخلصة بهذا العنوان لتبلغ في موقّ جوان 2016 حوالي 689 أ.د.

ولم يخلُ جانب التّنظيم ونظام المعلومات من نقائص حيث لا يزال القطب يفتقر إلى هيكل تنظيمي مصادق عليه بالإضافة إلى جمع بعض الأعوان لمهامّ متنافرة فضلا عن عدم شموليّة أدلّة الإجراءات ونقص تغطية مختلف الأنشطة بالتّطبيقات الإعلاميّة.

وشاب التصرّف في الموارد البشريّة كذلك تجاوزات تمثّلت خاصّة في انتداب أعوان دون أعمال مبدأ التّناظروفي إسناد أعوان منح وامتيازات وخطط وظيفيّة دون وجه حقّ.

ولم يحرص القطب على الحماية القانونية لممتلكاته حيث لا تزال بعض العقارات والمحلات الصناعية وفضاءات العمل عن بعد دون ترسيم بالسجل العقاري فضلا عن افتقاره لوثائق ملكية في شأن بعض الأراضي التي يتصرف فيها.

والقطب مُطالب بتجاوز ما يُخالف التّراتيب الجاري بها العمل سواء في مجال التصرف المالي أو الإداري وتصحيح ما تمّت ملاحظته من إخلالات في هذا الإطار.

I- مساهمة القطب في التّهُوض بالاستثمار الخاصّ

تقتضي نجاعة الاستثمارات القيام بتخطيط مُسبق وإعداد مُحكم للدراسات الأولية الخاصّة بتهيئة المناطق الصناعيّة فضلاً عن تسوية الوضعيّات العقاريّة للأراضي المزمع تهيئتها وإنجاز المشاريع المبرمجة في إبّانها واستغلالها على النحو الأفضل.

أ- برمجة الاستثمارات

تولّى القطب منذ سنة 2009 وضع مخطّط استثمار يضبط توجّهاته في مجال دفع مجهود التّمنية. ويتضمّن هذا المخطّط تهيئة 10 مناطق صناعيّة على مساحة 136 هكتار وإنشاء محلاتّ صناعيّة وإحداث 4 فضاءات عمل عن بعد لإيواء المشاريع التكنولوجيّة أو الخدماتيّة خلال الفترة 2009-2014 فضلاً عن تركيز قطب تكنولوجي بالجهة.

وقد تبين أنّ القطب لم يضع التدابير والضمانات الكفيلة بحسن اختيار مواقع المناطق الصناعيّة خاصّة فيما يتعلّق بالتنسيق مع البلديّات ومختلف الأطراف المتدخّلة في هذا المجال ممّا ترتّب عنه بروز عدّة عراقيل عقاريّة ساهمت في تعثّر بعض المشاريع المبرمجة. من ذلك تمّت برمجة إعداد دراسة مشروع تقسيم بكلفة ناهزت 20 أ.د لموقع منطقة صناعيّة على مساحة 5 هكتار في حين أنّ جزءاً منه يعود بالملكيّة لفائدة الغير⁽¹⁾ وتخصيص موقع بمساحة 15 هكتار غير قابل للاستغلال كمُنطقة صناعيّة نظراً لاحتوائه على معدّات ثابتة تابعة لشركة فسفاط قفصة وبرمجة موقع ثالث لمنطقة صناعيّة بنفس المساحة يمثل تجمّعاً لمياه الأمطار⁽²⁾ بما يتعارض مع مقتضيات الأمر عدد 2253 لسنة 1999⁽³⁾ التي تحجّر إقامة مباني بالمناطق المعرضة لمخاطر طبيعيّة متوقّعة كالفيضانات أو الانجراف أو الانهيار. ولئن أعدّ القطب دراسة فنيّة بقيمة 3 أ.د بهدف وضع تدابير لحماية هذا الموقع من خطر مياه الأمطار فإنّ هذه الدراسة لم تُحض إلى موفّي جوان 2016 بمصادقة السّلط المختصّة.

علاوة عن ذلك تولّى القطب اختيار موقع لمنطقة صناعيّة على مساحة 17 هكتار في حين أنّ هذا الموقع يفتقر لشبكة الماء الصالح للشرب⁽⁴⁾ ولشبكة تطهير تابعة للدّيوان الوطني للتّطهير وهو ما لا يستجيب للمتطلّبات الفنيّة لإحداث منطقة صناعيّة فضلاً عن أنّه لا يضمن للقطب الانتفاع

(1) الحكم الصادر عن المحكمة العقارية بتاريخ 05 جوان 2013.

(2) تقرير إدارة المياه العمرانية بتاريخ 5 جوان 2015 الذي تمت فيه دعوة القطب إلى العدول عن هذا الموقع واختيار موقع جديد.

(3) المؤرّخ في 11 أكتوبر 1999 والمتعلّق بالمصادقة على الترتيب العامة للتعمير.

(4) مراسلة الشركة الوطنيّة لاستغلال وتوزيع المياه في 01 جوان 2015.

بالامتيازات الواردة بالفصل 51 مكرّر من مجلّة تشجيع الاستثمارات المتعلّقة بتكفّل الدّولة بكلفة الرّبط بالشبكات الخارجيّة.

ولئن أفاد القطب في إجابته أنّه يحرص على تشريك مختلف الأطراف في إطار اللجنة الوطنية لتحديد المدّخرات العقارية الصناعية فإنّه جدير بالذكر أنّ هذه اللجنة تتركب من ممثلين عن بعض الوزارات فحسب دون السّلط الجهويّة والمحليّة والمستلزمين العموميين.

ومن جانب آخر تستدعي تهيئة المناطق والفضاءات الصناعيّة تخصيص أراضي صالحة للنّشاط الصّناعي وفق مقتضيات القانون عدد 16 لسنة 1994⁽¹⁾. وقد أسندت الدّولة خلال الفترة 2010-2014 قطع أرض ذات صبغة فلاحية لفائدة القطب على مساحة جمليّة بلغت 180 هكتار بغاية استغلالها في أغراض صناعيّة. وتراوحت فترات تغيير صبغة بعض الأراضي بين ثلاث وخمس سنوات مقارنة بالأجال القانونيّة التي لا تتجاوز شهرين طبق الأمر عدد 710 لسنة 2001 والإجراءات القانونيّة المنصوص عليها بالأمر عدد 386 لسنة 1984⁽²⁾ في مجال تغيير صبغة الأراضي الفلاحية. كما لم يسع القطب إلى موقّ جوان 2016 إلى تغيير الصّبغة الفلاحية لأراضي انتفع بها خلال سنتي 2011 و2012 على مساحة 75 هكتار.

كما تولّى القطب تهيئة منطقة صناعيّة على مساحة 13 هك وإقامة 6 محلات صناعيّة على مساحة 13800 م² بأراضي ذات صبغة فلاحية مغالفاً بذلك التّراتيب الخاصّة بحماية الأراضي الفلاحية المنصوص عليها بالقانون عدد 87 لسنة 1983⁽³⁾.

وأشار القطب في إجابته أنّه نظرا للأوضاع الإجتماعيّة الطّائرة بالجهة سنة 2008 ارتأت الدّولة الإسراع بإحداث مناطق صناعيّة بمعتمديّات ولاية قفصة كما أنّ بناء محلات صناعيّة ببعض الأراضي قبل تغيير صبغتها الفلاحية تمّ بطلب من السّلط الجهويّة.

ب- دراسات التّهيئة

تستوجب عمليّة تهيئة المناطق الصناعيّة طبقا لمقتضيات مجلّة التّهيئة التّرابية والتّعمير⁽⁴⁾ إعداد مشروع تقسيم ودراسة المؤثّرات على المحيط والمصادقة عليهما من قبل السّلطات الإداريّة المختصّة وإعداد مثال تهيئة تفصيلي يُصادق عليه بأمر في صورة وجود موقع المنطقة الصناعيّة خارج

(1) المؤرّخ في 31 جانفي 1994 المتعلّق بتهيئة المناطق الصناعيّة والمباني وصيانتها.

(2) المؤرّخ في 7 أفريل 1984 والمتعلّق بتركيب وطرق سير اللّجان الفنيّة الاستشاريّة الجهويّة للأراضي الفلاحية والنّصوص المنقّحة له خاصّة الأمر عدد 23 لسنة 2014 المؤرّخ في 7 جانفي 2014.

(3) المؤرّخ في 11 نوفمبر 1983 والمتعلّق بحماية الأراضي الفلاحية والنّصوص المنقّحة له.

(4) الصّادرة بمقتضى القانون عدد 122 لسنة 1994 المؤرّخ في 28 نوفمبر 1994 والنّصوص المنقّحة له.

مثال التهيئة العمرانية. إلا أن القطب أنشأ ثلاث تقسيمات بمنطقتين صناعيتين خارج مثال التهيئة العمرانية لبلدية قفصة على مساحة 20 هكتار وتهيئتها خلال الفترة 2011-2014 بكلفة جملية ناهزت 2,843 م.د دون إعداد مثال تهيئة تفصيلي.

ويفتقر عدد من ملقات أمثلة التهيئة التفصيلية الخاصة ببعض المناطق الصناعية للوثائق والشروط المستوجبة بقرار وزير التجهيز والإسكان المؤرخ في 30 أكتوبر 1996⁽¹⁾ على غرار مخطط إنجاز المشروع وتحاليل للمحيط الطبيعي والاجتماعي والاقتصادي للموقع. كما تحتوي هذه الملقات على إخلالات بخصوص التقارير والوثائق الخرائطية المصاحبة لها⁽²⁾ مما انجر عنه تأخيرا في إعداد الدراسات الخاصة بها والمصادقة عليها تراوح بين سنة و6 سنوات.

وأفاد القطب في خصوص التقسيمات المذكورة أعلاه أن الوزارة المكلفة بالتجهيز بالتنسيق مع بلدية قفصة بصدد إعداد مشروع مثال تهيئة عمرانية يشمل كامل المنطقة.

ووفق القانون عدد 47 لسنة 2013⁽³⁾ تُستثنى من إعداد مثال تهيئة تفصيلي قطع الأرض التي تقل مساحتها عن 50 هكتار والتي تم تغيير صبغتها الفلاحية وأدرجت بقائمة المدخرات العقارية الصناعية⁽⁴⁾. إلا أن القطب لم يتول اقتراح إدراج موقع المنطقة الصناعية بالعقيلة 2 ضمن قائمة المدخرات العقارية الصناعية⁽⁵⁾ بمناسبة تحديده لقائمة في الغرض بتاريخ 07 نوفمبر 2013⁽⁶⁾ مما لم يمكنه من التمتع بالإعفاء من إعداد مثال تهيئة تفصيلي لهذه المنطقة.

ولئن أرجع القطب ذلك إلى الموافقة على مشروع مثال التهيئة التفصيلي الخاص بهذه المنطقة في قراءة أولى في شهر مارس 2013 فجدير بالذكر أنه وإلى موفى جوان 2016 لم تتم المصادقة النهائية على هذا المثال ولم يصدر أمر في شأنه باعتبار أن أمثلة التهيئة التفصيلية يتم إصدارها بأوامر وهو ما أعاق استكمال بقية مراحل أعمال تهيئة المنطقة الصناعية المذكورة أعلاه.

(1) المتعلق بضبط محتوى ملف برنامج التدخل العقاري ومثال التهيئة التفصيلي.

(2) تقريرا إدارة التعمير والإدارة العامة للهيئة الترابية بالوزارة المكلفة بالتجهيز على التوالي بتاريخ 09 ديسمبر 2010 و 05 ديسمبر 2010.

(3) المؤرخ في 01 نوفمبر 2013 المتعلق بسن أحكام استثنائية تتعلق بإجراءات تغيير صلوحيّة الأراضي الفلاحية وتغيير وصف الأراضي التابعة لملك الدولة للغابات وتهيئة وتعمير الأراضي الكائنة خارج المناطق المغطاة بأمثلة تهيئة والمخصصة لتنفيذ البرنامج الخصوصي للسكن الاجتماعي وإحداث المناطق الصناعية.

(4) تُضبط هذه القائمة بقرار مشترك من الوزير المكلف بالصناعة والوزير المكلف بالتعمير.

(5) قرار من وزير الصناعة والطاقة والمناجم ووزير والهيئة الترابية والتنمية المستدامة المؤرخ في 05 ماي 2014 المتعلق بضبط المدخرات العقارية الصناعية المخصصة لإنشاء المناطق الصناعية لفائدة الوكالة العقارية الصناعية والأقطاب والمركبات الصناعية والتكنولوجية.

(6) مراسلة الرئيس المدير العام للقطب إلى وزير الصناعة.

وخلافا لمقتضيات مجلة التهيئة الترابية والتعمير تولى القطب إنجاز تقسيمين بمنطقتين صناعيتين سنتي 2011 و2014 على مساحة 12 هكتار وتبينتهما بكلفة جملية ناهزت 1,3 م.د دون الحصول على مصادقة السلطة الجهوية المختصة ثم تمّ التّفويت في مقسمين على مساحة 7611 م² بتاريخ 15 سبتمبر 2014 و6 أفريل 2015 دون مراعاة مقتضيات الفصل 15 من كراس الشّروط المتعلّق بتهيئة المناطق والمباني الصّناعيّة وصيانتها⁽¹⁾ التي تُحجّر التّفويت في الأراضي قبل الحصول على المصادقة المسبقة على التّقسيم من قبل الجماعة المحليّة المعنية.

ولم يلتزم القطب بمناسبة عرض ملفّات دراسات تقسيم بعض المناطق الصّناعيّة على اللّجنة الفنيّة الجهويّة للتّقسيمات بالشّروط وبتوفير الوثائق الوجوبيّة الواردة بقرار وزير التّجهيز والإسكان المؤرّخ في 19 أكتوبر 1995⁽²⁾ وبقرار وزير الدّاخلية المؤرّخ في 16 سبتمبر 2013⁽³⁾ ممّا نتج عنه تأخير في الحصول على المصادقة على هذه التّقسيمات تجاوز 12 شهرا.

بالإضافة إلى ذلك، لم يتمّ إلى موقّي جوان 2016 استكمال إعداد دراسة تقسيم المنطقة الصّناعيّة بالمظليّة في حين أنّ القطب تولى الإذن لمكتب دراسات في 27 ماي 2014 بإنجاز هذه الدّراسة في غضون 15 يوما. وبالرّغم من هذا التّأخير لم يتّخذ القطب الإجراءات القانونيّة اللاّزمة تجاه مكتب الدّراسات المعني طبق بنود العقد المبرم بين الطرفين.

ووفق أحكام الأمر عدد 1991 لسنة 2005⁽⁴⁾ تقتضي تهيئة المناطق الصّناعيّة إعداد دراسة للمؤثّرات على المحيط مصادق عليها من قبل الوكالة الوطنيّة لحماية المحيط غير أنّه لوحظ أنّ القطب تولى خلال الفترة 2010-2012 إنجاز أشغال تهيئة ثلاث مناطق صناعيّة دون إعداد دراسات للمؤثّرات على المحيط في شأنها.

وافتقرت دراسات المؤثّرات على المحيط التي أعدّها القطب في شأن ثلاث مناطق صناعيّة لعدد من الوثائق على غرار الخرائط الطبوغرافيّة وأمثلة التّقسيمات فضلا عن عدم تطابق محتويات هذه الدراسات مع مقتضيات الأمر عدد 1991 لسنة 2005 آنف الذّكر حيث لم تستند إلى الصّيغ المرجعيّة القطاعيّة المنصوص عليها بالفقرة الأخيرة من الفصل 6 من نفس الأمر⁽⁵⁾ ممّا ترتّب عنه

(1) الصّادر بمقتضى الأمر عدد 1935 المؤرّخ في 19 سبتمبر 1994.

(2) المتعلّق بضبط الوثائق المكوّنة لملفّ التّقسيم.

(3) المتعلّق بضبط الوثائق المكوّنة لملفّ السّلامة المرفق بملفّ تقسيم الأراضي المخصّصة لإنجاز البنايات الخاضعة لأحكام مجلة السّلامة والوقاية من أخطار الحريق.

(4) المؤرّخ في 11 جويلية 2005 والمتعلّق بدراسة المؤثّرات على المحيط وبضبط أصناف الوحدات الخاضعة لدراسة المؤثّرات على المحيط وأصناف الوحدات الخاضعة لكراسات الشّروط.

(5) مراسلنا الوكالة الوطنيّة لحماية المحيط بتاريخ 13 جويلية 2010 و27 سبتمبر 2013.

رفض المصادقة عليها من قبل الوكالة الوطنية لحماية المحيط. وتجدر الإشارة إلى أن القطب لم يحرص إلى موفّي جوان 2016 على تحيين محتوى هذه الدّراسات واستكمال الوثائق المنقوصة.

ج- إنجاز المناطق الصناعيّة والقطب التّكنولوجي

تولّى القطب منذ إحداثه وإلى موفّي جوان 2016 تهيئة ثلاث مناطق صناعيّة من ضمن عشر مناطق صناعيّة مبرمجة بكلفة جمليّة ناهزت 4,380 م.د وعلى مساحة بلغت 34 هكتار وهو ما يُمثّل 25 % فحسب من المساحة الجمليّة المبرمجة حسب مخطّط الاستثمار. ويُعرّى ضعف نسق إنجاز المناطق الصناعيّة إلى عدم استكمال دراسات التّهيئة الضّرويّة وإتمام ملقّات التّقسيمات أو إلى عدم تسويّة الوضعيّة العقاريّة للأراضي المخصّصة لها.

كما تبيّن من خلال فحص ملقّات التّهيئة الخاصّة بالمناطق الصناعيّة المنجزة والمعائنات الميدانيّة أنّ هذه المناطق لا تستجيب لبعض المواصفات الفنيّة للتّهيئة الصناعيّة المنصوص عليها بالأمر عدد 1935 لسنة 1994 ولا تتلاءم في بعض جوانبها مع متطلّبات الاستثمار.

من ذلك أنّ المنطقة الصناعيّة بالمتلوي لا تزال تفتقر إلى موفّي جوان 2016 إلى الرّبط بالشّبكة الخارجيّة للماء الصّالح للشّراب بالرّغم من تكفّل الدّولة بكلفة ربط هذه المنطقة بشبكتي الماء والكهرباء في حدود مبلغ جملي قدره 268 أ.د.⁽¹⁾ وإبرام اتّفاقية في الغرض منذ سنة 2012 بين القطب والشّركة الوطنيّة لاستغلال وتوزيع المياه. واتّضح أنّ أسباب عدم الرّبط تعود إلى مطالبة هذه الشّركة بمراجعة الأسعار المعتمّدة بالإتّفاقية وتحيين كلفة الأشغال.

ولم تتطابق شبكة تصريف المياه المستعملة بالمنطقة الصناعيّة بالمتلوي مع المقتضيات الفنيّة المنصوص عليها بكرّاس الشّروط الخاصّ بتهيّتها⁽²⁾. وارتفعت كلفة ربط المنطقة الصناعيّة بقفصة بشبكة تصريف المياه المستعملة بحوالي 50 % نتيجة التّأخير في الإنجاز تجاوز ثلاث سنوات.

وإلى موفّي جوان 2016 افتقرت المنطقتان الصناعيّتان بقفصة والمتلوي إلى المراكز الحيّاتيّة المنصوص عليها بكرّاس شروط تقسيم المناطق الصناعيّة بهدف توفير خدمات مشتركة للمؤسّسات الصناعيّة.

(1) الأمر عدد 2211 لسنة 2010 المؤرّخ في 6 سبتمبر 2010 المتعلّق بإسناد القطب الامتيازات المنصوص عليها بالفصول 51 مكرّر و51 ثالثا و52 و52 مكرّر من مجلّة تشجيع الاستثمارات.

(2) تقرير الديوان الوطني للتّطهير بتاريخ 14 ديسمبر 2012.

كما لم يتفقد القطب بالشروط الفنية الخاصة بالمساحات الخضراء المحيطة بالمنطقتين الصناعيتين بقفصة والمتلوي. إذ لم تتم إلى غاية جوان 2016 تهيئة وتشجير المساحات الخضراء المبرمجة بهاتين المنطقتين خلافا لمقتضيات كراس الشروط المتعلق بتهيئة المناطق والمباني الصناعية وصيانتها⁽¹⁾.

ولم يتول القطب إنجاز الإصلاحات الضرورية للتجهيزات المعطبة بالشبكات الداخلية للتنوير منذ فترة تتجاوز ثلاث سنوات⁽²⁾. كما بينت الزيارات الميدانية نقص أشغال النظافة بمختلف هذه المناطق مما ترتب عنه تراكم النفايات بالمقاسم الشاغرة والأرصفة.

ومن شأن عدم توفر بنية أساسية ملائمة بالمناطق الصناعية الثلاث والنقص في أشغال تهيئتها وصيانتها⁽³⁾ أن لا يساعد على استقطاب المستثمرين وتطوير أنشطتهم خاصة وأن أغلب المستثمرين بهذه المناطق قد عبروا خلال الزيارات الميدانية التي قامت بها الدائرة عن عدم رضاهم بجودة المرافق والخدمات المتوفرة بها.

وعلى صعيد آخر، يهدف إحداث القطب التكنولوجي بقفصة إلى بعث جيل جديد من الفضاءات الصناعية والتكنولوجية وخلق علاقة تفاعل بين قطاعي الصناعة والبحث العلمي بما يساهم في تنمية نتائج البحث العلمي ومزيد استقطاب الاستثمارات الأجنبية في القطاعات الواعدة وتشجيع المشاريع ذات القيمة المضافة العالية⁽⁴⁾.

وقد تمت برمجة تركيز القطب التكنولوجي خلال الفترة 2014-2022 بكلفة جمالية تقدر بحوالي 99 م.د وعلى مساحة 88 هكتار بالقرب من القاعدة الجوية العسكرية بقفصة. وفي إطار الاتفاقية المبرمة بين الوزارة المكلفة بالصناعة والوكالة الكورية الجنوبية للتعاون الدولي بتاريخ 19 أكتوبر 2012 تم إنجاز دراسة سنة 2013 حددت اختصاصات هذا القطب ومكوناته والمتمثلة أساسا في مدرسة للمهندسين ومركز بحوث ومركز قطاعي للتكوين لفائدة المؤسسات الراغبة في الانتصاب ومحضنة مؤسسات وفضاءات مشتركة منها "مركز حياة".

(1) المصادق عليه بالأمر عدد 1935 لسنة 1994 المؤرخ في 19 سبتمبر 1994.

(2) التقارير الداخلية بالقطب.

(3) مراسلة الرئيس المدير العام لصندوق إعادة توجيه وتنمية المراكز المنجمية إلى الرئيس المدير العام للقطب بتاريخ 12 فيفري 2014 حول تدمير الباعثين من النقص في تهيئة وصيانة المنطقة الصناعية بقفصة.

(4) القانون عدد 50 لسنة 2001 سالف الذكر.

وقد شهد انطلاق هذا المشروع تعثراً نتيجة عدم التزام القطب بالتخطيط المرحلي للتنفيذ حيث لم يشرع إلى موقى جوان 2016 في إنجاز الدراسات الأولية للتهيئة ولم يستكمل إجراءات تسوية الوضعية العقارية للموقع في حين أنّ الأجل الأقصى لاستيفاء هذه الأعمال قد حُدّد في موقى سنة 2014. ولم يتولّ القطب تعبئة حصّته من الموارد المالية المحددة بقيمة 38 م.د والمخصّصة لإنجاز أعمال التهيئة الداخلية للقطب التكنولوجي المبرمجة لسنة 2015.

أمّا بخصوص ربط موقع القطب التكنولوجي بالشبكات الخارجية فقد نصّ الأمر عدد 510 لسنة 2011⁽¹⁾ على تكفّل الدولة بكلفة هذه الأشغال في حدود 5,803 م.د. وفي هذا الإطار أبرم القطب سنة 2012 اتّفاقيّتين مع كلّ من الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه والشركة التونسية للكهرباء والغاز. ونتيجة لعدم التزام القطب ببنود الاتّفاقيّتين طالبت الشركتان المذكورتان بتحيين الأسعار التي تمّ تحديدها سابقاً ممّا انجر عنه عدم الشروع في أشغال الربط إلى موقى جوان 2016.

ومن شأن تأخّر القطب في تهيئة المناطق الصناعية المبرمجة أن لا يساعد على دفع نسق الاستثمارات بالجهة علماً وأنّ إحدى الشركات قد قدّمت مطلباً لإنجاز مشاريع بالمنطقة الصناعية المبرمجة بالمظليّة على مساحة 20 هكتارا بحجم استثمار قدره 54 م.د وبطاقة تشغيليّة تُقدّر بحوالي 245 موطن شغل فضلاً عن ورود مطالب استثمار بمناطق صناعيّة مبرمجة بمعتمديّات أخرى.

وتدعّو الدائرة القطب إلى التّعجيل باتّخاذ الإجراءات الكفيلة بتسوية الوضعية العقارية لمشروع القطب التكنولوجي وإعداد مختلف الدّراسات المستوجبة في شأنه وربط موقعه بالشبكات الخارجية ومزيد التّنسيق مع الوزارات المكلفة بالصّناعة والتّعليم العالي والدّفاع الوطني المتدخّلة في هذا المجال وكذلك تعبئة الموارد الماليّة الضّروريّة بما من شأنه أن يمكّن من إنجاز مختلف مكّونات هذا المشروع خاصّة وأنّ طاقته التّشغيليّة قدّرت بـ 4700 موطن شغل بصفة مباشرة و7500 بصفة غير مباشرة.

د- استغلال الاستثمارات المنجزة

بلغت كلفة الاستثمارات المنجزة من قبل القطب منذ إحداثه وإلى موقى جوان 2016 حوالي 30,493 م.د منها 4,380 م.د بعنوان تهيئة ثلاث مناطق صناعيّة أفرزت إنشاء 48 مقسماً صناعيّاً معدّاً للبيع على مساحة جمليّة تبلغ 190514 م² و21,935 م.د بعنوان بناء 20 محلاً صناعيّاً و4,178 م.د كلفة بناء ثلاثة مراكز عمل عن بعد.

(1) المؤرخ في 9 ماي 2011 المتعلّق بإسناد القطب الامتيازات المنصوص عليها بالفصلين 51 مكرّر و52 مكرّر من مجلّة تشجيع الاستثمارات .

وقد شابت عملية استغلال جزء من هذه الاستثمارات إخلالات حيث تولى القطب التفويت في خمسة مقاسم صناعية على مساحة جمالية بلغت 61976 م² دون عرض أسعار بيعها على مصادقة وزارة الإشراف مثلما يقتضيه القانون عدد 34 لسنة 2009 المؤرخ في 23 جوان 2009⁽¹⁾ وتم بيع 9 مقاسم وإسناد موافقات مبدئية في شأن 10 مقاسم دون أخذ رأي اللجنة الجهوية لمناطقة المناطق الصناعية بقفصة المحدثه سنة 2010 وإنجاز 4 عمليات تفويت في مقاسم دون مطالبة الباعثين بوثائق ضرورية على غرار الدراسة الفنية والاقتصادية للمشروع⁽²⁾.

كما تبين أن القطب يحدد أسعار البيع بالمناطق الصناعية دون الاستناد إلى نظام محاسبة تحليلية وباعتماد هامش ربح بنسب جرافية ومتفاوتة من منطقة إلى أخرى تراوحت بين 15 % و 25 %.

ولم يتقيد القطب بتطبيق مبدأ المساواة بين الباعثين عند إسناد المقاسم الصناعية حيث أنه وفي غياب معايير معتمدة للغرض مكن البعض منهم من فترات إمهال لاستكمال الوثائق بلغت أحيانا 37 شهرا في حين لم يمكن باعثين آخرين سوى من فترة إمهال لا تتجاوز 6 أشهر. كما أتاح لمستثمرين سنتي 2011 و 2015 استغلال المقاسم المسندة لهما مبدئيا⁽³⁾ بمنطقة صناعية دون أن يتولى إلى موفى جوان 2016 إبرام عقود بيع نهائية في شأنها وذلك خلافا لكراس الشروط الخاص بتقسيم هذه المنطقة.

وخلافا لأحكام القانون عدد 17 لسنة 1990⁽⁴⁾ تولى القطب في ثلاث مناسبات خلال الفترة 2010-2013 قبول تسابقات قبل إمضاء وعود بالبيع بقيمة جمالية بلغت 68 أ.د.

ومن جانب آخر اتضح أن القطب لم يحدد ضمن كراس الشروط الخاص بإجراءات استغلال المحلات الصناعية⁽⁵⁾ شروط التسويغ ومعايير تقدير معينات الكراء خلافا لما جاء بالقانون عدد 50 لسنة 2001 سالف الذكر. فقد تم اعتماد أسعار متفاوتة لكراء محلات متواجدة بنفس المنطقة الصناعية تراوحت بين 10 د و 30 د للمتر المربع ولم يضبط معايير موحدة في تحديد فترات إعفاء المتسوغين من تسديد معاليم كراء المحلات الصناعية لتتراوح بين 6 أشهر و 24 شهرا لتمتد في حالات أخرى إلى غاية الدخول في طور الإنتاج.

(1) المتعلق بتنقيح وإتمام القانون عدد 37 لسنة 1991 المؤرخ في 8 جوان 1991 والمتعلق بإحداث الوكالة العقارية الصناعية.

(2) محضر جلسة اللجنة الجهوية لمناطقة المناطق الصناعية بتاريخ 6 جويلية 2015.

(3) مقسم عدد 10 و مقسم عدد 23.

(4) المؤرخ في 26 فيفري 1990 المتعلق بتحويل التشريع الخاص بالبعث العقاري.

(5) المصادق عليه من قبل مجلس الإدارة في 16 أفريل 2009.

ولم يعمل القطب كذلك على إلزام المتسوّغين بتأمين المحلّات الموضوعة على ذمتهم والتّجهيزات الموجودة بداخلها ضدّ الحرائق والسّرقة والأخطار المهنيّة مثلما تقتضيه بنود عقود الكراء.

وعلى صعيد آخر يفتقر القطب إلى برمجة مسبقة في مجال التّرويج لاستثماراته حيث أنّ الأنشطة المنجزة في هذا المجال لم تتمّ في إطار خطة متكاملة من حيث الأهداف والوسائل والإمكانيّات المتاحة بل اقتصرت على المشاركة الطّرفيّة والمناسبيّة في بعض التّظاهرات التي نظّمها وكالة التّحوض بالصّناعة والتّجديد وجمعية الأقطاب التّكنولوجيّة التّونسيّة والغرف الصّناعيّة والتّجاريّة ومؤسسات التّعليم العالي. وزيادة عن ذلك لم يعمل القطب على تحيين وإثراء موقع الواب الخاص به بصفة منتظمة لاستقطاب الباعثين.

وإجمالاً لوحظ أنّه إلى غاية جوان 2016 لا يزال استغلال بعض الاستثمارات بالمناطق الصناعيّة بقفصة والمتلوي متواضعا حيث لم يتمّ التّفويت سوى في 17 مقسما على مساحة جمليّة تبلغ 87576 م² فيما ظلّ 31 مقسما غير مستغلّ على مساحة 102938 م² بما يمثّل نسبة 54 % من المساحة الجمليّة المهيّأة.

وأفاد القطب بأنّ عمليّات بيع المقاسم الصناعيّة كانت إلى غاية سنة 2012 محدودة نظرا للأحداث التي شهدتها الجهة سنة 2011 وأنّ هذه العمليّات شهدت نسقا تصاعديّا منذ سنة 2013. كما تعهّد بعدم تمكين المستثمرين من استغلال المقاسم الصناعيّة إلّا بعد إبرام عقود بيع في شأنها.

كما ظلّت 7 محلات صناعيّة تمّ بناءها بكلفة تجاوزت قيمتها الماليّة 9 م.د غير مستغلّة لفترات تراوحت بين ثلاث وخمس سنوات. وأسند القطب منذ سنتي 2014 و2015 وعود كراء في خصوص 5 محلات دون أن يُبرم عقودا نهائيّة في شأنها إلى موفّي جوان 2016. ومن شأن ذلك أن لا يساعد على بلوغ الأهداف المرسومة في مجال إحداث مواطن الشّغل فضلا عن أنّ هذه الوضعيّة لا تضمن حماية هذه الممتلكات من بعض المخاطر كأعمال التّخريب والسّطو على التّجهيزات على غرار ما تمّت معاينته بالفضائين الصناعيين بأمّ العرائس⁽¹⁾ المنجزين بكلفة تجاوزت قيمتها الماليّة 2,4 م.د.

وزيادة على ذلك تبين أنّ 4 مؤسسات من ضمن المنشآت المنتصبة بفضاءات القطب متوقّفة عن النّشاط ثلاث منها منذ سنة 2013 وأخرى منذ سنة 2015 وذلك إلى غاية جوان 2016. علما وأنّ ثلاث مؤسسات منها تمتّعت بمنحة الدّولة بعنوان المساهمة في تكاليف البنية الأساسيّة بقيمة جمليّة ناهزت 1,698 م.د.

(1) محضر معاينة من قبل عدل منفذ بتاريخ 5 أوت 2016.

وتولّى القطب سنتي 2010 و2011 إنجاز ثلاث فضاءات عمل عن بعد بكلفة 4,178 م.د. بهدف تشغيل حاملي الشّهادت العليا وخلق 800 موطن شغل واستغلالها في الأنشطة التّكنولوجيّة غير أنّه لوحظ استعمال هذه الفضاءات منذ سنة 2013 في غير الأغراض المعدّة لها حيث يتمّ تسويقها لفائدة شركات البيئة والغراسة والشّركة التّونسيّة لنقل المواد المنجميّة وشركة فسفاط قفصة وهو ما يتعارض مع قرار وزير تكنولوجيّات الاتّصال المؤرّخ في 24 جوان 2008 الذي ينصّ على استغلال فضاءات العمل عن بعد حصريّا في الأنشطة ذات العلاقة بتطوير البرمجيّات والمنظومات الإلكترونيّة ومواقع الواب وصيانتها وإيواء مراكز التّداء.

وبالنّظر إلى الأهداف المضبوطة ضمن الاتّفاقية المبرمة بين القطب ووزارة الصّناعة والتّكنولوجيا بتاريخ 29 أوت 2011 تطلّ مساهمة استثمارات القطب في إحداث مواطن الشغل محدودة إذ لم تتجاوز نسبة المؤسّسات المنتصبة بفضاءاته 11 % من الهدف المرسوم. كما لم يتعدّد العدد الجملي لمواطن الشغل المحدث 1455 بما يُعادل نسبة 14,55 % من العدد المبرمج ونسبة 26,72 % من العدد المستهدّف من قبل باعثي المؤسّسات.

وقد أفاد القطب أنّه يعمل على بعث مصلحة تُعنى بهذا الجانب من أنشطته ويُعهد لها بضبط خطة ترويجيّة على المدى المتوسّط والبعيد.

ويستدعي التّوظيف الأمثل للاستثمارات المنجزة مزيد العناية بنشاط التّسويق والتّرويج للتعريف بهذه الاستثمارات وبمختلف الحوافز والتّشجيعات المتوقّرة.

هـ- استخلاص مستحقّات القطب

بلغت جملة مداخل القطب خلال الفترة من سنة 2010 إلى جوان 2016 والمتأتية أساسا من معاليم كراء المحلّات والفضاءات وبيع المقاسم الصّناعيّة حوالي 4,6 م.د. ولوحظ أنّ القطب لم يلتزم دوما ببنود عقود الكراء وبالإجراءات الواردة بقرّاسات الشّروط المتعلّقة باستغلال هذه الفضاءات مما ترتّب عنه تراكم مستحقّاته غير المستخلصة بهذا العنوان لتبلغ في موفى جوان 2016 حوالي 689 أ.د. من ذلك لم يحرص القطب على استخلاص معينات الكراء بالنّسبة لبعض المتسوّجين وفق الآجال المنصوص عليها بالعقود ولم يتّخذ الإجراءات القانونيّة اللازمة ضدّ بعض المؤسّسات المتخلّفة عن دفع المعاليم لفترات طويلة كما لم يتولّ احتساب خطايا التّأخير في دفع معينات الكراء ممّا حرّمه من موارد ماليّة ناهزت 55 أ.د.

ولم يعمل القطب على تنفيذ الأحكام بالدفع لعدم الخلاص الصادرة لفائدته ضدّ متسوّغين وذلك وفق ما تقتضيه مجلّة المرافعات المدنية والتجارية وتفعيل أعمال التّنفيد المتاحة على غرار الاعتراضات والعُقل. كما لم يحرص على استخلاص مبلغ مالي قدره 103 أ.د. تعلّق بعمليات تفويت في مقاسم صناعيّة منذ سنة 2011 والحال أنّه كان عليه استخلاص هذه المستحقّات قبل تمكين المستثمرين من استغلال المقاسم وفق بنود العقود.

وعلى صعيد آخر أتاح الأمر عدد 3648 لسنة 2014⁽¹⁾ الحصول على منحة بعنوان مساهمة الدولة في كلفة إنجاز محلات صناعيّة بنسبة 25 % من كلفتها الجمليّة كما أتاح قرار وزير تكنولوجيا اتّصال المؤرّخ في 24 جوان 2008 سالف الذّكر الإنتفاع بمنحة استثمار في حدود 20 % من كلفة إنجاز فضاءات العمل عن بعد. غير أنّه تبين أنّ القطب لم يسع إلى الحصول على المنح المتاحة له بهذا العنوان بقيمة جمليّة تناهز 1,160 م.د.

وترتب عن تأخّر القطب في المطالبة باسترجاع فائض الأداء على القيمة المضافة بعنوان الفترة الممتدّة من ديسمبر 2010 إلى نوفمبر 2011 حرمانه من تحويل هذا الفائض إلى سيولة إضافيّة بقيمة 1,938 م.د.

II- التصرّف المالي والتّسيير الإداري

أ- التّصرّف المالي

1- إنجاز الصّفقات

أبرم القطب 78 صفقة خلال الفترة 2008-2015 بقيمة جمليّة تجاوزت 34 م.د. وقد مكّن النّظر في ملفّات هذه الصّفقات من الوقوف على إخلالات تعلّقت بمبادئ المنافسة والشفافيّة وبالإجراءات الدّاخلية في الغرض⁽²⁾.

من ذلك قام القطب بإبرام ستّ صفقات خلال الفترة 2008-2010⁽³⁾ لإنجاز بنايات بقيمة جمليّة بلغت 5,036 م.د. بالتّفاوض المباشر دون أن يتوقّر بملفّات هذه الصّفقات ما يبرّر اللّجوء إلى

(1) المؤرّخ في 3 أكتوبر 2014 والمتعلّق بتحديد قيمة المنح لإنجاز المحلات الصناعيّة بمناطق تشجيع التنمية الجهويّة وشروط وطرق إسناد هذه المنح.

(2) محضر اجتماع مجلس إدارة القطب بتاريخ 29 أبريل 2008 ودليل إجراءات الشّراءات المصادق عليه بتاريخ 16 نوفمبر 2012.

(3) الصّفقات عدد 8 لسنة 2008 وعدد 15 لسنة 2009 وعدد 16 لسنة 2009 وعدد 38 لسنة 2009 وعدد 121 لسنة 2009 وعدد 24 لسنة 2010.

هذا الإجراء وإسناد 4 صفقات منها لمقابلة غير مؤهلة لذلك وفق قرار وزير التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية المؤرخ في 18 أوت 2008⁽¹⁾.

ولم يبرم القطب صفقة في خصوص الدراسة الجيولوجية المتعلقة ببناء محلّ صناعي بقيمة 18,6 أ.د وفق ما تقتضيه الإجراءات المنظمة لهذا المجال.

كما لم يمكن القطب المشاركين في ست صفقات أبرمت سنتي 2008 و2009⁽²⁾ من آجال كافية لدراسة الطلبات وتقديم عروضهم إذ لم تتجاوز الآجال الممنوحة لهم 7 أيام ممّا ساهم في ضعف عدد العروض الواردة بخصوص هذه الصفقات والذي تراوح بين عرض وحيد وعرضين.

وتبين أيضا أنّ عمليات فتح الظروف المالية للصفقات المبرمة خلال الفترة 2008-2011 لم تتمّ في جلسات علنية. فضلا عن عدم التقيد بآجال فتح الظروف الخاصة بالصفقتين عدد 1-2014 وعدد 61-2015. ولم يتولّ القطب عند إبرام الصفقات عدد 2 و25 و26 و85 لسنة 2014 إعلام مجلس الإدارة مثلما تقتضيه الإجراءات الداخلية للمنظمة لهذا المجال⁽³⁾.

وخلافا لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 4 لسنة 1992⁽⁴⁾ اقتنى القطب سيارة وظيفية موضوع الصفقة عدد 85 لسنة 2012 دون الحصول على ترخيص مسبق من وزارة الإشراف.

وكان على لجنة فرز العروض أن تقرّر إقصاء عروض بخصوص خمس صفقات أبرمت خلال الفترة 2008-2010⁽⁵⁾ لم تتضمن وثائق وجوبية على غرار الترخيص الضروري لممارسة مهنة مقابلة والقائمة التفصيلية في الموارد البشرية والمادية المطلوبة. وأسندت صفقتان منها بقيمة مالية بلغت على التوالي 1,1 م.د و0,99 م.د إلى عارضين كان يجدر إقصاء عرضيهما طبق بنود كراسات الشروط الخاصة بهاتين الصفقتين. كما تولّى القطب بخصوص ست صفقات⁽⁶⁾ قبول الضمانات النهائية بتأخير تراوح بين

(1) المتعلّق بضبط الأنشطة والاختصاصات والأصناف والحدود القصوى الموافقة لها والتي يمكن لمقاولات البناء والأشغال العمومية الحصول فيها على المصادقة وكذلك الإمكانيات البشرية والمادية والمالية الواجب توفرها لدى هذه المقاولات.

(2) الصفقة عدد 16 لسنة 2008 و الصفقات عدد 50 و70 و71 و73 و93 لسنة 2009.

(3) دليل إجراءات الشراءات سالف الذكر.

(4) المؤرخ في 29 جانفي 1992 والمتعلّق بنظام تأجير رؤساء المنشآت ذات الأغلبية العمومية.

(5) من ذلك الصفقة عدد 2 لسنة 2008 والصفقات عدد 27 و50 و51 و52 لسنة 2010.

(6) يُذكر من ذلك الصفقة عدد 7 لسنة 2008 والصفقة عدد 16 لسنة 2008 والصفقة عدد 15 لسنة 2009 والصفقات عدد 27 و52 و90 لسنة 2010.

77 و154 يوما وبخصوص صفقتين بقيمة مالية تقلّ على القيمة المنصوص عليها بعقود الصفقات⁽¹⁾ وتحرير الضمان النهائي إثر الاستلام الوقي للأشغال⁽²⁾.

ولم يحرص القطب بخصوص الصفقات عدد 9 و28 لسنة 2013 وعدد 1 لسنة 2014 وعدد 66 لسنة 2015 على إلزام أصحابها بتطبيق مقتضيات كراسات الشروط على غرار تضمين دفاتر الحاضرة مختلف المعطيات المستوجبة وتقديم قوائم في الموارد البشرية ونسخ من التصاريح الثلاثية للأجور والاشتراكات في نظام التأمين الاجتماعي لفائدة الأجراء.

ولوحظ أنّ القطب لم يتّخذ الإجراءات القانونية اللازمة في شأن صاحب الصفقة عدد 79 لسنة 2014⁽³⁾ بالرغم من عدم التزامه بالتراتب القانوني الواردة بمجلة الشغل وبأنظمة الضمان الاجتماعي وبالاتفاقية القطاعية المشتركة لحراسة المؤسسات⁽⁴⁾. كما لم يتولّ القطب تسليط الخطايا المستوجبة عند معاينته غياب بعض أعوان الحراسة مثلما يقتضيه عقد الصفقة. وساهم تصرف القطب على هذا النحو في تمادي صاحب الصفقة في الإخلال بواجباته التعاقدية ممّا نتج عنه سرقة وتخريب معدّات وتجهيزات بفضائين صناعيين بأمر العرائس⁽⁵⁾.

وأنجز القطب خلال الفترة 2008-2010 خمس بنايات بقيمة جمليّة ناهزت 7 م.د⁽⁶⁾ دون أن يتولّى إلى موقّ جوان 2016 تأمين المسؤولية العشريّة للمتدخلين في تنفيذها بعقود ضمان عشري طبق مقتضيات القانون عدد 9 لسنة 1994 والقانون عدد 10 لسنة 1994⁽⁷⁾ الذي ينصّ على أنّ معلوم التأمين يتمّ خصمه من أجر كلّ من المفاوض ومكتب المراقبة الفنيّة ومكتب الدراسات والمهندس المعماري قبل افتتاح الحاضرة. كما أنجز القطب 6 بنايات بقيمة جمليّة ناهزت 10 م.د دون تكليف مراقبين فنيين مصادق عليهم بما يتعارض مع أحكام القانون عدد 9 لسنة 1994 آنف الذكر.

وشهد تنفيذ بعض الصفقات تعثراً في الإنجاز حيث لم يتمّ إلى موقّ جوان 2016 استكمال الأشغال المتعلقة بالصفقة عدد 59 لسنة 2010 ولم يتولّ القطب الإستلام النهائي بالرغم من أنّ الاستلام الوقي للأشغال المتعلّق بهذه الصفقة قد تمّ منذ سنة 2011 فضلاً عن عدم استكمال أشغال بناء سور خارجي بإحدى المناطق الصناعية المتعلقة بالصفقة عدد 24 لسنة 2011. كما لم يتمّ

(1) الصفقة عدد 15 لسنة 2008 والصفقة عدد 52 لسنة 2010.

(2) من ذلك الصفقات عدد 15 و16 لسنة 2008 وعدد 38 و64 و72 لسنة 2009.

(3) بلغت القيمة الماليّة لهذه الصفقة حوالي 350 أ.د.

(4) تقارير مصالح تفقدية الشغل بقفصة بتاريخ 19 أوت 2015 و 5 نوفمبر 2015 و 10 نوفمبر 2015 و 14 ديسمبر 2015 و 2 فيفري 2016.

(5) محضر معاينة من قبل عدل منقذ بتاريخ 5 أوت 2016.

(6) موضوع الصفقات عدد 15 و16 و36 و37 لسنة 2008 وعدد 15 لسنة 2009 و51 لسنة 2010.

(7) المؤرخ في 31 جانفي 1994 والمتعلّق بإدراج عنوان ثالث بمجلة التأمين.

الشروع في إنجاز الأشغال المتعلقة بالصفقة عدد 60 لسنة 2015 بالرغم من مرور أكثر من 12 شهرا على إصدار الإذن ببداية الأشغال نتيجة تأخر القطب في الحصول على التراخيص اللازمة من وزارة الدفاع الوطني باعتبار تواجد المشروع بالقرب من القاعدة الجوية العسكرية بقفصة.

وخلافا لما تقتضيه إجراءاته الداخلية من إعداد الختم النهائي لكل صفقة وعرضه على مجلس الإدارة للمصادقة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ الاستلام النهائي للأشغال، لوحظ أنّ القطب لم يسع إلى إنجاز الختم النهائي لبعض الصفقات على غرار الصفقات عدد 27 لسنة 2010 و28 لسنة 2013 وعدد 1 و41 لسنة 2014 وذلك على الرغم من أنّ الاستلام النهائي للأشغال الخاص بها تمّ منذ مدة تزيد عن 8 أشهر. وقصد ضمان حقوقه فإنّ القطب مدعو إلى الإسراع بإعداد الختم النهائي للصفقات في آجالها خاصة وأنّ العديد منها شهدت تأخيرا هاما في الإنجاز.

وقد تعهّد القطب بإلزام أصحاب الصفقات بالتقيّد بمقتضيات كراسات الشروط والعقود المبرمة في الغرض فضلا عن متابعة تنفيذها.

2- النفقات الاعتيادية

أفضى التّظّر في هذا الجانب من تصرّف القطب إلى الوقوف على عدم مشروعية بعض النفقات وعدم التقيّد دائما بدليل الإجراءات الخاصّ بالشّراءات. ويُذكر من ذلك إنجاز نفقات دون إعداد استشارات في شأنها على غرار اقتناء معدّات كهربائية وأثاث مكاتب وخدمات سنّي 2013 و2014 بقيمة جمليّة بلغت 37 أ.د. وتحملّ القطب خلال الفترة 2010-2016 نفقات دون موجب بقيمة 105 أ.د. تعلّقت بتسديد فواتير خدمات استهلاك الكهرباء والماء والاتّصالات لمحلات صناعيّة مستغلّة من قبل بعض المستثمرين وبقيمة 15 أ.د. خصّصت صيانة سيّارات تابعة لمنشأة عموميّة فضلا عن نفقات بقيمة 13 أ.د. بعنوان مصاريف حراسة وصيانة مسكن الرّئيس المدير العام خلال الفترة الممتدّة من شهر أفريل 2014 إلى موفّي ماي 2016.

وبيّنت أعمال الرّقابة بخصوص استرجاع مصاريف التّنقّل والإقامة لفائدة الرّؤساء المديرين العامّين أنّ 13 مهمّة مُنجزّة خلال الفترة 2013-2015 تمّت في غياب إثباتات تبرّرها. كما أنّ الإجراءات المعتمدة في هذا المجال لا تضمن شفافيّة ومشروعيّة هذه النفقات من ذلك أنّ الأذون بمأموريّة يتمّ مضاهها من قبل الرّؤساء المديرين العامّين في غياب أيّ إجراء رقابيّ تكميلي. ويُذكر أنّ قيمة النفقات التي تحملها القطب بعنوان استرجاع مصاريف التّنقّل ارتفعت بنسبة 83 % من سنة 2013 إلى سنة 2015 لتبلغ 35,8 أ.د. بما يعادل نسبة 4 % من رقم معاملات القطب.

وخلالاً لمذكّرة وزير الصّناعة المؤرّخة في 22 جويلية 2013 تولّى القطب إنجاز ستّ مهمّات بالخارج منذ سنة 2014 إلى موفّي جوان 2016 في غياب ترخيص مسبق من قبل وزارة الصّناعة تحمّل بعنوانها مصاريف ناهزت قيمتها المالية 12 أ.د.

ويستدعي حسن التصرّف في سيّارات المصلحة مزيد الحرص على تنظيم استعمالها ومتابعة استهلاكها للوقود خاصّة وأنّه تمّ الوقوف على استعمال هذه السيّارات بصفة متكرّرة في أغراض غير إداريّة خلال الفترة الممتدّة من سنة 2014 إلى موفّي جوان 2016.

ب- التّسيير الإداري وحماية الأملاك

شاب هذا المجال نقائص تعلّقت خاصّة بانتداب الأعوان وتأجيرهم وبأدوات التصرّف ونظام المعلومات وبحماية الأملاك العقاريّة.

فقد تولّى القطب خلال الفترة 2009-2012 انتداب 8 أعوان دون توقّر قانون إطار يحدّد حاجيّاته من الموارد البشريّة ودون الالتزام بصيغة التّناظر وهو ما يشكّل خرقاً لمبادئ المساواة والشفافيّة وتكافؤ الفرص بين طالبي الشّغل ولا يضمن انتقاء أفضل الكفاءات. وتبين أنّ عمليّة إلحاق ثلاثة إطارات من شركة فسفاط قفصة لدى القطب تمّت دون الحصول على التّأشيرة المسبقة لرئاسة الحكومة خلالاً لمقتضيات منشور الوزير الأوّل عدد 24 لسنة 2001⁽¹⁾. فضلا عن ذلك اتّضح أنّ القطب لم يولّ العناية اللاّزمة لتكوين أعوانه حيث يفتقر هذا النّشاط لبرمجة مسبقة تتضمّن مجالات التّكوين والأعوان المستهدفين.

ولئن وضع القطب نظام داخلي خاصّ بالتصرّف في موارده البشريّة إلّا أنّه لا يزال إلى موفّي جوان 2016 يفتقر إلى إطار قانوني يضبط شروط ومعايير التّسمية في الخطط الوظيفيّة حيث أسند ستّ خطط وظيفيّة خلال الفترة 2013-2015 دون اعتماد معايير في الغرض.

فضلا عن ذلك أسند القطب امتيازات ومنح دون وجه حقّ تمثّلت في تمكين بعض الأعوان من سيّارتين و"المنحة الفنيّة" ومقتطعات وقود بقيمة ماليّة ناهزت 14 أ.د. خلال الفترة الممتدّة من أفريل 2013 إلى موفّي جوان 2016. كما تمّ خلال سنتي 2014 و2015 تمكين عونين بمناسبة إحالتهما على التّقاعد من منح كمقابل لأيّام عطل غير مستهلكة بقيمة جمليّة تجاوزت 20 أ.د.

(1) المؤرّخ في 24 أفريل 2001 حول مزيد إحكام التصرّف في الموارد البشريّة بالمنشآت والمؤسّسات العموميّة.

ووفق مقررات الإلحاق يتمّ تأجير الأعوان الملحقين من قبل شركة فسفاط قفصة من قبل القطب. إلّا أنّ هذا الأخير لم يتولّ ضبط آليات تنسيق مع الشركة المذكورة أعلاه تمكّن من التثبّت من احترام الملحقين لقاعدة العمل المنجّز والأحقية في الانتفاع ببعض المنح والامتيازات العينية من عدمه ممّا انجرّ عنه بعض الإخلالات. من ذلك، تبين جمع الأعوان الملحقين خلال الفترة 2010-2016 جوان 2016 منح وامتيازات من نفس الطبيعة على غرار "منحة السيارة" وسيارة وظيفية و"منحة وقود" وحصص وقود بقيمة جمالية ناهزت 30 أ.د وتمتّع الرئيس المدير العام للقطب والمدير الإداري والمالي بالإضافة إلى السيارتين الوظيفيتين بسيارة ثانية لكلّ منهما موضوعة على ذمتها من قبل شركة فسفاط قفصة.

ومن شأن وضع القطب لآليات تنسيق مع شركة فسفاط قفصة بخصوص أجور وامتيازات الأعوان الملحقين والإلتزام بالتراتب القانوني أن يساهم في وضع حدّ للإخلالات المذكورة سلفاً.

ومن جانب آخر يشكو القطب من حيث تنظيمه ونظام المعلومات لديه جملة من النقصان انعكست سلباً على حسن أدائه لمهامه. فقد ظلّ منذ تأسيسه وإلى موقّ جوان 2016 يفتقر إلى هيكل تنظيمي مصادق عليه من قبل مجلس الإدارة. كما أنّ أدلة الإجراءات المعدةة في سنة 2013 تعوّضها الشمولية حيث أنّها لا تغطّي بعض جوانب التصرف لديه على غرار التصرف في الخزينة وفي إعداد الميزانية. وبالإضافة إلى ذلك تمّ الوقوف على جمع بعض الأعوان لمهامّ متنافرة من ذلك تصرف العون المكلف بالشؤون الإدارية بمفرده في منظومة الأجور وقيام العون المكلف بمصلحة الشراءات بإصدار أذون التزود واستلام المواد وخلص المزودين والتصرف في الخزينة.

كما لوحظ أنّ تغطية أنشطة القطب بالتطبيقات الإعلامية ظلّت محدودة حيث لم يتمّ إلى موقّ جوان 2016 تركيز سوى تطبيقين تتعلّقان بالتصرف في تأجير الأعوان ومسك المحاسبة فيما يتمّ تأمين بقية الأنشطة بصفة يدوية مما لا يمكن من المعالجة الآلية للمعلومات وتعصير طرق العمل.

أمّا بخصوص حماية الممتلكات فقد لوحظ أنّ القطب لم يسع دائماً إلى توفير الحماية القانونية والمادية الكافية لأملكه من ذلك أنّ قطعة أرض على مساحة 7 هك مُقتناة منذ سنة 2014 لا تزال إلى موقّ جوان 2016 غير مرسّمة بالسجل العقاري.

فضلاً عن ذلك لا يمتلك القطب وثائق ملكية في شأن بعض الأراضي التي يتصرف فيها على غرار قطعتي أرض بمنطقتين صناعيتين على مساحة 40 هكتار وقطعة أرض أخرى على مساحة 4401 م². ولئن أبدت اللجنة العليا للاستثمار سنة 2012 موافقتها المبدئية على التّفويت فيها لفائدة القطب فإنّه لم يتمّ إلى موقّ جوان 2016 استصدار الأوامر الخاصة بوضعها على ذمته طبق مقتضيات الفصل 52 مكرّر من مجلة تشجيع الاستثمارات. وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ الوقوف من خلال المعائنات

الميدانية على حالات اعتداء مادي من قبل الغير على إحدى الأراضي المذكورة أعلاه عبر إقامة بناءات بها.

كما تولّى القطب بناء ستّة محلات صناعية وثلاث فضاءات عمل عن بعد سنتي 2010 و2011 على مساحة جمليّة بلغت 19600 م² وبقيمة جمليّة ناهزت 8,4 م.د دون الحرص على الحصول على وثائق ملكيّة في شأنها إلى موفى جوان 2016.

وأفاد القطب في هذا الإطار أنّه بصدد إعداد مشروع اتّفاقيّة مع شركة فسفاط قفصة تُمكنه من الحصول على وثائق ملكيّة بعض الأراضي التي يتصرّف فيها.

*

* *

يندرج إحداث القطب التّناموي ضمن رؤية تهدف إلى التّهوض بالاستثمار الخاصّ وتنويع النّسيج الاقتصادي بولاية قفصة عبر تهيئة المناطق والمحلات الصّناعيّة وبعث قطب تكنولوجي بالجهة. غير أنّ إنجازات القطب لم تبلغ الأهداف المرسومة ممّا يستدعي العمل على رفع النّقائص المسجّلة في مجالات برمجة الاستثمارات واستغلالها وتسوية الوضعيّات العقاريّة وإعداد دراسات التّهيئة بما من شأنه أن يمكّن من تدعيم نسق إحداث المؤسّسات ومواطن الشّغل.

فبخصوص برمجة الاستثمارات وتسوية الوضعيّات العقاريّة يتعيّن على القطب الحرص على مزيد التّنسيق مع الجماعات المحليّة والمستلزمين العموميين لضمان حسن اختيار مواقع المناطق الصّناعيّة والعمل على إحكام إعداد ملقّات تغيير صبغة الأراضي الفلاحيّة وفق الإجراءات القانونيّة المنظّمة لها لتلافي التّأخير المسجّل في تسوية وضعيّتها.

والقطب مدعوّ كذلك إلى إحكام إعداد الدّراسات الأوليّة الخاصّة بتهيئة المناطق الصّناعيّة لضمان المصادقة عليها في أقرب الآجال واحترام التّراتيب العمرانيّة في مجال التّقسيمات والتي تقتضي ضرورة إعداد مثال تهيئة تفصيلي عند وجود التّقسيم خارج مثال التّهيئة العمرانيّة والحصول المُسبق على مصادقة السّلط الإداريّة المختصّة على مشروع التّقسيم وإعداد دراسة للمؤثّرات على المحيط.

كما أنّ القطب مُطالب بمزيد التّنسيق مع مختلف الوزارات والمؤسّسات المتدخّلة في بعث مشروع القطب التّكنولوجي وتوفير الموارد الماليّة اللاّزمة له لضمان إنجاز مختلف مكوّناته في الآجال المحدّدة.

وينبغي على القطب كذلك التقيّد بالإجراءات المنظّمة لعمليّات بيع المقاسم الصنّاعيّة وكراء المحلّات والفضاءات التابعة له وتكثيف الأنشطة الترويجيّة لمختلف استثماراته لتحسين مؤشّرات استغلالها وتطوير مردوديّتها.

وللارتقاء بأدائه في مجال التصرّف المالي والإداري فإنّ القطب مطالب بمزيد الشفافيّة واحترام القوانين والتراتيب الجاري بها العمل فيما يتعلّق بالتصرّف في الصّفقات وبتنفيذ النّفقات خارج إطار الصّفقات واتّخاذ كلّ التدابير اللازمة لاستخلاص مستحقّاته والعمل على حسن التصرّف في موارده البشريّة وتلافي الإخلالات المسجّلة في مجال تأجير الأعوان وإسناد المنح والامتيازات. وهو مدعوّ كذلك إلى الإسراع بتعصير أدوات التصرّف لديه لا سيّما عبر تغطية مختلف أنشطته بالتطبيقات الإعلاميّة.

ردّ شركة القطب التنموي بقفصة

شركة القطب التنموي بقفصة شركة خفية الاسم أنشئت بتاريخ 29 أفريل 2008 على إثر التحركات الاجتماعية بالحوض المنجمي حيث ارتأت الدولة العمل والإسراع على بعث مناطق صناعية بالحوض المنجمي وبكل معتمديات ولاية قفصة وبناء محلات صناعية ومراكز عمل عن بعد لتنويع النسيج الاقتصادي بالجهة وتخفيف الضغط على شركة فسفاط قفصة وللاستقطاب الاستثمار الوطني والأجنبي وعليه عملت شركة القطب التنموي بقفصة بتوصيات من السلط المركزية والجهوية على تسريع بعث بنية تحتية قادرة على استقطاب المستثمرين ولئن كانت شركة القطب التنموي بقفصة منشأة ذات أغلبية عمومية فهي لاتستجيب لمفهوم المنشأة العمومية على معنى الفصل 8 من القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في غرة فيفري 1989 والمتعلق بالمساهمات والمنشآت العمومية والمؤسسات العمومية (مراسلة السيد وزير المالية عدد 547 بتاريخ 2012/04/19).

I- مساهمة القطب في النهوض بالإستثمار الخاص

1- برمجة الاستثمارات وتسوية الوضعيات العقارية

- يحرص القطب على تشريك مختلف السلط والمستلزمين العموميين في تحديد مواقع المناطق الصناعية في إطار اللجنة الوطنية لتحديد المدخرات العقارية الصناعية.
- قطعة الأرض الماسحة 5هـ المبرمجة سابقا لانجاز منطقة صناعية بالقطار تم إجراء بحث عقاري بشأنها من طرف الإدارة الجهوية لأملاك الدولة والشؤون العقارية (الملك الخاص للدولة) قبل التفويت فيها لشركة القطب .
- تم اتخاذ تدابير لحماية المنطقة الصناعية بالسند الماسحة 15 هـ من خطر الأمطار وتمت المصادقة على ملف التقسيمات بتاريخ 2016/04/08.
- المنطقة الصناعية بالشبيبة (الرحيبة) الماسحة 17 هـ تمت الموافقة عليها من قبل اللجنة الوطنية للمدخرات الصناعية بتاريخ 2015/05/25 ويتم درس استغلال الماء الصالح للشرب عبر جمعية الماء مع انطلاق الدراسات الأولية في الغرض.

- المنطقة الماسحة 15 هك بأم العرائس التي تحتوي على معدات تابعة لشركة فسفاط قفصة تم الاقتصار على تهيئة وبناء فضاءات صناعية بها منذ سنة 2008 باعتبار غياب أرض تابعة لملك الدولة بالمنطقة.

- التأخر في تغيير صبغة الأراضي كان نتيجة لطول الإجراءات المتبعة وتداخل الوزارات المعنية هذا وقد تم تغيير صبغة مجمل الأراضي (114 هك) ويحرص القطب على إتمام وتسريع تغيير صبغة ما تبقى.

2- دراسات التهيئة والمصادقة عليها

تمت تهيئة المناطق المذكورة بطلب من السلط الجهوية والمركزية بداية من سنة 2011 على أن تتم تسوية وضعيتها هذا وقد تمت المصادقة على ملف التقسيمات للعقيلة 1 منذ سنة 2009 وتم تهيئة قسط أول من المنطقة الصناعية العقيلة 2 بعد موافقة ولاية قفصة سنة 2010.

- عدم إدراج العقيلة 2 بالقانون الاستثنائي عدد 47 لسنة 2013 يرجع إلى أنّ المنطقة قد تم تغيير صبغتها وتمت المصادقة على أمثلة التهيئة التفصيلية في قراءة أولى في مارس 2013 .

- استجابة لطلبات المستثمرين واستقطابهم تم إبرام عقود بيع لمقسمين بعد ضبط مساحة المقاسم وفق مثال التهيئة التفصيلي الذي هو بصدد النشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية بعد المصادقة عليه في قراءتين.

- تم استكمال مجمل التقسيمات ودراسات المؤثرات على المحيط والمصادقة على ثلاث منها ويحرص القطب على تلافي التأخير للحصول على المصادقات التي ترجع إلى طول الإجراءات المتبعة في الغرض.

3- إنجاز المناطق الصناعية والقطب التكنولوجي

- التأخير في إنجاز الشبكات الخارجية يرجع إلى طول الإجراءات المتبعة إنطلاقاً من الدراسات، عرض الكلفة على مصادقة اللجنة العليا للاستثمار، الصدور بالرائد الرسمي،

إبرام الإتفاقيات، موافاة القطب بالفاتورة، المصادقة عليها من طرف الوكالة العقارية الصناعية ثم عرضها على الوزارة للخلاص.

- برمج القطب إنشاء مركز حياة بالمناطق الصناعية ولم ينطلق في الانجاز بسبب محدودية الشركات المنتصبة ويعمل القطب حاليا على تشجير المناطق الخضراء وصيانة شبكة الكهرباء بالتنسيق مع مجمع الصيانة والتصرف رغم العديد من العمليات التخريبية.

- أما بالنسبة إلى القطب التكنولوجي فقد تم الانطلاق في إعداد مثال التهيئة التفصيلي ودراسة المؤثرات على المحيط وتمت تسوية الوضعية العقارية بتسجيل قطعة الأرض المساحة 62 هك لفائدة القطب وصدور أمر انتزاع القطعة المساحة 26 هك.

- تبعا لجلسة العمل المنعقدة بوزارة الصناعة بتاريخ 2015/05/26 وتبعا لمراسلة وزارة الإشراف بتاريخ 2015/07/22 ستسعى وزارة الصناعة لإيجاد مصادر لتمويل مختلف مكونات القطب التكنولوجي وخاصة فيما يتعلق بانجاز التهيئة.

- التأخر في انجاز الشبكات الخارجية يرجع إلى طول الإجراءات المتبعة ويحرص القطب على التنسيق مع مختلف المتدخلين.

4- استغلال الاستثمارات المنجزة

- تم عرض سعر بيع المقاسم بالعقيلة 1 على مصادقة وزارة الإشراف وسيتم عرض سعر بيع المقاسم بالعقيلة 2 اثر ضبط كلفة التهيئة ومجمل المصاريف على إثرها يتم تحيين عقود البيع في الغرض ويتم منذ سنة 2014 عرض الاسنادات على أنظار اللجنة الجهوية بعد أن كانت متوقفة منذ نهاية 2010 كما أن تمديد فترة الإمهال للباعثين يتم على اثر تقديم مطلب وما يفيد التقدم في انجاز المشروع ويعمل القطب حاليا على تسوية وضعية المقاسم المستغلة وشروط التسويغ وتقدير معينات الكراء وفترات الإمهال ضمن مخطط أعمال بصدد الإعداد.

- يعمل القطب على التنسيق والمشاركة في كل الملتقيات الجهوية والوطنية والمشاركة في المعارض الوطنية والدولية والتعريف بالاستثمارات المتوفرة والحوافز والتشجيعات عبر الوسائل المسموعة والمرئية كما تعمل الشركة حاليا على بعث مصلحة تعنى بالتسويق تعهد إليها ضبط خطة ترويجية للقطب على المدى المتوسط والبعيد وتحيين

موقع الواب الخاص به بصفة دورية وتضمنيه كافة المعطيات التي تخص المناطق والفضاءات الصناعية وأنشطة القطب.

- إلى غاية سنة 2012 كانت عمليات البيع محدودة (02 بيوعات) ويرجع ذلك إلى بدء الشركة في نشاطها المتمثل أساسا في تهيئة المناطق الصناعية وللأحداث التي شهدتها البلاد إبان الثورة سنة 2011 مما انعكس سلبا على الاستثمار وبيع المقاسم لكن بداية من سنة 2013 إلى حد هذا التاريخ شهدت عملية بيع المقاسم نسقا تصاعديا (07 بيوعات).

- إبرام عقود كراء نهائية يتم اثر استيفاء إجراءات تكوين الشركة أما تسويق فضاءات مركز العمل عن بعد لشركات في غير الغرض المعدة له فقد تم على اثر مراسلة وزارة الإشراف عدد 445 بتاريخ 2013/08/21 للتنسيق مع السيد والي الجهة لإيجاد حل يضمن حقوق شركة القطب بخصوص طلب تسويق فضاءات مراكز العمل من طرف شركات البيئة ونقل المواد المنجمية وشركة فسفاط قفصة لتضعها على ذمة الصناديق الاجتماعية (CNSS,CNAM,CNRPS) على اثر الاحتجاجات التي شهدتها الجهة لهذا الغرض.

5- استخلاص مستحقات القطب

- يعزى التأخير الحاصل في استخلاص معالم الكراء إلى الصعوبات الاقتصادية والمالية التي تمر بها بعض الشركات المتسوعة خصوصا بعد 14 جانفي 2011 كما تسعى شركة القطب إلى استخلاص الديون المتخلدة عبر جدولة الديون في مرحلة أولى ثم اللجوء إلى القضاء في مرحلة ثانية عند استيفاء الحلول التوفيقية غير أن جل هذه الشركات تخضع لمراقبة الديوانة مما يستدعي الحصول على التراخيص اللازمة لإتمام الإجراءات الخاصة بالمعاينات والاختبارات والعقل والبيع العلني وهو ما يحول دون التسريع في استخلاص الديون المستحقة باعتبار تعدد وطول الإجراءات المتبعة وصعوبات التنفيذ.

- لئن استرجعت شركة القطب منحة الدولة الخاصة ببيع المقاسم الصناعية بمبلغ 1,750 م.د فإنها تواصل إعداد ملفات تقديم طلب في الحصول على منحة المحلات الصناعية ومنحة مراكز العمل عن بعد ويعزى التأخير في الطلب نتيجة تعدد الوثائق المطلوبة كسند ملكية الأرض وشهادة في صبغة العقار وباعتبار أنه تم بناء فضاء صناعي بالسند ولم يتم

التفويت للقطب في قطعة الأرض إلى حد هذا التاريخ وفي انتظار استكمال بقية الوثائق سيتم إيداع طلب في المنح المذكورة .

- تقديم مطلب لاسترجاع فائض الأداء على القيمة المضافة ليعني الاسترجاع الآلي لهذه المبالغ وذلك لاشتراط المراجعة المعمقة لفترات تتجاوز فترة الفائض المطلوب مما ينجر عنه عديد التأويلات حسب قراءة فريق التفقد بوزارة المالية أما المبلغ الذي لم يتسن استرجاعه لتجاوز أجل 03 سنوات يعتبر رصيد مسجل ضمن التصاريح الشهرية للشركة ويمكن طرح منه أي أداء على القيمة المضافة التي ستستخلص لاحقاً.

II- التصرف المالي والتسيير الإداري

1- التصرف المالي

أ- إنجاز الصفقات

- الصفقات المذكورة أبرمت في ظروف استثنائية تمر بها ولاية قفصة وخاصة الحوض المنجمي (أحداث الحوض المنجمي سنة 2008) وذلك عند بداية بعث القطب التنموي ونتيجة لتدخلات السلط المركزية والجهوية للإسراع ببعث المشاريع التنموية لاحتواء الوضع الاجتماعي وبعث مشاريع لاستقطاب اليد العاملة خاصة مع رغبة شركات عالمية للانتصاب بالجهة على غرار شركتي يازاكي وبيينيتون.

- التأخير الحاصل في فتح الظروف الخاصة بالصفقتين عدد 1/2014 و 61/2015 يرجع إلى عدم اكتمال نصاب لجنة فتح العروض مع العلم أنه يقع مراسلة المتعهدين وإعلامهم بالتاريخ الجديد لفتح العروض كما أن الصفقات عدد 2 و 25 و 26 و 85 لسنة 2014 تم إعلام مجلس الإدارة بها ضمن جدول الأعمال وسيتم التنصيب عليها مستقبلاً بمحاضر الجلسات هذا وسيتم العمل طبقاً للمنشور التفسيري للوزير الأول عدد 4 لسنة 1992.

- كما تقوم شركة القطب حالياً على إقصاء العارضين الذين لا يقدمون الوثائق المطلوبة أثناء عملية الفرز كما تحرص على أن يودع أصحاب الصفقات ضماناتهم النهائية في الآجال المحددة بكراس الشروط.

- نظرا لنقص الموارد البشرية بالشركة وتعدد الملفات فإن مراقبة أشغال البناء و التهيئة لا تكون يومية وبصفة مسترسلة مع العلم أن المناول ملزم بمسك دفتر للحظيرة إضافة إلى أنّ مكتب المراقبة ومن خلال المهندس القار بالحظيرة يقوم بتدوين الأشغال مع التقرير الشهري المفصل كما يعمل القطب على إلزام صاحب الصفقة عدد 2014/79 باحترام كل بنود العقد وكراس الشروط (محاضر جلسات بتاريخ 2015/09/09 و2015/12/04 و2016/01/29)

- بعض الصفقات لسنة 2008-2010 ولئن تم صرف كافة مستحقات المناولين فإن شركة القطب قامت بمراسلة المعنيين بانجاز الصفقات قصد مد القطب بعقود ضمان عشري للبناءات لكافة الصفقات ومنذ سنة 2011 البناءات تتم مراقبتها من طرف مكاتب مراقبة مصادق عليها.

- أما بخصوص عدم الاستلام النهائي للأشغال للصفقة عدد 59 لسنة 2010 فقد قامت شركة القطب منذ 2016/05/02 بإجراءات لصرف المبلغ الذي تم حجزه بعنوان الضمان البنكي الذي يعوض الحجز بعنوان الضمان النهائي لتتولى شركة القطب القيام برفع الاخلالات .

- تعطل إتمام بناء السور الخارجي للمنطقة الصناعية بالعقيلة 1 موضوع الصفقة عدد 24 لسنة 2011 يرجع إلى اعتراض بعض المواطنين على انجاز السور باعتبار وجود حي سكني خلف المنطقة الصناعية وتسعى شركة القطب مع ولاية قفصة إلى إيجاد حل يضمن مرور المواطنين عبر برمجة طريق وذلك لإتمام بناء السور.

- أما تعطل انجاز الصفقة عدد 60 لسنة 2015 فيعود إلى التأخر في الحصول على التراخيص اللازمة من وزارة الدفاع الوطني للمقاول المكلف بانجاز الصفقة ونظرا لطول الفترة طالب المقاول بمراجعة كلفة الصفقة وعلى اثر ذلك رفض مجلس الإدارة هذا المقترح وتم فسخ الصفقة والاتفاق مع وزارة الدفاع على انجاز هذه الأشغال .

- أجل عرض الختم النهائي لكل صفقة على مجلس الإدارة للمصادقة يتم الالتزام به غير أن اكتمال نصاب أعضاء مجلس الإدارة وضبط موعد للجلسات مع ما يتطلبه تجميع وإعداد الملفات لعرضها على مجلس الإدارة من مدة زمنية تفوق 90 يوما يحول دون

عرضها مع العلم أن الصفقات المذكورة قد تمت المصادقة على ختمها اثنين منها قبل موفى جوان 2016 (جلسة مجلس الإدارة عدد 03 بتاريخ 2016/06/29).

ب- النفقات الاعتيادية

- قامت شركة القطب باستشارة بتاريخ 2013/02/18 لإصلاح وحدة محول كهربائي تم على إثرها إبرام طلبية بتاريخ 2013/03/08 إلا أن التقرير المقدم من طرف الشركة الأم المصنعة لوحداث المحول الكهربائي بين أن الوحدة المزمع إصلاحها متلفة وغير قابلة للإصلاح وعليه تم إسناد طلبية مستعجلة للشركة الأم باعتبارها المزود الوحيد .

- قامت شركة القطب باقتناء أثاث لمكتب باعتماد طلب الأثمان من طرف 03 مزودين .

- تم العدول منذ نهاية 2011 عن امتياز تسديد فواتير خدمات استهلاك الماء والكهرباء لمراكز العمل عن بعد والذي كان معمول به سابقا قصد جلب المستثمرين إلى الحوض المنجمي كما تم إيقاف مصاريف حراسة وصيانة مسكن الرئيس المدير العام ونفقات صيانة السيارات التابعة لشركة فسفاط قفصة المسندة للمحقين.

- لضرورة العمل والحرص على متابعة ملفات الشركة يقوم الرؤساء المديرين العامين بمهام تنقل لمختلف الوزارات والأقطاب الأخرى وترفق دائما هذه المهام بدعوات غير أنه في بعض الأحيان يتم القيام بمهام تنقل للحرص على متابعة وتسريع الملفات مع العديد من الوزارات (الصناعة،التجهيز،أملاك الدولة ،الفلاحة) ومكاتب الدراسات والمراقبة ويوثق ذلك في إذن المأمورية دون وثائق إضافية.

- قام الرؤساء المديرين العامين وإطارات من الشركة بمهام تنقل خارج البلاد تحت إشراف وبمشاركة مسؤولين من وزارة الصناعة ومختلف الأقطاب التنموية .

- تم بصفة استثنائية ومحدودة وظروف إنسانية (مرض وجنازة) استعمال سيارتي مصلحة من طرف بعض أعوان الشركة دون إسنادهم مقتطعات وقود الشركة وبموافقة الإدارة العامة على الطلب.

2- التسيير الإداري وحماية الأملاك

- في إطار سد الشغورات بمختلف مصالح الشركة عند بعثها في 29/04/2008 وفي غياب قانون إطار جاهز يضبط حاجيات القطب من الموارد البشرية لجأت الشركة أولا إلى عملية انتداب عن طريق المناولة لعدد 03 أعوان وفي مرحلة ثانية وقع انتداب 05 أعوان وتم تعزيز الفريق بإلحاق مجموعة من الإطارات .

- شركة فسفاط قفصة هي التي تتولى عملية إلحاق عدد من إطاراتها بشركة القطب ويتم لاحقا تسوية الوضعية مع وزارة الإشراف.

- تقوم شركة القطب حاليا باعتماد تخطيط في التكوين يتضمن البرامج والأعوان المعنيين حسب حاجيات الشركة مع رصد ميزانية في الغرض مصادق عليها من طرف مجلس الإدارة ويتم حاليا إعداد مشروع ضبط الشروط المطلوبة للتمتع بالخطط الوظيفية.

- المنحة الفنية التي تم إسنادها للمصلحة القانونية تدخل في إطار ارتباط بعض المهام الموكولة لها بالمصلحة الفنية أما العامل المسند له منحة فنية فقد تم تعيينه بالمصلحة الفنية وبالتالي بات يتمتع بها، أمّا بخصوص السيارتين وحصل الوقود المسندة لرئيسي مصلحة منذ سنة 2013 فنتيجة لضرورة الحضور المستمر بالشركة.

- لاستحالة استهلاك العطل السنوية للأعوان الملحقين وحيث أن النظام الداخلي لشركة القطب لا ينطبق على الأعوان الملحقين من شركة فسفاط قفصة صادق مجلس الإدارة على خلاصهم في العطل المتخلدة بالذمة.

- سيقع التنسيق مع شركة فسفاط قفصة من خلال ضبط آليات لتأجير الأعوان الملحقين وقد دأبت شركة فسفاط قفصة على تمتيع إطاراتها الملحقين بالسيارات الوظيفية هذا وقد تم إرجاع السيارات التابعة لشركة فسفاط قفصة.

- الهيكل التنظيمي لشركة القطب تم النظر فيه من طرف مجلس الإدارة بالجلسة عدد 2015/01 بتاريخ 26/01/2015 وسيقع عرضه على مصادقة مجلس الإدارة مع العلم أن شركة القطب تعمل على إجراء عملية انتداب لسد الشغورات بانتداب مهندس اختصاص هندسة مدنية وإطار في التسويق وذلك تبعا لموافقة وزارة الصناعة

- جمع بعض أعوان القطب لوظائف متنافرة يرجع للنقص في الموارد البشرية وبالرغم من هذا فإنّ عملية الرقابة الداخلية من طرف مراقب حسابات الشركة لم تتعرض إلى اخلالات في الغرض.

- في مرحلة أولى تم تركيز نظم إعلامية لمصلحة المحاسبة والمصلحة الإدارية بصدد النظر في تعميم مختلف النظم الإعلامية على بقية المصالح.

- بخصوص بعض العقارات على مساحة 69 هك فقد صدر في شهر أكتوبر 2016 حكم بالتسجيل لفائدة القطب لقطعة الأرض الماسحة 62 هك (مطلب مودع لدى المحكمة العقارية منذ سنة 2011) والعقار المقتنى بمساحة 07 هك فهو موضوع مطلب تسجيل مسحي عدد 40868 قفصة وصادر في شأنه حكم بالتسجيل وعليه وعند صدور رسم عقاري لكامل مساحة القطعة سيتم إبرام عقد تكميلي للقطعة الماسحة 07 هك للحصول على رسم عقاري خاص بالمنطقة (الملف بصدد المتابعة لدى ديوان قيس الأراضي قصد إحالته لإدارة الملكية العقارية) ويرجع التأخر إلى طول إجراءات البت من طرف المحاكم مرجع النظر.

- إلى حد هذا التاريخ لم يتم استصدار الأمر الخاص بالتفويت في قطعتي أرض بالرديف والسند رغم تغيير صبغتهما بتاريخ 2015/11/17 كما أن القطعة الماسحة 4401 م² بالقطار فهي موضوع نزاع بين وزارة أملاك الدولة وأحد الخواص مع العلم أن مجلس الإدارة بجلسة بتاريخ 2015/08/19 قرر التخلي عن القطعة مع إدراج الدراسة الهندسية للمشروع ضمن خسائر عادية.

- بالنسبة لبعض العقارات المحالة من شركة فسفاط قفصة فقد تم الاتفاق على موافاة شركة القطب لمشروع اتفاقية للتفويت في العقارات ويعمل القطب على إتمام الإجراءات المستوجبة في القريب العاجل.

شركة اسمنت بنزرت

أحدثت شركة اسمنت بنزرت في سنة 1950 وهي مصنفة كمنشأة عمومية على معنى القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في غرة فيفري 1989⁽¹⁾. وتمّ منذ أكتوبر 2009 فتح رأس مالها للعموم لتبلغ قيمته 44 م.د تساهم فيه الدولة التونسية بنسبة 80%.

وتستغل الشركة معمل⁽²⁾ ببزرت ومقطعا على مساحة 140 هكتارا لتأمين حاجياتها من المواد الأولية ورصيفا بالميناء التجاري ببزرت في إطار عقد لزمة مبرم مع ديوان البحرية التجارية والموانئ. وتتمر عملية إنتاج الإسمنت⁽³⁾ بمرحلة استخراج المواد الأولية من المقطع على شكل حجارة ورحيها في الكسار وطحن المواد النيئة بعد إضافة كمّيات من أكسيد الحديد ثمّ طهي المسحوق في فرنين للحصول على مادة الكلنكر⁽⁴⁾ ويتمّ خلط مادة الكلنكر ورحيها مع كمّيات من الجبس والإضافات الكلسية بنسب متفاوتة حسب نوعية المنتج.

ويخضع ضبط سعر المواد الإسمنتية إلى نظام حرية الأسعار⁽⁵⁾ منذ جانفي 2014. وبلغت مبيعات الشركة في سنة 2014 ما قدره 515 ألف طنّ مكّنتها من تحقيق رقم معاملات بحوالي 56 م.د وشغلّت 553 عوناً بكلفة جمالية قدرها 13,5 م.د كما سجلت خسارة خلال نفس السنة بلغت قيمتها 3,5 م.د.

ويهدف التحكم في كلفة الإنتاج واحترام المتطلبات البيئية انطلقت الشركة منذ سنة 2002 في الإعداد لبرنامج تأهيل قصد تعصير وسائل الإنتاج استجابة لنمو الطلب ولمجابهة المنافسة.

وللوقوف على مدى توفيق الشركة في تطوير آليات عملها لمجابهة المنافسة في قطاع الإسمنت ومدى تقيدها بالتشريع الجاري بها العمل، تركّزت أعمال الدائرة على متابعة تنفيذ المشاريع المتعلقة ببرنامج التأهيل وعلى التصرف في التزوّد وفي المخزون في وسائل الإنتاج بالإضافة إلى النشاط التجاري وذلك أساساً خلال الفترة 2010-2014 لتمتدّ في بعض الجوانب إلى موفّي جويلية 2015.

(1) المتعلق بالمساهمات والمنشآت العمومية.

(2) استهلّت الشركة نشاطها بالفرن 1 بطاقة اسمية 600 طن/يوم لتندعّم في سنة 1978 بالفرن 2 بطاقة اسمية 2000 طن/يوم. وقد شهدت السنوات الأخيرة تردي الحالة التقنية للفرنين لتسجل سنة 2013 التوقف الإجباري لكليهما.

(3) وتقوم الشركة بتصنيع ثلاثة أنواع من الإسمنت البورتلندي والجير الهيدروليكي الاصطناعي.

(4) وهي المادة الأساسية لصنع مختلف منتجات الإسمنت

(5) عملاً بتوصيات الجلسة الوزاريّة المنعقدة بتاريخ 25 سبتمبر 2013 والمصادق عليها بتاريخ 30 أكتوبر 2013 تمّ إخضاع المواد الإسمنتية إل نظام حرية الأسعار..

أبرز الملاحظات

- برنامج التأهيل

انطلقت الشركة منذ سنة 2004 في تنفيذ برنامج تأهيل لتعصير وسائل الإنتاج على أن يتم استكمال إنجازها سنة 2008. إلا أن المصنع لم يدخل حيز الإنتاج إلا في سنة 2015 نتيجة الصعوبات التي شابت إسناد الصفقات وسوء تقدير الحاجيات والكلفة وأجال الإنجاز. فقد تجاوز التأخير في إنجاز مشروع الترفيع في طاقة الإنتاج خمس سنوات وفاق التأخير في إنجاز مشروع تجديد معدات الشحن والتفريغ سبع سنوات وارتفعت الكلفة من 1,8 م.د إلى 15,780 م.د وشهد مشروع تجديد تجهيزات نظام تسهيل استخراج الإسمنت تأخيرا بثلاث سنوات وسجلت كلفته ارتفاعا من 1,8 م.د إلى 6,6 م.د.

وقد انعكس هذا التأخير سلبا على الوضعية المالية للشركة حيث شهدت قيمتها السوقية تدهورا من 507 م.د في سنة 2009 إلى 283 م.د في سنة 2014 وارتفعت كلفة إنتاج الطن الواحد من الكلنكر من 63 د في سنة 2009 إلى 93 د في سنة 2013 وتراجع هامش الربح الإجمالي للشركة خلال نفس الفترة من 13,3 م.د إلى 13 م.د سلبا.

وتدعو الدائرة الشركة إلى إحكام تحديد الحاجيات والكلفة والآجال المتعلقة بالمشاريع المزمع إنجازها من خلال القيام بدراسات دقيقة لتفادي الانعكاسات المنجزة عن إعادة الإعلان عن طلبات العروض.

- التزود

لم تتوصل الشركة إلى إحكام التصرف في عمليات التزود نظرا لغياب مؤشرات موضوعية يتم اعتمادها في الغرض ليشهد مخزونها من مادتي كوك البترول والكلنكر مستويات متدنية مما حتم استهلاك مواد طاقة بكلفة إضافية واستعارة كميات من الكلنكر. كما لم تتقيد الشركة دائما بإجراءات إبرام الصفقات العمومية حيث أنجزت شراعات دون أعمال المنافسة وقامت بتجزئة شراعاتها عند التزود بقطع الغيار.

ونتيجة لضعف التنسيق بين مصالح الشركة تم اقتناء حوالي سبعة آلاف صنفا من قطع الغيار بقيمة ناهزت 6 م.د دون أن يتم استعمالها، من بينها كميات بحوالي 4 م.د يعود تاريخ اقتنائها إلى ما قبل سنة 2013.

ويتعيّن على الشركة مزيد الحرص على تحديد الحاجيات بكل دقة استنادا إلى المعطيات المتعلقة بوحدة الإنتاج الجديدة والبرامج السنوية للصيانة وتجميع الشراءات قدر الإمكان لإبرام عقود إطارية وفق التراتيب المنظمة للصفقات العمومية.

- الإنتاج

تراجعت حصة الشركة من الإنتاج الوطني لمادة الإسمنت من 12% في سنة 2011 إلى 7% في سنة 2013 ويعزى ذلك بالأساس إلى النقص في جاهزية وسائل الإنتاج المتوقّرة لديها. فقد سجّل توقّف الفرنين بصفة فجئية ودون معرفة مصدر العطب وذلك لمدة 694 يوما مقابل تقديرات في حدود 119 يوما خلال الفترة 2011-2013. كما استغرق إنجاز عمليات الصيانة الوقائية لفترات طويلة وتمّ تأجيل عمليات صيانة مبرمجة أو التخلي عنها نظرا لنفاد مخزون قطع الغيار.

وبلغ الفارق بين الاستهلاك الفعلي للوحدات الحرارية وتقديرات الشركة ما يناهز 12 ألف طن من الفيول خلال الفترة 2011-2013 ترتب عنه كلفة إضافية في حدود 4 م.د. وتحملت الشركة تبعا لارتفاع استهلاك الطاقة الكهربائية للفرنين مقارنة بالأهداف المرسومة كلفة إضافية قدرت بحوالي 1,5 م.د. وذلك نتيجة عدم التحكم في اضطرابات عمل الورشات وتدني مردودية التجهيزات واللجوء إلى التمديد في فترات العمل.

وتجدر الإشارة إلى أنّ احتياطي الشركة من المواد الأولية لا يمكن من تلبية الحاجيات إلّا في حدود 15 سنة باعتبار الطاقة الإنتاجية الجديدة للمصنع.

وينبغي على الشركة العمل على مزيد إحكام برمجة عمليات الصيانة قصد ضمان جاهزية وسائل الإنتاج والضغط على الكلفة.

- النشاط التجاري

تراجعت مبيعات الشركة من 950 ألف طن في سنة 2010 إلى 515 ألف طن في سنة 2014. وارتفع الفارق بين الكميات المبرمج بيعها والمبيعات الفعلية خلال نفس الفترة من 20% إلى 67%، وشهدت بالتالي الحصّة التجارية للشركة في قطاع الاسمنت تراجعاً من 12% إلى 6% مقابل نسبة مبرمجة بمخطط الأعمال في حدود 16,3% بعنوان سنة 2014. ولم تتمكّن الشركة من منافسة بقية الشركات الناشطة في القطاع بما فيها تلك المحدثّة بعد سنة 2010 لتكون حصتها الأضعف على امتداد الفترة 2010-2014.

ويعود تراجع مبيعات الشركة خلال الفترة المذكورة بالأساس إلى النقائص المسجلة في التواصل مع الحرفاء وفي جودة الخدمات المسداة من قبلها وكذلك إلى تراجع التصدير. فقد أغلقت الشركة فروعها التجارية بالجهات منذ سنة 2005 وتراجع المؤشر العام لرضاء الحرفاء من 90%⁽¹⁾ في سنة 2010 إلى 76% في سنة 2014 نتيجة بالأساس إلى طول مدّة الشحن وأجال الإستجابة للطلبات.

وشهدت صادرات الشركة من الإسمنت خلال نفس الفترة انخفاضا من 191 ألف طن إلى 50 ألف طن أي بتراجع بنسبة 74% لتعرف حصّة صادراتها من مجمل الصادرات الوطنية للإسمنت تراجعا من 27% إلى 4%. كما لم تتوفق الشركة في استقطاب حرفاء من الأسواق الأوروبية حيث توقّفت عن تصدير الإسمنت نحو البلدان الأوروبية منذ سنة 2008 واقتصرت صادراتها على السوقين الجزائرية والليبية بالرغم من أنّ منتجاتها متحصّلة على الإشهاد بمطابقتها للمواصفات الأوروبية.

وتدعو الدائرة الشركة إلى العمل على بلورة استراتيجية تجارية فعّالة ومرنة تمكّنها من مجابهة المنافسة وفتح أسواق جديدة لتسويق منتوجها لاسيما بعد الترفيع في طاقة الإنتاج.

⁽¹⁾ نسبة مطابقة للنسبة الهدف المحدد بمخطط أهداف الشركة.

I- برنامج التأهيل

تمّ في 22 ماي 2003 إقرار برنامج لتأهيل الشركة يمتدّ تنفيذه على الفترة 2004-2008 ويهدف إلى الترفيع في طاقة إنتاج الكلنكر من 900 أ.طن سنوياً إلى 1350 أ.طن بكلفة تقديرية في حدود 250 م.د. وتمّ تمويل هذا البرنامج في حدود 90 م.د من خلال فتح نسبة 20 % من رأس مال الشركة للعموم وإدراجها بالبورصة إضافة إلى 90 م.د عبر إبرام إتفاقية تمويل مع الشركة التونسية للبنك.

ومنذ الانطلاق في تنفيذ هذا البرنامج في سنة 2004 تعرضت الشركة إلى صعوبات عديدة حيث تواصلت عملية اختيار مكتب الدراسات وضبط مكونات برنامج التأهيل إلى شهر ماي 2006 حين كان مبرمجا استكمالها في شهر أوت 2005 أي بتأخير ناهز 9 أشهر. وتمثّلت مكونات برنامج التأهيل أساسا في مشروع الترفيع في طاقة الإنتاج ومشروع تجديد معدات شحن وتفريغ البواخر ومشروع تجديد تجهيزات نظام تسهيل سيولة واستخراج الإسمنت ومشروع تطوير طاقة رجي الكلنكر. وقد شهد عدد من هذه المشاريع صعوبات في الإنجاز في حين لم يتمّ الشروع في إنجاز البعض الآخر.

أ- مشروع الترفيع في طاقة الإنتاج

قامت الشركة في أوت 2007 بالإعلان عن طلب عروض دولي مفتوح (2007/32) لاختيار مقاوله عامة لتأهيل مختلف ورشات المصنع بغاية الترفيع في الطاقة السنوية لإنتاج الكلنكر من 900 أ.طن إلى 1350 أ.طن مع المحافظة على أكبر عدد ممكن من التجهيزات القديمة وقبول كلّ الحلول المقترحة من العارضين وحددت مدة الإنجاز بـ 24 شهرا. وتبعاً لاعتبار طلب العروض غير مثمر لأسباب فنية، تمّت مراجعة كراس الشروط بالترفيع في مدة الإنجاز من 24 شهرا إلى 30 شهرا إلا أنّه تمّ اعتبار طلب العروض غير مثمر للمرّة الثانية نظراً للفارق الهام بين العرضين الماليين المقدمين الناتج عن اختلاف الحلول المقترحة والبالغ 240 م.د.

وبينت الشركة أنّها لم تقم سابقا بمثل هذه المشاريع وبالتالي ليس لها الخبرة الكافية في الغرض فضلا عن النقص في الإمكانيات البشريّة اللازمة لإعداد هذه الدّراسات المعقّدة وتحديد الحاجيات بدقّة. ورغم تعاقد الشركة مع مكتب دراسات واستشارة فإنّه لم يتسنّ تحديد الحاجيات المتعلّقة بعملية التأهيل بل تمّ الاقتصار على ضبط أهداف هذه العملية مع أخذ المعدّات المزمع المحافظة عليها بعين الاعتبار.

وتمّت مجدّداً مراجعة كراس الشروط وحصر نطاق المهمة في تأهيل ورشة رحي المواد النيئة والفرن دون سواها وإعلان طلب عروض للمرة الثالثة. وعلى إثر تدخل مصالح رئاسة الجمهورية التي أشارت إلى أنّ العارض الأوّل (139 م.د) أقلّ خبرة من العارض الثاني (149 م.د) تقرر إسناد الصفقة إلى هذا الأخير مع مطالبته بالتخفيض في عرضه المالي إلى مستوى العارض الأقل ثمناً وتمّ إمضاء العقد بتاريخ 27 ديسمبر 2010. ويمثّل التصرّف على هذا النحو إخلالاً بمبدأ شفافية الإجراءات والمساواة بين العارضين أمام الطلب العمومي ويشكّل خطأً تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرّخ في 20 جويلية 1985.

وتجدر الإشارة إلى أنّ العارض الأوّل قد تقدّم بعريضة بتاريخ 28 فيفري 2011 إلى رئيس هيئة المتابعة والمراجعة لدى اللجنة العليا للصفقات العمومية طلب بمقتضاها تصحيح الوضعية وتمكينه من الصفقة. وانعقدت في سنة 2011 جلستان وزاريتان للنظر في هذا الملف وتقرر الإسراع في إنجاز مشروع الترفيع في طاقة الإنتاج وفقاً للقرار الذي سبق أخذه في الغرض وإحالة ملف إسناد صفقة تأهيل مصنع الشركة إلى لجنة تقصي الحقائق حول قضايا الرشوة والفساد. وعلى إثر ذلك دخلت الشركة في إجراءات قضائية تسببت في مزيد تعطيل إنجاز المشروع ليبلغ التأخير حوالي خمس سنوات مقارنة بالآجال التي تم ضبطها عند إقرار برنامج التأهيل.

وأفادت الشركة بأنّها اقترحت إسناد الصفقة للعارض الأوّل ومدّ اللّجنة العليا للصفقات بمعطيات بخصوص هذا الملف باعتبار قيمة المشروع.

وتولّت الشركة القبول الوقي لورشة المواد النيئة والفرن في 12 فيفري 2015 دون احتساب فترة التأخير التي بلغت 86 يوماً لإنجاز الدعامة عدد 3 بعد أن تبيّن للمقاول عدم إمكانية استغلالها في تركيز الفرن الجديد نظراً إلى وضعيتها المتردية في حين أنّ الفصل 31 من كراس الشروط أوجب على المقاول أن يتثبت من حالة الدعامات والأسس وأنّ الفصل الأوّل من عقد الصفقة نصّ على أنّ المقاول وبمجرد توقيع العقد يقرّ بأنّه على بيئة بنوعية وخصائص الأشغال المطلوبة منه وببنوعية الأرضية التي سيقام عليها المشروع. وتقدر غرامة التأخير المستوجبة تبعاً لذلك بحوالي 6,973 م.د طبقاً لمقتضيات الفصل 27 من عقد الصفقة.

وقد أفادت الشركة بأنّها ألزمت المقاول بالقيام بهذه الأشغال لمواصلة المشروع مع تحميلها للمصاريف وطرح الآجال الإضافيّة من آجال الإنجاز باعتبار أنّ هذه المدّة تمّت ملاحظتها وتسجيلها ميدانياً وتدوينها بمجلّة الحاضرة.

ب- مشروع تجديد معدات شحن وتفريغ البواخر

برمجت الشركة منذ سنة 2007 مشروع تجديد معدات شحن وتفريغ بواخر الإسمنت وكوك البترول. وشهد إنجاز هذا المشروع عدّة صعوبات حالت دون دخوله حيز الاستغلال إلى موفى ديسمبر 2015، فقد أعلنت الشركة خلال شهر نوفمبر 2007 عن أول طلب عروض (2007/38) لتوفير المعدات وأشغال الهندسة المدنية في صيغة المشروع الجاهز على أن لا تتجاوز آجال التنفيذ 7 أشهر والكلفة 1,8 م.د. وتمّ اعتبار طلب العروض غير مثمر لضعف المنافسة.

ونظرا لعدم تحكم الشركة في تحديد الحاجيات والكلفة وآجال إنجاز المشروع تمّت إعادة الإعلان عن طلب العروض في ثلاث مناسبات لترتفع بذلك الكلفة التقديرية من 1,8 م.د إلى 8 م.د. وآجال الإنجاز من 7 أشهر إلى 18 شهرا. وقد برّرت الشركة ذلك بأنّها لا تمتلك الخبرة الكافية لتحديد الحاجيات بكلّ دقّة نظرا لطبيعة المشروع.

وعلى إثر ذلك قامت الشركة بمراجعة حاجياتها بالتخفيض في طاقة الشحن المستهدفة والاقتصار على اقتناء المعدات بكلفة قدرت بما يناهز 13 م.د دون اعتبار أشغال الهندسة المدنية وتم إبرام عقد الصفقة بتاريخ 16 جانفي 2013 بمبلغ جملي قدره 13,5 م.د. في حين لم يتم إبرام عقد أشغال الهندسة المدنية إلا بتاريخ 29 جانفي 2015 وبكلفة 2,28 م.د أي بعد سنتين من إبرام صفقة اقتناء المعدات واستلامها خلال الفترة الممتدة بين ماي وجوان 2014.

ومن ناحية أخرى، ونتيجة غياب الموافقة المسبقة لديوان البحرية التجارية والموانئ على الأشغال المزمع إنجازها باعتبار أنّ الشركة تستغل الميناء في إطار عقد لزمة مع الديوان لم يقع إصدار الإذن ببداية الأشغال إلا بتاريخ 16 جوان 2015 أي بتأخير تجاوز الخمسة أشهر من تاريخ عقد الصفقة وهو ما جعل المفاوض الذي قام بتوفير المعدات يطالب بالترفيغ في قيمة الصفقة بحوالي 0,650 م.د.

وتبعا لهذا التأخير تعاقدت الشركة مع مقاولات خاصة قصد توفير المعدات اللازمة لعمليات تفريغ كوك البترول والكلنكر. وقد بلغت جملة المصاريف المدفوعة لهذه المقاولات منذ سنة 2009 ما قيمته 14 م.د. كما أدت هذه الوضعية إلى التقليل من إمكانيات التصدير باعتماد مواصفات هذه التجهيزات.

ج- مشروع تجديد تجهيزات نظام تسهيل سيولة واستخراج الإسمنت

قامت الشركة خلال شهر ماي 2008 بطلب عروض (2008/08) لتجديد تجهيزات نظام تسهيل سيولة واستخراج الإسمنت في إطار مشروع مفتاح في اليد يتعلّق بثلاث خزانات بكلفة تقديرية في حدود 1,8 م.د ومدة إنجاز بستة أشهر. وإثر اقتراح لجنة الفرز بتاريخ 28 جويلية 2008 قبول العرض المالي المقدر في حدود 3,2 م.د قررت لجنة صفقات الشركة بتاريخ 19 مارس 2009 اعتبار طلب العروض (2008/08) غير مثمر مبررة ذلك بأنّ طلب العروض (2008/25) الصادر في شهر جويلية 2008 والمتعلق بالترفيه في طاقة الإنتاج شمل تجديد تجهيزات نظام تسهيل سيولة واستخراج الإسمنت. إلّا أنّ طلب العروض المذكور وقع اعتباره بدوره غير مثمر.

وفي شهر أفريل 2010 أي بعد حوالي سنتين من طلب عروض (2008/08) قامت الشركة بطلب عروض ثان لنفس الغرض (2010/14) شمل خمس خزانات عوضا عن ثلاث وأجال إنجاز ضبّطت بمدة 18 شهرا. وتم بتاريخ 11 نوفمبر 2010 إبرام عقد الصفقة مع العارض الوحيد المقبول فنيا بمبلغ 6,6 م.د مقابل كلفة تقديرية بلغت 10 م.د وهو ما يمثل فارقا بحوالي 34%. ولم يتم إصدار الإذن ببداية الأشغال إلّا بتاريخ 20 فيفري 2012 أي بعد أكثر من 15 شهرا من تاريخ عقد الصفقة.

وتبرز هذه الوضعية عدم إحكام برمجة المشاريع الحيوية للشركة وعدم قدرة هذه الأخيرة على تقدير حاجياتها بالدقة المطلوبة ممّا أثر على آجال إنجاز المشاريع.

د- مشروع تطوير طاقة رحي الكلنكر

قامت الشركة بتاريخ 13 ماي 2012 بطلب عروض دولي مفتوح (2012/17) لتطوير طاقة رحي الكلنكر بكلفة تقديرية في حدود 23,6 م.د وأجال تنفيذ بلغت 12 شهر. وقد تم سحب 25 كراس شروط في حين لم يرد على الشركة إلّا عرض وحيد بمبلغ جملي في حدود 69 م.د. وباعتبار الفارق الكبير بين مبلغ العرض وتقديرات الشركة، تمّ اعتبار طلب العروض غير مثمر. وقامت الشركة بتأخير ناهز السنة بمراجعة كراس الشروط والإعلان عن طلب عروض جديد (2014/29) بتاريخ 25 نوفمبر 2014 بكلفة تقديرية في حدود 25 م.د ورد على إثره عرضان فقط تجاوز معدل قيمتها نسبة 35% من الكلفة التقديرية تمّ رفضهما فنيّا. ولم يتمّ إلى موفى ديسمبر 2015 الإعلان عن طلب عروض جديد في الغرض.

وقد انجرّ عن هذا التأخير تراكم مخزون الكلنكر الذي تجاوز 200 ألف طن خلال شهر جويلية 2015 علماً وأنّ الأعباء الإضافية الناتجة عن إعادة تفتيت هذه المادة ونقلها وخزنها داخل المصنع قدرت بحوالي 20 ديناراً للطن الواحد أي بمبلغ جملي يعادل 4 م.د.

لذا فإنّ الشركة مدعوة إلى مزيد التحكم في الآجال والعمل على تحديد حاجياتها بكل دقة قصد تفادي اعتبار طلبات العروض غير مثمرة وبالتالي التأخير في إنجاز المشاريع.

وأفادت الشركة بأنّ جدوى مشروع تطوير طاقة الرّحي تبقى قائمة وبأنّها ستسعى إلى اختيار مكتب دراسات مختص للقيام بدراسة فنيّة حول الإمكانية الأنسب لرفع طاقة الرّحي وإعداد كراس الشروط الفنيّة بدقّة للقيام بطلب عروض جديد.

هـ - مشاريع لم تنطلق بعد

برمجت الشركة بميزانيتي سنتي 2013-2014 وبكلفة تقديرية تبلغ 8 م.د، بناء فضاء لخزن الكلنكر واقتناء وتركيب معدات بغاية استخراج ونقله لورشة رحي الإسمنت قصد المحافظة على جودة هذه المادة. إلّا أنّه وإلى موفى ديسمبر 2015 لم تنطلق الشركة في إنجاز هذا المشروع وبالتالي تواصل تخزين الكلنكر بالهواء الطلق مع ما يمثله ذلك من كلفة إضافية جراء تعرّضه لتأثيرات العوامل المناخية. وقد أفادت الشركة بأنّها أعادت برمجة هذا المشروع لسنة 2017 نظراً إلى التزاماتها المالية.

كما برمجت الشركة في سنة 2012 توسيع فضاء خزن كوك البترول من 25 ألف طن إلى 50 ألف طن وتركيز مكشط في ورشة الرّحي بطاقة إسمية في حدود 250 طن/ساعة وبكلفة تقديرية تبلغ 3 م.د. واقتصر الإنجاز إلى موفى ديسمبر 2015 على القسط المتعلق بتوسيع فضاء خزن كوك البترول وتمّ العدول عن اقتناء المكشط لعدم توفر التمويل الكافي.

و - انعكاسات تأخير برنامج التأهيل

للقوف على انعكاسات التأخير الهامّ في إنجاز مشروع تأهيل الشركة ولا سيما من الناحية المالية، قامت الدائرة بتقييم تطور سعر أسهم الشركة وتطور كلفة الإنتاج والنتائج المسجلة. علماً بأنّ الشركة قد قامت في سنة 2009 بفتح رأس مالها للعموم وأدرجت أسهمها ببورصة الأوراق المالية قصد تحصيل السيولة اللازمة لإنجاز برنامج التأهيل وفق مخطّط أعمال.

وتبيّن في هذا الإطار أنّ التأخير المسجل في إنجاز برنامج التأهيل أدّى إلى تراجع قيمة سعر أسهم الشركة من 507 م.د سنة 2009 إلى 283 م.د في موفّى سنة 2014. وقد نتج عن ذلك تكبّد المساهمين خسائر بما قيمته 224 م.د حيث تراجع هامش الربح الإجمالي للشركة من 13,3 م.د سنة 2009 إلى خسارة بقيمة 13 م.د في موفّى سنة 2013 نتيجة ارتفاع كلفة إنتاج مختلف المواد التي تطورت خلال نفس الفترة بالنسبة إلى الطن الواحد من الكلنكر والإسمنت صنف 2 والإسمنت صنف 1 والكلس على التوالي من 63,065 د و 58,681 د و 61,574 د و 33,545 د إلى 93,471 د و 92,471 د و 102,450 د و 55,553 د.

وتبعاً لهذا التأخير اقتنت الشركة معدات للمصنع خارج برنامج التأهيل بقيمة جمالية في حدود 12,207 م.د تم التخلي عنها على إثر التقدم في إنجاز برنامج التأهيل. وبلغت القيمة المحاسبية الصافية لهذه الاستثمارات المتخلى عنها في أواخر 2013 ما قدره 3,865 م.د.

كما بلغ الفارق بين تقديرات الشركة المضمنة بمخططات الأعمال والنتيجة المحاسبية للفترة الممتدة من سنة 2009 إلى موفّى سنة 2014 بسبب التأخير المسجل في إنجاز برنامج التأهيل حوالي 107 م.د.

II- التزوّد ومتابعة المخزون

بلغت مشتريات الشركة من المواد والخدمات خلال الفترة 2011-2014 حوالي 372,3 م.د أي بمعدّل سنوي ناهز 93 م.د. ومكّن النّظر في عمليّات التّزوّد ومتابعة المخزون من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بكوك البترول والكلنكر والطوب الحراري وقطع الغيار.

أ- كوك البترول

تستعمل الشركة لتشغيل الفرن مادّتي كوك البترول والفيول الثقيل. وقد اعتمدت إلى حدود 31 ماي 2011 على مادّة الفيول الثّقيل كمصدر أساسي للطاقة. وفي إطار ترشيد استهلاك الطاقة استهدفت الشركة عدم تجاوز استهلاك الفيول الثّقيل نسبة 20 % من مجموع الإستهلاك الطّاقّي نظراً لكلفته المرتفعة مقارنة بمادّة كوك البترول. إلّا أنّه ونظراً إلى عدم إحكام برمجة الاقتناءات سجّلت الشركة حالات نفاد مخزون من هذه المادة وتم اللّجوء إلى مادّة الفيول الثّقيل لتسديد حاجيات المعمل من الطاقة.

فقد تبين أن مخزون كوك البترول قد نفذ خلال شهري أوت وسبتمبر 2011 ليتّم اللّجوء كلياً إلى مادّة الفيول الثقيل ممّا حمّل الشركة كلفة إضافية قدّرت بحوالي 853 أ.د. كما انقطع المخزون خلال شهر جويلية 2012 وتمّ تبعاً لذلك الاعتماد جزئياً على مادة الفيول ممّا ترتّب عنه زيادة في كلفة استهلاك الطاقة بما يناهز 530 أ.د. بالإضافة إلى استعارة⁽¹⁾ حوالي 1650 طن و2270 طن على التوالي خلال شهري جوان وجويلية 2012. ومن شأن هذه الإخلالات أن تشكّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرّخ في 20 جويلية 1985.

وتدعو الدائرة الشّركة إلى مزيد إحكام برمجة الشّراءات لتفادي حالات انقطاع المخزون ووضع مؤشرات تتعلّق بالتصرّف في المخزون كضبط المخزون الاحتياطي وذلك بالنظر إلى أهميّة الخسائر المالية المسجّلة في هذا المجال. كما تحتّ الدائرة الشّركة على دراسة إمكانية إبرام صفقة إدارية تتعلّق بالتزوّد بمادّة كوك البترول بالنظر إلى الصبغة القارة والمتوقّعة للطلبات من هذه المادة.

وقد أفادت الشركة بأنّها كلّفت أحد الفنيّين على مستوى لجنة المخزون في سنة 2015 بمتابعة دخول وخروج المواد الأولية ومادّة كوك البترول وبرمجة الشّراءات وفق الاستهلاك والحاجيات وحسب المخزون المتوقّر بفضاءات الخزن.

ب- مادّة الكلنكر

قامت الشّركة بتاريخ 13 جانفي 2012 بالإعلان عن طلب عروض دولي (2012/01) لاقتناء 100 ألف طن من الكلنكر أعلن غير مثمر بتاريخ 15 فيفري 2012 لارتفاع السعر المقترح. ورغم تدني المخزون لم تجدد الشركة الإعلان عن طلب العروض إلّا بتاريخ 2 أفريل 2012. وتواصل فرز العرض الوحيد قرابة 60 يوما ولم يتمّ إبرام الصفقة إلّا بتاريخ 14 جوان 2012. وتسبّب هذا التأخير في تدني مخزون الشركة من مادة الكلنكر في ماي 2012 لتراجع الكميات المستهلكة من هذه المادّة خلال أشهر ماي وجوان وجويلية من 245 أ.طن في سنة 2010 و202 أ.طن في سنة 2011 إلى 151 أ.طن في سنة 2012 وتقلّص بذلك إنتاج الشركة تباعا من 266 أ.طن و232 أ.طن إلى 166 أ.طن.

وفي نفس السياق، برمجت الشركة في إطار ميزانية 2013 اقتناء 200 أ.طن من الكلنكر إلّا أنّه لم يتمّ الإعلان عن طلب العروض إلّا في 16 ماي 2013 ممّا انجرّ عنه تراجع المخزون بداية من ماي 2013 ليبلغ 4554 طن خلال شهر أوت 2013 وهو ما يمثل حوالي يومين من الاستهلاك. وأثّرت هذه

(1) تقنية الاستعارة هي تقنية متداولة في شركات قطاع صناعة الاسمنت. حيث تستعير الشركات بعض الموارد لتلبية حاجياتها الضرورية وتتولّى إرجاع نفس المواد لاحقا.

الوضعية سلبا على الإنتاج وبالتالي على المبيعات حيث لم تتجاوز الكميات المباعة خلال الأشهر الممتدة من ماي إلى أوت 2013 حوالي 164 أ.طن في حين بلغت خلال نفس الفترة من سنتي 2010 و2011⁽¹⁾ على التوالي 304 أ.طن و259 أ.طن.

وأعلنت الشركة بتاريخ 16 ماي 2013 عن طلب العروض (2013/07) اشتمل على ثلاثة أقساط يتعلّق كلّ منها بكمية 100 ألف طن من الكلنكر، ولم تتمكّن من الحصول سوى على قسط وحيد ولم يتم إعادة طلب العروض للكمية المتبقية إلّا في 10 سبتمبر 2013 ممّا لم يسمح بالتزوّد بالكميات المطلوبة إلّا في منتصف نوفمبر 2013. وانجرّ عن التأخير في الإعلان عن طلب العروض تراجع المخزون من جديد في أكتوبر إلى 6523 طن أي ما يعادل ثلاثة أيام فقط من المبيعات. ولم تواصل الشركة تنفيذ الصفقة (2013/07) حيث لم يتم اقتناء سوى 43866 طنا رغم تدني المخزون ممّا أدّى بالمزوّد إلى مطالبتها بالتعويض.

وفي المقابل، أعلنت الشركة عن طلب عروض (2013/17) لاقتناء 200 ألف طن من مادة الكلنكر وأبرمت عقدا مع شركة "أ.ق" الذي ينصّ على تسليم الكميات التعاقدية خلال نوفمبر وديسمبر 2013، إلّا أنّ عمليات التسليم تواصلت إلى شهر فيفري 2014 دون أن توظّف الشركة غرامات التأخير المستوجبة على هذا المزود التي قدرّت بحوالي 828,650 أ.د.

كما استعارت الشركة خلال شهر ماي 2014 كميات من مادة الكلنكر من شركة "أ.ن". إلّا أنّه في غياب إطار تعاقدية ينظّم هذه العملية قامت شركة "أ.ن" بفوترة هاته الكميات بقيمة جمليّة بلغت 330,140 أ.د ممّا من شأنه أن يغيّر صبغتها من استعارة إلى عملية شراء وتصبح بالتالي خاضعة لمقتضيات الأمر 3158 المؤرّخ في 17 ديسمبر 2012 المنظّم للصّفقات العموميّة.

ج- الطّوب الحراري

أعلنت الشركة بتاريخ 23 جوان 2011 عن طلب عروض (2011/14) يتضمّن تسعة أقساط وذلك للتزوّد بحاجياتها من مادة الطّوب الحراري اللازمة لصيانة الفرن على امتداد سنتين. وبعد أن تعاقدت مع مزوّد لاقتناء هذه المادة في إطار القسط عدد C1 بسعر لا يتجاوز 1650 د للطنّ الواحد، لجأت الشركة دون أعمال المنافسة إلى اقتناء كميات إضافية من هذه المادة⁽²⁾ لدى مزود آخر بلغت 48,5 ألف طن أي 60,6 % من الكميات المقتناة لدى المزوّد الأوّل وذلك بسعر تراوح بين 1720 د و1827 د للطنّ الواحد.

⁽¹⁾ تم اعتماد هذه الفترة نظرا لانتظام توفر الكميات.

⁽²⁾ BETON BRS A BASE DE SECAR (80% AL2O3) GRANULOMETRIE 0-6 - FOUR

ومن ناحية أخرى، وفي سنة 2008 وفي إطار طلب عروض (2008/36)، أبرمت الشركة صفقة مع مزود لاقتناء الطوب الحراري يمتدّ تنفيذها على سنة ابتداء من تاريخ إمضاء العقد في 4 سبتمبر 2009 مع إمكانية التمديد فيه بسنة إثر استكمال الكميات التعاقدية. إلا أنّه تبيّن تواصل تنفيذ الصفقة إلى ما بعد انقضاء آجالها بخصوص كميات بلغت قيمتها 136 أ.د دون إبرام ملحق في الغرض.

وأفادت الشركة بأنّها ستحرص مستقبلا على إبرام ملاحق لتمديد آجال تنفيذ الصفقات عند عدم استهلاك الكميات التعاقدية وانقضاء آجال العقد.

د- قطع الغيار

يشتمل مخزون قطع غيار الشركة على حوالي 21 ألف نوع من القطع تم ترتيبها إلى ستّة أصناف حسب أهمية استعمالها. وشهدت الفترة 2011-2013 حالات نفاذ للمخزون شملت سنويا ما بين 1618 و 2601 نوعا من قطع الغيار الحيويّة لاستمرارية الإنتاج وذلك بسبب عدم إصدار أذون تزود أو عدم تلبية طلبيات.

وعلى صعيد آخر، لوحظ أنّ الشركة لا تقوم دائما بتجميع شراعاتها من قطع الغيار وخاصة منها المواد المطاطية والكهربائية والحديدية التي فاقت القيمة السنوية لشراعات كلّ فئة منها 180 أ.د. تمّ إنجازها دون التقيد بإجراءات إبرام الصفقات العمومية.

كما قامت الشركة بعدد الشراعات من موادّ وخدمات لدى مزود بمبالغ هامة تراوحت بين 129 أ.د. و 991 أ.د. في الفترة من 2010 إلى 2014 وذلك في إطار استشارات بالتفاوض المباشر ودون اللجوء إلى المنافسة.

وللحصول على أفضل الأسعار يتعيّن على الشركة، ضبط الحاجيات السنويّة مسبقا للاستفادة من مفعول الكمية على السعر واللجوء إلى المنافسة والتقيّد بالمبادئ والإجراءات المنظّمة للصفقات العموميّة.

ومن ناحية أخرى، أفرز النظر في التصرّف في مخزون قطع الغيار أنّ 7.088 صنفا من مجموع 20.937 صنفا بقيمة 6,031 م.د متوقّرة بالشركة في موقّ 2014 لم تسجّل أيّ حركة منذ اقتنائها من بينها كميات بقيمة 3,741 م.د يعود تاريخ اقتنائها إلى الفترة 2004-2013.

كما أبرز فحص بقيّة أصناف المخزون⁽¹⁾ (13849 صنفا) عدم استعمال 5908 صنفا من قطع غيار بقيمة 8,187 م.د. لفترات تتجاوز 3 سنوات في موقّ سنة 2014 منها 5115 صنفا بقيمة 6.405 أ.د. تجاوزت فترة تخزينها 5 سنوات. وبالرّغم من عدم استعمال هاته القطع فقد واصلت الشركة اقتناء 240 نوع بقيمة 1,238 م.د. تجاوزت بذلك سقف المخزون الأقصى.

لذا تدعو الدائرة الشركة إلى مزيد التنسيق بين الإدارة الفرعية للتزويد وإدارة الصيانة ومكتب الطرق والبرمجة قصد دعم الرقابة الداخلية على عمليّات التزود.

وأفادت الشركة بأنّها ستعمّق في دراسة الحاجيات وستسعى إلى تجميعها قصد ضبط حاجياتها السنوية وإنجاز الشراءات طبقا لمقتضيات الأمر المتعلّق بالصفقات العمومية، كما سيتمّ الحرص على مزيد التنسيق بين إدارة الصيانة ومكتب الطرق والبرمجة والمغازة قصد حذف القطع التي لم تعد صالحة للاستعمال بوحدات الإنتاج الجديدة وتحسين مستوى المخزون الأدنى والأقصى مع أخذ آجال التزود بعين الاعتبار بالإضافة إلى الحرص على مزيد متابعة أذون التزود لتفادي نفاد المخزون.

III- وسائل الإنتاج

عرفت الشركة صعوبات في استغلال وسائل الإنتاج أثّرت على حجم المنتج حيث شهدت حصّتها من الإنتاج الوطني لمادة الكلنكر تراجعاً هاماً من 12 % في سنة 2011 إلى 8 % في سنة 2012 وإلى 4 % في سنة 2013. كما تراجعت حصة الشركة من الإنتاج الوطني لمادة الإسمنت خلال نفس الفترة من 12 % إلى 8 % وإلى 7 %. ومن أهمّ هذه الصعوبات يذكر ضعف المخزون الاحتياطي من المواد الأولية والنقص في مردودية وسائل الإنتاج وفي متابعتها وصيانتها وكذلك في التحكّم في استهلاك الطاقة والإضافات الكلسية.

أ- توفّر المقاطع وضمان استمرارية التزود بالمواد الأولية

بيّن المخطط المديرى للشركة لسنة 2009 أنّ احتياطي المواد الأولية لا يمكن من تلبية حاجيات الشركة سوى لمدة 15 سنة باعتبار الطاقة الإنتاجية الجديدة للمصنع⁽²⁾. وفي هذا الإطار برمجت الشركة منذ سنة 2010 إقتناء أراض لتوفير حوالي 60 مليون طن من الحجارة الغنية بالكلس بكلفة تقديرية تناهز 5 م.د، إلّا أنّه وإلى غاية جويلية 2015 لم يتم اقتناء هذه الأراضي ممّا سوف

(1) قطع الغيار الغير حيويّة.

(2) علماً وأنّه وحسب المخطط المديرى فإنّ توفر شركات الاسمنت على مخزون من المقاطع لتغطية حاجياتها من المواد الأولية لمدة تفوق 30 سنة يمثل ضماناً لاستمرارية النشاط على المدى الطويل.

يُضطرّ الشركة بداية من سنة 2016 إلى شراء كمّيّة من الكلس تقدّر بحوالي 2000 طن يوميًا لجابهة تراجع احتياطها من المواد الأولى وهو ما سينتج عنه الترفيع في كلفة الإنتاج بحوالي 2 د/طن.

ومن ناحية أخرى، نصّ الفصل 5 من القانون عدد 20 لسنة 1989 بتاريخ 22 فيفري 1989 والمتعلّق بتنظيم استغلال المقاطع على وجوب حصول مستغلي المقاطع على رخصة استغلال. ويهدف الحصول على هذه الرخصة، أودعت الشركة بتاريخ 05 ديسمبر 1990 مطلبًا في الغرض لدى إدارة المقاطع والمتفجّرات بالوزارة المكلفة بالتجهيز. وتبيّن من خلال فحص هذا الملف وجود عراقيل فنيّة وعقاريّة حالت دون استكمالها تمثّلت في عدم الحصول على رأي الوكالة الوطنية لحماية المحيط بخصوص الدراسة المتعلّقة بإزالة التلوّث وعدم مصادقة وزارة الدفاع الوطني على الأمثلة الخاصّة بحدود الأراضي التي تشغلها الشركة بمقتضى الاتفاقية المبرمة بينهما. وتستغلّ الشركة حاليًا المقطع بمقتضى تراخيص وقتية مسندة من طرف الإدارة العامة للمقاطع بالوزارة المكلفة بالتجهيز.

وتدعو الدائرة الشركة إلى التنسيق مع الوزارة المكلفة بالتجهيز والوكالة الوطنية لحماية المحيط وكتابة الدولة للبيئة ووزارة الدفاع الوطني قصد الإسراع بإيجاد الحلول الكفيلة بضمان ديمومة تزويد الشركة بالمواد الأولى.

ب- مردودية وسائل الإنتاج

أعاقبت كثرة حالات توقّف الفرنين وضعف مردوديتهما خلال الفترة 2011-2013 قدرة الشركة على إنتاج الكميات المبرمجة من الكلنكر والاسمنت حيث لم يتجاوز إنتاج هاتين المادتين خلال الفترة المذكورة تباعا ما نسبته 64% و63% من الإنتاج المبرمج.

وفي هذا الإطار، شهد مؤشر عدد ساعات الإنتاج الفعلية للفرنين مقارنة بعدد ساعات الإنتاج المبرمجة تراجعًا من 88% في سنة 2011 إلى 32% في سنة 2013. ولم تتمكن الشركة خلال أغلب⁽¹⁾ الفترة المذكورة من بلوغ المردودية المرجوة للفرنين حيث تراوح معدّلها الشهري بين 324 طن/يوم و542 طن/يوم للفرن الأوّل وبين 746 طن/يوم و2000 طن/يوم للفرن الثاني وذلك مقابل طاقة اسمية تبلغ على التوالي 600 طن/يوم و2000 طن/يوم.

⁽¹⁾ لم تبلغ الشركة المردودية المرجوة سوى لمدة 6 أشهر خلال كامل الفترة 2011-2013.

ولم تتمكّن الشركة من بلوغ المردودية المستهدفة لرحي كلّ من الاسمنت صنف 1 وصنف 2 البالغة على التوالي 100 طن/ساعة و125 طن/ساعة⁽¹⁾ حيث لم تتجاوز بالنسبة إلى الصنف الأول 80 طن/ساعة و94 طن/ساعة بالنسبة إلى الصنف الثاني. وأمام تدني المردودية لجأت الشركة إلى التمديد في فترات العمل للترفيه في الكميات المنتجة مما ترتب عنه ارتفاع في استهلاك الطاقة.

وتدعو الدائرة إلى العمل على المتابعة المستمرة لمختلف وسائل الإنتاج بما يمكنها من الترفيه في نسب جاهزيتها ومردوديتها ويسمح ببلوغ أهداف الإنتاج المرسومة.

ج- جاهزية وسائل الانتاج وصيانتها

ضبط نظام الجودة بالشركة هدفا رئيسيا يتمثل في المحافظة على جاهزية وسائل الإنتاج. وتمّ تحديد 26 مؤشرا لتقييم مدى التوفيق في تحقيق هذا الهدف خلال الفترة 2011-2013 تعلقا أساسا بالتوقفات الفجئية والتوقفات المبرمجة لمختلف وحدات الإنتاج. ولم تتمكن الشركة خلال الفترة المذكورة من بلوغ 7 مؤشرات وهو ما لم يمكنها من التحكم في جاهزية وسائل الإنتاج وبلوغ عدد ساعات العمل المبرمجة حيث بلغت التوقفات الفجئية بالنسبة للفرنين 694 يوما مقابل تقديرات في حدود 119 يوما. لم تتوفّق الشركة في تحديد أسباب هذه التوقفات وتصوير حلول جذرية لها.

ومن جهة أخرى، شابت عمليات صيانة وسائل الإنتاج جملة من النقائص تعلقا بالبرمجة والتنفيذ والتوثيق. فبخصوص عمليات الصيانة الوقائية التي تستدعي توقف وحدات الإنتاج، تبين أنّها لا تنجز بصفة دقيقة ويتمّ التخلي عن عمليات مبرمجة أو تأجيلها دون توثيق أسباب ذلك وتأثيره على التجهيزات. فقد برمجت الشركة 31 عملية صيانة وقائية خلال الفترة الممتدة من 27 جانفي 2011 إلى 4 فيفري من نفس السنة بالنسبة إلى ورشة كسار المواد الأولية إلاّ أنّه ونظرا لنفاد مخزون 17 صنفا من قطع الغيار تمّ التخلي عن 8 عمليات مبرمجة وإنجاز 9 عمليات بتأخير تراوح بين 33 يوما و307 يوما.

وكذلك الشأن بالنسبة إلى الفرن 2 الذي برمّج إنجاز 94 عملية صيانة وقائية في شأنه خلال الفترة الممتدة من 09 جانفي 2012 إلى 29 جانفي من نفس السنة، إلاّ أنّه تمّ التخلي عن تنفيذ 35 عملية وتنفيذ 32 عملية بتأخير تراوح بين 10 و291 يوما نتيجة نفاد مخزون 33 صنفا من قطع الغيار المبرمج تغييرها وعدم توفر الكميات اللازمة بالنسبة إلى 5 أصناف.

(1) لا تتوفر معطيات حول المردودية الشهرية حسب نوع الإسمنت.

وعلى صعيد آخر ونظرا إلى عدم دقة التشخيص، استغرق إنجاز عمليات الصيانة الوقائية فترات أطول مما تَمَّت برمجته. من ذلك، تواصل تنفيذ برنامج التوقف للفرن 2 في سنة 2012 لمدة 19 يوما مقابل فترة مبرجة لا تتجاوز 14 يوما وذلك نتيجة إنجاز عمليات غير مبرمجة. وقدّر النقص في إنتاج الكلنكر خلال فترة التأخير حوالي 10 ألف طن. كما دام تنفيذ برنامج التوقف لورشة رحي الإسمنت Z4 لسنة 2013 فترة 29 يوما في حين أنّ الفترة المبرمجة لذلك كانت في حدود 15 يوما. وقدّر النقص في إنتاج الإسمنت خلال فترة التأخير حوالي 11 ألف طن. وقد تسببت النقائص التي شهدها الصيانة الوقائية في ارتفاع نسبة التوقفات الفجئية للفرنين من 5 توقفات (1532 ساعة) في سنة 2011 إلى 13 توقفا (2925 ساعة) في سنة 2013.

ولإنجاز عمليات الصيانة في أحسن الظروف ومزيد التحكم في نسب التوقفات فإنّ الشركة مدعوة إلى العمل على إحكام برمجة التوقفات عبر التشخيص الدقيق وتوفير الكميات اللازمة لمختلف أصناف قطع الغيار الضرورية وتوثيق مختلف العمليات ضمن تقارير تبين أسباب وانعكاسات التأخير أو التخلي عن إنجاز عمليات مبرمجة.

د- التحكم في استهلاك الطاقة وفي الإضافات الكلسية

فاق الاستهلاك الفعلي للطاقة للوحدات الحرارية تقديرات الشركة خلال الفترة 2013-2011 بما يناهز 116 مليون وحدة حرارية أي ما يعادل 12 ألف طن من الفيول وهو ما ترتب عنه كلفة إضافية للطاقة الحرارية في حدود 4,2 م.د. كما شهد استهلاك الطاقة الكهربائية للفرنين ارتفاعا مقارنة بأهداف الشركة بلغ 13.3 مليون كيلواط ساعة بكلفة إضافية جمالية قدرت بحوالي 1,5 م.د.

وتعود هذه الوضعية بالأساس إلى كثرة التوقفات الكلية التي تتطلب إعادة تسخين الفرن اعتمادا على مادة الفيول حيث ارتفع عدد هذه التوقفات من 6 في 2011 إلى 14 في 2012 للفرن (1) ومن 13 في 2011 إلى 24 في 2012 وإلى 27 في 2013 للفرن (2)

كما لم تتمكّن الشركة من الحفاظ على نسبة استهلاك الطاقة الكهربائية في حدود الأهداف المرسومة بالنسبة إلى ورشتي تكسير ورحي المواد النيئة حيث بلغ فارق الاستهلاك مقارنة بالتقديرات ما يناهز 30,8 مليون كيلواط ساعة بكلفة جمالية إضافية ناهزت 3,5 م.د. وفي نفس السياق فاق استهلاك الطاقة الكهربائية لورشة رحي الكلنكر تقديرات الشركة وبلغ الاستهلاك الإضافي ما يناهز 33 مليون كيلواط ساعة بكلفة إضافية ناهزت 3,9 م.د.

ويعزى ارتفاع استهلاك الطاقة الكهربائية أساسا إلى عدم التحكم في الاضطرابات الخاصة بكل ورشة وتدني مردودية التجهيزات واللجوء إلى التمديد في فترات العمل.

وبخصوص التحكم في الإضافات الكلسية، يتمّ خلال عملية رحي مادة الكلنكر إضافة نسب مختلفة من المواد الكلسية وذلك حسب نوعية المنتج النهائي. وحدّدت الشركة خلال الفترة 2013-2011 نسبة سنوية للإضافات الكلسية بالنسبة إلى الإسمنت صنف 2⁽¹⁾ غير أنّ النسب الفعلية لهذه الإضافات قد تراوحت بين 11,5% و 12,87% خلال الفترة المذكورة ممّا حدا بالشركة إلى تعويض هذا النقص بكميات من مادة الكلنكر التي تفوق كلفتها عشرين ضعفا تقريبا كلفة الإضافات الكلسية⁽²⁾ قدّرت بحوالي 63 أ.طن وهو ما انجرّ عنه كلفة إضافية ناهزت 5,2 م.د.

IV- النشاط التجاري

تقوم الشركة ببيع الكلنكر والاسمنت والجير بالأسواق المحليّة وخاصةً بمناطق بنزرت وتونس الكبرى وجندوبة وتتولّى تصدير هذه المواد إلى الجزائر وليبيا. ويمثّل تجار مواد البناء بالجملة ومركزيات الخرسانة ومصانع الجليز والجبس والإدارات والمنشآت العموميّة وأصحاب المقاولات أهمّ حرفاء الشركة. وقد تراجعت مبيعات الشركة من 950 ألف طن سنة 2010 إلى 515 ألف طن سنة 2014. إذ بلغ النقص في تحقيق أهدافها في مجال التسويق على التوالي 20% و 67%.

وترتّب عن هذه الوضعية تراجع متواصل للحصة التجارية للشركة في قطاع الاسمنت من 12% سنة 2010 إلى 6% سنة 2014 في حين كان مبرمجا بمخطط الأعمال تحقيق نسبة 16,3% في سنة 2014. ولم تتمكّن الشركة من منافسة بقية الشركات الناشطة في القطاع وحتىّ المحدثّة منها بعد سنة 2010 لتكون حصتها على امتداد الفترة 2010-2014 الأضعف من بين هذه الشركات.

ويعود تراجع مبيعات الشركة خلال هذه الفترة بالأساس إلى النقائص المسجلة في مجال التسويق وجودة الخدمات المقدمة للحرفاء وكذلك إلى النقص المسجل في عمليات التصدير.

أ- التسويق وجودة الخدمات

تبين أنّ الشركة لم تقم بوضع مخطط عمل يضبط سياستها الاتصالية بالحرفاء علاوة على افتقارها إلى أعوان مختصّين في مجال التسويق وعدم استغلال نتائج الزيارات للحرفاء. وقد فقدت الشركة الاتصال المباشر مع أغلب حرفاءها إثر غلق فروعها التجارية بالجهات منذ سنة 2005. وشهدت الفترة الممتدّة بين سنتي 2010 و 2014 انقطاع تعامل الشركة مع 6 من أهمّ حرفائها تجاوز رقم معاملات كلّ واحد منهم 500 أ.د في سنة 2010 أي ما يمثل حوالي 15% من رقم معاملات الشركة

(1) ضبّطت المواصفة التونسية نسبة 20% كحدّ أقصى لهذه الإضافات CEM II A-L 32.5 N

(2) كمية الإضافات الكلسية التي لم تنجح الشركة في بلوغها تم تعويضها بمادة الكلنكر.

خلال تلك السنة. كما تراجع رقم معاملات الشركة مع حرفاء متواجدين خاصة بولايي بنزرت وجندوبة اللتين تعتبران من المناطق المحيطة بموقع الشركة وتمثلان أسواقا ذات ميزة تفاضلية باعتبار انخفاض كلفة النقل.

وتعود هذه الوضعية إلى عدم تطوير الخدمات المسداة للحرفاء حيث ارتفعت مدة شحن الطلبات ليتراجع المؤشر العام لرضاء الحرفاء من 90%⁽¹⁾ خلال سنة 2010 إلى 76% خلال سنة 2014 وذلك بالأساس نتيجة تدني مؤشر توفّر المنتج خلال نفس الفترة من 82 % إلى 53 % وتراجع مؤشر مدة انتظار الحريف من 84 % إلى 50 % ومؤشر مدة الاستجابة لطلبات الحرفاء من 92% إلى 75%.

ولوحظ في هذا الإطار ارتفاع مدة انتظار الحرفاء لتعبئة شاحناتهم من حوالي 4 ساعات ونصف خلال سنة 2010 لتعبئة ما يناهز 30 ألف شاحنة إلى 7 ساعات ونصف خلال سنة 2014 لتعبئة 20 ألف شاحنة فحسب. كما غادرت شاحنات بعض كبار حرفاء الشركة، غير محملة، لعدم توفّر المنتج أو لطول فترة الإنتظار. وهو ما تمّت معايينته بخصوص حريف بمجموع 150 شاحنة وحريف آخر بمجموع 99 شاحنة علما وأنّ رقم المعاملات مع هذين الحريفيين قد تراجع على التوالي بنسبة 70 % و30% بين سنتي 2010 و2014.

ومن ناحية أخرى، وعلى الرغم من ارتباط الشركة بشبكة السكك الحديدية فإنّه لوحظ تراجع استغلالها للقطار لنقل منتوجاتها نحو منطقة تونس الكبرى والساحل من 17% سنة 2010 إلى 3% سنة 2014 من مجموع المبيعات بهذه المناطق.

ونظرا إلى أفضلية النقل بالقطار من ناحية الكلفة حيث تمثّل كلفة نقل الإسمنت بواسطة الشاحنات حوالي ضعف كلفة نقله عبر القطار فضلا عن مساهمة هذه الوسيلة في الحفاظ على سلامة البيئة والحدّ من الإزدحام والحوادث المرورية، تدعو الدائرة الشركة إلى العمل على تطوير حصّة النقل الحديدي في نشاط نقل الإنتاج.

ب- التصدير

شهدت صادرات الشركة من الإسمنت انخفاضا من 191 ألف طن سنة 2010 إلى 50 ألف طن سنة 2014 أي بتراجع بنسبة 74%. وسجّلت حصّة صادرات الشركة من مجموع الصادرات الوطنية للإسمنت تراجعا من 27% سنة 2010 إلى 4% في سنة 2014. ولم تتمكن الشركة

⁽¹⁾ نسبة مطابقة للنسبة المستهدفة بمخطط أهداف الشركة:

من تصدير الكميات المبرمجة خلال الفترة 2011-2014 حيث تراوح النقص السنوي في تحقيق الأهداف بين 74% و 93%.

وتبيّن في هذا المجال أنّ الشركة تتعامل مع وسطاء دون إبرام عقود تضبط أهدافا محدّدة لأسواق الترويج وتنجز صادراتها في إطار عمليّات بيع فورية. ومن شأن هذا التعامل أن لا يضمن استمرارية عمليات التصدير. فقد نتج عن هذه الوضعيّة انقطاع العلاقة مع 12 وسيطا تعاملت معهم الشركة إلى حدود سنة 2010 وأمّنوا 73% من صادرات سنة 2010. كما أنّ 4 وسطاء آخرين تعاملت معهم الشركة مرّة واحدة خلال الفترة 2011-2014.

ولئن طوّرت الشركة علاقاتها مع وسطاء آخرين خلال الفترة 2011-2014، فإنه بالرغم من توقّر المنتج بالشركة وارتفاع الكمّيّات المصدّرة من قبل شركات الاسمنت المنافسة والتي مرت من 710 ألف طن سنة 2010 إلى 1268 ألف طن سنة 2014 أي بنسبة 79%، لم تتمكّن الشركة إلى حدود شهر جويلية 2015 من استعادة نسقها العادي في التصدير.

كما تبين أنّ الشركة لم تتوفق في استقطاب حفاء من الأسواق الأوروبيّة بعد أن توقّفت عن تصدير الإسمنت نحو البلدان الأوروبيّة عبر الميناء التجاري ببزرت منذ سنة 2008 واقتصرت صادراتها على السوقين الجزائريّة والليبيّة بالرغم من أنّ منتجات الشركة متحصّلة على الإشهاد بمطابقتها للمواصفات الأوروبيّة.

كما مثّل صغر الرصيف الذي لا يسمح إلّا باستقبال باخرة واحدة للشحن وارتفاع نسبة استغلاله في عمليّات تفريغ كوك البترول من 18% (65 يوما) خلال سنة 2011 إلى 61% خلال سنة 2014 (221 يوما) عائقا أمام تطوير نشاط تصدير الإسمنت.

*

*

*

انطلقت شركة إسمنت بزرت منذ سنة 2004 في تنفيذ برنامج تأهيل قصد تعصير وسائل إنتاجها. إلّا أنّ المصنع لم يدخل حيز الإنتاج إلّا في شهر ماي 2015 بسبب التأخير الذي عرفه إنجاز هذا البرنامج المزمع استكمالها في موفى سنة 2008 نتيجة الإشكاليات التي شابت خاصّة إجراءات إسناد الصفقات. وقد انعكس هذا التأخير سلبا على نشاط الشركة وخاصة على وضعيتها المالية لتعرف قيمتها السوقية تدهورا من 507 م.د سنة 2009 إلى ما دون 283 م.د في موفى سنة 2014.

ولمواجهة المنافسة وتحسين وضعيتها المالية، تدعو الدائرة الشركة إلى العمل على المتابعة المستمرة لوسائل الإنتاج بما يمكنها من الترفيع في نسب جاهزيتها وتحسين مردوديتها ويسمح ببلوغ أهداف الإنتاج المرسومة.

ولتفادي حالات انقطاع المخزون والحصول على أفضل الأسعار، توصي الدائرة الشركة بمزيد إحكام برمجة الشراءات وإمكانية عقد صفقات إطارية بخصوص الشراءات ذات الصبغة القارة والمتوقعة واعتماد مؤشرات موضوعية كمستوى المخزون الاحتياطي والفترة المستوجبة لتلبية الشراء.

وبالنظر لما شاب أعمال الصيانة من نقائص أثرت سلبا على جاهزية ومردودة وسائل الإنتاج، فإنّ الشركة مدعوة إلى العمل على إحكام برمجة وإنجاز عمليات الصيانة عبر التشخيص الدقيق وتوفير الكميات اللازمة لمختلف أصناف قطع الغيار.

وأمام الفائض المسجل حاليا في إنتاج الإسمنت على المستوى الوطني مقابل إستقرار مستوى الاستهلاك، ينبغي على الشركة تكثيف جهودها للبحث عن أسواق جديدة قصد استرجاع كلفة الاستثمارات التي قامت بها في إطار برنامج التأهيل.

كما أنّ الشركة مدعوة إلى إيجاد السبل التي تمكن من الإسراع في إنهاء مشروع تهيئة الميناء وإيجاد صبغة تجارية طويلة المدى مع الأطراف التجارية الخارجية خاصة أنّ إنتاجها من الكلنكر يشهد تكدسا بمخازنها دون أن تتمكن من ترويجه.

ردّ شركة اسمنت بنزرت

1- التأخير في إنجاز برنامج التأهيل والاستثمارات

ارتبط إنجاز برنامج التأهيل والاستثمار بعدّة عوامل منها اختيار مكتب دراسات لتحديد الحاجيات وإدراج الشركة بالبورصة وضرورة مواصلة الإنتاج لتغطية حاجيات السوق وتوفير التمويل والقيام بالإجراءات القانونية في كل مرحلة من هذه المراحل ومنها طلبات العروض لإختيار مكتب الاستشارة والمقولة العامة وكانت هذه المراحل كما يلي :

- إنطلقت شركة إسمنت بنزرت سنة 1956 بفرن عدد 1 الذي تبلغ طاقة إنتاجه 550 طن/يوم ثم عزّزت إنتاجه بتشبيد فرن ثان بطاقة إنتاج 2000 طن/يوم الذي دخل طور الإنتاج سنة 1978.

- بالنظر إلى أنّ وحدات الإنتاج والإستغلال تشتغل بصفة مسترسلة و متواصلة 24 ساعة، ورغم الصيانة السنوية لهذه المعدّات، فإنّها قد ترهّلت و ازدادت وتيرة التوقفات وكلفة الصيانة.

لذلك بدأت الشركة بالتنسيق مع سلطة الإشراف للإنطلاق في برنامج تأهيلها والذي كان على مرحلتين:

-المرحلة الأولى في سنة 2005 والتي شملت تجديد الفرن عدد2 بتبديل أنبوب الفرن والتدخل على مصفاة الغبار التي باتت آنذاك لا تفي بالحاجة خاصة وأنّ المعمل أصبح في المناطق العمرانية كما تم تغيير آلة تشغيل الفرن (la couronne).ومكّنت هذه المرحلة من مواصلة الإنتاج بأقل كلفة صيانة إلى حين إنجاز المرحلة الثانية.

-المرحلة الثانية والتي تتمثل في تشييد فرن جديد عوضا عن الفرن عدد1 والفرن عدد 2 المذكورين أعلاه وكانت مرتبطة بتوفير التمويل والذي إعتد بدوره على فتح رأس مال الشركة بعد إدراجها بالبورصة والإقتراض لتمويل بعض المشاريع المصاحبة إلّا أنّ إدراج الشركة بالبورصة لم يتم إلا خلال سنة 2009.

ومن جهة أخرى وإعتباراً لكون شركة إسمنت بنزرت شركة عمومية خاضعة لترتيب الصفقات العمومية مما إستوجب اللجوء إلى المنافسة حسب القوانين المعمول بها، تم إصدار طلب العروض لإختيار مكتب مساندة في مناسبتين إذ أنّ صاحب الصفقة المتعلق بطلب العروض الأول لم يمضي العقد وتم اللجوء إلى طلب عروض ثان وبعد إختيار مكتب المساندة والاستشارة تم القيام بـ 3 طلبات عروض لاختيار المقولة العامة كما تم التطرق له بتقرير دائرة المحاسبات وهذا ما يتطلب آجال مطوّلة.

2- التزوّد : تحديد الحاجيات

خلال هذه الفترة وجب مسايرة المصنع في مختلف الاقتناءات (المواد الاستهلاكية و قطع الغيار) ولم تشهد الشركة توقفاً لنفاذ مخزون كوك البترول باعتبار أنّ كل القطاع يقوم باستعارة مادة الكوك من شركات الإسمنت الأخرى عند نفاذ المخزون.

وفي انتظار إنجاز وتشيد المصنع الجديد واعتباراً لأنّ كل قطع غيار مصانع الإسمنت تتطلب آجالاً طويلة يتم إقتناء مخزون احتياطي للقطاع الإستراتيجية والتي لها قيمة مالية تبدو عالية وتجدر الإشارة إلى أنّ قيمة مخزون إسمنت بنزرت من قطع الغيار والمواد الاستهلاكية تضاهي ما هو معمول به بشركات الإسمنت الأخرى حوالي 25 مليون دينار.

وعلى إثر إتمام الاستثمار سيكون بالإمكان تحديد الحاجيات و القيام بصفقات إيطارية بعد تجميع الشراءات قدر الإمكان.

3- عدم إستقرار وسائل الإنتاج وإرتفاع الكلفة

كما تمّت الإشارة إليه أعلاه ونظراً لعدم إستقرار وحدات الإنتاج نتيجة الترهلات التي لحقت بها كانت الشركة مجبرة لمسايرة وضعيتها الفنية والتدخل كلما اقتضى الأمر للقيام بعمليات صيانة حينية زيادة على الصيانة الوقائية وذلك لتوفير مادتي الكلنكر والإسمنت للسوق الداخلية.

وقد أثّرت هذه الوضعية والتوقفات الفجئية المتتالية على التصرف في المخزون لقطع الغيار والطوب الناري والمواد الإستهلاكية.

وصار من الممكن تفادي هذه الكلفة الناتجة عن عدم إستقرار وسائل الإنتاج.

4- النشاط التجاري

خلال الفترة من 2011 إلى 2012 شرعت الشركة في برنامج تأهيلها و تقلص حجم إنتاجها فلم يعد بوسعها تلبية حاجيات السوق المتصاعدة آنذاك (بعد الثورة) مما جعلها تسعى إلى إقتناء أو إستعارة كميات من الكلنكر للحفاظ على حرفائها وحصّتها التجارية بالسوق.

وفي الأثناء وبداية من سنة 2014 شهد القطاع شركات خاصة جديدة لها آليات تصرف مغايرة (إسمنت قرطاج وإسمنت القيروان) إضافة إلى تقلص الطلب بالسوق التونسية وإنعدام إمكانية التصدير إلى السوق الليبية والمنافسة الشرسة بالسوق العالمية الناتجة عن ضعف كلفة الإنتاج بهذه البلدان ما نتج عنه نقص في نسبة البيوعات بالنسبة للقطاع و خاصة بالنسبة للشركات الوطنية الملزمة باتباع إستراتيجية تصرفية و تجارية واضحة.

وشهدت الفترة بين 2011 و 2014 إنجاز مشاريع هامة للمؤسسة منها تشييد الفرن وتجاوز الصعوبات والعراقيل التي شابت فترة الإنجاز كما تم إنجاز كسّار المواد الأولية ونقلها وورشة خزن المواد الأولية ومنظومة إستخراج الإسمنت من الخزّانات ولا تزال الشركة مواصلة في برنامج تأهيلها لإنجاز تهيئة الرصيف حيث أنّ الأشغال جارية وكل معدات هذا المشروع بمعمل إسمنت بنزرت كما أنّ الشركة ساعية إلى توسيع المقطع باقتناء أراضي جديدة حسب التراتيب والتراخيص المعمول بها وهي بصدد القيام بدراسة لتهيئة ورشتي رحي الكلنكر والتعبئة والتكبيس.

من جهة أخرى فإنّ الشركة بصدد القيام بانتداب إطارات فنية عليا وفي ميدان التصرّف لتعزيز نسبة التأطير وتطوير وسائل التصرّف في كل المجالات.

ميناء سوسة التجاري

ميناء سوسة التجاري (فيما يلي الميناء) هو أحد الموانئ التجارية الوطنية السبعة⁽¹⁾ التي ضبطها الأمر عدد 1001 لسنة 2000 المؤرخ في 11 ماي 2000. وقد أنشئ ميناء سوسة التجاري سنة 1885 ليتخصص فيما بعد في مناولة البضائع المختلفة. وهو ينقسم إلى ضفتين شمالية وجنوبية ويتكوّن من 7 أرصفة تمتدّ على طول ألف متر وحوّض بعمق حوالي 8,5 م ومعبر بحوالي 55 م. ويشتمل الميناء وفقا للأمر عدد 1053 لسنة 1996 المؤرخ في 3 جوان 1996 والمتعلّق بمراجعة تحديد الملك العمومي البحري للميناء التجاري بسوسة على حوالي 88 ألف م² تمثل أراض مسطّحة ومهيأة ومخازن وحوالي 105 ألف م² كملك عمومي مينائي يتمّ استغلاله في إطار الإشغال الوقي.

وساهم ميناء سوسة التجاري خلال الفترة 2009-2015 في دفع المبادلات التجارية التي تطورت بمعدل سنوي ناهز 5 % ليلبغ حجم البضائع المتداولة حوالي 2,4 مليون طن في سنة 2015 مثّلت 11 % من الحركة التجارية على المستوى الوطني. وبلغت حصّة المبادلات مع البلدان الأوروبية نسبة 93 % منها. وبلغ عدد السفن التجارية التي أرسّت بالميناء في سنة 2015 مجموع 509 سفينة أغلبها سفن تقليدية أي التي لا يتجاوز طولها 170 مترا.

وعهد بالتصرّف في الميناء على غرار بقية الموانئ التجارية إلى ديوان البحرية التجارية والموانئ (فيما يلي الديوان) بمقتضى القانون عدد 2 لسنة 1965 المؤرخ في 12 فيفري 1965 المتعلّق بإحداث ديوان للموانئ القومية وهو مؤسسة عمومية لا تكتسي صبغة إدارية وتعتبر منشأة عمومية خاضعة إلى الإشراف القطاعي للوزارة المكلفة بالنقل.

ويضطلع الديوان من خلال هيكل إداري متواجد بميناء سوسة (فيما يلي إدارة الميناء) بمهامّ التسيير وتطوير النشاط التجاري فضلا عن ممارسة السلطة المينائية ومراقبة الأنشطة المينائية وإدارة وحماية الملك العمومي المينائي. وتضم هذه الإدارة في سنة 2015 مجموع 121 عونا.

ويتمّ استغلال مسطّحات ومخازن الميناء من قبل الشركة التونسية للشحن والترصيف عن طريق وكالة سوسة (في ما يلي الوكالة) وشركة خاصّة في إطار عقديّ لزمة تمّ إبرامهما في سنة 2008. وبلغت المداخل الراجعة إلى إدارة الميناء بعنوان معاليم اللزمة والإشغال الوقي للملك العمومي المينائي والخدمات المينائية في سنة 2015 حوالي 5,8 م.د.

⁽¹⁾ إضافة إلى ميناء بنزرت-منزل بورقيبة وميناء تونس-حلق الوادي-رادس وميناء صفاقس-سيدي يوسف وميناء قابس وميناء جرجيس وميناء الصخيرة.

كما تؤمن مصالح الديوانة مراقبة حركة السلع عبر الميناء ومعالجة التصاريح الديوانية واستخلاص المعاليم والأداءات الموظفة على البضائع عند التوريد والتصدير.

واتجه اهتمام الدائرة إلى تقييم مدى توفّق المتدخلين العموميين المذكورين في أداء المهام الموكولة إليهم وذلك أساساً بعنوان الفترة 2009-2015. وأفضت أعمال الرقابة الميدانية التي استكملت بتوجيه استبيان إلى عيّنة تتكوّن من 21 وكيلًا بحريًا و وكيل عبور إلى صياغة ملاحظات تعلّقت باستغلال الميناء بمكوناته الأساسية (المسطحات والأرصّة والمخازن والمقاسم) وبإسداء الخدمات الديوانية ذات الصلة بالحركة التجارية بالميناء.

أبرز الملاحظات

- استغلال الميناء

يشهد ميناء سوسة تطورا في عدد السفن و حجم البضائع يتجاوز طاقة استيعابه الفعلية المقدّرة بحوالي 1 مليون طن. واقترن ذلك بتزايد عمليات عقل السفن بأذون قضائية والتي نتج عنها تجميد الأرصفة وتجاوز نسب إشغالها للحدّ الأقصى المعتمد دوليا (60 %) إضافة إلى تمديد فترة انتظار السفن بالمنطقة المكشوفة.

وتدعو الدائرة إلى الإسراع بوضع خطة لتطوير بنية الميناء ولتأمين الاستغلال الأمثل للأرصفة طبقا للمعايير الدولية مع الحدّ من تجميد السفن وذلك بمراجعة التشريع الخاص بالعقل التحفظيّة على السفن التجاريّة غير التونسيّة والمترتّبة عن النزاعات الدوليّة.

ويتم مقابل إسداء الخدمات المينائيّة توظيف معاليم تم ضبطها منذ سنة 1988 وتبيّن أنّها تستوجب المراجعة بالزيادة في مقدارها بنسبة 28 % على الأقلّ.

ولم تتولّ إدارة الميناء وضع مثال جولان و تحيين خطّة أمن الميناء واعتماد خطة خصوصية لمجابهة التلوث مما يستوجب إيلاء هذا الجانب الأهمية اللازمة بالنظر إلى المخاطر الأمنية والبيئية.

كما لم يتم إرساء نظام لتقييم أداء مقاولي الشحن والتفريغ. ولم تؤمن إدارة الميناء متابعة كافية لإشغال أجزاء الملك العمومي المينائي مما نتج عنه إقامة بنايات وتجهيزات ثابتة على بعض المقاسم فضلا عن تواجد شاغلين لا يرتبط نشاطهم مباشرة بالميناء.

وتوصي الدائرة بوضع مؤشرات لتقييم خدمات الشحن والتفريغ وبإجراء جرد لكافة المقاسم في اتجاه تطبيق الأحكام القانونية الجاري بها العمل في المجال.

ولم تتمكن الشركة التونسية للشحن والترصيف من توفير المعدات اللازمة لتأمين خدماتها بالميناء فضلا عن ارتفاع كلفة هذه الخدمات جراء تزايد تكاليف اليد العاملة مما لا يدعم قدرتها التنافسيّة.

- الخدمات الديوانية

تبين عدم إصدار 30 % من النصوص التطبيقية لمجلة الديوانة وبقيت عدّة مجالات ترتيبية منظمة بمقتضى مذكرات عامة. كما تبين طول آجال معالجة ملفات إنشاء مخازن ومساحات التسريح الديواني.

ولم يتولّ قابض الديوانة اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستخلاص ديون مثقلة تعود إلى الفترة 1980-1995 بما قيمته حوالي 13 م.د. كما لم يباشر قابض الديوانة لدى المكتب الحدودي بسوسة إجراءات التفويت في البضائع التي انقضت الآجال القانونية لبقائها قيد الإيداع. وتدعو الدائرة قابض الديوانة بالمكتب الحدودي بسوسة إلى اتخاذ الإجراءات القانونية لتسوية الديون المثقلة في أقرب الآجال ومباشرة إجراءات تصفية البضائع المودعة بما يمكن من ضمان تحصيل موارد الدولة.

كما تبين ضعف في الرقابة التي يؤمها المكتب الجهوي بسوسة للبضائع المنتفعة بامتياز توقيف دفع المعاليم والأداءات الديوانية نتج عنه اندثار مؤسسات انتفعت بهذه الامتيازات وفقدان بضائع تحت القيد الديواني. وتستوجب هذه الوضعية اتخاذ التدابير الضرورية لتفادي تسريب البضائع الموردة في إطار النظم المذكورة بالسوق الوطنية.

I- استغلال الميناء

يخضع استغلال الميناء إلى أحكام مجلة الموانئ البحرية الصادرة بمقتضى القانون عدد 48 لسنة 2009 المؤرخ في 8 جويلية 2009. وبين النظر في هذا الجانب أن ميناء سوسة لا يزال في حاجة إلى تطوير طرق إدارته ومنشأته وخدماته اللوجستية حتى يضطلع بدور فاعل باعتباره منشأة اقتصادية ذات أهمية بالغة جهويا ووطنيا.

أ- إدارة الميناء

ألزم القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في 1 فيفري 1989 المتعلق بالمساهمات والمنشآت العمومية الديوان بإعداد عقود برامج تتضمن أهدافا وإجراءات تتعلق بتحسين أوجه التصرف فضلا عن معايير ومؤشرات تمكّن من تقييم الأداء.

ولئن تمّ إعداد عقدي برنامج بعنوان الفترة 2010-2014 إلا أنّهما لم يحظيا بمصادقة الوزارة المكلفة بالنقل. كما لم يتولّ الديوان إلى موقّ شهر ماي 2016 إعداد عقد البرنامج الخاص بالفترة 2015-2017. ومن شأن عدم المصادقة على الأهداف المنوطة بعهدّة الديوان والالتزامات المحمولة على الوزارة المكلفة بالنقل أن لا يساعد على توفير إطار تعاقدى يمكن إدارة الميناء من متابعة الأداء والارتقاء بالخدمات.

1- البنية الأساسية

تولّى الديوان بعنوان الفترة 2009-2015 برمجة أشغال لتهيئة البنية الأساسية بكلفة تقديرية بقيمة 26,3 م.د تمّ انجاز 74 % منها تعلّقت أساسا بتهيئة المسطّحات وإصلاح الأرصفة والحاجزين الشمالي والجنوبي للميناء.

وتبيّن تأخير في إنجاز بعض هذه الاستثمارات يذكر منها مشروع تدعيم الرصيف عدد 7 الذي كان من المفروض الانتهاء من أشغاله في موقّ شهر سبتمبر 2012 إلا أنّ تنفيذه شهد تعطلا لأسباب فنية. فقد تبين أنّ أساسات الرصيف تتطلّب تدعيم طاقة التحمّل وهو ما أدّى إلى توقّف الأشغال لفترة ناهزت الثلاث سنوات وإبرام ملحق بتاريخ 7 ديسمبر 2015 بمبلغ قدره 1,9 م.د. ونتج عن ذلك اضطراب في استغلال الرصيف منذ سنة 2013.

ويشكو الميناء محدودية طول الأرصفة التي تبلغ 1000 م وهو ما ترتّب عنه صعوبات في استغلالها أدت إلى تجاوز نسب إشغالها للحدّ الأقصى المضبوط من قبل منظّمة الأمم المتّحدة للتجارة والتنمية (60 %) وذلك على مستوى 6 أرصفة من جملة 7 أرصفة سنة 2015 بلغ أقصاها 81 % بالأرصفة عدد 2 و3 و4.

كما نتج عن تزايد حالات عقل السفن التي ارتفعت من 13 عقلة سنة 2014 إلى 17 عقلة سنة 2015 تجميد الأرصفة بمعدّل ناهز 26 يوما للرصيف الواحد وهو ما أثر على طول آجال انتظار السفن بالمنطقة المكشوفة فقد مثّلت فترة الانتظار 35 % من الفترة الزمنية التي قضتها السفن بالميناء مقابل 20 % كنسبة تمّ ضبطها بعقد البرامج للفترة 2007-2009 وتعود بالأساس إلى عدم توقّر رصيف شاغرو وهو ما دفع الديوان إلى اللجوء إلى طلب برمجة رحلات عبر موانئ تونسية أخرى.

وتوصي الدائرة بالإسراع بوضع إستراتيجية واضحة بشأن تطوير بنية الميناء والاستغلال الأمثل للأرصفة طبقا للمعايير الدولية المعتمدة علاوة على مراجعة التشريع الجاري به العمل في مجال العقل التحفظية على السفن التجارية غير التونسية والمتربّبة عن النزاعات الدولية باشتراط تقديم كفالة أو ضمان بما يساعد على الحدّ من تجميد السفن بالأرصفة ويمكن من التوظيف الأمثل لأرصفة الميناء ومن التحكم في آجال الانتظار بالمنطقة المكشوفة فضلا عن دفع المبادلات التجارية.

ويتمّ مقابل استغلال مرافق الميناء وإسداء الخدمات المينائية توظيف معاليم تخصّ أساسا القيادة والجر والإرشاد ودخول الأرصفة يعود إحداها إلى سنة 1988 وهي تستوجب المراجعة بالزيادة في مقدارها على الأقلّ بنسبة 28 % حسب دراسة تولى الديوان إنجازها منذ سنة 2009 مع إضافة معاليم أخرى مثل معلوم "كراء الجرار البحري للسفن خارج إطار الرسو". إلّا أنّ سلطة الإشراف لم تتولّ تحيين جدول المعاليم المينائية إلى موقّ شهر ماي 2016. وأفاد الديوان بأنّه تمّ إعداد مشروع في الغرض وإحالته إلى سلطة الإشراف بتاريخ 27 جويلية 2016. وتوصي الدائرة بالإسراع بالمصادقة على مراجعة جدول المعاليم المينائية.

2- السلامة والمحافظة على البيئة

تمّ عملا بمقتضيات مجلة الموانئ البحرية إحداث لجنة السلامة والأمن والصحة والنظافة والعناية بالبيئة بالميناء. إلّا أنّ عدم وضع مثال جولان وإتمام إعداد النظام الخاص بالميناء علاوة على عدم تركيز شبكة للمراقبة البعيدة وتحيين خطّة أمن الميناء أدّى إلى عدم إحكام المتابعة الحينية لمطلّبات السلامة وتسجيل حالات تسلّل وحصول سرقات بحرم الميناء.

وتقتضي المبادئ التوجيهية المعتمدة من قبل منظّمة العمل الدوليّة في مجال إدارة السلامة والصحة المهنية اتّخاذ مقاولي الشحن والتفريغ تدابير لضمان السلامة عند مناولة البضائع الخطرة كتقييم الأخطار المتعلّقة بمناولة هذه المواد وضبط إجراءات التدخّل السريع الملائمة ولم تتولّ إدارة الميناء في إطار ممارسة صلاحيّات السلطة المينائية إلزام مقاولي الشحن والتفريغ باحترام هذه المقتضيات وهو ما قد يحول دون ضمان حماية الميناء وفقا لأحكام مجلّة الموانئ البحريّة.

أمّا على صعيد مجابهة التلوّث بالميناء، فلم تتولّ إدارة الميناء، خلافا لما نصّ عليه القانون عدد 29 لسنة 1996 المتعلق بإحداث خطة وطنية للتدخل العاجل لمكافحة حوادث تلوث البحر، وضع "خطة خصوصية لمجابهة التلوّث المحدود الأثر بالميناء" وضبط التدخّلات الوقائيّة في مجال مكافحة الحوادث ذات الصلة بالنفط وغيره من المواد الخطرة أو الضارة طبقا للاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل الدولة التونسية.

وأفرزت تحاليل عينة من مياه حوض الميناء، تمّ إجراؤها بطلب من الدائرة بتاريخ 22 نوفمبر 2015 من قبل المخبر المركزي للتحاليل والتجارب، تجاوز التلوّث الزيتي بحوض الميناء للحد الأقصى للإفرازات المسموح بها طبقا للمواصفات التونسية المعتمدة في المجال بحوالي 150 %.

وتوصي الدائرة بمزيد الحرص على إجراء المتابعة اللازمة لمتطلّبات السلامة وباتّخاذ التدابير الضّرويّة للتصدّي للتلوّث واحتواء التأثيرات الناجمة عنه.

ب- التصرّف في الملك العمومي المينائي

يتمّ استغلال الملك العمومي المينائي بميناء سوسة في إطار لزميتين تمّ إبرام عقديهما والمصادقة عليهما خلال شهر جويلية 2008 بين الديوان من جهة وكلّ من الشركة التونسية للشحن والترصيف وشركة خاصّة من جهة أخرى وتعلّقان باستغلال المسطّحات والمخازن مناصفة وإشغال وقي بمقتضى 41 سند إشغال لفائدة 16 شاغلا وقتيا.

1- لزمة استغلال الملك العمومي المينائي

لم يتم تضمين عقدي اللزمة مؤشرات تقييم أداء المستلزمين فيما عدى مؤشّروحد يتعلق "بالحد الأدنى لنسق عمليات الشحن والتفريغ" وهو يعتمد على طرق عمل لم تواكب تطوّر وسائل عمليّات المناولة ممّا لا يساعد على تقييم واقعي للأداء حيث تبين تجاوز الحد الأدنى التعاقدية

بخصوص 94 % من حجم البضائع⁽¹⁾ الجمليّة المناولة بالميناء لتفوق نسبة الزيادة 4 أضعاف بالنسبة إلى 78 % منها خلال الفترة 2009-2015.

كما تبين عدم التنصيص بالعقد على طريقة احتساب مؤشر نسق عمليات الشحن والتفريغ وتتولّى إدارة الميناء احتساب هذا المؤشر بالاعتماد على المدّة الفعلية للمناولة دون الالتزام بمقتضيات مذكرة العمل عدد 13 بتاريخ 29 أوت 2013 التي تستند على توصيات منظّمة الأمم المتّحدة للتجارة والتنمية الداعية إلى أخذ مدّة رسوّ السفينة بالرصيف بعين الاعتبار.

وتولّت الدائرة إعادة احتساب هذا المؤشر بعنوان عينة تتكوّن من 50 سفينة تمّ فيها شحن وتفريغ البضائع بالوسائل الآليّة من جملة 150 سفينة رست بالميناء خلال سنة 2015 وتمّت مناولة بضائعها من قبل الوكالة. وأفرزت النتائج نسق شحن وتفريغ بمعدّل 67 طنا في الساعة بدلا عن 140 طنا في الساعة تمّ ضبطها من قبل إدارة الميناء ممّا يعكس صورة غير حقيقية عن مردود المناولة.

في السياق ذاته لئن تضمّن العقد بعض الالتزامات المحمولة على صاحبيّ اللزّمة، فإنّه لم يتم ضبط آجال الإيفاء بها من ذلك الآجال المتعلقة بأشغال الصيانة والإصلاحات اللازمة وبنظافة الفضائات المستغلّة ورفع الرواسب المنجّرة عن الاستعمال وبتقديم برامج تجهيز الملك العمومي التي يجب على المستلزمين إعدادها لتنمية الملك العمومي.

أمّا فيما يتعلّق بمدّة مكوث البضائع بالموانئ، فقد ضبطت جلسة العمل الوزاريّة بتاريخ 10 نوفمبر 2009 هدفا يتمثّل في التقليل فيها من 7 أيّام إلى 3 أيّام إلّا أنّ مدة بقاء البضائع بالميناء تراوحت خلال الفترة 2010-2015 بين 9 و14 يوما بعنوان بضائع الأراضي المسطّحة والحاويات المليئة بالسلع.

وتوصي الدائرة الديوان بمراجعة الحد الأدنى التعاقدية ووضع مؤشرات أخرى تمكّن من متابعة أداء عمليات الشحن والتفريغ بالميناء خاصّة إثر الشروع في تداول حاويات ذات قياس 45 قدما منذ شهر سبتمبر 2014 ومناولة 9 أنواع جديدة من البضائع لم يشملها العقد.

وبخصوص تنفيذ اللزّمة، وخلافا لأحكام الفصل 33 مكرر من الأمر عدد 1753 لسنة 2010 المؤرّخ في 19 جويلية 2010 المتعلّق بضبط شروط وإجراءات منح اللزّمت، لم يتولّ مقاولا الشحن والتفريغ مدّ الديوان سنويّا بالبيانات الاقتصادية والمحاسبية.

⁽¹⁾ بضائع في أكياس كبيرة (مواد كيميائية-ملح) وسواكب صلبة (الفصّة-البارينت-حجر صوان-البلور-laitier granulé-الشعير) والحيوانات.

كما لم تتضمن النماذج الواردة شهرياً على إدارة الميناء البيانات اللازمة طبقاً لمقتضيات الفصل 19 من كراسي شروط لزمة استغلال المسطحات. فضلاً عن ذلك، تبين عدم استغلال جميع الوظائف التي يتيحها النظام الآلي المندمج لمعالجة إجراءات التجارة الخارجية حيث لا يتم تضمينه كميات البضائع الموردة بالميناء والبيانات المتعلقة بعمليات التصدير.

ولم تساعد هذه الوضعية إدارة الميناء على تقييم الأداء في إطار تنفيذ اللزمة. وأبرز الاستبيان الموجه إلى الوكلاء البحريين عدم رضا 78 % منهم بخصوص سرعة تلبية مقاولي الشحن والتفريغ لطلبات الحرفاء وتعرض 62 % من المستجوبين لحالات سرقة بالأراضي المسطحة أو لأضرار ناتجة بالأساس عن عدم إحكام استعمال معدّات الشحن والتفريغ.

وفيما يخص شروط استغلال الملك المسند، تبين عدم التزام صاحبي اللزمة بتأمين أشغال الصيانة والإصلاحات اللازمة لشبكات التنوير والتوزيع الكهربائي بالأرصعة والمسطحات وهو ما ترتب عنه التخلي عن الحصّة الليلية لمناولة بعض أنواع السلع كالخشب والحديد.

2- الإشغال الوقي للملك العمومي المينائي

يهدف الإشغال الوقي وفقاً لأحكام الفصل 9 من مجلة الموانئ البحرية إلى تطوير وتنمية نشاط الميناء. إلا أنه تبين منح 12 مقسماً من جملة 41 مقسماً إلى مؤسسات لا يرتبط نشاطها مباشرة بالميناء كبيع مواد البناء (10 مقاسم) وعدم إسناد مقسم تبين شغوره على إثر زيارة ميدانية لفريق الرقابة وذلك بالرغم من تعدّد مطالب الإشغال الوقي الواردة بشأنه على إدارة الميناء.

وخلافاً للفصل 22 من الأمر 4824 لسنة 2013 المؤرخ في 25 نوفمبر 2013 والمتعلق بضبط شروط وإجراءات الترخيص في الإشغال الوقي للملك العمومي للموانئ البحرية التجارية، لم تتول إدارة الميناء القيام بدورها في متابعة إشغال المقاسم.

وترتب عن هذه الوضعية عدم سحب 26 قراراً واتفاقية وتعويضها بتراخيص ليطمّ الاقتصار على التمديد الآلي لجميع السندات. كما تبين عدم ممارسة شاغلين اثنين لأي نشاط تجاري خلال سنتي 2014 و2015 بالرغم من انتفاعهما بإشغال ثلاث مقاسم من الملك العمومي المينائي بمساحة جمالية تناهز 25 ألف م² وتمّت معاينة إقامة بنايات وتجهيزات ثابتة على عدد من المقاسم المسندة.

ومن جهة أخرى، تبين عدم تقديم الضمانات المالية أو البنكية من قبل كل من الشركة التونسية للكهرباء والغاز والديوان الوطني للتطهير وذلك خلافا لأحكام الفصل 19 من الأمر المذكور، وهو ما من شأنه أن لا يمكن الديوان من تأمين مستحقته المالية في صورة عدم خلاص معاليم الإشغال الوقي. ويذكر في هذا الإطار، عدم خلاص الوكالة لمعلوم الإشغال بعنوان سنة 2014 والبالغ 4,9 أ.د.

ج- خدمات الشحن والتفريغ

تطور حجم نشاط الوكالة سنويا بمعدل 5 % على امتداد الفترة 2010-2015 وتوسع مجاله ليشمل الحاويات بداية من سنة 2014 ويبلغ 3591 حاوية سنة 2015. إلا أن ذلك لم يواكبه برمجة اقتناء المعدات الضرورية حيث بقيت التجهيزات المتوفرة دون الوسائل المادية الدنيا المضبوطة بقرار وزير النقل المؤرخ في 27 نوفمبر 1997.

وتم في هذا الإطار اللجوء إلى الكراء الذي بلغت كلفته حوالي 1,6 م.د خلال الفترة 2013-2015 علاوة على تحويل معدات من موانئ أخرى لا تتلاءم وبعض أوجه النشاط مما ترتب عنه إلحاق أضرار بالأراضي المسطحة. وبررت الوكالة ذلك بالصعوبات المالية التي تمر بها والتي حالت دون برمجة شراعات جديدة.

وبخصوص وضعيّة المعدات المتوفّرة لدى الوكالة والبالغ عددها 24 آلة، تبين عدم استغلال ما توقّره التطبيقات الإعلامية من وظائف كمتابعة عمليات الصيانة واستهلاك المحركات بعنوان كلّ آلة وعدم توثيق التدخّلات منذ سنة 2013. وترتّب عن هذه الوضعيّة عدم احترام آجال التدخّلات الوقائيّة المضبوطة بالأدلة والوثائق الفنية الخاصّة بالمعدات وهو ما لا يساعد على الحفاظ عليها.

كما لم تتولّ الوكالة ضبط حاجياتها من قطع الغيار بصفة مسبقة وتكوين مخزون احتياطي على أساس معايير موضوعية كنسق تواتر الأعطاب والاستهلاكات السابقة لتتواصل عمليات التزود على امتداد السنة كلما اقتضت الحاجة ذلك. ونتج عن هذه الوضعيّة تعطّب بعض المعدات لمدة تزيد عن السنة إضافة إلى عدم جاهزيّة البعض الآخر.

وانعكست حالة الأسطول على مردود الوكالة حيث تبين بخصوص شحن وتفريغ الحاويات بعنوان سنة 2015 الاعتماد على فريق عمل واحد بالحصّة وبالعنوان السفينة الواحدة مقابل فريقين

عمل بالنسبة إلى الشركة الخاصّة وهو ما ترتّب عنه على التوالي مناولة 7 حاويات في الساعة مقابل 11 حاوية.

وتحمّلت الوكالة سنة 2015 بعنوان خدمات الشحن والتفريغ أعباء تأجير بقيمة ناهزت 4م.د منها 22 % بعنوان الساعات الإضافية. وأفرز النظر في الساعات الإضافية أنّه تم تشغيل 76 % من أعوان الاستغلال البالغ عددهم 49 عوناً في شهر مارس 2016 خلال ثلاث حصص في يوم واحد. كما تمت مخالفة أحكام مجلّة الشغل بتجاوز السقف المسموح به في منح الساعات الإضافية بنسبة 69 % من مجموع 7 آلاف ساعة إضافية احتسبت لفائدة عداوي البضائع (6 أعوان) خلال 2015.

ويتطلّب تحسين أداء المؤسسة العمل على التحكم في كلفة خدمات الشحن والتفريغ. إلّا أنّه تبين من خلال تحليل عناصر كلفة إسداء هذه الخدمات أنّ كلفة الأجور لوحدها قد فاقت في سنة 2015 التعريفة القصوى التي توظفها الشركة بعنوان شحن وتفريغ مواد الرمل والملح والحبوب والتي تمثل 80 % من نشاطها.

وتوصي الدائرة بالتحكّم في كلفة إسداء خدمات الشحن والتفريغ بما يساعد على دعم القدرة التنافسية للوكالة.

II- الخدمات الديوانية

لتطوير المبادلات التجارية تمّت مراجعة التشريع الديواني وإصدار مجلة الديوانة بمقتضى القانون عدد 34 لسنة 2008 المؤرخ في 2 جوان 2008. وتضطلع مصالح الديوانة بالميناء بمراقبة حركة السلع ومعالجة التصاريح الديوانية.

أ- الإجراءات الديوانية

تضمّنت مجلة الديوانة إحالات إلى عدة نصوص تطبيقية تعنى بضبط وتوحيد الإجراءات الديوانية، إلّا أنّه لم يتم إلى موقّ جويلية 2016 إصدار سوى 30 % منها وهو ما نتج عنه تولّي المدير العام للديوانة تنظيم عدّة مجالات ترتيبية كالبيوعات بالمزاد العلني والتسوية الصلحية للمخالفات الديوانية بمقتضى مذكّرات عامّة يتمّ تنقيحها بصفة متواترة وهو ما لا يساعد على ضمان مبدأ المساواة والشفافية في الحصول على الخدمات. وقد اعتبر 71 % من المتعاملين مع مصالح الديوانة،

حسب نتائج الاستبيان، أنّ هذه الممارسات أدّت إلى الإخلال بالمبادئ المذكورة. وتجدر الإشارة إلى أنّ الدائرة تولّت سابقاً رفع ذات النقائص صلب تقريرها السنوي التاسع والعشرون.

وتم بمقتضى القانون عدد 91 لسنة 2001 المؤرخ في 7 أوت 2001 المتعلق بتبسيط الإجراءات الإدارية الخاصة بالرخص الإدارية المسلمة من قبل مصالح وزارة المالية تعويض رخصة إنشاء مخازن ومساحات التسريح الديواني بكراس شروط. ولئن استهدف هذا الإجراء اختصار أجل إسداء هذه الخدمة وحصره في حدود 30 يوماً⁽¹⁾ فإنّ هذا الأجل تراوح في الواقع بين 81 يوماً و278 يوماً.

ومن جهة أخرى، لم يتمكن المكتب الحدودي بسوسة من الاستفادة من المتابعة الالكترونية لتصاريع نقل البضائع إلى مخازن ومساحات التسريح الديواني وتصفيتهما وإجراء المقارنات اللازمة بين بيان الحمولة وقوائم الإرساء ووحدات الشحن وقائمة هذه التصاريع وذلك نتيجة الصعوبات المتعلقة بربط الأجهزة الإعلامية المتوفرة بمنظومة "سند".

ولغاية التحكم في آجال التسريح الديواني (بداية من تاريخ إيداع التصاريع الديوانية وصولاً إلى تاريخ منح الإذن بالرفع)، تم منذ سنة 2004 مراجعة منظومة المراقبة بتركيز المنظومة الانتقائية التي تمكّن من التوجيه الآلي للتصاريع الديوانية المودعة حسب درجة المخاطر إلى واحد من أروقة ثلاث (الأخضر- البرتقالي- الأحمر). وضبط المشروع السنوي للقدرة على الأداء لمهمة المالية لسنة 2015 "معدّل آجال التسريح الديواني للبضائع" في حدود 0,75 يوماً، إلّا أنّه لم يتسنّ تحقيق هذا الهدف بالمكتب الحدودي بسوسة حيث بلغ المعدّل المذكور 0,99 يوماً في موفى سنة 2015.

وتوصي الدائرة بالإسراع بإصدار الإطار الترتيبي المتعلّق بتنظيم إسناد صفة المتعامل الاقتصادي المعتمد مثلما نصّ عليه الفصل 74 من قانون المالية لسنة 2016 بما يساهم في مزيد الضغط على آجال التسريح الديواني ويساعد على تحقيق الأهداف المضبوطة في المجال.

ب- إدارة المخاطر

لإضفاء مزيد من النجاعة على التصرف في المخاطر يتم اعتماد المنظومة الإعلامية "سند" لتوزيع المتفقدين على الأروقة بصفة دورية كلّ 15 يوماً طبقاً لمقاييس مضبوطة. إلّا أنّ البيانات المدرجة بهذه المنظومة لم تمكن من إحكام التصرف في المخاطر حيث أدت إلى تأمين أعمال الرقابة

(1) حسب ما نص عليه قرار وزير المالية المؤرخ في 29 أوت 2001 والمتعلق بالخدمات الإدارية المسداة من قبل مصالح وزارة المالية وضبط شروط إسنادها.

المعمّقة والمادية بصفة مسترسلة من قبل 3 متفقدين من جملة 8 طيلة 4 دورات (الفترة الممتدة من 14 مارس 2016 إلى 3 ماي 2016) وإفراد عونين بتأمين أعمال المراقبة بالرواق الأحمر طيلة نصف وثلثي الفترة (حوالي 40 % من الملفات). ويحول ذلك دون بلوغ الغاية من اعتماد التطبيق الإعلامية ويضعف قدرة المصالح المعنية على التوقي من المخاطر.

وفيما يتعلق بالمراجعة الوجوبية لتصاريح المكتب الحدودي بسوسة التي تقتضي التدقيق فيها وفحص مؤيداتها اثر التعهد بها ومعالجتها من قبل المتفقدين، تبين أنّ هذه المهمة تعهد بها إطار واحد وشملت 15 ألف تصريح سنة 2015. وقد يؤدي حجم هذه الأعباء إلى عدم تأمين مهام الرقابة بالفعالية المطلوبة.

ج- استخلاص الأداءات والمعالم

نصت المذكرة العامة عدد 6 المؤرخة في 7 جانفي 2008 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص على ضرورة أن يتوفر في الأعوان المكلفين بوظائف المحاسبة والاستخلاص شروط ومقاييس تستند إلى "الكفاءة المهنية والدراية الكافية بالنصوص القانونية والترتيبية في مجال الاستخلاص وحسن تطبيقها". غير أنّ تأمين هذه المهام بقباضة الديوانة بالمكتب الحدودي بسوسة يتم من قبل 12 عوناً كانوا ينتمون إلى السلك النشط ولم يتم تكوينهم في المجال. وساهم ذلك في تعدّد الأخطاء المادية وعدم إحكام مسك الوثائق المحاسبية.

وبلغت المقابيض المنجزة من قبل القباضة حوالي 397 م.د سنة 2015 تمّ استخلاص 61 % منها بواسطة شيكات. وتبين عدم إحكام مسك السجلات اليدوية حيث لا يتم أحيانا تضمينها هوية صاحب الصكّ أو تاريخ الإصدار وهو ما لا يسمح بتأمين المتابعة بالنجاعة المطلوبة.

وخلافاً لأحكام المجلة التجارية ومجلة المحاسبة العمومية ولمقتضيات المذكرة العامة للإدارة العامة للمحاسبة العمومية عدد 24 بتاريخ 5 فيفري 2008، تبين تسلم قابض الديوانة لشيكات دون إجراء الرقابة اللازمة عليها والتأكد من خلوها من عيوب شكلية ظاهرة (غياب إمضاء الساحب أو أخطاء في كتابة مبلغها بالأحرف). وترتب عن ذلك رفض المؤسسات البنكية إلى غاية شهر ماي 2016 خلاص 15 شيكا بمبلغ جمليّ ناهز 58 أ.د.

وتبين في نفس الإطار عدم حرص قابض الديوانة على إيداع الشيكات يومياً للخلاص حيث تجاوزت مدة الإيداع الأسبوع في 27 % من الحالات (2354 شيكا) لتصل إلى شهر في 106 حالة

استفادت منها 13 مؤسسة من جملة 67 مؤسسة في أكثر من مناسبة. كما لم يتخذ القابض أي إجراء لاستخلاص 40 صكًا في موقّ سنة 2015 بقيمة جمليّة ناهزت 553 أ.د رغم أنّ رفض خلاص البعض منها يعود إلى سنة 2013 وما قبلها وهو ما أدّى إلى التأخير في إيداع مبالغ مالية لفائدة خزينة الدولة. ويستوجب ذلك عملاً بالمذكّرة العامة عدد 24 أنفة الذكر، "جبر الضرر المادّي الحاصل للدولة" وتحميل القابض المسؤولية القانونيّة طبقاً لمجلّة المحاسبة العموميّة.

وتوصي الدائرة قابض الديوانة بالمكتب الحدودي بسوسة بالالتزام بواجب التثبّت من البيانات الجوهريّة للشيكات وبضرورة إيداعها يوميًا للخلاص بما يمكن من ضمان تحصيل موارد ميزانيّة الدولة.

ومن جانب آخر، بلغت الديون المثقّلة لدى قابض الديوانة بالمكتب الحدودي بسوسة في موقّ شهر ماي 2016 حوالي 13 م.د تعود إلى الفترة الممتدّة من سنة 1980 إلى سنة 1995 ولم يتم اتخاذ أية إجراءات بشأنها منذ تاريخ 21 ماي 2003. وتوصي الدائرة باتّخاذ الإجراءات اللازمة لتسويتها في أقرب الآجال.

كما تبين أنّه، خلافاً لمقتضيات الفصل 8 من كراس الشروط العامّة أنفة الذكر، لم تتم مراجعة قيمة الضمانات المالية المقدمة من قبل مستغلي فضاءات التسريح الديواني عند بداية كل سنة وفق رقم المعاملات وحجم العمليات المنجزة خلال السنة المنقضية. فقد ضُبط مبلغ الضمان المعتمد لجميع المستغلّين في حدود 50 أ.د رغم التفاوت في نشاط بعض المخازن (تراوح عدد العمليات من 21 عمليّة إلى 1086 عمليّة سنة 2015) وتطوّر نشاط بعضها بنسب تراوحت بين 25 % و 57 % خلال الفترة 2013-2015.

د- تسوية التصاريح الديوانية

بلغ عدد التصاريح غير المسواة بالمكتب الحدودي بسوسة 229 تصريحاً بتاريخ 21 مارس 2016 تعود نسبة 74 % منها إلى الفترة 1990-2012. وإثر تدخل الدائرة تم اتخاذ تدابير لتسويتها نتج عنها إلغاء تصريحين تبين أنّه تمّت تسويتهم سابقاً واستخلاص جزء من المعاليم والأداءات الديوانية بعنوان 38 تصريحاً بما قيمته 304,5 أ.د وتحويل الضمانات المالية المدلى بها بعنوان بعض التصاريح إلى مقاييض نهائية لفائدة ميزانيّة الدولة بقيمة ناهزت 2,787 م.د.

كما تولّى المكتب الجهوي بسوسة ضبط قائمة تفصيلية في تصاريح صنفين من نظام القبول المؤقت غير المسواة إلى موقّ شهر فيفري 2016. وبلغ عدد هذه التصاريح 2411 تصريحاً تعود نسبة

30 % منها إلى الفترة 1989-2012 وبلغت المعاليم المستوجبة في شأنها 389 م.د تمّ استخلاص جزء منها خلال شهر مارس 2016 بتحويل ضماناتها الماليّة لفائدة ميزانيّة الدولة بما قيمته 1,6 م.د.

وفي سياق آخر، يتمّ في إطار نظام القبول المؤقّت منح المؤسسات المعنيّة امتياز توقيف دفع المعاليم والأداءات الديوانية ليتّم تحويل البضائع المورّدة طبقاً للأجل المضبوطة ثم تصفية عمليات التوريد أساساً بتصدير المنتوجات التعويضيّة إلى خارج التراب الديواني.

وتبيّن في هذا المجال محدوديّة أعمال المراقبة التي يؤمّنّها المكتب الجهوي حيث يتم اعتماد وسائل يدوية لمتابعة حركة هذه البضائع والاقتصار على دعوة المؤسسة المعنيّة عند انقضاء الأجل القصوى لتصفية عمليّات التوريد لإثبات الخروج الفعلي للبضاعة من التراب الديواني. ويتم ذلك في غياب إجراء رقابة متزامنة لعمليات التحويل خاصّة في ظل أهميّة حجم التصاريح المتعلّقة بالبضائع المورّدة تحت الأنظمة الديوانية التوقيفيّة التي بلغ عددها خلال سنتي 2014 و2015 على التوالي حوالي 42 ألف و30 ألف تصريحاً.

وتبيّن بمناسبة المعاينات الميدانية التي أمّنها المكتب الجهوي لمؤسسات انتفعت بتوريد بضائع تحت نظام القبول المؤقّت اندثار 18 مؤسسة منها بلغت قيمة بضائعها المتحصّلة على الامتياز الديواني باعتبار المعاليم والخطايا حوالي 2,1 م.د تمّ في شأنها تحرير محاضر غيابيّة وحجز البضائع صوريّاً فضلاً عن فقدان بضائع تحت القيد الديواني بالنسبة إلى 7 مؤسسات بقيمة 282 أ.د.

وتوصي الدائرة باتخاذ التدابير الضروريّة لتلافي الاخلالات المسجّلة في استغلال الامتيازات الديوانية الممنوحة وخاصة تسريب البضائع المورّدة في إطار النظم المذكورة بالسوق الوطنيّة بما قد يلحق ضرراً بالمؤسسات المحلية علاوة على الحياض عن تحقيق الأهداف التي تمّ وضع هذه النظم من أجلها فضلاً عن التهرّب من واجب خلاص المعاليم لفائدة خزينة الدولة.

هـ- الإيداع الديواني

اقتضى الفصل 265 من مجلة الديوانة وضع البضائع المورّدة التي لم يتمّ في شأنها تقديم تصريح بالتفصيل في الأجل القانونيّة أو التي تبقى لدى الديوانة بعد الحصول على إذن في رفعها أو شحنها قيد الإيداع. وعهدت مهام مسك سجلات هذه البضائع ومتابعتها والتصرف فيها إثر انقضاء الأجل القانونيّة إلى قابض الديوانة.

وبينت الأعمال الرقابية في هذا الخصوص أن اعتماد الطرق اليدويّة في مسك سجلات الإيداع وعدم وجود فضاء مخصّص للغرض لم يسمح بإجراء المتابعة الحينية والدقيقة لهذه

البضائع. وللإشارة فقد تبين وجود فوارق بين عدد الفصول وكميات البضائع قيد الإيداع المسجلة لدى الوكالة وتلك المضبوطة لدى مصالح الديوانة.

وعملا بمقتضيات الفصل 269 من مجلة الديوانة تباع بالمزاد العلني البضائع التي لم يقع رفعها في الآجال القانونية للإيداع. إلا أنه تبين عدم مباشرة قابض الديوانة لدى المكتب الحدودي بسوسة لإجراءات البيع حيث ظلت بضائع قيد الإيداع إلى موفى شهر أفريل 2016 رغم أن تاريخ ترسيمها بالدفتر يعود إلى الفترة 1997-2015 ورغم أنها تتضمن مواد خطرة.

و- المخالفات الديوانية والتسوية الصلحية

تولّى المكتب الحدودي بسوسة تحرير 24 ألف محضر بقيمة جمليّة ناهزت 5,6 م.د خلال الفترة 2011-2015 تمّ تكليف أعوانه بمعاينة المخالفات وتحرير محاضر في الغرض يتم بمقتضاها توظيف الخطايا. وتعلّقت هذه المخالفات أساسا بالنوع والقيمة.

وأسند الفصل 322 من مجلة الديوانة للإدارة سلطة إجراء التسوية الصلحية في خصوص المخالفات والجنح الديوانية على أن يتم عرض المطالب وجوبا على رأي اللجنة المركزية واللجان الجهوية التي يتم ضبط تركيبها وطرق سير عملها بمقتضى أمر. إلا أن عدم إصدار الأمر المذكور جعل إدارة الديوانة تستند للنظر في مطالب الصلح على مذكرات عامّة أسندت صلاحيات إبرام الصلح في حق إدارة الديوانة لكل من رؤساء المكاتب الديوانية (سقف 20 أ.د) والمديرين الجهويين (سقف 50 أ.د) ليعود الاختصاص في حالات تجاوز الأسقف المذكورة إلى الإدارة العامة.

وفي هذا الإطار، تبين ارتفاع نسق الإحالات إلى الإدارة العامة بمعدّل سنويّ ناهز 40 % (من 26 ملفا إلى 133 ملفا) للفترة 2010-2015 وطول آجال ردّ الإدارة المركزيّة على الإستشارات الصلحية الموجهة إليها حيث ظلّ 42 % من الاستشارات الموجهة إلى إدارة النزاعات والتتبعات (380 ملفا) التي تعود إلى سنة 2013 وما قبلها دون إجابة إلى موفى شهر ماي 2016. ومن شأن ذلك أن يحرم خزينة الدولة من تنمية مواردها حيث بلغت عائدات الصلح التي تمّ إبرامها بالجهة بعنوان سنة 2015 ما قيمته 4 م.د.

*

*

*

شهد ميناء سوسة التجاري إنجاز استثمارات تعلّقت بتهيئة الأراضي المسطّحة وتدعيم الأرصفة. إلا أنّ التأخير في إنجاز البعض منها فضلا عن محدودية طول الأرصفة أدى إلى عدم التمكن

من الاستغلال الأمثل للميناء لتتجاوز نسبة إشغال الأرصفة الحد الأقصى للمعايير المضبوطة في المجال ولترتفع آجال انتظار السفن بالمنطقة المكشوفة.

ويستوجب تأمين السلامة والمحافظة على البيئة بالميناء العمل على مزيد التنسيق بين مختلف السلطات والإدارات المتدخلة بفضائه مع الإسراع بوضع مثال جولان وتركيز شبكة للمراقبة البعيدة وتحيين خطة أمن الميناء فضلا عن إتمام إعداد النظام الخاص به والعمل على وضع الخطط الضرورية لمجابهة التلوث بالميناء.

ولضمان حسن استغلال الملك العمومي وتنمية الميناء يتأكد العمل على تأمين المتابعة الضرورية للإشغال الوقي للمقاسم ومراجعة البنود التعاقدية للزمة بتضمينها مؤشرات تمكّن من تقييم الأداء فضلا عن دعوة الوكالة إلى توفير التجهيزات بما يتناسب وتطور النشاط.

ويتعين على قابض الديوانة بالمكتب الحدودي بسوسة الالتزام باتخاذ الإجراءات اللازمة لاستخلاص الديون وإحكام المراقبة على الشيكات لضمان تحصيل موارد ميزانية الدولة.

كما توصي الدائرة بضبط رؤية واضحة بخصوص الآفاق المستقبلية لميناء سوسة التجاري ودوره في دفع المبادلات التجارية بما يساعد على الاستغلال الأمثل لبنيته الأساسية ولموقعه في وسط البلاد. كما يتجه وضع طرق تقييم دقيقة لنشاط الميناء وللخدمات التي يسديها حتى يتسنى تطويرها بما يخدم التوجهات العامة للدولة في قطاعي النقل البحري والتجارة.

ردّ وزارة النقل

تبعاً لمكتوبكم والذي أحلتم علينا بمقتضاه نسخة من التقرير التآلفي بشأن ميناء
سوسة التجاري لموافاتكم بردودنا بشأنه، أنشرف بإعلامكم أنّ التقرير التآلفي
المذكور لا يثير ملاحظات من جانبنا.

ردّ الإدارة العامة للديوانة

أ- الإجراءات الديوانية

بخصوص عدم استكمال إصدار بقية النصوص التطبيقية لمجلة الديوانة (66 % من جملة النصوص و التي يبلغ عددها 74 نص).

تضمنت مجلّة الديوانة عدد 85 نصّا تطبيقيا لم يصدر منها سوى عدد 26 نصّا. ويجدر التأكيد على عدم وجود فراغ ترتيبى في هذا المجال نظرا لبقاء النصوص السابقة سارية المفعول. وتعمل الإدارة العامة للديوانة على إستكمال إصدار بقية النصوص التطبيقية لمجلة الديوانة وحاليا هي بصدد تقديم مشاريع أوامر متعلقة بالبيع بالمزاد العلني وبلجان الصلح.

بخصوص الصعوبات المتعلقة بربط الأجهزة الإعلامية المتوفرة بمنظومة "سند" لتصفية بيان الحمولة ومتابعة وحدات الشحن للبضائع الموجهة إلى مخازن و مساحات التسريح الديواني.

لقد تم بالفعل مراسلة إدارة الإحصائيات والإعلامية حيث مكنتنا من تطابق العناوين الالكترونية للأجهزة ووفرت كلمات العبور لفائدة جميع الأعوان المكلفين بمراقبة مغازات التسريح الديواني وجاري العمل على استغلال منظومة سند من خلال جميع التطبيقات الموضوعية على ذمة الأعوان و ذلك بالتنسيق مع ضابط سامي مختص كلفه السيد المدير الجهوي للغرض.

بخصوص ارتفاع آجال التسريح الديواني، حيث بلغ في موفى سنة 2015 ما قدره 0.99 يوما بينما تم ضبط 0.75 يوما كمعدل آجال التسريح الديواني.

يعتبر معدّل آجال التسريح الديواني بالمكتب الحدودي للديوانة بميناء سوسة الذي بلغ 0.99 يوما خلال سنة 2015 قريبا من المعدّل العام المستهدف (0.75 يوما)، ويرتبط أجل التسريح بمستوى المراقبة الذي تخضع له عملية التوريد أو التصدير.

وباعتبار أنّ نسبة كبيرة من التصاريح المسجلة بالمكتب الحدودي للديوانة بميناء سوسة تعتبر ذات خطورة مرتفعة أو متوسطة (مسلك أحمر أو برتقالي) فهي تستغرق أجلا مرتفعا نسبيا لدراسة التصريح ومنح الإذن بالرفع .

وبهدف تقليص الآجال، تتولى إدارة التصرف في المخاطر العمل على تألية الإجراءات الديوانية وتحسين أداء منظومة الإنتقائية، ويبقى هذا الهدف مرتبطا أيضا بتوفر العنصر البشري اللازم حيث يتجه العمل على تحديد الحاجيات اللازمة بخصوص الموارد البشرية من قبل السيد المدير الجهوي و منظوريه.

بخصوص الإسراع بإصدار الإطار الترتيبي المتعلق بتنظيم إسناد صفة المتعامل الإقتصادي المعتمد مثلما نص عليه الفصل 74 من قانون المالية لسنة 2016 قصد الضغط على آجال التسريح الديواني.

تمّ إعداد مشروع الأمر التطبيقي المتعلق بمنح وسحب صفة المتعامل الاقتصادي المعتمد وأحيل إلى وزارة المالية للدراسة وإتمام إجراءات المصادقة عليه، علما وأنه تم إلى حدّ هذا التاريخ منح صفة المتعامل الاقتصادي المعتمد لفائدة 25 مؤسسة صناعية. مع الإشارة أنّه تم تكليف خلية صلب الإدارة العامة للديوانة تُعنى بهذه المسألة.

ب- إدارة المخاطر

بخصوص مزيد من الشفافية حول توزيع الضباط على مسالك المراقبة (أحمر، برتقالي أخضر) لإضفاء مزيد من النجاعة على التصرف في المخاطر.

حسب التراتيب والإجراءات الجاري بها العمل، يتولى رئيس المكتب توزيع الضباط على مسالك المراقبة (أحمر، برتقالي، أخضر) وذلك تحت إشراف السيد المدير الجهوي للديوانة مرجع النظر .

وتجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أنّ إدارة التصرف في المخاطر شرعت خلال السنة الحالية بمتابعة هذا الجانب في سير عمل مصالح الديوانة بدء بالمكتب الحدودي للعمليات التجارية بميناء رادس في مرحلة أولى. ويتم العمل على تعميم هذا الإجراء على

بقية المكاتب الحدودية بالتنسيق مع المديرين الجهويين ورؤساء المكاتب الراجعين لهم بالنظر وذلك قصد ترشيد توزيع الضباط على مسالك المراقبة.

بخصوص مراجعة 15 ألف تصريح من قبل مراجع واحد سنة 2015 مما يؤدي إلى عدم تأمين مهام هذه الرقابة بالفعالية المطلوبة.

بالنسبة لتأمين المراجعة من طرف مراجع واحد لاحظت اللجنة كثرة التصاريح التي وجب مراجعتها وهذا ربما يعيق الجدوى في العمل حيث لم يتم تعزيز هذه الخطة بإطارات إضافية ليظل تأمينها موكولا لإطار واحد، وإجابة على ذلك نشير إلى أنّ هذه الخطة هي خطة تقنية بحتة تتطلب خبرة وأقدمية في مادة التقنيات الديوانية ولم نلاحظ تعطيل لسير العمل من طرف المراجع كما أنه لم ترد علينا شكايات من طرف المتعاملين في الغرض.

بخصوص تأخر توجيه مطالب التحري في منشأ البضاعة نتج عنه انقضاء الآجال المحددة بثلاثة سنوات من تاريخ التصريح الديواني لإنجاز المراقبة المطلوبة.

حيث أنّ رقابة سلامة المنشأ التي تقوم بها إدارة المنشأ التابعة للإدارة العامة للديوانة، شملت تصاريح ديوانية مر على تاريخ إيداعها آجالا بلغ معدلها سنة و 4 أشهر ليلبلغ سنتين و 9 أشهر في 3 حالات من جملة 15 مطلب،

وحيث أنّ هذه الآجال تم اعتبارها من قبلكم مرتفعة بالنظر إلى مدة 3 سنوات المدرجة بالفصل 33 من البرتوكول الأوروبي ومتوسطي لقواعد المنشأ وهي المدة القصوى للإحتفاظ بمطلب الحصول على شهادات تنقل السلع المودع ببلد التصدير،

وحيث انجر عن ذلك عدم التمكن المصالح الديوانية المختصة ببلد الإصدار من إنجاز المراقبة اللاحقة.

وبالتنسيق مع المصلحة المعنية بهذا المجال، تبين أنّ الفصل 33 من البرتوكول الأوروبي ومتوسطي لقواعد المنشأ لم يحدد مدة قصوى للسلطات الديوانية ببلد التوريد في اللجوء للمراقبة اللاحقة وإنما ألزم فقط السلطات الديوانية ببلد التصدير بالاحتفاظ بمطلب

الحصول على شهادات تنقل السلع لمدة 3 سنوات على الأقل وألزم المصدر بالاحتفاظ بالوثائق المؤيدة لصفة المنشأ لمدة ثلاث سنوات على الأقل.

غير أنه، وعملاً بمبدأ بذل العناية، فإنه سيتم تكليف مكتب التشريع والدراسات قصد إصدار مذكرة عمل في الخصوص يتم بمقتضاها تحديد آجال معقولة للقيام بالمراقبة اللاحقة من قبل إدارة المنشأ على أن لا تتجاوز هذه الآجال 4 أشهر من تاريخ إيداع التصريح المزمع إخضاعه للمراقبة اللاحقة.

ج - إستخلاص الأدعاءات والمعاليم

بخصوص تكليف 12 عوناً، غير مُكونين في مجال الإستخلاص، لمسك الوثائق المحاسبة ما نتج عن ذلك تعدد الأخطاء المادية .

فعلاً لم يتم إحداث إلا خلية واحدة وهي التي تُعنى بالإيداع والحجز والبيع بالمزاد العلني وسيتم إحداث الخليتين (المحاسبة والإستخلاص) في أقرب الآجال.

بخصوص عدم إحكام مسك السجلات اليدوية للشيكات وعدم تضمين هوية صاحب الصك أو تاريخ الإصدار وهو ما لا يسمح بالقيام بالمتابعة بالنجاعة المطلوبة.

اعتماداً على ما تمت الإشارة إليه من كون هيكلية المكتب لا تحتوي على خلية محاسبة وعدم وجود رئيس خلية كفاء ومكلف بنشاط لهذه المهمة وأمام كثرة نقل وتنقل الأعوان الذين يُباشرون وينقطعون سنوياً بالمكتب الحدودي للديوانة بسوسة وأمام عزوف الأعوان على العمل بخلية المحاسبة وما يتطلبه ذلك من مثابرة وحسن مسك الوثائق وعلم بالمفردات التقنية وجهد يومي، وإمام ولو بسيط بطرق التعامل مع جهاز الإعلامية، فإنّ الوظائف الموكولة لخلية المحاسبة لا يمكن لها أن تبلغ مستوى التنفيذ الضامن لحسن سير العمل ومن ذلك الإعتماد على سجلات يدوية، حيث نسعى حسب ما يتوقّر لدينا من إمكانيات مادية وبشرية إلى حسن وإحكام مسكها.

كما أنّه ومنذ بداية 2016 بدأ العمل بالقائمة التي يتم سحبها يومياً من النظام الآلي والخاص بالصكوك التي وقع قبولها اليوم السابق و تحتوي هذه القوائم على كل المعطيات المتعلقة بالصكوك والتصاريح الديوانية الراجعة لها للإستخلاص مما سهل عمل المصلحة

وخفف من إمكانية ارتكاب الأخطاء المادية خاصة وأنه لم تعد تقبل الصكوك الغير مصرح باعتمادها من طرف البنك المسحوب عليه (Chèques certifiés) منذ نفس التاريخ أي بداية سنة 2016.

بخصوص تسلم قابض ديوانة المكتب الحدودي بسوسة لشيكات دون التثبت في عيوبها مثل غياب إمضاء صاحب الصك أو عدم مطابقتها وكذلك أخطاء في كتابة مبلغها بالأحرف وقد ترتب عن ذلك رفض المؤسسة البنكية خلاص 15 صكا بمبلغ جملي ناهز 58 أ.د في ماي 2016.

بالرغم من التثبت من طرف الخازن (caissier) وكلّ من يمكن أن يليه من الأعوان العاملين بالمكتب، يمكن أن تتسرب بعض الأخطاء يرجع بسببها الصك بعد الخلاص بعد تقديمه للبنك المركزي التونسي أو إصلاحه قبل ذلك عند التفتن إليه بإمضائه من طرف الشركة الساحبة فوق الإصلاح على الصك أو إعادة تسليمه بعد تعويضه بصك آخر ومن ذلك موضوع الصكين عدد 35 بتاريخ 2015/02/08 والصك عدد 90 بتاريخ 2015/11/22 واللدان وقع تعويضهما بالصكين عدد 128 وعدد 129 وتسويتها بنفس المبلغ.

وقد سجلنا منذ بداية سنة 2016 نقصا ملحوظا في الصكوك المرفوضة لأي سبب من الأسباب سواء كانت شكلية (الإمضاء، كتابة المبلغ بالأحرف، نسيان بعض الكلمات المضمنة بالصك والممثلة للمبلغ المكتوب بالأرقام...) أو ضمنية تخص الرصيد في حد ذاته وذلك لاشتراطنا صكوكا مشهود بتوفر رصيدها على المتعاملين من طرف البنوك المسحوب عليها.

بخصوص عدم حرص قابض الديوانة على إيداع الشيكات يوميا للخلاص حيث تجاوزت مدة الأسبوع في 27 % من الحالات (2354 شيكا) ليصل مدة التأخير إلى شهر في 106 صك استفادت منها 13 مؤسسة من جملة 67 مؤسسة في أكثر من مناسبة و حول عدم القيام بأي إجراء لخلاص 40 صك بقيمة 553 أ.د تعود لسنة 2013.

كما سلف توضيحه سابقا فإنّ عدم تركيز خلية محاسبة بالمكتب، تُوكل لها من ضمن مشمولات عملها مهمة الإعتناء بالصكوك منذ قبولها بالخزينة إلى حين الحصول على شهادة من البنك يبرأ ذمة المحاسب العمومي (القابض) ويثبت فعلا تحويل المبالغ

المذكورة بالصكوك المقدمة من طرف مصالحنا إلى الحساب الخاص بالسيد أمين المال العام للبلاد التونسية، يكون له الأثر السلبي على مهام هذه الخلية وما لها من حجم عمل يومي وشهري وسنوي ومن ذلك النقاط السلبية التي تمت الإشارة إليها بهذه الملاحظات.

كما أنّ تسوية الشيكات التي لم يتم خلاصها بسبب رفضها لأي سبب من الأسباب يكون عادة بالطريقة الودية وقد أتممنا خلاص الجانب الكبير منها خلال السداسية الأولى لسنة 2016 وسنواصل العمل بالطرق التنفيذية بالنسبة لما تبقى منها.

بخصوص عدم اتخاذ أي إجراء بخصوص استخلاص الديون المثقلة التي بلغت حوالي 13 م.د في موفى ماي 2016 تعود إلى الفترة الممتدة من سنة 1980 إلى سنة 1995 وأنّ آخر إجراء تم اتخاذه في الشأن يعود إلى تاريخ 2003/05/21 و هو ما نتج عنه سقوط هذه الديون بالتقادم.

نفيدكم وأنّه لم يكن بإمكان القابض أواخر سنة 2005 عند تعيينه بالقباضة اتخاذ أي إجراء بخصوص جملة هذه الفصول المثقلة وقد تم اتخاذ التدابير اللازمة ودعوة قباض الديوانة إلى الحرص على عدم سقوط الديون بتقادم الآجال.

بخصوص مراجعة الضمان المالي المقدم من قبل مستغلي فضاءات التسريح الديواني عند بداية كل سنة وفق رقم المعاملات وحجم العمليات المنجزة خلال السنة المنقضية.

بخصوص مراجعة مبلغ الضمان المقدم من قبل مستغلي فضاءات التسريح الديواني.

تم توجيه مراسلة إلى جميع مستغلي المغازات لمدنا بحجم المعاملات لسنتي 2014-2015 للنظر في إمكانية مراجعة الضمانات البنكية.

د- تسوية التصاريح الديوانية

بخصوص عدم إتخاذ التدابير الضرورية، طبقا للفصل 149 من مجلة الديوانة قصد تسوية وضعية البضائع التي تم توريدها وفقا للطرق المبسطة لرفع البضائع.

نفيدكم أنّ التصاريح المبسطة والأولية التي يتم اكتتابها على مستوى المكتب الحدودي للديوانة بسوسة لا يتم توقيف الاداءات والمعاليم الديوانية في شأنها وإنما يتم قبولها شريطة تضمين مبالغ الاداءات والمعاليم المستوجبة على البضائع الموردة. ويتم تطبيق هذه المبالغ بعنوان أداءات ومعاليم ديوانية صلب تصريح التصفية (regularisation). أمّا بخصوص التصاريح العادية فإن البضائع الموردة التي تخصها تبقى بمساحات ومغازات التسريح الديواني ضمانا للأداءات والمعاليم المستوجبة ولا يمكن تسريحها إلاّ بواسطة إذن بالرفع (BAE) يكون مسبقا بدفع جملة الاداءات والمعاليم، حيث أنّه لا يمكننا إرغام صاحب البضاعة الموردة على الخلاص والرفع وإنما تتم مراسلته وإعلامه كي يبادر بالتسوية قبل اللجوء إلى بيعها بالمزاد العلني طبقا للصيغ القانونية المتبعة في الخصوص. وحيث تطرقت هذه النقطة إلى الطرق المبسطة لرفع البضائع من خلال إيداع تصاريح موجزة وأولية والتي بلغ عددها سنة 2015 حسب تقرير دائرة المحاسبات 30019 تصريحا مبسطا.

وفي هذا الإطار نفيدكم أنّ التصاريح الديوانية غير المسواة بالمكتب بلغت إلى حدود 2014/05/07 عدد 12357 تصريحا وإلى حدود 2016/03/12 بلغت عدد التصاريح الديوانية غير المسواة 10511 تصريحا مع العلم أنّ هناك مجهودات مبذولة للتقليص من عدد هذه التصاريح.

بخصوص تفعيل مقتضيات الفصل 127 لمجلة الديوانة ومذكرات العمل الصادرة للغرض، فعل القابض بالمكتب الجهوي بسوسة مقتضيات الفصل المذكور والمذكرة العامة عدد 05 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية بتاريخ 1991/09/02 بتحويل الضمانات المالية المدلى بها والتي بلغت 2,787 مليون دينار إلى مقايض نهائية لفائدة خزينة الدولة مع العلم أنّ المجهودات متواصلة على النحو السابق.

بخصوص الضمانات المالية لفائدة الدولة للتصاريح SS940 و SA530 غير المسواة والتي بلغ عددها 2411 تصريحا بمبلغ ناهز 389 م.د تم استخلاص جزء منها بمبلغ 1,6 م.د في مارس 2016 والبقية لا تزال غير مسواة.

تنفيذا للمذكرة الصادرة عن الإدارة العامة للديوانة عدد 3607096 بتاريخ 2009/05/22 ومراسلة إدارة الإستخلاص عدد 146 بتاريخ 2016/10/20 تولى المكتب توجيه عدد 55 استدعاء لشركات قصد تسوية التصاريح المتضمنة لضمانات بنكية للفترة الممتدة بين سنتي 2012 و2013 بما في ذلك تصاريح التحويل الفعال SS940 وSA530 في انتظار مضي أجل ثلاثة أشهر لإعادة توجيه استدعاءات ثانية مع إعطاء أجل 15 يوما، وفي صورة عدم التسوية سيتولى المكتب مراسلة البنوك الضامنة لتتزيل مبالغ الضمانات البنكية بحساب قباضة المكتب الجهوي للديوانة بسوسة، وفي صورة عدم الإستجابة فإن قابض المكتب الجهوي للديوانة بسوسة سيكون مضطرا لإتباع إجراءات الإستخلاص المتمثلة أساسا في إصدار بطاقات إلزام ضد المؤسسات البنكية الضامنة.

بخصوص إجراءات التأكد من الخروج الفعلي للبضائع الواجب تصديرها و المنتفعة بامتيازات جبائية في إطار التوريد تحت نظام التحويل الفعال وأنظمة توقيفية أخرى بلغت 42 ألف تصريح لسنة 2014 و30 ألف تصريح لسنة 2015 وكذلك اندثار 18 مؤسسة بلغت قيمة بضائعها المتحصل في شأنها على امتيازات ديوانية 2,1 م.د. وفقدان بضائع تحت القيد الديواني بعدد 7 مؤسسات أخرى بلغت قيمتها 282 أ.د. وهو دليل على أن هناك تسريب للبضائع الموردة في إطار النظم التوقيفية بالسوق الوطنية بما قد يلحق ضررا بالمؤسسات المحلية علاوة عن الحياد عن تحقيق الأهداف التي تم وضع هذه النظم من أجلها فضلا عن التهرب من واجب خلاص المعاليم و الأداءات الديوانية لفائدة خزينة الدولة.

نظرا للعدد الهائل للمؤسسات المنتفعة بنظام التحويل الفعال فإن مراقبتنا لهذه المؤسسات تبقى محدودة نظرا لقلة الوسائل البشرية و المادية لإجراء مراقبة ميدانية و فعلية ومتزامنة مع عمليات التوريد والتحويل والتصنيع والتصدير، حيث إن خلية النظم الديوانية بالمكتب تقتصر على عدد 07 ضباط فحسب الشيء الذي يعيق الأعمال الإدارية و الميدانية. لكن وبالرغم من هذه النقائص فإن خلية النظم الديوانية تتولى شهريا إعداد قائمة من التصاريح الديوانية المنضوية تحت نظام التحويل الفعال للفترة المتراوحة بين سنة 1989 وسنة 2016 كما قامت بتوجيه استدعاءات للشركات التي لم تقم بتسوية تصاريحها تحت هذا النظام وشرعت في إجراء زيارات ميدانية لهذه الشركات لمعاينة البضائع الموردة تحت هذا

النظام وقد أفضى ذلك إلى تحرير عدد 26 محضرا من أجل التنقيص من بضاعة تحت القيد الديواني والحجز الصوري لكمية من البضائع قدرت قيمتها بـ 1019571 ديناراً.

وفي هذا الصدد يتجه العمل على المزيد من الحوكمة الرشيدة بخصوص التصرف في الوسائل البشرية من ذلك توزيعها حسب الحاجة و حسب الأهداف (GBO)، حيث أن متابعة 72 ألف تصريح تحتاج لأكثر من 07 موظفين بخلية النظم الديوانية بالمكتب الحدودي للديوانة بسوسة.

هـ- الإيداع الديواني

بخصوص المسك اليدوي للدفتر المتعلقة بوضع البضائع قيد الإيداع، يقضي الفصل 266 من مجلة الديوانة بتسجيل البضائع التي وضعت قيد الإيداع بدفتر خاص ولم يشر إلى طبيعته .

كما أفيدكم وأنه تلافيا لمثل هذه الإشكاليات تم التنسيق مع إدارة الإحصائيات والإعلامية لوضع منظومة معلوماتية في الغرض تم تركيزها بمستودع الحجز بين عروس وهي الآن في طور التجربة والتعديل ريثما يتم تعميمها عندما تكون جاهزة.

بخصوص اختلاف كمية البضائع المودعة المسجلة لدى قابض الديوانة مع ما هو مسجل لدى مقاول الشحن و الترصيف : لقد تم تضمين عدد 03 قطع رخام تعود لشركة IMEX بدفتر البضائع قيد الإيداع السطر عدد 70. وبالنسبة للحاويات فقد وقع التنسيق مع الشركة التونسية للشحن والترصيف وتم ضبط قائمة متطابقة في الحاويات قيد الإيداع. أما بخصوص عدد 05 قطع رخام تعود إلى شركة STE PYRAMIDE فلقد قامت هذه الشركة بتوريد عدد 11 قطعة رخام (إرساء عدد 4028 فقرة 71) وقام قابض المكتب الحدودي بسوسة ببيع عدد 06 قطع رخام منها وذلك حسب محضر بيع عدد 2119 بتاريخ 2014/11/25 والمضمنة بالوصل عدد 6533 بتاريخ 2014/11/24 و الوصل عدد 6534 بتاريخ 2014/11/24.

بخصوص عدم التقيد بآجال البيع بالمزاد العلني : حيث تجدر الإشارة إلى أن عملية تحويل إيداع وتأمين البضائع المحجوزة بالجهة من طرف الجهات الحاجزة (ديوانة وحرس وطني وشرطة) إلى مقر المستودع الذي وقع تخصيصه والتابع للمكتب الجهوي بالمنستير قد مكنا من إعطاء أكثر وقت لعمل خلية المحاسبة حيث تم الإهتمام بعملية قبول وإيداع الصكوك بالبنك المركزي كما تم التفرغ لإعداد عملية بيع بالمزاد العلني وقع إجراؤها بداية من يوم 2016/09/06 شملت بضائع محجوزة بالميناء التجاري بسوسة وكذلك بضائع مودعة وأخرى محجوزة جزأ مؤقتا بكل من مغازتي التسريح الديواني والتصدير SMA و SMC bahria، ونحن ماضون في التحضير وإعداد عمليات بيع بالمزاد العلني ستشمل المغازات المتبقية ووسائل نقل وبضائع محجوزة بالميناء التجاري بسوسة وكذلك مراكب ترفيهية محجوزة ومؤمنة بالميناء الترفيهي بالقنطاوي.

و- المخالفات الديوانية والتسوية الصلحية

بخصوص الإعتماد على مذكرات عامة بخصوص النظر في مطالب الصلح بينما يُخضع الفصل 322 من مجلة الديوانة هذه المسألة إلى رأي اللجنة المركزية واللجان الجهوية على أن يتم ضبط تركيبها وطرق عملها بمقتضى أمر تبين عدم إصداره إلى موفى ماي 2016.

بالنسبة للجنة المركزية واللجان الجهوية للصلح الواردة بالفصل 322 من مجلة الديوانة فإن الإدارة العامة للديوانة بصدد تحضير مشروع الأمر المنظم لهذه اللجان وهو في الأطوار الأخيرة منه.

بخصوص ارتفاع نسق الإحالات إلى الإدارة العامة للديوانة بمعدل سنوي ناهز 40 % (من 26 ملفا إلى 133 ملفا للفترة 2010-2015 وطول آجال انتظار ورود إجابات الإدارة المركزية حول الإستشارات الصلحية الموجهة إليها حيث ظل 42 % من الإستشارات الموجهة إلى إدارة النزاعات والتتبعات (380 ملفا) التي تعود إلى سنة 2013 وما قبلها بدون إجابة إلى موفى ماي 2016. ومن شأن ذلك أن يحرم خزانة الدولة من تنمية مواردها حيث بلغت عائدات الصلح التي تم إبرامها بالجهة بعنوان سنة 2015 ما قيمته 4 م.د.

بالنسبة للملفات المحالة على إدارة النزاعات والتتبعات من طرف الإدارة الجهوية للديوانة بسوسة والتي ورد أنها بلغت عدد 380 ملفا من سنة 2010 إلى سنة 2015 فإن إدارة النزاعات والتتبعات أجابت على عدد 233 ملفا منها. والملاحظ أنه على هذا المستوى فإن إدارة النزاعات والتتبعات زيادة على تلقيها مباشرة مطالب الصلح موضوع محاضر ديوانية أو صرفية محررة من طرف إدارة الأبحاث الديوانية والتي تعد بالمئات ونظرا لارتفاع عدد المحاضر المحررة بعد الثورة، فإن إدارة النزاعات والتتبعات تتعهد أيضا بالمئات من الإستشارات الواردة عليها من عدد 07 إدارات جهوية للديوانة لكل جنحة ديوانية أو صرفية تجاوزت قيمة البضاعة أو المبلغ من العملة موضوع المخالفة سقف إختصاصها. وتسعى إدارة النزاعات والتتبعات إلى الإجابة على مطالب المخالفين أو الرد على إستشارات الإدارات الجهوية في حدود إمكانياتها المادية والبشرية. وتلك الأسباب تفسر طول مدة الإنتظار للرد على الإستشارات، فأمام الكم الهائل للملفات (آلاف المطالب والإستشارات) كان لا بد من مراجعة الإختصاص الحكمي ونأمل أن يصدر الأمر المنظم للجان الصلح في أقرب وقت ممكن ليحد من عدد الملفات المحالة على الإدارة المركزية من جهة وليقلص مدة إنتظار الرد.

ردّ ديوان البحرية التجارية والشركة التونسية للشحن والترصيف

تبعاً لتوصية دائرة المحاسبات بالإسراع بوضع خطة لتطوير بنية الميناء ولتأمين الاستغلال الأمثل للأرصعة طبقاً للمعايير الدولية مع الحدّ من تجميد السفن وذلك بمراجعة التشريع الخاص بالعقل التحفظية على السفن التجارية غير التونسية والمترتبة عن النزاعات الدولية، حيث أنّ ميناء سوسة يشهد تطوّراً في عدد السفن وحجم البضائع يتجاوز طاقة استيعابه الفعلية المقدّرة بحوالي 1 مليون طن واقترن ذلك بتزايد عمليات عقل السفن بأذن قضائية والتي نتج عنها تجميد الأرصفة وتجاوز نسب إشغالها للحدّ الأقصى المعتمد دولياً وتسببت في تمديد فترة انتظار السفن بالمنطقة المكشوفة، قام الديوان في ديسمبر 2005 بتكليف مكتب دراسات للقيام بدراسة جدوى اقتصادية وفنية لتقديم فرضيات لتوسعة الميناء تتركز أساساً على:

- إنجاز محطة لاستقبال السفن السياحية بالضفة الشمالية المتواجدة بقلب المدينة.
 - تحويل الأنشطة التجارية من الضفة الشمالية للميناء وإحداث رصيد عقاري جديد بالضفة الجنوبية المرتبطة بالطرقات السيارة والسكة الحديدية والمناطق الصناعية.
- وقد أنجزت الدراسة على مرحلتين :
- مرحلة أولى : تضمّنت جمع المعطيات وتشخيص الوضعية الحالية وتصوّر مستقبلي لتطوّر الحركة التجارية بالميناء وتضمّنت كذلك الأبحاث الأولية لقيس الأراضي ومسح الأعماق وتقرير حول خاصيات الأرضية والدراسات الاقتصادية ودراسات التأثير على المحيط.
 - مرحلة ثانية : إقترحت فرضيات تطوّر وتهيئة وتوسعة الميناء في أفق السنوات 2010 و 2020 و 2030 و 2040.

قدّمت الدراسة ثلاثة فرضيات مع الأخذ بعين الاعتبار مشروع إحداث ميناء المياه العميقة بالنفيضة وتتمثّل أهمّ الاشغال :

- توسعة حوض الميناء بإحداث منشآت حماية جديدة.
- القيام بأشغال جهر الحوض الخارجي.
- تهيئة أرصفة و مسطّحات جديدة (أشغال ردم بالضفة الجنوبية).
- على أن يتم الإنجاز في إطار الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص.

أمّا بالنسبة لتزايد العقل على السفن خاصة عندما يكون طرفي النزاع من الخارج والتي ارتفعت إلى 23 عقلة سنة 2014 وإلى 17 عقلة سنة 2015 وهو ما أثر على طول آجال انتظار السفن بالمنطقة المكشوفة، فإنّه ليس من أنظار الديوان مناقشة مدى وجاهة الأذون الممنوحة قضائيا بخصوص العقل التحفظية على السفن ولو كانت بدون كفيل أو ضمان كما لم يدّخر الديوان جهدا للتحسيس بالإشكال المتعلّق بإصدار المحاكم لأذون على عرائض لعقل تحفظية على السفن دون التقيّد بمقتضيات الفصل 104 من مجلة التجارة البحرية و الانعكاسات السلبية العديدة التي يسبّبها ذلك على الحركة التجارية بالإضافة الى المسّ من سمعة الديوان دوليا وإعاقة برنامج جودة الخدمات بالموانئ وتطويرها حيث عرض الديوان مذكرة في الغرض على أنظار السيّد وزير العدل تحت اشراف السيد وزير النقل في أكثر من مناسبة حيث طالب الديوان بدعوة سائر المحاكم الى الحرص على التقيد بالنصوص الخاصة المتعلقة بالإذن بإجراء عقل تحفظية على السفن. وتعمل وزارة النقل حاليا بالتشاور مع الأطراف المعنية وخاصة وزارة العدل بمراجعة إجراءات العقلة التحفظية حيث يتجه الرأي إلى دعوة من يطلب إجراءات العقلة إلى وضع ضمان مالي.

1- استغلال الميناء

- عقد البرنامج 2012-2014 و 2015-2017

قام الديوان بإعداد عقد البرنامج للفترة 2012-2014 وتمّت المصادقة عليه بمجلس الإدارة عدد 231 بتاريخ 18 أكتوبر 2012 وتمت احواله إلى سلطة الاشراف بتاريخ 24 أكتوبر 2012 و تاريخ 11 مارس 2013 وتمت احواله نسخة من العقد إلى كل من رئاسة الحكومة ووزارة المالية ولكنّه لم يحض بمصادقة سلطة الاشراف.

فيما يخصّ إنجاز عقد البرنامج 2015-2017 فقد تمّت مطالبة الديوان من قبل سلطة الاشراف بإعداد المخطط الخماسي للفترة 2016-2020 والذي يتضمّن أهم التوجهات والأهداف والالتزامات التي كان سيتم إدراجها بعقد البرنامج للفترة 2015-2017.

- البنية الأساسية

بالنسبة لتأخّر إنجاز بعض المشاريع ومن بينها مشروع تدعيم الرصيف رقم 7 الذي كان من المفروض الانتهاء من أشغاله في موفى سبتمبر 2012، فقد تمّت المصادقة على صفقة أشغال ترميم الرصيف عدد 7 بالضفة الجنوبية لميناء سوسة بتاريخ 08 أكتوبر 2012، وقد تمّ الإذن بانطلاق إنجاز الأشغال بتاريخ 05 مارس 2013.

بتاريخ 5 سبتمبر 2013 توقّفت الأشغال وتمّ تعليق تنفيذ الصفقة إلى حين التوصل إلى حلّ فنيّ ملائم وتدعيم الأسس الحالية التي تبين أنّها لا يمكن أن تتحمل الحمولة التعاقدية المقدّرة بـ 3 طن بالمتر المربع وأنّ الطاقة القصوى هي 0,8 طن للمتر المربع الواحد. وقد تمّ ابرام ملحق صفقة عدد 1 بتاريخ 7 ديسمبر 2015 بعد إستيفاء جميع الإجراءات القانونية وبعد التوصل بموافقة اللجنة العليا للصفقات ومصادقة مجلس الإدارة وتمّ الإذن باستئناف الأشغال بتاريخ 13 جانفي 2016.

علما وأنّ تاريخ انطلاق الأشغال كان في سنة 2013 وليس 2011 وأنّ استغلال الرصيف لم يتوقّف بشكل نهائيّ حيث تواصل استغلال حوالي 140 م منه منذ تاريخ انطلاق الأشغال إلى حدود ماي 2016 وحاليا يقع استغلال حوالي 80 م.

- مراجعة جدول المعاليم والتعريفات الذي يعود إلى سنة 1988

تمّ إحالة مشروع جدول التعريفات والمعاليم المينائية المحيّن إلى سلطة الإشراف بتاريخ 27 جويلية 2016 وقد تضمّن الجدول تحيين جميع المعاليم المينائية الموظفة على السفن والبضائع بنسبة 20 % ومعلوم الجر بنسبة 50 % كما تضمّن الترفيع في معاليم كراء الجرّار البحري للسفن خارج إطار الرسو. وقد تمّ إستيفاء الصيغة النهائية لهذا القرار على

مستوى وزارة النقل وسيتم إحالته إلى وزارة المالية للإمضاء المشترك ثم يحال إلى رئاسة الحكومة للنشر.

2- السلامة والمحافظة على البيئة

- عدم تركيز شبكة للمراقبة البعيدة

قام الديوان بإنجاز دراسة لتأمين المنافذ البرية والبحرية لجميع الموانئ تشمل تركيز المرافق والمعدات الضرورية لتأمين الموانئ.

وشرع في إنجاز برنامج الاستثمار المعدّ في الغرض حيث تمّ الإعلان عن طلب العروض الخاص بموانئ رادس وحلق الوادي وبنزرت بقيمة 16 م.د وسيقع فتح العروض خلال شهر مارس 2017 على أن يتمّ استكمال باقي الاجراءات بالنسبة لبقية الموانئ خلال سنة 2017.

- إعداد مخطط جولان وتحيين خطة أمن الميناء

تبعاً لأشغال تهيئة الأرصفة والمسطّحات والمخازن بالضفة الشمالية والجنوبية التي شهدتها الميناء خلال السنوات الأخيرة، وتبعاً لاستغلال مصالح الديوانة لمساحات بالحرم المينائي لوضع المحجوزات من خارج الميناء، فإنّه لم يكن بالإمكان إعداد مخطط جولان وستحرص إدارة الميناء على إعداد هذا المخطط في أقرب الآجال.

- الخطة الخصوصية لمجابهة التلوث

ستحرص إدارة الميناء على إعداد الخطة الخصوصية لمجابهة التلوث المحدود الأثر بالميناء في أقرب الآجال.

- ضبط قواعد السلامة لعمليات شحن البضائع الخطرة وتفريغها

و تخزينها بالموانئ البحرية التجارية

في إطار تقييم لزمات استغلال المسطحات والمخازن وضمن مشروع النظام الخاص سيقع إدراج :

- تعليمات السلامة المتعلقة بشحن وتفريغ البضائع الخطرة.
 - قائمة في اللباس الواقي و المعدات وتوابعها.
 - قائمة المعدّات والوسائل لمقاومة الحرائق والتلوث والمخاطر الواجب توفيرها.
 - شروط خزن ومناولة البضائع الخطرة.
- وتجدر الإشارة إلى أنه لا يتم خزن المواد الخطر بالميناء ويتم رفعها مباشرة بعد تفريغها من الباخرة حيث يتم تحضير جميع وثائق الخروج الإدارية مسبقا.

3- التصرف في الملك العمومي المينائي

- لزمة استغلال الملك العمومي المينائي

تمّ اعداد عقدي لزمة استغلال المسطّحات والمخازن بميناء سوسة قبل صدور القانون المتعلّق باللزمات عدد 23 لسنة 2008 المؤرخ في 1 أفريل 2008 والذي حدّد النظام القانوني للزمات وضبط المبادئ الأساسية المتعلقة بمنحها وتنفيذها ومتابعتها ومراقبتها والنظام القانوني للبنىات والمنشآت والتجهيزات اللازمة لتنفيذها وقد تمّ التنصيص على مبدأ عام للمراقبة المباشرة دون ذكر تفاصيل أو التنصيص على آليات لذلك .

وقد قام الديوان بإحداث وحدة متابعة وتقييم اللزمات تعكف حاليا على تشخيص وتقييم لزمات استغلال المسطحات والمخازن الممنوحة وتبعا لهذا التشخيص سيقع تدارك جميع الاخلالات الواردة بعقد اللزمة (غياب مؤشرات التقييم فيما عدى مؤشر الحد الأدنى لنسق عمليات الشحن والتفريغ، عدم تضمين طريقة احتساب مؤشر نسق العمليات الشحن والتفريغ، عدم ضبط آجال إيفاء صاحبي اللزمة بالالتزامات المحمولة على عاتقها من تنظيف وصيانة، غياب البيانات الاحصائية و المحاسبية...)

- الإشغال الوقتي للملك العمومي المينائي

- عدم اسناد مقسم شاغر بالرغم من تعدد المطالب الواردة على إدارة الميناء

لا يوجد بالملك العمومي لميناء سوسة أيّ مساحات شاغرة حالياً حيث أنّ المقسم الذي كان يشغله حمزة المزارقي لم يقع اخلاءه بشكل نهائي والديوان بصدد مواصلة الاجراءات لبيع المنقولات التي بقيت بالمقسم.

وطبقا لتوصيات مجلس الإدارة سيقع تنظيم طلب عروض لاستغلال المقسم في إطار لزمة.

- متابعة ملفات الإشغال الوقتي طبقا للأمر عدد 4824 لسنة 2013 المؤرخ في 25 نوفمبر 2013

وقع مراسلة جميع شاغلي الملك العمومي لتحيين الملفّات ووقع استبدال التراخيص عند انتهاء مدّتها طبقا للأمر عدد 4824 لسنة 2013 للشاغلين الذين قاموا بتحيين ملفّاتهم ويقع حالياً تنذير من بقي لتحيين الملفّات واستبدال التراخيص.

- عدم ارتباط نشاط بعض شاغلي الملك العمومي مباشرة بالميناء

يعود تاريخ منح هذه الشركات تراخيص الاشغال الوقتي إلى سنة 1990 و لم يكن هناك أي قوانين أو أوامر تضبط اجراءات منح التراخيص.

- عدم قيام شاغلين اثنين بأيّ نشاط تجاري رغم انتفاعهما بإشغال ثلاث مقاسم من الملك العمومي

وقع عبر ميناء سوسة توريد 40 ألف طن من الاسفلت في 2014 و 46 ألف طن في

سنة 2015

وتوريد 330 ألف طن من الحبوب و مشتقاته في 2014 و 551 ألف طن في سنة 2015.

- عدم تقديم الضمانات المالية أو البنكية من قبل كل من الشركة التونسية للكهرباء والغاز والديوان الوطني للتطهير

تمّ مراسلة الشركة التونسية للكهرباء والغاز والديوان الوطني للتطهير في مناسبات عديدة قصد موافاة الديوان بالضمان البنكي وتحيين ملفّات الإشغال (مراسلة من الرئيس المدير العام للديوان إلى الرئيس المدير العام لكل من الشركة التونسية للكهرباء والغاز والديوان الوطني للتطهير بتاريخ 14 أكتوبر 2016 و 09 جانفي 2017) ولم تقع الاستجابة إلى حدّ هذا التاريخ.

4- خدمات الشحن والتفريغ

- إقتناء المعدات الضرورية لنشاط الحاويات

تطور حجم نشاط وكالة الشركة التونسية والترصيف بسوسة سنويا بمعدل 5% ويعتبر مسألة إيجابية في ظل الظروف الصعبة التي تمر بها الشركة منذ سنة 2011 وخاصة فيما يخص النقص في المعدات واليد العاملة. نشاط الحاويات تم بشكل سريع وغير مبرمج وقد قامت الشركة بتفريغ أول شحنة في 12 نوفمبر 2014 ونظرا لكون عملية إقتناء المعدات الضرورية تستغرق مدة زمنية طويلة فقد تولت الشركة تحويل عدد 02 رافعات حاويات و02 رافعات حاويات فارغة من ميناء رادس وصيانتها لتكون صالحة للإستغلال في إنتظار إقتناء معدات جديدة خلال سنة 2017.

- اللجوء إلى الكراء

تشهد وكالة سوسة نقص في المعدات مثلها مثل باقي الوكالات ونظرا لكبر سن أغلبها وكثرة الأعطاب، وأمام طول إنتظار التزود بقطع الغيار لإصلاح العطب من المزود الأجنبي فإن الوكالة تلجأ مباشرة إلى عملية الكراء وذلك للمحافظة على حرفائها، خاصة وأنّ الوكالات الداخلية تنشط في مناخ تنافسي. كما أنّ 80% من قيمة الكراء تخص القبان

المتحرك يقع فوترته للحرفاء بقيمة 4 دنانير للطن الواحد مع العلم أنّ 70% من البواخر بدون قبان.

- وضعية المعدات المتوفرة لدى الوكالة

غالبا ما تجد وكالة الشركة التونسية للشحن والترصيف بسوسة صعوبة في عملية توثيق وتسجيل المسائل الفنية نظرا لمحدودية تركيبة فريق الصيانة الذي يتكوّن من عدد 2 تقني سامي و1 ميكانيكي حيث يقوم الفريق بعمل مكثف داخل الورشة إلى جانب التدخل العاجل والسريع لمعالجة الأعطاب الطارئة والعرضية للتجهيزات أثناء مناولة البواخر بالميناء وباعتبار حجم وأهمية المعدات بالوكالة يستوجب مضاعفة هذا العدد على أقل تقدير.

لقد تمّ توفير منظومة إعلامية فيما يتعلق بأعمال الصيانة بالوكالات الداخلية للشركة خلال الثلاثي الأول من سنة 2015 وجاري العمل بهذه المنظومة في الوقت الحالي مع السعي لتفادي النقائص حتى يتم التحكم التام في استعمال المنظومة في أحسن الظروف.

- ضبط حاجيات الوكالة من قطع الغيار بصفة مسبقة

من الصعب ضبط الوكالة لحاجياتها من قطع الغيار خصوصا التي يتم توريدها من مزودين أجانب، وغالبا ما تكون هذه الأعطاب نادرة ومكلفة لذا فإنّ الشركة ليست في وضعية مالية مريحة للمجازفة بإقتناء قطع غيار بصفة مسبقة وتخزينها مع احتمال عدم اللجوء إليها أو إستعمالها ولو على مدى طويل.

- شحن وتفريغ الحاويات بعنوان سنة 2015

الإقتصار على فريق عمل واحد في عملية شحن وتفريغ الحاويات كان برضاء الحريف نظرا لكون الحمولة الموجهة لميناء سوسة غالبا ما تكون مشحونة في عنبر واحد لذا تتطلب فريق عمل واحد. وكذلك عمليات الشحن والتفريغ كانت تتم بالمعدات الخاصة بالبواخر.

- الساعات الإضافية

بالنسبة للساعات الإضافية، تشهد وكالة سوسة نقص في اليد العاملة بالنسبة لأعوان الإستغلال من عملة (49) وسواق (14 منهم 04 سائقي قبان) وعدادي بضائع (6) مقسمين على ضفتين. مثلاً بالنسبة لعدادي البضائع يجب أن يكون عددهم 18 لذا تلجأ الوكالة للساعات الإضافية حتى تلتزم بتعهداتها إزاء الحرفاء. مع العلم أن هذا الإجراء متعامل به في جميع المواني التجارية وهو معتمد من قبل هيكل عملة الرصيف. كما أن الشركة حالياً بصدد إعداد نظام أساسي جديد.

- التعريفة المستخلصة بحساب الطن

لا يمكن تجاوز التعريفة القصوى التي تم ضبطها من قبل سلطة الإشراف والتي تم إقرارها وتحيينها بالرائد الرسمي بتاريخ 16 جانفي 2014. إلا أنه وبالرغم من تحيين هذا التعريفة حديثاً، فإن هناك مساع جدية حالياً من قبل الغرفة الوطنية لمقاولة الشحن الترصيف لمراجعة هذه التعريفة والترفيغ فيها. وتعمل وزارة النقل حالياً على دراسة هذا المقترح.

شركة تهيئة صفاقس الجديدة

تم إحداث شركة تهيئة صفاقس الجديدة (فيما يلي الشركة) في 22 نوفمبر 1983 بمقتضى العقد التأسيسي المؤرخ في 17 أكتوبر 1983 برأس مال قدره 5 م.د. تعود نسبة 20% منه إلى كل من بلدية صفاقس (فيما يلي البلدية) والوكالة العقارية للسكنى وذلك تنفيذا للاتفاقية المبرمة بين البلدية والشركة التونسية السعودية للاستثمار الإنمائي (فيما يلي المستثمر) بتاريخ 17 ديسمبر 1981. وهي شركة خفية الاسم ذات مساهمة عمومية طبقا للقانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في 1 فيفري 1989 المتعلق بالمساهمات والمنشآت العمومية كما تم تنقيحه واتمامه بالنصوص اللاحقة.

وتتمثل مهام الشركة كما حددها العقد التأسيسي في القيام بتهيئة منطقة صفاقس الجديدة (فيما يلي منطقة التدخل) وكل ما تتطلبه من أعمال لتطويرها على غرار الدراسات والأشغال وعمليات البعث العقاري.

وتكبدت الشركة خلال سنتي 2013 و2014 خسائر بلغت على التوالي 0,663 م.د. و0,250 م.د. بعد أن حققت أرباحا فاقت 0,317 م.د. في سنة 2012. ويعمل بالشركة 16 عونا في موفى سنة 2015 بنسبة توظيف ناهزت 75%.

ولتمكين الشركة من الانطلاق في نشاطها، تم في مرحلة أولى إعلان كامل المنطقة "منطقة تدخل عقاري" بمقتضى الأمر عدد 733 لسنة 1983 المؤرخ في 10 أوت 1983 المتعلق بإحداث دائرة تدخل عقاري بمنطقة الشهداء لفائدة بلدية صفاقس، ثم تم إصدار أمر انتزاع من أجل المصلحة العمومية⁽¹⁾. وقد صدر مثال التهيئة التفصيلي للمنطقة وتمت المصادقة عليه بمقتضى الأمر عدد 1265 لسنة 1983 المؤرخ في 21 ديسمبر 1983.

وناهزت مساحة الأراضي التي تم انتزاعها بغرض تنفيذ المشروع 16,31 هكتار تمت تهيئتها وبقيت مساحة 4,92 هكتار دون إنجاز منها 3,74 هكتار تتعلق بمنطقة "بيكفيل" المقدرة كلفة إنجازها بحوالي 13 م.د. وقامت الشركة منذ إحداثها بتهيئة قرابة 21,9 هكتار ناهزت كلفة أشغالها 34,366 م.د. تم تمويلها على مراحل باللجوء إلى التمويل المتجدد (revolving) وذلك إثر اكتمال تهيئة عدد من المقاسم التي تم بيعها. وأسفرت البيوعات المنجزة عن مداخيل جمالية بنحو 50,262 م.د. إضافة إلى استغلال 22 قطعة أرض لإنجاز مشاريع بعث عقاري لفائدة الشركة.

(1) الأمر عدد 769 لسنة 1985 المؤرخ في 23 ماي 1985 المتعلق بالانتزاع من أجل المصلحة العمومية لفائدة بلدية صفاقس لمجموع عقارات لازمة لتهيئة منطقة صفاقس الجديدة.

وتندرج المهمة الرقابية على حسابات وتصرف شركة تهيئة صفاقس الجديدة للفترة 2009-2015 في إطار مرجع نظردائرة المحاسبات طبقا للفصلين 3 و5 من القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 08 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات كما تم تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة.

وبالإضافة إلى التأكد من مدى مطابقة إجراءات انتزاع وإخلاء الأراضي وتنفيذ أشغال التهيئة وبيع المقاسم⁽¹⁾ للقوانين والتراتيب المنظمة لها، شملت الأعمال الرقابية التثبّت في حسابات الشركة وفي مدى حسن تنفيذ عقود الاستشارات والمقاوله.

⁽¹⁾ قطع الأرض المنبثقة عن التقسيمات.

أبرز الملاحظات

- تهيئة منطقة صفاقس الجديدة

خلافًا لأحكام القانون عدد 85 لسنة 1976 المؤرخ في 11 أوت 1976 والمتعلق بمراجعة التشريع الخاص بالانتزاع للمصلحة العمومية، لم تقم الشركة بتأمين بعض غرامات الانتزاع وأمنت البعض الآخر منها بتأخير تراوح بين 11 و20 سنة.

كما تبين أنّ بلدية صفاقس لم تقم بإحالة 5 عقارات لفائدة الشركة رغم تأمين هذه الأخيرة لمبالغ التعويض المتعلقة بها.

وفي ما يتعلق بتقسيم الأراضي، لم يتمّ إلى غاية شهر مارس 2016 إنجاز تهيئة التقسيمات المتعلقة بمنطقة "بيكفيل" بالرغم من المصادقة عليها خلال الفترة المتراوحة بين 1997 و2001 وذلك لضعف التنسيق بين الشركة وبلدية صفاقس إضافة إلى عدم توفر التمويلات اللازمة وهو ما انجر عنه بقاء مساحة قدرها 4,92 هك غير مهيئة.

كما تمّ استغلال آلية تعديل التقسيمات لتغيير صبغة بعض المقاسم بصفة مخالفة لتوجهات مثال التهيئة التفصيلي المصادق عليه والذي ساهم كذلك في تكريس المضاربة العقارية بما يتنافى مع هدف التهذيب العمراني للمنطقة.

وتبين أنّ الشركة لم تتقيد بإجراء الترخيص في تجزئة أشغال التقسيم إلى أشغال أولية وأشغال نهائية ممّا انجر عنه عدم التقيد بأجال محدّدة لانتهاء أشغال التهيئة حيث لم تكتمل هذه الأشغال التي كان يفترض أن تنتهي في موفى سنة 2000 وظلت متواصلة إلى بداية سنة 2017 أي بتأخير تجاوز 16 سنة.

بالإضافة إلى ذلك لم تقم الشركة بمد بلدية صفاقس بأمثلة مطابقة للشبكات مؤشرا عليها وهو ما يجعل كافة أشغال التهيئة المنجزة بمثابة تهيئة وقتية غير مستوفاة للإجراءات الترتيبية ولا تخلي مسؤولية الشركة.

ولتلافي التأخير الحاصل في إنجاز المشروع تدعو الدائرة الشركة إلى اتخاذ التدابير الضرورية لضمان مواصلة تهيئة ما تبقى من منطقة التدخل وذلك بالتنسيق مع كافة الأطراف المتدخلة وخاصة منها المستثمر السعودي وبلدية صفافس.

- التصرف في الشراءات

نتج عن عدم تطبيق الشركة لمبادئ حسن التصرف ولمداولات مجلس الإدارة بخصوص تطبيق مبادئ المنافسة والشفافية عند تلبية احتياجاتها من طلبات الشراءات والدراسات والأشغال، توجيه طلباتها إلى مسدي خدمات ومعماريين ومهندسين ومقاولات على حساب آخرين كانوا أكثر تنافسية وذلك إما بإقصائهم دون مبرر أو باللجوء إلى آلية التعاقد المباشر وهو ما تسبب في حصول أضرار مالية مباشرة للشركة تتمثل في قبول أشغال أو دراسات أو معدات غير مطابقة للمواصفات ناهزت قيمتها 0,610 م.د.

وأدى عدم حرص الشركة على تطبيق بنود عقود الاستشارة وعقود المقاولات لإلزام المتعاقدين معها بتعهداتهم إلى التفريط في خطايا وعقوبات مالية ناهزت 2,689 م.د بالاعتماد على ما توفّر من معطيات حول تنفيذ هذه العقود خلال الفترة 2007-2012.

وتوصي الدائرة الشركة في هذا المجال إلى مزيد الحرص على تفعيل مبادئ المنافسة والشفافية وتكافؤ الفرص بين المزوّدين والمقاولات والمعماريين والمهندسين.

كما ينبغي عليها القيام بتتبع المقاولات التي قامت بتنفيذ أشغال وتزويد الشركة بمعدات غير مطابقة وإرساء قسم للشراءات يقوم بتحرير كراسات الشروط الإدارية والفنية وآخر للشؤون العقارية والقانونية يقوم بتحرير العقود وبمتابعة تنفيذها ضمانا لحقوق الشركة.

- بيع المقاسم

بالنظر في عينة من البيوعات التي تمت خلال الفترة 1998-2005، تبين أنّ الشركة قد قامت ببيع بعض القطع بأسعار لا تعكس القيمة المتداولة بالسوق وهو ما تسبب في تسجيل نقص في أرباحها بما يناهز 2 م.د.

وأبرمت الشركة أيضا بيوعات لم تأخذ فيها بعين الاعتبار عنصر المردودية في احتساب ثمن المتر المربع وذلك لفائدة بعض الحرفاء دون سواهم وعلى نحو غير شفاف تسبب في نقص في أرباحها.

وخلافا لكراس شروط بيع الأراضي، لا تدرج الشركة بصفة آلية ضمن عقود البيع بندا يلزم المشتري بأجال البدء في الأشغال والإنهاء منها ويمنع التفويت في الأرض قبل إتمام البناء .

وفضلا عما انجر عن ذلك من تأخير هام في الشروع في الأشغال وإتمامها وصل إلى 20 سنة بالنسبة لبعض الحالات، فقد ترتب عنه أيضا تسجيل مضاربة عقارية نتيجة ارتفاع قيمة المقاسم تولى أصحابها التفويت فيها دون بنائها وحققوا من خلالها أرباحا بلغت في عينة من البيوعات 11,213 م.د.

ومن ناحية أخرى تبين أن الشركة لم تحرص على التثبت من وجود تضارب في المصالح في خصوص عدد من عقود البيع التي أبرمتها مع أشخاص طبيعيين ومعنويين تبين أن لهم صلة مباشرة بأعضاء من مجلس الإدارة وبأعوان الشركة بمبلغ ناهز 4,401 م.د انجر عنه أضرارا مالية للشركة ناهزت 0,625 م.د.

وتقتضي هذه الوضعية من الشركة الحرص على إتخاذ كافة الضمانات خلال عمليات بيع المقاسم حفاظا على مصالحها وهي مدعوة أيضا لاتخاذ ما يلزم من إجراءات لجبر الأضرار التي لحقت بها جراء البيوعات التي سجلت في شأنها تضارب في المصالح.

كما تقادمت الديون المستحقة للشركة غير الموثقة بسندات استخلاص والبالغة بتاريخ 31 أوت 2015 أكثر من 0,873 م.د وتلك الموثقة بكمبيالات والبالغة في نفس التاريخ حوالي 0,181 م.د والتي سقط حق سدادها دون أن تسعى الشركة إلى استخلاصها.

وتوصي دائرة المحاسبات بتطهير حساب الديون لضبط المبالغ غير القابلة للإستخلاص ولاتخاذ الإجراءات الضرورية تجاه المدينين ضمانا لحقوق الشركة.

I- تهيئة منطقة صفاقس الجديدة

تمّ إحداث دائرة تدخّل عقاري⁽¹⁾ بمنطقة الشهداء الممتدّة على مساحة 66 هك لفائدة بلدية صفاقس بمقتضى الأمر عدد 733 لسنة 1983 المؤرخ في 10 أوت 1983. وتعلّقت بتنفيذ الانتزاع ومثال التهيئة التفصيلي إخلالات تمحورت أساسا حول تأمين غرامات الانتزاع ودفعها وتقسيم الأراضي وتهيئتها وبيعها وحول إنجاز بعض التجهيزات الجماعية.

ورغم الإمكانات المرصودة لفائدة الشركة فإنّها لم تلتزم بأجال التهيئة لكامل المنطقة التي كان من المفروض أن تنتهي مع موقّ سنة 2000، في حين أنّ أشغال التهيئة لا تزال متواصلة إلى بداية سنة 2017 أي بتأخير تجاوز 16 سنة.

وقد مكّن الأمر عدد 769 لسنة 1985 المؤرخ في 23 ماي 1985 المتعلّق بالانتزاع من أجل المصلحة العمومية لفائدة بلدية صفاقس لمجموعة من العقارات الضرورية لتهيئة منطقة صفاقس الجديدة من انتزاع 268 عقارا تمثّلت في أراض بيضاء وبناءات تأوي عموما أنشطة تجارية بلغت مساحتها الجمالية 16,31 هكتار إلى موقّ سنة 2015. وتعلّق بمسار الانتزاع عدد من الإخلالات تمحورت حول تأمين الغرامات ودفعها وإحالة الملكية والتحويز.

فخلافًا لأحكام القانون عدد 85 لسنة 1976 المؤرخ في 11 أوت 1976 والمتعلّق بمراجعة التشريع المتعلّق بالانتزاع للمصلحة العمومية⁽²⁾، لم تقم الشركة بتأمين بعض غرامات الانتزاع وأمنت البعض الآخر منها بتأخير تراوح بين 11 و20 سنة.

وخلافًا للفصل الثاني من الاتفاقية المبرمة بين بلدية صفاقس والشركة التونسية السعودية للاستثمار الإنمائي المذكورة أعلاه وللبند الرابع من ملحق هذه الاتفاقية، تبين وجود 5 عقارات تشمل 6 قطع لم تقم البلدية بعد بإحالتها للشركة رغم تأمين هذه الأخيرة لمبالغ التعويض المتعلقة بها.

وخلافًا للفصلين 16 و17 من القانون عدد 85 لسنة 1976 المذكور أعلاه، لم تقم البلدية بالتحوّز المباشر أو بتقديم دعوى قضائية استعجالية لتقدير مبلغ الغرامة الوقتية في خصوص 5 عقارات تنسب ملكيتها واستغلالها إلى أحد الخواص رغم مراسلة الشركة للبلدية في الغرض منذ تاريخ 13 جانفي 2012.

(1) تعرّف دوائر التدخّل العقاري على أنّها مناطق تتدخّل في نطاقها الدولة أو الجماعات المحلية أو الوكالات العقارية لإنجاز برامج تهيئة وتجهيز أو تجديد أو تهيئ.

(2) كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد 26 لسنة 2003 المؤرخ في 14 أفريل 2003.

أ- تقسيم الأراضي

تمّت المصادقة على المثال التفصيلي لهيئة منطقة صفاقس الجديدة بمقتضى الأمر عدد 1265 لسنة 1983 المؤرخ في 21 ديسمبر 1983. وشابت إجراءات وأشغال التقسيم والتهيئة وبيع قطع الأرض التي أفرزتها التقسيمات إخلالات كانت لها انعكاسات سلبية على وفاء الشركة بالتزاماتها وعلى إنجاز المشروع في الآجال وبالكيفية المطلوبة.

فخلافًا للبند الثامن من الاتفاقية المبرمة بتاريخ 17 ديسمبر 1981، تم تسجيل تأخير في إنجاز أشغال تهيئة التقسيمات المتعلقة بمنطقة "بيكفيل" والمتمثلة في المقسم عدد 1 والمقسم عدد 2 والمقسم عدد 16 التي تمّت المصادقة عليها تباعا في 2 ديسمبر 1997 و 21 ديسمبر 1997 و 8 نوفمبر 2001 ولم تقم الشركة بإنجاز أيّ منها إلى غاية شهر مارس 2016. ويعزى هذا التأخير إلى ضعف التنسيق بين الشركة والبلدية وإلى عدم توفر التمويلات اللازمة والمقدّرة بأكثر من 13 م.د وفق تقديرات الشركة باعتماد أثمان لم تحيّن منذ التسعينات، وهو ما انعكس على تنفيذ المشروع حيث لا تزال مساحة قدرها 4,92 هك غير منجزة.

كما تم استغلال آلية تعديل التقسيمات التي يسمح بها القانون، لتغيير صبغة بعض المقاسم بصفة مخالفة لتوجّهات مثال الهيئة التفصيلي المصادق عليه لمنطقة صفاقس الجديدة مما تسبب في تعديل برامج استعمال قطع الأرض المهيأة حيث تبينّ خلافا لما تمّت برمجته بالمثال التفصيلي لهيئة المنطقة لسنة 1983، ارتفاع عدد المصحات الخاصة من مصحة واحدة إلى 5 مصحات. ويذكر كذلك المقسم عدد 3 المخصّص وفق البرنامج الأصلي لإنجاز منطقة مختلطة ذات أغلبية سكنية وتجارية تحتوي على تجهيزات ذات بعد اجتماعي وترفيهي وتربوي والذي تمّ تعويضه بمركبات عقارية للإدارة والخدمات.

كما ساهمت الشركة من خلال هذه التعديلات في تكريس المضاربة العقارية بما يتنافى مع هدف التهذيب العمراني للمنطقة. وفي المقابل لم يتمّ أخذ الحاجيات الجديدة المنبثقة عن التعديلات بعين الاعتبار حيث تفتقر المنطقة إلى مأوى جماعية للسيارات تناسب وحجم الأسطول الذي يتوجّه إليها كلّ يوم فهي لا تحتوي إلّا على مأويين إضافة إلى آخر ذي طوابق بطاقة استيعاب تقدّر بحوالي 700 مكان.

وتبيّن بخصوص القطعة G1 المخصّصة لبناء مأوى سيّارات ذي طوابق والمحتوية على مساحة مخصّصة لمحوّل كهربائيّ، تغيير في موقع المحوّل من الواجهة الشرقية للقطعة المطّلة على نهج

رئيسي ومنفصلا عن البناية إلى الواجهة الغربية للقطعة ليصبح مدمجا داخلها وهو ما مكن الشركة العقارية الخاصة المالكة لها من الانتفاع بمساحة تجارية إضافية تناهز 100 م² دون دفع ثمنها والذي لا يقل عن 0,500 م.د وذلك دون الحصول على التراخيص الإدارية في الغرض خلافا للفصل 65 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير علما وأنّ الفرع الجهوي للشركة التونسية للكهرباء والغاز قد قام بالأشغال في الغرض بطلب من الباعث العقاري دون الرجوع إلى البلدية أو الشركة. وثبت حسب المعاينة التي أجرتها دائرة المحاسبات بتاريخ 30 أكتوبر 2015 أنّ الشركة العقارية المكتسبة للقطعة متقدّمة في إنجاز الأشغال⁽¹⁾ وأنّ البلدية لم تسند رخصة بناء للباعث العقاري في الغرض.

وتوصي دائرة المحاسبات كلّاً من البلدية والشركة باتّخاذ ما يلزم من إجراءات لفرض تطبيق الترتيب العمرانية.

وفي نفس السّياق تمّ إبرام وعد بيع بالمراكنة لشركة خاصة للبعث العقاري في القطعة عدد 1 من المقسم عدد 14 المخصصة للتجهيزات الجماعية باعتماد سعر فردي للمتر المربع في حدود 560 د تمّ تقديره وفقا لصبغة القطعة وضوارب الاستغلال العقاري⁽²⁾ التي تمكّن من بناء 3 طوابق (R+2) ومساحة مغطاة تناهز 1769 م². إلّا أنّه تمّ قبل إتمام عقد البيع النهائي إدخال تغيير على صبغة القطعة لتصبح ذات صبغة متنوعة وذلك بموافقة المجلس البلدي لبلدية صفاقس. وبمقتضى هذا التعديل قامت الشركة بتقديم برنامج عمراي جديد لاستغلال القطعة يسمح ببناء 10 طوابق⁽³⁾ (R+9) وزيادة في المساحة المغطاة بنحو 700% حظي بالموافقة. وعوضا عن فسخ الوعد بالبيع نظرا لتغيير موضوعه وبروز عناصر جديدة جوهرية تدخل في تقدير ثمن البيع، قامت الشركة بإتمام عقد البيع النهائي بنفس الشروط وبنفس معايير ضبط الثمن والمساحة. وترتّب عن هذا التصرف نقص في أرباح الشركة بما لا يقلّ عن 0,681 م.د⁽⁴⁾ علما وأنها باعت قطعا في نفس الفترة بثمن 1000 د للمتر المربع وبخصائص عمرانية أقلّ مردودية.

كما تبين أنّ أحد الخواص يستغلّ منطقة خضراء مساحتها 2247 م² كائنة بالمقسم 25 إضافة إلى قطعة محاذية لها تمسح 281 م² على ملك الشركة كفضاء ترفيهي ومقهى بدون مقابل وذلك منذ ما يقارب عن 18 سنة وهو ما يعتبر استغلالا لملك عمومي بلدي بدون وجه قانوني موجب للتتبع.

(1) انتهاء كامل أشغال الأسس والهياكل لجميع الطوابق (R+6) والبدء في أشغال الهندسة المدنية.

(2) ضارب استعمال الأرض 0,43 وضارب استغلالها العقاري 1,30.

(3) ضارب استعمال الأرض 0,9 وضارب الاستغلال العقاري 6.

(4) باعتبار نقص في الثمن عن القيمة الحقيقية للمقسم بـ 500 د للمتر المربع.

وتوصي الدائرة بضرورة إرجاع القطعة G1 إلى الشركة وإحالتها إلى الملك البلدي والمطالبة بدفع المقابل المالي لاستغلالها لمدة 18 سنة وإرجاع القطعة F إلى مخزون الشركة العقاري التي تقدّر قيمتها بمبلغ 0,759 م.د مع تسوية المقابل المالي لاستغلالها لنفس المدّة.

ب- تهيئة المقاسم

تعلّق بتهيئة المقاسم عدد من النّقائص تمحورت حول آجال إنجاز الأشغال المصادق عليها ومدى مطابقتها للشروط الفنيّة والإدارية والحصول على ما يفيد إنجازها على الوجه المطلوب من قبل المصالح البلدية ذات النظر.

فخلافًا للفصل 64 من مجلّة التهيئة الترابية والتعمير ولقراري وزير التجهيز والإسكان المؤرّخين في 19 أكتوبر 1995 والمتعلّقين تباعا بضبط نوعية أشغال التهيئة الأولى والأشغال النهائية للتقسيم وكيفية استلامها وبضبط الوثائق المكوّنة لملفّ التقسيم وصيغ المصادقة عليه، لم تتقيد الشركة بإجراء الترخيص في تجزئة أشغال التقسيم إلى أشغال أولى وأشغال نهائية فيما يتعلّق بالطرقات وحواشيم والمساحات الخضراء، ممّا انجرّ عنه عدم التقيد بآجال محدّدة تنتهي بحلولها أشغال التهيئة. وترتّب عن ذلك عدم ضبط أيّ شرط يتعلّق بالآجال لجميع أشغال التهيئة بالمنطقة كما لم يتمّ ضمانها بكفالة بنكية أو برهون. وقد نتج عن هذه الإخلالات عدم اكتمال أشغال التهيئة بكامل المنطقة على معنى الفصل 77 من مجلّة التهيئة الترابية والتعمير والتي كان من المفروض حسب الدراسات المصاحبة لمثال التهيئة التفصيلي أن تنتهي في موفّى سنة 2000، أي بتأخير تجاوز 16 سنة حيث لا يزال جزء "بيكفيل" دون تهيئة إضافة إلى عدم إنجاز أشغال تهيئة أخرى ببعض أجزاء المنطقة الرئيسية.

ومن جانب آخر تبين خلافًا لقرار وزير التجهيز والإسكان المؤرّخ في 19 أكتوبر 1995 المذكور، عدم استلام أشغال التهيئة الأولى والنهائية بكامل حوزة المشروع منذ انطلاقه وذلك إلى بداية سنة 2016.

وخلافًا لنفس القرار، لم تقم الشركة بمدّ بلدية صفاقس بأمثلة مطابقة للشبكات مؤشراً عليها من قبل المتدخلين المعنّيين حيث تعهّدت البلدية بمسؤولية صيانة التجهيزات والمنشآت والفضاءات المدمجة بالملك العمومي والخاص لها دون توقّر شهادات المطابقة. وتنطبق هذه الوضعية على كافة منطقة صفاقس الجديدة منذ انطلاق تهيئتها، وهو ما يجعل كافّة أشغال التهيئة المنجزة غير مشمولة بأمثلة مطابقة وتعتبر بذلك تهيئة وقتية وغير مستوفاة للإجراءات الترتيبية ولا تخلي مسؤولية الشركة المهيّنة.

ج- بيع القطع المهيأة

شأب عمليات بيع القطع المهيأة عدد من الإخلالات تعلّق أهمّها بالعقود وإجراءات البيع والخلص والتحويز والرقابة والآجال.

فخلافًا للفصل 15 من القانون عدد 17 لسنة 1990 المؤرّخ في 26 فيفري 1990 والمتعلّق بتحويز التشريع الخاصّ بالبعث العقاري، تبين عدم تقيّد الشركة بواجب إبرام عقد البيع النهائي في أجل شهر ابتداء من تاريخ الخصاص التام للثمن النهائي للعقار، على غرار القطعة عدد 18 من المقسم "25ب" التي تمت إجراءات خلاصها بتاريخ 20 ماي 1993 في حين أنّ إبرام عقد البيع النهائي قد تمّ بتاريخ 7 مارس 2012 أي بتأخير ناهز 19 سنة. ويرجع هذا التأخير في أغلب الحالات إلى عدم تسوية الوضعية العقارية للقطع موضوع البيع.

كما لم تتول الشركة تفعيل الإجراءات القانونية المعمول بها في ما يتعلّق بفسخ العقود وإعادة إجراءات البيع وتحميل الموعد لهم الغرامة المنصوص عليها بالوعود بالبيع وبكراسات شروط التقسيمات. ويذكر على سبيل المثال الوعد بالبيع المتعلق بالقطعة G1 الذي تنازل صاحبه عن التسبقة بمبلغ 0,100 م.د لفائدة منتفع آخر حيث أنّ مصاريف فسخ العقد الأول فاقت 0,077 م.د. كما يذكر في ذات السياق مواصلة انتفاع مشتر ثان بنفس سعر بيع القطعة عدد 18 من المقسم 3C البالغ 0,176 م.د رغم مرور 9 سنوات بين تاريخ إبرام الوعد بالبيع وتاريخ عقد البيع النهائي. وترتب عن عدم مراجعة الثمن بما يتماشى مع أسعار السوق ضرر مالي للشركة بما قيمته 0,018 م.د.

وبالنظر في عينة من البيوعات تمت خلال الفترة 1998-2005، تبين قيام الشركة ببيع بعض القطع بأسعار لا تعكس القيمة المتداولة في السوق، وهو ما تسبب في نقص في أرباحها بمبلغ يناهز 2 م.د.

كما قامت الشركة بإبرام بيوعات لم تأخذ فيها بعين الاعتبار عنصر المردودية في احتساب ثمن المتر المربع لفائدة بعض الحرفاء دون سواهم وعلى نحو غير شفاف وهو ما تسبب في نقص في مواردها وذلك على غرار بيع القطعة عدد 2 التي تمسح 540 م² وتمكن من بناء مساحة مغطاة قدرتها الشركة بـ 2538 م² بثمن 850 د للمتر المربع مقابل بيعها القطعة بـ 1 بنفس المقسم وخلال نفس الفترة تمسح 888 م² وتمكن من بناء مساحة مغطاة قدرها 3747 م² بـ 665 د للمتر المربع الواحد أي بنقص في الأرباح لا يقلّ عن 0,164 م.د.

وخلافاً للفصل 12 من القانون عدد 17 المؤرخ في 26 فيفري 1990 المتعلق بتحويل التشريع الخاص بالبعث العقاري وللوعود بالبيع، قبضت الشركة مبالغ مالية بعنوان تسبيقات على بيع قطع أرض قبل إمضاء الوعود بالبيع وتراوحت هذه المبالغ بين 0,025 م.د و 0,255 م.د في عينة من الملفات.

وخلافاً للفصل 13 من نفس القانون، لم تقم الشركة بإلغاء عقود البيع التي تأخر أصحابها عن الدفع في الآجال ولم تحترم إجراءات وآجال التنبيه على المتلدين.

كما أنها لم تسهر على تطبيق خطايا التأخير المنصوص عليها بالفصل الثالث من وعود البيع والمحددة بنسبة 1,25% عن كل شهر تأخير. وفاق مبلغ الخطايا غير الموظفة ما قيمته 0,015 م.د في عينة من 3 ملفات.

وخلافاً لمقتضيات كراس الشروط المنظمة للبتة، لم تتول الشركة تقديم صك بمبلغ 0,598 م.د للخلاص وصادر عن أحد المشتريين لقطعتي أرض (عدد 10 و 11 من المقسم عدد 13) بعنوان تسبقة بنصف ثمن البيع في إطار مزاد علني. فضلاً عن إلغاء الصك المذكور، انتفع المعني بالأمر دون تبرير بتقسيط في الدفع مخالفة لما نص عليه الوعد بالبيع ورغم عدم التزامه بآجال الخلاص التفاضلية، لم تتول الشركة تطبيق خطايا التأخير التعاقدية التي ناهز مبلغها 0,071 م.د.

وخلافاً لكراس شروط بيع الأراضي، لا تدرج الشركة آليا ضمن عقود البيع شروطاً تلزم المشتري بالبداية في أشغال البناء في أجل أقصاه 12 شهراً من تاريخ التحوّل وإتمامها في ظرف 36 شهراً وبمنع التفويت في الأرض قبل إتمام البناء. وقد ترتّب عن ذلك تأخير في الشروع في الأشغال تراوح في عينة من الملفات بين 4 سنوات و 20 سنة وتأخير في إتمامها تراوح بين 3 سنوات و 11 سنة.

كما ترتّب عن هذا الإخلال مضاربة عقارية نتيجة ارتفاع قيمة المقاسم بين تاريخ شرائها وتاريخ بنائها إضافة إلى عدم إلغاء الشركة لعقود بيع الأراضي التي تولّى أصحابها التفويت فيها دون بناءها وحقّقوا من خلال ذلك أرباحاً بلغت في عينة من البيوعات⁽¹⁾ 11,213 م.د وتراوحت بين 0,136 م.د و 5,730 م.د. من ذلك أن الشركة العقارية التي اقتنت بتاريخ 2 أكتوبر 1998 القطعتين عدد 2 و 3 من المقسم عدد 5 بثمن 0,620 م.د قامت ببيعها بتاريخ 5 سبتمبر 2005 بما قيمته 2,950 م.د.

وقد نتج عن عدم حرص الشركة والبلدية على تطبيق الشروط القانونية والتعاقدية المتعلقة بآجال تنفيذ أشغال البناء عدم اكتمال أشغال تهيئة وبناء المنطقة حيث أنها لا تزال تشكو من

(1) ثمانية ملفات من مجموع 23 ملف بيع.

فوضى عمرانية بعد مرور 30 سنة من بداية المشروع من ذلك أن أشغال تعبيد بعض الأنهج وتهيئة المناطق المخصّصة للتجهيزات الجماعية وخاصة المناطق الخضراء وممرات المترجلين غير مكتملة وأضحت القطع الشاغرة بالمنطقة مصباً للفضلات.

د- إنجاز التجهيزات الجماعية

تولت الشركة بيع القطع المخصّصة للتجهيزات الجماعية بمبلغ قدره 1,751 م.د في حين أنّ ملكية هذه القطع من المفروض أن تؤوّل بمجرّد المصادقة على التقسيم إلى الملك العمومي البلدي وفقاً لأحكام الفصل 67 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير.

ولم تنجز الشركة كافة المآوي ذات الطوابق المبرمجة بالمنطقة حيث لم تتجاوز نسبة إنجازها 28,6% على غرار المآويين بالقطعتين G1 و G2 إذ كان من المفترض أن تنتهي أشغال بنائهما تباعاً منذ ماي 2012 وماي 2013. كما أنّ نسبة إنجاز المآوي نصف التحتية التي لم تتجاوز 31%.

وخلافاً لما تمّت برمجته بأمثلة التقسيمات، لم تنجز الشركة بعد كافة المساحات المخصّصة لممرّات المترجلين حيث لم تتعد نسبة تنفيذها 49,4% وكذلك كان شأن المساحات الخضراء التي لم تتجاوز نسبة إنجازها 75,4%.

II- التصرف في الشراءات

شاب التصرف في شراءات الشركة عدد من النقائص شملت عدم الإلتزام بتطبيق الإجراءات والتضييق في المنافسة. كما لم تحرص الشركة على تنفيذ العقود المبرمة مع المتعهدين والمقاولات ممّا أضرّ بدمتها المالية. وتجلّت هذه النقائص أساساً في تنفيذ كلّ من مشروع البعث العقاري "مأوى السيارات ذو طوابق" بالمقسم عدد 13 أ و "الأسوار" الكائن بالمقسم 23 أ من منطقة صفاقس الجديدة.

أ- الشراءات في إطار الاستشارات

خلافًا لإجراءاتها الداخلية في مجال إبرام الشراءات⁽¹⁾، لم تتول الشركة تعيين لجنة للشراءات التي لا يتجاوز مبلغها 100 أ.د. كما قامت بعقد شراءات يتجاوز مبلغها السقف المذكور في

(1) تعتمد الشركة في تحقيق شراءاتها مبادئ حسن التصرف ومحاضر مداوالات مجلس الإدارة المنعقد بتاريخ 16 فيفري 1984 حول كيفية إبرام الصفقات وأسقف اختصاص كلّ من لجنة الشراءات ولجنة الصفقات المنقّحة بمقتضى محضري مداوالات مجلس الإدارة المنعقد بتاريخ 12 مارس 1992 وبتاريخ 27 مارس 2007.

إطار استشارة عوضاً عن إجراء طلب للعروض. وقد شمل هذا الإخلال سبعة أقساط فنية من أشغال تنفيذ مشروع "رباط المدينة" و"العين بالاص" بمبلغ جملي يساوي 2,304 م.د.

وتبيّن كذلك سوء تحديد الشركة لحاجياتها على الرغم من تعيينها لمصممين ومكاتب متابعة للغرض. فقد آل تنفيذ أشغال الاستشارة الخاصة بقسط الطلاء "بمأوى السيارات ذو طوابق" موضوع عقد أولي بمبلغ 124,305 أ.د. إلى زيادة في الكميات بلغت قيمتها 52,132 أ.د. أي ما يعادل 45% من القيمة الأصلية للأشغال.

كما قامت الشركة بتوجيه بعض الطلبات إلى مقاولات معينة خلافاً لمبدأ الشفافية ولشروط المنافسة. فقد تبيّن في إطار الاستشارة المتعلقة بأشغال قسط تزويق الأسقف والفواصل "بمأوى السيارات ذو طوابق" بمبلغ ناهز 110 أ.د. أنّ العرض المالي للشركة المكلفة بتنفيذه يفوق العرض الأقل ثمناً بمبلغ 0,021 م.د. وكذلك كان الشأن بالنسبة لقسط الهيكلية المعدنية للمحلات وتغليف الأطر وحواجز مدارج النجدة "بمأوى السيارات ذو طوابق" والذي فازت به مقاوله بسعر فاق العرض الأقل ثمناً بمبلغ 0,031 م.د.

ومن ناحية أخرى أدّى سوء تحديد شروط المشاركة وقصر الأجل الممنوحة لتقديم العروض إلى تضيق مجال المنافسة وإلى توجيه الطلبات إلى مقاولات دون غيرها. وهو ما تمت معاينته بالاستشارة المتعلقة بقسط حواجز الممرات وتغليف الأعمدة بمبلغ 0,347 م.د. حيث ترتب عن إقرار تسعة (9) أيام فقط كأجل أقصى لتقديم العروض انحصار المنافسة بين شركتين تم إسناد الطلبية إلى إحدهما رغم عدم تقديمها لوثيقة الضمان الوقي وهو سبب موجب للإقصاء حسب الفصل 2.4 من كراس الشروط الإدارية الخاصة بالاستشارة.

وتتأكّد المعاملة التفاضلية التي انتفعت بها المقاوله المكلفة بتنفيذ الاستشارتين المذكورتين أعلاه بتمكينها وبدون ضمانات بنكية من تسبقتين تم خلاصهما كلياً قبل الشروع في تنفيذ الأشغال بنسبة 54% من مبلغ الاستشارة الأولى وبنسبة 44% من قيمة الاستشارة الثانية علماً وأن الفصل 34 من كراس الشروط الإدارية الخاصة لكلتا الاستشارتين حدّد التسبقة بنسبة 5%.

وكذلك كان الشأن فيما يتعلق باسناد وتنفيذ الاستشارة الخاصة بقسط المصاعد الكهربائية برباط المدينة بمبلغ 0,190 م.د. حيث تسبب قصر آجال تقديم العروض إلى الحدّ من المنافسة حيث سحبت 6 شركات ملف الاستشارة ولم تتقدم بعروض سوى 3 شركات. كما تم توجيه الطلبية إلى مقاوله رغم خلو عرضها من وثيقة الضمان الوقي إضافة إلى عدم استجابتها للشروط الفنية حيث أنها أدلت بقائمة في الوسائل البشرية لا تحتوي على مهندس في الالكترو-ميكانيك صاحب خبرة لا تقل

عن 5 سنوات خلافا للشروط الإدارية والفنية الخاصة بالاستشارة. كما تم تمكين الشركة المعنية من تسبقة عند إمضاء العقد تساوي 20% من مبلغ الصفقة دون أن تقدم ضمانا بنكيا في هذا المبلغ وذلك خلافا للفصل 14 من كراس الشروط الإدارية الخاصة. كما تم تمكينها من مبلغ 128,25 أ.د أي 45% من قيمة الصفقة قبل تسلم التجهيزات بمدة 6 أشهر وذلك خلافا لنفس الفصل الذي ينص على دفع تلك النسبة عند قبول المصاعد على عين المكان. وبذلك تمّ تمكين صاحب الصفقة من مبلغ 0,185 م.د قبل التزوّد بالمعدّات ودون الحصول على أية ضمانات في شأنها وهو ما يمثّل 65% من مبلغ الصفقة و98% من قيمة كشف الحساب النهائي.

وآل تنفيذ الصفقة إلى قبول معدات غير مطابقة للشروط الفنيّة التعاقدية وغير قابلة للاستغلال وفقا لمحضري المهندس المستشار ومكتب المراقبة الفنيّة. وقامت الشركة لاحقا بتعويض المصاعد الكهربائية المعابة تكبّدت من خلالها مبلغا إضافيا بقيمة 0,273 م.د. ويعود ذلك إلى تعمد توجيه الطلب إلى الشركة المعنية وخلصها في معظم الثمن قبل إنجاز الصفقة بدون أيّ ضمانات مالية وعدم تجربة المعدات قبل خلاصها ممّا يثبت وجود شبهة فساد موجبة للتتبّع.

ولم تقم الشركة بتطبيق غرامات التأخير على كلّ المتعهّدين الذين قاموا بإنجاز أشغالهم في آجال تعدت الآجال التعاقدية. وفاق مبلغ الخطايا غير المطبقة بالنسبة لأربع استشارات ما قيمته 0,128 م.د.

ب- عقود مقاولات الأشغال

شابت عقود الصفقات التي أبرمتها الشركة عدد من الإخلالات من أبرزها ما تمت ملاحظته بخصوص مشروع "مأوى السيارات ذو طوابق" ومشروع "الأسوار".

1- مشروع "مأوى السيارات ذو طوابق" بالمقسم 13

خصّصت القطعة عدد 4 من المقسم 13 الكائنة بشارع قرطاج بمنطقة صفاقس الجديدة لإقامة مأوى سيارات ذي طوابق يمسح 25 ألف م² بكلفة ناهزت 15,596 م.د. ويتكوّن المبنى من 4 طوابق سفلية معدّة للأنشطة التجارية و6 طوابق علوية مخصّصة للمأوى بطاقة استيعاب تناهز 500 مكان. وقد شاب إنجاز مختلف الأقسام إخلالات تعلقت أساسا بالإعلان عن المنافسة وبقبول العروض وفرزها وبإسناد الطلبات وإنجازها.

1-1- قسط الأسس العميقة بمبلغ 0,751 م.د

لم تراعى الشركة مبادئ الشفافية والمساواة بين العارضين حيث تبين أن عرض الشركة الفائزة بالصفقة غير مطابق لشروط طلب العروض وذلك لتقديمها شهادة في الوضعية الجبائية غير صالحة. كما تمّ إسنادها بالصفقة دون أن تكون صاحبة العرض الأقل ثمنًا. إلا أنّ الشركة قامت في الأثناء بطلب أثمان جديد اقترحت هذه المقاوله على إثره تخفيضاً على عرضها الأصلي مباشرة لدى المدير العام للشركة وهو ما مكّنها من الفوز بالطلب. كما تسرّب خطأ في احتساب نسبة هذا التخفيض ترتّب عنه خلاص مبلغ غير مستحقّ ناهز 0,030 م.د.

كما تبين عدم دقة ضبط حاجيات المشروع حيث بلغت قيمة الأشغال المنجزة 0,751 م.د وهو ما يقل بقرابة 25% عن المبلغ الأصلي للصفقة كما شهد 12 فصلا من مجموع 14 تغييرات تراوحت نسبها بالنقص أو بالزيادة بين 50% و120% وهو ما يعدّ تقصيرا من قبل مجمع مهندسي الهياكل بالنظر لتجاوز هذه النسب بصفة كبيرة لنسبة 10% المسموح بها بالفصل 7 من العقد.

وقامت المقاوله بتنفيذ الأشغال على امتداد سنة متجاوزة الأجل التعاقدى المحدّد بمدة 65 يوما دون أن تتولى الشركة تفعيل الفصل 31 من كراس الشروط الإدارية الخاصة القاضي بتطبيق غرامات التأخير والتي وصل حدّها الأقصى إلى 0,100 م.د.

كما قامت المقاوله بإنشاء 5 أوتاد قطر 700 مم خارج حوزة المشروع وذلك لإقامة خزان مياه السلامة نتيجة سهو المصمّم عن إدراجه في الدراسة الأصلية خلافا للملف التقسيم المصادق عليه في الغرض وهو ما حال دون قبول الأشغال من قبل البلدية التي رفضت إسناد شهادة المطابقة للأشغال.

1-2- طلب عروض الهندسة المدنية بمبلغ 6,340 م.د

تعلّق بإسناد وتنفيذ صفقة الهندسة المدنية لمشروع "المأوى ذو طوابق" العديد من النّقائص نتيجة عدم دقة شروط المشاركة وعدم التزام المقاوله ببنود العقد كما لم تقم الشركة بما يلزم لضمان حسن تنفيذ الأشغال.

فبخصوص الدعوة إلى المنافسة، تبين ضيق الأجل الممنوح للعارضين لتقديم عروضهم الفنية والمالية الذي لم يتجاوز 19 يوما رغم الصبغة الفنية الخصوصية لمكونات المشروع وهو ما أثر سلبا على المنافسة حيث سحبت الملف وشاركت في طلب العروض 3 مقاولات فقط تمّ إقصاء واحدة منها لعدم الكفاءة الفنية.

أمّا خلال تنفيذ الأشغال فقد مكّنت الشركة المقاوله من دفعات على الحساب غير مستحقة. فخلافاً للفصل 11 من كراس الشروط الإدارية الخاصة بالصفقة قامت الشركة بخلاص تسبيقات على الكشوفات الوقتية⁽¹⁾ بمبلغ جملي قدره 1,150 م.د. كما لم تقم بخصم مبلغ يناهز 0,115 م.د من كشف الحساب الوقتي عدد 6 خلافاً للفقرة 4 من نفس الفصل.

كما تمّ تمكين المقاوله من مبلغ 0,060 م.د دون وجه حق لقاء تجميد المعدات والوسائل لمدة 90 يوماً⁽²⁾ في حين أنّ دفتر الحضيره ينصّ على أنّ هذه المعدات لم توضع على ذمة المشروع إلاّ بعد انقضاء المدة التي طالبت المقاوله خلالها بالتعويض علماً وأنّه خلال هذه المدة تمّ خلاص كشفين للحساب الوقتي بقيمة 0,424 م.د تتعلّق بأشغال تركيز الحضيره والترتيب وتحجيم الأوتاد والحفروهي مطابقة لمخطط إنجاز المقاوله. وإضافة إلى ذلك تم ولنفس الأسباب تمكين المقاوله من أجل تنفيذ إضافي مدته 90 يوماً.

وورد بكشف الحساب الوقتي عدد 16 أنّ المقاوله صاحبة الصفقة قامت بتقديم ضمان بنكي مقابل الحجز بعنوان الضمان البالغ إلى حدود تاريخ الكشف المذكور مبلغ 0,622 م.د غير أنّه تبين أنّ المقاوله لم تقدم البتة الضمان المذكور وهو ما يعتبر تزوير للوقائع. كما لم يتول المدير المالي وقسم المحاسبة التأكّد من صحة تصفية المبلغ المذكور وتضمينه في مجلدات الشركة الحسابية.

ومن جانب آخر وافقت الشركة على منح المقاوله مبلغاً جزافياً قدره 0,200 م.د استجابة لطلب ثان تقدّمت به هذه الأخيرة للتعويض عن تجميد المعدات والأعوان لمدة 225 يوماً ومراجعة أثمان الصفقة إضافة إلى مبلغ 0,100 م.د لتغطية تكاليف أشغال تعديل قياسات المدرجات الكهربائية. وخلافاً لهذا الاتفاق، تمّ تمكين المقاوله من مبلغ 0,350 م.د وهو المبلغ المدون بطلبها بتاريخ 13 جويلية 2010 وموضوع الفاتورة عدد 01-2010 بتاريخ 5 جوان 2010.

وبالرجوع إلى مجلدي الحضيره عدد 3 وعدد 4 تبين أنّ الأشغال لم تتوقّف كلياً وأنّها تعلّقت بالأشغال النهائية مثل التلبيس والتبليط والتنظيف لا يستدعي إنجازها قائمة المعدات التي تمّ تعويض المقاول على تجميدها على ذمة المشروع بمبلغ يومي يساوي 3.500 د إضافة إلى 438 د يومياً بعنوان كلفة الأعوان. كما يتعلّق أهم جزء منها بأشغال إضافية مثل صبّ مدرجات النجدة والزيادة في القيمة لبعض فصول الإسمنت المسلّح والتي تمّت فوترتها على سبيل التسوية في إطار الأثمان الجديدة.

(1) أعداد 11 و14 و15 و16.

(2) بين 11 فيفري 2008 تاريخ الإذن ببداية الأشغال و5 أفريل 2008.

(3) لفترتين الأولى بين 1 نوفمبر 2009 و21 فيفري 2010 والثانية بين 22 فيفري 2010 و15 جوان 2010.

كما يثبت مخطط المقاوله لتنفيذ الأشغال ومراسلات الشركة في الغرض أنّ تعليق الأشغال تسبّب فيه صاحب الصفقة وبذلك فإنّ هذه المبالغ ليست مستحقة وتمّ دفعها على غير وجه حق ممّا ألحق ضرراً مالياً بالشركة.

وبخصوص الأثمان الجديدة التي ناهزت مبلغ 0,700 م.د فعلاوة على عدم إبرام ملحق في شأنها، فإنّ أغلبها يتعلّق بأشغال تعاقدية تمّ تمكين صاحب الصفقة في إظهارها من زيادة في الأسعار تبعاً لمحاضر بين المهندس المعماري والمقاوله والشركة دون مبرر حيث تعلّق بمبلغ 0,424 م.د منها بتغيير أشغال التبليط لطبقة الجولان والتي مرّ ثمن المتر المربع منها من 11,8 د إلى أكثر من 35 د دون تقديم مذكرة في كيفية احتسابه.

وخلافاً لعقد الصفقة لم تقم الشركة بخصم 3% من قيمة الأثمان الجديدة مقابل التخفيض الذي منحه صاحب الصفقة في عرضه المالي وبمبلغ مجموع ما كان يفترض طرحه بهذا العنوان ما يناهز 0,021 م.د تمّ دفعه دون وجه حق.

وخلافاً للفصل 5 من كراس الشروط الإدارية الخاصة لم تقم الشركة بطلب حجز الضمان التّهائي بمبلغ 194.168 أ.د رغم العيوب المتعلقة بأشغال الكتامة السطحية وتغليف الطابق تحت الأرضي. وقد ألحق تصرّف الشركة على هذا التحوّضراً مالياً بما ناهز 65 أ.د.

وقامت الشركة بالتزوّد بالخرسانة بكمية 350 كغ/م³ بواسطة أذن تزوّد خارج إطار الصفقة لدى شركة متفرعة عن المقاوله صاحبة الصفقة بمبلغ فاق 0,028 م.د بحساب 87 د للمتر المكعب الواحد وذلك خلافاً لجدول الأثمان الذي يحتوي على هذا الفصل بثمن فردي قدره 42 د للمتر المكعب. ويعتبر هذا التمشي بمثابة مراجعة لثمن هذا الفصل خلافاً للبند 10-3 من كراس الشروط الإدارية الخاصة تحصّلت المقاوله بموجبه على مبلغ فاق 0,015 م.د على غير وجه حقّ.

كما تمّ تمكين صاحب الصفقة من زيادات في القيمة غير مستحقة فاقت قيمتها 0,057 م.د منها 0,030 م.د تتعلّق بأشغال أنجزها مزود آخر بخصوص إصلاح عيوب في وصلات التمدّد والباقي بفصول قامت الشركة باقتنائها لدى مزوّدين آخرين بواسطة أذن تزوّد منفصلة عن الصفقة.

وبمبلغ مجموع ما تمّ دفعه دون وجه حقّ لفائدة المقاوله صاحبة الصفقة مبلغ ناهز 0,603 م.د وهو ما من شأنه أن يشكّل خطأ تصرّف في حقّ الشركة.

وعند قبول الأشغال تبين أنّ محضر القبول الوقي غير ممضى من كلّ أعضاء لجنة القبول وخاصة المراقب الفني للمشروع. ورغم ذلك قامت اللجنة المتكونة من المهندس المعماري والمهندسين المستشارين لقسط الهيكل والمدير العام للشركة بالتصريح بالقبول الوقي للأشغال دون تحفظات بتاريخ 9 جويلية 2010. إلاّ أنّه تبين لاحقا أنّ المراقب الفني قد أبدى تحفظات بخصوص أشغال العزل للمأوى ولمجمع مياه السلامة حيث ظهرت عيوب جوهريّة خلال وبعد تنفيذ الأشغال نتج عنها تسرب مياه الأمطار من الأسقف عبر كلّ الطوابق وصولا إلى الطابق السفلي. وأعلنت الشركة المقاولّة بتاريخ 1 جوان 2011 بهذه العيوب ودعتها إلى إصلاحها نظرا لفداحة الأضرار الحاصلة. وأمام رفض هذه الأخيرة القيام بالإصلاحات الضرورية قامت الشركة بتعيين مناولين لإنجاز هذه الأشغال بمبلغ جملي بلغ 0,065 م.د.

ويلاحظ في هذا الخصوص أنّ الشركة قامت بالقبول الوقي للمشروع دون تحفظات في التاريخ المذكور إلاّ أنّ دفاتر الحاضرة تبين أنّ الأشغال تواصلت دون انقطاع إلى غاية 29 سبتمبر 2010 على امتداد 960 يوما أي بتأخير لا يقلّ عن 330 يوما. ورغم ذلك لم تقم الشركة بتطبيق الفصل 20 من عقد الصفقة القاضي بتطبيق خطايا تأخير ناهز مبلغها 0,887 م.د.

وخلافا للفصل 5 من كراس الشروط الإدارية الخاصة بالصفقة قامت الشركة بتحرير كامل الحجز بعنوان الضمان بمبلغ 0,513 م.د بعد 3 أيام من التصريح بالقبول الوقي دون تحفظات كما لم تتول خصم الحجز بعنوان الضمان بمبلغ 0,149 م.د على الكشوفات الوقتية والفواتير اللاحقة التي بلغت قيمتها 1,485 م.د.

وترتب عن هذا التصرف إعدام كامل ضمانات الأشغال التي تبين لاحقا أنّها غير مطابقة للمواصفات فيما يتعلّق بأشغال الكتامة للسطح وخزان الماء ووصلات التمدّد حيث راسلت الشركة المقاولّة لتعلمها أنّها مطالبة بإرجاع مبلغ الحجز بعنوان الضمان نظرا للعيوب في الأشغال موضوع تقرير إختبار وإذن على عريضة. ولم تقم المقاولّة بإرجاع أي مبلغ أو بأشغال الإصلاح الضرورية نظرا لعدم توقّر آليات تعاقدية أو حجوزات على مستحقّاتها تجبرها على القيام بذلك. وأفادت الشركة أنّها قامت بهذا التصرف حرصا منها على إنجاح المشروع ولتمكين باقي المناولين من دخول حوزة المشروع لإتمامه في الآجال كما أفادت أنّه صدر لاحقا حكم قضائي ابتدائي يقضي بتحميل المسؤولية للمقاولّة المعنية.

3-1- طلب العروض المتعلق بنجارة الألمنيوم موضوع الصفقة المبرمة بمبلغ

0,802 م.د.

تبين خلال مرحلة فرز العروض المالية إقصاء العرض الأقل ثمنًا بقيمة 0,868 م.د وإسناد الصفقة للعرض الموالي بقيمة 1,046 م.د وذلك خلافاً لشروط طلب العروض. ويندرج هذا التصرف في إطار التوجيه المتعمد للصفقة حيث دأبت الشركة على التعامل في معظم مشاريعها مع المزود المعني في مجال نجارة الألمنيوم وذلك خلافاً للفصلين 2 و 5 من القانون عدد 64 لسنة 1991 المؤرخ في 29 جويلية 1991 المتعلق بالمنافسة والأسعار كما تمّ اتمامه وتنقيحه بالنصوص اللاحقة.

وخلافاً لإجراءات الشراء المعتمدة لدى الشركة تمّ إسناد فصول لم تنجزها المقاوله صاحبة الصفقة وفصول أخرى جديدة دون اللجوء إلى المنافسة وذلك بمقتضى أذن تزود لشركة أخرى بمبلغ جملي يساوي 0,078 م.د. وتبين من خلال الإطلاع على السجل التجاري لهذه الشركة أنّ وكيلها القانوني يعمل موظف بالشركة مكلف بمتابعة مشروع "مأوى ذو طوابق" وهو ما يشكل تضارباً في المصالح ويؤكد توجيه الطلبات مباشرة إلى هذه المقاوله على نحو غير شفاف.

وتبين من خلال ملف الخلاص أنّ تنفيذ الأشغال شهد تأخيراً ناهز 310 يوماً إلا أنّ الشركة لم تطبّق خطايا التأخير بمبلغ يساوي 0,044 م.د كما لم يتمّ التصريح بقبول الأشغال.

4-1- طلب العروض لاقتناء وتركيب مصاعد كهربائية لمأوى السيارات ذو

طوابق موضوع الصفقة المبرمة بمبلغ 0,380 م.د.

شاب إسناد الصفقة عيوب تتعلق بالشفافية وبالنزاهة حيث عمدت الشركة إلى توجيه الطلب إلى أحد المشاركين رغم أن عرضه المالي النهائي البالغ 0,500 م.د لم يكن العرض الأقل ثمنًا (0,458 م.د) وعملت كل من لجنة الصفقات ومجلس الإدارة هذا القرار بالقيمة الفنية ومتانة التجهيزات المقترحة.

وفي هذا الإطار قام كلّ من رئيس مجلس الإدارة والمدير العام والمدير المالي المتعاقد بزيارات ميدانية إلى مصنع المعدات ببلد المنشأ الصين على حساب صاحب الصفقة. ومن شأن قبول معدات تبين لاحقاً أنّها غير مطابقة للمواصفات خلافاً لما تمّ الإقرار به ضمن تقرير الفرز أن يحجب بعض التجاوزات. وأفادت الشركة أنّ الهدف من الزيارات هو التعرف على منتج المصنّع بمبادرة من الشركة صاحبة الصفقة التي كانت تسعى آنذاك للحصول على موافقة المصنّع المذكور لتسويق منتوجه

بالسوق التونسية لأول مرة وقد قامت ببرمجة مثل هذه الزيارات لعدد من شركات البعث العقاري وغيرهم من الأطراف المعنية باعتبارهم حرفاء محتملين.

وتبيّن إسناد تسبيقات غير مستحقة ناهز مبلغها 0,110 م.د دون تقديم ضمانات بنكية في شأنها. كما كلفت الشركة مقابلة أخرى بإنجاز أشغال توسعة حوض المدارج الكهربائية بكلفة تساوي 0,100 م.د، نتيجة عدم مطابقة قياسات المدارج، لم تقم بتحميلها على كاهل الشركة المخلة.

وفي غياب القبول الوقي والنهائي للأشغال تبين على إثر المعاينة الميدانية التي قامت بها الدائرة بتاريخ 17 جوان 2015 عدم استغلال مدرجين كهربائيين نظرا لخلل في التركيب كما أنّ مصعد السلع غير قابل للاستعمال في حين يتم استغلال المصاعد الكهربائية من قبل العموم على الرغم من تأكيد مكتب المراقبة الفنية أنّ ذلك يمثل خطرا على سلامة المستعملين والذي ينسحب أيضا على المدارج الكهربائية.

وتبيّن أنّ تنفيذ الصفقة شهد تأخيرا ناهز 689 يوما دون أن يتم تطبيق خطايا التأخير بمبلغ يعادل 0,131 م.د.

ونتيجة لمجمل هذه الإخلالات، فإنّ الشركة قامت بقبول وخلص معدات غير مطابقة للمواصفات ودفع مبالغ على غير وجه حقّ لفائدة صاحب الصفقة بدون تفعيل الضمانات المالية التي لم تقم بحجزها خلافا للعقد وهو ما ألحق بها ضررا ماليا مباشرا ناهز 0,610 م.د ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرف.

وأفادت الشركة بخصوص جميع الاخلالات التي شابت تنفيذ العقود المذكورة أنّ مصلحتها تقتضي العمل على إنهاء إنجاز المشروع في الآجال مع ما يستوجبه ذلك من مرونة في فض الخلافات التي يمكن أن تصدر عن مقابلة الهندسة المدنية أو غيرها من المقاولات الأخرى إذ أنّ الهدف الذي تسعى الشركة إلى تحقيقه يكمن في ضرورة تحقيق النتائج المالية المرجوة من المشروع والمحافظة على سمعتها لدى الحرفاء.

2- مشروع "الأسوار" المقام على المقسم 23أ

خصّص المقسم 23أ من منطقة صفاقس الجديدة البالغة مساحته 9.073 م² لإقامة مشروع سكني وتجاري بكلفة تقديرية ناهزت 25 م.د. وبعد إتمام قسط الأسس العميقة والشروع في تنفيذ أشغال الهندسة المدنية توقّف المشروع بقرار من البلدية ممّا أضرب بمصالح الشركة.

فبخصوص قسط الهندسة المدنية موضوع الصفقة المبرمة بمبلغ 18 م.د والتي أنجز في شأنها أشغال بمبلغ 4,408 م.د قبل أن يتمّ فسخ العقد، فإنّ إسنادها وتنفيذها وفسخها قد شابته العديد من الإخلالات حالت دون ضمان حقوق الشركة. كما تبين في هذا الباب أنّ الشركة لم تأخذ الاحتياطات الكافية في التعامل مع الوضعية المعقدة للمشروع المنبثقة عن القرارات الإدارية الصادرة في الغرض.

فعلى الرغم من صدور قرار الوزير المكلف بالثقافة بتاريخ 15 مارس 2011 القاضي بتوقيف أشغال المشروع واصلت الشركة إجراءات تعيين المقاولات لقسط الهندسة المدنية رغم ما يمكن أن ينجّر عن ذلك من تبعات قانونية ومالية على الشركة. فقد قام مجلس الإدارة المنعقد في 15 ديسمبر 2011 باتخاذ قرار مواصلة إنجاز أشغال المشروع فيما تمّ لاحقاً في الجلسة المنعقدة بتاريخ 6 جانفي 2012 المصادقة على اسناد الصفقة بمبلغ 18 م.د شرط تعهد المقاول بعدم المطالبة بتعويضات في صورة توقّف الأشغال بمقتضى قرارات إدارية خلال التنفيذ. وتمّ الشروع في التنفيذ بتاريخ 14 أبريل 2012 رغم توصل الشركة بتنبيه صادر عن بلدية صفاقس بتاريخ 15 مارس 2012 يقضي بتوقيف الأشغال.

وكان لهذه القرارات الأثر السلبي على مصالح الشركة وعلى مدى وفائها بالتزاماتها حيث صدر لاحقاً بتاريخ 18 أبريل 2012 قرار بلدي ثان يقضي بإيقاف الأشغال كما صدر عن المحكمة الابتدائية بصفاقس حكم استعجالي في حقّ الشركة والمقاول بتاريخ 5 جويلية 2012 يقضي بتوقيف الأشغال حالاً تلاه قرار في الهدم ترتّب عنه فسخ الصفقة بتاريخ 26 نوفمبر 2012.

ورغم جدية المخاطر على توازناتها المالية واصلت الشركة تسويق المشروع وعمليات الحجز والبيع على الأمثلة حيث بلغت التسبيقات المقبوضة من الحرفاء إلى حدود 31 ديسمبر 2015 ما قيمته 0,830 م.د من مجموع وعود بالبيع ناهزت 4,615 م.د تخلّدت بذمة الشركة ولم تقدر على الوفاء بها بعد إيقاف المشروع ومطالبة الحرفاء باسترجاع مستحقّاتهم.

وقامت الشركة لاحقاً بإبرام إتفاق صلح مع صاحب الصفقة بتاريخ 28 أوت 2014 تمّ بمقتضاه التصريح بالقبول النهائي لكلّ الأشغال دون تحفظات وتسريح كامل الضمانات بمبلغ 0,389 م.د ودفع مبلغ 1,441 م.د⁽¹⁾ لا تستحقّ منه سوى 0,429 م.د بعنوان أشغال ضخّ المياه التي تمّ تحرير مبلغها بمقتضى كشوفات خلاص ممضاة بين الشركة والمقاول والمكلفين بالمتابعة إضافة إلى مبلغ 0,018 م.د يتعلق بفوائض مالية على الدفوعات المؤجلة وهو ما تمّ تدوينه في مداولات مجلس

(1) 1.169 أ.د مقابل أشغال الضخّ ومبلغ 272 أ.د مقابل أشغال حماية مستعجلة ومصاريف الحضيرة.

الإدارة بتاريخ 9 جوان 2014. وبذلك ترتفع المبالغ التي تمّ دفعها دون وجه حقّ إلى 0,994 م.د وهي موضوع قضايا منشورة بين الطرفين ولم يصدر في شأنها حكم بات عند إبرام اتفاق الصلح.

ونتيجة لقرارات مجلس إدارة الشركة ومديرها العام وللاتفاقات المبرمة فاقت الاستثمارات المنجزة في هذا الإطار 10 م.د وناهزت الخسارة المباشرة للشركة مبلغ 4,892 م.د⁽¹⁾ دون اعتبار الديون الثابتة لدى الحرفاء والمتأتية من التسبيقات المقبوضة بمبلغ 0,830 م.د والتي استعملتها الشركة لتسوية نزاعها مع المقاول.

وتراكمت بذلك ديون الشركة لتصل في موقّ سنة 2015 إلى 13,115 م.د ممّا يجعل الشركة غير قادرة على مواصلة نشاطها والوفاء بالتزاماتها وهو ما من شأنه أن يثير مسؤولية أعضاء مجلس الإدارة في التسبّب في هذه الوضعية على معنى الفصل 220 من مجلة الشركات التجارية.

كما كان لبلدية صفاقس صاحبة 15% من رأسمال الشركة وللمعهد الوطني للتراث المسؤولية المباشرة إلى جانب مجلس إدارة الشركة ومديرها العام فيما آلت إليه وضعية الشركة من عجز تام عن الوفاء بالتزاماتها. فقد تمّت في مرحلة أولى المصادقة على ملف التقسيم المتعلّق بالمشروع بتاريخ 26 فيفري 2008 بناء على الرأي المطابق للمعهد الوطني للتراث شريطة القيام ببعض التعديلات التي امتثلت إليها الشركة ووافقت البلدية تبعا لذلك على ملف رخصة بناء المركّب السكني والتجاري "الأسوار" بتاريخ 19 ديسمبر 2009. وشرعت الشركة في تنفيذ المشروع إلّا أنّ البلدية تراجعت عن قراراتها لاحقا دون تبرير وقامت بإيقاف الأشغال. وقد صدرت عن المحكمة الإدارية لاحقا أحكام ابتدائية لصالح الشركة تقضي ببطالان القرارات الإدارية بسبب عيوب شكلية.

III- التنظيم والتسيير

ترتّب عن عدم توقّر نظام رقابة داخلية بالشركة وغياب كلي لهيكل الرقابة الداخلية عدد من النّقائص تعلقت بنظام القيد المحاسبي وبتصفية أنعاب المستشارين والمعماريين وبالتصرّف في رصيد الشركة من العقارات. كما شابت بعض البيوعات عيوب التضارب في المصالح لم يتمّ إعلام مجلس الإدارة والجلسة العامة للمساهمين بها على نحو ألحق ضررا ماليا بالشركة.

⁽¹⁾ تتمثل في النفقات المترتبة عن الجزء المنجز من أشغال الهندسة المدنية بمبلغ 3.898 أ.د ومبلغ التعويض 994 أ.د.

أ- نظام القيد المحاسبي

مكّنت أعمال الرقابة على بيانات القوائم المالية النهائية للشركة لسنوات 2010-2014 من الوقوف على عدد من الملاحظات شملت التنظيم المحاسبي وعددا من الأخطاء في تقييم الأرصدة وتسجيلها كان لها انعكاس مباشر على درجة الثقة في هذه القوائم. وتعلقت هذه الملاحظات أساسا بالمخزونات وتسبيقات الحرفاء.

1- التنظيم المحاسبي

لم تعدّ الشركة وثيقة معتمدة تنصّ على التنظيم المحاسبي وتحتوي خاصة على عناوين ومحتوى الدفاتر المستعملة لاستغلال المعلومات وكيفية الرّبط بين هذه الدفاتر والمستندات المتعلقة بها وذلك خلافا للفصل 15 من القانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 والمتعلّق بنظام المحاسبة للمؤسسات.

وتبيّن خلافا لأحكام الجزء الثاني من المعيار العام للمحاسبة أنّ الشركة تفتقر إلى نظام للرقابة الداخلية حال دون الكشف عن حالات التضارب في المصالح التي شابت بعض المعاملات بمبلغ 4,401 م.د وعن أخطاء في تصفية أتعاب المهندسين والمعماريين وأجور أعوان الشركة ناهز مبلغها 0,200 م.د. ومن بين الأسباب التي أدّت إلى ذلك عدم توقّر أي أدلة للإجراءات وغياب مصالح الرقابة بالشركة مثل رقابة التصرف والتدقيق الداخلي.

وخلافا للفصل 28 من الأمر عدد 2459 لسنة 1996 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 المتعلّق بالمصادقة على الإطار المرجعي للمحاسبة لا يمكن تأكيد القيمة المحاسبية للمتر المربع الواحد من مخزونات الشركة حسب الصنف من العقارات المدرجة بالقوائم المالية لسنة 2014 بمبلغ 19,271 م.د بسبب انعدام طرق قياس معتمدة مدعومة بمعطيات محاسبية ثابتة وغياب نظام للمحاسبة التحليلية حيث تعتمد الشركة على سبيل الذكر كلفة نظرية للمتر المربع من الأراضي المهيأة يساوي 270 د لم يتمّ تحيينها منذ سنة 2007.

2- حسابات المخزونات وتسبيقات الحرفاء

تبيّن أنّ حساب المخزونات للشركة لا يتضمّن ما مجموعه 4 قطع أرض⁽¹⁾ و 5 محلات كائنة بمركب "رباط المدينة" بقيمة ناهزت 0,441 م.د على الرّغم من توقّر جميع شروط إدراجها بالرصيد

(1) القطع عدد 6 و 7 و 8 من المقسم عددا 1 والقطعة F من المقسم عدد 125.

العقاري للشركة. وأفادت الشركة بأنّ كلّ ما صرف على القطع الراجعة لمنطقة "بيكفيل" تمّ رصده ضمن حساب المخزون الجاري وأنها لم تر موجبا لإفرادها بباب خاص نظرا لاستمرار عمليات التهيئة.

وخلافا للمعيار المحاسبي عدد 05 تمّ إدراج ما عدده 369 مكان إيواء بالمركب التجاري "مأوى ذو طوابق" بكلفة إنتاج تساوي 3.754 أ.د بحساب المخزون عوضا عن إدراجها بحساب الأصول على الرغم من استغلالها من قبل الشركة منذ أوت 2012 لإسداء خدمة الإيواء لحرفائها وتسجيل المداخل المتأتية منها بحساب مداخل الإشغال بمبلغ 268 أ.د خلال الفترة 2012-2015. وترتّب عن ذلك عدم احتساب الاستهلاكات السنوية الخاصة بها بمبلغ 188 أ.د سنويا للسنوات 2012-2014. وعلى الرّغم من تأكيد الشركة على أنّ المأوى معدّا للبيع إلّا أنّ العناصر الواقعية المتوقّرة تجعل من هذه الأماكن ملبية لشروط الإدراج بحساب الأصول أكثر منها بالمخزون.

ولم تراعى الشركة مبدأ الحيطة حيث لم تقم بتكوين مدخرات في شأن المقسم 23 المقدرة بمبلغ 9,035 م.د نظرا للمخاطر القانونية والترتيبية المنبثقة عن القرارات الإدارية القاضية بإيقاف أشغال المشروع والنزاعات المنشورة بخصوصها والتي لم يصدر بشأنها بعد حكم قضائي بات فضلا عن تدهور وضعية الأشغال المنجزة التي غمرتها المياه جراء توقّف عمليات الضخّ مثلما تمّ معاينته خلال الزيارة الميدانية التي قام بها فريق الرقابة بتاريخ 14 أكتوبر 2015.

كما تبين تضمّن حسابات الشركة لسنة 2015 لتسبيقات متراكمة للحرفاء بمبلغ جملي ناهز 0,501 م.د تعود إلى الفترة 2003-2015 لم تدرج بإيرادات الاستغلال لسنة منشئها رغم أنّ العقارات موضوع العقود تمّ تسلّمها من الموعد لهم بالبيع وذلك خلافا للفصل 5 فقرة ثانية من مجلة الأداء على القيمة المضافة وللمذكرة العامة عدد 2000/19 المتعلقة بالنظام الضريبي الخاص بالأداء على القيمة المضافة المطبق على نشاط البعث العقاري.

3- استخلاص الديون وتقدير المدخرات

ناهز الحجم الجملي للديون غير المستخلصة إلى تاريخ 31 أوت 2015 مبلغ 1,054 م.د. وقد تبين في هذا الإطار أنّ عددا من هذه الديون بمبلغ 0,078 م.د والتي تعود إلى سنة 1995 قد سقط بالتقادم وانتفى حقّ الشركة في التتبّع طبقا للفصل 402 من مجلة الالتزامات والعقود.

ومن جانب آخر تبين أنّ مبلغا يفوق 0,873 م.د من هذه الديون غير موثّق بسندات استخلاص أو رهون عقارية. وناهزت قيمة الكمبيالات غير المستخلصة مبلغ 0,181 م.د علما وأنّ

0,178 م.د منها قد تجاوز أجل خلاصها 3 سنوات. ونتيجة لعدم حرص الشركة على استخلاصها بالطرق الجبرية طبقا للفصلين 291 و306 من المجلة التجارية سقط حقها في الدّعى بالتقادم طبقا للفصل 335 من مجلة الالتزامات والعقود.

وأمام الشكوك الجديدة في إمكانية استخلاص البعض من هذه الديون فإنّ الشركة لم تتولّ تقييم المدخرات المتعلقة بها سوى في حدود 0,129 م.د وذلك خلافا للمعيار المحاسبي عدد 14. كما لم يتمّ تطهير وضعية الديون بتسجيل غير القابل للاستخلاص منها في حساب الخسارة نظرا لسقوطها بالتقادم.

ب- التّضارب في المصالح

تبين من خلال النظر في بعض ملفات بيع الأراضي المهيأة للبناء أن الشركة أبرمت عقود بيع مع أشخاص طبيعيين وأشخاص معنويين لهم صلة مباشرة بأعضاء مجلس الإدارة وبأعوان الشركة وهم الرئيس المدير العام السابق وقرينته ومستشار الشركة ومديرها المالي ومهندسان معماريان وأحد أعوانها. وقام هؤلاء بتكوين شركات بعث عقاري لحسابهم الخاص أو في إطار شراكة بينهم أو مع الغير ناهز مجموع معاملاتها مع الشركة مبلغ 4,303 م.د تم إبرامها دون ترخيص مجلس إدارة الشركة ومصادقة الجلسة العامة دون التنصيص عليها بتقرير مراقب الحسابات خلافا للفصول 198 و200 و202 و223 من مجلة الشركات التجارية.

وتم إبرام وعود بالبيع وعقود بيع نهائية مع هذه الشركات دون تفعيل المنافسة وذلك بدفع تسبقة مالية على الحساب لحجز القطع وإمهال بالدفع وفق جدولة لم يتمّ الالتزام بها في أغلب الأحيان وهو ما حال دون التأكّد من سلامة المبادلات والصبغة العادلة للأثمان.

وقد ترتب عن هذه البيوعات أضرارا مالية للشركة استفاد منها المعنيون وحقّقوا مصالح شخصية باستغلالهم لوظائفهم وعدم إفصاحهم عن التضارب في المصالح وهو ما يمثّل أخطاء موجبة للتتبّع.

ففي إطار بيع القطعتين 6 و7 من المقسم عدد 9 بثمان 350 د للمتر المربع بتاريخ 27 أفريل 2000 تم تمكين الشركة المقتنية من 36 متر مربع مجانا بقيمة 0,013 م.د تتمثل في قاصة زاوية علما وأنّ بقية حرفاء الشركة لم ينتفعوا بهذا الإجراء التفاضلي.

كما تبين من جانب آخر أنّ الشركة فوّتت في القطعتين بنصف قيمتها المتداولة في السوق حيث ثبت شراء مستثمر آخر للقطعة عدد 2 من نفس المقسم وبنفس الخصائص العمرانية وفي نفس الفترة بثمان 701 د للتر المربع أي بضعف الثمن الذي اشترت به الشركة الأولى وهو ما يؤكّد استغلال أصحاب هذه الشركة لصفاتهم لتحقيق أرباح على حساب مصالح الشركة ووجود شبهة فساد وهو ما تسبّب في خسارة مباشرة للشركة لا تقلّ عن 0,228 م.د.

وفي نفس الإطار وبتاريخ 7 أكتوبر 2000، قامت الشركة خلافاً للفصل 200 من مجلة الشركات التجارية ببيع القطعة عدد 5 من المقسم عدد 9 بنفس السعر التفاضلي (350 د للتر المربع) لفائدة رئيس بلدية صفاقس التي تمتلك 15% من رأس مال الشركة وهو ما انجرّ عنه خسارة مالية للشركة لا تقلّ عن 0,107 م.د.

أمّا بالنسبة إلى القطعتين ب1 وب9 من المقسم 11أ التي تمّ اقتناؤهما مشاركة بين الشركة المتحصلة على القطعتين 6 و7 من المقسم عدد 9 المذكورة أعلاه وأخرى على ملك قرينة الرئيس المدير العام السابق للشركة والمعماري المذكور وعون بالشركة وأحد المقاولين المتعاملين معها بسعر 665 د للتر المربع بتاريخ 9 أوت 2003، وبذلك تسبّبت هذه البيوعات المعابة بالتضارب في المصالح بضرر مالي للشركة لا يقلّ عن 0,270 م.د نتيجة لعدم بيع القطعتين بقيمتها المتداولة بالسوق وهو ما يؤكّد استغلال أصحاب هاتين الشركتين لصفاتهم لتحقيق أرباح على حساب مصالح الشركة ووجود شبهة فساد.

وقد أفادت الشركة أنّ هذه البيوعات قد تمّت بعد تنظيم بتّة عمومية في الغرض وأنّ الأثمان ناتجة عن العرض والطلب. إلّا أنّه تبين أنّ إجراءات هذه البتّة لم تتوفّر فيها كامل شروط الشفافية والمنافسة فقد غابت عنها أدنى معايير حسن التصرف من تحديد لثمن أدنى للبيع وإجراءات قبول العروض في ظروف مغلقة وفرضها وتبرير إسناد البتّة للعارض الذي قدّم الثمن الأعلى.

وتبيّن لاحقا أنّ الشركة أبرمت عقد بيع نهائي بتاريخ 17 نوفمبر 2006 مع الشركة التي تساهم فيها قرينة الرئيس المدير العام السابق بخصوص القطعة ب9 على مساحة 579 م². وعوضا عن تطبيق ثمن الوعد بالبيع قامت الشركة بتحرير البيع بثمان 609,8 د للتر المربع الواحد أي بتخفيض جملي غير مستحق بلغ 0,033 م.د.

ومن جانب آخر تبين أنّ الشركة فوّتت للشركتين المذكورتين في القطعة عدد 1 من المقسم عدد 21 بتاريخ 4 ديسمبر 2002 والقطعة عدد 15 من المقسم عدد 19 بتاريخ 12 نوفمبر 2003 بمقتضى عقود بيع نهائية دون خلاص كامل ثمنها خلافاً لوعود البيع وللـفصل 15 من القانون عدد 17

لسنة 1990 مؤرخ في 26 فيفري 1990 المتعلق بتحويل التشريع الخاص بالبعث العقاري حيث ورد بعقد تفويت القطعة الأولى أنّ بقية الثمن والبالغ 0,460 م.د من أصل 0,530 م.د قد تعهّدت الشركة المنتفعة بخلاصه عند حصولها على قرض بنكي. كما ورد بعقد القطعة الثانية أنّ الشركة المنتفعة تعهّدت بدفع باقي الدين بمبلغ 0,047 م.د لاحقا وفق جدولة زمنية.

كما تبين تضارب في المصالح عند بيع محل لفائدة أحد أعوان المصلحة التجارية للشركة بمبلغ 9,7 أ.د بفضاء "الأروقة" ومكاني إيواء سيارات لفائدة قرينته وصهره بمبلغ 7 أ.د وذلك بمقتضى عقود نهائية تنصّ على أنّ الثمن تم دفعه كاملا وأنّ إمضاء هذه العقود يعتبر وصلا في ذلك. غير أنّه تبين وجود متخللات بذمة هؤلاء الحرفاء بمبلغ 7,85 أ.د وذلك منذ سنة 1994 تاريخ إمضاء العقود.

وبلغت الأضرار المالية المباشرة للشركة نتيجة هاته البيوعات غير الشفافة والتي يشوبها عيب التضارب في المصالح ما قيمته 0,625 م.د وهو ما يمثل أخطاء تصرف ألحقت أضرارا مالية بالشركة وهي بذلك موجبة للتتبع ضدّ مرتكبيها والمستفيدين منها.

وقد أفادت الشركة أنّ هاته البيوعات ليست معنية بالتصريح عن حالات التضارب في المصالح وأنّها تمّت في ظروف عادية وبأثمان معقولة إلا أنّ القوانين والتراتيب المنظمة للتصرف في الشركات خفية الاسم تصنّفها في هذا الباب فضلا عن أنّها تمّت وفق إجراءات غير شفافة ودون أعمال المنافسة في شأنها ترتّب عنها إسناد امتيازات مباشرة تتمثّل في البيع بأثمان تقلّ عن أثمان السوق وفي التفويت في مساحات دون مقابل وفي تسهيلات في الدّفع لم يتمّ الالتزام بها.

ج- مرتبات الوسطاء والأتعاب والاتفاقيات مع الخبراء

شاب الاتفاقيات المبرمة مع بعض الخبراء والمعماريين والمهندسين المستشارين عدد من التجاوزات نتج عنها خلاص مبالغ غير مستحقة.

1- اتفاقيات المساعدة

تبين عدم التزام المستشار المالي للشركة ببنود الاتفاقية المبرمة معه للمساعدة في مجالات التصرف المالي والمحاسبي ورقابة التصرف. وتحصل على أتعابه السنوية كاملة البالغة 45 أ.د وذلك رغم الصعوبات المالية التي تعرفها الشركة في حين أنه لم يتمّ لا بإعداد أدلة للإجراءات ولا بإرساء نظام معتمد للمحاسبة التحليلية. وقد تفصّل بحكم وضعه التعاقدية عن الواجبات المحمولة على مسيري

الشركات التجارية عند قيامه بإحداث شركة للبعث العقاري حسب ما توفّر من معطيات بمعية الرئيس المدير العام السابق لكنّه مارس جميع صلاحيات المسير لمدة لا تقلّ عن 30 سنة ويعدّ تبعاً لذلك مسير للشركة بحكم الواقع.

كما أبرمت الشركة اتفاقية مساعدة قانونية مقابل منحة جزافية مقدارها 5 أ.د تم الترفيع فيها لتبلغ 9 أ.د منذ سنة 2013. إلّا أنّه تبين أن المستشار القانوني المذكور قام باستشارة قانونية واحدة خلال سنة 2012 قام بفوترتها للشركة التي تولت خلاصها دون موجب بمبلغ 2.209,530 د خلافاً لبنود الاتفاقية.

2- مهمات الهندسة المعمارية والاستشارية

تبين أنّ الشركة تقوم بإسناد المهمات المعمارية والهندسية بالاتفاق المباشر مع معماريين اثنين ومع نفس المهندسين الإستشاريين للأقسط الفنية على نحو أدّى إلى تقاسم الطلبات بينهم وبالتداول وذلك خلافاً للفصلين 2 و5 من القانون عدد 64 لسنة 1991 المؤرخ في 29 جويلية 1991 المتعلّق بالمنافسة والأسعار كما تمّ اتمامه وتنقيحه بالنصوص اللاحقة. علماً بأنّ هذين المماريان قد انتميا إلى الشركة إلى موقي سنة 1993.

2-1- أتعاب الهندسة لمشروع "المأوى ذو طوابق"

أسندت الشركة مهمات التصميم والمتابعة والتنسيق بين المتدخلين لأحد المماريين المذكورين أعلاه بمبلغ ناهز 0,256 أ.د. ولنفس المهام تمّ تعيين شركة الدراسات والمتابعة الراجعة لمجمع شركات صفاقس الجديدة وبذلك تمّ إسناد نفس المهمات لأكثر من مناول بمبالغ مشطّة للغاية حيث تجاوزت كلفة خدمات المتابعة والتنسيق وضبط ملفات الخلاص مبلغ 0,784 م.د. تحصّلت منها شركة الدراسات والمتابعة على مبلغ ناهز 0,529 م.د. في حين لا تتجاوز مبالغها الفعلية 0,044 م.د. عند تطبيق نفس معايير اسناد باقي المهمات.

وتبين وجود أخطاء مادية في احتساب مستحقات المماري المذكور نتج عنها خلاص مبلغ 0,037 م.د غير مستحق. كما لم تقم الشركة بخصم هذا المبلغ من مستحقاته ولا بتطبيق العقوبة المالية والمقدرة بمبلغ 0,033 م.د. وذلك خلافاً لبنود العقد القاضية بتطبيق الفصلين 48 و49 من الأمر عدد 71 لسنة 1978 المؤرخ في 26 جانفي 1978⁽¹⁾.

⁽¹⁾ يتعلق بالموافقة على كراس الشروط الإدارية العامة المنظم لمهمات الهندسة المعمارية وأشغال الهندسة العامة التي يقوم بها أصحاب الخدمات الخاضعون للقانون الخاص لانجاز البناءات المدنية

كما تم تمكين هذا المعماري من مبلغ إضافي يساوي 0,181 م.د مقابل خدمات تنسيق مع مكتب هندسة الحريف صاحب الفضاء التجاري بالمأوى في حين تبين أنّ أتعاب هذا المكتب لم تتجاوز مبلغ 0,105 م.د. ونظرا لخلاصه في مبلغ 0,049 م.د في إطار نفس المهام فقد تمّ تمكينه من مبالغ غير مستحقة تناهز 0,124 م.د لغياب ما يقابلها من عمل منجز لفائدة الشركة.

وبلغ مجموع ما تمّ صرفه دون وجه حقّ لفائدة المعماري المذكور في إطار أتعاب تصوّر ومتابعة تنفيذ مشروع المأوى ذو طوابق مبلغ 0,187 م.د من مجموع 0,409 م.د توصي دائرة المحاسبات باتخاذ ما يلزم لاسترجاعها.

2-2- أتعاب الهندسة لمشروع "الأسوار"

وخلافا لبنود العقد القاضية بتطبيق الفصل 48 من الأمر عدد 71 لسنة 1978 المؤرخ في 26 جانفي 1978 المذكور، لم تقم الشركة بخصم العقوبة المالية المقدّرة بمبلغ 32,795 أ.د من أتعاب معماري ثان إضافة إلى الخطية المنصوص عليها بنفس الفصل والبالغة 9,82 أ.د.

كما تمّ اسناد المهمة المتعلقة بإعداد ملفات الخلاص لشركة الدراسات والمتابعة الراجعة لمجمع شركات صفاقس الجديدة بمبلغ تجاوز مستحققاتها الفعلية بما قدره 240,526 أ.د حيث تمّ تمكينها من مبلغ 264,326 أ.د في حين لا تتجاوز مستحققاتها عند تطبيق نفس معايير اسناد باقي المهمات 23,8 أ.د في أقصى الحالات.

*

*

*

عملت شركة تهيئة صفاقس الجديدة منذ نشأتها على تنفيذ مهمتها المتمثلة في إنجاز جميع أشغال التهيئة وفقا للمثال التفصيلي المصادق عليه في الغرض. وإن تمكّنت من تحقيق نسبة 81 % منها فإنّ منطقة "بيكفيل" المتبقية والمقدرة بمساحة 3,74 هكتار تعتبر المرحلة الأكثر صعوبة والتي لم تشرع بعد في إنجازها رغم تجاوز الأجل المحدّد لها بأكثر من 16 سنة. كما تشكو المنطقة المنجزة من نقص في أشغال التهيئة المتعلقة بالشبكات والطرق المختلفة وبالتجهيزات الجماعية.

ولتلافي هذه الصعوبات وإتمام ما تبقى من أشغال التهيئة فإنّ الشركة مدعوة إلى تذليل الإشكاليات العالقة مع المتدخلين في المشروع خاصة منهم البلدية مقابل التزامها بتطبيق القوانين والتراتيب المعمول بها في المجال.

وارتهن مستقبل الشركة بمشروع البعث العقاري "الأسوار" الذي بذلت في إطاره استثمارات مباشرة تجاوزت 10 م.د دون اتخاذ الاحتياطات اللازمة نتج عنها دخولها في أزمة مالية خانقة بعد اتخاذ السلط العمومية قرارات أفضت إلى توقّف المشروع حيث بلغت ديون الشركة إلى موقّ سنة 2015 مبلغ 13,115 م.د والمتأتية أساسا نتيجة الصعوبات التي يشهدها هذا المشروع ممّا جعلها غير قادرة على الوفاء بها.

أمّا فيما يتعلّق بالعمليات التجارية فقد تسبّبت النقائص التي شابت عقود المزوّدين والحرفاء على حدّ السّواء في أضرار مالية للشركة لا تقلّ عن 4,255 م.د في الفترة 2000-2015 وتمّت وفق إجراءات مخالفة للقوانين والتراتيب المعمول بها وفي ظروف لم تتوفّر فيها أدنى شروط الشفافية النزاهة.

ويستدعي تلافي النقائص المتعلّقة بعقود المزوّدين والحرفاء حرص الشركة على تطبيق مبادئ الشّفافية والنّزاهة والمنافسة التي لم تتوفّر في معظم معاملاتها في هذا الشّأن.

رد شركة تهيئة صفاقس الجديدة

تبعا لمحضر الجلسة بتاريخ 3 ماي 2017 المنعقد بين الفريق الرقابي لدائرة المحاسبات وممثلي شركة تهيئة صفاقس الجديدة نحيطكم علما بأن الشركة لم تدخر جهدا، منذ تلقيها التقرير المتعلق بالملاحظات الأولية التي أفضت لها المهمة الرقابية للفترة (2009-2014)، للعمل على تجاوز الإخلالات المضمنة بالتقرير وسعت إلى تصحيحها باتخاذ مذكرات في الغرض لتحسين طرق العمل منها :

- إنجاز تطبيق منظومة جغرافية رقمية (SIG) متكاملة لمنطقة التدخل العقاري صفاقس الجديدة مما مكن الشركة من إحداث قاعدة معطيات رقمية شاملة لكامل المنطقة تم بموجبها إعداد منظومة خرائط متطورة متعددة الخصائص لتسهيل التصرف في المنطقة وأخذ القرارات.

- إحداث وتركيز وحدة تعنى بحفظ والتصرف في جميع الوثائق وأرشيف الشركة.

وبخصوص ما ورد بالتقرير من أخطاء جسيمة ذات طابع جزائي فقد تم عرض هذا الملف على أنظار أعضاء مجلس إدارة الشركة وتم تدارسه في العديد من المناسبات كما هو مضمن بنسخ محاضر المداولات بتاريخ 29 سبتمبر و1 نوفمبر و26 ديسمبر 2016 و16 جانفي و16 فيفري 2017 وتقديم شكاية لإعلام النيابة العمومية لدى المحكمة الابتدائية صفاقس 1 بمضمون التقرير واتخاذ الإجراءات اللازمة.

ضبط نصّ هذا التقرير من قبل الجلسة العامّة لدائرة المحاسبات في اجتماعها المنعقد في 6 و25 أبريل 2017 بحضور السيّدات والسّادة :

نور الدين الزوّالي وكيل الرئيس الأوّل وفرج الكشو ورضا مسعود وهند القنجي ونجيب القطاري ومحمّد الطرابلسي وحاتم السليبي وشريفة قويدر وفضيلة القرقوري وزهرة خيّاش وسمير الشرفي ومنير بن رجب رؤساء غرف ومحمد منصّر الكاتب العام ومنير السكوري المقرّر العام ومحمّد ياسين الزمّني وإيناس زينة وريم حسن وبسمة بن غالي وشيراز التليبي وعباس بدر وزكرياء حمّودة ومنى بوراوي وسامية الزموري وفيصل ماني ولطفي الثائري وفتحية حماد وحنان ريم أحلام ديّة وأكرم الموحلي وخالد بنعلي ومحمّد بوعزيز ونسرين السّالي ومحمد شيحة ومنى المسدي وعماد الليالي وألفة المملوك وعبد الحق الخميري وسماح بن حمّة ورجاء عفيفي والهادي الجاني ومحمود الواعر رؤساء أقسام وسلوى بن والي وتوفيق بوفaid وشهاب تريمش وشاكر الجدلي ووليد مقرون وعائشة بنباحسن ووفاء عبد الصمد ومحمّد فرج المانع مستشارون.

وحضر الجلسة كذلك السيّدات والسّادة عادل شقرون وصباح العريضي ولطفي دربال وهالة هاجر جابر وآمال بن رمضان والمنجي الحمّامي وآمال اللومي بواب ومراد بن قسومة ونرجس السلامي مندوبو حكومة لدى دائرة المحاسبات والسيدة علياء المكي براطلي مندوب الحكومة لدى دائرة الزّجر المالي.

وكيل الرئيس الأوّل لدائرة المحاسبات

نور الدين الزوّالي