

الجمهورية التونسية

دائرة المحاسبات

التقرير السنوي

العام

الواحد والثلاثون

2018

الفهرس

المقدّمة

الردود	تقرير الدائرة	
		الباب الأول : البرامج العمومية والأنشطة القطاعية
35	2	1- منظومة التحكّم في الطاقة
79	41	2- الأراضي الفلاحية المهيكلّة
127	88	3- الدين العمومي الخارجي
156	128	4- صيانة شبكة الطرقات المرقّمة
209	178	5- نظام إنقاذ المؤسّسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية
253	226	6- إصلاح الأطفال في نزاع مع القانون
		الباب الثاني : مصالح الدّولة والمؤسّسات والمنشآت العمومية والجمعيات
288	264	1- إشراف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على المؤسّسات الخاصّة للتعليم العالي
323	290	2- إدارة الملكية العقارية
385	333	3- الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية
448	412	4- مستشفى عزيزة عثمانة
480	449	5- صندوق الودائع والأمانات
514	481	6- التصرّف في إسطول طائرات شركة الخطوط التونسية
556	518	7- القطب التكنولوجي ببرج السدرية
605	576	8- الشركة التونسية للتأمين وإعادة التأمين "ستار"
634	611	9- الوكالة الوطنية للتردّدات
672	638	10- الديوان الوطني للحماية المدنية
-	682	11- الجامعة التونسية لكرة اليد
-	717	12- الاتحاد الوطني للمكفوفين

الباب الثالث : مصالح الدولة على المستوى الجهوي
والجماعات المحلية

-	744
783	758
818	792
848	829
888	867
927	903
-	947
990	965

1- المندوبية الجهوية للتربية بسوسة

2- المندوبية الجهوية للتربية بجندوبة

3- المركز الجهوي لمراقبة الأداءات صفاقس 1

4- المركز الجهوي لمراقبة الأداءات صفاقس 2

5- المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بتوزر

6- بلدية المنستير

7- بلدية المكنين

8- بلدية القصر

ضبط نصّ هذا التقرير من قبل الجلسة العامة لدائرة المحاسبات في اجتماعاتها المنعقدة في 12 و23 أكتوبر و12 نوفمبر 2018 والمتكوّنة من السيّدات والسّادة :

نجيب القطاري الرئيس الأوّل ونور الدّين الزوّالي ورضا مسعود ومحمّد الطرابلسي وحاتم السليبي وشريفة قويدر وفضيلة القرقوري والزهرة خياش ومنير بن رجب ورضا مسعود وسمير الشرفي وسلوى بنوالي عطية ومنى المسدي وريم حسن وشهاب تريمش وإيناس زينينة رؤساء غرف ومحمد منصّر الكاتب العام ومنير السكوري المقرّر العام وبسمة غالي وشيراز التليلي وعباس بدر وزكرياء حمودة وسامية الزموري وفيصل ماني ونهاد المعلول ولطفي الثائري وفتحية حماد وحنان ريم أحلام دية وأكرم الموحلي وخالد بنعلي ومحمد بوعزيز ونسرين السالمي ومحمد شيحة وألفة المملوك والهادي الجاني ونجوى بن علي وسماح بن حمة ورجاء عفيفي وشاكر الجدلي ومحمّد أمين ربّيع ووليد المقرون وعائشة بن بلحسن ووفاء بن عبد الصمد وعمر موسى وإيمان الصيد وحاتم شاكر رؤساء أقسام ومحمد فرج المانع وهيثم حامد وعائدة باي وإبراهيم حمودة وأسامة التقاز ومعز الزواغي وأميرة المشري ويامن سلطاني وأيمن درغام ورضا قيزة ومحمد علي عجيلي وعبد الفتاح المومني وأنيس بوزيان وأنيس المصمودي وشكري سبري وعمر دريدي وعزوز الجبالي وهدى خليل والهادي الفارسي وفاطمة الزهراء سلوم ومروان الحناشي ومنى بالضيافي وفؤاد المالكي مستشارون.

وحضر الجلسة كذلك السيّدات والسّادة العادل شقرون وصباح العريضي ولطفي دربال وهالة هاجر جابر وآمال بن رمضان والمنجي الحمامي وآمال اللومي بواب ومراد بن قسومة ونرجس السلامي ومنى بوراوي مندوبو حكومة لدى دائرة المحاسبات والسيدة علياء المكي براطي مندوب الحكومة لدى دائرة الزّجر المالي.

الرئيس الأوّل لدائرة المحاسبات

نجيب القطاري

المقدّمة

عملا بأحكام الدستور ترفع دائرة المحاسبات تقريرها السنوي الواحد والثلاثين إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس المجلس الأعلى للقضاء. ويتضمن هذا التقرير نتائج أعمالها الرقابية والقضائية خلال السنة القضائية 2016-2017 بخصوص عدد من المصالح والهيكل العمومية على المستوى الوطني والجهوي .

وفي مرحلة تؤسس فيها البلاد لتحولات عميقة تتوحد وجهتها نحو اعتماد الشفافية و النزاهة والنّجاعة تواصل دائرة المحاسبات من موقعها كجهاز أعلى للرقابة أداء رسالتها في صون المال العام وإرساء دعائم الحوكمة ومبادئ التصرف الرشيد. ولئن تجد هذه الرسالة في أحكام الدستور مرجعا لها فإن الدائرة تتخذ من الرؤيا الإستراتيجية التي تبنتها منذ سنة 2011 منهجا واضحا يمكن من المضي قدما في تجسييمها وفق خطة منظمة وأهداف دقيقة. وتسجل الدائرة بارتياح وهي على عتبة استكمال السنة الثالثة من مخططها الاستراتيجي الثاني 2016-2020 ترسخ هذا الأسلوب في قيادة أعمالها آملة في الآن نفسه أن تلقى جهودها لتجسيم أهدافها الاستراتيجية المعاضدة اللازمة من قبل أجهزة الدولة.

ولا يشذ تقريرها الواحد والثلاثون عن هذا التمشي فمواطن الإهتمامهم والمحاور التي تعرض لها تنصهر تماما في المنحى الذي رسمته الدائرة في مخططها الاستراتيجي إذ خلصت مختلف المهمات المنجزة إلى توصيات من شأن العمل بها أن يساهم في الرفع من نجاعة التصرف في الهياكل والمشاريع العمومية وفي حسن توظيف المال العام من أجل الإرتقاء بمستوى المرفق العمومي وإحداث الفارق في حياة المواطن .

ويتزامن نشر هذا التقرير مع احتفاء الدائرة بالذكرى الخمسين لإحداثها بمشاركة نخبة مميزة من العائلة القضائية و منظومة الرقابة على المالية العمومية فضلا عن عدد من ممثلي الأجهزة العليا للرقابة بالبلدان الشقيقة والصديقة.

وكان ذلك مناسبة لاستعراض مكاسب الدائرة وعزمها على رفع التحديات المستقبلية بكثير من الثقة والتفاؤل معتمدة في ذلك على عمق الإنسجام بين جميع تشكيلاتها والمضي قدما نحو تكريس قيم الإستقلالية و المهنية.

وشكّل الإذن بنشر تقارير الدائرة خلال سنة 2011 حدثا فارقا في تاريخ القضاء المالي حيث ساهم في مزيد إبراز مهنية هذا القضاء واتساع مجالات تدخله وتدعيم تموقعه على الساحة الوطنية. وقد ساعد على ذلك توخي دائرة المحاسبات منهجا موضوعيا عند صياغة تقاريرها السنوية بما سمح لها بالإبلاغ عن نتائج أعمالها بالدقة والشفافية المطلوبة دون المساس بحقوق الدفاع أو بقواعد المحاكمة العادلة وهي مبادئ كرسها دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 وجعل منها جوهر المرفق القضائي. وخير دليل على ذلك ما توليه الدائرة من عناية خاصة بالردود على تقاريرها من قبل الهياكل الخاضعة لرقابتها والتي لا تقتصر على المرحلة النهائية بل تشمل كذلك المرحلة الأولية وأعمال التدقيق وهي قواعد كرسها الدائرة منذ سنوات عدة ليتم تقنينها بمناسبة تنقيح القانون عدد 8 لسنة 1968 خلال سنة 2008 والذي خوّل لها إدراج ردود الجهات محل الرقابة ضمن تقريرها السنوي إضافة إلى حرصها على توفير كل الظروف الملائمة للمحاكمة العادلة بخصوص القرارات القضائية الصادرة عنها.

ومن شأن المصادقة على مشروع قانونها الأساسي الجديد والذي انطلقت لجنة التشريع العام بمجلس نواب الشعب في عقد جلسات استماع في شأنه في مستهل شهر نوفمبر من سنة 2018 أن يساهم في مزيد تكريس هذه المبادئ الدستورية. كما أنّ دخول مقترحات التنقيحات الجديدة للإطار القانوني المنظم للدائرة والمضمنة بالمشروع المذكور حيز التنفيذ سيضفي حتما على أعمالها مزيدا من المهنية.

كما تتطلع الدائرة من خلال الدخول المرتقب لتنقيح القانون الأساسي للميزانية حيز التنفيذ إلى تكريس استقلاليتها المالية وهي تجدد تأكيدها بهذا الخصوص على أنّ أفرادها بمهمة خاصة في إطار ميزانية الدولة وذلك على غرار بقية الهيئات الدستورية بما يخوّل لها مناقشة ميزانيتها أمام مجلس نواب الشعب من شأنه أن يدعم دورها في صيانة المال العام وتكريس الحوكمة الرشيدة.

ولئن سجّل الدائرة ارتياحها الكبير لتمكينها من مقر مركزي جديد يليق بمكانتها الدستورية وإشعاعها على الصعيد الدولي فإنها تتطلع إلى مزيد دعم مواردها المادية والبشرية وذلك في ظل الارتفاع غير المسبوق في حجم أعمالها الرقابية منها والقضائية فضلا عن انفتاحها المتزايد في مجال التعاون الدولي سواء كان ذلك مع المنظمات الدولية أو نظيراتها من الأجهزة العربية والإفريقية والأوروبية. ويأتي في صدارة هذه الحاجيات تمكين الغرف الجهوية للدائرة من مقرات تتلاءم مع تطور نشاطها وتستوعب قضاياها وأعاونها ووثائقها وتسمح لها بتنظيم الجلسات الحكومية العلنية في ظروف تكرر مكانة الدائرة كمكوّن للسلطة القضائية.

وبالإضافة إلى احتضانها منذ سنة 1983 لمقر الأمانة العامة للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، توصلت الدائرة على امتداد العقدين الأخيرين إلى إرساء علاقات بناءة مع شركائها ترجمت إلى مشاريع تعاون مكّنتها من تبادل التجارب والمعارف بخصوص عدد هام من المسائل ذات الاهتمام المشترك. وقد تجاوزت هذه المشاريع نطاق الدائرة لتشمل كذلك أطراف ذات علاقة على غرار مجلس نواب الشعب ووزارة المالية.

وفي هذا السياق، تولّت الدائرة إنجاز مهمة تتعلق بتقييم مدى جاهزية الحكومة التونسية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة "أجندة 2030" المنبثقة عن اتفاقية الأمم المتحدة الصادرة بمقتضى قرار من الجمعية العامة في سبتمبر 2015

والتي صادقت عليها الدولة التونسية وذلك في إطار التفاعل مع توصيات المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التي حثت أعضائها ضمن خططها الإستراتيجية للفترة 2017-2022 على القيام بمهام مراجعة بما يساهم في دفع الحكومات على المضي قدما في تنفيذ هذه الأجندة.

وقد أوشكت الدائرة على الإنتهاء من إعداد التقرير المتعلق بهذه المهمة التي تم انجازها بالتعاون مع محكمة التدقيق الهولندية.

وفضلا عن المهام الرقابية التي يتم تضمينها بتقاريرها السنوية، تنجز الدائرة سنويا أعمالا هامة بعنوان مشمولاتها القضائية تفضي إلى إصدار أحكام تتدخل في مختلف مراحلها عديد الأطراف من مقررين وهيئات حكمية ونيابة عمومية.

وما فتئ حجم هذه الأعمال يسجل ارتفاعا متواصلا خلال السنوات الأخيرة، ففضلا عن الأعمال القضائية المنجزة بعنوان القضاء في حسابات المحاسبين العموميين تمّ إلى غاية شهر نوفمبر 2018 تبليغ حوالي 4000 حكما ابتدائيا وقتيا أو نهائيا. كما تلقت الدائرة طعونا بالاستئناف في الأحكام الصادرة عن مختلف تشكيلاتها القضائية سواء في مادة القضاء في حسابات المحاسبين العموميين أو في مادة العقوبات المالية الانتخابية بما جملته 80 طعنا. وهي منكبّة حاليا على رقابة تمويل حملات الإنتخابات البلدية التي تم اجراؤها خلال شهر ماي 2018.

وبالتوازي مع الأعمال التي تتولى الدائرة إنجازها بعنوان المهمات الرقابية الميدانية والرقابة القضائية، دأبت الدائرة في إطار مهام مساندة السلطة التشريعية والتنفيذية على إعداد تقرير حول غلق الميزانية يتضمن نتائج رقابتها لتنفيذ قوانين المالية.

وفي هذا الإطار، شهدت سنة 2018 نشر تقريرين بموقع الواب للدائرة حول غلق الميزانية يتعلقان بتصرف 2015 وتصرف 2016 وهو ما يترجم عن حرص الدائرة على التقليل من التأخير في غلق ميزانيات الدولة إلى آجال تتوافق إجمالاً مع ما هو متعارف عليه على الصعيد الدولي. ومن شأن هذا الإنجاز أن يساعد على التحسين من ترقيم المالية العمومية للبلاد التونسية من منظور إطار تقييم التصرف في المالية العمومية (PEFA Public Expenditure and Financial Accountability) الذي يولي الجوانب المتصلة بالرقابة البرلمانية على الميزانية أهمية خاصة بالنظر إلى أثرها في رسم السياسات المالية وفي إعداد برامج إصلاح المالية العمومية.

ويتضمن التقرير السنوي الواحد والثلاثون نتائج 26 مهمة رقابية ميدانية تعلقت بمحاور يتم اختيارها بحسب ما يستجد من تغيرات بالسياسات العامة وبما يضمن مواكبة انتظارات السلط العمومية بصفة خاصة والهيئات ذات العلاقة بصفة عامة. وتم تبويب نتائج هذه المهمات الرقابية وفق تخطيط يبرز ضمن الباب الأول البرامج العمومية والأنشطة القطاعية في حين يتعلق الباب الثاني والباب الثالث بمصالح الدولة والمؤسسات والمنشآت العمومية والجماعات المحلية والجمعيات.

وخلصت هذه المهمات إلى جملة من الاستنتاجات بينت الدائرة من خلالها الأثر السلبي للنقائص ومواطن التقصير على موارد الدولة والمنشآت والمؤسسات العمومية وكذلك الجماعات المحلية. ولم تقتصر الدائرة في ذلك على الأثر المالي للنقائص بل أبرزت أنّ محدودية أداء بعض الهياكل العمومية يفضي إلى جودة متدنية للخدمات المسداة وإلى آجال طويلة ومستوى رضا ضعيف لمستعملي المرفق العمومي.

وتعتبر الرقابة التي تجرّيها الدائرة سنويا على توازنات المالية العمومية وعلى العمل البلدي من المحاور التقليدية التي أضحت خلال السنوات الأخيرة محل متابعة من قبل السلطات العمومية وكذلك من الرأي العام. كما أنّ بعض المحاور الأخرى أصبحت بالنظر إلى أهميتها وعمق تداعياتها على حياة المواطن في صلب اهتمامات الدائرة.

وجاء إنجاز مهمات رقابية حول أنشطة خدماتية أساسية كالنقل والصحة والتعليم والحماية المدنية والملكية العقارية والتأمين وإصلاح الأطفال في نزاع مع القانون وأخرى تتعلق بالبنية الأساسية على غرار الطرقات والإتصالات إضافة إلى العناية بالمجالات الإقتصادية كالأراضي الفلاحية المهيكلة وإنقاذ المؤسسات التي تمر بصعوبات إقتصادية والتحكم في الطاقة وصندوق الودائع والأمانات ليؤكد حرص الدائرة على مساهمة مشاغل المجموعة الوطنية المتطلعة إلى تصرف عمومي يتأسس على مبادئ الفعالية والكفاءة والجودة. كما اتجه اهتمام الدائرة أيضا إلى النشاط الجمعياتي من خلال القيام بمهمتين رقابيتين تعلقتا بالإتحاد الوطني للمكفوفين والجامعة التونسية لكرة اليد.

فبخصوص التوازنات العامة للمالية العمومية وفضلا عن التعرض إلى تنفيذ قوانين المالية في إطار رقابتها السنوية على غلق الميزانية، واصلت الدائرة توجيه اهتمامها إلى مجال الدين العمومي والرقابة الجبائية خاصة بمناسبة تقييمها لأنشطة المراكز الجهوية لمراقبة الأداءات بتوزر و صفاقس. وجاءت هذه التقارير لتؤكد الطابع الهيكلي للصعوبات التي يشهدها هذا القطاع لتعبئة الموارد الذاتية و تلك المتأتية من موارد الاقتراض الخارجي و حسن توظيفها. وتتوافق مختلف التقارير المذكورة في إبراز طبيعة النقائص التي تعترى المالية العمومية والتي لا تتصل بتوفر الموارد وإتاحتها فحسب بل كذلك ببذل الجهود لاستخلاصها.

وجاء تقرير الدائرة المتعلق بالأراضي الفلاحية المهيكلية ليؤكد هذا الجانب ففضلا عن النقائص المتصلة بإسناد التصرف في هذا الصنف من الأراضي وفي استغلالها، شكل التأخير في تثقيف مبالغ الأكرية واستغلالها عنوانا بارزا بالتقرير.

كما أنه وفي علاقة وطيدة بالمالية العمومية أبرز التقرير المتعلق بالصندوق الوطني للتقاعد و الحيطرة الاجتماعية أن أزمة نظام التقاعد بالقطاع العمومي والتي ألفت بظلالها على توازنات ميزانية الدولة ترجع في جانب منها إلى محدودية حوكمة هذا الصندوق، فمن خلال إبرازها للاخلالات التي شابت التصرف بهذا الصندوق تبين الدائرة من خلال تقريرها أن التقليل من كلفة إصلاح منظومة التقاعد يستوجب تلافي هذه الاخلالات. وجاء هذا الاستنتاج متوافقا تماما مع ما توصلت إليه الدائرة عند تعرضها في تقارير سابقة إلى منظومة الضمان الاجتماعي والتغطية الصحية لتستكمل بذلك تغطيتها لهذه المنظومة وهو ما مهد لها إمكانية توجيه توصيات بناءة في اتجاه إصلاح قطاع الضمان الاجتماعي.

وتواصل في سنة 2018 توجيه الدائرة لاهتمامها إلى الجماعات المحلية، ففضلا عن الرقابة المالية على حسابات 105 بلدية في إطار تنفيذ بنود اتفاقية القرض المبرمة بين الجمهورية التونسية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير والمتعلقة بمشروع التنمية الحضرية والحوكمة المحلية، تم إنجاز مهمات رقابية تعلق بكل من بلدية المنستير وبلدية المكنين وبلدية القصر. وأبرزت هذه الأعمال الطابع الهيكلي للنقائص التي تعترى التصرف البلدي في مجالات التهيئة العمرانية والتراتب البلدية وإنجاز المشاريع والملك البلدي وهو ما يؤشر على حجم التحديات التي تنتظر القائمين على التصرف في المال العام على المستوى المحلي لا سيما إثر صدور مجلة الجماعات المحلية.

كما تعرض التقرير الواحد والثلاثون في أكثر من موضع إلى أشكال متعددة لسوء استعمال المال العام وتقصيرا في الحفاظ عليه وتوظيفه. ففي مجال التحكم في الطاقة مثلا اتضح أن المجموعة الوطنية قد حرمت من تحقيق اقتصاد في الطاقة قدرته الدائرة بما قيمته 1.584م.د. وتفادي حوالي 432 م.د. من الدعم خلال الفترة 2014-2016 جراء النقص في فاعلية الإجراءات المتخذة في الغرض. كما تم الوقوف على تقصير شركة الخطوط التونسية في مجال صيانة أسطول طائراتها وتأمين سلامة رحلاتها الجوية فضلا عن تدني جودة الخدمات وتحملها لأعباء دون وجه حق بخصوص توظيف الطيارين. واتسمت أشغال صيانة الطرقات المرقمة بسوء البرمجة وبضعف المتابعة مما أدى إلى الإضرار بالشبكة والمنشآت الفنية التابعة للملك العمومي للطرق والمساحات بسلامة مستعملي الطريق إضافة إلى تحميل ميزانية الدولة نفقات بعنوان الصيانة وذلك دون القيام بالمتابعة القضائية الضرورية لاسترجاع المصاريف.

وقد اكتست بعض أعمال التصرف بحكم ما نتج عنها من ضرر مالي للدولة والهياكل العمومية والجماعات المحلية من الجسامة ما استوجب الإنطلاق في إعداد المذكرات الخاصة بإحالة بعض الملفات على دائرة الزجر المالي بخصوص التجاوزات التي من شأنها أن تمثل أخطاء تصرف فيما أثارت بعض الحالات الأخرى ما يكفي من الشبهات التي بإمكانها أن تؤول المؤاخذة الجزائية.

ولم يكن تقصير المتصرفين العموميين السبب الوحيد للإخلالات التي أبرزتها مختلف تقارير الدائرة بل أنها نجمت أيضا عن سوء التنظيم وغياب التنسيق وضعف الرقابة الداخلية وعن مواصلة التمسك بمركزية القرار في مجالات كان يفترض فيها تفويض الصلاحيات الإدارية والمالية مثلما تمت معاینته بكل من المندوبية الجهوية للتربية بجندوبة وسوسة.

وقصد تيسير الإطلاع على تقاريرها السنوية تولت الدائرة على غرار السنوات السابقة إدراج ملخص لأهم الاستنتاجات في مستهل كل تقرير سعياً منها إلى تمكين الأطراف ذات العلاقة من الإطلاع على فحوى التقارير بصفة موجزة بما يتيح لهم استغلال نتائج المهمات الرقابية بصفة أنجع.

وبالتوازي مع أبرز الاستنتاجات المدرجة في مستهل كل تقرير أعدت الدائرة تقريراً موجزاً منفصلاً عن التقرير السنوي ينشر بموقع وab الدائرة ويتضمن أهم الاستنتاجات مشفوعة بأهم التوصيات الصادرة عن الدائرة لتلافي ما تمّ الوقوف عليه من إخلالات.

الباب الأول :

البرامج العمومية
والأنشطة القطاعية

منظومة التحكم في الطاقة

انخرطت الدولة التونسية في منظومة التحكم في الطاقة منذ سنة 1985 عبر إحداث الوكالة الوطنية للتحكم في الطاقة (فيما يلي الوكالة) للحد من العجز الطاقى المرتقب بداية من سنة 2000. ويشمل التحكم في الطاقة جميع العمليات الرامية إلى ترشيد استعمال الطاقة في الاستهلاك وفي إنتاج الكهرباء والنهوض بالطاقات المتجددة.

وقد شهدت الموارد الوطنية من الطاقة الأولية (غاز وبنفط) تراجعاً من 7,8 م. ط.م.ن⁽¹⁾ سنة 2010 إلى 5,4 م. ط.م.ن سنة 2016 أي ما يعادل نسبة تراجع في حدود 31% مقابل ارتفاع في الطلب خلال نفس الفترة من 8,4 م. ط.م.ن إلى 9,1 م. ط.م.ن أي ما يعادل نسبة ارتفاع بحوالي 8% ليمرّ العجز الطاقى الأولي تباعاً من 0,6 م. ط.م.ن إلى 3,7 م. ط.م.ن وتراجع نسبة تغطية الموارد الوطنية للحاجيات الطاقية من 93% إلى 59%.

ويمثل استهلاك الغاز الطبيعي المستورد بنسبة 50%، الطاقة الأولية الرئيسية (حوالي 98%) المستعملة من طرف الشركة التونسية للكهرباء والغاز (فيما يلي "الستاغ") لإنتاج الكهرباء حيث تراوحت كمية الاستهلاك خلال الفترة 2010-2016 بين 2,85 م. ط.م.ن و 3,32 م. ط.م.ن أي ما يمثل حوالي 37% من الاستهلاك الوطني للطاقة الأولية.

وللوقوف على مدى توفّق الدولة خلال الفترة 2010-2016، في وضع آليات تساعد على التحكم في الطاقة، تولّت دائرة المحاسبات إنجاز مهمّة رقابية شملت ترشيد استهلاك الطاقة في القطاع العمومي وفي قطاعات السكن والنقل والصناعة والخدمات. كما تضمّنت المهمة النظر في نجاعة استهلاك الطاقة الأولية لإنتاج الكهرباء وتوزيعها ومدى تقدم البرامج والانجازات في إنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة.

وتمّ إنجاز الأعمال الرقابية أساساً صلب "الوكالة" باعتبارها الجهة المعنية بإدارة شأن التحكم في الطاقة وبالمصالح الفنية للستاغ وكذلك بالمصالح المعنية بالطاقة بالوزارات المكلفة بالطاقة والنقل والتجهيز وبالمركز التقني للصناعات الميكانيكية والكهربائية.

وخلصت المهمة التي أنجزت استئناساً بمعايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة الإدارية والمالية المتعلقة برقابة الأداء وبالرجوع إلى دليل الرقابة على الأداء لدائرة المحاسبات، إلى ملاحظات

⁽¹⁾ 1 مليون طن مكافئ نفط.

تعلّقت أساساً بغياب إستراتيجية وطنية لمنظومة التحكم في الطاقة وبعدم التوفيق في وضع توجهات وإجراءات وأطر قانونية وفي انجاز مشاريع تحقق النجاعة الطاقية⁽¹⁾ مما ترتب عنه استهلاك إضافي للطاقة بحوالي 1516 أ.ط.م.ن خلال الفترة 2010-2016 أي ما يعادل 1192 م.د. وحوالي 325 م.د. من الدعم الذي لم يتم تفاديه (فيما يلي الدعم). كما لم تتعدّ نسبة إنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة 4 % من إجمالي إنتاج الكهرباء على المستوى الوطني. وتجاوزت قيمة الفاقد التجاري⁽²⁾ على مستوى توزيع الكهرباء 1191 م.د.

(1) ترشيد استهلاك الطاقة والاستبدال الطاق.

(2) الخسائر المسجلة بعنوان الغش وتعطب العدادات.

أبرز الملاحظات

- التوجهات الوطنية وآليات التنفيذ

أدى غياب إستراتيجية وطنية للتحكم في الطاقة وعدم استكمال الإطار القانوني والترتيبي المتعلق بصندوق الانتقال الطاقى⁽¹⁾ (فيما يلي الصندوق) إلى حرمان المجموعة الوطنية خلال الفترة 2014-2016 من تحقيق اقتصاد في كمية الطاقة بحوالي 2476 أ.ط.م.ن. ناهزت قيمتها 1584 م.د. وتفادي حوالي 432 م.د. من نفقات الدعم.

وارتفع مؤشر الكثافة الطاقية الأولية⁽²⁾ من 0,309 ط.م.ن./أ.د. سنة 2010 إلى 0,313 ط.م.ن./أ.د. في سنة 2016 ولم تتجاوز خلال نفس الفترة نسبة الطاقات المتجددة في المزيج الطاقى الأولي⁽³⁾ 1%. واتسم المزيج الكهربائي المتمثل في توزيع مصادر الطاقة الأولية المستخدمة لتوليد الكهرباء بوضعية حرجة باعتبار عدم تنوع مصادر تأمين التزود الطاقى لإنتاج الكهرباء وضمان استمرارية توفيرها.

واقترنت أعمال المرصد الوطني للطاقة على تقديم معطيات حول إنتاج واستهلاك المحروقات وطنيا في حين أنها تشمل أيضا جميع المعطيات المتعلقة بقطاع الطاقة ومعالجتها ونشرها والقيام بدراسات وبحوث في ميدان الطاقة إضافة إلى متابعة وتحليل الظرف الدولي للطاقة. وتم إحداث المجلس الوطني للطاقة منذ 1999 بمقتضى الأمر عدد 2113 المؤرخ في 27 سبتمبر 1999 دون تفعيل دوره في إبداء رأيه في التوجهات الوطنية والخطوط المرجعية للدراسات الإستراتيجية والمشاريع في ميدان الطاقة.

وتدعو الدائرة الى استحداث إصدار القانون المتعلق بضبط المعاليم الموظفة على المنتجات الطاقية وطرق استخلاصها بغرض تمويل الصندوق وكذلك دعم المرصد الوطني للطاقة بالموارد البشرية ليضطلع بدوره فضلا عن إعادة النظر في المزيج الكهربائي بما يساهم في إحكام تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للفترة 2017-2030.

(1) الذي صادق على إحداثه مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 30 أكتوبر 2013. قصد إعادة هيكلة الصندوق الوطني للتحكم في الطاقة وذلك لإضفاء مزيد

من النجاعة على تمويل مشاريع ترشيد استهلاك الطاقة وتنمية الطاقات المتجددة واستحداث نسق الاستثمار في هذا المجال.

(2) كمية الطاقة الأولية المستهلكة لإنتاج 1000 دينار من الناتج الإجمالي الخام.

(3) المزيج الطاقى الأولي هو توزيع مصادر الطاقة الأولية المستهلكة بما فيها المستخدمة لإنتاج طاقات أخرى.

- النجاعة الطاقية

قدرت الدائرة مكامن التحكم في الطاقة في القطاع العمومي خلال الفترة 2010-2016 بحوالي 636 أ.ط.م، ن بقيمة 442 م.د وحوالي 201 م.د من الدعم، إلا أنّ عدم تفعيل الإجراءات والتراتب المتعلّقة بالتحكم في الطاقة حال على سبيل المثال دون توفير اقتصاد في مجال التنوير العمومي تعادل قيمته 66 م.د و 12 م.د من الدعم وذلك خلال الفترة 2014-2016.

كما حال عدم استكمال الإطار القانوني لمشروع استبدال الثلاجات ومشروع عزل أسطح المنازل ومشروع استبدال الفوانيس دون امكانية اقتصاد في الكهرباء خلال الفترة 2010-2016 بقيمة تناهز 281 م.د ودعم بحوالي 56 م.د وعدم اجتناب حوالي 615 ط.م، ن، ث، أ.ك⁽¹⁾ من الغازات الدفيئة الملوثة للبيئة.

وأدت ظاهرة تهريب المكيفات إلى استهلاك طاقي إضافي بقيمة تناهز 11 م.د ودعم بقيمة 3 م.د وإلى قيام الستاغ باستثمارات إضافية لتوفير الكهرباء في حدود 339 م.د كان بالامكان تفاديها.

ولم يتجاوز خلال الفترة 2010-2015 عدد الشركات التي خضعت للتدقيق الطاق في قطاعات النقل والصناعة والخدمات 282 شركة من جملة 1000 شركة وذلك دون أن تقوم الوكالة بتطبيق الخطايا القانونية على الشركات المخلة وبتكليف خبير لإنجاز التدقيق الطاق. وفعلا لم تتجاوز خلال نفس الفترة نسبة الاقتصاد في الطاقة 0,07% من اجمالي استهلاك الطاقة بقطاع النقل. ونتج عن عدم تفعيل مقترح التشخيص الدوري والإجباري للمحركات عدم تحقيق اقتصاد في الطاقة للفترة 2012-2015 بقيمة لا تقل عن 252 م.د.

ومثلت في موفى سنة 2015 المشاريع المنجزة في مجال التوليد المؤتلف للطاقة⁽²⁾ 22% فحسب من الإمكانيات المتاحة لتقتصر قيمة الكميات التي تمّ اقتصادها من الطاقة خلال نفس الفترة على حوالي 87 م.د وقيمة الدعم بما قدره 23 م.د.

ولم تتوفق الستاغ خلال الفترة 2010-2016 في بلوغ عدد المشتركين المبرمج ربطهم بشبكة الغاز الطبيعي لاستبدال غاز البترول المسيل وهو ما حمل ميزانية الدولة قيمة دعم إضافية تناهز 26 م.د.

⁽¹⁾ طن مكافئ نفط ثاني أكسيد الكربون

⁽²⁾ يقصد بالتوليد المؤتلف للطاقة توليد الطاقة الكهربائية والطاقة الحرارية معاً، وهي تقنية توظف الحرارة المولدة عند توليد الطاقة الكهربائية.

وأثر تأخر انجاز محطات انتاج الكهرباء المبرمجة سلبا على استهلاك الطاقة. ولم يتم اللجوء إلى حلول تقنية بديلة عن التكيف بالكهرباء للتحكم في فترات الذروة .

وتجاوزت قيمة الفاقد التجاري على مستوى توزيع الكهرباء حوالي 1192 م.د نتيجة ارتفاع عمليات الغش التي لا يتم عند اكتشافها استرجاع سوى نسبة 6,3% من إجمالي هذا الفاقد.

وتدعو الدائرة إلى تدعيم الإطار المنظم للتحكم في الطاقة في القطاع العمومي وإلى التسريع في انجاز المشاريع الرامية إلى التحكم في الطاقة بما يمكن من رفع النجاعة الطاقية واعتماد مؤشر ملائم للتدقيق الطاقى حتى يتيسر للوكالة تحديد ومراقبة الشركات الخاضعة للتدقيق الطاقى الإجباري قصد الوقوف على مواطن الخلل في الإبان، كما تدعو الدائرة الى تعزيز مجهود مكافحة الغش في استهلاك الكهرباء للتقليص من قيمة الفاقد التجاري.

- الطاقات المتجددة

بلغت نسبة إنتاج الكهرباء من طاقة الرياح خلال الفترة 2010-2016 حوالي 3,2 % من إجمالي إنتاج الكهرباء مقابل قدرة مركزة⁽¹⁾ في حدود 4,8 % وذلك نتيجة بالأساس الى تراجع نسبة الإتاحة⁽²⁾ بالمحطات الهوائية من 96% في سنة 2010 إلى 74% في سنة 2015 بسبب تعدد التوقفات بهذه المحطات.

وخلال الفترة 2010-2015 كان بالإمكان تركيز قدرات إضافية تناهز 10% من قدرات اللاقطات الفولطوضوئية المركزة واقتصاد كميات في الطاقة تناهز قيمتها 1,7 م.د. وكان من شأن تحيين الاطار الترتيبي المتعلق بصرف المنح المخصصة للاقطات الفولطوضوئية باعتبار تدني أسعارها في السوق العالمية أن يسمح بالتقليص في قيمة هذه المنح بما يناهز 6,2 م.د.

ولم يساعد عدم وضوح الإطار القانوني على انجاز عدد من المشاريع المطوّرة للطاقة المتجددة حيث تعطل مشروع الجامعة التونسية للنزل لإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة بالرغم من أهمية استهلاك قطاع السياحة للطاقة حيث يمثل نسبة 16% من إجمالي استهلاك الكهرباء بقطاع الخدمات. ولم يتسنّ تحقيق الفوائد المنتظرة من مشروع "تونور" المتمثلة في إدماج الصناعات الوطنية المقدرة بحوالي 4500 مليون أورو وفي ضخ ما يعادل 100 مليون أورو سنويا علاوة على الحصول مجانا على قدرة تناهز 100 ميغاواط.

(1) القدرة المركزة هي القدرة النظرية القصوى للإنتاج لمحطة كهربية وتحتسب بوحدة الواط (أو ميغاواط أو جيغاواط).

(2) نسبة الإتاحة هي نسبة الجاهزية لمحطة ما وتمثل نسبة مجموع المدة الزمنية التي تكون فيها المحطة جاهزة للاستعمال من إجمالي الفترة.

وتدعو الدائرة إلى تطوير الإطار القانوني والمؤسسي لقطاع الطاقات المتجددة لتيسير بلوغ الأهداف الوطنية والعمل على تشجيع القطاع الخاص ليساهم في دفع الاستثمارات المتعلقة بالإنتاج الذاتي للكهرباء من الطاقات المتجددة.

I- التوجهات الوطنية وآليات التنفيذ

ترتب عن غياب استراتيجية وطنية لمنظومة التحكم في الطاقة خلال الفترة 2010-2016 عدم وضوح التوجهات الوطنية في المجال الطاقى ونقائص على مستوى آليات التمويل.

أ- التوجهات الوطنية

لم يتم خلال الفترة 2010-2016 استكمال الإطار القانوني والترتيبي الذي يسمح بإنجاز المشاريع الوطنية المبرمجة في مجال النجاعة الطاقية والطاقات المتجددة. فقد تم إصدار القانون المتعلق بإنتاج الكهرباء⁽¹⁾ عبر الطاقات المتجددة في ماي 2015 وتأخر إصدار الأمر الترتيبي المتعلق به إلى غاية فيفري 2017 والقرار المتعلق بدليل الإجراءات لنظام التراخيص في ماي 2017. كما لم يصدر الأمر المتعلق بضبط قواعد تنظيم وتسيير وكيفية تدخل صندوق الانتقال الطاقى المحدث بقانون المالية لسنة 2014 إلا في جويلية 2017 دون استكمال الإطار التشريعي والترتيبي المتعلق به إلى موفى 2017.

وساهم هذا الوضع في تعطل إنجاز المشاريع الوطنية خلال الفترة المذكورة وذلك على غرار مشروع استبدال الثلاجات ومشروع عزل أسطح المنازل ومشروع استبدال الفوانيس، ونتج عن التأخر في ضبط إستراتيجية للمنظومة عدم التحكم في مؤشرات الأداء كمؤشر الكثافة الطاقية الأولية الذي ارتفع من 0,309 ط.م.ن/أ.د سنة 2010 إلى 0,313 ط.م.ن/أ.د سنة 2016. كما لم تتجاوز نسبة الطاقات المتجددة في الميزج الطاقى الأولي 1% سنة 2016 مقابل 99% من المصادر الأحفورية منها 52% غاز و 47% مواد بترولية.

ولم تتجاوز قيمة نفقات الصندوق الموجهة لمشاريع النجاعة الطاقية والطاقات المتجددة خلال الفترة 2010-2016 ما قدره 141 م.د أي بنسبة 1,24% من قيمة الدعم الموجه للمحروقات خلال نفس الفترة والبالغ 11398 م.د. مع الإشارة إلى أنّ نفقات الصندوق رغم ضعف قيمتها، مكنت من تفادي مبلغ دعم ناهز 971 م.د أي ما يمثل حوالي 7 أضعاف هذه النفقات.

وبينت دراسة قام بها صندوق النقد الدولي سنة 2013 أن سياسة دعم المحروقات بتونس أفضت إلى الإفراط في استهلاك الطاقة وإلى الحد من حوافز الاستثمار في مجال ترشيد الاستهلاك والطاقات المتجددة، ورغم أهمية قيمة الدعم الموجه للمحروقات والذي بلغت نسبته 13,7 % من

⁽¹⁾ قانون عدد 12 لسنة 2015 مؤرخ في 11 ماي 2015 يتعلق بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة.

ميزانية الدولة سنة 2013 إلا أنه لم يتم إنجاز دراسات تقدّر انعكاس سياسة دعم المحروقات على نجاعة عمليات التحكم في الطاقة.

ومن جهة أخرى، بلغت كلفة استهلاك الكهرباء مجانا من قبل أعوان الستاغ 11,330 م.د. سنة 2014 وحجم الدعم المتعلق به حوالي 3,950 م.د. ونظرا للعجز الطاقى الهيكلي الذي تشهده البلاد من جهة والإفراط في الاستهلاك الناتج عن هذا الامتياز تدعو الدائرة الستاغ إلى دراسة إمكانية إيجاد صيغ لترشيد هذا الامتياز على غرار استرجاع جزء من الكمية المقتصدة من الكهرباء نقدا أو تحفيز الأعوان لاستعمال الطاقات المتجددة لإنتاج الكهرباء.

ومن ناحية أخرى، لم يتم إقرار توجهات واضحة لدعم المزيج الكهربائي بالطاقات المتجددة سوى في جويلية 2016 اثر المصادقة على المخطط الشمسي التونسي للفترة 2010-2016 الذي أعدته الوكالة منذ 2009 وحينته في 2012. ولم يتم كذلك إقرار توجهات واضحة في ما يتعلق بالمزيج الكهربائي المتأني من الطاقات الأحفورية إلا إثر المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 16 نوفمبر 2016 ليتقرر مواصلة تدعيم برنامج تجهيز الستاغ بمحطات توليد الكهرباء من الغاز الطبيعي.

وفي ظل المنظومة الحالية لإنتاج الكهرباء وبمقارنة المؤشرات الدولية في مجال تأمين التزود الطاقى لإنتاج الكهرباء، يصل مؤشر $HHI^{(1)}$ للبلاد التونسية إلى 0,98 نتيجة عدم توفر مصادر متنوعة لإنتاج الكهرباء في حين أنّ معدل هذا المؤشر لا يتجاوز 0,4 في بلدان الاتحاد الأوروبي. كما لم يتجاوز مؤشر مرونة المنظومة الغازية $^{(2)}$ 40 وهو ما يبين صعوبة تحمل انقطاع التزود بالغاز في حين يتجاوز هذا المؤشر 100 في أغلب بلدان الاتحاد الأوروبي. ويعكس المؤشران خطورة الوضع في مجال التأمين الطاقى لإنتاج الكهرباء وأهمية المخاطر التي تتعلق بضمان استمرارية توفيرها في ظل تجاوز توريد الغاز إلى أكثر من 50% منذ 2012.

لذا تؤكّد الدائرة على ضرورة النظر في التوجهات الوطنية المتعلقة بالمزيج الكهربائي لاسيما بخصوص التركيبة الأحفورية بما يضمن مزيد تنويعه وتحسين مرونة المنظومة الغازية حسب المؤشرات الدولية، وباعتبار سياسة الدعم المتبعة من قبل الدولة لمختلف المواد الطاقية المستهلكة، تدعو الدائرة إلى تعزيز مجهود التحكم في الطاقة عبر الترفيع في قيمة تدخلات الصندوق لما له من انعكاس مزدوج على تخفيف العجز الطاقى من جهة وعلى التخفيض في الدعم من جهة أخرى.

⁽¹⁾ مؤشر HHI (Indice de Herfindahl Hirschman): مؤشر يتراوح بين 0 و 1 يتم استعماله للمقارنة بين الدول في مجال تأمين التزود الطاقى لإنتاج الكهرباء ويكون منخفضا كلما تنوعت مصادر الطاقة لإنتاج الكهرباء ومرتفعا كلما كانت غير متنوعة.

⁽²⁾ مؤشر المرونة الغازية (Indice de la résilience du système gazier): يعكس مدى قدرة المنظومة الغازية في بلد ما على تحمل انقطاع مصدر الغاز الأكبر يجب أن يتجاوز 100.

ب- آليات التصرف والتمويل والمتابعة

أوكل الفصل 44 من الأمر عدد 134 لسنة 2000 بتاريخ 18 جانفي 2000 المتعلق بتنظيم وزارة الصناعة إلى الإدارة العامة للطاقة مهمة تنفيذ سياسة الدولة في ميدان النجاعة الطاقية، وتضم هذه الإدارة المرصد الوطني للطاقة المكلف بإرساء قواعد معطيات متعلقة بالقطاع والتصريف فيها وتجميعها ومعالجتها ونشرها وكذلك القيام بدراسات وبحوث في الغرض إضافة إلى متابعة وتحليل الظرف الدولي للطاقة، إلا أن المرصد الذي لا يضم سوى إطارين، وخلافا لمقتضيات الفصل 48 من الأمر سالف الذكر لا يقدم أي معلومات او دراسات حول منظومة التحكم في الطاقة واقتصرت تقاريره للفترة 2010-2016 على معطيات حول إنتاج واستهلاك المحروقات على المستوى الوطني.

ولم يتم تفعيل المجلس الوطني للطاقة المحدث بمقتضى الأمر عدد 2113 المؤرخ في 27 سبتمبر 1999 والذي يضطلع بدور استشاري حول التوجهات الوطنية والخطوط المرجعية للدراسات الاستراتيجية والمشاريع في ميدان الطاقة وذلك على غرار دول مثل دول الاتحاد الأوروبي والجزائر التي تعتمد على هيئات تعديلية ولجان مستقلة عن الهياكل الإدارية التنفيذية.

أمّا على مستوى تمويل المنظومة فقد تم في موفى سنة 2013 إعداد مشروع إعادة هيكلة الصندوق لتمويل برامج وطنية واستحداث نسق الاستثمار لترشيد استهلاك الطاقة وتنمية الطاقات المتجددة، ونص قانون المالية لسنة 2014 على تطوير موارد الصندوق لتشمل معلوم على المنتجات الطاقية المستهلكة وتوسيع مجالات تدخله، إلا أنه ونظرا لعدم صدور النصوص التي تضبط هذه المعاليم ومجالات التدخل، ظلت آليات التمويل والمجالات وطرق التسيير مطابقة لما جاء به الصندوق الوطني للتحكم في الطاقة، وقدرت الدائرة قيمة المنح الإضافية⁽¹⁾ التي كان بالإمكان صرفها في برامج التحكم في الطاقة حوالي 157م.د خلال الفترة 2014-2016 ليبلغ بذلك حجم كمية الطاقة التي كان يمكن توفيرها في حدود 2476 أ.ط.م.ن بقيمة 1584م.د⁽²⁾ وتفادي حوالي 432 م.د⁽³⁾ من الدعم.

وفي غياب آلية لتمويل الاستثمارات كالقروض والضمانات ودعم نسب الفائدة والتبسيط على غرار ما وفره برنامج السخان الشمسي لم تتجاوز المنح المدفوعة خلال الفترة 2010-2016 ما قيمته 10 م.د أي ما يمثل حوالي ثلث المنح المصادق عليها فحسب من طرف اللجنة الفنية الاستشارية⁽⁴⁾ خلال نفس الفترة في إطار التدقيق في الطاقة وعقود البرامج والاستشارة المسبقة.

(1) على أساس فرضية اصدار قانون المعلوم على المنتجات الطاقية المستهلكة والأمر عدد 983 لسنة 2017.

(2) بالإعتماد على كلفة إنتاج 1 ط.م.ن بالسناغ

(3) الفارق بين سعر البيع وكلفة الإنتاج بالسناغ.

(4) احدثت بمقتضى الفصل 2 من الأمر عدد 362 لسنة 2009 المؤرخ في 9 فيفري 2009 والتي تقوم بقبول ودراسة مطالب الحصول على منحة من الصندوق.

وفي مجال التوعية والتحسيس نص القانون عدد 72 لسنة 2004 والمؤرخ في 2 أوت 2004 المتعلق بالتحكم في الطاقة على أن تقوم الوكالة "بإعداد البرامج الوطنية الخاصة بالتحسيس والتوعية في مجال التحكم في الطاقة وتنفيذها" إلا أنها لم تضع خلال الفترة 2010-2016 برنامج وطني في المجال. كما لم يتم منذ 2007 تقييم نقاط الإعلام التي تم تركيزها في الوكالات التجارية للمستأجرين والمتعلقة بالتحكم في الطاقة إلا في 2015. وأظهر هذا التقييم أن عائد الديناريناهز ثلاثة أضعافه وهو مردود قابل للتطوير حيث بلغ في فرنسا مثلاً 5 أضعاف علماً وأنه لم تنشط خلال سنة 2015 سوى 49 نقطة إعلام من بين 106.

وفي إطار "بروتوكول كيوطو" قام فريق عمل التنمية النظيفة المحدث بالوكالة في 2005 بتحديد مشاريع التحكم في الطاقة التي تمت المصادقة عليها من طرف المكتب الوطني لآلية التنمية النظيفة⁽¹⁾ في 2009. وتمكن هذه الآلية الدول النامية من الحصول من الدول الصناعية التي لم تنجح في تحقيق التزاماتها بتخفيض إفرزاتها من الغازات الدفيئة ، على قيمة مالية مقابل هذه الغازات التي يتم تقليصها عن طريق المشاريع المنجزة في الغرض. وقدرت الدائرة جملة الموارد التي يمكن تحصيلها خلال الفترة 2012-2033 بحوالي 101 م. يورو⁽²⁾ (منها 41 م. يورو لستأجرين و 21 م. يورو للوكالة). وفي غياب نظام معلومات متكامل ولا سيما منظومة قياس ونشر ومتابعة (M.R.V)⁽³⁾ للتأكد من كمية الغازات الدفيئة التي يتم تقليصها فعلياً وتوقف العمل بهذه الآلية، فإنه ليس بالإمكان الانتفاع بهذه المبالغ.

وتدعو الدائرة الوزارة المكلفة بالطاقة إلى استحداث إصدار القانون المتعلق بضبط المعاليم الموظفة على المنتوجات الطاقية وإلى دراسة تأثير الدعم على منظومة التحكم في الطاقة بغاية ضمان مزيد من النجاعة على المنظومة الطاقية وإلى تدعيم المرصد بالكفاءات البشرية وإعادة النظر في دور المجلس الوطني للطاقة تماشياً مع أفضل الممارسات المعتمدة على الصعيد الدولي.

كما توصي الدائرة الوكالة بضبط برنامج وطني للتوعية والتحسيس وإلى ترمين كميات الغازات الدفيئة التي سيتم تقليصها في إطار الإستراتيجية الوطنية للتحكم في الطاقة 2017-2030 باعتبار أنّ مهمة إعداد جرد الغازات الدفيئة الناجمة عن استهلاك الطاقة تعتبر في صلب المهام المسندة للوكالة خاصة وأنه تمت المصادقة من قبل الدولة على اتفاق باريس للمناخ في مارس 2017.

(1) "Autorité Nationale désignée" أحدث المكتب في سنة 2005.

(2) بحسب محضر جلسة إجتماع مجلس المؤسسة للوكالة عدد 104 المنعقد بتاريخ 27 ديسمبر 2011 تم اعتماد سعر بيع 1 (ط.م. ش.أك) في حدود

8 يورو

(3) système de Mesure, de Rapportage et de Vérification (MRV)

II- ترشيد استهلاك الطاقة

يعتبر القطاع العمومي قاطرة السياسة الوطنية للتحكم في الطاقة حيث تم إفراده منذ سنة 2001 بإطار ترتيبى خاص. وتجاوز استهلاك الطاقة بقطاعات السكن والنقل والصناعة والخدمات نسبة 90% من الاستهلاك الوطني للطاقة.

أ- التحكم في الطاقة في القطاع العمومي

على إثر تسجيل البلاد عجزا طاقيا سنة 2000 أحدثت بمقتضى منشور الوزير الأول عدد 29 المؤرخ في 8 جوان 2001 خطة المسؤول المكلف بالطاقة في الإدارات والمؤسسات والمنشآت العمومية. ومنذ 2005 أسند منشور الوزير الأول عدد 20 بتاريخ 30 أفريل 2005 إلى مسؤول مركزي بالوزارات مهمة تجميع المعطيات المتعلقة بالتحكم في الطاقة في تقارير سداسية ليتم تقييمها ومتابعتها في إطار لجنة بالوكالة. إلا أنه منذ 2011 وإلى موفى 2017، لم يتم إيداع أي تقرير لدى الوكالة ولم تجتمع اللجنة للتقييم أو المتابعة رغم صدور المنشور عدد 22 في أفريل 2012 للتذكير بمنشور 2005.

وخلافا لمنشور 2005 لم تقم الفرق المتكونة من ممثلين عن الوزارة الأولى والوكالة منذ 2011 بعمليات مراقبة ميدانية لتقييم المجهودات المبذولة في ميدان التحكم في الطاقة. ولم تنجز الوكالة منذ 2009 أي عملية تكوين للمسؤولين المكلفين بالطاقة وذلك خلافا لمنشور 2001. ويعود هذا التقصير حسب الوكالة إلى عدم توفر الاعتمادات اللازمة للمؤسسات العمومية وهو ما حال دون متابعة استهلاك الطاقة في القطاع العمومي.

وعلى إثر تدخل الدائرة وحصولها على تقارير التحكم في الطاقة للفترة 2010-2015 لأهم الهياكل العمومية الناشطة في هذا المجال، تبين أنها لا تتضمن الكميات المستهلكة من الطاقة خلافا لمنشور 2005 بل تحتوي على بيانات لقيمة الاستهلاك السنوي. كما لا تحتوي هذه التقارير إحصائيات تتعلق بالاستهلاك النوعي للطاقة لتحليل كمية الطاقة المستهلكة للإنتاج (نفط/ غاز...) ومؤشرات لمقارنة وتقييم عمليات التكييف في المؤسسات والمنشآت العمومية على غرار مؤشر استهلاك الطاقة/المساحة الإجمالية.

وبينت أعمال تشخيصية⁽¹⁾ قامت بها الوكالة عدم تأهل عدد من المسؤولين المكلفين بالطاقة وعدم تفرغهم لإنجاز هذه المهمة إضافة إلى عدم ملائمة موقعهم بالهيكل التنظيمي مع إمكانيات

⁽¹⁾ في إطار الندوة الوطنية حول "دور مراقبي الدولة ومراقبي المصاريف العمومية في معاضدة برنامج التحكم في الطاقة في القطاع العمومي" في 12 ماي 2016.

الحصول على المعلومات والمعاينات الميدانية للوقوف على الممارسات المتنافية مع ترشيد الاستهلاك في الطاقة.

ومن جهة أخرى، تولت الوكالة بتاريخ 27 ماي 2015 إمضاء مذكرة تفاهم مع الإدارة العامة للجماعات العمومية المحلية وصندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية لدفع الاستثمار البلدي في مشاريع التحكم في الطاقة إلا أنه وإلى موفى 2017 لم يتم إحداث اللجنة المشتركة بين الأطراف الموقعة والمكلفة بالسهر على حسن سير البرنامج ومتابعة تنفيذه رغم مراسلة الوكالة لوزارة الشؤون المحلية منذ 20 ماي 2016 بغرض تفعيل هذا البرنامج.

وتبلغ نسبة الإمكانيات المتاحة للاقتصاد في الطاقة في مجال التنوير العمومي (استبدال الفوانيس، تركيز معدلات الجهد...) حسب تقديرات الوكالة بحوالي 40% من حجم الاستهلاك الحالي للبلديات. وقدرت الدائرة قيمة استهلاك الطاقة التي كان بالإمكان تفاديها خلال الفترة 2016-2014 بحوالي 66 م.د و 12 م.د من الدعم. وأرجعت الوكالة تعطل عمليات التحكم في الطاقة في شبكة التنوير العمومي إلى عدم إصدار القانون المتعلق بضبط المعلوم على المنتجات الطاقية المستهلكة والتأخر في إصدار الأمر المتعلق بصندوق الانتقال الطاقى والقرار المتعلق بتنفيذ هذا المشروع.

وللوقوف على أهمية الإمكانيات المتاحة للاقتصاد في الطاقة بقطاع البناءات في القطاع العمومي، قدرت الدائرة قيمة كمية الطاقة التي كان بالإمكان توفيرها خلال الفترة 2016-2010 بحوالي 442 م.د و 201 م.د من الدعم وذلك عبر تطبيق النجاعة الحرارية للبناءات⁽¹⁾ في قطاع الصحة وتطبيق النجاعة الحرارية للمكاتب الجديدة⁽²⁾ الذي لم يتم سحبه على المكاتب القائمة وترشيد الاستهلاك في مجال الإنارة في قطاع التعليم.

وتدعو الدائرة إلى تدعيم وتطبيق الإطار المنظم للتحكم في الطاقة في القطاع العمومي ودعم موقع المسؤولين المكلفين بالطاقة وكفاءتهم⁽³⁾ والتسريع في تفعيل مذكرة التفاهم بين الوكالة والإدارة العامة للجماعات العمومية المحلية وصندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية عبر إرساء اللجنة المكلفة بالتنسيق لدفع الاستثمار البلدي قصد معاضدة الجهود الوطنية في تحقيق الانتقال الطاقى. كما أنّ الوزارة المكلفة بالطاقة مدعوة إلى إصدار القرار المتعلق بالتقنين الحراري في قطاع الصحة وسحب الخاصيات الفنية الدنيا للتحكم في الطاقة على المكاتب القائمة إضافة إلى العمل على إعداد خطة زمنية لاستبدال الفوانيس في قطاع التعليم.

(1) مشروع القرار المشترك بين وزير التجهيز ووزير الطاقة والمتعلق بضبط الخاصيات الفنية الدنيا للتحكم في الطاقة في مشاريع تشييد وتوسعة وتهيئة مباني مؤسسات الصحة (الوكالة 2009).

(2) القرار المشترك لوزارة التجهيز والإسكان والهيئة الترابية ووزير الصناعة والطاقة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة المؤرخ في 23 جويلية 2008.

(3) منظومة للإشهاد بالكفاءة حسب المعايير الدولية ISO50001: نظام إدارة الطاقة.

ب- ترشيد استهلاك الطاقة حسب القطاعات الاقتصادية

تعتبر قطاعات السكن والنقل والصناعة والخدمات⁽¹⁾ من أهم القطاعات المستهلكة للطاقة على المستوى الوطني إلا أن الجهود الرامية إلى ترشيد الاستهلاك بهذه القطاعات لا تزال دون المأمول.

1- ترشيد الاستهلاك في قطاع السكن

شهد قطاع السكن أعلى نسبة ارتفاع في استهلاك الطاقة خلال الفترة 2010-2015 بلغت 21,5%. وارتفع استهلاك الكهرباء الذي يمثل حوالي 35% من الاستهلاك الجملي للطاقة في هذا القطاع من 320 أ.ط.م.ن سنة 2010 إلى 400 أ.ط.م.ن سنة 2015 أي بنسبة 25%.

وبهدف ترشيد استهلاك الكهرباء للألات الكهرومنزلية تم منذ سنة 2004 إحداث برنامج التأشير الطاقى لهذه الأجهزة المتمثل في ترتيب هذه الأجهزة حسب نجاعتها في استهلاك الطاقة ضمن 8 أصناف (الصنف 1 هو الصنف الأكثر اقتصادا للطاقة) وتحسيس المستهلك بأهداف هذا البرنامج. ورغم مرور أكثر من 10 سنوات على انطلاق هذا البرنامج إلا أن استهلاك الكهرباء للألات الكهرومنزلية ارتفع من 3216 ج.و.س⁽²⁾ في 2009 إلى 3981 ج.و.س في سنة 2014⁽³⁾ وهو ما يعادل نسبة تطور في حدود 24%.

1-1- أجهزة التبريد

ارتفع استهلاك المكيفات للطاقة خلال الفترة 2009-2014 بنسبة تجاوزت 260% وهي أعلى نسبة مسجلة من بين جميع الأجهزة الكهرومنزلية وتطور خلال نفس الفترة عدد المكيفات الفردية من 437 ألف إلى 1,2 مليون. ولئن تم منذ 2009 إلى 2012⁽⁴⁾ تحجير ترويج المكيفات الفردية الأكثر استهلاكاً للطاقة إلا أن معدل استهلاكها السنوي للكهرباء ارتفع خلال الفترة المذكورة بنسبة 30% وذلك نتيجة بالأساس إلى تطور مبيعاتها عبر السوق الموازية من 14% في 2009 إلى 80% في 2014⁽⁵⁾. وقدّرت الدائرة

(1) الخدمات عدى النقل.

(2) جيقاوات ساعة.

(3) تاريخ آخر الإحصائيات الخماسية التي تقوم بها السناغ.

(4) تمّ التحجير تدريجيا بالقرار الصادر في 30 جوان 2009 للأصناف 8 و 7 و 6 ثم بالقرار الصادر في 27 سبتمبر 2010 للصنف 5 ثم بقرار وزيرى الصناعة والتكنولوجيا ووزير التجارة والسياحة مؤرخ في 12 أوت 2011 للصنف 4.

(5) بحسب الدراسة التي قامت بها الوكالة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية في جوان 2015.

كلفة كمية الكهرباء الإضافية المستهلكة جراء تطور مبيعات السوق الموازية للمكيفات الفردية خلال الفترة 2010-2016 مقارنة باستهلاك المكيفات الفردية المروجة عبر المسالك المنظمة⁽¹⁾ بما يناهز 11م.د. و3م.د من الدعم.

وباعتبار ارتفاع أسعار المكيفات الفردية المروجة عبر المسالك المنظمة مقارنة بما يعرض بالسوق الموازية ومواصلة العمل بالمعلوم الموحد (10 د عن كل "وحدة حرارية") المحدث بالقانون عدد 82 لسنة 2005 والموظف على هذه الأجهزة، وفي غياب عمليات تحسيسية واجراءات تحفيزية ناجعة لتوجيه المستهلك إلى المكيفات المقتصدة فإنّ السعر يبقى العامل الأساسي المحدّد لاقتناء المكيفات الفردية عبر اللجوء إلى السوق الموازية لتسجل مداخل الصندوق خلال الفترة 2010-2016 نقصا بحوالي 80.7 م.د كان سيخصص لمشاريع التحكم في الطاقة.

ومن ناحية أخرى، ولتلبية الطلب المتزايد على الكهرباء الخاص بالتكييف في قطاع السكن ومواجهة التطور المسجل في ذروة استهلاك الكهرباء عند ارتفاع درجات الحرارة رُقعت الستاغ من قدرتها المركزة من 619 ميغاواط سنة 2009 إلى 1632 ميغاواط سنة 2014 أي بنسبة تطور ناهزت 164% وذلك بانجاز استثمارات كان بالإمكان الاستغناء عنها لو تمّ تطبيق مقتضيات التشريع المتعلق بتأشير المكيفات والتصدي للسوق الموازية. وقدّرت الدائرة قيمة هذه الاستثمارات بحوالي 339 م.د وذلك باحتساب الفارق بين القدرة الحرارية للمكيفات المباعة والقدرة الحرارية للمكيفات المباعة عبر السوق المنظمة.

وتحتل الثلاجات المرتبة الأولى في استهلاك الكهرباء من بين الأجهزة الكهرومنزلية بنسبة 33% في موفى سنة 2014. ولئن تمّ ابتداء من غرة أفريل 2009⁽²⁾ منع ترويج الثلاجات الأكثر استهلاكاً للطاقة (صنف 4) فإنّ معدل استهلاك الثلاجة الواحدة لم ينخفض خلال الفترة 2009-2014 سوى بثمانى وحدات في حين قدّرت الدائرة الفارق في حدود 13 وحدة خلال الفترة 2010-2014 في حال تم الاقتناء طبقا للقرار الصادر في 27 أكتوبر 2008 الذي حجّر ترويج الصنف 4. وباعتبار عدد الثلاجات المقتناة خلال نفس الفترة والبالغ حوالي 338 ألف ثلاجة يناهز الفارق الجملي في قيمة الكمية الإضافية المستهلكة من الكهرباء حوالي 1,044 م.د و406 أ.د من الدعم. ويعود ذلك إلى أنّ المستهلك يعتمد بالأساس عند اختيار الثلاجة على عنصر السعر الذي يرتفع كلما كانت الثلاجة أكثر اقتصادا للطاقة.

ومن ناحية أخرى، برمجت الوكالة بالتعاون مع وزارة البيئة الإيطالية والمركز المتوسطي للطاقات المتجددة مشروع استبدال 600 ألف ثلاجة يتجاوز عمرها 10 سنوات خلال الفترة

⁽¹⁾ بحسب تركيبة مبيعات سنة 2009 والتي تمثل فيها نسبة المبيعات عبر السوق الموازية حوالي 14%.

⁽²⁾ بمقتضى القرار المشترك من وزير الصناعة والطاقة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة ووزير التجارة والصناعات التقليدية مؤرخ في 27 أكتوبر 2008.

2013-2017 باعتبار ارتفاع استهلاكها للطاقة بثلاجات مقتصدة للطاقة من صنف 1 و 2 والتوجيه إلى اقتناء 400 ألف ثلاجة جديدة من الصنف 1. إلا أن هذا المشروع لم يتم انجازه لعدم إصدار القانون المتعلق بضبط المعلوم على المنتجات الطاقية المستهلكة للطاقة والتأخر في إصدار الأمر المتعلق بصندوق الانتقال الطاقى والقرار المتعلق بتنفيذ هذا المشروع. وبلغت كلفة الكمية الإضافية المستهلكة من الكهرباء نتيجة عدم انجاز هذا المشروع حوالي 94 م.د و 17,5 م.د من الدعم.

2-1- الإنارة وبقية الأجهزة

تطور عدد نقاط الإنارة من 17 مليون نقطة سنة 2009 إلى 22 مليون نقطة في أواخر سنة 2014 لتشغل الإنارة المركز الثالث في استهلاك الكهرباء المنزلي بنسبة 15%. ورغم تطور عدد الفوانيس المقتصدة للطاقة خلال نفس الفترة من 3,2 مليون فانوس إلى 4,9 مليون فانوس إلا أن نسبة الفوانيس المتهوجة (غير المقتصدة) ظلت مرتفعة لتبلغ 33% من مجمل نقاط الإنارة في سنة 2014 بالرغم من أن معدل الاستهلاك الفردي للفانوس المقتصد يقل 3,75 مرة عن الفانوس غير المقتصد وذلك لعدم منع ترويج الفوانيس المتهوجة (75 واط/60 واط) منذ قرار⁽¹⁾ سنة 2010 الذي حجّر ترويج الفوانيس المتهوجة 100 واط فحسب.

وفي إطار مبادرة "En.Lighten"⁽²⁾ للتخلي عن بقية الفوانيس غير المقتصدة قبل موفى 2016، قامت الوكالة سنة 2013 بإعداد خطة وطنية للنجاعة الطاقية في مجال الإنارة تتمثل في استبدال 6 مليون فانوس غير مقتصد بفوانيس ذات نجاعة طاقية وذلك خلال الفترة 2014-2016 وتأشير أجهزة الإنارة ومراقبتها والتقليص في انبعاثات الغازات الدفيئة بحوالي 33 ألف ط.م. ن.ث.أ.ك سنويا. إلا أن هذه الخطة لم يتم تفعيلها إلى موفى 2017 لتبلغ كلفة الكمية الإضافية المستهلكة للكهرباء حوالي 82 م.د فضلا عن دعم بقيمة 10,6 م.د.

ومن ناحية أخرى، ورغم الارتفاع المسجل في استهلاك أجهزة التلفزة⁽³⁾ للطاقة من 746 ج.و.س سنة 2009 إلى 831 ج.و.س سنة 2014 أي بنسبة تطور في حدود 21% إلا أن قرارات التصنيف المتعلقة بالتأشير الطاقى لم تشمل إلى موفى 2017 إلا الثلاجات والمكيفات الفردية ذات قوة تبريد أقل من 12 كيلواط.

(1) قرار وزيري الصناعة والتكنولوجيا ووزير التجارة والصناعات التقليدية بتاريخ 18 أوت 2010.

(2) في إطار برنامج الأمم المتحدة للبيئة والصندوق العالمي للبيئة المتعلق بتحقيق الانتقال الطاقى في مجال الإنارة.

(3) الذي يحتل المركز الثاني من حيث استهلاك الكهرباء.

كما تبين من خلال زيارة المركز التقني للصناعات الميكانيكية والكهربائية وجود مخبرين مجهزين لتأشير آلات غسل الملابس والفرن الكهربائي منذ جوان 2017 دون أن يتم إصدار القرارات المتعلقة بتأشيرهما وهو ما حال دون اضطلاع المركز بمهامه في دعم المجهود الوطني للتحكم في الطاقة في هذا المجال.

وتدعو الدائرة إلى تطبيق التأشير الطاقى للآلات الكهرومنزلية وتعزيز عمليات التحسيس بأهمية اختيار الأجهزة المقتصدة للطاقة ومقاومة ظاهرة التهرب علما وأن الاتحاد الأوروبي تولى تطويره منذ سنة 2010 من خلال إعادة تصنيف الآلات المستهلكة للطاقة عبر تفرع الصنف A (ما يعادل صنف 1 بتونس) إلى ثلاثة أصناف مواكبة منه للتطور التكنولوجي في مجال التحكم في الطاقة للأجهزة الكهرومنزلية. كما تدعو الدائرة الوكالة والوزارة المكلفة بالطاقة إلى العمل على إعداد خطة زمنية تراعي أولوية تصنيف بقية الأجهزة الكهرومنزلية.

1-3- النجاعة الطاقية للبناءات السكنية

نص الأمر عدد 2144 لسنة 2004 والمنقح بالأمر عدد 2269 لسنة 2009 على أن تخضع المؤسسات التابعة لقطاعي السكن والخدمات التي يتجاوز استهلاكها الجملي 500 ط.م.ن إلى التدقيق الطاقى على الرسم البياني، وتمّ في سنة 2009 الحطّ من هذا السقف إلى 200 ط.م.ن. إلا أنه وإلى موفى سنة 2017 لم يتسن تطبيق هذا الإجراء بالصيغة الإلزامية نظرا لغياب آلية لتحديد المشاريع السكنية الخاضعة للتدقيق في الطاقة على الرسم البياني نتيجة صعوبة اعتماد معيار الاستهلاك السنوي التقديري للمبنى من الطاقة الأولية من قبل السلط المحلية والتي بدورها لا تطلع الوكالة على هذه المشاريع.

ويرمي التقنين الحراري للبناءات السكنية الجديدة إلى الحد من حاجيات التدفئة والتكييف من خلال اعتماد مبادئ الهندسة المعمارية البيومناخية وخاصة منها تحسين الجودة الحرارية لغلاف المبنى. وصنف قرار⁽¹⁾ مشترك في 2009 النجاعة الحرارية للمباني السكنية حسب حاجياتها إلى 8 درجات على أن تستجيب المباني إلى النجاعة الحرارية للدرجات من 1 إلى 5. وقد تحصّلت حوالي 28% من البناءات السكنية الجديدة المنجزة من قبل الباعثين العقاريين الخواص وعددها حوالي 25176 مسكن خلال الفترة 2010-2016 على رخص البناء دون امتثالها لمتطلبات التقنين الحراري. وقدرت الدائرة قيمة كمية الطاقة التي كان يمكن توفيرها خلال نفس الفترة بحوالي 23 م.د و 9,6 م.د من الدعم و 116 أ.ط.م.ث.أ.ك من انبعاثات الغازات الدفيئة.

(1) القرار المشترك من وزير التجهيز والإسكان والهيئة الترابية ووزير الصناعة والطاقة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة المؤرخ في غرة جوان 2009 والمتعلق بضبط الخاصيات الفنية الدنيا التي تهدف إلى الاقتصاد في الطاقة في مشاريع تشييد وتوسعة المباني المعدة للسكن.

وقد استثنى القرار سالف الذكر المباني السكنية الفردية المنجزة من قبل الخواص والتي تمثل حوالي 77 % من مجموع المباني السكنية والمباني السكنية الممولة عن طريق صندوق الهوض بالمسكن لفائدة الأجراء وهو ما جعل قاعدة تطبيق التقنين الحراري ضيقة للغاية. ويعود استثناء هذه الفئة من المباني السكنية حسب الوكالة إلى افتقار المصالح الفنية المختصة بالبلديات للموارد والكفاءات اللازمة للتثبت من امتثال هذه المشاريع السكنية للمتطلبات الفنية للتقنين الحراري وإلى غياب آليات تحفيز ملائمة لتشجيع العائلات على تغطية الكلفة الإضافية لتطبيق التقنين الحراري.

وعلى صعيد آخر، برمجت الوكالة للفترة 2011-2015 في إطار برنامج تعاوني مع الصندوق الفرنسي للبيئة العالمية والوكالة الفرنسية للتنمية مشروع العزل الحراري لأسطح 65 ألف مسكن مشيدة من قبل الخواص بكلفة جمالية تبلغ 29 م.د تمويل من الصندوق. وإلى موفى 2017، لم يتم إنجاز هذا المشروع نظرا لعدم إصدار القانون المتعلق بضبط المعلوم على المنتجات الطاقية المستهلكة والتأخر في إصدار الأمر عدد 983 لسنة 2017 والذي تم من خلاله إقرار منح لعزل أسطح المنازل. وقدرت الدائرة قيمة كمية الطاقة التي كان يمكن توفيرها خلال الفترة 2011-2017 بحوالي 105 م.د ودعم بحوالي 27,8 م.د وكمية غازات دفيئة بلغت 400 أ.ط.م.ث.أ.ك.

ولتقييم مدى بلوغ سقف الاستهلاك، يتعين اعتماد معيار مبسط على غرار مساحة المبنى المغطاة بحساب المتر المربع، وتوصي الدائرة بضبط عملية إسناد رخص البناء والزامية إعداد محضر مطابقة الأشغال طبقا لمقتضيات التقنين الحراري عبر تدعيم امكانيات وموارد البلديات في هذا المجال. كما أنّ الوزارة المكلفة بالطاقة مدعوة إلى استكمال إصدار الإطار القانوني والترتيبي المتعلق بتنفيذ مشروع العزل الحراري للأسطح.

2- ترشيد الاستهلاك في قطاع النقل

ارتفع استهلاك الطاقة في قطاع النقل من 1989 أ.ط.م.ن في سنة 2010 إلى 2237 أ.ط.م.ن في سنة 2015 أي بنسبة 12%. ونص القانون عدد 33 لسنة 2004 المتعلق بتنظيم النقل البري على إحداث سلط جهوية منظمة للنقل البري تتولى خاصة التنسيق بين المتدخلين في مجال النقل وتقييم مردودية خطوط النقل ومتابعة المشاريع بما يساهم في التحكم في الطاقة. إلا أنه إلى موفى 2017، لم يتم إحداث هذه السلط الجهوية بسبب غياب النصوص التطبيقية التي تضبط خاصة آليات عملها وتمويلها.

وعلى مستوى متابعة مؤسسات النقل العمومي، نص الأمر عدد 410 لسنة 2014 والمتعلق بتنظيم المصالح المركزية لوزارة النقل على أن تتولّى الإدارة العامة للنقل البري إعداد برامج التحكم في الطاقة في مجال النقل البري والجولان ومتابعة تنفيذها. إلا أنّ عدم إعداد هذه البرامج للفترة 2014-2016 حال دون متابعة عمليات التحكم في الطاقة والاستفادة من مكامن الاقتصاد بقطاع النقل.

ومن ناحية أخرى، ونتيجة عزوف شركات النقل عن التقدم تلقائيا لإجراء عملية التدقيق الطاقى وغياب آلية تمكن من تحديد استهلاكها الفعلي للطاقة لم تتمكّن الوكالة من حصر شركات النقل الخاضعة للتدقيق الطاقى والتأكد من أنّها أنجزت هذا التدقيق وفقا للدورية المطلوبة واتخاذ الإجراءات الردعية المخولة لها قانونا وضبط مؤشرات لتيسير عملية مراقبتها.

وبناء على فرضيات استهلاك الطاقة للشركات الناشطة في مجال النقل كوّنّت الوكالة قاعدة بيانات ضمت 313 شركة اعتبرتها خاضعة للتدقيق الإلزامي كل خمس سنوات. إلا أن عدد الشركات التي قامت فعلا بتدقيق طاقى لم يتعدّ 84 خلال 2010-2016 أي بنسبة لم تتجاوز 27% بإمكانات الاقتصاد في الطاقة في حدود 8,3 أ.ط.م.ن مقابل استهلاك جملي للطاقة في قطاع النقل يزيد عن 12 م.ط.م.ن أي بنسبة 0,07%.

كما لم تنجز سوى شركتان عموميتان للنقل عمليات التدقيق الطاقى وفقا للدورية المطلوبة من جملة 15 شركة حيث بلغت مثلا الفترة الفاصلة بين عمليتي تدقيق الشركة الجهوية للنقل بنابل وشركة نقل تونس تباعا عشر سنوات وعشرون سنة. وترتب عن عدم القيام بالتدقيق الطاقى وفقا للدورية القانونية عدم استغلال مكامن الاقتصاد في الطاقة لمختلف الشركات العمومية للنقل والتي قدرها الفريق الرقابي بما لا يقل عن 9207 ط.م.ن بقيمة جمليّة تناهز 12 م.د. خلال الفترة 2011-2016.

وعلى صعيد آخر نص القانون عدد 72 لسنة 2004 على خضوع السيارات إلى تشخيص دوري لمحركاتها بهدف التحكم في الطاقة. واقترح مجلس مؤسسة الوكالة في أكتوبر 2011 تعميم عملية تشخيص المحركات على كل السيارات بحلول سنة 2015 بدء بالعربات الادارية. إلا أن هذا المقترح لم يتم تفعيله إلى موفى 2017 ولم يتمّ بالتالي توفير إمكانية تحقيق اقتصاد في الطاقة خلال الفترة 2012-2015 بما يناهز 181 أ.ط.م.ن وبقيمة لا تقل عن 252 م.د.⁽¹⁾

(1) اعتمادا على أسعار مادة الغازوال خلال الفترة المحددة.

ومن جهة أخرى، مكنت عملية نموذجية تعلق بمتابعة 5 سيارات إدارية عبر استغلال منظومة لمتابعة السيارات عن بعد⁽¹⁾ من ضبط إفراط في الاستهلاك تراوح بين 7% و25% من إجمالي استهلاك هذه السيارات، وقدرت الدائرة نتائج تعميم هذه التجربة في متابعة أسطول السيارات الإدارية (دون اعتبار السيارات التابعة للمنشآت العمومية والبلديات) بتحقيق اقتصاد في كلفة وقود سيارات المصلحة التابعة للدولة بما لا يقل عن 3 م.د وذلك باعتبار استهلاك الوقود لوسائل نقل المصلحة التابعة للوزارات حسب منظومة أدب مركزي خلال الفترة 2012-2014 والذي يناهز 155 م.د.

وبخصوص التدقيق الطاقى في قطاع النقل البحري لا تظم قائمة الخبراء المدققين سوى مدققا وحيدا في هذا المجال، كما أبرمت الوكالة اتفاقية تعاون في بكلفة 90 أ.أورو سنة 2010 لإنجاز تدقيق طاقى لباخرتين للشركة التونسية للملاحة وانتهت عملية التدقيق إلى تقديم تقرير سنة 2010 تضمن جملة من النقائص وبرنامج عمل قصد الاقتصاد في الطاقة بما يناهز 68 أ.ط.م.ن في السنة لم يتم تنفيذه رغم المراسلات المتكررة من طرف الوكالة.

وتدعو الدائرة الوزارة المكلفة بالنقل إلى إيلاء التحكم في الطاقة ما يستحقه من عناية عبر إعداد برامج سنوية وضبط مؤشرات ملائمة تسمح بتقييم مجهودات هذه الشركات على مستوى التحكم في الطاقة. كما تدعو الدائرة الوكالة إلى الحرص على الترفيع في عدد عمليات التدقيق الطاقى بقطاع النقل و النظر في اعتماد مؤشرات يمكن مراقبتها من قبلها لتحديد الشركات الخاضعة للتدقيق على غرار ما اعتمدته دول أخرى كفرنسا من مؤشرات⁽²⁾ تتعلق بمجموع المعاملات ومجموع الموازنة ومتوسط عدد العملة خاصة وأنه سبق للمشرع التونسي اعتماد هذه المؤشرات لتحديد الشركات التي يتعين عليها تعيين مراقبي حسابات. كما يتعين الحرص على احترام دورية التدقيق الطاقى وتعميم التشخيص الدوري للمحركات.

3- ترشيد الاستهلاك في قطاعي الصناعة والخدمات

بلغ المعدل السنوي لاستهلاك الطاقة في قطاعي الصناعة والخدمات خلال الفترة 2010-2015 حوالي 2,6 م.ط.م.ن تتكون أساسا بنسبة 37 % من الغاز الطبيعي و30 % من الكهرباء. ويهدف التثبث من نجاعة استهلاك الطاقة وتحليل النقائص المسجلة واقتراح الأعمال التصحيحية أخضع القانون عدد 72 لسنة 2004 المؤسسات الصناعية ومؤسسات الخدمات التي يفوق استهلاكها الجملي للطاقة سقفا معيناً إلى إجبارية ودورية القيام بالتدقيق الطاقى.

(1) أساسا الإفراط في السرعة والتوقف دون إطفاء المحرك وعمليات الفرملة أو الزيادة في السرعة بصفة غير متدرجة.

(2) القانون الفرنسي عدد 619-2013 المتعلق بوضع أحكام مختلفة للتكيف مع قانون الاتحاد الأوروبي في مجال التنمية المستدامة.

وأوجب الأمر عدد 2144 لسنة 2004 على كل مؤسسة خاضعة للتدقيق في الطاقة مدّ الوكالة بالمعطيات السنوية المتعلقة باستهلاكها للطاقة إلا أنّه وفي غياب هذه المعطيات لم يتسنّ للوكالة تكوين قاعدة بيانات شاملة لجميع الشركات الخاضعة للتدقيق الإجمالي. وباعتماد قاعدة البيانات المتوفرة لدى الوكالة والتي تتضمن 687 مؤسسة صناعيّة وخدماتيّة ولم يتمّ تحيينها منذ سنة 2012، تبين أنّ عدد المؤسسات التي قامت بالتدقيق لم يتجاوز 198 مؤسسة خلال الفترة 2011-2015 أي بنسبة لا تتجاوز 29%.

وأفرزت مقارنة الدائرة للاستهلاك الفعلي من الطاقة الكهربائيّة المسجلة لدى "الستاغ" بكميّة الاستهلاك المسجلة لدى الوكالة أنّ حوالي 66 مؤسسة يفوق استهلاكها للكهرباء سقف الاستهلاك الملزم للتدقيق. وباعتبار أن استهلاك الكهرباء لا يمثل سوى 30% من الاستهلاك الجملي للطاقة في القطاعين فإن عدد المؤسسات الخاضعة لإجماليّة التدقيق والغير مدرجة بقائمة الوكالة يصل إلى حوالي 219 مؤسسة.

وخلافا لمقتضيات الفصل 26 من القانون عدد 72 لسنة 2004 الذي أتاح للوكالة إمكانية تعيين خبير مدقق لإجراء التدقيق على نفقة المؤسسة المخلة بالتزاماتها وتسليط عقوبة مالية تتراوح بين 20 و50 أ.د فإن الوكالة لم تقم بتطبيق أي عقوبة منذ نشأتها علما وأن مبلغ خطايا العقوبات تدفع لفائدة الصندوق طبقا لمقتضيات الفصل 27 من القانون عدد 7 لسنة 2009 المؤرخ في 9 فيفري 2009. وباعتبار أن 498 مؤسسة لم تلتزم بإجراء التدقيق الطاقى خلال الفترة 2011-2015 وأن قيمة العقوبة في حدود 20 أ.د تبلغ جملة الموارد المقدرة من هذه الخطايا حوالي 10 م.د كان بالإمكان استغلالها في تمويل عمليات التحكم في الطاقة.

ومن جهة أخرى، تمكن مشاريع التوليد المؤتلف من اقتصاد في الطّاقة بحوالي 30%. وقد بلغ عدد مشاريع التوليد المؤتلف للطاقة المركّزة 42 مشروع تم تركيز 15 مشروع منها خلال الفترة 2012-2015 مكنت من اقتصاد سنوي في الطاقة ناهز 131 أ. ط.م.ن بقيمة 87 م.د في 2015 وتفادي دعم بقيمة 23 م.د.

وتبلغ القدرة الجمليّة المتاحة لبلادنا في مجال التوليد المؤتلف حوالي 600 ميغاواط إلا أنّ الشركات التي قامت بمشاريع التوليد المؤتلف لم توفر سوى 22% من هذه الإمكانيات. ويعود ذلك إلى اقتصار الحوافز المخولة للمستثمر في هذا المجال على منحة 500 أ.د مقابل معدل كلفة لهذه المشاريع في حدود 4 م.د وهو ما لا يغطي سوى حوالي 12% من كلفة المشروع. وأفادت الوكالة في هذا الإطار أنّه في الفترة المتراوحة بين 2011 و2015 مكنت مصادر التمويل مثل البنك العالمي والوكالة الفرنسيّة

للتنمية من التسريع في تنفيذ مشاريع التوليد المؤتلف للطاقة إلا أنها تبقى غير كافية وتستدعي وضع مصادر تمويل مشجعة على ذمة المستثمرين.

وتدعو الدائرة سلطة الاشراف إلى تحديد آلية لتبادل المعطيات المتعلقة باستهلاك الطاقة لجميع المؤسسات تمكن الوكالة من تحديد الشركات الخاضعة للتدقيق الطاقى. كما أنّ الوكالة مدعوة إلى تطبيق العقوبات القانونية قصد ضمان نجاعة تدخلاتها في هذا المجال. وتوصي الدائرة السلط المعنية بتوفير التشجيعات المالية الضرورية للتوليد المؤتلف للطاقة.

ج- استبدال غاز البترول المسيل بالغاز الطبيعي

يعتبر استبدال غاز البترول المسيل بالغاز الطبيعي في القطاع السكنى ذو جدوى اقتصادية للمجموعة الوطنية حيث مثل استهلاك الغاز المسيل في القطاع المنزلى خلال الفترة 2010-2015 ما يزيد عن 80% من إجمالي الاستهلاك الوطنى وقد بلغت نسبة دعم قارورة الغاز حوالى 76%.

وفي هذا الإطار تمكنت الستاغ خلال الفترة 2011-2016 من الترفيع فى عدد الحرفاء المرتبطين بشبكة الغاز الطبيعى بحوالى 30% وتطوير شبكة توزيع الغاز بما يزيد عن 25%. إلا أنها لم تتوفق فى بلوغ عدد المشتركين المنزليين المبرمج ربطهم بشبكة الغاز الطبيعى حيث بلغ عدد المشتركين الجدد الذين تم ربطهم فعليا بشبكة الغاز الطبيعى 261 ألف حريف مقابل برمجة 380 ألف حريف أي بفارق 119 ألف حريف. وتبعاً لذلك بلغت كميات غاز البترول المسيل الإضافية التى تواصل استهلاكها ما يناهز 47 أ.ط.م.ن. ليبلغ الدعم الذى قدّرت قيمته الدائرة وكان بالإمكان تفاديه خلال الفترة 2011-2015 ما يناهز 26 م.د وذلك اعتماداً على فارق الدعم الموجه لغاز البترول المسيل وللغاز الطبيعى⁽¹⁾ وفقاً لتقارير المحاسبة التحليلية لستاغ.

وتعزى هذه الوضعية حسب جداول القيادة التى تعدّها الستاغ أساساً الى انقطاع التزود ببعض قطع الغيار الضرورية للربط بشبكة الغاز فى سنة 2014 وإلى التأخير فى انجاز بعض المشاريع المبرمجة سنة 2015 وذلك أساساً بسبب إشكاليات عقارية وعطب على مستوى القناة الرئيسية للجهد المرتفع.

ولا يمكن نسق ربط الحرفاء بشبكة الغاز من تغطية كلّ البنايات الجديدة المشيدة حيث بلغ عدد المشتركين خلال الفترة 2011-2015 ما يناهز 208 ألف مشترك فى حين بلغ عدد المباني المشيدة ما

(1) تم اعتماد الفرضية الأكثر حذراً بتقدير كلفة الدعم حسب دراسة أعدتها الوزارة المكلفة بالطاقة المؤتمر الاقتصادى الوطنى .

يزيد عن 282 ألف مسكن مما لا يسمح بتغيير هيكلية الاستهلاك (غاز بترول مسيل وغاز طبيعي) صلب القطاع السكني، وتبعاً لذلك لم تتجاوز نسبة انخراط الحرفاء بشبكة الغاز 23% على المستوى الوطني خلال الفترة 2010-2015.

وتفاوتت نسبة الربط لأقاليم الستاغ المتصلة بشبكة الغاز الطبيعي بين 1% و 64% دون دراسة أسباب عزوف المواطنين عن الاشتراك بالشبكة ووضع الآليات لتحفيزهم، وتجدر الإشارة إلى أن كلفة الربط بشبكة الغاز بالنسبة للحريف تتجاوز 300 د (معلوم الاشتراك لشبكة الغاز واقتناء التجهيزات الداخلية) أي ما يزيد عن 90% من معدل الإنفاق الشهري للشخص الواحد⁽¹⁾ وهو ما لا يشجع شريحة من المواطنين على الاشتراك بالشبكة.

وقصد بلوغ الهدف المتمثل في تغيير هيكلية الاستهلاك بالقطاع السكني والضغط على كلفة الدعم واثميناً للاستثمارات المنجزة في إطار تطوير شبكة الغاز الطبيعي توصي الدائرة شركة الستاغ بالعمل على الترفيع في نسق ربط الحرفاء بالشبكة أخذاً بعين الاعتبار لعدد المساكن الجديدة المشيدة فعليا، كما تؤكد على العمل على تفادي الإشكالات التقنية التي تحول دون انجاز الاستثمارات المبرمجة في الآجال مع إجراء دراسات ميدانية تمكن من الوقوف على أسباب عزوف المواطنين وتحديد الإجراءات التحفيزية الكفيلة برفع نسبة الربط.

III- التحكم في الطاقة في إنتاج وتوزيع الكهرباء

يمثل استهلاك الطاقة لإنتاج الكهرباء من طرف الستاغ حوالي 37 % من الاستهلاك الوطني للطاقة الأولية مما يجعل التحكم فيه ذو أهمية بالغة في منظومة التحكم في الطاقة، ولتقييم مدى التحكم في هذا الاستهلاك يتم الاعتماد على مؤشر الاستهلاك النوعي للطاقة⁽²⁾ الذي يتأثر بنوعية المحطات المستعملة للإنتاج حيث يتراوح الاستهلاك النوعي بالمحطات الحرارية⁽³⁾ بحسب ط.م.ن/ج.و.س بين 176 و 400⁽⁴⁾. كما يتأثر هذا المؤشر بالتوقفات حيث يتضاعف استهلاك المحروقات عند إعادة التشغيل، ومن جهة أخرى، يساهم تجنب الاستهلاك المفرط للكهرباء عن طريق الغش والتحويل في التقليل من فاقد الطاقة⁽⁵⁾ خاصة على مستوى التوزيع.

(1) المعهد الوطني للإحصاء.

(2) الكمية المستهلكة من المحروقات (الوحدة: ط.م.ن) لإنتاج جيغاواط ساعة من الطاقة الكهربائية (الوحدة: ط.م.ن/جيغاواط ساعة).

(3) المحطات التي تستخدم أساس الغاز الطبيعي (يتجاوز 93%) وهي ثلاثة أنواع (بخارية، دورة مزدوجة، غازية).

(4) 176 بالنسبة لمحطات الدورة المزدوجة و 264 للتوربينات البخارية و 400 للتوربينات الغازية (ذات القدرة 20 و 30 ميغاواط) و 300 للتوربينات الغازية

(ذات القدرة 120 ميغاواط)

(5) الطاقة الضائعة أثناء نقل وتوزيع الكهرباء.

أ- التحكم في الطاقة في إنتاج الكهرباء

شاب التحكم في الطاقة المستعملة لإنتاج الكهرباء عدّة إخلالات تعلّقت بتطوّر القدرة المركزة لإنتاج الكهرباء وكيفية مجابهة تطور حاجيات التكييف عند الذروة إضافة إلى جوانب الصيانة التي تتعلق بالتحكم في الطاقة.

1- القدرة المركزة لإنتاج الكهرباء

تطورت القدرة المركزة لستاغ خلال الفترة 2010-2016 من 3101 ميغاواط الى 5005 ميغاواط معتمدة في ذلك بالأساس على المحطات الحرارية بما يقارب 94 % من إجمالي القدرة المركزة مقابل 6% على محطات الطاقات المتجددة⁽¹⁾. وتوفر المحطات الحرارية حوالي 96% من إجمالي إنتاج الكهرباء في حين لم تتجاوز نسبة الكهرباء المنتجة من الطاقات المتجددة 4%.

وقصد مزيد التحكم في استهلاك الطاقة الأولية لإنتاج الكهرباء، نصّ عقد برامج الستاغ 2010-2012 على تركيز 3 محطات دورة مزدوجة ذات قدرة عالية فردية تتجاوز 400 ميغاواط وإنجاز 400 ميغاواط في إطار مشروع الربط الكهربائي بين تونس وإيطاليا خلال الفترة 2012-2016. إلا أنه لم يتم إنجاز سوى محطتين بقدرة جمالية تبلغ 800 ميغاواط بتأخير ناهز السنتين بمحطة "سوسة ج" بسبب تعطل المصنّع في إنجاز الدراسات وصعوبات في التصرف في اليد العاملة وبمحطة "سوسة د" لعدم التمكن من تزويد المحطة بالغاز في الأجل وعدم جاهزية محطة التحويل. وتأجل مشروع الربط الكهربائي بين تونس وإيطاليا لعدم إيجاد صيغة لتمويل المشروع، ولتلافي هذا النقص ومجابهة ارتفاع الطلب خاصة في صائفة 2012، اضطرت الستاغ إلى الفصل الإزادي للكهرباء⁽²⁾ وإنجاز 4 توربينات غازية الأكثر استهلاكاً للطاقة. كما تم في صائفة 2013 كراء وسائل إنتاج كهرباء بقدرة 120 ميغاواط لمدة شهرين بكلفة تناهز 15 م.د.⁽³⁾

ولم تمكن هذه الوضعية من الضغط على مؤشر الاستهلاك النوعي الذي بلغ 253 ط.م.ن/ج.و.س خلال الفترة 2013-2016 متجاوزا الهدف الذي ضبطه عقد البرامج 2010-2012 في مستوى 222 ط.م.ن/ج.و.س.

(1) لا تستهلك محروقات لإنتاج الكهرباء.

(2) قطع الكهرباء على بعض المناطق.

(3) اجتماع مجلس الإدارة عدد 330 بتاريخ 4 جويلية 2013.

ومن ناحية أخرى، ورغم تركز إنقطاعات الكهرباء في أنحاء واسعة من البلاد سنة 2012 وحدوث انقطاع شامل سنة 2014 وتأکید اللجان المحدثة للتحقيق في الإنقطاعات على ضرورة احترام آجال إنجاز المشاريع من خلال مراجعة شاملة لمنظومة التصرف في المشاريع الكبرى للبنية التحتية الكهربائية، لم تتم إلى موفى 2017 مراجعة هذه المنظومة ليتواصل تسجيل تأخير في إنجاز المشاريع على غرار المحطة المزدوجة برادس (400 ميغاواط) التي تأجل التاريخ المتوقع لاستغلالها من سنة 2015 إلى سنة 2019 نتيجة اختلافات مع الوكالة اليابانية للتعاون الدولي حول تقييم العروض. كما تأجل التاريخ المتوقع لاستغلال المحطة الغازية بالمرناقية (600 ميغاواط) من سنة 2017 إلى أجل غير محدد.

وتدعو الدائرة الستاغ إلى مراجعة منظومة التصرف في المشاريع الكبرى للبنية التحتية الكهربائية بما يضمن احترام آجال إنجاز المشاريع المبرمجة وتلافي اللجوء الى الحلول الوقتية التي تنعكس سلبا على مؤشر الاستهلاك النوعي للطاقة وتهدد استمرارية توفير الكهرباء.

2- ذروة الطلب على الكهرباء

عرفت ذروة الطلب على الكهرباء ارتفاعا من 3010 الى 3599 ميغاواط خلال الفترة 2010-2016 نتيجة الارتفاع المتواصل لنسبة التجهز بالمكيفات المشار إليه سابقا، وبينت دراسة قامت بها الستاغ سنة 2013⁽¹⁾ أن الطلب على الكهرباء الخاص بالتكييف خلال الذروة والذي تم تسجيله في سنتي 2012 و2013 تراوح بين 1000 و1200 ميغاواط وهو ما مثل 29% و38% من القدرة القصوى عند الذروة.

وقد انعكست هذه الوضعية سلبا على قدرة الستاغ على تلبية الطلب على الكهرباء خلال الذروة وعلى تأمين استمراريته وكذلك على مؤشر الاستهلاك النوعي بسبب التجائها إلى استعمال التوربينات الغازية ذات الاستهلاك المرتفع للطاقة، ولجابهة فترات الذروة وتلبية حاجيات ظرفية تعود بالأساس إلى استعمال المكيفات، تولت الستاغ انجاز استثمارات سنوية ضخمة خلال السنوات الأربع الأخيرة لتركيز قدرة إضافية بحوالي 300 ميغاواط سنويا تتراوح كلفتها بين 180 مليون دولار و285 مليون دولار.

ونظرا لعدم توفر قدرة احتياطية⁽²⁾ تستغل الستاغ وحدات إنتاج متقدمة على غرار التربينات الغازية بتونس الجنوبية وقربة والتوربينات البخارية بسوسة⁽³⁾ وهي محطات تم تأجيل إحالتها على

⁽¹⁾ Enquête climatisation 2013, STEG, p3

⁽²⁾ حسب المعايير تساوي على الأقل أكبر وحدة للإنتاج أي حوالي 425 ميغاواط.

عدم الاستعمال⁽¹⁾ لمجابهة الذروة رغم اتسامها بالاستهلاك المفرط للطاقة الذي يتجاوز 400 ط.م.ن / ج.و.س مقابل 176 ط.م.ن / ج.و.س للدورة المزدوجة.

ولئن تم اتخاذ إجراءات متعلقة بمجابهة الذروة على غرار الفوترة التوقيفية منذ 2013 التي تمكن الحرفاء المعنيين من حوافز عند التقليل في الاستهلاك في فترات الذروة إلا أنه تم التراجع عنها منذ 2015 لغياب معلومة آنية وهو ما سيوفره العداد الذكي المزمع انجازه. ولم يتم اعتماد حلول وردت بالمخططين العاشر والحادي عشر للتنمية على غرار التكييف باستعمال الغاز الذي يمكن من تخفيض الطلب على الكهرباء ومن اقتصاد في الطاقة يتراوح بين 46 % و 74 %. علما وأن تجربة نموذجية تعلقت بخزن البرودة مدة الليل لاستعمالها خلال النهار مكنت من التخفيض بحوالي 60% من نقطة الذروة الأصلية. واعتبرت الستاغ أنّ التوليد المؤتلف الثلاثي للطاقة⁽²⁾ الذي استعمل بمطار النفيضة حلا مناسباً لمجابهة الذروة.

وتدعو الدائرة إلى اعتماد الحلول التقنية الملائمة على غرار التوليد المؤتلف الثلاثي للطاقة والمباني الشمسية والتكييف بالغاز الطبيعي وخزن البرودة والشبكات الحضرية للتبريد التي وردت بتقرير حول النجاعة الطاقية للتكييف في منطقة المغرب العربي⁽³⁾ قصد تجنب استثمارات إضافية لإنتاج الكهرباء ومراجعة التمشي الحالي في مجابهة الطلب الطاق. كما توصي الدائرة بضرورة تطبيق برنامج تقويض المحطات القديمة والحرص على تكوين القدرة الاحتياطية.

3- جوانب الصيانة المتعلقة بالتحكم في الطاقة

تمثل التوقيفات غير المبرمجة لوحداث الإنتاج أهم الأسباب التي تقلص من العمر الافتراضي لهذه الوحدات⁽⁴⁾ فضلا عن ما ينجرّ عن ذلك من استهلاك إضافي للطاقة عند إعادة التشغيل. وقد شهد عدد هذه التوقيفات ارتفاعا من 194 سنة 2014 الى 236 سنة 2016 ليبلغ عددها الجملي 1073 توقفا بمدة جمالية تناهز 98 ألف ساعة خلال الفترة 2012-2016. وتستأثر التوقيفات غير المبرمجة الناتجة عن تعطب وحدات الإنتاج بحوالي 76% من إجمالي عدد التوقيفات وحوالي 94 % من مدتها الإجمالية لتراجع نسبة الإتاحة بمحطات الإنتاج من 91 % سنة 2012 إلى 85 % سنة 2016. ولم تتوقف الستاغ في التقليل من هذه التوقيفات خلال فترات الذروة الممتدة من 1 جوان إلى 15 سبتمبر

(1) اعتمادا على معايير عدد ساعات التشغيل والعمر الافتراضي كما تم ذكره في محضر جلسة لجنة المديرين الفنية بتاريخ 13 فيفري 2013.

(2) التوليد المؤتلف الثلاثي للطاقة tri-génération: منظومة مقتصدة للطاقة تضمن إنتاج الكهرباء والحرارة والبرودة ويتم ذلك من خلال استعمال الحرارة المنتجة من جهاز التوليد المؤتلف cogénération وتحويلها لتبريد الماء ثم استعماله للتكييف أو التبريد.

(3) تم إعداده من طرف الوكالة بالتعاون مع البنك الدولي عنوانه: L'efficacité énergétique dans la climatisation : le cas du Maghreb, Avril 2016

(page 70)

(4) حسب أدلة الاستعمال التي تحدد عدد ساعات عمل مكافئ لكل توقف.

من كل سنة حيث بلغ معدلها 14 توقفا في الشهر خلال فترة الذروة لسنة 2016 في حين لم يتجاوز هذا المعدل 12,6 توقف خلال كامل سنة 2016.

ومن ناحية أخرى، تمثل تجارب المردودية آلية هامة للتحكم في الطاقة بوحدة الإنتاج إذ يتم من خلالها تحديد القدرة المركزة الفعلية والاستهلاك التّوعي لوحدة الإنتاج لاتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة. إلا أنه لم يتم احترام دورية⁽¹⁾ هذه التجارب خلال الفترة 2012 -أكتوبر 2017 بالنسبة إلى محطات حلق الوادي والمولدين البخاريين برادس.

ورغم أهمية التدقيق الطاقى في التحكم في الطاقة وما تمثله كلفة استهلاك المحروقات (88 %) من كلفة إنتاج للكيلواط ساعة وخلافا لعقد البرامج 2010-2012 ولتعهداتها بمناسبة المهمة الرقابية للدائرة سنة 2012، لم تنجز الستاغ منذ سنة 2010 أي تدقيق طاقى بعشرين وحدة إنتاج للكهرباء بالرغم من أنّ استهلاك الواحدة منها يتجاوز ثلاثة أضعاف⁽²⁾ مجموع استهلاك بقية الشركات التي قامت بالتدقيق الطاقى في قطاع الصناعة حسب الوكالة .

واستنادا إلى تقارير التدقيق الطاقى لمحطتي رادس وسوسة لإنتاج الكهرباء يقدر الاقتصاد في الطاقة الممكن تحقيقه بهما بحوالي 36 أ.ط.م.ن سنويا أي ما يعادل 7,6 م.د سنويا بكلفة استثمار بحوالي 16,2 م.د. وأفادت الستاغ أنها لم تتوفق في إنجاز التدقيق الطاقى بأربع محطات إنتاج مبرمجة خلال الفترة 2009-2012 وأنها برمجت التدقيق الطاقى لجميع الوحدات خلال الفترة 2018-2020.

وتدعو الدائرة شركة الستاغ إلى التّخفيض في عدد ومدّة التّوقّفات غير المبرمجة لوحدة إنتاجها خاصة خلال موسم الذروة وتؤكد على ضرورة القيام بتجارب المردودية في الإبان مع الالتزام بانجاز التدقيق الطاقى.

أ- التحكم في الطاقة في توزيع الكهرباء

ينقسم فاقد الطاقة على مستوى التوزيع إلى فاقد تقني وفاقد تجاري، ويتمثل الفاقد التقني أساسا في الخسارة الناتجة عن نقل الكهرباء عبر خطوط الشبكة⁽³⁾. أما الفاقد التجاري فيتمثل أساسا في الخسائر المسجلة بعنوان الغش وتعطب العدادات. وقدّرت الستاغ الفاقد التقني على المستوى

⁽¹⁾ بالنسبة للتوربينات الغازية يتم إجراء تجارب المردودية دوريا كل 800 انطلاق تشغيل مكافئ أو كل 16000 ساعة مكافئة.

⁽²⁾ يتجاوز استهلاك كل من وحدتي إنتاج الكهرباء رادس "CPR" وسوسة "CPS" 900 أ.ط.م.ن حسب تقارير التدقيق الطاقى المنجز على التوالي سنتي 2009 و2010.

⁽³⁾ أساسا نتيجة الفاقد الحراري Pertes par effet Joules والفاقد المتعلق بطبيعة الشبكة.

الوطني بنسبة 8 % اعتمادا على دراسة تعود إلى سنة 2005 دون أن يتمّ تحيينها ودون تقدير هذا الفاقد بكل جهة، وتطوّرت نسبة الفاقد على مستوى التوزيع من حوالي 11% في 2010 لتتراوح خلال الفترة 2012-2016 بين 13,5% و15% بقيمة تناهز 2740 م.د منها 1192 م.د ناتجة عن الفاقد التجاري.

وتفاوتت خلال الفترة 2012-2016 نسبة الفاقد عند التوزيع حسب الجهات بين 7,8% و43%. ولئن أكد مسؤولو الستاغ على أنّ ارتفاع الفاقد التقني ببعض المناطق ناتج عن طول الخطوط ذات الجهد المنخفض بسبب قلة المحولات فإن ارتفاع فاقد التوزيع في نفس المناطق من 26% قبل 2010 إلى 43% في 2016 يعود بالأساس إلى تطور حالات الغش.

ويعتبر الفاقد التجاري السبب الرئيسي في ارتفاع نسبة فاقد الطاقة على مستوى التوزيع حيث تراوح خلال الفترة 2012-2016 بين 5,5% و7% ⁽¹⁾ في حين لا يتجاوز 1,5% في الدول المتقدمة . ولئن يمكن تبرير هذا الارتفاع بما عرفتته الستاغ من عمليات سرقة منذ 2011 إلا أن بقاء المؤشر في مستويات مرتفعة في سنتي 2015 و2016 يستوجب تدارك الوضع واستحداث الجهود لاتخاذ الإجراءات اللازمة في الغرض.

ويرتكز برنامج العمل المتعلق بمشروع تقليص فاقد التوزيع لدى الستاغ خلال الفترة 2012-2016 أساسا على محاضر جلسات سنوية لمديري الأقاليم تتضمن جملة من التوجيهات العامة دون وضع خطة عمل دقيقة للغرض. وأفادت الستاغ انه سيتم إعداد عقود برامج بين الإدارة العامة وإدارة التوزيع والأقاليم في هذا المجال.

وللتصدي لظاهرة الغش أحدثت الستاغ في 2007 الفرقة الوطنية لمقاومة الغش لتتولى في 2014 إحداث 11 فريق للمراقبة بالجهات بنفس التركيبة والمشمولات إلا أنه لم يتم إحداث فرقة جهوية بجهة الشمال. وعموما وفي أفضل الحالات بقيت نسبة استرجاع الطاقة ⁽²⁾ في حدود 6,3 % من الفاقد التجاري خلال الفترة 2012-2016 وهو ما ينجّر عنه حرمان الستاغ من موارد هامة باعتبار أنّ معدل قيمة الفاقد التجاري تبلغ سنويا 238 م.د.

ولئن حددت الستاغ في 2007 بمذكرتها الداخلية عدد 07-13، العناصر المعتمدة للفوترة بخصوص حالات الغش لتقدير الاستهلاك على أساس معايير المعاينة ومعايير الملف والأداء على القيمة المضافة إلا أن احتساب الفترة الزمنية المعنية لا يخضع لمعايير محددة مما يجعل لرؤساء

⁽¹⁾ على أساس تقدير ستاغ للفاقد التقني بنسبة 8%.

⁽²⁾ كمية الطاقة المفوترة بمناسبة حالات الغش من إجمالي الفاقد التجاري.

الأقاليم سلطة تقديرية واسعة لتحديدها، وقد أفادت الستاغ أنها شرعت في انجاز برمجية لاحتساب مبلغ الاسترجاع عند اكتشاف حالة غش بطريقة موحدة بكامل أقاليمها.

وتدعو الدائرة الستاغ إلى تطوير نشاط مقاومة الغش واسترجاع كمية الطاقة المهدورة واقتراح اطار قانوني ردعي للتصدّي لهذه الظاهرة على غرار ما توصّلت إليه بعض البلدان في هذا المجال مثل كوريا الجنوبية التي تمكنت من الضغط كليا على الفاقد التجاري ليستقر فاقد التوزيع في حدود 4%. كما توصي الدائرة بوضع خطط عمل تفصيلية ومتابعة الفاقد التقني والتجاري بكل جهة.

IV- الطاقات المتجددة

تمحورت النقائص في مجال الطاقات المتجددة حول مدى ملائمة الإطار المنظم لإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة مع الأهداف المرسومة ومشروع اللاقطات الفولطوضونية واستغلال طاقة الرياح.

أ- الإطار المنظم للطاقات المتجددة

تم خلال الفترة 2011-2015 برمجة انجاز قدرة إنتاج للكهرباء من الطاقات المتجددة في حدود 405 ميغاواط منها 190 ميغاواط⁽¹⁾ عبر القطاع الخاص. إلّا أن القدرة الجمالية التي تم تركيزها خلال الفترة المذكورة لم تتجاوز 215 ميغاواط أي بنسبة انجاز في حدود 53% انحصرت في مشاريع الستاغ ومشروع المباني الشمسية مع غياب لاستثمارات القطاع الخاص.

ويعزى ذلك أساسا إلى غياب إطار متكامل ينظّم إنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة خلال الفترة 2010-2016. كما بينت الدراسة المتعلقة بتطوير الطاقات المتجددة المنجزة في سنة 2013 عدم توفر الخبرة لدى المؤسسات الاقتصادية في تركيز واستغلال محطات إنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة وهو ما يستدعي تفعيل شراكة بصيغ مختلفة بينها وبين شركات مختصة في قطاع الطاقات المتجددة.

ولئن نص القانون عدد 7 لسنة 2009 على إمكانية إحداث "مجموعة مؤسسات" ناشطة في قطاعات الصناعة أو الفلاحة أو الخدمات تنتج الكهرباء من الطاقات المتجددة لغرض الاستهلاك الذاتي إلا أن مفهوم "مجموعة المؤسسات" لم يتم توضيحه وهو ما حال دون تنفيذ مشروع لإنتاج

⁽¹⁾ 90 ميغاواط طاقة رياح و15 انتاج ذاتي عبر الخلايا الفولطوضونية و85 الطاقة الشمسية الحرارية.

الكهرباء من الطاقات المتجددة تقدمت به الجامعة التونسية للنزل سنة 2012 بالرغم من أن استهلاك قطاع السياحة للكهرباء بلغ 463 ج.و.س سنة 2015 أي بنسبة 16% من إجمالي استهلاك الكهرباء بقطاع الخدمات⁽¹⁾. وقد أفادت الوكالة أن قطاع الاسمنت تعرض لنفس الاشكاليات القانونية بمناسبة تقديم مبادرة مماثلة.

كما مثل الإطار القانوني خلال الفترة 2010-2015 أحد أهم العراقيل أمام تنفيذ مشروع "تونور"⁽²⁾ لإنتاج وتصدير الكهرباء من الطاقة الشمسية⁽³⁾ حيث لم يتم استكمالها سوى في سنة 2017. ويتضمن هذا المشروع إنجاز أكبر محطة على المستوى العالمي سنة 2012 بقدرة 2000 ميغاواط⁽⁴⁾ ورغم ذلك تأخرت السلط العمومية في الردّ على المستثمر ولم يتم إلى موفى سنة 2017 المصادقة على انجازه رغم أن المستثمر أفاد في مختلف مراسلاته بتوفر التمويلات الضرورية وأسواق التصدير.

وتبعاً لعدم انجاز هذا المشروع وحسب المعطيات المضمّنة بملفه فقد فوّتت الدولة في إمكانية إحداث ما يزيد عن 20 ألف موطن شغل طيلة فترة انجاز المشروع وضخ ما يعادل 100 م. أورو سنوياً في الاقتصاد الوطني بعنوان خدمات علاوة على تزويد البلاد التونسية مجاناً بقدرة تناهز 100 ميغاواط فضلاً عن ما سيمثله المشروع من فرصة لاكتساب كفاءة تكنولوجية بتطوير صناعة وطنية تساهم في إرساء الاستراتيجية الوطنية للطاقة 2017-2030.

وعلى صعيد آخر، تعطل نسق الاستثمار في قطاع إنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة نتيجة عدم إصدار النصوص التطبيقية للقانون عدد 12 لسنة 2015 المتعلق بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة حيث تم في سنة 2015 تأجيل النظر في 39 ملف يتعلق بالإنتاج الذاتي للكهرباء إلى حين استكمال النصوص التطبيقية للقانون المذكور سلفاً.

كما لم يتضمن القانون المذكور إحداث هيئة تعديلية مستقلة لقطاع الكهرباء على غرار بلدان الاتحاد الأوروبي وجل البلدان العربية⁽⁵⁾ التي انخرطت في تطوير الطاقات المتجددة تتولى الفصل

(1) حرفاء جهد عالي وجهد منخفض.

(2) أنجزت شركة NURENERGIE البريطانية مشاريع باليونان (38 ميغاواط) وفرنسا وإيطاليا (110 ميغاواط) وتشاورت سنة 2012 مع المغرب .

(3) مراسلة لوزارة الصناعة بتاريخ 23 جانفي 2012 "لم يتم مد المستثمر بما يفيد اهتمام بلادنا .. مما من شأنه أن يدفع المستثمر للتوجه إلى دول أخرى تتمتع بمناخ مماثل".

(4) ما يتجاوز نصف القدرة المركزة للستاغ.

(5) باستثناء ثمان دول منها تونس واليمن وسوريا وليبيا حيث أن الفصل 38 من نفس القانون قد أحدث هيئة مختصة تتولى النظر في الإشكاليات المتعلقة بالمشاريع المنجزة في إطار هذا القانون دون أن تسند لها الاستقلالية المالية والإدارية.

في النزاعات بين المتدخلين وحماية المستهلك ومنح تراخيص الاستثمار في مجال الطاقات المتجددة وتحديد أسعار الكهرباء بما يساهم في دعم ثقة المستثمرين في هذا المجال.

وتدعو الدائرة إلى الحرص على تطوير الإطار القانوني والمؤسسي الخاص بقطاع الطاقات المتجددة لتيسير بلوغ الأهداف الوطنية والعمل على تشجيع القطاع الخاص ومساهمته في دفع الاستثمارات والمشاريع المتعلقة بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة وخاصة منها الإنتاج الذاتي للكهرباء.

ب- اللاقطات الفولطوضوئية

يوفر تركيز اللاقطات الفولطوضوئية في القطاع السكني إنتاج طاقة كهربائية قدرت بحوالي 16348 ج.و.س سنويا أي ما يمثل 4 أضعاف استهلاك القطاع السكني⁽¹⁾. إلا أنه لم يتم استغلال هذه الأماكن حيث لم تتجاوز كمية الكهرباء المنتجة من اللاقطات الفولطوضوئية خلال الفترة 2010-2015 ما يناهز 72 ج.و.س قدرت قيمتها بحوالي 17 م.د مع تخفيض من الدعم بحوالي 5 م.د وتحقيق اقتصاد في الطاقة⁽²⁾ يقدر بحوالي 15 أ.ط.م.ن.

واقصر تدخل الصندوق في إطار تعزيز تركيز اللاقطات الفولطوضوئية على صرف المنح إلا أن الدراسات المتوفرة لدى الوكالة تفيد أنّ الترفيع في القدرة المركزة على المستوى الوطني يقتضي إرساء جملة من الإجراءات على غرار تدعيم الموارد المالية وتوسيع مجال تدخل الصندوق ودعم إمكانات الوكالة وتحسيس العموم بأهمية اللاقطات الفولطوضوئية حتّى يتسنى الترفيع في القدرة الجمالية بحلول سنة 2030 بما يزيد عن ثلاث أضعاف.

وساهم طول فترة صرف المنح في ارتفاع الأعباء المالية للشركات المختصة في تركيز اللاقطات الفولطوضوئية مما جعلها مهددة بالإفلاس وفقا لمراسلة من الغرفة النقابية الواردة على الوكالة في أفريل 2014. وبالفعل أبرزت قواعد بيانات الوكالة أنّ فترة معالجة الملفات لصرف المنح بخصوص 9277 حالة من جملة 9675 عملية تركيز للاقطات فولطوضوئية خلال الفترة 2012-2016 تجاوزت في 57% منها الخمسة أشهر مقابل آجال مضبوطة في حدود الشهرين.

ومن جهة أخرى، أبرزت الدراسات المذكورة أعلاه أن تحديد القدرة المرخص في تركيزها لا يأخذ بعين الاعتبار تفاوت نسبة الإشعاع الشمسي حسب الجهات حيث يتم ضبط هذه القدرة بصورة

(1) حسب دراسة مركز التعاون الألماني في إطار مشروع تطوير الطاقات المتجددة والكفاءة الطاقية في تونس 2013.

(2) إدارة الطاقات المتجددة: اعتمادا على معدل إنتاج وطني 1314 كيلوات/ساعة لكل كلوات كرات مركز.

موحدة على كامل تراب الجمهورية مما لا يحفز على الترفيع في كمية القدرات المركزة بالجهات الأكثر إشعاعا بالشمس. وقدرت الدائرة خلال الفترة 2010-2015 القدرات الإضافية التي كان بالإمكان تركيزها باعتبار خاصية الإشعاع الشمسي لكل جهة بما يناهز 2505 "كلوات كرات" وهو ما يترتب عنه اقتصاد في الطاقة بنسبة 10% أي ما يناهز 1,7 م.د.

ولم تتماشى الأسعار المقترحة من قبل الشركات المختصة في تركيز اللاقطات الفولطوضوئية مع الانخفاض المسجل في هذه الأسعار على المستوى العالمي حيث فاقتها بنسبة 25% دون إجراء تعديل على مستوى المنح المنصوص عليها بالأمر عدد 362 لسنة 2009. ومن شأن مراجعة السقف الجملي للمنحة (15أد) وإسناد منح للكيلوات الواحد المركز وفقا لأسعار مرجعية أن يرشد المبلغ الجملي للمنح خلال الفترة 2010-2015 بما يناهز 6,2 م.د حسب تقديرات الدائرة.

ونظرا لما توفره اللاقطات الفولطوضوئية من اقتصاد في الطاقة وضغط على الدعم تدعو الدائرة إلى العمل على الترفيع في القدرة المركزة عبر تفعيل مختلف الآليات الممكنة والأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المناخية لكل منطقة. كما تدعو الدائرة إلى التقليل في آجال معالجة الملفات بما يمكن من دفع الاستثمارات وتطوير القدرات المركزة وإلى الحرص على ترشيد نفقات الصندوق في مجال الطاقات المتجددة تماشيا مع واقع الأسعار العالمية.

ج- المحطات الهوائية

بلغت قدرة المحطات الهوائية المنجزة خلال الفترة 2012-2016 حوالي 189 ميغاواط لترتفع القدرة الجمليّة لإنتاج الكهرباء من طاقة الرياح 243 ميغاواط ⁽¹⁾ في سنة 2016 أي حوالي 4,8 % من القدرة الجمليّة لإنتاج الكهرباء بالاستاغ توفر حوالي 3,2% من إجمالي إنتاج الكهرباء. وقد شهد انجاز برنامج توسعة قدرة المحطات الهوائية بالماتلين والكشابتة ببنزرت بكلفة 240 م.د تأخيرا يعزى للأساس إلى إشكاليات عقارية، حيث لم يتم استكمال هذا البرنامج إلا في بداية سنة 2014 في حين أن تاريخ بداية الاستغلال كان مبرمجا لنهاية سبتمبر 2011.

ومن ناحية أخرى، يستوجب قصر مدة استغلال المحطات الهوائية لإنتاج الكهرباء التي لا تتجاوز 20 سنة مقابل حوالي 30 سنة بالمحطات الحرارية توفير نسب إتاحة عالية بالمحطات الهوائية. إلا أن هذه النسب سجلت تراجعا من 96,1% سنة 2010 إلى 72,8 % سنة 2015 بالمحطة الهوائية بالهوارية ومن 98,3 % سنة 2012 إلى 74,5 % سنة 2015 بالمحطة الهوائية بالماتلين والكشابتة. ويعود

⁽¹⁾ 54 ميغاواط بالهوارية و 189 ميغاواط بالماتلين والكشابتة.

هذا التراجع بالأساس إلى إلغاء عقد الصيانة منذ 2011 إثر التخلي عن المناولة في القطاع العام وإلى تعرض محطة الماتلين والكشابتة إلى ما يفوق عن 50 عملية تخريب وسرقة منذ سنة 2011.

ولتلافي هذه الوضعية أعدت الستاغ مشاريع طلب عروض واستشارة دولية للقيام بثلاث صفقات إطارية لتوفير قطع غيار ومعدات نقل ورفع متعلقة بأعمال الصيانة والانتفاع بخدمات خبير متخصص في الضيعات الهوائية، إلا أنها لم تبرم إلى موفى سنة 2017 سوى صفقة وحيدة في سنة 2015 تتعلق بمعدات النقل والرفع.

وتؤكد الدائرة على ضرورة اتخاذ الإجراءات الناجعة في ما يتعلق بصيانة الضيعات الهوائية وتأمينها من الاعتداءات بالنظر إلى أهميتها في توفير اقتصاد للطاقة وضمان استمرارية التزود بالكهرباء على المدى المتوسط والبعيد، كما تدعو الدائرة شركة الستاغ إلى السعي لتحسين نسب الإتاحة بهذه المحطات الهوائية.

*

*

*

يشمل التحكم في الطاقة جميع العمليات التي يتم القيام بها بهدف ترشيد استعمال الطاقة في الإستهلاك وفي إنتاج الكهرباء والنهوض بالطاقات المتجددة، وناهز العجز الطاقى الأولي 3,7 م.ط.م.ن سنة 2016 مقابل 0,6 م.ط.م.ن سنة 2010 أي أن العجز تضاعف أكثر من 6 مرات.

ولتفعيل الإستراتيجية الجديدة المعلن عنها في شهر نوفمبر 2016 وتحقيق أهدافها، يتعين استكمال الإطار القانوني والترتيبي الذي يسمح بإنجاز المشاريع المبرمجة في مجال النجاعة الطاقية والطاقات المتجددة والنظر في التوجهات الوطنية المتعلقة بالمزيج الكهربائي لاسيما التركيبية الأحفورية فيه بما يضمن مزيد تنويعه وتحسين مرونة المنظومة الغازية حسب المؤشرات الدولية.

وباعتبار السياسة المتبعة لدعم المواد الطاقية المستهلكة، تدعو الدائرة إلى إعداد تصور شامل لسياسة الدعم وتعزيز موارد الصندوق بما يساعد على الترفيع في فعالية تدخلاته لما له من انعكاس مزدوج على تخفيف العجز الطاقى من جهة وعلى التخفيض في الدعم من جهة أخرى، كما تدعو الدائرة إلى تدعيم الإطار المنظم للتحكم في الطاقة في القطاع العمومي بوصفه قاطرة السياسة الوطنية للتحكم في الطاقة.

وتوصي الدائرة بتعزيز عمليات التحسيس والتوعية بأهمية اختيار الأجهزة المقتصدة للطاقة وإلى العمل على تطبيق التأشير الطاقى للألات الكهرومنزلية عبر ضبط خطة زمنية لتصنيف الأجهزة الكهرومنزلية فضلا عن تطوير الإطار المنظم للتقنين الحراري لتيسير تطبيقه وضبط عملية إسناد رخص البناء طبقا لمقتضيات هذا التقنين وتوفير التشجيعات المالية الضرورية في مجال التوليد المؤتلف للطاقة.

ولتمكين الوكالة من تحديد الشركات الخاضعة للتدقيق الطاقى، ينبغي على سلطة الإشراف العمل على تحديد آلية لتبادل المعطيات المتعلقة باستهلاك الطاقة لجميع المؤسسات وإلى تطبيق العقوبات القانونية لضمان نجاعة التدخلات في المجال.

وقصد مجابهة الذروة والضغط على مؤشر الاستهلاك النوعي من قبل الستاغ تؤكد الدائرة على ضرورة تكوين قدرة احتياطية لإنتاج الكهرباء واعتماد تقنيات بديلة عن التكيف بالكهرباء وتدعو إلى التّخفيض في التّوقّفات غير المبرمجة لوحداث إنتاجها ومراجعة منظومة التصرف في المشاريع الكبرى للبنية التحتية الكهربائية وتلافي الحلول الوقتية.

كما يتعيّن الحرص على تطوير الإطار المؤسّساتي الخاص بقطاع الطاقات المتجددة والعمل على دعم القطاع الخاص بما يساهم في انجاز المشاريع المتعلقة بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة والترفيه في القدرة المركزة في مجال اللاقطات الفولطوضونية واتخاذ الإجراءات الناجعة لصيانة الضيعات الهوائية لا سيما اثر إقرار أهداف لحصة الطاقات المتجددة في المزيج الكهربائي تتمثل في بلوغ 12% في سنة 2020 و30% في سنة 2030.

ردّ الوكالة الوطنية للتحكم في الطاقة

التوجهات الوطنية وآليات التنفيذ

رغم أنّ الوكالة حرصت على تقديم مقترح لتوظيف معاليم على المنتوجات الطاقية الغير إجتماعية (غاز البترول المسيل، الكيروسين بترول الإنارة) لتعبئة موارد إضافية لصندوق الانتقال الطاقى وفق ما جاء بقانون المالية المحدث لهذا الأخير ليتمّ إدراج هذه الموارد الإضافية بقانون المالية لسنة 2018 على أن تعتمد عند مراجعة أسعار المواد الطاقية (اقتطاع المعلوم من مبلغ الزيادة) غير أنّ هذا المقترح لم يؤخذ بعين الاعتبار ممّا حدا بالوكالة بإعادة إدراجه في قانون المالية لسنة 2019.

وستشهد بداية من سنة 2019 التفعيل التدريجي لصندوق الانتقال الطاقى من خلال الشروع في تنفيذ عمليات في إطار الباب الرابع والذي يخصّ المشاريع الوطنية والعمليات الظرفية المنجزة من قبل الدولة والجماعات المحلية بهدف التقليل من دعم الدولة المخصص للمواد الطاقية.

ترشيد إستهلاك الطاقة

تجدر الإشارة إلى أنّ إجبارية عمليات التدقيق تشمل المؤسسات في قطاعي السكن والخدمات والقطاع الصناعي التي تستهلك على التوالي 500 أ. ط. م. ن و 800 أ. ط. م. ن. هذا وتخصّ الإجبارية إنجاز سوى عمليات التدقيق وليس الإستثمارات المترتبة عن التدقيق.

تمّ سنة 2017 إصدار الأمر الحكومي عدد 983 المؤرخ في 26 جويلية 2017 الذي يعتمد على ثلاث آليات :

- إسناد منح لمزيد دعم العمليات التي تحتوي على إمكانات كبرى للتحكم في الطاقة وذات مردودية محدودة لفائدة المستثمر وتطوير سوق التكنولوجيا ذات إمكانات كبرى للتحكم في الطاقة.

- منح قروض لتوفير حلول تمويلية ميسرة لفائدة الفئات التي تواجه صعوبات في الحصول على القروض.

- المساهمة في راس المال أو اعتماد واجب إرجاعه للتشجيع على الإستثمار في المشاريع ومشاريع توسعة المؤسسات الخاصة لتوفير خدمات التّحكّم في الطّاقة لحساب الغير ومشاريع تجميع إنتاج الوسائل وتوزيعها على المؤسسات المستهلكة للطاقة.

وقد تمّت توسعة تدخّلات الصّندوق من خلال إدراج عمليّات جديدة نذكر منها تلك خاصّة المتعلّقة بضبط وإعداد آليات تمويل خصوصية في ميدان ترشيد إستعمال الطاقة على غرار برنامج العزل الحراري لأسطح المنازل وبرنامج إستبدال الثلاجات والشروع في إرساء هذه الآليات من خلال إعداد الوثائق الفنية والأدلة الإجرائية وإعتماد المهنيين وتركيز منظومات للتحكّم في الطاقة وإعداد الدّراسات الخصوصية الإلزامية المنجزة من قبل الجماعات المحلية هذا إلى جانب عمليات مساندة ومرافقة. وقد إتّسمت سنة 2018 بتنظيم ندوة في إطار مبادرات الحكومة من أجل دفع التنمية والتشغيل، تهدف إلى تسريع نسق إنجاز برامج النجاعة الطاقية من خلال تعميق الحوار بين كافة المتدخلين وتذليل الصعوبات التي يمكن أن تمثّل عائقاً لتنفيذ البرامج في هذا الميدان وبلورة مقترحات وتوصيات بهدف وضع خطة عمل قصد ضمان بلوغ الأهداف المرسومة في مجال النجاعة الطاقية. وقد إنبثقت عن أعمال هذه الندوة توصيات ومقترحات سيتم بلورتها في خطة عمل في الغرض لتسريع تنفيذ برامج النجاعة الطاقية.

الطاقات المتجدّدة

تم في موفى سنة 2017 تنظيم ندوة في إطار مبادرات الحكومة من أجل دفع التنمية والتشغيل، تهدف إلى تسريع نسق إنجاز مشاريع إنتاج الكهرباء من الطاقات المتجدّدة وقد إنبثقت عن أعمال هذه الندوة جملة من التوصيات والمقترحات تمّت بلورتها في خطة عمل صادقت عليها الحكومة من خلال مجلس وزاري إنعقد في 28 فيفري 2018 تضمّنت 20 إجراء.

عملت الوكالة خلال سنتي 2016 و 2017 على مزيد النهوض بالطاقات المتجددة من خلال تنفيذ جملة من البرامج والمشاريع في مختلف القطاعات وبمختلف التكنولوجيات.

وقد شهدت الفترة الممتدة من 2016 الى 2017 استكمال المشاريع المبرمجة والهادفة إلى التشجيع على استغلال الطاقة الشمسية في مجالي تسخين المياه والانتاج الذاتي للكهرباء كما تميزت نفس الفترة بإرساء إصلاحات قانونية وتحفيزية ترمي إلى توفير الظروف الملائمة لمزيد إحكام استغلال الطاقات اذ شهدت سنة 2016 إصدار الأمر التطبيقي للقانون عدد 12 لسنة 2015 بتاريخ 11 ماي 2015 المتعلق بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة، بتاريخ 24 أوت 2016 والمتعلق بضبط شروط وإجراءات إنجاز مشاريع إنتاج وبيع الكهرباء من الطاقات المتجددة ويندرج هذا القانون في إطار تجسيم التوجهات التي تهدف إلى تنويع مصادر الطاقة الأولية في المزيج الكهربائي وذلك عبر تنمية استعمال الطاقات المتجددة على غرار الطاقة الشمسية وطاقة الرياح.

كما تم خلال سنة 2016 إعداد باقي النصوص الترتيبية والتي صدرت بتاريخ 9 فيفري 2017 (العقود النموذجية لشراء الطاقة الكهربائية المنتجة وكراسات الشروط الفنية للربط بالشبكة الوطنية للكهرباء) المتعلقة بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة كما صدرت جملة من القرارات من وزارة الطاقة والمناجم والطاقات المتجددة بتاريخ 9 فيفري 2017 على غرار :

- العقد النموذجي لبيع الكهرباء المنتجة من الطاقات المتجددة للشركة التونسية للكهرباء والغاز الخاضعة لترخيص،

- كراس الشروط الخاص بضبط الشروط الفنية لربط وتصريف الطاقة الكهربائية المنتجة من منشآت الطاقات المتجددة المرتبطة بالشبكة الوطنية للكهرباء في الجهدين العالي والمتوسط،

- كراس الشروط الخاص بضبط الشروط الفنية لربط وتصريف الطاقة الكهربائية المنتجة من منشآت الطاقات المتجددة المرتبطة بالشبكة الوطنية للكهرباء في الجهد المنخفض،

- المصادقة على العقد النموذجي لنقل الكهرباء المنتجة من الطاقات المتجددة لغرض الاستهلاك الذاتي والمرتبطة بالشبكة الوطنية للكهرباء ذات الجهد العالي والمتوسط وشراء الفوائض من قبل الشركة التونسية للكهرباء والغاز،

- العقد النموذجي لنقل الكهرباء المنتجة من الطاقات المتجددة لغرض الاستهلاك الذاتي من قبل الشركة التونسية للكهرباء والغاز والتي يتم تصريفها على شبكة الجهد المنخفض.

وبالتوازي، أعدت سلطة الاشراف الإعلان الأول الخاص ببرنامج إنتاج الكهرباء من الطاقات المتجددة والذي خصّ تركيز 1000 ميغاواط خلال الفترة 2017-2020 تتوزّع كالتالي :

- 300 ميغاواط طاقة شمسية و 80 ميغاواط طاقة رياح من قبل القطاع العام (الشركة التونسية للكهرباء والغاز)،
- 120 ميغاواط طاقة شمسية و 90 ميغاواط طاقة رياح من قبل القطاع الخاص في إطار التراخيص،
- 100 ميغاواط طاقة شمسية و 100 ميغاواط طاقة رياح من قبل القطاع الخاص في إطار اللزّامات،
- 130 ميغاواط طاقة شمسية و 80 ميغاواط طاقة رياح من قبل القطاع الخاص في إطار الإنتاج الذاتي.

هذا وقد تمت دعوة المستثمرين إلى تقديم مشاريعهم خلال سن 2017 وذلك في إطار نظام التراخيص.

وقد تم سنة 2018 إسناد الموافقة المبدئية لعشرة مشاريع تتعلق بإنتاج الكهرباء من الطاقة الشمسية الفولطاضوية وتتوزع هذه المشاريع إلى 6 مشاريع ذات قدرة تساوي 10 ميغاواط كرات و 4 مشاريع ذات قدرة تساوي 1 ميغاواط كرات وتنتزل في إطار الجزء

الأول من الدعوة لتقديم مشاريع الإنتاج الخاص للكهرباء من الطاقات المتجددة المنظوية تحت نظام التراخيص (210 ميغاواط منها 140 طاقة رياح و70 ميغاواط طاقة شمسية).

وقد تم الاعلان سنة 2018 على دعوة لتقديم الطلبات في اطار اللزمات لانجاز مشاريع لانتاج الكهرباء بالطاقة الفولطاضوئية وطاقة الرياح وذلك بقدرة تناهز تبعا 500 ميغاواط كرات و500 ميغاواط.

ردّ الشركة التونسية للكهرباء والغاز

أ- التوجهات الوطنية وآليات التنفيذ

أ- التوجهات الوطنية

في إطار دعم المجهود الوطني للتحكم في الطاقة ، حددت الشركة تطبيقاً للفصل 125 من النظام الأساسي الخاص بأعوان الشركة و بمقتضى مناشير داخلية الحصة المجانية من الاستهلاك السنوي للكهرباء والغاز المسندة لأعوانها وتبعاً لذلك يحمل كل تجاوز للحصة المجانية السنوية على كاهل العون وذلك عن طريق فوترته حسب الترتيب الجاري بها العمل.

بهدف تنويع المصادر الأولية للطاقة للتقليل من التبعية الهامة للغاز، أعدت الشركة التونسية للكهرباء والغاز دراسة حول الحلول الممكنة لتأمين التزود بالكهرباء في أفق 2030 وذلك بالاعتماد على الغاز الطبيعي المسيل والربط التونسي الإيطالي بقدرة 600 ميغاواط والفحم الحجري كما أوصت هذه الدراسة بضرورة الإسراع في مجال استكشاف الغاز الصخري والتخزين الأرضي للغاز الطبيعي والبحث في مصير أنبوب الغاز العابر للبلاد التونسية بعد سنة 2019.

II- ترشيد استهلاك الطاقة

د- استبدال غاز البترول المسيل بالغاز الطبيعي

يرجع التأخير في مد بعض المناطق بالغاز الطبيعي لاعتراضات المواطنين لتمديد العديد من قنوات نقل الغاز عبر أراضيهم رغم أنه قد وقع خلاص مستحققاتهم.

تفسر الشركة عزوف المواطنين على الربط بشبكة الغاز بالكلفة الباهظة لإنجاز الشبكة الداخلية وفي إطار تحفيز حرفائها تمكنهم الشركة بنظام التقسيط في تسديد معلوم الاشتراك على مدة 40 شهراً.

III- التحكم في الطاقة في إنتاج وتوزيع الكهرباء

أ- التحكم في الطاقة في إنتاج الكهرباء

1- القدرة المركزة لإنتاج الكهرباء

إن عدم تحقيق الأهداف المبرمجة للإستهلاك النوعي خلال الفترة الممتدة بين 2012 و2016 يعود بالأساس إلى اللجوء لتشغيل الوحدات الغازية نظرا للتوقعات الغير مبرمجة لوحدات الإنتاج الأساسية : محطتي رادس أ و ب و سوسة أ ومحطة الدورة المزدوجة بغنوش ولتلافي هذه الوضعية قامت الشركة بإبرام صفقتين لتأهيل غلايات محطتي رادس أ و ب وإصلاحات جزئية لغلايات محطة سوسة أ.

كما يعود ارتفاع مؤشر الاستهلاك النوعي إلى أشغال العمر الشاملة تجديد جهاز القيادة و التحكم للتوربينة البخارية لسوسة ب والعمر الشاملة للتوربينة الغازية 1 لسوسة ب وتجديد غرفة الغاز للتوربينة 2 بالدورة المزدوجة لسوسة ب.

تم تحديد هذا الأجل لاحقا بالنسبة لمحطة المرنائية وهو كالاتي : بداية الأشغال جويلية 2018 وبداية إستغلال الوحدة الأولى من التوربينات الغازية في شهر جوان 2019.

3 - جوانب الصيانة المتعلقة بالتحكم في الطاقة

لتلافي تكرار التوقفات الغير مبرمجة قامت الشركة بإبرام صفقة سنة 2016 مع المصنعين متسوبيشي وأنصالدو وإنجاز تأهيل غلايات محطتي رادس أ و ب وإصلاحات جزئية على محطة سوسة أ وإعادة لف بكرات منوب محطة الدورة المزدوجة بغنوش وإعادة لف بكرات دوار منوب التوربينة الغازية 2 ببئر مشاركة.

استأثرت محطات رادس وسوسة أ بأغلب التوقفات الغير مبرمجة في فترة (جويلية- أوت) للسنوات 2012-2016 وقد عملت الشركة على صيانة شاملة لمحطات التصفية وبرمجة تأهيل غلايات محطة رادس وإصلاحات جزئية على محطة سوسة.

ب- التحكم في الطاقة في توزيع الكهرباء

وقع برمجة تحيين الدراسة من قبل الإدارة الفنية للتوزيع حتى يتسنى تقدير الفاقد التقني والتجاري على المستوى الوطني وعلى مستوى كل جهة وتجدر الإشارة إلى أن الشركة بصدد اعداد مشروع اتفاقية مع وزارة الداخلية قصد ردع الإعتداءات على الشبكة وتقليص عمليّات الغشّ.

الأراضي الفلاحية المهيكلية

تمسح الأراضي الدولية الفلاحية قرابة 500 ألف هك تتكوّن أساسا من المساحات المتأتية من تصفية الأحباس والأراضي المسترجعة من المعمرين. وتمّ هيكلة⁽¹⁾ حوالي 320 ألف هك من هذه الأراضي إثر الاستشارة الوطنيّة الأولى حول الأراضي الدوليّة الفلاحية سنة 1990.

وتهدف إعادة هيكلة الأراضي الفلاحية طبقا للتوجهات العامّة للدولة منذ التسعينات إلى تشريك الخواص في الاستثمار قصد إدخال تقنيات حديثة ودعم الشراكة والتصدير وإحداث مواطن شغل قارّة في الجهات المعنيّة والرفع من مردوديّة أداء هذه الأراضي. وتمّ إلى حدود 2016 إحداث أنماط تصرّف تخصّ 195 شركة إحياء وتنمية فلاحية ناشطة تستغلّ حوالي 86.094 هكتارا⁽²⁾ و811 مقسما فنيا تستغلّ 53.753 هكتارا و5.980 مقسما تحت تصرف فلاحين شبان ومتعاضدين قدامى بمساحة تقارب 32.974 هكتارا. وتضاف إلى الأصناف المعتمدة للتصرّف في الأراضي الفلاحية المهيكلية 5.123 قطعة مسوّغة للخواص على مساحة 34.291 هك وغازيات وأراضي تعويضات بمساحة 29.589 هك. وتجاوزت الأراضي المسترجعة⁽³⁾ المحالة إلى ديوان الأراضي الدوليّة 75.700 هك⁽⁴⁾.

وتبلغ النسبة الجمليّة للأراضي الفلاحية المهيكلية 3,3% من مجموع الأراضي الصالحة للزراعة بالبلاد وتساهم بحوالي 12% من المنتج الوطني للقمح اللين و10% من الغلال و6% من الألبان.

وللوقوف على مدى توقّق مختلف المتدخلين في التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلية، تولّت دائرة المحاسبات إنجاز مهمّة تقييميّة تعلقت بإسناد التصرف في هذه الأراضي وباستغلالها وباستخلاص المعاليم المستوجبة وبالتصرّف في الأراضي المسترجعة.

وشملت الأعمال الرقابية الهياكل الراجعة بالنظر إلى الوزارة المكلفة بالفلاحة لا سيّما مكتب إعادة هيكلة الأراضي الدولية والمركز الوطني للدراسات الفلاحية ووكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية وديوان الأراضي الدولية وخلايا متابعة الأراضي المهيكلية بالمندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية. كما شملت هذه الأعمال الهياكل الراجعة بالنظر إلى الوزارة المكلفة بأملاك الدولة وخاصّة الإدارة العامّة للعقارات الفلاحية وإلى وزارة الماليّة لا سيّما مركز الإعلامية وقبّاض الماليّة المكلفين باستخلاص معينات الكراء.

⁽¹⁾ تتمثّل هيكلة الأراضي الفلاحية في إحالة استغلالها إلى الخواص وذلك عبر ثلاث صيغ تتمثّل في شركات الإحياء والتنمية الفلاحية، ومقاسم الفنيين الفلاحين، ومقاسم الفلاحين الشبان والمتعاضدين والعملة القدامى.

⁽²⁾ تمّ إظهار 19 ضبعة سنة 2016 على مساحة 8624 هكتارا ولم يتم استكمال التحويل بشأنها إلى حدود سبتمبر 2017.

⁽³⁾ تتأتّى الأراضي المسترجعة من عملية إسقاط الحق أو التخلّي عن الاستغلال أو إنتهاء مدّة الكراء أو المصادرة.

⁽⁴⁾ المصدر: تقرير نشاط الإدارة العامة للعقارات الفلاحية سنة 2016.

كما تمّ القيام بزيارات ميدانيّة شملت التمثيليّات الجهوية للهياكل المذكورة آنفا بكلّ من ولايات نابل وزغوان وباجة ومنوبة وقبليّ وعددا من الأراضي الفلاحيّة المهيكلّة بتلك الجهات، وتعلّقت الأعمال الرقابية أساسا بالفترة المتراوحة بين سنتي 2012 و2016.

وقد تمّ إنجاز هذه المهمّة الرقابيّة وفقا لمعايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة الماليّة والمحاسبة المتعلّقة برقابة الأداء واستنادا إلى دليل الرقابة على الأداء لدائرة المحاسبات.

وخلصت المهمّة إلى ملاحظات تعلّقت بمحدوديّة فعاليّة إجراءات إسناد التصرف في هذه الأراضي واستغلالها إذ تقلّ مردوديّة 40% منها عن معدّل مردوديّة ضيعات الخواص المجاورة بالرغم من تواجدها بأخصب الأراضي الفلاحية بالبلاد. كما أفضت المهمّة إلى الوقوف على ضعف استخلاص المعاليم الرّاجعة للدولة في هذا المجال ومحدوديّة كفاءة وفعاليّة التصرف في الأراضي المسترجعة وأدّت إلى الوقوف على إخلالات من شأنها أن تمثّل أخطاء تصرف.

أبرز الملاحظات

- إسناد التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلة

تمّ منذ انطلاق عملية إعادة الهيكلة سنة 1990 وإلى حدود سبتمبر 2017 إسناد 18.026 هك منها 12.387 هك خلال الفترة 2007-2016 خلافا للصيغ والإجراءات القانونية المعمول بها في الغرض.

وبالرغم من إسناد التصرف في 47 ضيعة من أفضل الضيعات والمقاسم وأهمّها مردودية بتعليمات رئاسية بشأن أغلبها في شكل شركات إحياء، فقد واصلت 16 شركة منها نشاطها بشكل عادي إلى موفي سبتمبر 2017 دون أن يقوم أغلبها بتسديد ما تخلّد بدمتها من مستحقات بعنوان معينات الكراء والتي فاقت 2 مليون دينار فضلا عن مواصلة عدد منها الانتفاع بمنح عمومية للتشجيع على الاستثمار.

ويستوجب إسناد التصرف في الأراضي المهيكلة بالكفاءة اللازمة ضبط أهداف واضحة وتدعيم صيغ الاستغلال والعمل على الالتزام الكلي بمعايير الشفافية والمساواة وتلك المضبوطة بكراسات الشروط.

- استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلة

لم تحترم 53% من الشركات الناشطة التزاماتها التعاقدية والإنمائية بما في ذلك خلاص معالم الكراء والتي تجاوزت 40 مليون دينار. وساهم نقص المعائنات الميدانية والتي اقتصرّت على 55% من شركات الإحياء و28% من مقاسم الفنيين و12% من مقاسم الفلاحين الشبان في حالات الإهمال وعدم إنجاز البرامج الاستثمارية حيث أنّ 70% من الشركات لم تبلغ استثماراتها المستويات المبرمجة وذلك خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017.

كما تقلّ إنتاجية 40% من شركات الإحياء عن إنتاجية ضيعات الخواص المجاورة حيث تراجعت مردودية المنتوجات الفلاحية بنسبة 35% ولم تتجاوز نسبة تشغيل 25% من الشركات 50% ممّا هو مستوجب وذلك خلال الفترة 2012-2016. وتّضح عدم استغلال المقاسم الفلاحية استغلالا مباشرا أو عدم التفريغ للعمل الفلاحي وهو شأن 29 فلاح شاب برجين معتوق بولاية قبلي المنتدبين في إطار العفو التشريعي العام أو في إطار برامج التشغيل منذ سنة 2011.

واتسمت دراسة مطالب التمديد وإبرام العقود التكميلية بطول الأجل حيث تراوحت الفترة الفاصلة بين تاريخ تقديم المطلب وتاريخ إبرام العقد التكميلي بين الأربعة أشهر والاثنتي عشرة سنة. كما أنّ 66% من المطالب التي حظيت بالموافقة خلال نفس الفترة لا تزال عقودها التكميلية غير مبرمة إلى موفى سبتمبر 2017 وهو ما أدّى إلى التصرّف دون سند قانوني في عقارات فلاحية مهيكلّة بلغت مساحتها 9.094 هك خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى إحكام متابعة استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة لدفع الاستثمار بها واحترام برامج الإحياء والتشغيل فضلا عن ضبط آجال قصوى للبت في مطالب التمديد للحدّ من الاستغلال غير الشرعي.

- استخلاص معالم كراء الأراضي الفلاحية المهيكلّة

قدّرت القيمة الإجمالية للديون غير المستخلصة بأكثر من 195 م.د وهو ما يمثل 62% من القيمة الإجمالية للتسويق إلى حدود سبتمبر 2017. ولا تعكس مبالغ التسويق القيمة الحقيقية للكرّاء حيث يصل معلوم التسويق للأراضي المماثلة لدى الخواص إلى خمسة أضعاف، كما لا يتمّ تحيين عقود الكراء خصوصا عند إدراج الأراضي بمناطق سقوية في حين أنّ المعالم المستوجبة ترتفع بقيمة تتراوح بين 50% و400%.

كما أبرزت المقاربة الجمالية للمبالغ المستوجبة عن تسويق الأراضي الدولية الفلاحية بمنظومة التصرف بالعقارات الفلاحية بأملك الدولة والمبالغ المثقلة بقواعد معطيات وزارة المالية فوارق هامة في التثقيلات فاقت 50 م.د في ستّ ولايات، كما أنّ النظر في عيّنة من التثقيلات التي تمت في الفترة 2012-2017 قد أفضى إلى الوقوف على أكثر من 50 عمليّة تثقيل تمت بتأخير هام فاق عشر سنوات، وتجاوزت الديون المثقلة والتي سقطت بالتقادم 31 م.د سنة 2017.

ويستدعي الرفع من نسق استخلاص معالم كراء الأراضي المهيكلّة تثقيل كل المستحقات في الأجل وتركيز آلية متابعة وتنسيق بين وزارتي المالية وأملك الدولة واتخاذ الإجراءات اللازمة إزاء المخالفين مع العمل على تحيين القيمة الكرائية للأراضي حفاظا على مصالح الدولة.

- التّصرّف في الأراضي الفلاحية المسترجعة

بلغت المساحات المسترجعة والمتعهد بها من طرف ديوان الأراضي الدولية حوالي 57 ألف هك خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 ليصل مجموع الأراضي الموضوعة بعهدته 70 ألف هك، غير أنّ نسبة استغلال تلك الأراضي لم تتعد 66,5%.

وتستغرق المدّة الفاصلة بين إمضاء قرارات إسقاط الحق من طرف الوزيرين المكلفين بالفلاحة وأملاك الدولة وتنفيذها من قبل الولاّة آجالاً متباينة تمتد ما بين 4 أيام و6 سنوات ممّا انجرّ عنه استغلال غير شرعي وتواصل إهمال الضيعات المعنية.

وبخصوص ديون شركات الإحياء المصادرة فقد بلغت ديونها ما قيمته 473 ألف دينار خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 أصبح جلها في حالة إهمال تام نتيجة عدم تعهدها بالصيانة الدورية وإتلاف معظم عناصر الإنتاج بها من موارد مائية وغراسات وتعرضها إلى الاستيلاء والرعي الجائر رغم أنّها كانت تعدّ من أهم الضيعات من حيث المردودية. ولم تقم لجنة المصادرة بالبت في وضعية 12 شركة تمّ تسويقها بتعليمات رئاسيّة قبل سنة 2011 بالرغم من تجاوز آجال تعهدها بالملفات بما يزيد عن خمس سنوات.

وتوصي الدائرة بالعمل على تطبيق قرارات إسقاط الحق في الآجال وتسريع إجراءات إعادة توظيف الأراضي المسترجعة واتخاذ التدابير اللازمة بشأن الضيعات المصادرة للحيلولة دون وضعية الإهمال وسوء الاستغلال بما يسمح بحمايتها وإعادة إدماجها في الدورة الاقتصادية.

I- إسناد التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلية

يخضع إسناد التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلية إلى جملة من الإجراءات المضمّنة بالقانون عدد 21 لسنة 1995⁽¹⁾ وبكراسات الشروط المعدة للغرض. ولوحظ في هذا الإطار ضعف البرمجة ومحدودية احترام المعايير المعتمدة وعدم التقيد بالشروط القانونية بما لا يستجيب لمتطلبات الكفاءة والفعالية.

أ- برمجة الإسناد

يتمّ تسويق الأراضي الفلاحية لفائدة شركات الإحياء والفنيين الفلاحيين بعد دراستها وإعداد البطاقات الوصفية⁽²⁾ بشأنها وتبويبها في قوائم⁽³⁾ ثمّ الإعلان عنها في شكل طلبات عروض ويتمّ إسناد المقاسم للفلاحين الشبان بعد إشهارها على الصّعيد الجهوي في إطار اللجنة الجهوية لإعادة هيكلة الأراضي الدولية.

ولم يتم ضبط أهداف كمية في مجال إسناد التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلية خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 حيث ولئن نصّت الاستشارة الوطنية الأولى لسنة 1990 على عدد شركات الإحياء وعدد المقاسم المبرمج إحداثها، فإنّ الاستشارة الوطنية الثانية لسنة 2015 لم تتضمن مؤشرات في هذا المجال كعدد القوائم التي سيتمّ نشرها وعدد الضيعات والمقاسم المعدة للتسويق وصيغ الاستغلال والمردودية المرتقبة.

كما لم تتولّ الوزارة المكلفة بالفلاحة والوزارة المكلفة بأملاك الدولة تقييم صيغ الإسناد المعتمدة ومدى ملاءمتها لأهداف تنمية الأراضي الفلاحية المهيكلية والتشغيل في الجهات قبل إعداد القوائم، إذ تبين أنّ العديد من الأراضي تتمّ إدراجها بالقوائم في شكل ضيعات دون أن تحظى بإقبال المستغلّين لضعف مردوديتها وعدم ملاءمة صنف الاستغلال المقترح بها. وكان ذلك هو شأن ضيعتي "بئر شوشان" بسليانة و"فرنيز" بالقيروان المبرمجة في القائمتين 34 و35 والتي لم تلق إقبالا لمحدودية مردوديتها ضمن صيغة الاستغلال المقترحة مما يستوجب إعادة النظر في صيغة استغلالها كإمكانية برمجتها في شكل مقاسم للفنيين الفلاحين.

(1) المؤرخ في 13 فيفري 1995 كما تمّ تنقيحه بالقانون عدد 48 لسنة 1996 المؤرخ في 10 جوان 1996 وبالقانون عدد 11 لسنة 1998 المؤرخ في 10 فيفري 1998 وإتمامه بالقانون عدد 63 لسنة 2001 المؤرخ في 25 جوان 2001.

(2) وهي بطاقات فنية تتضمن معطيات حول الضيعة أو المقسم المزمع كراؤه تتعلق بالمساحة والموقع وطرق الاستغلال الممكنة والموارد المائية المتوفرة ...

(3) بلغ عدد القوائم بالنسبة للضيعات المعدة للاستغلال من قبل الشركات 35 قائمة وتلك المبرمجة في شكل مقاسم للفنيين 17 قائمة وذلك إلى حدود سبتمبر 2017.

ولم تضع الوزارة المكلفة بالفلاحة معايير تنظّم إصدار القوائم وصيغ الاستغلال المقترحة بما يضمن إحكام التصرف في عمليّة البرمجة والإسناد ممّا أدّى إلى إصدار القائمتين 33 و33 مكرّر للضيّعات الفلاحية خلال نفس السنة (2010) مقابل عدم إصدار أيّة قائمة لفترة ناهزت الثلاث سنوات رغم توقّر رصيد من الأراضي المعدّة للاستغلال. كما شرع المكتب في إعداد القائمتين 36 و37 سنة 2017 قبل استكمال تركيز المستثمرين الحائزين على الضيّعات بالقائمة 34 (الصادرة سنة 2013) وبالتزامن مع فرز العروض للقائمة 35 (الصادرة سنة 2016) والبتّ فيها واستكمال الإجراءات بشأن إبرام العقود والتحويز علماً وأنّ الضيّعات التي لا يتمّ استكمال تحويزها أو التي يتعطلّ إسنادها تُضمّن بالقائمة التي تليها.

وساهم عدم اعتماد البرمجة على معايير واضحة في الحصول على طلبات عروض غير مثمرة حيث لم تتعدّ الضيّعات المسندة بالقائمتين 34 و35 نسبة 68% من الضيّعات المعلن عنها. وتجدر الإشارة إلى أنّ نفس الضيّعات التي لم تلق إقبالا في القائمة 34 قد واجهت نفس المأل في القائمة التي تليها.

كما انجرّ عن غياب المعايير تأخير هامّ في إبرام العقود مع المستغلّين وعوائق في التركيز حيث لم تبرم وزارة أملاك الدولة سوى 16 عقد استغلال من بين 30 ضيعة تمّ اختيار الباعثين بشأنها في إطار القائمة 34 وهو ما لا يتعدّى 54%.

وتجدر الإشارة إلى أنّ مشروع القائمة 36 قد تضمّن 35 ضيعة⁽¹⁾ تعلّقت بها إشكاليات عقارية وقانونية وجزء منها لا يزال محلّ نزاعات قضائية جارية بين المستغلّين والدولة. كما تبين أنّه خلافا للتوصيات⁽²⁾ المتعلّقة بضرورة العمل على مراجعة مقاييس التقييم والملاحق لكراس الشروط، فإنّه قد تمّ الشروع في الإعداد للقائمة المذكورة مباشرة إثر الإعلان عن نتائج القائمة 35 وقبل تحيين كراس الشروط ومقاييس التقييم باعتبار أنّ هذا التحيين ينبغي أن يتمّ بصفة مسبقة ومنفصلة عن برمجة الضيّعات بالقوائم تفاديا لتوجيه طلبات العروض.

أمّا بخصوص مقاسم الفنيّين الفلاحيين، فقد اتّضح أنّ القائمة 17 لم تصدر سوى خلال سنة 2017 في حين أنّ القائمة 16 قد تمّ إعدادها منذ سنة 2007. وتعود هذه الوضعيّة إلى أنّ القائمة 16 قد تمّ توجيهها إلى رئاسة الجمهوريّة للمصادقة عليها والبتّ فيها وذلك خلافا للإجراءات القانونية. ولم يتمّ البتّ في الترشيحات سوى سنة 2011 أي بتأخير ناهز الخمس سنوات، ممّا أدّى إلى

(1) حسب محضر جلسة مكتب إعادة هيكلة الأراضي الدوليّة عدد 127 بتاريخ 2 فيفري 2017 في إطار متابعة توصيات المجلس الوزاري المضيق بتاريخ 26 ديسمبر 2016 المتعلّق بملف الوحدات التعاقدية للإنتاج الفلاحي.

(2) في التقرير النهائي حول نتائج طلبات العروض الخاصّة بكراء الضيّعات الدوليّة الفلاحية المدرجة بالقائمة عدد 35.

مراجعة القائمة نظرا إلى أنّ خمس المقاسم المدرجة بها شهدت عملية تحوّل واستغلال غير شرعي. وتبيّن أنّ المديرية العامة للمكتب قد قامت سنة 2011 بإعداد النتائج النهائية بمفردها ودون اللجوء إلى لجنة فرز العروض. كما واجه الفنيون المنتفعون بالمقاسم في إطار القائمة 16 صعوبات في الانتصاب بها نظرا لأعمال الشغب من قبل المتساكنين المجاورين للعقار ممّا أدى إلى تخلي العديد منهم. ولم يتمّ تحويز سوى 32 فنيّا من مجموع 58 وهو ما لا يتعدّى 55% في حين تمّ إدراج المقاسم موضوع التخلي بالقائمة 17.

ويعتمد المكتب عند إعداد قوائم الضيعات والمقاسم المعدة للاستغلال على رصيد الأراضي المسترجعة إثر إسقاط الحقّ في الاستغلال⁽¹⁾ وتلك التي تخلى عنها المستثمرون أو المنتهية بشأنها الفترة التعاقدية والتي أوكلت مهمة التصرف فيها لديوان الأراضي الدولية. وتّضح في هذا الإطار ضعف إعادة توظيف الأراضي الفلاحية من ذلك لم تتعدّ نسبة الأراضي المعاد توظيفها 1% من مجموع 53 ألف هكتار في القائمة 34 و5% من مجموع 66.300 هكتار في القائمة 35. ولا يضمن ضعف توظيف الأراضي المسترجعة تنميتها وحمايتها خاصّة وأنّ ديوان الأراضي الدولية قد أوصى في عديد المناسبات بتسريع إجراءات إعادة توظيف الأراضي باعتبارها تشكّل عبئا كبيرا بالنسبة إليه في التعمّد والاستغلال.

وتوصي دائرة المحاسبات الوزارة المكلفة بالفلاحة بمزيد إحكام برمجة إسناد التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلة عبر وضع أهداف ومؤشرات واضحة بما يضمن متابعة الإنجازات وتقييمها فضلا عن ضبط معايير لإصدار القوائم وتعميق دراسة صيغ التصرف في الأراضي قبل الإعلان عنها.

ب- معايير الإسناد

يتمّ عند الإعلان عن القوائم إحداث لجان إدارية⁽²⁾ وفنية⁽³⁾ تتولّى فرز العروض بالاعتماد على المعايير المضبوطة بكراسات الشروط وتحال النتائج على لجنة التدقيق⁽⁴⁾ لترتيب الترشيحات

(1) نصّ الفصل 15 من القانون عدد 21 لسنة 1995 على أنّه "يسقط حق المتسوّغ أو وارثه الذي يخلّ بأحد شروط الكراء ويتمادى على ذلك مدّة ثلاثة أشهر من تاريخ التنبيه عليه..."

(2) المقرر المشترك للوزيرين المكلفين بالفلاحة وأملاك الدولة عدد 2870 المؤرخ في 14 سبتمبر 2016 والمتعلق بإحداث لجنة إدارية تتولّى فتح وتقييم الملفات الإدارية والشخصية والمالية للعارضين والمساهمين في طلبات العروض المتعلقة بكراء الضيعات الدولية الفلاحية المعدة لبعث شركة إحياء وتنمية فلاحية في إطار القائمة 35.

(3) المقرر المشترك للوزيرين المكلفين بالفلاحة وأملاك الدولة عدد 2869 المؤرخ في 14 سبتمبر 2016 والمتعلق بإحداث لجنة فنية تتولّى فتح وتقييم الدراسات الفنية والاقتصادية الأولية وفقا للمنهجية المدرجة بكراس الشروط المتعلقة بكراء الضيعة الدولية الفلاحية المعدة لبعث شركة إحياء وتنمية فلاحية في إطار القائمة 35.

(4) المقرر المشترك للوزيرين المكلفين بالفلاحة وأملاك الدولة عدد 2871 المؤرخ في 14 سبتمبر 2016 والمتعلق بإحداث لجنة تتولّى التدقيق في نتائج طلبات العروض المتعلقة بالضيعات الدولية الفلاحية المعدة لبعث شركة إحياء وتنمية فلاحية وضبط الترتيب التفاضلي لعروض المترشحين المقبولة في إطار القائمة 35.

واقترحها على الوزير المكلف بالفلاحة للمصادقة عليها ونشرها. وتتولّى لجنة جهويّة قارّة البتّ في إسناد مقاسم الفلاحين الشبان.

وتقتصر كراسات الشروط على الضيعات المعدّة للاستغلال من قبل شركات الإحياء والتنمية الفلاحية ومقاسم الفنيين⁽¹⁾ في حين لا يخضع إسناد مقاسم الفلاحين الشبان إلى كراس شروط خلافا لمقتضيات الفصل 12 من القانون عدد 21 لسنة 1995 حيث يتمّ الإسناد وفقا لمقتضيات المنشور المشترك عدد 434 المؤرخ في 1 أكتوبر 1998 من قبل اللجان الجهوية لإعادة هيكلة ومتابعة الأراضي الدولية الفلاحية⁽²⁾. ولم يتضمّن المنشور المذكور معايير للإسناد ومنهجية لتقييم الترشيحات والبتّ فيها حيث تواصل إسناد المقاسم من قبل اللجان الجهوية دون معايير موحّدة إلى حدود فيفري 2017 تاريخ تنقيح المنشور. وتجدر الإشارة إلى أنّ تلك المقاسم تفوق 28 أ.هـ أي ما يقارب خمس مساحة الأراضي الفلاحية المهيكلّة.

وفي هذا الإطار، قامت اللجنة الجهوية لإعادة هيكلة الأراضي الدولية بين عروس بإسناد ثلاثة مقاسم بتاريخ 6 فيفري 2017 بتركيبة شملت رئيس الاتحاد المحلي للفلاحين الذي يعتبر في وضعية تضارب مصالح نظرا لترشّح زوجته للانتفاع بأحد المقاسم المزمع إسنادها باعتماد معايير وضعتها اللجنة. وتوجّه الوزير المكلف بالفلاحة بمراسلة إلى والي بن عروس رئيس اللجنة الجهوية لدعوته لإعادة فرز الترشيحات ضمن اللّجنة بتركيبتها القانونية القارّة مع تطبيق مقتضيات المنشور الجديد وإعادة النظر في النتائج في إطار الحياد والشفافية. ولئن أعادت اللّجنة الجهوية بتاريخ 11 ماي 2017 النظر في الترشيحات بعد تظلم المترشحين، فإنّها طبّقت نفس المعايير الموضوعة سابقا دون الاستناد إلى المنشور عدد 40 لسنة 2017 الذي تضمّن معايير واضحة للإسناد، ممّا أسفر عن نفس النتائج السابقة محل اعتراضات المترشحين ومحلّ تضارب المصالح.

ومن شأن هذه الإخلالات أن تمثّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 والمتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

ومن جهة أخرى تضمّنت كراسات الشروط المتعلّقة بشركات الإحياء والتنمية الفلاحية خلال

(1) كراس الشروط المصادق عليه بمقتضى القرار المشترك للوزيرين المكلفين بالفلاحة وأمالك الدولة عدد 1114 المؤرخ في 30 مارس 2016 وكراس الشروط المصادق عليه بالقرار عدد 1871 المؤرخ في 10 ماي 2016 والمتعلق بالمصادقة على كراس الشروط الخاص ببراء المقاسم الدولية الفلاحية لفائدة الفنيين وشروط استغلالها.

(2) المحدثة بمقتضى المقرر المشترك من الوزيرين المكلفين بالفلاحة وأمالك الدولة المؤرخ في 14 فيفري 1998 تضمّ المندوب الجهوي للتنمية الفلاحية أو من ينوبه ورئيس دائرة الشؤون العقارية أو من ينوبه.

الفترة 2012-2016 شروطا خاصة بتقييم القدرة المالية للباعثين أولته اللجان الإدارية بطرق مختلفة⁽¹⁾ ممّا حال دون تقييم موضوعي وعادل للباعثين المشاركين في طلب العروض للقائمة 34. من ذلك نتج عن اعتماد اللجان على الشهادة في القدرة المالية كوثيقة رئيسية لإثبات القدرة على توفير التمويلات الذاتية وعلى الافتراض إقصاء 63% من العروض وهو ما أفضى إلى طعون قضائية في قرارات اللجنة.

ولئن تمّت بمناسبة الإعلان عن القائمة 35 مراجعة كراس الشروط، فإنّ هذا الإجراء لم يكن كافيا لتذليل الصعوبات أمام المعارضين باعتبار أنّه قد تمّ رفض ما يفوق 60 من الملفات خلال عملية الفرز الإداري للقائمة 35 نظرا للتعقيد الذي اتّسمت به الوثائق المالية المطلوبة، وأوصت مختلف اللجان بضرورة العمل مجدّدا على مراجعة مقاييس التقييم قبل اعتمادها في المستقبل.

وفي نفس الإطار لم يتمّ توضيح تصنيف الإطارات الفنية المطلوبة بكلّ من كراس الشروط للقائمة 34 والقائمة 35. وبلغت نسبة الملقات الفنية الملغاة بسبب مخالفتها لشرط انتداب الإطارات الفنية 42% بالقائمة 34 و75% بالقائمة 35.

وتّم الوقوف من خلال النظر في نتائج أعمال الفرز والتقييم للمترشحين بالقائمة 34 على تداخل في مهام مختلف اللجان حيث قامت لجنة التدقيق بتغيير معايير قبول الملقات إثر استكمال أعمال اللّجنتين الإدارية والفنية واقترحت قبول عرض الباعث (س.ر) في استغلال المركّب الفلاحي "الكريب" بسليانة والذي يتكوّن من 5 ضيعات بالرغم من إلغاء عرضه لعدم احترام الشروط الإدارية للتّرشح⁽²⁾. وتمّ بناء على اقتراح لجنة التدقيق ورأي رئاسة الحكومة⁽³⁾ بمقتضى ردّها على مذكرة وزير الفلاحة بهذا الشأن إسناد استغلال المركّب إلى (س.ر) بالقرار المشترك لوزير الفلاحة وأملاك الدولة والشؤون العقارية بتاريخ 20 جانفي 2014 والذي تخلف فيما بعد عن إيداع الضمانات البنكية في الأجل القانونية بالرغم من حصوله على الموافقة المبدئية.

ولم يراع هذا القرار قواعد الشفافية وتكافؤ الفرص خاصة وأنّ ثمانية عارضين آخرين قد تقدّموا لاستغلال نفس المركّب الفلاحي رفضت عروضهم الإدارية لعدم استيفاء الشروط المنصوص عليها بكراسات الشروط دون أن يعاد فرز عروضهم إثر تغيير المعايير.

ومن شأن هذه الإخلالات أن تمثّل خطأ تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات

(1) حسب التقرير حول تقييم الملفات الفنية الخاصة بكراء الضيعات الدولية الفلاحية المعدّة لبعت شركات إحياء وتنمية فلاحية والمدرجة بالقائمة 34.

(2) حسب تقرير لجنة التدقيق حول نتائج طلبات العروض الخاصة بكراء الضيعات الدولية الفلاحية المدرجة بالقائمة عدد 34 بتاريخ 25 ديسمبر 2013.

(3) علما وأنّ رئاسة الحكومة غير مختصة قانونا في قرارات إسناد الاستغلال.

العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

وتوصي دائرة المحاسبات بالعمل على توقي الدقة اللازمة عند تحديد المعايير المضبوطة بكراسات الشروط لتضمن إقبال المستثمرين على استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلية وإحيائها والحصول على أفضل العروض.

ج- التقيّد بالشروط القانونيّة

حصر الفصل السابع من القانون عدد 21 لسنة 1995 تسويغ الأراضي الدوليّة الفلاحية في ثلاث صيغ هي المزداد العلني وطلب العروض والمراكنة. ويعتبر الكراء بالمراكنة استثناء للصيغتين الأخريين حيث يقتصر على القطع الصغرى التي تضبط قائماتها من طرف الوزيرين المكلفين بالفلاحة وبأمالك الدولة أو في صورة لم يفض المزداد العلني أو طلب العروض إلى أية نتيجة بعد إعادته مرّة ثانية بشروط جديدة.

وتّم منذ انطلاق إعادة الهيكلة إسناد 18.026 هك خلافا للصيغ والإجراءات القانونيّة الجوهريّة المعمول بها منها 12.387 هك خلال الفترة 2007-2016⁽¹⁾ علما وأنّ تلك الأراضي هي من أفضل الضيعات الفلاحية وأكبرها مساحة ومردوديّة. وتخلدت بذمة المنتفعين بهذه الإسنادات مبالغ ناهزت 8 مليون دينار بعنوان معاليم كراء غير مسددة إلى موفى سبتمبر 2017.

وأتّسمت أغلب عمليّات الإسناد إلى حدود سنة 2010 بمخالفتها للقانون ولمبادئ الشفافيّة حيث يتمّ الإعلان عن طلبات العروض من قبل وكالة الهوض بالاستثمارات الفلاحية وفرز الترشّحات وترتيبها ثمّ تحال خلافا للإجراءات القانونيّة على دائرة الشؤون الاقتصادية برئاسة الجمهوريّة التي تتولّى البتّ فيها وإحالة أسماء المستغلّين على الوزارة المكلفة بالفلاحة. وتّم بناء على ذلك إسناد 11 ألف هكتار من أفضل الضيعات لفائدة أفراد من عائلة الرئيس الأسبق وأصهاره والمقربين منه خلال الفترة 2007-2010 دون احترام قواعد المنافسة وشفافيّة الإجراءات وتكافؤ الفرص.

وأسندت ضيعة "الهلال 1" إلى وزير الفلاحة الأسبق ورئيس الاتحاد الوطني للفلاحة والصيد البحري "م.ب" في ظلّ وضعيّة تضارب للمصالح ومقسم بمساحة 20 هك بالمراكنة من ضمن المقاسم المبرمجة بالقائمة 16 والمعدّة للتشغيل دون أن تتوفّر فيه الشروط القانونيّة ودون أن يتقدّم بعرض

(1) تمّ اعتماد فترة رقابية عشر سنوات بالنسبة لمحور الإسناد دون التقيّد بالشروط القانونيّة باعتبار أنّ معظم الإخلالات والتجاوزات وإن تعلّقت بفترة ما قبل 2011، فإنّ نتائجها وانعكاساتها لا زالت قائمة في علاقة باستغلال الأراضي الفلاحية المهيكلية خلال الفترة الرقابية التي يغطيها التقرير (2012-2016).

للاستغلال أو يخضع للمنافسة. ولا يزال الاستغلال متواصلاً إلى موقّ سبتمبر 2017 مع عدم خلاص معينات كراء قدرها 88,221 ألف دينار.

وبالرغم من إسناد التصرف في 47 ضيعة من أفضل الضيعات والمقاسم وأهمّها مردوديّة ومساحة وموقعا منذ بداية إعادة الهيكلة وإلى حدود 2011 خلافا للإجراءات والصيغ القانونيّة بناء على ورود تعليمات رئاسيّة بشأن أغلبها، فقد واصلت 16 شركة منها نشاطها بشكل عادي إلى موقّ سبتمبر 2017 دون أن يسدّد أغلبها ما تخلّد بذمتها من مستحقات بعنوان معينات الكراء والتي فاقت 2 مليون دينار علما وأنّ عددا منها واصل الانتفاع بمنح عمومية للتشجيع على الاستثمار منها 15 شركة لم يتمّ اتّخاذ أيّ إجراء ضدها كالمصادرة وإسقاط الحق بالرغم من ثبوت تمتّعها بإسناد التصرف في الضيعات خلافا للإجراءات القانونيّة. ومن شأن هذه الوضعيّة ألاّ تضمن الشفافيّة والنزاهة في إسناد التصرف في الأراضي الفلاحيّة المهيكلّة وتمكّن من الاحتفاظ بامتيازات لصالح مقرّبين من الرئيس الأسبق.

وعلى صعيد آخر، تمّ سنة 2016 إبرام عقد الكراء بشأن استغلال الضيعة الفلاحيّة الدوليّة "المرجى" بولاية جندوبة لفائدة شركة الإحياء والتنمية الفلاحيّة "المرجى لتربية الماشية وتنمية الزراعة" خلافا للصيغ القانونيّة حسب مقترح موجه من الوزير المكلف بالفلاحة إلى الوزير المكلف بأملاك الدولة⁽¹⁾ على أساس معيار المصلحة العامة استنادا للفصل 14 من قانون 1995⁽²⁾.

غير أنّ معيار المصلحة العامّة لا ينطبق على هذه الشركة باعتبار أنّ مساهمة المتعاضدين السابقين لا تتجاوز 0,11% فضلا عن انتفاء معيار المنشأة العموميّة المناط بعهدتها مهام الإنتاج الفلاحي باعتبار ضعف مساهمة الديوان في تركيبة رأس المال حيث لم تتعدّ 2,31%. وبالرغم من ذلك، فقد تمّ إصدار الأمر المتعلّق بالترخيص للشركة في استغلال الضيعة لمُدّة جديدة تبلغ 25 سنة. كما تحصّلت على الموافقة على منحة عمومية بعنوان التوسعة قدرها 832,588 أ.د صرفت منها 214,294 أ.د إلى موقّ سبتمبر 2017.

وتوصي دائرة المحاسبات بالتقيّد بمعايير الشفافيّة والنزاهة في عمليّة إسناد التصرف في الأراضي الفلاحيّة المهيكلّة واحترام الإجراءات القانونيّة المستوجبة في المجال بما يضمن المساواة بين المستثمرين.

⁽¹⁾ تحت عدد 421 بتاريخ 15 أوت 2012

⁽²⁾ والذي ينصّ على أنّه "يمكن في بعض الحالات الترخيص في الكراء بأمر خلافا لأحكام هذا القسم وذلك خاصّة لفائدة:

- المنشآت العموميّة المناط بعهدتها مهام الإنتاج الفلاحي
- المجامع المهنيّة المشتركة في القطاع الفلاحي والتعاضديّات المركزيّة وغيرها من الهياكل والمنظّمات التي يكتسي نشاطها صبغة المصلحة العامّة في حدود ما تتطلبه برامجها المصادق عليها من طرف الوزيرين المكلفين بالفلاحة وبأملاك الدولة".

II- استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلية

إنّ تعدّد الإجراءات الرامية إلى إحكام التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلية وكيفية تنميتها وإحيائها لم يضمن الاستغلال الفعّال لهذه الأراضي وحسن متابعتها ممّا حدّ من تثمينها على الوجه المطلوب.

أ- تعدّد إجراءات الاستغلال

لئن تحظى الأراضي الفلاحية المهيكلية بأحكام قانونية تضبط شروط استغلالها، فإنّ ذلك لم يضمن الالتزام بالتعهدات التعاقدية والإنمائية ولم يحل دون طول آجال تمديد عقود الكراء والتصرف غير الشرعي فيها.

1- الالتزام بالتعهدات التعاقدية والإنمائية

تبين من خلال النظر في مدى إيفاء المستغلّين بالتزاماتهم التعاقدية⁽¹⁾ خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 أنّ 56% من الشركات الناشطة لم تقم بخلاص معالم الاستغلال. كما اتّضح أنّ 25% منها لم تبرم أو تجدد عقود التأمين ولم تعد موازنات مالية مصادق عليها وتقارير سنوية عن الأنشطة والبرامج الموسمية للاستثمار ممّا انجرّ عنه عدم إمكانية متابعة المردودية الاقتصادية لهذه الشركات.

وننتج عن عدم التزام المستغلّين بالشروط التعاقدية للاستغلال توجيه إنذارات لـ 107 شركات إحياء وتنمية فلاحية تستغلّ مساحة تفوق 56.460 هك أي نصف الشركات الناشطة فحسب خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 دون اللجوء لإجراء إسقاط الحق.

وتعمّد بعض المستغلّين تقليع وقص أصول أشجار دون الحصول على الموافقة المسبقة للوزارة المكلفة بأمولاك الدولة ممّا أدّى إلى تغيير حالة الأرض وإتلاف الغراسات وذلك على غرار قيام كلّ من شركة الإحياء "سيتروس" خلال سنة 2017 بتقليع غراسات عنب على مساحة 25 هك وشركة "النجس" بقص وقلع حوالي 772 أصل قوارص على مساحة 4 هك وشركة "صابة" بتقليع غراسات زياتين على مساحة 10 هك بولاية نابل خلال سنتي 2012 و2014.

⁽¹⁾ تتمثل الالتزامات التعاقدية في خلاص معالم الكراء بصفة مسبقة وإبرام عقود التأمين ضدّ الكوارث الطبيعية ولفائدة الصابة والأجراء والفنيين والإداريين والعملة والعناية بالبناءات والمنشآت المائية والحفاظ عليها في حالة حسنة وتقديم جملة من الوثائق بصفة دورية للوزارة المكلفة بالفلاحة والوزارة المكلفة بأمولاك الدولة على غرار التقارير السنوية للنشاط والبرامج الفلاحي السنوي وعقود التأمين والموازنات المالية ومواطن الشغل المحدثة وكلّ تغيير يطرأ على الوضعية الاجتماعية أو القانونية للمتسوّغ.

كما تمّ الوقوف على تعمد بعض المستغلّين إحالة كامل العقار أو جزءاً منه للغير بالبيع أو الكراء خلافاً لمقتضيات الفصل 15 جديد من القانون عدد 21 لسنة 1995 على غرار التفويت بالبيع في 100 مقسم على مساحة 150 هك بولاية قبلي، فضلاً عن أنّ 73% من الفنيين والفلاحين الشبان الذين تمّ إسقاط حقهم في الاستغلال خلال الفترة 2012-2016 بولاية باجة كان بسبب إحالتهم لمقاسمهم للغير.

ولم يتم استغلال عدد من المقاسم بشكل مباشر أو دون التفرغ للعمل الفلاحي وهو شأن 29 فلاح شاب من المنتفعين بمقاسم فلاحية برجيم معتوق بولاية قبلي الذين تمّ انتدابهم بالوظيفة العمومية⁽¹⁾ منذ سنة 2011 وواصلوا تسوّغ الأراضي علماً وأنّ فترة التسويغ تصل إلى 40 سنة.

وبخصوص التعهدات الإنمائية، فقد أشارت تقارير اللّجنة الفنية الاستشارية للفترة 2012-سبتمبر 2017 إلى ارتكاب 28% من الشركات الناشطة 274 إخلالاً إنمائياً شمل أساساً عدم إنجاز عنصر تربية الماشية وعدم إنجاز غراسات وزراعات كبرى مبرمجة. كما اتّضح أنّ الباعثين غالباً ما يعمدون إلى تغيير برنامج الإحياء المصادق عليه والذي تمّ اعتماده عند الإسناد وذلك دون ترخيص كتابي مسبق من قبل الوزير المكلف بالفلاحة⁽²⁾. من ذلك قامت شركة الإحياء "صوداسما3" بولاية القيروان المستغلّة لمساحة 302 هك خلال سنة 2012 بزراعة الدّلاع عوض العناية بالزياتين المبرمجة على مساحة 42 هك ممّا أدّى إلى ضعف نموّها نتيجة اكتساحها بالأعشاب الطفيلية علاوة على زراعة خضروات على مساحة 74 هك على حساب الزراعات الكبرى. وقامت شركة الإحياء "الرسالة" بولاية بن عروس المستغلّة لمساحة 910 هك بالتخلي عن تربية 50 بقرة حلوب دون ترخيص رغم تحصيلها على مقررّ إسناد امتيازات بشأنها.

2- آجال تمديد عقود الكراء

بلغ عدد مطالب التمديد في مدّة الكراء المعروضة على أنظار اللّجنة الفنية الاستشارية 146 مطلباً خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017. واتّضح في هذا الإطار طول آجال دراسة هذه المطالب وإبرام العقود التكميلية في غياب تنصيب على آجال محدّدة للبتّ فيها فضلاً عن تعدّد الهياكل المعنية بذلك⁽³⁾. وتراوحت الفترة الفاصلة بين تاريخ تقديم المطلب وتاريخ إبرام العقد التكميلي بين الأربعة أشهر

(1) في إطار العفو التشريعي العام أو في إطار برامج التشغيل (فرد عن كل عائلة).

(2) طبقاً لمقتضيات الأمر عدد 1172 لسنة 1988 المؤرخ في 18 جوان 1988 وللمراسلة الموجهة من المدير العام للوكالة إلى وزير الفلاحة بتاريخ 28 جويلية 2012.

(3) الإدارة العامة للعقارات الفلاحية، مكتب إعادة هيكلة الأراضي الدولية الفلاحية، الإدارات الجهوية لأملاك الدولة، اللّجنة الفنية الاستشارية، اللّجان الجهوية.

والاثنتي عشرة سنة. كما لوحظ أنّ 66% من المطالب التي حظيت بالموافقة خلال نفس الفترة لا تزال عقودها التكميلية غير مبرمة إلى موفى سبتمبر 2017.

كما أن المطالب المقدمة من المستغلين تمتّ خارج الآجال المحددة⁽¹⁾ وذلك بتجاوز يتراوح بين الإحدى عشرة يوما والتسع سنوات بالإضافة إلى ارتفاع عدد المطالب التي لم يتمّ البت فيها بعد على المستوى المركزي حيث يُعنى موظّف واحد فحسب غير متفرّغ بحوالي 700 ملف في السنة مقابل احتياجات قُدّرت بحوالي 4 موظّفين⁽²⁾.

وقد أدّت هذه الوضعية إلى التصرّف دون سند قانوني في عقارات فلاحية مهيكلّة بلغت مساحتها 9.094 هك خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017، بما أنّ 81% من المتسوغين طالبي التمديد قد اصلوا استغلال العقارات خارج الإطار التعاقدي لفترة تجاوز معدّلها الست سنوات.

ورغم مراجعة الشروط والإجراءات المتعلقة بتمديد مدّة الكراء في إطار تنفيذ التوصيات المنبثقة عن الاستشارة الوطنية لسنة 2015 وإصدار المنشور المؤرّخ في 14 جويلية 2016، إلّا أنّه لم يتمّ تحديد الآجال القصوى لدراسة الملفات من قبل كلّ من الوزارة المكلفة بأملاك الدولة والوزارة المكلفة بالفلاحة.

3- التصرّف غير الشرعي

تبينّ من الأعمال الرقابية⁽³⁾ أنّ حوالي 3.669 هك أي بنسبة 2% من مجموع الأراضي الفلاحية المهيكلّة بـ 11 ولاية يتمّ التصرّف فيها دون وجه حق وذلك بالاعتداء عليها ونهبها ومشاغبة المتصرّفين الشرعيين فيها وطردهم من أراضيهم خاصّة بعد سنة 2011. وفي هذا الإطار، ناهزت نسبة المساحات التي يتمّ التصرّف فيها بطريقة غير شرعية الثلث من مجموع مساحات الأراضي الفلاحية المهيكلّة بولايي توزر وقبلي وهو شأن ضيعتي "الأمل" و"النور" محل التحوّز والتصرّف غير الشرعي من قبل جمعية "واحات جمّة" منذ سنة 2011.

(1) بالمنشور عدد 98 المؤرّخ في 08 جويلية 2006 وذلك قبل انقضاء مدّة الكراء بفترة تتراوح بين سنة و3 سنوات.

(2) وفق الإدارة العامّة للعقارات الفلاحية.

(3) من خلال طلب المعطيات الموجه إلى كافة الخلايا الجهوية للمتابعة بالجهات التي تتواجد بها أراضي فلاحية مهيكلّة والتقرير النهائي الصادر في جانفي 2017 عن لجنة حصر العقارات الراجعة ملكيتها للدولة المحدثّة بمقتضى المقرر عدد 5/157/م المؤرّخ في 25 ديسمبر 2015 الصادر عن الوزير المكلف بأملاك الدولة.

وعلى صعيد آخر، تمادى حوالي 1.700 متسوّغاً⁽¹⁾ في استغلال أراضي فلاحية مهيكلة على مساحة تفوق 21 ألف هكتار أي حوالي 9% من مجموع الأراضي الفلاحية المهيكلة خلال سنة 2016 بالرغم من انقضاء أجل العقود المبرمة لفائدتهم منذ سنة 2007 لتصل بذلك مدّة الاستغلال دون وجه حقّ إلى عشر سنوات.

ويجدر بالذكر أنّ متسوغين الأراضي المذكورة يتعرّضون إلى صعوبات مالية نتيجة تراكم ديونهم بخصوص معينات الكراء وتجاه القطاع البنكي ممّا حال دون مبادرتهم بطلب تجديد عقودهم بالإضافة إلى وفاة بعض المتسوغين وحلول ورثتهم محلهم خصوصاً بالنسبة للمقاسم.

ومن شأن الاستغلال دون سند قانوني أن يجعل هذه العقارات عرضة إلى الاعتداءات فضلاً عن التأثير السلبي على البرامج التنموية وصعوبة إعادة التوظيف جرّاء الإهمال علاوة على نقص مداخل الدولة.

وتوصي دائرة المحاسبات كلاً من الوزارة المكلفة بالفلاحة والوزارة المكلفة بأملاك الدولة بحثّ المستغلّين على احترام الشروط التعاقدية والإنمائية للاستغلال بما يضمن تنمية الأراضي الفلاحية المهيكلة والمحافظة عليها وتحديد الآجال القصوى للبت في مطالب التمديد بما من شأنه أن يحدّ من عمليات التصرف خارج الإطار التعاقدي ومن النقص في مداخل الدولة جرّاء الاستغلال دون سند قانوني.

ب- متابعة الاستغلال

تتّسم عملية متابعة استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلة بتعدّد الهياكل المتدخّلة في المجال والذي حدّد من فعاليتها خاصّة في ظلّ نقص التنسيق فيما بينها وضعف برمجة وإنجاز عمليات المتابعة ودوريتها.

1- تعدّد الهياكل ومحدوديّة التنسيق بينها

يُعنى مكتب إعادة هيكلة الأراضي الدولية الفلاحية بالوزارة المكلفة بالفلاحة⁽²⁾ بمتابعة إنجاز المستثمرين لبرامجهم وإعداد وتنسيق أعمال اللجان الفنية غير أنّه تبين محدوديّة التمثيلية الجهويّة

(1) من خلال فحص قاعدة بيانات المنظومة المعلوماتية الخاصّة بالإدارة العامّة للعقارات الفلاحية التابعة للوزارة المكلفة بأملاك الدولة والشؤون العقارية..

(2) بمقتضى الفصل 11 من الأمر عدد 420 لسنة 2001 المؤرخ في 13 فيفري 2001 والمتعلّق بتنظيم الوزارة المكلفة بالفلاحة.

لهذا المكتب إذ يتواجد بنسبة 60% فحسب من الجهات علما وأن 70% من الخلايا الجهوية لا تتوفّر لديها معطيات شاملة ومحيّنة عن نتائج الاستغلال، وهو ما انعكس سلباً على إحكام التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلّة وضمان وظيفتها الاقتصادية والاجتماعية. وتّضح أنّ هذه الخلايا غير مدرجة بالهيكل التنظيمي للمندوبيات الجهويّة للتنمية الفلاحية وأنّ 72% من العاملين بها ليس لهم خطط وظيفية، وهو ما حدّد من تحفيزهم وخاصة المختصين منهم على العمل في مجال التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلّة ومتابعة استغلالها.

كما أنّ الخلايا الجهوية تشكو عديد النقائص على مستوى الموارد البشرية والمادية حيث لا يتعدّى عدد أعوان المتابعة على المستوى الجهوي 32 عوناً بمعدّل عون لكل 218 متسوّغاً على مساحة 5.401 هك كما أنّ 35% منهم غير متفرّغين، فضلاً عن أنّ 50% من الخلايا لا تتوفّر لديها سيارة لإجراء المعاينات الميدانية ووسائل اتّصال حديثة لتسهيل التواصل والتفاعل مع المكتب. وحال ذلك دون إمكانية ضمان إحكام عمليات متابعة الاستغلال ودوريتها لاسيما بالنسبة للمقاسم باعتبار عددها الهام وصغر حجمها.

وأوكل الفصل 15 من الأمر عدد 1172 لسنة 1988⁽¹⁾ لوكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية مهمّة متابعة تقدّم مشاريع تنمية وإحياء الأراضي المهيكلّة والحرص على احترام شروط الانتفاع بامتيازات مجلة تشجيع الاستثمارات، إلّا أنّ الوكالة لا تفرد مستغلي هذه الأراضي بمتابعة خاصّة رغم أهميّة المنح التي تصرف لهم، وهو ما من شأنه أن يضاعف في مخاطر إسناد الامتيازات وصرف المنح لغير مستحقّها.

ولا يتم التنسيق بين مكتب إعادة الهيكلة ووكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية في مجال متابعة الاستغلال حيث لا يتم إعلام الوكالة بنتائج المتابعة التي تقوم بها الخلايا الجهوية ويتمّ الاقتصر التنسيق على إحالة قرارات إسقاط الحق عليها لاتّخاذ إجراءات سحب الامتيازات أو بمناسبة استشارة الوكالة للمكتب بخصوص مطالب تعديل البرامج الإنمائية. من ذلك فإنّ 65% من الخلايا الجهوية لا تقوم بالتنسيق مع الإدارات الجهوية للوكالة بخصوص وضعية الشركات التي تطلب تغيير تركيبة رأس مالها أو التي تطلب التمديد في مدّة الكراء، ويحول ذلك دون التثبت من استحقاق المستغل للمنحة خاصّة وأنّه غالباً ما يتم الاعتماد على معطيات ومحاضر معاينات ميدانية غير محيّنة.

وفي إطار الحرص على تدعيم عمليات المتابعة والتنسيق، تمّ منذ سنة 2002 الانطلاق في تركيز منظومة معلوماتية لمتابعة استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة بتكلفة تناهز 65 أ.د، إلّا أنّه تبيّن أنّ

⁽¹⁾ المؤرّخ في 18 جوان 1988 والمتعلّق بضبط شروط إحياء الأراضي الدولية الفلاحية من طرف شركات الإحياء والتنمية الفلاحية وبكيفية إنجاز برنامجها التنموي.

هذه المنظومة غير مستغلة من قبل 55% من الخلايا الجهوية للمتابعة إلى موفى سبتمبر 2017. وهو ما يحول دون توفير معطيات شاملة ومحيّنة حول نتائج متابعة استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة.

2- برمجة عمليات المتابعة وإنجازها

لا تخضع عمليات متابعة استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة من قبل مختلف الهيكل لتخطيط مسبق وفق معايير موضوعية وموثّقة. من ذلك فإنّ الخلايا الجهوية لا تقوم بإعداد برامج سنوية لمتابعة استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة بل يتمّ ذلك حسب الطلب وحسب الإمكانيات البشرية واللوجستية المتوفّرة. كما تبين أنّ آخر دراسة تقييمية شاملة للاستغلال تعود إلى سنة 2010 والتي قام بها المركز الوطني للدراسات الفلاحية واقتصرت على عينة من شركات الإحياء ولم يشمل ذلك التقييم استغلال المقاسم من قبل الفنيين والفلاحين الشبان والمتعاضدين والعملة القدامى.

ويعود آخر تقرير قامت به وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية حول تقدّم إنجاز مشاريع التنمية والإحياء إلى سنة 2007 ولم يشمل سوى 47% من الشركات الناشطة آنذاك. أمّا آخر تقرير حول متابعة المشاريع المنجزة بمقاسم الفنيين فيعود إلى سنة 1997. وبخصوص الباعثين المخّلين بأحكام مجلة التشجيع على الاستثمارات، فإنّ الوكالة تكتفي بدراسة الملفات الخاصّة بهم واقتراح سحب الامتيازات المالية والجبائية المسندة إليهم عند الاقتضاء وفقا لما نصّ عليه الفصل 65 من المجلة. كما أنّ النسبة الجمالية للمنح المسترجعة لا تتجاوز 20% وتصل آجال سحب واسترجاع المنح إلى العشر سنوات نظرا لتعدّد المتدخلين⁽¹⁾ في المجال ممّا أدّى إلى طول آجال الإجراءات المعتمدة وتشعّبها.

وأفضى النظر في أعمال اللّجنة الفنية الاستشارية⁽²⁾ خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 إلى غياب معايير واضحة للبت في الإخلالات والملفات التي تُعرض على أنظارها حيث يتمّ الإستناد إلى السلطة التقديرية لرئيسها. ولم يمكّن المعدّل السنوي لانعقاد الجلسات من النظر في جميع الوضعيات التي يجب دراستها بصفة استعجالية حيث عقدت اللّجنة خلال الفترة المذكورة 21 جلسة نظرت خلالها في 17% من ملفات شركات الإحياء المعروضة عليها⁽³⁾. وهو ما انجرّ عنه التّأخر في اتّخاذ قرارات في شأن المخّلين إذ يصل معدّل الفترة الفاصلة بين تسجيل المخالفة وتاريخ اقتراح القرار النهائي بشأن مرتكبها إلى 6 سنوات.

(1) وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية، الوزارة المكلفة بالمالية، البنك الوطني الفلاحي.

(2) المحدثة بالأمر عدد 2635 بتاريخ 22 نوفمبر 1999 والتي تُعنى بدراسة الملفات المتعلقة بشركات الإحياء والمقاسم المعروضة عليها من طرف الوزير المكلف بالفلاحة ومتابعها.

(3) 104 ملفا من مجموع حوالي 600 ملف لشركات إحياء وتنمية فلاحية ارتكبت إخلالات دون احتساب مقاسم الفنيين والفلاحين والشبان والمتعاضدين والعملة القدامى.

ولئن نصّ المنشور عدد 386 لسنة 1998 على أن تنتقل اللجنة الجهوية المشتركة بين الإدارة الجهوية لأموال الدولة والمندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية مرتين في السنة بالنسبة لكل باعث أو منتفع خلال مدة إنجاز البرامج الإحيائية والاقتصار على معاينة واحدة في السنة بالنسبة لباقي مدة العقد، فإنّ المعايينات الميدانية المنجزة خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 لم تشمل سوى 55% من شركات الإحياء والتنمية الفلاحية و28% من مقاسم الفنيين الفلاحيين و12% من مقاسم الفلاحين الشبان والمتعاضدين والعملية القدامى ولم تمكّن بالتالي من متابعة كلّ المستغلّات مرّة في السنة على الأقلّ.

وتجدر الإشارة إلى أنّ معاينات مقاسم الفلاحين الشبان والمتعاضدين والعملية القدامى هي شبه منعدمة بعدّة جهات حيث لم تتم معاينة أي مقسم بولايات باجة ومنوبة وتوزر ولم يتعد عدد المعاينات 1% من المقاسم بولاية جندوبة و4% بولاية نابل و6% بولايي قابس والقصرين و7% بولاية سليانة خلال الفترة 2012-2016.

وننتج عن ضعف عمليات المتابعة وتدنيّ نسب تغطيتها لمختلف أصناف المستغلّات عرض إخلالات على أنظار اللجنة الفنية الاستشارية باعتماد محاضر معاينة ميدانية مشتركة غير محيّنة وتعود تواريخها أحيانا لأكثر من سنة عند انعقاد اللجنة ليتمّ خلال الجلسة اقتراح تحيين المعاينة وإعادة العرض في جلسة قادمة وبالتالي عدم اتّخاذ الإجراءات اللازمة في الوقت المناسب.

وتوصي دائرة المحاسبات بإحكام متابعة الاستغلال وذلك بالتنسيق بين مختلف المتدخلين وبوضع نظام معلومات وطني وبتوفير الإمكانيات البشرية والمادية لضمان فعالية متابعة الأراضي المهيكلّة والمحافظة عليها.

ج- محدودية نتائج الاستغلال

يهدف استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة إلى تنمية الضيعات والاستثمار بها وفق برامج الإحياء والدراسات الفنية والاقتصادية المصادق عليها، إلّا أنّه تمّ الوقوف على ضعف الاستثمار والإنتاجية والتشغيل وعدم استغلال كامل المساحات المتاحة.

1- إنجاز البرامج الاستثمارية

لم تلتزم معظم شركات الإحياء والتنمية الفلاحية بإنجاز البرامج الاستثمارية إلى موفى الموسم الفلاحي 2015/2016. حيث تبين أنّ 70% من الشركات لم تبلغ إنجازاتها المستويات المبرمجة خاصّة

بولايات سليانة ونابل وبن عروس، من ذلك لم تتجاوز نسبة إنجاز استثمارات شركة "ستيدا" المنتصبة منذ سنة 1989 16% ممّا هو مبرمج، كما أنّ هناك عناصر من برامج الإحياء شبه غائبة على غرار تربية الدواجن وتسمين العجول وتربية النحل والتي تراوحت نسب إنجازها بين 1% و19% ممّا هو مبرمج إلى موفى سنة 2016.

وأدى ضعف الاستثمار وتدني مستوى إنجاز البرامج الإنمائية إلى تآكل البنية التحتية بالضيعات وتدهور مقومات الإنتاج من تربة ومياه جوفية وعدم الاستثمار في ميادين التحويل الأولي للمنتجات الفلاحية ومحدودية التركيز على التكنولوجيات الحديثة للنهوض بجودة المنتجات الفلاحية.

كما تراجع التمويل عن طريق القروض البنكية على حساب المنح حيث مُولت الاستثمارات المنجزة إلى موفى سنة 2010⁽¹⁾ بنسبة 58% تمويل الذاتي و32% قروض و10% منح عمومية في حين أنّ الاستثمارات المنجزة إلى موفى سنة 2016 تمّ تمويلها بـ58,5% تمويل ذاتي و25,5% قروض و16% منح عمومية.

ويعزى هذا التغيير في حصص مصادر التمويل إلى تفاقم مديونية المستثمرين غير المستخلصة لدى البنوك وهو ما نتج عنه عزوف هذه الأخيرة عن إسناد القروض نظرا للصعوبات المالية التي تشهدها بعض شركات الإحياء خاصة في ظلّ ضعف استقطاب الشركات المنتصبة لمساهمات جديدة في رأس المال.

أمّا بخصوص الاستثمار بالمقاسم الفنية الفلاحية فقد بلغ حوالي 63م.د خلال الفترة 2012- سبتمبر 2017، إلّا أنّه تبين ضعف نسبة إنجاز الاستثمارات حيث لم تتعدّ 62 ممّا هو مبرمج خلال نفس الفترة، ويعود ذلك أساسا إلى ضعف الإمكانيات المادية للفنيين الفلاحيين وتراكم ديونهم البنكية وضعف مردودية بعض المقاسم وافتقار غالبية المقاسم إلى بنية أساسية جيّدة على غرار المسالك الفلاحية والربط بالتيار الكهربائي ممّا أدّى إلى اكتفاء بعض الفنيين الفلاحيين بالاستغلال فحسب (دون استثمار) خاصة على إثر تفشي ظاهرة الاعتداءات والاستيلاءات على المقاسم منذ سنة 2011 حيث تمّ على سبيل المثال إتلاف استثمارات منجزة بقيمة 5,5 م.د بـ23 مقسما بولاية صفاقس.

2- الإنتاجية والقدرة التشغيلية

لا يتمّ توظيف كامل المساحات الصالحة للاستغلال حيث لم يتجاوز معدّل استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة 87% خلال الفترة 2012-2016، وتسجّل ولايات سليانة وزغوان وسيدي بوزيد أقلّ نسب استغلال إذ بلغت على التوالي 65% و60% و52%.

(1) وفق تقييم أداء شركات الإحياء والتنمية الفلاحية الذي قام به المركز الوطني للدراسات الفلاحية خلال جوان 2010

ولم تتعدّ نسبة التكتيف الزراعي⁽¹⁾ 95% خلال الموسم الفلاحي 2016/2015. وسجّلت ولايات سيدي بوزيد وأريانة وزغوان وسليانة أقلّ نسب تكتيف تراوحت بين 52% و65%. ويعزى ذلك إلى غياب البرمجة المسبقة والتداول الزراعي السليم عند بداية الموسم الفلاحي وإلى وجود إمكانيات إحياء غير مستغلّة بالضيعات بالإضافة إلى ما شهدته بعض الشركات من إتلاف الإنتاج والمعدّات الفلاحية منذ سنة 2011.

كما لم تبلغ مردودية المنتوجات الفلاحية المستوى المبرمج ببرامج الإحياء والدراسات الفنية والاقتصادية حيث تراجع معدّل مردودية الحبوب المطرية بنسبة 35% خلال الفترة (2016-2012). وتّضح أنّ معدّل مردودية واحات النخيل المهيكلّة بولاية قبلي يقلّ عن معدّل مردودية الجهة بما يفوق 33% حيث سجّل الموسم الفلاحي 2016/2015 معدّل مردودية في حدود 100 كغ في السنة للنخلة الواحدة بواحات النخيل المهيكلّة مقابل 150 كغ في السنة للنخلة الواحدة كمعدّل مردودية بالجهة⁽²⁾.

وتقلّ إنتاجية 40% من شركات الإحياء والتنمية الفلاحية عن إنتاجية ضيعات الخواص المجاورة وذلك خلال الفترة 2016-2012. كما لوحظ تراجع صادرات الأراضي الفلاحية المهيكلّة بما يقارب 61% بين سنتي 2010 و2016.

وفي مجال التشغيل، لم تتجاوز نسبة التشغيل 50% ممّا هو مستوجب لحوالي 25% من الشركات خلال الفترة 2016-2012. ولم تتعدّ مواطن الشغل الخاصّة بالإطارات 14% من مجموع مواطن الشغل المحدثة بالأراضي الفلاحية المهيكلّة إلى موفى سنة 2016، وهو ما نتج عنه نقص ملحوظ على مستوى التّأطير الفني والتسيير بغالبية شركات الإحياء.

وتوصي دائرة المحاسبات الوزارة المكلفة بأُملاك الدولة ومكتب إعادة الهيكلة بمزيد الحرص على إنجاز الاستثمارات وتحسين نسق تنفيذ برامج الإحياء بالأراضي الفلاحية المهيكلّة بما يضمن تثمين هذه الأراضي ودعم إنتاجيتها وقدرتها التشغيلية والمحافظة عليها.

III- استخلاص معاليم كراء الأراضي الفلاحية المهيكلّة

بلغت جملة عقود التسويغ المبرمة لاستغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة⁽³⁾ حوالي 6.900 عقدا وقدّرت القيمة الإجمالية للتسويغ بأكثر من 315 م.د منها 195 م.د ديون غير مستخلصة، وبينّ النظر في

(1) يُقصد بالتكتيف الزراعي في المساحات المروية الحصول على أكبر إنتاجية ممكنة من وحدة المساحة. فعندما تتمّ زراعة هكتار واحد من الأرض مرتين

في السنة فالمساحة المحترّثة المزروعة تكون هكتارين أي بنسبة 200%.

(2) وفق نتائج طلب المعطيات الموجّه للخلايا الجهوية للمتابعة.

(3) منذ انطلاق عملية إعادة الهيكلة إلى موفى شهر سبتمبر 2017.

استخلاص تلك المعاليم عدم ضبط القيمة الكرائية وعدم تثقيفها على الوجه المطلوب فضلا عن ضعف تحصيل المبالغ المستوجبة وغياب تفعيل الإجراءات الردعية بما يضمن حماية مستحقات الدولة في المجال.

أ- ضبط معاليم الكراء

أفضت الأعمال الرقابية المنجزة في الغرض إلى الوقوف على أنّ القيمة الكرائية المضبوطة زهيدة ولا تضمن المساواة بين المستغلين وأنّ تحيينها وتوفير السند القانوني لاستخلاصها لا يتمّ بالكيفية المطلوبة.

1- ضعف القيمة الكرائية

تعتمد الجهات المختصة عند تحديد معاليم الكراء على جدول في القيمة الكرائية مضبوط ومحّين من طرف مجالس وزارية⁽¹⁾ وذلك في غياب مقرّر صادر عن الوزيرين المكلفين بالفلاحة وبأمالك الدولة يحدّد القيمة الكرائية خلافا لما نصّ عليه الفصل 10 من القانون عدد 21 لسنة 1995. وينص هذا الجدول على تحديد معلوم مقدّر بالقنطار من القمح الصلب حسب نوعية الأرض وموقعها ومقوّمات الإنتاج والمرافق.

ولا تعكس قيمة التسويغ المعتمدة القيمة الحقيقية للكراء إذ تعتبر زهيدة مقارنة بقيمة التسويغ للأراضي المماثلة لدى الخواص التي يمكن أن تفوقها بخمسة أضعاف على غرار عدد من المقاسم بكلّ من ولايات منوبة وجندوبة وبن عروس⁽²⁾، كما أنّ بعض الأراضي الفلاحية المهيكلة⁽³⁾ توقّر أرباحا تفوق بكثير قيمة التسويغ على غرار المقاسم المخصصة لغراسة النخيل بتوزر وقبلي وتلك المخصصة لغراسة الخوخ والتفاح بسليانة التي تجني مداخيل صافية تفوق بحوالي 25 ضعفا القيمة الكرائية فيما توقّر بعض المقاسم المغروسة عنباّ بجهة بن عروس مداخيل صافية تناهز 20 ضعفا القيمة الكرائية.

ومن ناحية أخرى، فإنّ القيمة الكرائية لا تساهم في ضمان المساواة بين مختلف المتسوّغين إذ يتمّ تحديدها بغض النظر عن نوعية الأشجار المثمرة التي تختلف مردوديتها⁽⁴⁾، حسب الأصناف

(1) مضبوط من طرف المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 31 جويلية 1991 وتحيينه بمقتضى الجلسات الوزارية المنعقدة بتاريخ 19 جويلية 1995 و 9 جويلية 1997

(2) وذلك حسب إجابات المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية على طلب المعطيات الوجيه لها من طرف دائرة المحاسبات

(3) تمّ إستعمال معيار المردودية الصافية باعتبار أن القيمة الكرائية المماثلة في القطاع الخاص غير متوفرة بغالبية الجهات.

(4) باستثناء الزيتون التي خصصها الجدول بمعاليم خاصة.

والجبهات، من ذلك توفر الأراضي المغروسة نخيلاً مداخيل صافية تفوق خمسة أضعاف مداخيل أصناف أخرى كالخوخ والعنب واللوز في حين يتم اعتماد نفس معلوم الكراء عند إبرام عقود التسويغ.

2- التحيين الآلي لقيمة الكراء

يتطلب إدراج الضيعة أو جزء منها في منطقة سقوية عمومية مراجعة معينات الكراء حسب المقاييس المعتمدة بجدول تحديد المعاليم وذلك نحو الترفيع فيها بنسبة تتراوح بين 50% و400%. إلا أنه تبين أنه بالرغم من صدور غياب أكثر من 180 أمراً ترتيبياً خلال العشر سنوات الأخيرة⁽¹⁾ يخص إحداث 398 منطقة سقوية في كامل تراب الجمهورية منها 34 أمر (يخص 134 منطقة سقوية) خلال الفترة 2012-2016، لم يتم تحيين سوى عقد وحيد بصفة رجعية سنة 2013 خص شركة الإحياء "النخلة" وذلك بالنظر إلى إدراجها ضمن منطقة سقوية عمومية سنة 2005 أي بتأخير ناهز 9 سنوات.

وأبرزت الأعمال الرقابية وجود عدد من الأراضي التي تم إدراجها ضمن مناطق سقوية دون اتخاذ الإجراءات الضرورية في الغرض وذلك على غرار شركة الإحياء "سيدي سالم غزالة" بولاية بنزرت التي أصبحت تتضمن 65 هك من الأراضي السقوية إثر إحداث منطقة عمومية سقوية بالجهة منذ سنة 2014 وحوالي 50 مقسما بجبتي صفاقس والكاف حيث أصبح بها قرابة 390 هك من الأراضي المروية خلال الفترة المتراوحة بين سنتي 2004 و2013.

ومن جهة أخرى، لم يتم تحيين القيمة الكرائية آلياً لشركتي الإحياء "الكوثر" و"الرماني 1" و142 مقسما بمساحة جمالية بحوالي 3178 هك إثر إعادة تصنيف الطوابق المناخية للمناطق المتواجدة بها بمقتضى الأمر عدد 361 لسنة 2010 المؤرخ في 1 مارس 2010 من شبه جاف إلى رطب وشبه رطب وهو ما يستوجب الترفيع في قيمة التسويغ للأراضي البيضاء والأراضي المغروسة أشجاراً مثمرة بنسب تتراوح بين 50% و150%.

ولئن تم تحيين عقد شركتي الإحياء "الكوثر" و"الرماني 1" سنة 2015 بصفة رجعية بداية من شهر مارس 2010 تاريخ صدور الأمر المذكور حيث ارتفعت قيمة التسويغ السنوية للشركتين بنسبة 137% لتبلغ 159 أ.د.⁽²⁾، فإنه لم يتم اتخاذ الإجراءات الضرورية لبقية المقاسم على مساحة 2.220 هك أي بنسبة 70% من المساحة الجمالية المعنية وهو ما نتج عنه التفويت في مداخيل مستوجبة لفائدة ميزانية الدولة.

(1) سنة 2007-سبتمبر 2017

(2) ارتفع معلوم الكراء تباعاً من 554 ق.ق.ص. إلى 1.232 ق.ق.ص. ومن 688 ق.ق.ص. إلى 1.708 ق.ق.ص. وباعتماد قيمة ق.ق.ص. لموسم 2016-2017 البالغة 54 د تقدر قيمة التسويغ الجديدة 158.760 د مقابل 67.068 د لو لم يتم تحيين القيمة الكرائية على ضوء تغير الطوابق المناخية.

وفي المقابل، لم يتم كذلك التخفيض في القيمة الكرائية لنحو 35 مستغلا إثر الحط من الطابق المناخي للمناطق المتواجدين بها، وعلى صعيد آخر، نصّ القانون على الإعفاء من معاليم كراء الأراضي الفلاحية في حالات الإجاعة وذلك مع احترام الترتيب المقررة في مجلة المحاسبة العمومية. غير أنّه اتضح أنّ عدم اعتماد هذا الإجراء قصد تخفيف العبء عن المتضررين وعدم تثقيل كاهلهم اقتصر على ثلاث مناسبات⁽¹⁾ منذ انطلاق عملية الهيكلة آخرها كان في موسم 2001/2000 وذلك رغم صدور عدّة أوامر في الغرض⁽²⁾ خلال العشر سنوات الأخيرة تقرّ بالإجاعة في عدد من المناطق، وتجدر الإشارة إلى أن شركة "الصفاء" تحصلت على أحكام قضائية باتة لصالحها تلزم المصالح المعنية بإعفاءها من معينات كراء المواسم الفلاحية 2013/2012 و 2016/2015 وذلك لثبوت الضرر من الجفاف.

3- الإستغلال خارج المدة التعاقدية

بيّنت الأعمال الرقابية وجود أكثر من 1.700 حالة لتواصل استغلال لأراضي فلاحية مهيكلية بعد انتهاء مدّة العقد وذلك إلى حدود سبتمبر 2017، وبلغ معدّل الاستغلال دون سند حوالي ثلاث سنوات ونصف ليتجاوز الخمس سنوات بالنسبة لأكثر من 400 ضيعة مستغلّة، وقدّرت الدائرة قيمة الاستغلال التي تمّت دون توفر سند قانوني يمكن من تثقيل القيمة الكرائية غير المستخلصة من طرف قباض المالية بمبلغ يتجاوز 10م.د. وتجدر الإشارة إلى أنّ أكثر من 300 مستغلّ للأراضي خارج فترة العقد تخلّدت بدمتهم ديون هامّة فاقت العشر أقساط فيما نصّت المناشير المعتمدة على أنّ تسوية الوضعية المالية للمتسوّغ شرط أساسي من شروط التمديد.

ولئن تقوم مصالح أملاك الدولة عند إبرام عقد التمديد بالتنصيص على تاريخ دخوله حيز النفاذ بصفة رجعية انطلاقاً من تاريخ نهاية العقد، فقد تبين وجود عدد من الأراضي التي تمّ استغلالها خارج فترة العقد دون تمديد وذلك على غرار شركتي "المرجى" بزعوان و"الريحانة سیدار" بسليانة اللّتين فاق استغلالهما خارج فترة العقد السبع سنوات بقيمة كرائية بلغت على التوالي 400 أ.د. و 763 أ.د. لم يتمّ إلى موفى شهر سبتمبر 2017 استرجاعهما، وكذلك شأن شركتي "الجلاء" ببزرت و"لزيرق" بولاية باجة اللّتين تمّ استرجاعهما بعد حوالي سنتين ونصف من نهاية العقد وقد تخلد بدمتهما على التوالي 265 أ.د. و 135 أ.د.

وتدعو الدائرة إلى إعادة النظر في كيفية ضبط المعاليم المعتمدة لتسويق الأراضي المهيكلية عبر أفراد كلّ صنف من الغراسات بقيمة كرائية تتلائم ومردوديته بما يضمن تحقيق مداخيل هامّة للدولة

(1) مواسم 1993-1994 و 1994-1995 و 2000-2001.

(2) الأمر عدد 3172 لسنة 2008 والأمر عدد 1901 لسنة 2010 والأمر عدد 3763 لسنة 2013 والأمر عدد 1081 لسنة 2015 والأمر عدد 905 لسنة 2016 المتعلقين بتحديد مناطق الزراعات الكبرى المجاعة من جراء الجفاف للمواسم 2007-2008 و 2009-2010 و 2012-2013 و 2014-2015 و 2015-2016.

مقابل الاستغلال، فضلاً عن ضرورة حصر الأراضي التي شملتها إحداثات المناطق السقوية العمومية والإسراع بإبرام ملاحق تكميلية وتحيين العقود المعنية بتغيير الطوابق المناخية بما يضمن مصالح الدولة ويحد من التفويت في مداخل مستوجبة ويضمن المساواة بين المستغلين، علاوة على اتخاذ الإجراءات الضرورية لتوفير السند القانوني للاستخلاص وتجنب كل استغلال خارج فترة العقد.

ب- تثقيل معاليم الكراء

فاقت المعاليم المستوجبة بعنوان كراء الأراضي المهيكلة 315 م.د. إلى موفى سبتمبر 2017 منها 258 م.د تخص شركات الإحياء والتنمية الفلاحية، غير أنّ تثقيل هذه المعاليم ومتابعتها لم يتم على الوجه المطلوب.

1- شمولية التثقيلات

أبرزت مقارنة المبالغ المستوجبة عن تسويق الأراضي الدولية الفلاحية بمنظومة التصرف بالعقارات الفلاحية بأمالك الدولة والمبالغ المنقولة بمنظومة وزارة المالية فوارق هامة في التثقيلات ناهزت 56 م.د في ولايات سليانة ومنوبة وزغوان والقيروان وباجة وبنزرت.

كما تمّ الوقوف من خلال مقارنة المبالغ المثقلة للمتسوّغين الذين تتوفر معرفاتهم بكلّ من منظوتي التصرف لمصالح وزارة المالية ووزارة أملاك الدولة على اختلاف هام في مجموع التثقيلات المستوجبة حيث تبرز قاعدة بيانات أملاك الدولة أنّ قيمة الكراءات للعقود التي أمكن مقاربتها وبالبالغ عددها 1.831 عقداً تبلغ 136 م.د في حين لم يتجاوز مجموع التثقيلات بالمنظومة المعلوماتية لوزارة المالية "رفيق" بخصوص نفس العقود 79 م.د.

وفي هذا الإطار، تبين من خلال فحص المعطيات المتعلقة بالعقود بولاية منوبة أنّ عددا منها غير مضمنة بقواعد بيانات وزارة المالية وذلك على غرار العقود المتعلقة بكلّ من شركة "العامة" والفنيين "ع.ع." و"ر.ر." و"ح.ه." وأرجعت وزارة المالية ذلك إلى عدم تحصلها على هذه العقود إلى حدود شهر سبتمبر 2017، وتؤسّر هذه الوضعيّة على وجود مبالغ غير مثقلة بما لا يسمح بحسن متابعتها ويؤدي إلى سقوطها بالتقادم خاصة وأنّ منظومة أملاك الدولة تبرز عدم خلاص مستحقات بعنوان 1.449 عقدا معرفات أصحابها غير مضمنة بمنظومة "رفيق"، وهو ما يحول دون المحافظة على مصالح الدولة وتعزيز مداخلها في المجال.

كما أفضت مقارنة قيمة الكراء المضمّنة بالعقد مع التثقيلات المدرجة بمنظومة "رفيق" إلى الوقوف على عدد من الإخلالات كالسّهو عن تثقيل بعض الأقساط أو التثقيل بمبالغ أقلّ من المستوجب أو بتأخير هام مقارنة بتاريخ حلول أجل الدين فضلا عن تثقيل مبالغ يدويًا دون تسجيلها بالمنظومة خلافا للتراتب المعتمدة. من ذلك أبرزت مقارنة المعطيات المتعلقة بشركة "الرحمانية" وشركة "فيتروبلانتونيزيا" السّهو عن تثقيل أقساط بقيمة 110 أ.د. والتأخير في تثقيل مبالغ أخرى تراوح بين الثلاث والعشر سنوات. كما أنّ النظر في عيّنة من التثقيلات شملت 400 عمليّة تمت في الفترة 2012-2017 أفضى إلى الوقوف على أكثر من 50 عمليّة تثقيل تمت بتأخير هام بلغ أكثر من عشر سنوات. وأرجعت وزارة الماليّة التأخير في تثقيل أوّل قسط لشركة "فيتروبلانتونيزيا" لما يفوق العشر سنوات إلى عدم إحالة العقد إلى مصالحها سوى سنة 2011 في حين يرجع تاريخ إبرامه إلى سنة 2001.

وعلى صعيد آخر، تبين أنّ القباضات المالية لا تقوم باحتساب خطايا التأخير فيما يخص معالم الاستغلال وذلك خلافا للفصل 72 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية حيث لا تبرز منظومة رفيق الخطايا بصفة آلية كعنصر من عناصر الدين المستحق. وهو ما لا يشجع على خلاص المعالم في الآجال ويؤدي إلى النقص في مداخيل الدولة علما وأنّ غالبية الاستخلاصات تتمّ بتأخير هام على غرار خلاص معالم استغلال في سنة 2016 لـ 34 شركة إحياء بتأخير فاق السنتين من جملة 53 شركة قامت بالخلاص في نفس الفترة وقد فاق هذا التأخير العشر سنوات لثلاث شركات إحياء.

2- متابعة التثقيلات

يتطلب تثقيل المستحقات حسن التنسيق بين مصالح أملاك الدولة ومصالح وزارة المالية وتوفّر معطيات دقيقة ومحيّنة وشاملة وفي آجال معقولة. غير أنّه اتضح ضعف التنسيق والمتابعة في المجال. فلئن نصّت المذكرات الصادرة في الغرض⁽¹⁾ على ضرورة تركيز آلية متابعة وتنسيق بين الإدارات الجهوية لأملاك الدولة وأمانات المال الجهوية وإلى القيام بمقاربة نصف سنوية للمبالغ المثقلة قصد التقليل من الأخطاء وتلافيمها إلّا أنّه تبين اقتصار أعمال المتابعة في غالبيتها على متابعة وضعيّة الإستخلاصات بالنسبة للشركات. وقد أرجعت المصالح المذكورة ذلك أساسا إلى حجم العمل بعدد من الجهات وإلى النقص في الموارد البشرية مقابل أهميّة الفوارق وتراكمها وصعوبة الوقوف على أسبابها.

كما تبين أنّ مصالح أملاك الدولة تعتمد على منظومة محدثة للغرض سنة 2003 تمّ تطويرها سنة 2014 وأدرجت بها غالبية العقود وهي تهدف إلى تحسين المتابعة وتوفير إحصائيات شاملة ومحيّنة تمكّن من اتخاذ الإجراءات الضرورية. غير أنّه اتضح عدم إدراج أرقام بطاقات التعريف

(1) المذكرة العامة للإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص عدد 29 المؤرخة بتاريخ 6 مارس 2009 والمتعلقة باستخلاص الديون المتعلقة بأمالك الدولة ودليل إجراءات وكالة المقايض والتعليمات العامة عدد 2 المؤرخة في 27 أكتوبر 1994 والمتعلقة بسير وكالات المقايض.

بالمنظومة بالنسبة للأشخاص الطبيعيين والمعرفات الجبائية بالنسبة للأشخاص المعنويين على الوجه المطلوب، حيث لوحظ غياب المعرفات أو إدراجها بطريقة خاطئة بخصوص 25% الشركات و 37% بالنسبة للأشخاص الطبيعيين.

ويبين النظر في قاعدة معطيات وزارة أملاك الدولة وجود أكثر من 2.100 عقد من مجموع 5.913 عقدا لم تضمن في شأنها القيمة الكرائية لوجود نقص أو تضارب في المعطيات المدرجة مما لا يمكن من متابعتها وإدراج الإستخلاصات المتعلقة بها.

أما بخصوص منظومة "رفيق" ورغم إعتماها على أرقام بطاقات التعريف والمعرفات الجبائية، فقد تبين أن ما يفوق 50% من العمليات المدرجة بها من جملة 106 آلاف عملية تثقل لاتضمن رقم بطاقة تعريف أو معرف جبائي، كما اتضح أن المسؤولين في القباضات المالية المعنية يقومون باحتساب قيمة التسويع وإدراجها يدوياً وذلك رغم التعقيدات المتعددة في احتسابها⁽¹⁾. كما أن المنظومة لاتمكن على مستوى القباضات المالية من استخراج قوائم تفصيلية تخص كراءات الأراضي الفلاحية.

وتوصي دائرة المحاسبات بالإسراع بتصحيح الإخلالات المتعلقة بعدم تثليل المستحقات المستوجبة وتبلافي التأخير المسجل في الغرض وتركيز آلية متابعة وتنسيق بين الإدارات الجهوية لأملاك الدولة وأمانات المال الجهوية وتطوير المنظومتين وتجاوز مواطن القصور بهما بما يضمن حسن المتابعة وشمولية وصحة التثليلات.

ج- تحصيل المبالغ المستوجبة وردع المخلين

تناهز الديون غير المستخلصة لتسوي الأراضي المهيكلة 195م.د في موفى شهر سبتمبر 2017 أي ما يعادل 62% مما هو مستوجب وهو يعزى أساسا إلى نقص التنسيق بين المصالح المختصة وإلى عدم تفعيل الإجراءات الردعية في الغرض.

1- نقص التنسيق بين المصالح المختصة

لئن نصّت المذكرات الصادرة في الغرض⁽²⁾ على أن أمناء المال مدعوون لتركيز آلية متابعة وتنسيق بين المصالح المعنية بوزارتي المالية وأملاك الدولة وتنظيم جلسات عمل دورية لدراسة السبل

(1) وذلك بالنظر أساسا إلى أن العقود المبرمة متعددة وتتطلب الأخذ بعين الاعتبار لقيمة القمح الصلب المحيطة سنوياً والتأخير الحاصل في صدور الأمر الذي يضبطها وفترات العقد التي تمتد بين موسمين فلاحيين والقيمة المستوجبة في العقد والتي تتغير كل خمس سنوات وغير ذلك.

(2) وخاصة المذكرة عدد 29 لسنة 2009 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية.

الكفيلة بضمان الاستخلاص فضلا عن ضرورة إعداد قائمة شهرية في الاستخلاص ، فقد بيّنت الأعمال الرقابية ضعف التنسيق وعدم توفير تفاصيل الاستخلاصات من طرف القباضات إلى الإدارات الجهوية لأمالك الدولة آليا أو توفيرها بتأخير هام.

وأدى ذلك إلى عدم توفر معطيات محيئة بشأن الاستخلاص لدى مصالح أمالك الدولة حيث أفضت مقارنة المعطيات المتعلقة بالإستخلاص بين قاعدتي معطيات أمالك الدولة من جهة ووزارة المالية من جهة أخرى إلى الوقوف على استخلاصات غير مدرجة بقاعدة أمالك الدولة تجاوزت 9 م.د. وتعلّقت بحوالي ما مجموعه 56 شركة و 481 من الفنيين والفلاحين الشبان والمتعاضدين والعملية القادمة.

وبالرغم من تنصيب الترتيب الجاري بها العمل⁽¹⁾ على ضرورة أخذ رأي مصالح أمالك الدولة عند الجدولة وعلى أن لا تتجاوز آجالها في كلّ الحالات تاريخ نهاية العقد، فقد تبين أنّ وزارة المالية قامت بجدولة ديون شركات "الرقى" و"أقري فلور" و"وزرة 3" و"النور" دون الرجوع إلى مصالح أمالك الدولة وهو ما أدى إلى عدم تفعيل قرارات إسقاط الحق وعدم عقلة الصابة. كما لوحظ تجاوز الجدولة فترة العقد في عدّة حالات وذلك على غرار 80 حالة بولايي قبلي وبزرت وهو ما يحول دون الحفاظ على مصالح الدولة واستخلاص مستحقاتها.

وعلى صعيد آخر، ولتيسير استخلاص معالم كراءات الأراضي المهيكلة وضمان حسن التنسيق بين الوزارتين، تمّ إحداث وكالات مقابيض⁽²⁾. غير أنّه تبين أنّه لم يتمّ تفعيل هذه الوكالات في أغلب الجهات وهي تشهد نقصا في مواردها الضرورية لأداء مهامها فضلا عن حذفها ببعض الجهات⁽³⁾ واقتصر دور أغلبها على الاتصال بالقباضات المالية وأمانات المال الجهوية للحصول على المعلومات المتعلقة بالاستخلاصات دون القيام بالمهمة الرئيسية المتمثلة في تحسين نسق استخلاص المبالغ المستوجبة.

2- تفعيل الإجراءات الردعية تجاه المخّلين

تقتضي إجراءات إسناد المنح من طرف وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية مراسلة مكتب إعادة الهيكلة الرّاجع بالنظر للوزارة المكلفة بالفلاحة بصفة آلية لإبداء رأيه بشأنها قبل إسناد أي

(1) مذكرات الإدارة العامة للمحاسبة العمومية عدد 96 لسنة 2007 و 114 لسنة 2008 وعدد 115 لسنة 2012.

(2) يشرف عليها وكيل مقابيض تتمّ تسميته بقرار من وزير المالية بإقتراح من الوزير المكلف بأمالك الدولة، ويعمل تحت سلطة القابض ويلزم بأداء اليمين وبالانخراط في الصندوق التعاوني للمحاسبين وهو في نفس الوقت ينتهي للإدارة الجهوية لأمالك الدولة.

(3) وذلك على غرار قبلي وتونس وأريانة وباجة ومثوبة.

منحة، إلا أنّ الأعمال الرقابية بيّنت إصدار مقرّرات إسناد منح لعدد من المتخلفين عن خلاص المبالغ المستوجبة خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 وذلك على غرار 30 شركة إحياء وتنمية فلاحية بقيمة جمالية بلغت 2 م.د وقد بلغت ديونهم غير المسخلصة أكثر من 16 م.د منها ما يعود لأكثر من عشر سنوات مع التماادي في عدم الخلاص بعد إسناد المنحة، كما أفضى النّظر في عيّنة من 90 منحة مسندة للفنيين من جملة 350 منحة مسندة خلال نفس الفترة إلى الوقوف على إسناد منح لحوالي 40 مستغلّ تخلدت بدمتهم ديون تعود لأكثر من سنتين وتصل لأكثر من 15 سنة.

كما تبين أنّ ما مجموعه 2.724 متسوّغا تتخلّد بدمتهم ديون بقيمة 90 م.د لفترة تراوحت بين خمس سنوات و25 سنة ولا زالوا يستغلّون الأراضي علما وأنّ ما يفوق 70% منهم قد تخلّفوا عن سداد ديونهم لأكثر من 10 سنوات.

ورغم أنّ عدم خلاص معينات الكراء يعتبر وفق أحكام الفصل 15 من القانون عدد 21 لسنة 1995 والعقود المبرمة إخلالا ينتج عنه إسقاط الحق في الاستغلال واسترجاع الأرض، فإنّ الوزارة المكلفة بأمالك الدولة لا تتخذ هذا الإجراء بصفة آلية مبررة ذلك بما ورد بالفصلين 69 و75 من م.م.ع من أن قباض المالية هم وحدهم المؤهلون لاتخاذ كل اجراءات الاستخلاص وهو تبرير يفتقر للوجاهة، باعتبار أنّ المشرع أوكل بمقتضى الفصل 15 المذكور أعلاه للوزارة مهمة إصدار قرارات إسقاط الحق تجاه المخلين بواجباتهم التعاقدية بقطع النظر عن المهام المحاسبية الموكولة للمحاسبين العموميين".

ويعتبر إصدار بطاقات الإلزام وإجراء عقل على الصابة وعلى الماشية والمعدّات من أبرز الوسائل المتاحة للقبّاض لاستخلاص مستحقات الدولة في مجال استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلية بعد إستيفاء المرحلة الرضائية مثلما نصت على ذلك عديد المذكرات الصادرة في الغرض وآخرها تعليمة العمل عدد 38 لسنة 2014 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية، غير أنّه تبين عدم إلتجاء المحاسبين لهذه الإجراءات في أغلب الأحيان وذلك رغم توفر مقدرات هامة بأغلب الضيعات والأراضي الفلاحية المسوّغة.

وفي نفس السياق، فإنّ فحص قاعدة بيانات وزارة أملاك الدولة أبرز عدم استخلاص حوالي 87 م.د تخص مستغلين انتهت عقود استغلالهم للأراضي المسوّغة في موفى شهر سبتمبر 2017⁽¹⁾ وذلك رغم أنّ بعض هذه الضيعات كانت تتوفر على مقومات هامة للإنتاج من معدات وأغنام وأبقار وصابات قبل انتهاء العقد بما يمكن من استخلاص جزء أو جلّ المعاليم غير المستخلصة وذلك على غرار شركات "الدريجات" و"النصر" البالغة ديونهما 560 أ.د والتي انتهت عقدهما على التّوالي سنتي 2015 و2017. وأعزت القباضات المالية هذه الوضعيّة إلى عدم توقّر المعطيات المتعلّقة بمقومات الإنتاج بالضيعات بالكيفية المطلوبة.

(1) وذلك دون الأخذ بعين الاعتبار للعقود التي انتهت مع استمرار نشاط المستغلّ والتي تخص أكثر من 1700 مستغلّ.

3- سقوط ديون بالتقادم

يسقط حق تتبع استخلاص الديون العمومية بالتقادم وفقاً للفصل 36 من مجلة المحاسبة العمومية بمضي خمس سنوات ابتداء من غرة جانفي للسنة الموالية التي أصبحت خلالها مستوجبة الدفع، وطبقاً لنفس المجلة تقطع مدة تقادم استخلاص الديون العمومية بأعمال التتبع الصادرة عن مصالح الاستخلاص وبكل الأعمال الصادرة عن المدين وخاصة منها دفع جزء من الدين أو اعتراف به.

ورغم عدم شمولية منظومة "رفيق" وعدم صحة تواريخ الاستحقاق المدرجة بها، إلا أنّ النظر في قائمة الديون المثقلة حسب المعطيات المتوفرة يبرز ديوناً عمومية بقيمة 31,5 م.د سقطت بالتقادم في موفى سنة 2017، وقد تجاوزت المبالغ التي سقطت بالتقادم 1 مليون دينار في 8 قباضات مالية وذلك على غرار القباضات المالية العربي زروق بباجة وشارع الحبيب بورقيبة بزغوان والحي الإداري بزغوان حيث بلغت الديون التي سقطت بالتقادم بها تباعاً 7,4 م.د و 2,4 م.د و 3,4 م.د.

ومن شأن عدم التقيد بالمقتضيات القانونية في مجال استخلاص معاليم تسويق الأراضي الفلاحية المهيكلية وعدم القيام بالتتبعات الضرورية لاستخلاص معاليم الدولة المستوجبة في الغرض أن يشكل أخطاء تصرف على معنى الفصل الأول من القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى مزيد التنسيق بين وزارتي المالية وأملاك الدولة والعمل على تفعيل وكالات المقابض وتعزيزها بما يضمن توفر المعطيات المحينة ويمكن من المتابعة واتخاذ الإجراءات المستوجبة، كما أنّ تفعيل الإجراءات الردعية من شأنه أن يساهم بشكل فعال في الرفع من نسق الاستخلاص.

IV- التّصرّف في الأراضي الفلاحية المسترجعة

أفضت مختلف صيغ الإسترجاع⁽¹⁾ إلى استرداد 57 ألف هك خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 لتبلغ المساحة الجمالية المسترجعة 70 ألف هك، وقد خلصت الأعمال الرقابية إلى محدودية فعالية إجراءات وأجال الاسترجاع وعدم التصرف في هذه الأراضي من قبل ديوان الأراضي الدولية وفي الضيعات المصادرة بالكفاءة والفعالية اللازمة.

(1) تتمثل صيغ استرجاع الأراضي المهيكلية في: إسقاط الحق في الإستغلال والتخلي والاسترجاع لانتهاء المدة وسحب الموافقة والمصادرة.

أ- إجراءات وآجال الاسترجاع

بالرغم من اتخاذ جملة من الإجراءات القانونية والتدابير الإدارية لتنظيم عمليات الاسترجاع بمختلف صيغها، فإنّ عدم عرض الملفات على اللجنة الفنية الإستشارية وعدم احترام إجراء المعاينات وطول الآجال علاوة على عدم التنفيذ الكلي لقرارات إسقاط الحق أثر سلبا في فعالية عملية الاسترجاع.

1- إجراءات عرض الملفات والقيام بالمعاينات

تتعمّد اللجنة الفنية الإستشارية بدراسة مختلف ملفّات شركات الإحياء المحالة إليها من طرف الوزارة المكلفة بالفلاحة والوزارة المكلفة بأملاك الدولة والتي تشهد إخلالات إنمائية أو تعاقدية واقتراح ما يمكن اتخاذه من إجراءات في شأنها. وبالنظر في محاضر المعاينات الميدانية خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017، تبين اختلاف الإجراءات المتبعة لنفس الإخلال، حيث يتمّ أحيانا عرض الملف على اللجنة الفنية الإستشارية، فيما يتمّ التوجه في حالات أخرى إلى الإنذار المباشر ثمّ إسقاط الحق، من ذلك أنّه لم يتم عرض سوى 15 ملفا من جملة 60 تمّ بشأنها إقرار إسقاط الحق وتنفيذه وهو ما لا يتعدّى 25% من مجموع قرارات إسقاط الحق الصادرة خلال نفس الفترة، وتعود هذه الوضعية أساسا إلى غياب معايير واضحة وموضوعية يتمّ على أساسها عرض الملفّات على أنظار اللجنة الفنية الإستشارية.

ومن شأن عدم اتّخاذ الإجراءات الردعية بشكل متساوٍ بين المخلّين أن يؤثّر بصفة مباشرة على مبدأ المساواة أمام القانون ويحدّ من مصداقية المعايير المطبقة لإسقاط الحق ممّا لا يضمن المحافظة على الأراضي الفلاحية المهيكلّة واستغلالها والرفع من مردوديتها.

كما لا تتمّ دائما متابعة تجسيم القرارات التي تمّ اتخاذها بناء على مقترحات وتوصيات اللجنة الفنية الإستشارية، حيث قامت اللجنة باقتراح إسقاط حق في شأن 11 شركة إحياء خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 دون أن يتم تجسيمها من طرف السّلط الإدارية وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 15 جديد من القانون عدد 21 لسنة 1995⁽¹⁾.

(1) المؤرّخ في 13 فيفري 1995 كما تمّ تنقيحه بالقانون عدد 48 لسنة 1996 المؤرّخ في 10 جوان 1996 وبالقانون عدد 11 لسنة 1998 المؤرّخ في 10 فيفري 1998 وإتمامه بالقانون عدد 63 لسنة 2001 المؤرّخ في 25 جوان 2001.

وخلافا لمقتضيات الفصل المذكور ولمذكرات العمل⁽¹⁾، لا يتم دائما القيام بمعاينة ميدانية ثانية للثبوت من تلافي المخالفات المنصوص عليها بالإندازات الموجهة إلى شركات الإحياء المخلة. حيث تم إصدار 16 قرار إسقاط حق استغلال ضيعات دولية فلاحية بناء على معاينة ميدانية واحدة في حين تم القيام بمعاينة ثانية بالنسبة لحوالي 54 شركة أخرى أسقط حقها خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017.

وتكمن أهمية المعاينة الميدانية الثانية في كونها تمثل فرصة للثبوت من مدى تلافي المخالفات واتخاذ القرار المناسب بشأن مواصلة الاستغلال. وبالتالي فإنّ عدم القيام بها من شأنه أن يحول دون تمكين المستثمرين من نفس الضمانات القانونية ومن التمتع بفرص التدارك المنصوص عليها بالقانون المذكور ويجعل إجراء إسقاط الحق يحيد عن أهدافه المتمثلة في المحافظة على الأراضي المهيكلية وتوظيفها في خدمة التنمية الفلاحية.

وعلى صعيد آخر، فإنّ عمليات إنجاز المعاينات الميدانية الثانية تتجاوز بكثير آجال التدارك القانونية المنصوص عليها بالإندازات التعاقدية (10 أيام) والإنمائية (3 أشهر) حيث تراوحت بين 12 يوما والخمسة أشهر. ويعود ذلك إلى غياب نظام معلومات يبرز بصفة دورية ومسترسلة مختلف شركات الإحياء التي تمّ إنذارها وتواريخ الإعلام بالبلوغ وآجال انتهاء مدّة التدارك الخاصة بها علاوة عن عدم وجود دليل إجراءات ينظم كافة المراحل ويحدد مهام المتدخلين في كل عملية وطبيعة الوثائق والمقاييس المعتمدة عند إعدادها. كما أنّ ما تشهده مختلف الهياكل المتدخلة في المجال من ضعف الإمكانيات المادية يحول دون الاستجابة لطلبات إجراء المعاينات في الوقت المناسب.

وينجرّ عن هذه الوضعية طول آجال إسقاط الحق وما ينتج عنه من إهمال للضيعات وتدهور لكافة مقومات الإنتاج من غراسات وبناءات حيوية ومعدّات إستغلال مما يحول دون تعهدها وإعادة توظيفها.

2- تنفيذ قرارات إسقاط الحق

اقتصرت تنفيذ قرارات إسقاط الحق على أجزاء من الأراضي المعنية بهذا الإجراء من ذلك لم يشمل التنفيذ مساحة 938 هك موضوع إسقاط حق بالنسبة لـ 9 شركات إحياء خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017. ويعود ذلك إلى رفض ديوان الأراضي الدولية تسلّم المساحات التي تشهد اعتداءات مطالبا بتسوية وضعيتها القانونية من طرف مصالح الوزارة المكلفة بأملاك الدولة قبل

(1) كل من مذكري العمل الصادرة عن المدير العام للعقارات الفلاحية عدد 3333 المؤرخة في 25 مارس 1998 المتعلقة بمعاينة واختبار العقارات الدولية الفلاحية والمذكورة عدد 7711 المؤرخة في 26 نوفمبر 2012 المتعلقة بضبط الإجراءات الأولية لإسقاط حق المتسوغين لعقارات دولية فلاحية.

التعهد بها. علاوة على وجود منقولات ومواشي ووسائل نقل تابعة للشركات المسقط حقها أو عمليات إشغال للمباني والمساحات الحيوية مما يضطر اللجنة المكلفة بالتنفيذ إلى منح الباعثين فترة إهمال تتراوح بين أسبوع و21 يوما للإخلاء.

كما أبرزت الأعمال الرقابية طول آجال تنفيذ قرارات إسقاط الحق ذلك أنّ المدّة الفاصلة بين إمضاء قرارات إسقاط الحق من طرف الوزيرين المكلفين بالفلاحة وأملاك الدولة وتنفيذها من قبل الولاية تستغرق آجالاً متباينة تمتد ما بين 4 أيام و6 سنوات خلافاً لمقتضيات الفصل 15 جديد من القانون عدد 21 لسنة 1995 التي تنصّ على أنّ الوالي يقوم بتنفيذ قرارات إسقاط الحق فوراً بقطع النظر عن كل دعوى قضائية.

ويعود طول آجال التنفيذ إلى ضعف التنسيق بين المصالح المركزية والجهوية لوزارتي الفلاحة وأملاك الدولة علاوة عن عدم تفعيل الولاية لصلاحياتهم القانونية في التنفيذ بالقوة العامة⁽¹⁾ ووجود إشكاليات تتعلق باعتراضات المستثمرين والعاملين بالضيعات الدولية ورفضهم الامتثال لتنفيذ قرارات إسقاط الحق.

وأمام طول آجال التقاضي وعدم استصدار قرارات إخلاء من طرف الولاية بالسرعة المطلوبة أو التأخر في تنفيذها في حالة إصدارها، فإنّ الأراضي المعنية تبقى مستغلّة بطريقة عشوائية وهو ما يشجّع الاعتداءات على الأملاك العمومية ويحول دون إعادة توظيفها بالسرعة المطلوبة واستخلاص مداخيل استغلالها لفائدة الدولة.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى ضرورة وضع معايير واضحة وموضوعية في شأن الملفات التي يتعيّن عرضها على اللجنة الفنية الإستشارية ومزيد تفعيل دور هذه اللجنة في مجال متابعة قراراتها بما يضمن احترام مبدأ مساواة المستغلّين أمام القانون ويضفي المزيد من الفعالية على أعمالها مع الحرص على مزيد التنسيق بين كافة المتدخلين حتّى يتسنى التنفيذ الكلي والفوري لقرارات إسقاط الحق بما يضمن الحفاظ على الأراضي المهيكلّة.

ب- التصرف في الأراضي المسترجعة

بلغت المساحات المسترجعة والمحالة إلى ديوان الأراضي الدولية حوالي 57 ألف هكتار خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 موزعة على 11 وحدة تصرف و9 مركبات فلاحية، ويتولّى الديوان تعهدها

(1) عملاً بمقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل عدد 15 (جديد) من القانون عدد 21 لسنة 1995 التي تخوّل للوالي استعمال القوة العامة لتنفيذ قرارات إسقاط الحق عند الاقتضاء.

وصيانتها إلى حين إعادة توظيفها⁽¹⁾. وقد شابت تصرف الديوان في هذه الأراضي جملة من النقائص تعلّقت بضعف نسق الاستغلال ومردوديته وحمايتها.

فبالرغم من سعي الديوان إلى إعادة إدماج الأراضي المسترجعة في دورة الإنتاج من خلال إحكام توظيف الطاقات المتاحة واستغلال أقصى ما يمكن من المساحات في زراعة الحبوب والأعلاف، إلّا أنّه تبين أنّ نسبة الاستغلال لم تتعدّ 66,5% من المساحة الجمالية للأراضي المسترجعة⁽²⁾ خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017. ويعود ذلك أساسا إلى عدم الإستثمار بالأراضي المسترجعة والذي يرجعه الديوان إلى عدم التأكد من أنّ الاستغلال سيستمرّ لمُدّة كافية تسمح باسترجاع قيمة الاستثمارات المنجزة علاوة على افتقار معظم الضيععات والمقاسم الفلاحية المسترجعة لوسائل العمل الضرورية وحالة الإهمال التي تشهدها نتيجة عدم تعهدها وصيانتها لمُدّة طويلة.

كما نتج عن مهمّة التعهد الظرفي لهذه الأراضي دون تخصيص الدولة موارد كافية لتنميتها، تزايد الضغوطات المالية على ميزانية الديوان الذي أصبح مطالبا بتوفير حوالي 35 م.د سنويا لصيانتها وهو ما يمثل 23% من أعباء الاستغلال وتأجير حوالي 1.183 عونا وعاملا قارا محالين له مع الضيععات المسترجعة بالإضافة إلى خلاص يد عاملة موسمية بلغت حوالي 260 ألف يوم عمل وذلك بحجم أجور جملي ناهز 10,5 م.د.

وبالرغم من تمكين الديوان من اعتماد مالي سنوي بعنوان تغطية أجور الأعوان والعملة القارين⁽³⁾، إلّا أنّ هذا الإجراء لم يرتق إلى حجم العبء المالي المحمول عليه لتأدية هذه المهمّة الإضافية. حيث لا يمثّل معدّل الإعتمادات المفتوحة سوى 75% من تقديرات الأجور والرواتب والأعباء الاجتماعية و20% من المجموع العام للأعباء وذلك بالنسبة للثلاث مواسم الفلاحية الممتدة من 2013 إلى غاية 2016، ممّا نتج عنه عدّة تأثيرات سلبية على توازناته المالية. حيث بلغ الفارق السلبي بين مصاريف ومداخيل الأراضي المسترجعة حوالي 16,9 م.د⁽⁴⁾ منذ تكليف الديوان بهذه المهمة وهو ما يمثل 13,6% من جملة خسائره المتراكمة والبالغة 124,4 م.د.

وقد نتج عن هذه الوضعيّة ضعف مردوديّة الضيععات المسترجعة حيث لم يتعد إنتاج المساحات المستغلة في زراعة الحبوب والمقدرة بـ 29.619 هك خلال موسم 2016/2015 إنتاج

(1) بموجب المكتوب عدد 10/55/253 الموجه من وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية إلى السيد وزير الفلاحة والمكتوب الموجه من وزير الفلاحة إلى الرئيس المدير العام لديوان الأراضي الدولية عدد 123 بتاريخ 7 مارس 1992 وبمقتضى التوصيات المنبثقة عن المجلس الوزاري المضيق بتاريخ 12 ديسمبر 1997 التي تمّ بمقتضاها تكليفه باستغلال الضيععات المتأتية من تنفيذ قرارات إسقاط الحق.

(2) مع الأخذ بعين الاعتبار أنّ أجزاء من الأراضي المهيكلة تتمثل في مراعي وغابات وأراضي جبلية يصعب إستغلالها إضافة إلى المباني والأودية والمسالك.

(3) بمقتضى كل من جلستي العمل الوزاري بتاريخ 19 أبريل 2005 و 17 أكتوبر 2012.

(4) حسب آخر موازنة مدققة للديوان بتاريخ 31 أوت 2014.

260.857 قنطاراً أي ما يمثل 47% من تقديرات المخطط الموسمي مقابل إنتاج 275.390 قنطاراً خلال موسم 2015/2014 متأتية من استغلال 29.028 هـك مسجلة بالتالي مردودية 10 ق/هـك مقابل تقديرات بحوالي 20 ق/هـك، كما تعتبر هذه النسبة ضعيفة مقارنة بنتائج المركبات الفلاحية للديوان حيث بلغ مردود جميع أصناف الحبوب 20,76 ق/هـك أي بنسبة إنجاز تفوق 65% من التوقعات.

وعلى صعيد آخر، تمّ إحداث 11 وحدة جهوية للتصرف في الأراضي المسترجعة منذ سنة 2003 بهدف تخفيف العبء على المركبات الفلاحية وإحكام استغلال الضيعات. غير أنّ محدودية إمكانياتها البشرية علاوة على النقص الكبير في المعدات أثر سلباً على نسق المراقبة المستمرة للمساحات المتعهد بها وحال دون المحافظة عليها على النحو الأمثل. حيث تمّ تسجيل عدّة اعتداءات وإستيلاءات على مساحة تجاوزت 2.271 هـك⁽¹⁾. وتعود هذه الوضعية إلى ارتفاع وتيرة استرجاع الأراضي منذ سنة 2012 وبطء نسق إعادة التوظيف علاوة على تعدّد المقاسم وصغر مساحتها التي لا تتجاوز أحياناً الهكتار الواحد مع تشتتها وتواجدها بالقرب من الأحياء السكنية ممّا يحول دون تأمين حراستها.

وتوصي دائرة المحاسبات الوزارة المكلفة بالفلاحة بالحرص على تسريع إجراءات إعادة التوظيف بإشهار قوائم جديدة للضيعات والمقاسم الفلاحية موضوع إسقاط الحقّ مما يساهم في تخفيف العبء على الديوان ويمكنه من حماية الرصيد العقاري الذي بعهدته على النحو الأمثل فضلاً عن تدعيم وحدات التصرف بالموارد اللازمة بما يضمن إنجاز عمليات المتابعة بالفعاليّة المطلوبة.

ج-التصرف في الضيعات المصادرة

يعهد التصرف في الضيعات التي تمت مصادرة أسهمها إلى لجنة المصادرة التي تتولّى البت في وضعيتها القانونية ومن ثمّ إحالتها إلى اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الإسترجاع لفائدة الدولة.⁽²⁾ غير أنه تبين عدم مصادرة كل الضيعات علاوة على سوء استغلال تلك التي تمت مصادرتها.

ففي إطار تطبيق مقتضيات المرسوم عدد 13 لسنة 2011⁽³⁾، تمّت مصادرة جملة من الأسهم الخاصة بـ 6 شركات تمتد على مساحة جمليّة قدرها 2.669 هـك من قبل لجنة المصادرة وتمّت إحالتها

(1) وذلك حسب التقرير النهائي لحصر العقارات الدولية الفلاحية لسنة 2017 والصادر عن اللجنة المكلفة بحصر العقارات الدولية الفلاحية المحدثّة بمقتضى المقرر الصادر عن وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية عدد 5/157/م المؤرخ في 25 نوفمبر 2015.

(2) بناء على أحكام المرسوم عدد 68 لسنة 2011 المؤرخ في 14 جويلية 2011 والمتعلق بإحداث اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الإسترجاع لفائدة الدولة.

(3) المؤرخ في 14 مارس 2011 والمتعلق بمصادرة أموال وممتلكات منقولة وعقارية.

على اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة بغرض اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة عليها. غير أنّ إجراءات المصادرة لم تشمل كلّ الضيعات الدولية التي تمّ تسويقها خارج الأطر القانونية وتمّ الإقتصار على تلك المسوّغة لأشخاص واردة أسماؤهم بالقائمة الملحقة بالمرسوم المذكور آنفاً، وتمّ تبعاً لذلك إحداث لجنة وطنية على مستوى وزارة الفلاحة بغاية تحديد الضيعات الدولية التي لم تشملها إجراءات المصادرة. وقد أفضت أعمالها إلى تحديد قائمة مكونة من 24 شركة، حيث تمّ تطبيق إجراءات إسقاط الحق في شأن 15 شركة إحياء واسترجاع الضيعات وتعهّد ديوان الأراضي الدولية بها، في حين ورد مطلب تخلي عن استغلال ضيعة واحدة. كما قامت اللجنة بإحالة خمسة ملفّات على لجنة المصادرة بتاريخ 21 جويلية 2012 بغاية النظر في وضعيتها القانونية.

أمّا فيما يتعلق بمآل بقية الشركات، لوحظ أنّه باستثناء شركة إحياء وحيدة تمّ إقرار حفظ الملف في شأنها⁽¹⁾ من قبل لجنة المصادرة دون تبرير، لم يتمّ البتّ في وضعية بقية الشركات من طرف لجنة المصادرة بالرغم من مرور ما يزيد عن 5 سنوات من تعهدها بالملفات. ويعود هذا التأخير حسب لجنة المصادرة إلى عدم استيفاء الملفات القانونية لهذه الشركات بما يمكن من البت في وضعياتها والمتعلقة بتركيبة رأس المال والسجلات التجارية وخاصة الإثباتات القانونية المتصلة بالخروقات الشكلية والموضوعية للأمر المتعلق بإستغلال شركات الإحياء وإلى عدم توجيه هذه الملفّات من طرف مصالح وزارتي أملاك الدولة والفلاحة في الإبان.

وقد ترتّب عن التأخير في البتّ في وضعية هذه الشركات عدم إمكانية تطبيق إجراءات إسقاط الحق في شأنها وهو ما أدّى إلى حالات الإهمال وسوء الاستغلال والإعتداءات المستمرة وهو أثر سلبي على السير العادي لنشاطها.

وعلى صعيد آخر، تشهد الضيعات المصادرة سوء الإستغلال إذ تراكمت ديون شركات الإحياء المصادرة خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 حيث ناهزت 473 ألف دينار. كما أن جل تلك الشركات في حالة إهمال تام نتيجة عدم التعهّد والصيانة الدورية علاوة على إتلاف معظم عناصر الإنتاج من موارد مائية وغراسات وتعرضها إلى الاستيلاء والرعي الجائر بعد أن كانت تعدّ من أهم الضيعات مردودية. وتعزى هذه الوضعية أساساً إلى عدم تفرغ المشرفين على تلك الأراضي لضمان الاستغلال الأمثل بهذه الضيعات وإلى ضعف التنسيق بين مختلف الهياكل المتدخّلة.

وبالرغم من توجيه عدة مراسلات من وزارة أملاك الدولة ووزارة الفلاحة إلى اللجنة الوطنية للتصرف في الممتلكات المصادرة وإعداد تقارير ومحاضر معاينات ميدانية تثبت تردي الحالة لهذه

(1) بمقتضى مراسلة من مقرر لجنة المصادرة إلى المدير العام للعقارات الفلاحية تحت عدد 215/5001/461 بتاريخ 29 ماي 2015 حول شركة الإحياء والتنمية الفلاحية "الهلل 1" وهي لا تزال ناشطة حالياً من طرف المستغل.

الضبيعات، فإنه لم يتم اتخاذ التدابير اللازمة لتجاوز مختلف الإشكاليات وذلك خلافاً للفصل الثاني من المرسوم عدد 68 لسنة 2011⁽¹⁾ الذي ينص على أنّ اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة لتتولّى اتخاذ التدابير اللازمة لضمان المحافظة على السير العادي للشركات ذات المساهمات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع.

وبالرغم من أنّ ثلاث شركات إحياء مصادرة يقلّ عدد المساهمين فيها عن 7 أشخاص وذلك خلافاً لمقتضيات الفصل 160 من مجلة الشركات، فإنّ الوزارة المكلفة بأموال الدولة لم تسع إلى تسوية وضعيتها القانونية كما أنّ اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة لم تسارع بإنهاء مهام المتصرفين القضائيين⁽²⁾ وبالبّت في الطلبات المقدمة إليها بطلب شراء مناب الدولة المتأّتي من المصادرة وذلك إلى غاية سبتمبر 2017.

ويمكن لهذه الوضعية أن تزيد في تدهور كافة عناصر الإنتاج بالضبيعة ممّا يحول دون إعادة توظيفها بالسرعة المطلوبة ويضمن للدولة مداخيل كافية عند التفويت في الأسهم المصادرة.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى الإسراع في النظر في صيغ التصرف في الشركات المصادرة بما يضمن إعادة إدماجها في الدورة الاقتصادية واستغلالها على الوجه المطلوب ويحول دون وضعية الإهمال وسوء الاستغلال بها خاصّة وأنّها تعتبر من أخصب الأراضي وأكثرها مردودية.

*

*

*

استهدفت مختلف التدابير والآليات التي تمّ اتّخاذها إثر الاستشارة الوطنيّة الأولى لهيكلية الأراضي الفلاحيّة الدوليّة المحافظة على هذه الأراضي وإدخال تقنيات حديثة وحث القطاع الخاص للاستثمار في الفلاحة وتحسين المردوديّة، غير أنّ عدم الالتزام بالمعايير المعتمدة لإسناد التصرف في تلك الأراضي والذي أثر سلباً على كفاءة وفعاليّة التصرف فيها بات يستوجب وضع أهداف واضحة بخصوص برمجة إسناد القوائم ونسق إصدارها لضمان التوظيف الأمثل لها في ظل احترام قواعد الشفافيّة وتكافؤ الفرص.

(1) المؤرخ في 14 جويلية 2011 والمتعلق بإحداث اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة.

(2) بناء على توصيات جلسة العمل المخصصة لمتابعة وضعية شركات الإحياء والتنمية الفلاحيّة والمنعقدة بتاريخ 21 أكتوبر 2014 والتي جمعت مختلف الهيكل المتدخلة.

كما يستدعي الاستغلال الأمثل للأراضي الفلاحية المهيكلة تحديد الآجال القصوى للبت في مطالب التمديد للحدّ من الاستغلال غير الشرعي مع ضرورة التنسيق بين مختلف المتدخلين على الصعيدين المركزي والجهوي لضمان فعالية المتابعة وتحقيق الأهداف المرسومة في مجال استغلال الأراضي المهيكلة لا سيّما إحياء هذه الأراضي والمحافظة عليها.

وتدعو دائرة المحاسبات في مجال استخلاص معاليم كراء الأراضي المهيكلة إلى مراجعة كيفية ضبط القيمة الكرائيّة والأخذ بعين الاعتبار لمختلف أصناف الغراسات مع العمل على تحيينها طبقا للتراتب القانونية المضبوطة بما يضمن مصالح الدولة. كما يستوجب ذلك العمل على تثقيف كل المستحقّات وفي الآجال عبر تطوير منظومتي "رفيق" ومنظومة التصرف في العقارات الفلاحية وتركيز آلية متابعة وتنسيق بين وزارتي المالية وأمالك الدولة قصد مقارنة التثقيلات وتصحيح الاختلالات التي تمّ الوقوف عليها والرفع من نسق استخلاص معاليم تسويق الأراضي المهيكلة واتّخاذ الإجراءات الردعية اللازمة تجاه المخلّين.

ويتطلّب حسن التصرف في الأراضي المسترجعة مزيد التنسيق بين الوزارات المكلفة بالفلاحة وأمالك الدولة وبين السّلط الجهوية لفضّ الإشكاليات قبل تنفيذ قرارات إسقاط الحق والإسراع بمعالجة وضعية الاستيلاءات والاعتداءات للحدّ من الاستغلال غير الشرعي والمحافظة على مقوّمات الإنتاج.

كما توصي دائرة المحاسبات بالحرص على تسريع إجراءات إعادة توظيف الأراضي المسترجعة بما يساهم في تخفيف العبء على ديوان الأراضي الدولية ويمكنه من حماية الرصيد العقاري الذي بعهدته والتعجيل باتّخاذ التدابير اللازمة بشأن الضيعات المصادرة للحيلولة دون وضعيّة الإهمال وسوء الاستغلال ويسمح بالتالي بحمايتها وإعادة إدماجها في الدورة الاقتصادية.

رد وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري

أتشرف بإفادتكم أنه بعد الإطلاع على التقرير، حيث تمكّن من حصر جل الإشكاليات والمشاكل وتبويبها بطريقة سليمة وواضحة يمكن للمصلحة المعنية التعامل معها مستقبلا وتلافي ما كان فيها من إخلالات أو تقصير.

إن تعدد المتدخلين في هذا الملف قد لا يساعد كثيرا على تجاوز ما برز فيه من نقائص بالسرعة المطلوبة في غياب تركيز منظومة معلوماتية مندمجة تربط بين مكتب إعادة هيكلة الأراضي الدولية الفلاحية وبقية المتدخلين في هذا الملف من نفس الوزارة وبالخصوص وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية والمندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية (الخلايا الجهوية للمتابعة) وديوان الأراضي الدولية ومكتب مراقبة وحدات الإنتاج الفلاحي والمركز الوطني للدراسات الفلاحية ولما لا في مرحلة متقدمة مع الإدارة العامة للعقارات الفلاحية (وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية) والمصالح ذات الصلة بوزارة المالية. وقد يمكن هذا المقترح من وضع قاعدة معطيات متكاملة يقع تحيينها بصفة دورية وحينية.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه منذ سنة 2011 حرصت الوزارات المعنية من خلال مصالحها ذات الصلة بالموضوع وفي تناسل وتنسيق تام فيما بينها على تلافي كل هنات الماضي، وخاصة ما تمت الإشارة إليه من توظيف لبعض الضيعات خلافا للصيغ القانونية خلال الفترة السابقة لسنة 2011، فقد أصبحت عملية تسوية الأراضي الدولية الفلاحية لبعث شركات إحياء وتنمية فلاحية أو مقاسم فنية تخضع وتراعي المبادئ الأساسية التالية :

- المنافسة الشريفة
- شفافية الإجراءات ونزاهتها
- المساواة بين المترشحين وتكافؤ الفرص
- الحياد وموضوعية معايير الاختيار

وذلك من خلال دأب الوزارة على إعداد وتحيين كراسات الشروط بصفة آلية كل مرة تمت برمجة قائمة ضيعات لأحداث شركات إحياء وتنمية فلاحية حيث نجد حاليا:

كراس شروط القائمة عدد 34(2014) وكراس شروط القائمة عدد 35(2016) وكراس شروط القائمة عدد 36 (بصدد الإشهار حالياً)، إلى جانب كراس شروط مقاسم الفنيين بعنوان القائمة عدد 17 (2017).

وسنبذل المزيد من الجهد للتسريع قدر الإمكان في إعادة توظيف الضيعات المسترجعة مراعين في ذلك الإمكانيات المالية المحدودة لديوان الأراضي الدولية وضرورة تخفيف العبء عليه من جهة وحالات الإهمال والإستيلاءات العشوائية المحتملة من جهة أخرى.

لقد دعم هذا التقرير قناعتنا بضرورة إيلاء ملف إستغلال الأراضي الدولية العناية الفائقة للرقى به نحو الأفضل ومن ذلك تأكد الحاجة إلى :

- تدعيم عنصر متابعة صيغ إستغلال الأراضي الدولية الفلاحية المهيكلية (عنصر من بين أهم مهام مكتب إعادة هيكلة الأراضي الدولية الفلاحية) عبر توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة على المستويين المركزي والجهوي مع إمكانية الإرتقاء بالخلايا الجهوية لمتابعة الأراضي الدولية بالمندوبيات إلى مستوى دوائر لتحفيز وتشجيع العاملين بها على مزيد البذل والعطاء.

- حصر العقارات الدولية الفلاحية بصفة عامة ورفعها طوبوغرافيا ورقمنتها لتيسير حمايتها ومراقبتها وإحكام إستغلالها وإعادة هيكلتها كلما دعت الحاجة إلى ذلك.
- إنجاز دراسة تقييمية معمقة لمختلف صيغ إستغلال الأراضي الدولية الفلاحية المهيكلية تحدد نقاط القوة لتدعيمها ونقاط الضعف للعمل على تلافيها مع تحيينها بصفة دورية مراعاة لكل التغيرات الطارئة والمحتملة.

بخصوص ضعف معلوم كراء الأراضي الدولية الفلاحية فقد تم إحداث لجنة بمقرر مشترك بين وزيرى الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري وأملاك الدولة والشؤون العقارية لمراجعة معينات الكراء وهي بصدد إعداد تقريرها النهائي. أما فيما يتعلق بالمديونية المتخلدة بذمة المتسوغين لأراضي دولية فلاحية بصفة عامة فهي من مشمولات وزارتي المالية وأملاك الدولة والشؤون العقارية.

ختاماً أود أن أثنى، من جديد، مجهودات الفريق المعد للتقرير لما أبداه من خبرة

وكفاءة وحرفية مكنته من التعامل مع كل الأطراف المتداخلة في الملف وإنتاج هذه الوثيقة التي ستصبح مرجعا من المراجع الثمينة في متابعة إستغلال الأراضي الدولية الفلاحية والذي ستستغله حتما مصالحنا المختصة في إطار عملها على وضع دليل إجراءات يوضح دور كل طرف وينهي مع كل أشكال الارتجالية والضبابية.

ردّ وزارة المالية

1- بخصوص عدم شمولية التثقيلات

- فيما يتعلق بالاختلاف في التثقيلات بين قاعدة بيانات أملاك الدولة والمنظومة المعلوماتية لوزارة المالية "رفيق" يعود الاختلاف في جانب كبير منه إلى وجود تثقيلات على مستوى قاعدة وزارة المالية مدرجة حسب مراجع الفصول عوض تثقيلها حسب معرفات المستغلين.

وقصد تلافي النقيصة المذكورة صدرت تعليمات عمل عدد 45 بتاريخ 6 جويلية 2017 لتحيين التطبيقية الإعلامية بمنظومة "رفيق" الخاصة بالديون المثقلة وفتح المجال للسادة قباض المالية لتحيين الديون المثقلة المدرجة دون معرفات وذلك بإدراج عدد بطاقة التعريف أو المعرف الجبائي. كما تعمل القباضات المالية على إدراج المعرفات بالنسبة للفصول المعنية.

وتعمل الإدارة حاليا على تنظيم عمليات مقارنة وتثبت بكافة القباضات المالية قصد اتخاذ التدابير اللازمة وذلك تطبيقا للتعليمات عدد 11 بتاريخ 07 فيفري 2018.

- فيما يتعلق بعدم احتساب خطايا التأخير في الاستخلاص: ولئن لم يتم سابقا تحيين المنظومة الإعلامية "رفيق" واحتسابها آليا فإنه يتم احتسابها يدويا واستخلاصها وجوبا وإدراجها في المعاليم الفورية. وقد صدرت تعليمات عمل عدد 12 بتاريخ 12 فيفري 2018 للتذكير بضرورة استخلاص خطايا التأخير.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أنّه قد تمّ التنسيق مع مصالح مركز الإعلامية لوزارة المالية قصد احتساب خطايا التأخير في الاستخلاص طبقا لأحكام الفصل 72 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية بصفة آلية وإبرازها كعنصر من عناصر الدين المستحق وذلك بموجب مراسلة أولى بتاريخ 13 جوان 2017 تحت عدد 226 ومراسلة ثانية بتاريخ 16 فيفري 2018 تحت عدد 74.

2- بخصوص محدودية متابعة التثقيلات

- فيما يتعلق بعدم اعتماد معرفات المستغلين في عمليات التثقيل بالمنظومة المعلوماتية "رفيق" فإنه بسبب عدم تضمّن عقود الكراء عدد بطاقة التعريف الوطنية أو المعرف الجبائي للمتسوغ، والتي تمكن من حسن متابعة التثقيلات فقد نصت تعليمات عمل عدد 45 بتاريخ 6 جويلية 2017 كما تمّ بيانه أعلاه على الإجراءات التي تمكن من تدارك هذه النقيصة. ويتمّ متابعة الإجراءات المضمنة بالتعليمات المذكورة.

- فيما يتعلق بعدم إمكانية استخراج قوائم تفصيلية تخص كراءات الأراضي الفلاحية على مستوى المنظومة الإعلامية "رفيق": تتمّ دراسة إدخال التعديلات الضرورية على المنظومة الإعلامية المذكورة لإحكام المتابعة حسب أصناف المتسوغين خلال الفترة القادمة.

3- بخصوص نقص التنسيق بين المصالح المختصة

- فيما يتعلق بجدولة الديون : لقد تمّت الإشارة إلى أنّ الإدارة قد حرصت على ضرورة التنسيق بين مصالح الاستخلاص ومصالح أملاك الدولة على مستوى جدولة الديون وضبطت التمشي صلب المذكرة العامة عدد 122 بتاريخ 18 ديسمبر 2013. كما حرصت على رفض كل مقترح جدولة لا تتوفر فيه الشروط الضرورية المنصوص عليها بالمذكرات العامة.

ويمكن للمحاسب العمومي قبول الدفع الجزئي وفقا للصلاحيات المخولة له مع المدينين سواء في إطار روزنامة خلاص أو دون روزنامة.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أنّ الجدولة المبرمة مع قابض المالية ومستغلي أملاك الدولة لا يمكن أن يحتج بها أمام القضاء أو الهياكل الأخرى بل هي مجرد تقسيط وتسهيل في الدفع لخلاص الدين. ولا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبارها تسوية كاملة للوضعية إزاء الديون المتخلدة.

فيما يتعلق بدور وكلاء المقايض: تجدر الإشارة إلى أنّ استخلاص الموارد العمومية عن طريق وكالات المقايض إستثناء للمبدأ العام ويتمّ اللجوء إلى هذه الصيغة بصفة استثنائية عند تأكد الحاجة وبناء على طلب صادر عن أمري الصرف والقبض، وبعد دراسة المقترح من قبل مصالح وزارة المالية من حيث الحاجة لإحداث تلك الوكالة وتوفير شروط أهلية الوكيل للتصرف في الأموال العمومية وتوفير السلامة بمقر الوكالة.

أما إجراءات ختم تلك الوكالات فترجع السلطة التقديرية في ذلك إلى مصالح أمر الصرف والقبض عند إنتفاء الحاجة من تلك الوكالة أو عدم توفر وكيل مقايض للاضطلاع بهذه المهمة.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ وكيل المقايض لا يمكنه إنجاز أعمال التتبع ويتمثل دوره سوى في قبض المبالغ بصفة ودية وبالتالي غالبا ما يضطرّ قبّاض المالية إلى القيام بالإجراءات الجبرية التي تكون عبر عدول الخزينة أو عدول التنفيذ.

4- بخصوص سقوط بعض الديون بالتقادم

تجدر الإشارة إلى أنّ القوائم المستخرجة من المنظومة الإعلامية رفيق تعتبر نسبية وغير دقيقة إذ أنّها لا تتضمن آثار الفصل 40 من قانون المالية لسنة 2012 التي أقرت تعليق سريان آجال التقادم في مادة استخلاص الديون العمومية المثقلة بالنسبة للفترة المتراوحة بين 17 ديسمبر 2010 و31 ديسمبر 2012 وكذلك بعض التتبعات والأعمال القاطعة للتقادم على غرار الجدولات المبرمة أو توقيف التتبع في إطار إجراءات جماعية أو لأعمال التتبع المنجزة عن طريق عدول التنفيذ. ويتطلب الجزم بسقوط الدين بالتقادم الرجوع للملف المادي للمدين.

كما أنّ سقوط بعض الديون بمرور الزمن يعود في بعض الأحيان إلى التأخير الحاصل في إرسال عقود الكراء من قبل مصالح أملاك الدولة والتي تتجاوز مدة سقوط تتبع الديون العمومية المحددة صلب الفصل 36 من مجلة المحاسبة العمومية مما يؤدي إلى التأخير في القيام بالتتبعات في الآجال القانونية لقطع التقادم.

كما نؤكد حرص الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص وعزمها على متابعة إنجاز مخطط عمل متكامل لتدارك جميع الاخلالات والنقائص المسجلة في التصرف في الديون المثقلة المتعلقة بالأراضي الفلاحية المهيكلية والمضمنة بتقريركم وتجدون رفقة هذه مخطط عمل شرعت الإدارة في تجسيمة.

وبغاية تدارك النقائص المسجلة في استخلاص محاصيل أملاك الدولة سعت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص إلى ضبط برنامج عمل كالاتي :

1- إصدار المنشور المشترك وزارة المالية ووزارة أملاك والشؤون العقارية ووزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري

سوف تتم مواصلة أعمال اللجنة التي تضم ممثلين عن وزارة المالية ووزارة أملاك والشؤون العقارية ووزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري لإستكمال المنشور المشترك وكذلك استئناف أعمال اللجنة في أقرب الآجال قصد إثراء مشروع المنشور المشترك ومزيد توضيح جميع المراحل والإجراءات وكذلك إثراء الأجزاء الأخرى وخاصة المتعلقة بالتنسيق بين جميع الأطراف المعنية وخاصة وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية ووزارة الفلاحة.

2- تحيين المنظومة الإعلامية "رفيق"

أ- احتساب خطايا التأخير في الاستخلاص

- إدراج قواعد وطرق احتساب خطايا التأخير بالنسبة لديون أملاك الدولة صلب الوظائف المتعلقة بالمجال بالمنظومة الإعلامية رفيق آليا.

وتجدر الإشارة إلى انه سبق وان تمت مراسلة مركز الإعلامية بوزارة المالية قصد احتساب خطايا التأخير في الاستخلاص بصفة آلية وذلك بموجب مراسلة أولى بتاريخ 13 جوان 2017 ومراسلة ثانية بتاريخ 16 فيفري 2018.

- تذكير مركز الإعلامية بوزارة المالية بالطلب وفق كراس الشروط.

- مواصلة التنسيق مع مركز الإعلامية بوزارة المالية للتسريع في تحيين المنظومة واحتساب خطايا التأخير آليا.

ب- متابعة عمليات التثقيف لدى أمانات المال الجهوية

تم إعداد كراس شروط وتوجيهه لمركز الإعلامية بوزارة المالية بتاريخ 16 أكتوبر 2016 لتحيين الوظيفة الخاصة بمرصد أمانات المال الجهوية وذلك بإتاحة الإمكانية لأمانات المال قصد متابعة عمليات التثقيف. وسوف يتم تأمين المتابعة مع مركز الإعلامية قصد الإنجاز.

3- تركيز تطبيق إعلامية خاصة بالديون بعنوان محاصيل أملاك الدولة على مستوى أمانات المال الجهوية

- تعويض الدفاتر الممسوكة يدويا بتركيز تطبيق إعلامية خاصة بالديون بعنوان محاصيل أملاك الدولة تتضمن جميع العقود المثقلة والأقساط المضمنة والمؤجلة الدفع بما يضمن حسن متابعة المستغلين.

وسوف يتم تكوين فريق عمل يكلف بالشروع في :

- دراسة متطلبات التطبيق
- إعداد كراس شروط
- إعداد تعليمات عمل أو دليل اجراءات

4- التنسيق مع أملاك الدولة لمقاربة المعطيات والعمل بصفة تشاركية مع أملاك الدولة خاصة فيما يتعلق ب :

- حالات سقوط الحق
- تجديد العقود
- جدولة الديون
- آجال التثقيف

وسيتم وضع خطة عمل لمعالجة الاختلاف والتباين في المبالغ المستوجبة.

ردّ وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية

التقرير لا يثير لدينا أي تحفّظ في خصوص المسائل الراجعة بالنظر إلى مصالحنا.

الدين العمومي الخارجي

يعتبر الدين العمومي من أهم الآليات المعتمدة لتمويل ميزانية الدولة بهدف تجسيد سياستها الاقتصادية والاجتماعية وتجسيم تدخلاتها عبر إنجاز المشاريع العمومية. وبلغ حجم هذا الدين 55.921 م.د في سنة 2016 وحوالي 68.037 م.د في سنة 2017 مقابل 28.779 م.د في سنة 2011. ويمثل الدين العمومي الخارجي (36.413 م.د) حوالي 65 % من الدين العمومي مقابل حوالي 58 % في سنة 2011 (16.701 م.د). وتبلغ هاتاه النسبة حوالي 69 % في سنة 2017⁽¹⁾.

وبالنظر إلى أهمية المخاطر والرهانات المرتبطة بالدين العمومي الخارجي سواء من حيث تأثيره على مؤشرات الاقتصاد الكلي والتوازنات العامة أو من حيث المساهمة في تحقيق الأهداف التنموية تولت الدائرة إنجاز مهمة رقابية تخص التصرف في الدين العمومي الخارجي.

وبلغت القيمة الجملية للسحوبات بعنوان القروض الخارجية خلال الفترة من سنة 2012 إلى سنة 2016 حوالي 18.725 م د متأتية من 123 قرضا تم إبرامها لدى 16 ممول وموزعة بين الدعم المباشر للميزانية بقيمة 9.414 م.د تم إبرام قروضها أساسا لدى البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والبنك الإفريقي للتنمية وتمويل المشاريع والبرامج بقيمة 2.557 م.د. وتمت تعبئة هذه التمويلات أساسا لدى 4 جهات ممولة وهي البنك الأوروبي للاستثمار (15 %) والبنك الإفريقي للتنمية (15%) والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (13%) والوكالة اليابانية للتعاون الدولي (12%). وقد بلغ معدل نسبة السحوبات في موفى سنة 2016 حوالي 41%.

وتتولى وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي (في ما يلي وزارة التنمية) إبرام الجزء الأوفر من القروض الخارجية وخاصة منها متعددة الأطراف والمسندة من طرف المؤسسات المالية الحكومية (الوكالة الفرنسية للتنمية، البنك الياباني...) والصناديق الحكومية (صندوق أبوظبي، الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية...) في حين تتولى وزارة المالية إبرام قروض المزودين وكذلك قروض السوق المالية العالمية وذلك فضلا عن تأمين تسديد المبالغ المستحقة بعنوان الدين العمومي. وبالنظر إلى أهمية الدور الموكل إلى الوزارتين المذكورتين من حيث ضبط الحاجيات من موارد الاقتراض وتعبئتها وتقييم استعمالها شملت المهمة الرقابية الميدانية خاصة هاتين الوزارتين وغطت أساسا الفترة 2011-2016.

(1) حسب تقديرات الإدارة العامة للدين والتعاون المالي..

واستندت الدائرة في تقييم التصرف في الدين العمومي الخارجي أساسا إلى المنهجية المعتمدة من قبل الأنطوساي، فضلا عن الملفات المسوكة من قبل المصالح المكلفة بالتصرف في الدين والتي تتعلق بإعداد وتنفيذ ومتابعة المشاريع والإصلاحات المتعلقة بهذه القروض تم استغلال المعطيات المضمنة بتقارير "التقييم الأولي" و"متابعة تنفيذ الأشغال" و"نهاية الأشغال" و"تقييم الأداء" الصادرة عن مؤسسات التمويل، كما تم الاستناد إلى تقارير صادرة عن جهات مختصة حول تنافسية الاقتصاد التونسي.

وبالإضافة إلى ذلك وقصد الوقوف على نتائج القروض التي تم سحبها خلال الفترة 2016-2011 لتمويل برامج إصلاحات تولت الدائرة توجيهه⁽¹⁾ طلب معطيات إلى مجلس التحليل الاقتصادية وإلى 8 وزارات معنية بهذه البرامج⁽²⁾ وإلى كل من مركز التكوين ودعم اللامركزية والمعهد الوطني للإحصاء، وتلقت الدائرة ردودا من طرف الهيكلين الأخيرين و3 وزارات⁽³⁾.

كما تم بخصوص القروض المخصصة لتمويل مشاريع توجيه طلب معطيات إلى أهم المستعملين لهذا الصنف من القروض وهم وزارة الفلاحة والموارد المائية ووزارة التجهيز والإسكان والهيئة الترابية ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتكنولوجيات الاتصال.

وبالرغم من التطور المتواصل لحجم الدين العمومي الخارجي وارتفاع كلفته وتنامي المخاطر المرتبطة به وتأثيره على التوازنات العامة الداخلية والخارجية فإنه لم يتم تفعيل أدوات التصرف النشط الكفيلة بالحد من هشاشته، وساهم التأخير في سحب قروض دعم الميزانية الناجم أساسا عن البطء تجسيم الإصلاحات المرتبطة بها في تدهور مؤشرات الاقتصاد الكلي.

(1) بتاريخ 8 جوان 2017.

(2) وزارة الداخلية - وزارة التعليم العالي والبحث العلمي - وزارة التكوين المهني والتشغيل - وزارة الشؤون الاجتماعية - وزارة الصحة - وزارة الصناعة والتجارة - وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري - وزارة المالية - وزارة المرأة والأسرة والطفولة.

(3) وزارة المرأة والأسرة والطفولة ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري.

أبرز الملاحظات

فضلا عن النقائص التي شابت التصرف في الدين العمومي الخارجي والمتصلة أساسا بهيكلية الدين العمومي وارتفاع هشاشته والتي تولت الدائرة رفعها في تقاريرها السابقة أفضت المهمة الرقابية إلى إخلالات تعلقت أساسا بتفاقم الدين العمومي الخارجي وضعف استغلال الآليات المتاحة للحد من مخاطره فضلا عن محدودية نتائج القروض الخارجية المسندة سواء لتمويل المشاريع التنموية أو لدعم الميزانية وذلك من حيث الإعداد وصرف الأقساط والتنفيذ.

- ضبط الأهداف وتحقيق التقديرات بعنوان الدين الخارجي

في ظل غياب وثيقة إستراتيجية الدين العمومي تم وضع أهداف إستراتيجية بخصوص التدانين العمومي للفترة 2011-2016 ضمن تقارير القدرة على الأداء دون أن يتم تحقيقها خاصة في ما يتعلق بتدعيم حصة السوق الداخلية والترفيغ في مدة سداد قروض السوق المالية العالمية وإيجاد آليات تمويل جديدة وإرساء وكالة التصرف في الدين العمومي.

واستنادا إلى المنهجية المعتمدة في إطار "برنامج النفقات العمومية والمساءلة المالية"⁽¹⁾ كان ترقيم البلاد التونسية في خصوص دقة ضبط التقديرات بعنوان موارد الاقتراض الخارجي في أغلب الأحيان في مستوى منخفض (D*) وذلك الرغم من إصدار قوانين مالية تكميلية بصفة شبه آلية مما أدى إلى اللجوء إلى السوق العالمية أو إلى امتصاص السيولة الموجودة بالسوق المالية الداخلية قصد تمويل عجز الميزانية.

لذا توصى الدائرة بالعمل على تجسيم الأهداف المضبوطة بخصوص التدانين الخارجي وبتعبئة موارد الاقتراض المبرمجة ضمن قوانين المالية لتفادي الضغوطات التي يمكن أن تترتب عنها في مستوى التوازنات المالية للبلاد.

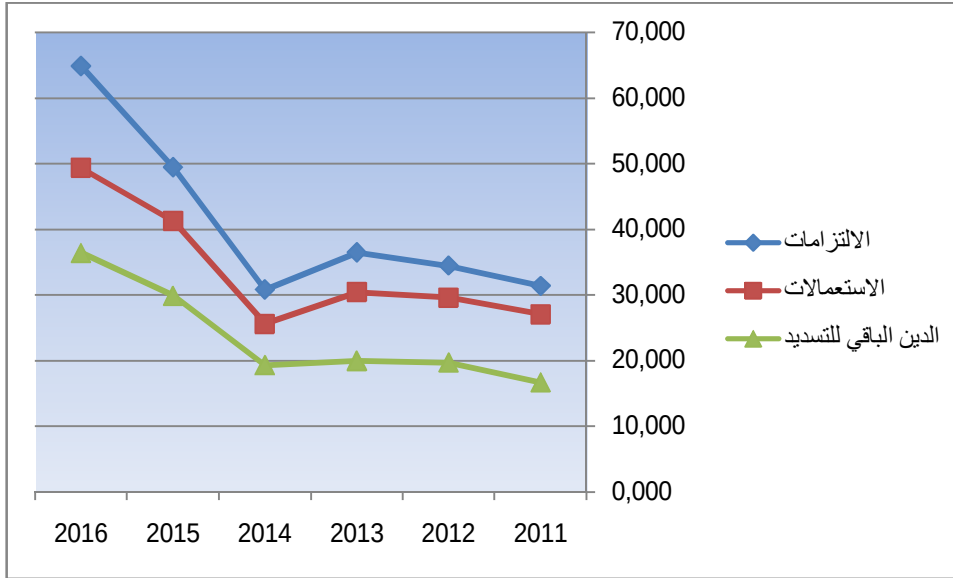
- تفاقم الدين العمومي الخارجي

تواجه ميزانية الدولة ضغوطات منذ سنة 2012 حيث تمّ تسجيل نسب عجز مرتفعة ومتواصلة فاقت نسبة العجز الأمثل التي تمّ ضبطها في حدود 3,92 % من الناتج المحلي الإجمالي. وتراجعت تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة والتي تشكل بديلا للتدانين سواء لتمويل عجز الميزان الجاري أو لتمويل الاقتصاد إلى 27,5 % من جملة التمويل الخارجي متوسط وطويل الأجل في سنة 2016 مقابل معدل سنوي قدره 46,2 % خلال الخماسية 2006-2010.

(1) PEFA.

وأدت هذه الوضعية إلى ارتفاع متواصل للتداين العمومي خلال الفترة 2011-2016 بمعدل 17 نقطة لتبلغ نسبته 62 % في سنة 2016. وتجاوزت منذ سنة 2014 نسبة التداين العمومي الأمثل والتي تمّ ضبطها في حدود 48,5 %. وبلغ الدين العمومي الخارجي 36.413,400 م.د في سنة 2016 وحوالي 46.644 م.د في سنة 2017. مع الإشارة إلى أن ميزانية الدولة ستواجه ضغوطات خاصة خلال سنتي 2021 و2025 تتمثل في تسديد ما يعادل ألف مليون دولار بعنوان كل سنة. كما أن تسديد القروض المبرمة إلى غاية 31 ديسمبر 2016 سيتواصل إلى سنة 2055. وبلغت الالتزامات بعنوان الاقتراض الخارجي خلال الفترة 2011-2016 ما يناهز 38.542 م.د استأثرت منها قروض دعم الميزانية بحوالي 27.545 م.د وتعلق الباقي بالقروض الخارجية الموظفة.

ويبرز الرسم البياني التالي تطور أهم المؤشرات المتعلقة بالدين العمومي الخارجي والمتمثلة في الالتزامات والاستعمالات والدين الباقي للتسديد خلال الفترة 2011-2016 :



وساهم تراجع التقييم السيادي لتونس في ارتفاع كلفة الاقتراض من السوق المالية العالمية حيث بلغ معدل نسبة الفائدة بخصوص القروض الرقاعية المضمونة 2,0492 % خلال الفترة 2011-2016 وبلغت فائدة القرض الرقاعي غير المضمون الصادر في سنة 2015 ما نسبته 5,75 %. وتدعو الدائرة في هذا الإطار إلى ضرورة ترشيد الاقتراض من السوق المالية العالمية والحد من كلفته نظرا لصيغة تسديده الذي يتم دفعة واحدة مما من شأنه أن يعرض الدولة إلى مخاطر إعادة التمويل.

- التصرف في المخاطر المتعلقة بالدين العمومي

تتمثل الأهداف المتصلة بالحد من مخاطر الدين الخارجي أساساً في التخفيض في مناب هذا الدين وتنويع عملات التداين والتخفيض من نسب الفائدة المرتبطة بالقروض ذات نسب الفائدة المتغيرة والتمديد في مدة السداد.

وبلغ مناب الدين العمومي الخارجي والدين الخارجي بنسبة فائدة متغيرة على التوالي 65 % و 24 %. ويعود ذلك خاصة إلى تضاعف قروض السوق المالية العالمية بحوالي ثلاث مرات مقارنة بسنة 2011 لتبلغ 12.239,3 م.د سنة 2016. وتراجعت مدة إصدار هذه القروض حيث أبرمت القروض الرقاعية بضمان الوكالة اليابانية للتعاون الدولي لمدة 10 سنوات وبلغ معدل إصدار القروض الرقاعية بضمان الحكومة الأمريكية 6,33 سنة خلال الفترة 2011-2016 مقابل معدل 17 سنة لقروض السوق المالية عموماً قبل 2011. ويعود ذلك إلى تدهور التقييم السيادي الذي تراجع من BBB مع آفاق سلبية في بداية 2011 إلى BB - مع آفاق سلبية في موفى 2016 ثم إلى B + مع آفاق مستقرة سنة 2017.

وانجر عن تدهور الدينار سنة 2016 خاصة أمام أهم العملات الأجنبية وهي اليان الياباني والدولار والأورو بما نسبته على التوالي 18 % و 14 % و 10 % ارتفاع في الدين العمومي الخارجي بما قيمته 3.890 م.د وهو ما يمثل 13 % من حجم هذا الدين لسنة 2015.

وفي المقابل بقيت عمليات الحد من المخاطر المتعلقة بالدين الخارجي محدودة حيث اقتصرت على تغطية مخاطر ارتفاع نسبة فائدة قروض البنك الدولي والبنك الإفريقي للتنمية وذلك بالرغم من تنصيب الاتفاقية الإطارية على إمكانية تغطية قروض لمقرضين آخرين. وأفادت الوزارة أنه يتم العمل في إطار مفاوضات على تحسين الاتفاقيات المذكورة.

وتؤكد الدائرة على اتخاذ الإجراءات اللازمة للحد من مخاطر الصرف وذلك من خلال المفاضلة بين العملات حسب مدى استقرار كل منها في حافظة الديون.

- إعداد برامج الإصلاحات والمشاريع الممولة بموارد خارجية

تمّ إعداد البرامج والمشاريع الممولة بقروض خارجية خلال الفترة 2011-2016 في غياب مخطّط للتنمية. ويذكر بخصوص القرض المبرم في جوان 2011 لدى البنك الإفريقي للتنمية أنّ برنامج

"دعم الحوكمة والتنمية الشاملة" المتعلق به تمّ تصميمه على ضوء التوجهات الإستراتيجية المضمنة بمخطط التنمية للفترة 2007-2011. كما تمّ إعداد برامج الإصلاحات لسنوات 2012 و 2015 و 2016 الممولة من طرف نفس البنك بالاستناد إلى استراتيجيات "مؤقتة" لفترات تنفيذ لا تتعدى السنتين.

ولم تكن روزنامة التنفيذ في أغلب الأحيان متلائمة مع طبيعة الإصلاحات المطلوبة مما ترتب عنه تأجيل التنفيذ. فعلى سبيل المثال تطلب تنفيذ مقتضيات 17 إجراء إصلاحي تعلقت بقرض لدعم الميزانية لسنة 2011 إعادة إدراج أغلبها في اتفاقيات قروض برامج الإصلاحات للسنوات اللاحقة.

وخلافا لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 16 المؤرخ في 13 مارس 2001 والمتعلق بإعداد مشاريع وبرامج التنمية ومتابعة إنجازها لم تتول الوزارات المعنية ببرامج الإصلاحات مدّ كلّ من وزارتي المالية والتنمية والاستثمار والتعاون الدولي بجملّة الدراسات المتعلقة بهذه البرامج.

وأظهرت نتائج تنفيذ برامج الإصلاحات نقصا في دقة ضبط الفرضيات التي يتمّ على أساسها تحديد النتائج المرتقبة حيث تمّ وضع نسب نموّ منتظرة تبين فيما بعد عدم القدرة على بلوغها. فقد لوحظ في خصوص القرض المبرم مع صندوق النقد الدولي والمتعلق ببرنامج "الاستعداد الائتماني" أنّه تمّ وضع فرضيات غير دقيقة حيث لم تتجاوز خلال سنوات 2013 و 2014 و 2015 نسب النموّ بالأسعار القارة 2,3 % و 2,3 % و 1 % في حين حدّدت التقديرات على التوالي بنسبة 4 % و 4,5 % و 5 %.

ويتطلب تحقيق الجدوى المرجوة من الاقتراض الخارجي إحكام إعداد برامج الإصلاح ودراسة المشاريع من قبل الأطراف المتدخلة لا سيما وزارة المالية ووزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي والوزارات القطاعية والهيكل المتنفعة واعتماد فرضيات واقعية واستكمال كلّ الأعمال التحضيرية من تخطيط ودراسات قبل إبرام اتفاقيات القروض وحسن متابعة تنفيذ المشاريع والبرامج الإصلاحية المرتبطة بها.

- آجال صرف أقساط القروض

ساهم التأخير في تنفيذ الإصلاحات في عدم تعبئة موارد هامة لفائدة ميزانية الدولة في الآجال التي تمّ ضبطها. فقد شهدت مثالا السحوبات على قرض "اتفاق الاستعداد الائتماني" تأخيرا بلغ معدّله 118 يوما وعدم صرف أقساط مراجعات بقيمة 443,602 م.د. وشمل التأخير أساسا تنفيذ الإصلاحات المتعلقة بدفع الاستثمار وتفعيل الشراكة مع القطاع الخاص وإجراءات إنقاذ المؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية والتفليس.

وتأخر تنفيذ المراجعة الأولى والثانية من قرض "تسهيل الصندوق الممدّد" على التوالي بتسعة أشهر وبسنة، كما لم يتمّ إلى 30 جوان 2018 تنفيذ المراجعة الثالثة والرابعة علما بأنّ صرف قسطينهما حدا على التوالي في 30 سبتمبر 2017 و31 مارس 2018 وهو ما ترتب عنه عدم صرف ما يعادل 636 مليون دولار.

كما تم البدء في صرف أقساط القرض الأوّل من آلية الدعم المالي الكلي المبرم مع الاتحاد الأوروبي بعد ما يقارب 20 شهرا من طلب الحصول على التمويل، وتبيّن في هذا الخصوص أنّ إجراءات إبرام اتفاقية القرض استغرقت قرابة 12 شهرا وأنّ مصادقة المجلس الوطني التأسيسي على هذه الاتفاقية تمّت بعد مضي قرابة 5 أشهر من تاريخ تلقي مشروع القانون.

وخلافا لاتفاقية القرض شهد صرف الأقساط تأخيرا قارب معدله 17 شهرا حيث تمّ صرف القسط الثالث والأخير منه بعد 28 شهرا من التاريخ المتفق عليه وذلك خاصة نتيجة عدم تقديم مشروع قانون لمجلس نواب الشعب يتعلقان تباعا بملاءمة الإطار المؤسسي لمراقبة الأسواق مع التشريعات الأوروبية الخاصة بسلامة المنتجات الصناعية والغذائية وتعويض النظام الحالي للمواصفات بنظام جديد.

وتدعو الدائرة إلى التقيد بالجدول الزمني المتفق عليه لتنفيذ الإصلاحات قصد تعبئة الموارد لفائدة ميزانية الدولة وتفادي الضغوطات المترتبة عن التأخير في سحب الأقساط خاصة من حيث الاقتراض من السوق العالمية بكلفة مرتفعة مقارنة بالشروط الميسرة التي تمنحها هذه الآلية.

- نتائج قروض دعم الميزانية

لم يتم التوصل بخصوص برنامج الإصلاحات المتعلق بقروض دعم الميزانية لسنتي 2011 و2012 والبالغ جملتها 4.465 م.د إلى تحقيق 23 نتيجة من جملة 30 نتيجة منتظرة وذلك رغم تنفيذ معظم الإصلاحات، ورغم أهميّة الإصلاحات الواردة باتفاقية القرض المبرمة خلال شهر نوفمبر 2012 مع كلّ من البنك الدولي والبنك الإفريقي للتنمية بقيمة 387 مليون أورو فإنه لم يتم تفعيل أغلبها.

كما أنّه ورغم تعدد الإجراءات التي تمّ إقرارها لتدعيم آليات التشغيل وتنمية آفاق الإدراج في الحياة المهنية خاصة بالنسبة إلى حاملي الشهادات العليا فإنّ الانتفاع بالتكوين اقتصر في موفى مدة البرنامج على 144.300 منتفعا مقابل 200.000 منتفع تمّ ضبطها، ولم يتوصل البرنامج إلى إدماج سوى 6.700 منتفع بسوق الشغل وهو ما يمثّل نسبة 5 % من عدد المنتفعين بالتكوين من حاملي الشهادات العليا. وفي المقابل، لم تتول وزارة التكوين المهني والتشغيل تركيز نظام متابعة وتقييم البرامج النشطة

للتشغيل. كما لم تتول تقييم برنامجي التشغيل "أمل1" و"أمل2" نتيجة غياب المعطيات والمؤشرات لمتابعة التنفيذ وتقييم الكلفة.

ولم يتوصل برنامج "سياسات التنمية المتعلقة بالحوكمة وخلق الفرص ومواطن الشغل" الممول بالقرض المبرم مع البنك الإفريقي للتنمية إلى تحقيق الأهداف المتعلقة بتحسين التأطير بالجهات والشراكة مع القطاع الخاص في مجال التكوين واعتماد إستراتيجية وطنية للتشغيل. كما لم يتم الحدّ من نسب البطالة المرتفعة خاصة في صفوف الشباب وحاملي الشهادات العليا حيث استقرت نسبة البطالة لفئة الشباب في حدود 30,1 % في نهاية الثلاثية الثالثة من سنة 2017 وبلغ عدد العاطلين عن العمل من ذوي الشهادات العليا 270.000 عاطلا.

ويعزى ذلك أساسا إلى النقص في فعالية برامج التكوين والتأطير المعتمدة في الغرض حيث أنّ الحلول التي تمّ تقديمها بقيت ظرفية ولم تمكن من التخفيض بصفة متواصلة ودائمة في نسبة البطالة.

وتبيّن من خلال نتائج تقييم اتفاقية قرض برنامج الاستعداد الائتماني أنّه لم يتم تنفيذ 22 إصلاحا من جملة 46 مدرج بالاتفاقية وهو ما ساهم في هشاشة استدامة التوازنات الخارجية. فقد بلغ العجز الجاري سنة 2016 نسبة 9 % مقابل 5 % سنة 2010. ولئن شهدت مدّة تنفيذ اتفاقية القرض تحسّنا في مستوى مؤشر عجز الميزانية من 6,9 % من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 2013 إلى 5 % في سنة 2014 و4,8 % في سنة 2015 فإنّ ذلك كان نتيجة تراجع نفقات التنمية إلى 4.802 م.د (5,6 % من الناتج المحلي الإجمالي) سنة 2015.

ولوحظ أنّ إدراج المصادقة البرلمانية على مجموعة من النصوص ضمن اتفاقيات القروض كشرط لصرف الأقساط ساهم في تعطيل تنفيذ الإصلاحات الواردة بالبرنامج والتي فاق التأخير في المصادقة على البعض منها 3 سنوات. فقد شهدت المصادقة على النصوص المنظمة للمنافسة والشراكة بين القطاعين العام والخاص تأخيرا قارب السنتين وتجاوز هذا التأخير 3 سنوات في خصوص قانون الاستثمار.

ونتيجة لذلك تراجع مؤشر تنافسية الاقتصاد التونسي إلى المرتبة 95 من مجموع 138 بلدا في سنة 2016 بعد أن كانت في المرتبة 40 سنة 2011. وفي خصوص استقرار الاقتصاد الكلي تراجعت تونس إلى المركز 99 بعد أن كانت في المركز 97 وذلك نتيجة تراجع مؤشر عجز ميزانية الدولة مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي بمقدار 15 مركزا ونسبة التضخم بثلاثة مراكز والدين العمومي بمركز.

ولم يتمّ تنفيذ الإصلاحات المتعلقة بأنظمة التقاعد والتأمين على المرض التي تهدف إلى الحدّ من عجز الصناديق الاجتماعية والتخفيف من الأعباء السنوية لميزانية الدولة حيث

وتؤكد الدائرة على ضرورة الالتزام باتفاقيات القروض المبرمة وفق الجدول المتفق عليه قصد تحقيق النتائج المرجوة من برامج الإصلاح في الآجال وتفادي اللجوء إلى الاقتراض الخارجي وخاصة لدى السوق المالية العالمية.

I - التصرف المالي في الدين العمومي الخارجي

تستوجب حوكمة الدين العمومي ضبط إستراتيجية على المدى المتوسط والبعيد توفق بين تلبية حاجيات الدولة لموارد الاقتراض وضمان الإيفاء بالتزاماتها بعنوان خدمة الدين بأقل تكلفة ممكنة مع الحفاظ على مستوى مقبول للمديونية. وشملت النقائص بهذا العنوان أساسا الجوانب المتصلة بضبط التقديرات المتعلقة بالدين العمومي الخارجي وهشاشة الدين الخارجي والتصرف في المخاطر المتعلقة به.

أ- ضبط التقديرات

ترتبط نجاعة ضبط التقديرات بعنوان الدين العمومي الخارجي قبضا وصرفا بحسن وضع أهداف إستراتيجية ومتابعتها وفق ما تنص عليه المعايير الدولية.

1- إستراتيجية الدين العمومي

بالرغم من تنصيب الأمر عدد 2856 لسنة 2011 المؤرخ في 7 أكتوبر 2011 على ضرورة إعداد إستراتيجية تخص الدين العمومي بما يضمن ضبط حاجيات الدولة من موارد الاقتراض بكل دقة والتأكيد ضمن تقرير القدرة على الأداء لمهمة المالية لسنتي 2014 و2015 على ضرورة إعداد وثيقة رسمية لإستراتيجية الدين العمومي والعمل على تنفيذها وحسن متابعتها فإنّ هذه الوثيقة لم تصدر إلا في سنة 2017.

وساهم هذا التأخير في الحد من دقة ضبط الحاجيات المتصلة بالاقتراض والقدرة على تعبئتها وأدى إلى تزايد اللجوء إلى السوق المالية العالمية لتمويل الميزانية وذلك خاصة في ظل عدم كفاية الموارد الذاتية لتغطية نفقاتها.

وفي ظل غياب وثيقة الإستراتيجية تم وضع أهداف إستراتيجية ضمنمت بتقارير القدرة على الأداء وتعلقت خاصة بالحدّ من حصة القروض الخارجية واعتماد الصكوك الإسلامية والترفيغ في مدة سداد قروض السوق المالية العالمية وإرساء وكالة الدين العمومي إلا أنه لم يتم تحقيقها. فقد مثل الدين العمومي الخارجي حوالي 69% من حجم الدين العمومي الجملي في سنة 2017 مقابل 65% في سنة 2016 و58% في سنة 2011.

وأقر القانون عدد 30 لسنة 2013 المؤرخ في 30 جويلية 2013 العمل بالصكوك الإسلامية. وأكدت التقارير السنوية للقدرة على الأداء لسنتي 2014 و2015 والميزان الاقتصادي لسنة 2016 والمجلس الوزاري المضيق المنعقد بتاريخ 10 سبتمبر 2015 على أهمية إصدار هذه الصكوك بالسوق المحلية والعالمية وعلى ضرورة التسريع في الإجراءات المتعلقة بها قصد التنويع في مصادر تمويل ميزانية الدولة. كما تضمنت قوانين المالية للسنوات المعنية بنودا بخصوص إصدار الصكوك الإسلامية على السوق العالمية، غير أنه لم يتم تفعيل هذه الآلية وذلك لعدم إصدار النصوص التطبيقية.

وبلغت مدة سداد القروض على السوق المالية العالمية 5 سنوات في سنة 2016 مقابل حوالي 17 سنة قبل سنة 2011. وتجدر الإشارة إلى أن معدل مدة سداد القروض الداخلية والخارجية بلغ 7 سنوات حسب وثيقة إستراتيجية الدين. ويؤثر هذا التراجع سلبا على مؤشر إعادة التمويل⁽¹⁾.

وتوصي الدائرة بالعمل على تجسيم الأهداف الإستراتيجية ومتابعة تنفيذها بما يساهم في تحسين مؤشرات المديونية وفي التقليل من التداين الخارجي والحفاظ على التوازنات العامة.

2- دقة التقديرات

يتم ضبط موارد الاقتراض الخارجي، ضمن الميزان الاقتصادي أساسا بالاعتماد على فرضيات تتعلق بالعجز الجاري لميزان الدفعوعات وبمستلزمات تسديد أصل الدين بالإضافة إلى المحافظة على احتياطي العملة في حدود معقولة. وتتولى الإدارة العامة للتصرف في الدين والتعاون المالي ضبط التقديرات بقوانين المالية بخصوص خدمة الدين وموارد الاقتراض. وبالرغم من اللجوء شبه الآلي لقوانين مالية تكميلية خلال السنوات الأخيرة، تواصل وجود فوارق بين تقديرات موارد الاقتراض وإنجازاتها مما يترجم عدم الدقة في ضبط تقديراتها.

واستنادا إلى المنهجية المعتمدة في إطار "برنامج النفقات العمومية والمساءلة المالية"⁽²⁾ الذي يقيم نجاعة أداء الإدارة اعتمادا على سلم يتضمن خمس مستويات (A B C D* D)، كان ترقيم البلاد التونسية بخصوص إنجاز تقديرات موارد الاقتراض في أغلب الأحيان في مستوى منخفض D*.

وتفسّر هذه الفوارق بإدراج موارد تمت تعبئتها خلال سنة مالية ما ضمن موارد سنوات مالية أخرى قصد التقليل من عجزها وذلك فضلا عن اعتماد فرضيات غير دقيقة.

(1) تتمثل مخاطر إعادة التمويل في عدم التمكن من إعادة تمويل المقرض عن طريق التداين لتسديد الدين المستحق.

(2) PEFA

ويذكر في هذا الخصوص أن عدم تحصيل قروض لدعم الميزانية بمبلغ 1.550 م.د. سنة 2013 يعود إلى عدم التقيد بالجدول الزمني لسحب الأقساط، حيث لم تتجاوز السحوبات 76 م.د. وأفادت وزارة المالية أن تعبئة هذه الموارد مرتبط بإنجاز الإصلاحات المرفقة باتفاقيات القروض. وأضافت أنه يتم تحديد قيمة موارد الاقتراض حسب العجز المستهدف وبالتالي فإن مراجعة هذا الأخير ينجر عنه مراجعة مبلغ موارد الاقتراض.

كما يذكر أن تسديد قرض السوق المالية بضمان قطر بمبلغ 500 مليون دولار المستحق في 15 أبريل 2017 تطلب إصدار قرض ثان بضمان نفس الدولة (بقيمة 1000 مليون دولار وبفائدة بنسبة 3,5 %).

أمّا بخصوص القروض الخارجية الموظفة فيرجع نقص الدقة لعدم مدّ الوزارات المعنية وزارة المالية بتقديرات المشاريع قيد الإنجاز أو التي تم البدء في إنجازها. وأفادت وزارة المالية أن ضبط التقديرات يكون حسب رزنامة تنفيذ المشاريع، إلا أن التنفيذ يصطدم بعدة عراقيل خارجية لا يمكن التنبؤ بها كالإضرابات وامتناع المواطنين عن انتزاع أراضيهم بالإضافة إلى عدم جاهزية العديد من المشاريع للتنفيذ.

وتؤكد الدائرة على ضرورة الالتزام بالجدول الزمني لسحب القروض الخارجية خاصة منها تلك المتعلقة بدعم الميزانية لتفادي الضغوطات التي يمكن أن تترتب عنها والمتثلة خاصة في الاقتراض من السوق العالمية أو في امتصاص السيولة الموجودة بالسوق المالية الداخلية.

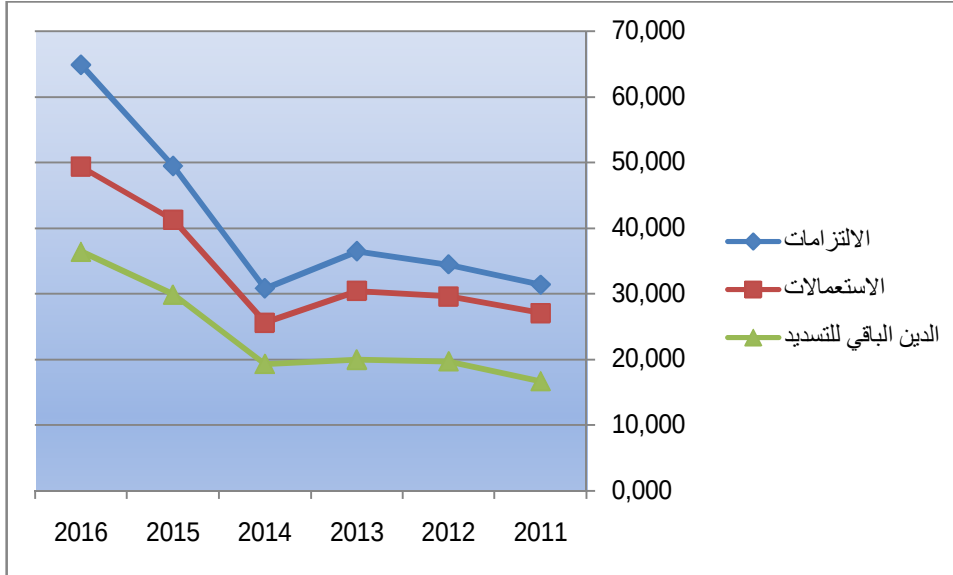
ب- هشاشة الدين العمومي الخارجي

يعتبر تضخم المديونية وتطور هيكلتها من حيث مصادر القروض وشروط إبرامها وتزايد اللجوء إلى السوق المالية العالمية من أهم العوامل التي من شأنها أن تزيد من هشاشة الدين العمومي الخارجي.

1- تطور مؤشرات المديونية

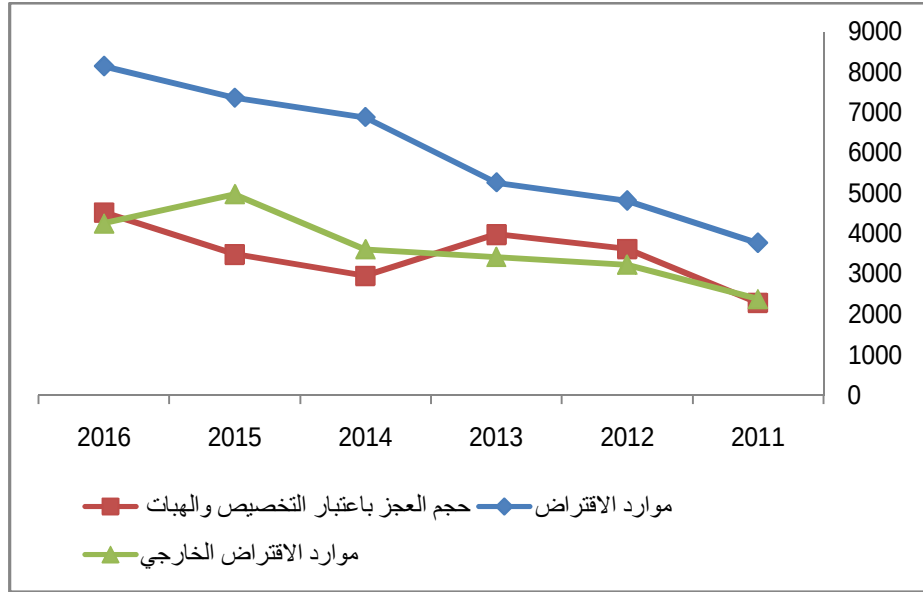
أشارت التقارير السنوية للقدرة على الأداء لمهمة المالية للسنوات السابقة إلى أن ارتفاع نسبة الدين العمومي الخارجي مقارنة بإجمالي الدين العمومي إلى أكثر من 50 % من شأنه أن يؤثر على استدامته وإلى ضرورة التقليل منه كي لا يصبح عبئاً على الدولة.

واستنادا إلى معيار الأنتوساي 5411 حول مؤشرات الدين العمومي⁽¹⁾ الذي يمكن من تقييم مدى هشاشته تبين أن المديونية بلغت مستويات مرتفعة خاصة ابتداء من سنة 2015، ويبرز الرسم البياني التالي تطور أهم المؤشرات المتعلقة بالدين العمومي الخارجي والمتمثلة في الالتزامات والاستعمالات والدين الباقي للتسديد خلال الفترة 2011-2016 :



بلغ الدين العمومي الخارجي 36.413,400 م.د في سنة 2016 وحوالي 46.644 م.د في سنة 2017. وبالرغم من توقع تراجع اللجوء للاقتراض الخارجي بداية من سنة 2015 ضمن الميزان الاقتصادي لسنة 2013 فإنه ارتفع بقيمة 8,76 نقطة مقارنة بالسنة المذكورة. وبلغت نسبة تطور نسبة التداين ما معدله 17 نقطة خلال الفترة 2011-2016 ليبلغ حوالي 62 % في سنة 2016. ويعود ذلك إلى اللجوء المتزايد للاقتراض الخارجي بهدف الحفاظ على التوازنات العامة من حيث عجز الميزانية وميزان الدفوعات خاصة في ظل الظروف الاقتصادية التي شهدتها البلاد خلال السنوات الأخيرة. كما ساهم في هذا اللجوء تراجع تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة والتي تشكل بديلا للتداين سواء لتمويل عجز الميزان الجاري أو لتمويل الاقتصاد إلى 27,5 % من جملة التمويل الخارجي متوسط وطويل الأجل في سنة 2016 مقابل معدل سنوي قدره 46,2 % خلال الخماسية 2006-2010. ويبين الرسم التالي تطور عجز ميزانية الدولة وموارد الاقتراض بالمليون دينار خلال الفترة 2011-2016 :

⁽¹⁾ تمت مقارنة المستويات الدنيا المعتمدة من طرف صندوق النقد الدولي والمنظمة الدولية لتخفيف الديون بخصوص الدول الناشئة بالمؤشرات التي بلغتها تونس.



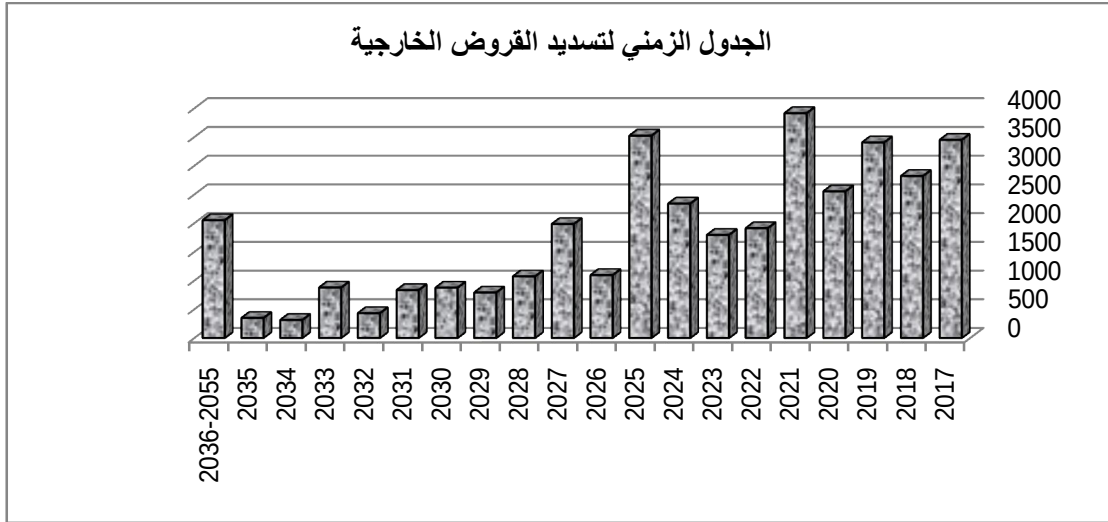
ويقوم صندوق النقد الدولي دورياً بتقييم هشاشة ديون البلدان النامية استناداً إلى جملة من المؤشرات، وتستند الجهات المانحة إلى تقارير هذا الصندوق لتقييم الوضعية الاقتصادية والمالية للبلد المعني وإقرار شروط إسناد القروض. وأكد هذا الأخير⁽¹⁾ على أنه في صورة تخطي المديونية العمومية عتبة 60 % يجب القيام بتحليل أكثر دقة للحد من المخاطر المتعلقة بالإفراط في المديونية والاعتماد على مجموعة أكبر من المؤشرات.

واستناداً إلى هذا التصنيف، فاق مؤشر نسبة التداين العمومي ومؤشر حجم الديون العمومية مقارنة بجملة الموارد المستويات الموصى بها، ومن شأن هذا الوضع أن يؤثر على التوازنات المالية للبلاد وعلى العبء المحمول على الأجيال القادمة.

وتبين من المعطيات المستقاة من منظومة سياد أن تسديد القروض المبرمة إلى غاية 31 ديسمبر 2016 سيتواصل إلى سنة 2055، ويبين الرسم الموالي توزيع الالتزامات بعنوان القروض الخارجية إلى موفى 2016 :

⁽¹⁾ تقرير صندوق النقد الدولي لسنة 2016 حول الإجراءات التي يجب اتخاذها لعودة الانتعاش الاقتصادي العالمي..

د.م



كما أن ميزانية الدولة ستواجه ضغوطات خاصة خلال سنتي 2021 و2025 تتمثل في تسديد ما يعادل ألف مليون دولار بعنوان كل سنة. ومن شأن هذا الوضع أن يحدّ من هامش الحرية في اختيار تاريخ الاستحقاق بالنسبة إلى قروض السوق المالية العالمية المزمع إصدارها خاصة في ظل تواتر اللجوء للاقتراض منها منذ سنة 2012.

وأكدت تقارير القدرة على الأداء للإدارة العامة للدين والتعاون الدولي للسنوات من 2014 إلى 2017 على أن التقليل من مخاطر التداين الخارجي يتطلب التخفيض في مناب الدين الخارجي وتنويع عملات التداين والتخفيض من نسب الفائدة المرتبطة بالقروض ذات نسب الفائدة المتغيرة والتمديد في فترة السداد.

فقد بلغ مناب الدين العمومي الخارجي والدين الخارجي بنسبة فائدة متغيرة على التوالي 65 % و 24 % علما بأن الأسقف التي وقع تحديدها لسنة 2016 كانت على التوالي في حدود 50 % و 16 %. ويعود ذلك خاصة إلى تضاعف قروض السوق المالية العالمية بحوالي ثلاث مرات مقارنة بسنة 2011 لتبلغ 12.239,300 م.د سنة 2016 وارتفاع القروض متعددة الأطراف من 7.381,600 م.د سنة 2011 إلى 18.153 م.د سنة 2016⁽¹⁾.

كما بلغ معدل مدة سداد القروض 7,39 سنة في 2016 مقابل 8,9 في 2011. ويعود ذلك إلى تدهور التقييم السيادي الذي أدى إلى إبرام قروض بالسوق المالية العالمية تراوحت مدة سدادها بين 5 و10 سنوات.

(1) من أهم المقرضين الذين يعتمدون نسبة الفائدة المتغيرة خلال الفترة 2011-2016: صندوق النقد الدولي (3.503,300 م.د) والبنك الدولي (3.170,900 م.د) والبنك الإفريقي للتنمية (2.969,600 م.د)

وبلغ مؤشر إعادة التمويل ومؤشر إعادة التسعير⁽¹⁾ مستويات دون المأمول حيث بلغت نسبة إعادة تمويل القروض لسنة واحدة 9 % سنة 2016 وهو ما يمثل 3.451 م.د متجاوزة بذلك النسبة التي وقع ضبطها في حدود 8 % . كما أنه ابتداء من سنة 2016 أصبح مؤشر إعادة التسعير (5,49 سنة) أقل من المستوى المرجو (6 سنوات). ويفسر ذلك بتراكم المبالغ المستحقة للدين الخارجي خلال السنوات الأخيرة من ناحية وبتنامي القروض الخارجية ذات نسبة فائدة متغيرة من ناحية أخرى.

وساهمت هذه الوضعية في تدهور التقييم السيادي لتونس الذي تراجع من BBB مع آفاق سلبية في بداية 2011 إلى BB - مع آفاق سلبية في موفى 2016 ثم إلى B + مع آفاق مستقرة سنة 2017 حسب وكالة فيتش. وبالرغم من التخفيضات المتتالية لهذا التقييم بسبب تراجع الاستثمار ونسبة النمو وتضخم المديونية وتأثير ذلك على مناخ الأعمال⁽²⁾، فإنه لم يتم التوصل إلى تحسين مؤشرات المديونية.

وأمام تفاقم المديونية الخارجية تدعو الدائرة إلى ترشيد اللجوء إلى التداين الخارجي من خلال مزيد تعبئة الموارد الذاتية وتفعيل آليات تمويل جديدة وتنشيط السوق الثانوية.

وأفادت وزارة المالية في ردها بأن تحسين مؤشرات المديونية مرتبط أساسا بتحسين عجز الميزانية والنمو واستقرار الدينار تجاه عملات التداين وعجز الميزان الجاري وأنه يتعين في هذا الإطار بعث إطار قانوني جديد للدين العمومي يساهم في حسن تنفيذ إستراتيجية التداين من جهة والحد من كلفته من جهة أخرى.

2- قروض السوق المالية العالمية

بلغت قروض السوق المالية العالمية 12.239,3 م.د في موفى سنة 2016 وهو ما يمثل حوالي 34 % من القروض الخارجية. وتوزعت بين 81 % قروض مضمونة (بضمان الوكالة اليابانية للتعاون الدولي والحكومة الأمريكية وقطر) و 19 % قروض غير مضمونة.

ومقارنة بالقروض الثنائية والقروض متعددة الأطراف الموجهة لدعم الميزانية تعتبر كلفة الاقتراض من السوق المالية العالمية مشطّة حيث فاقت هذه المصاريف بخصوص القرض بضمان الوكالة اليابانية للتعاون الدولي نسبة 13 % من قيمة القرض⁽³⁾.

(1) مؤشر إعادة التسعير (durée moyenne de refixation) يتم احتسابه من خلال قسمة مجموع ((أصل الدين الثابت * مدة سداد كل المبلغ + أصل

الدين المتغير)/قائم الدين العمومي)

(2) حسب تقارير وكالة فيتش بخصوص التقييم السيادي الممنوح لتونس.

(3) في إطار قروض السوق المالية العالمية يتم تسديد معالم مختلفة إلى جانب الفائدة على غرار أتعاب المستشار القانوني وعمولة البنوك المنظمة المتخصصة في إيجاد مستثمرين في القروض السيادية (Banques arrangeuses) ومعلوم للضمان (بالنسبة للسوق اليابانية) ومصاريف التنسيق بين البنوك المنظمة، والرسوم المتعلقة بالتسجيل والقبول بالبورصة (بالنسبة لقرض سنة 2012 بضمان قطر).

وساهم تراجع التقييم السيادي لتونس في ارتفاع كلفة الاقتراض من السوق المالية العالمية حيث بلغ معدل نسبة الفائدة بخصوص القروض الرقاعية المضمونة 2,0492 % خلال الفترة 2011-2016 في حين بلغت فائدة القرض الرقاعي غير المضمون الصادر في سنة 2015 ما نسبته 5,75 %.

وتقتضي أفضل الممارسات الدولية التأكد من الحفاظ على التقييم السيادي⁽¹⁾ قبل انطلاق عملية الإصدار. إلا أن إصدار القرض الرقاعي في 17 فيفري 2017 تزامن مع تراجع هذا التقييم (بتاريخ 3 فيفري 2017) والذي انتقل من BB - مع آفاق سلبية إلى B + مع آفاق مستقرة.

وبلغ معدل مدة إصدار القروض الرقاعية بضمان الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (الجاياكا) 10 سنوات خلال الفترة 2011-2016 مقابل 15,83 سنة قبل سنة 2011 وكان معدل مدة إصدار القروض الرقاعية بضمان الحكومة الأمريكية في حدود 6,33 سنة خلال الفترة 2011-2016 مقابل 16,67 سنة قبل سنة 2011.

وتدعو الدائرة في هذا الإطار إلى ضرورة ترشيد الاقتراض من السوق المالية العالمية والحد من كلفتها نظرا لصيغة تسديدها الذي يتم دفعة واحدة مما من شأنه أن يعرض الدولة إلى مخاطر إعادة التمويل.

ج- التصرف في المخاطر المتعلقة بالدين العمومي الخارجي

تنص "المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام" على ضرورة التخفيف من المخاطر المتعلقة بهيكل الدين العمومي من خلال تعديلها مع الأخذ في الاعتبار تكلفة هذا التعديل. ونص الأمر عدد 2856 لسنة 2011 المؤرخ في 7 أكتوبر 2011 على إحداث مصلحة تعنى بالمخاطر صلب الإدارة العامة للدين وعلى استعمال الأدوات المالية الحديثة للتخفيف من كلفة التداين الخارجي. وشملت الإخلالات في هذا الشأن التصرف النشط في الدين الخارجي ومحدودية عمليات رسكلة القروض المبرمة في إطار التعاون الثنائي.

⁽¹⁾ التقييم السيادي أو التصنيف الائتماني يعبر عن رأي محلل متخصص أو مؤسسة متخصصة في الملاءمة الائتمانية للدولة: وهو مقياس لتقدير مدى قدرة الجهة المقترضة على الوفاء بالتزاماتها تجاه المقرضين ودرجة المخاطر المالية التي تواجهها.

1- التصرف النشط في الدين العمومي الخارجي

أكد الميزان الاقتصادي لسنة 2013 والتقارير السنوية للقدرة على الأداء للسنوات من 2014 إلى 2017 على أهمية إرساء ودعم آليات التصرف النشط في الدين العمومي الخارجي. وأكدت الاتفاقية الإطارية للأدوات المشتقة المؤرخة في 28 مارس 2003 وكذلك ملحقها المبرم في 11 ماي 2009 بين البنك الدولي للانشاء والتعمير والدولة التونسية⁽¹⁾ على ضرورة إرساء إدارة أفضل للمخاطر المتعلقة بتغير أسعار صرف العملات وأسعار الفائدة المرتبطة بقروض البنك الدولي وتحسين التصرف فيها.

كما نصت اتفاقيات قروض البنك الدولي والبنك الإفريقي للتنمية خلال الفترة 2011-2016 على استعمال أدوات تغطية المخاطر. غير أن عمليات التغطية اقتصرت إلى غاية سبتمبر 2017 على مقايضة أسعار الفائدة المتغيرة بأسعار فائدة ثابتة.

1-1 تثبيت نسبة الفائدة

تقوم الإدارة العامة للدين بمتابعة تطورات نسبة فائدة الائتمان (taux de swap) ونسبة الفائدة المرجعية على السوق المالية العالمية بمساعدة تطبيق Thomson Reuters لاتخاذ قرارات التثبيت. وإلى غاية سبتمبر 2017 اقتصرت عمليات التغطية على قروض البنك الدولي والبنك الإفريقي للتنمية بالرغم من تنصيب الاتفاقية الإطارية على إمكانية تغطية قروض المقرضين الآخرين لدى البنك الدولي مع توظيف عمولات إضافية لفائدته. وأفادت الوزارة أنه يتم العمل في إطار مفاوضات على تحسين الاتفاقيات المذكورة.

وساهم طول آجال الإجراءات الإدارية بين وزارة المالية المكلفة باتخاذ قرار التثبيت ووزارة التنمية باعتبارها المخاطب الوحيد للممول الأجنبي في الحد من جدوى عمليات التثبيت نتيجة ارتفاع في نسب الفائدة العالمية. وتعلق الأمر بطلب تثبيت 6 قروض للبنك الإفريقي للتنمية بمبلغ جملي قدره 675,47 مليون أورو حسب المراسلة عدد 426 الموجهة لوزارة التنمية بتاريخ 20 ماي 2013 قبل إرجاء العملية بتاريخ 4 جويلية 2013 بسبب عدم استكمال إجراءات عملية التثبيت.

وتوصي الدائرة بضرورة وضع آليات للتنسيق بين الأطراف المتدخلة وإدارة المفاضلة بين التكلفة والمخاطر بهدف تطوير التصرف في المخاطر.

⁽¹⁾ القانون عدد 61 المؤرخ في 4 أوت 2003 المتعلق بالموافقة على الاتفاق الإطارية للأدوات المشتقة المبرم بواشنطن بين الجمهورية التونسية والبنك الدولي للانشاء والتعمير بتاريخ 28 مارس 2003 والقانون عدد 60 المؤرخ في 31 جويلية 2009 المتعلق بالموافقة على ملحق الاتفاق الإطارية للأدوات المشتقة المبرم بين الجمهورية التونسية والبنك الدولي للانشاء والتعمير.

2-1 تغطية مخاطر الصرف

تتأتى مخاطر الصرف خاصة من ارتفاع سعر العملة مقارنة بالدينار مما ينجر عنه تضخم في حجم الدين العمومي الخارجي من جهة وارتفاع كلفته من جهة أخرى. ويتوزع الدين العمومي الخارجي حسب العملات في موفى 2016 بين ما يعادل على التوالي 11.583 م.د بالدولار و 14.569 م.د بالأورو و 5.024 م.د باليان الياباني وذلك دون اعتبار الدين المبرم بحقوق السحب (ما يعادل 3.676 م.د).

وجاء بالميزان الاقتصادي لسنتي 2014 و 2016 أن تفاقم العجز الجاري والنقص الاستثنائي للاحتياطي من العملة⁽¹⁾ تسبب في تراجع سعر صرف الدينار إزاء أهم العملات مما أدى إلى تطور حجم الديون الخارجية.

وبالرغم من تأكيد وثيقة استراتيجية الدين على أن الأورو يعتبر العملة الأكثر استقرارا فقد تطورت الالتزامات بالدولار خلال الفترة 2011-2016 بنسبة 26,48 % مقابل 12,03 % بالنسبة للأورو .

وانجر عن تدهور الدينار سنة 2016 خاصة أمام أهم العملات الأجنبية وهي اليان الياباني والدولار والأورو بما نسبته على التوالي 18 % و 14 % و 10 % ارتفاع في حجم الدين العمومي الخارجي بما قيمته 3.890 م.د وهو ما يمثل 13 % من حجم هذا الدين لسنة 2015. وتؤكد الدائرة على اتخاذ الإجراءات اللازمة للحد من مخاطر الصرف وذلك من خلال المفاضلة بين العملات حسب مدى استقرار كل منها في حافظة الديون.

وتضمن برنامج الإصلاحات للفترة 2016-2020 إحداث وكالة الدين والخزينة وتمكينها من المقومات الضرورية لاعتماد التقنيات المعمول بها عالميا في مجال التصرف النشط في الدين العمومي وذلك قصد تحسين التصرف في المخاطر. وبالرغم من أهمية هذا الإجراء فإنه لم يتم إلى موفى سنة 2017 تفعيله.

2- رسكلة الديون العمومية

تتمثل رسكلة الديون العمومية في تحويل جزء منها إلى استثمارات أجنبية مباشرة تخصص لتمويل مشاريع تنموية بغرض تخفيف وطأتها على المالية العمومية وتدعيم مجهود التنمية. وتبين من

⁽¹⁾ بلغ مستوى احتياطي تونس من العملة 9,740 مليون دينار أو ما يعادل 94 يوم توريد في تاريخ 25 أكتوبر 2012 أقل من مستوى الاحتياطي لسنة 2011 والبالغ 113 يوم توريد .

خلال فحص ملفات الديون أنه تم خلال الفترة 2011-2016 تحويل 145 مليون أورو إلى مشاريع تنموية أي ما يمثل 1 % من الدين العمومي الخارجي في سنة 2016.

وتمثلت هذه العمليات في رسكلة قسطين من الديون الألمانية بمبلغ جملي قدره 60 مليون أورو وقسط بمبلغ 60 مليون أورو من الديون الفرنسية وفي إبرام اتفاق لرسكلة قسط بمبلغ 25 مليون أورو من الديون الإيطالية لتمويل مشاريع تنموية.

وبلغت نسبة سحب القسط الأول للاتفاقية المبرمة مع ألمانيا والقسط الثاني المبرم في موفى 2017 على التوالي 54 % 47 % وذلك في موفى 2017 علما بأنه في صورة الإخلال بأجال السحب المضبوطة تباعا بتاريخ 30 جوان 2020 و 30 جوان 2021 يتوجب التسديد الفوري لكامل المبلغ.

أما بخصوص اتفاقية الرسكلة المبرمة مع فرنسا بتاريخ 22 جانفي 2016 لتمويل مستشفى متعدد الاختصاصات في قفصة فقد كانت نسبة السحب في حدود 7 %، ولم يتم تحديد المشاريع المعنية برسكلة الديون تجاه إيطاليا إلا في موفى 2018 علما أنه تم إمضاء الاتفاقية بتاريخ 18 ماي 2015.

وتدعو الدائرة إلى اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحسن استغلال الموارد المتأتية من القروض المرسكلة من خلال التسريع في نسق السحوبات بعنوانها.

II- استعمال موارد الاقتراض الخارجي

بلغت الالتزامات بعنوان الاقتراض الخارجي خلال الفترة 2011-2016 ما يناهز 38.542 م.د. استأثرت منها قروض دعم الميزانية بحوالي 27.545 م.د وتعلق الباقي بالقروض الخارجية الموظفة. وشملت النقائص إعداد البرامج والمشاريع الممولة عن طريق القروض الخارجية ومتابعتها وتنفيذها ونتائج الإصلاحات المتفق عليها.

أ- إعداد البرامج والمشاريع الممولة بقروض خارجية ومتابعتها

شابت مرحلة الإعداد نقائص شملت تخطيط البرامج الإصلاحية المرتبطة بقروض دعم الميزانية وجاهزية المشاريع الممولة بموارد الاقتراض الخارجي ومتابعة تنفيذها.

1- قروض دعم الميزانية

يتطلب حسن تخطيط برامج الإصلاحات المرتبطة بقروض دعم الميزانية وجود مخططات التنمية والقيام بدراسات تحليلية تضبط طبيعة الإصلاحات والإمكانيات اللازمة لتجسيما وتقييم مردوديتها وأثرها. وأفضى النظر في ملفات إعداد عينة من اتفاقيات قروض دعم الميزانية شملت 13 اتفاقية قرض تم إبرامها بما قيمته 17.405 م.د وهو ما يمثل نسبة 63 % من قيمة الاتفاقيات المبرمة خلال الفترة 2011-2016 إلى وجود نقائص شابت أساسا التخطيط الاستراتيجي وتصميم البرامج.

ففي غياب مخطط للتنمية للفترة 2011-2016 تم إعداد برامج الإصلاحات المرتبطة بقروض لدعم الميزانية في مستوى وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي لفترات تنفيذ لا تتعدى السنتين. وساهم التأخير بعشرة أشهر في المصادقة على مخطط التنمية 2016-2020 من طرف مجلس نواب الشعب في غياب المرجعية الاستراتيجية لبرامج الإصلاحات، حيث لم تتم تلك المصادقة إلا بتاريخ 12 أبريل 2017.

كما لوحظ بخصوص القرض المبرم في جوان 2011 لدى البنك الإفريقي للتنمية أن برنامج "دعم الحوكمة والتنمية الشاملة" المتعلق به تم تصميمه على ضوء التوجهات الاستراتيجية المضمنة بمخطط التنمية للفترة 2007-2011. كما تم إعداد برامج الإصلاحات لسنوات 2012 و 2015 و 2016 الممولة من طرف نفس البنك بالاستناد إلى استراتيجيات "مؤقتة"⁽¹⁾.

ولم تكن فترات التنفيذ التي تم ضبطها عند إعداد البرامج والتي تراوحت بين 12 شهر و 48 شهر كافية للجهات المعنية بالتنفيذ للايفاء بالتزاماتها مع الممولين. فقد لوحظ أن روزنامة التنفيذ لم تكن في أغلب الأحيان متلائمة مع طبيعة الإصلاحات المطلوبة مما ترتب عنه تأجيل التنفيذ. فعلى سبيل المثال تطلب تنفيذ مقتضيات 17 إجراء إصلاحي تعلقت بقرض لدعم الميزانية لسنة 2011 إعادة إدراج أغلبها في اتفاقيات قروض برامج الإصلاحات للسنوات اللاحقة.

وخلافا لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 16 المؤرخ في 13 مارس 2001 والمتعلق بإعداد مشاريع وبرامج التنمية ومتابعة إنجازها لم تتول الوزارات المعنية ببرامج الإصلاحات مد كل من وزارتي المالية والتنمية والاستثمار والتعاون الدولي بجملة الدراسات المتعلقة بهذه البرامج، ومقابل ذلك ظل إعداد البرامج خاضعا إلى تخطيط سنوي تتولى الوزارات في إطاره تقديم برامجها التنموية وفق الحاجيات التي يتم ضبطها مع الممولين.

(1) وثيقة الاستراتيجية "المؤقتة" للفترة 2012-2013 ووثيقة الاستراتيجية "المؤقتة" للفترة 2014-2015.

ومن جهة أخرى، لوحظ أنه يتم التركيز خلال الجلسات التي تجمع بين الجهات المعنية بالتنفيذ والجهات الممولة أساساً على مناقشة الشروط المالية للقرض دون التطرق إلى مضمون الإصلاحات وجدوى وأجال تنفيذها.

فقد لوحظ أنّ محاضر التفاوض مع البنك الإفريقي للتنمية بخصوص قروض "دعم الحوكمة والتنمية الشاملة" و"التنمية الجهوية وخلق مواطن الشغل" و"سياسات التنمية المتعلقة بالحوكمة وخلق الفرص ومواطن الشغل" لا تتضمن ما يفيد التطرق إلى هذه المسائل وهو ما يحد من دور الوزارات المعنية في التأكد من قابلية الإصلاحات للتطبيق والجدوى من تنفيذها وفي الإشراف المباشر على تجسييمها.

كما لم يتم عرض أغلب برامج الإصلاحات على أنظار جلسات عمل وزارية أو مجالس وزارية وذلك قبل اعتمادها بصفة نهائية، وعلاوة عن تعميق النظر في محتوى الإصلاحات المقترحة تمثل مصادقة هذه المجالس ضماناً لحسن تطبيقها والالتزام بها من طرف مختلف المتدخلين.

وأظهرت نتائج تنفيذ برنامجي الإصلاحات مع صندوق النقد الدولي نقصاً في دقة ضبط الفرضيات التي يتم على أساسها تحديد النتائج المرتقبة ضمن الإطار المنطقي حيث تمّ وضع نسب نموّ منتظرة تبين فيما بعد عدم القدرة على بلوغها. فقد لوحظ في خصوص القرض المتعلق ببرنامج "الاستعداد الائتماني" أنّه تمّ وضع فرضيات غير دقيقة حيث لم تتجاوز خلال سنوات 2013 و2014 و2015 نسب النموّ بالأسعار القارة 2,3 % و2,3 % و1 % في حين حدّدت التقديرات على التوالي بنسبة 4 % و4,5 % و5 %. وشهدت السنة الأخيرة لتنفيذ البرنامج تفاقم عجز الميزان الجاري الذي بلغ 9 % من الناتج المحلي الإجمالي مقابل هدف تمّ ضبطه مع الصندوق في حدود 5 %.

وقصد ضمان نجاعة استعمال قروض دعم الميزانية تدعو الدائرة وزارة التنمية إلى وضع فرضيات أكثر واقعية والنظر في فرضيات بديلة تمكّن من تعديل محتوى الاتفاقيات التي تمّ الانطلاق في تنفيذها وذلك على ضوء المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تطرأ خلال مدة التنفيذ.

2- القروض الخارجية الموظفة

شاب إعداد المشاريع الممولة كلياً أو جزئياً بموارد خارجية موظفة نقائص تمثلت أساساً في عدم استكمال الدراسات وإجراءات التصفية العقارية قبل اقتراح المشروع للتمويل، فلئن اقتضى منشور الوزير الأول سالف الذكر ضبط مكونات كلّ المشاريع وإعداد كلّ الدراسات الخاصّة بإنجازها

والقيام بأعمال التصفية العقارية قبل اقتراحها للتمويل فقد اتّضح عدم التقيد بهذه المقتضيات عند برمجة بعض المشاريع على غرار تلك المتعلقة بتعصير الطرقات وبناء السدود.

ولم يتسم إعداد المشاريع دوماً بالدقة اللازمة ممّا أدى أحياناً إلى تغيير المكونات الأصلية للمشروع. فقد تبين عدم جاهزية الدراسات الخاصة بمشروع تعصير الطرقات (المرحلة الأولى)⁽¹⁾ في مستوى تونس الكبرى عند المصادقة على اتفاقية التمويل في سنة 2011، وترتب عن ذلك عدول وزارة التجهيز والإسكان عن إنجاز محول باب سعدون نظراً لمعارضة لجنة القيادة وبعض الأطراف المتدخلة والتي اعتبرت أنّ للمشروع تأثيرات سلبية على المعالم الأثرية والتاريخية المحيطة به.

أمّا بخصوص مشروع الطرقات ذات الأولوية (المرحلة الخامسة)⁽²⁾ الذي يشمل بناء محولات وطرقات داخلية بتونس الكبرى وبعده ولايات وكذلك طرقات حزامية ببعض المدن الكبرى لربط الطرقات الوطنية دون المرور بها، فقد لوحظ تأخير في إنجاز عدد من مكونات المشروع على غرار محول المخرج الغربي للعاصمة الذي كان يفترض انطلاق أشغاله خلال شهر أفريل 2014، غير أنّه لم ينطلق إلاّ خلال شهر ماي 2015 وذلك بسبب عدم استكمال الدراسات الفنية ولا ارتباط المشروع بمد خط الشبكة الحديدية السريعة، وجاء برد وزارة المالية أنّه تمّ القيام بأخر عملية سحب في 15 مارس 2018 بمبلغ 3 مليون أورو ممّا يرفع جملة السحوبات إلى 103 مليون أورو وحدد آخر أجل للسحب في 30 أفريل 2018.

كما تمّ تغيير تركيبة مشروع ربط سدّي الهوارب وسيدي سعد⁽³⁾ وذلك باقتراح وزارة الفلاحة والموارد المائية إنجاز آبار وإحداث مناطق سقوية في بعض المناطق القريبة على غرار ما تمّ إنجازه بخصوص 3 آبار بمنطقة "أولاد خليف"، ويؤثر تغيير تركيبة المشروع على هيكلته تمويلية وأجال إنجازه، كما يؤدي إلى الترفيع من كلفة القرض خاصة من حيث عمولات التعهد.

وأكدّ المنشور سالف الذكر على ضرورة تصفية المسائل العقارية قبل اقتراح المشروع للتمويل نظراً إلى الأجال التي تستغرقها هذه العملية، إلاّ أنّ أشغال التصفية العقارية تنطلق في أغلب الحالات بعد إبرام اتفاقية القرض ممّا انجرّ عنه الرفع من كلفة المشاريع خاصة في ظل نسق نموّ الأسعار خلال السنوات الأخيرة.

(1) تمّ تمويل المشروع من قبل البنك الأوروبي للاستثمار في حدود 163 م. أورو أي بنسبة 50 %.

(2) اتفاقية قرض بتاريخ 27 نوفمبر 2008 مع البنك الأوروبي للاستثمار بمبلغ قدره 110 مليون أورو أي ما يعادل حوالي 196 م د لتمويل مشاريع ذات أولوية من

الطرقات والجسور تبلغ تكلفتها الجمالية 392 م. د..

(3) تمّ تمويل المشروع من طرف البنك الإسلامي للتنمية ويتعلق بإنجاز قناة بطول 25 كلم وإنجاز محطة ضخّ بسد الهوارب وربطها بالقناة..

وساهمت الإشكاليات العقارية في تعطل إتمام مكونات مشروع الطرقات ذات الأولوية المذكور على غرار وصلة ربط الطريق الوطنية عدد 1 ببرج السدرية بالطريق السيارة ومنعرج قرمبالية وتعصير الطريق الوطنية رقم 5 وهو ما ساهم في التمديد في آخر أجل للسحب من القرض إلى غاية 31 ديسمبر 2017.

ولئن تمّ تحديد تاريخ آخر أجل لسحب القرض المتعلق بمشروع ربط سدّي الهوارب وسيدي سعد بثلاث سنوات بداية من سنة 2014 فإنّ نسبة السحب بلغت 34 % في موفى شهر جانفي 2018 وذلك نتيجة لعدم القيام بالتصفية العقارية. ومن شأن ذلك أن يعرض اتفاقية القرض للإلغاء من طرف البنك الإسلامي للتنمية.

كما ساهم عدم جاهزية الدراسة الفنية وطول إجراءات الانتزاع عند إنجاز سد سراط بالكاف⁽¹⁾ في تعطيل الأشغال لمدة 41 شهرا وهو ما ترتب عنه زيادة في كلفة بناء السد بقيمة 19 م.د. وذلك نظرا لتحسين كلفة نقل المواد الأولية للأشغال نتيجة عدم حصول المقاول على تراخيص استغلال مقطع مواد الخرسانة المدكوكة. ولئن تمّ إنجاز السد بنسبة 99 % إلا أنّ المتوفورات المتبقية بالقرض لم تكف لإتمام إنجاز المشروع ولم يتم خلاص مستحقات المقاول علما بأنّ إنجاز المنطقة السقوية حول السد مرتبطة باستكمالها.

وقد أفادت وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري بأنّ إنجاز الدراسة الخاصة بهذا المشروع شهدت تأخيرا ناهز 14 شهرا وهو ما ترتب عنه اعتماد المقاول على معطيات غير رسمية ونهائية مما انجرّ عنه خلل في سير الأشغال وذلك في غياب كلّ من ملف التصميم وكراس الشروط الفنية والدراسة الفنية المفصلة.

وتبين عدم قابلية مشروع المنطقة السقوية على وادي سراط الممول من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (8,5 م.د) وصندوق أبوظبي للتنمية (6,1 م.د) للإنجاز إذ اتضح بعد الدراسات الأولية عدم توفر الموارد المائية الكافية لري كل المنطقة المقترحة وهو ما تطلب إعادة تصور المشروع بناء على وفرة المياه والاتفاق على إنجاز 4500 هكتار بكلفة 43 م.د. وأدى ذلك إلى التأخير في الإنجاز بأربع سنوات⁽²⁾.

⁽¹⁾ تمّ تمويل المشروع بمقتضى الاتفاقية المبرمة في 15 مارس 2004 بين حكومة الجمهورية التونسية والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي والمتعلقة بالقرض المسند لفائدة الجمهورية التونسية والبالغ 12 م.د كويتي وبمقتضى اتفاقية القرض المبرمة في 2 أكتوبر 2005 بين حكومة الجمهورية التونسية وصندوق أبوظبي للتنمية والمتعلقة بالقرض المسند لفائدة الجمهورية التونسية والبالغ 55,095 مليون درهم إماراتي.

⁽²⁾ انطلق المشروع في سنة 2005 على أساس إنجاز منطقة سقوية على سد سراط تغطي مساحة 3100 هكتار غير أنه وبطلب من الجهة خلال سنة 2009 تم الاتفاق على توسيع المنطقة السقوية إلى 8000 هكتار.

كما أنّ التأخير في إعداد الوثيقة الإطارية المتعلقة بسياسة التعويض لاقتناء العقارات لفائدة مشروع تعصير الطرقات (المرحلة الأولى) أدى إلى عدم استيفاء شروط السحب الأولي والذي لم يتمّ إلاّ في شهر أفريل 2014 وهو ما ترتب عنه خلاص الكشوفات من جوان 2012 إلى أفريل 2014 على ميزانية الدولة بمبلغ قدره 66,3 م.د.

وفضلا عن عدم تحقيق أهداف بعث هذه المشاريع يؤدي التصرف على هذا النحو إلى الرفع من كلفتها. وتؤكد الدائرة على حسن إعداد الدراسات وذلك لضمان التقيد باتفاقيات القروض عند الإنجاز.

3- متابعة البرامج والمشاريع

تنصّ اتفاقيات قروض دعم الميزانية على أن تتولى وزارة التنمية مهمة قيادة البرامج ومتابعة التنفيذ وإعداد تقارير دورية حول تقدم الأشغال. غير أنّ نظام المتابعة المعتمد من طرف هذه الوزارة لم يضمن شمولية المعطيات المتعلقة بتنفيذ الإصلاحات.

فقد اقتصر أعمال المتابعة في هذا المجال على تنفيذ الجزء المتعلق بشروط صرف الأقساط حيث أشارت أغلب التقارير الصادرة عن الجهات المانحة حول تنفيذ ونهاية الأشغال إلى أنّ غياب المتابعة بعد صرف القروض ساهم بقسط كبير في ضعف أداء البرامج. ولوحظ على سبيل المثال أنّ متابعة مصفوفة برامج الإصلاحات مع البنك الإفريقي للتنمية خلال الفترة 2011-2016 شملت فقط 46 إصلاحا من جملة 84 إصلاح. كما أنّ متابعة برنامج "دعم التنافسية الاقتصادية" شمل فقط 15 إصلاحا⁽¹⁾ من جملة 39 إصلاح.

وتنصّ اتفاقيات القروض على تكليف وزارة التنمية بإعداد تقارير دورية حول تنفيذ البرامج وتقارير نهاية الأشغال وإرسالها للجهات المانحة غير أنه لا يتمّ إعداد هذه التقارير. كما أنه وخلافا لمقتضيات الفصل 22 من الأمر الحكومي عدد 1164 لسنة 2016 المؤرخ في 10 أوت 2016 والمتعلق بتنظيم وزارة التنمية لم يتمّ القيام بدراسة وتقييم برامج الإصلاحات التي تمّ تنفيذها والآثار المترتبة عنها خاصة فيما يتعلق بتوازنات الاقتصاد الكلي. كما لم تتمّ متابعة تنفيذ برنامج الدعم المالي الائتماني مع صندوق النقد الدولي⁽²⁾ لسنتي 2013 و2016.

⁽¹⁾ تقرير البنك الإفريقي للتنمية حول نهاية الأشغال.

⁽²⁾ موقع الوزارة <http://www.mdici.gov.tn>

وتبعاً لتكليف⁽¹⁾ وزارة التنمية برئاسة لجنة متابعة تقدم تنفيذ الإصلاحات المدرجة ببرنامج "سياسات التنمية المتعلقة بالحوكمة وخلق الفرص ومواطن الشغل"⁽²⁾ وتقييمها واتخاذ التعديلات اللازمة في الغرض، تم إعداد تقرير حول نهاية أشغال البرنامج، وتبين من خلال هذا التقرير أنّ أعمال المتابعة لم تشمل النتائج التي تمّ تسجيلها وتقييم نجاعة تنفيذ الإصلاحات وذلك وفق ما جاء بمراسلة وزير التنمية والاستثمار والتعاون الدولي عدد 2281 بتاريخ 17 نوفمبر 2015 الموجهة إلى المدير الجهوي للبنك الإفريقي للتنمية المكلف بمتابعة شمال إفريقيا.

وفي هذا الخصوص، أشار تقرير البنك الصادر بتاريخ 31 ماي 2018 حول نهاية أشغال البرنامج المذكور إلى ضرورة إعادة النظر في نظام المتابعة المعتمد من طرف هذه الوزارة وتدعيمه وذلك قصد القيام بالمتابعة والتقييم بالطريقة الأمثل للبرامج وقياس الأثر المترتب عنها سواء على مستوى توازنات الاقتصاد الكلي أو على المستوى القطاعي والجهوي.

وبالنظر إلى الدور الموكل إلى مجلس التحاليل الاقتصادية المكلف خاصة بمتابعة تنفيذ السياسات والبرامج والإصلاحات الوطنية وتقييم انعكاساتها واقتراح التعديلات الممكنة في شأنها ومتابعة نتائج الدراسات والتقارير التي تعدّها الهيئات والمؤسسات المختصة، تم توجيه طلب معطيات لهذا الأخير بخصوص الإصلاحات المرتبطة بقروض دعم الميزانية. غير أن الدائرة لم تتلق رداً في الغرض إلى غاية موفى شهر سبتمبر 2018. ويحول التصرف على النحو دون تمكين الدائرة والسلطة التشريعية من متابعة تنفيذ اتفاقيات قروض دعم الميزانية وبرامج الإصلاحات المرتبطة بها.

كما تبين من خلال الردود على طلبات المعطيات الموجهة لعدد من الوزارات والهيئات وجود نقص في متابعة البرامج حيث اقتصرت الأعمال المنجزة في هذا الخصوص على مدّ وزارة التنمية بجداول حول تنفيذ شروط صرف أقساط القروض.

وأفاد المعهد الوطني للإحصاء حول برنامج "دعم الشراكة الاجتماعية والتحول" وبرنامج "دعم الانتعاش الاقتصادي والتنمية الشاملة" أنه لم يكن مشاركا فعليا في البرنامجين المذكورين وأن الأمر اقتصر على المشاركة في لجنة القيادة المحدثة برئاسة الحكومة لتدعيم النفاذ إلى المعلومة في خصوص البرنامج الأول.

(1) مراسلة المدير العام للتعاون الإقليمي عدد 798 بتاريخ 22 أكتوبر 2015 الموجهة إلى المديرية العامة للتقديرات.

(2) المتعلق بالقرض المبرم بين تونس والبنك الإفريقي للتنمية بتاريخ 19 نوفمبر 2015.

وتوصي الدائرة في هذا الخصوص بضرورة تشريك الأطراف المعنية بتنفيذ برامج الإصلاحات سواء في مرحلة الإعداد أو المتابعة أو التقييم وذلك وفق ما تنص عليه الاتفاقيات المبرمة في الغرض بما من شأنه أن يساعد على تحسين نتائج الاقتصاد الكلي وأن يحدّ من اللجوء إلى التدابير الخارجية.

أمّا بخصوص المشاريع الممولة بقروض خارجية موظفة فإن وزارة التنمية لا تتولى في كل الحالات متابعة الإشكاليات المرتبطة بتنفيذ اتفاقيات القروض مع الوزارات القطاعية. كما أنّ تدخلها يركز على الجهة الممولة لتوجيه ملف طلب سحب أو في صورة وجود إشكال يتطلب موافقة الممول. كما لا تتولى الوزارات القطاعية مد وزارة التنمية بالتقارير حول التقدم المادي والمالي للمشروع والتي تعدها الجهات المقرضة في إطار متابعة التنفيذ.

وساهم النقص في متابعة السحوبات مع الجهات المنفذة من قبل وزارة المالية ووزارة التنمية في تفاقم إشكاليات تنفيذ اتفاقيات القروض. فلئن تم في سنة 2011 إحداث الإدارة العامة لمتابعة تأدية النفقات على القروض الخارجية الموظفة فإنه لم يتم تفعيلها إلا في جانفي 2015. وأوكلت إليها مهمة المتابعة والمساندة للوزارات والهيكل لتحسين أدائها بخصوص تأدية النفقات على القروض الخارجية الموظفة. غير أن دورها اقتصر على متابعة تسوية النفقات عبر منظومتي "أدب" و"سياد"(قاعدة المعطيات للتصرف في الدين الخارجي) ولا تتوفر لديها المعطيات حول تنفيذ المشاريع.

وتجدر الإشارة إلى أن عدم اندماج المنظومتين حدّ من نجاعة إجراءات التأشير على سحوبات القروض الخارجية الموظفة وتسجيلها وتسويتها وأثر سلبي على آجال إعداد الحسابات مما أدى إلى التأخير في إصدار قوانين غلق الميزانية علما بأن المنظمات الدولية تؤكد على أهمية الضغط على آجال غلق الميزانية وذلك قصد الرفع من التقييم السيادي للبلاد التونسية. وتدعو الدائرة إلى حث الهيكل المعنية بإنجاز المشاريع على تسوية نفقاتها لتوفير وضعية محاسبية معينة وموثوقة لكلفة المشاريع الممولة بقروض خارجية موظفة وقصد ضمان المتابعة اللازمة واتخاذ القرارات الملائمة وتسريع نسق الإنجاز بما يمكن من التحكم في الكلفة.

كما أنّ الإدارة العامة للتصرف في الدين والتعاون المالي التي عهد إليها مهمة المتابعة والتنسيق لتقييم استعمال القروض لا تتولى بصفة منتظمة مراسلة الوزارات القطاعية لحثها على تحسين نسق السحوبات والنظر في الإشكاليات المرتبطة بتنفيذ التعهدات. واقتصرت أعمالها وفق ما جاء برد هذه الإدارة العامة على إصدار مراسلات للوزارات ومدها بوضعية قروضها مع حثها على اتخاذ الإجراءات اللازمة للتسريع من نسق الاستعمالات دون أن يتبين من خلال الوثائق الممسوكة في الغرض حصول وزارة المالية على وثائق المتابعة التفصيلية للقروض المعنية بالإشكاليات بالإضافة إلى محدودية تدخل وزارة المالية بخصوص تنفيذ اتفاقيات.

ب- تنفيذ البرامج والمشاريع

شملت النقائص في هذا الخصوص أساسا تنفيذ اتفاقيات القروض من حيث آجال صرف أقساط قروض دعم الميزانية وسحب القروض الخارجية الموظفة.

1- قروض دعم الميزانية

وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي خلال الفترة 2011-2016 على منح البلاد التونسية قرضين بما يعادل 9.137 م.د.⁽¹⁾. ويندرج القرض الأول الذي تمّت الموافقة عليه بتاريخ 07 جوان 2013 في إطار "اتفاق الاستعداد الائتماني". أمّا القرض الثاني والمتعلق بتسهيل الصندوق الممدّد فقد تمّت الموافقة عليه بتاريخ 20 ماي 2016.

وفي ما يتعلق بالقرض الأول، بيّنت المقاربة بين الآجال المنصوص عليها بالاتفاقيات لصرف الأقساط والمعطيات المستقاة لدى وزارة المالية تأخيرا في تعبئة الموارد بلغ معدّله 118 يوما وعدم صرف أقساط مراجعات بقيمة 443,602 م.د.⁽²⁾. ويعود ذلك إلى عدم تنفيذ المراجعة 7 و8 من البرنامج رغم التمديد في فترة التنفيذ بمدة 7 أشهر من طرف مجلس إدارة الصندوق⁽³⁾ بتاريخ 11 ماي 2015. وشمل التأخير أساسا تنفيذ الإصلاحات المتعلقة بدفع الاستثمار وتنشيط الشراكة مع القطاع الخاص وإجراءات إنقاذ المؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية والتفليس.⁽⁴⁾ وبلغ التأخير في صرف قسط المراجعة عدد 6 والبالغ 216,757 مليون دولار قرابة 10 أشهر.

أمّا في ما يتعلق بصرف القرض الثاني فقد تأخر تنفيذ المراجعة الأولى والثانية منه على التوالي بتسعة أشهر وبسنة. كما لم يتمّ إلى 30 جوان 2018 تنفيذ المراجعة الثالثة والرابعة علما بأنّ صرف قسطيهما حددا على التوالي في 30 سبتمبر 2017 و31 مارس 2018 وهو ما ترتب عنه عدم صرف ما يعادل 636 مليون دولار⁽⁵⁾. ويعزى هذا التأخير أساسا إلى تعطل الإصلاحات الكميّة والمتمثلة أساسا في التحكم في عجز الميزانية والحدّ من النفقات الجارية وصافي الاحتياطات من العملة والإصلاحات الهيكلية التي تشمل بالخصوص الوظيفة العمومية⁽⁶⁾ والمالية وخاصة القانون الأساسي للميزانية والتصرف في السيولة والاستثمارات العمومية.

(1) باعتماد سعر الصرف بتاريخ 31 ديسمبر 2016.

(2) باعتماد سعر الصرف بتاريخ 31 ديسمبر 2016.

(3) بيان صندوق النقد الدولي عدد 15-448 بتاريخ 30 سبتمبر 2015.

(4) القانون عدد 36 لسنة 2016 مؤرخ في 29 أفريل 2016 يتعلق بالإجراءات الجماعية.

(5) برنامج تنفيذ مراجعات البرنامج المضمن بتقرير صندوق النقد الدولي عدد 16-138 الصادر خلال شهر جوان 2016.

(6) تشمل الإصلاحات خاصة مراجعة قانون الوظيفة العمومية وإعادة توزيع الأغوان العموميين بين الوزارات والإدارات الجهوية ومراجعة الطرق المعتمدة في الانتداب إضافة إلى تقليص من عددهم ومراجعة نظام التقييم المعتمد وهيكلية التأجير والمنح.

ومن شأن التأخير في صرف أقساط القروض المبرمة مع صندوق النقد الدولي أن يؤثر سلباً على التقييم السيادي وذلك فضلاً عن الضغوطات في مستوى تمويل الميزانية. فقد أشارت وكالة "فيتش رايتنغ" في بلاغ تم نشره على موقعها بتاريخ 10 مارس 2017 إلى أن التأخير في صرف القسط الخاص بصندوق النقد الدولي من شأنه تعميق الشكوك حول القدرات التمويلية للدولة.

أمّا في خصوص القرض المسند من الاتحاد الأوروبي في إطار آلية الدعم المالي الكلي فهي تهدف أساساً إلى توفير الحاجيات الاستثنائية من التمويل الخارجي لميزان الدفعات وتتميز بشروط ميسرة فهي نفسها تلك التي تتحصل بها المفوضية الأوروبية على القروض من مؤسسات التمويل العالمية حيث تتراوح نسبة الفائدة بين 0,498 % و 1,125 % وتصل مدة السداد إلى 15 سنة. وتمّ في هذا الإطار إبرام قرضين⁽¹⁾ بما قيمته 800 مليون أورو.

ولوحظ أنّ بداية صرف أقساط القرض الأول من هذه الآلية تمّ بعد ما يقارب 20 شهراً من طلب الحصول على التمويل⁽²⁾. وتبيّن في هذا الخصوص أنّ إجراءات إبرام اتفاقية القرض استغرقت قرابة 12 شهراً وأنّ مصادقة المجلس الوطني التأسيسي على هذه الاتفاقية تمّت بعد مضي قرابة 5 أشهر من تاريخ تلقي مشروع القانون. وتجدر الإشارة إلى أنّ البند الخامس من اتفاقية القرض ينصّ على أن دخول الاتفاقية حيز التنفيذ لا يمكن أن يتجاوز 6 أشهر من تاريخ توقيعها مع وزارة المالية وأنّ الاتفاقية تفقد صبغتها الإلزامية في حال تجاوز هذه الآجال. وتدعو الدائرة إلى العمل على إدخال هذا الصنف من القروض حيز الاستغلال في أفضل الآجال وذلك بالنظر إلى المزايا التي تشكّلها من حيث شروط الإسناد وحرية التصرف في السيولة المتوفرة بعنوانها.

وخلافاً لاتفاقية القرض، شهد صرف الأقساط تأخيراً قارب معدله 17 شهراً حيث تمّ صرف القسط الثالث والأخير منه بعد 28 شهراً من التاريخ المتفق عليه وذلك خاصة نتيجة عدم تقديم مشروع قانون لمجلس نواب الشعب يتعلقان تباعاً بملائمة الإطار المؤسسي لمراقبة الأسواق مع التشريعات الأوروبية الخاصة بسلامة المنتجات الصناعية والغذائية وتعويض النظام الحالي للمواصفات المعتمد بنظام جديد. وساهم التأخير في إنجاز الإصلاحات المرتبطة بصرف القسط الثالث من القرض الأول في عدم اعتماد مقترح منح القرض الثاني من طرف الاتحاد الأوروبي والذي كان مبرمجاً لشهر جوان 2016 وهو ما حال دون تعبئة موارد لفائدة الميزانية في حدود 350 مليون أورو تمثل مجموع القسط الأول (200 مليون أورو) والقسط الثاني (150 مليون أورو) وذلك نتيجة إمضاء اتفاقية القرض الثاني بتأخير فاق 9 أشهر مقارنة بالتاريخ المتوقع.

⁽¹⁾ تمّ إبرام القرض الأول (300 مليون أورو) بتاريخ 08 سبتمبر 2014 والقرض الثاني (500 مليون أورو) بتاريخ 27 أفريل 2017.

⁽²⁾ طلب الاستفادة من الدعم المالي موجه إلى نائب رئيس المفوضية الأوروبية المكلف بالشؤون الاقتصادية والمالية خلال شهر أوت 2013.

والجدير بالإشارة أن الدعم المالي التكميلي للقرض الثاني كان من المفترض أن يساهم في تعبئة موارد لفائدة ميزانية الدولة لسنة 2016 من التمويل الخارجي تم تقديرها في حدود 10.450 م.د.

ومن شأن التأخير في تنفيذ الإصلاحات الخاصة بالقرض الثاني تفويت الفرصة للانتفاع بقرض ثالث بعنوان نفس الآلية للفترة 2018-2019. فقد تبين من خلال الاطلاع على محضر⁽¹⁾ اجتماع بين وزير التنمية وفريق من الخبراء من الإدارة العامة للشؤون الاقتصادية والمالية التابعة للمفوضية الأوروبية استعداد هذه الأخيرة منح تونس قرضا ثالثا للفترة 2018-2019 بنفس الشروط.

وتدعو الدائرة إلى التقيد بالجدول الزمني المتفق عليه لتنفيذ الإصلاحات قصد تعبئة الموارد لفائدة ميزانية الدولة وتفادي الضغوطات المترتبة عن التأخير في سحب الأقساط خاصة من حيث الاقتراض من السوق العالمية بكلفة مرتفعة مقارنة بالشروط الميسرة التي تمنحها هذه الآلية.

2- آجال سحب القروض الخارجية الموظفة

شهدت بعض المشاريع الممولة بموارد خارجية موظفة تأخيرا في الإنجاز يعود أساسا إلى تعقيدات فنية وطول إجراءات تنفيذ الصفقات، ويذكر على سبيل المثال أن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لم تتمكن من سحب سوى 3 أقساط بمبلغ جملي قدره 43 مليون أورو أي ما يمثل نسبة 54 % من مبلغ القرض المبرم منذ سنة 2005 مع البنك الأوروبي للاستثمار المتعلق بمشروع إحداث خمسة أقطاب تكنولوجية بكل من سوسة وصفاقس وسيدي ثابت وبنزرت والمنستير وذلك رغم التمديد في آخر أجل للسحب في 4 مناسبات، فقد برزت بعد الانطلاق في الإنجاز مشاكل فنية تتعلق بالخصوص بعدم توفر هذه الأخيرة على الخبرة الوطنية اللازمة لإنجاز مراكز الموارد التكنولوجية بكل من سوسة والمنستير وبنزرت والتي تتميز بخصائصها الفنية المعقدة، ونتيجة لذلك تم إنجاز كافة عناصر المشروع بتأخير بلغ السنة (20 ديسمبر 2017 عوضا عن 20 ديسمبر 2016).

أما بخصوص إنشاء وتجهيز معهدين عاليين للدراسات التكنولوجية بقلبية ومدنين الممول بقرض مسند سنة 2006 من الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، فبالرغم من إتمام أشغال البناء وانطلاق طلبات العروض لاقتناء المعدات للتجهيز منذ سنة 2012 فإن استكمال المشروع شهد عدة إشكاليات فنية تعلق خاصة بالتجهيزات البحرية بالمعهد العالي للدراسات التكنولوجية بقلبية مما ترتب عنه التمديد في فترة السحب إلى 31 ديسمبر 2017، ورغم ذلك لم تتعد نسبة السحب 79 % وذلك حسب ما ورد برّد وزارة المالية.

⁽¹⁾ حول نتائج المهمة التي قام بها فريق المفوضية الأوروبية من 26 إلى 28 أبريل 2016.

وفي ما يتعلق بالقرض المسند في 2011 من الوكالة الفرنسية للتنمية لتمويل مشروع بناء وتجهيز المدرسة الوطنية للمهندسين ببزرت فقد حالت الإشكاليات دون تنفيذ المشروع طبق التعهدات المدرجة بالاتفاقية حيث أدى انهيار سقف البناية بتاريخ 7 ديسمبر 2015 إلى رفع قضية ضد المقاول وتغيير مكتب الدراسات ومكتب المراقبة وتوقف الأشغال إلى بداية شهر نوفمبر 2016. ولم يتم إبرام ملاحق للصفقة لتدعيم البناءات التي تتطلب حسب ما هو مبين بالملفات المتعلقة بالمشروع مدة 36 شهرا للإنجاز أي إلى نهاية سنة 2019. وتبعاً لذلك اشترطت الوكالة الفرنسية للتنمية في موفى شهر ديسمبر 2016 إبرام ملحق ثان لسحب كامل المبلغ المتبقي والبالغ 6 مليون أورو وهو ما ترتب عنه تغير شروط القرض عبر الترفيع في نسبة الفائدة المرجعية بثمانية نقاط قاعدية (0,08%).

أما بخصوص مشروع التصرف المندمج للغابات (مرحلة ثانية) الممول من قبل الوكالة اليابانية للتعاون الدولي بقيمة 3128 مليون يان، فبالرغم من إمضاء الاتفاقية منذ شهر مارس 2008 فإنّ هذا القرض سجل تمديدا في السحب لعدة مناسبات حيث حدد آخر أجل للسحب في موفى 2021 وبلغت نسبة السحب 59 % في موفى 2017. ويعزى هذا التأخير إلى عدّة إشكاليات منها خاصة ارتكاز إنجاز جانب من المشروع على الأعمال اليدوية الميدانية ورفض الأهالي لليد العاملة غير المحلية علاوة على فسخ الصفقات الذي شمل 20 صفقة أشغال مما أدى إلى ضعف نسبة إنجاز عنصر التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمتساكني الغابات ضمن تنفيذ مخططات التنمية المحلية التشاركية. كما ساهم في مزيد تعطل إنجاز المشروع طول إجراءات اختيار مكتب الدراسات التي امتدت من سنة 2011 إلى سنة 2016 حيث تطلبت إجراء 4 طلبات عروض.

ولئن تضمن المشروع مكوّنًا يخصّ الدعم المؤسّساتي وتمّ إمضاء الاتفاقية بين الإدارة العامة للغابات ومنظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة منذ سنة 2011 فإنّ أنشطة التبادل والبحوث بالتنسيق مع الأطراف المتدخلة لم تتم إلّا في موفى سنة 2013.

وفضلا عن التأخير في تجسيم الأهداف المرجوة من إنجاز المشاريع يؤدي التأخير في سحب القروض إلى تحمل أعباء إضافية بعنوان عمولات التعهد والتي يتم توظيفها من قبل بعض الجهات المانحة على غرار ألمانيا والبنك الدولي والبنك الإفريقي للتنمية يتم احتسابها على الجزء غير المستعمل من القرض.

وبلغت القروض المتضمنة لعمولات تعهد تراوحت نسبتهما بين 0,05 % و 0,25 % في موفى سنة 2016 ما عدده 32 قرضا. وبلغت جملة عمولات التعهد التي تم تسديدها خلال الفترة 2011-2016 ما قيمته 9,759 م.د وذلك نتيجة البطء في سحب القروض. ويؤدي دفع عمولات التعهد إلى ارتفاع كلفة الدين العمومي وإلى تسليط ضغط إضافي على الميزانية وعلى ميزان الدفوعات.

وتوصي الدائرة في هذا الخصوص الجهات المعنية باحترام آجال إنجاز المشاريع وذلك قصد تفادي الانعكاسات المالية للتأخير من حيث الكلفة الجمالية للمشروع والمبالغ التي يتم تسديدها لاحقا للمقرضين خاصة في ظل تراجع قيمة الدينار مقارنة بالعملات الأجنبية.

ج- نتائج قروض دعم الميزانية

ترتبط نجاعة التصرف في قروض دعم الميزانية بالقدرة على تحقيق الأهداف المرسومة بعنوانها، ويتطلب حسن تنفيذ الاتفاقيات وضع نظام متابعة يمكن من تقييم مؤشرات الأداء والنتائج التي تمّ تسجيلها بخصوص برامج الإصلاحات المرتبطة بها والآثار المترتبة عنها، وتعلقت قروض دعم الميزانية (17.405 م.د) المبرمة خلال الفترة 2011-2016 بإصلاحات شملت أساسا دفع الاستثمار ومناخ الأعمال وخلق مواطن الشغل وتحسين مؤشرات الاقتصاد الكلي وإصلاح القطاع البنكي والمالية العمومية. ومكّن النظر في تنفيذ هذه الإصلاحات من الوقوف على محدودية نتائجها مقارنة بالأهداف المبرمجة ضمن اتفاقيات القروض.

فقد تمّ منذ سنة 2012 تسجيل نسب عجز مرتفعة ومتواصلة في الميزانية فاقت نسبة العجز الأمثل التي تمّ ضبطها في حدود 3,92 % من الناتج المحلي الإجمالي⁽¹⁾ قابله ارتفاع متواصل للتدائن العمومي منذ سنة 2011 لتبلغ نسبته 62 % في سنة 2016 وتجاوز منذ سنة 2014 نسبة التدائن العمومي الأمثل⁽²⁾ والتي تمّ ضبطها في حدود 48,5 %.

1- قروض دعم الميزانية لسنتي 2011 و2012

تعلقت قروض لدعم الميزانية لسنتي 2011 و2012 والبالغ جملتها 4.465 م.د بإصلاحات تمحورت أساسا حول استعادة توازنات الاقتصاد الكلي وجذب الاستثمارات وخلق مواطن الشغل وتدعيم القطاع المالي ودفع التنمية الجهوية، وفي هذا الإطار، مكّنت مقارنة المعطيات المتوفرة بتقرير البنك الدولي والبنك الإفريقي للتنمية والاتحاد الأوروبي حول المراقبة والمتابعة التي تمّ إجراؤها من 4 إلى 18 فيفري 2013 بتلك المقدمة من طرف مصالح وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي من الوقوف على عدم بلوغ الأهداف التي تمّ ضبطها حيث لم يتوصل البرنامج إلى تحقيق 23 نتيجة من جملة 30 نتيجة منتظرة وذلك رغم تنفيذ معظم الإصلاحات.

⁽¹⁾ الدراسة التي تمّ إنجازها من طرف المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية نشرت بالمذكرة عدد 57 بتاريخ شهر ماي 2017 تحت عنوان "التصرف في النفقات العمومية: تحديد الحد الأمثل لعجز الميزانية".

⁽²⁾ تقرير المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية الذي تم نشره بالمذكرة عدد 17 بتاريخ شهر ديسمبر 2013 تحت عنوان "ما هي نسبة التدائن العمومي الأمثل بالنسبة لتونس".

وتعزى محدودية نتائج هذا البرنامج أساسا إلى النقص في نجاعة متابعة تنفيذ الإصلاحات. فقد لوحظ من خلال فحص تقارير متابعة التنفيذ أن الجهات المعنية لم تتول تنفيذ الإجراءات الواردة بالنصوص الترتيبية. ويذكر أن تنفيذ الإصلاح المتمثل في إصدار منشور رئيس الحكومة المتعلق بتشريك المتعاملين مع الإدارة في تقييم الخدمات العمومية لم يترتب عنه التقليل في 20 % من كلفة الإجراءات الإدارية وذلك نتيجة عدم احترام رئاسة الحكومة لتعهداتها المضمنة بمصفوفة الإصلاحات لسنة 2011 بخصوص تنفيذ إصلاحات تخص الديوانة والضرائب والأداءات والسياحة في أجل 6 أشهر من صدور المنشور.

وكذلك الشأن بخصوص اتفاقية القرض المبرمة خلال شهر نوفمبر 2012 مع كل من البنك الدولي والبنك الإفريقي للتنمية بقيمة 387 مليون أورو. فرغم أهمية الإصلاحات الواردة بالاتفاقية لم يتم تفعيل أغلبها. فخلافا لمقتضيات الفصل 7 من الأمر عدد 1682 لسنة 2012 المؤرخ في 14 أوت 2012 والمتعلق باعتماد مسار تشاركي لتقييم الإجراءات الإدارية المنظمة لممارسة الأنشطة الاقتصادية لم يتم إحداث هيئة القيادة المركزية برئاسة الحكومة والتي تتولّى الإشراف على تقييم الإجراءات الإدارية ومراجعتها، وذلك رغم التنصيص على إحداثها في أجل ثلاثة أسابيع من تاريخ نشر الأمر المعني.

ولم يتم في مستوى الوزارات التي شرعت في عملية الإصلاح⁽¹⁾ إحداث لجنة تنظيم استشارة القطاع الخاص المنصوص عليها بالفصل 14 من الأمر وهو ما لم ييسر التنسيق مع ممثلي القطاع الخاص. كما أظهرت أعمال المتابعة في هذا الخصوص نقائص تعلقة أساسا بغياب المتابعة وضعف التنسيق بين الوزارات المعنية.

ورغم أهمية الإجراءات التي تم إقرارها لتدعيم آليات التشغيل وتنمية آفاق الإدراج في الحياة المهنية خاصة بالنسبة إلى حاملي الشهادات العليا فإن الانتفاع بالتكوين اقتصر في موفى مدة البرنامج على 144.300 منتفعا مقابل 200.000 منتفع تم ضبطها كهدف ضمن الإطار المنطقي. ولم يتوصل البرنامج إلى إدماج سوى 6.700 منتفع بسوق الشغل وهو ما يمثل نسبة 5 % من عدد المنتفعين بالتكوين من حاملي الشهادات العليا. وحسب ما أفضت إليه أعمال التقييم في هذا المجال تعزى محدودية النتائج جزئيا إلى النقص في حوكمة الصندوق الوطني للتشغيل 21-21 وعدم تناسب موارد الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل مع حجم أعمالها. وفي المقابل، لم تتول وزارة التكوين المهني والتشغيل تركيز نظام متابعة وتقييم البرامج النشيطة للتشغيل. كما لم تتول تقييم برنامجي التشغيل "أمل 1" و "أمل 2" نتيجة غياب المعطيات والمؤشرات لمتابعة التنفيذ وتقييم الكلفة.

(1) وزارة الشؤون الاجتماعية- وزارة المالية - وزارة الصناعة - وزارة التجارة والصناعات التقليدية- وزارة العدل - وزارة السياحة- وزارة الفلاحة - وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية- وزارة النقل.

2- قرض صندوق النقد الدولي لتمويل برنامج الاستعداد الائتماني

تبين من خلال نتائج تقييم اتفاقية قرض برنامج الاستعداد الائتماني أنه لم يتم تنفيذ 22 إصلاحاً من جملة 46 مدرج بالاتفاقية وهو ما ساهم في هشاشة استدامة التوازنات الخارجية إذ بلغ العجز الجاري سنة 2016 نسبة 9 % مقابل 5 % سنة 2010.

ولئن شهدت مدة تنفيذ اتفاقية القرض تحسناً في مستوى مؤشر عجز الميزانية من 6,9 % من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 2013 إلى 5 % في سنة 2014 و 4,8 % في سنة 2015 فإن ذلك كان نتيجة تراجع نفقات التنمية إلى 4.802 م.د (5,6 % من الناتج المحلي الإجمالي) سنة 2015. أما فيما يتعلق بالمخزون من العملة فقد ساهم التأخير في صرف موارد الاقتراض الخارجي في تسجيل مخزون يغطي 3 أشهر توريد مقابل تقديرات في حدود 3,8 شهر في سنة 2013 و 4,2 شهر في سنة 2014 و 4,5 شهر في سنة 2015. وبالرغم من ارتفاع الضغط الجبائي إلى 23 % في سنة 2014 مقابل 22 % سنة 2013 وهي أعلى نسبة خلال الفترة 2011-2016 فإن عجز الميزانية مثل 5 % من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 2014 مقابل 7 % في السنة السابقة.

ولوحظ أنّ إدراج المصادقة البرلمانية على مجموعة من النصوص ضمن اتفاقيات القروض كشرط لصرف الأقساط ساهم في تعطيل تنفيذ الإصلاحات الواردة بالبرنامج والتي فاق التأخير في المصادقة على البعض منها 3 سنوات. فقد شهدت المصادقة على النصوص المنظمة للمنافسة والشراكة بين القطاعين العام والخاص⁽¹⁾ تأخيراً قارب السنتين وتجاوز هذا التأخير 3 سنوات في خصوص قانون الاستثمار⁽²⁾.

ونتيجة لذلك تراجع⁽³⁾ مؤشر تنافسية الاقتصاد التونسي إلى المرتبة 95 من مجموع 138 بلداً في سنة 2016 بعد أن كانت في المرتبة 40 سنة 2011. وفي خصوص استقرار الاقتصاد الكلي تراجعت تونس إلى المركز 99 بعد أن كانت في المركز 97 وذلك نتيجة تراجع مؤشر عجز ميزانية الدولة مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي بمقدار 15 مركزاً ونسبة التضخم بثلاثة مراكز والدين العمومي بمركز. أما فيما يتعلق بالحرية الاقتصادية فقد شهد ترتيب تونس على المستوى الدولي والإقليمي تراجعاً ملحوظاً⁽⁴⁾ حيث حلت في المركز 123 دولياً من أصل 180 بلداً وفي المرتبة العاشرة في العالم العربي. وبقي مستوى

(1) لم تتم المصادقة على قانون المنافسة إلا بتاريخ 01 سبتمبر 2015 وعلى قانون عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص إلا بتاريخ 13 نوفمبر 2015.

(2) القانون عدد 71 لسنة 2016 المؤرخ في 30 سبتمبر 2016 المتعلق بقانون الاستثمار.

(3) تقرير المنتدى الاقتصادي العالمي دافوس لسنة 2016.

(4) تقرير « HeritageFondation » حول الحرية الاقتصادية لسنة 2017.

الحرية الاقتصادية الذي بلغ 55,7 سنة 2017 دون المعدل العالمي (60,9) والمعدل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (61,9).

وتراجع ترتيب تونس من قبل أهم المؤسسات الدولية بما من شأنه أن يؤثر على التقييم السيادي ويحد من القدرة على الحصول على التمويل في ظروف مناسبة. فقد تراجعت⁽¹⁾ تونس إلى المرتبة 77 من بين 177 بلدا سنة 2017 بعد أن كانت في المرتبة 74 سنة 2016 وفي المرتبة 55 سنة 2011. وشمل التراجع أساسا 9 مؤشرات من بين 10 مؤشرات حيث انخفض الترتيب في مجال إحداث المؤسسات من 91 إلى 103 وفي حماية الأقليات من المستثمرين من 112 إلى 118 ودفع الضرائب من 103 إلى 106.

ومن شأن تأخير تنفيذ اتفاقيات القروض أن يحد من القدرة على تدعيم نسب النمو وخلق مواطن شغل جديدة ذلك أن التحليل التجريبي الوارد في مراجعة سياسة التنمية في تونس⁽²⁾ أظهر أن الانخفاض بنسبة 5% من هامش ربح المؤسسات الناجم عن زيادة المنافسة يؤدي إلى المزيد من النمو في إجمالي الناتج المحلي بحوالي 5,4% سنويا وأن يوفر حوالي 50 ألف فرصة عمل جديدة سنويا.

3- قرض البنك الإفريقي للتنمية لتمويل برنامج "سياسات التنمية المتعلقة بالحوكمة وخلق الفرص ومواطن الشغل"

يتّزل تنفيذ اتفاقية هذا القرض في إطار المساهمة في تحقيق نمو شامل وسريع وذلك عبر ركيزتين أساسيتين وهما التنمية الجهوية وتوفير مناخ ملائم لخلق مواطن الشغل. وتبين من خلال الاطلاع على نتائج التنفيذ أنه من جملة 14 إصلاح⁽³⁾ تضمنها برنامج الإصلاحات المرتبط بهذا القرض توصلت 7 منها فقط إلى تحقيق الأهداف التي تمّ ضبطها لها. وشملت الأهداف التي لم يتم تحقيقها أساسا تحسين التأطير بالجهات والشراكة مع القطاع الخاص في مجال التكوين واعتماد إستراتيجية وطنية للتشغيل.

ففيما يتعلق بنشاط مؤسسات التمويل الصغير⁽⁴⁾، لم يتم تفعيل خطة العمل المتعلقة بإعادة هيكلة جمعيات التمويل الصغير إلى غاية شهر نوفمبر 2017 رغم إعداد خطة العمل وتقييم كلفة الهيكلة منذ سنة 2016. ويعزى ذلك إلى التأخير في المصادقة على خطة العمل المذكورة من طرف

⁽¹⁾ تقرير البنك الدولي حول ممارسة أنشطة الأعمال لسنة 2017.

⁽²⁾ تقرير لبنك الدولي عدد 102298 حول "التشخيص الممنهج لتونس" الصادر بتاريخ 01 جوان 2015.

⁽³⁾ تقرير البنك الإفريقي للتنمية حول نهاية الأشغال الصادر في شهر ماي 2018.

⁽⁴⁾ مرسوم عدد 117 لسنة 2011 مؤرخ في 5 نوفمبر 2011 يتعلق بتنظيم نشاط مؤسسات التمويل الصغير كما تمّ بالقانون عدد 46 لسنة 2014 مؤرخ في 24 جويلية 2014

المجلس الوزاري المضيق وساهم التأخير في تطبيق الإصلاح المذكور في عدم تطور الإطار المؤسسي لنشاط التمويل الصغير والذي من شأنه خلق مواطن شغل في حدود 75000⁽¹⁾ مواطن شغل منها 33000 مواطن شغل لفائدة المرأة.

كما لم يتوصل البرنامج إلى الحدّ من نسب البطالة المرتفعة خاصة في صفوف الشباب وحاملي الشهادات العليا حيث استقرت نسبة البطالة لفئة الشباب في حدود 30,1 % في نهاية الثلاثية الثالثة من سنة 2017 وبلغ عدد العاطلين عن العمل من ذوي الشهادات العليا 270.000 عاطلا، ويعزى ذلك أساسا إلى النقص في فعالية برامج التكوين والتأطير المعتمدة في الغرض حيث أنّ الحلول التي تمّ تقديمها بقيت ظرفية ولم تمكن من التخفيض بصفة متواصلة ودائمة في نسبة البطالة.

4- قرض صندوق النقد الدولي المسند في سنة 2016

تعود أغلب محاور الإصلاحات المدرجة باتفاقية قرض تسهيل الصندوق الممدّد والتي شملت خاصة التأجير العمومي وحوكمة المؤسسات والمنشآت العمومية وأنظمة التقاعد إلى القرض المسند سنة 2013 حيث تمّ تأجيل تنفيذها، ورغم ذلك لم يتم التوصل إلى تجسيم أغلبها، فقد شهدت أغلب مؤشرات المالية العمومية تدهورا ساهم بصفة مباشرة في تفاقم نسبة التداين العمومي إلى 61,9 % في سنة 2016.

وساهم اتباع سياسة مالية توسعية⁽²⁾ في ارتفاع عدد أعوان الوظيفة العمومية بنسبة 40 % منذ سنة 2010 ليبلغ 650.175 عوناً في سنة 2016 أي ما يمثل 16 % من السكان النشيطين وهو ما ترتب عنه ارتفاع كلفة الأجور من 10,7 % من الناتج المحلي الإجمالي في 2010 إلى 14,4 % في 2016، وتمّ ترتيبها كالثالث أرفع كتلة أجور في مجموعة الدول الناشئة⁽³⁾ (14 % من الناتج المحلي الإجمالي مقابل معدل في حدود 8%). وتجدر الإشارة إلى أنّه لم يتمّ تفعيل البرنامج الخصوصي للمغادرة الاختيارية إلاّ بتاريخ 23 جانفي 2018، وفي المقابل تراجعت إنتاجية المصالح الإدارية حيث سجلت سنة 2016 غيابات في الوظيفة العمومية والمنشآت العمومية في حدود 2,7 مليون ساعة عمل⁽⁴⁾ قدرت كلفتها بحوالي 600 م.د أي بنسبة 2 % من الميزانية .

أمّا في خصوص المؤسسات والمنشآت العمومية فلئن تولى مجلس الوزراء خلال شهر نوفمبر 2015 اعتماد استراتيجية لإصلاح المنشآت العمومية وتقديم خطة عمل للفترة 2016-2017 فإنّه لم يتمّ بعد الانطلاق في تنفيذها، وتبيّن من خلال تقرير وحدة متابعة أنظمة الإنتاجية في

(1) تقرير البنك الإفريقي للتنمية حول تقييم برنامج "سياسات التنمية المتعلقة بالحوكمة وخلق الفرص ومواطن الشغل" الصادر في شهر نوفمبر 2015.

(2) تقرير البنك الدولي عدد "106348-TN" الصادر خلال شهر أبريل 2017.

(3) تقرير صندوق النقد الدولي عدد 203-17 الصادر في شهر جويلية 2017.

(4) وثيقة إستراتيجية البنك الإفريقي للتنمية لتونس للفترة 2017-2021 الصادرة خلال شهر ماي 2017.

المؤسسات والمنشآت العمومية الصادر في أكتوبر 2016 أنّ أغلب المنشآت العمومية شهدت تدهورا حادا في الوضعية المالية حيث شمل تراجع النتيجة الصافية المجمعة 91 منشأة من جملة 103 منشأة (من 1.176 م.د في سنة 2010 إلى 173 م.د في سنة 2014).

وترتب عن هذا التراجع تواصل ارتفاع دعم الدولة لهذه المنشآت التي تلقت مساعدات ومنح استغلال واستثمار بلغ مجموعها 6.700 م.د⁽¹⁾ في سنة 2013 (8,9 % من الناتج المحلي الإجمالي) و6.100 م.د في سنة 2014 (7,5 % من الناتج المحلي الإجمالي). وتمتعت 9 منشآت عمومية بأكثر من 99 % من هذه التحويلات منها الشركة التونسية للكهرباء والغاز والشركة التونسية لصناعات التكرير وديوان الحبوب التي استأثرت بنسبة 87 % من مجموع التحويلات في سنتي 2013 و2014. كما تلقت 4 شركات نقل (شركة نقل تونس وشركة السكك الحديدية التونسية والشركة الجهوية للنقل بصفاقس وشركة النقل بالساحل) ما مجموعه 517 م.د في سنتي 2013 و2014.

ولم يتمّ تنفيذ الإصلاحات المتعلقة بأنظمة التقاعد والتأمين على المرض التي تهدف إلى الحدّ من عجز الصناديق الاجتماعية والتخفيف من الأعباء السنوية لميزانية الدولة حيث مثلت التحويلات لفائدة صندوق التقاعد والحيطة الاجتماعية خلال الفترة 2015-2017 نسبة 0,4 %⁽²⁾ من الناتج المحلي الإجمالي. وبلغ عجز الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية في سنتي 2015 و2016 على التوالي 375 م.د و420 م.د. ومثل عجز الصندوقين 1 % من الناتج المحلي في سنة 2015. وفي غياب برنامج إصلاحات يمكن للمخاطر التي تواجه التوازنات المالية لهذه الأنظمة أن تؤدي إلى عجز مجمع في سنة 2018 بنسبة 2 % من الناتج المحلي الإجمالي.

وتؤكد الدائرة على ضرورة الالتزام باتفاقيات القروض المبرمة وفق الجدول المتفق عليه قصد تحقيق النتائج المرجوة من برامج الإصلاح في الآجال وتفادي اللجوء إلى الاقتراض الخارجي وخاصة لدى السوق المالية العالمية.

*

*

*

يتطلب التحكم بالمديونية الخارجية وضع استراتيجية تتضمن أهدافا كمية ونوعية والعمل على متابعتها وحسن تنفيذها بما يمكن من إحكام ضبط التقديرات بعنوان موارد الاقتراض الخارجي. كما يتطلب ضمان التوازنات العامة الداخلية منها والخارجية التقيد بترخيصات قوانين المالية من حيث نسق تعبئة موارد الاقتراض المقدرة بما يجنب اللجوء المفرط إلى السوق العالمية أو امتصاص

⁽¹⁾ تقرير البنك الدولي عدد "106348-TN" الصادر خلال شهر أبريل 2017.

⁽²⁾ تقرير البنك الدولي عدد "106348-TN" الصادر خلال شهر أبريل 2017.

السيولة الموجودة بالسوق المالية الداخلية قصد تمويل نفقات الميزانية والمحافظة على مستوى مقبول للعجز وذلك خاصة في ظل محدودية الموارد الذاتية.

وإزاء تفاقم المؤشرات المتعلقة بالمديونية الخارجية وتزايد هشاشتها وارتفاع المخاطر المتصلة بها يتعين الحرص على متابعة تطور هيكل الدين العمومي الخارجي من حيث مصادر القروض وشروط الإسناد واعتماد مقارنة استشرافية تقوم على تقييم المخاطر المتصلة بها وعلى حسن استغلال أدوات التصرف النشط في حافظة الدين بهدف الحد من هذه المخاطر بما يمكن من التقليل في كلفة الدين.

ومن شأن تنامي حجم الدين العمومي الخارجي واللجوء المتواصل إلى السوق المالية العالمية أن يؤدي إلى تسليط ضغوطات على ميزانية الدولة خلال السنوات القادمة وخاصة منها تلك المعنية بتاريخ استحقاق هذا الصنف من القروض وهو ما يستوجب وضع الآليات الكفيلة بمجابهة التكاليف المرتبطة بالقروض الخارجية والتحكم في المديونية قصد تفادي تفاقم العبء المحمول على الأجيال القادمة.

كما يتطلب الأمر التقيد بالآجال المنصوص عليها باتفاقيات القروض سواء المرتبطة بإنجاز مشاريع تنموية باعتبار محدودية الكلفة المترتبة عنها أو تلك المبرمة في إطار دعم الميزانية وذلك نظرا لما تشكله من مزايا خاصة من حيث شروط الإسناد ومرونة الاستعمال وذلك فضلا عن إيجاد آليات تمويل جديدة لا سيما عبر تنشيط السوق الثانوية الداخلية.

ويستوجب تحقيق الأهداف المرجوة من اللجوء إلى التداين الخارجي إحكام برمجة استعمالها من قبل الأطراف المتدخلة لا سيما وزارة المالية ووزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي والوزارات القطاعية والهيكل المتنفعة بمثل هذه التمويلات وذلك عبر ضمان انصهارها ضمن التوجهات العامة لمخططات التنمية واستنادها إلى فرضيات واقعية واستكمال كل الأعمال التحضيرية من تخطيط ودراسات قبل إبرام اتفاقيات القروض وحسن متابعة تنفيذ المشاريع والبرامج الإصلاحية المرتبطة بها.

وقصد ضمان صرف أقساط قروض دعم الميزانية في الآجال المتفق عليها يتعين الالتزام بتنفيذ الإصلاحات المرتبطة بها وفق الروزنامة المصادق عليها وذلك بهدف تفادي التأخير في إنجاز المراجعات وما يترتب عنه من نقص في تعبئة موارد لفائدة الميزانية ومن لجوء متزايد إلى الاقتراض من السوق العالمية لتغطيته. كما يتعين احترام آجال سحب القروض المخصصة لتمويل المشاريع بما يمكن

من تجسيم الأهداف المرجوة من إنجازها في آجالها ويجنب تحميل ميزانية الدولة وميزان الدفعات أعباء إضافية بعنوان عمولات التعهد.

ويرتبط استحداث نسق النمو وتحسين مؤشرات الاقتصاد الكلي وتحقيق النتائج المرجوة من اللجوء إلى الاقتراض الخارجي بتجاوز الإشكاليات المتعلقة بتنفيذ الإصلاحات الهيكلية وخاصة منها تلك المتعلقة بالمالية العمومية من حيث الضغط على نفقات التأجير العمومي وتحسين حوكمة المؤسسات والمنشآت العمومية والتحكم في عجز أنظمة التقاعد ودعم التنافسية والحرية الاقتصادية وفق الجدول الزمني المضبوط في شأنها.

رد وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي

بخصوص برمجة القروض في غياب مخطط التنمية

يرتبط تمويل المشاريع والبرامج العمومية بالأولويات الوطنية المعتمدة بمخطط التنمية (الاستراتيجيات القطاعية الوطنية) وميزانية الدولة سنويا. ويحدد الطرف الممول حسب أطر ومجالات التعاون والشروط المتاحة.

بخصوص ضبط الأهداف المضمنة باستراتيجية الدين

- اتسمت الفترة 2011-2016 بشح السيولة بالسوق الداخلية وبالتالي صعوبة تعبئة الموارد المطلوبة بعنوان الاقتراض العمومي الداخلي.

- تحدد مدة سداد قروض السوق المالية طبقا للدراسة المتعلقة بالإعداد لإصدار القرض الرقاعي والتي تأخذ بعين الاعتبار بالأخص الإسقاطات المستقبلية لخلاص الدين العمومي وشروط السوق المالية العالمية السائدة خلال فترة الإصدار. وتحدد فترة السداد مسبقا ضمن الترخيص المسبق للجنة التخطيط والمالية.

- يستوجب إصدار الصكوك الإسلامية استكمال الإطار الترتيبي وتوفر الشروط المناسبة لاستغلال هذه الصيغة. وسيتم الانطلاق قريبا بالتعاون مع الجهة المعنية (وزارة المالية) في إجراءات اختيار مكتب استشارات قانونية لإبداء الرأي بخصوص مشروع القانون المتعلق بتنقيح القانون عدد 30 لسنة 2013 المؤرخ في 30 جويلية 2013 الخاص بالصكوك الإسلامية.

بخصوص النقص في ضبط التقديرات

- يرتبط تنفيذ الميزانية طبقا للتقديرات بعدة متغيرات يصعب توقعها أو التحكم فيها وهي ترتبط في جانب كبير بطبيعة الفترة الانتقالية 2011-2016 (تغيرات ذات طابع سياسي ومؤسسي في أغلبها) إضافة إلى التطورات الظرفية غير المناسبة. كما أن الفترة اتسمت

بتتامي نفقات الدولة مقابل تقلص مساهمة الموارد الذاتية التي تسنى تعبئتها وهو ما استوجب اللجوء بحجم أكبر لموارد الاقتراض العمومي.

- اعتبارا لتسارع تطورات الظرف الاقتصادي على المستويين الوطني والخارجي وما يترتب عنها بخصوص تعبئة الموارد الذاتية للميزانية وحجم النفقات العمومية وكذلك مدى تعبئة موارد الاقتراض المقدرة فإنه يتمّ الالتجاء إلى قوانين المالية التكميلية وفقا للتشريع الجاري به العمل.

- تضبط حاجيات التمويل الموظفة بمشاركة الوزارات المعنية ضمن ميزانياتها السنوية. ويعود عدم إنجاز قروض دعم الميزانية في جانب معين إلى تأخر السلطة التشريعية في المصادقة على مشاريع القوانين موضوع الإصلاحات.

بخصوص تفاقم التداين العمومي الخارجي

- يعزى تزايد التداين إلى تنامي حاجيات التمويل الخارجي في ضوء تقلص موارد الادخار الوطني كنتيجة لضعف نسق النموّ مقابل الزيادة في الإنفاق الجملي وكذلك تفاقم عجز ميزان المدفوعات الخارجية. ويعدّ اللجوء إلى السوق المالية أحد مصادر التمويل الخارجي يتمّ اللجوء إليه في صورة عدم توفر مصادر قروض ذات شروط تفضيلية. وحيث أنه لا يعدّ خيارا في حدّ ذاته بل تفرضه الحاجة إلى تغطية النقص في التمويل الخارجي ضمن إطار توازنات ميزانية الدولة.

- يمكن اعتماد إصدارات بالسوق المالية العالمية وفق خيارات متعددة كالسداد على أقساط. وتحدد دراسة السوق الصيغة المثلى التي يتمّ اعتمادها.

- يتضمن حجم الدين العمومي الخارجي بالدينار انعكاس انخفاض قيمة الدينار من سنة لأخرى. كما أن عملية الترقيم السيادي تتمّ بصفة دورية ووفق روزنامة محددة فيما يتمّ الإصدار حسب حاجيات التمويل والتراخيص الترتيبية في الغرض.

بخصوص الإصلاحات المتعلقة بقروض دعم الميزانية

- يركز إعداد برامج الإصلاحات بالأساس على مقترحات الطرف التونسي (وجود برامج إصلاحية قطاعية وتصورات للبرامج الإصلاحية معدة من قبل الحكومات المتعاقبة) وحتى استراتيجيات الممولين للفترة يتم بلورتها بالتشاور مع الطرف التونسي.

- تستدعي عمليات المتابعة وتقييم البرامج الإصلاحية مزيد توضيح مهام الهياكل العمومية المعنية كوزارة الإصلاحات الكبرى والهيئة العامة لتقييم السياسات العمومية. وبالتالي فإن عدم تسجيل نسب النمو المستهدفة ارتبط بعوامل استثنائية أثرت في نسق قطاعات حيوية لاسيما انتاج الفسفاط والبتروول والنشاط السياحي. كما أن تقييم الإصلاحات يندرج ضمن مهام الوزارات القطاعية المعنية مباشرة بالإصلاحات. وفي هذا الإطار يقترح إرساء منظومة تشاركية لإنتاج المؤشرات وإنجاز التقييمات المطلوبة للسياسات العمومية.

- لم يسجل الإطار الاقتصادي الكلي تحقيق كل الأهداف المرجوة باعتبار حدة التطورات المسجلة والتي أثرت سلبا على أداء عدة قطاعات حيوية وعلى توازن المبادلات مع الخارج. ولقد ساهم برنامج الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي في المساعدة على استعادة الاستقرار والمساهمة في التحسن النسبي للمناخ الاقتصادي وتهيئة الظروف لدفع نسق النمو.

- تم في إطار تجسيم الإصلاحات مع صندوق النقد الدولي تحقيق قسط كبير من المؤشرات المرسومة بالبرنامج ومجهود الإصلاح مطلوب لتحقيق الأهداف المرسومة على المدى المتوسط والطويل.

- بخصوص الإصلاحات المتعلقة بتبسيط نظام الامتيازات الجبائية فإن موقف الطرف التونسي يركز على الدور الهام للقطاع غير المقيم وضرورة تهيئته مسبقا قبل المراجعة الجذرية للنظام الجبائي.

بخصوص القروض الخارجية الموظفة

- تم تجاوز مختلف الإشكاليات المتعلقة بإنجاز سد سراط بالكاف وتم طلب التمديد في آجال السحب لاستكمال انجاز المنطقة السقوية وفق الكلفة المحينة والاستفادة من الوفورات باعتبار قيمة الدينار الحالية بالمقارنة عملة القرض.

- شهد مشروع ربط سدي الهوارب وسيدي سعد تأخراً في الإنجاز نتيجة إشكاليات على مستوى عملية انتزاع الأراضي بما أن العملية انطلقت إبان الثورة بالإضافة إلى طول إجراءات إبرام الصفقات الخاصة باقتناء الأنابيب ومعدات محطة الضخ والتي يعتمد عليها إنجاز المراحل اللاحقة (ربط السدين، بناء محطة الضخ). وتم بناء على طلب من الجهة المنفذة واستناداً إلى برمجة محينة لإنجاز المشروع التمديد في آجال السحب إلى غاية 31 جويلية 2020 وذلك حتى يتسنى استكمال كافة مكونات المشروع في أفضل الظروف. وكنتيجة تم تجاوز هذه الإشكالات حالياً وبلغت حالياً نسبة السحب من التمويل حوالي 34%.

- تمت إعادة طلب العروض المتعلقة بمشروع إنشاء وتجهيز معهدين عاليين للدراسات التكنولوجية بقلبية ومدنين بتاريخ 13 جوان 2018 باعتبار أن النتائج كانت غير مثمرة بالنسبة لأغلب الفصول ومن المنتظر استكمال الإنجاز خلال سنة 2019 باعتبار الآجال التعاقدية للصفقة.

رد وزارة المالية

- ضبط استراتيجية الدين

إنّ ضبط إستراتيجية الدين من طرف واحد دون إحداث هيكل موحد للتصرف في الدين أو لجنة تضم الأطراف المتدخلة في الدين العمومي تسهر على تنفيذ ما ورد في وثيقة إستراتيجية الدين هو السبب الرئيسي الذي يجعل الإستراتيجية المذكورة لا تلزم إلا الهيكل الذي ضبطها وتجعل إنجاز الأهداف الإستراتيجية صعبة وبعيدة عن التوقعات.

- الفوارق بين تقديرات موارد الاقتراض وإنجازاتها

إن الفوارق بين تقديرات موارد الاقتراض وإنجازاتها لا تترجم فقط عدم التقيد بمبدأ السنوية بل تعود كذلك إلى كثرة الإجراءات المرافقة لسحب القروض والتي يتم تعويضها باللجوء إلى الاقتراض من الأسواق المالية.

- رسكلة القروض الثنائية

تم بخصوص رسكلة الديون تجاه إيطاليا اختيار المشاريع التالية :

- تطهير 08 مدن بكل من ولايات الكاف والقصرين وسيدي بوزيد وقفصة وسليانة.

- بناء وإعادة تهيئة أقسام الاستعجالي بالمستشفيات الجهوية (الرابطة والمنجي سليم والمرسى) وتهيئة مراكز التوليد في المنستير والمهدية وإحداث مراكز أمراض وجراحة القلب بالياسمينات بين عروس.

- تهيئة مقر المحكمة الإدارية بتونس.

- إعادة تهيئة المباني القديمة لقسم التوليد بمستشفى شارل نيكول.

- مشروع توجيهي للتشغيل في ولاية القصرين.

- إعادة تهيئة قبالة القاعة الكبرى بالقصر الرئاسي بقرطاج.

صيانة الطرقات المرقمة

تساهم صيانة البنية الأساسية للطرق والجسور في ضمان السلامة المرورية وفي دفع التنمية الشاملة للبلاد. وتصنّف الطرقات حسب القانون عدد 17 لسنة 1986 المؤرخ في 7 مارس 1986 والمتعلق بتحويل التشريع الخاص بملك الدولة العمومي للطرق كما تمّ تنقيحه بالقانون عدد 20 لسنة 2017، إلى طرق وطنية وطرق جهوية⁽¹⁾ وطرق محلية. ونصّ نفس القانون على أنّه يتمّ ترتيب الطرقات الوطنية والجهوية بمقتضى أمر وترتيب الطرقات المحلية بمقتضى قرار من الوزير المكلف بالتجهيز. ويسند إلى كلّ طريق مهما كان صنفه رقم يعرفه وهو ما يكون الطرقات المرقمة (فيما يلي الطرقات).

وتمتدّ شبكة الطرقات المرقمة على طول 17.583 كم منها 5.152 كم طرق وطنية و6.503 كم طرق جهوية و5.928 كم طرق محلية. وتمثّل الشبكة المعبدة 80 % من مجموع الطرقات منها 51 % مغلّفة سطحياً و49 % مغلّفة بالخرسانة الإسفلتية وذلك في موقّ سنة 2016.

وتشرف الوزارة المكلفة بالتجهيز، (فيما يلي الوزارة)، حسب الأمر عدد 93 لسنة 1974 المؤرخ في 15 فيفري 1974 والمتعلق بضبط مشمولاتها كما تمّ تنقيحه بالنصوص اللاحقة، على صيانة وتعمير وتنمية شبكة الطرقات وعلى إعداد وإنجاز مشاريع الأشغال المتعلقة بالطرقات والمنشآت الفنية.

وبلغت ميزانية صيانة شبكة طرق الدولة المرقمة ما جملته 942 م.د خلال الفترة 2012-2016 موزعة بين 183 م.د على العنوان الأول و759 م.د على العنوان الثاني.

وتشمل الأشغال، الصيانة العادية من مراقبة الوضع العام لشبكة الطرقات والتشجير والتشوير⁽²⁾ وتنظيف المنشآت المائية على جوانب المعبّد وكذلك الصيانة الدورية التي تتضمن أساساً أشغال التّغليف لشبكة الطرقات وشنح الحواشي بالنّسبة إلى الطرقات المعبّدة.

وللوقوف على مدى إحكام صيانة الطرقات المرقمة، أنجزت دائرة المحاسبات مهمّة رقابية في الغرض غطّت الفترة الممتدّة أساساً من سنة 2012 إلى سنة 2016 وتواصلت إلى حدود سبتمبر 2017.

⁽¹⁾ طرق وطنية تضمن المواصلات بين حدود تراب الجمهورية وطرق جهوية تضمن المواصلات بين جهتين أو أكثر داخل تراب الجمهورية .

⁽²⁾ وضع العلامات المرورية الأفقية والعمودية..

وتضمّنت الأعمال الرقابية الرقابة المستندية والمعاينات الميدانية وتحليل المعطيات المالية والفنية، واعتمدت أيضا نتائج استبيان تمّ توجيهه إلى 24 إدارة جهوية للتجهيز. وأبرزت هذه الأعمال نقائص تعلّقت أهمّها بضبط الطرقات وبرمجة التدخلات وبالإنجاز المباشر وبالإنجاز غير المباشر.

أبرز الملاحظات

- ضبط الطرقات وبرمجة تدخّلات الصيانة

لم تحرص الوزارة على ضبط الطرقات المرقّمة للدولة حيث لا تمسك سجلّات خاصّة بالملك العمومي للطرقات ولا يتوفّر لديها إطار تنظيمي لترقيم الطرقات. كما لم تقم بإصدار قرار ترتيب الطرقات المحليّة ممّا نتج عنه عدم تحديد الجهة المكلفة قانوناً بتعهّدها وعدم صيانة العديد من طرقات محلية.

واتّسمت أدلّة إجراءات الوزارة، كإحدى آليات البرمجة، بعدم دقّتها وعدم تحيينها، كما أنّ التطبيقات المتعلّقة بالتصرّف في الملك العمومي للطرقات غير مستغلّة وأغلب الأطالس غير محدّثة، ولا تمكّن هذه الوضعيّة من إحكام البرمجة.

وتمّ تحميل نفقات لا تتعلّق بالصيانة على البند المخصّص لها ناهزت 2,4 م.د خلال سنتي 2014 و2015. ولم يتمّ تطبيق الإجراءات التي تمكّن من الحصول على تعويضات في خصوص الحوادث التي تخلف أضراراً على الطرقات.

وتدعو الدائرة الوزارة إلى العمل على ضبط الطرقات المرقّمة للدولة وحمايتها ووضع آليات تمكّن من إحكام برمجة التدخّلات بعنوان الصيانة.

- الانجاز المباشر لأشغال الصيانة

تفتقر الوزارة إلى ضبط دقيق للمعدّات المخصّصة لأشغال الصيانة ولا تتقيّد في أغلب الحالات بتوصيات الاستعمال. وأدت هذه الوضعيّة إلى تدهور حالة الأسطول وتعدّد الأعطاب ممّا لم يسمح باستغلال 41 % من ذلك الأسطول. وشملت الأعطاب عدّادات 37 آلة منذ ما يزيد عن 10 سنوات ممّا لم يمكّن من متابعة استهلاك المحروقات ورفع من خطر الاستيلاء عليها.

وتمّ تكليف 77 سائقاً يفتقرون لرخص سياقة من الأصناف المطلوبة بقيادة معدّات صيانة الطرقات. كما لا يتوفّر 36 % من جملة أعوان صيانة المعدّات بالإدارة المركزيّة على الكفاءة المهنيّة ممّا ساهم في طول آجال التدخّل التي تجاوزت 4 سنوات في بعض الحالات.

كما سجّل ضعف متابعة تنفيذ أشغال الصيانة عن طريق الفروع التابعة للإدارات الجهوية للتجهيز نتيجة عدم مسك وثائق المتابعة وعدم تسجيل البيانات المتعلقة بالمواد والمعدات.

وشهدت متابعة رفع الأضرار التي لحقت بالطرق جزاء تدخلات المستلزمين العموميين نقائص تعلّقت خاصة بقبول أشغال إعادة الطريق إلى الحالة التي كان عليها، وانجرّ عن ذلك الإضرار بأربعة طرق وانهار أحد الجسور. كما لم يقيم المستلزمون العموميون في كل الحالات بإعادة الطريق بعد التدخل فيه إلى الحالة التي كان عليها بالجودة المطلوبة. وهو ما انجر عنه تحمّل الوزارة لتكاليف صيانة بلغت حسب معطيات تقديرية تهّم 4 إدارات جهوية أكثر من 1 م.د.

وتوصي الدائرة الوزارة بالتقيّد بمبادئ الفعالية والحوكمة في استغلال مواردها من أعوان ومعدات بما يساهم في ضمان نجاعة تنفيذ برامج الصيانة ومتابعة جودة تدخلات المستلزمين على الطرق.

- التنفيذ غير المباشر لأشغال الصيانة

اتّسم تنفيذ الأشغال عبر المقاولات بغياب الدقّة في ضبط موضوع الطلب وفي تحديد الحاجيات ومواقع التدخل وهو ما لا يمكن من متابعة تدخلات المقاولات والتثبّت من مدى إنجازها للأشغال المطلوبة.

كما تمّ اعتماد شروط مجحفة في طلبات العروض المتعلقة بمجموع 14 صفقة على غرار شرط الخبرة ممّا أدّى إلى الحدّ من مشاركة العارضين وحرمان الإدارة من العروض الدّنيا التي قدّمها المقاولات حيث ناهزت الفوارق بين العروض الفائزة والعروض المقصاة 488 أ.د وذلك بالنسبة إلى 6 حالات.

وتبيّن أنّ متابعة تنفيذ الأشغال لم تكن بالفعالية المرجوة حيث لا تتوفّر دفاتر الحضيرة بخصوص عدّة صفقات، كما تفتقر الملفات إلى جذاذات المواد المستعملة ممّا يحول دون التثبّت من إنجاز كلّ الأشغال المتعاقد عليها بالجودة المطلوبة. ونتج عن ذلك عدم احترام المواصفات الفنية للتغليف في عدّة طرق حيث تم الوقوف على 10 حالات لتدهور حالة الطريق مباشرة بعد القيام بأشغال الصيانة إضافة إلى تكرار التدخلات على نفس الطرق.

وتدعو الدائرة الوزارة إلى العمل على ضبط حاجياتها بدقّة وحسن اختيار المقاولات ومتابعة تنفيذ الأشغال الموكولة إليها بما يضمن جودة التدخلات وديمومتها.

I- ضبط الطرقات وبرمجة تدخلات الصيانة

يعتبر ضبط الطرقات من المحاور التي تعتمد عليها برمجة أشغال الصيانة وضبط الموارد المالية اللازمة لذلك، إلا أن الفحوصات المجرة أفرزت نقصاً في مجالي ضبط الطرقات وبرمجة التدخلات.

أ- ضبط الطرقات المرقمة

يتكون الملك العمومي للطرقات، وفق مقتضيات القانون عدد 17 لسنة 1986 المذكور أعلاه، من قارعة الطريق وحوزتها وتوابعها المتمثلة في مختلف التجهيزات والمنشآت الضرورية⁽¹⁾ للاستغلال الأمثل للطريق. وعهد نفس القانون مهمة حمايته إلى الوزارة.

كما كلفت الوزارة بمقتضى الأمر المنظم لها وكذلك مجلة التهيئة الترابية بمسك سجلات خاصة بملك الدولة العمومي للطرقات بصفة منظمة وبترسيم الطرقات باسم الدولة وبإدماجها ضمن الملك العمومي إلا أن الوزارة لم تقم بهذه المهام على النحو المطلوب.

علاوة على ذلك، تبين أنه خلافاً للفصل الخامس من القانون عدد 17 لسنة 1986، لم يقع إصدار القرار المتعلق بترتيب الطرقات المحلية، وتعود أسباب عدم إصدار هذا القرار إلى صعوبة تحديد ملكية الأراضي المقامة عليها الطرقات المحلية والجهة المكلفة بالتصرف فيها وهو ما يستوجب تسوية الوضعية بين الدولة والجماعات المحلية⁽²⁾.

ونتيجة لهذه الوضعية، اعتبرت الوزارة بعض الطرقات طرقاً محلية دون ترتيبها وتولت تبعا لذلك صيانة عدد منها وذلك حسب أهمية استعمال الطريق. وفي هذا السياق انتفعت الطرقات المحلية رقم 539 و581 و730 و742 بتدخلات تكاد تكون سنوية في حين أن بعض الطرقات المحلية الأخرى على غرار تلك المتواجدة بولاية قبلي لم تنتفع بأي تدخل خلال الفترة من سنة 2012 إلى سنة 2016.

(1) من شبكات تنوير وعلامات مرورية ومن زلاقات أمان ومنشآت فنية وغيرها.

(2) نص الفصل 105 من القانون الأساسي عدد 33 لسنة 1975 المتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات على أنه "تدخل في الملك العمومي البلدي قطع الأرض الرابطة ملكيتها للبلدية والتي وقع استعمالها ... كطرقات باستثناء الطرقات الوطنية والجهوية التي تتولى الدولة إحداثها وتجهيزها".

ويفتقر ترقيم الطرقات إلى إطار تنظيمي وإجرائي واضح حيث لم يتمّ ضمن الأمر المتعلق بضبط مشمولات الوزارة والأمر المنظم لها تحديد الجهة المكلفة بالتّقييم وإجراءاته فضلاً عن عدم صدور أي نصّ في الغرض. وأفادت الوزارة في ردّها أنّه سيتمّ تكوين لجنة للنظر في مسألة التّقييم.

وحالت هذه الوضعيّة دون تحديد المسؤوليّات في مجال الصيانة كما رُفعت من مخاطر التّنازع بين الوزارة والجماعات المحليّة والذي أسفر كما، هو حال الطرقات المحليّة بولاية قبلي، عن اهتراء الطرقات المحليّة ممّا يؤثّر سلباً على سلامة مستعملها ويحدّ من وظيفيّتها.

ب- برمجة التدخّلات بعنوان صيانة الطرقات

تقتضي برمجة التدخّلات لصيانة الطرقات توفّر إجراءات موثّقة ومحيّنة وشاملة تتيح آليّات وأنظمة معلومات التحكّم في تمويل الأشغال المزمع تنفيذها.

1- آليّات البرمجة

لم تتمّ مراجعة دليل إجراءات الإدارة العامّة للجسور والطرقات⁽¹⁾ منذ إصداره في سنة 1997 وذلك رغم التطوّرات الجوهريّة التي عرفها نشاط الوزارة على غرار التخلّي عن تغليف الطرقات لفائدة الخواص وتشريك الباعثين الشبّان في صيانة الطرقات.

كما تبين غياب معايير موثقة ومعتمدة على جميع الإدارات الجهويّة لتحديد الطرقات ذات الأولويّة والتي تتطلّب صيانة مع بيان كيفيّة تحديد الأولويّة في برمجة التدخّل ودوريّته. وأدّت هذه الوضعيّة إلى تباين الإجراءات المعتمدة في برمجة أشغال الصيانة من إدارة جهويّة إلى أخرى تراوحت بين اقتراح برامج والقيام بمعاینات دون توثيق ودون الاعتماد على أطالس الطرقات والمنشآت⁽²⁾.

ولم يتمّ ضبط الدوريّة المستوجبة فنّيّاً لكلّ تدخّل ممّا نتج عنه اختلاف بين الإدارات الجهويّة⁽³⁾ وذلك على غرار التّغليف السّطحي والتّغليف بالخرسانة الإسفلتيّة الذي تراوحت دوريّتها على التوالي بين سنة وخمس سنوات وبين سنة وعشر سنوات بالنّسبة لبعض الجهات فيما لم تتمكّن جهات أخرى من تحديد الدّوريّة مبررة ذلك بحالة الطّريق.

(1) الصّادر بمقتضى القرار المؤرّخ في 23 سبتمبر 1997.

(2) يُعرف الأطلس على أنّه الوثيقة التي تتضمّن كلّ التدخّلات التي عرفها الطّريق أو المنشأة الفنيّة منذ الإحداث..

(3) الإدارات الجهويّة المعنيّة: صفاقس وقابس وقبلي وتوزر وتطاوين وسليانة وسيدي بوزيد والمنستير ومدنين الكاف وبنزرت وبن عروس وباجة والمهدية.

ولئن أفادت الوزارة بأنه " لا يمكن إعتداد معايير دقيقة في عدد السنوات التي تستوجب التدخل في إعادة الطبقة العليا للطرق نظرا لترابط المؤشرات الخاصة بالمناخ وحركة المرور وخاصة الثقيلة منها ونوعية التربة"، فإنّ التجارب المقارنة بيّنت اعتماد مثل هذه المعايير على غرار ما تمّ بالمملكة المغربية وفرنسا.

وساهمت هذه الوضعيّة في إهمال صيانة الطّرق وتردّي حالتها، ويذكر في هذا الصّدّد الطّرق⁽¹⁾ الوطنيّة رقم 7 و11 و20 و49 و50 والجهويّة رقم 60 و61 و161 والمحليّة رقم 623 التي تردت حالتها إلى درجة استحالة معها التدخل بعنوان الصّيانة واستوجب الأمر برمجة أشغال جديدة،

من جهة أخرى، تتمثّل أنظمة المعلومات المعتمدة في تحديد الحاجيات وضبط البرامج في أطالس الطّرق وأطالس المنشآت الفنيّة المقامة عليها، وخلافا لبقية الإدارات، لا تمسك الإدارة الجهويّة بمنوبة أطلس للطّرق، كما لا تقوم 18 إدارة جهوية بتحديث الأطالس المتوقّرة لديها، ولوحظ أيضا أنّ جميع الإدارات الجهويّة تمسك أطالس للمنشآت الفنية باستثناء الإدارتين الجهويّتين قبلي وبمنوبة⁽²⁾ ولا تقوم 5 إدارات جهويّة منها بتحديثها وذلك خلافا لمذكرة وزير التّجهيز بتاريخ 30 ديسمبر 2015 حول التّعهد الدّوري للمنشآت الفنيّة وتحديث الأطالس، واقتصرت 18 إدارة جهويّة على استبدال النّسخة الورقيّة من الأطالس بنسخ إلكترونية على برنامج إكسال وهو ما لا يضمن حماية المعطيات المضمّنة بها.

ولا تمكّن هذه الوضعيّة من الوقوف على حقيقة الوضع الميداني للرّصيد الطّرق والمعطيات الفنيّة المتعلّقة به بغاية إحكام برمجة تدخّلات الصيانة.

من ناحية أخرى، تبيّن أنّه لم يتمّ تركيز منظومة التصرّف في الملك العمومي للطّرق⁽³⁾ في 12 إدارة جهويّة، في حين ظلّت المنظومات المركّزة ببقية الإدارات غير مستغلّة إلى غاية نوفمبر 2017 بالرغم من حثّ الإدارة المركزيّة على تفعيلها بإصدارها لمذكرة في الغرض بتاريخ 14 فيفري 2012، ويعود ذلك إلى عدم توفير المعطيات المتعلّقة بشبكات المستلزمين العموميين من جهة وإلى صعوبات تقنيّة من جهة أخرى.

وعلى صعيد آخر، لا يشمل تعداد حركة المرور، الذي تقوم به الوزارة كل خمس سنوات بهدف تحديد الطّرق الأكثر كثافة واعتمادها في برمجة تدخّلات الصّيانة، كامل الشّبكة ممّا يجعل المعطيات المضمّنة به منقوصة بما لا يساعد على بلورة استراتيجية شاملة لصيانة الطّرق.

(1) بسليانة وجندوبة

(2) أفادت ولاية منوبة أنّها تمسك شبه أطلس للمنشآت الفنية.

(3) تمكّن هذه المنظومة من تحديد الشّبكة الطريقيّة وشبكات المستلزمين الموجودة في حوزتها وذلك بغاية تيسير التصرّف في التدخّلات عليها.

وفي هذا الإطار، أكّد وزير التّجهيز في مراسلته الموجهة إلى وزير الدّاخلية بتاريخ 27 نوفمبر 2013 على ضرورة إعلام الإدارات الجهوية بحوادث المرور على الطرقات، إلّا أنّه تبين عدم توقّر معطيات حول الحوادث التي تعود إلى حالة الطّريق بما أنّ معطيات المرصد لا تتضمّن معطيات فنيّة تمكّن من تقييم حالة الطرقات ومدى مساهمتها في وقوع الحوادث. ولا تمكن هذه الوضعيّة الوزارة من التعرّف على كلّ النّقاط السّوداء⁽¹⁾ بغاية ضبطها وبرمجة صيانتها.

وفي نفس السّياق، رصدت الدّراسة المتعلّقة بالمساندة الفنيّة لتحسين السّلامة المروريّة على شبكة الطّرق التّونسيّة لسنة 2013، ما مجموعه 90 نقطة سوداء وأوصت بالتدخّل فيها، إلّا أنّه اتّضح من خلال استعمال تطبيق "ستريت فيو"⁽²⁾ بخصوص عيّنة تتكوّن من 30 نقطة سوداء منها غياب أي أثر لتحسّن الوضعيّة بهذه النّقاط. كما لم يثبت القيام ببرمجة أيّة تدخّلات في شأنها، ولئن أوصت الدّراسة بضرورة إعداد برنامج ثلاثي للتدخّل بهذه الطّرق إلّا أنّه وإلى غاية نوفمبر 2017 لم يتمّ وضع أيّ برنامج في الغرض.

وخلافا لما نصّ عليه الفصلان 11 و42 من الأمر عدد 1413 سالف الذّكر، بيّن فحص برامج صيانة الطّرق ضعف التّنسيق بين المصالح المركزيّة والجهويّة للوزارة وذلك على غرار ط.م 581، حيث اتّضح أنّ الإدارة المركزيّة قد برمجت تهذيب هذا الطّريق بعد برمجة صيانتها⁽³⁾ بالرغم من قيام الإدارة الجهويّة بمنوبة خلال سنة 2016 ببرمجة صيانة نفس الطريق والإعلان على طلب العروض وإسناد الصّفقة إلى المقاول. ولتلافي هذه الوضعيّة، اضطرّت الإدارة الجهويّة إلى تغيير موضوع الصّفقة بإلغاء ط.م 581 واستبدالها بط.م 539.

وتدعو الدّائرة الوزارة إلى وضع معايير تضبط بمقتضاها دوريّة أشغال الصّيانة وتحدد بواسطتها آليّات عمليّة تضمن حسن برمجة التدخّلات بهدف المحافظة على الرّصيد الطّريق.

2- تمويل أشغال الصّيانة

تتطلّب برمجة أشغال الصّيانة رصد الاعتمادات الكافية لتمويلها. وبالنظر لصعوبة تعبئة الموارد بميزانيّة الدّولة في الغرض، يتوجّب العمل على حسن تخصيص هذه الاعتمادات وتوزيعها على مختلف بنود الميزانيّة بما يضمن ترشيد استهلاكها لاحقا.

(1) وهي النّقاط الكيلومترية التي شهدت في الخمس سنوات الأخيرة 10 حوادث مرور على الأقل خلفت جرحى وقتلى.

(2) جوجل ستريت فيو: (Google Street View) هي خاصية في خرائط جوجل تقدم صوراً بانورامية لمستوى الشارع يمكن رؤيتها من جميع الإتجاهات.

(3) تمثّلت أشغال الصّيانة في التغليف بالخرسانة الإسفلتيّة وشحن وتثبيت الحواشي.

وقد لوحظ في هذا الإطار أنّه رغم انطلاق الوزارة في العمل بمنظومة التصريف حسب الأهداف في الميزانية منذ سنة 2014 فإنّ العمل الفعلي بها بقي مقتصرًا على الإدارة المركزية إذ تبين أنّه لم يقع إلى غاية نوفمبر 2017 تركيز خلايا قاذرة بكلّ إدارة جهويّة لتتولّى مهمّة تنسيق تركيز منظومة التصريف حسب الأهداف خلافا لما نصّ عليه المنشور عدد 93 لسنة 2013 الصّادر عن وزير التّجهيز في 18 أكتوبر 2013.

وفي نفس السّياق، تبين من خلال تحليل نفقات الوزارة والإدارات الجهويّة المنزلة على الفقرة المتعلّقة بصيانة الطّرق أنّ ما يناهز 4 % سنويًا من الاعتمادات المخصّصة لصيانة الطّرق يتمّ إنفاقها في صيانة وسائل النّقل وبعض الآلات المكتبيّة التي ليس لها علاقة بأشغال صيانة الطّرق. وقد بلغت هذه المصاريف خلال سنتي 2014 و2015 ما يناهز 1,2 م د سنويًا علما بأن هذه النّفقات كانت في حدود 6 % قبل اعتماد الميزانيّة حسب الأهداف (تصرف 2011 و2012 و2013).

ويعتبر التصرف على هذا النحو توجيهاً للاعتمادات المخصّصة لصيانة الطّرق إلى مصاريف ليست ذات علاقة بالرغم من ضعف الموارد المرسمة في هذا المجال.

وقامت الوزارة بإحداث حساب مشاركة⁽¹⁾ يساهم في تمويل "إنجاز أشغال الصّيانة المتّصلة بالجسور والطّرق". إلّا أنّه تم الوقوف على ضعف موارده حيث أنّه إلى غاية شهر نوفمبر 2017 لم يسجّل هذا الحساب أي تنزيل باستثناء إيداع 12 م.د من قبل شركة الشّبكة الحديديّة السّريعة في سبتمبر 2017 بعنوان الدراسات.

من ناحية أخرى، بينت الأعمال الرقابية تحمل ميزانية صيانة الطّرق لنفقات غير مبرّرة بعنوان رفع الأضرار الناجمة عن السرقات وعن حوادث الطّرق وعن تدخّلات المستلزمين العموميين. فقد شهدت ولايات تونس الكبرى وسوسة خلال الفترة 2011-2014 موجة من السرقات ناهزت قيمتها 3 م.د. وبلغت في سنة 2016 ما قدره 176 أ.د.⁽²⁾ وكانت سببا في خسائر مادية وفي تهديد سلامة مستعملي الطّريق جرّاء انقطاع الإنارة لفترات طويلة إلى حين القيام بأشغال الصّيانة الضروريّة وإتمام إجراءات الصّفقات الخاصّة بها.

كما تسبّبت حوادث المرور في أضرار بتجهيزات الطّرق دون أن تتمكّن الوزارة من الحصول على التعويضات الكافية في شأنها حيث تبين من خلال فحص 47 ملفا متوفرا لدى الوزارة وتهتم الفترة 2012-2016 وجود عدّة نقائص تعلّقت بإجراءات تتبع المخالفين وبآليّات استرجاع قيمة الأضرار من

(1) تحت عدد 6 يسمّى "حساب إنجاز الجسور والطّرق والمسالك" وذلك بمقتضى قرار من وزير الماليّة بتاريخ 6 ماي 2016.

(2) معطيات تهم الإدارة الجهوية بتونس خلال السبع أشهر الأولى لسنة 2016، حيث تمّ سرقة 25 محول ارضي وقرابة 7000 متر من أسلاك النحاس.

شركات التأمين وهو ما حرم ميزانية الدولة من استرجاع كامل قيمة الأضرار الحاصلة على شبكة الطرقات، وبلغت قيمة الأضرار التي أمكن حصرها انطلاقاً من الملفات المتوفرة في خصوص حوادث الطرقات قرابة 134 أ.د.

وتبين أنه خلافاً للمذكرة الصادرة عن المدير العام للجسور والطرقات⁽¹⁾ بتاريخ 9 جوان 2012، لم تقم الإدارات الجهوية بإعلام شركات تأمين السيارات المتسببة في أضرار للطرق في أكثر من 40 % من الحالات في حين تم تجاوز الأجل القانوني الخاصة بإعلام شركات التأمين في بقية الملفات وهو ما حرم الوزارة من جزء من مبالغ جبر الأضرار قدر بحوالي 104 أ.د.

إضافة إلى ذلك تمت معاينة حالات لم يتم فيها الالتزام بالإجراءات الواردة بالقانون عدد 17 لسنة 1986 وبالمراسلة عدد 783 المؤرخة في 18 جوان 2013 حول إزالة التجاوزات المسجلة على الملك العمومي للطرق. وتم في هذا الإطار الوقوف على 3 حالات⁽²⁾ تم فيها رفع المخالفات من جهات أخرى غير مختصة وهو ما من شأنه أن يبطل إجراءات التتبع وأن لا يسمح باسترجاع قيمة الأضرار الحاصلة بالطرقات.

كما قامت الإدارات الجهوية بإصلاح أضرار تدخلات المستلزمين بوسائلها الخاصة دون تقدير الكلفة التي تحملها ودون المطالبة باسترجاعها. وتكتفي أغلب الإدارات الجهوية بتوجيه مراسلات للمستلزمين أو بتقديم الشكايات إلى الولاية الراجعة إليهم بالنظر.

ولم يتول المستلزمون العموميون في كل الحالات إعادة الطريق بالجودة المطلوبة إلى الحالة التي كان عليها قبل التدخل مما انجر عنه تحمل الوزارة لتكاليف صيانة بلغت حسب معطيات تقديرية 1 م.د حملت على ميزانية الصيانة. ورغم القيمة المرتفعة للضرر لم تتخذ الوزارة الإجراءات القانونية من أجل استخلاص تلك المبالغ وتثقيفها على كاهل المتسبب في الضرر.

وتدعو الدائرة في هذا الإطار إلى إحكام برمجة وتمويل أشغال الصيانة على الطرقات بما يضمن المحافظة على الرصيد الطرقي والتوازنات المالية بالميزانية.

II- الإنجاز المباشر لأشغال الصيانة

تعهد الإدارات الجهوية للتجهيز إلى فروعها البالغ عدد 152 فرعاً مهمة التنفيذ المباشر لبرامج الصيانة العادية للطرق المرقمة الراجعة إليها بالنظر. وبينت الفحوصات المجراة وجود إخلالات تعلقت بمعدات التنفيذ وبالتصرف في الفروع التي تتابع تنفيذ أشغال الصيانة العادية على الطرقات.

(1) حول التعويض عن الأضرار اللاحقة بالتجهيزات والمنشآت الفنية التابعة للطريق والتي أكدت على وجوب مراسلة موجهة إلى شركة التأمين المعنية للإفادة بالمعطيات المتعلقة بالحادث

(2) البلدية في حالتين ومقابل عن طريق عدل تنفيذ في حالة أخرى.

أ- معدّات تنفيذ الأشغال

يتطلّب إحكام برمجة صيانة الطّرق وتنفيذ الأشغال من قبل الفروع التابعة للوزارة حسن التصرّف في المعدّات إلّا أنّه تبين أنّ جملة من النقائص قد حالت دون ذلك تعلّقت بضبط الأسطول وباستغلاله وبصيانته.

1- ضبط أسطول المعدّات المخصّص لصيانة الطّرق

يضمّ أسطول المعدّات المخصّصة لصيانة الطّرق 894 آلة⁽¹⁾ يتراوح معدّل أعمارها في سبتمبر 2017 بين سنة واحدة و27 سنة، ويتوزّع هذا الأسطول بين الإدارات الجهويّة (89%) والإدارة المركزيّة (11%).

وخلافاً لمجلّة المحاسبة العموميّة والتّعليمات العامّة عدد 186 لسنة 1975 المتعلّقة بحسابيّة المواد لا تقوم الوزارة بالجرد المادّي للمعدّات وتقتصر على مسك قوائم في "وضعيّة الأسطول". دون أن تعكس هذه القوائم وضعيّةه الحقيقيّة إذ أنّها لا تتضمّن كامل المعدّات ولا تبين حالتها فيما إذا كانت مستغلّة أو معطّبة أو زال الانتفاع بها.

وفي هذا الإطار تبين وجود 6 معدّات مخصّصة للصيانة بقوائم الإدارات الجهويّة لكنها غير مدرجة بقوائم الوزارة. وفي المقابل ضمت هذه الأخيرة 17 معدّة لا توجد ضمن قوائم الإدارات الجهويّة، كما اتّضح أنّ آلة ماسحة لم تدرج بقوائم المعدّات المتعلّقة بسنوات 2014 و2015 و2016 جهويّاً ومركزيّاً رغم استغلالها وخضوعها للصيانة بتاريخ 10 مارس و3 جوان و3 نوفمبر 2015. كما تواصل تضمين القوائم لمعدّات ثبت فقدانها من الأسطول وذلك على غرار شاحنة تعرّضت للسّرقة سنة 2014 ومضمّنة بقوائم سنّي 2016 و2017، وألّتين مفقودتين منذ سنة 2015 ومضمّنتين بقائمة سنة 2016.

وتنمّ هذه الممارسات عن سوء التصرّف في المعدّات والتّقصير في تفعيل الإجراءات القانونيّة اللازمة لتحديد المسؤوليّات ومعرفة مآل الآلات بخصوص الحالات المذكورة أعلاه.

(1) تتوزّع بين آلات ماسحة وآلات كاسحة وآلات حفر وشحن وآلات شحن وآلات دمك وآلات كانسة وشاحنات وغلايات وجرارات وآلات رافعة

ومن ناحية أخرى، سُجِّلَ تباين في عدد المعدات بين كل من الوزارة المكلفة بأُملاك الدولة والوزارة حيث أفرزت المقاربات المنجزة في الغرض عدم تضمّن قوائم الوزارة المكلفة بأُملاك الدولة لما مجموعه 26 آلة في حين لم تدرج 15 بقائمت الوزارة.

ولحثّ الإدارات الجهوية على متابعة الأسطول الموضوع على ذمتها وتمكين الإدارة المركزية من متابعته، تولّت إدارة المعدات بالوزارة في جانفي 2013 مراسلة الإدارات الجهوية قصد مدّها دوريا كل 15 يوما بوضعية المعدات الرّاجعة إليهما بالنظر. إلّا أنّ جلّ الإدارات الجهوية لم تستجب لهذا الطلب باستثناء 4 إدارات سنة 2013 و3 إدارات خلال الفترة من سنة 2014 إلى سنة 2016.

ولا تساهم هذه الوضعية في ضبط وسائل العمل ومتابعتها وفي الحدّ من مخاطر ضياعها أو تحويل وجهتها، وتدعو الدائرة الوزارتين، كلّ فيما يخصّها، إلى إحكام التنسيق بينها وإلى القيام بالجرد الماديّ السنويّ لكامل الأسطول وإلى استخدام تطبيق موحّدة ممّا يمكن من متابعة الأسطول وتحيين وضعيته في الإبتان.

2- استغلال الأسطول

رغم أهمية الأسطول المخصّص لصيانة الطّرق، تبين أنّ 41% منه لا يمكن استغلاله وأنّ 48% من جملة الآلات الماسحة⁽¹⁾ الموزّعة بالجهات متوقّفة نظرا لتعطّتها.

كما تبين عدم التقيد بأدلة استعمال المعدات التي يوفّرها المصنّعون ممّا أضّرّ بالأسطول وكلف ميزانية الدولة نفقات لتعديدها وعطلّ أشغال صيانة الطّرق، ويذكر في هذا السّياق استغلال الآلات الماسحة لإنجاز أشغال الآلات الكاسحة وتثبيت العلامات المرورية.

من ذلك تنصّ هذه الأدلة على أنّه لا يمكن للمعدّات الثقيلة التنقّل لمسافات طويلة مباشرة على قارعة الطّريق حفاظا عليها وعلى حالة الطّرق⁽²⁾. غير أنّ 58% من الإدارات الجهوية لا يتوقّر لديها حاملة المعدّات في حين أنّ 12% من هذه الإدارات لديها حاملة معطّبة. وتسبّب ذلك في تنقّل بعض الآلات على مسافة بلغت 90 كم دون توقّف واللّجوء إلى المقاولات الخاصة للقيام بأشغال كان يمكن إنجازها من قبل الإدارة، ويذكر في هذا السّياق طلب⁽³⁾ الإدارة الجهوية بتوزر رصد إعتمادات تقدّر بقيمة 70 أ.د لفتح الطّرق التي غمرتها الرّمال عن طريق المقاولات خلال أشهر جوان وأوت 2014 بعد أن عجزت عن نقل معدّات لإنجاز هذه الأشغال نظرا لعدم توقّر حاملة معدّات.

(1) وهي المعدّات الأكثر استعمالا لصيانة الطّرق من قبل الإدارات الجهوية.

(2) حسب دليل الاستعمال: ضرورة التوقّف بعد قطع 40 كم أو بعد ساعة للمحافظة على برودة الآلة.

(3) المراسلة الموجهة إلى وزير التجهيز تحت عدد 288/3 بتاريخ 3 جوان 2014.

وشاب مسك دفاتر 12 آلة ماسحة متوفرة لدى 7 إدارات جهوية عدة نقائص تمثلت بالخصوص في غياب تسجيل المعطيات الضرورية لاستعمال الآلات كساعات خروجها وعودتها ومؤشرات عداداتها وتدخلات الصيانة المنجزة فضلا عن غياب إمضاء السواق. ويحول ذلك دون إحكام متابعة استعمال المعدات ودون تحديد كميات الأشغال المنجزة وطبيعتها والتوقي من حصول تجاوزات.

وعلى صعيد آخر، ضبط الأمر عدد 142 لسنة 2000 المؤرخ في 24 جانفي 2000 والمتعلق بضبط أصناف رخص السياقة وشروط تسليمها وصلوحيتها وتجديدها (كما تم تنقيحه وإتمامه) الشروط الواجب توفرها لقيادة معدات الأشغال العمومية. إلا أنه تبين تكليف 77 سائقا ليس لهم رخص سياقة من الأصناف المطلوبة لقيادة آلات ماسحة وشاحنات ثقيلة لإنجاز أشغال صيانة الطرقات. وساهم ذلك في تعرض بعض المعدات إلى أعطاب وحوادث مروية مختلفة مما ساهم في اهتراء البعض منها.

ولم تقم الوزارة بما يلزم للرفع من كفاءة السواق رغم تأكدها وفقا لما ورد بالمدكرة عدد 837 الصادرة عن مدير المعدات في 4 ديسمبر 2010 من أن "الأعطاب الجسيمة التي حصلت سببها الرئيسي هو سوء الاستعمال من قبل سواق غير مؤهلين". ولم تشمل الدورات التدريبية للسواق خلال الفترة 2012-2016 إلا 3 سواق من جملة 349 سائق مكلف بقيادة معدات الصيانة.

وتدعو الدائرة الوزارة إلى ضرورة الحرص على تكوين الأعوان الموكلون بإهم استغلال المعدات بما يضمن حسن استعمالهم لهذه المعدات وتوفير حاملات المعدات حتى لا تضطر الإدارات الجهوية إلى نقل هذه الآلات عبر الطرقات مما يؤدي إلى إهلاكها والأضرار بالطريق.

ونصت مذكرة وزير التجهيز المؤرخة في 11 جويلية 1994 ومذكرة المدير العام للجسور والطرقات بتاريخ في 20 ماي 2004 على أن تغيير السواق على نفس الآلة يعتبر من "العادات والطق السائدة التي ينجر عنها تكرار الأعطاب بالمعدات وتواتر توقفها". غير أنه اتضح أن بعض المعدات يتناوب على قيادتها أكثر من سائق وصل إلى حد تغيير 6 سواق على نفس الآلة خلال الفترة من أفريل 2016 إلى جوان 2017. وقد ساهمت هذه الوضعية في تواتر تعطب 7 آلات ماسحة.

وأكد دليل الإجراءات الخاص بالتصرف في العربات والسيارات الإدارية والمصادق عليه بقرار وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية في 26 أفريل 2000 على ضرورة احتساب ساعات العمل المضمنة

في دفاتر العربات والمسافة الكيلومترية المبينة بالعدادات، إلا أنه تبين وجود أعطاب بعدادات 37 آلة قيد الاستعمال موزعة على 7 إدارات جهوية⁽¹⁾. ويعود تاريخ تعطب بعضها إلى أكثر من 10 سنوات.

وعلاوة على ذلك، لوحظ تعطب المقياس الدال على الكمية المتبقية بخزانات الوقود لعدد من الورشات والفروع على غرار ورشة بن عروس وورشة وفروع القصرين⁽²⁾. كما سجل في فرع تاجروين وورشة المنستير فقدان كمية جمالية من الوقود بلغت 93.275 لترا على إثر المقاربة بين الكمية المتزود بها والكمية المستهلكة وتلك المتبقية بالخزانات⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى غياب إجراءات واضحة وموثقة بالورشات والفروع للتصرف في المحروقات، وهو ما لا يمكن من حصر الكمية المتبقية بالخزانات ولا يسمح بضبط حاجيات التزود ولا توقيتته ولا يساعد على ضمان المخزون الأدنى الواجب توفره لمواصلة إنجاز الأشغال المبرمجة. وأدت هذه الوضعية إلى توقف تنفيذ برامج الصيانة لعدم وجود المحروقات مثلما سجل في تاريخ 11 أكتوبر 2016 بفرع القيروان وأيام 25 و26 و27 فيفري و1 مارس 2014 بفرع مرناق بن عروس.

3- صيانة الأسطول

تتم صيانة المعدات بالورشات الجهوية وبالورشات المركزية لإدارة المعدات، وتقوم هذه الإدارة بصيانة الآلات مركزياً بعد استقدام المعدات المعطبة أو بالتنقل إلى الإدارة الجهوية المعنية. ويُعد فريق التدخل تقريراً فنياً في الغرض حول الأعطاب المسجلة والتدخلات المنجزة وتوصيات الصيانة.

وأصدرت إدارة المعدات مذكرة بتاريخ 29 جويلية 2013 مصحوبة "بدليل درجات الصيانة"⁽⁴⁾ الذي وزع التدخلات بين ورشات الإدارات الجهوية والورشات المركزية، إلا أنه لوحظ عدم تقيد 6 إدارات جهوية بإجراءات هذا الدليل في حين لم تعتمد الإدارات الأخرى إلا بصفة جزئية.

وخلافاً للمذكرة ذاتها، لا يتم مسك بطاقة تفقد يومي للآلات وتدين الأعطاب وذلك بالنسبة إلى 10 إدارات جهوية⁽⁵⁾. وبرر بعضها ذلك "بقيام السواق بتفقد الآلات خلال قيامهم بالأشغال".

(1) أريانة والمهدية ومنوبة وقابس وجندوبة وقفصة وتطاوين.

(2) استناداً لتقرير التفقد المنجز في ماي 2016 بالإدارة الجهوية بالقصرين.

(3) تقارير التفقد المنجزة في جانفي من سنة 2013 بالنسبة إلى فرع تاجروين بالكاف ونوفمبر من سنة 2011 بالنسبة إلى ورشة المنستير.

(4) تم تحديد الدرجات الخمس استناداً إلى حرقية الموارد البشرية والتقنيات المتوفرة بالورشات.

(5) القيروان ومنوبة وصفاقس وسليانة وبن عروس وقابس وتطاوين ومدنين وأريانة والمنستير.

ولوحظ من ناحية أخرى، نقص الكفاءة المهنية لدى حوالي 36% من أعوان إدارة المعدات حيث لم يثبت تحصيلهم على أيّ تكوين نظريّ أو تطبيقيّ في الاختصاصات المكلفين بها، وساهمت هذه الوضعية في بطء استجابة إدارة المعدات إلى طلبات الجهات فيما يتعلق بالمراجعة الفنية العامة أو الجزئية لمحرّكات المعدات والتي تطلّبت توقّف عدد من الآلات للصيانة لمدة بلغت أحيانا 4 سنوات ولم يتمّ تزويد الجهات المعنية بمعدّات مماثلة طوال فترة الإصلاح.

كما لم يتسنّ إصلاح بعض المعدات نتيجة غياب فنيّين مختصّين بالجهات وهو ما أدّى إلى حرمان 5 فروع بجندوبة منذ سنة 2012 من إمكانية استغلال 7 من أصل 10 معدّات لديها رغم حاجتها الأكيدة إليها.

وساهم عدم توفير قطع الغيار في الحدّ من نجاعة التّدخل بعنوان صيانة المعدات حيث لوحظ توقّف 10 معدّات موزّعة على 4 إدارات جهوية لمدّة تراوحت بين 6 أشهر و6 سنوات.

ودأبت بعض الإدارات الجهوية عند إصلاح المعدات المعطّبة على نزع قطع غيار من المعدات المركونة بالورشات أو الفروع في انتظار الإصلاح دون أن يكون ذلك مرفوقا بإجراءات موثّقة ووجد للقطع المنتزعة أو المستعملة وعدم. وأدّى هذا التصرف إلى اهتراء 7 معدّات موزّعة على 5 إدارات⁽¹⁾ وإلى اقتراح إحالتها على عدم الاستعمال. ولا تمكّن هذه الممارسات من حصر قطع الغيار التي تمّ انتزاعها أو التأكّد من تركيبها فعليّا بالمعدّات المعطّبة ومن ترشيد آجال إصلاح المعدات الرابضة بالورشات والفروع.

وفي نفس السياق، تمّت إحالة 11 معدّة عموما أقل من عشر سنوات على عدم الاستعمال في 6 إدارات جهوية وهو وضع عزّته إدارة المعدات إلى "نقص الصيانة الدورية للمعدّات والاستعمال المفرط أو غير الملائم لها والسير لمسافات طويلة دون توقّف مرحلي ... وتفكيك بعض القطع لتصليح آلات أخرى تعطّبت دون الرجوع إلى الهيكل المركزي".

ولتجاوز هذه الإخلالات ولضمان سلامة الأسطول وجاهزيته، تدعو الدائرة الوزارة إلى العمل على تحسيس منظورها بضرورة الالتزام بالترتيب والأدلة تحسّبا للأعطاب. كما توصي بتفعيل المجموعات الجهوية للورشات المنصوص عليها بالأمر عدد 1413 المذكور وبالنظر في إمكانية الإعتماد على عربات مجهّزة كورشات متنقّلة للتدخّل عند تسجيل الأعطاب، وترى الدائرة أيضا ضرورة تقنين استغلال قطع الغيار المستعملة وحصرها في المعدات التي تخلّت الإدارة عن استعمالها مع جردها والرجوع في ذلك إلى إدارة المعدات لخبرتها الفنية في المجال.

(1) سيدي بوزيد وسليانة والقصرين وأريانة وزغوان.

ب- تنفيذ الأشغال من قبل الفروع ومتابعتها

تُنجز الفروع الراجعة بالنظر إلى الإدارات الجهوية للتجهيز تدخلات مختلفة بعنوان صيانة الطرقات، وتمّ تسجيل إخلالات تعلّقت بالإجراءات والتصرّف في الموارد البشرية المتوفرة بها وبمتابعة تنفيذ الأشغال على الطرقات.

فقد تبين غياب إطار ترتيبي يحدّد مشمولات الفروع وتنظيم العمل بها، ولئن تمّ إعداد دليل لرؤساء الفروع منذ سنة 1990 فإنّه لم تتمّ بعد المصادقة عليه ولا تحيينه حيث لا يزال يضمّ وصفا لتدخلات تخلّت الوزارة عن تنفيذها بوسائلها الخاصة، كما أن الدليل المذكور غير معمّم الأمر الذي ساهم في اختلاف الممارسات بين الفروع.

وعلى صعيد آخر، نصّ قرار وزير التجهيز والإسكان المؤرّخ في 4 جوان 1996 المتعلّق بضبط مخطّط التأهيل الخاصّ بالوزارة كما تمّ تنقيحه وإتمامه على أنّ الإدارة العامة للجسور والطرقات تعتبر من بين "النشاطات التي يمكن إخضاعها لقواعد المحاسبة التحليلية"، حيث أوجب تطبيقها "فيما يتعلّق بمشاريع الصيانة"، وحدّد تاريخ 31 أوت 1997 كأجل أقصى لذلك، إلّا أنّ الوزارة لم تنقيد إلى غاية شهر نوفمبر 2017 بهذه المقتضيات.

ولا تمكّن هذه الوضعية من ضبط كلفة التدخلات بعنوان صيانة شبكة الطرقات الراجعة بالنظر إلى الوزارة باحتساب عناصر الكلفة المباشرة وغير المباشرة، خاصّة أنّه لم يتمّ تركيز منظومة التصرف حسب الأهداف بالإدارات الجهوية ممّا لا يمكن من احتساب مؤشر قيس الأداء بالنسبة إلى البرنامج الفرعي "صيانة الطرقات".

من ناحية أخرى، سجل تراجع عدد الأعوان العاملين بالفروع بما يقارب الخمس خلال الفترة 2012-2016 ليصبح عددهم في 24 فرعا⁽¹⁾ يتراوح بين عون واحد وعونين، ولا يسمح هذا النقص بحسن متابعة تنفيذ برامج الصيانة وبتدارك النقائص المسجلة سيما مع طول الشبكة في بعض الفروع.

وتنفذ الفروع الأشغال المتعلّقة بإصلاح الحفر وبمسح الحواشي وتركيب العلامات المرورية وصيانتها وتركيز مخفضات السرعة وبتعديّ النباتات في محيطها ممّا يساهم في المحافظة على الطرقات في حالة تضمن سلامة مستعملها. إلّا أنّه اتّضح من خلال الفحوصات المجراة على مختلف أنشطة الفروع، ضعف نظام متابعتها ممّا لا يمكن من التأكّد من إنجاز الأشغال المعهودة إليها ومن جودتها.

(1) تراوح بين عون واحد بـ 12 فرعا بلغ أقصاها عون لـ 758 كم بفرع بنقردان وعونين بـ 12 فرعا آخر بلغ أقصاها عونان لـ 893 كم بفرع رمادة .

فقد تبين أن كل الفروع التي تم التدقيق فيها لم تحدّد النقاط الكيلومترية التي تمثل مواقع تدخّلاتها. كما لا تقوم بتسجيل عدد العلامات المروية التي تمت صيانتها أو تركيبها. ولا تسمح مختلف هذه الممارسات من تحديد كميات الأشغال التي تم إنجازها فعلياً ولا من حسن متابعتها وتقييمها.

ومقارنة بالتنصيصات الواجب إدراجها بدفتر الحاضرة، اتّضح غياب البيانات المتعلقة بالخرسانة الإسفلتية وبالمواد المقطعية التي زودت بها حضائر إصلاح الحفر وذلك في 5 فروع موزعة على 5 إدارات جهوية⁽¹⁾ وهو يحول دون التأكد من الكميات التي تسلمتها الإدارة والمستعملة في تنفيذ الأشغال. فعلى سبيل المثال، تم إحصاء 20 أذن تسلم لمادّة الخرسانة الإسفلتية بفرع الجديدة غير مؤشّر عليها من قبل ممثّل الإدارة. وهو ما لم يسمح بالتأكد من الكميات المسلمة فعلياً إلى الفرع ومن حقيقة استعمالها في تنفيذ أشغال الصيانة.

ولوحظ في ذات السياق، تضارب البيانات الخاصة بالأشغال المنجزة على الطرقات في نفس الفرع، حيث تم الوقوف على حالات لعدم تسلم أية كميات من الخرسانة في نفس الوقت الذي سجل فيه إنجاز أشغال إصلاح للقارعة. كما تبين وجود حالات لتسلم مواد مقطعية بينما تم تضمين دفتر الحاضرة أشغال دهن مخفضات السرعة.

ولا تمكّن الوضعيات المرصودة من متابعة تزويد الإدارة والاستهلاك الفعلي للمواد ومن تبرير الحاجة إليها فضلاً عن ما يمكن أن تخفيه من تجاوزات.

ومن جهة أخرى، لا تتضمن الدفاتر المتوقّرة التأشير المستوجبة حيث غابت عنها تأشيرة رؤساء 6 فروع موزعة على 4 إدارات جهوية⁽²⁾ وذلك بعنوان سنوات 2014 و2015 و2016. كما لم تحمل دفاتر حاضرة 8 فروع موزعة على 6 إدارات جهوية⁽³⁾ تأشيرة مصلحة استغلال وصيانة الطرقات بالإدارات المعنية. ويعكس غياب هذه التأشيريات ضعف نظام الرقابة الداخلي للفروع ولا يفضي إلى التأكد من الانجاز الفعلي لعمليات الصيانة ولا يمكن من تحديد المسؤوليات في حالة تسجيل إخلال.

وتبين عدم توقّر دفاتر الحاضرة التي توثّق مختلف التدخّلات لدى 3 فروع⁽⁴⁾. وبرّرت الإدارات الجهوية المعنية ذلك بعدم وجود عملة قارّين وبإضاعة الدفاتر أو إتلافها.

(1) فرع القيروان الجنوبية والشمالية وفرع الروحية بسليانة وفرع المزنّة بسيدي بوزيد وفرع بن قردان بمدنين وفرع غمراسن بتطاوين.

(2) الفروع المعنية: فرع القيروان الشمالية والجنوبية وفرع مطماطة بقابس وفرع مرناق بين عروس وفروع غمراسن ورمادة والذهبية بتطاوين.

(3) الفروع المعنية: فرع القيروان الشمالية والجنوبية وفرع الروحية بسليانة وفرع بن قردان بمدنين وفرع مطماطة بقابس وفرع مرناق بين عروس وفروع غمراسن ورمادة والذهبية بتطاوين.

(4) ميدون ودوز والجديدة

وعلى صعيد آخر، تعتري متابعة الإدارات الجهوية وفروعها لتدخلات المستلزمين العموميين على الطرقات اختلالات من أهمها عدم إلزامهم برفع أضرار تدخلاتهم وإرجاع حالة الطريق إلى ما كانت عليه. فخلافاً لمنشور الوزير الأول عدد 31 لسنة 2000 المؤرخ في 7 أوت 2000 حول مزيد إحكام التنسيق بين المتدخلين في مختلف الشبكات بالملك العمومي للطرق، لم تلتزم كل الإدارات الجهوية بإعداد محضر خاص بقبول أشغال إعادة الطريق إلى الحالة التي كان عليها قبل تدخل المستلزم العمومي. وبحول ذلك دون التثبت من رفعهم للأضرار التي قد تلحق الطريق جراء تدخلاتهم.

كما لم يتم اتخاذ الإجراءات القانونية بهدف المطالبة بالتعويضات المنصوص عليها بالقانون عدد 17 لسنة 1986 والتي تتعلق بالأضرار الناتجة عن تدخل المستلزمين على الطرقات. ويذكر في هذا الخصوص، تسرب مياه قنوات توزيع الماء الصالح للشرب بأربعة طرقات خلال سنة 2015 بولاية صفاقس. ويذكر أيضاً انهيار جسر وأضرار لحقت بجسر آخر بالطريق الجهوية رقم 128 بسبب تسرب المياه وتأثير ثقل بعض القنوات على صلابة الجسور. ورغم خطورة الوضعية على سلامة البنية التحتية ومستعملي الطريق فإنه تم الاكتفاء بتوجيه مراسلات في الغرض دون إجراء المتابعة اللازمة.

ولم يتم رفع عدة أضرار ناجمة عن التدخل في الطرقات كتلك التي تبعت تدخل الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه بالط.ج رقم 59 وبالط.ج رقم 6 وبالط.ج رقم 133.

وتبين أنه خلافاً للتشريع الجاري به العمل، لم يقيم المستلزمون العموميون في كل الحالات بإعادة الطريق بعد التدخل فيه إلى الحالة التي كان عليها بالجودة المطلوبة وفق مقتضيات المذكرة حول سلامة الملك العمومي للطرق المؤرخة في 14 فيفري 2012. من ذلك تبين تجدد انخساف المعبد بط.و رقم 1 بولاية نابل في اليوم الموالي لإصلاحه من قبل الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه. واضطرت الإدارة الجهوية للتجهيز بمدنين في عديد المرات لإصلاح طريق مدخل أجيم الشمالي على كاهل الوزارة بعد الأضرار (انخفاضات بالمعبد) التي تسببت فيها تدخلات الإدارة الجهوية للتطهير بالولاية ولم تتول إصلاحها وفق المعايير الفنية.

من جهة أخرى تم الوقوف على 11 حالة تدخل فيها المستلزمون في الطرقات دون ترخيص أو تم فيها تجاوز التراخيص المقدمة. وساهم عدم اتخاذ الإجراءات القانونية المنصوص عليها في القانون عدد 17 لسنة 1986 في تواتر هذه الخروقات حيث لا تقوم بتتبع هذه المخالفات سوى 6 إدارات جهوية.

ويعتبر تجاوز الشاحنات للحمولات المسموح بها من العوامل الأساسية لتدهور حالة الطرقات، إلا أنه اتضح عدم قيام أغلب الفروع التي تم فحص تدخلاتها⁽¹⁾ بما يكفي من حملات مراقبة الحمولة والتي اقتصرت مثلاً بفرع القيروان الجنوبية والشمالية على 4 أيام خلال الفترة 2014-2016. ويذكر بالخصوص أنه لم يسجل أي تدخل بهذا العنوان على الطرقات الراجعة بالنظر لفرع بن قردان رغم ما تشهده من حركة للشاحنات الثقيلة باعتبارها منطقة عبور مع القطر الليبي.

وتدعو الدائرة الوزارة إلى وضع إجراءات تضمن إنجاز تدخلات كل الأطراف على الطرقات بالجودة المطلوبة ومتابعة تنفيذها من قبل الفروع وتدوين التنصيصات الضرورية بدفاتر الحاضرة وحفظ مؤيداتها بما يمكن من تحديد المسؤوليات واتخاذ الإجراءات الردعية الضرورية في صورة المخالفة. كما توصي بتكثيف حملات مراقبة الحمولة على الطرقات وخاصة قرب المناطق الصناعية والمقاطع والمعابر الحدودية.

IV- التنفيذ غير المباشر لأشغال الصيانة

بالإضافة إلى قيام المستلزمين العموميين بالتنفيذ غير المباشر لأشغال الصيانة عبر رفع الأضرار التي تخلفها أشغالهم بالطرقات تقوم وزارة التجهيز بالتنفيذ غير المباشر لأشغال الصيانة عن طريق المقاولات المؤهلة لذلك بمختلف أنواعها بناء على صفقات عمومية تهم أساساً عمليات التغليف والتشوير والتنوير والعناية بالمساحات الخضراء. وبلغت بعنوان الفترة 2012-2016 قيمة هذه الصفقات حوالي 250 م د

وانطلقت الوزارة منذ سنة 2016 في بعث برنامج تحفيزي لفائدة أصحاب الشهادات الجامعية في اختصاصات البناء والأشغال. وتم بمقتضى هذا البرنامج الذي شمل كل الولايات بعث 92 مؤسسة مقاولات صغرى أوكلت إليها مهمة الصيانة العادية للطرقات بناء على صفقات إطارية لمدة ثلاث سنوات بقيمة قاربت 13 م.د. علماً بأنه تم في أواخر سنة 2016، الانطلاق في القسط الثاني من البرنامج التحفيزي ليشمل 93 باعثاً جديداً.

أ- تحديد الحاجيات وتكليف المقاولات

شملت الفحوصات الرقابية المجراة عينة مكونة من 25 صفقة بقيمة جمالية ناهزت 20 م.د. تهم أشغال الصيانة عن طريق المقاولات المؤهلة. كما تم النظر في كل صفقات المقاولات الصغرى

(1) فرع القيروان الجنوبية والشمالية وفرع الجديدة بمنوبة وفرع الروحية بسليانة وفرع المكناسي والمزونة بسيدي بوزيد وفرعي ميدون وبن قردان بمدنين وفرع دوز قبلي وفرع مطماطة بقابس وفرع مرناق بن عروس وفروع غمراسن والزمامدة والذهبية بتطاوين.

البالغة قيمتها حوالي 12 م.د. وتبين في ضوء هذه المراجعة وجود إخلالات شابت هذه التدخّلات وأثّرت سلبا على جودة الصيانة وتعلّقت أساسا بضبط الحاجيات وشروط الإسناد ومتابعة التنفيذ.

فقد اتضح بخصوص ضبط أماكن تدخّل المقاولات في إطار البرنامج التحفيزي، أنّه يتمّ تكليفها بصيانة كامل شبكة الطرقات الراجعة بالنظر إلى الإدارة الجهوية دون التّنصيب في وثائق الصّفقات على طرقات محدّدة خاصّة أنّ هذه المقاولات حديثة الإنشاء ولا يتوفّر لديها الموارد الماليّة والبشريّة والخبرة اللاّزمة. ولايساعد هذا الوضع على متابعة تدخّلات هذه المقاولات والتّثبت من مدى إنجازها للأعمال المطلوبة منها والتي تمّ خلاصها بعنوانها.

ومن ناحية أخرى، تبيّن أنّه لا يتمّ التقيّد بمناطق التدخّل التي ضبطتها كراسات الشروط الفنيّة والإداريّة والتي تمّ على أساسها التّعاقد مع المقاولّة. فغالبا ما يتمّ تغيير أماكن الأشغال أو لا تقع تغطية كامل الموقع المبرمج أو إضافة مواقع جديدة. ويذكر في هذا الصّدّد أشغال تعلية الحواشي للطرقات بولاية سوسة لسنة 2012 بقيمة 145 أ.د. إذ لم تتضمّن ضمن طلب العروض الأصلي تعلية الحواشي بالط.ج. 133. ويشار أيضا إلى أنّه تم التدخل في مواقع غير تلك المنصوص عليها بكراسات الشروط وذلك فيما يتعلق بأشغال قيمتها 453 أ.د تخص معالجة النقاط السوداء على ط و رقم 1 بسوسة (برنامج 2015) وبأشغال قدرها 1,3 م.د تهم الصيانة بالخرسانة الإسفلتية وأشغال التغليف السطحي وشحن الحواشي بالطرقات المرقّمة بولاية الكاف (برنامج سنة 2014).

وأتّسمت عمليّة ضبط الحاجيات بالضعف حيث تضطرّ الإدارة إلى تغيير الكمّيّات موضوع الأشغال المتعاقد عليها خلال الإنجاز. ويذكر في هذا الصّدّد النقص المسجّل في فصل إصلاح البالوعات باستعمال الإسمنت المسلّح بالإدارة الجهويّة بسوسة حيث تمّ تنفيذ 4 عمليات فقط مقابل 20 بالوعة مبرمجة. كما أنجزت 7 عمليات دعم الأغطية الخاصة بالبالوعات بالإسمنت المسلّح من أصل 10 بالوعات. فيما لم يقع مد سوى 722 م من الكوابل المسلّحة ثلاثية الأقطاب من مجموع 2400 م مقررّة، وبزّرت الادارة الجهويّة هذه الوضعيّة "بعدم تفتّنها إلى الوضعيّة الجيدة للبالوعات والكوابل عند معاينتها باعتبارها كانت مغطّاة بالرّمال".

كما لم يتم فيما يخص أشغال إصلاح وتهيئة شبكة التنوير العمومي بولاية سوسة (برنامج سنة 2014) إنجاز 7 فصول مدرجة بالجدول التقديري للأسعار بقيمة تناهز 21 أ.د.، هذا إضافة إلى النقص المسجّل في الكمّيّات المنجزة والذي بلغ 86 % في بعض الفصول. وكذلك هو الشأن بالنسبة لنفس البرنامج في قسطه الثاني حيث لم يتم تنفيذ 5 فصول بقيمة 8,3 أ.د. ونقص في كميات تهم 3 فصول بقيمة 4,9 أ.د.

من جهة أخرى، يّين فحص عيّنة من أشغال صيانة شبكات التنوير العمومي شملت 6 صفقات بقيمة 2 م د من مجموع صفقات بقيمة تناهز 6 م د، عدم التقيد عند تحديد الحاجيات ضمن كراسات الشّروط بمذكرة الإدارة العامة للجسور والطرق بتاريخ 28 نوفمبر 2011 حول حماية شبكات الإنارة العموميّة من السرقات والتّخريب، فتم مثلا في أشغال إصلاح شبكة التنوير العمومي بولاية سوسة لسنة 2014 مواصلة الاعتماد على كوابل النحاس عوضا عن مادة الألمنيوم، أما أشغال إصلاح شبكة الطرق المرقمة بولاية أريانة وحمايتها من التخريب لسنة 2015 فقد تضمّنت وضع كوابل من مادة النحاس بقيمة تقارب 47 أ.د من 262 أ.د تمثل مجموع قيمة الأشغال.

وعلى صعيد آخر، يخضع تكليف المقاولات بأشغال الصيانة إلى التّراتيب الجاري بها العمل في مجال الشّراءات العموميّة والصّفقات العمومية، ولضمان جودة الأشغال يتوجّب على المشتري العمومي التأكّد من قدرة المقابلة على حسن الإنجاز بوضع شروط تتعلّق بالخبرة في موضوع طلب العروض، وأكّدت التّراتيب الجاري بها العمل في هذا الصّدّد على أن لا يتمّ وضع شروط مجحفة تؤدّي إلى تضيق المنافسة أو توجيه الطلب العمومي إلى مقاولات بعينها.

إلا أنّ فحص طلبات العروض موضوع العيّنة، يّين وجود بعض الإخلالات التي حدّت من المنافسة وأدّت في بعض الحالات إلى توجيه الطلب العمومي، فقد لوحظ اشتراط خبرة تتراوح بين إنجاز 200 كم على الأقل من الأشغال المماثلة في خصوص التّغليف السّطحي أو عدد معيّن من المشاريع خلال الثّلاث أو الخمس سنوات السّابقة لسنة طلب العروض.

ويعتبر هذا الشّروط المجحفة حيث أنّ تكوين خبرة تساوي 200 كم من أشغال صيانة الطرق تستوجب القيام بعدد كبير من المشاريع نظرا لكون المشاريع تتعلّق بعدد محدود من الكيلومترات حيث تبّين على سبيل المثال أنّ إحدى المقاولات أنجزت 270 كلم بعد تنفيذها لمجموع 28 مشروع.

وساهم تطبيق هذه الشّروط في الحدّ من المنافسة حيث سجّل في 3 طلبات عروض من مجموع 8 طلبات، تمّ فحصها وتوقّرت في شأنها كلّ المعطيات، ورود عرض وحيد من جملة 6 مقاولات سحبت كراسات الشّروط و3 طلبات عروض ورد في شأنها عرضين من جملة أكثر من 6 مقاولات تولت سحب كراسات الشّروط.

كما أدّى تطبيق شرط الخبرة في حالات أخرى، إلى حرمان الإدارة من العروض الدّنيا إذ تمّ الوقوف على 5 حالات بلغت فيها الفوارق بين العروض الفائزة والعروض المقصاة جراء تطبيق شرط الخبرة قرابة 488 أ.د. وتجدر الإشارة إلى أنّ 3 صفقات معنيّة بهذه الوضعيّة أسندت من قبل نفس

الإدارة الجهوية إلى نفس المقابلة بعد إقصاء العارض الأول. ويعتبر التصرف على هذا النحو من الأعمال التي تمسّ من المبادئ العامة للطلب العمومي.

ويذكر في خصوص صفقة التغليف السطحي وردم الحواشي للطرق المرقمة بولاية منوبة (برنامج 2016) أنه تمّ آلياً إقصاء العرض الأدنى بدعوى عدم تقديمه لقائمة في الأشغال المماثلة ولخصائص الحصى عوض دعوتها لإتمام الملف على غرار ما تم بالنسبة إلى العارض الثاني. ويخالف هذا الإجراء أحكام الأمر المنظم للصفقات العمومية عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 ومقتضيات ملف طلب العروض الذي لم ينص على أنّ الشرط المذكور موجب للإقصاء.

ومن جهة أخرى، لوحظ أنّه تمّ إسناد صفقات بنفس الموضوع من قبل الوزارة ممثلة في الإدارات الجهوية والمجالس الجهوية. ويذكر في هذا الصدد إبرام صفقة من قبل الإدارة الجهوية للتجهيز بتونس مع مقابلة في شهر جويلية 2013 بقيمة 220 أ د لتركيز متطلّبات السلامة على طرق الولاية ومنها زلاقات أمان. وبالتوازي أبرم المجلس الجهوي بتونس في شهر أوت من نفس السنة صفقة لرفع الفضلات واقتناء وتركيز زلاقات أمان على ط ج رقم 24 بولاية تونس بقيمة 270 أ.د مع نفس المقابلة وأسند الإشراف على الصفقة إلى الإدارة الجهوية للتجهيز بتونس.

ومن شأن هذه الوضعية أن ترفع من مخاطر قيام المقابلة بإنجاز الأشغال في بعض أجزاء الطرق مرة واحدة والحصول على عائدات في شأنها من جهتين خاصة أنّه لم يتمّ على مستوى الصفقة التي أبرمتها الإدارة الجهوية ضبط مناطق التدخل.

وبخصوص انتقاء المقاولات الصغرى في إطار البرنامج التحفيزي فقد نص الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المذكور على وجوب اعتماد إجراءات واضحة ومفصلة خلال كافة مراحل إبرام الصفقة. إلا أنه تبين عدم وضوح إجراءات انتقاء 90 باعث مشروع تمّ إدراجهم في القائمة الأصلية حيث تكونت اللجنة المكلفة بفرز وترتيب المترشحين⁽¹⁾ بناء على مقرر من وزير التجهيز والإسكان بتاريخ 6 أفريل 2016 أي بعد عملية الإنتقاء وهو ما يمسّ من شفافية إجراءات اختيارهم.

وتدعو الدائرة الوزارة إلى إحكام ضبط الحاجيات ومتابعة المقاولات، كما توصي باعتماد التقنيات الكفيلة بالحفاظ على شبكة التنوير من مخاطر الاستيلاء والتخريب وبالالتزام بالجودة المطلوبة عبر احترام إنجاز الكميات المتفق عليها في إطار الصفقات وتثمين المواد المسترجعة كلّما أمكن ذلك. وتؤكد الدائرة أيضا على ضرورة احترام الترتيب عند تكليف المقاولات وعدم التّنصيص ضمن ملقّات طلبات العروض على شروط قد تمسّ من مبدأ المنافسة.

(1) في إطار إعداد القائمة التكميلية والتي شملت 10 باعثين

ب- متابعة تنفيذ أشغال الصيانة

تكتسي متابعة تنفيذ أشغال الصيانة أهمية بالغة في ضمان حسن الإنجاز وهو ما يوجب إحكام مسك وثائق المتابعة المنصوص عليها في مجال الصفقات العمومية.

غير أنه لوحظ باعتماد العينة المشار إليها أعلاه عدم توقّر دفاتر الحضيرية الخاصة بكلّ صفقات الإدارة الجهوية بالكاف (9 صفقات قيمتها 11 م.د) مع غياب الوثائق المتعلقة بها ومنها مقرّرات تسمية المسؤولين على المشروع. كما تبين أن دفاتر الحضيرية الخاصة بمجموع 12 صفقة قيمتها تناهز 7 م.د تشوبها نقائص على غرار غياب الترقيم والإمضاءات واحتوائها على صفحات لا تتضمن أية تنصيصات علاوة على عدم ذكر أسماء المسؤولين عن المشاريع ومراقبي الحضيرية في الخانة المخصّصة لذلك.

ويذكر بالخصوص وثائق متابعة أشغال التّغليف السّطحي لسنة 2015 بولاية سوسة المقدرة بحوالي 2 م.د. إذ لا تطابق التّنصيصات المضمّنة في دفتر الحضيرية (أشغال توقّفت عند ن.ك 37) مع كراسات الشّروط (أشغال من ن.ك 33 إلى ن.ك 38.5). كما أنّ دفتر الحضيرية الخاص بنفس الصفقة لم ينصّ على أيّ إنجاز في خصوص ردم الحواشي في الجزء المبرمج من ن.ك 52 إلى ن.ك 56. بالإضافة إلى أنّ ردم الحواشي على ط. ورقم 2 الذي كان من المفترض أن يتمّ على الجزء من ن.ك 5 إلى ن.ك 41,5.

والجدير بالملاحظة أنّه تم خلاص المقابلة في كامل ثمن الصفقة رغم أنّه لا يمكن التأكّد في ظل الإخلالات المذكورة من ثبوت إنجاز الأشغال المتعاقد عليها خاصة أنّ الأوراق المضمّنة في دفتر الملحقات غير متناسقة ومختلفة كما أنّ الملحقات لا تحمل إمضاء المهندس المسؤول عن المشروع ولا المدير الجهوي للتّجهيز وهو ما يشكّك في صحّة هذه الملحقات التي تمّ على أساسها إعداد كشوفات الحساب وخلاص المقابلة.

ويذكر في نفس السّياق الأشغال المتعلّقة بالتّغليف السّطحي للطّرق المرقّمة بولاية سوسة (برنامج 2014) التي تبرز من خلال التّنابيه التي أصدرتها الإدارة أنّه إلى غاية 24 سبتمبر 2014 لم يتمّ الانطلاق في الأشغال فعليًا في حين ينصّ دفتر الحضيرية على أنّها انطلقت منذ 24 أوت 2014. مع الإشارة إلى أن الدّفاتر غير مرقّمة وأقتطعت منه أوراق وتم إمضاؤه من قبل كاهية مدير الجسور والطرق مع الختم بهذه الصّفّة في حين أنّ التسمية الفعلية له كانت بتاريخ ديسمبر 2015 أي بعد أكثر من سنة من تاريخ الصّفقة.

ويعتبر فقدان أو إتلاف أو عدم توفر دفاتر الحاضرة ووثائق تنفيذ ومتابعة الصفقات من قبيل الأعمال المخالفة للتراتب الجاري بها العمل في مجال الصفقات العمومية وتثير المسؤولية المنصوص عليها بالأمر عدد 1451 لسنة 1993 المؤرخ في 5 جويلية 1993 والمتعلق بالمسؤولية في مجال التصرف والحفظ بالنسبة إلى الوثائق الإدارية.

وعلى صعيد آخر، تبين من خلال فحص وتحليل بعض الصفقات وجود مخاطر خلاص المقاولات دون إنجاز الأشغال موضوع الصفقة. ويذكر في هذا السياق الصفقتين المتعلقتين بإصلاح شبكة التنوير العمومي على الطرقات المرتبة بولاية نابل لسنتي 2015 و2016. فبمقارنة كشوفات الحساب الأولية لكلتا الصفقتين تبين تطابق كل الكشوفات بين الصفقة الأولى والصفقة الثانية إذ تم تضمين نفس التدخلات التي تمت بنفس المواقع في الكشوفات السنوية وذلك رغم تعلقها بأعطاب ذات طبيعة غير متكررة ولا يمكن توقعها.

كما اتضح أن الصفقة الأولى تم الانطلاق في احتساب آجالها من 26 ماي 2015 وذلك لمدة تعاقدية تقدر بسنة وتم خلاص كامل المبلغ بتاريخ 11 ديسمبر 2015 أي 5 أشهر قبل انتهاء المدة التعاقدية. وتم إبرام الصفقة الثانية بتاريخ 6 فيفري 2016 أي 4 أشهر قبل انتهاء الصفقة الأولى وخلاص مبلغ 176 أ د أي ما يعادل 80% من ثمن الصفقة قبل انتهاء المدة التعاقدية للصفقة الأولى منها 122 أ د في شهر مارس أي بتزامن 3 أشهر مع الصفقة الأولى. وتعد مجمل الإخلالات المذكورة من الأخطاء ذات الصبغة الجزائية على معنى أحكام المجلة الجزائية.

وتوصي الدائرة الوزارة بدعوة منظورها إلى متابعة تنفيذ أشغال الصيانة بالكيفية اللازمة وإحكام مسك وتعمير وثائق متابعة الإنجاز مع تسجيل كل التنصيصات الضرورية.

ج- جودة التنفيذ

تنص التراتيب في مجال الأشغال العمومية على ضرورة الحرص على جودة المواد المستعملة والأشغال المنجزة بما يضمن ديمومة ووظيفية المشاريع. إلا أنه تبين ضعف في مراقبة جودة المواد المستعملة وفي مدى احترام الشروط المتعاقد بشأنها والمتعلقة أساسا بالكميات والتجهيزات وآجال الإنجاز.

فخلافًا لما ينص عليه منشور وزير التجهيز عدد 9 لسنة 2010 حول مراقبة وقبول مواد ومنتجات البناء، تبين غياب جاذات المواد المستعملة في أشغال الصيانة في كل الملفات التي تم فحصها مما حال دون التثبت من مصدرها ومن جودتها.

وأكدت الترتيب على ضرورة القيام بالتحاليل المخبرية لمادة الإسفلت المستعملة في المشاريع الطرقية من خلال تركيز مخبر بالحضيرة أو عبر إجراءاتها لدى مخبر يصادق عليه رئيس المشروع، إلا أنه اتضح أنه لم يتوفر ضمن كل ملفات الصّفقات موضوع العينة ما يفيد تركيز المخبر أو تقديم مخبر مصادق عليه، وعلاوة على أن هذه الوضعية تخالف نصاً ترتيبياً صريحاً، فإنها لا تضمن جودة المواد المستعملة والأشغال المنجزة.

وتجدر الإشارة إلى أن تقارير الاختبارات الصادرة عن المخبر الجهوية لمركز التجارب وتقنيات البناء تفتقر إلى عنصري الحياد والاستقلالية نظراً لوجودها هيكلياً تحت إشراف المديرين الجهويين للتجهيز بالإضافة إلى ضعف متابعة نتائجها مما نتج عنه إخلالات مسّت من مصداقية التجارب التي تنجزها، ويذكر في هذا الصدد تسليم المخبر الجهوي بقفصة تقارير اختبارات لمقاولة رغم أنها تخصّ ملفات أخرى لا تتعلّق بها ووجود وثائق خلاص لبعض الملفات لا تتماشى مع القيمة الفعلية للخدمة المقدّمة⁽¹⁾.

وبينت الأعمال الرقابية ضعف جودة أشغال الصيانة عن طريق المقاولات والذي يعود إلى أسباب مختلفة منها نقص المعدات الضرورية وعدم التقيد بإنجاز كامل الفصول الرئيسية والكميات المتعاقد بشأنها، فخلافاً لمذكرة الإدارة العامة للجسور والطرق بتاريخ 22 أوت 2013⁽²⁾ تبين عدم استعمال بعض المقاولات المكلفة لآلة شفت الحصى سواء بعد عملية التفريز لإزالة الشوائب من الطريق أو بعد الانتهاء من الأشغال وهو ما أثر على جودة الطريق وشكّل خطراً على مستعمليه حيث يتزايد خطر الانزلاق في مثل هذه الحالات، وتمّ بالفعل الوقوف على 5 حالات في هذا الصدد.

كما تقوم الوزارة بضبط الكميات المستوجبة لصيانة الطرقات بما يضمن حدّ أدنى من الجودة، إلا أنه اتضح عدم التقيد بهذه الكميات وعدم إنجاز أشغال برمتها ممّا يمسّ من مستوى الجودة المنشودة، ويذكر على سبيل المثال أشغال التغليف السطحي لبعض الطرقات المرقمة بولاية بنزرت لسنة 2014 بقيمة 2 م د حيث لم يتمّ جهر جزء من شبكة تصريف مياه الأمطار وهو ما يساهم في تراكم المياه وتسربها إلى هيكل الطريق والإضرار به، وكذلك أشغال إصلاح أضرار الإنزلاقات بالط.ج رقم 69 برأس الجبل بقيمة 590 أ.د، إذ لم يتمّ تغليف جزء من الطريق بمساحة 4000 م²، وأشغال وإصلاح أعطاب شبكة التنوير العمومي بنابل لسنتي 2015 و2016 أين تمّ التخلّي عن فصل يتعلق بتسخير أعوان لمدة 8 ساعات يومياً لرفع الأعطاب التي يمكن أن تحدث على الشبكة، ولئن أفادت الإدارة الجهوية بتكفلها بالمراقبة، فإن فحص دفاتر حضيرة كلّ الفروع الرّاجعة إليها بالنظر وكذلك دفاتر خلية التنوير العمومي لم يبرز ذلك.

⁽¹⁾ تقرير تفقد لسنة 2015 للإدارة الجهوية بقفصة: تمت إحالة الملف إلى المكلف العام بنزاعات الدولة في 28-11-2015 باعتباره جريمة على معنى الفصل 96 من المجلة الجنائية.

⁽²⁾ حول متابعة أشغال التغليف السطحي للطرق المرقمة والتي أكدت على ضرورة الحرص على نوعية الأشغال وعدم قبولها إلا بعد إزالة كل النواقص مع التثبت من آلات الإنجاز والحفاظ على سلامة مستعملي الطريق عبر تشوير الحضائر واستعمال آلة الشفت لإزالة فوائض الحصى.

وفي سياق آخر تبين أنّ تواريخ التنفيذ الفعلي لها تأثير مباشر على جودة الأشغال المزمع القيام بها ومنها أشغال التّغليف السّطحي الذي يستوجب درجة حرارة معيّنة حتّى يتمّ تركيزه حسب المواصفات، إلّا أنّه اتّضح أنّ الوزارة لا تتقيّد بهذه الشّروط الفنيّة في بعض الحالات ممّا يجعل الإنجاز يتم في الفصل الأقلّ حرارة، ويذكر أشغال التّدعيم بالخرسانة الإسفلتيّة للطّرق المرتبة الرّابعة بالنّظر للإدارة الجهويّة للتّجهيز قبليّ (برنامج 2015) حيث رغم أنّ الإذن بانطلاق الأشغال كان بتاريخ 14 ماي 2015، لم تنطلق الأشغال فعليّاً إلّا في شهر نوفمبر 2015 خلال موسم الأمطار.

وننتج عن ذلك تسجيل 10 حالات تدهورت فيها وضعية الطريق مباشرة بعد القيام بأشغال الصيانة كتشكّل إفرازات إسفلتية بالطريقين الوطنيتين رقم 1 ورقم 16 على مستوى الإدارة الجهوية بقابس خلال سنة 2016 والتشققات والتجزّع بالطريق الوطنية رقم 3 على مستوى الإدارة الجهوية بسيدي بوزيد خلال سنة 2013.

كما انجرّ عن ذلك قيام بعض الإدارات الجهويّة بإنجاز أشغال في نفس الجزء من الطّريق على مدى سنوات متتالية وفي فترات متقاربة، من ذلك تم الوقوف على 4 تدخّلات بقيمة تجاوزت 3 م.د في ولايات قبلي وقابس وسوسة، وتجدر الملاحظة إلى أنّه تمّت معاينة عدّة عيوب شابت جودة الإنجاز بالنّسبة إلى التدخّلات المذكورة أعلاه بولاية سوسة تمثّلت في هبوط الحاشية وهو ما يشكّل خطراً على مستعملي الطّريق بما أنّه كان يفترض أن يسبق التّغليف السّطحي شحن الحواشي حتّى لا يتمّ إتلاف الحواشي وإعادة إنجازها.

وفي نفس الإطار، بيّن فحص البطاقات التقييميّة المرسلة من 24 إدارة جهوية للتّجهيز والخاصّة بالبرنامج التّحفيزي وجود نقائص هامة تخص التّجهيزات المتوقّرة لدى المقاولات الصّغرى والتي أثّرت على قدرتهم على القيام بأشغال الصّيانة بالجودة المطلوبة، وتشهد هذه المقاولات نقصاً في الموارد البشريّة الكفيلة بحسن انجاز أشغال الصّيانة مرده ضعف إمكانيّات هذه المقاولات باعتبار محدودية رأس مالها.

وتدعو الدائرة الوزارة إلى إيلاء العناية بجودة المواد المستعملة وبالتّنبّه من استعمال التّجهيزات الضروريّة واحترام الكمّيّات المتعاقد بشأنها واتخاذ الإجراءات لحمل المقاولات على تنفيذ الأشغال خارج موسم الأمطار.

*

*

*

تساهم صيانة الطّرق في المحافظة على الرّصيد الطّرق بالبلاد وعلى دعم الحركة الاقتصادية، ولئن حرصت الوزارة المكلّفة بالتّجهيز على ضمان تنفيذ أشغال الصّيانة مباشرة بواسطة

مواردها البشرية والمادية أو عن طريق المقاولات الخاصة فقد تبين وجود بعض الإخلالات التي حدثت من بلوغ الأهداف المرجوة من حيث الجودة بالأساس.

واتّضح في هذا الإطار أنّ الوزارة لم تحكم دوماً برمجة أعمال صيانة الطرقات المرقّمة إذ تمّ إهمال صيانة بعض الطرقات والتقاطعات مع السكك الحديدية ولم تعمل على حماية الملك العمومي للطرقات عبر ضبطه وترتيبه وترسيمه باسم الدولة. وأدّى ضعف متابعة الإدارات الجهوية للتجهيز لعمليات الصيانة المنجزة من قبل المقاولات والمستلزمين العموميين على الطرقات المرقّمة إلى الإضرار بالشبكة والمنشآت الفنية التابعة للملك العمومي للطرقات والمساس بسلامة مستعملي الطرقات إضافة إلى تحميل ميزانية الدولة نفقات بعنوان الصيانة وذلك دون القيام بالمتابعة القضائية الضرورية لاسترجاع المصاريف.

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة إلى العمل على إحكام ضبط الملك العمومي للطرقات وحسن متابعة تدخّلات المستلزمين العموميين بغاية حماية شبكة الطرقات وتوابعها وعدم إثقال كاهل الميزانية بنفقات إضافية.

واعترت التصرف في المعدّات المخصّصة لأشغال الصيانة نقائص متعدّدة أثّرت سلباً على حسن برمجة تدخّلات الجهات في صيانة الطرقات وتنفيذها حيث اتّضح عدم إمكانية استغلال ما يناهز نصف الأسطول بالوزارة نتيجة نقص الصيانة الدورية والاستعمال المفرط وغير الملائم وتواتر الأعطاب المسجّلة على الآلات وضعف متابعتها فضلاً عن نقص السوّاق المؤهلين والقائمين على صيانتها. وأدّت هذه الوضعية إلى توقّف بعض المعدّات لفترات طويلة واهتراء البعض الآخر. كما لم يتم إحكام التصرف في المحروقات وقطع الغيار المخصّصة لها.

وتوصي الدائرة الوزارة بترشيد استغلال المعدّات ومتابعتها وصيانتها بما يضمن جاهزيتها لتنفيذ برامج صيانة الطرقات بالنّجاعة المطلوبة.

وفيما يتعلّق بتنفيذ أشغال الصيانة، فشهد إشكاليات عديدة ارتبطت بغياب إجراءات واضحة وموثّقة تنظم التنفيذ المباشر لأشغال الصيانة بواسطة الفروع الراجعة بالنّظر إلى الإدارات الجهوية للتجهيز. كما تبين ضعف المتابعة لهذه الأشغال جراء النقص المسجّل في الموارد البشرية.

من ناحية أخرى، اتّسم التنفيذ غير المباشر لأشغال الصيانة بإخلالات تعلّقت أساساً بعدم احترام التراتيب الخاصة بالصفقات العمومية وبعدم ضبط مناطق التدخل بدقة وبضعف متابعة

الإنجاز بهدف التدخل في الوقت المناسب على مستوى وسائل العمل وعلى مستوى نوعية المواد المستعملة وهو ما انجر عنه ضعف واضح في جودة أشغال الصيانة.

وبناء على ذلك، تدعو الدائرة الوزارة المكلفة بالتجهيز إلى تفعيل مبادئ الاقتصاد والفعالية عند تنفيذ برامج الصيانة عبر احترام التراتيب والإجراءات القانونية المعمول بها والمتابعة الجديّة لمختلف الموارد المخصّصة عند برمجة وتنفيذ أشغال صيانة الطرقات قصد ضمان جودة وديمومة أكبر للإنجازات وتجنّب مصاريف إضافية تفوق أحياناً المصاريف المخصصة للصيانة وبغاية تامين المكاسب التي تمّ تحقيقها على مستوى البنية التحتية.

رد وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية

أ - ضبط الطرقات وبرمجة تدخلات الصيانة

أ - ضبط الطرقات المرقمة

في ما يتعلق بتسجيل الملك العمومي للطرقات، بادرت الوزارة في عملية الإقتناء والتسجيل بالنسبة للمشاريع الجديدة،

وتقوم الوزارة حاليا بجمع المعطيات بالتنسيق مع الإدارات الجهوية للتجهيز في ضبط القائمة النهائية للطرقات المحلية التي سيتم تصنيفها بمقتضى قرار يتم إصداره من قبل وزير التجهيز وذلك على مرحلتين :

المرحلة الأولى : تخص الطرقات المحلية المصنفة ضمن الأمر الصادر بتاريخ 18 جوان 1955 والمسالك الريفية الرابطة بين الطرقات المرقمة أو التجمعات السكنية الهامة ،

المرحلة الثانية : تخص الطرقات المحلية المتواجدة داخل المناطق البلدية والتي لا ترغب المجالس المحلية في ضمها لشبكة الطرقات الراجعة لها بالنظر و ذلك في إطار لجنة مشتركة سيتم بعثها في الغرض،

أما بخصوص الطرقات المحلية الموجودة حاليا، و بالرغم من عدم وجود نص يربتها بصفة قانونية بعد سنة 1955، فإنه من واجب الوزارة صيانتها و الإعتناء بها نظرا للأهمية البالغة التي أصبح يمثلها عدد كثير منها من حيث الكثافة المرورية بالخصوص.

في ما يتعلق بترقيم الطرقات المحلية فإن هذا الترقيم يدخل ضمن الأمر الصادر بتاريخ 18 جوان 1955 والمتعلق بترتيب الطرقات الوطنية والجهوية والمحلية والمنقح بالأمر عدد 1890 بتاريخ 28 سبتمبر 1998.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه يقع التدخل بالطرقات المحلية في جميع الجهات بدون استثناء لما لهذه الطرقات من أهمية في ربط الجهات الداخلية ببعضها،

إن ترقيم الطرقات يرجع بالنظر للإدارة العامة للجسور والطرقات، وذلك بإحداث لجنة يعهد إليها النظر في إدخال التعديلات في مجال الطرقات وتطوير قطاع التجهيز بمقتضى قرار يصدر عن وزير التجهيز وسيتم إحداث هذه اللجنة في الفترة المقبلة بمناسبة تصنيف الطرقات المحلية.

هذا وقامت الإدارة العامة للجسور و الطرقات بمراسلة جميع الإدارات الجهوية من أجل تحيين الأمر المذكور بتاريخ 13 جوان 2018 تحت عدد ص/1101/40/04/2018 وكذلك من أجل ترقيم الطرقات المحلية تحت عدد ص/1102/40/04/2018 كذلك بتاريخ 13 جوان 2018.

ب - برمجة التدخلات بعنوان صيانة الطرقات

1 - آليات البرمجة

إن الإستراتيجية العامة للوزارة في خصوص برنامج الصيانة وكيفية إنجازه تستند إلى مقترحات الإدارات الجهوية التي تكون مشفوعة بزيارات ميدانية من قبل إطارات إدارة إستغلال وصيانة الطرقات إلى كل الولايات ثم يتم إثر ذلك مناقشة كل المقترحات وتوظيفها حسب الأولوية بناء على الإعتمادات المتوفرة.

وخلال كل سنة، تقوم الإدارة العامة للجسور والطرقات بوضع إستراتيجية بخصوص برنامج الصيانة تأخذ بالإعتبار عدة معايير التي تتماشى مع مشروع قاعدة البيانات الخاصة بالطرقات وتصدر في هذا الشأن دليل إجراءات حول صيانة الطرقات.

بالنسبة للمعايير المكتوبة والمضبوطة بعنوان الصيانة فإن ذلك سيندرج مستقبلا ضمن منظومة جديدة تدرج في إطار مشروع إنشاء قاعدة بيانات الطرقات الذي يهدف إلى تطوير وتعصير الشبكة الطرقية بما في ذلك تحديد أماكن التدخل بأكثر دقة وذلك بإستعمال آلات قياس جديدة تخول معرفة مختلف الأضرار الحاصلة بالطرقات وكيفية معالجتها.

وتحرص الوزارة سنويا على تحيين أطلس الطرقات وأطلس المسالك الريفية الراجعة بالنظر لوزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية وكذلك أطلس المنشآت الفنية التي يفوق طوها 3 أمتار.

كما حرصنا في الشروع في إستبدال النسخ الورقية بنسخ رقمية وسنعمل قبل نهاية السنة الحالية على إستكمال كافة الإدارات بهذا النوع من الأطلس .

كما حرصنا في آخر مكتوبين تم توجيههما لكافة الإدارات الجهوية بتاريخ 10 جانفي 2018، (أطلس الطرقات المرقمة وأطلس المسالك الريفية) على وجوب إدراج كافة المعطيات المتعلقة بـ :

- **الخصائص الجغرافية والفنية** : نوعية التربة، المنعرجات، المنحدرات، عرض المعبد والحواشي، العلامات العمودية، مناطق العمران، المفترقات...

- **هيكل الطريق وطبقة السير** : المواد المستعملة لكل طبقة، السمك، تاريخ الإنجاز وفتحه للجولان...

- **الأشغال المنجزة** : الأشغال الكبرى (تهذيب، تدعيم، توسيع...) وأشغال الصيانة الدورية و العادية (التغليف السطحي والتغليف بالخرسانة الإسفلتية، ردم ومسح الحواشي، إصلاح الحفر...).

مع العلم، أنه خلال سنة 2019، سيقع التخلي بصفة تدريجية على أطلس الطرقات والمسالك والمنشآت الفنية وذلك بإعتماد منظومة جديدة تدرج في إطار مشروع إنشاء قاعدة بيانات الطرقات الذي يهدف إلى تطوير وتعصير الشبكة الطرقية الراجعة بالنظر لوزارة التجهيز والتي تشمل 4500 كم من الطرقات الوطنية حيث أنه سيقع في مرحلة قادمة تعميمها على كامل شبكة الطرقات.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الدراسة ممولة عن طريق هبة من البنك الدولي ووقع عقد صفقة مع مجمع مكتب دراسات " Acciona-Serah " في جويلية 2017 لدراسة كامل المراحل التي ستمكن الإدارة العامة للجسور والطرقات من توظيف قاعدة بياناتية تساعد على

البرمجة والتصرف في الرصيد الطرقي الراجع لها بالنظر والتي تتضمن آليات إعلامية حديثة لمتابعة حالة الطرقات.

أما بخصوص وضع منظومة للتصرف في الملك العمومي للطرقات تمكن من تحديد الشبكة الطرقية وشبكات المستلزمين الموجودة في حوزتها وذلك بغاية تيسير التصرف في التدخلات عليها، سيتم إصدار مذكرة جديدة لحث الإدارات الجهوية على حسن استعمال هذه التطبيقات من جهة وتعميمها في بقية الإدارات الجهوية من جهة أخرى.

بالنسبة لعملية التعداد على الشبكة الطرقية المرقمة لعدد 24 ولاية فقد مرت من 7025 كلم سنة 1967 إلى أكثر من 12504 كلم سنة 2012 على مجموع شبكة الطرقات والمقدرة بحوالي 14932 كلم أي بنسبة تفوق 95% وقد تم تقسيمها إلى 1407 جزء مع اعتماد التعداد اليدوي إضافة إلى التعداد الآلي في أكثر من 200 نقطة.

وقد تم اللجوء سنة 2017 إلى تقنية التصوير بالفيديو لأكثر من 700 جزء لضمان أكثر نجاعة ومصادقية لنتائج التعداد بالإضافة إلى اقتناء وتركيز تجهيزات التعداد الآلي.

لاجتناب إتلاف وعدم تعهد صيانة المعدات نظرا لضعف الامكانيات البشرية خاصة والمادية، فقد التجأت الوزارة إلى ابرام صفقة في هذا المجال مع عقد صيانة يمتد على 5 سنوات وتشمل :

- تجهيز 160 موقع تعداد آلي
- ارسال المعطيات عن بعد إلى منظومة اعلامية على ملك الوزارة
- عملية الصيانة الكاملة لموقع التعداد (2 مرات على الأقل)
- تحوير الموقع بزلاقات أمان إضافة إلى عملية التنظيف الدوري والاعتناء به عند الاقتضاء

بالنسبة لبطاقة الإرشادات حول حادث مرور التي تصلنا من الإدارات الجهوية فقد تم اعتماد هذه الوثيقة قبل 2011 نظرا لتعذر الحصول على المعطيات الخاصة بالحوادث من طرف مصالح وزارة الداخلية وقد تم إدراج المعطيات على منظومة Excel والمعطيات

متوفرة على هذه المنظومة إلى حدود 2013 إلا أن الحوادث التي تصلنا من الإدارات الجهوية لا تتجاوز 10% من الحوادث المرصودة من طرف وزارة الداخلية ويعود ذلك إلى ضعف الإمكانيات بالإدارة الجهوية.

على إثر إنتهاء الدراسة المتعلقة بالسلامة المرورية في 2013 وفي إطار تفعيل التوصيات المنبثقة عنها تم التنسيق مع وزارة الداخلية وتمكنا من الحصول على كل المعطيات المتعلقة بالحوادث لكل سنة والتي تسمح لنا بتحديد النقاط السوداء وإستعمال هذه المعطيات في الدراسات.

- بالنسبة للمراسلة من السيد وزير التجهيز إلى السيد وزير الداخلية في 2013 فقد تمت في إطار تفعيل توصيات الدراسة حول السلامة المرورية التي تم إنجازها بوزارة التجهيز والتي نصت على ضرورة عمل وحدات الشرطة والحرس بمختلف الجهات على إعلام الإدارات الجهوية للتجهيز بكل حادث مرور على الطرقات المرقمة للنظر في مدى مساهمة الطريق في الحوادث وإتخاذ التدابير اللازمة لرفع الإخلالات المتعلقة بالطريق وتجهيزاته.

- في ما يتعلق بمقارنة النقاط السوداء المتوفرة من المرصد بتلك المتوفرة في الجهات فإن هذه المقارنة غير ممكنة نظرا لأن المعطيات المتوفرة في الجهات لا تتعدى 10% من الحوادث المتوفرة في المرصد.

في ما يتعلق بالملاحظة الخاصة بضعف التنسيق بين المصالح الجهوية والمركزية بالوزارة فإن برمجة التدخل على الطرقات تقع بالتنسيق بين الإدارات الجهوية والإدارة المركزية في كل أنواع المشاريع وسنعمل مستقبلا على المزيد من التدقيق حتى لا تتم برمجة جزء من الطريق ضمن مشروعات مختلفين على غرار ط.م. 581.

2 - تمويل أشغال الصيانة

نظرا للعدد الهام من الطلبات المتعلقة بالتراخيص للقيام بأشغال على الملك العمومي للطرق الواردة على الإدارة من قبل المستلزمين العموميين وبناء على أن

الإمكانات البشرية المتوفرة لا تسمح بالقيام بالمراقبة اللصيقة للمقاولين المكلفين من طرف المستلزمين المذكورين لانجاز الأشغال المرخص فيها والتي يتم أغلبها خارج أوقات العمل الإدارية او خلال الفترة الليلية لضرورة السلامة المرورية وحيث أنّ الإدارة لا يمكن لها مواكبة كل مراحل اصلاح الطريق بعد التدخل فإنّها تكتفي بتقديم شهاد في انتهاء الاشغال بعد معاينة الحالة النهائية للطريق وبعد التدخل كما تجدر الإشارة إلى أن المستلزم العمومي تبقى على مسؤوليته جميع الإخلالات التي يمكن استنتاجها لاحقا باعتباره المستغل المباشر لتلك الشبكة على الملك العمومي بصفة وقتية.

إن حوادث الطرقات الناتجة عنها أضرار بملك الدولة العمومي للطرق تتم معاينتها من قبل الإدارات الجهوية التي تتعهد بمعاينة الأضرار وخاصة تقدير قيمة جبرها حتى يتسنى إسترجاع المصاريف اللازمة لإزالتها وقد يستدعي ذلك أحيانا تكليف مقولة لضبط القيمة المالية اللازمة لإصلاحها. وفي صورة غياب تنسيق بين مصالح الحرس الوطني والإدارات الجهوية للتجهيز فإنه يتعين في هذه الحالة إيجاد الآليات الكفيلة لحث أعوان الحرس الوطني على إبلاغ مصالحنا الجهوية في الإبان للقيام بالتبغات اللازمة ضد مرتكبي المخالفات.

إن طول الآجال المسجلة بين تاريخ وقوع الحادث وتاريخ تعهد المكلف العام بنزاعات الدولة يعود بالإضافة إلى الأسباب التي تم التوصل إليها ضمن التقرير المصاحب إلى أن الإطار التشريعي الجاري به العمل ومذكرات العمل الداخلية غير كافية للتدخل السريع والعاجل لإزالة الضرر وإسترجاع المصاريف التي تتكبدها الإدارة. وعلى هذا الأساس، فإنه تم تجاوز هذه النقائص من خلال تنقيح القانون عدد 17 لسنة 1986 المؤرخ في 7 مارس 1986 بمقتضى القانون عدد 20 لسنة 2017 المؤرخ في 12 أفريل 2017 وصدور الأمر الحكومي عدد 59 لسنة 2018 المؤرخ في 16 جانفي 2018 المتعلق بضبط الجدول التعريفي لمقدار الخطية الإدارية الذي ضبط إجراءات عملية تمكن من إسترجاع مصاريف الإضرار بالملك العمومي للطرق في آجال مضبوطة بشهر من تاريخ تبليغ المحضر أو تحرير المخالفة وبالتالي إلغاء الإجراءات المطولة بين الإدارة والمكلف العام بنزاعات الدولة وإكساء المخالفات المرتكبة بالطرق العمومية طابع العقوبة الإدارية

المالية التي تقتضي إستخلاصها في الآجال المضبوطة لدى إحدى القباضات المالية وحذف التتبعات القضائية لعدم جدواها.

وبخصوص فرضية إمتناع المؤمن عن إعلام شركة التأمين بالحادث فإنه يمكن توقعها إلا في صورة عدم تضرر سيارة المؤمن بالحادث وهي فرضية يصعب تصورها طالما أن أغلب حالات الإضرار بالملك العمومي للطرق (تهشيم عمود كهربائي..) ينجر عنها في الآن نفسه إضرار بعربة المؤمن الذي لن يتخاذل في هذه الحالة بإعلام شركة التأمين المؤمن لديها في الآجال القانونية.

علاوة على ذلك فإن مصالح المكلف العام بنزاعات الدولة تتعهد بالتنبيه على شركة التأمين بضرورة أداء المبلغ المقدّر من قبل الإدارة لدى الخزينة العامة للبلاد التونسية. والمعلوم في هذا الصدد، أنه في صورة عدم أداء شركة التأمين للمبالغ المطلوبة لجبر الأضرار فإن المكلف العام بنزاعات الدولة يتعهد بإصدار بطاقة إلزام عملا بأحكام الفصل 5 من القانون عدد 13 لسنة 1988 المؤرخ في 7 مارس 1988 المتعلق بتمثيل الدولة والمؤسسات ذات الصبغة الإدارية والمؤسسات الخاضعة لإشراف الدولة لدى سائر المحاكم، ضد شركة التأمين قصد أداء المبلغ المطلوب بعنوان مصاريف إصلاح الأضرار الواقعة على مستوى الطريق من قبل السيارة المؤمنة لديها زمن الحادث بموجب عقد التأمين مع الفوائض القانونية والمصاريف المترتبة عن التتبع بعنوان عدم خلاص أصل الدين ويقع جبر شركة التأمين على تسديد كامل المبلغ بجميع الطرق القانونية.

إن مبالغ التعويض تبقى "تقديرية" من قبل الإدارة الجهوية للتجهيز مما ينجر عنه أحيانا إعتراض عن هذه المبالغ من قبل شركة التأمين التي تطالب بتعيين خبير مختص لإعادة تقدير الضرر ويبقى مآل الخلاف بيد السلطة القضائية.

إن مسألة تفاوت تقدير الأضرار بين المصالح الجهوية تم تجاوزه في ظل الإطار التشريعي والترتيبي الجديد الذي ضبط مبالغ محددة لجبر الأضرار من شأنها أنة تضع حدا لاجتهاد الإدارة.

II - الإنجاز المباشر لأشغال الصيانة

إن الإستراتيجية المنتهجة من قبل الوزارة منذ سنة 2015 في خصوص الصيانة والعناية بالطرق على مخططات موسعة تشتمل على العناية بالطرق والجسور في مراحل ثلاثة :

- الصيانة الدورية وتتضمن التغليف السطحي ذو طبقتين وبالخرسانة الإسفلتية وشحن الحواشي

- الصيانة العادية حيث تم في السنوات الأخيرة اللجوء إلى المقاولات الصغرى الخاصة بالبرنامج التحفيزي وذلك لفترة معينة

- المرور إلى إنجاز الصيانة في إطار عقود الجودة "Contrat de performances"

أما فيما يتعلق بتقدير 300 م د لبرنامج الصيانة فهو مرتبط أساسا بالميزانية العامة للدولة والتي تهم بالخصوص أولويات طبقا للبرامج السنوية.

كما أن الوزارة تسعى إلى الترفيع في هذه التقديرات لمزيد النهوض بقطاع الطرق.

أ- معدات تنفيذ الأشغال

1- ضبط الأسطول

تقوم إدارة المعدات بالجرد المادي لأسطول المعدات المسندة إلى الإدارات الجهوية للتجهيز والإسكان والتهيئة الترابية وذلك بتحيين دليل وضعية المعدات دوريا وكلما دعت الحاجة لذلك (اقتناءات جديدة - إحالة على عدم الانتفاع). وتجدر الإشارة إلى أن القيام بالجرد المادي كل سنة من طرف إدارة المعدات لكافة المعدات الموجودة بالجهات يتطلب إمكانيات بشرية ومادية كبرى. حيث سيتم التركيز على القيام بتحيين قوائم المعدات حسب وضعيتها و ذلك بمزيد التنسيق و التثبت بين كافة المصالح : الإدارات الجهوية للتجهيز والإدارة العامة للمصالح المشتركة بوزارة التجهيز ومصالح وزارة أملاك الدولة والشؤون

العقارية لتفادي أي اختلاف أو تضارب في ضبط أسطول المعدات الراجعة بالنظر لوزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية.

أما فيما يخص تسجيل فوارق في عدد الآلات ، حيث غابت 26 آلة من قائمة وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية، نعلمكم أن هذه الآلات المذكورة متحصلة على رقم ترقيم عربية ملك دولة المسلم من الوزارة المعنية بعد مراسلتها في الغرض. وسيتم التنسيق مع وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية لتوحيد قائمة المعدات بجميع أنواعها.

إن الآلة الماسحة رقم NIV788 هي على ذمة الإدارة الجهوية بالتجهيز بقبلي منذ سنة 2013 وهي مسجلة بجدول معدات صيانة الطرقات بالتقرير تحت العدد المنجمي 13-125240.

أما فيما يخص العربية ذات 7 مقاعد 13-148898 التي أسندت إلى الإدارة الجهوية بسوسة والتي تمت سرقتها، فقد تم إدراجها سهواً بدليل وضعية المعدات و قد تم تصحيح الوضعية .

أما آلتى رش الإسفلت 13-126537 (RPM479) و 13-137697 (RPM527) والمسدنتين إلى الإدارة الجهوية بسليانة ، فقد تم إعلامنا عن طريق مكتوب الإدارة الجهوية بتاريخ 12 نوفمبر 2015 بنقص الآلتين المذكورتين و حيث قامت إدارة المعدات بدعوة الإدارة الجهوية إلى اتخاذ الإجراءات الضرورية في مثل هذه الحالات و تذكيرها ببطاقات الإسناد من خلال مراسلة بتاريخ 28 نوفمبر 2015. مع الإشارة أنه قد تمت إفادة الإدارة العامة للشؤون العقارية والقانونية حول وضعية الآلتين.

2- استغلال الأسطول

فيما يخص استعمال حاملات المعدات لنقل الآلات الثقيلة داخل الجهات، فإن كل طلبات الجهات للغرض تتم الاستجابة لها في الحين وفي أغلب الحالات توضع حاملة المعدات على ذمة أية جهة لنقل المعدات الجاهزة والمعطبة والمحالة على عدم الانتفاع لتجميعها في مكان ما وذلك حسب برنامج يحدد للغرض. وقد تم إسناد حاملتي معدات

لجهتي قبلي وتطوين أخذا بعين الاعتبار لموقعهما الجغرافي البعيد عن العاصمة مع وجوب استغلالهما من الإدارات الجهوية المجاورة. وفي برنامج الوزارة سيتم تركيز ثلاث (3) ورشات جهوية بكل من جندوبة (جهات الشمال الغربي) والقيروان (جهات الوسط والساحل) وقابس (جهات الجنوب) وتحتوي هذه الورشات على معدات ثقيلة للتدخل السريع لمجابهة الكوارث والقيام بمهام أخرى محددة (آلات ماسحة، آلات كاسحة، آلات شحن، شاحنات و حاملات معدات ...)

كما تمت الإشارة إليه بالتقرير حيث أن بعض المعدات يتناوب على قيادتها أكثر من سائق و ساهمت هذه الوضعية في تواتر تعطب الآلات الماسحة و يرجع هذا أساسا إلى النقص الحاد والكبير في السواق بالإدارات الجهوية نظرا لإحالة العديد منهم على التقاعد دون تعويضهم.

أما فيما يتعلق بإشارة التقرير حول الرفع من كفاءة السواق لتفادي الأعطاب فتجدر الإشارة إلى أنه تتم رسكلة سائقي الآلات الثقيلة عند القيام باقتناء المعدات الجديدة وتتم دعوة سواق الجهات لمتابعة هذه الدورات ويعود النقص في الدورات التكوينية لبعض المعدات الثقيلة أساسا إلى النقص الكبير في مختصي هذا النوع من التكوين إضافة إلى ضعف الاعتمادات المرصودة وسيتم اقتراح طلب اعتمادات لإنجاز التكوين.

3- صيانة الأسطول

ذكر في التقرير أن 36,5 في المائة من جملة أعوان ورشات الصيانة والتصليح بإدارة المعدات لا تتوفر فيهم الكفاءة المهنية، وهنا تجدر الإشارة إلى أن الأعوان الميكانيكيين والمنتدبين منذ ما يزيد على 30 سنة متحصلين على شهادات الكفاءة المهنية كل حسب اختصاصه ومنظرة باستثناء عدد قليل من العملة ليست لهم شهادة كفاءة مهنية لكنهم تمكنوا من اكتساب خبرة مهنية في الميكانيك والكهرباء للممارسة الأعمال المطلوبة منهم.

نظرا للحالات الطارئة والملحة لإصلاح بعض الآلات يقع اللجوء إلى المعدات التي زال الانتفاع بها بغرض إعادة استعمال بعض قطع الغيار المستعملة منها وإعادة استغلالها عوضا عن اللجوء لاقتنائها نظرا لارتفاع كلفتها وسيقع العمل على إرساء طريقة

تضمن الشفافية والوضوح في التصرف في قطع الغيار المنتزعة وتضمينها ضمن الملف الفني للآلة.

كما سيتم توجيه مذكرة إلى الإدارات الجهوية لتوثيق القطع المنتزعة من آلة إلى أخرى وترشيدها واحتساب كلفتها في عملية الإصلاح.

إن البطء في الاستجابة إلى طلبات الجهات فيما يتعلق بالمراجعة العامة أو الجزئية لمحركات المعدات والتي تتطلب توقف الآلة لإتمام الصيانة فاق أقصاها 04 سنوات هو ناتج أساسا في النقص في اليد العاملة المختصة بسبب عدم تعويض العملة المحالين على التقاعد.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن هذا الصنف من الاختصاص والخاص بالمراجعة العامة أو الجزئية للآلات الثقيلة يتطلب كفاءة عالية وخبرة كبيرة يصعب توفرها في البلاد التونسية.

هذا ويتم تدعيم الجهات في معظم الأحيان بمعدات مماثلة طوال فترة الإصلاح حسب إمكانيات الإدارة.

وللمحافظة على المعدات، يتم تحسيس كل الأعوان (رؤساء المصالح- رؤساء الفروع – رؤساء الورشات – السواق والميكانيكيين) بتطبيق ما جاء بالمذكرات المرسله إليهم حول صيانة المعدات و حسن التصرف فيها.

ب – تنفيذ الأشغال من قبل الفروع و متابعتها

لقد تم خلال سنة 2017 تغيير احتساب مؤشر قياس أداء الهدف المتعلق بالبرنامج الفرعي صيانة شبكة الطرقات المرقمة المنصوص عليه بميزانية الوزارة والتي تم ضبطها والمصادقة عليها والمتمثل في "معدل كلفة صيانة الكلم الواحد من شبكة الطرقات المرقمة" بمؤشر جديد بعنوان "مؤشر جودة شبكة الطرقات المرقمة" العمل على تقليص أجزاء

الطرق التي تكون في حالة سيئة وذلك بإعطائها الأولوية في البرمجة والتدخل السريع بإصلاحها و كذلك التفكير ووضع البرامج في إنجاز الطرق التي تكون في حالة متوسطة وذلك من أجل الضغط على كلفة الإصلاح والعمل على الترفيه في الإعتمادات المخصصة لصيانة وإستغلال الطرق للحصول على شبكة في حالة حسنة وذات جودة عالية تؤمن سهولة إستعمال الطريق بشكل مريح وآمن.

بن عروس : - يقع القيام بأشغال الصيانة بالطريقة المباشرة بإستعمال وسائل الإدارة عن طريق الفرق الموزعة على الفروع سواء تعلقت بإصلاح القارعة أو الجهر أو الإشارات العمودية و مسح الحواشي و غيرها ... نوضح أنّ هذه الأشغال تنجز بإشراف و متابعة من طرف رئيس الفرع . و بخصوص الإنجاز نشير إنّ الإمكانيات البشرية المتوفرة لدى الفروع أصبحت تشكو في السنوات الأخيرة من نقص فادح في اليد العاملة المختصة التي أحيل معظمها على التقاعد ولم يقع تعويضها.

- يقع تعمير دفتر الحاضرة من طرف رؤساء الفروع أو العملة المكلفين بالكتابة ومسك دفتر الحاضرة مع العلم أنّه يقع التّنصيب أو الإملاء عن نشاط الفرع اليومي من طرف رئيس الفرع ويقع تجميع عمليات التدخل لصيانة الطرق الراجعة بالنظر للفرع في جدول شهري لتقدّم الأشغال مؤشر عليه من طرف رئيس الفرع ويتمّ إيداعه لدى مصلحة الصيانة وإستغلال الطرق علما وأننا نحيل بصفة دورية تقرير النشاط الشهري للفروع لإدارة الإستغلال وصيانة الطرق بالإدارة العامة للجسور والطرق.

سيقع إصدار مذكرة عمل لإيلاء الأهمية القصوى في الإعتناء بكرّاس الحاضرة بفروع الصيانة وإمضائها من طرف رئيس الفرع مرجع النظر وتقديمها في كلّ نهاية شهر إلى مصلحة الصيانة وإستغلال الطرق للإطلاع عليها و ختمها.

منوبة : تم دعوة رئيس الفرع لتفادي مثل هذه الأخطاء كما أن الإدارة ستحرص على حسن سير العمل بكافة الفروع الراجعة لها بالنظر.

مدنين : - عدم وجود دفتر الحاضرة يرجع بالأساس إلى عدم وجود فريق صيانة بفرع ميدون ويتولى فريق مركزي القيام بأشغال الصيانة وسيتم تدارك الإخلال ودعوة رؤساء الفروع إلى اعتماد كراس الحاضرة وتضمين كل التدخلات الخاصة بالفرع وسيتولى رئيس مصلحة صيانة وإستغلال الطرقات متابعة وفحص الدفاتر والتأشير عليها شهريا.

- تبعا لمطالبة المدير الجهوي للتجهيز بمدنين المندوب الجهوي للفلاحة بمدنين لرفع الضرر بمقتضى مراسلة في 11-9-2015 حول الأضرار الناجمة عن مد القنوات بمنطقة البحيرة -المضمار من معتمدية بني خدّاش والتابعة للهندسة الريفية بالطريق الجهوي رقم 114 تم التدخل ورفع الأضرار اللاحقة بالطريق وإعادتها إلى ما كانت عليه .

- أما بخصوص الأضرار بالطريق الوطنية رقم 01 ن ك 549- 565 الناتجة عن مد قنوات التطهير فإن أشغال مد شبكة التطهير بمدينة بنقردان لا تزال متواصلة وعليه فإن الأضرار لا تزال بدون إصلاح .

قابس : يتم توثيق التدخلات المدرجة ضمن برنامج الصيانة بدفاتر الحاضرة من طرف رئيس الفرع حيث سيتم مستقبلا الحرص على تأشيرها من طرفه.

تطاوين : بالنسبة إلى غياب التأشير على دفاتر الحاضر من طرف رؤساء فروع رمادة وزهية وغمراسن التابعين للإدارة الجهوية للتجهيز والإسكان والتهيئة الترابية بولاية تطاوين فإنه سيتم توفير كراسات حاضرة رسميا في الغرض إلى كل رؤساء الفروع وإصدار مذكرة عمل تحثهم على إتباع الإجراءات اللازمة والمذكورة بالتقرير الرقابي اضافة الى المراقبة الدورية من طرف رئيس مصلحة صيانة واستغلال الطرقات.

الكاف : تفاديا للإخلالات المذكورة فإنه تم إعداد ملحوظة عمل تتعلق أساسا بفتح دفاتر حاضرة خاصة بكل بكل صفقة قبل البدء في الإنجاز كما تم تحسيس مراقبي الأشغال على إعطاء دفاتر الحاضرة العناية اللازمة من خلال ضرورة حسن مسكها كما يجدر بالذكر أنه قد تم إعداد مقررات لفرق المتابعة نحيل عليكم نماذج منها.

نابل : لقد تم إلحاق أضرار هامة بالطريق وذلك نتيجة تسرب المياه الصالحة للشرب من القنوات الموجودة وهي قنوات قديمة مع العلم أن هذا الجزء من الطريق سيقع الاستغناء عنه من خلال التهيئة الجديدة للطريق.

صفاقس : تتم زيارات ميدانية من طرف أعوان الإدارة الجهوية للتجهيز والأطراف المتدخلة للوقوف على الاخلالات الناجمة عن تدخلاتهم بالملك العمومي للطرق ورفعها حتى بعد الاستلام النهائي.

وسيتم تذكير بملحوظة عمل حول متابعة الأشغال التي يقوم بها المستلمون العموميون على الطرق وإجبارية إعداد محاضر معاينة ومحاضر إستلام.

كما تم رفع كافة الاخلالات من طرف الديوان الوطني للتطهير تبعا لجلسات العمل وبصدد اصلاحها حسب جلسة عمل لاستلام النهائي للأشغال.

جندوبة : تقوم الإدارة الجهوية بإسناد تراخيص التدخل بالملك العمومي للطرق للمستلمين العموميين طبقا للقانون عدد 17 لسنة 1987 المؤرخ في 7 مارس 1986 وكذلك عملا بنصّ المنشور عدد 31 لسنة 2000 المؤرخ في 7 أوت 2000 الخاص بالتنسيق بين كافة المتدخلين، ويلتزم المستلم العمومي والمقولة التابعة له المكلّفة بإنجاز الأشغال بإرجاع الطريق وتوابعه إلى حالته الأصلية وتقوم المصالح الفنية بالتنثب من ذلك، وفي حالة وجود أضرار لم يقع رفعها تتم مراسلة المستلم الذي غالبا ما يستجيب لدعوة الإدارة كما هو الحال بالنسبة للأشغال التي أنجزتها الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه بالطريق الجهوية رقم 59 بولاية جندوبة.

III - التنفيذ غير المباشر لأشغال الصيانة

أ - تحديد الحاجيات و تكليف المقاولات

بالنسبة للبرنامج التحفيزي للشباب يتم برمجة أماكن التدخل ضمن الصفة الإطارية والكمية المراد إنجازها خلال الفترة التعاقدية، ويتم تحديد مواقع ونوعية التدخل على الطرق المرقمة والمسالك الريفية المعبدة حسب الأولويات وحدوث الطارئ.

أما بخصوص الإشكاليات التي تتعرض لها المقاولات المشاركة في هذا البرنامج من نقص المعدات وقدرتهم المالية للمقاولات فإن البرنامج يهدف بالأساس إلى العناية وتحسين الطرقات بشكل متواصل لكن نظرا لنقص الميزانية المخصصة لهذه الأشغال تم تخصيص ميزانية محددة لكل مقولة صغرى طبقا للأمر حكومي عدد 676 لسنة 2016 مؤرخ في 13 جوان 2016 المتعلق بضبط شروط وإجراءات إبرام صفقات بالتفاوض المباشر مع المقاولات الصغرى لإنجاز الخدمات والأشغال في إطار البرامج الوطنية لتحفيزي أصحاب الشرائع العليا.

كما أنّ كلفة التدخل، من يد عاملة وهامش ربح والمصاريف المختلفة هي ثابتة مهما كان مكان التدخل، الفارق الوحيد هو المسافة الفاصلة بين مركز الإدارة الجهوية وموقع التدخل.

- كل رئيس فرع مكلف بمتابعة لصيقة لما يتم انجازه من طرف المقاولات الصغرى داخل منطقته،

تم تحديد الأسعار الفردية بعد إستشارة الإدارات الجهوية للتجهيز وذلك حسب ما هو معمول به في إطار الصفقات مع مختلف المقاولات المختصة في مختلف الأشغال المتعلقة بصيانة الطرقات و معدتها.

تتم متابعة إنجاز الأشغال من طرف أعوان الإدارات الجهوية المعنية.

وكذلك الشأن بالنسبة للطريق الوطنية رقم 1، فإن التدخلات المبرمجة بين نقاط 146-148 تهم بالاساس معالجات موضعية تتمثل في إنجاز مخفضات ارتجاجية، ونظرا لتأخر الأشغال وإعادة ملف طلب العروض (عزوف المقاولات عن المشاركة في الصفقة المذكورة) إلى جانب ضغط المجتمع المدني حيث تدخلت بلدية المكان وقامت بانجاز مخفضات ارتجاجية بامكانياتها الخاصة مما استدعى القيام بمعالجات لوضعية مماثلة على نفس الطريق مع المحافظة على مكوناته الأساسية والتقيد بالكميات المبرمجة.

وفيما يخص النقص في الفصول الخاصة بإصلاح البالوعات باستعمال الإسمنت المسلّح، نعلمكم أنه عند إعداد ملف الصفقة كانت كل البالوعات مغطاة كلياً بالرمال ولمدة طويلة تجنباً للسرقة والتخريب. وعند الإنجاز تبين أن عدداً هائلاً منها في حالة جيدة ولا تستحق الإصلاح وبالنسبة لدعم الأغشية تبين أن الأغشية المزعم إصلاحها ودعها بالاسمنت ليست في حالة جيدة تمكن من إعادة استعمالها. والنقص في الكابل (722 من جملة 2400) يعود إلى أن المقالة وبالتنسيق مع الإدارة.

أما بخصوص صفقة التنوير العمومي بسوسة، يعود عدم إنجاز الفصول الناقصة بالكميات المطلوبة إلى أن كل هذه الفصول تمثل عناصر تم تغطيتها كلياً بالرمال ولمدة طويلة تجنباً للسرقة والتخريب وعند الإنجاز ارتأت الإدارة الحفاظ عليها لحالتها الجيدة.

أما في ما يتعلق بصفقة زلاقات الأمان بالإدارة الجهوية بتونس، حيث أن الصفقة المبرمة بتاريخ 4 جويلية 2013، والمتعلقة باقتناء وتركيز تجهيزات الأمان بكامل شبكة الطرقات المرقمة بولاية تونس تشمل من بين فصولها تعويض زلاقات الأمان ذات 3 تموجات بمواقع محدودة والمعرضة لحوادث المرور من نفس النوعية بكامل شبكة الطرقات بولاية تونس وقد تم الإعلان عن طلب العروض بتاريخ 27 أفريل 2013 في إطار صفقة لصرف الاعتمادات المخصصة لصيانة الطرقات و الواردة بالعنوان الأول للسنة المالية 2013. أما مشروع إزالة فواضل البناء وتركيز زلاقات الأمان الممول من قبل المجلس الجهوي لولاية تونس والتي تشمل من بين فصولها إنجاز زلاقات ذات 3 تموجات على ضفاف سبخة السيجومي (ط ج 24) والتي تم برمجةها لمعالجة ظاهرة الإلقاء العشوائي لفواضل البناء وحماية السبخة من ذلك فقد تم الإعلان عن طلب العروض في 2 أوت 2013 أي بعد 3 أشهر من طلب العروض الأول وما تكفل الإدارة الجهوية للتجهيز بتونس بانجاز الصفقة إلا باعتبارها المسؤول على الناحية الفنية والمؤهل لتنفيذ مثل هذه الصفقات بالجهة، وتجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن الجمع بين الصفتين باعتبار أن الأمر بالصرف هما شخصين مختلفين.

وحيث أن أجال التنفيذ للصفقتين متباعدين من حيث البعد الزمني (بداية الأشغال للصفقة الأولى من 13/9/3 إلى 2013/12/24 – وبداية من 3 افريل 2014 بالنسبة لصفقة المجلس الجهوي) كما أن الصفقة الأخيرة محددة على مستوى مواقع التدخل (ضفاف سبخة السيجومي ط ج 24) خلافا للصفقة الأولى التي تهم كامل الشبكة وخاصة تلك التي تتعرض إلى أضرار من جراء حوادث المرور وفي هذه الحالة فإن الخلط في انجاز عنصر زلاقات الأمان غير وارد علما وأن الخلاص يتم حسب احتساب الكميات المنجزة فعليا ولا يتم احتسابها إلا مرة واحدة.

إن تاريخ طلب العروض للصفقتين الأولى والثانية متباعدين بمدة زمنية مقدرة ب 3 أشهر (2013/4/27 للصفقة الأولى و2013/8/2 للصفقة الثانية) وقد يعود ذلك إلى إمكانية تسجيل ارتفاع خلال تلك الفترة في أسعار المواد الأساسية من بينها الحديد واعتبارا للحالة الأمنية التي تمر بها البلاد خلال تلك الفترة فإن تنفيذ أشغال رفع الفواصل وتركيز زلاقات الأمان بضفاف سبخة السيجومي معرض لعدد المخاطر قد ينجم عنها الاتلاف أو إلحاق الضرر بها وتحمل تلك الخسائر على كاهل المقولة مما يرفع في كلفة السعر الفردي وتجدر الإشارة إلى أن اعتماد 65.728 د سعر فردي للصفقة الأولى و78.998 د سعر فردي للصفقة الثانية يعتبر مقبولا مقارنة بتقديرات الإدارة والمحددة بـ 72.000 د للصفقة الأولى و75.000 د للصفقة الثانية.

وبخصوص إنتقاء المقاولات الصغرى في إطار البرنامج التحفيزي، تم تكوين لجنة مكلفة بفرز وترتيب المترشحين وذلك ضمن الخاصيات التالية :

- الشهادة العلمية
- سنوات البطالة
- السن
- الوضعية العائلية
- العدد الكتابي

ب – متابعة تنفيذ أشغال الصيانة

بالنسبة لعدم توفر دفاتر الحاضرة الخاصة بصفقات الإدارة الجهوية بالكاف فإنه تم إعداد ملحوظة عمل تتعلق أساسا بفتح دفاتر حاضرة خاصة بكل صفقة قبل البدء في الإنجاز كما تم تحسين مراقبي الأشغال على إعطاء دفاتر الحاضرة العناية اللازمة من خلال ضرورة حسن مسكها كما يجدر بالذكر أنه قد تم إعداد مقررات لفرق المتابعة .

أما بخصوص الإخلالات في وثائق متابعة أشغال التغليف السطحي بسوسة فإنه شهد نقص في تدوين المعطيات الكافية بكراس الحاضرة نظرا لطبيعة الأشغال التي تقتضي تدخل عدد من رؤساء الفروع بنفس الدفتر مع التأكيد أن الأشغال قد تمت الى حدود النقطة الكيلومترية 38.5.

بالنسبة للطريق الوطنية عدد 2، ونظرا للفارق الزمني بين سنة البرمجة وسنة التدخل تتغير حالة حاشية الطريق سيما وأن الطريق الوطنية رقم 2 تتسم بكثافة مرورية للشاحنات الثقيلة والجرارات الفلاحية مما يؤثر سلبا على حالة الحواشي ويستدعي التدخل لتغيير الأولويات مع المحافظة على مكونات المشروع، هذا مع العلم أن التدخل على الطريق من ن.ك 5 إلى ن.ك 41.5 هو تدخل موضعي وليس بصفة مسترسلة كما تبينه ملف الصفقة حيث تنص على الكمية الجمالية في حدود 20 كلم بينما الجزء المقصود يمتد على طول 36.5 كلم.

أما بخصوص الصفقة المتعلقة بالتغليف السطحي لسنة 2014 ستحرص الإدارة بالقيام بمتابعة دفاتر الحاضرة بالدقة المطلوبة ومتابعة مسكها من طرف السادة رؤساء المصالح وكواهي المدير.

وعلى صعيد آخر، وبخصوص الصفقة المتعلقة بإصلاح شبكة التوزيع العمومي على الطرقات المرقمة بولاية نابل، نعلمكم أن الاعطاب أو النقائص بالشبكة يقع جردها ما بين نهاية الموسم الصيفي والسياحي وموعد إبرام الصفقة وتفرضها الاسباب التالية :

- حسب العمر الافتراضي للأدوات الكهربائية مثلا الفوانيس ذات ضغط عالي عمرها الافتراضي 8000 ساعة تشغيل أي ما يعادل سنتين:

- قسمت على ثلاثة أجزاء كل سنة يقع تبديل الثلث فنتم كافة الاصلاحات على ثلاثة سنوات.

- الاعطاب المتأتية من حوادث المرور : تحديد الحاجيات الاولى. وقع تسجيل 39 حادث ارتطام شاحنة أو عربة بعمود كهربائي يتسبب في اتلافه

- الاعطاب المتأتية من التقلبات المناخية كالصواعق، الحرارة، الرياح والامطار

- ظاهرة الاعتداء على الشبكة بسرقة الاسلاك والمحولات التي ارتفعت وتيرتها من سنة 2011 وبناء عليه فإن نوعية الاشغال هي نفسها لكن بكميات مختلفة من سنة الى أخرى حسب الظروف.

- لم تقم الإدارة بصفقة عن طريق التفاوض المباشر وتم في الفصل 23-2 من الصفقة المنعقدة مع هذه الشركة لسنة 2015 تحديد مدة التعاقد بسنة قابلة للتجديد 3 مرات وقد تم فعلا تجديدها أليا لمرة واحدة أي سنة 2016 وبما أننا لم ننطلق في اجراءات الصفقة منذ أول سنة 2015 وعقدت في ماي 2016 ونظرا لحاجة الادارة الأكيدة لاصلاح شبكة التنوير وخاصة بالمنطقة السياحية بالولاية وبما أن الصفقة مبرمة على العنوان الاول فإنها تنتهي بإنهاء سنة التصرف وتعد في السنة الموالية بصفة آلية وفقا للفصل 21. 23.

- حسب الاعتمادات المتوفرة والمخصصة لاصلاح شبكة التنوير العمومي للطرق المرتبة لسنة 2015 وبعد المشاورات ارتأت الإدارة التقليل في كمية الفصول التي تم ذكرها وتكليف أعوان خلية التنوير العمومي التابعة للإدارة بالقيام بها حسب الإمكانيات البشرية واللوجستية المتاحة. وفيما يخص تأثير التقليل في الكميات على المنافسة فإنه لا يؤثر حسب ما هو مبين بجدول المقارنة التالي والمصاحب مما لا يستوجب اعداد ملحق في الغرض.

قيمة العرض قبل التتقيصات	269262,514 د	253649,300 د
النقائص دون اعتبار القيمة المضافة	43612,800 د	25440,800 د
النقائص باعتبار القيمة المضافة	49962,800 د	34440,800 د

219208,500 د	219299,714 د	TOTAL TTC

- نظرا لتفرع شبكة التتوير العمومي بولاية نابل حسب الجدول المصاحب (جدول شبكة التتوير) وكثرة الاعطاب بها خاصة في فترة الصيف أدرجت الادارة الفصل A1 وكذلك محدودية الاعتمادات فقد جعلتها تتخلى عنه وتكتفي بتدخل أعضاء خلية التتوير العمومي الخاصة بالادارة هذا مع العلم أن ذلك لم يمس بالمال العام ولم يؤثر على نوعية الاشغال.

تم تدوين نشاط خلية التتوير العمومي بخصوص جميع التدخلات المذكورة ضمن دفتر حضيرة خاص بنشاط الخلية والذي تم مدكم بنسخة منه.

ج - جودة التنفيذ

بخصوص تقارير الاختبارات الصادرة على المخابر الجهوية على غرار مخبر قفصة فإنه يتولى إجراء الاختبارات اللازمة وفق المواصفات المنصوص عليها بكل حيادية، أما بالنسبة للمشاريع الكبرى فإنه يتم تركيز مخبر بالحضيرة أما بالنسبة للمشاريع المتوسطة أو الصغرى فإنه يتم اللجوء إلى مركز التجارب و تقنيات البناء أو إلى مخابر مصادق عليها لإجراء الاختبارات اللازمة (تتم متابعة جودة المواد المستعملة من طرف المصالح الفنية للإدارة الجهوية للتجهيز).

أما بالنسبة لأشغال التغليف السطحي لبعض الطرقات المرقمة بولاية بنزرت لسنة 2014 المبرمة مع شركة أشغال الشمال بتاريخ 2014/06/25 بمبلغ يناهز 1,9 م د لاحظ الفريق الرقابي عدم إنجاز الفصل عدد 4 المتعلق بإنجاز أشغال « Purge » لمعالجة التصدعات بسطح المعبد أتشرف بإفادتكم أن المعالجة الفنية التي تضمن صلاية جسم الطريق وديمومته والمعتمدة في الإنجاز تتمثل في تقوية جسم الطريق بإستعمال الفصل عدد 6 « Renforcement de corps de chaussée » وما صاحبه من تعبئة وتعليق الحواشي المضمنة بالفصل عدد 05. وتجدر الإشارة ان موضوع الصفة يتعلق أساسا بصيانة الطرقات المرتبة وقد ارتأينا إجراء تحسينات تؤمن وظيفية المشروع ونجاعة أشغال الصيانة وهو ما يفسر عدم انجاز الفصل عدد 4 للقيام بأشغال إضافية للفصول عدد 5 و6.

أما في ما يتعلق بعدم إنجاز الفصول عدد 5 وعدد 14 بصفقة اشغال إصلاح الأضرار التي لحقت الطريق الجهوية رقم 69E1 من ن ك 10 إلى ن ك 14 من جراء فيضانات سنة 2013 المبرمة بتاريخ 2014/09/29 بمبلغ يناهز 590 أ.د فإن الدراسة التنفيذية لمعالجة الاضرار سألقة الذكر أفرزت ضرورة تقوية جسم الطريق والحواشي الجانبية بإستعمال المواد المقطعية مما إنجر عنه زيادة في كميات الفصول 6 و8 مما يحقق صلابة الطريق ويعالج بصفة جذرية الأضرار موضوع الصفقة كما انعكس في عدم إنجاز الفصل 5 المتعلق بأشغال الردم كما إن عدم إنجاز اشغال الفصل عدد 14 المتعلق بالتغليف السطحي للحواشي يجد تفسيره بتزامن المشروع مع مد قنوات الماء الصالح للشرب.

وبخصوص أشغال التدعيم بالخرسانة الإسفلتية للطرق المرتبة بقبلي أن أشغال التغليف بالخرسانة الإسفلتية لسنة 2015 شهدت تأخير بسبب تركيز المقولة لآلة جديدة لخلط الخرسانة الإسفلتية و قد تم الانطلاق الفعلي للأشغال قبل شهر أكتوبر 2015 (كشف حساب عدد 1 بتاريخ 23 أكتوبر 2015) أما بالنسبة لتوقف الأشغال فقد توقفت حسب أدون توقف الأشغال كما يلي :

◆ إذن إداري عدد 15 بتاريخ 03 فيفري 2017 لمدة 66 يوما بسبب سوء أحوال الطقس حسب ما نصت عليه الصفقة في الفصل 20.

◆ إذن إداري عدد 110 بتاريخ 31 ديسمبر 2015 لمدة 112 يوما بسبب طلب اعتماد إضافي.

أما بخصوص الصفقة المتعلقة بتعليه الحواشي للطرق بولاية سوسة برنامج 2012 تبين أن حاشية المعبد ط ج 48 بين ن.ك 42.5 ون.ك 43 في حالة حسنة بينما كانت حالة حواشي ط ج 133 بين ن.ك 47.8 و 50.8 في حالة سيئة وتمثل خطر على مستعملي الطريق نظرا لكثافة الحركة المرورية للشاحنات الثقيلة ولوجود عديد المقاطع (منطقة عين مذاكر) فاستوجب التدخل لتفادي الحوادث القاتلة، مع العلم أن الادارة تتدخل بالامكانيات الخاصة لمعالجة بعض الوضعيات التي تتطلب تدخل عاجل.

الخاتمة

يبلغ الطول الجملي لشبكة الطرقات المرتبة المعبدة أكثر من 16 ألف كلم بكامل تراب الجمهورية منها 51 بالمائة معبد بالخرسانة الإسفلتية وهو ما يتطلب مجهود كبير لصيانتها عن طريق المقاولات أو المقاولات الصغرى ضمن البرنامج الوطني التحفيزي لتشغيل الشباب حاملي الشهادات العليا أو عن طريق التدخل المباشر للإدارة من أجل الحصول على شبكة في حالة حسنة وذات جودة عالية تؤمن إستعمال الطريق بشكل مريح وآمن.

ورغم النقص الحاصل والمتواصل في الإطارات والأعوان والعملة بكافة الإدارات الجهوية وخاصة بالفروع، فإن الإدارة تسهر على متابعة الأشغال بالحضائر يوميا لمزيد العناية بالشبكة.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة ستعمل بكل جدية لتلافي النقائص والأخذها بعين الاعتبار الملاحظات التي تمت الإشارة إليها بتقرير الدائرة لما فيها من أهمية لقطاع الطرقات والهدف من ذلك هو المحافظة على شبكة الطرقات وتطوير العمل الإداري بالخصوص من الناحية الفنية.

نظام إنقاذ المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية

تمّ إحداث نظام إنقاذ المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية بمقتضى القانون عدد 34 لسنة 1995 المؤرخ في 17 أفريل 1995⁽¹⁾ (فيما يلي قانون الإنقاذ) كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة⁽²⁾. ويهدف نظام الإنقاذ أساسا إلى مساعدة المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية على مواصلة نشاطها والمحافظة على مواطن الشغل فيها والوفاء بديونها ويتضمّن الإشعار ببيادر الصعوبات الاقتصادية والتسوية الرضائية والتسوية القضائية.

وينتفع بهذا النظام كل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للضريبة حسب النظام الحقيقي ويتعاطى نشاطا تجاريا أو صناعيا أو حرفيا، كما تنتفع بهذا النظام الشركات التجارية التي تتعاطى نشاطا فلاحيا أو نشاطا في ميدان الصيد البحري وكذلك كل مؤسسة ثبت أنها خسرت كامل أموالها الذاتية أو سجلت خسائر تتجاوز ثلاثة أرباع أموالها الذاتية على امتداد ثلاث سنوات متتالية إذا تبين للقاضي توفر فرص جدية لإنقاذها.

ولا تنتفع بهذا النظام كلّ مؤسسة تماطل في دفع ديونها، مع قدرتها على ذلك، وكذلك كلّ مؤسسة توقفت نهائيا عن النشاط منذ مدة لا تقلّ عن عام كامل.

وقد ألغى القانون عدد 36 لسنة 2016 المؤرخ في 29 أفريل 2016 المتعلّق بالإجراءات الجماعية⁽³⁾ القانون عدد 34 لسنة 1995 على أن يتواصل العمل به بالنسبة إلى المؤسسة التي انطلقت بشأنها إجراءات التسوية الرضائية أو إجراءات التسوية القضائية.

وتتمثّل الأطراف المتدخّلة في نظام الإنقاذ أساسا في لجنة متابعة المؤسسات الاقتصادية⁽⁴⁾ التي تتولّى خاصّة إشعار رئيس المحكمة بالمؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية وإبداء الرأى الفني في مطالب التسوية الرضائية والقضائية والدائنين على غرار المؤسسات المالية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي⁽⁵⁾ والمصالح التابعة لوزارة المالية والخواص.

(1) يطلق عليه لاحقا قانون الإنقاذ.

(2) تمّ تنقيحه بالقانون عدد 63 لسنة 1999 المؤرخ في 15 جويلية 1999 والقانون عدد 79 لسنة 2003 المؤرخ في 29 ديسمبر 2003.

(3) يطلق عليه لاحقا قانون الإجراءات الجماعية.

(4) يطلق عليها لاحقا اللجنة.

(5) يطلق عليه لاحقا الصندوق.

كما تضطلع المحاكم بدور محوري في نظام الإنقاذ يتمثل أساسا في المصادقة على اتفاقات التسوية الرضائية وبرامج الإنقاذ تمّ تعزيزه بالمقتضيات الجديدة التي تمّ إدراجها بقانون الإجراءات الجماعية.

وحسب المعطيات التي تمّ توفيرها من قبل اللجنة بلغ عدد المؤسسات التي انتفعت بمنظومة الإنقاذ بمختلف مراحلها منذ سنة 1995 وإلى غاية موفى سنة 2017 ما جملته 2904 مؤسسة.

ويبلغ عدد المؤسسات الاقتصادية موضوع الملفات الجارية حسب الجرد الذي تحصلت عليه الدائرة من قبل كل من الشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي وشركتي الاستخلاص التابعة لهما والصندوق والمصالح التابعة لوزارة المالية 1038 مؤسسة بلغت ديونها إلى غاية موفى أكتوبر 2017 حوالي 1824 م.د منها 1508 م.د ترجع إلى الدائنين المذكورين باستثناء تلك الراجعة لشركتي الاستخلاص⁽¹⁾.

وقدّمت حوالي 414 مؤسسة مطالب للانتفاع بنظام الإنقاذ خلال الفترة من 2012 إلى شهر أكتوبر 2017 تتعلق بالإشعار ببيّوات الصعوبات الاقتصادية وبالتسوية الرضائية وبالتسوية القضائية على التوالي بنسبة 7% و 20% و 73%.

وقد تولّت دائرة المحاسبات إنجاز مهمّة رقابية ميدانية بهدف تقييم نظام إنقاذ المؤسسات الاقتصادية شملت أهمّ الأطراف العمومية المتدخلّة في منظومة الإنقاذ وغطّت أساسا الفترة من 2012 إلى موفى سنة 2017. وقد تمّ في هذا الإطار الحصول على بيانات وملفات من قبل اللجنة ووزارة العدل فضلا على معطيات وجرد للمؤسسات المنضوية في نظام الإنقاذ من قبل الصندوق وبعض المصالح التابعة لوزارة المالية علاوة على دراسة عيّنة من ملفات التسوية الرضائية⁽²⁾.

كما تمّت دراسة المعطيات والبيانات المتوقّرة بخصوص عيّنة شملت 130 مؤسسة اقتصادية منضوية في نظام الإنقاذ أي ما نسبته 12,5% من المؤسسات التي لديها ملفات جارية لدى البنك الوطني الفلاحي والشركة التونسية للبنك وديون تجاه الصندوق والمصالح الراجعة إلى وزارة المالية. وقد تمّت دراسة ملفات 64 مؤسسة من العينة المذكورة تبلغ ديونها تجاه الهيكل العمومية والخواص والعملة 1078,5 م.د منها 499,5 م.د تجاه الشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي والقباضة والصندوق أي ما يمثل نسبة 33% من ديون الملفات الجارية تجاه هذه الأخيرة⁽³⁾.

(1) التابعة للشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي.

(2) 271 مؤسسة من جملة 83 مؤسسة قدّمت مطالب للانتفاع بالتسوية الرضائية خلال الفترة 2012-2016.

(3) تجاه نفس الدائنين الشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي والقباضة والصندوق.

وقد بيّنت الأعمال الرقابية المنجزة، عدم تفعيل آلية الإشعار ببيادر الصّعوبات الإقتصادية وعدم نجاعة إجراءات التسوية الرضائية علاوة على غياب التنسيق بين مختلف المتدخلين في نظام الإنقاذ وتواضع النتائج التي آلت إليها إجراءات التسوية القضائية من حيث تحقيق أهداف نظام الإنقاذ.

أبرز الملاحظات

- آليات إنقاذ المؤسسات الاقتصادية السابقة للتسوية القضائية

لأن تمكّن آلية الإشعار من تشخيص بؤادر الصعوبات التي يمكن أن تواجهها المؤسسة بصفة مبكرة واتخاذ التدابير اللازمة لتجاوزها، في آجال معقولة، فإنّ عدد الإشعارات التي تولّت اللجنة القيام بها إلى المحاكم المختصة خلال الفترة الممتدة من سنة 2012 إلى موفّى شهر أكتوبر 2017 لم يتعدّ 46 إشعاراً مقارنة مع عدد ملفات المؤسسات المنضوية في مرحلة التسوية القضائية البالغ 302 ملفاً خلال نفس الفترة. ويرجع ذلك إلى عدم إعلام الدائنين اللّجنة بخصوص حرفائهم الذين يشهدون صعوبات تهدّد استمرار نشاطهم.

وقد ساهم عدم تركيز مرصد وطني يمكن من تجميع وتحليل وتبادل المعلومات الخاصة بالمؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية في إطار شبكة معلوماتية بين الأطراف المتدخّلة في عدم كفاية تفعيل هذه الآلية .

وقد سجّل ضعف الإقبال على إجراءات التسوية الرضائية حيث لم يتعدّ عدد المطالب المقدّمة في الغرض إلى اللجنة 88 مطلباً خلال الفترة من 2012 إلى 2016 من جملة 414 مطلباً يهم مختلف مراحل التسوية كما لا تتوفر لدى اللجنة معطيات بخصوص مآل اتفاقات التسوية المبرمة بين المؤسسة ودائنيها والمصادق عليها من قبل المحكمة.

وتدعى الأطراف المتدخلة إلى العمل على تفعيل آليات الإنقاذ الوقائية والرضائية خاصّة بعد أن تم إصدار أمر حكومي يضبط معايير الإشعار وإجراءاته.

- التسوية القضائية

تتولّى العديد من المؤسسات الاقتصادية الانضواء في نظام الإنقاذ إبان تولّي الدائنين القيام بالإجراءات القضائية ضدّها لاستخلاص ديونها. وقد بلغت ديون 1038 مؤسسة اقتصادية منضوية في نظام الإنقاذ تجاه عدد من المتدخّلين العموميين في موفّى أكتوبر 2017 ما قيمته 1824 م.د.

وتمّت معاينة عزوف الدائنين عن الانخراط في نظام الإنقاذ وذلك بسبب طول إجراءات التسوية القضائية وإيقاف إجراءات التتبع والتقاضى وسريان جميع الفوائد وغرامات التأخير خلال فترة المراقبة.

كما تبين عدم التقيد بآجال إعداد برامج الإنقاذ المنصوص عليها بالفصل 22 من قانون الإنقاذ والمحددة بثلاثة أشهر قابلة للتمديد لفترة أخرى بقرار من رئيس المحكمة حيث تراوحت هذه الآجال بين 6 أشهر وما يفوق السنتين علاوة على التأخير في المصادقة على برامج الإنقاذ وما لذلك من أثر على التمديد في فترة الصعوبات وتدني قيمة أصول المؤسسات.

وفضلا عن ذلك، اتسمت برامج الإنقاذ بضعف التشخيص وحصر أغلب مقترحات الإنقاذ في الجانب المالي وخاصة في جدولة الديون دون أخذ الجوانب الاقتصادية والاجتماعية بعين الاعتبار مما يحد من واقعية هذه البرامج ومن فرص نجاحها.

وتستدعي هذه الوضعية الحرص على تحسين جودة برامج الإنقاذ والتحكّم في آجال البتّ في ملفّات التسوية القضائية خاصة في ظلّ تحديد فترة المراقبة بمقتضى قانون الإجراءات الجماعية لسنة 2016.

- تقييم أثر نظام الإنقاذ

لم يتمّ، على امتداد ما يفوق عن 21 سنة، القيام بتقييم مدى تحقيق نظام الإنقاذ لأهدافه المتعلقة بمواصلة المؤسسة لنشاطها والمحافظة على مواطن الشغل والوفاء بالديون.

ولم تساهم آليات الإشعار والتسوية الرضائية في تحقيق هذه الأهداف. ولئن آلت إجراءات التسوية القضائية إلى المصادقة على مواصلة 131 مؤسسة لنشاطها بنفسها أو عبر إحالتها للغير من ضمن 282 مؤسسة منتفعة بإجراءات التسوية القضائية لدى الشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي، فإنّه لم يتمّ تحقيق هدف مواصلة المؤسسات لنشاطها إلّا في حالات قليلة نظرا لعدم إيفاء هذه الأخيرة بتعهداتها ممّا أدّى إلى إبطال برامج الإنقاذ أو إلى إفلاس عدد من الشركات وما لذلك من أثر على مواطن الشغل.

وقد واجه الدائنون العموميون صعوبات في استخلاص الديون المصرّح بها، حيث لم تتعدّ نسبة استخلاص ديون كل من الدولة والصندوق على التوالي 6% و9% علاوة على استقرار مستحقات كلّ من الشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي تجاه المؤسسات الاقتصادية خلال الفترة الفاصلة بين تاريخ افتتاح إجراءات التسوية القضائية وموفى شهر أكتوبر 2017، دون احتساب الخسائر بعنوان الفوائض وغرامات التأخير التي تمّ إيقاف سريانها خلال فترة المراقبة.

وتدعى مختلف الأطراف المتدخّلة إلى الحرص على إعداد برامج إنقاذ واقعية وإيفاء بالتعهدات المنبثقة عنها والتحكّم في آجال الإجراءات المتعلقة بإحالة المؤسسات إلى الغير أو إفلاسها وذلك بهدف تحقيق أهداف نظام الإنقاذ.

I- آليات إنقاذ المؤسسات الاقتصادية السابقة للتسوية القضائية

تتمثل الإجراءات السابقة للتسوية القضائية حسب الفصل الثاني من قانون الإنقاذ والفصل 415 من قانون الإجراءات الجماعية في الإشعار ببوادر الصعوبات الاقتصادية والتسوية الرضائية.

أ- الإشعار ببوادر الصعوبات الاقتصادية

يمثل الإشعار ببوادر الصعوبات الاقتصادية مرحلة هامة في مسار الإنقاذ باعتبار طابعه الوقائي ويمكن بصفة مبكرة من تشخيص بوادر الصعوبات التي يمكن أن تواجهها المؤسسة وتتيح في آجال معقولة لمسيرها أو صاحبها اتخاذ التدابير المناسبة لتفادي ما يعترض المؤسسة من صعوبات⁽¹⁾ تهدد استمرارية نشاطها، وتشرف اللجنة⁽²⁾ المحدثة بمقتضى قانون الإنقاذ على آلية الإشعار.

ولئن ينص الفصل الرابع من قانون الإنقاذ على أن تتولى اللجنة عن طريق مرصد وطني تجميع وتحليل وتبادل المعلومات الخاصة بالمؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية في إطار شبكة معلوماتية مع الأطراف المعنية كالمؤسسات المالية والصندوق والمصالح التابعة لوزارة المالية، فإنه لم يتم على امتداد ما يفوق 21 سنة إحداث ذلك المرصد وتركيز المنظومة المشار إليها وهو ما ساهم في عدم نجاعة آلية الإشعار.

وينص نفس الفصل على أن اللجنة تبادر بإشعار رئيس المحكمة المعنية بكل مؤسسة بلغت خسارتها ثلث رأس مالها وكذلك بكل مؤسسة تبين لها وجود وضعيات أو أعمال تهدد استمرار نشاطها، ويتولى رئيس المحكمة الابتدائية التي يوجد بدائرتها المقر الرئيسي للمدين⁽³⁾ عندئذ استدعاء مسير المؤسسة أو صاحبها لمطالبتة ببيان التدابير التي يعتزم اتخاذها في أجل محدد بانتهائه يمكن لرئيس المحكمة أن يأذن بفتح إجراءات التسوية القضائية إن توفرت شروطها.

وقد سجل ضعف عدد الإشعارات التي تولت اللجنة القيام بها خلال السنوات من 2012 إلى موفى شهر أكتوبر 2017 حيث لم يتعد 46 إشعاراً⁽⁴⁾ مقارنة بعدد المؤسسات المنضوية في مرحلة التسوية القضائية البالغ عددها 302 مؤسسة خلال نفس الفترة.

(1) الفصل 8 (جديد)² من قانون الإنقاذ وكذلك الفصل 421 من قانون الإجراءات الجماعية.

(2) تتكون خاصة من ممثلين عن الوزارة الأولى والوزارات المكلفة بالمالية والصناعة والتجارة والشؤون الاجتماعية والبنك المركزي حسب الأمر عدد 1769 لسنة 1995 المؤرخ في 2 أكتوبر 1995 والمتعلق بضبط تركيبة اللجنة وطرق عملها.

(3) حسب الفصل 8 (جديد) من قانون الإنقاذ.

(4) أي بمعدل حوالي 8 إشعارات سنوياً

ويرجع ذلك إلى عدم تقيّد المؤسسات الماليّة على غرار الشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي والمصالح التابعة إلى وزارة الماليّة والصندوق⁽¹⁾ بالفصل الخامس من قانون الإنقاذ الذي ينصّ على ضرورة إعلام اللجنة بخصوص المؤسسات التي تشهد أعمال تهديد استمرار نشاطها وخاصة عند عدم خلاص ما تخلّد بذمتها من ديون بعد مضيّ ستة أشهر من تاريخ حلول الدّين. فقد تبينّ مثلا أنّ 60667 مؤسسة لم تودع التصاريح المستوجبة لدى المصالح المكلفة بالأداءات للفترة الممتدّة من شهر أفريل إلى شهر سبتمبر 2017 وما قبلها وأنّ 574 شركة منخرطة بالصندوق لم تقم بإيداع تصريحين متتاليين على الأقلّ في موفى أفريل 2017 دون أن تتولّى الأطراف المعنيّة القيام بإعلام اللجنة بذلك. وقد أفاد الصندوق في ردّه بأن عدم قيامه بالإشعار مرّده افتقار الإجراءات الجماعية للنجاعة المرجوة في مجال استخلاص الديون.

وتولّت الشركة التونسية للبنك منذ استصدار قانون الإجراءات الجماعية وإلى غاية موفى شهر ديسمبر 2017 توجيه ست إشعارات إلى اللجنة تبينّ أنّها تتعلّق بمؤسسات لا تشكو من بوادر صعوبات اقتصادية وإنّما من تدهور في وضعيّتها الماليّة وكان من الأجدى تقديم إشعارات في شأنها بصفة مبكرة إلى اللجنة لإيجاد الحلول الكفيلة بتفادي الصّعوبات التي شهدتها تلك المؤسسات حيث بلغت ديون 5 منها حوالي 58 م.د في موفى شهر ماي 2017.

وسجّل في نفس السّياق، عدم تقيّد مراقبي الحسابات بتطبيق مقتضيات الفصل 7 من قانون الإنقاذ الذي ينصّ على أن يرفع مراقب الحسابات تقريرا كتابيا إلى اللجنة إذا لاحظ استمرار نفس المخاطر التي عاينها بمناسبة قيامه بمهامه والتي تهدّد استمرار نشاط المؤسسة. وفي المقابل، لم تتولّ اللجنة، إثارة هذه المسألة بمناسبة دراسة ملقّات التسوية الرضائية والقضائية خلال الفترة من 2012 إلى غاية موفى أكتوبر 2017 علما بأنّ عدم قيام مراقب الحسابات بالإشعار بالرغم من علمه بالصعوبات التي تعترض المؤسسة من شأنه أن يجعله عرضة للعقوبات الماليّة المنصوص عليها بالفصلين 55 من قانون الإنقاذ و 594 من قانون الإجراءات الجماعية .

كما أنّ اقتصار قانون الإنقاذ على التّنصيب على واجب إعلام اللّجنة بكل مؤسسة تبين للأطراف المعنية وجود وضعيات أو أعمال تهدد استمرار نشاطها دون تحديد نوعيّة هذه الأعمال ودون ضبط معايير واضحة ودقيقة في الغرض قد ساهم في عزوف الدائنين عن اللجوء إلى هذه الآلية وبقاءها دون جدوى لمُدّة تفوق 20 سنة. وقد أكّد الصندوق على أنّ المعيار المتعلّق بمضي 6 أشهر من حلول الدين لا يمكن من معرفة المؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية.

(1) تفقديات الشّغل .

وقد تمّ بمقتضى قانون الإجراءات الجماعية التّصويب ضمن الفصل 419 على أن تضبط معايير الإشعار وإجراءاته بمقتضى أمر حكوميّ إلّا أن هذا الأمر لم يتمّ استصداره إلّا بتاريخ 31 ماي 2018⁽¹⁾ أي بعد ما يفوق السنتين من دخول القانون حيّز التنفيذ وهو ما ترتب عنه التأخير في تفعيل آلية الإشعار خاصّة وأنّه تمّ بمقتضى الأمر المذكور تحديد معايير عامّة لها علاقة بالتوازنات المالية للمؤسسة⁽²⁾ وبنشاطها⁽³⁾ ومعايير خاصّة بكلّ طرف محمول عليه واجب الإشعار.

كما لم يتمّ استصدار الأمر المتعلّق بتحديد سلطة الإشراف على اللجنة المكلفة وجوبا ، حسب الفصل 418 من القانون آنف الذّكر، بالقيام بواجب الإشعار وضبط تركيبها وطرق عملها إلّا بتاريخ 19 ديسمبر 2017 أي بعد ما يفوق السنة والنصف من إصدار قانون الإجراءات الجماعية. مع العلم بأنّ اللجنة السابقة واصلت في الأثناء عقد جلساتها تحت إشراف وزارة الصناعة بناء على قرار الجلسة المنعقدة بمصالح مستشار القانون والتشريع برئاسة الحكومة.

وتدعو الدائرة إلى تركيز المرصد الوطني لتبادل المعلومات ومزيد تفعيل آلية الإشعار التي من شأنها أن تساهم في نجاعة مسار إنقاذ المؤسسة.

ب- التسوية الرضائية

يمكنّ قانون الإنقاذ كل مسير مؤسسة، قبل توقف المؤسسة عن الدفع، من تقديم مطلباً كتابياً في الانتفاع بالتسوية الرضائية إلى اللجنة التي تقوم بإجراء التشخيص والدراسة الأولية له قبل إحالته إلى رئيس المحكمة الابتدائية⁽⁴⁾ الذي يمكنّ له أن يفتتح إجراءات التسوية الرضائية ويعيّن مصالحا للتوفيق بين المدين ودائنيه وله أن يتولى ذلك بنفسه. كما يقوم رئيس المحكمة بالمصادقة على الاتفاق الحاصل بين المدين وجميع دائنيه وكذلك على الاتفاق الذي أمضاه دائنون يمثل دينهم ثلثا مجمل الديون، ويأذن بجدولة بقية الديون مهما كانت طبيعتها لفترة لا تتجاوز مدة الاتفاق.

ولئن يمثّل الانخراط في إجراءات التسوية الرضائية فرصة لإنقاذ المؤسسة وضمان حقوق المدينين والمحافظة على مواطن الشغل، فإنّ عدد المطالب المقدّمة في الغرض إلى اللجنة خلال الفترة

(1) الأمر عدد 463 لسنة 2018 مؤرخ في 31 ماي 2018 يتعلق بضبط معايير الإشعار ببوابر الصعوبات الاقتصادية وإجراءاته.

(2) خسارة ثلث رأس المال والتراجع المستمر في القدرة على التمويل الدّاتي وعلى مستوى نتيجة الاستغلال والتراجع في رقم معاملات المؤسسة وتأخير متكرّر في خلاص الديون ومساهمات الصندوق وعدم توازن الهيكلية المالية للمؤسسة.

(3) استقالة إطارات وعمّال لهم كفاءة عالية ولم يتمّ تعويضهم وخسارة صفقات أو حرقاء أو مزوّدين وعدم تجديد الرخص الإدارية الأساسية لممارسة النشاط...

(4) الكائن بدائرتها المقر الرئيسي للمؤسسة.

الممتدة من سنة 2012 إلى سنة 2016 لم يتعدّ 88 مطلباً من جملة 414 مطلباً تتعلق بمختلف مراحل التسوية ولم تتم الموافقة على افتتاح إجراءات التسوية الرضائية إلاّ بخصوص 36 مطلباً منها.

ولم يتعدّ عدد المؤسّسات المشمولة بإجراءات التسوية الرضائية بالشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي 5 مؤسّسات أي ما يمثل 1,74% من جملة المؤسّسات المنضوية في نظام الإنقاذ والبالغة 286 مؤسّسة وذلك بتعهدات جمليّة بلغت 5,2 م.د في موفى سبتمبر 2017 مما يعكس عدم الإقبال على هذه الآلية التي كان بالإمكان أن تساهم في إنقاذ المؤسّسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية. وقد برّرت الشركة التونسية للبنك ذلك بأنّ جلّ المؤسّسات التي تدخل تحت طائلة هذا القانون تكون في حالة إفلاس مصطنع وبأنّ اعتماد إجراءات التسوية الرضائية جاء ليعوّض الصلح الاحتياطي في المجلة التجارية الذي لم يكن له فائدة تذكر.

وقد لوحظ، من خلال فحص عيّنة شملت 27 ملفاً أي ما يمثل 30% من ملفات التسوية الرضائية موافقة اللجنة على افتتاح إجراءات التسوية بخصوص 6 شركات وذلك بالرغم من عدم توقّرها على جميع الوثائق المنصوص عليها ضمن الفصل 4 مكرر (جديد)⁽¹⁾ من قانون الإنقاذ، ويذكر منها خاصّة تقرير مراقب الحسابات.

كما لا يتمّ في كلّ الحالات إحالة نسخة من اتفاق التسوية بين المؤسسة ودائنيها المعدّ من قبل المصالح والمصادق عليه من قبل المحكمة إلى اللجنة كما ينصّ على ذلك الفصل 13 (جديد) من قانون الإنقاذ وهو ما لا يمكن هذه الأخيرة من متابعة مال إجراءات التسوية الرضائية خاصّة أنّها مكلفة بإعداد تقارير سنوية يتمّ توجيهها إلى وزير الصناعة وذلك كما يقتضيه الفصل 6 من الامر عدد 1769 لسنة 1995 المؤرخ في 2 أكتوبر 1995 المتعلّق بضبط تركيبة لجنة متابعة المؤسّسات الاقتصادية وطرق عملها.

ولم يتعدّ عدد المؤسّسات المشمولة بإجراءات التسوية الرضائية بالشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي 5 مؤسّسات بتعهدات جمليّة بلغت 5,2 م.د في موفى سبتمبر 2017 أي ما يمثل 1,74% من جملة المؤسّسات المنضوية في نظام الإنقاذ والبالغة 286 مؤسّسة. وهو ما يترجم عدم الإقبال على هذه الآلية التي كان بالإمكان أن تساهم في إنقاذ المؤسّسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية. وقد برّرت الشركة التونسية للبنك ذلك بأنّ جلّ المؤسّسات التي تدخل تحت طائلة هذا القانون تكون في حالة إفلاس مصطنع وبأنّ اعتماد إجراءات التسوية الرضائية جاء ليعوّض الصلح الاحتياطي في المجلة التجارية الذي لم يكن له فائدة تذكر.

(1) تمّت اضافته بمقتضى القانون عدد 36 لسنة 1999 ثم تمّ تعويضه بأخر بمقتضى القانون عدد 79 لسنة 2003.

وخلافاً للفصل 424 من قانون الإجراءات الجماعية فإنه لم يتم إلى غاية انتهاء المهمة ضبط قائمة المصالحين بمقتضى قرار من وزير العدل وذلك بالرغم من أهمية دورهم في التوفيق بين المدين ودائنيه. وقد أفادت وزارة العدل بأن ذلك مرتبط بتنقيح القانون عدد 71 لسنة 1997 الذي هو بصدد الإنجاز.

II- التسوية القضائية

يمكن أن تنتفع بالتسوية القضائية المؤسسة التي تتوقف عن دفع ديونها . ويقدم مطلب في الغرض إلى رئيس المحكمة الابتدائية المختصة الذي يعين⁽¹⁾، إذا تبين له أن طلب التسوية القضائية جدي، قاضيا مراقبا يعهد إليه بالملف، ومتصرفا قضائيا يعهد إليه بإعداد برنامج الإنقاذ . وتصادق المحكمة على برنامج الإنقاذ وذلك بمواصلة المؤسسة لنشاطها أو بكرائها أو بإعطائها في نطاق وكالة حرة أو بإحالتها للغير كما يمكن أن يتم الحكم بتفليسها.

ويبلغ عدد المؤسسات التي انخرطت في مرحلة التسوية القضائية خلال الفترة الممتدة من سنة 1995 إلى موفى شهر ديسمبر 2017، حسب المعطيات المتوفرة لدى اللجنة 1523 مؤسسة في حين يبلغ عددها حسب بيانات السجل التجاري 1556 مؤسسة وذلك دون اعتبار المؤسسات المضمنة بالجرد⁽²⁾ غير المدرجة بالسجل المذكور والبالغ عددها 442 مؤسسة. وهو ما يتطلب مزيد التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة لضبط عدد هذه المؤسسات المنضوية في إجراءات التسوية القضائية بصفة دقيقة.

وبلغ عدد المؤسسات المشمولة بإجراءات التسوية القضائية والتي مازالت ملفاتها جارية⁽³⁾ في موفى أكتوبر 2017 حوالي 1038 مؤسسة. وقد أفرزت دراسة المعطيات⁽⁴⁾ المتعلقة بعينة شملت 130 مؤسسة ناشطة في قطاع السياحة و قطاعات مختلفة من ضمنها 64 مؤسسة بلغت ديونها ما قيمته 1078,504 م.د منها 732,624 م.د ديون عمومية أي بنسبة ناهزت 68 % عددا من الملاحظات تعلقت بافتتاح إجراءات التسوية القضائية وبترسيم الديون وإجراءات التتبع والتنفيذ خلال فترة المراقبة وإعداد برامج الإنقاذ والمصادقة عليها.

(1) في أجل لا يتجاوز الخمسة عشر يوما من تاريخ تلقيه رأي اللجنة أو من تاريخ انقضاء أجل المحدد لها لإبدائه.

(2) الجرد الذي تحصلت عليه الدائرة من قبل كل من الشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي وشركتي الاستخلاص التابعة لهما والصندوق

والمصالح التابعة لوزارة المالية.

(3) لدى الشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والمصالح التابعة لوزارة المالية.

(4) التي تم الحصول عليها من قبل اللجنة.

أ- افتتاح إجراءات التسوية القضائية

تمّ تقديم مطالب التسوية القضائية بالنسبة إلى أغلب المؤسسات موضوع العينة من قبل ممثلها القانونيين، وتتولّى المؤسسات الاقتصادية الانضواء في نظام الإنقاذ في العديد من الحالات إبان قيام المدينين بالإجراءات القضائية ضدها لاستخلاص ديونها وهو ما من شأنه أن يمثل وسيلة للمماطلة والتهرب من الإيفاء بالتعهدات.

ولم تتقدّم الشركة التونسية للبنك خلال الفترة الممتدة من سنة 2012 إلى موفّى شهر أكتوبر 2017 سوى بسبع مطالب للتسوية القضائية في حين لم يتبيّن تقديم كل من البنك الوطني الفلاحي والصندوق والمصالح التابعة لوزارة المالية لأي مطلب في هذا الشأن.

وينصّ الفصل 19 (جديد) من قانون الإنقاذ على أن يقدم كل دائن تعذر عليه استخلاص دينه بطرق التنفيذ الفرديّة مطلب التسوية القضائية إلى رئيس المحكمة الابتدائية المختصة. ولئن تولّت الشركة التونسية للبنك في موفّى سنة 2016 استصدار قرار افتتاح إجراءات التسوية القضائية بشأن إحدى المؤسسات الفندقية⁽¹⁾، فقد تمّ بتاريخ 13 مارس 2017⁽²⁾ إبطاله وذلك لعدم إثبات البنك محاولة التنفيذ أو الشروع فعليا في إجراءات التنفيذ الفردية باعتباره شرطا أساسيا لقبول مطالب التسوية المقدمة من الدائنين. وقد استأنف البنك ذلك القرار ولا تزال القضية جارية إلى حدود انتهاء المهمة مع العلم بأنّ المؤسسة المعنية متوقّفة عن الدّفع وتبلغ ديونها بتاريخ 12 جانفي 2017 حوالي 38 م.د منها 14 م.د راجعة إلى الشركة التونسية للبنك.

ويرجع عزوف الدّائنين عن الانخراط في نظام الإنقاذ إلى طول إجراءات التسوية القضائية خاصّة في ظلّ عدم تحديد قانون الإنقاذ لمُدّة فترة المراقبة. وقد تواصلت هذه المنظومة على امتداد حوالي 21 سنة إلى حين صدور قانون الإجراءات الجماعية سنة 2016 الذي حدّد هذه الفترة بمُدّة أقصاها 12 شهرا وذلك بمقتضى الفصل 439 منه. كما أنّ إيقاف إجراءات التتبع والتقاضى وسريان جميع الفوائض وغرامات التأخير خلال فترة المراقبة يعدّ من أهمّ أسباب امتناع الدّائنين عن تقديم مطالب التسوية القضائية.

كما لوحظ قيام كل من البنك الوطني الفلاحي والشركة التونسية للبنك بإحالة ملفات عدد من المؤسسات الاقتصادية⁽³⁾ إلى إدارة النزاعات بعد مدة تراوحت بالنسبة لسبع مؤسسات اقتصادية،

(1) الهناء الدولي تونس.

(2) الحكم الابتدائي الاستعجالي عدد 74306.

(3) تمّ افتتاح إجراءات التسوية القضائية بعنوانها خلال السنوات من 2007 إلى 2016.

بين 6 أشهر و 7 سنوات من تاريخ افتتاح إجراءات التسوية القضائية . وقد بلغت ديون المؤسسات المذكورة 49,246 م.د منها 40,303 م.د تخص مؤسسة وحيدة.

وينصّ الفصل 19 من قانون الإنقاذ على أن يتولّى رئيس المحكمة الابتدائية طلب رأي اللجنة حول المطلب المقدم إليه ويحدد لها أجلا لذلك أقصاه عشرون يوما، ولئن تبيّن من خلال المعطيات التي تمّ توفيرها من قبل اللجنة أنّ هذه الأخيرة لم تتلقّ من المحاكم المختصة مطالب الانتفاع بإجراءات التسوية القضائية المتعلقة بحوالي 104 مؤسسة تمّ افتتاح إجراءات التسوية القضائية بخصوصها خلال السنوات من 2006 إلى 2016 لإبداء الرأي فيها فقد أفادت وزارة العدل في ردها أنّ إحدى المحاكم المعنية اكدت على انها تولّت مراسلة اللجنة لطلب رأيها بخصوص القضايا المنشورة لديها وهو ما يتطلّب مزيد التنسيق بين الأطراف المعنية وتحيين المعطيات المتوفرة لدى اللجنة.

ومن جهة أخرى، و فيما يتعلّق بمدى إمكانية انتفاع المؤسسات المصدرة بإجراءات التسوية القضائية، أقرت إحدى المحاكم خلال سنة 2011 إيقاف إجراءات التسوية القضائية بخصوص شركة مصادرة على أساس أنّها أصبحت تابعة للدولة إثر مصادرة أسهم مالكيها الأصليين وبالتالي لا تنطبق عليها أحكام قانون الإنقاذ.

وفي المقابل، تمّ خلال سنة 2011 الحكم ابتدائيا واستئنافيا بتفليس شركة تمّت مصادرتها خلال نفس السنة على اعتبار أنّ فرص الإنقاذ معدومة وأن الشركة لا تعتبر منشأة عمومية، وتخضع بالتالي إلى قانون الإنقاذ. وقد أقرت محكمة التعقيب خلال سنة 2012 ذلك التوجّه، كما تمّ خلال سنة 2015 الحكم بإمكانية إنقاذ مؤسسة مصادرة وتم إقرار ذلك سنة 2017.

وتمّ من خلال استشارة قامت بها اللجنة لدى المكلف العام بتزاعات الدولة التأكيد⁽¹⁾ على أنّ العديد من المؤسسات المصادرة يتحوّل نظامها القانوني ليصبح منشأة عمومية ولا يمكن إخضاعها لأحكام هذا القانون وإنما يتم معالجتها في إطار لجنة التصرف المحدثّة بمقتضى المرسوم عدد 68 لسنة 2011 المؤرخ في 14 جويلية 2011.

وتدعو الدائرة إلى ضرورة توحيد الإجراءات في شأن الشركات المصادرة.

⁽¹⁾ المكتوب المؤرخ في 25 جانفي 2012 الوارد على وزارة الصناعة والتجارة بتاريخ 30 جانفي من نفس السنة.

ب- ترسيم الديون والتصريح بالضمانات

تولّى الدائنون في عدد من الحالات ترسيم ديونهم خارج الآجال التي ضبطها الفصل 25 من قانون الإنقاذ⁽¹⁾ والمقدرة بثلاثين يوما من تاريخ الإعلان بالرائد الرسمي عن افتتاح إجراءات التسوية القضائية وقبل انتهاء أجل سنة من تاريخ ذلك الإعلان و دون أن يتم ذلك عن طريق نشر قضية في الترسيم واستصدار إذن من المحكمة كما يقتضيه الفصل المذكور. ولئن أفادت وزارة العدل بأنه قد يلجأ القاضي إلى مثل هذا الإجراء في إطار اختصار الإجراءات والتخفيف على الدائن والمدين، فإنه يمكن للمؤسسات المدينة أن تتمسك بعدم قبول تلك الديون وتدفع بعدم التقيّد بمقتضيات الفصل المذكور فيما يتعلق بضرورة استصدار إذن في الغرض.

ومن جهة أخرى، لوحظ تأخير في نشر قرارات افتتاح إجراءات التسوية بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية ناهز على سبيل المثال بالنسبة لإحدى المؤسسات 5 أشهر. وتبين عدم كفاية الاجراءات المتخذة من قبل الشركة التونسية للبنك لمتابعة الإعلانات المتعلقة بتلك القرارات حيث برزت على سبيل المثال ترسيم دينها البالغ 1.312 م.د تجاه إحدى الشركات بعد حوالي 11 شهر من تاريخ الإعلان عن افتتاح إجراءات التسوية بأنها توصّلت بالرائد الرسمي بصفة متأخرة. وقد افاد البنك في ردّه بانه بصدد تركيز منظومة معلوماتية تمكنه من المتابعة الالية لجميع الاشهارات المتعلقة بحرفائه.

وقد سجّل في هذا الإطار أهمية الديون المرسّمة والمتخلّدة بذمة 1038 مؤسسة منضوية في نظام الإنقاذ تجاه عدد من المتدخلين العموميين وشركتي استخلاص الديون حيث بلغت في موفى أكتوبر 2017 حوالي 1824 م.د منها 753,7 م.د راجعة إلى كلّ من الشركة التونسية للبنك⁽²⁾ والبنك الوطني الفلاحي⁽³⁾ و 316,369 م.د راجعة إلى شركتي الاستخلاص التابعة لهما⁽⁴⁾ و 753,931 م.د راجعة إلى الصندوق⁽⁵⁾ والمصالح التابعة لوزارة المالية⁽⁶⁾.

(1) الفصل 25: "على الدائنين التأكد من ترسيم ديونهم السابقة لتاريخ فتح إجراءات التسوية القضائية، خلال ثلاثين يوما من تاريخ النشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية. ولا يقبل ترسيم دين ظهر بعد ذلك الأجل إلا بإذن من المحكمة وفي جميع الحالات لا يقبل ترسيم أي دين بعد مضي سنة".

(2) 641 م.د متعلقة ب 230 مؤسسة.

(3) 112,7 م.د متعلقة ب 52 مؤسسة.

(4) 17% تتعلق ب 125 مؤسسة.

(5) 265,631 م.د (403 مؤسسة).

(6) 488,3 م.د (633 مؤسسة).

وفيما يتعلّق بالعيّنة التي تمّت دراستها والمكوّنة من 64 مؤسسة، فقد بلغت ديونها ما قيمته 1078,504 م.د. تتوزّع بين الديون العموميّة وديون العملة والخواص إلى ما قيمته على التوالي 732,624 م.د. و 5,355 م.د. و 340,524 م.د.

وتمثّل الديون الراجعة إلى البنك الوطني الفلاحي و الشركة التونسية للبنك البالغة قيمتها 412,543 م.د. ما نسبته 56 % من الديون العمومية للشركات المكونة للعيّنة⁽¹⁾.

وترجع أهميّة التعمّدات إلى محدودية جهود مختلف الدائنين لضمان حقوقهم ولاستخلاص ديونهم في المرحلة السابقة للانخراط بنظام الإنقاذ بالرغم من تأكيدهم على تفضيل الإجراءات الفردية لافتقار الإجراءات الجماعية للنجاعة المرجوة في مجال استخلاص الديون وذلك بسبب طول إجراءات التسوية.

فقد اقتصرّت الإجراءات المتخذة من قبل الشّركة التونسية للبنك بالنسبة لسبع مؤسسات ومن قبل البنك الوطني الفلاحي بالنسبة لتسع مؤسسات بلغت مديونيتها على التوالي 67 م.د. و 91,3 م.د. عند افتتاح إجراءات التسوية خلال الفترة الممتدة من 2003 إلى 2016 على توجيّه إنذار بالدفع دون القيام بصفة موازية بنشر قضايا في أداء دين وإجراء عقل على الضمانات المتوفرة لديهم. وفي المقابل تبين عدم تنفيذ عدد من الأحكام وأوامر بالدفع المستصدرة ضدّ عدد من المؤسسات المدينة أو الضامنين.

كما ساهم منح البنوك العمومية العديد من التسهيلات إلى المؤسسات الاقتصادية دون الحرص على تطبيق شروط الانتفاع بها في تراكم هذه الديون. فقد سجّل مثلاً تجاوز عدّة مؤسسات، حرقاء لدى البنك الوطني الفلاحي، السقف المسموح به بخصوص عمليات الخلاص المنجزة بواسطة الحساب الجاري المدين. وبلغ هذا الحساب على سبيل المثال بالنسبة لسبع مؤسسات في تاريخ افتتاح إجراءات التسوية خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2016 ما قيمته 10,177 م.د.⁽²⁾ متجاوزاً بذلك السقف المسموح به لها والبالغ 7,222 م.د.⁽³⁾.

كما شهد الحساب الجاري المدين لمجمّع ثلاث شركات المفتوح لدى نفس البنك خلال الفترة الممتدة بين شهر جوان 2015 وأكتوبر 2016 ارتفاعاً ملحوظاً ناهز 37,774 م.د. انجرّ عن عدم إيفاء

⁽¹⁾ تبلغ الديون الراجعة إلى كلّ من وزارة المالية و الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وباقي المتدخلين العموميين على التوالي ما قيمته 45,775 م.د. و 41,185 م.د. و 233,120 م.د.

⁽²⁾ 730 أ.د. و 1,680 م.د. و 1,857 م.د. و 775 أ.د. و 453 أ.د. و 454 أ.د. و 4,228 م.د.

⁽³⁾ والبالغ على التوالي 475 أ.د. و 1,092 م.د. و 975 أ.د. و 200 أ.د. و 150 أ.د. و 330 أ.د. و 4 م.د.

هاته الشركات بتعهداتها تجاه البنك والذي ترتّب عليه "تساقط" الاعتمادات المؤثقة⁽¹⁾ بالحساب دون خلاص مع حلول آجال التمويلات بالعملة الصعبة وما انجرّ عنه من فوائض ومصاريف. وقد افاد البنك الوطني الفلاحي في ردّه أنّ التسهيلات تدخل في اطار التمويل العادي لنشاط الشركة مع حرص البنك على ان لا يتجاوز السقف المسموح به، واثّر دخولها في مرحلة الصعوبات الاقتصادية تصبح الحسابات مثقلة بالعمولات والفوائض المدينة والالتزامات بالإمضاء التي يتم تنزيلها اليها بالحساب الجاري المدين عند حلول اجلها وفقا للتراتب الجاري بها العمل بما ان البنك ليس لديه الية اخرى لتنزيل هذه العمليات.

وتتولى البنوك بمناسبة ترسيم مستحققاتها لدى المتصرف القضائي التصريح بالضمانات المتحصّل عليها لتغطيتها ممّا يمكّن من تحديد ترتيب أولوية خلاص ديون البنك من مجموع ديون المؤسسة وذلك باستثناء الديون الممتازة. وقد تبين ضعف نسبة تغطية تعهدات المؤسسات المنضوية في نظام الإنقاذ بالضمانات المقبولة وفق التشريع البنكي الجاري به العمل، حيث لئن ارتفع معدّل هذه النسبة بالبنك الوطني الفلاحي بخصوص 51 مؤسسة من 27%⁽²⁾ إلى 53%⁽³⁾ في الفترة 2012-2016⁽⁴⁾ فقد انخفض هذا المعدّل بالشركة التونسية للبنك بخصوص 229 مؤسسة من 57%⁽⁵⁾ إلى 52%⁽⁶⁾ خلال نفس الفترة.

ولئن أقرّت لجنة القروض بتاريخ 27 فيفري 2013 إمكانية رفع اليد عن جزء من أسهم إحدى الشركات على أن تغطي قيمة الأسهم المرهونة المبلغ المتبقي للاستخلاص، فقد صادقت اللجنة المذكورة بتاريخ 23 ديسمبر 2013 على رفع اليد عن نصف أسهم الضامن الكفيل في حين أنّ قيمة الأسهم المتبقية كرهن والبالغة 7,028 م.د.⁽⁷⁾ لا تغطّي المبلغ المتبقي للاستخلاص بقيمة 7,425 م.د. مع العلم بأنّ قيمة السهم الواحد قد تراجعت في تاريخ تعليق تداول أسهم الشركة المعنية⁽⁸⁾ ببورصة الأوراق المالية⁽⁹⁾ إلى أقلّ من النصف مقارنة بتاريخ رفع اليد عن جزء منها⁽¹⁰⁾.

(1) "tombées des accreditifs".

(2) قيمة التعهدات بلغت 29,577 م.د مقابل ضمانات مقبولة بقيمة 7,962 م.د.

(3) قيمة التعهدات بلغت 115,910 م.د مقابل ضمانات مقبولة بقيمة 60,993 م.د.

(4) 57% في موفى سبتمبر 2017 حيث بلغت قيمة التعهدات 111,741 م.د مقابل ضمانات مقبولة بقيمة 62,023 م.د.

(5) قيمة التعهدات بلغت 546,242 م.د مقابل ضمانات مقبولة بقيمة 311,949 م.د.

(6) قيمة التعهدات بلغت 736,685 م.د مقابل ضمانات مقبولة بقيمة 381,919 م.د.

(7) تمّ تقديرها في تاريخ 11 ديسمبر 2013 وذلك كما جاء بقرار لجنة القروض.

(8) "سيفاكس".

(9) 3,9 د بتاريخ 18 نوفمبر 2014.

(10) 8,9 دينار.

كما ثبت وجود إشكاليات قانونية تتعلق بعدد من الضمانات العينية المتحصّل عليها باعتبارها مملوكة على الشّيع ولا تتوفّر على رسومات عقارية فردية .

وتدعو الدائرة مختلف الدّائنين إلى الحصول على ضمانات تمكّنهم من حماية حقوقهم وإلى اتخاذ الإجراءات الكفيلة باستخلاص مستحقّاتهم في آجال معقولة بالنّظر إلى المخاطر المرتبطة بمدى إمكانية استخلاصها في إطار التسوية القضائية.

ج- إجراءات التّتبّع والتنفيذ خلال فترة المراقبة

ينصّ الفصل 32 من قانون الإنقاذ على أنّه يتعلّل خلال فترة المراقبة كلّ تتبع فردي أو عمل تنفيذي يرمي إلى استخلاص ديون سابقة لفترة المراقبة، أو إلى استرجاع منقولات أو عقارات بسبب عدم أداء دين، وقد سجّل في هذا الإطار اختلاف حول تأويل الفصل المذكور حيث تولّت بعض المحاكم خلال فترة المراقبة إيقاف كل إجراءات التقاضي والتنفيذ في حق المؤسسة المتمتعة بالتسوية القضائية في حين اكتفت محاكم أخرى بإيقاف إجراءات التنفيذ.

ولئن ينصّ نفس الفصل على أنّه لا تعلّق إجراءات التقاضي والتنفيذ في حقّ الكفيل أو الضّامن أو المدين المتضامن إلا بالنّسبة إلى من رضي بذلك من الدّائنين ، فإنّ الشركة التونسية للبنك لم تقم بخصوص 7 مؤسّسات اقتصادية بلغت ديونها في تاريخ افتتاح إجراءات التسوية 114,542 م.د بتتبع الضّامين الذين لم تتجاوز القيمة الجمالية للضمانات الشخصية المقدمة من طرفهم 15,720 م.د.

د- إعداد برامج الإنقاذ والمصادقة عليها

يتولّى المتصرّف القضائي بناء على مقتضيات الفصل 22 و 36 من قانون الإنقاذ كما تمّ تنقيحه بالنّصوص اللاحقة إعداد برنامج الإنقاذ الذي يتضمن وسائل النهوض بالمؤسسة. وقد تمّ الوقوف من خلال دراسة برامج إنقاذ المؤسّسات الاقتصادية التي شملتها العيّنة على ملاحظات تعلّقت خاصّة بإعداد هذه البرامج وبالمصادقة عليها.

1- إعداد برامج الإنقاذ

ينصّ الفصل 3 مكرر جديد من قانون الإنقاذ على أن يتولى تشخيص الحالة الاقتصادية والماليّة والاجتماعية للمؤسّسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية خبراء مختصّون تضبط قائمتهم طبق

أحكام القانون المتعلق بالخبراء العدليين، إلا أنه لوحظ عدم إصدار تلك القائمة بالرغم من مرور أكثر من 21 سنة على صدور قانون الإنقاذ وإلى غاية إلغائه خلال سنة 2016.

وقد تمّ خلال الفترة الممتدة من 2006 إلى 2016 تعيين ثمان متصرفين قضائيين لإعداد برامج الإنقاذ، غير مرسمين في قائمة أمناء الفلسفة والمتصرفين القضائيين وذلك خلافاً للفصل 18 من القانون عدد 71 لسنة 1997 المؤرخ في 11 نوفمبر 1997 والمتعلق بالمصرفين والمؤتمنين العدليين وأمناء الفلسفة والمتصرفين القضائيين، حيث تبين أنّهم مرسمون بجدول الخبراء المحاسبين بالبلاد التونسية. وقد برّرت وزارة العدل ذلك بخبرة الخبراء المحاسبين وكفاءتهم على أنه يبقى للأطراف المعنية إمكانية الطعن في قرارات تسمية خبراء من غير قائمة المتصرفين القضائيين.

وبخصوص محتوى برامج الإنقاذ، تبين أنّه يتمّ غالبا التنصيب على الأسباب المالية التي أدّت إلى تدهور وضعية المؤسسات والمرتبطة خاصة بتفاقم الديون ونقص السيولة، دون التطرق بصفة معمّقة إلى الأسباب الاقتصادية أو التنظيمية. ومن شأن ضعف عمليات التشخيص أن يحول دون معرفة الأسباب الحقيقية لتفاقم الصعوبات بالمؤسسة وأن يحدّ بالتالي من نجاعة برامج الإنقاذ.

وينصّ الفصل 36 من قانون الإنقاذ على أن برنامج إنقاذ المعد من المتصرف القضائي يتضمن وسائل النهوض بالمؤسسة ومنها عند الاقتضاء جدولة ديونها ونسبة التخفيض من أصولها أو من الفوائض المترتبة عليها وإمكانية اقتراح الشكل القانوني للمؤسسة أو الترفيع في رأس مالها، كما ورد بدليل الإجراءات الخاص بالمؤتمن العدلي والمتصرف القضائي وأمين الفلسفة والمصفي⁽¹⁾ أنّ وسائل النهوض بالمؤسسة تتضمن ثلاثة أركان وهي الركن الاقتصادي والركن المالي والركن الاجتماعي.

إلا أنّه تبين غياب تنصيب 17 برنامج إنقاذ على الركن الاجتماعي المتعلق بإنهاء عقود شغل أو التخفيض من الامتيازات أو كذلك انتداب كفاءات ذوي خبرة حيث تمّ الاقتصار على ذكر عدد الموارد البشرية المتوفرة، دون تقديم آليات التعامل معها.

ولئن تضمّنت بعض التقارير مقترحات بخصوص وسائل النهوض بالمؤسسة على المستوى الاقتصادي على غرار مراجعة السياسة التجارية بالنسبة خاصة للمؤسسات النشطة في القطاع السياحي، فإنّ حوالي 43% من برامج الإنقاذ التي تمّت دراستها، حصرت مقترحات الإنقاذ في الجانب المالي وخاصة جدولة الديون على مدّة طويلة. ولم تتضمن برامج الإنقاذ في العديد من الحالات، تقديرا دقيقا لقيمة مديونية المؤسسات المعنية ممّا أدّى إلى رفع قضايا من قبل ثمان مؤسسات للتدقيق في المديونية وما لذلك من أثر على طول إجراءات التسوية.

(1) مصادق عليه بقرار من وزير العدل وحقوق الإنسان مؤرخ في 3 جوان 2000.

كما نصّت برامج الإنقاذ ، على جدولة الديون البنكية للمؤسسات التي تشكو صعوبات اقتصادية على مدّة 15 سنة بما في ذلك القروض متوسطة وطويلة المدى وعلى جدولة ديون المصالح الراجعة إلى وزارة المالية والصندوق على مدّة بلغت أحيانا 10 سنوات، و تمّ كذلك التنصيص في حالات أخرى على جدولة الديون الراجعة لكل من الشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي على 20 سنة و 25 سنة وذلك خلافا للفصل 34 من منشور البنك المركزي التونسي عدد 47-87 المتعلق بتوزيع وتغطية المخاطر ومتابعة التعهدات الذي ينصّ على أن الفترة الزمنية لإعادة الهيكلة لا يجب أن تتجاوز 7 سنوات بالنسبة للقروض متوسطة المدى و 15 سنة بالنسبة للقروض طويلة المدى.

وقد انجرّ عن ذلك علاوة على طول إجراءات التسوية القضائية تحمّل الدائنين التمديد في مدّة خلاص مستحقّاتهم وما لذلك من أثر على توازناتهم المالية خاصّة في ظل ما أفرزه قانون الإنقاذ من صعوبات غير متوقّعة بالنسبة إلى المؤسسات الممّولة للاقتصاد وذلك لتولّي المدينين اللّجوء إلى أحكام هذا القانون للتمتّع بأجال إضافية لخلاص ديونهم أو كذلك للتفصّي منها وخو ماتمّ تأكيده بمحضر جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ 10 جوان 2013. وقد تمّ بمقتضى الفصل 456 من قانون الإجراءات الجماعية تحديد مدّة الجدولة بـ 7 سنوات على أقصى تقدير ما لم يوافق الدائن أو الدائنون على خلاف ذلك .

كما أنّ الاعتماد في برامج الإنقاذ على جدولة الديون يضعف من واقعية برامج الإنقاذ ومن إمكانية نجاحها خاصة وأنّ الأموال الذاتية لأغلب المؤسسات المنخرطة في التسوية القضائية والتي تمّت دراستها كانت سلبية وبلغت بالنسبة لإحدى الشركات 22,618 - م.د. ولم يتمّ في كل الحالات اقرار ضرورة الترفيع في رأس مال المؤسسات المعنية لتغطية العجز.

وقد لوحظ أنّ اللجنة وافقت على سبيل المثال على برامج إنقاذ سبعة مؤسسات اقتصادية وذلك بشرط الحصول على موافقة الدائنين. كما أكّدت على أنّها لم تتلقّ نسخة من تقرير المتصرف القضائي لإبداء رأيها بخصوصه وذلك بالنسبة لحوالي 102 مؤسسة منتفعة بنظام الإنقاذ وذلك خلافا للفصل 36 من قانون الإنقاذ.

ولئن تم التنصيص في برامج الإنقاذ على مقترح الترفيع في رأس مال 23 مؤسسة من العينة التي تمت دراستها، فإنّ تلك البرامج اعتمدت على فرضيات غير واقعية خاصّة في ظلّ ضخامة مديونية المؤسسة والعجز الكبير الذي تعاني منه في الأموال الذاتية مما من شأنه أن يحول دون توفير مقومات نجاح برنامج الإنقاذ وهو ما تمّت إثارته من قبل اللجنة في 5 حالات. كما أنّ ذلك أدّى في بعض الحالات إلى رفض كلّ من الشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي عددا من مقترحات مخططات الإنقاذ .

وأمام عدم شموليّة عدد من برامج الإنقاذ، تمّ في الفترة 2012-2017 مطالبة اللجنة أو القاضي المراقب بإعداد تقارير تكميلية حول نقص الوضع المالي والاقتصادي والتنظيمي لـ 28 مؤسسة. كما طلبت اللجنة المذكورة بمناسبة النّظر خلال نفس الفترة في 253 تقرير اختبار تغيير الخبير في خصوص 8 حالات.

وتدعى مختلف الأطراف المتدخّلة إلى الحرص على ضمان إعداد برامج إنقاذ متكاملة وذات جودة عالية وتتضمن مقترحات واقعية وقابلة للتنفيذ.

وفيما يتعلّق بأجال إعداد تلك البرامج، تبيّن عدم تقيّد المتصرّفين القضائيين بخصوص 19 ملفا من جملة 64 ملفا تمّت دراستها بالأجال المنصوص عليها بالفصل 22 من قانون الإنقاذ والمحدّدة بثلاثة أشهر قابلة للتمديد لفترة أخرى بقرار من رئيس المحكمة. فقد تراوحت آجال إعداد برامج إنقاذ تلك المؤسسات بين 6 أشهر وما يفوق السنتين مما انعكس سلبا على طول إجراءات التسوية القضائية وأدّى إلى التمديد في فترة الصعوبات وفي تدني قيمة أصول الشركات.

وفي غياب التنصيص على إمكانية إعداد تقارير تكميلية وعلى آجالها بقانون الإنقاذ، فاقت آجال إعداد هذه التقارير في العديد من الحالات مدّة إعداد التقارير الأولية وبلغت حوالي 9 سنوات بالنسبة لإحدى المؤسسات وهو ما ساهم في التمديد في آجال إعداد برامج الإنقاذ.

وبهدف التحكم في آجال التسوية وضمان إعداد برامج إنقاذ ذات جودة وقابلة للتنفيذ توصي الدائرة بتخصيص قطب قضائي للبت في قضايا التسوية ضمانا لتفرغ القضاة لهذا النوع من القضايا وتكوين مختصين في المجال يعهد إليهم الفصل في قضايا التسوية دون سواها وهو ما تم اقتراحه من قبل الجمعية المهنية للمؤسسات المالية.

وتدعو الدائرة إلى العمل على احترام آجال إعداد برامج الإنقاذ وما لذلك من انعكاس على آجال المصادقة عليها وعلى نجاعة إجراءات التسوية القضائية.

2- المصادقة على برامج الإنقاذ

تمّ المصادقة على برنامج الإنقاذ من قبل المحكمة الابتدائية المختصة ترايبًا. وقد بلغ عدد أحكام التسوية التي تمّ استصدارها بخصوص 282 مؤسسة منتفعة بإجراءات التسوية القضائية لدى كلّ من الشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي 189 حكما منها 167 تتعلّق بحرفاء الشركة

التونسية للبنك، كما لم يتمّ إلى غاية انتهاء المهمة إصدار حكم التسوية في شأن 93 مؤسسة تمّ افتتاح إجراءات التسوية بشأنها خلال الفترة من 2004 إلى 2017.

ولئن لم يحدد المشرع صلب الفصل 38 الآجال التي تبت فيها المحكمة في برنامج الإنقاذ، فقد لوحظ طول المدة التي استغرقتها عملية إصدار أحكام التسوية حيث تراوحت مثلاً بالنسبة إلى 5 مؤسسات بين سنتين وما يفوق 5 سنوات.

ومن جهة أخرى، نصّ الفصل 43 (جديد) من قانون الإنقاذ على أنّه لا يجوز للمحكمة الحطّ من دين إلا برضاء الدائن، كما أنّ الإدارة العامة للتمويل بوزارة المالية طلبت خلال سنة 2008 من البنوك العمومية الحصول على موافقتها على طرح الديون الراجعة لها، علماً بأنّ الفصل 57 من قانون الإنقاذ نصّ على أنّ التحجيرات الواردة بالفصلين 25 و 35 من مجلة المحاسبة العمومية لا تنطبق على التسويات الرضائية والقضائية وعلى ضرورة الحصول على موافقة وزير المالية على إجراءات التسوية وذلك بخصوص ديون الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية دون سواها.

وقد رفضت الإدارة المركزية للنزاعات بالبنك الوطني الفلاحي على سبيل المثال التخلّي عن جزء من الديون دون الحصول على مصادقة وزارة المالية التي لا تتولّى في كلّ الحالات إبداء الرأي في الطلبات الموجهة لها في هذا الشأن حيث لم تعقد اللجنة الداخلية المحدثة على مستوى الوزارة للغرض أي جلسة منذ سنة 2011 وإلى حدود موفّي سنة 2017.

ولوحظ أنّه تمّ بمقتضى أحكام التسوية التخلّي لفائدة 6 مؤسسات اقتصادية من ضمن 64 مؤسسة تمّت دراسة ملفّاتها على الفوائض وغرامات التأخير الراجعة إلى المؤسسات المالية وذلك دون موافقتها في مخالفة للفصل 43 (جديد) آنف الذكر من ذلك الحطّ في دين الشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي تجاه مؤسستين على التوالي بمبلغ 2 م.د و 857 أ.د.⁽¹⁾

وقد أدّى الحطّ من قيمة الديون دون رضا الدائنين إلى تولّي الأطراف المعنية استئناف الأحكام وتعقيها وما لذلك من أثر على التمديد في آجال التسوية القضائية وعلى تنفيذ برامج الإنقاذ، حيث قاربت المدة الإضافية على سبيل المثال بالنسبة لملف مؤسسة 9 سنوات من استصدار الحكم الابتدائي.

(1) على التوالي بنسبة 17,17% و 27,77%.

وتجدر الملاحظة أنّه لئن تمّ بمقتضى الفصل 474 من قانون الإجراءات الجماعية إقرار إحداث لجنة تعنى بإبداء رأي مطابق بخصوص إجراءات التسوية الخاصة بديون الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية تضبط تركيبها وطرق عملها بأمر حكومي، فإنّه لم يتمّ إلى غاية انتهاء المهمة إصدار هذا الأمر .

كما يذكر أنّ الفصل 456 من قانون الإجراءات الجماعية اشترط رضا الدائن فيما يتعلّق بالخط من أصل الدين دون سواه. وقد بات من الضروري الحسم في مدى ضرورة خضوع ذلك الإجراء إلى موافقة وزارة المالية بالنسبة للديون البنكية العمومية والمتعلّقة خاصة بالقروض المسندة على الموارد الخاصة للبنوك المعنية.

III- تقييم أثر نظام الإنقاذ

لئن يكتسي نظام الإنقاذ أهمية بالغة لضمان ديمومة المؤسسات الاقتصادية والمحافظة على مواطن الشغل والتوازنات المالية للدائنين، فقد تبين أنّه بالرغم من مرور أكثر من 21 سنة على إرسائه لم يخضع إلى تقييم مدى تحقيقه لأهدافه وأثره على المؤسسات الاقتصادية وعلى الدائنين وذلك حتّى بمناسبة تنقيح القانون المتعلق بنظام الإنقاذ.

وتبيّن عدم توفّر معطيات حيّنة حول العدد الجملي للمفّات التسوية لدى مختلف الأطراف المتدخّلة في نظام الإنقاذ على غرار الصندوق الذي ترجع آخر المعطيات المتوقّرة لديه في هذا الخصوص إلى موفّي ديسمبر 2008. وأفاد الصندوق المذكور بأنّه بصدد إنجاز تطبيق إعلامية خاصة بمتابعة القضايا من بينها تلك الخاصة بالإجراءات الجماعية.

كما لا تتوفّر لدى الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بيانات مجمّعة على المستوى المركزي بخصوص المعطيات المتوقّرة لدى أمناء المال الجهوبين المطالبين بمسك دفتر خاصّ بكل قضايا التسوية⁽¹⁾. وقد أفادت وزارة المالية في ردّها بأنّ الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص سعت منذ سنة 2009 إلى إحداث تطبيق إعلامية جديدة لتصنيف المدينين العموميين تعتمد على تبويب يمكن من ادراج الشركات في نظام الانقاذ.

وقد ساهم غياب التنسيق وتبادل المعلومات بين مختلف الأطراف المتدخّلة في عدم توفّر معطيات مجمّعة بخصوص المؤسسات تمكّن من إنجاز عملية التقييم وذلك رغم وجود 313 مؤسسة

(1) مذكرة صادرة عن الإدارة العامة المذكورة عدد 2 بتاريخ 26 أفريل 1996.

من ضمن المؤسسات المنضوية في مرحلة التسوية القضائية مدينة تجاه أكثر من دائن عمومي⁽¹⁾. ويرجع ذلك حسب الشركة التونسية للبنك إلى عدم وجود آلية تمكّن من التنسيق بين الأطراف المعنية.

كما أعاق عملية التقييم غياب متابعة وضعيّة المؤسسات المنضوية في نظام الإنقاذ ونقص المجهودات المبذولة في هذا المجال حيث لئن تولّت اللجنة تطوير قاعدة بيانات داخلية⁽²⁾، فقد تبين أنّها تقتصر على الملفات التي تمّت دراستها من قبلها منذ سنة 2012. كما أنّ أغلب المعطيات المدرجة بها منقوصة وغير محدّثة⁽³⁾، بالرغم من إمكانية استغلال قاعدة بيانات السجلّ التجاري التي يتمّ مسكها من قبل المعهد الوطني للمواصفات والملكيّة الصناعيّة للتمكّن من متابعة مآل إجراءات التسوية ودراسة أثرها على المؤسسات المعنية.

وقد تولّى الفريق الرّقابي بناءً على المعطيات المتوفّرة لديه تقييم أثر نظام الإنقاذ ومدى تحقيقه لأهدافه المنصوص عليها بالفصل الأوّل من قانون الإنقاذ والمتمثلة في مساعدة المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية على مواصلة نشاطها والمحافظة على مواطن الشغل فيها والوفاء بديونها.

أ- مواصلة المؤسسات لنشاطها والمحافظة على مواطن الشغل

لم تساهم آليتا نظام الإنقاذ المتمثلة في الإشعار وإجراءات التسوية الرضائية في مساعدة المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية على مواصلة نشاطها حيث لم يتمّ تفعيلهما بالكيفية اللازمة ممّا أدّى إلى عدم تحقيقهما للنتائج المرجوة من إحداثهما.

وفي المقابل، آلت إجراءات التسوية القضائية إلى تفليس 57 مؤسسة والمصادقة على مواصلة 80 مؤسسة لنشاطها وعلى إحالة 51 مؤسسة للغير من ضمن 282 مؤسسة منتفعة بإجراءات التسوية القضائية لدى الشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي .

وبخصوص عيّنة المؤسسات التي تمّت دراستها ، تمّت المصادقة على مواصلة نشاط 27 مؤسسة وإحالة 12 مؤسسة إلى الغير وتفليس 14 مؤسسة وكراء مؤسسة واحدة. وبالرغم من أهميّة عدد المؤسسات التي تمت المصادقة على مواصلة نشاطها سواء بنفسها أو عن طريق إحالتها إلى الغير فقد سجّل وجود اشكاليات في تنفيذ هذه القرارات وما انجرّ عنها من صعوبات في المحافظة على مواطن الشغل .

(1) الشركة التونسية للبنك والبنك الوطني الفلاحي والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والمصالح التابعة لوزارة المالية

(2) تحتوي على معطيات حول المؤسسة الاقتصادية وعلى محاضر جلسات اللجنة وعلى قضايا التسوية وعلى الخبراء الذين تمّ تعيينهم لإعداد برامج

الإنقاذ.

(3) على غرار تلك المتعلقة بأرقام السجلّ التجاري وتاريخ إيداع الملفات وعدد العملة بها وقيمة ديونها.

ففيما يتعلّق بمواصلة المؤسسات لنشاطها بنفسها، فإنّ المحكمة تقرر ذلك استناداً إلى تقرير المتصرف القضائي عندما تكون هناك إمكانيات جديدة لذلك مع الاحتفاظ بكل أو بعض مواطن الشغل وخلص الديون. وقد تبين في هذا الخصوص عدم إيفاء المؤسسات بالتزاماتها المضمّنة ببرامج الإنقاذ المصادق عليها حيث أنّه باستثناء 6 مؤسسات تقدّر ديونها الجملية بقيمة 64,869 م.د قامت بالتنفيذ الجزئي لبرامج الإنقاذ من جملة 27 مؤسسة، فإنّ 15 منها لم تنفذ برامج الإنقاذ الواردة بأحكام التسوية القضائية، منها 3 مؤسسات تمّ افتتاح إجراءات التسوية القضائية بشأنها خلال سنتي 2001 و2004، علماً بأنّ ديون مجمل هذه المؤسسات بلغت 546,138 م.د منها 168,858 م.د لفائدة الشركة التونسية للبنك و 105,546 م.د لفائدة شركتي الاستخلاص التابعة لهما⁽¹⁾.

ويرجع ذلك بالنسبة إلى عشر مؤسسات إلى عدم واقعية تلك البرامج وعدم توفّر المقومات المالية والاقتصادية لنجاحها وإلى اعتماد أغلبها أساساً على جدولة الديون ممّا يؤدي إلى إبطالها وفقاً للفصل 46 من قانون الإنقاذ. ويذكر أنّه بعد أن استغرقت إجراءات التسوية بخصوص إحدى الشركات⁽²⁾ البالغ دينها 12,343 م.د⁽³⁾ ما يفوق 8 سنوات، فقد تمّ بتاريخ 16 جانفي 2017 إبطال برنامج الإنقاذ⁽⁴⁾ وإعادة افتتاح التسوية لإحالة المؤسسة للغير.

كما لم تتمكّن الشركة التونسية للبنك إلى غاية موفي شهر أكتوبر 2017 من إبطال برنامج إنقاذ مؤسسة⁽⁵⁾ بلغت ديونها تجاهها 2,489 م.د وتمّ افتتاح إجراءات التسوية القضائية في شأنها منذ سنة 1995 أي بعد ما يفوق 14 سنة من الحكم بمواصلتها النشاط خلال سنة 2003، وذلك بالرغم من تقدمها في أكثر من مناسبة⁽⁶⁾ بطلب في الغرض بهدف إحالة المؤسسة للغير أو تفليسها. ويرجع ذلك حسب ردّ البنك المعني إلى المدة التي استغرقتها استجلاّب ملف القضية من محكمة الاستئناف للنظر فيه من قبل القاضي المراقب، مثلما هو الشأن بالنسبة لملف إحدى الشركات الأخرى.

كما سجّل تأخير الشركة التونسية للبنك في تفعيل الفصل 46 من قانون الإنقاذ، والقيام بدعوى لإبطال برامج الإنقاذ حيث لم يتم ذلك على سبيل المثال بالنسبة إلى مؤسستين إلّا بعد ما يفوق سنتين وأربع سنوات من تاريخ صدور الحكم النهائي في التسوية، علماً بأنّ ديونهما تجاه البنك تقدّر على التوالي بقيمة 6,846 م.د و 4,084 م.د. ومن شأن هذا التأخير أن يفتح آجالاً إضافية تمتد من

(1) 16,773 م.د لفائدة مصالح الجباية و 15,372 م.د لفائدة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي و 30,845 م.د لفائدة البنك الوطني الفلاحي.

(2) نوقاسيد.

(3) موزعة ما بين 5,014 م.د لفائدة مصالح الجباية و 1,292 م.د لفائدة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي و 725 أ.د لفائدة الشركة التونسية للبنك و 1,378 م.د لفائدة شركة الاستخلاص التابعة لها و 3,922 م.د لفائدة الخواص.

(4) المحكمة الابتدائية بمدنين.

(5) دار غوار.

(6) خلال سنة 2009 و 2012 و 2015.

خلالها التسوية وتفقد جدواها فيما يتعلق بالمحافظة على المؤسسة وضمان استمرارية نشاطها. وقد افاد البنك المعني انه توصل الى اتفاق مع المؤسستين المذكورتين لتنفيذ برنامجي الإنقاذ المصادق عليهما.

وقد أتاح المشرع بمقتضى الفصل 459 من قانون الإجراءات الجماعية إمكانية تعديل برنامج الإنقاذ بناء على طلب المدين أو النيابة العمومية أو الدائن أو الدائنين الذين تمثل ديونهم 15% من مجمل الديون بعد موافقة الدائن أو الدائنين الذين تمثل ديونهم 50% على الأقل من مجمل الديون وذلك إذا ظهر أنّ الظرف الاقتصادي العام قد شهد تغييرا هاما أثر تأثيرا جوهريا على قدرة المؤسسة على تنفيذ برنامج الإنقاذ غير أنّه لم يتمّ تحديد مؤشرات أو عناصر تغيير الظرف الاقتصادي بدقّة.

ومن جهة أخرى، تبين وجود اختلاف في تأويل المحاكم المختصة بخصوص إمكانية التنفيذ على الضامن الكفيل في حدود كفالاته بعد استصدار حكم التسوية القاضي بمواصلة النشاط. فلئن تم خلال السنوات 2010-2014 إقرار هذه الإمكانية في بعض الحالات، فإنه تم في حالات أخرى رفض الدعوى التي تقدّم بها البنك ضدّ الضامن الكفيل استنادا إلى أن فقه القضاء دأب على اعتبار أنّ التنفيذ على هذا الأخير من شأنه أن يعرقل برنامج الإنقاذ وأنّ تمتّع الشركة المدينة بإجراءات التسوية القضائية يجعلها غير مماثلة ولا موجب من القيام على الكفيل بأداء الدين.

وتدعى مختلف الأطراف المتدخلّة إلى الحرص على تنفيذ برامج الإنقاذ المصادق عليها لضمان مواصلة المؤسسة لنشاطها بنفسها والعمل على إبطالها في صورة عدم تجسيمها في آجال معقولة لتفادي مزيد تدهور الوضعية المالية للمؤسسات الاقتصادية.

وفيما يتعلّق بمواصلة المؤسسات لنشاطها عبر الإحالة إلى الغير فإنّه يمكن حسب الفصل 47 جديد من قانون الإنقاذ أن تأذن المحكمة بإحالة المؤسسة إلى الغير إذا تعذر إنقاذها وكان في ذلك ضمان لاستمرار نشاطها أو الاحتفاظ بكل مواطن الشغل فيها أو ببعضها وتطهير ديونها.

وقد تبين وجود صعوبة في تجسيد أحكام التسوية الصادرة خلال الفترة من 2000 إلى 2013 والمتعلّقة بإحالة 12 مؤسسة إلى الغير تمثل 19% من المؤسسات موضوع العينة و تقدر ديونها بما قيمته 105 م.د.

وتراوحت مدّة استكمال إجراءات الإحالة ما بين 9 أشهر وما يفوق 6 سنوات. وقد ساهم في ذلك عدم التقيد في كل الحالات بآجال إشهار طلب العروض المحدد بمقتضى الفصل 48 من قانون الإنقاذ بأربعين 40 يوما من تاريخ الحكم حيث امتدّت هذه الآجال في إحدى الحالات على 436 يوما.

كما تستغرق عملية الإحالة آجالاً طويلة بلغت بالنسبة لإحدى المؤسسات ما يناهز السنتين نظراً لعدم توقّر عروض مثمرة، ويتمّ في حالة تعذّر استيفاء عملية الإحالة الحكم بتفليس الشركة المعنية وما ينجّر عن ذلك من تدهور لوضعيتها المالية وتراجع لقيمتها التجارية. كما ساهم عدم خضوع إجراءات الإحالة إلى أجل أقصى بقانون الإنقاذ في التأخير في استيفائها.

وهو ما يستدعي تحديد الشروط التي يجب توفرها لتصريح المحكمة بالتفليس نتيجة تعذر الإحالة وكذلك البحث في أسباب العزوف على طلبات العروض المتعلقة بالتفويت في المؤسسات الاقتصادية.

وبخصوص هدف المحافظة على مواطن الشغل فإنّه لا تتوقّر معطيات حول عدد مواطن الشغل التي تمّت المحافظة عليها أو تلك التي تمّت خسارتها خاصّة في ظلّ عدم إفراغ الصندوق المؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية والمنضوية في إطار نظام الإنقاذ أو الإجراءات الجماعية بمعالجة خاصة وإنما يتمّ دراستها في إطار جملة المؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية. كما يرجع ذلك إلى عدم احتواء أغلب برامج الإنقاذ التي تمّت دراستها على أي بيانات بخصوص إمكانية إنهاء عقود شغل أو التخفيض من الأجور والامتيازات أو انتداب كفاءات على مستوى المؤسسات المعنية وعدم توفير الصندوق لأي بيانات في الغرض.

وقد بلغ عدد العمال المصرح بهم وفق آخر تصريح بالنسبة للشركات المنضوية في نظام الإنقاذ 11.050 عاملاً دون التمكن من تحديد عدد أولئك العمّال في تاريخ افتتاح إجراءات التسوية القضائية لفائدة المؤسسات المعنية. كما بلغت قيمة الإعانات الاجتماعية التي تحملها الصندوق خلال الفترة 2010-2017 والتي انتفع بها على سبيل المثال العمال المغادرون لسبع مؤسسات⁽¹⁾ 3,396 م.د مع العلم أنّه لم يتمّ تحديد عدد المنتفعين بتلك الإعانات.

وعموماً فإنّ عدم نجاح أغلب برامج الإنقاذ المتعلقة بمواصلة النشاط أو بالإحالة إلى الغير والتي آلت أحياناً إلى التفليس حالت دون تحقيق هدف نظام الإنقاذ المتعلّق بالمحافظة على مواطن الشغل.

(1) ذات المعارف الاجتماعية التالية 61-51665 و 61-86876 و 70-340540 و 66-72719 و 68-97359 و 36-97812 و 5-47341.

ب- الوفاء بالديون

لوحظ مواجهة الدائنين العموميين صعوبات لاستخلاص الديون المصرّح بها والتي تمّ قبولها في إطار إجراءات التسوية القضائية علاوة على تسجيل البعض منهم خسائر بعنوان الفوائض وGRAMAT التّأخير التي تمّ إيقاف سريانها خلال فترة المراقبة.

1- استخلاص الديون المصرّح بها

تبيّن عدم تمكّن الدائنين من استخلاص مستحقّاتهم بالرغم من طول إجراءات التسوية القضائية التي امتدّت بالنسبة لعدد من الملقّات على ما يفوق 15 سنة وذلك خلافاً للفصل الأوّل من قانون الإنقاذ الذي ينصّ على مساعدة المؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية على الوفاء بديونها.

فباستثناء بعض الاستخلاصات الضئيلة، سجّل استقرار مستحقّات الدائنين تجاه المؤسسات الاقتصادية موضوع العينة خلال الفترة الفاصلة بين تاريخ افتتاح إجراءات التسوية القضائية وموفى شهر أكتوبر 2017.

ولم تتمكّن المصالح التابعة لوزارة المالية إلى حدود شهر سبتمبر 2017 من استخلاص سوى مبلغ 30,2 م.د من الديون الجبائية المثقلة بذمة كلّ المؤسسات المنضوية في نظام الإنقاذ والبالغة قيمتها 488,3 م.د أي بنسبة لم تتعدّ 6,2 %. كما لم يستخلص الصندوق ، سوى جزء ضئيل من مستحقّاته تجاه كل حرفائه المنضوين في إطار قانون الإنقاذ، لم يتعدّ مبلغ 7,505 م.د أي ما يمثّل نسبة 9 % من جملة المستحقّات المصرّح بها عند افتتاح إجراءات التسوية القضائية.

وفضلاً عن ذلك فإنّ تراجع ديون البنك الوطني الفلاحي تجاه المؤسسات المنضوية في نظام الإنقاذ من 115,910 م.د في سنة 2016 إلى 111,741 م.د في موفى سبتمبر 2017 يرجع خاصة إلى قيام البنك خلال سنة 2017 بتسوية قيمة الفوائض التعاقدية وعدم احتساب تلك التي لم يحل أجلها كما جاء بمنشور الإدارة العامة للبنك عدد 68 بتاريخ 12 جويلية 2017.

ولئن انخفضت مستحقّات الشركة التونسية للبنك تجاه المؤسسات المنضوية في نظام الإنقاذ من 741 م.د في موفى سنة 2016 إلى 637 م.د في موفى سبتمبر 2017، فإنّ ذلك يرجع خاصة إلى قيامها خلال سنة 2017 بعملية شطب محاسبي لتعهدات تقدر بـ 116 م.د تتعلّق بـ 50 مؤسسة وذلك تطبيقاً للفصل 40 من قانون الماليّة لسنة 1999 الذي ينصّ على أنّه يمكن للمؤسسات البنكيّة

شطب الديون غير القابلة للاستخلاص وتتوقّف بها شروط من بينها أن يكون قد صدر في شأنها حكم وأن لا يكون قد وقع تسجيل عملية استخلاص في شأنها عن فترة لا تقلّ عن أربع سنوات في تاريخ شطبها، ولئن لا يمنع ذلك البنك من مواصلة إجراءات التنفيذ التي لم يتبين استيفائها، فإنّه يمكنها من التخفيض من نسبة المستحقات المصنّفة.

ويرجع تواضع حجم الاستخلاصات المنجزة من قبل الدائنين إلى عدم التمكن من تنفيذ برامج الإنقاذ و إلى طول إجراءات تنفيذ أحكام التسوية المتعلقة بالإحالة إلى الغير والتفليس وعدم مردوديتها.

فقد سجّل ضعف ثمن إحالة بعض المؤسسات إلى الغير مقارنة بحجم مديونيتها حيث لم تتجاوز قيمة إحالة 6 مؤسسات البالغة 16 م.د نسبة 25,5% من مجموع مديونيتها البالغة 63 م.د. وتراوح هذه النسبة بين 14% و 40% بالنسبة للمؤسسات المعنية.

وأمام ضعف ثمن إحالة المؤسسات إلى الغير فقد تعدّر على بعض الدائنين على غرار الشركة التونسية للبنك وشركة الاستخلاص التابعة لها استخلاص مستحقاتهما المتعلقة مثلا بمؤسستين بلغت ديونهما تجاههما على التوالي 7,321 م.د و 3,6 م.د وذلك نتيجة الأولوية الممنوحة للديون الممتازة.

وقد أدّى ضعف مبلغ إحالة المؤسسات الاقتصادية إلى الغير مقارنة بقيمة الديون إلى كثرة النزاعات المثارة من قبل مختلف الدائنين ولجوءهم إلى التوزيع القضائي الذي لم يحدّد قانون الإنقاذ مدّة قصوى يتمّ خلالها البتّ فيه⁽¹⁾ ممّا أدّى إلى التمديد في أجال التوزيع. وقد تراوحت على سبيل المثال أجال توزيع ثمن إحالة 3 مؤسسات إلى الغير بين 5 و 10 سنوات.

وامتدّت هذه الأجال بالنسبة لإحدى المؤسسات إلى ما يفوق 12 سنة من تاريخ قرار افتتاح إجراءات التوزيع. ولم يتسنّ لشركة الاستخلاص التابعة للشركة التونسية للبنك الحصول على منابها في محصول التفويت، البالغ 7 م.د⁽²⁾ بعنوان خلاص جزئي لدينها المقدّر بقيمة 31,5 م.د وذلك بسبب توالّي الخزينة العامة صرف مبالغ مالية لباقي دائني المؤسسة تنفيذا لأحكام تجارية بالأداء خلال فترة البتّ في اعتراض شركة الاستخلاص المذكورة على لائحة التوزيع والتي تمّ الحكم فيها لفائدتها بتاريخ 10 مارس⁽³⁾ 2010. ولم يبق مؤمنا في الخزينة إلّا مبلغ 1,607 م.د. وقد حكم بتاريخ 06 أكتوبر 2014

(1) مع العلم أنّه تمّ بمقتضى الفصل 573 من قانون الإجراءات الجماعية لسنة 2016 تحديد أجل البت في المعارضات المثارة بخصوص التوزيع بشهر سواء في الطور الابتدائي و الطور الاستئنافي.

(2) لائحة التوزيع الصادرة منذ سنة 2006.

(3) تولّت المحكمة الابتدائية توجيهه إلى الخزينة العامة ترخيص بالدفع بتاريخ 28 أبريل 2010 مع جدول محاصصة يتضمن قرار إسناد المبلغ المذكور للشركة المعنية.

برفض الدعوى المثارة من قبل شركة الاستخلاص المعنية والمتعلقة بالدفع في تفريط الخزينة العامة لجزء هام من المال المؤمن لدائنين لم تشملهم عملية التوزيع.

ومن بين أسباب ضعف نسبة الاستخلاص المنجزة من قبل مختلف الدائنين العموميين يذكر كذلك طول المدة التي تستغرقها إجراءات التفليس التي امتدت بخصوص 14 مؤسسة تمّ الحكم بتفليسها وبالبالغة ديونها الجمالية 151 م. د، على فترة تراوحت بين سنة ونصف و 10 سنوات منها 9 مؤسسات ما زالت ملفاتها جارية.

وتجاوزت على سبيل المثال الفترة الفاصلة بين الحكم بالتفليس وتاريخ إيداع جدول اختبار الديون الثلاث سنوات بخصوص إحدى الشركات في حين أنّه لم يتم في موفى سبتمبر 2017 إيداع جدول اختبار الديون رغم انقضاء أكثر من سنتين وسنة ونصف بخصوص شركتين وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 500 من مجلة التجارة⁽¹⁾ الذي ينصّ على أنّه بالانتهاء من اختبار الديون وفي خلال ثلاثة أشهر من صدور الحكم بالتفليس على الأكثر يسلم أمين الفلسة لكتابة المحكمة جدول الديون التي اختبرها مع الإشارة إلى مقترحاته وقرار الحاكم المنتدب بخصوص كل واحد منها، ويمكن تجاوز الأجل بقرار من الحاكم المنتدب في ظروف استثنائية.

كما يرجع ذلك إلى طول إجراءات التفويت في المؤسسات التي تم الحكم بتفليسها ، حيث امتدّت مثلا بالنسبة لثلاث مؤسسات على مدّة تراوحت بين 3 و 8 سنوات وما تزال جارية إل حد انتهاء المهمة.

ولئن تمّ التفويت في مؤسسة وحيدة منذ 3 ديسمبر 2015 بمبلغ 1,154 م. د وهو ما يمثّل نسبة 61 % من ديونها فإنّه لم يتمّ بعد توزيع محصول التفويت.

مع العلم أنّه تمّ، بمقتضى ثلاث قرارات تفليس، تعيين متصرفين قضائيين غير مرسمين في قائمة أمناء الفلسة والمتصرفين القضائيين وذلك خلافا للفصل 17 من القانون عدد 71 لسنة 1997 المؤرخ في 11 نوفمبر 1997 حيث أنّ أولئك الخبراء مرسمون بجدول الخبراء المحاسبين للبلاد التونسية.

وتدعو الدائرة إلى التسريع في إجراءات التفليس والتفويت في المؤسسات المعنية حتى يتمكن الدائنون من استخلاص ولو جزء من المستحقات الراجعة إليهم.

(1) قبل تنقيح سنة 2016

ومن جهة أخرى، لوحظ أنّ برنامج إنقاذ إحدى المؤسسات نصّ على الإذن لمراقب التنفيذ ببيع العقارات والمنقولات اللازمة لخلاص ديون الشركة التونسية للبنك وديون مسير الشركة وقد صدر اقتراح عن الخبير⁽¹⁾، بتاريخ 14 مارس 2011 يتمثل في التفويت في عقارات تابعة للمؤسسة بقيمة 4.581 م.د لفائدة البنك المذكور مقابل خلاص دين المؤسسة لفائدتها المقدّر بـ 3.923 م.د، غير أنّ الشركة التونسية للبنك رفضت خلال سنة 2011 العرض على أساس صعوبة إجراءات البيع والمخاطر المرتبطة بثمن التفويت مع المطالبة بتولي الشركة عملية البيع وتسديد مستحققاتها تجاه البنك علاوة على ان العرض لا يشمل كامل الدين وإنّما القرض الرقاعي فقط وذلك كما جاء في ردّ البنك المعني. ولم يستخلص البنك أية مبالغ بخصوص ديون المؤسسة إلى غاية موفى شهر أكتوبر 2017.

2- فوائض وغرامات التأخير

ينصّ الفصل 32 من قانون الإنقاذ على أنّه يتوقف خلال فترة المراقبة سريان جميع الفوائض وغرامات التأخير. وقد تبين أهمية مبلغ فوائض التأخير المتعلقة بملفات التسوية القضائية الجارية لدى البنك الوطني الفلاحي والتي تمّ إيقاف سريانها حيث قدرّت بـ 58,298 م.د في موفى سنة 2017. وقد بلغت قيمة الفوائض الراجعة إلى الشركة التونسية للبنك بعنوان 162 مؤسسة منخرطة بنظام الإنقاذ ما قيمته 320 م.د وذلك بعنوان الفترة 2012-2017.

وتجدر الملاحظة إلى أنّه ولئن تولى عدد من الدائنين تحيين مستحققاتهم بمناسبة التصريح بها عند الحكم بتفليس الشركة عبر إعادة احتساب الفوائض وغرامات التأخير التي تمّ إيقاف الديون. فقد رفضت المحكمة في بعض الحالات اعتماد فوائض التأخير باعتبارها محتسبة إلى تاريخ التفليس في حين تتوقف الفوائض في تاريخ افتتاح إجراءات التسوية القضائية. كما تمّ في حالات أخرى قبول التحيينات المنجزة من قبل الدائنين ممّا يستدعي تكريس فقه قضاء في الغرض.

كما سجّلت الشركة التونسية للبنك خسائر خلال للفترة 2014-2016 بعنوان 5 مؤسسات منتفعة بإجراءات التسوية القضائية بقيمة جمالية بلغت 3,701 م.د.

وعموما لم يتولّ الدائنون تقييم اثر نظام الإنقاذ على مستحققاتهم واحتساب قيمة الخسارة المسجّلة والمرتبقة. وقد أكّد الصندوق على صعوبة تقييم الخسارة التي تحمّلها نظرا لتنامي المديونية بصفة مستمرة مع طول وتعدد إجراءات التقاضي في إطار قانون الإنقاذ.

⁽¹⁾ تم الحصول على إذن في البيع من المحكمة الابتدائية بسوسة بتاريخ 2010/11/05.

ومن شأن ذلك أن يفقد مسار الإنقاذ جدواه ويحول دون تحقيق أهداف التسوية من حيث ضمان خلاص الديون.

*

*

*

يهدف نظام الإنقاذ المحدث منذ سنة 1995 إلى المحافظة على النسيج الاقتصادي عبر ضمان مواصلة المؤسسات الاقتصادية لنشاطها والمحافظة على مواطن الشغل فيها والإيفاء بديونها.

ولئن تضمن هذا القانون العديد من الآليات التي تمكن من إنقاذ المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية والمتمثلة في الإشعار والتسوية الرضائية والتسوية القضائية، فإنها لم تمكن من تحقيق الأهداف المرجوة.

وبالنظر للطابع الوقائي لآلية الإشعار، فإن الدائرة تدعو إلى تفعيلها بالكيفية اللازمة خاصة في ظلّ استصدار أمر حكومي يضبط بصفة مفصلة معايير الإشعار وإجراءاته علاوة على ضرورة الإسراع بتركيز مرصد وطني يمكن من التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة ومن تجميع وتحليل وتبادل المعلومات الخاصة بالمؤسسات الاقتصادية في إطار شبكة معلوماتية مع تلك الأطراف.

كما أنّ تفعيل إجراءات التسوية الرضائية ومتابعة مآلها يمكن أن يساهم في إنقاذ المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية.

وتدعى مختلف الأطراف المتدخلة في مسار التسوية القضائية إلى إعداد برامج إنقاذ بالجودة اللازمة وفي آجال معقولة وكذلك التقليل في آجال المصادقة عليها وذلك لإضفاء النجاعة المطلوبة على إجراءات التسوية القضائية خاصة في ظلّ ضبط قانون الإجراءات الجماعية لسنة 2016 لفترة المراقبة بمدة أقصاها 12 شهرا ممّا يمكن من التحكّم في أجالها.

كما أنّ تسجيل نظام الإنقاذ لنتائج إيجابية تمكن من النهوض بوضع المؤسسات الاقتصادية و المحافظة على مواطن الشغل والإيفاء بالديون يستدعي تظافر مختلف الجهود لضمان إيفاء المؤسسات بتعهداتها وتنفيذها لبرامج الإنقاذ المصادق عليها سواء تلك المتعلقة بمواصلة النشاط أو بالإحالة إلى الغير وذلك لتفادي إبطالها وتفليس المؤسسات المعنية وما لذلك من أثر على مواطن الشغل.

كما يقتضي الأمر التحكّم في الآجال المتعلقة بإجراءات الإحالة والتفليس والبحث في أسباب عدم جدوى طلبات العروض المنجزة في الغرض وتواضع مردوديتها.

وعموماً فإنّ عدم تحقيق منظومة الإنقاذ لأهدافها يتطلّب تظافر مجهودات مختلف الأطراف المتدخّلة لإضفاء النجاعة عليها خاصّة في ظلّ سنّ القانون الجديد لسنة 2016 ممّا يستدعي استكمال استصدار جميع النصوص التطبيقية المتعلّقة به وتكوين فقه قضاء في مادّة إنقاذ المؤسّسات الاقتصادية لضمان مبدأ المساواة بين المتقاضين ولتفادي أن تكون هذه المنظومة ملاذاً للمؤسّسات الاقتصادية للتملّص من التزاماتها وعدم الإيفاء بتعهداتها تجاه الدائنين.

رد وزارة الصناعة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة

يتمثل دور وزارة الصناعة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة كطرف متدخل في نظام إنقاذ المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية في الإشراف على لجنة متابعة المؤسسات الاقتصادية. وهي تحرص من خلال هذا الدور على أداء المهام الموكولة لمصالحها على أحسن وجه وبالسريعة والفعالية المطلوبة من خلال برمجة ودراسة الملفات المعروضة على اللجنة المذكورة في الآجال وإحالتها إلى المحاكم ذات النظر، بما يمكن من المحافظة على النسيج الاقتصادي ومواطن الشغل.

وتعتبر الوزارة أنّ إنجاز منظومة الإنقاذ يتطلب تضافر جهود مختلف الأطراف المتدخلة مع الحرص بصفة خاصة على تقليص الآجال والارتقاء بجودة برامج الإنقاذ.

كما تشير الوزارة في ما يخصّ ملاحظة الدائرة المتعلقة بعدم تركيز مرصد وطني لتحليل وتجميع المعطيات المتعلقة بالمؤسسات إلى أنّ لجنة متابعة المؤسسات الاقتصادية تتوفر على قاعدة بيانات خاصة بالمؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية، ويمكن تصنيف المعطيات المتوفرة لديها إلى صنفين :

1- ما قبل فتح إجراءات التسوية

– منذ تلقّي الطلب من المحكمة (تسوية القضائية) أو صاحب المؤسسة (التسوية الرضائية) يتمّ جمع كلّ المعطيات المتعلقة بالمؤسسة المعنية وبالخصوص :

- المعطيات المالية المتمثلة في مديونية الشركة الراجعة لدائنيها،
- المعطيات الاجتماعية المتمثلة في وضعيّة العمال داخل المؤسسة والإجراءات الاجتماعية الحاصلة بها،
- المعطيات الفنية المتعلقة بالقطاع الذي تنشط به المؤسسة.

2- ما بعد فتح الإجراءات

– تتضمن قاعدة البيانات عدد هام من الإحصائيات تتعلق بعدد المؤسسات المنتفعة بالقانون وتوزيعها قطاعيًا وجغرافيًا.

ويصدر في هذا الشأن تقريراً سنوياً يوجّه إلى مختلف المتدخلين. وفي إطار تدعيم دور بنك المعطيات وإضفاء مزيد من النجاعة على مستوى توفير المعلومة المحيثة، ستتولّى وزارة الصناعة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة التنسيق مع مختلف الهياكل المعنية قصد توفير هذه البيانات (على غرار الإدارة العامة للتجارة الخارجية وقاعدة بيانات السجل التجاري الراجعة بالنظر إلى المعهد الوطني للمواصفات والملكية الصناعية وبنك المعطيات الصناعية على مستوى وكالة النهوض بالصناعة والتجديد والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ومصالح الجباية ...) قصد تمكين اللجنة من الولوج إلى قاعدة البيانات الخاصة بكل هيكل.

ومن شأن هذا الإجراء أن يمكّن اللجنة من الحصول على مختلف المعطيات المطلوبة لإبداء الرأي بخصوص الملفات التي تعهد لها.

رد وزارة العدل

- التسوية الرضائية

تضمن التقرير التأليفي أن المحاكم المتعهددة بملفات التسوية الرضائية لا تحيل في كل الحالات نسخة من اتفاق التسوية الرضائية المصادق عليه من قبل المحكمة إلى لجنة متابعة المؤسسات الاقتصادية كما ينص على ذلك الفصل 13 من قانون الإنقاذ وهو ما لم يمكن هذه الأخيرة من متابعة مآل إجراءات التسوية القضائية خاصة و أنها مكلفة بإعداد تقارير سنوية إلى وزير الصناعة طبق ما يقتضيه الأمر عدد 1769 لسنة 1995.

لقد ورد الفصل 13 من قانون إنقاذ المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية في صيغة عامة وهو ما يفتح باب تأويله من طرف المحاكم لذلك نجد أن بعض المحاكم لا تعلم لجنة متابعة المؤسسات الاقتصادية في جميع الحالات باتفاق التسوية المبرم بين المؤسسة ودائنيها.

إلا أنه وبالنظر إلى أن لجنة متابعة المؤسسات الاقتصادية ملزمة بموجب الأمر المنظم لها برفع تقرير سنوي عن نشاطها لوزير الصناعة فإنه من المتجه أن تتم إحالة جميع اتفاقات التسوية الرضائية المصادق عليها إليها حتى تتمكن من متابعة مآل إجراءات التسوية الرضائية.

- التسوية القضائية

- تضمن التقرير التأليفي أن المؤسسات الاقتصادية تتولى الإنضواء في نظام الإنقاذ إبان قيام المدينين بالإجراءات القضائية ضدها لاستخلاص ديونها و ذلك كوسيلة للمماطلة و التهرب من الإيفاء بالتعهدات.

خول قانون إنقاذ المؤسسات الاقتصادية في فصله 19 للمؤسسة تقديم مطلب في الانتفاع بإجراءات التسوية القضائية عن طريق ممثلها القانوني دون أن يشترط أن يكون ذلك قبل مباشرة أحد دائنين للإجراءات القضائية ضدها أو بعده.

لكن في بعض الأحيان تستغل بعض المؤسسات الاقتصادية قانون الإنقاذ حتى تتمكن من التفصي من الإيفاء بتعهداتها تجاه دائنيها.

- تضمن التقرير التأليفي أن المحكمة المتعده بالملف لا تطلب رأي اللجنة حول مطلب التسوية القضائية المقدم خلافا لما يقتضيه الفصل 19 من قانون الإنقاذ.

يتجه التأكيد في هذا الصدد أن رئيس المحكمة المتعده بالمحكمة أو من ينوبه لا يتخذ قرارا بافتتاح إجراءات التسوية القضائية إلا بعد انقضاء 20 يوما من تاريخ توجيه طلب إلى اللجنة قصد إبداء الرأي في مطلب الانتفاع بالتسوية القضائية ذلك أن طلب رأي اللجنة في هذه المرحلة آلي فمذ ورود المطلب و التحقق من استيفاء شروطه الشكلية على الأقل يتم توجيهه إلى اللجنة لإبداء الرأي.

وتجدر الملاحظة في هذا الإطار إلى أن رئيسة المحكمة الابتدائية بتونس أو من ينوبها قد تولت في خصوص قضايا التسوية القضائية المنشورة لديها والمشار إليها بالملاحظات الأولية مراسلة لجنة متابعة المؤسسات الاقتصادية لطلب رأيها في خصوص مطالب التسوية القضائية المذكورة.

وفي كل الحالات، و تجنباً لحالات السهو التي يمكن أن تحدث فإن وزارة العدل تعمل على إعداد مذكرة توجه إلى حث السادة قضاة المؤسسة على مراسلة لجنة متابعة المؤسسات الاقتصادية كلما أوجب القانون ذلك.

- في خصوص ما تضمنه التقرير من مدى انتفاع المؤسسات المصادرة بإجراءات التسوية القضائية من عدمه تتجه الإشارة إلى أن اتخاذ قرار افتتاح إجراءات التسوية القضائية لفائدة الشركات المصادرة يتم إثر أخذ رأي المكلف العام بنزاعات الدولة والذي لا يحضر أو يفوض النظر و بعد التثبت من توفر الشروط القانونية.

وفيما يتعلق بالمؤسسة المصادرة التي تم إيقاف إجراءات التسوية القضائية في خصوصها إلى الحد الذي وصلت إليه فقد قضت المحكمة المتعده بالملف بإيقاف برنامج الإنقاذ ولم تقض بإبطاله باعتبار أنه كان مطابقاً لقانون الإنقاذ عند صدوره إلا أنه إثر

مصادرة أسهم مالكي المؤسسة تعذر تنفيذه لعدم انضواء الشركة ضمن مقتضياته وبالتالي لا يمكن مواصلة تنفيذه لذلك تم إيقافه لا إبطاله لأن إبطال برنامج الإنقاذ يفترض إخلال المدين بالتزاماته المتولدة عن برنامج الإنقاذ وهو ما لم يتوفر في القضية المذكورة.

- في خصوص ترسيم الديون خارج الآجال فإنه ولئن كان القاضي المراقب المتعهد بالملف يرسم في بعض الحالات بعض الديون خارج الآجال المضبوطة بقانون الإنقاذ وخاصة منها الديون الثابتة بموجب أحكام باتة فإن حق المدينين يبقى قائما في الاعتراض على القرارات المتخذة في هذا الشأن بما من شأنه أن يحفظ حقوقهم.

- في خصوص تعليق إجراءات التقاضي والتنفيذ موضوع الفصل 32 من قانون الإنقاذ، فإن الاقتصار على إيقاف التنفيذ يتم لا على مستوى الدائرة المتعده بملفات التسوية القضائية بل على مستوى الدوائر الأخرى مدنية كانت أو تجارية المتعده بقضية في أداء مال أو عقلة أو غيرها يكون المدين المطلوب فيها منتقعا بإجراءات التسوية وهنا يكمن الاختلاف بين المحاكم، ففي حين تعتبر بعض المحاكم أن الإيقاف يشمل إجراءات التقاضي و التنفيذ على حد سواء تذهب محاكم أخرى إلى أن التعليق يشمل إجراءات التنفيذ فقط باعتبار أن إجراءات التقاضي تهدف إلى إثبات الدين المتخلد بذمة المدين لا التنفيذ عليه وليس في ذلك تعكير لوضعيته فقد تبين في بعض الحالات أن المدين قد ينازع في الدين المطلوب ترسيمه من حيث وجوده أو قيمته و هو ما يقتضي أن يقوم الدائن بقضية أصلية في إثبات الدين أو مقداره وإذا تم تعليق إجراءات التقاضي فإنه سيحرم من إثبات دينه لذلك تجنح المحاكم إلى اعتبار أن التعليق يشمل التنفيذ دون غيره.

- في خصوص ما تضمنه التقرير من طول إجراءات المصادقة على برنامج الإنقاذ المعد من قبل المتصرف القضائي يُلاحظ أن المحكمة المجتمعة بحجرة الشورى تتولى النظر في ملف التسوية القضائية المعروض عليها بمجرد استيفاء الإجراءات القانونية ذلك أنه و إثر ورود برنامج الإنقاذ المعد من قبل المتصرف القضائي يتولى القاضي المراقب المتعهد بالملف عقد سلسلة من الاجتماعات مع مختلف الدائنين قصد تمكينهم من إبداء ملاحظاتهم في خصوص تقرير الاختبار يتولى على إثره إعداد تقرير يحيله على

حجرة الشورى قصد البت في برنامج الإنقاذ المقترح و ذلك تطبيقا لأحكام الفصلين 37 و38 من القانون عدد 34 لسنة 1995.

كما أنّ القول بحصر أغلب مقترحات الإنقاذ في الجانب المالي و خاصة في جدولة الديون دون الجانبين الاقتصادي والاجتماعي بما من شأنه أن يحول دون بيان الأسباب الحقيقية للصعوبات التي مرت بها المؤسسة ويحد تبعا لذلك من نجاعة برنامج الإنقاذ لا يعكس واقع المؤسسات الاقتصادية في تونس ضرورة أنه و في أغلب قضايا التسويات القضائية فان الصعوبات التي تمر بها المؤسسات هي صعوبات مالية يترتب عنها تراكم الديون وهو ما يقتضي لإنقاذها جدولة الديون، لذلك يتم التركيز على الجانب المالي أما الجانب الاجتماعي فيقع التعرض إليه ومعالجته وإيلائه العناية اللازمة سواء على مستوى برنامج الإنقاذ، الذي يقع إعداده من طرف المتصرف القضائي أو من طرف القاضي المراقب المتعهد بالملف. سواء كان السبب المباشر للصعوبات التي تمر بها المؤسسة أو تآثر بطريقة غير مباشرة بالصعوبات المالية و الاقتصادية التي تمر بها المؤسسة.

كما أن التركيز على الجانب المالي ضروري و مفصلي في ملف التسوية القضائية باعتبار أن الصعوبات الاقتصادية و الاجتماعية التي تمر بها المؤسسة يترتب عنها صعوبات مالية تؤدي إلى تراكم ديون المؤسسة وهو ما يقتضي جدولة تلك الديون حتى تتمكن المؤسسة من مواصلة نشاطها.

ويتم تقدير قيمة الديون على ضوء الوثائق المدلى بها من طرفي النزاع وفي صورة حصول نزاع جدي يتم ترسيم الدين في حدود ما هو متفق عليه من الطرفين ويتم ترسيم قيمة الدين موضوع النزاع احتياطيا وذلك إلى حين البت فيه من طرف قضاء الأصل.

كما تقع استشارة الدائنين بمناسبة الاجتماعات التي يتم عقدها تحت إشراف القاضي المراقب و يُحرر محضر في الغرض يتم إمضاؤه من طرف جميع الدائنين الحاضرين يتضمن تصريحاتهم وموافقتهم أو رفضهم الحط من ديونهم ونسبة ذلك الحط أو

قيمتهم وقد تكون موافقتهم أو رفضهم كتابيا بمقتضى تقارير يقدمها نائبهم أو ممثلهم القانوني وضمن تلك المقترحات والآراء صلب التقرير الذي يعده القاضي المراقب ويحيله إلى المحكمة لتتخذ ما تراه مناسباً.

يتجه التأكيد على أنه إذا تبين للمحكمة أن الوضعية المالية للمؤسسة متدهورة وأن الأموال الذاتية للمؤسسة سلبية وإذا رأت أن سبيل إنقاذها يقتضي في آن واحد جدولة ديونها والترفع في رأس مالها فإنها تقضي بالترفع في رأس المال بعد التثبت من قدرة المؤسسة على ذلك واستعدادها لذلك ولا تقضي بجدولة الديون والحال أن وضعية المؤسسة المالية متدهورة بل تقرر إنقاذها بطرق أخرى إن كانت قابلة للإنقاذ أو تقضي بتفليسها.

كما يتجه الإشارة إلى أن بعض برامج الإنقاذ المعدة من طرف بعض المتصرفين القضائيين قد لا تأخذ بعين الاعتبار وضعية المؤسسة الاقتصادية والمالية والاجتماعية وهو ما يمكن تداركه إثر تعهد قاضي المؤسسة بالملف وإن لم يتم ذلك فإنه لا يمكن إنقاذ المؤسسة حتى وإن تم إقرار برنامج إنقاذ لفائدتها بموجب جدولة الديون إذ يتعذر على المؤسسة تنفيذه، ويتم في هذه الحالة اللجوء إلى إحالتها للغير أو تفليسها.

- في خصوص التنفيذ على الكفيل الضامن بعد استصدار حكم التسوية القاضي بمواصلة النشاط فيتجه الملاحظة أن صدور حكم قاضي بمواصلة المؤسسة لنشاطها يعني ضرورة أن المؤسسة قادرة على مواصلة نشاطها وبالتالي الإيفاء بالتزاماتها ولا تعد تبعا لذلك مماطلة.

وطالما لم يتوفر شرط المماطلة في جانب المؤسسة فإنه لا يمكن التنفيذ على الكفيل تطبيقاً لأحكام الفصل 1496 من مجلة الالتزامات والعقود.

إلا أن المحاكم قد تبنت تأويلات مختلفة في خصوص هذه النقطة بين مقرر إمكانية التنفيذ على الكفيل بعد استصدار حكم التسوية القاضي بمواصلة النشاط و بين رافض لذلك باعتبار ان الشركة مواصلة لنشاطها وبالتالي لا تُعد مماطلة و لا يمكن التنفيذ عليها وهو ما يقتضي توحيد فقه القضاء في هذا الخصوص.

- إن طول إجراءات الإحالة يرجع إلى عدة أسباب تتمثل أساسا في الطعن بالاستئناف في الحكم القاضي بالإحالة وهو ما يوقف إجراءات الإحالة إلى حين البت في القضية الاستئنافية. كما أن عدم توفر عروض جدية في الآجال المحددة بالقانون يفرض إعادة الإشهارات في عدة مناسبات و ذلك إلى حين الحصول على عرض مناسب كما أن العرض المقدم والمقبول من طرف المحكمة قابل بدوره للطعن وهو ما يعطل إتمام الإحالة.

إن توزيع محصول الإحالة أو التوزيع يتم طبق الإجراءات التي ضبطتها مجلة المرافعات المدنية والتجارية ولا تحتاج المؤسسات المحالة أو المفلسة في إطار قانون الإنقاذ إلى إجراءات خاصة لتوزيع المتحصل من عملية إحالتها أو تفليسها لذلك لم يقع التنصيب صلب قانون الإنقاذ على إجراءات خاصة بالتوزيع.

ويتجه التأكيد في الختام على أن وزارة العدل تعمل منذ دخول القانون عدد 36 لسنة 2016 المؤرخ في 29 أبريل 2016 المتعلق بالإجراءات الجماعية على حسن تطبيقه وتقييم مدى نجاعته على المستوى العملي بالتنسيق مع مختلف المحاكم وذلك لتلافي النقائص التي شابت قانون الإنقاذ فضلا عن تخصيص دورات تكوينية لفائدة قضاة المؤسسة حتى يتمكنوا من فهم القانون المذكور وحسن تطبيقه.

رد الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص

1- عدم تقيّد المصالح الماليّة بالقيام بواجب الإشعار

نؤكّد أنّ مصالح الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص ينحصر دورها في استخلاص الديون العمومية التي تمّ تحديد مقدارها وتثقيفها بحسابات السادة قبّاض الماليّة أي أنّ دورها من الناحية الزمنية يأتي في مرحلة لاحقة لمرحلة تصفية تلك الديون من قبل السادة أمري القبض (لا سيما مصالح المراقبة الجبائية بالنسبة إلى الديون الجبائية بالنسبة إلى الديون الجبائية التي غالبا ما تكون هامة من حيث ضخامة مبالغها) وبعد تلقّيها للسندات المثبتة لتلك الديون كقرارات التوظيف الإجباري والاعترافات بالديون والعقود وغيرها من السندات، بمعنى آخر فإنّ تدخّل مصالحنا غالبا ما يكون لاحقا لتدخّل مصالح السادة أمري القبض ولجهات أخرى كالمؤسسات الماليّة المقرضة التي باستطاعتها معاينة نشأة الصعوبات واكتشافها بصفة مبكّرة، الأمر الذي يصعب معه حصول العلم لدى مصالحنا المكلفة بالاستخلاص بالصعوبات التي تمرّ بها المؤسسة مع التأكيد على أنّ العلم بها غالبا ما يكون متأخرا مقارنة مع غيرها من المتدخلين في منظومة الإشعار.

2- ترسيم الديون والتصريح بالضمانات

نؤكّد بالنسبة إلى الخزينة بصفتها دائما أنّ عملية استخلاص الديون العمومية تعتبر المهمة الأساسية الموكولة للإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص بصفتها الجهة المشرفة على القباضات الماليّة المكلفة باستخلاص الديون العمومية نظرا إلى مساهماتها الرئيسية في تحقيق المداخيل المبرمجة بالموازن السنوية للدولة، ولهذا الغرض فإنّ جميع المجهودات متّجهة إلى التركيز على النجاعة في استخلاص الديون العمومية المثقلة وتحسين مردوديتها ولهذا الغرض تسعى دائما إلى تقديم المساعدة إلى السادة قبّاض الماليّة والإجابة على تساؤلاتهم واستفساراتهم في هذا المجال مع حثّهم على تكثيف الإجراءات القانونية لاستخلاص المبالغ المستوجبة (اعتراضات بنكيّة واعتراضات على أوامر صرف

وعقل على منقولات وعقل عقارية وترسيم الامتياز العام للخزينة ...) ضدّ المدينين المماطلين والمتملّصين.

هذا فضلا على أنّ مصالح الاستخلاص تشترط عند الاقتضاء في سبيل منح روزنامات خلاص للمدينين العموميين تقديم ضمانات سواء كانت شخصية كالضمانات البنكية أو سندات التزام أو عينية (رهن عقاري أو ترسيم امتياز عام للخزينة على عقار أو تقديم كفيل عيني أو رهن أصل تجاري) غير أنّه وإضافة إلى أنّه غالبا ما تكون هذه الضمانات مرتبطة بممارسة النشاط، فإنّ تحويلها إلى نقود أمر يستغرق وقتا ووجوب اللجوء إلى القضاء قبل مباشرة إجراءات التنفيذ عليها.

3- فيما يتعلّق بالأمر الحكومي المتعلّق بإحداث لجنة تعنى بإيداء رأي مطابق بخصوص إجراءات التسوية الخاصة بديون الدولة والجماعات المحليّة والمؤسسات العموميّة موضوع الفصل 474 من المجلّة التجاريّة كما تمّ تنقيحها وإتمامها بالقانون عدد 36 لسنة 2016 المتعلّق بالإجراءات الجماعيّة فإنّنا نوضح في هذا المجال أنّه سعيا إلى تطبيق أحكام الفصل 474 المذكور، تمّ تكليف الإدارة العامّة للتمويل بوزارة الماليّة في مرحلة أولى بإعداد مشروع هذا الأمر الحكومي وذلك بعد عقد عدّة اجتماعات تحضيرية وبتشريك جميع الجهات المعنيّة (وزارات، إدارات، بنوك، مصالح البريد وغيرها ...)، تمّ على إثرها توجيه مشروع الأمر الحكومي إلى رئاسة الحكومة في ثلاث مناسبات (18 جانفي و2 جوان و28 أوت 2018)، وقد تمّ تعديله على ضوء الملاحظات المثارة من مختلف الجهات.

في مرحلة ثانية تمّ تكليف الإدارة العامّة للمحاسبة العموميّة والاستخلاص بمواصلة التعهّد بمهمّة إعداد مشروع هذا الأمر والسّهر على تعديله بناء على ملاحظات مختلف الجهات التي قامت خلال شهر ماي 2018 بإعادة توجيه مشروع الأمر الحكومي إلى رئاسة الحكومة في صيغته العربيّة والفرنسيّة مرفق بشرح أسباب.

تعقيا على ذلك أبدت في شأنه مجدّدا كل من مصالح مستشار القانون والتشريع للحكومة ووزارة العدل مجموعة من ملاحظات شكلية أخرى تتعلّق برئاسة اللّجنة وبتمثليّة وزارة الماليّة وكذلك بتمثليّة البنك المركزي صلبها.

هذا واعتبارا إلى أنّ تعديل مشروع الأمر الحكومي يتطلب الحسم في المسائل الخلافية المثارة، فقد قامت مصالحنا بتاريخ 6 سبتمبر 2018 بإعداد مذكرة في الغرض مع تضمين مقترحاتنا جوابا على هذه الملاحظات، وتوجيهها إلى عناية السيد وزير المالية مرفقة بالنسخة المعدلة لمشروع الأمر الحكومي في صيغتيه العربية والفرنسية مع شرح الأسباب لإمضائه إن لم ير مانعا في ذلك.

وعليه، وبعد إمضاء مشروع هذا الأمر الحكومي من قبل السيد وزير المالية وإعادة توجيهه إلى السيد رئيس الحكومة للتأشير عليه فإنّ عملية إصداره ستتمّ في غضون الفترة القادمة.

4- أثر نظام الإنقاذ

يلاحظ في هذا الصدد أنّ الإدارة قد سعت منذ سنة 2009 إلى إحداث تطبيقات إعلامية جديدة لتصنيف المدينين العموميين تهدف بالإضافة إلى تكوين قاعدة معطيات لإثراء نظام المعلومات حول طبيعة الديون غير المستخلصة وتمكّن من معرفة الملفات ذات الطبيعة الواحدة (تسوية، تصفية، تفليس، أو غيرها ...)

ونلاحظ أنّ توزيع المدينين بهذه التطبيقات يعتمد على تبويب أساسي يأخذ بعين الاعتبار طبيعة المدين (شخص طبيعي أو معنوي) ووضعيته القانونية (في طور التصفية، في طور تفليس، ختم التصفية، ختم تفليس، ...).

كما نضيف أنّ هذا التّبويب يمكّن الإدارة من إدراج الشركات المنضوية تحت قانون إنقاذ المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية.

ردّ البنك الوطني الفلاحي

1- في خصوص الإشعار ببوادر الصعوبات الإقتصادية

إن عدم قيام البنك بالإشعار مرده :

- ضعف قانون الإجراءات الجماعية
- طول الإجراءات المتعلقة بالإنقاذ
- عدم وضوح معايير الإشعار
- تأخر صدور الأمر الحكومي المنظم لآلية الإشعار

ومع ذلك قام البنك بالإعداد التقني واللوجستي للقيام بعملية الإشعار في انتظار وضوح الرؤية في خصوص تأويل الأمر الحكومي. حيث نظمت الجامعة العامة للبنوك اجتماعا بالمؤسسات المالية بتاريخ 17 جويلية 2018 لتدارس النقاط الغامضة وتجاوز الصعوبات المتعلقة بتطبيقه بالتنسيق مع وزارة الصناعة والبنك المركزي.

2- في خصوص إحالة البنك للملفات على إدارة النزاعات

إن البنك حريص على إحالة الملفات على إدارة النزاعات ولتفادي التأخير الحاصل قام البنك بإصدار منشور داخلي تحت عدد 2017/52 مؤرخ في 02 جوان 2017 لمراجعة وتخفيف إجراءات وأجال إحالة الملفات على النزاعات كما تمت إعادة هيكلة البنك الوطني الفلاحي منذ شهر أوت 2017 وإحداث قطب للمخاطر POLE RISQUES جمع بين مختلف الإدارات المعنية حيث وقع دمج إدارة النزاعات وإدارة الإستخلاصات الرضائية صلب الإدارة المركزية للتسويات مما سيسهل عملية متابعة الملفات بطريقة سلسة وفعالة إذ أصبحت إحالة الملفات المذكورة على النزاعات تتم بصفة آلية.

3- في خصوص التتبعات القضائية السابقة لإفتتاح إجراءات التسوية

في خصوص اقتصار البنك على توجيه إنذار بالدفع دون القيام بصفة موازية بنشر قضايا في أداء دين وصرح عقل على الضمانات المتوفرة لديه وعدم تنفيذ عدد من الأحكام وأوامر بالدفع المستصدرة ضد عدد من المؤسسات المدنية أو الضامنين نفيكم بالتوضيحات التالية والخاصة بالعينات الواردة بالتقرير الأولي :

إن افتتاح إجراءات التسوية كانت سابقة لقيام البنك بالتتبعات القضائية بما أن البنك عادة ما يمنح حرقاء آجالاً أولية على وجه الفضل لتمكينهم من تسوية وضعياتهم قبل الدخول في مرحلة النزاع الأمر الذي أثبت نجاعته في العديد من الحالات.

ومع دخول آلية الإشعار حيز التنفيذ ستم متابعة دقيقة للشركات التي تمر بالصعوبات والقيام بإجراءات التقاضي في الإبان وقبل تمتع هذه المؤسسات بالإجراءات الجماعية.

4- في خصوص تمكين المؤسسات من تجاوز السقف المسموح به

إن هذه التسهيلات تدخل في إطار التمويل العادي لنشاط الشركة مع حرص البنك على أن لا تتجاوز السقف المسموح به وإثر دخولها في مرحلة الصعوبات الإقتصادية تصبح الحسابات مثقلة بالعمولات والفوائض المدينة والإلتزامات بالإمضاء التي يتم تنزيلها آلياً بالحساب الجاري المدين عند حلول آجالها وفقاً للتراتب الجاري بها العمل بما أن البنك ليس لديه آلية أخرى لتنزيل هذه العمليات فتعجز بذلك الشركات عن تغطيتها نظراً للظروف التي تمر بها.

5- في خصوص رفع اليد على الأسهم

في خصوص رفع اليد على الأسهم فهو جزئي ويرجع إلى خلاص جزء من القرض وتغطية الضمانات المتبقية لتعهدات الشركة والتي تبقى كافية زمن عملية رفع اليد.

رد الشركة التونسية للبنك

• في خصوص واجب الإشعار

وقع التنصيص علي عدم قيام الشركة التونسية للبنك بواجب الإشعار طبق احكام قانون إنقاذ المؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية ، وتجدر الإشارة إلي أن عزوف البنك عن واجب الإشعار مرده ضعف قانون الإنقاذ كوسيلة لاستخلاص الديون بسبب طول إجراءات التسوية القضائية وإيقاف إجراءات التتبع والتقاضي وسريان جميع الفوائد وغرامة التأخير خلال فترة المراقبة علاوة علي عدم كفاية عمليات التشخيص في اقتراح برنامج الإنقاذ وحصرها في أغلب الأحيان في الجانب المالي وخاصة في جدولة الديون دون الجانب الاقتصادي والاجتماعي مما يضعف من واقعية هذه البرامج وإمكانية نجاحها إضافة إلي التأخير في المصادقة عليها وما لذلك من أثر علي التمديد في فترة الصعوبات وتدني قيمة اصول المؤسسات بالإضافة إلي عدم تركيز المرصد الوطني لتجميع وتحليل وتبادل المعلومات الخاصة بالمؤسسات المارة بصعوبات اقتصادية دون ان نتناسى عدم ضبط معايير واضحة ودقيقة للإشعار وإجراءاته إلا بمقتضي الأمر الحكومي الذي لم يتم استصداره إلا بتاريخ 2018/5/31 أي ما يفوق السنتين من صدور قانون الإجراءات الجماعية عدد 36 لسنة 2016، وتجدر الإشارة إلى أنّ البنك بصدد العمل علي إيجاد حلول تقنية عبر المنظومة المعلوماتية التي هو بصدد تركيزها للقيام بالإشعار كلما توفرت الشروط المنصوص عليها بالقانون .

• في خصوص ترسيم الديون

وجبت الإشارة إلى أنّ البنك يتابع علي الرغم من التأخير في نشر قرارات افتتاح إجراءات التسوية بالرائد الرسمي الموكول القيام به للمحكمة كما أن البنك بصدد تركيز منظومة معلوماتية تمكنه من المتابعة الآلية لجميع الإشهارات المتعلقة بحرفائه.

• في خصوص إجراءات التتبع

إن عدم قيام البنك بالتتبعات ضد الكفيل والضامن او المدين مرده ان الملف موضوع الإجراءات الجماعية لا يمر بالضرورة عبر إدارة النزاعات كما أنّ موقف المحاكم يكون متضارباً حول قبول التتبع ضد المدين الثانوي مما يستوجب العمل علي توحيد فقه القضاء.

• في خصوص متابعة البنك لمدي تطبيق برنامج الإنقاذ" المتعلق بمؤسستين اقتصاديتين (التأخير في إبطال برنامج الإنقاذ)

نظرا لقيام البنك الوطني الفلاحي باستئناف و تعقيب قرار التسوية المتعلق بإحدى المؤسسين لم يتمكن البنك من القيام بقضية في إبطال برنامج الإنقاذ لعدم صيرورة الحكم باتاً، هذا بالإضافة إلى أن البنك توصل إلى إيجاد حل مع الحريف شرع بمقتضاه هذا الأخير بدفع مبلغ 750.000 دينار كخلاص جزئي للدين وتقسيط باقي الدين.

وفيما يتعلق بالمؤسسة الثانية فإنه ونظرا لمساهمة البنك بصفة هامة في رأسمال الشركة فإنه وقع التوصل مع بقية الشركاء إلى إتفاق لتنفيذ برنامج الإنقاذ.

• في خصوص رفض البنك عرض اقتناء العقارات وتفريط البنك في فرصة استخلاص مستحقاته بملف حورية بالاص

إن رفض البنك قبول مقترح الخبير العدلي المتعلق باقتناء العقارات مرده :

- أن العرض لا يشمل كامل الدين وإنما القرض الرقاعي فقط
- أن القيمة المعتمدة من قبل الخبير العدلي المنتدب من قبل المحكمة لتحديد قيمة العقارات مشطّة، ويصعب علي البنك استخلاص قيمة العقارات المعتمدة في صورة بيعها من قبله

لذلك وقعت مطالبة الخبير بمباشرة البيع وتحويل محصول البيع للبنك.

رد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

التسوية القضائية : معاينة عزوف الدائنين عن الانخراط في نظام

الإنقاذ

إنّ معاينة عزوف الدائنين ومن بينها الصندوق عن الانخراط في نظام الإنقاذ سواء عن طريق منظومة الإشعار ببيادر الصّعوبات الاقتصادية أو عن طريق مطالب التسوية القضائية مرده افتقار الإجراءات الجماعية للنجاة المرجوة في مجال استخلاص الديون نظرا لطول الإجراءات وإيقاف التتبع والتفاضي خلال فترة المراقبة، وهو ما يؤدي حتما إلى تراكم ديون المؤسسات المنضوية تحت نظام الإنقاذ.

وبخصوص عدم توفر معطيات حول عدد مواطن الشغل التي تمت المحافظة عليها أو تلك التي تمت خسارتها بالنسبة إلى المؤسسات المنضوية في إطار نظام الإنقاذ، وكذلك قيمة الإعانات الاجتماعية التي تحملها الصندوق خلال الفترة 2010-2017 وعدد المنتفعين بتلك الإعانات، فإنه يتّجه ملاحظة ما يلي :

إنّ المجالات المذكورة تنضوي ضمن القانون عدد 101 لسنة 1996 المؤرخ في 18 نوفمبر 1996 المتعلق بالإحاطة الاجتماعية للعمال كما تم تنقيحه بمقتضى القانون عدد 24 لسنة 2002 المؤرخ في 27 فيفري 2002.

وقد تمّ تكريس آلية الإحاطة الاجتماعية بالعمال المسرحين لأسباب اقتصادية أو فنية وتشمل 3 مجالات :

- التكفل بمنح المغادرة والمستحقّات المحكوم بها لفائدة العمال المفصولين عن العمل لأسباب اقتصادية أو فنية أو نتيجة الغلق الفجئي للمؤسسة دون احترام الإجراءات المنصوص عليها بمجلة الشغل.

- مواصلة التمتع بالمنافع العائلية والخدمات الصحية وغيرها من المنافع العينية بعنوان الثلاثيات الأربعة الموالية للثلاثية التي انقطعوا خلالها عن العمل.

- التدخلات الاجتماعية لفائدة العمّال المسرّحين وتصرف لهم إعانات بمقتضى مقرّرات صادرة عن السيّد وزير الشؤون الاجتماعية على معنى أحكام الأمر عدد 1925 لسنة 1997 المؤرّخ في 29 سبتمبر 1997 المنقّح بالأمر عدد 105 لسنة 2006.

وبالتالي فإنّ تدخّل الصندوق بخصوص مختلف مجالات الإحاطات الاجتماعية للعمّال لا يشترط الانخراط في منظومة الإنقاذ، بحيث أنّ له مجال تدخّل أوسع من ميدان تطبيق قانون إنقاذ المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية وهو ما يفسّر أنّ المعطيات التي بحوزة الصندوق في هذا المجال هي معطيات تهّم جميع الشركات المنضوية تحت قانون الإحاطة الاجتماعية للعمال وتكون بذلك الشركات المنضوية تحت نظام قانون الإنقاذ جزءا منها.

إصلاح الأطفال في نزاع مع القانون

أحاط المشرع التونسي الطفل في نزاع مع القانون (فيما يلي الطفل) بحق متميّز عملاً بمجلة حماية الطفل الصادرة بمقتضى القانون عدد 92 لسنة 1995 المؤرخ في 9 نوفمبر 1995، وعرفت المجلة الطفل بأنه كلّ إنسان عمره أقلّ من ثمانية عشر عاماً ما لم يبلغ سنّ الرشد بأحكام خاصّة، ويعدّ الطفل جانحاً على معنى هذه المجلة إذا بلغ ثلاثة عشر سنة كاملة وارتكب فعلاً يعاقب عنه القانون الجزائي،

ويشمل المسار القضائي جملة من المراحل تتمثل في إيقاف الطفل في مراكز الاحتفاظ المؤقت وإعلام وكيل الجمهورية الذي يقرّر إخلاء سبيل الموقوف أو القيام بأعمال البحث والتحقيق أو إحالة القضية إلى قاضي الأطفال أو إلى محكمة الأطفال، ويمكن حفظ القضية أو تسليم الطفل إلى وليّه أو إحالته على قاضي الأسرة أو وضعه بمؤسسة للتربية والتكوين أو بمركز طبيّ أو بمركز الملاحظة أو بمركز إصلاح أو تحت نظام الحرية المحروسة، ويهدف إيقاف التبعات الجزائية يمكن لمندوب حماية الطفولة تفعيل آلية الوساطة في كلّ مراحل المحاكمة والتنفيذ.

وبلغ خلال السنة القضائية 2014-2015 عدد القضايا المفصولة 6246 قضية في مادة جناحي الأطفال و319 قضية في مادة جنائي الأطفال وعدد الأطفال المحكوم عليهم 7506 طفلاً والحالات المتعّد بها خلال سنة 2015 من قبل المصالح الأمنية 2549 حالة.

وتهدف المهمّة الرقابية إلى النظر في مدى استجابة منظومة إصلاح الأطفال في نزاع مع القانون للمصلحة الفضلى للطفل، وتعلّقت الأعمال الرقابية أساساً بالفترة من 2012 إلى ماي 2017.

وشملت الأعمال الرقابية أهمّ المتدخلين بالمنظومة وخاصة الوزارات المكلفة بالعدل والطفولة والشؤون الاجتماعية ومؤسسة السجون والإصلاح ومراكز إصلاح الأطفال ومستشاري الطفولة والمندوب العام لحماية الطفولة والمندوبين الجهويين للطفولة ومركزي الملاحظة بمنوبة والدفاع والإدماج الاجتماعي بالملاسين والوكالة الوطنية للتشغيل والوكالة التونسية للتكوين المهني، وتمّ في هذا الإطار توجيه استبيان إلى كافة مراكز الإصلاح الخمسة والقيام بزيارات ميدانية لثلاثة منها⁽¹⁾ وذلك فضلاً عن مركز الملاحظة بمنوبة ومركز الدفاع والإدماج الاجتماعي بالملاسين.

وخلصت المهمّة الرقابية إلى ضرورة مراجعة النصوص القانونية المعتمدة وإجراءات التقاضي والهيكل المكلفة بالتحقيق والمحاكمة وإلى إعادة النظر في ظروف الإيواء والرعاية الصحية والنفسانية

(1) علاوة على زيارة مركز إصلاح الأطفال الجانحين بقرمت المعلق منذ ديسمبر 2014 وتوجيه استبيان له.

بمراكز الإصلاح لتتلاءم مع المعايير الدولية ومتطلبات العمل الإصلاحي وذلك فضلاً عن ضرورة دعم الرعاية اللاحقة لمغادرة الأطفال مراكز الإصلاح عبر تعزيز التنسيق بين الأطراف المتدخلة في المسار الإصلاحي وذلك في إطار سياسة قضائية واجتماعية مندمجة تتوفر على المقومات البشرية والمالية والمعلوماتية قصد تأهيل هؤلاء الأطفال وإدماجهم والحدّ من ظاهرة العود.

أبرز الملاحظات

- الآليات القانونية لحماية الأطفال في نزاع مع القانون

وردت جلّ الألفاظ المعتمدة بالنصوص القانونية المتعلقة بالأطفال في نزاع مع القانون بطريقة تصدر أحكاماً مسبقة بالإدانة وتصفهم بالجنوح والانحراف، ولا تخوّل مجلة حماية الطفل لمدّوب حماية الطفولة تفعيل آلية الوساطة تلقائياً بهدف إيقاف التتبعات أو المحاكمة. وإزاء ذلك، لم يتعدّ المعدّل السنوي لمطالب الوساطة 467 مطلباً من جملة ما معدّله 9340 قضية مفصولة سنوياً من 2012 إلى 2015.

ولم ينصّ التشريع التونسي على آلية التحويل خارج النظام القضائي بهدف تجنب العقوبات الجزائية وعلى مدّة الاحتفاظ في حالة ارتكاب خطئ جزائي وعلى استثنائية اللجوء إلى الإنابات القضائية. وفي هذا الإطار، بلغت خلال الفترة 2012-2016 نسبة الأطفال الموقوفين 85% من عدد الأطفال المودعين بمراكز الإصلاح، وتجاوزت فترات إيقاف 113 طفلاً مدّة الأحكام الصادرة بشأنهم وذلك لمدّة تراوحت بين 3 أيّام و377 يوماً. وبلغت نسبة الأطفال الذين تمّ إيداعهم لمدّة لم تتجاوز على التوالي شهراً وثلاثة أشهر 42% و74% في حين كانت نسبة الأطفال الذين تمّ إيداعهم لمدّة فاقت 9 أشهر في حدود 4% من جملة 6542 طفلاً. واتضح أنّه تمّ خلال الفترة 2012-أفريل 2017 إيداع أطفالاً تقلّ أعمارهم عند الإيقاف التّحفظي عن 15 سنة تعلّقت بهم تهم من مادّة الجنح.

وإلى موفى مارس 2017، لم يتمّ الانطلاق في إنجاز مخطّط عملي لمراجعة قضاء الأطفال وإعداد دراسة تتعلّق بالتنسيق بين الوزارات بخصوص قضاء الأطفال علاوة على عدم تفعيل آلية الحرية المحروسة. كما لا يتوفّر نظام معلوماتي مندمج يسمح باستخراج المعطيات الإحصائية بصورة حينية مما أسفر عن غياب بعض الإحصائيات الضرورية على غرار عدد قضاة تحقيق الأطفال وعدد الأطفال المودعين في السجون وعدد هذه السجون.

ومن ناحية أخرى، تمّ تسجيل 49 حالة تعنيف خلال الفترة 2013-2016 و5 حالات تعذيب لأطفال خلال سنتي 2016 و2017. كما لم يتمّ تمكين طفل من حقّه في حضور المحامي وتمكين دفاع أحد المتّهمين من الاطّلاع على الأبحاث الأوليّة لدى الضابطة العدليّة.

وبغاية مزيد حماية الطفل توصي دائرة المحاسبات بتطوير المنظومة القانونية بتفعيل آلية الوساطة تلقائياً لمدّوب حماية الطفولة ووضع آلية خاصة بمدّة وظروف الاحتفاظ قصد تكريس المصلحة الفضلى للطفل.

- رعاية الأطفال بمراكز الإيداع

لا تستجيب فضاءات التكوين بمركزي المروج ومجاز الباب لمقومات النظافة والحماية والتهوية والصيانة، كما لم تتم صيانة مركز ملاحظة الأطفال بمتوبة منذ إحداثه سنة 1993. ولم تتوفر الحماية الكافية بهذا المركز حيث تمّ تسجيل 30 حالة فرار خلال سنتي 2015 و2016 منها 9 حالات في يوم واحد ووجود بعض الممنوعات على غرار الأقراص المخدرة، وتعرض 14 طفلاً للعنف في الفترة 2013-2016 بمراكز الإصلاح وذلك من طرف أعوان وأطفال مودعين.

وتفاقت ظاهرة الاكتظاظ بمركزي الإصلاح بسيدي الهاني وبالمروج حيث بلغت نسبة الإيواء على التوالي 180% في أفريل 2017 و245% خلال الأشهر الخمس الأولى لسنة 2017. ولا يتم فصل المحكومين والموقوفين بمراكز الإصلاح، وباستثناء مركز المروج، لا يتم العمل بالنظام التدريجي الذي يعتمد التطور السلوكي للطفل علماً بأن عدد الأطفال الذين يزاولون تعليمهم بالمؤسسات التعليمية اقتصر في موفى جانفي 2017 على 4 أطفال.

ولا يتم ألياً إجراء فحص طبي عند الإيداع وإنجاز الاختبارات والتقارير النفسية لإنارة القضاء، كما لا يخضع الأطفال مستهلكي المخدرات للعلاج بالرغم من ارتفاع عددهم إلى 1115 طفلاً خلال الفترة 2012-2017. ولا يتوفر بأيّ من مراكز الإصلاح برامج لعلاجهم ومتابعتهم.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى مزيد تحسين الرعاية الصحية والنفسية عبر توفير الفضاءات الملائمة واعتماد نظام التدرج بين الأنظمة باعتباره وسيلة تحفيز وطريقة لتصنيف الأطفال حسب خطورة أفعالهم وشخصياتهم ووضعياتهم الجزائية.

- التكوين والإدماج

لم تتعدّ الموارد المالية المخصصة للتكوين 5 أ.د سنوياً بعنوان كلّ مركز إصلاح واقتصر بمركز المروج معدّل اعتمادات التكوين للطفل على 9,980 د سنة 2016. واقتصرت نسبة الأطفال المتحصّلين على شهادات ختم التكوين سنة 2016 على 18% من جملة الأطفال المغادرين، كما بلغت بمركز الإصلاح بالمروج نسبة الأطفال الذين غادروا المركز قبل قضاء مدّة 3 أشهر ودون اجتياز امتحان مهني 65% من جملة الأطفال المغادرين علماً بأنّ برنامج التكوين المعتمد لا يتطابق ومواصفات التكوين المهني إضافة لعدم اعتماد الجهات المشغلة أو الممولة لشهادات ختم التكوين المسلّمة للأطفال.

ولم يتمّ إلى حدود جوان 2016 رسم سياسة مندمجة لحماية الطفولة وتفعيل اللّجنة الفنّية لدى وزارة العدل المكلفة بمتابعة الأطفال الجانحين وإصلاحهم وإعادة إدماجهم رغم صدور القرار المتعلّق بإحداثها منذ جويلية 2002. وتبيّن أنّ 26 % فقط من الأطفال العائدين اتّصلوا بمكاتب التّشغيل المهني و16% بمراكز الدّفاع والإدماج الاجتماعي وأنّ 72% من الأطفال العائدين يجهلون برامج الرّعاية اللاحقة. واقتصرت بعنوان سنة 2016 نسبة الأطفال المنتفعين ببرنامج الإدماج على 14% من جملة الأطفال المغادرين بكافّة المراكز.

وتبيّن أنّ المنحة القصوى الممكن الانتفاع بها والمحدّدة بقيمة 5 أ.د بعنوان بعث مشروع خاصّ منذ سنة 1997 لم يتمّ مراجعتها إلّا في أفريل 2017 وذلك بإضافة مبلغ 100 د شهريا لمُدّة سنة. كما تبين طول الفترة الفاصلة بين تاريخي اقتراح قرار التّركية وتفعيله حيث تجاوزت السنة بمركزي الإصلاح بمجاز الباب وبسوق الجديد خلال 2016، وخلال الفترة 2012-2017 تحسّص 25% من مجموع الأطفال المنتفعين ببرنامج الإدماج على منحة أقلّ من 3 أ.د. ولوحظ في هذا الصدد طول الفترة الفاصلة بين صرف القسطين الأوّل والأخير ليبلغ معدّلها 517 يوما وتصل إلى 1478 يوما بعنوان منحة جمليّة اقتصرت على 1.255 د.

وتوصي دائرة المحاسبات بتوفير الموارد البشرية والمادية ووضع البرامج بما يستجيب لمتطلّبات الشغل وبتقليص آجال صرف مختلف أقساط المنحة المسندة قصد الحدّ من إمكانية الارتداد للجنوح والعود.

I- الآليات القانونية لحماية الأطفال في نزاع مع القانون

تضمّن التشريع التونسي ضمانات لحماية الطفل طيلة المسار القضائي تبين عدم كفايتها لتحقيق المصلحة الفضلى للطفل علاوة على تسجيل نقائص تعلّقت بتفعيل هذه الضمانات.

أ- النصوص القانونية والمصلحة الفضلى للطفل

أفضت الأعمال الرقابية إلى الكشف عن نقائص تعلّقت بمواكبة النصوص القانونية لتطور منظومة حماية الطفل وبإجراءات التقاضي وبالهياكل المكلفة بالتحقيق والمحاكمة.

1- النصوص المعتمدة بمنظومة حماية الطفل

تنصّ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لمنع جنوح الأحداث⁽¹⁾ على أنّ "وصم الحدث بأنه منحرف أو جانح كثيرا ما يساهم ... في نشوء نمط ثابت من السلوك المستهجن عند الحدث". إلا أنّ جلّ التسميات المعتمدة بالمنظومة التشريعية الخاصة بالطفل وردت بطريقة تصدر أحكاما مسبقة بالإدانة على ذوي الشبهة من الأطفال وتصفهم بالجنوح والانحراف على غرار "الأحداث المنحرفين" ضمن الأمر المتعلّق بالنظام الداخلي لمراكز الإصلاح⁽²⁾ و"الأطفال الجانحين" ضمن كلّ من مجلة حماية الطفل والأمر المتعلّق بالتنظيم الإداري والمالي للمركز الاجتماعي لملاحظة الأطفال⁽³⁾ و"الطفولة الجانحة" ضمن الأمر المتعلّق بضبط مشمولات وزارة شؤون المرأة والأسرة والطفولة⁽⁴⁾ و"حدث جانح" بالقرار المتعلّق بخدمات إدارية مسداة من قبل مصالح وزارة الشؤون الاجتماعية والمؤسسات والمنشآت الراجعة إليها بالنظر⁽⁵⁾. وجاء في ردّ وزارة العدل أنّه "... سوف يتمّ اجتناب استعمال مثل هذه العبارات بمشاريع التنقيحات".

من جهة أخرى، أكّدت قواعد الأمم المتحدة لإدارة شؤون قضاء الأحداث لسنة 1985⁽⁶⁾ على أهمية اعتماد آلية التحويل خارج النظام القضائي بهدف تجنب تسليط العقوبات الجزائية على الأطفال وتأهيلهم وإعادة إدماجهم. وقد تمّ اعتماد هذه الآلية في عدد من التجارب المقارنة على غرار

(1) مبادئ الرياض التوجيهية بتاريخ 14 ديسمبر 1990.

(2) الأمر عدد 2423 لسنة 1995 المؤرخ في 11 ديسمبر 1995 والمتعلّق بالنظام الداخلي الخاص بمراكز إصلاح الأحداث المنحرفين.

(3) أمر عدد 3028 مؤرخ في 15 سبتمبر 2008.

(4) الأمر عدد 2020 لسنة 2003 المؤرخ في 22 سبتمبر 2003.

(5) قرار من وزير الشؤون الاجتماعية مؤرخ في 20 سبتمبر 2001.

(6) القاعدة 1-11 من قواعد بكين.

التجربة الهولندية حيث يتوفّر لدى الشرطة عدد من التدابير التي بإمكانها تنفيذها لتجنيب الأطفال نظام العدالة الجنائية.

وخلافاً لذلك، لم يتمّ ضمن التشريع التونسي التنصيص على مثل هذه الآليات القانونية رغم أهميتها، وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنّه تمّ اتخاذ قرار تسليم أكثر من 80% من الأطفال إلى عائلاتهم عوضاً عن توجيههم إلى هياكل تأهيل. وتحول هذه الوضعية دون متابعتهم من طرف الهياكل الرسمية بهدف إعادة إدماجهم خاصة وأن نسبة هامّة من هؤلاء الأطفال ينحدرون من أوساط اجتماعية هشّة.

2- إجراءات التقاضي

لم يستثن المشرّع التونسي الطفل من الاحتفاظ الوقفي لدى السّلط الأمنية حيث لم يتمّ التنصيص على عدم الاحتفاظ به داخل المراكز الأمنية وعلى مدّة الاحتفاظ في حالة ارتكابه لخطأ جزائي وذلك خلافاً لبعض التجارب المقارنة على غرار القانون الإيطالي الذي اشترط الاحتفاظ بالطفل في حالات التلبّس لا غير ومتى كان الأمر يتعلّق بجريمة خطيرة تستوجب السّجن مدّة لا تقلّ عن 9 سنوات.

ولئن كرّست مجلّة الإجراءات الجزائية بعض الامتيازات لفائدة ذي الشّبهة قبل إيقافه على غرار ضرورة إعلام وكيل الجمهورية إلّا أنّها لم تنصّ على استثناءات لفائدة الأطفال كضرورة فصلهم عن البالغين عند الاحتفاظ المؤقت بالمراكز الأمنية وذلك خلافاً لتوصيات خطة العمل العربية الثانية (2004-2015)⁽¹⁾ والمتمثلة في مراجعة التشريعات بما يؤمّن حقّ الطفل في نظام إجراءات خاصّة بفترة ما قبل المحاكمة على غرار جعل الإيقاف الاحتياطي مقتصرًا على الجرائم الأكثر خطورة وتخصيص جناح خاص بالأطفال بمركز الإيقاف.

ويتمّ اعتماد مجلّة الإجراءات الجزائية بخصوص أعمال التّتبّع والتّحقيق في الجنايات والجنح المتعلّقة بالأطفال وفي ذلك عدم استثناء للطفل وإقرار مروره بمراحل التّتبّع والتّحقيق على قدم المساواة مع البالغين حيث لا يتمّ تجنيبه أطوار التحقيق على درجتين وهو ما يحول دون تطبيق المادتين 17 من قواعد الأمم المتّحدة و3 من اتفاقية حقوق الطفل التي نصّت على ضرورة أن تعطى محاكم الأطفال وهيئات التّحقيق أولويّة عليا للتّعجيل إلى أقصى حدّ بالبتّ في القضايا.

(1) جامعة الدول العربية المنعقدة في تونس في جانفي 2004.

فضلا عن ذلك، لم يشمل تنقيح مجلة الإجراءات الجزائية في سنة 2016 مراحل التحقيق وذلك خلافا لتوصيات خطة العمل العربية المذكورة والتي دعت إلى تكريس استثنائية اللجوء إلى الإنابات القضائية⁽¹⁾ وقيام قاضي الأطفال مباشرة أو عن طريق شخص مؤهل لذلك بجميع الأبحاث اللازمة للوصول إلى الحقيقة. وجاء برّد وزارة العدل أنه تمّ تركيز لجنة لمراجعة أحكام مجلة الإجراءات الجزائية وهي بصدد إجراء الاستشارات.

على صعيد آخر، نصّت الفصول من 113 إلى 117 من مجلة حماية الطفل على آلية الوساطة بهدف إيقاف التتبعات الجزائية أو المحاكمة أو التنفيذ. وتمّ في هذا الإطار الوقوف على نقائص تعلّقت خاصة بالإجراءات الشكلية في رفع مطلب الوساطة حيث لا تخوّل المجلة لمندوب حماية الطفولة القيام بآلية الوساطة تلقائياً إزاء شرط رفع مطلب الوساطة من قبل الطفل أو من ينوبه. وترمي الوساطة إلى إبرام صلح بين الطفل الجانح ومن يمثله قانونياً وبين المتضرّر أو من ينوبه أو ورثته.

وتبعاً لهذه الوضعية، لم يتعدّ المعدّل السنوي لمطالب الوساطة 467 مطلباً من جملة 9340 قضية مفصولة سنوياً خلال الفترة 2012 - 2015. وجاء في ردّ وزارة العدل أنّه "تهدف برامج دعم القدرات المنجزة في إطار مشروع دعم قضاء الأطفال إلى دعوة جميع الأطراف المتدخلة إلى تفعيل هذه الآلية في جميع المراحل".

3- الهياكل المكلفة بالتحقيق والمحاكمة

نصّ الفصل 81 من مجلة حماية الطفل على أنّ "القضاة الذين تتألف منهم محاكم الأطفال سواء على مستوى النيابة أو التحقيق أو المحاكمة يجب أن يكونوا مختصّين في شؤون الطفولة". إلّا أنّه لم يتمّ تحديد مفهوم الاختصاص من حيث طبيعة التكوين أو من حيث طبيعة العمل خاصّة في ظلّ عدم تفرّغ القضاة لقضاء الأطفال. وجاء في ردّ وزارة العدل أنّه "لا وجود لتكوين تخصصي في مادّة قضاء الأطفال ... وعدى المحكمة الابتدائية بتونس فإنّ جميع قضاة الأطفال بالمحاكم الأخرى غير متفرّغين...".

علاوة على ذلك، نصّ الفصل 84 من المجلة المذكورة على أنّ دائرة الاتّهام المختصة بقضايا الأطفال تتألف من رئيس دائرة لدى محكمة الاستئناف ومستشارين مختصّين بشؤون الطفولة يعيّنان بناء على قائمة تضبط بقرار من الوزراء المكلفين بالعدل والشباب والطفولة والشؤون الاجتماعية على معنى أحكام الفصل 82 من المجلة.

(1) والتي تتمثل في تدخّل أكثر من طرف في المسار القضائي.

ولم يتطرق الفصل المذكور إلى إجبارية حضور مستشاري الطفولة في مستوى التحقيق في حين ينص القانون الفرنسي على أنه لا يمكن اتخاذ أي قرار في شأن الطفل سواء من النيابة العمومية أو قضاة التحقيق إلا بعد استشارة مصلحة الحماية القضائية للشباب⁽¹⁾. وتوصي دائرة المحاسبات بأن يشمل مجال تدخل مستشاري الطفولة مراحل التحقيق.

على صعيد آخر، نص الفصل 82 من المجلة على أن قاضي الأطفال يحكم بعد استشارة عضوين مختصين بشؤون الطفولة يبديان رأيهما كتابيا، وخلافا لذلك تبين أن بعضهم يبدون آراءهم شفاهيا. كما تم تعيين مستشارين دون التأكد مسبقا من مدى استعدادهم لذلك بالرغم من أن هذه الخطة تمثل عملا تطوعيا⁽²⁾.

وبالرغم من تغير كل من وزارات الإشراف والخارطة القضائية عبر إحداث محاكم استئنافية جديدة على غرار محكمتي الاستئناف بسيدي بوزيد والقصرين منذ سنة 2013 لم يتم صلب القرار المتعلق بضبط قائمة المستشارين والذي تم تعيينه في ماي 2014 تسمية مستشاري طفولة بالمحاكم المذكورة علاوة على عدم التطابق بين القائمة المنشورة بالقرار المشترك⁽³⁾ والقائمة الفعلية للمستشارين علما بأنه تم إثر انتهاء المهمة الرقابية للدائرة تدارك هذه الوضعية عبر إصدار القرار المشترك الصادر عن وزير العدل والشؤون الاجتماعية والوزارة المكلفة بالطفولة بتاريخ 13 فيفري 2018.

وتفتقر تسميات مستشاري الطفولة للدقة بالنسبة إلى الولايات التي تتوفر بها أكثر من محكمة ابتدائية حيث تمت تسمية المستشارين بصفة إجمالية دون تحديد المحكمة المعنية ذات النظر مما أدى إلى عدم ممارسة البعض منهم لمهامهم. ويتطلب دور المستشارين مزيدا من التوضيح خاصة في غياب النصوص التي تحدّد تكوينهم الأساسي والإجراءات الإدارية والفنية المتعلقة بمهامهم.

ب- تفعيل المخططات الاستراتيجية والآليات القانونية

تم الوقوف على عدم تفعيل جملة من النقاط المضمنة بالمخططات الاستراتيجية للوزارة المكلفة بالعدل وعدد من الآليات القانونية في مرحلة ما قبل المحاكمة وأثناءها.

⁽¹⁾ L'article 12 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

⁽²⁾ ورشة عمل في إطار برنامج دعم تحسين قضاء الأطفال، أوت 2016.

⁽³⁾ قرار من وزير العدل وحقوق الإنسان والعدالة الانتقالية ووزير الشؤون الاجتماعية ووزير الشباب والرياضة والمرأة والأسرة مؤرخ في 8 ماي 2014.

1- تنفيذ المخططات الاستراتيجية

ضبط المخطط الاستراتيجي (2012-2016) والرؤية الاستراتيجية المتعلقة بإصلاح المنظومة القضائية والسّجنية (2015-2019) للوزارة المكلفة بالعدل جملة من الأهداف المتعلقة بتحسين قضاء الأطفال من خلال تحسين الخدمات الإحصائية وتطوير الإعلام والتّواصل وملاءمة التّشريعات الوطنية وخاصة منها الجزائية وفق المعايير الدولية عبر وضع طرق بديلة للإيقاف واتخاذ إجراءات لمراجعة العقوبات وتعزيز حماية الطفل من خلال البحث عن حلول بديلة للسجن ومراجعة نصوص الوزارة المكلفة بالعدل والمؤسسات الملحقة بها وإحداث هياكل تخطيط لضبط وتنفيذ برامج ومشاريع الوزارة. ولتحقيق هذه الأهداف تمّ تخصيص 1,8 مليون أورو⁽¹⁾ لفائدة برنامج دعم إصلاح قضاء الأطفال والمزمع الانتهاء منه في مارس 2016.

إلاّ أنه لم يتمّ إلى موفى مارس 2017 الانطلاق في إنجاز مخطّط عملي يتعلّق بمراجعة قضاء الأطفال تماشياً مع المخطّط الاستراتيجي للوزارة المكلفة بالعدل والانتهاء من إعداد مسوّدّة دراسة تتعلّق بآليات التّنسيق بين الوزارات بخصوص القضاء المتعلّق بالأطفال.

ولئن نصّت خطة العمل العربيّة الثانية على ضرورة توفير الإحصائيات والدراسات العلميّة الخاصّة برصد ظاهرة جنوح الأطفال وتحليل أسبابها واستخلاص الآليات الكفيلة بمعالجتها، تبين عدم وجود نظام معلوماتي مندمج يسمح باستخراج المعطيات الإحصائية بصورة حينية مما أسفر عن عدم توقّر بعض الإحصائيات الضرورية لدى الوزارة المكلفة بالعدل على غرار عدد قضاة التحقيق مع الأطفال وعدم تحيين الإحصائيات المتوفرة علاوة على تضارب في المعطيات لدى مؤسّسة السجون والإصلاح وعدم توقّر بعضها على غرار عدد الأطفال المودعين في السجون وعدد هذه السجون.

وتجدر الإشارة إلى أنه تمّ إثر انتهاء المهمة الرقابية للدائرة تنقيح الأمر المنظّم لوزارة العدل في 6 أفريل 2018 وذلك خاصة عبر إحداث مكتبين يعنيان أساساً بالمشاركة في إعداد كلّ من البرامج والاستراتيجيات التي تهدف إلى تحسين نظام العدالة للأطفال والنصوص القانونية الخاصة بحقوق الطفل وتقييم نجاعتها فضلاً عن متابعة الأطفال المودعين بمراكز الإصلاح وبالمؤسسات السجنية علاوة على تقييم عمل الهياكل التابعة للوزارة المكلفة بالعدل التي تعالج وضعيات الأطفال والمشاركة في تطوير المنظومة الإعلامية الخاصة بقضاء الأطفال.

⁽¹⁾ بمقتضى اتفاقية تمويل ممّضاة بين الاتحاد الأوروبي واليونيسيف بتاريخ 15 مارس 2013 في إطار الاتفاقية المبرمة في 12 أكتوبر 2012 بين وزارة العدل والاتحاد الأوروبي والمتعلّقة بتمويل تنفيذ مشروع دعم إصلاح القضاء من طرف الاتحاد الأوروبي بقيمة 25 مليون أورو.

2- تفعيل الآليات القانونية في طور ما قبل المحاكمة

نصّ كلّ من دستور الجمهورية التونسية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان على منع التعذيب المعنوي والمادي وعدم تعريض أيّ إنسان للتعذيب أو المعاملات الوحشية أو الحاطّة بالكرامة. كما نصّت قواعد الأمم المتحدة النموذجيّة لإدارة شؤون قضاء الأحداث على عدم إيذاء الطفل إثر إلقاء القبض عليه.

وعملا بالمادّة الخامسة من قواعد سلوك الموظّفين المكلفين بإنفاذ القوانين لسنة 1979 "لا يجوز لأيّ موظّف من الموظّفين المكلفين بإنفاذ القوانين أن يقوم بأيّ عمل من أعمال التعذيب أو ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية...". وخلافا لذلك، تبين من التقارير السنوية لمندوب حماية الطفولة بعنوان الفترة 2012-2016 تسجيل 49 حالة تعنيف أطفال منها 30 حالة بالمراكز الأمنيّة. كما تبين من التّشكيكات المرفوعة لدى مندوب حماية الطفولة تسجيل 5 حالات تعذيب لأطفال بالمراكز الأمنيّة خلال سنتي 2016 و2017 وعدم تمكين طفل من حقّه في حضور المحامي بالرغم من مطالبة والدته بذلك. ولم يتسنّ لدفاع أحد المتّهمين الاطّلاع على الأبحاث الأوليّة لدى الضابطة العدليّة وذلك خلافا للفصل 13 مكرّر من مجلّة الإجراءات الجزائيّة⁽¹⁾.

3- تفعيل الآليات القانونية في طور المحاكمة

تعلّقت النقائص بتفعيل التدابير البديلة وبالنصوص المتعلّقة بتطبيق العقوبات الجزائيّة.

3-1- التدابير البديلة

أتاحت مجلّة حماية الطّفل إمكانيّة تسليم الطفل وقتيّا إلى وليّه أو إلى مركز ملاحظة أو إلى مؤسسة أو منظمة تعنى بالتربية أو التكوين المهني أو المعالجة مصادق عليها لهذا الغرض من طرف السلطة المعنية. كما نصّت على عدم إيقاف الأطفال إلّا في الحالات القصوى.

وخلافا لذلك، ارتفع خلال الفترة 2012-2016 معدّل نسبة الأطفال الموقوفين⁽²⁾ بمراكز الإصلاح إلى 85% من مجموع الأطفال المودعين. وفي هذا الإطار، أوصت المادّة 17 من قواعد الأمم المتحدة بتطبيق التدابير البديلة والتعجيل بالبتّ في قضايا الأطفال في مستوى التحقيق والحكم

⁽¹⁾ كما تمّ تنقيحها بالقانون عدد 5 لسنة 2016 المؤرخ في 16 فيفري 2016 والمتعلق بتنقيح وإتمام بعض أحكام مجلة الإجراءات الجزائيّة.

⁽²⁾ يتمّ إيقاف من قبل قضاة النيابة العمومية في انتظار المحاكمة.

لضمان أقصر فترة ممكنة للاحتجاز، إلّا أنّ إجراءات التقاضي وفترات الإيقاف تجاوزت خلال الفترة 2012-2016 بالنسبة إلى 113 طفلاً بمركزي إصلاح الأطفال بمجاز الباب والمروج مدّة الأحكام الصادرة في شأنهم وذلك لفترات تراوحت بين 3 أيّام و377 يوماً.

وخلافاً للفصلين 73 و99 من مجلّة حماية الطّفل، لم يتمّ تفعيل نظام الحرية المحروسة بالرّغم من التّنصيص على إحداثه منذ سنة 1995 حيث لم توضع الآليات الكفيلة بتطبيقه على غرار النّصوص المنظّمة للمندوبين القارّين والمتطوّعين من حيث الاختصاص وسلطة الإشراف والتأجير والمهامّ. وتبعاً لذلك، لا يمكن تطبيق الفصل 101 من المجلّة الذي أتاح اعتماد نظام الحرية المحروسة إلى حين بلوغ 20 سنة حيث يتمّ إحالة المودعين بمراكز إصلاح الأطفال الذين أتمّوا 18 سنة إلى المؤسّسات السّجنيّة، ومن شأن هذا الإجراء أن يعرّضهم إلى العدوى الإجراميّة وآلاً يساعد على إصلاحهم نتيجة للاختلاط بالسّجناء البالغين.

وعملاً بمجلّة حماية الطّفل يتمّ إيواء الأطفال بمركز ملاحظة بهدف إنارة قضاء الأطفال حول الوضعية النفسيّة والاجتماعيّة ودوافع ارتكاب الفعلة لاتخاذ القرار الذي يتلاءم مع المصلحة الفضلى للطفل، وفي هذا الإطار، يتولّى المركز الاجتماعي لملاحظة الأطفال بمنوبة⁽¹⁾ دراسة وملاحظة شخصيّة الأطفال بهدف تحديد دوافع مخالفة القانون وخصائص شخصيّتهم والطرق الكفيلة بتعديل سلوكهم مستقبلاً لإنارة القضاء لمدّة شهر قابلة للتّجديد مرّة واحدة.

وقد اتضح بخصوص المركز المذكور اقتصراره خلال الفترة 2012-2016 على إيواء أطفال من 16 ولاية من جملة 24 ولاية وذلك بالرّغم من أن مجال تدخله يشمل كافة ولايات الجمهورية⁽²⁾. واستأثرت تونس الكبرى بنسبة إيواء بلغت 75% في حين لم تتجاوز نسبة الأطفال التابعين لكافة ولايات الجنوب 48,0%.

من جهة أخرى، اتّضح عدم تفعيل المجالس الاستشارية لمراكز الدفاع والإدماج الاجتماعي بالرّغم من أنّها تتكوّن خاصة من الوزارات المكلفة بالداخلية والشؤون الاجتماعيّة وشؤون المرأة والأسرة والعدل والشؤون الدينيّة والتكوين المهنيّ والتشغيل والصحة العمومية والثقافة والشباب والرياضة والتربية علاوة على رئيس مصلحة الإحاطة والإدماج بالمركز وخمسة ممثلين عن الجمعيات

(1) المحدث بمقتضى القانون عدد 94 لسنة 1992.

(2) الأمر عدد 130 لسنة 2008 المتعلّق بتغيير تسمية المركز النموذجي لملاحظة الأحداث وتوسيع مجال تدخله والمؤرّخ في 16 جانفي 2008.

العاملة في ميدان الدفاع والإدماج الاجتماعي، وتتولى هذه المجالس خاصة إبداء الرأي في برامج وأنشطة مراكز الدفاع والإدماج المذكورة وتجتمع على الأقل أربع مرّات في السّنة⁽¹⁾.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى تفعيل هذه المجالس بهدف مزيد التنسيق بين المتدخلين في منظومة إصلاح الأطفال ورسم أهداف مشتركة خاصّة في ظلّ غياب هيكل مرجعي يتولّى التنسيق بين هؤلاء المتدخلين.

2-3- العقوبات الجزائية

حتّت مجلّة حماية الطفل وقواعد الأمم المتحدة بشأن حماية الأحداث المجرّدين من حريّتهم على تفادي اللجوء إلى الاحتفاظ وإلى الإيقاف التّحقّطي وإلى العقوبات السّالبة للحرية قدر الإمكان، وخاصّة منها العقوبات قصيرة المدّة التي تتنافى والتّديبير الهادف إلى التربية والإصلاح. وخلافا لذلك، بلغت خلال الفترة 2012-2016 نسبة الأطفال الذين تمّ إيداعهم لمدّة لم تتجاوز شهرا 42% ونسبة الأطفال الذين لم تتجاوز مدّة إيداعهم 3 أشهر 74% في حين لم تتجاوز نسبة الأطفال الذين تمّ إيداعهم لمدّة فاقت 9 أشهر 4% وذلك من جملة 6542 طفلا.

من جهة أخرى، وخلافا للفصل 94 من مجلّة حماية الطّفل وللبادئ المحاكمة العادلة في إفريقيا⁽²⁾، اتّضح خلال الفترة 2012-أفريل 2017 إيداع 260 طفلا في الإيقاف التّحقّطي تقلّ أعمارهم عن 15 سنة بتاريخ إيقافهم تعلّقت بهم تهم من مادّة الجنح. وجاء في ردّ وزارة العدل أنّه سيتمّ التحري في هذا المعطى.

كما لم يتولّ قضاة الأطفال زيارة مراكز إصلاح الأطفال بكلّ من مجاز الباب⁽³⁾ وسوق الجديد⁽⁴⁾ وقمرت⁽⁵⁾ خلال الفترة 2012-2016 وذلك خلافا للفصل 109 من مجلّة حماية الطّفل. وبلغ معدّل زيارات قضاة الأطفال خلال الفترة 2011 - 2016 لمركز الإصلاح بالمروج 2,5 زيارة سنويّا، ويعتبر هذا المعدّل محدودا بالنظر إلى أن قضاة الأطفال هم في الآن نفسه قضاة تنفيذ العقوبات، وجاء برّد وزارة العدل أنّه "... سيتمّ العمل على مزيد الاضطلاع بهذا الواجب".

(1) الفصول من 8 إلى 10 من الأمر عدد 1449 لسنة 2000 مؤرّخ في 27 جوان 2000 يتعلّق بضبط التنظيم الإداري والمالي لمراكز الدفاع والإدماج الاجتماعي ومجالسها الاستشاريّة وترتيب سيرها.

(2) تمّ إعدادها سنة 2003 من قبل اللجنة المكلفة بحقوق الإنسان والشعوب والمنضوية تحت الاتحاد الإفريقي.

(3) يعود تاريخ آخر زيارة إلى 23 فيفري 2010.

(4) تمّ تسجيل زيارة واحدة من طرف قاضي الأطفال بصفاقس بتاريخ 16 فيفري 2017.

(5) خلال الفترة من 2012 إلى 2014.

II- رعاية الأطفال بمراكز الإيداع

شملت النقائص ظروف إيواء الأطفال والعمل الاجتماعي والنظم التربوية والرعاية الصحية والنفسية.

1- ظروف إيواء الأطفال

تنصّ النقطة 32 من قواعد الأمم المتحدة بشأن حماية الأحداث المجريين من حريتهم على أنّ تصميم مؤسسات الأحداث وبيئتها المادية يتعين أن يكون متوافقاً مع غرض إعادة تأهيل الأطفال ومصممة ومبنية بطريقة تقلّل إلى الحد الأدنى من خطر الحريق وتضمن إخلاء المباني بأمان ومزودة بنظام فعال للإنذار في حالة نشوب حريق.

وخلافاً لذلك، اتّضح أن مراكز الإصلاح لم تنشأ لغاية إيواء هذه الفئة من الأطفال وما زالت تتطلب مزيداً من التحسين حيث أنّ فضاءات التكوين بمركزي المروج ومجاز الباب لا تستجيب لمقومات النظافة والحماية والتهوية والصيانة وأنّ الفضاءات التنشيطية غير متوفرة بالعدد الكافي. وجاء في ردّ مؤسسة السجون أنه "يتمّ برمجة مشاريع التهيئة والتوسعة لمراكز الأطفال الجانحين ... على مراحل نظراً لعدم توفّر الاعتمادات الكافية لتهيئة جميع المراكز في آن واحد".

ولم تتمّ صيانة مركز ملاحظة الأطفال بمنوبة منذ إحداثه سنة 1993 حيث أصبحت أغلب المباني في حالة مهترئة وتعاني من التصدّع ومن مشاكل على مستوى قنوات الصّرف الصحي. كما تأكلت أبواب غرف وحدة عيش الذكور والجناح الصحيّ وهو ما يشكّل خطراً على سلامة الأطفال بالمركز.

وتتمّ تسجيل حالي فرار سنّي 2012 و2016 بمركز الإصلاح بالمروج⁽¹⁾ و30 حالة فرار خلال سنّي 2015 و2016 بمركز الملاحظة بمنوبة منها 9 حالات في يوم واحد خلال سنة 2016 إثر تعرّض عدد منهم للعنف⁽²⁾. كما تمّ في سنة 2016 تسريب أقراص مخدّرة بمركز ملاحظة الأطفال بمنوبة لطفل تولى بدوره تزويدها لأطفال ممّا تسبّب لهم في حالات إغماء.

وخلافاً للفصلين 23 و30 من الدستور اللّذين ينصّان على أن الدولة تحمي كرامة الذات البشريّة وحرمة الجسد وتمنع التعذيب المعنوي والمادي وأنّه لكلّ سجين الحقّ في معاملة تحفظ

(1) الاستبيان الخاص بمراكز الإصلاح.

(2) تقرير من مندوب حماية الطفولة بمنوبة إلى المندوب العام لحماية الطفولة بتاريخ 7 أفريل 2016.

كرامته ولقواعد الأمم المتحدة التي تمنع استعمال القوة، تعرّض 14 طفلاً للعنف خلال الفترة 2013-2016 بمراكز الإصلاح وذلك من قبل أعوان وأطفال مودعين.

وأفادت مؤسسة السجون أنه تمّ تنظيم دورات تكوينية في مجال حقوق الطفل والتصدي للعنف أو سوء المعاملة وإصدار ملحوظات عمل بهدف التقيّد بالأحكام القانونية والضوابط الإدارية وتجنّب التصرفات التي من شأنها أن تثير تتبّعات جزائية وإدارية. كما أفادت أنها أحالت 05 أعوان على القضاء من أجل سوء معاملة الأطفال.

وخلافاً للنقطة 30 من قواعد الأمم المتحدة بشأن حماية الأحداث المجريين من حريتهم التي أوصت بوجود إنشاء مؤسسات احتجاز للأحداث يكون عدد النزلاء فيها أدنى ما يمكن، تفاقمت ظاهرة الاكتظاظ بمراكز الإصلاح حيث بلغت نسبة الإيواء بمركز سيدي الهاني 180% في شهر أبريل 2017 مقابل 141% في سنة 2016 و113% سنة 2015 علماً بأنه المرجع الترابي الوحيد لولايات سوسة والمنستير والقيروان والمهدية.

كما يشكو مركز المروج الذي يأوي حوالي نصف العدد الجملي للأطفال المودعين بكافة مراكز الإصلاح اكتظاظاً مستمراً نظراً لاستيعابه الأطفال الراجعين بالنظر لمحاكم ولايات تونس الكبرى ونابل وزغوان وتبعاً لقرار غلق مركز قمرت⁽¹⁾ والذي تمّ إثره نقل كافة المودعين به (35 طفلاً) إلى مركز المروج، وتراوحت نسبة الإيواء بهذا المركز خلال الفترة 2015-2017 بين 217% و350%.

من جهة أخرى، يعدّ اعتماد قرار إيواء الأطفال بالمراكز على أساس التوزيع الجغرافي للمحاكم دون سواه وبغضّ النظر دائماً عن مقرّ سكنهم من أسباب سوء توزيعهم على هذه المراكز وتسجيل تباين عددي بينها مما ينعكس سلباً على المصلحة الفضلى للطفل. من ذلك، تبين عدم الاستغلال الكليّ لطاقة الإيواء المتوفرة بمركز مجاز الباب بالرغم من قرب الجغرافي من ولاية منوبة ومن إمكانية استيعابه أطفالاً من محاكم تونس ومنوبة وأريانة حيث بلغ معدل نسبة الإيواء على التوالي 70% و49% في سنتي 2015 و2016.

وقد بيّنت مؤسسة السجون أنّ "نسبة الإيواء مرتفعة ولا تستجيب للمعايير الدولية ومتطلبات العمل الإصلاحي ويكمن الحلّ في ... إعادة فتح مركزي قمرت وعقارب في أقرب وقت للأخذ بعين الاعتبار التوزيع الجغرافي للمحاكم" وأنها قامت "بمراسلة قضاة الأطفال بكل من محكمتي منوبة

(1) قرار وزير العدل بتاريخ 26 ديسمبر 2014 المتعلق بغلق مركز قمرت وتحويل كافة الأطفال إلى مركز المروج الذي كان حينئذ يأوي 73 طفلاً علماً بأن طاقة استيعابه تبلغ 46 طفلاً فحسب. وقد اتّخذ هذا القرار دون الرجوع إلى قضاة الأطفال الذين تعود لهم صلاحية إيواء ونقل الأطفال اعتباراً لمصلحة الطفل الفضلى عملاً بمجلة حماية الطفل وخاصة منها الفصول 4 و79 و109.

وتونس 2 قصد التماس توجيه الأطفال الصّادرة في شأنهم بطاقات قضائية إلى مركز مجاز الباب لتخفيف الضغط ولونسبياً على مركز المروج".

وبالرغم من إبرام اتفاقية شراكة بتاريخ 12 جانفي 2015 بين كتابة الدولة للمرأة ووزارة العدل يتم بمقتضاها الترخيص لمندوبي حماية الطفولة بزيارة مراكز الإصلاح دون إشعار مسبق للاطلاع على ظروف الإقامة والإعاشة داخل هذه المراكز ومدى احترام حقوق الطفل، لم يتسنّ القيام بهذه الزيارات سوى من قبل المندوبين الراجعين بالنظر للولايات الأربعة (بن عروس وسوسة وسيدي بوزيد وباجة) التي تتمركز بها مراكز الإصلاح حيث لا يمكن لمندوب حماية الطفولة بتونس القيام بزيارة أيّ من مراكز المروج والمغيرة ومجاز الباب بالرغم من إيوائها لأطفال ضمن مرجع نظره. وكذلك الشأن بخصوص مندوب صفافس الذي لا يمكنه متابعة الأطفال الراجعين له بالنظر والمقيمين بمركز سيدي بوزيد.

وتوصي دائرة المحاسبات بتنقيح الاتفاقية المذكورة حتّى يتسنى لكافة مندوبي حماية الطفولة زيارة المراكز الإصلاحية دون التقيد بمرجع النظر التراي.

2- العمل الاجتماعي والتصنيف والنظم التربوية

يحثّ النظام الداخلي لمراكز الإصلاح على تكثيف البحوث الاجتماعية الميدانية للأطفال المودعين بالمراكز قصد التعرف على حقيقة أوضاعهم الاجتماعية. غير أن هذه الأبحاث اقتصرّت خلال الفترة 2012-2016 على نسب تراوحت بين 15% و21% من جملة الأطفال المودعين.

وقد تبين في هذا الإطار وجود نقص في إطارات الرعاية الاجتماعية المكلفين بالزيارات الميدانية وتسجيل تفاوت بين المراكز بالنسبة إلى مؤشر عدد المكلفين بالعمل الاجتماعي لكل 100 طفل مودع حيث لم يتجاوز في سنة 2016 بمراكز المروج وسيدي الهاني وسوق الجديد 3,7 في حين بلغ 6,11 و8,6 بعنوان على التوالي مركزي المغيرة ومجاز الباب⁽¹⁾. وتبين عدم كفاية وسائل النقل حيث اقتصرّت على سيارة خدمات وحيدة لكل من مركزي مجاز الباب والمغيرة. وأفادت مؤسسة السجون أنه "... يتمّ العمل على تلافي النقص تدريجياً بالانتدابات ...".

وخلافاً للفصل 13 من النظام الداخلي لمراكز الإصلاح وللقاعدة 11 من القواعد الدنيا لمعاملة السجناء والنقطتين 17 و28 من قواعد الأمم المتحدة بشأن حماية الأحداث المجردين من حريتهم، أبرز

(1) نتائج معالجة قاعدة بيانات أعوان مؤسسة السجون والإصلاح ومقارنتها بمعدل الأطفال المودعين سنوياً بكل مركز.

الاستبيان والزيارات الميدانية لثلاثة مراكز من جملة خمسة عدم الفصل بين الأطفال المحكومين والموقوفين، من ذلك، يتمّ بنفس الفضاءات التكوينية والتدشيطية والمعيشية دمج متهمين ومحكومين بقضايا جنائية منها خاصة قضايا الإرهاب وقتل نفس بشرية والسرققة الموصوفة مع بقية الأصناف بمركز الإصلاح بالمروج.

كما لا تتولّى مراكز المغيرة وسوق الجديد ومجاز الباب تصنيف الأطفال وفقا لحالتهم الجزائية وسنّهم. فقد تمّت معاينة طفل عائد للمرة الثالثة تمّ إيداعه بتاريخ 17 مارس 2017 بمركز مجاز الباب تعلقت به تهمة محاولة القتل العمد مع سابقة القصد في نفس الفضاء مع بقية المودعين بالرغم من خطورته وعنفه الشديد وتبنيّه أفكارا من شأنها التأثير سلبا على النظام الداخلي للمركز. وتمت نقله طفل ذي خطورة وسلوك عدواني من مركز المروج إلى مركز مجاز الباب وإدماجه مع بقية الأطفال بعد اعتدائه بالعنف الشديد على أحد الأطفال⁽¹⁾. وأفادت مؤسسة السجون أنه "... يجري العمل قدر الإمكان على تصنيف الأطفال حسب السن والوضعية الجزائية والتطور السلوكي...".

وتدعو دائرة المحاسبات إلى توفير الفضاءات الملائمة لاعتماد نظام التدرج بين الأنظمة باعتباره وسيلة تحفيز وطريقة لتصنيف الأطفال حسب خطورة أفعالهم وشخصياتهم ووضعاتهم الجزائية.

3- الرعاية الصحية والنفسية

خلافا للفصل 13 من القانون المتعلق بنظام السجون⁽²⁾ و20 من النظام الداخلي لمراكز الإصلاح والنقطة 50 من قواعد الأمم المتحدة بشأن حماية الأحداث المجردين من حرّيتهم والتي تنصّ على ضرورة إجراء فحص طبي عند الإيداع بأيّ مؤسسة سجنية أو إصلاحية، لا يتمّ آليا العمل بالمقتضيات المذكورة.

من ذلك، يفتقر مركزا سوق الجديد طيلة الفترة ماي 2014- نوفمبر 2015 ومجاز الباب منذ الثلاثية الأخيرة من سنة 2015 إلى طبيب، وتحول هذه الوضعية دون تطبيق الفصل 23 من النظام الداخلي المذكور بخصوص تفقد فضاءات المركز وحفظ الصحة بصفة دورية من قبل طبيب، كما تجدر الإشارة إلى غياب مراقبي صحة بأيّ من مراكز الإصلاح باستثناء مركز المروج وذلك بعنوان الفترة 2012 - ماي 2017 ولا تمكّن هذه الوضعية من مراقبة مستوى النظافة وظروف حفظ الصحة بمختلف الفضاءات وخاصة المطاعم.

(1) مراسلتا مدير مركز إصلاح الأطفال الجانحين بمجاز الباب إلى قاضي التحقيق الثاني بباجة بتاريخ 21 مارس 2017 وإلى قاضي الأطفال بالمحكمة الابتدائية بباجة بتاريخ 30 مارس 2017.

(2) القانون عدد 52 لسنة 2001.

أمّا بخصوص مركز ملاحظة الأطفال بمنوبة، فقد اتضح عدم فحص المودعين حينياً في تاريخ الإيداع حيث يتمّ فحصهم في اليوم الموالي مما من شأنه أن يؤدي إلى تفشي حالات عدوى. كما يفتقر المركز إلى ممرّض منذ سنة 2012 وإلى تقني سامي في الصّحة لمراقبة صحّة الأكلة.

وإلى حدود جانفي 2017، لا يتوفّر بكافّة المراكز⁽¹⁾ العدد الكافي من الإطار شبه الطّبي. كما تبين شغور خطة رئيس مصلحة مركز المروج نظراً لتفرغه للعمل النقابي وغياب رئيس مصلحة مركز مجاز الباب نظراً لمزاويلته تكويناً لمدة ثلاثة أشهر وعدم تعويضه واعتماد توقيت التداول حسب نظام 48/24 بخصوص العونين المكلفين بالعيادات والأدوية مما أسفر عن افتقار المركز لأيّ عون يومي أسبوعياً. وجاء برّد مؤسسة السجون أنه "سوف يتم العمل على تلافي مثل هذه الوضعيات مستقبلاً".

وخلافاً للفصل 25 من النظام الداخلي لمراكز الإصلاح، لا ينتفع الأطفال برعاية نفسية مكثّفة مثلما هو الحال بمركز سوق الجديد الذي لا يتوفر به أخصائي نفسي قارّ خلال الفترة 2012-2014 وبداية من سنة 2015 تمّ تكليف أخصائي من سجن سيدي بوزيد بزيارة المركز المذكور مرتين في الأسبوع وهو ما لا يمكن من معاينة ومتابعة إلا عدد محدود من الأطفال.

ولا يتمّ دائماً إعداد التقارير النفسية للجلسات الحكيمة مما أدى إلى تأخير بعضها مثلما تمّ الوقوف عليه بمركز الإصلاح بالمروج وإلى التناوب جلسات حكيمة دون تقارير نفسية وذلك بمركز الإصلاح بمجاز الباب مما يعطي صورة منقوصة عن نفسية الطفل ومدى تقدّم عملية إصلاحه. وجاء في ردّ مؤسسة السجون أنه سيقع تلافي هذه الوضعية من خلال الانتدابات.

من جهة أخرى، وعملاً بالقانون المتعلق بالمخدرات⁽²⁾ "للمحكمة أن تكتفي بإخضاع الطّفل في جرائم الاستهلاك أو المسك لغاية الاستهلاك للعلاج الطبي الذي يخلّصه من التسمم أو للعلاج الطبي النفسي الذي يمنعه من الرجوع إلى ميدان المخدرات".

وخلافاً لذلك، وإزاء غياب هياكل طبية ومراكز عمومية تعنى بالإحاطة وعلاج الأطفال المدمنين، لا يتمّ بخصوص الأطفال الذين أودعوا بمراكز الإصلاح بتهمة استهلاك مادّة مخدّرة اللجوء إلى مركز طبي أو طبي تربيوي مؤهل لهذا الغرض قصد الانتفاع ببرنامج علاجي خاصّ بالرّغم من ارتفاع عدد هؤلاء الأطفال خلال الفترة 2012-2017 إلى 1115 طفلاً⁽³⁾. وبالرّغم من هذه الوضعية، لا

(1) الاستبيان.

(2) القانون عدد 52 لسنة 1992 المؤرخ في 18 ماي 1992 كما تمّ تنقيحه بالقانون عدد 94 المؤرخ في 9 نوفمبر 1995.

(3) المصدر: الاستبيان الموجه إلى مراكز الإصلاح.

يتوقّر بأيّ من مراكز الإصلاح برامج لعلاج المدمنين ومتابعتهم طبيا حيث يتمّ الاكتفاء بنقل المدمن إلى المستشفى في حال تعرّضه إلى أزمة حادة عند مدّة الانسحاب.

III- التّكوين والإدماج

شابت عملية التكوين والإدماج جملة من النقائص أثرت سلبا على تكوين الأطفال وإدماجهم.

أ- التّكوين

تبين وجود نقائص تعلّقت أساسا بمقوّمات التكوين وجودة خدماته بمراكز الإصلاح.

1- مقوّمات التكوين

لم تكن الموارد الماليّة كافية لإنجاح البرامج التكوينية بمراكز الإصلاح حيث لم تتعدّ قيمتها 5 أ.د سنوياً بمركز الإصلاح بالمروج أي بنسبة تقتصر على 2% من قيمة الاعتمادات المرصودة للعنوان الأوّل. وبالرغم من إغلاق مركز الإصلاح بقمرت ونقل المودعين به إلى مركز الإصلاح بالمروج لم يتمّ الترفيع في حجم الاعتمادات المرصودة للتكوين بهذا المركز ممّا أدّى إلى انخفاض معدّل اعتمادات التكوين للطفل الواحد من 13,660 د في سنة 2014 إلى 9,980 د في سنة 2016. كما لا تتجاوز الميزانيّة المرصودة سنوياً للورشات 3 أ.د وذلك باعتبار المعدّات بقيمة 1 أ.د بكلّ من مركزي الإصلاح بمجاز الباب وسوق الجديد مما نتج عنه نقص في التّجهيزات والموادّ الأوليّة.

وتتطلّب ورشات التّكوين مزيدا من التّحسين على غرار ورشات الحلاقة والميكانيك والجلد بمركز المروج حيث لا تتوفّر بها الشّروط الصحيّة فضلا عن النّقص في التّجهيزات على غرار معدّات ورشتي النّجارة ونجارة الألمنيوم بمركز الإصلاح بمجاز الباب وبورشتي الحلاقة والميكانيك فضلا عن نقص وتقدم بعض تّجهيزات ورشة الجلد بمركز الإصلاح بالمروج.

على صعيد آخر، نصّت النّقطة 81 من القاعدة الخامسة من قواعد الأمم المتّحدة المذكورة على أنّه "ينبغي استخدام موظّفين مؤهلين وأن يكون بينهم عدد كاف من المتخصّصين مثل المرّبين والموجّهين المهنيّين". وخلافا لذلك تبين عدم وجود مكّونين مختصّين ممّا أدّى إلى إغلاق بعض الورشات على غرار ورشتي اللّحام بالقوس بمركز الإصلاح بالمروج والحدادة بمركز الإصلاح بمجاز الباب منذ

سنة 2012 رغم توقّرها على تجهيزات جديدة، كما تمّ إغلاق ورشات الحدادة والبناء وكهرباء البناء بمركز الإصلاح بسيدي الهاني علاوة على عدم انطلاق ورشة نجارة الألومنيوم في العمل بالرغم من توقّر جميع مستلزماتها.

وسجّلت في جانفي 2017 ورشات بمركز إصلاح الأطفال بالمروج اكتظاظا على غرار ورشتي الكهرباء والجلد حيث تجاوزت طاقة استيعابها على التوالي بنسبة 33% و43%.

ويخوّل مبدأ ثنائيّة التّكوين استمرارية تلقّي البرامج المسداة طيلة فترة غياب المكوّن إلّا أنه تبين عدم اعتماده سوى بورشتين بمركز إصلاح الفتيات الجانحات بالمغيرة وبالتالي يتمّ غلق الورشة أو إعادة توزيع الأطفال بين بقيّة الورشات مثلما تمّ الوقوف عليه بمركز الإصلاح بمجاز الباب خلال أفريل 2017 حيث تمّ إغلاق ورشتي النّجارة والحلاقة بسبب خروج المكوّنين في عطلة لمُدّة 15 يوما.

كما تبين عدم تخصّص عدد من المكوّنين على غرار المكوّنين بورشتي الحلاقة والألومنيوم بمركز إصلاح الأطفال بمجاز الباب وعدم انتفاع المشرفين على ورشات الجلد والحلاقة والنّجارة بمركز المروج بأيّ تربّص إلى حدود سنة 2017.

وتوصي دائرة المحاسبات بالعمل على توفير المكوّنين بالعدد الكافي وبالكفاءة المطلوبة وضبط برمجة سنويّة لرسكلتهم وبدعم الميزانيّة المرصودة للتّكوين وإعادة هيكلة فضاءات التّكوين وفقا للمعايير في المجال وتوفير التّجهيزات بما يستجيب لمتطلّبات الشغل.

2- جودة التّكوين

وينقطع الأطفال عن التّكوين لعدّة أسباب من بينها خاصّة الانتقال من ورشة إلى أخرى وتلقّيهم زيارات خلال حصص التّكوين⁽¹⁾ وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 40 من النّظام الدّاخلي لمراكز الإصلاح الذي يحجّر زيارة الأطفال أثناء فترات التّكوين.

وخلافا للفصل 30 من النّظام الدّاخلي المذكور، الذي ينصّ على أنّه "يمنح كلّ حدث مغادر شهادة تكوين مهني في الاختصاص الذي تلقّاه خلال فترة إيداعه بالمركز..." اقتصرت نسبة الأطفال المتحصّلين على شهادات ختم التّكوين سنة 2016 على 18% من جملة الأطفال المغادرين وذلك نتيجة بالأساس إلى قصر المدة المقضّاة بمراكز الإصلاح والتي تحول دون اكتمال التّكوين واجتياز الامتحان

(1) بمركزي المروج ومجاز الباب.

المهني، ويمثّل الأطفال المودعين بكافّة المراكز سنة 2016 والذين قضوا مدّة لا تتجاوز شهرا نسبة 48% من جملة الأطفال المغادرين، وبلغت بمركز الإصلاح بالمروج نسبة الأطفال الذين غادروا قبل قضاء مدّة 3 أشهر ودون اجتياز امتحان مهني 65% من جملة الأطفال المغادرين.

من جهة أخرى، لا يتطابق برنامج التكوين المعتمد لمواصفات التّكوين المهني ولا يتماشى مع متطلّبات سوق الشّغل إضافة لعدم اعتماد الجهات المشغّلة أو المموّلة⁽¹⁾ لشهادات ختم التّكوين المسلّمة للأطفال.

على صعيد آخر، وخلافا للنّقطة 38 من القاعدة الرّابعة من قواعد الأمم المتّحدة بشأن حماية الأحداث المجرّدين من حرّيتهم التي تنصّ على أنّه "لكلّ حدث في سنّ التّعليم الإلزامي الحقّ في تلقّي التّعليم الملائم... خارج المؤسّسة الاحتجّازيّة...كلّما أمكن ذلك" وللنظام الداخلي لا يتمّ اعتماد النظام المفتوح الذي يمكن من مواصلة التّعليم والتّكوين خارج المركز بأيّ من مراكز الإصلاح باستثناء مركز المروج علما بأنّه لم يتمّ العمل به سوى انطلاقا من السداسيّة الثّانية لسنة 2016. واقتصر بتاريخ 26 جانفي 2017 عدد الأطفال الذين يزاولون تعليمهم بالمؤسّسات التّعليميّة خارج مراكز الإصلاح على 4 أطفال وذلك من جملة 289 طفلا مودعا.

وتوصي دائرة المحاسبات بإعادة النّظر في البرامج التكوينيّة قصد ملاءمتها لفترات الإيقاف وتعميمها على كافّة الأطفال المحتجزين بمن فيهم المودعين بالسجون والحرص على إرساء شراكة مع الهياكل المعنية بالتّكوين المهني لمواصلة تكوينهم إثر مغادرة المراكز وبتعميم النظام المفتوح بجميع المراكز.

ب- الإدماج

شهد إدماج الأطفال نقائص تعلّقت أساسا بمقوّماته وبرنامج تأهيل وإدماج الأطفال الجانحين المغادرين لمراكز الإصلاح والإحاطة والتّعهد المنوط بعهدة مراكز الدفاع والإدماج الاجتماعي أثّرت سلبا على البرنامج المذكور.

1- مقوّمات الإدماج

تعلّقت نقائص مقوّمات الإدماج بالتنسيق بين الأطراف المتدخّلة في عملية الإدماج وبتوفير الموارد البشريّة والمادية اللاّزمة.

⁽¹⁾ مراسلة مكتب تنسيق أنشطة الإدارات الجهوية والهياكل الخاضعة لإشراف وزارة التّكوين المهني والتّشغيل بتاريخ 29 أفريل 2016.

1-1- التنسيق بين الأطراف المتدخلة

تتطلب إعادة إدماج الأطفال منظومة متكاملة تركز على إستراتيجية وطنية تضم أهم المتدخلين إلا أنه لم يتم إلى حدود شهر جوان 2016 رسم سياسة مندمجة لحماية الطفولة بهدف مراجعة النصوص القانونية وتحسين النفاذ إلى الخدمات القضائية والتنسيق بين المتدخلين قصد إعادة إدماجهم في المجتمع⁽¹⁾.

ولم يتم خلال الفترة 2012-2016 وضع أدلة إجراءات⁽²⁾ تحدّد مهام ومجال تدخل الهيكل المعنية بالأطفال وطرق التنسيق فيما بينها.

كما لم تنعقد منذ سنة 2011، اللجنة الفنية⁽³⁾ لدى الوزارة المكلفة بالعدل التي عهد لها مهمة متابعة حماية الأطفال الجانحين وإصلاحهم وإعادة إدماجهم. وأفادت الوزارة المكلفة بالعدل في هذا الصدد أنه "سيتم إعادة تفعيل هذه اللجنة".

واقصر التعهد بالأطفال صلب الفضاءات المفتوحة على مراكز الدفاع والإدماج الاجتماعي وذلك بنسبة 22%⁽⁴⁾ من مجموع الأطفال الذين تم الفصل في قضاياهم والبالغ عددهم السنوي 9340 طفلا خلال الفترة من 2012 إلى 2015.

وتبين غياب منظومة معلوماتية مندمجة تمكّن جميع الأطراف من تبادل المعلومات ومتابعة الأطفال منذ إيداعهم إلى حين إدماجهم⁽⁵⁾ بالإضافة إلى عدم تخصيص بمواقع واب الأطراف المتدخلة فضاءات للطفل تعرف بالعقوبات البديلة والإجراءات والهيكل التي يمكن أن تساعد على إعادة الاندماج في المجتمع.

(1) تم في جوان 2016 إعداد سياسة مندمجة لحماية الطفولة لسنوات 2016-2025.

(2) تم خلال سنة 2017 إنجاز مشاريع أدلة إجراءات لأبرز المتدخلين في مجال الطفولة في نزاع مع القانون تتعلق بضبط المهام الموكولة لها في المجال المذكور.

(3) المحدث في 3 جويلية 2002 والتي تضم ممثلين عن كلّ من الوزارات المكلفة بالعدل والداخلية والشباب والطفولة والرياضة والمرأة والأسرة والتربية والشؤون الاجتماعية والتكوين المهني.

(4) في ظل غياب إحصائيات دقيقة تتعلق بمرحلة التحقيق، المعطى الإحصائي المقدم يتعلق بجميع القرارات الصادرة عن مختلف الهيئات القضائية المختصة في شأن الطفولة. وقد تم احتسابه باعتبار الأطفال الذين تم إيداعهم بمراكز الإصلاح ثم تم التعهد بهم من طرف مراكز الدفاع والإدماج الاجتماعي.

(5) تمت برمجة إحداث هذه المنظومة في إطار برنامج دعم تحسين قضاء الأطفال.

وتؤثر هذه الوضعية سلباً على التعريف ببرامج الإدماج وبآليات المتاحة حيث اتصل 26% فقط من الأطفال العائدين بمكاتب التشغيل المهني و16% بمراكز الدفاع والإدماج الاجتماعي. ويجهل 72% من الأطفال العائدين ببرامج الرعاية اللاحقة⁽¹⁾.

من جهة أخرى، وخلافاً للاتفاقية المبرمة بين الوزارتين المكلفتين بالعدل والشؤون الاجتماعية بتاريخ 30 نوفمبر 2010 والتي تهدف خاصة إلى تيسير اندماج الأطفال أسرياً وتربوياً واقتصادياً واجتماعياً إثر مغادرتهم لمراكز الإصلاح⁽²⁾ لم يتم منذ سنة 2010⁽³⁾ إنجاز أي تقييم مشترك للاتفاقية المذكورة من قبل الإدارة العامة للسجون والإصلاح والإدارة العامة للهوض الاجتماعي.

وخلافاً للفقرة 8 من القاعدة الأولى من قواعد الأمم المتحدة التي تنصّ على أنّه على السلطات أن تسعى إلى زيادة وعي الجمهور بأن رعاية الأحداث المحتجزين وتهيئتهم للعودة إلى المجتمع يشكلان خدمة اجتماعية هامة وينبغي اتخاذ خطوات فعالة لإيجاد اتصالات بين الأحداث والمجتمع المحلي، تبين ضعف مساهمة المجتمع المدني في مجال إعادة إدماج الأطفال وغياب الجمعيات المختصة في المجال وتأخير في تقديم الدعم المالي والتقني لمنظمات المجتمع المدني صلب برنامج دعم تحسين قضاء الأطفال تجاوز سنة.

2-1- الموارد البشرية والمادية

اتضح محدودية الموارد البشرية المكلفة بالرعاية اللاحقة والإدماج بمركز المروج حيث اقتصر مكتب التكوين والإدماج على عون وحيد رغم إوائه لأكثر من نصف المودعين وتعدّد مهام هذا المكتب على غرار التنسيق مع مراكز التكوين ومكاتب التشغيل وحضور جلسات التسليم والإعلام الفوري عن المودعين والمغادرين فضلاً عن متابعة المنتفعين.

وتباين مؤشر معدّل عدد الأطفال المتعمّد بهم للعون الواحد بمراكز الدفاع والإدماج الاجتماعي حيث تجاوز 6 أطفال للعون الواحد بأربعة مراكز وناهز 9 بعنوان مركز الفحص في حين لم يتجاوز طفلين بتسعة مراكز.

(1) برنامج دعم تحسين قضاء الأطفال في تونس، جانفي 2013.

(2) والمتعلّقة بالإحاطة بالطّفّل من طرف مراكز الدفاع والإدماج الاجتماعي.

(3) تعمّد مركز الدفاع والإدماج الاجتماعي بالملأسين سنة 2016 بما جملته 166 طفلاً مسرّحين من مراكز الإصلاح انتفع 25% منهم بالإدماج المهني بتوفير

تربص بالقطاع الخاص وذلك في إطار تنفيذ هذه الاتفاقية.

وكان الشأن كذلك بالنسبة إلى مركز الدفاع والإدماج الاجتماعي بالملاسين الذي لم يتمكن من تغطية عدد من معتمديات ولاية تونس الراجعة له بالنظر نتيجة للنقص المسجل في الموارد البشرية ووسائل النقل.

وواجهت مراكز الدفاع بكل من سوسة وسيدي بوزيد وفوشانة خلال سنتي 2015 و2016 إشكاليات في مرحلة التّعهد بعنوان 53 طفلا من جملة 347 أي بنسبة 15% تمثلت خاصة في تعدّد الاتصال بالطفل نتيجة لقلّة الموارد البشرية والمادية.

ولم يتمّ تفعيل مركز قبلي والذي تمّ إصدار أمر إحداثه بتاريخ 22 جويلية 2016، وجاء بإجابة الوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية أنّ ذلك يعود للنقص الحاصل في الموارد البشرية والتقليص من الانتدابات في الوظيفة العمومية.

2 - برنامج تأهيل وإدماج الأطفال الجانحين المغادرين لمراكز الإصلاح

أحدث "برنامج تأهيل وإدماج الأطفال الجانحين المغادرين لمراكز الإصلاح" (فيما يلي البرنامج)⁽¹⁾ سنة 1992 واقتصر الإطار القانوني المنظم لهذا البرنامج على دليل إجراءات، كما تبين غياب اعتمادات موثقة ومبوبة خاصة به وهو ما أدى إلى تمويله عن طريق إعادة تبويب اعتمادات⁽²⁾ حيث تمّ تمويله إلى موفى ديسمبر 2013 عن طريق برنامج تكفل الصندوق الوطني للتشغيل لتكوين الإطارات في مجال التنمية المحلية إثر تحويل 400 أ.د وباستعمال فواضل اعتمادات برنامج التشجيع على العمل إثر تحويل 600 أ.د بتاريخ مارس 2016.

وجاء بإجابة الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل أنه "... في ظلّ غياب صدور أمر خاصّ بالبرنامج ... يقع تواصل تمويله عن طريق تبويب اعتمادات برامج أخرى .. وتمّ إدراج هذا الجانب في مشروع الأمر المتعلق ببرامج التشغيل ... ويتمّ تحويل الاعتمادات لتمويل البرنامج كلّما دعت الضرورة لذلك ...".

وانتفع 51 طفلا من جملة 483 طفلا مغادرين لمركز الإصلاح بالمروج ببرنامج الإدماج بعنوان سنة 2016 أي بنسبة لا تتجاوز 11%⁽³⁾. كما بلغت نسبة العود بمركز الإصلاح المذكور خلال نفس

(1) تمّ تخصيص 200 أ.د لفائدة هذه الفئة سنة 1997 وتراجع هذا المبلغ إلى 100 أ.د وفقا لردّ الوزارة المكلفة بالعدل.

(2) المعطيات المقدمة من طرف الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل.

(3) نتائج الاستبيان.

السنة⁽¹⁾ 27% لم ينتفع 90% منهم ببرنامج الإدماج، وتجدر الإشارة إلى أنّ نسبة الأطفال المنتفعين ببرنامج الإدماج لم تتجاوز بكافّة المراكز 14% بعنوان السّنة ذاتها.

ولم تعقد اللجنة المركزيّة⁽²⁾ جلساتها منذ سنة 2010 بالرّغم من أهمية المهامّ المنوطة بعهدتها والمتمثلة خاصّة في اقتراح التدابير التي من شأنها أن تحسّن سير ومردود البرنامج ومتابعة وتقييم التّدخلات.

أمّا بخصوص اللّجان الجهوية التي تعتبر من أهمّ الأطراف المتدخّلة في تنفيذ البرنامج، فقد اقتصر دورها على اقتراح قرارات التركيبة في حين كان من المفروض أن تتولّى خاصّة مهمة التنسيق والمتابعة والتقييم عملا بدليل الإجراءات المعتمد، ويشمل التّقييم مجالات مواصلة التّعليم أو الالتحاق بالتّكوين أو التّدريب المهني أو بعث مشروع للحساب الخاصّ. وجاء بالإجابة أنه "سيتمّ بالتنسيق مع سلطة الإشراف تفعيل دور هذه اللّجان".

ولم يتمّ تحيين برنامج الإدماج المعتمد منذ انطلاقه الفعلي سنة 1997 مما أسفر عن عدم مراجعة قيمة المنحة القصوى الممكن الانتفاع بها والبالغة 5 أ.د بعنوان بعث مشروع خاصّ سوى في أفريل 2017 حيث تمّ إحداث منحة مرافقة بمبلغ 100 د شهريا لمُدّة سنة. كما لم يتمّ تفعيل اللّجان الفنيّة المعنيّة بمتابعة قرارات التركيبة بالرّغم من إحداثها في مستوى مراكز الإصلاح منذ سنة 2010.

فضلا عن ذلك، تبيّن من خلال الدراسة حول برنامج تأهيل وإدماج الأطفال الجانحين المغادرين لمراكز الإصلاح طول الفترة الزّمنية الفاصلة بين تاريخ اقتراح قرار التركيبة وتاريخ تفعيله⁽³⁾ حيث بلغ معدّل المدّة الفاصلة بين تاريخي انعقاد اللّجان الجهويّة والانتفاع الفعلي بمسلك من مسالك الإدماج بمركز الإصلاح بالمروج 297 يوما⁽⁴⁾. وتتجاوز هذه المدّة في بعض المراكز سنة على غرار مركزي الإصلاح بمجاز الباب وبسوق الجديد.

(1) بلغت نسبة العود العامّة سنة 2016 بمركز الإصلاح بمجاز الباب 31%.

(2) والمتكوّنة خاصة من المدير العام وممثل عن الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل وممثل عن كلّ من وزارة التشغيل والإدماج المهني للشباب والإدارة العامة للسجون والإصلاح وممثلين عن وزارات الشؤون الاجتماعيّة والتضامن والتونسيين بالخارج والتربية والتكوين والفلاحة والموارد المائية والتجارة والصناعات التقليدية وممثل عن كلّ من الصندوق الوطني للتشغيل وعن الديوان الوطني للصناعات التقليدية وعن الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي.

(3) محضر جلسة بتاريخ 08 مارس 2017 بمقرّ الإدارة العامة للمرصد الوطني للتشغيل والمهارات.

(4) تقرير نشاط مكتب الإدماج بالمروج لسنة 2016.

وأتّضح صرف حوالي 1,061 م.د لفائدة المنتفعين بالبرنامج خلال الفترة 2012-2017 من جملة اعتمادات مفتوحة بقيمة 1,246 م.د أي بنسبة 85%⁽¹⁾ وانتفاع 126 طفلا بعنوان نفس الفترة بمنحة أقلّ من 3 أ.د أي ما نسبته 25% من المجموع منهم حوالي 10% تمتّعوا بمنح أقلّ من ألف دينار.

كما تمّ صرف منح لفائدة 65 طفلا على أقساط بلغ بخصوصها معدّل طول الفترة الفاصلة بين صرف القسطين الأوّل والأخير حوالي 517 يوما وتجاوزت هذه الفترة 1000 يوم بالنسبة إلى 7 أطفال. من ذلك، بلغت 1478 يوما لصرف منحة جمالية اقتصرت على 1.255 د و1402 يوما بعنوان منحة جمالية اقتصرت على 2.980 د. ومن شأن هذه الوضعية أن تصرف نظراً لأطفال عن الغاية التي أسندت المنحة لأجلها.

وتوصي دائرة المحاسبات بتفعيل اللجنة الفنية بالوزارة المكلفة بالعدل قصد وضع الخطّة الوطنية لإصلاح وإدماج الأطفال والنظر في البرامج التكوينية والتأهيلية المعتمدة فضلا عن مراجعة الإطار القانوني المنظم للبرنامج المذكور وبالععمل على تقليص آجال المدّة الفاصلة بين صرف مختلف الأقساط قصد الحدّ من إمكانية الارتداد للجنوح والعود.

*

*

*

يتطلّب إصلاح الأطفال تفعيل الآليّات القانونية على غرار التدابير البديلة فضلا عن ضرورة تحيين النصوص مواكبة للاتفاقيات الدولية كتوسيع مجال تطبيق الوساطة عبر إرساء إمكانية رفع هذه الآلية من قبل مندوبي حماية الطفولة تلقائيا والعمل بنظام التحويل خارج المسار القضائي قصد الحدّ قدر الإمكان من العقوبات السالبة للحرية.

ويتعيّن التسريع بالبتّ في القضايا وتكريس مبدأ استثنائية اللجوء إلى الإنابات القضائية قصد الحدّ من فترات الإيقاف وتفادي ظاهرة الاكتظاظ.

كما يستدعي هذا الإصلاح تحسين ظروف الإيواء عبر توفير المقوّمات البشرية والماديّة والرعاية الصحية والنفسية واعتماد النظام التدريجي وفصل المودعين حسب الحالة الجزائية وخطورة التهمة المنسوبة.

(1) حسب المعطيات المقدّمة من طرف الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقلّ.

ومن الضروري إيلاء جانب التكوين والإدماج المزيد من الدعم من حيث توفير الفضاءات والتجهيزات الضرورية والمكوّنين المختصين وإعادة النظر في البرامج التكوينية تماشياً مع متطلبات سوق الشغل.

ويقتضي إصلاح هؤلاء الأطفال إرساء آليات التنسيق بين الأطراف المتدخلة في هذا المجال في إطار سياسة مندمجة لحماية الطفولة وتفادي النقائص المسجلة ببرنامج تأهيل وإدماج الأطفال الجانحين المغادرين لمراكز الإصلاح وخاصة منها ضعف نسبة المنتفعين وطول الأجل الفاصلة بين تاريخي المغادرة وصرف المنحة بعنوان بعث مشروع.

ردّ وزارة الشؤون الاجتماعية

- هياكل التحقيق والمحاكمة

يتم تعيين مستشاري الطفولة بالتنسيق مع الهياكل المعنية حيث تطلب سلطة الإشراف بالنسبة لوزارة الشؤون الاجتماعية بتعيين مكلفين بملف الأطفال في نزاع مع القانون ويشترط في ذلك الرغبة و الخبرة في المجال. وقد تمّ في هذا الصدد تعيين قائمة مستشاري الطفولة بصفتهم مختصين في شؤون الطفولة لعضوية الهيئات القضائية المختصة بالأطفال بمقتضى القرار المشترك بين وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية ووزيرة المرأة والأسرة والطفولة وكبار السنّ المؤرخ في 13 فيفري 2018 تماشيا مع الخارطة القضائية حيث تمّ إحداث محاكم استئنافية جديدة على غرار محكمتي الاستئناف بسيدي بوزيد والقصرين.

تمّ في إطار برنامج التعاون مع منظمة اليونسيف والمتعلّق بدعم تحسين منظومة قضاء الأطفال في نزاع مع القانون، إصدار دليل إجرائي لفائدة مستشاري الطفولة عند تدخلهم في قضايا الأطفال في خلاف مع القانون (ساهم في صياغته عديد المستشارين) ويوفّر هذا الدليل أداة مرجعية تحدّد أداء ومهام مستشاري الطفولة تتعلّق بالإجراءات التي تتلاءم مع المعايير الدولية والتشريع الوطني والممارسات الفضلى بما يوضّح سبل التنسيق وتكامل أدوار المتدخلين مع الأطفال في نزاع مع القانون.

- تفعيل الآليات القانونية في طور المحاكمة

تمّ الشروع في تعيين المجالس الاستشارية لمراكز الدفاع والإدماج الاجتماعي منذ سنة 2012 إلّا أن بعض الوزارات المعنية لم تواف وزارة الشؤون الاجتماعية بالإجابات في الإبان رغم التذاكير العديدة الموجهة في الغرض ذلك أنّه تمّ تجميع المراكز التي لا تنشط مجالسها الاستشارية في مراسلات واحدة ممّا أدّى إلى تعطل إعادة تفعيلها. هذا وتجدر الإشارة إلى أنّه قد تمّ إستيفاء الإجراءات الخاصة بهذه المجالس وهي بصدد إعادة التفعيل.

وفي باب ظروف الإيواء، تجدر الإشارة إلى أنّ صيانة المركز الاجتماعي لملاحظة الأطفال بمنوبة، وصيانة قنوات الصرف الصحيّ وتزويق الجدران وتغيير أبواب غرف وحدة العيش المخصّصة للذكور، قد تمّ التنسيق في شأنها مع المصالح المختصة بالوزارة للتعهد والإنجاز.

بخصوص فرار 9 أطفال سنة 2016 بسبب تعرضهم للعنف، قامت سلطة الإشراف من خلال التفقدية العامة بإجراء تحقيق في الغرض كما تمّ إتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة في شأن كل من ثبت تقصيره في هذا الموضوع.

أمّا الملاحظة حول وجود أقراس مخدّرة داخل المركز، فقد تبين أنّ والدّة أحد الأطفال المقيمين بالمركز آنذاك قامت بتوفيرها لابنها الذي قام بتوزيعها على بعض الأطفال، وتفتّنت إدارة المركز للموضوع حيث تمّ رفع شكاية في الغرض لدى وكيل الجمهورية بمنوبة الذي تعهّد بالشكاية والإحالة إلى الدوائر القضائية.

- الرعاية الصحيّة والنفسية

فيما يتعلّق بعدم إجراء الفحص الحيني للمودعين بالمركز الاجتماعي لملاحظة الأطفال بمنوبة حال الإيداع، فإنّه تجدر الإشارة إلى عدم وجود طبيب قار بالمركز وبما أنّ جلّ عمليات قبول الأطفال عادة ماتكون في منتصف النهار الثاني أو بعد التوقيت الإداري فإنه يتمّ إعلام الطبيب المتعاقد مع المركز لإجراء الفحص في اليوم الموالي.

ردّ وزارة العدل

- الآليات القانونية لحماية الأطفال في نزاع مع القانون

في انتظار تنقيح مجلة حماية الطفولة وتفعيل آلية الوساطة تلقائيا من طرف مندوب حماية الطفولة فان الإدارة العامة للسجون والإصلاح عبر مكاتب العمل الإجتماعي داخل مراكز إصلاح الأطفال الجانحين تقوم بتحسيس عائلات الأطفال المودعين بإمكانية إعتداد الوساطة والإجراءات المتبعة في ذلك وللغرض المذكور تم إصدار أمر إداري عدد 28 بتاريخ 2015/3/11.

- رعاية الأطفال بمراكز الإيداع

- فضاءات التكوين الموجودة بمركز مجاز الباب تتوفر بها التهوية الكافية وملائمة للتكوين كما تم إعادة فتح ورشة الحدادة بعد توفير مكون وتهيئة الفضاء المذكور.
- فضاءات التكوين الموجودة بمركز المروج تطل مباشرة على محطة المترو الخفيف بالشارع الرئيسي ولدواعي أمنية لا يمكن فتح نوافذ بها والعمل جاري علي إيجاد حلول لمزيد تأهيل وتهوية هذه الفضاءات مع تحسيس المشفين بمزيد العناية بجانب النظافة.
- ظاهرة الإكتظاظ بمركز سيدي الهنتي تعود إلى كون المركز المذكور هو المرجع الترابي الوحيد لمحاكم ولايات سوسة ، المنستير ، القيروان ، والمهدية .
- أما بالنسبة لمركز المروج فتعود ظاهرة الإكتظاظ إلى كون هذا الأخير وبعد قرار غلق مركز قمرت في ديسمبر 2014 أصبح الفضاء الوحيد الذي يأوي الأطفال الذكور في خلاف مع القانون والتابعين جغرافيا لمحاكم ولايات تونس الكبرى إضافة إلى ولايتي نابل وزغوان .
- إن التوزيع البيداغوجي للأطفال يعتمد على عدم الفصل بين الأطفال الموقوفين والمحكومين إلا أنه يتم مراعاة السن ودرجة خطورة الفعل المرتكب.
- مراكز إصلاح الأطفال الجانحين لم تكن معدة في الأصل لاستيعاب هذه الفئة من الأطفال بل هي بناءات قديمة متوفرة تمت تهيئتها مع سعي الإدارة العامة للسجون

والإصلاح بصفة دائمة إلى تحديث تلك الفضاءات وجعلها أكثر وظيفية ونظرا لإنعدام فضاءات خاصة فإنه يصعب تفعيل الأنظمة المنصوص عليها بالنظام الداخلي للمركز (نظام الرعاية المركزة ، النظام شبه المفتوح والنظام المفتوح) .

• يعد مركز المروج الوحيد من بين مراكز إصلاح الأطفال الجانحين الذي يعتمد على نظامين اثنين من بين الأنظمة المنصوص عليها (النظام المفتوح والشبه مفتوح) خاصة بعد فتح وحدة النظام المفتوح بتمويل من الصليب الأحمر سنة 2016 وتسعى الإدارة العامة للسجون والإصلاح إلى تعميم هذه التجربة على مختلف المراكز حتى يمكن الإضطلاع بالعلاج والإصلاح وفقا لمبدأ تفريد المعاملة.

• أما عن العدد القليل من الأطفال الجانحين الذين يزاولون تعليمهم بالمؤسسات التعليمية والمدرجين بالنظام المفتوح والذين كان عددهم في موفى شهر جانفي 2017 عدد 4 فقط يعود إلى كون التوجيه لمواصلة التعليم يعتمد بالأساس على رغبة الطفل المعني في مواصلة دراسته من عدمها علاوة على سنوات الإنقطاع ومستواه التعليمي وبالتالي فإن العدد يختلف من فترة لأخرى .

• ما عدا مركز المروج الذي يتواجد به طبيب يعمل بصفة قارة فإن بقية المراكز لديهم أطباء متعاقدين يعملون بنظام 3 أيام في الأسبوع وبالتالي يتم عرض الأطفال على الفحص الطبي أيام تواجد الأطباء على أن يقوم الممرضين القارين في الحالات المشتبه بها بنقل الطفل إلى المستشفيات الخارجية أو يتم إستدعاء الطبيب المتعاقد.

• ولمزيد تحسين الخدمات الصحية قامت الإدارة العامة للسجون والإصلاح وبالتعاون مع وزارة الدفاع الوطني بدورات تكوينية لفائدة الأعوان المكلفين بالتمريض بالمصحات التابعة للوحدات السجنية والإصلاحية بالمستشفى العسكري ولمدة 03 أشهر تشفع بالحصول على شهادة في التمريض.

- وفي إطار توفير الفضاءات الصحية الملائمة تم الإنتهاء من إعادة تهيئة مصحة مركز المروج مع السعي المتواصل إلى تحسين جودة الخدمات الصحية والنفسية المقدمة للأطفال الجانحين.

- يرجع عدم إخضاع الأطفال مستهلكي المخدرات للعلاج بالرغم من ارتفاع عددهم إلى غياب هياكل طبية ومراكز عمومية تعني بهذه الفئة.

- التكوين والعلاج

- نظرا لعدم كفاية الموارد المالية المخصصة للتكوين تم خلال سنة 2018 الترفيع في الميزانية المخصصة للورشات إلى 9 آلاف دينار بمركزي المروج والمغيرة وإلى 6 آلاف دينار بمركزي مجاز الباب وسوق الجديد وإلى 8 آلاف دينار بمركزي سيدي الهاني.
- كما تم خلال سنة 2018 تدعيم تجهيزات بعض الورشات بإعتمادات إضافية.
- تعود النسبة الضعيفة للمتحصّلين على شهادت ختم التكوين لسنة 2016 من بين المفرج عنهم لقصر المدة المقضاة بالمراكز حيث أن الأطفال المفرج عنهم والذين قضوا فترة إيقاف أقل من شهر أو من شهر إلى ثلاثة أشهر يمثلون أعلى نسبة وهو ما يعيق العمل الإصلاحي.

- الآليات القانونية لحماية الأطفال في نزاع مع القانون

أ - استجابة النصوص القانونية لمصلحة الطفل الفضلي

1- مواكبة النصوص المعتمدة لتطور منظومة حماية الطفل

- يجب أن تشمل مشاريع التنقيحات التي أتيتم على ذكرها أيضا الأمر عدد 2423 المؤرخ في 11/ 12 /1995 المتعلق بالنظام الداخلي الخاص بمراكز إصلاح الأحداث للمنحرفين بما يتلائم مع المعايير الدولية ومجلة حماية الطفل.

2- إجراءات التقاضي

- لئن شهدت مجلة الإجراءات الجزائية العديد من التنقيحات والمراجعات التي تمنح ضمانات للتهم خلال كامل مراحل إجراءات التقاضي واعتبارا لمصلحة الطفل الفضلي من المقترح أن تكون إجراءات تقاضي الطفل الجانح ذات طابع استثنائي بهدف التقليل من طول التقاضي ولتحقيق معادلة بين عدد الموقوفين والمحكومين داخل مراكز الإصلاح.

- إمكانية تبسيط آلية " الوساطة " وسحب إجراء رفع المطلب من أمام مندوب حماية الطفولة حيث عمليا العديد من العائلات لا تدرك هذا الإجراء وجعله شانا قضائيا صرفا يتعهد به قاضي الأطفال في جميع مراحل التقاضي بمجرد اتصاله " بكتب صلح" معرف بإمضاء الأطراف المعنية.

3- الهياكل المكلفة بالتحقيق والمحاكمة

لتحقيق السرعة المطلوبة وتجنب التأخير في البت في القضايا من المقترح أن تكون محاكم الأطفال ذات طابع استثنائي بكل المقاييس في ككامل مراحل التقاضي من طور التحقيق إلى طور المحاكمة وأن يكون السادة القضاة متفرغين ومتكويين في مجال قضاء الأطفال.

ب. تفعيل المخططات الإستراتيجية والآليات القانونية

♦ تنفيذ المخططات الإستراتيجية

فيما يخص عدم وجود نظام معلوماتي مندمج يسمح باستخراج المعطيات الاحصائية بصفة حينية نعلم الجواب أنه في اطار مشروع دعم تحسين قضاء الأطفال بتونس تم إعداد مشروع لهندسة نظام معلوماتي مندمج خاص بالطفولة تتداخل فيه جميع الوزارات التي لها علاقة بالمجال .

♦ التدابير البديلة

- إن التدابير البديلة للاحتجاز لا تطبق تطبيقا كافيا في الممارسة العملية وهي جزء من حل لمشكلة الاكتظاظ وحتى يكون الايداع بمراكز الإصلاح هو الإستثناء والتدابير البديلة هي الأصل.

- رعاية الأطفال بمراكز الإيداع

تم التطرق إلى تعرض 14 طفلا للعنف في الفترة من 2013 إلى 2016 بمراكز الإصلاح من قبل أعوان وأطفال المودعين وهي حالات نادرة وتبقي تصرفات فردية وتتولى الإدارة العامة للسجون والإصلاح معالجتها باتخاذ الإجراءات التأديبية الصارمة وإحالة المخالفين على القضاء.

- الرعاية الصحية والفسية

- ◆ تم تلافي الشغور الحاصل في خطة رئيس مصلحة بمركز المروج بتعيين إطار متحصل على شهادة في التمريض.
- ◆ باشر رئيس مصلحة مركز مجاز الباب لعمله بعد إجراءه تربصا تكوينيا في مجال التمريض.
- ◆ تم تمكين عون ثالث من تربص تكويني في مجال التمريض يدوم 03 أشهر.
- ◆ في ظل وجود عونين فقط في مجال التمريض يعملان بالمصلحة وفي انتظار عودة العون الثالث من التربص ومع عدم توفر ممرضين مختصين يتولى تغطية العمل الليلي إلى حين اكتمال المجموعة.
- ◆ لا يمكن تلافي هذه الحالة بتكليف أعوان غير مختصين في مجال التمريض لأن العمل جاري الآن على تكوين العاملين حاليا بكافة مصحات الوحدات السجنية والإصلاحية بغاية حصولهم على شهادت في التمريض من المستشفى العسكري.

- التكوين والإدماج

التكوين

- نظرا لعدم كفاية الموارد المخصصة للتكوين تم خلال سنة 2018 الترفيع في الميزانية المخصصة للورشات إلى 9 آلاف دينار بمركز ي المروج والمغيرة وإلى 6 آلاف دينار بمركزي مجاز الباب وسوق الجديد وإلى 8 آلاف دينار بمركز سيدي الهاني.
- كما تم خلال سنة 2018 برمجة رصد اعتمادات إضافية لتدعيم تجهيزات بعض الورشات على النحو الآتي :

المركز	الورشات	قيمة الاعتماد (د)
المغيرة	المرطبات	5000000
المروج	النجارة + الحلاقة	3920000 + 3200000
مجاز الباب	الحلاقة + الكهرباء	3920000 + 5142000
سيدي الهاني	الحلاقة	3920000
سوق الجديد	الحلاقة + الكهرباء	3920000 + 5142000

- في إطار تفعيل اتفاقية التعاون والشراكة بين وزارة العدل ووزارة المرأة والأسرة والطفولة في مجال تأهيل وإدماج المرأة السجينة تم معاينة وتشخيص حاجيات جميع الورشات الموجودة بمركز المغيرة لتطويرها والتنسيق جاري حاليا مع المندوبية الجهوية للمرأة والأسرة بين عروس لاستلام التجهيزات المتفق عليها.

- العمل جاري حاليا على مزيد إيلاء الورشات العناية اللازمة حيث تم خلال الثلاثية الأولى لسنة 2018 تمكين عدد 14 مكون من إجراء تربية ميدانية إضافة إلى كون الإنتدابات أصبحت موجهة ولتلافي النقص في المكونين ولتحقيق مبدأ ثنائية المكون تم تعزيز ورشات التكوين خلال السنة الحالية بعدد 07 أعوان لضمان استمرارية تلقي البرامج المسداة.

- إن وحدة النظام المفتوح الموجودة بمركز المروج تم إحداثها بدعم من الصليب الأحمر وفق معايير دولية والإدارة العامة حريصة على تعميم تجربة "النظام المفتوح" بجميع المراكز حسب الإمكانيات المتاحة.

الإدماج

فيما يتعلق بالنقص في الموارد البشرية المكلفة بالرعاية اللاحقة والإدماج بمركز المروج تم تعزيز المكتب باطار ثاني وتعمل الادارة العامة للسجون والاصلاح على تلافي النقص الحاصل تدريجيا من خلال الانتدابات.

لا يقتصر دور اللجنة الجهوية على اقتراح قرارات التزكية وإنما تقوم بمهمة التنسيق والمتابعة من خلال تنظيم جلسات دورية يتم خلالها متابعة وضعيات الأطفال المغادرين والمدرجين ضمن برنامج الإدماج.

لا تقتصر الرعاية اللاحقة والمتابعة على الأطفال المدرجين ضمن برنامج الإدماج وإنما تهتم كذلك نسبة من الأطفال المغادرين وغير المدرجين ضمن البرنامج المذكور وذلك بالتنسيق مع مراكز الدفاع والإدماج الاجتماعي ومندوب حماية الطفولة ومراكز التكوين والتدريب المهني وبما أن البرنامج هو إدماج مهني واقتصادي بالأساس فإن الأطراف المذكورة تتكفل بمجالات إدماج مختلفة لا تقل أهمية كالإدماج الاجتماعي والأسري أو المدرسي والتشغيل.

ردّ وزارة المرأة والأسرة والطفولة وكبار السن

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

ردّ الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل والمستقل

امتياز "منحة المرافقة" المسند للأطفال باعثي المشاريع المغادرين
لمراكز الإصلاح

يعود تاريخ تمتيع الأطفال المعنيين بهذه المنحة إلى 31 جانفي 2007 وهو تاريخ
مراجعة دليل إجراءات التصرف في الاعتماد المخصّص لتمويل برنامج إدماج الأطفال
المغادرين لمراكز الإصلاح، وتبلغ قيمتها الشهرية حسب هذا الدليل 80 د لمدة سنة. وقد تمّ
الترفيغ في هذه المنحة إلى 100 د شهريا ولمدة سنة وذلك منذ 7 أفريل 2015
تاريخ صدور "دليل الإجراءات الخاص ببرنامج مرافقة باعثي المؤسسات الصغرى".

الباب الثاني :

مصالح الدّولة والمؤسّسات والمنشآت
العمومية والجمعيات

إشراف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على المؤسسات الخاصة للتعليم العالي

يهدف التعليم العالي خاصة إلى إسداء التكوين الجامعي وصقل المهارات والإسهام في إرساء مجتمع المعرفة وإثراء العلوم والمعارف وتطوير التكنولوجيا وتوظيفها لفائدة المجموعة الوطنية. وهو يشتمل على مجموعة مسالك التكوين التي تلي مرحلة التعليم الثانوي وذلك في إطار جامعات متعدّدة الاختصاصات وشبكة المعاهد العليا للاختصاصات التكنولوجية. ويُنظّم التعليم العالي بمقتضى القانون عدد 19 لسنة 2008 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والمتعلق بالتعليم العالي كما تمّ تنقيحه بالمرسوم عدد 31 لسنة 2011 المؤرخ في 26 أفريل 2011.

ويتكوّن التعليم العالي من ثلاث مراحل تفضي كلّ منها إلى شهادة جامعية وذلك حسب نظام "إمد"، وهي تتمثل في الإجازة والماجستير والدكتوراه، علما بأنّه تمّ استثناء دراسات الهندسة والهندسة المعمارية والطب والصيدلة وطب الأسنان والطب البيطري من نظام "إمد" باعتبار خصوصيات هذا التكوين.

وتمّ تنظيم التعليم العالي الخاص بمقتضى القانون عدد 73 لسنة 2000 المؤرخ في 25 جويلية 2000 والمتعلق بالتعليم العالي الخاص كما تمّ تنقيحه وإتمامه لاحقا⁽¹⁾. وتُعتبر مؤسسات خاصة للتعليم العالي المؤسسات الخاصة التي تؤمّن تكوينا معرفيا يلي التعليم الثانوي وتحدث في شكل كليات أو معاهد عليا أو مدارس عليا في إطار مهام التعليم العالي المحددة بالفصل الأول من القانون عدد 19 لسنة 2008 سالف الذكر.

وتطور عدد المؤسسات الخاصة للتعليم العالي من 45 خلال السنة الجامعية 2011-2012 إلى 72 خلال السنة الجامعية 2016-2017. وارتفع عدد الطلبة المسجلين بهذه المؤسسات خلال نفس الفترة من 17.773 طالبا إلى 31.823 طالبا أي بنسبة تطوّر سنوية في حدود 16%. وهم يمثلون ما جملته 12,7% من مجموع الطلبة⁽²⁾ خلال السنة الجامعية 2016-2017.

وتخضع المؤسسات الخاصة للتعليم العالي (في ما يلي المؤسسات الخاصة) لإشراف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي (في ما يلي الوزارة) من حيث الترخيص لإحداثها وتأهيل الشهادات المزمع تكوين الطلبة في إطارها ومتابعة سير عملها والنظر في مطالب معادلة الشهادات التي يتحصّل عليها خريجوها.

(1) بمقتضى القانون عدد 50 لسنة 2006 المؤرخ في 24 جويلية 2006 والقانون عدد 59 لسنة 2008 المؤرخ في 4 أوت 2008.

(2) يبلغ مجموع الطلبة ما جملته 250.900 طبقا للإحصائيات الصادرة عن وزارة التعليم العالي.

وقد أتاحت مجلة تشجيع الاستثمارات⁽¹⁾ إمكانية انتفاع المؤسسات الخاصة للتعليم العالي بامتيازات وحوافز جبائية بعنوان تشجيع الاستثمارات، وفي هذا الإطار تبين من خلال المعطيات المتحصل عليها من الإدارة العامة للأداءات بوزارة المالية انتفاع 9 مؤسسات منها خلال الفترة الممتدة من سنة 2011 إلى غاية شهر مارس 2017 بامتيازات جبائية قدرت بحوالي 25,681 م.د.

وتهدف المهمة الرقابية إلى التثبّت من مدى تأمين الوزارة لمهمة الإشراف على المؤسسات الخاصة للتعليم العالي طبقا لما يقتضيه الإطار القانوني ذو العلاقة من حيث إسناد التراخيص لإحداث هذه المؤسسات ومتابعة سير عملها وتأهيل الشهادات التي تتولى المؤسسات المعنية تأمين التكوين في إطارها ومعادلة الشهادات المسلمة من قبلها ، بما يضمن تكويننا جامعيا ذي جودة يساهم في دعم تشغيلية خريجي المؤسسات الخاصة .

وقد غطّت المهمة الرقابية أساسا الفترة 2011-2016، وشملت أعمال الرقابة بالإضافة إلى المصالح المركزية بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، فحص قرارات إحداث جميع المؤسسات الخاصة للتعليم العالي المحدثّة خلال الفترة الرقابية وعددها 29 مؤسسة وكذلك مراقبة عمل عينة تكوّنت من 30 مؤسسة خاصة، وتمّ تحديد عيّنة تخصّ ملفات تأهيل الشهادات شملت ما جملته 292 شهادة (من جملة 698 شهادة)، لم توفر الوزارة سوى 103 منها أي ما يقارب 35,2 % من العيّنة المطلوبة⁽²⁾. وبخصوص مطالب معادلة الشهادات، تمّ تحديد عينة شملت 485 ملفا من جملة 21.633 ملفا. غير أنّ الوزارة لم توفّر 164 ملفا، يهّم 54 % منها سنة 2016. ويعدّ ذلك مخالفا لأحكام القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 والمتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات والقانون عدد 95 لسنة 1988 المؤرخ في 2 أوت 1988 والمتعلق بالأرشفة والقانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016 والمتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة.

وخلصت أعمال الرقابة إلى عدم كفاية الإشراف الذي تؤمنه الوزارة على المؤسسات الخاصة من مرحلة الإحداث إلى مرحلة معادلة الشهادات المتحصل عليها، مروراً بمتابعة سير أعمالها على المستويين الإداري والبيداغوجي وتأهيل الشهادات، وهو ما من شأنه أن ينعكس سلبا على جودة التكوين الذي تؤمنه هذه المؤسسات وعلى فرص تشغيلية خريجها.

(1) الصادرة بمقتضى القانون عدد 120 لسنة 1993 المؤرخ في 27 ديسمبر 1993 كما تمّ تنقيحه وإتمامه لاحقا.

(2) وذلك بالرغم من طلب هذه الملفات من الإدارة العامة للتجديد الجامعي بتاريخ 28 فيفري 2017 والتذكير بذلك بتاريخ 6 جوان 2017 وقد تمّ تحرير محضر بخصوص الملفات المنقوصة (189 ملفا) بتاريخ 15 جوان 2017.

أبرز الملاحظات

- إحداث المؤسسات الخاصة للتعليم العالي

لم يتم وضع إستراتيجية وطنية وأهداف تنموية ومؤشرات تغطي مجال التعليم العالي الخاص وذلك بالاعتماد على تشخيص مسبق للوضع قصد الوقوف على مدى معاضدة القطاع الخاص لمجهودات الدولة في مجال التكوين الجامعي.

كما تمّ إسناد تراخيص لإحداث مؤسسات خاصّة لم تقدّم ما يفيد توفير الشروط اللازمة لإحداثها. كما لم تعمل الوزارة على اتخاذ الإجراءات اللازمة ضدّ المؤسسات التي لم تتولّ تسوية وضعيتها القانونية في الآجال المستوجبة.

ويتعين إيلاء مجال التكوين الجامعي بالمؤسسات الخاصة الاهتمام اللازم من حيث إحداثها في إطار أهداف تنموية واضحة وإستراتيجية متكاملة. كما يتعيّن على الوزارة التأكّد من احترام هذه المؤسسات للشروط المستوجبة عند إحداثها لضمان مبدأ المساواة والشفافية والتأكد من توفّر كلّ مقومات تكوين يستجيب لتطلعات الخريجين في التشغيل.

- متابعة سير عمل المؤسسات الخاصة للتعليم العالي

لم تتولّ بعض المؤسسات الخاصة توفير الضمان البنكي المطلوب (9 مؤسسات) ووفّره البعض الآخر بقيمة تقلّ عن القيمة المستوجبة بما جملته 450,625 أ.د (9 مؤسسات) وذلك بالنسبة إلى سنة جامعية أو أكثر. كما رُقعت 15 مؤسسة خاصّة في معاليم التسجيل والدراسة بنسب تجاوزت 65% خلال الفترة الرقابية في حين ضُبط الترفيع المسموح به بنسبة لا تفوق 5% .

لم تتولّ المؤسسات الخاصة دفع المساهمات الاجتماعية بعنوان التغطية الاجتماعية المستوجبة لما جملته 57% من مجموع الأساتذة القارين بها. ولم تتثبت الوزارة من مدى توفير إطار التدريس القارّ ونسب التأطير القانونية من قبل هذه المؤسسات. وبالنسبة إلى إطار التدريس العرضي، لم تواف المؤسسات الخاصة الوزارة بما جملته 2.982 ترخيصا من جملة 4.059 وجب توفيره من قبلها.

كما لم تحرص مصالح الوزارة والجامعات العمومية على مراقبة سير الامتحانات لما جملته 12 مؤسسة خاصة طيلة الفترة الرقابية، وبالنسبة إلى المؤسسات التي تمت مراقبتها لم تتخذ الوزارة الإجراءات الضرورية تجاه المؤسسات المخالفة منها.

ويتعين إحكام المتابعة والرقابة على المؤسسات الخاصة بهدف ضمان حسن سيرها وتلافي ما تم الوقوف عليه من إخلالات التي يتم في الإبان ضمانا لمصالح الطلبة بها من حيث تقديم الضمان البنكي تحسبا لكل طارئ يعطل مواصلة الدراسة وتوفير إطار التدريس المطلوب لتأمين التكوين وميادين التربصات اللازمة وعدم الترفيع في معاليم التسجيل بنسب غير قانونية .

- تأهيل الشهادات العلمية

تمّ منح تأهيل استثنائي لفائدة 7 مؤسسات خاصة وذلك بالرغم من رفض اللجان الوطنية القطاعية لمطالب التأهيل المعنية ولفائدة 5 مؤسسات أخرى رغم عدم صدور التقييم النهائي لهذه اللجان في خصوص هذه المطالب.

وتجاوزت 9 مؤسسات خاصة طاقة الاستيعاب عند تسجيل الطلبة وبلغ هذا التجاوز في بعض الحالات 4 أضعاف، ولم تنتهج الوزارة الصرامة اللازمة في التعامل مع المؤسسات المخلة، كما تمّ الوقوف على 7 مؤسسات خاصة للتعليم العالي تولّت تسجيل 400 طالب في شهادات لم تحظ بإعادة التأهيل أو غير مرخص فيها وهو ما ينعكس على معادلتها لاحقا.

والوزارة مدعوة إلى احترام الإطار القانوني المتعلق بتأهيل الشهادات ووضع الإجراءات اللازمة لتعزيز دورها في الرقابة البيداغوجية على المؤسسات الخاصة لضمان حقوق الطلبة في الحصول على تكوين ذي جودة.

- معادلة الشهادات العلمية المسلمة من المؤسسات الخاصة

تمّ عقد اللجان القطاعية المكلفة بالنظر في معادلة الشهادات رغم عدم توفر النصاب القانوني في 96% منها، وذلك دون أن يتم إثبات أنه تمت دعوة جميع الأعضاء في مرحلة سابقة وأنه تمّ تأجيل الاجتماع وعقده بمن توفر من الأعضاء، كما تمّ إسناد المعادلة من قبل اللجان القطاعية لما جملته 171 شهادة من الشهادات في غياب بعض الوثائق المستوجبة.

ولم تحظ بعض الشهادات المسندة من قبل المؤسسات الخاصة بالمعادلة نتيجة عدم تقييدها بالنصوص القانونية المنظمة لنظام الدراسات وشروط التحصيل على الشهادات وتأمينها للتكوين في شهادات غير مؤهلة، ولم تتخذ الوزارة إجراءات ردعية تجاه المؤسسات المخالفة ولم تتوجه ببلاغات للفت نظر العموم وإعلامهم بهذه الوضعيات.

وعلى الوزارة مزيد الحرص على التقيد بالإجراءات القانونية المتعلقة بمعادلة الشهادات خاصة منها سير أعمال اللجان القطاعية ذات الصلة وحمل المؤسسات الخاصة على توفير الضمانات الكافية لحفظ حقوق طلبتها في تحصيل شهادات معترف بها على المستوى الوطني تدعم فرصهم في التشغيل.

I- إحداث المؤسسات الخاصة للتعليم العالي

يخضع كل إحداث لمؤسسة خاصة إلى ترخيص من وزير التعليم العالي والبحث العلمي أو إلى ترخيص مشترك من وزير التعليم العالي والبحث العلمي والوزير المعني بالأمر بعد أخذ رأي اللجنة الاستشارية لمنح الترخيص لإحداث المؤسسات الخاصة للتعليم العالي أو سحبه⁽¹⁾ طبقاً لأحكام القانون عدد 73 لسنة 2000 سالف الذكر. وبينت أعمال الرقابة نقائص على مستوى منح التراخيص للمؤسسات الخاصة بالإضافة إلى تسوية الوضعية القانونية لهذه المؤسسات.

أ- منح التراخيص لإحداث المؤسسات الخاصة للتعليم العالي

تمنح التراخيص لإحداث المؤسسات الخاصة للتعليم العالي وفق الأهداف التي رسمتها الدولة في مجال التعليم العالي ومخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽²⁾. إلا أنه لم يتم إنجاز دراسات مسبقة للحاجيات الفعلية من المؤسسات الخاصة. ولا يتم توفير معطيات حول الإمكانيات التشغيلية للمتخرجين من هذه المؤسسات مثلما هو الحال بالنسبة إلى خريجي التعليم العالي العمومي الذين تتم متابعة انخراطهم في الحياة المهنية من خلال المراكز الجامعية المحدثه صلب كل جامعة⁽³⁾ إذ لا تتوفر مثل هذه الهياكل صلب المؤسسات الخاصة للتعليم العالي.

ومنذ صدور الإطار القانوني المنظم للقطاع خلال سنة 2000 وإلى غاية سنة 2015 تاريخ إعداد مشروع إصلاح منظومة التعليم العالي بالنسبة لل عشرية 2015-2025 لم يتم تشخيص وضعية التعليم العالي الخاص من حيث تأمينه لتكوين لا يقلّ مستواه عن التعليم العالي العمومي مثلما نصّ على ذلك القانون عدد 73 لسنة 2000 المذكور أعلاه وتوفيره لمواطن الشغل للخريجين. واقتصر هذا المشروع في مبحثه المتعلق بالتعليم العالي الخاص على ضرورة مراجعة الإطار القانوني المنظم لهذا المجال وتطوير إطار تدريس خاص بالمؤسسات الخاصة للتعليم العالي وإخضاع عملية انتدابهم وارتقاءهم في الخطط الوظيفية إلى اللجان الوطنية للانتداب والارتقاء.

ورغم إقرار المجالس الوزارية المنعقدة بتاريخ 7 جوان 2012 وبتاريخ 12 و18 أوت 2015 ضرورة التسريع في مراجعة كراس الشروط فإنه وإلى حدود موفى شهر جوان 2017 لم يتم تنقيح النصوص الترتيبية بهذا الخصوص التي تعود إلى سنة 2000 علماً بأنه تم إعداد مشروع لتنقيح وإتمام

(1) الأمر عدد 2126 لسنة 2000 المؤرخ في 25 سبتمبر 2000 الذي ضبط تركيبها وسير عملها.

(2) الفصل الرابع من القانون عدد 73 لسنة 2000 سالف الذكر.

(3) إحداث المراكز وفقاً للأمر عدد 2716 لسنة 2008 المؤرخ في 4 أوت 2008 والمتعلق بتنظيم الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث وطرق سيرها وضبط مشمولات هذه المراكز بمقتضى قرار وزير التعليم العالي المؤرخ في 3 أبريل 2008.

كراس الشروط المتعلق بتنظيم المؤسسات الخاصة من قبل المصالح الوزارية وإحالاته إلى مصالح رئاسة الحكومة منذ 23 ديسمبر 2015.

ومن ناحية أخرى، يتعين أن يتضمن مطلب الترخيص في فتح مؤسسة خاصة للتعليم العالي ملفا خاصا بالباعث وآخر خاصا بالمدير وآخر فنيا وماليا وملفا بيداغوجيا يتعلق بالتكوين المزمع القيام به ونسخة ممضاة من كراس الشروط⁽¹⁾. غير أن ملفات تهم 8 مؤسسات من جملة 29 لم تتضمن بعض الوثائق المستوجبة لقبول هذه المطالب على غرار قرار المعادلة للشهادات المتعلقة بالمدير (4 حالات) والالتزام بالتفرغ (حالتان) وغياب التصريح بالاككتاب في رأس المال مؤشرا عليه من قبل وزارة المالية (حالة واحدة) وغياب مضمون من سجل السوابق العدلية لمدير المؤسسة (3 حالات).

وبالنسبة إلى الفضاءات التي توفرها المؤسسات الخاصة فيجب أن تتوفر بها المرافق الضرورية لتكون ملائمة لمهامها التربوية والبيداغوجية، على غرار عدد كاف من قاعات التدريس وقاعات مخصصة ومجهزة حسب الحاجيات البيداغوجية كالمخابر وقاعات الإعلامية وغيرها وذلك طبقا للمواصفات المعتمدة للغرض ومكاتب إدارية وقاعة للمدرسين ومكتبة تحتوي على المؤلفات والمجلات والوسائل البيداغوجية بعدد كاف بالإضافة إلى قاعة تمرّض⁽²⁾.

إلا أنه ورغم وجود نقائص تتعلق بعشر مؤسسات تهم أساسا عدم تجهيز المخابر بالوسائل اللازمة لاستكمال التكوين وغياب محلّ للتمرّض وقاعة للأساتذة وفضاء للمكتبة⁽³⁾، تمّ إسناد التراخيص إلى هذه المؤسسات دون أن يتوقّر بالوزارة ما يفيد تدارك هذه النقائص. وتعهّدت 3 مؤسسات منها بتلافي النقائص المذكورة غير أن الوزارة لم تتابع هذه التعهدات وأسندت لها تراخيص للإحداث. فضلا عن خرقه للنصوص المنظمة لهذا المجال فإنّ إسناد الترخيص على هذا النحو لمؤسسات خاصة ينعكس سلبا على حسن سير التكوين لعدم توقّر الظروف المطلوبة لذلك.

ولئن أفادت الوزارة بأنّ معاينة مدى توقّر التجهيزات تتمّ بمناسبة زيارات التفقّد التي تجريها التفقدية العامة بالوزارة أو مصالح إدارة التعليم العالي الخاص والمعادلات ويحرّر تقرير سلمي في الغرض فإن هذه الزيارات لم تشمل المؤسسات الخاصة المعنية بهذه الإخلالات.

(1) الفصل 11 من الأمر عدد 2125 لسنة 2000 المؤرخ في 25 سبتمبر 2000 المتعلق بتحديد شروط وتراتبية منح رخصة لإحداث مؤسسة خاصة للتعليم

العالي.

(2) الفصل 3 من الأمر عدد 2125 سالف الذكر.

(3) محاضر المعاينة التي قامت بها الوزارة عند دراسة مطالب الترخيص خلال الفترة 2011-2016.

ويتعيّن وفقا للقانون عدد 73 لسنة 2000 سالف الذكر أن يكون لكل مؤسسة خاصة نظام داخلي مصادق عليه من قبل الوزير المكلف بالتعليم العالي، غير أنّ الوزارة لم تتولّى إلى غاية موفّى شهر جوان 2017 المصادقة على أي مشروع من مشاريع الأنظمة الداخلية المقدّمة من المؤسسات المحدثّة خلال الفترة 2011-2016.

ب - تسوية الوضعية القانونية للمؤسسات الخاصة للتعليم العالي

ضبط القانون عدد 59 لسنة 2008 المنقّح والمتّم للقانون عدد 73 لسنة 2000 إجراءات وشروطا لتسوية الوضعية القانونية للمؤسسات الخاصة المحدثّة قبل صدوره، من ذلك عدم إمكانية الشركة الباعثة الحصول على أكثر من ترخيص واحد لإحداث مؤسسة خاصة وعدم إحداث فروع للمؤسسة المرخص لها وحدّد أجل تسوية الوضعيات القانونية بسنتين على ألا يتجاوز ذلك تاريخ 8 أوت 2010.

ولئن تمّت تسوية الوضعية القانونية لـ 3 مؤسسات إلا أنّه وإلى غاية موفّى شهر جوان 2017 لم تتمّ تسوية الوضعية القانونية للفروع المحدثّة لكل من الجامعة الخاصة بتونس⁽¹⁾ وجامعة تونس قرطاج الخاصة⁽²⁾ رغم الاتفاق المبرم بين الوزارة والمؤسّستين المذكورتين على التوالي بتاريخ 10 جوان 2011 و 16 جوان 2011 على فصل الاختصاصات غير المتجانسة في إطار إحداث مؤسّستين خاصتين لكل منهما⁽³⁾ وذلك في أجل لا يتجاوز تباعا موفّى شهر مارس من سنة 2012 وموفّى شهر سبتمبر من سنة 2011.

وفي غياب هذه التسوية في الأجل المذكور لا يمكن للمؤسسات المذكورة القيام بتسجيل طلبية جدد، ويعتبر القيام بذلك بمثابة إحداث مؤسسة خاصة بدون ترخيص ممّا يعرّض المخالف إلى العقوبات المنصوص عليها بالقانون عدد 73 لسنة 2000 المذكور آنفا والمتمثلة في غلق المؤسسة وجبر الضرر الحاصل للمتضررين والسجن مدة 6 أشهر وخطية تتراوح بين ألف وعشرة آلاف دينار.

غير أنّ الوزارة لم تتخذ أي إجراء ردي تجاه المؤسّستين المخالفتين، وواصلت الاعتراف بكلّ من الكلية الخاصة للقانون والاقتصاد والتصرف والمعهد العالي الخاص للتقنيات المتعددة ومدرسة قرطاج العليا الخاصة للعلوم والهندسة ومدرسة قرطاج العليا الخاصة لإدارة الأعمال كمؤسسات

(1) المتحصّلة على ترخيص منذ تاريخ 12 جويلية 2001 تحت عدد 2001-04.

(2) المتحصّلة على ترخيص منذ 12 جويلية 2001 تحت عدد 2001-05.

(3) مدرسة قرطاج العليا الخاصة للعلوم والهندسة ومدرسة قرطاج العليا الخاصة لإدارة الأعمال التابعتين لجامعة قرطاج الخاصة والكلية الخاصة للقانون والاقتصاد والتصرف والمعهد العالي الخاص للتقنيات المتعددة التابعتين للجامعة الخاصة بتونس.

خاصة مرخص لها خاصة من حيث قبول ملفاتها بمناسبة العودة الجامعية ومراقبة سير الامتحانات بها. كما قامت الوزارة بتأهيل كل من جامعة تونس قرطاج الخاصة والجامعة الخاصة بتونس لتأمين التكوين في اختصاصات جديدة رغم عدم توفر ترخيص في إحداثها يحدّد الاختصاصات المرخص في تدريسها وهو ما يعدّ مخالفة لأحكام القانون عدد 73 لسنة 2000 سالف الذكر. ومسّها مبدأ المساواة في التعامل بين مختلف المؤسسات الخاصة.

ولئن أفادت الوزارة أنّ الجامعة الخاصة بتونس تولّت تسوية وضعيتها القانونية بتاريخ 10 أكتوبر 2017 فإنّ هذه التسوية لم تتم في الآجال القانونية. كما أفادت أنّ جامعة تونس قرطاج الخاصة لم تتولّ تقديم ملف تسوية واقرحت اللجنة الاستشارية لمنح الترخيص أو سحبه مراسلة المؤسسة المذكورة للفت نظرها وتحديد أجل محدّد للتسوية. وكان يتعين على الوزارة اتخاذ الإجراءات القانونية المستوجبة تجاه المؤسسات المخالفتين في الإلتان.

ويتعيّن الحرص على أن يتمّ إحداث المؤسسات الخاصة للتعليم العالي وفقا لما يقتضيه الإطار القانوني وأن يكون هذا الإحداث في إطار معاضدة مجهود الدولة في تأمين تعليم عال ذي جودة يساهم في الرفع من تشغيلية خريجي هذه المؤسسات.

II - متابعة سير عمل المؤسسات الخاصة

ضبط الإطار القانوني المنظم للتعليم العالي الخاص بالالتزامات المحمولة على المؤسسات الخاصة في إطار سير عملها من الناحيتين الإدارية والبيداغوجية، وأوكل للوزارة مهمة التثبّت من مدى تقيّد المؤسسات الخاصة لهذه الالتزامات. غير أنّه تمّ الوقوف على نقائص تعلّقت بالضمان البنكي وبمعاليم التسجيل ومصاريف الدراسة وبالمتابعة الإدارية والبيداغوجية للمؤسسات الخاصة.

أ- الضمان البنكي

نصّ الفصل 13 من القانون عدد 73 لسنة 2000 سالف الذكر على أنه يجب على المؤسسات الخاصة أن تثبت لدى الوزارة، في مفتتح كل سنة جامعية، توفيرها لضمان بنكي لأول طلب يمكن من مجابهة المصاريف المنجّرة عن حالات القوّة القاهرة التي تجعل من المستحيل استمرار تسير المؤسسة أو في حالة غلق المؤسسة عمدا خلال السنة الجامعية أو في حالة سحب الترخيص⁽¹⁾. وقد حدّد قرار وزير التعليم العالي المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 المتعلق بتحديد مقاييس ضبط الضمان

(1) المنصوص عليها بالفقرة الثانية من الفصل السابع من القانون عدد 73 لسنة 2000 سالف الذكر.

البنكي الواجب توفيره من قبل هذه المؤسسات الحد الأدنى لمقدار الضمان البنكي بالنسبة إلى كل طالب والذي يساوي 25% من الكلفة السنوية.

إلا أنه سُجِّلَ تقصير الوزارة في هذا الخصوص ذلك أنها لم تتولَّ اتخاذ أي إجراء بخصوص المؤسسات الخاصة التي لم تحترم هذه المقتضيات حيث تمّ الوقوف على حالات (9 مؤسسات) لم يتمّ فيها خلال السنوات الجامعية من 2011-2012 إلى 2014-2015 تقديم أي ضمان بنكي. كما كان مبلغ الضمان البنكي أقلّ من المبلغ المستوجب بفارق جملي بالنقصان قدرته دائرة المحاسبات بمبلغ 450,625 أ.د وذلك بالنسبة إلى 9 مؤسسات خاصة خلال السنوات الجامعية 2011-2012 و 2012-2013 و 2014-2015 و 2015-2016.

ولئن أفادت الوزارة بأنها تولت التنبيه على المؤسسات المخالفة فإنّ عدم حرصها على التثبّت من مدى توفير المؤسسات الخاصة للضمان البنكي المستوجب سنويا وغياب نصوص قانونية ردية لا يحفظ حقوق طلبة المؤسسات المعنية في إتمام دراستهم في حالة حدوث طارئ يؤدي لغلق المؤسسة أو سحب الترخيص منها قبل موفّي السنة الجامعية.

ب- معاليم التسجيل ومصاريف الدراسة

وفقا للفصل 20 من القانون عدد 73 لسنة 2000 سالف الذكر يجب على كل مؤسسة خاصة مدّ الطلبة عند أوّل تسجيل بجدول معاليم التسجيل ومصاريف الدراسة في كافة مراحل التدريس المؤدية للشهادة المزمع إعدادها، كما لا يمكن للمؤسسة الخاصة طيلة دراسة نفس الطالب أن ترفع بأكثر من 5% سنويا من معاليم التسجيل ومصاريف الدراسة التي يخضع لها الطالب المذكور. ولا ينطبق هذا الالتزام بحصر الزيادة في حدود النسبة المذكورة أعلاه بالنسبة إلى أوّل تسجيل للطلّاب بالمؤسسة الخاصة. غير أنّ 15 مؤسسة خاصة من بين 30 لم تحترم هذه المقتضيات. ويذكر في هذا الصدد أنّ المعهد العالي الخاص لعلوم التمريض بسوسة "الأمد" تولّى بالنسبة إلى نفس الطالب الترفيع في هذه المعاليم بالنسبة إلى السنة الثانية تمريض بعنوان السنة الجامعية 2015-2016 مقارنة بالمعاليم المقرّرة لنفس المستوى الدراسي والمدرجة بجدول معاليم التسجيل والدراسة الذي تمّ مدّه لطلبة السنة الأولى تمريض عند أوّل تسجيل لهم بعنوان السنة الجامعية 2014-2015 بنسبة زيادة قدرها 65%.

وبالرغم من توفر المعطيات المتعلقة بمعاليم التسجيل ومصاريف الدراسة بالوزارة إلا أنها لم تتخذ أي إجراء تجاه المخالفين. لذا، ولضمان حقوق الطلبة، من الضروري مراجعة الإطار القانوني في اتجاه وضع إجراءات متابعة وعقوبات ضدّ المؤسسات المخالفة.

ج- المتابعة الإدارية والبيداغوجية للمؤسسات الخاصة

تخضع المؤسسات الخاصة للتعليم العالي إلى المراقبة الإدارية لوزارة التعليم العالي والوزارات المختصة⁽¹⁾. إلا أنه ومنذ صدور القانون المنظم للتعليم العالي الخاص سنة 2000 وإلى غاية سنة 2016 لم تتم مراقبة سوى 7 مؤسسات خاصة للتعليم العالي من جملة 72 مؤسسة مرخص لها.

وقد كشفت الأعمال الرقابية المجراة على 30 مؤسسة خاصة إخلالات تعلقت بهياكل التسيير والإشراف البيداغوجي والإشهار وإطارات التدريس والاتفاقيات في المجال شبه الطبي والامتحانات.

1- هياكل التسيير والإشراف البيداغوجي

ينصّ الفصل 5 من القانون عدد 73 لسنة 2000 سالف الذكر على أن يتفرغ المدير لإدارة المؤسسة. كما اقتضى الفصل 8 من الأمر عدد 2125 لسنة 2000 المذكور أنفاً أن يؤمن مدير المؤسسة الخاصة للتعليم العالي بصورة فعلية التسيير الإداري والمالي والبيداغوجي للمؤسسة وعليه أن يتفرغ كلياً لهذه المهمة ولا يمكن له تسيير أكثر من مؤسسة واحدة، كما لا يمكن له الجمع بين مسؤولياته ووظائف أخرى بأجر. ولم تتولّى الوزارة التثبّت من الوثائق المودعة لديها بعنوان العودة الجامعية للوقوف على مدى احترام المؤسسات لهذه المقتضيات، حيث لم يتمّ احترام شرط تفرغ المدير في 23 حالة إذ جمع بين هذه المهمة ومهمة التدريس كإطار قارّ صلب المؤسسة الخاصة المعنية. كما جمع مدير المدرسة المتوسطة العليا الخاصة للأعمال خلال السنة الجامعية 2014-2015 بين إدارته للمدرسة المذكورة وإدارة المعهد العالي الخاص المتوسطي للتكنولوجيا إضافة إلى التدريس كإطار قار بالمعهد المذكور.

ومن ناحية أخرى، يتركّب المجلس العلمي بالنسبة إلى الثلثين على الأقل، من مدرسين قارين حاملين على الأقل لشهادة الدراسات المعمقة أو لشهادة من مستوى معادل⁽²⁾. إلا أنّ 23 مؤسسة خاصة من بين 30 مؤسسة، لم تستجب خلال الفترة 2011-2016 لهذا الشرط حيث لم تتضمن على سبيل الذكر تركيبة المجالس العلمية لثلاث مؤسسات خاصة خلال خمس سنوات جامعية أي إطار تدريس قار.

(1) القانون عدد 73 لسنة 2000 وكراس الشروط المذكور أنفاً المذكوران أنفاً.

(2) الفصل الثالث من كراس الشروط المتعلق بتنظيم المؤسسات الخاصة للتعليم العالي وسير عملها.

كما لم تتطرق اجتماعات المجالس العلمية لثلاث مؤسسات خلال كامل الفترة الرقابية إلى مواضيع ذات صبغة بيداغوجية على غرار برامج التكوين والتربصات وبرامج البحث ومشروع المؤسسة وسير عملها⁽¹⁾.

ومن شأن عدم احترام المؤسسات المعنية للتركيبة القانونية صلب مجالسها العلمية من جهة وعدم تدارس المواضيع ذات الصبغة البيداغوجية، من جهة أخرى، إضافة إلى ضعف متابعة الوزارة، أن يؤدي إلى عدم توفر الضمانات الكافية للمجلس العلمي لتأمين الدور الموكل له على الوجه المطلوب وأن ينعكس سلبا على جدية تناول المسائل البيداغوجية وعلى جودة التعليم العالي الذي تؤمنه هذه المؤسسات وعلى المستوى العلمي للطلبة بها. وقد أشارت الوزارة إلى أنها ستعمل على بذل مجهودات إضافية عند دراسة ملفات العودة الجامعية وستتولى مراسلة جميع المؤسسات قصد الإدلاء بمحاضر جلساتها العلمية للإطلاع عليها وإنجاز ما يتعين في شأنها.

2- متابعة الإشهار

يتعين ألا تتضمن الإشهارات المتعلقة بالمؤسسات الخاصة إرشادات من شأنها مغالطة الطلبة أو أوليائهم فيما يتعلق خاصة بنوعية الدراسة ومدتها وآفاق التشغيل المحتملة⁽²⁾. وكل مخالفة لهذه المقتضيات يعاقب مرتكبها طبقا لأحكام الفصل 294 من المجلة الجزائية⁽³⁾ الذي ينص على أن يعاقب بالسجن 6 أشهر وبخطية قدرها 720 دينارا من يغش عمدا المشتري بأن سلّم له شيئا غير الشيء المحقق المعين بذاته الذي اشتراه.

غير أنه تم رفع 16 تجاوزا بخصوص 15 مؤسسة خاصة من قبل الوزارة خلال الفترة الرقابية تعلّقت أساسا بالإعلان عن تأمين تكوين في اختصاصات غير مرخص فيها والإعلان عن إبرام اتفاقيات مع مؤسسات جامعية أجنبية في حين لا تتوفر لدى الوزارة معطيات بشأنها إذ لم يتم عرضها عليها للمصادقة بما يمكنها من التأكد من جدية فحواها وعدم تضمينها لإرشادات تحمل مغالطة للطلبة. وقد تم تسجيل 81 % من هذه الإخلالات خلال سنتي 2015 و2016. ورغم هذه التجاوزات اكتفت الوزارة بمراسلة المؤسسات المخالفة لتدعوها إلى ضرورة التقيد بالشهادات والاختصاصات المدرجة بقرار الترخيص وتحذيرها من التماهي في مخالفة النصوص القانونية ولم تقم بتطبيق الإجراءات القانونية المذكورة أعلاه وإحالة الملف على أنظار القضاء.

(1) من خلال فحص محاضر المجالس العلمية للمؤسسات الخاصة.

(2) الفصل 9 من القانون عدد 73 لسنة 2000 كما تم تنقيحه لاحقا.

(3) الفصل 24 من القانون عدد 73 لسنة 2000 كما تم تنقيحه لاحقا.

3- إطار التدريس بالمؤسسات الخاصة

يتكوّن إطار التدريس بالمؤسسات الخاصة من إطار تدريس قارّ وإطار تدريس عرضي. وقد بلغ مجموع إطار التدريس موضوع العينة خلال السنة الجامعية 2015-2016 ما جملته 2.330 إطار تدريس موزعين بين 344 مدرسا قارّا و1.986 مدرّسا عرضيّا. ويمثّل لجوء المؤسسات الخاصة إلى المدرسين العرضيين نسبة 85%. ولم توفّق الوزارة في متابعة إطار التدريس العامل بالمؤسسات الخاصة حيث تم رفع عديد الاخلالات في شأنه.

فبالنسبة إلى إطار التدريس القارّ، لم يتمّ التقيد بمقتضيات القانون عدد 30 لسنة 1960 المؤرخ في 14 ديسمبر 1960 والمتعلق بتنظيم أنظمة الضمان الاجتماعي كما تمّ تنقيحه وإتمامه لاحقا وذلك من قبل 27 مؤسسة خاصة للتعليم العالي خلال الفترة 2011-2016 حيث أنّ 602 مدرسا قارّا صلبها من جملة 1063⁽¹⁾ (أي بنسبة 57 %) لم يتمّ دفع المساهمات الاجتماعية بعنوان التغطية الاجتماعية المستوجبة في شأنهم وفقا للمعطيات التي تمّ الحصول عليها من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

كما تمّ بالنسبة إلى أحد المنتدبين التصريح من طرف المدرسة العليا الخاصة للدراسات الإدارية والتجارية بصفاقس بأنه إطار تدريس قارّ بعنوان السنة الجامعية 2015-2016 في حين بيّنت الأعمال الرقابية أنّ لديه رقم انخراط بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بصفته منتدبا كعون عمومي من طرف الصندوق الوطني للتأمين على المرض منذ سنة 2011 وإلى غاية الثلاثي الأول من سنة 2017.

كما تولّت 3 مؤسسات خاصة التصريح لدى الوزارة ضمن ملفات العودة الجامعية بانتداب 4 مدرّسين بصفة قارّة في حين أنّهم منتدبون من قبل مؤسسات خاصة أخرى تتولّى دفع المساهمات الاجتماعية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في شأنهم بعنوان نفس السنة الجامعية المعنية.

وتعكس هذه الوضعية عدم موثوقية المعطيات المدلى بها من قبل المؤسسات الخاصة وضعف متابعة الوزارة لمحتوى وثائق العودة الجامعية خاصة في ما يتعلّق بإطار التدريس القارّ وغياب التثبّت من مدى مصداقيتها.

(1) توفّرت بشأنهم أرقام بطاقات تعريفهم الوطنية.

وعلى صعيد آخر، لا تطالب الوزارة المؤسسات الخاصة بمدّها بنسخة من الشهادات العلمية لمدرسيها القارين قصد التثبت من توفر النسبة الدنيا الضرورية من المدرسين القارين بها والمستوى العلمي الأدنى المطلوب⁽¹⁾. وفي حين يُشترط أن يكون المدرسون القارون حاملين على الأقل لشهادة تختتم بها مرحلة تكوين ما بعد الأستاذية، وأن يكون من بينهم 50% على الأقل حاملين لشهادة الدكتوراه أو على الأقل من رتبة أستاذ محاضر أو أستاذ تعليم عال بالنسبة إلى شعب الطب والصيدلة وطب الأسنان والاختصاصات شبه الطبية، فإن 25 مؤسسة خاصة من ضمن 30 خلال الفترة 2011-2016 لم تحترم المقتضيات المذكورة، منها 7 مؤسسات خاصة لم تنتدب بعنوان السنوات الجامعية الممتدة من 2011-2012 إلى 2015-2016 أي مدرّس حاصل على شهادة الدكتوراه.

وخلافا للتراتب الجاري بها العمل⁽²⁾ التي أوكلت مهمة القيام بالتعليم التطبيقي وتأطير طلبية الدراسات الطبية لأطباء السلك الاستشفائي الجامعي من الحاصلين على رتبة مساعد استشفائي جامعي في الطب فما فوق والتي تستوجب الحصول على الشهادة الوطنية لدكتور في الطب، تولّى المعهد العالي الخاص لعلوم التمريض "الأمد" بخصوص السنة الجامعية 2014-2015 والمعهد العالي لعلوم التمريض بسوسة بخصوص السنتين الجامعتين 2013-2014 و2015-2016 انتداب على التوالي 31 إطار تدريس وإطار تدريس من الحاصلين على شهادات الإجازات التطبيقية أو الفنيين السامين في العلوم شبه الطبية كمؤطرين في التريضات. وأفادت الوزارة أن هذه الوضعية ناجمة عن عدم توقّر إطار تدريس من حاملي شهادة الدكتوراه في بعض الاختصاصات بالعدد الكافي بالإضافة إلى عزوف البعض منهم عن التعاقد مع المؤسسات الخاصة لغياب نظام أساسي لمساوهم المهني صلب هذه المؤسسات.

ومن جهة أخرى وبخصوص التأطير، تمّ تحديد النسب الدنيا من المدرسين القارين بالنسبة إلى كل مجموعة مواد كبرى⁽³⁾. غير أنّ هذه النسب لا تتوقّر بالنسبة إلى ما جملته 26 مؤسسة خاصة من بين 30 إذ تراوحت بالنسبة إلى المواد المتعلقة بالأداب والفنون والعلوم الإنسانية والاجتماعية والقانونية والاقتصادية والتصرف بين 0% و 18% عوضا عن النسبة الدنيا المطلوبة والمحددة بـ 20% وذلك لما جملته 9 مؤسسات خاصة. وتمّ تسجيل نفس الإخلال بالنسبة إلى المواد المتعلقة بالعلوم الأساسية والتقنية بما في ذلك علوم الاتصال والإعلامية حيث تراوحت نسبة إطار التدريس القار صلب 19 مؤسسة بين 0% و 23,1% عوضا عن 25%. كذلك كان الحال بالنسبة إلى أربع مؤسسات خاصة

(1) قرار وزير التعليم العالي المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 والمتعلق بضبط النسبة الدنيا الضرورية من المدرسين القارين بالمؤسسات الخاصة للتعليم العالي والمستوى العلمي الأدنى المطلوب.

(2) الأمر عدد 772 لسنة 2009 المؤرخ في 28 مارس 2009 والمتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بالسلك الطبي الاستشفائي الجامعي كما تمّ إتمامه بالأمر عدد 3353 لسنة 2009 المؤرخ في 9 نوفمبر 2009.

(3) قرار وزير التعليم العالي المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 سالف الذكر.

تؤمّن تكويناً في الاختصاصات شبه الطبية حيث تمّ تسجيل نسبة تراوحت بين 0% و 43,5% عوضاً عن نسبة 50%.

وبالنسبة إلى إطار التدريس العرضي، فإنّه يمكن للمؤسسات الخاصة الاستعانة بمكونين من الأعوان العموميين شريطة تقديم ترخيص كتابي مسبق وفقاً للأحكام والتراتب ذات الصلة⁽¹⁾. غير أنّه لم يتوقّر سوى 1.077 ترخيصاً من جملة 4.059 وجب توفيره أي بنسبة لا تتجاوز 26,5%. كما تمّ تجاوز العدد الأقصى لساعات التدريس العرضية المرخص فيها وذلك في 46 حالة منها 4 حالات تمّ بخصوصها تأمين 10 ساعات أسبوعياً عوض 4 ساعات وحالة واحدة تمّ بشأنها تأمين 12 ساعة أسبوعياً عوض ساعتين. وأمّن 51 مدرساً تابعاً للمؤسسات الجامعية العمومية ساعات تدريس عرضية قبل حصولهم على ترخيص في الغرض.

4- الاتفاقيات في المجال شبه الطبي

يتعيّن على المؤسسات الخاصة التي تحتوي على شعب للتكوين في الطب أو الصيدلة أو طب الأسنان أو أحد الاختصاصات شبه الطبية أن توقّر ميادين تربصات ملائمة تمكّن الطلبة المرسمين بها من إجراء التربصات اللازمة وذلك وفق ما هو معمول به بالمؤسسات العمومية المماثلة⁽²⁾. ولهذا الغرض تبرم هذه المؤسسات الخاصة اتفاقيات مع مؤسسات عمومية تتعهد بمقتضاها هذه الأخيرة بتوفير ميادين التبرص وذلك طبقاً للنصوص القانونية المنظمة للدراسات في الطب والصيدلة وطب الأسنان والاختصاصات شبه الطبية. وتخضع هذه الاتفاقيات لمصادقة وزارتي التعليم العالي والصحة العمومية.

وقد مكّن النظر في 119 اتفاقية متعلقة بما جملته 4 مؤسسات خاصة من أصل 9 مؤسسات خلال الفترة 2011-2016 تؤمّن تكويناً في اختصاصات شبه طبية⁽³⁾ تستوجب إجراء تربصات إجبارية من الوقوف على عدّة نقائص تعلقت لا سيما بعدم التأشير على هذه الاتفاقيات وبعدم تغطيتها لجميع الطلبة صلب هذه المؤسسات. فقد بلغ عدد الاتفاقيات المبرمة مع مؤسسات عمومية للصحة والتي لم يتم المصادقة عليها من قبل وزارتي الصحة العمومية والتعليم العالي والبحث العلمي ما جملته 82 اتفاقية (أي بنسبة 69%). وتراوحت نسبة الطلبة المنتفعين بالتربصات بين 3,3% (المعهد العالي لعلوم

(1) القانون 73 لسنة 2000 وكراس الشروط سالف الذكر والأمر عدد 1875 لسنة 1998 المؤرخ في 28 سبتمبر 1998 والمتعلق بضبط الشروط والإجراءات المتعلقة بإسناد الموظفين العموميين ترخيصاً لممارسة نشاط خاص بمقابل له علاقة مباشرة بمهامهم و منشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي عدد 79 لسنة 2009 المؤرخ في 12 أكتوبر 2009 حول الجمع بين مهنة التدريس ومهن أخرى أو ممارسة نشاط مهني خاص بمقابل و منشور الوزير الأول عدد 35 المؤرخ في 26 نوفمبر 2004.

(2) الفصل 31 من كراس الشروط المتعلق بتنظيم المؤسسات الخاصة للتعليم العالي وسير عملها.

(3) علوم التمريض والعلاج الطبيعي والتوليد والتبنيح.

التمريض بالقيروان خلال السنة الجامعية 2013-2014) و79,01% (المعهد العالي الخاص للعلوم شبه الطبية "محمود المطايري" خلال السنة الجامعية 2015-2016) من إجمالي الطلبة الذين يزاولون تعليمهم صلب المؤسسات المذكورة.

ومن شأن هذه الوضعية ألاّ تمكّن طلبة المؤسسات الخاصة من اكتساب المهارات التطبيقية الضرورية في المجال شبه الطبي الذي يعتبر قطاعا حسّاسا وعلى جودة الخدمات المسداة من قبلهم عند انخراطهم في سوق الشغل.

5- مراقبة سير الامتحانات

تخضع المؤسسات الخاصة إلى المراقبة الإدارية لوزارة التعليم العالي والوزارات المختصة⁽¹⁾. وجاء بكراس الشروط سالف الذكر أن تتولّى هذه المؤسسات إبلاغ الوزارة ببرنامج الامتحانات في بداية كل سنة جامعية وضبط الإجراءات الواجب اتّباعها من قبل المؤسسات الخاصة عند تنظيم الامتحانات ومراقبتها والتصريح بنتائجها.

وقد دأبت الوزارة خلال فترة تنظيم الامتحانات على إيفاد أعوان من إدارة التعليم العالي الخاص ومراسلة رؤساء الجامعات العمومية للقيام بزيارات لمراقبة سير الامتحانات بعينة من المؤسسات الخاصة التي تتواجد في نفس مرجع النظر التراخي للجامعة وموافاتها بتقارير في الغرض. وقد تراوح عدد المؤسسات التي شملتها هذه الزيارات بين 9 مؤسسات من جملة 46 مؤسسة (بنسبة 20%) بالنسبة إلى السنة الجامعية 2012-2013 و47 مؤسسة من جملة 66 مؤسسة (بنسبة 71%) بالنسبة إلى السنة الجامعية 2015-2016. ولم تتمّ مراقبة سير الامتحانات بما جملته 12 مؤسسة خاصة طيلة الفترة الرقابية لا من قبل الجامعات العمومية ولا من قبل مصالح الوزارة. كما لا تتوفر بالوزارة معطيات في هذا الشأن بخصوص جميع المؤسسات (43 مؤسسة) خلال السنة الجامعية 2011-2012.

ولئن تضمّنت التقارير المتعلقة بمراقبة سير الامتحانات خلال الفترة 2012-2016 تجاوزات لدى 4 مؤسسات خاصة تعلّقت أساسا بعدم أفراد قاعة لتأمين عملية طباعة وسحب مواضيع الامتحانات وبعدم تجهيز المكتب المعد لحفظ المواضيع بخزانة حديدية وبعدم استعمال الشمع في عملية غلق ظروف الامتحانات طبقا لما يقتضيه منشور وزير التعليم العالي والبحث العلمي عدد 52 لسنة 2015 المؤرخ في 15 ديسمبر 2015 فإنّ الوزارة لم تتخذ أيّ إجراء بخصوص المؤسسات المخالفة

(1) الفصل 22 من القانون عدد 73 لسنة 2000 المذكور آنفا.

ولم تبادر بتوجيه لفت نظر لهذه المؤسسات للتنبيه عليها بضرورة تدارك النقائص على غرار بقية المؤسسات المخالفة، ويمكن أن تَمَسَّ هذه النقائص من سريّة مواضيع الامتحانات ومن جودة التكوين.

وقد تعهّدت الوزارة بمزيد التنسيق مع الجامعات العمومية قصد تغطية زيارات التفقّد لجميع المؤسسات الخاصة للتعليم العالي وبتبليغ الملاحظات المضمّنة بتقارير المعاينة إلى المؤسسات المعنية كتابيا وفي آجال معقولة.

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة إلى متابعة سير عمل المؤسسات الخاصة بصفة فعالة ووضع الآليات لذلك قصد تأمين متابعة متواصلة لهذه المؤسسات من الناحيتين الإدارية والبيداغوجية .

III- تأهيل الشهادات العلمية

يخضع تأهيل الشهادات المندرجة في نظام "إمد" والمؤمنة من قبل المؤسسات الخاصة إلى الأمر عدد 3123 لسنة 2008 المؤرخ في 22 سبتمبر 2008⁽¹⁾ ومناشير العودة الجامعية السنوية الصادرة عن وزير التعليم العالي والبحث العلمي. وتتعدد الأطراف المتدخلة في هذه العملية بداية من اللجان الوطنية القطاعية⁽²⁾ إلى اللجنة الاستشارية لمنح الترخيص سالف الذكر التي يُعرض رأيها على الوزير المكلف بالتعليم العالي مروراً بمجلس الجامعات.

غير أنّ عملية التأهيل لم ترتق إلى المستوى المرجوّ في ظلّ النقائص المسجلة على مستوى إجراءات إسناد التأهيل وتحديد طاقة الاستيعاب القصوى صلب المؤسسات الخاصة وتسجيل طلبه في اختصاصات غير مؤهلة.

أ- إجراءات إسناد التأهيل

يمنح تأهيل الشهادات في نظام "إمد" لمدة أربع سنوات بالنسبة إلى الشهادة الوطنية للإجازة والشهادة الوطنية للماجستير وخمس سنوات بالنسبة إلى الشهادة الوطنية للدكتوراه. وبالنسبة إلى الشهادات في الاختصاصات الهندسية وفي غياب إطار قانوني ينظّم هذه العملية والجهة المكلفة بذلك تتولى الإدارة العامة للدراسات التكنولوجية بالتنسيق مع إدارة التعليم العالي الخاص والمعادلات تأمين

(1) والمتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنية للإجازة في مختلف مجالات التكوين والمواد والمسالك والتخصّصات في نظام "إمد".

(2) المنصوص عليها بالأمر عدد 3123 لسنة 2008 المؤرخ في 22 سبتمبر 2008 سالف الذكر النظر في مطالب التأهيل تحت إشراف الإدارة العامة للتجديد الجامعي.

هذه المهمة. ويمكن تجديد تأهيل الشهادات في نظام "أمد" لنفس الفترة في حين لا تخضع الشهادات في الاختصاصات الهندسية لإعادة التأهيل.

ومن جهة أخرى، حدّد دليل الإجراءات الخاص بتأهيل الشهادات في نظام "إمد" إجراءات معالجة مطالب إعادة النظر التي يتم قبولها طبقاً لنموذج وتتم إحالة هذه المطالب على أنظار اللجان الوطنية القطاعية المختصة لإبداء الرأي فيها. وعند تعذر مواصلة إحدى اللجان لأشغالها في الآجال تقترح الإدارة العامة للتجديد الجامعي على الوزير تكوين لجنة خاصة لاستكمال أعمال التقييم في الآجال. وخلافاً لهذه الإجراءات، وفي غياب ما يفيد تعطل أعمال اللجان القطاعية سالفه الذكر تولّت تولّت لجنة فنية⁽¹⁾ النظر في مطالب إعادة النظر الصادرة عن المؤسسات الخاصة التي لم تحظ بمطالب التأهيل الخاصة بها، بالقبول من قبل اللجان الوطنية القطاعية المعنية بعنوان السنة الجامعية 2015-2016، فضلاً عن غياب مقرر قانوني لإحداث اللجنة الفنية المذكورة، ولئن تمّ التنصيب في محضر جلسات هذه اللجنة على إتباع تمشّ أقرّه مجلس الجامعات المنعقد بتاريخ 26 جوان 2014 إلا أنّ محضر جلسة المجلس المذكورة لا يتضمّن ما يفيد اقتراح المجلس لهذا التمشّي.

وقد وافقت اللجنة الفنية على إعادة تأهيل 19 شهادة من جملة 27 شهادة سبق أن رفضتها اللجان الوطنية القطاعية المعنية (17 شهادة إجازة و2 ماجستير). وهو ما لا يضمن المساواة بين المؤسسات الخاصة وأن يمسّ من مصداقية الشهادات المسندة وتكافؤ الفرص بين الطلبة.

وينصّ دليل الإجراءات المذكور على أن ينظر مجلس الجامعات في القوائم النهائية لكلّ المشاريع المعروضة للتأهيل والتي تمّ تقييمها من طرف اللجان الوطنية القطاعية. غير أنّه تبين أنّ المجلس المنعقد بتاريخ 10 أوت 2015 اقترح منح تأهيل استثنائي بسنتين (2015-2016 و2016-2017) فيما يتعلق بمطالب إعادة التأهيل التي لم تصدر فيها اللجان الوطنية القطاعية تقييمها النهائي. وفي هذا الإطار تمّ إسناد تأهيل استثنائي لفائدة 5 مؤسسات خاصة لتأمين التكوين في ما جملته 11 شهادة ماجستير مهني⁽²⁾. كما تولّت الوزارة بتاريخ 16 أكتوبر 2016 منح 7 مؤسسات خاصة تؤمّن التكوين في 17 شهادة متعلقة بالإجازة التطبيقية في الاختصاصات شبه الطبية تأهيلاً استثنائياً بسنة واحدة 2016-2017 وذلك بالرغم من رفض اللجنة الوطنية القطاعية المعنية في التاريخ المذكور تأهيل الشهادات المعنية لنقص في إطار التدريس وفي ميادين التربص الضرورية في هذا التكوين.

ويحدّد عدم أخذ رأي اللجان الوطنية القطاعية عند تقييم تأهيل الشهادات، بالإضافة إلى مخالفته للنصوص المنظمة لهذا المجال، من الضمانات الموضوعية لتأمين تعليم عال ذي جودة باعتبار

(1) متكوّنة من إطارات من الإدارة العامة للتجديد الجامعي ومن إدارة التعليم العالي الخاص والمعادلات

(2) من خلال فحص محاضر اللجنة الاستشارية لمنح الترخيص لإحداث المؤسسات الخاصة للتعليم العالي أو سحبه.

لما لهذه اللجان من الاختصاص والكفاءة اللازمين للنظر في فحوى الجانب البيداغوجي للإشراف على المؤسسات الخاصة.

ب- تحديد طاقة الاستيعاب القصوى

عملا بتوصيات المجلس الوزاري بتاريخ 5 ماي 2011 قامت الوزارة بزيارات تفقد للمؤسسات الخاصة المعنية بالتكوين في الاختصاصات شبه الطبية (9 مؤسسات)، تم من خلالها الوقوف على اخلالات تعلقت بتوفير التجهيزات الضرورية وميادين التربص اللازمة وإطار التدريس المختصّ بالعدد الكافي والتي تعدّ من بين معايير تقييم مطالب التأهيل. وفي نفس الإطار أقرّت جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ 7 جوان 2012 ضرورة تحديد طاقة الاستيعاب القصوى بالمؤسسات الخاصة والعمومية للتعليم العالي بالنسبة إلى جميع الاختصاصات شبه الطبية وتجميد التكوين في بعض الاختصاصات الأخرى بداية من السنة الجامعية 2013-2014، غير أنّ المؤسسات الخاصة المعنية لم تتقيّد بطاقة الاستيعاب مثلما ضبطتها الوزارة وواصلت تسجيل الطلبة بالسنة الأولى بالاختصاصات المعنية بنسب تجاوزت في بعض الحالات 4 أضعاف بالنسبة إلى المعهد العالي الخاص لعلوم التمريض "الأمد" و3 أضعاف بالنسبة إلى المعهد العالي الخاص لعلوم التمريض "نجمة التكوين" والمعهد العالي الخاص لعلوم التمريض بسوسة. ولئن تمّ اقتراح تسليط عقوبات على المؤسسات المخالفة⁽¹⁾ تصل إلى سحب الترخيص لمدة سنتين فإنّه لم يتمّ تفعيل هذه الإجراءات.

وواصلت 7 مؤسسات تسجيل الطلبة في شهادات غير مؤهلة في الاختصاصات شبه الطبية دون مراعاة طاقة الاستيعاب القصوى المحددة من قبل الوزارة وذلك بالنسبة إلى السنتين الجامعيتين 2014-2015 و2015-2016. وبالرغم من ذلك تولّت الوزارة بتاريخ 11 أكتوبر 2016⁽²⁾ تأهيل المؤسسات المعنية استثنائيا بصفة رجعية لتأمين التكوين بالإجازات التطبيقية في الاختصاصات شبه الطبية وذلك بالنسبة إلى السنة الجامعية 2015-2016.

ويتّضح غياب الصرامة في الإحاطة بمجال التكوين في الاختصاصات شبه الطبية وفي التعامل مع المؤسسات الخاصة التي تواصل خرق قرارات الوزارة بشأن طاقة الاستيعاب القصوى رغم التسهيلات التي قدّمتها الوزارة لفائدتها. ولا يضمن هذا الوضع تأمين تكوين يستجيب للمتطلبات المهنية في مجال حيوي يهمّ الصحة العمومية.

(1) في إطار اجتماع اللجنة الاستشارية لمنح الترخيص لإحداث المؤسسات الخاصة للتعليم العالي أو سحبه بتاريخ 3 جانفي 2014.

(2) تاريخ عقد جلسة بين الوزارة والغرفة الوطنية النقابية للتعليم العالي الخاص في قطاع الصحة.

ج - تسجيل طلبة في اختصاصات غير مؤهلة

تولّت 7 مؤسسات خاصة تسجيل طلبة في 16 شهادة لم تحظ بإعادة التأهيل موزّعة بين 11 شهادة إجازة و5 شهادات ماجستير وشهادة غير مرخص فيها (ماجستير) وذلك بعنوان السنة الجامعية 2015-2016، وبلغ عدد الطلبة المسجلين بالسنة الأولى بهذه الاختصاصات حسب المعطيات المتوفرة بالوزارة ما جملته 400 طالب.

ويعدّ تسجيل طلبة في اختصاصات غير مؤهلة مغالطة لهم في ما يتعلق بنوعية الدراسة مثلما نص على ذلك الفصل 9 من القانون عدد 73 لسنة 2000 سالف الذكر بالإضافة إلى عدم إسناد المعادلة لاحقاً للشهادات التي لم يتم تأهيل المؤسسة الخاصة في شأنها.

ولئن أفادت الوزارة بأنها تولّت تسوية وضعية الطلبة باعتبار تقدّم السنة الجامعية مع إشعار جميع المؤسسات بضرورة عدم تسجيل طلبة جدد في شهادات غير مؤهلة إلا أنه كان يتعيّن عليها إثارة التنبّعات القانونية اللازمة ضدّ المؤسسات المخالفة.

د - أدلة المؤسسات الخاصة للتعليم العالي وأدلة التوجيه الجامعي

نصّ الفصل 8 من القانون عدد 73 لسنة 2000 المذكور آنفاً على أن تتولى الوزارة قبل كل سنة جامعية الإعلان عن قائمة المؤسسات الخاصة المرخص لها ومسالك التكوين التي تؤمنها ضمن دليل خاص بها ودليل التوجيه الجامعي. إلا أنّ الوزارة لم تتولّ إدراج المسالك والاختصاصات المؤهلة التي تؤمنها المؤسسات الخاصة صلب دليل التوجيه الجامعي على غرار ما هو معمول به بالنسبة إلى مؤسسات التعليم العالي العمومي إلا بعنوان السنة الجامعية 2016-2017، وتبيّن خلال السنوات الجامعية الممتدّة على الفترة 2012-2016 إدراج 21 شهادة على أدلة المؤسسات الخاصة رغم تجميد شهادتين منها وعدم إعادة تأهيل البقية، ومن شأن النقص في توفير معلومات شاملة وصحيحة حول الشهادات المؤهلة لفائدة المؤسسات الخاصة مغالطة طالبي التكوين وإقدامهم على التسجيل في اختصاصات غير مرخص فيها أو غير مؤهلة.

ولئن أفادت الوزارة أنها عملت منذ نشأة القطاع التعليم العالي الخاص (السنة الجامعية 2002-2003) على إدراج قائمة المؤسسات الخاصة مرفقة بجميع المعطيات المتعلقة بالتكوين بها بدليل التوجيه الجامعي فإنها لم تقدّم للدائرة ما يفيد ذلك بالنسبة إلى أدلة التوجيه الجامعي المتعلقة بالسنوات موضوع الملاحظة.

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة إلى مزيد الحرص على التعهد بالمهام الموكولة لها من حيث حمل المؤسسات على احترام الإطار القانوني والترتيبي المتعلق بتأهيل الشهادات والعمل على وضع إجراءات قانونية بخصوص إعادة تأهيل الشهادات الهندسية لضمان حقوق الطلبة في الحصول على تكوين ذي جودة ووضع الإجراءات الكفيلة بتعزيز دورها في الرقابة البيداغوجية على المؤسسات الخاصة واتخاذ إجراءات جديدة تجاه المؤسسات المخالفة.

IV- معادلة الشهادات العلمية المسلمة من المؤسسات الخاصة للتعليم

العالى

تمثل معادلة الشهادة المسلمة من مؤسسة خاصة للتعليم العالى مرخص لها وفقاً لأحكام الإطار القانوني المنظم للتعليم العالى الخاص إقراراً بمطابقتها مع شهادة وطنية مماثلة مسندة من قبل مؤسسة عمومية للتعليم العالى، وقد نصّ الأمر عدد 2124 لسنة 2000 المؤرخ في 25 سبتمبر 2000 المتعلق بضبط مقاييس وإجراءات الاعتراف بمعادلة الشهادات التي تسلمها المؤسسات الخاصة على ألاّ تسند المعادلة إلا للطلبة الذين تابعوا كامل دراستهم وفقاً لأحكام القانون عدد 73 لسنة 2000 سالف الذكر والتراتب المتخذة لتطبيقه وأنّ على كل طالب يرغب في معادلة الشهادة التي تحصل عليها من مؤسسة خاصة أن يتقدم بمطلب في الغرض إلى وزارة التعليم العالى والبحث العلمي.

وقد تمّ الوقوف على إخلالات تعلّقت بسير عمل اللجان المكلفة بالنظر في معادلة الشهادات والعناوين وبالعناوين المكونة للملفات المعادلات موضوع العينة ودراستها.

أ- سير عمل اللجان المكلفة بالنظر في معادلة الشهادات والعناوين

أوكل الأمر عدد 2124 لسنة 2000 سالف الذكر إلى اللجان القطاعية لمعادلة الشهادات والعناوين المحدثة بمقتضى الأمر عدد 519 لسنة 1996 المؤرخ في 25 مارس 1996 والمتعلق بمراجعة التراتيب المتعلقة بمعادلة الشهادات والعناوين مهمة النظر في مطالب معادلة الشهادات المسلمة من قبل المؤسسات الخاصة، وتمّ تنظيم هذه اللجان حسب مجموعة الاختصاصات الكبرى⁽¹⁾ والبالغ عددها 10، وتتولّى الإدارة الفرعية للمعادلات تأمين مهمة كتابة مختلف اللجان القطاعية وبتأسيها مدير التعليم العالى الخاص والمعادلات.

(1) العلوم الاقتصادية والعلوم القانونية والآداب والحضارة والعلوم الإنسانية والاجتماعية والدينية والعلوم الأساسية والعلوم الهندسية والعلوم الطبية وشبه الطبية والهندسة المعمارية والتعمير والفنون الجميلة والتعليم الثانوي والتعليم الأساسي.

وشملت أعمال الرقابة عينة مكونة من 3 لجان قطاعية تخصّ على التوالي العلوم الاقتصادية والعلوم الهندسة والعلوم الطبية وشبه الطبية.

وقد تبين أنّ الوزارة لم توفر دعوات ورقية أو الكترونية موجهة لأعضاء اللجان المذكورة سوى بالنسبة إلى 39 اجتماعا من جملة 209 تمّ عقده خلال الفترة 2011-2016.

وتجتمع اللجنة القطاعية بدعوة من رئيسها للتداول في مطالب المعادلات المدرجة في جدول الأعمال ولا تتداول إلا بحضور ثلثي أعضائها، وعند عدم توقّر النصاب تدعى اللجنة لاجتماع آخر ينعقد في ظرف أسبوع على الأكثر مهما كان عدد الحاضرين. إلا أنّه تمّ عقد اللجان القطاعية المذكورة رغم عدم توقّر النصاب القانوني بالنسبة إلى 310 مطلب معادلة من ضمن 321 مطلباً تمّ فحصه (أي بنسبة 96%)، وذلك دون أن يتمّ إثبات أنّه تمت دعوة جميع الأعضاء في مرحلة سابقة وأنّه تمّ تأجيل الاجتماع وعقده بمن توفر من الأعضاء، ولم يتجاوز عدد الأعضاء المدعويين لهذه اللجان عضواً واحداً في ما جملته 22 اجتماعاً من جملة 39 خلال الفترة 2011-2016. ويذكر في هذا الشأن التثام اللجان القطاعية المعنية بحضور عضو فقط من جملة 9 أعضاء في 5 مناسبات تمّ خلالها التداول في 34 ملفاً، وبحضور عضوين اثنين من جملة 9 أعضاء في 16 مناسبة للنظر في ما جملته 101 ملفاً. وتعمّدت الوزارة بالعمل على تعديل النصوص المنظمة وذلك لتيسير انعقاد اللجان بأكثر ما يمكن من أعضائها وتلافي الإشكاليات المتعلقة بتوفر النصاب القانوني لانعقادها.

وباعتبار انعكاس هذه الوضعية على مشروعية أعمال اللجان القطاعية لمعادلة الشهادات والعناوين والقرارات المنبثقة عنها، توصي دائرة المحاسبات الوزارة بالتقيد بالتراتب الجاري بها العمل وإيلاء الجوانب الإجرائية لانعقاد جلسات هذه اللجان العناية اللازمة حتى لا تكون قراراتها عرضة للطعن.

ب- الوثائق المكونة للملفات المعادلات ودراستها

تمّ إسناد المعادلة لما جملته 171 شهادة في غياب بعض الوثائق المستوجبة طبقاً لدليل معادلات الشهادات والعناوين الصادر عن الوزارة لا سيّما شهادة البكالوريا (حالتين) وكشوف الأعداد الخاصة بكل سنة (حالتين) وشهادة إنجاز الترتيبات اللازمة خاصة في الاختصاصات التي يستوجب نظام الدراسة فيها الخضوع لتربص إجباري مثلما هو الشأن بالنسبة إلى التكوين في الإجازات التطبيقية

في العلوم الطبية وشبه الطبية والشهادات الوطنية في علوم الهندسة وفي علوم الهندسة المعمارية⁽¹⁾ وذلك في 167 حالة، ولا يحول غياب هذه الوثائق دون التأكد من مدى احترام شروط إسناد المعادلة بالنسبة إلى الحالات المعنية كما يمسّ من مبدأ المساواة بين مختلف المتقدمين بمطالب للحصول على معادلة شهاداتهم.

ورفضت اللجان القطاعية واللجنة الوطنية لمعادلة الشهادات والعناوين إسناد المعادلة في 6 حالات بسبب عدم تقيّد المؤسسات الخاصة المعنية بالنصوص القانونية المنظمة لنظام الدراسات وشروط التحصيل على الشهادات وذلك من حيث عدم شرعية الانتقال من سنة إلى أخرى وعدم استيفاء مدّة التمدريس المستوجبة وبتأمينها للتكوين في شهادات غير مؤهلة، ولم يتمّ الوقوف على إجراءات ردعية من قبل الوزارة إزاء المؤسسات الخاصة المخالفة والتي أدّت إلى عدم حصول الطلبة المعنيين على معادلة الشهادات المسندة من قبل المؤسسات المعنية، كما لم تتوجّه الوزارة للعموم ببلاغات لتحذير الطلبة من التعرّض لمثل هذه الوضعيات، وقد أشارت هذه الأخيرة إلى أنها ستعمل على حثّ الجهات المخالفة على عدم تكرار ذلك في غياب تدرّج في سلّم العقوبات الردعية التي لا تشمل سوى سحب الترخيص.

وتدعو دائرة المحاسبات الوزارة إلى تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بالمعادلات بما يمكن من ضمان حقوق الطلبة في تحصيل شهادات معترف بها على المستوى الوطني بما يدعم فرصهم في التشغيل.

*

*

*

تمّ منذ سنة 2000 تنظيم قطاع التعليم العالي الخاص وفق شروط وإجراءات محددة تتولى الوزارة الإشراف على مدى تطبيقها واحترامها من قبل المؤسسات الخاصة وذلك انطلاقاً من إحداث المؤسسة ومتابعة سيرها وصولاً إلى إسناد الشهادات لخريجيهام ومعادلة هذه الشهادات من قبل الوزارة.

ونظراً لتطور هذا القطاع من حيث ارتفاع عدد الطلبة من جهة، وعدد المؤسسات الخاصة من جهة أخرى، يتعين إيلاء مجال التكوين الجامعي بالمؤسسات الخاصة الاهتمام اللازم من حيث

⁽¹⁾ الأمر عدد 3123 لسنة 2008 المؤرخ في 22 سبتمبر 2008 سالف الذكر والأمر عدد 2602 لسنة 1995 المؤرخ في 25 ديسمبر 1995 المتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنية لمهندس والأمر عدد 2605 لسنة 1995 المؤرخ في 25 ديسمبر 1995 المتعلق بضبط الإطار العام لنظام الدراسة وشروط التحصيل على الشهادة الوطنية للمرحلة الأولى في دراسات الهندسة المعمارية والشهادة الوطنية لمهندس معماري.

إحداثها في إطار أهداف تنمية واضحة وإستراتيجية متكاملة ووضع مؤشرات تساعد سلطة الإشراف على مراقبتها وتقييمها.

وبالنظر إلى النقائص التي تمّ تسجيلها على مستوى التقيّد بشروط وإجراءات منح الترخيص لإحداث المؤسسات الخاصة من حيث الوثائق المكونة للمطالب ومعاينة فضاءات التدريس إضافة إلى تسوية الوضعية القانونية للمؤسسات، فإنّ الوزارة مدعوّة إلى مزيد التقيّد بالإطار القانوني ضمانا لتوفير مقومات التكوين الجيد للطلبة ولبدء المساواة بين مختلف المؤسسات الخاصة.

ويتعين على الوزارة تحسين المتابعة الموكولة لها في إطار مهمة الإشراف على المؤسسات الخاصة من خلال متابعة سير عمل جميع هذه المؤسسات واستغلال الوثائق المودعة لديها من قبلها في مستهل كل سنة جامعية للتثبت من توقّر التجهيزات والوسائل اللازمة لحسن التكوين بها وتوقّر الضمان البنكي الذي يمكن من مواصلة الطلبة دراستهم في حالة وقوع طارئ يعوق مواصلة نشاط المؤسسة والعمل على أن لا يتجاوز الترفيع في معاليم التسجيل النسب القانونية. والوزارة مدعوّة كذلك إلى حمل المؤسسات الخاصة على التقيّد بتوفير إطار التدريس المستوجب والذي تمّ الإستناد عليه من ضمن معايير إسناد التراخيص لإحداثها وإلزام المؤسسات بعرض اتفاقيات التربصات على مصادقتها.

وبخصوص تأهيل الشهادات فإنّ الوزارة مدعوّة إلى احترام الإطار القانوني المنظم لهذا الميدان وضمان ألاّ تدرج بأدلة التوجيه الجامعي سوى الشهادات المؤهلة درءا لمغالطة الطلبة. وفي مجال الإشراف البيداغوجي على المؤسسات الخاصة يتعين على الوزارة وضع الإجراءات الكفيلة بتعزيز دورها في هذا المجال لضمان حقوق الطلبة في الحصول على تكوين ذي جودة في شهادات مؤهلة مسبقا وقابلة للمعادلة. وهو ما يتعيّن معه ضمان سير عمل اللجان القطاعية لمعادلة الشهادات وفق التراتيب الجاري بها العمل والعمل على استيفاء المطالب المقبولة للشروط القانونية المستوجبة بما يضمن مشروعية أعمال هذه اللجان.

ردّ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

توضح إدارة التعليم العالي الخاص والمعادلات، أنها ولئن لم تتولّ إلى تاريخ اليوم إرساء إجراءات عمل مثالية ، فإنها لا تزال تسعى وفقا لما يتوفر لديها من موارد بشرية ولوجستية، إلى متابعة سير نشاط المؤسسات الخاصة للتعليم العالي وذلك من أجل ضمان مستوى تعليمي ذي جودة، من شأنه أن يوفر إمكانيات تشغيلية داخليا وخارجيا لخريجي هذه المؤسسات.

من جهة أخرى، تتعهد إدارة التعليم العالي الخاص والمعادلات بمزيد تفعيل الزيارات الميدانية لمتابعة المؤسسات الخاصة للتعليم العالي والتأكد من احترامها للتراتب الجاري بها العمل في المجال.

كما ستسعى الوزارة خلال زيارات المعاينة والتفقد التي تجريها التفقدية العامة بالوزارة أو مصالح إدارة التعليم العالي الخاص والمعادلات للمؤسسات الخاصة للتعليم العالي على الوقوف على مدى توفر المرافق الضرورية خاصة بالمؤسسات العشر التي أشار إليها تقرير دائرة المحاسبات وذلك حرصا لتكون هذه الفضاءات ملائمة لمهامها التربوية والبيداغوجية.

كما ستعمل على الإنجاز الفعلي للتوصيات الواردة بتقرير دائرة المحاسبات انطلاقا من السنة الجامعية الحالية وذلك في اتجاه الحدّ من الإخلالات التي تمّ الوقوف عليها. من ذلك شرعت إدارة التعليم العالي الخاص والمعادلات في دراسة جلّ الأنظمة الداخلية ومراسلة المؤسسات المعنية في الغرض لتعديلها وفقا لمقتضيات النصوص القانونية في المجال لتتولّى عرضها فيما بعد قصد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالتعليم العالي. وفي إطار متابعة سير نشاط المؤسسات، تمّ أيضا مراسلة جميع المؤسسات الخاصة للتعليم العالي لتذكيرها بما تقتضيه النصوص القانونية والترتيبية، خاصة فيما يتعلق بوجوبية الاسترخاص من قبل الوزير المكلف بالتعليم العالي قبل إجراء أيّ تعديل يتناول المؤسسة أو أحد عناصرها الأساسية.

أما فيما يتعلّق بمعادلة الشهادات العلمية تفيد الوزارة أنها ستعمل، إلى حين تعديل النصوص المنظمة لإجراءات المعادلة في اتجاه توفير الظروف الملائمة لانعقاد اللجان بأكثر ما يمكن من أعضائها وتلافي الإشكاليات المتعلقة بتوفّر النصاب القانوني لانعقادها، والأخذ بعين الاعتبار لملاحظات دائرة المحاسبات فيما يتعلّق باحترام الإجراءات الشكلية لانعقاد اللجان وذلك حرصاً منها على عدم المسّ من مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص لكل طالبي معادلة الشهادات وحتى لا تكون قرارات لجانها عرضة للطعن.

كما تتعهد إدارة التعليم العالي الخاص والمعادلات بالعمل على مزيد مراعاة النصوص القانونية المتعلقة بمعادلة الشهادات والعناوين وحثّ المؤسسات الخاصة على حسن تطبيق النصوص القانونية المنظمة لمختلف الشهادات وبرامج التكوين، بما يمكن الطلبة من تحصيل شهادات معترف بها داخليا وخارجيا بما يدعم فرصهم في التشغيل.

إدارة الملكية العقارية

يضطلع السّجل العقاري⁽¹⁾ بدور رئيسي في حفظ الحق العيني وإشهاره للعموم وذلك بضبط حق الملكية وسائر الحقوق المتصلة به وفي تطوير البنيان الاقتصادي والاجتماعي من خلال ما يشكّله من ضمانات أساسية لاستقرار المعاملات العقارية ونموّها ضمن الأطر القانونية.

وحظي السجل العقاري بإطار قانوني ومؤسّساتي خاص يضبط إجراءات مسكه وحفظه وذلك منذ إحداث إدارة الملكية العقارية في غرة جويلية 1885 وإصدار القانون عدد 5 لسنة 1965 المؤرخ في 12 فيفري 1965 والمتعلّق بإصدار مجلة الحقوق العينية في ما يلي "م.ح.ع"⁽²⁾.

وأصبحت إدارة الملكية العقارية في سنة 1970 مؤسسة عمومية ذات صبغة إداريّة بمقتضى قانون الماليّة لتصرّف سنة 1971⁽³⁾. وألحقت بالوزارة المكلفة بأموال الدولة والشؤون العقارية بمقتضى القانون عدد 61 لسنة 1991 المؤرخ في 22 جويلية 1991 المتعلّق بإدارة الملكية العقارية. وضبط الأمر عدد 2788 لسنة 1999 المؤرخ في 13 ديسمبر 1999 هيكلها التنظيمي⁽⁴⁾.

وتُعنى هذه المؤسسة طبقا للفصل 316 من م.ح.ع بإقامة الرسوم العقارية تنفيذا للأحكام الصادرة بالتسجيل وبحفظ الوثائق المتعلّقة بالعقارات المسجلة وبتسجيل الحقوق والتحمّلات المتعلّقة بالعقارات المذكورة، وتسهر أساسا على التخصيص بالرسوم على كل تعديل يطرأ عليها وعلى تسليم سندات الملكية والشهادات وعلى تحرير الصكوك⁽⁵⁾ المتعلّقة بالعقارات المسجلة حسب الفصل 377 مكرّر من م.ح.ع.

وبلغ سنة 2016 عدد أعوان إدارة الملكية العقارية 2133 عونا منهم 299 يباشرون بالإدارة المركزية و1834 موزعين على 20 إدارة جهوية بنسبة تأطير بحوالي 62 %. وتتأثى ميزانية المؤسسة من الموارد الذاتية التي تستخلصها بعنوان الخدمات العقارية التي تسديها والتي بلغت 46,165 م.د.⁽⁶⁾ سنة 2016. وناهزت الاعتمادات المبرمجة للعنوان الأوّل لنفس السنة 52,92 م.د وصلت نسبة الإنجاز

(1) مجموعة الوثائق التي تبين أوصاف كل عقار، وتعين حالته الشرعية، وتنصّ على الحقوق المترتبة له وعليه، وتبين المعاملات والتعديلات المتعلّقة به.

(2) مثلما تم تنقيحها وإتمامها بالنصوص اللاحقة.

(3) الفصل 36 من القانون عدد 66 لسنة 1970 المؤرخ في 31 ديسمبر 1970.

(4) تمّ تنقيحه وإتمامه بمقتضى الأمر عدد 1527 لسنة 2001 المؤرخ في 25 جوان 2001 والأمر عدد 247 لسنة 2008 المؤرخ في 29 جانفي 2008 ثمّ تمّ

إلغاؤه بمقتضى الأمر الحكومي عدد 613 لسنة 2017 المؤرخ في 28 أفريل 2017.

(5) يقصد بالصكوك عقود البيع، الهبة، المقاسمة، إلخ.

(6) إضافة إلى قواضل ميزانية سنة 2015.

بشأنها 90% ومثلت نفقات التأجير ما يقارب 77,3% من جملة هذه الاعتمادات، وبلغت الاعتمادات المبرمجة للعنوان الثاني 28,25 م.د لم يُستهلك منها سوى 5,6%⁽¹⁾.

وللوقوف على مدى توفّق إدارة الملكية العقارية في مسك وحفظ السجل العقاري بما يضمن حقوق المتعاملين عليه تولّت دائرة المحاسبات إنجاز مهمّة رقابية شملت مسك السجل العقاري وتوثيق نتائج العمليات العقارية وحفظ الرصيد الوثائقي والتصرف الإداري والنظام المعلوماتي.

وشملت الأعمال الرقابية المصالح المركزيّة والجهويّة وغطت أساسا الفترة 2012-2016 وقام الفريق الرقابي بزيارات ميدانية للإدارات الجهوية بكل من تونس وأريانة وبن عروس ومنوبة وبنزرت ونابل.

وأنجزت هذه المهمة استئناسا بمعايير المنظّمة الدوليّة للأجهزة العليا للرقابة الماليّة والمحاسبة. وخُلصت إلى ملاحظات تعلّقت بعدم إلزام إدارة الملكية العقارية بالنصوص القانونية والترتيبية الجاري بها العمل في مجال الترسيم وبعدم إنجاز العمليات العقارية والخدمات الإشهارية في آجال معقولة علاوة على التأخير المسجّل في تجسيم نتيجة مطالب الترسيم المقبولة بالرسوم العقارية وعلى محدودية توثيق المعطيات المتعلّقة بالسجل العقاري وعدم توفير الظروف الملائمة لحفظ الرصيد الوثائقي بالكيفيّة المطلوبة وبنجاعة جوانب من التصرف الإداري وبفعاليّة النظام المعلوماتي ممّا أثر سلبا على أداء المؤسسة.

وتجدر الإشارة إلى أنّه لم يتم تلافي ملاحظات سبق لدائرة المحاسبات أن وقفت عليها في تقريرها السادس عشر حول إدارة الملكية العقارية تعلّقت أساسا بالتأخير في مجال النسخ والمقابلة وعدم شموليّة الفهرس الهجائي فضلا عن محدوديّة الإنجازات في مجال تحرير العقود.

⁽¹⁾ ويعزى ذلك إلى التأخّر في إنجاز وتهيئة مقرات الإدارات الجهويّة والتي تسهر على كافة مراحلها الوزارة المكلفة بالتجهيز في إطار اتفاقية.

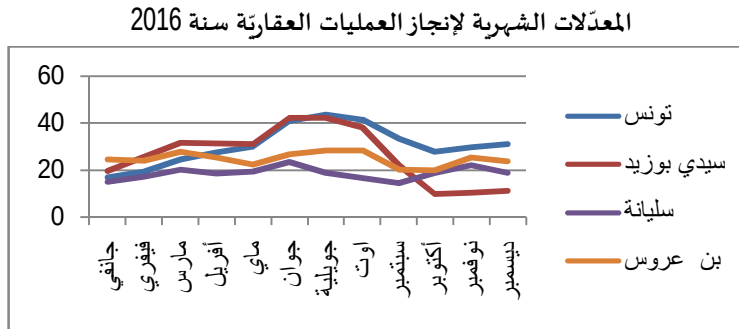
أبرز الملاحظات

- مسك السجل العقاري

لم تلتزم إدارة الملكية العقارية بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل وذلك بقبول ترسيمات رغم وجود موانع قانونية للترسيم أو برفض الترسيم دون مبرر. فقد تمّ رفض حوالي نصف مطالب الترسيم التي شملتها عيّنة من العرائض وذلك دون حق، ولم يتمّ التقيد بتنفيذ منطوق أحكام قضائية وتمّ ارتكاب أخطاء في تحديد المنابات. وقد أضرت هذه القرارات بمصالح المتعاملين مع المؤسسة وجعلها محل مساءلة قضائية في 148 قضية جارية إلى حدود جوان 2017.

واتسمت أعمال الرقابة اللاحقة على أعمال الترسيم بالمحدودية إذ اقتصر على الإجابة على العرائض مما لا يمكن من الجزم بخلو السجل العقاري من أخطاء لم يتمّ التفتّن إليها.

ورغم تحفيز الأعوان بربط إسناد منحة مالية بتحقيق الآجال المستهدفة في مجال انجاز العمليات العقارية إلا أن 17% من الإدارات الجهوية لم توفّق في ذلك سنة 2016 علاوة على ارتفاع الآجال خلال السداسية الأولى من سنة 2017 وتجاوزها لدى ثلث الإدارات ما هو مستهدف وبلغ أقصاها 3 أشهر بجندوبة مقابل 30 يوما كأجل مضبوط. كما اتّسمت هذه الآجال بمختلف الإدارات الجهوية بعدم الاستقرار على مدار السنة نظرا لكثرة الغيابات في الفترة الصيفية والسعي في آخر السنة لتدارك التأخير المسجل والحصول على كامل المنحة (ذات العلاقة) وهو ما يبيّنه الرسم البياني التالي :



وإدارة الملكية العقارية مطالبة بإيلاء مرحلة دراسة مطالب الترسيم العناية اللازمة والتقيد بتنفيذ منطوق الأحكام القضائية وتعزيز الرقابة في المجال حتى يتسنى ضمان صحة أعمالها والتفتّن إلى الأخطاء المرتكبة وإصلاحها في الإبان. وهي مدعوة إلى السعي للضغط على آجال إنجاز العمليات العقارية.

- توثيق نتائج العمليات العقارية

سجلت إدارة الملكية العقارية تأخيرا في تضمين نتائج العمليات العقارية بالرسوم العقارية وصل في موفى جوان 2017 على التوالي إلى 10 آلاف و31 ألف عملية عقارية لم تُنسخ بالإدارة الجهوية بمنوبة وسوسة منها ما يعود إلى سنة 1980 وإلى قرابة 23 ألف عملية لم تتم مقابلتها بالإدارة الجهوية بتونس، وهو ما ينجّر عنه عدم تطابق الرسوم العقارية مع وضعيتها الإستحقاقية ممّا لا يسمح بإسداء الخدمات الإشهارية أو التفتن إلى الأخطاء في الإبان.

واتّسم الفهرس الهجائي بعدم الشمولية حيث لم يتم إلى غاية جوان 2017 تخزين سوى 46% فحسب من مجموع الشهاد الواجب تخزينها وهو ما يُؤثّر سلبا في نتيجة خدمة الإستقصاء حول ملكية أو عدم ملكية المستقصى في شأنه.

ولتتمكّن إدارة الملكية العقارية من إسداء خدماتها الإشهارية بصفة دقيقة تدعوها دائرة المحاسبات إلى تجاوز التأخير المسجل في تضمين نتائج العمليات العقارية وإعتماد فهرس هجائي محيّن وشامل لكل المعطيات.

- حفظ السجل العقاري

لا تستجيب محلات حفظ الأرشيف لكامل المواصفات المتعارف عليها من حيث التصميم والتهيئة ممّا عرّضها إلى حوادث تسبّبت في إلحاق أضرار متفاوتة الخطورة بالوثائق المحفوظة شملت حوالي 85 متر خطي وخسائر مادية بلغت قيمتها الجمالية حوالي 248 أ.د. ولا تتوفّر أنظمة مقاومة الحرائق في وضع استخدام سوى في 20% من الإدارات الجهوية وهو ما يُهدّد سلامة الرصيد الوثائقي المحفوظ.

ولم تقم إدارة الملكية العقارية بترميم وتسفير حوالي كيلومتر ونصف من الرصيد الوثائقي الذي يصعب التعامل عليه ولم يتمّ تحويل سوى 383 رسما عقاريًا وذلك من جملة 56.737 رسما خلال الفترة 2009-جوان 2017 وهو ما يُؤثّر سلبا على أعمال الترسيم والخدمات الإشهارية.

ولتأمين سلامة الرصيد الوثائقي يتعيّن على إدارة الملكية العقارية إعادة تهيئة محلات الأرشيف طبقا لقواعد الحفظ المعمول بها وتوفير الوسائل والتجهيزات الضرورية والإسراع في ترميم الوثائق البالية والحرص على تسفير أو تحويل الرسوم العقارية التي يصعب التعامل عليها.

- التصرف الإداري والنظام المعلوماتي

رغم أنّ المؤسسة تواجه صعوبات في الترسيم تخصّ جوانباً قانونية تتطلّب اجتهاداً لم يتمّ اتخاذ إجراءات عمليّة قصد توضيح هذه الجوانب وتوحيد التمشّي بشأنها، وفضلاً عن ذلك اقتصرَت الدورات التكوينيّة أساساً على مجال الأرشفة الذي استأثر بحوالي 50% من البرنامج في المجال خلال الفترة 2012-2016 دون أن تشمل المسائل الخصوصية.

ولا تتوفّر لدى إدارة المملكيّة العقاريّة معطيات مفصّلة حول المعاليم الراجعة إليهما والمستخلصة لدى القباضات المالية التي توظّف خصماً على المعاليم القارة في حين أن التشريعات تقضي أن يقتصر ذلك على المعاليم النسبية فحسب والذي قدرته دائرة المحاسبات بحوالي 3,6 م.د. خلال الفترة 2014-2016.

ولم يتمّ إلى غاية جوان 2017 استكمال تعميم المنظومة الإعلاميّة في نسخها الثانية على جميع الإدارات الجهوية للملكية العقارية حيث لم تُركّز بعدُ في 55% من الإدارات.

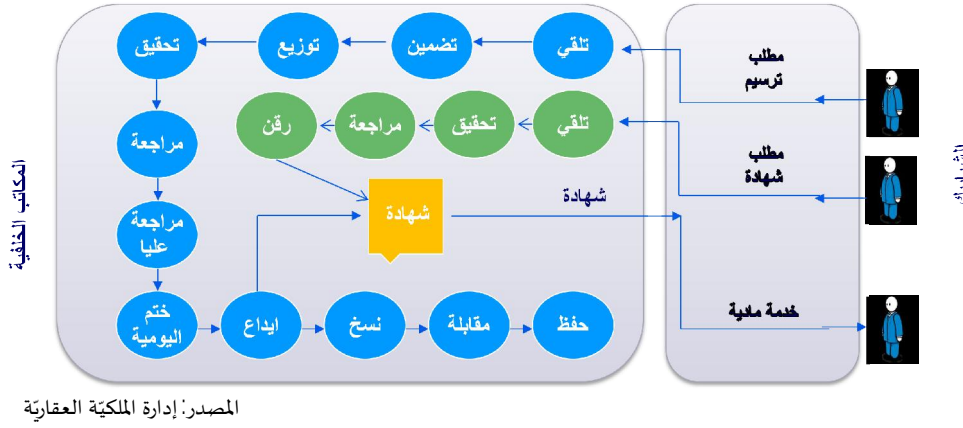
ولتتمكّن من تحسين جودة الخدمات تدعى إدارة الملكية العقارية إلى تطوير كفاءة أعوانها وإيجاد الحلول الملائمة للصعوبات التي تواجهها في الترسيم وتوحيد التمشّي بين الإدارات الجهوية، وهي مطالبة بمزيد التنسيق مع الوزارة المكلفة بالماليّة قصد إنجاز متابعة دقيقة وشاملة للموارد، ولتأمين مساندة فعّالة لأنشطتها يتعيّن عليها تحقيق الأهداف المرسومة في مجال الإعلاميّة.

I- مسك السجل العقاري

يتطلّب حسن مسك السجل العقاري إلّزام إدارة المملّكية العقاريّة بالقوانين والتراتبين الجاري بها العمل في مجال الترسيم⁽¹⁾ وإنجاز العمليّات العقاريّة في آجال معقولة تضمن مصالح المتعاملين معها.

أ-دراسة مطالب الترسيم

تعتمد إدارة المملّكية العقارية مسارا ثلاثيا لدراسة مطالب الترسيم يتمثّل في التحقيق والمراجعة والمراجعة العليا⁽²⁾ وتُعنى إدارة مراقبة أعمال الترسيم والتحرير⁽³⁾ بالرقابة اللاحقة على نتائجها. إلّا أن هذه الرقابة على محدوديّتها أثبتت أن مسار الدراسة لم يكفل دائما صحة الترسيمات. وفي مايلي رسم بياني يبيّن المسار المعتمد في دراسة مطالب الترسيم وتقديم مختلف الخدمات الإشهاديّة.



1- صحة الترسيمات

تكتسي دراسة مطالب الترسيم أهميّة بالغة إذ يكتسب قرار الإدارة بالقبول أو بالرفض شرعيّته على ضوء دقّة إنجاز هذه المرحلة. ومكّن النظر في العرائض والاستشارات الواردة على الإدارة المكلّفة بالمراقبة خلال الفترة 2012-2016 والبالغ عددها 723 وعلى تقارير الإجابة عليها، من الوقوف على أخطاء في السجل العقاري انعكست سلبا على حقوق المتعاملين عليه وعلى مصداقيّة المؤسسة

(1) الترسيم هو نقل ملخص لموضوع العمليّة العقارية المنجزة المدونة بصك أو حكم قضائي بالرسم العقاري.

(2) يتمثّل في التحقيق والمراجعة والمراجعة العليا وفقا لدليل إجراءات إدارة المملّكية العقارية الصادر بقرار وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية المؤرخ في 8 مارس 1997.

(3) طبقا للفصل 14 من الأمر عدد 2788 لسنة 1999 المؤرخ في 13 ديسمبر 1999 المتعلّق بتنظيم إدارة المملّكية العقارية.

تمحورت أساساً حول ترسيم عمليات عقارية رغم وجود موانع للترسيم وتنفيذ أحكام قضائية وتحديد المناوبات خطأً، وأمام غياب رقابة دورية على عمليات الترسيم لا يمكن الجزم بخلو السجل العقاري من أخطاء أخرى لم يتم التفطن إليها بعد.

ولئن لجأت إدارة الملكية العقارية كلّما أمكن ذلك إلى إصلاح هذه الأخطاء على معنى الفصل 391 من م.ح.ع⁽¹⁾، في صورة عدم اتصال حق الغير حسن النية بالعقار⁽²⁾، بعد اكتشافها سواء عبر تظلم المعنيين أو التفطن لذلك بمناسبة دراسة مطالب ترسيم لاحقة، فإن ذلك لم يجنبها أن تكون محل مساءلة قضائية⁽³⁾ في إطار 148 قضية جارية إلى حدود جوان 2017. كما تم رفع قضايا للطعن في قرارات حافظ الملكية العقارية بلغ عددها 207 خلال الفترة 2015 - جوان 2017. ولا تتوقّر لدى المؤسسة معطيات حول مآل هذه القضايا.

وعلاوة على ذلك ورغم الأخطاء المرتكبة لم يتم اتخاذ عقوبات تأديبية سوى في ما يتعلق بثلاثة أخطاء خلال الفترة 2012- جوان 2017.

1.1- ترسيم عمليات عقارية رغم وجود موانع للترسيم

تولّت إدارة الملكية العقارية ترسيم عمليات عقارية بالرغم من وجود موانع قانونية للترسيم⁽⁴⁾ مضمّنة بالرسم العقاري أو متعلّقة بمطلب الترسيم.

إذ تمّ خلافاً لأحكام الفصل 453 من مجلة المرافعات المدنية والتجارية⁽⁵⁾ ترسيم بيع سنة 2013 رغم وجود إنذار قائم مقام عقلة عقارية، وأرجعت إدارة الملكية العقارية ذلك إلى تقصير في دراسة الملف تمثّل في عدم الإطلاع على الرسم وقائمة العمليات الجارية بالكيفية المطلوبة ولم يتمّ إصلاح هذا الخطأ سوى سنة 2015.

كما تمّ ترسيم عقد هبة سنة 2016 رغم وجود اعتراض تحفظي مدرج برسمين عقاريين بصفاقس ويرجع ذلك إلى الاستناد على شهادة ملكية غير محيّنة دون الرجوع إلى بيانات الرسم العقاري

(1) نصّ الفصل 391 من م.ح.ع على أنّه إذا وقع سهو أو غلط في الترسيمات فإنّ للمعنيين أن يطلبوا إصلاحه. ومكّن الفصل سالف الذكر إدارة الملكية العقارية تولّيها من تلقاء نفسها إصلاح الخلل الصادر عنها.

(2) نصّ الفصل 305 من م.ح.ع على أنّ: "إبطال الترسيم لا يمكن أن يعارض به الغير الذي اكتسب حقوقاً على العقار عن حسن نية واعتماداً على الترسيمات الواردة بالسجل".

(3) تقوم مسؤولية الدولة وفقاً للفصلين 402 و403 من م.ح.ع.

(4) المضمنة بالعديد من النصوص القانونية على غرار مجلة الحقوق العينية ومجلة الالتزامات والعقود ومجلة الشركات التجارية، إلخ.

(5) الذي نصّ على أنّه "لا يمكن أن تجرى على العقار أثناء التتبعات أي ترسيم جديد يخصّ المدين المعقول عنه".

المعني وذلك خلافا لما تقتضيه قواعد التحقيق في العمليات العقارية المبيّنة بدليل إجراءات إدارة الملكية العقارية⁽¹⁾.

وخلافاً للفصل 13 من القانون عدد 34 لسنة 2001 المتعلق بتحيين الرسوم العقارية⁽²⁾ تمّ ترسيم عمليّات عقاريّة برسوم تضمّنت تنصيبات على مطالب تحيين من ذلك تم ترسيم إنذار قائم مقام عقلة عقارية برسم عقاري ببنزرت سنة 2015 وثلاث بيوعات بالإدارة الجهويّة بالكاف سنة 2016. وفي نفس السياق وبالرغم من التنصيص على إيقاف التعامل على رسم العقاري سنة 2016 رغم تضمّن الرسمين على مطالب تحيين في إطار الصعوبة التنفيذية المرتبطة بمطلب تحيين أُدرج به بيع بتاريخ لاحق⁽³⁾.

كما تمّ أيضاً استخراج قطعة أرض سنة 2012 من رسم عقاري بولاية بنزرت وإدراج ترسيمات لاحقة بشأنها بالرغم من أنّها مشمولة بمطلب تحيين ولم تتمكّن الإدارة من إصلاح الخطأ نظراً لاتصال حق الغير.

وعلاوة على ذلك، تم قبول ترسيمات رغم تعارض المطلب مع مقتضيات القانون شكلاً أو موضوعاً أو مع بيانات الرسم العقاري من ذلك تمّ ترسيم بيعين برسم عقاري بالرغم من وفاة الموكلة قبل تاريخ البيع وذلك خلافاً للفصل 1157 من مجلة الإلتزامات والعقود. وتعدّز إصلاح هذا الخطأ باعتبار اتصال حق الغير ممّا اضطرّ الإدارة للالتجاء إلى المحكمة العقارية للبتّ في المسألة.

ولم يتم التفتّح إلى خطأ ارتكبته الإدارة منذ سنة 1976 إلّا خلال سنة 2012 وذلك من خلال قبول ترسيم دون مراعاة شرط الترخيص المسبق لوزير الفلاحة خلافاً للتشريع الجاري به العمل⁽⁴⁾ ولم تتمكّن من إصلاح هذا الخطأ. كما تمّ الوقوف سنة 2013 على ترسيم بيع بالرغم من تباين عدد الأجزاء المراد بيعها بين العقد وترخيص الوالي ممّا ساهم في تشتّت ملكية أرض فلاحية⁽⁵⁾. وحيث وُظّفت رهون إختيارية على عدد من المنابات فإنّه تعدّز على الإدارة مباشرة الإصلاح الإداري في الغرض.

(1) تمّ إصلاح هذا الخطأ استناداً إلى أحكام الفصل 391 من م.ح.ع.

(2) المؤرخ في 10 أبريل 2001 والمنقح بالقانون عدد 67 لسنة 2009 المؤرخ في 12 أوت 2009.

(3) تمّ إصلاح هذه الأخطاء استناداً إلى أحكام الفصل 391 من م.ح.ع.

(4) الفصل 12 من الأمر عدد 199 لسنة 1970 المتعلق بضبط الواجبات المفروضة على المنتفعين بإسناد قطع دولية ذات الصبغة الفلاحية والواقع إقرارهم في نطاق تقاسيم والذي اقتضى أنّ عدم مراعاة شرط الترخيص المسبق لوزير الفلاحة يؤدي إلى سقوط حق المشتري وبطلان الإحالة وجوباً.

(5) يقع العقار في منطقة تدخل الوكالة العقارية الفلاحية ويقتضي مبدأ الإصلاح الزراعي أن يكون الحد الأدنى للملكية بمنطقة تدخل الوكالة 10.000 متر مربع إلّا أنه ونتيجة لخطأ الإدارة فإنّ المساحات المتبقية لا ترقى لهذا الحد الأدنى.

وتبين على ضوء دراسة عريضة واردة سنة 2012 وجود تقصير في دراسة ملف ترسيم نتج عنه قبول عقد بيع مزور سنة 2005 ورغم أن تاريخه سابق لتاريخ إحداث الرسم العقاري إلا أنه تم التنصيب صلبه على معرف الرسم الذي لم يكن محدثا في ذلك التاريخ فضلا على أن البائع متوفي في تاريخ تحرير العقد المذكور⁽¹⁾.

2.1- تنفيذ الأحكام القضائية

شملت الأخطاء المرتكبة تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة العقارية نظرا لعدم إيلاء دراسة مطالب الترسيم العناية الكافية. من ذلك عدم إلزام الإدارة الجهوية بالقصرين بتنفيذ ما ورد بحكم تحيين نتج عنه عدم وضوح الوضعية الإستحقاقية للرسم العقاري وللرسوم المتولدة عنه. ورغم أن الإدارة المركزية لفتت نظر الإدارة الجهوية إلى ذلك سنة 2013 إلا أنها واصلت إدراج بيوعات بالرسم المذكور مما حال دون إصلاح الترسيمات التي اتصل بها حق الغير. كما أنه وعند تنفيذ ثلاثة أحكام تحيين سنة 2008 تتعلق بقسمة عقار تم السهو عن ذكر الطرقات المشتركة وعن فرز عدد من القطع برسم مستقل ولم يتم إصلاح ذلك سوى سنة 2016 بناءً على عريضة أحد المتضررين.

وتسبب عدم التقيد بما ورد بالحكم الابتدائي المتعلق بترسيم المقاسمة المدرجة برسم عقاري بنابل في إسناد رسمين عقاريين إلى الدولة في حين أنهما يعودان إلى شخصين طبيعيين⁽²⁾.

وتم ترسيم قيد احتياطي سنة 2011 برسم عقاري شمل قطعة أرض فحسب في حين أنه يتعلق بقطعتين ولم تتمكن الإدارة من الإصلاح باعتبار أنه تم إفراد القطعة المعنية برسم مستقل وإدراج ترسيمات لاحقة به.

3.1- تحديد المنابات

يعتبر تحديد منابات المالكين من بين مكونات أعمال التحقيق التي تقتضي البحث في ما تبقى للمالك من منابات إلا أنه تم ترسيم عمليات عقارية رغم تجاوز مالكيها المنابات الراجعة لهم. ورغم ما ترتب عن ذلك من إضرار بالمتعاملين مع الإدارة من خلال ضياع حقوقهم أو تعقيد الحالة الاستحقاقية للرسوم لم تتخذ إدارة الملكية العقارية إجراء لتفادي ذلك سوى سنة 2017 وذلك بمقتضى المذكرة عدد 8 لسنة 2017 المتعلقة برفض ترسيم الصكوك المتعلقة بمنابات غير محددة بلسان القلم أو بالأرقام.

(1) الملف محل نظر القضاء.

(2) تم الإصلاح على معنى الفصل 391 من مجلة الحقوق العينية بناء على عريضة أحد المتضررين.

إذ رسّمت كل من الإدارة الجهوية ببزرت وبنابل على التوالي ثلاث بيوعات بداية من سنة 2014 وخمس بيوعات بداية منذ سنة 2012 رغم تفويت البائعين سابقا في مناباتهم، كما لم تتفطن الإدارة الجهوية بباجة سوى سنة 2015 إلى بيع تمّ ترسيمه سنة 2011 رغم أنّ البائع لم يعد يملك منذ سنة 1996.

كما انجرّ عن ترسيم خاطئ إقصاء بعض المالكين على غرار منح الإدارة الجهوية بالقصرين سنة 2013 منابات أحد الشركاء لفائدة أخيه ولم يتمّ مباشرة أي إصلاح في الغرض في انتظار مآل مطلب التحيين، كما ترتّب عن التقصير في دراسة ملف مقاسمة سنة 2000 حرمان مواطن من حقه في ملكية نصف مساحة عقارين ببزرت ولم يتمّ الإصلاح سوى سنة 2015. وفسّرت الإدارة ذلك بانعدام الخبرة الكافية لدى المحقّقة المتربّصة آنذاك كما أنّ المكلّف بالمراجعة عون وحيد في تلك الفترة ممّا يولّد ضغطا يفرز إمكانية تسرب الخطأ.

وبالرغم من تأكيد الإدارة المكلفة بالمراقبة على أنّ الوثائق المرفقة بمطلب ترسيم واضحة بما يكفي لضبط المنابات تمّ سنة 2015 إقصاء أحد الشركاء في الملك وإقحام المتنازلين عن مناباتهم بالرسم العقاري.

وتمّ سنة 2015 قبول ترسيمات برسم عقاري بتونس لم تتضمن تحديد المنابات بدقة ممّا أدّى إلى إثراء المستفيدة من الخطأ على حساب بقية المالكين ولم تتمكّن الإدارة من الإصلاح نظرا لاتصال حق الغير.

وقصد الحفاظ على مصداقية السجل العقاري وحقوق المتعاملين عليه وتفادي قيام مسؤولية الدولة تجاه المتضررين فإنّ إدارة الملكية العقارية مدعّوة إلى إيلاء مرحلة دراسة مطالب الترسيم العناية اللازمة والتقيّد بتنفيذ منطوق الأحكام القضائية.

2- الرقابة اللاحقة

لا تتمّ مراقبة أعمال الترسيم والتحرير دورياّ وفقا لبرنامج سنوي يُعدّ مسبقا بخصوص العمليات العقارية المنجزة والعقود المحرّرة وهو ما لا يضمن التأكد من شرعية نتائج الترسيمات مقبولة كانت أو مرفوضة وجودة العقود المحرّرة.

حيث اقتصرّت الإدارة المكلفة بالمراقبة أساسا على الإجابة على العرائض واستشارات الإدارات الجهوية، وتمّ تفسير ذلك بضعف الإمكانيات اللوجستية وبنقص الأعوان المكلفين بالمراقبة

والذي بلغ عددهم ثلاثة أعوان في موفى جوان 2017، ولا تتم مراقبة العمليات العقارية المرفوضة والتي لم ترد في شأنها عرائض والتي وصل معدّلها إلى 147.539 خلال الفترة 2014-2016 وهو ما يفوق 31% من جملة المطالب المقدمة للتسجيل خلال نفس الفترة.

ولئن أرجعت الإدارات الجهوية ذلك أساسا إلى عدم توقّر بعض الشروط الموضوعية أو الشكلية في مطلب التسجيل فإنّ محدودية عمليات الرقابة على المطالب المرفوضة تحول دون التأكد من التزام الإدارة بالفصل 388 من م.ح.ع⁽¹⁾ ومن تجنّب تحوّل الرّفص إلى أداة تعسّف الإدارة على منظورها حيث قاربت نسبة مجانية الإدارة الصواب في رفضها لمطالب التسجيل في عيّنة من العرائض ما قدره 48%⁽²⁾.

وخلافا للمذكرة عدد 18 لسنة 1996 المتعلقة بتطبيق أحكام الفصل 391 من م.ح.ع لم يتم عرض سوى 5% من جملة الإصلاحات المنجزة والبالغ عددها 900 عملية خلال الفترة 2012-2016 على الإدارة المكلفة بالمراقبة وهو ما من شأنه المسّ من حقوق المتعاملين على السجل العقاري خاصّة وأنّها وقفت من خلال النظر في الإصلاحات التي أحيّلت عليها أنّ 11% منها لم تكن في محلّها.

وكان ذلك شأن إصلاح ترسيم سنة 2012 الذي لم يشمل جميع جوانب الخطأ المرتكب من حيث عدد الأشخاص ومناباتهم، وكذلك الإصلاح الوارد في نفس السنة برسم عقاري بنابل والذي اعتبرته الإدارة المكلفة بالمراقبة متعلّقا بطبيعة الحق ويقتضي اللّجوء إلى القضاء لإصلاح الخطأ⁽³⁾.

وعلى صعيد آخر، لا تتم مراقبة أعمال تحرير العقود المسندة منذ سنة 1992 لإدارة الملكية العقارية⁽⁴⁾ بمقتضى أحكام الفصل 377 مكرّر من م.ح.ع⁽⁵⁾، والتي اتسمت بالمحدودية إذ بلغت خلال الفترة 2014-2016 في المعدّل 1754 أي ما يعادل 0,5% من جملة العقود المقدّمة للتسجيل رغم أن معلوم إسداء هذه الخدمة يعتبر منخفضا⁽⁶⁾ مقارنة بالمعالم التي توظّفها الأسلاك الأخرى، ويُعزى ذلك أساسا لغياب التعريف بوظيفة التحرير وبمميّزاتها.

(1) الذي نصّ على أنّه لا يمكن لإدارة الملكية العقارية الامتناع عن ترسيم الحقوق العينية إلا إذا كان هناك مانع قانوني.

(2) اعتمد الفريق الرقابي على عينة متكونة من 50 عريضة متعلّقة بالرفض أجابت عليها إدارة الملكية العقارية خلال الفترة (2014-2016).

(3) تمّ التشطّيب على عملية الإصلاح المنجزة.

(4) تسدى هذه الخدمة بناء على مطلب يتقدّم به أطراف العقد إلى الإدارة الجهوية المعنية.

(5) حيث عدّد الفصل المذكور المختصين بتحرير العقود بالإضافة إلى المحامين وعدول الإشهاد أعوان إدارة الملكية العقارية المكلفين بمهمة التحرير البالغ عددهم 159 عونا سنة 2016.

(6) لا تتجاوز جملة الأجر ثلاث مائة دينار (300 د) مهما ارتفعت قيمة أو ثمن موضوع العقد حسب الأمر عدد 2114 لسنة 1992 مؤرخ في 30 نوفمبر 1992 والمتعلّق بضبط مقدار المعاليم المستوجب استخلاصها لفائدة إدارة الملكية العقارية مقابل تحرير العقود.

ومن شأن ضعف الإنجازات في هذا المجال أن يحرم إدارة الملكية العقارية من تحقيق موارد مالية إضافية وأن يحول دون حصول المواطن على خدمة ذات جودة وبأقل تكلفة، وقد سبق لدائرة المحاسبات الإشارة إلى ذلك في تقريرها السادس عشر حول إدارة الملكية العقارية.

وتدعو دائرة المحاسبات إدارة الملكية العقارية إلى إعداد برنامج سنوي يضبط المهام الرقابية المزمع إنجازها ودعم الإدارة المكلفة بالمراقبة بالإمكانات البشرية واللوجستية الكافية للإضطلاع بمهامها على الوجه الأمثل، وباعتبار الآثار القانونية التي يمكن أن تترتب عن رفض مطالب الترسيم وعن إصلاح الأخطاء فإنه يتعين عليها تعزيز الرقابة في هذا المجال.

ب- الآجال

يتطلب حسن أداء إدارة الملكية العقارية لمهامها الالتزام بالآجال المضبوطة غير أنها لم تُوفّق في ذلك في مجال ترسيم العمليات العقارية وفي تنفيذ الأحكام القضائية وتقديم الخدمات الإشهارية.

1- ترسيم العمليات العقارية

تضبط إدارة الملكية العقارية سنويا منذ سنة 2013 لكل إدارة جهوية أجلا أقصى لإنجاز العمليات العقارية يُسمّى "الأجل الهدف" يتمّ تحديده وفقا لمقاييس مضبوطة⁽¹⁾. ولئن ساهم تحفيز الأعوان من خلال إحداث منحة الإشهار العقاري⁽²⁾ وتطوّر النظام المعلوماتي في تراجع عدد الإدارات الجهوية التي لم تُحقّق الأجل الهدف من 11 إلى 3 إدارات خلال الفترة 2014-2016 إلا أنّ الآجال المسجلة لم تتسم بالاستقرار على مدار السنة وأثر إرجاء البت في مطالب الترسيم في صحة الآجال المحتسبة وأضرّ بمصالح المتعاملين مع الإدارة.

1.1- آجال الانجاز

لم تُوفّق 17% من الإدارات الجهوية في بلوغ الأجل الهدف خلال سنة 2016، وتجاوز معدّل آجال الإنجاز بثلاث الإدارات الآجال المستهدفة خلال السداسيّة الأولى من سنة 2017⁽³⁾ وقاربت الآجال الثلاثة أشهر بالإدارة الجهوية بجندوبة وبلغت إلى 69 يوما بنابل و59 يوما بتونس ومدنين مقابل على

⁽¹⁾ وفقا لقرار وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية المؤرخ في 3 جوان 2013 والمتعلّق بضبط المعايير والمقاييس المعتمدة لتحديد كيفية ضبط الأجل الأقصى لإنجاز العمليات العقارية.

⁽²⁾ تضمّن الفصل السادس من الأمر عدد 4298 لسنة 2011 مؤرخ في 28 نوفمبر 2011 والمتعلّق بإحداث منحة تسمى "منحة الإشهار العقاري وحفظ الحقوق العينية لفائدة أعوان إدارة الملكية العقارية" المقاييس المعتمدة لاحتساب هذه المنحة والمتعلّقة بنجاعة العون وانضباطه وبمردودية كل إدارة جهوية حسب آجال انجاز العمليات العقارية وحجم العمل وعدد الأعوان. وقد بلغت قيمة المنحة خلال الفترة (2014-2016) على التوالي 2,92 م.د. و2,97 م.د. و6,1 م.د.

⁽³⁾ وهي الإدارات الجهوية بكل من تونس ونابل ومدنين وسليانة وجندوبة وقبلي.

التوالي 30 و29 و30 و15 يوما كآجال مستهدفة، وهو ما عطل مصالح المتعاملين مع الإدارة ويعود ذلك حسب إفادات أغلب المديرين الجهويين إلى الغيابات والإضرابات التي وصلت إلى 10 أيام متتالية خلال شهر أفريل 2017 والتي نفذها مايقارب 1220 عوناً.

علاوة على ذلك، حجبت المعدلات السنوية للآجال عدم استقرار الآجال المنجزة على مدار السنة، إذ قاربت أقصاها خلال سنة 2016⁽¹⁾ لحوالي 50% من الإدارات الجهوية ضعف المعدلات السنوية، وتميّزت الفترة الممتدة بين شهري جوان وأوت بالنسبة لحوالي 60% من الإدارات⁽²⁾ بارتفاع آجال الإنجاز مقارنة بالمعدلات السنوية المحققة في حين عرفت معدلات شهر ديسمبر انخفاضا مقارنة بالمعدلات السنوية بحوالي نصف الإدارات الجهوية ويذكر من ذلك أنّ الفارق بين معدلات الآجال المنجزة خلال الفترة الصيفية وشهر ديسمبر قد بلغ 30 يوما بالإدارة الجهوية بسيدي بوزيد، وتعود هذه الوضعية أساسا إلى كثرة غيابات الأعوان خلال الفترة الصيفية وإلى الحرص في نهاية السنة على الضغط على الآجال للحصول على المنحة كاملة، ومن شأن تحقيق آجال مطوّلة وعدم الحفاظ على استقرارها الإضرار بمصالح المتعاملين مع الإدارة.

علاوة على ذلك لم تلتزم في المعدل 85% من الإدارات الجهوية خلال الفترة 2014-2016 بالأجل الأقصى البالغ 10 أيام⁽³⁾ بالنسبة للعمليات المتعلقة بالرهون إذ وصل إلى 38 يوما بالإدارة الجهوية بتونس خلال نفس الفترة، ويعود ذلك إلى أن جميع الإدارات باستثناء أريانة تدرج مطالب الرهون في نفس اليومية⁽⁴⁾ مع مطالب الترسيم الأخرى وذلك رغم أن المنظومة الإعلامية تسمح بختم يومية الرهون على حدة.

2.1- مصداقية الآجال المحتسبة

لم تعكس الآجال المُعلن عنها لإنجاز العمليات العقارية الآجال الفعلية، ويعود ذلك إلى إعادة تضمين المطالب المتلقاة وإلى عدم تضمين بعض المطالب باليومية فور ورودها على غرار تقسيمات البناءات العمودية.

وتتمثل عملية إعادة التضمين في إرجاء البت في نتيجة مطلب ترسيم من خلال إدراجه

(1) الإدارات الجهوية بكل من المنستير ومدنين ومنوبة والكاف والقصرين وقفصة وقابس وبنزرت وسيدي بوزيد وباجة.

(2) الإدارات الجهوية بتونس وسوسة وسليانة وسيدي بوزيد وصفاقس ونابل ومدنين والكاف وقبلي وقصرين وقفصة وبن عروس.

(3) المذكرة عدد 13 لسنة 1998 الصادرة بتاريخ 30 مارس 1998 تحت عدد 112/217/203 والمذكرة عدد 1 لسنة 1999 الصادرة بتاريخ 6 جانفي 1999 تحت عدد 112/1807/33 والمذكرة عدد 12 لسنة 2014.

(4) مجموع مطالب الترسيم الواردة على الإدارة الجهوية في يوم ما منذ فتح الشبايك إلى حين غلقها، ويقتضي مبدأ استقلالية اليومية عدم إضافة أي مطلب يرد بعد ختم اليومية.

بيوميّات لاحقة. ورغم مخالفة ذلك للفصل 388 من م.ح.ع⁽¹⁾ ولمذكرات حافظ الملكية العقارية⁽²⁾ فإنّه وباستثناء الإدارتين الجهويتين بصفاقس ومدنين قامت بقيّة الإدارات بإعادة تضمين مطالب الترسيم خلال الفترة 2014-2016. ولئن لم تتعدّ نسبة المطالب المعاد تضمينها سنويا 5% من جملة المطالب المقدّمة خلال نفس الفترة إلّا أنّها بلغت في المعدّل 17.320 عملية. علما بأنّ مطالب التقسيمات والاستشارات الموجهة للإدارة المركزية والتي اعتبرتها إدارة الملكية العقارية بمقتضى المذكرة عدد 2 لسنة 1999 استثناء لمبدأ تحجير إعادة التضمين لم تتعدّ على التوالي 6% و2% من جملة المطالب المعاد تضمينها خلال نفس الفترة.

ومن شأن ذلك أن يمسّ من مصداقية الآجال المُعلن عنها وأن يُطيل في آجال إسداء الخدمات. كما يُمكن أن يترتّب عن هذا الإجراء انعكاسات قانونية على طالب الترسيم باعتبار إمكانية فوات الأجل القانوني لإدراج سند الترسيم أو ضياع الحق عند تقديم الغير لمطالب ترسيم أخرى في الأثناء تهمّ نفس الرسم ونفس الموضوع علاوة على إمكانية مساءلة الإدارة قضائيا في صورة حصول ضرر للطالب⁽³⁾.

من ذلك انجرّ عن إعادة تضمين مطلب ترسيم قيد احتياطي لقضية منشورة بالمحكمة الابتدائية بمنوبة في ضياع حق من قدّم المطلب إذ تمّ في الأثناء قبول ترسيم بيع يخصّ المنابات المعنية بالقيد. وتمّ إعادة تضمين مطلب ترسيم رهن مقدّم من طرف مؤسسة بنكية في حين تمّ قبول رهن لفائدة مؤسسة بنكية أخرى مودع بتاريخ لاحق⁽⁴⁾ وبالتالي خالفت الإدارة الفصل 277 من م.ح.ع⁽⁵⁾ ودليل الإجراءات⁽⁶⁾.

وعلى صعيد آخر، تردّ مطالب التقسيمات⁽⁷⁾ بالنسبة للبناءات العمودية عن طريق مكاتب الضبط. وتعتمد الإدارات الجهوية إما إلى تضمينها باليوميّة بعد إتمام دراستها أو إلى إعادة تضمينها حتى لا تُؤثّر آجال إنجازها على الآجال المُعلن عنها والتي لا تعكس بالتالي الآجال الفعلية لدراسة مطالب التقسيمات التي يُقدّر معدّلها بحوالي ثلاثة أشهر ويصل إلى ستة أشهر⁽⁸⁾.

(1) الذي ينصّ على أنّه: "لا يُمكن لإدارة الملكية العقارية إلّا إذا كان هناك مانع قانوني أن ترفض بصفة نهائية أو تؤجل ترسيما أو تشطّيب على ترسيم أو خطأ من ترسيم أو تعديل ترسيم وقع طلبه بصفة قانونية".

(2) تأكد المذكرة عدد 8 لسنة 1997 على ضرورة احترام مبدأ استقلالية اليومية وتنص المذكرتين الصادرتين عن حافظ الملكية العقارية عدد 10 لسنة 1997 وعدد 2 لسنة 1999 على تحجير إعادة تضمين مطالب الترسيم المقدمة في يومية معيّنة إلى يومية لاحقة والسماح بذلك بصفة استثنائية في حالة الاستشارات أو مطالب التقسيمات..

(3) مذكرة حافظ الملكية العقارية عدد 10 لسنة 1997 المؤرخة في 25 أبريل 1997..

(4) تمّ إصلاح هذه الأخطاء بناء على العرائض الواردة من المتضررين..

(5) الذي ينصّ على: "أن رتبة الرهن تتحقّق من يوم ترسيمه بسجل الملكية العقارية".

(6) ينصّ دليل الإجراءات على أنّه يقطع النظر عن الرتبة المنصوص عليها بالعقد فإنّه يتعيّن ترسيم الرهن بالإعتماد على مبدأ الأسبقية.

(7) يترتّب عن مطالب الترسيم المتعلقة بتقسيمات البناءات العمودية إنشاء رسوم عقارية جديدة.

(8) حسب إدارة الملكية العقارية وذلك بالنسبة للبناءات العمودية التي تحتوي أكثر من 200 شقة..

ويهدف إحترام مبدأ المساواة أمام المرفق العام والحفاظ على مصالح المتعاملين معها فإنّ إدارة المملكيّة العقارية مطالبة بالسعي للضغط على الآجال ولعدم تجاوز الأجل الهدف طيلة السنة. كما أنها مدعوّة إلى البت في المطالب المتعلقة بالرهون بالسرعة والدقة اللازمة لتفعيل الدور الاقتصادي للعقارات المسجلة كضمان قانوني لإسناد القروض وتمويل المشاريع الاستثماريّة وإلى إحترام مبدأ الأسبقية في الترسيم.

2- تنفيذ الأحكام القضائية

تُعنى إدارة الملكية العقارية طبقا للفصل 316 من م.ح.ع بإقامة الرسوم تنفيذًا للأحكام الصادرة بالتسجيل عن المحكمة العقارية ويتمثّل دورها في مجال التحيين⁽¹⁾ أساسا في التنصيص بالسجل العقاري على مطالب التحيين وفي تنفيذ الأحكام. إلّا أنّه لا تتوقّر لديها إحصائيات حول آجال الإنجاز في المجال ممّا لا يسمح بالمتابعة الفعّالة.

وبيّنت الأعمال الرقابيّة تأخّرا في تنفيذ أحكام التسجيل أدّى إلى تراكم الأحكام غير المنفّذة والتي قُدّرت إلى حدود سنة 2016 بحوالي 17.711 حكما أي ما يمثّل مرتين ونصف عدد المنفّذ منها خلال نفس السنة ويعود ذلك في 88% من الحالات إلى عدم الشروع في دراستها. واستأثرت الإدارة الجهويّة بالكاف بحوالي 80% من جملة الأحكام غير المنفّذة. وأكّدت الإدارة الجهوية بسليانة تجاوز الأحكام غير المنفّذة لديها 5000 حكما إلى حدود سبتمبر 2017 منها ما يعود إلى سنة 1998. وفُسّرت إدارة الملكية العقارية ذلك أساسا بارتفاع عدد الأحكام الواردة عليها وبعدم التزام المنتفعين بدفع المعاليم المستوجبة وبوجود صعوبات تنفيذيّة.

وفي نفس السياق، لم تلتزم الإدارة بمقتضيات الفصل 12 من القانون المتعلّق بالتحيين الذي يقضي بالتنصيص على مطلب التحيين خلال الأسبوع الموالي لاتصال الإدارة بهذا المطلب وإعلام المحكمة بالحالة القانونيّة للرسم العقاري. حيث أكّد رئيس المحكمة العقاريّة في مراسلته لحافظ الملكية العقاريّة سنة 2016 على التباين الكبير في ما يخصّ إلّزام مختلف الإدارات الجهويّة بمقتضيات الفصل المذكور فلئن إلّزمت إدارتي أريانة ونابل بذلك فإنّ إدارتي تونس ومنوبة لم تتقيّدا تماما به.

وتجدر الإشارة إلى تعدّد تنفيذ 771 حكما أي ما يمثّل 18% من جملة أحكام التحيين الواردة على إدارة الملكية العقارية سنة 2016 أرجعته أساسا إلى صعوبة التنسيق بينها وبين الهياكل المتدخلة

(1) بمقتضى القانون عدد 34 لسنة 2001 المؤرخ في 10 أفريل 2001 المتعلق بتحيين الرسوم العقاريّة كما تم تنقيحه بالقانون عدد 67 لسنة 2009 المؤرخ في 12 أوت 2009.

في المجال لاسيما المحكمة العقارية والذي يعود إلى عدم إلتمام اللجنة المكلفة بالنظر في الإشكاليات المطروحة بخصوص التسجيل العقاري والتحيين⁽¹⁾ منذ سنة 2011 سوى في مناسبة واحدة سنة 2017.

وقصد تسوية الأوضاع العقارية للرسوم ودمجها في الدورة الاقتصادية تدعو دائرة المحاسبات إدارة الملكية العقارية إلى تفعيل المتابعة في مجالي التحيين وتنفيذ أحكام التسجيل ودفع نسق الإنجاز في المجال والسهر على التنسيق مع الهياكل المتدخلة عند تعذر التنفيذ.

3- الخدمات الإشهارية

تضطلع إدارة الملكية العقارية بوظيفة إشهارية تتمثل أساسا في إسداء خدمات الاطلاع المباشر على الرسوم العقارية أو تسلّم نسخ منها ومن الوثائق المحفوظة أو تسليم شهادات الملكية. إلا أنه لا تتوفّر معطيات شاملة ودقيقة بخصوص آجال الاستجابة لمطالب هذه الخدمات خلال الفترة 2012-2016 نظرا لعدم إدراج المعطيات المتعلقة بمطالب الحصول على نسخة من وثيقة محفوظة وعلى شهادات الملكية بالنظام المعلوماتي على التوالي من طرف 55%⁽²⁾ و 40%⁽³⁾ من الإدارات الجهوية ولم تقم بقية الإدارات بذلك بصفة شاملة وهو ما يحول دون تقييم مدى إلزامها بالآجال المضبوطة.

وبيّنت المعطيات المتوفرة تأخيرا في إنجاز الخدمات وتباين بين آجال إسداها داخل الإدارات الجهوية وفيما بينها. من ذلك تراوحت خلال الفترة 2012-2017 آجال الاستجابة لمطلب الحصول على نسخة من وثيقة محفوظة بين خمسة أيام و 96 يوما بالإدارة الجهوية بالمنستير وبين يوم واحد و 20 يوما بالإدارة الجهوية بسوسة في حين أن الآجال ضبطت بيوم واحد⁽⁴⁾. وتراوحت خلال سنة 2016 آجال تسليم شهادات الملكية من يوم واحد إلى 437 يوما بالنسبة للإدارة الجهوية بن عروس في حين أن الآجال ضبطت بعشرة أيام⁽⁵⁾.

(1) المحدث بمقتضى قرار الوزير الأول المؤرخ في 15 جانفي 2000 على إثر انعقاد مجلس وزاري في 17 ديسمبر 1999.

(2) الإدارات الجهوية بكل من أريانة وبنزرت وسليانة والكاف وقابس ومنوبة ونابل ومدنين وقبلي وجندوبة.

(3) الإدارات الجهوية بكل من نابل وسيدي بوزيد والقيروان ومدنين وقفصة وأريانة وسليانة وبنزرت.

(4) قرار وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية المؤرخ في 17 نوفمبر 1994 المتعلق بخدمات إدارية مسداة من طرف المصالح والمؤسسات التابعة لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية وشروط إسنادها.

(5) أكد حافظ الملكية العقارية على ضرورة الالتزام بضرورة تلكم تسوّ ذلك وفي أقصى الحالات في أجل يبلغ ثلاثة أيام بالنسبة لنسخة من وثيقة وعشرة أيام بالنسبة لشهادات الملكية وذلك بالملزمة عدد 49 لسنة 2000 حول أجل إسداء خدمات تسليم نسخ من رسوم عقارية ونسخ من وثائق محفوظة بالملزمة عدد 30 لسنة 2004 حول تعميم إسداء الخدمات.

وعلى صعيد آخر، فاقت الآجال المضمنة في الوصولات المسلمة لطالبي الخدمات في موفى جويلية 2017 الآجال المضبوطة بسبب إدارات جهوية⁽¹⁾ بالنسبة للحصول على شهادات ملكية وبسبب إدارات⁽²⁾ بالنسبة للحصول على نسخة من وثيقة من جملة 20 إدارة.

ويتعين على إدارة الملكية العقارية الالتزام بعدم تجاوز الآجال المضبوطة لمطالب الخدمات الإشهارية وتضمينها بالمنظومة الإعلامية وبوصولات مطالب الخدمة لتفعيل متابعة الانجازات في المجال.

II- توثيق نتائج العمليات العقارية

لضمان مصداقية السجل العقاري تقوم إدارة الملكية العقارية بتوثيق نتائج أعمالها من خلال تضمينها بالرسوم ومعالجة مختلف الوثائق وخزنها بالفهرس الهجائي⁽³⁾ للاستجابة لمطالب الخدمات الواردة عليها إلا أنه لم يتم التضمين بالسرعة والجودة المطلوبة كما اتسم الفهرس بعدم الشمولية مما أثر سلبا في اضطلاع المؤسسة بوظيفتها الإشهارية.

أ- تضمين نتائج العمليات العقارية

يتمّ تجسيم الترسيمات المقبولة أساسا من خلال النسخ والمقابلة على أن يتم ذلك في أجل أقصاه يومان من تاريخ قبول مطالب الترسيم وفقا لدليل الإجراءات. ويتمثل النسخ في نقل محتوى مدونة⁽⁴⁾ الترسيم على الرسم العقاري لاستكمال المراحل المالية لها وهي المقابلة والحفظ وتتجلى المقابلة في التثبت من صحة نصوص الترسيمات المنسوخة من حيث شكلها ومضمونها وتسلسلها الزمني. ورغم ما يكتسبه تزامن هذه العمليات وسرعة إتمامها من أهمية باعتبار أن الانتهاء منها يجعل الرسم العقاري مطابقا للحالة الاستحقاقية الفعلية إلا أنه لا تتم متابعة الإنجازات المتعلقة بها ولا يتم إتمامها بالسرعة والدقة اللازمين.

إذ لا تتوفر لدى المؤسسة إحصائيات دقيقة ومحيّنة في المجال للوقوف على حالات التأخير وتلافيا رغم أهمية هذه البيانات للمصالح المعنية بالترسيم وبإسداء الخدمات الإشهارية ورغم دعوة

(1) الإدارات الجهوية بكل من تونس وأريانة وباجة ومنوبة وجندوبة وسليانة.

(2) الإدارات الجهوية بكل من تونس والقصرين وقبلي وسيدي بوزيد وسوسة وبن عروس.

(3) يتضمن أسماء أصحاب الحقوق العينية ومعرفات الرسوم العقارية الخاصة بها.

(4) هي نصّ الترسيم الممضى من طرف المحقق والمراجع والمراجع الأعلى.

حافظ الملكية العقارية⁽¹⁾ منذ سنة 1999 الإدارات الجهوية لإعداد بلاغ يومي حول الإنجازات في المجال. وترجع آخر عملية متابعة⁽²⁾ لسنة 2013 وقد وقفت على تأخير بخصوص 10 آلاف عملية عقارية في النسخ بالإدارة الجهوية بسوسة و29 ألف عملية في المقابلة بالإدارة الجهوية بن عروس دون أن يتم إتخاذ إجراءات عملية لتجاوز ذلك.

1- نسخ العمليات العقارية

يختلف إنجاز النسخ بحسب المنظومة الإعلامية المعتمدة، إذ يتم يدويًا على الرسم العقاري الورقي بالنسبة للإدارات التي تعتمد المنظومة في صيغتها الأولى، في حين يتم رقمنة نصّ الترسيم في الرسم الإلكتروني بالنسبة للإدارات التي تستغل المنظومة في صيغتها الثانية.

وبيّنت الأعمال الرقابية أنّ 67 % من الإدارات التي تعتمد النسخ اليدوي سجّلت تأخيرا في النسخ. وأكدت أغلب هذه الإدارات صعوبة تحديد عدد العمليات العقارية غير المنسوخة بدقة نظرا لمحدودية متابعة الانجازات في المجال إذ أدّى تراكم التأخير إلى عدم إحترام مبدأ الأسبقية حيث يتمّ نسخ العمليات التي وردت بشأنها مطالب ترسيم أو اطلاق على الرسوم دون أن يتمّ ذلك بالنسبة لعمليات سابقة لها على غرار ما تمّ الوقوف عليه بالإدارات الجهوية بنابل وبن عروس ومنوبة.

وبطلب من دائرة المحاسبات قدّرت الإدارات الجهوية بمنوبة وبن عروس وبنابل وبسوسة العمليات العقارية التي لم يتم نسخها إلى حدود جوان 2017 على التوالي بحوالي 10 آلاف و20 ألف و14 ألف و31 ألف عملية منها ما يعود إلى سنة 1980. وفسّرت الإدارات الجهوية هذا التأخير أساسا بنقص الأعوان المكلفين بالنسخ وبكثرة تغيّهم عن العمل وبضعف مردوديتهم وتراكم التأخير الذي يرجع أحيانا إلى ما قبل إحداث الإدارة.

وينجرّ عن هذه الوضعية تعطيل في دراسة مطالب الترسيم وإعداد شهادات الملكية وتعذّر الاطلاع المادي واللامادي على الرسوم العقارية والإسداء الفوري لنسخ من الرسوم مشهود بمطابقتها فضلا عن ارتفاع عمليات النسخ المستعجلة استجابة لطلبات المحاكم وهو ما قد يؤدّي إلى ارتكاب الأخطاء، وذلك علاوة على مخاطر ضياع وإتلاف مدوّنات الترسيم نتيجة عدم توقّر الظروف الملائمة لحفظ ملفّات العمليات العقارية التي لم تنسخ بعد مثلما عاينته دائرة المحاسبات بالإدارة الجهوية بمنوبة.

⁽¹⁾ مذكرة عدد 37 لسنة 1999 مؤرخة بتاريخ 11 أكتوبر 1999 حول إبلاغ العموم بأجال إسداء الخدمات وتواريخ يوميات مطالب الخدمات المنجزة وتوفير بعض المعطيات.

⁽²⁾ مذكرة عمل عدد 3 لسنة 2013 حول ضرورة تحسين الأداء بالنسبة للأعمال ذات العلاقة المباشرة بالوظيفة الإشهارية.

ورغم ما يُمثّله استعمال المنظومة الإعلامية في نسختها الثانية من ميزات منها الاستغناء عن النسخ اليدوي وتفعيل الرسم الإلكتروني إلّا أنّه لم يتم استكمال النسخ اليدوي السابق لتركيز هذه المنظومة حيث تعلّق التأخير المسجّل على التوالي بالإدارة الجهويّة بسيدي بوزيد وجندوبة بحوالي 20.649 و4.400 عملية عقارية، كما لم يتم بالإدارة الجهويّة بتونس نسخ عمليات عقارية تعود إلى عدّة سنوات وهو ما اضطرّ قسم المقابلة للاضطلاع بالنسخ قصد الاستجابة لطلبات المتعاملين مع الإدارة⁽¹⁾. ولئن سمح ذلك بمطابقة الحالة الماديّة والاستحقاقية للرسوم إلّا أن الجمع بين وظيفتين متنافرتين لا يضمن التفطّن إلى الأخطاء وتجاوزها.

علاوة على ذلك سجّل تأخير في تجسيم العمليات العقارية على مستوى الرسم الإلكتروني والورقي قدّر بحوالي 8.789 عمليّة بالإدارة الجهويّة بتونس وسليانة وجندوبة وبزرت وذلك إلى حدود 15 جويلية 2017.

ويعود ذلك بالنسبة للإدارة الجهويّة بتونس أساسا إلى إعطاء الأولويّة للعمليات العقارية المستعجلة بالإضافة إلى التأخير في رقمنة نصّ الترسيم لعدم توقّر الأجهزة الإعلامية الضرورية لمدة تجاوزت السنة، وبرّرت كل من الإدارة الجهويّة بسليانة وجندوبة هذه الوضعية بنقص الأعوان في هذا المجال.

وتسبّب التأخير في النسخ في عدم تجسيم إحداث رسوم عقارية جديدة طبقا لعمليات استخراج أو تنفيذ الأحكام التسجيل رغم دفع طالب الخدمة معلوم إحداث الرسم⁽²⁾. من ذلك لم يتمّ ماديا بالنسبة للإدارة الجهويّة بن عروس إحداث سوى 214 رسما عقاريا من جملة 3.264 رسم سنة 2016.

ويتطلّب المسكّ الجيد لسجل العقاري تطابقه ماديا مع وضعيته الاستحقاقية وعليه يتعيّن على إدارة الملكية العقارية تأمين متابعة مستمرة للإنجازات في النسخ والعمل على تجاوز التأخير المسجّل في المجال.

2- المقابلة

رغم أهميّة المقابلة كعملية مراقبة لاحقة إلّا أنّها لا تُنجز دائما في الإبتان وبالجودة المطلوبة حيث وخلافا لدليل الإجراءات لا تتمّ المقابلة في آجال لا تتجاوز اليومين بحوالي 30% من الإدارات

⁽¹⁾ على غرار الرسوم التالية: 64102 تونس - 92632 تونس - 109939 تونس - 65519 تونس - 18320 تونس - 161077 تونس - 138933 تونس - 136977 تونس - 138291 تونس - 68902 تونس - 61520 تونس - 36464 تونس - 75476 تونس - 54172 تونس - 55519 تونس.

⁽²⁾ الأمر عدد 972 لسنة 1998 المؤرخ في 27 أفريل 1998 المتعلق بضبط مقادير المعاليم الراجعة لإدارة الملكية العقارية بعنوان الخدمات المسداة من قبل مصالحها الملغى بالأمر الحكومي عدد 1153 لسنة 2016 المؤرخ في 15 أوت 2016.

الجهوية، من ذلك لم تتم بالإدارة الجهوية بتونس في موفى جوان 2017 مقابلة 22.725 عملية عقارية منذ سبتمبر 2016 وذلك دون اعتبار عمليات عقارية تعود لسنوات سابقة لم يتم نسخها فمثلا تعود آخر عملية تمّ نسخها ومقابلتها برسم عقاري إلى سنة 1997 في حين تم قبول 711 عملية عقارية بعد ذلك التاريخ.

ولم تتمكّن الإدارة الجهوية بمنوبة وبسوسة من تقدير التأخير في المجال وناهز عدد العمليات التي لم تتمّ مقابلتها إلى حدود جوان 2017 على التوالي بالنسبة للإدارة الجهوية بالقيروان وقفصة 358 و555 عملية. وتمّ تبرير هذه الوضعيّة أساسا بتراكم التأخير لمدة سنوات وعدم إيلاء هذه الوظيفة العناية اللازمة وبحجم العمل المتزايد مقابل كثرة الغيابات.

ومن شأن عدم إنجاز المقابلة في آجال معقولة أن يُفقد هذه الوظيفة جدواها وأن يحول دون التفتّح إلى الأخطاء وإصلاحها في الإبان، وقد سبق لدائرة المحاسبات في تقريرها السادس عشر المتعلّق بإدارة الملكية العقارية أن أشارت إلى النقائص المسجّلة في مجال المقابلة ودعت إلى تلافئها.

ورغم أهمية المقابلة كإجراء رقابي تتطلّب تكويننا وخبرة في المجال القانوني يُعنى بها بالإدارة الجهوية بسليانة محلّ وعون حضيرة، كما يقوم مختصّ في الإعلامية بالإدارة الجهوية بجندوبة في الآن نفسه بالمقابلة وبالنسخ الإلكتروني ويعمل كعون شبابيك وهي وظائف متنافرة.

وعلى صعيد آخر، لا تسمح الإجراءات المعتمدة في مجال المقابلة بمتابعة الانجازات وتحديد المسؤولين، إذ لا تتضمن الرسوم العقارية المسوكة إلكترونياً وورقياً تواريخ عمليات المقابلة كما يتمّ في المنظومة الإعلامية في نسختها الثانية عند مقابلة عملية عقارية جديدة سحب آخر ورقة من الرسم وتعويضها بأخرى يتمّ فيها إعادة إمضاء جميع الترسيمات من طرف العون الذي قام بمقابلة آخر عملية عقارية وبالتالي لا يتسوّى معرفة العون الذي تولّى مقابلة النصوص السابقة.

ويهدف تفعيل الدور الرقابي لعملية المقابلة فإن إدارة الملكية العقارية مطالبة بتجاوز التأخير المسجّل وتعيين أعوان ذوي خبرة لإنجازها والبحث في السبل التي تضمن متابعة الانجازات وتحديد المسؤولين في المجال خاصة عبر اعتماد الإمضاء الإلكتروني.

ب- الفهرس الهجائي

تمسك إدارة الملكية العقارية وفقا للفصل 383 من م.ح.ع فهرسا هجائيا يتضمّن أسماء أصحاب الحقوق العينية ومعرفات الرسوم العقارية الخاصة بهم. ويتم استغلال هذا الفهرس

للاستقصاء حول ملكية أو عدم ملكية شخص ما إثر تلقي مطالب في الغرض⁽¹⁾. ولوحظ في هذا الشأن أنّ الفهرس المذكور غير شامل لجميع أصحاب الحقوق العينية وغير محين كما أن الإجراءات المعتمدة للاستقصاء غير موحدة ومنقوصة.

ورغم انطلاق مسك الفهرس الهجائي الكترونياً بداية من سنة 2003 بعد ما كان يُمسك يدوياً بواسطة مجلّدات إلا أن هذا التطور لم يكفل شمولية هذا الفهرس إذ يتضمن ثغرات زمنية متفاوتة من إدارة جهوية إلى أخرى لا يمكن تحديدها باعتبار أنه تم إدراج الأسماء بصفة غير مسترسلة. وتجدر الإشارة إلى أنه سبق لدائرة المحاسبات أن دعت إلى تلافي ذلك في تقريرها السادس عشر.

فلئن تسمح المنظومة الإعلامية بتغذية الفهرس الهجائي مباشرة عند إحداث شهادات الملكية من خلال تضمين اسم المالك والرسم العقاري إلا أنّ ذلك لا يشمل الشهادات المنجزة قبل تركيز المنظومة وتلك المتعلقة بالرسوم العقارية المتشعبة إستحقاقيا والمنجزة بتطبيق مكتبية، حيث لم يتم إلى غاية جوان 2017 تخزين سوى 686.150 شهادة ملكية بالمنظومة أي ما يناهز 46 % فقط من مجموع الشهادات الواجب تخزينها⁽²⁾.

ومن ناحية أخرى، تقتضي الإجراءات المعتمدة عند تلقّي الإدارات الجهوية مطالب إستقصاء إرسال نسخ منها إلى الأرشيف المركزي لإجراء البحث بالفهارس المسوكة مركزياً بالتزامن مع البحث على المستوى الجهوي غير أنّ 10 إدارات جهوية⁽³⁾ تكتفي بالبحث لديها فحسب ممّا يجعل الإستقصاء منقوصاً.

وعلى صعيد آخر، يُعتمد في الاستقصاء على الإسم الثلاثي بالنسبة للأشخاص الطبيعيين أو على إسم الشركة الاجتماعي بالنسبة للذوات المعنوية ممّا قد يُؤثر سلباً في صحة نتائج البحث خصوصاً عند تشابه الأسماء، وتسببت هذه الوضعية في خطأ في نتيجة إستقصاء سنة 2010 حيث تمّ تسليم طالب الخدمة جدولاً محوصلاً لأموال تعود لشركة أخرى تحمل نفس التسمية الاجتماعية، وتمّ بناء على ذلك ترسيم إنذار قائم مقام عقلة عقارية على العقار خطأً والشروع في إجراءات التثبيت التي تمّ التراجع فيها لاحقاً.

(1) من المعنيين بالأمر أو من الهيئات القضائية أو الإدارية في إطار مطالب مساكن اجتماعية، إلخ.

(2) بإعتبار شهادة ملكية لكل رسم عقاري.

(3) منستير /مدنين/ قابس/ القيروان/ قبلي/ أريانة/ قفصة/ سيدي/ القصرين/ بن عروس.

علاوة على ذلك لم يتمّ الإلتزام بآجال إسداء هذه الخدمة المحددة بعشرة أيام⁽¹⁾ بحوالي 30% من الإدارات الجهوية خلال الفترة 2012-جوان 2017 وفسترت الإدارة ذلك بكثرة المطالب وتعدّد مصادر البحث⁽²⁾.

وينتطلب إسداء إدارة الملكية العقارية لخدماتها الإشهارية بصفة دقيقة وسليمة اعتماد فهرس هجائيّ محيّن وشامل لكل المعطيات وهو ما يستدعي الإسراع باستكمال تخزين شهادات الملكية في المنظومة الإعلامية وتوحيد أساليب العمل بين الإدارات الجهوية في مجال الإستقصاء.

III- حفظ السجل العقاري

تُعنى إدارة الملكية العقارية بحفظ الحقوق العينية حيث يعدّ الأرشفة مرجعا لإثبات شرعية الترسيمات كما يُستند إليه للقيام بالوظيفة الإشهارية. إلّا أنّ الآليات المعتمدة لم تكفل فعالية الحفظ من حيث الظروف المتوفرة والإجراءات المعتمدة، ورغم ضخامة حجم الرصيد الوثائقي الذي تجاوز 26 كلم خطي إلى حدود جوان 2017 إلّا أنّ التصرف فيه لم يُفرد بأهداف ومؤشرات قابلة للقياس خلال الفترة 2012-2016.

أ- ظروف الحفظ والسلامة

تبين من خلال الزيارات الميدانية المُجرّاة من قبل الفريق الرقابي لدائرة المحاسبات إلى محلات حفظ الأرشفة⁽³⁾ بالإدارات الجهوية ومن خلال النظر في نتائج إستبيان أنجزته إدارة الأرشفة والتوثيق سنة 2017 وتقاريرها حول المعايينات الميدانية أن ظروف الحفظ لا تستجيب غالبا للمواصفات المعترف بها في المجال، وتعلّقت الإخلالات بتصميم أو تهيئة محلات الحفظ وتدهور حالة التجهيزات والمعدّات المتوقّرة بتلك المحلات وعدم صيانتها بصفة مستمرة وغياب أنظمة الحماية من الحرائق، كما أنّ متابعة تلك الإخلالات على جسامتها لم تتمّ بالصفة المرجوة.

1- تصميم وتهيئة محلات الحفظ

تخضع محلات حفظ الأرشفة إلى مواصفات عالمية فنيّة وأمنيّة وإلى معايير منبثقة عن المجلس الدولي للأرشفة وخاصة المعيار الدولي ISO 11799 الذي يهدف إلى توفير الظروف الملائمة لحفظ الوثائق وسلامتها.

(1) قرار وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية مؤرخ في 17 نوفمبر 1994 يتعلّق بخدمات إداريّة مسداة من طرف المصالح والمؤسسات التابعة لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية.

(2) من مجلّدات وقواعد بيانات والمنظومة الإعلامية والتطبيقية المكتبيّة لشهادة الملكية.

(3) يشمل قاعة الرسوم العقارية ومحلات حفظ الأرشفة بالنسبة لجميع الوثائق الأخرى المتعلّقة بالعمليات العقارية.

وخلافا لأحكام القانون عدد 95 لسنة 1988 المؤرخ في 2 أوت 1988 المتعلق بالأرشفيف لم يتم عند تشييد مباني الإدارات الجهوية للملكية العقارية إعداد البرامج الوظيفية⁽¹⁾ الخاصة بمحلات الحفظ بالتنسيق مع مؤسسة الأرشفيف الوطني ولم تُعرض عليها أمثلة التهيئة الخاصة بها قبل بداية الأشغال. هذا إلى جانب عدم استشارة مختصي الأرشفيف عند برمجة بناء أو كراء المقرات مما ترتب عنه استغلال محلات غير مناسبة للحفظ. من ذلك تم تركيز محلات حفظ الأرشفيف بالطابق تحت الأرضي بأربع إدارات جهوية⁽²⁾ مما يجعلها عرضة لخطر الفيضانات والتلف في حال تسرب مياه الصرف الصحي من الأنابيب المركزة فوق الرفوف بالإدارتين الجهويتين بنابل وبسوسة. وتم تمرير قنوات التهوية بالإدارة الجهوية بتونس مباشرة فوق الرفوف معرّقة بذلك محيط تدخل أنظمة الحماية من الحرائق.

وانجرّ عن هذه الوضعية تعرّض محلات الحفظ إلى حوادث تسببت في إلحاق أضرار متفاوتة الخطورة بالوثائق المحفوظة أهمّها اندلاع حريق بالإدارة الجهوية بتونس سنة 2014 وحدوث فيضانات بالمنستير سنة 2016 مما ألحق أضرارا شملت حوالي 85 متر خطي من الوثائق علاوة على تسرب مياه قنوات الصرف الصحي بالإدارة الجهوية بسوسة.

كما لا تستجيب محلات الحفظ غالبا لقواعد السلامة المنصوص عليها بدليل الإجراءات لا سيما المتعلقة بضرورة فصل قاعة الرسوم العقارية عن محل حفظ الأرشفيف وعن مكاتب العمل على غرار الإدارات الجهوية بمنوبة وبن عروس مما قد يتسبب في وقوع حوادث عند استعمال مواد أو أجهزة قابلة للاشتعال مثلما جدّ سنة 2014 بالإدارة الجهوية ببئررت، حيث اشتغلت أجهزة الإطفاء الآلي إثر انبعاث دخان من موقد كهربائي بمحل الحفظ تسبب في خسائر مادية بلغت قيمتها حوالي 248 أ.د ولم يتمّ إلى حدود جوان 2017 تعويض نظام الحماية من الحرائق بنظام آخر.

واتضح أنّ سلامة الرصيد الوثائقي مهدّدة خاصة بالسرقة والتلف نظرا لإمكانية الولوج لمحلات حفظ الوثائق لغير العاملين بها على غرار الإدارة الجهوية بمنوبة وسليانة باعتبار حفظ الوثائق الإدارية بقاعة الرسوم وبمحلّ الأرشفيف. كما يتمّ استغلال أجزاء من مبنى الأرشفيف المركزي لإيواء المغازة ومكاتب إدارية مما يحرم الإدارة من فضاء صالح للحفظ بطاقة استيعاب قدرها 3,5 كلم خطي⁽³⁾.

(1) تتعلّق البرامج الوظيفية بالمساحات المزمع بناؤها وفقا للحاجيات.

(2) الإدارات الجهوية بنابل وسوسة والمنستير وقفصة.

(3) باعتبار إمكانية مضاعفة طاقة الإستيعاب عند اعتماد رفوف متحركة.

كما لا تتوفّر بالإدارات الجهوية على كافة الظروف الملائمة للحفظ، إذ لوحظ غياب التهوية الضرورية والإضاءة المناسبة وكثرة الرطوبة وتراكم الغبار علاوة على تسرّب المياه من النوافذ وتواجد شبكات كهربائية غير محمية وغير آمنة قرب الوثائق المحفوظة.

ولتعزيز سلامة الوثائق المحفوظة فإنّ إدارة الملكية العقارية مدعوة إلى إعادة تهيئة محلات الأرشفة طبقا لقواعد الحفظ المضبوطة وتفادي النقائص المسجلة عند تشييد وكراء مقرّات جديدة وتخصيص محلات الأرشفة حصريّا لحفظ الوثائق المتعلقة بالعمليات العقارية.

2- تجهيزات الأرشفة

يتطلّب حفظ الأرشفة وحسن التصرف فيه توفير التجهيزات اللازمة طبقا للمواصفات الدولية والمتمثلة أساسا في توفّر الرفوف المخصصة للحفظ وأنظمة الحماية من الحرائق وأنظمة المراقبة مع تأمين صيانتها بصفة مستمرة.

ولا توجد رفوف حديدية مطابقة لمواصفات الحفظ⁽¹⁾ بكل من الإدارات الجهوية بمدينة وباجة وقبل، حيث يتم حفظ جزء من الرسوم العقارية على رفوف خشبية غير قادرة على تحمّل أوزان ثقيلة ممّا تسبّب في تدهور الحالة المادية للبعض من هذه الرسوم، ورغم برمجة اقتناء رفوف خلال الفترة 2014-2016 إلّا أنّه لم يتم تجسيم ذلك برصد الاعتمادات اللازمة ويرجع آخر اقتناء لسنة 2013.

كما لا توجد أنظمة حماية من الحرائق في وضع استخدام سوى في أربع إدارات كما أنّها معطبة بثمان إدارات⁽²⁾ وغير متوفّرة بثمان أخرى⁽³⁾. كما أنّ النظام المركز بالأرشفة المركزي معطّب منذ سنة 2008 ولم يتم إصلاحه إلى غاية جوان 2017 علما بأنّه يحفظ حوالي 10 كلم خطي من الرصيد الوثائقي أي ما يعادل 38 % منه إضافة إلى عدم إنجاز عمليات بيبضاء للتأكد من فعالية الأنظمة⁽⁴⁾.

وتفتقر أكثر من نصف محلات الحفظ بالإدارات الجهوية⁽⁵⁾ إلى أبواب عازلة للحرائق علاوة على غياب الظروف الملائمة لضمان أمنها كعدم توفّر أجهزة المراقبة بحوالي 65 % من الإدارات

(1) المعيار الدولي ISO 11799.

(2) بتونس وأريانة وبن عروس وبنزرت ونابل وسوسة وصفاقس وسليانة.

(3) الإدارات الجهوية بمنوبة وباجة والكاف والقصرين وقفصة وقابس ومدنين وسيدي بوزيد.

(4) خلافا للمنشور عدد 1978/6 بتاريخ 13 فيفري 1978 الصادر عن الوزير الأول والمتعلّق بإجراءات الحراسة والسلامة.

(5) الإدارات الجهوية بسيدي بوزيد والقصرين وسوسة قابس وقفصة والكاف وباجة وجندوبة ومنوبة ومدنين والقيروان ونابل.

الجهوية⁽¹⁾. أمّا الإدارات التي تتوقّر بها أجهزة مراقبة فغالبا ما تكون معطّبة على غرار الإدارة الجهوية بين عروس وسوسة دون اعتبار الغياب الكلّي للحماية على مستوى النوافذ التي تفتقر لحواجز حديدية في ما عدده 13 محلّ حفظ⁽²⁾.

وغالبا ما تُتخذ التدابير الضرورية للحدّ من المخاطر بعد حصول حوادث حيث لم يتم إصلاح النوافذ المعطّبة بمحلات حفظ الأرشيف وتركيب الحواجز الحديدية بالنوافذ وبالأبواب بالإدارة الجهوية بالكاف إلّا بعد حدوث سرقة سنة 2013.

وتقتضي حماية الوثائق المحفوظة توفير الوسائل والتجهيزات الضرورية لتأمين سلامة الرصيد الوثائقي وصيانتها بصفة مستمرة مع القيام بعمليات بيضاء بصفة دورية وتوفير الموارد الماديّة اللازمة لذلك.

ب- الإجراءات المعتمدة

تخضع الرسوم العقارية في إطار دراسة مطالب الترسيم وإسداء الخدمات لعمليات سحب وإرجاع إلى قاعة الرسوم إلّا أن الإجراءات المعتمدة في المجال تختلف بين الإدارات الجهوية ممّا يتطلّب وضع إجراءات خصوصيّة تضمن مبدأ إسترسال عمليات الإعارة. ولئن يتم تسجيل الرسوم العقارية عند سحبها وإرجاعها إلى قاعة الرسوم⁽³⁾ إلّا أنّه لا يتم متابعة عمليات التداول الممكنة عليها بين مختلف المصالح بعد سحبها من القاعة المذكورة وقد ينجّر عن ذلك فقدان بعض الرسوم وتعطيل أعمال الدراسة والنسخ وعدم الإستجابة لمطالب الخدمات الإشهارية.

وتّم الوقوف من خلال الأعمال الرقابية على فقدان 45 رسم عقاري بأربع إدارات جهوية و39 ملف ترسيم إلى جانب فقدان ملفات بالإدارة الجهوية بين عروس لم يتم حصرها بعد ومن شأن ذلك أن يمسّ من حقوق المتعاملين مع الإدارة.

وقد سبق لدائرة المحاسبات الإشارة في تقريرها السادس عشر حول إدارة المملكيّة العقارية إلى النقائص المتعلّقة بالإعارة والدعوة لتلافيها.

(1) الإدارات الجهوية بسيدي بوزيد والقصرين وقابس وقفصة ونابل والقيروان وقبلي ومدنين ومنوبة وجندوبة وباجة والكاف والمنستير.

(2) الإدارات الجهوية بسيدي بوزيد وقفصة وقابس وقبلي وتونس وبن عروس وأريانة والقيروان ومدنين وبنزرت وشفافس وباجة والمنستير.

(3) عبر منظومة إعلامية بالنسبة إلى 15 إدارة جهوية وبيدوا بالنسبة لخمس إدارات.

ولا تُحيل نصف الإدارات الجهوية ملفات الترسيم التي تجاوزت مدة الإستبقاء⁽¹⁾ المحددة بعشر سنوات إلى الأرشيف المركزي وانجَزَ عن ذلك تراكمها داخل محلات الحفظ وخارجها ممّا يعرقل البحث عنها علاوة على إمكانية ضياعها أو تلفها.

ولم تعتمد الإدارة الجهوية بتونس القواعد المضبوطة⁽²⁾ في مجال ترتيب الرصيد الوثائقي إذ تمّ إسناد رموز غير متسلسلة للملفات البالغ حجمها 720 متر خطي إلى غاية جوان 2017 ممّا يُعسّر البحث عنها ويشكّل خطرا عليها خصوصا عند ضياع التطبيقات المكتبية التي تُخزّن بها هذه الرموز.

ومن جهة أخرى، وخلافاً لدليل الإجراءات لم يتمّ ترميم حوالي 1.031 متر خطّي من الوثائق المهترئة وتفسير⁽³⁾ الرسوم العقارية والدفاتر والسجلات والفهارس الهجائية الممزقة والمقدّرة بالنسبة للرسوم بحوالي 490 متر خطّي.

ويهدف تسهيل التعامل على الرسوم التي تشكو تشعبا في حالتها المادية أو الإستحقاقية وعلى الرسوم المكتوبة باللغة الفرنسية تعتمد إدارة الملكية العقارية التحويل⁽⁴⁾ الذي يتمثل في تلخيص الرسوم من خلال ضبط وضعيتها العقارية ومنايات المالكين، وبالرغم من وجود 723 رسما⁽⁵⁾ متشعبا و55.631 رسما باللغة الفرنسية إلى حدود سبتمبر 2017 إلاّ أنّه لم يتمّ تحويل سوى 383 رسما منذ سنة 2009 علاوة على عدم تحويل أي رسم عقاري سنة 2016، ومن شأن ذلك أن يحدّ من وضوح الترسيمات السابقة وأن يترتّب عنه حدوث تجاوزات في المنايات وأخطاء.

علاوة على ذلك اتضح من خلال النظر في العرائض أنّه تمّ ارتكاب أخطاء عند تحويل الرسوم من شأنها المسّ من مصداقية السجل العقاري، وكان ذلك شأن الخطأ المتسرّب إلى قائمة المستحقّين ومناياتهم وذلك بإقحام مالكين إثنين بالرغم من التفويت في المنايات المعنية قبل تحويل الرسم سنة 2005 والخطأ المتعلّق بتحديد المنايات برسم مُحوّر سنة 2001، كما سهت الإدارة الجهوية بتونس عن نقل ترسيم قيديين احتياطين لأمرى انتزاع برسم عقاري محوّر وتعذرّ إصلاح ذلك باعتبار تعلّق مطلب تحيين بالرسم المذكور.

(1) المحدّدة بجدول تحتوي على قائمة في أصناف الوثائق والملفات المحفوظة مرفوقة بقاعدة حفظها والمعتمدة في برنامج التصرف في الوثائق والأرشيف وفقا للقانون عدد 95 لسنة 1988 المؤرخ في 2 أوت 1988 المتعلق بالأرشيف وأوامره التطبيقية.

(2) حسب مراجع الإيداع والتي تتمثل في عدد المجلّد وتاريخ ترسيم العملية والعدد المسند لها.

(3) تقنيات تغليف المجلّدات البالية.

(4) طبقا لمذكرة حافظ الملكية العقارية عدد 9 لسنة 2001 والتي تعتبر رسوما قابلة للتحويل الرسوم المحزرة باللغة الفرنسية والرسوم العقارية المتشعبة ماديا أو استحقاقيا.

(5) حسب تقديرات الإدارة لسنة 2015.

ويهدف حماية الرصيد الوثائقي يتعين ضبط إجراءات تكرر مبدأ الاسترسال في مجال إعارة الرسوم العقارية والإلتزام بالإجراءات المضبوطة عند الإحالة والإسراع في إعادة ترتيب أرشيف الإدارة الجهوية بتونس كما يتعين الإسراع بترميم وتسفير الوثائق علاوة على ضرورة دفع الإنجازات في مجال التحويل وذلك قصد تسهيل التعامل على الرسوم العقارية والحفاظ على حالتها المادية.

IV- التصرف الإداري والنظام المعلوماتي

لم يكن التنظيم المعتمد مطابقا للتنظيم الهيكلي الرسمي ولم يكن توزيع حجم العمل بين الأعوان متوازنا علاوة على ضعف الإجراءات المتخذة لتطوير كفاءة الأعوان في المجالات الخصوصية فضلا عن محدودية متابعة المداخل وعدم استكمال تحقيق أهداف الخطط الاستراتيجية للإعلامية مما أثر سلبا على أداء المؤسسة.

أ- التنظيم والتصرف الإداري

شهد التنظيم الهيكلي⁽¹⁾ لإدارة الملكية العقارية شغورات في أغلب الإدارات بلغ عددها 180 شغورا أي بنسبة 23% من جملة الخطط الوظيفية. ولم يتم إلى حدود سبتمبر 2017 الشروع في إسناد الخطط الوظيفية بالرغم من صدور الأمر عدد 613 لسنة 2017 بتاريخ 28 أبريل 2017 المتعلق بالتنظيم الهيكلي الجديد.

كما لا يتطابق التنظيم المعتمد مع التنظيم الهيكلي الرسمي إذ تمت تسمية أعوان في خطط وظيفية في حين أنهم مكلفون بمهام أخرى إما في نفس الإدارة أو في إدارة أخرى وقد بلغ عددهم 17 عونا ضمن العينة⁽²⁾ موضوع الرقابة. من ذلك أنه تمت تسمية عونين على رأس مصلحتين بالإدارة المركزية رغم مباشرتهما لمهام التحقيق بالإدارة الجهوية بين عروس.

ومن جهة أخرى، مكن النظر في تنظيم دراسة مطالب الترسيم من الوقوف على فوارق في توزيع حجم العمل داخل الإدارات الجهوية وفيما بينها. من ذلك بلغ عدد العمليات العقارية التي اضطلع بها محقق الإدارة الجهوية بالقصرين 2.074 عملية عقارية خلال سنة 2016 مقابل 267 عملية فحسب أنجزها محقق آخر. كما يتفاوت معدل العمليات العقارية المنجزة من قبل كل محقق

(1) الوارد بالأمر عدد 2788 لسنة 1999 المؤرخ في 13 ديسمبر 1999 مثلما تم تنقيحه بالأمر عدد 247 لسنة 2008 المؤرخ في 29 جانفي 2008 والذي تم إلغاؤه بمقتضى الأمر عدد 613 لسنة 2017 المؤرخ في 28 أبريل 2017.

(2) شملت العينة الإدارة المركزية وكل من الإدارة الجهوية بأريانة وباجة.

بين إدارات من نفس الصنف⁽¹⁾، من ذلك تجاوز هذا المعدل بالإدارة الجهوية بقفصة ضعف نظيره بالقيروان كما بلغ بصفاقس 2.352 عملية عقارية مقابل 1.141 بين عروس خلال سنة 2016.

ورغم ما تتطلبه عملية التحقيق في مطالب الترسيم من خبرة ودراية قانونية تم الوقوف على تكليف أعوان حضائر وعملة وأعوان من الصنف "ب" بهذه المهام بلغ عددهم بالإدارات الجهوية بسليانة والقصرين ومدنين تسعة أعوان، منهم من حقق في 1035 عملية خلال الفترة 2012-2014. وهو ما قد يؤثر في صحة الترسيمات. وقد تم ارتكاب خطأ⁽²⁾ سنة 2014 في عملية بيع حقق فيها عامل بالإدارة الجهوية بالقصرين.

وأرجعت إدارة الملكية العقارية ذلك إلى ضعف مردودية بعض الأعوان والنقص في الموارد البشرية خاصة بالإدارات الجهوية المفتوحة حديثا على غرار سليانة وقبلي وجندوبة وبالغيابات التي قاربت بعنوان عطل المرض 27 ألف يوما سنة 2016 وبلغت الغيابات غير الشرعية 489 يوما خلال نفس السنة وتجاوزت الضعف بنسبة 36% مقارنة بالسنة السابقة. وينجر عن ذلك تحويل ملقات المتغيبين إلى زملائهم مما قد يمس من مبدأ المساواة في توزيع أعباء العمل وأن يؤدي إلى تعطيل مصالح المتعاملين مع الإدارة.

وعلى صعيد آخر، ورغم تعدد الأخطاء المرتكبة في أعمال الترسيم ومطالبة الإدارات⁽³⁾ بتكوين أعوانها في عدد من المجالات اقتصر الدورات التكوينية أساسا على مجال الأرشيف الذي استأثر بحوالي 50% من البرنامج خلال الفترة 2012-2016 دون أن تشمل المسائل الخصوصية لنشاط المؤسسة على غرار ملكية الأجانب والفرائض⁽⁴⁾ التي لم يتم تنظيم تكوين بشأنها منذ سنة 2005 علما بأنه لم يتم استهلاك سوى 41% من الاعتمادات المخصصة للتكوين سنة 2016. وهو ما يحول دون تنمية قدرات الأعوان في المجالات الخصوصية لنشاط المؤسسة.

ولوحظ من خلال الاطلاع على العرائض والاستشارات الواردة على إدارة الملكية العقارية أنها تواجه صعوبات في الترسيم تخص جوانبا قانونية تتطلب اجتهدا قد يترتب عنه اعتماد مواقف

(1) تصنف الإدارات الجهوية إلى أربعة أصناف وفقا لقرار وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية المؤرخ في 3 جوان 2013 استنادا إلى معدل العمليات العقارية المنجزة من قبلها خلال الثلاث سنوات السابقة للسنة المعنية بالأجل الهدف أو تاريخ فتح الإدارة الجهوية المعنية.

(2) حسب تقرير إدارة الرقابة على أعمال الترسيم والتحرير عدد 24 لسنة 2014.

(3) على غرار مراسلة إدارة الرقابة على أعمال الترسيم والتحرير بتاريخ 29 سبتمبر 2015 والمتعلقة بطلب إجراء تكوين للأعوان التابعين لها في المنظومة لمعالجة بيانات السجل العقاري ومراسلة المديرية الجهوية للملكية العقارية بسليانة لسنة 2015 التي عيّرت فيها عن عدم التمكن الكامل للأعوان بمجالات الفرائض والموارث والمعاليم الجبائية وغيرها من المواد.

(4) توزيع تركة المتوفي.

مختلفة بين الإدارات على غرار الترسيمات في المناطق السقوية وتنفيذ أحكام التسجيل والتحيين ونظام ملكية الطبقات، ولئن قامت الإدارة المكلفة بالمراقبة سنة 2015⁽¹⁾ بدعوة الإدارات الجهوية إلى مدّها بالصعوبات التي تواجهها إلا أنه لم يتمّ اتخاذ إجراءات عمليّة قصد توضيح هذه الجوانب وتوحيد التمثلي بشأنها كإصدار مذكرات تفسيرية أو الدعوة إلى اجتماعات تنسيقية.

ورغم صدور تشريعات جديدة لم يتمّ تحيين دليل إجراءات إدارة الملكية العقارية منذ إصداره سنة 1997 وتمّ الاقتصار على تحيين جزئه المتعلّق بالتوثيق والتصرّف في الوثائق والأرشيف سنة 2013.

ولم تلتئم إلى حدود جوان 2017 ندوة المديرين⁽²⁾ التي تعتبر جهاز تفكير وإعلام حول نشاط المؤسسة منذ سنة 2011 سوى في مناسبة واحدة سنة 2015 تعهّد فيها حافظ الملكية العقارية بالحرص على انعقادها كل ثلاثة أشهر، علماً وأنه انبثقت في السابق عن ندوة المديرين العديد من مذكرات العمل المتعلقة خاصّة بمجال الترسيم.

وللاضطلاع بدورها على الوجه الأمثل فإنّ إدارة الملكية العقارية مدعوة إلى الالتزام بالتنظيم الهيكلي وإلى مراعاة التوازن في توزيع حجم العمل صلب الإدارات الجهوية وفيما بينها وإلى تحيين دليل الإجراءات وإلى تطوير كفاءة أعاونها من خلال الحرص على تكوينهم بما يتماشى وواقع العمل علاوة على ضرورة الوقوف على أسباب كثرة التغيب واتخاذ التدابير اللازمة للحدّ منه.

ب- متابعة المداخل

لا يتوقّر لدى إدارة الملكية العقارية معطيات مفصّلة حول المعاليم المستخلصة لدى القباضات المالية حيث لا تتحصّل شهرياً سوى على كشف في المبلغ الجملي دون تفاصيل عن نوع العمليات العقارية وصنف المعاليم. ولم تساعد هذه الوضعية على المتابعة الشاملة والدقيقة لمداخل المؤسسة.

ولئن نصّت أحكام قانون المالية لسنة 1998 وقانون المالية التكميلي لسنة 2011 على اقتطاع 60% من المداخل المتأتية من توظيف المعلوم النسبي المستخلص عند كل ترسيم على التوالي لفائدة صندوق دعم تحديد الرصيد العقاري وميزانية الدولة إلا أنّ القباضات المالية توظّف هذا

(1) مكتوب عدد 2015/80/8 المؤرخ في 06 أفريل 2015.

(2) أحدث الفصل 6 من الأمر عدد 2788 لسنة 1999 المتعلّق بتنظيم إدارة الملكية العقارية ندوة المديرين والتي تجتمع بدعوة من حافظ الملكية العقارية.

الخصم على المعاليم النسبية والقارة على حدّ السواء وذلك بالرغم من مراسلة⁽¹⁾ وزارة المالية بهذا الشأن، وبناء على طلب المعطيات الموجّه من طرف دائرة المحاسبات إلى مركز الإعلامية لوزارة المالية قُدّر المبلغ الذي تم خصمه من المعاليم القارة بدون سند قانوني بحوالي 2,4 م.د خلال الفترة 2014-2016 دون اعتبار المعاليم القارة بخصوص العمليّات العقارية المتعلّقة بالرهون التي لم يتمكّن المركز من تحديدها والتي قُدّرها الفريق الرقابي بحوالي 1,2 م.د⁽²⁾.

وعلى صعيد آخر، اتّسمت متابعة أعمال وكالات المقايض، والتي بلغ حجم الاستخلاصات لديها خلال سنة 2016 حوالي 10 م.د، بالمحدودية رغم تطوير تطبيقية للغرض خلال سنة 2016 حيث لا يتم مقارنة المداخل مع ما تمّ تحصيله فعليًا. ولئن أُحدثت وكالة مقايض مركزية سنة 2015 قصد تكريس الرقابة على المقايض المستخلصة شهريًا إلّا أنّها لم تُفعّل.

ومن شأن ذلك أن يحول دون الوقوف على التجاوزات علما وأنّ هياكل رقابة تفتّنت سابقا لعمليّات اختلاس على مستوى وكالات المقايض على غرار الإدارة الجهويّة بسيدي بوزيد⁽³⁾ خلال سنة 2016 حيث قُدّرت المبالغ المستولى عليها بحوالي 35 أ.د.

وخلافا لما اقتضته المذكرة⁽⁴⁾ عدد 6 لسنة 2008 والمذكرة⁽⁵⁾ عدد 8 لسنة 2012، لم يلتزم وكلاء المقايض بدورية تنزيل الأموال المستخلصة في الآجال المضبوطة وموافاة المصالح المركزيّة بكشوفات التحويلات لحساب المحاسب العمومي تزامنا مع جداول المداخل المستخلصة وهو ما انجر عنه تأخير في إعداد أذون استخلاص في الموارد المحقّقة وارتفاع الإيداعات خارج الميزانية التي فاقت 212 أ.د سنة 2016.

وبهدف متابعة الموارد بصفة دقيقة وشاملة فإنّ إدارة الملكيّة العقاريّة مدعوّة لمزيد التنسيق مع مصالح وزارة المالية قصد الحصول على كشوفات تفصيلية للمعاليم الراجعة لها وعلى المعاليم القارة كاملة، كما يتعيّن عليها حتّى وكلاء المقايض على تنزيل المبالغ المستخلصة من طرفهم في الآجال المتّفق عليها وتدعيم المتابعة والرقابة على المداخل والإسراع باستغلال التطبيقية الإعلاميّة المعدّة للغرض.

(1) تم توجيه مراسلة إلى الإدارة العامة للمحاسبة العمومية بتاريخ 16 مارس 2009 حول استخلاص معاليم إدارة الملكية العقارية بالقياسات المالية.

(2) بالاعتماد على عدد العمليات العقارية المتعلقة بالرهون والتي تم ترسيمها خلال نفس الفترة بإدارة الملكية العقارية.

(3) حسب المراسلة التي توجهت بها مصالح وزارة المالية إلى وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية بتاريخ 26 جويلية 2017.

(4) والمتعلّقة بالتذكير ببعض الإجراءات العملية المتعلقة بمتابعة ومراقبة المداخل.

(5) التي ضبطت أجل تنزيل المداخل بعشرة أيام من الشهر الذي يلي شهر الاستخلاص وتمّ التذكير بذلك بمقتضى المذكرة عدد 5 لسنة 2016 المؤرخة في 22 فيفري 2016 والمذكرة عدد 21 لسنة 2016 المؤرخة في 5 أكتوبر 2016.

ج- النظام المعلوماتي

تولّت إدارة الملكية العقارية منذ سنة 2005 إعداد خطط استراتيجية للإعلامية تهدف أساساً إلى بناء قاعدة بيانات عقارية شاملة وتركيز إدارة إلكترونية لتقريب الخدمة من المواطن وضمان جودتها وسرعة إسدائها.

وتم في إطار هذه الخطط منذ سنة 2010 برمجة تعميم المنظومة الإعلامية لمعالجة بيانات السجل العقاري التي تسمح بتألية كافة المسالك الداخلية إلا أنه لم يتم إلى غاية جوان 2017 تركيز هذه المنظومة في نسخها الثانية سوى بحوالي 45 % من الإدارات الجهوية. ويعود ذلك أساساً إلى عدم توفير التجهيزات الإعلامية اللازمة نظراً لنقص الاعتمادات المخصصة لذلك خلال الفترة 2011-2017.

وفي إطار مهمة رقابية تمت خلال سنة 2014 بالإدارة الجهوية بين عروس تم التأكيد على أنّ غياب المنظومة الإعلامية أضعف إجراءات المراقبة الداخلية ويسر عملية اختلاس مبلغ 238 أ.د.

ولا تضمن الهيكل الحالية للمنظومة الإعلامية اندماج التطبيقات المركزة بالإدارات الجهوية ممّا انجر عنه تكرار رسوم عقارية في أكثر من قاعدة بيانات لإدارات جهوية وكان ذلك شأن 12.121 رسماً بقاعدتي بيانات الإدارتين الجهويتين بالكاف وسليانة و1.978 رسماً بالإدارتين الجهويتين بالكاف وجندوبة و279 بالإدارتين الجهويتين بمنوبة وأريانة.

وهو ما قد يسمح بقبول ترسيمات متضاربة على نفس الرسم العقاري في أكثر من إدارة جهوية وكان ذلك شأن ترسيم تنازل لكامل عقار سنة 2011 بالإدارة الجهوية بمنوبة توازياً مع ترسيم بيع ذات العقار بأريانة سنة 2013 بالإضافة إلى تسليم شهادات ملكية متضاربة في الغرض. كما تم سنة 2012 ترسيم وفاة والتنصيب على مطلب تحيين سنة 2013 بالإدارة الجهوية بأريانة رغم أنّها لم تعدّ مختصة ترابياً إذ تم تحويل الرسم سابقاً إلى الإدارة الجهوية بمنوبة.

ومن جهة أخرى، انطلقت إدارة الملكية العقارية سنة 1995 في تخزين الرسوم عبر تطبيق إعلامية لتيسير أعمال التحقيق وتوفير الخدمات الإشهارية باعتماد الرسوم الإلكترونية إلا أنّ ذلك لم يشمل 148.103 رسماً أي 10% من الرسوم إلى غاية جوان 2017 وهو ما يجعلها عرضة للاهتراء نتيجة الاستعمال اليدوي. ولم تتم المصادقة على 97% من الرسوم المخزنة وهو ما يحول دون التأكد من أنّ التخزين تمّ بالكيفية اللازمة خاصة أمام وجود رسوم مخزنة بصفة عكسية أو غير واضحة ممّا حدّ من نجاعة الإطلاع الآمادي على غرار ما عاينه الفريق الرقابي من تداخل صفحات رسمين ويعود ذلك لعدم تكليف أعوان بهذه المهمة.

علاوة على ذلك، اتضح أن الرسوم العقارية المخزنة لا تعكس آخر وضعيّة استحقاقية لها بحوالي 24% من عينة شملت 50 رسماً عقارياً حيث لم تتضمن 120 عملية عقارية.

ورغم برمجة رقمنة الوثائق المكوّنة لملفات الترسيم في الخطة الاستراتيجية (2010-2012) واقتناء مساحات ضوئية منذ سنة 2014 إلا أنه لم يتم الانطلاق في ذلك إلى حدود جوان 2017 لعدم توفر تطبيقية إعلامية للتصرف فيها ومركز معطيات لتخزينها.

ومن ناحية أخرى، تخلّت إدارة الملكية العقارية منذ سنة 2010 عن الختم الإعلامي بصفة آلية لسجل تضمين مطالب الترسيم⁽¹⁾ عند منتصف الليل عندما لا يقوم العون بذلك في اليوم المعني وهو ما ترتّب عنه عدم التزام 11 إدارة جهوية⁽²⁾ خلال الفترة 2016-2017 بالختم اليومي وفقاً لما يقتضيه الفصل 380 من م.ح.ع علماً وأنّ تأخير الختم بالإدارة الجهوية بسليانة وبن عروس وصل على التوالي إلى سبعة وخمسة أيام.

ولا يسمح ذلك بإدراج المطالب الواردة يوميا بقائمة العمليات الجارية ويُمكن أن يضلّل المتعاملين مع الإدارة ويوقعهم في الأخطاء من ذلك لم يتم إدراج إعتراض تحفظي على مستوى قائمة العمليات الجارية سنة 2016 بالإدارة الجهوية بصفاقس ممّا حال دون تفتّح المتعامل مع الإدارة إلى وجود مانع قانوني للترسيم.

وتوصي دائرة المحاسبات بالإسراع في استكمال تحقيق أهداف الخطة الاستراتيجية للإعلامية من خلال تعميم المنظومة الإعلامية في صيغتها الثانية ورقمنة وثائق ملفات الترسيم والرسوم العقارية، كما يتعيّن تحيين قاعدة بيانات الرسوم والحرص على تفعيل ختم سجل التضمين يوميا.

*

*

*

لئن تمكّنت إدارة الملكية العقارية من خلال تطوير نظامها المعلوماتي من تحسين أداء مهامها في مجال مسك السجل العقاري وحفظه إلا أنّها مدعوّة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات لحماية مصالح المتعاملين معها.

(1) يتمثل ختم سجل تضمين مطالب الترسيم في غلق قائمة المطالب الواردة يوميا والمصادقة عليها مما يسمح بتفادي إدراج مطالب أخرى بها لم ترد في نفس اليوم.

(2) سليانة، صفاقس، نابل، أريانة، قبلي، المنستير، القيروان، بن عروس، القصيرين، قابس، بنزرت.

وقصد تحسين جودة الخدمات يتعين على إدارة الملكية العقارية تطوير كفاءة أعوانها وإيجاد الحلول الملائمة للصعوبات التي تواجهها في عمليات الترسيم وتحيين دليل الإجراءات علاوة على ضرورة الوقوف على أسباب كثرة التغيب واتخاذ التدابير اللازمة للحد منه.

كما أنّ إدارة الملكية العقارية مطالبة بمزيد التنسيق مع مصالح وزارة المالية للحصول على المعاليم القارة كاملة وعلى كشوفات تفصيلية للمعاليم الراجعة لها، كما يتعيّن تدعيم المتابعة والرقابة على المداخل والإسراع باستغلال التطبيقات الإعلامية المعدة للغرض.

وعلى إدارة الملكية العقارية الإسراع في استكمال تحقيق أهداف الخطة الاستراتيجية للإعلاميّة من خلال تعميم المنظومة في صيغتها الثانية وضمان اندماج قواعد البيانات ورقمنة وثائق ملفات الترسيم.

وقصد الحفاظ على مصداقية السجل العقاري وتفادي قيام مسؤولية الدولة تجاه المتضررين يتعيّن على إدارة الملكية العقارية إيلاء دراسة مطالب الترسيم العناية الكافية وتعزيز الرقابة في المجال حتى يتسنى التفتّن إلى الأخطاء المرتكبة وإصلاحها في الوقت المناسب.

ويهدف إحترام مبدأ المساواة أمام المرفق العام وتفعيل الدور الاقتصادي للعقارات المسجلة فإنّ إدارة الملكية العقارية مطالبة بالسعي إلى التحكّم في الآجال والإلتزام بعدم تجاوز "الأجل الهدف" طيلة السنة وتفادي إرجاء البت في نتائج المطالب، كما أنها مدعوّة إلى البت في المطالب المتعلقة بالرهون بالسرعة والدقة اللّازمتين.

وتدعو دائرة المحاسبات إدارة الملكية العقارية إلى تفعيل المتابعة في مجال تنفيذ أحكام التسجيل والتحيين ودفع نسق الإنجاز في المجال والسهر على التنسيق مع الهياكل المتدخّلة عند تعدّد التنفيذ وذلك بغاية تسوية الأوضاع العقارية للرسوم.

كما يستدعي حسن مسك السجل العقاري تجاوز التأخير المسجل في تضمين نتائج العمليات العقارية واعتماد قواعد بيانات محيّنة وشاملة لكل المعطيات لإسداء الخدمات الإشهارية بالجودة المطلوبة، كما يجدر العمل على مزيد التعريف بوظيفة تحرير العقود التي تؤمنها المؤسسة قصد دفع الإنجازات في المجال.

ولحماية الرصيد الوثائقي المحفوظ بإدارة الملكية العقارية، تدعو دائرة المحاسبات إلى الإسراع بإعادة تهيئة محلات الأرشفة طبقا لقواعد الحفظ المعمول بها وتوفير الوسائل والتجهيزات الضرورية لتأمين سلامته والإسراع في ترميم الوثائق البالية والحرص على تسفير أو تحويل الرسوم العقارية التي يصعب التعامل عليها.

ردّ إدارة الملكية العقارية

تولت إدارة الملكية العقارية إصدار وثيقة توجيهية تتضمن المحاور الكبرى لعملها للفترة 2018-2020 في نطاق رؤية شاملة للإصلاح ومراجعة المنظومات القائمة وقد تم إعداد الوثيقة المذكورة على ضوء مقارنة تقييمية للوضع الراهن للإدارة من جهة وبالإستئناس بملاحظات الفريق الرقابي لدائرة المحاسبات من جهة أخرى الواردة صلب تقريره الأولي.

وتم من خلالها التنصيص على التعهدات المستقبلية للمؤسسة في إطار برنامج شامل يهدف إلى المساهمة في تحقيق الخيارات الكبرى للحكومة الإقتصادية والإستثمارية.

أ- مسك السجل العقاري

• بخصوص الملاحظة المتعلقة بعدم التزام الإدارة بالنصوص القانونية والترتيبية الجاري بها العمل في مجال الترسيم فإننا نشير إلى أن الإدارة تحرص في إطار القيام بوظيفتها الإشهارية على تطبيق القانون وفق مبدأ الشرعية الذي يمثل أحد أهم مبادئ السجل العقاري.

ولئن سجل فريق الرقابة أخطاء في قرارات الإدارات الجهوية في العينات التي تم الوقوف عليها إلا أن هذا لا يعني التشكيك في صحة قرارات الإدارة في العمليات العقارية سواء بالقبول أو بالرفض التي لم تقدم بشأنها عرائض والمقدرة بـ 2.414.399 عملية كما أشار إلى ذلك صراحة الفريق الرقابي صلب التقرير الذي جاء فيه ما يلي "واتسمت أعمال الرقابة اللاحقة على أعمال الترسيم بالمحدودية إذ اقتصرّت على الإجابة على العرائض مما لا يمكن من الجزم بخلو السجل العقاري من أخطاء لم يتم التفطن إليها".

وحيث أن العمل بثلاثية مراحل دراسة مطالب الترسيم ولئن لم تمنع حصول الأخطاء إلا أنها ساهمت في تفادي تلك الأخطاء والحد منها ويمكن بالتالي اعتبار أن

القرارات التي لم تشملها مطالب إعادة نظر لدى الإدارة المركزية أو مطالب طعون لدى المحكمة العقارية تحمل مبدئياً على الصحة.

وقد توصل الفريق الرقابي إلى هذا الاستنتاج من خلال العينات التي اعتمدها والمتمثلة في عدد 723 عريضة تعهدت بها الإدارة العامة للمراقبة خلال الفترة 2012-2016.

هذا بالإضافة إلى ضرورة وضع الأخطاء المرتكبة والتي تمت الإشارة بخصوص قبول ترسيمات رغم وجود موانع قانونية للتسجيل ورفض التسجيل بدون مبرر والأخطاء المرتكبة في تنفيذ الأحكام القضائية وتحديد المناوبات في إطارها الموضوعي الذي يشتمل على العناصر الآتي بيانها :

1- كبر حجم بعض الرسوم العقارية،

2- تشعب العمليات العقارية والتي توقع المشرع إمكانية الخطأ بشأنها في إطار أعمال دراسة مطالب التسجيل لذلك أورد إمكانية إصلاحها طبقاً للشروط المنصوص عليها بالفصل 391 من مجلة الحقوق العينية،

3- الصبغة الخاصة لطبيعة العمل بإدارة الملكية العقارية باعتبار تنوع العمليات العقارية التي تبلغ قرابة 150 عملية عقارية، وما تستوجبه من دراسة معمقة لمؤيداتها مهما تعددت ومقابلتها ببيانات الرسوم العقارية والبحث في عدم تعارضها مع نصوص قانونية متفرقة بين عدة مجالات وأوامر قانونية من جهة بالإضافة إلى تقيد هذه الدراسة بأجل يفرضها الختم اليومي للسجلات التي تمسكها إدارة الملكية العقارية والضمانات التي يجب توفيرها لحفظ الحقوق ،

4- اختلاف الاجتهاد في قراءة بعض النصوص.

كما أن حصر عدد الأخطاء المرتكبة بالسجل العقاري يستوجب احتسابها من خلال المؤشرات الخاصة بنسبة تجاوز أسباب الرفض التي أذنت بها الإدارة المركزية في إطار نظرها في التظلمات المقدمة لديها من المتعاملين معها وأيضاً نسبة الأحكام الصادرة

في مادة الطعون والقاضية بتجاوز أسباب الرفض المثارة وعدد الإصلاحات التي باشرتها الإدارات الجهوية على معنى الفصل 391 من مجلة الحقوق العينية.

وهي معطيات إحصائية غير متوفرة حالياً وفي غيابها تصبح المعطيات الإحصائية المعتمدة غير كافية.

• بخصوص المساءلة القضائية للإدارة، حيث سجل الفريق الرقابي وجود 148 قضية جارية إلى حدود جوان 2017، فإننا نشير إلى أن القضايا المتعلقة بالعقارات المسجلة يقوم المتداعين فيها بإدخال إدارة الملكية العقارية باعتبارها ماسكة للسجل العقاري إما بصفتها مدعى عليها أو دخيلة.

لذا نجد العديد من القضايا المرفوعة ضد الإدارة لا تخص الطعن في إجراء ترسيم نتيجة خطأ الإدارة وإنما طلب تشطيب على ترسيمات حاصلة لأسباب متصلة بالحق أو بالصك المرسم.

كما أن قضايا الطعن في إجراءات الترسيم لوجود خطأ مرتكب من جانب الإدارة وعلاوة على أنها تمثل نسبة ضئيلة فإن إدانة الإدارة من خلالها بكونها غير ملتزمة بتطبيق القانون يجب أن يتم تقييمه استناداً لوقائع كل قضية و ملابساتها و حيثيات الحكم الصادرة بشأنها، لأن تعاطي القضاء المدني مع القانون العقاري يختلف عن تعاطي المحكمة العقارية كمحكمة اختصاص في المجال.

أما بخصوص المحكمة العقارية وبالتحديد مسألة الطعن في قرارات حافظ الملكية العقارية القاضية برفض الترسيم، فإننا نشير إلى أن الأحكام القاضية بتجاوز المانع المثار تقع إحالتها للإدارة الجهوية للتنفيذ والتي تلتزم بترسيمها طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 388 من مجلة الحقوق العينية.

وفي المقابل فإنه ورغم غياب معطيات إحصائية إلا أن الثابت أن المحكمة العقارية قد أصدرت قرارات في مادة الطعون تؤيد شرعية قرارات الإدارة وهو ما يعكس الجانب الإيجابي في أداء الإدارة لمهامها والتزامها بالقانون.

II- الرقابة اللاحقة

• بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي حول عدم قيام الإدارة بمراقبة أعمال الترسيم والتحرير بصفة دورية وفق برنامج سنوي فإننا نشير إلى أن الإدارة العامة للمراقبة تشكو من نقص فادح في الأعوان (05 أعوان) حال دون أداء دورها الرقابي على الوجه الأمثل وفق برنامج سنوي واضح والاقتصار على إجراء المراقبة بمناسبة دراسة الملفات و من ذلك تم إجراء رقابة بالإدارات الجهوية التالية :

- الإدارة الجهوية ببن عروس خلال سنة 2014 ،
- الإدارة الجهوية ببزرت خلال سنة 2015،
- الإدارة الجهوية بباجة خلال سنة 2016،
- الإدارة الجهوية بجندوبة خلال سنة 2017،

وبالتالي فإن الإدارة العامة للمراقبة حاولت في حدود الإمكانيات المتوفرة ممارسة أعمالها الرقابية.

• أما بالنسبة لملاحظة الفريق الرقابي بخصوص عدم تولي الإدارة مراقبة العمليات العقارية المرفوضة والتي لم ترد في شأنها عرائض فإننا نشير إلى أن الرفض قرار إداري وقد كفل المشرع لكل من تضرر من هذا القرار حق الطعن فيه إما إداريا بالتظلم لدى الإدارة المركزية أو قضائيا بالطعن فيه لدى المحكمة العقارية، وأن عدم الطعن في هذا القرار يعني مبدئيا تسليم المتعامل مع الإدارة بشرعيته وسعيه لتذليل الصعوبات المانعة للترسيم. وبالتالي فإن المشرع قد حمى المتعاملين على السجل العقاري من قرارات الرفض "التعسفية" التي قد تصدر عن الإدارة.

• أما بخصوص الملاحظة المتعلقة بارتفاع نسبة الملفات المرفوضة 31 % من جملة المطالب المقدمة للترسيم خلال الفترة 2014-2016 فإننا نشير إلى أن تطبيق مبدأ الشرعية يقتضي أن لا تقبل الإدارة الترسيم إلا بالنسبة للمطالب المستوفية للشروط القانونية، وارتفاع نسبة قرارات رفض مطالب الترسيم لا يعكس خلافا في أداء الإدارة لمهامها.

مع التوضيح أن الأذن التي تصدرها المحكمة بقبول مطالب الطعون و تجاوز أسباب الرفض لا تؤخذ بصورة مسلمة على كون سبب الرفض لا يعد مانعا قانونيا، إذ تنتهج المحكمة في مادة الطعون في بعض المطالب نفس التمشي المعتمد في مادة التحيين وذلك بالعمل من خلال الأحكام التي تصدرها في هذا الإطار على تخليص الرسوم العقارية من الجمود. وذلك باعتماد الصلاحيات المخولة لها كجهة قضائية في الإجتهد لتجاوز بعض أسباب الرفض وإنقاذ الرسوم من الجمود وهي صلاحيات غير مخولة للإدارة بصفتها سلطة تنفيذية ملزمة بتطبيق القانون. والدليل على ذلك أننا نجد في بعض الحالات نفس قرار الرفض الصادر عن إدارة جهوية يجابه بالنقض لدى بعض الفروع ويحصى بالقبول لدى بعض الفروع الأخرى بحسب اجتهاد السادة القضاة.

مع الإشارة إلى أنه في إطار مزيد حرص الإدارة على جودة أداء خدماتها فإنها تعتزم تحيين مؤشرات تقارير النشاط وذلك باعتماد نسبة الطعون المقبولة في قرارات إدارة الملكية العقارية.

● أما بخصوص الملاحظة المتعلقة بمخالفة المذكرة عدد 18 لسنة 1996 المتعلقة بتطبيق أحكام الفصل 391 من مجلة الحقوق العينية بخصوص عدم عرض سوى 5 % من جملة الإصلاحات والبالغ عددها 900 عملية خلال الفترة 2012-2016 فإننا نشير إلى أن المذكرة تقتضي مطالبة الإدارات الجهوية إصلاح الأخطاء الحاصلة في الترسيمات من تلقاء نفسها مع ضرورة إعلام الإدارة المركزية، وحيث أن تطبيق هذه المذكرة لم يكن بالنسق المطلوب بالإدارات الجهوية بحسب اختلاف ضغط العمل وكبر حجمه الذي يختلف من إدارة إلى أخرى.

مع الإشارة إلى أن الإدارة منكبة حاليا في التفكير في تنقيح هذه المذكرة لإيجاد صيغة أو آلية لإرساء رقابة فورية للإصلاحات المزمع القيام بها على معنى الفصل 391 من مجلة الحقوق العينية أمام ثبوت عدم نجاعة وعدم جدوى الرقابة اللاحقة.

لكن يجب التأكيد في جميع الحالات على أن الإصلاحات التي تبادر بها الإدارات الجهوية يقتضيها المبدأ الحفظي للترسيمات ولرسم الملكية بالنسبة لصاحب الحق المرسم المتضرر من الخطأ في إطار شروط الإصلاح التي ضبطها القانون.

● أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بعدم تولي الإدارة مراقبة أعمال التحرير، فإننا نشير إلى أن الغاية من إرساء مراقبة أعمال التحرير ليس الترفيع في نسبة محررات الإدارة بل هو ضمان تحرير عقود صحيحة قابلة للترسيم وهو أمر ثابت حسب إحصائيات الإدارة والتي بينت أن محررات الإدارة تقبل بنسبة 100%.

● أما بخصوص ضعف نسبة محررات الإدارة مقارنة ببقية العقود المقدمة للترسيم فإنها لا ترجع إلى ضعف التعريف بهذه الخدمة فقط ومميزاتها كما أشار الفريق الرقابي صلب التقرير وإنما أيضا إلى كيفية تعامل الإدارة مع هذه الوظيفة وعدم اعتبار الغاية منها غاية ربحية، إذ لا تتعامل الإدارة في أداء هذه الوظيفة بعقلية تجارية وهو ما ينفي عنها التنافس مع بقية الهياكل المختصة في التحرير.

مع الإشارة إلى أن الإدارة في هذه المرحلة الراهنة تولت تكليف فريق عمل عهد إليه مهمة إعادة النظر في اختصاص الإدارة في وظيفة تحرير العقود، كما أنها بصدد إعادة النظر في المراقبة اللاحقة للعقود المحررة التي أثبتت عدم نجاعتها وذلك من خلال العمل على تكريس آلية المراقبة الموازية.

III- الآجال

● بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بعدم التزام الإدارة بالآجال المضبوطة في مجال ترسيم العمليات العقارية وبالتحديد عدم توفيق 17 % من الإدارات الجهوية في بلوغ الأجل الهدف خلال سنة 2016 وتجاوز معدل آجال الإنجاز ببعض الإدارات بنسب متفاوتة خلال سنة 2017، فإننا نشير إلى أن تحديد الأجل الهدف سنويا بالنسبة لكل إدارة جهوية من خلال معادلة حسابية تأخذ بعين الاعتبار آجال انجاز العمليات العقارية وحجم العمل وعدد الأعوان المكلفين بدراسة مطالب الترسيم (المحققين والمراجعين والمراجعين الأعلى) وهي جميعها عناصر متغيرة ومتطورة.

وبالتالي فإنّ عدم توفّق بعض الإدارات في بلوغ الأجل الهدف اقتضى البحث عن الأسباب العميقة لذلك من خلال نمط سير المعايير المعنية بالإدارات الجهوية على مدار السنة.

مع التوضيح أن الأجل الهدف لا يعد معيارا كافيا لتقييم أداء الإدارة على مستوى آجال الإنجاز بالنظر للصعوبات التي تعيق بعض الإدارات الجهوية عن تحقيق الأجل الهدف من ذلك نقص الأعوان نتيجة خروجهم على التقاعد أو انقطاعهم عن المباشرة نتيجة نقل دون تعويض كتزايد عدد مطالب الترسيم خاصة في فترات الذروة الصيفية التي تشهد خروج الأعوان في عطل استراحة صيفية.

زد على ذلك خصوصية بعض الملفات كبيرة الحجم من ذلك التقسيمات العمودية والتنظيم العقاري للوكالة العقارية الفلاحية التي تتطلب آجالا مطولة في الإنجاز فيتم دراستها عادة خارج اليومية، والتي هي في تزايد مرتفع من حيث العدد وتؤثر على إنجاز اليومية. مما يتجه معه أخذ هذا الصنف من الملفات بعين الاعتبار في تقييم أداء الإدارات الجهوية على مستوى الآجال.

مع الإشارة إلى أنه وفي إطار الحرص على التزام الإدارات الجهوية بالأجل الهدف والحد من ظاهرة التفاوت في الانجاز على مدار السنة فقد تقرر إجراء مراقبة دورية من طرف رئيس المؤسسة تحت إشراف السيد وزير أملاك الدولة و الشؤون العقارية لآجال إنجاز الخدمة أسبوعيا، للوقوف على أسباب التأخير الذي قد يحصل لدى بعض الإدارات الجهوية والعمل على تذليلها كما تم تكريس الزيارات الميدانية الدورية والتي تعهدت بها الإدارة العامة للتنسيق والعلاقات العامة بصفة دورية لمراقبة التزام الإدارات الجهوية باستمرارية آجال إنجاز الخدمة على مدار السنة كالإلتزام بأجل 4 أيام كأجل أقصى لتجسيم قرار الإدارة بقبول مطلب الترسيم من خلال إعداد الشهاد (المذكرة عدد 13 لسنة 2018).

● أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بإجراءات إعادة تضمين المطالب المتلقاة وعدم تضمين بعض المطالب باليومية فور ورودها وانعكاسه على

مصادقية الآجال المحتسبة، فإننا نشير إلى أن إعادة تضمين الملفات بيوميات لاحقة أو انجازها خارج اليومية إجراء تفرضه طبيعة بعض الملفات (التقسيمات العمودية-التنظيم العقاري للوكالة العقارية الفلاحية-أحكام التسجيل والتحيين وأيضا الملفات التي تطرح إشكالا قانونيا ويتم إحالتها على أنظار الإدارة المركزية) التي تتطلب دراستها آجالا مطولة ولا تتوفر للإدارة الموارد البشرية واللوجيستية الضرورية التي تمكنها من دراستها وانجازها بالتوازي مع مجموع الملفات المودعة باليومية.

وبناء عليه فإن إعادة تضمين بعض المطالب وعدم تضمين البعض الآخر يبين في حقيقة الأمر الحجم الحقيقي للملفات التي يتعهد بها أعوان دراسة مطالب الترسيم صلب اليومية وخارجها وخيار إعادة التضمين يهدف إلى محاولة التوفيق بين نوعين من الملفات أحدها يستغرق آجالا معقولة للانجاز وصنف آخر يتطلب آجالا مطولة.

لذلك يبدو هذا الإجراء غير متعارض مع مبدأ المساواة أمام المرفق العام خاصة إذا ما اعتبرنا أن دراسة مطالب الترسيم واتخاذ القرار في شأنها يتم في إطار وحدة اليومية.

كما نشير إلى أن تضمين مطالب الترسيم بأول يومية يعتبر أجلا قاطعا لاحتساب نفاذ الوثيقة سند الترسيم و من واجب الإدارة إعادة تضمين مطالب الترسيم حسب أولوية تقديمها، مع التأكيد على أن إجراء إعادة التضمين هو إجراء استثنائي تلتجئ إليه الإدارة عند الضرورة وتعمل على تفاديه. وقد تم مؤخرا الإذن للإدارات الجهوية بتضمين مطالب التقسيمات العمودية بيوميات مستقلة بالتوازي مع بقية اليوميات.

وقد تولت الإدارة تكوين لجنة تفكير عهدت لها مهمة البحث في سبل تطوير المنهجية التنظيمية للعمل بالإدارات الجهوية ومن بين أولوياتها البحث في مدى إمكانية اعتماد مبدأ اليومية بعنوان الرسم والجدوى من تنفيذها على مستوى عدم تعطيل مصالح المتعاملين مع الإدارة.

لكن في الأثناء وكما تم التنصيص عليه صلب الوثيقة التوجيهية لإدارة الملكية العقارية 2018-2020 شرعت المصالح المختصة بالإدارة باعتماد مؤشرات إحصائية بتقارير النشاط تمكنها من متابعة الإدارات الجهوية بخصوص :

- تضمين مطالب الترسيم المودعة خارج اليومية والخاصة بأحكام التسجيل والتحيين، ملفات الوكالة العقارية الفلاحية وملفات التقسيمات العمودية،
- آجال انجاز الملفات المودعة خارج اليومية.

● أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بالتأخير المسجل في تنفيذ أحكام التسجيل بالإدارات الجهوية فإننا نشير إلى أن هذه الملاحظة تهم بعض الإدارات الجهوية دون غيرها وبنسب متفاوتة (الإدارة الجهوية بالكاف والإدارة الجهوية بسليانة) ويرجع ذلك إلى النسق المرتفع للأعمال المسحية ببعض الجهات. وتحاول الإدارات الجهوية المعنية بهذا التراكم تنفيذ الأحكام في حدود ما توفر لديها من إمكانيات بشرية ولوجيستية هذا بالإضافة إلى تعرضها لبعض الصعوبات التنفيذية في علاقة بالأحكام المذكورة.

● أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بتعذر تنفيذ 771 حكما أي ما يمثل 18% من جملة أحكام التحيين الواردة على إدارة الملكية العقارية سنة 2016، فإننا نشير إلى أن الإدارة المركزية تولت إحداث لجنة قيادة لتفعيل البرامج المعطلة عهدت لها مهمة تقدير كمية الأحكام غير المنفذة بالإدارات الجهوية ومتابعة برنامج تنفيذها على مراحل في حدود الإمكانيات المتوفرة بالإدارات الجهوية من خلال تكوين فرق عمل لتجاوز التأخير الحاصل في الغرض، بالإضافة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات قصد تفعيل اللجنة المكلفة بدراسة أسباب تعذر تنفيذ أحكام التسجيل والتحيين على مستوى إدارة النزاعات وإعداد برامج عمل للتنسيق مع المحكمة العقارية و ديوان قيس الأراضي (تفعيل اللجنة المكلفة بالتنسيق في الإشكاليات المطروحة بخصوص التسجيل العقاري والتحيين المحدثة بمقتضى قرار الوزير الأول المؤرخ في 15 جانفي 2000).

VI- الخدمات الإشهارية

● بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بعدم توفر معطيات شاملة ودقيقة بالنسبة لآجال الاستجابة لمطالب الخدمات الإشهارية، فإننا نشير إلى أن الإدارة اتخذت مجموعة من الإجراءات في المجال والتي يمكن حوصلتها كالاتي :

-إحداث خلية تتضمن الأطراف المعنية بالتطبيق الإعلامية المزمع تصميمها لتقوم باختبارها قبل المصادقة النهائية،

- إحداث خلية تكلف بأعمال التدقيق الداخلي (دورية مهمات التدقيق – تكوين فرق التدقيق – تقارير التدقيق)

- تفعيل دور النظام المعلوماتي في متابعة مؤشرات الأداء للإدارات الجهوية الذي سيتمكن من تحديد نسبة انجاز المطالب المقدمة وتقييم مدى التزام الإدارات بأداء الخدمات الإشهارية وفقا للآجال المضبوطة.

● أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بالتأخير الحاصل في انجاز مطالب الخدمات الإشهارية و تباين آجال إسدائها بين الإدارات الجهوية، فإننا نشير إلى أن التأخير المسجل ببعض الإدارات الجهوية بخصوص آجال إسداء الخدمات الإشهارية يرجع لعدة أسباب يمكن عرضها كالآتي :

- نقص الأعوان والمعدات الإعلامية يقابله ارتفاع في عدد مطالب الخدمات الإشهارية و خاصة شهادات الملكية،

- كبر حجم الرسوم العقارية التي يتزايد عددها بسبب الشيوخ ويستغرق إعداد شهادات بشأنها آجالا مطولة،

- عدم التزام بعض الإدارات الجهوية بتنزيل المعطيات بالمنظومة الإعلامية.

لكن بالرغم من ذلك فقد سجلت الإدارات الجهوية تطورا ملحوظا في آجال إنجاز شهادات الملكية العادية خلال سنتي 2016-2017 مقارنة بالسنوات الفارطة وتقلص بذلك عدد الإدارات التي مازال أجل إسدائها الخدمة دون المأمول.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن الإدارة المركزية استصدرت مذكرات عمل لتقليص آجال إسداء الخدمات الإشهارية بالإضافة إلى جملة من الإجراءات التي لا تزال محل متابعة تجريبية إلى حين تعميمها على الإدارات الجهوية والتي يمكن عرضها كالآتي:

- اختصار مراحل دراسة الملف من 3 مراحل إلى مرحلتين فقط بغاية توفير أعوان وإعادة توظيفهم وإيجاد توازن في معدل توزيع الملفات على الأعوان وذلك قصد

مزيد الضغط على آجال دراسة مطالب الترسيم و سيتم تنفيذ البرنامج على مرحلتين مرحلة أولى بخصوص دراسة مطالب ترسيم الرهون والوفيات والعقل وتنفيذ أحكام التسجيل على أن يتم تعميم التجربة بعد تقييمها،

- إسناد اختصاص انجاز الشهادت المرتبطة بمطالب ترسيم لإدارة الترسيمات وتكليف أعوان التحقيق بإعداد الشهادت وتحيينها وتكليف أعوان المراجعة بالمصادقة عليها وإمضائها (على مستوى المرحلة التجريبية بالإدارة الجهوية بتونس)،

- تعميم مسك دفتر إيداع خاص بالرهون،

- مذكرة العمل عدد 13 لسنة 2018 تقضي بضبط أجل 4 أيام كحد أقصى لانجاز شهادت الملكية بعنوان عمليات عقارية مقبولة بداية من تاريخ ختم اليومية.

- المذكرة عدد 15 لسنة 2018 حول التذكير بما ورد بالمذكرة عدد 37 لسنة 1999 (بخصوص البلاغات اليومية الموجهة للإدارة المركزية)

- المذكرة عدد 20 لسنة 2018 حول إسداء الخدمات الإشهارية دون التقيد بمرجع النظر الترابي والمتمثلة في :

- شهادة استقصاء

- شهادة في عدم ملكية

- تسليم شهادة في مرجع تسجيل عقد مرسوم

- نسخة من الرسم العقاري و قائمة في العمليات الجارية عليه

- الإطلاع اللامادي على الرسوم العقارية

- جدول حوصلة لحقوق عينية مسجلة ومرسمة.

● أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بعدم التزام الإدارات الجهوية بالآجال المضمنة بالوصلات المسلمة لطالبي الخدمات فإننا نشير إلى أن الملاحظة تخص بعض الإدارات الجهوية التي تشهد ارتفاعا كبيرا في بعض الخدمات خلال فترات معينة من السنة.

٧- توثيق نتائج العمليات العقارية

• أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بالتأخير المسجل في نسخ العمليات العقارية بالإدارات الجهوية التي تعتمد المنظومة الإعلامية في نسخها الأولى والثانية، فإننا نشير إلى أن التأخير المذكور مرده عدة صعوبات تواجهها الإدارات الجهوية في المجال و التي يمكن حوصلتها كالاتي :

- صعوبة تقدير عدد العمليات العقارية غير المنسوخة لوجود موروث ببعض الإدارات الجهوية،

- توظيف الأعوان في دراسة مطالب الترسيم،

- إعطاء الأولوية في انجاز هذه الخدمة للرسوم العقارية التي يتم تقديم مطالب خدمات في الحصول على نسخ من رسوم عقارية،

وبناء عليه أعدت الإدارة المركزية برنامج عمل متكامل لتدارك التأخير الحاصل في نسخ العمليات العقارية وتقرر بعث خلية عهدت لها المهام التالية :

- تجميع المعطيات الإحصائية الخاصة بعدد العمليات غير المنسوخة،

- إعادة تنظيم أعمال النسخ والمقابلة بحسب الوضعيات الراهنة بالإدارات الجهوية،

- وضع خطة متكاملة للقضاء على التأخير مع إسناد الأولوية المطلقة للإدارات التي تعتمد النظام المعلوماتي في نسخته الأولى،

- تكوين فرق مختصة في أعمال النسخ خارج اليومية،

- متابعة انجازات أعمال النسخ المرتبطة باليومية وخارج اليومية،

- تكليف الإدارة العامة للتنسيق والعلاقات العامة والإعلام بإجراء زيارات تفقد

في الغرض.

- تم إصدار المذكرة عدد 15 لسنة 2018 حول التذكير وتفعيل مقتضيات المذكرة

عدد 37 لسنة 1999 (بخصوص البلاغات اليومية الموجهة للإدارة المركزية)

حرصا على مصداقية آجال إسداء الخدمات المتعلقة بوظيفة الترسيم المعلنة للعموم.

• أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بعدم احترام الآجال النظرية لمتابعة الإنجازات الخاصة بأعمال النسخ المنصوص عليها بدليل الإجراءات (أجل يومين من تاريخ النسخ) فإننا نشير إلى استحالة الإلتزام بالآجال المنصوص عليها بدليل الإجراءات باعتبارها آجالاً نظرية ولا تأخذ بعين الاعتبار حجم العمل الفعلي بالإدارات الجهوية وعدد الأعوان المكلفين بأعمال المقابلة.

• بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بعدم احترام الآجال النظرية لمتابعة الإنجازات الخاصة بأعمال المقابلة المنصوص عليها بدليل الإجراءات فإننا نسوق نفس الإجابة الخاصة بمتابعة أعمال النسخ.

• أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بحالات التجاوز المسجلة بسبب انعدام نجاعة أساليب العمل المعتمدة في إطار المنظومة الإعلامية في نسختها الثانية، فإننا نشير إلى أن الإدارة تعتزم ترشيد أعمال المقابلة بالإدارات الجهوية التي تعتمد النظام المعلوماتي من خلال البحث في السبل الكفيلة بمتابعة الإنجازات وتحديد المسؤوليات بخصوص الرسم الإعلامي عبر اعتماد الإمضاء الإلكتروني وذلك للتصدي لحالات التجاوز المذكورة.

VI - الفهرس الهجائي

• بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بعدم شمولية الفهرس الهجائي لجميع أصحاب الحقوق العينية وعدم تحيينه فإننا نشير إلى أن ترشيد مسك الفهارس الهجائية طبقاً لأحكام الفصل 383 من مجلة الحقوق العينية (أسماء المالكين وأرقام الرسوم التي يملكونها) مرتبط باستكمال تخزين شهادات الملكية بمنظومة الفهارس الهجائية. باعتبار أن أعمال التخزين لا تشمل سوى الرسوم الملخصة والمخزنة بقاعدة بيانات الفهارس الهجائية والمعنية بمطالب ترسيم أما بقية الرسوم الأخرى لا بد من تخزينها خارج اليومية حتى يتسنى استكمال بناء قاعدة بيانات الفهارس وهو ما يتطلب توفر إمكانيات بشرية ولوجيستية في الغرض.

● أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة باعتماد إجراءات منقوصة وغير موحدة في عمليات الإستقصاء بالإدارات الجهوية، فإننا نشير إلى أن الإدارة بصدد البحث عن إجراءات توحيد من خلالها أساليب العمل بمختلف الإدارات الجهوية في مجال الإستقصاء حول أسماء المالكين، والنظر في إمكانية اعتماد معرف وحيد رقمي للمالكين يسهل عملية البحث صلب تطبيق الفهارس عوضا عن الأسماء.

● أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بعدم التزام الإدارة بأجل 10 أيام كأجل أقصى محدد لإسداء الخدمة الخاصة بالإستقصاء حول حقوق عينية مرسمة بالسجل العقاري، فإننا نشير إلى أن هذه الملاحظة تهم بعض الإدارات الجهوية التي شهدت ارتفاعا في عدد المطالب الخاصة بالخدمة المذكورة.

VII- التصرف الإداري والنظام المعلوماتي

● بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بعدد الشغورات على مستوى التنظيم الهيكلي لأغلب الإدارات الجهوية ، فإننا نشير إلى أن الإدارة تتعرض لعدة صعوبات بخصوص برنامجها المتعلق بتطوير الموارد البشرية وحسن توظيفها نذكر منها :

- عدم استجابة التنظيم الهيكلي الوارد بالأمر عدد 613 لسنة 2017 المتعلق بإعادة تنظيم إدارة الملكية العقارية لتطلعات توظيف الإطارات باعتبار عدم التوازن بين عدد الإطارات والخطط المتوفرة،

- نقص في الأعوان ناتج عن إحالات على التقاعد ومغادرة الإدارة،

- فتح إدارات جهوية (جندوبة وقبلي) بدون انتدابات مخصصة لهاتين الإدارتين،

- محدودية نسب ترقية الأعوان في جميع أصناف والرتب،

ولتجاوز هذه الصعوبات تم اتخاذ جملة من الإجراءات العملية على مستوى تطوير الموارد البشرية وذلك بتفعيل أحكام التنظيم الهيكلي الصادر في 28 أفريل 2017، وقد حرصت الإدارة على أن تتم التسميات بالخطط الوظيفية وفق معيار الكفاءة، كما تم دعوة رؤساء الهياكل إلى توزيع و إعادة توظيف الأعوان مركزيا و جهويا مع مقتضيات التنظيم الهيكلي الخاص بكل إدارة لما له من انعكاس على تنظيم مهام دراسة الملفات.

• أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بالفوارق المسجلة في توزيع حجم العمل داخل الإدارات الجهوية، فإننا نشير إلى أن توزيع الملفات لا يتم بالتساوي على عدد الأعوان بل تحكمه عدة عناصر نذكر منها العطل المرضية والغيابات وكذلك الدرجة المعرفية للأعوان من خلال تخصص بعضهم بدراسة نوعية معينة من المطالب دون الأخرى. فمردودية الأعوان بإدارة الملكية العقارية في علاقة بدراسة الملفات تتطلب تكويننا مستمرا لا ينتج أثارا حينية بل أن نتأجه غالبا ما تكون على المدى المتوسط والطويل لذلك فإن مغادرة الأعوان المحالين على التقاعد يصعب تعويضهم في الإبان باعتبار أغلبهم من ذوي الكفاءة.

أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بارتفاع عدد الغيابات، فإننا نشير إلى أن الإدارة تعترم اتخاذ جملة من الإجراءات الوقائية و الردعية للضغط على عدد الغيابات و التي يمكن حوصلتها كآآتي :

- تحديد أسباب التغيب و البحث عن الحلول الكفيلة بتحفيز الأعوان،
- ضبط برنامج متكامل للحد من الغيابات بالتنسيق مع المصالح المختصة برئاسة الحكومة قصد انجاز اتفاقية نموذجية مع المستشفيات العمومية لإجراء الفحص الطبي المعاكس حسبما يقتضيه القانون مع تفعيل آليات الرقابة.

• أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بضعف تكوين الأعوان، فإننا نشير إلى أن الإدارة تعترم في إطار إعداد برامجها التكوينية إرساء منظومة تكوين فعالة قصد النهوض بأداء الأعوان وتحقيق التنمية الإدارية والإرتقاء بجودة الخدمات المسداة للمتعاملين مع الإدارة وذلك من خلال إخضاع الأعوان المختصين في التصرف في الموارد البشرية لدورات تكوينية في الاختصاص، وبرمجة انتدابات في مختلف الأسلاك والأصناف ودعوة جميع الهياكل الإدارية إلى تقديم اقتراحاتهم في مجال التكوين قصد إعداد مخططات تكوين سنوية تأخذ بعين الإعتبار الحاجيات الحقيقية للأعوان (خاصة في مجالي الترسيم والرقابة) وتواكب المستجدات العلمية والتقنية والتنظيمية مع مراعاة الاعتمادات المخصصة بالميزانية.

• أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة باختلاف المواقف بين الإدارات الجهوية في التعاطي مع بعض الملفات، فإننا نشير إلى أن اختلاف المواقف بين الإدارات الجهوية التي تطرح نفس الإشكاليات القانونية يرجع لعدة أسباب نذكر منها بالخصوص نقص تكوين بعض الأعوان، محدودية المعرفة القانونية لدى البعض الآخر، واختلاف الإجهاد في قراءة بعض النصوص القانونية بين الإدارات الجهوية.

وقد اتخذت الإدارة جملة من الإجراءات قصد تحسين أداء الإدارات الجهوية من حيث النوعية و التي يمكن حوصلتها كالتالي :

- العمل على توحيد قرارات الإدارات الجهوية من خلال إصدار مذكرات عمل بخصوص الإشكاليات القانونية التي تثيرها مطالب الترسيم،
- العمل على توفير المعلومة القانونية للأعوان بالإدارات الجهوية من خلال تركيز قاعدة بيانات بالإدارات الجهوية تتضمن مذكرات العمل سارية المفعول والنصوص القانونية الجديدة التي لها علاقة مباشرة بالسجل العقاري،
- تفعيل الدور العلمي والبحث القانوني بالإدارة العامة للدراسات القانونية،
- برمجة ثلاثة دورات تكوينية في المجال العقاري بعنوان سنة 2018،
- برمجة ورشات عمل مباشرة تتكفل بها إطارات إدارة الملكية العقارية من ذوي الخبرة (مكونين من الإدارة)
- برمجة ملتقيات،

- تفعيل رقابة قبلية للملفات وخاصة المتعلقة منها بالمناطق السقوية وتنفيذ أحكام التسجيل والتحيين ونظام ملكية الطبقات على المستوى المركزي من خلال البحث في إيجاد آلية تسمح للإدارة العامة للدراسات والإستشارات القانونية التدخل لمراقبة والمتابعة الحينية حالة بحالة.

• أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بعدم تحيين دليل الإجراءات منذ إصداره سنة 1997، فإننا نشير إلى أن الإدارة تولت بعث لجنة تتكون من إطارات الإدارة

المركزية والإدارات جهوية تم تكليفها بتحيين دليل الإجراءات، بالإضافة إلى بعث لجنة تفكير للنظر في تطوير نظام الإشهار العيني وإجراءات الترسيم بإدارة الملكية العقارية وتقديم مقترحات في مراجعة بعض النصوص التشريعية الخاصة.

● أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بعدم التثام ندوة المديرين منذ سنة 2011، فإننا نشير إلى أنه تم عقدها بتاريخ 14 ماي 2018 حول الوثيقة التوجيهية لإدارة الملكية العقارية للفترة 2018-2020.

● أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بالنقائص المسجلة على مستوى متابعة المداخل، فإننا نشير إلى أن الإدارة تعهدت بترشيد التصرف في مواردها المالية مثلما نصت عليه صلب الوثيقة التوجيهية للفترة 2018-2020 وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية قصد إيجاد الحلول اللازمة للحصول على المعاليم القارة كاملة وعلى كشوفات تفصيلية حول المعاليم الراجعة لهاو تمكين الإدارة من الولوج لتطبيق "رفيق" لمتابعة المداخل المستخلصة لفائدتها لدى القباضات المالية وتفعيل التطبيق الإعلامية المعدة من قبل الإدارة والخاصة بالمراقبة الإلكترونية لوكالات المقايض وبرمجة دورات تكوينية لوكالات المقايض على استعمال التطبيق، وأخيرا برمجة زيارات تفقد مالية دورية لوكالات المقايض من طرف فريق مشترك بين المحتسب ومدير المصالح المالية.

● أما بخصوص ملاحظة الفريق الرقابي المتعلقة بالنقائص المسجلة على مستوى النظام المعلوماتي لإدارة الملكية العقارية، فإننا نشير إلى أن النقائص المسجلة في المجال لا ترجع لتقصير الإدارة في تنفيذ ومتابعة برنامج المعالجة الإعلامية لبيانات السجل العقاري في ظل تركيز المنظومة الإعلامية الشاملة واستغلالها بالإدارات الجهوية للملكية العقارية، بل أن السبب الرئيسي لتعطل انجاز المشاريع الإعلامية يتمثل في عدم توفر الإعتمادات الضرورية لاقتناء المعدات اللازمة وارتباط عدد هام من البرامج العالقة بالمشروع الرئيسي المعطل والمتمثل في إنشاء مركز معطيات أساسي ومركز معطيات احتياطي بالإضافة إلى النقص الفادح في عدد الأعوان بإدارة الإعلامية وبالرغم من ذلك فقد تمكنت الإدارة من تحقيق نسبة هامة للعديد من مشاريعها خلال الفترة 2016-2017.

ونشير إلى أن الإدارة العامة للتنظيم والأساليب والإعلامية والإدارة الإلكترونية تعتزم تنفيذ مشاريعها المبرمجة صلب الخطة الإستراتيجية 2016-2017 بمجرد توفر الإعتمادات الضرورية والمعدات اللازمة والمتمثلة في :

- تركيز إدارة الكترونية على المستوى الداخلي BACK OFFICE
 - تركيز إدارة الكترونية على مستوى الخدمات FRONT OFFICE من خلال وضع الخدمات الإشهارية على الخط وتمكين طلبها واستخلاص معاليمها وإسداؤها عبر الأنترنت

- تحسين جودة العلاقة مع المواطن،
 - التحكم في العمليات الإدارية والمالية،
 ولبلوغ هذه الأهداف تم إعداد محفظة مشاريع تتضمن :

1. مشاريع متعلقة بالمنظومات الإعلامية وتركيزها،
2. مشاريع متعلقة بالخدمات على الخط،
3. مشاريع متعلقة بالمعطيات وسلامتها،
4. مشاريع متعلقة بالبنية التحتية الإعلامية،
5. مشاريع متعلقة بالتنظيم.

الصندوق الوطني للتقاعد والحيفة الاجتماعية

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

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

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

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

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

⁽¹⁾ التي تضبط قائمتها بأمر حكومي.

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

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

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

(1) المركز الجهوي بتونس 1.

(2) الصيدلية المركزية للبلاد التونسية والشركة التونسية للصناعات الصيدلانية والشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية والشركة الوطنية للنقل بين المدن والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه في ما يتعلّق بالتثبّت في المساهمات المستحقة للصندوق.

أبرز الملاحظات

- التوازنات المالية للصندوق وتشخيص إصلاح نظام التقاعد في القطاع العمومي

شهدت الفترة 2011-2016 اختلالاً حاداً في توازن النشاط الفني للصندوق حيث ارتفع عجز الناتج الخام بحوالي 150% وفاق العجز الجملي على مستوى الاحتياطيات الفنية مبلغ 1.116 م.د. فضلاً عن تراجع مؤشر مدة تغطية الخدمات الشهرية بالسيولة من 14,1 يوماً إلى 0,3 يوماً. ولمواجهة هذه الوضعية التجأ الصندوق بالأساس إلى مناب الصندوق الوطني للتأمين على المرض في المساهمات وبعض إيرادات الإستغلال (حوالي 1583 م.د) والحصول لدى الدولة على تسبقات على المساهمات (871 م.د) ودعم مالي مباشر من الميزانية (800 م.د). كما أصبحت أنشطة الاستغلال للصندوق تمثل عبئاً إضافياً حيث ارتفع العجز بهذا العنوان إلى 38,842 م.د سنة 2016. وتمّ تغطية العجز الناجم عن عمليات الرصيد الإجتماعي (حوالي 26 م.د) من خلال إيرادات مساهمات أنظمة التقاعد.

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

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

- الإنخرافات واستخلاص المستحقات

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

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

وتوصي الدائرة الصندوق بإحكام التصرف في الإنخراط وباستحداث متابعة مستحقاته بما يساهم في تعبئة موارده.

- التصرف في المنافع الإجتماعية

* التصرف في الجرايات

لم يتوصل الصندوق إلى إحكام حفظ الملفات المادية للمحاليين على التقاعد فهو لا يزال يشهد صعوبات في رقمتها فضلا عن التأخير المسجل في عملية التصديق على أرقام الانخراط من قبل مركز البحوث والدراسات الاجتماعية والمصادقة على بيانات الحالة المدنية. وفي ظل غياب إجراءات تمكن من التثبت من صحة المعطيات المضمنة بقائمة الخدمات تم تسجيل أخطاء بخصوص المرتب المرجعي تمثل 14% من مبلغ الجرايات المحدثة وناهز مجموع الفوارق بالزيادة أو بالنقصان مبلغا قدره 5,930 م.د.

وتبين محدودية الإقبال على تسوية فترات التعاون الفني وفترات الاحالة على عدم المباشرة الخاصة حيث لم تتجاوز المساهمات المستخلصة على التوالي نسبة 65,49% و 44,89%. وسجل في عديد من الأحيان تصفية فترات الإلحاق في إطار التعاون الفني وفترات الاحالة على عدم المباشرة الخاصة دون أن يتولى المضمون الاجتماعي خلاص المبالغ المحمولة على كاهله. وتمت تصفية جرايات بعض المنتفعين بالعفو العام بإعادة احتساب فترات نشاط سبق أن انتفع بها المعنيون مما ترتب عن هذه الوضعية تسوية فترات نشاط بصفة مضاعفة.

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

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

كما تبين أنّ الصندوق لا يقوم بتعليق الجرايات وإيقاف التحويلات البنكية والبريدية في الإبان بسبب نقص المتابعة لحالات الوفاة أو إعادة الزواج لمن سئم دون 55 سنة وكذلك لحالات عدم سحب الجرايات لثلاث أشهر متتالية من قبل مستحقيها، ونتج عن هذه الوضعية صرف جرايات دون موجب بعد الوفاة أو بعد زوال شرط استحقاق جارية الترمّل بمبلغ على التوالي 48,919 م.د. و 5,041 م.د فضلا عن قيمة المستحقات الراجعة في انتظار إعادة الصرف خلال الفترة 2002- أكتوبر 2017 إلى 46,530 م.د.

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

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

* التصرف في نظام رأس المال عند الوفاة

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

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

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

- التصرّف في الرّصيد العقاري

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

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

- التصرّف في الموارد البشرية

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

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

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

وأدى تكفّل الصندوق كلياً بمساهمات الضمان الإجتماعي المحمولة على أعوانه بداية من غرة جويلية 2012 بمقتضى اتفاق نقابي خلافاً لأحكام الدستور والنصوص القانونية والترتيبية المتعلقة بالضمان الإجتماعي، إلى تحمّله دون وجه حقّ لمبلغ جملي تجاوز 21 م.د. خلال الفترة جويلية 2012- أكتوبر 2017. كما تولّى الصندوق عملاً باتفاق نقابي ودون موافقة رئاسة الحكومة صرف مبالغ دون وجه حقّ بما يفوق 1,421 م.د. خلال الفترة مارس 2016- أوت 2017 وذلك بعنوان تعميم منحة العدوى على أعوان الصندوق.

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

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

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

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

أ - التوازنات المالية للصندوق خلال الفترة 2011-2016

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

1- النشاط الفني

شهدت الفترة 2011-2016 تدهورا حادًا لتوازن النشاط الفني للصندوق حيث ارتفع عجز الناتج الخام⁽¹⁾ بحوالي 150% إذ ارتفع من 89 م.د إلى 222 م.د، وفاق العجز الجملي المتراكم على مستوى الإحتياطيات الفنية في موفى 2016 مبلغ 1.116 م.د، ومكنت الفوائض الخام التي يفرزها نظام رأس المال عند الوفاة والتي ارتفعت من 15 م.د سنة 2011 إلى 50 م.د سنة 2016 في الحد من عجز أنظمة الجرايات.

وارتفع حجم الجرايات المسندة في إطار النظام العام من 1.874 م.د سنة 2011 إلى 3.619 م.د سنة 2016 في حين تطورت المساهمات من 1.770 م.د إلى 3.347 م.د، وتبعاً لهذه الوضعية ما فتئ العجز الخام لأنظمة التقاعد يتفاقم من سنة إلى أخرى ليصل في موفى سنة 2016 إلى 1.332 م.د متجاوزاً بذلك مجموع أصول موازنة الصندوق المقدرة بمبلغ 1.111 م.د خلال نفس السنة بحوالي 20%.

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

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

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

ويتولّى الصندوق، إلى جانب التصرف في النظام العام للجرايات، إدارة أنظمة خصوصية⁽¹⁾ وأخرى ممولة على ميزانية الدولة تشمل مجموعة من الأسلاك إلى جانب جرايات التقاعد المبكر في إطار إعادة هيكلة المؤسسات والمنشآت العمومية. وتراكمت المستحقّات غير المستخلصة بهذا العنوان من 7,069 م.د سنة 2011 إلى 29,741 م.د في موفى 2016 علما بأن حوالي 31,584 م.د⁽²⁾ بعنوان جرايات التقاعد المبكر الممولة عبر "صندوق إعادة هيكلة رأس مال المؤسسات ذات المساهمات العمومية" لم يتم رصد اعتمادات لتمويلها ضمن قوانين المالية للفترة 2012-2017. وقد ساهمت هذه الوضعية في زيادة الضغوط على السيولة لدى الصندوق.

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

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

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

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

(1) تشمل النواب وأعضاء الحكومة والولاة.

(2) تجاوزت المبالغ المستخلصة بعنوان الأنظمة الخصوصية في موفى سنة 2016 مبلغ المستحقّات الفعلية بقيمة 1,843 م.د.

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

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

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

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

(1) مؤرخ في 5 مارس 1985 يتعلق بنظام الجريات المدنية والعسكرية في القطاع العمومي كما تم تنقيحه وإتمامه لاحقاً.

(2) يتعلّق بضبط برنامج ومقادير الزيادة العامة في الأجور بعنوان سنتي 2015 و2016 ومقادير وبرنامج الزيادة الخصوصية لفائدة أعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية بعنوان سنوات 2016 و2017 و2018.

(3) تجدر الإشارة إلى أن الإدارة العامة للدراسات والتشريع الجبائي تبنت نفس التأويل بمقتضى مكنونها عدد 677 بتاريخ 10 مارس 2017.

(4) مراسلة وزير المالية تحت عدد 136 بتاريخ 7 جويلية 2017 ومراسلة وزير الشؤون الاجتماعية تحت عدد 1615 بتاريخ 2 أوت 2017.

2- تطور مؤشرات الصّلاية المالية وتمويل العجز الخام الفنّي

تميّزت الفترة 2016-2011 بتدهور مؤشرات الصّلاية المالية⁽¹⁾ للصندوق الذي أصبح عملياً غير قادر على الإيفاء بالتزاماته تجاه منظوريه إذ تآكلت احتياطياته الفنّية كلياً بداية من سنة 2012 وتردّت إلى عجز بقيمة 846,849 م.د في موفّي 2016 فضلاً عن انحدار مؤشّر الاستقلالية المالية للصندوق الذي أصبح سلبياً بداية من سنة 2012 بعد أن كان في حدود 26,51 % في سنة 2011.

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

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

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

(1) منها أساساً مؤشّر الاستقلالية المالية (الإحتياطيات الفنّية / الخصوم) ومؤشّر تغطية الخدمات الشهريّة بالسيولة (الموجودات من السيولة / الأعباء الفنّية الشهريّة).

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

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

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

ويهدف تأمين استمرارية الإيفاء بخدماته لفائدة منخرطيه، توصي الدائرة الصندوق بالعمل على استخلاص مستحقاته خاصة لدى المؤسسات والمنشآت العمومية.

3- أنشطة الاستغلال

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

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

(1) "تمويل هذه الصناديق يكون بتخصيص نسبة معقولة من الأرباح السنوية الثابتة للمؤسسة وتسديد القروض المسندة من قبل الصناديق المذكورة والممولة عن طريق أرباح المؤسسة...وفي ما عدا طرق التمويل المذكورة أعلاه، فإنه لا يجوز اللجوء إلى مورد آخر لتمويل الصناديق الاجتماعية".

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

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

ب- تشخيص إصلاح نظام التقاعد في القطاع العمومي

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

1- ضبط مجالات إصلاح أنظمة التقاعد في القطاع العمومي

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

(1) شملت خاصّة وثيقة "تشخيص واقع فرع التقاعد للأنظمة العامة في القطاعين العمومي والخاص" والنسخة الأولى من تقرير مكتب العمل الدولي حول "أنظمة الجرايات في تونس: تقييم اكتوبري في 31 ديسمبر 2014 وسيناريوهات الإصلاح..." وعدد من محاضر جلسات اللّجنة الفرعية للحماية الإجتماعية.

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

وتوصي الدائرة في هذا الخصوص، بالأخذ بعين الاعتبار النمو المتواصل لكلفة دعم جريات الأنظمة الخاصة على ميزانية الدولة وذلك بتعميق النظر في التوازنات المالية لهذه الأنظمة واستشراف تطورها خلال السنوات القادمة وإمكانية مراجعة طرق تمويلها.

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

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

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

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

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

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

(3) عدد المنخرطين الناشطين/ عدد المنتفعين بجريات.

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

2- المعطيات الإحصائية والمالية المعتمدة

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

ومن جهة أخرى، ولئن تمّ ضمن وثيقة التشخيص إجراء تحليل للأثر المالي لعمليات التعديل الآلي للجريّات أفرز عجزاً خاماً ناهز 1573 م.د، إلّا أنّه لم يتم الأخذ بعين الاعتبار أثر الزيادات في الأجور وإحداث منح جديدة على الإيرادات الإضافية المتأتية من مساهمات النّاشطين فضلاً عن عدم احتساب مفعول التعديل الآلي للجريّات بالنسبة للمتقاعدين في إطار نظام تنسيق الحقوق وأعوان الكهرباء والغاز، كما اقتصر التحليل المالي المنجز ضمن وثيقة التشخيص على الفترة 2011-2016 والتي شهدت إقرار عديد الزيادات في الأجور وتحويل الأنظمة الأساسية في عدّة قطاعات وتسوية عديد المنح المسندة سابقاً بإدراجها ضمن قاعدة احتساب الجريّة.

(1) بمقتضى الأوامر الحكومية عدد 2723 لسنة 2015 المؤرخ في 31 ديسمبر 2015 والأمر الحكومي عدد 459 لسنة 2017 المؤرخ في 11 أبريل 2017 والأمر الحكومي عدد 1369 لسنة 2017 المؤرخ في 13 ديسمبر 2017 والمتعلقة بإتمام الأمر عدد 1176 لسنة 1985 المؤرخ في 24 سبتمبر 1985 المتعلّق بضبط قائمة العناصر القارة لمرتبّات أعوان المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعيّة والتجاريّة والشركات القومية المنخرطين بالصندوق القومي للتقاعد والحيطة الاجتماعيّة.

(2) المؤرخ في 24 سبتمبر 1985 المتعلّق بضبط قائمة العناصر القارة لمرتبّات أعوان المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعيّة والتجاريّة والشركات القومية المنخرطين بالصندوق القومي للتقاعد والحيطة الاجتماعيّة.

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

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

3- فعالية بعض الإجراءات المتخذة في مجال التقاعد بالقطاع العمومي

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

وواصلت الدولة الإعتماد على آلية التقاعد المبكر من خلال القانون عدد 51 لسنة 2017⁽²⁾ دون ضبط أهداف دقيقة بخصوص المغادرة الطوعية للأعوان. من ذلك ورد ضمن

(1) يتولّى الصندوق وفقا للأمر عدد 2085 لسنة 2009 المؤرخ في 8 جويلية 2009 والمتعلّق بضبط إجراءات وصيغ تطبيق مقتضيات القانون عدد 39 لسنة 2009 المذكور استرجاع مبالغ الجرايات والمساهمات الإجتماعية الخاصة بالأعوان المشمولين به لدى وزارة المالية وفقا لإجراءات تمّ ضبطها بمقتضى اتفاقية.

(2) المؤرخ في 28 جوان 2017 والمتعلق بضبط أحكام استثنائية للإحالة على التقاعد قبل بلوغ السن القانونية في قطاع الوظيفة العمومية.

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

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

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

II- الإنخرائط واستخلاص المستحققات

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

أ- خدمات الإنخراط

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

(1) بتاريخ 22 ديسمبر 2017.

1- إحداء المعرف الوحيد ومتابعة ملفات الانخراط

تبين أن المراكز الجهوية تولت خلال الفترة 2012-نوفمبر 2017 إحداء 1338 ترقيما جديدا لمنخرطين يمتلكون أرقام انخراط سابقة لم يتم حذف 34 معرفا منها وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى إسناد منافع غير مستحقة، وتعزى هذه الوضعية إلى عدم إحكام متابعة السجلات الواردة من قبل مركز البحوث والدراسات الإجتماعية الذي يتولى التصديق على أرقام الإنخراط الجديدة، وخلافا لما تنص عليه الإجراءات المعتمدة⁽¹⁾ تشهد رقمته ملفات الإنخراط باستعمال منظومة "ألفرسكو" تأخيرا مما لا يمكن المصالح المركزية من مراقبتها والتأكد من مشروعية إحداء المعارف الوحيدة، وارتفع عدد الملفات غير المرقمة من 2.758 ملفا سنة 2012 إلى 33.502 ملفا سنة 2016 أي ما يمثل تباعا حوالي 86% و 6% من ملفات الانخراط الجديدة وذلك بالرغم من تولي الصندوق خلال سنة 2011 انتداب 25 عونا عرضيا لتعزيز الإطار البشري المكلف بالتصرف الإلكتروني في الوثائق.

ومكن فحص إجراءات الإنخراط عبر موقع واب الصندوق من الوقوف على إخلالات شملت عدم استكمال البيانات الإدارية للمنخرطين (4015 حالة) وإحداءات مضاعفة (17 حالة) وعدم فاعلية إجراءات الرقابة الآلية ضمن التطبيقية (إحداءات مضاعفة باستعمال نفس بطاقة التعريف الوطنية) مما من شأنه أن يؤثر سلبا على صحة ومصداقية عملية الإنخراط والمؤشرات التي يصدرها الصندوق.

وعلى صعيد آخر، تبين ضعف المتابعة الدورية لوضعيات الإنخراط تبعا لتغير المسار المهني للمنخرط حيث اتضح أن حوالي 10% من المنخرطين المدرجين في وضعيات "عدم انخراط"⁽²⁾ ينتفعون بأجور بصفة منتظمة وفق بيانات منظومة "إنصاف"، ومن شأن هذه الوضعية أن تؤثر في دقة المؤشرات المتصلة بالعدد الفعلي للمنخرطين وكذلك المؤشر الديمغرافي.

ومن جهة أخرى، ارتفع عدد المعارف الوحيدة المحدثة وفق صيغة "غير خالص" (non encore payé)⁽³⁾ إلى 9441 في موفى جوان 2017 يعود حوالي 40% منها إلى سنة 2011 وما قبلها. وتبين غياب إجراءات متابعة هذه الوضعيات والتثبت من الصرف الفعلي لأجور المعنيين مما يحول دون التأكد من مشروعية إسنادها ويرفع مخاطر إحداء معارف وحيدة وهمية علما بأن حوالي 30% من الحالات المذكورة لم يتم رقمته ملفاتها على منظومة "ألفرسكو" مما لا يمكن من الإطلاع على الوثائق الفعلية المضمنة بملف الإنخراط. وتم الوقوف على 8 معارف وحيدة، تم إحدائها وفق وضعية

(1) مذكروا الإجراءات عدد 2011/1 وعدد 2013/13 حول المراقبة البعدية لملفات الإنخراط وإسناد المعرف الوحيد.

(2) وضعيات "انتهاء عقد العمل" و"انتهاء فترة التريض" و"غير منخرط" وهي وضعيات لا تفتح مبدئيا الانخراط في الصندوق.

(3) يتم إحداء المعارف الوحيد وفق الوضعية المذكورة قصد استحداث صرف أجور المنخرطين الجدد عن طريق تطبيقية "إنصاف" على أن يتم لاحقا إتمام بيانات الإنخراط.

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

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

ومن جهة أخرى وعلى إثر قيام الدائرة بتوجيه طلب بيانات في شأن عينتين من أرقام الإنخراط المحدث في وضعية "غير خالص" إلى كلّ من وزارتي شؤون الشباب والرياضة⁽³⁾ والصحة⁽⁴⁾ لم يتسن الحصول على بيانات الإنخراط الخاصة بما عدده تباعا 13 و 8 معرف وحيد بداعي أنّها حسب إفادة الوزارتين أنّها "معرفات خاطئة أو تعود إلى أعوان لا يرجعون لها بالنظر" أو "أنّ الأشخاص المعنيين بها غير موجودين ضمن قانون إطارها". وأفاد الصندوق في شأن 10 حالات تعود بالنظر إلى وزارة شؤون الشباب والرياضة أنّه "سيتمّ دعوة المؤسسات المشغلة لمده بالوضعية الإدارية الحالية للمعنيين بالأمر" كما لم يوقّروا وثائق الإنخراط المتوفرة لديه في خصوص 7 حالات تعود بالنظر إلى وزارة الصحة.

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

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

(2) ينصّ الفصل 61 من القانون عدد 112 لسنة 1983 المتعلق بالنظام الأساسي العام لأعوان الوظيفة العمومية على أنّ الإلحاق بطلب من العون يستوجب استيفاء فترة التريض وقضاء مدة سنتين من العمل الفعلي.

(3) ضمت القائمة المحالة إلى وزارة شؤون الشباب والرياضة ما عدد 53 معرفاً وحيداً.

(4) ضمت القائمة المحالة إلى وزارة الصحة ما عدد 48 معرفاً وحيداً.

2- منظومة الحسابات الفردية

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

وفي خصوص إعادة تكوين المسار المهني للأعوان، فلئن تولى المركز الوطني للإعلامية منذ سنة 2013 تطوير تطبيق للغرض ووضعها على ذمة المؤسسات المشغلة، إلا أنّ الصندوق لم يتوصّل إلى حدود شهر نوفمبر 2017 سوى بما عدده 1851 سجلاً تخص المؤسسات المشغلة المستعملة لمنظومة التأجير "إنصاف" و1948 سجلاً يخص البلديات المستعملة لمنظومة "أجور" أي بنسبة جمالية لا تتعدى 0,62% من إجمالي الأعوان العموميين المصرح بهم ضمن المنظومة المذكورة. أما بالنسبة للمؤسسات والمنشآت العمومية فلم يتعدّد عدد المؤسسات التي انخرطت في إعادة تكوين المسار المهني لأعوانها سوى 8 مؤسسات من جملة 51 مؤسسة تولت موافاة الصندوق بسجلات تخص 1907 عوناً أي حوالي 3,12% من إجمالي أعوان المؤسسات والمنشآت العمومية المصرح بهم وفق منظومة الحسابات الفردية.

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

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

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

3- تسوية فترات الحياة المهنية بعنوان التعاون الفني

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

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

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

(1) المؤرخ في 23 جويلية 2007 والمتعلّق بالتغطية الإجتماعيّة للأعوان العموميين الموضوعين في حالة إلحاق للعمل في نطاق التعاون الفني.

(2) المؤرخ في 6 نوفمبر 2012 والمتعلّق بأحكام استثنائية لتسوية فترات الإلحاق المقضاة في إطار التعاون الفني بعنوان أنظمة الضمان الاجتماعي بالقطاعين العمومي والخاصّ مثلما تمّ تنقيحه.

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

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

ب- إستخلاص المستحقات

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

1- استخلاص المساهمات

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

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

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

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

⁽²⁾ تولّت الشركة التونسية للكهرباء والغاز تسوية وضعية ديونها كليا حسب إجابة الصندوق وذلك بعد تاريخ شهر نوفمبر 2017.

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

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

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

ومن جهة أخرى، تبين أنّ الصندوق لا يقوم بفوترة كافّة مستحقّاته المحمولة على الدّولة بعنوان التعاون الفئّي تبعاً لتأخّر توصّله بمقررات الإلحاق أو تجديده، وقدرت الدّائرة مبلغ المساهمات غير المفوترة خلال الفترة 2012-جوان 2017 بما يناهز 2,088 م.د. خصّصت 367 متعاوناً فئياً من بينهم 40 مضموناً اجتماعياً تمت إحالتهم على التقاعد واحتساب فترات الإلحاق ضمن قاعدة احتساب الجرايات الراجعة إليهم دون أن يتم استخلاص كامل مستحقّات الصندوق بمبلغ ناهز 246,5 أ.د.

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

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

2- إستخلاص القروض والأكرية

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

⁽¹⁾ قانون عدد 27 لسنة 2012 مؤرخ في 1 جانفي 2013 يتعلق بقانون المالية لسنة 2013.

⁽²⁾ المؤرخ في 19 فيفري 2011 المتعلق بالعفو العام.

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

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

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

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

III- التصرف في المنافع الاجتماعية

يتمثّل النشاط الفئّي للصندوق في إسداء المنافع الاجتماعية لمنخرطيه وأولي حقهم المتمثلة أساسا في جريّات التقاعد ورأس المال عند الوفاة. وتعلّقت النقائص التي تمّ الوقوف عليها خاصة بالتصرف في الجريّات المتعلّقة بالنظام العام للتقاعد والذي يستأثر بما يقارب 99 % من نفقات أنظمة التقاعد⁽²⁾ بالإضافة إلى إخلالات أخرى شملت التصرف في نظام رأس المال عند الوفاة.

(1) موجبات إيقاف الجريّة : إخلال الحق في الجريّة للباقيين بعد الوفاة/الإيقاف الوقي للجريّة/الإيقاف النهائي للجريّة بموجب الوفاة أو الزواج بالنسبة للأرمل(ة).

(2) القوائم المالية المصادق عليها لسنة 2016.

أ- التصرف في الجرايات

أ-1- إفتتاح الحق في الجرايات

تعلّقت الملاحظات التي تمّ الوقوف عليها بالتصرف في ملفات التقاعد وبالتصديق على أرقام الانخراط للمحاليين على التقاعد وبالمصادقة على بيانات الحالة المدنية وبمتابعة وضعيات الإبقاء في حالة مباشرة وباحترام شروط افتتاح الحق في الجراية.

أ-1-1- التصرف في ملفات التقاعد

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

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

أ-1-2- التصديق على أرقام الانخراط للمحاليين على التقاعد

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

(1) من قبل إدارة التصرف في الرصيد الوثائقي بالصندوق.

(2) المسح الضوئي لملفات الانخراط والتقاعد.

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

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

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

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

(1) المتعلّق بضبط نظام التقاعد لأعضاء الحكومة.

(2) المتعلّق بضبط نظام التقاعد الخاصّ بأعضاء مجلس النواب.

(3) مكتوب مؤرّخ في 12 أكتوبر 2017.

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

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

1-3- المصادقة على بيانات الحالة المدنية المتعلقة بالمحاليين على التقاعد

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

وزيادة على ذلك، شهدت عملية التطابق الهادفة إلى تمكين الصندوق بصفة آلية من المعطيات المتعلقة بالحالة المدنية للمضمونين الاجتماعيين وبأولي حقهم⁽¹⁾ تعثرا حيث بلغ عدد المنخرطين غير المشمولين بهذه العملية ما عدده 19545 منخرطانتفعوا بجرايات بمبلغ قدره 594,524 م.د خلال الفترة 2012-2017. ولا تساعد هذه الوضعية على متابعة هذه الشريحة من المنخرطين بما لا يسمح بتعليق جراياتهم عند انتفاء شروط استحقاقها. وأفاد الصندوق أنّه تقرّر خلال الثلاثي الأول من سنة 2018 استهداف شريحة المنتفعين بالجرايات التي لا تخضع للمراقبة الآلية لمنظومة مدنية بحملة مراقبة للتأكد من بقائهم على قيد الحياة.

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

الجراية

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

(1) في إطار الاتفاقية المبرمة سنة 2014 بين الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية والمركز الوطني للإعلامية.

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

وفي خصوص وضعيات الإبقاء الاستثنائي لاستكمال شرط التبرص⁽¹⁾، تولى الصندوق تصفية جريات عدد من العملة المنتفعين بقرارات في الإبقاء الاستثنائي وفقا للفصل 3 من القانون عدد 8 لسنة 1987 تبعا لعدم استكمال شرط التبرص باحتساب سنوات الخدمة بالقطاع الخاص وذلك وفقا لقواعد تنسيق الحقوق، ويذكر على سبيل المثال ارتفاع 9 عملة رغم إبقائهم استثنائيا في حالة مباشرة لاستكمال الأقدمية الدنيا المستوجبة بجريات دون وجه حق بمبلغ جملي قدره 12,128 أ.د. وهو ما من شأنه أن يشكّل خطأ تصرف يستوجب المؤاخذه، فضلا عن ذلك لم يتولّ الصندوق إعلام المؤسسات المشغلة قصد الرجوع في قرارات الإبقاء وهو ما أسفر عن انتفاعهم بجريات شيخوخة بالتوازي مع الرواتب الشهرية تبعا لبقائهم في حالة مباشرة وهو ما يتطلب التنسيق مع المؤسسات المشغلة.

وعلى صعيد آخر، تولى الصندوق صرف جريات لفائدة أيتام دون احترام الشروط المستوجبة لافتتاح الحقّ بناء على رأي اللجنة الاستشارية لتطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي⁽²⁾ وذلك دون الاستناد إلى معايير واضحة ومستقرة وهو ما يخالف القوانين والتراتيب الجاري بها العمل، ويذكر على سبيل المثال عدم التقيد بشرط عدم توقّر مورد رزق بالنسبة لوضعيتين وشرط عدم وجوب النفقة على الزوج بالنسبة لوضعية أخرى، وعلاوة على مخالفة هذه الوضعيات للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل فإنها لا تمكّن من ضمان مبدأ المساواة بين مختلف المضمونين الإجتماعيين.

وتوصي الدائرة بالتنسيق مع المؤسسات المشغلة قصد مدّها بقائمت الأعدان المنتفعين بالإبقاء بما يسمح بإرجاء افتتاح الحقّ في الجارية ويجنبّ الصندوق تحمّل مصاريف إضافية دون وجه حقّ.

أ-2- تصفية الجريات

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

(1) قصد استكمال الأقدمية الدنيا لافتتاح الحقّ في الجارية.

(2) المحدثّة بموجب مقرر وزير الشؤون الاجتماعية المؤرخ في 27 فيفري 1995.

أ-2-1- قاعدة التصفية

تبعاً لتصفية جريات التقاعد لا يتولّى الصندوق القيام بالاجراءات الضرورية للتثبت من صحة المعطيات المضمنة المعتمدة في تصفية الجريات وذلك من خلال مقاربتها مع البيانات المتوفرة على منظومة "إنصاف" والمتعلقة خاصة بالمرتّب الأخير لا سيما في ظلّ عدم استكمال منظومة الحسابات الفردية.

وأُسفرت المقاربة المجراة بين قاعدة تصفية الجرية والمعطيات المضمنة بقاعدة بيانات "إنصاف" بالنسبة للمنح المعتمدة في التصفية⁽¹⁾ ابتداءً من سنة 2013 والتي بلغ عددها 153398 منحة بمبلغ جملي قدره 42,044 م.د على تباين في مبالغ المنح والمرتّب الأساسي بالنسبة لما عدده 26055 منحة ومبلغ قدره 5,930 م.د أي بنسبة خطأ تمثّل 14% من الجريات المحدثة.

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

ومن ناحية أخرى، يتمّ احتساب قاعدة التصفية أخذاً بعين الاعتبار المنح القارة والمنح المتغيرة التي بلغت على التوالي خلال شهر جويلية 2017 ما قدره 220,883 م.د و 229,927 م.د وهو ما يمثّل تباعاً 49 % و 51 % من قيمة الأجور الخام⁽²⁾. ويتمّ تحديد المنح القارة بالإستناد إلى جداول التآجير فيما يتولّى المصفيّ احتساب المنح المتغيرة بطريقة يدوية استناداً إلى سلّم القيس الصادر بمقتضى مذكّرات العمل الداخلية⁽³⁾.

وتبيّن من خلال المقاربات المجراة بالتنسيق مع إدارة الدراسات والمشاريع المعلوماتية في خصوص متقاعدي الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية أنّ مبلغ المنحة وفقاً لقاعدة التصفية يتجاوز في بعض الحالات المبلغ الأقصى المضبوط بسلم القيس وهو ما تمّ الوقوف عليه بالنسبة لما عدده 84 حالة بخصوص منحة آخر السنة و 29 حالة بالنسبة لمنحة الانتاج و 11 حالة فيما يتعلّق بمنحة الانتاج التكميلية، وناهز الفارق بين قاعدة التصفية وسلم القيس في بعض الأحيان

(1) التي يتطابق فيها الرمز على مستوى قاعدة البيانات المتعلقة بإنصاف وتلك المتعلقة بالجريات.

(2) دون الأخذ بعين الاعتبار جريات الشيخوخة والجريات التي تمّ ترقيتها إلى الجرية الدنيا.

(3) على غرار مذكرة العمل عدد 8 لسنة 2008 الصادرة بتاريخ 4 مارس 2008 ثمّ مذكرة العمل عدد 36 لسنة 2014 الصادرة بتاريخ 7 نوفمبر 2014 التي تضبط مقاييس احتساب المبلغ الأقصى للمنح المتغيرة للمتقاعدين من المؤسسات والمنشآت ذات المساهمة العمومية.

30 د وهو ما يؤدي إلى صرف جريات بناء على قاعدة تصفية خاطئة ويحمل الصندوق مبالغ إضافية. وأفاد الصندوق أنه سيتم تسوية هذه الوضعية واسترجاع المبالغ التي دفعت دون موجب طبقاً لأحكام الفصل 54 من القانون عدد 12 لسنة 1985.

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

أ-2-2- نسبة الجارية

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

• تصفية فترات العمل بالخارج في إطار التعاون الفني

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

وخلافاً للفصل 7 من القانون عدد 105 لسنة 1995 سالف الذكر، لوحظ من خلال مقارنة قوائم خدمات المتقاعدين الذين انتفعوا بتسوية فترات التعاون الفني مع تطبيق التصرّف المالي⁽²⁾ أنه يتم في بعض الأحيان تصفية هذه الفترات دون أن يتولّى المضمون الاجتماعي خلاص كافة المبالغ المحمولة على كاهله بعنوان المساهمات وهو ما تمّ الوقوف عليه بالنسبة لما عدده 11 متقاعداً. انتفعوا بضمّ فترات غير مستحقة ضمن نسبة الجارية مما حمل الصندوق مبالغ بعنوان الجريات دون موجب.

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

(1) دراسة تقييمية تولّى الصندوق القيام بها حول تسوية فترات التعاون الفني.

(2) بداية من سنة 2011.

الوضعيات حسب التشريعات السابقة الملغاة وخلافا لهذه المقتضيات تبين أنه بمقتضى الأوامر الأربعة الصادرة خلال سنوات 1996 و 2007 و 2012 و 2017⁽¹⁾ إقرار إمكانية تسوية الوضعيات السابقة لصدور قانون النظام الموحد لضمّ الخدمات اعتمادا على قواعد التسوية السابقة الملغاة.

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

• تصفية فترات الإحالة على عدم المباشرة الخاصة

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

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

(1) المؤرخ في 23 سبتمبر 1996 والمنقح بالأمر عدد 1387 لسنة 1998 المؤرخ في 6 جويلية 1998.

(2) وفقا لتطبيق الإحالة على عدم المباشرة الخاصة.

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

(4) وفقا للمعطيات المضمنة بالتطبيق الخاصة بالإحالة على عدم المباشرة الخاصة.

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

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

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

• تسوية فترات الإيقاف عن العمل بالنسبة للمتفعين بالعفو العام

عملاً بمقتضيات مرسوم العفو العام عدد 1 لسنة 2011 ونصوصه التطبيقية وخاصّة الأمر عدد 3304 لسنة 2013⁽¹⁾ يتولّى الصندوق بمناسبة إحالة المنتفع بالعفو العام على التقاعد تبعاً لبلوغه السنّ القانونية أو لتعذّر إدماجه تسوية فترات الإيقاف عن العمل وذلك باعتبارها ضمن فترات النشاط ويتمّ على أساسها تصفية الجارية.

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

(1) المؤرخ في 12 أوت 2013 والمتعلّق بضبط صيغ تحمّل الدولة للمساهمات المستوجبة بعنوان أنظمة التقاعد وجرايات الشيوخ والعجز والباقيين بعد الوفاة وقاعدة احتسابها في إطار تسوية وضعيات المنتفعين بالعفو العام.

أ-3- صرف الجرايات وتعليقها

أ-3-1- صرف الجرايات

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

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

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

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

(1) من قبل إدارة التدقيق الداخلي للصندوق.

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

لم يشرع الصندوق في عملية الرقابة على حالات الجمع بين جرایة ومرتب على خلاف ما تقتضيه التشريعات المعمول بها في المجال⁽¹⁾ إلا بداية من شهر أكتوبر 2012 بصفة غير منتظمة واقتصرت المقاربات المجرة في هذا المستوى على المرتبات التي يتم صرفها عن طريق منظومة "إنصاف". وتبين في هذا الإطار أنّ الصندوق قد قام خلال فترة 2012 – سبتمبر 2017 بصرف ما قيمته 2,242 م.د بعنوان جرایات لفائدة متقاعدين انتفعوا بالتوازي بأجور بعد إحالتهم على التقاعد عن طريق منظومة "إنصاف". وتولّى الصندوق في نفس السياق اقتطاع مساهمات بعنوان التقاعد بمبلغ قدره 387,489 أ.د. من المرتبات بصفة متوازية مع صرف الجرایات. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكل خطأ تصرف يستوجب المؤاخذة.

كما لم يتمّ تحيين مذكرة الإجراءات عدد 5 لسنة 2010 المتعلقة بلامركزية مراقبة الجرایات بما يتماشى مع الهيكل التنظيمي الجديد للصندوق الذي أسند هذه المهمة إلى المراكز الجهوية والمحلية وبقيت عملية المراقبة البعدية من أنظار الإدارة المركزية لمتابعة ومراقبة الخدمات الاجتماعية التي تفتقر إلى دليل إجراءات في الغرض فضلا عن عدم قيامها بتوثيق نتائج الأعمال الرقابية التي تنجزها.

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

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

⁽¹⁾ القانون عدد 12 لسنة 1985 المؤرخ في 5 مارس 1985 المتعلق بنظام الجرایات المدنية والعسكرية للتقاعد والباقيين على قيد الحياة في القطاع العمومي والقانون عدد 8 لسنة 1987 المؤرخ في 6 مارس 1987 المتعلق بضبط أحكام خاصة بعمل المتقاعدين والأمر عدد 338 لسنة 1987 المؤرخ في 6 مارس 1987 المتعلق بتحديد الأشغال العرضية التي يخول للمتقاعدين ممارستها في القطاع العمومي.

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

وتمّ في إطار عملية المقاربة بين المعطيات الإدارية المدرجة بمنظومة إنصاف وتلك المضمنة بسجلات الصندوق استنادا إلى نفس المعرف الوقوف على وضعيات تمّ فيها استعمال نفس المعرف لفائدة منخرطين مختلفين (منخرط نشيط ومنخرط متقاعد) بما يحول دون التأكد من صرف المنافع لمستحقيها. وتولّى الصندوق، تبعا لتدخل الفريق الرقابي، مراسلة المؤسسات المشغلة قصد تسوية هذه الوضعيات نهائيا من خلال "اعتماد المعرفات الخاصة بهم عند صرف مرتباتهم وفي جميع الوثائق الادارية الخاصة بهم".

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

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

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

أ-3-3- التعليق النهائي للجرايات

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

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

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

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

(1) والتي تمّ تحيينها بمقتضى المذكرة عدد 9 لسنة 2017 الصادرة بتاريخ 10 أوت 2017 والمتعلّقة بإجراءات التصرف في الجرايات غير المستخلصة.

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

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

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

ب - التصرف في نظام رأس المال عند الوفاة

تمّ تنظيم نظام رأس المال عند الوفاة بمقتضى الأمر عدد 308 لسنة 1993 المؤرخ في 1 فيفري 1993، الذي تضمّن مقتضيات تهّم المبادئ الأساسية للنظام وشروط الإنتفاع ونسب المساهمات غير أنّ أحكام الفصل 65 من دستور 2014 الذي ينصّ على أنّه تتخذ شكل قوانين عادية النصوص المتعلقة بضبط قاعدة الأداءات والمساهمات ونسبها وإجراءات استخلاصها وكذلك المبادئ الأساسية للضمان الاجتماعي⁽¹⁾ وهو ما يستدعي العمل على ملاءمة الإطار القانوني المنظم لهذا النظام وفق متطلبات الدستور.

وفي خصوص تحصيل المساهمات بعنوان نظام رأس المال عند الوفاة، تسبّب ضعف التنسيق مع المؤسسات المشغلة في عدم إحكام الصندوق لتحصيل موارده المالية في الغرض حيث تمّ⁽²⁾، خلال سنة 2014، اقتطاع مساهمات بعنوان نظام رأس المال عند الوفاة لما مجموعه 6247 عوناً على أساس المرتّب الأساسي عوضاً عن كافّة عناصر المرتّب، كما تمّ اقتطاع مساهمات 3890 عوناً مسجّلين بالفرع الإنتقالي على أساس مرتّبهم الخام عوضاً عن المرتّب الأساسي بالإضافة إلى الوقوف على نقص في المساهمات المستخلصة بعنوان رأس المال عند الوفاة لـ 398 عوناً. وقد تواصلت هذه الوضعيات إلى غاية سنة 2017 إذ تمّت خلال هذه السنة معاينة أخطاء مماثلة لحوالي 3524 منخرطاً.

⁽¹⁾ تضمّن الفصل 34 من القانون عدد 57 لسنة 1959 المؤرخ في غرة جوان 1959 المتعلق بختم وإصدار دستور الجمهورية التونسية كما تمّ تنقيحه لاحقاً نفس المقتضيات.

⁽²⁾ محضر جلسة بالصندوق انعقدت بتاريخ 30 ماي 2014.

أما في ما يتعلق بصرف رأس المال عند الوفاة بالنسبة للفرع الإنتقالي ، فقد تولّى الصّندوق إلى غاية سنة 2012 صرف هذه المنافع على أساس كافّة عناصر المرتّب عوضاً عن المرتّب الأساسي. وقد تكبد الصندوق في هذا الإطار بعنوان الفترة 1994-2012 ما قيمته 26,248 م.د. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرفٍ يمتنّضى الفصل 3 من القانون عدد 74 لسنة 1985.

وفي سياق متّصل، تولّى الصّندوق منذ سنة 2014⁽¹⁾ تغيير قواعد احتساب المساهمات بالنسبة للمتقاعدين الذين اختاروا الفرع الانتقالي قبل إحالتهم على التقاعد ليصبح حيز مساهمات نظام رأس المال عند الوفاة لهذه الشريحة يحتسب على أساس المرتّب الأساسي للجارية وذلك خلافاً للفصل 2 من الأمر عدد 308 لسنة 1993 آنف الذكر. وقد أدّى التصرف على هذا النحو إلى تكبد الصّندوق نقصاً في تحصيل موارده قدرته الدائرة⁽²⁾ بمبلغ لا يقل عن 7,412 م.د خلال الفترة 2015-2017.

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

وعلى صعيد آخر، اتّضح من خلال مقارنة سجلات جارية الباقيين على قيد الحياة لسنة 2016، بسجلات رأس المال عند الوفاة، أنّه وبالرغم من مراجعة 270 جارية باقين على قيد الحياة باعتبار الترفيع في عناصر المرتّب المعتمدة بصفة رجعية بعد وفاة المعني بالأمر فإنّ الصّندوق لم يتولّ التثبّت من تأثيرها المالي على رأس المال عند الوفاة الذي سبق صرفه وقد تبين أنّ 55 منها تتعلّق بالعناصر المعتمدة في تصفية رأس المال. وأفاد الصّندوق أنّه بصدد التثبّت في هذه الحالات ومراجعة رأس مال كلّ من ثبتت أحقيّته في ذلك.

وفي ما يتعلّق باسترجاع التّسبقات⁽⁴⁾ على منحة رأس المال عند الوفاة ارتفعت المبالغ التي لم يتمّ خصمها في خصوص 21 منتفعا إلى 12,720 أ.د. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكّل خطأ تصرفٍ يمتنّضى القانون عدد 75 لسنة 1985.

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

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

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

(4) 800 د عند وفاة المعني وهو في حالة نشاط مهني و560 د عند وفاته بعد إحالته على التقاعد.

وتوصي الدائرة في هذا الخصوص بملاءمة الإطار القانوني المنظم لرأس المال عند الوفاة لأحكام الدستور وبمزيد الحرص من قبل الصندوق على إحكام التصرف في هذا النظام والعمل على متابعة واسترجاع مستحقاته في الغرض.

IV - التصرف في الرصيد العقاري

يتكوّن الرصيد العقاري للصندوق فضلا عن مقرّاته من 25 حيا سكنيا يضمّ 2854 شقة معدّة للكراء بالإضافة إلى 315 محلاّ معدّا للإستغلال التجاري والإداري يمتلك الصندوق الوطني للتأمين على المرض منها على التوالي 654 شقة و61 محلا⁽¹⁾. وقد شاب التصرف في هذا الرصيد نقائص تعلّقت خاصّة بالحماية القانونية والمادية وبإجراءات كراء العقارات.

أ- الحماية القانونية والمادية للرصيد العقاري

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

أ-1- الجرد المادي والتسوية العقارية

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

وعلى صعيد آخر، تبيّن أنّ الرصيد العقاري للصندوق يضمّ عقارات لم يتمّ بعد استكمال تسويتها بسبب اختلاف في تحديد المساحة وعدم إمضاء محاضر التسوية النهائية والقيام بالإجراءات

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

(2) المتعلّق بنظام المحاسبة للمؤسسات الذي ينصّ على أنّ عمليّة الجرد تقع "مرة في السنة على الأقلّ للتأكّد من وجود عناصر الأصول والخصوم والتثبت من قيمتها...".

القانونية اللازمة لترسيم ملكيته، بالإضافة إلى ذلك لا تزال وضعيات عقارية أخرى عالقة تستوجب التسوية بين الصندوق والشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية أساسا بسبب عدم إبرام عقد التفويت ونقل الملكية.

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

أ-2- صيانة العقارات المعدة للكراء

خلافًا للأهداف التي ضبطها الصندوق في عقد برامجه للفترة 2015-2017، لم يتولّ هذا الأخير استصدار رسوم عقارية فردية كما لم يتولّ تسوية وضعيات العقارات التي لا تزال تستغل من طرف الغير دون وجه حق فضلا عن تأخيرها في إنجاز التدخلات اللازمة لإصلاح المباني المهترئة. وتبيّن أنّ الصّفات المتعلقة بمشاريع تهيئة وتجهيز المباني الإدارية والعقارات المعدة للكراء تشهد ضعفا في نسق إنجازها حيث لم تتجاوز نسبة إنجاز مجموع المشاريع المبرمجة بميزانيات الصندوق 18,3% خلال الفترة 2013-2017. وأفاد الصندوق أنّ ذلك كان مردّه النقص المسجّل في الموارد البشرية فضلا عن ارتباط هذه الصفقات بنتائج صفقات الدراسات.

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

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

⁽¹⁾ باعتبار وجوب الشروع في أشغال البناء في ظرف عام ابتداء من تاريخ إمضاء العقد وإنجازها في أجل عامين بداية من تاريخ بدء الأشغال.

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

لتوصيات مكتب المراقبة الفنية نظرا للشقوق والتصدعات الخطيرة بأسس العمارات، إلا أنه لا يبرز النقائص المسجلة في تحديد الحاجيات بكل دقة من قبل الصندوق وخاصة عدم جودة الدراسات الجيولوجية المنجزة قبل الشروع في الصفقة.

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

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

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

وفي سياق متّصل، تبين أنّ المردودية الماليّة للرّصيد العقاري للصندوق لم ترتقي إلى المستوى المأمول، بالنظر إلى الصعوبات التي يواجهها في استخلاص المبالغ المستحقة بعنوان الشقق والمحلات المكتراة التي بلغت 1,759 م.د سنة 2016 فضلا عن بقاء حوالي 4 % من الشقق و23 % من المحلات شاغرة. وقد أفاد الصندوق أنّه تمّ تسويق 5 محلات تجاريّة وأنّه يعمل على حصر بقيّة الشّعورات والحرص على إعادة نشر طلب عروض لتسويقها. وتجدر الإشارة أنّه اعتبارا للصعوبات التي واجهها الصندوق في مجال التصرف في العقارات سبق وأن تمّ خلال جلسة عمل وزارية عقدت للغرض بتاريخ

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

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

ب - إجراءات كراء العقّارات

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

وعلى صعيد آخر، تبين أنّ الصندوق قد سوّغ عقّارات لفائدة منتفعين دون استيفائهم للشروط المنصوص عليها بالمذكرة عدد 2 بتاريخ 19 مارس 2013⁽¹⁾ حيث لوحظ أنّ عددا منهم متحصّلين على قروض سكنيّة. ومكّن فحص عينّة من 30 ملفّا من الوقوف على 14 حالة تتعلّق بملكيّة مسكن أو أرض مع التمتع بقرض سكني بنفس الولاية التي يوجد بها العقّار المسوّغ. كما تبين أنّ 155 متسوّغا لشقّة تحصيل على قرض سكني منهم 57 متحصّلين على قرض لشراء مسكن أو إتمام تمويل بناء مسكن. ومكّن فحص 30 ملفّا منهم من الوقوف على 17 حالة تولّوا، منذ سنوات الثمانينات، اقتناء مسكن أو حصلوا على قرض لبناء مسكن إمّا بالولاية المتواجدة بها الشقّة المسوّغة أو بولايات تونس الكبرى بالنسبة للأحياء المتواجدة بإقليم تونس الكبرى. وأفاد الصّندوق أنّه قام بتحديد الوضعيات المخالفة وشرع في المعائنات الميدانيّة وبتأخذ الإجراءات الضروريّة في الغرض.

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

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

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

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

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

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

V- التصرف في الموارد البشرية

شاب التصرف في الموارد البشرية نقائص وإخلالات تعلّقت أساسا بانتداب الأعوان وبالتصرف في مساهم المهني إضافة إلى التصرف في الأجور والمنح والرّصيد الإجتماعي للصندوق.

أ- انتداب الأعوان

أ-1- الانتداب عن طريق المناظرات الخارجية

في إطار سدّ حاجيات الصندوق من الموارد البشرية المبرمجة ضمن قانون الإطار بعنوان سنة 2011، نظّم الصندوق بداية من ديسمبر 2011 مناظرة خارجية لانتداب 100 عوناً وإطاراً عملاً بمقتضيات المرسوم عدد 32 لسنة 2011 المؤرخ في 27 أفريل 2011 والمتعلق بأحكام استثنائية للانتداب في القطاع العمومي بعنوان سنة 2011 والأمر عدد 544 لسنة 2011 المؤرخ في 14 ماي 2011 المتعلق بتطبيق مقتضيات المرسوم المذكور. وأفضت الأعمال الرقابية إلى الوقوف على جملة من الإخلالات تعلّقت أساساً بعدم احترام شروط المشاركة في المناظرة وتطبيق معايير فرز الترشيحات وترتيب المترشحين.

فبخصوص الانتدابات على مستوى المراكز الجهوية والمحلية، فقد اقتضت لجنة المناظرة على قبول المترشحين المنتمين جغرافياً إلى هذه الجهات دون أن يتم التنصيب على هذا الإجراء بمقرّر فتح المناظرة ممّا أثر على النتائج النهائية، إذ أنّه بالإضافة إلى إقصاء ما يفوق عن 45% من المترشحين (4792 مترشحاً) من فرصة اجتياز المناظرة فقد تبين إثر إعادة الترتيب بخصوص أربع اختصاصات أنّ 463 مترشحاً من بين الذين تمّ إقصاؤهم قد تحصّلوا على مجموع أعداد أرفع من مجموع أعداد المترشحين الذين تمّ التصريح بنجاحهم في الإختبار الكتابي ولديهم بالتالي حظوظ وافرة للنجاح. وفي ما يتعلّق بالإدارات المركزية بتونس والتي فتحت للتناظر لكافة المترشحين من كامل تراب الجمهورية، فقد تمّ بخصوص ثلاث اختصاصات فقط إقصاء 60 مترشحاً على الأقلّ من الولايات خارج تونس الكبرى متحصّلين على مجموع أعداد أرفع من مجموع أعداد الأعوان المصحّ بنجاحهم في الإختبار الكتابي.

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

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

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

أ-2- الإنتدابات المباشرة

تعلّقت أهمّ النقائص التي تمّ الوقوف عليها أساساً بالانتداب عن طريق التعاقد لما عدده 50 عوناً عرضياً خلافاً للصيغ القانونية وإعادة انتداب الأعوان المطرودين لأسباب تأديبية.

• انتداب 50 عوناً عرضياً عن طريق التعاقد خلال الفترة 2011-2016

خلافًا لأحكام الفصل 19 من القانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرخ في 5 أوت 1985⁽¹⁾ والقاضي بأنّ المناظرة هي الطريقة الأساسية لانتداب أعوان المؤسسات العمومية وللضمانات 2 و3 من الأمر عدد 567 لسنة 1997 المؤرخ في 31 مارس 1997⁽²⁾، تولّى الصندوق في موفى سنتي 2011 و2015 انتداب 50 عوناً عرضياً بصفة مباشرة عن طريق التعاقد لمدة سنة قابلة للتجديد. وقد حظيت هذه الانتدابات بموافقة وزير الشؤون الاجتماعية⁽³⁾ في غياب تبرير الصيغة الإستعجالية لهذه الإنتدابات في حين لم يقدّم الصندوق ما يبرّر اللجوء لصيغة التعاقد في سنة 2015.

وعلاوة على إبرام العقود المذكورة وفق مقتضيات مجلة الشغل في مخالفة للنصوص الترتيبية المنظمة للانتدابات بالمنشآت والمؤسسات العمومية⁽⁴⁾ وتمديد مفعول العقود لمدة سنة في ما يتعلّق بعقود 2011 وسنة ثانية إضافية في ما يخصّ انتدابات 2015⁽⁵⁾ متجاوزاً بذلك المدة القصوى التي يخولها الأمر عدد 567 لسنة 1997 والمحدّدة بسنة على أقصى تقدير، فقد تمّ ترسيم الأعوان المتعاقد معهم في سنة 2011 عملاً بمحضر الإتفاق المبرم بين الرؤساء المديرين العامّين لصناديق الضمان الإجتماعي والنقابة العامة للضمان الإجتماعي المؤرخ في 02 جانفي 2013 ودون عرض ملفاتهم على اللجنة الإدارية المتناصفة لإبداء الرأي خلافاً للفصل 26 من النظام الأساسي الخاصّ بأعوان صناديق الضمان الاجتماعي.

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

(2) المتعلّق بضبط شروط الإنتداب المباشر بالمنشآت العمومية والمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صيغة إدارية.

(3) مكتوب وزير الشؤون الاجتماعية المؤرخ في 21 أكتوبر 2011 والمتعلّق بالترخيص للصندوق الوطني للتقاعد والحياة الاجتماعية في انتداب أعوان عرضيين لتنفيذ منظومة التصرف الإلكتروني في الوثائق.

(4) حيث لا يمكن للصندوق باعتباره منشأة عمومية مخالفة قاعدة التناظر واللجوء إلى الانتداب المباشر إلّا حسب الشروط والصيغ التي ضبطها الأمر

عدد 567 لسنة 1997 المؤرخ في 31 مارس 1997.

(5) عملاً بمذكرة صادرة عن وزير الشؤون الاجتماعية مؤرخة في 25 ديسمبر 2017.

وفضلاً عن ذلك، فإنّ جميع الأعوان المتعاقد معهم سواء في 2011 أو في 2015 هم من أبناء الأعوان وأقربائهم حيث تقرّر بمناسبة الإعداد للمناظرة الخارجية بعنوان سنة 2011 خلافاً لإجراءات الانتداب في القطاع العام، ورغم تحفظ مراقب الدولة، تخصيص نسبة من الانتدابات لأبناء الأعوان تنفيذاً لمحضر اتفاق نقابي مؤرخ في 3 أكتوبر 2011 بين الإدارات العامة لصناديق الضمان الإجتماعي والإتحاد العام التونسي للشغل. ويجدر التذكير في هذا الإطار، أنّ المحكمة الإدارية أقرت بعدم شرعية هذا الإجراء بمناسبة إبداء رأيها بخصوص استشارة وردت عليها من رئاسة الحكومة تحت عدد 2014/636 حول إمكانية تخصيص نسبة من الانتدابات لفائدة أبناء أعوان المؤسسات والمنشآت العمومية تطبيقاً لمحضر اتفاق نقابي. ومن شأن الانتدابات المباشرة لأبناء الأعوان خلافاً للصيغ القانونية المنظمة للانتدابات في القطاع العمومي أن تشكل خطأ تصرف على معنى الفصل 3 من القانون عدد 74 لسنة 1985⁽¹⁾.

وتوصي الدائرة بالتقيّد بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل الخاصة بالانتدابات تكريساً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص.

● إعادة انتداب الأعوان المطرودين لأسباب تأديبية

تولى الصندوق، تنفيذاً لمحضر اتفاق بين رؤساء مؤسسات الضمان الإجتماعي والنقابة العامة للضمان الإجتماعي بتاريخ 25 مارس 2011، إعادة انتداب 12 عوناً سبق أن انقطعت علاقتهم التشغيلية مع الصندوق بسبب العزل لأسباب تأديبية من أجل ارتكاب أخطاء جزائية كالتدليس والتحيل واستغلال المنصب أو أخطاء جسيمة على معنى الفصل 9 من النظام الأساسي الخاص والمتمثلة في الإخلال بالالتزامات المهنية أو الغياب المستمر دون موجب أو إنهاء التعاقد.

وبالنظر إلى أنّه لم يتوفّر في خصوص الأعوان المعزولين ما يفيد قيامهم بإبطال مقرّرات العزل الصادرة في حقهم فضلاً على أنّ إعادة انتداب الأعوان المعزولين لأسباب تأديبية لا تندرج ضمن الاستثناءات لمبدأ التنافس واللجوء للانتداب المباشر التي ضبطها الأمر 567 لسنة 1997، كما أنّ العلاقة التشغيلية التي تربط الصندوق بالعون المتعاقد معه آنفاً قد انتهت بتاريخ إنهاء العقد، فإنّ إعادة انتداب الأعوان المذكورين أعلاه خارج إطار المناظرة تعدّ مخالفة للقوانين والتراتيب المنظمة للانتداب كما تمثّل إخلالاً بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين طالبي الشغل. وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ ترسيم المعنيين بالأمر عملاً بمحضر الاتفاق الممضى بتاريخ 17 ماي 2012 بين الطرفين الإداري والنقابي

(1) والمتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية والإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وإحداث دائرة الزجر المالي وعلى جميع النصوص التي نقّحت وتتمتته.

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

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

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

ب- التصرّف في المسار المهني للأعوان

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

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

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

(2) المضبوطة بالفصل 75 من القانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرّخ في 5 أوت 1985 والمتعلّق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعيّة والتجاريّة والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات العمومية في رأس مالها بصفة مباشرة وكليا.

بخصوص القضايا المرفوعة من قبل الأعوان المطالبين بالإنقاذ بالمفعول الرجعي لنتائج هذه المناظرة. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكل خطأ تصرف على معنى الفصل 3 من القانون عدد 74 لسنة 1985.

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

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

ج- التصرف في الأجور والمنح

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

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

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

(2) المتعلّقة بتحديد الأعباء الماليّة عند إسناد القروض من الرصيد الاجتماعي والتي اقتضت عدم تجاوز التكاليف الماليّة الناتجة عن جملة القروض والتسبقات على الأجر المسندة للـ 40% من الأجر الخام باعتبار كافّة المنح والحوافز.

(3) التي يمكن أن تبلغ قيمة 12 مرتبا.

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

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

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

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

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

د- التصرف في الرصيد الإجتماعي للصندوق

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

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

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

(3) تطبيقاً لمحضر جلسة 8 أكتوبر 2014 المتعلق بتطبيق محاضر الاتفاق المفضة سابقاً بين الطرفين الإداري والنقابي بتاريخ 30 جويلية 2014.

(4) عملاً بمحضر الجلسة بتاريخ 3 جويلية 2014 بين الإدارات العامة للصناديق الاجتماعية والنقابة العامة للضمان الاجتماعي.

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

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

أمّا في ما يتعلّق باحترام إجراءات إسناد القروض من الرصيد الإجتماعي فقد بيّنت الفحوصات صرف الصندوق لمبلغ فاق 2,1 م.د دون احترام الترتيب الجاري بها العمل في المجال حيث لوحظ خلال الفترة 2012-2016 عدم التقيد بأسقف قروض الهيئة في شأن 231 قرضا إذ تراوحت المبالغ المسندة بين 26 أ.د و 50 أ.د في حين حدّد المبلغ الأقصى في حدود 25 أ.د. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكل خطأ تصرف على معنى الفصل 3 من القانون عدد 74 لسنة 1985.

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

ويهدف الحفاظ على التوازنات المالية للرصيد الاجتماعي، تدعو الدائرة إلى ترشيد التصرف في الخدمات والمنافع المسداة للأعوان واحترام إجراءات إسنادها فضلا عن إعادة النظر في مشروعية وصيغة التكفل بفئة المتقاعدين بما يساهم في التقليل من العجز المسجل بنظام التأمين الجماعي على المرض.

*

*

*

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

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

وتعزى هذه الوضعية أساسا إلى عوامل خارجية تتصل خاصة بتراجع المؤشر الديمغرافي وتطور عدد المنتفعين بجراية تقاعد بسبب تغير التركيبة العمرية للمنخرطين واتجاهها نحو التهرّم وتحسّن مؤمل الحياة عند الولادة فضلا عن تزايد عدد المحالين على التقاعد قبل 60 سنة وارتفاع نسبتهم من مجموع المتقاعدين بما يمثل ضغطا متزايدا على صرف الجريات بصفة مبكرة. كما تعود كذلك إلى عوامل ذاتية تتعلق بنقائص وإخلالات في الحوكمة الداخلية للصندوق تعلقت بالنشاط الفني وبأنشطة الاستغلال تسببت في تراكم عجز الأنظمة فضلا عن عدم إحكام تعبئة موارده بما من شأنه المحافظة على توازناته المالية وتحسين أدائه.

وفي هذا الإطار، توصي الدائرة الصندوق بمزيد إحكام استخلاص مستحقاته المتصلة خاصة بالمساهمات الإجتماعية لبعض المؤسسات والمنشآت العمومية عبر تفعيل آليات المتابعة والإسراع بتعميم اعتماد منظومة الحسابات الفردية وإرساء نظام معلومات فعال بما يضمن النجاعة على التصرف في الجريات ويجنب حالات صرفها دون وجه حق.

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

كما توصي الدائرة بالإسراع في توفير الحماية القانونية والمادية للرصيد العقاري للصندوق وإحكام التصرف في الأكرية واستخلاص المستحقات في إبانها بما يساعد على تعبئة الموارد ويجنب استغلاله من قبل الغير دون وجه حق. ويستدعي التصرف في الموارد البشرية التقيد والإلتزام بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل ومزيد التنسيق مع مصالح رئاسة الحكومة وتجنب التعهّد بصرف مبالغ مالية بعنوان التطبيق الآلي للاتفاقيات النقابية قبل أن تكتسي الصبغة القانونية والترتيبية اللازمة.

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

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

ردّ وزارة الشؤون الاجتماعية

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2- استخلاص مستحقات الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية

تضمن التقرير التأليفي لدائرة المحاسبات توصية تتعلق بدعوة الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية للعمل على استخلاص مستحقات الصندوق لدى المؤسسات والمنشآت العمومية، وضمن هذا الإطار تجدر الإشارة أن الصندوق تولى منذ شهر أبريل 2018 تفعيل إجراءات الاستخلاص الجبري لتحصيل ديونه لدى الغير حيث تم إصدار 93 بطاقة إلزام بعد أن صيرها نافذة المفعول وزير الشؤون الاجتماعية مفصلة كالتالي :

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

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

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

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

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

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

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

3- الانتدابات المباشرة

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

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

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

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

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

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

4- التصرف في المسار المهني

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

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

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

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

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

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

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

ردّ الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية

التوازنات المالية للصندوق وتشخيص إصلاح نظام التقاعد في القطاع

العمومي

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

الإنخراط وإستخلاص المستحقات

أ - خدمات الانخراط

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

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

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

ب - استخلاص المستحقات

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

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

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

• يقوم الصندوق حاليا بتركيز منظومة استخلاص جديدة تمكن من خلال ربطها بالتطبيقات الإعلامية الأخرى من التفتّن إلى التغييرات في الوضعية الإدارية للمنخرطين وبالتالي استخلاص هذه الديون في إبانها.

التصرّف في المنافع الاجتماعية

أ - التصرف في الجرايات

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

• تجنباً لسرف جرايات دون موجب أو الجمع بين جراية تقاعد ومرتب يقوم الصندوق بمتابعة دورية بالاعتماد على الآليات التالية :

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

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

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

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

وقد أدت هذه المقاربات إلى رصد عديد الحالات المخالفة ممّا مكن من استرجاع مبالغ هامة بعنوان الجرايات التي صرفت دون موجب.

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

ب - التصرف في نظام رأس المال عند الوفاة

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

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

التصرف في الرصيد العقاري

أ - الحماية القانونية والمادية للرصيد العقاري

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

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

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

ب - إجراءات كراء العقارات

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

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

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

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

التصرّف في الموارد البشرية

أ - انتداب الأعوان

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

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

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

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

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

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

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

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

ب - التصرّف في المسار المهني للأعوان

- تمّ إعتقاد الاتفاقات المبرمة بين الأطراف الاجتماعية لتحديد تاريخ سريان المفعولين المالي والإداري للمناظرة الداخلية.
- ورد بالتقرير أن بعض الإطارات تمّ تكليفهم بخطط وظيفية بالنيابة على غير الصيغ القانونية، وفي هذا الصدد يجدر التأكيد على أنّ مبالغ الأجر والمنح التي تقاضوها لا تعتبر مبالغاً صرفت دون موجب خاصّة وأنّ المعنيين بالأمر مارسوا فعلياً المهام الموكولة لهم بداية من تاريخ تكليفهم بها، إضافة إلى أنّ إسناد هذه الخطط تمّ بعد مصادقة سلطة الإشراف.

ج - التصرّف في الأجر والمنح

- بمقتضى اتفاق نقابي مؤرّخ في 2 مارس 2016، تمّ تعميم منحة العدوى على أعوان الصندوق بإدراج الفارق بين منحة خطر العدوى ومنحة التصرّف في المنحة الخاصة بكل سلك، أي في منحة التصرّف بالنسبة للسلك الإداري والمنحة الفنيّة بالنسبة للسلك الفني مع المحافظة على منحة خطر العدوى بالنسبة للسلك شبه الطبي.
- عرفت منحة الضمان الاجتماعي تطورات منذ نشأتها ومرّت بمراحل مختلفة حيث كان أعوان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وصندوق التأمين على الشيخوخة CAVIS ينتفعون بالتكفل الكلي للمساهمات الاجتماعية وخلال المفاوضات الاجتماعية للثلاثية 1990-1991-1992 تمّ الإبقاء على هذه المنحة بصيغتها لفائدة المنتفعين بها وأسندت منحة قارة لأعوان الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية، وحتى بعد تضمين هذه المنحة بمقادير قارة صلب النظام الأساسي بمقتضى الأمر عدد 2024 لسنة 1999 المؤرّخ

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

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

د - التصرف في الرصيد الاجتماعي

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

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

مستشفى عزيزة عثمانة

أحدث مستشفى عزيزة عثمانة⁽¹⁾ في سنة 1879 وهو مؤسسة عمومية للصحة ذات صبغة جامعية من صنف "أ" ويحظى باختصاص ترابي وطني أو بين الجهات ويخضع لإشراف وزارة الصحة⁽²⁾.

ويضم المستشفى 8 أقسام⁽³⁾ متخصصة بالإقامة أو بدونها تشتمل على 27 وحدة ويوفر طاقة إيواء تبلغ 165 سريرا، ويشغل المستشفى 515 عونا في موقى سنة 2016 منهم 270 إطارا طبيا وشبه طبي فيما بلغ عدد العملة 200 عونا.

وأتم المستشفى خلال سنة 2016 حوالي 69 ألف عيادة بين عيادات خارجية وعيادات المستشفى التماري وما يناهز 37 ألف يوم إقامة استشفائية بنسبة إشغال للأسرة تساوي 77% وأسدى حوالي 441 ألف تحليل، وتستقطب وحدة الاستعجالي بقسم أمراض الدم حوالي 60% من مرضى الدم السريري على المستوى الوطني، وتجدر الإشارة إلى خصوصية الوضعية الصحية لمرضى الدم وإلى الدور الهام لقسم أمراض النساء والتوليد في مجال المساعدة الطبية على الإنجاب.

وبلغت موارد المستشفى ونفقاته بعنوان سنة 2016 ما قدره تباعا 19,7 م.د و 19,8 م.د وتخلدت بذمته في موفى نفس السنة ديون تجاه المزودين بقيمة 13,4 م.د مستحقة بالأساس لفائدة الصيدلية المركزية والمركز الوطني لنقل الدم، وسجل المستشفى حسب آخر قوائم مالية تم إعدادها بعنوان سنة 2015 نتيجة محاسبية صافية سلبية بقيمة 528 أ.د.

ويهدف التحقق من مدى توفيق المستشفى في أداء المهام الموكولة إليه، تولت الدائرة خلال سنة 2017 إنجاز مهمة رقابية غطت الفترة 2012-2016 وامتدت في عديد الحالات إلى موفى سنة 2017 وشملت هياكل المستشفى الطبية والإدارية كما تم توجيه طلب معطيات لكل من وزارة الصحة ومركز إعلامية لوزارة الصحة (في ما يلي مركز إعلامية) والصندوق الوطني للتأمين على المرض (في ما يلي الصندوق) والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ووزارة الشؤون الاجتماعية، واستندت الدائرة في أعمالها علاوة على النصوص القانونية إلى معايير المنظمة العالمية للصحة والبروتوكولات العلاجية المعتمدة والمعايير الدولية للرقابة.

(1) في ما يلي "المستشفى"

(2) تم ضبط تنظيمه الإداري والمالي بالأمر عدد 2006 لسنة 2006 المؤرخ في 17 جويلية 2006

(3) وهي قسم علم أمراض الدم السريري وقسم طب النساء والتوليد وقسم طب الأسنان وقسم البيولوجيا الطبية اختيار علم أمراض الدم وبنك الدم وقسم البيولوجيا الطبية اختيار الكيمياء الإحيائية وعلم البكتيريا وقسم بيولوجيا الإنجاب وعلم الجينات وقسم التصوير الطبي وقسم الصيدلية

وأفضت الأعمال الرقابية إلى ملاحظات تبرز نقصاً في أداء المستشفى بخصوص إسداء الخدمات وحفظ الصحة والتصرف في النفائات الاستشفائية والتصرف في الأدوية والمستلزمات الطبية والفحوصات التكميلية والتصرف المالي.

أبرز الملاحظات

- التكفل بالمرضى ومتطلبات إسداء الخدمات

شهد النشاط الاستشفائي للمستشفى تطورا هاما خلال الفترة 2012-2016 لم يرافقه تطور موازي في وسائل العمل من موارد بشرية ومادية. وقد ارتفع مؤشر عدد المرضى المقيمين لكل إطار طبي جامعي سنة 2016 إلى 245 و1241 مريضا تباعا بكل من قسمي أمراض الدم السريري وطب أمراض النساء والتوليد بعد أن كان لا يتجاوز 179 و508 سنة 2012 وكذلك مؤشر عدد المرضى المقيمين داخل الأقسام الاستشفائية للإطار الشبه الطبي الواحد من 40,6 مريض بقسم أمراض الدم السريري خلال سنة 2012 إلى 61,3 مريض سنة 2016. ومن شأن الارتفاع الهام في هذه المؤشرات أن يشكل ضغطا على الإطارات الصحية وأن يؤثر سلبا على جودة الخدمات المسداة.

كما يتم تأمين اختصاصي طب الأطفال وطب التخدير والإنعاش بقسم أمراض النساء والتوليد من طرف طبيب وحيد لكل منهما علما بأن هذه الوضعية ترجع بالنسبة إلى اختصاص طب الأطفال إلى سنة 2004. ولا يتم تأمين حصص الاستمرار من قبل بعض الأعوان الشبه الطبيين بالكيفية المطلوبة.

وبالرغم من هشاشة الوضعية الصحية لمرضى قسم أمراض الدم السريري مما يستوجب أحيانا التدخل السريع لإنعاشهم فإن هذا القسم لا يزال يفتقر إلى اختصاص الإنعاش.

وتجاوز عدد الأسرة الفعلية بقسم علم أمراض الدم السريري العدد المضبوط بمقرّر طاقة الاستيعاب بنسبة 11% وتجاوزت نسبة إشغال الأسرة بالأقسام الاستشفائية في بعض الفترات 100% وهو ما من شأنه أن يؤثر سلبا على نوعية الخدمات المسداة.

وقد ساهم تدهور ظروف حفظ الصحة وتجاوز طاقة الاستيعاب وعدم توفير فضاءات بديلة وملائمة لإيواء مرضى الوحدات المعزولة خلال فترة تعقيمها وصيانتها في تسجيل وفيات من مرضى قسم أمراض الدم بلغ عددها 46 حالة سنة 2012 و59 حالة سنة 2013.

كما يشكو المستشفى من قدم البنيات وتصدها ومن الرطوبة مما يؤثر سلبا على المرضى وعلى أعوانه بالإضافة إلى النقص في متابعة وضعية التجهيزات الطبية وعدم جاهزية العديد منها حيث تمّ الوقوف على الوضعية السيئة لحوالي 42% من التجهيزات البيوطبية بالأقسام والمخابر في موفى سنة 2017.

وعاينت الدائرة إخلالات بشروط حفظ الصحة تعلقت خاصة بالبنية الأساسية وحفظ صحة الأيدي ومعالجة المعدات الطبية والفضاءات بما من شأنه أن يؤدي إلى حدوث تعقّفات استشفائية بمختلف أنواعها وما لذلك من أثر سلبي على جودة الخدمات وسلامة المرضى.

وأفصى فحص عينات داخل الوحدات المعزولة بقسم أمراض الدم خلال الفترة 2012-2017 إلى وجود جراثيم وتلوث هذه الوحدات وتجهيزاتها بما تجاوز في بعض الفترات الحدود القصوى لتلوث المساحات والمياه والهواء بالوسط العلاجي.

وتوصى الدائرة بضرورة التنسيق المسبق بين وزارة الصحة والمستشفى عند إنجاز أعمال الصيانة بالوحدات المعزولة بغرض توفير أماكن لإيواء المرضى تستجيب للمعايير المعتمدة والإسراع بتعزيز الإطارات الطبية وشبه الطبية في الاختصاصات التي تشكو نقصا مع إحكام توزيع الموارد البشرية المتوفرة.

- التصرف في الأدوية والمستلزمات الطبية والفحوصات التكميلية

شاب التصرف في الأدوية والمستلزمات الطبية والفحوصات التكميلية إخلالات تعلقت خاصة بصرف الأدوية والاستلام والتصريف في المخزون من ذلك لم يسجل المستشفى بسجلاته كميات أدوية مستلمة من مصحة العمران بقيمة 402,9 أ.د خلال الفترة 2012-2015. كما استلم المستشفى خلال الفترة 2013-2015 أدوية خصوصية لمرضى بقيمة 156,4 أ.د بعد وفاتهم ولم يتم تسجيلها بالمخزون من بينها أدوية بقيمة 55,2 أ.د أفاد المستشفى بعدم توصله بها رغم أنه تم حسب الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تسليمها لأحد أعوانه.

ومن ناحية أخرى، تحمل المستشفى كلفة مناولة تحاليل طبية كان بإمكانه القيام بها وذلك بسبب عدم عرض أذن التزود المتعلقة بها على مخبر المستشفى، وعلى سبيل المثال بلغت هذه الكلفة 15,2 أ.د بعنوان 68 تحليلا خلال الفترة 2016 - ماي 2017.

وتوصى الدائرة بإيلاء التصرف في الأدوية العناية اللازمة واتخاذ الإجراءات الضرورية تجاه الإخلالات المرفوعة وترشيد التصرف في الفحوصات التكميلية.

- التصرف المالي: فوترة الخدمات واستخلاص المستحقات

تشكو بعض التطبيقات المركزة بالمستشفى من قبل مركز الإعلامية عديد النقائص تعلقت أساسا بعدم اندماجها وغياب آليات الرقابة والسلامة المعلوماتية لا سيما في غياب حوسبة الملف الطبي مما أثر سلبا على شمولية الفوترة وتحصيل الموارد.

وتم التكفل بمرضى حاملين لبطاقات علاج مجاني في إطار البرنامج الوطني للعائلات المعوزة وبمرضى معاقين دون احترام الإجراءات الموضوعة للغرض. وتمّ تقدير مجموع الخدمات والأدوية المسندة في هذا الإطار بما قيمته 897 أ.د. كما تم التكفل بمرضى على أنهم من أعوان الصحة دون ثبوت أحقيتهم بمجانية العلاج حيث بلغت قيمة الخدمات والأدوية المسندة لفائدتهم 86 أ.د.

وبلغت قيمة الخدمات والأدوية المسندة للمرضى من المضمومين الاجتماعيين وأولي حقهم في إطار التعريفات داخل السقف خلال الفترة 2012-2016 دون احترام الإجراءات الموضوعة في الغرض ما قدره 726,7 أ.د. وهي مصاريف رفض الصندوق الوطني للتأمين على المرض إرجاعها إلى المستشفى وتعتبر نقصا في مداخيله. كما أعاد المستشفى فوترة خدمات طبية مسندة لمرضى متحصّلين على قرارات تكفل لأمراض الدم في إطار التعريفات الجزافية خلال فترة سريان هذه القرارات واستخلص ما قيمته 355,8 أ.د من الصندوق دون موجب.

و سجلت مستحقات المستشفى تجاه المتعاملين معه خلال الفترة 2012-2015 زيادة بقيمة 1,9 م.د لتبلغ 13,7 م.د. كما كان استخلاص الديون الموثقة بكمبيالات ضعيفا إذ لم تتجاوز نسبته 2% خلال الفترة 2012-2016.

وتوصي الدائرة بالإسراع بحوسبة الملف الطبي وإرساء منظومة للتبادل الإلكتروني بين المستشفى والأطراف المعنية بإسداء بطاقات العلاج بما يضمن شمولية الفوترة ومنح الامتيازات لمستحقها وتحصيل موارد المستشفى.

I- التكفل بالمرضى

يقتضي حسن التكفل بالمرضى تحسين ظروف الإحاطة بهم عبر الارتقاء بخدمات الاستقبال والتسجيل وإحكام نظام المواعيد وملئمة طاقة استيعاب الأقسام الاستشفائية والوحدات الاستعجالية بها لعدد المرضى الوافدين على المستشفى ووضعيتهم الصحية إلا أن هذه الجوانب لا تزال تشكو عديد النقائص.

أ- التسجيل واستقبال المرضى ونظام المواعيد

لا يتلاءم التوزع الجغرافي للأقسام الطبية وفضاءات التسجيل مع الوضعية الصحية الصعبة خاصة لمرضى قسم أمراض الدم السريري حيث يتطلب تسجيلهم⁽¹⁾ التنقل خارج الفضاءات المخصصة للعلاج فضلا عن التداخل بين فضاءات العيادات الخارجية لكل من قسم أمراض النساء والتوليد وقسم أمراض الدم وهو ما من شأنه أن يعرض حسب اللجنة الطبية⁽²⁾ النساء الحوامل الوافدات على العيادات الخارجية إلى خطر العدوى من مرضى الدم وإلى جراثيم متعددة المقاومة.

وأدى ضيق فضاءات الاستقبال وقاعات الانتظار مقارنة بعدد المرضى إلى تسجيل حالات ازدحام أمام قاعات الفحص وصعوبة في تقديم الخدمات الصحية خاصة في غياب تنظيم عيادات خارجية بعد الظهر خلافا لمناشير وزير الصحة العمومية⁽³⁾ وارتفاع عدد العيادات العادية المقدمة بالاستعجالي خلال الفترة المسائية من 2104 عيادة سنة 2012 إلى 6111 عيادة سنة 2016.

كما ساهمت هذه الوضعية في إطالة فترة الانتظار خلال الفترة الصباحية واحتجاج المرضى وصل أحيانا إلى حد الاعتداء الجسدي واللفظي على الإطار الطبي والشبه طبي وتقديم شكايات من المرضى حول ظروف التكفل بهم خلال فترات الانتظار بالعيادات الخارجية وهو ما يتعارض مع منشور وزير الصحة عدد 66 لسنة 2008 المؤرخ في 19 جويلية 2008 والمتعلق بالتحسين المستمر للاستقبال في الهياكل الصحية العمومية.

(1) للارتفاع بعيادات الاستشفاء النهاري والاستعجالي وللقيام بالفحوصات التكميلية وللإقامة

(2) محضر جلسة بتاريخ 23 ديسمبر 2013

(3) بالخصوص المنشور عدد 92 المؤرخ في 27 أكتوبر 1992 والمتعلق باستقبال المرضى والإحاطة بهم في المؤسسات الاستشفائية وعدد 18 المؤرخ في 5 مارس 1998 والمتعلق بتنظيم عيادات ما بعد الظهر

ولم يتمكن المستشفى من وضع مؤشرات لتقييم مدى توفقه في تحسين ظروف الاستقبال وفي تيسير عملية التسجيل والتقليص في مدة الانتظار بالرغم من إحداث لجنة داخلية تعنى بالتحسين المستمر لجودة الخدمات منذ سنة 2015، ويذكر بالخصوص أن مشروع المؤسسة المتفق عليه بجلسة اللجنة الطبية بتاريخ 29 ديسمبر 2014 والذي يضبط المؤشرات المذكورة قد شهد تعطل في انجازه علما بأنه لم يتم قبول المستشفى ضمن برنامج دعم تنافسية قطاع الخدمات الصحية تبعا لتقييمه من قبل خبراء في مجال جودة الخدمات.

أما فيما يتعلق بنظام المواعيد فإن المستشفى لم يتول إرساء نظام عن بعد للمواعيد⁽¹⁾، حيث يتم التصرف في المواعيد بالأقسام الطبية يدويا بالرغم من توقّر تطبيقه للغرض⁽²⁾ وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى تباين في توزيع أعباء العمل بين أطباء الاختصاص ولا يساعد على التأكد من احترام الأولوية في إجراء الفحوصات، ويذكر على سبيل المثال أن 36% من عينة تشمل 1701 مريضا انتفعوا فعليا بعيادات خارجية خلال الفترة 2014-2016 دون الحصول على مواعيد في الغرض.

ب- طاقة استيعاب الأقسام الاستشفائية

تجاوزت نسبة إشغال الأسرة بالأقسام الاستشفائية في بعض الفترات 100%⁽³⁾، وانجر عن ذلك أحيانا تشارك أكثر من مريضة نفس السرير بقسم أمراض النساء والتوليد والتقليص في فترة إيواء الأمهات بعد الولادة.

ولئن تراوحت النسبة المثلى لإشغال الأسرة حسب معايير المنظمة العالمية للصحة بين 40% و80% فإن تجاوز تلك المعايير من شأنه أن يؤثر سلبا على جودة الخدمات المسداة باعتبار أن ارتفاع نسبة إشغال الأسرة يمكن أن يرقع من نسبة التعفّنات، وهو ما تم تسجيله مثلا بقسم أمراض النساء والتوليد حيث أدت حالة الاكتظاظ بالقسم إلى تعكّر الوضعية الصحية لأربع حالات ولادة قيصرية خلال شهري فيفري ومارس 2013⁽⁴⁾ مما استوجب إحالة إحداهن على الإنعاش.

وبالرغم من تجاوز عدد الأسرة الفعلية بقسم أمراض الدم السريري خلال سنة 2017 للعدد المضبوط بقرار وزير الصحة⁽⁵⁾ بنسبة 11% فإن الأسرة المتوفرة ظلت دون الحاجيات مما أدى في أكثر

(1) تبعا لتوصيات منشور وزير الصحة عدد 92 لسنة 1992 المؤرخ في 27 أكتوبر 1992 والمتعلق باستقبال المرضى والإحاطة بهم في المؤسسات الاستشفائية ومذكرة وزير الصحة بتاريخ 8 أبريل 2008.

(2) التطبيقية المتعلقة بالعيادات الخارجية والفحوصات التكميلية.

(3) بلغت نسبة إشغال الأسرة مثلا بتاريخ 21 نوفمبر 2017 تباعا 139% و149% بكل من قسم أمراض الدم وقسم أمراض النساء والتوليد.

(4) حسب مراسلة وحدة حفظ الصحة الإستشفائية إلى الإدارة العامة للمستشفى بتاريخ 23 مارس 2013

(5) قرار وزير الصحة بتاريخ 22 أكتوبر 2011 كما تم تنقيحه بتاريخ 11 أبريل 2017 والمتعلق بضبط عدد أقسام مستشفى عزيزة عثمانة وطبيعتها وطاقة استيعابها.

من مناسبة إلى تأخير موعد قبول مرضى لتلقي العلاج الكيميائي مقارنة بالآجال المنصوص عليها بالبرتوكولات الطبية وصل إلى 11 يوما وتسبب أيضا في إدراج مرضى بقائمة الانتظار للإقامة بالقسم حالة بعضهم حرجة أو تستوجب إجراء عمليات الزرع الذاتي للنخاع الشوكي⁽¹⁾.

وترتب عن ضعف طاقة الاستيعاب بالوحدات المعزولة بقسم أمراض الدم السريري استغلال غرفتين متواجدين بمدخل الوحدة لإيواء المرضى المعزولين رغم تأكيد تقارير الإدارة الجهوية للصحة بتونس وإدارة حفظ صحة الوسط وحماية المحيط بالوزارة خلال سنوات 2014 و2016 و2017 عدم مطابقتها للشروط المستوجبة لإقامة هذا الصنف من المرضى وضرورة التخلي عن استعمالهما.

ولئن تم برمجة مشروع تهيئة وتوسعة الوحدات المعزولة بتركيز 6 أسرة جديدة منذ سنة 2008 وترسيم الاعتمادات المخصصة لتنفيذ المشروع وإنجاز الدراسات الفنية بكلفة 39 أ.د، فإنه تم التخلي عن المشروع بعد 9 سنوات من برمجته واستبداله بمشروع إحداث وحدة إقامة للأطفال رغم توفر 18 سريرا حاليا للغرض علما أن معدل عدد الأطفال المقيمين بالقسم بلغ 31 طفل سنويا خلال الفترة 2011-2015 ومعدل مدة الإقامة لا يتجاوز 28 يوما وأنه تمت توسعة قسم أمراض الدم لطب الأطفال بمركز زرع النخاع الشوكي لتبلغ طاقة استيعابه 52 سريرا⁽²⁾ وهو بإمكانه استقبال الحالات الموجهة من مستشفى عزيزة عثمانة.

ولئن تم تبرير التخلي عن مشروع تهيئة وتوسعة الوحدات المعزولة بإمكانية توجيه الحالات التي تتطلب إقامة بهذه الوحدة إلى مستشفى سوسة و صفاقس⁽³⁾ إلا أن التكفل بمثل تلك الحالات ليس آليا وهو ما تم الوقوف عليه خاصة خلال فترة غلق الوحدة للتعقيم حيث تم رفض الحالات الموجهة إلى المستشفيات المذكورين وهو ما أكدته المستشفى في إجابته حين أشار إلى غياب مؤسسة خارجية تستقطب مرضى الوحدات المعزولة وتم خلال فترات التعقيم إيواء المرضى بوحدة الإقامة رغم عدم تهيأتها للغرض وعدم مطابقتها لشروط حفظ الصحة المستوجبة والمواصفات المعمول بها داخل الوحدات المعزولة كما أكدته تقارير وزارة الصحة.

وقد أدت هذه الوضعية إلى الحدّ من قدرة وحدة الإقامة على استيعاب الحالات الجديدة الوافدة عليها وأثرت سلبا على صحة المرضى المعزولين المقيمين بها، حيث أدى ارتفاع نسبة الإشغال

(1) بلغ عددهم مثلا بتاريخ 19 سبتمبر 2016 ما مجموعه 27 مريضا.

(2) وفقا لمحضر جلسة رؤساء أقسام علم أمراض الدم السريري بوزارة الصحة بتاريخ 17 فيفري 2016 حول آفاق اختصاص طب علم أمراض الدم بالقطاع العمومي.

(3) مراسلة رئيسة قسم علم أمراض الدم السريري إلى الإدارة العامة بتاريخ 19 جانفي 2016- محضر جلسة اللجنة الطبية بتاريخ 04 فيفري 2016.

هذه الوحدة إلى انتشار التعفنات الإستشفائية مما ساهم في تسجيل وفيات من مرضى الوحدات المعزولة بلغ تباعا 46 حالة و59 حالة خلال سنتي 2012 و2013. وتم تسجيل 12 حالة وفاة بين المرضى المقيمين داخل وحدة الإقامة خلال سنة 2013⁽¹⁾ نتيجة تعفنات⁽²⁾ منها 4 حالات لشباب كان من المتوقع امثالهم للعلاج⁽³⁾ مما أدى إلى غلق القسم دون توفير الحلول البديلة للتعهد بالمرضى⁽⁴⁾. وتم تسجيل نفس الوضعية خلال سنة 2016 حين تم إيواء المرضى المعزولين بوحدة الإقامة مما تسبب في وفاة مريضة نتيجة عدم استجابة الوحدة لشروط معالجة الهواء فضلا عن تأخير علاج بقية المرضى⁽⁵⁾ وما لذلك من تأثير على حالتهم الصحية.

ولئن أفاد المستشفى أنه في ظل غياب إمكانية تكفل المستشفيات الأخرى بالمرضى المعزولين تم اللجوء إلى فصل جناحي الوحدة وإجراء أعمال الصيانة والتعقيم بالتناوب بما يسمح ببقاء 6 أسرة على الأقل في وضعية استغلال، فإن الدائرة ترى أن ذلك لا يسمح سوى بالحد من الإشكالية التي تبقى مطروحة وهي توصي بضرورة التنسيق المسبق بين وزارة الصحة والمستشفى عند إنجاز أعمال الصيانة قصد توفير أماكن لإيواء المرضى تستجيب للمعايير المعتمدة.

ومن جهة أخرى، عاينت الدائرة بوحدة الاستشفاء النهاري بقسم أمراض الدم السريري بتاريخ 19 أكتوبر 2017 و16 نوفمبر 2017 إساءة العلاج الكيميائي أو نقل الدم لمرضى لفترة تتراوح بين ساعتين وأربع ساعات⁽⁶⁾ وهم على كراسي الانتظار أو على العربة المخصصة لنقل المرضى فضلا عن تشارك مرضى نفس السرير علما أن طاقة الاستيعاب الفعلية تمثل قرابة ثلثي ما تم التنصيب عليه بالقرار⁽⁷⁾.

وعلاوة على الإشكاليات المتعلقة بطاقة الاستيعاب، لا يزال المستشفى في حاجة إلى اختصاصات أخرى وإلى الاستعانة بهيكل صحية أخرى للتكفل بمرضاه حيث شهدت الفترة 2012-2016 تحويل 144 مريضا غير أن التكفل بهم يتم غالبا في غياب اتفاقيات مع هذه الهياكل تراعي الوضعية الخصوصية لمرضى الدم وخطورة تعرضهم للتعفنات⁽⁸⁾.

(1) الفترة الممتدة من 13 أوت إلى 29 نوفمبر 2013.

(2) choc septique

(3) حسب مراسلة رئيسة القسم بتاريخ 10 ديسمبر 2013 إلى وزير الصحة حول التعفنات الاستشفائية داخل قسم أمراض الدم بمستشفى عزيزة عثمانة.

(4) مثلما نصت عليه مذكرة وزير الصحة عدد 24390 لسنة 2013 المؤرخة في 01 نوفمبر 2013 والمتعلقة بتطبيق الإجراءات القانونية والترتيبية المتعلقة بغلق الأقسام الاستشفائية.

(5) حسب مراسلة رئيسة قسم علم أمراض الدم السريري إلى الإدارة العامة بتاريخ 15 سبتمبر 2016.

(6) حسب مراسلة رئيسة قسم علم أمراض الدم السريري إلى الإدارة العامة بتاريخ 20 ماي 2015.

(7) قرار وزير الصحة بتاريخ 22 أكتوبر 2011 كما تم تنقيحه بتاريخ 11 أفريل 2017.

(8) مراسلة رئيس قسم الأشعة بالنجاة بمستشفى عزيزة عثمانة إلى الإدارة العامة عدد 429 بتاريخ 23 فيفري 2016.

كما أنّ افتقار المستشفى إلى اختصاص الإنعاش وغياب اتفاقية شراكة مع أقسام مختصة للتكفل بالحالات الموجهة إليها للغرض، أدى إلى تعكّر الحالة الصحية لبعض المرضى وفقا لمفاهيم الطبية ووفاة مريضتين على سبيل المثال خلال سنتي 2015 و2017.

ج- إسداء الخدمات الطبية بالوحدات الاستعجالية

بالرغم من ارتفاع عدد المرضى الوافدين على الوحدات الاستعجالية بقسمي طب أمراض النساء والتوليد وأمراض الدم السريري من 5947 مريضا سنة 2013 الى 8307 مريضا سنة 2016، فإن هذه الوحدات لا تزال تشكو عديد النقائص تعلقت خاصة بغياب الإجراءات التنظيمية والنقص في الإمكانيات البشرية والمادية مما أثر سلبا على ظروف التكفل بالمرضى.

وقد حال النقص في الموارد البشرية المختصة دون تنظيم عملية الفرز بين الحالات المستعجلة والحالات التي يمكنها الانتظار مما شكّل ضغطا على هذه الوحدات خاصة أمام ضيق الفضاءات ونقص التجهيزات حيث لا يتوفر لوحدة الاستعجالي بقسم أمراض الدم سوى قاعة علاج واحدة لفحص المرضى كما لا يتوفر بالوحدة سوى 12 سريرا منها 4 أسرة متواجدة بممرات مفتوحة للعموم بما لا يحترم خصوصية المرضى. وكذلك هو الشأن بالنسبة لوحدة الاستعجالي لأمراض النساء والتوليد حيث تم تركيز طاولتي فحص عوضا عن أسرة بفضاءات غير مهيأة للغرض.

وخلافا لمنشور وزير الصحة عدد 81 لسنة 2005⁽¹⁾ الذي حجّر إقامة المرضى بهذه الأقسام لأكثر من 24 ساعة، تجاوز معدل مدة الإقامة 14 يوما خلال الفترة 2012-2016 بالنسبة إلى عينة من 31 مريض دم. كما يقيم المرضى بهذه الوحدة أحيانا في غياب أي وثيقة إثبات تحدّد تاريخ وأسباب المغادرة ومدة الإقامة الفعلية بالقسم.

كما لم يتم في بعض الحالات⁽²⁾ تسجيل المرضى المقبولين للإقامة بتطبيق الإقامة ولم يتم إسنادهم بطاقات قبول⁽³⁾. وتجاوز عدد المرضى المقبولين بالوحدة حسب السجلات في عدة مناسبات خلال الفترة 2012-2017 ضعف عدد المرضى المسجلين بالتطبيق حيث وصل الفارق بتاريخي 24 جانفي 2014 و28 أوت 2014 إلى ما نسبته 333% و267%. وتمثّل هذه الوضعية خرقا لمنشور وزير الصحة عدد 81 لسنة 2005 سالف الذكر ومن شأنها أن لا تساعد على ترشيد نفقات العلاج لمرضى

(1) المتعلق بوضع إجراءات تنظيمية للإحاطة بالمرضى بأقسام الاستعجالي.

(2) تعلق الأمر بثمانية مرضى خلال 12 عملية قبول بالاستعجالي في تواريخ مختلفة من السنوات 2012-2013-2014-2016-2017.

(3) billet d'admission

الاستعجالي علما أن رئيسة قسم الصيدلية قد أشارت إلى صعوبات في متابعة صرف الأدوية لفائدتهم راجعة إلى غياب المعطيات الكافية في شأنهم.

II- متطلبات إسداء الخدمات الاستشفائية

يتطلب تأمين الخدمات الإستشفائية وضمان استمراريتهما توفير الوسائل الضرورية لذلك من موارد بشرية وتجهيزات وإحكام التصرف في مجال حفظ الصحة وفي الملفات الطبية. إلا أن هذه المتطلبات لاتزال تشكو من نقائص حالت دون التكفل بالمرضى على الوجه الأكمل ومواكبة تطور نشاط المستشفى.

أ- الموارد البشرية

سجل النشاط الاستشفائي للمستشفى تطورا هاما خلال الفترة 2012-2016 تجسم خاصة من خلال ارتفاع جملة من المؤشرات كعدد عيادات الاستشفاء النهاري (من 7.151 عيادة إلى 13.442 عيادة) وعدد المرضى المقيمين (من 8.763 مريضا إلى 10.632 مريضا). إلا أن هذا التطور لم يرافقه تطورا موازيا في الموارد البشرية الموضوعة على ذمة المستشفى مما أثر سلبا على جودة الخدمات واستمراريتهما.

1- الإطار الطبي

ارتفع مؤشر عدد المرضى المقيمين لكل طبيب جامعي بكل من قسسي أمراض الدم السريري وطب أمراض النساء والتوليد ليبلغ تباعا 245 و1241 مريضا مقيما سنة 2016 بعد أن كان لا يتجاوز 179 و508 سنة 2012. ويعزى ذلك إلى مغادرة 12 طبيبا منهم 4 أطباء جامعيين استشفائين قدموا استقالتهم دون أن يتم تعويضهم. كما شهد عدد العيادات الخارجية المسداة من طرف الطبيب الواحد بقسم أمراض النساء والتوليد ارتفاعا خلال نفس الفترة من 2536 عيادة إلى 4971 عيادة وهو ما من شأنه أن يشكل ضغطا على الأطباء وأن يحد من جودة الخدمات.

وخلافا لمقرري وزير الصحة بتاريخي 30 جوان 2012 و6 جويلية 2015⁽¹⁾، تم تأمين حصص الاستمرار المسائية والليلية خلال سنتي 2013 و2016 من قبل طبيب مقيم واحد وهو ما من شأنه أن يحول دون تأمين تلك الحصص بالنجاعة المطلوبة فيما يتعلق خاصة بالمراقبة الطبية المستمرة للمرضى والقيام بالفحوصات الضرورية ومعاينة المضاعفات والتدخل في الوقت المناسب.

ولئن يعتبر اختصاص التخدير والإنعاش من بين الاختصاصات المعنية بحصص الاستمرار من صنف أ- بقسم طب أمراض النساء والتوليد فقد أدى توفر طبيب واحد مختص بالمستشفى خلال الفترة من ديسمبر 2014 إلى موفى سنة 2017 إلى عدم تأمين حصص الاستمرار لمدة 38 يوما خلال 5 أشهر من سنتي 2016 و2017.

ورغم أهمية عدد الولادات الجديدة المسجلة بالمستشفى خلال الفترة 2016-2012 التي بلغ عددها 17536 ولادة، فإن عملية فحص الرضع بقسم طب أمراض النساء والتوليد تتم من قبل طبيبة واحدة اختصاص طب الأطفال وذلك منذ سنة 2004 فضلا عن تأمينها لجميع حصص الاستمرار المسائية والليلية مما أدى إلى عدم تأمين حصص الاستمرار بصفة حضورية بالمستشفى وعدم تأمين الحصص خلال فترة عطلتها أو قيامها بأمورية بالخارج وذلك لمدة 80 يوما خلال الفترة من 6 جويلية 2015⁽²⁾ إلى جوان 2017.

وأدى النقص في الإطار الطبي المختص كذلك إلى تحويل 1300 رضيع إلى أقسام طب الولدان بالهيكل الصحية الأخرى⁽³⁾ خلال الفترة 2016-2012 أي ما يمثل 56% من مجموع الرضع الذين تم فحصهم بوحدة طب الولدان بالقسم علما وأن 80% من الحالات المذكورة لم تتجاوز أعمارهم 34 أسبوعا. كما يتم نقلهم داخل سيارات إسعاف غير مهيأة مما قد يتسبب في تعكر حالتهم الصحية ويضعف حظوظهم في الإنعاش⁽⁴⁾. ويذكر في هذا الخصوص وفاة رضيع سنة 2016 خلال عملية نقله داخل سيارة الإسعاف.

(1) اللذان حدّدا عدد الأطباء المقيمين الواجب توفرهما على الأقل لتأمين حصص الاستمرار بقسم طب أمراض النساء والتوليد بالمستشفى بطيبيين مقيمين اثنين (باعتبار طب أمراض النساء والتوليد من الاختصاصات الطبية المعنية بحصص الاستمرار من الصنف أ- وفقا للأمر عدد 318 لسنة 2001 المؤرخ في 23 جانفي 2001 المتعلق بمنحة الاستمرار وشروط إسنادها وضبط مقاديرها).

(2) تاريخ بدء العمل بوجوبية تأمين الاستمرار في اختصاص طب الأطفال والرضع.

(3) خاصة مستشفى الأطفال.

(4) محضر جلسة اللجنة الطبية لمستشفى عزيزة عثمانة بتاريخ 4 جويلية 2013.

2-الإطارات شبه الطبية والعملة

انعكس تراجع عدد الأعوان شبه الطبيين العاملين بالمستشفى نتيجة لمغادرة العديد منهم دون تعويض سلبا على استمرارية الخدمات الطبية من ذلك تسبب النقص في فني الإنعاش والتبنيج بقسم طب أمراض النساء والتوليد في إدخال تغييرات على آجال انجاز التدخلات الجراحية بالقسم بما لا يتوافق مع الوضعية الصحية للمرضى.

وقد شهد مؤشر عدد المرضى المقيمين داخل الأقسام الإستشفائية لكل إطار شبه طبي ارتفاعا يعكس تزايدا في أعباء هؤلاء الأعوان حيث مرّ من 40,6 مريض لكل ممرض سنة 2012 إلى 61,3 مريض سنة 2016 بقسم أمراض الدم السريري ومن 114 مريض لكل فني سامي سنة 2012 إلى 143 مريض سنة 2016 بقسم أمراض النساء والتوليد.

ومن جهة أخرى، واستئناسا بالمعايير المعتمدة في المجال⁽¹⁾ والتي تنص على ضرورة تخصيص 1,5 عون شبه طبي لكل سرير، لم يتجاوز هذا المؤشر 0,4 بوحدة المرضى المعزولين بقسم أمراض الدم رغم ما تستوجبه وضعية هذا الصنف من المرضى من عناية خاصة علاوة على ارتفاع نسبة غياب الممرضين بهذه الوحدة خاصّة خلال الحصص المسائية وأيام الأحاد والعطل.

كما لم يتم تأمين حصص الاستمرار بالكيفية المطلوبة ولم يتم الالتزام بنظام التناوب من قبل بعض الأعوان شبه الطبيين خلافا لمنشور وزير الصحة عدد 1 لسنة 2016⁽²⁾ حيث أدى تغيب بعض الأعوان بقسم أمراض النساء والتوليد أو مغادرتهم قبل التوقيت المحدد في بعض الأحيان إلى عدم تمكين المرضى من أدويتهم أو تعكّر الحالة الصحية للبعض كما كان الشأن بالنسبة إلى امرأة حامل وجب إخضاعها لعملية قيصرية حين رفضت في سامي في التبنيج القيام بواجباتها وغادرت مقر العمل⁽³⁾ مما عرض حياة الحامل والجنين إلى الخطر.

ومن ناحية أخرى، ورغم أن العملة يمثلون حوالي 40% من العدد الجملي لأعوان المستشفى إلا أنّ الأقسام الطبية لا تزال تشكو نقصا في هذا الصنف من الأعوان وذلك لوجود العديد منهم في

(1) المعايير المعتمدة بالنسبة لقسم التبنيج والإنعاش والعلاجات المكثفة والمنصوص عليها بالأمر عدد 1915 لسنة 1993 المؤرخ في 31 أوت 1993 والمتعلق بضبط الهياكل والاختصاصات وكذلك المواصفات من حيث طاقة الاستيعاب والمحلات والتجهيزات والأعوان بالمؤسسات الصحية الخاصة كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 2200 لسنة 2010 المؤرخ في 6 سبتمبر 2010.

(2) المؤرخ في 6 جانفي 2016 والمتعلق بتأمين استمرارية الخدمات الصحية بالهياكل الصحية العمومية ومذكرة وزير الصحة بتاريخ 25 ديسمبر 2015 حول تأمين استمرارية الخدمات الصحية بالهياكل الصحية العمومية.

(3) تم اتخاذ إجراءات تأديبية في شأنها.

عطل مرض أو لتعدد الغيابات وعدم الالتزام أحيانا بالتوقيت الإداري علاوة على غياب معايير موضوعية تأخذ بعين الاعتبار حجم النشاط عند توزيعهم بين مختلف المصالح.

وأمام النقص المسجل في الموارد البشرية المختصة وتأثيره المباشر على حسن التكفل بالمرضى توصي الدائرة بضرورة الإسراع بتعزيز الموارد البشرية بالمستشفى من إطارات طبية وشبه طبية في الاختصاصات التي تشكو نقصا وإحكام توزيع الموارد المتوفرة.

ب- جاهزية التجهيزات الطبية وصيانتها

لا يتوفر لدى المستشفى جرد مادي محين وشامل للتجهيزات الطبية وبطاقات متابعة فردية لوضعيتها بما في ذلك نقل الأجهزة بين الأقسام مما لا يساعد على حسن التصرف فيها. ولئن أفاد المستشفى في إجابته بأنه شرع في استغلال منظومة إعلامية للصيانة منذ بداية 2018 إلا أن استغلالها في غياب الجرد المذكور من شأنه أن يحد من مردوديتها باعتبار ضرورة توفر كل التجهيزات على رموز ليتسنى إدراجها بالمنظومة.

وقد تبين أن 42% من أصناف التجهيزات البيوطبية المتوفرة في الأقسام والمخابر في موفى 2017⁽¹⁾ هي في وضعية سيئة. وتجاوزت فترة تعطب بعض التجهيزات أحيانا 8 أشهر على غرار جهاز الكشف بالصدى المركز بوحدة الحالات الخطرة بقسم أمراض النساء والتوليد الذي تعطب خلال سنة 2015.

وعلى إثر تعطب شبكة التكييف بوحدة الإقامة بقسم أمراض الدم منذ سنة 2014، قام المستشفى بتركيز أجهزة تكييف عادية وهي تجهيزات غير ملائمة لهذه الوحدة وتساهم في انتشار التعقّات مثلما نصّت على ذلك مراسلة مركز الصيانة الموجهة إلى الوزارة.

ج- حفظ الصحة والتصرف في النفايات الاستشفائية

لاحظت الدائرة إخلالات بشروط حفظ الصحة تعلقت خاصة بالبنية الأساسية وحفظ صحة الأيدي ومعالجة المعدات الطبية والمساحات مما من شأنه أن يؤدي إلى التعقّات الاستشفائية

(1) وفقا للقائمة التي تم توفيرها من طرف الإدارة الفرعية للصيانة.

بمختلف أنواعها علما وأن النسبة العامة⁽¹⁾ للمطابقة لمتطلبات حفظ الصحة بالمستشفى تراجعت من 86% سنة 2015 إلى 51% سنة 2017⁽²⁾.

ويفتقر المستشفى إلى طبيب اختصاص حفظ صحة يتولى السهر على وضع برامج حفظ الصحة والإشراف على تنفيذها وذلك رغم توصية اللجنة الطبية في الغرض منذ سنة 2014. ولم يتول المستشفى كذلك بعث لجنة حفظ الصحة ومقاومة التعقّات الاستشفائية المنصوص عليها بمنشور وزير الصحة عدد 11 المؤرخ في 25 جانفي 1990 بالرغم من دورها الهام في ضبط برامج العمل والوقوف على الإشكاليات واقتراح الحلول. كما لم يتوفر بالمستشفى خلال الفترة 2012-2016 سوى تقني وحيد عهد إليه مراقبة نظافة المحيط الاستشفائي ورفع العينات بصفة دورية لتحليل درجات التعقّن ومراقبة نوعية تعقيم المستلزمات الطبية والجراحية وتفقد المطبخ وإعداد تقارير النشاط.

وساهم نقص أعوان التنظيف في تدني مستوى حفظ الصحة والتأثير سلبا على ظروف العلاج والإقامة كما هو الشأن بالنسبة إلى وحدة الاستعجالي بقسم أمراض الدم التي تفتقر لعون تنظيف رغم أن المرضى الوافدين عليها عادة ما يكونون في وضعية صحية هشّة تستلزم إيلاء جانب حفظ الصحة الأهمية اللازمة. وقد سجلت الوحدة بالفعل تعقّات وفقا للسجل الطبي للاستعجالي على غرار ما حصل بتاريخي 19 و20 أوت 2013. ولئن أفاد المستشفى بتخصيص عون تنظيف فإن معطيات إدارة الموارد البشرية ومراسلات رئيسة القسم تفنّد ذلك.

وسجلت بالمستشفى خلال سنتي 2012 و2013 تعقّات بقسم أمراض الدم ساهمت حسب تقرير التفقد المنجز من طرف الوزارة بتاريخ 23 ديسمبر 2013 في وفاة 105 مرضى وأدت إلى غلق الوحدات المعزولة بغرض صيانتها وتفادي النقائص المسجلة. وتبعاً لذلك تم إيواء المرضى المعزولين بفضاءات أخرى بنفس القسم لا تتوفر على نفس خصائص الوحدة المعزولة كأنظمة معالجة الهواء مما أدى إلى تسجيل وفيات جديدة بين المقيمين منهم من كانت حالته الصحية في تحسن قبل الوفاة⁽³⁾. وسجل نفس القسم خلال سنة 2015 حالات إصابة 4 مريضات بأمراض بالجهاز التنفسي بعد تلقين العلاج نتيجة عدم نقاوة الهواء⁽⁴⁾.

ويشكو المستشفى من قدم البنايات وتصدها وانتشار الرطوبة من شأنه أن يساهم في تدني ظروف حفظ الصحة ويتسبب في ظهور العديد من الفطريات والجراثيم التي تهدد سلامة المرضى

(1) تأخذ بعين الاعتبار حفظ صحة المحلات والتجهيزات وحفظ الصحة الشخصية وحفظ صحة المحيط.

(2) حسب نتائج التدقيق في ظروف حفظ الصحة بوحدة العلاج الاستشفائي المنجز من وزارة الصحة.

(3) مراسلة رئيسة القسم بتاريخ 10 ديسمبر 2013 إلى وزير الصحة حول التعقّات الاستشفائية داخل قسم أمراض الدم بمستشفى عزيزة عثمانة.

(4) مراسلة رئيسة قسم أمراض الدم الموجهة للمدير العام للمستشفى بتاريخ 19 و26 جانفي 2015.

وتجعلهم عرضة للتعفنات الاستشفائية وتؤثر سلباً على صحة العاملين بالمستشفى⁽¹⁾ وهو ما يتطلب الإسراع بالقيام بعمليات إصلاح وصيانة مع الحرص على التنسيق المسبق مع المعهد الوطني للتراث باعتبار أن مستشفى عزيزة عثمانة يعد من المعالم التاريخية.

كما لم تشمل المراقبة البكتريولوجية للهواء قسم أمراض النساء والتوليد ووحدات الإقامة بقسم أمراض الدم خلال سنتي 2015 و2016 مما لا يسمح بالتفطن إلى تواجد الجراثيم المتسببة في التعفنات خاصة وأن هذه الفضاءات تفتقر لأنظمة معالجة الهواء بعد أن تم تغييرها بأجهزة تكييف عادية.

وساهم قدم تجهيزات معالجة الهواء وتعطيمها المتكرر في عدم المحافظة على نقاوة الهواء داخل الوحدات المعزولة بقسم أمراض الدم رغم أهمية ذلك بالنظر إلى هشاشة الوضعية الصحية للمرضى المعزولين.

وأفضى فحص عينات من المساحات ومن الهواء من طرف وزارة الصحة خلال الفترة 2012-2017 إلى وجود جراثيم وتلوث هذه الوحدات وتجهيزاتها تجاوزت نسبتها في بعض الفترات الحدود القصوى لتلوث المساحات والمياه والهواء بالوسط العلاجي⁽²⁾.

وخلافاً لمنشور وزير الصحة عدد 50 المؤرخ في 29 ماي 2008 المتعلق بلباس العمل الخاص بأعوان الصحة، تواجد بعض الأعوان بلباس العمل الخاص ببعض الوحدات الحساسة كالوحدات المعزولة أو قاعات العمليات بعدة أماكن خارج هذه الوحدات وحتى بالفضاءات العامة المجاورة للمستشفى مما يشكل إخلالاً بقواعد حفظ الصحة يمكن أن يتسبب في تعفنات تعرض صحة المرضى للخطر.

ويساهم تعقيم المستلزمات الطبية في الحدّ من مخاطر العدوى الاستشفائية إلا أن المستشفى لم يحدث⁽³⁾ وحدة للتعقيم المركزي كما أنه يفتقر إلى أعوان مختصين في التعقيم حيث يتم تكليف العملة أو الممرضين بهذه المهام.

وخلافاً للأمر عدد 2745 لسنة 2008 المؤرخ في 28 جويلية 2008⁽⁴⁾ تم استعمال دورات المياه الخاصة بالمرضى والممرات لتخزين النفايات الاستشفائية عوضاً عن تخصيص محلات للغرض

(1) وفقاً لتقرير زيارة التفقد المنجزة من طرف طبية الشغل بالمستشفى بتاريخ 31 أكتوبر 2016.

(2) وفقاً لنتائج التحاليل المخبرية.

(3) خلافاً لمنشور وزير الصحة العمومية عدد 75 المؤرخ في 6 سبتمبر 2006 المتعلق بتنظيم خدمات تعقيم المستلزمات الطبية بالمؤسسات الصحية وتعزيز جودتها ونجاعتها.

(4) المتعلق بضبط شروط وطرق التصرف في نفايات الأنشطة الصحية.

وفقا لمعاينة وزارة الصحة خلال سنة 2017، كما أن تقاطع مسالك نقل نفايات الأنشطة الصحية الخطرة مع مسالك نقل الأكل والأغذية والأدوات المعقمة ومسالك تنقل العموم من شأنه أن يهدد سلامة المرضى والزوار. كما سجل عدم إحكام فرز الأعوان للنفايات مما عرّض العاملين بالمستشفى إلى الوخز بإبر الحقن المستعملة⁽¹⁾ وهو ما يجعلهم عرضة للإصابة بالأمراض المعدية كفيروس التهاب الكبد.

د- التصرف في الملفات الطبية

لم يتمكن المستشفى من تركيز منظومة الملف الطبي الإلكتروني المبرمجة لسنة 2016 بالرغم من اقتناء وتركيز تجهيزات بقيمة 18,7 أ.د لاستغلال المنظومة وبرمجة دورات تكوينية للغرض، ولا يزال التصرف في الملفات الطبية للمرضى يؤمن يدويا وتشوبه عديد النقائص المتعلقة خاصة بالمحتوى والمسك والتصرف في الأرشيف.

وقد لوحظ في هذا الإطار أنّ الملفات الطبية لا تتضمن جميع المعطيات الضرورية المنصوص عليها بمنشوري وزير الصحة عدد 122 المؤرخ في 22 أكتوبر 1996 وعدد 31 بتاريخ 3 مارس 2007 حيث تبين أنّ 67,5 % من الملفات موضوع عينة متكوّنة من 40 ملفا طبيا بقسم أمراض النساء والتوليد لم تتضمن أسماء مسدي الخدمة أو أختامهم مما يحول دون تحديد المسؤوليات خاصة وأن 30% من الملفات المذكورة تعلق بالمساعدة الطبية على الإنجاب وهو ما يعدّ مخالفا للقانون عدد 93 المؤرخ في 7 أوت 2001⁽²⁾ وللأمر عدد 1027 المؤرخ في 28 أفريل 2003⁽³⁾. كما لم تتضمن 56% من هذه الملفات جميع المعطيات المتعلقة بهوية المريض وسوابقه العلاجية. ولم تحتوي 69% من هذه الأخيرة والمتعلقة بالمساعدة الطبية على الإنجاب على العناصر السريرية والبيولوجية خلافا للأمر عدد 1027 لسنة 2003 سالف الذكر.

كما يتم التصرف في الأرشيف يدويا بالتوازي مع عدم توفر الموارد البشرية الكافية والمختصة في الأرشيف الطبي وعدم ملائمة الفضاءات المخصصة له مما ساهم في إتلاف ملفات طبية وفقدان البعض الآخر منها ملفات موضوع قضايا منشورة لدى المحاكم علما وأنه سجل فقدان ملفات طبية من غرفة الاستمرار للأطباء المقيمين.

(1) تم تسجيل 15 حادث وخز بالإبر المستعملة بالمستشفى خلال الفترة 2014-2017 لدى أعوان تنظيف وإطارات طبية وشبه طبية.

(2) المتعلق بالطب الإنجابي.

(3) المتعلق بتحديد أنشطة الطب الإنجابي وأساليب ممارسته كما تم إتمامه وتنقيحه.

كما تم فقدان بعض سجلات الإعلام بالولادات ولم يتم اكتشاف ذلك إلا عند المطالبة بها في إطار قضايا إثبات نسب وتبين كذلك فقدان سجل وفيات المرضى لسنة 2014 تبعا لطلب الدائرة وأفاد المستشفى بأن "عملية البحث عنها جارية".

وفيما يتعلق بالمعطيات الشخصية لمرضى قسم المساعدة الطبية على الإنجاب المحفوظة إلكترونيا وخلافا للقانون عدد 93 لسنة 2001 وللأمر عدد 1027 لسنة 2003، يتم حفظ قاعدة المعطيات بحاسوب مكتبي في غياب رموز عبور وإجراءات الحماية الضرورية على غرار تحديد قائمة الأشخاص المخول لهم الإطلاع على المعطيات المذكورة⁽¹⁾ وهو ما لا يسمح بضمان سرية المعطيات وتحديد المسؤوليات في حال حدوث تسريب لها علما أنه لم يتم وضع إجراءات تدقيق للسلامة المعلوماتية طوال الفترة 2012-2017 خلافا للقانون عدد 5 المؤرخ في 3 فيفري 2004 المتعلق بالسلامة المعلوماتية.

وتوصي الدائرة بتوفير الموارد البشرية والمادية الضرورية وإيلاء جانب حفظ الصحة الأهمية اللازمة لما له من تداعيات مباشرة على الوضعية الصحية للوافدين على المستشفى.

III- التصرف في الأدوية والمستلزمات الطبية والفحوصات التكميلية

أ- الأدوية والمستلزمات الطبية

بلغت قيمة النفقات بعنوان الأدوية والمستلزمات الطبية خلال الفترة 2012-2016 ما مجموعه 16,5 م.د أي ما يعادل 34,5% من مجموع نفقات المستشفى ويمثل استهلاك الأدوية 85% من الاستهلاك الجملي للصيدلية وتستأثر أدوية الأمراض السرطانية بنسبة 47% من مجموع استهلاك الأدوية خلال نفس الفترة. وقد أفضت الأعمال الرقابية إلى ملاحظات تعلق بتحديد الحاجيات وصرف الأدوية واستلامها والتصرف في مخزونها وإجراءات وظروف حفظها.

1- تحديد الحاجيات

يتم تحديد الحاجيات من الأدوية اعتمادا على الكميات الجمليّة التي تم سحبها خلال السنوات السابقة وعلى المخزون المتوفر دون التنسيق مع رؤساء الأقسام الطبية وفقا لتطور نشاط الأقسام المذكورة والبروتوكولات العلاجية المعتمدة.

⁽¹⁾ كما نص عليه قرار وزير الصحة العمومية المؤرخ في 16 جويلية 2003.

ولئن ينص دليل الإجراءات الخاص بالتصرف في المؤسسات العمومية للصحة على أن عملية التزود بالأدوية تتم عبر إدارة الشراء بطلب من قسم الصيدلية إلا أن هذا الأخير يؤمن وظيفة شراء الأدوية بصفة منفردة إضافة إلى جمعه بين مهام إعداد طلبات التزود وإدارة المخزون.

وخلافا لمنشور وزير الصحة عدد 93 بتاريخ 15 أكتوبر 1991 المتعلق بتكوين اللجان العلاجية، لم يتم تفعيل هذه اللجان على غرار لجنة الأدوية والمستلزمات الطبية بالهيكل الصحية العمومية التي تقوم بتحليل وتحديد الحاجيات من الأدوية مقارنة بالإعتمادات المرصودة وبالإستهلاك واقترح الإجراءات التصحيحية وطلب تبرير التجاوزات لدى الأقسام الإستشفائية. ولم يساعد ذلك على ترشيد النفقات حيث تم خلال الفترة 2012-2016 تجاوز الاعتمادات المرصودة لشراء الأدوية والمستلزمات الطبية بما قيمته 717 أ.د دون اعتبار الأدوية التي تم اقتراضها من مؤسسات استشفائية⁽¹⁾ أو من الأدوية الخصوصية للمضمونين الاجتماعيين.

2- صرف الأدوية

لا تتضمن الوصفات الطبية أحيانا البيانات الضرورية المنصوص عليها بمنشور وزير الصحة عدد 2011/01 بتاريخ 10 جانفي 2011 حيث أفرز فحص عينة مكونة من 80 وصفة وردت على الصيدلية الداخلية بتاريخ 27-30-31 ماي 2016 و16-17 نوفمبر 2017 لا تتضمن هوية الممضين عليها بالنسبة إلى 35% منها مما لا يساعد على ترشيد الاستهلاك. كما أن الوصفات الطبية الواردة على الصيدلية الداخلية خلال الفترة المسائية ونهاية الأسبوع لا تخضع خلافا للمعايير الدولية إلى التحليل الصيدلاني بسبب النقص في الصيدالة.

وفضلا عن ذلك لا تسمح التطبيقية المعتمدة لصرف الأدوية بالصيدلية الخارجية بمتابعة ما تم صرفه من أدوية كل مريض خلال كامل فترات علاجه وفقا لترقيم المسند له من قبل المستشفى⁽²⁾ مما لا يحول دون صرف نفس الأدوية للمريض عديد المرات ودون التفطن أليا لذلك وهو ما لم يتم تلافيه رغم المراسلات العديدة التي وجهها المستشفى في الغرض إلى مركز الإعلامية.

وأفضت المعايير الميدانية إلى أن الأدوية المخصصة لقسم الاستعجالي غير مؤمنة بالكيفية اللازمة بما في ذلك الأدوية المخدرة، وقد أفرز الجرد اليومي من قبل الصيدلي المسؤول فقدان بعض هذه الأدوية على غرار دواء "ديقزامتازون" حيث أنه من جملة 10 قارورات يتم صرفها يوميا لم تتوفر

(1) يتولى قسم الصيدلية إقراض واقتراض أدوية من مستشفيات عمومية

(2) Numéro d'index

وصفات طبية بالنسبة إلى 7 و 8 منها⁽¹⁾. ولم يتم أحياناً⁽²⁾ تسجيل ما تم تسليمه من الدواء المخدر "مورفين" لفائدة مرضى الاستعجالي بدفاتر الفحص للقسم.

كما لم يتم تحديد آليات متابعة وترشيد استهلاك الأدوية وخاصة منها ذات الكلفة المرتفعة إذ بلغ استهلاك المستشفى من المضادات الحيوية خلال الفترة 2012-2016 ما قيمته 3,2 م.د وهو ما يمثل نسبة 21,3 % من الاستهلاك الجملي للأدوية. وقد كان بالإمكان ترشيد هذا الاستهلاك بحوالي 50 % في صورة اعتماد مركزية تحضير مضادات التعقّنات والمضادات الحيوية وهو ما يتطلب استعمال جهاز بيوطي تم اقتناؤه سنة 2016 بكلفة 14 أ.د لفائدة قسم الصيدلية والذي حال النقص في الأعوان دون استغلاله.

وسجل أحياناً ارتفاع ملحوظ وغير مبرر في استهلاك بعض الأدوية على غرار أدوية السكري حيث تجاوز استهلاكها سنة 2011 ما تم تسجيله سنتي 2010 و 2012 تباعاً بنسبة 16 % و 17 % وظلّ مرتفعاً مقارنة بكامل الفترة 2013-2016. ويرجع هذا الارتفاع في جزء منه إلى صرف أدوية دون وجه حق تم صرف أدوية سكري لفائدة مرضى⁽³⁾ غير منصوص عليها بالوصفات الطبية أو في غياب وصفات أصلاً أو كذلك لفائدة مرضى غير مصابين بالسكري، ولم يتخذ المستشفى أي إجراءات في الغرض.

كما شهد الاستهلاك السنوي للدواء المخدر "سيفوران" المستعمل في التدخلات الجراحية ارتفاعاً هاماً وغير مبرر خلال سنتي 2015 و 2016 بما يمثل تباعاً 10 أضعاف و 6 أضعاف استهلاك سنتي 2013 و 2014 علماً أن سعر الوحدة من هذا الدواء يساوي 332,6 د. ولئن أشار الطبيب المبنج بقسم النساء والتوليد خلال سنة 2015 إلى أنه تم اللجوء لهذا الدواء لتعويض دواء "بروبوفول" فإن الاستهلاك السنوي لهذا الأخير سجّل بدوره ارتفاعاً ملحوظاً خلال سنتي 2015 و 2016 وأن عدد التدخلات الجراحية بقسم أمراض النساء والتوليد قد شهد شبه استقرار خلال نفس الفترة. ولئن برّر المستشفى في إجابته الارتفاع الحاصل باقتناء آلة جديدة أو بتغيير البروتوكول المعتمد منذ سنة 2013 فإنّه لم يقدم الإثباتات الضرورية في الغرض.

(1) مراسلة من رئيس قسم أمراض الدم للإدارة العامة للمستشفى بتاريخ 25 جوان 2014.

(2) في 7 حالات..

(3) 12 حالة على سبيل المثال.

أما فيما يتعلق بالأدوية الخصوصية لأمراض الدم⁽¹⁾ فقد شاب التصرف فيها عديد الإخلالات تعلقت أساسا بمحدودية التطبيقية المستغلة وضعف إجراءات المتابعة بين المستشفى وبقية الأطراف المتدخلة⁽²⁾ في هذا المجال.

فعلى مستوى التطبيقات الإعلامية، ورغم حاجة المستشفى إلى تطبيقه تراعي خصوصية التصرف في هذه الأدوية بالنسبة للمضمونين الاجتماعيين وتضمن متابعتها، لم يتم تخصيص خانة للغرض⁽³⁾ بالتطبيق إلا خلال سنة 2015 وعلاوة على أنها لا تمكن من تحديد الكميات المستلمة بالصيدلية حسب هوية المنتفعين المضمنة بقرارات التكفل ولا تسمح في جميع الحالات بمتابعة مآلها بعد استلامها من المستشفى.

ويقوم قسم الصيدلية خلال تحضير الأدوية المستعملة في العلاج الكيميائي بتجميع الطلبات المتعلقة بجميع المرضى قصد تحقيق اقتصاد في الكميات المستعملة إلا أنه لا تتوفر إجراءات لتحديد ومتابعة الكميات المقتصدة كما لم يوفر مركز الإعلامية منظومة للغرض مما دفع المستشفى إلى طلب منظومة من مؤسسات خاصة حسب إجابته.

ولئن يتولى المستشفى تسبقة الأدوية الخصوصية لفائدة بعض الحالات المستعجلة من المرضى المضمونين الاجتماعيين من الصيدلية بما يعادل حصة أو حصتين من العلاج الكيميائي على أقصى تقدير في انتظار حصوله على موافقة الصندوق على مطالب التكفل بهذه الأدوية، إلا أنه تم بالنسبة لأحد المرضى تسبقة أدوية لأربع حصص علاج ورفض الصندوق مطلب التكفل به مما تسبب في خسارة مالية للمستشفى بقيمة 57 أ.د.

ومن ناحية أخرى تم تسجيل فواضل هامة من الأدوية الخصوصية غير المستهلكة تم استلامها من مصحة العمران مما من شأنه أن ينطوي على مخاطر استعمال غير مشروع لهذه الأدوية. ويذكر في هذا الخصوص ان مقارنة ما تم تسجيله كأدوية مستلمة من المصحة بعينة من الجذاذات الفردية لكل مريض والممسوكة بقسم الصيدلية⁽⁴⁾ مع الكميات المستهلكة فعليا قد أفضت إلى وجود فواضل أدوية غير مستهلكة رغم اكتمال العلاج بقيمة 115,6 أ.د بالنسبة لخمس مرضى. ولئن أفاد المستشفى بأنه تم إسناد الأدوية غير المستهلكة لمرضى آخرين إلا أنه لم يوفر ما يفيد ذلك خلال

(1) التي يتكفل الصندوق بتوفيرها ويتم جلبها من مصحة العمران حسب الحالة إما عن طريق المرضى أو عن طريق المستشفى الذي يتولى خزنها في الحالين.

(2) الصندوق الوطني للتأمين على المرض والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ومصحة العمران التابعة له.

(3) تم حسب إجابة المستشفى إضافتها بالتطبيق الموجودة بصفة أحادية من قبل قسم الصيدلية أمام عدم استجابة مركز الإعلامية لطلب المستشفى تطوير تطبيق إعلامية للتصرف في الأدوية الخصوصية.

(4) تم ابتداء من جانفي 2015 تسجيل الدواء الموصوف والدواء المستلم من الصندوق والدواء المستهلك في العلاج بجذاذة.

المعاينات الميدانية علاوة على أن صرف الأدوية يتم من المخزون الجملي دون التنصيص على مصدرها⁽¹⁾.

كما تم بمقتضى اتفاقية بين المستشفى ومخبر أدوية في إطار التجارب السريرية توفير أحد الأدوية مجاناً من قبل المخبر لفائدة المستشفى لاستعماله وفقاً للبروتوكول المعتمد في المرحلة الثانية من العلاج على أن يتم في مرحلة أولى من العلاج استعمال الدواء المتحصل عليه من الصندوق. وبمقارنة ما تم استهلاكه بما تم استلامه من أدوية من الصندوق تم تسجيل فارق بقيمة 150,2 أ.د. بعنوان أدوية مستلمة وغير مستهلكة باعتبار أنه تم استعمال الدواء الذي وفره المخبر مجاناً. ولئن أفاد المستشفى بأنه تم إرجاع الأدوية غير المستهلكة إلى مصحة العمران وذلك بتاريخ 5 و8 مارس 2018، فإن إرجاعها تم بعد توصّله بالتقرير الأولي للدائرة علاوة على أنه لم يتم مدّ الدائرة خلال المهمة الرقابية بما يثبت مآل تلك الأدوية قبل إرجاعها. وتجدر الإشارة إلى أن إرجاع الأدوية تم بعد قرابة سنتين أو أكثر من تسلمها علماً أن مدة صلاحيتها لا تتجاوز سنتين.

ومن ناحية أخرى، تتم عملية إقراض واقتراض الأدوية بين المستشفى والمستشفيات العمومية دون إعداد موازنة سنوية لهذه العمليات ومحاضر تلزم الطرفين بالتسوية ودون توفر الوصول المبررة لعمليات إقراض واقتراض من المستشفى خلال الفترة 2015-2017 تباعاً بقيمة 38 أ.د. و138 أ.د أي ما يمثل تباعاً نسبة 58% و56% من مجموع هذه العمليات.

كما تولى المستشفى خلال نفس الفترة سحب كميات بقيمة 716,6 أ.د. من المخزون الجملي للأدوية الخصوصية المستلمة من مصحة العمران لإسنادها للمرضى حاملي بطاقات العلاج المجاني الذين يتكفل المستشفى بأدويتهم أو لفائدة مستشفيات أخرى لتلافي النقص لديها أو لتلافي إعدام الأدوية التي قاربت صلاحيتها على الانتهاء لدى المستشفى وفقاً لإفادته وذلك في غياب إجراءات متابعة هذه العمليات.

3- استلام الأدوية والتصرف في المخزون

شاب استلام الأدوية والتصرف في مخزونها عديد الاختلالات تعلقة بتسجيل وتقييم ومتابعة المخزون خاصة للأدوية الخصوصية وبعدم احترام ظروف الحفظ للمعايير المعتمدة في المجال.

⁽¹⁾ أي المريض الذي تم استلام الأدوية لفائدته.

فلم تتضمن وثائق الجرد السنوي للفترة 2012-2015 الوثائق المثبتة لإجراء عمليتي الاحتساب الأولى والثانية لمخزون الأدوية كما نصت على ذلك المذكرات السنوية للجرد ولا المحاضر بعنوان نتائج الجرد والفوارق بين المخزون الفعلي والنظري وتبريرها حيث اقتصرته هذه الوثائق على تحديد المخزون النهائي.

وأدى عدم تكوين مخزون احتياطي لبعض الأدوية الضرورية إلى نفاذ مخزون أحد المضادات الحيوية المستعمل في الخط الأول لمداواة التعفنات لمرضى الدم لمدة شهرين خلال سنة 2016 مما اضطر المستشفى إلى اقتناء دواء آخر بسعر 24,1 د للوحدة في حين يبلغ سعر الوحدة من الدواء الأول 7,9 د مما انجر عنه كلفة اضافية بقيمة 33,2 أ.د.

وبخصوص الأدوية الخصوصية المستلمة من مصحة العمران، فإن التصرف في مخزونها مثلما تم تأكيده بإجابة المستشفى كان يتم خلال الفترة 2012-2015 من قبل قسم أمراض الدم، وتم تخصيص دفاتر لتسجيل الأدوية التي استلمها المستشفى بعنوان كل مريض غير أنه شابتها عديد الإخلالات من ذلك أنها غير مرقمة وغير مؤشّرة من القسم وأن تسجيل الكميات المستلمة بالدفاتر يتم بالاختصار على ما ذكر بالوصلات المسلمة من الصندوق المذكور دون الاحتساب الفعلي للكمية المستلمة وأنه تم الاحتفاظ بالدفاتر ببعض الوصلات فحسب. ولا يتم تسجيل ما تم صرفه من أدوية بهذه الدفاتر. كما يقوم عون المستشفى المكلف بجلب الأدوية من مصحة العمران بتسليمها للصيدلاني بقسم أمراض الدم دون إجراء أي قيد علما أن هذا العون هو الآن محلّ تتبعات جزائية.

ولم يسجل المستشفى بسجلاته جميع كميات الأدوية المستلمة من مصحة العمران وبلغ الفارق 241,7 أ.د بخصوص أدوية الإيبياض الحاد الحبيبي خلال الفترة 2012-2015 و161,255 أ.د بالنسبة إلى بعض الأدوية الخصوصية الأخرى لأمراض الدم المستعملة للعلاج الكيميائي المستلمة خلال الفترة 2013-2015.

كما سجل نقص بقيمة 6,4 أ.د في ما تم تضمينه بالتطبيق الإعلامية خلال سنة 2016 مقارنة بما سلّمه المستشفى من وصلات للمرضى مقابل استلامه منهم لأدوية خصوصية تحصلوا عليها مباشرة من مصحة العمران.

واستلم المستشفى سنة 2012 كمية 72 وحدة من دواء مرضى نافيي الدم بقيمة 11,1 أ.د بعنوان أحد المرضى في حين أنه لم يتم إصدار مطلب تكفل بذلك الدواء وهو ليس مخصصا أصلا لعلاج المريض المذكور. علما أنه تم تسلّم ذلك الدواء في نفس اليوم الذي تم فيه تسلّم الدواء الموصوف لعلاج المريض. ولم يوفر المستشفى أي وثيقة تثبت إدراج الدواء غير الموصوف بالمخزون في حين اقتصر

التسجيل بالرجوع إلى الدفاتر المسوكة بقسم أمراض الدم على الدواء الموصوف، ولم يقدم المستشفى ضمن إجابته أي وثيقة تثبت إدراج الدواء غير الموصوف بالمخزون.

كما استلم المستشفى خلال الفترة 2013-2015 أدوية خصوصية لمرضى بقيمة 156,4 أ.د. بعد وفاتهم لم يتم تسجيلها بالمخزون، ولئن أفاد المستشفى بالنسبة إلى ما قيمته 34,2 أ.د. منها بتسجيلها بالمنظومة الإعلامية بصفة جمالية أي ضمن كميات أخرى فإن تخصيص تلك الأدوية لمرضى بعينه باعتبار تحصله شخصيا على الموافقة على التكفل من الصندوق يقتضي إدراجها باسمه علما أنه لم يتم تدوين هذه الكمية بالدفت الذي أعده المستشفى للغرض حسب أسماء المرضى المعنيين بالاستلام، كما أن من بينها أدوية بقيمة 55,2 أ.د. أفاد المستشفى بعدم توصله بها رغم أنه تم حسب الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تسليمها لأحد أعوان المستشفى، ومن ناحية أخرى، أفاد الصندوق المذكور بتسليم دواء بعنوان إحدى مريضات المستشفى بقيمة 55,2 أ.د. إلا أنه تبين أن تسليمه كان بعد وفاة المريضة بعدة أشهر.

كما استلم المستشفى خلال الفترة 2013-2015 أدوية خصوصية بقيمة 103,3 أ.د. دون موجب باعتبار أن المرضى المعنيين قد توفوا قبل الاستلام ولم يستهلكوا تلك الأدوية خلال فترة علاجهم، وأفاد المستشفى بخصوصها انه تم إرجاع ما قيمته 40,2 أ.د. إلى الصندوق بتاريخ 8 مارس 2018 أي بعد توصل المستشفى بالتقرير الأولي للدائرة وبعد أكثر من 3 سنوات من وفاة المريضة المعنية بالدواء ومن تاريخ استلام تلك الأدوية رغم أن مدة صلوحيتهما محددة بسنتين كما أفاد بإسناد بقية الأدوية إلى مرضى آخرين، وتجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن الجزم بإسنادها لمرضى آخرين باعتبار أن صرف الأدوية يتم من المخزون الجملي دون التنصيص على مصدرها.

ومن شأن الاختلالات المذكورة أعلاه وطابعها المتكرر أن تمثل تجاوزات تستوجب المساءلة واتخاذ الإجراءات القانونية تجاه مرتكبيها.

4- إجراءات وظروف الحفظ

يتطلب حفظ بعض الأصناف من الأدوية توفّر ظروف ملائمة من ناحية درجات الحرارة والرطوبة ومدى تعرضها للضوء غير أنّ مسار التزود بهذه الأدوية شابهت عديد الاختلالات تعلقت أساسا بانقطاع سلسلة التبريد يمكن أن ينجر عنه انعكاسات سلبية على صحة المرضى فضلا عن الخسائر المالية التي تنتج عن اتلاف بعض الأدوية.

وفي هذا الإطار، تولى المستشفى جلب أدوية بحاويات تبريد غير ملائمة بالرغم من طلب قسم الصيدلية منذ سنة 2013 في عديد المناسبات اقتناء شاحنة مجهزة للغرض، ولم يقدّم المستشفى بتفادي هذه الوضعية إلا في نهاية سنة 2017.

كما تم تسجيل انقطاع سلسلة التبريد بصيدلية المستشفى في عديد المناسبات نتيجة لانقطاع التيار الكهربائي وتعطب مولدات النجدة أو لتعطب الثلاجات مما أثر سلباً على فاعلية أحد الأدوية المستعملة بقسم أمراض النساء والتوليد وتسبب في عديد حالات الجمود الرحمي الذي يشكل خطراً على صحة المرأة عند الولادة وكذلك على فاعلية بعض الأدوية المستعملة للتخدير مما تسبب في عديد حالات النزيف بالقسم المذكور خلال سنة 2014. وقد أكد التحقيق الذي أجراه المستشفى في الغرض أن عدم فاعلية هذه الأدوية مرده خلل بالثلاجة المستعملة لحفظها.

وبالنظر للتداعيات المباشرة لظروف حفظ الأدوية على صحة المرضى، توصي الدائرة بضرورة إيلاء هذا الجانب العناية اللازمة وفقاً للمعايير المعتمدة في المجال.

ب- الفحوصات التكميلية

أفرزت الأعمال الرقابية في هذا المجال ملاحظات تعلقت بالتحاليل وبنك الدم والتصوير بالأشعة، فبالنسبة إلى التحاليل لم يتم التقيد في عديد الحالات بالشروط الواجب توفرها بمطلب التحليل⁽¹⁾ على غرار التنصيص على هوية الطبيب والمستفيد وتأشيرة القسم مما من شأنه أن لا يساعد على سرعة القيام بالتحاليل وتوفير نتائجها في الإبان علاوة على ضياع العديد من نتائج التحاليل لعدم إحكام تنظيم العمل.

كما تبين أن قسمي المخبر⁽²⁾ تتزود ببواعث التجارب مباشرة لدى بعض المزودين مقابل وضعهم على ذمة المستشفى لآلات مخبرية مجانا وبمقتضى عقود سنوية قابلة للتجديد ضمناً وذلك دون أن يتم في جميع الحالات إعمال المنافسة، كما لوحظ أن هذه العقود لا تنصّ على الكميات الدنيا والقصوى من البواعث فضلاً عن خلوها من مقتضيات تأخذ بعين الاعتبار التطور التكنولوجي في المجال مما أثر على مردودية الآلات حيث انعكس تقادم بعضها سلباً على سرعة ودقة إنجاز التحاليل وعلى استمرارية النشاط، ولم تحدد العقود كذلك طرق مراجعة ثمن اقتناء البواعث إذ تم التزود لدى مؤسسة واحدة لمدة تجاوزت في بعض الحالات 19 سنة دون الأخذ بعين الاعتبار للأسعار المعمول بها

(1) حسب منشور وزير الصحة العمومية عدد 1 بتاريخ 10 جانفي 2011 ودليل الإجراءات الخاص بالتصرف في المؤسسات العمومية للصحة.

(2) مخبر البيولوجيا الطبية اختيار علم أمراض الدم ومخبر البيولوجيا الطبية اختيار الكيمياء الإحيائية وعلم البكتيريا.

لدى المؤسسات المنافسة. كما سجل نفاد لمخزون بواعث التجارب لعدم استجابة المزود لطلبية المستشفى أو نتيجة الإخلالات على مستوى متابعة المخزون مما أدى إلى عدم إجراء تحاليل لمدة ناهزت شهر ونصف.

ولوحظ من جهة أخرى تسليم أحد المخابر أكياس دم مباشرة لبعض المرضى وذلك خلافا لمنشور وزير الصحة عدد 106 لسنة 2012 الذي يحجر التعامل مع هذه المادة على غير أعوان السلك الصحي باعتبار أن تسلمها مباشرة من المرضى يمكن أن يشكل خطرا على سلامتهم لعدم التأكد من احترام ظروف الحفظ ومن سلامة مصدرها. كما لا يتم في كل الحالات إرفاق مطالب الدم الموجهة إلى القسم المذكور من الأقسام الأخرى بالمستشفى ببطاقات فصيلة الدم رغم التنصيص على ذلك بدليل الإجراءات الخاص بالتصرف في الدم ومشتقاته لتلافيا لكل أخطاء عند نقل الدم. وأفاد المستشفى في إجابته بأنه شرع في بوضع إجراءات لتلافي ذلك منذ منتصف نوفمبر 2017.

وتوصى الدائرة بمتابعة الفوارق في الأدوية واتخاذ الإجراءات الضرورية تجاه الإخلالات المرفوعة وترشيد التصرف في الفحوصات التكميلية.

IV - التصرف المالي: فوترة الخدمات واستخلاص المستحقات

شملت الأعمال الرقابية في هذا المجال الفوترة واستخلاص المستحقات بالعلاقة مع نظام المعلومات ومشروعية التعهد بالمرضى حسب أنظمة العلاج وكذلك استخلاص مستحقات المستشفى.

أ- الفوترة ونظام المعلومات

يشكو عدد من التطبيقات⁽¹⁾ المركزة بالمستشفى من قبل مركز الإعلامية عديد النقائص تعلقت أساسا باندماجها مما اثر سلبا على فوترة الخدمات الطبية المسداة وشموليتها. ويذكر في هذا الخصوص أن تطبيقي القبول والفوترة غير مندمجتين مع تطبيقية التصرف في الأدوية وتطبيقية التصرف في المستلزمات الطبية وتطبيقية التحاليل المخبرية المركزة بالمخابر مما أدى إلى تسجيل الخدمات المسداة وفوترتها بالاستناد إلى المعطيات المقدمة من قبل وكلاء الأقسام دون وثائق الإثبات.

(1) تطبيقية الفوترة وتطبيقية التصرف في الأدوية وتطبيقية القبول (الإقامة والاستشفاء النهاري) وتطبيقية العلاج (العيادات الخارجية والفحوصات التكميلية) وتطبيقية المخابر.

وفي غياب حوسبة الملف الطبي، أدى ذلك إلى الوقوف خلال الفترة 2012-2016 على 984 حالة عدم فورية لخدمات طبية انتفع بها مرضى أقاموا بالمستشفى لفترات تجاوزت أحيانا 60 يوما.

كما أدى غياب الإندماج بين تطبيقات الفوترة والمالية والقبول إلى عدم التفطن بصفة آلية إلى المرضى المتخلّد بذمتهم مستحقات بعنوان عمليات علاج سابقة وذلك عند خضوعهم مجددا للعلاج علما بأنّ تطبيق الفوترة لا تمكن من فورية خدمات النقل الصحي وخدمات المرافقة الطبية⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى، تم إلغاء فواتير بتطبيق الفوترة من قبل مستعملين بلغ عددها خلال الفترة 2012-2017 ما مجموعه 1885 فاتورة وذلك في غياب إجراءات موثقة ومحكمة لتنظيم هذه العمليات. ولئن أشار المستشفى إلى اقتصار عملية الإلغاء على رئيسة مصلحة التصرف في شؤون المرضى ومسؤول مركز الإعلامية فإن المعطيات المستقاة من المركز ومن التطبيق تؤكد حصول هذه العمليات من طرف 4 أعوان آخرين بالمستشفى.

وعلاوة على ذلك، تبين من خلال فحص عينة من 130 إلغاء لبطاقات إقامة للفترة 2016-2017 أن 46% منها لم تحمل ختم القسم وإمضاء الطبيب المباشر وهو ما لا يسمح بالتأكد من مشروعية عملية الإلغاء ويفسح المجال لعدد التجاوزات.

ولتفادي مثل هذه الوضعيات توصي الدائرة بإحكام عمليات الإلغاء والتسريع في إدماج التطبيقات.

ب- الفوترة واستخلاص المستحقات

أفضت الفحوصات المنجزة إلى وجود نقائص تعلق بعدم مشروعية التعهد بالمرضى المنتفعين بمجانية العلاج ومنظوري الصناديق الاجتماعية وبمحدودية عملية الفوترة ودقتها فضلا عن ضعف إجراءات استخلاص ومتابعة المستحقات.

⁽¹⁾ وفقا لقرار وزراء الصحة والنقل والاقتصاد المؤرخ في 12 جويلية 1993 والمتعلق بضبط تعريفات النقل الصحي البري.

1- مشروعية التعهد وفوترة الخدمات للمرضى المنتفعين بمجانية العلاج

1-1- المرضى الحاملين لبطاقات علاج مجاني في إطار البرنامج الوطني للعائلات

المعوزة

لوحظ أنّ التكفل بهذه الفئة من المرضى للانتفاع بخدمات صحية من عيادات خارجية وفحوصات تكميلية وإقامة استشفائية بصفة مجانية لا يتمّ دائما بعد التأكد من أحقية المنتفع بمجانية العلاج مثلما نص عليه منشور وزير الصحة عدد 79 بتاريخ 8 سبتمبر 2001⁽¹⁾ حيث انتفع 4741 مريضا بفحوصات طبية مجانية في إطار العيادات الخارجية خلال الفترة 2012-2017 بقيمة 168 أ.د.⁽²⁾ وتم صرف أدوية لفائدتهم من الصيدلية الخارجية بقيمة 591 أ.د وذلك في غياب رقم بطاقة التعريف الوطنية أو رقم بطاقة العلاج أو بالاستناد إلى أرقام بطاقات علاج وهمية⁽³⁾.

وفي نفس السياق، تم إنجاز 2794 فحصا تكميليا (تحاليل وكشوفات وظيفية) مجانا بقيمة 19 أ.د لفائدة 441 مريضا مجهول الهوية والتكفل بإقامة 100 مريضا بالأقسام الاستشفائية لفترات تجاوزت أحيانا الشهر بكلفة 20,1 أ.د وذلك باستعمال أرقام بطاقات علاج وهمية أو دون أن يتوفر في شأنهم أي رقم لبطاقة العلاج أو دون التنصيب على رقم بطاقة التعريف الوطنية.

وبفحص الملفات الإدارية للمرضى المذكورين لم يتوفر بها أي سند لعملية الفوترة بالنسبة إلى 31 مريضا ولم تتضمن سندات الفوترة نسخة من بطاقة العلاج بالنسبة إلى 81 مريضا ولم يتم التقيد بالنسبة إلى 86 % منهم بالشروط المنصوص عليها بدليل الإجراءات الخاص بالتصرف في المؤسسات العمومية للصحة على غرار بطاقة الدخول ممضاة من الطبيب المعالج وبطاقة الخروج.

ويتولى المستشفى سنويا فوترة الخدمات الطبية المسداة للمرضى المقيمين المنتفعين بالعلاج المجاني في إطار الفوترة البيضاء التي تعتمد لصرف منحة من وزارة الصحة للمستشفى لتغطية جزء من مصاريف التكفل بهؤلاء المرضى إلا أن هذه العملية تتم في غياب آليات للتبادل الإلكتروني حول المعطيات المتعلقة بهؤلاء المرضى بين وزارة الصحة ووزارة الشؤون الاجتماعية تمكّن المستشفى بصفة حينية وآلية من التأكد من أحقيتهم في العلاج المجاني.

(1) المتعلق ببطاقات العلاج المجاني والتعريف المنخفضة.

(2) في صورة تطبيق نظام التعريف الكاملة.

(3) يقصد بأرقام وهمية إدراج أرقام غير تلك المعتمدة ببطاقات العلاج.

ومن خلال مقارنة قاعدة البيانات للمرضى المنتفعين بمجانبة العلاج⁽¹⁾ بسجلات وزارة الشؤون الاجتماعية المتعلقة ببطاقات العلاج المجاني المسندة في إطار برنامج العائلات المعوزة⁽²⁾ على المستويين المركزي والجهوي⁽³⁾، تبين إسناد خدمات مجانية لمنتفعين تم شطبهم من السجلات قبل تاريخ إسداء الخدمة أو أنهم لم يكونوا مدرجين أصلا بالسجلات المذكورة فضلا عن عدم التطابق أحيانا بين المعطيات الخاصة بالمرضى المنتفعين بمجانبة العلاج بالمستشفى على غرار الاسم واللقب ورقم بطاقة التعريف الوطنية ورقم بطاقة العلاج من ناحية والمعطيات المرسمة بالسجلات الجهوية من ناحية أخرى مثلما هو الحال بالإدارة الجهوية للشؤون الاجتماعية بجنوبية. وقد بلغ عدد المرضى اللذين انتفعوا بخدمات طبية مجانية دون وجه حق خلال الفترة 2012-2017 ما عدده 101 مريضا حسب إجابة وزارة الشؤون الاجتماعية تم صرف أدوية والقيام بفحوصات طبية لفائدتهم بقيمة 12,4 أ.د.

2-1- المرضى المنتفعين بالعلاج المجاني والحاملين لبطاقة الإعاقة

خلافا للقانون التوجيهي عدد 83 لسنة 2005 المؤرخ في 15 أوت 2005 والمتعلق بالنهوض بالأشخاص المعوقين وحمايتهم ومنشور وزير الصحة عدد 4 المؤرخ في 17 جانفي 2006⁽⁴⁾، تم خلال الفترة 2012-2017 التكفل مجانا بمرضى معوقين بناء على أرقام بطاقات علاج وهمية أو دون إدراج أرقام لبطاقات العلاج بلغ عددهم 137 مريضا انتفعوا بما مجموعه 264 فحصا طبيا في إطار العيادات الخارجية و 707 فحصا تكميليا (تحاليل وكشوفات وظيفية) بقيمة جمالية بحوالي 15,4 أ.د.

كما أفرزت مقارنة بيانات 230 مريضا انتفعوا بالعلاج المجاني خلال الفترة 2012-2017 كمعوقين مع المعطيات المتوفرة لدى وزارة الشؤون الاجتماعية أن 94 مريضا منهم غير مدرجين بسجلات الوزارة انتفعوا دون وجه حق بفحوصات طبية وفحوصات تكميلية وبأدوية وبالإقامة بالأقسام الإستشفائية لفترات تجاوزت أحيانا 20 يوما بقيمة جمالية ناهزت 43,8 أ.د.

وخلافا للقانون التوجيهي سالف الذكر، تم سحب امتياز العلاج المجاني الممنوح للمعوقين الحاملين لبطاقات العلاج المجاني على أولي حقهم حيث انتفع 172 مريضا منهم بأدوية مجانا بقيمة 25,9 أ.د. ولئن أفاد المستشفى أن أولي الحق ينتفعون بمجانبة العلاج وأن الصندوق يتكفل بالمعلوم التعديلي حسب الفصل 14 من القانون التوجيهي المذكور فإن ذلك يشمل أولي حق المضمونين

(1) اللذين وقّر المستشفى في شأنهم رقمي بطاقة التعريف الوطنية وبطاقة العلاج المجاني.

(2) تبعا لطلب الدائرة.

(3) توصل الفريق الرقابي بإجابات 12 إدارة جهوية للشؤون الاجتماعية تعلق بمعرفات 2418 مريضا انتفعوا بمجانبة العلاج بالمستشفى خلال الفترة 2012-2017.

(4) والمتعلق بإجراءات علاج الأشخاص المعوقين بهياكل الصحة العمومية الراجعة بالنظر لوزارة الصحة.

الاجتماعيين فحسب في حين أن المنتفعين المشار إليهم أعلاه هم من غير المضمونين الاجتماعيين ويخضعون بالتالي للفصل 15 من القانون المذكور وللقرار المشترك لوزير الصحة والمالية⁽¹⁾ اللذان حصرا مجانية العلاج في الأشخاص المعوقين دون أولي حقهم.

1-3- المرضي من أعوان الصحة

ينتفع أعوان الصحة العمومية بمجانية الخدمات الصحية بهيكل الصحة العمومية طبقا لمنشور وزير الصحة عدد 57 المؤرخ في 8 جانفي 1970 الذي نص على أن الانتفاع بهذا الامتياز لا يتم إلا بعد الاستظهار ببطاقة العلاج التي يتم إسنادها بعد دفع معلوم رمزي مقابل تكفل الدولة بجميع مصاريف العلاج.

وخلافا لذلك تم إسداء 2129 فحص طبي مجاني في إطار العيادات الخارجية لفائدة 815 مريضا تم التعهد بهم كأعوان صحة عمومية وصرف أدوية مجانا لفائدة 207 منهم بقيمة جمالية تساوي 18,4 أ.د.⁽²⁾ وذلك بالاستناد إلى أرقام بطاقات علاج وهمية. كما تم تقديم 10246 فحصا تكميليا مجانا بقيمة 67,6 أ.د لفائدة 738 مريضا كأعوان صحة عمومية باستعمال معرفات وهمية وفي غياب التنصيب على رقم بطاقة التعريف الوطنية.

وعلى ضوء الملاحظات السابقة، وجّهت الدائرة قائمة إلى وزارة الصحة تتضمن جميع المرضى الذين تم التعهد بهم مجانا من مستشفى عزيزة عثمانة بداعي أنهم من أعوان الصحة العمومية للثبوت من أحقيتهم في العلاج المجاني بانتمائهم إلى السلك المذكور إلا أن الوزارة لم تقدم إجابتها وهو ما يزيد من مخاطر عدم مشروعية الخدمات المقدمة لهذه الفئة. وبالتالي فإن الدائرة تعتبر أن الكلفة التي تم تحمّلها بعنوان علاجهم بالمستشفى خلال الفترة 2012-2017 والبالغة 666 أ.د هي مصاريف دون موجب لم تبررها وزارة الصحة.

1-4- المرضى من أسلاك الأمن والدفاع والديوانة

نص منشور وزير الصحة عدد 35 لسنة 2009 المؤرخ في 18 ماي 2009 المتعلق بالتغطية الصحية للمنتفعين بالأنظمة القانونية للعلاج على أنه يخضع لدفع المعاليم التعديلية أولى حق⁽³⁾

(1) المؤرخ في 25 أبريل 2006 المتعلق بضبط كيفية تحمل مصاريف العلاج والإقامة بالهيكل الصحية العمومية والأجهزة التعويضية والتأهيل بالنسبة للأشخاص المعوقين الذين يستجيبون لشروط الانتفاع بالعلاج المجاني أو بالتعريف المنخفضة

(2) دون اعتبار المرضى الوافدين على الوحدات الاستعجالية

(3) أزواجهم وأبنائهم اللذين في كفالتهم.

العسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي وأعوان الديوانة إلا أن المستشفى لم يطالب هذه الفئة من المرضى خلال الفترة 2012-2017 بدفع المعاليم المستوجبة بعنوان الانتفاع بفحوصات طبية في إطار العيادات الخارجية والفحوصات التكميلية من تحاليل وكشوفات وظيفية والمعاليم المتعلقة بالإقامة بالأقسام الاستشفائية حيث انتفع 359 مريضاً من أولى حق العسكريين والأمنيين بخدمات طبية بصفة مجانية دون دفع المعاليم التعديلية المستوجبة بعنوانها وبالباقة 5,8 أ.د.

وقد تبين أيضاً أنه تم إسداء خدمات طبية وصرف أدوية مجاناً بقيمة جمالية تناهز 7,6 أ.د لفائدة 239 مريضاً على أنهم من سلكي الأمن والجيش الوطني بإدراج أرقام وهمية لبطاقات علاج ولبطاقات تعريف وطنية بالتطبيق.

وتوصي الدائرة بالإسراع بحوسبة الملف الطبي وإرساء منظومة للتبادل الإلكتروني بين المستشفى والأطراف المعنية بإسداء بطاقات العلاج بما يضمن شمولية الفوترة وتصويب الامتيازات نحو مستحقيها وتحصيل موارد المستشفى.

2- مشروعية التعهد وفوترة الخدمات للمرضى المضمونين الاجتماعيين

يعتبر المرضى الوافدين على المستشفى من المضمونين الاجتماعيين الفئة الأهم من حيث العدد ومن ناحية الموارد المخصصة لهم من قبل الصندوق حيث بلغت خلال الفترة 2012-2016 ما قيمته 40,6 م.د، غير أنّ عملية فوترة الخدمات المسندة إليهم شابها بعض النقائص سواء تعلق الأمر بالتعريفات داخل السقف أو خارجه.

2-1- التعريفات داخل السقف

لأن تم إدراج مستشفى عزيزة عثمانة ضمن قائمة الهياكل الصحية المعنية بتركيز منظومة "الصندوق على الخط" لتمكينه من الإطلاع الآلي على بيانات المرضى المضمونين الاجتماعيين عند تسجيلهم إلا أن عدم تركيز النظام المذكور قد ساهم في تعدد الإخلالات المسجلة عند التعهد بالمرضى مما حرم المستشفى من تحصيل المداخل المستوجبة بعنوانهم.

وفي هذا الإطار، تم الوقوف من خلال مقارنة بيانات المضمونين الاجتماعيين المنتفعين بخدمات المستشفى خلال الفترة 2012-2016 مع قاعدة المعطيات المتوفرة بالصندوق على استخدام أرقام انخراط وهمية سمحت بانتفاع 3.388 مريضاً بفحوصات طبية وتكميلية وبالإقامة بالأقسام

الاستشفائية لفترات تجاوزت أحيانا 40 يوما بقيمة جمالية بلغت 486,1 أ.د. وكذلك بصرف أدوية لفائدتهم بقيمة 148,2 أ.د. أي ما جملته 634,3 أ.د. وهي مصاريف امتنع الصندوق عن إرجاعها للمستشفى لعدم صلوحية أرقام الانخراط وهي تعتبر بالتالي نقصا في مداخل المستشفى.

وكذلك هو الشأن بالنسبة لإسداء خدمات طبية وصرف أدوية بقيمة 50,4 أ.د. لفائدة 553 مريضا أولى حق منخرطين غير مدرجين ببطاقات العلاج حسب الصندوق ولم تتوفر لديهم في تاريخ إسداء الخدمة قرارات تكفل بأمراض ثقيلة ومزمنة.

وخلافا للأمر عدد 1367 لسنة 2007⁽¹⁾ انتفع 678⁽²⁾ مضمونا اجتماعيا، من غير المنتمين للمنظومة العمومية وغير الحاملين لقرارات تكفل بأمراض مزمنة وثقيلة، خلال الفترة 2012-2016 بخدمات مقابل تسديدتهم لمعلوم تعديلي بقيمة 6,451 أ.د. عوضا عن التعريفة الكاملة بكلفة 17,829 أ.د. فضلا عن صرف أدوية لفائدتهم مجانا بقيمة 30,5 أ.د.، رفض الصندوق إرجاعها إلى المستشفى.

وإزاء هذه الإخلالات وانعكاسها السلبي على موارد المستشفى، توصي الدائرة بضرورة التسريع بتركيز منظومة التبادل الإلكتروني مع الصندوق للبيانات المتعلقة بالمرضى المضمونين الاجتماعيين حتى يتسنى للمستشفى إسداء خدماته لمستحقيها.

2-2- التعريفات خارج السقف

بالرغم من أهمية الموارد المخصصة للمستشفى بعنوان التكفل بمرضى أمراض الدم⁽³⁾ حيث بلغت خلال الفترة 2012-2016 ما قيمته 16,4 م.د.، فإن فوترة هذه الخدمات تتم بصفة جزافية اعتمادا على دراسة كلفة غير محيئة تعود إلى سنة 2003 وتعلقت بالتكفل بأمراض الدم بالمركز الوطني لزراعة النخاع الشوكي ولم يبادر المستشفى بتحيين هذه التعريفات الجزافية وفقا لحقيقة الأسعار خاصة وأنه لا تتوفر لديه نظام محاسبة تحليلية يسمح بتحديد الكلفة الحقيقية.

وخلافا لاتفاقيات الفوترة التي حددت آجال الفوترة بشهر من تاريخ خروج المريض، بلغ معدل آجالها بالنسبة للخدمات الطبية خارج السقف 99 يوما بخصوص 297 فاتورة، ولا تساعد هذه

(1) المؤرخ في 11 جوان 2007 والمتعلق بضبط صيغ وإجراءات ونسب التكفل بالخدمات الصحية في إطار النظام القاعدي للتأمين على المرض كما تم إتمامه وتنقيحه بالأمر عدد 756 لسنة 2008 المؤرخ في 24 مارس 2008.

(2) موزعين بين 313 مريض من المنتمين للمنظومة الخاصة و365 مريض منتميا لمنظومة استرجاع المصاريف.

(3) المتعلقة بحالات الطعم الذاتي للنخاع الشوكي ولا تنسج نقوي قاسي والطعم الإسوي للنخاع الشوكي والابيض الحاد اللمفوي.

الوضعية المستشفى على تحصيل موارده في أقرب الآجال ودعم سيولته. وأفاد المستشفى أن طول الآجال مردّه التأخّر في إعداد التقارير الطبية وفي الحصول على قرار التكفل من الصندوق.

كما يقوم نظام الفوترة وفقا للتعريفات الجزافية على تولي المستشفى فوترة الخدمات واستخلاص كامل المبالغ الجزافية المحددة دفعة واحدة من الصندوق، إلا أن هذا النظام يعتبر محدودا حيث أنه لا يسمح بالاستخلاص الجزئي أي استخلاص المصاريف المنجزة فعليا عندما يكون مبلغها أقل من التعريفة الجزافية كما هو الشأن في حالة الوفاة قبل استكمال العلاج، وقد تم بالفعل استخلاص مبالغ جزافية تفوق قيمتها مصاريف العلاج وأفاد المستشفى أن استخلاص المبالغ الجزافية يتم بغض النظر عن فترة إقامة المريض أو الأدوية التي تمتع بها أو الفحوصات التكميلية التي تلقاها وذلك حسب الاتفاقية المبرمة مع الصندوق. وترى الدائرة أن هذه النظام لا يمكن في جميع الحالات من ترشيد استعمال الموارد العمومية حسب الكلفة الحقيقية للأعمال الطبية.

وتم الوقوف أيضا على حالات ازدواجية في الفوترة حيث أنه خلافا لاتفاقيات الفوترة، تولي المستشفى خلال الفترة 2012-2016 بالنسبة إلى 122 مريضا⁽¹⁾ متحصلين على قرارات تكفل بأمراض الدم وعلاوة على التعريفات الجزافية المستخلصة بقيمة 4,5 م.د، إعادة فوترة الخدمات الطبية المسندة إليهم خلال فترة سريان قرار التكفل واستخلاص ما قيمته 355,8 أ.د من الصندوق بعنوان 172 فاتورة ضمن التعريفات داخل السقف وذلك بدون موجب. ويرّر المستشفى ذلك بأن تطبيق الفوترة لا تمكن من التمييز بين المرضى على أساس انتفاعهم بقرار تكفل من عدمه وان هذا الملف بصدد التسوية مع الصندوق ووزارتي الإشراف.

ومن ناحية أخرى، ولئن تعتبر حالات الابيضاح الحاد الحبيبي التي تم إيوائها بقسم أمراض الدم من بين الأعمال الاستشفائية الخاضعة للموافقة المسبقة للصندوق وفقا للاتفاقيات المبرمة بين وزارتي الصحة والشؤون الاجتماعية، فإن فوترتها لا تخضع للمراقبة الطبية للصندوق رغم أهمية المبالغ المستخلصة بعنوانها حيث بلغت 3,4 م.د للفترة 2012-2016. وتقتصر الفوترة من طرف المستشفى على إصدار سندات قبول مؤشر عليها بختم قسم أمراض الدم السريري لا تحمل إمضاء الطبيب المباشر وغير مرفقة بتقرير طبي حول حالة المريض مما لا يمكن من التأكد من انجاز الأعمال الطبية المستوجبة ولا يسمح بالتالي بترشيد استعمال الموارد العمومية.

(1) من مجموع 288 مريض تم استقاء معطيات في شأنهم من قبل الفريق الرقابي لدى مصالح الصندوق.

3- استعمال أرقام بطاقات علاج دون وجه حق

يمثل التسجيل المرحلة الأولى والأساسية في عملية التعهد بالمرضى مما يقتضي التثبت قبل إسداء الخدمة من هوية حاملي بطاقات العلاج ومن سريان مفعول البطاقة، ومن شأن عدم إلزام أعوان التسجيل بتلك الضوابط أن يفسح المجال أمام التجاوزات حيث تمّ في إطار العيادات الخارجية استعمال نفس رقم بطاقة العلاج خلال الفترة 2012-2017 للتعهد بأكثر من مريض بنفس التاريخ وداخل أقسام مختلفة وكذلك تسجيل نفس المريض بأكثر من قسم أو في نفس القسم لعدد المرات وذلك في نفس اليوم ونفس الساعة وأحيانا بفاصل زمني لا يتجاوز الخمس دقائق.

كما تم تسجيل حالات لتغيير مطالب التحاليل الواردة من مراكز صحة أساسية وتعويضها بمطالب واردة من المستشفى بما يؤثر على المعاليم المستوجبة علما أنه لا يمكن للمستشفى انجاز سوى التحاليل الواردة من مراكز صحة محدّدة دون غيرها فضلا عن تغيير نظام العلاج المعتمد⁽¹⁾ عند تسجيل المرضى وتم ذلك من قبل القابض المساعد بإدارة المالية كما تم استعمال أسماء مرضى لإنجاز تحاليل لفائدة مرضى آخرين.

ومن شأن الاخلالات المذكورة أعلاه وطابعها المتكرر أن تمثل تجاوزات تستوجب المساءلة واتخاذ الإجراءات القانونية تجاه مرتكبيها.

ج- استخلاص المستحقات و متابعتها

شهدت مستحقات المستشفى تجاه المتعاملين معه خلال الفترة 2012-2015⁽²⁾ ارتفاعا بقيمة 1,9 م.د لتبلغ 13,7 م.د في موفى الفترة، وتشكو عملية استخلاص المستحقات عديد الصعوبات.

فعلاوة على التأخير المسجل في استخلاص مستحقاته تجاه الصندوق فإن مستحقات المستشفى غير المستخلصة بعنوان الخدمات الصحية المسداة لبقية المتعاملين سجلت ارتفاعا متواصلا خلال نفس الفترة لتبلغ في موفى سنة 2015 ما قيمته 9,9 م.د.

ولم تتجاوز نسبة استخلاص الديون الموثقة بكمبيالات 2 % خلال الفترة 2012-2016 نتيجة عدم نجاعة إجراءات الاستخلاص المتبعة من المستشفى فضلا عن عدم توفر الشروط القانونية في

(1) مثلا مجاني، تعريف منخفضة.

(2) آخر قوائم مالية تم إعدادها تتعلق بسنة 2015.

الكيميالات المسندة خاصة أمام عدم شروع المستشفى في الجرد المادي للكيميالات التي تعود لسنة 2002 إلا خلال سنة 2017.

وقد مكّن فحص الكيميالات المسندة للمرضى خلال الفترة 2012-2016 من الوقوف على غياب معايير موضوعية لإسنادها كما أن 95% منها وبقيمة 281 أ.د تجاوزت في موفى شهر نوفمبر 2017 آجال خلاصها بما يزيد عن سنة دون أن يتم تسديد أي قسط منها.

ومن ناحية أخرى، سجل المستشفى خلال الفترة 2012-2017 ما يقارب عن 170 حالة مغادرة دون رخصة أو فرار لمرضى كانوا مقيمين داخل الأقسام الاستشفائية⁽¹⁾. وعلاوة على انعكاس ذلك سلبا على استكمال العلاج وعلى وضعيتهم الصحية، فإنه قد تسبب كذلك في ضرر مالي للمستشفى قدر بحوالي 55,8 أ.د منها 28,3 أ.د مصاريف أدوية.

ومن شأن اقتصار عمل وكلاء الأقسام على الفترات الصباحية أن لا يسمح بتغطية جميع أوقات خروج المرضى خاصة بوحدات الاستعجالي حيث أن 54% من حالات الفرار خلال الفترة المذكورة تمت بعد انتهاء الفترة الصباحية علاوة على غياب إجراءات مراقبة دخول وخروج المرضى خاصة على مستوى الأقسام الاستشفائية وتعدد منافذ الدخول والخروج منها، وأفاد المستشفى أن النقص في الموارد البشرية فرض على المستشفى اقتصار عمل وكلاء الأقسام على الفترة الصباحية.

*

*

*

يقوم مستشفى عزيزة عثمانة بدور هام في إسداء الخدمات الصحية بالنظر إلى موقعه الجغرافي داخل فضاء ذا كثافة سكانية عالية وبالنظر كذلك إلى اختصاص أمراض الدم الذي يجعله قبلة المواطنين من مختلف جهات الجمهورية وإلى دوره الهام من خلال اختصاص أمراض النساء والتوليد وبالاخص المساعدة على الإنجاب، وأمام هذا الدور الهام، يجد المستشفى نفسه أمام صعوبات عدة منها ما تعلق بالخدمات الصحية ومنها ما يتعلق بتصرفه الإداري والمالي.

⁽¹⁾ وذلك دون اعتبار المرضى المغادرين للاستعجالي واللذين لم يتم تسجيلهم أصلا بتطبيقية القبول.

وتوصي الدائرة بتجاوز النفاثص المرفوعة المتعلقة بالتسجيل والاستقبال ونظام المواعيد بما يوفر الظروف الملائمة للمرضى ويقلص من آجال الانتظار. كما تدعو إلى إيجاد الحلول لإشكالية ارتفاع نسبة اشغال الأسرة وصعوبة التكفل بمرضى المستشفى الموجهين إلى هياكل صحية أخرى.

وتؤكد الدائرة كذلك على تدعيم المستشفى بالموارد البشرية الضرورية من إطارات طبية وشبه طبية والعمل على ضمان جاهزية التجهيزات الطبية بحسن صيانتها وتعويضها عند الاقتضاء. كما أن الاخلالات الجدية بشروط حفظ الصحة بالمستشفى تستدعي العمل على تلافيها بما يحافظ على صحة الوافدين عليه.

وبالنظر إلى القيمة القانونية للملفات الطبية وأهميتها في متابعة وضعية المرضى، توصي الدائرة كذلك بإيلاء العناية اللازمة للتصرف فيها بما في ذلك ظروف حفظها.

ولاحظت الدائرة اخلالات على مستوى التصرف في الأدوية يتعين تجاوزها بما يضمن اسنادها لمستحقيها ويجنب المجموعة الوطنية مصاريف دون وجه حق.

وتدعو الدائرة كذلك إلى إحكام فوترة الخدمات المسداة بما يضمن تحصيل مستحقات المستشفى وحسن تصويب الامتيازات الممنوحة في إطار بعض أنظمة العلاج.

ولئن ارتبط تجاوز هذه الاخلالات في جزء هام منها بمدى قيام المستشفى بمجهودات في هذا الاتجاه، فإنه للمتدخلين في المجال دورا ومن أهمهم سلطة الإشراف التي توفر الموارد البشرية والمادية ومركز إعلامية لوزارة الصحة بمدى حرصه على تطوير وسائل العمل الموضوعة على ذمة المستشفى وملائمة بعضها لخصوصيات نشاطه.

ردّ المستشفى

تمّ إدراج الردّ المتلقّي بخصوص الملاحظات المضمّنة بالتقرير الأوّل لدائرة المحاسبات صلب هذا التقرير.

هذا وستعمل الإدارة بالتنسيق مع مختلف المصالح الإدارية والأقسام الاستشفائية على مزيد التدقيق في مختلف الملاحظات الواردة في التقرير العام الخاص بالمهمة الرقابية وإعداد برنامج العمل لتجاوز مختلف النقائص الواردة بالتقرير.

صندوق الودائع والأمانات

تعتبر صناديق الودائع والأمانات من أهم الآليات المعتمدة للاستثمار على المدى الطويل في القطاعات الإستراتيجية وفي المناطق التي يعزف عنها المستثمرون الخواص، وتلعب هذه الصناديق دوراً فاعلاً في تنشيط الاستثمار وخلق مواطن الشغل والتنمية الجهوية.

وأحدث صندوق الودائع والأمانات، فيما يلي "الصندوق"، بموجب المرسوم عدد 85 لسنة 2011 المؤرخ في 13 سبتمبر 2011 في شكل مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتخضع إلى قواعد التشريع التجاري ولا تخضع إلى أحكام القانون عدد 9 لسنة 1989⁽¹⁾.

وضبط الأمر عدد 4087 لسنة 2011 التنظيم الإداري والمالي للصندوق وطرق تسييره، ولا يخضع أعوانه لأحكام القانون عدد 78 لسنة 1985⁽²⁾. ويشرف على تسييره مدير عام يباشر مهامه تحت رقابة هيئة مراقبة يترأسها وزير المالية.

وكلف الصندوق بالحفاظ على الموارد سواء الموضوعة على ذمته أو التي يتولى تعبئتها وذلك من خلال توظيفها في رفاع الخزينة والتوظيفات المضمونة من قبل الدولة وفي الاستثمار في الأسواق المالية. كما كلف بالقيام أو المساهمة في الاستثمارات مهما كان مداها بصفة مباشرة أو غير مباشرة أو في إطار شراكة مع القطاع الخاص في كل المجالات الاقتصادية ذات الصبغة الإستراتيجية وبالحرص على ديمومتها الاقتصادية وذلك خاصة في مجال البنية التحتية والتنمية الجهوية والتكنولوجيات الحديثة والبيئة والتنمية المستدامة وكذلك بتدعيم المؤسسات الصغرى والمتوسطة. وتخضع توظيفات واستثمارات الصندوق إلى قواعد ومقاييس تصرف حذرت من ضبطها بقرار من وزير الاقتصاد والمالية⁽³⁾.

ولتركيز الصندوق، تمّ خلال سنة 2012 إنجاز دراسة أفضت إلى ضبط توجهاته الإستراتيجية والمبادئ العامة لتدخلاته ومخطط تمويله للفترة 2012-2016 وتنظيمه ونظام حوكمته.

وتمثّلت أهم المبادئ العامة التي تحكم تدخلات الصندوق في تنمية الاستثمار طويل المدى والاستثمار في المشاريع التي لها ديمومة اقتصادية مع احترام قواعد السوق والمنافسة والتدخل

(1) القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في غرة فيفري 1989 والمتعلق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية.

(2) 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 تملك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا.

(3) قرار وزير الاقتصاد والمالية المؤرخ في 3 فيفري 2015 والمتعلق بضبط قواعد ومقاييس التصرف الحذر المطبقة على صندوق الودائع والأمانات.

كمستثمر صغير باستثناء الاستثمارات الإستراتيجية والاستثمار في المشاريع والمناطق التي يعزف عنها المستثمرون الخواص...

وبلغت جملة الموارد الموضوعة على ذمة الصندوق إلى موفى سنة 2016 ما قيمته 5.318 م.د. تأتت أساسا من إيداعات صندوق الإذخار الوطني التونسي (4.369 م.د) ومن الودائع والأمانات (663 م.د). ويتمّ التصرف في تلك الموارد بمقتضى اتفاقيتين أبرمتا مع كلّ من وزارة المالية والديوان الوطني للبريد. وارتفعت الأرباح المجمّعة في نفس التاريخ إلى 207 م.د.

وبلغت جملة توظيفات واستثمارات الصندوق في موفى سنة 2016 ما قيمته 5.231 م.د، منها مبلغ 4.760 م.د تمّ توظيفه لدى خزانة الدولة. ووظّف المبلغ المتبقي في شكل استثمارات مباشرة وغير مباشرة وبالبورصة والسوق النقدية.

وإلى موفى شهر أفريل 2017، صادق الصّندوق على تمويل استثمارات بمبلغ جملي يساوي 471 م.د تمّ تحريره بحوالي 34 %، وتوزّعت التّمويلات المنجزة بين المساهمة المباشرة في رأس مال 24⁽¹⁾ مؤسسة بحوالي 33 م.د والمساهمة في تدعيم الموارد الذاتية لتسعة مؤسسات بواسطة الاكتتاب في الرّقاع القابلة للتحويل إلى أسهم بقيمة 39 م.د والمساهمة في 10 صناديق إستثمارات رأس مال تنمية بحوالي 64 م.د والاستثمار بالبورصة عبر صناديق التّوظيف المالي بمبلغ 22 م.د. وساهمت تدخلات الصندوق في إحداث أو المحافظة على 7014⁽²⁾ موطن شغل.

وبلغ عدد أعوان وإطارات الصندوق، في موفى سنة 2016، ما جملته 38 عونا صرفت لفائدتهم أجور بقيمة 2,062 م.د. أمّا أعباء الاستغلال فقد كانت في حدود 4,523 م.د خلال نفس السنة.

وللنظر في مدى توفّق الصندوق في الاضطلاع بالمهام الموكولة إليه وفي نجاعة نظام حوكمته وفي مدى تحقيقه للأهداف المرسومة له، أنجزت دائرة المحاسبات مهمّة رقابية حول تصرفه شملت الفترة الممتدة من تاريخ إحداثه إلى موفى شهر أفريل 2017. وتعلقت الأعمال الرقابية بمجالات التّنظيم والتسيير ونشاط الصندوق.

(1) دون اعتبار المساهمة في رأس مال شركتي excel plast و prisma باعتبارها مساهمات رمزية على التوالي بمبلغ 158 دينار و 10 دنانير وباعتبار المساهمة في شركتي عتيد سيكار والوافق بنك على التوالي بمبلغ 2 م.د و 15 م.د وتحيين مساهمة ميتيقان إلى 1,3 م.د.

(2) تقرير نشاط الصندوق لسنة 2016.

أبرز الملاحظات

– التنظيم والتسيير

يفتقر الصندوق إلى وثيقة محيئة لهيكلة التنظيمي رغم تعديله في مناسبتين خلال سنة 2012 ثم 2016. كما لم يتم تفعيل لجنة مراقبة المطابقة بالرغم من المصادقة على إحداثها منذ سنة 2012.

ولم يتم سد الشغورات في عدد من الخطط الوظيفية أهمها خطة المسؤول الأول عن قطب التصرف في المخاطر والمسؤول الأول عن قطب المهن.

وتبين افتقار الصندوق إلى دليل إجراءات وإلى عقود برامج. كما أدى غياب نظام أساسي خاص بأعوان الصندوق يضبط إجراءات الانتداب، إلى تولي هذا الأخير إلحاق بعض أعوانه من الهياكل العمومية وانتداب البعض الآخر عبر مكاتب خاصة وذلك دون اعتماد المناظرة وهو ما من شأنه أن لا يضمن احترام مبادئ المساواة والشفافية والمنافسة بين المترشحين.

ولم يتم احترام قواعد ومقاييس التصرف الحذر، حيث مؤل الصندوق ثمانية مشاريع، بقيمة 56 م.د، تتجاوز التزاماته في كلّ منها النسبة المحددة بقرار وزير الاقتصاد والمالية (20 %). كما تجاوزت التزاماته في المشاريع التي بادر بها النسبة المضبوطة (40 %) وذلك بالنسبة إلى خمسة مشاريع بمبلغ جملي يساوي 74 م.د. ولئن ساهم الصندوق في أربعة مشاريع منها قبل صدور ذلك القرار فإنه لم يبادر بتسوية وضعيتها إلى موفى شهر أفريل 2017.

وشابت القرار المذكور أعلاه نقائص فيما يتعلق بالتصرف في حالات تضارب المصالح مما ترتب عنها إبرام الصندوق سبعة اتفاقيات تتعلق بعمليات استثمارية بحوالي 82 م.د مع شركات لها علاقة بأحد أعضاء هيئة المراقبة.

ولم تتقيد وزارة المالية بالاتفاقية المبرمة مع الصندوق بخصوص تحويل الأرصدة المتوفرة بحسابات إيداعات الإذخار لفائدته والتي اقتصررت إلى موفى سنة 2016، على مبلغ 122 م.د وهو ما يمثل نسبة 8 %. ولم يفعل الصندوق الأحكام القانونية التي تخول له الانتفاع بالامتياز العام للخزينة فيما يتعلق باستخلاص ديونه لدى الغير (42 م.د).

وتدعو دائرة المحاسبات الصندوق إلى سد الشغورات ووضع دليل إجراءات واعتماد المناظرة كقاعدة أساسية للانتداب وتفعيل الطرق الجبرية لاستخلاص ديونه، كما تدعو إلى مراجعة القرار المتعلق بضبط قواعد ومقاييس التصرف الحذر المطبقة عليه وإلى اعتماد آليه عقود البرامج، كما أن مصالح وزارة المالية مدعوة إلى التقيّد ببنود الاتفاقية المذكورة أعلاه أو مراجعتها عند الاقتضاء.

– نشاط الصندوق

لم يتمكّن الصندوق من تحقيق الأهداف المضبوطة بمخطط تمويل استثماراته للفترة 2012-2016 بعنوان الاستثمارات ذات المصلحة العامة والتي لم تتجاوز نسبتها 2 % مقابل تقديرات ضبّطت في حدود نسبة 14 %، وتمّ استعمال أغلب موارد الصندوق في توظيفات مالية بلغت نسبتها 98 %، وتمثلت أساساً في توظيفات لدى خزانة الدولة.

وبخصوص الاستثمارات ذات المصلحة العامة لا تتوفر لدى الصندوق وثيقة تضبط الشروط العامة للتمويل بصفة مسبقة ممّا ترتّب عنه إسناد تمويلات بنسب فائدة تختلف من مستفيد إلى آخر. كما تمّ تمويل مؤسستين بواسطة رقاع قابلة للتحويل إلى أسهم بمبلغ 27 م.د دون المطالبة بضمانات لاستخلاص مستحقّاته، وتولّى تحرير تمويلاته الكبرى دفعة واحدة عوضاً عن تحريرها حسب تقدّم إنجاز المشاريع بما من شأنه أن لا يضمن صرفها في الأغراض المخصّصة لها.

وفي إطار دعم المبادرة العمومية لدفع التنمية الاقتصادية وبعث مشاريع في بعض الجهات صادق الصندوق على تمويل 11 شركة بمبلغ جملي يساوي 18 م.د. وشهدت بعض المشاريع صعوبات حالت دون انطلاقها في النشاط، حيث لم تنطلق شركتان في النشاط الفعلي وذلك بالرغم من إحداثهما منذ سنتي 2012 و2013 كما تجابه ثلاث شركات أخرى صعوبات وتعثّراً في النشاط.

كما صادق الصندوق على تمويل 13 مشروعاً بكلفة 73 م.د تمّ تحريرها بنسبة 61 % في إطار دعمه للمبادرة الخاصة، وتبيّن في هذا الخصوص مساهمته في 4 مشاريع تنشط في مجالات اتّبعَت الدولة في شأنها سياسة الخصوصية على غرار النشاط البنكي والسياحي أو تشكو من حدّة المنافسة من قبل الخواص على غرار صناعة مواد البناء ونشاط التوزيع، ويتعارض التصرف على هذا النحو مع مبادئ استثماراته التي تنص على معاضدته لسياسات الدولة والاستثمار في المجالات والمناطق التي يعزف عنها الخواص، كما صادق الصندوق على تمويل بعض الشركات بالرغم من وضعيتها المالية الصعبة وهو ما لا يتماشى مع مبدأ الاستثمار المتمثل في الدخول في المشاريع التي لها ديمومة اقتصادية.

وساهم الصندوق في تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة عبر الصناديق المشتركة للتوظيف في رأس مال تنمية. وبلغ عدد الصناديق التي تمت المصادقة على تمويلها إلى موفى شهر أفريل 2017 ما عدده 27 صندوقا بتعهد جملي يساوي 314 م.د. وبلغت جملة المبالغ المحررة للصناديق العشرة النشطة 64 م.د وهو ما يمثل حوالي 52 % من جملة المبالغ المكتتبة من قبل الصندوق، علما بأن تحرير مساهماته مرتبط بمدى تعبئة الموارد من قبل شركات التصرف في هذه الصناديق.

ونظرا للصعوبات التي تواجهها بعض الصناديق، لم تتمكن 5 منها متحصلة على مصادقة الصندوق خلال الفترة 2013-2015 من تحقيق الغلق الأولي.

ويفتقر الصندوق إلى آلية تمكنه من المتابعة الدقيقة والحيثية للمشاريع الممولة من قبله وهو ما ترتب عنه عدم توفير معطيات محيئة في الغرض.

وبالنظر إلى النتائج المتواضعة لتدخلات الصندوق خاصة في ما يتعلق بإحداث المشاريع ودفع التنمية بالجهات في إطار المبادرة العمومية أو الخاصة مقارنة بالانتظارات من إحداثه، توصي دائرة المحاسبات الصندوق بتشخيص الأسباب التي حالت دون تحقيق الأهداف المبرمجة بمخطط التمويل للفترة 2012-2016 وإيجاد الحلول الملائمة لها بالتعاون مع الهياكل ذات العلاقة.

I- التنظيم والتسيير

أفضت الأعمال الرقابية إلى ملاحظات تعلقت بالتنظيم وبنظام المعلومات وهيكل التسيير والمراقبة وتنفيذ استراتيجية الصندوق وبالتصرف في المخاطر وكذلك بالتصرف في الموارد البشرية والمالية.

أ- التنظيم ونظام المعلومات

يشرف على تسيير الصندوق مدير عام يباشر مهامه تحت رقابة هيئة مراقبة يرأسها وزير المالية وتنبثق عنها ثلاث لجان وهي اللجنة الدائمة للرقابة والتدقيق واللجنة الدائمة للموارد والتوظيفات ولجنة المخاطر.

وصادقت هيئة المراقبة بتاريخ 7 جوان 2012 على مشروع الهيكل التنظيمي للصندوق بعد إحداث خطة مدير مركزي مساعد في كل إدارة دون تحديد مشمولات هذه الخطة. كما تم في موفى 2016 إدخال تعديلات على تنظيم الصندوق تمثلت في تحويل إدارة الاتصال والشراكة وإدارة التدقيق والرقابة الداخلية إلى إدارات مركزية وإحداث إدارة مركزية جديدة مكلفة بالمحاضن وبرامج المساندة للمؤسسات وإحداث ثمانية مصالح جديدة دون ضبط مشمولات هذه المصالح. وبالرغم من إقرار كل هذه التعديلات لم يتم إصدار مقرر يضبط التنظيم الداخلي المحين للصندوق ويحدد مشمولات مختلف هيكله.

ولم يتم تفعيل لجنة مراقبة المطابقة لتتولى التثبت من تقييد الصندوق بالنصوص القانونية والترتيبية ورصد مخاطر عدم المطابقة وتقييم أثرها على نشاطه. ولم يساعد هذا الوضع على احترام الصندوق لكل قواعد ومقاييس التصرف الحذر بالنسبة إلى سبعة مشاريع ممولة من قبله. ويذكر كذلك أن عقد إصدار السندات القابلة للتحويل إلى أسهم لفائدة شركة التجهيز المائي بمبلغ 7 م.د لم يتضمن موضوع الاستثمار وهو ما لا يضمن التزام الشركة باستعمال ذلك التمويل للأغراض المخصصة له.

ولم يتم سدّ الشغورات في عدد من الخطط الوظيفية رغم أهميتها وذلك على غرار خطة المسؤول الأول عن قطب التصرف في المخاطر والمسؤول الأول عن قطب المهن علما بأنه تمّ الاقتصار على تعيين منسّق للقطب الأخير.

ولئن نصّ قرار وزير الإقتصاد والمالية المؤرخ في 3 فيفري 2015 والمتعلق بضبط قواعد ومقاييس التّصرف الحذر للصندوق على أن يضع هذا الأخير نظاما ملائما للرقابة الدّاخلية يكفل التّقييم الدّائم للإجراءات الدّاخلية وتحديد المخاطر المرتبطة بنشاطه، فإنّ الصندوق مازال يفتقر إلى دليل إجراءات مصادق عليه من قبل هيئة المراقبة يشمل مختلف أوجه نشاطه، كما لم يضع الصندوق إجراءات مكتوبة تضمن عرض جميع ملفّات المشاريع التي يعتزم تمويلها على قطب المخاطر.

وبالرّغم من تكليف إطار بمهمّة التدقيق الدّخلي في بداية شهر جويلية 2015، فقد تبين أنّه، إلى نهاية شهر أفريل 2017، لم يتولّ إنجاز أي مهمّة في الغرض علما بأنه مكلف في نفس الوقت بمهمّة مراقبة التّصرف.

وأفاد الصندوق ضمن إجابته أنّه تولى خلال شهر ماي 2017 تكليف مكتب خبرة لإعداد دليل إجراءات وبطاقات الوصف الوظيفي واقتراح تعديل هيكله التنظيمي.

وبخصوص نظام المعلومات يفتقر الصندوق إلى خطة عمل خاصّة بتطوير هذا النظام على المدى القريب والمتوسط بما يتلاءم مع أهدافه الإستراتيجية. كما تشكو المنظومة الإعلامية المعتمدة نقصا في شموليتها حيث لا تغطي كلّ جوانب التّصرف لديه خاصّة تلك المتعلقة بدراسة مطالب التّمويل وبمتابعة الاستثمارات والتوظيفات. وبقيت أعمال معالجة ملفات الاستثمار ومتابعتها تتمّ بصفة يدويّة.

وخلافا لأحكام الفصل عدد 5 من القانون عدد 5 لسنة 2004 المؤرخ في 3 فيفري 2004 والمتعلق بالسلامة المعلوماتية لم يتولّ الصندوق إنجاز تدقيق دوري للسلامة المعلوماتية بما يضمن تحديد النقائص المتعلقة بسلامة نظامه المعلوماتي ومعالجتها في الإبتان لحمايته من المخاطر المرتبطة بتعرّضه لأعطاب أو لأضرار.

ب- هياكل التّسيير والمراقبة

نصّ الفصل 7 من الأمر عدد 4087 المؤرخ في 17 نوفمبر 2011⁽¹⁾ على أنّه "يمكن للمدير العام تفويض بعض صلاحياته أو حق الإمضاء إلى الأعوان الخاضعين لسلطته وفي حدود المهام الموكولة إليهم".

(1) المتعلق بالتنظيم الإداري والمالي وطرق تسيير الصندوق.

وخلافا لأحكام هذا الفصل، يتولّى رئيس قطب الدّعم إمضاء الأذون بالتّزود دون حصوله على تفويض في ذلك من المدير العام للصندوق، كما يتولّى رئيس قطب الماليّة بدوره إصدار أوامر بشراء أسهم شركات استثمار ذات رأس مال متغيّر وبيعها دون حصوله على تفويض في الغرض.

وخلافا للفصل الثّاني من نفس الأمر لم يتمّ تعيين أعضاء هيئة المراقبة بالنّسبة إلى الفترة 2012-2014 بقرار وزير الماليّة. كما تمّ إصدار القرار المتعلق بالفترة 2015-2017 بتأخير قارب الثلاث سنوات (بتاريخ 8 أوت 2017) مما من شأنه أن يمسّ من شرعيّة أعمال الهيئة.

وطبقا للفصل عدد 6 من المرسوم المتعلق بإحداث الصندوق، تولّت هيئة المراقبة في سنة 2012 ضبط استراتيجيّة تنمية نشاط الصندوق والمبادئ العامّة لتدخلاته، وتمثّلت التوجّهات الاستراتيجية للصندوق في تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتركيز على الاستثمارات التي من شأنها دعم البنية الأساسية في المناطق الدّاخلية وتطوير القطاعات ذات القيمة المضافة والمشغّلة ليد العاملة المختصة ودعم ومساندة المؤسسات الصغرى والمتوسطة الناشطة في القطاعات المجددة والمحدثة لمواطن شغل، وذلك فضلا عن المساهمة في تنشيط السّوق الماليّة.

وتمثّل المبادئ العامّة للاستثمار التي اعتمدها الصندوق أساسا في دعم السياسات العموميّة وتنمية الاستثمار طويل المدى والاستثمار في المشاريع التي لها ديمومة اقتصادية مع احترام قواعد السّوق والتدخل كمستثمر بمساهمات صغيرة باستثناء الاستثمارات الإستراتيجية.

وبالرّغم من ضبط التّوجّهات الاستراتيجية للصندوق والمبادئ العامّة لتدخلاته، تعترض هيئة المراقبة صعوبات بخصوص مدى تلاؤم مجالات المشاريع موضوع مطالب التمويل المعروضة عليها مع مجالات تدخل الصندوق والبت في مدى وجاهة المساهمة في تمويل شركات تنشط في قطاعات تنافسيّة أو في قطاعات اتّبعَت الدّولة بشأنها سياسة الخصوصية على غرار قطاع مواد البناء والقطاع البنكي والقطاع السياحي.

وأفاد الصندوق في إجابته بأنّ "التّوجه الذي اعتمده يتطابق مع نص إحداثه الذي خول له التدخل في كل القطاعات والمجالات وذلك لمساندة الدّولة وكذلك القطاع الخاص في مجال الإستثمار".

وخلافا لمقتضيات الفصل 6 من المرسوم المذكور، لم تتولّ هيئة المراقبة ضبط عقود برامج للصندوق بالرّغم من أهمّيّتها في تحديد الأهداف النوعيّة والكميّة خلال فترة العقد.

وفي ظل تعدد الهياكل التي تعنى بالاستثمار يدعى الصندوق، بالتعاون مع السلط العموميّة المعنية بالاستثمار، إلى إعداد عقد برامج ينصهر ضمن ما رسمه مخطط التّمنية من توجهات واعتماد تلك العقود كأداة مرجعية لتقييم أدائه.

ج - التّصرف في المخاطر

نظرا إلى أنّ الصندوق يتصرّف في أموال عموميّة وأخرى خاصّة، تمّ ضبط قواعد للمحافظة على هذه الموارد ضمن قرار وزير الإقتصاد والماليّة المتعلّق بضبط قواعد ومقاييس التّصرف الحذر المطبّقة على الصندوق. وتمّ الوقوف في هذا الخصوص على ملاحظات تعلّقت بمدى التزام الصندوق بهذا الإطار المرجعي.

1- احترام قواعد ومقاييس التّصرف الحذر

ينصّ الفصل الرابع من القرار المذكور أعلاه على أنّه لا يمكن أن تتجاوز التزامات الصندوق في استثمار واحد 20 % من القيمة الجمليّة لذلك الإستثمار...ويمكن الترفيع في تلك النسبة إلى 40 % بالنسبة للاستثمارات التي يبادر بها. وتبيّن أنّ الصندوق صادق على تمويل ثمانية مشاريع، بقيمة 56 م.د، تتجاوز التزاماته في كلّ منها نسبة 20 %. وتراوحت هذه الالتزامات بين نسبة 23 % بخصوص القطب التكنولوجي بسيدي ثابت و 100 % بالنسبة إلى مشروع الشركة التونسية للتجهيز المائي.

كما تجاوزت التزامات الصندوق في خمسة استثمارات (74 م.د) نسبة 40 % متراوحة بين 49 % و 100 %. علما بأنّه تمّت المصادقة على أربعة مشاريع منها قبل صدور القرار المذكور أعلاه ولم يتمّ اتخاذ الإجراءات اللازمة لتعديل حصّة الصندوق في هذه الاستثمارات.

وفضلا عن عدم توافق هذه الوضعية مع قواعد ومقاييس التّصرف الحذر المطبّقة على الصندوق، فإنّها تخالف مبدأ المساهمة كمستثمر صغير لإعطاء المثل وجلب المستثمرين الخواص والذي يعدّ أحد مبادئ الاستثمار الأساسية التي اعتمدها منذ إحداثه.

وورد بالفصل 4 من القرار المذكور أعلاه أنّ الاكتتاب في قرض مشروط وما شابهه يعتبر "استثمارا واحدا" غير أنّ الصندوق لم يتقيّد بالنسبة القصوى (20 %) عند الاكتتاب في رفاع قابلة للتحويل إلى أسهم. وتعلّق الأمر بالموافقة على تمويل شركة « MIG » ومجمع شركة تاجرة والشركة التونسية للتجهيز المائي على التّوالي بنسب 50 % و 84 % و 100 %.

ونصّ الفصل الخامس من القرار المذكور أعلاه على أنّه لا يمكن أن تتجاوز المخاطر على نفس المستفيد نسبة 25 % من جملة الموارد الدّاتية الصّافية والموارد القارّة للصندوق. ويعتبر هذا السقف مرتفعاً بالنظر إلى أهميّة حجم الموارد القارّة المحدّدة بنسبة 50 % من الرصيد الإضافي لإيداعات الصندوق الوطني للادّخار التّونسي ومقارنة بالسقف الذي ضبطه صندوق الودائع والأمانات الفرنسي في حدود 25 % من قيمة رأس ماله.

وبلغ، في موفى سنة 2016، سقف مخاطر الصندوق المحتسب على نفس المستفيد ما قيمته 243 م.د أي ما يقارب حجم موارده الدّاتية الصّافية (256 م.د).

ولئن تبين، في موفى سنة 2016، عدم وجود حالات تتعدّى فيها مخاطر الصندوق على نفس المستفيد السقف الأقصى الذي ضبطه قرار وزير الاقتصاد والمالية، فإنّ التزامات الصندوق تركّزت مع مجموعة بنك الأمان ببلغ 84 م.د دون اعتبار التوظيفات قصيرة المدى. وباستثناء الموارد القارّة للصندوق، التي تعود إلى المتعاملين مع خزانة الدّولة، فإنّ نسبة التزاماته مع المجموعة المذكورة بلغت 33 % من جملة الموارد الدّاتية الصّافية، وهو ما يعدّ مخاطرة كبيرة على نفس المستفيد.

وجاء برد الصندوق أنّ لجنة التوظيفات أوصت بتاريخ 13 سبتمبر 2017 بمراجعة هذا السقف عبر ضبطه في حدود نسبة 25 % من الموارد الدّاتية الصّافية كحد أقصى لمختلف توظيفاته طويلة وقصيرة المدى.

وتدعو دائرة المحاسبات الصندوق إلى العمل على تسوية حالات عدم احترام قواعد ومقاييس التصرف الحذر التي ضبطها قرار وزير الاقتصاد والمالية المذكور أعلاه واتخاذ التدابير الضروريّة للحد من المخاطر على نفس المستفيد.

2 - التصرف في تضارب المصالح

ضبط الفصلان عدد 8 و9 من قرار وزير الاقتصاد والمالية المذكور أعلاه الأطراف المرتبطة بالصندوق وكيفية التصرف في حالات تضارب المصالح، وتمّ في هذا الصدد الوقوف على جملة من النقائص التي تشوب قرار وزير الاقتصاد والمالية بخصوص الأحكام المتعلقة بتضارب المصالح مقارنة بما جاء بالقوانين المقارنة.

لم يحدّد القرار المذكور أعلاه صيغة إعلام المدير العام للصندوق من قبل الأطراف التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالصندوق بطبيعة العمليات والاتفاقيات التي لهم فيها مصالح مباشرة أو غير مباشرة قبل عرضها على هيئة المراقبة واتخاذ أي قرار في شأنها وذلك على غرار ما ورد بأحكام الفصل 200 من مجلة الشركات التجارية والتي أوجبت على "مسيرى الشركة ... أن يصرحوا كتابة بما لهم من مصالح مباشرة أو غير مباشرة في العقود أو العمليات التي تبرم مع الشركة أو أن يطلبوا التنصيب على ذلك في محاضر اجتماعات مجلس الإدارة".

وفضلا عن ذلك، اقتصر الإعلام المنصوص عليه بالفصل عدد 8 من القرار، على المدير العام للصندوق دون التنصيب على وجوبية إعلام أعضاء هيئة المراقبة وهو إجراء لا يكفي لإحكام التصرف في تضارب المصالح.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الفصل 200 من مجلة الشركات التجارية والفصل 62 من القانون عدد 48 لسنة 2016 المؤرخ في 11 جويلية 2016 المتعلق بالبنوك والمؤسسات المالية ينصّان على وجوب إخضاع الاتفاقيات مع الأطراف ذات العلاقة للترخيص المسبق من قبل مجلس الإدارة في بعض الحالات وإلى اشتراط مصادقة الجلسة العامة وتدقيق مراقب الحسابات في الحالات الأخرى وهو إجراء جوهري لم ينصّ عليه القرار المذكور.

وتبيّن إبرام الصندوق ثمانية اتّفاقيات تتعلّق بعمليات استثمارية بحوالي 82 م.د مع شركات لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة مع أحد أعضاء هيئة المراقبة. ولم يتوقّر لدى الصندوق ما يفيد قيام العضو المعني بالأمر بالإعلام المسبق في شأنها. كما لم يتوقّر ما يفيد إحاطة أعضاء هيئة المراقبة علما بتلك المصالح قبل اتخاذ القرارات في شأنها. وتجدر الإشارة إلى أنّ العضو المعني بالأمر قدّم استقالته من هيئة المراقبة بتاريخ 4 جويلية 2016.

وبالإضافة إلى ذلك لم ينصّ القرار على منع عضو هيئة المراقبة ذي العلاقة مع الطرف الذي سيرم الاتفاق مع الصندوق من المشاركة في التصويت. وثبت أنّ العضو المستقيل كان حاضرا بجلسات الهيئة عند مصادقتها على أغلب ملفات تمويل تخص الشركات التي يرتبط بها بعلاقة مباشرة أو غير مباشرة دون أن تتضمن محاضر الجلّسات ما يفيد عدم مشاركته في التصويت على قرار الموافقة على التمويل.

وعلى صعيد آخر، لوحظ عدم شمولية قرار وزير الاقتصاد والمالية عند ضبطه للأطراف التي تربطها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالصندوق، حيث لم يتمّ اعتبار الدّوات المعنوية وصناديق الاستثمار التي يكون فيها الأشخاص المذكورين بالفقرة "أ" من الفصل التّاسع من القرار والذين

يشغلون وظيفة مدير عام أو عضو بمجلس الإدارة لتلك الذوات على أن لهم علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالصندوق بالنظر إلى مصالحهم في تلك الذوات وتأثيرهم في قراراتها، ونتج عن ذلك إبرام الصندوق للاتفاقيات المذكورة أعلاه باعتبار أن عضوية هيئة المراقبة المذكور أعلاه لا تنطبق عليه حالات المنع المنصوص عليه بالفصل 8 من القرار.

وتتم حصر الذوات المعنوية التي لها ارتباط بالصندوق في تلك التي يساهم الأشخاص المذكورين بالفقرة "أ" والفقرة "ج" من الفصل التاسع، في رأس مالها بما يمكنهم من التحكم والتأثير الحاسم في نشاطها وذلك دون التطرق إلى مفهوم التحكم والتأثير الحاسم في النشاط علماً بأن الفصل 461 من مجلة الشركات التجارية ينص على أن الذوات التي تعتبر لها علاقة تمكنها من التحكم في المؤسسة هي الذوات التي لها مساهمة في رأسمالها تتجاوز 50%.

وفي خصوص مسك ومتابعة المعطيات حول الأطراف التي لها علاقة بالصندوق، تبين أن هذا الأخير يفتقر إلى قاعدة معطيات أو سجل حول الأطراف التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة به والتي يمكن أن تنجر عنها وضعيات تضارب مصالح، كما لم يطالب الصندوق أعضاء هيئة المراقبة بالتصريح بما لهم من مصالح شخصية ووظائف وفترات نيابية في مجالس ذوات معنوية أخرى وذلك خلافاً لما نصت عليه وثيقة مبادئ الاستثمار.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى مراجعة قرار وزير الاقتصاد والمالية بما من شأنه أن يمكن من تجاوز النقائص المذكورة أعلاه والعمل على مسك معطيات محينة حول الأطراف المرتبطة بالصندوق بما يمكن من تفادي وضعيات تضارب المصالح.

د - التصرف في الموارد البشرية

قام الصندوق بإعداد مشروع النظام الأساسي الخاص بأعوانه، طبقاً لما ينص عليه الفصل 13 من المرسوم المتعلق بإحداثه، غير أنه لم يتم، إلى موفى شهر أبريل 2017، المصادقة عليه بمقتضى أمر حكومي.

وفي غياب نظام أساسي لأعوانه، ضبط الصندوق إجراءات وقتية للانتداب مستأنساً في ذلك بالاتفاقية المشتركة القطاعية لأعوان البنوك والمؤسسات المالية بخصوص التصرف في المسار المهني لأعوانه، وتتمثل تلك الإجراءات أساساً في الإلحاق من الهياكل العمومية أو في تكليف مكتب مختص للقيام بإجراءات الانتداب أو الانتداب المباشر من ضمن الترشيحات التي ترد عليه.

ولوحظ أنّ هذه الاجراءات لا تنص على الانتداب عن طريق المناظرة وهو ما من شأنه أن لا يضمن احترام مبادئ المساواة والشفافية والمنافسة بين المترشحين خاصّة وأن الاتفاقية المشتركة القطاعية المذكورة أعلاه تنص على أن المناظرة تمثّل القاعدة العامّة في الانتداب.

وباستثناء ثلاث خطط، تمّ في شأنها نشر عروض الانتداب بالصحافة المكتوبة وكانت غير مثمرة، لجأ الصندوق إلى مكاتب خاصّة لتوفير حاجياته من الموارد البشرية دون القيام بمناظرات من قبله أو من قبل تلك المكاتب. وبلغ عدد الأعوان الذين تمّ انتدابهم عن طريق هذه المكاتب 25 عونا وهو ما يمثّل حوالي 66% من جملة أعوانه.

أمّا في ما يتعلّق بتأجير أعوان وإطارات الصندوق، وبالرغم من اعتماد نظام التأجير المعمول به لدى الشركة التونسية للبنك ابتداء من 01 جانفي 2013، بعد المصادقة عليه من قبل هيئة المراقبة وموافقة مصالح رئاسة الحكومة⁽¹⁾، فإنّه لم يتمّ تطبيق ذلك النظام على كلّ إطاراته حيث تمّ منح امتيازات ماليّة وعينية لرئيس قطب الماليّة ومنسقي قطب المهن⁽²⁾ وفقا للعقود المبرمة معهم وبموافقة هيئة المراقبة. وتجاوز معدل الأجر الشهري الخام في سنة 2017 للإطارين المباشرين على التّوالي مبلغ 7 و11 ألف دينار دون الحصول على ترخيص في الغرض من قبل مصالح رئاسة الحكومة.

وتجدر الإشارة إلى وجود فارق هام بين الأجر السنوي الخام للإطارين المتعاقدين المذكورين أعلاه من جهة وأجر بقيّة رؤساء الأقطاب بالصندوق⁽³⁾ من جهة أخرى حيث تجاوز الفارق بين الأجر السنوي الخام لرئيس قطب الماليّة والأجر السنوي الخام لرئيس قطب الدّعم ما قيمته 63 ألف دينار.

وعلى صعيد آخر، وفي غياب إطار قانوني أو ترتيب يَنْظِم وضعية إلحاق إطارات الصندوق، لوحظ أنّه وافق على إلحاق إحدى إطاراته بتاريخ 30 جانفي 2015 بإحدى الشركات المساهم في رأس مالها في الوقت الذي يشهد فيه نقصا في الإطارات ذلك أنّه انتدب إطارين جديدين في سنة 2015 لتعيينهم بنفس القطب الذي كانت تشغل به المعنية بالأمر. كما لوحظ تعيين المديرية العامّة المساعدة السابقة للصندوق، والملحقة من وزارة الماليّة، بنفس الشركة المذكورة أعلاه في 01 ماي 2015 في خطّة مديرية عامّة في غياب إطار قانوني أو ترتيب يَنْظِم هذه العمليّة. ولم يتمّ تسوية الوضعيتين إلى موفى شهر أفريل 2017.

(1) مراسلة رئاسة الحكومة الواردة على الصندوق تحت عدد 603 بتاريخ 28 جوان 2013.

(2) تمّ إنهاء العلاقة التعاقدية مع المنسق الأوّل وتعويضه في سنة 2015.

(3) يتم تأجيرهم حسب نظام التأجير المعمول به لدى الشركة التونسية للبنك.

ولئن لا يخضع الصندوق إلى أحكام القانون عدد 78 لسنة 1985⁽¹⁾، وباعتباره مؤسسة عمومية، فإنّ دائرة المحاسبات تدعوه إلى اعتماد المناظرة كقاعدة أساسية لانتداب أعوانه وإطاراته ضمنا لمبادئ الشفافية والمساواة بين المترشحين. كما تدعوه إلى الإسراع بإصدار الأمر المتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بأعوانه ونظام تأجيرهم وذلك بالتنسيق مع المصالح المختصة.

هـ - موارد الصندوق

أفضى النظر في هذا الجانب إلى الوقوف على ملاحظات تعلّقت بتحصيل موارد الصندوق المتأتية أساسا من إيداعات صندوق الادّخار الوطني التونسي ومن الودائع والأمانات المأذون بتأمينها لدى أمين المال العام للبلاد التونسية وباستخلاص مستحقّاته لدى الغير.

1- تحصيل موارد الصندوق

تتكوّن موارد الصندوق أساسا من موارد إيداعات صندوق الادّخار الوطني التونسي، والموارد المتأتية من الودائع والأمانات المأذون بتأمينها لدى أمين المال العام للبلاد التونسية. وبلغت أرصدة هذه الموارد، في موفى سنة 2016 على التوالي 4.369 م.د. و 663 م.د. ويتمّ التصرف في تلك الموارد طبقا لاتفاقيتين أبرمهما الصندوق في الغرض بتاريخ 1 فيفري 2013 مع كلّ من وزارة المالية والديوان الوطني للبريد التونسي.

ويتوزّع رصيد موارد صندوق الادخار الوطني التونسي، بين الرصيد المتوفر عند إحداث الصندوق والبالغ في موفى سنة 2011 ما قيمته 2.815 م.د. والرصيد "الإضافي" والبالغ في موفى سنة 2016 ما قيمته 1.554 م.د.

ولم تتقيّد مصالح وزارة المالية بالاتفاقية المبرمة في الغرض حيث أنّه ولئن نص الفصل السادس منها على أن يتمّ بداية من سنة 2012 تنزيل الرصيد الصّافي الإضافي المتوفر بحسابات إيداعات الإدخار بالحساب "ن مكرر" المفتوح بدفاتر أمين المال العام للبلاد التونسية باسم الصندوق في نهاية كل ثلاثية فإنّه، وإلى موفى سنة 2016، لم يتوصل الصندوق سوى بتسبقات في حدود مبلغ 122 م.د أي ما يمثل حوالي 8 % من المبالغ المفترض تنزيلها، ويعتبر هذا التّمشي مخالفا لمضمون

⁽¹⁾ 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 تملك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا.

الاتفاقية المذكورة أعلاه، كما من شأنه أن يحرم الصندوق من موارد هامة يمكن توظيفها خاصة في تمويل المشاريع الكبرى.

ودرست هيئة المراقبة بتاريخ 19 جانفي 2017 مقترحات لحصول الصندوق تدريجياً على فائض الادخار البريدي، إلا أن وزارة المالية أوضحت بأنه نظراً للظرف الاقتصادي الصعب الذي تمر به البلاد فإنه يتعذر الالتزام بالاتفاقية المذكورة ودعت إلى ضرورة تنويع موارد الصندوق والبحث عن موارد أخرى تتماشى والأهداف المرجوة منه.

وفيما يتعلق بالموارد المتأتية من الودائع والأمانات والتي بلغت في موفى سنة 2016 ما قيمته 663 م.د فقد توزعت بين الرصيد المتوفر في موفى 2011 والبالغ 480 م.د والرصيد الإضافي. وخلافاً للفصل الثالث من الإتفاقية المبرمة في الغرض الذي ينص على ضرورة تحويل الرصيد الإضافي الصافي إلى حساب الصندوق في موفى كل ثلاثية، لوحظ تأخير في التحويل قارب في بعض الحالات السنة⁽¹⁾.

وتدعو دائرة المحاسبات في هذا الخصوص مصالح وزارة المالية إلى ضرورة الحرص على التقيد ببنود الاتفاقيتين المذكورتين أو مراجعة بنودها عند الاقتضاء.

2 - استخلاص مستحقات الصندوق

مكّن الصندوق، بمقتضى عقد تمويل مشروط برهن أسهم⁽²⁾ بتاريخ 11 فيفري 2013، شركة بينا كورب من تمويل قصير المدى في شكل أوراق خزينة بقيمة 42 م.د شاملة الأصل والفوائد للترفيغ في رأس مال شركة اسمنت قرطاج المصادرة، قصد مساعدتها على مجابهة الصعوبات المالية التي أحرّت دخول المصنع حيز الإنتاج على أن يتم استرجاع ذلك المبلغ على أربعة أقساط في أجل أقصاه 21 نوفمبر 2013.

وإلى غاية موفى شهر أفريل 2017، لم تقم الشركة المذكورة بتسديد هذه المستحقات رغم مراسلتها في الغرض في العديد من المناسبات، كما لم يبادر الصندوق بتفعيل أحكام الفصل 11 من مرسوم إحداثه الذي يخول له الانتفاع بالامتياز العام للخزينة فيما يتعلق باستخلاص ديونه وذلك بواسطة بطاقة إلزام طبقاً لأحكام مجلة المحاسبة العمومية.

(1) تم تحويل فائض الإيداع بعنوان سنة 2013 والبالغ 50 م.د على النحو التالي: 8 م.د في فيفري 2015 والمبلغ المتبقي في ديسمبر 2015.

(2) منحت شركة بينا كورب الصندوق رهناً من الدرجة الأولى على 20.000.000 سهم تعود لها بالملكية في رأسمال شركة اسمنت قرطاج .

وتعتمد الصندوق ضمن إجابته بالعمل على اتخاذ جميع الإجراءات القانونية لاستخلاص كامل مستحققاته المقدّرة بحوالي 56 م د في موفى 2017.

II- نشاط الصندوق

يتولى الصندوق، طبقا لمرسوم إحداثه، توظيف موارده في رقاع الخزينة أو المساهمة في الاستثمارات مهما كان مداها بصفة مباشرة أو غير مباشرة أو في إطار شراكة مع القطاع الخاص في كل المجالات الاقتصادية ذات الصبغة الإستراتيجية ... وخاصة في البنية التحتية والتّرمية الجهوية وميادين التكنولوجيات الحديثة والبيئة والتنمية المستدامة وتدعيم المؤسسات الصغرى والمتوسطة.

ومكنت أعمال الرقابة في هذا الخصوص من الوقوف على ملاحظات تعلقت أساسا بمخطط تمويل الاستثمارات وبالتوظيفات والاستثمارات وبمتابعة المشاريع الممولة من قبله.

أ - مخطط تمويل الاستثمارات

تمّ في إطار الدّراسة التي أنجزها الصندوق في سنة 2012 والمتعلقة بضبط خياراته الإستراتيجية والتّنظيمية إعداد مخطط تمويل استثماراته للفترة 2012-2016 وصادقت عليه هيئة المراقبة خلال نفس السّنة، وطبقا للقوائم الماليّة لسنة 2016 بلغت جملة موارد⁽¹⁾ الصندوق ما قيمته 5.289 م.د مقابل تقديرات بمبلغ 4.850 م.د. وتمّ توظيف تلك الموارد إلى غاية 98,23 %.

ولئن ورد بمحضر جلسة هيئة المراقبة أنّ الصندوق سيتولى التركيز على الاستثمارات التي من شأنها دعم البنية الأساسيّة في المناطق الدّاخلية وتطوير القطاعات ذات القيمة المضافة والمشغلة لليد العاملة المختصة ودعم ومصاحبة المؤسسات الصغرى والمتوسطة العاملة في القطاعات المجددة والواعدة والمحدثّة لمواطن شغل، فإنّه تبين تركّز توظيف تلك الموارد في الاستثمارات الماليّة بنسبة 98 % (مقابل تقديرات بنسبة 86 %) والمتمثلة أساسا في توظيفات لدى خزينة الدّولة.

أمّا الاستثمارات ذات المصلحة العامّة والتي تتمثّل في المساهمات الإستراتيجية وفي تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة بصفة مباشرة أو غير مباشرة فإنّها اقتصرت على نسبة 2 % مقابل نسبة 14 % مقدرة بمخطط التّمويل.

⁽¹⁾ حسب وثيقة مخطط تمويل استثمارات الصندوق، جملة الموارد هو مجموع الموارد الدّاتيّة والموارد المتأتية من الادخار الوطني التونسي والودائع والأمانات.

وورد برد الصندوق أنّه "منذ إحدائه في أواخر 2011 قام بعدد المبادرات لدفع تدخله في الاستثمارات ذات المصلحة العامة وفي مجال البنية التحتية وبتصالات عديدة مع الهياكل المعنية قصد إنجاز مشاريع في إطار شراكة في عدّة ميادين يذكر منها بالخصوص الطاقة والفلاحة والمياه إلّا أنّه لم يتوفّق في ذلك نتيجة أسباب خارجة عن نطاقه".

وبالرغم من تأكيد هيئة المراقبة على ضرورة تحيين مخطط التمويل بصفة دورية، فإنّه لم يتم ذلك إلّا في مناسبة وحيدة بتاريخ 19 أكتوبر 2012 حيث تمّ الترفيع في نسبة الموارد المخصصة للاستثمارات ذات المصلحة العامة من 7 % إلى 14 %. كما لم يتولّ الصندوق القيام بتقييم دوري لنتائج تدخلاته مقارنة بالأهداف المضبوطة بمخطط تمويل استثماراته قصد اتّخاذ الإجراءات اللازمة عند الضرورة.

وفضلا عن عدم تحقيق الأهداف المبرمجة بمخطط التمويل في خصوص الاستثمارات ذات المصلحة العامة خلال الفترة من 2012 إلى 2016 فقد تمّ الوقوف على غياب مخطط تمويل للفترة اللاحقة.

وبالنظر إلى ضعف النتائج المحقّقة في ما يتعلّق بالاستثمارات ذات المصلحة العامة توصي الدائرة بتشخيص الأسباب التي حالت دون تحقيق الأهداف المبرمجة بمخطط التمويل والعمل على إعداد مخطط تمويله للفترة اللاحقة.

ب - التّوظيفات والاستثمارات

شملت الملاحظات بهذا الخصوص التّوظيفات الماليّة واستثمارات الصندوق.

1 - التّوظيفات الماليّة

عملا بمقتضيات الاتفاقيتين المبرمتين مع كلّ من وزارة الماليّة والديوان الوطني للبريد يتمّ توظيف الرّصيد المتوفر في حسابات إيداعات الادخار الوطني التونسي والأرصدة المتوفرة بحسابات الودائع والأمانات أساسا في رقاع الخزينة.

وبلغت أرصدة كلّ من حسابات إيداعات الادخار الوطني التونسي وحسابات الودائع والأمانات الموظّفة لدى خزينة الدّولة في موفى سنة 2016 على التّوالي ما قيمته 4.247 م.د و 513 م.د.

ومكّنت تلك الموارد من تسجيل مداخل مالية صافية للصندوق على التّوالي بقيمة 154 م.د⁽¹⁾ و84 م.د.

وتبيّن أنّ مصالح وزارة المالية اقتصرت على مراسلة الصندوق في موفى كل سنة لإعلامه بالمبلغ الإضافي الذي تمّ توظيفه لدى الخزينة دون تشريكه في عملية التّوظيف.

وتولى الصندوق منذ بداية نشاطه الاكتتاب في القروض الرّقاعية، وبلغ الرّصيد المتبقي في هذا الصنف من التوظيفات في موفى سنة 2016 ما قيمته 190 م.د. وبلغت القروض الرّقاعية المشروطة المكتتبه في نفس التّاريخ 148 م.د وهو ما يمثل حوالي 58% من جملة أمواله الذاتية.

وتبيّن من خلال نشرّيات إصدار تلك القروض والمنشورة من قبل هيئة السوق المالية أنّها تشكل مخاطر عالية مقارنة بالقروض الرّقاعية العادية حيث أنّه في حالة إفلاس الشركة المصدرة للقرض الرّقاعي المشروط تستخلص الديون المتأتية من هذا الصنف من القروض في آخر مرحلة بعد خلاص بقية الدّائنين.

وأفاد الصندوق في إجابته بأنّه تولى بتاريخ 10 أفريل 2017 ضبط وتحديد أسقف الاكتتاب في القروض المشروطة ضمن لجنة التّوظيفات الشّهريّة وذلك بإعداد وتركيز منظومة داخلية بغرض التّقليص تدريجيا في حجم هذا الصنف من القروض وذلك تطبيقا لمعايير التّصرف الحذر المعتمدة من قبله.

ووظّف الصندوق السيولة المتوفرة لديه في أسهم شركات التّنمية ذات رأس مال متغير بلغت قيمتها الجمالية خلال الفترة 2014-2016 ما قدره 60 م.د. وتعلّقت بشركة التّنمية ذات رأس مال متغير FIDELITY SICAV التي يتصرّف فيها بنك الأمان في حدود 55 م.د. وعلى خلاف بقية توظيفات الصندوق والتي تعرض الملفّات الخاصّة بها على لجنة التّوظيفات بعد القيام باستشارة في الغرض، تبيّن غياب إجراءات بخصوص توظيف السيولة المتوفرة بالحسابات البنكية حيث أنّ التصرّف في هذه المساهمات يتمّ من قبل رئيس قطب المالية بمفرده.

وتوصي الدائرة في هذا الصدد بضرورة القيام باستشارات في الغرض قصد الحصول على أفضل مردودية عند القيام بتوظيف السيولة المتوقّرة بالحسابات البنكية والعمل على تفادي تركيز هذا الصنف من المساهمات لدى مؤسسة بنكية وحيدة.

(1) يتحمل الصندوق فوائد الإدخار ومصاريف التصرّف حين أن موارد الودائع والأمانات لا يتحمل الصندوق بعنوانها سوى نسبة 0.1%.

2- الاستثمارات

مكّنت أعمال الرقابة في هذا الخصوص من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بإجراءات تمويل المشاريع وبالاستثمارات المباشرة وغير المباشرة وكذلك بالمشاريع الممولة بواسطة جزء من قرض البنك الدولي للإنشاء والتعمير وبالاعتماد الذي خصّص للصندوق في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

2-1- إجراءات تمويل المشاريع

طبقا للإجراءات المعمول بها لدى الصندوق تتم دراسة مطالب التمويل بقطب المهن ثمّ تعرض على اللجنة الداخلية للاستثمار ليتّم في صورة الموافقة عليها عرضها على اللجنة الدائمة للموارد والتوظيفات التي تتولّى إبداء الرأي فيها قبل المصادقة النهائية عليها من قبل هيئة المراقبة.

وتبيّن عدم توفّر آلية تمكّن من التقييم الكمي للمخاطر المرتبطة بالمشاريع المعروضة على الصندوق، علما بأنّ الدراسة المتعلقة بإستراتيجية وبمبادئ الاستثمار أوصت بضرورة تركيز نظام داخلي لترقيم المخاطر يضمن تقييما كميا دقيقا لخصائص الباعث ولمختلف المخاطر المرتبطة به.

وتبيّن عدم عرض 12 مطلباً (بقيمة 25 م.د) من أصل 24 مطلب تمويل استثمارات مباشرة (بمبلغ جملي 91 م.د) على لجنة المخاطر وهو ما لا يتوافق مع نتائج الدراسة المذكورة أعلاه والتي أكدت على ضرورة عرض جميع مطالب التمويل على قطب المخاطر ولجنة المخاطر قبل المصادقة عليها. كما لم تعرض عليها 10 مطالب أخرى بقيمة 156 م.د تعلّقت بالمساهمة في صناديق الاستثمار من جملة 33 مطلباً.

ومن خلال فحص ملفّات هذه الشّركات تبيّن تعرّض 5 مشاريع منها إلى صعوبات سواء من النّاحية الماليّة على غرار ملف شركة التّصرّف "سياحة كابّال" أو على مستوى الإنجاز على غرار ملف شركة التصرف في القطب التكنولوجي بصفاقس وشركة MITIGAN وشركة الاستثمار والتنمية بقبلي وشركة عتيد لرأس المال القارسيكاف.

وبالإضافة إلى ذلك لا تتوفر لدى الصندوق وثيقة، مصادق عليها من قبل هيئة المراقبة، تضبط بصفة مسبقة الشروط العامّة للتمويل بالنسبة إلى جميع أصناف التمويل الممنوحة من قبله.

فبخصوص تمويلات الصندوق بواسطة الرقاع القابلة للتحويل إلى أسهم، لوحظ موافقة هيئة المراقبة على تمويل ثلاث شركات⁽¹⁾ وذلك دون تحديد كل شروط التمويل على غرار آجال الإرجاع ونسب الفائدة ومنح عدم التحويل وشروط وأسس التحويل وطبيعة الضمان المستوجب. وتمّ تحديد شروط التمويل بصفة لاحقة من قبل قطب المهن دون الرجوع إلى الهيئة للمصادقة عليها ودون أن تعرض عليها كذلك مشاريع اتفاقيات التمويل وميثاق المساهمين.

ولم يتمّ ضبط نطاق مرجعي تتراوح فيه نسب الفائدة وآجال الإرجاع ومنح عدم التحويل المسموح بها لدى الصندوق. ويذكر في هذا الإطار اعتماد نسبة فائدة قارة بالنسبة إلى مجمع شركة تاجرة (8,8 %) وشركة نزل باب الأمير (8,488 %) في حين أنّ النسبة التي تمّ اعتمادها بخصوص الشركة التونسية للتجهيز المائي تتمثل في مردودية رقاع الخزينة القابلة للتنظير زائد 2,5 %. وتمّ ضبط منح عدم التحويل بنسبة 2 % للشركة التونسية للتجهيز المائي وبنسبة 3 % لمجمع شركة تاجرة في حين لم يتمّ تحديد نسبة لشركة نزل باب الأمير.

وفي ما يتعلق بالضمانات، فلئن اشترط الصندوق بخصوص ملف الشركة التونسية للتجهيز المائي وثيقة تعهد من مجمع "حشيشة" لمساندة الشركة في صورة مجابهة صعوبات مالية وطلب ضمان من مجمع فريد عباس بالنسبة إلى شركة "نزل باب الأمير" فإنّه وافق على تمويل مجمع شركة تاجرة دون اشتراط أي ضمان.

أمّا بخصوص المساهمة في صناديق الاستثمار ذات رأس مال تنمية، فقد لوحظ غياب وثيقة مرجعية تضبط شروط التمويل المتعلقة بالعمولات ومصاريف الشركات المتصرفة. فقد تمّ تطبيق نسب مختلفة بخصوص عمولات الشركات المتصرفة في تلك الصناديق تراوحت بين 0,5 % و 2,5 % ومصاريف حسن الأداء (تراوحت بين 0 % و 20 %) وذلك بالرغم من إمكانية مناقشة تلك العمولات في الحالات التي يتمّ فيها اللجوء للصندوق لتعبئة الموارد قبل المصادقة على الأنظمة الداخلية لصناديق الاستثمار من قبل هيئة السوق المالية.

وعلى صعيد آخر، تولى الصندوق تحرير تمويلاته دفعة واحدة لفائدة بعض الشركات عوضا عن تحريرها بصفة تدريجية حسب تقدّم إنجاز المشاريع ضمانا لصرف التمويلات في الأغراض المخصّصة لها. ويذكر في هذا الخصوص تمويل شركتين في شكل رقاع قابلة للتحويل إلى أسهم ودفع المبالغ المكتتبة بعنوانها دفعة واحدة وذلك لفائدة كل من مجمع شركة "تاجرة" بمبلغ 20 م.د.

⁽¹⁾ الموافقة على تمويل مجمع شركة تاجرة والشركة التونسية للتجهيز المائي وشركة نزل باب الأمير على التوالي بقيمة 20 م.د و 7 م.د و 8 م.د.

والشركة التونسية للتجهيز المائي بمبلغ 7 م.د دون اشتراط صرفها على أقساط بعقد التمويل خاصة وأن هذا الصنف من التمويل تم إصداره حصرا لفائدة الصندوق.

ومن شأن ضبط الشروط العامة للتمويلات المسندة من قبل الصندوق بصفة مسبقة ليكون كلّ المتعاملين الاقتصاديين على علم بها ونشرها على موقع الواب الخاص به وعرض مشاريع اتفاقيات التمويل على هيئة المراقبة أن يضمن شفافية المعاملات والمساواة بين مختلف المتعاملين معه. كما أنّ تحرير تمويلات الصندوق على أقساط حسب تقدم إنجاز المشاريع، خاصّة بالنسبة إلى التمويلات الكبرى، من شأنه أن يضمن توظيفها في الأغراض المخصصة لها.

2-2-1- الاستثمارات المباشرة

تتمثّل الاستثمارات المباشرة التي ينجزها الصندوق في المساهمة في رأس مال شركات جديدة أو في رأس مال شركات قائمة، وإلى موفى شهر أفريل 2017، صادقت هيئة المراقبة على إسناد تمويلات لفائدة 24 شركة بمبلغ جملي يساوي 91 م.د صرف منه حوالي 58 م.د. وتندرج هذه التمويلات في إطار دعم الصندوق للمبادرة العمومية لدفع التنمية ببعض الجهات وكذلك في إطار دعمه للمبادرة الخاصة طبقا لمرسوم إحداثه.

2-2-1- دعم المبادرة العمومية

تولى الصندوق منذ بداية نشاطه دعم مبادرة السلط العمومية في استحداث نسق التنمية بالجهات حيث صادق على المساهمة في رأس مال 11 شركة بمبلغ جملي قدره 18 م.د وتمّ تحرير مساهمته فيها بنسبة 75 %. وإلى غاية موفى شهر أفريل 2017، لم تدخل شركتان منها في النشاط الفعلي بالرغم من إحداثهما على التوالي في سنتي 2012 و2013.

ويذكر في هذا الخصوص شركة "صندوق الودائع والأمانات تنمية" التي ساهم الصندوق في إحداثها بطلب من وزارة المالية في سنة 2012 بمبلغ قدره 1,4 م.د في إطار توجه الدولة للحفاظ على بعض الشركات المصدرة بالعمل على إعادة هيكلتها وتطويرها. غير أنّ الشركة المذكورة لم تنشط نتيجة لتعطل عملية إحالة المساهمات المعنية مقابل تحمّلها لأعباء استغلال بلغت 285 أ.د من ضمنها مبلغ 167 أ.د تعلق بأعباء التأجير⁽¹⁾.

(1) حسب القوائم المالية للشركة لسنتي 2014 و2015.

كما ساهم الصندوق في سنة 2013 في إحداث شركة التصرف "سياحة كابتال" برأس مال يساوي 500 أ.د وذلك بغرض التصرف في الصندوق الاستثماري "سياحة كابتال" لدعم وتطوير المؤسسات السياحية التونسية. وأدى عزوف المستثمرين التونسيين والأجانب على تمويل هذا القطاع بالنظر إلى الظروف الأمنية التي مرت بها البلاد خلال الفترة المعنية إلى استهلاك الشركة لكامل رأس مالها، قبل بداية نشاطها الفعلي علما بأنه تم سحب الترخيص المسند إلى الشركة المذكورة وكذلك إلى الصندوق الاستثماري بتاريخ 30 أبريل 2015 من قبل هيئة السوق المالية وهو ما يستوجب تصفيتها⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه ومنذ إحداث الشركة المذكورة لم يتم المصادقة على قوائمها المالية للفترة 2013-2016. ولم يتول المدير العام السابق لصندوق الودائع والأمانات بصفته رئيسا لمجلس الإدارة، دعوة مجلس الإدارة للانعقاد بغرض إيجاد الأموال الضرورية للصندوق الاستثماري من ناحية وتقرير مصير الشركة من ناحية أخرى قبل صرف كامل رأسمالها والمصادقة على قوائمها المالية. وحيث ترجع الدّعوة لانعقاد مجلس إدارة الشركة إلى رئيس المجلس طبقا للفصل 19 من قانونها الأساسي، فإنّ- التصرف على هذا النحو يعتبر تقصيرا في المحافظة على أموال عموميّة وهو ما كلّف الصندوق خسارة مساهمته في رأسمال الشركة والبالغ 150 أ.د.

وفضلا عن عدم دخول الشّركتين المذكورتين حيز النشاط، تبين أن ثلاث شركات أخرى تشكو صعوبات في النشاط. ويتعلّق الأمر بشركة التصرف في القطب التكنولوجي بصفافس، التي يساهم الصندوق في رأس مالها بمبلغ 4,125 م.د، حيث شهدت تعثرا في انجاز المشاريع المبرمجة وسجلت خسائر بلغت 2,125 م.د بعنوان الفترة من 2012 إلى 2015 ممّا حثّم على الصندوق تخصيص مدّخرات بعنوانها بمبلغ 570 أ.د ضمن قوائمه المالية لسنة 2016.

وكذلك الشأن بخصوص مساهمة الصندوق في رأسمال شركتي التّمنية والاستثمار بتطاوين وقبله بمبلغ قدره 2,1 م.د بتاريخ 25 ديسمبر 2015 بطلب مباشر من رئاسة الحكومة وذلك بالرغم مما أفرزته نتائج مهمّة التدقيق التي قام بها الصندوق لشركات الاستثمار الجهوية من حيث عدم ملائمة هذه الآلية لتمويل المشاريع الصغرى والمتوسطة بالجهات، ولئن تولّت شركة التّمنية والاستثمار بتطاوين المصادقة في موفى شهر ديسمبر 2017 على تمويل مشروعين بقيمة 1,5 م.د كما ورد برد الصندوق، فإنّ شركة التّمنية والاستثمار قبلي لم تتوصّل إلى تمويل أي مشروع إلى غاية ذلك التاريخ.

(1) طبقا للفصل 33 من القانون عدد 83 لسنة 2001 والمتعلّق بإصدار مجلة مؤسسات التوظيف الجماعي.

وبالنظر إلى النتائج المتواضعة للمساهمات المنجزة في إطار المبادرة العمومية بخصوص إحداث المشاريع ودفع التنمية بالجهات يدعى الصندوق إلى مزيد العمل على حسن انتقاء المشاريع قبل الموافقة على المساهمة في تمويلها.

2-2-2- دعم المبادرة الخاصة

في إطار دعم المبادرة الخاصة، صادق الصندوق على تمويل 13 مشروعا بمبلغ جملي قدره 73 م.د. وبلغت المبالغ المحزرة نسبة 61 %. وتراوح معدّل قيمة التّمويلات المصادق عليها بين 0,050 م.د و 20 م.د.

وساهم الصندوق في رأس مال شركات تنشط في قطاعات اتّبعَت الدّولة في شأنها سياسة الخصوصية أو تشكو حدّة المنافسة من قبل الخواص وهو ما يتعارض مع مبادئ الاستثمار التي ضبطها الصندوق لنفسه والتي تنص على أنّه يتدخّل عند غياب أو تردد المستثمرين الخواص.

ويذكر في هذا الخصوص مساهمة الصندوق في سنة 2013 في رأس مال شركة عتيد بمبلغ 2 م.د وذلك بالرّغم من أنّ نشاط التّوزيع يشهد منافسة حادّة. ولئن تمّ تبرير المساهمة بكونها ستمكن من بعث نقاط بيع في الجهات الدّاخلية، فقد شمل المشروع ستة نقاط بيع بمناطق التّنمية الجهوية فقط من ضمن 16 نقطة بيع مبرمجة. ولم تف الشركة بالتزاماتها مما دفع الصندوق إلى استرجاع مساهمته في سنة 2016.

وساهم الصندوق بمبلغ 15 م.د في رأس مال شركة الوفاق للإيجار المالي لتحويلها إلى بنك شمولي. وتتعارض هذه المساهمة مع توجهات الدّولة المتمثلة في تقليص المساهمات العمومية في القطاع البنكي حيث تمّ بموجب الفصل عدد 15 من القانون عدد 59 لسنة 2014⁽¹⁾ إحداث حساب خاص في الخزينة يخصص لتمويل عمليات إعادة هيكلة القطاع البنكي وتعصيره ويموّل من المداخل المتأتية من التّفويت في المساهمات غير الإستراتيجية للدّولة في البنوك.

كما يذكر تمويل الصندوق لمجمع "شركة تاجرة"⁽²⁾ بمبلغ 20 م.د في سنة 2016 بواسطة رقاع قابلة للتحويل إلى أسهم وهو مجمع ينشط في قطاع صناعة الآجر الذي يشهد منافسة شديدة من

⁽¹⁾ القانون عدد 59 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ديسمبر 2014 والمتعلّق بقانون المالية لسنة 2015.

⁽²⁾ مجمع متكون من مستثمرين مقيمين بتونس وشركتين مقيمتين بجزر الموريس.

قبل المستثمرين الخواص ويضمّ أكثر من 150 وحدة إنتاج من بينها 24 وحدة توجد بالوسط وبالساحل وبالجنوب⁽¹⁾ مكان تواجد وحدتي إنتاج مجمع "شركة تاجرة".

وصادق الصندوق بتاريخ 26 فيفري 2016 على تمويل شركة "نزل باب الأمير" في شكل رقاع قابلة للتحويل إلى أسهم بقيمة 8 م.د، وهو مشروع موجه نحو السياحة الممتازة، ويشهد هذا القطاع بدوره حركية متواصلة من قبل المستثمرين الخواص واتجهت الدولة إلى عدم الاستثمار فيه مباشرة، وبّرر الصندوق موافقته على إسناد هذا التمويل باعتبار أن القطاع السياحي قطاعا استراتيجيا في تونس.

وعلى صعيد آخر، تبين أن الجانب الأوفر (53,3%) من تمويلات الاستثمارات المباشرة للصندوق تمّ إسنادها إلى أربعة شركات تشكو صعوبات مالية وهو ما لا يتماشى مع مبدأ الدّخول في المشاريع التي لها ديمومة اقتصادية، ويذكر في هذا السياق شركة الوفاق للإيجار المالي التي ارتفعت ديونها إلى 158 م.د في موفى سنة 2013 وهو ما يمثل 370% من مواردها الذاتية، كما أنّ التّرفيع في رأس مالها إلى 150 م.د، ليتمّ تحويلها إلى بنك شمولي، سيخصص منه مبلغ 63 م.د لسداد ديونها.

كما يذكر مجمع شركة "تاجرة"، الذي بلغت ديونه في سنة 2014 حوالي 72 م.د (وهو ما يمثل 116% من موارده الذاتية) منها 31 م.د ديون قصيرة المدى و40 م.د ديون طويلة المدى وهو ما من شأنه أن يؤثر على قدرته على دفع مستحقات الصندوق.

كما مكّن الصندوق الشركة التونسية للتجهيز المائي من تمويل في شكل رقاع قابلة للتحويل إلى أسهم بمبلغ 7 م.د بالرغم من أنها سجّلت نتائج صافية سلبية خلال كامل الفترة 2011-2013 بلغت 4 م.د، ولم تحقق نتيجة ايجابية إلا في سنة 2014 بمبلغ 3 م.د نتجت أساسا عن بيع قطعة أرض، وأدى تراكم النتائج الصافية السلبية إلى انخفاض مواردها الذاتية إلى ما قدره - 2 م.د في سنة 2014، وارتفعت ديونها لتبلغ 11 م.د في نفس السنة.

ونظرا إلى الوضعية المالية الصعبة للشركة وبطلب من هيئة المراقبة تحصل الصندوق بتاريخ 17 جانفي 2017 على تعهد من مجمع "حشيدة" لمساندتها في صورة تعرضها لصعوبات مالية. إلا أن الصندوق لم يحرص على ضبط طبيعة "المساندة" بصفة دقيقة بما لا يشكل ضمانا كافيا لاستخلاص مستحقّاته في حالة إخلال الشركة بالتزاماتها، علما بأنّ عقد إصدار الرقاع موضوع هذا التمويل لا يتضمّن موضوع الاستثمار.

(1) استنادا إلى دراسة حول صناعة مواد البناء في تونس أعدّها وكالة النهوض بالصناعة والتجديد في سنة 2014.

ويذكر في نفس الإطار موافقة الصندوق على تمويل شركة MIG بمبلغ 6,5 م.د في شكل رفاع قابلة للتحويل إلى أسهم بالرغم من كونها تشكو عجزاً هيكلياً على مستوى رأس المال المتداول حيث سيخصّص المبلغ المذكور أساساً (86 %) لتمويل المال المتداول علماً بأنّ هذا الصنف من التمويل يندرج ضمن المهام التقليدية للمؤسسات البنكية.

وعلى صعيد آخر، وافق الصندوق على المساهمة في رأس مال شركة "ميتيغان" منذ تاريخ 17 أكتوبر 2014 بمبلغ 1,3 م.د بالرغم من غياب إطار قانوني ينظّم نشاط تجميع المعلومات، حول الأفراد والشركات، والمتعلقة بالتزاماتهم المالية خاصة لدى المؤسسات المالية والبنكية ولدى المنشآت العمومية التي تسدي خدمات. ولم تقدّم الشركة المذكورة ما يفيد إبرامها لاتفاقيات لمعالجة المعطيات في إطار مناولة من البنوك وشركات التأمين طبقاً لمقتضيات منشور البنك المركزي عدد 01 لسنة 2006، علماً بأنها لم تبدأ في النشاط إلى موفى شهر أفريل 2017.

ومن ناحية أخرى، لوحظ موافقة الصندوق على المساهمة في رأس مال شركة عتيد لرأس المال القار "سيكاف" بالاستناد إلى دراسة غير محيّنة تعود لسنة 2010. وترتّب على ذلك تراجع الشركة عن الوفاء بالتزاماتها مما دفع الصندوق بتاريخ 25 ديسمبر 2014 إلى الانسحاب منها. ولم يتول الصندوق استرجاع مساهمته إلا بتاريخ 29 أفريل 2016 حسب قيمتها الأصلية.

وبالرغم من التجربة غير المثمرة للصندوق مع الشركة المتصرفة في شركة عتيد لرأس المال القار "سيكاف" صادقت هيئة المراقبة بنفس التاريخ على المساهمة في صندوق استثماري تتصرّف فيه نفس الشركة يسمى ITQAN INVESTMENT FUND بمبلغ 2 م.د.

وتدعو الدائرة إلى مزيد الحرص على انتقاء المشاريع، في إطار دعم المبادرة الخاصة، التي تتماشى مع مبادئ الاستثمار المضبوطة من قبل الصندوق والمتمثلة خاصة في تمويله للمشاريع التي لها ديمومة اقتصادية والتدخل عند غياب أو تردد المستثمرين الخواص من أجل دفع التنمية بالجهات.

2-3- الاستثمارات غير المباشرة

يساهم الصندوق في تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسطة بصفة غير مباشرة عبر الصناديق المشتركة للتوظيف في رأس مال تنمية. وبلغ عدد الصناديق التي تمّت المصادقة على تمويلها إلى موفى شهر أفريل 2017 ما عدده 27 صندوقاً بتعهد جملي بحوالي 314 م.د ولم يتمّ تحرير سوى مبلغ 64 م.د.

وتمكنت الصناديق العشر التي تمّ الاكتتاب فيها بمبلغ 124 م.د من تمويل 49 مشروعاً بحجم استثمار جملي قدره 854 م.د مما ساهم في خلق أو الحفاظ على 5.414 موطن شغل.

ولم تتجاوز نسبة التعبئة 50 % بخصوص ثلاث صناديق بالرغم من مرور الأجل القانونيّة للاكتتاب فيها وهي على التوالي صندوق PHENICIA FUND بنسبة 37,5 % وصندوق التنمية الجهوية بنسبة 41 % وصندوق MAX ESPOIR بنسبة 47 %. وبرّر الصندوق هذه النسب بوجود العديد من الصعوبات في تعبئة الموارد بالنسبة لصناديق الاستثمار التي لا تتمتع بامتيازات جبائية ولصعوبة الظرف الاقتصادي الذي تمر به البلاد والعزوف عن الاستثمار وقلة فرص الاستثمار المجدية.

وعلاوة على ذلك تبين أنّ خمس صناديق استثمار متحصّلة على مصادقة الصندوق خلال الفترة 2013-2015 ارتفعت المساهمة بعنوانها إلى 97 م.د، لم تتمكن من تحقيق الغلق الأوّلي بالرغم من حصولها على تلك المصادقة لفترة جاوزت السنتين. ويذكر أن هيئة سوق الماليّة قامت بسحب الترخيص الممنوح لصندوق سياحة كابتال بتاريخ 16 جانفي 2017 بالنظر إلى عدم تمكنه من تعبئة الموارد الماليّة المبرمجة في الغرض. وأفاد الصندوق في هذا الإطار بأنه يحرص على تذكير الشركات المتصرّفة في تلك الصناديق بضرورة تعبئة الموارد الماليّة المبرمجة في الغرض في آجال مضبوطة يؤدي تجاوزها إلى إلغاء تعهد الصندوق.

ويدعى الصندوق إلى مزيد إحكام اختيار الصناديق الاستثمارية المزمع تمويلها والتنسيق مع شركات التّصرف في الصناديق المعنية للبحث في أسباب ضعف نسب تحرير المساهمات والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها بغية تسريع وتيرة إنجاز الاستثمارات.

2-4- المشاريع الممولة بقرض البنك الدولي وباعتماد الميزانية

بالإضافة إلى الموارد المتأتية من إيداعات صندوق الإدخار الوطني التونسي وتلك المتأتية من الودائع والأمانات فوّضت السلط العموميّة للصندوق التصرّف في موارد متأتية من قرض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير وأخرى من ميزانية الدولة. وتمّ الوقوف على ملاحظات تعلّقت بالتّصرف في هذين الصنفين من الموارد.

2-4-1- التصرف في قرض البنك الدولي

أسند البنك الدولي للإنشاء والتعمير في سنة 2014، للدولة التونسية، قرضا يتعلّق بالتمويل الإضافي لمشروع تنمية المؤسسات الصغيرة جدا والصغرى والمتوسطة. وخصّص حوالي 24,5 م.د.⁽¹⁾ منه للمؤسسات الصغرى والمتوسطة بهدف تمكينها من تمويلات لاستثماراتها على المدى الطويل عن طريق آلية الرقاع القابلة للتحويل إلى أسهم.

وبلغ، إلى نهاية شهر أفريل 2017، عدد المؤسسات التي تمّت المصادقة على تمويل مشاريعها 11 مؤسسة، بمبلغ جملي قدره 23 م.د ولم تصرف منها سوى 12 م.د، علما بأنّ الأجل الأقصى لاستعمال موارد القرض حدّد بتاريخ 31 جويلية 2018.

وموّل الصندوق مؤسسات لها هيكلة ماليّة غير متوازنة وذات نسبة تداين مرتفعة مقارنة بأموالها الذاتيّة وذلك على غرار مؤسسة PC Retail Outlet بمبلغ 1,5 م.د حيث ورد بتقرير مراقب الحسابات حول القوائم الماليّة لسنة 2015 أنّ وضعيتها الماليّة غير متوازنة ولها موارد ذاتية أقلّ من نصف رأس مالها. كما بلغت ديون هذه الشركة على المدى القصير حوالي 4 م.د في نهاية سنة 2015 ومثلت 90% من جملة أصولها، من بينها قروض بنكية بمبلغ 739 ألف دينار.

كما انتفعت مؤسسة Gourmandise بتمويل قدره 2 م.د بالرغم من أنّ لها ديون في سنة 2015 تبلغ 6 م.د وهو ما يمثل 72% من جملة أصولها. وفضلا عن ذلك تبين أنّ المؤسسة المعنية لها تعهّدات أخرى خارج الموازنة، حيث قامت برهن أصلها التجاري الكائن بصفاقس بتاريخ 10 أكتوبر 2016 بمبلغ 2 م.د لفائدة البنك التونسي الكويتي.

ومن شأن عدم توازن الهيكلة الماليّة وارتفاع مستوى ديون المؤسسات المذكورة أن يعرض عمليّات تمويل الصندوق لمخاطر مرتفعة وأن لا يضمن استخلاص مستحقّاته.

وخلافا لأحكام الفصل 10 من الإتفاقية المبرمة بين الصندوق ووزارة الماليّة والتي تنصّ على أنّ مدّة الإمهال لاستخلاص الرقاع القابلة للتحويل لا يجب أن تتجاوز ثلاث سنوات من تاريخ تنزيل التمويل، تبين أنّ مدّة الإمهال التي تمّ منحها لسبع مؤسسات بلغت 5 سنوات ممّا أدّى إلى تحمّل الصندوق على موارده الخاصّة المبالغ المتعلّقة بأصل الدّين المدّة سنتين في خصوص التمويلات التي تمّ إسنادها.

(1) سعر الصرف 1 أورو = 2,247 دينار بتاريخ 22 ماي 2014.

وأفاد الصندوق في هذا الخصوص بأنّه تمّ لفت نظر البنك المذكور أعلاه إلى أن مقتضيات الاتفاقية متعارضة مع التشريع التونسي الجاري به العمل كما تمّ اقتراح تعديلها في هذا الاتجاه.

وتوصي دائرة المحاسبات الصندوق بالإسراع باستعمال موارد القرض المذكور قبل انتهاء آجال استعمالها وإلى إيجاد الحلول المناسبة بما لا يحتمل الصندوق تكاليف إضافية نتيجة الفارق في مدّة الإهمال.

2-4-2- التصرف في الموارد المحمولة على اعتماد الميزانية

في إطار التشجيع على الاستثمار بمناطق التنمية الجهوية، تمّ بموجب الفصل عدد 8 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 تخصيص مبلغ 25 مليون دينار لفائدة الصندوق بغرض تدعيم موارد شركات الإستثمار ذات رأس مال تنمية بالجهات، ويتمّ التصرف في هذا الإعتماد بمقتضى اتفاقية أبرمت مع وزارة المالية بتاريخ 17 ديسمبر 2015.

وتمّ تخصيص الاعتماد المذكور دون انتظار نتائج الدّراسة التي كلّفت بها وزارة المالية الصندوق لتقييم وإعادة هيكلة 9 شركات استثمار ذات رأس مال تنمية جهوية والتي تحمّل الصندوق كلفتها البالغة 405 ألف دينار.

هذا وأفضت الدّراسة المذكورة إلى محدودية قدرة هذه الشركات على مواصلة نشاطها بالنظر إلى الصعوبات الماليّة والتنظيمية والتسييرية التي تعوق ديمومتها واقترحت ثلاث خيارات لإعادة هيكلتها. ولئن تمّت المصادقة على نتائجها منذ 16 سبتمبر 2015، فإنّه لم يتمّ اتخاذ أيّ قرار في الغرض إلى غاية نهاية شهر أفريل 2017.

وإلى موفى شهر أفريل 2017 تمّت المصادقة على تمويل 23 مشروعا بمبلغ 13 م.د. ولم يتم تحرير سوى مبلغ 2 م.د. تعلّقت بستّة مشاريع، وأفاد الصندوق في هذا الخصوص بأنّ ضعف المبالغ المحررة يعزى إلى الصعوبات التي يواجهها باعثو المشاريع لاستكمال هيكلة التمويل.

وتدعو دائرة المحاسبات الصندوق للعمل مع شركات الاستثمار ذات رأس مال تنمية جهوية المتصرفة لإيجاد الحلول الملائمة لتذليل الصعوبات التي تواجه باعثي المشاريع لاستكمال هيكلة تمويل مشاريعهم.

د - متابعة المشاريع الممولة من قبل الصندوق

تمكّن أعمال المتابعة المستمرة من قبل الصندوق للمشاريع التي يساهم في تمويلها بصفة مباشرة أو غير مباشرة من الوقوف على وضعيتها ومعرفة مدى نجاعة تدخلاته وكذلك من الكشف في الإبتان عن الإشكاليات والمخاطر المرتبطة بتلك المشاريع.

وتمّ الوقوف في هذا الخصوص على افتقار الصندوق لآليات متابعة دقيقة وحينية للمشاريع الممولة من قبله وهو ما ترتّب عنه غياب معطيات محيّنة في الغرض.

واقترنت تبعاً لذلك أعمال المتابعة على إعداد بطاقات من قبل المكلف بالمشروع بقطب المهن يتمّ فيها أساساً إدراج معطيات عامّة تخص الشركة وحوصله لمحاضر جلسات مجالس الإدارة دون إبراز مدى تقدم إنجاز المشاريع الممولة. كما تبين أنه لا يتم في بعض الحالات تحيين بطاقات المتابعة.

ويذكر على سبيل المثال أن قطب المهن لم يكن على دراية إلى بداية شهر أفريل 2017 بمدى تقدّم إنجاز مشاريع كلّ من مجمع شركة تاجرة والشركة التونسية للتجهيز المائي وشركة جنان مجردة بالرغم من صرف الصندوق تمويلات لفائدتها على التوالي بتاريخ 19 ديسمبر 2016 و 03 فيفري 2017 و 16 جانفي 2015.

ولئن نصّ الأنظمة الداخليّة للصناديق الاستثمارية التي ساهم فيها الصندوق على ضرورة تقديم المعطيات الدورية للمساهمين والمتمثلة في القوائم الماليّة السنويّة وتقارير النشاط والتقارير السداسيّة والثلاثيّة المتعلقة بتقييم محافظ الأوراق الماليّة فإنّه لوحظ عدم تمكين الصندوق من الوثائق المذكورة في عديد الحالات مما لا يساعد على متابعة المشاريع الممولة في هذا الإطار وذلك على غرار صندوق PHENICIA FUND و 1 FOND DE DEVELOPPEMENT REGIONAL حيث لم يتمّ تمكين الصندوق من تقارير النشاط الثلاثيّة المختومة على التوالي في موفى شهر مارس 2015 و 2016.

أمّا بخصوص متابعة المشاريع الممولة بواسطة اعتماد الميزانيّة، فقد تبين أنّ الاتفاقيات المبرمة مع شركات الاستثمار لم تنص على آليات المتابعة وخاصّة تلك المتعلقة بالمعلومات والوثائق الواجب إحالتها إلى الصندوق. وساهم ذلك في عدم توقّر بعض الوثائق الضرورية التي تمكّن من متابعة استرجاع المبالغ المنصوص عليها بالفصل عدد 10 من نفس الإتفاقية. وإلى غاية موفى شهر أفريل 2017، لم يتوقّر لدى مصالح الصندوق نسخ من عقود إتفاقيات مساهمة شركات

الاستثمار ذات رأس مال تنمية في المشاريع التي تمّ تحرير التمويل لفائدتها عن طريق الإعتماد خلال سنة 2016.

وعلى صعيد آخر ساهم الصندوق مباشرة في رأس مال سبعة مؤسسات بمبالغ بسيطة تراوحت بين 50 أ.د و 2 م.د، وذلك عوضاً عن تمويلها بصفة غير مباشرة عن طريق الصناديق التي يساهم فيها وهو ما ترتّب عنه صعوبة في متابعة تقدم إنجاز المشاريع بالنظر إلى محدودية عدد إدارات قطب المهن (7 إدارات) وتعدّد المهام الموكولة إليهم والمتمثلة في دراسة المشاريع وحضور لجان الاستثمار بشركات التّصرّف وحضور مجالس إدارات الشركات المساهم فيها ومتابعة نشاط صناديق الاستثمار.

وجاء برد الصندوق أنّه شرع في تركيز قاعدة بيانات على مستوى قطب المهن تمهيداً لتركيز نظام معلوماتي لتسهيل عملية المتابعة، وتمّ في هذا الخصوص برمجة انتداب عون يكلف بمهمة متابعة المشاريع.

*

*

*

تمكّن الصندوق خلال السنوات الخمس الأولى من نشاطه، من تركيز هيكله ونظام حوكمته، ولمزيد تطوير آليات التّصرف لديه تدعو دائرة المحاسبات الصندوق إلى مزيد تحسين نظام الرقابة الدّاخلية الخاصّ به عبر مزيد تفعيل مختلف الهياكل المكوّنة له ووضع أدلّة إجراءات واستكمال كلّ مكوّنات نظام المعلومات والاتّصال وتحيين القرار المتعلّق بضبط قواعد ومقاييس التّصرف الحذر قصد تلافي النقائص التي تشوبه.

كما يدعى الصندوق إلى اعتماد مبدأ المناظرة في خصوص الانتدابات والإسراع بالمصادقة على النّظام الأساسي الخاص بالأعوان بما من شأنه أن يحفّز الكفاءات العليا للالتحاق بهذه المؤسسة والعمل على استخلاص الديون في الآجال المحدّدة لذلك مع تفعيل الأحكام القانونية التي تخول له تفعيل الامتياز العام للخزينة الممنوح له عند الاقتضاء.

ورغم تمكّن الصندوق من تمويل مجموعة من المشاريع بصفة مباشرة أو غير مباشرة وإنجاز توظيفات ماليّة في رقاغ الخزينة وفي السّوق الماليّة، فإنّ هذه التّدخلات تبقى أقل من المأمول من حيث حجم الاستثمارات ذات المصلحة العامّة ومن حيث عدد مواطن الشغل المحدثّة أو المحافظ عليها مقارنة بالأهداف التي حددها له مرسوم إحداثه.

ولئن ساهمت الظروف الإقتصادية والإجتماعية التي مرّت بها البلاد منذ سنة 2011 وتدهور مناخ الاستثمار في تواضع تلك النتائج، فإنّ التأخير في تحيين إستراتيجية الصندوق وعدم ضبط أهداف كميّة ونوعيّة في مجال تدخله، بالتّسيق مع السلط العموميّة المتدخلة في مجال الاستثمار، بما يتلاءم مع الظرف الجديد، ساهما في محدودية عدد مطالب تمويل المشاريع المعروضة عليه.

ولتحقيق الأهداف المرجوة من إحداثه في دفع التشغيل والتنمية الجهوية والاستثمار في المجالات الاقتصادية ذات الصبغة الإستراتيجية كالبنية التحتية وميادين التكنولوجيات الحديثة والبيئة والتنمية المستدامة وتوفير التمويلات الضرورية للمؤسسات الصغرى والمتوسطة، فإنّ دائرة المحاسبات تدعو الصندوق والأطراف ذات العلاقة بالاستثمار العمومي إلى التّسيق وإيجاد السّبل الكفيلة بمساعدة الصّندوق على المساهمة في المشاريع الكبرى وعلى الرّفع من حجم استثماراته وتنويعها والحد من تركيزها بصفة شبه كلّية على رقاع الخزينة.

كما تدعو دائرة المحاسبات الصندوق إلى إعداد عقد برامج ينصهر ضمن ما رسمه مخطط التّمنية 2020-2016 من توجهات وأهداف وضمن ما رسمته استراتيجيته من خيارات واعتماد تلك العقود كوثيقة مرجعية لتقييم أدائه وذلك بالتّوازي مع تمكينه من الموارد الماليّة الضروريّة لذلك.

وتوصي دائرة المحاسبات الصندوق بضرورة إيلاء عامل الصلابة الماليّة وتقييم المخاطر المرتبطة بالشركاء الأهميّة اللازمة عند البت في ملفات الاستثمارات المزمع تمويلها وتدعيم أعمال المتابعة وتسوية الحالات التي لم يتم فيها احترام قواعد ومقاييس التصرف الحذر.

رد صندوق الودائع والأمانات

توضيحا لما ورد بتقرير دائرة المحاسبات، يجدر التذكير بأن نظام عمل صناديق الودائع والأمانات يتسم بخصوصيات على مستوى الموارد التي يتصرف فيها وكذلك على مستوى الاستعمالات. ومن البديهي أن يتم استعمال الموارد المالية في السنوات الأولى من نشاط الصندوق في التوظيفات المالية وخاصة رقاع الخزينة لفائدة ميزانية الدولة علما أن الدولة كذلك لا يتسنى لها وضع كل هذه الموارد على ذمة الصندوق لاستعمالها في الاستثمارات (أكثر من 5000 م.د). وتمكن مداخل هذه الاستثمارات المالية الصندوق من تحقيق نتائج إيجابية وتدعيم موارده الذاتية مما يخوله فيما بعد من تدعيم الاستثمارات بصفة تدريجية.

وبالفعل وكما أشارت اليه الدائرة فقد تمكن الصندوق من انجاز التوقعات المحددة بمخطط التمويل (2012-2016) على مستوى الموارد وذلك تبعا لتحديد هذه التوقعات انطلاقا من معطيات ثابتة لفترة طويلة (15 سنة) بالنسبة لتطور موارد الادّخار والودائع والأمانات.

وتمّ تحقيق نفس النتائج على مستوى الاستثمارات المالية حيث أنّها تدرج في إطار الاتفاق المبرم مع الدولة. كما ينبغي تصنيف الاستثمارات التي يقوم بها الصندوق في شكل رقاع قابلة للتحويل كاستثمارات ذات مصلحة عامة وليس ضمن الاستثمارات المالية بما أنّها موجهة مباشرة للمؤسسات الصغرى والمتوسطة وباعتبارها لا تأخذ شكل الرقاع التقليدية.

إلاّ أنّه بالنسبة للاستثمارات في مجال البنية التحتية وفي الجهات الداخلية فإنّ الوضعية مختلفة وذلك للأسباب التالية:

- صندوق الودائع والأمانات هو مستثمر مالي وليست له في مرحلة إحداثه والسنوات الأولى من انطلاق نشاطه الإمكانيات الضرورية لبعث المشاريع (من إيجاد الفكرة إلى إنجاز الدراسات وتنفيذ المشروع).
- تنفيذ الاستثمارات يبقى مرتبطا بمدى توفر مشاريع قابلة للإنجاز وبمدى توفر مستثمرين لهم نوايا استثمار وراغبين في تمويلها جزئيا عن طريق الصندوق بالنسبة للقطاع الخاص.
- غياب معطيات تمكّن من تحديد توقعات قريبة من الواقع خاصة في ظل ظروف المرحلة الانتقالية التي عاشتها تونس في فترة ما بعد الثورة.

لذا فإن التقديرات بالنسبة لهذا المجال تم تحديدها وفق نسب مئوية من الموارد المخصصة لمختلف نشاطات الصندوق وذلك على غرار ما هو معمول به بصناديق الودائع والامانات الأجنبية وخاصة منها الفرنسية والمغربية.

وتجدر الإشارة أنه بالرغم من حادثة بعث صندوق الودائع والامانات في أواخر 2011 وخصوصية النشاط والمناخ العام للبلاد التونسية، فقد بذل عديد المجهودات لإنجاح انطلاق هذه المؤسسة المهمة وضبط استراتيجية استثمار واضحة لتأطير نشاطها. كما قام الصندوق بجملة من المبادرات لدفع تدخله في استثمارات ذات المصلحة العامة وفي مجال البنية التحتية وبتواصلات مع الهياكل المعنية قصد انجاز مشاريع في إطار شراكة في عدة ميادين نذكر منها بالخصوص الطاقة، الفلاحة، الماء، الأقطاب التكنولوجية ...

وبالتالي فإنّ تقييم تدخّلات الصندوق دون الأخذ بعين الاعتبار لكلّ العناصر الأخرى الخارجة عن نطاقه في مجال الاستثمار والامكانيات المتاحة له لا يبرز الدور الفعلي الذي لعبه ولا زال يلعبه الصندوق خاصّة على مستوى مساندة ودعم المؤسسات الصغرى والمتوسطة التي تمثّل 95% من النسيج الاقتصادي التونسي، وذلك من خلال الاستثمارات المباشرة وغير المباشرة التي قام بها خلال هذه الفترة الصعبة التي تشهدها بلادنا. ويعمل الصندوق على معاضدة مجهود الدولة فيما يخص الاستثمارات الكبرى وخاصة منها في المناطق الداخلية أو المحدثة في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

كما نوّكد على أنّ السنوات الأولى لإحداث الصندوق من 2012 إلى 2016 تعتبر فترة محورية لتركيزه وقد تمّ العمل خلال هذه الفترة على:

- هيكلة الصندوق وانتداب الإطارات بصفة تدريجية وفقا لتطوّر نشاطه علما أنّ الصندوق انطلق بخمس (05) إطارات فقط بما فيهم المدير العام.
- وضع الإجراءات الضرورية لتمكينه من أداء مهامه (إجراءات الانتداب، إجراءات الشراءات، منهجية العمل بقطب المهن، إجراءات خط تمويل البنك الدولي...).
- تركيز منظومة إعلامية مندمجة لإحكام التصرف (ERP SAGE).
- العمل على تطوير نشاط الصندوق بصفة تدريجية عبر الاتصال بالمستثمرين والمتدخلين من القطاع العام لتحديد المشاريع القابلة للتمويل من طرف الصندوق.
- دراسة كلّ المشاريع المعروضة والحرص على تمويل المشاريع التي تتوفّر فيها مردودية مقبولة.
- تمويل العديد من صناديق الاستثمار لتطوير رأس المال المخاطر ومساندة المؤسسات الصغرى والمتوسطة.

وتفاعلا مع ما جاء في تقرير الدائرة، نقدم لكم في ما يلي بعض التوضيحات التي من شأنها إثراء ما جاء به:

أ. التنظيم والتسيير

يعتبر صندوق الودائع والأمانات من المؤسسات المهيكلّة رغم حداثة بعثه وصغر حجمه حيث يعتمد في تنظيمه وتسييره على قواعد الحوكمة الرشيدة.

أ- بالنسبة للهيكلة التنظيمي

تم إعداد أول هيكل تنظيمي للصندوق من قبل مكتب خبرة وعن طريق كفاءات عالية لها دراية بما هو معمول به بصناديق الودائع والأمانات الأجنبية وخاصة منها الفرنسية والمغربية وتمت المصادقة عليه من قبل هيئة المراقبة في 2012. مع الإشارة إلى أن

الهيكل التنظيمي المعتمد من قبل الصندوق تم الاستئناس به لإعداد هياكل تنظيمية لعدة مؤسسات بنكية وهيئات على غرار الهيئة التونسية للاستثمار وسلطة رقابة التمويل الصغير.

أما فيما يتعلق بالتعديل الجزئي للهيكل التنظيمي الذي تم في موفى 2016 والمصادق عليه من طرف هيئة المراقبة، فإنه يجدر التوضيح أنه تمّ بعد حوالي خمس (05) سنوات من تاريخ المصادقة على الهيكل التنظيمي الأول وإثر دراسة حاجيات الصندوق وفقا لجملة من المعطيات الموضوعية.

علما وأنه ابتداء من ماي 2017 قام الصندوق بتكليف مكتب خبرة خارجي قصد تحيين وتعديل الهيكل التنظيمي للصندوق وقد تمت المصادقة على الهيكل التنظيمي المحين من قبل هيئة المراقبة المجتمعة بتاريخ 17 سبتمبر 2018. كما تم تحيين بطاقات الوصف الوظيفي التي تضبط مشمولات مختلف المصالح إلى جانب إعداد دليل إجراءات شامل للصندوق.

ب- بالنسبة للشغورات في الخطط الوظيفية

حرص صندوق الودائع والأمانات على سد الشغورات بصفة تدريجية وفقا لحاجياته الفعلية وتطور حجم نشاطه وذلك قصد تفادي تحمل أعباء مالية قارة هامة دون حاجة فعلية لذلك.

أما بخصوص قطب المهن، فقد تم سد الشغور المشار إليه بالتقرير منذ جويلية 2013، في حين تعذر سد الشغور الخاص بخطة المسؤول الأول عن قطب المخاطر رغم المجهودات المبذولة من قبل مصالح الصندوق نظرا لندرة مثل هذه الكفاءات من ناحية وعدم تلاؤم نظام التأجير المعمول به في الصندوق مع التأجير المطلوب في هذه الحالات من ناحية أخرى. وسيواصل الصندوق مجهوداته لإيجاد الإطار الكفء لسدّ هذا الشغور.

ت- بالنسبة لإجراءات الانتداب والتصرف في الموارد البشرية

تمّت المصادقة على الإجراءات المتعلقة بانتداب الإطارات العليا من ذوي الخبرة وصيغة تأجيرهم من قبل هيئة المراقبة في اجتماعها بتاريخ 25 ماي و 07 جوان 2012 وهو قرار أخذ بعين الاعتبار خصوصية نشاط الصندوق وما يتطلبه من استقطاب كفاءات عليا عادة ما تتوفر بالقطاع الخاص الذي يعتمد على نظام وعناصر تأجير تفضيلية مقارنة بنظام التأجير المعتمد من قبل المؤسسات والبنوك العمومية.

ويجدر في هذا الخصوص توضيح أن المشرع مكن الصندوق من بعض المرونة في مجال التصرف في الموارد البشرية وأنه لو أراد اعتماد المناظرة كقاعدة أساسية للانتدابات لما أقصى الصندوق من التشريع المعمول به في المنشآت والمؤسسات العمومية (وفقا للأمر عدد 4087 لسنة 2011 حول التنظيم الإداري والمالي للصندوق وطرق تسييره، لا يخضع أعوانه لأحكام القانون عدد 78 لسنة 1985). علما وأنّ هذا التمشي تمّ اقراره أيضا على مستوى البنوك العمومية على غرار البنوك الخاصة منذ بداية سنة 2014 حيث تمّ تمكين هذه البنوك من إعداد أدلة إجراءات خاصة بها في مجال الانتداب تتمّ المصادقة عليها من قبل مجالس ادارتها.

وبقطع النظر عن ما سلف ذكره بخصوص المناظرة، يرى الصندوق أنّ الإجراءات المصادق عليها من قبل هياكله تكرر مبدأ التنافس حيث يتم الإعلان عن الشغور مباشرة من قبل الصندوق أو عن طريق مكاتب الانتداب الذي يتم التعاقد معها للغرض عبر اللجوء إلى نشر عروض الانتداب بالصحافة المكتوبة و/أو مواقع الاتصال الالكتروني، مع الإشارة إلى أن مبدأ التنافس يعتمد سواء كان ذلك حسب الملفات مع اختبار شفاهي تشرف عليه لجنة الانتداب والتأجير المنبثقة عن هيئة المراقبة بالنسبة للإطارات العليا أو اختبار كتابي وشفاهي بالنسبة للإطارات المتوسطة والصغرى.

وفيما يتعلق بتأجير أعوان وإطارات الصندوق ونظرا لخصوصية وظيفة مسؤولي قطب المهن وقطب المالية، تمّ اللجوء إلى التعاقد للحصول على الكفاءة والخبرة المطلوبة وتمّ احترام الإجراءات المصادق عليها من قبل هيئة المراقبة عند اجراء هاذين الانتدابين.

ويتم في هذه الحالات التفاوض بخصوص الأجر المسند لكل واحد منهما وفقا للأجر المتحصل عليه قبل الالتحاق بالصندوق وهو ما يفسر الفارق في التأجير بين هاذين المسؤولين.

أما بالنسبة لقطب الدعم ونظرا لتوفر الخبرات الضرورية بالإدارة العمومية تم اللجوء إلى الإلحاق.

وبالتالي لا تستقيم المقارنة في التأجير بين الإطارات الثلاث علما أن هذا التمشي بخصوص انتداب بعض الخبرات وتأجيرهم معمول به في الصناديق المماثلة لصندوق الودائع والامانات تبعا لخصوصية هذه المؤسسات.

وعلى صعيد اخر، تضمن مشروع النظام الأساسي للأعوان المصادق عليه من قبل هيئة المراقبة خلال جلستها المنعقدة بتاريخ 25 ماي و 7 جوان 2012 إمكانية إلحاق أعوان الصندوق بمؤسسات أخرى كما تنص الاتفاقية القطاعية لأعوان البنوك والمؤسسات المالية على هذه الامكانية وبالتالي فإن عملية إلحاق إحدى الاطارات لا تتطلب أي تسوية بما أن قرار الإلحاق لا يتضمن أي إخلال.

كما يشار إلى أن التكوين الجامعي للإطارات الذين تم انتدابهم، إثر إلحاق المعنية بالأمر، مغاير من حيث الاختصاص بما أن المعنية متحصلة على شهادة المراجعة في الحسابات في حين أن الانتدابات المنجزة خلال سنة 2015 كانت موجهة لتدعيم فريق قطب المهن باختصاصات في المالية والهندسة الصناعية.

أما بالنسبة للمديرة العامة المساعدة السابقة للصندوق والملحقة حاليا كمديرة عامة لصندوق الودائع والأمانات تصرف فقد تم في هذا الخصوص الاستئناس بما هو معمول به على مستوى البنوك العمومية في حالات مشابهة، أي عند تعيين الإطارات الملحقة لدى البنوك المعنية كمسؤولين أول عن الشركات المتفرعة عنها.

وتجدر الإشارة إلى أن تعيين المدير العام في شركة صندوق الودائع والامانات تصرف هو من مشمولات IM BANK حسب اتفاقية الشركاء إلا أنه تبعا للإشكاليات

والمشاكل التي شهدتها هذه الشركة وبعد موافقة المؤسسة المذكورة أعلاه تمّ تعيين المديرية العامة المساعدة السابقة ، بعد موافقة هيئة مراقبة الصندوق، لإدارة هذه الشركة للحفاظ على مصالح الصندوق الذي يساهم بنسبة 49% في رأس مال هذه الشركة.

ث- بخصوص نظام المعلومات

حرص الصندوق على إدراج الاستثمارات المنجزة بخصوص نظامه المعلوماتي ضمن توجهاته الاستراتيجية دون أن يتمّ تضمين ذلك بوثيقة رسمية وذلك بـ:

- تحديد مكّونات البنية التحتية الضرورية لاستغلال نظام المعلومات منذ موفى سنة 2012.

- برمجة إنجاز الاستثمارات على مراحل تمّ الانطلاق في تنفيذها منذ موفى سنة 2012 ويتواصل إنجازها إلى غاية هذا التاريخ.

ويبرز ممّا ذكر وجود نظرة استراتيجية في المجال المعلوماتي تمّ التركيز على تجسيمها وتطبيقها في آجال معقولة. وعملا بما جاء بالتوصية، سيتولى الصندوق وضع مخطط مديري للإعلامية مع إمكانية الاستعانة بمكتب خبرة عند الاقتضاء.

كما عمل الصندوق على تركيز نظام معلوماتي يشمل أهمّ تدخّلاته وخاصّة التصرف المالي والتصرف في الأعوان بما يتلاءم مع متطلبات العمل من ناحية وهدف الصندوق لضمان صحّة بياناته واحكام تصرفه الإداري والمالي من ناحية أخرى. ولم يتمكّن الصندوق من وضع تطبيق في مجال التصرف في المشاريع نظرا لعدم توفر منظومة في هذا المجال في السوق التونسية حسب ما تبين من خلال طلب العروض الذي تمّ إصداره لتركيز المنظومة الإعلامية المندمجة (عدم توقّر لدى الشركات التي ساهمت في طلب العروض المذكور جزء خاص بالاستثمار والتصرف في المشاريع يتلاءم مع متطلبات العمل بالصندوق) واتجه مسؤولو الصندوق إلى إعطاء الأولوية للمجال المالي والتصرف في الموارد البشرية نظرا لأهميّة المبالغ التي يتصرّف فيها ورغبته في تأمين أولا هذا الجانب من التصرف.

ويسجل الصندوق ما ورد بملاحظة دائرة المحاسبات بخصوص إخضاع المنظومة والشبكات المعلوماتية إلى التدقيق الدوري، وستعمل مصالح الصندوق على القيام بذلك بعد إتمام تركيز المكونات الرئيسية للبنية التحتية للنظم المعلوماتية.

ج- بالنسبة لهياكل التسيير والمراقبة

تجدر الإشارة إلى أنّ إمضاء أذن التزود يخضع إلى إجراءات مصادقة إلكترونية على مستوى منظومة التصرف المندمجة المعتمدة بالصندوق ولا يمكن إصدار أي إذن تزود إلا بعد مصادقة المدير العام المساعد عليها ويتم امضاء أذن التزود المستخرجة من المنظومة من قبل المسؤول عن قطب الدعم لإضفاء أكثر مرونة على عمليات التزود. وسيتولى الصندوق مستقبلاً إصدار قرار تفويض للمسؤول عن قطب الدعم في مجال المهام الموكولة له.

أمّا بالنسبة لإصدار أوامر بشراء أسهم شركات استثمار ذات رأس مال متغير وبيعها فهي من مشمولات المسؤول عن قطب المالية ولا تستوجب تفويضاً في الغرض، حيث أنّ هذه التوظيفات تعتبر *quasi liquide* ولا ينجزّ عنها تحويل فعلي للاعتمادات فهي تمكّن فقط من الحصول على مردود مالي دون أي مخاطرة.

وفيما يخص إصدار قرار تعيين أعضاء هيئة المراقبة، فقد تمت تسوية الوضعية بالنسبة للفترة 2015 - 2017. كما تم بمقتضى قرار من وزير المالية الصادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 20 بتاريخ 9 مارس 2018 تسمية أعضاء هيئة مراقبة صندوق الودائع والأمانات بالنسبة للفترة 2018 - 2020.

أما بالنسبة لعقود البرنامج فلم يكن بوسع الصندوق اعدادها إبان إحداثه في ظل الوضع العام للبلاد وتم بالمقابل التركيز أساساً على مساندة المؤسسات الصغرى والمتوسطة باعتبارها أهم مكون للنسيج الاقتصادي التونسي من خلال الاكتتاب في جملة من صناديق الاستثمار ذات رأس مال مخاطر والمبادرة ببعث صندوق للتنمية الجهوية وذلك لمعاودة مجهود الدولة الرامي للتقليص من الفوارق بين الجهات واستحداث نسق التنمية بها عبر الرفع من نسق بعث المشاريع.

وعمل الصندوق بمناسبة مؤتمر الاستثمار تونس 2020 على مزيد التعريف بدوره لدى المستثمرين ودراسة المشاريع التي يمكن أن يكون طرفا مساهما فيها. كما قام الصندوق بالاتصال بمختلف الوزارات للنظر في المشاريع المبرمجة من قبلها بهدف المساهمة في تمويلها.

وسيتولى الصندوق إعداد وثيقة عقد البرامج حين تعهده بتنفيذ المشاريع الهامة وخاصة المدرجة في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومن ثمة يمكن له رسم برامج المستقبلية وضبط أهدافه الكمية والنوعية والوسائل المتاحة لتحقيقها.

ح- بالنسبة للتصرف في المخاطر

أولى صندوق الودائع والأمانات منذ إحداثه أهمية لمنظومة التصرف في المخاطر وذلك من خلال انتداب الإطارات وتنظيم الدورات التكوينية لفائدتهم والشروع في اعداد ادلة الإجراءات في هذا المجال.

كما حرص الصندوق على وضع قواعد التصرف الحذر منذ بداية 2013 بالتنسيق مع مصالح وزارة المالية وقد تم تتويج هذه المجهودات بإصدار قرار وزير الاقتصاد والمالية المؤرخ في 3 فيفري 2015 والمتعلق بضبط قواعد ومقاييس التصرف الحذر المطبقة على صندوق الودائع والأمانات.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هذا القرار لا يمكن أن يكون له أثر رجعي كما أنّ عدم احترام هذه القواعد بعد إصدار النصّ المذكور أعلاه في بعض الحالات النادرة كان ناتجا عن أسباب خارجة عن نطاق الصندوق (مثل عدم تفعيل جزء من عملية التمويل من قبل بعض الشركاء). ولا يمكن أن تتمّ عمليات التسوية إلّا في صورة إقرار ترفيع في رأس مال الشركات المعنية لاحقا من قبل الشركاء ووفقا للقوانين الجاري بها العمل.

علما وأنّ قرار وزير الاقتصاد والمالية المؤرخ في 3 فيفري 2015 هو حاليا في طور المراجعة من قبل هياكل الصندوق بالتنسيق مع مصالح وزارة المالية قصد تسوية بعض الثغرات التي تمّت معاينتها بعد دخوله حيز التطبيق.

أما بخصوص التصرف في حالات تضارب المصالح والمتعلقة بالاتفاقيات المبرمة مع شركات لها علاقة بأحد أعضاء هيئة المراقبة، فقد تولى الصندوق عرض الحالات المعنية على مكتب استشارات قانونية أفضى إلى التأكيد بأن جميع الاتفاقيات سليمة وتستجيب كلها للشروط المنصوص عليها بالقرار المتعلق بضبط قواعد ومقاييس التصرف الحذر.

II. نشاط الصندوق

يتميز صندوق الودائع والامانات بثلاث ميزات: أولاً، كونه أنموذج منفرد (unique modèle) يتصرف في موارد مالية نوعية (جلها متأتية من الادخار البريدي) بشكل مرن وباحترام لقواعد السوق، ثانياً، يتميز بحوكمة رشيدة باعتبار الفصل بين الجانب التنفيذي والتقريحي حيث أن هيئة مراقبته يترأسها وزير المالية ويساهم فيها ممثلو عدد من الوزارات إضافة لممثلي البنك المركزي والبريد التونسي وشخصيات مستقلة كما يخضع لقواعد ومعايير التصرف الحذر، ثالثاً، كونه مستثمر على المدى الطويل وفق استراتيجية استثمارية خاصة به (doctrine d'investissement).

وعلى ضوء مستجدات تتعلق بمحيط الاستثمار على غرار المخطط الخماسي 2016-2020 وقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص وقانون الاستثمار وندوة الاستثمار 2020، بادر الصندوق في 2016 بتحيين مرجعيته الاستثمارية، وصادقت هيئة المراقبة على التوجهات الاستراتيجية للصندوق للفترة القادمة مع تحديد الأولوية للمشاريع الكبرى الاستراتيجية المحدثة في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص والمشاريع في مجال الاقتصاد الأخضر (الطاقة، البيئة، الغابات) وفي مجال الاقتصاد الرقمي.

ويمكن اعتبار حصيلة إنجازات الصندوق خلال هذه الفترة الوجيزة إيجابية رغم الظروف الصعبة التي مرت بها البلاد.

أ- بالنسبة لمخطط تمويل الأعمال

يمثل مخطط الأعمال بالنسبة للفترة 2012-2016 مبادرة ذاتية من قبل مصالح الصندوق. وقد تمّ إعداد هذا المخطط بالاستئناس بما هو معمول به في الهياكل المماثلة في فرنسا والمغرب وبمساعدهتهم أيضا وذلك نظرا لغياب معطيات دقيقة وواضحة تخصّ تونس يمكن اعتمادها لضبط هذا المخطط خاصّة على مستوى الاستعمالات وبالتالي فقد تمّ ضبط هذه التوقعات وفق نسب مئوية من الموارد المخصّصة لمختلف نشاطات الصندوق وذلك على غرار ما هو معمول به في الصناديق المذكورة أعلاه والتي لها تجربة على التوالي بـ200 سنة و 50 سنة خلافا للصندوق التونسي حديث الإنشاء.

وللإشارة فإن صندوق الودائع والامانات مستثمر مالي لا تتوفر لديه دائما معطيات دقيقة وكافية عند اعداد ميزانية الاستثمار بخصوص المشاريع التي سيتم تمويلها خلال السنة المقبلة وبالتالي فهو يضبط تقديرات بالنسبة لكل نوع من الاستثمارات الممكن تمويلها إلا أن الإنجازات تبقى رهينة معطيات خارجة عن نطاقه من ضمنها المناخ العام للاستثمار.

ويعمل الصندوق على إعداد مخطط تمويلي على المدى المتوسط (ثلاث سنوات) وفقا لتوجهاته الاستراتيجية القادمة.

وتبعا لما سبق ذكره فإن استعمال الموارد المالية في السنوات الأولى من نشاط الصندوق يتم في التوظيفات المالية وخاصة رقاع الخزينة لفائدة ميزانية الدولة في انتظار تحديد ودراسة فرص للقيام بالاستثمارات المباشرة.

ب- بالنسبة للتوظيفات والاستثمارات

سعى صندوق الودائع والامانات لدفع مشاريع البنية التحتية ودعم كل المبادرات المعروضة على انظاره. وتم في هذا الإطار النظر في العديد من المشاريع الاستثمارية الاستراتيجية نذكر منها:

- الأقطاب التكنولوجية بكل من سوسة وصفاقس وسيدي ثابت ومدنين وقابس باعتبار أن الأقطاب التكنولوجية تمثل البنية الأساسية لتشجيع المؤسسات الصغرى والمتوسطة في الجهات

- جنان مجردة بولاية باجة
- ميناء المياه العميقة بالنفيضة
- مشروع تبرورة بصفافس
- سبخة بن غياضة بالمهدية

وخلافا للمؤسسات المالية والبنكية، فإن الصندوق لا يقوم بتمويل المشاريع عن طريق قروض وإنما بالمساهمة في المشاريع المعروضة عليه للتمويل إما بصفة مباشرة أو غير مباشرة بموجب النص المحدث له، مما يتطلب تقييما معمقا لهذه المشاريع ودارسة كافة جوانبها الاقتصادية والمالية والقانونية والربحية (Due Diligences). وبالتالي فإنّ شروط ونسب التمويل تختلف من ملف لآخر حسب خصوصية كلّ واحد.

كما يدخل ضمن هذه الدراسة تقييم لباقي المساهمين المتدخلين في المشروع وخاصة المساهمين المرجعيين وتحديد نسبة المخاطر التي تختلف من مشروع إلى آخر مما يؤدي إلى صعوبة ضبط صيغ وشروط التمويل بصفة مسبقة بالنسبة لجميع أصناف التمويل.

وبخصوص مدى تلاؤم المشاريع مع مجال تدخّل الصندوق، فتجدر الإشارة الى أن الصندوق قام بإعداد بطاقة المكونات الأهلية (Fiche d'éligibilité) بهدف وضع مقاييس يتم اعتمادها للتأكد من مدى تماشي المشروع مع استراتيجية الصندوق من عدمه وتمت المصادقة على هذه البطاقة من طرف هيئة المراقبة في جلستها المنعقدة بتاريخ 02 سبتمبر 2016. وفي كل الحالات، فانه يتم أخذ آراء كل من هيئة المراقبة واللجان المنبثقة عنها وذلك لتحديد موقف الصندوق من المشاريع المعروضة عليه والشروط الأولية لدراساتها.

أما بخصوص تحرير مساهمته فيلتزم الصندوق، باعتباره مساهم أقلية في رأس المال، بما يتم الاتفاق عليه مع باقي المساهمين.

وكما ذكرت الدائرة فإنّ العديد من المشاريع، سواء كانت منبثقة من المبادرة العامة أو الخاصة، تلاقي عدّة صعوبات في تركيزها وإدخالها حيز النشاط وذلك لاعتبارات عديدة خارجة عن نطاق الصندوق (استكمال تعبئة الموارد، الإجراءات الإدارية، المناخ العام الاقتصادي والاجتماعي والأمني للبلاد...).

وقد تولت مصالح الصندوق ضبط الأولويات بالنسبة للقطاعات ضمن الاستراتيجية المصادق عليها والأخذ بعين الاعتبار للوضع المالي المتعثر لعدد الشركات التونسية التي أصبحت تلاقي صعوبات في إيجاد التمويلات الضرورية للاستمرار في نشاطها. ويندرج تدخل الصندوق لدعم هذه الشركات ضمن مهامه، وذلك بعد دراسة مخطط أعمالها والوقوف على توفر عنصر الديمومة فيها لإنقاذها والحفاظ على مواطن الشغل المتوفرة بها.

كما حرص الصندوق على التقيد بمجال اختصاصه حسب ما جاء في نص إحداثه حيث مكّنه المشرّع من تمويل المشاريع في مختلف القطاعات والجهات.

ت- بخصوص متابعة المشاريع الممولة من قبل الصندوق

يتولّى الصندوق متابعة المشاريع الممولة من خلال هياكل التصرف في هذه المشاريع وهي مجالس الإدارة للشركات المعنية والجلسات العامة وكذلك من خلال لجان المتابعة التي يحرص على إحداثها وأن يكون ممثلاً بها.

وقد اعتمدت مصالح الصندوق على متابعة هذه المشاريع من خلال جداول معدّة للغرض إلى حين تركيز منظومة معلوماتية متكاملة في مجال الاستثمار والتصرف في المشاريع.

ومن جهة أخرى، قام الصندوق بتقييم تدخلاته في الصناديق المشتركة للتوظيف في رأس مال تنمية (FCPR) وقدم نتائج هذا التقييم خلال ورشة عمل مع قرابة 50 متدخلا خلال شهر ماي 2017.

والصندوق حريص على تقييم نتائج تدخلاته وخاصة منها ما يتعلّق بالاستثمارات ذات المصلحة العامة.

رد الإدارة العامة للتمويل بوزارة المالية

التصرف في الموارد المحمولة على اعتماد الميزانية

- في إطار تسريع نسق الاستثمار بمناطق التنمية الجهوية وتشجيع المستثمرين على الانتصاب بها تم إحداث 8 شركات استثمار ذات رأس مال تنمية جهوية (الشمال الغربي SODINO، الوسط SIDCO، الجنوب SODIS، ولاية سيدي بوزيد SODESIB، ولاية القصرين SODEK، ولاية قفصة FRDCM، شركة التنمية والاستثمار بقبلي، شركة التنمية والاستثمار بتطاوين) يتمثل دورها في تدعيم الأموال الذاتية للمشاريع المحدثة بمناطق التنمية الجهوية ومتابعتها.

- استنفدت هذه الشركات كامل مواردها وتواجه صعوبة في توفير موارد إضافية لتمويل المشاريع بالجهات وذلك لعزوف المستثمرين وخاصة منهم البنوك العمومية للمساهمة في رأس مالها وذلك لضعف مردوتها.

- لا يتعارض إسناد موارد جديدة تتصرف فيها شركات الاستثمار الحالية مع مبدأ التوجه نحو هيكلتها، وتعمل الوزارة حاليا على استئناف دراسة التصورات لإعادة هيكلة شركات الاستثمار الجهوية.

- إلى موفى شهر سبتمبر 2018، صادقت 7 لجان على تمويل 34 مشروعا بمبلغ 20 م.د وتم تحرير مبلغ 7.7 م.د تعلق بـ 17 مشروع.

التصرّف في أسطول طائرات شركة الخطوط التونسية

أحدثت شركة الخطوط التونسية (في ما يلي الشركة) في 21 أكتوبر 1948، وهي شركة خفية الاسم يبلغ رأس مالها في سنة 2017 ما قدره 106,199 م.د تساهم فيه الدولة بنسبة 65 % والصناديق الاجتماعية بنسبة 10% والخواص بنسبة 25%. وتمّ تصنيفها كمنشأة عمومية بمقتضى القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في أول فيفري 1989 المتعلق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية وهي تخضع إلى إشراف وزارة النقل. وتتفرّع الشركة إلى 8 شركات فرعية من بينها شركة التونسية للتأمين وشركة الخطوط التونسية للخدمات الأرضية وشركة الخطوط التونسية الفنية .

ويتمثّل النشاط الرئيسي للشركة في تأمين خدمة النقل الجوي للأشخاص والأمتعة. وشغلت الشركة 3470 عوناً في سنة 2016⁽¹⁾ موزعين بالأساس إلى 2258 عون أرضي و231 طياراً و713 عون ملاحه تجاري صُرفت لفائدتهم أجوراً بلغت قيمتها 220 م.د⁽²⁾.

وقامت الشركة في سنة 2007 بإعداد برنامج لتجديد وتطوير أسطولها وتعاقبت في سنة 2008 مع المصنّع آرباص لاقتناء 19 طائرة⁽³⁾ بقيمة جمالية تبلغ 1,3 مليار دولار. وأمام الاضطرابات التي عرفها نشاطها نتيجة للأحداث التي شهدتها البلاد ابتداء من سنة 2011 واستمرار توقّف النشاط على السوق الليبية قرّرت الشركة التخفيض في عدد الطائرات المبرمج اقتناؤها إلى 13 طائرة تسلمت منها 8 طائرات خلال الفترة 2010-2015 (6 من نوع 320 و2 من نوع 330) وينتظر أن يتم استلام الخمس طائرات المتبقية (من نوع 320 NEO) خلال 2020 و2021.

ويتكوّن أسطول الشركة في شهر ديسمبر 2017 من 28 طائرة يبلغ معدّل أعمارها 15,5 سنة. وتستغلّ الشركة في شهر ديسمبر 2017 شبكة خطوط متكوّنة من 83 خطّ منتظم موزّع على المدن الأوروبية والإفريقية والشرق أوسطية ومونتريال⁽⁴⁾ ومجموعة من الخطوط غير المنتظمة المرتبطة بنشاط السياحة إلى جانب نشاط العمرة والحجّ. وقامت الشركة في سنة 2017 بإنجاز 33521 رحلة ونقل 3.502.475 مسافراً مقابل 30.204 رحلة ونقل 2.991.841 مسافراً في سنة 2016⁽⁵⁾.

(1) آخر قوائم مالية مصادق عليها تعود لسنة 2016.

(2) القوائم المالية لسنة 2016.

(3) 16 طائرة مؤكّدة و3 طائرات اختيارية على أن يتمّ تأكيدها بحسب تطوّر حركة المسافرين.

(4) 66 خطّ موزّع على 13 سوق أوروبية و12 خطّ موزّع على 10 أسواق إفريقية و4 خطوط موزّعة على المملكة العربية السعودية ولبنان ومصر وخطّ مونتريال.

(5) تقارير دائرة التحليل والموارد لسنتي 2016 و2017 وتقرير نشاط الشركة لسنة 2016.

وسجّلت الشركة في سنة 2015 خسائر بلغت 71 م.د مقابل أرباح قدرها 43 م.د في سنة 2014 وتدهورت النتائج بصفة جلية في سنة 2016 حيث سجّلت الشركة خسائر قدرها 165 م.د وارتفعت بالتالي الخسائر المتراكمة إلى 506 م.د في نفس السنة. وبلغ رقم معاملات الشركة في سنة 2014 ما قدره 1220 م.د مقابل 973 م.د في سنة 2015 و1086 م.د في سنة 2016.

ويمثّل حسن استغلال أسطول الطائرات ضمانا لديمومة المؤسسة ولاستمرارية نشاطها ولتعزيز قدرتها التنافسية، وهو نشاط يخضع إلى أطر قانونية وترتيبية وطنية ودولية تضبط القواعد المنظمة للطيران المدني وأعمال صيانة الطائرات وسلامة وأمن الرحلات. ويتميّز التصرف في أسطول الطائرات بتعدد المتدخلين إذ يضمّ، إلى جانب الإدارات المركزية بالشركة وشركاتها الفرعية، الإدارة العامة للطيران المدني بوزارة النقل وديوان الطيران المدني والمطارات.

وتولّت دائرة المحاسبات إنجاز مهمة رقابية تهدف إلى تقييم مدى توفّق شركة الخطوط التونسية في التصرف في أسطول طائراتها أساسا خلال الفترة 2014-2017. وخلصت المهمة إلى الوقوف على إخلالات جوهرية على مستوى استغلال الطائرات وإنجاز أعمال الصيانة وسلامة الرحلات و جودة الخدمات نتج عنها تكبّد الشركة لخسائر هامة والحدّ من قدرتها التنافسية.

أبرز الملاحظات

- مردودية الطائرات

تراجع أسطول الطائرات المستغل من قبل الشركة من 32 طائرة سنة 2014 إلى 28 طائرة سنة 2017 وبلغ معدل أعمار الطائرات 15,5 سنة في 2017 في حين يبلغ هذا المعدل 10 سنوات لبعض شركات الطيران الأفريقية.

ولم يرتق معدل الاستغلال اليومي للأسطول إلى المعدلات العالمية والبالغة 10 ساعات لاسيما استغلال الطائرات من نوع بوينغ 737 الذي لم يتعد الست ساعات يوميا. كما بلغت نسبة تعبئة الطائرات 69 % مقابل معدلات عالمية تراوحت بين 78 % و 79 % خلال نفس الفترة.

وأدت هذه الوضعية إلى تراكم الخسائر الناتجة عن استغلال الخطوط خلال الفترة 2012-2016 لما قدره 595 م.د ولم تغط عائدات 40 % منها الأعباء المتغيرة علما وأنه في سنة 2016، خطين فقط قد حققا نتائج إيجابية.

ولضمان استمرارية نشاطها يتعين على الشركة النظر في جدوى مواصلة استغلال الخطوط الخاسرة و إلى إرساء الآليات الكفيلة بتحسين مردودية خطوطها.

- توظيف الطيارين

تسبب الإفراط في اللجوء إلى الاتفاقيات الثنائية بين الطيارين التي تخول للطيار أن يؤمن استثنائيا رحلات جوية عوضا عن زميله في توزيع غير متوازن لساعات الطيران حيث تبين أن ما يفوق عن 43 % منهم قد أنجزوا ساعات طيران أقل من الحد الأدنى السنوي وهو ما ترتب عنه تحمل الشركة لمبلغ 5,74 م.د بعنوان ساعات طيران لفائدة طيارين دون أن ينجزوها فعليا وصرف ساعات إضافية للبعض الآخر كان بالإمكان تلافيها وهو ما يعتبر إهدارا للمال العام من شأنه أن يمثل خطأ تصرف على معنى القانون عدد 75 لسنة 1985.

كما تفاقمت ظاهرة الغيابات لدى الطيارين وخاصة الغيابات غير المبررة إذ تبين أن طيارين اثنين قد اشتغلا لحساب شركة طيران أجنبية خلال مدة غيابهما دون أن تتخذ الشركة إجراءات فعالة للحد منها وهو ما انجر عنه صعوبات في توظيف الطيارين وخاصة في مواسم ذروة النشاط.

وتحمّلت الشركة بدون موجب خلال الفترة 2015-2017 مبالغ قدرها 3,89 م.د بعنوان فوارق بين ساعات الطيران المسجلة من قبل قائد الطائرة على ورقة الرحلة والساعات المسجلة على منظومة "ناتالين" التي تدوّن بها أليّا المعطيات المتعلقة بالطواقم والجدول الزمني للرحلات وبرنامج الرحلات.

كما يعتبر لجوء الشركة إلى الإفراط في إسناد تراخيص استثنائية لتجاوز ساعات الطيران المخوّلة قانونيا للطيارين مؤشرا على عدم إحكامها لتوظيف طيارها إذ تمّ رصد 288 حالة تجاوز خلال سنتي 2016 و 2017 بما قدره 1736 ساعة .

ومن ناحية أخرى، أصبحت الشركة تواجه منذ سنة 2011 صعوبات جمّة في تأمين الرحلات غير المدرجة ببرنامج العمل الشهري للطيارين حيث أنّ تأمينها يبقى رهين موافقة الطيارين بما أنّ تعيينهم من قبل الشركة ليس له صبغة إلزامية ممّا أدخل اضطرابا على نشاط الشركة إذ تبين أنّ 20% من هذه الاقتراحات قد جوبهت بالرفض من قبل الطيارين خلال الفترة 2014-2017.

وساهم سوء توظيف الطيارين في تدهور مؤشر انتظام الرحلات ودفع بالشركة لكراء طائرات بطواقم بكلفة جمالية قدرها 916 أ.د خلال الفترة 2014-2017.

ولإحكام التصرف في مواردها البشرية من الطيارين يتعيّن على الشركة اتّخاذ ما يلزم من التدابير للحدّ من الاتفاقيات الثنائية بين الطيارين ومعالجة ظاهرة الغيابات والسّعي إلى إضفاء الصّبغة الإلزاميّة على التعيينات المنجرة عن تغيير برامج الرحلات فضلا عن الحرص على احترام قاعدة العمل المنجز عند صرفها لأجور الطيارين.

- صيانة الطائرات

تواجه الشركة صعوبات في تنفيذ البرامج السنويّة لصيانة الطائرات حيث وصل التأخير في إنجازها إلى 1812 يوما في سنة 2016 مقابل 106 يوما مبرمجا وهو ما تسبّب في توقّف الطائرات لفترات طويلة على ذمّة الصيانة تجاوزت 300 يوما وتراجع نسبة جاهزيّتها التي وصلت في سنة 2017 إلى مستويات حرجة.

كما تواجه الشركة منذ سنة 2016 صعوبات كبيرة في تمويل صيانة محرّكات الطائرات حيث لم تتمكّن من توفير سوى 20 م.د للغرض وهي اعتمادات غير كافية لمجابهة أعباء الصيانة المقدّرة بحوالي 91 م.د وهو ما تسبّب في توقّف الطائرات لفترات طويلة.

وقد ساهم في هذه الوضعية كذلك عدم ارتقاء أداء شركة الخطوط التونسية الفنية إلى المستوى المطلوب بسبب النقص في الأعوان المؤهلين للإشهاد بإعادة الطائرة إلى الخدمة والعزوف عن تأمين استمرارية العمل خارج الأوقات الإعتيادية من قبل الأعوان.

وللمحافظة على استمرارية نشاطها تلجأ الشركة إلى كراء طائرات وهو ما حملها نفقات خلال الفترة 2014- 2017 قدرها 25,8 م كان بالإمكان الحد منها لو توصلت الشركة إلى التحكم في صيانة أسطولها من الطائرات.

وبخصوص التصرف في مخزون قطع غيار الطائرات، فقد تبين أن الشركة تفرط في اللجوء إلى القيام بشراءات بصفة استعجالية مما يحملها تكاليف باهظة تتعلق بالترفيغ في الأثمان وصل إلى حدود 88% مقارنة بالأثمان العادية. وبلغت قيمة هذه الشراءات خلال الفترة 2012-2017 ما قدره 23 م.د. كما لوحظ أن الصبغة الاستعجالية لهذه الشراءات ليست دائما مبررة بدليل مكوث بعض القطع بالمخزون لفترات طويلة مما أدى إلى انتهاء صلاحية البعض منها.

ومن جهة أخرى، تكررت عمليات نزع قطع الغيار من طائرات توقفت لفترات طويلة على ذمة الصيانة وهو ما جعلها تصبح بمثابة مخزون احتياطي لقطع الغيار ويمدد بالتالي في فترة توقفها عن النشاط.

وفي نفس الإطار. تمّ خلال الفترة 2012-2017 نزع قطع غيار من طائرات دون تركيبها بطائرات أخرى ودون أن تتوفر معطيات حول مآلها وذلك في 22 مناسبة وهو ما قد يخفي تجاوزات. كما تمّ في نفس الفترة رصد 658 حالة تتعلق بمعدات معطبة تمّ إرسالها إلى مختصين في الصيانة لإصلاحها دون أن يتبين ما يفيد استرجاعها من قبل شركة الخطوط التونسية الفنية.

وتقتضي هذه الوضعية من الشركة العمل على الرفع من نجاعة صيانة أسطولها من الطائرات وتحسين جاهزيته والحد قدر الإمكان من نفقات كراء الطائرات فضلا عن إرساء آليات ناجعة للتصرف في مخزون قطع الغيار وتجنب اللجوء المفرط إلى الشراءات بصفة استعجالية.

- سلامة الرحلات

وتلجأ الشركة بصفة مفرطة إلى قائمة الأعطال حيث تطوّر عدد الأعطال من 872 في سنة 2015 إلى 1063 في سنة 2017 وسمحت الشركة منذ سنة 2016 للطائرات بتأمين رحلات بأكثر من 5 أعطال خلال نفس الرحلة.

كما سمحت الشركة بإنجاز رحلات بطائرات بها أعطال نتج عنها في حالات مماثلة حوادث في شركات طيران أخرى.

وفي هذا الإطار، تدمّر أعوان الملاحه الفنيين من الحالة الفنيّة المتريدي للطائرات والتي من شأنها أن تؤثر على مستوى سلامة الرحلات.

وتمّ كذلك خلال سنة 2017 تسجيل 4 أعطال تتعلق بانخفاض الضّغط بطائرات الشركة والتي تعتبر من أخطر الأعطال التي يعتبر حدوثها استثنائيا للغاية بالنسبة لأغلب شركات الطيران في العالم وهو ما يعتبر مؤشرا خطرا ويبعث على القلق.

كما لا تتقيّد الشركة بالإجراءات الخاصّة بمتابعة الأعطال المتكررة ممّا أدّى إلى تواصل بعضها لمدة أشهر وهو ما من شأنه أن يؤثر سلبا على سلامة الرحلات.

وتدعو الدائرة الشركة إلى إيلاء جانب سلامة الرحلات ما يستحقه من عناية عبر التقليل الجذري في عدد الأعطال واتخاذ ما يلزم من تدابير للحدّ من الأعطال المتكررة للطائرات وفق الإجراءات المضبوطة في الغرض.

- جودة الخدمات

تدهور مؤشر انتظام الرحلات حيث تراجع من 52% سنة 2014 إلى 44% سنة 2017 وهي أدنى نسبة انتظام عرفتھا الشركة منذ إحداثها مع العلم أن نسبة الانتظام المستهدفة تبلغ 70%.

ويعزى ذلك بالأساس إلى النقص في جاهزية الطائرات وتراجع مستوى خدمات الشركة التونسية للخدمات الأرضية.

وارتفعت حالات التأخير التي تتجاوز 3 ساعات خلال الفترة 2014-2017 بنسبة 115% وهو ما ترتّب عنه تحمّل الشركة مبالغ قدرها 16م.د بعنوان التعهّد بالمسافرين .

ونتيجة لعدم انتظام رحلاتها، فقدت الشركة تراخيص الإقلاع والهبوط (SLOT) الممنوحة لها بعدد من المطارات الأجنبية وتلقت عديد المراسلات من قبل السلطات بهذه المطارات لإنذارها بسحب هذه الأوقات.

كما تدهورت خدمات النظافة وحالة مقاعد الركّاب وحالة المقصورة وسلامة وجودة الوجبات المقدّمة ممّا أضرب بسمعة الشركة وولّد استياء لدى حرفائها.

وللحفاظ على سمعتها لدى حرفائها وتعزيز قدرتها التنافسية، ينبغي على الشركة تدارك التراجع الملحوظ المسجل في مؤشر انتظام الرحلات فضلا عن تحسين جودة خدمات الضيافة الجوية.

I- استغلال أسطول الطائرات

مكّن النّظر في مدى توقّف الشّركة في استغلال أسطولها من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بمردوديّة الطّائرات وبتوظيف الطّيّارين.

أ- مردوديّة الطائرات

يتكوّن أسطول الشّركة في 31 ديسمبر 2017 من 28 طائرة موزّعة بين 7 طائرات من نوع بوينغ 737 و21 طائرة من نوع أرباص. ويبلغ معدّل أعمار طائرات الشركة في سنة 2017 حوالي 15,5 سنة وهو يعتبر مرتفعاً مقارنة بمعدّل أعمار أسطول بعض شركات الطّيّان الإفريقيّة على غرار الخطوط الجويّة المصريّة (10,4 سنة) والخطوط الملكيّة المغربيّة (10,2 سنة) والخطوط الجويّة الجزائريّة (10 سنة).

ويقتصر مخطّط الأسطول الحالي على تعويض الطائرات المتقدّمة في السنّ دون أن يساهم في تدعيم العرض وهو ما يجعل الشّركة تشكو نقصاً في الطائرات لإنجاز برنامجها التجاري ويحول دون إمكانيّة التوسّع على مستوى شبكة خطوطها.

من ناحية أخرى، تبين من خلال دراسة مؤشرات استغلال أسطول الشركة خلال الفترة 2014-2017 ضعف معدل الاستغلال اليومي للأسطول وعدم بلوغه المعدلات العالمية المعمول بها في قطاع النقل الجوي والتي تبلغ 10 ساعات يومياً بالنسبة إلى الطائرات من نوع أ320 وبوينغ 737 و12 ساعة بالنسبة إلى الطائرات من نوع أ330 إذ لم يتجاوز معدّل الاستغلال اليومي لهذه الطائرات على التّوالي 8 ساعات و33 دقيقة و5 ساعات و55 دقيقة و7 ساعات ونصف.

وتبيّن بالرجوع إلى ما تمّ إقراره ضمن المذكرة عدد 2015/35⁽¹⁾ عدم ملائمة الطائرات من نوع أ330 للبرنامج التجاري للشّركة بالإضافة إلى عدم إحكام استغلال القدرة الإنتاجية لهذا النوع من الطائرات والتي تتجاوز بكثير حاجيات الأسواق التي تستغلها الشركة. ويقتصر الاستغلال الحالي للطائرتين من نوع أ330 على تأمين رحلتين في الأسبوع خلال موسم الصيف على خط تونس- مونيال ورحلة واحدة في موسم الشتاء، بالإضافة إلى استعمالها لمجابهة النقص في الطائرات نتيجة عدم الجاهزية الفنية.

(1) الصادرة عن الإدارة المركزيّة للتخطيط والإستراتيجية بتاريخ 13 أكتوبر 2015.

وتستدعي هذه الوضعية من الشركة الحرص على إحكام تحديد جاجياتها من الطائرات بهدف ضمان التّناسق بين حجم طائراتها ونشاطها التجاري.

كما لم تتوصّل الشركة إلى تحقيق النسب المستهدفة لتعبئة طائراتها حيث بلغت هذه النسبة 69 % مقارنة بتقديرات تراوحت خلال الفترة 2014-2016 بين 72 % و 75% والتي تظلّ دون المعدلات العالمية التي تتراوح حسب المنظّمة الدّولية للطيران المدني بين 78 % و 79% فضلا عن أنّها لا تمكّن الشركة من تغطية الأعباء الكاملة.

ولم تحرص الشركة على الوقوف على أسباب ضعف مؤشرات التعبئة وهو ما لم يسمح باتّخاذ الإجراءات التصحيحيّة التي من شأنها أن ترفع من مردودية أسطولها من الطائرات.

ومن جهة أخرى، لوحظ خلال الفترة 2012-2016 تراجع في عدد الخطوط التي تغطي مداخيلها الأعباء الكاملة حيث مرّت من 49% سنة 2012 إلى 3% في سنة 2016 وسجّل 277 خطأ خلال نفس الفترة خسائر قدرها 595,66 م.د⁽¹⁾ منها 40 % لم تغط عائداتها الأعباء المتغيرة، واقتصر تسجيل نتائج إيجابية في سنة 2016 على خطّي تونس- الجزائر العاصمة وتونس-وهران.

وتفسّر هذه الوضعية بارتفاع الأعباء الثابتة التي مثلت حوالي 149% من مجموع الهامش على الأعباء المتغيرة في سنة 2016 وهي متكوّنة بالأساس من أعباء الأعوان إذ تمّ تسجيل ارتفاع في عدد الأعوان لكل طائرة من 114 عوناً في سنة 2012 إلى 123 عوناً في سنة 2016. ويعتبر هذا المؤشّر مرتفعاً مقارنة بشركات الطيران المنافسة على غرار الخطوط الملكية المغربية والخطوط التركيّة والذي لم يتعد على التّوالي 62 و 76 عوناً لكل طائرة.

زيادة على ذلك، واصلت الشركة استغلال خطوط تسجّل نتائج سلبية على امتداد الفترة 2012-2016 وهو ما حمّلها خسائر متراكمة بلغت 79,380 م.د. ولئن تقدمت الشركة بطلب لوزارة النقل وإلى الديوان الوطني التّونسي للسياحة قصد الحصول على دعم مباشر لتغطية الخسائر المتأتية من استغلال هذه الخطوط فإنّها لم تتحصّل على أي دعم في هذا الخصوص.

وبهدف تمكين الشركة من استعادة توازناتها المالية تدريجيّاً ولإعطائها الآليات الضرورية لمواجهة التحديات المتأتية من تفعيل اتفاقية السماوات المفتوحة، تدعو الدائرة إلى النظر في جدوى الاستمرار في استغلال الخطوط الخاسرة وأخذ التدابير الكفيلة بتحسين مردوديّة بقيّة الخطوط.

(1) معطيات المحاسبة التحليلية.

ب- توظيف الطيارين

يسمح النظام الداخلي للشركة للطيارين بعقد اتفاقيات ثنائية تحوّل للطيار أن ينجز في حالات استثنائية رحلات عوضاً عن زميله، إلا أنّ عدم تقييد هذه الاتفاقيات بحدّ أقصى أدّى إلى الإفراط في اللجوء إليها إذ تمّ خلال الفترة الممتدة من 17 فيفري 2015 إلى حدود 20 نوفمبر 2017 عقد 68 565 اتفاقية ثنائية بين الطيارين 30% منها تمّت في فترة ذروة النشاط.

وقد تسبّب ذلك في توزيع غير متوازن لساعات الطيران حيث تبين أنّ أكثر من 43 % من الطيارين قد أنجزوا خلال الفترة 2015-2017 ساعات طيران تقلّ عن من الحد الأدنى المقدّر بـ 700 ساعة طيران سنوياً وبالتالي لا تسمح الاتفاقيات بإعطاء رؤية واضحة حول عدد الطيارين المتوقع والذين يمكن الاعتماد عليهم لمواجهة التغييرات في برنامج الرحلات.

بالإضافة إلى ذلك، ونظراً لكون ضبط أجور الطيارين يتمّ على أساس عدد ساعات الطيران المنجزة في الشهر مع ضمان حدّ أدنى من الأجر قدره 60 ساعة فإنّ التوزيع غير المتوازن لساعات الطيران ترتّب عنه من جهة خلاص ساعات لفائدة بعض الطيارين دون أن ينجزوها فعلياً وصرف ساعات إضافية للبعض الآخر كان من الممكن تلافيها إذ تمّ في هذا الإطار خلاص 28961 ساعة لم يتم إنجازها من طرف الطيارين خلال سنتي 2016 و2017 بكلفة جمالية ناهزت 5,740 م.د.

ويمثّل التصرف على هذا النحو إهداراً للمال العامّ ممّا يجعله تحت طائلة القانون عدد 75 لسنة 1985 المتعلّق بأخطاء التصرف⁽¹⁾ فضلاً عمّا يسبّبه من اضطرابات في تنفيذ برامج الرحلات الشركة.

وعلى صعيد آخر، تبين أنّه ابتداء من سنة 2011 بدأ العمل بمبدأ الاقتراح غير الملزم عند طلب تنفيذ رحلات غير مدرجة ببرنامج العمل الشهري للطيارين والذي يبقى رهين موافقة الطيار وهو ما أدخل اضطراباً على نشاط الشركة إذ لوحظ أنّ الطيارين يرفضون سنوياً قرابة 20 % من الاقتراحات المقدّمة إليهم والتي ارتفعت من 545 اقتراحاً في سنة 2014 إلى 6037 في سنة 2017.

(1) قانون عدد 74 لسنة 1985 مؤرّخ في 20 جويلية 1985 يتعلّق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

من ناحية أخرى، لوحظ تفاقم ظاهرة الغيابات لدى الطيارين حتى خلال موسم ذروة النشاط إذ سجّل 4063 غياب في سنة 2017 مقابل 3551 في سنة 2014 ممّا نتج عنه مزيدا من القيود في تأمين الرحلات.

كما تمّ الوقوف في سنتي 2016 و2017 على تجاوز الغيابات في بعض الحالات 8 أشهر في السنة بالإضافة إلى تأمين بعض الطيارين لساعات طيران لم تتجاوز 33 ساعة في السنة، ولم تتخذ الشركة إجراءات للحدّ من الغيابات غير المبرّرة لهؤلاء الطيارين بل واصلت صرف أجور لفائدتهم.

ومن شأن هذه الوضعية أن تخفي تجاوزات إذ تبين أنّ قائدي الطائرة (معرف 7682 و13655) هم بصدد الخضوع إلى عملية تفقّد إثر الحصول على معلومات تفيد عملهم بشركة الخطوط السعودية أثناء غيابهم.

على صعيد آخر، تعتمد الشركة لتحديد ساعات عمل الطيارين على ساعات الطيران المدونة بورقة الرحلة⁽¹⁾ التي يتولّى قائد الطائرة تعميمها يدويًا غير أنّه لوحظ خلال السنوات 2015 و2016 و2017 أنّ ساعات الطيران المدونة بهذه الوثيقة تزيد عن تلك المستخرجة من منظومة ناتالين⁽²⁾ بما قدره 20863 ساعة وهو ما كبّد الشركة خسائر بلغت 3,890 م.د.

و أفادت الشركة في هذا الخصوص بأنّ المعطيات المضمنة بمنظومة ناتالين لا يمكن اعتبارها مصدرا موثوقا به لخلاص الطيارين غير أنّ هذا التبرير يفتقر للوجاهة بدليل أنّها تعتمد على برمجة الصيانة الدورية للطائرات، كما أنّها اعتمدتها لتحديد ساعات الطيران عند قيامها بكراء 3 طائرات بطواقمها لحساب شركة الخطوط الملكية المغربية خلال الفترة من 26 جوان إلى 11 سبتمبر 2016.

وتحمّلت الشركة دون موجب خلاص أجور الطيارين بمبلغ قدره 485 ألف أورو على إثر تفتّن شركة الخطوط المغربية إلى وجود زيادة غير مبررة في ساعات الطيران المسجلة بورقات الرحلة مقارنة بساعات الطيران بالناتالين.

ويمثّل خلاص الشركة لأجور الطيارين دون موجب إهدارا للمال العام ممّا يجعله تحت طائلة القانون عدد 75 لسنة 1985 المتعلّق بأخطاء التصرف.

(1) "ورقة الرحلة": وثيقة خاصة بكل رحلة تتضمن بيانات تتعلق بتاريخ الرحلة وتوقيت انطلاق ووصول الطائرة وساعات الطيران وأعضاء طاقم الرحلة وكمية الوقود المستهلكة ووزن الشحن وعدد المسافرين ووزنهم. وفي آخر كل شهر، يتم إدخال هذه البيانات ضمن تطبيق "ورقة رحلة".

(2) منظومة ناتالين: منظومة لتخطيط ومراقبة الشبكات وللتصرف في الطواقم وفي الجدول الزمني للرحلات وبرنامج الرحلات.

زيادة على ذلك، فإنّ عدم اعتماد الشركة لساعات الطّيران المسجّلة بمنظومة ناتلاين لا يمكّنها من المتابعة الدقيقة للتّحديدات الخاصّة بفترات العمل بالنسبة للطّيارين حيث يمكن أن يتجاوز الطّيار ساعات الطّيران المخوّلة له حسب الفصل 5 جديد من قرار وزير النقل المؤرّخ في 5 أوت 1994 والمتعلّق بتحديد مدّة عمل وخاصيّات مدّة الرّاحة للأعوان الملاحين⁽¹⁾.

وترتّب عن الإفراط في اللجوء للاتفاقيات الثنائية وتفاقم ظاهرة الغيابات وعدم اعتماد منظومة ناتلاين، تعدّد حالات التجاوز في الغرض حيث لم يعد إسناد تراخيص التّجاوز استثناءً إذ تمّ تسجيل 288 حالة شهريّاً خلال سنتي 2016 و2017 وبلغ هذا التجاوز 1736 ساعة وهو ما من شأنه أن يؤثّر على أداء الطّيارين ويجعلهم عرضة لارتكاب أخطاء بسبب الإرهاق وما لذلك من أثر على سلامة الرحلات.

ويستنتج من مجمل هذه النقائص أنّ الشّركة غير قادرة على توظيف الطّيارين بطريقة مثلى وهو ما تجسّم من خلال بقاء رحلات عالقة⁽²⁾ إثر تسجيل 415 حالة نقص في توفير طيارين لتنفيذ برنامج أشهر ماي وجوان ونوفمبر 2017 واللّجوء إلى كراء طائرات بطواقم. وتحملت الشركة خلال الفترة 2014-2017 نفقات في الغرض بقيمة 916 ألف دينار.

ولإحكام التصرّف في مواردها البشرية من الطّيارين والحد من اللجوء إلى كراء الطائرات، يتعيّن على الشركة معالجة ظاهرة الغيابات وإضفاء الصبغة الإلزامية للتعيينات المنجزة عند تغيير برامج الرحلات فضلاً عن الحرص على احترام قاعدة العمل المنجزة عند صرفها للأجور.

II - صيانة الطّائرات

مكّن فحص أداء نشاط صيانة الطائرات ومدى تأثيره على الاستغلال من الوقوف على ملاحظات تعلّقت بالأطراف المتدخّلة في أعمال الصّيانة وبنجاعة أعمال الصّيانة وكذلك بالتصرّف في مخزون قطع غيار الطّائرات.

(1) يمكن بصفة استثنائية تجاوز الحدود المضبوطة لفترات وساعات العمل بترخيص من وزير النّقل في حالة تكاثف العمل وبناءً على طلب معلّل يقدّمه المستغلّ.

(2) دون تعيين طيارين لإنجازها.

أ- الأطراف المتدخلة في أعمال الصيانة

أبرمت الشركة في شهر فيفري 2007 اتفاقية مع شركة "الخطوط التونسية الفنية"⁽¹⁾ لمدة 15 سنة تتعهد بمقتضاها هذه الأخيرة بإنجاز خدمات الصيانة لأسطولها من الطائرات، وبلغت كلفة أعمال الصيانة خلال الفترة 2012-2017 ما قدره 642 م د.

وقد تبين في هذا الإطار أنّ هذه الاتفاقية تفتقر إلى بند ينصّ على إلزامية احترام آجال إنجاز أشغال الصيانة المضبوطة على مستوى البرامج السنوية للصيانة ولا تنصّ على تطبيق خطايا تأخير في صورة تجاوز هذه الآجال وهو ما نتج عنه توقّف الطائرات لفترات طويلة ممّا أثر سلبا على انتظام رحلات شركة الخطوط التونسية وعلى سمعتها.

ويذكر في هذا الصدد، أنّ شركة الخطوط التونسية الفنية أعلمت شركة الخطوط التونسية بتاريخ 27 مارس 2017 بعدم قدرتها على إنجاز عمليات الصيانة الخاصة بثلاث طائرات من صنف 320⁽²⁾ المضمّنة ببرنامج الصيانة للسداسي الأول لسنة 2017 في الآجال المطلوبة ممّرة ذلك بالاحتفاظ على مستوى التجهيزات. ويعتبر تصرف شركة الخطوط التونسية الفنية على هذا النحو تخلّ عن الإيفاء بالتزاماتها تجاه شركة الخطوط التونسية خاصة وأنّ هذه العمليات تمثل أعمال صيانة دورية متوقّعة ومبرمجة مسبقا. ونتيجة لذلك وجدت الشركة نفسها مرغمة على اللجوء إلى مركز صيانة آخر نظرا لاقتراب موسم ذروة النشاط التجاري ولاقتراب الموعد الأقصى للقيام بأعمال الصيانة.

على صعيد آخر، وفي إطار تطبيق مقتضيات مقرر وزير النقل عدد 154 بتاريخ 17 سبتمبر 2009 المتعلّق بضبط شروط وطرق المصادقة على هيكل صيانة الطائرات، تولّت الإدارة العامة للطيران المدني في شهر أوت 2016 إجراء تدقيق فنيّ بهدف متابعة سلامة صيانة طائرات شركة الخطوط التونسية وتجديد الترخيص المسند لشركة الخطوط التونسية الفنية .

وأفضى هذا التفقّد إلى الوقوف على 59 إخلالا تعلّق أساسا بعدم اعتماد إجراءات تصحيحية للإخلالات التي تمّت معاينتها سابقا في سنة 2014 وإلى غاية شهر أوت 2016 وبمنظومة الجودة وبنظام التصرف في السلامة وبمختلف الورشات و خاصة منها ورشة المعايرة وورشة مراقبة الإنتاج وكذلك بأعمال الصيانة في القاعدة والصيانة في المدرج والمخزن المركزي لشركة الخطوط التونسية الفنية، واقتصرت الإدارة العامة للطيران المدني على تجديد المصادقة بصفة جزئية لمدة شهر ونصف عوضا عن سنتين وطلبت من شركة الخطوط التونسية الفنية تقديم خطة عمل لتجاوز مجمل هذه الإخلالات.

(1) شركة فرعية لشركة الخطوط التونسية.

(2) TS-IMS TS-IMD TS-IMF

إلا أنّ شركة الخطوط التونسية الفنية لم تحرص على تدارك هذه الإخلالات بالسرعة المطلوبة ممّا حال دون تجديد الترخيص لفائدتها لمدة سنتين واضطرت الإدارة العامة للطيران المدني في عدّة مناسبات إلى تمديد المصادقة جزئياً لفترات محدودة تراوحت بين شهر ونصف و 6 أشهر في سنة 2017 وإلى غاية سنة 2018 حرصا منها على ضمان استمرارية نشاط شركة الخطوط التونسية مع التأكيد على المسؤولية المباشرة لشركة الخطوط التونسية الفنية على سلامة الطائرات.

من جهة أخرى، تنصّ المعايير والممارسات التي يوصي بها اتحاد النقل الجوي الدولي (IATA) على أنّه يجب على كلّ مشغل أن يكون لديه وظيفة مراقبة الصيانة تكون مسؤولة عن الموافقة والرّقابة والرّصد وجدولة أنشطة الصيانة غير الروتينية والمؤجلة، بما في ذلك متطلبات قائمة الأعطال⁽¹⁾. إلا أنّه تبين غياب هذه الوظيفة لدى شركة الخطوط التونسية وغياب هيكل مكلف بها، حيث أوكلت هذه المهمة إلى شركة الخطوط التونسية الفنية التي تتولّى إنجاز أعمال الصيانة ومراقبتها ويقتصر دور شركة الخطوط التونسية على الحصول على تقرير حول أعمال مركز مراقبة الصيانة.

و على صعيد آخر ، يعتبر مركز مراقبة الصيانة المسؤول المباشر عن تزويد مركز مراقبة العمليات المتدمجة بالمعلومات المتعلقة بالجاهزية الفنية للطائرات لإنجاز الرحلات بما أنّ هذا الأخير مكلف بمتابعة إنجاز برامج الرحلات في كنف السلامة والانتظام وبتأخذ القرارات اللازمة لتجاوز المشاكل الطارئة المؤثرة في السير العادي للرحلات، إلا أنّه تبين عدم حرص مركز مراقبة الصيانة على مدّ مركز مراقبة العمليات المتدمجة بهذه المعلومات وخاصة تلك المتعلقة بالرحلات الصباحية⁽²⁾ ممّا يحول دون التخفيف من أثر الإخفاقات التقنية على جدول الرحلات ويحمل الشركة أعباء إضافية تتعلق خاصة بكراء الطائرات والتعهد بالمسافرين أو إيوائهم.

ب- نجاعة أعمال الصيانة

شابت إنجاز أعمال الصيانة عديد الإخلالات ممّا أدّى إلى توقّف الطائرات بصفة متكرّرة وأدخل اضطرابا على تنفيذ البرنامج التجاري للشركة. وتعلّقت هذه الإخلالات أساسا بتوقّف الطائرات وبالتعهد بالأعطال في الخارج وبالتصرّف في مخزون قطع الغيار.

1- توقّف الطائرات

تقوم الشركة بمعيّة شركة الخطوط التونسية الفنية في شهر سبتمبر من كلّ سنة بإعداد برامج سنوية للصيانة تغطّي الفترة المتراوحة بين شهري سبتمبر وجوان. غير أنّه تبين أنّ شركة

⁽¹⁾ MEL/CDL

⁽²⁾ الرحلات التي تنجز من الساعة السادسة إلى العاشرة صباحا.

الخطوط التونسية الفنية لا تلتزم بتواريخ انتهاء أشغال الصيانة بصفة متكررة ممّا يؤدي إلى انزلاق على مستوى كلّ أعمال الصيانة المبرمجة ويزيد في مدّة توقّف الطائرات ويؤثر سلباً على إنجاز الرحلات. وبلغ عدد أيام التأخير في تسليم الطائرات من طرف شركة الخطوط التونسية الفنية إلى شركة الخطوط التونسية 1527 يوماً⁽¹⁾ إلى غاية 31 أكتوبر 2017 و1812 يوماً⁽²⁾ في سنة 2016. وتجاوز عدد أيام توقّف بعض الطائرات 300 يوماً في السنة⁽³⁾ خلال الفترة 2014-2017.

كما تعدّدت حالات التوقّف التقني غير المتوقع للطائرات في سنة 2017 حيث سجّلت 412 حالة لم تقتصر على الطائرات التي يبلغ معدّل أعمارها بين 18,3 و21,9 سنة بل شمل كذلك الطائرات من نوع أ330 المقتناة في سنة 2015 وخاصة الطائرة TSIFN التي توقّفت في 14 مناسبة وكذلك الطائرات التي يبلغ معدّل أعمارها 5,8 سنة.

وتسبّبت هذه الإخلالات في تدني نسبة جاهزية الطائرات إذ بلغت هذه النسبة خلال الفترة 2015-2017 على التوالي 97,8% و96,9% و95,9% مقابل نسبة مستهدفة في حدود 98,2% ووصلت هذه النسبة في شهر أكتوبر 2016 إلى عتبة التنبيه⁽⁴⁾ المضبوطة في حدود 95,1%. وتواصل هذا المنحى التنزلي خلال كامل سنة 2017 حيث تمّ بلوغ عتبة التنبيه في شهري مارس وأفريل وبلغ المعدّل السنوي 95,9%.

وأثّرت هذه الوضعية سلباً على إنجاز برامج الرحلات وحملت الشركة كلفة إضافية تتعلق بكراء الطائرات وبالتعهد بالمسافرين نتيجة تأخر مواعيد الرحلات.

وأفادت الشركة في هذا الخصوص أنّ توقّف الطائرات يرجع أساساً إلى النقص في قطع الغيار وقلة تكوين الأعوان الفنيين ونقصهم العددي إضافة إلى هجرة العديد من الخبرات للالتحاق بشركات الطيران الخليجية.

ومكّن فحص تنفيذ برامج رحلات الشركة من غرة أفريل 2016 إلى غاية 31 جانفي 2017، والتي يتمّ إعدادها على ضوء برنامج الصيانة وجاهزية الأسطول لكلّ موسم⁽⁵⁾، من الوقوف على

(1) 698 يوماً مبرمجاً مقابل 2225 يوماً منجزاً.

(2) 106 يوماً مبرمجاً مقابل 1918 يوماً منجزاً.

(3) توقّف الطائرة IMF 266 يوماً في سنة 2014 و IOM 230 يوماً و IMF 263 يوماً في سنة 2015 وتوقّف IOM 336 يوماً وتوقّف IOL 262 يوماً و IOQ 252 يوماً في سنة 2016 وتوقّفت الطائرات IOK 342 يوماً و IMO 204 يوماً و IMI 315 يوماً و IMK 342 يوماً في سنة 2017.

(4) Lettre envoyé par le RDGN au DG de Tunisair Technics en date du 23 novembre 2016 (DCGN/2016-11230948)/ MGN, (4) Chapitre 1, page 22 : à chaque paramètre de fiabilité est annexée une valeur limite (taux d'alerte), cette limite détermine le seuil qui ne doit pas être franchi sans qu'une action corrective ne soit engagée pour rechercher les causes de cette dégradation et procéder aux actions correctives pour revenir dans les taux tolérés.

(5) تقوم الشركة بإعداد برنامج الرحلات مرتين في السنة، برنامج خاص بموسم الشتاء وبرنامج خاص بموسم الصيف.

اضطراب على مستوى تنفيذ البرنامج التجاري نتيجة لعدم احترام برنامج الصيانة إذ شهد عمليات تعديل وتحسين متكررة بلغ عددها 56194 عملية وهو ما أدى إلى عدم احترام الشركة لالتزاماتها تجاه حركائها. من ذلك انجرّ عن التأخير في موعد تسليم 5 طائرات لفترة تراوحت بين 4 و45 يوما عدم تمكّن الشركة بداية من تاريخ 2 أوت 2017 من تأمين 72 رحلة تمّ تلافيه بالالتجاء لاستغلال الطائرة التي تم كرائها خصيصا لتأمين رحلات الحج لتأمين رحلات لمدة 11 يوما، واستغلال الطائرة التي تمّ كرائها كطائرة احتياطية لمدة 15 يوما وهو ما انعكس سلبا على انتظام رحلات الشركة التي شهدت تأخير بخصوص 145 رحلة⁽¹⁾ وتعديلات على برنامج الرحلات شمل 39 عملية تغيير نوع طائرة وتغيير توقيت 7 رحلات وإلغاء 3 رحلات وكراء طائرات لتأمين 10 رحلات.

كما تمّ بتاريخ 23 أوت 2017 إجراء تعديل آخر على برنامج الصيانة حيث تمّ التمديد في آجال تسليم ثلاث طائرات من بين الخمس طائرات المذكورة آنفا تسبب في نقص على مستوى 116 رحلة يقدر بقرابة 263 ساعة طيران خلال الفترة الممتدة من غرة سبتمبر إلى غاية 21 سبتمبر 2017 تمّ استيعابه باللجوء لكراء طائرات.

من جهة أخرى، امتدّت أعمال صيانة الطائرة TSIOK من 24 جانفي 2017 إلى 28 نوفمبر 2017 وهو ما يعني توقّفها عن العمل لمدة 309 يوما مقابل 66 يوما حسب الفترة المحددة بالبرنامج السنوي للصيانة فضلا عن تعذر القيام بالرحلة التجريبية بتاريخ 5 ديسمبر 2017، نتيجة تغيب المراقب الفني التابع لشركة الخطوط التونسية الفنية وذلك كوسيلة للضغط على الإدارة العامة لتحقيق مطالب اجتماعية تتعلق بمنحة التأمين. ونتيجة لذلك توقفت الطائرة بالمستودع لفترة إضافية امتدّت إلى غاية 12 جانفي 2018 لتبلغ بذلك عدد أيام توقّفها 353 يوما وذلك دون أن تتخذ الشركة إجراءات لتأمين هذه الرحلة.

واضطرت الشركة خلال الفترة الممتدة من 5 ديسمبر 2017 إلى 12 جانفي 2018 إلى تأجير طائرات بكلفة 10161 دولارا⁽²⁾ وإدخال عديد التعديلات على رحلاتها أدت إلى تسجيل حالات تأخير. كما تسبّب طول الفترة التي توقفت خلالها الطائرة TSIOK في توقّف مبكر للطائرتين TSIMM و TSIOK نتيجة الإسراع في استكمال دورات إقلاع وهبوط محركاتهما وبالتالي في توقّفهما على ذمة الصيانة نتيجة استغلالهما لسد الثغرات المترتبة عن عدم جاهزية هذه الطائرة.

ويشكّل رفض الأعوان الفنيين تأمين الرحلة التجريبية خطأ فادحا نتج عنه ضرر مالي للشركة ممّا يجعله تحت طائلة القانون عدد 74 لسنة 1985 المتعلق بأخطاء التصرف.

(1) تقرير دائرة التحاليل والموارد حول انتظام الرحلات لفترة ذروة النشاط لسنة 2017.

(2) Taux de change moyen dollar/ dinar en 2017 : 1dollar= 2,4195 dinars.

وعلى صعيد آخر، تشكو شركة الخطوط التونسية الفنية من نقص في الأعوان المؤهلين للإشهاد بإعادة الطائرة إلى الخدمة إثر عملية الصيانة والذي تزامن مع امتناع الأعوان عن القيام بساعات إضافية واعتماد تنظيم عمل بحساب حصتين عوضاً عن 3 حصص زيادة على عدم إمكانية تلبية طلبات مخزون قطع الغيار الخاص بالطائرات المتوقفة بعد الساعة العاشرة ليلاً وخلال عطلة نهاية الأسبوع.

بالإضافة إلى ذلك، واجهت الشركة منذ سنة 2016 صعوبات جمة في تمويل صيانة محركاتها والتي قدرّت بحوالي 91 م.د حيث لم تتمكّن من توفير سوى 20 مليون دينار إثر رهن طائرتين نظراً لاشتراط أغلبية البنوك لضمان الدولة وهو ما تسبّب في توقّف الطائرات لفترات طويلة.

كما أعلن المناول "لوفتنزا تكنيكس" في شهر ديسمبر 2017 عن وجود تأخير في صيانة المحركات التي عهدت إليه بسبب حجم العمل والأجل المستوجبة للحصول على بعض قطع الغيار وكذلك بسبب التأخير في خلاص مستحققاته من قبل شركة الخطوط التونسية.

وتفاقت هذه الوضعية بداية من سنة 2018⁽¹⁾ بالنظر إلى قرب توقّف 4 طائرات بسبب انتهاء دورات إقلاع وهبوط محركاتها في حين أنّ الشركة لا يتوقّر لديها سوى محرك واحد⁽²⁾ ممّا سوف ينجّر عنه توقّف 3 طائرات عن العمل حال انتهاء دورات إقلاع وهبوط محركاتها.

وتبيّن كذلك، أنّه بالرغم من اقتراب انتهاء دورات المحرك عدد 1 للطائرة TS10P في أواخر سنة 2017، فقد واصلت شركة الخطوط التونسية كرائها لفائدة شركة الخطوط التونسية السريعة ممّا أدّى إلى التّعجيل في توقّفها.

وكنتيجة لمجمل هذه الإخلالات تسبّب توقّف الطائرات جراء التأخير في إنجاز أشغال الصيانة خلال الفترة 2014-2017 في تأمين 2265,83 ساعة طيران عن طريق طائرات مكرّرة بتكلفة قدرها 25,8 م.د.

ومن شأن الرّفع من نجاعة أعمال الصيانة والتقيّد بالأجل والحرص على توفير المهارات التقنية الضرورية لفنيي الصيانة وكذلك توفير الموارد المالية الضرورية لصيانة المحركات أن يدعم جاهزية الأسطول وأن يجنّب الشركة تحمّل تكاليف إضافية تتعلّق بالكراءات غير المبرمجة وبتأخير انطلاق الرحلات وما ينتج عنه من تعويضات للمسافرين.

(1) اجتماع الأزمة بتاريخ 4 جانفي 2018.

(2) Moteur (-5A ESN 731609).

2- التعهّد بالأعطال في الخارج

يستند قائد الطائرة في حالة حصول عطب أثناء الرحلة إلى دليل المساعدة الفنية⁽¹⁾ للتعرف على مزود خدمات الصيانة في الوجهة المقصودة والاتصال به ليقوم بإصلاح العطب وتفادي توقّف الطائرة وتأمين رحلة العودة، وبالرغم من أهمية هذا الدليل، فقد تبين أنّ شركة الخطوط التونسية الفنية لم تحرص على تحيينه ممّا يجعله غير ذي جدوى في صورة حصول عطب.

ويذكر في هذا الصدد الطائرة TSIMD التي طرأ عليها عطب أثناء تأميمها للرحلة TU705 بتاريخ 27 أكتوبر 2017 في اتجاه الدار البيضاء والتي اضطرت إلى العودة إلى مطار تونس قرطاج قبل ساعة من الوصول إلى وجهتها بناء على طلب من مركز مراقبة الصيانة الذي أكد أنّه لا وجود لعقد مساعدة فنية في مطار الدار البيضاء، غير أنّه تبين أنّ الشركة متعاقدة مع AZ/Alitalia المتواجدة بهذا المطار وهو ما نتج عنه تحمّل شركة الخطوط التونسية لكلفة رجوع الطائرة قبل إتمام الرحلة دون موجب، زيادة على كلفة التعويضات في صورة مطالبة المسافرين بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم.

كما تبين غياب عقود مساعدة فنية في مطارات كلّ من برشلونة ووهان وجدة وقسنطينة وسترازبورغ بالرغم من أنّ الشركة تؤمّن رحلات نحو هذه المطارات منذ سنوات. كما أنّه، وبالرغم من فتح خطوط جديدة نحو إفريقيا لم تحرص شركة الخطوط التونسية الفنية على إبرام اتفاقيات مساعدة فنية في المطارات الإفريقية على غرار باماكو وأبيدجان ونواكشوط وواقادوقو ونيامي وداكار وهو ما أدّى إلى طول مكوث الطائرات في الخارج في صورة حصول أعطاب.

وتجدر الإشارة إلى أنّ توتر العلاقات بين الطيارين وفنيي الصيانة ورفض هؤلاء التنقل لإصلاح الأعطال في 8 مناسبات لم يساعد على الحدّ من هذه الوضعية وهو ما نتج عنه مكوث الطائرات في الخارج لفترات تراوحت بين 27 ساعة و8 أيام.

وتسبّب طول توقّف الطائرات في الخارج في تحمّل الشركة لكلفة التعهّد بالمسافرين وبالطواقم بالإضافة إلى الاضطرابات على مستوى برنامج الرحلات وما نتج عنه من تأخير في مواعيد الانطلاق والغاء وتغيير مسار رحلات وتغيير طائرات فضلا عن مصاريف إقامة أعوان الصيانة والمنحة التي يتقاضونها.

⁽¹⁾ Manuel d'assistance technique en ligne

من ناحية أخرى، وفضلاً عن كلّ هذه الإخلالات وما يترتب عنها من خسائر للشركة ومن مسّ بسمعتها لدى حلفائها ومنافسيها، تمّ الوقوف على عجز الشركة عن التصدي للممارسات غير المسؤولة لأعوان الصيانة وعجزها عن إيجاد حلّ للتجاوزات المتكررة والحفاظ على مصالحها واستمرارية نشاطها. وقد أفادت الشركة في إجابتها أنّه "لا يمكن استئناف عمل فنيّ الطائرات بالخارج إلّا بعد توضيح العلاقة القانونية أثناء الرحلات بين الطيارين والفنيين، حيث أنّ الطرفان متمسكان بمواقفهما فيما يتعلّق بالزيّ الخاصّ بفنيّ الطائرات".

وتستوجب هذه الوضعية من الشركة اتّخاذ إجراءات صارمة تجاه الأعوان الفنيين المقصرين في أداء واجباتهم حفاظاً على استمرارية نشاطها.

ج- التصرف في مخزون قطع الغيار

1- اقتناء قطع الغيار

تلتزم شركة الخطوط التونسية الفنيّة في إطار الاتفاقية التي تجمعها بالشركة بتوفير قطع الغيار بالمغازة المركزية وأيضاً بالمغارات الموجودة ببقية المحطّات الداخليّة وذلك طبقاً لدليل صيانة الطائرات.

وتعتمد شركة الخطوط التونسية الفنيّة للتزوّد بقطع الغيار على الشراءات العادية التي تتعلّق بقطع الغيار ذات الاستعمال المتداول والتي يمكن توقّع حدوث أعطاب بها وعلى الشراءات المستعجلة بصيغة (AOG)⁽¹⁾ المتعلقة بطائرات متوقّفة وهي شراءات مكلفة نظراً لتطبيق زيادة في الأسعار من قبل الوسطاء (brokers).

وقد تبين في هذا الإطار أنّ الشركة أصبحت تلجأ إلى القيام بشراءات حسب آلية AOG بصفة مفرطة ودون التمييز بين الحالات العادية والحالات الاستعجاليّة حيث تطورت نسبتها من 17% سنة 2012 إلى 49% سنة 2017 لتبلغ قيمتها خلال الفترة 2012-2017 حوالي 23 م.د. وارتفعت بذلك معدّلات الكلفة الإضافيّة التي تحمّلها الشركة نتيجة الشراءات الاستعجاليّة من 25% سنة 2012 إلى 88% سنة 2017. كما أسفر فحص عيّنة متكوّنة من 22 صنفاً من قطع الغيار تمّ اقتناؤه عن طريق الشراءات الاستعجاليّة عن وجود اختلاف في الأثمان مقارنة بالشراءات العادية تجاوز في بعض الأحيان 7 أضعاف الثمن العادي.

(1) Aircraft On Ground

وبالرغم من أن دليل إجراءات الشراءات لشركة الخطوط التونسية الفنية ينص على أن التزود بطريقة (AOG) هو حكر على الطائرات المتوقفة ، فقد تبين أن بعض القطع المقتناة في إطار الشراءات الاستعجالية تتعلق بتلبية حاجيات يمكن توقعها وبرمجتها والتزود بها على الطريقة العادية على غرار المصافي والبراغي والمصابيح والمنظفات (WASHER) وغيرها من قطع الغيار التي تستعمل في عمليات الصيانة اليومية والعادية للطائرات والتي وقع التزود بها أكثر من مرة و بكميات كبيرة تجاوزت 100 وحدة . وتبين أيضا أن 2090 فصلا وقع التزود بها خلال الفترة 2012-2017 حصريا حسب آلية (AOG) بكلفة بلغت 11,06 م.د.

وعلى صعيد آخر، وخلافا لما يقتضيه اللجوء إلى الشراءات الاستعجالية من تقليص هام في آجال التزود تفاديا للخسائر التي قد تلحق الشركة جراء توقف الطائرات، تبين أن هذه الأجال قد تراوحت خلال الفترة 2012-2017 بين 16 يوما كأجل أدنى و 637 يوما كأجل أقصى وبلغ معدلها 45 يوما.

بالإضافة إلى ذلك، لوحظ أن الشركة قامت خلال الفترة 2012-2017 بالتزود بصفة استعجالية بقطع غيار بلغت قيمتها حوالي 2,4 م.د لم يقع استعمالها وبقيت بالمخزون إلى غاية شهر جانفي من سنة 2018.

كما تم في سنة 2017 إحصاء 24 صنفا من قطع الغيار وقع التزود بها على الطريقة الاستعجالية بقيمة 72 أ.د انتهت مدة صلاحيتها نتيجة طول مكوثها في المخزون. كما تم الوقوف على 7 أصناف تم التزود بها بحوالي 20 أ.د انتهت صلاحية جزء منها في نفس الشهر الذي وقع فيه استلامها.

ولوحظ في نفس الإطار، أن شركة الخطوط التونسية الفنية قامت بطلب التزود بقطع غيار باعتماد الشراءات الاستعجالية لمجموعة من قطع الغيار كانت موجودة في المخزون بكميات تراوحت بين 100 وحدة و 1000 وحدة عند إرسال طلب التزود وبلغت قيمتها على التوالي ما يقارب 156 ألف دولار و 347 أورو.

ومن شأن هذه الإخلالات أن تمثل أخطاء تصرف على معنى القانون عدد 75 لسنة 1985 وهي تتناقض مع التبرير الذي تقدمه كل من شركة الخطوط التونسية وشركة الخطوط التونسية الفنية على حد سواء بأن التأخير المسجل في إنجاز أعمال الصيانة وارتفاع نسبة توقف الطائرات مرده النقص في قطع الغيار والصعوبات المالية.

ولتلافي هذه الإخلالات تدعو الدائرة إلى إرساء آليات ناجعة للتصريف في المخزون والحد من اللجوء المفرط إلى الشراءات على الطريقة الاستعجالية دون موجب وتحديد المسؤوليات في الغرض.

2- منظومة التصريف في المخزون

تبين أنّ استغلال شركة الخطوط التونسية الفنية لمنظومة "AMASIS" التي تعتمد عليها للتصريف في مخزون قطع الغيار لا يتمّ بالنجاعة المرجوة حيث لوحظ أنّ وظيفة التجديد الآلي للمخزون متوقفة ولا تمكّن من إرسال إنذارات عند بلوغ مخزون الأمان فضلا عن افتقارها لآلية تمكّن من التعرف على القطع التي قاربت مدّة صلوحيّتها على الانتهاء.

وتتضمّن المنظومة أيضا معطيات مشكوك في مصداقيّتها على غرار وجود تواريخ استلام تسبق تواريخ أذن بالتزوّد تعلقّت بحوالي 221 فصلا وقبول كمّيّات تتجاوز الكمّيّات موضوع الإذن بالتزوّد ليصل الفارق إلى حدود 3990 وحدة . وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أنّ 36 % من هذه الحالات تتعلّق بالشراءات الاستعجالية.

واتّضح أيضا أنّ المنظومة لا تمكّن شركة الخطوط التونسية الفنية من متابعة مخزونها بنجاعة حيث تمّ في بعض الحالات تسجيل فارق بين الكمّيّات المستلمة والكمّيّات المفوترة وكذلك فارق بين السّعر موضوع الإذن بالتزوّد والسّعر المفوترومن شأن هذه الفوارق أن تخفي تجاوزات من شأنها أن تضرّ بمصالح شركة الخطوط التونسية الفنية.

وتسمح المنظومة بإعداد إذن تزوّد جديد لنفس الفصل بالرغم من وجود طلب تزود جاري لم يقع استلامه بعد وهو ما ترتّب عنه استلام كمّيّات زائدة عن الحاجة وتحملّ شركة الخطوط التونسية الفنية لأعباء إضافية دون موجب خاصة وأنّ بعض الطلبات وقع اقتناءها حسب الطّريقة الاستعجالية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الوضعيّات تعود إلى أخطاء في إدخال المعطيات أو اعتماد أذن بالتزوّد على سبيل التّسوية وبعد قبول الطّلبات، وعلاوة على أنّ هذه الوضعيّة تخالف قواعد السّلامة الدّنيا للمنظومات الإعلامية، فإنّها تحدّ من مصداقية المعطيات وتفتح المجال أمام التجاوزات ولا تمكّن شركة الخطوط التونسية الفنية من الوقوف على الوضعيّة الحقيقيّة لمخزونها.

ولتلافي هذه الإخلالات تدعو الدائرة إلى ضرورة مراجعة منظومة التصرف في المخزون وإضفاء المزيد من النجاعة عليها.

3- نزع قطع الغيار من الطائرات

تلجأ الشركة إلى استعمال أصناف من قطع غيار يتم نزعها من طائرات بغاية إعادة تشغيل طائرات أخرى متوقفة وهو إجراء استثنائي طبقا لما ينصّ عليه دليل مواصفات هيكل الصيانة (MOM) . إلا أنه تبين تكرّر عمليّات النزع خلال الفترة 2015-2017، إذ استعمل هذا الإجراء في 229 مناسبة من جانفي إلى أكتوبر 2017 مقابل 94 مرّة في سنة 2015 و 82 مرّة في سنة 2016. وشملت هذه العمليّات 4 طائرات في سنة 2015 و 7 طائرات في سنة 2016 مقابل 18 طائرة في العشرة أشهر الأولى من سنة 2017.

وتبين كذلك أنّ 62 % من عمليّات نزع قطع الغيار خلال العشرة أشهر الأولى من سنة 2017 قد أنجزت على طائرات توقفت لفترات طويلة على ذمة الصيانة⁽¹⁾ ممّا جعلها تصبح بمثابة مخزون احتياطي لقطع الغيار يتم اللجوء إليه لتلافي النقائص المتأتية من عجز شركة الخطوط التونسية الفنية على توفير قطع الغيار اللازمة.

ولئن يمكن هذا الإجراء من التّقليص من فترات توقّف الطائرات وضمان استمرارية تأمين الرحلات، فإنّه يتسبّب في المقابل في توقّف الطائرات عند انتهاء أشغال صيانتها بسبب عدم توقّر قطع الغيار التي تمّ نزعها وهو ما يحول دون تمكّن الشركة من حسن التصرف في أسطولها.

وعلى صعيد آخر، تبين أنّه خلال الفترة 2012-2017 تمّ في 22 مناسبة نزع قطع غيار من طائرات دون تركيبها بطائرات أخرى ودون توقّر معلومات حول مالها وهو ما من شأنه أن يخفي تجاوزات على مستوى التصرف في قطع الغيار.

زيادة على ذلك، تمّ خلال الفترة 2012-2017 رصد 658 حالة تتعلّق بمعدّات معطّبة تمّ إرسالها إلى مختصّين في الصيانة لإصلاحها دون أن يتبيّن ما يفيد استرجاعها من قبل شركة الخطوط التونسية الفنية.

(1) تراوحت بين 204 و 342 يوما.

ويعتبر اللجوء المفرد إلى نزع قطع الغيار دون إحاطتها بالضوابط اللازمة من بين المخاطر التي من شأنها أن تؤثر على السلامة لا سيما فيما يتعلق بتجاوز مدة صلاحية بعض القطع، لذا، تدعو الدائرة إلى ضرورة التحكم في هذه العمليات وتعزيز آليات المراقبة والتقيّد بالإجراءات المضبوطة في هذا المجال.

III- سلامة الرحلات

تشوب منظومة التصرف في السلامة عديد الإخلالات تعلّقت أساسا بالاستعمال المفرد لقائمة الأعطال وبالأعطال المتكررة وكذلك بالأعطال المتعلقة بالضغط داخل مقصورة الطائرات.

أ- قائمة الأعطال (MEL)⁽¹⁾

تعتبر قائمة الأعطال وثيقة تشغيلية تستخدمها شركات الطيران للسّماح للطائرات بالطيران بصفة مؤقتة في ظلّ ظروف معينة بمعدّات ووظائف غير فعّالة أو معطّبة، وينصّ دليل هيكل التصرف في المحافظة على صلاحية الملاحة على أنّه طالما تمّ الحفاظ على مستوى سلامة الطيران، يجوز إجراء رحلة أو جزء من الرحلة تحت التّسامح التقني في وجود صنف واحد أو مجموعة من المعدات غير فعّالة أو عناصر هيكلية ناقصة.

كما ينصّ الملحق عدد 6 من اتفاقية شيكاغو للطيران المدني الدولي على أنّه يجب على المشغلين ضمان عدم بدء أيّ رحلة جوية بالعديد من العناصر خارج الخدمة دون التأكّد من أنّ أي علاقة محتملة بين أنظمة أو مكونات معطّلة لن تؤدي إلى تدهور غير مقبول لمستوى السلامة أو زيادة غير مبرّرة في عبء عمل طاقم الطائرة.

وقد تبين من خلال فحص قائمة الأعطال خلال الفترة 2015-2017⁽²⁾ ارتفاع في عدد الأعطال بطائرات أمنت رحلات إذ تطوّر من 872 عطلا في سنة 2015 إلى 1047 عطلا في سنة 2016 ليصل إلى 1063 عطلا من جانفي إلى نوفمبر 2017. كما تبين من خلال فحص نفس القائمة خلال سنتي 2016 و 2017 ارتفاع هامّ في عدد الأعطال بالنسبة إلى 18 طائرة خاصّة منها الطائرات IMD و IMV و IOM و IOQ التي سجّلت تطوّرا في عدد الأعطال بلغ على التوالي 78,79 % و 115,38 % و 172 % و 600 %.

⁽¹⁾ Minimum Equipment List

⁽²⁾ إلى غاية شهر نوفمبر 2017.

كما تمّ تسجيل 365 عطلا خلال فترة ذروة النّشاط لسنة 2017 من غرة جوان إلى 5 سبتمبر ووصل أقصاها خلال نفس اليوم إلى 44 عطلا.

وشملت الأعطال في سنة 2017 حتّى الطّائرات الجديدة المكتناة خلال الفترة 2011-2015 زيادة على تكرّر نفس الأعطال الفنيّة على بعض الطّائرات على غرار TSIMS و TSIMV و TSIOM وهو ما يعكس عدم نجاعة تدخّلات الصّيانة. وقد أوصى مجلس الإدارة في اجتماعه بتاريخ 18 ديسمبر 2017 بإيقاف هذه الطّائرات كليّا عن العمل بهدف إصلاح الأعطال بصفة نهائيّة.

وبدأ تفاقم اللّجوء إلى قائمة الأعطال في بداية سنة 2016 حيث بلغ عدد الأعطال لكلّ طائرة مستوى يثير القلق وخاصّة بالنسبة إلى الطائرة TSIMQ التي أمّنت رحلة بتاريخ 17 جانفي 2016 وبها 7 أعطال وهو مستوى غير مسبوق زيادة على تسجيل 42 عطل في نفس اليوم وهو ما حدا بالمدير المركزي للتصرّف في الملاحه إلى مراسلة المدير العامّ لشركة الخطوط التونسيّة الفنيّة مطالبا إياه باتّخاذ الإجراءات الضروريّة للتقليل جذريا من عدد الأعطال. إلّا أنّه لم يقع تلافي هذه الوضعيّة بل سمحت الشركة بتأمين رحلات على متن طائرات بأكثر من 5 أعطال خلال نفس الرحلة في سنة 2017 على غرار الطّائرات TSIML و TSIMS و TSIMN و TSIMH و TSIMM و TSIMF علما وأنّ بعض شركات الطّيران تحدد عدد الأعطال التي يمكن قبولها لكلّ رحلة وذلك على غرار شركة الخطوط الجويّة الفرنسيّة التي تعتبر أنّ العدد الأقصى للأعطال المسموح به هو 3 أعطال لكلّ رحلة .

وتجدر الإشارة إلى أنّ أعوان الملاحه الفنيين قد أعربوا عن تشكياتهم من الحالة الفنيّة المتردّية للطّائرات وأشاروا إلى أنّ الوضعيّة أصبحت شديدة الخطورة وتستدعي التدخّل العاجل. كما وجّه كلّ من رئيس القطاع بوينغ 737 ورئيس القطاع 320 مراسلة مشتركة إلى الرّئيس المدير العامّ بتاريخ 22 ماي 2017 بخصوص تدهور الحالة التقنيّة للطّائرات والتي تسبّبت في تسجيل تأخير كبير في الرّحلات وتدنيّ مستوى السّلامة على مستوى الرّحلات التي يؤمّنها هذا الصنف من الطائرات.

من جهة أخرى، تبين قيام الشركة باستعمال غير مشروع لقائمة الأعطال بهدف تفادي توقّف الطّائرات. ويذكر في هذا الصّدّد العطب الذي تعرّضت له الطائرة TSIMU بتاريخ 21 فيفري 2015 على مستوى عاكس الضّغط بالمحرّك عدد 1 حيث مدّدت الشركة في صلوحية العطل على هذا المحرّك إلى أن استوفت كلّ إمكانيّات اللّجوء إلى قائمة الأعطال التي تخصّه. ويهدف مواصلة استغلال الطّائرة، قامت الشركة بتاريخ 25 مارس 2015 بتحويل العطل من المحرّك عدد 1 إلى المحرّك عدد 2 عن طريق مبادلة صمّامات العزل بين المحرّكين عوضا عن تغيير الصمّام المعيب.

ويكتسي هذا التصرف خطورة شديدة بالنظر إلى تعرّض طائرات تابعة إلى شركات طيران أخرى إلى حوادث تبين أنّ سببها تمثل في تعطّب عاكسات الضّغط أو عدم تناظرها.

وتقتضي هذه الوضعية من الشركة إيلاء مزيدا من الجدية في التعاطي مع هذه الإخلالات لضمان سلامة رحلاتها .

ب- التصرف في الأعطال المتكررة

ينصّ دليل هيكل التصرف في المحافظة على صلوحيّة الملاحه على أنّه يتمّ تكليف مراقب أو أكثر بتحليل الأعطال المتكررة وإعداد برنامج لإصلاح هذه الأعطال ومتابعتها.

إلاّ أنّه تبين، خلافا لما ورد بهذا الدليل ، عدم حرص مركز مراقبة الصيانة على متابعة هذه الأعطال ومنع تكرارها ممّا أدّى إلى تواصل بعض الأعطال لمدة أشهر وتسببها في صعوبات خلال تأمين الرحلات.

ويذكر في هذا الصدد الطّائرة TSIMP التي تعرّضت إلى عطب يتعلّق بالنقص في الهواء الساخن منذ 2 جانفي 2017 ورغم تكرّر نفس العطب في 6 مناسبات واستمراره إلى غاية شهر أوت 2017 وتكرّر تدخّلات الصيانة وتعدّد قطع الغيار التي تمّ تغييرها فإنّه لم يقع التعامل معه كعطب متكرّر يستوجب مراقبة خاصّة كما لم يقع ضبط خطّة عمل تصحيحية لمنع تكراره وهو ما نتج عنه انخفاض الضّغط داخل الطّائرة نتيجة الخلل على مستوى صمّام الهواء الساخن وأدّى إلى تحويل وجهة الرّحلة (TU 725) باريس - تونس إلى مدينة نيس بتاريخ 17 أوت 2017.

كما شهدت الطّائرة TSIMU عطبا متكرّرا على مستوى عاكس الاتجاه⁽¹⁾ في المحرك عدد 1 ظهر لأوّل مرّة بتاريخ 21 فيفري 2015 دون أن تتمكّن مصالح الصيانة من تشخيصه حيث ظهر نفس العطب في عديد المناسبات وتواصل لمدة 47 يوما دون اعتباره كعطب متكرّر يستوجب تعاملًا خاصًا. واستهلك مصالح الصيانة خلال هذه المدة عدد هامّ من قطع الغيار دون أن تتوصّل إلى حلّ ناجع لإصلاح العطب. ولئن تفسّر الإدارة المركزيّة للتصرف في صلوحيّة الملاحه التّأخير في عمليّة الإصلاح بغياب مخزون قطع غيار الطّائرات من نوع 214-320 فإنّ القيام بتغيير قطع غيار لا تتعلّق بالعطب يعدّ مضرّا بمصلحة الشركة كما يمكن أن يؤثّر على سلامة الرّحلات.

(1) عاكس الاتجاه هو جهاز يمكن من التّوجيه إلى الأمام لجزء من الدّفع الذي يمارسه محرك الطّائرة أو كلّها، بهدف إبطاء الطّائرة والحدّ من مسافة الكبح أثناء الهبوط.

وتعكس كَيْفِيَّةُ التَّعامل مع الأعطال المتكررة عجز هيكل الصَّيانة عن اتِّخاذ إجراءات تصحيحية فعَّالة وموثوق بها ممَّا يحدُّ من نجاعة تدخّلات الصَّيانة ومن شأنه أن يؤثّر سلباً على سلامة الرّحلات. لذا، تدعو الدَّائرة إلى إيلاء مزيد من العناية للأعطاب المتكررة والتقيّد بالإجراءات المضبوطة على مستوى دليل هيكل التصرّف في المحافظة على صلوحية الملاحه بهدف تفادي تراجع مستوى سلامة رحلات الشّركة.

ج- الأعطال المتعلّقة بالضَّغط داخل مقصورة الطَّائرات

تعتبر الحوادث المتعلّقة بانخفاض الضَّغط من أخطر الحوادث إذ أنّه في صورة عدم التفطّن إليها على ارتفاع 10000 متر فإنّ للطَّيار حوالي 25 ثانية من الوعي المفيد يتمّ على إثره فقدان الفوري للوعي للطَّاقم وللركاب ممَّا يؤدي إلى تحطّم الطَّائرة عند انتهاء مخزون الوقود، ويتعيّن على الطَّيار في حالة انخفاض الضَّغط، أن يخفض من ارتفاع الطائرة إلى مستوى 3000-4000 متر والاتّجاه إلى أقرب مطار مع العلم بأنّ هذه العملية تستغرق حوالي 13 دقيقة علماً بأنّ أقنعة الأوكسجين التي تنزل في صورة هبوط الضَّغط لا توفّر سوى 15 دقيقة من الأكسجين. ويعتبر حدوث مثل هذه الحوادث استثنائياً للغاية بالنسبة لأغلب شركات الطَّيران في العالم غير أنّه تمّ تسجيل 4 أعطاب من هذا الصّنف بطائرات الشّركة خلال سنة 2017 فحسب وهو ما يعتبر مؤشراً خطيراً يبعث على القلق.

وقد شملت هذه الحوادث الطائرة TSIMP⁽¹⁾ بتاريخ 17 أوت 2017 ممَّا تسبّب في تحويل وجهة الرّحلة نحو مدينة نيس الفرنسية عوضاً عن باريس والطَّائرة TSION بتاريخ 15 ماي 2017 ممَّا ترتّب عنه تحويل وجهة الرّحلة (TU 7048) براغ/ جربة نحو مطار ميونخ والطَّائرة TSIOF بتاريخ 26 جوان 2017 التي شرعت في عملية الإقلاع ومَرّت إلى السّرعة القصوى ثمّ توقّفت بسبب تسجيل عطب تلقائي في الضَّغط داخل الطَّائرة⁽²⁾ وكذلك الطَّائرة TSIMS التي عادت أدراجها بتاريخ 12 ديسمبر 2017 بسبب انعدام الضَّغط داخلها.

وإزاء هذه الوضعيّة ولتفادي كلّ ما من شأنه أن يمسّ بسلامة الرحلات يتعيّن إبداء مزيد من الصّرامة في إصلاح الأعطال التي تطرأ على كلّ التّجهيزات المتعلّقة بنظام الضَّغط داخل الطَّائرة.

⁽¹⁾ تمّ التعرّض إلى العطب على مستوى الجزء الخاصّ بالأعطال المتكررة.

⁽²⁾ « Rejected take off at 55 KTS « pressurization auto fail »

IV- جودة الخدمات

شملت الإخلالات المتعلقة بجودة الخدمات انتظام الرحلات وخدمات الضيافة المقدمة على متن الطائرة ومعالجة الشكاوى المقدمة من قبل الحرفاء.

أ- انتظام الرحلات

يُمثل انتظام الرحلات أهم مؤشر لتقييم جودة خدمات الشركة وذلك لما يكتسبه من أهمية في تحسين صورتها وتعزيز قدرتها التنافسية. وتعرّف المعاهدات الدولية في مجال النقل الجوي تأخير الرحلات على أنه كلّ تجاوز للموعد الأصلي للرحلة بما قدره 15 دقيقة.

وقد تبين في هذا المجال أنّ مؤشر انتظام الرحلات خلال الفترة 2014-2017 التي شهدت تأمين قرابة 32033 رحلة سنوياً قد سجّل تراجعاً حيث مرّ من 52% سنة 2014 إلى 44% سنة 2017 وهي أدنى نسبة انتظام عرفتها الشركة منذ إحداثها علماً بأنّها قد حدّدت مؤشر انتظام مرتقب بحوالي 70%.

واتّضح من خلال فحص التطوّر الشهري لمؤشر انتظام رحلات الشركة خلال نفس الفترة أنّ تدهور هذا المؤشر لم يعد حكراً على موسم الصيف بل شمل أيضاً موسم الشتاء الذي لم يتعد خلاله المعدّل الشهري لانتظام الرحلات حوالي 59%.

زيادة على ذلك، ينجّر عن التأخير الذي يفوق 3 ساعات تحمّل الشركة لخسائر مالية هامة جزاء التعهد بالمسافرين ومنحهم تعويضات بلغت 16 م.د خلال الفترة 2014-2016. كما تم تسجيل خلال سنة 2017 ارتفاع هام في عدد المسافرين الذين لهم الحقّ في التعويض حيث بلغ عددهم 49.155 مسافراً سنة 2017 مقابل 22.181 و 9.954 و 18.086 مسافراً على التوالي خلال السنوات 2014 و 2015 و 2016.

وفي نفس السياق، تمّ تسجيل ارتفاع في عدد الرحلات التي سجّلت تأخيراً أكثر من 24 ساعة خلال الفترة 2014-2017 لتبلغ 15 رحلة في سنة 2017 مقابل 3 رحلات فحسب في سنة 2014. ويستدعي هذا النوع من التأخير تحمّل كلفة إيواء المسافرين بالإضافة إلى ما قد يخلفه من احتقان لديهم بسبب تعطيل مصالحهم.

وبالتّظر في الأسباب التي حالت دون احترام مواعيد انطلاق رحلات الشركة تبين أنها تتعلق أساسا بالجاهزية الفنية للطائرات وبعملية الاستغلال بالمحطات وبالتصرف في أعوان الملاحة.

ففي خصوص الجاهزية الفنية، يعدّ توقف الطائرات لأسباب فنية من أسباب التأخير الأكثر تأثيرا من ناحية المدّة حيث تمّ في سنة 2017 تسجيل تأخير بقراءة 3622 ساعة وهو ما يمثّل 34% من مجموع تأخير رحلات الشركة خلال نفس السنة.

على صعيد آخر، سجّل تراجع في مؤشر انتظام الرحلات بمحطة تونس قرطاج من 47 % في سنة 2014 إلى 39 % في سنة 2017 بالنظر إلى تجاوز طاقة استيعاب هذا المطار الذي يؤمّن ما يفوق عن 60% من مجموع رحلات الشركة.

بالإضافة إلى ذلك، وخلافا للملحق عدد 2 من الاتفاقية المبرمة بتاريخ 13 جوان 2006 بين الشركة والشركة التونسية للخدمات الأرضية الذي يضبط مستوى الخدمات المسداة من قبل هذه الأخيرة، تبين أنّ النقص في فاعلية تأمين الخدمات الأرضية المقدمة في مختلف المحطات (الالتزام بمواعيد انطلاق الرّحلات، شحن الأمتعة، خطأ أو تأخير في تسجيل المسافرين، تعطب منظومة تسجيل المسافرين، نقص في التجهيزات أو تعطيها) قد أدّى إلى تسجيل 4470 حالة تأخير في سنة 2017 بمدة جمليّة قدرها 1636 ساعة.

وبالرّغم من أنّ هذه الاتّفاقية قد نصّت على فرض غرامات ماليّة تتمثّل في خصم نسبة من مستحقات الشركة التونسية للخدمات الأرضية تصل إلى 20 % في حالة تسببها في تأخير يتجاوز السّاعة، فإنّه لم يقع تفعيل هذا البند إلى غاية شهر فيفري 2018.

ولتلافي هذه الوضعية، تدعو الدائرة الشركة إلى ضرورة حمل الشركة التونسية للخدمات الأرضية على الالتزام بمقتضيات الاتفاقية على مستوى احترام مواعيد الرّحلات وتوفير المعدات والتّجهيزات الضرورية وتفعيل بنود الاتفاقية المتعلقة بالخطايا المالية.

من جهة أخرى، لوحظ أنّ نسبة مساهمة أعوان الملاحة في عدم انتظام الرّحلات خلال الفترة 2014-2017 قد ارتفعت من 5% في سنة 2014 إلى 14 % في سنة 2017. ومن بين الأسباب التي أدّت إلى هذه الوضعية يذكر عدم تركيز نظام البرمجة المندمجة لعمل أعوان الملاحة والذي يتضمن وحدة لمراقبة الحضور البيومترية تسمح بتسجيل حضور أعوان الملاحة بالمطار والتصرّف بسرعة في صورة وجود غيابات غير متوقّعة أو تأخير لأعوان الملاحة في يوم الرّحلة، وذلك خلافا لمقرّر صادر في الغرض بتاريخ 24 فيفري 2010.

على صعيد آخر، يمكن أن يؤدي التأخير الهام في الرحلات إلى تجاوز التّحديّات الخاصّة بالطّيارين في ما يتعلّق بساعات الطّيران المنصوص عليها ضمن الفصلين 5 و6 من قرار وزير النّقل المؤرّخ في 30 سبتمبر 1989⁽¹⁾، مما يستدعي تكليف طاقم جديد لتأمين الرحلة يترتب عنه تأخير في موعد انطلاق الرحلات الموالية، وهو ما تمّت معانيته خلال الفترة 2014-2017 حيث سجّلت 41 حالة تأخير نتيجة تجاوز التّحديّات الخاصّة بساعات الطيران خلال سنة 2017 مقابل 20 حالة في سنة 2014.

وبالإضافة إلى الأثر السلبي على صورة الشركة فإنّ تراجع انتظام رحلاتها يمكن أن يؤدّي إلى فقدانها لتراخيص الإقلاع والهبوط (SLOT) الممنوحة لها بالمطارات الأجنبية حيث تلقت الشركة عديد المراسلات من قبل السلطات بهذه المطارات لإندارها بسحب هذه التراخيص.

ويذكر في هذا الصّدّد قيام السلطات المسؤولة على إدارة أوقات الرحلات بمطار ميونخ بألمانيا بتاريخ 25 ماي 2016 بسحب ترخيص استغلال توقيت الرحلة عدد TU 8530 وإنذار الشركة بسحب تراخيص استغلال باقي رحلاتها إذا لم تلتزم بأوقات الهبوط والإقلاع، كما تمّ سحب 6 تراخيص لاستغلال أوقات رحلات من وإلى مطار الملك عبد العزيز الدولي بالمملكة العربية السعودية ومطار نيس كوت دازور الفرنسي ومطار الدار البيضاء بالمغرب ومطار همبورغ بألمانيا بسبب إلغاء الشركة لقرابة 20% من رحلاتها بهذه المطارات.

ووجّهت كذلك السّلطات بمطار لندن هيثرو تنبيهه في عدّة مناسبات بسبب تدهور مؤشر انتظام الرحلة عدد TU790 عند الوصول لهذا المطار خلال سنة 2015 الذي لم يتجاوز 39% ومؤشر انتظام الرحلة عدد TU791 عند الإقلاع الذي لم يتجاوز 20% خلال نفس السنة. كما وجّهت السلطات بمطار برلين شونفليد للشركة في مناسبتين تنبيهه نتيجة لعدم احترامها لمواعيد رحلاتها من وإلى هذا المطار خلال شهري فيفري وماي 2017 وأعلمتها أنّ التأخير في رحلاتها قد يتسبب في تحميلها خطية قدرها 50 ألف أورو.

ومن شأن فقدان الشركة لتراخيص استغلال أوقات رحلاتها بالمطارات الأجنبية أن يحرمها من جزء كبير من مداخيلها وأنّ يحول دون تعزيز تواجدتها بهذه الأسواق.

(1) المتعلّق بتحديد مدّة العمل وخاصيّات مدّة الراحة للأعوان الملاحين والذي ينصّ على 12 ساعة لكل فترة عمل أو فترتي عمل مندمجة. ويُمكن لطاقم الطّائرة، في حالة تأخّر غير منتظم، أن يتعدّى بساعتين على أقصى تقدير فترة العمل أو فترتي عمل مندمجة.

ب- خدمات الضيافة المقدمة على متن الطائرة

طبقا لدليل الإجراءات الخاص بتحليل الرحلات، يتولّى أعوان الملاحاة التجاريّون في كلّ رحلة إعداد تقرير عن الرحلة يتضمّن الأساس معطيات تتعلّق ببرمجة وتعديل الرحلات وبالأمن والسلامة وبالخدمات الأرضيّة وخدمات التّموين وبأعوان الملاحاة التجاريّين ويتمّ إمضاء هذا التقرير من قبل قائد الطائرة. إلّا أنّه تبينّ خلافا لمقتضيات هذا الدليل، عدم حرص أعوان الملاحاة التجاريّين خلال الفترة 2014-2017 على إعداد هذه التقارير إذ لم يتوفّر سوى 664 تقريراً من مجموع 128133 وهو ما يمثّل 0,51% من مجموع الرحلات ممّا يحول دون الوقوف على كلّ النّقائص المسجّلة خلال الرحلات، علماً بأنّ الشركة لا تحرص في أغلب الحالات على استغلال التقارير المتوفّرة واتّخاذ الإجراءات التّصحيحيّة في خصوص الإخلالات المسجّلة بها.

وتبيّن من خلال فحص تقارير الرحلات المتوفّرة خلال الفترة 2014-2017 والشكاوى المقدّمة لشركة الخطوط التونسيّة من قبل حرفاءها خلال الفترة 2015-2017، تدهور خدمات الشركة وتردّي حالة الطائرات من حيث النّظافة وحالة مقاعد الرّكّاب وتوفّر التّجهيزات وحالة المقصورة وكذلك من حيث سلامة وجودة الوجبات المقدّمة وتوفّر الطّاقم التجاري لتأمين الرحلات ممّا أضّر بسُمعتها وولّد استياء لدى حرفاءها . كما تطرّق مجلس إدارة الشركة في اجتماعه بتاريخ 26 ماي 2017 إلى تدنيّ مستوى جودة الخدمات المقدّمة من قبل الشركة والذي لا يرتقي إلى تطلّعات الحُرفاء.

وفي نفس السّياق، خلاص تقرير التفقّد المنجز من قبل الشركة في شهر جوان 2017 إلى تردّي حالة الطائرات من حيث النّظافة على المستوى الخارجي وخاصّة الدّاخلي وذلك بالرّغم من أنّ إحدى عشرة طائرة خضعت لعملية تنظيف شامل بين شهري مارس وجوان 2017، ويشير التقرير إلى أنّ السّبب الرئيسي في تدهور حالة الطائرات يعود إلى عدم مراقبة شركة الخطوط التونسيّة لمدى مطابقة أعمال التّنظيف لما ورد بالاتّفاقية المبرّمة بينها وبين شركة الخطوط التونسيّة للخدمات الأرضيّة بتاريخ 13 جوان 2006 .

كما أبرزت نتائج الاستبيان المنجز من قبل الشركة⁽¹⁾ في سنة 2017 والمتعلّق بقيس درجة رضا المسافرين أنّ حوالي 89% من المسافرين غير راضين عن حالة الطائرة وأنّ 63% منهم عبّروا عن استيائهم من جودة الخدمات المقدّمة على متنها.

(1) استبيان شمل عيّنة متكوّنة من 1650 مسافراً مُوزَّعين حسب الجنس والفئة العمريّة ومعدّل السّفر سنويّاً ودرجة الحجز وسبب السّفر وشمل كلّ فترات الرّحلة بداية من حجز التّذاكر والتّسجيل وصولاً إلى تسلّم الأمتعة.

ومن جهة أخرى، سجّلت أعطاب متكرّرة على مستوى التّجهيزات الخاصّة بتسخين وتقديم الوجبات والمشروبات تواصلت إلى غاية شهر فيفري 2018، وتسبّبت هذه الأعطال في اضطراب طاقم الطائرة إلى إلغاء الوجبات والمشروبات الساخنة وتقديم وجبات باردة ممّا أدّى إلى تدمّر واستياء الرّكّاب، ولئن قام عديد الطّواقم بتسجيل الإخلالات المتعلّقة بهذه التّجهيزات وبانقطاع الماء من الفضائات الخاصّة بالمطابخ والمرافق الصحيّة بصفة متكرّرة على مستوى دفتر المقصورة⁽¹⁾ فإنّ شركة الخطوط التّونسية الفنّية لم تتدخّل لإصلاحها .

على صعيد آخر، تقوم الشّركة التّونسيّة للتمّوين بتقديم خدمات التّمّوين لفائدة شركة الخطوط التّونسيّة بمقتضى اتّفاقية تمّ إبرامها في الغرض بتاريخ غرة نوفمبر 2001، وتبيّن من خلال فحص تقارير الرّحلات خلال الفترة 2014-2017 عدم حرص الشّركة التّونسيّة للتمّوين على تقديم وجبات صحيّة حيث قام أعوان الملاحة التجاريّون في عديد المناسبات بتدوين إخلالات تعلّقت بوجود رائحة كريهة بالوجبات وبوجبات متحلّلة وتجاوز مدّة الصّلوحيّة أو بوجبات تحتوي على أجسام غريبة⁽²⁾. كما تبيّن عدم توقّر الوجبات والمشروبات بالعدد الكافي ولوازم خدمة القهوة والشاي وتكرّر عدم شحن الوجبات الخاصّة (Repas SFML) وغياب بعض الأدوية أو التّجهيزات الطبيّة الأساسيّة وكذلك نقص كبير في الوسائد والأغطية خاصّة في الرّحلات المتوسّطة وطويلة المدى، وسجّل كذلك نقص على مستوى التّأجّج الجاف⁽³⁾ المخصّص للمحافظة على الوجبات ممّا أدّى إلى تعفّنها بصفة متكرّرة وإلغاء تقديم الوجبات خلال الرّحلة والاقتصار على المشروبات.

وخلافاً للملحق عدد 6 للاتّفاقية الممضاة مع الشّركة التّونسيّة للتمّوين والمتعلّق بإجراءات الأمن والسّلامة على مستوى خدمات التّمّوين، فقد تبيّن من خلال فحص تقارير الرّحلات للفترة 2014-2017 تكرّر حالات شحن عربات وجبات ومشروبات بالطّائرة دون أن تكون مختومة وهو ما يخالف التّدابير الصّارمة للسّلامة.

وتدعو الدّائرة إلى ضرورة العمل على الارتقاء بمستوى جودة الخدمات المقدّمة من قبل الشّركة خاصّة على مستوى الالتزام بدقّة مواعيد إقلاع الرّحلات وتحسين خدمات الضّيافة الجويّة لتدارك تراجع صورة الشركة أمام حرفائها خلال السّنوات الأخيرة بالإضافة إلى ضرورة مراجعة الاتّفاقيّات التي تربطها بشركاتها الفرعيّة بما يساهم في تحسين جودة الخدمات.

⁽¹⁾ , cabin logbook

⁽²⁾ على غرار أجزاء من البّلور، صراصير وحشرات، شفرة حلّاقة، علّكة، طاقم أسنان اصطناعي.

⁽³⁾ carboglace.

ج- معالجة شكاوي الحرفاء

شهدت الشكاوي المقدمة من قبل حرفاء الشركة ارتفاعا ملحوظا خلال الفترة 2015-2017 حيث تطوّرت بنسبة 32 % ومَرَّت من 3883 إلى 5052 شكوى. وتتعلّق 64 % من الشكاوي التي تمّت معالجتها خلال الفترة 2015-2017⁽¹⁾ بتأخير الرحلات الذي تراوح بين 3 ساعات و30 ساعة و36 % منها موزّعة بين إلغاء الرحلة وتفويت الرحلة الموالية وجودة الخدمات على متن الطائرة والأمتعة (ضياع أو إتلاف أو سرقة أو تسليم متأخر أو دفع تكاليف زائدة) وحجز وشراء التذاكر (على الخطّ أو وكالات الأسفار...).

وأفضى النّظر في طريقة معالجة الشكاوي من قبل الشركة إلى الوقوف على عدم التقيّد بدليل الإجراءات بخصوص إنجاز تقارير نشاط سنويّة بصفة دوريّة تتضمّن تحاليل للبيانات المضمّنة بالشكاوي التي تمّت معالجتها والتعويضات التي منحتها الشركة. كما لا تحرص الشركة على إدراج كلّ المعطيات على مستوى قاعدة البيانات الخاصّة بتسجيل الشكاوي على غرار السبب أو عدد الرحلة وهو ما يحدّ من نجاعة المتابعة ومن شأنه أن يحول دون اتّخاذ الإجراءات التصحيحيّة المناسبة.

من ناحية أخرى، تبين أنّ الشركة دفعت مبالغ مشدّة جرّاء التعهّد بالمسافرين ومنحهم تعويضات بسبب التدهور الذي شهدته على مستوى انتظام رحلاتها حيث أنفقت بهذا العنوان خلال الفترة 2014-2016 ما قدره 16 م.د موزّعة بين 5,49 م.د مصاريف نقل وإقامة المسافرين في تونس و4,56 م.د مصاريف تقديم الوجبات للمسافرين في تونس و2,19 م.د مصاريف تقديم الوجبات للمسافرين بالخارج و1,38 م.د مصاريف نقل وإقامة المسافرين بالخارج و2,37 م.د مصاريف تعويض للمسافرين الممنوحة من طرف لجنة معالجة الشكاوي.

كما توجّه العديد من الحرفاء إلى القضاء للحصول على تعويضات حيث تبين من خلال فحص القضايا المرفوعة ضدّ الشركة والتي لا تزال جارية أنّ 13 دعوة تتعلّق بعدم انتظام الرحلات (إلغاء وتأخير) تتضمّن مطالب جبر ضرر بحوالي 650 ألف دينار. كما بلغت قيمة التعويضات التي ستدفعها الشركة لفائدة المشتكين والتي صدرت أحكام نهائية في خصوصها حوالي 14,7 أد.

وعلى صعيد آخر، أدّت سياسة الشركة المعتمدة في التفاوض على مراحل مع الحرفاء الذين قدّموا شكاوي وعدم تطبيق أحكام لائحة الاتحاد الأوروبي⁽²⁾ إلى لجوء بعضهم إلى القضاء الأوروبي أو

(1) المصدر: التحاليل المجراة على 2412 محضر جلسة لجنة معالجة الشكاوي للفترة 2015-2017.

(2) تتعلّق هذه اللائحة بالرحلات المنطلقة من مطارات دول الاتحاد الأوروبي وتضبط قواعد الإحاطة والتعويضات لمسافري المطارات الأوروبية في حالات الإلغاء وحالات التأخير التي تتجاوز الثلاث ساعات وحالات التعهّد بالمسافرين عند تأخير الرحلة.

الإدارة العامة للطيران المدني بدول الاتحاد الأوروبي وهو ما نتج عنه تحمّل الشركة لتعويضات مشطّة حيث وقع تسليط خطيّة إداريّة على الشركة قيمتها 35 ألف أورو (ما يعادل 79,1 أد) من قبل الإدارة العامة للطيران المدني بفرنسا بتاريخ 22 سبتمبر 2017 نتيجة عدم التّعهد بمسافر تجاوز تأخير رحلته الثلاث ساعات.

وتجدر الإشارة إلى أنّ عدد المسافرين الذين يحقّ لهم المطالبة بمنح تعويض طبقا للائحة الاتحاد الأوروبيّ بلغ 9954 مسافرا في سنة 2015 و18086 مسافرا في سنة 2016 و49155 مسافرا في سنة 2017 وهو ما يمكن أن يحمّل الشركة تعويضات قدرها 23,9 مليون أورو في صورة مطالبة كلّ المسافرين بتعويضات عن التأخير.

وتتأكّد الحاجة إلى ضرورة الوقوف على الأسباب الحقيقيّة التي أدت إلى هذه الوضعيّة الحرجة والتي من شأنها أن تؤثر على ديمومة الشركة ووضع خطّة عمل عاجلة وفعّالة لتلافي النقائص المسجّلة.

*

*

*

لمجابهة التطوّرات العالمية في مجال النقل الجوي كتحرير الأجواء وضمان أقصى مستويات السّلامة وتقديم خدمات ذات جودة عالية، يتعيّن على شركة الخطوط التونسيّة العمل على تلافي عدد من النقائص التي شابت استغلال أسطولها والتي تعلّقت أساسا بمردوديّة الطّائرات وترشيد توظيف الطّيارين وبصيانة الطّائرات وسلامة الرّحلات وجودة الخدمات.

وبالنظر إلى المحيط التنافسي الذي تنشط به شركات الطيران يتعيّن على الشركة إرساء آليات كفيلة بترشيد شبكة الخطوط المستغلّة وتحسين الأداء من خلال الارتقاء بمؤشّرات استغلال أسطولها وكذلك العمل على الضّغط على أعباء الأعوان فضلا عن مراجعة الاتفاقيّات التي تربطها بشركاتها الفرعيّة في اتّجاه مزيد تحديد المسؤوليات وضمان حقوق مختلف الأطراف.

كما يستوجب إحكام توظيف الشركة لطيّاريها اتّخاذ ما يلزم من التدابير للحدّ من الاتفاقيات الثنائية واتّخاذ إجراءات للحدّ من الغيابات وإضفاء الصّبغة الإلزاميّة على التّغييرات الطّائرة على برامج رحلات الطّيارين.

وباعتبار ما تمثله صيانة الأسطول من دعامة وتأثير مباشر على نشاط الشركة، تدعو الدّائرة إلى ضرورة تحديد سياسة ناجعة في مجال الصّيانة تمكّن من ضمان جاهزيّة أسطولها والتّقليل من

مدّة توقّف طائراتها والحدّ من طول آجال مكوث الطائرات بالخارج عند حدوث أعطاب وإرساء آليات ناجعة للتصرف في مخزون قطع الغيار.

وللحفاظ على رصيد الشركة من الثّقة لدى حرفائها في مجال السّلامة، تدعو الدّائرة إلى إيجاد حلول جذريّة لتفاقم الأعطال وإيلاء مزيد من العناية للأعطاب المتكرّرة وكذلك التّعامل بجديّة مع الأعطال التي يمكن أن تتسبّب في حوادث خطيرة.

وقصد تحسين سمعتها لدى حرفائها وتعزيز قدرتها التنافسيّة، تدعو الدّائرة إلى ضرورة العمل على الرّفيع من مستوى جودة الخدمات المقدّمة من قبل الشركة من خلال الالتزام بدقّة مواعيد الرّحلات وتحسين خدمات الضّيافة الجويّة.

ردّ وزارة النقل

♦ **بخصوص الإجراءات التي اتخذتها الوزارة :** وزارة النقل بصدد الإعداد لإحالة الملف المتعلق بأخطاء التصرف بشركة الخطوط التونسية وشركة الخطوط التونسية الفنية إلى دائرة الزجر المالي من ناحية، وإحالة الملف المتعلق ببعض المسائل المتعلقة بالتصرف في قطع الغيار بشركة الخطوط التونسية الفنية إلى الجهات القضائية المختصة قصد فتح بحث تحقيقي في الغرض وتتبع كل من ثبت تورّطه.

♦ **بخصوص توظيف الطيارين :** تحرص الإدارة العامة للطيران المدني بوزارة النقل على ضمان احترام ساعات العمل وساعات الراحة للأعوان الملاحين طبقا للقرار المؤرخ في 30 سبتمبر 1989 والمتعلق بتحديد مدّة العمل وخاصيات مدّة الراحة للأعوان الملاحين كما تم تنقيحه بالقرار المؤرخ في 5 أوت 1994، وهي من بين النّقاط التي يتم مراقبتها عند إجراء المصالح المختصة بالإدارة العامة للطيران المدني لعمليات التفقد بالشركة. كما تمنح الإدارة العامة للطيران المدني استثناءات لتجاوز ساعات العمل والطيران طبقا للقرار المذكور وذلك بناء على طلب معلّل من الشركة وطبقا لشروط تضمن سلامة الرحلة.

♦ **بخصوص صيانة الطائرات :** تتولى شركة الخطوط التونسية الفنية صيانة الطائرات وهي مركز صيانة مصادق عليه من قبل المصالح المختصة التابعة للإدارة العامة للطيران المدني.

♦ **بخصوص اللجوء الى الطريقة الاستعجالية لاقتناء قطع غيار الطائرات :** إن الشركة مطالبة من الناحية الفنية ولضمان السلامة الجوية باقتناء قطع غيار مصحوبة بالوثائق التي تثبت مطابقتها وصلوحيتها للملاحة أما كيفية اقتنائها فيرجع إلى شركة الخطوط التونسية الفنية تحديدها.

♦ **بخصوص نزع قطع الغيار من طائرات أخرى :** إنّ هذا الإجراء منصوص عليه بدليل هيكل الصيانة وهو معتمد وفق شروط فنية ومنها خاصة إثبات مآل هذه القطع

ومرجعيّتها مع العلم أنّه عند إجراء عمليات التفقد من قبل المصالح التابعة للإدارة العامة للطيران المدني، تمت معاينة إخلالات في المجال ومطالبة شركة الخطوط التونسية الفنية باتّخاذ الإجراءات التصحيحيّة اللاّزمة.

♦ **بخصوص نجاعة أعمال الصيانة :** في إطار تطبيق مقتضيات المقرر عدد 154

المؤرخ في 17 سبتمبر 2009 المتعلق بضبط شروط وطرق المصادقة على هيكل صيانة الطائرات، تولت المصالح المعنية للإدارة العامة للطيران المدني خلال شهر أوت 2016، إجراء عملية تفقد وتدقيق فني بهدف متابعة سلامة صيانة طائرات شركة الخطوط التونسية وتجديد الترخيص المسند لشركة الخطوط التونسية الفنية.

وأفضى التدقيق المنجز إلى الوقوف على إخلالات تعلّقت أساسا بعدم اعتماد إجراءات تصحيحية للإخلالات التي تمّت معاينتها مسبقا خلال سنة 2014 إلى غاية شهر أوت 2016 وبمنظومة الجودة وبنظام التصرف في السلامة وبمختلف الورشات خاصة ورشة المعاييرة وورشة مراقبة الإنتاج وبأعمال الصيانة في القاعدة والصيانة في المدرج والمخزن المركزي لشركة الخطوط التونسية الفنية، واقتصرت الإدارة العامة للطيران المدني على تجديد المصادقة بصفة جزئية لمدة شهر ونصف عوضا عن سنتين وطلبت من شركة الخطوط التونسية الفنية تقديم خطة عمل مقبولة لتجاوز الإخلالات التي تمّت معاينتها.

ولم تحرص شركة الخطوط التونسية الفنية على إصلاح الإخلالات بالسرعة المطلوبة، ممّا حال دود تجديد الترخيص لفائدتها لمدة سنتين واضطرت الإدارة العامة للطيران المدني لتمديد المصادقة جزئيا لفترات محدودة تراوحت بين شهر ونصف و6 أشهر في عدة مناسبات في سنة 2017 وإلى غاية سنة 2018، حرصا منها على ضمان استمرارية نشاط شركة الخطوط التونسية وتفادي توقّف طائراتها في صورة سحب المصادقة من شركة الخطوط التونسية الفنية.

وفي شهر جويلية 2018، تمّ إنجاز عملية تدقيق تمت خلالها معاينة تنفيذ البرنامج التصحيحي السابق، غير أن معاينة إخلالات جديدة اقتضت تقليص فترة المصادقة من سنتين إلى سنة.

♦ **بخصوص سلامة الرحلات :** ترجع الأعطال الفنية المتكررة لأسطول شركة الخطوط التونسية أساسا إلى معدّل عمر الطائرات، غير أن سلامة استغلال الطائرة يمرّ عبر مراحل مراقبة متعدّدة، تتمثل في الصيانة الدورية وصلوحيّة الوثائق الفنية للطائرة وإصلاح الأعطاب الطارئة على الطائرة وإجراء فحوصات ما قبل الرحلة من قبل ميكانيكي صيانة الطائرات وفي الأخير إجراء فحوصات ما قبل الرحلة من قبل قائد الطائرة، الذي ترجع إليه مسؤوليّة اتخاذ قرار إجراء الرحلة من عدمه بناء على نتيجة عمليّة التفقّد.

وتتولّى المصالح المختصة بالإدارة العامّة للطيران المدني إجراء عمليات مراقبة على الطائرات وفقا لبرنامج شهري وسنوي.

أما بالنسبة للأعطاب المتكررة فإن الشركة مطالبة ببرنامج موثوقية (Programme de fiabilité) يحدّد أنظمة الطائرات الأكثر عرضة للأعطاب قصد اتّخاذ الإجراءات الاستباقية لضمان جاهزية الطائرات.

♦ **بخصوص استعمال قائمة الأعطال :** إن قائمة الأعطال هي وثيقة تشغيليّة تستخدمها شركات الطيران للسّماح للطائرات بالطيران بصفة مؤقتة في ظلّ ظروف معيّنة بمعدّات ووظائف غير فعّالة أو معطّبة.

ويتمّ خلال إنجاز عمليات التفقّد معاينة استعمالات غير مشروعة لقائمة الأعطال وتسجيلها كإخلالات والمطالبة بالإجراءات التصحيحية في الغرض.

ردّ شركة الخطوط التونسية

بخصوص الأطراف المتدخلة في أعمال صيانة الطائرات ومنذ تأسيس شركة الخطوط التونسية الفنية، قررت الخطوط التونسية الإبقاء على مركز مراقبة الصيانة ضمن شركتها الفرعية وحسب عقد الصيانة الممضى بين الطرفين واعتمادا على إجراءات دليل التصرف في صلوحيّة الملاحة (MGN) تتمتع الخطوط التونسية بالحق في التوصل بتقارير حول استغلال أسطولها يقع إعدادها من طرف مركز مراقبة الصيانة.

القطب التكنولوجي ببرج السدرية

يقصد بالقطب التكنولوجي حسب الفصل الأول من القانون عدد 50 لسنة 2001 المؤرخ في 3 ماي 2001 والمتعلق بمؤسسات الأقطاب التكنولوجية⁽¹⁾ "الفضاء أو مجموعة الفضاءات المندمجة المعدة لاحتضان أنشطة في مجال التكوين والبحث العلمي والتكنولوجي من جهة، ومجالات إنتاج التكنولوجيا وتطويرها من جهة أخرى، في اختصاص معين أو مجموعة اختصاصات، قصد الرفع من القدرة التنافسية للاقتصاد وتطوير مقوماته التكنولوجية وذلك بحفز التجديد التكنولوجي ودعم التكامل والاندماج بين هذه الأنشطة، في إطار الأولويات الوطنية". وقد تم إلى موفى جويلية 2017 بعث عشرة أقطاب تكنولوجية في اختصاصات مختلفة ومن بينها القطب التكنولوجي ببرج السدرية (فيما يلي القطب) الذي يختص في مجالات الطاقة والمياه والبيئة والمواد والبيوتكنولوجيا النباتية. وتمت برمجة إنجازه بتمويل مشترك بين الدولة التونسية والوكالة اليابانية للتعاون الدولي في إطار اتفاقية القرض المبرمة بين الطرفين بتاريخ 30 جوان 2005⁽²⁾ بكلفة حددت بما جملته 10946 مليون يان ياباني (126,984 م.د.).

وفي إطار نفس القانون تم في جانفي 2008 إحداث شركة خفية الاسم تحمل اسم "شركة التصرف في القطب التكنولوجي ببرج السدرية" (فيما يلي الشركة) أوكلت إليها مهمة التصرف في القطب وذلك بمقتضى اتفاقية أولى أبرمتها مع الوزارة المكلفة بالتعليم العالي بتاريخ 01 نوفمبر 2008 واتفاقية ثانية أبرمتها مع الوزارة المكلفة بالصناعة بتاريخ 01 سبتمبر 2014. كما أبرمت الشركة بتاريخ 26 ديسمبر 2011 عقد لزمة مع الوزارة المكلفة بالصناعة⁽³⁾ تم بمقتضاها وضع فضاء الإنتاج والتطوير بالقطب على ذمتها قصد تهيئته واستغلاله.

ويتكوّن القطب حسب الاتفاقية المبرمة بين الشركة والوزارة المكلفة بالتعليم العالي من فضاء للتكوين ويضم 3 مؤسسات تعليم عال وبّحث وفضاء للبحث العلمي ويتكون من 4 مؤسسات عمومية للبحث العلمي وفضاء للثمين والتجديد (ويضم محضنة مؤسسات ومركز الموارد التكنولوجية⁽⁴⁾) وفضاء للإنتاج والتطوير (ويحتوي على مقاسم مهياة وفضاءات معدة لإيواء المؤسسات الناشطة في مجالات اختصاص القطب) وفضاء للخدمات المشتركة⁽⁵⁾. كما يشتمل طبقا للاتفاقية

(1) كما تم تنقيحه وإتمامه لاحقا بمقتضى القانون عدد 37 لسنة 2006 المؤرخ في 12 جوان 2006 والقانون عدد 24 لسنة 2010 المؤرخ في 17 ماي 2010.

(2) والمصادق عليها بمقتضى القانون عدد 68 لسنة 2005 المؤرخ في 04 أوت 2005.

(3) تم بمقتضى محضر التخصيص المؤرخ في 9 سبتمبر 2010 تخصيص قطعة الأرض المعدة لإنجاز فضاء الإنتاج والتطوير بالقطب إلى الوزارة المذكورة.

(4) ويقصد به مجموعة الفضاءات المزودة بتجهيزات علمية وموارد وثائقية متصلة بأنشطة التطوير التكنولوجي ذات علاقة بخصوصيات أنشطة القطب.

(5) يشمل أساسا فضاءات إدارية خصّصت لاحتضان المقر الاجتماعي لشركة التصرف ومركز حياة يتضمن لا سيما قاعة محاضرات ومطعما جامعيًا ومركبا رياضيًا.

المبرمة مع الوزارة المكلفة بالصناعة على "منطقة صناعية مساندة" تتواجد بمنطقة حشاد من معتمدية بوغرقوب.

وتهدف المهمة الرقابية إلى النظر في مدى توفّق القطب في حفز التجديد التكنولوجي ودعم التكامل والاندماج بين مختلف مكوناته وفي توفر المقومات اللازمة لذلك على مستوى التنظيم والبنية الأساسية. كما تهدف إلى التثبّت من حسن التصرف في فضاءات القطب وفي الموارد المخصصة له.

وشملت أعمال الرقابة التي غطّت الفترة الممتدة من جانفي 2011 إلى جويلية 2017 الشركة والمؤسسات العمومية للبحث العلمي (فيما يلي مراكز البحث) ومؤسسات التعليم العالي والبحث والوزارة المكلفة بالتعليم العالي (الإدارة العامة لتثمين البحث والإدارة العامة للبنيات والتجهيز). كما تم توجيه طلب معطيات إلى وزارة التجهيز والإسكان والهيئة الترابية (الإدارة العامة للبنيات المدنية) واستبيانات⁽¹⁾ إلى عينة من الباحثين بمراكز البحث (250 باحثا يمثلون حوالي 30% من العدد الجملي للباحثين) وإلى باعثي المشاريع المنتصبين بمحضنة المؤسسات بالقطب (14 باعثا) وإلى رؤساء مخابر البحث (19 مخبرا) تمحورت حول مدى تحقيق التكامل والاندماج بين مختلف مكوّنات القطب وأداء الشركة لمهامها ووضعيتها البنوية الأساسية المتوفرة من فضاءات بحث وتجهيزات.

وخلّصت هذه الأعمال إلى وجود إشكاليات جوهرية على مستوى تنظيم مكونات القطب واستكمال بنيته الأساسية وملاءمتها للحاجيات حالت دون ضمان حسن التصرف في الموارد المخصصة لها. كما خلّصت إلى ضعف أداء الشركة للمهام الموكولة إليها. وساهم هذا الوضع في محدودية الاندماج والتكامل بين مكونات القطب ولم يساعد على حفز التجديد التكنولوجي وتثمين نتائج البحث.

(1) تراوحت نسب الإجابات بخصوصها بين 80% و100%.

أبرز الملاحظات

- مكونات القطب

بالرغم من أن تركيبة رأس مال الشركة انطلقا من ديسمبر 2011 جعلت منها منشأة عمومية فإنه لم يتم إلى موفى جويلية 2017 تعيين سلطة الإشراف عليها ولم تمارس الدولة صلاحياتها في هذا المجال. كما لم تتقيد الشركة بالتزاماتها التعاقدية مع كل من الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والوزارة المكلفة بالصناعة.

وخالفت العقود التأسيسية للشركة أحكام مجلة الشركات التجارية. كما لم يتم دائما تفعيل توصيات وقرارات مجلس إدارتها. وبقيت الشركة دون رئيس مدير عام لمدة تناهز السنة. ويتعارض تنظيمها وطرق التصرف بها أحيانا مع القوانين والتراتيب الجاري بها العمل. وتعدّ وضعية بعض الأعوان المباشرين بها غير قانونية. ويفتقر تأجير الرئيس المدير العام بها إلى أي سند قانوني. وأدت النقائص في تطبيق نظام التأجير المعتمد بها خلال الفترة الممتدة من أوت 2012 إلى ديسمبر 2016 إلى اختلاف بالزيادة (115,873 أ.د) وبالنقصان (25,816 أ.د) في قيمة الأجر الخام والمنح المسندة مقارنة بتلك المستحقة.

ويشهد التنظيم العلمي لمراكز البحث بالقطب بدوره عديد النقائص لا سيما من حيث إحداث المخابر وتنظيم أنشطة البحث ومتابعتها وتمويلها وتقييمها. كما يخالف تنظيمها الإداري والمالي الإطار القانوني المنظم لها.

ويستدعي الوضع بالنسبة إلى شركة التصرف في القطب استصدار قرارات تتعلق بترتيبها وتسوية الفوارق المسجلة على مستوى الأجور. كما يتطلب بالنسبة إلى مراكز البحث إحكام تنظيمها العلمي والإداري والمالي بما يساعد على حسن سير أنشطتها وتوفير الضمانات الكافية لسلامة أوجه التصرف بها.

- البنية الأساسية للقطب

شهد إنجاز مشروع القطب تأخيرا ملحوظا إذ لم يتم احترام الآجال القصوى للسحب على موارد القرض الياباني مما أدى إلى التمديد فيها في مناسبتين، كما لم تتجاوز نسبة استهلاكها 49% في موفى جوان 2017. ومن المنتظر أن تبلغ الكلفة الجملية للمشروع في نهايته 165,720 م.د مسجلة بذلك زيادة بحوالي 30% من الكلفة المبرمجة. وبلغ التأخير في إنجاز بعض مكونات القطب في موفى جويلية 2017 حوالي 5 سنوات. ولم يحظ تنفيذ المشروع بالمتابعة اللازمة.

وتفتقر البنايات المخصصة لمراكز البحث في جزء هام منها إلى المساحات الكافية لتأمين أنشطة البحث، ولا توفر تهيئتها وتجهيزها وطرق حفظ وخرن النفايات الخطرة بها الضمانات الكافية لحفظ الصحة والسلامة المهنية. كما تشكو بعض البنايات التابعة لمؤسسات التعليم العالي والبحث نقائص على مستوى التهيئة وتأخرًا في رفع التحفظات المضمنة بمحاضر الاستلام الوقي تستدعي التدخل العاجل لإصلاحها. وإلى موفى جويلية 2017 لا تزال العديد من عمليات اقتناء التجهيزات في طور الإنجاز بالرغم من انقضاء حوالي 5 سنوات ونصف على التاريخ المبرمج للانتهاء منها مما أثر في بعض الحالات على سير المؤسسات المعنية بها، وبالرغم من القيمة الهامة للتجهيزات العلمية بالمؤسسات المكونة للقطب فإن النقائص التي تم الوقوف عليها بخصوص جردها وصيانتها لا تمكن من المحافظة عليها.

ويستدعي الوضع استحداث نسق إنجاز مشروع القطب والإسراع بتلافي النقائص المسجلة على مستوى تهيئة فضائاته وتجهيزها.

- التصرف في فضاءات القطب والمنطقة الصناعية المساندة

لم تقم شركة التصرف في القطب إلى موفى جويلية 2017 بأي أشغال تهيئة لفضاء الإنتاج والتطوير. ولم تتول إنجاز فضاءات لإيواء المؤسسات الصناعية. وشهدت تهيئة المنطقة الصناعية المساندة تأخيرا ملحوظا، واقتصرت تدخل الشركة في مجال التنظيف والحراسة على المقرات التابعة لها. أما فيما يتعلق باستغلال الأراضي والمحلات فقد ظل أداؤها في مجال استقطاب المستثمرين ضعيفا. كما تبين وجود إخلالات تتعلق بضبط الشروط التعاقدية والتقيد بها وفوترة المعينات واستخلاصها. وقامت الشركة خلال الفترة 2011-2016 بإعفاء متسوغين من خلاص مبالغ بلغت قيمتها 153,301 أ.د. دون وجه حق. كما لم تقم بفوترة مبلغ قدره 253,801 أ.د. وتخلت عن مستحقات قدرها 56,665 أ.د دون أن تقدم لمجلس الإدارة إلى موفى جويلية 2017 ما يبرر هذا التخلي. وأدى ذلك إلى ضعف المداخيل وتفاقم النتائج المحاسبية السلبية للشركة إذ بلغت الخسائر المتراكمة في نهاية 2016 ما جملته 2,540 م.د.

وتدعى الشركة إلى تأمين مهامها في مجال تهيئة القطب والمنطقة الصناعية المساندة له والعمل على استقطاب المستثمرين بالقطب وإنجاز الفضاءات اللازمة لذلك فضلا عن ضرورة إحكام التصرف في مداخلها بما يساعد على تحسين وضعيتها المالية.

- دعم التكامل والاندماج بين مختلف مكونات القطب وحفز التجديد التكنولوجي

ظل التكامل والاندماج بين مختلف مكونات القطب شبه منعدم في ظل عدم ضبط علاقة الشركة ببقية المكونات ومحدودية العلاقات المؤسسية التي تربطها وغياب أهداف في المجال وعدم تفعيل المجلس العلمي والتوجيهي، وتولت الشركة إبرام اتفاقيتين مع جهات أجنبية على أنها الممثل القانوني للقطب دون أن تكون لها الصفة لذلك، وتضمنت بنودا لا تملك القدرة على تنفيذها مما حال دون تفعيلها وأثر سلبا على مصداقية القطب، كما أبرمت اتفاقيات أخرى دون تشريك مراكز البحث والحال أنها تعدّ شريكا لتنفيذ الالتزامات المضمنة بها، وتم أحيانا التصرف في الموارد المتأتية منها خلافا للأطر القانونية، ولم يخل تفتح مراكز البحث على محيطها من نقائص تعلقت بالتقيّد ببنود الاتفاقيات المبرمة في الغرض وباستهلاك الاعتمادات وتوظيفها في الأغراض المخصصة لها، كما ظل تثمين نتائج البحوث بالقطب واستغلالها محدودا.

ويتطلب الوضع إيجاد الآليات الكفيلة بدعم الاندماج والتكامل بين مختلف مكونات القطب، كما يستدعي تثمين نتائج البحث وحفز التجديد التكنولوجي تركيز هياكل تعنى بتثمين نتائج البحث وتفعيلها وتطوير أداء محضنة المؤسسات في الإحاطة بالمؤسسات المجددة وحفز الانخراط في البرامج والآليات المتوقّرة.

I- تنظيم مكونات القطب والتصرف فيها

تشكو مكونات القطب عديد النقائص تتعلق بالخصوص بالإشراف على الشركة وتنظيمها والتصرف فيها وتنظيم مراكز البحث وتمويل برامج البحث بها.

أ- الإشراف على شركة التصرف في القطب

أحدثت الشركة بتاريخ 10 جانفي 2008 برأس مال قدره 1 م.د. وبالرغم من أن تركيبة رأس مالها على امتداد الفترة الممتدة من جانفي 2008 إلى 14 ديسمبر 2011 جعلها تعتبر شركة ذات أغلبية عمومية، لم يتم ضبط ترتيبها بأحد الأصناف بقرار من الوزير الأول طبق ما يقتضيه الأمر عدد 2564 لسنة 2006 المؤرخ في 2 أكتوبر 2006⁽¹⁾ ساري المفعول آنذاك، كما لم يتم إدراجها ضمن قائمة المؤسسات المعنية بمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 11 لسنة 2006 حول متابعة المنشآت ذات المساهمات العمومية. وفي 14 ديسمبر 2011 تم الترفيع في رأس مالها إلى 4,950 م.د. وأصبحت الشركة التونسية للكهرباء والغاز تمتلك بمفردها حوالي 78% منه وهو ما يجعل شركة التصرف في القطب تُعتبر منشأة عمومية على معنى الفصل 8 جديد من القانون عدد 9 لسنة 1989⁽²⁾. ومع ذلك فإنه لم يتم إلى موفى جويلية 2017 تعيين سلطة الإشراف على الشركة بأمر وفق ما يقتضيه القانون المذكور. وفي ظل هذا الوضع لم تمارس الدولة الصلاحيات الموكولة إلمها في مجال الإشراف على الشركة والمصادقة على أعمال التصرف فيها وتسييرها وفق ما يقتضيه الأمر عدد 2197 لسنة 2002 المؤرخ في 7 أكتوبر 2002⁽³⁾. ويُذكر بالخصوص أنه لم تتم المصادقة على الميزانيات التقديرية ومداولات مجلس الإدارة وعقود البرامج التي من المفروض أن تعدّها الشركة، كما لم يتم بها تعيين مراقب دولة يتولى مراقبة احترام التراتيب الجاري بها العمل وتطبيق قرارات هيئات تسييرها.

من جهة أخرى عُهد إلى الإدارة العامة لتثمين البحث بالوزارة المكلفة بالتعليم العالي طبقا للأمر المنظم للوزارة⁽⁴⁾ لا سيما بمتابعة إنجاز الأقطاب التكنولوجية وبمتابعة أنشطتها، إلا أن المتابعة التي أمّنتها الإدارة العامة المذكورة بداية من جانفي 2011 لم تشمل أنشطة الشركة، وبررت الوزارة

(1) المتعلق بتنقيح الأمر عدد 1855 لسنة 1990 المؤرخ في 10 نوفمبر 1990 والمتعلق بضبط نظام تأجير رؤساء المؤسسات والمنشآت العمومية والشركات ذات الأغلبية العمومية علما بأنه تم إلغاء هذا الأمر بمقتضى الأمر الحكومي عدد 2217 لسنة 2015 المؤرخ في 11 ديسمبر 2015.

(2) المؤرخ في أول فيفري 1989 والمتعلق بالمساهمات والمنشآت العمومية والمؤسسات العمومية كما تم تنقيحه بالنصوص اللاحقة وخاصة منها القانون عدد 74 لسنة 1996.

(3) المتعلق بكيفية ممارسة الإشراف على المنشآت العمومية وصيغ المصادقة على أعمال التصرف فيها وتمثيل المساهمين العموميين في هيئات تصرفها وتسييرها وتحديد الالتزامات الموضوعية على كاهلها كما تم تنقيحه لاحقا.

(4) الأمر عدد 2876 لسنة 2008 المؤرخ في 11 أوت 2008 المتعلق بتنظيم وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا كما تم تنقيحه لاحقا.

المذكورة ذلك بتنقيح الأمر المتعلق بمشمولات الوزارة المكلفة بالصناعة⁽¹⁾ في ديسمبر 2010 معتبرة أنه تمّ تكليف هذه الأخيرة بمهمة الإشراف على مؤسسات الأقطاب التكنولوجية، والحال أنّ الشركة لا تُعدّ من ضمن هذه المؤسسات حسب القانون المتعلق بمؤسسات الأقطاب التكنولوجية.

وتمت المصادقة على الاتفاقية التي أبرمتها الشركة حول التصرف في القطب مع الوزارة المكلفة بالتعليم العالي بمقتضى الأمر عدد 3490 لسنة 2008 المؤرخ في 3 نوفمبر 2008 وهو ما يجعلها الوزارة المعنية بالنشاط الأساسي للقطب طبقا للقانون المتعلق بمؤسسات الأقطاب التكنولوجية. وفي المقابل تضمّنت الاتفاقية التي أبرمتها الشركة مع الوزارة المكلفة بالصناعة حول التصرف في القطب في مجملها نفس المهام المنصوص عليها بالاتفاقية المبرمة مع الوزارة المكلفة بالتعليم العالي. إلا أنه لم يتم المصادقة عليها بأمر. وبالتالي تبقى علاقة الوزارة المكلفة بالصناعة بالشركة تنحصر في الالتزامات المنصوص عليها ضمن تلك الاتفاقية بالرغم من أن المساهم الرئيسي في رأس مالها (الشركة التونسية للكهرباء والغاز) يخضع لإشراف الوزارة المذكورة. ولم تف الشركة دائما بالالتزامات المضمّنة بالاتفاقيتين المذكورتين حيث لم تتولّ خلال الفترة الرقابية 2011-2016 موافاة الوزارتين ببرنامج عملها السنوي. كما لم تلتزم بالدورية المطلوبة بخصوص تقديم تقارير نشاطها مما لم يساعد على تفعيل دورهما في مجال المتابعة. وأفادت الوزارتان المعنيتان بأنهما بصدد مراجعة الإطار القانوني المنظم للأقطاب التكنولوجية.

ويستدعي الوضع التعجيل بتعيين سلطة الإشراف على الشركة بأمر بما يمكن من تكريس صلاحيات الدولة في ممارسة إشرافها عليها ويضمن خضوعها للقواعد المنظمة للمنشآت العمومية.

ب- تنظيم الشركة والتصرف فيها

لم تخضع العقود التأسيسية للشركة لأي تنقيح منذ إحداثها وإلى موفى جويلية 2017 وذلك بالرغم من الترفيع في رأس مالها في ديسمبر 2011 والتغييرات التي طرأت على مهامها⁽²⁾. ويعدّ ذلك مخالفا لأحكام الفصل 9 من مجلة الشركات التجارية، كما تتعارض بنود هذه العقود مع أحكام نفس المجلة لا سيّما فيما يتعلّق بشروط تنقيح العقود التأسيسية والعمليات الخاضعة للترخيص والمصادقة والتدقيق. وخلافا للقوانين المنظمة للمنشآت العمومية ولا سيما القانون عدد 9 سنة 1989

(1) الأمر عدد 916 لسنة 1995 المؤرخ في 22 ماي 1995 المتعلق بضبط مشمولات وزارة الصناعة كما تم تنقيحه وإتمامه لاحقا.

(2) يتمثل الموضوع الاجتماعي للشركة عند إحداثها في سنة 2008 في "دراسات وتصرف في القطب التكنولوجي ببرج السديرة". وحصلت بداية من سنة 2009 على ترخيص لإحداث هيكل تكوين خاص.

سالف الذكر والقانون عدد 78 لسنة 1985⁽¹⁾ لم يتم إلى موفى جويلية 2017 ضبط الهيكل التنظيمي للشركة وشروط التسمية في الخطط الوظيفية بها والنظام الأساسي الخاص بأعوانها بمقتضى أمر.

ولئن فوّض مجلس إدارة الشركة إلى الرئيس المدير العام صلاحيات تتعلق بضبط اجراءاتها الداخلية وإعلام مجلس الإدارة بذلك، فقد ظل تنظيمها إلى موفى جويلية 2017 منقوصا. من ذلك أن هيكلها التنظيمي والنظام الأساسي الخاص بأعوانها لا يزالان في صيغة المشروع بالرغم من حصول الخبيرين الذين تم التعاقد معهما للغرض على كافة مستحقّاتهما بقيمة قدرها 5,746 أ.د منذ الفترة 2014-2015. ولم تتم المصادقة على دليل الإجراءات والتنظيم والدليل المحاسبي ممّا أدّى إلى تشتت المسؤوليات والملفات بين الأعوان وإلى القيام بمهام متنافرة تتمثل في التسجيل المحاسبي ومسك الصندوق وإصدار أذن التزود وأذن الدفع لفائدة المزودين من قبل عون واحد.

و بالرغم من مصادقة مجلس الإدارة بتاريخ 14 ديسمبر 2010 على مخطط أعمال للفترة 2011-2016 فإن فرضياته لم تتحقق. ولم يتم إلى موفى جويلية 2017 المصادقة على مخطط أعمال جديد رغم تكليف مكنتي خبرات بذلك. وبلغت القيمة الجمالية للتسبقات التي تم صرفها لفائدتهما ما جملته 11,456 أ.د.

وتكتسي الشركة منذ إحداثها شكل شركة خفية الاسم ويتولى إدارتها مجلس إدارة ينتخب رئيسا له صفة الرئيس المدير العام إلا أن تسييرها شهد عديد النقائص حيث ظلت العديد من توصيات وقرارات مجلس الإدارة إلى موفى جويلية 2017 دون تطبيق كإعداد جداول قيادة حول أنشطة الشركة ومعطيات لتحليل الفوارق بين المبالغ المبرمجة بالميزانيات السنوية وتلك المنجزة بالرغم من إثارتها في عديد المناسبات. وإثر تعيين الرئيس المدير العام للشركة في خطة كاتب دولة ابتداء من 17 جانفي 2011، بقيت هذه الخطة شاغرة لمدة تناهز السنة وذلك إلى غاية إعفاء كاتب الدولة المذكور من مهمّته وتجديد تسميته كعضو بمجلس الإدارة وانتخابه رئيسا له في 14 ديسمبر 2011. وأثر ذلك سلبا على نشاط الشركة خلال الفترة المعنية إذ لم يتم إبرام اتفاقيات جديدة تتعلق بالتفتح على المحيط أو القيام بأنشطة ترويجية لفضاءات الإنتاج بالقطب. وفي الأثناء تمّ تسييرها من قبل أعضاء من مجلس الإدارة بالاستناد إلى أحكام الفصلين 216 و210 من مجلة الشركات التجارية في حين أن التسمية كعضو في الحكومة لا يمكن اعتبارها كمانع ولا كصورة عجز وفتي.

وخلافا للإطار القانوني المنظم للمنشآت العمومية قامت الشركة خلال الفترة الممتدة من 14 ديسمبر 2011 إلى موفى جويلية 2017 بانتداب 9 أعوان دون إخضاعهم لصيغة التناظر. وتعدّ

(1) 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.

وضعية عونين مباشرين بالشركة إلى موفى جويلية 2017 غير قانونية إذ أنهما في وضعية إلحاق من الوزارة المكلفة بالتعليم العالي لدى الشركة التونسية للكهرباء والغاز وبالتالي فإن مباشرتهما للعمل صلب الشركة وحصولهما على أجور من مواردها يفتقر إلى سند قانوني، وتشهد التطبيقية الإعلامية التي تستغلها الشركة إلى موفى جويلية 2017 لصرف أجور أعوانها عديد الإخلالات تتمثل في إمكانية تغيير أي عنصر من عناصر التأجير وإضافة أعوان جدد وحذفهم دون أن يتطلب ذلك تصديق عون آخر. كما تفتقر إلى ضوابط تمكّن من رفض إدخال تغييرات على المبالغ المستحقة لكل عون حسب الصنف والدرجة وفق شبكة التأجير المعتمدة بالشركة.

وأدى عدم ضبط ترتيب الشركة في أحد الأصناف المنصوص عليها وفقا للترتيب الجاري بها العمل⁽¹⁾ بقرار من رئيس الحكومة إلى غياب مرجعية يتم على أساسها تحديد مقادير عناصر التأجير المسندة للرئيس المدير العام للشركة وضبط قيمة الامتيازات العينية المسندة لفائدته. وخلال الفترة الممتدة من جانفي 2011 وإلى غاية جويلية 2017 حدّد مجلس إدارة الشركة الأجر الصافي للرئيس المدير العام بما قدره 5 أ.د شهريا علاوة على عدد من الامتيازات العينية منها بالخصوص 500 لتر من الوقود شهريا، ويتجاوز المبلغ المذكور الأجر الخام المخوّل للرئيس المدير العام لمنشأة عمومية مرتبة في الصنف "ك" الموافق لأعلى صنف لهذه المنشآت⁽²⁾ والمحدد بمقتضى الأمر المذكور بما قدره 4,895 أ.د. ويستدعي الوضع التعجيل باستصدار القرار المذكور.

أمّا بالنسبة إلى بقية الأعوان فقد أدى غياب نظام تأجير معتمد من قبل الشركة إلى موفى جويلية 2012 إلى عدم توقّر مرجعية موحّدة لضبط قيمة الأجور التي ظلت في جزء منها تحدد بالتفاوض مع الشركة. ولئن صادق مجلس الإدارة على نظام تأجير بتاريخ 19 جويلية 2012 فإن تطبيقه على مختلف الأعوان خلال الفترة الممتدة من أوت 2012 إلى ديسمبر 2016 شهد عديد النقائص لا سيما من حيث عدم تطابق الصنف والسلم المستدين مع مؤهلاتهم العلمية والتكوينية (10 أعوان) والاختلاف في الدرجة المسندة من عون إلى آخر صلب نفس السلم بالرغم من تساوي عدد سنوات الخبرة قبل الالتحاق بالشركة (عونان اثنان) وإسناد أجور باعتماد درجة تقل بأربعة درجات عن تلك المضمّنة بقرار الانتداب (عون واحد). كما تمّ إسناد منحة إلحاق ومنحة تنقّل لفائدة 3 أعوان غير منصوص عليها بنظام التأجير، وانجرّ عن مختلف هذه الوضعيات اختلاف بالزيادة (115,873 أ.د) وبالنقصان (25,816 أ.د) في قيمة الأجر الخام والمنح المسندة مقارنة بتلك المستحقة وهو ما يستدعي تسويتها.

(1) الأمر عدد 1855 لسنة 1990 المؤرخ في 10 نوفمبر 1990 والمتعلق بضبط نظام تأجير رؤساء المؤسسات والمنشآت العمومية والشركات ذات الأغلبية العمومية كما تم تنقيحه لاحقا والأمر الحكومي عدد 2217 لسنة 2015 المؤرخ في 11 ديسمبر 2015 والمتعلق بضبط نظام تأجير رؤساء المؤسسات والمنشآت العمومية والشركات ذات الأغلبية العمومية الذي ألغى وعوض الأوامر السابقة.

(2) دون اعتبار المنشآت العمومية المصنفة بالصنف الاستثنائي والتي تضبط بأمر حكومي.

ولم تلتزم الشركة انطلاقاً من 14 ديسمبر 2011 وإلى موفى جويلية 2017 بالأحكام المنظمة للصفقات العمومية، ولم تتقيّد دائماً بمبدأ المنافسة عند تزودها بالمواد والخدمات، ولا يتم تزود الشركة بالخدمات دائماً وفق عقود مكتوبة تحدّد حقوق والتزامات كل طرف، وعلاوة على مخالفة الشركة لقواعد التصرف في الأموال العمومية فإن هذه النقائص لم تساعد على المحافظة على مواردها وتزويدها بالمواد والخدمات بالجودة المطلوبة.

ج- تنظيم المؤسسات العمومية للبحث العلمي وتمويل أنشطة البحث بها

يتضمّن القطب 4 مراكز بحث⁽¹⁾. وقد شهد تنظيمها العلمي والإداري والمالي وتمويل أنشطة البحث بها نقائص عديدة شابت سير أنشطتها وحدثت من توفير الضمانات الكافية لسلامة أوجه التصرف.

1- تنظيم المؤسسات العمومية للبحث العلمي

تحتوي مراكز البحث بالقطب إلى موفى جويلية 2017 على 19 مخبراً تخضع لأحكام الأمر عدد 644 لسنة 2009⁽²⁾. وأبرم مركز بحوث وتكنولوجيات المياه ومركز البيوتكنولوجيا ومركز بحوث وتكنولوجيات الطاقة عقود برامج مع الوزارة المكلفة بالتعليم العالي غطت الفترتين 2010-2013 و2015-2018. وخصّت عقود برامج المركز الوطني للبحوث في علوم المواد الفترتين 2010-2013 و2016-2019.

وبالرغم من شروع 16 مخبراً في النشاط خلال سنة 2015 في إطار عقود البرامج للفترة 2015-2018 لم يتم إصدار قرارات من الوزير المكلف بالبحث العلمي تتعلق بإحداثها أو إقرارها سوى بتاريخ 1 مارس 2017. وكذلك الشأن بخصوص المخابر المعنية بعقد البرامج للفترة 2016-2019 إذ صدر قرار إحداث مخبر منها بتاريخ 16 ماي 2017 فيما لم يتم إلى موفى جويلية 2017 إصدار قرار يتعلق بإقرار المخبرين المتبقين. وسجل إصدار قرارات تسمية رؤساء المخابر بدوره تأخيراً ملحوظاً إذ لم يتم ذلك إلا بعد مضي أكثر من سنة على شروعهم في ممارسة مهامهم كرؤساء مخابر. وتم بتاريخ 17 ماي 2016 إصدار قرار يتعلق بتجديد تسمية أحد الباحثين رئيساً لمخبر بالمركز الوطني للبحوث في علوم المواد في حين أن هذا المخبر لا وجود له قانوناً⁽³⁾. وواصل باحثان اثنان بمركز البيوتكنولوجيا وآخر

(1) وهي مركز بحوث وتكنولوجيات المياه ومركز بحوث وتكنولوجيات الطاقة ومركز البيوتكنولوجيا والمركز الوطني للبحوث في علوم المواد.

(2) المؤرخ في 2 مارس 2009 والمتعلق بضبط تنظيم مخابر البحث ووحدات البحث ومجمعات البحث وطرق تسييرها.

(3) لم يتم إلى موفى جويلية 2017 إقراره بقرار من الوزير المكلف بالبحث العلمي.

بالمركز الوطني للبحوث في علوم المواد الحصول على الامتيازات المتعلقة برئيس مخبر بحث⁽¹⁾ بقيمة جمالية قدرها 16 أ.د. والحال أنهم توقّفوا عن ممارسة هذه المهمة.

وخلافاً لأحكام الأمر عدد 644 لسنة 2009 وافقت الهيئة الوطنية لتقييم أنشطة البحث العلمي بالنسبة إلى عقود البرامج للفترة 2010-2013 والفترة 2015-2018 في 12 حالة على إحداث أو إقرار مخابر لا يتوقّف بها الحد الأدنى المطلوب من الموارد البشرية. ولم تعد 8 مخابر تستوفي الحد الأدنى المطلوب من الموارد البشرية بعد إحداثها أو إقرارها. كما لم تتول أي من المخابر إلى موفى جويلية 2017 وضع نظام داخلي ومسك سجل مخبر⁽²⁾.

وفيما يتعلق بمتابعة أنشطة البحث، فخلافاً لمقتضيات نفس الأمر لم يتول رؤساء و14 مخبرا إعداد تقارير سنوية حول أنشطتها العلمية خلال سنتي 2014 و2015 إلى موفى جويلية 2017. كما سجّل تأخير في مدّ الوزارة بالتقارير العلمية لسنتي 2013 و2014 وبتقارير التقييم الذاتي النهائي للفترة 2010-2013 تراوح بين 6 أشهر وسنتين مقارنة بالآجال المضبوطة. وانجّر عن ذلك عدم حصول مراكز البحث على أي منحة من وزارة الإشراف لتمويل أنشطة البحث بعنوان سنة 2014. وتواصل الوضع إلى سنة 2015 بالنسبة إلى المركز الوطني للبحوث في علوم المواد. وأثر ذلك سلباً في أنشطة البحث خلال السنتين المذكورتين. وبين النظر في تقارير التقييم الذاتي المقدّمة إلى وزارة الإشراف أنها لا تتضمن دائماً كافة المعطيات المالية المطلوبة ولا سيما تلك المتعلقة بالموارد الذاتية المحققة وهو ما يحدّ من قدرة الوزارة على تحديد حاجيات مراكز البحث من التمويلات والإحاطة بكافة مواردها.

وخلال الفترة 2011-2016 لم تتقيد مراكز البحث دائماً بمقتضيات الأمر المذكور بخصوص دورية اجتماعات مجالسها العلمية وتركيباتها. ولم تتولّ هذه الهياكل دائماً النظر في الصيغة النهائية للتقارير العلمية للمراكز. أمّا بالنسبة إلى مجلس المخبر⁽³⁾ فقد ظلّ دون تفعيل بالنسبة إلى 3 مخابر فيما تبين عدم اكتمال تركيبته وعدم انتظام اجتماعاته ومحدودية أنشطته بالنسبة إلى مخابر أخرى.

وتدعى الوزارة المكلفة بالتعليم العالي إلى التقيد بالحدّ الأدنى المطلوب من الموارد البشرية قبل الموافقة على إحداث المخابر وإلى مزيد إحكام متابعة أنشطتها.

من جهة أخرى يخضع التنظيم الإداري والمالي لمراكز البحث إلى أحكام الأمر عدد 416 لسنة 2008 المؤرخ في 11 فيفري 2008 المتعلّق بضبط التنظيم الإداري والمالي والعلمي للمؤسسات

(1) منحة قدرها 250 د شهرياً باعتباره كاهية مدير إدارة مركزية.

(2) يدوّن به كافة الأنشطة البحثية والتنظيمية التي يتعهد بها المخبر أو ينجزها أو يشارك فيها.

(3) ينظر لا سيما في البرنامج العلمي للمخبر ومتابعة تنفيذه وفي ميزانيته وفي التقارير العلمية وفي نتائج البحث التي تستوجب الحماية قبل النشر.

العمومية للبحث العلمي وطرق تسييرها، وقد تم تحويل صبغة مراكز البحث بالقطب منذ ديسمبر 2010 وأفريل 2012 من مؤسسات عمومية ذات صبغة إدارية إلى مؤسسات عمومية ذات صبغة علمية وتكنولوجية⁽¹⁾. إلا أنه تبين أن هذه المؤسسات تفتقر إلى موفي جويلية 2017 إلى أبسط مقومات التصرف السليم.

فقد ظل تنظيم المؤسسات المذكورة مخالفا لما يقتضيه إطارها القانوني إذ لم يتم بشأنها إصدار أوامر تنظيمية خاصة تتلاءم مع أحكام الأمر المذكور وخصوصيات نشاطها و تركيز مجلس مؤسسة لكل منها مما حال دون ممارسة مراقبي الدولة لمهامهم. كما لم يتم بالمركز الوطني للبحوث في علوم المواد ومركز البيوتكنولوجيا ضبط الموازنات وحسابات التصرف والنتائج والوثائق الملحقة بها على امتداد الفترة 2011-2016 فيما ترجع آخر الموازنات والحسابات التي أعدها مركز بحوث وتكنولوجيا الطاقة ومركز بحوث وتكنولوجيا المياه على التوالي إلى سنتي 2012 و 2013. ولم يتم بها تعيين مراقب حسابات. وتعد هذه النقائص مخالفة لأحكام القانون عدد 112 لسنة 1996⁽²⁾ والأمر عدد 529 لسنة 1987⁽³⁾.

وفي حين يتطلب إعداد القوائم المالية تحديد قيمة المكاسب، لم يشرع المركز الوطني للبحوث في علوم المواد في تقييم ممتلكاته إلى غاية جويلية 2017 ولا يزال التقييم جاريا بمركز البيوتكنولوجيا. كما لم تتم تصفية الرصيد المحاسبي للمركز الوطني للبحوث في علوم المواد بعنوان سنة 2012 مما أدى إلى عدم تمكنه من استعمال موارد جمالية قدرها 862,077 أ.د. وتسبب ذلك في تفاقم الصعوبات المالية التي يواجهها في ظل عدم تمكنه من أي منحة لتمويل أنشطة البحث العلمي لمخابره بعنوان سنتي 2014 و 2015.

ولئن تم خلال سنة 2013 ضبط النظام الأساسي الخاص بسلك الباحثين التابعين إلى المؤسسات العمومية للبحث العلمي⁽⁴⁾ فإنه لم يتم إلى موفي جويلية 2017 اتخاذ قرار بخصوص ترسيم ملحقى البحث المتدربين في إطاره بمراكز البحث بالقطب منذ بداية سنة 2014 (وعدهم 7) وذلك لرفض مجالسها العلمية العمل بأحكام هذا النظام. أما بالنسبة إلى النظام الأساسي الخاص الذي

(1) الأمر عدد 3484 لسنة 2010 المؤرخ في 21 ديسمبر 2010 والمتعلق بتحويل صبغة مؤسسات عمومية للبحث العلمي بالنسبة إلى مركز بحوث وتكنولوجيا المياه ومركز بحوث وتكنولوجيا الطاقة ومركز البيوتكنولوجيا والأمر عدد 154 لسنة 2012 المؤرخ في 10 أفريل 2012 والمتعلق بتحويل صبغة مؤسسة عمومية للبحث العلمي كما تم إتمامه وتنقيحه لاحقا بالنسبة إلى المركز الوطني للبحوث في علوم المواد.

(2) المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 المتعلق بنظام المحاسبة للمؤسسات.

(3) المؤرخ في 01 أفريل 1987 والمتعلق بضبط شروط وطرق مراجعة حسابات المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تمتلك الدولة رأس مالها كلياً.

(4) الأمر عدد 4259 لسنة 2013 مؤرخ في 07 أكتوبر 2013 المتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك الباحثين التابعين إلى المؤسسات العمومية للبحث العلمي الخاضعة لإشراف الوزارة المكلفة بالبحث العلمي.

يخضع له بقية الباحثين⁽¹⁾ فهو لا يتلاءم مع خصوصيات العمل بالمخابر، وتبين وجود تباين هام في أدائهم، من ذلك أن 6 باحثين منتمين إلى 3 مخابر لم يقوموا بنشر أي مقال لهم في نشرات علمية مصنفة لفترات تجاوزت أحيانا 4 سنوات، وفي المقابل تراوح عدد المقالات العلمية المصنفة التي أعدها 3 باحثين آخرين بأحد المخابر خلال سنة 2016 بين 4 و9 مقالات للباحث الواحد.

ويستدعي الوضع بالنسبة إلى مراكز البحث بالقطب التعجيل بإصدار أوامر تنظيمية خاصة بكل منها وتركيز مجلس مؤسسة بها واتخاذ الإجراءات اللازمة لإعداد قوائمها المالية ومراجعتها وفق الصيغ القانونية.

2- تمويل برامج البحث في إطار عقود البرامج وتقييمها

إلى موفى جويلية 2017 بلغت القيمة الجمالية للتمويلات التي حصلت عليها مراكز البحث بالقطب في إطار عقود البرامج التي غطت الفترة 2011-2016⁽²⁾ ما قدره 10,078 م.د. وتشهد بعض مؤشرات قياس الأداء المضمّنة بهذه العقود نقائص من حيث دلالتها وطريقة احتسابها، فقد اقتصررت تلك المتعلقة بهدف تدعيم الموارد البشرية على تطوّر الإطارات العلمية والفنية من حيث العدد والنسبة والحال أن الانتدابات تنجز من قبل وزارة الإشراف، وتضمّن هدف الحوكمة مؤشرا يتعلق بتطور الاستهلاك السنوي لميزانية العنوان الثاني، إلا أن وزارة الإشراف تقوم بتنزيل الأقساط السنوية بتأخير هام ناهز في بعض الحالات السنة مما أدى إلى عدم استهلاكها أو ضعف نسبته في موفى السنة المعنية، ويعدّ هذا المؤشر غير ذي جدوى في ظل إمكانية صرف مخابر البحث للاعتمادات المخصّصة لها بعنوان كل قسط دون قيد زمني واعتمادها بالأساس على فواضل السنوات السابقة لتلبية حاجياتها من التمويلات دون أن يتوفر لدى وزارة الإشراف التفاصيل اللازمة حول مصادر التمويل المستعملة خلال كل سنة، كما أنّ تحديد قيمة الموارد المخصّصة سنويا لكل مخبر لا يستند إلى معايير موضوعية.

وتبيّن أنّ صرف حوالي ثلث الاعتمادات المسندة في إطار عقود البرامج يتم بعد انقضاء الفترة المعنية بها، فبالنسبة إلى عقود البرامج للفترة 2010-2013 بلغت نسب المبالغ المصروفة خلال الفترة الممتدة من جانفي 2014 إلى حدود شهر جوان 2017 بمركز البيوتكنولوجيا ومركز بحوث وتكنولوجيا المياه ومركز بحوث وتكنولوجيا الطاقة على التوالي 34% و29% و29% من مجموع الاعتمادات المسندة لتمويل مشاريع عقود البرامج المذكورة، وبلغت هذه النسبة حوالي 48% بالمركز الوطني للبحوث في علوم المواد، وظلت نسب استهلاك مختلف الأقساط من قبل بعض المخابر محدودة إلى حدود

(1) الأمر عدد 1825 لسنة 1993 المؤرخ في 06 سبتمبر 1993 والمتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بالمدرسين الباحثين بالجامعات.

(2) تعلقت بالفترات 2010-2013 و2015-2018 و2016-2019.

شهر جوان 2017، فعلى سبيل المثال تراوحت نسب استهلاك قسطين 2013 و2015 في 4 مخابرين 53% و68%. وفي المقابل تشكو مخابر أخرى نقصا في التمويلات وهو ما يدل على سوء تقدير للحاجيات ومحدودية توظيف الموارد المخصصة للبحث.

وأرجعت مراكز البحث ضعف نسبة استهلاك الاعتمادات بالأساس إلى تأخر تنزيل الاعتمادات وتعقّد وطول إجراءات تجميع الحاجيات والشراءات وإلى إلغاء الطلبات على إثر إخلال بعض المزودين بالتزاماتهم، وتعهد مركز بحوث وتكنولوجيا المياه من جهته بمتابعة نسق استهلاك الاعتمادات دوريا.

وفي حين تنص عقود البرامج على أن يتم صرف الاعتمادات حسب برنامج استعمال سنوي مصادق عليه من قبل وزارة الإشراف، فإنه لا يتم دائما التقيد بهذه المقتضيات، ويذكر أنه تم بالمركز الوطني للبحوث في علوم المواد إنجاز 14 عملية تغيير على البرامج المذكورة في غياب مصادقة مسبقة لوزارة الإشراف على ذلك، ولوحظ أن صرف الاعتمادات المخصصة للمخابر لا يتم دائما لتمويل أنشطة البحث الخاصة بها إذ تم على سبيل المثال بمركز بحوث وتكنولوجيا الطاقة خلال الفترة 2012-2015 تمويل مهمات وترتصات بالخارج لفائدة 7 باحثين بقيمة جمالية قدرها 17,931 أ.د على الاعتمادات المخصصة لمخابر لا ينتمون إليها.

وخلافا للأمر عدد 644 لسنة 2009 أنف الذكر لم تخضع عقود البرامج للفترة 2010-2013 إلى تقييم نصف مرحلي من قبل مصالح الوزارة المكلفة بالبحث العلمي مما لم يساعد على معالجة الصعوبات التي تمت مواجهتها أثناء الإنجاز وعلى تفادي التكرار الذي شهدته بعض المشاريع والمواضيع بين مخابر وفرق البحث صلب نفس المركز. وفي حين من المفروض أن يتم التقييم النهائي لهذه العقود خلال سنة 2014، لم يتم ذلك سوى خلال شهر أوت 2015 وهو ما أدى إلى إبرام عقود برامج للفترة 2015-2018 عوضا عن 2014-2017. وتم ذلك بعد انقضاء 10 أشهر من السنة الأولى لتنفيذها، وظلت بذلك أنشطة البحث خلال الفترة الممتدة من جانفي 2014 إلى أكتوبر 2015 محتشمة إذ لم تكن سوى مواصلة لمشاريع الفترة 2010-2013.

ولم يتضمن التقييم النهائي الذي أعدته الهيئة الوطنية لتقييم أنشطة البحث العلمي للفترة 2010-2013 مقارنة الإنجازات المسجلة بالأهداف المتعلقة بالجوانب المالية والمضمنة بجدول المؤشرات. كما لم يتضمن متابعة مدى تنفيذ توصياتها. واتضح أن الوزارة المكلفة بالتعليم العالي تولّت تمويل مخبر البقوليّات بمركز البيوتكنولوجيا بعنوان الفترة 2015-2018 بالرغم من أن رئيس المخبر رفض تقديم تقرير التقييم الذاتي النصف المرحلي والنهائي حول تقدّم إنجاز مشروعين مندرجين ضمن عقد البرامج للفترة 2010-2013. ويحد هذا الوضع من جدوى عقود البرامج كأداة للمساءلة وتجديد الموافقة على التمويل حسب الأداء.

ولا تتولى مراكز البحث دائما إعادة توظيف الاعتمادات المتبقية من المشاريع المنتهية مدتها في إطار مشاريع جديدة ليتم التصرف فيها بطريقة شفافة ضمن برنامج استعمال واضح مصادق عليه من قبل وزارة الإشراف. وخصّت هذه الوضعية 115,048 أ.د تم صرفها خلال الفترة الممتدة من جانفي 2011 إلى حدود شهر جوان 2017 بمركز البيوتكنولوجيا، أما بالنسبة إلى مركز بحوث وتكنولوجيا المياه فلئن تم عملا بتوصيات دائرة المحاسبات في تقريرها لسنة 2004 إعادة توظيف مبالغ بقيمة حوالي 275,423 أ.د متبقية من مشاريع وبرامج البحث المنتهية منذ سنة 1998 ضمن مشاريع جديدة وتحويلها إلى ميزانية المركز لسنة 2009 فإنه لم يتم الشروع في صرفها إلا خلال سنة 2014، وإلى حدود شهر جوان 2017 لا يزال مبلغ قدره 103,663 أ.د منها متوفرا بحسابات المركز. وإلى غاية نفس التاريخ تتضمن هذه الحسابات موارد أخرى قدرها 108,618 أ.د تتعلق بمشاريع ترجع إلى ما قبل سنة 2010 وهو ما يدعو المركز إلى التعجيل بإعادة توظيفها.

وتدعى وزارة الإشراف بالخصوص إلى إعادة النظر في بعض مؤشرات عقود البرامج بما يساعد على تفعيل دورها كأداة لقياس الأداء. كما تدعى إلى صرف الاعتمادات المخصصة للبحث في آجالها ضمانا لحسن توظيفها حسب الحاجيات الفعلية للمخابر وإلى إحكام متابعة استهلاكها وتدعيم أنشطة تقييم نتائج البحث.

II- البنية الأساسية للقطب

شهدت البنية الأساسية للقطب عديد الإخلالات سواء على مستوى التصرف في مشروع القطب أو إنجاز البنيات أو اقتناء التجهيزات المبرمجة في إطار هذا المشروع.

أ- التصرف في مشروع القطب

بلغت قيمة القرض الذي تحصلت عليه الدولة التونسية من الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (فيما يلي الوكالة) بشروط تفاضلية⁽¹⁾ 8209 مليون يان ياباني أي ما يعادل 95,232 م.د (75% من الكلفة الجملية) تخصص لاقتناء تجهيزات وإنجاز بنايات بنسب على التوالي 50,5% و 34,6% منها وذلك بالإضافة إلى تأمين المساندة الفنية للمشروع وإسناد منح جامعية وتمويل العمليات الطارئة بنسب على التوالي 5,7% و 4,7% و 4,4%. أما المبلغ المتبقي (2737 مليون يان ياباني أي ما يعادل 31,751 م.د) فيمثل مساهمة الدولة التونسية في إنجاز المشروع (25% من الكلفة الجملية). وقد شابت التصرف في

(1) يمتد الخلاص على فترات تتراوح بين 20 سنة و 30 سنة وينطلق بعد فترات تتراوح بين 7 سنوات و 10 سنوات من دخول الاتفاقية حيز التنفيذ. وُحِدَت نسبة الفائدة السنوية بما قدره 1,5% تم الشروع في خلاصها بداية من 20 جانفي 2008.

مشروع القطب نقائص تعلقت باحترام الالتزامات المضمنة باتفاقية القرض من حيث الآجال والكلفة ومصادر التمويل والمكونات المبرمجة وبنسب استهلاك القرض وبمتابعة تنفيذ المشروع.

فقد حدّدت اتفاقية القرض أجل سبتمبر 2011 كتاريخ متوقّع لإنجاز المشروع وتاريخ 15 ديسمبر 2012 كأجل أقصى لإجراء السحب. إلا أنه لم يتم استكمال المشروع في التاريخ المحدّد ممّا أدّى إلى طلب التمديد في آجال السحب وذلك في مناسبة أولى إلى 15 ديسمبر 2016 ثم في مناسبة ثانية إلى حدود سنة 2020. ولئن وافقت الوكالة على طلب التمديد الأوّل فإن الأجل الإضافي الذي حظي بموافقتها بالنسبة إلى الطلب الثاني لم يتجاوز 15 ديسمبر 2018. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى تحميل ميزانية الدولة لكلفة إضافية من المشروع كان من المبرمج تحميلها على موارد القرض وإلى عدم تمكينها في المستقبل من الانتفاع بنفس الشروط التفاضلية للاقتراض.

وحسب المعطيات التي وقّرتها مصالح الوزارة المكلفة بالتعليم العالي في موفى شهر جويلية 2017 والمتعلقة بالمعطيات المالية لمشروع القطب إلى حدود 30 جوان 2017، بلغت الكلفة الجمالية للمشروع ما قدره 150,673 م.د. وحسب نفس المصدر من المنتظر أن تبلغ عند استكماله 165,720 م.د وهو ما يمثل زيادة بحوالي 30% من الكلفة المبرمجة وأن يتم تحميل 60,899 م.د منها على ميزانية الدولة أي بنسبة تناهز 37% وهو ما يتجاوز النسبة المنصوص عليها بالاتفاقية (25%). وتعود الزيادة في الكلفة الجمالية للمشروع أساساً إلى ارتفاع كلفة البنايات والتجهيزات بنسبة حوالي 93% حيث بلغت الكلفة المبرمجة لهذين المكوّنين 81,090 م.د في حين قدّرت كلفتهم النهائية عند انتهاء المشروع بحوالي 156,656 م.د. وقد أرجعت الوزارة المكلفة بالتعليم العالي الزيادة المذكورة إلى تسجيل فوارق بين التقديرات الأولى ومبالغ الصفقات الخاصة ببعض المشاريع وإلى التكاليف الإضافية المنجّرة عن ملاحق الصفقات وتغيّر الأثمان.

وبالرغم من مرور 11 سنة ونصف على دخول الاتفاقية حيز التنفيذ وانقضاء 4 سنوات ونصف على الآجال القصوى للسحب المضمّنة بها، لم يتجاوز مجموع الموارد التي تم سحبها إلى موفى جوان 2017 ما قدره 46,723 م.د. وهو ما لا يمثل سوى 49% من مبلغ القرض. ولوحظ على وجه الخصوص أن نسبة استهلاك الموارد المبرمجة للمساندة الفنية للمشروع لم تتجاوز 11% إذ تم إبرام عقد وحيد انتهت مدته منذ 31 أكتوبر 2011 مما لم يساعد بدوره على استكمال إنجاز المشروع في الآجال المبرمجة.

ووفق تقديرات مصالح الوزارة المكلفة بالتعليم العالي⁽¹⁾، تبلغ القيمة الجمالية للمبالغ المبرمج سحبها في الآجال القصوى للسحب (ديسمبر 2018) ما جملته 6300 مليون يان ياباني وهو ما يمثل نسبة استهلاك جمالية قدرها 77%. وبالتالي فإنه من المنتظر أن يظل مبلغ قدره 1909 مليون يان ياباني من موارد القرض دون استغلال. وباعتبار معدل سعر الصرف المعتمد لدى البنك المركزي التونسي في تاريخ ضبط التقديرات المذكورة (موفى جوان 2017) فإن هذا المبلغ يعادل حوالي 88,434 م.د. وقد كان من الأجدى تفادي هذا الوضع من خلال التصرف بطريقة أنجع في المشروع وتوظيف الموارد المتبقية من القرض لإنجاز كافة المكونات المبرمجة ضمن اتفاقية القرض عوضا عن إلغاء البعض منها.

وحسب ملحق اتفاقية القرض تضمّ مكونات القطب المتعلقة بالبنائيات 11 مكونا منها ما تمّت برمجة تمويله على موارد القرض (إنجاز مؤسستي تعليم عال⁽²⁾ ومطعم جامعي ومركب رياضي وفضاء للخدمات المشتركة ومكتبة مركزية ومركز حساب وفضاء للمصالح المشتركة) ومنها ما هو مبرمج على ميزانية الدولة (إنجاز مؤسسة تعليم عال⁽³⁾ وتوسعة وإعادة تهيئة لثلاثة مراكز بحث)، وخلافا لذلك تم إنجاز الفضاء المتعلّق بالمصالح المشتركة على ميزانية الدولة. ولم يتم التقيّد بالمكونات المنصوص عليها ضمن الاتفاقية. فقد تمّ التخلي على إنجاز مشروع المكتبة المركزية ومركز الحساب بالرغم من إعداد البرنامج الوظيفي الخاص بالمركز في أكتوبر 2006. ولم تقدّم الوزارة المكلفة بالتعليم العالي تبريرا لهذا القرار. وفي المقابل تقرّر خلال سنتي 2011 و2013 إضافة مكونات تم تمويلها على موارد القرض تتعلّق على التوالي بتوسعة المركز الوطني للبحوث في علوم المواد وإنجاز مبنى مخصّص للمبيت الجامعي. وتم تبرير ذلك بضيق الفضاءات المخصّصة للمركز المعني وارتفاع عدد الباحثين والتقنيين وطلبة الدكتوراه به وارتفاع عدد طلبات الإيواء الجامعي.

ومن جهة أخرى تبين وجود نقائص على مستوى متابعة مراحل إنجاز مشروع القطب ومتابعة القرض الياباني ومسك الوثائق والملفات المتعلقة به. فقد نصّت اتفاقية القرض على أن تتولى الوزارة المكلفة بالتعليم العالي مدّ الوكالة سنويا بأربعة تقارير حول متابعة إنجاز مشروع القطب. إلّا أنّ الوزارة لم تتقيد دائما بهذه المقتضيات إذ لم يتعدّد عدد التقارير التي تم إعدادها تقريرين اثنين خلال سنة 2015 وتقرير واحد خلال سنة 2016. كما لوحظ عدم دورية اجتماعات اللجنة المكلفة بالمتابعة الدورية لتنفيذ القرض ولتقديم المشروع⁽⁴⁾.

(1) المعطيات المالية للقرض المضمنة بالجداول المرفقة لمحضر لجنة متابعة تنفيذ القرض خلال اجتماعها المنعقد بتاريخ 27 جويلية 2017.

(2) المدرسة الوطنية للعلوم والتكنولوجيات المتقدمة والمعهد العالي لتكنولوجيا المعلومات والاتصال.

(3) المعهد العالي للعلوم وتكنولوجيا البيئة.

(4) من المفروض أن تعقد 4 اجتماعات في السنة ولم تجتمع هذه اللجنة إلا في مناسبة وحيدة خلال سنة 2012 وفي مناسبتين اثنين خلال سنتي 2011 و2016.

وتبيّن أنّ الوثائق المتوفرة إلى موفى جويلية 2017 بالإدارة العامة لتثمين البحث غير شاملة في حين أنها مكلفة بمقتضى الأمر المنظم للوزارة بمتابعة إنجاز الأقطاب التكنولوجية وأنشطتها وبالتنسيق بين مختلف المتدخلين في مشروع القطب ورفع تقارير في الغرض إلى الوكالة. وكذلك كان الشأن بالنسبة إلى الإدارة العامة للبنىات والتجهيز المكلفة بإعداد ملفات الصفقات وملفات طلبات العروض المتعلقة باقتناء التجهيزات وبتطبيق برامج إحداث البنىات، ولوحظ تشتت الوثائق المتعلقة بملفات الصفقات بين مختلف المتدخلين في إنجاز المشروع (المصالح التابعة للوزارة المكلفة بالتعليم العالي وللوزارة المكلفة بالتجهيز بالنسبة إلى المشاريع ذات الصبغة الوطنية والمجلس الجهوي بنابل بالنسبة إلى المشاريع ذات الصبغة الجهوية).

وتُدعى كافة الأطراف المتدخلة في إنجاز المشروع إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستحداث نسق تقدمه، كما تدعى الإدارة العامة لتثمين البحث إلى الحصول على كافة الوثائق المتعلقة بالمشروع بما يمكّنها من تدعيم المعطيات التي توجهها للوكالة ضمن تقارير المتابعة والوقوف على صعوبات تنفيذ المشروع في الإبان.

ب- البنىات المنجزة في إطار مشروع القطب

تم خلال الفترة الممتدة من جانفي 2011 إلى جويلية 2017 الانتهاء من إنجاز مشاريع المطعم الجامعي ومحضنة المؤسسات وورشة التناوب والمركب الرياضي وإعادة تهيئة مركز البيوتكنولوجيا ومركز بحوث وتكنولوجيا المياه، ولا تزال مشاريع بناء المدرسة الوطنية للعلوم والتكنولوجيا المتقدمة والمعهد العالي لتكنولوجيا المعلومات والاتصال والمبيت الجامعي وفضاء الخدمات المشتركة ومشروع توسعة المركز الوطني للبحوث في علوم المواد بصدد الإنجاز إلى حدود شهر جويلية 2017. وتعلّقت النقائص التي تم الوقوف عليها بتنفيذ المشاريع المتعلقة بإنجاز البنىات وبوضعية البنىات المنجزة في إطار مشروع القطب.

شهد تنفيذ مشاريع البنىات الممولة على القرض الياباني تأخيرا هاما، فقد تراوح التأخير في الانطلاق الفعلي للأشغال مقارنة بالآجال المنصوص عليها بملحق اتفاقية القرض⁽¹⁾ بين سنتين و8 سنوات، ولم يتم دائما التقيد بالآجال التعاقدية المضمّنة بعقود الصفقات ذات العلاقة إذ سجل الاستلام الوقي للأشغال تأخيرا تراوح بالنسبة إلى 18 قسما بين 21 شهرا و54 شهرا، ويرجع هذا الوضع بالأساس إلى نقائص على مستوى الدراسات⁽²⁾ وإلى عدم جدية المقاولين في الإيفاء بالتزاماتهم

(1) من المفروض حسب ملحق اتفاقية القرض أن يتم الانطلاق في مراحل إنجاز مختلف المشاريع خلال الفترة الممتدة من جوان 2006 إلى جويلية 2006.

(2) على غرار مشروع المركب الرياضي مما تسبب في تحمل ميزانية الدولة كلفة إضافية قدرها 13,688 أ.د.

دون أن تتخذ الوزارة المكلفة بالتعليم العالي قرار فسخ عقد الصفقة في الإبان⁽¹⁾ وإلى سوء برمجة مراحل المشروع⁽²⁾. وأرجعت الوزارة التأخير مقارنة ببرنامج اتفاقية القرض إلى طول إجراءات تعيين المصممين وإعداد الدراسات والمصادقة على الصفقات، كما أرجعت التأخير مقارنة بالأجل التعاقدية إلى تقاعس المقاولات في الإيفاء بالتزاماتها وذلك بالأساس لغلاء الأسعار وعدم توفر اليد العاملة وللظروف العامة التي مرّت بها البلاد.

ولم تخلُ المشاريع الممولة على ميزانية الدولة كذلك من عديد الإخلالات، من ذلك أن مشروع توسعة مركز بحوث وتكنولوجيا الطاقة لا يزال إلى موفى جويلية 2017 في طور الإنجاز مسجلاً بذلك تأخيراً فاق 7 سنوات مقارنة بالأجل التعاقدية، ويرجع هذا التأخير خاصة إلى نقائص على مستوى برمجة المشروع والإعداد له وكان له تأثير هام على سير أنشطة البحث ومناخ العمل بالمركز. وبالرغم ممّا أبداه المقاول من عدم جدية لمواصلة الأشغال إثر بلوغه الحد الأقصى لغرامات التأخير التي يمكن تسليطها عليه لم يتم فسخ العقد وإبرام صفقة جديدة لإنهاء الأشغال.

وتشكو البنيات المنجزة في إطار مشروع القطب عديد النقائص، ففيما يتعلق بالبنيات التابعة لمراكز البحث تبين أنّ 12 مخبراً⁽³⁾ من أصل 19 لا يتوفّر بها إلى موفى جويلية 2017 فضاءات ملائمة لممارسة أنشطة البحث سواء من حيث المساحة والتهئية أو التجهيزات والمعدات أو معالجة النفائات الخطرة. ويرجع ذلك أساساً إلى إحداث مخابر جديدة ضمن عقود البرامج للفترة 2015-2018 دون توفير فضاءات مخصّصة لها وإلى التأخير في تنفيذ أشغال إعادة تهئية مركز بحوث وتكنولوجيا الطاقة. وقد أثر ضيق الفضاءات المخصّصة لثمانية مخابر من بين المخابر المذكورة على إنجاز برامج وأنشطة البحث بها إذ لم يتم إنجاز أحد برامج البحث وتم إيقاف أنشطة إحدى فرق البحث والتقليص بما لا يقل عن 40% من أنشطة البحث في مخابر مختلفة. كما أدّى إلى التوقّف عن استغلال بعض التجهيزات العلمية الثقيلة بمركزي بحث. ومن شأن بقائها دون استغلال وحفظها في ظروف غير ملائمة لفترات ناهزت في موفى جويلية 2017 السنتين أن يؤثّر على وظيفيتها ويعرّضها للتلف.

وإلى موفى جويلية 2017 لم توفّر تهئية المخابر وتجهيزها دائماً الظروف الملائمة لممارسة أنشطة البحث من ذلك أثر عدم ملائمة الجدران والأرضية بمخبر "النانومواد" و"الأنظمة المتجددة" مع متطلبات نشاطه سلباً على جودة نتائج البحث. وفي نفس الإطار لوحظ أن أنظمة التبريد لا تستجيب

(1) على غرار مشروع إنجاز فضاء الخدمات المشتركة.

(2) كالإذن بانطلاق أشغال مشروع إنجاز المبيت الجامعي في غياب رخصة بناء.

(3) 4 مخابر من ضمن 6 مخابر بمركز البيوتكنولوجيا وثلاثة مخابر من أصل 4 بمركز بحوث وتكنولوجيا المياه وبكافة مخابر مركز بحوث وتكنولوجيا الطاقة (وعدها 5 مخابر).

أحيانا لحاجيات بعض التجهيزات العلمية الثقيلة انجر عنه تلف لبعض العينات بمخبر البقولييات، كما يذكر افتقار 4 مخابر من أصل 19 إلى مناظير وعدم توفرها بالمواصفات المطلوبة أو بالعدد الكافي ببقية المخابر.

ولا يتوفّر بمخابر البحث دائما مقومات السلامة المهنية للباحثين والطلبة، فقد تبين أن أنظمة التبريد المركزية بمخبرين اثنين تؤدي إلى تسريب الغازات بين الفضائات، ويشكل نقص التهوية بالعديد من المخابر عائقا لتخليصها من الهواء الملوث بالغازات السامة، وبالرغم من احتواء المخابر على مواد خطيرة فإنه لم يتم دائما وضع إجراءات تنظم النفاذ إليها، ولا يتوفّر بالنسبة إلى 7 مخابر خزائن مخصّصة لحفظ المواد الخاصة بالتجارب العلمية، وتم الوقوف على نفس الوضعية بالنسبة إلى أدواش الحماية التي يتم اللجوء إليها عند التعرض لحوادث (15 مخبرا) ومعدات الحماية كالحفازات والنظارات والأقنعة (5 مخابر) وأدوية الإسعافات الأولية (4 مخابر) وهو ما يستوجب الإسراع بمعالجة هذه النقائص بما يساعد على تلافي الأضرار المترتبة عن الحوادث المهنية التي طرأت بالقطب خلال الفترة الأخيرة في شكل جروح وحروق واختناق.

وأفادت الوزارة المكلفة بالتعليم العالي بأنها تسهر على تنفيذ برامج البنيات وفق الحاجيات التي تضبطها مراكز البحث وأنه لم يتم الإشارة إلى النقائص المذكورة من قبل المراكز عند إنجاز الأشغال قصد تلافيا.

وتعدّ طرق حفظ وخنز النفايات الخطرة غير ملائمة بالنسبة إلى 8 مخابر من أصل 13 تفرز أنشطتها هذا النوع من النفايات إذ تخزن في برّ بالقطب أو في فضائاته الأخرى دون أي معالجة أولية والحال أن البيئة تعدّ أحد مجالات اختصاصات القطب، ولئن تمّ الاتفاق خلال جلسات عمل تم عقدها بالوزارة المكلفة بالتعليم العالي في موفى سنة 2016 لتدارس منظومة السلامة المهنية بالمؤسسات المعنية على أن يتم توفير حاويات لتخزين النفايات وفقا لمعايير السلامة المطلوبة وعلى أن يتم جرد النفايات الخطرة إلا أن الوضع بالقطب بقي على حاله إلى موفى جويلية 2017.

أمّا فيما يتعلّق بالبنيات التابعة لمؤسسات التعليم العالي والبحث فقد كان مشروع إنجاز المدرسة الوطنية للعلوم والتكنولوجيات المتقدمة عند انطلاقه مبرمجا ليكون معهدا عاليا للدراسات التكنولوجية، وحسب ما هو مبرمج في إطار المشروع الأصلي تم إنجاز 36 مخبرا واقتناء جميع المناضد التي سيتم تركيزها بها، إلا أنّ عددها يفوق بكثير حاجيات شعبة الهندسة، وقد أدت تهيئة 5 مخابر بالمناضد وفق ما هو مبرمج قبل تغيير المشروع إلى صعوبة تركيز التجهيزات العلمية وإلى صعوبة التواصل بين الأساتذة والطلبة، وبالرغم من مطالبة مدير المؤسسة منذ أفريل 2016 بتهيئة المخابر

المتبقية وفقا للاحتياجات فقد تواصلت الهيئة إلى موفى جويلية 2017 وفق البرمجة الأصلية. وأفادت الوزارة المكلفة بالتعليم العالي بأنها بصدد التنسيق مع الوزارة المكلفة بالتجهيز لإيجاد حل للموضوع.

وبخصوص المعهد العالي لتكنولوجيات المعلومات والاتصال فإلى موفى جويلية 2017 لم يتم رفع التحفظات المنصوص عليها بمحضر التسليم الوقي لقسط الهندسة المدنية والطرق والشبكات المؤرخ في 2 أكتوبر 2015. كما تشهد فضاءات المعهد تشققات ورطوبة وتسرب مياه الأمطار وركودها بإحدى قاعات التدريس وهو ما يستدعي التدخل العاجل بشأنها حفاظا على سلامة المبنى.

ويستدعي الوضع الإسراع بتلافي النقائص التي تمت معاينتها على مستوى تهيئة الفضاءات وتجهيزها بالوسائل والمعدات بالمواصفات المطلوبة وإلى وضع منظومة متكاملة في مجال الصحة والسلامة المهنية وحل الإشكاليات المتعلقة بالتصرف في المواد الخطرة لما لها من تأثير سلبي على صحة رواد القطب وعلى المحيط.

ج- التجهيزات المقتناة في إطار مشروع القطب

مثّلت قيمة التجهيزات المبرمج اقتناؤها على موارد القرض الياباني حوالي 50,5% من مبلغه الجملي خصّص حوالي 85% منها لاقتناء تجهيزات علمية⁽¹⁾. وفي حين كُلفت الوكالة الوطنية للنهوض بالبحث والتجديد⁽²⁾ لا سيما بإبداء الرأي في اقتناء التجهيزات العلمية الكبرى لم تتول الوزارة المكلفة بالتعليم العالي طلب رأيها عند اقتناء التجهيزات المعنية لفائدة القطب. وتبين وجود تأخير هام في إنجاز الاقتناءات المبرمجة سواء مقارنة بالأجال المضمنة بملحق اتفاقية القرض أو بعقود الصفقات المبرمة للغرض. كما تبين وجود نقائص على مستوى جرد التجهيزات العلمية المقتناة وصيانتها.

فحسب ملحق اتفاقية القرض يتم الشروع في إجراءات طلبات العروض المتعلقة باقتناء التجهيزات لفائدة القطب خلال شهر أكتوبر 2005 وينتهي خلال شهر سبتمبر 2011 (التاريخ المبرمج لآخر عملية استلام نهائي) أي لمدة جمالية لا تتجاوز 6 سنوات. إلا أن الشروع في هذه الإجراءات لم يتم إلا في جويلية 2007 (أي بتأخير يناهز السنتين). وإلى موفى جويلية 2017 لم يتم الشروع في إجراءات طلبات العروض لاقتناء التجهيزات المخصصة لفضاء المصالح المشتركة (مقر شركة التصرف في القطب) وللمركب الرياضي. كما لا تزال العديد من عمليات الاقتناء الأخرى في طور الإنجاز بالرغم من انقضاء حوالي 5 سنوات ونصف على التاريخ المبرمج لانتهاء منها.

⁽¹⁾ تتكون البقية من تجهيزات سمعية وبصرية وتجهيزات مكتبية وكتب وتجهيزات إعلامية ومكيفات ووسائل نقل (حافلات وسيارات) ومنظومات إعلامية ومخابر لغات وتجهيزات مخصصة للمركب الرياضي وتجهيزات معدة للمطعم الجامعي.

⁽²⁾ وفقا لأحكام القانون عدد 60 لسنة 2008 المؤرخ في 4 أوت 2008 والمتعلق بإحداثها كما تم إتمامه وتنقيحه لاحقا.

وأثر ذلك سلباً في سير مؤسسات القطب، فقد تم خلال السنة الجامعية 2014-2015 تأمين الأشغال التطبيقية لطلبة المدرسة الوطنية للعلوم والتكنولوجيات المتقدمة بمخابر المعهد العالي للدراسات التكنولوجية برادس وبكلية العلوم بتونس باعتبار أن تسليم التجهيزات العلمية للمدرسة المذكورة لم يتم سوى خلال سنة 2016، ولئن شرعت المدرسة الوطنية للعلوم والتكنولوجيات المتقدمة والمعهد العالي للعلوم وتكنولوجيات الاتصال في نشاطهما منذ ما لا يقل عن 3 سنوات فإنه لم يتم إلى موفى جويلية 2017 اقتناء أثاث التدريس لفائدتهما مما تطلب استعارة الطاولات والكراسي المعدة للطلبة من مؤسسات أخرى.

وإلى موفى جويلية 2017 بلغت قيمة صفقات التجهيزات التي تمّ تنفيذها وخلصها لفائدة مؤسسات التعليم العالي والبحث بالقطب ومراكز البحث على التوالي 9,882 م.د و 6,647 م.د وهو ما لا يمثل سوى على التوالي 29% و 18% من القيمة الجمالية للتجهيزات المبرمجة لفائدتهما⁽¹⁾. وبذلك فإن ما تم خلاصه من تجهيزات لفائدة القطب لا يمثل سوى 23% من المبلغ المبرمج والمقدر بحوالي 72,139 م.د في موفى سنة 2018. ولا تتلاءم هذه الوضعية والآجال المتبقية لسحب موارد القرض الياباني المحددة في موفى ديسمبر 2018. ويمكن أن تتسبب في تحميل جزء من تكلفة التجهيزات المذكورة على ميزانية الدولة.

ولوحظ من خلال المعطيات المتوقّرة بخصوص 71 صفقة تمّ عقدها خلال الفترة 2011-2016 لاقتناء تجهيزات لفائدة القطب⁽²⁾ وجود تأخير في الإنجاز مقارنة بالآجال المضمّنة بعقود الصفقات بالنسبة إلى 28 صفقة منها. وتم إلى موفى جويلية 2017 فسخ العقود المتعلقة بسبع صفقات والشروع في إجراءات فسخ صفقة أخرى مما أدى بدوره إلى تفاقم تأخير إنجاز الاقتناءات المتعلقة بها.

ويرجع التأخير المسجّل على مستوى نشر طلبات العروض وإبرام عقود الصفقات في أغلب الأحيان إلى النقائص التي شهدتها كراسات الشروط إما لعدم مطابقتها للنماذج والتوجيهات المحددة من قبل الوكالة اليابانية للتعاون الدولي أو لعدم توفر الخبرة اللازمة من قبل اللجان المكلفة بذلك. وأدى الوضع إلى طلبات عروض غير مثمرة جزئياً أو كلياً في ما لا يقل عن 12 مناسبة مما استوجب نشر طلبات عروض جديدة. كما يرجع إلى طول وتعقيد الإجراءات المرتبطة بتجميع الشراءات العمومية. وأفادت الوزارة المكلفة بالتعليم العالي بأن التأخير المذكور مردّه بالأساس خصوصية التجهيزات العلمية من حيث محدودية عدد مزوّديها وخضوعها إلى مسالك توزيع مختلفة وإلى إجراءات التوريد.

(1) سواء التي تم اقتناؤها أو التي لا تزال بصدد الاقتناء والتي تمت برمجةها ولم يتم بعد الشروع في إجراءات اقتنائها.

(2) تجهيزات علمية وإعلامية ووسائل نقل وسمعية وبصرية وأثاث.

أمّا فيما يتعلّق بجرد التجهيزات العلمية وصيانتها فخلافاً لأحكام مجلة المحاسبة العمومية لم تتولّ مؤسسة تعليم عالٍ وبحث بالقطب⁽¹⁾ إلى غاية جويلية 2017 جرد التجهيزات العلمية المقتناة على موارد القرض الياباني. كما لم يتول مركزا بحث⁽²⁾ مسك دفاتر جرد وفق ما يقتضيه القانون عدد 12 لسنة 1996 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 والمتعلق بنظام المحاسبة للمؤسسات. ولئن قام مركز بحوث وتكنولوجيات الطاقة بإعداد بطاقات تعرّف بالتجهيزات العلمية الثقيلة فإنه لم يتم إسناد أرقام جرد لها. واقتصر جرد التجهيزات العلمية بمركز بحوث وتكنولوجيات المياه على مسك قائمة في التجهيزات التي تم اقتناؤها لا يتم تحيينها إلا بمناسبة اقتناءات جديدة. وقد تضمنت 306 فصلا لم يتم إسناد أرقام جرد بخصوص 110 فصلا منها.

وإلى موفى جويلية 2017 لم يتول مركز بحوث وتكنولوجيات الطاقة إبرام عقود صيانة بالنسبة إلى التجهيزات الراجعة له وأنّ عديد التجهيزات العلمية الثقيلة المتوقّرة به معطبة منذ ما لا يقل عن سنتين ولم يتم اتخاذ أي إجراءات لإصلاحها. وإلى غاية نفس التاريخ لم يحصل مركز البيوتكنولوجيا على مصادقة وزارة الإشراف على مشاريع عقود الصيانة التي وجهها إليها منذ 01 فيفري 2016 و25 ماي 2016. أما بخصوص مركز بحوث وتكنولوجيات المياه والمركز الوطني للبحوث في علوم المواد فإن إبرام عقود الصيانة بخصوص التجهيزات الثقيلة المتوفرة بهما تم دون أخذ رأي الوكالة الوطنية للنهوض بالبحث والتجديد وهو ما يعد مخالفاً لمقتضيات القانون المتعلق بإحداثها⁽³⁾. ولم تغط العقود المبرمة من قبل مركز بحوث وتكنولوجيات المياه كافة التجهيزات العلمية الثقيلة الموجودة به.

وتُدعى المؤسسات المعنية إلى التقيد بالتراتب الجاري بها العمل فيما يتعلق بجرد التجهيزات العلمية وإلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لصيانتها حفاظاً عليها.

III- التصرف في فضاءات القطب والمنطقة الصناعية المساندة

لم تتوفّق الشركة في تأمين المهام الموكولة إليها في مجال إنجاز الفضاءات لإيواء المؤسسات الصناعية وتهيئتها وصيانتها وحمايتها واستغلال الأراضي والمحلات بالقطب.

(1) المدرسة الوطنية للعلوم والتكنولوجيات المتقدمة والمعهد العالي لعلوم وتكنولوجيات البيئة.

(2) مركز بحوث وتكنولوجيات الطاقة ومركز البيوتكنولوجيا.

(3) نص الفصل 2 من القانون عدد 60 لسنة 2008 المؤرخ في 4 أوت 2008 كما تم تنقيحه بمقتضى القانون عدد 42 لسنة 2010 المؤرخ في 26 جويلية 2010 على أن تبدي الوكالة رأيها في صيانة التجهيزات العلمية الكبرى واستغلالها.

أ- إنجاز الفضاءات وتجهيزها وصيانتها وحمايتها

كُلفت الشركة وفقاً للقانون المتعلق بمؤسسات الأقطاب التكنولوجية خاصة ببناء كل محل بهم القطب أو جزء منه وإنجاز الأشغال المتعلقة تجهيزته، إلا أن أدائها في هذا المجال ظل محدوداً.

ففيما يتعلق بإنجاز الفضاءات كُلفت الشركة بموجب الاتفاقية المبرمة بينها وبين الوزارة المكلفة بالتعليم العالي بإنجاز محلات لإيواء مؤسسات صناعية وخدماتية تنشط في اختصاصات القطب وإنجاز ورشات تناوب⁽¹⁾ وتسديد تكاليفها حسب اتفاق يبرم بينهما في صورة إنجازها من قبل الدولة. كما تعهدت بمقتضى الاتفاقية المبرمة مع الوزارة المكلفة بالصناعة ببناء محلات صناعية بفضاء الإنتاج على مساحة قدرها 10.000 متر مربع. ولم تقم الشركة إلى موفى جويلية 2017 بإنجاز أي من المحلات المخصصة لإيواء المؤسسات الصناعية والخدماتية. ولئن تم ضمن ميزانيتها لسنة 2015 برمجة إنجاز دراسات هندسية لبناء محلات بمساحة قدرها 1825 متراً مربعاً وبكلفة حوالي 450 أ.د. فإن هذه الدراسات ظلت إلى موفى جويلية 2017 دون إنجاز. كما لم تنجز الشركة أي ورشة تناوب. ولم تبرم بخصوص الورشتين المنجزتين من قبل الدولة أي اتفاق لتسديد تكاليفهما بالرغم من مرور أكثر من 9 سنوات على وضعهما تحت تصرفها.

وفيما يتعلق بأشغال التهيئة فقد تم بمقتضى عقد اللزمة المبرم بتاريخ 26 ديسمبر 2011 بين الشركة والوزارة المكلفة بالصناعة وضع فضاء الإنتاج والتطوير بالقطب على ذمة الشركة قصد تجهيزته واستغلاله. وحسب العقد المذكور يتكفل صاحب اللزمة على حسابه بجميع مصاريف أشغال التهيئة الخاصة بالأجزاء المشتركة والشبكات الخارجية للمقاسم. وإلى غاية جويلية 2017 لم يتم ضبط الأجزاء المشتركة وتعيين حدودها ولم تتول الشركة القيام بأي أشغال تهيئة. وأرجعت الشركة عدم توليها إنجاز الأشغال المتعلقة بفضاءات الإيواء والتهيئة إلى عدم تحيين مخطط الأعمال.

وتم بمقتضى الأمر عدد 1144 لسنة 2011⁽²⁾ وضع قطعة أرض على ذمة الشركة بالدينار الرمزي تخصص لإقامة المنطقة الصناعية المساندة للقطب وتساهم الدولة في مصاريف البنية الأساسية الخارجية لتجهيزتها في حدود مضبوطة لكل شبكة. إلا أن تهيئة الأرض شهدت تأخيراً ملحوظاً. فبالرغم من وضعها على ذمة الشركة منذ شهر أوت 2011 لم تشرع هذه الأخيرة إلى موفى جويلية 2017 في أشغال التهيئة الداخلية وذلك بالأساس بسبب التأخير في إعداد الملفات الفنية. كما لم تستكمل أشغال البنية الأساسية الخارجية. وحال هذا الوضع دون تمكينها من الاستجابة

(1) تخصص لاحتضان مؤسسات صناعية في المراحل الأولى من الإنتاج على إثر مغادرتها لمحضنة المؤسسات.

(2) المؤرخ في 8 أوت 2011 والمتعلق بإسناد شركة التصرف في القطب التكنولوجي ببرج السدرية الامتيازات المنصوص عليها بالفصلين 51 مكرر و52 مكرر من مجلة التشجيع على الاستثمارات.

لطلبات المستثمرين الذين بلغ عددهم في موفى جويلية 2017 ما جملته 29 مستثمرا. ولم تضبط الشركة إلى غاية نفس التاريخ سعر بيع المتر المربع الواحد مما حال دون تمكينها من المداخل المنتظرة من التفويت في المقاسم والتي يقدر القسط الأول منها بما قيمته 4 م.د. وفسرت الشركة التأخير في تهيئة المنطقة الصناعية بالصعوبات المرتبطة بالوضعية العقارية للأرض وبالمصادقة على المثال التفصيلي.

ونصت الاتفاقيتان المبرمتان مع الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والوزارة المكلفة بالصناعة على أن تتولى الشركة صيانة البنايات التي تتصرف فيها مباشرة والأجزاء المشتركة للقطب وحماية الفضاءات المكونة له وتأمين سلامتها. وتعمدت بمقتضى اتفاقيات أبرمتها بتاريخ 5 نوفمبر 2010 مع كل مركز بحث على حدة بتأمين خدمات الحراسة والتنظيف والبستنة والعناية بالمساحات الخضراء. إلا أن تدخلاتها اقتضت انطلاقا من سنة 2012 على المقرات التابعة لها وذلك لعدم إيفاء المراكز بدفع متخلداتها تجاهها بقيمة 139,148 أ.د. وانعكس ذلك سلبا على الفضاءات المشتركة بالقطب التي صارت في حالة "إهمال تام"⁽¹⁾. كما اعتبر 71% من الباحثين المستجوبين أن أداء الشركة بخصوص تأمين سلامة هذه الفضاءات يعدّ دون المتوسط.

ب- استغلال فضاء الإنتاج والتطوير

تستغل الشركة إلى موفى جويلية 2017 فضاء للإنتاج والتطوير معدّ لإيواء المؤسسات ويتكوّن من 39 مقسما مهيأ وقابلا للاستغلال تم بشأنها إبرام 10 عقود تسويق. وتبين وجود نقائص تعلّقت باستقطاب المستثمرين للانتصاب بهذا الفضاء وتسويق الأراضي والمحلات المكونة له.

ففيما يتعلق بنشاط الاستقطاب كلفت الشركة حسب القانون المتعلق بمؤسسات الأقطاب التكنولوجية والاتفاقيتين المبرمتين مع الوزارتين المعنيتين بتسويق القطب واستقطاب المستثمرين داخله. وتبين بالنسبة إلى الفترة 2011-2016 أن برامج عمل الشركة لسنتي 2011 و2012 لم تتضمن أهدافا تتعلق باستقطاب المستثمرين. ولئن تم انطلاقا من سنة 2013 استهداف تسويق 10.000 متر مربع من الأراضي البيضاء سنويا فإن نسبة الإنجاز لم تتجاوز 17% في موفى سنتي 2013 و2016. ولم يتجاوز مجموع المقاسم التي تم بشأنها إبرام عقود تسويق منذ انطلاق الشركة في نشاطها 7 مقاسم. وباستثناء مقسمين اثنين فإن بقية المقاسم التي تم بشأنها إمضاء عقود لم يتم استغلالها فعليا وتم لاحقا المطالبة بفسخها.

(1) المراسلة التي وجهها مديرو مراكز البحث بالقطب بتاريخ 13 جانفي 2017 إلى الوزارة المكلفة بالتعليم العالي.

وترجع محدودية استقطاب المستثمرين في جزء منها إلى ضعف أداء الشركة في مجال الترويج لفضاءات القطب، فلئن تضمنت برامج عملها السنوية على امتداد الفترة 2011-2016 مجموعة من الأنشطة والتدخلات المتعلقة بالتسويق والتعريف بالقطب فقد ظل العديد منها دون تجسيد. وظل التعريف بالشركة منذ إحداثها في جانفي 2008 وإلى غاية مارس 2013 يتم حصرياً عبر رابط موجود على موقع الواب الخاص بالوزارة المكلفة بالتعليم العالي. ولئن تم تطوير موقع خاص بها في موفى سنة 2013 فقد ظل غير مكتمل وغير قابل للاستغلال إلى غاية نوفمبر 2016 بالرغم من خلاص كافة مستحقات المزود البالغ قدرها 7,900 أ.د. وبينت زيارة الموقع بتاريخ 21 جوان 2017 أنه غير محيّن ولا يحتوي على معطيات دقيقة حول المقاسم المتوقّرة بفضاء الإنتاج وروابط النفاذ إلى المواقع الخاصة بمختلف مكونات القطب.

وحسب القانون المتعلق بمؤسسات الأقطاب التكنولوجية وكراس الشروط المتعلق بتسويق الأراضي والمحلات بالقطب الملحق بالاتفاقية المبرمة بين الشركة والوزارة المكلفة بالتعليم العالي والمصادق عليها بمقتضى الأمر عدد 3490 لسنة 2008 (فيما يلي كراس الشروط المصادق عليه) ينشأ لفائدة المتسوغين حق عيني على البنايات والمنشآت والتجهيزات الثابتة التي ينجزونها لممارسة نشاطهم بالقطب. إلا أن هذه المقتضيات ظلت دون تفعيل مما حال دون تمكينهم من الحصول على تمويلات من المؤسسات البنكية. ويستوجب الوضع تفعيل هذه الأحكام بما يساعد على استقطاب المستثمرين بالقطب.

ولم تلتزم الشركة دائما بتنفيذ مقتضيات عقود التسويق وكراس الشروط المصادق عليه. من ذلك أنها لم تقدم كراسات شروط ممضاة سوى بالنسبة إلى متسوغين اثنين من أصل 10. ولم توفر عقود التأمين ومحاضر تسليم المحلات بالنسبة إلى أي من المتسوغين. كما قامت بقبول طلبات فسخ العقود قبل انقضاء الأجل التعاقدية المحددة بسنة. وشابت الشروط التعاقدية المعتمدة والمنصوص عليها بعقود التسويق أو كراسات الشروط الممضاة من قبل المتسوغين عديد النقائص لا سيما من حيث ملاءمتها لمقتضيات كراس الشروط المصادق عليه وتضاربها فيما بينها. كما تبين عدم مطابقة معينات التسويق المعتمدة مع الأسعار المصادق عليها من قبل مجلس الإدارة واختلافها من متسوغ إلى آخر⁽¹⁾ بما يتضارب ومبدأ المساواة بينهم. وتولّت الشركة في عديد المناسبات إعفاء متسوغين من الخلاص وذلك من خلال إدراج بنود تتعلق بالإعفاء أو التنصيص ضمن عقود التسويق أو الملاحق المبرمة لاحقا أو عقود الفسخ على أن الفترة المعنية بالخلاص هي أقل من فترة العقد نتج عنها التخلي عن مبالغ قدرّت دائرة المحاسبات قيمتها خلال الفترة 2011-2016 بما قدره 153,301 أ.د.

(1) ضبط مجلس الإدارة بتاريخ 14 ديسمبر 2010 أسعار تسويق المتر المربع الواحد سنويا في حدود 5 د بالنسبة إلى الأراضي و30 د بالنسبة إلى ورشات التناوب. وبلغ السعر الفردي المعتمد للأراضي في 3 مناسبات مختلفة 3 د و7 د. كما تم في 3 مناسبات أخرى اعتماد سعر قدره 40 د و50 د بالنسبة إلى الورشات.

ودون اعتبار الإعفاءات المشار إليها، لم تقم الشركة خلال نفس الفترة بفوترة كافة مستحقاتها المنصوص عليها ضمن عقود التسويغ بخصوص 5 فضاءات بالقطب، ففي حين بلغت قيمة المبالغ المستوجب فوترتها وفق تلك العقود ما قدره 481 أ.د.، لم تتجاوز قيمة المبالغ المفوترة بشأنها 227,199 أ.د. وإلى موفى جويلية 2017 لم يتم استخلاص سوى 94,078 أ.د منها. ولم تتول الشركة إلى غاية نفس التاريخ اتخاذ أي إجراء قانوني ضد متسوغين اثنين منهما. وتبين أنها تخلت لاحقا بمقتضى اتفاق مبرم بتاريخ 19 أكتوبر 2016 مع أحد المتسوغين المتنازع معهم عن مستحقات قدرها 56,665 أ.د. إلا أنها لم تقدم لمجلس الإدارة إلى موفى جويلية 2017 ما يبرر هذا التخلي بالرغم من دعوتها إلى ذلك خلال الجلسة المنعقدة في 31 أكتوبر 2016. كما لم تقم الشركة إلى موفى جويلية 2017 بفوترة واستخلاص المبالغ المستحقة بعنوان الضمان بالنسبة إلى 3 مستثمرين بقيمة 20,635 أ.د.

وفسرت الشركة ضعف استقطاب المستثمرين بعزوف الشركات عن الانتصاب بالقطب وبفسخ العديد منهم عقود التسويغ بعد إبرامها نتيجة عدم تفعيل بعض الشروط التعاقدية وغموضها.

ج- استغلال فضاء التثمين والتجديد

يحتوي فضاء التثمين والتجديد على محضنة مؤسسات بلغ عدد المنتصبين بها في موفى جويلية 2017 ما جملته 14 مشروعا (أو مؤسسة). وشهد استغلال هذا الفضاء نقائص تعلقت بانتقاء المشاريع الراغبة في الانتصاب به وبالتقيد بشروط الإيواء وباستخلاص المعاليم المترتبة عنه.

فقد عُهد إلى الشركة بمقتضى الاتفاقية التي أبرمتها مع الوزارة المكلفة بالتعليم العالي بمهمة التصرف في محضنة المؤسسات بالقطب وذلك لا سيما من خلال النظر في مطالب الانتصاب بالمحضنة والترخيص فيها بناء على توصية لجنة انتقاء المشاريع التي يتم ضبط قائمة أعضائها بقرار من الوزير المكلف بالبحث العلمي. إلا أنه لم يتم إلى موفى جويلية 2017 تفعيل هذه اللجنة ولم يتم إصدار قرار يضبط أعضائها. وفي ظل هذا الوضع فإن انتقاء المشاريع التي حظيت بالموافقة على الانتصاب بالقطب تم باعتماد إجراءات مختلفة من مشروع إلى آخر إذ تم في بعض الحالات بعد موافقة المجلس العلمي والتوجيهي بالقطب⁽¹⁾ (5 حالات) أو مدير مركز البحث المختص في مجال النشاط المعني بالمشروع (7 حالات) أو الرئيس المدير العام لشركة التصرف في القطب (8 حالات). ولم يتبين ما يفيد أن قبول أي من المشاريع المحتضنة تم بالاستناد إلى معايير موضوعية وموثقة. واتضح أن إحدى الحالات الأخيرة

(1) أحدث بمقتضى الاتفاقية المبرمة بين الشركة والوزارة المكلفة بالتعليم العالي ويضم الرئيس المدير العام للشركة ومديري مؤسسات التعليم العالي ومراكز البحث العلمي وممثلا عن المؤسسات الاقتصادية المنتصبة بالقطب.

هي مركز نداء (منتصب في المحضنة منذ سبتمبر 2015) ولا تعدّ بالتالي مجددة ولا يرتبط نشاطها بمجالات اختصاص القطب.

ونصت نفس الاتفاقية على أن يتم انتصاب حاملي المشاريع بالمحضنة بمقتضى اتفاقية تبرم بينهم وبين الشركة طبقا لاتفاقية نموذجية مصادق عليها بقرار من الوزير المكلف بالبحث العلمي، إلا أنه تبين غياب الاتفاقية النموذجية المذكورة إلى غاية جويلية 2017. ولئن قامت الشركة بالاستئناس بالأقطاب الأخرى لإعداد اتفاقيات الإيواء الخاصة بالقطب فإنه لم يتم دائما التقيد ببندوها، من ذلك أن مدة الإيواء التي انتفعت بها 3 مشاريع فاقت المدة القصوى للإيواء المحددة بثلاث سنوات لتبلغ في أقصى الحالات 7 سنوات ونصف، ولم تقدم الشركة محاضر معاينة بخصوص 6 مشاريع غادرت المحضنة ونسخا من عقود التأمين بخصوص أي من الفضاءات التي قامت بتسويقها (وعدها 20 فضاء) بالرغم من أنها تعدّ من بين الوثائق المنصوص عليها باتفاقيات الإيواء. ولا يتوفر لديها أي من التقارير التي التزم المنتصبون بتوفيرها بمقتضى تلك الاتفاقيات حول تقدم مشاريعهم والأنشطة التي قاموا بها والنتائج التي توصّلوا إليها وهو ما يدل على ضعف المتابعة التي تؤمنها الشركة للمشاريع المحتضنة، ولم تتخذ أي إجراء ضد المنتصبين المخالفين.

ولم تتقيد الشركة دائما بالمعالم المحددة ضمن اتفاقيات الإيواء ومكنت بعض الباعثين من الإيواء بصفة مجانية لفترات تراوحت بين 3 و6 أشهر فيما مكنت البعض الآخر بتخفيض في تلك المعالم، وانجرعن ذلك نقص في المداخل قدر بما جملته 21,018 أ.د.

د- الوضعية المالية للشركة

في ظل محدودية استقطاب الشركة للمستثمرين وعدم حرصها على فورة واستخلاص مستحققاتها تراوحت نسب تحقيق المداخل المبرمجة بعنوان نشاط التسويق خلال الفترة 2014-2016 بين 51% و67%. ولم يتجاوز معدّل قيمة العائدات السنوية للاستغلال (المتأتية بالأساس من أنشطة التسويق والتكوين) خلال الفترة 2011-2016 ما قدره 222,929 أ.د. وأدى ذلك إلى عدم توازن هيكلي بين موارد الشركة ونفقاتها إذ لم تتجاوز مداخل الاستغلال خلال الفترة 2011-2016 نسبة 54% من قيمة أعباء التأجير، وشهدت سيولة الشركة تدهورا ملحوظا. فلئن بلغت 1,873 م.د في موفى سنة 2014 نتيجة تحرير قيمة المساهمات المكتتبة⁽¹⁾ في موفى 2011، فقد تراجعت إلى 632,842 أ.د في موفى 2016 وهو ما يؤكد ضرورة تطوير مواردها والإسراع بتهيئة المنطقة الصناعية المساندة بهدف التفويت فيها.

(1) بقيمة 2,306 م.د.

ونج عن ضعف المداخل تفاقم النتائج المحاسبية السلبية للشركة منذ إحداثها إذ بلغت القيمة الجمالية للخسائر المتراكمة في نهاية 2016 ما جملته 2,540 م.د. وبالرغم من أن القوائم المالية لسنوات 2012 و2013 و2014 أظهرت أن الأموال الذاتية أصبحت دون نصف رأس مالها، لم يتقيد مجلس الإدارة بأحكام الفصل 388 من مجلة الشركات التجارية إذ لم يتول خلال الأربع أشهر الموالية لتاريخ المصادقة على حسابات السنوات المذكورة دعوة الجلسة العامة الخارقة للعادة للانعقاد لتقرير ما إذا كان يتعين حل الشركة.

VI- دعم التكامل والاندماج بين مختلف مكونات القطب وحفز التجديد

التكنولوجي

بينت أعمال الرقابة أن تكامل واندماج مكونات القطب لم يرتقيا إلى المستوى المرجو في ظل النقائص المسجلة على مستوى تفتحها على محيطها مما أثر على تامين نتائج البحث والتجديد التكنولوجي.

أ- التكامل والاندماج بين مجالات البحث والتكوين والإنتاج والتطوير

نصت الاتفاقية التي أبرمتها الشركة مع الوزارة المكلفة بالتعليم العالي على أن تتولى الشركة السهر على ربط العلاقة والتفاعل والتكامل بين مختلف مكونات القطب واتخاذ كل الإجراءات التي من شأنها تأمين حسن سير أنشطته. كما كلفت بمقتضى الاتفاقية التي أبرمتها مع الوزارة المكلفة بالصناعة بربط علاقة التفاعل والتكامل بين مختلف مكونات القطب وذلك من خلال إحداث شبكات شراكة قطاعية في اختصاصات القطب. وبالرغم من أهمية الدور الموكل للشركة في هذا المجال فإن الإطار القانوني المنظم لها وللأقطاب التكنولوجية لم يضبط العلاقة التي تربط مختلف مكونات القطب. فعلاوة على أنه لم يتم تحديد سلطة الإشراف التي ترجع لها هذه الشركة صراحة فإنها لا تملك أي سلطة على بقية المؤسسات العمومية المكونة للقطب.

ولئن تم بمقتضى الاتفاقيتين المذكورتين إحداث مجلس علمي وتوجيهي أوكلت إليه مهمة تدعيم التفاعل بين مختلف مكونات القطب، فإنه لم يعقد أي اجتماع منذ 30 أفريل 2015 وإلى موفى جويلية 2017. وإلى غاية نفس التاريخ لم تحدث الشركة سوى شبكة شراكة قطاعية وحيدة اقتصر على اختصاص الطاقة (الطاقات المتجددة). ولم تسجل هذه الشبكة أي انخراط جديد منذ تأسيسها في 30 أكتوبر 2013 إذ ظل عدد المنخرطين في حدود 14 شركة مختصة في المجال فيما يعدّ القطاع

أكثر من 240 مؤسسة. وأفادت الشركة بأنها بصدد البحث على تمويل لبعث أكثر عدد ممكن من هذه الهياكل.

وخلال الفترة الممتدة من جانفي 2011 إلى موفى جويلية 2017 لم تتول الشركة ضبط أهداف تتعلق بتحقيق الاندماج والتكامل بين مختلف مكونات القطب إذ ظل ذلك رهين توجهات رؤساء المؤسسات المكونة للقطب في ظل محدودية العلاقات المؤسسية التي تربطها. ولم يساعد تواتر تغيير الرؤساء المديرين العامين للشركة بداية من سنة 2011 بدوره على إرساء توجهات واضحة وخيارات ثابتة في هذا المجال ومن بينها إمضاء ميثاق تفاعل وتعاون بين مراكز البحث ومؤسسات التعليم العالي والبحث وشركة التصرف يلزم الأطراف المتعاقدة بالعمل على تجسيد التفاعل بينها خلال سنة 2015. كما تم خلال سنة 2016 إحداث مكتب دراسات وخبرات بمقتضى الاتفاقية الإطارية التي أبرمتها الشركة مع مراكز البحث بهدف إلى تطوير خدمات القطب وتدعيم علاقته مع المحيط الاقتصادي والاجتماعي. إلا أنه لا يزال إلى غاية نفس التاريخ في طور التنظيم وضبط الإجراءات. واقتصرت تدخلاته على التكوين⁽¹⁾.

وشهدت علاقة الشركة ببقية مكونات القطب تراجعا ملحوظا خلال السنوات الأخيرة مثلما تبينه المراسلات المتعددة الموجهة من قبل المديرين العامين لمراكز البحث إلى الوزارة المكلفة بالتعليم العالي. كما بقيت العلاقة بين مختلف مكونات القطب الأخرى غير كافية لخلق بيئة ملائمة لدفع التجديد التكنولوجي. فقد تبين أن مراكز البحث لا تربطها أي علاقة بالمؤسسات الصناعية المنتهية بفضاء الإنتاج بالقطب ولا تتوفر بها معطيات مكتملة ودقيقة حول عدد هذه المؤسسات ونوعية الأنشطة التي تمارسها والحال أنه من المفروض أن تتولى مساندتها في إيجاد حلول علمية تطبيقية للصعوبات التي قد تعترضها في مجال اختصاصات القطب. وفي حين تمثل المخابر بمراكز البحث بيئة ملائمة لبعث المشاريع الجديدة في اختصاصات القطب، لم يتجاوز عدد المؤسسات التي تم بعثها في هذا الإطار والتي تم احتضانها بمحضنة المؤسسات بالقطب مؤسستين اثنتين من أصل 20 مؤسسة تم احتضانها على امتداد الفترة 2011-2016.

وظلّت العلاقة بين مؤسسات التعليم العالي والبحث بقطاع الإنتاج بالقطب بدورها شبه منعدمة إذ لوحظ غياب أي شكل من أشكال التعامل بين هذه المؤسسات والمؤسسات الصناعية المنتهية به ولم يتم احتضان أي مشروع لخريجي هذه المؤسسات بالمحضنة. واقتصرت علاقة مراكز البحث بمؤسسات التعليم العالي والبحث بالأساس على مساهمة الباحثين التابعين لهذه المراكز في

(1) دون أن تشمل المجالات الثلاث الأخرى التي ضبطتها الاتفاقية وهو "القيام بالتحاليل والتجارب المخبرية" و"تشجيع أنشطة البحث والتطوير" و"مساعدة المشاريع التي تستجيب لحاجيات القطاع الاقتصادي والاجتماعي".

إعداد برامج التدريس أو تمكينها عند انطلاقها في النشاط من استغلال مخابرها بصفة مؤقتة للقيام ببعض الأشغال التطبيقية والتجارب.

وإزاء هذه النقائص تدعى الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والوزارة المكلفة بالصناعة إلى إيجاد الآليات الكفيلة بدعم الاندماج والتكامل بين مختلف مكونات القطب، كما تدعى مختلف مكونات القطب إلى تفعيل دور المجلس العلمي والتوجيهي كهيكل من شأنه المساعدة على تحقيق هذا التكامل.

ب- التفتّح على المحيط

علاوة على الدور الذي تلعبه الأقطاب التكنولوجية في تحقيق الاندماج والتكامل بين مختلف مكوناتها فإنها تعمل كذلك على حفز التجديد التكنولوجي وتثمين مخرجات البحوث وهو ما يتطلب تفتح مختلف هذه المكونات على محيطها.

1- تفتح شركة التصرف على محيطها

نصت الاتفاقيتان التي أبرمتها الشركة مع الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والوزارة المكلفة بالصناعة على أن تتولى الشركة تنمية التعاون وتبادل الخبرات مع أقطاب أخرى على الصعيدين الوطني والدولي، ولوحظ أنّ هذه الجوانب من المهمة الموكولة إلى الشركة تشوبها عديد النقائص تعلّقت لا سيما باتفاقيات الشراكة المبرمة من قبلها وبالتصرف في الموارد المتأتية منها، فإلى غاية جويلية 2017 لم تبرم الشركة أي اتفاقية شراكة مع أقطاب وطنية، أما على الصعيد الدولي فلئن أبرمت 3 اتفاقيات مع أقطاب أجنبية فإنه لم يتم تنفيذ إحداها إلا جزئيا فيما ظلت الاتفاقيتان المتبقيتان دون تفعيل.

وخلال الفترة 2011-2016 بلغت جملة الموارد التي حققتها الشركة من الشراكة والتفتح على المحيط 159,753 أ.د وهو ما يمثل 12% من جملة مداخيلها للفترة المذكورة، وبلغ عدد الاتفاقيات التي أبرمتها للغرض مع جهات وطنية وأجنبية 22 اتفاقية منها 10 اتفاقيات مبرمة مع مؤسسات اقتصادية وطنية لم تشمل أي منها القطاع الخاص، وقامت الشركة بإبرام اتفاقيتين مع جهات أجنبية⁽¹⁾ على أنها الممثل القانوني للقطب في حين أنها لا تعتبر إلا مكونا من مكوناته، وتضمنت بنودا لا تملك الشركة القدرات والوسائل اللازمة لتنفيذها⁽²⁾ مما حال دون تفعيلها وأثر سلبا على مصداقية القطب.

(1) مدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقولوجيا بالسعودية والمعهد الجامعي للتكنولوجيا الغذائية التابعة لجامعة تيلاباري النيجيرية.

(2) كالقيام بأبحاث والإشراف العلمي والأكاديمي على الطلبة وتبادل المعلومات حول مشاريع البحث بهدف وضع مشاريع مشتركة وتشجيع العقود التي من شأنها أن تبرم لفائدة الباحثين والطلبة.

كما أبرمت الشركة في بعض الحالات الأخرى اتفاقيات مع جهات وطنية تتضمن التزامات تتعلق بالقيام بأعمال بحث في اختصاصات القطب دون تشريك مراكز البحث المعنية في ضبط بنودها وإمضاءها أو دون إعلام الإدارة العامة لهذه المؤسسات بوجودها أو طلب الترخيص المسبق منها والحال أنها تعد شريكا ضروريا لتنفيذ الالتزامات المضمنة بها. فقد أبرمت الشركة بتاريخ 17 سبتمبر 2014 اتفاقية مع المندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية بسليلانة بمبلغ قدره 21,240 أ.د. تم التنصيص ضمنها على أن إنجاز الأشغال موضوع الاتفاقية "يؤمّنه فريق مختصّ يشرف عليه خبير في الميدان متحصل على براءة اختراع وطنية تحت عدد 19963 مسجلة بالمعهد الوطني للمواصفات والملكية الصناعية في ماي 2009". وتبين أن هذا الخبير هو رئيس مخبر معالجة المياه الطبيعية بمركز بحوث وتكنولوجيا المياه وأن البراءة المذكورة مسجلة باسم المركز وعدد من الباحثين به. ولم تعلم الإدارة العامة لهذه المؤسسة بوجود هذه الاتفاقية سوى خلال شهر جوان 2017. وكذلك كان الشأن بالنسبة إلى الاتفاقية المبرمة بين الشركة والمندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية بنابل في 19 جانفي 2016 بمبلغ قدره 44,800 أ.د. إذ نصت بنودها على أن تقوم الشركة بالأشغال المتعلقة بموضوع الاتفاقية عن طريق نفس المركز فيما لم تعلم الإدارة العامة للمركز بوجودها سوى خلال شهر ماي 2017.

ولم تساعد هذه الإخلالات على إحكام التصرف في الاعتمادات المتأتية من التفتّح على المحيط والمحافظة على حقوق المركز والباحثين التابعين له. فقد استأثرت الشركة بالنسبة إلى الاتفاقيتين المذكورتين بكافة المداخل المتأتية من الخدمات التي أسداها مركز بحوث وتكنولوجيا المياه. وقد كان من المفروض أن يتم التصرف فيها وفقا لمقتضيات الأمر عدد 1182 لسنة 2001⁽¹⁾ والذي يقتضي أن تدرج ضمن ميزانية التصرف للمركز وأن تخصّص نسبة 30% منها لتدعيم وسائل العمل به فيما توزّع بقية المداخل على المتدخلين في إنجاز هذه الأنشطة وذلك بعد تغطية النفقات المنجزة عنها. وخلافا للمقادير التي حدّدها الأمر المذكور والتراتب الجاري بها العمل⁽²⁾ تولت الشركة مباشرة خلاص فريق العمل المتكوّن من أعوان المركز بطريقة جزافية حصل من خلالها رئيس مخبر معالجة المياه الطبيعية باعتباره رئيس المشروع على الجزء الأوفر من نفقات التأجير المنجزة في إطار الاتفاقيتين (9 أ.د أي ما يمثل 83% منها).

ومن جهة أخرى وخلافا للاتفاقية المبرمة بين المندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية بنابل وشركة التصرف والتي تنصّ على أن تتولى هذه الأخيرة القيام بالأشغال موضوع الاتفاقية عن طريق مركز بحوث وتكنولوجيا المياه تم تكليف شركة خاصة بتنفيذ جزء من الأشغال المتفق عليها وذلك دون إبرام عقد في الغرض بين الطرفين، وتم ذلك على إثر تولي شركة التصرف تنظيم استشارة شملت

(1) المؤرخ في 22 ماي 2001 والمتعلّق بضبط طرق استعمال المداخل المتأتية من أنشطة الجامعات والمؤسسات التابعة لها.

(2) المراسلة الموجة بتاريخ 07 جويلية 2011 من الوزير الأول إلى الوزير المكلف بالتعليم العالي حول التصرف في العقود المبرمة في إطار التفتّح على المحيط.

3 مؤسسات مختصة في المجال ومن بينها الشركة الخاصة المذكورة، وتبين أن المشرف على المشروع وهو رئيس مخبر معالجة المياه الطبيعية هو مؤسس تلك الشركة الخاصة وأن وكيلها هو ابنه، كما تبين أن عرض الأثمان الذي قدمته الشركة الخاصة المذكورة لا يحمل تاريخاً، كما أنه يحمل توقيع المشرف على المشروع، ويّين فحص محضر فرز العروض أن رئيس مخبر معالجة المياه الطبيعية هو أحد أعضاء لجنة الفرز التي أقرت بقبول العرض المقدم من قبل الشركة المعنية باعتباره العرض الأنسب من حيث التكلفة، وتضمنت إحدى الفاتورتين التي قدّمتهما الشركة الخاصة إلى شركة التصرف (بمبلغ قدره 8,850 أ.د لكل منهما) إمضاء رئيس المخبر، وتشكل هذه الإخلالات تضارباً في المصالح.

2- تفتح المؤسسات العمومية للبحث العلمي على محيطها

يتمّ تقدير مدى تفتح المؤسسة العمومية للبحث العلمي على محيطها حسب الأمر عدد 3581 لسنة 2008⁽¹⁾ لاسيما بالنظر إلى عقود الشراكة المبرمة مع المؤسسات الاقتصادية وحجم الاعتمادات المتأتية منها ومن التعاون الدولي، وبلغت جملة الموارد المحققة من قبل مراكز البحث بالقطب في إطار الاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات الاقتصادية خلال الفترة 2011-2016 ما جملته 128,306 أ.د. وتعد هذه الإنجازات أقلّ بكثير من الأهداف التي تمّ رسمها بعقود البرامج للمؤسسات المعنية⁽²⁾.

وبخصوص اتفاقيات التعاون الدولي بلغ عدد برامج التعاون الثنائي ومتعدّد الأطراف التي تم إبرام اتفاقيات بشأنها مع وزارة الإشراف خلال الفترة 2011-2016 ما جملته 45 مشروعاً بتمويلات جمالية قدرها 1,045 م.د. إلا أنه لوحظ وجود إخلالات تعلّقت بالتقيد ببندوها وباستهلاك الاعتمادات وتوظيفها في الأغراض المخصصة لها، فقد نصت هذه الاتفاقيات على أن يقدم المشرف على المشروع في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء الاتفاقية تقريراً علمياً نهائياً للمشروع وتقريراً يتضمّن جميع المنشورات العلمية التي تمّ نشرها في إطار تنفيذها، كما يطالب بتقديم تقرير مالي حول صرف الاعتمادات المرصودة في هذا الإطار. وإلى موفى جويلية 2017 لم يتول رؤساء 20 مشروعاً من أصل 45 مشروعاً تقديم أي من التقارير المطلوبة وذلك بالرغم من مرور فترات تراوحت بين 10 أشهر و5 سنوات على انتهاء الاتفاقيات المتعلقة بها، وتنص هذه الاتفاقيات بالنسبة إلى المشاريع التي يفوق تنفيذها السنة على أن يتم تجديدها من سنة إلى أخرى بمقتضى ملحق بعد موافاة الوزارة المكلفة بالتعليم العالي بتقرير علمي ومالي لما تمّ انجازه خلال السنة المنصرمة، إلا أن إبرام الملاحق المتعلقة بالتجديد يتم في بعض الحالات دون موافاة الوزارة بالوثائق المذكورة وهو ما تمّ الوقوف عليه بالنسبة

(1) المؤرّخ في 21 نوفمبر 2008 المتعلّق بضبط تحويل صبغة الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث والمؤسسات العمومية للبحث العلمي إلى مؤسسات عمومية ذات صبغة علمية وتكنولوجية.

(2) خلال سنتي 2015 و2016 مثلاً لم تتجاوز نسبة الموارد المحققة بمركز بحوث وتكنولوجيا المياه نسب 1,18 و1,15% مقابل نسب مستهدفة قدرها على التوالي 2% و4%. كما ظلت النسب المحققة بمركز البيوتكنولوجيا دون 1% فيما استهدف المركز بلوغ نسب قدرها على التوالي 5% و7% من مجموع موارد.

إلى 6 مشاريع تعاون دولي حصل في إطارها مركزا بحث⁽¹⁾ على تمويلات إضافية بقيمة جمالية قدرها 57,4 أ.د.

وبين فحص النفقات المنجزة بمراكز البحث في إطار مشاريع التعاون الدولي المذكورة خلال الفترة 2016-2011 إنجاز مصاريف لفائدة أعوان لا ينتمون إلى فرق البحث المكلفة بإنجازها. وقد خصت هذه الوضعية مصاريف قدرها 6,258 أ.د مخصصة لمشروع بحث بمركز البيوتكنولوجيا. كما تبين ضعف استهلاك الاعتمادات المرصودة من قبل وزارة الإشراف بعنوان هذه المشاريع إذ لم تتجاوز نسب الاستهلاك بالنسبة إلى 17 مشروعا من أصل 23 مشروعا تخص 3 مراكز بحث في أقصى الحالات 47% في موفى جويلية 2017. وبالرغم مما ترتب عن ذلك من ارتفاع في حجم بقايا الاعتمادات، فإنه لا يتم دائما إعداد برامج لإعادة توظيفها. من ذلك أنه لم يتم إلى موفى جويلية 2017 إعادة جدولة فواضل بقيمة جمالية قدرها 144,713 أ.د يعود 68,278 أ.د منها إلى سنتي 2011 و2012. كما أن صرف الاعتمادات الخاصة بتلك المشاريع يتم أحيانا بعد انقضاء الفترة المحددة لها وبعد انتهاء العمل بالاتفاقيات المبرمة في شأنها. وقد خصت هذه الوضعية 17 مشروعا. وتراوحت نسبة النفقات المنجزة بعد انقضاء الفترة المحددة بالنسبة إلى 7 مشاريع منها بين 60% و100% من جملة النفقات المنجزة بعنوانها.

أما بالنسبة إلى اتفاقيات التعاون الدولي الممولة من قبل جهات أجنبية فقد خصت خلال الفترة 2016-2011 ما جملته 13 مشروعا (يندرج أغلبها ضمن برنامج الاتحاد الأوروبي) وتم في إطارها تحقيق موارد جمالية قدرها 1,007 م.د لم يشمل أي منها المركز الوطني للبحوث في علوم المواد. ويتم تحويل الموارد المخصصة لها إلى ميزانية مركز البحث المعني أو إلى ميزانية الوكالة الوطنية للنهوض بالبحث العلمي وذلك بمقتضى اتفاقية إطارية تبرم بين الطرفين تشفع باتفاقية خصوصية لكل مشروع⁽²⁾. وبينت أعمال الرقابة نقائص تعلقت بشفافية المعطيات المتعلقة بالتمويلات التي تتصرف فيها الوكالة. فقد لوحظ خلال الفترة 2016-2011 أن المعطيات المقدمة سنويا حول هذه المشاريع من قبل مركز بحوث وتكنولوجيا المياه ومركز البيوتكنولوجيا إلى وزارة الإشراف لا تتضمن الموارد المتأتية من تلك المشاريع. وخلافا لبنود الاتفاقية الإطارية والاتفاقيات الخصوصية المبرمة بين مركز البيوتكنولوجيا والوكالة لا يتولى المدير العام للمركز دائما التأشير على أوامر الدفع التي يعدها منسقو المشاريع المعنية. كما لا يتوفر لديه أي معطيات حول البعض منها أو لا تتوفر سوى جزئيا بالنسبة إلى البعض الآخر⁽³⁾ وهو ما أدى إلى عدم إلمامه بنتائجها وبالموارد البشرية والمادية التي تم توظيفها لفائدتها.

(1) المركز الوطني للبحوث في علوم المواد ومركز البيوتكنولوجيا.

(2) تكلف بمقتضاها الوكالة بالتصرف المالي في الموارد المتأتية منه بمقابل يتراوح بين 5% و10% من قيمة التمويل.

(3) على غرار مشاريع Arimnet 2 وfetric وMED SPRING وETC وERANET MED وEMAP.

ولا تمكّن هذه النقائص وزارة الإشراف من تقييم درجة تفتح مراكز البحث المعنية على محيطها ومن تفعيل عقود البرامج كأداة لتقييم الأداء، ومن شأن تدعيم الشفافية على هذه التمويلات وتعزيز الرقابة التي تمارسها وزارة الإشراف عليها أن يساعد على إحكام التصرف فيها وتحقيق الأغراض المرجوة منها.

ج- التجديد التكنولوجي واثمين مخرجات البحث

كُلفت المؤسسات العمومية للبحث العلمي بمقتضى الأمر المنظم لها باثمين نتائج البحث، كما نصت الأوامر المتعلقة بإحداث مراكز البحث بالقطب وبضبط تنظيمها وطرق سيرها على أن تتولى هذه المؤسسات تسجيل نتائج البحوث لدى الهيكل المعني ثم العمل على اثمينها واستغلالها، إلا أن اثمين نتائج البحوث واستغلالها بالقطب ظل إلى موفى جويلية 2017 محدودا، ويرجع ذلك بالأساس إلى نقائص على مستوى تركيز الهياكل المعنية باثمين نتائج البحث وتفعيلها وإلى ضعف دور محضنة المؤسسات في الإحاطة بالمؤسسات المجدة بالإضافة إلى محدودية الانخراط في البرامج والآليات الموضوعة في المجال.

فباستثناء مركز البيوتكنولوجيا، لا يتوقّر ببقية مراكز البحث إلى موفى جويلية 2017 وحدات مختصة مكلفة باثمين نتائج البحث وهو ما يعدّ مخالفا لمقتضيات الأمر عدد 416 لسنة 2008 سالف الذكر وللأوامر المتعلقة بإحداث المؤسسات العمومية للبحث العلمي بالقطب، وتُعد مكاتب نقل التكنولوجيا إحدى الوسائل لتدعيم العلاقة بين منظومتي البحث والإنتاج على المستوى الوطني⁽¹⁾. وإلى غاية جويلية 2017 لم يتم إحداث هذا الهيكل سوى بمركز بحوث وتكنولوجيا الطاقة. وقد ظل دوره محدودا وذلك بالأساس لغياب إطار قانوني ينظم إحداث مكاتب نقل التكنولوجيا ويضبط تنظيمها والمهام الموكولة إليها ولعدم تخصيص اعتمادات لفائدتها بميزانية المركز ولغياب حوافز تدفع الباحثين لتكريس جزء من جهودهم لنشاطه.

ولم تساعد هذه الوضعية على اثمين واستغلال نتائج البحوث العلمية بمراكز البحث وحماية حقوق الملكية الصناعية لهذه المراكز والباحثين بها. فقد شهدت الفترة 2011-2016 تسجيل 18 براءة اختراع لدى المعهد الوطني للمواصفات والملكية الصناعية⁽²⁾ سجل 14 براءة منها خلال الفترة 2011-2013. إلا أنه لم يتمّ إلى غاية جويلية 2017 استغلال أي منها في حين ينص القانون عدد 84 لسنة 2000 المؤرخ في 24 أوت 2000 والمتعلق ببراءات الاختراع على وجوب استغلال صاحب البراءة

(1) أقرها مشروع "دعم منظومة البحث العلمي والتجديد" الممولّ عن طريق هبة من الاتحاد الأوروبي بقيمة 12 مليون أورو.

(2) 8 براءات اختراع لفائدة مركز بحوث وتكنولوجيا المياه و4 براءات لفائدة مركز البيوتكنولوجيا. كما تم خلال نفس الفترة تسجيل 4 براءات لفائدة المركز الوطني للبحوث في علوم المواد وبراءتين اثنتين لفائدة مركز بحوث وتكنولوجيا الطاقة.

للاختراع موضوع البراءة في ظرف 3 سنوات بداية من منح تلك البراءة، وأدى عدم دفع الأتاوى السنوية التي يخضع لها كل إيداع لمطلب براءة إلى سقوط حقوق مركز بحوث وتكنولوجيا المياه بتاريخ 15 جويلية 2015 في براءتي اختراع مودعتين خلال سنة 2012، وفي ظلّ ضعف حلقة الربط بين البحث والتثمين اضطر بعض الباحثين إلى انتهاج سبل أخرى لتثمين مخرجات بحوثهم العلمية وذلك بالاشتراك مع مؤسسات بحث أجنبية في ملكية براءة الاختراع وتسجيلها باسم تلك المؤسسات الأجنبية.

من جهة حدّد القانون عدد 69 لسنة 2007 المتعلّق بحفز المبادرة الاقتصادية كما تم تنقيحه لاحقا الخدمات المقدمة من قبل محاضن المؤسسات والمتمثلة خاصة في تكوين الباعثين الجدد والإحاطة بهم وإيواء المشاريع المجدّدة ومرافقتها خلال السنوات الأولى من انطلاقها وذلك عبر توفير الخدمات اللوجستية الأساسية وتقديم الخبرات اللازمة لدعمها، وكلفت الشركة بمقتضى الاتفاقية التي أبرمتها مع الوزارة المكلفة بالتعليم العالي بتقديم هذه الخدمات لفائدة المشاريع المنتصبة بمحضنة المؤسسات بالقطب، إلا أن أداء الشركة في هذا المجال ظل إلى موفى جويلية 2017 دون المستوى المأمول، فقد تبيّن أنّها لم تتول تنظيم سوى دورة تكوينية وحيدة لفائدة باعثي المشاريع المنتصبة بالمحضنة حول الملكية الفكرية، ولم تتعاقد مع خبراء ومؤطرين لتأمين التكوين في الميادين المذكورة، كما أنّها عقدت جلسة عمل وحيدة مع المنتصبين بالمحضنة بغاية الإحاطة بهم ومساعدتهم على إيجاد الحلول لمجابهة الصعوبات التي تعترضهم، ولم تتول إبرام أي اتفاقية شراكة مع هياكل التمويل والدعم قصد تيسير عمليات تمويل مشاريعهم.

أما فيما يتعلق بآليات تثمين البحث فتعدّ "مشاريع البحث الإيلافية" وبرامج "تثمين نتائج البحث" التي تشرف عليهما الوزارة المكلفة بالتعليم العالي وتتولى تمويلها و"البرنامج الوطني للبحث والتجديد" الذي تشرف عليه الوزارة المكلفة بالصناعة أحد الحلول لتكوين شراكة حقيقية بين هياكل البحث والصناعيين ولإيجاد التمويلات والتجهيزات اللازمة وتوجيهها نحو الإشكاليات الوطنية، إلا أنه لوحظ محدودية انخراط مراكز البحث في الآليات المذكورة.

فبالنسبة إلى الفترة 2011-2016 لم ينخرط المركز الوطني للبحوث في علوم المواد في أيّ من المشاريع سالفة الذكر، ولم تنخرط أي من مراكز البحث بالقطب في البرنامج الوطني للبحث والتجديد، أما فيما يتعلق بمشاريع البحث الإيلافية فلم يشارك فيها سوى مركز البيوتكنولوجيا، وقد أرجع مركز بحوث وتكنولوجيا المياه ذلك إلى عدم وجود طلب عروض خاص بالمياه في تلك الفترة، ولئن تمّ بثلاث مراكز بحث بالقطب إنجاز مشاريع تندرج في إطار برامج "تثمين نتائج البحث" فإنها لم تشمل سوى 3 مشاريع بمركز البيوتكنولوجيا ومشروع واحد بمركز بحوث وتكنولوجيا المياه ومشروع آخر بمركز بحوث وتكنولوجيا الطاقة.

وبينت نتائج الاستبيان أن ضعف انخراط مراكز البحث بالقطب في الآليات المذكورة مرده بالأساس النقص في التعريف بها (93,5% من المستجوبين) وضعف الإلمام بالإجراءات القانونية المنظمة لها (78,6%) وغياب السند القانوني المنظم للبيع منها (59,2%) وطول الإجراءات القانونية وتعقدها (68,1%). إضافة إلى وجود عديد الصعوبات في الانتفاع ببعض منها باعتبار أن تمويل أغلبها يتم من قبل الوزارة المكلفة بالصناعة (62,6%).

وفي نفس الإطار أعرب الباحثون المستجوبون عن عدم درايتهم بالبرنامج الوطني للبحث والتجديد (78%) وبرنامج تثمين نتائج البحث (55%) ومشاريع البحث الإيلافي (74%). وكذلك عبّر المستجوبون عن ضعف إلمامهم بالآليات المتعلقة بإسناد منحة بعنوان الاستثمارات المنجزة في ميادين البحوث التنموية (79%) والتنقل إلى المؤسسات أو المنشآت العمومية أو الخاصة ومساعدتها على إحداث المشاريع المجددة (90%) والتفرغ الكلي أو الجزئي لبعث مشروع مجدّد (81%). كما يُذكر محدودية عدد الباحثين الذين استفادوا خلال مساهمهم المهني بإحدى الآليات المذكورة إذ لم يتجاوز عددهم 49 باحثا من جملة الباحثين المستجوبين.

ومن شأن إحداث هياكل متخصصة في تثمين نتائج البحوث ونقل التكنولوجيا وتفعيل آليات تثمين هذه النتائج أن يساعد على استغلالها وعلى تعزيز التثمين والتجديد التكنولوجي.

*

*

*

أحدث القطب التكنولوجي ببحر السدرية على غرار غيره من الأقطاب ليكون أداة للرفع من القدرة التنافسية للاقتصاد وتطوير مقوماته التكنولوجية من خلال حفز التجديد التكنولوجي ودعم التكامل والاندماج بين مختلف مكوّناته، وكُلّفت شركة التصرف في القطب بمهمة التصرف في فضائه، إلا أنه وبالرغم من الإمكانيات الهامة التي وضعتها الدولة لفائدة القطب لم تساعد النقائص القانونية والتنظيمية التي شابت مختلف مكوناته والتأخير المسجل على مستوى استكمال بنيته الأساسية وضعف أداء الشركة في تهيئة الفضاءات وصيانتها واستغلالها على تحقيق الأهداف المرجوة منه.

وبالنظر إلى النقائص التي تمّ تسجيلها بخصوص الصبغة القانونية للشركة وتنظيمها وما كان لها من تأثير على ضمان التصرف السليم في مواردها، تدعو دائرة المحاسبات إلى التعجيل بتعيين

سلطة الإشراف عليها باعتبارها منشأة عمومية بما يمكن من تكريس صلاحيات الدولة ويضمن خضوعها للقواعد المنطبقة على المنشآت العمومية.

أمّا فيما يتعلق بتنظيم مراكز البحث، فإنّ الوزارة المكلفة بالتعليم العالي مدعوة إلى التقيد بالحد الأدنى المطلوب من الموارد البشرية والفضاءات اللازمة قبل الموافقة على إحداث المخابر وإلى مزيد إحكام متابعة أنشطتها. كما أنها مدعوة إلى تفعيل عقود البرامج كأداة لقيس الأداء وإلى صرف الاعتمادات المخصصة للبحث في آجالها بما يمكن من إنجاز المقاربات اللازمة بين التمويلات المسندة سنويا والمصاريف المنجزة منها فعليا ومن توظيفها وفقا للحاجيات الفعلية من التمويل. كما يستدعي الوضع تحسين التنظيم الإداري والمالي لمراكز البحث وفق ما تفرضه القوانين والتراتيب الجاري بها العمل.

وبخصوص التصرف في مشروع القطب، تدعو دائرة المحاسبات كافة الأطراف المتدخلة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستحثاث نسق تقدم الإنجاز وإلى الإسراع بتلافي النقائص على مستوى تهيئة الفضاءات المخصصة للبحث وتجهيزها بالوسائل والمعدات اللازمة بما يستجيب لحاجيات أنشطة البحث ويضمن المحافظة على التجهيزات العلمية الثقيلة وعلى صحة وسلامة الباحثين والطلبة.

وتدعى الشركة من جهتها إلى إنهاء أشغال تهيئة المنطقة الصناعية المساندة بما يمكن من تحسين وضعيتها المالية وإلى إنجاز فضاءات مخصصة لإيواء المؤسسات الاقتصادية قصد استغلال المقاسم الموضوعة على ذمتها. كما تُدعى إلى تحسين خدماتها في مجال صيانة القطب وحمايته وإلى التقيد بالشروط التعاقدية للتسويق والحرص على فورية واستخلاص مستحققاتها من المنتصبين حفاظا على الأموال العمومية.

ويقتضي دعم التكامل والاندماج بين مختلف مكونات القطب تفعيل دور الشركة في هذا المجال وإحكام التصرف في الاعتمادات المتأتية من انفتاح مكونات القطب على محيطها والتقيد بالمقتضيات القانونية التي تنظّمها ومتابعة براءات الاختراع بما يساعد على ضمان حقوق المؤسسات المعنية والباحثين التابعين لها. كما يستدعي مزيد تفعيل الآليات الموضوعة لتثمين نتائج البحث وتشجيع فرق البحث بالمخابر على الانخراط فيها.

ردّ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

1- الإشراف على نشاط شركة التصرف في القطب

يجدر التذكير أنّ مبدأ إحداث شركات تصريف في الأقطاب التكنولوجية على غرار شركة التصريف في القطب التكنولوجي ببرج السدرية التي توكل لها مهمة التصريف فيه اعتمد أساساً عند إقراره على مبدأ تولي مؤسسة ذات مرونة في التصريف تمكنها طبقاً لاستراتيجية تضعها في الغرض من تسويق القطب واستقطاب المؤسسات الاقتصادية وتنمية التعاون وتبادل الخبرات إضافة إلى تقديم خدمات المساندة والإحاطة لأصحاب المشاريع المجددة بالقطب وربط العلاقة والتفاعل والتكامل بين مختلف مكوناته والمساهمة في التنشيط العلمي والتكنولوجي وتعزيز اليقظة التكنولوجية به. وقد أحدثت الشركة في بداية سنة 2008 بتركيبة رأس مال ذو أغلبية عمومية ثم تطورت تركيبتها في العديد من المناسبات طبقاً لحاجيات الشركة بالرجوع إلى الاستراتيجية التي وضعتها في الغرض وتوفر مصادر تمويلها مما جعلها في موفى سنة 2017 تعتبر منشأة عمومية.

وتعمل حالياً مصالح وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بالتنسيق مع مصالح وزارة الصناعة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة، باعتبارها المشرف على شركة التصريف في القطب، وشركة التصريف في القطب لضبط ترتيبها حتى يتمكن كل طرف من ممارسة صلاحياته. ويجدر التذكير أنّ موقف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي يتجه نحو تعيين هذه الأخيرة كسلطة إشراف على شركة التصريف في القطب باعتبار العدد الهام لمؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي المتواجد بالقطب ودور هذه الأخيرة من خلال تجميع نتائج البحث ذو القيمة المضافة العالية من حيث الكم والكيف المتوفرة في القطب ودورها في تفعيل ودعم الشركة ومساعدتها على القيام بمهامها.

2- تنظيم المؤسسات العمومية للبحث العلمي وتمويل أنشطة البحث بها

أ- الأطر القانونية والأنظمة الأساسية

عملت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بالتنسيق مع مصالح رئاسة الحكومة على تنقيح الأمر عدد 416 المؤرخ في 11 فيفري 2008 المتعلق بضبط التنظيم الإداري والمالي والعلمي للمؤسسات العمومية للبحث واستصدار أوامر على أساس أحكامه تضبط تنظيم كل مؤسسة عمومية للبحث العلمي وذلك بهدف تفادي النقائص التي يشكو منها التنظيم العلمي والإداري والمالي لهذه المؤسسات، وتحرص مصالح الوزارة على إصدار النصوص المذكورة خلال سنة 2018.

ب- إحداه مخابر البحث والتصرف فيها

عملت الوزارة على الموافقة على إحداه المخابر التي تتوفر على العدد الأدنى المطلوب من الموارد البشرية التي تشترطها أحكام الأمر عدد 644 لسنة 2009 المؤرخ في 2 مارس 2009 بالمؤسسات المذكورة وذلك بعد موافقة الهيئة الوطنية لتقييم أنشطة البحث العلمي التي تأكدت بدورها من توفر الشروط العلمية والحد الأدنى من الموارد البشرية من خلال تقارير خبرائها حول مشاريع المخابر المحدثة بمراكز البحث المذكورة.

كما عملت مصالح الوزارة على تجاوز التأخير الحاصل في تسمية رؤساء بعض المخابر ورفع الإشكاليات الحاصلة والحرص مستقبلا على التنسيق الجيد مع مختلف الإدارات المتدخلة للإسراع بإصدار قرارات التسمية.

ولضبط طرق العمل داخل هياكل البحث (وحدات ومخابر بحث) وتنظيمها على المستوى الإداري والمالي والعلمي، أعدت مصالح الوزارة مشروع نظام داخلي لهياكل البحث تم تعديله وفقا لملاحظات الإدارات المركزية المعنية والسادة نواب رؤساء الجامعات والمشرفين على أكبر هياكل البحث العمومية وستتم المصادقة عليه خلال سنة 2018 ثم توزيعه على مختلف الوحدات والمخابر.

وسيتم توقيع النظام الداخلي من قبل كافة أعضاء مخبر البحث كالتزام بالعمل بمحتواه مما سيساهم في الرفع من مردودية المخبر وتمتين العلاقات بين أعضائه ومع محيطه الخارجي ويعالج بصفة آلية ونهائية المشاكل المتعلقة بدورية اجتماعات مجلس المخبر وإعداد الميزانية وتوزيعها وإحداه فرق البحث وإعداد تقارير المتابعة والتقييم

وانتفاع أعضاء دون سواهم بالمهمات والتربصات واختيار المشرف على المخبر والتصرف في منح البحث.

كما تعمل مصالح الوزارة حالياً على رقمنة منظومة التصرف في هياكل البحث لتفادي التأخير وتجاوز النقائص المسجلة. وستشرع في استخدام التطبيقات الاعلامية بداية من الثلاثية الأخيرة من سنة 2018 في مرحلة تجريبية بالتنسيق مع مختلف هياكل البحث لتجنب استعمال الورق مستقبلاً.

ت- تمويل مخابر البحث

تجسماً للتوجهات الجديدة للبحث العلمي، شهدت سنة 2017 إدخال بعض التعديلات والإضافات على منظومة تمويل المخابر حيث تعتمد مصالح وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على التقارير السنوية لأنشطة البحث للمخابر لتحديد قيمة التمويل التي ستسند لها وفقاً لمنهجية علمية دقيقة تعتمد على الانتاج العلمي بنسبة 50 % والتميز العلمي بنسبة 40 % والموارد البشرية بنسبة 10%.

ويضم الانتاج العلمي المنشريات العلمية والمقالات المحكمة والكتب العلمية وأطروحات الدكتوراه التي تمت مناقشتها.

ويشمل التميز العلمي المحاور البحثية ذات العلاقة بالأولويات الوطنية والتمتين والتفتح على المحيط الاقتصادي والاجتماعي والنجاعة حسب ميدان البحث ومشاريع التعاون العلمي الدولي.

وتتضمن الموارد البشرية أعداد الباحثين من صنفى "أ" و"ب".

3- البنية الأساسية للقطب

أ- التصرف في مشروع القطب

بلغت قيمة القرض الذي تحصلت عليه الدولة التونسية من الوكالة اليابانية للتعاون الدولي بشروط تفضلية 8209 مليون يان ياباني أي ما يعادل 95,232 م.د (75 % من الكلفة الجمالية) تخصص لاقتناء تجهيزات وإنجاز بنايات بنسب على التوالي 50,5 % و 34,6 % وذلك بالإضافة إلى تأمين المساندة الفنية للمشروع وإسناد منح جامعية وتمويل العمليات الطارئة بنسب على التوالي 5,7 % و 4,7 % و 4,4 %. أما المبلغ المتبقي (2737 مليون يان ياباني أي ما يعادل 31,751 م.د) فيمثل مساهمة الدولة التونسية في إنجاز المشروع (25 % من الكلفة الجمالية). وقد حددت اتفاقية القرض أجل سبتمبر 2011 كتاريخ متوقع لإنجاز المشروع وتاريخ 15 ديسمبر 2012 كأجل أقصى لإجراء السحب. إلا أنه لم يتم استكمال المشروع في التاريخ المحدد مما أدى إلى طلب التمديد في أجل السحب وذلك في مناسبة أولى إلى 15 ديسمبر 2016 ثم في مناسبة ثانية إلى حدود 15 ديسمبر 2018. ويعود التأخير في إنجاز مكونات القطب إلى تشعب المشروع من حيث عدد المشاريع المنجزة على مستوى بناء المكونات واقتناء التجهيزات لفائدتها إضافة إلى تغيير مكونات المشروع بالرجوع إلى تغيير حوكمة القطب وتقيد انطلاق إنجاز بعض البرامج على غرار المساندة الفنية للمشروع إلى حين استكمال إنجاز مجمل مكونات القطب.

ولأن طراً على مشروع القطب تغيرات تعلق باحترام الالتزامات المضمنة باتفاقية القرض من حيث الأجل والكلفة ومصادر التمويل والمكونات المبرمجة وبنسب استهلاك القرض، فقد عملت مصالح وزارة التعليم العالي والبحث العلمي باعتبارها المشرف على متابعة تنفيذ المشروع على التنسيق مع الممول لتحسين المعطيات والاتفاق معه على التغيرات الطارئة على المشروع .

فبخصوص النقطة المتعلقة بتحميل ميزانية الدولة لكلفة إضافية من المشروع كان من المبرمج تحميلها على موارد القرض، فيجدر التذكير بأن هذه الوضعية غير واردة باعتبار أن المصالح المكلفة بمتابعة إنجاز المشروع بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي عملت بالتنسيق مع جميع المتدخلين والهياكل المستفيدة من التمويل وذلك على مدى الفترة الأخيرة من مدة التمديد في القرض المعني على إنجاز مجمل العمليات المبرمجة، حيث تم

بصفة دورية تحيين كل المعطيات بالرجوع إلى الحاجيات والأولويات والتطورات التكنولوجية (خاصة على مستوى اقتناء التجهيزات).

أما بالنسبة للمساندة الفنية للمشروع وباعتبار أنّ مدة إنجازها تتجاوز تاريخ انتهاء السحب على القرض المذكور، فقد تمت برمجة تحميل جزء منها (في حدود 1 مليون دينار) على الموارد العامة للميزانية.

وتبعاً لما سبق ذكره، تجدر الإشارة إلى أنّ عدم استهلاك النسبة المتبقية من القرض تعود أساساً إلى تدهور قيمة الدينار التونسي مقارنة باليان الياباني مما جعل القيمة النهائية للقرض تتجاوز بصفة ملحوظة تلك المبرمجة عند إمضاء الاتفاقية.

ب- البنايات المنجزة في إطار مشروع القطب

شهدت مشاريع البنايات الممولة على القرض الياباني تأخيراً هاماً. ويرجع هذا الوضع مقارنة ببرنامج اتفاقية القرض إلى طول إجراءات تعيين المصممين وإعداد الدراسات والمصادقة على الصفقات كما يرجع التأخير مقارنة بالآجال التعاقدية إلى تقاعس المقاولات في الإيفاء بالتزاماتها بالأساس بسبب غلاء الأسعار وعدم توفر اليد العاملة وللظروف العامة التي مرّت بها البلاد إضافة إلى عدم جدية المقاولين في الإيفاء بالتزاماتهم مع العلم وأن قرار فسخ عقد الصفقة من عدمه يرجع بالنظر إلى الوزارة المفوضة بالإنجاز والمصالح الجهوية التابعة لها.

أما بخصوص تواجد بعض النقائص من حيث عدم توفر فضاءات ملائمة لممارسة أنشطة البحث أو التكوين سواء من حيث المساحة والتهئية أو التجهيزات والمعدات أو معالجة النفايات الخطرة إثر إقرار إحداث مخبر جديدة ضمن عقود البرامج بمراكز البحث، فإن مصالح الوزارة تعمل على التنسيق مع الهياكل المعنية للتنشيت من ملائمة الفضاءات لمتطلبات نشاطها والقيام بالتهيئات الضرورية إن تطلب الأمر لذلك.

ت- التجديد التكنولوجي وتثمين مخرجات البحث

كُلفت المؤسسات العمومية للبحث العلمي بمقتضى الأمر المنظم لها بتنمين نتائج البحث. إلا أن تنمين نتائج البحوث واستغلالها بالقطب ظل إلى موفى جويلية 2017 محدودا.

وقصد توثيق الروابط بين هياكل البحث والمحيط الإقتصادي والإجتماعي ودفع الباحثين لبعث مشاريع جديدة ومساعدة المؤسسات الإقتصادية الخاصة على بعث مشاريع تشاركية للتطوير التكنولوجي والتجديد، عملت الوزارة على وضع آليات جديدة لتشجيع المؤسسات البحثية للإنخراط في برامج تنمين البحث التي تشرف عليها الوزارة والتي من شأنها دفع واستقطاب الطاقات الجديدة ووضع سبل تعاون مع المؤسسات الاقتصادية.

كما تقوم الوزارة في إطار المساندة الفنية للقطب بمساعدة الباحثين في مراحل إعداد المشاريع البحثية وتحسين قدراتهم على مستوى حماية الملكية الفكرية للمشاريع ولنتائج البحوث إضافة إلى ترشيدهم لاستغلال التجهيزات العلمية في خدمة المؤسسات الاقتصادية.

وفي انتظار صدور النص الخاص بمراجعة الأمر عدد 416 لسنة 2008، تقوم مصالح الوزارة بالقيام بالإجراءات المتعلقة بتنفيذ الوحدات المختصة المكلفة بتنمين نتائج البحث بكل مركز والتي من المنتظر أن تلعب دورا فعالا في نقل التكنولوجيا وتوثيق الروابط بين هياكل البحث والمحيط الإقتصادي.

ردّ وزارة الصناعة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة

تم إحداث الأقطاب التكنولوجية بهدف الرفع من القدرة التنافسية للاقتصاد وتطوير مقوماته التكنولوجية وقدرته على تشغيل أصحاب الشهادات العليا من خلال حفز التجديد التكنولوجي ودعم التكامل والاندماج بين أنشطة التكوين والبحث العلمي من ناحية وأنشطة الإنتاج من ناحية أخرى.

وفي هذا الإطار تم إحداث شركات التصرف في الأقطاب التكنولوجية في إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص وتم تكليفها بمهام ذات علاقة بتهيئة البنية التحتية واستقطاب المستثمرين من جهة ومهام ذات علاقة بربط علاقات الشراكة والتكامل بين المؤسسات وهياكل البحث والتكوين ومواكبة المشاريع المجددة من جهة أخرى.

وقد شهد تنفيذ مشاريع الأقطاب التكنولوجية العديد من العراقيل ذات علاقة بإجراءات تهيئة البنى التحتية. كما أدى النقص الحال في مجال الإطار التشريعي المتعلق بالبحث العلمي وبمساهمة الدولة في تمويل أنشطة البحث والتطوير والتجديد في جميع مراحلها وغياب الخبرات والآليات اللازمة في مجال اليقظة الفنية والاقتصادية والملكية الصناعية إلى عدم بلوغ جميع النتائج المرجوة من الأقطاب التكنولوجية.

هذا وقد تم في إطار مشروع دعم منظومة البحث والتجديد تشخيص لمنظومة الأقطاب التكنولوجية أخذا بعين الاعتبار لتجارب العديد من البلدان ويتم حاليا استكمال ملف سيتم عرضه على مجلس وزاري مضيق يتضمن بالخصوص من بين محاوره ترشيد حوكمة الأقطاب التكنولوجية ومراجعة إطارها القانوني قصد رفع العراقيل التي حالت دون إنجاز واستغلال المناطق والفضاءات الصناعية بالأقطاب التكنولوجية. هذا بالإضافة إلى إعداد الوزارة لمشروع أمر يهدف إلى توفير دعم مالي من قبل الدولة لمساندة شبكات الشراكة (clusters) لا سيما في مجال البحث والتطوير والتجديد مما من شأنه أن يساعد الأقطاب التكنولوجية على القيام بمهامها في مجال توطيد علاقات الشراكة بين المؤسسات الصناعية وهياكل البحث والتجديد.

وأخيرا تجدر الإشارة إلى أن وزارة الصناعة والمؤسسات الصغرى والمتوسطة أجرت تحويرا على مستوى الإدارة العامة لشركة التصرف في القطب التكنولوجي بناء على نتائج التقييم المجرى من قبل دائرة المحاسبات وهو ما من شأنه أن يعطي دفعا جديدا للقطب ويعمل على تلافي النقائص التي جاءت في التقرير وبلورة استراتيجية متكاملة تعتمد مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وهو توجه يهدف إلى المحافظة على مرونة التصرف في المؤسسة وتأمين الاستثمارات العمومية الهامة التي تم القيام بها في مجال البحث والتكوين من خلال إنجاز مشاريع شراكة مع القطاع الخاص في مجال التجديد والتطوير التكنولوجي مع استقطاب الاستثمارات المحلية والخارجية في مجالات اختصاصات القطب.

رد شركة التصرف في القطب التكنولوجي ببرج السدرية

لقد خلص تقرير دائرة المحاسبات إلى وجود بعض النقائص الترتيبية والإجرائية الراجعة بالنظر لشركة التصرف في القطب التكنولوجي ببرج السدرية بالإضافة إلى إخلالات قانونية شكلية وموضوعية. وقد تم إقرار برنامج عمل يتضمن التدابير الواجبة في الغرض والشروع في تنفيذه من خلال خاصة :

- الشروع في إعداد برنامج ترويجي للقطب محليا و دوليا يهدف إلى إبراز ما يتوفر لديه من إمكانيات علمية وتقنية وكذلك البنية التحتية الصناعية والمتمثلة خاصة في منطقة الإنتاج والمنطقة الصناعية ببوعرقوب-حشاد. وقد أوكلت هذه المهمة إلى مكتب استشارات دولي (Coopers Pricewaterhouse) والذي من المتوقع أن يستكمل هذا العمل قبل موفى سنة 2018 لتشرع الشركة في تنفيذه مع بداية سنة 2019.

- تفعيل موقع الواب الخاص بالشركة وكذلك صفحة التواصل الاجتماعي "الفيسبوك" من خلال تكليف عون بالإشراف عليهما حيث أصبحا يتضمنان جميع أنشطة الشركة. وقد تم ملاحظة تنامي عدد المتابعين لنشاط الشركة والذي بلغ حوالي 2000.

- تكثيف المجهودات الهادفة لاستقطاب الصناعيين وتشجيعهم على الانتصاب بالقطب مما أثمر عن إعداد أربع عقود لمقاسم صناعية بمساحة جمالية تقدر بـ 36% من مجمل منطقة الإنتاج وذلك لفائدة مستثمرين أجانب وتونسيين مع المحافظة على مبلغ 5 دنانير كحد أدنى لسعر كراء المتر المربع وليس ثلاث دنانير كما أقره مجلس الإدارة ودون فترة إمهال. وتكون بذلك شركة التصرف في القطب التكنولوجي ببرج السدرية أول مؤسسة من بين كافة الأقطاب التكنولوجية التي تتمكن من كراء هذه النسبة من المقاسم الصناعية بفضاء الإنتاج.

- استكمال ملف طلب العروض الخاص بتهيئة المنطقة الصناعية ببوعرقوب-حشاد والإعلان عنه بالصحف اليومية وبموقع واب الشركة بتاريخ 1 جويلية 2018 ومن المتوقع انطلاق الأشغال قبل نهاية السنة الحالية مع الإشارة إلى أن الشركة شرعت في إبرام عقود بيع لمقاسم صناعية لفائدة عدد من المؤسسات الهامة.

• الشروع في إعداد برنامج يهدف لإحكام الإحاطة بالباعثين المنتصبين بمحضنة المؤسسات من خلال تكليف مجموعة من الخبراء التونسيين والدوليين بهذه المهمة وتكوين لجنة فنية تضم كافة الأطراف المعنية تتولى متابعة هذا البرنامج. كما تم أيضا إعداد ثلاثة اتفاقيات شراكة و تعاون مع كل من بنك تمويل المؤسسات الصغرى و المتوسطة (BFPME) والزيتونة تكافل ومكسولا تصرف (Maxula Gestion).

• الشروع في تنفيذ توصيات لجنة التطهير وإعادة هيكلة المنشآت ذات المساهمات العمومية التي أقرت مبدأ التوجه نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال الترفيع في رأس مال الشركة عبر إدخال القطاع الخاص كمساهم بنسبة 55%. وهو توجه يهدف إلى المحافظة على مرونة التصرف في المؤسسة وتنمين الاستثمارات العمومية الهامة التي تم القيام بها في مجال البحث والتكوين من خلال إنجاز مشاريع شراكة مع القطاع الخاص في مجال التجديد والتطوير التكنولوجي مع استقطاب الاستثمارات المحلية والخارجية في مجالات اختصاص القطب. وقد تم الدخول في مشاورات متقدمة مع عدد من المستثمرين التونسيين الخواص ومن المنتظر تجسيم القسط الأول من الترفيع في رأس مال المؤسسة والمقدر بمليون دينار قبل نهاية السنة الحالية واستكمال بقية العملية قبل موفى 2019.

• مزيد تفعيل دور الشركة في مجال تشغيل حاملي الشهادات من خلال إعداد مشروع اتفاقية مع الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل لتكوين دفعات من الخريجين في مجال اختصاص القطب وخاصة في مجال الطاقات المتجددة وكذلك اتفاقية مع البنك التونسي للتضامن الوطني تتعلق بتمويل المشاريع التي ستنتصب بمحضنة المؤسسات.

• الشروع في إعداد برنامج تكوين إضافي لفائدة حاملي الشهادات العليا يتعلق بالاستجابة لحاجيات البلدان الإفريقية من المهارات والكفاءات وذلك بالتعاون مع مؤسسات وطنية خاصة وعمومية من خلال تحويل مركز التكوين التابع للشركة لمركز إفريقي متميز للتكوين في الطاقة والمياه.

- الشروع في إعداد مشروع إصلاح النظام الأساسي للشركة وإحالاته إلى محامي مختص قصد دراسته وإبداء الرأي حوله على أن يتم عرضه على مجلس الإدارة للمصادقة خلال شهر جويلية 2018 واستكمال بقية الإجراءات القانونية في الغرض قبل موفى السنة الحالية.

- الشروع في تنفيذ برنامج يتعلق بالعناية بالمساحات الخضراء وتحسين جمالية القطب وذلك بالرغم من قلة الموارد المالية المتوفرة للشركة في الوقت الحالي وقد تم تحقيق نتائج هامة في الغرض في ظرف وجيز.

- مزيد العمل على تطوير علاقات الشراكة بين مراكز البحث والمؤسسات الاقتصادية من خلال شروع مركز البيوتكنولوجيا بالمشاركة في تنفيذ مشروع تثمين الأعشاب الطبية والنباتية بالشمال الغربي والذي يموله الجانب الأمريكي وبداية تشخيص مشاريع بحث وتعاون جديدة مع عدد من المؤسسات الاقتصادية الكبرى من المتوقع الشروع في تنفيذها خلال الأشهر القادمة.

- إحالة كافة الملفات المتعلقة بعدم خلاص معالم الكراء لمحامية قصد اتخاذ الإجراءات القضائية الواجبة في الغرض حيث تم رفع قضايا ضد المتلدين في دفع هذه المعالم وذلك حفاظا على موارد المؤسسة التي تشكو صعوبات مالية حقيقية.

- الشروع في إعادة توزيع أعوان الشركة طبقا للاختصاص وحاجيات الشركة من الموارد البشرية بهدف إضفاء مزيد من النجاعة على عمل المؤسسة مع بداية إرساء نظام للتصرف في الجودة صلب الشركة طبقا للمواصفة ISO 9001.

- الشروع في إرساء منظومة لليقظة التكنولوجية والاستراتيجية وذلك عن طريق الاستعانة بخبراء تونسيين ودوليين وتكوين لجنة فنية في الغرض أوكلت إليها مهمة الإشراف على هذا المشروع.

- هذا وسيتم العمل على تجاوز بقية النقائص الواردة بالتقرير من خلال تنفيذ برنامج الإصلاحات سالف الذكر مع موافاة سلطة الإشراف بتقارير دورية في الغرض حول تقدم تنفيذ هذا البرنامج.

رد مركز بحوث وتكنولوجيا الطاقة

فيما يتعلق بالأمر التنظيمي تم إعداد مشروع أمر تنظيمي لمركز بحوث وتكنولوجيا الطاقة. كما تم إعداد مشروع أمر لتنقيح الأمر عدد 416 لسنة 2008 المؤرخ 11 فيفري 2008 ثم أرسلتها إلى سلطة الإشراف في عديد المناسبات.

وفيما يتعلق بتركيز مجلس المؤسسة قامت مصالح المركز بتوجيه ملف إلى سلطة الإشراف يحتوي على مشروع تركيز مجلس المؤسسة بعد تلقي المركز مقترحات التمثيل بالمجلس من قبل الجهات المعنية منذ سنة 2017. وفيما يخص تعيين مراقب حسابات قام المركز بطلب عروض في مرحلة أولى بتاريخ 11 أوت 2011 وتم إرسال الملف إلى الإدارة العامة للمنشآت العمومية. ولم نتلق أي رد على ذلك إلى حدود 12 ديسمبر 2012 تاريخ القيام بطلب عروض ثان وتم تحويل مخرجاته إلى الإدارة العامة للمنشآت العمومية. وإلى حد هذا التاريخ لم نتلق أي رد وبقي المركز بدون مراقب حسابات.

أما بخصوص استعمال الاعتمادات المخصصة لبعض المخابر لفائدة مخابر أخرى فيعود إلى جملة من الأسباب أهمها نفاذ الاعتمادات المرسمة بالمخبر الذي ينتمي إليه المنتفع وبالتالي يجد الباحث نفسه مجبرا على البحث عن ممول لمهمته فيما يتعلق بالنقل أو الإقامة للقيام بمهمة بالخارج في إطار برنامج بحث لا يمكن تأجيلها لأنها مرتبطة بتواريخ يتم تحديدها مسبقا من الطرف الأجنبي. ويندرج هذا التمشي الذي دأب عليه الباحثون في إطار التعاون العلمي بين مخابر البحث من نفس المؤسسة.

وبالنسبة إلى وسائل الوقاية من المخاطر داخل مخابر البحث فإن الإدارة العامة بالتعاون مع رؤساء المخابر تقوم بمجهودات على مستوى التوعية والتحسيس وكذلك تزويد التقنيين والباحثين بالتجهيزات والمعدات الوقائية في حدود الإمكانيات المتاحة. كما قامت الإدارة العامة بإبرام اتفاقية طبية سنوية مع مجمع طب الشغل بنابل للقيام بالفحوصات الطبية اللازمة لكافة أعوان المركز. كما قامت الإدارة العامة خلال سنة 2018 بتفعيل محضر الاتفاق الممضى بين النقابة العامة لموظفي وأعوان المخابر ووزارة التعليم العالي

والبحث العلمي سيتم بموجبه تزويد التقنيين والعاملين بالمخابر بأدوات الوقاية والسلامة المهنية كل حسب طبيعة عمله واختصاصه.

ردّ مركز البيوتكنولوجيا ببرج السدرية

بخصوص الملاحظة المتعلقة بافتقار البنايات المخصّصة لمراكز البحث في جزء هام منها إلى المساحات الكافية لتأمين أنشطة البحث ولا توفر تهيئتها وتجهيزها وطرق حفظ وخنز النفايات الخطرة بها الضمانات الكافية لحفظ الصحة والسلامة المهنية فإنه بالنسبة لمركز البيوتكنولوجيا ببرج السدرية ستم تهيئة مبنى قديم لحفظ النفايات الخطرة والمشروع بصدد الدراسة على المستوى الجهوي (ولاية نابل).

أما بالنسبة للملاحظة المتعلقة بعدم إعداد رؤساء مخابر إلى موفى جويلية 2017 لتقارير سنوية حول أنشطتها العلمية لسنتي 2014 و2015 فإن ذلك كان احتجاجا من الأساتذة الباحثين بالمركز على الأمر عدد 4259 لسنة 2013 المؤرخ في 7 أكتوبر 2013 المتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك الباحثين التابعين للمؤسسات العمومية للبحث العلمي الخاضعة لإشراف الوزارة المكلفة بالبحث العلمي.

كما أنه بالنسبة للملاحظة المتعلقة بتقارير التقييم الذاتي المقدّمة إلى وزارة الإشراف التي لا تتضمن دائما كافة المعطيات المالية المطلوبة ولا سيما تلك المتعلقة بالموارد الذاتية المحققة وهو ما يحدّ من قدرة الوزارة على تحديد حاجيات مراكز البحث من التمويلات والإحاطة بكافة مواردها. فتجدر الإشارة إلى أنّ إعداد تقارير التقييم الذاتي من طرف مراكز البحث يتم حسب نموذج معدّ مسبقا من قبل وزارة الإشراف والذي يقتصر على التمويل في إطار عقد البرنامج فقط.

أما بالنسبة للملاحظة المتعلقة باحتواء المخابر على مواد خطرة وعدم وضع إجراءات تنظم النفاذ إليها فإنه بالنسبة لمركز البيوتكنولوجيا ببرج السدرية يتم الاعتماد على إعلان وزير الداخلية والتنمية المحلية ووزير التجارة والصناعات التقليدية ووزير الصناعة والتكنولوجيا ووزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري ووزير الصحة العمومية بتاريخ 28 سبتمبر 2010 المتعلق بإحكام التصرف في بعض المواد الكيميائية الخطرة والحوامض وعلى توصيات فرقة مراقبة المتفجرات بقرمبالية.

في هذا الإطار قمنا بالإجراءات التالية :

- تم تعيين مسؤول عن المواد الخطرة بكل مخبر
- حفظ كافة المواد الكيميائية الخطرة والحوامض في خزانة مغلقة مخصصة للغرض
- مسك المسؤول لسجل مرقم ومؤشر عالية من طرف مصالح وزارة التجارة لتسجيل كافة عمليات التوريد والاستهلاك اليومي وتحديد الكمية المتبقية
- مد الإدارة العامة بالاستهلاك الشهري لهذه المواد لإحالتها إلى فرقة مراقبة المتفجرات والمواد الخطرة بقرمبالية

أما بالنسبة للملاحظة المتعلقة بسهر وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على تنفيذ برامج البناءات وفق الحاجيات التي تضبطها مراكز البحث وأنه لم يتم الإشارة إلى النقائص المذكورة من قبل المراكز عند إنجاز الأشغال قصد تلافيها. فإنه تجدر الإشارة إلى أن وزارة الإشراف تولّت إعداد مثال التهيئة وتنفيذه باعتبارها هي صاحبة المشروع وقد قمنا منذ تسلم المبنى الجديد للمركز بمراسلة وزارة الإشراف عديد المرات وقد قدّمنا العديد من الاحترازاات على وضعية المبنى والإخلالات الموجودة به كالانقطاع المتكرر للتيار الكهربائي (مكتوب عدد 767 بتاريخ 18 جويلية 2010 و811 بتاريخ 03 أوت 2010) وإخلالات أخرى متعلقة بعدم وجود نوافذ للتهوئة وعدم وجود أدواش حماية وغيرها (مكتوب عدد 57 بتاريخ 23 جانفي 2010).

ردّ مركز بحوث وتكنولوجيا المياه

(1) بخصوص الملاحظات المتعلقة بصيانة التجهيزات العلمية بالمؤسسات المكوّنة للقطب، نفيدكم علماً أنّ مركز بحوث وتكنولوجيا المياه تحصّل على اعتمادات خاصة بالصيانة في 2017 وتم إبرام عقود صيانة لمدة ثلاث سنوات وبرمجة عقود أخرى سيتم إبرامها مع المزودين بعد خروج التجهيزات العلمية من فترة الضمان المحددة بسنة وقد تم بالفعل إبرام عقود أخرى خلال سنة 2018.

(2) النقطة المتعلقة بآخر الموازنات والحسابات التي أعدها كلّ من مركز بحوث وتكنولوجيا الطاقة ومركز بحوث وتكنولوجيا المياه على التوالي والتي ترجع إلى سنتي 2012 و 2013 وعدم تعيين مراقب حسابات والتي تعد مخالفة لأحكام القانون عدد 112 لسنة 1996 والأمر عدد 529 لسنة 1987، نعلمكم أنّ مركز بحوث وتكنولوجيا المياه قام بضبط الموازنات وحسابات التصرف والنتائج والوثائق الملحقة بها على امتداد الفترة الباقية (سنوات 2014-2016) خلال الستة الأشهر الأخيرة من سنة 2017 وهو بصدد ضبط حسابات ميزانية سنة 2017 كما تم تعيين مراقب الدولة في 27 سبتمبر 2018.

(3) فيما يتعلّق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك الباحثين التابعين إلى المؤسسات العمومية للبحث العلمي سنة 2013 وعدم اتخاذ قرار بخصوص ترسيم ملحي البحث المنتدبين في إطاره بمراكز البحث بالقطب منذ بداية سنة 2014 (وعدد 7) وذلك لرفض مجالسها العلمية العمل بأحكام هذا النظام ، نعلمكم أنّه تم ترسيم ملحي البحث الثلاثة المنتدبين بمركز بحوث وتكنولوجيا المياه بقرار ترسيم وجوبي (فردياً) مؤرّخ في 17 جانفي 2018.

(4) النقطة الخاصة بمركز بحوث وتكنولوجيا المياه والمتعلّقة بإعادة توظيف مبالغ بقيمة حوالي 275,423 أ.د متبقية من مشاريع وبرامج البحث المنتهية منذ سنة 1998 ضمن مشاريع جديدة وتحويلها إلى ميزانية المركز لسنة 2009 فإنه لم يتم الشروع في صرفها إلا خلال سنة 2014. وإلى حدود شهر جوان 2017 والتي لا يزال مبلغ قدره 103,663 أ.د منها متوفراً بحسابات المركز وإلى غاية نفس التاريخ تتضمن هذه الحسابات

موارد أخرى قدرها 108,618 أ.د. تتعلق بمشاريع ترجع إلى ما قبل سنة 2010 وهو ما يدعو المركز إلى التعجيل بإعادة توظيفها، نفيكم أنّ عدم صرفها يعود إلى أن الصفقة التي أعدت لشراء المنصات على هذه الاعتمادات والخاصة بالمخابر أخذت وقتاً طويلاً. ولقد تم صرفها أخيراً لشراء هذه المنصات بمبلغ جملي قدره 9,090 م.د. كما تمّ إعلام رؤساء المخابر ورؤساء المشاريع بمذكرات لحثهم على إعادة توظيف البقايا والفواصل في مشاريع جديدة وتم لحد الآن إعادة توظيفها والمصادقة عليها من طرف سلطة الإشراف ولم يبق إلا بعض المشاريع الأخرى التي هي بصدد إعادة جدولتها أو تنتظر المصادقة عليها من وزارة الإشراف.

(5) في ما يتعلّق بعدم توقّر مقومات السلامة المهنية للباحثين والطلبة وتبيّن أن أنظمة التبريد المركزية بمخبرين اثنين تؤدي إلى تسريب الغازات بين الفضاءات. ونقص التهوية بالعديد من المخابر الذي يشكّل عائقاً لتخليصها من الهواء الملوث بالغازات السامة. وبالرغم من احتواء المخابر على مواد خطيرة فإنه لم يتم دائماً وضع إجراءات تنظم النفاذ إليها. وعدم توقّر بالنسبة إلى 7 مخابر خزائن مخصّصة لحفظ المواد الخاصة بالتجارب العلمية. والوقوف على نفس الوضعية بالنسبة إلى أدواش الحماية التي يتم اللجوء إليها عند التعرض لحوادث (15 مخبراً) ومعدات الحماية كالفقازات والنظارات والأقنعة (5 مخابر) وأدوية الإسعافات الأولية (4 مخابر)، نعلمكم أنّ مركز بحوث وتكنولوجيات المياه قام باستشارة لاقتناء لوازم الوقاية والسلامة المهنية الخاصة بالتقنيين وأعاون المخابر و الطلبة يقوم المركز حلياً بإصدار اذن بالتزود لشراء هذه اللوازم (معدات الحماية أقنعة ونظارات وقفازات ...). كما تم شراء 5 خزائن مطابقة للمواصفات ووضعها بـمكان مجهز بشافط للهواء واحدة لكل مخبر لحفظ الحوامض والمواد الكيميائية الخطرة وشراء صندوق صيدلي لكل مخبر والإدارة العامة للمركز يحتوي على أدوية الإسعافات الأولية كما يستعد المركز لبعث فريق للسلامة والصحة المهنية الذي سيكلف بمتابعة ومراقبة والسهر على الصحة والسلامة بالمركز ومخابره.

(6) أمّا بالنسبة لاقتصار جرد التجهيزات العلمية بمركز بحوث وتكنولوجيات المياه على مسك قائمة في التجهيزات التي تم اقتناؤها لا يتم تحيينها إلا بمناسبة اقتناءات جديدة

وإبرام عقود الصيانة بخصوص التجهيزات الثقيلة المتوفرة بمركز بحوث وتكنولوجيا المياه تم دون أخذ رأي الوكالة الوطنية للنهوض بالبحث والتجديد وعدم تغطية العقود المبرمة من قبل مركز بحوث وتكنولوجيا المياه كافة التجهيزات العلمية الثقيلة الموجودة به، نفيدكم علماً أنّ كل التجهيزات العلمية الثقيلة المقتناة على القرض الياباني والعنوان الثاني لمركز بحوث وتكنولوجيا المياه محيئة ومسجلة بدفتر الجرد بالمركز ويقع تحيينها والتثبت منها كل سنة خلال شهر ديسمبر ضمن الجرد العام السنوي وختم السنة المالية. وعملاً بتوصيات دائرة المحاسبات الوقتي فقد تمّ فعلاً استشارة الوكالة الوطنية للنهوض بالبحث والتجديد لأخذ رأيها في الموضوع إلا أننا لم نتصل برد حتى الآن. كما تحصل مركز بحوث وتكنولوجيا المياه على اعتمادات خاصة بالصيانة في 2017 وتم إبرام عقود صيانة لمدة ثلاث سنوات للتجهيزات العلمية الثقيلة المقتناة على القرض الياباني قبل سنة 2017 وبرمجة عقود أخرى سيتم إبرامها مع المزودين بعد خروج التجهيزات العلمية المقتناة سنة 2017 من فترة الضمان المحددة بسنة و قد تم بالفعل إبرام عقود جديدة خلال سنة مع العلم بأن المركز له الاعتمادات اللازمة للمحافظة على التجهيزات من ناحية إبرام عقود الصيانة. وتجدر الإشارة بأن بعض التجهيزات العلمية لا تتطلب عقد صيانة وتقتصر صيانتها على بعض التدخلات الخفيفة يقوم بها التقنيين الذين يشتغلون عليها.

(7) أمّا بالنسبة إلى اتفاقيات التعاون الدولي الممولة من قبل جهات أجنبية والتي خصت خلال الفترة 2011-2016 ما جملته 13 مشروعاً (يُدرج أغلبها ضمن برنامج الاتحاد الأوروبي) وحيث بيّنت أعمال الرقابة نقائص تعلقت بشفافية المعطيات المتعلقة بالتمويلات التي تتصرف فيها الوكالة ولوحظ خلال الفترة 2011-2016 أن المعطيات المقدمة سنوياً حول هذه المشاريع من قبل مركز بحوث وتكنولوجيا المياه ومركز البيوتكنولوجيا إلى وزارة الإشراف لا تتضمن الموارد المتأتية من تلك المشاريع، نفيدكم علماً أنّ مركز بحوث وتكنولوجيا المياه لم يودع بعد سنة 2016 مشاريع بحث ممولة من قبل جهات أجنبية في إطار التعاون الدولي لدى الوكالة الوطنية للنهوض بالبحث العلمي وسيقع تلافي ذلك مستقبلاً.

ردّ المركز الوطني للبحوث في علوم المواد

شكّل التقرير بالنسبة إلى إدارة المركز الوطني للبحوث في علوم المواد فرصة قيمة لتشخيص وتقييم أعمال المركز الوطني للبحوث في علوم المواد فيما يخص برامج وأهدافه البحثية ومدى حسن تصرفه الإداري والمالي. وقد اعتبرت ملاحظات فريق الرقابة دليلاً مهماً لتثمين بعض الإنجازات وكذلك مراجعة وإصلاح بعض الأخطاء التي هي بالأساس ذات علاقة مع وزارة الإشراف خاصة فيما يتعلق بتسمية مديري المخابر.

ولا يسعني إلا أن أؤكد أن المهمة الرقابية بالقطب التكنولوجي ببرج السدرية والتقارير الصادرة عن فريق الرقابة الموقر يعتبر مرجعاً قانونياً وإجرائياً ودليلاً مهماً لضمان حسن التصرف في مؤسسات البحث العلمي مستقبلاً.

الشركة التونسية للتأمين وإعادة التأمين "ستار"

أحدثت الشركة التونسية للتأمين وإعادة التأمين "ستار"، (في ما يلي الشركة)، بتاريخ 26 ديسمبر 1958 في شكل شركة خفية الاسم برأس مال قدره 100 أ.د. مقسمة إلى 10.000 سهم بقيمة 10 دنانير للسهم الواحد موزعة بين الدولة التونسية والشركات العمومية بنسبة 51 % والشركات الخاصة والذوات المادية بنسبة 49%. وقد تم إدراج أسهم الشركة في سوق تونس للأوراق المالية منذ سنة 1997 من خلال الطرح العام لنسبة 20% من رأس مالها.

وقد تم الترفيع في رأس مال الشركة في العديد من المناسبات، كانت آخرها سنة 2008 ليصل إلى 23.076,930 أ.د. لتصبح مساهمة الدولة والشركات العمومية في حدود 38,64 % مقابل مساهمة للشركات الخاصة والذوات المادية في حدود 61,36 % منها مساهمة بنسبة 35 % للمجمع الفرنسي "Groupama".

وتتمثل مهام الشركة بحسب ما جاء في الفصل الثالث من قانونها الأساسي في القيام بنشاط صناعة التأمين بكل فروعها والقيام بكل عمليات الضمان والتعويض وإعادة التأمين. وتعتمد في ذلك على إدارتها المركزية بمقرها الاجتماعي وفروعها الجهوية بالإضافة إلى 16 نقطة بيع حدودية و197 نيابة. كما تتعامل الشركة مع 37 سمسارا في التأمين.

وتضم الشركة في موفى سنة 2016 حوالي 680 عونا ويخضعون لمقتضيات الاتفاقية القطاعية المشتركة للتأمين الممضاة بتاريخ 13 أفريل 1983، وبلغت قيمة أعباء الأعوان حوالي 40,125 م.د. خلال سنة 2016. وسجلت الشركة خلال نفس السنة أرباحا صافية بقيمة 15,5 م.د.

وبلغت قيمة أقساط التأمين الصافية للشركة في موفى سنة 2016 حوالي 322 م.د. وهو ما يمثل نسبة 17,4 % من حصّة السوق. وتعلقت هذه الأقساط خاصة بتأمين السيارات بمبلغ 178 م.د. والتأمين الجماعي على المرض بمبلغ 82 م.د. أي ما يمثل 80 % من أقساط التأمين الجمالية، وبلغت قيمة التعويضات والخدمات المسددة خلال نفس السنة حوالي 252 م.د. منها 157 م.د. بعنوان جبر الأضرار تعلقت بنشاط تأمين السيارات و75 م.د. تعلقت بنشاط التأمين الجماعي على المرض وهو ما يمثل 92% من هذه التعويضات.

وتولّت دائرة المحاسبات إجراء مهمّة رقابية ميدانيّة بهدف تقييم نشاط الشركة في مجالي التّأمين على السيارات والتّأمين الجماعي على المرض. كما تهدف هذه المهمة إلى التّثبيت من حسن التصرف في التوظيفات المالية للمدخرات وفي إنجاز الشراءات المتعلقة بإرساء النظام المعلوماتي الجديد للشركة. وشملت الأعمال الرقابية الفترة الممتدة من سنة 2012 إلى 2016.

وأفرزت الأعمال الرقابية وجود عدد من النقائص تعلّقت بتطوّر نشاط الشركة وبإبرام عقود التّأمين واستخلاص أقساط التّأمين والتعويض في الحوادث المادية والبدنية لصنف تأمين السيارات وصنف التّأمين الجماعي على المرض. كما شملت هذه النقائص مجال التصرف المالي في التوظيفات وإبرام الصفقات المتعلقة بنظام المعلومات للشركة.

أبرز الملاحظات

- تطوّر النشاط ومتابعة وسطاء التأمين

لئن كان هدف الشركة في اختيارها للشريك استراتيجي الأجنبي GROUPAMA الاستفادة من خبراته في كافة مجالات التأمين التقليدية مع تطوير أصناف تأمين أخرى وخاصة منها التأمين الفلاحي والتأمين على الحياة، بالإضافة إلى السعي للنفاذ إلى أسواق جديدة مع تنوع محفظة الحرفاء للتقليل من التبعية لكبار الحرفاء، فإنّ المعطيات المحاسبية للشركة خلال الفترة 2008-2016 تبين أن تطور قيمة الأقساط الصافية للتأمين والتي ناهزت 122 م.د متأتية بنسبة 96 % من الأنشطة المعتادة المتعلقة بتأمين السيارات والتأمين الجماعي على المرض.

وظلت بقية فروع التأمين الأخرى على نفس المستوى خاصة بالنسبة إلى التأمين على الحياة والتأمين ضد الأخطار الفنية والمختلفة بما في ذلك التأمين الفلاحي. وبالإضافة إلى ذلك لم تتمكن الشركة من الفوز بنسبة هامة من طلبات العروض الجديدة وعجزها على الحفاظ على حرفائها.

وقد سجلت الشركة خلال الفترة 2008-2016 نتائج بقيمة 246 م.د ليلبلغ حجم الأموال الذاتية حوالي 327 م.د في موفى سنة 2016. وقد بلغ النصيب الرّاجع إلى الشريك الاستراتيجي الأجنبي GROUPAMA حوالي 114 م.د بعنوان الأموال الذاتية و 29 م.د بعنوان المرباح التي تمّ توزيعها حتى موفى سنة 2016. ويقارب هذا المبلغ حجم مساهمة الشريك الاستراتيجي الأصلية خلال سنة 2008 وذلك دون اعتبار القيمة الحقيقية لحصته من الأسهم في رأس مال الشركة.

وبلغت قيمة متخلّلات الشركة حوالي 98,962 م.د سنة 2016 منها 13 % تعود إلى ما قبل سنة 2012 في حين بلغت قيمتها بالقوائم المالية في موفى نفس السنة 77,170 م.د أي بفارق 21,792 م.د. وبالرغم من أهميّة هذه الفوارق لم تتول الشركة القيام بتسوية هذه الوضعية. كما تبين عدم حرص الشركة على تحصيل هذه الأموال في غياب خطة عمل ناجعة تمكّنها من استخلاص الديون المتخلّدة خاصّة لدى التّيابات والسّماسرة، ونتيجة للتأخير في استخلاص هذه المتخلّلات سجلت الشركة سنويا نقصا في الأرباح بمبلغ قدر بـ 19 م.د نتيجة عدم تمكّنها من توظيف تلك الأموال خلال الفترة الممتدة من 2013 إلى 2016.

وتدعى الشركة إلى تطوير كافة أصناف التأمين وتكثيف متابعة وسطاء التأمين لديها وتفعيل إجراءات الاستخلاص بما يمكن من تدعيم مواردها.

- التعويض عن تأمين السيارات والتأمين الجماعي على المرض

بلغ حجم النتائج الفنية لفرع تأمين السيارات للفترة 2012-2016 حوالي 62 م.د وذلك بفضل الإيرادات المالية لتوظيف المدخرات الفنية والتي ناهزت حوالي 120 م.د. وتقدر مدخرات التعويضات تحت التسوية لهذا الصنف من التأمين بما قيمته 380,5 م.د في موفى سنة 2016 أي بنسبة 79% من مدخرات التعويضات تحت التسوية الجمالية.

وتراوح معدل آجال تعويض ملفات الضمانات الاختيارية وملفات المسؤولية المدنية لسنة 2016 بين 136 يوما و186 يوما حسب طبيعة اتفاقية التعويض لتصل هذه الآجال إلى 378 يوما بالنسبة إلى الملفات المتعلقة بالسرقة والحريق. ويعود ذلك أساسا لطول إجراءات الحصول على المحاضر الرسمية من المصالح العدلية المختصة والشهائد الإدارية الضرورية وكذلك لضرورة تطبيق المعاملة بالمثل بين شركات التأمين المختلفة.

ومن جهة أخرى شهد عدد الملفات المصرح بها للحصول على تعويضات تتعلق بالضرر البدني تطورا من 2755 ملفا سنة 2012 إلى 6162 ملفا سنة 2016. وقد تبين أنّ معدل التأخير في فتح الملفات ناهز 244 يوما من تاريخ وقوع الحادث وأنّ نسبة الملفات المصرح بها خلال نفس السنة لم تتعدّ 42 % بالنسبة إلى الفترة 2012-2015. وتبين وجود 19237 ملفا جاريا بمبلغ 52 م.د يعود تاريخ فتحها إلى ما قبل سنة 2012 دون أن يقع تصفيها بعد.

أمّا في ما يخص التأمين الجماعي على المرض الذي سجّل خسائر صافية بقيمة 12 م.د خلال الفترة 2012-2016 فقد لوحظ عدم ضبط طرق تبادل البيانات المتعلقة بالمؤمنين الاجتماعيين وعدم اعتماد رموز موحدة للمنخرطين واختلاف الرموز المسندة للعمليات الطبية بين الشركة والصندوق الوطني للتأمين على المرض. ولا تمكّن هذه الوضعية من إجراء مقاربات بين قواعد البيانات المسوكة من الطرفين والتثبت من عدم ازدواجية التعويض. كما لوحظ أنّه لا يتم احترام آجال خلاص التعويضات خاصة بالنسبة إلى العقود ذات العدد المرتفع من البطاقات الطبية.

وتدعى الشركة إلى ضرورة تقليص آجال خلاص التعويضات ومزيد التنسيق مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض لوضع التدابير اللازمة التي تمكّن من ترشيد التصرف في مجال التأمين الجماعي على المرض والحفاظ على توازنه المالي.

- التصرف المالي والتنظيم ونظام المعلومات

لا تستجيب عملية التصرف في الأصول المخصصة لتوظيف أموال المدخرات الفنية لتحقيق الفصل التام بين الأصول المخصصة لتوظيف أموال المدخرات الفنية بعنوان التأمين على الحياة والأصول المخصصة لتوظيف أموال المدخرات الفنية بعنوان التأمين على غير الحياة.

وفيما يخص المساهمات فقد قامت الشركة بالتفويت في مليوني سهم من مساهمتها في رأس مال الشركة التونسية لصناعة المشروبات بالرغم من مردودية نشاط هذه المؤسسة التي ناهزت الـ 30% في سنة 2016 وكذلك رغم عدم وجود صعوبات على مستوى السيولة لدى الشركة.

وزيادة عن عدم القيام بالتدقيق الدوري للسلامة المعلوماتية منذ سنة 2013 وعدم تفعيل التوصيات الواردة بآخر تقرير فقد أدى غياب الربط الآلي بين التطبيقات وعدم اعتماد معرف وحيد للحرفاء بالشركة وعدم إرساء قاعدة بيانات موحدة إلى عدم إرساء نظام معلوماتي متكامل يمكن من تطوير مختلف أوجه التصرف لدى الشركة والتحكم في المخاطر المتعلقة بها.

وفي ما يتعلق بالإجراءات الوقائية ضد غسل الأموال على مستوى إبرام عقود التأمين على الحياة لوحظ غياب ذكر المهنة على مستوى قواعد البيانات بالنسبة إلى العديد من عقود التأمين الفردي الوقي على الوفاة وغياب سجل يضم الحرفاء الذين ترتبط بهم عمليات مالية مسترابة وخاصة الاشخاص "ممثلي المخاطر السياسية" وغياب مركزية مخاطر لتجميع كل المعلومات حول المؤمنين لفائدتهم من قبل شركات التأمين وهو ما لا يمكن من التحكم في المخاطر المتعلقة بهذه الملفات.

وتبين أنّ التصرف في الشراءات يتم بمقتضى مذكرة عمل دون اعتماد دليل إجراءات مفصّل في الخصوص مصادق عليه من قبل مجلس الإدارة مما أدى إلى وجود عديد التناقض في هذا المجال من أهمها غياب التحديد الدقيق للحاجيات مما انجر عنه مراجعة هامة في قيمة الأشغال لبعض الصفقات واعتماد الاستشارة الموسعة عوضا عن طلب العروض بالرغم من أهمية مبلغ الشراءات.

وتدعى الشركة إلى اتخاذ التدابير اللازمة بما يمكن من تطوير النظام المعلوماتي لديها وترشيد التصرف في الشراءات.

I- تطوير النشاط ومتابعة وسطاء التأمين

تمّ الوقوف من خلال الأعمال الرقابية على وجود بعض النقائص والإخلالات على مستوى تطوير النشاط وإبرام عقود التأمين وكذلك على مستوى متابعة نشاط وسطاء التأمين.

أ- تطور نشاط التأمين

سجّلت جميع المؤشرات المالية المتعلقة بقطاع التأمين للشركة في موفى سنة 2003 تراجعاً هاماً وذلك عل إثر تسجيل خسائر هامة (14 م.د) عادت تقريباً قيمة رأس مال الشركة (15 م.د). وبالنظر إلى هذه الوضعية تمّ خلال الفترة 2004-2009 تطبيق خطة لإعادة هيكلة الشركة تهدف إلى تعزيز التزاماتها الاكتوارية وتحسين النسب الاحترازية لديها. وقد مكّنت هذه الخطة خلال الفترة 2004-2007 من تحسين أغلب مؤشرات الشركة على غرار الترفيع في رقم معاملاتها بمعدل 3,8% في السنة لينتقل من 187,7 م.د إلى 216,5 م.د وتحسن قيمة التوظيفات بنسبة 11,6% في السنة لتمرّ من 220 م.د إلى 340 م.د بالإضافة إلى تطور هامش الملاءة من (-95) م.د إلى (+31) م.د.

وبهدف مزيد دعم الأموال الذاتية للشركة تمّ خلال سنة 2007 إعلان طلب عروض قصد الترفيع في رأس المال تمّ على إثره إسناد الشريك الاستراتيجي "GROUPAMA" سنة 2008 نسبة 35% من العدد الجملي للأسهم بعد تقديمه لعرض بقيمة 132 م.د موزعة على 807693 سهماً أي بقيمة 163,428 دينار للسهم الواحد. علماً وأنّ القيمة المحاسبية للسهم وقيمة السهم في سوق الأوراق المالية كانت على التوالي في حدود 20,7 د. و 35,9 د. في موفى سنة 2007.

وقد سجلت الشركة خلال الفترة 2008-2016 نتائج بقيمة 246 م.د ليلبغ حجم الأموال الذاتية حوالي 327 م.د في موفى سنة 2016 أي ما يمثّل قيمة محاسبية للسهم الواحد بحوالي 141,6 د. وقد بلغ النصيب الرّاجع إلى الشريك الاستراتيجي الأجنبي "GROUPAMA" حوالي 114 م.د بعنوان الأموال الذاتية و 29 م.د بعنوان المرائب التي تمّ توزيعها حتى موفى سنة 2016. ويقارب هذا المبلغ المساهمة الأصلية خلال سنة 2008 للشريك المذكور وذلك دون اعتبار القيمة الحقيقية لحصّته من الأسهم في رأس مال الشركة.

ويذكر أنّ من أهم أسباب اختيار "GROUPAMA" كشريك استراتيجي هو تمكين الشركة من الاستفادة من خبراته في مجال التأمين مع السعي إلى تطوير بعض أصناف التأمين الأخرى والنفوذ إلى أسواق جديدة على غرار تأمين الأخطار الفنية والمختلفة بما في ذلك التأمين الفلاحي وتأمين المسكن

وتأمين الشركات والأشخاص مع تنوع محفظة الحرفاء للتقليص من التبعية لكبار الحرفاء. وقد تمّ التنصيص على مختلف هذه الأسباب بمحضر مجلس الإدارة بتاريخ 2 ديسمبر 2009.

وقد سجلت أقساط التأمين الصافية⁽¹⁾ خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2016 تطورا من 200 م.د إلى 322 م.د أي بزيادة 122 م.د. ويعود هذا التحسن أساسا إلى تطور أقساط تأمين السيارات والتأمين الجماعي على المرض على التوالي بحوالي 89 م.د و 28 م.د خلال نفس الفترة.

في المقابل حافظت بقية أصناف التأمين تقريبا على نفس المستوى دون تسجيل أي تطورات هامة وهو ما لا يتوافق مع الأهداف الاستراتيجية للشركة المعلنة بمحضر مجلس الإدارة بتاريخ 2 ديسمبر 2009 حيث لا يمثل صنف تأمين الأخطار الفنية والمختلفة بما في ذلك التأمين الفلاحي سوى 5,5% من القيمة الجمالية لأقساط التأمين الصادرة سنة 2016 مقابل 8,4% سنة 2008، كما هو الشأن بالنسبة للتأمين على الحياة الذي يمثل سنة 2016 حوالي 3,9% مقابل 2,5% سنة 2008 من حجم معاملات الشركة في حين تمثل هذه النسبة على الصعيد الوطني 20,3% وعلى الصعيد القاري⁽²⁾ 66,8%.

وعلى صعيد آخر وفي ما يتعلق بطلبات العروض الجديدة خلال الفترة 2012-2017 لم تتمكّن الشركة من الحصول إلا على نسبة 12% من مجموع قيمة أقساط التأمين المقترحة موضوع طلبات العروض ومن العدد الجملي لتلك العروض. كما لم تتمكّن الشركة في نفس تلك الفترة من الحفاظ على نسبة هامة من الشركات الموجودة بمحفظتها بعد خسارة حوالي 23% من قيمة أقساط التأمين المقترحة موضوع طلبات العروض و 17% من العدد الجملي لتلك العروض.

ويعود هذا الوضع إمّا إلى عدم تمكّن الشركة من تقديم السعر الأدنى ويذكر على سبيل المثال طلبات عروض كلّ من الشركة التونسية للملاحة والشركة التونسية للشحن والترصيف سنة 2017.

لذا توصي الدائرة بضرورة اتخاذ التدابير اللازمة بما يمكن من تحقيق ما تمّ تحديده بالأهداف الاستراتيجية والرأمية إلى تطوير أصناف التأمين غير التقليدية خاصة منها التأمين على الحياة والتأمين الفلاحي، ومزيد دعم القدرة التنافسية للشركة عبر تحسين طرق التفاوض مع الحرفاء ومعيدي التأمين.

(1) أقساط التأمين الصادرة الصافية من المبالغ التي تم ارجاعها او الغائها.

(2) التقرير السنوي للهيئة العامة للتأمين لسنة 2016.

ب- إبرام عقود تأمين السيارات والتأمين الجماعي على المرض

خلافًا لمقتضيات الفصل 113 مكرر من مجلة التأمين الذي يحجر على مؤسسة التأمين تعليق قبولها لطلب تأمين المسؤولية المدنية المنصوص عليها بالفصل 110 من نفس المجلة لاكتتاب ضمانات إضافية لتغطية أي مخاطر أخرى، تبين عدم قبول الشركة لتأمين المسؤولية المدنية إلا في صورة تأمين السرقة والحريق على الأقل. وفي هذا السياق تبين أن التطبيقية الإعلامية المعتمدة من طرف الشركة لإبرام هذه العقود لا تسمح للمتصرف من استكمالها في صورة تمسك الحريف بالحصول على حقه في الضمان الأصلي والوجوبي للمسؤولية المدنية فقط دون التمتع بالضمانات الاختيارية. ومن شأن هذا الوضع أن يعرض الشركة إلى العقوبات المنصوص عليها بالفقرة الثانية من نفس الفصل والذي يوظف على مؤسسة التأمين التي يثبت تعليقها لطلب التأمين الإلزامي على اكتتاب ضمانات إضافية خطية مالية تتراوح بين 5 و30 أ.د. وذلك بقطع النظر عن الخطايا التي يمكن أن توظف على وسطائها المخالفين بصفة فردية والتي تتراوح بين 1 و10 أ.د.

وعلى صعيد آخر أبرمت الدولة التونسية ممثلة في شخص وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية مع الشركة عقوداً إطارية لتأمين أسطول عربات الدولة والمؤسسات العمومية الملحقة ميزانيتها ترتيبياً بميزانية الدولة تشمل ضمان المسؤولية المدنية المنصوص عليها بالفصل 110 من مجلة التأمين بالإضافة إلى ضمان الدفاع والرجوع وضمان الأشخاص المنقولين. وقد سجل ارتفاع مؤشر كلفة التعويضات (S/P) لهذا الصنف من العربات خلال الفترة الممتدة من سنة 2012 إلى 2015⁽¹⁾ حيث تراوح بين 145% و206% رغم الترفيع في قيمة أقساط التأمين الصافية للعقد المذكور بنسبة 140% ليصل إلى حدود 4,670 م.د. سنة 2016 مقارنة بـ 1,953 م.د. سنة 2012. ويعود ارتفاع هذا المؤشر لارتفاع كلفة التعويضات التي تحملتها الشركة في إطار هذا العقد بالإضافة إلى اعتماد هذا الأخير لنفس التعريف بغض النظر عن خصوصية العربة⁽²⁾ مع الإشارة بأن التعريف المعتمدة تقل عن تلك المحددة بمناشير وزارة المالية والتي تضبط تعريف ضمان المسؤولية المدنية للعربات البرية ذات محرك.

كما تجدر الإشارة إلى عدم حرص الشركة على الحصول على شهادات تسجيل السيارات التابعة لوزارة الداخلية مما لم يمكنها من التأكد من صحة المعطيات المضمنة بمطالب التأمين المقدمة وذلك خلافاً لما ينص عليه الفصل الثاني من العقد المبرم مع وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية والذي يؤكد على أنه في صورة إدخال المؤمن له أثناء سريان العقد وسائل نقل جديدة ضمن أسطوله لغاية الجولان فعليه أن يوجه للمؤمن إذناً كتابياً يكون ممضى ومختوم مع نسخة من شهادة التسجيل، وأفادت الشركة في ردها أن تأمين عربات وزارة الداخلية يقع حسب الأرقام الإدارية

(1) في غياب معلومة معينة تتعلق بسنتي 2016 و2017 نتيجة استعمال نظام معلومات جديد.

(2) طبيعة استعمال العربة أو صنفها أو عدد خيولها أو سعة محركها أو وزن حمولتها أو عدد مقاعدها.

التسلسلية للوزارة وهي بيانات لا تتطابق مع تلك المضمنة بالبطاقة الرمادية للعربة. ومن شأن هذا الإخلال أن يعرض الشركة إلى تكبد أعباء تعويضات حوادث عربات غير تلك التي تم تأمينها.

لذا توصي الدائرة بضرورة الالتزام بالنصوص القانونية والتعاقدية قصد تفادي الأعباء الإضافية المحتملة سواء في ما يتعلق بالتعويض أو بالخطايا.

وفي ما يخص نشاط التأمين الجماعي على المرض بلغت العقود سارية المفعول بتاريخ 31 ديسمبر 2016 ما جملته 212 عقدا شملت 107000 منخرطا وحوالي 454000 منتفعا. ولوحظ في هذا الخصوص أنّ الشركة قامت خلال الفترة الممتدة بين 2012 و 2016، بتجديد بعض العقود الخاسرة على مستوى التأمين الجماعي معللة ذلك بأنّ تجديد هذه العقود يتمّ بالنظر إلى نتيجة ومردودية الحريف في كامل محفظة التأمين. ويذكر على سبيل المثال العقد مع إحدى شركات النقل والذي بلغت قيمة خسارته سنة 2016 حوالي 298 أ.د.

وتقتصر الشركة، بالنسبة إلى الشركات الكبيرة، على التثبيت في المبلغ الجملي لكتلة الأجور دون التثبيت من شمولية التصريح بكل المنخرطين والتأكد من صحة احتساب أقساط التأمين المستوجبة والمتعلقة بهم. وينجر عن ذلك إمكانية الإدلاء بتصاريح منقوصة والتي من شأنها التقليل في قيمة الأقساط المدفوعة.

ج- متابعة نشاط وسطاء التأمين

بلغ رقم معاملات النيابة والسماسة خلال سنة 2016 حوالي 192,730 م.د أي ما يمثل نسبة 59% من رقم المعاملات الجملي للشركة منها 147,224 م.د أقساط تأمين لصنف السيارات أي بنسبة 76%.

وسعت الشركة منذ سنة 2006 إلى تحديد سقف رقم معاملات النيابة والسماسة فيما يتعلق بصنف تأمين السيارات عبر التأكيد بعقود التسمية الجديدة على ضرورة عدم تجاوز نسبة أقساط تأمين هذا الصنف بمحافظهم على التوالي 70 % و 50 % من رقم معاملاتهم الجملي مع الشركة. وتهدف الشركة من خلال ذلك إلى دفعهم إلى تنويع وتطوير أصناف التأمين الأخرى بمحافظهم ومزيد التحكم في مصاريف تعويضات هذا الصنف من التأمين. علما وأنّ العقود أجازت فسخها من قبل الشركة في حالة عدم الالتزام بهذه الأسقف.

إلا أنه من بين 78 نيابة تعاقدت مع الشركة بعد شهر جويلية 2006⁽¹⁾ فإن 73 منها تجاوزت نسبة أقساط التأمين على السيارات بمحفظتها 70% من رقم معاملاتها لتصل في 59 حالة إلى أكثر من 90%. ومن بين 23 سمسارا تعاقدوا مع الشركة بعد أفريل 2006⁽²⁾ فإن 10 منهم تجاوزت نسبة أقساط التأمين على السيارات بمحفظاتهم 50% من رقم معاملاتهم مع الشركة لتصل في 9 حالات إلى أكثر من 70%.

وتوصي الدائرة بضرورة اتخاذ الإجراءات الضرورية لدفع النيابات والسماسرة إلى مزيد تطوير أصناف التأمين الأخرى خاصة منها تلك المتعلقة بالتأمين على الحياة.

وعلى صعيد آخر يحدّد الفصل 6 من الأحكام الخاصة لعقود تسمية أصحاب النيابات دورية لتقديم الوثائق المحاسبية والفنية ويسلط على النيابات التي تقدم تلك الوثائق بصورة متأخرة خطايا تأخير يتم احتسابها على المبالغ الواردة بأوراق الخزينة. وخلافا لأحكام هذا الفصل لا تتولى بعض النيابات بإرسال الوثائق المعتمدة في إبرام عقود التأمين في الآجال حيث بلغ عدد عقود تأمين السيارات المبرمة من قبل النيابات إلى غاية موفى ديسمبر 2016 والتي لم يتم إرسال مؤيداتها إلى المصالح الفنية قصد التثبت من معطياتها واحتساب التسعيرة المتعلقة بها إلى غاية شهر سبتمبر 2017 ما عدده 33412 عقد تعود 24,7% منها إلى ما قبل شهر أوت 2016، علما بأن الشروط التعاقدية تحدد أجل شهر كأقصى تقدير لإرسال أوراق الخزينة والمؤيدات المصاحبة لها.

ومن شأن هذا التأخير أن يعيق عمليات المراقبة والتأكد من صحة وشمولية أقساط التأمين الصادرة خاصة وأن بعض النيابات لا تستعمل نظام المعلومات الخاص بالشركة حيث تقوم بإبرام عقود التأمين بطريقة يدوية.

كما لا تتوفر لدى الشركة تطبيقية مندمجة تقوم باحتساب خطايا التأخير في تقديم أوراق الخزينة حيث يتم احتساب تلك الفوائد بالاعتماد على منظومة ACCESS عند تجميع المعلومات المتعلقة بأوراق الخزينة وهو ما لا يمكن من التأكد من شمولية احتساب هذه الفوائد.

كما لا تطالب الشركة أصحاب النيابات بدفع تلك الخطايا إلا بمناسبة مهمات التفقد. وقد بلغت قيمة خطايا التأخير المتخلدة بذمة أصحاب النيابات إلى موفى جانفي 2017 ما قيمته 161 أ.د. منها 52 أ.د. بعنوان السنوات السابقة لسنة 2014.

(1) تاريخ بداية اعتماد الشركة على التوجه الرامي إلى تحديد سقف رقم معاملات النيابات في ما يتعلق بالتأمين على السيارات.

(2) تاريخ بداية اعتماد الشركة على التوجه الرامي إلى تحديد سقف رقم معاملات السماسرة في ما يتعلق بالتأمين على السيارات.

وفي نفس الإطار تمّ الوقوف على وجود نقص في متابعة مخزون وثائق التّأمين على غرار العقود وشهادات التّأمين التي يتم توفيرها مسبقاً لنقاط البيع، حيث لا يتم جرد تلك الوثائق إلّا من قبل إدارة التفقد بمناسبة إجراء المهمّات الرقابة الميدانية. وفي هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أنّ 90 نقطة بيع، من مجموع 236 نقطة بيع، أي بنسبة 38,13 % لم تشملها مهمّات الرقابة الميدانية خلال سنة 2016، من بينها 61 نقطة بيع لم تشملها تلك المهمّات الرقابية منذ 3 سنوات على الأقل بما فيها تلك التي تقوم بإبرام عقود التّأمين بطريقة يدوية.

وقد ساهم هذا الوضع في تمكين بعض المؤمنين من شهادات تأمين دون إبرام العقود وخلص أقساط التّأمين المتعلقة بها أو من تسهيلات في الخلاص غير مرخص فيها على غرار ما تم توثيقه بمحضر التفقد المنجز بتاريخ 21 نوفمبر 2016 في إحدى نقاط البيع حيث تم الوقوف على غياب 21 شهادة تأمين تم استغلالها يدوياً لتمكين أحد الحرفاء من التمتع بالتّأمين دون الإيفاء بتعهداته بتعلّة عدم قدرته على الخلاص نظراً لمروره بأزمة مالية وذلك دون الحصول على الموافقة المسبقة من الشّركة بالإضافة إلى الوقوف على فقدان 4 شهادات تأمين أخرى لم يتم تحديد مآلها.

ومن جهة أخرى لم تجبر الشّركة السماسرة على تطبيق مقتضيات الفصل 12 لاتفاقية السمسرة الذي ينصّ على أن عمولات السماسرة تصرف لهم بعد التحصيل الكلي من قبل الشّركة لقيمة أقساط التّأمين، ويتولّى السماسرة اقتطاع عمولاتهم مباشرة وإحالة المبلغ الصافي للشّركة وهو ما لا يمكن من التثبت من أنّ اقتطاع هذه العمولات قد تم حسب النسب المتفق عليها بالعقد، ويذكر على سبيل المثال تولّى إحدى شركات السمسرة اقتطاع بما قيمته 3,275 م.د بطريقة غير قانونية كما تم تأكّيده بالمراسلة الموجهة من إدارة المحاسبة للرئيس المدير العام بتاريخ 2 ماي 2015. وقد أفادت الشركة في ردّها أنها ستتولى النظر في إيجاد الحلول المناسبة لتسوية هذه الوضعية.

كما لم تقم الشركة بتطبيق الفصل 17 من اتفاقية السمسرة الذي ينصّ على وجوبية إحالة السماسرة شهرياً للشّركة الشيكات المحررة باسمها قبل الحصول على العمولة وهو ما مكن بعض السماسرة من التمتع بنفس التسهيلات المسندة إلى النيابات والمتمثلة في قبض الشيكات بأسمائهم وتوجيه ورقة الخزينة للشّركة مصحوبة بشيك في باقي المبالغ التي يجب تسديدها مما زاد في تفاقم المتخللات وفي صعوبة عمليات المتابعة والمراقبة خاصة مع غياب ضمانات مالية أو مادية بالإضافة إلى محدودية مهمّات الرقابة الميدانية لإدارة التفقد على نقاط بيع السماسرة والتي بلغت سنوات 2014 و 2015 و 2016 على التوالي 4 و 18 و 16 مهمة.

لذا توصي الدائرة بضرورة تفعيل البنود التعاقدية قصد الحفاظ على حقوق الشّركة.

د- الاستخلاص

بلغت قيمة متخلّلات الشّركة لدى نقاط البيع التي هي في طور الاستغلال استناداً إلى المعطيات المستقاة من نظام المعلومات، في موفى سنة 2016 ما قيمته 98,962 م.د مسجلة بذلك فارقاً قدره 21,792 م.د مقارنة بالمبالغ المدرجة بالقوائم الماليّة خلال نفس الفترة والتي ضبّطت في حدود 77,170 م.د.

وبالرغم من أهميّة هذه الفوارق لم تتول الشّركة القيام بمقاربة بين القوائم المستخرجة من المنظومة المحاسبية وتلك المستخرجة من منظومة الإنتاج مما يمس من شفافية وسلامة القوائم المالية ولا يمكن هذا الوضع من التأكّد من شمولية اعتماد القوائم المالية لكل المبالغ التي تم تحصيلها خاصة مع تأكيد الشركة في إجابتها على أن عدم تسوية وضعية المتخلّلات ناتج عن وجود عدة نقاط خلافية بالنسبة للنيابات ووجود معاليم تأمين موضوع احتراز من جانب بعض وسطاء التأمين.

كما سجل ارتفاع قيمة متخلّلات الشّركة من سنة إلى أخرى لتمر من 55,613 م.د سنة 2012 إلى 98,962 م.د سنة 2016. ويرجع ذلك لتطور حجم المتخلّلات لدى النيابات والسماصرة على التوالي من 15,994 م.د و 6,713 م.د سنة 2012 إلى 36,874 م.د و 19,796 م.د سنة 2016. ويعود 13% من تلك المتخلّلات إلى ما قبل سنة 2012. وتستأثر 6 نيابات و 3 سماصرة على التوالي بنسبة 23 % و 77 % من القيمة الجمليّة للمتخلّلات لكل صنف منهما بما يناهز 8,6 م.د و 15,2 م.د. وقد تبين وجود متخلّلات تعود إلى أكثر من 15 سنة لدى بعض النيابات والسماصرة وفيما تعلق بالمتخلّلات المسجلة بالإدارات المركزيّة للمقر الاجتماعي للشّركة والتي بلغت 38,714 م.د فإن 60% من قيمتها يخص 6 هياكل عمومية⁽¹⁾.

ويرجع ارتفاع حجم تلك المتخلّلات خاصة لدى النيابات والسماصرة، إلى غياب خطة واضحة لإدارة التفقد وغياب مخطط سنوي للمهمّات الرقابية يشمل نسبة هامّة من نقاط البيع وذلك بالإضافة إلى محدودية الموارد البشرية التي تقتصر على 8 متفقدين سنة 2016 و 9 متفقدين سنة 2015 موزعين على حوالي 233 نقطة بيع. وفي هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أنّ لجنة تصفية المتخلّلات لدى نقاط البيع لم تجتمع منذ شهر ديسمبر 2015.

كما ساهم في هذا الترفيع عدم التزام نقاط البيع بتطبيق ما ورد بالفصل 7 من الأحكام العامة لاتفاقية تعيين أصحاب النيابات والفصل 17 من اتفاقية السمسرة واللذان يلزمان أصحاب

(1) الخطوط الجوية التونسية (دون احتساب متخلّلات الشّركة لدى بقية الفروع كالخطوط الجوية السريعة...) ووزارة الداخلية وشركة التّأمين لاكارت (في ما يتعلق بإعادة تأمين الشّركة التونسية للكهرباء و الغاز) ووزارة الدفاع والشّركة التونسية للملاحة وشركة فسفاط قفصة

النيابات والسماسة بالتحصيل الفوري لأقساط التأمين دون إمكانية تقديم تسهيلات في الخلاص للحرفاء، ونتيجة لذلك التأخير في استخلاص المتخلدات سجلت الشركة نقصاً في الأرباح نتيجة عدم تمكنها من توظيف تلك الأموال بمبلغ ناهز 19 م.د. خلال الفترة الممتدة من 2013 إلى 2016.

ومن جهة أخرى تمّ الوقوف على غياب مقارنة آلية لكشوفات الحسابات البنكية للنيابات مع أوراق الخزينة المقدمة من قبلها للتأكد من أن كل المبالغ المسددة من قبل المؤمن لهم تم إيداعها بالحساب البنكي للنيابة ومن أن كل السحوبات المنجزة تتعلق إما بسداد عمولات أصحاب تلك النيابات أو بسداد المصاريف المتفق عليها تطبيقاً لمقتضيات الفصل 5 من الأحكام الأولية لاتفاقية التسمية. وقد أكدت الشركة على أنّ ذلك يعود أساساً إلى محدودية الإطار البشري على مستوى إدارة التفقد، وقد مكّن ذلك أصحاب النيابات من استعمال تلك الأموال لأغراض غير تلك المرخص فيها ممّا لم يمكّن الشركة من تحصيل ما قيمته 814,880 أ.د. في شكل شيكات دون رصيد مسحوبة على الحسابات البنكية لما عدده 17 نيابة و 3,771 م.د. في شكل كمبيالات مسحوبة على 42 نيابة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ عدم خلاص تلك المتخلدات من شأنه أنّ يشكل مخالفة للفصل 90 من مجلة التأمين والذي يَعتَبَرُ خيانة موصوفة الاستيلاء على الأموال أو التصرف فيها وبدون وجه شرعي من قبل كل مستخدم بشركة تأمين أو ممثل لها أو وسيط تأمين قبض هذه الأموال لفائدة شركة تأمين أو باسمها ويُعاقب مقترف هذه الجرائم بنفس العقاب المنصوص عليه بالفقرة الثانية من الفصل 297 من المجلة الجزائية.

وينصّ الفصل 14 من عقد التسمية المبرم بين الشركة والنيابات والمنشور الداخلي للشركة عدد 44 لسنة 2015 على ضرورة تولّي أصحاب النيابات دفع ضمان بنسبة 10% من قيمة العمولات الراجعة إليهم في حدود السقف المحدد⁽¹⁾. غير أنّه لوحظ أنّ الشركة لم تتول احتساب سقف الضمانات المستوجبة عبر النظام المعلوماتي للشركة بعنوان سنة 2015 و 2016 بالإضافة إلى عدم إمكانية احتساب ذلك السقف بصفة آلية مع ترك الخيار لأصحاب النيابات في خصم قيمة تلك الضمانات من عدمه من مبالغ العمولات العائدة إليهم.

وقد ساهم ذلك في عدم تمكّن الشركة من التفتن لحالات النقص في قيمة الضمانات التي يجب تحصيلها من النيابات، والتي توقفت 98 منها عن دفع تلك الضمانات خلال سنة 2016. فباحساب قيمة الضمان النظري باعتماد قيمة الأقساط الصادرة سنة 2015 تبين وجود نقص في

(1) حدد سقف الضمان بـ 12/1 من أقساط التأمين المقبوضة في السنة المنقضية إذا كانت دورية تقديم أوراق الخزينة كل شهر و بـ 24/1 إذا كانت دورية تقديم أوراق الخزينة كل 15 عشرة يوماً و بـ 36/1 إذا كانت دورية تقديم أوراق الخزينة كل عشرة أيام و بـ 48/1 إذا كانت دورية تقديم أوراق الخزينة كل أسبوع.

قيمة الضمان بما قدره 4,2 م.د. بالنسبة إلى 92 نيابة في حالة تقديمها أوراق الخزينة بصفة شهرية وبقية 188 أ.د. بالنسبة إلى 26 نيابة بالاعتماد على دورية تقديم أوراق الخزينة كل أسبوع. وتجدر الإشارة أن قيمة الضمانات النقدية قد قدرت في موفى سنة 2016 بحوالي 3,8 م.د. مقابل متخللات بقيمة 36,9 م.د.

لذا توصي الدائرة الشركة بالإسراع في العمل على تطوير نظام المعلومات بما يمكنها من حصر وكشف الاختلالات في الإبان. كما تؤكد على ضرورة تدعيم إجراءات الاستخلاص والرقابة واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة التي تمكن من استخلاص مستحقات الشركة في آجالها.

II- التعويض بعنوان تأمين السيارات والتأمين الجماعي على المرض

أ- التعويض عن تأمين السيارات

بلغت قيمة الأقساط الصادرة لصنف تأمين السيارات 182,9 م.د. في موفى سنة 2016 لتحافظ بذلك الشركة على ريادتها في سوق التأمين على السيارات بحصة تناهز 22%. في المقابل بلغت قيمة التعويضات المسددة 157 م.د. في موفى سنة 2016، وبلغ حجم النتائج لفرع تأمين السيارات للفترة 2012-2016 حوالي 62 م.د. وذلك بفضل الإيرادات المالية لتوظيف المدخرات الفنية والتي ناهزت حوالي 120 م.د. وتقدر مدخرات التعويضات تحت التسوية⁽¹⁾ لهذا الصنف من التأمين بمبلغ 380,5 م.د. في موفى سنة 2016 أي بنسبة 79% من مدخرات التعويضات تحت التسوية الجملية.

1- الحوادث المادية

بلغ عدد الحوادث المادية المصرح بها خلال الفترة 2013-2016 ما يقارب 198167 حادث وتولت الشركة تعويض 107719 ملف من مجموع الملفات المصرح بها خلال نفس الفترة. وشهدت نسبة التعويض استقرارا حيث ارتفعت إلى حدود 57% في سنة 2016 مقابل 56% في سنة 2013.

أمّا فيما يخص مدخرات التعويضات تحت التسوية فقد بلغت بالنسبة إلى الحوادث المادية 61,8 م.د. في موفى سنة 2016 وتتوزع بين 49,7 م.د. بعنوان الحوادث المصرح بها و 9,1 م.د. بعنوان الحوادث المتأخرة و 3 م.د. بعنوان نفقات تسوية التعويضات. ويتم احتساب المدخرات المتعلقة بالملفات

⁽¹⁾ تتمثل في التعويضات المقدرة والتي لم يقع خلاصها بعد وذلك بعنوان الحوادث المصرح بها والحوادث المتأخرة ونفقات تسوية التعويضات.

تحت التسوية سنويا باعتماد كلفة تعويض تقديرية لكل صنف من أصناف الضمانات⁽¹⁾. وقد لوحظ أنّه لا يتم تحيين هذه الكلفة التقديرية مما انجرّ عنه نقص في قيمة المدخرات بمبلغ 7,2 م.د لسنة 2015.

كما أنّ الشركة لا تقوم بحفظ الملفات المتعلقة بالحوادث المادية إلّا لمدة خمس سنوات من تاريخ خلاصها وغلقها أو ختمها نهائيا وذلك طبقا لاتفاق داخلي ممضى من طرف المسؤولين المعنيين بالشركة بتاريخ 11 جوان 2015 وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 8 من المجلة التجارية والذي ينص على أنّ مدة حفظ الوثائق المثبتة للحسابات لا تقل عن عشر سنوات.

وبلغ متوسط آجال تعويض ملفات الضمانات الاختيارية⁽²⁾ وذلك باستثناء الملفات المتنازع عليها ما يقارب 181 يوما خلال سنة 2016 مقابل 190 يوما خلال سنة 2013. ومن خلال دراسة متوسط آجال تعويض كل أصناف الضمان فقد تبين ارتفاع آجال استيفاء إجراءات التعويض بعنوان ملفات حوادث السرقة من 330 يوما خلال سنة 2013 إلى 378 يوما خلال سنة 2016.

كما تبين من خلال دراسة ملفات تعويض السرقة والحريق أنّ طول آجال التعويض بعنوان ملفات تعويض السرقة والحريق يعزى أساسا إلى طول إجراءات الحصول على محضر البحث وشهادة في الحفظ وشهادة عدم العثور على العربة والتصريح في سحب نهائي لعربة في الجولان وشهادة نجدة وإنقاذ وغيرها من الوثائق الضرورية. كما يعود هذا التأخير إلى طول آجال إصلاح العربة من طرف المؤمن له بالنسبة لبعض الملفات. ويتطلب هذا الوضع مزيد العمل على تحسين الحرفاء بالإجراءات الضرورية لتمكينهم من الحصول على تعويضاتهم في أحسن الآجال.

وقامت الشركة بإرساء آلية شبكة ورشات إصلاح متعاقد معها منذ سنة 2010 وذلك بهدف الحدّ من مبالغ تعويضات الحوادث المادية. وقد بلغت عدد ملفات الحوادث المادية المنتفعة بشبكة ورشات الإصلاح ما يقارب 4886 ملفا في موفى سنة 2016 مقابل 1355 ملفا في موفى 2012 وهو ما يمثل على التوالي نسبة 10% و3% من العدد الجملي للحوادث المصحح بها. وبالرغم من تطور هذه الآلية لوحظ غياب دليل إجراءات يحدّد التصرف في هذه الملفات.

وبلغت نسبة ملفات الحوادث المادية التي تم تعويضها والمنتفعة بشبكة ورشات الإصلاح من العدد الجملي لهذه الملفات 100 % في سنة 2012 و79 % في موفى سنة 2016 في حين بلغت نسبة

(1) الدفاع، الرجوع، كسر البلور، جميع الأضرار، أضرار التصادم، السرقة والحريق.

(2) في غياب تسجيل تاريخ التصريح بالحادثة بالنظام المعلوماتي للشركة فقد تم احتساب متوسط آجال التعويض على أساس الفارق بين تاريخ إعداد وصل الخلاص وتاريخ فتح الملف لكافة الملفات المسواة.

ملفات الحوادث المادية التي تم تعويضها وغير المنتفعة بشبكة ورشات الإصلاح من العدد الجملي لهذه الملفات 56% في سنة 2012 و 28% في موفي سنة 2016.

وبالنظر إلى أهميّة نسبة نسق تعويض ملفات الحوادث المادية المنتفعة بشبكة ورشات الإصلاح المتعاقد معها مقارنة بما تمّ تسجيله بالنسبة إلى ملفات الحوادث المادية غير المنتفعة بهذه الآلية تدعو الدائرة الشّركة إلى مزيد تطوير هذه الآلية وتشجيع المؤمن لهم المؤهلين للانتفاع بخدماتها باستعمالها.

وعلى صعيد آخر ينص الفصل 9 من اتفاقية "اختبار السيارات" على أنه يتوجب على الخبير تسليم تقرير الاختبار إلى المؤمن الذي أسند المهمة في أجل لا يتجاوز 5 أيام ابتداء من تاريخ تسلمه الفواتير من طرف المؤمن المتضرر مقابل وصل أو بالبريد الالكتروني، غير أنّه تبين غياب تاريخ تسلم فواتير الإصلاح من قبل الخبراء وهو ما حال دون التثبّت من مدى احترام الخبراء الآجال المنصوص عليها أعلاه في إعداد تقرير الاختبار.

وعلى صعيد آخر ينصّ الفصل 36 من الشروط العامة على ضرورة خلاص المؤمن له في أجل أقصاه 15 يوما الموالية لاتفاق الأطراف، غير أنه خلافا لذلك فإنّ هذه الآجال ناهزت معدل 33 يوما خلال سنة 2015، كما أنّه وبالنسبة إلى ملفات التعويض المتعهد بها من قبل وكلاء الشّركة فإنّ التطبيقية المعتمدة لمتابعة تصفية هذه الملفات لا تمكّن من الاطلاع على مدى تقيد الوكلاء بآجال دفع التعويضات.

ومن جهة أخرى بلغ عدد الحوادث المنتفعة بضمان المسؤولية المدنية والمصرح بها في سنة 2016 ما يقارب 41782 حادث وتتنوع بين 18754 بعنوان ملفات الدفاع و 23027 بعنوان ملفات الرجوع، وتتنوع ملفات الدفاع بين 7228 ملف بعنوان اتفاقية التعويض المباشر⁽¹⁾ و 11390 ملف دفاع بعنوان اتفاقية التعويض غير المباشر⁽²⁾ و 136 ملف في الطور القضائي، في حين تتوزع ملفات الرجوع بين 14469 ملف بعنوان اتفاقية التعويض المباشر و 8539 ملف رجوع بعنوان اتفاقية التعويض غير المباشر و 19 ملف في الطور القضائي.

(1) تلتزم شركة التأمين بمقتضى هذه الاتفاقية بتسوية التعويضات عن الأضرار المادية التي تلحق سيّارة المؤمن لديها وذلك في حدود نسبة المسؤولية للمؤمن له شريطة ألا يتجاوز مبلغ التعويض 5000 دينار وأن يكون الحادث نتيجة اصطدام بين عربتين بريتين فقط ذات محرك معروفتي الهوية ومؤمن عليهما في إطار المسؤولية المدنية والدفاع والرجوع وأسفر عن أضرار مادية فقط.

(2) وتنطبق هذه الاتفاقية على الحوادث التي وقعت بالبلاد التونسية والتي اشتركت فيها عربة أو عدة عربات برّية ذات محرك خاضعة للتأمين الوجوبي والتي لا تنطبق عليها أحكام اتفاقية "التعويض المباشر للمؤمن له".

وباستثناء الملفات المتنازع عليها يبلغ متوسط آجال تعويض ملفات الرجوع⁽¹⁾ بعنوان اتفاقية التعويض المباشر ما يقارب 176 يوما خلال سنة 2016 مقابل 158 يوما خلال سنة 2015، مقابل على التوالي 136 يوما و140 يوما بالنسبة إلى ملفات الرجوع بعنوان اتفاقية التعويض غير المباشر. وبخصوص ملفات الدفاع فقد بلغ متوسط آجال التعويض بعنوان اتفاقية التعويض المباشر 186 يوما خلال 2016 مقابل 185 يوما خلال 2015، وما يقارب 159 يوما خلال سنة 2016 مقابل 163 يوما خلال سنة 2015 بالنسبة إلى ملفات الدفاع بعنوان اتفاقية التعويض غير المباشر.

وأفادت الشركة أنها تسعى دائما إلى تقليص آجال التعويض وأنه يتم العمل بالتنسيق مع الجامعة التونسية لشركات التأمين على اختصار طول الإجراءات وإيجاد الصيغ العملية الناجعة لضمان اختصار آجال التعويض على مستوى القطاع ككل.

وينصّ الفصل 3 من الإجراءات العملية المصاحبة لاتفاقية التعويض المباشر للمؤمن له المذكورة آنفا على وجوب تولي المؤمن المسؤول تسديد كامل المبالغ المطلوبة في أجل أقصاه 30 يوما من تاريخ استلام قائمة الحوادث. وفي هذا الخصوص تبين تأخر الشركة في سنة 2016 في دفع المبالغ المطلوبة للمؤمن المباشر حيث ناهز معدل المدة الفاصلة بين تاريخ استلام القائمة وتاريخ إعداد وصل الخلاص⁽²⁾ الأربعة أشهر ليصل في بعض الحالات إلى حوالي عشرون شهرا.

كما ينصّ الفصل 13 من اتفاقية التعويض غير المباشر للمؤمن له على وجوب قيام المؤمن المسؤول عن الحادث بدفع مبالغ الوصولات المسجلة بقائمة الحوادث وذلك في أجل لا يتجاوز 45 يوما من تاريخ استلام قائمة الحوادث المصرح بها من قبل المؤمن المباشر. وفي هذا الخصوص تبين تأخر الشركة في سنة 2016 في دفع المبالغ المطلوبة للمؤمن المباشر حيث ناهز معدل المدة الفاصلة بين تاريخ استلام القائمة وتاريخ إعداد شيك الخلاص⁽³⁾ السبعة أشهر ليصل في بعض الحالات للسنة.

وعلى صعيد آخر بلغت الأرصدة المحاسبية للمبالغ المدفوعة وغير المسترجعة في موفى 2016 ما يقارب 12,3م.د بعنوان التعويض المباشر و6م.د بعنوان التعويض غير المباشر منها تباعا 563 أ.د و240 أ.د يعود تاريخ تسجيلها محاسبيا إلى ما قبل سنة 2014 في حين ينص الفصل 3 من الإجراءات العملية المصاحبة لاتفاقية التعويض المباشر والفصل 13 من اتفاقية التعويض غير المباشر على

(1) في غياب تاريخ التصريح بالحدث بالنظام المعلوماتي للشركة فقد تم احتساب متوسط آجال التعويض على أساس الفارق بين تاريخ فتح الملف وتاريخ إعداد وصل الخلاص لكافة الملفات المساواة.

(2) وذلك نظرا لغياب مدّنا بتاريخ شيك الخلاص فيما يخص التعويضات المباشرة.

(3) لم يتم احتساب معدل آجال التعويض بصفة شاملة وذلك نظرا لعدم مدّنا بصفة شاملة بتاريخ شيك الخلاص.

ضرورة تولى المؤمن المسؤول تسديد كامل المبالغ المطلوبة في أجل أقصاه على التوالي 30 يوما و 45 يوما من تاريخ استلام قائمة الحوادث المصرح بها من طرف المؤمن المباشر.

كما لوحظ عدم مطالبة الشركة بفوائد التأخير المنصوص عليها بالفصلين 3 و 13 المذكورين أعلاه والمقدرة بنسبة 1% شهريا من مبالغ التعويض التي لم يتم خلاصها من قبل الشركات الضد في الأجل. وقد علّلت الشركة في ردّها بالعمل بمبدأ المعاملة بالمثل.

2- التعويض عن الحوادث البدنية

شهد عدد الملفات المصرح بها للحصول على تعويضات تتعلّق بالضرر البدني تطورا من 2755 ملفا سنة 2012 إلى 6162 ملفا سنة 2016. وقد ناهز معدل التأخير في فتح الملفات 244 يوما ولم تتعد في المقابل نسبة الملفّات المصرّح بها خلال نفس السّنة 42 % بالنّسبة إلى الفترة 2012-2015. كما لوحظ بهذا الصدد أنّ قيمة المدخرات المتعلقة بالملفات الجارية حسب القوائم المالية بلغت 243 م.د في موفى سنة 2016 في حين أنّ قاعدة البيانات الفنية المتعلقة بهذه الملفات تضمنت مدخرات بقيمة 235 م.د.

وأفادت الشركة أنّ هذا الفارق يمثل قيمة مدخرات معاليم التسجيل المتعلقة بالأحكام القضائية الصادرة ضد الشركة والتي تنتظر الشركة من القباضات المالية طلب خلاصها. وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى وجود 19237 ملفا بمبلغ 52 م.د يعود تاريخ فتحها إلى ما قبل سنة 2012 لم يقع تصفيتها بعد.

كما شهدت عملية خلاص التعويضات وغلق الملفّات المتعلّقة بها تأخيرا كبيرا حيث لم تتعدّ نسبة الملفّات التي تمّ تعويضها نسبة 43 % في موفى سنة 2016 بالنّسبة إلى الملفّات التي تمّ فتحها خلال الفترة 2012-2016. كما أنّ نسبة غلق الملفّات التي تمّ فتحها سنة 2012 كانت في حدود 66 % لتتراجع إلى مستوى 17 % بالنّسبة إلى الملفّات التي تمّ فتحها سنة 2016.

أمّا بالنّسبة إلى الملفّات التي تمّ غلقها فإنّ الفترة الممتدّة بين تاريخ فتح الملف وتاريخ آخر عمليّة خلاص فاقت السّنتين بالنّسبة إلى 950 ملف تمّ فتحها سنة 2014 لتفوق هذه المدة الأربع سنوات بالنّسبة إلى 236 ملف تمّ فتحها في سنة 2012. كما تبين وجود 1046 ملفا تمّ غلقها دون أن يتمّ في شأنها أي عمليّة خلاص وأنّ 4523 ملفا تمّ غلقها بقيمة تعويضات تناهز 67,2 م.د في حين كانت المبالغ التي تمّ خلاصها في حدود 39,5 م.د.

وبالنسبة إلى الملفات التي تمّ رفضها والبالغ عددها 435 ملفا فقد تبين أنّ أسباب رفض هذه الملفات يعود بالأساس إلى التصريح بها خارج الآجال وإلى غياب المحاضر بالنسبة إلى 55 ملفا بقيمة تعويض تقديرية ناهزت 307 أ.د.

وتمّ الوقوف على أنّ عدد هذه الملفات التي تمّ التعويض لفائدة ضحاياها عن طريق التسوية الرضائية لفترة 2012-2016 بلغ 6249 ملف بمبلغ جملي يساوي 52,637 م.د وبمعدل زمني بين تاريخ الحادث وتاريخ الخلاص بلغ 553 يوما ليفوق الثلاث سنوات في العديد من الحالات.

وخلافا للفصل 160 من مجلة التأمين تمّ الوقوف على غياب التاريخ في محاضر الصلح وهو ما يستحيل معه التثبت من مدى احترام الشركة أجل دفع مبلغ التعويض المحدد بـ 30 يوم من تاريخ إبرام محضر الصلح وكذلك من احتساب فوائض التأخير المستوجبة طبقا للفصل العاشر من مجلة التأمين.

كما لا تدرج الشركة المبلغ المحكوم به لفائدة المتضرر في قاعدة البيانات المتعلقة بالتصرف في الأحكام حيث يتمّ الاقتصار على مبلغ الكلفة التقديرية وهو ما لا يمكن من إبراز بصفة دقيقة المبالغ المحكوم بها لفائدة المتضررين وما تمّ خلاصه فعليا. كما تبين من خلال النظر في قاعدة البيانات المتعلقة بالجرد السنوي للمدخرات الخاصة بسنة 2016 وجود 5882 ملف تتعلق بحوادث مرّ عليها أكثر من 10 سنوات.

وفي مخالفة للفصل 287 من مجلة الإجراءات المدنية والتجارية، الذي ينصّ على "أن يعلم العدل المنفذ المحكوم عليه بالحكم الذي طلب منه تنفيذه ويضرب له أجلا قدره عشرون يوما بداية من الإعلام للإذعان إلى الحكم وتباشر عمليات التنفيذ عند انتهاء هذا الأجل"، تمّ الوقوف على تأخر الشركة في تنفيذ 16 حكما قضائيا بتأخير ناهز 90 يوما. حيث تمّ في إحدى الملفات إعلام بحكم بتاريخ 3 نوفمبر 2015 بمبلغ 142,350 أ.د. إلا أنّ خلاص هذه التعويضات لم يتمّ إلا بتاريخ 10 فيفري 2016 وبمبلغ 99,626 أ.د. ولم يتوفر لدى الشركة ما يفيد خلاص بقية المبلغ المتبقّي بحوالي 42,723 أ.د.

وينصّ الفصل 18 من اتفاقية التعويض لحساب الغير المبرمة في 9 أكتوبر 2006 على أن يدفع المؤمن على العربة المسؤولة أو المشاركة في الحادث والمطالب بإرجاع المبالغ التي تمت تسبقتها لحسابه في صورة قيام مسؤوليته طبقا لجدول تحديد المسؤوليات أن يدفع التعويضات وذلك في أجل أقصاه شهران بداية من تاريخ تسلمه مطلب الاسترجاع.

وتبيّن من خلال التدقيق في قاعدة البيانات المتعلقة باسترجاع المبالغ لحساب الغير وجود 1167 مطلب استرجاع غير خالص بقيمة 10,472 م.د. وبمجموع فوائض تأخير بلغت 2,574 م.د.

أمّا في ما يخص استرجاع المبالغ المدفوعة لحساب المكتب الموحد التونسي للسيارات والبالغة 1,333 م.د. فتعود أسباب صعوبة استرجاع هذه المبالغ إلى ارتباطها بحوادث مرور تعلّقت بسيارات مؤمنة بالقطرين الليبي والجزائري.

فبالنظر إلى تراكم المتخلّلات المتزايدة لهذا المكتب لعدم استرجاع مستحقّاته لدى نظيره الليبي والجزائري ونظرا للصعوبات المتعلقة بالبطاقة البرتغالية فقد تقرر إيقاف العمل بهذه البطاقة مع الجانب الليبي ابتداء من 15 ماي 2016⁽¹⁾ إلّا أنّه لم يقع تفعيل هذا القرار بسبب عدم إحداث فروع بنكيّة بالمعبر والتي يفترض أن تؤمن عمليات صرف العملة الأجنبية الموردة⁽²⁾.

ب- التعويض فيالتأمين الجماعي على المرض

يتضمّن نظام التّأمين على المرض، بمقتضى الفصل 2 من القانون عدد 71 لسنة 2004 والمتعلّق بإحداث نظام للتّأمين على المرض، نظاما قاعديا إجباريا وأنظمة تكميلية اختيارية. وتقوم الشركة بمقتضى الفصلين 19 و20 من القانون نفسه بإدارة الأنظمة الاختيارية. وتُمكن الشركة مؤمنّيها من التّأمين على المرض خاصّة عن طريق عقود تأمين الصحة. وتضمّن هذه العقود ضمانا على المرض والولادة وضمان على العجز المؤقت والعجز المستمر وكذلك الضمان على الوفاة.

واحتلّت الشركة، خلال الفترة الممتدّة من سنة 2012 إلى سنة 2016، المرتبة الأولى وطنيا من حيث التّأمين الجماعي على المرض⁽³⁾ بنسبة 34% من حصة السوق. كما يُمثّل رقم المعاملات الخاص بهذا النوع من التّأمين نسبة تجاوزت 25% من رقم المعاملات الجملي للشركة، والذي شهد نموّا بنسبة 28% خلال نفس الفترة.

وبلغت قيمة الأقساط الصادرة لصنف التّأمين الجماعي على المرض 81,7 م.د. في موفى سنة 2016 مقابل تعويضات مسددة بقيمة 75 م.د. وقد تراجعت نتيجة نشاط التّأمين الجماعي على المرض من 1,557 م.د. سنة 2012 إلى 4,180 م.د. سنة 2016، وتُفسّر النتيجة الفنية السلبية سنة 2016 خاصّة بتراجع النتيجة الفنية لهذا الفرع من 8,456 م.د. إلى 6,815 م.د.، وبتطوّر أعباء الاقتناء

(1) مراسلة رئيس الحكومة إلى وزير المالية بتاريخ 2016/01/28 ومراسلة رئيس الهيئة العامة للتأمين بتاريخ 2016/04/13

(2) مراسلة المدير الجهوي للديوانة بمدنين إلى السيد رئيس الهيئة العامة للتأمين بتاريخ 2016/06/10

(3) دون اعتبار الصندوق الوطني للتأمين على المرض

والتصرف الصافية من 6,874 م.د إلى 11,862 م.د. علما وأنّ هذا الفرع سجل خسائر صافية بقيمة 12 م.د خلال نفس الفترة.

1- التعويض في مجال الضمان على المرض

يتمثّل الضمان على المرض في تسديد مصاريف العلاج حسب جدول خدمات، ويمثّل القسط غالبا نسبة من كتلة الأجور ويتم سدادها أربع مرات في السنة أو شهريا حسب مقتضيات العقد.

ومن خلال فحص مؤشرات الضمان على المرض، لم تتمكّن الشركة من تحقيق التوازن المالي لهذا الصنف من الضمان طيلة الفترة من 2012 إلى 2016 باستثناء سنة 2015 حيث تراوح مؤشر التعويض على القسط بين 101% و 103% وذلك راجع لعدم كفاية مبلغ استرجاع الخسائر لتغطية العجز على مستوى النتائج الفنية⁽¹⁾ حيث بلغت النتيجة الفنية طيلة هذه الفترة حوالي (3,4 -) م.د وذلك دون اعتبار أعباء التصرف.

وقد أدّى عدم ضبط طرق تبادل البيانات المتعلقة بالمؤمنين الاجتماعيين⁽²⁾ وعدم اعتماد رمز موحد للمنخرطين في قاعدة البيانات المعتمدة واختلاف الرموز المسندة للعمليات الطبية بين الشركة والصندوق الوطني للتأمين على المرض إلى استحالة إجراء مقاربات بين قواعد البيانات المسوكة من الطرفين للثبوت من عدم ازدواجية التعويض. كما لوحظ غياب منظومة معلوماتية تمكّن المنخرطين من الاطلاع على وضعية خلاص بطاقات العلاج، ولا يمكن هذا الإخلال من التأكد من أنّ جلّ المبالغ المحوّلة للوسطاء قد تمّ فعلا صرفها للمنخرطين خاصة وأنّ الشركة لا تقوم بمتابعة النيابات وسماسة التأمين فيما يتعلّق بعمليات خلاصهم للمنخرطين. كما لا يتم احترام آجال خلاص التعويضات المنصوص عليها بالعقد خاصة بالنسبة إلى العقود ذات العدد المرتفع من البطاقات الطبية.

ومكّنت عمليات المراقبة الطبية، حسب إحصائيات مصلحة المراقبة الطبية، من تفادي خلاص مطالب تعويض بقيمة 0,9 م.د سنة 2015 و 1,3 م.د سنة 2016، وذلك بالنسبة إلى المراقبة الطبية التي تمت على مستوى المقر المركزي. وفي هذا الخصوص تجدر الإشارة إلى أنّه لا تتوفّر لدى الشركة معطيات حول نتائج المراقبة الطبية المنجزة على المستوى الجهوي. كما لم تقم الشركة بإعداد دليل إجراءات أو مذكرة عمل على مستوى مصلحة المراقبة الطبية. ولم تتولّ المصالح المركزيّة كذلك

(1) حيث لوحظ عدم إدماج بند استرجاع الخسائر في جملة من العقود الخاسرة.

(2) كما جاء في الاتفاقية الإطارية بين الصندوق الوطني للتأمين على المرض والجامعة التونسية لشركات التأمين الممضاة في جانفي 2008 الرامية إلى تفادي ازدواجية التعويض للمؤمن لهم.

متابعة النيابات الجهوية فيما يخص المراقبة الطبية لتقتصر فقط على المستوى المركزي وهو ما من شأنه أن يحد من نجاعة منظومة المراقبة الطبية لدى الشركة.

2- التعويض في مجال الضمان على العجز وعلى الوفاة

تقوم الشركة بتأمين أخطار العجز المؤقت والعجز المستمر للمنخرطين الذين تتوفّر فيهم الشروط المنصوص عليها بالشروط العامة لعقود التأمين. وقد انتفع 3043 شخص بضمان العجز المؤقت و65 شخص بضمان العجز المستمر خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2016. وإجمالاً لم يتجاوز مؤشر التعويض على القسط نسبة 50% خلال هذه الفترة.

وينصّ دليل الإجراءات على ضرورة تقديم مطلب التعويض في أجل يتراوح بين الشهر والثلاثة أشهر من تاريخ بداية العجز. غير أنّه تمّ تعويض بعض الملفات قدّمت مطالب في شأنها خارج هذه الأجل وذلك حفاظاً على العلاقات التجارية مع الشركات المتعاقدة.

كما يتمّ احتساب منحة العجز بالاعتماد على الراتب السنوي المصرّح به في السنة المنقضية. غير أنّ الشركة لم تتولى وضع بيانات تتضمن الأجور المصرّح بها شهرياً لكل منخرط. ويتمّ في غياب ذلك احتساب منحة العجز يدوياً. وقد أفادت الشركة أنّه سيقع اعتماد قاعدة بيانات تتضمن الأجور المصرّح بها شهرياً لكل منخرط وإدراج الإيقاف الآلي للتعويض على القصور في تاريخ انتهاء الفترة القصوى للتعويض في النظام المعلوماتي الجديد.

أمّا بالنسبة إلى الضمان على الوفاة فيتمثّل في رأس المال عند وفاة المنخرط. ويتمّ تحديد المبلغ المستحق على أساس وضعيته العائلية والأجر الذي يتقاضاه عند الوفاة والمصرّح به لدى المؤمن. وقد تمّ خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2016، صرف رأس المال عند الوفاة لفائدة 590 حالة. وإجمالاً لم يتجاوز مؤشر التعويض على القسط نسبة 45% خلال هذه الفترة.

وتقتصر الشركة على البيانات الواردة برأس القلم في بطاقة الانخراط لصرف رأس المال عند الوفاة. ولا يتمّ تحيين هذه المعطيات من قبل المؤمن أو المصلحة الاجتماعية للمكتب في الإبان. وهو ما ينطوي عليه من مخاطر ارتكاب أخطاء في حالة السهو عن إدماج بعض أولي الحق في بطاقة الانخراط.

وتنصّ أدلة الإجراءات الخاصة بالتعويض الجماعي على الوفاة على أنّه تُرفض ألياً مطالب التعويض على الوفاة، التي لم يقدّم فيها مكتب العقد بدفع مساهمات المنخرط بعنوان المنحة على

الوفاة، خلال السنة المنقضية، في صورة الوفاة نتيجة حادث، إلا أنه وخلافا لذلك ونظرا إلى العلاقات التجارية مع الشركة المتعاقدة وأخذا بعين الاعتبار الحالات التي تمّ تعويضها سابقا، فقد وافقت لجنة التعويض عن الأضرار⁽¹⁾ على صرف رأس مال بقيمة 31,199 أ.د. لحساب متوفّي بالرغم من عدم تصريح الشركة المتعاقدة بأجره منذ انتدابه لمدة سنة.

III- التصرف المالي والتنظيم ونظام المعلومات

أ- التصرف في التوظيفات

بلغ مجموع التوظيفات ما قيمته 778,3 م.د. في موفى سنة 2016 وتتكون أساسا من توظيفات عقارية بما قيمته 28 م.د. ومن حصص في مؤسسات ذات صلة مساهمة قدرها 113,6 م.د. ومن توظيفات مالية أخرى بمبلغ 631,7 م.د.

وطبقا لقرار مجلس الإدارة بتاريخ 24 مارس 2015 قامت الشركة بالتفويت في مليوني سهم من مساهمتها في رأس مال الشركة التونسية لصناعة المشروبات وذلك بقيمة 62,8 م.د. وسجلت بذلك ربحا بقيمة 54,17 م.د. ولوحظ أنّ هذه المساهمة لم تسجل أي تخصيص من قيمتها نظرا إلى ارتفاع قيمة أسهمها على مستوى بورصة الأوراق المالية لتونس. وتمّ أخذ هذا القرار على ضوء اقتراح لجنة التوظيف التي اعتبرت أنّ الترفيع إلى الثلثين في المساهمة الأجنبية لهذه الشركة سينجرّ عنه انخفاض في قيمة أسهمها.

وقد تبين من خلال فحص القوائم المالية للشركة التونسية لصناعة المشروبات مردودية نشاطها⁽²⁾ التي ناهزت نسبة 30 % في سنة 2016. وتجدر الإشارة إلى أنّ الحصة المباشرة للشريك الفرنسي⁽³⁾ قد ارتفعت من 35,47 % في موفى سنة 2014 لتصل إلى 40,19 % في موفى سنة 2016 وذلك بالاككتاب في حقه في الأسهم المجانية وباقتناء الأسهم التي تم التفويت فيها من طرف كل من الشركة والبنك الوطني الفلاحي لتصل حصته المباشرة وغير المباشرة لما يفوق 50%⁽⁴⁾ من رأس مال الشركة التونسية لصناعة المشروبات.

(1) اجتماع بتاريخ 2014/02/06.

(2) النتيجة الصافية/ رأس المال الاحتياطات + النتائج المؤجلة

(3) شريك في رأس المال منذ سنة 1979 "Brasseries et Glacières Internationales filiale groupe Castel"

(4) تحليل قيمة أسهم الشركة التونسية لصناعة المشروبات من قبل قسم البحوث والدراسات لوسيط البورصة "تونس للأوراق المالية".

وفي المقابل وبالرغم من أنّ مساهمة الشركة في رأس مال الشركة التونسية للبنك والبالغة في موفى 2014 ما قدره 14,6 م.د (3,99% من رأس المال) تمّ في شأنها تخصيص مدّخرات نقص في القيمة بنسبة 70%، فإنّ مجلس الإدارة قرّر بتاريخ 25 أوت 2015 المساهمة في الترفيع في رأس مال الشركة التونسية للبنك وذلك باستعمال 50% من حقها التفاضلي في الاكتتاب بمبلغ قدره 15,1 م.د لتبلغ المساهمة الجمالية 29,7 م.د (2,31% من رأس المال). وقد تم تخصيص مدّخرات نقص في قيمتها بنسبة 53% في موفى 2016 وذلك نتيجة للنقص المسجل في قيمة هذه المساهمات بـ 15,7 م.د. علما وأن نسبة هذه المساهمة لا تمكن الشركة من المساهمة الفعلية في أخذ القرار على مستوى البنك خاصة فيما يتعلق بتطوير فرع التأمين على الحياة.

كما أنّه وخلافا لمقتضيات الفصل 30 من قرار وزير المالية⁽¹⁾ فإنّ عمليّة التصرف في الأصول المخصصة لتوظيف أموال المدخرات الفنية لا تستجيب لتحقيق الفصل التام بين الأصول المخصصة لتوظيف أموال المدخرات الفنية بعنوان التأمين على الحياة والأصول المخصصة لتوظيف أموال المدخرات الفنية بعنوان التأمين على غير الحياة. وتخص عملية الفصل عمليات الاقتناء والتفويت في الأصول وتسجيل الإيرادات والأعباء المتعلقة بهذه الأصول.

وفي نفس هذا الإطار وخلافا لمقتضيات الترتيب عدد 1/ 2014 للهيئة العامة للتأمين والمتعلق بضبط الوثائق المكونة للتقرير السنوي المنصوص عليه بالفصل 60 من مجلة التأمين فإنّ عملية توزيع التوظيفات بين قائمة أصول الموازنة المتعلقة بتوظيف أموال المدخرات الفنية للتأمين على الحياة (الجدول ب 3-1) وقائمة أصول الموازنة المتعلقة بتوظيف أموال المدخرات الفنية للتأمين على غير الحياة (الجدول ب 3-2) تتم بطريقة جزافية.

وعلى صعيد آخر تبين من خلال فحص القوائم المالية أنّ الشركة لم تقم بإسناد التصرف في أموال صندوق إعادة التأمين الوجوبي لشركة إعادة التأسيس والتي قدرت حتى موفى سنة 2016 بمبلغ 3,125 م.د حيث تقوم الشركة بتوظيف تلك الأموال وإدراج مداخيلها محاسبا ضمن أموال الصندوق المذكور. وقد أفادت الشركة في ردّها أنها لم تتلق أية مراسلة من وزارة المالية لتغيير الإجراءات المعتمدة في مجال التصرف في أموال هذا الصندوق.

وعلى صعيد آخر يوجد على ملك الشركة 27 عقار موضوع نزاع قضائي مع المتسوغين لعدم خلاص المستحقات بعنوان معلوم الكراء بقيمة جمالية بلغت 300,896 أ.د في موفى سنة 2016. كما سجل وجود 7 عقارات على ملك الشركة لا زالت على الشيع ولم يقع تخصيصها بشهادة ملكية خاصة بها.

(1) المؤرخ في 27 فيفري 2001 والمتعلق بضبط قائمة المدخرات الفنية لمؤسسات التأمين وطريقة احتسابها وشروط توظيف أموال تلك المدخرات

ب- الصفقات المتعلقة بإرساء النظام المعلوماتي والهياكل المساندة

يهدف تطوير نظام المعلومات والتحوّل إلى نظام معلوماتي مندمج تولّت الشركة أساساً إبرام صفقتين واستشارتين، ويتمّ التصرّف في هذه الشّراءات بمقتضى مذكرة عمل دون اعتماد دليل إجراءات مفصّل يتضمّن مختلف مراحل إجراء الصفقات، ولوحظ وجود جملة من النقائص تعلّقت ببعض الصفقات.

ففي ما يخصّ صفقة "إسداء الخدمات والمساندة" فقد تمّ بتاريخ 29 أكتوبر 2012 إبرام صفقة مع مكتب دراسات مختص في مجال المحاسبة والتصرف والتدقيق موضوعها المساندة في إتقان المهن⁽¹⁾ وتتضمّن 3 مراحل وهي المساعدة في كتابة كراسات الشروط المزمع العمل بها في الفترة القادمة والمساندة في إرساء النظام المعلوماتي الجديد في مختلف مراحله وكذلك قيادة التغييرات. وقد قدرّت الكلفة المالية لهذه المراحل باعتبار الأداء على القيمة المضافة تباعاً 66,830 أ.د. و 287,492 أ.د. و 307,496 أ.د.

وقد تمّ الوقوف على غياب التحديد الدقيق للحاجيات مما أدى إلى إقصاء 6 عارضين عند التقييم. فقد أنجر عن عدم تحديد مدة دنيا مطلوبة في المهمة إلى إقصاء هؤلاء العارضين، لتقديمهم مدة عمل أقل من 500 يوم، كما أدّى عدم ضبط العدد الأدنى لأعضاء الفريق المكلف بتنفيذ الصفقة إلى اكتفاء العارضين بتقديم فرق تقتصر على ثلاث أعضاء مما جعلهم يحصلون بذلك على العدد الأعلى بالنسبة إلى الجانب المتعلّق بمعدّل عدد المهام لأعضاء الفريق. وحال هذا الوضع دون تقديم التوضيحات اللازمة لتبرير إسناد هذا المعدّل.

أمّا على مستوى التقييم المالي، فإنّ تقديم العارض لمبلغ 661,81 أ.د. كعرض مالي ساهم في تحسين عدده النهائي للتقييم، إلّا أنّ سوء تقدير العارض لمراحل إنجاز الصفقة وحجم المهمة انجر عنه إبرام العديد من الملاحق التعديلية التي تمّ بمقتضاها التعديل في كلفة المرحلة الثانية والثالثة من 594,988 أ.د. إلى 1,914 م.د. باعتبار القيمة المضافة، أي زيادة تتجاوز 300%، ويتعارض التصرف على هذا النحو مع قواعد حسن التصرف في الصفقات، وقد تمّ تبرير ذلك بتزايد كمية الأعمال المتعلقة بإرساء القسط الأول من النظام المعلوماتي المندمج "Passinsurance" والمتعلق بالتأمين على العربات.

(1) Assistance à maîtrise d'ouvrage

من ناحية أخرى، تم إبرام عقد ثان مع الفائز بالصفقة المذكورة أعلاه بخصوص إعادة هيكلة الإجراءات وملائمة حافظة المنتجات⁽¹⁾ بتاريخ 16 جوان 2013 وبقيمة تقدّر بمبلغ 86,777 أ.د. باحتساب الأداء على القيمة المضافة دون اللجوء لتوسيع المنافسة. وتجدر الإشارة إلى أنّه لم يتم التسجيل الوجوبي لأيّ من هذه العقود ولا الملاحق التعديلية وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 3 من مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي.

أمّا في ما يتعلق بصفقة "التثبت من المعطيات الخاصة بالحرفاء وتحويلها" فقد تمّ إبرام الصفقة مع مكتب دراسات مختص في التكنولوجيا الرقمية بتاريخ 08 جويلية 2014 لإسداء خدمة توحيد المعطيات الخاصة بالحرفاء وضمان صحتها ومن ثمّ تحويلها للنظام المعلوماتي المندمج المزمع إرساؤه Passinsurance. وقد شابت هذه الصفقة بعض الإخلالات أهمّها عدم التنصيص في كراس الشروط على وجوب تقديم العارض للضمان الوقي والضمان النهائي خلافا لقواعد حسن التصرف والذي يحفظ مصالح الشركة بالإضافة إلى غياب تحديد طرق وشروط الاستلام الوقي والنهائي. كما أنّه وخلافا لمبدأ الشفافية لم يتم التنصيص في كراس الشروط بدقة على قاعدة احتساب معايير اختيار العارض.

ومن جانب آخر، وخلافا للفصل 12 من العقد والذي يسمح بالتفريع في كمية الخدمات في حدود 20%، تمّ التفريع في القيمة الأصلية للصفقة من 485,186 أ.د إلى 1 م.د. بمقتضى ملحق تعديلي دون عرضها على اللجنة الداخلية للصفقات، وتمّ إلى غاية 29 أوت 2017 إنفاق 1,232 م.د. علما وأنه وردت أخطاء في العمل المنجز والمتعلّق بتحويل المعطيات الخاصة بالمؤمنين على العربات في نظام المعلومات الجديد "Pass Insurance" ممّا استوجب توفير فريق عمل آخر تابع للشركة تمّ تكليفه من قبل الإدارة العامة بتصحيح المعطيات المغلوطة التي تمّ تحويلها.

أمّا بخصوص "النظام المعلوماتي المندمج Pass Insurance" موضوع استشارة موسّعة دولية بقيمة 2,190 مليون أورو أي ما يعادل 5,994 م.د. باعتبار الأداء على القيمة المضافة، فقد تمّ إسناد هذه الصفقة بالاختصار على استشارة 7 عارضين دون إجراء طلب عروض خلافا للتراتب الداخلي للصفقات والقاضية بحصر اللجوء إلى باستشارة موسّعة في الحالات المستعجلة وفي حالات طلب العروض غير المثمرة.

كما لوحظ افتقار كراس الشروط لجملة من البنود الجوهرية على غرار المتعلق منها بالضمان الوقي والنهائي والعقوبات المالية في صورة التأخير في التنفيذ وشروط الخلاص وصيغته وكذلك المتعلق

⁽¹⁾ Réingénierie du processus et harmonisation des portefeuilles produits

بالتسبقة ومعاينة قيمة الطلبات المنجزة ومعايير اختيار العارضين، كما أنه لم يقع التحديد الدقيق للحاجيات مما أدى إلى إمضاء ملحق تعديلي للعقد الثاني بهدف إرساء النسخة الثانية والجديدة من البرمجية عوضاً عن النسخة الأولى بكلفة إضافية تساوي 450 ألف أورو وهو ما يمثل زيادة تفوق 20% من الكلفة الجمالية⁽¹⁾.

أمّا في ما يتعلق بصفقة "إرساء منظومة التصرف في مكتب الضبط والوثائق الإلكترونية" التي تم إبرامها بتاريخ 3 ديسمبر 2014 بقيمة 95,366 أ.د. فإنه وخلافاً للترتيب الداخلي للشراءات والقاضي بإجراء طلب عروض، تمّ الاقتصار على استشارة 7 مزوّدين رغم أنّ هذا الشراء يفتقر للصبغة الاستعجالية ولم يسبق للشركة تنظيم طلب عروض غير مثمر. كما تمّ تسجيل غياب التحديد الدقيق للحاجيات حيث تمّ إمضاء ملحق بتاريخ 20 ديسمبر 2016 بقيمة 27,848 أ.د. أي بزيادة 29% من القيمة الأصلية للصفقة خلافاً للفصل 27 من كراس الشروط الذي يسمح بزيادة لا تتجاوز 20% من الكلفة الأصلية.

وقد تضمن الملحق إرساء نظام عمل⁽²⁾ للتصرّف ومتابعة الملفات القانونية بقيمة 9,440 أ.د. والذي⁽³⁾ تمّ خلاصه دون تحرير محضر قبول وقي أو نهائي في الغرض.

ج- التنظيم والسلامة المعلوماتية

تضمّن الهيكل التنظيمي بعض الوظائف الشاغرة على غرار الوظيفة المتعلقة بمدير الاكتورة، بالإضافة إلى أنه لم يتمّ تفعيل الهيكل الذي يُعنى بالجودة. كما أنه وخلافاً للفقرة الثامنة للمعيار المحاسبي رقم 27 المتعلق بالرقابة الداخلية وبالتنظيم المحاسبي في شركات التأمين وإعادة التأمين، لم تقم الشركة بإعداد البطاقات الوظيفية لأعاونها وتحديد المسؤوليات.

كما لم يتم تفعيل لجنة التحكم في المخاطر ولجنة التعيينات والتأجير المنصوص عليها بالمقرر عدد 01 لسنة 2016 المؤرخ في 13 جويلية 2016 للهيئة العامة للتأمين والمتعلق بضبط قواعد حسن الإدارة والتسيير بمؤسسات التأمين ولم تعقد أولى جلساتها إلا في ديسمبر 2017.

ولا تمكّن المنظومة المعلوماتية من توفير المعطيات المجمّعة والمتعلّقة بنفس الحريف في جميع منتجات التأمين وذلك لغياب الربط الآلي بين التطبيقات التي تتعلق بنفس مجال التأمين ولغياب

(1) حيث أنّ سعر الأورو بتاريخ الامضاء هو 2,218 د وهو يشهد تزايداً

(2) workflow

(3) الذي صادق عليه مجلس الإدارة بتاريخ 29 أوت 2017

اعتماد معرّف وحيد للحرفاء بالشركة ولعدم إرساء قاعدة بيانات موحّدة، ولا يُمكن هذا الوضع من اتخاذ القرارات المناسبة بالنجاعة المطلوبة في مجال السياسة التجارية خاصة على مستوى تحديد التعرّيف في عقود التّأمين.

وتبين بالتدقيق في قاعدة البيانات المتعلقة بالتأمين على الوفاة غياب ذكر المهنة بالنسبة إلى 766 ملف من عقود التّأمين الفردي الوقي على الحياة، ولا يمكن هذا الإخلال من المساعدة على التحكّم في المخاطر المتعلقة بهذه الملفات لا سيما المتعلقة منها بغسل الأموال.

وعلى صعيد آخر وخلافاً للفصل 7 من قرار اللجنة التونسية للتحاليل المالية عدد 02 لسنة 2017⁽¹⁾ والذي ينصّ على توفير أنظمة ملائمة لإدارة المخاطر المتعلقة بحسابات الأشخاص "ممثلي المخاطر السياسية"⁽²⁾ لم تتول الشركة القيام بالإجراءات الضرورية لتنفيذ أحكام هذا الفصل.

أمّا في خصوص السلامة المعلوماتية، فخلافاً للقانون رقم 5 لسنة 2004⁽³⁾، لم يتم القيام بالتدقيق الدوري للسلامة المعلوماتية حيث يعود آخر تدقيق إلى سنة 2013، علماً أنّه لم يتم العمل أو تطبيق العديد من التوصيات الواردة بالتقرير المتعلّق بهذه المهمة على غرار وضع استراتيجية للسلامة المعلوماتية ولجنة للسلامة المعلوماتية وتعيين مسؤول على السلامة المعلوماتية ومسؤول على لجنة السلامة. كما لوحظ غياب خارطة لتحديد المخاطر متعلقة بالتكنولوجيا المعلومات تماشياً مع المعيار ISO 27005:2008.

*

*

*

تعتبر الشركة التونسية للتأمين وإعادة التأمين رائدة في مجال التأمين على المستوى الوطني. ولتدعيم أسسها الماليّة بما يتماشى مع متطلّبات القطاع وتطوير نشاطها وتوسيع مجال تدخلاتها تمّ الترفيع في قيمة رأس مالها سنة 2008 والتفويت في نسبة 35% منه لفائدة شريك أجنبي.

⁽¹⁾ المؤرخ في 2 مارس 2017 المتعلق بالمبادئ التوجيهية لترصد العمليات او المعاملات المالية المسترابة وللتصريح بها والخاصة بالهمن المالية.

⁽²⁾ Personnes politiquement exposées

⁽³⁾ القانون رقم 5 لسنة 2004 المتعلق بضبط النظم المعلوماتية وشبكات الهياكل الخاضعة إلى تدقيق إجباري دوري للسلامة المعلوماتية والمعايير المتعلقة بطبيعة التدقيق ودوريته وإجراءات متابعة تطبيق التوصيات الواردة في تقرير التدقيق.

وبالرغم من أهمية هذه الإجراءات الهادفة إلى تطوير تدخلات الشركة للاستفادة من خبرة الشركة الاستراتيجي خاصة في مجال التأمين الفلاحي فإن النتائج التي تم تحقيقها إلى غاية موفى سنة 2016 بقيت دون الأهداف المرسومة. وفلئن سجلت أقساط التأمين الصافية تطورا بحوالي 62 % خلال الفترة 2008-2016 فقد تأتى ذلك أساسا من تطوّر الأنشطة التقليدية للشركة والمتعلقة بتأمين السيارات والتأمين الجماعي على المرض مقابل بقاء نشاط الفروع الأخرى تقريبا في نفس المستوى.

وفيما يتعلّق بالتنظيم ونظام المعلومات فإنّ الشركة لم تتمكّن من إرساء منظومة ناجعة على مستوى متابعة عقود التأمين والتسعيرات المعتمدة من قبل وكلاء التأمين بما يمكن من التأكّد من صحة وشمولية أقساط التأمين الصادرة ومتابعة مخزون وثائق التأمين. كما لم تتوفّق الشركة في وضع الإجراءات الوقائية ضد غسل الأموال بخصوص إبرام عقود التأمين على الحياة.

وبالرغم من تطوّر قيمة متخلّصات الشركة من سنة إلى أخرى لدى النيابة والسماصرة والذي نتج عنه نقص هام في الأرباح نتيجة عدم تمكّن الشركة من توظيف تلك الأموال خلال الفترة الممتدّة من 2013 إلى 2016 فإنّ الشركة لم تتوفّق في اتّخاذ الإجراءات الرامية إلى إلزام النيابة والسماصرة باحترام الشروط التعاقدية وذلك من خلال خاصّة تدعيم التفقدية بالموارد البشرية اللازمة.

وبخصوص تعويض الحوادث المادية والبدينية لصنف تأمين السيارات فقد لوحظ وجود نقص في تقييم قيمة التعويضات تحت التسوية وتأخيرا في عملية خلاص التعويضات وغلق الملفّات المتعلّقة بها وذلك لطول الإجراءات المعمول بها باتفاقيات التعويض المباشر والغير المباشر بالنسبة للحوادث الماديّة أو عن طريق التسوية الرضائية أو القضائية بالنسبة للحوادث البدينية وهو ما يتطلّب ضرورة اتّخاذ التدابير اللازمة لتلافي هذه النقص.

أمّا في مجال التأمين الجماعي على المرض فإنّ الشركة مدعوة لضرورة تقليص آجال التعويض وتكثيف المراقبة لتحسين مؤشراتها والخدمات المسداة وإعادة التوازن المالي لهذا الفرع من التأمين. كما أنّها مدعوة إلى الإسراع في تطوير آليات التصرف وتطبيق الأحكام الترتيبية وقواعد حسن التصرف المتعلّقة خاصة بالشّراءات وبمجالات التنظيم ونظام المعلومات لتدعيم مكانتها في القطاع والحفاظ على مواردها الماليّة.

ردّ الشركة التونسية للتأمين وإعادة التأمين "ستار"

I- حول تطور النشاط ومتابعة وسطاء التأمين

1. تم الإشارة في هذا الجانب إلى عدم إستفادة الشركة من خبرة الشريك الإستراتيجي (Groupama) في تطوير أصناف التأمين غير التقليدية كالتأمين الفلاحي والتأمين على الحياة، وفي هذا المجال تجدر الملاحظة أن الشريك الإستراتيجي كان معنيا بدعم كافة أصناف التأمين بما في ذلك الأصناف التقليدية والتي شهدت تنوعا على مستوى العروض والحوافز التجارية المعروضة على الحرفاء لغاية تحسين المردودية التجارية والمالية في ذات الوقت، من ذلك توفير عروض تأمين جديدة لفائدة الحرفاء تخصّ مجالات تأمين العربات وأخطار السكن والأخطار المهنية إلى جانب إحداث نقلة نوعية على مستوى الخدمات المسداة للحرفاء عبر آلية شبكة ورشات إصلاح العربات. حيث يبيّن الجدول الموالي التطور الذي شهدته أصناف التأمين خلال الفترة 2015-2017 كالتأمين الفلاحي وتأمين أخطار السكن والتأمين على الحياة :

صنف التأمين	رقم معاملات سنة 2015	رقم معاملات سنة 2016	رقم معاملات سنة 2017
التأمين الفلاحي	925,624 أ د	924,670 أ د	1.219,159 أ د
أخطار السكن	874,462 أ د	894,743 أ د	931,606 أ د
التأمين على الحياة	6.713,039 أ د	12.572,323 أ د	12.407,989 أ د

في مجال التأمين على الحياة يجدر التأكيد أن سياسة الشركة كانت تتجه لدعم وتطوير وتنويع مجالات التأمين عبر البنوك والمؤسسات المالية، هذا إلى جانب مواصلة البحث على صيغ ومجالات جديدة ومستحدثة لمزيد تطوير هذا النشاط الذي بقي نسق تطوره محدود على مستوى قطاع التأمين ككل مع تأثره بالوضع الاقتصادي العام بالبلاد خاصة منذ أحداث جانفي 2011.

وفي هذا السياق نفيد أن منح الدولة لصلاحيات الإدارة التنفيذية للشريك الإستراتيجي منذ سنة 2017 من شأنه أن يدعم فرص تطوير مختلف أصناف التأمين وخاصة غير التقليدية منها.

2. في خصوص المعطى المتعلق بعدم قدرة الشركة على الفوز بنسبة من طلبات العروض الجديدة وعجزها عن الحفاظ على حرفائها، نفيد بأن مشاركة الشركة في الصفقات تتم وفقا لتوجهات وضوابط محددة تتصل بالسياسة التجارية للشركة مع مراعاة الشروط الفنية الدنيا (Taux d'équilibre technique à respecter) ودرجة المخاطر التي يمكن قبولها سواء لدى الشركة أو لدى معيدي التأمين أيضا.

كما نفيد في جانب آخر أن عملية فسخ العلاقة التعاقدية بين الشركة وحرفائها تتم (علاوة على حالة عدم خلاص قسط التأمين) نتيجة عدم التوافق بين الطرفين حول شروط العقد من ذلك طلب الحريف الحطّ من قيمة معالم التأمين المستوجبة مع الحفاظ على نفس الإمتيازات المرتبطة بالتغطية التأمينية، أو نتيجة عدم قبول الحريف الترفيع في معالم التأمين المستوجبة تبعا لتفاقم المخاطر المؤمن عليها. وفي جميع الحالات فإن الشركة تبقى حريصة على أن تتوفر في العلاقات التجارية القائمة بينها وبين حرفائها شروط التوازنات المالية والفنية الدنيا. وتتولى الشركة بصورة مستمرة إجراء عمليات تقييم ومراجعة لكل العقود التي يتم معاينة إختلال أحد شروطها الأساسية.

وفي خصوص الملاحظة المتعلقة باشتراط اكتتاب الحريف للضمانات الاختيارية إلى جانب ضمان المسؤولية المدنية فإنّ الشركة تأكد التزامها الكامل بحسن تطبيق القانون الجاري به العمل في مجال اكتتاب عقود التأمين من ذلك احترام حق الحريف في اختيار كل ضمان مناسب له دون قيد أو شرط .

3. تمّ الإشارة بالتقرير لمعطيات تتعلق بالنصيب الراجع للشريك الإستراتيجي من حجم الأموال الذاتية للشركة ومن الأرباح المحققة، وفي تقديرنا هذه المعطيات تهّم الشريك الإستراتيجي بصفته مساهم في رأس مال الشركة كغيره من المساهمين الآخرين وليس لها أي طابع إستثنائي أو خاص.

4. في خصوص الفارق في قيمة متخلّذات الشركة عن سنة 2016 بين ما هو مسجّل بالدفاتر المحاسبية والقوائم المالية وما هو مسجّل في نظام المعلومات، فهو ناتج عن عدم استكمال

عملية المقاربة بين جزء من المبالغ المستخلصة المسجلة بالدفاتر الحسابية مع ما يقابلها من مبالغ مدونة في نظام المعلومات الغير محاسبي.

وفي هذا السياق وعلاوة على أنّ هذا المعطى لا يمس من مبدأ شفافية وسلامة القوائم المالية المصادق عليها من قبل مراقبي الحسابات، فإنّ الشركة قد تمكنت إلى حد شهر سبتمبر 2018 من معالجة نسبة هامة من الفارق وذلك لجلسات عمل تمت مع نواب التأمين.

5. في خصوص الإستنتاج الوارد بالتقرير والذي يفيد غياب خطة عمل ناجعة تمكن الشركة من إستخلاص الديون المتخلدة خاصة لدى النيابات والسماصرة، يجدر التأكيد في هذا الصدد أن لدى الشركة أساليب وخطط عمل في مجال إستخلاص ديونها تحرص على حسن تطبيقها ومن أبرز أوجهها :

- تدعيم العنصر البشري الموضوع على ذمة إدارة التفقد مع تكثيف أعمال الرقابة والمراقبة والمتابعة لنشاط نقاط البيع مركزيا وجهويا.
- إبرام إتفاقات تسوية لخلاص المتخلدات المثقلة بحسابات النيابات مع الحصول على الضمانات عينية المناسبة (مذكرة العمل عدد 2017/43).
- إلغاء كل عقد حل أجل خلاصه ولم يقم نائب التأمين بإيداع مبلغه في سند الكاسة
- وجوب إيداع الكشوفات للحسابات البنكية المهنية الخاصة بنواب التأمين
- إحداث لجنة مصالحة مكلفة بمعالجة ملفات سماصرة التأمين وإقتراح الحلول التوافقية لتسوية الوضعيات وتطهير الحسابات.
- تفعيل عمل لجنة دراسة وتطهير المتخلدات القديمة والمتعلقة خاصة بشركات تمّ تصفيته.
- تبعا لتركيز المنظومة المعلوماتية الجديدة للشركة، يتم العمل على مراجعة إتفاقيات السمسرة لإدخال مزيد من الشفافية في التعامل مع سماصرة التأمين الذين يوظفون على مستوى سوق التأمين ضغوطات وإكراهات يحاولون فرضها على شركات التأمين للحصول على أحسن الشروط المالية في التفاوض.
- النظام المعلوماتي الجديد الذي تم إرساءه منذ بداية سنة 2017 يمكن الشركة من اجراء متابعة حينية لأنشطة نيابات التأمين خاصة في مجال اكتتاب عقود التأمين والوثائق

المتصلة بها (Gestionélectronique des données) إلى جانب متابعة عملية استخلاص معاليم التأمين والحساب الآلي لقيمة الضمان المالي ولخطايا التأخير.

كما نفيديكم في هذا السياق أنّ الشركة تعدّ أهمّ وأوّل مؤمّن للأسطول والممتلكات والأنشطة الراجعة للدولة وللمؤسسات والمنشآت العمومية التي تؤمن سير مرافق حيوية هامة بالبلاد (قطاعات النقل والصناعة والأشغال والخدمات) واعتبارا للصعوبات المالية التي يمرّ بها العديد من هذه المؤسسات (المتفاقمة منذ سنة 2011)، فإنّ جانباً من متخلّلات الشركة بقي مثقلاً بحساب عدد من هذه المؤسسات العمومية، وعملية الإستخلاص لا تكون بالأمر اليسير بل تتم غالباً بمقتضى إتفاقات خاصة وتحت إشراف الدولة أو من يمثلها.

II- التعويض عن تأمين السيارات والتأمين الجماعي على المرض

1- في خصوص ضبط آجال صرف التعويضات لفائدة مستحقيها المتعلقة بملفات ضمان المسؤولية المدنية والضمانات الاختيارية، يجدر الإفادة أن الإحصائيات المتعلقة بضبط معدل آجال التعويض في ملفات تأمين المسؤولية المدنية للفترة من 2013 إلى 2016، تؤكّد تحسن هذا المؤشر بصفة جليّة والعمل لا يزال متواصلاً من أجل مزيد التقليل في آجال التعويض سواء على مستوى الشركة أو على مستوى القطاع ككل بالتعاون مع الجامعة التونسية لشركات التأمين. وكما جاء بنص التقرير فإنّ آجال التعويض قد تطول أو تقصر بالنظر لمدى استكمال الوثائق والمعطيات التي تكون ضرورية للبت في ملف التعويض (الحصول على محاضر البحث العدلي، الحصول على الشهادات الإدارية، التوصل بتقارير الاختبار الفنيّة،..).

وفي ذات السياق يجدر الإفادة أنّ الشركة قامت بإرساء منظومة إعلامية تمكنها من متابعة سير انجاز المهمات الموكولة للخبراء مثال ذلك متابعة تسجيل تواريخ تسلم فواتير الإصلاح من الحرفاء و تواريخ إعداد تقارير الاختبار وإيداعها لدى المصالح المختصة للشركة.

2- في خصوص التعويضات على المرض التي تمنح للمؤمنين فإنّها تخضع للشروط المحددة بعقد التأمين الجماعي المبرم مع المؤسسة المتعاقدة ويتم منح التعويض للمنتفع بعد التوصل بجميع مستندات ملف التعويض في نسخته الأصلية وفي حدود السقف المحدد بالعقد، كما

يمنح التعويض بصفة تكميلية وبعد التوصل بكشف أصلي من CNAM ويكون التعويض في حدود الفارق بين قيمة المصاريف والنفقات الجمالية مع قيمة التعويضات المسندة من قبل CNAM بما لا يمكن الاستفادة من التمتع بإزدواجية التعويض.

3- الإستنتاج المتعلق بعدم إحترام آجال خلاص التعويضات خاصة بالنسبة للعقود ذات العدد المرتفع من البطاقات الطبية، يجب التأكيد على طابعه الإستثنائي ذلك أن الخبرة والحرفية التي يتمتع بها الأعوان المكلفين بمعالجة بطاقات العلاج والمشهود بها لدى عديد حرفاء الشركة تؤكد أن الشركة حريصة على الوفاء بالتزاماتها التعاقدية في آجالها المحددة. ولكن حصول بعض حالات التأخير في التعويض يكون بصفة عرضية وناتجا في الغالب عن عدم توفر معطيات وبيانات أساسية كعدم استجابة المنخرط لشروط المراقبة الطبية أو عدم استكمال الشركة المتعاقدة لكامل الوثائق والمعطيات المكونة لملفات المنخرطين وتحيينها عند اللزوم.

وحيث تتولى الشركة بصفة دورية إجراء تقييم لدرجة جودة الخدمات المقدمة للحرفاء في جميع أصناف التأمين بما في ذلك التأمين الجماعي على المرض وتجه النية نحو إنشاء منصة إلكترونية WEB تمكن المنخرطين من متابعة بطاقات العلاج بصفة آلية.

III- التصرف المالي والتنظيم ونظام المعلومات

1- في مجال التصرف في الأصول المخصصة لتوظيف أموال المدخرات الفنية، يجدر التأكيد بأن الشركة ستتولى خلال السنة المحاسبية الجارية العمل على إجراء الفصل التام بين الأصول المخصصة لتوظيف أموال المدخرات الفنية بعنوان التأمين على الحياة وتلك المتعلقة بالتأمين على غير الحياة.

2- في خصوص عملية التقويت في جزء من مساهمة الشركة في رأسمال الشركة التونسية لصناعة المشروبات، يجدر الإفادة أنها تدرج ضمن آليات تنفيذ السياسة العامة للشركة المنتهجة على مستوى التصرف في محفظة التوظيفات. وهذه العملية تمت بناء على دراسة وتقييم تم إعداده من قبل لجنة التوظيفات وبمصادقة من مجلس إدارة الشركة.

3- في خصوص الملاحظة المتعلقة بعدم بإجراء التدقيق الدوري للسلامة المعلوماتية منذ سنة 2013، نفيد أن الشركة تولت منذ سنة 2014 تنفيذ برنامج عمل يهدف لتطوير المنظومة المعلوماتية للشركة في جميع فروع التأمين. وحيث تم بداية من سنة 2017 تشغيل المنظومة المتعلقة بمجال تأمين العربات (PassInsurance) على أن يتم استكمال بقية الأقسام لفروع التأمين الأخرى لاحقا. وتبعاً لذلك خضعت الشركة سنة 2017 لعملية تدقيق في مجال السلامة المعلوماتية ويتم العمل على متابعة تنفيذ جملة التوصيات المتصلة بالموضوع.

4- فيما يتعلق بالإجراءات الوقائية المتعلقة بمجال التصدي لعمليات غسل الأموال ومكافحة الإرهاب، فإن الشركة تولت اتخاذ جملة من التدابير الوقائية في شكل مذكرات عمل طبقاً لمقتضيات التشريع الجاري به العمل وخاصة القانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015 المؤرخ في 7 أوت 2015 والمتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال إلى جانب النصوص التنظيمية ذات العلاقة الصادرة عن الهيئة العامة للتأمين واللجنة التونسية للتحاليل المالية. وحيث تم اتخاذ جملة من التدابير العملية الوقائية طبقاً لمقتضيات التشريع الجاري به العمل، من ذلك مراجعة مطبوعة الإعلام بالخطر (FDR) والشروط العامة لعديد العقود التي تم إيداعها لدى مصالح الهيئة العامة للتأمين للحصول على المصادقة القانونية اللازمة. كما يتم حالياً متابعة إجراءات تركيز منظومة إعلامية جديدة ومتكاملة تستجيب للشروط والضوابط القانونية في هذا مجال التوقي من الإرهاب ومكافحة غسل الأموال.

5- في مجال التصرف في الشراءات يجدر التأكيد أنها تتم وفقاً لإجراءات محددة تراعى فيها شروط النزاهة والشفافية والنجاعة المطلوبة بغرض اختيار العرض الأنسب تقنيا ومالياً بحسب موضوع الصفقة وأهميتها. وحيث تم سنة 2018 نشر مذكرة عمل جديدة و دليل للإجراءات الخاصة بالشراءات.

الوكالة الوطنية للترددات

أحدثت الوكالة الوطنية للترددات (في ما يلي الوكالة) بمقتضى الفصل 47 من القانون عدد 1 لسنة 2001 المؤرخ في 15 جانفي 2001 والمتعلق بإصدار مجلة الاتصالات⁽¹⁾ وذلك في شكل مؤسسة عمومية لا تكتسي صبغة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وتتمثل المهام الرئيسية للوكالة في التصرف في الترددات الراديوية⁽²⁾ وحماية استعمالها ومراقبة الشروط التقنية للتجهيزات الراديوية المستغلة. وتشكل الترددات الراديوية طبقا للفصل 46 من مجلة الاتصالات جزءا من الملك العام للدولة ويخضع استعمالها إلى ترخيص من الوكالة وفقا للمخطط الوطني للترددات الراديوية (في ما يلي مخطط الترددات) المصادق عليه بقرار من وزير تكنولوجيا الاتصالات المؤرخ في 11 فيفري 2002. ويضبط مخطط الترددات هيكلة الطيف الترددي المستعمل لتوفير خدمات الاتصالات⁽³⁾ والقواعد العامة للتصرف في الطيف ويحدد شروط استعمال الترددات الراديوية.

وتستغل الترددات الراديوية أساسا للخدمة الثابتة والمتنقلة للاتصالات وكذلك الخدمة الإذاعية. وتعتبر الخدمة المتنقلة والخدمة الثابتة للاتصالات عمومية⁽⁴⁾ عند استغلالها من قبل مشغل لشبكة عمومية للاتصالات⁽⁵⁾ وتعتبر خاصة عندما تكون غير موجهة للعموم أي للاستعمال الخاص. كما تكون الخدمة المتنقلة والخدمة الثابتة للاتصالات أرضية أو ساتلية.

ومن أبرز مستغلي الترددات الراديوية شركة "اتصالات تونس" وشركة "أوريدو" وشركة "أورونج تونس". وتمثل معالم الخدمة العمومية حوالي 95% من جملة معالم إسناد الترددات الراديوية.

ولتنفيذ مهامها يتوفر لدى الوكالة ثمانى محطات ثابتة وثلاث محطات متنقلة موزعة على ستة مواقع من بينها ثلاثة مراكز جهوية بالشمال والوسط والجنوب.

(1) الاتصالات : كل عملية تراسل أو بث أو استقبال لإشارات بواسطة حوامل معدنية أو بصرية أو راديوية.

(2) الترددات الراديوية : الترددات الكهرومغناطيسية المتعلقة بالذبذبات التي تستعمل في الاتصالات حسب القواعد العالمية الجاري بها العمل.

(3) خدمات الاتصالات : كل خدمة تؤمن الاتصالات بين طرفين أو أكثر.

(4) مفتوحة للعموم.

(5) كل شخص معنوي متحصل على إجازة لاستغلال شبكة اتصالات مفتوحة للعموم.

وتتمّ فوترة معلوم إسناد الترددات حسب نوع خدمات الاتصالات طبقا لقرار وزير تكنولوجيا الإتصال المؤرخ في 11 فيفري 2002 والمتعلّق بضبط معلوم إسناد الترددات الراديوية وجميع النصوص المنقحة والمتممة له. ويسدد هذا المعلوم سنويا بصفة مسبقة لفائدة الوكالة.

وبلغت استثمارات الوكالة منذ إحداثها في سنة 2001 حوالي 19 م.د وحققت سنويا خلال الفترة 2013-2016 رقم معاملات تراوح بين 73 م.د و81 م.د وأرباحا في حدود 46 م.د. وبلغ عدد أعوان الوكالة 131 عونا في سنة 2016 صرفت لهم أجور بحوالي 3 م.د.

وتموّل ميزانية الوكالة بواسطة مواردها الذاتية المتأتية من معاليم إسناد الترددات الراديوية وتحوّل أرباحها إلى صندوق تنمية المواصلات وتكنولوجيا المعلومات والاتصال طبقا لمقتضيات الفصل 20 من قانون المالية لسنة 1999⁽¹⁾.

وللوقوف على مدى توفيق الوكالة في أداء المهام الموكولة إليها تولّت الدائرة القيام بمهمة رقابية للنظر في التصرف في الترددات الراديوية والمراقبة التقنية للترددات والتصرف الإداري والمالي للوكالة شملت أساسا الفترة 2012-2017. وتمّ إنجاز هذه المهمة استئناسا بالمعايير الدّوليّة للمنظمة الدّوليّة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة لا سيّما تلك المتعلقة برقابة الأداء وبالرجوع إلى دليل الرّقابة على الأداء لدائرة المحاسبات.

وخلصت هذه المهمة إلى ملاحظات تعلّقت بعدم التزام الوكالة بمخطّط الترددات وبالقرار الضابط للمعالييم علاوة على محدودية مراقبة الطّيف الترددي وهو ما أثر سلبا على مداخيلها وتسبب في تعريض الترددات إلى عديد المخاطر من شأنها أن تمسّ بأمن البلاد.

⁽¹⁾ المنقح بالفصل 15 من قانون المالية لسنة 2003.

أبرز الملاحظات

- التصرف في الترددات الراديوية

لم تلتزم الوكالة بقواعد وشروط إسناد الترددات المحددة بإجراءاتها وبمخطط الترددات علاوة عن عدم التقيد بقرار ضبط معاليم الترددات الراديوية مما أنجر عنه نقص في مداخيلها بحوالي 1,494 م.د. تعلقت بإسناد 119 موافقة للمشغلين وحوالي 14,3 م.د. خصت معاليم غير مفوترة لمؤسسة "عربسات" فضلا عن تحميلها لأعباء بحوالي 6 م.د. بعنوان تعويض أجهزة راديوية لفائدة وزارتي الدفاع الوطني والداخلية. كما أدى هذا التقصير إلى استغلال المشغلين لترددات قبل الحصول على موافقة الوكالة واستغلال المشغل "أورونج تونس" لشبكة عمومية للاتصالات الساتلية دون تجديده للإجازة المسندة إليه من قبل الدولة التونسية.

وتولت الوكالة إسناد ترددات جهوية لشركة "أورونج تونس" لم تتمكن من فوترتها في غياب تنصيب القرار المتعلق بضبط المعاليم على المعاليم الجهوية ليتمتع هذا المشغل دون موجب بمجانبة استغلال الطيف الترددي للخدمة المتنقلة والثابتة تباعا لمدة سنة وثلاث سنوات، ولم يتم تحيين القرار الضابط للمعاليم إلا بخصوص الخدمة الثابتة وبعد أكثر من سنتين على إسناد هذه الترددات مما نتج عنه نقص في مداخيل الوكالة قدرته الدائرة بحوالي 278 أ.د.

ويتعين على الوكالة الالتزام بالشروط والإجراءات الواردة بمخطط الترددات وبالقرار الضابط للمعاليم واجتناب إسناد ترددات في غياب معاليم مخصصة لها والعمل على مزيد التنسيق مستقبلا مع سلطة الإشراف لتفادي هذه الإخلالات.

- المراقبة التقنية للترددات

لم تتوصل الوكالة إلى مراقبة مختلف نطاقات الطيف الترددي على كامل تراب الجمهورية خلال الفترة 2014-2016 بهدف الكشف عن الترددات مجهولة المصدر أو تلك المستغلة دون ترخيص حيث لم تشمل عمليات المسح سوى نطاقين من جملة ستة نطاقات أساسية مدرجة بمخطط الترددات فضلا عن عدم القيام بمسح أي نطاق ترددي بأربعة عشر ولاية لمدة سنتين على الأقل.

وتبين أنّ الوكالة لم تول جانب حماية الطيف الترددي من الاستغلال العشوائي العناية الكافية حيث لم تتولّ خلال الفترة 2014-2016 متابعة سوى 5% من الترددات المستغلة دون ترخيص ومن مراقبة سوى 6% من الموافقات الملغاة فيما لم تشمل عمليات مراقبة مدى مطابقة الأجهزة الراديوية لشروط الاستغلال إلا 9% من الموافقات المسندة. وفي هذا الإطار كشفت المهمات المنجزة من

قبل الوكالة وتلك التي تمّ تنفيذها بطلب من الدائرة تجاوزات تعلقست باستغلال ترددات دون وجه حق إنجرّ عنها نقص في مداخل الوكالة قدرته الدائرة بحوالي 623 أ.د.

ولم تتولّ الوكالة مراسلة الجهات المخوّل لها بمعاينة هذه المخالفات بمقتضى الفصل 79 من مجلة الاتصالات ممّا حال دون تتبع المخالفين واتخاذ التدابير القانونية الضرورية في شأنهم.

ومن ناحية أخرى تفتقر الوكالة إلى نظام فعال لمتابعة الصيانة الوقائية والعلاجية لمحطاتها حيث لم تتمكّن من استغلال عدد من معدات القيس والمراقبة بسبب تعطلها لفترات تراوحت بين 4 و7 سنوات على غرار 3 محطات ثابتة ومحطة متنقلة و3 محطات محمولة تمّ اقتناؤها بكلفة 3 مليون دينار.

وأدى توقّف المحطتين الثابتتين بكلّ من أريانة ورادس عن العمل طوال 18 شهر خلال سنتي 2015 و2016 إلى التقليل في نسبة استغلالهما والتي بلغت على التوالي 51% و35%.

كما لم تتجاوز نسبة استغلال طاقة محطة "رأس المرج" 28% خلال فترة 2014-2016 بسبب عدم تجهيزها بمضادات للفيروسات للحواسيب المرتبطة بها.

وعلى صعيد آخر، أدّى تركيز المحطة الثابتة لمراقبة الطيف الترددي بجهة قابس بموقع لا يستجيب للشروط الفنية إلى استقبال سوى ثلث الترددات المسندة من قبل الوكالة بولاية قابس وهو ما حال دون ضمان مراقبة الطيف الترددي وحمائته من الاستغلال العشوائي.

وكذلك هو الشأن بالنسبة إلى موقع "الكريمة" بولاية صفاقس حيث أبرزت البيانات بأنّ المحطة الثابتة المركزة بهذا الموقع لا تتيح سوى استقبال نصف الترددات المسندة بالولاية فضلا عن تعرض هذه المحطة لانقطاعات فجئية للتيار الكهربائي بسبب عدم فاعلية نظام التكيف وإعادة تشغيلها بصفة آلية ممّا أدّى إلى تقلّص نسبة استغلالها إلى حوالي 39% خلال سنتي 2014 و2015.

وتدعو دائرة المحاسبات الوكالة إلى ضمان شمولية مسح نطاقات الطيف الترددي وتكثيف المهام المتعلقة بحمايته من الاستغلال العشوائي. كما توصي الدائرة بتنقيح الإطار القانوني بما يسمح للوكالة برفع التجاوزات وتتبع المخالفين في الإتيان. كما أنّ الوكالة مدعوة إلى إبرام عقود لصيانة المحطات الثابتة وتركيزها بمواقع تستجيب للشروط التقنية الضرورية فضلا عن إحكام استغلال طاقة عمل محطاتها المتنقلة بما يسمح بتنفيذ عمليات المسح بمختلف مناطق الجمهورية.

- التصرف الإداري والمالي

بلغت مستحقات الوكالة المشكوك في خلاصها في موفى 2016 حوالي 8,4 م.د منها 6,8 م.د بذمة حرفاء عموميين و1,6 م.د مستحقة لدى الخواص. ولئن تولّت الوكالة إحالة جلّ ملقّات المستغلّين الخواص إلى المرحلة الجبرية فإنها اقتصرّت على متابعة الديون المتخلدة بذمة الحرفاء العموميين بصفة رضائية منها ديون بقيمة 6,3 م.د بذمة شركة اتصالات تونس بعنوان شبكة الهاتف الريفي. ولم تتوصل الوكالة إلى حدود موفى سنة 2017 إلى استخلاص هذه المستحقات.

وخلافا لقرار وزير تكنولوجيات الاتصال الضابط لمعلوم إسناد الترددات الراديوية لم تقم الوكالة بتوظيف خطايا تأخير بقيمة 973 أد تجاه مشغلين قاموا بتسديد فواتير متعلّقة بالفترة 2012-2016 رغم استخلاصها بعد الأجل المحدّد.

وشاب التصرف في الصفقات نقائص عند إنجاز القبول الوقي أدت إلى قبول معدات وأشغال لا تستجيب لمقتضيات كراسات الشروط وعقود الصفقات. كما شهد التصرف في الأعوان إخلالات تعلقت بعدم احترام القوانين والتراتبين الجاري بها العمل في إسناد الأجور والمنح والامتيازات انجرّ عنها تسديد الوكالة لمبالغ مالية دون وجه حق بما ناهز 64 أد خلال الفترة 2011-2017.

ويتعيّن على الوكالة العمل على اتخاذ الإجراءات الضرورية لضمان استخلاص مستحقاتها المتخلدة بذمة المستغلّين العموميين. كما توصي الدائرة سلطة الإشراف إلى التنسيق بين الوكالة وشركة اتصالات تونس لإيجاد الحلول الكفيلة لضمان استخلاص معالم الترددات المتعلقة بشبكة الهاتف الريفي.

والوكالة مدعوة أيضا إلى تطبيق خطايا التأخير على جميع الفواتير المستخلصة بعد انقضاء أجل الدفع ومراقبة شمولية فوترتها وإلى احترام مقتضيات عقود الصفقات وكراسات الشروط عند إنجاز القبول الوقي والالتزام بالقوانين والتراتبين الجاري بها العمل في مجال التصرف في الأعوان.

I - التصرف في الترددات الراديوية

شاب تصرف الوكالة في الترددات الراديوية إخلالات تعلقت أساسا بعدم التزامها بشروط إسناد هذه الترددات طبقا للإجراءات المتبعة لديها ولمخطّط الترددات وكذلك باستغلال ترددات دون سند قانوني.

أ- مطابقة إسناد الترددات

أسندت الوكالة في سنة 2003 للمؤسسة العربية للاتصالات الفضائية "عربسات" ثلاث موافقات للخدمة الأرضية الساتلية غير أنّه وإلى موفى سنة 2017 لم تتمّ فوترة المعاليم المستوجبة التي قدرتها دائرة المحاسبات بحوالي 14,3م.د بعنوان الفترة 2003-2017 ويعزى ذلك إلى مطالبة مؤسسة "عربسات" إعفاءها من هذه المعاليم استنادا إلى الفصل 7 من الإتفاقية التي أبرمتها مع الدولة التونسية بتاريخ 29 أكتوبر 1986 في حين تنصّ هذه الاتفاقية على إعفاءها من كافة الضرائب في ما عدا التي تقابل خدمات المرافق العامة وهو الحال بالنسبة إلى معاليم إسناد الترددات الراديوية. وإلى موفى سنة 2017 أي بعد حوالي 14 سنة من بداية استغلال الترددات لم يتمّ الحسم في هذا الخلاف بالرغم من قيام وزارة الخارجية بإحالة الملفّ على أنظار الجمعية العامة لمؤسسة "عربسات" في سنة 2010 للبت فيه.

وعلى صعيد آخر، تولّت الوكالة خلافا لما نصّ عليه القرار الضابط للمعاليم لسنة 2002 وبعد إعلام سلطة الإشراف⁽¹⁾ توظيف معلوم سنوي جزافي بمبلغ 20 أ.د خلال الفترة 2004-2009 بعنوان فوترة خدمة الفيسات لفائدة مشغل خاصّ ممّا انجرّ عنه نقص في المعاليم يقدر بحوالي 262 أ.د. كما لم تتولّ الوكالة مطالبة المشغل تمكينها من عدد الأجهزة الراديوية المستغلة وفوترة المعاليم المتعلقة بها إلّا بداية من سنة 2007 بمبلغ سنوي فاق 48 أ.د. وهو ما حرم الوكالة من معاليم 31 شهرا.

وتوصي دائرة المحاسبات الوكالة بالتقيّد بقرار ضبط المعاليم وفوترة معاليم خدمة الفيسات للمشغل الخاص والخدمة الأرضية الساتلية لمؤسسة "عربسات" في أقرب الآجال خاصّة وأنّ جزءا منها معرض للسقوط بالتقادم⁽²⁾.

(1) مراسلة المدير العام للوكالة المؤرخة في 20 أوت 2003.

(2) الفصل 402 من مجلة الالتزامات والعقود: "كل دعوى ناشئة عن تعميم الذمة لا تسمع بعد مضي خمسة عشر سنة عدا ما استثنى بعد وما قرره القانون في صور مخصوصة"

وفي شأن آخر، وخلافا لتوصيات الاتحاد الدولي للاتصالات⁽¹⁾ تولت الوكالة إسناد ترددات إلى مشغلين خواص ضمن النطاقين 18 جيجاهرتز و 6 جيجاهرتز منخفض بعرض نطاق لا يتوافق مع مقتضياتها التقنية وذلك بعنوان 76 موافقة تجددت سنويا بمعدل سبع مرّات خلال الفترة 2006-2017 انجرّ عنه تفاقم النقص في معاليم الترددات الراديوية ليبلغ في سنة 2017 حوالي 63 أ.د.

كما أسندت الوكالة لمشغل موافقة في سنتي 2014 و 2015 تضمنت ترددات خارج النطاقات الفرعية المرخصة، ومن بين هذه الترددات أربعة مدرجة حسب مخطط الترددات في نطاق "مخصّص" وهو ما قد يسبب اضطرابات عند استغلال الشبكات في هذا النطاق.

ومن جهة أخرى، أصدرت الوكالة في سنة 2011 ترخيصا مشغل آخر بتاريخ لا يتوافق مع تاريخ الإسناد الفعلي ليبلغ المعلوم غير المفوتر ما يقارب 46 أ.د.

وإثر تدخل الدائرة، تولّت الوكالة تصحيح عرض نطاقات الترددات المسندة ضمن الموافقات التي سيتم تجديدها في سنة 2018 والبالغ عددها 45 موافقة وطالبت المشغل في شهر أكتوبر 2017 بتصحيح وضعية الترددات خارج النطاقات الفرعية المرخصة وتولّت في جانفي 2018 استخلاص المعلوم غير المفوتر إثر إسناد القناة الثالثة للمشغل الآخر.

وتوصي الدائرة بالشروع في أقرب الآجال في مراجعة دقيقة وشاملة لعرض نطاقات أزواج الترددات المسندة ضمن بقيّة النطاقات. كما بات من الضروري تفعيل الإجراء المتعلق بالتثبيت من صحة بيانات الموافقات الجديدة المدرجة بالمنظومة.

وخلافا للفصل الخامس من مخطط الترددات الذي حدد المدة القصوى لإسناد الترددات لغاية التجربة بشهر واحد دون مقابل، أسندت الوكالة موافقتين لاستغلال حلقة محلية راديوية إلى مشغل خاص في إطار التجربة على امتداد الفترة 2007-2009 في كلّ من جهتي تونس الكبرى وصفاقس.

وفضلا عن ذلك وفي إطار بعث المشروع النموذجي التجريبي لشبكة الجيل الرابع تمّ في سنة 2015 إسناد ترددات للمشغلين الثلاث لمدة 4 أشهر بالإضافة إلى تمكينهم من استغلال ترددات راديوية لبعث مشاريع نموذجية لتراسل المعطيات بتقنية الـ Wi-Fi خارجيا إلى موفّي سنة 2017 بترخيص من وزارة الإشراف وبالتنسيق مع الوكالة لتبلغ المدة الجمليّة للتجربة 34 شهرا.

(1) وكالة الأمم المتحدة الرائدة في مسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتوصياته تسهل التناغم بين مختلف طرق استغلال الطيف الترددي.

كما تمّ في إطار إسناد ترددات لمشغل لإقامة شبكة نموذجية "e-WLL" لمدة شهرين ونصف ابتداء من 15 نوفمبر 2015 تجاوز في احتساب فترة التجربة لمدة شهر ونصف أسفر عنه نقص في المعاليم المفوترة بحوالي 30 أ.د.

ويعتبر التصرف على هذا النحو من قبل الوكالة إسناد لامتيازات دون وجه حقّ لفائدة هؤلاء المشغلين ومن شأنه أن يشكّل خطأ تصرف على معنى القانون المتعلّق بتحديد أخطاء التصرف.

وأفادت الوكالة في هذا الإطار أنها ستتولّى اقتراح تنقيح مخطط الترددات قصد مراجعة مدة التجربة وفقا لنوعية المشاريع النموذجية.

وعلى صعيد آخر، نصّ الفصل التاسع من مخطط الترددات على أنّ إلغاء الإسناد يتمّ بدون تعويض للمعدّات عند إعادة توزيع الترددات الراديوية، غير أنّ الوكالة تحمّلت في سنتي 2010 و2015 أعباء اقتناء وتركيز معدّات لفائدة وزارة الدفاع الوطني ووزارة الداخلية والتنمية المحلية⁽¹⁾ بقيمة جمالية بلغت حوالي 6 م.د وذلك تعويضا لمعدّات الوزارتين المستغلّة للنطاقين 2100 ميغاهرتز و1800 ميغاهرتز واللذان تم تخصيصهما للمشغلين لخدمة الجيل الثالث والرابع للهاتف الجوال.

وأفادت الوكالة أنّها قدّمت مقترحا في إطار إعداد المجلة الرقمية يتضمّن التعويض الحصري لفائدة وزارتي الدفاع الوطني والداخلية عن كلّ عملية إلغاء إسناد الترددات الراديوية.

وخلافا لإجراءات الجودة المعتمدة بالوكالة منذ سنة 2008⁽²⁾ لم تتوفّق هذه الأخيرة في التثبت من تطابق البيانات المضمّنة بمطالب مشغلي الشبكات العمومية للاتصالات مع موافقات الخدمة الثابتة المدرجة بمنظومة التصرف في الطيف الترددي وهو ما انجرّ عنه حصول أخطاء تعلقت بما عدده 28 مطلباً تقدّم بها مشغل في الغرض في سنة 2011 أسندت في شأنها الموافقات على أساس وصلة هرتيزية أساسية عوضا عن وصلتين هرتيزيتين أساسيتين، ولم يتم تدارك هذه الأخطاء إلى غاية سنة 2017 أي لمدة سبع سنوات مما انجرّ عنه نقص في الفوترة بمبلغ 1,126 م.د.

وفي المقابل انجرّ عن تسرّب أخطاء في إدراج بيانات بالمنظومة لأربعة مطالب تقدمت بها شركة "اتصالات تونس" فوترة واستخلاص معاليم دون موجب بلغت حوالي 33 أ.د خلال الفترة 2013-2017.

⁽¹⁾ تولت الوكالة الحصول على ترخيص لإبرام صفقة بالتفاوض المباشر طبقا للأمر المنظم للصفقات وذلك تباعا بمقتضى أمر عدد 212 لسنة 2010 المؤرخ في 26 جويلية 2010 وقرار وزير تكنولوجيا الاتصالات المؤرخ في 14 أبريل 2010.

⁽²⁾ تم تركيز منظومة الجودة في سنة 2008 وحصلت الوكالة على شهادة إيزو 9001 صيغة 2008.

ومن جهة أخرى، لم تحرص الوكالة خلال الفترة 2008-2016 على القيام بفوترة المعاليم بصفة منتظمة في شأن 17 موافقة نتيجة بالأساس إلى عدم تجديدها ضمن منظومة التصرف في الترددات لتبلغ المعاليم الجمالية غير المفوترة حوالي 11 أ.د. وتجدر الإشارة إلى أنه تم إلغاء أربعة موافقات من بين هذه الموافقات السبعة عشر وذلك بطلب من المستغلين دون أن تثبت الوكالة من سداد معاليم كل سنوات الاستغلال.

وعلى إثر تدخّل دائرة المحاسبات، تولّت الوكالة فوترة كل المعاليم المشار إليها أعلاه واستخلاص معظمها وأفادت أنها ستتولى اتخاذ الإجراءات الضرورية لتفادي حصول مثل هذه الأخطاء وسوف تقوم بإدراج التجديد الآلي للموافقات الراديوية ضمن منظومة التصرف في الترددات. كما أفادت أنها ستتولى القيام بعمليات مقارنة دورية قصد التأكد من فوترة جميع الموافقات المسندة.

وتوصي الدائرة بإصدار فواتير خصم للمعاليم المسخّصة دون موجب وتفعيل الإجراء المتعلق بالتثبت من تطابق الموافقات الجديدة المدرجة مع مطالب المستغلين.

ب- استغلال الترددات دون سند قانوني

في إطار الإجازة المسندة في سنة 2009 من قبل الدولة التونسية إلى مشغل خاص لتوفير خدمة الهاتف الجوال من الجيل الثالث، تمتّع هذا المشغل خلال الفترة الفاصلة بين 22 جويلية 2010 و13 جويلية 2011 بترخيص لاستغلال قناة لترددات تغطي منطقة تونس الكبرى بعنوان الخدمة العمومية المتنقلة، غير أنّه وفي غياب قرار يضبط الفوترة الجهوية لهذه الخدمة في تلك الفترة لم تتولّ الوكالة فوترتها ليتمتع المشغل دون موجب بمجانية استغلال هذه القناة لمدة ناهزت السنة.

وكان حرّيا بالوكالة مطالبة سلطة الإشراف بتحيين القرار المذكور ليشمل الفوترة الجهوية للخدمة المتنقلة للاتصالات العمومية⁽¹⁾ قبل الترخيص باستغلال هذه القناة لفائدة المشغل.

وبالاعتماد على طريقة فوترة الحلقات المحلية الراديوية التي ضبّطت معاليم إسنادها حسب عدد السكان بكل ولاية⁽²⁾ قدرت الدائرة النقص في المعاليم المفوترة بعنوان هذه الخدمة بحوالي 197 أ.د.

(1) على غرار الخدمة الثابتة حيث تمّ تحيين قرار معلوم اسناد الترددات الراديوية في 4 جويلية 2009 خصيصا لشركة "أورونج تونس" لفوترة الحلقات المحلية الراديوية جهويا.

(2) بلغت النسبة السكانية لمنطقة تونس الكبرى حوالي 23% حسب إحصائيات للمعهد الوطني للإحصاء لسنة 2011.

وفيما يتعلّق بالخدمة الثابتة فقد نتج عن التأخير في تحيين القرار المتعلّق بمعاليم الترددات الراديوية ليشمل الفوترة الجهوية لهذه الخدمة في سنة 2009 أي بعد أكثر من سنتين، نقص في معاليم الترددات الراديوية قدرته دائرة المحاسبات بحوالي 81 أ.د وذلك بالاعتماد على النسبة السكانية لمنطقتي تونس الكبرى وصفاقس خلال الفترة 2007-2009 وتبعاً لذلك يكون المشغل قد تمتّع بدون وجه حق بمجانية استغلال الطيف الترددي في منطقتي تونس الكبرى وصفاقس لحوالي ثلاث سنوات مع العلم أنّه أنجز خلال هذه الفترة حلقة محلية راديوية لفائدة 24 مستغلاً. وقد كان على الوكالة فوترة معاليم هذه الخدمة على أساس التعريفة المدرجة بالقرار آنف الذكر والتي قدرتها دائرة المحاسبات بحوالي 30 أ.د بعنوان الفترة 2007-2009.

ومن شأن هذه الإخلالات أن تشكّل خطأ تصرف على معنى القانون المتعلّق بتحديد أخطاء التصرف.

وأفادت الوكالة في هذا الشأن أنّها ستعمل على تحيين القرار الضابط لمعاليم إسناد الترددات الراديوية وذلك من خلال اعتماد صيغة تسمح لها بفوترة جميع الخدمات والتكنولوجيات وخاصة الاستعمال (وطني، جهوي، وقي).

وعلى صعيد آخر، يستغلّ مشغلين اثنين وصلات هرتزية قبل الحصول على ترخيص من الوكالة خلافاً للفصل 46 من مجلة الاتصالات ولإجراءات الإسناد المحددة بالفصل 3 من مخطط الترددات⁽¹⁾ حيث تراوح عدد أشهر استغلال الترددات الراديوية بدون ترخيص بعنوان 1150 مطلب بين شهر و7 أشهر خلال سنتي 2015 و2016 وهو ما يجعلها عرضة للعقوبات المنصوص عليها بالفصلين 82⁽²⁾ و88⁽³⁾ من مجلة الاتصالات.

ولم تتولّ الوكالة اتخاذ الإجراءات الضرورية لتتبع المشغلين المخالفين ووضع حد لهذه التجاوزات التي قد ينجّر عنها اضطرابات وتشويش على الأجهزة الراديوية المستغلة والمرخصة من قبلها.

ومن ناحية أخرى، أسندت الدولة التونسية بموجب اتفاقية بتاريخ 2 مارس 2004⁽⁴⁾ إجازة لمشغل⁽⁵⁾ لإقامة واستغلال شبكة عمومية للاتصالات عبر الأقمار الصناعية من نوع فيسات⁽⁶⁾ على

(1) الفصل 3 من مخطط الترددات: "على كل من يرغب في استغلال ترددات راديوية أن يوجه مطلباً في الغرض إلى الوكالة الوطنية للترددات..."

(2) "يعاقب بالسجن لمدة تتراوح بين ستة أشهر وخمس سنوات وبخطية من ألف إلى عشرين أ.د أو بإحدى هاتين العقوبتين ...كل من استغل ترددات راديوية دون الحصول على موافقة الوكالة ..."

(3) "...يمكن للوزير المكلف بالاتصالات أن يسلط على المخالفين لأحكام هذه المجلة ونصوصها التطبيقية إحدى العقوبات الإدارية التالية بعد سماع المخالف :- تحديد الترخيص وشروط استغلاله - سحب الترخيص بصفة مؤقتة - سحب الترخيص نهائياً مع وضع الأختام."

(4) مصادق عليها بمقتضى الأمر عدد 978 المؤرخ في 19 أفريل 2004.

(5) المسماة آنذاك شركة "ديفونا للاتصالات".

(6) هي تقنية اتصالات ساتلية تمكّن من ربط الشركات التي تقع في المناطق النائية الموجودة خارج منطقة التغطية السلكية أو الشركات الراغبة في تدفق سريع وغير محدود للإنترنت.

كامل تراب الجمهورية التونسية غير أنّه وخلافاً للفصل 25 من مجلة الاتصالات لم تبين الاتفاقية شروط وكيفية ضمان استمرارية توفير الخدمات في حالة إخلال المشغل بالتزاماته أو انتهاء مدّة صلحيّة الإجازة.

كما تبين أنّ الوكالة أسندت للمشغل الموافقات السنوية للفترة 2014-2017 دون أن يقوم هذا الأخير بتجديد الاتفاقية إثر انقضاء مدّتها الأولى في ماي 2014 والمحددة بعشر سنوات وهو ما انجرّ عنه استغلال هذا المشغل لشركة عمومية للاتصالات دون إجازة لما يفوق الثلاث سنوات ممّا يجعله عرضة للعقوبات المنصوص عليها بالفصل 82 من مجلة الاتصالات⁽¹⁾.

ويتعيّن على الوكالة وسلطة الإشراف معالجة هذه الوضعية في أسرع الآجال من خلال العمل على تنقيح الاتفاقية بما يتماشى مع مقتضيات الفصل 25 من مجلة الاتصالات ورفع مستوى التنسيق بينهما للتثبت من صلحية الإجازات قبل إسناد الموافقات.

وبخصوص خدمة الإرسال الساتلي الإذاعي والتلفزي⁽²⁾ ورغم غياب نص قانوني أعفت الوكالة الوافدين على البلاد التونسية خلال انتخابات سنتي 2011 و2014 ولمواكبة المؤتمر حول سوريا في سنة 2012 من تسديد معالم استغلال لحوالي 40 جهاز راديوي وذلك بعد موافقة سلطة الإشراف. كما اقترحت عليها الوكالة في سنة 2016 إعفاء الوافدين لمواكبة المؤتمر الدولي لدعم الاقتصاد والاستثمار من تسديد هذه المعالم.

وقدّرت دائرة المحاسبات النقص في معالم الترددات الراديوية بحوالي 14 أ.د خلال الفترة 2011-2016 علماً أنّه تمّ في موفى سنة 2017 ترفيع⁽³⁾ معلوم هذه الخدمة بعشر مرّات ليبلغ 21 أ.د عن كلّ جهاز راديوي وذلك تميّناً للترددات واستئناساً بالمعالم الموظفة ببعض الدول الأخرى. ومن شأن هذا الإخلال أن يشكّل خطأ تصرف على معنى القانون المتعلّق بتحديد أخطاء التصرف آنف الذكر.

وتوصي الدائرة بالتقيد بالقرار الضابط للمعالم خاصّة أنّ الفصل 61 من مجلة الاتصالات خصّص الإعفاء حصرياً للبعثات الدبلوماسية والقنصلية المعتمدة بالجمهورية التونسية.

(1) "يعاقب بالسجن لمدة تتراوح بين ستة أشهر وخمس سنوات وبخطية من ألف إلى عشرين ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كلّ من أقام أو شغل شبكة عمومية للاتصالات دون الحصول على الإجازة المنصوص عليها بالفصل 19 من هذه المجلة" / الفصل 19: "تمنح كل إجازة بمقتضى اتفاقية مبرمة بين الدولة بوصفها مانحة ممثلة من قبل الوزير المكلف بالاتصالات من جهة ومقيم ومشغل شبكة الاتصالات بوصفه المستفيد من الإجازة من جهة أخرى بعد أخذ رأي الهيكل المعنية"

(2) إرسال من محطات التجميع الساتلي الرقمي للاخبار برامج تلفزية أو إذاعية إلى شركات الإنتاج عبر الأقمار الاصطناعية.

(3) قرار وزير تكنولوجيا الاتصال والاقتصاد الرقمي المؤرخ في 21 ديسمبر 2017.

II- المراقبة التقنية للترددات

تؤمن الوكالة وفقا للفصل 48 من مجلة الاتصالات مهام مراقبة استغلال الترددات طبقا للتراخيص المسندة وحماية استعمالها إلا أنّ اضطلاعها بهذه المهام لم يكن على الوجه المطلوب بالنظر إلى النقائص التي شابت عمليات مراقبة الطيف الترددي وصيانة واستغلال محطات المراقبة وتهيئة مواقع تركيزها.

أ- مراقبة الطيف الترددي

نصّ الفصل 12 من ملحق الأمر عدد 1460 لسنة 2013 المؤرخ في 24 أبريل 2013 والمتعلق بضبط الهيكل التنظيمي للوكالة على ضرورة تأمين المتابعة المتواصلة لمدى إشغال مختلف نطاقات الطيف الترددي على كامل تراب الجمهورية إلا أنه لم يتم خلال الفترة 2014-2016 برمجة وإنجاز سوى عمليات مسح للنطاقين الأساسيين UHF و VHF من جملة 6 نطاقات أساسية مدرجة بمخطط الترددات⁽¹⁾ فضلا عن عدم مسح أي نطاق ترددي بأربعة عشر ولاية لمدة سنتين على الأقل⁽²⁾.

وتجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أنه رغم تخصيص موقع لفائدة الوكالة منذ 22 سبتمبر 2005⁽³⁾ بمنطقة "رأس المرج" لإحداث مركز لرصد النطاق HF واقتناء الوكالة في نفس السنة لمحطة ثابتة بمبلغ 138 أ.د. لمسح هذا النطاق إلا أنه لم يتم إلى موفى جويلية 2017 الانطلاق في إنجاز الدراسات الضرورية لاقتناء التجهيزات المستوجبة لرصد مصدر بث الترددات على مستوى هذا النطاق.

ولم تتوصل الوكالة خلال الفترة 2014-2016 إلى تحقيق مؤشر الجودة المتعلق بالنسبة السنوية لعمليات المسح المنجزة في مستوى النطاقين UHF و VHF من جملة العمليات المبرمجة لتغطية هذين النطاقين والذي لا يقلّ عن 75 % و 60 % و 60 % بالنسبة إلى المركز الجهوي بالشمال والوسط والجنوب حيث لم تتجاوز النسبة المنجزة تباعا 35 % و 25 % و 43 %.

ومن ناحية أخرى، لم تتوصل الإدارة إلى حسن استغلال نتائج عمليات المسح المنجزة من خلال الكشف عن الترددات المستغلة دون ترخيص حيث لم تقم خلال الفترة 2013-2016 بمعالجة

(1) VLF و LF و MF و HF و UHF و VHF

(2) ولايات منوبة وبنزرت وباجة وزغوان وتطاوين وسوسة والمهدية والقصرين وسبيدي بوزيد لمدة 3 سنوات وجندوبة وسليانة ونابل وقفصة وتوزر لمدة

سنتين.

(3) تم تعديل المساحة بتاريخ 20 جويلية 2009 إلى حدود 132,837 م²

سوى 222 ترددا مجهول المصدر من جملة 4056 ترددا أي بنسبة 5% ولم تتول تنفيذ أي مهمة لمتابعة الترددات المستغلة خارج المناطق المدرجة بالموافقات والبالغ عددها 529 ترددا.

وبمتابعة الترددات مجهولة المصدر التي رصدتها الوكالة تبين تواصل استغلال 287 ترددا لمدة تجاوزت السنتين دون متابعة مصادر بثها. وقدرت الدائرة النقص في مداخل الوكالة نتيجة هذا الاستغلال بحوالي 287 أ.د.⁽¹⁾

وبالإضافة إلى ذلك وبطلب من الدائرة تولت الوكالة تنفيذ عمليات مسح خلال الفترة من أفريل إلى سبتمبر 2017 بست ولايات⁽²⁾ لم تشملها عمليات مسح خلال الفترة 2013-2016 أفرز عن وجود 297 تردد مجهول المصدر لم يتم الكشف عن مصادر بثها.

وعلى صعيد آخر تراوحت الفترة الفاصلة بين تاريخي عمليات المسح وتحليل نتائجه لتحديد الترددات المستغلة دون ترخيص بين شهر و8 أشهر نتيجة بالأساس إلى عدم استغلال وظيفة الربط الآلي بين محطات المراقبة وقاعدة بيانات الموافقات المسندة رغم أن هذه الوظيفة متوفرة بمنظومة التصرف في الطيف الترددي منذ اقتنائها خلال سنة 2006 وكذلك عدم استغلال وظيفة الكشف الآلي للترددات المدرجة بالمحطات الثابتة وهو ما لم يمكن من التحديد الآلي للترددات مجهولة المصدر من خلال المقاربة الحينية بين نتائج المسح المنجز والبيانات المتعلقة بالموافقات المسندة.

وخلافا لمقتضيات الفصل 48 من مجلة الاتصالات ولما نصت عليه إجراءات الجودة من ضرورة متابعة كافة الموافقات الملغاة لم تتول الوكالة خلال الفترة 2014-2016 متابعة سوى 60 موافقة ملغاة من جملة 1076 موافقة أي بنسبة لم تتجاوز 6% تبين أن المشغلين قد تبادوا في استغلال ثمان منها مما أدى إلى نقص في مداخل الوكالة تم تقديره من قبل الدائرة بحوالي 209 أ.د. وذلك بغض النظر عن إمكانية مواصلة استغلال هؤلاء المشغلين لعدد آخر من الموافقات الملغاة.

وتدعو الدائرة الوكالة إلى حماية الطيف الترددي من الاستغلال العشوائي وإلى تتبع المخالفين وفقا لأحكام الفصول 78 إلى 80 و82 من مجلة الاتصالات وذلك من خلال ضمان شمولية مسح نطاقات الطيف الترددي وإعداد برنامج لمتابعة الترددات مجهولة المصدر والترددات المستغلة خارج المناطق المدرجة بالموافقات والترددات الملغاة، كما توصي الدائرة بالعمل على تفعيل الربط الآلي

(1) مع اعتبار أن مصدر البث متأني من داخل تراب الجمهورية بخصوص الترددات المجهولة التي لم يتم تحديد مصادر بثها.

(2) وهي ولايات منوبة وبنزرت وباجة وسوسة وتطاوين وولاية مدين التي تم مسحها بنسبة ضعيفة.

واستغلال وظيفة الكشف الآلي بما يمكن من تقليص آجال تحليل نتائج المسح وبالتالي تعزيز إمكانية الكشف بصفة حينية عن مستخدمي الترددات بدون ترخيص.

ومن ناحية أخرى، لم تتول الوكالة ضبط إجراءات مراقبة مدى مطابقة الأجهزة الراديوية المركزة لشروط الاستغلال المحددة ضمن الموافقات المسندة وتحديد مؤشر بخصوص نسبة الموافقات المزمع مراقبتها سنوياً، ولم يتجاوز عدد الموافقات التي تمت مراقبتها 290 موافقة خلال الفترة 2012-2016 من جملة 3239 موافقة مسندة بعنوان نفس الفترة أي بنسبة لم تتجاوز 9%. وأقررت مهمات مراقبة مطابقة الموافقات التي أنجزتها الوكالة استغلال كل من الديوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزيوني ومشغلين اثنين لتجهيزات راديوية غير مدرجة بالموافقات خلافا لمقتضيات الفصل 52 من مجلة الاتصالات وهو ما انجر عنه نقص في مداخل الوكالة تم تقديره من قبل الدائرة بما قيمته 42 أ.د.

وبطلب من الدائرة أنجزت الوكالة في شهر جوان 2017 عمليات مراقبة تم من خلالها الكشف عن استغلال ثلاثة عشر زوج تردد من قبل مشغلين اثنين دون الحصول على موافقة الوكالة في الغرض فضلاً عن استغلال مشغل لأربعة أزواج ترددات مسندة في سنتي 2011 و2012 تجاوز عرض نطاقها النطاق المرخص فيه وثلاثة أزواج ترددات في حين أن الموافقة تضمنت زوجين فقط. وقدرت المعاليم الجمالية لهذه التجاوزات المتعلقة باستغلال ترددات دون وجه حق بحوالي 85 أ.د سنوياً.

وفي هذا الإطار لم تتول الوكالة بخصوص مواصلة استغلال تجهيزات راديوية غير مطابقة لشروط الاستغلال إشعار الجهات التي خول لها الفصل 79 من مجلة الاتصالات معاينة هذه المخالفات على غرار مأموري الضابطة العدلية ووزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالاتصالات قصد اتخاذ التدابير الضرورية تجاه المخالفين من حجز التجهيزات الراديوية المستغلة طبقاً للفصل 57 وتسليط العقوبات المنصوص عليها بالفصلين 82 و88.

وتجدر الإشارة إلى أنّ عدم اتخاذ الإجراءات الردعية تجاه مستغلي الترددات غير المرخص فيها قد ساهم فيه افتقار الوكالة لآلية قانونية تسمح لها برفع المخالفات في الإبان في ظل عدم التنصيص بمجلة الاتصالات على إمكانية اعتمادها على أعوان محلفين لمعاينة المخالفات وعدم إصدار نصوص ترتيبية في الغرض تحدد الإجراءات المستوجب اتباعها من قبل الوكالة في مثل هذه الحالات.

ولئن تولت الوكالة مراسلة سلطة الإشراف ووزارة الداخلية خلال سنتي 2013 و2014 لمعاينة استغلال بعض الإذاعات لترددات دون موافقة مسندة من قبلها وحجز التجهيزات الراديوية وتتبع

مرتكبي هذه المخالفات جزائيا إلا أنه لم يتم اتخاذ الإجراءات الضرورية في الغرض حيث تواصل بث هذه الإذاعات إلى حدود موفى سنة 2016 مما انجر عنه نقص في مداخل الوكالة بحوالي 72 أ.د بعنوان الفترة 2013-2016.

وتدعو الدائرة الوكالة إلى ضبط إجراءات تتيح لها مراقبة فعالة لمطابقة الأجهزة الراديوية لشروط الاستغلال، كما توصي الدائرة السلطة المعنية بإصدار النصوص الكفيلة بتوضيح الإجراءات المستوجب اتباعها بخصوص الحالات المتعلقة باستغلال ترددات دون ترخيص وعدم مطابقة الأجهزة الراديوية لشروط الاستغلال وبالتنصيب ضمن الإطار القانوني على إمكانية اعتماد الوكالة على مراقبين مؤهلين لضبط هذه المخالفات على غرار الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري التي أتاح لها الفصل 22 من المرسوم عدد 116 لسنة 2011⁽¹⁾ إمكانية انتداب مراقبين مؤهلين ومحلّفين لمعاينة المخالفات.

ب - صيانة واستغلال محطات القيس والمراقبة وتهيئة مواقع تركيزها

لم تتوفق الوكالة في تأمين صيانة فعالة لمحطات القيس والمراقبة وفي الاستغلال الأمثل لطاقة عملها وتهيئة مواقع تركيزها وهو ما ساهم في عدم ضمان حماية الطيف الترددي.

فبخصوص صيانة محطات القيس والمراقبة لا يتوفر لدى الوكالة نظام لمتابعة أعمال الصيانة الوقائية والعلاجية وهو ما لا يسمح بضبط نسب الأعطاب ورصد المتكرر منها واتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية لتفاديها.

وفي هذا الإطار، لم تتمكن الوكالة من استغلال عدد من معدّات القيس والمراقبة بسبب تعطلها لفترات تراوحت بين 4 و 7 سنوات على غرار 3 محطات ثابتة ومحطة متنقلة و 3 محطات محمولة تم اقتناءها بكلفة ناهزت 3 م.د أي ما يمثل نسبة 42% من الكلفة الجملية للاستثمارات المنجزة منذ إحداث الوكالة. علما وأنّ إصلاح هذه المعدات كان موضوع طلب عروض لم يحظ بموافقة اللجنة الوزارية للصفقات في 26 نوفمبر 2012 بسبب التنصيب ضمن كراس الشروط على العلامة التجارية للتجهيزات، ولم تتول الوكالة الإعلان عن طلب عروض ثان في الغرض.

⁽¹⁾ المتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري وإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي والبصري.

ومن ناحية أخرى، لم تتوفّق الوكالة في استغلال طاقة العمل الكامنة بالمحطتين الثابتتين بكل من أريانة ورادس حيث بلغ المعدل السنوي لنسبة عدد ساعات عمل هذه المحطات الثابتة خلال الفترة 2014-2016 تباعا حوالي 51% و35% من عدد ساعات العمل الممكن إنجازها. وفي هذا الإطار بلغت مدة توقّف المحطتين عن العمل 18 شهرا طيلة سنتي 2015 و2016 مقابل مدة توقف لم تتجاوز 8 أشهر بخصوص نفس نوعية الأعطاب خلال الفترة 2011-2014 عندما كانت هاتين المحطتين مغطاة بعقود صيانة لم يتم تجديدها من قبل الوكالة.

وأدى عدم اقتناء الوكالة عواكس كهربائية احتياطية للوقاية من مخاطر الأضرار الناجمة عن الانقطاع أو الجهد الزائد للتيار الكهربائي إلى توقف محطة رادس عن العمل لمدة ناهزت 5 أشهر ونصف ومحطة أريانة لمدة 7 أشهر خلال الفترة 2012-2016. كما ساهم عدم توفر رخص مضادة للفيروسات للحواسيب المرتبطة بمحطات القيس والمراقبة في ضعف نسبة استغلال محطة "رأس المرج" الراجعة بالنظر للمركز الجهوي بالوسط التي لم تتجاوز 28% خلال الفترة 2014-2016. وأفادت الوكالة أنه تم الإعلان عن طلب عروض لاقتناء عواكس كهربائية وبرمجة اقتناء عواكس كهربائية احتياطية أخرى بعنوان سنة 2018 لوضعها على ذمة المراكز الجهوية وأنه سيتم تركيز منظومة لحماية حواسيب المحطات الثابتة والمتنقلة من الفيروسات.

وعلى صعيد آخر، لم تستغل الوكالة المحطتين المتنقلتين بالشمال والجنوب سوى لمدة بلغت على التوالي 304 يوما و368 يوما خلال الفترة 2014-2016 رغم جاهزيتهما أي بنسبة استغلال تباعا في حدود 64% و27% من طاقة عملهما. وانجّر عن هذه الوضعية عدم مسح أي من الأشربة الترددية المبرمجة بعشر ولايات⁽¹⁾ لمدة تجاوزت سنتين. وأفادت الوكالة أنه سيتم إعادة توزيع المهام بصفة دقيقة على المراكز الجهوية لضمان الاستغلال الأمثل للمحطات المتنقلة.

وبغاية تأمين حماية الطيف الترددي على أفضل وجه تدعو الدائرة الوكالة إلى الإسراع في إصلاح محطات المراقبة وإبرام عقود صيانة في الغرض وتحديد التدخلات الممكن تنفيذها بوسائلها الذاتية. كما توصي الدائرة بإحكام استغلال طاقة عمل محطات المراقبة المتنقلة بما يمكن الوكالة من تنفيذ عمليات مسح الطيف الترددي بمختلف مناطق الجمهورية.

وعلى صعيد آخر، تولت الوكالة خلال سنة 2011 اقتناء مبنى بمدينة قابس بمبلغ قدره 185 أ.د. يستجيب للشروط التقنية الأساسية المدرجة بتوصيات الاتحاد الدولي للاتصالات وذلك لإقامة مركز جهوي وتركيز محطة لمراقبة الطيف الترددي. إلا أنّ اعتراض سكان المنطقة على إنجاز

(1) منوبة وبزرت وباجة وزغوان وتطاوين وجندوبة وسليانة ونابل وقفصة وتوزر.

المحطة بهذا المبنى لإمكانية تعرضهم لأضرار صحية دفع الوكالة إلى الاقتصار على استغلال المبنى كمركز جهوي، ورغم صدور حكم قضائي لفائدة الوكالة بتاريخ 2 جويلية 2013 يتيح لها تركيز المحطة بالمبنى فإنها لم تتولّى إلى حدود موفى سنة 2017 تفعيل هذا الحكم.

ومقابل ذلك تسوغت الوكالة في 16 سبتمبر 2013 موقعا بجهة "الحامة" بولاية قابس لإيواء المحطة الثابتة للقيس والمراقبة، غير أنّ النظر في البيانات المتعلقة بتحليل عمليات المسح المنجزة خلال الفترة من ماي 2015 إلى موفى سنة 2016 أثبتت محدودية الجدوى الفنية لهذا الموقع إذ لم تتمكن المحطة الثابتة من استقبال ثلثي الترددات المسندة من قبل الوكالة بولاية قابس مما يحول دون ضمان مراقبة الطيف الترددي وحمايته من الاستغلال العشوائي.

كما تبين ضعف نسبة استغلال هذه المحطة من أكتوبر 2013 إلى ماي 2017 والتي كانت في حدود 17 % بسبب التأخير في ربطها بالعداد الكهربائي وفي تركيز الحاوية الذي لم يتم إلا خلال ماي 2017.

وفي نفس الإطار أبرزت البيانات المتعلقة بتحليل نتائج عمليات المسح المنجزة خلال الفترة 2014-2016 بموقع "الكريمة" بولاية صفاقس الراجع بالنظر للمركز الجهوي بالوسط محدودية الجدوى الفنية لهذا الموقع إذ لم تتمكن المحطة الثابتة من استقبال سوى نصف الترددات المسندة بولاية صفاقس.

كما تلاقي الوكالة صعوبات في ضمان استمرارية استغلال محطة "الكريمة" نظرا للانقطاعات الفجئية للتيار الكهربائي بسبب ارتفاع درجة الحرارة بالحاوية وذلك لعدم توفر المكيف الهوائي على الخصائص الفنية التي تمكنه من العودة الآلية للعمل، وساهم عدم إمكانية الولوج الآلي عن بعد لهذه المحطة رغم توفر الوظيفة المتعلقة بالربط الآلي بينها وبين محطة المركز الجهوي "رأس المرج" بالوسط منذ سنة 2016 في عدم التفطن بصفة حينية لانقطاع التيار الكهربائي والتدخل في الإبان، وق دأدت هذه الوضعية إلى ضعف نسبة استغلال طاقة العمل لهذه المحطة خاصة خلال سنتي 2014 و2015 حيث لم تتجاوز 39% رغم عدم تسجيل أعطاب تعطل سير عملها العادي، وأفادت الوكالة أن هذا الوضع يعود إلى ضعف قوة تدفق الانترنت الخاص بكل من الموقعين.

ويتعيّن على الوكالة في هذا الإطار العمل على تركيز محطات المراقبة في مواقع تتسم بكثافة الترددات الراديوية لضمان الاستغلال الأمثل لهذه المحطات وإلى الإسراع بإيجاد الحلول الفنية لتأمين استمرارية العمل بموقع "الكريمة".

III- التصرف المالي والإداري

أفضت الأعمال الرقابية في هذا المجال إلى الوقوف على عدد من النقائص والإخلالات المتعلقة بمتابعة مستحقات الوكالة وبالتصرف في الصفقات والتصرف في الأعوان.

أ- متابعة مستحقات الوكالة

بلغت مستحقات الوكالة المشكوك في خلاصها في موفى سنة 2016 حوالي 8,4 م.د موزعة بحساب 6,8 م.د بذمة مستغلين عموميين منها 6,3 م.د بعنوان معاليم شبكة الهاتف الريفي لشركة "اتصالات تونس" و1,6 م.د بذمة مستغلين خواص.

ولئن تولت الوكالة إحالة جل ملفات المستغلين الخواص إلى المرحلة الجبرية إلا أنها اقتصرت على متابعة الديون المتخلدة بذمة المستغلين العموميين بصفة رضائية. وخلافا لما نصّت عليه إجراءات الجودة لم تتولّ الوكالة إعداد اتفاقيات لاستخلاص مستحقاتها المتخلدة بذمتهم حيث اكتفت خلال الفترة 2009-2017 بمطالبتهم رضائيا بتسوية وضعية ديونهم دون أن يمكّن ذلك من استخلاص هذه المبالغ إلى حدود موفى سنة 2017.

ومن جهة أخرى، وخلافا للقرار الضابط للمعاليم وفي غياب إجراء يهدف إلى التثبّت من توظيف خطايا التأخير والتأكد من شمولية فوترتها لم تتول الوكالة خلال الفترة 2012-2016 توظيف خطايا التأخير على المشغلين بعنوان 458 فاتورة رغم تسديدها بعد الأجل. وقدرت الدائرة مبالغ خطايا التأخير غير الموظفة بما يناهز 973 أ.د منها 776 أ.د تجاه شركة "اتصالات تونس" و192 أ.د تجاه مشغلين خواص و5 أ.د تجاه الديوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزي. وإثر تدخل الدائرة تولت الوكالة مطالبة المشغلين بتسديد هذه الخطايا في ما عدا شركة "اتصالات تونس".

وتوصي الدائرة في هذا الإطار الوكالة بالعمل على اتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان استخلاص مستحقاتها المتخلدة بذمة المستغلين العموميين وبتطبيق خطايا التأخير على جميع الفواتير المستخلصة بعد انقضاء أجل الدفع ومراقبة شمولية فوترتها، كما تدعو الدائرة سلطة الإشراف إلى التنسيق بين الوكالة وشركة "اتصالات تونس" لإيجاد الحلول الكفيلة بضمان استخلاص معاليم الترددات المتعلقة بشبكة الهاتف الريفي.

ب- التصرف في الصفقات

تعلّقت النقائص التي تمّ الوقوف عندها فيما يتعلّق بالتصرّف في الصفقات أساساً بمجال تنفيذ عدد منها حيث لم تتول الوكالة بخصوص الصفقة المبرمة بتاريخ 8 أكتوبر 2012 لاقتناء وتركيز وتشغيل محطتين ثابتتين بكل من "الكريمة" وقابس ومحطة متنقلة لمراقبة وقيس الترددات بقباس بمبلغ جملي قدره 1,2 م.د تهيئة مواقع تركيز المحطتين الثابتتين وتأمين الربط بين المحطات قبل الشروع في استلام المعدات بتاريخ 2 أبريل 2013 مما أدى إلى إيقاف تنفيذ الصفقة لمدة جمالية بلغت حوالي 8 أشهر وإلى عدم إمكانية استغلال المعدات خلال سنة 2013.

وخلافا لما نصّ عليه عقد هذه الصفقة وكراس الشروط الفنية، تولت الوكالة التصريح بالقبول الوقي لمحطات القيس والمراقبة وإعداد محضر في الغرض بتاريخ 18 أكتوبر 2013 قبل أن يؤمن المزود الدورات التكوينية ويوفر شهادات التعبير في الغرض⁽¹⁾. ولئن بلغت آجال تنفيذ الصفقة 1100 يوما كما تم احتسابها من قبل الدائرة فإن الوكالة ضبطت مدة الإنجاز في حدود 182 يوما مبررة ذلك بعدم تغطيتها إلى عدم مطابقة شهادات التعبير التي تسلّمها من المزود بتاريخ 13 أوت 2013 إلا بعد سنة وشهرين من القبول الوقي وبعدم إمكانية تأمين إنجاز الدورات التكوينية نتيجة عدم استكمال أشغال تهيئة موقع قابس.

كما تولت الوكالة بخصوص الصفقة المتعلقة بالأقساط 2 و4 و6 و7 و8 لمعدّات قيس ومراقبة الطيف الترددي المبرمة في 12 جانفي 2015 بمبلغ 151 أ.د التصريح بالقبول الوقي بتاريخ 31 مارس 2015 قبل توفير المزود لشهادات تعبير الذي تمّ في 13 أكتوبر 2016⁽²⁾ وذلك خلافا لمقتضيات عقد الصفقة وكراس الشروط، وفضلا عن ذلك تمّ احتساب آجال التنفيذ بالنسبة إلى كلّ قسط على حدة في حين نصّ عقد الصفقة على أنّ موضوع الصفقة يتعلّق باقتناء المعدّات الخاصة بالأقساط المذكورة وأنّ المبلغ التعاقدي يمثّل المبلغ الجملي لكافة الاقتناءات آنفة الذكر.

وتم بخصوص صفقة تهيئة بناية المركز الجهوي بالجنوب بقباس المبرمة بتاريخ 21 أكتوبر 2013 بمبلغ 85 أ.د التصريح بالقبول الوقي دون تحفظ رغم عدم إنجاز المقاول لما قدره 26 فصلا تعاقديا وعدم مطابقة بعض الأشغال لعقد الصفقة. وتجدر الإشارة إلى عدم تولي لجنة متابعة إنجاز المشروع معاينة تنفيذ الصفقة إلا بتاريخ 17 جويلية 2014 أي بعد 5 أشهر من القبول الوقي للأشغال من قبل المشرف على المركز الجهوي للقيس والمراقبة التقنية بقباس الذي تولى بتاريخ

(1) لم يتم إنجاز الدورات التكوينية إلا بتاريخ 7 مارس 2014 واستلام شهادات التعبير في 8 فيفري 2017.

(2) تاريخ استلام شهادات التعبير للأقساط عدد 6 وعدد 7.

31 مارس 2017 القبول النهائي للمشروع، وأفادت الوكالة في هذا الشأن أنها تولت تقديم عريضة إلى المحكمة الابتدائية بتونس لتقييم أشغال الهيئة وتم الإذن للقيام باختبار لمعاينة المشروع بتاريخ 23 أوت 2017.

وعلى صعيد آخر، تولت الوكالة بتاريخ 17 ديسمبر 2008 القبول الوقي دون تحفظات لمحطة متنقلة لقيس ومراقبة الترددات تتركب من سيارة ومعدات للقيس والمراقبة الراديوية موضوع الصفقة المبرمة بتاريخ 3 جانفي 2008 وتسديد مبلغ قدره 596 أ.د في موفى سنة 2009 رغم عدم مطابقة السيارة للخصائص الفنية المدرجة بكراس الشروط وهو ما أدى إلى عدم إمكانية استغلالها بسبب استحالة استخراج البطاقة الرمادية التونسية بالنظر إلى التضارب بين الوزن المدون بالبطاقة الرمادية الأصلية والوزن الفعلي للسيارة.

وتولت الوكالة بتاريخ 2 مارس 2011 إبرام عقد تكميلي مع المزود لاستبدال السيارة دون عرضه على الرأي المسبق للجنة الوزارية للصفقات وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 85 من الأمر المنظم للصفقات العمومية⁽¹⁾. وتجدر الإشارة في هذا الشأن إلى عدم موافقة اللجنة الوزارية على الختم النهائي لهذه الصفقة المعروض على أنظارها بتاريخ 19 ديسمبر 2013 علما أنه تم القبول الوقي للمحطة المتنقلة موضوع العقد التكميلي المذكور بتاريخ 15 مارس 2012 لتبلغ مدة عدم استغلال محطة القيس والمراقبة 3 سنوات و3 أشهر وذلك خلال الفترة من 17 ديسمبر 2008 إلى 15 مارس 2012.

وتدعو الدائرة الوكالة إلى الالتزام بمقتضيات عقود الصفقات وكراسات الشروط عند إنجاز عمليات القبول الوقي لصفقاتها بما يسمح بالتحقق من حسن تنفيذها ومن ضبط آجال التنفيذ واحتساب خطايا التأخير.

وعلى صعيد آخر، وفي إطار إخلاء النطاق الترددي 800 ميغاهرتز المستغل من طرف الديوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزي للانتقال من البث التناظري إلى البث التلفزي الأرضي الرقمي، تولت الوكالة بتاريخ 19 فيفري 2016 إبرام صفقة بمبلغ 1,9 م.د لاقتناء 60 ألف جهاز فك التشفير لفائدة العائلات المعوزة على أن تتولى وزارة الشؤون الاجتماعية ضبط الحاجيات فيما يتكفل الديوان الوطني للبريد بالتوزيع في إطار اتفاقية مبرمة للغرض.

(1) الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وجميع النصوص المنقحة والمتممة له

ولم يتم إلى حدود موفى سنة 2017 توزيع سوى 24 % من هذه الأجهزة وظلّ 45442 جهاز بقيمة قدرها 1,5 م.د مخزّن بالديوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزي علما بأنّ مدّة الضمان المتعلقة بها قد انقضت منذ شهر ماي 2017. وأفادت الوكالة أنه تم الاتفاق مع الديوان الوطني للبريد والديوان الوطني للإرسال الإذاعي والتلفزي على التسريع في استكمال عملية التوزيع في أفضل الآجال.

ج- التصرف في الأعوان

سجّل التصرف في الأعوان إخلالات تعلقت بعدم احترام القوانين والتراتبين الجاري بها العمل في إسناد الأجور والمنح والامتيازات انجرّ عنها تسديد الوكالة لمبالغ مالية دون وجه حق بما ناهز 64 أ.د خلال الفترة 2011-2017.

وتحمّلت الوكالة من دون وجه حق أعباء بقيمة 38 أ.د لفائدة أحد أعوانها باشر عمله بالوزارة المكلفة بالاتصالات خلال الفترة الممتدة من 31 جانفي 2013 إلى 1 نوفمبر 2015 تاريخ إحالته على التقاعد دون أن تتخذ الإجراءات الضرورية لتسوية هذه الوضعية مع العلم أنّها قد قامت بمراسلة وزارة الإشراف بشأن هذا العون بتاريخ 14 ماي 2013 دون أن تتوصل برّد في الغرض.

كما قامت الوكالة بإسناد منح وامتيازات دون وجه حق لفائدة 7 أعوان خلال الفترة 2011-2015 دون أن تتولّى تجديد نيابتهم للخطط الوظيفية التي يشغلونها وذلك خلافا للفصل 4 من الأمر عدد 4738 المؤرخ في 18 نوفمبر 2013 المتعلق بضبط شروط إسناد الخطط الوظيفية وشروط الإعفاء منها بالوكالة.

وعلى صعيد آخر، تمتّع المدير العام للوكالة خلال الفترة الفاصلة بين 26 ماي 2012 و30 أكتوبر 2014 بامتيازات دون وجه حق تمثلت في مقتطعات أكل وخدمات هاتفية تجاوزت السقف المخول له بقيمة جمالية بلغت 8,3 أ.د وذلك خلافا للأمر 1855 لسنة 1990⁽¹⁾ والجدير بالذكر أنّ الوكالة تولّت في هذا الشأن استرجاع مبلغ قدره 3,6 أ.د.

(1) الأمر عدد 1855 لسنة 1990 المؤرخ في 10 نوفمبر 1990 والمتعلق بضبط نظام تأجير رؤساء المؤسسات والمنشآت العمومية والشركات ذات الأغلبية العمومية كما تمّ تنقيحه بالأمر عدد 1 لسنة 1992 المؤرخ في 2 جانفي 1992 والأمر عدد 2564 لسنة 2006 المؤرخ في 2 أكتوبر 2006.

ومن شأن الإخلالات أنفة الذكر في مجال الانتدابات المباشرة وإسناد الأجور والمنح والامتيازات أن تشكّل أخطاء تصرف على معنى القانون المتعلق بتحديد أخطاء التصرف أنف الذكر.

*

*

*

تضطلع الوكالة بدور رئيسي في مجال التصرف في الترددات الراديوية ومراقبة وحماية استغلالها إلا أن النقائص والإخلالات التي شابت أوجه التصرف فيها حالت دون أدائها لمهامها على الوجه المطلوب.

وفي هذا الإطار يتعين على الوكالة تفعيل إجراءاتها والالتزام بقواعد وشروط إسناد الترددات المدرجة بمخطّط الترددات لتفادي النقص في المداخل وتلافي استغلال الطيف الترددي دون وجه حق. كما أنّها مدعوة إلى عدم إسناد ترددات في غياب معايير مضبوطة ومزيد التنسيق مستقبلا مع سلطة الاشراف لتفادي هذه الإخلالات.

ونظرا لما تكتسبه فورة معايير إسناد الترددات من أهمية في تنمية موارد الوكالة وصندوق تنمية المواصلات وتكنولوجيات المعلومات والاتصال فإن هذه الأخيرة مدعوة إلى تطوير إجراءاتها والالتزام بقرارات وزير تكنولوجيات الاتصال الضابطة لمعايير الترددات الراديوية.

ولحماية الطيف الترددي من الاستغلال العشوائي يتعين على الوكالة العمل على ضمان شمولية مراقبة هذا الطيف وإعداد برامج لمتابعة الترددات المستغلة دون ترخيص وضبط إجراءات لمراقبة مطابقة الأجهزة الراديوية لشروط الاستغلال ومزيد الحرص على متابعة الموافقات الملغاة من قبل المستغلين، كما ينبغي على الوكالة إبرام عقود لصيانة المحطات الثابتة للقياس والمراقبة وتركيزها بمواقع تستجيب للشروط التقنية الضرورية فضلا عن تدعيم استغلال طاقة عمل محطاتها المتنقلة بما يسمح بتنفيذ عمليات المسح بمختلف مناطق الجمهورية.

وحتى يتسنى للوكالة رفع التجاوزات المتعلقة بالاستغلال العشوائي للترددات واتخاذ الإجراءات القانونية إزاء مرتكبيها في الإبان، توصي الدائرة السلط المعنية بالتنظيم ضمن الإطار القانوني على إمكانية اعتماد الوكالة على مراقبين مؤهلين قانونا لضبط هذه المخالفات.

كما يتعيّن على الوكالة العمل على اتخاذ الإجراءات الكفيلة باستخلاص مستحقّاتها وبتطبيق خطايا التأخير على جميع الفواتير المستخلصة بعد الأجل المحدّد، كما تدعو الدائرة سلطة الإشراف إلى التنسيق بين الوكالة وشركة "اتصالات تونس" لإيجاد الحلول الكفيلة بضمان استخلاص معالم الترددات المتعلقة بشبكة الهاتف الريفي.

ولإحكام متابعة تنفيذ الصفقات تدعو الدائرة إلى الالتزام بمقتضيات عقود الصفقات وكراسات الشروط عند إنجاز عمليات القبول الوقي بما يمكّن الوكالة من ضبط آجال التنفيذ بدقة ضماناً لمصالحها.

وبخصوص التصرف في الأعوان يتعين على الوكالة احترام القوانين والتراتيب الجاري بها العمل في مجال صرف الأجور وإسناد المنح والامتيازات.

رد وزارة تكنولوجيايات الاتصال والاقتصاد الرقمي

- بخصوص إسناد المشروع النموذجي التجريبي لشبكة الجيل الرابع

يجدر التذكير في هذا الخصوص بأن مجلة الاتصالات أسندت للوزارة تحديد استراتيجية القطاع في مجال التحكم في الترددات من خلال صلاحيات ضبط المخطط الوطني للترددات وكذلك تحديد التعريفات واقتراح إسناد إجازات (بمقتضى أمر) لمشغلي الشبكات العمومية للاتصالات.

ومن هذا المنطلق فإن إسناد المشروع النموذجي التجريبي لشبكة الجيل الرابع، تدخل ضمن صلاحيات الوزارة لدراسة جدوى إسناد إجازات جديدة (الجيل الرابع) والتأكد من التوقيت الأنسب لعملية الإسناد وعدد الإجازات، وهو ما تم بالفعل في مرحلة لاحقة من خلال إجراء طلب عروض في الغرض مكن من توفير مداخل هامة للدولة (471 م د) ومكن كذلك الوكالة من موارد سنوية إضافية.

- بخصوص المشروع النموذجي "e-WLL"

فيما يتعلق باستغلال الترددات الراديوية لبعث مشاريع نموذجية لتراسل المعطيات بتقنية الويفي، فإن التوجه الذي تبناه الاتحاد الدولي للاتصالات وتعمل به حاليًا عديد الدول يتمثل في عدم إخضاع تراسل المعطيات بتقنية الويفي إلى ترخيص (unlicensed) بالإضافة إلى استعمالها بصفة مجانية، وعلى هذا الأساس تم تمكين المشغلين لهذه التقنية بهدف دراسة جدواها وتقنينها في مرحلة لاحقة. كما اعتمدت الوكالة، بعد التنسيق مع الوزارة، نفس التمشي بالنسبة للمشروع النموذجي "e-WLL".

- بخصوص انتفاع المشغل "أورونج تونس" بالطيف الترددي

أسندت الوزارة إجازة للمشغل "أورونج تونس" غير أنه بتشغيل الشبكة تبين تشويش راديوي ناتج عن استعمالات أخرى من قبل مصالح الدولة وهو ما حتم إيجاد حلّ بالتراضي مع المشغل المذكور، خصوصاً أنه تم دفع معلوم الإجازة.

- بخصوص الموافقات المتعلقة باستعمال أجهزة راديوية دون إخضاع ذلك لدفع المعاليم المستوجبة

فقد تم ذلك بمناسبة انتخابات 2011 و 2014 وبعض التظاهرات الدولية المنعقدة بتونس، وتهدف هذه الموافقات، التي تهم أساسا جمعيات أجنبية من المجتمع المدني لمراقبة الانتخابات أو وسائل إعلام أجنبية، إلى تسهيل مهامها.

- بخصوص لمباشرة المعني بمصالح الوزارة

فتجدر الإشارة إلى أنه بالنظر للتهديدات الإرهابية والشغورات الحاصلة تبعا لحالات التقاعد والإدماج خاصة في مراكز العمل الحساسة على غرار الحراسة ألزمت مصالح الوزارة إلى إيجاد صيغة تعاون بين الوزارة والمؤسسات العمومية التي لها مبان محاذية لمقر الوزارة، وفي هذا الإطار تمّ تكليف العون المعني، بالنظر لخبرته في مجال السلامة والإستمرار، بالإشراف على تأمين حماية وصيانة مقرّ الوزارة والمقرّ الاجتماعي للوكالة (المتواجدين بنفس المنطقة - نهج أنقنثرا) علاوة عن المصالح الراجعة بالنظر للوزارة والوكالة والمتواجدة بمدينة تكنولوجيا المواصلات بالغزالة على غرار المرصد الراديوي الراجع بالنظر للوكالة.

هذا وتعمل الوزارة على تجديد إجازات المشغلين وتسوية وضعية معاليم الترددات الخاصة بالهاتف الريفي كما تؤكد الوزارة أن عديد النقائص المذكورة أعلاه سيتم تفاديها مستقبلا إثر صدور وتطبيق أحكام المجلة الرقمية، والمشروع حاليًا في مراحل متقدّمة من الإنجاز بالمصالح المختصة بالوزارة.

رد الوكالة الوطنية للترددات

تتمثل المهام الرئيسية للوكالة في إدارة الطيف الترددي بما في ذلك تخطيط الترددات وإسنادها ومراقبتها وحماية الاستعمالات القائمة وفقا للشروط التقنية المفروضة في اللوائح الوطنية والدولية لمنع التداخل وإزالته من خلال تعقب المحطات الراديوية غير المرخصة، كما تقوم الوكالة بتسجيل الترددات الراديوية لدى الهيئات الدولية المختصة وتنسيق النطاقات الترددية على المستوى الدولي والإقليمي وذلك لحماية الاستعمالات الحالية من أي تداخل ضار.

ولئن كشفت مهمة الرقابة المنجزة من طرف دائرة المحاسبات وجود إخلالات في تطبيق المخطط الوطني للترددات والقرار الضابط للمعاليم فإن هاته الإخلالات إقتصرت على بعض الحالات التي إقتضتها ظروف تقنية أو تنظيمية معينة بل إن الوكالة سعت لتطبيق ما ورد بالنصوص الترتيبية المنظمة للتصرف في الترددات ولتحسينها في عديد المناسبات لتستجيب لمتطلبات التطور السريع لتكنولوجيات الإتصال ولمواكبة التكنولوجيات الحديثة.

- توضيحا لما ورد بخصوص إسناد ترددات من طرف الوكالة في غياب معاليم نعلمكم أن مقتضيات التطور التكنولوجي السريع تفرض في بعض الحالات الإسراع بإسناد التردد بهدف عدم تعطيل البحوث والمشاريع المجددة، كما ان تحيين النصوص الترتيبية يتطلب إجراءات خاصة وعمليات تنسيق مع الهياكل المعنية وهو ما قد يؤدي في معظم الحالات إلى صدور النص المحين في تاريخ أصبحت معه التكنولوجيا المعنية غير ذات جدوى دوليا.

- في ما يتعلق بالديون المتخلدة بذمة عربسات نعلمكم أن الوكالة تولت من جديد إثارة الملف مع عربسات خلال أعمال جمعياتها العمومية لسنتي 2017 و 2018 حيث قدمت عرضا لتسوية الوضعية، وباعتبار أن الملف يتعلق بمنظمة إقليمية فقد تم توجيه مراسلة إلى وزارة الشؤون الخارجية لطلب رأيها وذلك حتى لا يأخذ الموضوع أبعادا أخرى، خصوصا وأن عربسات بينت أنها قد تلجأ إلى غلق المحطة بتونس.

- ردا على ملاحظتكم بخصوص إسناد ترددات لغاية التجربة لمدة تفوق الشهر أفيدكم أن الوكالة تعتزم تنقيح المخطط الوطني للترددات للزيادة في مدة التجربة بإعتبار أن تطبيق القرار أثبت أنه في جل الحالات فإن مدة شهر واحد غير كافية للقيام بالتجارب اللازمة خاصة بالنسبة للشبكات العمومية.

- في ما يتعلق بإدراج أخطاء في بيانات بالمنظومة الخاصة بالتصرف في الترددات تتعلق بديوان الطيران المدني والمطارات نفيديكم أنه تم القيام بمهمة قياس للثبوت من موافقات ديوان الطيران المدني والمطارات بتاريخ 08 و 09 و 12 مارس 2018 تبين أن نوع الوصلات المستعملة مطابق لما هو معتمد في الفترة.

- في ما يتعلق بمعاليم الترددات الخاصة بخدمة الفيسات لشركة اورونج، فقد تم عقد اجتماع في الغرض وتولت الوكالة مطالبة المشغل تسوية الوضعية وتحيين الموافقات الخاصة بهذه الخدمة واعتماد الفترة المدرجة في قرار ضبط معاليم الترددات 2002 وتطبيقها في المدة 2004-2009.

الدَّيَّوان الوطني للحماية المدنية

أحدث الديوان الوطني للحماية المدنية (فيما يلي "الدَّيَّوان") بمقتضى القانون عدد 121 لسنة 1993 المؤرخ في 27 ديسمبر 1993 وهو مؤسسة عمومية ذات صبغة غير إدارية تتمتع بالشخصية المدنية وبالاستقلال المالي وخاضعة لإشراف وزارة الداخلية⁽¹⁾. وتتمثل مهام الدَّيَّوان أساسا في مجابهة الحوادث والفواجع والكوارث التي تضرّ أو تهدّد المتساكنين في أبنائهم أو ممتلكاتهم أو تلك التي تضرّ أو تهدّد الأملاك الوطنية والبيئة والمحيط بالإضافة إلى تأمين الخدمات الوقائية والتكوينية والاختبارية وبعض أصناف التدخلات الخاصة بمقابل بهدف تنمية موارده الذاتية.

ويمارس الدَّيَّوان نشاطه من خلال شبكة تضم إدارة مركزية و24 إدارة جهوية تشتمل بدورها على 114 وحدة للحماية المدنية تغطّي مرجع نظرها الترابي⁽²⁾. ويباشر مدير عامّ التسيير الإداري والمالي والفني للمؤسسة. ويتولّى مجلس المؤسسة خاصّة النظر في المسائل المتّصلة بعقود الأهداف وتنظيم المؤسسة وميزانياتها وشراءاتها وإبداء الرأي فيها.

وبلغ عدد أعوان الديوان في ماي 2018 مجموع 6354 عوناً وضابطاً منهم 3052 تمّ انتدابهم خلال الفترة 2011-2017. وتطوّرت ميزانية التصرف من 84,777 م.د. في سنة 2012 إلى 129,700 م.د. في سنة 2016 أي بنسبة 53%⁽³⁾. وتساهم الدولة في موارد ميزانية تصرّف الديوان لسنة 2016 بنسبة 91%. أمّا ميزانية التجهيز فقد مرّت خلال نفس الفترة من 2,965 م.د. إلى 31 م.د. أي بنسبة تطوّر في حدود 945%. وتموّل ميزانية التجهيز كلياً من موارد الدولة.

وأجرت دائرة المحاسبات مهمّة رقابية شاملة على الدَّيَّوان خصّصت الفترة الرقابية 2012-2016 مع التحيين بالمعطيات الخاصة بسنة 2017 في حال توقّرها. وفضلاً عن الأعمال الرقابية المنجزة صلب المصالح المركزية للديوان، قام فريق الدائرة بزيارات ميدانية لخمس إدارات جهوية إضافة إلى الوحدة المختصة. وتهدف المهمة الرقابية إلى التأكّد من مدى توفّق الدَّيَّوان في تأمين مهامّه المتّصلة بتدخلاته الميدانية وخدماته ذات الطابع الوقائي، كما انصرف اهتمام الدائرة إلى النظر في مدى إحكام تسيير الديوان وتنظيمه وتصرفه الإداري والمالي والمحاسبي.

(1) بمقتضى الأمر عدد 2200 لسنة 2002 مؤرخ في 7 أكتوبر 2002 والمتعلق بتعيين سلطة الإشراف على المنشآت العمومية وعلى المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية.

(2) 79 فرقة و21 مركز فرعي و14 مركز متقدّم.

(3) وترتفع نسبة تطوّر ميزانية التصرف إلى 181% مقارنة بسنة 2010.

وقد تمّ إنجاز المهمة وفقا للإجراءات الرقابية للدائرة مع الاستئناس بالمعايير الدولية للإنتوساي. أمّا المحور الخاصّ بمشتريات الديوان فقد تمّ إنجازه وفقا للمعايير الدولية للإنتوساي الخاصة برقابة الإلتزام بشكل كامل.

ومكّنت الأعمال الرقابية من الوقوف على نقائص تعلّقت بالتدخّلات الميدانية والخدمات الوقائية وبالتصرّف الإداري والمالي.

أبرز الملاحظات

- التدخلات الميدانية والخدمات الوقائية

تشكو المنظومة الوطنية لمجابهة الكوارث من تشتت النصوص المتعلقة بتنظيم عمليات النجدة ونقص في النصوص التطبيقية التي تضبط التنظيم العملي والتسيق الميداني بين مختلف الأطراف المتدخلة.

وقد نتج عن تعدد الأطراف المتدخلة إلى جانب الحماية المدنية⁽¹⁾، صعوبات في التنسيق لإدارة الأزمات سواء على المستوى التكتيكي أو اللوجستي أو الميداني والعملياتي فضلا عن صعوبة توفير الآليات والتجهيزات الثقيلة اللازمة لا سيّما مع افتقار الديوان لمنظومة للتوقي والإنذار المبكر للكوارث وتقييم الأضرار الناجمة عن الكوارث والأزمات وعدم وجود آلية لإشعار المواطن بالمخاطر والتهديدات.

كما يشكو الديوان من نقص في التجهيزات الخصوصية المتعلقة بالكشف ومجابهة أخطار المواد الكيميائية والبيولوجية والرادىولوجية، إلى جانب النقص في الإطارات من ذوي الاختصاصات الضرورية لمجابهة بعض أصناف الكوارث والأخطار الجسيمة على غرار الزلازل والحرائق والغوص والأخطار التكنولوجية وحرائق الطائرات والسفن.

وعرف نسق إعداد مخططات النجدة والإنقاذ للمؤسسات الصناعية والمفتوحة للعموم وعدد الزيارات الاستطلاعية المنجزة لفائدة المحلات السكنية ونسب انجاز العمليات البيضاء النظرية ضعفا مقارنة بما تمّ برمجته.

ويفتقر الديوان إلى هيكل يعنى بالتدقيق في جودة الأنشطة والتدخلات التي يسديها بهدف التأكد من حسن تجهيز الأفراد وجاهزيتهم الصحية وحسن تكوينهم وكفاية وسائل التدخل ونجاعة التدخلات وجودة الخدمات المسداة.

ولم يتمّ تعميم حصول المؤسسات والبنائيات على شهادة الوقاية بالرغم الأهمية الكبرى التي تكتسبها هذه الشهادة من حيث تأمين الفضاءات والمؤسسات والمحلات من الكوارث والأخطار وسلامة العاملين فيها وزائريها.

(1) فلاح، تجهيز، صحة، بيئة، نقل، صناعة، بلديات.

ويدعى الديوان إلى دعم التنسيق مع باقي الأطراف المتدخلة في المنظومة الوطنية لمجابهة الكوارث ضمانا لحسن إدارة الأزمات وتنظيم عمليات النجدة وإلى إيلاء العناية اللازمة للجانب الوقائي والرفع من نجاعة تدخلاته. وتوصي الدائرة كذلك بضرورة توفير التجهيز الملائم للأفراد وتكوينهم بما يضمن جاهزيتهم ونجاعة تدخلاتهم عند الاقتضاء.

- التصرف الإداري والمالي

لم يتولّ الديوان إلى موفى جوان 2017 إعداد دليل إجراءات يضبط توزيع المهام بين مختلف هيكله والأساليب والإجراءات الإدارية المتبعة وطرق تداول المعلومات فيما بينها.

ويشكو النظام المعلوماتي من نقائص على مستوى التخطيط والتجهيزات والتطبيقات والسلامة المعلوماتية فضلا عن تقادم ونقص الأجهزة الإعلامية بالإدارات الجهوية وهو ما أفضى إلى الحيلولة دون استغلال بعض التطبيقات الإعلامية على الوجه الأمثل.

من جانب آخر، أسند الديوان منحة الدعم العملياتي لأعوانه دون مراعاة لشرط الحصول على مؤهل اختصاص من عدمه تطبيقا لأحكام الفصول 2 و3 و4 من الأمر عدد 178 لسنة 2016⁽¹⁾ وواصل إسناد هذه المنحة خارج الفترة التي حددها الفصل 4 من نفس الأمر والمتراوحة حصرا بين 1 جويلية 2016 و1 جانفي 2017. وأدّى هذا الوضع إلى تحمّل الديوان لفارق في التأجير دون وجه حقّ بلغ إلى حدود 30 أبريل 2017 ما قدره 935,460 أ.د.

وتمّ الوقوف على تداخل بين ميزانية الديوان وميزانية المدرسة الوطنية للحماية المدنية⁽²⁾ حيث تحمّل الديوان نفقات بناء وتهيئة بالمدرسة الوطنية للحماية المدنية بما قدره 943,531 أ.د. خلال الفترة 2012-2015 فضلا عن تعيين 113 عوناً وضابطاً من أعوانه بالمؤسسة المذكورة وتحمل كلفة تأجيرهم سنوياً بما يناهز 1,834 م.د.

وعلى صعيد آخر، بلغت كلفة تأمين الأسطول خلال الفترة 2014-2016 ما يناهز 736 أ.د. إلّا أنّ الديوان لم يفعل مطلقاً ضمانات التأمين بغاية الانتفاع بالتعويض عن حوادث المرور التي تعرّضت لها وسائله والتي بلغ عددها 442 حادثاً خلال نفس الفترة وبكلفة إصلاح جمالية قدرت بمبلغ 564 أ.د.

(1) المتعلق بإحداث منح الاختصاص والتخصّص لفائدة أعوان قوات الأمن الداخلي.

(2) مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تمّ إحداثها بموجب الأمر عدد 180 لسنة 2011 المؤرخ في 30 جويلية 2011 (لا ينشر).

ولم يتقيّد الديوان بالبرنامج السنوي للشراءات حيث تولّى اقتناء طلبات جديدة لم تكن مبرمجة وفي المقابل استغنى عن بعض الاقتناءات المبرمجة.

ولئن تولّى الديوان تجديد الاتفاقيات الإطارية الخاصة المبرمة مع عدد من المزوّدين في مجال صيانة الوسائل والخدمات الهاتفية والتي يعود البعض منها إلى ما يزيد عن 10 سنوات فقد كان ذلك في أغلب الحالات في غياب تفعيل المنافسة وفي شكل تفاوض مباشر مع المزوّدين.

ولوحظ عدم ايفاء المزودين بالتزاماتهم سواء فيما تعلّق بالأجال أو بشروط قبول الأشغال أو المواد أو الخدمات وكذلك استغلال بعض المشاريع في غير ما خطّط له الديوان.

وتوصي الدائرة بضرورة التقيد بالقواعد الترتيبية المنظمة لإسناد المنح الخصوصية للأعوان وبإحكام تحديد الحاجيات وبرمجة الشراءات بغية التحكم في كلفتها مع ضمان الجودة المطلوبة. ويدعى الديوان كذلك إلى حسن متابعة مشاريعه لتحسين نسق إنجازها واستغلالها على الوجه الأمثل.

I - نشاط الحماية المدنية

عرف نشاط الديوان نقائص منها ما تعلقت بالتدخلات الميدانية في مجال الحماية المدنية وبالخدمات الوقائية.

أ- التدخلات الميدانية في مجال الحماية المدنية

تتمثل تدخلات الديوان الميدانية في مجال الحماية المدنية أساسا في مجابهة الحوادث والفواجع والكوارث بالإضافة إلى تأمين بعض أصناف التدخلات الخاصة بمقابل.

ومكّن النظر في هذا الجانب من الوقوف على ملاحظات تعلقت بالمنظومة الوطنية لمجابهة الكوارث وبوسائل الإسناد وبالإعداد وبرمجة التدخلات الميدانية وتنفيذها وبالتطوع في خدمة الحماية المدنية.

1- المنظومة الوطنية لمجابهة الكوارث

تشكو المنظومة الوطنية لمجابهة الكوارث من تشتت النصوص المتعلقة بتنظيم عمليات النجدة ونقصا في النصوص التطبيقية التي تضبط التنظيم العملي والتنسيق الميداني بين مختلف الأطراف المتدخلة. فعلاوة على القانون عدد 39 لسنة 1991 المتعلق بتفادي الكوارث ومجابهتها وتنظيم النجدة لمختلف الكوارث، تمّ إفراد بعض الأصناف من الكوارث (فيضانات، تلوث، جراد) بنصوص خصوصية.

وقد نتج عن تعدد الأطراف المتدخلة إلى جانب الديوان على غرار الوزارات المكلفة بالفلاحة والتجهيز والصحة العمومية والبيئة والنقل والصناعة والبلديات، صعوبات في التنسيق لإدارة الأزمات على المستوى التكتيكي و اللوجستي والميداني والعملياتي فضلا عن صعوبة توفير الآليات والتجهيزات الثقيلة اللازمة خاصة مع افتقار الديوان لمنظومة للتوقي والإنذار المبكر للكوارث وتقييم الأضرار الناجمة عن الكوارث والأزمات وعدم وجود آلية لإشعار المواطن بالمخاطر والتهديدات.

ولم يتمّ ضبط إجراءات تحدّد منهجية إعداد المخططات الجهوية لتفادي الكوارث ومجابهتها وتنظيم النجدة وفق نموذج موحد، ممّا أدى إلى تباين على مستوى شكل ومحتوى هذه المخططات، وهو ما لا يساعد على إعداد المخطط الوطني.

ولم يتول الديوان خلال الفترة 2012-2016 توجيه نسخة من المخطط الوطني لتنظيم النجدة إلى وزارة الداخلية قصد إقراره، طبقاً للفصل الثالث من الأمر عدد 942 لسنة 1993.

وجاء برّد الديوان أنه تم توجيه نسخة من المخطط الوطني إلى وزير الداخلية خلال شهر نوفمبر 2017 وتمّ الإتفاق على أنموذج لتوحيد المخططات الجهوية. كما تم إعداد نماذج جديدة لبعض المخططات الخصوصية تقرر اعتمادها خلال سنة 2018.

2- إسناد التدخلات الميدانية

شابت وسائل إسناد التدخلات الميدانية نقائص تعلّقت بالخصوص بالتجهيزات وأعاون التدخل وبوسائل إسناد التدخلات الطبية.

2-1 التجهيزات وأعاون التدخل

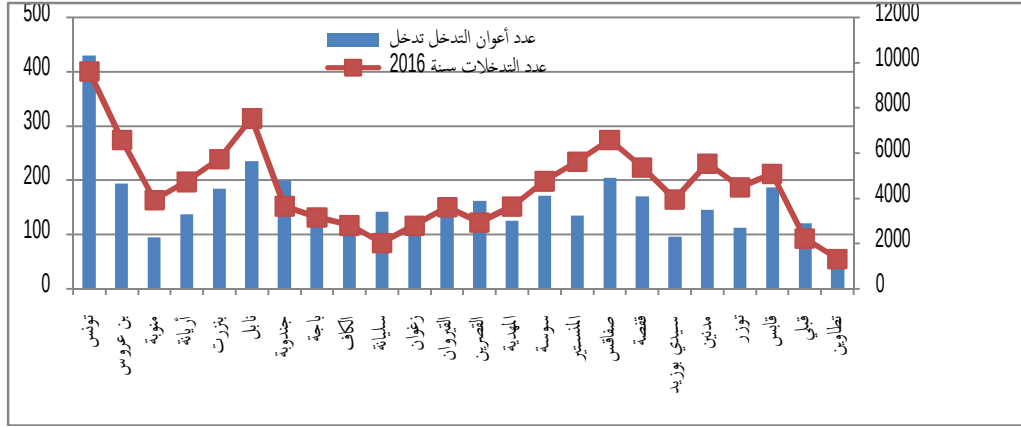
يشكو الديوان نقصاً في التجهيزات الخصوصية المتعلقة بكشف ومجابهة أخطار المواد الكيميائية والبيولوجية والرادىولوجية. وتمّ نشر عدّة طلبات عروض لتسديد هذا النقص⁽¹⁾، إلّا أنّها كانت غير مثمرة نتيجة عزوف المزودين أو عدم مطابقة عروضهم للمواصفات المطلوبة. ولم يتولّ الديوان انجاز أي دراسة لتحديد أسباب عدم توقّر العروض المطلوبة في الغرض واتخاذ الإجراءات اللازمة لتجاوز النقص.

كما لا يتوقّر لدى الديوان الإطار الضّرورية المختصّة لمجابهة بعض أصناف الكوارث والأخطار الجسيمة على غرار الزلازل والحرائق والغوص والأخطار التكنولوجية وحرائق الطائرات والسفن.

وخلافاً لمقتضيات مذكرة العمل عدد 1 بتاريخ 7 جانفي 2000 المتعلقة بالعناية بميدان الغوص لم يلتزم الديوان خلال الفترة 2013-2016 بدورية تنظيم الاختبار النظري والتطبيقي مرّة في السنة وبدورية الكشف الطبيّ الشامل للأعاون الغواصين مرتين في السنة. كما لم تتولّ بعض الإدارات الجهوية إعداد برامج التدريب الشهرية وتخصيص حصص تكوينية في كيفية استعمال تجهيزات الغوص تطبيقاً لنفس المذكرة.

(1) سيارة مجهزة بمركز طبي متقدم (طلب العروض عدد 2015/42) وشاحنات تدخل لإزالة التلوث وشاحنة ناشلة 40 طن (طلب العروض عدد 2016/13) ووسيلة تدخل ضد الأخطار الكيميائية والإشعاعية (طلب العروض عدد 2016/25).

ولا يتناسب توزيع أعوان التدخّل بين الإدارات الجهوية للحماية المدنية مع عدد التدخلات السنوية لكلّ من هذه الادارات وخاصة في الإدارات الجهوية بكلّ من منوبة وسيدي بوزيد والمنستير وتوزر وذلك مثلما يبرزه الرسم البياني الموالي :



كما لا يخضع توزيع الأعوان بين إداريين وأعوان تدخل صلب الإدارات الجهوية لمقاييس دقيقة حيث يشهد هذا التوزيع تفاوتاً من إدارة جهوية لأخرى. من ذلك أنّ نسبة الأعوان الإداريين تجاوزت 40 % في أفريل 2017 من جملة الأعوان في الإدارات الجهوية بمنوبة وأريانة وسيدي بوزيد ومدنين في حين لم تتجاوز هذه النسبة 18 % بكلّ من نابل وتونس.

وتشهد نسبة التأطير⁽¹⁾ تفاوتاً هاماً بين الإدارات الجهوية، حيث تراوحت على سبيل المثال من 13% بالإدارة الجهوية بتطاوين إلى 57% بالإدارة الجهوية بسوسة. كما تختلف هذه النسب من فرقة إلى أخرى داخل نفس الإدارة الجهوية فقد تراوحت هذه النسبة مثلاً بالإدارة الجهوية للحماية المدنية بتونس حوالي 8% بفرقة المركز العمراني الشمالي إلى 42% بفرقة جبل الجلود.

ولم يضع الديوان معايير تحدد عدد أعوان التدخل بكل فرقة وبكل فصيل مقارنة بعدد وسائل التدخل⁽²⁾، ليسجّل هذا المؤشر تفاوتاً بين الإدارات الجهوية وبين الفرق داخل نفس الإدارة الجهوية حيث يبلغ على سبيل المثال 1,83 بالإدارة الجهوية بنابل و4,48 بالإدارة الجهوية بتونس. كما يتراوح نفس المؤشر بالنسبة للإدارة الجهوية بتونس من 2,88 بالفصيل الأول لفرقة تونس إلى 8 بالفصيل الأول لفرقة جبل الجلود.

(1) تساوي عدد الضباط / عدد ضباط الصف لكل إدارة جهوية دون اعتبار عدد الرقباء الذي يبلغ عددهم 5.

(2) يساوي عدد الأعوان بكل فصيل / عدد وسائل التدخل.

وبالرغم من اعتماد الديوان على مقاييس عملياتية لإحداث وحدات جديدة للحماية المدنية⁽¹⁾ على غرار مناطق التدخل والكثافة السكانية ومستوى الأخطار والإحصائيات حول التدخلات المسجلة، شهد مؤشر عدد أعوان التدخل مقارنة بعدد المتساكنين⁽²⁾ تباينا هامًا بين الولايات حيث تراوح بين 1,038 بالألف بولاية توزر و0,184 بالألف بولاية المنستير، علما وأن المعدل العام في حدود 0,3 بالألف.

وجاء برّد الديوان أنه سيعمل على الأخذ بعين الاعتبار عند احداث وحدات جديدة وتوزيع أعوان التدخل بها العوامل المضمنة بالمخطط الوطني لتحليل الأخطار والحد منها مثل الكثافة السكانية وطبيعة وحجم الأخطار بالجهات ومدد التدخل.

وتبيّن عدم توفر فوهات وأعمدة مياه الإطفاء بالعدد الكافي خاصة بالمناطق السكنية وعدم جاهزية نسبة هامة منها للاستعمال من ذلك كانت نسبة الصالحة منها للاستعمال مقارنة بالعدد الجملي مرجع النظر التراخي للإدارة الجهوية في حدود 49% بصفاقس و53% بتونس و61% ببنعروس و69% بنابل.

ولم تتول ثلاث إدارات جهوية من جملة أربع تمّت زيارتها التنسيق خلال سنة 2016⁽³⁾ مع رؤساء النيابات الخصوصية للبلديات ورؤساء مجالس الولايات لمتابعة إصلاح أعمدة وفوهات المياه والعمل على تركيز نقاط مياه إطفاء جديدة.

وجاء برّد الديوان أنه سيتولى متابعة ملف أعمدة فوهات مياه الإطفاء ومراسلة الجهات المعنية في الغرض.

2-2 وسائل إسناد التدخلات الطبية

يتوقّر بعدد من الإدارات الجهوية منذ سنة 1992، مركز إسعاف طبي أحدث أولها في سنة 1991 بالإدارة الجهوية بتونس، إلّا أنّه لم يتمّ تنظيم حصص الاستمرار الطبي لتأمين العمل على

(1) تمّ خلال الفترة 2016-2012 إحداث 19 وحدة جديدة للحماية المدنية، منها 12 وحدة تمّ احداثها خلال الفترة 2014-2016، ليرتفع بذلك عدد وحدات الحماية المدنية إلى 114 وحدة (دون اعتبار الوحدة المختصة) (24 فرقة داخل مقر الإدارة الجهوية، و55 فرقة خارج مقر الإدارة الجهوية، و21 مركز فرعي، و14 مركز متقدم) موزعين على 24 إدارة جهوية.

(2) تساوي عدد أعوان التدخل/ عدد السكان*1000

(3) طبقا لما جاء بمراسلة المدير العام للديوان بتاريخ 1 أفريل 2016.

مدار الساعة وذلك باستثناء مركز الإسعاف الطبي بتونس، وتشهد 14 إدارة جهوية، غياب الاطار الطبي⁽¹⁾ ولا يتوفر لدى أربع إدارات جهوية⁽²⁾ سيارات إسعاف طبية⁽³⁾ بالرغم من توفرها على طبيب.

وغالبا ما يتمّ خروج سيارات الإسعاف بدون طبيب رغم أهميّة حضوره خاصّة لفرز المصابين حسب درجة الخطورة وتأمين الرعاية الطبية الميدانية والقيام بالإجلاء المنظم للمصابين. وقد أبرز فحص 209 محضر تدخل إسعاف موزعة على 4 إدارات جهوية أنّ 159 تدخلًا (76% من التدخلات) إستوجب نقل الجرحى إلى المستشفيات، كما شهدت الإدارة الجهوية بين عروس 3 تدخلات هامة في سنة 2017 على إثر حوادث خلّفت عددا كبيرا من المصابين دون وجود طبيب مسعف⁽⁴⁾.

وإجمالاً، لم تتجاوز نسبة التدخلات الطبية بمراكز الإسعاف الطبية 27% من مجموع التدخلات بالإدارة الجهوية بتونس خلال سنة 2015. وكانت بكلّ من الإدارات الجهوية بأريانة وجندوبة وبنزرت تباعا في حدود 4% و6% و1% خلال سنتي 2015 و2016. ولم يتمّ تسجيل أيّ تدخل إسعاف طبي بالإدارة الجهوية بصفاقس خلال نفس الفترة.

ولوحظ عدم مطابقة سيارات إسعاف الديوان لما ورد بالفصل 11 من الأمر عدد 728 لسنة 1992⁽⁵⁾، حيث يفتقر الديوان لممرضين ولأعوان من الأسلاك شبه الطبية المؤهلة يتولون العمليات التمريضية طبقا للتعليمات الطبية وتدوين دفتر المداواة.

ولا تستجيب طبيعة تجهيزات النقل الصحي البري لما ورد بالملحق عدد 2 من الأمر المذكور أعلاه حيث يفتقر عدد من سيارات الإسعاف الطبية لأجهزة ضرورية⁽⁶⁾ على غرار جهاز متحرك للأوكسجين وقارورة محمولة ذات 1م مكعب مجهزة بمخفض لضغط السوائل ذو مخرج مزدوج وآلة لقياس ضغط الطفل وعلبة بها المعدات اللازمة للتوليد.

(1) يعدّ الديوان حاليا 14 طبيبا ملحقا من وزارة الصحة العمومية منهم 11 طبيبا موزعين على 10 إدارات جهوية و3 أطباء موزعين على كلّ من المدرسة الوطنية للحماية المدنية وإدارة الأخطار الجسمية والتخطيط وإدارة الأفراد والعمل الاجتماعي.

(2) بكلّ من ولاية جندوبة وأريانة والقيروان والمنستير.

(3) يعدّ الديوان حاليا 176 سيارة إسعاف منها 7 سيارات إسعاف طبية موزعة على 6 إدارات جهوية (تونس وبين عروس ومنوبة وبنزرت وصفاقس ونابل).

(4) حادث اصطدام قطارين بتاريخ 2017/03/29، تمّ على إثره معاينة وإسعاف ونقل 4 أشخاص إلى المستشفى وإسعاف شخص واحد. وحادث انزلاق حافلة معدة لنقل التلاميذ بتاريخ 2017/01/30، تمّ على إثره تدخل أول تمثّل في معاينة وإسعاف ونقل 17 جريح إلى مركز الإصابات والحروق البليغة، وتدخل ثاني تمثّل في معاينة وإسعاف ونقل 4 أشخاص إلى مركز الإصابات والحروق البليغة.

(5) المؤرخ في 20 أفريل 1992 والمتعلّق بضبط أصناف وطبيعة تجهيزات وسائل النقل الصحي وكذلك أصناف ومؤهلات الأعوان المكلفين بالقيام به.

(6) معاينة الفريق الرقابي بتاريخ 6 مارس 2017 (سيارة الإسعاف عدد 51019 التابعة للإدارة الجهوية بتونس) وبتاريخ 31 مارس 2017 (سيارة الإسعاف عدد 51018 التابعة للإدارة الجهوية بين عروس).

فضلا عن ذلك تمّ خلال سنة 2014 اقتناء 5 أجهزة لمقاومة الإختلاجات القلبية⁽¹⁾ لا تتطابق مع المواصفات الفنية التي تمّ ضبطها بالملحق عدد 2 من الأمر المذكور⁽²⁾. وجاء برّد الديوان أنه تم اقتناء أجهزة انعاش القلب بعد أن تم إعداد خاصياتها الفنية من قبل أطباء الحماية المدنية ثمّ تولّوا المصادقة على عملية قبولها مع الإشارة وأن هذه الأجهزة تم اقتناؤها ليستغلها الأطباء اثناء مباشرة عملهم وليس كتجهيز لسيارات الإسعاف صنف أ.

ولم يتمّ تركيز تطبيقية إعلامية لمتابعة استهلاك الأدوية والمواد الصيدلانية تمكّن من المتابعة الحينية للكميات المتوفرة بالإدارات الجهوية وبالمخزن المركزي للأدوية. وتعدّ دورية تزويد الإدارات الجهوية بالأدوية والمواد الصيدلانية مرّة واحدة في السنة⁽³⁾ غير كافية خاصة وأنّ استهلاك هذه المواد متغيّر حسب عدد التدخلات، فضلا عن أنّه لا يتمّ اعتماد إعادة توزيع هذه المواد بين الإدارات الجهوية في حالات النقص والتي تتطلب توفير الأدوية والمستلزمات الطبية بشكل مستعجل. كما لا يتمّ مقارنة الكميات المستهلكة مع عدد التدخلات المنجزة من قبل سيارات الإسعاف في نهاية كلّ سنة أو على إثر كلّ طلب استثنائي.

ونتيجة لهذه الوضعيّة تمّ تسجيل نقص للأدوية والمواد الصيدلانية في بعض الإدارات الجهوية. من ذلك راسلت الإدارة الجهوية بنابل إدارة الأخطار الجسيمة والتخطيط في عدّة مناسبات⁽⁴⁾ حول الحاجيات السنوية من الأدوية. إلّا أنّه لم يتمّ إيفائها بالمواد المطلوبة لعدم توفرها بالديوان⁽⁵⁾ إلى حين المعالجة لفريق الدائرة بتاريخ 6 أفريل 2017.

وأفاد الديوان أنّ النقص في الأدوية يرجع أساسا إلى عدم تواجد الكميات المراد اقتناؤها بالصيدلية المركزية، وأنّه سيقع إصدار مراسلة إدارية تنظم عملية تسليم تلك المواد من وحدة جهوية إلى أخرى.

وتوصي الدائرة بمراجعة دورية توزيع الأدوية والمواد الصيدلانية في اتجاه مرونة أكبر في عمليات التوريد مع إمكانية إجراء تحويل هذه المواد بين الإدارات الجهوية.

(1) تمّ توزيعها على كلّ من الإدارة الجهوية بتونس وأريانة وبن عروس ومنوبة ونابل.

(2) جهاز مزيل للرجفان مع منظار عاكس لنبضات القلب.

(3) طبقا للمحظة العمل عدد 7250 بتاريخ 22 أفريل 2015.

(4) بتاريخ 2016/11/10 و2017/03/01 و2017/04/10.

(5) تمّ توفير القسط الأوّل من المواد الصيدلانية بتاريخ 9 ماي 2017 والقسط الثاني بتاريخ 8 جوان 2017.

3- الإعداد والبرمجة للتدخلات الميدانية

تفتقر الإدارات الجهوية لتطبيق خاصة بالتخطيط للتدخلات، فضلا عن وجود بعض إخلالات تعلّقت أساسا ببرنامج العطلة الآمنة وإعداد وتحيين مخططات النجدة والإنقاذ وبالزيارات الاستطلاعية والعمليات البيضاء.

3-1 برنامج العطلة الآمنة

عرف برنامج العطلة الآمنة نقائص شملت محاوره الثلاثة التي تتعلّق بالنجدة والإسعاف بالطرقات وبحماية الثروة الغابية والفلاحية والنجدة بالشواطئ بالرغم من إحداث 19 وحدة جديدة للحماية المدنية خلال الفترة 2012-2016.

فقد خفّض الديوان في عدد مراكز النجدة والإسعاف على الطرقات من 10 مراكز خلال موسم 2012، إلى 4 مراكز⁽¹⁾ خلال الفترة 2014-2016، بالرغم من ارتفاع كلّ من مؤشر عدد القتلى مقارنة بعدد الجرحى ومؤشر عدد القتلى مقارنة بعدد الحوادث خلال الفترة 2013-2016⁽²⁾. وتمّ التّقلّص في عدد الفرق المتنقلة من 8 إلى 4 وفي عدد المراكز الموسمية من 6 إلى 4 بين سنتي 2015 و2016 بالرغم من ارتفاع عدد حرائق الغابات خلال نفس الفترة.

ولا يعتمد الديوان بخصوص النجدة بالشواطئ، على معيار يتمّ من خلاله تحديد عدد أعوان الإشراف وعدد السباحين المنقذين مقارنة بعدد نقاط الحراسة، حيث تتفاوت نسب التغطية من إدارة جهوية إلى أخرى. ولا يتمّ تغطية جميع نقاط الحراسة بأعوان الإشراف حيث يتراوح المؤشر العام⁽³⁾ لعدد أعوان الإشراف مقارنة بعدد نقاط الحراسة من 49% خلال سنة 2014 إلى 71% خلال سنة 2015 وإلى 63% خلال سنة 2016. كما تراجع عدد نقاط الحراسة خاصّة بولايات صفاقس والمهدية وجندوبة وأريانة خلال الفترة 2014-2016، بنسبة 33% خلال سنة 2015 و23% خلال سنة 2016. وتزامن التراجع المسجّل في عدد نقاط الحراسة مع تسجيل ارتفاع في عدد الغرقى خلال الفترة 2015-2016 بنسبة 31% وفي عدد حالات الوفاة بنسبة 52%.

(1) موزعة على كل من تربي من ولاية نابل والنفيضة من ولاية سوسة والشفار من ولاية صفاقس وبن قردان من ولاية مدنين.

(2) ما عدا مؤشر عدد القتلى مقارنة بعدد الجرحى خلال سنة 2016.

(3) على مستوى جميع الولايات الساحلية.

2-3 إعداد وتحيين مخططات النجدة والإنقاذ والزيارات الاستطلاعية والعمليات البيضاء

لم تستغل الإدارة الجهوية بتونس تطبيقه الوقاية ولا يتوفر لديها قاعدة بيانات خاصة بمختلف المؤسسات، ولم تجر الإدارة الجهوية بصفاقس المقاربة بين قائمة مخططات النجدة والإنقاذ المنجزة وقائمة المؤسسات الهامة لتحديد الأولويات في إعداد مخططات جديدة.

ويبقى نسق إعداد مخططات النجدة والإنقاذ للمؤسسات الصناعية والمفتوحة للعموم ضعيفا من ذلك لم تقم الإدارة الجهوية بتونس بإنجاز مخططات نجدة وإنقاذ سوى لأربع مؤسسات خلال الفترة 2012-2016. ولم تتجاوز نسبة المخططات المنجزة مقارنة بعدد المؤسسات التي تم إحصاؤها 32% بالإدارة الجهوية بصفاقس. وجاء برّد الديوان أنّه حرص خلال سنة 2017 على تدارك النقص في نسق إعداد مخططات النجدة والإنقاذ للمؤسسات الصناعية والمفتوحة للعموم.

وتفتقر كل من الإدارة الجهويتين بتونس وصفاقس لمخططات النجدة والإنقاذ بالرغم من ارتفاع عدد البنايات المتداعية للسقوط إلى 192 بناية بولاية تونس و16 بناية بالمدينة العتيقة بصفاقس⁽¹⁾ وارتفاع نسبة مخاطر حدوث انهيارات.

ويتمّ أحيانا برمجة الزيارات الاستطلاعية⁽²⁾ والعمليات البيضاء⁽³⁾ دون الأخذ بعين الاعتبار لخصائص كل منطقة (سكنية، إدارية، صناعية...)، وأهمية وحجم وعدد المؤسسات بمرجع النظر الترابي لكل فرقة. كما تبيّن ضعف عدد الزيارات الاستطلاعية للمحلات السكنية وضعف نسب إنجاز العمليات البيضاء النظرية من ذلك لم تقم الإدارة الجهوية بنابل بسوى بزيارتين من بين 266 زيارة مبرمجة ولم تنجز سوى 34 عملية بيضاء من مجموع 256 برمجت خلال الفترة 2012-2016.

4- تنفيذ التدخلات الميدانية

1-4 التدخلات الميدانية في إطار المهام الموكولة للديوان

يفتقر الديوان إلى هيكل يعنى بالتدقيق في جودة الأنشطة والتدخلات التي يسديها بهدف التأكد من حسن تجهيز الأفراد وجاهزيتهم الصحية وحسن تكوينهم وكفاية وسائل التدخل فضلا عن التأكد من نجاعة التدخلات وجودة الخدمات المسداة.

(1) من خلال إحصائيات الديوان.

(2) تهدف الزيارات الاستطلاعية إلى التعرف على الأمثلة الهندسية للمؤسسة ومناقلها وخصائصها العمرانية بهدف إحكام التخطيط لعمليات التدخل الميداني في صورة حدوث كارثة أو تحقق المخاطر.

(3) تهدف العمليات البيضاء إلى التدريب العملي البشري المسبق على مجابهة الكوارث في ظروف مضاهية للظروف الواقعية.

حدد مشروع المخطّط الوطني لتحليل المخاطر ومجابهتها فترات زمنية مرجعية للاستجابة لطلبات التدخل الميداني ضبّطت بدقيقة واحدة كأقصى توقيت للخروج و10 دقائق للوصول بالنسبة لتدخلات الإسعاف و20 دقيقة لتدخلات الإطفاء، إلّا أنّه تبين من خلال فحص عيّنة شملت 249 تدخلًا لثمانى فرق تنتمي إلى أربع إدارات جهوية⁽¹⁾، أنّ حوالي 3% من تدخلات الإسعاف و12% من تدخلات الإطفاء، تجاوزت فيها مدّة الخروج دقيقة واحدة، وأنّ 12% من تدخلات الإسعاف تجاوزت مدّة التدخل 10 دقائق وأنّ 12% من تدخلات الإطفاء، تجاوزت مدّة التدخل 20 دقيقة⁽²⁾.

وأفاد الديوان بوجود بعض العوائق على غرار بعد مبيت الأعوان عن مستودع الوسائل والإكتضاط المروري أو بعد المسافة عن مركز النجدة والإنقاذ.

ولا يتمّ اعتماد نموذج موحّد لمحاضر التدخل من قبل الإدارات الجهوية. ولا يدوّن بالمحضر توقيت الوصول إلى المستشفى أو ساعة الانتهاء من التدخل بالمحضر، فضلا على عدم تحديد أوقات التدخل بشكل كامل في 13% من محاضر تدخلات الإسعاف و31% من محاضر تدخلات الإطفاء. ولم يتمّ تسجيل 5% من تدخلات الإسعاف بتطبيقه التدخلات. ومن شأن هذه النقائص أن تعيق أعمال المتابعة اللاحقة وأن تؤثر على موثوقية المعطيات المسجّلة بمحاضر التدخل التي تعتبر المرجع الأساسي الذي يتمّ اعتماده لتقديم شهادات النجدة والإنقاذ.

وتشكو جاهزية الخط المخصص للنجدة "198" من عدّة نقائص تمثلت في عدم الإجابة أحيانا من قاعات العمليات الجهوية مرجع نظر كلّ من الإدارة الجهوية بتونس⁽³⁾ وبن عروس⁽⁴⁾ ونبال⁽⁵⁾ على النداءات الموجهة إليها بل من قاعة عمليات أخرى التي تضطر إلى تحويل المكالمات إلى القاعة مرجع النظر. ومن شأن هذه الإشكاليات التقنية أن تؤثر على الوقت الجملي للتدخلات.

أمّا بخصوص تلقي المكالمات، فقد تبين أنّ كل من فرقتي قرقنة وبن عروس بن خليفة التابعتين للإدارة الجهوية بصفاقس وجميع الفرق التابعة للإدارة الجهوية بنبال يتلقون المكالمات الواردة عبر الرقم 198 مباشرة دون المرور عبر القاعة الجهوية. وتدعو الدائرة إلى إنجاز دراسة لتقييم مدى جدوى الإجراءات اللذين يتمّ اعتمادهما، قصد توحيد وتحسين إجراءات تلقي المكالمات. وجاء برّد الديوان أنّه يتمّ حاليا العمل على توحيد الإجراءات الخاصة بتلقي مكالمات النجدة.

(1) تونس وبن عروس ونبال وصفاقس. تعلّقت 86% منها بتدخلات الإسعاف و7% منها بتدخلات الإطفاء و7% منها بتدخلات الإنقاذ وتدخلات أخرى.

(2) تجدر الإشارة إلى أنّ 29% من تدخلات الإسعاف و47% من تدخلات الإطفاء، تجاوزت مدّة التدخل الكامل الساعة.

(3) تمّت الاستجابة من قبل قاعة عمليات الإدارة الجهوية بأريانة عوضا عن قاعة عمليات الإدارة الجهوية بتونس (محضر معاينة بتاريخ 2017/03/15).

(4) لم تتمّ الاستجابة للاتصال إلا في المرة الثالثة بسبب ازدحام الاتصالات بالرغم من عدم استقبال القاعة لأية مكالمات من شأنها أن تعطل الاتصال (محضر معاينة بتاريخ 2017/04/03).

(5) تمّت الإجابة من قبل فرقة قرمالية عوضا عن قاعة العمليات الجهوية. (محضر معاينة بتاريخ 2017/04/06).

أما على مستوى الإعلام والتنسيق العملي مع الوحدات الأمنية خلال التدخلات الميدانية، لوحظ أنه لا يتمّ اعلام القاعة المركزية هاتفيا عن كل الاحداث وتدخلات النجدة والانقاذ في الابان حيث أنّ حوالي 34% من التدخلات التي شملها الفحص يتمّ إعلام قاعة العمليات المركزية بها من قبل قاعة العمليات الجهوية في مدّة تفوق أو تساوي 5 دقائق وأنّ حوالي 27% من التدخلات يقع إعلام قاعة العمليات المركزية بها قبل قاعة العمليات الجهوية مرجع النظر. وذلك نتيجة الاتصال المباشر بقاعة العمليات المركزية للديوان من قبل وزارة الداخلية، مما من شأنه أن يؤثر بشكل ملحوظ على الوقت الجملي للتدخلات.

كما غاب في حالات التنسيق بين الحماية المدنية وقسم المساعدة الطبية الاستعجالية حيث تنقّلت وحدات الحماية المدنية في مناسبتين⁽¹⁾ دون تدخل بسبب تدخل قسم المساعدة الطبية الاستعجالية وإجلاء المصابين دون تنسيق مسبق بين الطرفين.

وأفاد الديوان بأنّه يتم العمل بين الديوان الوطني للحماية المدنية وهياكل الصحة العمومية لغاية وضع آليات جديدة للتنسيق.

2-4 التدخلات الميدانية بمقابل

تتمثّل تدخلات الديوان بمقابل أساسا في الحضور الوقائي بقاعات العرض وبالتظاهرات الثقافية والرياضية وغيرها بالإضافة إلى تأمين بعض التدخلات والخدمات الخاصة لفائدة المنشآت العمومية ولفائدة الخواص.

وتمّ الوقوف على نقائص تحدّد من شمولية قيد الخدمات المتعلقة بالحراسة حيث لا يتمّ أحيانا تسجيل حراسات ضمن دفتر الخدمات اليومية للحراسات الوقائية. وأفرز فحص عيّنة تعلّقت بخمسين خدمة حراسة وقائية خلال شهري جانفي وفبري 2017، عدم تسجيل توقيت بداية التدخل و توقيت نهاية التدخل بخصوص تباعا 20% و 48% من هذه الخدمات وتسجيل فوارق بين الدفتر اليومي وتطبيق التدخلات بخصوص 16% منها وعدم تسجيل 16% بتطبيق التدخلات.

كما يتدخّل الديوان لنقل المرضى وفق معاليم استعمال سيارة الإسعاف وسيارة الإسعاف الطبية في التدخلات بمقابل حدّدها الفصل 5 من قرار وزير الداخلية والتنمية المحلية والمالية المؤرخ في 1 ديسمبر 2003⁽²⁾، دون أن يتمّ تحيين قانون إحداث الديوان ليشمل هذه الخدمة.

(1) تدخل فرقة العمران الشمالي بتاريخ 2017/02/16 وتدخل فرقة نهج ليون بتونس بتاريخ 2017/01/03.

(2) المتعلّق بضبط معاليم التدخلات والعمليات والخدمات الخاصة التي يقوم بها الديوان الوطني لفائدة المنشآت العمومية ولفائدة الخواص.

ويعتبر هذا النشاط من أهم التدخلات بمقابل، حيث تدخل الديوان في 1419 مرة خلال الفترة 2012-2016 دون اعتبار التدخلات التي أنجزها دون مقابل لفائدة أعوانه وعائلاتهم والتي بلغ عددها خلال سنة 2015 حوالي 761 حالة من بينها 468 تدخل تراوحت مدته من ساعة إلى 5 ساعات و47 تدخل منها تجاوزت فيها فترة التدخل 10 ساعات. ومن شأن تخصيص وسيلة الإسعاف لفترات طويلة لإجراء النقل الصحي دون بيان الضرورة لذلك أن يتسبب في افتقار الفرقة التي أمنت القيام بالخدمة لوسيلة إسعاف أولى أو ثانية، خاصة في الحالات التي تستوجب قطع مسافات بعيدة.

وأفاد الديوان أنّ النقل الصحي للأعوان وعائلاتهم، يندرج في إطار الإحاطة الاجتماعية بالأفراد وعائلاتهم وأنّه سيحرص على الاقتصار على الحالات القصوى.

ومن ناحية أخرى، حدّد الفصل 5 من القرار المذكور أعلاه معايير استعمال وسائل وتجهيزات الديوان في التدخلات والعمليات، بما في ذلك شاحنة الإطفاء دون تحديد المعايير المستوجبة على خدمة تزويد المؤسسات والمنشآت والمحلات بالماء، إلّا أنّه لوحظ من خلال فحص 30 تدخلا باستعمال شاحنة الإطفاء بمقابل قامت به الإدارة الجهوية بنابل، أنّها استخلصت معايير خاصة في 25 منها تعلّقت بالتزوّد بالماء لفائدة مؤسسات خاصّة ومطاعم.

وتّضح عدم إحكام متابعة الخدمات والعمليات بمقابل حيث لا تمكّن التطبيقية المعتمدة من تسجيل توقيت نهاية الخدمة التي يتمّ اعتمادها للفوترة، كما لا تتابع قاعة العمليات الجهوية توقيت الانتهاء من الخدمة. وعلى إثر تدخل الفريق الرقابي، قامت الإدارة الجهوية بتونس بإصدار ملحوظة عمل داخلية عدد 3469 بتاريخ 23 مارس 2017، لتنظيم توقيت ومتابعة الخدمات والعمليات بمقابل. وتعهّد الديوان بإعداد مذكرة عمل توضيحية حول الخدمات والعمليات بمقابل وتعميمها.

وتدعو الدائرة الديوان إلى ترشيد التدخلات بمقابل وعدم استعمال وسائل التدخل الطبي في غير الأغراض المعدة لها بصفة أساسية والمتصلة بالنجدة والإنقاذ في الحالات الاستعجالية و بعدم تزويد الماء في غير الأغراض المخصّصة لها لا سيّما وأنّ الماء الذي يتمّ تزويد المؤسسات الخاصة به يتمّ ضخّه من فوهات وأعمدة مياه الإطفاء التابعة للبلديات.

5- التّطوُّع في خدمة الحماية المدنية

يشرف الديوان بمقتضى الفصل 2 من الأمر عدد 2428 لسنة 1999 المتعلّق بضبط قواعد وإجراءات استخدام الديوان الوطني للحماية المدنية لمتطوّعين من المدنيين على تنظيم العمل التّطوُّعي

إلى تاريخ 21 أبريل 2017. ويشتمل النسيج الجمعياتي للتطوع في خدمة الحماية المدنية على مجموع 19 جمعية تضم 1303 متطوعاً من بينهم 776 متحصّلين على شهادة الكفاءة للتطوع⁽¹⁾. وتبين وجود تفاوت بين الجهات على مستوى توزيع الجمعيات التي تتوزع على 17 ولاية فقط⁽²⁾ فضلاً عن تفاوت عدد المتطوعين من ولاية إلى أخرى⁽³⁾. كما لا تتوفّر تجهيزات التدريب في مادّة الإسعاف بالكمّية والنوعيّة الكافية⁽⁴⁾. وقد أوضح الديوان أنّه تولّى إصدار أوامر إداريّة لتنظيم عمليّات التّكوين وتوفير مستلزماتها⁽⁵⁾.

وخلافاً لمقتضيات الفصل 10 من نفس الأمر الذي نصّ على أن تقع دعوة المتطوعين للقيام بواجبهم إثر حدوث حوادث أو كوارث فإنّ مساهمة المتطوعين في هذا المجال تعتبر محدودة ومناسباتيّة حيث يتمّ تشريكهم أساساً في البرنامج السنوي للعطلة الآمنة والاحتفال باليوم العالمي للحماية المدنية. كما لوحظ افتقار الوحدات الجهويّة إلى قاعدة معلومات تمكّن من دراسة تطوّر مشاركة المتطوعين ونجاعة تدخّلاتهم.

ويقتضي الفصل 13 من الأمر المذكور أعلاه أن يتولّى الديوان تأمين المتطوعين لفائدة الحماية المدنية ضدّ الحوادث الجسديّة التي قد تصيبهم بمناسبة مباشرتهم للعمل التطوعي. إلّا أنّ الفترة التي يشرع فيها الديوان في تطبيق إجراءات تأمين بعض المتطوعين عادة ما تتطابق مع فترة إنجاز برنامج محدّد أو تظاهرة معيّنة كبرنامج العطلة الآمنة ومنظومة حماية الثروة الغابيّة. وبشكّل غياب التأمين الشّامل والدّائم للمتطوعين عائقاً يحول دون تشريكهم في الأنشطة المبرمجة رغم بذل المجهودات الماليّة والفنيّة لتكوينهم وتدريبهم. وأفاد الديوان بأنّه تولّى إبرام عقد تأمين يشمل 343 متطوعاً ساري المفعول من 26 أوت 2017 إلى 14 أوت 2018 مع تحيين قائمة المؤمنين عند الحاجة.

ب- الأنشطة والخدمات الوقائية

تتمثّل الأنشطة والخدمات الوقائية التي يؤمّنّها الديوان أساساً في إسداء الخدمات الوقائية والتكوينية والاختبارية والقيام بالدراسات الفنية والبحوث المتعلقة بالجوانب الوقائية للحماية المدنية.

(1) المصدر: تقرير إدارة فرعية لتكوين المتطوعين والعموم المتعلّق بالتعاون التونسي الألماني في نطاق مشروع المساعدة على إرساء التطوع كما وقع تحيينه في تاريخ 21 أبريل 2017

(2) وهم: جندوبة، قفصة، تونس، مدنين، بن عروس، قابس، سوسة، منستير، توزر (جمعيتان)، صفاقس، بنزرت، سيدي بوزيد (جمعيتان)، منوبة، سليانة، باجة، الكاف والقصرين.

(3) وهو ما يعكس ضعف المشاركة المجتمعية في النشاط التطوعي لبعض الجهات على غرار الكاف وبنزرت حيث بلغ عدد المترشّحين للتطوع تباعاً 8 و20 مترشّحاً في حين بلغ عددهم 196 مترشّحاً في بن عروس و211 مترشّحاً في جندوبة

(4) منها الضماند والجباير الخشبية حسب محضر جلسة عدد 188 بتاريخ 19 جويلية 2013 المتعلّق باجتماع لجنة الإشراف على الامتحان النهائي للحصول على الشهادة الوطنية في الإسعاف لفائدة منخرطي الجمعية الجهوية للمتطوعين في خدمة الحماية المدنية بالكاف

(5) أصدر مذكرة عمل عدد 3 مؤرّخة في 34 مارس 2017 لمزيد تنظيم العمل التطوعي من ذلك التأكيد على إحداث ومتابعة خزانة ملفّات المتطوعين.

وقد شاب هذا الجانب نقائص تعلقت خاصة بتفعيل مجلة السلامة والوقاية من أخطار الحريق والانفجار والفرع وبعض الأنشطة والخدمات الوقائية التي يؤمنها الديوان.

1- تفعيل مجلة السلامة والوقاية من أخطار الحريق والانفجار والفرع

بالبنائات

صدرت مجلة السلامة والوقاية من أخطار الحريق والانفجار والفرع بالبنائات بمقتضى القانون عدد 11 لسنة 2009 المؤرخ في 2 مارس 2009، إلا أنه لم يتم تفعيل مقتضياتها خاصة منها التي تتعلق بإجراء المعاينات من قبل الضباط وضباط الصف التابعون لسلك الحماية المدنية المخول لهم مباشرة وظائف الضابطة العدلية. ولم يتم إلى موقى شهر جويلية 2017 إصدار القرارات المتعلقة بأنظمة السلامة التي تضبط قواعد وتدابير السلامة والوقاية من أخطار الحريق والانفجار والفرع الخاصة بكل نوع من أنواع البنائات الخاضعة لأحكام المجلة باستثناء تلك الخاصة بالبنائات المعدة للسكنى.

وأدى عدم إصدار القرارات التطبيقية إلى غياب المعايير الفنية الخاصة بأنظمة السلامة. ولئن تمّ خلال شهر أفريل 2016، توجيه كتيبين إلى كافة الوحدات الجهوية يتضمنان القواعد الفنية الواجب اعتمادها في مشاريع البنائات المعدة للسكنى والإجراءات العامة والخصوصية المتعلقة بالمؤسسات المفتوحة للعموم، فإنّ هذه القواعد تفتقد للطابع الإلزامي. وجاء بردّ الديوان أنّه يسعى إلى تدارك التأخير والإسراع في استكمال بقية النصوص ومذكرات العمل المرتبطة بالمجلة.

وتوصي الدائرة بالإسراع في إصدار بقية القرارات المتعلقة بأنظمة السلامة لكل نوع من أنواع البنائات الخاضعة لمجلة السلامة والوقاية من أخطار الحريق والانفجار والفرع بالبنائات، وإصدار مذكرات العمل الخاصة بها.

2- الأنشطة والخدمات الوقائية

لا يتوفّر الديوان على دليل إجراءات ينظم الجانب المتعلق بإسداء الخدمات الوقائية⁽¹⁾ كما لا يتمّ استغلال تطبيق الوقاية من قبل الإدارتين الجهويتين بتونس و صفاقس⁽²⁾، فضلا عن عدم تضمّنها إحصائيات شاملة ببعض الإدارات الجهوية الأخرى بكلّ من الإدارتين الجهويتين بنابل

(1) ما عدى دليل إجراءات المؤسسات المرتبة.

(2) الإدارة الجهوية بتونس منذ 15 نوفمبر 2016 إلى غاية فترة الزيارة الميدانية 2017/03/15. والإدارة الجهوية بصفاقس معطّبة منذ 22 مارس 2017. وإلى غاية الزيارة بتاريخ 19 و20 أفريل 2017.

وبينعروس ، وعدم توفر إحصائيات محيئة حول المؤسسات المستعملة للمواد الخطرة لدى الإدارة الجهوية بن عروس الذي يرجع آخر تاريخ إحصاء لها إلى سنة 2009.

علاوة على ذلك تم الوقوف على نقائص تعلقت بدراسة المشاريع وإبداء الرأي فيها وبشهادة الوقاية وبإجراء الزيارات الوقائية.

1-2 دراسة المشاريع

لم يضبط الأمر عدد 2687 لسنة 2006 الآجال القصوى لدراسة وإبداء الرأي في ملفات فتح واستغلال المؤسسات المرتبة من الصنف الثالث من قبل الإدارات الجهوية. وقد تجاوزت الآجال فترة 30 يوما بخصوص 11% من الحالات من مجموع عينة تحتوي على 76 طلبا لإبداء الرأي.

ونصّت مذكرة العمل عدد 7 بتاريخ 05 جوان 2013 على أن تعمّر وجوبا بالنسبة لكل ملف جديد ولكل ملف تصحيحي بطاقة درس مشروع بالنسبة لمشاريع البناء السكنية إلا أنه تبين من خلال العينة التي تم فحصها أنّ حوالي 34% من الملفات لم يتمّ في شأنها إعداد البطاقات المذكورة وأنّ بعض البطاقات كانت غير مرقمة وغير مؤرخة ولا تتضمن رأي رئيس المصلحة العملية وإمضاء وختم المدير الجهوي.

وتبين وجود إخلالات بعدد من المشاريع السكنية القائمة أو التي شارفت على الانتهاء⁽¹⁾ والتي حظيت في مرحلة الدراسة الأولية بموافقة الإدارات الجهوية المختصة ترابيا دون التطرق إلى بعض الجوانب الوقائية.

2-2 شهادة الوقاية

يكتسي الحصول على شهادة الوقاية أهمية كبرى من حيث تأمين الفضاءات والمؤسسات والمحلات من الكوارث والأخطار وسلامة العاملين فيها وزائريها. ولم تضبط مذكرة العمل عدد 11 الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 2014 والمتعلقة بإجراءات تسليم شهادة الوقاية الآجال الفاصلة بين تاريخي تحرير شهادة الوقاية والمعاينة النهائية.

⁽¹⁾ على غرار عدم إثارة الإدارة الجهوية بسوسة للإخلال المتعلق بعملية حماية قفص المدرج وتسيجه بشكل منفصل عن المصعد لعمارة سكنية تجارية بسوسة، وعدم تعرض الإدارة الجهوية بتونس إلى ضرورة عزل قفص المدرج على مستوى مأوى السيارات بواسطة فضاء انتقالي واحد لعمارة سكنية تجارية بتونس، وعدم إثارة الإدارة الجهوية بصفاقس للإخلال المتعلق بعملية تسييج قفص المدرج لعمارة سكنية تجارية بصفاقس.

وتبيّن عدم تعميم حصول المؤسسات والبنائيات على شهادة الوقاية، فقد تم على سبيل الذكر بالنسبة للإدارة الجهوية بتونس الوقوف خلال الفترة 2014-2016، على عدم حصول البنائيات ذات العلو المرتفع⁽¹⁾ والبنائيات المحتوية على مؤسسات خطرة أو المخلة بالصحة أو المزعجة على شهادات وقاية، ولم تتجاوز نسبة المؤسسات المتحصّلة على شهادات وقاية 3% من المؤسسات المفتوحة للعموم والصناعية مرجع نظر الإدارة الجهوية ببنعروس و2% من المؤسسات المرتبة مرجع نظر الإدارة الجهوية للحماية المدنية و64% من المؤسسات السياحية و60% من المطاعم السياحية على مرجع نظر الإدارة الجهوية بنابل.

وعلى المستوى الوطني، فإنّ 10% من المؤسسات السياحية غير متحصّلة على شهادة وقائية سارية المفعول بسبب عوئق فنية ذات علاقة بقدّم هذه المؤسسات وأنّ 40% من المؤسسات السياحية لم تتحصل مطلقاً على شهادة وقاية.

كما أنّ بعض الفضاءات الكبرى⁽²⁾ تمّ فتحها للعموم قبل الحصول على شهادة الوقاية بالرغم من عدم امتثالها لقواعد وتدابير السلامة والوقاية المحددة بملف السلامة المصادق عليه من قبل المصالح الفنية للحماية المدنية وعدم تركيزها لكامل الجهاز الوقائي. ولم تتحصّل المحلات النشطة داخل هذه الفضاءات على شهادة وقاية خاصة بها مما يشكّل خطراً على سلامة عملتها وروادها.

وأفاد الديوان بأن فتح المؤسسات المفتوحة للعموم ممنوع قانوناً إلا بعد الحصول على شهادة في تطابق الأشغال من المصالح البلدية والتي لا يمكن تسليمها إلا بعد الإستظهار بشهادة الوقاية التي تفيد تطبيق إجراءات السلامة إلا أن المؤسسات تفتح دون التقيد بما سلف ذكره وأغلب البلديات لا تتخذ الإجراءات المستوجبة ضد المخالفين.

3-2 الزيارات الوقائية

تضمّن دليل الإجراءات الخاصّ بالمؤسسات الخطرة أو المخلة بالصحة أو المزعجة، ضرورة أن تقوم كل إدارة جهوية بإدراج كل مؤسسة مرتبة من الصنفين الأوّل والثاني ضمن البرامج الشهرية للزيارات الوقائية مرة واحدة على الأقل كل سنة، إلّا أنّ بعض الإدارات الجهوية لم تتقيّد خلال الفترة 2014-2016 بدورية الزيارات وذلك على غرار الإدارة الجهوية بصفاقس التي لم تبرمج خلال الفترة المذكورة زيارة سوى 16 مؤسسة سنوياً من جملة 366 ولم تنجز سوى 17% من الزيارات المبرمجة خلال الثلاثية الأولى من سنة 2017 جرّاء عدم التنسيق المسبق مع المؤسسات المعنية.

(1) وقع إحصاء 7 بنايات من قبل الإدارة الجهوية بتونس.

(2) على غرار مركب تجاري بالبحيرة ومركب تجاري بتونس العاصمة.

أمّا بخصوص الزيارات الوقائية للأسواق فقد اتّضح غياب التنسيق بين البلديات والإدارات الجهوية حيث لا تقوم هذه الأخيرة بمتابعة مدى استجابة البلديات للتوصيات الصادرة عنها، ولا تتوفر لدى الإدارات الجهويتين بصفافس ونابل أمثلة بيانية لتركيز وسائل وتجهيزات السلامة بالأسواق إضافة إلى عدم توفر إحصائيات حول عدد الأسواق الراجعة بالنظر للإدارة الجهوية بصفافس.

كما تبين ضعف عدد زيارات المراقبة الدورية والاستثنائية للأسواق مرجع نظر للإدارة الجهوية بين عروس حيث أنّ 10% فقط من الأسواق تمّت زيارتها سنويا وأنّ 34% منها لم تزرها مطلقا خلال الفترة 2012-2016.

II- التصرف الإداري والمالي

شأب التصرف الإداري والمالي بالديوان نقائص تعلّقت أساسا بالتنظيم والنظام المعلوماتي وبالتصرف في الموارد البشرية وبالتصرف المالي والمحاسبي وبالتصرف في أسطول النقل والشراءات.

أ- التنظيم والنظام المعلوماتي

لم ينصّ التنظيم الهيكلي للديوان⁽¹⁾ على هيكل مختصّ في الأرشيف⁽²⁾. ولا يتماشى تنظيم الخلية التجارية والخلية الإعلامية وخلية الدراسات القانونية والنزاعات وخلية التدقيق الداخلي ومراقبة التصرف مع حجم المهام الموكولة إليها لا سيما في غياب التنصيص على مصالح صلبها كما هو الشأن بالنسبة للخلايا الثلاثة الأولى.

ولا تتطابق تسمية أعوان في خطط وظيفيّة مع المهام الموكولة إليهم فعليّا من ذلك أنّه تمّت تسمية المشرف على الكتابة المركزية كرئيس للإدارة الفرعية لدراسة الأخطار، وتمّت تسمية أعوان في بعض المصالح الجهوية لإنجاز مهام يقوم بها فعليّا أعوان آخرون فعليّا بنفس المهام، وجاء في إجابة الديوان أنّه قد تمّت تسوية هذه الوضعية بموجب البرقية الصادرة في 28 أوت 2017.

من جانب آخر، لم يتولّ الديوان إلى موفى جوان 2017 إعداد دليل إجراءات يضبط توزيع المهام بين مختلف الهياكل والأساليب والإجراءات الإدارية المتبعة وطرق تداول المعلومات فيما بينها.

(1) المصادق عليه بمقتضى الأمر عدد 247 لسنة 2007 (لا ينشر).

(2) وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنّ مشروع تهيئته، المرسل من وزير الداخلية إلى وزير الوظيفة العمومية والحوكمة والفساد منذ 29 مارس 2016 والذي لم تتمّ المصادقة عليه إلى حدود موفى جوان 2017، قد نصّ على إحداث الخطّة المشار إليها دون تحديد مهامها بدقّة كما نصّ على إنشاء مصلحة للتوثيق والأرشيف بالكتابة المركزية.

ويشكو النظام المعلوماتي عديد النَّقائص على مستوى التخطيط والتجهيزات والتطبيقات والسلامة المعلوماتية حيث لم يتم إعداد مخطط استراتيجي للإعلامية يمكن من تصوّر وإنجاز نظام معلومات مندمج ومتكامل يساعد على تأمين أنشطة المؤسسة على الوجه الأمثل.

كما تبين تقادم ونقص الأجهزة الإعلامية المستغلّة على المستوى الجهوي وهو ما حال دون استغلال بعض التطبيقات الإعلامية على الوجه الأمثل. من ذلك لم تتمكن الإدارة الجهوية بالمنستير من استغلال تطبيق الموارد البشرية وتطبيق متابعة استخلاص الفواتير لعدم توفر أجهزة إعلامية.

وتحتاج تطبيق التدخلات إلى التعديل والتطوير لتتلاءم أكثر مع حجم وطبيعة عمل الديوان لاسيما وأنّ معدّل تدخلات الديوان في تطوّر مستمرّ. وأفاد الديوان أنّ مصالحه شرعت في إعداد تطبيق وab خاصة بالتدخلات تستجيب لحاجياته على مستوى متابعة سير العمليات والأرشيف والإحصائيات من المنتظر الانتهاء منها في سنة 2018.

ولا تستغلّ مصالح الديوان كلّ التطبيقات الإعلامية المتوفرة لديها على غرار تطبيق التصرف في الكوارث وتطبيق المحاسبة التحليلية فضلا عن تطبيقي جاهزية الوسائل ومتابعة الوسائل على المستوى الجهوي. وبحول ببطء تدقّق المعطيات بالشبكة الإعلامية للديوان دون القدرة على الاستغلال الحيني لتطبيق التصرف في مقتطعات الوقود.

وتشمل المنظومة المدمجة للتصرف SIGA وظائف تتعلق بقبول الأثاث القاروبإعداد قوائم الاستهلاكات المحاسبية، إلّا أنّه لا يتمّ استغلالها ولا تزال مصالح الديوان تتابع هذه المجالات يدويّا.

هذا ولم يتمّ برمجة إصدار فواتير الخدمات بمقابل حيث تتم الفوترة يدويا اعتمادا على دفاتر سابقة التقييم. ثم يقع قيد الفاتورة بعد إصدارها على التطبيقية لمتابعة استخلاصها.

وخلافا للفصل 6 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلّق بالحقّ في النفاذ إلى المعلومة⁽¹⁾، لم يتولّ الديوان نشر تنظيمه الهيكلي والمعلومات المتعلقة ببرامجه وبالانجازات ذات الصلة بنشاطه على موقع الواب.

وخلافا لأحكام القانون عدد 5 لسنة 2004 والأمر عدد 1250 لسنة 2004 اللّذين ينصّان على أن تلتزم مختلف الهياكل العمومية بتدقيق سنوي على نظم معلوماتها، يعود آخر تدقيق للنظام المعلوماتي بالديوان إلى سنة 2010.

(1) مؤرّخ في 24 مارس 2016.

ب- التصرف في الموارد البشرية

يبلغ عدد أعوان الديوان 6374 عونا وضابطا في نهاية 2016 منهم 2765 تمّ انتدابهم خلال الفترة 2011-2016 كما تم انتداب 287 عريفا في جوان 2017. ويتوزّع الأعوان بين الهياكل المركزية والإدارات الجهوية بنسب بلغت على التوالي 13% و 87%. وينتهي 5 منهم لهيئة الرقباء و 4754 لهيئة ضباط الصف و 1374 لهيئة الضباط الأعوان و 241 لهيئة الضباط السامين.

وأُسند الديوان منحة الدعم العمليّاتي لأعوانه دون مراعاة لشرط الحصول على مؤهل اختصاص المنصوص عليه بأحكام الفصول 2 و 3 و 4 من الأمر عدد 178 لسنة 2016 المتعلق بإحداث منح الاختصاص والتخصّص لفائدة أعوان قوات الأمن الداخلي (لا ينشر) ودون التقيّد بالفترة التي حدّدها الفصل 4 من نفس الأمر من 1 جويلية 2016 إلى 1 جانفي 2017. ونتيجة هذا الإخلال، تحمّل الديوان الفارق في التأجير دون وجه حقّ بلغ إلى حدود 30 أفريل 2017 ما قدره 935,460 أ.د.

وأدّت ضغوط نقابية⁽¹⁾ إلى تعليق العمل بقانون الإطار⁽²⁾ وإلى المصادقة على تسوية للمسار المهني للأسلاك الأمنية⁽³⁾ وإلى تعليق العمل بالترقية بأسلوب التكوين⁽⁴⁾ بالنسبة للأعوان الذين سيقع انتدابهم بداية من سنة 2014 وذلك بموجب البرقية 07/1803 الصادرة عن وزير الداخلية وإلى ضبط أحكام استثنائية لتحديد الأقدمية في الرتبة المخوّلة للترشح للترقية بالاقتدار خلال سنتي 2015 و 2016 تطبيقا على التوالي لأحكام الأمرين 52 لسنة 2015 (لا ينشر) و 246 لسنة 2016 (لا ينشر).. ونتج عن اعتماد الحركة الاستثنائية للترقيات بالديوان في الفترة 2010-2016 انتفاع 88 عونا وضابطا بخمس ترقيات متتالية و 427 عونا وضابطا بأربع ترقيات و 932 عونا وضابطا بثلاث ترقيات و 1219 عونا وضابطا لترقيتين متتاليتين .

ومن ناحية أخرى، لم يشارك 2839 ضابطا وعونا في أيّ دورة من الدورات التدريبية المضبوطة في رزنامات التكوين السنوية خلال الفترة 2012-2016 علما وأنّ 93% منهم يعملون بالإدارات الجهوية.

(1) جاء في البرقية الصادرة عن وزير الداخلية تحت عدد 7/317 في 7 مارس 2014 أنّه وتبعاً لتفاقم المزايدات بين بعض النقابات الأمنية تعلن الوزارة أن ملف إعادة ترتيب المسارات المهنية قد أغلق نهائياً حيث أنجزت جميع مراحله بالتنسيق بين جميع النقابات الأمنية الفاعلة ضمن محاضر جلسات.

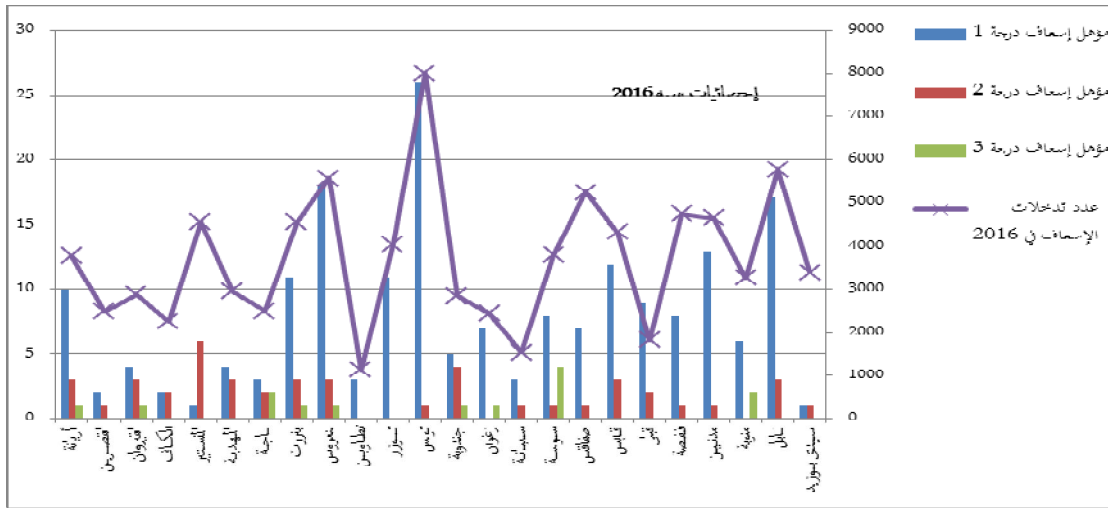
(2) نصّ 25 من القانون عدد 70 لسنة 1982 كما تمّ تنقيحه بالقانون عدد 58 لسنة 2000 والمتعلّق بالنظام الأساسي لقوات الأمن الداخلي على أن تحجّر كلّ ترقية في الرتبة لا يكون القصد منها تسديد شغور.

(3) تمّت المصادقة على قوائم الترقيات المنجزة وفقاً لمقاييس المسار المهني لأعوان سلك الأمن الوطني والشرطة الوطنية وسلك الحرس الوطني وسلك الحماية المدنية طبقاً لأحكام الفصل 52 من القانون عدد 54 لسنة 2014 مؤرخ في 19 أوت 2014 متعلّق بقانون المالية التكميلي لسنة 2014 وأحكام الأمر 3632 لسنة 2014 المتعلّق بالمصادقة على قوائم الترقيات الاستثنائية كما تمّ تنقيحه بالأمر 190 لسنة 2017.

(4) خلافاً لأحكام الأمرين 1164 و 1166 لسنة 2006 المتعلّقين على التوالي بضبط النظام الأساسي الخاص بأعوان سلك الحماية المدنية و بضبط مراحل تكوين أعوان قوات الأمن الداخلي التابعة لوزارة الداخلية والتنمية المحلية.

وتوقّف الديوان منذ سنة 2011 عن إجراء اختبارات رياضية سنوية للمحافظة على اللياقة البدنية لأعوانه فضلا عن عدم توجيه رؤساء الفرق لإدارة التكوين تقارير شهرية حول تنفيذ برامج التكوين مرفقة ببطاقات حضور المتكوّنين قصد متابعة مدى تنفيذ برامج التكوين المستمر داخل الفرق. كما لم يعدّ الديوان مراجع وطنية موحدة للتكوين المستمر في اختصاصات الإسعاف والإطفاء والإنقاذ.

وعلى صعيد آخر، يشكو الديوان من نقص في عدد وتوزيع الحاصلين على مؤهلات الاختصاص. ويبرز الجدول الموالي بالنسبة لاختصاص الإسعاف مثلا وجود نقص مقارنة بالتدخلات في المجال خاصة في الإدارات الجهوية بالقصرين وسيدي بوزيد ومنوبة وصفاقس وباجة والمهدية والمنستير والقيروان:



ج- التصرف المالي والمحاسبي

باعتبار تداخل ميزانية الديوان وميزانية المدرسة الوطنية للحماية المدنية⁽¹⁾، تحمّل الديوان خلال الفترة 2012-2015 نفقات بناء وتهيئة للمدرسة المذكورة بقيمة 943,531 أ.د. ويتكفل بتأجير 111 عوناً وضابطاً معيّنين بنفس المدرسة بمبلغ سنوي قدره حوالي 1,834 م.د.

كما يتحمّل الديوان 203,224 أ.د. و 68,659 أ.د.⁽²⁾ كلفة تأجير 12 و 4 عوناً وضابطاً معيّنين تباعاً بودادية أعوان الحماية المدنية وبالنادي الرياضي للحماية المدنية بالرغم من استقلالهما المالي والإداري عن الديوان.

(1) مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تمّ إحداثها بموجب الأمر عدد 180 لسنة 2011 المؤرخ في 30 جويلية 2011 (لا ينشر).

(2) تم تقدير الكلفة بالرجوع إلى تأجير شهر أفريل 2017.

ويفتقر الديوان لسياسة تجارية تمكّنه من تنمية موارده من خلال عقد اتفاقيات مراكز متقدمة واتفاقيات عمليات بيضاء وزيارات وقائية جديدة حيث لم يتجاوز في سنة 2017 عدد اتفاقيات المراكز المتقدمة سارية المفعول 12 اتفاقية أبرمت كلّها قبل سنة 2012 ومن بينها 7 اتفاقيات أبرمت قبل سنة 2001. كما لا تتولّى الخلية التجارية متابعة انجاز الاتفاقيات السارية بالشكل المطلوب. وعلى سبيل الذكر وجّه المدير الجهوي بتونس مراسلة إلى رئيس الخلية التجارية حول تجديد الاتفاقية المبرمة مع إحدى الشركات إثر تغيير تركيبة رأس المال فأفاد رئيس الخلية بأن لا حاجة لتجديدها وأنه يمكن الاعتماد على أذن تزود منفردة لبرمجة عمليات بيضاء.

ولا يعتمد الديوان على طلبات خدمة سابقة التقييم بالنسبة لخدمات التكوين والتدخلات بمقابل ممّا لا يمكّن من التأكد من شمولية الفوترة.

وتعتمد أقسام المالية عند فوترة الخدمات بمقابل على المبالغ المحتسبة من قبل رؤساء الفرق المتدخلة والتي يقع تضمينها في طلبات القيام بالخدمة وذلك بسبب عدم توفير قاعات العمليات الجهوية لأقسام المالية بتفاصيل هذه التدخلات⁽¹⁾، وعدم علم هذه الأقسام بالحراسات الوقائية التي جدّت. وعلى إثر تدخل دائرة المحاسبات أرسى المدير الجهوي بتونس إجراء بمقتضى مراسلة داخلية في 3 مارس 2017 ينصّ فيها على توجيه جدول تفصيلي ودقيق للحراسات الوقائية وللعمليات بمقابل كل يوم اثنين ممضى من طرف رئيس القاعة الجهوية للعمليات ومسجل بمركز الضبط الجهوي إلى المصلحة الإدارية والمالية لاعتماده في الفوترة والمتابعة إلّا أنّ هذا الإجراء لم يتمّ إلى موفى شهر جويلية 2017 تعميمه على كافة الإدارات الجهوية. ومن شأن هذه النقائص أن تؤدّي إلى عدم شمولية الفوترة.

ولتقدير النقص الحاصل في الفوترة أعادت دائرة المحاسبات احتساب المبلغ الجملي الذي كان من المفروض فوترته بالنسبة للتدخلات بمقابل المتعلقة بنقل المرضى في سنتي 2015 و2016 معتبرا أنّ عمليات نقل المرضى من مؤسسة صحية إلى محل سكنهم وعمليات نقلهم من مؤسسة صحية إلى أخرى وعمليات نقلهم من محل سكنهم إلى مؤسسة صحية في غير الحالات الاستعجالية هي خدمات بمقابل⁽²⁾. وتبيّن وجود فارق في مبلغ الفوترة بمبلغ 148,761 أ.د. في 2015 وبمبلغ 86,332 أ.د. في 2016.

(1) توقيت البداية، توقيت النهاية، الوسائل المعيّنة لتأمين الخدمة.

(2) اعتبر الفريق الرقابي الحالات التالية حالات استعجالية: حالات الاختناق بالغاز، حالات الإغماء، محاولات الانتحار، نوبات الصرع، حالات التوقف القلبي الرئوي، صعوبات في التنفس، نزيف، حالات التسمّم، هبوط حادّ في مستوى السكر، ارتفاع حادّ في مستوى السكر، نوبة قلبية، ارتفاع في ضغط الدم، لدغة حيوان، حروق، جلطة دماغية، والاعتداء بآلة حادة.

أمّا بالنسبة للحراسات الوقائية، كشفت عملية مقارنة عدد الحراسات بمقابل المستخرجة من تطبيق التدخلات مع عدد الحراسات المفوترة في 2016 عن فوترة 2027 فحسب من جملة 4453 حراسة وقائية بمقابل.

وبلغت مستحقّات الديوان غير المستخلصة في 14 مارس 2017 ما قدره 2,745 م.د متأتية من اتفاقيات المراكز المتقدمة وما قدره 2,184 م.د بعنوان الحراسات الوقائية⁽¹⁾ وما قدره 709,704 أ.د بعنوان خدمات التكوين دون أن يتخذ الديوان الإجراءات الضرورية لاستخلاص تلك المستحقّات على غرار تفعيل بطاقات الإلزام.

من جانب آخر وفيما يتعلّق بالقيود المحاسبي تمّ الوقوف على نقائص من شأنها المساس من مصداقية وشفافية القوائم المالية.

من ذلك لم يتمّ إدراج 23 وسيلة نقل كأصول متأتية من هبات بموازنة الديوان، ولم يتمّ إدراجها كذلك بتطبيق الأصول، وهو ما يعدّ خرقاً لمبدأ التمثيل الوفيّ كما ورد في الفقرة 26 من الإطار المرجعي للمحاسبة.

واعتبر الديوان تسليم كمّيات من فصول مخزونه إلى أقسام التجهيز بالإدارات الجهوية كخروج نهائي لتلك الكمّيات ولم تحتسب تبعاً لذلك قيمتها في اختتام السنة المحاسبية عند إعداد الموازنة، وقد تولّت الدائرة احتساب قيمة المخزون الذي وقع جرده في الإدارات الجهوية في اختتام السنة المحاسبية 2015 والتي بلغت 768,746 أ.د، وهو ما يمثل نسبة 12,34 % من قيمة المخزون في المغازات المركزية في نفس التاريخ.

من جهة أخرى، وخلافاً للفقرة 48 من المعيار المحاسبي عدد 5 والتي تنصّ على أنه يجب سحب الأصول الثابتة المادية من الموازنة عند التخلّص منها، لم يتولّ الديوان سحب 60 وسيلة نقل تمّ طرحها.

وتمّ إدراج خطايا التأخير المسلطة على مزوّد الأصول بملغ جملي قدره 762,480 أ.د خلال الفترة 2012-2015 كمنح استثمار، وهو ما لا يستجيب مع تعريف المنحة كما جاء في الفقرة الثامنة من المعيار 12: "تعني كلّ مساعدة يترتب عنها تحويل موارد نحو المؤسسة".

(1) منها ما يناهز 1,430 م.د بعنوان الجامعات والجمعيات في غياب أي طلب يؤثّق الخدمات المنتفع بها.

وتبيّن احتفاظ الديوان بمخزون هام من مقتطعات الوقود بقيمة 1,643 م، د عاينه فريق الدائرة بتاريخ 25 ماي 2017 دون تخصيص خزينة مؤمنة للغرض.

ويدعى الديوان إلى تركيز تطبيق متابعة المخزون في أقسام التجهيز بالإدارات الجهوية وبإعادة برمجة التطبيق حتى تسجل عمليات تسليم كميات من المخزون إلى المغازات الجهوية كعمليات تحويل من موقع إلى موقع. كما تدعو الدائرة إلى احتساب خطايا التأخير المسلطة على مزوّدي الأصول كأرباح اعتيادية أخرى ومراجعة اجراءات التزوّد بمقتطعات الوقود واجراءات تأمينها للتقليل من المخاطر المتصلة يحفظ هذا الصنف من المخزون.

د- التصرف في الأسطول

لا يحكم الديوان التصرف في كافة وسائله حيث مكنت الزيارة الميدانية المنجزة في 25 ماي 2017 من معاينة 33 وسيلة نقل لا يتم استغلالها منها 9 سيارات حديثة رباعية الدفع⁽¹⁾ تسلمها الديوان في إطار هبة سنة 2016. كما لم يتم إثتر تجديد السيارة الوظيفية للمدير العام في مطلع سنة 2017 إعادة إسناد سيارته الوظيفية السابقة وكذلك إسناد سيارة جبلية⁽²⁾ تم اقتناءها منذ غرة أكتوبر 2010 سوى بعد تدخل لدائرة في 18 جويلية 2017.

وعلى صعيد آخر، بلغت كلفة تأمين الأسطول خلال الفترة 2014-2016 ما يناهز 736 أ.د. إلا أنّ الديوان لم يفعل مطلقا ضمانات التأمين بغاية الانتفاع بالتعويض عن حوادث المرور التي تعرّضت لها عرباته والتي بلغ عددها حادثا خلال نفس الفترة بكلفة إصلاح قدرت بمبلغ 564 أ.د.

وتعرّضت شاحنة إطفاء تابعة للإدارة الجهوية تونس إلى حريق بمقر المزود بتاريخ 22 جويلية 2015 ممّا جعلها غير قابلة للتصليح. وقد اعتبر تقرير الاختبار المؤرخ في 23 جويلية 2015 أنّ الوسيلة حطام وقدّر الضرر بمبلغ 158 أ.د. غير أنّ الديوان لم يفعل ضمانات التأمين ولم يقيم بأيّ تتبع قانوني إزاء المزود نتيجة للضرر الحاصل له.

ومن جانب آخر، ساهم بقاء وسائل معطّبة لفترات طويلة دون إصلاحها في تهالكها واقتراح طرحها حيث ظلّت 47 وسيلة معطبة لأكثر من سنة قبل اقتراح الطرح منها 13 حالة تجاوزت فيها هذه الفترة السنتين .

(1) من نوع Nissan Navara

(2) نوع ISHI PAJEROMITSUB.

ولوحظ تأخير هامّ في تصليح وسائل معطبة حيث لم يتمّ إلى تاريخ 24 ماي 2017 إصلاح 40 وسيلة تعطّبت قبل مطلع سنة 2017، وتجاوز التأخير في تصليحها السنة في 20 حالة، منها 8 حالات تجاوزت فيها هذه الفترة السنتين.

هـ- الشراءات

تطوّرت القيمة الجمالية لصفقات الديوان التي تمثّل ما نسبته حوالي 80 % من مجموع الشراءات من 14,505 م.د في سنة 2012 إلى 25,480 م.د في سنة 2016، وتمّ الوقوف على نقائص تعلّقت بالتخطيط للشراءات وتحديد الحاجيات وبتفعيل المنافسة وبتابعة الإنجاز وإدارة العقود وكذلك بالشراءات خارج إطار الصفقات العمومية.

1- التخطيط للشراءات وتحديد الحاجيات

لم يضبط الديوان سياسة للشراءات تمكّن من تحديد أولويات الشراء بصورة موثّقة وشاملة على المدى البعيد والمتوسط، ولئن تمّ إعداد بعض الوثائق ذات العلاقة على غرار تلك المتعلقة بحاجيات الوحدات الجهوية المستقبلية من معدّات ووسائل تدخّل المنجزة في شهر نوفمبر 2016 أو المخطّط الوطني لتحليل المخاطر والحدّ منها، إلّا أنّ تلك الوثائق لا تمثّل سياسة للشراءات.

وأفضى افتقار الديوان لتخطيط ناجع لتنفيذ مشاريعه الاستثمارية إلى التأخير في طلب فتح الاعتمادات وتجاوز الآجال المضبوطة من قبل وزارة المالية وهو ما أدّى في بعض الحالات إلى عدم تحويل كامل المبالغ بعنوان منحة الاستثمار للديوان، فقد بلغت مثلاً منحة الاستثمار المرسّمة بقانون المالية لسنة 2016 ما قدره 31 م.د لم يتمّ تحويل سوى مبلغ 19,3 م.د منها لفائدة الديوان أي بفارق قدره 11,7 م.د.

ويقتضي الفصل 8 من الأمر عدد 1039 المؤرخ في 13 مارس 2014 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية إعداد المخطّط التقديري للصفقات وإشهاره بما يساهم في إضفاء الشفافية وتنظيم المعاملات بين المزوّدين والمشتريين العموميين، إلّا أنّ الديوان لم يتولّ إشهار المخطّط التقديري السنوي على موقع الصفقات العمومية إلا بداية من 14 فيفري 2017.

وأدّى عدم الدقّة في ضبط الحاجيات إلى عدم تقيّد الديوان بالبرنامج السنوي للشراءات حيث تولّى اقتناء طلبات جديدة لم تكن مبرمجة، وتمّ في بعض الحالات الاستغناء عن بعض الاقتناءات

المبرمجة، كما تمّ تحويل اعتمادات من مشروع شراء تجهيزات لآخر ومن بعض مشاريع البناء المبرمجة والمعطّلة لفائدة مشاريع أخرى، وبرّر الديوان ذلك بالحاجة الملّحة لاقتناءات غير مبرمجة⁽¹⁾ وبضمان تنفيذ بعض مشاريع بناء تطلّبت تحويل بقايا اعتمادات لفائدتها، كانت مخصّصة لمشاريع أخرى تمّ الانتهاء من إنجازها.

ولا يتولّى الديوان إعداد دراسات أولية دقيقة للحاجيات وتحديد الخصائص الفنية وكلفة الشراءات و يكتفي عند ضبط التقديرات الخاصّة بالمواد بإضافة نسبة تطوّر على أسعار شراءات السنوات السابقة.

وأدى عدم كفاية دراسة السوق إلى الوقوف على فوارق بين تقديرات الديوان والمبالغ المقدّمة في العروض والمبالغ التي تمّ التعاقد في شأنها بعد التفاوض مع المزوّد، وتراوحت هذه الفوارق بين 12% و18%، في حين أنّ الفصل 11 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 نصّ على أن يتولّى المشتري العمومي خلال مرحلة إعداد الصيغة ضبط مبلغ التقديرات والتأكّد من توقّر الاعتمادات والحرص على تحيينها عند الاقتضاء.

وتسبّب غياب الدقّة في الدراسات الأولية إلى إدخال تغييرات على بعض المشاريع حيث تمّ على سبيل المثال تجاوز الميزانية المخصّصة لكل من مشروع تهيئة فرقة جرزونة وتهيئة فرقة الحماية المدنية بمنزل بورقيبة بنسبة فاقت 10%.

وتمّ تعديل البرنامج الوظيفي الخاصّ بالقسط الثاني من مشروع بناء مقرّ الوحدة المختصّة بين عروس أنّه في حدود الاعتمادات المتبقّية البالغة 324.959 أ.د عوضا عن 400 أ.د بسبب تجاوز الميزانية المخصّصة للقسط الأوّل من نفس المشروع بما جملته 70 أ.د، وأسفر هذا التعديل عن مراجعة البرنامج الوظيفي الخاصّ بالقسط الثاني إضافة إلى عدم تناسب المشروع وحجم عمل الوحدة حيث أنّ طاقة استيعاب المقرّ لا تتجاوز 30 عونا في حين تضمّن المخطّط الوطني لتحليل المخاطر ومجابهتها 134 عونا بالوحدة المختصة.

وتتولّى بعض الإدارات الجهويّة التعبير عن حاجياتها من أشغال تهيئة وترميم دون ضبط الأثمان التّقديرية بصفة دقيقة⁽²⁾، ولا تتّبع بعض الوحدات الجهويّة الإجراءات المتعلّقة بأشغال التهيئة والترميم على غرار تكوين لجنة فنيّة وتحديد الحاجيات بكلّ دقّة وإعداد قوائم في الأشغال المزمع

(1) على سبيل المثال اقتناء نظام كشف الحرائق بعد أن تمّ الشروع في استغلال المغازات المركزية بجبل جلود واقتناء جهاز تعديل التيار الكهربائي ذو قوة عالية لاستعماله لحماية الأجهزة المركزة بقاعة الإعلامية.

(2) مثلما تقتضيه المراسلة الإدارية عدد 29528 الصادرة عن المدير العام بتاريخ 24 ديسمبر 2014 والمتعلّقة بمتابعة إنجاز و قبول أشغال الترميم

إنجازها. وبلغت الميزانية المرصودة للتّرميم بعنوان سنة 2016 والتي يتمّ إنجازها خارج إطار الصفقات ما جملته 2,151 م.د.

كما لوحظ إنجاز أشغال ترميم إضافية دون الحرص على تناسق وانسجام المظهر العام للبنائات⁽¹⁾ ودون ضبط آجال لتنفيذها. وأفاد الديوان في هذا المجال أنّه سيقع إصدار تعليمات بضرورة تحديد آجال لتسليم أشغال الترميم.

ولم تكن برمجة مشاريع بناء الوحدات الجهوية شاملة للوحدة برمّتها ولم تأخذ بعين الاعتبار أشغال الترميم المستوجبة وهو ما تسبّب في برمجة أشغال ترميم بالتوازي مع أشغال البناء. و أدّى عدم دراسة مختلف المشاريع كوحدة متكاملة يمكن إنجازها عبر أقساط إلى برمجة أشغال ترميم لمشاريع لم يتمّ الشروع في استغلالها من ذلك مشاريع ترميم تعلّقت بالمدرسة الوطنية للحماية المدنية في سنتي 2014 و 2015 بعد الانتهاء من المشروع الأولي وقبل استقبال الدورة الأولى من المتكوّنين التي تمّت في سبتمبر 2017.

وكان الشأن كذلك بخصوص أشغال تهيئة مطعم وتبليط ساحة بالإدارة الجهوية بتطاوين بما جملته 64,314 أ.د. في حين تمّت برمجة إنجاز مشاريع بناء بنفس الإدارة خلال الفترة 2013-2016 بما جملته 700 أ.د، وبالإدارة الجهوية بزغوان حيث تمّ خلال نفس الفترة 2011-2016 برمجة إنجاز مشاريع بناء بما جملته 461,235 أ.د وبناء سور وتغيير الباب الرئيسي بما قيمته 24,013 أ.د.

وتدعو الدائرة إلى الحرص على اعتماد برمجة دقيقة وشاملة للمشاريع بما يتيح الانتفاع بمزايا تفعيل المنافسة والاقتصاد في الكلفة فضلا عن ضمان الصبغة الوظيفية للمشاريع.

2- تفعيل المنافسة

تراوحت النسبة السنوية لطلبات العروض غير المثمرة خلال فترة الرقابة بين 7 % و 25% من مجموع طلبات العروض وذلك نتيجة بالأساس إلى عدم توقّع الديوان بخصوص بعض الصفقات في تفعيل المنافسة خاصّة من خلال قصر الآجال المتاحة للمشاركة في بعض طلبات العروض وعدم التطابق بين الخصائص الفنيّة المضبوطة بقرّسات الشروط وتلك المقدّمة بالعروض وارتفاع الأسعار المدرجة بالعروض.

(1) مراسلة عدد 1369 المؤرخة في 29 جانفي 2017.

ولم يتمّ نشر كل المعلومات الخاصة بقواعد المنافسة بكراس الشروط الإدارية الخاصة على غرار منهجية تقييم العروض المنصوص عليها بالفصل 63 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014.

وخلافاً للفصل عدد 12 من الأمر عدد 623 لسنة 2011 المؤرخ في 23 ماي 2011⁽¹⁾، لم يتمّ إرفاق تقارير فرز العروض بالنسبة للصفقات المبرمة خلال سنتي 2012 و 2013 بتقارير خاصّة بتقويم المنافسة تتضمن مقارنة عدد المزوّدين الذين سحبوا كراس الشروط بعدد العروض المقدّمة وتقييم نتائج إقصاء العروض التي لم تكن مطابقة لكراسات الشروط مقارنة بالوضعية التنافسية الموضوعية للقطاع.

وتبيّن غياب تفعيل المنافسة في عديد الحالات بالنسبة للشّراءات المنجزة من قبل الوحدات الجهويّة عن طريق وكالات الدّفوعات وعدم الالتزام بالمراسلات الإدارية المتعلّقة بالتّصرف الإداري والمالي للوحدات الجهويّة والتي أكّدت على ضرورة اعتماد 3 عروض وتفايدي تقسيم الشراءات. ويُذكر في هذا الصدد تواتر التعامل مع نفس المزوّدين بخصوص مصاريف المطعم بكلّ من الإدارة الجهوية بين عروس ونابل خلال سنة 2016.

3- متابعة الإنجاز وإدارة العقود

اتّسم إنجاز الميزانيّة بضعف النسق حيث مثّلت الاعتمادات المفتوحة وغير المستهلكة بعنوان مشاريع التّجهيز خلال السّنوات من 2012 إلى 2016 ما نسبته 37% من المبالغ المخصّصة سنويًا. ويعزى ذلك أساساً إلى صعوبة إعداد البطاقات الفنيّة الخاصّة ببعض التّجهيزات وكذلك إلى التّأخير في استيفاء إجراءات إصدار طلبات العروض خاصّة منها المتعلّقة بالبناء الذي يتمّ بالتنسيق مع الإدارة الجهوية للتّجهيز المعنيّة⁽²⁾.

وتمّ الوقوف على تأخير في انطلاق إنجاز أغلب المشاريع المبرمجة المتعلّقة بالبناءات وذلك رغم الحالة السيّئة للبعض منها⁽³⁾. كما تمّ التمديد بستّين يوم في أجل تنفيذ مشروع أشغال توسيع وتهيئة مقرّ الإدارة الجهوية بالمنستير دون إبرام ملحق في الغرض وهو ما يخالف الفصل 83 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظم للصفقات العمومية.

(1) المتعلّق بتنقيح الأمر عدد 3158 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 والخاصّ بالصفقات العمومية

(2) محاضر جلسات لجنة متابعة صرف الميزانية ومتابعة التّصرف المؤرخة في 05 ماي 2015 و 08 أكتوبر 2015.

(3) مثال: مشروع تهيئة الإدارة الجهوية ببزرت (قسط ثاني)، مشروع تهيئة الإدارة الجهوية بالمنستير (القسط الثاني)، مشروع تهيئة الادارة الجهوية بقابس.

و استغلال الديوان بعض المشاريع في غير ما خطّط له حيث تولّى مثلاً عقد صفقة بتاريخ 17 مارس 2014 لاستكمال أشغال بناء فرقة الحماية المدنية بالمركز العمراني الشّمالي بمبلغ قدره 509.164 أ.د. في حين بيّنت المعاينة الميدانية للمشروع استغلال البناية لفائدة إدارة جهوية رغم أنّ المشروع تمّ تصميمه وفقاً لحاجيات فرقة حماية مدنية. كما كشفت المعاينة عدم رفع بعض التحفظات التي تمّ تسجيلها عند الاستلام الوقي⁽¹⁾، رغم أن محضر القبول النهائي للأشغال المؤرّخ في 01 جوان 2016 نصّ على أنّه تمّ رفعها.

ولم يتّخذ الديوان الإجراءات اللازمة إزاء عدم إيفاء بعض المزوّدين بالتزاماتهم التعاقدية ولم يقدّم إلى المرصد الوطني للصفقات العمومية بكلّ المعلومات المتعلقة بالصفقات الذي يتولّى هذا الأخير حسب الفصل 156 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 مسك سجلّ معلوماتي وطني حول أصحابها. ويُذكر في هذا الإطار عدم تسليم المضخات المائية الأربعة بالنسبة إلى الصفقة المبرمة في سنة 2014 والمتعلّقة باقتناء 24 شاحنة إطفاء داخل المناطق العمرانية و4 مضخات مائية. وأفاد الديوان أنّه يتولّى القيام بالمعاينات الميدانية في مقرّات المزوّدين للتأكد من توقّر موضوع الطلبات في انتظار رفع التحفظات تجنباً لمخاطر ارتفاع الأسعار وطول آجال إعداد طلب عروض جديد لاقتناء التجهيزات.

ولم يحرص الديوان على استكمال العنصر المتعلّق بالتكوين بالنسبة للصفقة 2012/21 والمتعلّقة باقتناء 5 حافلات صغيرة بمبلغ 299,615 أ.د. وكذلك الشأن بالنسبة للصفقة عدد 2013/15 المتعلّقة باقتناء 30 سيارة إسعاف شبه طبية بمبلغ 2,985 م.د. والصفقة عدد 2013/57 المتعلّقة باقتناء شاحنتي إطفاء بمبلغ 369,400 أ.د. ومن شأن ذلك أن يحرم الديوان من اكتساب المهارات اللازمة لاستغلال التجهيزات والوسائل بعد استلامها.

وتمّ بتاريخ 30 مارس 2011، عقد صفقة لاقتناء منظومة تصرّف مندمجة SIGA بمبلغ جملي قدره 544,74 أ.د. وقبولها نهائياً دون تحفّظ في 1 أفريل 2015 في حين أن المزوّد لم يتولّ الإيفاء ببعض من التزاماته. فقد اتّضح أنّ الديوان لم يتمكّن إلى موفى ماي 2017 من الاستغلال الفعليّ لمحور متابعة العروض والصفقات نظراً لوجود إخلالات تقنية لم يتمّ تجاوزها منذ تركيز المنظومة وذلك على الرغم من أنّ الفصل الثاني من الصفقة ينصّ على الشروع الفعلي في الاستغلال والمساعدة الفنية في غضون شهر من تاريخ التركيب.

وشابت إجراءات قبول الصفقة⁽²⁾ المتعلقة باقتناء 28 شاحنة إطفاء سعة 6000 لتر بمبلغ 9,333 م.د. إخلالات حيث ظهر تصدّع في خزانات مياه 14 شاحنة منها بداية من

(1) مثال النوافذ والابواب غير مركّزة بطريقة محكمة، غياب حواجز خاصّة بالابواب إلخ..

(2) عدد 2014/60 للمضاهة في 25 سبتمبر 2014.

14 ديسمبر 2015⁽¹⁾ بالرغم من أنّ القبول الوقّتي تمّ دون تحقّظ بالنسبة لما عدده 24 منها في 27 أفريل 2015 وبالنسبة لما عدده 4 منها في 6 أوت 2015. وأقرّ المصنّع خلال اجتماعه بتاريخ 24 جانفي 2017 مع مسؤولين من الديوان والمزودين المتدخلين، أنّ الدراسة المسبقة لصنع هذه الخزانات لم تتمّ على أسس صحيحة حيث تمّ اعتماد نفس الخصائص الفنية للخزانات سعة 4000 لتر مع الترفيع في قيمتها الحسابية عند الإنجاز.

وواصل الديوان التعاقد مع نفس المزود وأمضى معه بتاريخ 30 جوان 2016 صفقة لاقتناء 24 شاحنة سعة 6000 لتر بمبلغ 7,512 م.د. وتمّ القبول الوقّتي للشاحنات دون تحقّظ في 1 فيفري 2017 و15 مارس 2017 و31 مارس 2017، إلّا أنّه ظهر تسرّب⁽²⁾ في خزانات مياه 6 منها مباشرة بعد تسلّمها.

ومن جهة أخرى، لم ينصّ كترّاس الشروط الإدارية الخاصّ بالاستشارة المعلن عنها في شهر ديسمبر 2016 والمتعلقة بإتلاف الوسائل المعدّة للطرح على فصل العرضين الفني والمالي ولا على اعتماد مقارنة الأثمان عند فرز العروض. وتمّ التعاقد على إثرها في 8 فيفري 2017 مع إحدى الشركات الخاصة على أساس أن يقوم المزود بتجميع الحديد من الوسائل وضغطه في شكل مكعبات وبيعه لحساب الديوان مع انتفاع المزود مقابل ذلك بالمكونات الميكانيكية للوسائل الأخرى وتوابعها بما فيها المحركات والبلور. ويعدّ التعاقد على هذا النحو مخالفا لقواعد حسن التصرف باعتبار أنّ المقابل الذي سينتفع به المزود غير قابل للتقدير في تاريخ إمضاء العقد. كما يعدّ مخالفا لقواعد عدم المقاصة بين بنود الأعباء وبنود الإيرادات.

وتعاقد الديوان مع نفس هذا المزود لتحطيم كلّ الوسائل المعدّة للطرح دون استثناء على مدى سنتين على الرغم من أنّ ترخيص وزير أملاك الدولة بتاريخ 5 أوت 2016 أشار إلى ضرورة استثناء وسحب وسائل النقل القابلة للتشخيص وإعداد محضر تسليم في شأنها حتى يتسنى معاينتها من قبل الوكالة الفنية للنقل البري بالتنسيق مع مصالح أملاك الدولة والتفويت فيها وفق الإجراءات المعمول بها.

وعلى صعيد آخر، شاب التّصرّف في الضّمانات الماليّة بعض النقائص خاصّة في غياب مذكّرات تنظّم هذا المجال إذ لا يتولّى الديوان أحيانا جرد الضّمانات التي على ذمّته ومقارنتها بالصفقات التي تمّ ختمها نهائيا بالإضافة إلى عدم إرجاع الضّمانات إلى أصحابها في الإبتان. وتمّ ختم

(1) بحسب جدول متابعة الأعطاب ظهر أول تصدّع في خزانات مياه شاحنات هذه الصفقة في الشاحنة رقم 50868 المعينة في الإدارة الجهوية بسوسة في التاريخ المشار إليه أعلاه.

(2) Détachement de la soudure de l'adjonction de fixation partie arrière supérieur de citerne

11% فقط من الصفقات في الآجال القانونية و29% خارج الآجال القانونية (81 صفقة). وأفاد الديوان أنه تمّ العمل على تقليص آجال الختم خلال سنتي 2016 و2017.

وتدعو الدائرة الديوان إلى الحرص على ملاءمة المشاريع مع متطلّبات عمله وإحكام الدراسات الأوليّة واستشراف الحاجيات المستقبلية ضمانا لحسن استغلالها وتوظيفها لما خصّص لها وإلى العمل على إحكام استغلال الوسائل وترشيد إجراءات طرحها.

4- الشّراءات خارج إطار الصّفقات العموميّة

توزّعت الشّراءات خارج إطار الصّفقات العموميّة المنجزة خلال الفترة 2012-2016 إلى شراءات في إطار اتفاقيات وعقود وشراءات مباشرة بالاعتماد على أذن تزوّد.

1-4 الشراءات في إطار اتفاقيات وعقود

أبرم الديوان عقودا لصيانة الوسائل والخدمات الهاتفية متولّيّا في أغلب الحالات تجديد الاتفاقيات التي يعود البعض منها إلى ما يزيد عن عشر سنوات دون تفعيل المنافسة⁽¹⁾. وتواصل تعامل الديوان مع نفس المزوّدين على المستوى المركزي خلال السنوات 2014 و2015 و2016 دون اللجوء إلى تنظيم استشارات جديدة على الرّغم من تأكيد لجنة متابعة صرف الميزانية ومراقبة التصرف المنعقدة في 21 جانفي 2014، على ضرورة "إجراء استشارات جديدة وتوسيع قاعدة التنافس في خصوص إصلاح وصيانة التجهيزات والوسائل مع النظر في إمكانية إبرام عقود في الغرض مع مزوّدين على النطاق الجهوي ورغم وجود مزوّدين في بعض الجهات كولاية صفاقس الذين لم يتمّ الحصول على مشاريع اتفاقيات معهم في الغرض إلّا في سنة 2017. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يفضي إلى تحمّل مصاريف إضافية لنقل الوسائل والتجهيزات المعطّبة إلى العاصمة.

وتطوّر رقم المعاملات مع أحد مزوّدي خدمات صيانة الوسائل والمعدّات الهاتفية بما يفوق 52 % ودون احترام الحدود القصوى للاتفاقيات التي تمّ تجاوزها بما معدّله 22% خلال الفترة 2013-2016.

(1) إبرام عقود بالتفاوض المباشر مع أحد مزوّدي الخدمات الإعلامية خلال سنتي 2015 و2016 تحيين عقد الصيانة مع إحدى الشركات والذي يعود إلى سنة 2001 وذلك في سنة 2003 وفي سنة 2005 ثم إجراء استشارة في سنة 2014 وإبرام عقد تمّ إبرام ملحق في شأنه في سنة 2016

كما أبرم الديوان، بخصوص عقد صيانة موزّعات الهاتف، عقدا بتاريخ 16 ماي 2014 وبقيمة 29,865 أ.د. ثمّ تولّى بتاريخ 29 جويلية 2016 إبرام ملحقا لهذا العقد بمبلغ 24,201 أ.د أي ما يمثل 81% من مبلغ العقد الأصلي على سبيل التسوية باعتبار أنّ الملحق يدخل حيز التنفيذ حسب الفصل الرابع منه بتاريخ 21 جانفي 2015، وذلك دون إعادة تفعيل المنافسة.

5- الشراءات المباشرة باعتماد أذون التزوّد

حدّد الديوان المبلغ الشهري لكلّ إدارة جهوية الخاصّ بصناديق الدفوعات وبصناديق الإعاشة بما معدّله 5 آلاف دينار. وتتولّى الإدارة المركزية تجديد السيولة كل ثلاثة أشهر بالنسبة لكلّ صنف من الصناديق. وتبيّن في هذا الخصوص عدم مسك الديوان لجدول متابعة طلبات التزوّد على المستوى الجهوي.

ولئن يخضع تنظيم التصرف المالي بالوحدات الجهوية لعدد من المذكرات إلّا أنّ هذه الوحدات لم تحرص بالقدر الكافي على تنفيذ مقتضيات هذه المذكرات وآخرها المراسلة الإدارية عدد 7971 المؤرّخة في 30 أفريل 2015. فبالنسبة إلى الإدارة الجهوية بن عروس مثلا تبيّن أنّها لا تتولّى تفعيل المنافسة بخصوص الشراءات التي يفوق مبلغها 100 د وتلجأ فيما يتعلّق بمصاريف المطعم إلى نفس المزوّدين دون اعتماد جدول لمقارنة الأسعار، حيث تمّ في سنة 2016 شراء خضروغلال من نفس المزوّد بما جملته 34,287 أ.د وموادّ غذائية من مزوّد آخر بما جملته 22,628 أ.د.

ولم يتمّ تفعيل المنافسة بالنسبة لبعض شراءات الإدارة الجهوية بنابل التي تقتصر على مزوّدين اثنين على الأكثر. وبالفعل اكتفت بالنسبة لصندوق الإعاشة أثناء اقتنائها للمواد الغذائية طيلة سنة 2016 بالتوجّه لمزوّدين اثنين.

وأفاد الديوان في هذا الخصوص أنّه بصدد التنسيق مع مصالح وزارة الداخلية قصد إعداد اتفاقيات مع مزوّدي المطاعم الجهوية حتّى يتسوّى الضغط على الكلفة ولمزيد تدعيم الشفافية والنزاهة عند تأمين عمليات الشراء.

*

*

*

تتمثّل مهام الديوان الوطني للحماية المدنية أساسا في تأمين النجدة والإنقاذ والوقاية من مختلف أصناف الكوارث والفواجع والأخطار التي من شأنها تهدد سلامة السكان والإضرار بالممتلكات

الخاصة والعامة وهو ما يجعله فاعلا محوريا في المنظومة الوطنية لمجابهة الكوارث. ويحتّم وجود أطراف متدخّلة أخرى صلب هذه المنظومة العمل على دعم التنسيق فيما بينها لإدارة الأزمات وتنظيم عمليات النجدة سواء على المستوى التكتيكي أو اللوجستي أو الميداني وذلك خاصّة من خلال ضبط الصلاحيات الموكولة لكلّ متدخّل ونطاق مسؤولياته بالدقة المطلوبة.

ولئن يتوقّر للديوان رصيد هام من الموارد البشرية ووسائل التدخّل إلّا أنه من الضروري تفادي النقص المسجل في التجهيزات الخصوصية وفي الاختصاصات الضرورية لمجابهة بعض أصناف الأخطار الجسيمة على غرار تلك المتعلقة بالكشف ومجابهة أخطار المواد الكيميائية والبيولوجية والرادىولوجية.

كما يتعيّن إتمام إصدار القرارات المتعلقة بأنظمة السلامة تطبيقا لمقتضيات مجلة السلامة والوقاية من أخطار الحريق والانفجار والفرع بالبنائات والعمل على تعميم حصول المؤسسات والبنائات على شهادة الوقاية خاصة منها تلك المصنّفة خطرة أو مخلّة بالصحة أو مزعجة.

من جانب آخر، يدعى الديوان إلى التقيد بالقواعد الترتيبية المنظمة لإسناد المنح الخصوصية لأعوانه وإلى تجنب التداخل الإداري والمالي مع المدرسة الوطنية للحماية المدنية باعتبارها مؤسسة إدارية مستقلة عنه.

كما توصي الدائرة الديوان بإحكام تحديد حاجياته وبرمجة شراياته وذلك بغية تحسين نسق إنجاز المشاريع المبرمجة وبالحرص على متابعة ايفاء المزودين بالتزاماتهم سواء فيما يتعلّق بالأجال أو بشروط قبول الأشغال أو المواد أو الخدمات.

رد الديوان الوطني للحماية المدنية

تعتبر الفترة 2012-2016 التي شملتها دائرة المحاسبات على الديوان الوطني للحماية المدنية انتقالية على جميع المستويات نظرا للظروف التي مرت بها البلاد، وقد قام الديوان بعملية تشخيص وقع على إثرها ضبط خطة عمل تهدف لتجاوز النقائص والإخلالات المسجلة تتلخص في ما يلي :

♦ التدخلات الميدانية والخدمات الوقائية

أ- التدخلات الميدانية في مجال الحماية المدنية

1- المنظومة الوطنية لمجابهة الكوارث

- تقدم الديوان لرئاسة الحكومة بمقترح لمراجعة القانون المتعلق بمجابهة الكوارث يتضمن إحداث "مركز وطني لإدارة ومجابهة الكوارث" يضم ممثلين عن مختلف الأطراف المعنية بصفة قارة يعنى بإعداد وتحيين ومتابعة وتقييم المخطط الوطني والمخططات الجهوية لتفادي الكوارث ومجابهتها وتنظيم النجدة إضافة إلى إدارة عمليات النجدة والإنقاذ إبان الكوارث وكذلك تفادي نقص وتشتت النصوص التطبيقية التي تضبط التنسيق العملياتي والتنظيم الميداني في المجال.

- تم إعداد وإقرار المخطط الوطني لتفادي الكوارث ومجابهتها وتنظيم النجدة خلال شهر نوفمبر 2017.

- تم إعداد المخطط الوطني لتحليل المخاطر والحد منها.

- تم إعداد دليل للسادة الولاة يضبط مهام الوالي وأعضاء اللجان الجهوية لتفادي الكوارث ومجابهتها وتنظيم النجدة بكل دقة.

2- إسناد التدخلات الميدانية

2.1 التجهيزات وأعوان التدخل

- الديوان بصدد استكمال إجراءات اقتناء تجهيزات خصوصية لمجابهة الأخطار البيولوجية والتكنولوجية.
- تم تكوين إطارات وأعوان الديوان الوطني للحماية المدنية في مختلف الاختصاصات وتوفير التجهيزات الضرورية لذلك بغاية نجاعة التدخلات الخصوصية.
- لتلافي التباين الحاصل في توزيع الأعوان بين الوحدات وتغطية التدخلات بكامل تراب الجمهورية يسعى الديوان إلى اعتماد عون حماية مدنية لكل ألف ساكن في حدود إمكانيات الانتداب التي توفرها الدولة بالاعتماد على المخطط الوطني لتوزيع الأعوان على 5 سنوات مع إجراء المتابعة الصحية للأعوان وخاصة الغواصين.

2.2 وسائل إسناد التدخلات الطبية

- تطبيقا لما ورد بالمخطط الوطني لتحليل المخاطر و الحد منها للفترة 2017-2021 تولى الديوان إعداد طلب لسلطة الإشراف قصد توفير طبيب بكل وحدة جهوية، أما في خصوص الوحدات المتوفرة على طبيب فقد تم تجهيزها بسيارات إسعاف طبية وتكوين الأطباء والأعوان في الإسعافات والتدخلات الأولية خاصة أنه من غير الممكن للديوان القيام بانتداب إطارات شبه طبية صنف أ 3 طبقا لما جاء بالنصوص القانونية الخاصة بالديوان ويعمل الديوان على تلافي النقائص المتعلقة باقتناء التجهيزات والمعدات الطبية والأدوية.

3- الإعداد والبرمجة للتدخلات الميدانية

1.3 برنامج العطلة الآمنة

- يقوم الديوان الوطني للحماية المدنية سنويا خلال الصيف وفي إطار برنامج العطلة الآمنة في محاوره الثلاثة (تأمين النجدة والإسعاف على الطرقات وتأمين النجدة بالشواطئ وحماية الثروة الفلاحية والغابية من الحرائق) بتركيز مراكز نجدة وإسعاف على الطرقات وفرق متنقلة ومراكز موسمية والتنسيق مع البلديات لانتداب سباحين منقذين وقتيين يتم تكوينهم من طرف الحماية المدنية كما يسعى الديوان إلى تقريب النجدة من

المواطن بصفة عامة حيث تم إنشاء فرق ومراكز جديدة قارة خاصة بعد تعزيز الوحدات بالوسائل مما انجر عنه التقليل في عدد المراكز والفرق الموسمية. إضافة إلى سعي الديوان إلى تدارك الصعوبات المتعلقة بالنقص الكبير في عدد السباحين المنقذين بالتنسيق مع الإدارة العامة للشؤون الجهوية بوزارة الشؤون المحلية والبيئة والسادة الولاة والنيابات الخصوصية لتوفير الإعتمادات الكافية لانتداب السباحين المنقذين.

2.3 إعداد وتحسين مخططات النجدة والإنقاذ والزيارات الاستطلاعية والعمليات البيضاء

- يقوم الديوان الوطني للحماية المدنية ببرمجة زيارات استطلاعية و عمليات بيضاء على المستوى الجهوي تستثنى منها البنايات السكنية نظرا لخصوصيتها و سيجرص على تدعيم هذه البرامج مستقبلا.

4- تنفيذ التدخلات الميدانية

1.4 التدخلات الميدانية في إطار المهام الموكولة للديوان

- يسعى الديوان إلى تقليص المدة الزمنية لبلوغ الحوادث من خلال تقريب خدمات النجدة من المواطن وتسهيل السيلان المروري بالتنسيق مع مصالح المرور بوزارة الداخلية وتتولى تفقدية الحماية المدنية التدقيق في جودة الأنشطة و التدخلات التي يسديها الديوان، كما سعى الديوان أيضا مع شركة اتصالات تونس لتجاوز بعض الإشكاليات المتعلقة بخط النجدة 198 وتحسين التنسيق العملياتي بعد أن تم تركيز شبكة رقمية جديدة تغطي كامل تراب الجمهورية تربط وحدات الحماية المدنية بالإدارات المركزية بالإضافة إلى ربط وحدات الحماية المدنية على المستوى الجهوي مع الوحدات الأمنية مما يضمن سرعة التنسيق وخروج النجدة ونجاعتها.

2.4 التدخلات الميدانية بمقابل

- في إطار تحسين الموارد الذاتية قام الديوان بتوجيه مشروع لتنقيح قانون إحداثه يتضمن توظيف مالي على الخدمات الوقائية التي يسديها بالإضافة الى تنقيح القرار المتعلق بالخدمات بمقابل في اتجاه توسيع مجاله والترفيح في التعريفات، ومن ناحية اخرى يسعى الديوان إلى مزيد إحكام متابعة الخدمات المسداة بمقابل خاصة في المجال العملياتي من خلال تركيز أجهزة تموقع للوسائل بجل وسائل تدخل الحماية المدنية في انتظار تعميمها مما يمكن من حسن التصرف في استغلال ومتابعة الوسائل من حيث توقيت الخروج والدخول ومكان العملية والمسلك المتبع.

5- التطوع في خدمة الحماية المدنية

- لمعاوضة مجهودات الحماية المدنية في مجال التدخلات يسعى الديوان إلى تركيز جمعيات تطوع لخدمة الحماية المدنية بكافة ولايات الجمهورية بالتنسيق مع المجتمع المدني وقد توصل الديوان إلى تركيز 12 جمعية في نطاق برنامج تونسي-ألماني وتكوينهم في اختصاصات الحماية المدنية وتجهيزهم بالتجهيزات الفردية وتأمينهم وتشريكهم في التدخلات العامة والحراسات الوقائية الرياضية والثقافية وتعيينهم بمراكز النجدة الموسمية - برنامج العطلة الآمنة- بالإضافة إلى التنسيق مع 10 جمعيات أخرى لإتمام الإجراءات الخاصة بتكوينها وتجهيزها وتأمينها بغاية أن تغطي مختلف تراب الجمهورية.

ب- الأنشطة والخدمات الوقائية

في نطاق تفعيل مجلة السلامة والوقاية من أخطار الحريق والانفجار والفرع بالبنائيات تم إعداد 10 قرارات ومازال قرارين بصدد الدرس لإصدارهما قبل موفى هذه السنة ليتم تفعيل مقتضيات المجلة كما أن الفصل 71 منها ينص على أن تطبيق مقتضيات المجلة ونصوصها التطبيقية في أجل خمسة سنوات من دخولها حيز التنفيذ.

كما أن الديوان انطلق في تفعيل اغلب مقتضيات المجلة في حدود القرارات التي تم إصدارها دون العمل بالإجراءات الزجرية.

وتم توحيد وتنظيم العمل الوقائي من خلال إصدار مذكرات عمل خاصة بإجراءات تسليم شهادة الوقاية ودراسة الملفات وتنظيم نشاط زيارات المراقبة والإجراءات المتعلقة بدفتر السلامة ومخططات التدخل الداخلي.

♦ التصرف الإداري والمالي

أ- التنظيم والنظام المعلوماتي

- وجه الديوان الوطني للحماية المدنية مشروع تنظيم هيكلية يتضمن إحداث مصلحة للتوثيق والأرشفة بالكتابة المركزية كما تم تخصيص قطعة أرض بالإدارة الجهوية للحماية المدنية بمنوبة لبناء مقر الأرشفة المركزي للديوان وفقا للشروط والمعايير الدولية وفي نفس السياق سيتم إعداد جدول مدد استباق الوثائق الخصوصية للديوان الوطني للحماية المدنية.

- تم صلب مشروع الهيكل التنظيمي المقترح فصل خلية التدقيق الداخلي ومراقبة التصرف إلى خليتين تعنى الأولى بمراقبة التصرف و الثانية بالتدقيق الداخلي مما يسمح بدعمها بالإطارات المختصة و توسيع مجال تدخلها ليشمل مراقبة موارد الديوان ومزيد إحكام متابعة التصرف في الميزانيات كما تم إدراج مصالح بجميع الخلايا التي لا تتوفر فيها مصالح.

- تولى الديوان مؤخرا تطوير منظومة الإعلامية و تأمين سلامتها وحسن استغلالها من خلال تركيز موزع و أجهزة و أنظمة معلوماتية و مضادات للفيروسات جديدة كما تم تشخيص الحاجيات و إعداد تصور شامل ضمن مخطط إستراتيجي سيقع تنفيذه على مدى السنتين القادمتين يتركز على تحيين البرامج وتقييم الخدمات.

- قام الديوان الوطني للحماية المدنية بإصدار طلب عروض لإعداد دليل إجراءات إداري ومالي يضبط توزيع المهام بين مختلف الهياكل والأساليب والإجراءات الإدارية المتبعة وطرق تداول المعلومات فيما بينها و الديوان بصدد إتمام بقية الإجراءات.

ب- التصرف في الموارد البشرية

- يسعى الديوان لتسوية الوضعية المتعلقة بالتسميات بصفة مرحلية نظرا لقلّة الموارد البشرية.

- أسندت منحة الدعم العمليّاتي تطبيقا لأحكام الأمر الحكومي عدد 178 لسنة 2016 المؤرخ في 2016/06/21 المتعلق بإسناد منح الاختصاص و التخصص لفائدة أعوان قوات الأمن الداخلي و التي من بينها "منحة الدعم العمليّاتي"، وعملا بأحكام الفصل الرابع من الأمر سالف الذكر تم تمكين أعوان الحماية المدنية من المنحة المذكورة بمقادير مضبوطة حسب رتبهم و بصفة استثنائية فقط خلال الفترة الممتدة ما بين 2016/07/01 و 2017/01/01 على أن يتم اعتماد بداية من 2017/01/02 على معيار مؤهل الاختصاص أو شهادة الكفاءة المهنية للأعوان المنتدبين بداية من هذا التاريخ في إسناد المنح و تحيين مقاديرها عملا بالفصلين الثاني و الثالث منه غير أن الأعوان الذين شملتهم الترقية في الرتبة سنة 2017 بعنوان سنة 2016 تم تحيين مقادير المنحة استنادا على الفصل الرابع حيث أن تاريخ مفعول الترقية في الرتبة هو بداية من 2017/01/01 الموافق لتاريخ انطلاق تطبيق أحكام الفصلين الثاني والثالث.

إضافة إلى أن الأمر الحكومي لم ينص على إلغاء " منحة الدعم العمليّاتي " للأعوان الذين تمتعوا بها استثنائيا في الفترة ما بين 2016/07/01 و 2017/01/01 دون أن يكونوا متحصلين على مؤهل اختصاص أو شهادة الكفاءة المهنية في الغرض بل بالعكس تم تحيين مقاديرها بداية من 2018/04/01 عملا بأحكام الفصل الرابع.

كما أن الأمر الحكومي تطرق إلى شروط إسناد المنحة و تحيين مقاديرها سواء للأعوان المنتدبين من تاريخ 2017/01/02 أو الذين شملتهم الترقية في الرتبة إلى رتبة عريف أو وكيل أو وكيل أول بعد تاريخ 2018/01/01 وذلك عبر برمجة دورات تكوينية في الغرض.

- تمت الترقيات بسلك الحماية المدنية خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى غاية سنة 2016 على غرار بقية أسلاك قوات الأمن الداخلي وفقا لتعليمات سلطة الإشراف و شملت إلى غاية سنة 2013 معظم الإطارات والأعوان بعد تعليق العمل بقانون الإطار

والترقية بأسلوب التكوين.

ففي سنة 2014 تم إعادة ترتيب المسارات المهنية لأعوان قوات الأمن الداخلي و تمت المصادقة على قوائم الترقية المنجزة وفقا لمقاييس المسار المهني لأعوان قوات الأمن الداخلي تطبيقا لأحكام الفصل 52 من القانون 54 لسنة 2014 المؤرخ في 14 أوت 2014 المتعلق بقانون المالية لسنة 2014 وأحكام الأمر 3632 لسنة 2014 بتاريخ 30 سبتمبر 2014 المتعلق بالمصادقة على قوائم الترقية الاستثنائية و التي تم تنقيحها بالأمر 190 لسنة 2017 بتاريخ 02 فيفري 2017.

وفي سنة 2015 و 2016 تمت الترقيات بناء على الأوامر الاستثنائية عدد 52 لسنة 2015 بتاريخ 08 ماي 2015 وعدد 246 لسنة 2016 بتاريخ 23 نوفمبر 2016 علما أنه سيتم تحيين النظام الأساسي الذي سيعتمد في المستقبل.

ج - التصرف المالي والمحاسبي

- واجهت المدرسة الوطنية للحماية المدنية صعوبات على مستوى الإجراءات أثناء إحداثها مما اضطر الديوان إلى مساندتها حتى تتمكن من الانطلاق في نشاطها و قد تم الفصل في الميزانيات لاحقا.

- الديوان حريص كل الحرص على استخلاص جميع مستحقاته المالية وأمام الظرف الراهن وتلدد بعض المنتفعين بالخدمات في الخلاص سيقع تفعيل بطاقات الإلزام إن اقتضى الأمر ذلك.

د- التصرف في الأسطول

- سيحرص الديوان الوطني للحماية المدنية على تدعيم التصرف في الأسطول بالصيانة والإصلاح من خلال مواصلة تكوين المختصين والتعاقد مع الشركات المختصة وحسن استعمال هذه الوسائل في المهام الخاصة بها من خلال تكوين السواق والأعوان على استعمال التجهيزات وكذلك تركيز تطبيقا لمتابعة التصرف في الوسائل (الصيانة / قطع

الغيار / استهلاك المحروقات / الإصلاح ...) إضافة إلى تركيز منظومة التموقع بالوسائل لمتابعة المسالك وتوقيت الدخول والخروج والضغط على استهلاك المحروقات.

1- التخطيط للشراءات وتحديد الحاجيات

- سنعمل على دعم خلية التخطيط اللوجستي ووحدة متابعة مشاريع البناء لضمان تحديد الحاجيات وضبط أولويات الشراء بهدف تسريع نسق إنجاز المشاريع كما سنحرص على تدعيم اللجنة الفنية بما من شأنه أن يحسن في ضبط المواصفات ويسرع في إعداد كراسات الشروط.

2- تفعيل المنافسة

- سيحرص الديوان على مزيد تفعيل المنافسة من خلال توسيع قاعدة المزودين واستغلال منظومة الشراء العمومي على الخط.

3- تنفيذ العقود ومتابعة الإنجاز

- سيحرص الديوان على تنفيذ مختلف بنود العقود المبرمة مع المزودين من خلال تدعيم لجنة القبول بالمختصين ومتابعة التنفيذ دوريا.

4- الشراءات خارج إطار الصفقات العمومية

- تعاهد الديوان مع ممثلي مصنعي الوسائل لضمان التزود بقطع الغيار الأصلية وإصلاح الوسائل لدى الممثلين المذكورين.

5- الشراءات المباشرة باعتماد أذن التزود

- سيحرص الديوان من خلال تركيز دليل الإجراءات على تحسين إجراءات التصرف في الشراءات باعتماد أذن التزود.

الجامعة التونسية لكرة اليد

تُعدّ كرة اليد الرياضة الشعبية الثانية في تونس وهي الرياضة الجماعية الأكثر تنوعاً على الصعيد الدولي، ويسهر على تسيير نشاط هذه الرياضة كمرفق عام⁽¹⁾ الجامعة التونسية لكرة اليد (فيما يلي الجامعة) التي تأسست في 9 ديسمبر 1960، وتخضع الجامعة بموجب نظامها الأساسي إلى التشريع المتعلق بالجمعيات والمتمثل خاصة في المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011، كما تخضع حساباتها إلى القانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 والمتعلق بنظام المحاسبة للمؤسسات وإلى قواعد معيار المحاسبة عدد 40 المتعلق بالهيكل الرياضية الخاصة المصادق عليه بقرار وزير المالية المؤرخ في 21 أوت 2007.

وتتولى الجامعة أساساً تنظيم ممارسة رياضة كرة اليد وتطويرها وتنميتها وإدارة شؤونها ومراقبتها بكامل تراب الجمهورية وتنظيم المسابقات الرياضية الجهوية والوطنية والدولية إضافة إلى تكوين الإطارات الفنية والحكام والرسميين والمسّيرين وتأهيلهم، وتعدّ الجامعة مخططات لنشاطها تضبط توجهاتها وبرامجها، وتشرف الجامعة حسب معطيات سنة 2016 على نشاط 10.627 مجاز في مختلف الأصناف يتوزعون بين 71 % ذكور و 29 % إناث وينتمون إلى 102 جمعية رياضية منخرطة لدى الجامعة.

وتتمثل هياكل الجامعة في الجلسة العامة والمكتب الجامعي والرابطات الوطنية والجهوية واللجان الجامعية بالإضافة إلى الكتابة العامة والإدارة الفنية الوطنية والإدارة الوطنية للتحكيم، وبلغ خلال الموسم الرياضي 2016-2017 عدد أعوان الجامعة 22 عوناً من الفنيين و 21 عوناً من الإداريين، كما بلغت مواردها ونفقاتها تباعاً 21,774 م.د و 21,666 م.د وذلك خلال الفترة 1 جويلية 2011-30 جوان 2016، ومثلت المنح المحالة من الوزارة المكلفة بالرياضة (فيما يلي الوزارة) خلال الفترة المذكورة نسبة 66 % من موارد الجامعة.

وباعتبار تجاوز مبالغ المنح العمومية نسبة 50 % من الموارد الجمالية للجامعة من ناحية وعدم قيامها بإعداد حساب لاستعمال تلك المنح من ناحية أخرى، تولت دائرة المحاسبات وفقاً لأحكام القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 والمتعلق بتنظيمها⁽²⁾ ممارسة رقابتها على كامل تصرف الجامعة بهدف تقدير نتائج الإعانة المالية التي انتفعت بها ومدى استعمالها في الأغراض المخصصة لها والتأكد من مدى مطابقة تصرفها الإداري والمالي والمحاسبي للأحكام القانونية المنظمة لمجال تدخلها.

(1) طبقاً لأحكام القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1995 المؤرخ في 6 فيفري 1995 والمتعلق بالهيكل الرياضية.

(2) كما تم تنقيحه وإتمامه خاصة بالقانون الأساسي عدد 3 لسنة 2008 المؤرخ في 29 جانفي 2008.

وشملت أعمال الرقابة أساسا تصرّف الجامعة خلال الفترة جويلية 2011- جوان 2016 وامتدت في بعض الحالات إلى شهر جوان 2017، وأفضت إلى الوقوف على ضعف في تنظيمها وعلى مخالفات للقوانين المتعلقة بالتصرف في الموارد البشرية وللقواعد المنظمة للتصرف المالي والمحاسبي بالإضافة إلى تسجيل نقائص بخصوص تسيير النشاط الرياضي شمل تنمية رياضة الاختصاص والعناية بالمنتخبات الوطنية والتأديب وفض النزاعات الرياضية وتنظيم المسابقات وتكوين المدربين والمسيرين والنهوض بالتحكيم.

أبرز الملاحظات

- تنظيم الجامعة والتصرف في مواردها البشرية

يشكو تنظيم الجامعة عدم تفعيل بعض هياكلها على غرار وحدة التدقيق الداخلي وشغور خطط فنية وإدارية وغياب إجراءات موثقة تغطي مختلف الأنشطة ممّا حدّ من كفاءة أداء هذه الهياكل ومن فاعلية نظام الرقابة الداخلية بها.

ولم تعتمد الجامعة خلال الفترة 2011-2017 على المناظرات لتسديد جلّ حاجياتها من الموارد البشرية، فضلا عن تشغيل أعوان على غير الصيغ القانونية عبر وضع الوزارة على ذمة الجامعة 5 أعوان وإلحاق 6 إطارات فنية لديها وتشغيل 5 متقاعدين دون الالتزام بالأحكام القانونية المنظمة لذلك.

وتّمّ تحديد أجور ومنح الأعوان والإطارات في غياب مراجع ومعايير في حالات ودون احترام ما وضع منها في حالات أخرى. كما أخّلت الجامعة بالتزاماتها الجبائية والاجتماعية حيث لا تقلّ المبالغ غير المقتطعة عن الفترة 2012-2016 والمتعلّقة بالخصم من المورد بعنوان الضريبة على الدخل والمساهمات الاجتماعية تباعا عن 332 أ.د و 902 أ.د.

وتوصي الدائرة الجامعة باتخاذ الإجراءات الضرورية لإحكام تنظيمها وباحترام النصوص القانونية والترتيبية المنظمة للانتداب وتلك المتعلّقة بالالتزامات الجبائية والاجتماعية.

- التصرف المالي

اتّسم إعداد ميزانية الجامعة بعدم الدقّة في تحديد الحاجيات وبغياب التنسيق بين المتدخلين مما أدى إلى تواتر تعديل برامج أنشطة المنتخبات والميزانيات المخصصة لها تراوح بين 20% و 44% خلال الفترة 2012-2016.

ولم تتول الجامعة في ظل غياب استراتيجية وبرنامج عمل واضح يهدف إلى تطوير المداخل المتأتمية من الاستشهار، وضع آليات تمكّنها من ضمان حسن تنفيذ العقود ومتابعتها بما يمكنها من تفعيل الالتزامات المحمولة عليها.

ولم تلتزم الجامعة بتفعيل المنافسة في إطار إسناد حقوق البث التلفزيوني، وتولت فتح هذا البث مجاناً لما لا يقل عن 32 مقابلة دون تحميل القنوات المعنية التزامات مقابل ذلك، مما فسخ المجال للتخلف عن تغطية مقابلات ذات أهمية زيادة عن عدم تنفيذ قنوات أخرى لالتزاماتها التعاقدية مما انجر عنه حرمان الجامعة من مداخيل قدرها 500 أ.د.

ولم تحترم الجامعة الضوابط المتعلقة بإعفاء الجمعيات النسائية وجمعيات الأصناف الشابة من دفع بعض المعاليم، ولا تقلّ المبالغ التي حرمت منها الجامعة بهذا العنوان دون وجه حق عن 96 أ.د خلال الفترة 2011-2016. كما لم تسع الجامعة إلى تحصيل مداخيلها المتأتية من معاليم الانخراط حيث لم تتولّ استخلاص مبلغ قدره 164 أ.د يتعلق بكمبيالات وصكوك مودعة لديها.

وتولّت الجامعة صرف منح نتائج عقب المشاركة في المسابقات الدولية ارتفع مبلغ ثلاث منها إلى 629 أ.د في غياب مصادقة المكتب الجامعي عليها ودون وضع إطار عام ينظمها ويضبط صفة المستفيدين بها.

وتدعى الجامعة إلى وضع الآليات الكفيلة بتنمية مواردها المتأتية خاصة من الاستشهار ومن حقوق البث التلفزيوني فضلاً عن ضرورة احترام إجراءات إعفاء الجمعيات من المعاليم والحرص على تحصيلها بانتظام.

- تسيير النشاط الرياضي

يتسم توزيع الصلاحيات بين الجامعة والوزارة بعدم الوضوح وذلك في ظل فراغ ترتبي يحدّد نطاق تدخل كل طرف وخاصة في مجالات تكوين الإطارات الرياضية وتسيير مراكز تكوين النخبة والتصرف في منح "النوادي المستهدفة".

ويعوز إعداد المخططات الفنية للجامعة الدقة حيث لم يتضمّن المخطط المتعلق بالفترة 2015-2021 على سبيل المثال أهدافاً كمية قابلة للقياس مصحوبة بجدول زمني يحدّد آجال تحقيقها بخصوص عديد المجالات فضلاً عن عدم تقدير الموارد الضرورية لإنجازه.

وقصّرت الجامعة في تنظيم الدورات الرياضية التنموية مما لا يساهم في نشر رياضة كرة اليد لدى الأصناف العمرية الشابة واستكشاف اللاعبين ذوي المهارات الفنية المتميزة. كما لم تلتزم الجامعة بأهدافها الفنية المحددة حيث لم يتمّ التقليل في عدد الجمعيات المنتمية إلى القسم الوطني "أ" مثلما تمّت برمجته فضلاً عن تدني عدد المباريات المنظمة في إطار البطولة الوطنية للأصناف الشابة إناث.

وتفتقر مراكز تكوين النخبة إلى إطار ترتيبي وتنظيمي متكامل ينظّم استغلالها وتسييرها فضلا عن غياب المؤطرين لتوفير الإحاطة الاجتماعية والدراسية لعناصر النخبة.

ولم تشهد تركيبة الإطار الفني للمنتخبات استقرارا فيما يتعلق بمختصّي الإعداد البدني. ويبقى النقص في الجاهزية البدنية للاعبين من أكثر نقاط الضعف التي حالت دون مجازاة نسق المنافسات الدولية. وما زال الاهتمام بالإحاطة والتأطير النفسي والذهني لعناصر النخبة ضعيفا وفاقدا لأي تخطيط حيث سجّلت لديهم مظاهر سلوكية ونفسية سلبية ساهمت في الإخفاق في عديد المنافسات وأدت في بعض المشاركات الدولية إلى تصنيف منتخب الأكابر في مؤخرة ترتيب الميثاق الرياضي وتسليط عقوبات عليه.

ولم تحترم هياكل التقاضي المركزية آجال البتّ في الدعاوى المعروضة على أنظارها والقواعد الشكلية لإصدار الأحكام مما قد يجعلها عرضة للطعن فيها ويؤثر سلبا على قواعد التنافس النزيه.

وتدعى الجامعة إلى دعم أنشطتها الموجهة للأصناف الشابة وإلى توجيه عنايتها بالمنتخبات الوطنية نحو إحكام الإعداد البدني والإحاطة النفسية باللاعبين.

I- تنظيم الجامعة والتصرف في مواردها البشرية

تم الوقوف بهذا الشأن على ملاحظات تعلق بتنظيم هيكل الجامعة والتصرف في مواردها البشرية.

أ- تنظيم هيكل الجامعة

شاب تنظيم الجامعة إخلالات تعلق أساساً بتنظيمها الإداري وتوزيع مهامها وتنظيم الجلسة العامة والمكتب الجامعي والرابطات واللجان الجامعية وكذلك بإجراءات العمل داخل الجامعة ونظام معلوماتها.

1- التنظيم الإداري وتوزيع المهام

خلافًا لأحكام النظام الأساسي للجامعة، لا يتوفر لديها هيكل تنظيمي مصادق عليه من شأنه أن يضمن حسن تسييرها. واكتفت الجامعة بتوزيع المهام لم يشمل كل أعوانها المباشرين في غياب مراكز عمل وصلاحيات محددة مسبقاً⁽¹⁾. وتزامن في هذا الإطار تكليف عونين بنفس المهام المتعلقة بالتصرف المالي، مما يعكس عدم تحديد للمسؤوليات.

ولم يتم إلى حدود جوان 2017 سدّ الشغور المتعلق بخطة المدير المالي لتأمين المهام المنصوص عليها بالنظام الأساسي للجامعة، والتي تم تكليف مكتب محاسبة خارجي بجزء منها كمسك المحاسبة وإعداد التقارير المالية الدورية الموجهة إلى الوزارة ومسك ملفات الالتزامات الجبائية والاجتماعية للجامعة.

ويخالف عدم إحداث هيكل يعنى بالتدقيق الداخلي صلب الجامعة قواعد معيار المحاسبة عدد 40 ومقتضيات نظامها الأساسي، ويعكس عدم سعي المكاتب الجامعية المتعاقبة إلى إرساء آليات تحول دون تواصل وتكرار الإخلالات التي تشوب تسيير الجامعة.

أما بخصوص الإدارة الفنية الوطنية، فقد حال ارتفاع حجم الأعمال الإدارية والمالية واللوجستية الموكولة إليها دون قيام المدير الفني الوطني بمهامه الفنية الأصلية⁽²⁾ وكذلك دون قيام

(1) يمارس العون المكلف بالإعلام على سبيل المثال نشاطه بالجامعة منذ 8 نوفمبر 2012 في غياب مرجع يحدد مهامه.

(2) التي ضبطها الأمر عدد 552 لسنة 1977 المؤرخ في 20 جوان 1977 والمتعلق بإحداث إدارات فنية رياضية.

المستشارين الفنيين الوطنيين بمهامهم الفنية الموكولة إليهم بمقتضى عقود انتدابهم خاصة مع إنهاء مهام مستشارين اثنين تباعا منذ ديسمبر 2014 ونوفمبر 2016، ولئن تولت الجامعة سدّ هذا الشغور في شهر ديسمبر 2017 إثر تدخّل الدائرة فإنّه لم يتم إحداث خطة مستشار فني وطني مكلف بتقييم أنشطة الجامعة مثلما نص عليه مخططها للفترة 2015-2021.

وأدى استحداث خطة مدير إداري ومالي داخل الإدارة الفنية الوطنية منذ جويلية 2015 إلى تداخل في المهام بين هذه الإدارة والإدارة المالية حيث أوكل إليه متابعة تنفيذ الميزانية المخصصة للانتخابات ولأنشطة التنمية والتكوين مع إعداد تقارير دورية للمصارييف المنجزة ترسل إلى وزارة الإشراف.

وفيما يتعلق بقطاع التحكيم، اتخذ المكتب الجامعي خلال الموسم الرياضي 2015-2016 قرارات في المادة التأديبية ضدّ بعض الحكام والحال أنّ الجهة المخوّل لها تسليط عقوبات على الحكام تتمثل في الإدارة الوطنية للتحكيم طبقا لأحكام النظام الداخلي للحكام والتحكيم وللتراتب العامة للجامعة⁽¹⁾.

ولضمان حسن تنظيم الجامعة وتسييرها توصي الدائرة بالإسراع بالمصادقة على الهيكل التنظيمي للجامعة وسدّ الشغورات وبإحكام توزيع المهام بين مختلف مصالحها الإدارية والمالية والفنية.

2- الجلسة العامة والمكتب الجامعي

خلافا للنظام الأساسي للجامعة الذي ينص على وجوب انعقاد الجلسة العامة التقييمية مرة كل سنة عدى السنة التي تعقد فيها الجلسة العامة الانتخابية، لم يتمّ عقد جلسة عامة تقييمية خلال سنة 2015، كما تفاوتت الفترات المعنية بالتقييم خلال الجلسات الأربع المنعقدة خلال الفترة 2011-2016 إذ تراوحت بين 9 أشهر و4 سنوات⁽²⁾، وهو ما لا يسمح بإجراء تقييم منتظم بعنوان كل موسم رياضي.

ورغم انخراط 34 جمعية رياضية جديدة صلب الجامعة وتوقف 25 أخرى عن النشاط خلال الفترة 2011-2016، فإنّ الجلسات العامة التي تم عقدها خلال تلك الفترة لم تتضمن أعمالها المصادقة على عضوية الجمعيات الجديدة أو النظر في تعليق نشاط الجمعيات الأخرى أو سحب صفة

(1) لا تندرج هذه الحالات في إطار الفصل 183 من التراتيب العامة للجامعة المتعلق بالصلاحيات التأديبية الاستثنائية للمكتب الجامعي.

(2) كان ذلك على التوالي خلال الجلسة العامة بتاريخ 15 أفريل 2012 والجلسة العامة بتاريخ 30 أكتوبر 2016.

العضوية عنها وذلك خلافا للنظام الأساسي للجامعة الذي ينص على اختصاص الجلسة العامة بالنظر في مثل هذه المسائل.

كما لم يتم الالتزام خلال الجلسات العامة بأحكام النظام الأساسي للجامعة الذي اشترط في دعوة الجمعيات للحضور والتصويت قيامها بتسديد معاليم انخراطها السنوي وتسوية ديونها إذ مثلت الجمعيات التي حضرت أشغال الجلسات العامة خلال الفترة 2011-2016 دون أن تستجيب للشروط المحددة نسبة 43 % وهو ما يخلّ بشرعية عمليات التصويت على التعديلات المدخلة على تراتيب الجامعة وعلى انتخابات مكتبها الجامعي. وقد شاركت 13 جمعية بدمتها ديون تجاه الجامعة بقيمة 79,8 أ.د. في التصويت خلال الجلسة العامة التي تم عقدها في 30 أكتوبر 2016 على قرار طرح الديون المتخلدة بدمّة الجمعيات والبالغة قيمتها 80,2 أ.د. وهو ما يمثل تضاربا في المصالح بالإضافة إلى مخالفة تراتيب الجامعة.

أمّا بخصوص المكتب الجامعي، وخلافا لأحكام النظام الأساسي للجامعة المعتمد منذ الفترة النيابية 2008-2012 والقاضية بعدم جواز تحمّل أي عضو جامعي مسؤولية لأكثر من فترتين متتاليتين، فقد سبق لرئيس الجامعة ولنائبه للفترة النيابية 2016-2020 الاضطلاع بعضوية المكتب الجامعي خلال الفترتين النيابيتين السابقتين 2008-2012 و2012-2016.

وعلاوة على ذلك لوحظ تعدّد الغيابات غير المبررة لأعضاء من المكتب الجامعي بلغت نصف عدد الاجتماعات المنعقدة خلال الفترة 2012-2016. وأدى ذلك في جلسة 11 ماي 2016 إلى إصدار قرارات ذات آثار مالية كصرف منح مختلفة للجمعيات في غياب النصاب القانوني المنصوص عليه بالنظام الداخلي للجامعة.

وتدعو الدائرة إلى ضرورة التقيد بالتراتب المنظمة لعضوية المكتب الجامعي ولانعقاد جلساته ضمنا لشرعية قراراته.

3- تنظيم الرابطات واللجان الجامعية

تتولى المصالح المركزية للجامعة تحصيل المداخل المتأتية من بيع الإجازات ومن مسابقات الكأس الراجعة بالنظر ترابيا إلى الرابطة الجهوية بتونس وهو ما يحرم هذه الأخيرة من مداخل قارة بهذا العنوان خلافا لبقية الرابطات الجهوية. وتعهدت الجامعة في ردها على ملاحظات الدائرة بتحصيل كافة هذه المداخل على المستوى المركزي وبإعادة توزيعها بين الرابطات الجهوية.

ولم يتّسم تنظيم العمل داخل الرابطة الجهوية بالوضوح والتجانس من حيث توزيع المهام بين الأعضاء وتكوين اللجان الجهوية وكذلك صيغ إعداد تقاريرها المالية والأدبية، كما لم يتم في مستوى تركيبة مكاتب الرابطة احترام ما أقره النظام الداخلي للجامعة منذ تنقيحه بتاريخ 22 ديسمبر 2013 من مبدأ التنافس بين المنتخبين من قبل الجلسة العامة والمعيّنين من قبل المكتب الجامعي.

ولم يتم في هذا الصدد إتباع معايير واضحة تضمن شفافية وموضوعية عملية اختيار الأعضاء، من ذلك تم رفض كل الترشيحات المقدمة لعضوية مكاتب الرابطة للفترة 2016-2020 بتعلة عدم استيفائها للشروط المطلوبة واللجوء إلى آلية التعيين المباشر لجميع الأعضاء، غير أنه ثبت وعلى عكس ما تم تدوينه في محاضر فرز الترشيحات استجابة 6 مترشحين مستبعدين لشروط الأقدمية في التسيير الرياضي وفي المقابل تم تعيين 7 آخرين لا يتوفر فهم هذا الشرط.

ورغم ما تضطلع به لجان الجامعة من دور بارز في معاضدة المكتب الجامعي، لم يتم إعداد أنظمة داخلية لها وذلك خلافا لأحكام النظام الداخلي مما جعل تحديد صلاحيات البعض منها وآليات عملها غير واضح.

ومن جهة أخرى، لم يتم تفعيل 7 لجان من بين 14 لجنة نصّ عليها النظام الداخلي المذكور رغم الحاجة الملحة إلى وجود مثل هذه اللجان على غرار لجنة المالية والخزينة ولجنة الشؤون القانونية لتعويض النقص الحاصل في تسيير الأنشطة ذات العلاقة.

4- تنظيم إجراءات العمل ونظام المعلومات

لا يتوفّر لدى الجامعة أدلة توثق إجراءات العمل وتغطي كل أنشطتها الإدارية والمالية والفنية وتضبط مختلف المتدخلين وكيفية التنسيق بينهم وهو ما ساهم في غياب نظام رقابة داخلية ناجع. وتجلّى ذلك بالخصوص في عدم الفصل بين مهام متنافرة كجمع عون لأعمال التصرف في مخزون المطبوعات وبيع الإجازات وفوترتها ومسك الخزانة والتصرف فيها واضطلاع عون آخر بإعداد الميزانية المخصصة لأنشطة المنتخبات وتنفيذها ومتابعتها دون قيام المصالح المالية بالتثبت من صحة مبالغ هذه النفقات، كما تفتقر عديد أوجه النشاط الإداري والمالي والفني إلى منظومة معلوماتية من شأنها أن تضمن نجاعة وسلامة التصرف على غرار إدارة الموارد البشرية ومتابعة الخزانة وتعيينات الحكام وخلاصهم.

ورغم وقوف الجامعة منذ سنة 2011 على ضرورة تغيير التطبيقية المعلوماتية التي تستغلها لجنة التأهيل والإجازات، فقد تواصل العمل بها إلى الموسم الرياضي 2014-2015 لتصبح بعدها غير قادرة على استيعاب بيانات جديدة، وتم مع بداية الموسم الرياضي 2015-2016 إسناد الإجازات في غياب نظام معلوماتي محيّن ممّا جعل التثبّت من عدم ارتباط اللاعبين بإحدى الجمعيات يتم يدويا وبصفة غير ناجعة حيث سجّل وجود 5 لاعبين ضمن قاعدة بيانات الجامعة ينتمون خلال نفس الموسم الرياضي 2015-2016 لأكثر من جمعية رياضية وبنفس الإجازة.

ولم تحقق الجامعة أهدافها المبرمجة للفترة 2013-2016 بخصوص تقييم المباريات فنيا عبر تسجيلات فيديو مع نشر الإحصائيات وتركيز خلية مختصة في الإحصاء تعنى بجمع المعلومات والمعطيات الفنية قصد تحليلها على أسس علمية. وظلت الجامعة طيلة 3 سنوات دون موقع إلكتروني رسمي إلى أن تم إعادة تفعيله في ديسمبر 2016، ولا يزال هذا الموقع غائبا عن محركات البحث.

ب- التصرف في الموارد البشرية

ضمّت الجامعة خلال الفترة الممتدة من 1 جويلية 2011 إلى 30 جوان 2017 ما عدده 32 عوناً إدارياً و3 مديري فنيين و4 مستشارين فنيين وطنيين و6 مستشارين فنيين جهويين و19 مدرّبا منهم 7 مدرّبين أجانب وذلك بالإضافة إلى الحكام والمراقبين والإطارات الطبية وشبه الطبية، وأفرز النظر في هذا المجال ملاحظات تعلق بالانتدابات وبالتأجير والمنح وبالالتزامات الجبائية والمساهمات الاجتماعية.

1- الانتدابات

تم بالنسبة إلى منتخبات الأصناف الشابة خلال الفترة 2012-2016 اعتماد المناظرات بخصوص 5 مدرّبين فقط من مجموع 10 تم انتدابهم، ولم يتم تنظيم أية مناظرات لانتداب عدة أصناف من الفنيين⁽¹⁾. كما لم يتم في الحالات القليلة التي تم فيها اللجوء للمناظرة احترام المنهجية التي تم إقرارها على غرار مناظرة انتداب المدير الفني الوطني والتي لم يتم فيها الالتزام بما اشترطته الوزارة من إجراءات حرصا على انتقاء أفضل الكفاءات⁽²⁾.

(1) المدرّبين المساعدين لمنتخبي الأكابر والكبريات والمعد البدني والمدرّب الوطني المكلف بمتابعة الإعداد البدني للمنتخبات الوطنية والمستشارين الفنيين الوطنيين والجهويين.

(2) فتح إعلان ترشح للخطة في 3 صحف مكتوبة على الأقل وموافاة الوزارة بالترشحات الثلاثة الأولى حسب الترتيب التفاضلي.

أما بالنسبة إلى الأعوان الإداريين، فخلافاً لأحكام الفصل 5 من النظام الأساسي لإطارات وأعوان الجامعة، تم خلال الفترة 2011-2016 انتداب 10 أعوان دون إجراء مناظرات، كما تمّ خلال شهر ديسمبر 2016 انتداب عون بشكل مباشر لدى لجنة التأهيل والإجازات وذلك خلافاً لقرار المكتب الجامعي بتاريخ 21 سبتمبر 2015 حول نشر بلاغ انتداب لهذه الخطة.

ومن جهة أخرى، تتأخر الجامعة في إحالة العقود للوزارة للتأشير عليها وكذلك في إمضاءها ممّا أدّى إلى مباشرة مدرّبين ومستشارين فنيّين لمهامهم في غياب سند يحدّد حقوق والتزامات كلّ طرف. وتراوح هذا التأخير خلال الفترة 2013-2015 بين 3 و6 أشهر من تاريخ المباشرة وتمّ إمضاء عقد أحد المدرّبين لسنة 2014 بعد انتهاء مهامه في الجامعة بأكثر من 3 أشهر.

بالإضافة إلى ذلك، لم تبرم الجامعة عقود عمل بالنسبة إلى 9 أعوان إداريين تمّ انتدابهم قبل سنة 2012. كما اعتمدت الجامعة على التسوية اللاحقة لعقود انتداب اثنين من المتصرفين الإداريين لرابطين بتأخير ناهز على التوالي 22 و56 شهرا من مباشرتهما لمهامهما.

أما بخصوص التشغيل على غير الصيغ القانونية، فقد واصلت الجامعة العمل بصيغة الوضع على الذمّة بالنسبة إلى 5 أعوان إداريين خلال الفترة المعنية بالرقابة رغم صدور منشور الوزير المكلف بالرياضة الصادر بتاريخ 24 جانفي 2011 حول تشغيل خريجي المعاهد العليا للرياضة والتربية البدنية الذي يؤكد على ضرورة وضع حد لمهام كافة الأعوان الموضوعين على ذمّة الجامعات الرياضية. كما استمرت الجامعة خلال سنة 2016 في التعاقد مع 7 مدرّبين منتمين إلى سلك إطارات التربية البدنية ومهن الرياضة⁽¹⁾. هذا وقد سبق للدائرة أن أشارت إلى هذه الإخلالات ضمن تقريرها السنوي السابع والعشرون في إطار المهمتين الرقابيتين المتعلقةتين بوزارة الشباب والرياضة وبالجامعة التونسية لكرة القدم.

كما تمّ اعتماد صيغة الإلحاق لدى الجامعة بالنسبة إلى 6 مدرّبين منتمين إلى السلك المذكور تم انتدابهم وخلصهم من قبل جمعيات رياضية رغم أنّ الجامعات الرياضية لا تدخل ضمن أصناف الهياكل التي يمكن إلحاق العون العمومي لديها والتي تمّ حصرها بالفصل 61 من القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرّخ في 12 ديسمبر 1983 والمتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

(1) الراجع بالنظر للوزارة المكلفة بالرياضة حسب الأمر عدد 1814 لسنة 2008 المؤرّخ في 2 ماي 2008 المتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك إطارات مهن الرياضة الراجع بالنظر لوزارة الشباب والرياضة والتربية البدنية.

أمّا في ما يتعلّق بتشغيل المتقاعدين، فخلافا للقانون عدد 8 لسنة 1987 المؤرّخ في 6 مارس 1987 والمتعلّق بضبط أحكام خاصة بعمل المتقاعدين ولمنشور الوزير المكلف بالرياضة بتاريخ 24 جانفي 2011 لوضع حد لمهام المتقاعدين قبل موفي فيفري 2011، تولت الجامعة خلال الفترة 2012-2016 تشغيل 5 متقاعدين تمّ إسنادهم مبلغا جمليا صافيا قدره 117 أ.د عن الفترة من 1 أكتوبر 2013 إلى 31 ديسمبر 2016. كما شغلت 3 مستشارين فنيين جهويين تمّ إسناد أحدهم مبلغا جمليا بحوالي 48 أ.د خلال الفترة 2013-2016. مع العلم بأن الجامعة واصلت التعاقد مع 4 متقاعدين إلى موفي جوان 2017.

وتوصي الدائرة بإضفاء مزيد من الشفافية على الانتدابات بتعميم اللجوء إلى المناظرات وعلى إبرام العقود قبل المباشرة واحترام القوانين والتراتب المنظمة للتشغيل ووضع حدّ للوضعيات غير القانونية.

2- التأجير والمنح

بلغ معدّل النفقات السنوية المتعلقة بالموارد البشرية للجامعة حوالي 1,5 م.د خلال المواسم الرياضية من 2011-2012 إلى 2015-2016 بنسب تراوحت بين 34% و 51% من مجموع النفقات خلال نفس الفترة. وتمّ بهذا الشأن الوقوف على ملاحظات تعلقت بأجور ومنح الإطارات الفنية والتحكيمية والأعوان الإداريين.

فخلافا لقرار وزير الشباب والطفولة المؤرخ في 13 ديسمبر 1990 والمتعلق بضبط مقدار المنح الشهرية المخولة للمديرين الفنيين للانتخابات الوطنية المكلفين بالإدارات الفنية لدى الجامعات الرياضية في حدود 160 د شهريا، تمّ التنصيب ضمن العقود المبرمة مع هؤلاء على منحة صافية قدرها 3 أ.د شهريا دون مصادقة الوزارة على هذه العقود. وتحملت الجامعة بهذا العنوان خلال الفترة المعنية بالرقابة فارقا مجموعه 170 أ.د.

أمّا بالنسبة إلى المدرّبين والمستشارين الفنيين الوطنيين، فقد لوحظ أن المنح التكميلية التي تسندها الجامعة إليهم تم ضبطها في إطار ملاحق عقود مبرمة دون عرضها على مصادقة الوزارة.

كما اتسم تحديد المنح المخصصة للحكام والمراقبين بغياب البرمجة المسبقة حيث تولّى المكتب الجامعي خلال الفترة المعنية بالرقابة الترفيع في منحهم في ثلاث مناسبات بأثر رجعي مما أدّى إلى تحمل الجامعة كلفة إضافية جمالية بلغت خلال الموسم الرياضي 2014-2015 حوالي 40 أ.د. بالإضافة

إلى ذلك، أسندت الجامعة منحا استثنائية للحكام دون معايير محدّدة مسبقا على غرار منح مبلغ 3 أ.د. لحكام شاركوا في بطولة العالم لسنة 2015 وصرف منح استثنائية لحكام مقابلات التنويج ومقابلات الكأس بفارق تجاوز 8 مرّات المنح المسندة خلال المباريات الأخرى. هذا وتراوح التأخير في صرف مستحقات الحكام بين 3 أشهر وسنة.

وفي ما يتعلّق بالأعوان الإداريين، تولّت الجامعة منذ بداية سنة 2012 تنظيمهم حسب جدول التصنيف وشبكة الأجور المضمّنة بالنظام الأساسي للأعوان، ونتج عن ذلك تجاوز الاعتمادات المرصودة لتأجير الأعوان بعنوان السنة المعنية بما قدره 11 أ.د. وترتب عن تصنيف 4 أعوان على أساس الأجر الصافي المسند إليهم في تاريخ دخول النظام الأساسي حيّز التنفيذ عوضا عن اعتماد جدول التصنيف إسنادهم رتبا وأجورا لا تتماشى ومهامهم ومستواهم التعليمي حيث بلغ الفارق الجملي الخام 15 أ.د سنويا.

وخلافا للأمر عدد 2889 لسنة 2013 المؤرخ في 10 جويلية 2013 والمتعلق بالترفيح في الأجور في القطاعات غير الفلاحية الخاضعة لمجلة الشغل والتي لا ترتبط باتفاقيات مشتركة قطاعية أو بأنظمة أساسية خاصة، أسندت الجامعة الزيادة في أجور الأعوان طبقا للزيادات المقرّرة لأعوان الدولة والجماعات المحلية. وعوضا عن الزيادة الشهرية الوحيدة التي أقرها الأمر المذكور بداية من 1 ماي 2013 والتي يتراوح مقدارها بين 27,872 د و 53,248 د حسب الصنف مكنت الجامعة أعوانها من ثلاث زيادات متتالية خلال الفترة الممتدة من جانفي 2012 إلى جانفي 2016 تراوحت كلّ منها بين 50 د و 70 د شهريا لكل عون حسب صنفه.

وتجاوزت من جهة أخرى المنح المسندة إلى الكاتبين العاميين للجامعة المباشرين خلال الفترة 2012-2016 السقف الأقصى المحدّد بمنشور وزارة الشباب والرياضة عدد 13 بتاريخ 29 مارس 2000 حول الموظفين والعملة بالجامعات الرياضية وقدره 300 د شهريا بالنسبة إلى جامعات الرياضات الجماعية. وبلغ الفارق 22 أ.د. وتوصي الدائرة باحترام النصوص المنطبقة في المجال وبمزيد العناية بتحديد الأجور وصرفها بما يمكّنها من الضغط على كلفة التأجير.

3- الالتزامات الجبائية والمساهمات الاجتماعية

تحمّلت الجامعة بموجب قرار توظيف إجباري بخصوص الخصم من المورد بعنوان الضريبة على الدخل، مبلغا جمليا قدره 401 أ.د للفترة من جوان 2009 إلى ديسمبر 2012. ويعود ذلك إلى عدم التزامها عند خلاص مدّربين أجنبيّين بمجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على

الشركات حيث طبقت خصما بنسبة 15% من الراتب الشهري الخام عوضا عن اعتماد السلم الضريبي في احتسابه. علما بأنها تحملت خطايا تأخير بقيمة 7,8 أ.د. بالنسبة إلى السنة المحاسبية 2015-2016 نتيجة تأخرها في دفع قسطين من الأقساط الستة المكوّنة للمبلغ المستوجب.

وكان ذلك شأن الإطارات الفنية المنتمية إلى سلك إطارات التربية البدنية ومهن الرياضة والمدير الفني الوطني⁽¹⁾ حيث يقدر الفارق الجملي غير المخصص من الراتب الخام للمديرين الفنيين الوطنيين الثلاثة الذين باشروا خلال الفترة 2012-2016 بأكثر من 48 أ.د. دون اعتبار خطايا التأخير.

وخلافا لأحكام مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات، لم تتولّ الجامعة الخصم من المورد بعنوان خلاص أتعاب المرافقين والإطارات الفنية والطبية وشبه الطبية العرضيين والحكام والمراقبين والمكونين والتي تدخل في إطار "التأجيلات الرّاجعة للأجراء وغير الأجراء مقابل عمل وقتي خارج نشاطهم الأصلي"⁽²⁾. وتقدر المبالغ غير المخصصة في هذا الإطار بالنسبة إلى الفترة 2012-2016 بحوالي 285 أ.د. دون اعتبار خطايا التأخير.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يتم قبل سنة 2013 إدراج الامتيازات العينية المسندة للمديرين الأجانب ضمن قاعدة احتساب الخصم من المورد، وتواصل إلى موفى جوان 2017 عدم إدراج تذاكر السفر المسندة إلى المديرين الأجانب ضمن قاعدة احتساب الخصم من المورد.

أمّا في ما يتعلق بالأعباء الاجتماعية، فخلافا للقانون عدد 30 لسنة 1960 المؤرخ في 14 ديسمبر 1960 والمتعلق بتنظيم أنظمة الضمان الاجتماعي والأمر عدد 1098 لسنة 2003 المؤرخ في 19 ماي 2003 والمتعلق بضبط قائمة المنافع التي تم استثناءها من قاعدة الاشتراك بعنوان أنظمة الضمان الاجتماعي، لم تقم الجامعة باقتطاع مساهمة المديرين الأجانب المتعاقدين. ولم تتول إدراجهم بالتصاريح الثلاثية المتعلقة بمساهمة المؤجّر والأجير وذلك دون توفر ما يبرّر استثناءهم من تطبيقها. وتقدر المبالغ المتخلّدة بزمّة الجامعة بهذا العنوان خلال الفترة 2013-2015 بحوالي 422 أ.د. كما استثنّت الجامعة المبالغ الممنوحة إلى إطارات التربية البدنية ومهن الرياضة والموضوعين على ذمتها من تطبيق المساهمات في غياب نصّ يجيز ذلك. وتقدر المبالغ غير المقتطعة بهذا العنوان بحوالي 480 أ.د. خلال الفترة 2012-2016.

(1) في حين أنّ خطة المدير الفني الوطني هي خطة قارة وتستدعي حسب قرار التعيين التفريغ كامل الوقت ولا تدخل الرواتب والمنح المخولة لها ضمن تطبيق النسبة المذكورة.

(2) الفصل 61 من القانون عدد 98 لسنة 2000 المؤرخ في 25 ديسمبر 2000 المتعلق بقانون المالية لسنة 2001.

وخلافا لما نصّ عليه القانون عدد 54 لسنة 1977 المؤرخ في 3 أوت 1977 والمتعلق بإحداث صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء كما تم تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة، لم تتول الجامعة توظيف نسبة 1% من الأجور الخام الشهرية والامتيازات العينية المسندة ولم تقم بتضمينها صلب التصريح الشهري بالأداء قبل جويلية 2015. وتقدر المتخلّلات بذمة الجامعة وغير المصحّح بها بمبلغ 6,7 أ.د كأصل دين جبائي بالنسبة إلى السنوات من 2011 إلى 2015 دون اعتبار خطايا التأخير. بالإضافة إلى ذلك، لم تدرج الجامعة ضمن قاعدة احتساب المساهمة المبالغ المسندة إلى المتعاقدين من مدربين ومستشارين فنيين منتمين إلى سلك إدارات التربية البدنية ومهن الرياضة وكذلك الموضوعين على الذمة ولم تقم بتسوية هذه الوضعيات.

ويتوجب على الجامعة تسوية هذه الوضعيات واحترام الالتزامات الجبائية والاجتماعية المحمولة عليها.

II- التصرف المالي والمحاسبي

بلغت موارد الجامعة ونفقاتها ما قدره تباعا 21,8 م.د و 21,7 م.د خلال الفترة المحاسبية 1 جويلية 2011 - 30 جوان 2016. ورغم أن الاعتمادات المحالة من الوزارة مثلت 66 % من مجموع الموارد فإن الجامعة لم تقدم تقارير سنوية حول ميزانيتها إلى دائرة المحاسبات مثلما يقتضيه المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المتعلق بتنظيم الجمعيات. وأفرز النظر في التصرف المالي والمحاسبي للجامعة ملاحظات تعلقت أساسا بإعداد الميزانية وتنفيذها وتنمية مواردها وبتأدية نفقاتها وبتصرفها المحاسبي.

أ- إعداد الميزانية وتنفيذها

اتّسم إعداد ميزانية الجامعة بعدم الدقّة في تحديد الحاجيات حيث أدّى غياب التنسيق بين المتدخّلين وعدم الأخذ بعين الاعتبار لتفاصيل برامج الانتخابات إلى إجراء تغييرات في ميزانيات أنشطة تلك الانتخابات تراوحت نسبها بين 20 % و 44 % خلال الفترة 2012-2016. ويعود ذلك إلى عدم الأخذ بعين الاعتبار عند إعداد الميزانية بعض المشاركات المرتقبة على غرار المشاركة سنة 2012 في البطولة العربية للأصاغر (74 أ.د) وإلى عدم إحكام برمجة تكاليف بعض المشاركات والتي تجاوزت أحيانا تكاليفها الميزانية المقررة بحوالي 50 أ.د.

كما تولت الجامعة تحيين برامج انتخابات وطنية على حساب برامج انتخابات أخرى على غرار الترفيع في ميزانية مشاركة منتخب الوسطيات في بطولة العالم لسنة 2014 بما قدره 26 أ.د تمت

تغطيتها في حدود 22 أ.د من ميزانية البطولة المتوسطة للصغريات التي برمج تنظيمها بتونس. وقامت الجامعة في أوت 2016 بتحويل مبلغ 170 أ.د من الاعتمادات المخصصة لنشاط الانتخابات إلى تلك المخصصة لنفقات التسيير رغم أنّ الوزارة لم توافق على تحويل سوى مبلغ 150 أ.د.

وتدعى الجامعة إلى مزيد الحرص على ضبط برامجها وتحديد ميزانيتها بالدقة المطلوبة.

ب- تنمية الموارد

تعلقت الملاحظات بهذا الخصوص بتنمية الموارد المتأتية من الاستشهار ومن بيع حقوق البثّ التلفزيوني ومن مداخيل معاليم الانخراط وبيع الإجازات والمطبوعات وكذلك من بيع تذاكر الدخول إلى المقابلات ومن مداخيل انتقال اللاعبين إلى الخارج.

1- موارد الاستشهار

تمثّل موارد الاستشهار المصدر الثاني لتمويل الجامعة رغم عدم انتظامها حيث بلغت المداخيل المحققة بعنوانها 2,7 م.د خلال الفترة 2011-2016 ممثلة بذلك نسبة 12 % من جملة الموارد.

ولم تتول الجامعة خلال الفترة 2011-2016 في ظل غياب برنامج عمل لتطوير المداخيل المتأتية من الاستشهار، وضع آليات لحسن تنفيذ عقود الاستشهار ومتابعتها. وسجل نتيجة لذلك عدم إلزام بعض الأطراف بتعهداتهم كأحد المستشهرين عن قطاع التأمينات الذي لم يدفع قسطا بقيمة 52 أ.د عن سنة 2012 وكذلك الحكام الذين لم يحملوا شارة أحد المستشهرين خلال المدة 1 ديسمبر 2016-31 مارس 2017.

كما تم دفع مبالغ غير مستحقة أو دون التأكد من استحقاقها. فقد تولت الجامعة إثر تجديد العقد مع أحد المستشهرين عن قطاع التأمينات دفع مبلغ 27 أ.د للشركة الوسيطة عوضا عن مبلغ 24 أ.د المحتسب طبقا لبنود عقد الوساطة فضلا عن دفع 16 أ.د لنفس الشركة الوسيطة مقابل إبرام عقد استشهار عن قطاع وكلاء السيارات بتاريخ 10 جانفي 2014 في غياب ما يثبت إسداء خدمات وساطة في الغرض.

وحرمت الجامعة في حالات أخرى من موارد استشهار ذلك أنها قامت في جانفي 2014 بإبرام عقد استشهار ظرفي مع أحد البنوك يغطي المشاركة في بطولة العالم بقطر 2015 دون إعلام البنك

المتعاقد معه سابقا بفسخ عقده إلا بعد قرابة السنة. وهو ما أدى إلى حرمان الجامعة من موارد بعنوان الاستشهار عن القطاع البنكي لفترة لا تقل عن السنة والنصف.

وتدعى الجامعة إلى وضع الآليات الكفيلة بتطوير الاستشهار ضمن استراتيجية وخطط عمل واضحة مع ضمان استمرارية تحصيل موارده والتأكد من مشروعية مبالغ أتعاب الوساطة قبل سدادها.

2- مداخل بيع حقوق البث التلفزيوني

رغم تعدد التظاهرات الرياضية المحلية والدولية التي نظمتها الجامعة خلال الفترة 2011-2016 فإنّ مداخل الجامعة من بيع حقوق البث التلفزيوني لم تتجاوز مبلغ 326 أ.د أي بنسبة 1,5% من جملة مواردها. وفي هذا الإطار، تم الوقوف على عدم تفعيل المنافسة في بيع حقوق البث التلفزيوني حيث دأبت الجامعة على إسناد تلك الحقوق بالاتفاق المباشر. كما أدى عدم إحكام إبرام العقود وتنفيذها إلى حرمان الجامعة من مداخل بلغت 500 أ.د بعنوان الموسم الرياضي 2011-2012 و 2012-2013 إضافة إلى فتح مجال البث التلفزيوني المجاني لما لا يقل عن 32 مقابلة دون تحميل القنوات المعنية التزامات مقابل ذلك. وقد واصلت الجامعة خلال الموسم 2015-2016 إتاحة بث المباريات لإحدى القنوات الخاصة رغم وجود متخللات بقيمة 100 أ.د بذمتها وعدم التزامها ببث المقابلات على غرار مقابلة التتويج بلقب البطولة. وقد أدت هذه الوضعية بالإضافة إلى حرمان الجامعة من حقوق البث إلى الإخلال بتعهداتها مع المستثمرين.

ورغم عدم إيفاء القنوات التلفزيونية بتعهداتها، لم تفعل الجامعة الإجراءات المنصوص عليها بالعقود والتي تسمح لها بتسليط خطايا عند تجاوز مدّة التأخير في الخلاص 15 يوما من تاريخ أجل تسديد كل قسط⁽¹⁾ أو بفسخ العقد مباشرة بعد تجاوز أجل 60 يوما من تاريخ وجوب التزامها بدفع مستحقات الجامعة.

وتوصي الدائرة بالالتزام بتفعيل المنافسة بخصوص حقوق البث التلفزيوني وبإحكام إبرام عقود إسنادها والحرص على احترام بنودها وتحصيل الموارد المتعلقة بها.

(1) 100 د لكل يوم تأخير بالنسبة إلى أحد العقود و500 د لكل يوم تأخير بالنسبة إلى عقد آخر.

3- مداخل معاليم انخراط الجمعيات وبيع الإجازات والمطبوعات

بلغت مداخل مداخل انخراط الجمعيات وبيع الإجازات والمطبوعات خلال المواسم الرياضية من 2011-2012 إلى 2015-2016 ما يقارب 1 م، وهو ما يمثل نسبة 5 % من الموارد الجمالية للجامعة. وتراجعت هذه المداخل من 259 أ.د خلال السنة المحاسبية 2011-2012 إلى 186 أ.د خلال السنة المحاسبية 2015-2016 رغم ارتفاع عدد المجازين من 10.218 إلى 11.522 مجازا وعدد الأندية من 96 إلى 104 ناديا خلال نفس الفترة.

وينصّ النظام الأساسي للجامعة على وجوب قيام كلّ جمعية بتسديد معاليم انخراطها السنوي قبل انطلاق الموسم الرياضي، غير أنّ المكتب الجامعي أعفى منذ سنة 2012 الجمعيات الجديدة والجمعيات النسائية من دفع معلوم الانخراط دون عرض الأمر على الجلسة العامة للمصادقة مثلما يقتضيه النظام الأساسي للجامعة، كما تولى إعفاء الجمعيات النسائية من دفع معلوم الاشتراك في النشرة الرسمية للجامعة ومعلوم النهوض بالتحكيم المقدرين بحوالي 39 أ.د خلال الفترة 2011-2016 في غياب ما يثبت إقرار ذلك.

وتمّ ضمن جداول المعاليم الصادرة في النشرة الرسمية للجامعة والمتعلقة بالفترة 2011-2016 التخفيض في معلوم انخراط جمعيات القسم الشرفي والأصناف الشابة بنسبة 50 % مقارنة بالمعلوم المستوجب لبقية أصناف الجمعيات في غياب سند لذلك، كما لم يتمّ العمل بقرار المكتب الجامعي المؤرخ في 19 سبتمبر 2011 والمتعلّق بالتخفيض بنسبة 50 % في معلوم الالتزام بالنسبة إلى جمعيات الأصناف الشابة وتلك المنتمية إلى القسمين الوطني "ب" والشرفي حيث تمّ تحديد المعلوم بتعريفه كاملة (60 د) لكافة الجمعيات التي تضمّ صنفى الأكابر والأواسط.

ولم تتول جمعيات الأصناف الشابة خلال الفترة من سبتمبر 2011 إلى سبتمبر 2016 تسديد معاليم تجديد الانخراط والاشتراك في النشرة الرسمية والمساهمة في النهوض بالتحكيم والمقدرة بمبلغ 57 أ.د، ولم تسع الجامعة إلى تحصيل هذه المداخل.

وخلافا للنظام الأساسي للجامعة الذي يعتبر عدم خلاص معاليم الانخراط سببا لسحب العضوية عن الجمعية، مكّنت الجامعة 21 جمعية منتمية لأقسام الأكابر من المشاركة في مختلف المسابقات رغم امتناعها عن تسديد معاليم بحوالي 17 أ.د خلال الفترة 2011-2016.

من جهة أخرى، سُجِّل تأخر الجمعيات في تسديد معاليم انخراطها حيث تراوحت نسبة جمعيات الأكابر المتأخرة في سداد معاليم الانخراط خلال الفترة 2012-2015 بين 49 % و 70 % بتأخير بلغ أقصاه 66 يوما بعد الآجال المحددة. كما تولت بين 29 % و 45 % من الجمعيات خلاص معاليم انخراطها بشكل مجزأ وهو ما أدى إلى تجاوز موعد خلاص بعض الأقساط تاريخ استحقاق معلوم انخراط الموسم الموالي.

وبلغت قيمة الكمبيالات والصكوك غير المستخلصة ما يناهز على التوالي 7 أ.د و 157 أ.د دون أن تسعى الجامعة إلى تحصيلها، حيث تجاوز تاريخ إصدار 9 صكوك مجموع قيمتها 16 أ.د ثلاث سنوات ممّا يجعلها حسب الفصل 398 من المجلة التجارية غير قابلة للسحب لدى البنوك.

كما لم تتمكّن الجامعة من استخلاص كمبيالات وصكوك بلغت قيمتها الجمالية 54 أ.د (إلى حد 30 جوان 2017) رغم تقديمها للاستخلاص وذلك دون اتخاذ إجراءات في شأنها. وتسند الجامعة شهادات خلاص إلى بعض الجمعيات للاستظهار بها لدى البنوك لتفادي التبعات دون أن تتولى هذه الجمعيات تسوية الوضعية.

وتدعى الجامعة إلى احترام إجراءات إقرار المعاليم والإعفاء منها والحرص على تحصيلها بانتظام.

4- مداخيل بيع تذاكر الدخول إلى المقابلات ومداخيل انتقال اللاعبين إلى

الخارج

بلغ مجموع مداخيل بيع تذاكر الدخول إلى المقابلات خلال المواسم الرياضية 2011-2016 ما قدره 23 أ.د. ولم يتم إدراج مداخيل بيع تذاكر بقيمة 7 أ.د ضمن موارد الجامعة بعنوان الموسمين الرياضييين 2013-2014 و 2015-2016.

ولا تتوفر لدى الجامعة آليات لمتابعة ملفات انتقال اللاعبين إلى الخارج حيث لا تتوفر لديها وثائق إثبات مداخيل بحوالي 26 أ.د بعنوان السنة المحاسبية 2015-2016 وهو ما يمثل أكثر من 10 % من مجموع مداخيل انتقال اللاعبين إلى الخارج (242 أ.د) خلال المواسم الرياضية 2011-2016.

ج- تأدية النفقات

أفضى النظر في تأدية نفقات الجامعة إلى الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساسا بنفقات المنتخب الوطني وبالشراءات وبعض المصاريف المختلفة.

1- نفقات المنتخب الوطني

بلغت المصاريف المسجلة بعنوان أنشطة المنتخب الوطني 8 م.د خلال المواسم الرياضية 2011-2016 وذلك بنسبة تجاوزت 37 % من جملة نفقات الجامعة. وتمّ الوقوف في هذا الخصوص على ملاحظات تهم الإجراءات المتعلقة بنفقات المشاركة في المنافسات وكذلك صرف منح النتائج.

من ذلك تنجز النفقات في إطار التبرعات والمشاركة في المسابقات أساسا عن طريق إسناد تسبقات إلى المسؤولين عن الوفود الذين يتوجّب عليهم تصفيتهما في نهاية كلّ نشاط على أساس وثائق إثبات. وقد تم ذلك في غياب متابعة دقيقة لهذه التسبقات حيث لم تسع الجامعة إلى تسوية أرصدة حسابات المرافقين المدينة منها أو الدائنة في نهاية كلّ سنة محاسبية من خلال إلزامهم بتقديم مؤيدات صرف المبالغ أو إرجاع ما تخلّد بذرمتهم. فتواصل مثلا نقل الرصيد المدين لأحد المرافقين بقيمة 3,3 أ.د من السنة المحاسبية 2013-2014 إلى السنة المحاسبية 2015-2016.

وتجدر الإشارة إلى أنّ حسابات الجامعة تتضمن حساب عام مجمّد منذ تاريخ 31 ديسمبر 2008 بعنوان تسبقات للمنتخب الوطني برصيد مدين يناهز 24 أ.د ويتمّ إدراجه بالقوائم المالية المتتالية ولم تتم تسويته إلى تاريخ ختم السنة المحاسبية 2015-2016، مما يستدعي التعجيل بتطهير هذه الحسابات.

وتحمّلت الجامعة خلال البطولة الإفريقية للأواسط لسنة 2016 دفع خطايا للكنفدرالية الإفريقية بقيمة 1,4 ألف أورو أي ما يفوق 3,5 أ.د منها خطيّة بقيمة 1,5 أ.د بسبب أزياء غير مطابقة.

وعلى صعيد آخر، ينصّ النظام الداخلي للجامعة على وجوب الحصول على المصادقة المسبقة للمكتب الجامعي قبل تأدية النفقات، إلّا أنّه تمت مخالفة ذلك عند التصرف في منح النتائج حيث اعتاد رؤساء وفود المنتخب الوطني أثناء المنافسات بالخارج إسناد منح إضافية استثنائية وبالعلة الصعبة لأعضاء الوفود من لاعبين ومرافقين عند تحقيق المنتخب لنتائج إيجابية وذلك في

غياب برمجتها أو عرضها مسبقا على المكتب الجامعي، وتم في هذا الإطار صرف منح بمبلغ جملي قدره 18 ألف أورو أي ما يعادل 37 أ.د.⁽¹⁾ وعرضها لاحقا على المكتب الجامعي على سبيل التسوية.

كما لم يصادق المكتب الجامعي على منح النتائج المسندة إثر المشاركة في المسابقات الدولية رغم ارتفاع مبالغها على غرار منح الألعاب الأولمبية لسنة 2012 وبطولة العالم للأكبر لسنة 2013 وبطولة إفريقيا للكبريات لسنة 2014 والبالغ مجموعها 629 أ.د فضلا عن عدم تنصيب أغلب عقود أعضاء الإطار الفني على تلك المنح.

وانتفع بهذه المنح أشخاص من غير الإطار الفني على غرار الملحق الصحفي للجامعة الذي تحصّل على مبالغ مجموعها 4,37 أ.د عقب مشاركة المنتخبات في ثلاث مناسبات وذلك إضافة إلى المنح التي تحصّل عليها أثناء نفس المنافسات مع بقية الوفد.

كما انتفع في جانفي 2016 مجموع 9 لاعبين من المنتخب الوطني للأكبر بمنح استثنائية بلغت 45 أ.د بقرار أحادي من رئيس الجامعة ودون إقرار ذلك من قبل المكتب الجامعي، وأسند بنفس الطريقة إلى لاعب آخر بتاريخ 1 أفريل 2016 مبلغا قدره 5 أ.د.

وتدعى الجامعة إلى وضع إطار عام ينظّم إسناد منح النتائج من خلال تحديد إجراءات ضبطها وصفة المستفيدين بها.

2- الشراءات والنفقات المختلفة للجامعة

خلافا لقواعد حسن التصرف، لم تعتمد الجامعة بخصوص الشراءات إجراءات واضحة وموحّدة في التعامل مع مختلف المزوّدين حيث تتولى تارة توجيه طلبات أثمان إلى مسدي خدمات الإقامة بالنزل أو النقل وطورا اختيار المزوّدين بصفة مباشرة. كما لم تسع الجامعة إلى تفعيل المنافسة وإبرام العقود خلال الفترة 2012-2016 لطباعة الإجازات ولتأمين تنقّل المنتخبات الوطنية.

وعلى صعيد آخر، تكفّلت الجامعة بتكاليف سفر بعض الأطراف دون وجه حق على غرار فريق صحفي لإحدى القنوات الخاصة إلى الجزائر لتغطية فعاليات كأس إفريقيا لسنة 2014 وممثلين

⁽¹⁾ خلال المشاركة في بطولة العالم للأواسط 2011 وبطولتي إفريقيا للكبريات وللأواسط 2012 وبطولتي العالم للأكبر والأواسط 2013 والألعاب الأولمبية 2016.

عن المستشهرين وممثل عن الشركة الوسيطة المتعاقد معها لتنمية موارد الاستشهار لحضور فعاليات الدورة التأهيلية للألعاب الأولمبية ببولونيا وبطولة إفريقيا للأمم بمصر 2016.

كما تحملت الجامعة مبالغ دون موجب على غرار خلاص مبلغ 5 أ.د. عوضاً عن الوزارة لفائدة أحد المطاعم نظير إعاشة رياضيين في سنة 2012 دون أن تسترجعه إلى حدود جوان 2017، فضلاً عن دفع مبلغ قدره 5 أ.د. لأحد المسؤولين عن جمعية رياضية في سنة 2013.

د- التصرف المحاسبي

سُجِّل تأخير بحوالي سنتين في إعداد القوائم المالية للجامعة بالنسبة إلى السنتين المحاسبتين 2012-2013 و 2014-2015 وهو ما يخالف القانون عدد 112 لسنة 1996 المتعلق بنظام المحاسبة للمؤسسات والذي ينصّ على إعدادها وضبطها في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ ختم السنة المحاسبية. وهو ما لا يساعد على التعرّف على الوضعية المالية للجامعة في الإبتان واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتصحيحها في الوقت المناسب.

وخلافاً للمرسوم عدد 88 لسنة 2011 والمتعلّق بتنظيم الجمعيات بخصوص تعيين الجلسة العامة العادية لمراقبي الحسابات لمدة ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد، تمّ خلال الجلسة العامة الانتخابية المنعقدة بتاريخ 30 أكتوبر 2016 تجديد تعيين مراقبي حسابات الجامعة لفترة نيابية أخرى تمتد على أربع سنوات (2016-2020) رغم أنّه سبق تجديد تعيينهما بتاريخ 15 أفريل 2012 لمراقبة حسابات الفترة 2012-2016.

وفيما يتعلق بمسك المحاسبة، وخلافاً للقانون عدد 112 لسنة 1996 سالف الذكر، لم تعدّ الجامعة دليل محاسبي وهو ما ساهم في عدم تسجيل كلّ نفقات الرابطات في غياب مؤيداتها أو تقديمها بصفة متأخرة على غرار عدم تسجيل موارد بحوالي 99 أ.د. خاصّة برابطة كرة اليد الشاطئية للسنة المحاسبية 2013-2014 فضلاً عن غياب وثائق إثبات نفقات هذه الرابطة خلال نفس السنة بقيمة 64 أ.د.

وفي غياب إجراءات تضمن التسجيل الآلي والفوري للعمليات المحاسبية، لم تتضمن القوائم المالية للسنة المحاسبية 2015-2016 مجموع 5 صكوك غير مستخلصة مبلغها الجملي 8,8 أ.د. ومبلغاً بقيمة 137 أ.د. متخلداً بذمة الجامعة بعنوان كراء المقرّ الكائن بدار الجامعات.

وأدى غياب إجراءات محكمة لمتابعة عقود الاستشهاد إلى تسجيل الموارد بعنوان هذا الباب على أساس العقود المبرمة دون التثبت من عدم فسخها وهو ما نجم عنه تجاوز المبالغ المسجلة بالمحاسبة للموارد المحققة بحوالي 2,6 م.د بخصوص الفترة 2011-2016.

أما فيما يتعلق بتصرف الجامعة في مخزونها، فقد تضمنت محاضر جرد التجهيزات الرياضية خلافا لمقتضيات المعيار المحاسبي عدد 40 فصولا دون تقدير قيمتها وتحديد أوجه استعمالها. ولم يشمل جرد المخزون تجهيزات رياضية قديمة لم تتخذ الجامعة قرارا للتصرف فيها. ولا تمسك الجامعة دفترا لجرد المغازة فضلا عن عدم تبرير الفوارق بين ما تم إخراجها وما تم إرجاعه بشأن بعض فصول التجهيزات الرياضية.

III- تسيير النشاط الرياضي

يتسم توزيع الصلاحيات بين الجامعة والوزارة بخصوص تسيير رياضة كرة اليد بعدم الوضوح وذلك في ظل فراغ ترتبي يحدّد نطاق تدخل كل طرف. وتعلّق الأمر أساسا بتكوين الإطارات الرياضية وبتسيير مراكز تكوين النخبة التي ترجع بالنظر إلى الوزارة في حين أن الجامعة تولت إبرام اتفاقيات مع الأعوان العاملين بها وكذلك الشأن بالنسبة إلى التصرف في منح "النوادي المستهدفة" حيث أسندت الوزارة خلال سنة 2015 وخلافا لبقية السنوات هذه المنح مباشرة إلى النوادي.

وتم الوقوف على نقائص بخصوص تنمية رياضة الاختصاص وتطويرها والعناية بالمنتخبات الوطنية والتأديب وفض النزاعات الرياضية وتنظيم المسابقات وتكوين المدربين والمسيرين والتهوض بقطاع التحكيم.

أ- تنمية رياضة الاختصاص وتطويرها

سُجّل وجود بعض النقائص بخصوص المخططات الفنية للجامعة ومراكز التهوض برياضة الاختصاص وتنظيم الدورات الرياضية التنموية والنوادي المستهدفة.

1- المخططات الفنية للجامعة

لم تعتمد الجامعة دائما نفس التمشي والدقة في إعداد مخططاتها الفنية. فخلافا لما تضمنه المخطط الفني للفترة 2009-2012، لم يحدّد المخططان المتعلقان بالفترتين 2013-2016

و2015-2021 برامج العمل السنوية التي من شأنها أن تمكّن من بلوغ الأهداف المحددة بالنسبة إلى كل المنتخبات الوطنية حسب أصنافها العمرية بناء على تشخيص لقدراتها ومواعيد التظاهرات الرياضية المرتقبة. كما لم يشمل المخطط المتعلق بالفترة 2013-2016 قطاع التحكيم ممّا حال دون تشخيص وضع القطاع وضبط ما يتطلّبه من تطوير.

ولم يتضمّن المخطط الفني للفترة 2015-2021 أهدافا كمية قابلة للقياس مصحوبة بجدول زمني يحدّد آجال تحقيقها بخصوص عدة مجالات كنشاط المنتخبات الجهوية ومختلف الدورات الرياضية التنموية ودورات التكوين والرسكلة المبرمجة. كما لم يتضمّن المخطط المذكور تقدير الموارد الضرورية لإنجازه.

ولئن تمّ إعداد هذا المخطط بناء على الفصل بين البرامج الموجهة للإناث وللذكور، فإنّه لم يتم تقديم الإجراءات والبرامج الكفيلة بتنمية كرة اليد النسائية وبالارتقاء بنخبها حيث تمّ الاكتفاء بإدراج توجّهات عامة دون بيان سبل إنجازها.

كما أن ارتفاع عدد المجازين من 10.218 خلال الموسم الرياضي 2011-2012 إلى 10.627 مجازا خلال الموسم الرياضي 2016-2017 بقي دون الهدف المحدّد بمخطط الفترة 2009-2012 وقدره 15.253 مجازا علما بأن عدد المجازين خلال الموسم الرياضي 2016-2017 تراجع بنسبة 8 % مقارنة بالموسم الذي سبقه.

2- مراكز النهوض بكرة اليد

بلغ عدد مراكز النهوض بكرة اليد الناشطة في الوسط المدرسي 105 مركزا خلال الموسم الرياضي 2016-2017 تتوزّع على 67 مركزا للذكور و38 مركزا للإناث مع غياب مراكز بولايات سليانة وقبلي والكاف واقتصار المراكز على الذكور بولاية باجة.

وأصبحت مسابقات البطولة الوطنية لمراكز النهوض بكرة اليد تقتصر منذ الموسم الرياضي 2013-2014 على تنظيم ثلاث دورات موجهة لكل المراكز عوضا عن أربع وهو ما يخالف توجّهات المخططات الفنية للجامعة الرامية إلى الرّفْع من عدد مباريات صنف البراعم.

كما لم يتم بذل العناية اللازمة لإدارة مباريات هذه المراكز إذ لم تلتزم الجامعة دائما بتوفير طواقم التحكيم. ولئن تنص التراتيب الفنية والتنظيمية للبطولة بالنسبة إلى الموسمين الرياضييين

2015-2016 و2016-2017 على أن يضطلع كل مركز بتكوين حكمين عن كل فريق لإدارة المباراة تحت إشراف حكم مؤطر تعينه الإدارة الوطنية للتحكيم، فقد اقتصر تعيين الحكام المؤطرين لهذه المباريات على يوم فقط (11 فيفري 2016). وأصبحت المباريات تُدار من قبل تلاميذ بمفردهم أو من قبل مؤطري المراكز.

ولئن تتعهد الجامعة في إطار متابعة تنفيذ اتفاقيات تبني مراكز النهوض بالرياضة⁽¹⁾ من قبل الجمعيات بالتثبت من التزام كل الأطراف بتعهداتها على غرار التزام الجمعية المتبينة للمركز بتدريب التلاميذ خلال العطل، فإن دور الجامعة بقي محدودا حيث اقتصر على القيام بزيارات ميدانية لثمانية مراكز خلال الفترة 2012-2014 وتوقفت الزيارات بعد ذلك رغم برمجة 12 زيارة سنة 2016.

3- الدورات الرياضية التنموية

يهدف تنظيم دورات "كرة اليد المصغرة" إلى التعريف بالرياضة كرة اليد وتطويرها في الوسط المدرسي، غير أن الجامعة اكتفت في برمجتها السنوية بإدراج تنظيم دورتين سنويا خلال الفترة 2013-2016 خلافا للأهداف المحددة بثلاث دورات سنويا ضمن مخططاتها الفنية. فضلا عن ذلك، تم الاقتصار على تنظيم 3 دورات بالقصرين (2012) وقفصة (2013) وتوزر (2014) وحرمان عدة جهات مبرمجة من هذه الآلية لنشر رياضة كرة اليد في الوسط المدرسي مثل جندوبة وتطاوين وسليانة ومدنين.

ولئن نصّت المخططات الفنية للجامعة على تنظيم دورات "دون توقف" لصنفي البراعم والمدارس للرفع من نشاط هذه الفئات العمرية، فإنّ المجهود المبذول من قبل الرابطات خلال الفترة التي شملتها الرقابة ظلّ دون الأهداف المحددة. ذلك أن عدد الدورات المنظمة بهذا العنوان لم يتجاوز العشر. مقابل 27 و18 دورة دعم رياضية تمت برمجتها تباعا لصنفي البراعم والمدارس خلال سنة 2016.

ورغم برمجة تنظيم مسابقة "لاعب كرة اليد الناشئ" سنويا على مستوى كل الرابطات منذ سنة 2009، فإنّ تنظيمها لم ينطلق إلا في سنة 2015 وحصرها من قبل الرابطة الجهوية بتونس ممّا لا يساعد على استكشاف اللاعبين ذوي المهارات الفنية المتميزة في بقية الجهات.

(1) تبرم اتفاقية بين الجمعية الرياضية والإدارة الجهوية للتربية والإدارة العامة للرياضة والجامعة الرياضية والمندوبية الجهوية للشباب والرياضة وإدارة التربية البدنية والأنشطة الرياضية في الوسط المدرسي.

وتدعى الجامعة إلى إيلاء أهداف التنمية الأولوية اللازمة خاصة مع ارتفاع الاعتمادات المحالة إليها من الوزارة لتمويل أنشطة التنمية والتكوين من 27 أ.د سنة 2013 إلى 118 أ.د سنة 2016.

4- النوادي المستهدفة

تتولى الجامعة دعم بعض النوادي حسب معايير محدّدة من أجل تحقيق أهداف فنية ذات علاقة بالنخبة أو بتنمية الاختصاص، غير أنّها لم تلتزم دائما بهذه المعايير حيث انتفعت مثلا جمعيتان مستهدفتان بعنوان سنة 2014 بمبالغ أعلى من تلك التي انتفعت بها 4 جمعيات كانت أكثر استحقاقا للدعم وفق المعايير التي تمّ تحديدها.

ولا تتطابق قائمة النوادي المستهدفة لسنة 2014 والمبالغ التي تمّ صرفها من قبل الجامعة لكلّ ناد مع ما تمّ بيانه للوزارة حيث تمّ استبعاد 7 جمعيات من قائمة النوادي المستهدفة بمنح مجموعها 14,8 أ.د، منها 4 نوادي أمضت عقود برامج في الغرض. وفي المقابل أسندت الجامعة منحا بقيمة 6,5 أ.د لفائدة 4 نوادي غير مدرجة بالقائمة المذكورة، وارتفع مبلغ المنح المسندة لنوادي لم يخضع انتقاؤها للمعايير الفنية المحدّدة إلى 12,4 أ.د من مجموع 84,6 أ.د.

ويلاحظ في هذا المجال أن الجامعة اكتفت باستهداف نوادي الذكور بعنوان سنتي 2015 و2016. خلافا للأهداف المضمّنة بمخططها للفترة 2015-2021 حول النهوض بكرة اليد النسائية.

ولا يتمّ صرف المنحة لفائدة الجمعيات المستهدفة في بداية الموسم الرياضي رغم أنّ عقود البرامج المبرمة في الغرض تضمّ أهدافا والتزامات تمتدّ على كامل الموسم الرياضي، فعلى سبيل المثال لم يتمّ الانطلاق في صرف هذه المنح للجمعيات بعنوان سنة 2016⁽¹⁾ إلّا بداية من شهر جوان 2017 أي مع أواخر الموسم الرياضي 2016-2017، ومن شأن ذلك أن يحدّ من الأثر التحفيزي لهذه المنح على أداء الجمعيات.

وخلافا لتوجهات الجامعة المضمّنة بمخططاتها الفنية حول متابعة وتقييم برنامج النوادي المستهدفة وكذلك لما نصت عليه عقود هذا البرنامج بشأن موافاة الجامعة بتقرير كلّ ثلاثة أشهر يتضمّن كلّ الجوانب الفنية وكيفية صرف المنحة فقد أخلّت الجمعيات المستهدفة بتعهداتها دون أن يتمّ استبعاد الجمعية من قائمة النوادي المستهدفة خلال الموسم الرياضي الموالي مثلما تنص عليه تلك العقود.

⁽¹⁾ تم صرف المنحة من الوزارة المكلفة بالرياضة لفائدة الجامعة بتاريخ 24 أبريل 2017.

وتدعى الجامعة إلى متابعة وتقييم برنامج النوادي المستهدفة فضلا عن ضرورة الالتزام عند انتقاء الجمعيات بالمعايير الفنية المحددة.

ب- العناية بالمنتخبات الوطنية

تم الوقوف في هذا الجانب على ملاحظات بخصوص تكوين عناصر النخبة ومتابعتها وتأطيرها من النواحي العلمية والبدنية والنفسية ومرافقتها خلال المشاركات الدولية بالخارج.

1- تكوين عناصر النخبة

يقتصر عدد مراكز التكوين الناشطة في اختصاص كرة اليد على ثلاثة مراكز بكل من ولايات المهديّة وسوسة وتونس نظرا لتوقف مركزي نابل وصفاقس عن احتضان رياضيّ نخبة كرة اليد على التوالي منذ سنتي 2014 و2015 ولعدم إتمام تركيز مركز قفصة إلى حد جوان 2017، ورغم صدور القانون عدد 33 لسنة 2016 المؤرخ في 19 أفريل 2016 والمتعلق بمراكز تكوين وإعداد رياضيي النخبة والذي أتاح إمكانية اكتساب هذه المراكز صبغة المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، مازالت هذه المراكز تفتقر إلى إطار ترتيبي وتنظيمي ينظم أوجه استغلال هذه المراكز وطرق تسييرها.

وتشهد هذه المراكز نقصا في المؤطرين لتوفير الإحاطة والعناية بعناصر النخبة من الناحيتين الاجتماعية والدراسية. فعلى سبيل المثال فإن مركز المهديّة ورغم إيوائه لمجموع 42 عنصرا من منتخبي الأصغر والصغريات يضم عونا واحدا يشرف على المركز خلال أوقات العمل الإداري فقط.

وبخصوص دعم منتخبي الأكابر والكبريات بالعناصر الشابة خلال الفترة 2011-2016، فقد كان غياب قاعدة موسّعة من اللاعبين الشبان المتميّزين بنفس مستوى لاعبي منتخبي الأكابر والكبريات من أهم النقائص التي تمّت إثارتها في تقارير تقييم 15 مسابقة من جملة عيّنة ضمّت 28 مسابقة دولية رسميّة انتظمت خلال تلك الفترة، ورغم إقرار المكتب الجامعي في 2 فيفري 2012 تشبيب منتخب الأكابر بهدف تكوين منتخب قادر على المنافسة في الألعاب الأولمبية 2016، تمّ التراجع عن ذلك بالتعويل عند المشاركة في بطولة العالم 2015 على منتخب بمعدّل أعمار 29 سنة رغم توقّر عناصر شابة كانت قد أحرزت مع منتخب الأواسط على المركز الثالث عالميا في بطولة العالم 2011.

كما سجل ضعف تدجّج عناصر النخبة عبر الأصناف العمرية للمنتخبات، فبعد ارتقاء 10 لاعبين من منتخب الأصاغر لبطولة العالم لسنة 2011 إلى منتخب الأواسط المشارك في بطولة العالم

2013. تراجع عدد هؤلاء اللاعبين إلى اثنين فقط على مستوى منتخب الأكاير المشارك في الألعاب الأولمبية 2016 وبطولة العالم 2017. واقتصر عدد لاعبات منتخب الوسطيات المشارك في بطولة العالم 2012 واللاتي ارتقين إلى منتخب الكبريات على لاعبة واحدة شاركت مع منتخب الكبريات في منافسات بطولة العالم 2015.

2- المتابعة العلمية والإعداد البدني والإحاطة النفسية

شهدت تركيبة الإطار الفني الوطني عدم استقرار في مكوناتها خاصة فيما يتعلق بخطة المعد البدني. فرغم تأكيد التقييمات الفنية لمختلف المشاركات على ضرورة تواجد معد بدني قار للمنتخبات الوطنية وما تضمنه مخطط الجامعة للفترة 2013-2016 من هدف انتداب 4 مختصين في الإعداد البدني، تمّ الاعتماد على عرضيين في فترات وعلى قارين في فترات أخرى.

ولا يتوقّر لدى الإدارة الفنية الوطنية بيانات موثقة عن أعمال المتابعة العلمية والإعداد البدني لعناصر المنتخبات عن فترة ما قبل سنة 2016. ويعود ذلك إلى عدم قيام المدرب الوطني المكلف بتلك الأعمال بتمكين الجامعة من البيانات التي كانت بحوزته عند إنهاء التعاقد معه في مارس 2014.

وقد انتهى التقييم الفني لعينة المشاركات الدولية المشار إليها أعلاه إلى أنّ ضعف الجاهزية البدنية للعناصر الوطنية تمثل أكثر نقاط الضعف المرصودة في حوالي نصف المشاركات وأدت إلى عدم قدرة اللاعبين على مجاراة النسق المرتفع للمنافسات العالمية خصوصا في أواخر فترات المباريات. وقد ساهم في ذلك نقص عدد المنافسات الدولية التي تخوضها المنتخبات الوطنية سنوياً⁽¹⁾ وضعف نسق المنافسات المحلية ونقص العمل القاعدي لدى أغلب الجمعيات وخاصة منها الجمعيات النسائية.

من جهة أخرى، تعتبر الإحاطة النفسية والتأطير الذهني لعناصر النخبة من أهمّ ركائز إعداد المنتخب غير أنه لم يتمّ إلى موفى جوان 2017 انتداب معدّ نفسي للإحاطة والعناية بالمنتخبات رغم إقرار ذلك منذ 2013 في أكثر من مناسبة. ومازال الاهتمام بهذا الجانب في إعداد المنتخب ضعيفا. هذا وأظهرت التقارير الفنية لنفس العينة من المشاركات الدولية وجود نقائص في أعمال الإحاطة المعنوية والنفسية باللاعبين حيث تم في 10 مسابقات من مجموع 28 مسابقة رصد مظاهر سلوكية سلبية لدى المنتخب تمثّلت في إظهار التحوّف المفرط أو الثقة الزائدة بالنفس أمام بعض المنافسين والتصرف

⁽¹⁾ تراجع عدد المباريات الدولية المنتخب الأكاير من 32 مباراة خلال سنة 2012 إلى 28 مباراة في 2016. كما تراجع عدد حصص التمارين خلال نفس الفترة من 104 حصّة إلى 98 حصّة. وتقلص عدد المباريات الدولية لمنتخب الكبريات من 23 مباراة سنة 2012 إلى 7 مباريات في سنة 2016 مع انخفاض حصص التمارين من 100 حصّة إلى 20 حصّة خلال الفترة ذاتها.

بتشجّع وانفعال في الأوقات الحاسمة من المباريات، وهو ما مثّل أحد العوائق الأساسية التي ساهمت في الانسحاب من 10 مسابقات.

كما كان لضعف الانضباط السلوكي لدى منتخبات الذكور بمختلف أصنافها وكثرة الاحتجاجات على قرارات الحكام وتعدّد الإنذارات والإقصاءات آثارا سلبية خاصة على أداء منتخب الأكابر في بعض المسابقات الكبرى مثل بطولتي العالم 2011 و2013 حيث أدّى ذلك إلى تصنيف المنتخب الوطني في مؤخّرة ترتيب احترام الميثاق الرياضي (الرتبة 23 من بين 24 منتخبا مشاركا). واستمرّ نفس السلوك خلال بطولة إفريقيا للأمم 2016 بمصر حيث أدّى الاعتداء على الحكام وعدم احترام بروتوكول تسليم الميداليات إلى تسليط عقوبات رياضية ومالية بقيمة جمالية قدرها 42,400 ألف أورو على 6 لاعبين والمدرب الوطني والجامعة.

3- مرافقة المنتخبات في المشاركات الدولية بالخارج

تفتقر مرافقة المنتخبات الوطنية للمشاركة في التظاهرات الدولية إلى ضوابط تحدّد تركيبة الوفود الرسمية المصاحبة سواء من حيث عدد المرافقين أو من حيث صفّتهم ومهامهم، فمن بين 95 مشاركة في التبرّصات والمنافسات الدولية بالخارج خلال الفترة 2012-2016 اقتصر تمثيل الإدارة الفنية الوطنية في الوفود المصاحبة على 28 مشاركة مقابل حضور لأعضاء المكتب الجامعي في أغلب المشاركات (67 مشاركة) وهو ما جعل تقييم مختلف هذه المشاركات مقتصرًا على النواحي الإدارية ولم يشمل بخصوص جوانبها الفنية سوى التقرير الذي يقدّمه المدرب الوطني دون التطرّق إلى تقييم أداء الإطار الفني في إدارته للفريق أثناء المشاركة.

أمّا بخصوص المرافقة الطبية وشبه الطبية لتلك الوفود، فلم يتم تأمينها لجميع المنتخبات الوطنية إذ مقابل مرافقة طبيّة بنسبة 90 % لمنتخب الأكابر لم تتعدّد هذه النسبة 63 % لدى منتخبي الأواسط والوسطيات وكانت في حدود 50 % لمنتخب الكبريات. ولم يرافق الطبيب منتخبي الأصاغر والصغريات إلا في حدود 30 % من المشاركات. كما لم يتم خلال سنة 2016 إيفاد إطار طبي أو شبه طبي في مختلف مشاركات منتخب الصغريات إضافة إلى التبرّصات التي أجرتها منتخبات الكبريات والوسطيات والأصاغر خلال السنة المعنية بكل من فرنسا وصربيا وقطر.

ولا يتم عقب هذه المشاركات مدّ الوزارة بتقارير مفصلة عن مجرياتها في غضون أسبوع من تاريخ الرجوع مثلما يقتضيه المنشور الوزاري الموجّه للجامعات الرياضية بتاريخ 30 أكتوبر 2004 والمذكرات الموجهة للجامعة لاحقا في الغرض. واستغرق تقديم التقارير خلال الفترة 2012-2016 معدل

68 يوما ووصل إلى 6 أشهر في بعض المشاركات وهو ما من شأنه أن يفقد أعمال تقييم هذه المشاركات جدواها.

وتدعى الجامعة إلى مزيد الإحاطة بالعناصر الشابة إضافة إلى إحكام الإعداد البدني والمتابعة العلمية والإحاطة النفسية بعناصر النخبة مع الحرص على وضع إطار ينظم تركيبة الوفود المرافقة للمنتخبات في الخارج.

ج- التأديب وفض النزاعات الرياضية

لم تحترم اللجنتان المركزيتان للتأديب والنزاعات آجال البتّ في الدعاوى المعروضة على أنظارها والتي ضبطتها التراتيب العامة في حدود 50 يوما مع إمكانية تمديدتها عند الضرورة بعشرة أيام إضافية بموجب قرار معلّل يتم تبليغه للأطراف المعنية. واستغرق البتّ في الدعاوى المرفوعة إلى اللجنة المركزية للتأديب خلال السنوات من 2013 إلى 2016 فترات تراوحت بين 61 و128 يوما، كما تتطلب البتّ في النزاعات الرياضية لدى اللجنة المختصة بذلك فترات تراوحت بين 70 و266 يوما خلال السنوات من 2014 إلى 2016.

ومن شأن تأخر البتّ في الدعاوى التأديبية أن يؤثر سلبا على قواعد التنافس النزيه وأن يجعل تلك الإجراءات عرضة للطعن بالبطلان القانوني في حال إصدار القرار التأديبي بعد إجراء المباراة الرسمية الموالية للمباراة التي تم فيها ارتكاب الفعل الموجب للعقاب كما تقتضيه أحكام التراتيب العامة للجامعة.

أما بخصوص استئناف الأحكام الصادرة عن هذه اللجان لدى اللجنة الوطنية للاستئناف، فقد تم إصدار قرارات ممضاة من قبل رئيس اللجنة لا تحمل تاريخا تم إرسالها إلى الجامعة بعد فترات تراوحت بين 3 و7 أشهر من تاريخ تقديم طلبات الاستئناف بشأنها وهو ما يتعدى الآجال المحددة بالترايب العامة للجامعة.

كما وردت خلال سنتي 2014 و2015 طلبات استئناف إلى الجامعة لم يتمّ عرضها على اللجنة الوطنية للاستئناف، وقد أدى هذا الوضع مثلا إلى قيام إحدى الجمعيات برفع طعن أمام اللجنة الوطنية للتحكيم الرياضي لدى اللجنة الوطنية الأولمبية التونسية لعدم بتّ اللجنة الوطنية للاستئناف في دعواها، وبرّرت الجامعة في ردّها على ذلك بغياب الطابع الاستعجالي لتلك الدعوى وتعرّض رئيس اللجنة الوطنية للاستئناف إلى حادث مرور، وهو ما يتعارض مع وجوب البتّ في كل

الدعاوى الاستثنائية في الآجال القانونية ويخالف النظام الداخلي للجامعة القاضي بوجوب تعويض رئيس تلك اللجنة عند وجود مانع برئيس آخر مؤقت لها.

كما سجّل وجود نقائص شكلية عديدة في صياغة القرارات الاستثنائية حيث يتم الاكتفاء بإصدار نسخ مجردة محرّرة بخط اليد وغير مؤرّخة وحاملة لتوقيع رئيس اللجنة بمفرده ولا تتضمن تنصيحا على تركيبة اللجنة التي تولّت البتّ في الدعوى ولا تاريخ إصدار القرار ولا عدد القضية ولا حيثياتها ولا التعليقات المتعلقة بقبول أو رفض مطلب الاستئناف ممّا يجعل هذه القرارات قابلة للدفع بالبطلان.

وبخصوص استخلاص مبالغ الخطايا والغرامات المالية المقرّرة بموجب الأحكام النهائية الصادرة عن اللجنة الوطنية للاستئناف أو عن الرابطات واللجنتين المركزيتين للتأديب وفض النزاعات، فإنه لا تتوفر لدى الجامعة قوائم شاملة لهذه الخطايا بعنوان الفترة 2011-2016.

وقد أدّى ذلك إلى عدم استخلاص عديد الخطايا المستوجبة سواء من الجمعيات أو من اللاعبين والمسيرين والمدربين، حيث قدر، حسب ما أمكن حصره، حجم أصل الخطايا غير المستخلصة من الجمعيات الرياضية للفترة ديسمبر 2012-ماي 2017 أكثر من 27 أ.د. وترتفع مبالغ هذه الخطايا بموجب أحكام الترتيب العامة في حال عدم خلاصها في ظرف شهرين من تاريخ استحقاقها إلى حدود 55 أ.د.

كما بلغ حجم الخطايا المالية المستوجبة على اللاعبين والمسيرين من خلال ما أمكن حصره عن الفترة من أفريل 2013-ماي 2017 ما يناهز 33 أ.د. منها 25 أ.د. متخلدة بدمّة أحد لاعبي منتخب الأكابر لم تتولّ الجامعة استخلاصه إلى موفى جوان 2017 رغم حصولها على صكين في الغرض بتاريخ 1 أكتوبر 2016 وهو ما يعدّ تقصيرا في استخلاص مستحقّات الجامعة.

وقد ساهم عدم قيام الجامعة بتحصيل مستحقّاتها من خطايا مالية في عدم تفعيل صندوق "الروح الرياضية" الذي تم إنشاؤه بموجب الترتيب العامة والمخصّص لدعم احترام الميثاق الرياضي وتنمية الروح الرياضية لدى ممارسي نشاط كرة اليد والذي تتأتّى موارده من مداخيل هذه الخطايا.

ويتعين على هياكل التأديب والتقاضي بدرجتها احترام الآجال القانونية للبت في الدعاوى المعروضة على أنظارها، كما يتعيّن على الجامعة استخلاص مبالغ الخطايا المستوجبة.

د- تنظيم المسابقات

خلافًا لأحكام الترتيب العامة التي تشترط تحديد الجمعيات المشاركة في المسابقات قبل بدء الموسم الرياضي، شهد تنظيم بعض المسابقات اضطراباً بسبب تأخر بعض الجمعيات في تجديد انخراطها وتخلّف البعض الآخر عن القيام بذلك، وهو ما جعل المكتب الجامعي يؤخّر بشكل شبه سنوي آجال تسديد معالم الانخراط كما كان الحال بالنسبة إلى الموسمين 2012-2013 و2015-2016. وأدّى به الأمر في 15 أكتوبر 2014 إلى إصدار قرار بالسماح للجمعيات بالانخراط حتى بعد انقضاء الآجال القانونية. كما تسبّب هذا الوضع في إرباك سير المسابقات بعد انطلاقها على غرار ما تمّ بالنسبة إلى الموسم 2015-2016 من خلال إدراج 3 جمعيات لم تتول تجديد انخراطها ضمن روزنامة مسابقات بطولات أقسام الشبان.

وتمّ بناء على مداوالت المكتب الجامعي ورأي المديرين الفنيين المتداولين على الجامعة منذ سنة 2004 حول ضرورة التقليل في عدد أندية القسم الوطني "أ" للأكابر إقرار نزول 4 فرق إلى القسم الوطني "ب" خلال الموسم 2011-2012. إلا أنّه تمّ التراجع عن ذلك خلال الجلسة العامة المنعقدة بتاريخ 16 مارس 2012 بتحديد نزول فريقين فقط استجابة لطلبات الجمعيات وخوفاً من "سحب ثقتهم من المكتب الجامعي"⁽¹⁾. وهو ما يخالف أحكام الترتيب العامة للجامعة التي تنصّ على أن يُعدّ المكتب الجامعي نظام البطولة الوطنية لكل الأصناف أخذاً بعين الاعتبار الأهداف الفنية المحدّدة.

كما حادت الجامعة عن الهدف المحدّد بمخططها الفني للفترة 2013-2016 والمتمثّل في التقليل من عدد نوادي القسم الوطني "أ" للكبريات لتصل إلى 8 جمعيات بهدف الرّفْع من مستوى التنافس حيث بلغ عدد فرق هذا القسم 12 فريقاً إلى حدود الموسم الرياضي 2016-2017.

أمّا فيما يتعلق بما تضمّنه مخطط الجامعة للفترة 2013-2016 حول ضرورة العناية ببطولات الشبان قصد تطعيم فرق الأكابر بلاعبين ذوي مستوى فنيّ عالي وذلك من خلال تأمين عدد من المقابلات يتراوح بين 16 و20 مقابلة سنوياً، فقد ظلّ عدد المقابلات المبرمجة والمنجزة في إطار بطولات الدنيوات والصغريات والوسطيات دون العدد المطلوب.

ويعتبر عدم نشر القوانين الرياضية لبطولات الأصناف الشابة للإناث والمتعلقة بالموسم الرياضي 2016-2017 مخالفاً للترتيب العامة للجامعة ولنظامها الداخلي ممّا يؤدّي إلى غياب الشفافية في تحديد الفرق المترشحة للنهائيات وترتيبها. فضلاً عن ذلك، لم تلتزم الجامعة بتنظيم مباريات النهائيات لصنف الصغريات طبقاً للقانون الرياضي ممّا قلّص في عدد المباريات من 6 إلى 3 رغم أهمية هذه المرحلة التي تضمن مستوى أعلى من المنافسة.

(1) حسب محضر جلسة عمل المكتب الجامعي المنعقد بتاريخ 24 أكتوبر 2011.

وتدعى الجامعة إلى الالتزام في تنظيم المسابقات بالأهداف الفنية المتعلقة بمختلف الأصناف العمرية.

هـ- تكوين ورسكلة المدربين والمسيرين

تضمّن مخطط الجامعة للفترة 2013-2016 إدخال تعديلات على تصنيف شهادات المدربين وتحسينها مواكبة لتطور اللعبة، غير أنّ الجامعة لم تُخضع إلى حدود الموسم الرياضي 2016-2017 تحيين بطاقة الممرن إلى شرط المشاركة مرّة على الأقل كل سنتين في ملتقيات تكوينية لتحيين معارفهم في الاختصاص، كما لم تتول إحداث شهادات في التدريب ذات مستوى تكويني أعلى من شأنها أن توفر إطرار ذات كفاءة لتدريب المنتخبات الوطنية ولتكوين المكوّنين.

واعترت الدورات التكوينية نقائص تنظيمية، من ذلك لم يتم التصريح بنتائج الدورة التكوينية للمدربين درجة ثانية لسنة 2012 إلا بتاريخ 7 جويلية 2015 وذلك بسبب تشريك 3 مدربين أجنب بالدورة دون الإدلاء بشهادة تحصّلهم على الدرجة الأولى في التدريب، كما تم اللجوء إلى إعادة الامتحانات المتعلقة بدورتين تكوينيتين للمدربين درجة أولى سبق تنظيمها خلال سنة 2014 إثر رفض المكلف بالتكوين تسليم أوراق الامتحان وهو ما حال دون تنظيم الدورة التكوينية لسنة 2015 وتأخير تسليم شهادات الدورتين السابقتين إلى جوان 2016.

وشمل المخطط الفني للفترة 2013-2016 تنظيم دورات تكوينية سنوية لمسيري النوادي المكلفين بالفئات العمرية الصغرى على مستوى كل الرابطات ومسيري النوادي المكلفين بالأواسط والأكابر بالشمال والجنوب ومدربي النوادي المستهدفة، غير أنّ الجامعة لم تلتزم بذلك والحال أن من بين أهدافها تعزيز دور هذه النوادي في تدعيم المنتخبات باللاعبين ذوي المهارات العالية.

و- النهوض بالتحكيم

يُصنّف الحكام طبقا للنظام الداخلي للحكام والتحكيم، إلى مستجد ودرجة رابعة وثالثة وثانية وأولى وفدرالي وقاري ودولي، غير أنّه وخلافا لبقية الدرجات لم يتم تحديد شروط التحصل على درجة حكم فدرالي.

وتتولى الإدارة الوطنية للتحكيم انتقاء مجموعة أولى من الحكام ضمن "حكام النخبة 1" لإدارة مقابلات الأكابر ومجموعة ثانية "حكام النخبة 2" مؤهلة للانضمام لحكام "النخبة 1" دون الأخذ بعين الاعتبار لدرجاتهم ودون تحديد معايير موضوعية وإجراءات واضحة لانتقاء ذوي المؤهلات العالية منهم.

ولم تتول الإدارة الوطنية للتحكيم عند ترشيح الحكام للمشاركة في التبرعات المنظمة للحصول على الشارة القارية ولاحقا الدولية للتحكيم الاستناد على معايير انتقاء واضحة، وتم الاقتصار على تنظيم اختبارات في الغرض على مناسبة واحدة خلال جوان 2016، وحالت هذه الوضعية دون تمكين حكام أكثر جدارة من الحصول على الشارتين القارية والدولية.

وتنصّ التراتيب العامة للجامعة على أن يدير كل مقابلة حكومي ساحة يساعدهما حكومي طاولة إضافة إلى مراقب المقابلة، إلا أنه تمت مخالفة ذلك بعدم تعيين حكام الطاولة وبالاقتصار على حكم ساحة وحيد بالنسبة إلى مقابلات أصناف المدارس والأداني، كما تنصّ التراتيب المذكورة على تعيين مراقب فني أو اثنين لكل مقابلة، غير أنه تم الاقتصار على ذلك التعيين بالنسبة إلى مباريات أصناف الأكابر فقط.

ولم يتم إلى موفى جوان 2017 تفعيل ما ينص عليه النظام الداخلي للحكام والتحكيم من تركيز نظام متابعة مستمرة للحكام ومن إعداد 3 تقارير تقييم وإسناد أعداد لكلّ منهم، ولم يخضع الحكام للفحوصات الطبية الضرورية إلا بعد انقضاء أكثر من أربعة أشهر من بدء الموسم الرياضي 2016-2017 وهو ما قد يهدّد سلامتهم فضلا عن مخالفته لأحكام النظام الداخلي للحكام والتحكيم.

ومن جهة أخرى قرّر المكتب الجامعي في 13 ماي 2016 عدم تعيين مراقبين إداريين لمقابلات هامة تتعلق بالجولات الأخيرة من المسابقات مبزرا ذلك بتعيين مراقبين فنيين، والحال أنّ مهامهما مختلفة حيث يقتصر دور المراقب الفني على النواحي الفنية للمباريات بينما تتعلق مهام المراقب الإداري بالظروف العامة التي تسبق وتزامن وتلحق المباراة.

وتدعى الجامعة إلى مراجعة النظام الداخلي للحكام والتحكيم لإحكام تنظيم هذا القطاع مع العمل على احترام مقتضياته.

*

*

*

على الرغم من النجاحات التي تسجلها رياضة كرة اليد على الصعيد الدولي بين الفينة والأخرى، فإن ذلك لا يحجب النقائص التي يواجهها الهيكل المشرف على تسييرها.

فعلى صعيد التنظيم الإداري فإنه من الضروري أن تتولى الجامعة تعزيز هيكلتها الداخلية في اتجاه تفعيل وظائف الإدارة المالية والتدقيق الداخلي وحصر مهام الإدارة الفنية الوطنية في اختصاصاتها الأصلية والالتزام بالأحكام المنظمة لسير الجلسات العامة والمكتب الجامعي.

وبخصوص الموارد البشرية، يبقى اللجوء إلى المناظرات السبيل الأفضل للانتداب، كما أن الالتزام بإبرام العقود قبل مباشرة العمل وتضمينها الامتيازات الممنوحة لأصحابها والقيام بالخصومات والتصاريج الجبائية والاجتماعية المستوجبة من شأنه أن ينأى بالجامعة عن أية تسويات جبرية لاحقة في الغرض.

وعلى صعيد التصرف المالي والمحاسبي، تبقى تنمية الموارد الذاتية للجامعة المتأتية خصوصا من الاستشهار وحقوق البث التلفزي من الأولويات التي يتعين الحرص على ضمان استمراريتها ومتابعة تحصيلها مع بقية الموارد الأخرى لمجابهة الحاجيات المتنامية لهذه الرياضة في ظل الضغط المتزايد على حجم المنح العمومية المسندة، وهو ما يستدعي وضع ضوابط تكفل ترشيد النفقات وتوفير منظومة محاسبية أكثر شفافية.

كما أنّ النهوض بالرياضة الاختصاص وتنميتها وتطويرها في مختلف الجهات ومختلف الأصناف يعدّ من أهم التحديات المطروحة، إضافة إلى أن العناية بالمنتخبات الوطنية بمختلف أبعادها وإحكام البت في الدعاوى التأديبية والنزاعات الرياضية والسهر على تكوين المدربين والمسيرين وتطوير أداء الحكام تعتبر من أهم ما ينبغي أن تسعى الجامعة إلى تأمينه في المستقبل المنظور.

ويبقى العمل على مراجعة الإطار القانوني والترتيبي للجمعيات، من أكثر الأولويات استعجالا في الوقت الراهن لما لذلك من أثر على تعزيز أسس الحوكمة وتأسيس نظام مساءلة ناجع يساعد على تحديد المسؤوليات وترشيد التصرف في الموارد التي يبقى المال العام مصدرها الأساسي كما هو حال جامعة كرة اليد.

الإتحاد الوطني للمكفوفين

تأسس الاتحاد الوطني للمكفوفين بالجمهورية التونسية (فيما يلي الاتحاد) في 25 ديسمبر 1956 ومُنحت له المصلحة القومية بمقتضى الأمر عدد 63 المؤرخ في 25 جانفي 1961. ويخضع الاتحاد أساسا للقانون التوجيهي عدد 83 لسنة 2005 المؤرخ في 15 أوت 2005 المتعلق بالتهوض بالأشخاص المعوقين وحمايتهم كما تم تنقيحه بمقتضى القانون عدد 41 لسنة 2016 المؤرخ في 16 ماي 2016 والمرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلق بتنظيم الجمعيات (فيما يلي المرسوم عدد 88) فضلا عن النظام الأساسي للاتحاد الذي تم تعويضه بنظام أساسي جديد في 31 أكتوبر 2014.

وللإتحاد فروع جهوية حسب التقسيم الترابي للجمهورية التونسية التي لها بدورها فروع محلية تكون جميعها ملزمة بالعمل بما جاء بالنظام الأساسي للاتحاد، كما للإتحاد مركز للتكوين المهني والتأهيل بسيدي ثابت ومطبعة النور للمكفوفين ببئر القصعة ووحدتي مواد التنظيف والفلاحة بسيدي ثابت ومدرسة العلاج الطبيعي للمكفوفين والجمعية التنموية للاتحاد الوطني للمكفوفين (فيما يلي الجمعية التنموية للاتحاد) التي أحدثت في سنة 2001.

ومن مهام الاتحاد تقديم الإعانة لجميع الأشخاص المقيمين بالبلاد التونسية المصابين بفقد البصر كلياً أو جزئياً من دون تمييز والبحث عن الوسائل التي من شأنها أن توفر لهم الشغل والثقافة وتنشئ لهم إن اقتضى الحال المؤسسات اللازمة لهذا الغرض. ويتولى الاتحاد تمثيل المكفوفين لدى السلط العمومية ولدى المؤسسات الخاصة ويعمل على ربط الصلة بالمنظمات الوطنية والإقليمية والدولية ذات الأهداف المشتركة.

وبالنظر إلى الصعوبات التي عرفها التصرف في الاتحاد خلال السنوات الأخيرة تولى تسييره خلال الفترة المتراوحة ما بين 4 فيفري و13 جويلية 2011 متصرف قضائي معين بمقتضى محضر الجلسة الصادر عن المحكمة الابتدائية بتونس تحت عدد 95242 بتاريخ 1 فيفري 2011 مع هيئة انتقالية، كما تم منذ 28 جوان 2016 وضع الاتحاد تحت تصرف مؤتمن عدلي بموجب حكم قضائي استعجالي صادر بتاريخ 22 جوان 2016 عن المحكمة الابتدائية بتونس.

وفي موفى سنة 2016 يشغل الاتحاد 129 عوناً منهم 31 عوناً تتكفل وزارة الشؤون الاجتماعية منذ شهر أفريل 2014 بتأجيرهم بما يفوق 176 أ.د سنوياً إطاراً لاتفاقية المشتركة القطاعية لأعوان جمعيات رعاية الأشخاص المعوقين (فيما يلي الاتفاقية المشتركة).

وبلغت موارد الاتحاد على المستوى المركزي خلال الفترة 2011-2013 ما قيمته 3,967 م.د متأتية أساسا من منحة وزارة الشؤون الاجتماعية بمقدار 1.395 أ.د (35%) ومنحة وزارة الصحة بمقدار 150 أ.د (4%) ومداخيل أراضي فلاحية موضوعة على ذمته قدرها 821 أ.د (21%) ومداخيل أخرى متأتية بالأساس من مبيعات كتب البراي ومواد التنظيف قدرها 1.601 أ.د (40%). وبلغت مقايض الاتحاد خلال فترة الائتمان من 28 جوان 2016 إلى 30 ماي 2017 ما قدره 583,033 أ.د منها 165 أ.د تمثل منحة وزارة الشؤون الاجتماعية و50 أ.د منحة وزارة الصحة.

وتجدر الإشارة إلى أنه لم تتم إلى موفى جويلية 2017 المصادقة من قبل مراقب الحسابات على القوائم المالية لسنة 2014 كما لا تتوفر بالاتحاد معطيات مالية بعنوان الفترة 2015- جوان 2016 وهو ما عطل الأعمال الرقابية المتعلقة بها.

وبلغت نفقات الاتحاد على المستوى المركزي خلال الفترة 2011-2013 ما قيمته 3,856 م.د منها 2,224 م.د بعنوان أعباء الأعوان. وارتفعت هذه النفقات خلال الفترة الممتدة من 28 جوان 2016 إلى 30 ماي 2017 إلى ما قدره 523,501 أ.د.

وباعتبار أن الاتحاد لم يتولّ إعداد حساب لاستعمال المنحة العمومية، تولت دائرة المحاسبات ممارسة رقابتها على كامل تصرف الاتحاد وفق ما يخولها القانون عدد 8 لسنة 1968 المتعلق بتنظيمها كما تم تنقيحه وإتمامه خاصة بالقانون الأساسي عدد 3 لسنة 2008 المؤرخ في 29 جانفي 2008 بهدف تقدير نتائج الإعانة العمومية التي انتفع بها الاتحاد ومدى استعمالها في الأغراض المخصصة لها. وشملت الأعمال الرقابية التصرف الإداري والمالي والمحاسبي للاتحاد ونشاطه للفترة 2011- جويلية 2017. وإضافة إلى الأعمال الميدانية التي خصت الاتحاد وفروعه وهيكله، تم توجيه استبيان إلى الاتحادات الجهوية وعددها 24 اتحادا (أجاب عليه 11 اتحادا جهويا) ومراسلات أساسا إلى الوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية والبنك المركزي التونسي والبريد التونسي والوكالة الفنية للنقل البري للحصول على المعلومات ذات علاقة بمالية الاتحاد وأسطوله.

وخلصت الأعمال الرقابية إلى الوقوف على ضعف التصرف الإداري والمالي والمحاسبي للاتحاد وعدم توفقه في الإحاطة بالأشخاص الحاملين للإعاقاة البصرية فيما يتعلق خاصة بتقديم المساعدات الضرورية لهم وتكوينهم وإسنادهم القروض الصغرى على النحو المطلوب.

أبرز الملاحظات

- التصرف الإداري

خلافًا لما نصّ عليه نظامه الأساسي من إجراءات تنظّم سير هياكله، لم يلتزم الاتحاد بسنوية انعقاد المجلس الوطني وبدورية جلسات الهيئة الوطنية والمكتب التنفيذي ولم يستكمل تركيز بعض هياكله كلجنة المراقبة المالية والإدارية.

وخلافًا لقواعد حسن التصرف، لم يُعدّ الاتحاد دليل إجراءات يغطّي مختلف مجالات تدخّله ويحدّد مهام مختلف هياكله ووحداته فضلًا عن غياب رقابة داخلية ونظام معلومات يغطّيان كلّ أوجه تصرفه.

ولم يلتزم الاتحاد بمسك السجلات المنصوص عليها بالمرسوم عدد 88 وبنشر المعطيات المالية وبموافاة الدائرة بتقرير سنوي يشمل وصفا مفصّلا لمصادر تمويله ونفقاته وذلك رغم انتفاعه بمساعدة عمومية بلغت خلال الفترة 2011-جويلية 2017 ما جملته 1.810 أ.د.

ولا يمسك الاتحاد قائمة محدّنة لجميع وسائل النقل التي على ملكه أو الموضوعة على ذمته ولا يعتمد إجراءات واضحة وموثقة بخصوص التصرف في الأسطول مما لم يمكّن من معرفة مآل 14 عربة ولم يعدّ دفترًا شاملًا ومحدّين في العقارات الموضوعة على ذمته أو التي على ملكه.

كما لم يتقيّد الاتحاد بشروط الانتداب والترسيم والترقية والتعيين في الخطط الوظيفية وإجراءاتها التي نصّ عليها نظام أعوانه وجدول تصنيف الخطط الملحق به وهو ما أدّى إلى الجمع بين خطط متعددة ومتنافرة.

وأدّى تأخّر الاتحاد في الانضمام إلى الاتفاقية المشتركة القطاعية لأعوان جمعيات رعاية الأشخاص المعوقين لمدة خمسة عشر شهرًا إلى تحمّله مصاريف بما قيمته 301,2 أ.د بعنوان الأجور خلال الفترة جانفي 2013-مارس 2014 عوضًا عن تحميلها على الاتفاقية المذكورة. وأدّى غياب الشفافية بخصوص قائمة الأعوان المعنّين بهذه الاتفاقية إلى إقصاء 8 أعوان منها رغم تكفل الاتحاد بأجورهم خلال الفترة الممتدة من 01 أفريل 2014 إلى موفى 2016 بما يتجاوز 280 أ.د.

ونتج عن ضعف التنسيق مع الوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية إلى تمكين 13 عون من أجور شهرية مضاعفة فاق مجموعها ما يقارب 28 أ.د. خلال سنتي 2013 و2014، ولا يقوم الاتحاد بخلاص المساهمات الاجتماعية التي قدّرت بما يفوق 1,239 م.د بعنوان السنوات من 2011 إلى موفى 2016.

ويدعى الاتحاد إلى الالتزام بتأمين دورية اجتماعات هيكله وبإعداد دليل إجراءات وإرساء نظام معلومات شامل وبإحكام التصرف في موارده البشرية والقيام بالإجراءات القانونية لاسترجاع المبالغ المدفوعة دون موجب والتي فاقت 38 أ.د.

- التصرف المالي والمحاسبي

خلافًا لأحكام القانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 والمتعلق بنظام المحاسبة للمؤسسات، (فيما يلي القانون عدد 112) سجّل الاتحاد تأخيرا في إعداد القوائم المالية لسنتي 2012 و2013 بلغ معدله 8 أشهر فضلا عن عدم شموليتها لكل عملياته المالية ، ولم يتم إلى موفى جويلية 2017 إعداد القوائم المالية لسنة 2014.

ولم يمسك الاتحاد بعنوان الفترة 2011-2016 دفاتر الجرد ولم يعدّ جداول المقاربة البريدية والبنكية ودليلا محاسبيا، كما لم يعتمد محاسبة تحليلية تتماشى وخاصيات وحدتي الإنتاج الفلاحي ومواد التنظيف ومراكز التكوين.

ولم يتوفّق الاتحاد في تنمية موارده بالمستوى المطلوب نتيجة عدم تفعيل المنافسة والزيادة السنوية عند تسويق العقارات وعدم احترام الآجال التعاقدية ممّا أدّى إلى حرمانه منذ سنة 2014 من مداخيل ناهزت 180 أ.د.

وعمدت المصالح المركزية للإتحاد المركزي وفروعه الجهوية إلى إبرام اتفاقيات بالتفاوض المباشر مع مزودين خواص يتكفلون بمقتضاها نيابة عنه بتزويد الهياكل العمومية بمواد تنظيف مصنعة من قبلهم مع استعمال اسم الإتحاد ومعرفته الجبائي عند تحرير الفواتير وهو ما يعد مساهمة من الاتحاد في الإخلال بمبدأ المنافسة والشفافية وتشجيعا من قبله على التهرب الجبائي بالنسبة إلى المزودين، وإجمالا ناهزت قيمة المعاملات التجارية بخصوص بيع مواد التنظيف لفائدة الهياكل العمومية بالنسبة إلى الإتحاد المركزي باعتماد الصيغة المذكورة خلال الفترة 2013-2017 حوالي 94,114 أ.د.

وخلافا لأحكام الفصل 23 من النظام الأساسي للإتحاد الذي لا يسمح بإبرام عقود شراكة مع أشخاص طبيعيين أبرمت هيئة الإتحاد في جانفي 2016 عقد شراكة غير متوازن مع أحد الخواص للتصرف في مساحة 21 هكتار بسيدي ثابت، وفي غياب تقرير اختبار فلاحي يضبط المردودية المنتظرة من هذه الشراكة تمّ منح الشريك امتيازات هامة وغير مبررة.

وتحمّل الإتحاد مصاريف غير مبرّرة أو في غياب ما يفيد تفعيل المنافسة وإبرام اتفاقيات في الغرض بمبالغ ناهزت 17 أ.د خلال سنتي 2012 و2016.

ويدعى الإتحاد إلى الحرص على إحكام تعبئة موارده وحسن توظيفها وإضفاء الشرعية والشفافية على نفقاته.

- الإحاطة بالمكفوفين

يشكو تكوين المكفوفين بكلّ من مدرسة العلاج الطبيعي للمكفوفين ومركز التكوين والتأهيل بسيدي ثابت صعوبات منها عدم تمكين الإتحاد من الاعتمادات الضرورية للتسيير ولإجراء الإصلاحات بالبنية التحتية في المجال.

ولم تتول الجمعية التنموية للإتحاد خلال الفترة 2015-2017 إسناد قروض لمنظورها على إثر عدول البنك التونسي للتضامن عن إبرام عقود برامج سنوية معها، ولم يلتزم الإتحاد بإحالة استخلاصات القروض للفترة من أوت 2015 إلى جويلية 2017 البالغة 14 أ.د للبنك المذكور، وتجاوزت الديون المتخلّدة بذمة المقترضين مبلغ 172 أ.د في موفى 2016.

ولا تتوفّر لدى الإتحاد معطيات شاملة ودقيقة حول نشاط إسناد المساعدات مركزيا أو جهويا كما لا يسعى الإتحاد وفروعه إلى التنسيق مع الجمعيات الأخرى المتدخّلة في مجال تقديم المساعدات قصد إضفاء النجاعة على تدخّلاته.

وخلافا لأحكام القانون التوجيهي عدد 83 لسنة 2005 المتعلق بالنهوض بالأشخاص المعوقين وحمايتهم كما تمّ تنقيحه بمقتضى القانون عدد 41 لسنة 2016، لم يتولّ الإتحاد التنسيق مع السلط العمومية لتخصيص نسبة لا تقلّ عن 1% من مراكز العمل للأشخاص المعوقين بالمؤسسات العمومية والخاصّة التي تشغل 100 عامل فما فوق.

ويدعى الإتحاد إلى الحرص على تكوين حاملي الإعاقة البصرية وتقديم الإحاطة والمساعدات لهم وإلى التدخل لفائدتهم لدى السلط العمومية وإلى حسن التصرف في القروض الصغرى.

I- التصرف الإداري

أفرز النظر في التصرف الإداري للاتحاد ملاحظات تعلّقت أساسا بتنظيم هيكله وبنظامه المعلوماتي وبالتصرف في موارده البشرية.

أ- التنظيم ونظام المعلومات

نصّ النظام الأساسي للاتحاد على إجراءات تنظّم سير هيكله (الجلسة العامة- المجلس الوطني- الهيئة الوطنية- المكتب التنفيذي...) تتعلّق أساسا بدورية اجتماعاتها والنصاب القانوني لانعقادها بهدف ضمان تفعيل هذه الهياكل وحسن قيامها بدورها. وخلافا للدورية السنوية التي أقرتها هذه الإجراءات لم يلتئم المجلس الوطني خلال الفترة 2011-2016 سوى مرتين، كما لم تجتمع الهيئة الوطنية خلال الفترات 2011-2012 و2015-2016 ولم يعقد المكتب التنفيذي خلال سنة 2016 أيّ اجتماع.

ومن جهة أخرى، لم يتمّ استكمال تركيز بعض هياكل الاتحاد حيث لم تتولّ الجلسة العامة الانتخابية الخارقة للعادة المنعقدة في شهر فيفري 2015 انتخاب لجنة المراقبة المالية والإدارية المنصوص عليها بالنظام الأساسي للاتحاد. وهو ما أدّى إلى عدم الإلمام بالوضع المالي للاتحاد من خلال مناقشة التقريرين الأدبي والمالي وعدم مناقشة المشاريع وضبط أوليات تنفيذها ومن مراقبة الحسابات البريدية والبنكية المفتوحة باسم الفروع الجهوية والمحلية.

وخلافا لقواعد حسن التصرف، لا يمسك الاتحاد إلى موفي جويلية 2017 دليل إجراءات يغطّي مختلف مجالات تدخّله ويحدّد مهام مختلف هيكله ووحداته.

ويشكو الاتحاد عدم توفر الأرشيف بمحلاته⁽¹⁾ وذلك خلافا لأحكام الفصل 42 من المرسوم عدد 88 الذي ينص على أن "تحتفظ الجمعية بوثائقها وسجلاتها المالية لمدة عشر (10) سنوات" وهو ما يجعله عرضة للعقوبات المنصوص عليها بالفصل 45 من نفس المرسوم. وتم في هذا الإطار الوقوف على غياب وثائق وسجلات مالية للاتحاد على غرار الوثائق المالية والمحاسبية المتعلقة بالفترة جانفي 2014 -جوان 2016⁽²⁾ ممّا أدّى إلى عرقلة الأعمال الرقابية للدائرة لهذه الفترة فضلا عن عدم

(1) تمت إثارة ذلك في عدة تقارير على غرار تقرير اختبار حول معاينة وتشخيص وتقدير قيمة معدات الاتحاد في سنة 2013 وتقارير مراقب حسابات الاتحاد لسنتي 2012 و2013 وتقرير تحقيق حول سوء التصرف في بعض ممتلكات الاتحاد المعد من قبل التفقدية العامة لوزارة الشؤون الاجتماعية خلال سنة 2015.

(2) المراسلتين الموجهتين من قبل الدائرة إلى مراجعي الحسابات والمراسلة الموجهة إلى الاتحاد بتاريخ 21 جويلية 2017.

توفر عقود ملكية العقارات التي يملكها الاتحاد أو الموضوعة على ذمته وعقود كراء المحلات الراجعة له بالنظر على المستويين المركزي والجهوي.

ومن جهة أخرى، أوجب الفصل 40 من المرسوم عدد 88 على كل جمعية وفروعها مسك عدد من السجلات إلّا أنّ الاتحاد لا يمسك سجل الأعضاء وسجل النشاطات والمشاريع ودفتر في العقارات الموضوعة على ذمته أو التي هي على ملكه محيّنًا بصفة دورية فضلًا عن عدم شمولية الملف العقاري الممسوك من قبله حيث تبين وجود 9 عقارات تحت تصرفه بأربع ولايات (أريانة ونابل وباجة والكاف) لا تتوفر لديه معلومات دقيقة بشأنها، كما لا يمسك الاتحاد قائمة محيّنًا لجميع وسائل النقل التي على ملكه أو الموضوعة على ذمته ولا تتوفر لديه معلومات تمكّن من معرفة مآل 14 عربة على ملكه وأوجه استغلالها.

كما لم يلتزم الاتحاد بتضمين كلّ محاضر جلسات المكتب التنفيذي⁽¹⁾ بسجل مداوالات هياكل التسيير ممّا يحد من شفافية اتخاذ القرار ولا يضمن الحفاظ على ذاكرة أعمال المكتب التنفيذي وقراراته.

وخلافاً لأحكام الفصل الأول من النظام الأساسي للاتحاد، لم يشرع هذا الأخير وبعض الهياكل التابعة له في مسك سجلات المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا إلا انطلاقاً من تاريخ 27 جوان 2016. ولا يمسك 11 اتحاداً جهويًا⁽²⁾ سجل جرد العقارات والمنقولات وسجل المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا وسجل الأنشطة والمشاريع.

وخلافاً لما نصّ عليه الفصلان 41 و43 ثامنا من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 والفصول 26 و31 من القانون الأساسي للاتحاد من ضرورة نشر مبالغ المساعدات والتبرعات والهبات الأجنبية والقوائم المالية مرفقة بتقرير مراقب الحسابات بإحدى وسائل الإعلام المكتوبة، لم يتول الاتحاد الالتزام بذلك خلال الفترة 2011-جويلية 2017.

وخلافاً لأحكام الفصل 44 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 والفصل 33 من القانون الأساسي للاتحاد ورغم انتفاع الاتحاد بالمال العمومي في شكل منح من الوزارتين المكلفتين بالشؤون الاجتماعية وبالصحة بلغ مجموعها 1,810 م.د خلال الفترة 2011-جويلية 2017، فإنّه لم يلتزم دائماً بتقديم تقرير

(1) يغطّي سجل مداوالات المكتب التنفيذي فقط الفترة ما بين 26 جوان 2013 و3 مارس 2014.

(2) الاتحادات الجهوية للمكفوفين بباجة وبن عروس وبقابس وبقفصة وبالمهدية وبمدنين وبالمستير وبناابل وبصفاقس وبسوسة وبتوزر.

سنوي يشمل وصفا مفصلاً لمصادر تمويله ونفقاته إلى دائرة المحاسبات ليعود آخر تقرير تم إيداعه لدى الدائرة إلى سنة 2013.

وبخصوص نظام المعلومات، لا يتوفر لدى الاتحاد نظام معلوماتي مندمج يغطي كلّ أوجه التصرف لديه حيث مازال على سبيل المثال التصرف في المخزون يتم يدوياً.

ويستعمل الاتحاد أربع تطبيقات⁽¹⁾ تشكو نقائص تتعلق أساساً بغياب دليل استعمال لكلّ من تطبيقتي المحاسبة والأجور وكذلك عقد صيانة بين الاتحاد والشركتين التي طوّرتهما. وخلافاً للفقرة 47 من الجزء الثاني من المعيار العام للمحاسبة (م م 01)⁽²⁾، تمّ بالنسبة إلى تطبيقية المحاسبة الوقوف على إمكانية الولوج إلى السنوات المحاسبية المختومة وإدخال تغييرات عليها. كما تمكّن تطبيقية الأجور من إدخال تغييرات على المعطيات المخزنة والمتعلقة بوضعية الأعوان على غرار مقدار المنح كما تُمكن من إعادة إسناد نفس المعرف إلى عون جديد في حالة إحالة العون الأوّل على التقاعد أو طرده.

ويدعى الاتحاد إلى الالتزام بتأمين دورية اجتماعات هيكله وبإعداد دليل إجراءات وإضفاء الشفافية على تصرفه من خلال تفعيل الآليات التي أقرها الإطار القانوني المنظم للجمعيات وبإرساء نظام معلوماتي شامل ومندمج تتوفر فيه مقومات السلامة. كما يتعيّن تجهيز مقر الأرشيف المركزي وتنظيمه بما يضمن المحافظة على وثائق عمل مختلف مصالحه المركزية وفروعه ووحدات الإنتاج وحماية المؤيدات والوثائق القانونية التي تثبت التصرف في الممتلكات.

ب- التصرف في الموارد البشرية

بلغ عدد أعوان الاتحاد 129 عوناً في موفى ديسمبر 2016 منهم 68 عوناً يخضعون لنظام أعوان الاتحاد المصادق عليه من قبل الوزير المكلف بالشؤون الاجتماعية بتاريخ 30 أكتوبر 1976 ويتمّ تأجيرهم على ميزانية الاتحاد. فيما يخضع 31 عوناً للاتفاقية المشتركة⁽³⁾ وتتكفل الوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية بداية من شهر أبريل 2014 بتأجيرهم بما يفوق 176 أ.د سنوياً. ويعمل 30 عاملاً مكفوفاً في "مشاغل النسيج" التابعة للاتحادات الجهوية ويتم تأجيرهم بحساب القطعة على ميزانيات هذه الاتحادات.

(1) وهي تطبيقية المحاسبة وتطبيقية الأجور وتطبيقية المعاملات التجارية وتطبيقية القروض الصغرى خاصة بالبنك التونسي للتضامن وضعها على ذمة

جمعيات القروض الصغرى بما في ذلك الجمعية التنموية للاتحاد الوطني للمكفوفين.

(2) المصادق عليه بقرار وزير المالية المؤرخ في 31 ديسمبر 1996 والذي ينص على وجوب أن تُمكن المحاسبة التي يتم مسكها بواسطة نظم إعلامية من الاستجابة لمتطلبات الأمن والأمانة الضروريين.

(3) شملت الاتفاقية 36 عوناً عند دخولها حيز التنفيذ في شهر أبريل 2014 وتمت إحالة عونان على التقاعد واستقال 3 آخرين.

ومكّن النظر في هذا الجانب من الوقوف على ملاحظات تعلقت أساسا بالانتدابات وبإسناد الخطط الوظيفية وبصرف الأجور.

1- الانتدابات وإسناد الخطط الوظيفية

لم يتم بالنسبة إلى مختلف أصناف الأعوان التقيد بشروط وإجراءات الانتداب والترسيم والترقية كما ضبطها "نظام أعوان الاتحاد".

فخلافاً لمبدأ التناظر الذي كرسه الفصل 27 من هذا النظام تمّ على سبيل المثال انتداب مدير للشؤون الإدارية والمالية في 10 مارس 2012 وكذلك عاملين بتاريخ 01 أفريل و04 جوان 2014 بصفة مباشرة دون استجابتهم للشروط المطلوبة لشغل الخطط المعنية طبقاً لجدول تصنيف الخطط الملحق بنظام أعوان الاتحاد.

وخلافاً لما نص عليه الفصل 28 من نظام الأعوان تمّ ترسيم عاملين اثنين قبل استكمالهما مدة التربص ودون إعداد تقرير لتقييم مدى جدارتهما بالترسيم. كما تمت ترقية هذين العونين إلى صنف الإطارات بصفة غير شرعية مع الجمع بين عدة خطط في نفس الوقت تمثلت بالنسبة إلى العون الأول في رئيس وحدة صناعة مواد التنظيف ورئيس وحدة الإنتاج الفلاحي بمركز سيدي ثابت وبالنسبة إلى الثاني في رئيس مصلحة الموظفين ومراقب عام ورئيس مدير عام الاتحاد وأمين مال الاتحاد المحلي بسبببلة مما أدى إلى تمكينه من صلاحيات إدارية ومالية واسعة دون مرجعية ورقابة عليها أدت على سبيل المثال إلى تحميل ميزانية الاتحاد كلفة تمكين المعني بالأمر أحد عدول التنفيذ من مهام تتعلق بمسائل كان هو طرفاً فيها بصفته الشخصية.

وتمت تسمية أحد الأعوان في خطة مدير تنفيذي للاتحاد منذ سنة 2016 إثر مناظرة داخلية دون أن تتوفر فيه شروط التسمية التي نص عليها نظام أعوان الاتحاد. ولم يتم تمكينه من ممارسة المهام الموكولة إليه كمراقبة استعمال وسائل النقل والتسيير الإداري للاتحاد والإشراف على الهياكل الراجعة له بالنظر وإعداد مشروع الميزانية وعرضه على المكتب التنفيذي وتأمين تسلم المهام بين الهيئة المتخلية والهيئة الجديدة بعد كل مؤتمر، وهو ما أثر سلباً على عمل الجهاز التنفيذي للاتحاد.

2- صرف الأجور

تشوب عملية صرف الأجور إخلالات تعلقت أساساً بتطبيق الاتفاقية المشتركة وانعكاسها على قيمة الأجور السنوية وبالغطية الاجتماعية وتطبيق قاعدة التدرج وانعكاسها المالي.

فبخصوص الاتفاقية المشتركة لم يتولّ الاتحاد استكمال ملف الانتفاع بالامتيازات التي تخولها له هذه الاتفاقية إلّا بعد 15 شهرا (بداية من شهر أفريل 2014) من تاريخ دخولها حيز التنفيذ (01 جانفي 2013) ممّا أدّى إلى تحمّله مبالغ بعنوان أجور 31 عونا ناهزت 301 أ.د عوضا عن تحميلها على الاتفاقية المشتركة.

ومكّنت مقارنة قائمتي الأعوان التي تم إعدادها من قبل كل من الاتحاد ووزارة الشؤون الاجتماعية بشأن الذين تم إدماجهم ضمن الاتفاقية المشتركة مع بطاقات حضور الأعوان المباشرين بمركز التكوين والتأهيل بسيدي ثابت للفترة 2014-2017 من الوقوف على إغفال إدماج 8 أعوان بمجال تطبيق الاتفاقية المشتركة وهو ما ترتب عنه تكفل الاتحاد بأجورهم من 01 أفريل 2014 إلى موفى 2016 بما جملته 280,428 أ.د. ولم يقدّم الاتحاد إلى موفى جويلية 2017 بتدارك الأمر.

وخلافا للفصل 46 من الاتفاقية، لم يتولّ الاتحاد تسوية وضعية 18 عونا من بين 31 عونا تراجع مستوى تأجيرهم السنوي إثر تطبيق الاتفاقية بمبالغ تراوحت بين 97 د و 1.876 د.

وأُسند الاتحاد خلال سنتي 2013 و 2014 بالتوازي مع الوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية، أجورا غير مستحقة بما يناهز 28 أ.د لفائدة 13 عونا منتفعا بالاتفاقية المشتركة ولم يتمّ إلى موفى جويلية 2017 تسوية هذه الوضعية بالتنسيق مع المصالح المختصة بالوزارة المذكورة.

ومكّنت مراجعة عينة⁽¹⁾ من بطاقات حضور الأعوان المباشرين بالاتحادات الجهوية ومقارنتها ببطاقات الخلاص من الوقوف على تلقي أحد الأعوان بالاتحاد الجهوي بتطاوين المشمولين بالاتفاقية المشتركة أجرا بقيمة 2,507 أ.د بعنوان أربعة أشهر ونصف بداية من 16 جانفي 2017 رغم انقطاعه عن العمل، وتلقي عون آخر بالإتحاد الجهوي للمكفوفين بجندوبة أجره كاملا خلال الفترة من جانفي 2016 إلى غاية جوان 2017 بما قيمته 7,616 أ.د رغم غيابه المستمر وغير الشرعي.

ومن ناحية أخرى، لم يبرم الاتحاد عقود شغل مع 30 عامل مكفوف يعملون بحساب القطعة في معامل النسيج التابعة للاتحادات الجهوية واستثناهم من نظام أعوانه ولم يمكّنهم الإدارية ولم يعتمد صيغة واضحة في تأجيرهم ولم يمكّنهم من بطاقات خلاص خلافا لمقتضيات الفصل 143 من مجلة الشغل. كما يتقاضى 24 عاملا أجورا دون الأجر الأدنى المضمون تراوحت بين 20 و 320 د بما يتنافى ومقتضيات الفصل 134 من المجلة المذكورة.

(1) للفترة من جانفي إلى أفريل 2017.

ولم يتولّ الاتحاد منذ سنة 1976 تحيين نظام الأعوان وهو ما أدى إلى عدم مواكبة جدول تصنيف الخطط وشبكة الأجور للنصوص القانونية والترتيبية حيث لم يتعد معدل أجور إدارات الاتحاد عند الانتداب 168,738 د.

ولا يقوم الاتحاد بخلاص المساهمات الاجتماعية للمضمونين اجتماعيا من غير المشمولين بالاتفاقية المشتركة بخصوص 98 عوناً رغم اقتطاع مساهماتهم. وقدّرت المساهمات الاجتماعية الجمالية بحوالي 1,239 م.د بعنوان السنوات من 2011 إلى موفى 2016.

وإلى موفى 2016 تولى الاتحاد التصريح بأجور دون الأجر الأدنى المضمون غير الفلاحي⁽¹⁾، شملت 24 عاملاً مكفوفاً وهو ما يجعل هذه العملية عرضة للبطلان طبقاً للفصل 46 من القانون عدد 30 لسنة 1960 المؤرخ في 14 ديسمبر 1960 المتعلق بأنظمة الضمان الاجتماعي، كما لم يسع إلى تمّتعهم بالنظام الخاص للضمان الاجتماعي الذي أتاحه القانون عدد 32 لسنة 2002⁽²⁾ وما يترتب عن ذلك من حرمانهم من الامتيازات الاجتماعية التي أقرها.

ومكّن الاتحاد خلال سنتي 2006 و2014 عونين من مبلغ جملي قدره 17,526 أ.د عوضاً عن دفع مبلغاً قدره 28,274 أ.د مستحقاً لفائدة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تنفيذاً لأحكام قضائية بعنوان المساهمات الاجتماعية والخطايا المرتبطة بها وهو ما لا يبرئ ذمة الاتحاد.

ومن جهة أخرى، مكّن الاتحاد عند احتساب تدرج البعض من أعوانه من زيادات شهرية في الأجور دون موجب. فقد تمّ خلال الفترة الفاصلة بين 20 أكتوبر 2016 و13 ديسمبر من نفس السنة إصدار قرارات تدرج بمفعول مالي بالاستناد إلى جداول أجور كانت تنطبق على الأعوان العموميين في سنة 1979⁽³⁾ عوضاً عن تطبيق شبكة الأجور الملحقّة بنظام الأعوان. كما أصدر الاتحاد 28 قرار تدرج بمفعول رجعي يعود بعضها إلى شهر أكتوبر 2013، تمكّن بمقتضاها الأعوان من مبالغ غير مستحقة التزم الاتحاد بدفعها حال توفر السيولة لديه على غرار تمكين رئيسة مصلحة المحاسبة من 829 د عوضاً عن 151 د ورئيس مصلحة الموظفين من 517 د عوضاً عن 483 د والمشرقة على المكتبة الصوتية من 428 د عوضاً عن 93 د بعنوان الفترة الممتدة من 01 جانفي 2014 إلى 13 ديسمبر 2016.

(1) كما ضبطه الأمر الحكومي عدد 1762 لسنة 2015 المتعلق بضبط الأجر الأدنى المضمون لمختلف المهن في القطاعات غير الفلاحية الخاضعة لمجلة الشغل.

(2) المؤرخ في 12 مارس 2002 والمتعلق بنظام الضمان الاجتماعي لبعض الأصناف من العملة في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي.

(3) شبكة الأجور الصادرة بمقتضى الأمر عدد 93 وبمقتضى الأمر عدد 95 لسنة 1979 المؤرخين في 11 جانفي 1979.

وساهم غياب نظام رقابة فعّال في عدم التفطن في الإبّان إلى استغلال رئيسة مصلحة المحاسبة لوظيفتها من أجل تحقيق منافع شخصية من ذلك استثناء نفسها دون بقية الأعوان من خصم مبلغ شهري قدره 185 د خلال أربع سنوات (من 29 جويلية 2010 إلى 21 جويلية 2014 تاريخ التفطن للتجاوز) بعنوان أقساط قرض تحصلت عليه من الاتحاد.

وساهمت محدودية متابعة الاتحاد خلال الفترة 2011-سبتمبر 2017 لمراحل سير القضايا التشغيلية التي رفعت ضده في ظل غياب مصلحة تعنى بالشؤون القانونية والنزاعات في صدور أحكام قضائية غيابية باتة بتعمير ذمته بمبالغ هامة تجاوزت 34 أ.د. في 10 قضايا تشغيلية.

وتوصي الدائرة بضرورة اتخاذ الاتحاد الإجراءات الكفيلة للمحافظة على أمواله واسترجاع الأموال التي صرفت دون موجب.

II- التصرف المالي والمحاسبي

أ- التصرف المالي

بلغت موارد الإتحاد على المستوى المركزي خلال الفترتين 2011-2013 و 28 جوان 2016-30 ماي 2017⁽¹⁾ ما قدره على التوالي 3,967 م.د. و 583,033 أ.د. وارتفعت قيمة المنحة العمومية المسندة مباشرة من ميزانية الدولة (وزارتي الشؤون الاجتماعية والصحة) لفائدة الإتحاد خلال الفترة 2011-جويلية 2017 حوالي 1,810 م.د. وناهزت خلال الفترة 2011-2016 موارد 18 اتحادا جهويا⁽²⁾ 1,981 م.د.

وتم الوقوف على محدودية متابعة الاتحاد لموارده من ناحية وعدم كفاية حرصه على تنمية موارده المتأتية من نشاط وحدات الإنتاج لديه واستغلال أملاكه من ناحية أخرى. فقد أدى تعدد الحسابات البنكية والبريدية المفتوحة باسم الإتحاد وفروعه وعدم مسكه لقائمة شاملة بخصوصها إلى صعوبة حصر هذه الحسابات وإجراء الرقابة اللازمة على العمليات البنكية للاتحاد حيث تباينت الحسابات المضمنة بالقائمة المسوكة من قبله (8 حسابات بنكية وحساب بريدي وحيد) والحسابات التي وردت معرفاتها بالوثائق المحاسبية (17 حساب بنكي و 4 حسابات بريدية) والحسابات المصرح بها من قبل

(1) تم الاعتماد على البيانات المالية المتوفرة بعنوان الفترة 2011-2013 باعتبار أنه تم إعداد قوائم مالية في شأنها. كما تم الاعتماد على التقرير المالي لحساب الائتمان للفترة الممتدة من 2016/06/28 إلى 2017/05/30 الذي تم تدقيقه من قبل خبير عدلي.

(2) المنستير وأريانة وبن عروس والكاف والقصرين وزغوان ومدنين والقبروان وصفاقس وقفصة والمهدية وسيدي بوزيد وبنزرت وجندوبة وقبلي وتونس ونابل وباجة. تحصلت الدائرة على نسخ من تقاريرها المالية للفترة المتراوحة بين 2011-2016.

البريد التونسي والبنوك التي راسلتهم الدائرة (21 حساب بنكي و23 حساب بريدي). ولا يملك الاتحاد معلومات دقيقة بخصوص مصدر التحويلات الأجنبية التي تمت خلال سنة 2014 بأحد الحسابات البنكية ومآلها والبالغة 369,560 أ.د.

ولم يتولّ الاتحاد إلى غاية موفى سنة 2017 تسلم 1492 كتاب بحروف البراي⁽¹⁾ تلقاها كهبة من إحدى المنظمات الفرنسية رغم إشعاره بوصولها إلى ميناء رادس منذ 03 جويلية 2015، ومن شأن ذلك أن يحرم منظوري الاتحاد من الانتفاع بهذه الكتب وأن يساهم في ارتفاع تكلفة خزن هذه المواد بالمخازن الديوانية وأن يعرضها للتآكل.

وعلى صعيد آخر، لم يحرص الاتحاد على تنمية موارده. فلئن بلغت معاملاته بعنوان بيع كتب البراي خلال سنة 2013 ما قيمته 85,433 أ.د فإن سنة 2014 لم تشهد موارد بهذا العنوان نتيجة فسخ العقد المتعلق بطباعة الكتب المدرسية بطريقة البراي المبرم بين الاتحاد والوزارة المكلفة بالتربية بسبب خاصة عدم احترام الاتحاد لأجل التسليم وهو ما أدى إلى حرمانه من مداخيل قدرّت بحوالي 180 أ.د.

وانطلاقا من سنة 2014 لم يتمكن الاتحاد من تزويد حرفائه في الآجال المحددة بالكميات المتفق عليها من مواد التنظيف التي ينتجها ليتحمّل خسائر مالية نتيجة فسخ صفقات وحجز الضمانات النهائية المتعلقة بها على غرار فسخ الصفقة المبرمة مع أحد المستشفيات وحجزه للضمان النهائي وأجرة الحمامة بما قيمته 3,508 أ.د. كما أدى تردي جودة مواد التنظيف المنتجة من قبل الاتحاد وعدم الالتزام بالمواصفات التونسية إلى سحب علامة (م.ت) من منتجاته.

ولئن يتمتع الاتحاد بأولوية ترويج منتجاته للإدارات والمؤسسات العمومية ما لم تتجاوز أسعارها أسعار بقية المنافسين بنسبة 20%⁽²⁾ وشرط أن تدخل المواد أو الخدمات المطلوبة ضمن مجال اختصاصه⁽³⁾ فقد عمد الاتحاد المركزي وفروعه الجهوية إلى إبرام اتفاقيات بالتفاوض المباشر مع مزودين خواص يتكفلون بمقتضاها نيابة عن الاتحاد بتزويد الهياكل العمومية بمواد التنظيف المصنعة من قبلهم مع استعمال اسم الاتحاد ومعرفه الجبائي عند تحرير الفواتير. وتمتّع بذلك المزودين ودون موجب بالامتياز الجبائي الممنوح للاتحاد والمتمثل في إعفاء مبيعاته من الأداء على القيمة المضافة. وقد تولى أحد المزودين خلال الفترة 10 أكتوبر 2012 - 16 ديسمبر 2015 تحرير 117 فاتورة باسم الاتحاد الجهوي بالمنستير بمبلغ جملي قدره 33,153 أ.د تسلم منها هذا الأخير بمقتضى

(1) تولى الفريق الرقابي معاينة حالة مكتبة المكفوفين بسيدي ثابت بتاريخ 2017/03/13 ووثّق حالة الإهمال وافتقارها للكتب.

(2) عملا بمنشور الوزير الأول عدد 48 المؤرخ في 10 ديسمبر 1999.

(3) اشترط الفصل 37 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 على الجمعية التي ترغب في المشاركة في طلبات العروض التي تعلن عنها السلطات العمومية أن تدخل المواد أو الخدمات المطلوبة ضمن مجال اختصاصها.

الاتفاقية مبلغ 4,973 أ.د. وإجمالاً ناهزت قيمة المعاملات التجارية بخصوص بيع مواد التنظيف لفائدة الهياكل العمومية بالنسبة إلى الإتحاد المركزي باعتماد الصيغة المذكورة خلال الفترة 2013-2017 حوالي 94,114 أ.د.

وعلى صعيد آخر، لم يحسن الاتحاد متابعة نشاط وحداته حيث لم يتم مثلاً مسك حسابية تحليلية لوحدة مواد التنظيف خلال الفترة 2011-2016 بما لا يمكن من تحديد كمية المنتوجات المصنّعة وكلفتها والوضعية المالية والتجارية للوحدة ولم تكن الوضعية بالأفضل بالنسبة إلى وحدة الإنتاج الفلاحي حيث لم يتولّ الاتحاد خلال الفترة 2011-2016 إعداد تقارير دورية حول إنتاج هذه الوحدة ومردوديتها ومتابعة استهلاك الأعلاف الحيوانية المركزة والأعلاف التي يتم زرعها بالضيغة الفلاحية بسيدي ثابت ومسك بطاقات مخزون بخصوصها

وشهدت فترة 2011-2015 تدني مردودية وحدة الإنتاج الفلاحي مقارنة بالسنوات السابقة حيث لم يتم خلال السنوات من 2011 إلى 2014 تسجيل رقم معاملات استغلال فواضل الأبقار واستغلال أرض سيدي ثابت بعد إتمام عملية الحصاد. وتراجعت مردودية إنتاج الحليب وظهرت حالات لسوء التغذية لدى الأبقار والعجول تسببت في حالات نفوق مستترة لعدد من الأبقار نتيجة تعمد المشرف على الوحدة تجويع قطع الأبقار وتعطيشه⁽¹⁾. ورغم ما نُسب إلى هذا العون من أفعال مضرّة بأمالك الاتحاد واستلائه على فواضل الأبقار وبيعها لفائدة أحد مستغلي الضيغة الفلاحية⁽²⁾ وعلى 47 كيساً من الفول⁽³⁾، فإنّه يواصل إلى موفى جويلية 2017 مباشرة عمله بمركز التأهيل المهني للمكفوفين بسيدي ثابت.

وخلافاً لقواعد حسن التصرف التي تقتضي أعمال المنافسة عند البيع والشراء قام الاتحاد في شهر سبتمبر 2015 ببيع 884 بالة تبين بالمراكنة لفائدة أحد الأشخاص بمبلغ جملي قدره 3 أ.د. مما لا يضمن حصوله على أفضل العروض.

وفي نفس الإطار وخلافاً لأحكام الفصل 23 من النظام الأساسي للإتحاد الذي لا يسمح بإبرام عقود شراكة مع أشخاص طبيعيين أبرمت هيئة الإتحاد في شهر جانفي 2016 عقد شراكة غير متوازن مع أحد الخواص للتصرف في مساحة 21 هكتاراً بسيدي ثابت. وفي غياب تقرير اختبار فلاح يضبّط المردودية المنتظرة من هذه الشراكة تمّ منح الشريك امتيازات غير مبررة على حساب مصالح الاتحاد تمثّلت في

(1) تقارير الطب البيطري ومحضرات استجواب عدد من العاملين بوحدة الإنتاج الفلاحي بتاريخ 10 ديسمبر 2013 من قبل عدلي إلهاد.

(2) تم استجوابه من قبل الإتحاد بتاريخ 31 أكتوبر 2013 ومحاكمته بشهود عيان.

(3) ورد بتقرير مدير ومقتصد المركز بتاريخ 7 سبتمبر 2012 "أن عملية السرقة تم إثباتها من قبل الخبير المكلف باحتساب محصول الفول لسنة 2012".

مرحلة أولى في استغلاله أرض صالحة لزراعة الحبوب وجميع أشجار الزيتون مقابل حصوله على ثلثي المحصول السنوي وتمتعه بالمرافق والمعدات الفلاحية الموجودة بالمركز الفلاحي بسيدي ثابت وفي مرحلة ثانية تمكنه بمقتضى عقد تكميلي مؤرخ في شهر فيفري 2016 من امتيازات إضافية تمثلت أساسا في عائدات الحليب ونصف عائدات العجول مع الحق في استعمال شاحنة الإتحاد وعربة مجرورة ووضع كمية من العلف على ذمته.

وخلافا لأحكام الفصل 24 من القانون الأساسي للإتحاد تمّ إسناد الشريك⁽¹⁾ تفويضا قصد القيام قضائيا محل الاتحاد لاسترجاع مقاسم تم الاستحواذ عليها والتمتع باستغلالها مدة سنة دون مقابل في صورة استرجاعها ، بالإضافة إلى تحويله بمفاتيح وحدة مواد التنظيف دون صفة مما من شأنه أن يضر بممتلكات الإتحاد.

ومكنت مقارنة مجموع مداخل ومصاريف وحدة الإنتاج الفلاحي قبل وبعد تفعيل عقد الشراكة من الوقوف على تفريط الإتحاد في موارد بعنوان استغلال الضيعة الفلاحية حيث لم يتحصل الإتحاد خلال سنة 2016 سوى على 225 د بعنوان نصيبه من بيع زيت الزيتون مقابل مبلغ صاف يفوق 2.000 د في السنوات السابقة وعلى 94 بالة قرط مقابل 1777 بالة خلال سنة 2012. كما لم يسجل الاتحاد أي مداخل بعنوان بيع الحليب خلال نفس السنة في حين بلغت هذه المداخل خلال الخمسة أشهر الأولى من سنة 2013 ما قدره 7,3 أ.د. وخلافا لبنود العقد تحمّل الاتحاد أجور العاملين بالضيعة والبالغة حوالي 15 أ.د على إثرا امتناع الشريك القيام بذلك.

وخلافا للفصل 13 من عقد الشراكة التكميلي لم يستخلص الإتحاد ثمن بيع 228,585 طنا من القمح الصلب بالنسبة إلى الموسم 2016 و ثمن 1000 بالة قرط وُضعت على ذمة الشريك دون تحديد قيمتها مسبقا إضافة إلى عدم استخلاص ثمن 600 كلف تل. وتحمل الاتحاد نفقات لا تُحمل حسب الفصل 15 من العقد المذكور على عاتقه وذلك على غرار المصاريف المدفوعة بعنوان شراء إطارات مطاطية للشاحنة وبطارتين وتصليح المولد الكهربائي للشاحنة بمبلغ جملي قدره 1.085 د.

وإجمالا ، لم يتم إلى موفى جويلية 2017 إعداد تقارير حول الحساب الخاص بالشراكة بالنسبة إلى سنتي 2016 و 2017 المأذون القيام بها تباعا لأحد الخبراء العدليين وللمشرف على مركز سيدي ثابت ومن شأن ذلك أن يعطل ضبط مستحقات الاتحاد من استغلال الضيعة الفلاحية واستخلاصها ومن تحديد النفقات المحمولة على عاتقه بالدقة المطلوبة.

⁽¹⁾ ينص الفصل 24 "أن الرئيس يمثل الاتحاد في جميع الظروف وخاصة لدى المحاكم".

وبخصوص استغلال رصيده العقاري لم يتولّ الاتحاد دائماً تفعيل المنافسة في الكراءات للحصول على أحسن المعينات فقد تمّ التعاقد مباشرة مع متسوغين لكراء ضيعتين بولاية باجة لمدة ثلاث سنوات بداية من غرة سبتمبر 2017 ولم يتولّ تفعيل الزيادة السنوية بنسبة 5% في معلوم الكراء لعقار بباجة خلال الفترة 1988 - 2015 ومشربة بين عروس خلال سنتي 2014 و 2015 و 8 دكاكين بنابل، وقام الاتحاد بالحط من معاليم كراء طابق أرضي بأريانة ولم يستخلص الاتحاد الجهوي بين عروس متخلدات بقيمة 2,380 أ.د بخصوص كراء مشرب خلال شهري نوفمبر وديسمبر 2014 ومن مارس إلى جويلية 2015 وتجدد الإشارة إلى أنّ الاتحاد فوّت في سنة 2005 في مدرسة النور للتربية وتعليم صغار المكفوفين ببئر القصعة ومعهد الكفيف للتعليم الثانوي بسوسة تفعيلاً للقرار الرئاسي القاضي بإلحاق المعهدين المذكورين بالوزارة المكلفة بالتربية مقابل 504,350 أ.د لم يحض بالقبول من قبل منخرطي الاتحاد⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى، تخلى الاتحاد الجهوي ببنزرت عن استغلال عقار موضوع على ذمته بمنطقة الرمال لمسح 5000 م² كدار للكفيف رغم قبوله لتبرعات عينية من هياكل عمومية ومن خواص⁽²⁾ لتجهيزه وقام بالتفويت في كلّ تجهيزات العقار دون الحرص على إضفاء الشفافية على العملية ودون متابعة مآل عائدات بيع التجهيزات.

ومن مظاهر عدم إحكام تصرف الاتحاد في أسطول النقل عدم تفويته في أربع عربات زال الانتفاع بها فضلاً عن عدم قيامه بالصيانة اللازمة لوسائل النقل مما أدّى إلى عدم جاهزيتها للاستغلال وإلى التوجه نحو كراء السيارات والجرارات وهو ما أثر سلباً على حسن سير وحدات الإنتاج على غرار تعطل عملية الحرث بأرض سيدي ثابت خلال الموسمين الفلاحين 2011-2012 و 2015-2016.

وعلى صعيد آخر بلغت، بلغت نفقات الإتحاد على المستوى المركزي خلال الفترة 2011-2013 ما قيمته 1,632 م.د دون اعتبار أعباء الأعوان مقابل 523,501 أ.د خلال الفترة 28 جوان 2016 - 30 ماي 2017 منها 360,684 أ.د بعنوان تسبقات على الأجور و 140,681 أ.د مصاريف مختلفة. وبلغ الرصيد المتبقي في نهاية الفترة ما قيمته 73,033 أ.د.

وتّم خلال الفترة الممتدة بين 26 جوان 2016 وموفي جويلية 2017 تحويل مبالغ قدرها 47,806 أ.د من موارد الاتحادات الجهوية لفائدة الإتحاد المركزي لتغطية نفقات تسييره.

(1) عريضة بتاريخ 11 أوت 2015.

(2) من الوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية ومن كلية العلوم ببنزرت ومن مصحّة الروابي ومن الديوان الوطني للخدمات الجامعية.

وتولّى الاتحاد تأدية نفقات دون موجب منها شراء ملابس لفائدة الرئيس السابق للإتحاد الجهوي بين عروس بتاريخ 14 نوفمبر 2012 بمبلغ قدره 2,195 أ.د. وأخرى دون تفعيل إجراءات المنافسة أو إبرام اتفاقيات في الغرض كتكليف إحدى الشركات بإنجاز خدمات إخبارية بما قيمته 14,750 أ.د.

وتم إصدار شيكات بريدية باسم الإتحاد المحلي للمكفوفين بتبرسق بمبلغ جملي قدره 191,250 أ.د لفائدة أحد المزودين مقابل توفيره لعدد 170 نظارة طبية دون بيان مصير هذه النظارات ممّا يمس من سلامة هذه العملية وشرعيتها.

ولم يعتمد الاتحاد إجراءات موثقة تضمن حسن التصرف في الأسطول حيث لم يمسك خلال الفترة 2014-2016 دفاتر السيارات ولم يتم استخدام أذون بالمأموريات خلال التنقلات. ولم يتم خلال الفترة 2011- جويلية 2017 اعتماد إجراءات واضحة بخصوص تزويد الإتحاد بالوقود ومتابعة التصرف فيه حيث تمّ خلال سنة 2012 صرف مبلغ 20,953 أ.د بعنوان التزود بالوقود دون تبرير استهلاك هذه المادة باستثناء قائمة أعدت بعنوان استهلاك شهر جانفي 2012.

ويدعى الاتحاد إلى الإسراع باستكمال إجراءات التحقيق التي شرع فيها بخصوص العون المشرف على وحدة الإنتاج الفلاحي وإلى ضرورة التقيد بالنصوص القانونية وخاصة الفصلين 23 و24 من نظامه الأساسي واحترام مبادئ الشفافية والمنافسة وتكافؤ الفرص بمناسبة إبرام العقود مع الغير وإلى استرجاع الأموال التي تحمّلها عوض شركائه وذلك حفاظا على مصالحه. كما يدعى الاتحاد إلى الحرص على حسن استغلال وحدات الإنتاج لديه وإحكام مراقبتها لتنمية موارده وعدم التفريط في حقوقه.

ب- التصرف المحاسبي

يمسك الاتحاد حساباته طبق قواعد المحاسبة المنصوص عليه بالقانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 والمتعلق بنظام المحاسبة للمؤسسات. وقد أفرزت البيانات المالية لسنة 2013⁽¹⁾ أموال ذاتية وخصوم بقيمة 1.181,308 أ.د مقابل 1.822,960 أ.د في سنة 2012. وارتفع العجز المحاسبي خلال نفس الفترة من 6,523 أ.د إلى 599,317 أ.د. وأفضت الأعمال الرقابية إلى الوقوف على ملاحظات تعلّقت أساسا بإعداد القوائم المالية وبمسك المحاسبة وبالتصرف في المخزون.

⁽¹⁾ تقرير مراجع الحسابات لسنتي 2012-2013. يمسك الاتحاد حساباته طبق قواعد المحاسبة المنصوص عليه بالقانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 والمتعلق بنظام المحاسبة للمؤسسات

فخلافًا للقانون عدد 112 لسنة 1996 سجّل الاتحاد تأخيرًا في إعداد القوائم المالية لسنتي 2012 و2013 بحوالي 8 أشهر نتيجة عدم استكمال تسجيل العمليات المحاسبية بالدفاتر ، وخلافًا لأحكام الفصل 43 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 لم تتم المصادقة على هذه القوائم المالية من قبل الجلسة العامة للاتحاد، وإلى موفى جويلية 2017 لم يتم إعداد القوائم المالية للاتحاد لسنة 2014⁽¹⁾ بسبب غياب وثائق إثبات نفقات بلغ مجموعها 315,682 أ.د.

وخلافًا لأحكام الفصلين 11 و15 من القانون عدد 112 لسنة 1996 لم يمكّن الاتحاد بعنوان الفترة 2011-2016 دفاتر الجرد ولم يعد دليلًا محاسبيًا، كما لم تتضمن القوائم المالية لسنتي 2012-2013 العمليات المالية للاتحادات الجهوية والمحلية.

وخلافًا لقواعد حسن التصرف عيّنت الجلسة العامة العادية المنعقدة بتاريخ 17 سبتمبر 2012 بحضور ثلاثة من أعضائها فقط ، مراقب حسابات للسنوات 2012 و2013 و2014 وتمّ خلاص أتعابه خلال الفترة 2012-2014 بما قيمته تباعا 2,4 أ.د. و5,182 أ.د. و3,192 أ.د. دون إبرام اتفاقية مسبقة في الغرض.

وخلافًا لما نصت عليه الفقرة 20 من الجزء الثاني من المعيار العام للمحاسبة (م م01) من ضرورة تجنب تكليف نفس الشخص بمهام متنافرة، يتم منذ فيفري 2017 تسير مصلحة المحاسبة من قبل عون وحيد يقوم بتسجيل الفواتير ضمن الدفاتر المحاسبية وإعداد وثائق خلاصها وباحتساب أجور الموظفين وإدراجها ضمن المنظومة وإعداد التحويلات البنكية لخلاصها.

ومن جهة أخرى، تراجع الرصيد المحاسبي للسيولة من 875,952 أ.د. خلال سنة 2012 إلى 422,868 أ.د. في 31 ديسمبر 2013⁽²⁾ واقتصر على الحسابات البنكية والبريدية للاتحاد المركزي دون فروعه الجهوية. وخلافًا لأحكام الفصل 17 من القانون عدد 112 لسنة 1996 لا يتم جرد الأموال المتوفرة بالخزينة في 31 ديسمبر من كل سنة مما لا يمكّن من التثبت من المبالغ الحقيقية للسيولة.

ولم يتم خلال الفترة 2011-2016 إعداد جداول المقاربة البريدية والبنكية مما من شأنه أن لا ييسّر متابعة الحسابات والعمليات المالية ومتابعة أرصدة المزوّدين وتبريرها، كما لم يتم ضبط قواعد التصرف في الأموال المتداولة بالخزينة المركزية وبخزائن الفروع الجهوية وبخزينة مركز سيدي ثابت.

(1) مراسلة دائرة المحاسبات بتاريخ 2017/06/22 ومراسلة المؤتمر العدلي بتاريخ 2017/02/21.

(2) حسب القوائم المالية المختومة في 31 ديسمبر 2013.

وعلى صعيد آخر، وخلافا لما نص عليه النظام الأساسي للاتحاد لا يمسك هذا الأخير ميزانية مبنية حسب نفقات التصرف ونفقات التجهيز وذلك رغم أهمية نفقاته واستثماراته التي بلغت على سبيل المثال خلال سنة 2012 حوالي 1.259م.د دون اعتبار الاستثمارات الممولة من جهات أجنبية على غرار المرافق التي مولتها إحدى السفارات بمركز التكوين بسيدي ثابت بما يناهز 565,969 أ.د. ولا يتولى الاتحاد إعداد لوحات قيادة وتقارير حول تقدم إنجاز الميزانية تمكّنه من إحكام متابعة تنفيذ ميزانيته والتحكم في صرف نفقاته ولا يمسك الاتحاد المركزي ميزانيات الاتحادات الجهوية والمحلية ولا يتابع تنفيذها.

وبخصوص المخزون فقد بلغت قيمته 96,971 أ.د حسب القوائم المالية المختومة بتاريخ 31 ديسمبر 2013 مقابل 115,193 أ.د خلال سنة 2012. وخلافا للفصل 17 من القانون عدد 112 لم يقيم الاتحاد خلال الفترة 2011-2016 بالجرد المادي السنوي لمخزونه بوحدي الفلاحة ومواد التنظيف وبالمطبعة وبمركز التكوين بسيدي ثابت.

وخلافا لأحكام الفقرة 11 من المعيار المحاسبي عدد 4 المتعلق بالمخزون لم تتضمن القوائم المالية لسنتي 2012-2013 المخزونات المتوفرة بالمطبعة والتي بلغت قيمتها حسب الجرد الذي قام به المؤتمر العدلي بتاريخ 28 مارس 2017 ما قدره 32 أ.د. وتم بالمطبعة الوقوف على تراكم تجهيزات مهمة قدّرت قيمتها بما جملته 114,430 أ.د وكتب مدرسية بطريقة البراي قدّرت في 31 ديسمبر 2016 بما جملته 31,579 أ.د ونسخ مرقونة بطريقة براي للقرآن وللدستور في حدود على التوالي 258 و377 نسخة.

واتّضح غياب متابعة فعّالة لحركيّة المخزون خلال الفترة 2011-2016 حيث لا يتم مسك بطاقات لمخزون المواد تُبين الرصيد الحيني لفصول المخزون ولا يتم اعتماد منظومة إعلامية تُمكن من الحصول على جرد آني وآلي له.

وتجمع المقتصدة بمركز سيدي ثابت بين مهام متنافرة حيث تتولى متابعة حركية المواد بمغارة مركز التكوين والتأهيل والتصريف في مخزون المواد الغذائية بتسلّم المواد من المزودين وتسليمها إلى المطبخ دون إعداد أذن في خروج هذه المواد ودون تحيين بطاقات المخزون. وتمّ من خلال جرد عينة من المواد الغذائية بتاريخ 30 ماي 2017 الوقوف على فوارق بين ما هو مدوّن ببطاقات المخزون اليدوية والكميات الفعلية في المخزن⁽¹⁾.

(1) يتمثل الفارق في حوالي 150 كغ من المواد الغذائية المعلبة المختلفة لم يتم إدراجها ببطاقات المخزون.

وخلافا لقواعد حسن التصرف، لم يحرص الاتحاد خلال الفترة 2013-2016 على القيام بالجرد السنوي للأجهزة الموجودة بمدرسة العلاج الطبيعي، حيث مكّنت مقارنة المتوفرات مع ما هو مضمّن بوثيقة آخر جرد تمّ بتاريخ 31 ديسمبر 2012 من الوقوف على عدم شمولية الوثيقة لعدم تضمّنها تجهيزات على غرار طاولتي تدليك الكترونية وكُرتين طبيّتين، كما لا يتم القيام بالجرد السنوي للمواد الأولية والمعدّات المتوفرة بورشات مركز التكوين بسيدي ثابت.

وفي مخالفة لضوابط ومعايير الرقابة الداخلية تم خلال الفترة 2014-2016 متابعة مبيعات وحدة مواد التنظيف وإدراج المعطيات المتعلقة بها بالمنظومة من قبل العون المسؤول عن المغازة.

ويدعى الاتحاد إلى احترام المعايير المحاسبية ومعايير الرقابة الداخلية وقواعد حسن التصرف حتّى يساهم في سلامة قوائمه المالية وحساباته المحاسبية والمحافظة على ممتلكاته.

III - الإحاطة بالمكفوفين

عرف نشاط الإحاطة بالمكفوفين نقائص تعلّقت أساسا بتكوين حاملي الإعاقة البصرية بمدرسة العلاج الطبيعي وبمركز التكوين والتأهيل بسيدي ثابت فضلا عن إسناد القروض الصغرى والمساعدات لفائدة المنظورين وتدخله لفائدتهم لدى السلط العمومية.

أ- التكوين

ينتفع الاتحاد بمساعدات عمومية من الوزارتين المكلفتين بالشؤون الاجتماعية وبالصحة بعنوان التكوين الذي يؤمنه مركز التكوين والتأهيل بسيدي ثابت ومدرسة العلاج الطبيعي للمكفوفين. وقد أفضى النظر في هذا النشاط إلى ملاحظات تعلّقت بمدى تخصيص الاعتمادات الكافية للتكوين وبظروفه وجودته.

1- توفير الموارد

لم يسع الاتحاد إلى تدعيم التكوين بمدرسة العلاج الطبيعي للمكفوفين وبمركز التكوين والتأهيل بسيدي ثابت، فبخصوص المدرسة لم يخصص الاتحاد اعتمادات لإجراء الإصلاحات المستوجبة بمقرّها ولتوفير المستلزمات الضرورية لتنقل الطلبة للقيام بالتربصات وللدراسة من ورق براي وتجهيزات تقنية (طاولات التدليك وجهاز للموجات فوق الصوتية...) ومواد تعليمية (الهياكل العظمية...) ومواد تربوية فنية

(حواسيب مثبت عليها برامج قارئة للشاشة ومجهزة بعارض براي...) وقاعة مخصصة للمراجعة ونوادي تنشيط ثقافي ومكتبة.

وخلافا لأحكام مجلة الشغل وللأمر عدد 328 لسنة 1968⁽¹⁾ لم يتول الاتحاد اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتجاوز الاخلالات الصحية التي تم رفعها بالمدرسة من قبل تفقدية طب الشغل والسلامة المهنية منذ 18 أفريل 2014 وهو ما يشكل خطرا على صحة الأعوان والطلبة.

وإزاء محدودية الموارد المخصصة للمدرسة وقدرها 75 أ.د سنويا لم ترتق التكاليف السنوية للطلاب الكفيف (750 د/للطالب) إلى التكاليف السنوية للطلاب التونسي المقدرة بحوالي 1.500 د⁽²⁾.

وبخصوص مركز التكوين والتأهيل أدى عدم توفر اعتمادات إلى تأجيل إجراء امتحانات المتكوّنين خلال الدورة التكوينية 2016/2015 لمدة سنة مما تسبّب في حرمان 5 متخرجين من فرص عمل حيث لم يتمكّنوا من إتمام ملفات ترشحهم لخطط موزع على مقسم الهاتف في الآجال المحددة لذلك، ولم يتم القيام بأشغال الصيانة الضرورية وبإصلاح البنية التحتية للمبيت ولساحة المركز وبتهيئة المطبخ والشبكة الكهربائية وشبكة الصرف الصحي. وتمّ تقدير كلفة الصيانة الجمالية للمركز بما قيمته 333,238 أ.د من قبل الإدارة الجهوية للتجهيز والإسكان بأريانة.

وفي نفس السياق، وفي غياب كراس شروط خاصّ بمبيت المركز لم يتم احترام الشروط الدنيا المتعلقة بالسكن الجامعي الخاص⁽³⁾ حيث قامت الدائرة بتاريخ 30 ماي 2017 بمعاينة وجود رطوبة وتلف أغلب التجهيزات الصحية والمصابيح الكهربائية وتآكل النوافذ والأبواب وغياب التدفئة المركزية وقاعة علاج فضلا عن عدم تأمين الفحوص الطبية الأسبوعية للطلبة المقيمين.

2- جودة التكوين

لم يتولّ الاتحاد خلال الفترة 2011-2016 إنجاز تقييم سنوي لنشاط المدرسة وهو ما لا يمكن من الوقوف على نقائص هذه الشعبة ومن ضبط حاجياتها بصفة دقيقة قصد تحسين الظروف التعليمية بها وبلوغ أفضل النتائج بالنسبة إلى خريجها خاصّة وأنّ نسبة الرسوب بالسنة الأولى بلغت 30% (14 طالبا من أصل 42 طالبا).

(1) المؤرخ في 22 أكتوبر لسنة 1968 والمتعلق بضبط القواعد العامة لحفظ الصحة.

(2) تقرير حول شعبة العلاج الطبيعي للمكفوفين بتاريخ 2012/08/06 الذي قارن حصة الطالب الكفيف من المنحة المسندة من وزارة الصحة (750 د) باعتبار 100 طالب كفيف مع التكاليف السنوية للطلاب التونسي (1.500 د).

(3) قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا المؤرخ في 17 أكتوبر 2003 والمتعلق بالمصادقة على كراس الشروط المتعلقة بالسكن الجامعي الخاص.

لا يتم إعداد تقارير سنوية حول نشاط المركز تتضمن خاصة بيانات إحصائية حول عدد المتكويين ونسب النجاح بهدف الوقوف على نقائص التكوين ومعالجتها.

كما لا يتم اعتماد نظام دراسة موحّد للتكوين بالورشات بناء على خصوصية المتكويين والطبيعة الفنية للتكوين بالإضافة إلى عدم انتظام هذا النشاط خلال الفترة 2011-2016 حيث توقف التكوين بورشة النجارة منذ سنة 2011 نتيجة نقص في المواد الأولية على غرار مادة الخيزران ذي النوعية السميكة ونفاد مخزون أعواد الألمنيوم.

وبمقتضى قرار وزير التكوين المهني والتشغيل المؤرخ في 15 فيفري 2016⁽¹⁾ تم تشخيص نقص في المعارف العامة وفي التصرف المهني وفي إضافة معارف أساسية ببرنامج التكوين على غرار مادتي "وسائل البحث عن عمل" و"إعادة التأهيل البدني والاجتماعي".

وخلافاً للفصل 19 من كراس الشروط المتعلق بضبط قواعد إحداث وسير هياكل التكوين الخاصة، لا تواكب تجهيزات التكوين في اختصاص المقسم الهاتفي التطور التكنولوجي حيث لا يتم الاعتماد على جهاز المقسم الرقمي المستعمل بالمؤسسات العمومية والخاصة كما لم يتم ربط قاعة الإعلامية بشبكة الانترنت.

وسجّل توقّف نشاط المكتبة الصوتية المتواجدة بمقر الاتحاد المركزي منذ سنة 2015 نتيجة التخريب والاستيلاء على عدد من تجهيزاتها حيث مكّنت معاينة المكتبة بتاريخ 12 جوان 2017 ومقاربة التجهيزات مع آخر وثيقة جرد مؤرخة في 24 فيفري 2011 من الوقوف على غياب عدد من المعدات على غرار ثلاثة حواسيب ومضخمي صوت ومن شأن هذه التجوزات أن تشكل أخطاء جزائية.

ورغم أهمية نشاط المكتبة المتمثل في التسجيل الصوتي للكتب، إلّا أنّ التجهيزات الموجودة بها لا تتماشى والتطور التكنولوجي حيث لا تمكّن من التسجيل على الأقراص المضغوطة.

ب- إسناد القروض للمكفوفين وتقديم المساعدات

تعلقت الملاحظات بإسناد القروض وباستخلاصها وبالتصرف في المساعدات العينية والنقدية لفائدة الأشخاص ذوي الإعاقة البصرية وبالتدخل لفائدتهم لدى السلط العمومية.

(1) قرار متعلق بتنظيم وتجديد تنظيم شهادات ومؤهلات في التكوين المهني.

1- إسناد القروض الصغرى

يضطلع الاتحاد عبر الجمعية التنموية (فيما يلي الجمعية) بمهمة إسناد القروض الصغرى الممولة من قبل البنك التونسي للتضامن (فيما يلي البنك) وقد أفضى النظر في هذا النشاط إلى ملاحظات تعلّقت أساسا بمدى التزامه بأحكام المرسوم عدد 117 لسنة 2011 المؤرخ في 5 نوفمبر 2011 والمتعلق بتنظيم نشاط مؤسسات التمويل الصغير. فقد توقّفت الجمعية عن إسناد القروض منذ تاريخ 31 ديسمبر 2012 مما يجعلها حسب أحكام الفصل 17 من المرسوم سالف الذكر عرضة لسحب الترخيص منها.

ويعود توقف الجمعية عن إسناد القروض لمنظورها إلى عدول البنك عن إبرام عقود برامج سنوية معها وذلك نتيجة عدم التزامها بإحالة مبالغ القروض المستخلصة في الأجل التي ضبّطتها الفقرة الأولى من الفصل 6 من العقد السنوي حيث لم يتول الاتحاد التحويل إلى البنك مبلغا قدره 7.153,450 د بعنوان الفترة أوت - ديسمبر 2015 في ظرف 10 أيام من ختم وضعية الإستخلاصات الشهرية. وأحال الاتحاد إلى البنك بتأخير بلغ أقصاه 11 شهرا مبلغا قدره 8,319 أ.د بعنوان الإستخلاصات المتعلقة بالفترة نوفمبر 2014 -أفريل 2015 و مبلغا قدره 3,357 أ.د بعنوان الفترة ماي 2015 -جويلية 2015.

وخلافا لأحكام الفصل 6 فقرة ثانية من العقد السنوي المبرم بين البنك والجمعية، تولّى الاتحاد خلال سنة 2015 صرف مبالغ من الحساب المخصّص لاستخلاصات الجمعية لتغطية مصاريف تسيير بمبلغ 45,879 أ.د عوضا عن تحويلها إلى البنك.

ولم تتولّى الجمعية تذكير المنتفعين بقروض بخلاص أقساط قروضهم أو الإدلاء بالوثائق المثبتة لكلّ عملية إيداع، ولم يتم إلى موفى جويلية 2017 إدراج بتطبيق إسناد القروض الصغرى مبالغ استخلاص بقيمة 7,168 أ.د تخص 6 منتفعين والتي وردت المؤيدّات المتعلّقة بها خلال سنتي 2016 و2017 ولم يتمّ بالتالي إحالتها إلى البنك.

ولا يتم على مستوى الجمعية إجراء مقارنة بين مبالغ الاستخلاصات المودعة بالحساب المخصّص لها ومبالغ الاستخلاصات التي تم بشأنها تلقي وثائق إثبات الخلاص وهو ما لا يمكن من تحيين وضعية الاستخلاص.

ولم تكن مساعي الاتحاد لاستخلاص ديونه بالكافية إذ لم يتم خلال الفترة 2011-2016 إرسال التنابيه بالدورية اللازمة واقتصر ذلك على سنة 2012 (48 تنبيه) وشهر جانفي 2017 (18 تنبيه) بخصوص ديون بلغت على التوالي 46,818 أ.د. و10,622 أ.د. من إجمالي الديون التي حل أجلها والبالغة في موفي سنة 2016 ما قدره 172,101 أ.د. وإجمالاً لم تتجاوز نسبة تغطية التنابيه لإجمالي الديون 6,17%. ولم يتمّ دائماً المرور إلى مرحلة التتبع القضائي رغم تنصيب التنابيه على اتخاذ الإجراءات الضرورية في صورة عدم خلاص المدينين لديونهم في ظرف خمسة أيام من تاريخ توصّلهم بالمكتوب.

وخلافاً لأحكام الفصلين 12 و42 من المرسوم عدد 117 لسنة 2011 لم تتولّ الجمعية إعلام سلطة رقابة التمويل الصغير⁽¹⁾ بالتغييرات التي طرأت على الهيئة المديرية للاتحاد خلال الفترة 2011-2016 ولم توافيها بقوائمها المالية المصادق عليها من قبل المدقق الخارجي لنفس الفترة. وخلافاً لأحكام الفصل 32 من نفس المرسوم، لم تتولّ وضع نظام للرقابة الداخلية يضمن التقييم المستمر للإجراءات الداخلية وتحديد ومتابعة وإدارة المخاطر المتعلقة بنشاطها.

2- تقديم المساعدات

لم تتجاوز المساعدات المدرسية والصحية والاجتماعية التي قدّمها الاتحاد لمنظوريه نسبة 10% من جملة نفقاته خلال الفترة 2011-2016 في حين ينصّ نظامه الأساسي على أنّه مكلف بالدفاع عن كلّ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية والسياسية لذوي الإعاقة البصرية. وفي المقابل تسجّل أجور ومنح العاملين بالاتحاد تتطوراً متواصلاً حيث مرت من 666,290 أ.د. سنة 2011 إلى 798,339 أ.د. سنة 2013 و894,823 أ.د. تقديرات سنة 2017⁽²⁾.

وشهدت مبالغ المساعدات النقدية المسندة من قبل الاتحاد المركزي إلى منظوريه تراجعاً خلال سنتي 2011 و2012 حيث لم تتجاوز تباعاً 45,461 أ.د. و40,30 أ.د. من إجمالي المصاريف التي بلغت تباعاً 1.214 أ.د. و1.538 أ.د. وهو ما يمثّل نسباً على التوالي في حدود 3,74% و2,62%. وقد تراجع مبلغ هذه المساعدات بصفة ملحوظة خلال سنة 2014 بالمقارنة مع سنتي 2011 و2012 ليبلغ ما قيمته 2,875 أ.د. ولا تتوفّر أيّة معطيات دقيقة بخصوص المساعدات النقدية بعنوان سنتي 2015 و2016.

وفي نفس السياق، تفاوتت نسب المساعدات المسندة من الاتحادات الجهوية إلى المنظورين فلئن لم تتجاوز مساعدات بعض الاتحادات الجهوية نسبة 1% من مجموع مصاريفها على غرار الإتحاد الجهوي

(1) وهي هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي تسمّى "سلطة رقابة التمويل الصغير" ... والجمعية مطالبة حسب أحكام الفصلين 12 و42 من المرسوم عدد 117 لسنة 2011 بإعلامها بالتغييرات التي تطرأ على تركيبة الهيئة المديرية ومدّها بقوائمها المالية مصادق عليها

(2) تمت برمجة مبلغ 20 أ.د. بعنوان المساعدات النقدية المقدمة لمنظوري الاتحاد خلال سنة 2017 من مجموع نفقات قدر بمبلغ 1.234,065 أ.د.

بمدنين الذي أسند لمنظوريه خلال سنتي 2012 و2014 مساعدات بلغت على التوالي 230 د من مجموع نفقات ارتفعت إلى 70,499 أ.د. و42 د من جملة نفقات بلغت 75,432 أ.د، فإنها تراوحت بين 41% و85,6% من إجمالي نفقات الاتحاد الجهوي للمكفوفين بصفاقس خلال الفترة 2011-2014.

ولا تتوفّر لدى الاتحاد معطيات شاملة ودقيقة حول المساعدات النقدية والعينية المسندة سنويا من قبله ومن قبل الاتحادات الجهوية خلال الفترة 2011-2016 بما في ذلك تطوّرها ومصدرها وعدد المستفيدين منها وهو ما لا يمكن الاتحاد من تقييم مدى تحقيقه الأهداف المرجوة فيما يتعلّق بنشاط إسناد المساعدات.

كما سجّل غياب إجراءات موثقة حول التصرف في مخزون المساعدات العينية المسندة سواء من الاتحاد المركزي أو من الاتحادات الجهوية.

ورغم ضبط الاتحادات الجهوية لقائمة المنظورين ذوي الأولوية في الحصول على المساعدات بناء على البحوث الاجتماعية المنجزة حول المكفوفين ووضعياتهم الاجتماعية (عاطلين عن العمل، طلبة، تلاميذ، مسنين...)، إلّا أنّ أغلب الاتحادات الجهوية لا تقوم بالتنسيق مع الجمعيات الأخرى المتواجدة بالجهة لتفادي تمتع نفس الشخص بعدّة مساعدات من عدّة هيكل وحرمان غيره من المنظورين.

وخلافا لأحكام الفصل 2⁽¹⁾ من نظامه الأساسي، توقّف الاتحاد منذ سنة 2011 عن إبرام اتفاقيات مع أطباء عيون لعلاج المكفوفين الوافدين على مقرّه المركزي رغم وجود آلة طبية للكشف عن العيون مهملة ومنظاريين وكمية من إطارات النظارات والبلورات الطبية لم يتم جردها وفي حالة إهمال مما أدى إلى إلحاق الضرر بها. كما لا يقوم الاتحاد بمتابعة مآل كلّ تدخلاته خاصة فيما يتعلّق بمطالب تمديد تربصات المكفوفين بالمؤسسات والهياكل العمومية وإعادة التلاميذ المكفوفين إلى صفوف الدراسة ونقله الموظفين المكفوفين لظروف اجتماعية إلى جهاتهم.

ولم يساهم الاتحاد خلال الفترة 2011-2016 في إعداد البرامج الوطنية والخطط المعدة لفائدة منظوريه وتنفيذها ولم يسع خلافا لأحكام الفصل 30 من القانون التوجيهي عدد 83 لسنة 2005⁽²⁾ إلى التنسيق مع السلط العمومية لمزيد الحرص على تخصيص نسبة لا تقلّ عن 1% من مراكز العمل للأشخاص المعوقين بالمؤسسات العمومية أو الخاصة التي تشغل عادة 100 عامل فما فوق.

(1) يهدف الاتحاد إلى تقديم الإعانة بجميع أنواعها لجميع الأشخاص المصابين بفقد البصر كلياً أو جزئياً المقيمين بالبلاد التونسية من دون تمييز بين قوميهم أو أجناسهم والدفاع عن كلّ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية والسياسية لذوي الإعاقة البصرية.

(2) المؤرخ في 15 أوت 2005 والمتعلق بالهوض بالأشخاص المعوقين وحمايتهم.

وخلافا لأحكام الفصل 48⁽¹⁾ من القانون التوجيهي عدد 83 لسنة 2005، لا يقوم الاتحاد في إطار تمثيله للمكفوفين لدى السلط العمومية ولدى المؤسسات الخاصة بمتابعة وتقييم دوري للخدمات المتاحة لمنظوريه بالمؤسسات والهيكل العمومية على غرار وجود صفائح معدنية بلغة براي وفضاءات مخصصة للمراجعة بالنسبة إلى المكفوفين بالجامعات وبالمكتبة الوطنية.

*

*

*

ساهم الإتحاد منذ نشأته في أواخر سنة 1956 في معاضدة مجهود الدولة في مجال حماية الأشخاص حاملي الإعاقة البصرية والنهوض بهم من خلال رعايتهم والدفاع عن حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية والسياسية إلا أن هذا المجهود تراجع في السنوات الأخيرة نتيجة سوء التصرف الإداري والمالي والتجاوزات الخطيرة التي شهدتها إدارته وهو ما أثر سلبا على نشاطه وتتطلب وضعه تحت التصرف القضائي.

ولتلافي سوء التصرف الإداري يتعين على الاتحاد التقيد بالالتزامات القانونية المحمولة عليه وإضفاء الشفافية على تصرفه من خلال مسك السجلات التي أقرها المرسوم 88 لسنة 2011 واحترام دورية اجتماعات هيكله. كما يتجه الإسراع بوضع دليل إجراءات وإرساء نظام للرقابة الداخلية ونظام معلوماتي يغطي كافة أوجه التصرف وتتوفر فيه مستلزمات السلامة. كما يتعين على الاتحاد التقيد بشروط الانتداب والترسيم والترقية والتعيين في الخطط الوظيفية على أساس الكفاءة والخبرة والجدارة كما ضبطها جدول تصنيف الخطط الملحق بنظام أعوانه.

وعلى صعيد التصرف المالي والمحاسبي وإزاء الإخلالات والتجاوزات التي من شأن البعض منها أن يشكل أخطاء جزائية، فإن الاتحاد مدعو إلى التقيد بأجال إعداد القوائم المالية وجداول المقاربة البريدية والبنكية وحفظ الوثائق المحاسبية، بالإضافة إلى ضرورة بذل مزيد الحرص لإحكام تعبئة موارده وتوظيفها والتعهد بنفقاته وفق قواعد الشرعية وحسن التصرف في المال العام.

وإزاء تراجع النشاط فإنه من الضروري تدعيم حجم المساعدات النقدية والعينية المقدمة لفائدة منظوريه خاصة على المستوى الجهوي إضافة إلى تحسين جودة تكوينهم وسرعة التدخل لفائدتهم لدى السلط العمومية خاصة في مجالي الصحة والتشغيل.

(1) تحمي الدولة الأشخاص ذوي الإعاقة من كل تمييز. لكل مواطن ذي إعاقة الحق في الانتفاع، حسب طبيعة إعاقته، بكل التدابير التي تضمن له الاندماج الكامل في المجتمع. وعلى الدولة اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لتحقيق ذلك.

الباب الثالث :
مصالح الدولة
على المستوى الجهوي
والجماعات المحلية

المنذوبية الجهوية للتربية بسوسة

تحوّلت الإدارات الجهوية للتربية والتكوين بمقتضى القانون عدد 14 لسنة 2010 المؤرخ في 9 مارس 2010 المتعلق بالمنذوبيات الجهوية للتربية إلى مؤسسات عمومية ذات صبغة إدارية سمّيت بالمنذوبيات الجهوية للتربية تخضع إلى إشراف وزارة التربية.

ويهدف هذا الإجراء إلى تمكين الهياكل الجهوية لوزارة التربية من صلاحيات أكبر ومشمولات أوسع في المجالات الإدارية والمالية والبيداغوجية حتى تساهم بأكثر فاعلية في تطوير مردودية المؤسسات التربوية على المستوى الجهوي.

وفي هذا الإطار تم إحداث المنذوبية الجهوية للتربية بسوسة، فيما يلي المنذوبية، بمقتضى الأمر عدد 2205 لسنة 2010 المؤرخ في 6 سبتمبر 2010 المتعلق بإحداث المنذوبيات الجهوية للتربية وبضبط تنظيمها الإداري والمالي ومشمولاتها وطرق تسييرها (فيما يلي الأمر عدد 2205).

ويشمل مرجع نظر المنذوبية حسب معطيات السنة الدراسية 2016-2017 مجموع 303 مؤسسة تربوية (منها 46 مؤسسة خاصّة) تتوزّع إلى 209 مدرسة ابتدائية و 94 مدرسة إعدادية ومعهدا ويؤمّها حوالي 140 ألف تلميذ منهم 10 % بالقطاع الخاصّ. وتشرف المنذوبية على 9.400 مدرس (15 % منهم بالقطاع الخاصّ) و 900 إداريًا.

وبلغت موارد المنذوبية في سنة 2017 ما قيمته 6,55 م.د. تأتي جلّها من منحة الدولة. وضبطت قيمة النفقات المنجزة في نفس السنة بمجموع 6,5 م.د. خصّصت 80 % منها لإحداثيات المدارس الابتدائية وكذلك لتوسيع وصيانة وتجهيز المؤسسات التربوية والمطاعم والمبيلات وتكفل وزارة التربية بإعتمادات التأجير البالغة 260 م.د. ومنذ أن تحولت إلى مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية أصبح للمنذوبية مسؤولية أكبر في إدارة المشاريع حيث تطور حجم الاعتماد خلال الفترة 2011-2016 من 1 م.د إلى 5 م.د وارتفع عدد ملفات الصفقات الأشغال المبرمة من 9 إلى 30 ملفًا وعدد حضائر البناء من 35 إلى 108 حضيرة.

وتولت الدائرة النظّر في مدى توفّق المنذوبية في أداء المهام المنوطة بعهدتها منذ إحداثها في سنة 2010 وإلى غاية سنة 2016 بالأساس. وركّزت الدائرة أعمالها الرقابية على محور التصرف الإداري والمالي ومحور التصرف في المنظومة البيداغوجية والتربوية.

ومن أهم الاستنتاجات التي انتهت إليها الدائرة أنّ هذا الهيكل لم يتوصّل إلى تطوير أدائه بشكل يعكس بحق ما أريد تحقيقه من خلال إسناده الشخصية المعنوية والاستقلالية المالية لا سيّما في ظل مواصلته الاعتماد كلياً على ميزانية الدولة ومحدودية سلطته في اتخاذ القرار.

أبرز الملاحظات

- التصرف الإداري والمالي

لم يتم إحداث هياكل إدارية واستشارية أساسية صلب المندوبية نصّ عليها أمر إحداثها وواصلت في المقابل وزارة التربية الاضطلاع بأعمال التفقّد الإداري والمالي علاوة على خضوع المتفقّدين وظيفيًا إلى سلطتها المباشرة. بالإضافة إلى ذلك لم يساعد ارتفاع عدد الشغورات في الخطط الوظيفية وعدم وضع أدلة تحدّد المسؤوليات وتضمن التنسيق بين مختلف المصالح على قيام المندوبية بدورها خاصة الرقابي والتقييمي والاستشاري.

وساهم ضعف نظام الرقابة الداخلي بالمندوبية في عدم ضمان توظيف المنح المسندة لفائدة المدارس الابتدائية عن طريق جمعيات العمل التنموي للغايات التي أسندت لأجلها وعدم تنزيل المقابض المتأتية من رسوم التسجيل بالمدارس الابتدائية بميزانية المندوبية. كما أدى غياب التدقيق في حسابات المدارس الإعدادية والمعاهد والرقابة الميدانية إلى تسجيل حالات استيلاء على أموال البعض من هذه المؤسسات.

ولم تتولّ المندوبية متابعة المساكن الوظيفية التابعة لها والعمل على فصل هذه المساكن وتلك التي تمّت إحالتها إلى ديوان مساكن أعوان وزارة التربية بعدّادات خاصة للكهرباء والماء لتفادي تحمّل المندوبية والمؤسسات التربوية التابعة لها كلفة الاستهلاك الخاصة بها.

كما حال عدم مسك بطاقات المخزون وغياب عمليات الجرد دون حماية الممتلكات المنقولة وترشيد الاقتناءات.

وتوصي الدائرة بتفعيل تنظيم المندوبية وتركيز نظام رقابة داخلي بغاية تطوير أدائها والمحافظة على ممتلكاتها.

- التصرف البيداغوجي

نتج عن عدم تحديد مسؤولية كلّ من المندوبية والمجالس الجهوية عند إدارة مشاريع قطاع التربية بالجهة الإزدواجية في التعهّد بمشاريع القطاع وعدم تعهّد لجنة الصفقات المحدثه صلب المندوبية بملفات مشاريع من اختصاصها وهو ما يستوجب توضيح مسؤوليّة ودور كلّ هيكل في إنجاز ومتابعة هذه المشاريع.

ويتمه إكساب مشروع الجهة التربوي الصبغة التعاقدية بين المندوبية ووزارة الإشراف لتوفير أداة برمجة حسب الأهداف ورؤية واضحة تتلاءم والتوجهات العامة لقطاع التربية تمكن من الحد من النقائص المسجلة والمتعلقة بتهيئة ظروف التدريس.

كما سجلت بعض مشاريع البنية الأساسية تعثرا في تنفيذها لم يساعد على احترام خصوصية الرزنامة المدرسية علاوة على ما شهدته مراحل إعداد الصفقات وإبرامها من طول، واقترب ذلك بالنقص المتواصل في الأساتذة في بعض المواد واللجوء إلى المدرسين النواب وبارتفاع غيابات إطار التدريس وبضعف التأطير الاجتماعي ليضفي صعوبات في مستوى توفير أفضل الظروف للدراسة.

وتدعو الدائرة إلى إحكام التصرف في جميع مراحل إنجاز مشاريع البنية الأساسية من برمجة للحاجيات وعقد للصفقات، كما أنها توصي بتدعيم الإطار المدرس في المواد التي تشهد نقصا في الأساتذة مع العمل على تأمين التكوين البيداغوجي للمدرسين النواب.

ووجب إيلاء الحياة المدرسية والإحاطة التربوية والنفسية للتلاميذ الأهمية اللازمة وذلك بتعزيز المندوبية بإطار المرافقة من قيمين وأخصائيين نفسيين وتدعيم النوادي الثقافية بالمؤسسات التربوية ومتابعة نشاطها.

I- التصرف الإداري والمالي

تتمتع المندوبية بصلاحيات قانونية يتوقف حسن أدائها على توفر جملة من المقومات الأساسية تتصل خاصة بالتنظيم والموارد البشرية وبأنظمة الرقابة الداخلية.

أ- تنظيم وتسيير المندوبية

نصّ الأمر عدد 2205 على إحداث هيكل إدارية واستشارية أساسية صلب المندوبية. إلا أنه ورغم أن هذه الهياكل تعتبر أحد تجليات الاستقلالية الإدارية للمندوبيات، لم يتم تفعيل المجلس البيداغوجي وهو ما حرم المندوبية من آلية تتركّس بها تصنيفها القانوني كمؤسسة وتؤمن عبرها متابعة وتقييم سير المشاريع والبرامج البيداغوجية ومشروع الجهة التربوي.

وأدى عدم تفعيل مكتب التفقّد البيداغوجي إلى صعوبة في تنظيم عمليات التفقّد البيداغوجي ومتابعتها خاصة في ظل خضوع المتفقدين وظيفيا إلى السلطة المباشرة لوزارة التربية التي ترفع لها تقارير التفقّد البيداغوجي من دون أن يتم استغلالها ومتابعتها على مستوى المندوبية.

وترتب عن شغور مكتب التفقّد الإداري والمالي مواصلة اضطلاع وزارة التربية بأعمال التفقّد الإداري والمالي.

تشهد المندوبية نقصا في إطاراتها تمثل خصوصا في شغور ثلث الخطط الوظيفية المنصوص عليها بالهيكل التنظيمي والبالغ عددها 38 خطة من أهمها وظيفة الكاتب العام التي تواصل شغورها طيلة الفترة من نوفمبر 2013 إلى أكتوبر 2017 وبعض المصالح ذات الدور البيداغوجي كشؤون التلاميذ والتقييم والامتحانات (المرحلة الابتدائية) والتدريس والتكوين (المرحلة الإعدادية والتعليم الثانوي). وساهمت هذه الوضعية في عدم تأمين بعض المهام كمراقبة جمعيات العمل التنموي بالمدارس الابتدائية ومراقبة المؤسسات التربوية الخاصة ومتابعة الأنشطة الثقافية بالمؤسسات التربوية وبصفة عامة في عدم تحقيق نقلة في أداء هذا الهيكل الجهوي لوزارة التربية حيث أنّ توفر الموارد البشرية يعتبر شرطا لتكريس التوجه المقرر منذ سنة 2010 نحو تحقيق نقلة في أداء هذه الهياكل الجهوية لوزارة التربية.

كما لم تتول المندوبية تحديد مسؤوليات مواقع العمل التابعة لها ووضع أدلة تساعد مختلف مصالحها على إنجاز مهامها. وترتب عن ذلك مثلا عدم قدرة المندوبية على تقييم أداء

المؤسسات التربوية بالاستناد إلى مؤشرات نوعية وكمية وهي معايير كان من المفروض بحكم القانون التوجيهي للتربية والتعليم المدرسي عدد 80 لسنة 2002 المؤرخ في 23 جويلية 2002 أن تضبط بقرار من وزير التربية.

ومن جهة أخرى، تتولّى المندوبية تحويل منح لفائدة المدارس الابتدائية عن طريق جمعيات العمل التنموي⁽¹⁾. وبلغ عدد الجمعيات المنتفعة بهذه المنح 179 جمعية تحصّلت على 2,7 م.د بعنوان الفترة 2016-2011 وهو ما يمثل نسبة 28 % من مجموع نفقات العنوان الأوّل للمندوبية خلال نفس الفترة. ورغم أهمية هذه الاعتماد لم تؤمن المندوبية دورها الرقابي على نفقات الجمعيات وتصرفها المالي ولم تسع إلى التأكد من توظيف المنح للغاية التي أسندت من أجلها.

ولئن تعدّ المقايض المتأتية من رسوم تسجيل التلاميذ بالمدارس الابتدائية وفقا للفصل 4 من القانون عدد 14 لسنة 2010 المذكور أعلاه، موارد ذاتية للمندوبية يقع تحصيلها من قبل جمعيات العمل التنموي، فإنّ هذه الرسوم لا يتمّ تنزيلها بميزانية المندوبية ليبلغ النقص في مقايض المندوبية بهذا العنوان خلال الفترة 2016-2012 حوالي 1700 أ.د.

وخلافا للأمر الحكومي عدد 1619 لسنة 2015 المؤرخ في 30 أكتوبر 2015 المتعلّق بضبط شروط تنظيم دروس الدعم والدروس الخصوصية داخل فضاء المؤسسات التربوية ومنشوري وزير التربية الصادرين في المجال⁽²⁾ لم تقع إحاطة تنظيم هذه الدروس بالرقابة اللازمة خاصة في مستوى استخلاص المعاليم ولم يتم الاعتماد بالخصوص على تسجيل هذه الأنشطة ضمن دفتر حسابات مرقّم وممضى عليه من قبل المندوبية. ولا يسمح ذلك بالتأكد من صحة وشمولية المقايض المدلى بها بحسابات جمعيات العمل التنموي والمقايض المنزلة بميزانيات المؤسسات التربوية الإعدادية والثانوية.

وينصّ الأمر عدد 2205 على أن تضطلع المندوبية بالإشراف على ميزانيات المدارس الإعدادية والمعاهد. غير أنّ المندوبية لم تتولّ التدقيق في حسابات هذه المؤسسات إلّا بداية من تصرف سنة 2015 بعد أن سجلت حالات استيلاء على أموال بعض المؤسسات. وبقي هذا العمل منقوصا من الرقابة الميدانية ومن تقييم نتائج تنفيذ ميزانيات هذه المؤسسات حتى تتمكن المندوبية من القيام بدورها التعديلي في توزيع منح الدولة خاصة أنّ 19 % من هذه المؤسسات فاقت فواضل ميزانياتها لسنة 2016 ثلث مواردها وأنّ 5 % منها سجلت في نفس السنة متخلّلات تفوق ثلث مواردها.

(1) تخضع للمرسوم عدد 88 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلّق بتنظيم الجمعيات وهي جمعيات تؤمّن تسيير المدارس الابتدائية.

(2) عدد 106 المؤرخ في 28 نوفمبر 2011 وعدد 103 بتاريخ 10 نوفمبر 2015.

وفي مجال التصرف في المباني الإدارية لم تتول المندوبية متابعة مجموع المساكن الوظيفية التابعة لها (160 مسكناً). وأدى هذا التقصير إلى ارتفاع 3 عمّال وقيم عام خارجي بمدرسة إعدادية وورثة عون بمساكن دون أن تتوفّر فيهم الشروط ودون أن تتخذ المندوبية إلى غاية شهر ماي 2017 الإجراءات اللازمة لإخراجهم. وفضلاً عن ذلك لم يتم إفرد 27 مسكناً بعددات خاصة للكهرباء والماء. كما أنّه رغم إحالة وزارة التربية مساكن إدارية إلى ديوان مساكن أعوان وزارة التربية إلا أنّه لوحظ عدم فصل 47 عدّاداً عن المندوبية والمؤسسات التربوية التابعة لها. ونتج عن هذه الوضعية تحمّل المندوبية والمؤسسات التربوية التابعة لها كلفة استهلاك الماء والكهرباء بقيمة 38 أ.د إلى موقّ سنة 2017.

كما سجلت حالات جمع بين الامتياز العيني ومنحة السكن وذلك في مخالفة للأمر عدد 199 لسنة 1972 المؤرخ في 31 ماي 1972 والمتعلق بضبط نظام إسكان الموظفين المدنيين التابعين للدولة. فقد تمّ تمتيع مديرين وناظرة بمساكن وظيفية منذ على التوالي أشهر سبتمبر 2015 و نوفمبر 2016 وجويلية 2015 دون طرح منحة السكن. وقدّرت المنح المسندة دون موجب بحوالي 14 أ.د إلى غاية ماي 2017.

ولم يخل التصرف في المعدات الضرورية لسير المؤسسات التربوية من أوجه قصور تجسم بالخصوص في عدم مسك حسابية المواد وكذلك في عدم مسك بطاقات المخزون وفي غياب عمليات الجرد وفي عدم توثيق عمليات استلام التجهيزات وتسليمها إلى المؤسسات التربوية. ويحول هذا الوضع دون ضبط الممتلكات المنقولة وحمايتها ودون ترشيد الاقتناءات الجديدة لتوافق الحاجيات الحقيقية. ولوحظ في هذا الإطار تخزين 34 آلة ماسحة بمغازة المندوبية أحوالها إليها وزارة الإشراف منذ سنة 2012 في غياب لكل الوثائق المثبتة للإحالة وللخزن مما يجعلها عرضة لتحويل وجهتها.

وتوصي الدائرة بمراقبة تصرف جمعيات العمل التنموي وتؤكد على ضرورة قيام أمر المقايض ومحاسب المندوبية بالإجراءات القانونية التي تفضي إلى استخلاص رسوم ترسيم التلاميذ وتنزيلها ضمن ميزانية المندوبية. كما يتعيّن على المندوبية العمل على اتّخاذ التدابير اللازمة وإبلاء جانب متابعة التجهيزات والمعدّات الأهمية اللازمة كالقيام بالجرد وتحيينه سنوياً ومسك جذاذات المخزون.

ب- التصرف في إطار التدريس

تستدعي أهمية عدد المدرسين وتعدد مساراتهم المهنية وضع نظام تصرف متناسق يتطابق في قواعده مع الشرعية ويجمع بين سرعة إصدار المعلومة ومعالجتها. غير أن المندوبية رغم التحسن

الذي أتاحه اعتمادها على منظومة إنصاف لا تزال تعرف بعض الإشكاليات في هذا الصدد أرجعتها في إجابتها خاصة إلى ضعف التنسيق بين المصالح الإدارية والمالية.

من ذلك تنصّ مذكرة وزير التربية عدد 3182 المؤرخة في 7 جويلية 1984 المتعلقة باحتساب مرتبات رجال التعليم في العطل الصيفية على إخضاع مرتبات المنتدبين الجدد من إطار التدريس لحجز من مرتبات أشهر العطلة الصيفية باعتبار عدم المباشرة خلال المدّة الفاصلة بين تاريخ مفتح السنة الدراسية وتاريخ الانتداب. إلّا أن فحص عيّنة ضمت 77 ملفاً لمنتدبين جدد خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2011 و2016 أبرز أنّه في 47% من الحالات لم يتم إنجاز الخصم وفق ما نصت عليه المذكرة. وبلغ مجموع المبالغ غير المقتطعة 1,5 أ.د.

ووفقا للمذكرة المشار إليها أعلاه وجب اعتماد نفس طريقة احتساب مرتبات العطل الصيفية على رجال التعليم الذين تغيّبوا بصفة غير شرعية. إلّا أنّه اتّضح اعتمادا على عيّنة شملت 52 حالة غياب غير شرعي خلال السنة الدراسية 2015-2016 أنّ المندوبية لم تقم بخصم ما وجب من مبالغ مالية في 24 حالة (نسبة 46%). وبلغت قيمة المبالغ المفترض حجزها 1,2 أ.د.

ويشهد التعهد الآلي بالوضعيات الإدارية الخاصة بإطار التدريس تأخيرا مقارنة بتاريخ مفعولها منها بالخصوص وضعيات الإحالة على عدم المباشرة حيث لوحظ اعتمادا على 9 ملفات لمدرسين أحيلوا على عدم المباشرة خلال الفترة 2013-2015 أن القرار صدر في 7 حالات بتأخير عن تاريخ مفعول الإحالة. وتراوح هذا التأخير بين شهر ونصف و8 أشهر. وفي غياب إجراء تحفظي يقضي بتوقيف المرتب اضطرت المندوبية إلى تسوية هذه الوضعيات عن طريق أوامر استرجاع.

كما تمّ خلال الفترة 2011-2016 وضع 10 مدرسين راجعين بالنظر إلى المندوبية على ذمة هياكل وجمعيات وأسندت لهم أجور بقيمة 435 أ.د. ومنح إنتاج قدرّت بحوالي 6 أ.د. ويعتبر صرف هذه المبالغ فاقدا للمشروعية باعتبار عدم قانونية إجراء الوضع على الذمة.

ومن جانب آخر، وخلافا لأحكام الأمر عدد 796 لسنة 2008 المؤرخ في 24 مارس 2008 المتعلّق بضبط كيفية تسديد الشغورات الظرفية للتدريس بالمؤسّسات التربوية الراجعة بالنظر إلى وزارة التربية والتكوين⁽¹⁾ قامت المندوبية باحتساب المنح المسندة لفائدة المدرّسين النواب على أساس كامل فترة النيابة بما فيها أيام العطل المدرسية. وهو ما ترتّب عنه صرف منح دون موجب قدرتها الدائرة⁽²⁾ بحوالي 14 أ.د. بعنوان عيّنة شملت 55 ملفاً إنابة من جملة 355 ملفا.

(1) كما تم تنقيحه بالأمر عدد 142 لسنة 2009 المؤرخ في 21 جانفي 2009.

(2) وفقا لقواعد الاحتساب التي ضبطها منشور وزير التربية والتكوين عدد 72 بتاريخ 5 أكتوبر 2009 حول تسديد الشغورات الظرفية للتدريس بالمؤسّسات التربوية.

وينتفع أعوان المندوبية من غير المدرسين بإجازة صيفية مدتها 45 يوما تضاف إلى نصف مدة العطل المدرسية، ويخالف هذا الإجراء، الذي يستند إلى مذكرة كاتب الدولة لدى وزير التربية المؤرخة في 16 جويلية 2011، أحكام قانون الوظيفة العمومية التي ضببت العطلة السنوية للاستراحة خالصة الأجر بشهر عن كل سنة عمل منجز. مع الإشارة إلى أنه يتم معالجة هذه العطل يدويا خارج منظومة إنصاف كعطل استثنائية في حين أنها لا تندرج ضمن الحالات الترتيبية التي تخول التمتع بهذا الصنف من العطل، وأفادت المندوبية في هذا الخصوص أن "الطرف الاجتماعي يعتبرها مكسبا أساسيا لا سبيل للتراجع عنه".

وتدعو الدائرة إلى التقيد الكامل بقواعد التصرف التي تحكم تأجير المدرسين وإلى مزيد التنسيق بين المصالح الإدارية والمالية بما يساعد على إحكام التعهد بالملفات ومعالجتها في الإبان.

II- التصرف البيداغوجي

أفضت الفحوصات المنجزة إلى ملاحظة نقائص تعلقت بتهيئة ظروف التدريس والتصرف في شؤون التلاميذ والحياة المدرسية وهي نقائص لا تساعد على تطوير مردود المؤسسات التربوية.

أ- تهيئة ظروف الدراسة

عهد الأمر عدد 2205 إلى المندوبية إدارة مشاريع الجهة في القطاع التربوي ولهذا الغرض أحدثت بها لجنة صفقات تنظر بالخصوص في عقود الأشغال إلى حدود 3 م.د. لكن جاء الأمر عدد 1711 لسنة 2012 بتاريخ 4 سبتمبر 2012 المتعلق بضبط نوعية النفقات ذات الصبغة الجهوية ليكلف المجالس الجهوية بالتصرف في الاعتماد المخصصة للتربية.

وننتج عن ذلك ازدواجية في التعهد بمشاريع القطاع دون أن يقع توضيح مسؤولية ودور كل هيكل في إنجاز ومتابعة المشاريع التربوية. علما بأن ثلث الاعتمادات التي رصدت لإنجاز مشاريع البنية التحتية لقطاع التربية بجهة سوسة بلغت بعنوان الفترة 2012-2017 حوالي 40 م.د. ثلثها رسمت بميزانية المجلس الجهوي وهي تخص 6 مشاريع تعلقت ببناء 2 معاهد و3 مدارس إعدادية ومبيت. ومع أن الكلفة التقديرية لكل مشروع من هذه المشاريع الستة لم تتجاوز 3 م.د. فإن لجنة الصفقات المحدثه صلب المندوبية لم تتول النظر في ملفاتها.

نصّ الأمر عدد 2205 على أن تضبط المندوبية مشروع الجهة التربوي⁽¹⁾ إلا أنها لم تتولّ القيام بذلك بعد انتهاء مخططها الأول المتعلّق بالفترة 2007-2011 ولم تستأنف العمل بهذه الآلية إلاّ بداية من سنة 2015 (الفترة 2016-2021). ورغم أهميته في ضبط الالتزامات المحمولة على المندوبية في إدارة المنظومة التربوية الجهوية فإن هذا المخطط لم يتم إكسابه صبغة رسمية من قبل وزارة الإشراف ليصبح إطارا تعاقديا يحدد أهدافا بيداغوجية للمندوبية ويضبط الإمكانيات الضرورية التي تتعهد بتوفيرها وزارة الإشراف.

وحرّم غياب مثل هذا الإطار التعاقدى المندوبية من تبني رؤية واضحة على مدى متوسط تساعد على برمجة مشاريعها المتعلقة أساسا بالبنية الأساسية وهو ما لا يتلاءم مع المسار الذي اختارته الوزارة منذ سنة 2012 في تحديد ميزانياتها وفق منهجية التصرف حسب الأهداف وفي وضع إطار نفقات على المدى المتوسط يمتدّ على ثلاث سنوات. كما أنّ استجابة وزارة الإشراف لتمويل هذه الحاجيات لم تتجاوز 40 % من قيمة المشاريع المقترحة بالميزانيات والتي طالبت بها المندوبية بعنوان الفترة 2012-2016.

وساهم هذا الوضع في حصول إرباك عند مراحل إبرام الصفقات تجلّى خصوصا في تجاوز صلوحيّة العروض وتخلّي أصحابها عنها (مشروع تهيئة وتوسعة بعض المؤسسات التربوية بولاية سوسة لسنة 2015 والقسط عدد 1 الخاص بالمدرسة الإعدادية المسعدين وبناء قاعة تربية تقنية بالمدرسة الإعدادية مساكن 2 لسنة 2014 ومشروع تهيئة المدرسة الابتدائية بعين مذاكرة النفيضة لسنة 2016).

وتم إرجاء مشاريع إلى حين رصد إتمادات إضافية كالقسط الخاص بتوسعة وتجهيز معاهد الزاوية والقصبية والثريات في سنة 2014 والقسط المتعلّق بتهيئة وصيانة معهد 2 مارس 2934 بسوسة حيث تأخّر انطلاق الأشغال لحوالي 10 أشهر.

وأدخلت على البرامج الوظيفية تغيرات تسببت في كلفة إضافية للمشاريع يذكر منها مشروع بناء قاعة بالطابق الأرضي بمعهد أبو القاسم الشابي والتي أعاق بناءها الاكتشاف اللاحق لمرور قنوات الصرف الصحي داخلها واضطرت المندوبية إلى تحويل القاعة إلى الطابق الأول بزيادة 8 % من القيمة الأصلية للصفقة (151 أ.د.). كما اقتضت الدراسة بخصوص مشروع تهيئة المدرسة الابتدائية بسيدي عبد الحميد بسوسة (قسط عدد 2 لسنة 2014) على بناء 3 قاعات عادية ومركب صحي ومدج بالطابق الأرضي وبناء قاعتين عاديتين بالطابق الأول دون برمجة أشغال فاصل بين البناءات تبينت

(1) مشروع الجهة التربوي هو مخطط تدرج فيه برامج البنية الأساسية والتجهيزات حسب رزنامة إنجاز سنوية.

لاحقا ضرورة تشييده وهو ما نتج عنه تجاوز القيمة النهائية للأشغال بنسبة 14 % من القيمة الأصلية (206 أ.د).

ولئن تفترض العودة المدرسية إحكام برمجة جميع مراحل الأشغال من إعداد وعقد للصفقات وتسلم للبناءات إلا أن المندوبية لم تتول ضبط رزنامة لتنفيذ مشاريعها السنوية للبنية الأساسية وهو ما أثر سلبا على نسق إنجاز الأشغال في هذا المجال، ورغم أنها شرعت بداية من سنة 2015 في ضبط مخطط تقديري سنوي لإبرام صفقاتها وفقا للأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية فإن النظر في مراحل تنفيذ عينة تتكون من 69 صفقة تضمنتها المخططات السنوية أفرز عدم احترام الرزنامة الموضوعة أصلا في جميع الصفقات موضوع العينة ويعود ذلك في 14 % منها إلى عدم توفر اعتمادات.

ويذكر في هذا السياق مشروع بناء مخبر تقنية بمعهد عثمان الشطي بمساكن (سنة 2013) ومشروع تهيئة المدرسة الإعدادية حي الزهراء بسوسة (سنة 2012) حيث تم تعليق الأشغال نظرا لزامها مع بداية امتحان الثلاثي الثالث وامتحانات البكالوريا. كما توقفت أشغال صيانة المدرسة الابتدائية ببني ربيعة والفرادة 2 بمعتمدية مساكن لسنة 2013 باعتبار تأكد الحاجة إلى الدراسة بالقاعات المزمع هدمها. وتعطلت أشغال البناءات المحدث بالمدرسة الابتدائية قريميط لسنة 2016 لمدة 3 أشهر نظرا لأن حفر الأساس يشكل خطرا على سلامة التلاميذ.

هذا وأفادت المندوبية في هذا السياق بأنها "ستعمل على برمجة واحتساب تاريخ انطلاق الأشغال في فترة العطلة الصيفية".

ولم تتقيد المندوبية بالتراتب المنظم للصفقات العمومية حيث لم تتول إعداد ملاحق وعرضها بصفة مسبقة على لجنة الصفقات المختصة ولم تلتزم بالآجال المحددة لإعداد محاضر الاستلام الوقي (20 يوما من تاريخ انتهاء الأشغال) وبالآجال المتعلقة بالتصريح بالقبول النهائي للأشغال (قبل انقضاء مدة الضمان المحددة بسنة من تاريخ الاستلام الوقي). وسجل أيضا تأخير في المصادقة على الختم النهائي للصفقات (90 يوما من القبول النهائي).

وكان من أهم تبعات هذه النقائص أن ظلت مؤسسات تربية في الجهة وإلى غاية السنة الدراسية 2016-2017 تفتقر إلى المرافق المدعمة لظروف دراسة أفضل إذ لم يتوفر لدى 83 % من المدارس الابتدائية بيوت ترميز ولدى 94 % منها قاعات مطالعة ولدى 90 % منها محلات خاصة بالمكتبة ولدى 22 % منها خدمة الانترنت، كما لم تحتو 82 % من المدارس الإعدادية والمعاهد على قاعات مطالعة وبقية 28 % منها دون مكتبات فيما لم يتم تركيز في 11 % بيوت ترميز. ويزداد الأمر صعوبة في المناطق الريفية حيث لم يتم تجهيز 55 % من المدارس الابتدائية البالغ عددها 74 مدرسة

ابتدائية بالانترنت مقابل 5 % بالمناطق الحضرية (108 مدرسة ابتدائية). ولم يتم التوصل إلى تغطية سوى نصف عدد المدارس الابتدائية بالوسط الريفي بأقسام تحضيرية مقابل نسبة تغطية في المدارس الابتدائية بالمناطق البلدية تعادل 66 %.

ولتلافي البعض من هذه النقائص تولّت المندوبية تحويل بعض قاعات المطالعة إلى أقسام للتدريس وهو ما نتج عنه تراجع نسبة التغطية بقاعات المطالعة بالمعاهد من 24 % في السنة الدراسية 2011-2012 إلى 19 % في السنة الدراسية 2016-2017. كما تمّ الترخيص في استغلال قاعات اعتبرها مديرو المؤسسات التعليمية غير وظيفية وقاعات إعلامية وتخصيصها للتدريس.

ومن خلال ضبط حاجياتها النهائية من إطار تدريس ومناقشتها مع وزارة الإشراف استعدادا للعودة المدرسية تبين أنّ المندوبية تشكو نقصا متواصلا في الأساتذة بلغ خلال الفترة 2014-2017 مجموع 268 أستاذا. ويبرز هذا النقص بالخصوص في تدريس مواد التربية التقنية والرياضيات وعلوم الحياة والأرض .

واقترن نقص إطار التدريس بارتفاع غيابات المدرسين (13 % سنويا) وبعدم تأمين بعض مديري المدارس ساعات التدريس المطالبين بها ليفرض اللجوء إلى النيابات رغم تأثيره إجمالا على مردودية المنظومة التربوية مثلما أكدته دراسة أنجزتها المندوبية في سنة 2015 والتي أشارت إلى "أنّه كلما تقلّص عدد النواب وتوقّر استقرار إطار التدريس كانت النتائج المدرسية أفضل". خاصة أن اللجوء إلى المدرسين النائبين لم يواكبه إعدادهم عبر تكوين بيداغوجي لمهنة التدريس. كما لم يتمّ إخضاعهم إلى التقييم مع اعتماد نتائجه كمقياس لإنسان مهام نيابة مستقبلا.

هذا وقد بلغ عدد النيابات بعنوان الفترة 2012-2016 قرابة 4,5 ألف إنابة مثّلت منها النيابات المسترسلة حوالي 40 % علما بأن هذا الصنف من النيابات ارتفع منذ السنة الدراسية 2012-2013 من 179 مدرسا نائبا إلى 477 مدرسا نائبا في السنة الدراسية 2016-2017 أي بنسبة 6 % من جملة إطار التدريس الراجع بالنظر إلى المندوبية.

وتم الوقوف بخصوص تعيين المدرسين النواب عدم مراعاة مبادئ المساواة والشفافية. فقد اتّضح من خلال مراجعة عيّنة ضمت 80 ملفا لنواب عينوا خلال السنة الدراسية 2015-2016 بكندار وحمّام سوسة وأكودة والقلعة الكبرى من جملة 124 ملفاً ومقارنتها بقوائم النواب المترشحين في هذه المعتمديات أنّه تم تعيين 53 مدرسا نائبا بدلا عن نواب كان ترتيبهم أفضل حسب المقاييس المعتمدة في المجال علما بأنه لم يتوفّر لدى المندوبية أثر كتابي يفيد بتبليغ أصحاب الأولوية وعزوفهم عن الالتحاق بأماكن عملهم.

ويستدعي الارتقاء بمنظومة التربية تأمين أعمال التفقد البيداغوجي قصد تأطير المدرسين والمساهمة في تكوينهم والعمل على تطوير مؤهلاتهم المهنية. إلا أنه تبين اعتمادا على المعايير التي حدّتها المذكرة الصادرة عن التفقدية العامة لبيداغوجيا التربية عدد 19872 بتاريخ 6 جوان 2016 أن المندوبية تشكو نقصا في عددهم⁽¹⁾ بالنسبة إلى المرحلة الابتدائية حيث ناهزت أعباء التأطير للمتفقد الواحد 133 مدرّسا بالمؤسسات العمومية مقابل معدل لا يتجاوز 120 مدرّسا للمتفقد الواحد ضبطته المذكرة المشار إليها. ونتج عن هذا النقص شغور في مستوى 22 % من دوائر التفقد بالمرحلة الابتدائية إلى غاية السنة الدراسية 2016-2017 وعدم تغطية نسبة 35 % من الأساتذة بزيارات تفقد بيداغوجي على امتداد الفترة 2014-2017 فضلا عن ضعف عدد الزيارات المنجزة للمؤسسات التعليمية الخاصة.

وتدعو الدائرة إلى تحديد المسؤوليات ودور كلّ من المجلس الجهوي والمندوبية في إنجاز ومتابعة المشاريع وتوصي بمتابعة مدى الالتزام بتأمين ساعات التدريس والحدّ من اللجوء إلى النيابات وإخضاعها إلى التقييم واعتماد نتائجه كمقياس لإسناد مهام نيابية أخرى مع مراعاة مبادئ المساواة والشفافية في تعيين المدرّسين النواب. كما تدعو الدائرة المندوبية بإحكام التصرف في جميع مراحل إنجاز مشاريع البنية الأساسية من برمجة للحاجيات وعقد للصفقات والشروع في التنفيذ واحترام النصوص المنظمة للصفقات العمومية وكراسات الشروط.

ب- الحياة المدرسية

تعدّ الإحاطة بالتلاميذ وتنشيط الحياة المدرسية من أبرز المهام التي يتوجب تأمينها في المحيط المدرسي، وتشهد المندوبية صعوبات في التعهد بهذه الأنشطة مردّها بالأساس نقص في إطار المرافقة.

فاعتمادا على المعايير (عدد القيمين مقارنة بمجموع التلاميذ) التي نصت عليها مذكرة الإدارة العامة للموارد البشرية بالوزارة بتاريخ 11 ديسمبر 2014 سجل بعنوان السنة الدراسية 2016-2017 نقص في عدد القيمين بحوالي 190 قيما، ويتوقّر لدى المندوبية أخصائيان نفسيان إثنان يتوزعان بين مدارس المرحلة الابتدائية ومعاهد المرحلة الإعدادية والثانوية، كما سجل تراجع في النسبة الضعيفة أصلا لتغطية مؤسسات التعليم الإعدادي والثانوي بمكاتب الإصغاء والإرشاد من 19 % في السنة الدراسية 2010-2011 إلى 16 % في السنة الدراسية 2016-2017.

ومن ناحية أخرى، بقيت إلى حد السنة الدراسية 2015-2016، خلايا مرافقة التلميذ بالوسط المدرسي التي تخدم أهدافا بيداغوجية وسلوكية واجتماعية هامة، مقتصرة على نصف

⁽¹⁾ بلغ عدد متفقي التعليم الابتدائي 26 متفقدًا خلال السنة الدراسية 2016-2017.

المؤسسات التعليمية العمومية الراجعة بالنظر إلى المندوبية (139 مؤسسة من مجموع 254 مؤسسة) والتي لا تضم سوى ثلث العدد الجملي للتلاميذ المرسمين بمرحلي التعليم بالجهة، ولم يتم تثمين دور الخلايا المركزة بسبب ضعف تفاعل الوسط التربوي معها وعدم إعلامها بكل الحالات الاجتماعية التي تستوجب تدخلها .

ولم يتم إحداث النوادي الثقافية إلا بحوالي 20 % من مجموع 182 مدرسة ابتدائية مع تراجع عددها من 281 ناد في السنة الدراسية 2015-2016 إلى 127 ناد في السنة الدراسية 2016-2017. وهي نفس وضعية المعاهد أين تراجع حضور هذه النوادي من 25 % خلال السنة الدراسية 2010-2011 إلى 12 % خلال السنة الدراسية 2016-2017.

ولئن أوكل إلى المندوبية بموجب مذكرة وزير التربية عدد 24534 المؤرخة في 18 نوفمبر 2015 المتعلقة بتعزيز مكانة الأنشطة الثقافية والرياضية في المؤسسات التربوية القيام بزيارات ميدانية إلى المؤسسات التربوية لمواكبة الأنشطة المبرمجة والتأكد من إنجازها إلا أن المندوبية اقتصرت على جمع معطيات النشاط التي تدلي بها المؤسسات التربوية العمومية فحسب.

ومن شأن هذا الوضع أن يحد من اضطلاع المؤسسة التعليمية بدورها التربوي لا سيما في وسط تعددت فيه مظاهر العنف مثلما تشير إليه الإحصائيات المعتمدة لدى المندوبية حيث ارتفعت الحالات المسجلة في المؤسسات الإعدادية والثانوية من 1223 حالة في السنة الدراسية 2014-2015 إلى 1693 حالة في الموسم الدراسي 2016-2017. وقد يكون لنقص الإحاطة مساهمة في زيادة نسبة الرسوب سواء كان في المرحلة الابتدائية (من 8 % في السنة الدراسية 2010-2011 إلى 12 % في السنة الدراسية 2016-2017) أو في المرحلة الإعدادية والثانوية (من 19 % في السنة الدراسية 2014-2015 إلى 27 % في السنة الدراسية 2016-2017).

وتؤكد الدائرة على أهمية تعزيز المندوبية بإطار المرافقة الموكل إليهم مهمة الإحاطة التربوية والنفسية للتلاميذ مع العمل على تعميم خلايا مرافقة التلميذ بالوسط المدرسي والنوادي الثقافية بالمؤسسات التربوية ومتابعة نشاطها وتثمين دورها.

*

*

*

أريد بخيار اللامركزية في المجال التربوي تمكين المندوبية من صلاحيات أوسع خاصة في إدارة المشاريع لتوفير أفضل الظروف للدراسة.

وأفضت أعمال الرقابة بالمندوبية الجهوية للتربية بسوسة إلى الوقوف على نقاط ضعف تعلّقت أهمّها بالتخطيط والبرمجة وتلبية الحاجيات فضلا عن المسائل المتعلقة بإدارة الفضاء المدرسي ومحدودية دور المندوبية في أعمال الرقابة البيداغوجية والتربوية بالقطاعين العمومي والخاص.

كما يعتبر ضعف الموارد البشرية خاصّة وتكوينها وضعف التنسيق بين مختلف مصالح المندوبية ومحيطها وعدم ضبط بطاقات وصف المهامّ وعدم إرساء نظام رقابة داخليّ من أهمّ المعوّقات التي حالت دون اضطلاع المندوبية بالمهامّ والمسؤوليات خاصّة البيداغوجية الموكولة إليها على الوجه المطلوب.

كما خلصت أعمال الرقابة إلى الوقوف على إشكالات ساهمت في الحدّ من استقلالية المندوبية. فرغم أنّ تحويل الإدارات الجهوية للتربية إلى مؤسسات عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي تُعدّ خطوة هامّة في اتّجاه مرونة التصرف وسرعة أخذ القرار للنهوض بجودة التربية والتكوين وتطوير مردودية المؤسسات التربوية على المستوى الجهوي فإن ذلك لم يقترن باستقلالية فعلية على المستوى البيداغوجي طالما أنّ الصلاحيات ظلّت نفسها.

وتوصي الدائرة بتطوير أساليب العمل وتوضيح الإجراءات والمعايير لتنظيم المهامّ في اتّجاه خاصّة إحكام التنسيق بين المصالح المالية والإدارية والبيداغوجية وإحكام التصرف في الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة للتحكّم في اللجوء إلى الساعات الإضافية والنيابات. كما وجب متابعة التصرف المالي لجمعيات العمل التنموي ومتابعة التوظيف الأمثل لموارد المدارس الإعدادية والمعاهد الثانوية بهدف النهوض بمردود المؤسسات التربوية والإحاطة التربوية بالتلاميذ.

كما يتعين الإسراع بإصلاح المنظومة التربوية والعمل على إعادة الاعتبار للمدرسة العمومية خاصة في ظلّ تزايد التوجه نحو المدارس الخاصة بالجهة بمعدل 17 % مقابل 1 % بالقطاع العمومي خلال الفترة 2011-2017 وكذلك بالنظر إلى تحسن مردوديته مقابل تراجعها في القطاع العمومي مثلما تشير إليه نتائج مناورات الالتحاق بالمدرسة الإعدادية النموذجية بسوسة.

المندوبية الجهوية للتربية بجندوبة

أحدثت المندوبية الجهوية للتربية بجندوبة (في ما يلي المندوبية) بمقتضى الأمر عدد 2205 لسنة 2010 المؤرخ في 6 سبتمبر 2010 والمتعلق بإحداث المندوبيات الجهوية للتربية وبضبط تنظيمها الإداري والمالي ومشمولاتها وطرق تسييرها، وهي مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي وتخضع لإشراف وزارة التربية، وأوكل لها القانون عدد 14 لسنة 2010 المؤرخ في 9 مارس 2010 المتعلق بالمندوبيات الجهوية للتربية مهام ذات صبغة بيداغوجية وإدارية ومالية تتمثل أساسا في تطبيق سياسة الدولة في مجال التربية والعمل على تكريس مبادئ النجاعة والجودة والإنصاف في مختلف أوجه العملية التعليمية.

ويتولى تسيير شؤون المندوبية إطار إداري وفني وعملة بلغ عددهم الجملي 203 عونا في موق سنة 2016، وضم إطار التدريس 5880 مدرسا خلال السنة الدراسية 2016-2017 أمنوا الدروس لدى 283 مؤسسة تربوية عمومية ولفائدة 73274 تلميذا، كما تشرف المندوبية على 12 مؤسسة تربوية خاصة.

وبلغ المعدل السنوي لمقايض ميزانية المندوبية خلال الفترة 2012-2016 حوالي 17.900 أ.د. منها حوالي 11.500 أ.د. خصصت للعنوان الثاني، وناهز المعدل السنوي للنفقات المنجزة خلال نفس الفترة 11.900 أ.د.⁽¹⁾ منها 7.800 أ.د. تعلقت بالعنوان الثاني.

ويهدف التحقق من حسن أداء المندوبية للمهام الموكولة لها ومن إحكام التصرف في الموارد الموضوعة على ذمتها من جهة، والنظر في الأسباب التي ساهمت في احتلال الجهة المراتب الأخيرة بخصوص النتائج في المناظرات الوطنية من جهة أخرى، تولت دائرة المحاسبات التدقيق في مختلف أوجه التصرف بها، وشملت الأعمال الرقابية الجوانب المتعلقة بالتنظيم والنظام المعلوماتي والتسيير وبالتصرف في المشاريع وبالتهوض بجودة التعليم والحياة المدرسية بالجهة وذلك بخصوص الفترة الممتدة من سنة 2012 إلى 2016 مع تحيين مختلف البيانات إلى غاية موفى جويلية 2017.

(1) دون اعتبار الإعتمادات المفوضة من وزارة التربية للمندوبية والمخصصة لتأجير إطار التدريس والأعوان الراجعين لها بالنظر والتي ناهزت 175.918 أ.د. سنة 2016.

أبرز الملاحظات

- التنظيم والنظام المعلوماتي والتسيير

لم تتول المندوبية تركيز بعض الهياكل المنصوص عليها بأمر إحداثها وسد العديد من الشغورات في الخطط الوظيفية وإعداد أدلة إجراءات وبطاقات وصف مهام وهو ما أثر سلباً على السير العادي للعمل.

كما لم تتمكن من إعداد مخطط مديري للإعلامية ولم تبادر بإعداد خطة للسلامة المعلوماتية وهو ما لم يساعدها على ضبط المجالات التي يجب حوسبتها وعلى تركيز نظام معلوماتي مندمج ومتكامل وعلى تفادي الإشكاليات المرتبطة باستغلال التطبيقات والشبكة الإعلامية وبصيانتها.

ونتج عن ضعف نظام الرقابة الداخلية بالمندوبية إسناد أعداد مهنية وأعداد منح الإنتاج لا تعكس بالضرورة الأداء الفعلي للأعوان وكذلك صرف مرتبات أعوان بعد تاريخ إلحاقهم فضلاً عن خلاص منح ساعات إضافية لفائدة مدرسين رغم عدم تأمينهم لعدد ساعات التدريس المستوجبة.

وأدى النقص في عدد المخازن وسوء تنظيم عمليات الاستلام والحفظ والتسليم إلى التأخير في توزيع التجهيزات والمعدات على المؤسسات التربوية علاوة على إتلاف البعض منها دون استعمالها وهو ما من شأنه أن لا يمكن من تحقيق الغاية البيداغوجية المرجوة من اقتنائها.

وتدعى المندوبية إلى التنسيق مع وزارة الإشراف قصد سدّ الشغورات في الخطط الوظيفية وإلى العمل على تركيز نظام معلوماتي مندمج ومتكامل وإلى إرساء نظام رقابة داخلية فعال يمكنها من الحد من الإخلالات والنقائص المسجلة في مستوى التصرف في الأعوان وفي المنقولات.

- التصرف في المشاريع

نتج عن عدم التقيد بحجم الإعتمادات المحالة عند عقد العديد من الصفقات وفرض وزارة الإشراف على المندوبية إنجاز برامج خصوصية دون توفير موارد إضافية التوصل إلى إنجاز 159 مشروعا فقط من جملة 306 مشروعا مبرمج إنجازها خلال الفترة 2012-2016.

وتتميزت دراسات بعض المشاريع بعدم الدقة حيث لم يتم أحيانا دراسة موقع الانجاز وتشخيص وضعية المباني المزمع صيانتها وهو ما تسبب في تعطيل المشاريع المعنية وفي الرفع من كلفتها.

وشاب تنفيذ العديد من المشاريع ارتكاب تجاوزات من شأنها أن تكون موضوع مساءلة أمام دائرة الزجر المالي أو محاكم الحق العام، ويذكر في هذا الشأن خاصة خلاص أشغال غير منجزة وتجزئة الشرائع.

وللحدّ من الإخلالات والنقائص المذكورة سابقا، يتعيّن على المندوبية مزيد الحرص على متابعة المشاريع إداريا وميدانيا وكذلك اتخاذ الإجراءات الضرورية تجاه المصممين لدفعهم إلى مزيد إحكام إعداد الدراسات، ولتكريس مبدأ اللامركزية في مجال التصرف المالي، تدعى وزارة التربية إلى عدم فرض برامج على المندوبية دون توفير إعمادات في الغرض.

- النهوض بجودة التعليم والحياة المدرسية بالجهة

لم تساعد البنية التحتية للمؤسسات التربوية بالجهة على التعلم في ظروف ميسرة حيث لا يتوفر العدد الكافي من المرافق مقارنة بالمعدلات الوطنية فضلا على أنّ المباني المتوفرة يتّصف أغلبها بالإهتراء، كما لم تساهل الخارطة المدرسية التوسع العمراني بالمناطق البلدية ولم تراعى ظروف ولوج تلاميذ المناطق الريفية إلى مدارسهم.

وحال اللجوء إلى النيابات الظرفية خاصة في مستوى الأقسام النهائية وعدم تأمين المرافقة البيداغوجية ودورات التكوين الكافية للنواب دون النهوض بجودة التحصيل المعرفي للتلاميذ، كما لم تعمل المندوبية على تحسين ظروف التعلم وعلى تنمية شخصية التلاميذ ومواهبهم وقدرتهم على التمرّس بالعيش الجماعي حيث لم يتم توفير جداول أوقات طبقا للتوصيات البيداغوجية والتنظيمية المعمول بها ولم يتم إيلاء العناية الكافية بمختلف جوانب الحياة المدرسية من خلال إعداد خطة عمل في الغرض وتعميم النوادي الثقافية على المؤسسات التربوية.

ولمساعدة الجهة على تحسين النتائج في مستوى المناظرات الوطنية، تدعى وزارة التربية إلى تفعيل مبدأ التمييز الإيجابي المنصوص عليه بالدستور وذلك بتمكين المندوبية من إمكانيات إضافية لمساعدتها على تأهيل البنية التحتية وعلى تقريب المرفق العمومي التربوي من تلاميذ المناطق الريفية وعلى الحد من اللجوء إلى النيابات الظرفية وعلى تطوير الحياة المدرسية، كما يتعيّن على المندوبية إعطاء الأولوية لصيانة المباني التي تشكل خطرا على التلاميذ وإحكام توزيع الإطار التربوي على المؤسسات التربوية والتقيد بالتوصيات البيداغوجية والتنظيمية المعمول بها.

I- التنظيم والنظام المعلوماتي والتسيير

تعلّقت النقائص التي تمّت معاينتها أساسا بالتنظيم والنظام المعلوماتي وبالتصرف في الموارد البشرية وبالتصرف في المنقولات.

أ- التنظيم والنظام المعلوماتي

1- التنظيم

لم تتقيد المندوبية بمقتضيات الأمر عدد 2205 لسنة 2010 المذكور آنفا حيث لم يتم إحداث كلّ من المجلس البيداغوجي ومكتب التفقد البيداغوجي ومكتب التفقد الإداري والمالي ومكتب العلاقات مع المواطن. وقد أدّى ذلك إلى عدم إنجاز المهام الموكولة إلهما على غرار مشمولات مكتب العلاقات مع المواطن مثلما تم ضبطها بكل من منشور الوزير الأول عدد 21 المؤرخ في 12 جوان 1998⁽¹⁾ ومنشور الوزير الأول عدد 29 المؤرخ في 31 أكتوبر 2002⁽²⁾ وعدم إنجاز المهام الاستشارية الموكولة قانونا للمجلس البيداغوجي والمنصوص عليها بالفصل الثامن من الأمر المذكور والمتمثلة أساسا في مساعدة المندوب في مهامه المتصلة بالمتابعة والتقييم والنظر بصفة دورية في المسائل ذات الطابع البيداغوجي، ويعود عدم إحداث المجلس إلى عدم إصدار وزير التربية قرارا في ضبط تركيبته وطرق تسييره عملا بالفصل الثامن المذكور. ومن شأن الإسراع في تركيز هذه الهياكل أن يساعد المندوبية على القيام بوظائفها على أفضل وجه.

ولوحظ في موفى جويلية 2017 ارتفاعا في عدد الشّغورات في الخطط الوظيفية حيث تم تسجيل 18 شغورا من مجموع 38 خطة وظيفية تم ضبطها بالأمر عدد 2205 لسنة 2010 المذكور آنفا وهو ما أدّى إلى التأثير سلبا في السير العادي لبعض المصالح. نذكر من ذلك أنّ رئيس مصلحة الميزانية والإشراف المالي على المؤسسات يتولى علاوة على مهامه تسيير الإدارة الفرعية للمالية ومصلحة التصرف في الاعتمادات ومصلحة التصرف المالي في المدارس الابتدائية وهو ما ساهم في تسجيل عديد الاختلالات في مستوى تسديد مستحقات الأعوان الملحقين. وترجع الشغورات المذكورة إلى النقص المسجل في عدد الأعوان الإداريين الذين تتوفر فيهم شروط التكليف بالخطط الوظيفية وإلى عدم استجابة الوزارة إلى الاقتراحات المقدمة في ثلاث مناسبات⁽³⁾ من طرف المندوبية لتسمية بعض أعوانها وخاصة من رجال التعليم في الخطط الشاغرة.

(1) حول مشمولات مكاتب العلاقات مع المواطن.

(2) حول دعم مكاتب العلاقات مع المواطن وتثمين دورها.

(3) مراسلة عدد 728 بتاريخ 2014/02/25 ومراسلة عدد 11 بتاريخ 2016/01/18 ومراسلة عدد 61 بتاريخ 2017/04/11.

كما لم تلتزم المندوبية بقواعد التصرف الإداري السليم حيث لوحظ افتقارها إلى أدلة إجراءات وبطاقات وصف مهام وعدم إعداد محاضر عند تسليم وتسليم المهام من قبل المندوبين الجهيويين أو جميع الأعوان المكلفين بخطط وظيفية خلال الفترة المعنية بالرقابة، ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يؤثر سلباً في إحكام مسك أرشيف المندوبية وعلى تحديد المسؤوليات وضمان تواصل نشاط المرفق العمومي وديمومته.

وخلافاً لمقتضيات الفصل الثاني من الأمر عدد 1981 لسنة 1988 المؤرخ في 13 ديسمبر 1988⁽¹⁾ لم يتم إحداث هيكل يعنى بفرز وإتلاف وتحويل الأرشيف، واقتصرت عمل المندوبية في هذا المجال على حفظ الأرشيف الوسيط الخاص بمصلحة التصرف في الموارد البشرية المتعلق فقط بملفات الأعوان المنقطعين عن العمل على غرار المتقاعدين وذلك دون حفظ الأرشيف الوسيط الخاص بباقي الإدارات الفرعية والمصالح بالمندوبية، وأدى ذلك إلى عدم تطبيق نظام تصنيف الوثائق المشتركة المصادق عليه بقرار الوزير الأول المؤرخ في 29 ديسمبر 2001 على غرار الوثائق المتعلقة بالتصرف في الموارد البشرية والشؤون المالية ومكتب الضبط علاوة على سوء مسك وثائق الأرشيف الجاري والوسيط وتراكم وثائق الأرشيف الجاري بمكاتب الأعوان.

كما تم الوقوف على عدة نقائص بخصوص مقومات السلامة المستوجبة لحفظ الأرشيف حيث لوحظ غياب نظام إنذار ضد الحرائق وعدم توفر قوارير إطفاء الحرائق علاوة على ضيق محل حفظ الأرشيف الوسيط، علماً بأن المندوبية لم تتول عرض مثال تهيئة المحل المذكور على رأي مؤسسة الأرشيف الوطني خلافاً لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 30 المؤرخ في 5 أوت 2000.

2- النظام المعلوماتي

مكنت الأعمال الرقابية المنجزة على النظام المعلوماتي بالمندوبية طبقاً لمرجعية التدقيق "كوبيت" من الوقوف على نقائص تعلقت بالمجالات الأربعة المكونة للمرجعية المذكورة وهي "التخطيط والتنظيم" و"الاقتناء والإنجاز" و"التسليم والدعم" و"المراقبة والتقييم".

فبخصوص مجال "التخطيط والتنظيم" لم تتول المندوبية إعداد مخطط مديري يسمح بضبط المجالات التي يجب حوسبتها وإنجاز نظام معلوماتي مندمج ومتكامل وذلك خلافاً لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 10 بتاريخ 20 ماي 2011 (المتعلق بتطوير نظم المعلومات والاتصال)، وأدى ذلك إلى مواصلة التصرف يدوياً في التجهيزات والمعدات ومتابعة الصفقات العمومية حيث يضطر

(1) المتعلق بضبط شروط وترتيب التصرف في الأرشيف الجاري والأرشيف الوسيط وفرز وإتلاف الأرشيف وتحويل الأرشيف.

أعوان المخازن إلى القيام بجدد للمعدات لضبط الحاجيات بمناسبة إعداد مشروع الميزانية إضافة إلى صعوبات في متابعة العدد الكبير من المشاريع المنجزة سنوياً في إطار صفقات أشغال عمومية، علماً بأن المركز الوطني للإعلامية يوفر تطبيقات في الغرض على غرار تطبيقتي "مخزون" و"متابعة المشاريع العمومية".

كما نتج عن عدم إدماج منظومة "قاعدة بيانات المرحلة الابتدائية" وتطبيق "الإحصاء المدرسي" تسجيل اختلافات في البيانات المستخرجة منها والمتعلقة بإطار التدريس والإحصائيات الخاصة بالتجهيزات والقاعات المتوفرة وهو ما أدى إلى عقد اجتماعات في مفتتح كل سنة دراسية لتحسين المعطيات وتوحيدها يدوياً.

وساهمت النقائص في مستوى المتابعة والتنسيق في عدم تحقيق الأهداف المأمولة المنصوص عليها بخمسة برامج وزارية⁽¹⁾ تتعلق بإدماج تكنولوجيا المعلومات في المنظومة التربوية، ومن ذلك أدى عدم التأكد من تغطية شبكة مشغل الاتصالات الذي تم التعاقد معه لعدد المناطق إلى عدم وظيفية مفاتيح الجيل الثالث للأنترنات في مستوى المدارس الريفية المنتفجة ببرنامج "إيدونات 3". كما تم تسجيل تأخير هام في تركيز برنامج "إيدونات 4" حيث لم تتجاوز نسبة الإنجاز 4% في التاريخ المفترض لنهاية الأشغال.

وتم أيضاً التخلي عن مشروع مخابر اللغات بالمدارس الإعدادية بعد سنة واحدة من الاستغلال⁽²⁾ رغم توفير 46 مخبر ونحو 690 حاسوب محمول لفائدة 31 مدرسة إعدادية بالجهة. ويعود ذلك إلى النقص المسجل في تكوين أساتذة اللغات في مجال استعمال التجهيزات المذكورة إضافة إلى عدم تطابق البرمجيات المتوفرة في مخابر مراكز التكوين مع البرمجيات المتوفرة بمخابر المدارس. وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم استرجاع سوى 380 حاسوب من المدارس الإعدادية المعنية، وأفادت المندوبية في ردّها بتعرض عديد المخابر للسرقة خلال أحداث الثورة لكن دون أن تقدّم ما يفيد تحرير محاضر سرقة في الغرض.

كما لوحظ غياب إجراءات محددة ومدونة تنظّم تدخلات الصيانة وتمكّن من توثيق الأعطاب التي تطرأ على التجهيزات وعلى الشبكة المحلية وعلى التطبيقات المستغلة بمقر المندوبية وهو

(1) برنامج "إيدونات 3" لتعميم الأنترنات على المؤسسات التربوية وبرنامج "إيدونات 4" لتوفير التدفق العالي للربط بالأنترنات وبرنامج الفضاء الرقمي للمدارس الابتدائية "مدرستي" للتصرف والمتابعة الجينية في قاعدة بيانات المدرسة وبرنامج "التربية الرقمية" لنشر الثقافة الرقمية لدى التلاميذ ومشروع مخبر اللغات.

(2) السنة الدراسية 2010-2011.

ما يتعارض مع الممارسات الدولية الفضلى في مجال سلامة النظم المعلوماتية⁽¹⁾ علاوة على النقص في تكوين أعوان الصيانة الذين لم ينتفعوا بأي دورة تكوينية منذ التحاقهم بالمندوبية، وهو ما ساهم في تسجيل حالات تأخير بخصوص تدخلات الصيانة تجاوزت الثلاثة أشهر، بالإضافة إلى توقف استغلال الشبكة والتطبيقات لفترات متفاوتة على غرار تطبيق المدرسين النواب التي توقف العمل بها خلال كامل شهر فيفري 2016 مما تسبب في التأخير في صرف المنح الخاصة بهم واستوجب تدخل الإدارة العامة للإعلامية بوزارة التربية.

وبخصوص مجال "الاقتناء والانجاز" تبين عدم استغلال تطبيقات مندمجة تسمح بمتابعة مختلف البيانات التربوية، وفي هذا الصدد لم تتول المندوبية التسجيل في "منصة الإحصائيات للمندوبيات الجهوية"⁽²⁾ التي يوفرها المركز الوطني للتكنولوجيات في التربية والتي تمكن من تجميع إحصائيات المدارس على مستوى جهوي ثم على مستوى مركزي ومن إنجاز أهرامات الأقسام اعتمادا على معطيات حينية كما أنها لم تنخرط في منظومة "ايدوسرف" التي تعمل في محيط شبكي وتمكن من تقاسم الإحصائيات الخاصة بالمؤسسات التربوية الإعدادية والثانوية والبيانات الخاصة بالتلاميذ بين المندوبية والمؤسسات التربوية الراجعة لها بالنظر.

وفي المقابل اعتمدت المندوبية لمتابعة البيانات المدرسية على تطبيقين تعملان بنظام الحاسوب المنفرد⁽³⁾ حيث يتم تحيين البيانات المدرجة بهما في موفى كل سنة وبصفة يدوية، كما تمّ تجميع النتائج المدرسية الثانوية يدويا اعتمادا على جداول يتم إرسالها من قبل مختلف المؤسسات التربوية مما أدى إلى عدم الالتزام بأجال ضبط جداول النتائج النهائية وقوائم التلاميذ المرفوتين والراسيين والناجحين.

وفي ما يتعلق بمجال "التسليم والدعم" لم تبادر المندوبية بإعداد خطة للسلامة المعلوماتية تمكنها من ضبط الآليات اللازمة لحماية المعدات والشبكة الإعلامية على غرار أنظمة استغلال أصلية وبرامج مضادة للفيروسات وجدار ناري وعاكس كهربائي خلافا لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 19 بتاريخ 11 أفريل 2007 حول تدعيم إجراءات السلامة المعلوماتية بالهيكل العمومية، كما لم تتول حفظ البيانات والمعطيات المضمنة بمختلف الحواسيب والموزعات حسب دوريات وقواعد محددة وذلك خلافا لمتطلبات السلامة المعلوماتية لنظم المعلومات حسب مواصفات "ايزو 27002" وميثاق السلامة المعلوماتية الصادر عن الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية سنة 2010.

(1) المعيار DS.8 من مرجعية "كوبيت" والمتعلق بإدارة مصلحة مساعدة الحرفاء و الحوادث.

(2) <http://www.ent.cnte.tn/primaire/>

(3) تتعلقان بالإحصاء المدرسي الابتدائي والإحصاء المدرسي الإعدادي والثانوي.

وساهمت هذه النقائص في تعطب 14 حاسوب اثر ارتفاع فجئي للضغط الكهربائي بتاريخ 20 جوان 2017 إضافة لتلف القرص الصلب الخاص بموزع مكتب الضبط وفقدان البيانات المدرجة به والمتعلقة بالفترة 2010-2016.

وخلافا لمقتضيات ميثاق السلامة المعلوماتية المذكور آنفا ولبدأ سرية كلمات العبور تبين استعمال جميع مستغلي منظومة أدب لنفس كلمة العبور (الخاصة بالمندوب) إضافة لاستعمال الأعوان الأربعة المستغلين لتطبيق "بيانات التعليم الابتدائي" لنفس معطيات الولوج وهو ما يحول دون تحديد المسؤوليات عند حدوث اختراقات.

كما تشكو الشبكة الإعلامية بالمندوبية من كثرة الإنقطاعات بالإضافة إلى ضعف التدفق لشبكة الربط بمنظومتي "إنصاف" و"أدب"، مما انجر عنه تعطيل وإرباك العمل على مستوى التصرف الإداري والمالي وبطء في إسداء الخدمات والاضطرار إلى التنقل إلى مقرات إدارات جهوية أخرى لاستخراج قوائم الأجور من منظومة إنصاف رغم ما يمثله ذلك من مس من سرية المعطيات الشخصية للموظفين.

وفيما يتعلق بمجال "المراقبة والتقييم"، لم تتول المندوبية إخضاع النظام المعلوماتي والشبكة المحلية الراجعة لها بالنظر إلى التدقيق الإجباري السنوي من قبل الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية خلافا لأحكام القانون عدد 5 لسنة 2004 المتعلق بالسلامة المعلوماتية والأمر عدد 1250 لسنة 2004 المتعلق بضبط النظم المعلوماتية وشبكات الهياكل الخاضعة إلى تدقيق إجباري دوري للسلامة المعلوماتية وذلك بالرغم من أهمية هذا التدقيق وحجم المخاطر التي يمكن من الوقاية منها على مستوى سلامة البرمجيات والمعدات وطرق الاستغلال وتراسل المعلومات وتخزينها.

ب- التصرف في الموارد البشرية

خلافا لقاعدة العمل المنجز المنصوص عليها بالفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية تم الوقوف على عدة إخلالات في ما يتعلق بتصفية وخلص منح وأجور الأعوان ومختلف أسلاك رجال التعليم.

وفي هذا الصدد لم تتول المندوبية احتساب حالات تأخير الأعوان المباشرين بالمندوبية وهو ما أدى إلى إسناد أعداد مهنية وأعداد منح الإنتاج لا تعكس بالضرورة الأداء الفعلي لأعوان المندوبية والأعوان الراجعين بالنظر إلى بعض المؤسسات التربوية وذلك خلافا لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 58 لسنة 1994 بتاريخ 12 أكتوبر 1994 حول إسناد العدد المهني وعدد منحة الإنتاج.

ويعود ذلك إلى النقص في مستوى المتابعة والتنسيق مع إدارات المؤسسات التربوية وكذلك إلى عدم مسك المندوبية وبعض المعاهد بطاقات مواظبة خاصة بحالات تأخر الأعوان علاوة على عدم استغلال آلة متابعة حضور الأعوان باستخدام التنقيط بالبصمة وذلك رغم اقتنائها بمبلغ 6,5 أ.د وتركيزها بمقر المندوبية منذ سنة 2013 وهو ما يتعارض مع منشوري رئيس الحكومة عدد 38 لسنة 2012 بتاريخ 16 جوان 2012 وعدد 5 لسنة 2013 بتاريخ 12 فيفري 2013 حول احترام التوقيت الإداري من قبل الأعوان العموميين، وبررت المندوبية ذلك بعدم تجاوب الأعوان مع عملية التنقيط.

وخلافا لمقتضيات الأنظمة الأساسية الخاصة بمختلف أسلاك رجال التعليم ولأحكام الأمر عدد 126 لسنة 1973 المؤرخ في 17 مارس 1973 المتعلق بضبط توقيت العمل الأسبوعي المطالب به بعض أصناف الأعوان التابعين لوزارة التربية وجميع النصوص المنقحة والمتممة له، يؤمن 603 مدرّسا بالمدارس الإعدادية والمعاهد الثانوية العمومية من مجموع 2963 (أي نحو 20%) عدد ساعات تدريس دون عدد الساعات المطلوبين بها قانونا وذلك بنقص يناهز 2705,5 ساعة خلال السنة الدراسية 2016-2017. علما أنّ النقص المذكور تجاوز في بعض المواد 30 ساعة أسبوعيا ببعض المؤسسات. ويعود ذلك أساسا إلى تجاوز عدد الأساتذة بالمؤسسات التربوية في بعض المواد الحاجة الفعلية لها بسبب سوء توزيعهم من قبل المندوبية.

كما تجدر الإشارة إلى أنه تم خلاص نحو 15 أ.د كمنح بعنوان تأمين ساعات إضافية لفائدة 45 مدرّسا من جملة 603 من المدرّسين المذكورين آنفا والجال أنّهم لم يأمّنوا عدد ساعات التدريس المستوجبة. وقد ساهم في هذا الوضع ضعف نظام الرقابة الداخلية على مستوى الإدارة المكلفة بالمرحلة الإعدادية والتعليم الثانوي. ومن شأن التصرف على هذا النحو أن يشكل خطأ تصرف على معنى الفصل الأول من القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 والمتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات المحلية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

وبخصوص عطل المرض فقد اقتضى الفصلان 43 و44 من قانون الوظيفة العمومية أن عطل المرض العادي التي تتجاوز مدتها 30 يوما وعطل المرض طويل الأمد لا يمكن أن تمنح من طرف رئيس الإدارة المعنية إلا بناء على رأي بالموافقة من قبل اللجنة الطبية ذات النظر. وفي هذا الصدد، وخلافا لمقتضيات الفصل 9 من الأمر عدد 815 لسنة 1990 المتعلق بضبط تركيبة وتسيير اللجان الطبية لعطل المرض، تمّ النظر في 2154 ملفا خلال 23 جلسة تم عقدها خلال الفترة الممتدة من 30 جانفي 2012 إلى 26 ماي 2017 دون توقّر النصاب القانوني.

ويعتبر الوضع على الذمة حالة غير قانونية لم يتم التنصيص عليها في القانون المنظم للوظيفة العمومية، إلا أنه تم وضع مدرّسين اثنين على ذمة الاتحاد العام التونسي للشغل بمقتضى قرارين صادرين عن الوزير الأول بتاريخ 31 أوت 2010، وبلغ مجموع الأجور الخام التي تمّ صرفها للعونين المذكورين على حساب وزارة التربية خلال الفترة الممتدة من سنة 2011 إلى موفى شهر جوان 2017 ما جملته على التوالي 72,707 أ.د. و72,735 أ.د. وهو ما من شأنه أن يشكل خطأ تصرف على معنى الفصل الأول من القانون عدد 74 لسنة 1985 أنف الذكر.

وبخصوص التصرف في حالات الإلحاق لم تعمل المندوبية بمقتضيات الفصل 96 من مجلة المحاسبة العمومية والذي ينصّ على أن "تصفى المرتبات والجرايات الشبيهة بها في نهاية كل شهر ويعتبر الشهر مؤلفاً من ثلاثين يوماً ... وعند انقطاع موظف عن مباشرة وظيفته يؤدي له مرتبه إلى آخر يوم قضاه في العمل"، حيث تولّت بخصوص 72 مدرّسا صدرت في شأنهم قرارات إلحاق صرف مرتبات شهر أو شهرين بعد تاريخ الإلحاق، ويرجع ذلك إلى تصفية الأجور قبل تاريخ الإلحاق علاوة عن التأخير في إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بتصفية الأجور والمصادقة عليها في مستوى منظومة "إنصاف". ونتج عن هذا الإخلال صرف مبالغ قدرها 63,786 أ.د. لم تتولّ المندوبية مباشرة الإجراءات القانونية لاستردادها حيث لم تقم بإصدار أوامر استرجاع أموال بخصوصها إلى غاية موفى جويلية 2017.

تولّت المندوبية صرف مرتبات بلغت 11 أ.د. لفائدة عون لفترة بلغت 14 شهرا و14 يوما من تاريخ صدور قرار الإلحاق الخاصّ به، ويعود ذلك إلى الإحتساب المغلوط للمدة الواجب استرجاع الأجور المدفوعة بعنوانها دون وجه حقّ، وعلاوة على ذلك أصدرت المندوبية إلى غاية موفى جويلية 2017 أمر استرجاع أموال اقتصر على أشهر سبتمبر وأكتوبر ونوفمبر 2015 دون غيرها.

وتدعى المندوبية إلى القيام بالإجراءات القانونية لاسترجاع المبالغ المدفوعة دون وجه حق.

ج- التصرف في المنقولات

لا يتوفر لدى المندوبية العدد الكافي من المحلات المهيأة لحفظ المنقولات حيث تولت إيداع البعض منها في محلات تابعة لمؤسسات تربية وكذلك ببعض الأروقة المخصصة لإيواء السيارات، وأدى ذلك إلى فقدان البعض منها⁽¹⁾. كما لوحظ سوء ظروف تخزين المواد حيث تشكو المخازن من نقص التهوية والرطوبة نتيجة تسرب المياه علاوة عن غياب وسائل السلامة. وتدعى المندوبية إلى توفير محلات مهيئة لخزن منقولاتها لضمان مزيد من الحماية المادية لممتلكاتها.

(1) على غرار أبسطة رياضية للجمباز.

وتبيّن وجود نقص في تنظيم المخازن علاوة على عدم الفصل بين المخزونات حسب طبيعتها وكذلك بين المعدات الجديدة والمعدات المستعملة التي تتولى المندوبية استرجاعها من المؤسسات الخاضعة لإشرافها على غرار آلات النسخ.

كما لم تتول المندوبية إحالة التجهيزات والمعدات التي تم في شأنها ضبط برنامج توزيع إلى المؤسسات التربوية المعنية في أقصر الآجال، ويتعلق الأمر على سبيل المثال بتأخير بلغ بتاريخ 30 جوان 2017 على التوالي 212 و 67 و 50 يوما بخصوص أعمدة مرمى شبك لكرة اليد و 222 بساط رياضي و 28 جهاز طباعة رقمية، كما تأخرت المندوبية في رفع التجهيزات التعليمية المخصصة لها والمخزنة بالمغازات المركزية لوزارة الإشراف بسبب عدم توفر الوسائل اللازمة لنقل هذه المعدات، وهو ما من شأنه أن لا يمكن المؤسسات التربوية من استغلالها في الإبان.

وأدى التأخير في توزيع التجهيزات والمعدات على المؤسسات التربوية قصد استغلالها في تأمين الدروس وحصص الأشغال التطبيقية والاحتفاظ بها لفترات زمنية هامة بمخازن المندوبية إلى عدم تحقيق الغاية البيداغوجية المرجوة من اقتنائها وذلك علاوة على إتلاف البعض منها دون استعمالها بسبب ظروف الحفظ غير الملائمة، وتمثلت المعدات والتجهيزات التي تم إتلافها دون التقيد بالترتيب الجاري بها العمل في مجموعة من أثاث التدريس وطاولات قاعات الاجتماعات وحشاي مختلفة وهو ما تسبب في ضرر مالي قدره نحو 16,4 أ.د. ومن شأن مخالفة الترتيب المنطبقة على حفظ المنقولات والتي نتج عنها إضرار بالإدارة أن تشكل خطأ تصرف على معنى أحكام الفقرة الخامسة من الفصل الأول من القانون عدد 74 لسنة 1985 أنف الذكر.

وخلافا للفصل 253 من مجلة المحاسبة العمومية لم تتول المندوبية مسك حسابية المواد وبطاقات وصفية بمختلف المكاتب والفضاءات والمستودعات، كما لم يتم القيام بالجرد المادي السنوي بخصوص الاقتناءات من التجهيزات والمعدات التي بلغت 6.403 أ.د.⁽¹⁾ خلال الفترة من 2012 إلى 2016، ولا يمكن التصرف على هذا النحو من إحصاء المنقولات ومتابعتها وحمايتها وإحكام متابعة حركة المخزون ونسق الاستهلاك ومن تقويم المخزون ومن برمجة دقيقة لاقتناء الحاجيات.

وتبين تخزين 552 خرطوش حبر آلات ناسخة بقيمة 77 أ.د لم تعد صالحة للاستعمال منذ فترة لا تقل عن 5 سنوات، وتدعى المندوبية إلى التفويت في المواد المذكورة في أقرب الآجال.

(1) دون اعتبار التجهيزات والمعدات التي تتولى إحالتها وزارة الإشراف إلى المندوبية.

وتدعى المندوبية إلى إرساء نظام رقابة داخلية يمكن من الحد من النقائص المذكورة وكذلك التعجيل بتركيز واستغلال منظومات إعلامية للغرض لضمان مزيد من الدقة في متابعة التزود بالمواد وتوزيعها وحركتها.

II- التصرف في المشاريع

يُعهد للمندوبية تخطيط وتنفيذ وتعهد البناءات وإعداد الصفقات المتعلقة بالدراسات والبناء وإنجازها. وتمّ في هذا الصدد، الوقوف على العديد من الاختلالات والنقائص المرتبطة ببرمجة ودراسة وتنفيذ المشاريع.

أ- البرمجة

بلغت جملة اعتمادات التعهد المحالة لفائدة المندوبية خلال الفترة 2012-2016 لإنجاز مشاريع البناءات المدنية حوالي 49,229 أ.د. تم استهلاكها بنسبة 98,44 %. ورغم ذلك لم تشرع المندوبية إلى حدود موفى سنة 2016 في إنجاز 147 مشروعاً من جملة 306 مشروعاً مبرمجاً إنجازها خلال الفترة المذكورة. ويفسر ذلك أساساً بعدم التقيد بحجم الاعتمادات المحالة من وزارة الإشراف عند عقد الصفقات حيث تم إبرام صفقات بما قدره 22,300 أ.د. مقابل اعتمادات محالة في الغرض لم تتعد 13,400 أ.د. أي بتجاوز اعتمادات بحوالي 8,900 أ.د.⁽¹⁾ وكذلك بإنجاز مشاريع لم يتم إحالة اعتمادات في شأنها ويذكر في هذا الشأن مشروع بناء المدرسة الابتدائية بعين حراث بفرنانة بمبلغ 238,818 أ.د. ومشروع صيانة مجموعات صحية بمعهد غار الدماء 1 بمبلغ 34,939 أ.د. ويرجع ذلك إلى مطالبة الوزارة للمندوبية بتغيير أشغال الصيانة المبرمجة بأشغال تهيئة شاملة للمؤسسات وكذلك بالتغيير المتواتر للبرامج الوظيفية والأمثلة النموذجية الواجب اعتمادها.

وخلافا لتوجيهات القانون عدد 14 لسنة 2010 المتعلق بإحداث المندوبيات الجهوية للتربية المتمثلة أساساً في السماح لها بوضع البرامج الكفيلة بتحقيق الموازنة المطلوبة بين تفعيل الاختيارات الوطنية الكبرى في المجال التربوي ومراعاة الواقع التربوي بالجهة⁽²⁾ تبين أن الوزارة واصلت إلزام المندوبية بتنفيذ العديد من البرامج مما لم يساعدها على تنفيذ البرامج التي تولت إعدادها بالإستناد للواقع التربوي بالجهة. ويذكر من ذلك أن إلزام المندوبية بتنفيذ برنامج الحصّة الواحدة الذي يتضمن تهيئة 10 مدارس ابتدائية بكلفة 3,296 أ.د. دون تخصيص الاعتمادات اللازمة قد أدّى إلى إنجاز مشاريع

(1) تم تمويل الفارق باعتمادات مخصصة لبرامج ومشاريع أخرى.

(2) تقرير مداولات مجلس النواب بتاريخ 9 فيفري 2010 حول القانون المذكور.

غير مبرمجة ولا تعكس الحاجيات الفعلية للمندوبية⁽¹⁾ مقابل عدم انجاز مشاريع ذات أولوية⁽²⁾ ومدرجة بمشاريع الميزانيات السنوية.

وعموما فقد أدت مختلف الاخلالات المذكورة إلى عدم إنجاز مشاريع مبرمجة رغم إحالة اعتمادات لها بمبلغ جملي في حدود 4.900 أ.د. وذلك على غرار برامج التوسيعات بالمدارس الابتدائية والمدارس الإعدادية والمعاهد بعنوان الميزانية التكميلية لسنة 2012 وبرامج التوسيعات بالمدارس الإعدادية والمعاهد بعنوان سنتي 2015 و2016 وبرنامج تهيئة وصيانة المدارس الابتدائية لسنة 2014 وبرنامج تهيئة وصيانة المعاهد بعنوان سنة 2013.

وفي ظل مواصلة إدراج مشاريع بناء المؤسسات التربوية وتوسعتها ضمن قائمة المشاريع ذات الصبغة الجهوية⁽³⁾ وإحالة الاعتمادات المتعلقة بانجاز البعض منها⁽⁴⁾ لفائدة ميزانية المجلس الجهوي رغم تكليف المندوبية بتنفيذها بمقتضى الأمر عدد 2205 لسنة 2010 آنف الذكر، لوحظ تداخل بين مهام المجلس الجهوي والمندوبية في انجاز بعض المشاريع. ويذكر في هذا الشأن مشروع بناء معهد نموذجي بمبيت بجندوبة الذي كان مبرمجا انجازه بكافة مكوناته من قبل المجلس الجهوي، غير أنه تم انجاز المبيت من قبل المندوبية.

وفي هذا الصدد، نتج عن عدم كفاية الاعتمادات المحالة لفائدة المجلس والتي كانت في حدود 3.548 أ.د. مقابل عرض أدنى تم الحصول عليه في حدود 4.356 أ.د. التقليل في مكونات الصفقة وذلك بحذف أشغال المبيت الذي تولت المندوبية إبرام صفقة في شأنه مع نفس المقاول المكلف بانجاز المعهد بعد قرابة سنتين وبكلفة إضافية في حدود 195 أ.د. مقارنة مع عرضه بخصوص بناء المبيت ضمن الصفقة المبرمة مع المجلس. وأدى عدم جاهزية المبيت في نفس آجال انتهاء أشغال المعهد النموذجي إلى الاضطرار إلى إيواء التلاميذ المقيمين بمبيلات أخرى.

ب- إعداد الدراسات

تقتضي الدقة في ضبط الحاجيات بالنسبة لمشاريع تهيئة وصيانة المؤسسات التربوية ضرورة تشخيص وضعية المباني المزمع صيانتها قبل أو أثناء إعداد الدراسات، غير أنه تم استكمال دراسات

(1) على غرار مشاريع تهيئة وصيانة المدارس الابتدائية واد الزان بعين دراهم وعبد الجبار بلطة بوعوان ووادي المعدن بغار الدماء.

(2) على غرار مشاريع تهيئة وصيانة المدرسة الإعدادية سوق الجمعة بجندوبة الشمالية ومعهد أبو القاسم الشابي بغار الدماء والمدارس الابتدائية عين مطوية بجندوبة الشمالية والزواوية بفرنانة ونهج الجامع ببوسالم وسيدي بلقاسم بغار الدماء.

(3) حسب الأمر عدد 1711 لسنة 2012 المتعلق بضبط نوعية نفقات التصرف والتجهيز ذات الصبغة الجهوية.

(4) اعتمادات مشاريع إحداث المدارس الابتدائية التي تزيد كلفتها التقديرية عن 3 م.د. والمدارس الإعدادية والمعاهد.

مشاريع تهيئة وصيانة المدرسة الابتدائية "العزيمة" موضوع الصفقة المبرمة في 15 جانفي 2014 بمبلغ 91,481 أ.د. وتهيئة وصيانة المدرسة الابتدائية "الفوز" بجندوبة موضوع الصفقة المبرمة في 19 ديسمبر 2013 بمبلغ 440,942 أ.د. وتهيئة وصيانة معهد بوسالم موضوع الصفقة المبرمة في 15 جويلية 2015 بمبلغ 944,408 أ.د. دون إجراء اختبارات فنية لضبط الحاجيات بالدقة اللازمة. وهو ما أدى إلى ارتفاع كلفة أشغال المشاريع المذكورة بما قدره على التوالي 18,240 أ.د. و58,5 أ.د. و332,072 أ.د. أي حوالي على التوالي 19,93 % و13,28 % و35,16 % من الكلفة الأصلية. وذلك علاوة عن إيقاف أشغال تهيئة وصيانة المدرسة الابتدائية الفوز لمدة 67 يوم أي حوالي نصف المدة التعاقدية بسبب انتظار تحيين الأمثلة الفنية وكذلك إيقاف أشغال تهيئة معهد بوسالم بداية من 4 نوفمبر 2016.

وخلافا لمقتضيات الفصل 14 من الأمر عدد 2617 لسنة 2009 المؤرخ في 14 سبتمبر 2009 المتعلق بتنظيم إنجاز البنيات المدنية لم يتم إعداد دراسة جيولوجية تقنية للأرضي التي سيقام عليها عددا من المشاريع على غرار بناء المدرسة الابتدائية عين حراث بفرنانة موضوع الصفقة المبرمة بتاريخ 28 أوت 2013 بمبلغ 238,191 أ.د. وبناء مدرسة ابتدائية بحي المروج بجندوبة موضوع الصفقة المبرمة بتاريخ 19 ديسمبر 2013 بمبلغ 211,178 أ.د. والقسط 2 من برنامج التوسيعات بالمدارس الابتدائية لسنة 2012 موضوع الصفقة المبرمة بتاريخ 13 فيفري 2013 بمبلغ 277,762 أ.د. وقد ساهم ذلك في حدوث تشققات على جدران إحدى القاعات بخصوص مشروع بناء المدرسة الابتدائية عين حراث بفرنانة. وجاء في رد المندوبية "أنه نظرا للصبغة الاستعجالية ... تم اعتماد أسس البنيات المجاورة أو بعض مشاريع التوسيعات المنجزة حديثا أو الاستئناس بدراسات جيوتقنية تم إنجازها سابقا".

كما نجم عن سوء إعداد الدراسة المتعلقة ببناء قاعة عادية بالمدرسة الابتدائية البساتين المدرج ضمن القسط 2 أنف الذكر تغيير موقع إنجازها بعدما تبين أنه مهدد بالفيضانات وزيادة في كميات الفصول المتعلقة بالأسس بقيمة تراوحت بين 81 % و239 %.

وخلافا لمقتضيات الفصل 13 من الأمر عدد 2617 لسنة 2009 أنف الذكر الذي ينص على ضرورة تضمن الملف المرجعي "سند ملكية أو أي كتب إداري في الملكية أو ما يفيد تخصيص الأرض" قبل إعداد الدراسة تم إعداد دراسات مشروع بناء المدرسة الابتدائية "عين حراث" بفرنانة دون التأكد من الموقع المخصص للمشروع. ونتج عن ذلك إيقاف الأشغال لمدة 100 يوم بسبب انتظار تحيين الدراسات وفق الموقع الفعلي للمشروع علاوة عن الزيادة في كميات بعض الفصول والترفيغ في كلفة المشروع بحوالي 35 أ.د. أي بنسبة 14,71 % من المبلغ الأصلي للصفقة باعتبار أن موقع المشروع متواجد على أرض غير منبسطة بالملك العمومي الغابي مقارنة بالمكان الذي تم اعتماده لإعداد الدراسات.

ج- تنفيذ المشاريع

أفضى النظر في تنفيذ المشاريع إلى الوقوف على العديد من النقائص والإخلالات تعلق أهمها بتجزئة الشراءات وبعدهم التقيّد بأجل إبرام وتنفيذ الصفقات وبخلاص أشغال غير منجزة وبالتأخير في الختم النهائي للصفقات.

فقد تبين عدم التقيّد أحيانا بمقتضيات الفصل 9 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظم للصفقات العمومية⁽¹⁾ الذي ينصّ على أنه "لا تجوز تجزئة الطلبات بصورة تحول دون إبرام صفقات عمومية أو دون عرضها على لجنة مراقبة الصفقات ذات النظر". من ذلك تم تأدية نفقات مجزئة خارج إطار الصفقات تعلقت بتهيئة وصيانة مدارس ابتدائية خلال سنة 2013 ومدارس إعدادية خلال سنة 2015 بمبالغ في حدود على التوالي 104 أ.د. و574 أ.د. كما تم تأدية نفقات مجزأة بمبلغ 417 أ.د. تعلقت بتهيئة وصيانة مدارس ابتدائية خلال سنة 2013 تم عرض ملفاتها على لجنة الشراءات عوضا عن لجنة الصفقات. وهو ما من شأنه أن يشكّل خطأ تصرف على معنى الفصل الأول من القانون عدد 74 لسنة 1985 آنف الذكر. وجاء في رد المندوبية أنه "نظرا لطبيعة وخصوصية الأشغال بالمؤسسات التربوية والتي تتطلب في أغلب الأحيان التدخل العاجل للحفاظ على حسن السير العادي للدروس ونظرا لعدم جاهزية الدراسات في آن واحد وكذلك تشتت وتباعد مواقع التدخل تلجأ مصالح المندوبية إلى تأدية نفقات خارج إطار الصفقات".

وخلافا للفصل 8 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 آنف الذكر الذي نص على أجل أقصى في حدود 10 أيام لإبرام الصفقات ابتداء من تاريخ موافقة اللجنة على تقرير تقييم العروض لوحظ وجود تأخير في إبرام بعض الصفقات تراوح بين 61 و123 يوما مقارنة بالأجل الأقصى المذكور ويتعلق الأمر بأشغال تهيئة وصيانة المدرسة الابتدائية شارع بورقيبة فرنانة وأشغال تهيئة مبيت المدرسة الإعدادية عين سلطان غار الدماء.

وخلافا لكراس الشروط الإدارية الخاصة الذي ضبط مدة صلوحية العروض في حدود 90 يوما ابتداء من اليوم الموالي للتاريخ الأقصى المحدد لقبول العروض تم بخصوص صفقة تهيئة وصيانة المطابخ بمعهد "العهد الجديد" جندوبة الشمالية ومعهد شارع البيئة بوسالم موضوع القسط عدد 3 من طلب العروض عدد 2014/8 بتاريخ 8 ماي 2014 إعلام صاحب العرض الأدنى بإسناده الصفقة بتاريخ 24 مارس 2015 أي بعد انتهاء مدة صلوحية العروض بتاريخ 28 أوت 2014. ونتج عن ذلك رفض المفاضل إبرام الصفقة وهو ما ترتب عنه تحميل الميزانية مبلغ 61,389 أ.د. على إثر إعادة طلب العروض بالنسبة للقسط المذكور.

(1) الفصل 8 من الأمر 3158 لسنة 2002 قبل صدور الأمر عدد 1039 لسنة 2014.

وننتج عن سوء إعداد تقارير فرز عروض الصفقة المتعلقة بالقسط 3 من برنامج أشغال التوسيعات بالمدارس الإعدادية وصفقة تهيئة مبيت معهد فرنانة⁽¹⁾ تأخير في الإبرام قدره على التوالي 172 و150 يوما مقارنة بتاريخ إعداد التقارير المذكورة بسبب الاضطرار إلى إعادة عرضها على لجنة الصفقات.

وتم بخصوص بعض المشاريع⁽²⁾ تقليص مدة إيقاف الأشغال بسبب سوء الأحوال الجوية من مدة تنفيذ الصفقة دون إصدار أذن مصلحة في الغرض وذلك خلافا لأحكام الفصل 19 من كراس الشروط الإدارية العامة المطبق على الصفقات العمومية الخاصة بالأشغال على أنه "في حالة حدوث تقلبات جوية تؤدي إلى إيقاف العمل بالحضائر، فإنه يتم الإعلان عن إيقاف سريان آجال الإنجاز ويبلغ هذا الإيقاف إلى المفاوض بإذن مصلحة". ونتج عن ذلك عدم توظيف خطايا تأخير بالنسبة للمشاريع المذكورة بحوالي 12,3 أ.د. ويمكن أن يشكل التصرف على هذا النحو خطأ تصرف على معنى الفصل الأول من القانون عدد 74 لسنة 1985 آنف الذكر.

وبين فحص عينة تتكون من 23 صفقة تم استكمال أشغالها خلال الفترة 2012-2016 أنّ مدد التنفيذ الفعلية تجاوزت المدد التعاقدية بنسب تراوحت بين 26 % و1234 %. وتجدر الإشارة إلى أنّ 10 صفقات من العينة المذكورة تم تنفيذها بتأخير في حدود 200 % فما فوق منها صفقتين تجاوز التأخير فيها نسبة 1000 % مقارنة بالمدة التعاقدية. وتعود أسباب التعطل في تنفيذ المشاريع أساسا إلى عدم دقة الدراسات وإلى ضعف متابعة الأشغال من قبل المصممين.

فخلافا لمقتضيات الفصل 19 من كراس الشروط الإدارية العامة المنظم لمهمة الهندسة المعمارية وأشغال الهندسة العامة⁽³⁾ الذي نصّ على أنّ "الفترة الفاصلة بين زيارتين لا يمكن أن تتجاوز 21 يوما" بالنسبة لتردد المصمم على الحاضرة لم يحضر أحد من المصممين المكلفين بدراسات قسطنطين الهياكل والطرق والشبكات المختلفة لمشروع بناء المدرسة الابتدائية "عين حراث" خلال فترة إنجاز الأشغال سوى مرتين، كما لم يتول المصممون المكلفون بقسط الكهرباء والسوائل بخصوص مشروع بناء المدرستين الابتدائيتين "عين حراث" و"حي المروج" من معتمدية جندوبة زيارة الحاضرة قبل إنجاز عمليات القبول الوقي والنهائي. وساهم ذلك في التوصل إلى إنجاز أشغال بناء مدرستي "عين حراث" و"المروج" فعليا خلال على التوالي 211 و364 يوما مقابل مدد تعاقدية ضببطت في حدود 120 يوما.

(1) المبرمتين بتاريخ على التوالي 1 أبريل 2014 و25 فيفري 2014 بمبالغ في حدود على التوالي 292,649 أ.د. و530,343 أ.د.

(2) على غرار مشاريع تهيئة وصيانة المدارس الابتدائية ضمن القسط 2 (برنامج 2012) وتهيئة وصيانة المدارس الابتدائية كاف النصور والزرايبية غار الدماء وتهيئة وصيانة المدارس الابتدائية الرشاد والطاوية بجندوبة والعمل بالقننة فرنانة.

(3) كراس الشروط الإدارية العامة المنظم لمهمة الهندسة المعمارية وأشغال الهندسة العامة التي يقوم بها أصحاب الخدمات الذين يسيروهم القانون الخاص لانجاز البنايات المدنية المصادق عليها بالأمر عدد 71 لسنة 1978 المؤرخ في 26 جانفي 1978.

ونص الفصل 107 من مجلة المحاسبة العمومية على أنه "لا تصرف النفقات المنجزة عن الصفقات المبرمة إلاّ بعد ثبوت إنجاز الطلبات موضوع هذه الصفقات"، إلاّ أنه تم خلاص أشغال متعلقة بهدم وإعادة بناء أسيجة غير منجزة بمبلغ 369,751 أ.د. مدرجة بالصفقتين المبرمتين بتاريخ على التوالي 8 جويلية 2015 و 25 ديسمبر 2015 بمبلغ على التوالي 575,840 أ.د. و 204,777 أ.د.

وتم تبرير ذلك بانجاز أشغال إضافية غير مدرجة بالصفقتين المذكورتين، وهو ما يتعارض مع مقتضيات الفصل 87 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظم للصفقات العمومية الذي نصّ على أنه "لا يمكن إدخال أي تغيير يتعلق بالبنود الإدارية أو المالية أو الفنية للصفقة إلاّ بمقتضى ملحق كتابي ممضى بين المشتري العمومي وصاحب الصفقة وبعد مصادقة لجنة مراقبة الصفقات ذات النظر". وتم بالتنسيق مع المندوبية تقدير كلفة الأشغال الإضافية المنجزة وغير المدرجة بالصفقتين المذكورتين بحوالي 124,023 أ.د.

وأدى ذلك عموماً إلى خلاص مبالغ قدرها 245,728 أ.د. دون وجه حق. ومن شأن ذلك أن يشكل خطأ جزائياً على معنى الفصل 96 من المجلة الجزائية وخطأ تصرف على معنى الفصل الأول من القانون عدد 74 لسنة 1985 آنف الذكر.

ومن جهة أخرى نصّ الفصل 104 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظم للصفقات العمومية⁽¹⁾ على أنه يجب أن يتم في شأن كل صفقة ختم نهائي يتم عرضه على لجنة الصفقات ذات النظر في أجل أقصاه تسعون يوماً ابتداء من تاريخ القبول النهائي للطلبات موضوع الصفقة، إلاّ أن المندوبية لم تتول منذ إحداثها وإلى غاية موفى شهر جويلية 2017 ختم أي صفقة من صفقاتها المتعلقة بالتزود بمواد وخدمات. كما تبين بخصوص عينة تتكون من 47 صفقة متعلقة بمشاريع بناءات مدنية تم في شأنها إنجاز قبول نهائي للأشغال خلال الفترة 2012-2016 أنه لم يتم إلى غاية 15 جويلية 2017 عرض 36 ملف ختم على لجنة مراقبة الصفقات وذلك رغم أنه تم في شأنها تسجيل تجاوز للأجل الأقصى المذكور سابقاً لمدة تراوحت بين 143 و 1197 يوماً. وتجدر الإشارة إلى أن ملفات ختم بقية الصفقات موضوع العينة تم عرضها على لجنة مراقبة الصفقات بتأخير تراوح بين 87 و 1149 يوماً مقارنة بالأجل الأقصى المحدد لعرض ملفات الختم النهائي على اللجنة.

III- النهوض بجودة التعليم والحياة المدرسية بالجهة

تبين ضعف النتائج في مختلف المستويات المدرسية. وفي هذا الصدد تم تسجيل نسب رسوب عامة في المرحلة الإعدادية والتعليم الثانوي خلال السنوات الدراسية 2012-2015 أعلى من النسب الوطنية حيث بلغ معدّل النسب المذكورة حوالي 20 % مقابل معدّل وطني لا يتجاوز 16,6 %.

(1) الفصل 121 من الأمر 3158 لسنة 2002 قبل صدور الأمر عدد 1039 لسنة 2014.

وعلاوة على ذلك لوحظ تدني نتائج التلاميذ بالامتحانات الوطنية. ويذكر من ذلك أنّ نسبة القبول في مناظرة الدخول إلى المدارس الإعدادية النموذجية قد تراجعت من 10,45 % إلى 8,99 % بين دورتي جوان 2013 وجوان 2015. كما انخفضت نسبة النجاح في امتحان شهادة ختم التعليم الأساسي العام من 52,97 % إلى 35,49 % بين دورتي 2013 و 2016. وبخصوص امتحان البكالوريا تراجعت نسب النجاح العامة من 45,92 % خلال دورة 2013 إلى 40,66 % خلال دورة 2016 وذلك مقابل معدلات وطنية بلغت على التوالي 59,3 % و 44,88 %.

وقد ساهم تخلي المندوبية عن إعداد خطة علاجية لتلافي تراجع النتائج وضعف الأداء المدرسي بداية من السنة الدراسية 2010-2011 في احتلال الجهة المراتب الأخيرة في مستوى النتائج في المناظرات الوطنية وهو ما يفسّر أيضا بتسجيل العديد من الاخلالات والنقائص في مستوى الخارطة المدرسية والبنية التحتية بالجهة والتصرف في إطار التدريس والإشراف البيداغوجي وتطوير الحياة المدرسية.

أ- الخارطة المدرسية والبنية التحتية بالجهة

رغم أنّ الفضاء المدرسي يمثل حسب المخطط الإستراتيجي القطاعي التربوي 2016-2020 أحد المكونات الأساسية لضمان نجاح العملية التعليمية، إلّا أنّه تم الوقوف على العديد من النقائص في هذا المجال حيث تبين عدم تلاؤم الخارطة المدرسية مع حاجيات الجهة علاوة عن عدم برمجة وتنفيذ العديد من مشاريع التعهد والإحداث.

وتبيّن في هذا الصدد عدم تمكن المندوبية من إعداد خارطة مدرسية تسمح بمسايرة التوسع العمراني بالمناطق البلدية فقد تجاوز مؤشر عدد الفصول لكل قاعة بالمدارس الابتدائية بالوسط البلدي المعدل الوطني الذي كان في حدود 1,8 خلال المواسم الدراسية من 2012-2013 إلى 2015-2016 بخصوص 16 مدرسة⁽¹⁾ من جملة 44 مدرسة ابتدائية متواجدة بالمناطق البلدية. كما تجاوز معدل الكثافة بالفصل ومؤشر معدل عدد الفصول بكل قاعة المعدلات الوطنية التي كانت في حدود على التوالي 25,5 و 1,3 وذلك في مستوى 7 معاهد⁽²⁾ من جملة 20 معهدا و 6 مدارس إعدادية⁽³⁾ من جملة 31 مدرسة إعدادية بالجهة خلال موسم 2015-2016.

(1) بلغ المؤشر أقصاه 1,9 في 5 مدارس و 2 بمدريتين و 2,1 بمدريتين و 2,2 في 3 مدارس و 2,3 بمدرسة واحدة و 2,4 في مدرستين و 3 بمدرسة واحدة.

(2) تراوح مؤشر عدد الفصول لكل قاعة بين 1,4 و 1,8 وتراوح معدل الكثافة بين 25,7 و 29,3.

(3) تراوح مؤشر عدد الفصول لكل قاعة بين 1,4 و 1,6 وتراوح معدل الكثافة بين 25,6 و 28,8.

وخلافا لتوجهات الوزارة الرامية إلى الحد من المسافة المقطوعة من قبل تلاميذ المرحلة الابتدائية إلى أقل من 3 كم⁽¹⁾، يقطع 21,7 % من تلاميذ المدارس الابتدائية بالجهة مسافة تتجاوز 3 كلم للوصول إلى مدارسهم مقابل معدل وطني في حدود 12,3 % خلال موسم 2012-2013⁽²⁾. وأفضت دراسة المعطيات المتوفرة بالمندوبية بخصوص عينة تتكون من المدارس الابتدائية بمعتمديات جندوبة الشمالية وفرنانة وغار الدماء إلى الوقوف على نسب قدرها على التوالي 35,55 % و 22,94 % و 30,57 % من التلاميذ يقطعون 3 كم فما فوق للوصول إلى مدارسهم خلال موسم 2016-2017 منهم على التوالي 7,83 % و 5,46 % و 5,81 % يقطعون 5 كم فما فوق. ومن شأن ذلك أن يحدّ من مبدأ المساواة بين التلاميذ.

وفي نفس الإطار، تبين أنّ قرابة 67 % من التلاميذ الذين يقطعون 3 كم فما فوق موضوع العينة المذكورة أعلاه لم ينتفعوا بالنقل المدرسي. كما تجدر الإشارة إلى أنّ خدمة النقل يتم تأمينها بخصوص 81,87 % من الذين ينتفعون بها عن طريق خواص يتم خلاصهم من قبل جمعية "مدنية" المتعاقدة في الغرض مع وزارة التربية. ونتيجة عدم صرف مستحقته المالية لم يتول الناقل المدرسي نقل التلاميذ لتتعطل الدروس بالمدرسة الابتدائية "بني مطير" لمدة لا تقل عن 10 أيام خلال شهري نوفمبر 2016 ومارس 2017. وتبين كذلك بخصوص العينة أنّ 14 من جملة 76 مدرسة تضم تلاميذ يقطعون مسافات تساوي أو تفوق 3 كم ومضطرين للبقاء بالمدرسة كامل اليوم لا تؤمن خدمة الإطعام المدرسي لفائدتهم خلال موسم 2016-2017.

وساهم عدم الإسراع في إنجاز العديد من أشغال مشاريع التهيئة والصيانة⁽³⁾ المبرمجة للفترة 2012-2016 في تدني نسب تغطية المدارس الابتدائية بالقاعات متعددة الاختصاصات وبقاعات المدرسين وبقاعات المطالعة وبيوت التمريض وبالمكتبات وبالمجموعات الصحية للمعلمين حيث بقيت في حدود 2,13 % و 3,83 % و 2,13 % و 0 % و 2,13 % و 31,06 % ودون المعدلات الوطنية⁽⁴⁾ البالغة على التوالي 4,28 % و 9,51 % و 3,98 % و 4,33 % و 6,1 % و 65,77 %.

كما تبين أنّ وضعية البنية التحتية ببعض المؤسسات تحول دون مواصلة السير العادي للعمل. ويذكر في هذا الشأن خاصة وجود قاعات مهددة بالانهيار⁽⁵⁾ وتسرب مياه داخل قاعات⁽⁶⁾

(1) مذكرة إعداد ميزانية قطاع التربية لسنة 2015.

(2) تقرير حول مؤشرات أداء المنظومة التربوية معد من قبل الإدارة العامة للدراسات والتخطيط ونظم المعلومات بوزارة التربية في مارس 2014.

(3) 221 مؤسسة تطلب عمليات صيانة في موفى سنة 2016 من جملة حوالي 300 مؤسسة تربوية بالجهة أي حوالي 72 % منها.

(4) تقارير الإحصاء المدرسي لجهة جندوبة المتعلق بالسنة الدراسية 2015/2016 الصادر عن وزارة التربية.

(5) بالمدرستين الابتدائيتين نهج الاستقلال ببوسالم و4 أبريل 1938. بواد مليز والمدرستين الإعداديتين عين دراهم وغار الدماء.

(6) بالمدارس الابتدائية الحسانية بطبرقة والبرانصية بغار الدماء وساحة المعتمدية بعين دراهم.

ووجود تصدعات وشقوق بجدران العديد من الفضاءات⁽¹⁾. ومن شأن عدم الإسراع بصيانة هذه الفضاءات أن يؤدي إلى حصول أخطار جسيمة، وهو ما تم تسجيله بالمدارس الابتدائية "الشحارير" و"البيضة بعين دراهم" و"المعلى بجندوبة" و"الذيرة ببوسالم" التي شهدت خلال سنتي 2015 و2016 انهيارات للأسقف وجدران. وبزّرت المندوبية ذلك ضمن ردّها بأنّ المؤسسات التربوية "أغلبيتها تم تشييدها خلال فترة الاستقلال بمجهودات شعبية إضافة إلى عدم صيانتها بصفة دورية" وأفادت بأنّ مشاريع تهيئة بعض المؤسسات المذكورة في طور الدراسة و"البقية سيتم برمجتها حسب الأولوية ضمن البرامج المستقبلية".

وتتطلب وقاية التلاميذ من المخاطر الصحية ضرورة إيلاء العناية اللازمة بظروف التزود بمياه الشرب والتطهير ووضع المركبات الصحية والمطابخ وحالة المحيط الخارجي والداخلي للمؤسسات وظروف حفظ الصحة داخل قاعات الدراسة، غير أنّ العديد من النقائص تم تسجيلها في هذا الإطار. من ذلك لوحظ أنّ 100 % لديها إشكاليات بالمطاعم⁽²⁾ و66,3 % تشكو من وجود رطوبة بالجدران الداخلية للقاعات و54,2 % تشكو من رطوبة في الأسقف و38 % تشكو من وجود تسرب مياه في الأسقف و25 % من المدارس لديها إشكاليات في تصريف المياه المستعملة و22,3 % لديها شبائيك مكسرة.

كما يذكر في هذا الشأن وجود الصّدأ بقنوات التزود بالماء الصالح للشرب بالمعهد الثانوي شارع البيئة ببوسالم وتعطب بيوت التبريد بالمدارس الإعدادية فرنانة وسوق الجمعة وبني مطير وعين البية وتزود تلاميذ مدرسة النصايبية بمنطقة بني محمد من معتمدية بلطة بوعوان من خزان الأمطار المخصصة مياهه لعمليات التنظيف باعتبارها مياه غير صالحة للشرب وانسداد بقنوات تصريف المياه بالمدرسة الإعدادية طريق تونس جندوبة نتج عنها ظهور مستنقعات ساهمت في تكاثر الحشرات السامة.

ب- التصرف في إطار التدريس والإشراف البيداغوجي وتطوير الحياة

المدرسية

لم تتمكن المندوبية من إحكام توزيع ومتابعة أداء إطار التدريس بالمؤسسات التربوية، وقد لوحظ في هذا الصدد وجود حوالي 408 شغور في إطار التدريس في مستوى 191 مدرسة ابتدائية من

⁽¹⁾ المدارس الابتدائية الداخلية بواد مليز ومعلقة بجندوبة وفج حسين بغار الدماء والمدارس الإعدادية 2 مارس بجندوبة وحمام بورقيبة بعين دراهم وسوق الجمعة بجندوبة الشمالية والجليل بغار الدماء.

⁽²⁾ غياب محل مخصص للغرض أو وجود ظروف غير صحية.

مجموع 231 خلال السنة الدراسية 2016-2017، علماً أنه تم تسجيل أكثر من نصفها في مستوى معتمدات غار الدماء وفرنانة وعين دراهم.

ولسّد الشغورات المذكورة لجأت المندوبية خلال السنوات الدراسية 2014-2017 إلى صيغة النيابات الظرفية المسترسلة خاصة في ظلّ عدم التمكن من انجاز انتدابات ورفض الإطار التربوي القيام بساعات إضافية، وأدى ذلك إلى تطوّر عدد النواب من 99 خلال السنة الدراسية 2014-2015 إلى 320 نائباً خلال السنة الدراسية 2016-2017، علماً بأنّ جلّها تم في مستوى المدارس الريفية، ومن شأن هذه الوضعية أن تؤثر سلباً على جودة التحصيل المعرفي والبيداغوجي للتلاميذ وأن تمسّ من مبدأ تكافؤ الفرص خاصّة في ظلّ عدم ارتفاع النواب بدورات التكوين البيداغوجية الكافية، من ذلك أنه لم ينتفع سوى 25 نائباً من جملة 320 بدورات تكوينية أي بنسبة قدرها 7,81 % خلال السنة الدراسية 2016-2017.

وتبين خلال السنة الدراسية 2016-2017 تدريس بعض أقسام السنة التاسعة أساسي والسنة الرابعة ثانوي من قبل النواب والمتريصين وذلك على عكس ما جاء بالدراسات المعدة من قبل سلطة الإشراف بخصوص تحليل الوضع التربوي، وهو ما من شأنه أن يؤثر سلباً في درجة التحصيل المعرفي للمتعلّم خاصّة في ظلّ عدم توفر ما يفيد إنجاز المرافقة البيداغوجية من قبل المتفقدتين البيداغوجيين لفائدة هذه الشريحة من المدرسين.

وخلافاً لمقتضيات كلّ من الأمر عدد 2205 لسنة 2010 آنف الذكر والمذكّرة عدد 421 بتاريخ 9 فيفري 2009 الصادرة عن وزير التربية لم يخضع عديد المدرسين لعمليات تفقد لفترات تجاوزت 7 سنوات، علاوة على الاكتفاء بحفظ تقارير التفقد وإيداع نظائرها لدى مصالح التفقد بالوزارة دون إعداد تقارير متابعة في الغرض، ومن شأن عدم تقييم الكفاءات البيداغوجية الخاصّة بإطار التدريس أن يؤثر سلباً على المردود التربوي والبيداغوجي للمدرّس وبالتالي على المكتسبات المعرفية للمتعلّم.

وتقتضي مراعاة حق المتعلّم حسب مقتضيات القانون التوجيهي عدد 80 لسنة 2002 المؤرخ في 23 جويلية 2002 المتعلّق بالتربية والتعليم المدرسي وتوصيات دليل التنظيمات البيداغوجية ضرورة المصادقة على التنظيمات البيداغوجية في أجل لا يتجاوز موفى شهر سبتمبر من كل سنة دراسية، إلّا أنه تبين عدم المصادقة على التنظيمات البيداغوجية لبعض المدارس إلى غاية انقضاء السنة الدراسية 2016-2017 من قبل المتفقدتين وذلك لأسباب تعلّقت أساساً بسوء استغلال الزمن المدرسي المتاح، كما تمت في العديد من المدارس المصادقة على التنظيمات البيداغوجية بعد انطلاق السنة الدراسية المعنية وتأخير تجاوز أحيانا 4 أشهر مقارنة بالأجل المضبوط بدليل التنظيمات

البيداغوجية و الذي يعزى إلى عدم تمكّن المندوبية من تأمين الاشراف على المؤسسات التربوية التابعة لها و حثها على رفع التحفظات التي من شأنها أن لا تضمن مراعاة حق المتعلّم.

ومن شأن عدم توفير الاستقرار في جداول أوقات أن يؤثر سلبا في تحصيل المكتسبات المعرفية.

وخلافا لمنشور وزير التربية عدد 63 لسنة 2015 بتاريخ 31 أوت 2015 والمتعلّق بالتوصيات البيداغوجية والتنظيمية لإعداد جداول الأوقات لم تتقيّد المندوبية بالعديد من التوصيات البيداغوجية والتنظيمية عند إعداد جداول الأوقات بالمعاهد والمدارس الاعدادية. حيث لوحظ خلال السنتين الدراسيتين 2015-2016 و 2016-2017 عدم احترام التوصية التي تنصّ على برمجة ثلاثة أرباع الوقت المخصّص لكل مادة خصوصيّة للمسلك أو الشعبة في الفترة الصباحيّة وبرمجة الربع الآخر في الفترة المسائية بخصوص تلامذة السّنة الرابعة من التعليم الثانوي. كما لوحظ عدم الالتزام ببرمجة ثلاثة أرباع توقيت كل مادة أساسيّة في تكوين تلاميذ السّنة التاسعة للتعليم الأساسي في الفترة الصباحية وبرمجة الربع الآخر في الفترة المسائية.

ولم يتم خلال السنة الدراسية 2016-2017 الالتزام أحيانا بالتوصية المتعلّقة بالفصل بين الحصص الصباحية والمسائية بساعتين عند إعداد جداول أوقات تلاميذ البكالوريا وتجاوزت ساعات التدريس الحدّ الأقصى المحدّد بستّة ساعات في اليوم ليصل إلى 8 ساعات في عدّة معاهد. وعلاوة على ذلك تمّ بمعظم المعاهد حرمان التلاميذ المذكورين من أمسية راحة على الأقل في الأيام الأربعة الأولى من الأسبوع.

وبخصوص تطوير الحياة المدرسية لم تتول مجالس المؤسسة والمجالس البيداغوجية بمختلف المؤسسات التربوية إعداد خطة عمل لتطوير الحياة المدرسية وتأطير التلاميذ وإدراجها ضمن مشروع المؤسسة وذلك خلافا لما نصّ عليه الأمر عدد 2437 لسنة 2004 المؤرّخ في 19 أكتوبر 2004 والمتعلّق بتنظيم الحياة المدرسية.

وتبيّن عدم صرف الاعتمادات المخصّصة للرحلات المدرسية المرصودة بميزانية 2016 على الرّغم من أهميّة دورها في إثراء خبرات المتعلّم التربوية والاجتماعية وربطها بمحيطها الطبيعي والثقافي والاجتماعي على معنى منشور وزير التربية عدد 86 بتاريخ 23 سبتمبر 2015 والمتعلّق بالرحلات المدرسية.

وفي سياق آخر، لم تتقيّد المندوبية بدليل توزيع حصص التدريس في جداول الأوقات بالمدارس الإعدادية المرفق بمنشور وزير التربية عدد 63 آنف الذكر حيث تمّ حرمان 21 مدرسة إعدادية من مجموع 32 من تدريس مادّة التربية الموسيقية وجوبا بالمدارس الإعدادية خلال السنوات السابعة والثامنة والتاسعة أساسي والاكتفاء بتدريسها كمواد اختيارية في 3 معاهد فقط.

وخلافا للمذكّرة عدد 19162 الصادرة عن الإدارة العامة للمرحلة الإعدادية والتعليم الثانوي بتاريخ 29 سبتمبر 2015 حول تركيز النوادي الثقافية بالمؤسسات التربوية للسنة الدراسية 2015-2016 تبين عدم تعميم النوادي الثقافية على المؤسسات التربوية حيث بلغ عدد نوادي المسرح ونوادي الفنون ونوادي الموسيقى بالمدارس الإعدادية على التوالي 15 و13 و11 من مجموع 32 مدرسة إعدادية و6 و1 و3 بالمعاهد من مجموع 21 معهد خلال السنة الدراسية 2016-2017.

*

*

*

يهدف إحداث المندوبيات الجهوية للتربية إلى تكريس سياسة اللامركزية في المجال التربوي في مستوى التصرف الإداري والمالي والبيداغوجي وذلك من خلال تمكين المندوبيات من مزيد من المرونة التنظيمية والموارد اللازمة قصد الرفع من مستوى أداء الهياكل والمؤسسات التربوية ومزيد الارتقاء بجودة التعليم. ولئن تم تمكين المندوبية الجهوية للتربية بجندوبة من موارد هامة لتكريس السياسة المذكورة فإنّ التصرف في هذه الموارد شابه العديد من الاختلالات والنقائص وهو ما حال دون تفعيل مبادئ النجاعة والجودة والإنصاف في مختلف أوجه العملية التعليمية. ويتعيّن على المندوبية معالجة الأسباب التي أفضت إلى ذلك للتمكن من الارتقاء بالأداء والرفع من قدرة المؤسسات التربوية بالجهة على الاستجابة لمتطلبات النهوض بجودة التعليم.

وفي هذا الصدد يستدعي التنظيم المحكم للعمل بالمؤسسة ضرورة سد الشّغورات في الخطط الوظيفية وإحداث المجلس البيداغوجي والمكاتب المنصوص عليها بالتنظيم الهيكلي. كما يتطلب تحقيق الأهداف المأمولة من إدماج تكنولوجيات المعلومات في المنظومة التربوية ضرورة تطوير نظام معلوماتي مندمج ومتكامل يأخذ بعين الاعتبار مختلف الإشكاليات المرتبطة باستغلال المنظومات والتطبيقات، ويستدعي احترام قاعدة العمل المنجز مزيد التقيد بالقانون المنظم للوظيفة العمومية وبأنظمة الأساسية الخاصة بمختلف أسلاك التعليم عند تصفية خلاص الأجور، ولتحقيق الغاية البيداغوجية المرجوة من اقتناء التجهيزات والمعدّات التعليمية يتعيّن على المندوبية إيلاء العناية لفضاءات الحفظ وإرساء نظام للمتابعة والجرد يضمن الدقة في التزود بالتجهيزات والمعدّات وتوزيعها.

ويتطلب تنفيذ المشاريع التي تولت المندوبية برمجتها مراعاة للواقع التربوي بالجهة ضرورة حرص الوزارة على تلافي تغيير المعايير الواجب اعتمادها في البرمجة وعلى عدم فرض برامج ومشاريع على المندوبية دون إحالة اعتمادات في الغرض. كما يتعين على المندوبية العمل على ضبط حاجياتها بالدقة اللازمة. ويستدعي التقليل من التجاوزات المسجلة خاصة في مستوى تنفيذ خلاص الصفقات ضرورة التقيد بالتراتب المعمول بها في المجال ومزيد الحرص على متابعة تنفيذ المشاريع.

ولتحسين النتائج في مختلف المستويات الدراسية يتعين على المندوبية إعداد خطة علاجية تنبني على الضغط على المكونات الأساسية لضمان نجاح العملية التعليمية والمتمثلة أساسا في ضرورة وجود بنية تحتية توفر الظروف المناسبة للتعليم وخارطة مدرسية تسمح بمسيرة التوسع العمراني بالمناطق البلدية وتمكن من الولوج إلى المدارس الريفية في ظروف ميسرة وكذلك في ضرورة توفير العدد الكافي من إطار التدريس القار للحدّ من اللجوء إلى النواب خاصة في مستوى الأقسام النهائية نظرا لتأثير ذلك على جودة التحصيل المعرفي والبيداغوجي للتلاميذ، كما يقتضي ذلك ضرورة الالتزام بالتوصيات والتنظيمات البيداغوجية فضلا على ضرورة تطوير الجوانب المتعلقة بالحياة المدرسية باعتبارها تمثل إطارا لتنمية شخصية التلميذ ومواهبه.

رد المندوبية الجهوية للتربية بجندوبة

طبقا للأمر عدد 2205 لسنة 2010 المؤرخ في 2010/09/06 والمتعلق بإحداث مندوبيات جهوية للتربية، أحدثت المندوبية الجهوية للتربية بجندوبة على أساس تمتعها بالشخصية المعنوية واستقلالها المالي وتركيز اللامركزية ، إلا أن بداية تمركزها وهيكلتها تزامن مع أحداث الثورة حيث لم يتم العمل بهذا الاحداث في إبانها، فشهدت المندوبية شغورا على مستوى المندوب الجهوي إلى حدود أواخر شهر مارس سنة 2011، إضافة إلى نقص إطار الإشراف الإداري الحاصل بإدارات فرعية مهمة مثل الإدارة الفرعية للموارد البشرية والإدارة الفرعية للبناءات والتجهيز إلى غاية بداية سنة 2012، وقد أثرت الاحتجاجات اليومية من قبل طالبي الشغل الذين يستهدفون مقر المندوبية بصفة تكاد يومية وخاصة بداية سنة 2012 على السير العادي للعمل، كما سجلنا عديد الاحتجاجات من قبل الأعوان الإداريين تواصل أحيانا لمدة شهرين، كما لا يخفى على احد ذلك الإجراء الوزاري الذي بمقتضاه تم إعفاء جميع مديري المدارس الإعدادية والمعاهد بداية السنة الدراسية 2011/2012 وتم قبول مديرين جدد باشرؤا دون القيام بإجراءات تسلم وتسليم مما لا يمكن من تحديد المسؤوليات بعد ذلك التاريخ. ومن بين الصعوبات التي تشكو منها المندوبية خلال تلك الفترة هو قلة خبرة بعض الأعوان الإداريين في المجال المالي والإداري مما تسبب في تراكم الملفات والبطء في معالجتها، ورغم ذلك التزم الجميع من إطارات إدارية وأعوان على الانكباب لمعالجة جميع الملفات العالقة وتقادي كل الإخلالات المذكورة بتقرير ملاحظاتكم الذي سيفيدنا مستقبلا لما يكتسيه من توصيات ثمينة من شأنها أن تساعد على تذليل الصعوبات .

على مستوى التنظيم

على اثر ورود التقرير الأولي لدائرة المحاسبات :

- تم فتح مكتب تفقد إداري ومالي يضطلع حاليا بأغلب الإشكاليات المطروحة .

- تسديد 05 شغورات بتاريخ 2018/03/23 وهي كالتالي :

- مدير مساعد للإدارة الفرعية للموارد البشرية
- مدير مساعد للحياة المدرسية بالمرحلة الابتدائية
- رئيس مصلحة التدريس والتكوين بالمرحلة الإعدادية والتعليم الثانوي
- رئيس مصلحة الاعتمادات
- رئيس مكتب التخطيط والإحصاء

وسنسعى بالتنسيق مع وزارة الإشراف لتسديد بقية الشغورات.

- في خصوص عدم اعداد محاضر تسليم وتسلم مهام فقد تقرر تفادي ذلك منذ تولي المندوب الجهوي الحالي مهامه بداية من يوم 08 مارس 2018، وسيعمل بهذا الاجراء جميع المكلفين بالخطط الوظيفية .

- أولت المندوبية أهمية قصوى لوضعية الأرشيف، حيث شرعت في تنظيم ومعالجة الوثائق المتواجدة حاليا وتصنيفها طبقا لمقتضيات الأوامر والمناشير المنظمة لذلك وستسعى لتكوين العون المكلف به، كما ستخصص فضاء للأرشيف بعد استكمال أشغال التوسعة المحدثة بالمندوبية التي هي في طور الانجاز حاليا، كما سيتم توفير جميع مقومات السلامة المستوجبة لحفظ الأرشيف .

النظام المعلوماتي

- تم تكوين عونين في منظومة مخزون ومنظومة منقولات وتم تعليق بطاقات وصفية بأبواب جميع المكاتب الإدارية وبصدد تحيينها، كما تم تركيز تطبيق منقولات بحاسوبين وزهي الآن في حالة استخدام.

- تم التنسيق مع وزارة الإشراف ومكنتنا من كلمات عبور للعونين المكلفين بتطبيق قاعدة بيانات التعليم الابتدائي وتطبيق الإحصاء المدرسي وتم تدارك الأمر حيث أصبح الإحصاء في الجهتين موحدا ولا يمكن تسجيل اختلافات في البيانات في المستقبل.

- تم مسك سجلات وبطاقات تدخل قصد رصد أي تدخل بهذه السجلات مع ذكر هوية المتدخل وتشخيص العطب.

- تم تركيز أجهزة Onduleurs على جميع الحواسيب التي تحتوي على منظومات والفنيين ساعين بكل جهدهم لتنزيل أحدث المنظومات الخاصة بالحماية ضد الفيروسات على الحواسيب المذكورة، وسيتم التنسيق مع الإدارة العامة للإعلامية والإدارة الالكترونية والمركز الوطني للتكنولوجيات في التربية لانجاز خطة جهوية للسلامة المعلوماتية وبرمجة تكوين لفائدة الفنيين في الغرض.

الموارد البشرية

- لقد سبق ذكر أنّ ذلك راجع إلى الحالة التي عمت جميع الإدارات العمومية خلال السنوات الأولى من الثورة والإرباك الذي شهدته المندوبية خلال تلك الفترة وتم حاليا مسك بطاقات حضور الأعوان يقوم المندوب الجهوي للتربية بمتابعتها بصفة يومية وسيتم مستقبلا تقييم الأعوان وإسناد عدد منحة الإنتاج بالاستناد إلى المواظبة والأداء، وبالنسبة للمؤسسات التربوية فقد تم إصدار مذكرة في الغرض تحفز الأعوان على الذهاب إلى العمل بكل جهد واحترام التراتيب الجاري بها العمل، كما برمجت زيارات ميدانية لجميع المؤسسات في إطار تفتقات فجئية.

- في خصوص آلة التنقيط، لم يتم استعمالها منذ اقتناءها نظرا للضغوطات المسلطة على المندوبية آنذاك من قبل الأطراف الاجتماعية والأعوان، وقد تقرر العمل على تفعيلها حالما يتم الانتهاء من تحيين جميع بصمات الأعوان والإرشادات المتعلقة بهم والعملية على وشك الانتهاء.

- إن صرف مرتبات بعض الأعوان بعد تاريخ إلحاقهم يرجع بالأساس إلى ورود قرارات الإلحاق متأخرة على المصلحة المالية باعتبار أن القرارات تخضع للعديد من الإجراءات ولتسوية الوضعية نقوم بإصدار أمر بإرجاع أموال في الغرض.

- أما بخصوص منحة الساعات الإضافية لفائدة المدرسين فإنه يقع إسنادها على ضوء جداول ترسل من قبل الإدارة الفرعية للتعليم الابتدائي متضمنة المعطيات الأساسية التي على ضوءها يقع إسناد المنحة.

- كما يتم إرسال قائمة في أسماء المدرسين بالمرحلة الإعدادية والتعليم الثانوي من قبل مديري المعاهد مرفوقة بجدول الأوقات تتضمن الساعات المطالب بها والساعات المنجزة فعليا وعلى ضوء هذه المعطيات يتم إسناد منحة الساعات الإضافية. وعليه فإنه لا يقع صرف ساعات إضافية لفائدة المدرسين إلا على ضوء معطيات تتوفر بالتنسيق بين مختلف المصالح ومديري المعاهد والمدارس الإعدادية.

- كما حرصت المندوبية على تطبيق منشور رئيس الحكومة عدد 38 بتاريخ 2012/06/16 ومذكرة وزير التربية عدد 3216 بتاريخ 2016/02/05 حيث أصدرت مذكرة بتاريخ 2017/10/10 تحت عدد 2022 تذكر من خلالها جميع مديري المؤسسات التربوية بتطبيق القانون في خصوص متابعة غياب وتأخيرات الأعوان والاستناد إلى كل المراجع المذكورة أنفاً.

- تحرص المندوبية على أن تلتئم جلسات اللجان الطبية الجهوية لعطل المرض بحضور مراقب المصاريف العمومية وعليه فإن كل الجلسات التي ذكرت بالتقرير ستكون مستقبلاً كاملة النصاب.

التصرف في المنقولات

- في خصوص وضعية المخازن المستغلة خارج مقر المندوبية فإنه تم التخلي على مخزون معهد 9 أفريل بجندوبة في انتظار استكمال بناء التوسعة بالمندوبية لاستغلال فضاء خاص بالمخازن يستجيب لشروط السلامة والتأمين.

- خلال بداية السنة الدراسية 2018/2017 تم توزيع أغلبية التجهيزات المتوفرة على المؤسسات التربوية مما أدى إلى تحسن كبير على مستوى التخزين.

- بالنسبة لحسابية المواد والبطاقات الوصفية، تم تكوين عونين على منظومة "مخزون" وجاري العمل بالمنظومة حالياً وقد لوحظ تحسناً كبيراً في كيفية الخزن والتوزيع.

التصرف في المشاريع

تميزت الفترة الممتدة بين 2011 و 2014 بالعديد من الصعوبات نذكر منها كثرة الاحتجاجات والإضرابات المتكررة سواء كانت بالمندوبية أو بالمؤسسات التربوية وهو ما تطلب مجهودات إضافية لفض الاعتصامات على حساب سير العمل المناط بعهدتنا.

ونظراً لتمييز ولاية جندوبة بوجود عدد هام من مؤسسات تربوية بمناطق ريفية وحدودية وكذلك قسوة المناخ وصعوبة التضاريس التي أثرت على كلفة المشاريع، إضافة إلى أنّ أغلب المؤسسات بنيتها التحتية مهترئة مما استوجب منا مجهودات إضافية.

وقد أثرت هذه الصعوبات سلباً على السير العادي للعمل داخل الإدارة الفرعية للبناءات والتجهيز والصيانة والذي وصل في بعض الأحيان حد العجز التام رغم المجهودات الإضافية التي يقوم بها الأعوان حيث تم خلال فترة 2012-2016 انجاز العديد من المشاريع وتم الحفاظ على السير العادي للدروس بجميع المؤسسات التربوية.

بالنسبة للمشاريع المبرمجة خلال الفترة 2012-2016 والتي لم يتم انجازها، نفيكم بأنه تم برمجة أغلبها على حساب ميزانية 2017 و 2018 والبقية سيتم إدراجها ضمن البرامج المستقبلية حيث تم برمجة حوالي 122 مشروع خلال سنة 2017/2018.

تنفيذ المشاريع

- بالنسبة للتأخير في إبرام الصفقات فهو يعود إلى عدة أسباب منها ما هو خارج عن نطاق المندوبية ونذكر منها :

- التأخير في التأشير من طرف مراقب المصاريف العمومية.
- التأخير من طرف بعض المصممين في إعداد ملف الصفقة.

- ضرورة التثبت بدقة من ملفات الصفقات المعدة من طرف المصممين وإرجاعها في حالة وجود أخطاء بها.
- تزامن فترة إبرام الصفقات مع فترة إضراب إداري المندوبية.
- نقص الموارد البشرية بالإدارة الفرعية للبناءات والتجهيز والصيانة مقارنة بحجم العمل.

- بالنسبة لتقليص مدة إيقاف الأشغال بسبب الأحوال الجوية من مدة تنفيذ الصفقة دون إصدار أذن مصلحة في الغرض، نعلمكم أنه تم اعتماد كراسات الحاضرة وبيانات المرصد الوطني للرصد الجوي وكذلك مراسلات المقاولين وسيتم مستقبلا العمل بالتوصيات المدرجة بالتقرير.

- بالنسبة لخلاص أشغال غير منجزة، نفيدكم أنه تم دعوة المقاولين لانجاز ما هو متخذ بذمتهم سواء بالمدارس المبرمجة أو بمدارس أخرى مجاورة لها ووقع انجاز ما تم الاتفاق في شأنه كما يلي :

- بالنسبة للأشغال الإضافية للقسط عدد 2015/02

- بناء أسيجة : 838.05 متر خطي .
- هدم أسيجة : 633.75 متر خطي.

- بالنسبة للأشغال الإضافية للقسط عدد 2015/07

- بناء أسيجة : 115 متر خطي .
- هدم أسيجة : 115 متر خطي .

مع العلم أنه تم الأخذ بعين الاعتبار ضرورة عدم إرجاع مبلغ الضمان بعنوان الحجز وبالتالي تصبح الوضعية المالية كالتالي :

القسط عدد 2015/02

- مبلغ الأشغال الغير منجزة والتي تم خلاصها : 225362,707 د.
- مبلغ الأشغال التي تم انجازها بعد الفترة الرقابية : 197076,402 د.

مبلغ الضمان بعنوان الحجز : 56451,200 د.

القسط عدد 2015/07

مبلغ الأشغال الغير منجزة والتي تم خلاصها : 203360,900 د.

مبلغ الأشغال التي تم انجازها بعد الفترة الرقابية : 26868,600 د.

مبلغ الضمان بعنوان الحجز : 220012,900 د.

أما بالنسبة للفصول الغير مدرجة بالصفقة فسيتم في شأنها إعداد ملاحق على سبيل التسوية وعددها 21.

- بالنسبة للتأخير الحاصل على مستوى إعداد الختم النهائي للمشاريع فهو يعود بدرجة أولى إلى نقص الموارد البشرية، كما أعلمكم أنه تم تلافي وتجاوز هذا التأخير في المدة الأخيرة حيث تمت المصادقة على الختم النهائي لعدد هام من المشاريع.

التصرف في إطار التدريس والإشراف البيداغوجي وتطوير الحياة المدرسية

- ترد التوصيات البيداغوجية في مفتح السنة الدراسية في شكل منشور وزاري يوزع على كافة المؤسسات التربوية ، غير أنّ بعض المديرين وخاصة بعد الثورة يعملون على الاستجابة لرغبات الأساتذة وكذلك النقص في قاعات التدريس بأغلب المؤسسات التربوية يدفع إلى ضرورة استغلال الحصص المسائية للمواد المميزة، وقد أرجعت المندوبية عديد الموازنات التي بها اخلالات بيداغوجية ليتم تلافيها من قبل المديرين إلا أنّ تدخل الطرف الاجتماعي لدى المديرين حال دون اصلاحها.

- ساهم عدم إقبال التلاميذ على مسلك تكنولوجيا الاعلامية وشعبة الرياضيات مقابل الإقبال على مسلكي الآداب والاقتصاد في تسجيل فائض في عدد أساتذة الفيزياء والاعلامية، ممّا أدى إلى إسناد جداول أوقات لا تحتوي على جميع الساعات المطلوب بإنجازها من قبل الأستاذ. حيث تمت مطالبتهم بتأمين بعض حصص الدعم والعلاج لفائدة التلاميذ.

- يعود عدم الفصل بساعتين بين الحصة الصباحية والمسائية في بعض جداول أوقات تلاميذ البكالوريا إلى أنّ المواد الاختيارية تدرس في شكل أفواج من مختلف الأقسام والذي لا يمكن جمع هذه الأفواج إلاّ بين الساعة منتصف النهار والثانية بعد الزوال وستسعى المندوبية بالتنسيق المحكم مع المديرين والمتفقدين إلى حل هذا الاشكال.

- تفضي جلسات النقل مع الطرف الاجتماعي سواء بالتعليم الابتدائي أو بالتعليم الإعدادي والثانوي عادة إلى إحداث شغورات ظرفية بالمدارس الريفية نظرا لرغبة المدرسين والطرف الاجتماعي في التدريس بالمدارس الحضرية وفي غياب الانتدابات في السنوات الفارطة تضطر المندوبية لسد هذه الشغورات بمعلمين أو أساتذة نواب، علما وأنّ الوزارة أصدرت مؤخرا منشورا ينظم دورات تكوينية للمعلمين والأساتذة النواب من قبل المتفقدين في السلكين، حيث شرعت المندوبية بالتنسيق مع السادة المتفقدين في تكوين جميع النواب حسب روزنامة أعدت في الغرض بداية من سنة 2018، كما أن المندوبية متمسكة بتسمية كل انتداب جديد (ابتدائي أو ثانوي) بالمؤسسات الواقعة بالوسط الريفي أساسا.

- حرصت المندوبية خلال الجلسات التي تمت هذه السنة مع جميع المتفقدين في السلكين على التوصية بتكثيف زيارات التفقد لأغلب الأساتذة والمعلمين لتقييم عملهم وزادهم البيداغوجي وقد تمّ تسجيل تحسين في هذا الشأن حيث سجلنا عديد الزيارات والتفقدات البيداغوجية وهو موثق في تقارير المعلمين والأساتذة.

وبناء على ملاحظتكم الأولية سنسعى إلى وضع خطة علائقية على مستوى المندوبية الجهوية للتربية تشارك في صياغتها كل المصالح المعنية بالشأن التربوي وبناتج التلاميذ سواء بالمرحلة الابتدائية أو بالمرحلة الإعدادية والتعليم الثانوي ونتمنى أن تلقى هذه الخطة النجاح خاصة في ظل الصعوبات التي نعاني منها والتي كانت عائقا أمام نجاح الخطة التي حددتها المندوبية خلال السنة الدراسية الفارطة 2016/2017 ولكن تعرضت لعدة صعوبات منها : عدم توفر أسطول السيارات الإدارية الذي يسمح بزيارة كل المؤسسات التربوية ومتابعة الخطة في كل مراحلها علما وأنّ المندوبية قامت بمبادرة فردية خلال السنة الدراسية 2015/2016 تمثلت في تنظيم ندوة علمية جهوية حول تقييم الوضع التربوي بالجهة وكانت بمثابة التجربة الأولى ولاحظت عدم تحمس بعض الأطراف لهذه المبادرة،

كما لاحظت ضرورة تغيير بعض المفاهيم والعقليات التي ترى أن مسألة تحسين النتائج هي من مشمولات المندوبية أو سلطة الإشراف بل الأمر يتعدى ليشمل جميع الأطراف المتدخلة في الشأن التربوي بالجهة وخاصة الطرف الاجتماعي والنقابي والجمعيات والمنظمات ذات الصلة بقطاع التربية.

- بالنسبة لوضعية البنية التحتية ببعض المؤسسات التربوية التي لا يمكن معها مواصلة السير العادي للعمل، نعلمكم أن المصالح الفنية بالمندوبية تسعى حسب الإمكانيات المتاحة إلى التدخل العاجل في صيانة بعض المؤسسات للمحافظة على السير العادي للدروس وهو ما يفسر في بعض الأحيان موضوع تجزئة الشرائع.

- كما نفيدكم أن بعض الحالات المشار إليها بالتقرير قد تم إعداد دراسات في شأنها أو الانطلاق في صيانتها، حيث تمت صيانة قاعة التدريس بالمدرسة الابتدائية معلى بتاريخ 2017/12/04 والانطلاق في أشغال صيانة المدرسة الابتدائية دزيرة بوسالم بتاريخ 2018/01/28 والمدرسة الإعدادية سوق الجمعة بتاريخ 2018/02/08 وتم إعداد استشارة قصد صيانة شبكة الماء بالمعهد الثانوي شارع البيئة ببوسالم بتاريخ 2017/09/13 وهي في طور التأشير.

- أما بالنسبة لإعدادية فرنانة والمدرسة الابتدائية عين البيضة فهما في طور الدراسات وسيتم نشر طلبات العروض في أقرب الآجال.

المركز الجهوي لمراقبة الأداءات صفاقس 1

تكريسا للسياسة الجبائية التي من بين أهدافها مقاومة التهرب والغش الجبائيين وتنمية موارد الدولة وحسن تطبيق التشريع الجبائي تم تركيز المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات بوزارة المالية والمتمثلة في إدارة المؤسسات الكبرى وإدارة المؤسسات المتوسطة إضافة إلى 32 مركزا جهويا لمراقبة الأداءات⁽¹⁾. وتم تنظيم هذه المصالح الخارجية وضبط مشمولاتها بمقتضى الأمر عدد 94 لسنة 2008 المؤرخ في 16 جانفي 2008 كما تم تنقيحه بالأوامر اللاحقة خاصة منها الأمر الحكومي عدد 1156 لسنة 2017 المؤرخ في 27 أكتوبر 2017.

ويتولى المركز الجهوي لمراقبة الأداءات صفاقس 1 (في ما يلي المركز)، في حدود اختصاصه الترابي الذي ضبطه قرار وزير المالية المؤرخ في 24 أكتوبر 2012، السهر على تطبيق التشريع الجبائي الجاري به العمل وتأمين عمليات المراقبة الجبائية للأداءات والمعالييم والضرائب بما في ذلك المراقبة الميدانية وتسوية الإغفالات والاكتشافات والمراجعة الجبائية وإسناد الإمتيازات الجبائية.

ويُشرف المركز إضافة إلى مكتب للضمان على 7 مكاتب مراقبة أداءات⁽²⁾ تتولى بالخصوص مسك جذاذية المطالبين بالأداء وتحيينها وإعداد قرارات التوظيف الإجباري وتقديم خدمات الإرشاد والتوجيه والإعلام لفائدة المطالبين بالأداء ومراقبة مدى احترامهم للواجبات الجبائية وإعداد مقررات سحب النظام التقديري ومعاينة المخالفات الجبائية الجزائية فضلا عن متابعة الامتيازات الجبائية المسندة.

ويمسك المركز في موفى سنة 2017 مجموع 47.039 جذاذة تهم الأشخاص الطبيعيين والمعنويين المتحصلين على معرفات جبائية. وأنجزت خلية المراجعة الجبائية مع فريق العمل المكلف بالتسجيل 551 عملية مراجعة جبائية معمقة خلال المدة المذكورة. وبلغ المردود المالي⁽³⁾ للمركز في سنوات 2017-2013 على التوالي 35,216 م.د و 48,644 م.د و 55,459 م.د و 61,097 م.د و 68,659 م.د.

(1) على أساس مركز بكل ولاية ما عدى ولاية تونس التي تضم 3 مراكز وولايات صفاقس ونابل وسوسة والمنستير وأريانة وبن عروس التي تضم كل واحدة منها مركزين.

(2) مكتب مراقبة الأداءات جبنيانة ومكتب مراقبة الأداءات نهج خالد بن الوليد ومكتب مراقبة الأداءات طريق تونس ومكتب مراقبة الأداءات ساقية الزيت ومكتب مراقبة الأداءات الحنشة ومكتب مراقبة الأداءات قرمدة ومكتب الشباك الموحد بوكالة النهوض بالصناعة والتجديد.

(3) المتمثل في المبالغ التي تتأتى من الاكتشافات وتسوية الإغفالات ومحاضر الخطايا والمبالغ المثقلة بناء على عمليات الصلح وباعتبار مردود الملفات الاستثنائية (مردود الأحكام وعدم الاعتراض على قرارات التوظيف الإجباري والمردود المتأتي من التخفيض في فائض الأداء وفي الخسائر).

وخلال الفترة 2012-2016 تمتع 1924 شخصا بطروحات من المداخل والأرباح بعنوان التصدير وإعادة الاستثمار وبالعنوان النشاط بلغت قيمتها 502,6 م.د. كما ارتفع بعنوان الفترة 2013-2017 إجمالي مبالغ الأداء على القيمة المضافة التي تم توقيف العمل بها بمقتضى شهادات عامة ووظيفية إلى 171,5 م.د.

هذا ويعمل بالمركز في موفى سنة 2017 مجموع 163 عوناً منهم 97 عوناً بمكاتب مراقبة الأداءات الرّاجعة إليه بالنظر.

وتولّت دائرة المحاسبات مراقبة هذا المركز بهدف الوقوف على مدى توفّقه في الاضطلاع بالمهام الموكولة له بخصوص المراجعة الجبائية المعمّقة والامتيازات الجبائية. واستندت في ذلك أساساً إلى فحص الملفّات واستغلال نتائج الاستبيانات والمعطيات المستخرجة من منظومتي "صادق" و"رفيق" فضلاً عن زيارات ميدانية شملت كل مكاتب مراقبة الأداءات الرّاجعة بالنظر إلى المركز. وتعلقت الأعمال الرّقابية خاصة بالفترة المتراوحة بين سنتي 2013 و2016 مع الرّجوع إلى فترات سابقة أو لاحقة كلّما اقتضى الأمر ذلك.

وخلصت هذه المهمة إلى ملاحظات تعلقت بالتنظيم والتّسيير ونظام المعلومات وبرمجة وتنفيذ ومآل المراجعة الجبائية المعمّقة وبالامتيازات الجبائية المسندة والإجراءات المتخذة لمتابعتها.

أبرز الملاحظات

- التنظيم والتسيير ونظام المعلومات

شاب تنظيم المركز وتسييره نقائص تعلقت خاصة بمخالفة الترتيب المنظمة لهيكلة التنظيمي وبشغور 6 خطط وظيفية لفترات ناهزت أحيانا 5 سنوات مما أثر سلبا على سير العمل به. فترتب عن الشغور الحاصل بخطة رئيس المركز مثلا خلال الفترة بين 14 سبتمبر 2016 و 22 ديسمبر 2017 بقاء 203 مشروع قرار توظيف إجباري دون إمضاء مما ساهم بقدر كبير في تراجع مردود المركز المتأتي من عدم الاعتراض على القرارات المذكورة من معدل 7,5 م.د خلال الفترة 2014-2016 إلى 3 م.د سنة 2017.

ورغم أهمية عمليات المسح في تطهير الجاذبية وتحيينها فإن 4 % فقط من المسجلين بها شملتهم عمليات المسح في سنة 2017 وهو ما من شأنه أن يمس من مصداقية النظام المعلوماتي الجبائي.

وتشكو منظومة "صادق" نقائص أبرزها استمرار تزويد قاعدة بياناتها بمعطيات مستخرجة من منظومة "سند" بصفة يدوية بتأخير فاق 6 أشهر مما ترتب عنه صعوبة في الحصول على بيانات محينة بخصوص عمليات التصدير المنجزة وهو ما أثر سلبا على صحة البيانات المستخرجة ودقتها وحال دون إحكام متابعة وتقييم أعمال المركز. ويذكر في هذا الإطار أن مقارنة أرقام المعاملات المتأتية من التصدير المصرح بها من قبل المؤسسات المصدرة للفترة 2013-2016 المستخرجة من منظومة "رفيق" بتلك المدرجة بمنظومة "صادق" قد أفضت إلى وجود فوارق بقيمة 1,88 م.د.

وتوصي دائرة المحاسبات بسد الشغورات بالهيكل التنظيمي للمركز وبتكثيف عمليات المسح قصد تطهير الجاذبية وتحيينه. كما أنها تدعو جميع الأطراف المتدخلة وأساسا وزارة المالية ومركز الإعلامية لوزارة المالية إلى الإسراع بتلافي النقائص المسجلة بالمنظومات المعلوماتية وبالععمل على تطويرها.

- المراجعة الجبائية المعمقة

عرفت المراجعة الجبائية المعمقة نقائص خاصة على مستوى برمجتها وتنفيذها حيث تفتقر برمجة أعمال المراجعة إلى بعض المصادر المعلوماتية التي من شأن توفرها تحسين جودة المعلومات المستقصاة وتدعيم دقة انتقاء الملفات.

كما تفتقر مبررات البرمجة المتعلقة "بوشاية" و"بمقترح من الإدارة العامة" و"بمبررات أخرى" إلى الدقة والوضوح ولا تُمكن من تحديد أسباب البرمجة أو تبريرها رغم ما يمثلته عدد المراجعات المبرمجة وفقها من أهمية حيث مثلت 64% من مجموع مبررات البرمجة خلال الفترة 2013-2017.

وشاب إنجاز عمليّات المراجعة خلال الفترة 2013-2016 إخلالات منها محدوديّة الإجراءات التّحاوريّة المتّبعة مع المطالبين بالأداء نتيجة تقصير المركز في استغلال ما تتيحه أحكام مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية من إمكانيات للحصول على المعلومة الصحيحة والمحيّنة.

كما تسرّبت أخطاء إلى نتائج بعض المراجعات تعلّقت بتصفيّة مبالغ الأداء المستوجبة. ولوحظ عدم إلمام المحققين ببعض جوانب الأطر التشريعيّة المنظّمة لأنشطة الأشخاص موضوع المراجعة. واتضح أيضا أن المركز أبرم محاضر صلح اعتمادا على دفعات غير مدعّمة بإثباتات موثّقة هذا بالإضافة إلى غياب معايير موضوعيّة وموثّقة لتحديد نسب الرّبح والأثمان المرجعيّة للعقارات ولتعديل أرقام المعاملات وأسس الأداء وقيمة الأملاك.

وترتّب عن تعديل نتائج المراجعة في الطّور الصّلحي في الملفات التي شملتها رقابة الدائرة تخفيض في مبالغ الأداءات المستوجبة أصلا وخطايا من قرابة 15 م.د إلى حوالي 6 م.د أي بفارق 9 م.د.

وتوصي دائرة المحاسبات المركز بتفعيل الإجراءات التّحاوريّة المتّبعة مع المطالبين بالأداء. كما تدعوه إلى تمكين المحقّقين من تكوين كاف ومستمرّ يشمل المستجّدات التي تأتي بها قوانين الماليّة المتعاقبة ومختلف التّشاريح المنظّمة لأبرز القطاعات الاقتصادية المكوّنة للنسيج الجبائي مرجع النّظر. وينبغي على السلطات المختصة العمل على تنقيح مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية من أجل تمكين مراكز مراقبة الأداءات من اللّجوء إلى الاختبار لتقدير قيمة الأملاك.

- الامتيازات الجبائية

لم تتجاوز نسبة المراجعات الجبائية الأولى التي خضع لها منتفعون بامتيازات جبائية نسبة 8% من مجموع عمليات المراجعة الأولى المجراة خلال الفترة 2013-2017.

ولم يخضع لمراجعات جبائية معمّقة سوى 91 من مجموع 1924 مطالبا بالأداء تضمنت تصاريحهم الجبائية عمليّات طرح من المداخل أو من الأرباح الخاضعة للضريبة بعنوان الفترة 2012-2016 أي بنسبة تغطية لم تتجاوز 5%.

كما ترتّب عن التّمديد المتواصل في فترة الانتفاع بالطّرح الكليّ للمداخل والأرباح المتأّتية من التّصدير من سنة 2007 إلى سنة 2013 تمكين 18 مؤسسة منخرطة تحت نظام التّصدير الكليّ من الانتفاع بهذا الامتياز لفترات تراوحت بين 11 سنة و19 سنة مستفيدة بذلك بطروحات بقيمة 4,6 م.د. خلال الفترة 2012-2016.

وارتفعت إلى 3,3 م.د. قيمة الطروحات بعنوان إعادة استثمار المداخل والأرباح التي لم تتوفر في شأنها جميع المؤيدات المستوجبة قانوناً أو التي تجاوزت النّسبة القانونيّة للطّرح وذلك خلال الفترة 2013-2016.

إضافة إلى ذلك بلغ عدد قسائم طلبات التزود التي لم تتم تصفيتها رغم انتهاء صلوحية الشهادات العامة المتعلقة بها وانقضاء آجال تصفيتها 670 قسيمة من جملة 824 قسيمة موضوع العينة المختارة دون أن يتخذ المركز الإجراءات القانونية المستوجبة التي قد تؤدي إلى تسليط خطايا جبائية إدارية بقيمة 2,7 م.د.

ولم تتعد خلال الفترة 2013-2017 نسبة تغطية المنتفعين بشهادات ظرفية في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بمعائينات ميدانية حدود 15%.

وتوصي الدائرة بإحكام متابعة شرعيّة الانتفاع بالامتيازات الجبائية وخاصة بالنسبة إلى الشّركات المصدّرة وبالحرص على تطبيق أحكام الفصلين 47 و84 (ثالثاً) من مجلّة الحقوق والإجراءات الجبائية في شأن المطالبين بالأداء المتلذّدين عن تصفية قسائم التزود المتحصّل عليها في إطار شهادات عامّة. وتؤكد الدائرة على أهمية تكثيف إجراء المعائينات الميدانية للتّجهيزات المقتناة بمقتضى شهادات ظرفيّة في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة للتأكّد من حسن توظيف الامتياز الممنوح.

I- التّظيم والتّسيير ونظام المعلومات

شابت تنظيم وتسيير المركز ونظام معلوماته بعض الإخلالات حالت دون اضطلاعهم بمهامه على الوجه الأفضل.

أ- التّظيم والتّسيير

خلافًا للأمر عدد 94 لسنة 2008 المؤرخ في 16 جانفي 2008 (والأوامر المنقحة له) والمتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات وضبط مشمولاتها أفرد المركز الأعمال الخاصة بمراجعة العقود والكتابات بهيكل مستقل يتمثل في فريق عمل مكلف بالتسجيل عوضا عن إدماجها ضمن مهام خلية المراجعة الجبائية (فيما يلي الخلية). كما لم يُحدث بالمركز "مكتب الاستقصاءات وتجميع المعطيات" مكلف بتجميع وإثراء المعلومات ذات العلاقة بالمراجعة الجبائية. وأفاد المركز أنّ عدم إحداث المكتب المذكور يعود إلى قلة الأعوان.

ويتم إنجاز الأعمال الموكولة إلى مكتب الضبط يدويًا لعدم توفير منظومة إعلامية للغرض وهو ما من شأنه أن يؤثر سلبا على نجاعة التصرف في المراسلات ومتابعة مآلها. كما لم يُعدّ المركز دليل إجراءات يضبط مسالك وشروط تداول الملفات والعقود والكتابات المخزنة بالأرشفة للحيلولة دون تشتتها أو ضياعها أو تلفها.

وأفضت الزيارات الميدانية التي قامت بها الدائرة بتاريخ 16 أكتوبر 2017 للمقرين المعدّين لحفظ الأرشفة إلى ملاحظة عدم تجهيز الفضائيين بنظام المراقبة بالكاميرا وتعطّب نظام كشف الحرائق منذ سنة 2010 وذلك خلافا لأحكام مجلة السلامة والوقاية من أخطار الحريق والانفجار والفرع بالبنائات ومنشور الوزير الأول عدد 30 المؤرخ في 5 أوت 2000 والمتعلق بهيكل التصرف في الوثائق والأرشفة ومحلات حفظ الأرشفة الانتقالي.

وبالتوازي مع تراجع عدد الأعوان العاملين بالمركز من 184 عونا سنة 2013 إلى 163 عونا سنة 2017 لم يواكب عدد المحققين العاملين بالخلية تطوّر حجم الجذاذات حيث استقر عددهم في حدود 15 محققا مقابل ارتفاع حجم جذاذات المطالبين بالأداء خلال نفس الفترة من 38844 إلى 47039 مطالبا بالأداء أي بنسبة 21%. كما حال وجود سائق واحد بالمركز دون الاستغلال الأمثل لأسطول سيارات المصلحة المتكوّن من 7 سيارات إدارية.

وفي ذات السياق لم يتمّ إلى موفى شهر نوفمبر 2017 سدّ شغور 6 خطط وظيفية ظلت شاغرة لفترات تراوحت بين السنتين والخمس سنوات رغم توفر الشروط القانونية لإسناد هذه الخطط في عدد من إدارات المركز ورغم ما لذلك من تأثير سلبي على سير العمل به، ويذكر في هذا الصدد أنه تمّ تكليف رئيس المركز الحالي منذ 14 سبتمبر 2016 إلا أنّ الإجراءات المتعلقة بتسميته لم تُستوفَ إلا بتاريخ 22 ديسمبر 2017 أي بعد ما يفوق 15 شهرا، ونتيجة لذلك بلغ عدد مشاريع قرارات التوظيف الإجباري التي بقيت في انتظار الإمضاء أو تمّ إمضاءها من قبل المدير العام للأداءات خلال الفترة المذكورة 203 مشروع قرار وهو ما ساهم في تراجع مردود المركز المتأّتي من عدم الاعتراض على قرارات التوظيف الإجباري الذي لم يتعدّ 3,04 م.د سنة 2017 مقابل معدل 7,48 م.د خلال الفترة 2014-2016.

كما يشغل 5 من أعوان المركز خططا وظيفية غير تلك التي تمت تسميتهم بعنوانها على غرار العوان المفوضان من الدرجة الثالثة واللذان تمت تسميتهما للإشراف على التوالي على "مكتب الاستقبال والإرشاد" وعلى "مكتب الاستقصاءات وتجميع المعطيات" في حين أنهما يعملان تباعا "بخلية الاسترجاع" و"خلية التصرف الإلكتروني في الوثائق".

ولم ينتفع أعوان المركز بدورات تتعلق بمواضيع مستجدة ذات صلة بالمراقبة الجبائية على غرار قراءة واستغلال الكشوفات البنكية والحسابات لدى وسطاء البورصة خاصة بعد المصادقة على الفصل 37 من قانون المالية لسنة 2017 بخصوص رفع السّر البنكي لفائدة مصالح الجبائية.

وتوصي دائرة المحاسبات بسدّ الشغورات بالهيكل التنظيمي للمركز وبمواكبة الدورات التكوينية التي يستفيد منها أعوانه لمستجدات الأطر التشريعية والترتيبية المنظمة لأبرز القطاعات الاقتصادية المكونة للنسيج الجبائي مرجع نظر المركز.

ب- نظام المعلومات

يعتبر تحيين جاذية المطالبين بالأداء وتطهيرها عن طريق أعمال المسح من أهمّ متطلبات توفير نظام معلومات جبائي ذي مصداقية، وترتكز هذه الأعمال على المعاينات الميدانية التي يتم في ضوءها تسجيل اكتشافات جديدة أو برمجة مطالبين بالأداء في إطار مراجعات جبائية أولية أو معمّقة أو توجيه إنذارات لتسوية إغفالات.

وفي هذا الإطار لم تتجاوز نسبة عمليات المسح المنجزة 43 % من عدد العمليات المبرمجة، كما لم تُغطّ سوى 4 % من عدد المسجلين بالجاذية سنة 2017 (دون اعتبار المطالبين بالأداء الناشطين دون مقرر استغلال)، وينبغي إيلاء عمليات المسح العناية الكافية من أجل تدعيم مصداقية نظام المعلومات الجبائي للمركز.

ويعتمد المركز لتأدية المهام الموكولة له أساساً على المنظومتين الجبائيتين "صادق"⁽¹⁾ و"رفيق"⁽²⁾ التي حالت نقائصها الوظيفية دون إحكام استغلالها، ويذكر في هذا السياق أن منظومة "صادق" لا تمكن من الحصول على البيانات المتعلقة بنسب إيداع التصاريح التي تمت في الآجال القانونية إلا بتاريخ الولوج إليها بما يحول دون تحديد نسب الإغفالات أو نسب تداركها نهاية كل فترة، كما لا تمكن هذه المنظومة من إصدار الإعلانات المتعلقة بالإغفالات وهو ما أدى إلى إعدادها يدوياً لتبليغها إلى المعنيين بها.

كما تفتقر هذه المنظومة إلى بعض الوظائف والمعطيات الكفيلة بمتابعة الامتيازات المنتفع بها بعنوان الأداءات المباشرة على غرار طرح المداخل والأرباح المتأتية من التصدير وتلك المعاد استثمارها من النشاط وهي امتيازات لا يمكن متابعتها إلا بالرجوع إلى منظومة "رفيق" باعتبار عدم اندماج المنظومتين حيث أن مقارنة المعطيات المتاحة بالمنظومتين لا يمكن إجراؤه إلا باللجوء إلى "تطبيق المساعدة على أخذ القرار".

ويتم تزويد قاعدة بيانات منظومة "صادق" بمعطيات مستخرجة من منظومة "سند"⁽³⁾ دورياً بصفة يدوية لعدم اندماج المنظومتين، ونتيجة لذلك لا يمكن الاطلاع على بيانات محيئة بخصوص عمليات التصدير المنجزة على منظومة "صادق"، حيث فاقت مدة التأخير في تحيين المعطيات المدرجة بها 6 أشهر.

ومما يزيد في صعوبة حصول مصالح المركز على معلومات دقيقة ومحيئة حول عمليات التصدير الحقيقية المنجزة عجز منظومة "سند" وبالتالي منظومة "صادق" عن بيان عمليات التصدير غير المباشر قصد استغلالها لمتابعة الامتيازات الجبائية المنتفع بها.

وأفضت مقارنة⁽⁴⁾ أرقام المعاملات المتأتية من التصدير المصرح بها من قبل المؤسسات المصدرة للفترة 2013-2016 والمستخرجة من منظومة "رفيق" بتلك المدرجة بمنظومة "صادق" إلى معاناة فوارق بقيمة 1.88 م.د مردها الإشكاليات المثارة أعلاه والمتعلقة بعدم التحيين وعدم أخذ التصدير غير المباشر بعين الاعتبار، ومن شأن التباين في رقم المعاملات المتأتي من التصدير المستقصى من منظومتين "رفيق" و"صادق" أن يحول دون القيام بالمقاربات الضرورية.

وعلى صعيد آخر بقيت العقود والكتابات المودعة بالمركز والمتعلقة بسنوات 2013 و2014 و2015 دون خزن إلكتروني إلى حد تاريخ معاناة دائرة المحاسبات في 16 أكتوبر 2017 نتيجة غياب

(1) منظومة المساعدة على اتخاذ القرار في ميدان الرقابة الجبائية.

(2) منظومة ترشيد التصرف في الجبائية والمحاسبة العمومية.

(3) المنظومة المعلوماتية للديوانة التي تغطي كافة مراحل التسريح الديواني بداية من وصول البضاعة إلى المكتب الحدودي إلى غاية رفعها أو تصديرها.

(4) تم إجراء المقارنة اعتماداً على "منظومة المساعدة على أخذ القرار" والتي تقوم بمقارنة قاعدة بيانات منظومتين "رفيق" و"صادق".

عون مختص وبطء نسق استغلال منظومة "الخنز الإلكتروني للعقود والكتابات" (جاد) ممّا حال دون استغلالها في أعمال المراجعة.

وشهدت عقود الأهداف والمشاريع السنوية للقدرة على الأداء قصورا في إعدادها وتنفيذها، حيث ضبّطت الإدارة العامة للأداءات الأهداف المضمنة بهذه العقود صبرة واحدة حسب الصّنف الذي ينتمي إليه المركز ("أ" أو "ب")⁽¹⁾ دون أن تأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات البشرية والمادية المتوفرة لديه وطبيعة وهيكله النسيج الجبائي بمرجع نظره التراي.

كما لم تتول الإدارة العامة للأداءات تقييم إنجازات المركز دوريا بهدف ضبط الفوارق وتحديد العوائق التي حالت دون تحقيق الأهداف المضمنة بعقود الأهداف للعمل على تجاوزها لاحقا.

وخلافا لما نصّت عليه المشاريع السنوية للقدرة على الأداء للسنوات 2015 و2016 و2017 لم يُمكن المحققون من حواسيب محمولة مجهزة بالتطبيقات الضرورية لإنجاز أعمال الرقابة الميدانية وللإطلاع على البيانات اللازمة بصفة حينية عند معاينة المخالفات الجبائية.

II- المراجعة الجبائية المعمّقة

اعتمدت الأعمال الرقابية للتثبت من مدى توفيق المركز في الاضطلاع بمهامه بهذا العنوان مسار المراجعة الجبائية المعمّقة المتمثلة في برمجة أعمال المراجعة وتنفيذها ومآلها.

أ- برمجة أعمال المراجعة الجبائية المعمّقة

بلغ عدد المراجعات الجبائية المعمّقة المبرمجة على مستوى الخلية 552 مراجعة خلال الفترة 2013-2017 تمت برمجتها وفق مبررات عديدة، ولا تُمكن مبررات البرمجة المتعلقة "بوشاية" و"بمقترح من الإدارة العامة" و"بمبررات أخرى" من تحديد أسباب البرمجة أو تبريرها بدقة رغم ما يمثل عدد المراجعات المبرمجة تحت هذه المبررات من أهمية حيث مثّلت ما معدله 64 % من مجموع الملفات المبرمجة خلال الفترة 2013-2017.

وعلاوة على ذلك اتسمت المراجعات المنجزة وفق مبرر "وشاية" بضعف مردودها، فعلى سبيل المثال لم يتعدّ معدّل مردود الملفات التي تمت مراجعتها سنة 2013 وفقا للمبرر المذكور 25,68 أ.د. مقابل 59,18 أ.د. بالنسبة لبقية الملفات، وأفاد المركز من خلال إجابته أن مبرر "وشاية" يعتبر من

⁽¹⁾ وفق التصنيف المعتمد إلى حدود 27 أكتوبر 2017 تاريخ تنقيح الأمر عدد 94 لسنة 2008.

المبررات التي لا يمكن الاستغناء عنها لما يفرضه من مسؤولية شخصية تجاه المعلومة في حال عدم الأخذ بها حتى إن تبين عدم وجاهتها.

وتُعدّ الخلية برنامج المراجعات الجبائية دون اعتماد إجراءات كتابية تبين مسالك تداول المعلومات بين مختلف المتدخلين في اتخاذ القرار وتبرز الأسس والمعايير التي تم على أساسها برمجة ملف دون غيره.

ولم تُوصَل "تطبيق المساعدة على اتخاذ القرار" المعتمدة لبرمجة أعمال المراجعة ببعض مصادر المعلومات التي تمكّن المركز من تحسين جودة المعلومات المستقصاة ومن دقة انتقاء الملفات على غرار قاعدة البيانات الخاصة بالمشاركين بشبكتي الكهرباء والماء الصالح للشرب.

وفاق عدد المراجعات المعمقة المفترض برمجتها وفق بعض المبررات بكثير ما تمت برمجته خلال الفترة 2013-2016. من ذلك ارتفع عدد المراجعات المفترض برمجتها⁽¹⁾ وفق مبرر "تباين بين رقم المعاملات المصرح به والمعلومات المستقصاة" إلى 2797 مراجعة مفترضة منها 36 حالة شابهها نفس الإخلال خلال الأربع سنوات، لم يُبرمج منها سوى 113 مراجعة خلال ذات الفترة أي ما يمثل نسبة 4%. وأفاد المركز في إجابته أن هذا التباين يعود إلى قلة الموارد البشرية من جهة، وإلى ارتفاع عدد الملفات من جهة أخرى وهو ما يجعل عملية البرمجة انتقائية وغير شاملة.

ورغم النقص المسجل في عدد عمليات المراجعة المعمقة المبرمجة سنويا مقارنة بما يجب برمجته لم تتوصّل الخلية إلى تنفيذ ما بُرمج خلال السنة المعنية ليتواصل تنفيذه خلال السنوات اللاحقة لها. فقد ارتفع عدد المراجعات المبرمجة خلال الفترة 2013-2017 والناجمة عن بقايا السنوات السابقة على التوالي إلى 43 و26 و31 و7 و13 مراجعة مبرمجة.

وفي ذات السياق لم تبرمج الخلية مراجعات معمقة مقترحة من قبل مكاتب مراقبة الأداء التابعة للمركز خلال الفترة 2014-2017. كما لم يتجاوز عدد المراجعات الهادفة⁽²⁾ المبرمجة خلال نفس الفترة 19 مراجعة من مجموع 88 مراجعة وجب برمجتها مثلما نصت على ذلك المذكرات الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة في الغرض⁽³⁾.

(1) وذلك بعد القيام بمحاكاة اعتمدت تطبيق المعيار المذكور على قاعدة بيانات المؤسسات المكونة لجاذبية المركز التي توفرها "منظومة المساعدة على أخذ القرار".

(2) لا تشمل عملية المراجعة الهادفة كامل الفترة التي لم يشملها التقادم وكامل الأداءات الخاضع لها المطالب بالأداء.

(3) المذكرة عدد 8301 بتاريخ 20 نوفمبر 2013 والمتعلقة بإعداد برنامج المراجعة الجبائية لسنة 2014 والمذكرة عدد 40 بتاريخ 5 جانفي 2015 والمتعلقة بإعداد برنامج المراجعة الجبائية لسنة 2015 والمذكرة عدد 289 بتاريخ 13 جانفي 2016 والمتعلقة بالمراجعة الهادفة.

ب- تنفيذ أعمال المراجعة الجبائية المعمقة

بلغ عدد عمليات المراجعة الجبائية المعمقة التي أنجزها⁽¹⁾ كل من خلية المراجعة الجبائية وفريق العمل المكلف بالتسجيل على التوالي 388 مراجعة و 67 مراجعة خلال الفترة 2013-2016. وشاب إنجاز هذه العمليات بعض الإخلالات تعلقت أساسا بالإجراءات التّحاورية المتّبعة مع المطالبين بالأداء وبتعليل نتائج المراجعات ومضامين الصّح وبتسريعها وصحة تصفيتها.

وللقيام بالأعمال الرّقابية المبرمجة اعتمدت دائرة المحاسبات على فحص عينة مكوّنة من 86 ملفًا شهدت فيها مبالغ الأداء المستوجبة أصلا وخطايا المضمّنة بمحاضر الصّح تخفيضا فاق 20 % مقارنة بالمبالغ المضمّنة بتقارير الإعلام بنتائج المراجعة. وتمثّل هذه العينة 19 % من مجموع المراجعات المعمقة التي أنجزها كل من خلية المراجعة المعمقة وفريق العمل المكلف بالتسجيل خلال الفترة 2013-2016. وارتفع إجماليّ مبالغ الأداء المستوجبة أصلا وخطايا بالنسبة للعينة المذكورة إلى 15 م.د بتقارير الإعلام بنتائج المراجعة لتتخفّف في الطّور الصّح إلى 6,42 م.د أي بنسبة 57 %.

1- الإجراءات التّحاورية المتّبعة مع المطالبين بالأداء

لم يستغلّ المركز بالشكل الكافي ما يتيح الفصل 41 من مجلّة الحقوق والإجراءات الجبائية من إمكانيات للحصول على المعلومة الصّحيحة والمحيّنة من خلال طلبات إرشادات أو توضيحات أو مبرّرات يصدرها في الغرض. ونجم عن هذا الإخلال بالنسبة إلى 5 ملقّات تخفيض في مبالغ الأداء المستوجبة أصلا وخطايا من 625 أ.د إلى 209 أ.د أي بنسبة 67 %، فضلا عن إطالة الأجل الفاصلة بين تواريخ تبليغ نتائج المراجعة وتواريخ المصادقة على تقارير الصّح والتي تراوحت بين 120 يوما و 1049 يوما.

ويذكر في هذا الإطار المراجعة الجبائية التي خضعت لها سنة 2013 "م.ف"، وكيّلة شركة وصاحبة مساهمات ومدّخرات وأملاك عقارية، للفترة 2009-2012. فقد تمّت مؤاخذتها من أجل مداخل أملاك ورؤوس أموال غير مصرّح بها ونمو ثروة غير مبرّر بعنوان سنة 2009 ترتّب عنه مطالبتها بدفع مبلغ أداء مستوجب بقيمة 40,18 أ.د أصلا وخطايا دون أن تفعل في شأنها مقتضيات الفصل 41 المذكور أعلاه لمطالبتها بتقديم توضيحات بخصوص مدى انتفاعها بمصادر دخل أخرى.

إلا أنّه تبين إثر اعتراض المعنية بالأمر على نتائج المراجعة أن المركز لم يأخذ بعين الاعتبار جناية تقاعد زوجها المتوفّي عند تحديده لنفقات تكاليف المعيشة والتي اتّضح أنّها تفوق هذه التكاليف

(1) باعتماد معيار سنة انطلاق عملية المراجعة لاحتساب عدد عمليات المراجعة لكل سنة من الفترة المذكورة.

بما جعل ما اعتُبر نموًا غير مبرّر للثروة بتقرير الإعلام بنتائج المراجعة يتحوّل إلى فائض في المداخل بتقرير الصّالح بما ينتفي معه الإخلال الملاحظ في هذا الخصوص ولينخفض مبلغ الأداء المستوجب إلى 3 أ.د أي بنسبة 93%.

كما لم يحسن المركز في بعض الحالات استغلال وتوظيف ما توفّر لديه من معلومات ووثائق إثبات خصوصاً منها تلك المتأتية في إطار ردود المطالبين بالأداء على طلبات التوضيحات الصّادرة في الغرض. من ذلك المراجعة المعمّقة التي خضعت لها سنة 2013 "ف.ع"، مساعدة تجارية وصاحبة أملاك، بالاعتماد على القرائن القانونية والفعليّة لسنوات 2004 و2010 و2011 و2012 والتي تمّت في إطارها مؤاخذتها خصوصاً من أجل الوقوف على نموّ ثروة غير مبرّر بعنوان سنة 2011.

وفي هذا الإطار لم يأخذ المركز بعين الاعتبار جلّ الدفوعات ووثائق الإثبات⁽¹⁾ التي ضمّنتها المطالبة بالأداء برّدّها على طلب التوضيحات الصّادر إليها قبل تبليغ تقرير الإعلام بنتائج المراجعة ثمّ تدارك ذلك واعتمد نفس الوثائق والدفوعات بمناسبة إبرام الصّالح. وترتّب عن النقص في استغلال ما توفّر من معلومات ووثائق إثبات تخفيض في مبلغ الأداء المستوجب أصلاً وخطايا من 127,27 أ.د إلى 22,95 أ.د أي بنسبة ناهزت 92%.

ويدعى المركز إلى مزيد تفعيل الإجراءات التّحاورية مع المطالبين بالأداء وإلى استغلال وتوظيف ما تتيحه طلبات الإرشادات الصّادرة في الغرض على معنى الفصل 41 المذكور أعلاه من معلومات ووثائق حفاظاً على مصداقيته في تعامله مع الأشخاص الخاضعين للمراجعة الجبائية.

2- تحليل نتائج المراجعات ومضامين الصّالح

افتقدت التعديلات التي أجراها المركز على الوضعيات الجبائية لبعض المطالبين بالأداء الذين خضعوا لمراجعات جبائية معمّقة التعليل الكافي وذلك في طور الإعلام بنتائج المراجعة وأيضاً في الطّور الصّالحي. ويعتبر غياب التعليل أو عدم كفايته تعسّفاً على المطالب بالأداء ومخالفة للمبادئ التي أقرّها المحكمة الإدارية في هذا الخصوص⁽²⁾.

(1) إشعارات بيع أسهم بالبورصة ونسخ من وثائق إيداع شيكات بالحساب البنكي لزوج المطالبة بالأداء ونسخ من توكيلات لفائدة هذا الأخير للتصرف بالبيع والشراء في جميع ما يتعلّق بالأسهم والحقوق والمبالغ المالية وغيرها.

(2) القرار التعقيبي الصّادر في القضية عدد 37216 بتاريخ 8 فيفري 2008 الذي جاء فيه أنّه "لنّ يجوز لإدارة الجبائية مراجعة وتصحيح تصاريح الخاضعين للضريبة بالاعتماد على كلّ الوثائق ووسائل الإثبات المتوفرة والمتاحة قانوناً على غرار القرائن الواقعية والقانونية والمصاريف الظاهرة والمقارنات مع مداخل استغلالات مماثلة فإن عبء إثبات قاعدة الأداء يبقى دائماً محمولاً على تلك الإدارة التي يتعيّن عليها الإدلاء بالوسائل والأدلة التي مكّنتها من التوصل إلى ضبط أساس الضريبة ويتعيّن على المطالب بالضريبة في مقابل ذلك إثبات الشطط فيما وظف عليه أو إقامة الدليل على صحّة تصاريحه أو موارد الحقيقة. كما يجب أن يكون هذا التعليل مفصلاً وواقعياً ومستنداً إلى معطيات مادية ثابتة حيث أنّ الاقتصار على إعلام المعقّب ضده بتعديل وضعيته الجبائية اعتماداً على نشاط مماثل دون بيان أو توضيح النشاط المقصود ولأوجه الشّبه بين نشاط المعقّب ضده والنشاط المقارن به من حيث الحجم والوسائل البشرية والمادية المستعملة في كليهما يصيّر الإدارة عاجزة عن إثبات وجهة المقارنة التي لجأت إليها".

وترتب عن اعتراض المطالبين بالأداء على نتائج المراجعة بالنسبة إلى 22 ملفًا قامت خلية المراجعة الجبائية بمراجعتها وشاها الإخلال المذكور تخفيض في مبالغ الأداء المستوجبة أصلاً وخطايا من 5,95 م.د إلى 2,73 م.د أي بنسبة 54%.

ويذكر في هذا الخصوص المراجعة التي خضعت لها سنة 2014 "م.م" التي تمارس نشاط تجارة الأحذية ولوازمها بالتفصيل للفترة 2010-2013 بالاعتماد على القرائن القانونية والفعليّة بعد استبعاد المحاسبة، حيث اعتمد المركز لإعادة ضبط رقم المعاملات وتحديد أساس الأداء للفترة موضوع المراجعة معدّل دوران مخزون يساوي 4 مرّات في السّنة مع تطبيق نسبي ربح خام وصافي تساوي على التّوالي 20 % و 15 % دون تقديم أيّ تعليل في الغرض. كما اعتمد أسعار البيع القصوى التي تمّت معاينتها بالمحلّات دون أن يأخذ بعين الاعتبار نسب التضخّم ومعدّل ارتفاع الأسعار من سنة إلى أخرى.

كما خلا ملفّ المراجعة من أي وثائق أو قرائن من شأنها أن توجي بأن تقديرات المركز استندت إلى معايير ومقارنات موضوعيّة ومتضافرة وموثّقة، وذلك خلافاً للمبدأ الذي أقرّته المحكمة الإدارية في فقه قضائها⁽¹⁾. وإثر اعتراض المطالبة بالأداء وتقديمها لمطلب في إبرام صلح قام المركز بالتّخفيض في نسبة دوران المخزون من 4 مرّات إلى مرتين في السّنة وباعتماد مؤشّر تطوّر للأسعار يساوي 10 % من سنة إلى أخرى بالإضافة إلى التّخفيض في نسبة الربح الصّافي من 15 % إلى 13 %. وتمّ ذلك دون تقديم أيّ تعليل في الغرض سوى ما تضمّن اعتراض المطالبة بالأداء ومطلبها لإبرام صلح من طلبات ودفعوعات والتي وردت جميعها مفتقرة لأيّ وثيقة إثبات، وترتّب عن هذه التعديلات تخفيض في مبلغ الأداء المستوجب أصلاً وخطايا من 611 أ.د إلى 222,55 أ.د أي بنسبة 64%.

وقام المركز في إطار المراجعة التي خضع لها سنة 2014 "م.ع" النّاشط في مجال بيع وتصلّيح العجلات المطّاطيّة للفترة 2010-2013 بإعادة ضبط رقم معاملاته اعتماداً على الشّراءات المدعّمة بفواتير وعلى الاستقصاءات مع تطبيق نسبة ربح خام تساوي 20 % من رقم المعاملات المعدّل ونسبة ربح صافي تساوي 10 % دون تقديم أيّ تعليل في الغرض. وتمّ عند إبرام الصّلح إثر اعتراض المطالب بالأداء على نتائج المراجعة التّخفيض في نسبة الرّبح الخام إلى 15 % (أي بنسبة 25 %) وفي نسبة الرّبح الصّافي إلى 6 % (أي بنسبة 40 %). وترتّب عن ذلك تخفيض في مبلغ الأداء المستوجب أصلاً وخطايا من 349,38 أ.د إلى 177,50 أ.د أي بنسبة 50 % مع استمرار غياب التعليل.

(1) القرار التعقيبي الصّادر في القضيّة عدد 311453 بتاريخ 7 فيفري 2011 الذي جاء فيه أنّه "لإدارة الجبائية الحقّ في الجمع بين ما تضمّنته الوثائق المحاسبية من المعلومات والوثائق والقرائن الفعلية والقانونية الممكنة لتعديل النتيجة الجبائية شريطة أن تكون تلك القرائن دقيقة وقوية وكافية لإثبات صحة التوظيف، وعليه فإنّ اعتماد الإدارة لنسبة دوران المخزون بمرتّين في السّنة دون بيان الطّريقة التي اعتمدها للوصول إلى تلك النتيجة ودون أن تقدّم الأمثلة لأنشطة مماثلة لنشاط المعقّب ضده يجعل من القرينة التي اعتمدها لتعديل النتيجة الجبائية غير صحيحة ومن قرار التوظيف الإجباري الذي تأسّس عليها غير معلّل".

كما أن بعض المراجعات المعمّقة المنجزة من قبل فريق العمل المكلف بالتسجيل عزّتها التعليقات الكافية جراء غياب معايير موثّقة لتحديد الأثمان المرجعية للأمتار المرّبعة للعقارات والأملّك والأصول الزيتون. كما لم يتوقّر بأغلب ملقّات المراجعة المعمّقة المنجزة بهذه الخليّة ما يفيد قيام المركز بالاسترشاد على الأسعار المتعامل بها زمن انتقال الملكية للاستئناس بها مع اعتماد عناصر التّنظير الضرورية أو محاضر معاينة موثّقة للعقارات المعنية وهو ما صيّر أغلب نتائج المراجعات التي تمّ تبليغها غير معلّلة.

وأدى هذا النقص في معايير التعديل بالنسبة إلى 13 ملقاً⁽¹⁾ (مثّلت جميع الملقّات التي أبرم صلح في شأنها خلال الفترة 2013-2016) إلى تخفيض في مبالغ الأداء المستوجبة أصلاً وخطايا عند إبرام الصلح (218,28 أ.د.) بلغت نسبته 58 % مقارنة بمبالغ الأداء المضمّنة بتقارير الإعلام بنتائج المراجعة (514,61 أ.د.).

ويذكر على سبيل المثال المراجعة التي خضع لها سنة 2014 ورثة "ح.ك" في خصوص الإرث المسجّل تحت عدد 7390 بتاريخ 14 فيفري 2012 بقيمة 1,45 م.د. والذي أعاد المركز تقدير قيمته بمبلغ 5,68 م.د. دون بيان المعايير والقرائن الفعلية والقانونية التي ارتكز عليها. إلّا أنّه واثّر اعتراض الورثة على نتائج المراجعة قام المركز عند إبرام الصلح بالتخفيض في تقديراته لقيمة التركة إلى 3,2 م.د. أي بنسبة 44 % معتمداً في ذلك على تقرير اختبار صادر عن خبير عدلي في البناء والشؤون العقارية أرفقه الورثة باعتراضهم. وقد نصّ تقرير الصلح على أنّ التخفيض المجري في قيمة التركة استند إلى عمليات تثبّت ميدانية من مواقع العقارات وحالتها ومن نوعية الزيّاتين غير أنّه لم يتوقّر في شأنها أي تقرير ضمن مظروفات الملف.

وأفاد المركز بأنّ تقرير الصلح المعدّ في الغرض لم يستند إلى أيّة معاينة ميدانية حيث تمّ تحديد موقع وخاصيّة كلّ عقار عند حضور الورثة بمقره وأنّه تمّ الاستئناس بتقرير الاختبار المشار إليه. كما أضاف بأنّ المركز يفتقر في أغلب الحالات عند إصدار الإعلام بنتائج المراجعة المعمّقة إلى التفاصيل الخاصة بالعقارات لذلك يلتجئ إلى محاولة تشخيصها بوسائل خاصّة للغاية حتّى تكون واقعية وحقيقية.

وترتّب عن مراجعة قيمة التركة بالتخفيض فيها على النّحو المذكور أعلاه تخفيض في مبلغ الأداء المستوجب أصلاً وخطايا من 145,31 أ.د. إلى 51,89 أ.د. أي بنسبة 64 %.

(1) من إجمالي 78 مراجعة معمّقة أنجزتها خلية المراجعة المعمّقة خلال الفترة 2013-2017.

وتوصي دائرة المحاسبات بتوسيع مجال تطبيق الفصل 13 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية ليشمل عمليات المراجعة الجبائية بهدف تمكين مراكز مراقبة الأداءات من الاستعانة بأعوان الدولة والمؤسسات العمومية أو بخبراء غير منافسين للمطالب بالأداء في مجال تقدير قيمة الأملاك.

3- شرعية التعديلات المجراة وصحة تصفية نتائج المراجعة

تمّ الوقوف في بعض الحالات على عدم إلمام المحققين ببعض جوانب الأطر التشريعية والترتيبية ومقتضيات الفقه الإداري الجبائي المنظمة لأنشطة الأشخاص موضوع المراجعة بالإضافة إلى محدودية عمليات المراجعة والتثبت المجراة مما ترتّب عنه عند مواجهة المركز في الطّور الصّلي بما يفنّد طريقة التعديل المتوخاة تخفيض في مبالغ الأداء المستوجبة أصلاً وخطايا بالنسبة إلى ثمانية ملقّات من 993,41 أ.د إلى 370,51 أ.د أي بنسبة 63%.

ويذكر في هذا الإطار المراجعة الجبائية التي خضعت لها سنة 2011 شركة "ر.ت.غ" للفترة 2008-2010 والتي أفضت إلى صدور قرار توظيف إجباري سنة 2013 تمّ بموجبه مؤاخذتها خصوصاً من أجل نقص في رقم المعاملات المصرّح به وخطأ في تطبيق نسبة الأداء على القيمة المضافة والقيام بإنقاصات غير مصرّح بها بتصريح المؤجّر، بالإضافة إلى طرح مدخّرات غير قابلة للطّرح.

فخلافًا لأحكام الفصل الأوّل من مجلّة الأداء على القيمة المضافة والجدول "ب" الملحق بها، أخضع المركز نشاط الشركة المتمثّل في صنع وتحويل وتكييف المواد الفلاحية والغذائية⁽¹⁾ إلى الأداء على القيمة المضافة بنسبة 18% عوضاً عن 6%.

أمّا فيما يتعلّق بالإنقاصات غير المصرّح بها بتصريح المؤجّر والتي تمّت إعادة إدماجها، فإنّ المركز لم يأخذ بعين الاعتبار التّصاريح التّصحّحية التي أودعتها الشركة بتاريخ 17 ماي 2012 وذلك خلافاً لمقتضيات الفصلين 24 و26 من القانون عدد 1 لسنة 2012 المؤرّخ في 16 ماي 2012 المتعلّق بالقانون المالية التكميلي لسنة 2012.

فقد مكنت أحكام الفصل 21 من القانون عدد 85 لسنة 2006 المؤرّخ في 25 ديسمبر 2006 والمتعلّق بقانون المالية لسنة 2007 الشركات من طرح المدخّرات المكوّنة بعنوان الديون غير ثابتة الاستخلاص المتخلّدة بدمّة المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية دون اشتراط الشّروع في التّتبّعات

(1) إنتاج وبيع مصبّرات الهريسة والزيتون والمواالح والكبار ورحي وبيع البسيصة والحمص والدرع ورحي التّوابل وبيع مادة الملوخية على حالتها دون خلط أو تحويل أو إضافة.

العدلية وذلك خلال فترة تعليق إجراءات التقاضي⁽¹⁾. غير أنه خلافا لذلك قام المركز بإعادة إدماج مدخرات بقيمة 18,64 أ.د كوّنتها بسبب عدم ثبوت استخلاص دين متخلّد بذمة مؤسّسة "L.T.C" بتعلّة عدم شروع الشركة في القيام بتتبّعات عدلية في الغرض.

وترتّب عن تلافي جملة الإخلالات المذكورة بمناسبة إبرام الصلّح بتاريخ 8 ماي 2014، أي بعد ما يفوق السنتين من تاريخ تبليغ تقرير الإعلام بنتائج المراجعة، تخفيض في مبلغ الأداءات المستوجب أصلا وخطايا من 330 أ.د إلى 109,530 أ.د أي بنسبة 67%.

وشابت كذلك بعض عمليّات المراجعة المجراة أخطاء تعلّقت بتصفية نتائج المراجعة، نجم عنها بالنسبة إلى سبعة ملقّات تخفيض في مبالغ الأداء المستوجبة أصلا وخطايا من 3,55 م.د إلى 1,37 م.د أي بنسبة 62%.

ويذكر في هذا السّياق المراجعة الجبائية التي خضعت لها سنة 2013 مصحّة "م.ر" للفترة 2009-2012 والتي أفضت إلى الوقوف على إخلالات أهمّها نقص رقم المعاملات المصحّح به بعنوان سنتي 2011 و2012 متأتّ من عمليّات جراحية لم تتمّ فوترة أتعاب أطباء الاختصاص والمبتجّين⁽²⁾ المتعلّقة بها. ولتقدير قيمة رقم المعاملات غير المصحّح به لسنتي 2011 و2012 طبق المركز التسعيرة المعتمدة من قبل عمادة الأطباء خلال فترة إجراء المراجعة⁽³⁾ عوضا عن تلك المعتمدة خلال السنتين المذكورتين حتّى يكون التقييم موضوعيا ومنصفا وهو ما ترتّب عنه تضخيم رقم المعاملات المعدّل.

من ذلك تم اعتماد سعر فردي لوحدة قياس الأعمال الطبية (Kc) يساوي 160 د عوضا عن 100 د في اليوم بالنسبة لغرفة العناية المركّزة و400 د عوضا عن 300 د بالنسبة للولادات العادية وهو ما ترتّب عنه مطالبة المصحّة بدفع مبلغ أداء بقيمة 1 م.د أصلا وخطايا. وقام المركز خلال الطّور الصّلحي بعد ورود اعتراض من المصحّة على نتائج المراجعة بتلافي هذا الإخلال واعتماد التسعيرة الصحيحة. وبرّر المركز الإخلال الملاحظ بكونه أمر واقع فرضه عدم تعاون المصحّة.

كما خفّض المركز بمناسبة إبرام الصلّح من رقم المعاملات المعدّل غير المصحّح به بنسبة 25 % بعنوان مجانية العلاج دون تقديم أيّ تعليل في الغرض خاصّة أنّ مطالبة المصحّة بتطبيق هذا

(1) يتمّ تعليق إجراءات التقاضي عند الإحالة على التّسوية القضائية طبقا لأحكام الفصل 12 من القانون عدد 34 لسنة 1995 المؤرخ في 17 أفريل 1995 المتعلق بإنقاذ المؤسسات التي تمرّ بصعوبات اقتصادية كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة وخاصة القانون عدد 79 لسنة 2003 المؤرخ في 29 ديسمبر 2003 (ألغي بالقانون عدد 36 لسنة 2016 المؤرخ في 29 أفريل 2016 والمتعلق بالإجراءات الجماعية).

(2) بالاعتماد على الفواتير التي لا تتضمن أسماء وأتعاب الأطباء المتدخلين في العمليّات الجراحية أو في الولادات أو في قسم العناية المركّزة ولم يتمّ التنصيص فيها لا على "استخلاص لفائدة الغير" ولا على أتعاب أطباء مفوترة من طرف المصحّة.

(3) من 23 ديسمبر 2013 إلى 5 جوان 2014.

التخفيض باعتراضها المشار إليه وردت مفتقرة لأيّ إثباتات. وتبعا للتعديلات المدرجة على نتائج المراجعة في الطّور الصّلحي انخفض مبلغ الأداء المستوجب أصلا وخطايا من 1 م.د إلى 590 أ.د أي بنسبة 46%.

وأخذ المركز في بعض الحالات بالدفعوعات الواردة باعتراضات المطالبين بالأداء على نتائج المراجعة دون أن تكون مرفقة بإثباتات موثقة وكافية في الغرض. ونتج عن هذا الإخلال بالنسبة إلى أربعة ملفات تخفيض في مبالغ الأداء المستوجبة أصلا وخطايا من 355,95 أ.د إلى 196,87 أ.د أي بنسبة 45%.

ويذكر في هذا الخصوص المراجعة الجبائية التي خضعت لها سنة 2013 شركة "ب.ع.ص" للفترة 2009-2012 والتي سُجّلت بخصوصها بعض الإخلالات أبرزها نقص في رقم المعاملات المصرّح به لسنة 2011 حيث تمّ بيع ثلاث شقق خلال السنّة المذكورة بهامش ربح خام سلبي وهو ما اعتبره المركز من قبيل التصرف غير العادي وحدا به إلى تعديل أسعار بيع الشقق الثلاث على أساس ثمن بيع المتر المربع المغطى المصرّح به بوثيقة وعد بالبيع متعلّقة بشقّة أخرى تمّ التفويت فيها سنة 2012.

وإثر اعتراض الشركة على نتائج المراجعة وإفادتها بأنّها لا تعتمد على كلفة كلّ شقّة على حدة عند التّفويت بل على المردود الجملي لعمليات البيع برمتها أخذوا بعين الاعتبار للظّروف الماليّة للشركة ومدى حاجتها للسيولة النقديّة وحسب موقع كلّ شقّة وطريقة الدّفع ونوعيّة الحريف، قام المركز عند إبرام الصّالح باعتماد ثمن الكلفة فقط لتعديل ثمن التفويت في الشّقق المذكورة بما يفترض أنّ الباعث العقاري لم يحقّق في شأنها أي ربح وذلك رغم افتقار الاعتراض المذكور لأيّ وثائق إثبات في الغرض وهو ما يفقد التعديلات المجراة كلّ موضوعيّة. وتبعا لإجراء التعديل المذكور عند إبرام الصّالح انخفض مبلغ الأداء المستوجب من 109,12 أ.د إلى 67,72 أ.د أي بنسبة 38%.

ت- مآل المراجعات المنجزة

تفضي أعمال المراجعة المعمقة إلى إبرام صلح أو إلى إصدار قرار في التّوظيف الإجباري للأداء أو إلى حفظ الملف. وآلت المراجعات المعمّقة التي تمّ تبليغ نتائجها من قبل خلية المراجعة الجبائية خلال الفترة 2013-2016 إلى إبرام 272 صلحا وإصدار 45 قرار توظيف إجباري.

وارتفع عدد ملفات المراجعة المعمقة المنجزة خلال نفس الفترة والتي لم يتمّ تسويتها إلى موفى شهر سبتمبر 2017 إلى 81 ملقا بمبلغ إجمالي قدره 50,65 م.د يرجع أحدها إلى سنة 2013. ومن شأن عدم تسوية هذه الملفات أن ينعكس سلبا على المردود المالي للمركز.

وتوصي دائرة المحاسبات المركز بالإسراع في تسوية الملفّات العالقة بهدف دعم وتطوير مردوديّته من ناحية وحماية لحقوق المطالبين بالأداء من ناحية أخرى.

وتجاوز أجل تسوية 138 ملفاً آلت إلى الصلح 6 أشهر⁽¹⁾ وبلغ أقصاه 1268 يوماً بالنسبة للملف عدد 2017/46. وقد يمثّل طول آجال إبرام الصلح خاصّة بعد استيفاء المطالب بالأداء حقوقه في الردّ على نتائج المراجعة مصدراً لتعسف المركز في ممارسة سلطته التقديرية في هذا المجال⁽²⁾.

كما بلغ مجموع الأداءات المستوجبة أصلاً وخطايا المضمّنة بتقارير الإعلام بنتائج المراجعات المعمّقة المنجزة من قبل خلية المراجعة الجبائية 40,55 م.د خلال الفترة 2013-2016، وانخفض إجمالي هذه التعديلات في الطّور الصّلي إلى 22,17 م.د أي بنسبة 55 % لم يستخلص منه فعلياً سوى 16,87 م.د إلى تاريخ 4 أكتوبر 2017.

وجدير بالملاحظة في هذا الإطار أنّ بعض المطالبين بالأداء استفادوا من تطبيق أحكام الفصلين 5 و13 من القانون عدد 54 لسنة 2014 المؤرّخ في 19 أوت 2014 والمتعلّق بقانون الماليّة التكميلي لسنة 2014 من أجل التهرب من دفع مبالغ الأداء المترتبة عن عمليّات المراجعة الجبائية المعمّقة التي خضعوا لها رغم أنّ كلّ التّصاريح التّصحيحيّة التي تمّ إيداعها من قبلهم جاءت إثر إعلامهم بخضوعهم للمراجعة المعمّقة، بل إنّ عدداً منها تمّ إيداعها بعد توصّلهم بنتائج المراجعة وذلك أيّاماً قليلة قبل انقضاء الآجال القصوى الممنوحة لهم بمقتضى القانون.

ونتج عن هذه الإجراءات القانونية بالنسبة إلى 7 مطالبين بالأداء، منهم 6 أطباء، تفويت في مبالغ أداء مستوجبة بقيمة 609 أ.د أي ما نسبته 60 % من القيمة الجمليّة لنتائج المراجعات المعمّقة المجرة (1 م.د) وهو ما يمثّل إهداراً لجهد المركز.

III- الامتيازات الجبائية

توزّعت الامتيازات الجبائية المسندة من قبل المركز أساساً بين طرح المداخل والأرباح المتأتية من التصدير وإعادة الاستثمار والاكتتاب في رأس المال وبين توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بمقتضى شهادات عامّة أو ظرفيّة⁽³⁾.

(1) استثناساً بمذكرة الإدارة العامة للأداءات عدد 604 بتاريخ 21 جانفي 2013 حول تسوية المراجعات المعمّقة والأولية العالقة والتي دعت إلى تصفية الملفّات التي تمت مراجعتها في أجل أقصاه 6 أشهر من تاريخ تبليغ الإعلام بنتائج المراجعة وذلك بالنسبة إلى المراجعات التي تم تبليغ الإعلامات بنتائجها خلال الفترة المتراوحة بين سنتي 2009 و2011.

(2) دليل شفافية المالية العمومية الصادر عن صندوق النقد الدولي 2007 ص 28. « L'institution d'un impôt devant être sanctionnée par la loi, il en découle que le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans l'application des lois fiscales doit être limité »

(3) إضافة إلى نظامي الإعفاء من الأداء على القيمة المضافة والتخفيض فيه التي لا تتجاوز 5% من حجم الامتيازات.

وبلغ عدد الشهادات المُسندة من قبل المكاتب التابعة للمركز خلال الفترة 2013-2017 ما جملته 3593 شهادة تنقسم إلى 2315 شهادة ظرفية و1278 شهادة عامة مكّنت المنتفعين بها من طرح مبالغ أداء على القيمة المضافة بما قدره على التوالي 30 م.د و141,5 م.د، كما ارتفع عدد المنتفعين بالطرح من المداخل والمداخيل والأرباح الخاضعة للضريبة إلى 1924 شخصا ماديا ومعنويا خلال الفترة 2012-2016 بقيمة جمليّة قاربت 503 م.د⁽¹⁾.

وأفضت نتائج الأعمال الرقابية إلى الوقوف على نقائص تعلقت بتفعيل آليات الرقابة على الامتيازات الجبائية وبنجاعة الإجراءات المتخذة لمتابعتها.

أ- آليات الرقابة على الامتيازات الجبائية

تتمثّل وسائل الرقابة المتاحة للمركز للتأكد من حسن توظيف واستغلال الامتيازات الجبائية الممنوحة علاوة على ممارسة حق المراقبة الجبائية أساسا في القيام بعمليات المراجعة الجبائية الأولية والمعمّقة.

وبلغ عدد المراجعات الجبائية الأولية المجراة⁽²⁾ من قبل المركز خلال الفترة 2013-2017 والتي تمّ تبليغ نتائجها 1745 مراجعة تعلّقت 138 منها فقط بمؤسّسات منتفعة بامتيازات جبائية، أي ما نسبته 8%. ولم تتجاوز نسبة تغطية الأشخاص المنتفعين بإجراء طروحات من المداخل أو من الأرباح بعنوان التصدير أو النشاط أو بعنوان إعادة الاستثمار خلال الفترة 2012-2016 بمراجعات جبائية معمّقة 5%.

كما لم تتمّ برمجة أي ملفّ في إطار مراجعة جبائية معمّقة استنادا إلى مبرر "أهميّة رقم المعاملات المحقّق تحت توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة" خلال الفترة 2013-2017. وتراوح نسبة ملفّات المراجعة الجبائية المعمّقة المُنجزّة وفق مبرر "عدم احترام شروط الانتفاع بالامتيازات الجبائية" بين 1% و3% من إجمالي الملفّات التي خضعت لمراجعة جبائية معمّقة خلال نفس الفترة.

ويحول عدم تفعيل آليّتي المراجعة الجبائية الأولية والمعمّقة بالشكل الكافي دون التأكّد من احترام الشّروط المستوجبة للانتفاع بالامتيازات الجبائية ودون التفتّن في الإبان إلى حالات الانتفاع بالامتياز دون وجه حقّ ممّا ينجّر عنه عدم اتّخاذ الإجراءات التّصحيحية المستوجبة في خصوصها.

(1) حسب كشوفات مستخرجة من منظومة "صادق" بتاريخ 2 فيفري 2018.

(2) استنادا إلى استبيان تمّ تعميمه على جميع مكاتب مراقبة الأداءات الرّاجعة بالنظر إلى المركز.

ب- متابعة الامتيازات الجبائية

يكتسي دور المركز أهمية بالغة في متابعة الامتيازات الجبائية بهدف التأكد من شرعية الانتفاع بها ومن حسن توظيفها في الأهداف التي أُسندت من أجلها، وتختلف أعمال المتابعة حسب نوعية الامتياز.

1- الامتيازات المتعلقة بالتصدير

اتّسم الإطار القانوني المنظم للامتيازات الجبائية الممنوحة بعنوان الطّرح الكلّي للمداخل والأرباح المتأتية من التصدير بالتشعب وعدم الاستقرار، ففي إطار تشجيع نشاط التصدير أعفى الفصل 12 من مجلة تشجيع الاستثمارات والفصل 49 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات المداخل والأرباح المتأتية من التصدير من الأداءات المباشرة لمدة عشر سنوات.

وتّم بمقتضى القانون عدد 80 لسنة 2006⁽¹⁾ إخضاع الأرباح المتأتية من التصدير والمحقة ابتداء من غرة جانفي 2008 إلى الضريبة على الشركات بنسبة 10 % مع تمكين الأشخاص الطبيعيين من طرح ثلثي المداخل المحقة بهذا العنوان من قاعدة الأداء، ثمّ تمّ بمقتضى قوانين المالية للفترة 2008-2013 تأجيل تطبيق أحكام هذا القانون إلى غرة جانفي 2014 على أن تواصل المؤسسات التي استوفت 10 سنوات قبل هذا التاريخ العمل بالطّرح الكلّي إلى غاية 31 ديسمبر 2013.

وقد ترتّب عن التّمديد في فترة الانتفاع بالطّرح الكلّي تمكين 18 مؤسسة منخرطة تحت نظام التصدير الكلّي من الانتفاع بهذا الامتياز لفترات تراوحت بين 11 سنة و19 سنة مستفيدة بذلك بطروحات بقيمة 4,63 م.د خلال الفترة 2012-2016.

أمّا بخصوص إثبات التصدير الفعلي فقد أكدت المذكرة الإدارية عدد 10646 الصّادرة عن الإدارة العامة للأداءات بتاريخ في 29 ديسمبر 2016⁽²⁾ على ضرورة مطالبة الشركات المصدّرة في كلّ الحالات بالتّصاريح بالتصدير التي تتضمّن تأشيرة شحن البضائع من قبل مصالح الدّيوانة⁽³⁾. ونظرا لما لقيه تطبيق هذا الإجراء من صعوبات بيّنت الإدارة العامة للأداءات في ثلاث مذكرات لاحقة آخرها المذكرة عدد 728 بتاريخ 7 فيفري 2018 أنّه يمكن في حالات الاستحالة تعويض التأشيرة بأي وثائق

(1) المؤرخ في 18 ديسمبر 2006 والمتعلّق بتخفيض نسب الأداء وتخفيف الضّغط الجبائي على المؤسسات.

(2) حول إحكام متابعة الامتيازات الجبائية في مادّة الأداء على القيمة المضافة.

(3) بالنسبة إلى شركات التجارة الدوليّة والشركات المصدّرة كليّا تعتبر البضائع التي لم يتمّ تقديم تأشيرة الشحن في شأنها قد تمّ التفويت فيها محليا.

ديوانية أخرى في انتظار الاتفاق مع مصالح الإدارة العامة للديوانة على وسيلة أخرى لتسهيل عملية المراقبة. ومن شأن هذا التذبذب أن يفتح باب الاجتهاد وإمكانية تعسف الإدارة في ممارستها لسلطتها التقديرية مع ما قد يترتب عن ذلك من تجاوزات وخرق لمبدأ المساواة أمام مصالح مراقبة الأداءات⁽¹⁾.

وبلغ عدد عمليات الطرح من المداخل والمداخيل والأرباح الصافية الخاضعة للضريبة بعنوان التصدير 2274 عملية طرح بعنوان الفترة 2012-2016 بقيمة 213,4 م.د. تعلقت بعدد 1009 مؤسسة مصدرة.

وخلافاً للفصل 20 من القانون عدد 27 لسنة 2012 المؤرخ في 29 ديسمبر 2012 المتعلق بقانون المالية لسنة 2013 والمذكرة العامة الصادرة في الغرض⁽²⁾ قام مكتب الدراسات "C.I." و "W.C." بالطرح الكلي للأرباح المتأتية من التصدير خلال سنتي 2015 و 2016 بقيمة 24,49 أ.د. و 2,93 أ.د. تباعاً رغم عدم إنجاز أي عملية تصدير خلال سنة 2014. وقد تولى المركز، بناء على تقرير دائرة المحاسبات، اتخاذ الإجراءات القانونية في شأن المكتبين وذلك بتبليغها طلبات إرشادات وتوضيحات ومبررات على معنى الفصل 37 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية.

والجدير بالملاحظة أنّ سجلّ المسح الذي يضمّ المؤسسات الاقتصادية مجهولة العنوان تضمّن 19 مؤسسة مصدرة كلياً وهو ما من شأنه أن يحول دون إمكانية تفعيل عند الاقتضاء مقتضيات الفصل 8 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية في خصوصها وذلك بإجراء زيارات ميدانية للأماكن المخصصة للأنشطة والعمليات الخاضعة للأداء لمعاينة عناصر ممارسة النشاط ودفاتر المحاسبة ووثائقها.

وتوصي الدائرة بإحكام متابعة الامتيازات المُسندة للشركات المصدرة وبالإسراع في إيجاد صيغة تطبيقية لتأشير شحن البضائع بالتعاون مع مصالح الديوانة.

2- الامتيازات المتعلقة بإعادة استثمار المداخل والأرباح

بلغت قيمة الطّروحات من المداخل والأرباح الخاضعة للضريبة بعنوان إعادة الاستثمار المالي أو إعادة الاستثمار صلب المؤسسة 143,6 م.د. بعنوان الفترة 2012-2016.

⁽¹⁾ دليل شفافية المالية العمومية الصادر عن صندوق النقد الدولي سنة 2007 صفحة 28: « Les incitations fiscales appliquées en vertu d'un vaste pouvoir discrétionnaire et de négociations au cas par cas de l'assujettissement à l'impôt entre les autorités et les contribuables doivent être évitées puisque ces pratiques manquent de transparence et présentent des risques de corruption ».

⁽²⁾ مذكرة عامة عدد 5 لسنة 2013 بتاريخ 10 مارس 2013 الصادرة عن الإدارة العامة للدراسات والتشريع الجبائي حول تحليل أحكام الفصل 20 من القانون عدد 27 لسنة 2012 المؤرخ في 29 ديسمبر 2012 والمتعلق بقانون المالية لسنة 2013 والمتعلقة بالتمديد بسنة في مدة الطرح الكلي للمداخل أو الأرباح المتأتية من التصدير والمداخل والأرباح المنتفعة بامتياز جبائي مشابه.

وأبرز التدقيق في عينة⁽¹⁾ من التصاريح المتضمنة لطروحات بعنوان إعادة الاستثمار للمداخل والأرباح بعض النقائص تمثلت أساساً في عدم إرفاق التصاريح المذكورة بالوثائق الداعمة لها والمستوجب توفرها وفقاً للتشريع الجاري به العمل لإثبات صحتها وقانونية إجراءاتها وفي عدم احترام نسب الطرح.

وجدير بالإشارة إلى أن بعض وثائق الإثبات لصحة الطروحات المنجزة لم يتم توفيرها من قبل المنتفعين بالطرح إلا بعد تدخل دائرة المحاسبات وذلك إثر الاتصال بهم من قبل مكاتب مراقبة الأداءات المختصة ترابياً.

وفي هذا السياق انتفع 9 مطالبين بالأداء بالطرح من المداخل والأرباح الخاضعة للضريبة المنصوص عليه بالفصل 23 من مجلة تشجيع الاستثمارات دون إرفاق تصاريحهم الجبائية للسنوات المعنية بشهادة في تحرير رأس المال المكتتب من المؤسسة البنكية المودعة لديها أموال الاكتتاب أو ما يعادلها وذلك خلافاً لمقتضيات الفصل 7 من نفس المجلة والفصول 98 و134 و168 و170 و304 من مجلة الشركات التجارية. ويُذكر في هذا الشأن عملية الطرح بقيمة 200 أ.د التي قامت بها شركة "G.B" سنة 2016 بعنوان اكتتابها في الترفيع في رأس مال شركة منتسبة بمنطقة تنمية جهوية ذات أولوية دون تقديم الشهادة المذكورة.

وخلافاً لمقتضيات الفصلين 7 و49 من مجلة تشجيع الاستثمارات انتفع ثلاثة مطالبين بالأداء بإجراء الطرح المنصوص عليه بالفصل 49 آنف الذكر دون إرفاق تصاريحهم الجبائية بمحضر الجلسة العامة للشركة المكتتب فيها المتعلق بالترفيع في رأس المال. مثال ذلك عملية الطرح التي قام بها الطبيب "ح.ك" بقيمة 95 أ.د خلال سنة 2016 بعنوان الاكتتاب في عملية الترفيع في رأس مال مصلحة خاصة دون توفير نسخة من محضر الجلسة العامة لهذه الأخيرة ينص على إصدار منابات اجتماعية جديدة.

وإثر تدخل دائرة المحاسبات قام المركز باتخاذ الإجراءات القانونية بتوجيه تنابيه لجميع المعنيين بالأمر (12 مطالباً بالأداء) على معنى الفصل 37 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية.

وخلافاً لمقتضيات الفصل 49 المذكور أعلاه تجاوزت نسب الطروحات المنجزة نسبة 50% من المداخل والأرباح الخاضعة للضريبة في بعض الحالات من ذلك قيام الطبيب "ع.ع" خلال

⁽¹⁾ تكونت هذه العينة من الشركات المصدرة كلياً ومن 90 شخصاً طبيعياً ومعنوياً انتفعوا بإجراء طروحات من المداخل والأرباح الصافية الخاضعة للضريبة مثلوا 54,22% من إجمالي الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين تولوا التصريح بإجراء طروحات تفوق 50% من مداخيلهم أو أرباحهم الصافية (166 حالة) خلال الفترة 2012-2016.

سنة 2014 بطرح 220 أ.د من مجموع مداخيله الخاضعة للضريبة البالغة 292 أ.د أي ما نسبته 75 %.

وبلغت القيمة الجمليّة للطّروحات المنجزة من المداخيل والأرباح بعنوان الانتفاع بالامتيازات التي يخولها الفصل 23 والفصل 49 المذكورين أعلاه دون أن تتوقّر في شأنها جميع الوثائق المستوجبة قانوناً أو التي تجاوزت النسبة القانونية للطّرح على التوالي 2,14 م.د و 1,14 م.د.

وتدعو الدائرة المركز إلى التّثبت في الطّروحات المنجزة من المداخيل والأرباح في الإبان من أجل التّأكد من صحّتها ومن توقّر جميع الوثائق المثبتة لشرعية إجراءاتها.

3- الامتيازات الجبائيّة المتعلّقة بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة

تستند متابعة حسن استغلال وتوظيف الشهادات المسندة بالأساس إلى عمليات تصفية قسائم التزوّد المؤشّر عليها في إطار الشهادات العامّة وكذلك إلى عمليّات تصفية الشهادات الطرفية في الأجل القانونيّة، وذلك بالإضافة إلى إجراء المعاينات الميدانيّة اللازمة للتّأكد من التزوّد الفعلي بالمواد والتّجهيزات ووسائل النّقل موضوع الشهادات المؤشّر عليها.

ويتم تفعيل الشهادات العامة المسندة لفائدة المؤسسات المنتفحة بنظام توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة عن طريق تأشير مكاتب مراقبة الأداءات على قسائم طلبات تزود تستعملها هذه المؤسسات في إنجاز شراعاتها على أن تتم تصفياتها لاحقاً وفق أحكام الفصل 11 من مجلة الأداء على القيمة المضافة والفصل 84 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية.

وبلغ عدد قسائم طلبات التزوّد غير المصقّاة من قبل المنتفعين بشهادات عامة حسب المعطيات المستقاة من منظومة "صادق" بتاريخ 26 جانفي 2018 ما جملته 921 قسيمة تم التأشير عليها من قبل مكاتب مراقبة الأداءات التابعة للمركز خلال الفترة 2013-2016.

وتولت الدائرة التّدقيق في الإجراءات المتّبعة لتصفية عينّة مكوّنة من 824 قسيمة طلب تزوّد ترجع بالنّظر إلى 4 مكاتب مراقبة أداءات تابعة للمركز⁽¹⁾ تمثّل حوالي 89 % من جملة القسائم غير المصقّاة.

(1) مكاتب مراقبة الأداءات نهج خالد بن الوليد وطريق تونس وساقية الزيت وقرمدة.

وتبيّن في هذا الخصوص أنّ 23 قسيمة⁽¹⁾ لم يتمّ استعمالها قام المنتفعون بها بتقديمها إلى المكاتب المعنية دون أن يتم إلغاؤها على منظومة "صادق" إلى تاريخ 26 جانفي 2018. وتدارك المركز هذه الوضعية بناء على تقرير دائرة المحاسبات حسب ما أفاد به في إجابته.

ولم يتجاوز عدد التنابيه الصادرة على معنى الفصل 47 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية 4 تنابيه من مجموع 64 تنبها وجب تبليغها للمنتفعين بالشهادات العامة الذين لم يقوموا بتصفية قسائم طلب التزود في الآجال. كما لم يتعدّد عدد قرارات التوظيف الإجباري الصادرة عن جميع هذه المكاتب خلال الفترة 2013-2017 في خصوص عدم تصفية قسائم طلبات التزود قرارا واحدا أصدره مكتب طريق تونس وتعلّق بشركة "IC" والتي لم تتولّ تصفية 30 قسيمة طلب تزود موضوع شهادة عامة انتهت صلوحيتها بتاريخ 31 ديسمبر 2016.

وبلغ عدد قسائم طلب التزود التي لم تتم تصفيتهما رغم انتهاء صلوحية الشهادات العامة المتعلقة بها وانقضاء آجال تصفيتهما 670 قسيمة من جملة 824 قسيمة موضوع العينة أي بنسبة 81 %. وأدى عدم إصدار التنابيه المذكورة أعلاه، إلى غاية إجراء المعاينة الميدانية بتاريخ 26 جانفي 2018، إلى تعذّر تفعيل أحكام الفصل 84 (ثالثا) من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية في خصوصها والحيولة بالتالي دون توظيف مبلغ جملي قدره 2,72 م.د بعنوان خطايا جبائية إدارية مُحتملة. وعلاوة على ذلك قامت بعض المكاتب بتجديد الشهادات العامة لفائدة 17 منتفعا لا تزال بحوزتهم 152 قسيمة طلب تزود غير مُصقّاة ومنحتهم عددا جديدا من القسائم المؤشّر عليها.

وبناء على تقرير دائرة المحاسبات قامت المكاتب المعنية باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بخصوص جميع القسائم موضوع هذا الإخلال وذلك إما بتصفيتها أو بإصدار تنابيه وقرارات توظيف إجباري في الغرض.

أمّا فيما يتعلّق بالشهادات الظرفيّة التي تمكّن المنتفع بها من توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بعنوان شراء محدّد استنادا إلى فاتورة تقديرية يتم تقديمها في الغرض فإن المعاينات الميدانية التي يتيحها الفصل 8 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية تعتبر أحد أهم الآليات المتاحة للتأكد من الوجود والاستغلال الفعليين للمعدّات أو التجهيزات المقتناة على أساس هذه الشّهادات.

ولوحظ في هذا الإطار تدني نسبة تغطية المنتفعين بالشهادات الظرفية بمعاينات ميدانية والتي لم تتعد 14 % خلال الفترة 2013-2017. ويذكر في هذا السياق أن مكتب نهج خالد بن الوليد لم

(1) منها 17 قسيمة طلب تزود بمكتب مراقبة الأداءات نهج خالد بن الوليد.

يقم بأيّ معاينة في الغرض خلال سنتي 2014 و2016، وكذلك كان الأمر بالنسبة لمكتب ساقية الزيت خلال سنة 2016، وأرجع المركز ضعف عدد المعاينات الميدانية المجرأة إلى النقص في الموارد البشرية وارتفاع حجم العمل المتعلق بإسناد ومتابعة الامتيازات الجبائية.

ورغم تصريح بعض الأشخاص الطبيعيين بتوقفهم نهائياً عن النشاط واستمرار سريان مفعول الشهادات الظرفية في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة التي تحصلوا عليها فإنه لم يتم سحب الامتياز للفترات المتبقية من مدد صلوحيّة الشهادات، ومن شأن هذا التصرف أن يؤدي إلى مواصلة المنتفعين الاستفادة بإيقاف العمل بالأداء على القيمة المضافة رغم توقفهم نهائياً عن النشاط، ويذكر في هذا الخصوص المطالبين بالأداء "م.ش" و"ل.ع" الذين انتفعا بشهادتين ظرفيتين خلال سنة 2014 وتوقفا عن النشاط بتاريخ 31 ديسمبر 2015 في حين أن مفعول الشهادتين يبقى سارياً إلى غاية سنة 2019. وقام المركز بناء على تقرير دائرة المحاسبات بتبليغهما تنبيه على معنى الفصل 37 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية خلال شهر أفريل 2018 بهدف تدارك هذه الوضعية.

وتوصي دائرة المحاسبات المركز بتفعيل أحكام مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية وخاصة الفصلين 47 و84 في الإتيان في شأن المطالبين بالأداء المتلّدين عن تقديم قسائم التزود للتصفية وذلك حال انقضاء أجل القانوني الممنوح لهم احتراماً لمبادئ العدل والإنصاف والمساواة في تحمّل العبء الجبائي، كما توصي الدائرة بتكثيف إجراء المعاينات الميدانية للتجهيزات المقتناة بمقتضى شهادات ظرفية في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة للتأكد من حسن توظيف الامتياز الممنوح.

*

*

*

يهدف المركز من خلال اضطلاعهم بجملة المهام الموكولة له بمقتضى التشريع الجاري به العمل إلى الترفيع في نسبة تغطية المطالبين بالأداء بأعمال المتابعة والرقابة سعياً لتحقيق العدالة الجبائية وإلى التصدي للتهرب والغش الجبائيين.

وحقّ يتسنى له تحقيق هذه الأهداف فإنّه ينبغي تلافي جملة الإخلالات المثارة بالتقرير وذلك بدعم وسائل العمل وبحسن تطبيق الإجراءات الواردة بمجلة الحقوق والإجراءات الجبائية سواء فيما يتعلّق بعمليات المراجعة المعمقة أو بمتابعة الامتيازات الجبائية المنتفع بها.

وتمثل تنمية قدرات الأعوان والرفع من أدائهم وتمكينهم من مواكبة مختلف التشريعات الجبائية المنظمة لأبرز القطاعات الاقتصادية المكوّنة للنسيج الجبائي أولوية في المسار الهادف إلى تحسين مردودية المركز. ومن المجدي أن يقترن ذلك بتمكينهم من وسائل الاستقصاء ومعايير التعديل والمقاربة اللازمة.

كما يمثّل تطوير المنظومات والتطبيقات الإعلامية المعتمدة خصوصا منها منظومة "صادق" أحد أهمّ شروط التّهوض بجودة أعمال المركز ومردوديتها وذلك بالترفيه من دوريّة تحيين المعطيات المضمتة بها وتنويع مصادر الاستقصاء، وكذلك بإثراء قاعدة المعلومات الخاصة بمنظومة "المساعدة على أخذ القرار" وتوسيع نطاق استغلالها لتشمل أغلب الأداءات والمعاليم ولتنسحب على كلّ مجالات تدخّل المركز.

أمّا فيما يتعلّق ببرمجة عمليّات المراجعة وإنجازها فإنّ المركز مدعوّ إلى توجّي منهجيّة تصرف حسب المخاطر تمكن من ترشيد تدخلاته لتشمل الملفات ذات الأولوية من حيث ارتفاع مخاطرها وأهميّة مردوديتها.

ونظرا لما تنطوي عليه الامتيازات الجبائية من مخاطر استعمالها في غير وجهتها فإنّه ينبغي إحكام متابعتها بغرض ضمان توجيهها إلى مستحقّيها خاصّة في ظلّ محدوديّة موارد ميزانية الدولة.

ردّ المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بصفاقس 1

تبعاً للمهمة الرقابية التي تولّى إنجازها الفريق الرقابي بالغرفة الجهوية لمحكمة المحاسبات بصفاقس بهدف الوقوف على مدى توفّق المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بصفاقس 1 في الإضطلاع بالمهام الموكولة له بخصوص المراجعات الجبائية المعمّقة والإمتيازات الجبائية خلال الفترة الممتدة من 2013 إلى 2016 بالاستناد إلى فحص الملفات أساساً وبالإستئناس بالإستبيانات والمعطيات المستخرجة من منظومتي "صادق" و"رفيق" فضلاً عن القيام بمعاینات ميدانية شملت كلّ مكاتب مراقبة الأداءات الراجعة بالنظر للمركز، خلص الفريق الرقابي إلى جملة من الملاحظات الأولية ضمّنها تقريره الموجّه إلينا بتاريخ 08 مارس 2018 وقد سبق للمركز أن أمّكم برده عليها مشفوعاً بالمؤيّدات والتّوضيحات اللاّزمة بتاريخ 13 أفريل 2018 ثمّ بتقرير تكميلي بتاريخ 14 ماي 2018،

وحيث، بناء على ردّ المركز، تلقّينا بتاريخ 17 جويلية 2018 التقرير التأليفي حول نشاط المركز متضمّناً الملاحظات التي تعتزم الدائرة إدراجها بالتقرير السنوي الواحد والثلاثين وقد تركّزت أبرز الملاحظات حول :

- التنظيم والتسيير ونظام المعلومات
- المراجعة الجبائية المعمّقة
- الإمتيازات الجبائية

وردّا على ما ورد بتقريركم المشار إليه أعلاه، نورد للجانب ملاحظاتنا حول أبرز الملاحظات والتّوصيات كما يلي :

أولاً : حول التنظيم والتسيير ونظام المعلومات

إنّ ما شاب تنظيم وتسيير المركز ونظام المعلومات من إخلالات حالت دون اضطلاعهم بمهامهم على الوجه الأفضل يعود بالأساس إلى ما يلي :

أ- حول التنظيم والتسيير

خلافًا لما ورد بالأمر عدد 94 لسنة 2008 المؤرخ في 16 جانفي 2008 والمتعلق بتنظيم وضبط مشمولات المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات بوزارة المالية كما تمّ تنقيحه بالنصوص اللاحقة، فقد عهد لفريق العمل المكلف بالتسجيل مهمة القيام بالأعمال المتعلقة بمراجعة العقود والكتائب صلب خلية مستقلة (خلية التسجيل) عوضا عن إدماجها ضمن خلية المراجعة الجبائية، وذلك لما لهذه الأعمال من صبغة خصوصية تتعلق بالمادة الجبائية في حدّ ذاتها أو بالإجراءات المتبعة في عمليات التقييم مثلا أو بتكوين المحققين التابعين لخلية التسجيل المكتسبين للخبرة الكافية التي تؤهلهم للقيام بالمهام على أكمل وجه خلافا لعمليات المراجعة المعمّقة في مادة الضرائب والأداءات الأخرى، وتجدر الإشارة إلى أنّ "خلية التسجيل" كانت تشكّل هيكلا إداريا مستقلا بذاته قبل إعادة تنظيم المصالح الخارجية بموجب الأمر المذكور و كانت تعمل وفق نفس التمشي الحالي، أي باستقلالية تامة عن خلية المراجعة، وهي مرتبطة مباشرة برئيس المركز، شأن ذلك شأن جميع خلايا التسجيل بمختلف المراكز الأخرى.

أمّا في ما يتعلق "بمكتب الاستقصاءات وتجميع المعطيات"، ونظرا لقلّة الأعوان المؤهلين للقيام بأعمال التجميع والتحليل المالي والمعلوماتي للمعلومة ذات الطابع الجبائي لاستغلالها على أكمل وجه وتوظيفها في أعمال المراقبة الجبائية، فقد تعذّر إرساء مكتب يعنى بالاستقصاءات وتجميع المعطيات، وسيتمّ رفع ملاحظاتكم في هذا الشأن إلى المصالح المركزية حتّى يتسنّى تدارك هذا النقص.

وكذلك الشأن بالنسبة لمكتب الضبط، ففي غياب الإعتمادات اللازمة لتركيز منظومة إعلامية من جهة، وغياب أعوان مؤهلين من جهة أخرى، بقيت الأعمال الموكولة له يدوية ممّا من شأنه أن يفقدها النجاعة في التصرف، وسيتمّ تدارك هذا النقص برفع ملاحظاتكم إلى المصالح المركزية.

أمّا في ما يتعلق بكاميرات مراقبة، فقد قام المركز منذ سنة 2017 بتركيزها ببهو المركز على أن يتمّ لاحقا تجهيز باقي الهياكل الراجعة له بالنظر وخاصة مقرّي الأرشيف بمجرد توفير الاعتمادات اللازمة، وإنّ المركز لحريص على مزيد إضفاء التحسينات اللازمة، بحسب الإعتمادات المتوفرة.

ويعزى إيقاف العمل بنظام كشف الحرائق بالمركز لما أحدثه من إزعاج، ذلك أنّ درجة الحساسية عالية جدًا بحيث يشتغل تلقائيًا وبصفة متكررة، و بمجرد إشعال أحدهم سيجارة، أو تسرب بعض دخان السيارات من الخارج، جرّاء بقاء النوافذ مفتوحة للتهوئة، وتجدر الإشارة إلى أنّ المركز سيسعى إلى إعادة العمل به مع تعديل درجة الحساسية.

وتجدر الإشارة في خصوص الزاد البشري، أنّ المركز ما فتى يرسل المذكرة تلو الأخرى إلى الإدارة العامة للأداءات طالبا منها الدعم وتوفير الأعوان المؤهلين لمجابهة النقص الفادح الذي ما انفك يتفاقم من سنة إلى أخرى سيّما مع تنامي عدد جذاذيات المطالبين بالأداء من جهة وإحالة الأعوان على شرف المهنة بموجب التقاعد لبلوغ السن القانونية أو بعد تفعيل آليات التقاعد المبكر والمغادرة الاختيارية للأعوان من جهة أخرى.

ب- حول نظام المعلومات

يرتكز نظام المعلومات أساسا على منظومتي "صادق" و"رفيق"، إلّا أنّ جملة من النقائص حالت دون إحكام استغلالهما ويعود ذلك خاصة إلى إخلالات في المنظومة الإعلامية ما انفكّ المركز يشير إليها كلّما أتيحت الفرصة من خلال الملتقيات أو جلسات العمل مع الإدارة المركزية، إنّ طبيعة منظومة "صادق" كقاعدة بيانات تفتقر إلى آلية المراقبة الداخلية الذكية للمعلومة باعتبارها قاعدة معلومات statique يغذيها العنصر البشري وليست في منأى من الأخطاء كإدراج معلومات خاطئة، مثلا، علاوة على أنّ منظومة "صادق" لا تقدّم معلومات محدّنة في تاريخ طلب المعلومة ممّا يحول دون حسن استغلالها في عمليات المراقبة.

وخلافا لمنظومة "صادق" فإنّ منظومة "رفيق" تؤمن عديد الوظائف منها طلب المعلومات المتعلقة بالتصريح بالأداء ودفعه إلّا أنّها تشكو من عديد النقائص كعدم تقديم معلومات تتعلّق بمقارنات في الزّمن بين حالات عدم إيداع التّصاريح الجبائية les situations de défaut dans le temps.

ثانيا : حول المراجعة الجبائية المعقّدة

أ- حول أعمال البرمجة

تخضع عمليات المراجعة الجبائية المعمّقة إلى جملة من الضوابط والقواعد أقرتها مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية، إلا أنّ عمليات البرمجة شابتها أحيانا بعض الإخلالات حالت دون تحقيق الأهداف المرسومة.

وتعتمد عمليات البرمجة على بطاقات برمجة يعدّها رئيس الخلية أو بطاقات ترد على المركز باقتراح من رؤساء المكاتب، يؤشّر عليها رئيس المركز وتحتوي على جملة من المعطيات علاوة على المبررات التي أدت إلى البرمجة إضافة إلى بطاقات البرمجة المقترحة من المصالح المركزية للإدارة العامة للاداءات ، وفي جل الحالات تبدو المبررات ذات سند واقعي و موضوعي الا ان بعضها قد يفتقر إلى الوجاهة والموضوعية، ولعلّ من أهمّ هذه المبررات مبرر "الوشاية".

يعتبر مبرر "وشاية" من بين المبررات التي يستأثر بالعدد الأكبر من الملفات المبرمجة على ضوءه، ذلك أنّه لا يمكن الإستغناء عنه لما يفرضه من واجب المسؤولية الشخصية، تجاه المعلومة المقدّمة ضمن الوشاية، في حال عدم الأخذ بها، سيما تلك الوشائيات التي تشير إلى تعدّد الجهات التي تمّت مراسلتها من إدارة عامّة للاداءات ووزارة المالية ورئاسة الحكومة وهيئة مكافحة الفساد الخ...، بما لا يدعو مجالا للمركز لعدم برمجة الملفّ وفق هذا المبرر، حتّى في حال عدم وجاهته وشخّ المعلومات حوله، ولعلّ ما يدعم ذلك ضعف المردود الجبائي الذي اتّسمت به المراجعات وفق مبرر "وشاية".

وحيث أنّ عمليات البرمجة انتقائية ولا يمكن أن تكون شاملة لضعف العنصر البشري من جهة، وعدم وجاهة المعلومة من جهة أخرى، فإنّ برمجة آلاف الملفات تبعا لمبرر "تباين أرقام المعاملات" يستحيل في ظلّ توفّر عدد ضئيل من المحقّقين، ولعلّ ما يدعم ذلك عدم توقّف المركز في جميع الحالات إلى إنجاز الملفات المبرمجة خلال نفس السنة ممّا يستوجب تحويلها إلى السنة المقبلة الأمر الذي يؤثر سلبا على عدد الملفات المبرمجة مجدّدا مستقبلا.

كما ان عددا هاما من الملفات الجبائية تم اخضاعها للمراجعة الاولى استنادا لتباين أرقام المعاملات ولا تستوجب في غياب مبررات اخرى اخضاعها للمراجعة المعمقة.

ب- حول تنفيذ أعمال المراجعة الجبائية المعمقة

تخضع عملية المراجعة المعمقة إلى جملة من القواعد والضوابط نصت عليها أحكام مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية وتتعلق بانطلاق العملية وسيرها وختمها، ولعل من أهم المبادئ الواجب احترامها: مبدأ الإجراءات التحويرية مع المطالب بالأداء *le débat oral et contradictoire avec le contribuable*.

وفي هذا الاطار أجاز الفصل 41 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية لمصالح الجباية إمكانية توجيه طلبات كتابية قصد الحصول على توضيحات وإرشادات ووثائق، تجسيما لمبدأ الإجراءات التحويرية الذي يمثل حجر الأساس خلال سير المراجعة المعمقة.

إنّ الحثثيات التي تحيط بسير عمليات المراجعة المعمقة وظروفها تؤثر بدرجة كبيرة في مدى تجسيم هذا المبدأ، ذلك أنّ ممارسة آلية الفصل 41 والتوجه بطلب وثنائ أو معلومات أو إرشادات ترتبط بمدى تعاون المطالب بالأداء مع مصالح المراقبة أو تعنته أو تعمده إخفاء معلومات ووثائق، مما يؤثر سلبا أو إيجابا في نتائج عمليات المراجعة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ ممارسة آلية الفصل 41 غالبا ما تصطدم بإمكانية سقوط السنة الأولى من الفترة المعنية بالمراجعة بالتقادم أو امكانية بطلان عملية المراجعة بموجب انقضاء الفترة القانونية المحددة بستة أشهر، عند اكتشاف معلومات من شأنها أن تؤثر على نتائج المراجعة قبل انقضاء مدة المراجعة بوقت وجيز، وهو ما يحول دون التوجه بالطلب المذكور والإقتصار على الطلب شفاهيا.

وتحرص مصالح الجباية على التثبت من المعلومات المقدمة، فلا يتم قبول ملاحظات المطالب بالأداء أو بوثائقه المقدمة، أثناء عملية المراجعة، إلا بعد التثبت والتقصي والبحث، وإذا ما تبين وجاهة ملاحظاته وحجية وثائقه، يتم اعتمادها في تعديل نتائج المراجعة في أي مرحلة من مراحل عملية المراجعة الجبائية.

هذا وإنّ المركز حريص على حسن تفعيل آليّة الفصل 41 المذكور لما لها من أثر إيجابي في سير عمليّات المراجعة الجبائية المعمّقة وضمان لحقوق المطالب بالأداء وللإدارة على حدّ سواء.

ج - حول تعليل نتائج المراجعة ومضامين الصّحّح

إنّ تعليل التعديلات التي تدخلها مصالح المراقبة الجبائية أثناء عمليّات المراجعة المعمّقة أمر أساسي نصّت عليه أحكام مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية وأقرّه فقه قضاء المحكمة الإدارية، وإن اتسمت بعض التعديلات التي أجراها المركز بضعف التعليل فإنّ مصالح خلية المراجعة حريصة على التنصيص على طريقة التوظيف و تفصيلها و بيان المراجع القانونية التي خوّلت لمصالح الجبائية إدخال تلك التعديلات.

إلاّ أنّه وأثناء القيام بمراجعات جبائية بعد استبعاد المحاسبة أو عند عدم مسكها أو تقديمها لمصالح الجبائية، يتمّ تعديل الضرائب والأداءات بالإعتماد على القرائن القانونية والفعليّة أو على مؤشرات معمول بها في القطاع،

وحيث تختلف المعطيات من مؤسسة إلى أخرى بحسب تاريخ نشأتها وحجمها وطبيعة نشاطها ومحيطها الجغرافي والبشري ومدى اعتمادها على مواردها الذاتية أو المتأتية من القروض من عدمه الخ... فإنّ اعتماد مؤشر دون آخر يكون من الصعوبة بمكان، لذلك تسعى مصالح الجبائية إلى الإجهاد في تقدير المؤشرات التي يتعين اعتمادها دون المساس بحقوق الإدارة وقد تمّ في هذا الخصوص، وضمن ردّ الإدارة السابق، تقديم جملة من المؤيّدات والوثائق والدفعات لبعض الملفّات أثناء عمليّات المراجعة أو الصّحّح.

هذا وإنّ المركز يستأنس، مثلاً، عند اعتماد نسبتي الربح الخام والصافي بجملة من المؤشرات تستمدّ من المنظومة الإعلامية للمطالبيين بالأداء ينشطون في نفس قطاع النشاط، مع اعتماد عناصر مماثلة كتشابه حجم المعاملات، وعند تقديم مؤيّدات من شأنها أن تثبت الشّطّط في التعديل فإنّ المركز يقوم بتعديل النّتائج على ضوءها حفاظاً على حقوق الجميع وتجسيماً للعدالة الجبائية.

أمّا في مادة معالم التسجيل والطابع الجبائي، فترتكز عمليّات المراجعة على أحكام الفصل 6 و38 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية، وتستند إلى آلية التنظير زمن إنتقال الملكية، إلّا أنّ عدم تحديد القرائن الفعلية والقانونيّة المعتمدة صلب بعض نتائج المراجعة يعود أساسا إلى الأسباب التالية :

. غالبا ما يكون المركز عند إصدار الإعلام بنتائج المراجعة ليس على بيئة بموقع العقارات وخاصيتها، نظرا لعدم امتثال المطالبين بالأداء للحضور على إثر تبليغه الإعلام بالمراجعة، وبالتالي لا يمكن الإستناد إلى أي تنظير أمام صعوبة تحديد موقع العقار ونوعيته وخاصيته،

. إنّ تعدد العقارات وتنوعها ووجودها في أماكن مختلفة من الولاية وخارجها يحول دون التدقيق في موقعها وخاصيتها،

. إنّ آلية التنظير لا يمكن أن تكون قرينة ثابتة وقاطعة بل تبقى دائما قرينة بسيطة قابلة للدحض والطعن على اعتبار أنّ لكلّ عقار خاصيته وظروف بيعه المختلفة دوما،

. إنّ القرائن المتوفرة لدى الإدارة تتمثّل خاصّة في عقود بيع وتصاريح غالبا ما تجانب قيمتها التجارية الحقيقية لموضوع تلك العقود او التصاريح، لذا تعتمد الإدارة إلى التقدير بما هو معمول به حسب الإستقصاءات الشفاهية حفاظا على حقّ الخزينة،

إنّ حقّ الطرفين محفوظ في إعادة تقدير القيمة التجاريّة الحقيقيّة للعقارات، وهي تعود بالنظر إلى القضاء كما هو منظم بأحكام الفصل 62 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية، الذي يوجب تعيين خبير عدلي لتقدير القيمة التجاريّة الحقيقيّة.

د- حول شرعية التعديلات وصحة تصفية النتائج

إنّ عدم إلمام بعض المحققين احيانا بالإطار القانوني والترتيبي المنظم لنشاط المؤسسات موضوع المراجعة بالشكل الكافي إضافة إلى قصور عمليّات التدقيق والتبّتت المجراة، يعود أساسا إلى تراجع عمليّات التأطير صلب الإدارة نتيجة للضغط الكبير المسلّط على أعوانها وإطاراتها الذين يميلون في معظم الأحيان إلى الحفاظ على المردود العام

صلب الإدارة على حساب التأطير والمساندة للأعوان الجدد خاصة، أضف إلى ذلك أنّ الهاجس الأكبر ينحصر في كيفية تحقيق أفضل النتائج الكمية باعتباره من اهم المعايير المعتمدة عند الترقيات في الرتب والتسميات في الخطط الوظيفية في حين أنّ أعمال التأطير من قبل إدارات الإدارة امثانوي وهامشي. لذا يسعى أعوان الإدارة حفاظا على حقوق الخزينة إلى التمسك بالتعديلات إلى حين التثبت بالشكل الكافي من الأطر القانونية والترتيبية المنظمة لنشاط المؤسسات موضوع المراجعة وما استقر عليه الفقه الجبائي الإداري والقضائي على السواء.

كما أنّ المادة الجبائية أصبحت متشعبة بمكان بحيث يصعب على أعوان الإدارة الإلمام بجميع النصوص المنظمة لها. ولعلّ ما يدعم هذا التوجّه مراجعة الإدارة العامة للتشريع الجبائي أو الإدارة العامة للأداءات في الحالات التي يكون فيها التشريع قابلا للتأويل ولا يمكن البتّ في مسألة ما، ممّا ينجّر عنه تمسك كلّ طرف بموقفه. كما أنّ الرجوع لإدارة التشريع الجبائي لا يستنتج منه عدم إلمام المحقّق بالتشريع الجبائي والدليل على ذلك قيام كل المتدخلين في المجال الجبائي (خبراء، محامون، إدارات عمومية، شركات، بنوك...) باستشارة الإدارة العامة للتشريع الجبائي في بعض المسائل المبهمة، وبالرجوع للعديد من الملفات يلاحظ أن مواقف الإدارة العامة للتشريع الجبائي أو الإدارة العامة للأداءات ايدت مواقف المركز.

هـ - حول مآل عمليات المراجعة

تفضي أعمال المراجعة الجبائية المعمقة إمّا إلى إبرام صلح أو إصدار قرار توظيف إجباري أو حفظ الملف، وخلافا لما أقرّه المشرّع من أحكام تعنى بآجال وسير عملية المراجعة، فإنّ مجلّة الحقوق والإجراءات الجبائية أغفلت عن تحديد آجال محدّدة للصّح قبل المرحلة القضائية واقتصر الفصل 45 من المجلّة المذكورة على التنصيص على أنّ الصّح يتمّ بتجسيم موافقة المطالب بالأداء على نتائج المراجعة الجبائية جزئيا أو كليا بإمضاء تصريح تصحيحي واعتراف بالدين.

إنّ عدم التنصيص على آجال للصّح يهدف إلى ترك مجال أرحب للتثبت والتحري قدر الإمكان حفاظا على حقوق المطالب بالأداء وحماية للمال العام، ولعلّ التأخير الذي

تشهده عديد الملفّات في إبرام الصلح أو إصدار قرار توظيف في شأنها لدليل على محاولات الإدارة المتعدّدة في إقناع المطالب بالأداء بعدم اللّجوء إلى النّقاضي.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الإدارة قد شرعت منذ 2013 في دعوة المصالح الجهويّة إلى محاولة تصفيّة الملفّات العالقة في أجل 6 أشهر، ذلك أنّ النّيّة كانت تتّجه حينذاك إلى إمكانية تحديد آجال قصوى للفصل في الملفّات موضوع مراجعات جبائيّة، وبما أنّه تعذّر اتّخاذ مثل هذا الإجراء للحجم الهائل من الملفّات العالقة فقد اقتصر الأمر على ضرورة الرّد على اعتراض المطالب بالأداء في أجل 6 أشهر، إلّا أنّ إمكانية ضبط آجال قصوى لإبرام الصّلح واردة جدّا لذلك فإنّ المركز حريص على تصفيّة الملفّات العالقة سنة بسنة بحيث لا يبقى خلال سنة ما سوى ملفّات السّنة السّابقة.

ثالثا : حول الرّقابة على الإمتيازات الجبائيّة

لأن شابت أعمال المركز في باب الإمتيازات الجبائيّة بعض النّقائص تعلّقت بتفعيل أعمال الرّقابة ومتابعة الإمتيازات الجبائيّة فإنّ مصالح المركز حريصة على بذل أقصى الجهد لاحكام إسناد الإمتيازات وترشيدها في ظلّ تشعب النّصوص من جهة وقلة الأعوان من جهة أخرى.

أ- حول تفعيل آليات الرّقابة على الإمتيازات الجبائيّة

يمارس المركز أعمال الرّقابة على الإمتيازات الجبائيّة من خلال تفعيل أحكام الفصل 37 من مجلّة الحقوق والإجراءات أو إجراء مراجعات معمّقة عند الإقتضاء.

وفي هذا الاطار يتحرّى المركز من المعطيات المتوفرة لديه قبل توجيه طلب الإرشادات (سواء من المعلومات المتوفّرة بالمنظومة الإعلامية أو من خلال الوثائق المرفقة بالتصاريح السنويّة ...).

وفي حال عدم توقّر ما يفيد شرعيّة الإمتيازات الجبائيّة فإنّه يقوم بتوجيه طلب توضيحات طبقا لأحكام الفصل 37 من مجلّة الحقوق والإجراءات الجبائيّة، يكون ماله إمّا حفظ الملفّ، في حال ما قدّم المطالب بالأداء ما يفيد شرعيّة الإمتيازات الجبائيّة المتحصّل

عليها، أو بإجراء مراجعة أولية في خلاف ذلك، ولما يحال الملف إلى مراجعة معمّقة باعتبار وأنّ تدخّل المركز يتعلّق بعنصر وحيد يخصّ الإمتيازات الجبائية ولا يستوجب الأمر برمجته صلب مراجعة معمّقة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المركز يتحرى كثيرا في خصوص الشراكات المصدّرة كلّيا، سواء عند تجديد الشّهائد العامّة في توقيف العمل بالأ.ق.م أو من خلال منح الشّهائد الظرفية في توقيف العمل بالأقم ولا يكون تدخّل المركز بصفة شاملة EXHAUSTIVE.

ب- حول متابعة الإمتيازات الجبائية

سواء تعلّق الأمر بالإمتيازات المتعلّقة بالاستغلال أو بإعادة إستثمار المداخل والأرباح أو بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة فإنّ متابعة الإمتيازات الجبائية من قبل المركز تحضى بالإهتمام الكبير، بالرغم من تميّز الإطار القانوني المنظمّ للإمتيازات الجبائية الممنوحة بالتشعّب وعدم الاستقرار ممّا ساهم في تعقيد مهمّة المركز ومكاتب مراقبة الأداءات الراجعة له بالنظر على غرار المراكز و المكاتب الاخرى في متابعة شرعية الانتفاع بالامتياز وحسن توظيفه.

وتجدر الإشارة إلى أنّه يتعدّر عند القيام بعمليات إيداع التصاريح بالضريبة بصفة تلقائية التنبّث من مدى قيام المطالبين بالضريبة فعليا بعمليات تصدير أو إعادة استثمار من عدمه، لذلك يتعيّن على مكاتب مراقبة الأداءات التنبّث من مدى شرعية التمتعّ بالإمتيازات،

وحيث تبينّ وجاهة ملاحظاتكم في هذا الشأن فقد تمّ توجيه طلب توضيحات على معنى أحكام الفصل 37 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية لكافة المطالبين بالأداء الذين تبينّ وجود نقص في الوثائق المقدّمة أثناء قيامهم بالتصريح بالضريبة أو عدم الإيفاء بشرط من الشروط المنصوص عليها بالتشريع الجبائي الجاري به العمل.

هذا ويبقى عمل المركز انتقائيا وليس شموليا لقلّة الأعوان من جهة وكثرة الملفّات من جهة أخرى، لذا يسعى المركز أن يتبع عملا ممنهجا بحسب أهمية الملفّات وظروف

العمل.

أمّا في ما يتعلّق بقسائم التزوّد فقد قام المركز بتدارك تصفّية عدد هامّ منها إمّا بالتنبيه على أصحابها في حال عدم تقدّم هؤلاء بتصفّيتها أو إلغاؤها في حال تقدّم المطالبين بالأداء بما يفيد عدم استعمالها، ويعزى هذا التأخير في عمل مكاتب المراقبة إلى كثرة الأعمال المادية التي يقوم بها الأعوان المكلفون بالامتيازات الجبائية ذلك أنّهم في ذروة فترات العمل لا يقومون بإيداعها حينياً بالمنظومة الاعلامية.

كما أنّ الشهاد المستعملة لمدة محدّدة ثم يتولى أصحابها تحويل وجهة استعمالها لا يمكن سحبها ولا يمكن بالتالي إلغاؤها باعتبار أنّ المطالبين بالأداء قد قاموا باستغلالها لمدة محدّدة قانونياً، وبالتالي فلا يمكن للمزوّد ارجاع الشهاد بعد أن قام بالتصريح بها على أساس " بيوعات تحت توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة " والحالة الوحيدة التي يمكن فيها استرداد الشهاد هي حالة عدم استعمالها، ويكتفي المركز بسحب الإمتياز للفترة اللاحقة لتغيير وجهته دون الرجوع للفترة السابقة.

وفي الختام، تجدر الإشارة إلى أنّه تبعاً للمهمّة الرقابية تمّ الوقوف على جملة من الإخلالات والنقائص بادر المركز بإصلاحها والتحسيس بأهميّة تلافيتها مستقبلاً، هذا وإنّ المركز سيعمل على :

- تحسيس الإدارة العامّة بضرورة إيلاء الهيكل التنظيمي العناية اللاّزمة من حيث دعمه بالأعوان وتحفيزهم وتكوينهم باستمرار وتغطية الشّعورات وتحسين المنظومة الإعلامية والعمل على تطويرها،

- مواصلة التمشّي في الإصلاح الجبائي،

- تحسيس الأعوان بضرورة الحرص على تفعيل الإجراءات التحاورية أثناء عمليّات المراجعة وتصفيّة الملفّات العالقة بهدف دعم وتطوير المردودية وحماية لحقوق المطالبين بالأداء،

- إيلاء متابعة الإمتيازات الجبائية وترشيدها الأهميّة القصوى.

المركز الجهوي لمراقبة الأداءات صفاقس 2

تكتسي المراقبة الجبائية أهمية كبرى في التصدي للغش والتهرب الجبائيين. وتعتبر المراكز الجهوية لمراقبة الأداءات والبالغ عددها 32 مركزا ومكاتب مراقبة الأداءات الراجعة إليها بالنظر من أهم المصالح الخارجية التابعة للإدارة العامة للأداءات بوزارة المالية الموكل لها القيام بهذا الدور. ويضبط الأمر عدد 94 لسنة 2008 المؤرخ في 16 جانفي 2008 المتعلق بتنظيم وضبط مشمولات المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات بوزارة المالية كما تم تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة⁽¹⁾ مشمولات وتنظيم هذه المصالح الخارجية.

ويندرج إحداث المركز الجهوي لمراقبة الأداءات صفاقس 2 (فيما يلي المركز) بمقتضى الأمر عدد 470 لسنة 2012 المؤرخ في 29 ماي 2012⁽²⁾، في إطار مزيد تدعيم اللامحورية وتقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمات المسداة للمطالب بالأداء ومواكبة تطوّر النسيج الجبائي.

ويتولّى المركز السهر على تطبيق التشريع الجبائي الجاري به العمل وتأمين عمليات المراقبة الجبائية للأداءات والمعاليم والضرائب والأتاوى وغيرها من الموارد الجبائية وذلك خاصة في ميدان المراقبة الميدانية وتسوية الإغفالات والاكتشافات والمراجعة الجبائية فضلا عن إسناد ومتابعة الامتيازات الجبائية.

ويعمل بالمركز 129 عوناً في موفى شهر مارس 2018 منهم 61 عوناً بمصالح المركز و68 عوناً بالستة مكاتب مراقبة الأداءات التابعة له⁽³⁾. وبلغ عدد المطالبين بالأداء الراجعين بالنظر إلى المركز 24996 مطالبا بالأداء في موفى سنة 2017 موزعين بين 19936 شخصا طبيعيا و5060 شخصا معنويا. ويتميز نسيجه الجبائي بأهمية عدد المنضوين تحت النظام التقديري الذين بلغ عددهم 13699 مطالبا بالأداء في موفى سنة 2017 أي ما يمثل نسبة 55% من جملة المطالبين بالأداء.

وارتفع مجموع المردود المالي للمركز⁽⁴⁾ خلال الفترة 2013-2017 إلى ما قدره 229,145 م.د. وتطور هذا المردود من 27,629 م.د سنة 2013 إلى 61,678 م.د سنة 2017 وبمعدل تطور سنوي

(1) الأمر عدد 254 لسنة 2010 المؤرخ في 9 فيفري 2010 والأمر عدد 470 لسنة 2012 المؤرخ في 29 ماي 2012 والأمر الحكومي عدد 1156 لسنة 2017 المؤرخ في 27 أكتوبر 2017.

(2) المتعلق بتنقيح الأمر عدد 94 لسنة 2008 المؤرخ في 16 جانفي 2008 المتعلق بتنظيم وضبط مشمولات المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات بوزارة المالية.

(3) وهي مكاتب مراقبة الأداءات صفاقس الجنوبية وصفاقس الغربية والمحرس وعقارب وبئر علي بن خليفة وطنينة.

(4) المتمثل في المبالغ المتأتية من عمليات الصلح وباعتبار مردود الملفات الاستثنائية ومردود الأحكام وعدم الاعتراض على قرارات التوظيف الإجباري والمردود المتأتي من التخفيض في فائض الأداء وفي الخسائر.

بنسبة 22%. وبلغ المردود المالي للمراجعات الجبائية المعمقة⁽¹⁾ خلال الفترة 2013-2017 ما مجموعه 51,442 م.د. وتم خلال الفترة 2013-2016 الانتفاع بامتيازات جبائية بعنوان طرح الأرباح أو المداخل الخاضعة للضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين أو للضريبة على الشركات بقيمة 236,91 م.د. وإسناد امتيازات جبائية بعنوان توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بما قدره 85,23 م.د خلال الفترة 2013-2017.

وتهدف المهمة الرقابية لدائرة المحاسبات أساسا إلى التأكد من مدى توفيق المركز في الاضطلاع بالمهام الموكولة إليه بخصوص المراجعة الجبائية المعمقة والامتيازات الجبائية وذلك من خلال فحص الوثائق وتحليل البيانات المستقاة من المنظومات الإعلامية الجبائية وإجراء المقاربات والقيام بالمعاينات الميدانية.

وشملت أعمال الرقابة الفترة 2013-2017 مع التحيين بسنة 2018 كلما اقتضى الأمر. وخلصت المهمة الرقابية إلى ملاحظات تعلق بالتنظيم والتسيير والنظام المعلوماتي وبمحدودية عمليات المراجعة الجبائية المعمقة ومراقبة الامتيازات الجبائية المسندة والإجراءات المتخذة لمتابعتها.

⁽¹⁾ مردود خلية المراجعة الجبائية والمتمثل في المبالغ المتأتية من عمليات الصلح باعتبار التخفيضات على مبالغ فائض الأداء وكذلك على مبالغ الخسائر المرحلة دون اعتبار مردود الملفات الاستثنائية.

أبرز الملاحظات

- التنظيم والتسيير والنظام المعلوماتي

سجل شغور 18 خطة وظيفية إلى موفى شهر مارس 2018 من جملة 46 خطة وظيفية منصوص عليها بتنظيم المركز أي بنسبة 39%. كما أدى التأخر في تسمية رئيس المركز إلى تعطيل إمضاء قرارات التوظيف الإجباري وقرارات إثارة الدعاوى العمومية خلال فترة ناهزت سنة ونصف وتراجع بذلك المردود المالي المتصل بهذه القرارات والمتعلق بعدم الاعتراض على قرارات التوظيف الإجباري من 4.592 أ.د سنة 2014 إلى 171 أ.د سنة 2016.

وتفاوت عدد الملفات لكل عون بمكاتب مراقبة الأداءات الراجعة بالنظر إلى المركز. فلئن بلغ المعدل العام للملفات لكل عون مكلف بعمليات المراجعة الجبائية 2576 ملفا فقد ارتفع هذا المعدل بمكتب مراقبة الأداءات صفاقس الجنوبية إلى 4894 ملفا لكل عون.

ويشكو المركز نقصا في أجهزة الحواسيب المجهزة بالمنظومات الإعلامية الجبائية حيث بلغت نسبة الأعوان المؤهلين للقيام بعمليات المراجعة الجبائية الذين لا تتوفر لديهم حواسيب مجهزة 41%. ولا تتوفر بمنظومة "صادق" معطيات محيئة حول عمليات التصدير وهو ما يحد من نجاعة عمليات المراقبة والمراجعة المنجزة بالنسبة للملفات التي تضمنت تصاريحها الجبائية طرحا بعنوان التصدير.

وتوصي الدائرة بالحرص على توفير الموارد البشرية واللوجستية لفائدة المركز حتى يتسنى له القيام بمهامه على الوجه المطلوب والرفع من مردوده المالي.

- المراجعة الجبائية المعمقة

ارتفع حجم الجذاذية خلال الفترة 2013-2017 من 19976 إلى 24996 جذاذة جبائية في حين تراجعت نسبة تغطية المطالبين بالأداء بمراجعات معمقة من 1% سنة 2013 إلى 0,5% سنة 2017 من مجموع عدد الجذاذات، وبلغ الفارق بين عدد المراجعات المبرمجة وعدد المراجعات المنجزة 410 مراجعة خلال الفترة 2013-2017.

ولا يعتمد المركز أحيانا على معايير موضوعية وموثقة تضبط هامش الربح الخام والصافي لاحساب الضريبة المستوجبة عند القيام بعمليات المراجعة الجبائية المعمقة.

كما استفاد خمسة مطالبين بالأداء من مقتضيات الفصل 5 من القانون عدد 54 لسنة 2014 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2014 من خلال إيداع التصاريح التصحيحية إثر إعلامهم بخضوعهم للمراجعة الجبائية المعمقة أو بعد تبليغهم بنتائج المراجعة الجبائية، وناهز الفارق السلبي بين المبالغ المستوجب استخلاصها إثر المراجعات المنجزة وتلك المدفوعة فعليا إثر إيداع التصاريح التصحيحية 840 أ.د أصلا وخطايا.

كما تمّ الوقوف على حالات عدم دفع مبلغ الأداء على القيمة المضافة ومعلوم التسجيل النسبي عند تغيير الصبغة السكنية للمحلات إلى صبغة تجارية أو مهنية، وقدّر المعلوم الواجب استخلاصه بخصوص 25 محلا تغيرت صبغته بمبلغ 762,745 أ.د في موقّ شهر ماي 2018.

وتدعو الدائرة إلى تكثيف الزيارات الميدانية للتأكد من دفع المعاليم المستوجبة عند تغيير صبغة العقارات.

وتجاوزت المدة الفاصلة بين تاريخ الإعلام بنتائج المراجعة الجبائية المعمقة وتاريخ تسويتها سواء بالصلح أو بالتوظيف الإجباري ثلاث سنوات في 22 حالة.

وتدعو الدائرة إلى التحكم في آجال البت في الملفات موضوع المراجعة الجبائية المعمقة.

- الامتيازات الجبائية

تراوح الأجل الفاصل بين تاريخ إسناد الشهادات الطرفية بعنوان توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة وتاريخ إجراء المعاينات الميدانية من قبل المركز للتثبت من الاقتناء الفعلي للمعدات والتجهيزات موضوع الامتياز ومن استغلالها في إطار النشاط الذي أسندت لأجله بين شهرين وثلاث سنوات.

وتم الوقوف على تأخير في إلغاء تسع قسائم طلبات تزود غير مستعملة دون التنبيه على المنتفعين بها بمقتضى الفصل 47 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية إضافة إلى عدم تصفية 24 قسيمة طلب تزود حلّ أجل إيداع فواتير الشراء بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة الخاصة بها وانقضت صلوحية الشهادة المتعلقة بها.

وتوصي الدائرة بمزيد إحكام متابعة صحة الانتفاع بالامتيازات الجبائية المتعلقة بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة وتكثيف المراقبة والمعاينات الميدانية بالنسبة إلى التجهيزات المقتناة بمقتضى الشهادات الطرفية والعمل على إحكام تصفية الشهادات العامة.

ولم يقيم المركز بتسوية 14 حالة إغفال لشركات مصدرة كلياً حققت خلال الفترة 2013-2016 أرقام معاملات بقيمة 2,70 م.د.

وقام 11 شخصا طبيعيا ومعنويا بطرح أرباح ومداخيل بقيمة 611,83 أ.د متأتية من التّصدير بعنوان سنوات 2014 و2015 و2016 بدون موجب وذلك بعد استيفاء آجال الطرح القانونية.

كما لم تخلص الامتيازات الجبائية من نقائص-على غرار-تجاوز النسب القانونية للطرح وعدم تقديم الوثائق المثبتة لذلك.

وتوصي دائرة المحاسبات بإحكام مراقبة التصاريح السنوية المتضمنة لطروحات جبائية والقيام بالمقاربات اللازمة للوقوف على الإخلالات وتداركها.

I- التنظيم والتسيير والنظام المعلوماتي

بقيت مهام مختلف مصالح المركز غير محددة بالأمر عدد 94 لسنة 2008 المذكور آنفا حيث تم الاقتصار على تحديد مختلف المصالح والخلايا وفرق العمل الراجعة إليه بالنظر والرتب والامتيازات المخولة للمشرفين عليها دون ضبط مشمولات مختلف هذه المصالح وهو ما يؤدي إلى تداخل في ممارسة المهام وإلى عدم تحديد المسؤوليات، ويذكر في هذا الشأن قيام "خلية التسجيل" بالأعمال المتعلقة بنسخ العقود والكتابات الإلكترونية بمنظومة "جاد" في حين أن هذه المهام هي من مشمولات مكتب الأرشيف والتصرف في العقود.

وخلافا لقواعد حسن التصرف يتم بمكاتب مراقبة الأداءات الراجعة بالنظر إلى المركز الجمع بين وظائف متنافرة في غياب ضوابط رقابة داخلية على غرار التأشير على قسائم طلبات التزود الخاصة بالشهادات العامة في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة وتصفيته من قبل نفس العون بالمكتب الواحد، كما يتدخل نفس العون بمكتب مراقبة الأداءات في عملية إسناد الشهادات الظرفية المتعلقة بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة وتصفيته ومعاينة الاقتناء الفعلي للمواد والمعدات والتأكد من عدم التفويت فيها.

وشملت الشغورات 18 خطة وظيفية من جملة 46 خطة وظيفية منصوص عليها بتنظيم المركز إلى موفى شهر مارس 2018 أي بنسبة شغور بلغت 39% بالرغم من توفر شروط الإسناد في 42 إطارا يعملون بالمركز.

كما أدى التأخير في إصدار أوامر التسميات في الخطط الوظيفية إلى تعطل سير بعض الأعمال بالمركز والمكاتب الراجعة إليه بالنظر حيث لم تتم على سبيل المثال تسمية رئيس للمركز على إثر إعفاء رئيس المركز السابق من مهامه بتاريخ 1 جوان 2015 إلا في 27 ديسمبر 2016 مما أدى إلى تعطل إمضاء قرارات التوظيف الإجباري وقرارات إثارة الدعاوى العمومية في خصوصها خلال فترة ناهزت سنة ونصف وهو ما ترتب عنه تراجع المردود المالي المتصل بهذه القرارات⁽¹⁾ حيث انخفض من 4.592 أ.د سنة 2014 إلى 1.957 أ.د سنة 2015 وإلى 171 أ.د سنة 2016.

وانخفض عدد الأعوان بالمركز من 136 عونا في موفى سنة 2013 إلى 129 عونا في موفى شهر مارس 2018 مقابل ارتفاع عدد الجذاذات المسوكة خلال الفترة 2013-2017 من 19976 إلى 24996 جذاذة جبائية.

⁽¹⁾ والمتعلق بعدم الاعتراض على قرارات التوظيف الإجباري.

وسجّل تفاوت في عدد الملفات لكل عون بمكاتب مراقبة الأداءات الراجعة بالنظر إلى المركز، فلتن بلغ المعدل العام للملفات لكل عون بالمكاتب مكلف بعمليات المراجعة الجبائية 2576 ملفاً⁽¹⁾، فقد ارتفع هذا المعدل بمكتب مراقبة الأداءات صفاقس الجنوبية إلى 4894 ملفاً لكل عون، كما بلغ المعدل العام لجميع المكاتب بخصوص عدد الملفات لكل عون مكلف بعمليات المراقبة الميدانية 1073 ملفاً في حين بلغ هذا المعدل بمكتب مراقبة الأداءات صفاقس الجنوبية 1957 ملفاً لكل عون وبمكتب مراقبة الأداءات عقارب في حدود 816 ملفاً.

وترتبط نجاعة أعمال المراقبة الجبائية بمدى فعالية نظام المعلومات المعتمد وقدرته على توفير معلومات محينة حول الوضعية الجبائية للمطالبين بالأداء، ويستند هذا النظام إلى عدد من المنظومات الإعلامية الجبائية أهمها منظومتا "رفيق"⁽²⁾ و "صادق"⁽³⁾، ويشكو المركز نقصاً في أجهزة الحواسيب المجهزة بهذه المنظومات حيث بلغت نسبة الأعوان المؤهلين للقيام بعمليات المراجعة الجبائية الذين لا تتوفر لديهم حواسيب مجهزة 41% وهو ما أدى إلى استعمال أكثر من مستخدم لنفس الحاسوب.

ولا تمكن منظومة "صادق" من إدراج المعطيات المتعلقة بأعمال المراجعة الجبائية المعمّقة في مادة التسجيل وتضمينها في المقابل تحت الخانة المخصصة لأعمال المراجعة الجبائية الأولية وهو ما يؤثر على البيانات المتعلقة بعدد ومردود المراجعات الجبائية المنجزة.

ومن جهة أخرى لا يتم إدراج عمليات إحالة ملكية العقارات التي يتم خلاص معلوم تسجيلها بالتقسيط بعد انقضاء أجل القانوني المحدّد بستّين يوماً من تاريخ إبرام العقد بمنظومة "رفيق" بخانة عمليات التسجيل مما يحول دون بيان الوضعية الحقيقية حول عمليات نقل ملكية العقارات الضرورية للقيام بعمليات الاستقصاء.

ويتم تحيين المعطيات بخصوص التصدير ضمن منظومة "صادق" بمعدل حوالي مرة كل 6 أشهر إثر موافاة الإدارة العامة للأداءات المركز بالبيانات حول التصدير والمستخرجة من منظومة

(1) إلى موفى شهر جانفي 2018.

(2) وهي منظومة ترشيد التصرف في الجباية والمحاسبة العمومية وتعنى أساساً بالتصرف في ملفات المطالبين بالأداء وبالتصفية الآلية للتصاريح والتصرف في الديون المثقلة بتصفية العقود والتصرف في الادعاءات...

(3) وهي منظومة المساعدة على اتخاذ القرار في ميدان الرقابة وتهدف إلى تمكين مصالح المراقبة الجبائية من وسائل الرقابة المتقاطعة.

"سند" وهو ما يحدّد من نجاعة عمليات المراقبة والمراجعة المنجزة بالنسبة للملفات التي تضمنت تصاريحها الجبائية طرحا بعنوان التصدير.

ولا تمكّن البيانات المهجّرة من منظومة "سند" والتي يتم الولوج إليها على مستوى منظومة "صادق" من مقارنة أرقام المعاملات المتأتية من التصدير بصنفيه المباشر وغير المباشر، حيث يتم على مستوى هذه المنظومة إدراج عمليات التصدير المباشر فقط، وقد ناهزت أرقام المعاملات المتأتية من التصدير المباشر خلال الفترة 2016-2013 حسب المعطيات المتوفرة بمنظومة "سند" ما قيمته 944 م.د في حين بلغ رقم المعاملات المصرح به بمنظومة "رفيق" بعنوان التصدير بشقيه المباشر وغير المباشر خلال نفس الفترة 1.415 م.د، وتحول هذه الوضعية دون تمكن أعوان المركز من إجراء المقاربات اللازمة للقيام بعمليات المراجعة الجبائية.

وتوصي دائرة المحاسبات بتعزيز الموارد البشرية والعمل على سد الشغورات بالخطط الوظيفية وتوفير الإمكانيات اللوجستية للرفع من أداء المركز، كما تدعو إلى تحيين المنظومات الإعلامية المستغلة بما يضمن نجاعة عمليات الاستقصاء.

II - المراجعة الجبائية المعمقة

بلغ المردود المالي للمراجعات الجبائية المعمقة خلال الفترة 2017-2013 على التوالي 3,929 م.د و 9,889 م.د و 10,934 م.د و 10,897 م.د و 15,793 م.د، وأفضت أعمال الرقابة على عمليات المراجعة الجبائية المعمقة خلال نفس الفترة إلى الوقوف على إخلالات تعلّقت ببرمجة المراجعات الجبائية المعمقة وتنفيذها وبمآلها.

أ- برمجة المراجعات الجبائية المعمقة

بلغ عدد المراجعات الجبائية المعمقة المبرمجة على مستوى خلية المراجعة الجبائية فيما يلي "الخلية" خلال الفترة 2017-2013 على التوالي 189 و 232 و 172 و 139 و 137 مراجعة، وارتفع عدد المراجعات الناتجة عن بقايا السنوات السابقة للفترة 2017-2013 إلى 413 مراجعة من مجموع 869 مراجعة جبائية معمقة مبرمجة خلال نفس الفترة أي ما نسبته 47,5%.

ولئن ارتفع حجم الجذاذية⁽¹⁾ خلال الفترة 2017-2013 إلى على التوالي 19976 و 21098 و 22551 و 23956 و 24996 جذاذة جبائية، إلا أنه سجّل ضعف عدد المراجعات المبرمجة من قبل

(1) مجموع الملفات الجبائية للمطالبين بالأداء الراجعين بالنظر إلى المركز.

المركز بما لا يغطي سوى 0,95% و 1,1% و 0,76% و 0,58% و 0,55% من مجموع عدد الجذاذات.

ورغم دعوة الإدارة العامة للأداءات في العديد من المذكرات الصادرة خلال الفترة 2013-2016⁽¹⁾ إلى اعتماد المراجعة الهادفة⁽²⁾ بنسبة لا تقل عن 20% من الملفات المبرمجة، لم يتول المركز برمجة سوى 6 مراجعات هادفة خلال سنة 2017.

وأكدت المذكرة الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة للأداءات عدد 8301 بتاريخ 30 نوفمبر 2013 المتعلقة بإعداد برنامج المراجعة الجبائية لسنة 2014 على ضرورة قيام مكاتب مراقبة الأداءات بمراجعات جبائية معمقة للملفات بعض من أصناف الأشخاص الطبيعيين وخاصة منهم الخاضعين للنظام التقديري⁽³⁾، غير أنه وخلافا لذلك لم تتولّ مكاتب مراقبة الأداءات القيام سوى بخمس مراجعات جبائية معمقة من هذا الصنف خلال سنتي 2016 و 2017 ولم تتمّ تسويتها إلى موفى شهر فيفري 2018. وأفاد المركز أن النقص في عدد الملفات المبرمجة للمراجعة المعمقة بمكاتب مراقبة الأداءات يعود لقلة الأعوان بهذه الأخيرة من جهة ولتشعب إجراءات المراجعة المعمقة من جهة أخرى.

وخلافا لمقتضيات المذكرات الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة للأداءات والمتعلقة بإعداد برامج المراجعة الجبائية المذكورة أنفا التي اقتضت أن تشمل المراجعات المعمقة مختلف القطاعات، لم تشمل أي مراجعة معمقة قطاعي الصناعات التقليدية والحرفية والفلاحة والصيد البحري خلال السنوات 2013 و 2015 و 2016.

وأفضى توزيع المراجعات المبرمجة حسب المبررات المستخرجة من منظومة "صادق" إلى ارتفاع نسبة المراجعات وفق مبررات خارجية والمتمثلة في مقترحات الإدارة العامة وطلبات إيقاف النشاط والوشايات وطلبات استرجاع فائض الأداء إلى 30% من مجموع المراجعات المبرمجة خلال السنوات 2013-2017. ويحدّ هذا الصنف من المراجعات من هامش التصرف المتاح للمركز في برمجة عمليات المراجعات الجبائية المعمقة.

وننتج عن ضعف نسبة تغطية المطالبين بالأداء بمراجعات جبائية معمقة عدم إخضاع العديد من الشركات إلى هذا النوع من المراجعة رغم وجودها في وضعية إغفال لعدّة سنوات وإمكانية

(1) المذكرة عدد 8301 بتاريخ 20 نوفمبر 2013 والمتعلقة بإعداد برنامج المراجعة الجبائية لسنة 2014 والمذكرة عدد 40 بتاريخ 5 جانفي 2015 والمتعلقة بإعداد برنامج المراجعة الجبائية لسنة 2015 والمذكرة عدد 289 بتاريخ 13 جانفي 2016 حول إعداد برنامج المراجعة الجبائية لسنة 2016.

(2) تتمثل المراجعة الهادفة في أن لا تغطي عملية المراجعة كامل الفترة التي لم يشملها التقادم وكامل الأداءات الخاضع لها المطالب بالأداء. وتهدف إلى الرفع من عدد الملفات المراجعة وحسن توزيع العبء الجبائي على كافة المطالبين بالأداء وتحسين نسبة التغطية للنسيج الجبائي.

(3) يتمثل العدد الجملي للأشخاص الطبيعيين الخاضعين للنظام التقديري والأشخاص الطبيعيين المتعاطين لمهن غير تجارية والخاضعين للضريبة على أساس ربح تقديري في 15306 شخصا من مجموع 19936 أشخاص طبيعيين في موفى ديسمبر 2017.

سقوط حق تدارك الإغفالات والأخطاء بالتقادم بشأنها. وبلغ عدد المطالبين بالأداء في وضعية إغفال لمدة أربع سنوات متتالية من سنة 2013 إلى سنة 2016 ما مجموعه 2500 مطالبا بالأداء لم تتم برمجة أيّ منهم في إطار مراجعة جبائية معمّقة.

ولم تعتمد كذلك برمجة المراجعات الجبائية المعمقة على مبرّر النفقات الشخصية الظاهرة والجلية ونمو الثروة خاصة بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، علما أن المقاربة التي قامت بها دائرة المحاسبات بالاستناد إلى المعطيات المستقاة من منظومتي "صادق" و"رفيق" أفضت إلى الوقوف على 39 عقدا مبرما من قبل أشخاص طبيعيين تتعلق باقتناء عقارات خلال سنة 2016 بمبالغ تفوق 100 أ.د. رغم عدم تحقيقهم لأي أرباح أو مورد خلال الفترة 2013-2017. وهو ما يستدعي تفعيل مقتضيات الفصل 43 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات الذي ينص على أنه "يطبق التقييم التقديري حسب النفقات الشخصية الظاهرة والجلية أو حسب نموّ الثروة على كل مطالب بالضريبة ما لم يقيم بإثبات مصادر تمويل نفقاته أو نموّ ثروته".

ب- تنفيذ المراجعات الجبائية المعمقة

بلغ الفارق بين عدد المراجعات المبرمجة وعدد المراجعات المنجزة خلال الفترة 2013-2017 على التوالي 86 و130 و81 و67 و46 مراجعة مبرمجة وغير منجزة. وأفاد المركز أن هذا الفارق يعود أساسا إلى غياب بعض المحققين نظرا لمشاركتهم في مراحل التكوين للارتقاء إلى رتبة متفقد مركزي لمدة 6 أشهر واستقالة محقق ونقله أربعة محققين. ويعكس الفارق المذكور سوء تقدير في برمجة المراجعات، وتجدر الإشارة إلى أن معدل عدد الملفات المنجزة من قبل كل محقق بلغ 5,42 ملفا خلال الفترة 2013-2017، في حين لم يتجاوز المعدل الوطني 3,82 ملفا لكل محقق خلال نفس الفترة.

وأفضت الأعمال الرقابية التي شملت فحص عينة تتكوّن من 70 ملفًا تمّ في شأنها إبرام صلح من جملة 451 ملفًا خضع إلى مراجعة معمقة خلال الفترة 2013-2017 وتجاوزت بشأنها الفوارق بين المبالغ المضمنة بالإعلام بنتائج المراجعة الجبائية المعمقة وتلك المستوجبة بمقتضى الصلح نسب 50% إلى الوقوف على إخلالات تعلّقت بافتقار المركز إلى معايير موضوعيّة لتحديد هامش الربح الخام والصافي عند تعديل الوضعيّة الجبائيّة للمطالب بالأداء وبالأثار المترتبة عن تطبيق الفصل 5 من قانون المالية التكميلي لسنة 2014 ومعاليم التسجيل.

فقد اتّضح بخصوص 25 ملفا شملها تعديل نسب احتساب هامش الربح الخام أو الصافي من مجموع 70 ملفا المذكورة أعلاه إلى غياب معايير موضوعية وموثقة تضبط هامش الربح الخام.

ويذكر على سبيل المثال ملف المطالب بالأداء ش.ف. الناشط في قطاع بيع المواد الكهرومنزلية الذي تمّ تعديل وضعيته الجبائية بتقرير الإعلام بنتائج المراجعة باعتماد هامش ربح خام بنسبة 30% وهامش ربح صافي بنسبة 15% لتتخفّف في الطور الصلحي إلى على التوالي 15% و8% دون تقديم مبررات موضوعية في الغرض، وترتب عنه انخفاض مبالغ الأداء المستوجبة من 1,037 م.د إلى 249,474 أ.د. وبنسبة 75%.

وفي نفس الإطار تمّ اعتماد هامش ربح مختلف لمطالبين بالأداء ينشطان في نفس المجال وفي فترات متقاربة حيث تمّ بقرار الصلح عدد 2015/65 بتاريخ 31 أوت 2015 الخاص بالمطالب بالأداء ف.د. صاحب مقهى ومحلّ لبيع المحروقات اعتماد هامش ربح خام بنسبة 10% بالنسبة لنشاط بيع الزيوت و3,1% بالنسبة لنشاط بيع المحروقات في حين تمّ اعتماد نسب هامش ربح خام مغيرة بلغت على التوالي 25% و4% بتقرير الصلح عدد 2014/37 بتاريخ 23 جوان 2014 بالنسبة للمطالب بالأداء ف.ل. والذي ينشط بنفس القطاع.

كما استفاد خمسة مطالبين بالأداء من مقتضيات الفصل 5 من القانون عدد 54 لسنة 2014 المؤرّخ في 19 أوت 2014 المتعلّق بقانون المالية التكميلي لسنة 2014⁽¹⁾ من خلال إيداع التصاريح التصحيحية إثر إعلامهم بخضوعهم للمراجعة الجبائية المعمّقة أو بعد تبليغهم بنتائج المراجعة الجبائية. ونتج عن مثل هذا الإجراء القانوني الذي يشجّع على التهرب الجبائي إهدار جهد المركز في انجاز مراجعات معمّقة، وناهز الفارق السلبي بين المبالغ المستوجب استخلاصها إثر المراجعات المنجزة وتلك المدفوعة فعليا إثر إيداع التصاريح التصحيحية 840 أ.د أصلا وخطايا.

ويذكر في هذا السياق المطالب بالأداء العدل المنقّذ م.م الذي قام بإيداع التصاريح التصحيحية للسنوات 2010-2012 بتاريخ 26 ديسمبر 2014 ودفع مبلغ 1,985 أ.د أي بعد 10 أيام من تاريخ الإعلام بنتائج المراجعة الجبائية المعمّقة الذي أفرز ضريبة مستوجبة للسنوات المذكورة قدرها 141,054 أ.د. وكذلك شركة م. ف.ل. التي أفرزت نتائج مراجعة وضعيتها الجبائية بتاريخ 22 ديسمبر 2014 أداء مستوجبا أصلا وخطايا بمبلغ 299,840 أ.د. وبتاريخ 31 ديسمبر 2014 أودعت الشركة تصاريح تصحيحية بعنوان السنوات 2010 و2011 و2012، تمّ على إثرها الحط من المبالغ المستوجبة إلى حدود 34,449 أ.د.

(1) ينص الفصل 5 على أنه "ينتفع المطالبون بالأداء الذين يقومون، في أجل أقصاه 31 ديسمبر 2014، بإيداع تصاريح تصحيحية في شأن تصاريحهم الجبائية التي حلّ أجلها وتم إيداعها قبل 30 جوان 2014 بالإعفاء من خطايا التأخير المستوجبة على التصاريح التصحيحية المذكورة. كما لا تطبق على هذه التصاريح التصحيحية أحكام الفصلين 37 و38 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية. ويستوجب الانتفاع بأحكام هذا الفصل ألا يقل الترفع في المداخل أو الأرباح المصرح بها ضمن التصاريح التصحيحية عن 20% من المداخل أو الأرباح المصرح بها ضمن التصاريح الأولية المودعة...".

وينصّ الفصل 65 من القانون عدد 54 لسنة 2013 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013 والمتعلق بقانون المالية لسنة 2014 على أن تغيير وجهة استعمال المحل من محل معد للسكنى إلى محل معد لأغراض أخرى ينجر عنه "دفع الأداء على القيمة المضافة الذي كان من الواجب دفعه بعنوان عملية الاقتناء يضاف إليه خطايا التأخير المستوجبة".

وحال عدم تفعيل المراقبة الكافية لمعاليم التسجيل دون التفطن إلى إخلالات تعلقت بنقص في معاليم التسجيل التي تمّ خلاصها عند اقتناء محلات معدّة للسكنى تمّ تغيير وجهة استعمالها لأغراض أخرى إضافة إلى عدم توظيف خطايا التأخير بهذا العنوان، وبغية التأكد من عدم تغيير الصبغة السكنية للمحلات إلى صبغة أخرى (تجارية أو مهنية...) أجرت دائرة المحاسبات بتاريخ 27 و28 فيفري و7 مارس 2018 معاينات شملت 100 محلاً ضمن الاختصاص الترابي للمركز أثبتت وجود 25 محلاً قد تغيرت صبغته لحرفة أو تجارة. وقدّر المعلوم الواجب استخلاصه⁽¹⁾ بمبلغ 762,745 أ.د.⁽²⁾ في موفّى شهر ماي 2018.

وقام المركز بتاريخي 5 و6 مارس 2018 في إطار ممارسة حق الإطلاع المنصوص عليه بالفصل 16 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية بطلب عقود بيع لعينة شملت خمس عمارات على ملك باعثين عقاريين أفرز وجود 9 عقود بيع غير مسجلة. وقدّر المبلغ المستوجب بهذا العنوان بما قيمته 53,141 أ.د.

وأفاد المركز أنه قام بالتثبت في جميع عقود البيع المقدمة من طرف الباعثين العقاريين وتم توجيه تنبيهه للمطالبيين بالأداء الذين قاموا باقتناء عقارات دون تسجيل عقودها وذلك قصد إتمام إجراءات التسجيل.

ج- مآل المراجعات الجبائية المعمقة

آلت عمليات المراجعة الجبائية المعمقة المنجزة خلال الفترة 2013-2017 إلى إبرام 328 عملية صلح وإصدار 53 قرار توظيف إجباري في موفّى شهر مارس 2018.

وبلغ المردود المالي الجملي لعمليات الصلح خلال الفترة 2013-2017 ما مجموعه 45,717 م.د. أي ما نسبته 88,9% من المردود العام للمراجعات الجبائية المعمقة.

(1) الأداء على القيمة المضافة ومعلوم النسي للتسجيل عوضاً عن تطبيق المعلوم القار والخطايا.

(2) بعنوان الأداء على القيمة المضافة ومعاليم التسجيل ومعلوم الملكية العقارية وخطايا التأخير.

وبلغ معدل المدة الفاصلة بين تاريخ تبليغ نتائج المراجعة وتاريخ إبرام الصلح خلال الفترة 2013-2017 على التوالي 342 و255 و166 و126 و82 يوما.

وارتفع عدد الملفات التي تجاوز تاريخ إبرام صلح في شأنها أجل 6 أشهر من تاريخ تبليغ الإعلام بنتائج المراجعة⁽¹⁾ إلى 243 ملفا خلال الفترة 2013-2017. وبلغت المدة القصوى الفاصلة بين تاريخ تبليغ نتائج المراجعة وتاريخ إبرام الصلح 1339 يوما بالنسبة للمطالب بالأداء م.ب.ح الناشط في قطاع المطاعم.

وبلغت المدة القصوى الفاصلة بين تاريخ الإعلام بنتائج المراجعة وتاريخ تبليغ قرار التوظيف الإجباري 1454 يوما بالنسبة لقرار التوظيف الإجباري في شأن المطالب بالأداء م.ع.ك الناشط في تجارة "الخردة" الذي تمّ إعلامه بنتائج المراجعة الجبائية المعمقة بمبلغ أداء مستوجب أصلا وخطايا قدره 1,025 م.د بتاريخ 7 أوت 2013 في حين لم يتمّ إصدار قرار التوظيف الإجباري في شأنه إلا بتاريخ 31 جويلية 2017. ويذكر في نفس الإطار قرار التوظيف الإجباري المؤرخ في 2 سبتمبر 2014 بمبلغ أداء مستوجب أصلا وخطايا 3,646 م.د في شأن المطالب بالأداء م.ع.ق الناشط في قطاع البناء الذي تمّ إصداره بعد مرور 1113 يوما⁽²⁾ من تاريخ الإعلام بنتائج المراجعة الجبائية.

وتوصي دائرة المحاسبات بتحسين نسبة تغطية المطالبين بالأداء بمراجعات جبائية معمقة وبتوسيع مجال القطاعات المشمولة بالمراجعات واعتماد معايير موضوعية لتحديد هوامش الربح عند تعديل الوضعية الجبائية للمطالب بالأداء وتكثيف المعاينات الميدانية للوقوف على حالات تغيير صبغة العقارات وتوظيف الأداءات المستوجبة بشأنها. كما تدعو إلى التحكم في آجال البت في الملفات موضوع المراجعة الجبائية المعمقة.

III - الامتيازات الجبائية

بلغت الامتيازات الجبائية المنتفع بها بعنوان طرح الأرباح أو المداخل الصافية الخاضعة للضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين أو للضريبة على الشركات ما قدره 236,911 م.د خلال الفترة 2013-2016 و85,234 م.د بعنوان توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة خلال الفترة 2013-2017.

(1) استثناء بالمذكرة الإدارية عدد 604 الصادرة عن الإدارة العامة للأداءات بتاريخ 21 جانفي 2013 حول تسوية المراجعات المعمقة والأولية العالقة للفترة 2009-2011 والتي دعت إلى تصفية الملفات التي تمت مراجعتها في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ تبليغ الإعلام بنتائج المراجعة وذلك بالنسبة إلى المراجعات التي تم تبليغ الإعلامات بنتائجها خلال الفترة المتراوحة بين سنتي 2009 و2011.

(2) تم الإعلام بنتائج المراجعة الجبائية بتاريخ 2 سبتمبر 2014 وإصدار قرار التوظيف الإجباري بتاريخ 19 سبتمبر 2017.

وتتولى مكاتب مراقبة الأداءات إسناد الامتيازات المتعلقة بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة في شكل شهادات عامة أو ظرفية ومتابعتها من جهة والتثبت من استيفاء الشروط القانونية بالنسبة لطرح المداخل أو الأرباح من جهة أخرى. ويتولى فريق العمل المكلف بمتابعة الامتيازات الجبائية بالمركز متابعة عمل مكاتب مراقبة الأداءات الراجعة إليه بالنظر من خلال التثبت من توفر شروط الانتفاع بالامتيازات الجبائية المنتفع بها.

وأفضت أعمال الرقابة المنجزة من قبل دائرة المحاسبات إلى الوقوف على جملة من النقائص شملت كلاً من الامتيازات المتعلقة بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة وبمعنوا طرح المداخل أو الأرباح الخاضعة للضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين أو للضريبة على الشركات.

أ- الامتيازات الجبائية بعنوان توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة

بلغ عدد الشهادات المسندة 2619 شهادة خلال الفترة 2013-2017 موزعة بين 2114 شهادة ظرفية و505 شهادة عامة مكنت المنتفعين بها من إيقاف العمل بالأداء على القيمة المضافة بما قيمته على التوالي 66,177 م.د. و19,057 م.د. وتم الوقوف على إخلالات تعلقت بإسناد الشهادات وبمتابعتها.

1- إسناد الشهادات

خلافًا للفصل 111 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية تحصّل مطالبان اثنان بالأداء على شهادات ظرفية أو عامة في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة دون قيامهما بإيداع كافة التصاريح الجبائية المستوجبة في تاريخ إسناد الشهادة. ويذكر في هذا الصدد المطالب بالأداء ن.د.ب. صاحب معصرة الذي تحصّل على شهادة ظرفية بتاريخ 14 ماي 2015 مكنته من اقتناء تجهيزات بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بمبلغ 22,335 أ.د. في حين أنه لم يقدّم بإيداع تصاريح المؤجر الخاصة به لسنة 2012.

وخلافًا للفصل 111 المذكور تمّ تمكين ستة أشخاص من شهادات بعنوان توقيف نظام العمل بالأداء على القيمة المضافة بالرغم من تخلّد ديون جبائية بدمتهم وعدم إبرام رزنامة استخلاص في شأنها. ويذكر في هذا الشأن شركة ت.ت.ق. الناشطة في قطاع النسيج التي تحصلت في مناسبتين على شهادة عامة في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بتاريخ 27 فيفري 2013 ثم بتاريخ 26 أوت 2015 رغم عدم خلاصها لديون جبائية مثقّلة بقيمة 34,272 أ.د. عند إسناد الشهادة الأولى وبقيمة 121,600 أ.د. عند إسناد الشهادة الثانية وانتفعت بمقتضاها بما قدره على التوالي 89,283 أ.د. و204,526 أ.د. بعنوان أداء على القيمة المضافة تم توقيف العمل به.

ولئن علّل المركز إجابته في هذا الشأن بالمذكرة الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة للأداءات تحت عدد 9030 بتاريخ 18 ديسمبر 2013 حول تبسيط إجراءات الانتفاع بنظام توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة أو الإعفاء منه، التي أقرت التخلي عن شرط إدلاء المطالبين بالأداء برزنامة استخلاص الديون الجبائية المثقلة لدى تقدمهم بمطلب قصد الحصول على شهادة في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة، فإن الدائرة تؤكد على أنّ هذه المذكرة الإدارية لا ينبغي أن تستبعد تطبيق شروط أقرها نص قانوني.

2- متابعة الشهادات المسندة

تراوح الأجل الفاصل بين تاريخ إسناد الشهادات الظرفية وتاريخ إجراء المعاينات الميدانية من قبل المركز للثبوت من الاقتناء الفعلي للمعدّات والتجهيزات موضوع الامتياز ومن استغلالها في إطار النشاط الذي أسندت لأجله، بين شهرين وثلاث سنوات في عيّنة مثلت 10% من الشهادات الظرفية المسندة خلال الفترة 2013-2017. وأرجع المركز ذلك إلى تردي الوضع الأمني الذي شهدته البلاد منذ سنة 2011 وأفاد بأنه تمت معاينة المقتنيات بالنسبة للملفات المكوّنة للعيّنة.

وخلافاً للفصل 11 من مجلة الأداء على القيمة المضافة تم الوقوف بخصوص 50 قسيمة طلب تزود على تأخير في إلغاء 9 قسائم غير مستعملة من ذلك قسيمي طلب التزود المؤشر عليها من قبل مكتب مراقبة الأداءات صفاقس الغربية بتاريخ 28 ماي 2014 ولم يتم إلغاؤها إلا بتاريخ 14 جوان 2017 بالرغم من انتهاء صلوحية الشهادة العامة بتاريخ 31 ديسمبر 2014 أي بتأخير بنحو سنتين ونصف قد ينجّر عنه إمكانية استعمال القسائم غير الملغاة في غير الأغراض المسندة لأجلها. ولم يتولّ المركز التنبيه على المنتفعين بمقتضى الفصل 47 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية. وأرجع المركز ذلك إلى النقص الفادح في الموارد البشرية.

وخلافاً للمذكرة العامة عدد 13 لسنة 2014⁽¹⁾ والمذكرة الإدارية عدد 10646⁽²⁾ لم تتم تصفية 24 قسيمة طلب تزود حلّ أجل إيداع فواتير الشراء بنظام توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة المتعلقة بها وانقضت صلوحية الشهادة المتعلقة بها، على غرار قسيمة طلب تزود حلّ أجل إيداع فواتير الشراء المتعلقة بها بتاريخ 28 جانفي 2017 وانتهت صلوحية الشهادة المسندة في إطارها بتاريخ 26 أوت 2017 ولم يتم تصفيتها إلى موفّي شهر فيفري 2018.

(1) الصادرة عن الإدارة العامة للدراسات والتشريع الجبائي حول الإجراءات الخاصة بعمليات البيع والشراء بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة وتبعات الإخلال بها.

(2) الصادرة عن الإدارة العامة للأداءات بتاريخ 29 ديسمبر 2016 حول إحكام متابعة الامتيازات الجبائية في مادة الأداء على القيمة المضافة.

وخلافا للمذكرتين المذكورتين أعلاه تمّ تجديد شهادات لمطالبيْن اثنين بالأداء بالرغم من عدم تصفية قسائم طلبات التزود المتعلقة بشهادات سابقة على غرار المطالب بالأداء ن.ع. الناشط في مجال الخراطة العامة، الذي تحصّل على أربع شهادات عامة خلال السنوات 2015-2018 انتفع بمقتضاها بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بمبلغ 391,783 أ.د.⁽¹⁾ ويذكر كذلك شركة إ.ت. الناشطة في مجال التجارة الدولية التي انتفعت بنفس الامتياز بتاريخ 4 مارس 2014 رغم عدم تصفية قسيمي طلب تزود سابقة تم التأشير عليها بتاريخ 27 ديسمبر 2013 وحل أجل تصفيها بتاريخ 28 جانفي 2014.

كما انتفع ستة أشخاص بشهادات ظرفية أو عامة في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة اتّسمت تصاريحهم اللاحقة لتاريخ الحصول على الشهادات بتدني رقم المعاملات أو أضحوا في حالة إغفال أو غلق إداري. ويذكر على سبيل المثال شركة أ.ت. الناشطة في مجال معالجة وتغليف المعادن التي انتفعت خلال سنتي 2012 و2013 بامتيازات جبائية بلغت 31,320 أ.د. وأضحّت في حالة إغفال للفترة 2013-2017 وهي حاليا ضمن جذاذية المسح.

كما تم الوقوف على محدودية التنسيق بين المركز والمراكز الجهوية لمراقبة الأداءات الأخرى بخصوص الحالات التي يكون فيها مكان الانتصاب الفعلي للمشروع خارج مرجع نظر مكتب مراقبة الأداءات الذي أسند الامتياز الجبائي. ويذكر في هذا الشأن شركة أ.ت. الناشطة في مجال تربية الأسماك، التي تحصّلت على شهادة ظرفية في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بمبلغ 14 أ.د. دون اعتبار الأداء على القيمة المضافة وصالحة إلى 25 نوفمبر 2014 في حين لم تتم مراسلة المركز الجهوي لمراقبة الأداءات المختص ترايبا (منطقة هرقل بولاية سوسة) إلا بتاريخ 24 نوفمبر 2017 قصد القيام بالمعاينات الميدانية اللازمة أي بعد انتفاع المعني بالأمر بالامتياز بنحو ثلاث سنوات.

وتوصي الدائرة بالحرص على مزيد إحكام متابعة الامتيازات الجبائية المتعلقة بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة وخاصة عملية تصفية قسائم طلبات التزود وتكثيف المراقبة الميدانية بالنسبة للمنتفعين بشهادات ظرفية.

ب- الامتيازات الجبائية بعنوان طرح المداخل أو الأرباح

حال ضعف نسبة تغطية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين تضمنت تصاريحهم السنوية طروحات جبائية بعنوان الفترة 2013-2016 بمراجعات جبائية معمقة والتي لم تتجاوز في أفضل الحالات 4,91% خلال سنة 2014 دون التثبّت في أحقية الاستفادة من الطروحات المنتفع بها.

⁽¹⁾ إلى غاية 8 مارس 2018.

وأفضت الأعمال الرقابية إلى الوقوف على عدد من الإخلالات المتعلقة بطرح الأرباح والمداخيل المتأتية من التصدير وبمعنوا المداخيل المعاد استثمارها وبمعنوا استثمارات المساندة.

وبلغ عدد الشركات التي تضمنت تصاريحها طرحاً للأرباح أو المداخيل بمعنوا التصدير خلال الفترة 2016-2013 على التوالي 343 و225 و199 و136 شركة وبقيمة فاقت 48 م.د.

وأفضى التثبت في الوضعية الجبائية للمطالبين بالأداء استناداً إلى منظومة "رفيق" والمعطيات المستقاة من منظومة "سند" إلى وجود 14 شركة مصدرة كلياً في وضعية إغفال حققت أرقام معاملات بمعنوا التصدير بمبلغ جملي قدره 2,703 م.د. وأفاد المركز بأنه قام بتبليغ تنابيه للشركات المذكورة قصد تسوية الإغفالات.

ولم يقيم المركز بالتثبت من صحة تصاريح جبائية متضمنة لطروحات متأتية من التصدير مجرة بعد استيفاء آجال الطرح القانونية⁽¹⁾ من قبل 11 شخصاً طبيعياً ومعنوياً بقيمة جمالية بلغت 611,830 أ.د. حيث قامت 7 شركات بطرح كلي للأرباح المتأتية من التصدير بمعنوا سنوات 2014 و2015 و2016 بدون موجب بعد انقضاء آجال الطرح القانونية بمبلغ جملي قدره 294,116 أ.د. ومثال ذلك شركة .س.خ. التي قامت بطرح مبلغ 280,331 أ.د. خلال سنتي 2014 و2015 بمعنوا مداخيل متأتية من التصدير رغم استيفاء الشركة المذكورة حقها في الطرح منذ موفى سنة 2013.

وفي نفس الإطار قام أربعة أشخاص طبيعيين بطرح مداخيل متأتية من التصدير تجاوزت نسبة الثلثين المنصوص عليها بالفصل 12 من مجلة تشجيع الاستثمارات بمعنوا سنتي 2014 و2015 وذلك بعد استيفاء آجال الطرح القانونية. وقدرت قيمة الطرح بدون موجب بمبلغ جملي قدره 317,714 أ.د. للأشخاص المذكورين من ذلك الطرح الذي أجراه بدون موجب المطالب بالأداء م.س. الناشط في قطاع البناء خلال سنتي 2014 و2015 والبالغ 151,451 أ.د. وكذلك الطرح الذي أجراه بدون موجب المطالب بالأداء م.ب. صاحب معصرة خلال سنتي 2014 و2015 بقيمة 105,557 أ.د.

وخلافاً للفصل 38-1 من مجلة الجبائية المحلية لم تقم 18 مؤسسة مصدرة كلياً بالتصريح بالمعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية وذلك بمعنوا سنوات 2014 و2015 و2016 وبلغ الأداء غير المستخلص بهذا العنوان ما قدره 19,050 أ.د. وأفاد المركز بأنه أصدر طلبات إرشادات وتنابيه على معنى الفصلين 37 و47 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية لتسوية وضعية المطالبين بالأداء المعنيين.

(1) المحددة بعشر سنوات ابتداء من أول عملية تصدير يضاف إليها آجال التمديد في الانتفاع بالطرح الكلي للمداخيل والأرباح والتي تواصلت إلى غاية 31 ديسمبر 2013 بمقتضى قانون المالية لسنة 2013 الصادر بالقانون عدد 27 لسنة 2012 المؤرخ في 29 ديسمبر 2012.

وبلغ عدد المنتفعين بطرح المداخل والأرباح بعنوان إعادة الاستثمار خلال الفترة 2013-2016 على التوالي 149 و65 و57 و63 منتفعا، كما بلغت قيمة الطروحات من المداخل والأرباح بعنوان الاستثمار صلب المؤسسة خلال نفس الفترة ما جملته 30 م.د.

وخلافاً للفصل 7 من مجلة تشجيع الاستثمارات الذي ينصّ على وجوب أن يرفق المنتفعون التصريح بالضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين أو الضريبة على الشركات بشهادة تحرير رأس المال المكتتب أو ما يعادلها وبرنامج الاستثمارات التي تم إنجازها صلب المؤسسة للانتفاع بالطرح بعنوان إعادة الاستثمار، تبين من خلال فحص عينة مكونة من 78 تصريحاً جبائياً متضمناً لامتيازات عدم إرفاق 60 تصريحاً منها بالوثيقتين المذكورتين.

ولئن نص الفصل 49 من مجلة تشجيع الاستثمارات على أن الاكتتاب في رأس المال الأصلي للمؤسسة أو الترفيع فيه يخول طرح المداخل أو الأرباح التي يقع استثمارها وذلك في حدود 50% من المداخل أو الأرباح الصافية الخاضعة للضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين أو للضريبة على الشركات فقد تم تجاوز النسبة المذكورة في 4 حالات على غرار المطالب بالأداء ع.ع، صيدلي الذي قام بطرح 90,72% من مداخله البالغة 206,689 أ.د بعنوان سنة 2014.

إضافة إلى ذلك تم خلال سنة 2014 إحداث مصحّحة ش.ج، وتولى المكتتبون في رأس مال هذه الشركة طرح مساهماتهم بمبلغ جملي قدره 184,762 أ.د من أرباحهم المحققة تطبيقاً لمقتضيات الفصل 49 من مجلة تشجيع الاستثمارات، وفي المقابل لم تحقق الشركة المذكورة أي مداخل أو أرباح خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2014 و2017. وأفاد المركز أنه قام بتوجيه طلب إرشادات وتوضيحات في الغرض للمعنيين بالأمر على أساس الفصل 37 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية وذلك على إثر تدخل دائرة المحاسبات.

وتوصي الدائرة بإحكام مراقبة التصاريح السنوية المتضمنة لطروحات جبائية والقيام بالمقاربات اللازمة للوقوف على الإخلالات وتداركها.

*

*

*

لم تخل أعمال المركز المتعلقة بالمراجعة الجبائية المعمقة وبالامتيازات الجبائية من نقائص حالت دون أداء المهام الموكولة له بالنجاعة المطلوبة.

ويستوجب تحسين أداء المركز تدعيم موارده البشرية واللوجستية بما يتلاءم مع ارتفاع حجم الجذاذات المسجلة خلال الفترة 2013-2017، كما ينبغي تحسين المعطيات المتوفرة بالمنظومات الإعلامية الجبائية المستعملة والعمل على تطويرها.

وعلى صعيد آخر تدعو الدائرة إلى الرفع من نسبة تغطية المطالبين بالأداء بمراجعات جبائية معمقة والرفع من مردودية هذه المراجعات من خلال الترفيع في عدد المحققين بخلية المراجعة الجبائية والاعتماد على مقارنة تحليل المخاطر عند البرمجة والاستناد إلى معايير موضوعية وموثقة عند تحديد هوامش الربح.

كما يتعين على المركز الحرص على تلافي الإخلالات بخصوص إسناد ومتابعة الشهادات العامة في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة وتصفية قسائم طلبات التزود المتعلقة بها وتغطية أكبر عدد ممكن من المنتفعين بالشهادات الظرفية بالرقابة الميدانية والقيام بتتبع الإخلالات المتعلقة بطرح الأرباح أو المداخليل بدون موجب وتداركها.

رد المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بصفاقس 2

أ- حول التنظيم والتسيير والنظام المعلوماتي

1- بخصوص التنظيم والتسيير: بخصوص عدم تحديد الأمر عدد 94 لسنة 2008 المؤرخ في 16 جانفي 2008 المتعلق بتنظيم وضبط مشمولات المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات بوزارة المالية، لمهام مختلف المصالح الراجعة بالنظر للمركز :

إن إعداد مشاريع الأوامر المتعلقة بتنظيم و ضبط مشمولات المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات والأوامر الترتيبية عموما ليس من مشمولات المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات بل هو من مشمولات المصالح المركزية المختصة بوزارة المالية.

• بخصوص قيام خلية التسجيل بنسخ العقود والكتابات الكترونيا بمنظومة "جاد"

في نطاق تفعيل الأمر عدد 94 لسنة 2008 المؤرخ في 16 جانفي 2008 المتعلق بتنظيم وضبط مشمولات المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات بوزارة المالية، ولسد الشغور بمكتب الأرشيف والتصرف في العقود، قام رئيس المركز بتاريخ 09 أكتوبر 2017 باقتراح تسمية إحدى إدارات المركز بالإشراف على المكتب المذكور، إلا أنه إلى حد هذا التاريخ لم يصدر القرار الوزاري المتعلق بتسميتها بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وهو ما جعل خلية التسجيل تتكفل بنسخ العقود إلكترونيا وذلك للأهمية البالغة التي تكتسيها هذه الوظيفة من حيث أنها تمثل مصدرا هاما للاستقضاءات.

• بخصوص الجمع صلب مكاتب مراقبة الأداءات بين وظائف متنافرة وذلك في

غياب ضوابط رقابة داخلية

إن الجمع بين وظائف متنافرة صلب مكاتب مراقبة الأداءات على غرار التأشير على قسائم طلبات التزود الخاصة بالشهائد العامة في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة وتصفياتها من قبل نفس العون، يعود أساسا إلى النقص الحاد والمستمر في عدد الأعوان المباشرين الذي ما انفك يتقلص من سنة إلى أخرى نتيجة الإحالة على التقاعد لعدد

هام منهم لبلوغهم السن القانونية أو نتيجة تفعيل آليتي التقاعد المبكر والمغادرة الاختيارية للأعوان العموميين.

هذا علاوة على أن المذكرة الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة للمراقبة الجبائية تحت عدد 6907 بتاريخ 03 أكتوبر 2006 لم تنص على وجوب الفصل بين مهمة إسناد الامتيازات الجبائية وإعداد شهادت توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة وبين تصفية قسائم طلب التزود ومتابعة الامتيازات الجبائية.

• بخصوص التأخير في سد الشغورات بالنسبة للخطط الوظيفية

إن الشغورات في الخطط الوظيفية المنصوص عليها بالأمر عدد 94 لسنة 2008 المؤرخ في 16 جانفي 2008 المتعلق بتنظيم وضبط مشمولات المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات بوزارة المالية كما تم تنقيحه بموجب الأمر الحكومي عدد 1156 لسنة 2017 المؤرخ في 27 أكتوبر 2017، يتم تسديدها بصفة تدريجية و ذلك بمناسبة الحركة العامة التي تفتحها الإدارة العامة للأداءات سنويا لسد الشغورات أو عن طريق مقترحات تسمية في خطط وظيفية موجهة من قبل رئيس المركز، وقد تم في هذا الصدد وبمناسبة الحركة العامة لسنة 2017، تسمية رئيس فريق العمل المكلف بمتابعة نشاط المكاتب ورئيس فريق العمل المكلف بمتابعة الامتيازات الجبائية بامتيازات كاهية مدير إدارة مركزية، كما قام رئيس المركز بتاريخ 09 أكتوبر 2017 باقتراح عدد 6 تسميات في خطط وظيفية بامتيازات رئيس مصلحة إدارة مركزية، إلا أنه وإلى حد هذا التاريخ لم تصدر قرارات التسمية في شأنهم.

هذا وبمناسبة الحركة العامة لسنة 2018، تم فتح باب التناظر بين المترشحين لسد الشغور في خطة مفوض من الدرجة الأولى للإشراف على خلية المتابعة والمساندة بامتيازات مدير إدارة مركزية.

• بخصوص النقص في عدد الأعوان

إن النقص في عدد الأعوان هو مشكل تشكو منه مختلف هياكل ومصالح الإدارة العامة للأداءات وقد تفاقم على إثر إحالة عدد هام من الأعوان على التقاعد لبلوغهم السن القانونية أو نتيجة تفعيل آليتي التقاعد المبكر و المغادرة الاختيارية للأعوان العموميين وقد قام المركز في هذا الصدد بتوجيه عديد المكاتيب للإدارة العامة قصد تعويض الأعوان المحالين على التقاعد وتعزيز مختلف الخلايا والمصالح بالأعوان.

• **بخصوص التفاوت بين مكاتب مراقبة الأداءات في عدد الملفات الموكولة لكل**

عون

إن التفاوت في عدد الملفات الموكولة لكل عون بين مكاتب مراقبة الأداءات الراجعة بالنظر للمركز الجهوي لمراقبة الأداءات صفاقس 2، يعود أساسا إلى :

♦ **التفاوت في حدود الاختصاص الترابي بين المكاتب.**

♦ **الاختلاف بين المكاتب في عدد المطالبين بالأداء المنضويين ضمن النظام التقديري في صنف الأرباح الصناعية والتجارية والذين، وعلى خلاف المطالبين بالأداء الخاضعين للنظام الحقيقي، تنسم مراقبة وضعيتهم الجبائية بالبساطة وعدم التعقيد وذلك لعدم خضوعهم لواجب إيداع القوائم المالية والتصاريح الشهرية هذا إلى جانب عدم خضوعهم للأداء على القيمة المضافة ...**

فارتفاع عدد الملفات الموكولة لكل عون بمكتب مراقبة الأداءات صفاقس الجنوبية الذي اعتمده الفريق الرقابي لمحكمة المحاسبات كمثال لذلك يعود لسببين أساسيين :

أولهما اتساع الاختصاص الترابي للمكتب الذي يشمل :

♦ **مناطق حي الحبيب و سكرة و وادي الرمل و الهدى و حي البحري من معتمدية صفاقس الغربية،**

♦ **مناطق الخزانات و عيون المايل من معتمدية صفاقس الجنوبية،**

♦ **معتمدية منزل شاكر.**

ثانيهما وجود عدد 6008 مطالبين بالأداء منضويين ضمن النظام التقديري في صنف الأرباح الصناعية و التجارية من مجموع جذاذية المطالبين بالأداء و التي تقدر بـ 9923.

2- بخصوص النظام المعلوماتي

• بخصوص النقص في عدد الحواسيب المجهزة بالمنظومات الإعلامية الجبائية بالمركز

إن النقص في عدد الحواسيب المجهزة بالمنظومات الإعلامية الجبائية بالمركز هي مسألة تعود بالنظر لمركز الإعلامية بوزارة المالية المسؤول عن توفير هذه الحواسيب وصيانتها.

ومهما يكن من أمر، فإن النقص الواقع ملاحظته هو نقص ظرفي وأخذ في التقلص من سنة إلى أخرى بما أن المركز المذكور يزود بصفة دورية كافة المراكز الجهوية لمراقبة الأداءات بالحواسيب المذكورة وذلك على إثر صفقات تقوم بها وزارة المالية.

• بخصوص عدم قدرة نظام المعلومات المعتمد على توفير معلومات محيئة حول الوضعية الجبائية للمطالبين بالأداء

بما أن النظام المذكور يستند أساسا على منظومتي "صادق" و "رفيق" ، فإن مركز الإعلامية ووحدة التطبيقات الإعلامية ونظام المعلومات بالإدارة العامة للأداءات ما انفكا يقومان بإدخال التعديلات الضرورية على المنظومتين المذكورتين بناء على الملاحظات التي يتم إبدائها من قبل مختلف المتدخلين وذلك في حدود الإمكانيات الفنية المتاحة.

II- حول المراجعة الجبائية المعمقة:

1- بخصوص برمجة المراجعات الجبائية المعمقة

• بخصوص ضعف عدد المراجعات المبرمجة رغم الارتفاع المطرد في حجم جذاذية المطالبين بالأداء

ما تجدر الإشارة إليه بالنسبة لعدد المراجعات الجبائية المعمقة المبرمجة خلال الفترة من سنة 2013 إلى سنة 2017 هو الآتي :

إن انخفاض عدد الملفات المبرمجة خلال سنوات 2015 و2016 و2017 مرده عدم تصفية مخزون ملفات المراجعة المبرمجة بعنوان سنتي 2013 و2014. لذلك عمل المركز على برمجة عدد محدود من الملفات خلال سنوات 2015 و2016 و2017 ليتمكن من مراجعة الملفات التي تجاوز تاريخ برمجتها السنة، و ذلك حتى يتوصل تدريجيا إلى إعداد برنامج مراجعة يتم إنجازه خلال سنة البرمجة.

فبرمجة الملفات لمراجعة جبائية معمقة في سنة ما لا يعني بالضرورة إنجازها في نفس السنة، لذلك يسعى المركز إلى العمل على ضبط وتحقيق الأهداف من خلال العمليات المنجزة وليس من خلال البرمجة.

أما بخصوص ضعف نسبة الملفات المبرمجة للمراجعة المعمقة خلال الفترة الممتدة من سنة 2013 إلى سنة 2017 مقارنة بتطور حجم جذابية المطالبين بالأداء الراجعين بالنظر للمركز، فإن ذلك يعود أساسا إلى نقص الموارد البشرية. فعدد المحققين بخلية المراجعة الجبائية لا يتجاوز حاليا 13 محققا بعد أن كان سنة 2012، عند إحداث المركز، يبلغ 21 محققا مما يجعل من عملية البرمجة انتقائية وليست شاملة.

● **بخصوص عدم شمول عمليات المراجعة الجبائية المعمقة لقطاعات الصناعات التقليدية والحرفية والفلاحة والصيد البحري :**

إن عدم برمجة ملفات في قطاعات الصناعات التقليدية والحرفية والفلاحة والصيد البحري خلال سنوات 2013 و2015 و2016 يعود أساسا إلى انتفاع هذه القطاعات بالامتيازات الجبائية هذا علاوة على عدم خضوعها للأداء على القيمة المضافة أو خضوعها للأداء المذكور بنسبة مخفضة مما يؤدي إلى ضعف مردودية مراجعتها. ومع ذلك، و قصد توزيع برنامج المراجعة المعمقة على مختلف القطاعات قدر الإمكان، فقد قام المركز خلال سنتي 2017 و2018 ببرمجة عدد 04 ملفات لمطالبين بالأداء ينشطون في القطاعات المذكورة.

• بخصوص محدودية هامش التصرف المتاح للمركز في برمجة عمليات
المراجعة الجبائية المعمقة

إن برمجة الملفات للمراجعة الجبائية المعمقة يتم حسب الأولوية و حسب أهمية المردود المنتظر من عملية المراجعة و ذلك في ظل النقص الفادح في عدد المحققين بخلية المراجعة مقارنة بحجم جذاذية المطالبين بالأداء الراجعة بالنظر للمركز.

هذا وعملا بأحكام الفصل 15 من مجلة الأداء على القيمة المضافة والفصل 54 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين و الضريبة على الشركات فإنه يتم إدراج ملفات المطالبين بالأداء المنتفعين باسترجاع فوائض أداءات بصفة آلية ضمن برنامج المراجعة المعمقة هذا إلى جانب ملفات المطالبين بالأداء الذين يعتزمون إيقاف نشاطهم أو الذين ترد وشايات في شأنهم والتي تحظى بأولوية البرمجة وهو ما من شأنه أن يحد من هامش التصرف المتاح للمركز في برمجة عمليات المراجعة المعمقة على أساس مبررات أخرى.

مع الملاحظ أنه يستحيل على المركز برمجة ملفات آلاف المطالبين بالأداء الذين يوجدون في حالة إغفال عن إيداع تصاريحهم الجبائية وذلك في ظل النقص الفادح في عدد المحققين، لذلك فهو يقوم ببرمجة عدد محدود من هؤلاء المطالبين بالأداء وذلك بناء على الاستقصاءات الهامة المتحصل عليها، أما بالنسبة لبقية الملفات فإنه يتم تفعيل أحكام الفصلين 47 و 48 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية في شأنها وذلك بتوجيه تنبيه للمطالب بالأداء قصد إيداع تصاريحه الجبائية في أجل أقصاه 30 يوما من تاريخ تبليغ التنبيه وفي غياب ذلك يتم إصدار قرار توظيف إجباري ضده.

أما بخصوص المراجعات التي يتم تأسيسها على أحكام الفصل 43 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات المتعلق بالنفقات الشخصية الظاهرة والجلية ونمو الثروة فإن المركز يقوم بمراجعات معمقة بالنسبة لملفات الأشخاص الطبيعيين الخاضعين للنظام الحقيقي والذين قاموا باقتناءات بمبالغ هامة، أما بخصوص بقية المطالبين بالأداء الذين حققوا نمو ثروة فإنه يتم تفعيل مقتضيات الفصل 37

من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية الذي مكن الإدارة من تطبيق أحكام الفصل 43 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات في إطار مراجعة جبائية أولية بالنسبة للأشخاص الطبيعيين الذين قاموا بإيداع تصاريحهم الجبائية.

أما بالنسبة للأشخاص الذين يوجدون في حالة إغفال عن إيداع تصاريحهم الجبائية فإنه يتم تفعيل مقتضيات الفصلين 47 و 48 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية.

أما في ما يتعلق بالعقود التي تم الوقوف عليها من قبل الفريق الرقابي لمحكمة المحاسبات والمتعلقة باقتناء عقارات من قبل 39 مطالبا بالأداء سنة 2016 بقيمة تتجاوز 100 ألف دينار رغم عدم تحقيقهم لأية مداخيل خلال الفترة الممتدة من سنة 2013 إلى 2017 وبما أن سنة 2016 لم يشملها التقادم فقد قام المركز بتفعيل أحكام الفصل 43 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين و الضريبة على الشركات على الأشخاص المذكورين في إطار مراجعات جبائية أولية أو معمقة وهو بصدد استكمال الإجراءات إما بإبرام الصلح في شأن الإعلّامات بنتائج المراجعة التي تم إصدارها وتبليغها أو بحفظ الملف في حالة تقديم المطالب بالأداء لمبررات في خصوص مصادر تمويل اقتنائه للعقار أو بإصدار قرار توظيف إجباري وذلك حفاظا على حقوق الخزينة.

2- بخصوص تنفيذ المراجعات الجبائية المعمقة :

• بخصوص الفارق بين عدد المراجعات المبرمجة وعدد المراجعات المنجزة خلال الفترة الممتدة من سنة 2013 إلى 2017

إن الفارق بين عدد المراجعات المبرمجة و عدد المراجعات المنجزة يعود أساسا إلى ارتفاع عدد المراجعات المبرمجة خلال سنتي 2013 و 2014 وهذا الفارق أخذ في التقلص من سنة إلى أخرى إذ مر من 130 سنة 2014 إلى 46 سنة 2017 ليتم الوصول تدريجيا بعد تصفية الملفات المتبقية من السنوات السابقة إلى إعداد برنامج مراجعة في حدود إمكانيات خلية المراجعة وقابل للانجاز من قبلها خلال نفس السنة.

فبالنسبة لسنة 2018، من المؤمل أن تتوصل خلية المراجعة إلى تصفية جميع الملفات المبرمجة سواء منها المتبقية من السنوات السابقة أو المبرمجة خلال نفس السنة.

• بخصوص افتقاد المركز لمعايير موضوعية لتحديد هوامش الربح الخام

والصافي

ما تجدر الإشارة إليه أنه في حالة استبعاد المحاسبة أو عدم تقديمها أو مسكها من قبل المطالب بالأداء يتم تعديل الوضعية الجبائية لهذا الأخير من قبل الإدارة بالاستناد إلى القرائن القانونية والفعلية وإلى المؤشرات المعمول بها في القطاع بما في ذلك نسبة الربح الخام والصافي وذلك عملاً بأحكام الفصلين 6 و38 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية.

وحيث تختلف هذه النسبة من مؤسسة إلى أخرى بحسب طبيعة نشاطها و موقعها الجغرافي وتاريخ نشأتها وحجمها و مواردها البشرية و مدى اعتمادها على مواردها الذاتية أو المتأتية من الاقتراض وهذه المعطيات يأخذها المركز بعين الاعتبار عند ضبط نسب الربح كما يستند المركز إلى الأحكام الصادرة عن المحاكم بمختلف درجاتها و إلى محاضر الصلح المبرمة من قبل مطالبين بالأداء ينشطون في نفس القطاع إثر خضوعهم لمراجعات جبائية سابقة و إلى المنظومات الإعلامية و التي من بينها منظومة "SEDAR" التي وفرتها الإدارة العامة للأداءات مؤخرًا والتي يتم الاستئناس بها عند ضبط معدل نسب الربح بالنسبة لكل قطاع نشاط سواء كان ذلك على الصعيد الوطني أو الجهوي.

فبالنسبة لملف المطالب بالأداء ش.ف. الناشط في قطاع بيع المواد الكهرومنزلية بالتفصيل والذي تم اعتماده كمثال من قبل الفريق الرقابي لمحكمة المحاسبات لغياب معايير موضوعية لضبط نسب الربح الخام والصافي من قبل المركز فإنه يتجه ملاحظة ما يلي :

إن نسبتي الربح الخام (15%) والربح الصافي (8%) المعتمدتين من قبل المركز بمناسبة إبرام الصلح في ملف المطالب بالأداء سالف الذكر هي الأقرب إلى الواقع وذلك بدليل أن الغرفة الوطنية لتجارة المواد الكهرومنزلية كما سلف بيانه صلب رد المركز على تقرير الملاحظات الأولية وجهت مكتوبًا إلى السيد وزير المالية بتاريخ 2008/02/28 تطالب بمقتضاه تطبيق نسبة ربح خام لا تتجاوز 12% ونسبة ربح صاف في حدود 04% عند

المراجعة المعمقة لمنظورها وبديل تقرير الصلح الصادر عن المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بصفاقس بتاريخ 2009/09/09 في ملف مماثل والذي تضمن نسبة ربح صاف قدرها 08%. مع الملاحظ أن انخفاض مبالغ الأداءات المستوجبة من 1.037 م.د إلى 249,474 أ.د. أي بنسبة 75% مرده ليس فقط الحط من نسب الربح كما سلف بيانه وإنما أيضا نتيجة قبول الإدارة لطرح الأداء على القيمة المضافة بعنوان الشراءات على إثر إدلاء المطالب بالأداء بفواتير الشراءات بمناسبة اعتراضه على نتائج المراجعة الجبائية المعمقة.

أما بخصوص اعتماد المركز على هامش ربح مختلف بمناسبة إبرامه للصلح مع مطالبين بالأداء ناشطين في قطاع بيع المحروقات والزيوت وذلك في فترات متقاربة وهما المطالب بالأداء ف.د. والمطالب بالأداء ف.ل.

فتجدر الإشارة إلى أن نسبة الربح المعتمدة من قبل المركز بالنسبة لبيع المحروقات تتقارب بين الملفين. أما بالنسبة لبيع الزيوت فإن نسبة هامش الربح الخام المعتمدة بالنسبة لملف السيد ف.د. والمقدرة بـ 10% قد تم تأسيسها على تقرير الصلح الصادر عن المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بصفاقس بتاريخ 10 أفريل 2010 والذي يهم المراجعة المعمقة السابقة التي خضع لها نفس المطالب بالأداء الذي طالب صلب اعتراضه على نتائج المراجعة المعمقة بتطبيق هامش الربح التي قام على أساسها بإبرام الصلح مع المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بصفاقس بمناسبة المراجعة السابقة. علما وأن نسبة الربح الخام ونسبة الربح الصافي في نشاط بيع الزيوت تختلف من مزود إلى آخر حسب العلامة التجارية ومدى رواجها وإقبال الحرفاء عليها من جهة وحسب سعة الأوعية من جهة أخرى.

• بخصوص عدم تظن المركز إلى إخلالات تعلقت بنقص في معالم التسجيل التي

تم خلاصها عند اقتناء محلات معدة للسكن تم تغيير وجهة استعمالها لأغراض أخرى

إن مراقبة معالم التسجيل هي من مشمولات خلية التسجيل بالمركز وقد قامت هذه الأخيرة قبل تدخل الفريق الرقابي لمحكمة المحاسبات بمراجعة 16 ملفا يتعلق بتغيير وجهة استعمال المحل من السكن إلى نشاط مهني أو تجاري آلت 9 منها إلى الصلح و 7 ملفات تم توظيف الأداء في شأنها بموجب قرار توظيف إجباري .

وواصل المركز برمجة الملفات التي تتعلق بتغيير وجهة استعمال المحلات، إذ تم تبليغ 25 إعلاما بنتائج المراجعة الأولية منهم عدد 15 ملفا تمت برمجتها على إثر المعاينات الميدانية التي قام بها الفريق الرقابي لمحكمة المحاسبات أيام 27 و28 فيفري من سنة 2018 و7 مارس من نفس السنة.

هذا وقد تولى المركز التثبت في جميع عقود البيع المقدمة من طرف الباعثين العقاريين وتم توجيه عدد 9 تنابيه للمطالبيين بالأداء الذين قاموا باقتناء عقارات دون تسجيل عقودها و ذلك قصد إتمام إجراءات تسجيلها ، وقد قام على إثر ذلك 4 مطالبيين بالأداء بتسجيل عقودهم بصفة تلقائية كما تم إصدار و تبليغ عدد 5 قرارات توظيف إجباري بالنسبة للبقية.

كما واصل المركز نفس التمشي وذلك بتوجيه تنبيهين لمطالبيين بالأداء قاما باقتناء عقارات من باعثين عقاريين دون تسجيل العقود المتعلقة بها وذلك على إثر تفعيله لحق الاطلاع المنصوص عليه بالفصل 16 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية لدى الباعثين العقاريين.

3- بخصوص مآل المراجعات الجبائية المعمقة :

● بخصوص تجاوز تاريخ إبرام الصلح الستة أشهر من تاريخ تبليغ نتائج المراجعة الجبائية المعمقة

إن أجل الستة أشهر المنصوص عليه بالفصل 44 مكرر من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية هو أجل للرد من قبل الإدارة على اعتراض المطالب بالأداء على نتيجة المراجعة الجبائية وهو أجل يهم الإجراءات الأساسية ويترتب عن الإخلال به بطلان إجراءات المراجعة و التوظيف.

أما ما ورد بالمذكرة الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة للأداءات تحت عدد 604 بتاريخ 21 جانفي 2013 من ضرورة العمل على البت في الإعلامات بنتائج المراجعة الجبائية في أجل ستة أشهر من تاريخ تبليغها وذلك بإبرام الصلح في شأنها أو

حفظها أو إصدار قرارات توظيف إجباري في خصوصها، فهو أجل استنهاضي لحث مصالح الجباية على تصفية الملفات وعدم تركها عالقة.

ومهما يكن من أمر، فإن مصالح المركز تسعى جاهدة لتصفية الملفات العالقة في هذا الأجل رغم ما تلاقيه من صعوبات متأتية خاصة من :

- محدودية الموارد البشرية بالمركز.
- صعوبة إقناع المطالب بالأداء بإبرام الصلح في العديد من الحالات و ذلك في ظل الأزمة الاقتصادية التي تمر بها البلاد.

• بخصوص التأخير الحاصل في إصدار قرارات التوظيف الإجباري

إن التأخير الحاصل في إصدار قرارات التوظيف الإجباري يعود أساسا إلى الأسباب التالية :

- عدم صدور قرار عن السيد وزير المالية منشور بالرائد الرسمي للبلاد التونسية يتعلق بتسمية رئيس للمركز الجهوي لمراقبة الأداءات صفاقس2 خلال الفترة الممتدة من 2015/06/01 إلى 2016/12/27 مما تعذر معه إصدار قرارات التوظيف الإجباري لفترة ناهزت السنة والنصف.

- عدم صدور أمر حكومي منشور بالرائد الرسمي للبلاد التونسية يتعلق بتسمية مدير عام للأداءات خلال الفترة الممتدة من 2016/05/03 إلى 2016/08/15 مما تعذر معه على المركز توجيه قرارات التوظيف الإجباري للإدارة العامة للأداءات قصد إمضاءها من قبل المدير العام للأداءات لفترة ناهزت الثلاثة أشهر و النصف،

- حرص الإدارة على استيفاء جميع المساعي الصلحية مع المطالب بالأداء قبل إصدار قرار التوظيف الإجباري.

- إصدار قرارات التوظيف الإجباري بصفة تدريجية بما يتلاءم مع الإمكانيات البشرية المتوفرة لفريق العمل المكلف بالنزاع الجبائي والصلح القضائي (وجود إطارين

فقط مكلفين بنزاع أساس الأداء) وذلك حتى يتسنى له متابعة النزاعات المترتبة عن التوظيف الإجباري أمام القضاء بمختلف درجاته.

III- حول الامتيازات الجبائية

1- الامتيازات الجبائية بعنوان توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة

أ- إسناد الشهاد

• بخصوص التأخير في إسناد الشهاد

يعود التأخير في تسليم بعض الشهاد إلى مستحقيها من المطالبين بالأداء إلى محدودية الموارد البشرية بمكاتب مراقبة الأداءات، إذ وبالرغم من ارتفاع حجم جذائية المؤسسات المنتفعة بامتيازات جبائية، فإنه يوجد عون واحد مكلف بمنح ومتابعة الامتيازات الجبائية بكل مكتب وهو ما يستحيل معه خاصّة خلال شهر جانفي من كلّ سنة تسليم الشهاد في آجالها سيما وأن غالبية المطالبين بالأداء المنتفعين بشهادة عامة في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة يتقدمون في أوقات متقاربة للمكتب قصد تجديدها.

• بخصوص تمكين ستة أشخاص من شهاد في توقيف العمل بالأداء على

القيمة المضافة بالرغم من تخذ ديون جبائية بذمتهم وعدم إبرام رزنامة استخلاص في شأنها

ما تجدر الإشارة إليه أنه من جملة 6 مطالبين بالأداء الذين تم ذكرهم بالعينة التي تم اعتمادها من قبل الفريق الرقابي لمحكمة المحاسبات يوجد 3 مطالبين بالأداء، تأكد بالعودة إلى المنظومة الإعلامية "رفيق"، أنه، وفي تاريخ إسنادهم الشهاد في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة، كانوا يقومون بخلاص الديون المثقلة بذمتهم بانتظام وفق الرزنامة المبرمة بينهم وبين قابض المالية المختص ترايبيا، وهم المطالبين بالأداء الآتي ذكرهم :

• الشركة ت.ت.ق. : وذلك بالنسبة للشهادة التي تم إسنادها إليها بتاريخ 27 فيفري 2013.

• شركة م.خ.ص. : وذلك بالنسبة للشهادة المسلمة لها بتاريخ 08 مارس 2017.

• السيد م.ه. : وذلك بالنسبة للشهائد المسلمة له خلال الفترة الممتدة بين 09 نوفمبر 2015 و 24 مارس 2017 .

أما بالنسبة لبقية المطالبين بالأداء فإنه بالعودة إلى المذكرة الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة للأداءات تحت عدد 9030 بتاريخ 18 ديسمبر 2013، وفي إطار تبسيط إجراءات الانتفاع بنظام توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة أو الإعفاء منه، تم التخلي عن شرط إدلاء المطالبين بالأداء برزنامة استخلاص الديون الجبائية المثقلة المبرمة من قبلهم مع قابض المالية المختص ترابيا لدى تقديمهم بمطلب قصد الحصول على شهادة في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة.

ب- متابعة الشهادت المسندة

• بخصوص التأخير في إجراء المعاينات الميدانية للتثبت من الاقتناء الفعلي للمعدات والتجهيزات موضوع الامتياز

إن تردي الوضع الأمني الذي شهدته البلاد منذ اندلاع الثورة وحرص الإدارة على سلامة أعوانها أدبأ إلى تراجع المراقبة الميدانية بجميع أصنافها، بما في ذلك إجراء المعاينات الميدانية للتأكد من الوجود المادي والفعلي للمعدات والتجهيزات المقتناة على أساس الشهادت الظرفية في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة التي تم منحها من قبل مكاتب مراقبة الأداءات .

إلا أنه وخلال السنتين الأخيرتين و أمام التحسن النسبي الذي شهدته الوضع الأمني للبلاد وعلى الرغم من محدودية الموارد البشرية، عادت مكاتب المراقبة لإجراء المعاينات الميدانية المذكورة لجميع المطالبين بالأداء المتمتعين بالامتياز حيث ما وجد مقر نشاطهم.

• بخصوص التأخير في تصفية قسائم طلبات التزود

يعود التأخير في تصفية بعض قسائم طلبات التزود إلى النقص الفادح في الموارد البشرية بمكاتب مراقبة الأداءات التي يوجد بكل منها عون وحيد مكلف بمنح ومتابعة الامتيازات الجبائية.

وقد تدارك المركز الأمر بتوجيه تنبيهه للمطالبين بالأداء الذين لم يقوموا بتصفية قسائم طلبات التزود المؤشر عليها طبقا لأحكام الفصل 47 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية لمطالبتهم بتسوية وضعيتهم الجبائية.

• بخصوص انتفاع عدد 8 مؤسسات بشهاد ظرفية أو عامة في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة اتسمت تصاريحهم اللاحقة لتاريخ الحصول على الشهاد بتدني رقم المعاملات أو أضحوا في حالة إغفال

لقد قام المركز بتسوية الوضعية الجبائية للثمانى مؤسسات الذين اتسمت تصاريحهم اللاحقة لتاريخ الحصول على الشهاد بتدني رقم المعاملات أو أضحوا في حالة إغفال و ذلك على النحو التالي :

- بالنسبة لشركة أ.ت.: تم تبليغها قرار توظيف إجباري بتاريخ 30 ماي 2018 قام المركز بموجبه بتسوية وضعية الإغفال التي توجد عليها.

- بالنسبة للمطالب بالأداء م.ع. الذي تحصل على شهادة في توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة مكنته من الانتفاع بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بمبلغ قدره 12.741 أ.د. نفيدكم أن الشهادة المذكورة قد تم إلغاؤها من قبل الإدارة بتاريخ 20 أوت 2014 أي قبل تدخل الفريق الرقابي.

- تم بالنسبة لـ 4 مؤسسات تبليغ تنبيه عملا بمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 47 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية وذلك قصد تسوية وضعية الإغفال التي توجد عليها في انتظار متابعة إجراءات التوظيف ضد المؤسسات التي لم تبادر بتسوية وضعيتها تلقائيا.

- بالنسبة للمطالب بالأداء ر.ب.د. ، لم تتوفر للإدارة استقصاءات تتعلق بنشاطه مما

يتعذر معه إدراج ملفه ضمن برنامج المراجعة الأولية أو المعمقة.

- بالنسبة للمطالب بالأداء م.ب.ع.م.، فهو يقوم بإيداع تصاريحه الجبائية بانتظام.

2- الامتيازات الجبائية بعنوان طرح المداخل والأرباح

• بخصوص ضعف نسبة تغطية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين تضمنت تصاريحهم السنوية طروحات جبائية بمراجعات جبائية معمقة خلال الفترة الممتدة من سنة 2013 إلى 2016

إن ضعف نسبة تغطية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين تضمنت تصاريحهم السنوية طروحات جبائية بمراجعات جبائية معمقة خلال الفترة الممتدة من سنة 2013 إلى 2016 مرده النقص الفادح في الموارد البشرية بالمركز، مما حدا بهذا الأخير إلى متابعة الامتيازات الجبائية أساسا عبر آلية المراجعة الأولية مع برمجة بعض الملفات التي تطرح بعض الإشكاليات القانونية أو ذات المردودية الهامة ضمن برنامج المراجعة المعمقة.

- بخصوص وجود عدد 14 شركة مصدرة كليا في وضعية إغفال رغم ثبوت تحقيقها لأرقام معاملات استنادا إلى منظومة "سند"

لقد قام المركز بتبليغ تنبيهه لعدد 14 شركة مصدرة كليا توجد في وضعية إغفال رغم ثبوت تحقيقها لأرقام معاملات استنادا إلى منظومة "سند"، وذلك عملا بمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 47 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية وهو بصدد متابعة الإجراءات المتعلقة بها وفق ما تقتضيه أحكام المجلة سالف الذكر.

• بخصوص وجود عدد 18 مؤسسة مصدرة كليا لم تقم بالتصريح بالمعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية وذلك بعنوان سنوات 2014 و2015 و2016 أو قامت بالتصريح به بصفة منقوصة

لقد قام المركز بتوجيه تنبيهه للمؤسسات المصدرة كليا التي توجد في حالة إغفال عن إيداع التصريح بالمعلوم على المؤسسات وذلك عملا بأحكام الفصل 47 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية كما قام بتوجيه طلبات إرشادات وتوضيحات ومبررات على أساس

الفصل 37 من نفس المجلة إلى المؤسسات التي قامت بالتصريح بالمعلوم المذكور بصفة منقوصة.

وقد قامت عدد 12 مؤسسة بتسوية وضعيتها بصفة تلقائية تجاه المعلوم على المؤسسات. أما بالنسبة للسنة مؤسسات المتبقية فإن المركز بصدد مواصلة الإجراءات المنصوص عليها بمجلة الحقوق والإجراءات الجبائية قصد تسوية وضعيتها تجاه المعلوم السالف ذكره.

• بخصوص وجود 8 شركات تضمنت تصاريحهم السنوية طروحات جبائية بعنوان التصدير على الرغم من استيفائهم للأجال القانونية للانتفاع بالطرح :

ما تجدر الإشارة إليه أنه تمت تسوية الوضعية الجبائية لهذه الشركات و ذلك على النحو التالي :

- تم تبليغ طلبات مبررات وتوضيحات لعدد 5 شركات بتاريخ 15 مارس 2018 طبقا لمقتضيات الفصل 37 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية تم على إثره :

• إصدار وتبليغ إعلام بنتائج المراجعة الجبائية الأولية ضد شركة س.خ. التي قامت بطرح مبلغ 280.331 أ.د. تم بموجبه إخضاع أرباحها المتأتية من التصدير للضريبة على الشركات.

• قيام عدد 4 شركات بإيداع تصاريح تصحيحية بصفة تلقائية تم بموجبها إخضاع أرباحها المتأتية من التصدير للضريبة على الشركات.

- خضعت عدد 2 شركات لمراجعة جبائية معمقة تم على أساسها إخضاع أرباحها المتأتية من التصدير لسنة 2014 للضريبة على الشركات بنسبة 10%.

- قامت إحدى الشركات بتاريخ 15 ماي من سنة 2018 بصفة تلقائية ودون تدخل المركز بإيداع تصريح تصحيحي بعنوان الضريبة على الشركات لسنة 2014 تم بموجبه إخضاع أرباحها المتأتية من التصدير للضريبة على الشركات بنسبة 10%.

- بالنسبة للشركة ش.ف.ت.ك. فقد قام المركز بالثبوت من وضعيتها الجبائية في مادة الضريبة على الشركات بالنسبة لسنوات 2014 و2015 و2016 وقد تبين خضوعها للضريبة الدنيا بالنسبة لسنة 2014 أما بالنسبة لسنتي 2015 و2016 فقد قامت الشركة المذكورة بإخضاع الأرباح المتأتية من التصدير للضريبة على الشركات بصفة تلقائية ودون تدخل المركز بنسبة 10%.

• بخصوص وجود عدد 4 أشخاص طبيعيين قاموا بطرح مداخل متأتية من التصدير بنسبة تجاوزت الثلثين خلال سنتي 2014 و2015

لقد قام المركز بتسوية الوضعية الجبائية لهؤلاء الأشخاص وذلك على النحو التالي :

- تم إصدار وتبليغ عدد 3 إعلانات بنتائج مراجعة جبائية أولية ضد 3 أشخاص بعنوان السنوات المعنية، تم بموجبها تمتيعهم بطرح بعنوان الضريبة على الدخل وذلك في حدود ثلثي المداخل المتأتية من التصدير.

- قام المركز بتبليغ أحد المطالبين بالأداء المعنيين طلب مبررات وتوضيحات عملا بمقتضيات الفصل 37 من مجلة الحقوق و الإجراءات الجبائية، و هو بصدد متابعة الإجراءات المتعلقة به وفق ماتقتضيه أحكام المجلة سالفة الذكر.

• بخصوص وجود عدد 60 تصريحاً بالضريبة على الدخل أو الضريبة على الشركات متضمناً لطرح جبائي على أساس الفصل 7 من مجلة تشجيع الاستثمار دون أن تكون مرفقة بشهادة في تحرير رأس المال المكتتب أو ما يعادلها و ببرنامج الاستثمارات:

إن التصريح بالضريبة على الدخل أو التصريح بالضريبة على الشركات يتم إيداعه صحبة الملاحق المتعلقة به بالقباضة المالية بصفة تلقائية بما أن النظام الجبائي التونسي يقوم على مبدأ التصريح التلقائي.

أما بخصوص الثبوت من توفر الشروط الشكلية والوثائق اللازمة بعنوان عمليات الطرح المضمنة بالتصاريح الجبائية، فهو يعود بالاختصاص إلى مصالح المراقبة الجبائية والتي وبمناسبة الثبوت في الشروط الشكلية والموضوعية للطرح الجبائي، تقوم بتوجيه طلب

إرشادات وتوضيحات ومبررات طبقاً لمقتضيات الفصل 37 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية وتطالب بالوثائق اللازمة في حالة عدم إرفاقها بالتصريح بالضريبة المودع تلقائياً من قبل المطالب بالأداء بالقباضة المالية.

فعلى سبيل المثال قام المركز خلال سنة 2015 بتوجيه عدد 428 طلب إرشادات وتوضيحات ومبررات على أساس الفصل 37 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية تتعلق جميعها بمتابعة الامتيازات الجبائية.

• بخصوص تجاوز 4 مؤسسات لسقف 50% المسموح به بعنوان الطرح من المداخل المتأتية من استثمارات المساندة

ما تجدر الإشارة إليه أن مخالفة هذه المؤسسات لأحكام الفصل 49 من مجلة تشجيع الاستثمار وذلك بتجاوزها لنسبة 50% بعنوان الطرح من المداخل المتأتية من استثمارات المساندة، ليس له أي تأثير على الضريبة المستوجبة بالنسبة لجميع الحالات التي تمت الإشارة إليها من قبل الفريق الرقابي لمحكمة المحاسبات طالما أن الضريبة على الدخل المستوجبة من قبل المطالبين بالأداء المعنيين تساوي في جميع الحالات الضريبة الدنيا.

الخاتمة :

تبعاً للمهمة الرقابية التي تولى القيام بها الفريق الرقابي لمحكمة المحاسبات، تم الوقوف على بعض الإخلالات المتعلقة بسنوات لم يشملها التقادم قام المركز بتداركها وذلك حفاظاً على حقوق الخزينة.

هذا و يعمل المركز على :

- إيلاء مسألة متابعة الامتيازات الجبائية و ترشيدها الأهمية القصوى.
- تحسيس الإدارة العامة للأداءات بضرورة تعزيز المركز بالأعوان وتحفيزهم

وتكوينهم باستمرار وتغطية الشغورات في الخطط الوظيفية وتحسين المنظومة الإعلامية والعمل على تطويرها.

المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بتوزر

يقوم النظام الجبائي التونسي على مبدأ التصريح التلقائي بالمداخيل والأرباح ودفع الأداء المستوجب من قبل المطالبين بالضريبة دون تدخّل مسبق من الإدارة. وضبطت مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات⁽¹⁾ شروط وآجال إيداع التصاريح الجبائية وطرق دفع الأداءات.

وأوكل الأمر عدد 94 لسنة 2008⁽²⁾ إلى المراكز الجهوية لمراقبة الأداءات مهمة تطبيق التشريع الجبائي الجاري به العمل وتأمين عمليات المراقبة الجبائية للأداءات والمعالييم والضرائب والأتاوي وغيرها من الموارد الجبائية خاصة عبر المراجعة الأولية للتصاريح والعقود والكتابات والمراجعة المعمقة للوضعية الجبائية للمطالبين بالأداء ومن خلال أعمال المسح الجبائي وتسوية الإغفالات بهدف الحد من التهرب والغش الجبائيين.

واهتم التشريع التونسي ضمن مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية بتأطير سلطات إدارة الجبائية من جهة وضبط حقوق والتزامات المطالبين بالأداء من جهة أخرى.

وصُنّف المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بتوزر، فيما يلي "المركز"، بمقتضى الأمر عدد 94 لسنة 2008 أنف الذكر ضمن الصنف "ب" إلى حدود تاريخ 27 أكتوبر 2017⁽³⁾. ويضم خليتين، خلية تعنى بالمراجعة الجبائية الأولية والمعمقة وخلية أخرى أوكلت لها مهمة المتابعة والمساندة وتضم ثلاث فرق عمل تتوزع مهامها بين الإشراف على نشاط مكتبي مراقبة الأداءات بتوزر ونقطة الراجعين إليه بالنظر ومراقبة إسناد الامتيازات الجبائية وتأمين الأعمال ذات الصلة بالصلح والتّزاع الجبائي.

ويعمل بالمركز في موفى سنة 2017 مجموع 57 عوناً منهم 31 إطاراً و 19 عون تنفيذ و 7 عملة. ويتوزعون بين 30 عوناً بمصالح المركز و 18 عوناً بمكتب مراقبة الأداءات بتوزر و 9 أعوان بمكتب مراقبة الأداءات بنقطة.

(1) الصادرة بمقتضى القانون عدد 114 لسنة 1989 المؤرخ في 30 ديسمبر 1989 والنصوص المنقحة والمتممة له.

(2) المؤرخ في 16 جانفي 2008 المتعلق بتنظيم وضبط مشمولات المصالح الخارجية للإدارة العامة للأداءات بوزارة المالية والنصوص المنقحة له.

(3) تاريخ صدور الأمر عدد 1156 لسنة 2017 المنقح للأمر عدد 94 لسنة 2008.

وارتفع عدد المطالبين بالأداء الراجعين بالنظر إلى المركز من 5127 سنة 2012 إلى 6173 مطالب بالأداء سنة 2017 فيما تراوح حجم المردود المالي⁽¹⁾ الإجمالي للمركز خلال نفس الفترة بين 1,826 م.د. و 3,774 م.د.

وتولّت دائرة المحاسبات إنجاز مهمة رقابية ميدانية شملت مختلف أوجه التصرف بمصالح المركز غطّت خاصة الفترة 2012-2016 وامتدت في بعض الجوانب منها إلى سنة 2017 وخلصت إلى جملة من النقائص اعتبرت المجالات المتصلة بالتنظيم والتسيير والإشراف على مكاتب مراقبة الأداءات وبالمراجعة الجبائية وبالصلح وبالتصرف في النزاعات وبتثقيف الديون الجبائية ومتابعة استخلاصها.

⁽¹⁾ يتمثل المردود المالي في جملة المبالغ المالية المتأتية من الصلح ومن قرارات التوظيف الإجباري غير المعترض عليها ومن الأحكام الباتة سواء منها المستخلصة أو المثقلة.

أبرز الملاحظات

- التنظيم والتسيير والإشراف

شهد تركيز بعض المصالح المنصوص عليها بالأمر عدد 94 لسنة 2008 تأخيرا بلغ أحيانا 8 سنوات على غرار خلية المتابعة والإسناد وفريق العمل المكلف بمتابعة نشاط المكاتب وتأطير أعمالها ومكتب الاستقصاءات وتجميع المعطيات، ولا تزال خطة رئيس مصلحة بخليّة المراجعة الجبائية شاغرة إلى موفى سنة 2017 ممّا أثر سلبا في أداء المركز لمهامه.

وساهم النقص في أعمال المتابعة والتأطير من قبل المركز لأنشطة مكنتي مراقبة الأداءات بتوزر ونفطة خلال الفترة 2012-2017 في الحدّ من نجاعة التدخّلات الموكولة لهذه المكاتب حيث لم تحقّق المكاتب الأهداف المحدّدة لعمليات المسح الجبائي ولم تلتزم دوما بالتراتب المنظّمة لهذه العمليات.

ولم يتولّ المركز خلال نفس الفترة الإحاطة بأعمال المكاتب في خصوص تسوية الإغفالات طبق مقتضيات مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية خاصّة في ما يتعلّق بالتنبيه على المطالبين بالأداء في حالة إغفال، كما لم يتم بإصدار قرارات توظيف إجباري في شأن البعض منهم وفق أحكام الفصل 47 من نفس المجلّة.

وترتّب عن عدم تطبيق النسب القانونية عند تسوية الوضعية الجبائية لما مجموعه 49 مطالب بالأداء نقصا في الإستخلاص بقيمة ناهزت 22,6 أ.د.

وأثر عدم تفعيل المركز للجنة تأطير المكاتب سلبا على البرمجة المسبقة للمراجعات الأولى وعلى التقيّد بالأجال القانونيّة لتبليغ نتائج هذه المراجعات ممّا حال دون تحقيق بعض الأهداف ذات الصلة بالمراجعات الأولى.

وأمام محدودية مراقبة المركز لأداء المكاتب في ما يتعلق بإسناد ومتابعة الامتيازات الجبائية تم الوقوف على وجود 242 شهادة ظرفيّة للانتفاع بنظام توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بقيمة 1,24 م.د مسندة خلال الفترة 2012-2016 لا تزال إلى موفى 2017 غير مسوّاة. كما اتضح أن 42 مطالب بالأداء انتفع في أكثر من مناسبة بهذا الامتياز على الرغم من عدم تسوية شهادات سابقة وبلغت القيمة الجمالية لهذه الامتيازات 500 أ.د.

والمركز مطالب باتخاذ كلّ التدابير الكفيلة بضمان حسن تأطير ومتابعة أعمال المكاتب لا سيما في مجالات المسح الجبائي وتسوية الإغفالات والمراجعة الجبائية الأولية وإسناد ومراقبة الامتيازات الجبائية بما يمكنها من بلوغ الأهداف المرسومة لها وإضفاء مزيدا من النجاعة على أنشطتها.

- المراجعة الجبائية

ناهز معدّل المردود المالي السنوي المحقق من قبل المركز بعنوان المراجعات الجبائية المعمقة 1,38 م،د خلال الفترة 2012-2017. وقد شاب إعداد البرامج السنوية للمراجعات المعمقة نقائص تعلّقت أساسا بعدم تقيّد المركز دوما بالمعايير والضوابط الخاصّة بالبرمجة ممّا حال دون الترفيع في عدد هذه المراجعات من ناحية ودون تغطيتها لجميع الأنشطة بالجهة من ناحية أخرى.

ولم يتّخذ المركز كلّ الإجراءات المستوجبة بمناسبة إنجاز المراجعات المعمقة خاصّة فيما يتعلّق بمسك بطاقات متابعة هذه الأعمال وإعداد التقارير المفصلة بخصوص رفض 86 محاسبة مقدمة من قبل مطالبين بالأداء.

كما لم يتمكّن المركز خلال سنوات 2012 و2013 و2016 من بلوغ الأهداف المرسومة في خصوص عدد الإعلانات بنتائج المراجعات المعمقة المستوجب تبليغها.

ومن جانب آخر لم تلتزم اللّجنة الفرعيّة لمتابعة وتأطير نتائج المراجعة المعمقة على مستوى المركز بدوريّة اجتماعاتها خلال الفترة 2012-2017. كما تمّ الوقوف على 23 إعلاما بنتائج مراجعة معمقة تولى المركز تبليغها خلال سنة 2017 دون عرضها على أنظار هذه اللّجنة.

ويدعى المركز إلى تطوير أعمال المراجعة المعمقة ومزيد إحكامها وتكثيف "المراجعات المعمقة الهادفة" خاصة وأن نسبة الملفات الجبائية المبرمجة من قبله طيلة الفترة 2012-2017 لم تتجاوز 0,83% من مجموع المطالبين بالأداء الراجعين له بالنظر.

ولم يلتزم المركز دائما خلال الفترة 2014-2017 بالأجال القانونية الخاصة بإصدار قرارات التوظيف الإجباري حيث بلغ التأخير في إصدار هذه القرارات أحيانا 9 أشهر.

ولم يتولّى المركز إحاطة مطالب استرجاع فائض الأداء بالتدابير المستوجبة للبتّ فيها في أفضل الظروف خاصّة من حيث الالتزام بقرار وزير المالية المؤرخ في 8 جانفي 2002 المنظّم لهذا المجال.

- الصّحّ والنّزاع الجبائي وتثقيّل الدّيون الجبائيّة

لم يتمكّن المركز خلال الفترة 2012-2016 من بلوغ الأهداف ذات الصّلة بالصّحّ في مادّة المراجعات الجبائية خاصّة في ما يتعلّق بتطوّر مردوده المالي ونسب الدّفع بالحاضر وعدد الملفات المستهدف إنهاؤها بالصّحّ.

وتولّى المركز في 10 مناسبات إبرام صلح في مادّة المخالفات الجبائية الجزائية دون التقيد بالتعريف القانونيّة ودون الالتزام بالإجراءات والشروط المتعلّقة بحالات العود.

وفي مادّة النزاع الجبائي، قضت بعض الأحكام بإلغاء وتعديل قرارات التوظيف الإجباري استناداً إلى خطأ المركز في ضبط أسس الأداء عند إنجاز المراجعات الجبائية. وتراوحت نسب التعديل بالتخفيض في الأداءات المستوجبة بين 24% و83%.

والمركز مطالب بالاستفادة من أحكام الفصلين 62 و67 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية والفصل 102 من مجلة المرافعات المدنيّة والتجاريّة فيما يتعلّق بتكليف الخبراء من قبل المحاكم واستئناف الأحكام الصادرة عنها.

ولم يُرفق المركز في أغلب المناسبات سندات التثقيّل المرسلة إلى المراكز المحاسبية المختصّة ببطاقات إرشادات حول المطالبين بالأداء الخاضعين لمراجعات معمّقة ممّا لم يساعد على تحسين نسب استخلاص الدّيون الجبائية التي لم تتجاوز 5,5% طيلة الفترة 2012-2017.

والمركز مدعو إلى التقيد بإجراءات وشروط إبرام الصّحّ في مادّة المخالفات الجبائية الجزائية وإلى التحقق من أسس الأداء المعتمدة عند إنجاز المراجعات الجبائية بما يجنبه إلغاء وتعديل قرارات التوظيف الإجباري الصادرة عنه في طور القضائي.

I - التنظيم والتسيير والإشراف

1- التنظيم والتسيير

ضبط الأمر عدد 94 لسنة 2008 أنف الذكر هيكله وتنظيم المراكز الجهوية لمراقبة الأداءات. وعرف تركيز بعض مكونات الهيكل التنظيمي بالمركز تأخيرا بلغ أحيانا 8 سنوات، يذكر منها خلية المتابعة والمساندة وفريقي العمل المكلفين بمتابعة نشاط المكاتب وتأطير أعمالها وبالصلح والنزاع الجبائي مما لم يساعد المركز على تأمين الأنشطة المتصلة بهذه المصالح على النحو الأمثل.

فضلا عن ذلك ولئن تمّ منذ شهر ديسمبر 2014 إحداث مكتب للاستقبال والإرشاد ومكتب للاستقصاءات وتجميع المعطيات فإنّ أعمال الاستقصاء وتجميع المعطيات بالمركز ظلت إلى موفى سنة 2017 شبه منعدمة، كما لا تزال أعمال التوجيه والإرشاد مشتتة بين مختلف المصالح نتيجة عدم مباشرة العونين المكلفين⁽¹⁾ بتسيير هذين المكتبين لمهامهم بها. وتجدر الإشارة إلى تمتّع هذين العونين بمنحة التكاليف الإدارية المنصوص عليها بالأمر عدد 1194 لسنة 1991⁽²⁾.

وخلافا لمقتضيات الأمر عدد 94 لسنة 2008 سالف الذكر لم يتمّ إلى موفى سنة 2017 تعيين رئيس مصلحة بخليّة المراجعة الجبائية لمساعدة رئيس هذه الخلية خاصّة في تأطير المحققين ومتابعة أعمالهم.

وبالإضافة إلى ذلك لوحظ ضعف تغطية الأعوان بالدورات التكوينية مما لم يساعد على تنمية قدراتهم في مختلف مجالات الرقابة الجبائية ومواكبة التعديلات المتعدّدة في هذه المادّة حيث تبين أن حوالي 32 % من الأعوان لم تشملهم تماما دورات تكوينية طويلة الفترة الممتدّة من سنة 2014 إلى غاية جوان 2017 وأنّ نسبة 30 % من الأعوان انتفعوا خلال نفس الفترة بدورة أو دورتين تدريبيتين فقط.

وعلى صعيد آخر لا يتمّ التصرف في الوثائق والأرشيف بالمركز دوما وفق الترتيب الجاري بها العمل. فخلافا لمقتضيات قرار وزير المالية المؤرخ في 5 مارس 2005⁽³⁾ لم يتول المركز إلى موفى سنة 2017 إتلاف ملفات مراجعات وتصاريح جبائية تعود للفترة 1994-2005 ولم يتمّ بتحويل بعض الملفات المتعلّقة بمطالب استرجاع فائض الأداء وبشهادات ظرفية لامتياز جبائي تعود للفترة

(1) بمقتضى قراراتين صادرين عن وزير الاقتصاد والمالية بتاريخ 1 ديسمبر 2014.

(2) المؤرخ في 14 أوت 1991 والمتعلق بمنحة التكاليف الإدارية المسندة لبعض أعوان المصالح الخارجية للإدارة العامة للمراقبة الجبائية.

(3) المتعلّق بالمصادقة على جداول مدد الاستبقاء للوثائق الخصوصية لوزارة المالية.

2011-2014 من مكاتب العمل إلى الأرشيف الوسيط، ولم يلتزم المركز بالإجراءات المنصوص عليها بمنشور الوزير الأول عدد 23 لسنة 2001⁽¹⁾ عند تحويل الوثائق والملفات إلى مصالح الأرشيف.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المركز لم يتخذ إلى موفى سنة 2017 اجراءات لتنظيم عمليات استخراج الوثائق من الأرشيف والإطلاع عليها عند الحاجة.

علاوة عن ذلك فإنّ الفضاءات المخصصة لحفظ الأرشيف بالمركز وبمكتبي مراقب الأداء بتوزر ونفطة لا تتلاءم مع بعض المواصفات المنصوص عليها بمنشور الوزير الأول عدد 30 لسنة 2000⁽²⁾.

2- الإشراف على مكتبي مراقبة الأداءات

أوكل الأمر عدد 94 لسنة 2008 سالف الذكر للمراكز الجهوية لمراقبة الأداءات مهمة الإشراف على مكاتب مراقبة الأداءات الراجعة لها بالنظر وتأطير أعمالها، ولوحظ بهذا الخصوص نقص في أعمال المتابعة والتأطير من قبل المركز ساهم في الحد من نجاعة تدخلات مكتبي مراقبة الأداءات الراجعين له بالنظر خاصة في مجالات المسح الجبائي وتسوية الإغفالات والمراجعة الجبائية الأولية وإسناد ومتابعة الامتيازات الجبائية.

فبخصوص نشاط المسح، لم تبلغ العمليات المنجزة من قبل مكتب مراقبة الأداءات بتوزر ما هو محدّد لها بالمذكرات الإدارية الصادرة في الغرض⁽³⁾، من ذلك لم ينجز المكتب المذكور خلال الفترة 2016- أكتوبر 2017 سوى 34 عملية مسح من مجموع 92 عملية مستوجبة.

فضلا عن ذلك فإنّ إنجاز عمليات المسح لا يتم دوما وفق الترتيب المنصوص عليها بدليل أعمال المكاتب والمذكرات الإدارية المتعلقة بها، يذكر من ذلك أنه عند كل عملية مسح لا يتم استخراج قائمة في المطالبين بالأداء الناشطين بالمنطقة الجغرافية المزمع إجراء مسح بها وقائمة في المتخلفين عن إيداع التصاريح من منظومة "رفيق" ولا يتم إدراج كلّ المعطيات المستوجبة ضمن بطاقات المسح، كما اتّضح أنّ 54% من بطاقات المسح المنجزة خلال الفترة الممتدة من جانفي إلى أكتوبر 2017 تمّ إدراجها بمنظومة "صادق" بتأخير تراوح بين 80 و134 يوما مقارنة بالأجال المضبوطة في الغرض.

(1) المؤرخ في 18 أبريل 2001 حول تحويل الوثائق العمومية وترحيلها أو إتلافها.

(2) المؤرخ في 5 أوت 2000 والمتعلق بهيكل التصرف في الوثائق والأرشيف ومحلات حفظ الأرشيف الانتقالي.

(3) المذكرة الإدارية الصادرة بتاريخ 30 مارس 2006 والمذكرة الإدارية الصادرة بتاريخ 28 جانفي 2010.

وحالت مختلف النقائص المذكورة أعلاه دون بلوغ عمليّات المسح الأهداف المرسومة لها حيث استهدف عقدي الأهداف لسنتي 2015 و2016 تغطية هذه العمليات تباعا نسبة 29% و50% من إجمالي المطالبين بالأداء لم يحقق منها مكتب مراقبة الأداءات بتوزر سوى نسبة على التوالي في حدود 6% و0,3% ومكتب مراقبة الأداءات بنفطة سوى نسبة في حدود 11% في كلتا السنتين.

وأفاد المركز في هذا الإطار أن التأخير في إحداث مصلحة تأطير ومتابعة المكاتب حال دون حسن مراقبة إنجاز أعمال المسح.

وعلى صعيد آخر دعت المذكرة الإدارية عدد 2890 لسنة 2014⁽¹⁾ المراكز الجهوية لمراقبة الأداءات إلى متابعة عمليات تسوية الإغفالات وتنظيم تدخلات مكاتب مراقبة الأداءات في هذا المجال. وفي ظلّ ضعف أعمال التأطير المحمولة على المركز، تمّ الوقوف على عدم تقيد مكاتب مراقبة الأداءات ببعض الترتيب الواردة بمجلة الحقوق والإجراءات الجبائية وبعض المذكرات المتعلقة بتسوية الإغفالات. ويذكر في هذا الصدد عدم قيام مكاتب مراقبة الأداءات خلال الفترة 2014-2017 بتوجيه مكاتب تحسيسيّة لجميع المتخلفين عن إيداع تصاريحهم الجبائية قصد حثّهم على تسوية وضعياتهم.

وخلافا لمقتضيات المجلة آنفة الذكر لم يتم التنبيه على 128 مطالب بالأداء في حالة إغفال تام خلال الفترة 2012-2016. كما أظهر فحص التنابيه الصادرة عن المركز خلال سنة 2017 أن جزءا منها لم ينص على كافة الأداءات غير المصرّح بها.

وعلى الرغم من عدم تسوية 27 مطالب بالأداء لوضعياتهم الجبائية إثر التنبيه عليهم خلال سنة 2017 لم يتول المركز إصدار قرارات توظيف إجباري في شأنهم طبق أحكام الفصل 47 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية.

وجدير بالذكر أن نسب إيداع التصاريح السنوية من قبل المطالبين بالأداء الراجعين بالنظر للمركز لم تتعدّ 60% خلال الفترة 2012-2016.

ونصّت المذكرتان⁽²⁾ عدد 9988 لسنة 2008 وعدد 792 لسنة 2013 على دفع المطالبين بالأداء لتسوية بعنوان إيداع لضمان الحقوق بنسبة لا تقلّ عن 25% من قيمة الأداءات والخطايا المستوجبة عند تسوية وضعياتهم الجبائية مع الاعتراف بالدين، غير أنّ مكتب مراقبة الأداءات بتوزر تولى في 31

(1) الصادرة في 30 أبريل 2014 والمتعلقة بتدخلات مصالح المراقبة الجبائية بخصوص تسوية الإغفالات.

(2) المؤرختين على التوالي في 3 نوفمبر 2008 وفي 28 جانفي 2013.

حالة تطبيق نسب أدنى من ذلك، وأُتاحت المذكرة الإدارية⁽¹⁾ عدد 3940 لسنة 2013 للمؤسسات التي تمرّ بصعوبات ماليّة دفع تسبقة بنسبة 10 % فحسب إلّا أنّه تمّ الوقوف على تطبيق نسب أدنى من ذلك في 14 مناسبة سنتي 2015 و2016 ممّا انجرّ عنه نقص في الاستخلاص بما قدره 17 أ.د. عند تسوية وضعيّة هذه الحالات.

وخلافاً للمذكرة الإدارية عدد 9988 لسنة 2008 سألته الذكر مكن مكتب مراقبة الأداءات بتوزر سنتي 2015 و2017 أربعة مطالبين بالأداء من دفع تسبقة بنسبة 25 % ثبت أنّهم انتفعوا بهذا الإجراء ولم يستكملوا خلاص كامل الديون المثقلة بدمهم والتي ناهزت قيمتها ثاهرت 5,6 أ.د. بعنوان تسوية الإغفالات السابقة.

وفي مجال المراجعة الجبائية فلن ارتفع عدد المراجعات الأولية المنجزة من قبل مكنتي مراقبة الأداءات بتوزر ونفطة من 31 مراجعة خلال سنة 2012 إلى 126 مراجعة خلال سنة 2016 فقد ظلت النسبة السنوية لتغطية المطالبين بالأداء بهذا الصنف من المراجعات ضعيفة حيث ناهزت 2 %.

وفي هذا الإطار لم يتول المركز إلى موفّي سنة 2017 تفعيل لجنة "تأطير المكاتب" المقرر إحداثها بمقتضى المذكرة الإدارية عدد 887 بتاريخ 31 جانفي 2012 والتي عهد لها مهام المصادقة على برامج المراجعة الأولية ودراسة وحلّ الإشكاليات والصعوبات المثارة أثناء إنجاز هذه المراجعات، ويذكر أنّه خلافاً للمذكرة سألته الذكر تمّ إنجاز المراجعات الأولية خلال الفترة 2012-2017 في غياب برمجة مسبقة في الغرض.

ولضمان متابعة طلبات الإرشادات ومآلها اقتضت المذكرة الإدارية عدد 8904 المؤرخة في 16 نوفمبر 2011 إدراج جميع الطلبات بمنظومة "صادق" في حين تبين عدم إدراج 184 طلب إرشادات صادر عن مكتب مراقبة الأداءات بتوزر بهذه المنظومة. كما اتّضح أنّ الدفتر الخاص بطلبات الإرشادات المسوك من قبل المكتب المذكور لا يتضمّن في أغلب الحالات البيانات الخاصة بالردّ على هذه الطلبات ومآلها، وتمّ الوقوف في هذا الصدد على وجود 37 طلب إرشادات صادر عن نفس المكتب بتوزر خلال سنة 2016 لم يتم إلى موفّي 2017 استكمال الإجراءات المستوجبة في شأنها.

ولم يلتزم مكتباً مراقبة الأداءات دوماً خلال الفترة 2015-2017 بالأجال القانونية لتبليغ نتائج المراجعات الأولية المنصوص عليها بالفصل 37 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية، وتراوح التأخير في تبليغ البعض من هذه النتائج بين شهر و6 أشهر، وزيادة عن ذلك لم يتمكّن مكتب مراقبة الأداءات

(1) حول إمضاء اعترافات بالدين بعنوان التصاريح الجبائية غير المودعة.

بتوزر خلال الفترة 2013-2015 من تبليغ سوى نسبة تراوحت بين 62 % و 85 % من جملة المراجعات الأولية المستهدف تبليغها بعقود الأهداف.

وأما في ما يتعلّق بالامتيازات الجبائية فقد تمّ خلال الفترة 2012-2016 إسناد 627 شهادة ظرفية وعامة للانتفاع بنظام توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بقيمة جمالية ناهزت 9,2 م.د.

وخلافا للمذكرة الإدارية⁽¹⁾ عدد 6907 لسنة 2006 لم يتولّى المركز خلال نفس الفترة برمجة وإنجاز زيارات تفقّد لمكاتب مراقبة الأداءات قصد التثبّت من صحّة ومشروعية الامتيازات المسندة من قبلها. وفي هذا الإطار تمّ الوقوف على بعض الإخلالات على مستوى إسناد المكاتب للشهادات ومتابعتها وتسويتها. من ذلك خلافا لدليل أعمال المكاتب لم يتولّى مكاتب مراقبة الأداءات خلال الفترة 2012-2016 تسوية 242 شهادة ظرفية بقيمة جمالية بلغت 1,24 م.د على الرّغم من تجاوز الآجال القانونية لذلك. وزيادة عن ذلك أسندا شهادات ظرفية وعامة للانتفاع بنظام توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بقيمة جمالية ناهزت 500 أ.د لفائدة 42 مطالب بالأداء منتفع بشهادات ظرفية سابقة غير مسوّاة.

وتولى مكاتب مراقبة الأداءات خلال الفترة آنفة الذكر تسوية 156 شهادة عامة تحت نظام توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بقيمة بلغت حوالي 4 م.د مسندة لشركات مصدّرة كلياً دون توقّر الوثائق المثبتة للتصدير الفعلي للبضائع.

فضلا عن ذلك وخلافا للمذكرات الإدارية⁽²⁾ الصادرة في الغرض لم يعمل مكاتب مراقبة الأداءات على حسن متابعة الإمتيازات الجبائية المسندة بعنوان الشهادات الظرفية والعامة. فعلاوة عن عدم متابعة الامتيازات المسندة لفائدة شركات التجارة الدولية لم ينجز زيارات ميدانية لتفقّد 142 مشروعا منتفعا بامتياز جبائي تجاوزت فيه قيمة الشراءات 50 أ.د دون اعتبار الأداء على القيمة المضافة مما حال دون التثبّت من احترام هذه المشاريع والشركات لجميع الشروط والواجبات التي يقتضيها التشريع الجاري به العمل.

وبالإضافة إلى ذلك تبين أنّ دفاتر ترسيم الشهادات الظرفية والعامة لتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة غير مرقّمة وتفتقر إلى بعض المعطيات المتعلّقة بأرقام وتواريخ تصاريح التصدير وقيمة المقننات دون اعتبار الأداء على القيمة المضافة وأرقام طلبات التزوّد وهو ما يتعارض مع مقتضيات المذكرة الإدارية عدد 4585 المؤرخة في 14 ماي 2001. كما لا يتمّ تسجيل كلّ مطالب

(1) المؤرّخة في 03 أكتوبر 2006 حول تحسين التّصرّف في الامتيازات الجبائية.

(2) عدد 5912 المؤرخة في 29 أوت 2005 والمذكرة الإدارية عدد 6907 لسنة 2006 آنفة الذكر والمذكرة الإدارية عدد 3846 المؤرخة في 5 ماي 2015

الانتفاع بالامتيازات الجبائية بمكتب الضبط طبق المذكرة الإدارية عدد 6907 لسنة 2006 سالفه الذكر.

وعلى صعيد آخر تبين غياب متابعة مكنتي مراقبة الأداءات للتصاريح المتضمنة لعمليات طرح للمداخل وللأرباح بعنوان التصدير أو إعادة الإستثمار مما يتعارض مع ما جاء بدليل أعمال المكاتب من ضرورة التثبت من صحة التصاريح الجبائية المتضمنة لعمليات طرح بهذا العنوان، ويذكر أن القيمة الجمالية لهذه الامتيازات الجبائية بلغت خلال الفترة 2011-2013 حوالي 9,66 م.د في حين لم يتوفر بالمركز إحصائيات في هذا الخصوص بالنسبة للفترة 2014-2017.

وأبرزت المقاربة بين التصاريح المتضمنة لعمليات طرح للأرباح بعنوان التصدير وبين المعطيات المتوفرة بمنظومة "سند" خلال الفترة 2011-2013 أن 11 شركة تولت التصريح بالطرح بقيمة 1,88 م.د في حين أن البيانات المستخرجة من المنظومة سالفه الذكر أبرزت أن قيمة صادرات هذه الشركات لم تتجاوز 0,225 م.د.

وجدير بالذكر أن التصاريح المتضمنة لعمليات طرح للمداخل وللأرباح بقيمة ناهزت 6 م.د خلال سنتي 2011 و 2012 لا يمكن وفق أحكام الفصل 19 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية من تدارك الإعفالات أو الإخفاءات أو الأخطاء المتعلقة بها نظرا لسقوطها بالتقادم.

وأرجع المركز ضعف أعمال متابعة الامتيازات الجبائية بصفة عامة إلى نقص الأعوان لديه وتعهده بالحرص على تسوية كل الشهادات الظرفية.

II - المراجعة الجبائية

تتولى مصالح المركز في حدود اختصاصها التراي، فضلا عن إجراء المراجعات الجبائية المعمقة، البت في مطالب استرجاع فائض الأداء وإنجاز مراجعات جبائية أولية لمعاليم التسجيل.

1- المراجعة الجبائية المعمقة

وفق مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية تشمل المراجعة المعمقة كامل الوضعية الجبائية للمطالب بالأداء وتستند إلى المحاسبة بالنسبة إلى المطالب بالأداء الملزم بمسكها وإلى المعلومات والوثائق والقرائن القانونية والفعالية في كل الحالات. وأسفر النظر في أعمال المراجعة المعمقة عن ملاحظة نقائص تعلقت ببرمجة هذه الأعمال وتنفيذها.

أ- برمجة أعمال المراجعة المعمقة

يكتسي جانب البرمجة أهمية بالغة في أعمال المراجعة المعمقة. ففي هذه المرحلة يتم ضبط عدد المطالبين بالأداء المزمع مراقبتهم وأصنافهم وطبيعة أنظمتهم الجبائية وتحديد الأنشطة المستهدفة بالمراجعة. وقد دأبت الإدارة العامة للأداءات في بداية كل سنة على إصدار مذكرات إدارية لتنظيم وتأطير برمجة المراجعات المعمقة عبر وضع قواعد ومعايير في هذا المجال.

وتراوحت نسبة الملفات الجبائية المبرمجة سنويا من مجموع المطالبين بالأداء الراجعين بالنظر إلى المركز خلال الفترة 2012-2017 بين 0,31 % و 0,83 %.

ولم يستند المركز دوما في برمجة المراجعات المعمقة إلى المعايير المضبوطة في الغرض. ففي حين اقتضت المذكرة الإدارية⁽¹⁾ عدد 289 لسنة 2016 أن لا تقل نسبة الملفات الجبائية المبرمجة بعنوان "المراجعات المعمقة الهادفة"⁽²⁾ عن 20 % من مجموع المراجعات المعمقة لسنة 2016 لم يبرمج منها المركز سوى نسبة 4 %.

وخلافا للمذكرة الإدارية⁽³⁾ عدد 633 لسنة 2017 التي اقتضت تكليف محققين اثنين بـ "المراجعات المعمقة الهادفة" وبرمجة ملفات جبائية لكل منهما يبلغ عددها أربعة أضعاف معدل ما أنجزه خلال الثلاث سنوات الماضية، تولى المركز تكليف محقق وحيد بـ "المراجعات المعمقة الهادفة" وبرمجة ملقّين اثنين فحسب لهذا الصنف من المراجعة المعمقة مقابل 26 ملفا جبائيا مستوجب برمجته وفق المذكرة آنفة الذكر.

ولئن أرجع المركز قلة عدد "المراجعات الهادفة" المبرمجة سنوي 2016 و 2017 إلى ضعف عدد المحققين المؤهلين لإنجاز مراجعات معمّقة وإلى محدودية جاذبية المطالبين بالأداء الراجعة له بالنظر فإن ذلك لا يعفيه من إيلاء أهمية أكثر "للمراجعة الجبائية المعمقة الهادفة" لكونها تمكّنه في الآن نفسه من الترفيع في عدد المراجعات المعمقة المنجزة سنويا ومن تخفيف العبء على المطالبين بالأداء وتطوير مردوده المالي.

(1) المؤرخة في 13 جانفي 2016 والمتعلقة بإعداد برنامج المراجعة الجبائية لسنة 2016.

(2) يقصد بالمراجعة المعمقة الهادفة أن لا تشمل عملية المراجعة بالضرورة جميع الأداءات وجميع السنوات التي لم يشملها التقادم.

(3) المؤرخة في 19 جانفي 2017 المتعلقة بإعداد برنامج المراجعة المعمقة لسنة 2017.

وتقتضي المذكرات الإدارية المتعلقة بإعداد البرامج السنوية للمراجعات الجبائية أن تغطي أعمال البرمجة مختلف المطالبين بالأداء من حيث الصنف وطبيعة النظام الجبائي⁽¹⁾ وأن تشمل الأشخاص الطبيعيين ممن ليست لهم معرفات جبائية، وأبرز النظر في توزيع الملفات الجبائية المبرمجة خلال الفترة 2012-2017، أنه خلافا لهذه المقتضيات، لم يبرمج المركز أي ملف جبائي لمطالب بالأداء خاضع للنظام التقديري طيلة الفترة المذكورة أعلاه ولم يبرمج سوى سبع ملفات جبائية لأشخاص طبيعيين ليست لهم معرفات جبائية من مجموع 234 ملفا مبرمجا خلال نفس الفترة مما من شأنه أن يخلّ بمبدأ العدالة الجبائية بين الخاضعين للأداء.

وجدير بالذكر أنّ عدد المطالبين بالأداء الخاضعين للنظام التقديري مثّل خلال الفترة سالفه الذكر نسبة تراوحت بين 65% و69% من إجمالي المطالبين بالأداء الراجعين بالنظر إلى المركز.

فضلا عن ذلك، تمّد سنويّا الإدارة العامة للأداءات المركز بتطبيقه إعلامية للمساندة في إعداد برنامج المراجعة المعمقة تتضمن مؤشرات ومعايير تمكّن من انتقاء الملفات التي تنطوي على مخاطر غشّ جبائي على غرار تدني هامش الربح أو فائض أداء متواصل أو عجز متواصل. ولوحظ أن المركز لم يستغل هذه التطبيقية على النحو الأفضل خلال الفترة 2013-2016 بمناسبة اختياره للملفات الجبائية حيث تمّ الوقوف على محدودية نسبة تغطية الملفات استنادا إلى تدني هامش الربح أو عجز متواصل والتي تراوحت بين 7% و16% من جملة الملفات المبرمجة في حين اتضح أنّ نسبة الملفات التي يعود السبب الوحيد لبرمجتها "لعدم خضوعها سابقا لمراجعة معمقة" قد تراوحت خلال الفترة آنفة الذكر بين 57% و73%.

والمركز مدعو لمزيد التحري عند اختيار الملفات الجبائية خاصّة وأنّه تولى سنة 2016 برمجة 4 ملفات جبائية استنادا إلى عدم خضوعهم سابقا لمراجعات معمقة والحال أنه تبين خضوعهم إلى مراجعات في سنوات سابقة.

وزيادة عن ذلك تقتضي المذكرات الإدارية⁽²⁾ المتعلّقة بالمراجعات المعمّقة إعداد بطاقات الاستقصاء وبطاقات البرمجة وإدراجها بمنظومة "صادق" بهدف تكوين قاعدة بيانات حول المطالبين بالأداء والمساعدة في أعمال البرمجة للسنوات اللاحقة، غير أن المركز لم يتقيد بهذه الإجراءات طيلة الفترة 2012-2016.

(1) الأشخاص الطبيعيين، الأشخاص المعنويين، الخاضعون للنظام الحقيقي، الخاضعون للنظام التقديري

(2) المذكرة الإدارية عدد 7526 المؤرخة في 22 سبتمبر 2004 والمذكرة الإدارية عدد 4251 المؤرخة في 16 جوان 2005.

وعلى صعيد آخر فإن المركز مطالب بمزيد العناية بعمليات إلغاء المراجعات المعمقة خاصة وأنه تولى إلغاء ملفين جبائيين من برامج المراجعة المعمقة لسنتي 2013 و2016 في غياب إجراءات تنظّم عمليات الإلغاء.

ب- تنفيذ المراجعات الجبائية المعمقة

أفضى إنجاز المراجعات المعمقة خلال الفترة 2012-2017 إلى تحقيق معدّل مردود مالي سنوي ناهز 1,38 م.د.

وتقرّر بمقتضى المذكرة الإدارية عدد 5659 المؤرخة في 13 جويلية 2004 إحداث لجنة فرعية بكل مركز جهوي لمراقبة الأداءات لمتابعة وتأطير نتائج المراجعة المعمقة، واقتضت هذه المذكرة أن تجتمع هذه اللجنة أسبوعياً، وخلافاً لهذه المقتضيات لم تلتزم اللجنة المحدثّة على مستوى المركز بهذه الدورية خلال الفترة 2012-2017 حيث تجاوزت في عدّة مناسبات المدّة الفاصلة بين اجتماع وآخر 4 أشهر وبلغت أحيانا 6 أشهر. ويذكر أنّ المركز تولى خلال سنة 2017 تبليغ 23 إعلاما بنتائج مراجعة معمقة دون عرضها على أنظار هذه اللجنة طبق المذكرة آنفة الذكر.

وقصد إضفاء النجاعة على أعمال المراجعة المعمقة نصّت المذكرة الإدارية عدد 1446 المؤرخة في 26 فيفري 2014 على أن لا تتجاوز المدّة الفاصلة بين تاريخ تبليغ نتائج المراجعة وإصدار قرار التوظيف الإجباري للأداء 12 شهرا، غير أنه تم الوقوف على عدم تقيّد المركز بهذه المدّة حيث تولى إصدار عدّة قرارات توظيف إجباري خلال الفترة 2014-2017 بتأخير بلغ في بعض المناسبات 9 أشهر.

ومن جانب آخر لم يتول المركز إدراج كل ردوده على اعتراضات المطالبين بالأداء وكل المعلومات المتعلقة بمآل الإعلامات بنتائج المراجعة المعمقة المبلّغة⁽¹⁾ بمنظومة "صادق" طبق ما تقتضيه المذكرات الإدارية المختلفة ذات الصلة مما لا يسمح بالمتابعة الدقيقة لمختلف مراحل المراجعة المعمقة.

وخلافاً للمذكرة الإدارية عدد 3288 المؤرخة في 31 مارس 2009، لم يتول المركز إلى موفى 2017 تكليف مكّتي مراقبة الأداءات بتوزر ونقطة بإنجاز جزء من المراجعات المعمقة خاصة منها مراجعة ملفات الأشخاص الطبيعيين الخاضعين للنظام الحقيقي الذين لا يتجاوز رقم معاملاتهم

(1) صلح أو قرار توظيف إجباري، التاريخ والمبالغ المدفوعة بالحاضر والمبالغ المثقلة.

100 أ.د. وملفات الأشخاص الطبيعيين الخاضعين للنظام التقديري وملفات الأشخاص الطبيعيين المتعاطين لمهن غير تجارية والخاضعين للضريبة على أساس ربح تقديري.

وقد عزا المركز ذلك خاصة إلى نقص تأطير وتكوين المحققين بمكاتب مراقبة الأداءات في مادة المراجعة الجبائية المعمقة.

على صعيد آخر لم يتخذ المركز كل الإجراءات التنظيمية المستوجبة في مسار المراجعة المعمقة. من ذلك لا يتم مسك بطاقة متابعة من قبل المحققين المكلفين بعمليات المراجعة المعمقة طبق المذكرة الإدارية⁽¹⁾ عدد 40 المؤرخة في 5 جانفي 2015 وهو ما من شأنه أن لا يضمن المتابعة المستمرة لأعمالهم. ويذكر في هذا الإطار أن معدل مدة إنجاز المراجعات المعمقة بالنسبة للمطالبين بالأداء من الأشخاص الطبيعيين شهد ارتفاعا من 131 يوما سنة 2013 إلى 151 يوما سنة 2016.

ولم يتمكن المركز خلال سنوات 2012 و2013 و2016 من بلوغ الهدف المنشود بعقود الأهداف السنوية فيما يخص عدد الإعلانات بنتائج المراجعة المعمقة المستوجب تبليغها. فضلا عن ذلك تبين أن مواعيد تبليغ الإعلانات بنتائج المراجعة المعمقة خلال الفترة 2012-2016 كانت مخالفة لوروزنامة التبليغ المضبوطة بعقود الأهداف حيث أن أكثر من 50% من الإعلانات تم تبليغها في الثلاثي الأخير من كل سنة طيلة الفترة آنفة الذكر.

وتبين أن معدل عدد المراجعات المعمقة لكل محقق بالمركز ظل طيلة الفترة 2013-2016 أدنى مما هو منجز ببعض المراكز الجهوية الأخرى المماثلة على غرار مراكز قبلي وتطاوين وسيدي بوزيد.

وخلافا للمذكرة الإدارية عدد 2969 المؤرخة في 2 ماي 2006 تولى المركز رفض المحاسبة المقدمة من قبل 86 مطالب بالأداء تم إخضاعهم إلى مراجعة جبائية خلال الفترة 2013-2016 دون إعداد تقارير مفصلة حول أسباب الرفض مما من شأنه أن يمس بأحد الضمانات الممنوحة للمطالبين بالأداء.

وتستدعي نجاعة المراجعات المعمقة حرص المركز على استغلال كل الإمكانيات المتاحة لضمان حسن أعمال برمجتها وتأمين إنجازها ومتابعتها حسب القواعد والإجراءات المستوجبة وفي الآجال المضبوطة لها بما من شأنه أن يمكن من تحقيق الأهداف ذات الصلة بالمرودود المالي واحترام مبدأ العدالة الجبائية بين الخاضعين للضريبة.

(1) حول إعداد برنامج المراجعة المعمقة لسنة 2015.

2- البتّ في مطالب استرجاع فائض الأداء ومراجعة معاليم التسجيل

ضبط قرار وزير المالية المؤرخ في 8 جانفي 2002⁽¹⁾ مختلف الإجراءات التي يتعيّن إتباعها لدراسة مطالب استرجاع فائض الأداء، إلا أنّ المركز لم يتولّ إحاطة المطالب الواردة عليه بكلّ التدابير المستوجبة بما يكفل البتّ فيها في أفضل الظروف.

فخلافًا لمقتضيات القرار سالف الذكر لم يتولّ المركز ترسيم كلّ مطالب استرجاع فائض الأداء بالدفتر المخصّص لها حيث تمّ الوقوف على 183 مطلبًا لاسترجاع فائض الأداء خلال الفترة 2015-2017 غير مضمّن بالدفتر المذكور. ولم يرتق نشاط لجنة الاسترجاع المكلفة بالنظر في مطالب استرجاع فائض الأداء إلى المستوى المطلوب حيث لم تجتمع هذه اللجنة خلال سنتي 2016 و2017 سوى في 14 مناسبة من جملة 42 مناسبة مستوجبة. ونتيجة لذلك لم يبتّ المركز إلى موفى 2017 في 120 مطلبًا ورد خلال نفس الفترة.

من جانب آخر ينصّ الفصل 29 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية على أنه يتعيّن على مصالح الجبائية المختصة الإجابة على مطالب الاسترجاع في أجل 6 أشهر من تاريخ إيداعها إلا أنّ المركز لم يلتزم دوماً بهذا الأجل، من ذلك، ومن خلال الإطلاع على محاضر جلسات لجنة الاسترجاع والجدول المستخرجة من منظومة "صادق" والخاصة بمتابعة هذه المطالب لم يتولّ المركز إلى موفى أكتوبر 2017 البتّ في 57 مطلبًا وعرضها على أنظار لجنة الاسترجاع على الرغم من تجاوز أجل 6 أشهر. ويذكر أنّه خلال الفترة 2012-2017 تمّ البتّ في بعض المطالب بتأخير ناهز 7 أشهر بالنظر إلى الآجال القانونية.

وضبط الفصل 32 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية آجال استرجاع فائض الأداء على القيمة المضافة. وبالرجوع إلى مطالب استرجاع فائض الأداء على القيمة المضافة التي تمت دراستها والبالغ عددها سبعة مطالب تبين عدم تقيّد المركز بالآجال القانونية القصوى للبتّ في أربع منها. وتراوح التأخير بين 32 يوما و89 يوما.

وفي مجال المراجعة الأولية بعنوان مراقبة معاليم التسجيل وخلافًا للفصل 44 مكرّر من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية لم يلتزم المركز في بعض الحالات بالآجال القصوى للردّ على اعتراضات المطالبين بالأداء على نتائج هذه المراجعات.

(1) والمتعلق بضبط النظر في مطالب استرجاع الأداء الزائد كما تمّ تنقيحه بقرار وزير المالية المؤرخ في 7 جويلية 2008.

فضلا عن ذلك لم يتولّ المركز إلى موقّي 2017 إصدار قرارات توظيف إجباري في خصوص 60 مراجعة أولية بعنوان مراقبة معاليم التسجيل تمّ تبليغ نتائجها خلال الفترة الممتدة من شهر جانفي إلى شهر نوفمبر 2016 وهو ما يتعارض مع الأجل المنصوص عليها بالمدّكرة الإدارية عدد 1446 لسنة 2014 سالفه الذكر.

III - الصلح والنزاع الجبائي وتثقيل الديون الجبائية

تفضي أعمال المراجعة ومختلف تدخّلات المركز إمّا إلى التسوية المتمثلة في إبرام صلح مع الخلاص أو الاعتراف بدين أو حفظ الملف وإمّا إلى الدخول في طور النزاع الجبائي.

1- الصلح والنزاع الجبائي

يتمّ تجسيم الصلح في مادّة المراجعة الجبائية وفق أحكام الفصل 45 من مجلّة الحقوق والإجراءات الجبائية بإمضاء تصريح تصحيحي واعتراف بالدين، وحدّد المركز أهدافا سنوية يتعيّن بلوغها في مجال الصلح الجبائي في إطار المراجعات المعمّقة والمراجعات الأولية غير أنّه لوحظ عدم تمكّنه دوما من بلوغ هذه الأهداف.

ففي ما يتعلّق بالصلح في مادة المراجعات المعمّقة، ضبط عقد الأهداف لسنة 2014 تطور المردود المالي للصلح بنسبة 5 % في حين شهدت نسبة التطور المحققة بهذا العنوان تراجعا بحوالي 38 %. وبلغت نسبة الدفع بالحاضر من مردود الصلح لدى المركز خلال سنوات 2013 و2015 و2016 تباعا 0 % و 2,7 % و 0,30 % مقابل نسبة مستهدفة تتمثّل على التوالي في 5 % و 10 % و 5 %. كما لم تبلغ نسبة المبالغ المالية المستهدف إبرام صلح في شأنها من مجموع المبالغ المستوجبة ما هو محدد لها ضمن عقدي الأهداف لسنتي 2014 و2015 وكذلك الشأن فيما يتعلّق بنسبة الملفات المستهدف إنهاؤها بالصلح من مجموع الملفات المراجعة لسنة 2014.

وفي خصوص الصلح في إطار المراجعات الأولية لم تتجاوز نسبة الدفع بالحاضر من مردود الصلح 27 % و 17 % تباعا سنتي 2015 و2016 مقابل نسبة مستهدفة لا تقلّ عن 30 %.

أمّا بالنسبة إلى معدّل مردود الصلح لكل ملفّ جبائي والمحدد خلال سنتي 2014 و2016 بألفي دينار، فإنّ مكتب مراقبة الأداءات بنقطة حقّق معدّلا لم يتجاوز تباعا 0,452 أ.د و 1,405 أ.د.

وعلى صعيد آخر شاب نشاط إبرام الصّح في مادة المخالفات الجبائية الجزائية بعض النقائص حيث لم يتم دوما التقيد بالتراتب الجاري بها العمل، من ذلك أبرم مكتب مراقبة الأداء بتوزر خلال سنة 2015 صلحا في خصوص 6 مخالفات جبائية جزائية دون التقيد بالتعريف المحددة بقرار وزير المالية المؤرخ في 8 جانفي 2002⁽¹⁾.

وخلافا للمذكرة الإدارية⁽²⁾ عدد 8518 المؤرخة في 2 نوفمبر 2015 التي تقتضي عدم إبرام صلح مع الأشخاص مرتكبي مخالفة نقل بضائع غير مصحوبة بفواتير والذين هم في حالة عود إلا بعد إثارة الدّعى العموميّة في شأنهم والترفيّع في تعريفه الصّح بنسبة 15 %، تولى المركز إبرام صلح في 4 مناسبات خلال سنتي 2016 و2017 دون إثارة الدّعى العمومية والترفيّع في تعريفه الصّح.

ومكّن النظر في محاضر المخالفات الجبائية من معاينة غياب بعض التنصيصات الوجوبية المنصوص عليها بالفصل 72 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية على غرار هوية المخالف وحرفته بالنسبة للأشخاص الطبيعيين والاسم الاجتماعي والمقر بالنسبة إلى الأشخاص المعنويين وإمضاء الأعوان محرري محاضر معاينة المخالفات وختم المصلحة المكلفة بالمراقبة الميدانية، كما لم تتضمن بعض المحاضر البيانات الخاصّة بإجراءات الحجز المتخذة.

وحالت بعض النقائص دون إحكام متابعة محاضر المخالفات الجبائية حيث لم تضمّن مصالح المركز بمنظومة "صادق" سوى 387 محضرا من ضمن 1582 محضر محرّر خلال الفترة 2012-2016. كما أنّه وخلافا لمقتضيات مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية لم يتول مكتب مراقبة الأداء بتوزر ترسيم محاضر المخالفات الجبائية الجزائية المرفوعة من قبل أعوانه بسجلّ خاصّ وتدوين كل المعطيات المتعلقة بها.

وجاء برّد المركز أن مختلف النقائص المتعلقة بإدراج المعطيات بمنظومة "صادق" تعود إلى النقص الملحوظ في عدد الوحدات الإعلامية المتوفرة لديه.

وفي ما يتعلّق بالتزاع الجبائي، بلغ عدد دعاوى الاعتراض على قرارات التوظيف الإجباري الصادرة عن المركز 33 دعوى خلال الفترة 2012-2016 تعلّقت بأداءات بمبلغ جملي قدره 2,137 م.د. ومثّلت دعاوى الاعتراض في مادّة المراجعات المعقّمة الحصّة الأهمّ حيث بلغ عددها 19 دعوى.

(1) المتعلّق بضبط تعريفه الصّح في مادّة المخالفات الجزائية الجبائية مثلما تم تنقيحه بالقرار المؤرخ في 27 أفريل 2009 والقرار المؤرخ في 6 جوان 2014.

(2) حول التصرف في المحاضر المحررة ضدّ أشخاص ارتكبوا مخالفة نقل بضائع غير مصحوبة بفواتير أو وثائق تقوم مقامها أو غير مصحوبة بسندات مرور سبق لهم أن أبرموا مع مصالح الجباية صلحا في ذات المخالفة.

وبالإطلاع على الأحكام القضائية لوحظ أن البعض منها قضى بإلغاء أو تعديل قرارات توظيف إجباري استنادا إلى خطأ المركز في ضبط قاعدة الأداء نتيجة ضعف الأسس القانونية والمادية المعتمدة من قبله عند إنجاز المراجعات الجبائية. يذكر من ذلك حكي الإلغاء بتاريخ 29 مارس 2012 و15 أبريل 2014 الصادرين إستئنافيا تباعا في شأن القضية عدد 2096 لسنة 2012 والقضية عدد 2744 لسنة 2014 وكذلك أحكام التعديل في شأن القضايا عدد 03 لسنة 2014 وعدد 4 لسنة 2015 وعدد 23 لسنة 2017. واتضح أنّ نسب التعديل القضائي بالخطأ من الأداءات المستوجبة تراوحت بين 24% و83%.

وتبيّن في خصوص بعض القضايا إبرام المركز لصالح مع 6 مطالبين بالأداء ترتّب عنه تخفيض في قيمة الأداءات المستوجبة بنسب تراوحت بين 31% و85% وذلك بالنظر إلى استناد قرارات التوظيف الإجباري على هوامش ربح مرتفعة لبعض المواد وعلى تقدير غير دقيق لرقم المعاملات والمداخل السنوية. يذكر من ذلك القضايا عدد 06 لسنة 2015 وعدد 21 و24 لسنة 2016.

ومن جانب آخر اقتضى الفصل 102 من مجلة المرافعات المدنية والتجارية أن تتمّ الاختبارات بواسطة ثلاثة خبراء إذا كانت الدولة طرفا في النزاع وأتاح الفصل 62 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية لمصالح الجبائية إمكانية الاعتراض على تقارير الاختبار. غير أنّ المركز لم يتولّ الاعتراض على تكليف المحكمة لخبير وحيد في خصوص القضية عدد 9 لسنة 2015 والقضية عدد 2744 لسنة 2014. ويذكر أنّ المحكمة قضت في القضية الأولى بتعديل قرار التوظيف الإجباري بالخطأ منه من 25 أ.د إلى 4 أ.د وبإلغاء قرار التوظيف الإجباري في القضية الثانية. كما يذكر أنّ المركز لم يتولّ استئناف الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية بتوزر بتاريخ 25 جوان 2014 والذي قضى بإلغاء قرار التوظيف الإجباري عدد 29 لسنة 2013.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المردود المالي المتأّتي من التّزاعات خلال كامل الفترة 2012-2016 لم يتجاوز 0,704 م.د بما يمثل نسبة 5,3% من الحجم الإجمالي لمردود للمركز لنفس الفترة.

2- التثقيّل ومتابعة الاستخلاص

يتمّ إعداد سندات التثقيّل من قبل الأعوان المكلفين بالمراجعة الجبائية وبتسوية الإغفالات ويتمّ الإذن بتثقيّل الديون الجبائية الناجمة عن تدخّلات مصالح المراقبة الجبائية من قبل رئيس المركز طبق أحكام الأمر عدد 94 لسنة 2008 سالف الذكر. وخلال الفترة 2012-2017 أعدّ المركز 924 جدول تثقيّل بقيمة جمليّة ناهزت 8,154 م.د.

وخلافاً لدليل أعمال المكاتب والمذكرة الإدارية⁽¹⁾ عدد 2828 المؤرخة في 16 مارس 2009 لم يرفق المركز في أغلب المناسبات خلال الفترة 2015-2017 سندات التثقيف المرسلّة إلى المراكز المحاسبية المختصّة ببطاقات إرشادات حول المطالبين بالأداء الخاضعين لمراجعات معمّقة يتمّ تضمينها معلومات حول حساباتهم البنكية أو البريدية الجارية والعقارات والأصول التجاريّة ووسائل النّقل التي على ملكهم.

كما لم يتولّ المركز خلال الفترة 2012-2016 إحالة 40 سند تثقيف إلى المراكز المحاسبية المختصّة تعلّقت بمطالبين بالأداء قاموا بدفع تسبقات بعنوان إيداعات لضمان الحقوق في إطار تسوية إغفالات، وبقي بذلك مبلغ 35,3 أ.د غير مثقل إلى موقّى سنة 2017، فضلاً عن ذلك تمّ الوقوف على تأخير في إحالة بعض سندات التثقيف تراوح بين 20 و72 يوماً بالنظر إلى تواريخ تبليغ قرارات التوظيف الإجباري.

وعهد للجنة الجهويّة لمتابعة استخلاص الديون الجبائية المثقلة النظر في وضعية هذه الديون بالمراكز المحاسبية الراجعة بالنظر إلى أمانة المال الجهوية بتوزر بهدف الترفيع في نسق الاستخلاص، وقد لوحظ عدم تقيّد هذه اللجنة بوتيرة ودوريّة انعقاد جلساتها مثلما اقتضته التعليمات العامة⁽²⁾ عدد 2 بتاريخ 24 جانفي 2009 إذ لم تلتئم سوى في 39 مناسبة من مجموع 144 جلسة مستوجبة خلال الفترة 2012-2017 ممّا لم يساعد على تفادي العراقيل التي حالت دون استخلاص الديون الجبائية، ويذكر في هذا الصدد أن نسب استخلاص الديون الجبائية من قبل المراكز المحاسبية الراجعة بالنظر إلى أمانة المال الجهوية بتوزر لم تتجاوز 5,5% طيلة الفترة 2012-2017.

*

*

*

عُهد لمصالح المراكز الجهوية لمراقبة الأداءات مهمّة تأمين ومتابعة عمليات المراقبة الجبائية فضلاً عن إنجاز أعمال المسح الجبائي وتسوية الإغفالات وإسناد ومراقبة الامتيازات الجبائية، وتّضح أنّ المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بتوزر لم يوفّق في بلوغ البعض من الأهداف المرسومة له وفي الالتزام بمختلف الإجراءات والتراتب القانونيّة المنظمة لأنشطته ممّا يستدعي منه الحرص على تلافي النقائص المسجّلة.

(1) حول الرفع في نسق استخلاص الديون الجبائية المثقلة.

(2) حول إعادة هيكلة وتنشيط اللجنة المركزية واللجان الجهوية للاستخلاص.

ففيما يتعلّق بالتسيير يتعيّن على المركز مزيد العناية بالجوانب المتصلة بالاستقصاء خاصّة عبر تفعيل دور مكتب الاستقصاءات بما من شأنه أن يساعد على إضفاء مزيد من النجاعة عند برمجة المراجعات. كما أنّ المركز مدعو إلى التقيّد بالتراتب والتّجارب الخاصة بالتصرف في الوثائق والأرشيف.

ولإحكام إشرافه على مكنتي مراقبة الأداءات الراجعين له بالنّظر ويهدف تحسين أدائهما فيما يتعلّق بالمسح الجبائي وتسوية الإغفالات وإنجاز المراجعات الجبائية الأولية وإسناد ومتابعة الامتيازات الجبائية، فإنّ المركز مطالب بمزيد تأطيرهما ومتابعتهما للتثبّت من مدى تقيّدتهما بمختلف التراتيب القانونيّة المتّصلة بهذه الأعمال وتفادي النقائص التي تمت معاينتها.

وبخصوص المراجعات الجبائية المعقّمة يتعين على المركز مزيد إحكام برمجة الملفات الجبائية عبر اعتماد معايير موضوعية بما يسمح بتغطية مختلف الأنشطة وأصناف المطالبين بالأداء. كما أنّه مدعو إلى تكثيف "المراجعات الجبائية الهادفة" بما يمكنه من تحسين مؤشرات أداءه، بالإضافة إلى ذلك فإنّ المركز مطالب بالتقيّد بإجراءات وأجال تبليغ نتائج المراجعات الجبائية وبالردّ على اعتراضات المطالبين بالأداء وإصدار قرارات التوظيف الإجباري في الآجال القانونيّة.

وعلى صعيد آخر فإنّ المركز مدعو إلى احترام الإجراءات المنظّمة لعمليات الصلح في إطار المراجعات الجبائية وتسوية الإغفالات وفي مادة المخالفات الجبائية فضلا عن ضرورة التحقّق من صحّة الأسس القانونيّة والفعليّة لنتائج المراجعات الجبائية بما يساهم في تطوير مردوده المالي وتفادي إلغاء وتعديل قرارات التوظيف الإجباري الصادرة عنه.

والمركز مطالب باستغلال كلّ الامكانيات القانونيّة المتاحة له في طور النزاع الجبائي على غرار الاعتراض على تكليف خبير وحيد من قبل المحاكم واستئناف الأحكام القضائية القاضية بإلغاء قرارات التوظيف الإجباري الصادرة عنه لتوفير كلّ الظروف الممكنة لحماية حقوقه.

ولتحسين أدائه للمهام المنوطة بعهدته تدعو الدائرة وزارة الإشراف إلى تعزيز المركز بالموارد البشرية والوسائل المادية الضرورية ومزيد دعم تكوين وتأطير أعوانه.

ردّ المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بتوزر

أ- التنظيم والتسيير والإشراف

1-التنظيم والتسيير

• نعلمكم أننا منذ مباشرتنا لتسيير المركز بتاريخ سبتمبر 2016 قمنا بإلحاق العون الهادي زين العابدين متفقد للمصالح المالية للقيام بأعمال الإستقصاء وتجميع المعطيات بالتنسيق مع العون زهير طالب المكلف إداريا بخطة مفوض من الدرجة الرابعة بالإشراف على مكتب الإستقصاءات وتجميع المعطيات بتاريخ 2014/12/01 والذي يقوم كذلك بمهام رئيس مكتب الشباك الموحد بوكالة النهوض بالصناعة والتجديد وذلك في انتظار تحيين التكاليف.

• نعلمكم أنّه وقع تكليف العون ثابت رزيق بالإشراف على خلية التوجيه والإرشاد حسب قرار تكليف بتاريخ 2014/12/01 وبما أن حجم المركز صغير فإنّه لا توجد اشكاليات عملية في التوجيه والإرشاد.

• بالنسبة لعدم تعيين رئيس مصلحة بخلية المراجعة الجبائية إلى موفى سنة 2017 لمساعدة رئيس خلية المراجعة الجبائية خاصة في تأطير المحققين ومتابعة أعمالهم نعلمكم وأننا قمنا بتوجيه مقترح تعيين في الغرض إلى المصالح المركزية.

• بالنسبة لضعف تغطية الدورات التكوينية للأعوان (32% لم تشملهم الدورات التكوينية من 2014-2017 و30% انتفعوا بدورة أو دورتين فقط من 2014-2017) فإننا نعلمكم بأن الإدارة العامة تقوم بتمكين الأعوان من المشاركة في العديد من الدورات التكوينية والملتقيات في مختلف المجالات ذات العلاقة ويقوم المركز باقتراح المشاركين حسب مهامهم واختصاصاتهم وكذلك عدم المشاركة السابقة في نفس المحاور وبالتالي وبالرجوع للإحصائيات نعلمكم وأن أغلب أعوان المركز قد شملتهم الدورات التكوينية.

• بالنسبة لعدم التصرف في الوثائق والأرشيف بالمركز وفق التراتيب الجاري بها العمل فذلك مردّه أنّ أغلب الملفات تبقى تحت تصرف منتجها ولا يتم مد المختصين في

الوثائق والأرشيف بهذه الملفات. ويتم في أغلب الأحيان الرجوع إلى هذه الملفات حتى وإن استوفت مدد الحفظ المنصوص عليها بجداول مدد الإستبقاء وذلك لضرورة العمل. كما أن النقص في المعدات اللوجيستية يحول دون مقتضيات التصرف في الوثائق والأرشيف الواردة بمختلف أدوات العمل الأرشيفية بما في ذلك عدم توفر قاعة لفرز الوثائق وضيق قاعات حفظ الأرشيف وهو ما يساهم في عدم إمكانية تنظيم عمليات استخراج الوثائق من الأرشيف والإطلاع عليها عند الحاجة. وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أنه تم مراسلة المدير العام للأداءات بتقرير حول أرشيف المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بتوزر صادرة بتاريخ 2018/05/09 تحت عدد 2018/779 يلخص مختلف الإشكالات والحلول.

2- الإشراف على مكتبي مراقبة الأداءات

• بالنسبة للملاحظة التي تخص النقص في أعمال المتابعة والتأطير من قبل المركز ممّا ساهم في الحد من نجاعة تدخلات مكتبي مراقبة الأداءات خاصة في مجالات المسح الجبائي وتسوية الإغفالات والمراجعة الجبائية الأولية وإسناد الامتيازات الجبائية نعلمكم وأنه منذ تسلمنا الإشراف على مصالح المركز بتاريخ سبتمبر 2016 وكذلك تركيز وتسمية رئيس خلية المتابعة و المساندة بتاريخ 2016/09/27 وفريق عمل مكلف بمتابعة نشاط المكاتب بتاريخ 2016/08/12، أعطينا العناية اللازمة لعملية متابعة وتأطير تدخلات المكاتب وذلك من خلال عقد جلسات دورية للمتابعة وإيجاد الحلول اللازمة للإشكاليات المرفوعة من قبل أعوان المكاتب من ذلك :

♦ **عملية المسح الجبائي :** حيث قمنا بإسداء التعليمات بإعادة تكوين وتنظيم الجاذبية الخاصة بمكتب توزر والتي تعرضت للإتلاف والحرق إبان الثورة وذلك بالتنسيق مع أعوان الأرشيف بالمركز بالإضافة لعقد جلسات لمعالجة النقائص والإخلالات التي وقع معاينتها حول الإجراءات الخاصة بالمسح طبقا لدليل أعمال المكاتب والمذكرات الإدارية في الغرض.

♦ **تسوية الإغفالات :** الإشكاليات والإخلالات التي وقع معاينتها في هذا المجال ناتجة عن نقص في الأعوان ونقص في الكفاءة حيث أنّ أغلب الأعوان وقع انتدابهم بعد

الثورة ولم يتلقوا التكوين اللازم فضلا عن صعوبة الوضع العام الذي شهدته البلاد في علاقة مع المطالب بالأداء ومصالح الجباية. وفي هذا الإطار نحن حريصون على تسوية الوضعيات العالقة مع التثبيت من حالات الذين هم في حالة إغفال تبعا لتطهير الجاذبية في إطار عمليات المسح قصد الوصول إلى تحقيق الأهداف.

♦ **تطبيق التسبقة بعنوان إيداع لضمان الحقوق :** فيما يتعلّق بعدم التقيد بما جاء بالمذكرة عدد 792 لسنة 2013 وتطبيق نسبة تسبقة تصل إلى حد 10% نعلمكم وأنّ مصالحنا إعتدت نسبة تسبقة أقل من 25% لحالات تسوية الإغفالات وهي وضعيات تخص أشخاص قاموا بإيداع تصريح بالوجود لبعث مشروع فردي ولم يتعاطوا الأنشطة المصرح بها (الحصول على معرف ضمان إجتماعي الحصول على التأشيرة.....) وكذلك لم يتحصلوا على التمويل من بنك التضامن. كما أن هنالك بعض الأنشطة (أنشطة الصناعات التقليدية...) التي شهدت تراجعاً وركوداً بعد الثورة نظراً لتراجع النشاط السياحي الذي أثر سلباً على الحالة المالية لجميع هذه الأنشطة ومرورهم بصعوبات مالية. وقد قمنا بإثارة لإجراء مراجعة ما جاء بالمذكرة التطبيقية الخاصة بالتسبقة بعنوان إيداع لضمان الحقوق.

♦ **المراجعة الجبائية الأولية :** تتمثل أهمّ الإخلالات والنقائص التي وقعت معاينتها على مستوى المراجعة الأولية وخاصة بمكتب توزر في :

♦ **صعوبات لوجستية ناتجة عن عملية الحرق الكامل والإتلاف التي تعرض لها مكتب توزر إبان الثورة مما تطلب إعادة تكوين وتنظيم الجاذبية وتركيز المعدات الإعلامية**

♦ **نقص في المعدات الإعلامية**

♦ **نقص في التأطير ناتج عن تأخير في تركيز خلية المتابعة والمساندة و فريق العمل المكلف بمتابعة نشاط المكاتب و مكتب الإستقصاءات و تجميع المعطيات**

♦ **ضعف الجاذبية من ناحية الأنشطة المتداولة بالجهة وهي تتركز في أغلبها على السياحة(نشاط منكوب) وأنشطة التحويل والتبريد لمنتجات التمور وهي أنشطة تتمتع بالإميازات في إطار التنمية الجهوية و التصدير الكلي هذا وقد شرعنا في تلافي النقائص والإخلالات التي وقع معاينتها في إطار عملية الرقابة.**

الامتيازات الجبائية

• فيما يتعلق بعدم برمجة وإنجاز زيارات تفقد لمكاتب مراقبة الأداءات نفيكم بأن عدم التأشير على الدفاتر الممسوكة من طرف المكاتب عند كل زيارة من طرف مصلحة متابعة الإمتيازات الجبائية لا ينفي عدم القيام بهذه الزيارات، إذ أن قرب مكتب توزر من المركز لا يستدعي برمجة زيارات للوقوف على صحة ومشروعية الإمتيازات المسندة.

• فيما يتعلق بعدم تصفية بعض الشهادت الطرفية من خلال تقديم نسخة من الفاتورة النهائية أو إرجاع أصل الشهادة: عملت المصلحة على تحسيس المكاتب كتابيا بضرورة الحرص على تصفية الحالات المذكورة وهو ما يفسر التحسن النسبي في هذا الصدد علما وأن المنظومة الإعلامية لا تقوم بطرح الحالات التي يتم فيها إسترجاع أصل الشهادة وإلغاؤها لاحقا من طرف المكاتب وتبقى هذه الحالات مدرجة بقائمة الشهادت الطرفية غير المسواة.

• بخصوص عدم تسجيل بعض مطالب الإنتفاع بمكتب الضبط: نذكر في هذا الصدد أنه لا يمكن للمكتب تجاوز هذا الإجراء إذ أن المنظومة الإعلامية تشترط آليا إدراج العدد الرتبي بمكتب الضبط عند تضمين المطلب على مستوى منظومة "صادق".

• فيما يتعلق بالفارق الملحوظ إثر المقاربة بين المبالغ المطروحة بعنوان أرباح متأتية من التصدير وبين المعطيات المتوفرة بمنظومة "سند": يجدر التذكير أن هذه المنظومة لا تتضمن إلا أسماء المطالبين بالأداء الذين قاموا مباشرة بعملية التصدير ولا تتضمن عمليات التصدير غير المباشر.

• فيما يتعلق ببقية الملاحظات المتعلقة أساسا بالإخلالات على مستوى متابعة الإمتيازات الجبائية يعود السبب الرئيسي لهذه النقائص إلى عدم توفر الأعوان المكلفين بهذه المهام ويتم حاليا العمل على تفادي أغلب الإخلالات التي تم رفعها.

II - المراجعة الجبائية

1- المراجعة المعمقة

أ- برمجة أعمال المراجعة المعمقة

● بالنسبة للمراجعة الهادفة : تم تطبيق المذكرتين عدد 289 المؤرخة في 13 جانفي 2016 وعدد 633 المؤرخة في 19 جانفي 2017 لبرمجة ملفات للمراجعة الهادفة مع مراعاة :

◆ جذابية المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بتوزر التي تعتبر صغيرة وضعيفة بالمقارنة مع الولايات الأخرى ولا تحتوي على ملفات جديدة للبرمجة للمراجعة الهادفة.

◆ عدم وجود اقتناءات هامة لعقارات أو اكتتابات .

◆ جل الملفات التي تمت برمجتها في المرحلة الأولى للمراجعة الهادفة تبين أنها تستحق مراجعة معمقة لكل السنوات والأداءات.

◆ وقع تعيين محققين للمراجعة الهادفة كما هو مبين في المذكرة، لكن باعتبار محدودية عدد الملفات المبرمجة للمراجعة الهادفة ونقله محقق وتقاعد محقق آخر سنة 2016 فقد تم تكليف محقق واحد بها إضافة لتكليفه بملفات مبرمجة للمراجعة العادية.

◆ المذكرة موجهة لجميع المصالح الخارجية لإدارة العامة للأداءات بما في ذلك الصنف أ و الصنف ب حيث يتراوح عدد المحققين في كل هذه المصالح بين 06 و 60 محقق أي بمعدل 33 محقق للمركز في حين تضم خلية توزر 6 محققين وهو ما يحول دون تخصيص محققين للمراجعة الهادفة وترك برنامج المراجعة العادية بدون موارد بشرية.

◆ وجود 6 محققين مكلفين بالمراجعة المعمقة بخلية المراجعة الجبائية وهو عدد ضعيف جدا بالمقارنة مع المراكز الأخرى ولا يكفي لسد متطلبات المراجعة المعمقة العادية.

● بالنسبة لبرمجة الخاضعين للنظام التقديري وبرمجة من ليس لهم معرفات جبائية : تتم برمجة الخاضعين للنظام التقديري وبرمجة من ليس لهم معرفات جبائية لعدم

تطابق مكاسبهم ومداخيلهم مع الأرباح المصرح بها من قبل الشركات أو القابلة للتوزيع أو لتوفر معلومات تتعلق بنمو الثروة غير المبرر أو لتوفر معلومات عن أرقام معاملاتهم ولا يمكن تمييز هذه الملفات عن غيرها من خلال النظر في برامج المراجعة المعمقة لسنوات 2011-2017. وللعلم تقع برمجة كل الأشخاص الطبيعيين في صورة عدم تطابق مكاسبهم ومداخيلهم مع الأرباح المصرح بها من قبل الشركات أو القابلة للتوزيع ولتوفر معلومات تتعلق بنمو الثروة غير مبرر سواء كانوا يخضعون للنظام الحقيقي أو التقديري أو ليس لهم معرفات جبائية و في غياب هذه المعلومات لا ترى الإدارة جدوى و مردودية كبيرة من برمجة هذه الملفات.

● استغلال التطبيقية الإعلامية المرسله من طرف الإدارة العامة: تم استغلال التطبيقية الإعلامية المرسله من طرف الإدارة العامة في كامل السنوات المذكورة لإعداد برامج المراجعة المعمقة مع الأخذ بعين الاعتبار للتعليمات الصادرة من طرف الإدارة العامة بضرورة أن تغطي عمليات البرمجة جميع الأنشطة بالجهة وأن تكون الملفات متنوعة من حيث الصنف وطبيعة النشاط وطبيعة النظام الجبائي. وبالنظر للملفات المضمنة بالأقراص والتي لها هوامش ربح متدنية نلاحظ تركزاها في القطاع السياحي (80 % من الملفات المعنية بهذه النقطة) وهو قطاع منكوب في السنوات المذكورة.

● بالنسبة للمطالبين بالأداء المبرمجين بالإستناد الى سبب عدم اخضاعهم سابقا لمراجعات معمقة والحال أنه تبين بالرجوع الى البرامج السنوية السابقة خضوعهم لمراجعة معمقة نفيدكم بأنه وقع خطأ في تضمين أسباب البرمجة بالنسبة للثلاث ملفات الموجودة بالجاذبية.

● بالنسبة لاعتماد بطاقات البرمجة والإستقصاءات نفيدكم بأنه تم اعتماد بطاقات البرمجة لكامل السنوات المذكورة الا أنه لم يتم إدراجها بالنسبة للسنوات 2013-2014-2015 و2016 في حين تم اعتماد البطاقات المذكورة لسنتي 2017 و2018 وإدراجهم في منظومة صادق.

• بالنسبة للملفين الذين وقع الغاؤهما من قائمة الملفات المزمع مراقبتها في برنامجي 2013 و 2016 نفيدكم بأنه وفي غياب إجراءات تنظم هذه العملية فإن المركز قام بهذه العملية مع حفظ حق الخزينة العامة واجتهد لأقصى حد لضمان العدالة الجبائية.

ب- تنفيذ المراجعات الجبائية المعمقة

• طبقا للمذكرة الإدارية عدد 5659 المؤرخة في 13 جويلية 2004 تجتمع اللجنة الفرعية لمتابعة وتأطير نتائج المراجعة المعمقة للملفات الجبائية بالمركز الجهوي لمراقبة الأداءات بتوزر على الأقل مرتين في الشهر للنظر في الإشكاليات والمسائل الجبائية المثارة خلال سير عمليات المراجعة لكن دون تحرير محاضر جلسات إلا في حال المصادقة على مشاريع إعلام بنتائج المراجعات المعمقة لذا وبالنظر إلى محاضر الجلسات تبدو أنّ دورية اجتماعات اللجنة ليست بالكيفية المطلوبة في حين أن اللجنة في حالة انعقاد مستمر وتقدم المساعدة والتوصيات والتعليمات خلال سير عمليات المراجعة، وخلال الفترة الممتدة من شهر فيفري 2017 إلى 04 ديسمبر 2017 وقع تبليغ 23 أعلاما بنتائج المراجعة حيث تم عرضها على اللجنة آنفة الذكر ولكن لم تحرر في شأنهم محاضر جلسات وذلك لعدم وجود توصيات من اللجنة لتعديل الإجراءات المتخذة ولإنشغال جل أعضاء اللجنة والمحققين بإتمام إجراءات العفو الجبائي وتصفية الملفات العالقة المتخلدة بعهدتهم .

• بالنسبة للنقطة المتعلقة بتجاوز المدة الفاصلة بين الاعلام بنتائج المراجعة و اصدار قرار التوظيف الإجباري فإننا نفيدكم وأن المذكرة لا تتضمن صيغة "الالزامية" لمصالح الجبائية بإصدار قرار التوظيف الإجباري وانما جاءت في اطار دعوة أعوان الجبائية أن لا تتجاوز المدة الفاصلة بين تبليغ نتائج المراجعة واصدار قرار التوظيف الاجباري سنة واحدة قصد الحفاظ على الأمن الجبائي للمطالب بالأداء وتحفيزه على الصلح مما يحقق الأهداف المرسومة من قبل الادارة العامة للأداءات قصد تطوير مردود الموارد الجبائية للدولة وتحقيق النجاعة الاقتصادية المطلوبة وتحسين العلاقة مع المطالب بالأداء وتقادي الدخول في طور النزاع الجبائي لدى المحاكم. كما أن مدة صدور قرار التفويض بالإمضاء بالنسبة لرئيس المركز كان سببا مباشرا لتجاوز هذه المدة .

● بالنسبة إلى ادراج كل المعلومات المتعلقة بمآل الإعلانات بنتائج المراجعة المعمقة المبلغة بمنظومة "صادق" نفيدكم أنه في حال ابرام صلح أو اصدار قرارات توظيف اجباري يقوم المركز بإدراجها بمنظومة صادق في الإبان مثل ما هو الحال بالنسبة لسنوات 2013-2014 و2015 أما بالنسبة لسنة 2016 فانه لم يقع استيفاء إجراءات الإجابة على ردود المطالبين بالأداء بالنسبة لبعض الإعلانات وكل الملفات تقريبا في آخر الجلسات الصلحية مع المطالبين بالأداء للبت في إمكانية الصلح من عدمه وذلك حرصا على استيفاء الحلول قبل إحالتها على التقاضي ولإضفاء مزيد من النجاعة والسرعة في البت في هذه الملفات.

● دعت الإدارة العامة للأداءات من خلال المذكرة الإدارية عدد 3288 المؤرخة في 31 مارس 2009 وإلى النظر في إمكانية تمكين مكاتب مراقبة الأداءات من القيام بمراجعات معمقة لملفات أشخاص طبيعيين خاضعين للنظام الحقيقي الذين لا يتجاوز رقم معاملاتهم 100 أ.د وذلك علاوة على ملفات الأشخاص الطبيعيين الخاضعين للنظام التقديري وملفات الأشخاص الطبيعيين المتعاطين لمهن غير تجارية والخاضعين للضريبة على أساس ربح تقديري. وبالنظر لجاذبية المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بتوزر وموارده البشرية نفيدكم بما يلي :

◆ وجود مكاتبين لمراقبة الأداءات فحسب في كامل ولاية توزر وهما مكتب توزر ومكتب نفطة واللذان يعانيان من نقص في الموارد البشرية التي بالكاد تكفي لإنجاز بقية المهام.

◆ ضعف جاذبية المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بتوزر وبالتالي لا تستحق تكوين خلايا مراجعة معمقة في المكاتبين الوحيدين لمراقبة الأداءات.

◆ نقص التأطير في مادة المراجعة المعمقة بالنسبة لأعوان المكاتبين المذكورين. ولهاته الأسباب لم ير المركز جدوى من تمكين المكاتبين من القيام بمراجعات معمقة.

● بالنسبة لبطاقات المتابعة نفيديكم بأن جميع المحققين يمسون بطاقات متابعة باللغة العربية وليست خارطة طريق باللغة الفرنسية وتلق هذه البطاقات مع محاضر جلسات اللجنة الفرعية لمتابعة وتأطير نتائج المراجعة المعمقة وتهم جميع الفترة الممتدة من 2012 إلى يومنا هذا هذ بالإضافة إلى أنه منذ تسلما مهامنا في سبتمبر 2016 :

◆ يقوم رئيس الخلية في كل شهر بضبط رزنامة جلسات المتابعة مع المحققين مما يضمن المتابعة المستمرة والدقيقة لأعمال المحققين ويمكن من معرفة مختلف المراحل التي مرت بها عمليات المراجعة وتسجل جميع الملاحظات في دفاترهم.

◆ يقوم رئيس الخلية بمتابعة الأعمال التحضيرية للمحققين وتحليلهم للتصاريح الجبائية والوضعيات المالية للمطالبين بالأداء ومناقشة طرق التحقيق والمعطيات الجديدة المتحصل عليها أولا بأول للتوصل إلى طرق مراجعة بالكيفية الملائمة.

◆ يقوم رئيس المركز ورئيس الخلية بمتابعة المحقق في كل مراحل المراجعة المعمقة وذلك لضمان المتابعة المستمرة والدقيقة ولاضفاء النجاعة والسرعة على عمليات المراجعة.

● بالنسبة لعدد الإعلانات بالنتائج المراجعة المعمقة سنتي 2012 و2013 الذي كان أدنى من سنة 2010 نفيديكم أن السنوات التي تلت أحداث 14 جانفي 2011 أي سنوات 2011-2012 و2013 قد شهدت اضطرابات وانفلاتات أمنية واجتماعية لم تمكن مصالحننا من تحقيق الأهداف المرسومة. أما بالنسبة لسنة 2016 فإن نقلة محقق إلى مركز عمل آخر وتقاعد محقق آخر في نفس السنة كان له الأثر البالغ على تحقيق الأهداف وبالرغم من ذلك تمكن المركز من تبليغ 49 اعلاما بنتائج المراجعة من جملة 50 اعلاما مبرمجا حسب عقد الأهداف أي بنسبة نجاح وصلت إلى 98% ويسعى إلى بلوغ نسبة 100% أو أكثر كلما توفرت الظروف والموارد لذلك.

● بالنسبة لمواعيد تبليغ الإعلانات بنتائج المراجعة المعمقة خلال الفترة 2012-2016 والتي كان بعضها مخالفا لوزنامة التبليغ المضبوطة بعقود الأهداف السنوية وحيث تبين أن النسبة الأهم من الإعلانات يتم تبليغها في الثلاثي الأخير من كل سنة نفيديكم بأن :

♦ عدم تقديم محاسبة أو الإمتناع عن تقديمها في العديد من الملفات مما ينجر عنه تنبيه بفترة 30 يوما ينتج عنه مخالفة أوقات التبليغ لبرنامج التبليغ المضبوطة بعقود الأهداف

♦ عمليات توقيف المراجعة سواء كانت بطلب من المطالب بالأداء أو بطلب من الإدارة والذي يخوله القانون ينتج عنه مخالفة أوقات التبليغ لبرنامج التبليغ المضبوطة بعقود الأهداف

♦ طلبات تأجيل بدء عمليات المراجعة مشفوعة بأسباب مقبولة ينتج عنه مخالفة أوقات التبليغ لبرنامج التبليغ المضبوطة بعقود الأهداف

♦ الردود على طلبات المبررات والتوضيحات المتأخرة من طرف المطالبين بالأداء محل مراجعة معمقة ينتج عنه مخالفة أوقات التبليغ لبرنامج التبليغ المضبوطة بعقود الأهداف.

● بالنسبة لمعدل عدد المراجعات لكل محقق بالمركز الجهوي لمراقبة الأداءات بتوزر الذي يقل عن بعض المراكز الأخرى من نفس الصنف نفيكم بما يلي :

♦ تكليف رئيسة مصلحة الإمتيازات الجبائية بمراجعة ملفين أو ثلاثة أو في أقصى الحالات 4 ملفات ساهم في تخفيض هذا المعدل و ذلك لكامل السنوات المذكورة.

♦ خروج محققة سنة 2015 على التقاعد بعد إنجازها ثلاث ملفات فقط ساهم في تخفيض هذا المعدل.

♦ نقلة محققة في بداية سنة 2016 بعد إنجازها ملفين فقط ساهم في تخفيض هذا المعدل.

وبهذا تكون جميع أسباب ندني هذا المعدل خارجة عن نطاق المركز الجهوي لمراقبة الأداءات بتوزر.

• بالنسبة لرفض المحاسبة وإعداد تقارير مفصلة حول أسباب الرفض نفيكم أن الإعلام بنتائج المراجعة يحتوي تقريراً مفصلاً حول أسباب رفض المحاسبة ويكون مصادقاً عليه من قبل رئيس المركز ورئيس الخلية مثلما نصت عليه المذكرة الإدارية عدد 2969 المؤرخة في 02 ماي 2006 حتى لا يتم المساس بأحد الضمانات الممنوحة للمطالبين بالأداء.

2- البت في مطالب استرجاع فائض الأداء و مراجعة معالم التسجيل

• إن التأخير المسجل في معالجة عديد مطالب الاسترجاع عائد بالأساس إلى الكثرة الاستثنائية لهذه المطالب، حيث أنّ جلها ناتج عن إعفاء الدخل السنوي الصافي من صنف المرتبات والاجورالذي لا يفوق 5000 دينار من الضريبة على الدخل طبقاً لمقتضيات النقطة 23 من الفصل 38 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات، وإلى عدم تفرغ العون المكلف بدراستها. كما أنّ دورية ونسق اجتماعات اللجنة الجهوية للاسترجاع يتم تحديدهما بحسب المطالب المكتملة الدراسة وجداول أعمال السادة أعضاء اللجنة.

• أمّا فيما يخصّ التأخير في الرد على بعض مطالب الاسترجاع، و خاصة مطالب استرجاع فائض الاداء على القيمة المضافة، فهو ناتج عن عمليات المراجعة المعمقة للوضعيات الجبائية لأصحابها وما تقتضيه من إجراءات وآجال مرتبطة أيضاً بالمطالبين بالأداء.

• بالنسبة للمراجعة الأولية بعنوان مراقبة معالم التسجيل فقد كنا أفدنا أنه تم إجراء الصلح في شأن 9 ملفات مراجعات أوليّة وردت اعتراضاتها خلال الفترة الممتدة من جانفي إلى ماي 2017 وفي الآجال القانونية إلاّ أنّه إلى موفى نوفمبر 2017 لا تزال دون ردود بالرغم من تجاوز الأجل الأقصى لذلك، ولا يوجد ما يمنع قانوناً إجراء الصلح برضاء الطرفين.

• بالنسبة لعدم إصدار قرارات التوظيف الإجباري في خصوص 60 مراجعة أولية وبالرجوع إلى مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية لا توجد مدة محددة لإصدار قرارات التوظيف الإجباري وأن المذكرة الصادرة في الغرض الغاية منها الحث على أن لا تتجاوز المدة الفاصلة بين الإعلام بنتائج المراجعة و إصدار قرار في التوظيف الإجباري السنة في صورة عدم التوصل إلى إبرام الصلح أو ليست هناك بوادر لإبرام صلح و كما نحيطكم علماً أنه قد صدرت كل القرارات المذكورة و لكن لم يتم ادراجها في منظومة صادق في حينها.

III- الصلح والنزاع الجبائي وتثقيل الديون الجبائية

1-الصلح و النزاع الجبائي

• بالنسبة للصلح في مادة المراجعات الجبائية (المعمقة والأولية) فإن من أبرز أسباب عدم تحقيق الأهداف نقل وتقاعد المحققين بخلايا المراجعة (3 محققين) "ضعف الجاذبية " العفو الجبائي لسنتي 2013 و2016 مكن الإدارة من إنجاز مردود ممتاز وخارق للعادة سني2013 و2016 في حين أثر سلباً على نتائج 2014 و2017 باعتبار احتساب التطور يكون بالمقارنة مع سنتي 2013 و2016 سنتي العفو الجبائي وأن أغلبية الملفات وقع في شأنها إبرام صلح في سنوات العفو الجبائي مما لم يترك عددا هاما من الملفات للصلح في السنوات التي تلي هذه السنوات.

• بالنسبة للمحاضر الجبائية التي تم الصلح بشأنها بمبلغ يتجاوز التعريفة الواردة بقرار وزير المالية المؤرخ في 08 جانفي 2002 وذلك على إثر التنقيح الذي طرأ على العقوبة في قانون المالية 2015 وقع خلط في جميع مكاتب الجمهورية تقريبا بين الصلح والعقوبة مما جعل الإدارة العامة تتدخل من خلال مذكرة لتشرح التنقيح والعودة لتعريفة 250 دينار كمبلغ صلح

• بالنسبة لإبرام صلح مع الأشخاص مرتكبي مخالفة نقل بضائع غير مصحوبة بفواتير والذين هم في حالة عود فإن المذكرة عدد 8518 المؤرخة في 02 نوفمبر 2015

تنص على الترفيع بـ15% في قيمة الصلح ولا توجد إثارة الدعوى إلا في حالة العود للمرة الثالثة وليست لدينا هذه الحالات.

- بالنسبة للتنصيصات الواجب ذكرها عند تحرير المخالفات الجبائية الجزائية فإننا نقوم بتحرير المحضر حسب الأنموذج المعد من طرف الإدارة وإن ورد بعض النقائص فإنها تعود أساسا لسرعة إجراءات الصلح التي تتزامن في أغلب الأحيان مع تحرير المحضر وقد يحدث بعض السهو من أجل السرعة في تقديم الخدمة للمخالف.

- بالنسبة للتباين في عدد المحاضر بين السجلات ومنظومة "صادق" فإنه يعود أساسا إلى النقص الملحوظ في عدد وحدات الإعلامية مقارنة بعدد الأعوان وحجم العمل.

- بالنسبة لتسجيل المخالفات الجبائية الجزائية المرفوعة من طرف أعوان المكتب أو اعوان المركز بنفس السجل فإن ذلك هو ما ورد في المذكرة عدد 2974 بتاريخ 2015/04/13 ووقع تطبيقه.

- إن صدور الأحكام القضائية التي تقضي بإلغاء أو تعديل قرارات التوظيف الإجباري الصادرة عن المركز، تعود أساسا إلى الاختلاف القائم بين مصالح الجباية والمحاكم حول مدى صحة وحجية القرائن القانونية والفعلية المعتمد عليها في توظيف الأداء.

وحيث أنّ التخفيض في قيمة الأداءات المطالب بها بنسب تتراوح بين 31% و85% بموجب الصلح المبرم بين المطالب بالأداء والإدارة يكون أساسا في صورة غياب المحاسبة والإعتماد في إجراء المراجعة للوضعية الجبائية للمطالب بالأداء على ما توفر للإدارة من معلومات ووثائق وما جمعته من إستقصاءات، ونظرا لعدم تواصل المطالب بالأداء مع الإدارة أثناء فترة المراجعة يتم إصدار الإعلانات بنتائج المراجعة ثم قرارات التوظيف الإجباري وفقا للمعلومات المتوفرة لديها. وأثناء مرحلة النزاع الجبائي يقدم المطالب بالأداء مؤيدات ووثائق لم تتوصل بها الإدارة أثناء فترة المراجعة (فواتير شراءات -شهادات الخصم من المورد ...)، بالإستناد إلى تلك الوثائق وبعد التثبت فيها يتم إبرام الصلح.

• أما فيما يتعلق بعدم استناد المركز إلى مقتضيات الفصل 102 من مجلة المرافعات المدنية والتجارية والفصل 62 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية للطعن في تقارير الخبراء فقد تمسكت الإدارة في القضية عدد 2015/09 صلب تقاريرها المقدمة في طور الابتدائي ثم تقرير الطعن بالإستئناف ومقترح الطعن بالتعقيب بمعارضة محكمة الموضوع لأحكام الفصلين المشار إليهما، أما القضية عدد 2014/2744 فقد أسست الإدارة طعونها على الفصل 111 من مجلة المرافعات المدنية والتجارية والفصلان 94 و101 من مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية وذلك لأهمية التنصيصات الواردة بهذه الفصول على وجه الفصل في النزاع.

• بالنسبة للحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية بتوزر بتاريخ 25 جوان 2014 والقاضي بإلغاء قرار التوظيف الإجباري المتعلق بمعاليم التسجيل والطابع الجبائي فقد تقرر عدم جدوى الطعن بالإستئناف في الحكم الابتدائي بعد أن تبين للإدارة أن المحاكم لا تعتبر الوعد بالبيع عقدا خاضعا لمعلوم التسجيل (المذكرة الإدارية عدد 4575 الصادرة بتاريخ 2012/06/20).

2-التثقييل و متابعة الديون

• بالنسبة لعدم إرفاق سندات التثقييل المرسلة إلى قابض المالية ببطاقة إرشادات حول المطالبين بالأداء الخاضعين لمراجعات معمقة نفيديكم بأنّ مصالحنا تقوم بتضمين هذه المعلومات على منظومة "صادق" باعتبار أنّ مصالح الإستخلاص تتوفر لها امكانية الولوج إلى المنظومة الإعلامية "صادق" التي تمكنها من الحصول على الإرشادات الخاصة بالمدين، هذا وفي صورة وجود صعوبات في استخلاص الديون المثقلة فإن المعلومات والإرشادات المتوفرة لدى مصالح المركز يقع طرحها على مستوى اللجنة الجهوية للإستخلاص.

• بالنسبة لعدم إحالة 40 سند تثقييل إلى المراكز المحاسبية المختصة تعلقت بمطالبين بالأداء قاموا بدفع تسبقات بعنوان إيداعات لضمان الحقوق في إطار تسوية إغفالات نفيديكم بأنه تمت تسوية هذه الحالات.

● بالنسبة للتأخير في إحالة بعض سندات التثقيف نفيديكم أن التاريخ الذي تعتمد عليه الإدارة عند التبليغ بواسطة البريد هو تاريخ أول إشعار وبما أن المراسلات ترد في أغلب الحالات على مصلحة الجباية في أجل يفوق 60 يوما من تاريخ إيداعها وهو ما ينتج عنه التباين بين تاريخ التبليغ وتاريخ التثقيف.

● بالنسبة لوتيرة اجتماعات اللجنة الجهوية للإستخلاص نفيديكم بأن رئاسة هذه اللجنة وتنظيم اجتماعاتها ودوريتها هي من مشمولات الإدارة العامة للمحاسبة العمومية ولا دخل للإدارة العامة للأداءات فيها إذ لا تعدو أن تكون سوى عضو بهذه اللجنة.

بلدية المنستير

أحدثت بلدية المنستير (فيما يلي البلدية) بمقتضى الأمر العلي المؤرخ في 24 جانفي 1887، وتمسح منطقتها 4.632 هكتارا تنقسم إلى أربع دوائر يقطنها حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014 حوالي 93 ألف ساكن أي ما يمثل كثافة سكانية بحوالي ألفي ساكن للكم² مقابل نسبة وطنية في حدود 73 ساكن للكم². وتتميز المنطقة بأنشطة متنوعة منها بالخصوص السياحية والجامعية والصحية.

وبلغت في سنة 2016 ميزانية البلدية بعنوانها الأول والثاني 17 م.د قبضا و 10 م.د صرفا محققة تباعا نموًا سنويا بمعدل 16 % ومعدل 6 % على امتداد الخماسية 2012-2016. وشغلت البلدية في نفس السنة 309 عونا (منهم 238 عاملا) صرّفت لهم أجور بنحو 4 م.د.

وتداول على تسيير شؤون البلدية بعد 14 جانفي 2011 نيابتان خصوصيتان سميت الأولى بمقتضى الأمر عدد 660 لسنة 2011 المؤرخ في 2 جوان 2011 وضمت 24 عضوا، وسميت الثانية بموجب الأمر الحكومي عدد 236 لسنة 2016 المؤرخ في 11 جانفي 2016 وتتكون من 14 عضوا.

وانصرف اهتمام الدائرة عند تقييمها لأداء البلدية بعنوان الفترة 2012-2016 إلى محاور هامة في العمل البلدي كإدارة واستغلال الأملاك والتصرف في اللزمات وإنجاز المشاريع وتنفيذ التراتيب العمرانية ومراقبتها. وأفضت أعمال الرقابة إلى ملاحظة إخلالات تسببت في أضرار مالية للبلدية فضلا عن ما رافقها من تجاوزات قانونية يكتسي بعضها طابعا جزائيا. وحرّي بالذكر أنّ هذه المهمة خلصت في مواضيع عدة إلى نفس الملاحظات التي أبدتها الدائرة سابقا في تقريرها الصادر في سنة 2007 حول نفس البلدية.

أبرز الملاحظات

- التصرف في الأملاك البلدية

لم تعتمد البلدية مبدأ المنافسة عند منحها حق استغلال أملاكها. كما أنها أسندت امتيازات غير مبررة إلى بعض الشاغلين الذين استأثروا باستغلال الملك البلدي لفترات طويلة بناء على تراخيص في الإشغال الوقي يفترض قانونا منحها لمدة لا تتجاوز السنة.

ولم تتخذ البلدية الإجراءات القانونية إزاء تعمد بعض الشركات المستغلة للملك البلدي مخالفة موضوع الترخيص والتوسع في المساحة المرخص في استغلالها ومواصلة نشاطها دون تجديد الترخيص المسند لها.

وعلاوة على عدم مبادر البلدية بتوظيف الزيادة السنوية التي تنص عليها عقود تسويق أملاكها لم يتم استخلاص سوى 34% من مجموع المبالغ الواجب استخلاصها بعنوان مداخيل تسويق العقارات.

وأدى عدم تطبيق القرار البلدي الصادر في سنة 2012 والمتعلق بضبط معلوم الإشغال الوقي للطريق العام إلى نقص في مداخيل البلدية قدرته الدائرة بقيمة 747 أ.د سنويا. كما سجل نقص في مداخيل الإشهار قدرته الدائرة استنادا إلى معاينات ميدانية بما لا يقل عن 82 أ.د بعنوان سنة 2016.

وينبغي على البلدية العمل على مزيد إحكام متابعة استغلال ممتلكاتها ووضع معايير موضوعية تساعد على اختيار مستغليها على أساس الشفافية والمساواة وتكافؤ الفرص ومراجعة معينات كراء عقاراتها بما يتماشى وتطور الوضع الاقتصادي والأسعار المعمول بها وحماية أملاكها من كل اعتداء بالتعجيل في تسجيلها.

- التصرف في اللزمات

بيّنت مراجعة إجراءات استلزام الأملاك البلدية إخلالا بمبادئ المنافسة النزهة والشفافية والمساواة بين المشاركين مما أدى إلى توجيه لزمات إلى عارضين بعينهم.

كما تمّ الوقوف على ممارسات احتكارية من قبل مجموعة من الأشخاص وتَحَكُّمهم في قيمة العروض بما ألحق ضررا بمصالح البلدية.

وتواصل استغلال الحديقة العمومية من 2001 إلى 2011 من قبل ابن شقيق الرئيس السابق بموجب عقد إشغال وقي للملك العمومي البلدي. وقد امتنع طوال تلك الفترة عن دفع معاليم الإشغال دون أن تقوم البلدية بمطالبته بالدفع لتبلغ قيمة المبالغ المتخلّدة بزمته حوالي 502 أ.د لم يتمّ التوصل إلى استخلاصها حتى موفى جوان 2017.

وتوصي الدائرة في هذا المجال بضرورة الإسراع باستكمال الإطار التشريعي الخاص بمجال لزمات أملاك ومرافق الجماعات المحلية، وبضرورة تقيد البلدية بالقواعد والإجراءات الترتيبية المعمول بها، والاستئناس بأفضل الممارسات المتعلقة بضبط شروط وإجراءات منح اللزمات بهدف منع الاحتكار والتحكم في الأسعار والمشاركات الصورية.

- إنجاز المشاريع

لم يتم الالتزام بالمبادئ التي تقوم عليها الصفقات العمومية المتعلقة بإنجاز مشاريع البلدية وتم في العديد منها خرق الترتيب المنظمة لها بما يجعل من مرتكبيها خاضعين للمساءلة طبقا للقانون الجزائي وكذلك طبقا للقانون المتعلق بأخطاء التصرف.

فقد شهدت صفقة إنشاء محطة المعالجة الخاصة بالمدخل البلدي في ظل غياب الرقابة تجاوزات تنطوي على شبهة تحيل وذلك أثناء جميع مراحلها من برمجة وتنفيذ و استلام. وأدت هذه الوضعية إلى نتائج سلبية تجسدت بالخصوص في تركيز معدات لا تتطابق مواصفاتها مع مقتضيات كراس الشروط الفنية وتعطل تشغيل المحطة.

كما لم يخضع تنفيذ مشاريع البنية التحتية المتعلقة بتعبيد الطرقات إلى الرقابة اللازمة مما أدى إلى ارتكاب تجاوزات من قبل المقاول تعلقت خصوصا بالكميات والمواصفات.

وسجل في ظل جمع أحد المسؤولين الفنيين لمهام تعد متنافرة إخلالات في أشغال تجديد الشبكة الكهربائية واقتناء لوازم الإنارة نتج عنها بالخصوص تلف الأعمدة الكهربائية التي تم تعويضها وإدماج تجهيزات لا علاقة لها بموضوع الصفقة.

واقترن تعشيب الملعب البلدي مصطفى بن جنات بإشكاليات وصعوبات مردّها قبول البلدية التزام جمعية الاتحاد الرياضي المنستيري في حقها تجاه المزود في مخالفة للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل في مجال تنفيذ المشاريع العمومية.

وتوصي الدائرة بمزيد إحكام تطبيق إجراءات الصفقات وطلبات العروض، وتفعيل المنافسة والدعوة لها وفق الآجال والإجراءات القانونية ووضع معايير موضوعية لتقييم العروض وفق مبادئ الشفافية والمنافسة النزهة، وتعزيز قواعد الرقابة الداخلية في إدارة المشاريع.

- التراتيب العمرانية

تضمّن المثل التوجيهي للهيئة عددا من المشاريع تمتدّ مخططات إنجازها بين سنتي 2007 و2014 لكنها لم تدرج بمثل التهيئة العمرانية للبلدية. وأدى طول فترة إعداد هذا المثل والبالغة 10 سنوات إلى تجاوز محتواه بحكم الواقع.

ولم توظف البلدية في كل الحالات معلوم المساهمة في إنجاز مأوى جماعية لوسائل النقل، مما أدّى إلى نقص في مداخل هذا المعلوم.

وعمد رئيس النيابة الخصوصية خلال الفترة 2012-2016 وبقرارات فردية التخفيض في المعاليم المستوجبة بعنوان رخص البناء والمساهمة في إنجاز مأوى جماعية وإشغال الطريق العام بالنسبة إلى 30 رخصة بلغت التخفيضات بعنوانها 23,5 أ.د وذلك في مخالفة للقانون الأساسي للبلديات.

ولم تواكب تدخّلات الشرطة البلدية تنامي ظاهرة الإخلال بالتراتيب العمرانية حيث تراجع عدد المخالفات المرصودة من 222 مخالفة سنة 2012 إلى 128 مخالفة سنة 2016، فيما لم تبلغ نسبة تنفيذ قرارات الإزالة سوى 30 %.

كما يفتقر التعامل مع المخالفات العمرانية أحيانا إلى الشفافية حيث لم يصدر رئيس النيابة الخصوصية قرارات في الهدم أو إيقاف الأشغال دون مبرّر لمخالفات تعود إلى سنتي 2012 و2013. وفي المقابل تم في مخالفات شبيهة اتخاذ قرارات في إزالتها وتنفيذها في أقل من ثلاثة أشهر من معابنتها.

وتدعو الدائرة إلى اتخاذ التدابير اللازمة لمزيد التنسيق مع الشرطة البلدية وتفعيل القرارات في مجال تنفيذ ومراقبة التراتيب البلدية بهدف التصديّ للمخالفات والتجاوزات العمرانية ولتزايد ظاهرة البناء الفوضوي والتعدّي على الملك العمومي البلدي.

I- التصرف في الأملاك البلدية

بلغت مداخيل الأملاك البلدية الاعتيادية خلال الفترة 2012-2016 ما قيمته 7,3 م.د أي ما يمثل 15 % من مجموع الموارد الاعتيادية. وقد أحيط الملك البلدي بحماية قانونية تساعد على حسن التصرف فيه غير أن البلدية أخلت في عديد الحالات بالقواعد المعتمدة في هذا المجال.

أ- منح امتيازات دون موجب

منحت البلدية امتيازات غير مبررة إلى شاغلين استأثروا باستغلال الملك البلدي لفترات طويلة مما ألحق بالبلدية ضررا ماليا قد يخضع المسؤولون عنه إلى قضاء دائرة الزجر المالي بعنوان ارتكاب أخطاء تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985.

من ذلك مكنت البلدية إحدى الشركات من استغلال مطعم برج الفالاز السياحي طيلة الفترة 2004-2010 وذلك بموجب ترخيص في الإشغال الوقي مقابل معلوم أصلي قدره 45 أ.د. تضاف إليه زيادة بنسبة 5 % سنويا ليصل هذا المعلوم إلى حوالي 60 أ.د مع نهاية السبع سنوات. وبدل أعمال المنافسة أسندت البلدية بانتهاء هذه الفترة في سنة 2010 ترخيصا لفائدة نفس الشركة بسبع سنوات إضافية دون احترام المدة القانونية⁽¹⁾ المحددة بسنة للإشغال الوقي. كما تم اعتماد المعلوم المطبق في سنة 2010 دون توظيف نسبة زيادة سنوية مما حرم البلدية من مبلغ لا يقل عن 20 أ.د. وقد تم ذلك في غياب استشارة مصالح وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية أو خبير معتمد لتحديد القيمة الحقيقية للمعلوم.

ورغم تعمد الشركة منذ سنة 2011 مخالفة موضوع الترخيص واستغلال المساحة المحيطة بالمطعم وإنشاء مقهى وقاعة أفراح جزء منها مبني بالصلب فإن البلدية لم تتخذ الإجراءات القانونية بسحب الترخيص أو بتسوية الوضعية بتوظيف معلوم إضافي في مقابل توسع الإستغلال.

وعلاوة على ذلك وخلافا لكراس الشروط التي تنصّ على أنه "إذا حصل للمستغل منع أو تحجير في استغلال المحل من أي جهة كانت، فالبلدية بريئة من كل مطالبة وغير مسؤولة" صادق المجلس البلدي في شهر جويلية 2016 على إعفاء الشركة من معلوم الإشغال الوقي المقدر بحوالي 130 أ.د بعنوان الفترة التي استغرقها إنجاز وزارة التجهيز والإسكان والهيئة الترابية لأشغال حماية

(1) الأمر عدد 362 لسنة 2007 المؤرخ في 19 فيفري 2007 المتعلق بضبط شروط وصيغ الاشغال الوقي ولزمة الملك العمومي البلدي.

الفالاز (2014-مارس 2016) بالرغم من رفض لجنة الشؤون الاقتصادية لمطلب المستفيد في جبر الضرر وتوجيهه للرجوع قضائيا ضد صاحب المشروع.

وقد شرعت البلدية في ماي 2017 في إجراءات تحويل اعتمادات قدرها 128 أ.د من ميزانيتها لتعويض الضرر الذي يدّعيه صاحب المطعم دون أن تثبت من صحّة ادّعائه حول توقّف نشاط المطعم خلال الفترة المشار إليها. هذا وقد اتّضح للدائرة بالرجوع إلى مصالح وزارة المالية أنّ الشركة حققت بعنوان نشاط المطعم خلال نفس الفترة رقم معاملات معدله 200 أ.د سنويا أي بما يفوق الرقم المحقّق خلال السنة السابقة لبداية الإشغال (157 أ.د). علما بأن الشركة واصلت استغلال المطعم منذ تاريخ انتهاء الترخيص في الإشغال (موفى أفريل 2017) دون صفة.

ومن جهة أخرى، رخصت البلدية في سنة 2003 لأحد الخواص في استغلال فضاء عائلي على ملكها في منطقة الفالاز مقابل معلوم قدره 5 أ.د. ودون أن يتم تجديد قرار الترخيص المفترض منحه سنويا تواصل احتكار هذا الاستغلال من قبل نفس الشركة وامتد منذ سنة 2009 على مساحة 1.400 م² عوضا عن مساحة 638 م² مرخص فيها أصلا دون أن تبادر البلدية بمراجعة المعلوم السنوي الذي ظل بنفس القيمة المحددة منذ 14 سنة مضت.

ويعدّ منح الامتيازات المشار إليها دون موجب من قبيل تحقيق منفعة لفائدة الغير على معنى الفصل 96 وما بعده من المجلة الجزائية.

ب- تسويق العقارات المبنية واستخلاص إيراداتها

تمتلك البلدية 513 عقارا مبنيا سوغت منها 443 عقارا سكنيا وتجاريا. وتعود تواريخ عقود كراء 60 % منها إلى ما قبل سنة 2005 علما بأن البلدية لم تنص في 67 % من عقود التسويق على فصول تتعلق بالزيادة السنوية في معينات الكراء. ولم تبادر البلدية بخصوص حوالي نصف العقود التي أدرجت فيها الزيادة السنوية بتطبيق المراجعة في معينات الكراء منذ ما قبل سنة 2010 وهو ما أدى إلى نقص في مداخيل التسويق قدر بعنوان سنة 2016 بحوالي 49 أ.د.

وفي ظل ضعف نسبة الاستخلاص (34 %) تراكمت المستحقات المتخلّدة بعنوان مداخيل كراء الأملاك البلدية لتبلغ في سنة 2016 ما قيمته 1,8 م.د. وساهم في ذلك عدم اتخاذ الإجراءات القانونية لتحصيل الديون كالاقتراض على محصول بيع بعض المدينين لأصولهم التجارية واستئناف أعمال التتبع في حالات عدم التزام المتسوقين برزنامة جدول الديون.

ج-الإشغال الوقي

شرعت البلدية خلال سنة 2013 في إحصاء المحلات المستفيدة من الإشغال الوقي للطريق العام ومن الإشهار، إلّا أنّها لم تعمّم هذا الإحصاء على كامل المنطقة البلدية ولم توظف معلوم الإشغال الوقي للطريق العام كما حدده القرار البلدي المؤرخ في 2 أفريل 2012 طبقا للمساحة المستغلّة فعلياً، كما لم تحسن البلدية تطبيق المعاليم بعنوان الإشهار على المحلات المعدة للتجارة والصناعة والمهن المختلفة.

ولم يساعد هذا الوضع على استغلال محكم للإمكانات المالية التي توفرها هذه الأنشطة في اتجاه تنمية موارد البلدية. من ذلك بلغت الاستخلاصات بعنوان معاليم الإشغال الوقي للطريق العام من قبل المحلات التجارية معدّلاً سنوياً قدره 115 أ.د خلال الفترة 2014-2016 في حين قدّرت الدائرة معاليم الإشغال المستوجب استخلاصها بالنسبة للمحلات المحصاة (241 محلاً فقط) بحوالي 862 أ.د سنوياً خلال نفس الفترة، وينسحب ذلك على المداخل المفترض تحصيلها من الإشهار حيث قدر النقص استناداً إلى معايير ميدانية أنجزتها الدائرة بما لا يقل عن 82 أ.د بعنوان سنة 2016.

وعلاوة على ذلك لم تتخذ البلدية ما يلزم من إجراءات عملية قصد التصدي لظاهرة الإنتصاب العشوائي في الطريق العام حيث بيّن فحص جميع المحاضر التي أمكن توفيرها وعددها 159 محضر معاينة لمخالفات تعلّقت بإشغال غير مشروع للطريق العام خلال الفترة 2012-2016 أنّ نسبة 40% من قرارات الإزالة لم يتم تنفيذها، مما نتج عنه تفاقم الإعتداءات على الأرصفة وعلى أجزاء من الطرقات العمومية.

وأفضت الفحوصات الميدانية إلى معاينة أمثلة لسوء التصرف في هذه الملفات يذكر منها تمكين رئيس النيابة الخصوصية في سنة 2017 صاحب محل من شهادة تفيد انتفاعه برخصة إشغال وقي للملك البلدي في حين أن صلوحيّة الإشغال انتهت منذ سنة 2009، فضلاً عن عدم قانونية هذه الشهادة بما أنها غير مدرجة ضمن قائمة الوثائق التي يخول للبلدية تسليمها، تغاضت البلدية عن المخالفات التي ارتكبتها المستفيد من تجاوز للمساحات المخصصة له ومن إحداثات بالصلب رغم الشكاوى المقدمة لها في الغرض.

ويذكر أيضاً أن رئيس النيابة الخصوصية قام في شهر فيفري 2016 بمبادرة شخصية منه بالتخفيض إلى النصف في أصل دين إحدى الشركات البالغ 15 أ.د رغم وجود قرار بإزالة لوحين

إشهاريتين تابعتين لها منذ سنة 2015 بسبب عدم خلاص المعاليم المستوجبة خلال الفترة 2011-2015.

كما يشار إلى تحمّل البلدية تكلفة استهلاك الكهرباء بقيمة 3,6 أ.د سنويا بعنوان تشغيل شاشة إلكترونية إشهارية تم تركيزها من قبل شركة أمام قصر البلدية ابتداء من شهر جويلية 2015 مقابل معلوم إشهار قدره 3 أ.د.

وخلافا لأحكام القانون عدد 73 لسنة 1995 المؤرخ في 24 جويلية 1995 المتعلق بالملك العمومي البحري ومجلة الجباية المحلية لم تبادر البلدية بالإستفادة من أجزاء الملك العمومي البحري الداخل في منطقتها من أجل تنمية مواردها. وكان ينبغي عليها الحصول على التراخيص الضرورية لاستغلال تلك الأجزاء وإعداد جداول تحصيل معاليم الإشغال ثم تثقيفها لدى القابض البلدي. وأدى ذلك إلى حرمانها من موارد قدرتها الدائرة بما لا يقل عن 244 أ.د للفترة 2012-2016.

د- حماية الممتلكات

اقتضى الفصل 279 من مجلة المحاسبة العمومية أن يتولى المحاسب مسك حسابية خاصة بمكاسب البلدية المنقولة وغير المنقولة وجردها، غير أنه لم يتمّ إيلاء العناية اللازمة لهذا الجانب من الإجراءات رغم أهميّة الممتلكات العقارية (579 عقارا) حيث لم يتمّ إجراء جرد عام وشامل لهذه الممتلكات ولم تتول البلدية تسجيل سوى 11 عقارا من أصل 513 عقارا مبنيا لا تمتلك البلدية في شأن 69 منها سندات للملكية.

وأفرزت أعمال الرقابة عديد الحالات التي تشير إلى عدم قيام البلدية بحماية ممتلكاتها العقارية مما لا يساعد على تثبيت ملكيتها لها والمحافظة عليها وبيان جميع الحقوق العينية المترتبة عنها في صورة النزاع.

من ذلك لم تبادر البلدية باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحيين رسم عقاري وتفعيل بنود عقد معاوضة مسجل بتاريخ 22 جويلية 1999 يقضي بأن تتولّى البلدية التفويت لفائدة شركة عقارية في مجموعة من العقارات تمّ إدماجها بالرسم العقاري المعنيّ مقابل حصولها على عمارة تتولّى الشركة تشييدها، إلا أنه رغم انتهاء أشغال البناء وتسليم العمارة إلى البلدية منذ 17 جوان 2006 ظلّت حتى موفى جوان 2017 ملكية جميع العقار راجعة إلى الشركة.

ولم تتوصل البلدية إلى تسوية وضعيتها عقاراتها المستولى عليها من قبل شركة عقارية تولّت تشييد عمارتين على جزء منها، وتلدّدت في تنفيذ اتفاق مصادق عليه من قبل المجلس البلدي سنة 2008 يقضي بإجراء معاوضة عقارية يتم بموجبها التفويت في قطع الأرض المستولى عليها لفائدة الشركة مقابل منح البلدية 3 محلات تجارية.

كما لم تسع البلدية إلى ضمان حقوقها بمناسبة منحها جزءا من العقار المقام عليه مقرّها لفائدة صندوق الحيطنة والتقاعد للمحامين لبناء "دار المحامي" مع تكفلها بأعباء تشييد جزء منه يخصص لإيواء بعض المصالح البلدية، حيث تولّت بتاريخ 4 أفريل 2017 التفويت في العقار بالدينار الرمزي والعدول عن مداولة المجلس البلدي المؤرخة في 22 مارس 2017 التي أقرّت مبدأ تخصيص هذا العقار لفائدة الصندوق، وتجدر الإشارة إلى أنّ خيار التفويت بدلا عن التخصيص من شأنه أن يلغي حقوق البلدية على عقارها وبالتالي يصبح البناء الذي التزمت بإحداثه من قبيل البناء على ملك الغير فضلا عن عدم ضمان ملكيته مستقبلا.

وخلافا للقانون الأساسي للبلديات عمّد رئيس النيابة الخصوصية في سنة 2013 بقرار فردي ودون مداولة المجلس البلدي إلى الحطّ من ثمن بيع عقار إلى نصف القيمة المحدّدة من قبل مصالح وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية وقدرها 37,750 أ.د، وتشكّل الأفعال المشار إليها خطأ تصرف على معنى أحكام القانون عدد 74 لسنة 1985 مع الإشارة إلى أنّ البلدية تولّت بتاريخ 30 ديسمبر 2016 رفع دعوى حول هذا الموضوع ضدّ رئيس النيابة الخصوصية والمشتري على معنى الفصل 96 من المجلة الجزائية.

ومن جهة أخرى، تستغل بعض الهياكل العمومية أجزاء من الملك البلدي المسجل بدفاتر الملكية العقارية في غياب اتفاقيات في الغرض. فالديوان الوطني للتطهير مثلا يستغل عقارا بلديا بمساحة 17 ألف م² أقام عليه منذ سنة 1975 محطة للتطهير ومستودعا، دون أن تبادر البلدية باتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة لتسوية وضعيته إما بالتفويت أو بالتعويض.

ولم يسمح تباين مواقف الهياكل العمومية المتدخلة وعدم الحسم في خيار التعويض العيني أو النقدي إلى تسوية وضعيات بقية العقارات البلدية الموضوعة على ذمتها، ويذكر منها مقرّات المحكمة العقارية والمعهد الوطني للموسيقى ودار الشباب والكشافة وقصر العلوم وجزء من أرض في حوز مركز التوليد وطب الولدان.

ولم تحرص البلدية أحيانا على استعمال العقارات المنتزعة لفائدتها لإنجاز المصلحة العمومية المنشودة من أمر الانتزاع رغم انقضاء الآجال القصوى المحدّدة لذلك، حيث اتّضح في هذا

الصدد على سبيل المثال أنّ حوالي 27 % من العقارات المنتزعة بموجب الأمر عدد 671 لسنة 1986 المتعلق بتهيئة منطقة مقبرة الشهداء بالمدنستير لم يتم استعمالها من قبل البلدية إلى موفى جوان 2017، وبالتالي تولى بعض المنتزع منهم استرجاع عقاراتهم إثر القيام بدعاوى قضائية مما يحول دون إنجاز المشروع.

وخلافاً لأحكام الفصل 280 من مجلة المحاسبة العمومية لا تقوم البلدية بمجرد ممتلكاتها المنقولة سنوياً ولا تتولى مسك دفتر خاص بذلك، وبالتالي فإنّ تلك الممتلكات تفتقر إلى الحصر ولا تخضع لنظام رقابة خاصة في ظل اعتماد طرق تصرف يدوية في المخزون.

ومن جهة أخرى، تعرّض عدد من الدراجات النارية التي تضعها البلدية على ذمة أعوانها للسرقة، ومع ذلك واصلت بعد عملية السرقة خلاص معالم تأمينها وتقديم مقتطعات الوقود لمستعملها، مما يعكس غياب الرقابة وسوء التنسيق بين المصالح المعنية.

كما تكرّرت عمليات السرقة والاعتداء على الأملاك المنقولة الراجعة إلى البلدية سواء بالمقر الرئيسي للبلدية أو بالمستودع البلدي أو بالدوائر البلدية (12 عملية سرقة خلال الفترة 2014-2016)، وذلك دون أن تقوم البلدية بإجراء أبحاث إدارية ودون متابعة مآل الشكاوى التي تمّ رفعها في الغرض ودون اتخاذ إجراءات لمنع تكرّر تلك السرقات وحماية الأملاك البلدية.

وننتج عن التقصير في تنظيم وكالات المقايض المحدثّة بالبلدية جمع بعض الوكلاء لمهام متنافرة بتولّهم تقديم الخدمات الإدارية للمواطنين وفي نفس الوقت اقتطاع وصولات القبض وتحصيل مبالغها، وفسح هذا الوضع المجال لوكيل مقايض قسم الحالة المدنية بالبلدية (عامل من صنف 6) للاستيلاء على مبالغ مالية بقيمة 64 أ.د حسب تقرير تفقد مشترك بين وزارة الداخلية ووزارة المالية في أكتوبر 2017، علماً بأنّ نفس الوكالة كانت تعرّضت في سنة 2014 إلى سرقة مبلغ 9 أ.د من صندوقها، دون أن تقوم البلدية برفع شكوى في الغرض ولم تحمّل أيّ مسؤولية لوكيل المقايض المشار إليه بل أنّها تولّت عوضاً عنه تغطية مبلغ العجز المالي الناتج عن عملية السرقة من فواضل العنوان الأول لميزانية البلدية لسنة 2014.

وتدعو الدائرة البلدية إلى الإسراع بتسجيل عقاراتها وترسيم سندات ملكيتها وتحيينها بما يضمن التملك القانوني لها وحمايتها من كل اعتداء، وإلى العمل على توفير الاعتمادات اللازمة لذلك، والسعي إلى استرجاع ممتلكاتها المستولى عليها من قبل الغير مع إيجاد صيغة تضمن مصالحها في معاملاتها العقارية مع المؤسسات العمومية.

II- التصرف في اللزمات

بلغت المداخل المتأتية من الاستلزام خلال الفترة 2012-2016 ما قيمته 2 م.د أي ما يمثل نسبة 4 % من مجموع الموارد الاعتيادية. وبينت مراجعة إجراءات الإلتزام وجود إخلالات وممارسات مست من مبادئ النزاهة والشفافية والمساواة وأدت إلى توجيه اللزمات نحو عارضين دون غيرهم.

أ- كراسات الشروط والعقود

لم تُضمّن البلدية كراسات الشروط وعقود استلزام الأسواق تنصيصات إجبارية اقتضتها مناشير وزير الداخلية كإثبات براءة ذمة المستلزم تجاه الجماعات المحلية الأخرى بعنوان لزمات الأسواق، وموافاة البلدية بتقارير فنية ومالية دورية حول الاستغلال، وتقديم شهادة إبراء بخصوص الديون الراجعة للدولة.

كما لم يتم التنصيص بكراسات الشروط على حالات حجز الضمان الوقي لتأكيد جدية المشاركة خاصة مع تركز عدم التزم بعض العارضين بإتمام إجراءات التعاقد. ويذكر في هذا المجال لزمة المأوى البلدي لسنة 2013 التي انسحب منها أحد العارضين دون مبرر بعد إسناده اللزمة ولم تتخذ البلدية إجراء زجريا في حقه.

ويشار أيضا أن البلدية لم تتقيد في لزمة الحديقة العمومية لسنة 2013 بمقتضيات كراس الشروط حيث مكنت المستلزم من مدة استغلال بخمسة عشر سنة عوضا عن فترة استغلال أقصاها عشر سنوات حسب كراس شروط اللزمة. وتكون البلدية بذلك قد أسندت امتياز دون موجب وأخلت بمبدأي الشفافية والمساواة.

ب- إحتكار اللزمات والتحكم في أسعارها

يتمّ استلزام المرافق البلدية عادة بتقديم العروض في ظروف مغلقة تليها مزايادة علنية بين أصحاب العروض الثلاثة الأولى، غير أنّه تمّ الوقوف على ممارسات متكررة تحدّ من المنافسة وتؤدي إلى احتكار الإلتزام من قبل مجموعة من الأشخاص وتَحكّمهم في قيمة العروض بما يلحق ضررا بمصالح البلدية. ويبرز هذا الاحتكار خاصة من خلال تداول نفس الأسماء على اللزمات وورود العروض على مكتب الضبط بصفة متزامنة والتقارب الشديد بين الأسعار الافتتاحية والأسعار التي تنتهي عليها المزايادة.

فعلى سبيل المثال شهدت لزمة المأوى البلدي لسنة 2013 عينة من هذه التصرفات التي أضرت بمصالح البلدية، فقد سجل بعنوان لزمة سنة 2013 انسحاب صاحبي العرضين الأولين (15 أ.د. و 12 أ.د.) بعد فتح العروض ودون مبرر لتفتح المزايدة بين صاحبي العرض الثالث والرابع (10,020 أ.د. و 10 أ.د.) وتعلق على مبلغ 10,050 أ.د. مقابل سعر افتتاحي حددته البلدية بمبلغ 10 أ.د. أما لزمة نفس المأوى لسنة 2017 فقد تم إسنادها بقيمة 18,100 أ.د. في حين ضبط السعر الإفتتاحي بمبلغ 18 أ.د. وفي نفس السياق لم تسفر لزمة المسلخ البلدي لسنة 2014 إلا على مبلغ 40,600 أ.د. مقابل سعر افتتاحي قدره 40 أ.د.

ولم يساعد ما عمدت إليه البلدية في حالات عدة من تضيق آجال تقديم العروض على توسع قاعدة المنافسة حيث لم تتجاوز هذه الآجال أسبوعا في بعض اللزمات وحددت بيوم واحد في حالات أخرى، علما بأن دليل العمل البلدي لسنة 2016 نص على أجل لا يقل عن عشرين يوما. من ذلك لزمة المأوى البلدي لسنة 2016 التي تم فيها الإعلان عن العروض بتاريخ 15 ديسمبر 2016 وحدد أجل فتحها لليوم الموالي.

وكذلك الشأن بالنسبة للزمة سوق السمك لسنة 2017 حيث منحت البلدية المشاركين أجلا بيوم واحد لتقديم عروضهم. وكان الحال ذاته فيما يتعلق باستلزام معرض المنستير الدولي للفترة 2012-2015 إذ لم يتجاوز أجل قبول الظروف خمسة أيام ولم تتلق البلدية تبعا لذلك سوى عرض وحيد قدمه نفس المستغل السابق للمعرض الذي حاز على الزمة بقيمة 125 أ.د.

وفي نفس الإطار أصدرت البلدية إعلانات طلب العروض لاستلزام الأسواق البلدية خلال شهري نوفمبر وديسمبر بينما يدعو منشور وزير الداخلية عدد 10 لسنة 2013 إلى الشروع في إجراءات التثبيت في بداية شهر سبتمبر لفصح المجال أمام البلدية لإجراء البتة وإعادتها عند الاقتضاء في متسع من الوقت ولتوسيع قاعدة المشاركة في طلب العروض بهدف الحصول على أفضل الأثمان.

ولم تخل لزمة السوق الأسبوعية التي تعد أهم مرفق مستلزم (70 % من مجموع الموارد المستخلصة بعنوان معاليم استلزام الأسواق) من هذه الممارسات، فرغم ضآلة الفارق بين الثمن الافتتاحي والثمن الأعلى المقترح بعنوان لزمة السوق للفترة 2014-2017 واقتصار المشاركة على 3 عروض فإن البلدية لم تبادر بإعادة طلب العروض. وتم إسناد الزمة إلى المستغل السابق بقيمة 251 أ.د. أي بزيادة طفيفة عن السعر الافتتاحي البالغ 250 أ.د.

كما أقرت البلدية بخصوص لزمة السوق بعنوان الفترة 2018-2021 مواصلة التعامل مع نفس المستلزم الذي وإن قدم أعلى عرض مالي فإنه لا يفوق السعر الافتتاحي (363 أ.د.) سوى بمقدار

7 أ.د. وقد شاب إجراء هذه اللزمة ممارسات إقصائية أثّرت في نتائجها وحرمت البلدية من الحصول على أفضل الأثمان. إذ علاوة على تحديد أجل لتقديم العروض بسبعة أيام فقط دون أي مبرر موضوعي فقد اشترطت البلدية استظهار المعارضين بشهادة وقائية تسلّمها الحماية المدنية لم يتم توفيرها إلاّ من قبل المستلزم السابق بعد أن وجه طلباً في ذلك عن طريق رئيس النيابة الخصوصية قبل الإعلان عن طلب العروض بخمسة أيام بما يؤكد علمه المسبق بهذا الشرط على خلاف بقية المشاركين. علماً بأن إعداد هذه الشهادة يستغرق مدة 10 أيام وهو أجل يتجاوز المدة التي حددتها البلدية لتقديم العروض.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه خلافاً لمنشور وزير الداخلية عدد 10 لسنة 2013 المؤرخ في 7 جوان 2013، وعلى عكس بقية اللزمات لم يعرض الملف المتعلق باستلزام السوق الأسبوعية للفترة 2018-2021 على أنظار المجلس البلدي للتداول بشأنه قبل الإعلان عن البتة.

ج- استغلال اللزمات واستخلاص معاليمها

تعد المردودية الفعلية للمرفق المستلزم أهم العناصر التي يتم اعتمادها لتقدير قيمته الاقتصادية وتحديد سعره الافتتاحي طبقاً لمنشور وزير الداخلية المذكور أعلاه. غير أنه في ظل عدم التزام أصحاب اللزمات باستعمال دفاتر وصولات مسلمة من القابض البلدي وتقديم حسابية الإستغلال للبلدية لم يتم التوصل إلى إنجاز تقييم للأداء المالي للمرفق المستلزم.

كما حال عدم ضبط معايير موضوعية تساعد على تقدير قيمة اللزمة وتقييم العروض المالية المقترحة دون تعميق النظر في مختلف العروض على نحو يضمن مصالح البلدية. ويذكر مثلاً أنه تم قبول عرض وحيد لاستلزام المعرض الدولي خلال الفترة 2012-2015 بقيمة 125 أ.د. في غياب دراسة مسبقة لواقع السوق واختباراً لما يمكن أن يتيح هذا المرفق من موارد مالية.

وقد اقترن هذا الوضع بغياب الرقابة الميدانية التي يفترض إنجازها على ما تم استلزامه من مرافق. وهو ما أدى إلى تحويل موضوع النشاط المستلزم خلافاً للعقود المبرمة. فقد استغل مستلزم المعرض هذا الفضاء لإقامة حفلات لفائدة الخواص وعمد إلى تغيير هيكله جزء من الفضاء وتسويغه كورشة لإصلاح السيارات بموافقة شخصية من رئيس لجنة الشؤون العقارية والنزاعات خارج إطار صلاحياته ودون علم المجلس البلدي وذلك قبل أن يحيل المستلزم استغلال المعرض إلى الغير دون الرجوع إلى البلدية. وفي المقابل لم يتولّ المستغلّ تنظيم أي نشاط للمعرض ضمن البرامج الرسمية للمعارض الوطنية والدولية خلال الفترة 2011-2014.

وفسح غياب الرقابة المجال لصاحب لزمة الحديقة العمومية المبرمة في سنة 2013 لمخالفة مثال التهيئة العمرانية للمنطقة البلدية وكراس شروط الزمة، وذلك بإحداثه بناءات بالصلب داخل الحديقة المصنفة منطقة خضراء مجهزة وقيامه بأشغال توسعة وتهيئة دون ترخيص في ظل عدم تدخل البلدية لإيقاف تلك الأشغال منذ بدايتها. ورغم أن البلدية أصدرت بتاريخ 8 أوت 2016 قرارا في هدم الإحداثيات المخالفة فإن المستغل لم يبادر بإزالتها ولم يتم تنفيذ القرار إلى موفى جوان 2017.

ومن جهة أخرى، اتضح بخصوص بعض المرافق المستلزمة أن البلدية تولت في مخالفة لكراسات الشروط وعوضا عن المستلزم خلاص جزء من مصاريف استهلاك الماء والكهرباء المتعلق بلزمتي المسلخ البلدي وسوق الجملة للخضر والغلال وذلك على امتداد الفترة 2014-أكتوبر 2015 بمبلغ 30 أ.د.

وفي المقابل تجد البلدية صعوبات في استخلاص معاليم بعض اللزمات، فقد أدى تلدد مستغل لزمة المعرض الدولي في تأدية الأقساط المستوجبة إلى تراكم المتخلّلات إلى حدود 254 أ.د في موفى جوان 2017 دون أن تتخذ البلدية الإجراءات القانونية للغرض.

وامتنع مستغل الحديقة العمومية طيلة الفترة من 1 فيفري 2001 إلى 31 جانفي 2011 (شركة على ملك ابن شقيق الرئيس السابق) عن دفع معاليم الإشغال البالغة 30 أ.د سنويا دون أن تطالبه البلدية بالدفع أو برفع دعوى لاستخلاص المعاليم وسحب الترخيص وفق مقتضيات كراس شروط الاستغلال. وبلغت قيمة المتخلّلات 502 أ.د لم تتوصل البلدية إلى استخلاصها حتى موفى جوان 2017 رغم تعدد مراسلاتها إلى الجهات المعنية بملف التصرف في الأموال والممتلكات المصادرة.

كما لم يلتزم المستغل الحالي للحديقة بخلاص معلوم الزمة في الآجال التعاقدية حيث تخلّد بذمته حتى موفى جوان 2017 مبلغ 191 أ.د بعنوان القسط الأول والثاني من سنة 2017 مع الإشارة في هذا السياق إلى أن رئيس النيابة الخصوصية أبرم بتاريخ 9 أكتوبر 2013 كتبا تكميليا لعقد الزمة تولى بموجبه التخفيض في معلوم الاستغلال بالنسبة إلى السنة الأولى من 330 أ.د إلى 228 أ.د بداعي عدم إمكانية استغلال كامل مساحة الحديقة، وذلك دون عرض الأمر على المجلس البلدي.

III- إنجاز المشاريع ومراقبتها

بلغت قيمة الصفقات التي أنجزتها البلدية في إطار مشاريعها الإستثمارية بعنوان الفترة 2012-2016 ما قيمته 9 م.د. وأفضى النظر في هذا المحور من نشاط البلدية إلى ملاحظة عدة نقائص

وتجاوزات بعضها ينضوي تحت طائلة القانون الجزائري وألحقت ضررا ماليا بالبلدية على نحو يجعلها تشكل أخطاء تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985.

أ- إنشاء محطة المعالجة الخاصة بالمسلخ البلدي

شارك بالصفقة المعلن عنها في سنة 2014 شركتان استبعدت الأولى بعد استشارة المرصد الوطني للصفقات باعتبارها الشركة التي أعدت الدراسات وملف الصفقة والمكلفة بمتابعة الإنجاز، وتمّ بالتالي تعيين الشركة المرتب عرضها ثانيا بمبلغ 462 أ.د رغم عدم تقديمها المؤيدات المثبتة لتجاربها في مجال إنجاز واستغلال محطات معالجة المياه المستعملة وعدم إدلائها بترخيص في تعايط ذلك النشاط مثلما اقتضته كراس الشروط الإدارية للصفقة.

وتشير عدة أدلة إلى أنّ الشركة المرتب عرضها ثانيا لم تكن سوى واجهة لتنفيذ أشغال الصفقة من قبل الشركة المستبعدة كمناول غير معلن مقابل عمولة قدرها 51 أ.د تحصل عليها الشركة المتعاقدة وذلك بموجب عقد مبرم بينهما بتاريخ 19 ماي 2015. وفي هذا الإطار قامت الشركة الأولى خلال فترة تنفيذ الصفقة بشراء تجهيزات يحتاجها مشروع المحطة وأحالتها إلى الشركة المتعاقدة، وعلاوة على ذلك أفضت تحريات الدائرة إلى أن تخصصّ الشركة المتعاقدة وفق سجلها التجاري يتعلق بصنع معدّات تحلية المياه و أنها لا تمتلك تجربة في إنجاز محطات معالجة المياه المستعملة وهو ما يفسّر عدم تقديمها لمؤيدات في هذا الخصوص.

واتضح من خلال معاينة فريق الدائرة في شهر أفريل 2017 لوضع المسلخ عدم تطابق المواصفات الفنية المستوجبة مع مواصفات بعض التجهيزات المركزة، فبينما نصت كراس الشروط على وجوب معالجة 10 متر مكعب في الساعة تبرز فاتورة شراء المصفاة الرئيسية أنّ قدرتها لا تتجاوز 5 متر مكعب في الساعة ومع ذلك تمت فوترتها بحساب المصفاة المطلوبة أصلا أي بزيادة 40 أ.د عن سعر المصفاة المسلمة فعلا.

وما تزال محطة المعالجة، بعد حوالي سنة من الاستلام الوقي للمشروع، خارج الخدمة لأنها غير قابلة للتشغيل و يغرق جزء منها في المياه الراكدة والأحوال فضلا عن الوضعية الكارثية للمسلخ برمته وافتقاره لأدنى الشروط الصحية والبيئية. وتجدر الإشارة إلى أن البلدية أنجزت هذا المشروع دون الحصول على موافقة الوكالة الوطنية لحماية المحيط وذلك خلافا لمقتضيات الأمر عدد 1991 لسنة 2005 المؤرخ في 11 جويلية 2005 الذي يصنّف محطات معالجة المياه المستعملة ضمن الوحدات الخاضعة وجوبا لدراسة المؤثرات على المحيط.

وتجدر الإشارة إلى أنّ البلدية تولّت رفع دعوى بتاريخ 7 أفريل 2016 في التعويض على اعتبار وجود شبهة تحيّل في تأسيس العلاقة التعاقدية بينها وبين المقاول تورّط فيه أحد الموظفين بالإدارة الفنية، وامتنعت عن خلاص جميع كشوف الحساب التي قدمتها الشركة صاحبة الصفقة إلى حين الفصل في القضية.

ب- تعبيد الطرقات

أبرمت البلدية صفقتين في سنتي 2013 و2014 لتعبيد طرقات وأنهج بقيمة بلغت على التوالي 1,6 م.د و1,8 م.د، إلا أنها تم تتوقف في إدارتها و مراقبتها مما أدى إلى تجاوزات ارتكبتها المقاول شملت الكميات والمواصفات.

فقد تولى المقاول اختيار العينات والإشراف على إجراء الاختبارات بمفرده في غياب رقابة البلدية فضلا عن عدم تغطية بعض الأنهج المعبدة ببعض الاختبارات الإجبارية مما لا يسمح بالتأكد من التزام المقاول بالمواصفات وبمعايير الجودة المطلوبة.

ولم تتدخل البلدية إلا بعد انتهاء أشغال الصفقة الأولى عندما أجرت في جوان 2014 اختبارا فنياً عن طريق مركز التجارب وتقنيات البناء بيّن عدم مطابقة سُمْك طبقة الخرسانة الإسفلتية للسُمْك المحدّد بكراس الشروط والمعايير الفنية المعتمدة في المجال وذلك بالنسبة إلى 50 % من العينة التي شملها الاختبار.

ولئن أقرت البلدية خصما من مستحقات المقاول بقيمة 14 أ.د إلا أنه تبين للدائرة عدم صحته حيث يفترض باعتماد الهامش المسموح به في مجال طبقة الخرسانة المضمن بتقرير مكتب الدراسات أن يبلغ هذا الخصم 88 أ.د.

ج- اقتناء معدّات نظافة

أعلنت البلدية عن صفقة في شهر جوان 2016 بمبلغ إجمالي قدره 602 أ.د يتعلّق القسط الثالث منها باقتناء معدّات نظافة بقيمة 88 أ.د. وقد تبين من خلال المعاينة الميدانية وكذلك مقارنة أذون التزوّد ووصلات الاستلام مع عدد الحاويات من فئة 6 آلاف لتر المستلمة وجود نقص بحاويتين. وتّضح أنّ البلدية قامت أثناء تنفيذ الصفقة باستلام 8 حاويات عوضا عن 10 رغم إمضاء مدير النظافة والعناية بالبيئة مقرا باستلامها. وبالتالي تم تعويض الحاويتين الناقصتين وثمانها الفردي 3,5 أ.د.

بعشرعريات مجرورة لرفع الفضلات بقيمة 7 أ.د دون أن ينص العقد على ذلك، وتمس هذه الممارسات من ثبوتية مستندات إدارية هامة كشهادة التسلم فضلا عن إخلالها بمبدأ نزاهة وشفافية إجراءات إسناد الصفقة.

د- تجديد شبكة التنوير العمومي واقتناء معدّات كهربائية

شاب مشروع تجديد شبكة التنوير العمومي لسنة 2013 واقتناء معدّات كهربائية لسنة 2016 بقيمة جملية قدرها 278 أ.د، نقائص تعلّقت بجميع مراحل التنفيذ واتخذت أحيانا شكل تجاوزات عمد إليها رئيس مصلحة الأشغال المباشرة والصيانة.

فبخصوص الصفقة الأولى وعلاوة على عدم ضبط الحاجيات بدقة حيث سجلت فوارق بين الكميات المطلوبة والمنجزة فاقت 20 % في 47 % من الفصول فقد تبين أن بعض الزيادات أقرها رئيس مصلحة الأشغال بصورة انفرادية دون مبرّر ودون الإلتزام بالإجراءات الترتيبية.

وقامت البلدية بالتصريح بالإستلام الوقي للأشغال رغم الإخلالات التي شابها حيث تعمد المقاول في غياب الرقابة قطع الأعمدة الكهربائية القديمة بدل فكّها قبل إيداعها في المستودع البلدي مما تسبب في تلفها وألحق ضررا بالبلدية. وبناء على ملاحظات الدائرة تولّت البلدية تجميد خلاص المقاول وتقديم إذن على عريضة لتكليف خبير في الكهرباء من أجل تقدير قيمة الأضرار الناجمة عن ذلك.

أما الصفقة الثانية فقد تولّى رئيس مصلحة الأشغال المباشرة والصيانة إنجاز جميع مراحل الصفقة بدءا من تحديد الحاجيات إلى استلام البضائع، ويمثل هذا الجمع إخلالا بالقواعد المتعارف عليها للرقابة الداخلية أدى بالخصوص إلى تعمد هذا المسؤول إدراج جهاز "جيو رادار" ضمن قائمة الطلبات دون تضمين كراسات الشروط الفنية الخاصة مواصفات للجهاز المطلوب، وثبت لفريق الرقابة من خلال المعاينة الميدانية للمغازه في مارس 2017 أن الجهاز المستلم هو في الحقيقة جهاز لكشف المعادن لا يتجاوز ثمنه 4 أ.د بينما تمت فوترته بقيمة 26 أ.د. وأفادت البلدية بأنّها قامت بإرجاع الجهاز للمزوّد وطالبته بتقديم فاتورة جديدة.

هـ- تعشيب ملعب مصطفى بن جنات

أفضى النظر فيما توفر من وثائق لهذه الصفقة⁽¹⁾ التي تعود لسنة 2013 إلى الوقوف على عدة مظاهر لسوء الإدارة ولخرق القوانين. فقد قبلت البلدية في مخالفة صريحة للتراتب الإداري إلزام جمعية الإتحاد الرياضي المنستيري في حقها بتنفيذ أشغال تعشيب الملعب بقيمة 310 أ.د. مع شركة مختصة. وقد ورد بالعقد الممضى من رئيس الجمعية "أنّ البلدية أسندت لشركة مقاوله تعشيب ملعب مصطفى بن جنات وتلتزم الشركة بالشروع في الأشغال فور إمضاء الكتب مقابل تسبقة قدرها 20 أ.د. تتولى الجمعية دفعها بدلا عن البلدية مع التزام الشركة بإرجاع مبلغ التسبقة للجمعية فور توصّلها من البلدية بأول قسط على الحساب".

وبعد أن تولّت الإشراف على انطلاق الأشغال وعقد جلسات عمل لمتابعة تقدمها قامت البلدية في شهر نوفمبر 2013 بالتنبيه على المقاول بإيقاف الأشغال التي باشرها بالملعب بدعوى أنها موضوع صفقة تنظر فيها اللجنة المحلية للصفقات ولم يقع بعد إسنادها. وقد رفع المقاول شكاية إدارية وقضائية لاستخلاص مستحققاته أفاد فيها بأنّه فوجئ بقيام البلدية بالإعلان عن طلب عروض فازت به شركة أخرى بخصوص نفس الأشغال التي أتمها في شهر فيفري 2014 مؤكدا أن مقاولته عملت تحت إشراف البلدية وبأن جميع المراسلات الموجهة لها كانت ممضاة من قبل رئيس النيابة الخصوصية. وفي المقابل دفعت البلدية بعدم وجود علاقة تعاقدية بينها وبين الشركة المدعية وأنها لم تلتزم نحوها بأي التزام.

و- تصريف مياه الأمطار

تولت البلدية في شهر جويلية 2012 عقد صفقة لتصريف مياه الأمطار بمبلغ 146 أ.د. وفي غياب الرقابة على إنجاز الأشغال تبين وجود اختلاف بين الأشغال المطلوبة والأشغال المنجزة فضلا عن عدم وظيفية بعضها بسبب ربط قنوات التصريف بشبكة معزولة عن الشبكة الرئيسية. وساهم ذلك في انسداد القنوات وغرق الشوارع المعنية بالأشغال وانقطاع حركة المرور بها. وتتطلب هذا الوضع تدخل البلدية في شهر أفريل 2016 أي سنتين فقط بعد انتهاء المشروع لإنجاز أشغال إصلاح قنوات تصريف مياه الأمطار بنفس منطقة التدخل بقيمة 12 أ.د. كان يمكن تفاديها لو أنها أحكمت مراقبة تنفيذ الصفقة.

(1) باعتبار عدم العثور على ملف كامل بخصوصها.

ز- تنظيف الشوارع وصيانة المناطق الخضراء

في إطار إحياء ذكرى وفاة الرئيس الحبيب بورقيبة كلفت البلدية في سنة 2016 شركتين لإنجاز أشغال تشذيب أشجار النخيل ولتنظيف بعض الشوارع وذلك دون أي سند كتابي يحدد التزامات المقاولين ويضبط مقابل التدخلات ومواصفات إنجازها.

وعلاوة على عدم احترام قواعد الشراءات العمومية لم تلتزم البلدية بمجلة المحاسبة العمومية ذلك أنها تعهدت بتلك النفقات قبل تخصيص الاعتمادات اللازمة لها وهو ما يشكل خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985. وقد التجأت البلدية إلى الوكالة الوطنية لحماية المحيط في شهر أكتوبر 2016 لطلب تحويل مبلغ 95 أ.د. بعنوان صيانة وتعهد المساحات الخضراء لتغطية النفقات المتعهد بها.

IV- الترتيب العمرانية

انتهت أعمال الرقابة في هذا المجال إلى ملاحظات تعلقت بأمثلة التهيئة وتنفيذ ومتابعة ومراقبة الترتيب.

أ- التخطيط العمراني

نصت مجلة التهيئة الترابية والتعمير على أن "تراعي أمثلة التهيئة العمرانية وجوبا التوجيهات الواردة بالأمثلة التوجيهية للهيئة"، غير أنّ مثال التهيئة العمرانية للبلدية المصادق عليه في سنة 2013 جاء في العديد من مكوناته مخالفا لما نص عليه المثال التوجيهي من إحداثيات حيث أنه لم تدرج به مشاريع هامة كإحداث مناطق عمرانية جديدة وتكوين مدخرات عقارية، وإقامة مسرح هواء طلق ومحول خاص بالمطار. وقد ساهم في حدوث هذه التجاوزات قلة التنسيق عند إعداد المثاليين ودراستهما خلال الفترة 2003-2006.

ورغم ما يتيحه المثال التوجيهي من إمكانيات للتخطيط العمراني وتركيز البنية الأساسية وإحداث المشاريع فإنّ البلدية كلفت في شهر ديسمبر 2014 مكتب دراسات بضبط برنامج فني ومالي لإقامة مشاريع متعدّدة الوظائف على عقارات بلدية بكلفة قدرها 27 أ.د. ولم يتم الاستفادة من هذه الدراسة حيث تمّ التخلي عن المقترحات التي أسفرت عنها.

كما أن مثال التهيئة العمرانية الذي بلغت كلفة إعداده حوالي 55 أ.د انقضت نتائجه قبل أن يبدأ العمل به حيث انعكس طول آجال دراسته والمصادقة عليه والتي امتدت على عشر سنوات على صلوحيته.

وأصبح هذا المثال منذ اكتسابه الصبغة الرسمية في سنة 2013 غير مواكب لمتطلبات المنطقة البلدية والواقع بفعل التوسّع العمراني والتغييرات التي طرأت على طبيعة بعض الأراضي سواء المصنفة خضراء كمنطقة القصر الرئاسي التي تحوّلت إلى حيّ سكني، ومنطقة "بورشاح" التي أقيم عليها مركز الولدان وطب الرضيع أو المصنفة فلاحية كالقرطين والفريشة 2 و 3 والتي اكتسحها البناء الفوضوي. مع الإشارة إلى أن البلدية أسندت في شهر جوان 2017 مهمة مراجعة مثال التهيئة العمرانية إلى أحد مكاتب الدراسات بمبلغ 100 أ.د.

ب- التصرف في رخص البناء

لم يساعد غياب مهندس معماري عن تركيبة اللجنة الفنية لرخص البناء بالبلدية⁽¹⁾ على توفير الضمانات اللازمة لدراسة فنية مكتملة لمطالب الرخص وعلى إضفاء الشرعية على أعمال اللجنة.

وكشف فحص 25 ملفا أسند لأصحابها ترخيص في البناء، أنّ 25 % منها لا تحتوي على وصلات التصريح بالضريبة فيما لم يتم العثور في 20 % منها على محاضر تثبت عرضها على أنظار اللجنة الفنية لرخص البناء منها بالخصوص رخصة بناء منحها رئيس النيابة الخصوصية بقرار فردي في شهر أوت 2016 لتسوية وضعية قاعة رياضة شيدتها شركة برصيف الميناء الترفيهي "مارينا" رغم عدم استجابتها للشروط الفنية حسب ما ورد بمحضري معاينة بتاريخ 29 و 30 جوان 2016.

واتّضح من فحص رخص البناء التي تمّ إسنادها خلال الفترة 2012-2016 لإقامة 112 بناية عمودية أنه تمّ الترخيص في تجاوز عدد الطوابق المسموح به في مثال التهيئة العمرانية حسب المنطقة في 30 % من الحالات، ولوحظ عدم التقيد بكراس التراتيب العمرانية وبمكوّنات المشروع عند ضبط عدد ماوى السيارات مما ترتّب عنه نقص إجمالي قدرته الدائرة بحوالي 168 موقفا للسيارات بعنوان 13 ملفا فقط أمكن مراجعتها، وأدّى ذلك، في ظل عدم توظيف البلدية لمعلوم المساهمة في إنجاز ماوى جماعية لوسائل النقل على أصحاب البنايات المعنية، إلى نقص في العائدات قدر لنفس العينة بحوالي 138 أ.د.

⁽¹⁾ خلافا لقرار وزير التجهيز والإسكان المؤرخ في 17 أفريل 2007 المتعلّق بضبط تركيبة وطرق سير اللجان الفنية لرخص البناء.

كما تولّى رئيس النيابة الخصوصية بقرار فردي التخفيض في المعاليم المستوجبة على 30 رخصة أسندت للبناءات العمودية خلال الفترة 2012-مارس 2016، وبلغت قيمة هذه التخفيضات 23,5 أ.د ومن شأن هذا التصرف أن يخضع صاحب هذا القرار للمساءلة طبقاً للقانون عدد 74 لسنة 1985 المتعلق بأخطاء التصرف.

وتوصي الدائرة بإرساء رقابة داخلية تشمل جميع مراحل إسناد رخص البناء تسمح بالتأكد من صحة توظيف واحتساب المعاليم المستوجبة وتحصيلها بما يساهم في الحد من الأخطاء والتجاوزات المشار إليها.

ج- تجزئة الطوابق والتقسيمات العقارية

أحدثت البلدية بمقتضى قرارها عدد 380 المؤرخ في 19 أكتوبر 2011 لجنة فنية بلدية تعنى بدراسة ملفات تجزئة طوابق البناءات العمودية ، غير أن عمل هذه اللجنة كان في بعض الحالات مشوباً بتضارب المصالح، إذ شارك أحد أعضائها (مهندس) في مداولات صادقت على مطالب تعلقت بتصاميم أعدها بنفسه علماً بأن معدّل آجال عرضها على أنظار اللجنة لم يتجاوز 22 يوماً مقابل معدّل لا يقل عادة عن 70 يوماً.

وفضلاً عن عدم إلزام اللجنة بوجوبية تقديم محاضر معاينة انتهاء الأشغال عند نظرها في مطالب التجزئة فإنّ عدداً من المطالب تمت المصادقة عليها بصفة فردية من قبل رئيس النيابة الخصوصية للفترة 2011-مارس 2016 دون عرضها على اللجنة في حالات وفي مخالفة لرأيها في حالات أخرى. كما تولى نفس المسؤول بالنسبة إلى بعض ملفات التقسيمات العقارية إصدار قرارات المصادقة قبل دراستها من قبل اللجنة الجهوية للتقسيمات وذلك خلافاً لأحكام الفصل 60 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير.

وفيما يتعلق بإنجاز مشاريع التقسيمات لم تتقيد البلدية في بعض الحالات بالتراتب العمرانية المضمنة بمثال التهيئة خاصة فيما يتعلق بأصناف البنايات المرخص في إقامتها على غرار تقسيم "قولف بالم لنكس" المصادق عليه سنة 2007 والذي تقتضي التراتيب العمرانية إحداث شقق فندقية، بينت المعاينة الميدانية لفريق الدائرة في شهر جويلية 2017 تخصيص جزء من هذا التقسيم لبناء محلات سكنية فردية.

وفي حالات أخرى، لم يتمّ التقيد بالتصنيف العمراني للمناطق طبقاً لمثال التهيئة المصادق عليه سنة 2013، إذ رغم أنّ بعض المناطق ما تزال مصنفة كمناطق خضراء إلا أنّ البلدية تولت المصادقة على عدد من التقسيمات المقامة عليها دون إعادة تصنيفها ودون التأكد من إنجاز كل مكونات المشروع المصادق عليه. ويذكر بالخصوص مشروع المنتجع السياحي المندمج الذي تم الاكتفاء فيه بتهيئة المقاسم السكنية والتفويت فيها دون إنجاز بقية المرافق السياحية المبرمجة.

د- مراقبة التراتيب العمرانية

يفترض أن تقتزن عملية إدماج مراقبي التراتيب بالبلدية بالسلك الأمني⁽¹⁾ بتفعيل الإجراءات التي تساعد على التبادل السريع والمجدي للمعلومات بين مصالح البلدية والشرطة البلدية بما يضمن التنسيق الذي يحتاجه أداء مهمة مراقبة التراتيب العمرانية. غير أنّ التعهد بعرائض المواطنين مثلاً وإحالتها على الشرطة البلدية ومتابعة مآلها تؤمنها البلدية يدوياً بواسطة فني يدير في نفس الوقت مصلحة الإعلامية، وبينت الفحوصات المنجزة أنّ 30 % من 200 عريضة وردت على مكتب الضبط بالبلدية خلال سنة 2016 ظلت مجهولة المآل.

كما لم تمسك البلدية دفتر خاص بمراقبة التراتيب البلدية وبمتابعة تنفيذ القرارات خلافاً لمنشور وزير الداخلية عدد 9 المؤرخ في 29 ماي 2013. ولم تتولّى الشرطة البلدية إحالة نسخة من التقارير الدورية لنشاطها إلى البلدية، مما حال دون متابعة مآل الشكاوى وتنفيذ القرارات المتخذة في هذا الشأن.

ولم تواكب تدخّلات الشرطة البلدية تنامي ظاهرة الإخلال بالتراتبين العمرانية حيث تراجع عدد المخالفات المرصودة من 222 مخالفة سنة 2012 إلى 128 مخالفة سنة 2016 وانخفض عدد محاضر تنفيذ القرارات من 61 محضراً سنة 2012 إلى 45 محضراً سنة 2016. ويذكر أيضاً أنّ 70 % من 134 عريضة وردت على الشرطة البلدية في سنة 2016 لم تتم معاينتها.

فيما لم تبلغ نسبة تنفيذ قرارات إزالة المخالفة (361 قراراً) سوى 30 % وهي نسبة أرجعتها الشرطة البلدية إلى عدم توفير البلدية المعدّات الضرورية للتنفيذ أو تدخّل رئيسها لطلب التريث أو لوجود وضعيات اجتماعية تحول دون التنفيذ.

(1) بموجب أحكام الأمر عدد 518 لسنة 2012 المؤرخ في 2 جوان 2012 المتعلق بحذف سلك مراقبي التراتيب البلدية وإدماج أعوانه بسلك الأمن الوطني والشرطة الوطنية.

ومن أهم ما تم الوقوف عليه في هذا السياق أن التعامل مع المخالفات العمرانية افتقر أحيانا إلى الشفافية حيث لوحظ من فحص محاضر معاينة المخالفات العمرانية التي تم رفعها من قبل أعوان الشرطة البلدية خلال الفترة 2012-2016 وعددها 555 محضرا أن 8 % منها لم يصدر رئيس النيابة الخصوصية بشأنها قرارات في الهدم أو إيقاف الأشغال دون سبب واضح، ويعود بعض هذه المخالفات لسنوات 2012 و2013 و2014. وفي المقابل تم في مخالفات شبيهة اتخاذ قرارات في إزالتها وتنفيذها في أقل من ثلاثة أشهر من معابنتها.

ويذكر كمثال على ذلك جملة المخالفات التي وردت بتقارير مجموعة من الخبراء العدليين المكلفين بموجب أذون قضائية مؤرخة في 25 نوفمبر 2014 حول معاينة الإحداثيات المقامة على الأجزاء المشتركة بالميناء الترفيهي "مارينا المنستير"، والتي لم يتم رفع المخالفات بشأنها إلى غاية موفى جوان 2017. وفي المقابل تمت بنفس الفضاء معاينة وإزالة منشأة خلال فترة أفريل-جوان 2015 بدعوى إضرارها بمنفذ عمومي إلى الميناء غير أن المعاينة الميدانية أثبتت أن المنفذ المعني لا يزال إلى تاريخ انتهاء المهمة في جوان 2017 مغلقا بفعل ركام المنشأة الذي لم يتم رفعه.

*

*

*

أفضت أعمال الرقابة على حسابات وتصرف البلدية إلى الوقوف على سوء إدارتها لأموالها وعدم استغلالها في اتجاه تنمية الموارد فضلا عن عدم توفير الحماية الكافية لها. لذا فهي مدعوة إلى إحكام المتابعة وإلى وضع معايير موضوعية تساعد على اختيار مستغلي أموالها على أساس الشفافية والمساواة وتكافؤ الفرص مع مراجعة عائدات الإستغلال بما يتماشى وتطور الوضع الاقتصادي والأسعار المعمول بها فضلا عن استخلاص ديونها المتخلّدة بذمة المستغلين.

كما بيّنت الرقابة المنجزة حاجة البلدية إلى مراجعة إدارتها لمختلف لزمات الأسواق من أجل التصدي للتجاوزات وللممارسات الإحتكارية التي تلحق ضررا بأموال الجماعة المحلية وتخل بالمبادئ التي تقوم عليها إجراءات الإستلزام. وتوصي الدائرة في هذا المجال بالإسراع باستكمال الإطار التشريعي الخاص بمجال لزمات الأملاك والمرافق البلدية.

وتؤكد الدائرة أهمية إرساء نظم رقابة داخلية في إدارة المشاريع من شأنها المحافظة على مصالح البلدية خاصة في مجال إبرام الصفقات ومتابعة تنفيذها أين تم تسجيل تجاوزات ينضوي بعضها تحت طائلة القانون الجزائي فضلا عن القانون المتعلق بأخطاء التصرف.

كما أن الضغوطات المسلطة على المجال الترابي للمدينة في ظل تفاقم التجاوزات العمرانية وتزايد ظاهرة البناء الفوضوي والتعدي على الملك العمومي البلدي تستوجب تدابير سريعة لمزيد التنسيق مع الشرطة البلدية وللتصدي الحازم للمخالفات.

وبقدر ما يتيح التوجه نحو إرساء منظومة لامركزية جديدة تجسم أحكام الدستور من آفاق للبلدية في التدبير الحر لشؤونها والنهوض بمنطقتها بقدر ما يلقي عليها مسؤولية أكبر في تأهيل تنظيمها وتحديث طرق عملها والإرتقاء بأدائها خاصة أنّ بلدية المنستير تحتل المركز 240 في مجال الحوكمة والتصرف من أصل 256 بلدية حسب التقييم الوطني المنجز للجماعات المحلية في سنة 2016.

ردّ بلدية المنستير

أ- التصرف في الأملاك البلدية

أ- منح امتيازات دون موجب

"منحت البلدية امتيازات غير مبررة إلى بعض الشاغلين الذين استأثروا باستغلال الملك البلدي..."

الإجابة : تمّ استغلال مطعم برج الفالاز السياحي بمقتضى بته عمومية مستوفاة الشروط وتمّ التجديد طبقا للفصل التاسع من كراس الشروط الذي ينص على أنه : "إثر انتهاء اللزمة يتم اسناد المستغل ترخيصا سنويا في الإشغال المؤقت قابل للتجديد الضمني ما لم يعبر أحد الطرفين عن نية عدم التجديد 6 أشهر قبل نهاية صلوحية الترخيص".

وحيث تقدم المستغل بمطلب بتاريخ 29 سبتمبر 2009 والذي يتضمن طلب تجديد الترخيص حظي بموافقة رئيس البلدية الذي منحه تجديدا بسبعة سنوات من غرة ماي 2010 إلى 30 أبريل 2017 قابلة للتجديد الضمني مقابل معلوم إشغال سنوي ثابت بقيمة 60,304 أ.د لكامل المدة على أن يتم مراجعة معلوم الإشغال الوقتي إثر انتهاء المدّة المذكورة.

وحيث تقدم المستغل بمطلب تجديد ترخيص بتاريخ 10 فيفري 2017 حظي بمصادقة المجلس البلدي المنعقد بتاريخ 28 فيفري 2017 على تجديد الترخيص مع تقدير القيمة الكرائية و الزيادة السنوية من قبل مصالح وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية التي رفضت تقدير القيمة متعللة بأن هناك أجزاء من الفضاء ترجع بالنظر للملك العمومي البحري، فتّمت مراسلة مصالح أملاك الدولة لتقدير قيمة الأجزاء الراجعة للملك البلدي العام ريثما يتم حصولنا على رخصة من وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي لاستغلال بقية المساحة الراجعة للملك العمومي البحري منذ 2017، كما تمّت مراسلة وكالة حماية الشريط الساحلي لتسوية وضعية استغلال فضاء البرج من الملك العمومي البحري بتاريخ 13 مارس 2018، وهو ما أخر تقنين عملية استغلال الفترة التي تلت موفى أبريل 2017.

رغم تعمّد صاحب مطعم برج الفلاز السياحي منذ سنة 2011 مخالفة الرخصة وإنشاء مقهى وقاعة أفراح جزء منها مبني بالصلب فإن البلدية لم تتخذ الاجراءات القانونية بسحب الترخيص أو تسوية الوضعية بتوظيف معلوم إضافي في مقابل توسع الاستغلال.

الإجابة : تقدم المستغل بمطلب تهيئة للفضاء في إطار التنشيط السياحي وذلك بتاريخ 10 جانفي 2007 وأجابته البلدية بتاريخ 31 جانفي 2007، على إنجاز التهيئة حسب المواصفات المحددة بمكتوب البلدية وهو ما تم بالفعل إلا أنه أثناء فترة ما بعد ثورة 14 جانفي وخشية التخريب قام المستغل بتسييج الفضاء (قاعة الأفراح) دون الحصول على رخصة من البلدية والموضوع برمته في إطار التسوية في انتظار إجابة مصالح أملاك الدولة والشؤون العقارية، والبلدية ساعية إلى تسوية هذه الوضعية .

مصادقة المجلس البلدي في شهر جويلية 2016 على إعفاء الشركة من معلوم الإشغال الوقتي المقدر بـ 130 أ.د بعنوان الفترة التي استغرقها إنجاز وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية لأشغال حماية الفلاز (2014 - مارس 2016) بالرغم من رفض لجنة الشؤون الاقتصادية لمطلب المستفيد في جبر الضرر وتوجيهه قضائيا ضد صاحب المشروع .

الإجابة : بخصوص هذا الموضوع، فإنه وبالرغم من رفض لجنة الشؤون الاقتصادية للإعفاء في جلستها المنعقدة بتاريخ 24 ماي 2016 إلا أن المجلس البلدي في دورة جويلية لسنة 2016 صادق على إعفاء المستغل وحظي بمصادقة سلطة الإشراف بصفة مبدئية.

شرعت البلدية في إجراءات تحويل اعتمادات قدرها 128 أ.د من الميزانية لتعويض الضرر الذي يذيعه صاحب المطعم.

الإجابة : توقفت إجراءات استرجاع المبالغ منذ ديسمبر 2017 ولم يقع اتخاذ أي إجراء منذ ذلك التاريخ.

رخصت البلدية سنة 2003 لأحد الخواص في استغلال فضاء عائلي على ملكها في منطقة الفلاز مقابل معلوم قدره 5 أ.د. ودون أن يتم تجديد قرار الترخيص المفترض منحه سنويا وتواصل احتكار هذا الاستغلال من قبل نفس الشركة ودون المبادرة بمراجعة المعلوم السنوي والذي ظل بنفس القيمة المحددة منذ 14 سنة مضت.

الإجابة : تم بمقتضى مكتوب من الإدارة العامة للمصالح المشتركة لوزارة الداخلية مؤرخ في 04 أوت 1999 الموافقة على إسناد رخصة فضاء ألعاب للأطفال (ماناج) لفائدة شركة ألعاب الفلاز وعلى ضوء رخصة السيد والي المنستير للممثل القانوني للشركة في استغلال (الماناج) بمقتضى القرار 01/99 بتاريخ 10/11/1999 منحت البلدية رخصة بناء عـ9006دد بتاريخ 05 نوفمبر 1999 لإنشاء وتهيئة فضاء ألعاب للأطفال ثم رخصت له كذلك في الإشغال الوقتي بحساب 120 يوما في السنة.

ثم تقدّم وكيل الشركة بمطلب بتاريخ 08 ماي 2001 لإبدال رخصة بالكراسي وحظي بموافقة البلدية بتاريخ 30 جوان 2001.

وحيث تقدم وكيل الشركة بطلب منحه ترخيص لإعادة تهيئة الفضاء الترفيهي بتاريخ 21 ديسمبر 2016 وحظي بالموافقة المبدئية من البلدية بشروط. وقام المعني بالأمر بإزالة الفضاء كليا سنة 2017 وشرع في إعادة تهيئته ولا تزال الأشغال جارية إلى حدّ هذا التاريخ وسيتم لاحقا استشارة مصالح أملاك الدولة بتقدير قيمة الاستغلال بعد نهاية الأشغال.

ب - تسويق العقارات المبنية واستخلاص إيراداتها

نظرا لضعف نسبة الاستخلاص صادق المجلس البلدي بتاريخ 08 مارس 2017 على تقديم قضايا ضد متسوعي المحلات التجارية والسكنية والمهنية الذين تخلدت بزمته ديون لفائدة البلدية واتخاذ الإجراءات القانونية في الغرض، كما صادق المجلس في دورته العادية لشهر نوفمبر 2016 بتاريخ 10 نوفمبر 2016 على الزيادة في معاليم الكراء.

وتم إرسال محاضر تنبيهه لخلاص معينات كراء عن طريق عدل منفذ ضد متسوعي المحلات التجارية والمهنية والسكنية وقد بادر البعض منهم بخلاص الديون، كما تم تقديم قضايا في الخروج لعدم الخلاص وصدرت أحكام بالخروج ضد البعض، وقع استئنافها من قبل المتسوعين.

بلغت جملة الإستخلاصات إلى موفى ديسمبر 2017 ما قدره 1190,191 أ.د. وتعتبر نسبة مرتفعة مقارنة بسنة 2016 إذ بلغت إلى موفى ديسمبر 2016 ما قدره 930,547 أ.د.

علما وأن المصالح البلدية تعمل على توجيه تنبيهه ورفع قضايا متواصلة لكل المتلدين عن خلاص المعاليم المتخلدة.

ج - الإشغال الوقتي

شرعت البلدية خلال سنة 2013 في إحصاء المحلات المستفيدة من الإشغال الوقتي للطريق العام ومن الإشهار .

الإجابة : يعود عدم شمولية الإحصاء إلى تردي الوضع الأمني بعد الثورة وتفشي عدة ظواهر سلبية وصعوبة التعامل مع المواطنين في تلك الفترة كما أنّ تنفيذ قرارات الإزالة ومحاضر التنبيه هي قرارات أمنية بالأساس ولا يمكن للبلدية فرض رزنامة تنفيذ وهو ما أدى إلى تفاقم ظاهرة الانتصاب الفوضوي وتلدّد المنتفعين عن خلاص المعاليم المستوجبة لفائدة البلدية. كما قمنا بالتنبيه على عدد من أصحاب الأكشاك بواسطة عدل منفذ لخلاص المعاليم المستوجبة وفي ضوء عدم الاستجابة سيتم سحب الرخص وإصدار قرارات إزالة في شأنهم، كما تقوم البلدية بمتابعة المحلات المهنية والتجارية لخلاص معاليم الإشهار. وحيث تعوز مصلحة الشؤون الاقتصادية الوسائل البشرية والمادية (تقاعد أحد الأعوان، وفاة رئيس المصلحة)، فإنّ الإدارة حريصة على تكوين المصلحة وتدعيمها بالأعوان .

تمكين رئيس النيابة الخصوصية في سنة 2017 صاحب محل من شهادة تفيد انتفاعه برخصة إشغال وقتي للملك البلدي في حين أن صلوحية الإشغال انتهت منذ 2009.

الإجابة : تم تسليم الشهادة دون استشارة المشرفين على المصلحة وهو قرار من رئيس النيابة الخصوصية المباشر في تلك الفترة دون التنسيق مع الإدارة البلدية، والبلدية ساعية لاتخاذ الإجراءات القانونية في الغرض .

قيام رئيس النيابة الخصوصية في فيفري 2016 بالتخفيض إلى النصف في أصل دين إحدى الشركات البالغ 15 أدرغم وجود قرار بإزالة لوحتين إشاريتين تابعتين لها منذ 2015.

الإجابة: تقدّمت الشركة بمطلب بتاريخ 28 جانفي 2016 للتخفيض في أصل الدين، حيث لم يتمّ استغلال إحدى اللوحتين على مدى خمس سنوات والتخلي عنها لفائدة البلدية، فوافق رئيس النيابة الخصوصية على خلاص الدين وقدره 7.500 دينار على أن يقع استغلال اللافتة المتخلي عنها من طرف البلدية.

تحمل البلدية تكلفة استهلاك الكهرباء بقيمة 3.6 أدرسنويا بعنوان تشغيل شاشة الكترونية إشارية مركزة أمام قصر البلدية ابتداء من جويلية 2015 مقابل معلوم إشار قدره 3 أ.د.

الإجابة : قامت الشركة بطلب تزويد الشاشة بعداد كهربائي، ونظرا لبعد المحول الكهربائي ولتطلب موضوع الربط إحداث أشغال حفر بالطرقات على مسافة طويلة بمحيط قصر البلدية ومأوى السيارات، لم يتم تركيز العدّاد. وقامت البلدية بتزويد الشاشة بالتيار الكهربائي من عداد البلدية واستغلالها خلال فترة الاحتفال بذكرى وفاة الزعيم الحبيب بورقيبة. ثم قطعت الكهرباء عن الشاشة وراسلت مدير إقليم الشركة التونسية للكهرباء والغاز بالمنستير لتركيز عداد كهربائي بتاريخ 24 مارس 2015 تحت عدد 1326 و07 أفريل 2017 مضمن تحت عدد 1877 دون إجابة. وبتاريخ 19 جويلية 2017 طلبت شركة "سمارت للإشهار" تحية الشاشة الإلكترونية وإزالتها نهائيا.

خلافا لأحكام القانون عدد 73 لسنة 1995 المتعلق بالملك البحري العمومي ومجلة الجباية المحلية لم تبادر البلدية بالاستفادة من أجزاء الملك العمومي البحري من أجل تنمية مواردها.

الإجابة : بخصوص الاستفادة من الملك العمومي البحري فإن الموضوع يتطلب إعداد دراسة في الغرض وتحديد الأجزاء التي يمكن استغلالها وطلب الحصول على ترخيص من وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي.

د- حماية الممتلكات

"... لم تتول البلدية تسجيل سوى 11 عقار من أصل 513 عقارا مبنيا 69 عقار منها لا تمتلك البلدية في شأنها سندات ملكية "

الإجابة: تم تقديم مطلب تسجيل تحت عدد 26294 لعمارات الحي السادس بالمنستير والعقارات المجاورة، كما تمّ تقديم مطلب تسجيل لثلاث قطع أرض كائنة بمنطقة الغدير بالمنستير تحت عدد 30249.

.."لم تبادر البلدية باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحيين رسم عقاري ..."

الإجابة : بالنسبة للعمارة موضوع الشراكة مع الشركة السعودية فالبلدية ساعية إلى تسوية الوضعية العقارية للعمارة وحث الشركة على إتمام إجراءات التجزئة العقارية وإفراد البلدية بمناباتها طبقا للاتفاقية المبرمة بينهما.

"لم تتوصل البلدية إلى تسوية وضعية عقاراتها المستولى عليها من قبل شركة عقارية تولت تشييد عمارتين على جزء منها"

الإجابة : بالنسبة لشركة الحلية التي لم تنفذ الاتفاق القاضي بإسناد الثلاث محلات، قامت البلدية برفع قضية استحقاقية ضدّ الشركة لدى المحكمة الابتدائية بالمنستير، والتي تمّ ضمها إلى القضية العقارية نظرا لقيام الشركة بمطلب تسجيل عدد 24862.

" كما لم تسع البلدية إلى ضمان حقوقها بمناسبة منحها جزءا من العقار المقام عليه مقرها لفائدة صندوق الحيطه والتقاعد للمحامين ..."

الإجابة : بالنسبة للعقار المقام عليه "دار المحامي" قامت المصلحة العقارية بإعداد قرار تخصيص قطعة الأرض لبناء "دار المحامي" وقع التداول بشأنه من قبل

المجلس البلدي بتاريخ 28 فيفري 2017 وتمت المصادقة عليه من قبل سلطة الإشراف بتاريخ 28 مارس 2017 إلا أن المجلس البلدي قام بإلغاء قرار التخصيص بتاريخ 04 أفريل 2017 وتغييره بعقد تفويت بالدينار الرمزي لفائدة صندوق التقاعد والحيفة للمحامين وصادقت عليه سلطة الإشراف بتاريخ 17 أفريل 2017.

"... الحط من ثمن بيع عقار إلى نصف القيمة المحددة ..."

الإجابة : بالنسبة للدعوى التي قامت بها بلدية المنستير ضد رئيس النيابة الخصوصية والسيدة هادية المشموم على معنى الفصل 96 من المجلة الجزائية، قضت المحكمة الابتدائية بالمنستير في القضية عدد 2016/41665/1510 بحفظ الشكاية.

"... فديوان التطهير مثلاً يستغل عقارا بلديا بمساحة ألف متر مربع ..."

الإجابة: بالنسبة لاستغلال جزء من الملك البلدي من قبل بعض الهياكل العمومية كالديوان الوطني للتطهير، فإن البلدية ساعية إلى تسوية بعض الوضعيات.

" لم تحرص البلدية أحيانا على استعمال العقارات المنتزعة لفائدتها لإنجاز المصلحة العمومية ..."

الإجابة : بالنسبة لانتزاع المقبرة الإسلامية (أمر عدد 671 بتاريخ 10 جويلية 1986) قامت البلدية بضبط قائمة في العقارات المنتزعة لتوسعة المقبرة الإسلامية والتي لم يتم استغلالها لإرجاعها إلى أصحابها وذلك بإعداد مشروع الرجوع في أمر الانتزاع وقد تمت إحالة المشروع إلى الولاية بتاريخ 09 ماي 2013 للتداول فيه.

- السرقات والاعتداء على الأملاك المنقولة الراجعة إلى البلدية.

الإجابة : حول تعرض عدد من الدراجات النارية التي تضعها البلدية على ذمة أعوانها للسرقة، فقد تمت مراسلة إدارة النظافة والمحيط بتاريخ 07 جويلية 2017 حول إيقاف التأمين للدراجات المسروقة ومراقبة إسناد الوقود.

وبخصوص السرقات والإعتداء على الأملاك المنقولة فقد تم بتاريخ 31 ماي 2018 إعادة الملف إلى فرقة الأبحاث العدلية بمنطقة الحرس لإعادة الأبحاث ولمزيد التحري في

سرقة عدد 07 دراجات نارية من الحجم الكبير " تسجيل ملف فتح بحث في الجريمة المنصوص عليها بأحكام الفصل 109 من م ج (قضية عدد 2017/83/1510).

II- التصرف في اللزمات

أ- كراسات الشروط والعقود

سيتم العمل على تدارك النقائص والعمل بملاحظات الدائرة في هذا الصدد في إعداد اللزمات القادمة.

وفيما يتعلق بلزمة الحديقة العمومية لسنة 2013 فقد تم الإعلان عن طلب عروض لتنشيط الحديقة العمومية بالمنستير على امتداد عشر سنوات بجريدة الشروق بتاريخ 04 ماي 2012 وكان طلب العروض غير مثمر، ثم تم إعادة الإعلان عن طلب العروض بجريدة "التونسية" بتاريخ 24 سبتمبر 2012 الذي تضمن مدة استلزام بخمسة عشر سنة، وقام رئيس النيابة الخصوصية اللاحق بتقديم شكاية في الموضوع وقع حفظها بتاريخ 05 أفريل 2018، كما تم عرض موضوع تأخير احتساب أجل دفع المعلوم السنوي للزمة تنشيط الحديقة العمومية على لجنة الشؤون الإدارية والمالية بتاريخ 01 و 04 جويلية 2013 وأقرت " تعليق العقد في خصوص المساحة ومعاليم الإستغلال وتحديد المساحة الفعلية ...وعلى أساس ذلك يتم إبرام ملحق عقد يتضمن المعطيات الجديدة المتعلقة بالمساحة والمعلوم ".

ب- احتكار اللزمات والتحكم في أسعارها

سيقع العمل مستقبلا بتوصيات الدائرة في جميع اللزمات القادمة وذلك بتوسيع قاعدة المشاركين ومنح آجال معقولة بين تاريخ نشر الإعلان وتاريخ البتة لتوسيع قاعدة المنافسة وللحصول على أفضل الأثمان، حيث أنه بدخول مجلة الجماعات المحلية حيز التنفيذ سيقع تجاوز هذه الملاحظات بصفة آلية.

أسندت لزمة السوق الأسبوعية للفترة 2018-2021 إلى المستلزم الذي قدم أعلى عرض مالي والذي لا يفوق السعر الافتتاحي (363 أ.د) سوى بمقدار 7 أ.د وقد شاب إجراء

هذه اللزمة ممارسات اقصائية أثرت في نتائجها وحرمت البلدية من الحصول على أفضل الأثمان.

الإجابة : تم اتخاذ قرار استلزام السوق الأسبوعية دون الرجوع إلى المجلس البلدي للتداول حول كراس شروط اللزمة والسعر الإفتتاحي، وستعمل البلدية مستقبلا على تلافي هذا الإخلال.

ج - استغلال اللزمت واستخلاص معاليمها

في ظل عدم التزام أصحاب اللزمت باستعمال دفاتر وصولات مسلمة من القابض البلدي وبتقديم حسابية الاستغلال للبلدية لم يتم التوصل إلى انجاز تقييم للأداء المالي للمرافق المستلزمة.

الإجابة : تعمل البلدية على تعزيز الرصيد البشري بمصلحة الشؤون الاقتصادية وتكوينهم في مادة الأسواق المستلزمة لكي يتسنى تطبيق إجراءات التصرف في الأسواق .

تولّت البلدية مخالفة كراس الشروط وقامت عوضا عن المستلزم بخلاص جزء من استهلاك الماء والكهرباء المتعلق بلزمتي المسلخ البلدي وسوق الجملة للخضر والغلال وذلك على امتداد الفترة 2014 - أكتوبر 2015 بمبلغ 30 أ.د.

الإجابة : تفتنت الإدارة البلدية على إثر عملية متابعة الفواتير إلى تحمل البلدية خلاص جزء من تلك الفواتير، فقامت بمراسلة الشركة التونسية للكهرباء والغاز لمدنا بقائمت تقديرية لتركيز عدّاد كهربائي بسوق الجملة للخضر والغلال بتاريخ 24 ماي 2016، وهذا الإشكال قائم منذ إنشاء سوق الجملة للخضر والغلال والمسلخ البلدي خلال الثمانينات ذلك أنهما تشتغلان بنفس العداد، ولم يتم إجابتنا إلى حدّ التاريخ، كما تم تقديم قضية مدنية في الغرض وقضت المحكمة بجلسة 17 ماي 2017 "ابتدائيا بإلزام المستلزمين بالتضامن فيما بينهم بتأدية مبلغ (24,802 أ.د) أصل الدين من 01 جانفي 2014 إلى 31 أكتوبر 2015 مع الفائض القانوني من تاريخ رفع الدعوى. وسيقع العمل مستقبلا بتوصيات الدائرة في جميع اللزمت القادمة والتنصيب على ذلك بوضوح ضمن كراسات الشروط.

تجد البلدية صعوبات في استخلاص معاليم بعض اللزمات.

الإجابة : انتهت العلاقة التعاقدية مع متسوغ المعرض الدولي وقضت المحكمة الابتدائية بالمنستير في القضية عدد 2016/37171 بتاريخ 2017/10/11 " بإلزام المطلوبة في شخص ممثلها القانوني بأن تؤدي لفائدة المدعية في شخص ممثلها القانوني مبلغ 254,130 أ.د بعنوان معينات كراء غير خالصة و 125 أ.د لقاء غرامة التصرف عن سنة 2016 مع الفائض القانوني إلى إتمام الخلاص النهائي كتغريم المطلوبة بمبلغ 300 دينار عن أتعاب التقاضي .."

لم يلتزم المستغل الحالي للحديقة بخلاص معلوم للزمة في الآجال التعاقدية.

الإجابة : تم التنسيق مع القبضة البلدية بخصوص استخلاصات الحديقة، وقام المستغل بخلاص كامل المعاليم المستوجبة عن كامل سنة 2017.

III- إنجاز المشاريع ومراقبتها

أ- إنشاء محطة المعالجة الخاصة بالملسخ البلدي

بخصوص إسناد الصفقة إلى شركة أكوآتون رغم عدم تقديمها للمؤيدات المثبتة لتجاربها في مجال إنجاز إستغلال محطات معالجة المياه المستعملة وعدم إدلائها بترخيص في تعاطي النشاط، فقد قامت البلدية بإجابة هيئة متابعة ومراجعة الصفقات العمومية برئاسة الحكومة على هاته النقطة ضمن مراسلتها عدد 7666 بتاريخ 28 أكتوبر 2015 بما يلي: " هذا وتجدر الإشارة أن شركة أكوآتون هي مختصة في صنع معدات تحلية المياه وهي مؤهلة للقيام بالأشغال موضوع الصفقة علما وأنها تكونت بتاريخ 03 أكتوبر 2011 طبقا لمضمون من السجل التجاري المقدم ضمن عرضها، كما أنّ نوعية الأشغال المتعلقة بالتأهيل البيئي للمسخ البلدي لها خصوصية اعتبارا وأن سوق محطات التصفية الأولية هي سوق صغيرة وحتى بالرجوع إلى قائمة التراخيص المعدة من طرف وزارتي التجهيز والفلاحة لم نجد صنف مناسب يتماشى وطبيعة الأشغال المزمع إنجازها موضوع صفقة الحال ولهاته الأسباب اقتصرنا على طلب التسجيل التجاري. وفي ما يخص غياب

مرجعيتها في هذا الميدان فإن الوثيقة المطلوب توفيرها من طرف المشاركين والمنصوص عليها بالفصل 7/ج من كراس الشروط الإدارية الخاصة والمتعلقة بمرجعيات الشركة هي على سبيل الاسترشاد تتعلق بالخبرة في إنجاز مشاريع مماثلة ولا تعتمد في منهجية تقييم العروض التي من شأنها في حالة عدم توفيرها يتم إقصاء العرض وذلك في إطار الحرص على ضمان أكبر قدر من المشاركة، ومع ذلك فإن شركة أكواتون ذكرت ضمن الوثيقة المتعلقة بالتعريف بالشركة أنها مختصة في (محطات تحلية المياه والفلاتر والرقائق وأنظمة التطهير لمعالجة المياه الصناعية بطرق أكثر تقنية ...) " . وهو ما يؤيد أن هاته الشركة مختصة في هذا الميدان. وبإحالة الملف على مراقبة المصاريف العمومية تم التأشير عليه بما مكن البلدية من إتمام إجراءات الإسناد .

وعند توصل البلدية بتاريخ 22 فيفري 2016 بعريضة من أحد موظفي مكتب ESI مفادها وجود إتفاق سري بين المكتب والشركة المتعاقدة لإنجاز الأشغال مقابل عمولة قدرها 51 أ.د , قامت البلدية بنفس التاريخ بتقديم شكوى جزائية لدى وكيل الجمهورية بالمحكمة الابتدائية بالمنستير لوجود شبهة فساد ورشوة وتلاعب بالمال العام تورط فيها المكلف بمصلحة الدراسات ولا تزال هاته القضية منشورة.

كما قامت البلدية برفع قضية مدنية لدى المحكمة الابتدائية بسوسة في التعويض وجبر الضرر الحاصل للبلدية على اعتبار الإخلال بالعلاقة التعاقدية ولا تزال هاته القضية منشورة.

عند إعلامنا بما توصلتم إليه خلال معاينتكم للمسلخ البلدي بتاريخ 18 أفريل 2017 قامت البلدية بالتنبيه على المقاول بتاريخ 07 جوان 2017 ودعوته إلى تغيير Aeroflottateur وقد قام برفعه وأفاد بأنه سيقوم بتعويضه حال ورود المعدات المطابقة للمواصفات المذكورة بكراس الشروط.

وفيما يخص عدم تفعيل المحطة فإن الأسباب تعود إلى عدم رفع التحفظات الواردة بمحضر الاستلام الوقتي بتاريخ 18 ماي 2016 ومحضر جلسة 02 مارس 2017 التي جمعت جميع الإدارات ذات الصلة والخبرة في المجال، إضافة إلى المراسلة الأخيرة

بخصوص Aeroflottateur والتي تعيق تشغيل المحطة (مراسلة بتاريخ 03 ماي 2017 تحت عدد 2354) علما وأن البلدية وتطبيقا لكراس الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال، قامت بالتمديد في أجل ضمان الصفقة سنة أخرى وإعلام المقاول ومكتب الدراسات بذلك عن طريق مراسلات مضمونة الوصول.

هذا وقامت البلدية بتوجيه آخر تنبيه للمقاول بتاريخ 18 جوان 2018 لدعوته لإتمام التزاماته التعاقدية.

كما حال تعهد هيئات رقابية وقضائية بالملف دون سيرورته العادية، وحال عدم إمكانية خلاص المقاول إلى حين البت في القضية المرفوعة ضده (حسب استشارة محامي البلدية) دون إتمام ما عهد إليه أو تطبيق خصومات عليه.

ب - تعبيد الطرقات

تجدر الإشارة إلى أن صفقات تعبيد الطرقات تتم دراستها من قبل الإدارة الفرعية للدراسات والتهيئة العمرانية ثم تحال الصفقة بعد إمضاء الإذن الإداري إلى مصلحة الأشغال لمتابعتها وفي هذا الإطار يتم تكليف تقني أول للمراقبة اليومية للأشغال إضافة إلى مكتب الدراسات الذي يتولى بدوره متابعة تنفيذ المشروع طبقا للعقد المبرم معه .

وقامت البلدية باستشارة لدى مكاتب دراسات مختصة أدت إلى فوز مكتب المهندس المستشار ع.م الذي تولى دراسة ومتابعة مشروع تهيئة الطرقات بالمدينة (قسط أول وقسط ثاني) والتثبت من الكميات الواردة بكشوفات الخلاص وإمضاء الفواتير والمصادقة على الأمثلة التنفيذية للمشروع إضافة إلى أنه تم تكليف فنيين اثنين برتبة تقني أول لمراقبة إنجاز القسطين تحت إشراف مهندس أول بالبلدية.

وبخصوص ملاحظتكم بأن اختيار العينات والإشراف على إجراء الاختبارات تولاها المقاول بمفرده، نعلمكم أنّ البلدية (ممثلة في مصالحها الفنية) تقوم باختيار نقاط الاختبار وتمّ التعامل في الصفقتين الأخيرتين مع المخبر الفني لوزارة التجهيز والإسكان الذي يكلف بدوره عونا يتنقل على عين المكان صحبة الإدارة البلدية. وتقوم البلدية بتحديد

مكان رفع العينات وتراقب عمل العون الفني للمخبر، علما وأنه لا يتم المرور إلى المراحل التالية في إنجاز الطريق إلا بعد التثبت في نتائج الاختبارات الفنية المنجزة على الطبقة السفلية.

وقامت البلدية بإجراء اختبار فني على بعض الطرقات التي تم تعبيدها في إطار القسط الأول من برنامج 2013-2014 وكان اختيار النقاط من قبل البلدية، حيث تغيب المهندس المستشار عن الاختبار، وكان معدل سمك النقاط المختبرة يقدر بـ 5,45 صم علما وأن كراسات الشروط تحيل وجوبا إلى اعتماد المواصفات الفرنسية (françaises normes) عند تحليل أو إنجاز اختبارات، وفي حال عدم توفر مواصفات فرنسية يتم اللجوء إلى المواصفات العالمية. يجدر بالذكر بأن مكتب الدراسات اعتمد في تحليله على مواصفات إنجليزية ولم يعتمد المواصفات الفرنسية (NF p 98-150) والتي تهتم بصفة خاصة هذا النوع من الأشغال وتعتبر الفارق في السمك بـ 0,7 صم مقبولا و لا يمس من وظيفية الطريق وسلامته.

وانعقدت بتاريخ 05 ديسمبر 2014 جلسة فنية جمعت إضافة إلى رئيس النيابة الخصوصية الكاتب العام للبلدية والمصالح الفنية والمقاول ومكتب الدراسات بنفسه، وأمضى مكتب الدراسات دون تحفظ على ما ورد بمحضر الجلسة وذلك اعترافا منه بصحة ما ورد بالجلسة خلافا لما ورد بتقريره المؤرخ في أكتوبر 2014، علما وأنه من بين النقاط التي قام مكتب الدراسات بتحليلها وهي dosage en liant فإنه خالف صراحة ما نص عليه بكراس الشروط المتعلقة بالصفة والتي أعدها بنفسه.

وتبعا لذلك قامت البلدية بالامتناع عن إتمام خلاص مكتب الدراسات في باقي مستحقاته لما أبداه من نقص في الكفاءة وحيث ينص الفصل 41 من كراس الشروط العامة على إمكانية فرض خصم مباشر على القيمة لأشغال لم تنجز طبقا لمواصفات مطلوبة ولا تخل بشروط السلامة أو بهيئة المنشآت شريطة قبول المقاول بالخصم وعلى هذا الأساس تمت دعوة المقاول من طرف البلدية إلى حضور اللجنة التي تولت المصادقة على احتساب الخصم من المستحقات وخلاص المقاول فيما تبقى من مستحقاته.

ج - اقتناء معدات نظافة

لقد تمّ التزود بجميع المعدات المطلوبة بالصفقة وأمضى مدير إدارة النظافة والمحيط على ذلك وتم تركيز هذه المعدات بأماكن مختلفة من المدينة. أما بخصوص العربات فقد قام مدير إدارة النظافة والمحيط بالاتصال المباشر بالشركة وأقنعها بضرورة دعم مجهود النظافة لمدينة المنستير بتمكين البلدية من عدد 12 عربة يدوية، وتمّ التداول في الموضوع بخصوص قبول هبة وذلك اعتباراً للوضع الذي عاشته البلدية آنذاك حيث تم إنتداب 20 عامل نظافة وتفتقر البلدية آنذاك إلى معدات توضع على ذمتهم للعمل، لذا تم الاتصال بالشركة وإقناعها بضرورة تسليم البلدية المعدات المذكورة واعتبارها كدعم للعمل البلدي وفي نفس الوقت إشهاراً لمنتجاتها. و للإشارة فإن كافة المعدات الموجودة بعقد الصفقة تضمنت عدد الجرد وموثقة بسجلات المغازة البلدية.

د- تجديد شبكة التوزيع العمومي واقتناء معدات كهربائية

شاب مشروع تجديد شبكة التوزيع العمومي لسنة 2013 واقتناء معدات كهربائية لسنة 2016 بقيمة جمالية قدرها 278 أ.د نقائص ..."

الإجابة : تم ضبط الحاجيات والكميات المطلوبة لإعداد الاستشارة من طرف رئيس مصلحة الأشغال المباشرة والصيانة، دون الالتزام بالإجراءات الترتيبية. وتجدر الإشارة إلى أنه تم استجوابه بخصوص قطع الأعمدة الكهربائية عوض فكها. وقام بإيهام الإدارة البلدية بأن المقاول هو من تولى عملية القطع دون الرجوع إليه.

وتولت رئيسة مصلحة الأشغال الجديدة التعهد بالملف وتصحيح المسار وتحميل المقاول الإخلالات الموجودة بالملف وذلك بتطبيق الفصل 14 من كراس الشروط الإدارية العامة بعد أن تمّ تقدير قيمة الأضرار من طرف المهندس المستشار.

وتبعاً لطلبكم تم تكليف خبير عدلي لتقدير قيمة الأضرار وقامت البلدية بالإجراءات اللازمة في الغرض. وحال توصلنا بتقرير الخبير العدلي تمت دعوة المقاول إلى تقديم آخر كشف نهائي وخلصه فيما تبقى من قيمة الصفقة.

" وبخصوص اقتناء معدات كهربائية لسنة 2016، لوحظ أن رئيس مصلحة الأشغال المباشرة والصيانة تولّى إنجاز جميع مراحل الصفقة بدءاً من تحديد الحاجيات إلى استلام البضائع. ويمثل هذا الجمع إخلالاً بالقواعد المتعارف عليها للرقابة الداخلية...."

الإجابة : شابت هاته الصفقة العديد من الإخلالات قام بها رئيس مصلحة الأشغال المباشرة والصيانة والبلدية ستتخذ الإجراءات القانونية في الغرض.

هـ - تعشيب ملعب مصطفى بن جنات

هذا الملف هو حالياً من أنظار القضاء.

و- تصريف مياه الأمطار

بخصوص عملية الرقابة نعلمكم أنها كانت موجودة والدليل على ذلك تم توجيه مراسلة لمكتب الدراسات لإنجاز المطلوب بتاريخ 26 نوفمبر 2016 وإعلامه بأنه لم ينجز المتابعة اليومية ولذلك لم يتم خلاصه في قسط المتابعة حسب فاتورة الخلاص.

أما بخصوص وجود اختلاف بين الأشغال المنجزة والأشغال المبرمجة ناتج عن ضرورة فنية لعدم وجود العمق الأدنى على مستوى الطريق لذلك تم تغيير القنوات البلاستيكية ومجاري اسمنتية "DALOT" بالإسمنت المسلح.

وبخصوص عدم وظيفية بعض القنوات فإن الإشكال يكمن في شارع المغرب حيث القنوات الرئيسية الموجودة سابقاً وتبين هذا الاستنتاج بعد معاينة الفريق الفني للديوان الوطني للتطهير، والذي طالب بتنظيف هاته الشبكة المتواجدة بشارع المغرب .

أما بخصوص القيام بأشغال صيانة في شهر أفريل 2016 نعلمكم وأن هذه الأشغال تخص ربط نهج موريطانيا بقناة شارع المغرب مباشرة لتخفيف ضغط سيلان المياه في بالوعة مياه مشتركة مع نهج الإمام المازري والموجود بمنخفض حاد .

وبخصوص إحكام المراقبة لا يمكن التكهن بالإشكاليات التي يمكننا التعرض إليها لعدم وجود مثال مديري لشبكة تصريف مياه الأمطار، والبلدية ساعية لإنجاز مثال مديري لضبط مختلف الشبكات تحت أرضية.

وبالنسبة للأمثلة النهائية plan de récolement المتعلقة بمناطق التدخل مصادق عليها من طرف مصالح الديوان الوطني للتطهير كما يوجد كشف حساب تفصيلي للكميات المنجزة للمشروع.

ز- تنظيف الشوارع وصيانة المناطق الخضراء

تولت سلطة الإشراف سابقا إعطاء الإذن للمقاولين لانطلاق الأشغال تحت مراقبة السيد المندوب الجهوي للتنمية الفلاحية آنذاك استعدادا لإحياء ذكرى وفاة الزعيم الحبيب بورقيبة، ولم يتم إعلام البلدية بالموضوع إلا بعد انطلاق الأشغال، حيث أعلمنا السيد المندوب الجهوي للتنمية الفلاحية أن السيد الوالي قام بالتنسيق مع السيد وزير البيئة آنذاك لتمكين البلدية من اعتمادات مالية تقدر بمبلغ 95 ألف دينار تحال من ميزانية الوكالة الوطنية لحماية المحيط استعدادا لزيارة السيد رئيس الجمهورية لمدينة المنستير في إطار إحياء ذكرى وفاة الزعيم. وتعهدت البلدية بهاتين النفقتين دون إرادتها.

IV- الترتيب العمرانية

أ - التخطيط العمراني

إنّ إتباع مراحل مراجعة مثال التهيئة العمرانية المنصوص عليها بمجلة التهيئة الترابية والتعمير ومراحل إعداد المثال التوجيهي لولاية المنستير لا تتزامن معا مما يفسر وجود اختلاف بين توجيهات المثال التوجيهي للتهيئة ومحتوى مثال التهيئة العمرانية الحالي (المصادق عليه بالأمر عدد 1439 بتاريخ 22 أفريل 2013) مع العلم أنه تم اعتماد المثال المديري للتعمير PDU (إلى جانب وثائق ترتيبية أخرى) عند مراجعة مثال التهيئة (الذي تمت مراجعته وأصبح مثال توجيهي للتهيئة لاحق).

فيما يخص دراسة ضبط برنامج فني ومالي لإقامة مشاريع متعددة الوظائف على عقارات بلدية، فإنه تمت مراسلة صندوق القروض في جانفي 2016 وذلك تبعا للمراسلات المتبادلة فيما بيننا لتحديد صيغة الشراكة مع البلدية في المشروع، إلا أن النيابة الخصوصية الفارطة ارتأت عدم مواصلة الإجراءات، وسيتم تحسيس المجلس البلدي المنتخب بأهمية هذه الدراسة ومردوديتها المالية على البلدية.

في ما يخص صبغة الأراضي الخضراء، فإن تغيير صبغتها ومطابقتها للموجود يتطلب استصدار أمر تغيير الصبغة (يسبق المراجعة أو يتم استصدارها خلال فترة المراجعة) ومن ثم يتم إدراج هذه الأوامر بمثال التهيئة العمرانية عند المراجعة، الأمر الذي لم يحصل بالمراجعة الفارطة.

مع الإشارة أن البلدية انطلقت فعليا في مراجعة مثال التهيئة الحالي مع تحديد نقاط المراجعة، وقد تم التنصيص بالوثائق التعاقدية للصفحة إلى ضرورة اعتماد المثال التوجيهي لتهيئة ولاية المنستير إلى جانب دراسات أخرى وذلك لإحكام تهيئة المناطق والتصرف في المجال الحضري وبرمجة المشاريع التي تحتاجها المدينة.

ب- التصرف في رخص البناء

سعت البلدية في عديد المناسبات إلى طلب انتداب مهندس معماري دون جدوى.

"...بخصوص رخصة بناء منحها رئيس النيابة الخصوصية بقرار فردي في شهر أوت لتسوية وضعية قاعة رياضة شيدتها شركة برصيف الميناء الترفيهي "مارينا"...."

الإجابة : تم اتخاذ هذا القرار من طرف رئيس النيابة الخصوصية المباشر في تلك الفترة.

"...لوحظ عدم التقيد بكراس التراتيب العمرانية وبمكونات المشروع عند ضبط عدد مآوي السيارات .."

الإجابة : بالنسبة لضبط عدد مآوي السيارات حسب كراس التراتيب العمرانية الملحقة بمثال تهيئة منطقة بلدية المنستير المصادق عليه بتاريخ 22 أفريل 2013 يقع العمل

بمقتضاه في الحاجيات الأساسية والاحتياطية لمآوي السيارات حسب صبغة البناية موضوع الرخصة.

أمّا احتساب المآوي الزائدة عن ذلك باعتبار أن منطقة المشروع تشهد حركة مرورية صعبة نظرا لوجودها داخل المدينة أو لضيق الشوارع (zone saturée) فإن ذلك لم يكن محددا على مثال التهيئة من حيث تعيين المناطق أو تحديد مقاييس. لذلك بقيت كيفية تقييم المناطق بالاجتهاد الشخصي وقابلة للنقاش مع صاحب البناية أو المهندس. وحيث أن مثال التهيئة هو بصدد المراجعة فإنه سيقع تحديد هذه المناطق ليكون الاحتساب واضحا وبمقاييس قانونية.

ج - تجزئة الطوابق والتقسيمات العقارية

إنّ منهجية العمل المتبعة قبل سنة 2011 بخصوص دراسة المطالب المذكورة تخضع إلى نفس الإجراءات المتبعة في دراسة مطالب تقسيم الأراضي، حيث تقوم بلدية المكان بعرض الطلب على اللجنة الجهوية للتقسيمات التابعة للإدارة الجهوية للتجهيز قصد إبداء الرأي وفي صورة موافقة اللجنة المذكورة يقع استكمال إجراءات المصادقة على التقسيم طبقا للنصوص التطبيقية والترتيبية الواردة بمجلة التعمير والتهيئة والمعتمدة حاليا في كيفية دراسة ملف طلب تقسيم .

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه في 27 أفريل 2011 رفضت الإدارة الجهوية للتجهيز بالمنستير عرض الملفات المتعلقة بتقاسيم الطوابق على اللجنة الجهوية للتقسيمات وقامت بإرجاعها معتمدة في ذلك على أحكام الفصل 58 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير والذي ينص على أن " التقسيم يقصد به تجزئة قطعة أرض يساوي عددها ثلاثة أو أكثر ".

وفي 19 أكتوبر 2011 أحدثت بلدية المنستير لجنة فنية بلدية تعنى بدراسة ملفات تجزئة طوابق البناءات العمودية بمقتضى قرار بلدي عدد 308 مؤرخ في 19 أكتوبر 2011 وتضم من بين أعضائها مهندس ومهندس معماري.

إلا أنّ هذه اللجنة استعصى عليها دراسة الملفات نظرا لكثرة مطالب التجزئة المتراكمة نتيجة رفض الإدارة الجهوية للتجهيز النظر فيها وعدم وجود أي فصل قانوني ينظم كيفية دراسة ملفات تقسيم الطبقات أو يحدد الوثائق المكونة لملف تقسيم طوابق بمجلة التهيئة الترابية والتعمير ونصوصها التطبيقية الصادرة بمقتضى القانون عدد 122 لسنة 1994 مؤرخ في 28 نوفمبر 1994 وجميع النصوص التنقيحية المتعلقة بها.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ هذه اللجنة لم تقم بالترخيص في البناء وإنها وافقت على أمثلة تقسيم طبقات لبناء منجز وفي معظمه وقع إشغاله من قبل المتساكنين.

د- مراقبة التراتيب العمرانية

نظرا للانفلات الحاصل سنة 2012 وكثرة مظاهر البناء الفوضوي من طرف المواطنين كان عدد المخالفات مرتفع وبأخذ هياكل الدولة بزمam الأمور تمّ الحدّ من تلك الظاهرة وأصبحت التدخلات ناجعة وهذا ما يفسر تراجع عدد محاضر المخالفات والقرارات ومحاضر التنفيذ.

وفي خصوص متابعة عرائض المواطنين الواردة على الإدارة البلدية يتم التنسيق بين قسم التراتيب وقسم التصرف في الشكاوي والحرص على إحالة العرائض المتعلقة بالترايب العمرانية على أنظار رئيس مركز الشرطة البلدية لمدنا بمحاضر معاينة مخالفة وخاصة على أن تكون إجابة المواطنين في الآجال.

وتبعاً لمنشور وزير الداخلية عدد 9 المؤرخ في 29 ماي 2013 تم مسك دفترين الأول لمحاضر المخالفات والثاني للقرارات ونحن نحرص على تحيينها لمراقبة التراتيب ومتابعة تنفيذ القرارات.

ويتم إصدار القرارات اللازمة حال مدنا بمحاضر معاينة المخالفة وإحالتها على رئيس مركز الشرطة البلدية للتنفيذ وسلطة الإشراف للإعلام بنفس تاريخ إصدارها كما تضع الإدارة البلدية كل المعدات والآليات للتنفيذ كلما طلب منا ذلك.

وبالنسبة لأسباب عدم تنفيذ القرار فهذا يعود للنقص الحاصل بأعوان الشرطة البلدية ولأسباب أمنية نجهلها، حيث لم يطلب منا تنفيذ أي قرار بلدي وقبول بالرفض.

بلدية المكنين

أحدثت بلدية المكنين (فيما يلي البلدية) التابعة لولاية المنستير بموجب الأمر العلي المؤرخ في 19 فيفري 1921 وتبلغ مساحتها 57 كلم² حسب التقسيم الترابي للبلديات لسنة 2016، ويبلغ عدد سكانها 57 ألف ساكن حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014، وتضم المنطقة البلدية وفقا للسجل الوطني للمؤسسات لسنة 2016 مجموع 1760 مؤسسة صناعية وتجارية تنشط أساسا في قطاعي النسيج والبناء إلى جانب عديد المحلات الحرفية في الفخار والصاغة. كما تحتضن المدينة بعض المعالم الأثرية.

وتعتبر القدرات المالية للبلدية مرضية حيث يفوق معدل مؤشر الاستقلالية المالية للبلدية لديها (الموارد الذاتية/الموارد الاعتيادية) 80% بعنوان الفترة 2012-2017 متجاوزا بذلك المعيار المعتمد من قبل صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية (70%) والنسب الوطنية التي كانت في حدود 60%.

وبلغت المداخيل الإعتيادية للبلدية في سنة 2017 ما قدره 7,2 م.د. وتأتت أهم الموارد من المعاليم الموظفة على الأسواق بمجموع 3 م.د. والمعاليم على العقارات والأنشطة بقيمة 1,3 م.د. علما بأن نسبة إستخلاص المعاليم على العقارات المبنية وغير المبنية كانت في حدود 8%. وناهزت موارد التنمية لنفس السنة ما قيمته 4,5 م.د. وفرتها بالخصوص فواضل التّصرفات السابقة (33%) والمبالغ المقامة من المال الإحتياطي (22%) ومنح التجهيز (10%). وفي المقابل ارتفعت قيمة نفقات البلدية في سنة 2017 إلى 9,7 م.د. موزعة إلى 5,6 م.د. للعنوان الأول منها إعتمادات التأجير بمجموع 2 م.د. وإلى 4,1 م.د. للعنوان الثاني.

ويشتمل تنظيم البلدية على كتابة عامة وإدارة للشؤون الإدارية والمالية وإدارة للشؤون الفنية وتشغل البلدية 148 عوناً (منهم 121 عاملاً). وتداول على إدارة شؤون البلدية منذ سنة 2012 نيابتان خصوصيتان فصلت بينهما لمدة سنة لجنة تسيير أحدثت بقرار من والي المنستير في سنة 2014 بعد أن تم تجميد نشاط رئيس النيابة الأولى بناء على تقرير تفقد أشار إلى سوء تصرف في إسناد لزمة سوق الجملة للخضر والغلال.

وقد ركزت الدائرة أعمالها الرقابية التي غطت بالأساس الفترة 2012-2016 على التصرف في الأسواق البلدية لأهمية الموارد المتأتية منها ولمكانتها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي بالجهة إذ تصنف مثلا سوق الجملة للخضر والغلال سوقا وطنية وهي تزود الجمهورية بنسبة 15% من هذه

المنتجات الفلاحية. كما أولت الدائرة إهتمامها إلى التخطيط العمراني بالنظر إلى تنامي الضغوطات السكنية على المنطقة البلدية وتفاقم ظاهرة الاكتساح العمراني غير المنظم إذ مثل عدد المساكن العشوائية 10% من المساكن حسب التعداد العشري للعقارات المبنية المنجز في سنة 2016.

ويذكر في هذا السياق أنه سبق للدائرة أن أخضعت إلى رقابتها أوجها أخرى من نشاط البلدية ضمننت نتائجها في تقرير الرقابة المالية على البلديات (2016) وفي التقرير المتعلق بمنظومة النظافة والعناية بالبيئة بولايي سوسة والمنستير (2017).

وخلصت هذه المهمة إلى ملاحظات تبرز عدم توفيق البلدية في استغلال الأسواق في إنتاج تنمية مواردها فضلا عن قصورها في أداء دورها الترتيبي في مجال تنظيم مجالها الترابي ومراقبته. ويعود ذلك أساسا إلى غياب رؤية واضحة وبرامج محكمة الإعداد وهو غياب يرتبط بعدم استقرار هياكل التسيير والقيادة وانصرافها بدرجة أولى نحو تصريف الأعمال الجارية.

أبرز الملاحظات

- إدارة شؤون البلدية

اتسم تسيير البلدية منذ سنة 2011 باضطراب مرده عدم استقرار هيكلها القيادي أدى إلى إرباك العمل البلدي وأثر سلباً على قدرتها في التحكم في كامل مسار التصرف من تحديد الأهداف والبرامج إلى الرقابة والتقييم.

واقترن هذا الاضطراب بضعف الموارد البشرية العاملة بالبلدية مما لم يمكنها من تأمين بعض الوظائف الهامة خاصة الفنية منها وإنعكس سلباً على نسبة التأطير التي لم تتجاوز 3%.

وساهم عدم استناد تدخلات البلدية خاصة منها ذات البعد التنموي على خطط متكاملة ومنسجمة في ضعف نسق إنجاز المشاريع البلدية خاصة في مجال البنية التحتية.

وتوصي الدائرة بتدعيم القدرات البشرية للبلدية بما يمكنها من تقديم خدمات تستجيب لحاجيات المتساكنين والعمل على ضبط رؤية إستراتيجية للمدينة مجسمة في مخطط تنمية متوسط المدى.

- التصرف في الأسواق البلدية

شاب التصرف في بعض الأسواق الراجعة للبلدية إخلالات شملت إجراءات الاستلزام وإسناد اللزمات فضلاً عن ضعف الرقابة.

وتراجعت البلدية دون مبرر واضح عن عملية الاستلزام بالظروف المغلقة لتعتمد أسلوب المزايدة العلنية والتي غالباً ما شهدت اضطرابات أخلت بالسير العادي للتبئيت.

ولم تتقيد البلدية بالتراتب التي تشترط إدلاء العارضين بشهادات إبراء تجاه الدولة مما نتج عنه استلزام سوق الجملة للخضر والغلال لعارض تخلدت بدمته ديون جبائية لفائدة الدولة.

وقد حال ضعف متابعة ومراقبة المستلزمين فضلا عن افتقار نشاط وكلاء البيع إلى التعريف القانوني والتنظيم الضروري دون التحكم في مسالك التوزيع مما فسح المجال إلى تعدد الوسطاء بين المنتج والمستهلك.

ورغم تحسن عائدات السوق الأسبوعية في إطار الاستلزام أقرت البلدية إتباع أسلوب الاستغلال المباشر للسوق الأسبوعية مع ما نجم عن ذلك من انخفاض في المداخيل تجاوز 50% ومن صعوبات في مراقبتها.

كما مثلت هذه السوق بعد أن امتدت إقامتها على 3 أيام في الأسبوع إطارا للمنافسة أضرت بمصالح العديد من المحلات التجارية في المدينة.

وتوصي الدائرة بإنجاز التقييم اللازم لسير هذه المرافق، كما تدعى البلدية إلى الالتزام بمبادئ المنافسة والشفافية والمساواة في إبرام لزماتها مع تفعيل الرقابة وفق مناهج التصرف الإداري والمالي الحديث من أجل المحافظة على أملاكها وتنمية مواردها.

- التهيئة العمرانية والتراتب البلدية

أثر عدم المصادقة على المثال التوجيهي لولاية المنستير رغم اكتمال الدراسات الفنية بخصوصه منذ سنة 2008 في بلورة مشاريع نهائية للتهيئة بالبلدية وخاصة على مستوى تهيئة سبخة المكنين أين تشهد الأجزاء المتاخمة لها تدهور بيئي واكتساح عمراني.

وتضمن مثال التهيئة العمرانية للبلدية نقائص ساهمت في اكتساح البناء الفوضوي ولم يمكن من تحقيق تطوّر عمراني متوازن وترشيد إستغلال المجال الترابي.

ولم توقّر البلدية لنفسها الوسائل التي تمكّنها من متابعة إنجاز مشاريع التقسيمات والتأكد من تقيّد أصحابها بالتزاماتهم ولم تستخدم صلاحياتها لتنمية المساحات الخضراء بالمنطقة البلدية.

كما تراجع المجهود المخصّص لمراقبة التراتيب البلدية والتصديّ للمختلفات العمرانية نتيجة عوامل عدة من أهمها قلة التنسيق مع الشرطة البلدية وانشغال هذا الجهاز أساسا بمهام أمنية.

وتوصي الدائرة بتحسين مثال التهيئة العمرانية للبلدية والسير على حسن تطبيقه حتّى تتمكّن من التحكم في النموّ العمراني وترشيد استغلال المجال الترابي، وعلى البلدية أيضا اتخاذ ما يلزم من إجراءات لفرض إحترام التراتيب العمرانية والصحية.

I- إدارة شؤون البلدية

تواجه البلدية منذ سنة 2011 صعوبات حدثت من أدائها مردها بالأساس عدم استقرار هيكل التسيير والنقص في الموارد البشرية المختصة.

فقد بقيت البلدية بعد حل مجلسها في سنة 2011 دون هيكل قرار وتسيير مدة سنة. كما لم تشهد النيابة الخصوصية المعينة استقرارا حيث تم بقرار من وزير الداخلية المؤرخ في 7 مارس 2014 إيقاف رئيس النيابة الخصوصية عن مباشرة وظائفه لمدة 3 أشهر على إثر مهمة تفقد أشارت إلى وجود شبهات حول إسناد اللزمة المتعلقة بسوق الجملة للخضر والغلال لسنة 2014 قبل أن يتم في 5 جوان 2014 إعفاؤه من مهامه.

وعهد إلى لجنة تسيير برئاسة المعتمد إدارة الشؤون البلدية إلى غاية شهر جوان 2015 حيث تم بمقتضى أمر حكومي تركيز نيابة خصوصية جديدة برئاسة المعتمد الذي يضطلع في نفس الوقت بمساعدة الوالي على الإشراف على 6 بلديات أخرى بالمنطقة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن هذه التغيرات تزامنت مع شغور خطة الكاتب العام لمدة 28 شهرا (من 1 نوفمبر 2013 إلى 1 مارس 2016).

كما تشكو إدارة البلدية نقصا في الموارد البشرية مقارنة بالخطط والرتب المنصوص عليها بالهيكل التنظيمي المصادق عليه بتاريخ 11 فيفري 2014 وبالقرار البلدي المؤرخ في 9 نوفمبر 2015 الذي ضبط حاجياتها بمجموع 366 عونا. وقدر هذا النقص في موفى شهر ديسمبر 2017 بأكثر من 200 عون بين موظفين وعملة.

ويتجلى النقص خاصة في مستوى أسلاك المهندسين والتقنيين والأطباء البيطرة أين بلغ 19 إطارا. فضلا عن ذلك سجل في نفس التاريخ شغور 16 مركز مسؤولية من أصل 21 مركزا من أهمها إدارة الشؤون الفنية. وانعكست هذه الشغورات سلبا على نسبة التأطير بالبلدية التي لم تتجاوز 3 % مقابل 11 % كمعدل وطني في سنة 2016. ومما يذكر بالخصوص أن الطبيب البيطري الوحيد يتولى إلى جانب الإشراف على أعمال النظافة لكامل المدينة مهام المراقبة الصحية بالمسلك والأسواق وبالمحلات المفتوحة للعموم.

وقد تسبب هذا الوضع في إرباك العمل البلدي وفي إعداد الميزانية وأثر سلبا على دور البلدية خاصة في التصرف في المرافق كالأسواق وفي الإضطلاع بمهمة مراقبة الترتيب.

ويشار في هذا السياق أنه لم يتم عرض مشروع ميزانية البلدية لسنة 2015 على هيئتها التداولية حيث تم إقرارها في جلسة عمل إدارية عادية في شهر نوفمبر 2014 قبل المصادقة عليها من قبل والي المنستير. كما بادرت البلدية في سنة 2015 بتنقيح ميزانيتها دون عرض قرار التنقيح على مداولة مجلسها. ولم يتم ذلك إلا على سبيل التسوية في شهر مارس 2016 وذلك في مخالفة لأحكام الفصلين 13 و 25 من القانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية.

وفي مثل هذا الظرف لم تكن تدخلات البلدية خاصة منها ذات البعد التنموي مستندة إلى خطة متكاملة وأهداف واضحة، إذ تعذر على هيكلها المسير ضبط مختلف الأعمال التي يتعين القيام بها للمساهمة في تنمية المنطقة وفقا لتوجهات على المدى المتوسط بما يتطلبه ذلك من قدرة على التشخيص والتصور والمتابعة والتقييم، وبقيت البلدية مفتقرة إلى مخطط استثماري ومخطط جولان مروري للمدينة فضلا عن غياب برنامج واضح لتهيئة سبخة المكنين وتطهيرها من التلوث البيئي.

وشهدت مشاريع البلدية ضعفا في نسق إنجازها بما أنه لم يتم استهلاك سوى 44 % من اعتمادات العنوان الثاني خلال كامل الفترة 2012-2016، ويبرز ذلك تحديدا في مستوى الاستثمارات المباشرة التي لم تتجاوز نسبة استعمال الاعتمادات المخصصة لها معدل 34 % وذلك بمجموع 5.5 م.د مقابل حجم اعتمادات مرصودة بقيمة 16 م.د علما بأن هذه النسبة كانت في حدود 20 % فقط في سنتي 2012 و 2015 وبأنها سجلت تحسنا طفيفا في سنة 2017 لتبلغ 39 %.

وتعلق الأمر بالخصوص بمشاريع البنية التحتية التي سجلت تعثرا انعكس على نسبة الدفوعات المنجزة بعنوانها خلال الفترة المذكورة والتي كانت في حدود 25 % مقابل اعتمادات بقيمة 8 م.د، علما بأن هذه النسبة تراجعت من 66 % في سنة 2012 إلى 6 % في سنة 2016.

وتوصي الدائرة بتدعيم القدرات البشرية للبلدية بما يمكنها من تقديم خدمات تستجيب لحاجيات المتساكنين، كما تؤكد الدائرة على ضرورة تحديث نسق إنجاز ما أقر من مشاريع وضبط مخططات عمل في شتى المجالات المتصلة بالعمل البلدي تنصهر في إطار إستراتيجية متكاملة لتطوير المدينة.

II- التصرف في الأسواق البلدية

تضم المنطقة البلدية 6 أسواق وهي سوق الجملة للخضر والغلل والسوق العامة وسوق الدواب وسوق السمك وسوق الصاغة وسوق السيارات، وتستغل هذه الأسواق عن طريق الإستلزام باستثناء السوق العامة التي تستغلها البلدية بشكل مباشر، وتتجاوز المداخل المتأتية من هذه المرافق 3 م.د سنويا وهو ما يمثل نصف المداخل الاعتيادية للبلدية تساهم فيها سوق الجملة بمفردها بقرابة 2 م.د كمعدل سنوي.

وشهد التصرف في الأسواق تجاوزات تعلقت بإجراءات الإستلزام وإسناد اللزمات خاصة منها سوق الجملة للخضر والغلل وبغياب الرقابة الداخلية بمناسبة الاستغلال المباشر للسوق العامة بالمكنين.

فبعد أن كانت تنتهج في استلزام أسواقها طريقة البتات بالمزاد العلني وبالنظر إلى تراجع عائدات الاستلزام وما يرافق المزادات العلنية من مضاربة وإخلال بالنظام العام أقرت البلدية بداية من سنة 2013 اعتماد طريقة التثبيت بالظروف المغلقة، ورغم أن هذا الأسلوب أدى منذ تطبيقه في سنة 2013 إلى إتساع المنافسة وتحسن الأثمان المعروضة بزيادة إجمالية لا تقل عن 470 أ.د بالمقارنة مع سنة 2012 فإن لجنة التسيير التي تم تعيينها في شهر جوان 2014 تخلت عنه من أجل العودة إلى طريقة المزايدة العلنية بدون مبرر موضوعي.

كما لوحظ أن البلدية لا تفعل الضمانات المتاحة لها إثر إخلال المستلزم الفائز بتعهداته في دفع ثمن الاستلزام وباستغلال المرفق وهو ما يحد من جدية المنافسة ويلحق ضررا بالبلدية وبسير الأسواق، من ذلك لم تتخذ البلدية أي إجراء تجاه المستلزم المخل بالتزاماته بعد إسناده لزمة سوق الدواب لسنة 2013 بما أنها لم تحجز الضمان الوقي وقيمه 40 أ.د ولم تحمله المصاريف المترتبة عن إعادة تنظيم اللزمة والفارق في السعر المقدّر بحوالي 93 أ.د، وذلك خلافا لما جاء ضمن كراس الشروط في هذا الخصوص.

ولم تكل كراسات شروط اللزمات من نقائص تمثلت بالخصوص في وضع بنود لا سند قانوني لها بينما تم التغاضي عن مقتضيات ترتيبية إلزامية حيث تم مثلا بالنسبة إلى اللزمات السنوية المبرمة خلال الفترة 2012-2015 اشتراط تقديم حجة ملكية في المكاسب المصرح بها دون أن تنص على

ذلك الترتيب المعمول بها⁽¹⁾. وفعلا فقد تم إقصاء أحد المشاركين في بطة سوق الجملة للخضر والغلّال لسنة 2015 بسبب عدم تقديمه لحجج ملكية في مكاسبه.

وفي المقابل لم تتقيد البلدية بمنشور وزير الداخلية عدد 10 بتاريخ 7 جوان 2013 إذ لم تشترط إدلاء المعارضين بشهادات إبراء تجاه الدولة خاصّة وأنّ الشهادة في الوضعية الجبائية التي يوفرها المشاركون لا تفيد خلاص ما تخلد بذمتهم لفائدة الدولة، وفعلا تمّ إسناد لزمة سوق الجملة للخضر والغلّال في سنة 2015 لعارض تعلّقت به ديون جبائية في حق الدولة بعنوان عدم التصريح بالأداء لسنوات 2011 و2013 و2014.

ورغم أهمية متابعة سير الأسواق وتقييم مردوديتها وعلى خلاف ما يقتضيه كراس الشروط النموذجي الملحق بالمنشور المشترك لوزير الداخلية والتجارة عدد 31 بتاريخ 21 أكتوبر 2006، لم تطالب البلدية أصحاب اللزمات بتقديم تقارير فنية ومالية دورية وبالإدلاء بالحسابات المالية السنوية المرتبطة باللزمة. واقرن ذلك بعدم تأمين البلدية للمراقبة الميدانية على الأسواق مما لم يساعدها على التأكد من إلزام أصحاب اللزمات بالتعريف القانونية للمعالم التي يقومون بإستخلاصها ومن مسك الدفاتر والسجلات المحاسبية المنصوص عليها بالعقود ومن تسليم وصولات الخلاص للمنتصبين.

ولم تتول البلدية عند تقديرها لقيمة اللزمات وإعداد وثائقها التعاقدية تحديد مسؤولية دفع معالم الكهرباء والماء مما ولد غموضا اضطرت معه إلى تحمّل كلفة هذه الخدمات التي قدرت بالنسبة لسوق الجملة للخضر والغلّال مثلا بقيمة 84 أ.د بعنوان سنة 2016.

ومع أنّ الضمان النهائي يعتبر أداة هامة تمكن البلدية من تأمين حسن تنفيذ اللزمة وإيفاء المستلزم بتعهداته فقد دأبت البلدية في مخالفة لأحكام مجلة المحاسبة العمومية ولمقتضيات منشور وزير الداخلية أنف الذكر على تفعيل الضمان النهائي عوضا عن إستخلاص المبلغ المستوجب بعنوان الثلاثية الأخيرة من إستغلال الأسواق. ولم يحل التصرف على هذا النحو دون تراكم الديون المستحقة على المستلزمين لتبلغ في موقّ سنة 2016 ما قدره 715 أ.د. لم تتوفّق البلدية في إستخلاصها رغم تعدّد إجراءات التتبع المنجزة في الغرض.

وشاب إسناد لزمة سوق الجملة للخضر والغلّال بعنوان سنة 2014 بقيمة 1,9 م.د إخلالات مسّت من مبادئ المنافسة والشفافية والمساواة، فقد عمدت البلدية إلى تغيير الإستراطات المالية بعد

(1) الأمر عدد 362 لسنة 2007 المؤرخ في 19 فيفري 2007 والمتعلق بشروط وصيغ الإشغال الوقي ولزمة المرفق العمومي في الملك العمومي البلدي والمناشير اللاحقة.

البتة على نحو استفاد منه صاحب اللزمة حيث تم إعتداد مبلغ الضمان النهائي لخلاص الثلاثة أشهر الأولى من الاستغلال 475 أ.د.

وخلافا لقواعد المحاسبة العمومية قبلت البلدية خلاص بقية الأقساط عن طريق كمبيالات مكفولة بنكيا قيمتها الجمالية 1,4 م.د. ورغم رفض الوالي المصادقة على العقد استمرت البلدية في منح الفائز بالبتة هذا الإمتياز دون وجه قانوني بل أنها لم تتخذ أي إجراء في حقه رغم قيامه بإسناد توكيل لمستغل آخر للتصرف في السوق دون صفة. ويشار إلى أنه تم إجراء تفقد من قبل وزارة المالية بهذا الخصوص تبعه إعفاء رئيس النيابة الخصوصية بتاريخ 05 جوان 2014 من مهامه.

ولئن اتّخذت البلدية إجراءات لتسوية الوضعية المالية لاستغلال هذه السوق فإنّ إسنادها للزمة وفق عقد مرضاة إلى الموكل له جاء مخالفا لمنشور وزير الداخلية عدد 10 بتاريخ 7 جوان 2013 حيث أنّ المتعاقد معه غير متحصّل على معرّف جبائي لممارسة نشاط استغلال الأسواق. هذا وقد تخلّد بذمة المستلزم مبلغ قدره 244 أ.د يمثل 13 % من قيمة اللزمة لم يتم استخلاصه إلى غاية موقّ سنة 2017.

وتشهد عملية المزايدة صعوبات واضطرابات أخلت بمصالح البلدية وبالسير العادي لمرفقها. فقد سجلت بتة السوق لسنة 2015 بقيمة 2,9 م.د نكول صاحب أرفع عرض مع إعتراضه على إسناد اللزمة لصاحب العرض الذي يليه. ولئن أقرت البلدية إلغاء البتة وإعادتها لاحقا بمشاركة نفس الأطراف فإنها لم تطبق ما ينص عليه كراس الشروط من حجز للضمان الوقي في حال الإخلال بالالتزامات ومن خصم جميع المصاريف المترتبة عن إجراءات اللزمة مع حرمان المخلّ من المشاركة في البتات اللاحقة.

وأفضت المزايدة المعادة إلى إستلزام السوق بقيمة 2 م.د أي بنقص يناهز 900 أ.د مقارنة بالمزايدة الأولى مع الإشارة إلى أنّ الأقساط الشهرية بعنوان لزمة سنتي 2015 و 2016 تمّ دفعها مناصفة من قبل كلّ من المستلزم الناكل والمستغل ممّا ينشئ شبهة قوية بوجود تفاهم لتكريس احتكار السوق.

ومن جهة أخرى، نص القانون عدد 86 لسنة 1994 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المتعلق بمسالك توزيع منتوجات الفلاحة والصيد البحري على أن "تخصص سوق الجملة لبيع المنتوجات الفلاحية والبحرية بالجملة من قبل المنتجين وشركات الانتاج وتجمعات المنتجين وتعاضديات الخدمات ووكلاء البيع والمشتريين على رؤوس الأشجار ومجمعي الإنتاج ووحدات التكييف والبائعين بالجملة والموردين". إلاّ أنّه تبين أن جميع المواقع المتوفرة بالسوق يستغلها وكلاء البيع دون أن يتم تخصيص

أماكن لبقية الأصناف مما لا يتيح لها ترويج سلعها في هذا الفضاء رغم أنها تنتج كميات هامة من الخضروالغلال.

كما أنّ نشاط وكلاء البيع يفتقر بدوره إلى التعريف القانوني والتنظيم الضروري وهو ما يفسح المجال لأيّ متدخل للقيام بعمليات بيع لهؤلاء الوكلاء ويؤدي إلى تعدد الوسطاء بين المنتج والمستهلك مع ما ينتج عنه من ارتفاع في الأسعار.

ولم تؤمن البلدية ما يفترض القيام به من رقابة على نشاط المستلزم وفق ما تنص عليه كراسات الشروط والعقود المبرمة خاصة فيما يتعلق بتطبيق تعريفه المعاليم المستوجبة، وقد يؤدي غياب هذه الرقابة إلى توظيف المستلزم لمعاليم إضافية تنعكس على الأسعار وتؤثر بالتالي سلبا في القدرة الشرائية للمستهلك.

كما لم يتقيد مستلزم السوق بما نصت عليه كراس الشروط من وجوب قيام صاحب اللزمة بتسليم وصلات في جميع المبالغ التي تدفع له وأن يكون كل مبلغ يتم قبضه موضوع توصيل واحد مع الاستظهار بمقتطعات الوصولات عند كل طلب. ومع ذلك لم تتدخل البلدية لحمله على الإلتزام بهذه الآلية الرقابية مما حال دون الاضطلاع بدورها في مراقبة المستلزم والتأكد من تطبيق التعريف التي نص عليها القرار البلدي المؤرخ في 6 جانفي 1999 وفي تقييم نشاط السوق ومردوديته. ولا يساعد غياب مثل هذه البيانات مصالح مراقبة الأداءات بوزارة المالية على ضبط رقم معاملات المستلزمين وعلى مقاومة التهرب الضريبي خاصة في ظل أهمية حجم المعاملات بالسوق.

من ناحية أخرى، ورغم توقّر آلة وزن بالسوق لم تشترط البلدية وزن البضائع عند دخولها وخروجها من السوق. ولم يتمّ بالتالي العمل بهذا الإجراء الذي يحفظ حقوق المنتجين والمزودين ويوفر للبلدية بيانات حول حجم البضائع المتداولة تفيدها في دراسة واقع السوق وفي المساهمة في المجهودات الرامية إلى التحكم في الأسعار.

أما فيما يتعلق بالسوق الأسبوعية، فقد أقرّت البلدية منذ سنة 2009 استغلالها مباشرة رغم ضعف الموارد المستخلصة من الاستغلال المباشر لتلك السوق بالمقارنة مع عائدات الاستلزام. فبعد أن وفرت عملية استلزام السوق في سنة 2008 ما قيمته 350 أ.د سجلت المداخيل المتأتية من الاستغلال المباشر تراجعاً إلى حدود 300 أ.د في سنة 2009 لتتخفّض إلى 150 أ.د في سنة 2016 وذلك في الوقت الذي توسّع فيه نشاط السوق ليمتد على 3 أيام بدل يوم واحد. هذا ولم تتول البلدية الوقوف على أسباب هذا التراجع من أجل تداركه.

ويذكر أنّ منشور وزير الداخلية عدد 10 بتاريخ 7 جوان 2013 أكد على أن استغلال الأسواق عن طريق الزمة يبقى مبدئياً الصيغة المثلى للتسيير وهو ما ذكر به والي المنستير في مراسلته الموجهة للبلدية بتاريخ 20 نوفمبر 2015 وأنّ كل البلديات المجاورة كرسّت الاستلزام كأسلوب لتسيير أسواقها الأسبوعية مع عائدات هامة بلغت بالنسبة لسوق قصر هلال مثلاً مبلغاً يفوق 1 م.د سنوياً.

وخلافاً للأمر عدد 103 لسنة 1970 المؤرخ في 27 مارس 1970 المتعلق بإعادة تنظيم الأسواق الأسبوعية والذي حدد يوم الأربعاء كموعداً لانتصاب السوق الأسبوعية بالمكنيين، وعلاوة على ضعف مردوديتها فقد لوحظ أن هذه السوق أصبحت تنتظم على امتداد ثلاثة أيام.

وقد تسبّب هذا الامتداد الزمني للسوق فضلاً عن توسع مساحته ليشغل أجزاء هامة من الطريق العام والأرصفة، في إرباك حركة المرور وفي إحداث منافسة تحد من نشاط أصحاب المحلات التجارية بالمدينة الذين يتحمّل أغلبهم معاليم الكراء لفائدة البلدية فضلاً عن الأعباء الجبائية. ونتج عن ذلك تخليّ بعض الباعة المنتصبين في السوق المركزية وفي الحي التجاري التابع للبلدية عن محلاتهم وانتقلوا للنشاط في السوق الأسبوعية.

وكان من المفروض أن يتبع قرار البلدية في التصرف المباشر في السوق وضع إجراءات رقابية تساعد على استخلاص كامل المعاليم وتحصيلها لدى القابض، غير أنه تبين أن تدخل البلدية يشكو قصوراً حال دون الإستغلال المحكم لهذا المرفق.

من ذلك لم يتم تهيئة فضاء للسوق تتوفر فيه إجراءات الحماية عن طريق تسييجه ويستجيب للشروط التنظيمية بواسطة ترقيم المواقع داخله، وفي هذه الظروف لم تتمكن البلدية من الإلتزام بتطبيق تعريفه المعاليم مثلما اقتضتها التراتيب⁽¹⁾ أي بحسب المتر المربع المستغل مكتفية بتحديد 7 أصناف من المعاليم توظف على أساس تقدير العون المكلف بالإستخلاص لمساحة الوقوف في غياب ترقيم مسبق للمواقع يمكن من تحديد المساحة آلياً ممّا قد يفسح المجال للمحاباة ولتجاوزات تضر بموارد البلدية.

وتستخلص البلدية معاليم الوقوف بالسوق مباشرة عن طريق أعوانها بدون أن تكون لهم صفة وكلاء مقاييض في مخالفة لأحكام مجلة المحاسبة العمومية وهو ما يضيي عليهم صفة المحاسب بحكم الواقع علماً بأنّ هذه المهمة ظلت منذ سنة 2013 مؤمنة من قبل نفس الأعوان مع ما قد

(1) الأمر عدد 1428 لسنة 1998 المؤرخ في 13 جويلية 1998 والأمر الحكومي عدد 805 لسنة 2016 المؤرخ في 13 جوان 2016 المتعلقين بضبط تعريفه المعاليم المرخص للجماعات المحلية في إستغلالها.

ينطوي عليه ذلك من مخاطر إنشاء علاقات خاصة بينهم وبين التجار المطالبين بمعلوم الوقوف بالسوق.

كما اتضح أنه لا يتم التنصيب ضمن جذاذات وصولات الخلاص على هوية التاجر والمساحة المستغلّة مما يحول دون التأكد من صحة توظيف المعلوم علاوة على عدم تأريخ عملية الاستخلاص مما يعسر ممارسة الرقابة على المعاليم المستخلصة خاصة إزاء انتصاب السوق 3 أيام أسبوعياً.

وفي هذا الإطار أنجزت دائرة المحاسبات زيارة ميدانية للسوق المنتصبة بتاريخ 24 ماي 2017 رفقة عونين من الشرطة البلدية بهدف التحقق من دفع المعاليم واقتطاع وصولات خلاص من الباعة المنتصبين يومها (وعددهم 230 منتصباً). وتبين أنّ 26 منهم لا تتوفّر لديهم وصولات مع تأكيدهم على دفع المعاليم لعوني البلدية. كما أفرزت مقارنة مجموع الباعة المنتصبين في ذلك التاريخ بعدد الوصولات المقتطعة بعد أن تم إيداع كنش الوصولات لدى وكيل المقايض وجود 142 بائعاً لم يتم في شأنهم اقتطاع وصولات في استخلاص معاليم وقوفهم بالسوق.

ويشار إلى أنّ البلدية أعفت بناء على هذه المعاينات عوني الاستخلاص من مهامهما ولم تتول إحالة الملف إلى النيابة العمومية للتحقيق في شبهة اختلاس أموال عمومية. علماً بأن المعاليم المستخلصة تطوّرت بنسبة 34% بعنوان السوق الأسبوعية المقامة مباشرة بعد أخذ هذا القرار.

وتدعى البلدية إلى الإلتزام بمنشور وزير الداخلية عدد 10 بتاريخ 7 جوان 2013 وبكراس الشروط النموذجي وذلك بالتنصيب ضمن وثائق الزمة على الجهة التي تتحمل معاليم الكهرباء والماء و إلى تشجيع كلّ وحدات الإنتاج المشار إليها بالقانون عدد 86 لسنة 1994 سالف الذكر على ترويج منتوجاتها بالسوق وتخصيص مواقع لفائدتها كما أنه من المفيد أن تعمل السلطة المعنية على تنظيم مهنة وكلاء البيع للحد من عدد الوسطاء.

وتوصي الدائرة بإنجاز التقييم اللازم لسير السوق الأسبوعية مع ضرورة تنظيمها وتسييجها وترقيم مواقعها وبالعامل على حوكمة التصرف في الأسواق البلدية وتنظيم الإطار القانوني للبتات بالمزاد العلني لضمان الشفافية والمساواة وكذلك بالإعداد المحكم لكراسات شروط اللزمات ومتابعة تنفيذها بما يمكنها من تقييم نشاط الأسواق ومردوديتها.

III- التهيئة العمرانية والتراتب البلدية

نص الأمر عدد 2092 لسنة 1998 المؤرخ في 28 أكتوبر 1998 والمتعلق بضبط قائمة التجمعات العمرانية الكبرى والمناطق الحساسة التي تتطلب إعداد أمثلة توجيهية للتهيئة على أن المجال الترابي لولاية المنستير يتطلب إعداد مثال توجيهي للتهيئة، ورغم استكمال الدراسات بخصوصه منذ سنة 2008 فإنه لم يتم بعد إصدار أمر بالمصادقة على المثال التوجيهي للتهيئة العمرانية للجهة.

وقد ترتب عن عدم اعتماد هذه الأداة الهامة في التخطيط غياب رؤية واضحة لكيفية استغلال المجال الترابي للبلدية والمناطق المجاورة لها وتذبذب في تحديد مواقع المشاريع التي تحتاجها المنطقة حيث يتم تحديدها حسب ما يتوفر من أراضي على ملك البلدية دون الأخذ في الاعتبار تناسق تلك المشاريع مع محيطها واندماجها مع بقية المناطق المجاورة.

ومن أهم ما يذكر في هذا المجال أن مشروع استصلاح وتهيئة سبخة المكنين وتحسين الوضع البيئي المتدهور بها بكلفة تقديرية بلغت 30 م.د والذي كان يفترض حسب الدراسات الفنية أن يقع إنجازه خلال فترة المخطط الحادي عشر للتنمية 2007-2011 لم يسجل تقدما، وقد أصبحت ضفاف السبخة مصبا عشوائيا تلقى فيه مختلف النفايات المنزلية والصناعية.

ولئن يعكس مثال التهيئة العمرانية للبلدية السياسة المنتهجة من أجل ضمان تطوّر عمراني متوازن فإن مثال التهيئة للبلدية مثلما تمت مراجعته بالأمر عدد 1481 لسنة 2010 المؤرخ في 14 جوان 2010 تضمن بعض النقائص ساهم فيها عدم المصادقة على المثال التوجيهي وعدم الاستئناس بالدراسات المنجزة في إطاره.

من ذلك أقرت تلك الدراسات بضرورة الرفع من نسبة تكثيف البناءات لترشيد استعمال الأراضي والاستجابة لتطور عدد السكان وإلى تركيز أحياء سكنية بمواقع وحدات صنع الأجر والفخار المتمركزة بين مدينتي قصر هلال والمكنين والتي توقفت عن النشاط، غير أن هذه التوصيات لم يقع تجسيما بمثال التهيئة العمرانية للبلدية.

كما لم يشمل المثال مناطق التوسّع العمراني من الجهة الغربية والجهة الجنوبية للمدينة مما ساهم خاصة بعد سنة 2011 في اكتساح البناء الفوضوي للجهتين المذكورتين بنسبة فاقت على التوالي 70 % و 50 % من مساحتها وفي بروز إشكاليات على مستوى تهيئة البنية التحتية بها باعتبارها مناطق خارج مثال التهيئة. وظلت هذه المناطق تشكو غياب الطرقات المعبّدة وانعدام التنوير العمومي والتطهير فضلا عن التلوث البيئي.

وفي سياق التهيئة العمرانية وخلافا للمنشور المشترك لوزيري الدّاخلية والتّنمية المحليّة والتجهيز والإسكان والتهيئة التّرابيّة عدد 4 بتاريخ 7 جانفي 2004 حول المحافظة على الطّابع العمراني والطبيعي المميّز للمدن لم تبادر البلدية بتكريس الخصوصيات المميّزة لمدينة المكنين والمحافظة على معمارها التقليدي. فقد شهدت المدينة العتيقة إنشاء بناءات ذات طابع عصري لا تتلاءم مع خصوصية هذه المنطقة بما من شأنه أن يفقدها ميزاتها التاريخية.

وعلى صعيد آخر، لم توفر البلدية لنفسها الوسائل التي تتيح لها متابعة إنجاز مشاريع التقسيمات والتأكد من تقيد أصحابها بالتزاماتهم فيما يتعلق بإنجاز أشغال التهيئة وإتمامها واحترام التّراتيب العمرانية والارتفاعات، وتفتقر بالخصوص ملفّات التقسيمات التي تمت دراستها خلال الفترة 2012-2016 (مجموع 14 ملفا) لوثائق أساسية كمثال تحديد الارتفاعات عن الأرض والروزنامة التقديرية لإنجاز الأشغال ومذكرة التقديم وكراس الشروط الخاص بمؤثرات المحيط.

وسجل إصدار قرار المصادقة بخصوص التقسيمات المصادق عليها من قبل اللجنة الفنية المختصة تأخير بلغ في بعض الحالات قرابة الثلاث سنوات في حين حددت مجلة التهيئة الترابية والتعمير لذلك أجل بأربعة أشهر. ومن شأن هذا التقصير أن يؤدي إلى تأخير في إدماج الطرقات والمساحات الخضراء والمساحات العموميّة والمساحات المخصّصة للتجهيزات الجماعيّة في الملك العمومي أو في الملك الخاص للدولة أو للبلدية .

ولم تتولّ البلدية متابعة التّقاسيم المتواجدة على عقارات مسجّلة والتّنسيق مع مصالح ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري وربط الصلة بإدارة المملكيّة العقاريّة قصد الحصول على الرسوم العقاريّة المستخرجة من الرسم الأمّ بإسم البلدية.

ولم تستخدم البلدية في هذا المجال صلاحيّاتها المتعلقة بالمصادقة على التقسيمات لتنمية المساحات الخضراء بالمنطقة البلدية التي تشكو فعلا ضعفا في هذا المجال (10 م² للساكن) مقارنة بالمعدّل الوطني لسنة 2014 (17 م² للساكن). فقد تبيّن من خلال فحص عيّنة متكوّنة من 13 تقسيما من جملة 67 تقسيما خلال الفترة 2012-2016 أنه لم تتمّ برمجة إنجاز مساحات خضراء إلّا في تقسيم واحد (490 م² من جملة 18601 م²).

ومن جهة أخرى، أفرزت مراجعة 306 رخصة بناء مسندة في سنة 2016 أخطاء في احتساب المعاليم المستوجبة للمساكن ذات طابقين مندمجين فضلا عن عدم توظيف معلوم إشغال الطريق العام بمناسبة حضائر البناء، وبلغ النقص في المعاليم بعنوان 10 رخص تمت إعادة الحساب بشأنها ما قيمته 7 أ.د.

كما عمد رئيسا النيابة الخصوصية خلال الفترة 2014-2016 في 5 حالات من عينة تتكون من 14 ملفا إلى الإعفاء من المعاليم المستوجبة على إسناء رخص البناء أو التخفيض منها دون موجب.

وقد تشكل هذه الأعمال أخطاء تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1958 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات المحلية.

ولم تقم البلدية خصوصا بسبب نقص الموارد البشرية بمعاينة أشغال البناء لمراقبة مطابقتها للأمثلة الملحقة بالرخصة ولم تصدر في هذا الشأن محاضر في إنتهاء الأشغال رغم إجبارية القيام بذلك بموجب الفصلين 73 و74 من مجلة الهيئة الترابية والتعمير. ولا يساعد غياب الرقابة على التصدي للمخالفات المرتكبة واتخاذ الإجراءات الحينية بشأنها ليتم الاكتفاء في هذا المجال ببعض التدخلات بناء على شكاوى المتساكنين.

وتم الوقوف على أوجه قصور في أداء البلدية لدورها في مراقبة التراتيب داخل منطقتها وفي فرض إحترامها ساهم فيه إلحاق سلك مراقبي التراتيب البلدية بوزارة الداخلية وتكليف أعوانه بالمهام الاعتيادية لسلكي الأمن والحرس ليتراجع المجهود المخصص لمراقبة التراتيب البلدية والتصدي للمخالفات العمرانية بالخصوص.

من ذلك وخلافا لمنشور وزير الداخلية عدد 9 بتاريخ 29 ماي 2013 لا يتوفر لدى البلدية دفتر خاص بالمعاينات والمخالفات المسجلة مما يحول دون التأكد من إصدار القرارات المستوجبة للتصدي للتجاوزات المرتكبة ومن مأل الإجراءات المتخذة. كما لم تتول الشرطة البلدية رفع تقارير نشاطها دوريا للبلدية الأمر الذي لم يساعد على تأمين التنسيق اللازم ولم يسمح باحترام الاجراءات الواجب اتخاذها في هذا المجال.

ولوحظ بالخصوص أن|| التدخلات المنجزة تقتصر غالبا على معالجة الشكاوى الواردة من المواطنين أو من الإدارات الجهوية دون الإلتزام بما اقتضته مجلة الهيئة الترابية والتعمير ومنشور وزير الداخلية عدد 32 بتاريخ 2 نوفمبر 2012 من ضرورة رصد كل المخالفات العمرانية ومعاينتها وتحريير محاضر في شأنها وإحالتها إلى رئيس البلدية. وبالنسبة إلى الشكاوى المرفوعة من المواطنين فقد ظلت 12 مراسلة وجهتها البلدية للشرطة والحرس البلديين لإجراء التحريات اللازمة خلال شهري نوفمبر وديسمبر 2016 دون متابعة.

واتسمت بعض القرارات المتخذة من أجل فرض احترام التراتيب بانتقائية في التعامل مع المخالفات إذ أصدرت البلدية قرارات إزالة بشأن بعض المخالفات المرتكبة في أجل يوم أو يومين من اتصالها بمحضر المخالفة من الشرطة البلدية أو الحرس البلدي بينما تطلب إصدار قرارات بشأن العديد من المخالفات المعاينة فترات طويلة تجاوزت في بعض الحالات 300 يوم. ويندرج التصرف على هذا النحو في سياق مخالف لأحكام الفصول 80 و83 و84 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير كما أنه يمس من مصداقية السلطة البلدية ومن مبدأ المساواة فضلاً عن أنه يضيف تعقيداً أكبر على إزالة المخالفة.

كما لم يتم تنفيذ سوى 13 قراراً من مجموع 340 قرار إزالة اتخذت خلال الفترة 2012-2016 أي بنسبة لا تتجاوز 4%. ويعزى هذا الضعف في جانب منه إلى عدم مبادرة البلدية بتوفير الآلات والمعدات اللازمة للهدم طبقاً لطلبات الشرطة والحرس البلديين. وبيّنت المعاينة الميدانية التي أنجزها فريق دائرة المحاسبات صحة عون بلدي خلال شهري أفريل وماي 2017 أن 7 قرارات إزالة لا تزال مواضيع المخالفات بشأنها قائمة إلى حدّ تاريخ المعاينة علماً بأنّ الشرطة البلدية والحرس البلدي أفادوا بحصول التنفيذ في الغرض.

وفي سياق مماثل تشهد المنطقة البلدية تفاقم ظاهرة الإشغال غير المرخص فيه للطريق العام والانتصاب العشوائي في نقاط عدة بالمدينة مما تسبب في إرباك الحركة المرورية داخلها. وأبرزت المعاينة الميدانية للشوارع الرئيسية بالمدينة بتاريخ 12 ماي 2017 واستناداً إلى قائمة الرخص المسندة من قبل البلدية وجود 174 حالة إشغال غير شرعي للرصيف و5 حالات انتصاب فوضوي بالطريق العام كان يمكن لو يتم تنظيمها وإخضاعها للتراتب الجاري بها العمل أن توفر للبلدية عائدات لا تقل عن 86 أ.د بعنوان 2017.

وبخصوص التراتيب الصحية ، لا تقوم المصلحة المعنية بالبلدية بكامل المهام المكلفة بها حيث يقتصر تدخلها على مراقبة الذبائح بالمسلخ البلدي وعلى مراقبة سوق السمك. ولم يتبين قيامها بأي نشاط خارج الفضاءين المذكورين خلال كامل الفترة 2012-2016 لتظل محلات الجزار وبيع السمك الناشطة خارج السوق المركزية دون رقابة صحية تمارسها البلدية يذكر من بينها 16 محلاً لبيع اللحوم والدواجن والسمك تمّ إحصاؤها فقط في 3 شوارع رئيسية بالمدينة. ومن تبعات هذا النقص يذكر تفاقم ظاهرة بيع اللحوم بدون ختم مما يشكّل خطورة على مستهلكيها وعلى الصحة العامة.

وفي إطار حفظ النظام العام بالمنطقة البلدية خاصة تودع لديها عديد المحجوزات التي تسفر عنها الحملات الأمنية على وجه الخصوص. وبيّنت الأعمال الرقابية سوء حفظها بالفضاء المعروف بأرض السيم وضعف حمايتها. ولم تضع البلدية إجراءات للتنسيق مع الجهات المعنية قصد

تصفيتهما مما أدى إلى تراكمها واستحواذها على مساحات هامة من الأراضي التي كان يمكن تميمها لغايات أخرى كأرض السيم التي تم شراؤها بمبلغ يفوق 1 م.د.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم في الفترة 2015-2017 رفع محجوزات من المستودع البلدي بإذن من رئيس النيابة الخصوصية دون دفع المعاليم المستوجبة في حالات وبالتخفيض فيها في حالات أخرى وذلك دون وجه حق وهو ما من شأنه أن يشكل خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 سالف الذكر.

وباعتبار ما للتعجيل في إصدار القرارات من أهمية في ردع المخالفين والتصدي للبناء الفوضوي وحماية الأراضي الفلاحية فإن سلطة الإشراف مدعوة لوضع آجال قصوى لإحالة المحاضر للجماعات المحلية من قبل الشرطة البلدية ولإصدار القرارات البلدية بشأنها بما يضمن التصدي لتلك المخالفات في الوقت المناسب والحد من تفاقمها. ومن شأن اشتراط إنجاز مناطق خضراء ضمن التقاسيم أن يساهم في بلوغ المعدل الوطني للمساحات الخضراء داخل الوسط الحضري.

وتوصي الدائرة بتعيين مثال الهيئة العمرانية للبلدية والسهرة على حسن تطبيقه حتى تتمكن من التحكم في النمو العمراني وترشيد استغلال مجالها الترابي وفرض احترام التراتيب السارية سواء كان ذلك في البناء والتقسيم أو في حفظ الصحة وذلك عبر تكثيف المراقبة وإضفاء التنسيق الضروري بين مختلف الأجهزة المتدخلة.

*

*

*

لم تعرف البلدية منذ سنة 2011 استقرارا في إدارة شؤونها مما جعلها علاوة على قلة مواردها البشرية تواجه صعوبات في التعهد بمشاريعها وفي بلورة خطة عمل ذات أهداف واضحة تساهم بها في النهوض بمنطقتها وفي تحقيق إنتظارات المتساكنين.

وهي مدعوة إلى تميم الإمكانيات الهامة التي توجد تحت تصرفها ومن أهمها سوق الجملة للخضر والغلل ذات المصلحة الوطنية والسوق الأسبوعية والمحلات التجارية المتواجدة بالسوق المركزية بما يحقق لها عائدا أفضل تساعد على تأمين دورها التنموي وعلى توفير المرافق والخدمات المطلوبة بها.

ولئن ساهمت عوامل خارجية عن نطاقها كالأضطرابات في عرقلة إسناد اللزمات وحسن سيرها فإن البلدية تبقى مدعوة إلى الالتزام بمبادئ المنافسة والشفافية والمساواة في إبرام لزماتها مع تفعيل الرقابة وفق مناهج التصرف الإداري والمالي الحديث من أجل المحافظة على أملاكها وتنمية مواردها.

كما أنّ الاستغلال الفوضوي للطريق العام والتوسع العمراني العشوائي الذي تعرفه المنطقة وما شابه من سوء تنظيم وما نجم عنه من تدهور بيئي يفرض تدخلا عاجلا لتنظيم المجال الترابي للبلدية وللتصدي لكل المظاهر المخلة بالترتيب العمرانية.

وفي ظرف تستعد فيه البلدية قبل سنوات قليلة من مئوية تأسيسها (1921-2021) للدخول في مرحلة جديدة تركز فيها اللامركزية والتدبير الحر للشأن المحلي فإنه أضحي من الضروري تأهيل إدارتها وتطوير قدراتها البشرية لكي تتمكن من النهوض بشؤون منطقتها في إطار تصور مكتمل ومتناسق تتدرج عبره نحو تحقيق أهداف التنمية وتقديم خدمات ذات جودة للمواطن.

بلدية القصر

أحدثت بلدية القصر من ولاية قفصة، في ما يلي "البلدية"، بمقتضى الأمر عدد 521 لسنة 1985 المؤرخ في 4 أفريل 1985. وتمسح المنطقة البلدية 4032 هكتارا⁽¹⁾ ويبلغ عدد سُكَّانها 33729 نسمة وهي تعد 9061 مسكنا حسب التعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014. وتناهز نسبة ربط المساكن، بالمنطقة البلدية، بشبكة التطهير 85 % ونسبة الربط بالماء الصالح للشرب 93% وبشبكة التيار الكهربائي حوالي 95%.

وبلغ عدد الأعوان بالبلدية 236 عوناً في موقى سنة 2017 يتوزعون بين 13 عوناً إدارياً و223 عاملاً.

وتراوحت جملة مقايض العنوان الأول والثاني المحققة خلال الفترة 2012-2017 على التوالي بين 2,33 م.د و3,68 م.د وبين 1,26 م.د و0,834 م.د. كما تراوحت قيمة النفقات الاعتيادية المنجزة خلال نفس الفترة بين 2,1 م.د و3,61 م.د استأثرت منها مصاريف تأجير الأعوان بين 86,7 % و94,3 %. وإزاء عدم قدرة البلدية على التدأين تم إدراجها منذ سنة 2007 ضمن البلديات المدعمة كلياً.

وقصد التأكد من تأدية البلدية لمهامها على الوجه المطلوب تولت دائرة المحاسبات النظر في التنظيم ونظام المعلومات وفي التصرف في الموارد البشرية وتعبئة الموارد المالية وتنفيذ النفقات والتصرف في الأملاك والهيئة العمرانية والنظافة والعناية بالمناطق الخضراء وذلك خلال الفترة 2012-2017. وأفضت أعمال الرقابة إلى ملاحظة إخلالات تسببت في أضرار مالية للبلدية وتجاوزات قانونية من شأنها أن تمثل أخطاء تصرف أو تكتسي طابعاً جزائياً.

(1) تعود آخر عملية ضبط لحدود المنطقة البلدية إلى سنة 2016 تبعا لإحداث بلدية لالة.

أبرز الملاحظات

- التصرف الإداري

شهدت البلدية خلال الفترة 2012-2017 نقائص على مستوى التنظيم حيث لم يساعد عدم استقرار النيابات الخصوصية وضعف نشاط هياكل التسيير واللجان البلدية على معاضدة المجهود البلدي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، فضلا عن ضعف التأطير وتواصل عديد الشغورات على مستوى الهيكل التنظيمي للبلدية مما لم يساعدها على أداء مهامها على أكمل وجه.

ولا تعتمد البلدية في تأمين مهامها على بعض آليات التنظيم الأساسية مما ترتب عنه ضعف التنسيق وتداخل في المهام بين مختلف المصالح، وهي لا تولي العناية اللازمة لتكوين الأعوان وتطوير مؤهلاتهم، كما تمت ملاحظة غياب بعض التطبيقات الإعلامية الضرورية لحسن التصرف خاصة في مجالات الموارد البشرية والجبائية.

ولا تتم متابعة المسار المهني للأعوان بصفة دقيقة وحينية، فضلا عن كون البلدية تفتقر لأساليب عمل وآليات رقابة لمتابعة حضور الأعوان وضمان احترام قاعدة العمل المنجز. وفي غياب هذه الآليات تم تمتيع عديد الأعوان بمنح وامتيازات خلافا للنصوص والتراتب ذات الصلة، حيث انتفع عديد العملة دون وجه حق خلال الفترة 2012-2017 بمنحة الأوساخ بقيمة مالية ناهزت 275 أ.د. وبالمنحة البلدية لحفظ الصحة ورفع الفواضل المنزلية بقيمة 104 أ.د. ومنح استثنائية بقيمة 20 أ.د. وأدوات مدرسية بقيمة 26 أ.د. ولباس شغل بقيمة 6 أ.د.

وتولت البلدية إسناد العملة كميات من الحليب طيلة الفترة 2013-2017 بقيمة جمالية ناهزت 225 أ.د. في غياب أي إطار قانوني يضبط هذا الامتياز ويخوله.

ومن شأن تفعيل دور هياكل التسيير وتسديد الشغورات على مستوى الهيكل التنظيمي وضبط أدلة إجراءات وتطوير نظام المعلومات والالتزام بالنصوص والتراتب المنظمة لمجال التصرف في الموارد البشرية أن يساعد البلدية على تطوير أدائها والمحافظة على الأموال العمومية.

- تحصيل الموارد

لم تتول البلدية طيلة الفترة 2012-2017 تحيين جداول التحصيل المتعلقة بالعقارات والأنشطة، واعتمدت خلال الفترة المذكورة على أثمان مرجعية في احتساب المعلوم على العقارات

المبنية أقل من الحد الأدنى المضمّن بالنصوص الترتيبية الجاري بها العمل مما حال دون ضمان شمولية هذه الجداول وصحّتها وبالتالي حرمان البلدية من موارد إضافية، كما لم تعمل إلى موفّي سنة 2017 على استكمال الإحصاء العشري للفترة 2017-2026.

وتّم الوقوف خلال الفترة آنفة الذكر على عدم احترام البلدية للنصوص المنظمة لشروط وصيغ الإشغال الوقي للطريق العام حيث تمّ الوقوف على إسناد تراخيص لأكشاك ممّن ليست له الصّفة بالإضافة إلى عدم المساواة في احتساب المبالغ المستوجبة بين المنتفعين بالرّخص. كما اتّضح عدم تنزيل مبالغ بقيمة 8,046 أ.د. بميزانية البلدية تعلّقت بإسناد رخص إشغال وقي للملك العام. فضلا على أنّ البلدية لم تعمل على توظيف كافة المعاليم المستوجبة بعنوان الإشغال الوقي للطريق العام من خلال إعداد قوائم سنوية في المطالبين بها واتخاذ الإجراءات الضرورية لتحصيل المبالغ المستحقة والتي قدّرت خلال الفترة المذكورة بـ 94 أ.د.

وتُدعى البلدية إلى الإسراع في إنهاء عمليّة الإحصاء وتفعيل الآليات المتاحة لها بمقتضى أحكام مجلة الجباية المحلية والتنسيق مع القباضة الماليّة قصد تحيين جداول التّحصيل والعمل على تحصيل مواردها وتنميّتها خاصّة وأنّ بقايا الاستخلاص في موفّي سنة 2016 بلغت حوالي 1,076 م.د.

- التصرف المالي والمحافظة على الممتلكات

شابت المشاريع المتعلقة بالفترة 2012-2016 نقائص على مستوى البرمجة والتنسيق مع الأطراف المتدخلة أدّت إلى التخلي عن 3 مشاريع بقيمة جمليّة تناهز 460 أ.د. وتعرّض إنجاز 3 مشاريع أخرى بقيمة 2,6 م.د. وتمّ إسناد صفقات رغم افتقارها لوثائق إقصائية حسب كراسات الشروط الخاصّة بها وإعطاء الإذن بإنجاز بعض الصفقات قبل الحصول على الضمانات الماليّة المتعلقة بها.

وإلى جانب ذلك شهد تنفيذ النفقات العادية عديد الإخلالات تعلّقت أساسا بعدم احترام مبادئ المنافسة والمساواة بين المشاركين واستلام تجهيزات ومواد رغم عدم مطابقتها للمواصفات الفنيّة المطلوبة.

ولم تتول البلدية طيلة الفترة 2012-2017 وضع آليات كفيلة بإحكام التصرف في الممتلكات المنقولة والمحافظة عليها واستغلالها على الوجه الأمثل حيث لم تعمل على تسجيل المعدّات والتجهيزات التابعة لها بدفاتر خاصة والقيام بجرد سنوي لها، وأظهر الجرد المادي لبعض الفصول عدم توفر مواد بقيمة 13 أ.د. كما لم تسع البلدية إلى توفير الحماية الماديّة لممتلكاتها المنقولة وغير المنقولة ممّا عرضها إلى اعتداءات وسرقات قدّرت قيمتها بحوالي 100 أ.د.

ويتعيّن على البلدية التّقييد بالنصوص المنظّمة للشراء العمومي وإرساء التدابير الضرورية التي تمكّن من حسن التصرف في الممتلكات وحمايتها.

- التّهيئة العمرانيّة والنظافة

لم تعمل البلدية على إحكام المراقبة والمتابعة وإنفاذ القرارات في ما يتعلق باحترام الترتيب العمرانيّة والتقييد بمثال التهيئة ساري المفعول ممّا ساهم في تفاقم ظاهرة البناء الفوضوي والاعتداء على ملك الدولة وعديد المناطق الخضراء.

كما لم يساعد ضعف الموارد المخصّصة لجانب النظافة والعناية بالبيئة على بلوغ المؤشّرات المستهدفة في ما يتعلق بنسبة رفع الفضلات المنزليّة والمساحات الخضراء للفرد الواحد والنهوض بجماليّة المنطقة البلديّة.

I- التصرف الإداري

تقتضي نجاعة التصرف الإداري حسن التنظيم وتطوير نظام المعلومات وإحكام التصرف في الموارد البشرية.

أ- التنظيم

شهدت البلدية خلال الفترة 2012-2017 عدم استقرار على مستوى هياكل التسيير حيث تداول على تسيير شؤونها خلال هذه الفترة 3 نيابات خصوصية، وإلى جانب ذلك لم ينعقد مجلسها البلدي سوى في خمس مناسبات طيلة الفترة 2015-2017 وذلك خلافا لما نص عليه الفصل عدد 32 من القانون الأساسي للبلديات كما لم يجتمع هيكل المكتب البلدي⁽¹⁾ منذ سنة 2010.

وخلافا لمقتضيات الفصل عدد 14 من القانون الأساسي للبلديات لم تقم اللجان البلدية بأي نشاط طيلة الفترة 2012-2017 بالرغم مما يكتسبه عمل هذه اللجان من أهمية محورية في معاضدة المجهود البلدي في مجالات الصحة والنظافة والعناية بالبيئة والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية فضلا عن كونها إحدى الأطر التي تُكرّس مشاركة المواطنين في العمل البلدي.

ولوحظ من خلال النظر في قانون إطار البلدية أنّ مُعدّل نسبة الشغورات في موفّي سنة 2017 تجاوز 40 % تعلق أبرزها بالسلك الإداري المشترك (86 %) وبالسلك التقني المشترك (60 %) وبلغت نسبة الشغورات على مستوى الخطط⁽²⁾ الوظيفية بالبلدية 75%. ولم تتجاوز بذلك نسبة التأطير بالبلدية 5,3 % وهي تُعدّ ضعيفة مقارنة بالمعدل الوطني⁽³⁾ الذي بلغ 10,4 % بالنسبة للبلديات خلال سنة 2017.

وفي هذا الإطار تمّ تكليف 39 عاملا بأعمال إدارية تعلّقت بتسيير قسم النزاعات والتراتبين البلدية وقسم الحالة المدنية وقسم الأجور، ولم تساعد هذه النقائص على حُسن التصرف والتسيير بالبلدية.

ولا تولي البلدية الأهمية اللازمة لتكوين أعاونها حيث لم يتم طيلة الفترة 2012-2017 برمجة أنشطة تكوينية لفائدتهم ولم يتم تخصيص أي اعتمادات في الغرض إذ تبين أنّ أغلبهم يمارسون

(1) يساعد رئيس المجلس البلدي في تسيير شؤون البلدية، حسب الفصول 18 و19 و20 من القانون الأساسي للبلديات، مكتب بلدي يتركب من المساعد الأول لرئيس البلدية والمساعدين وكواهي الرئيس ورؤساء اللجان والكاتب العام للبلدية، يجتمع على الأقل مرة في الشهر.

(2) تمّ بمقتضى القرار البلدي المؤرخ في 18 ديسمبر 1996 ضبط عدد الخطط الوظيفية بالبلدية بـ 12 خطة.

(3) حسب وزارة الشؤون المحلية والبيئة.

مهامهم دون تكوين في المجالات ذات الصلة بنشاطاتهم وهو ما تمت ملاحظته خاصة بالنسبة للمصالح الفنية.

ومن جهة أخرى، لم تعتمد البلدية أدلة إجراءات أو بطاقات وظيفية تمكّن من ضبط مشمولات مختلف الهياكل بدقة وتأمين التنسيق اللازم وتداول المعطيات بينها. وأدى غياب هذه الأدوات بالبلدية إلى قيام نفس العون بأعمال متنافرة على غرار المسؤول عن المغازة والمكلف بالأجور والمسؤول على مقتطعات الوقود وكذلك إلى ضعف التنسيق بين المصالح وخاصة منها مصلحة التراخيص الاقتصادية والأسواق ومصلحة التراتيب والنزاعات والأملاك ومصلحة الأعوان والمصلحة المالية.

ب- نظام المعلومات

افتقرت البلدية خلال الفترة 2012-2017 إلى مخططات وبرامج سنوية لتطوير العمل البلدي بواسطة الإعلامية وظل قسم الإعلامية شاغرا طيلة هذه المدة ولم تعمل على توفير التجهيزات الضرورية لفائدة مصالحها للتّحوض بهذا المجال.

وتتوّفر البلدية على منظومة "مدنية" ومنظومة "أدب" وتطبيق "أجور" لتغطية جانب من أنشطتها في حين يتم تأمين التصرف في الموارد الجبائية والأعوان والمغازة ومكتب الضبط بصورة يدوية. إلى جانب ذلك تبين أنّ تطبيق "أجور" تشوبها بعض النّقصات حيث لا تمكّن من حفظ وتخزين المعطيات بعد استخراجها ممّا يحول دون إجراء أعمال المتابعة والرقابة اللازمة فضلا عن محدودية الوظائف التي تُؤقّرها.

ولم يتم إلى موقّ سنة 2017 تركيز مضادّات للفيروسات وذلك لتجنب المخاطر المحتملة خاصة بالنسبة للحواسيب المرتبطة بشبكة الأنترنت وحماية البيانات المدرجة بها. وتجدر الإشارة أنّه نتيجة لعدم توفير الحماية اللازمة للحواسيب فقدت البلدية قواعد البيانات الخاصة بالأعوان والجبائية المحلية.

ولم تتولّ البلدية إلى موقّ سنة 2017 إنجاز موقع "واب" للتعريف بأنشطتها وإنجازاتها وبرامجها وذلك خلافا لمقتضيات منشور وزير الدّاخلية والتنمية المحلية عدد 45 المؤرخ في غرة أوت 2002.

كما لم يتم تكليف عون مختص للتصريف في الأرشفة وتوفير مقر ملائم لحفظ الأرشفة حيث لا توجد أدنى شروط الحماية لأرشفة وثائق الحالة المدنية من أدوات تضمن السلامة والتهوية اللازمة مثلما نصّت على ذلك أحكام الأمر⁽¹⁾ عدد 1981 لسنة 1988.

ومن شأن تفعيل هياكل التسيير وسد الشغورات على مستوى الهيكل التنظيمي فضلا عن اعتماد أدوات التنظيم الأساسية ومزيد التنسيق بين المصالح إلى جانب تطوير نظام المعلومات أن يساعد على تحسين أداء البلدية على مستوى التصريف في الموارد البشرية والمالية والمحافظة على الممتلكات والمجال العمراني.

ج- التصريف في الموارد البشرية

أفضى النظر في هذا الجانب إلى الوقوف على عدم تقيّد البلدية أحيانا بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل وعدم وضع أساليب عمل وآليات رقابة تمكّن من إحكام التصريف في الموارد البشرية ممّا ترتّب عنه عديد الإخلالات التي يُمكن أن تُشكّل أخطاء تصريف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصريف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

تتمّ متابعة حضور الأعوان بمراكز عملهم عن طريق بطاقات حضور، وقد تبين محدودية هذا الإجراء، حيث لوحظ خلال الفترة 2012-2017 عدم التزام أغلب الأعوان بإمضاء بطاقات الحضور ويتمّ تعميمها على سبيل التسوية بالنسبة لعملة الفرق، كما اتّضح خلال نفس الفترة أنّ البلدية لا تقوم باستغلال هذه البطاقات في متابعة الغيابات المسجّلة واتّخاذ الإجراءات المستوجبة. وفي هذا الإطار تمّ الوقوف على تغيب 5 أعوان بصفة غير شرعية لفترات تجاوزت الستة أشهر دون قيام البلدية بأي إجراء في شأنهم.

ويتمّ التصريف في المسار المهني لأعوان البلدية وانجاز مختلف القرارات الإدارية يدويّا ممّا لا يمكن من إحكام متابعة ومراقبة الوضعيات الإدارية والمالية للأعوان، وتدعو الدائرة إلى الإسراع باعتماد منظومة إنصاف لإحكام التصريف في موارد البلدية البشرية.

⁽¹⁾ المؤرخ في 13 ديسمبر 1988 والمتعلق بضبط شروط وتراتيب التصريف في الأرشفة الجاري والأرشفة الوسيط وفرز وإتلاف الأرشفة وتحويل الأرشفة والإطلاع على الأرشفة العام.

إلى جانب ذلك تفتقر البلدية إلى آليات تساعد على تقييم تدخّلات مختلف الفرق واتّخاذ الإجراءات التّصحيحية في الإبتان حيث تمّت ملاحظة عدم تطابق في كثير من الحالات بين ما يتوفر لدى الإدارة البلدية من معطيات والتوزيع الفعلي للأعوان بمراكز عملهم.

واقتضت أحكام الأمر عدد 1706 لسنة 1994⁽¹⁾ إسناد عدد منحة إنتاج كل ستة أشهر لكل عون من أعوان الوظيفة العمومية من قبل رئيس الإدارة حسب كمية وكيفية العمل، إلّا أنّه تبين خلال الفترة 2012-2017 إسناد أعداد منحة الإنتاج لأعوان البلدية في غياب وثائق مثبتة لتقييم⁽²⁾ أدائهم الفعلي.

وعلى صعيد آخر، أحدثت بمقتضى الأمر⁽³⁾ عدد 876 لسنة 1980 منحة لفائدة عملة الجماعات المحلية المكلفين بالتطهير ورفع الفضلات تسمى منحة الأوساخ. ولضمان أن تُسند هذه المنحة المُستحقّين، نصّ الفصل الرابع من هذا الأمر على ألاّ تخوّل هذه المنحة إلا لفائدة العملة القائمين مباشرة بأعمال التطهير ورفع الفضلات وذلك بمقتضى قرار يتّخذه رئيس الجماعة العمومية المحلية وتُصادق عليه سلطة الإشراف. وقد تبين أنّ البلدية لم تصدر إلى موفى سنة 2017 قرارا في الغرض.

وفي هذا الإطار بيّنت الأعمال الرقابية أنّه تمّ تعميم هذه المنحة على جميع عملة البلدية بما فيهم المكلفين بأعمال إدارية والحراسة. وقد تمّ تقدير المبالغ المُسندة بهذا العنوان دون وجه حق بـ 275 أ.د طيلة الفترة 2012-2017.

كما تولّت البلدية طيلة الفترة المذكورة تمتيع كافّة العملة بالمنحة البلدية لحفظ الصحة ورفع الفواضل المنزلية المُحدثة بمقتضى الأمر⁽⁴⁾ عدد 293 لسنة 1990. وقد قُدّرت القيمة الجمالية للمبالغ التي أسندت دون وجه حق بعنوان هذه المنحة بـ 104 أ.د خلال نفس الفترة.

ومن جهة أخرى، جرى العمل بالبلدية طيلة الفترة 2013-2017 على إسناد حصص شهرية من الحليب لفائدة العملة الذين يتعرضون أثناء أو بمناسبة أدائهم لعملهم إلى أخطار صحية. وتولّت البلدية سنوياً رصد اعتمادات بهذا العنوان بحوالي 50 أ.د. على أنّه وبالرجوع إلى النصوص⁽⁵⁾ القانونية

(1) المؤرخ في 15 أوت 1994 والمتعلق بضبط الشروط العامة لإسناد العدد المتي وعدد منحة الإنتاج لفائدة أعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية.

(2) يتولّى العامل المكلف بالأجور إسناد عدد منحة الإنتاج لجميع الأعوان والإطارات وإدراجها بمنظومة أجور.

(3) المتعلق بتحويل منحة الأوساخ إلى عملة التطهير ورفع الفضلات المباشرين بالجماعات العمومية المحلية والمنقح بالأمر عدد 893 لسنة 2006 المؤرخ في 27 مارس 2006 والأمر عدد 891 لسنة 2004 المؤرخ في 28 جانفي 2014.

(4) المؤرخ في 18 أوت 1990 والمتعلق بإحداث المنحة البلدية لحفظ الصحة ورفع الفواضل المنزلية.

(5) خاصة منها القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 18 ديسمبر 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات ذات الصبغة الإدارية 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..

ذات الصلة اتّضح عدم وجود امتياز يتعلق بإسناد مادة الحليب للعملة البلديين. وعليه فإنّ الدائرة تدعو سلطة الإشراف إلى تقنين هذا الامتياز باعتبار أنّه لا يمكن منح امتيازات للأعوان العموميين إلا في حدود ما تنص عليه النصوص القانونية ذات الصلة.

وخلافاً لأحكام الأمر عدد 2509 لسنة 1998 سالف الذّكر تولّت البلدية خلال الفترة 2012-2016 تمتيع جميع العملة دون وجه حق بأدوات مدرسيّة بقيمة مالية بلغت حوالي 26 أ.د. على حساب ميزانياتها على البند المخصص للوزام المكاتب.

كما تمّ خلال الفترة 2014-2016 تمتيع 25 عاملاً متعاقداً ومستكتب إدارة⁽¹⁾ وعاملة حضائر بلباس الشغل دون موجب بقيمة جمالية بلغت 5,877 أ.د.

وتهدف تدخّلات البلدية في الميدان الاجتماعي إلى مساعدة الفئات الضعيفة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخصوصية في المنطقة البلدية. وهي مُطالبة باتّخاذ الضمانات الكفيلة بإسناد هذه المنح المُستحقّين عبر إجراء بُحوث اجتماعية وتحديد الأولويّات في إسنادها. وقد اتّضح أنّ البلدية أسندت طيلة الفترة 2012-2017 مبالغ ناهزت قيمتها الجمالية 20 أ.د. بعنوان منح استثنائية تبيّن من خلال النظر في قائمة المنتفعين بها خلال الفترة سالفه الذّكر أنّ جميعهم من أعوان البلدية وذوهم.

وأفادت البلدية في ردّها بأنّها ستلتزم مُستقبلاً بالنّصوص القانونيّة والترتيبيّة المنظمة لمجال الموارد البشريّة وستعمل على تسوية مختلف الإخلالات التي تمّ تسجيلها من قبل الدائرة.

II - تعبئة الموارد

تعلّقت الأعمال الرّقابية في هذا المجال بتقييم مدى توفّق البلدية في تعبئة مواردها الماليّة.

أ - المعاليم الموظفة على العقارات والأنشطة

خلافاً لأحكام المجلّة الجباية المحليّة لم تتولّ البلدية طيلة الفترة 2009-2017 إعداد جدول تحصيل المعلوم على الأراضي غير المبنية فيما يفتقر جدول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية إلى التحيين وتعوزه الشّموليّة. حيث استقرّ الجدول سالف الذّكر على 6434 فصلاً في حين بلغ عدد المساكن بالمنطقة البلدية 9061 مسكناً حسب التّعداد العام للسكان والسكنى لسنة 2014 ممّا حرم البلدية من تثقيل مبالغ إضافيّة.

(1) تمّ إدماج المعني بالأمر بتاريخ 8 مارس 2013 في رتبة مستكتب إدارة.

وفي هذا الإطار تمّ الوقوف خلال الفترة 2014-2017 على إسناد 157 رخصة بناء و2525 ترخيص تشريك عقار بشبكة الماء الصالح للشرب و2023 ترخيص بتشريك عقار بشبكة التيار الكهربائي دون التّثبت من إدراج العقارات المعنية بجدول تحصيل المعلوم على الأراضي غير المبنية أو جدول تحصيل المعلوم على العقارات المبنية.

ولم تعمل البلدية خلال الفترة آنفة الذّكر على تحيين المعاليم الموظفة على العقارات المبنية بالتوازي مع تطور مستوى الخدمات⁽¹⁾ المُسداة لفائدة المتساكنين طبقا لما نص عليه الفصل 21 من مجلة الجباية المحلية. وتدعو الدائرة إلى مزيد التنسيق بين مُختلف مصالح البلدية قصد ضمان شموليّة تثقيف جداول التحصيل والإسراع في تركيز منظومة إعلاميّة للتصرّف في الموارد الجبائيّة.

وإلى جانب ذلك، تولت البلدية خلال الفترة 2012-2017 اعتماد أثمان مرجعية للمتر المربع المبني للعقارات المبنية دون الحد الأدنى⁽²⁾ المنصوص عليه بالأمر عدد 1185 لسنة 2007 بالنسبة للعقارات من الصنف 2 و3 و4 وذلك على الرّغم من إصدار المجلس البلدي سنة 2009 قرارا بخصوص تحيين الأثمان المرجعية للمتر المربع المبني لكل صنف من الأصناف العقارية الخاضعة للمعلوم على العقارات المبنية.

ولم تعمل البلدية خلال الفترة 2014-2016 على التّسيق مع القباضة الماليّة من أجل تحسين نسب⁽³⁾ الاستخلاص التي لم تتجاوز 1,69 % بالنسبة للمعلوم على العقارات المبنية خلال الفترة المذكورة. وقد أدّى هذا الوضع إلى تراكم حجم بقايا الاستخلاص بعنوان المعلوم على العقارات المبنية خلال نفس الفترة لتبلغ 913,937 أ.د في موفى سنة 2016.

وعلى صعيد آخر، لم تقم البلدية منذ سنة 2007 بإعداد جدول مراقبة تحصيل الحدّ الأدنى للمعلوم على المؤسسات مما حال دون إعداد جدول تحصيل الفارق بين الحدّ الأدنى المطلوب بعنوان المعلوم على المؤسسات وقيمة المعلوم المستخلص وإعداد جداول تحصيل تكميلية في الغرض. وفضلا عن ذلك حالت هذه الوضعية دون تمكّن قسم الأداءات من القيام بأي متابعة بخصوص الموارد المتأتية من هذا المعلوم.

(1) اتضح من خلال المعطيات التي وفرتها مصلحة الأشغال أنّ 5 أحياء شهدت خلال الفترة 2012-2016 تطورا في مستوى الخدمات المسداة إثر تنفيذ مشاريع تعبيد أو تنوير أو ترصيف بها.

(2) اعتمدت البلدية في احتساب المعلوم على العقارات المبنية خلال الفترة 2012-2017 أثمانا مرجعية بالنسبة للعقارات من الصنف 2 و3 و4 بقيمة بلغت على التوالي 161 و211 و261 دينار في حين أنّ الحد الأدنى بلغ تباعا 163 و217 و271 دينار.

(3) تمّ خلال سنوات 2014-2016 ضبط نسب تحقيق موارد الجماعات المحلية بالنسبة للمعاليم على العقارات والأنشطة بمعدّل 90%.

وأدى غياب متابعة استخلاص هذا المعلوم إلى حرمان البلدية من موارد مالية بلغت حوالي 112 أ.د بخصوص 4 مؤسسات منتصبة بالمنطقة البلدية ولم تتول طيلة الفترة 2010-2017 خلاص هذا المعلوم.

وخلافاً لمنشور⁽¹⁾ وزير الشؤون المحلية عدد 4 لسنة 2016 الذي حدّد أجل الانتهاء من إنجاز الإحصاء العشري للفترة 2016/2017 في موقّ شهر نوفمبر 2016، لم تتعد نسبة إنجاز الإحصاء 10% من العقارات المضمنة بآخر جدول تحصيل في موقّ سنة 2017، وتُدعى البلدية إلى الإسراع بإتمام الإحصاء حتى يتسنى لها الوقوف على طاقتها الجبائية الحقيقية وتدعيم مواردها المالية.

وأفادت البلدية أنّها ستعمل على الإسراع بإتمام مختلف مراحل الإحصاء واشتراط الاستظهار بشهادة إبراء من قابض المالية تثبت خلاص المعاليم العقارية المستوجبة بالنسبة لطالبي مختلف الرّخص طبقاً لما جاء بالنصوص القانونية والترتيبية.

ب- إشغال الملك العمومي البلدي

لم تتول البلدية خلال الفترة 2012-2017 مسك دفتر للتراخيص المُسندة في الإشغال الوقي للملك العمومي البلدي واستغلال الرصيف مما لا يسمح من التثبّت من شمولية التراخيص المُسندة.

وتبيّن من خلال فحص التراخيص المتوفرة للفترة 2014-2017 أنّه تمّ إصدار 4 رُخص في استغلال أكشاك غير ممضاة من قبل رئيس⁽²⁾ البلدية وذلك خلافاً لأحكام الأمر⁽³⁾ عدد 362 لسنة 2007 فضلاً عن إسناد 3 رخص بنفس المساحة والمُدّة باعتماد 3 معاليم⁽⁴⁾ مختلفة خلافاً لقرار المجلس البلدي المؤرّخ في 2 سبتمبر 2014 والمتعلق بضبط معاليم الإشغال الوقي للملك العمومي.

وإلى جانب ذلك، تبيّن أنّه تمّ إسناد 12 رخصة استغلال أكشاك خلال سنتي 2015 و2016 بقيمة مالية جمالية بلغت 8,046 أ.د بيّنت الأعمال الرقابية عدم وجود وصولات خلاص في شأنها وبالتنسيق مع القباضة المالية بالفحص اتّضح أنّه لم يتم تنزيل المبالغ الخاصّة بها بميزانية البلدية. ويُمكن أن يُعتبر التصرّف على هذا النّحو خطأً تصرّف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المذكور سالفاً.

(1) المتعلق بضبط المتطلبات العامة لانجاز الإحصاء العام للعقارات المبنية وغير المبنية الخاضعة للمعاليم الراجعة للجماعات المحلية للفترة 2016/2017.

(2) تمّ إمضاؤها من قبل الكاتب العام السابق للبلدية.

(3) المؤرّخ في 19 فيفري 2007 والمتعلق بضبط شروط وصيغ الإشغال الوقي ولزّمة المرفق العمومي في الملك العمومي البلدي.

(4) بلغت على التوالي 378 د و432 د و504 د.

ومن جهة أخرى، لوحظ عدم قيام البلدية بجرد لشاغلي الطريق العمومي من قبل أصحاب المقاهي والمطاعم والأنشطة بالإضافة إلى غياب التنسيق مع القبضة المالية لمتابعة الاستخلاصات في الغرض. وبطلب من الدائرة تولت البلدية إعداد قائمة في المقاهي التي تستغل الطريق العمومي بدون ترخيص، قُدّرت المبالغ المستوجبة في شأنها بحوالي 30 أ.د سنوياً مما يحرم البلدية من تحصيل موارد إضافية.

وعلى صعيد آخر، لم تعمل البلدية على اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستخلاص معلوم مقابل وقوف العربات بالطريق العام طيلة الفترة 2012-2016، وقُدّرت المبالغ الواجب استخلاصها بهذا العنوان من أصحاب سيارات التاكسي الفردي ما قيمته 33,750 أ.د. فضلاً عن ذلك لم تتول البلدية توظيف أية معاليم بخصوص وقوف حافلات النقل العمومي طيلة الفترة المذكورة.

كما لم تعمل⁽¹⁾ البلدية على توظيف المعاليم المتعلقة بالإشهار⁽²⁾ وذلك عبر إحصاء وضبط قائمة في اللافتات الإشهارية بالمنطقة البلدية، وقد قُدّرت⁽³⁾ المبالغ المستوجبة في الغرض للفترة 2011-2017 بأكثر من 15 أ.د.

وبالإضافة إلى ذلك، لم تتول البلدية اتخاذ أي إجراء في حق إحدى الشركات الإشهارية التي تقوم منذ سنة 2010 باستغلال 4 لافتات إشهارية كبيرة الحجم دون توليها دفع المبالغ المستوجبة والتي بلغت 16 ألف دينار في موقفي سنة 2017.

وأوضحت البلدية ضمن إجابتها أنه تمت دعوة مصلحة التراخيص الاقتصادية والأسواق للعمل بأحكام الأمر عدد 362 لسنة 2007 كما تم إصدار التوصيات قصد الأخذ بعين الاعتبار لجميع الملاحظات الواردة بتقرير الدائرة.

ج- مداخيل الملك البلدي

تبين أن البلدية لم تتقيد بالتراتب⁽⁴⁾ الجاري بها العمل في ما يتعلق بإشهار عمليات تسويق المحلات التابعة لها ولم تسع لإعمال المنافسة في كراء العقارات حيث تم الوقوف على عدم إجراء بتة

(1) مكتوب وزير الداخلية والتنمية المحلية عدد 2012278 بتاريخ 16 أكتوبر 2010 المتعلق بتنفيذ استخلاص المعاليم البلدية.

(2) بواسطة اللافتات واللوحات الإشهارية ذات الصبغة التجارية والعلامات والستائر واللافتات المنبثة أو البارزة بالطريق العام على واجهة المحلات المعدة للتجارة والصناعة والمهن المختلفة.

(3) تولت مصلحة التراخيص الاقتصادية والأسواق بطلب من الدائرة إعداد قائمة في المؤسسات وأصحاب المهن بالمنطقة البلدية الخاضعة للمعلوم على الإشهار.

(4) على غرار منشور وزير الداخلية عدد 53 المؤرخ في 31 أكتوبر 2000 والمتعلق بالتصرف في العقارات التابعة للجماعات المحلية.

في شأن 18 عقارا تم تسويقها خلال الفترة 2003-2013. ولوحظ أنّ البلدية لا تتولى ترقيم محلاتها المعدة للكراء والتنصيب عليها ضمن العقود ممّا لا يُمكن من التثبت من هوية شاغليها.

وفضلا عن ذلك لم تتول البلدية إلى موقّ سنة 2017 مراجعة معينات كراء عقاراتها وذلك خلافا لأحكام الفصل عدد 25 من القانون عدد 37 لسنة 1977 المتعلق بتنظيم العلاقة بين المسوغين والمتسوغين التي تسمح للمالك بمراجعة معينات الكراء كل ثلاثة سنوات. وتجدر الإشارة إلى أنّ البلدية لم تتول التنصيب ضمن عقدين لمحات تمّ تسويقها على نسبة زيادة سنويّة في معينات الكراء.

وفي غياب تقارير اختبار معدّة من المصالح المعنية بالوزارة المُكلّفة بأُملاك الدّولة تولّت البلدية تسويق بعض العقارات خلال الفترة 2008-2013 دون احترام مبدأ المساواة على غرار عقار بمساحة 1000 م² تمّ كرائه بقيمة 125 دينار في الشهر في حين بلغ معين كراء عقارين مجاورين له بمساحة 150 م² لكل منهما بما قيمته 180 دينار شهريّا.

وأظهر فحص عقود كراء العقارات والزيارات الميدانيّة أنّ 9 جمعيات تتولى منذ سنة 2011 استغلال فضاءات تابعة للبلدية دون اعتماد عقود كتابيّة أو اتفاقيّات في الغرض. وعلاوة على ذلك تبين أنّ بعض المتسوغين تولوا إجراء تغييرات في مكونات عقارات بلدية دون ترخيص من مصالح البلدية.

وخلافا لمنشور⁽¹⁾ وزير الداخلية عدد 6 لسنة 1999 لم تحرص البلدية بالتنسيق مع القباضة المالية على استخلاص المعاليم الراجعة لها حيث بلغت قيمة بقايا الاستخلاص المتخلّدة بدمّة متسوقي المحلات التابعة للبلدية 59,728 أ.د في موفى شهر نوفمبر 2017. كما لم تسع البلدية طيلة الفترة 2008-2017 إلى اتّخاذ إجراءات قانونيّة قصد تتبّع المتلّدين عن دفع معاليم الكراء.

وأفادت البلدية ضمن إجابتها أنّها ستحرص على استخلاص المتخلّدات لدى المستغلين وستعمل على تحيين عقود الكراء.

د-توظيف واستخلاص معاليم أخرى

تولّت البلدية خلال الفترة 2012-2017 رفع قرابة 3,4 ألف طن من الفضلات بكلفة 10,2 أ.د دون أن تسعى لاسترجاع هذه المصاريف المتعلقة بأشغال تنظيف الأراضي غير المبنية التي تحوّلّت إلى مصبّات عشوائيّة.

(1) المؤرّخ في 17 فيفري 1999.

ولئن مكّن الفصل عدد 91 من مجلة الجباية المحليّة من توظيف معاليم بعنوان رفع الفضلات المتأتية من نشاط المحلات المهنية والتجارية والصناعية فإن البلدية لم تسع إلى موفّي سنة 2017 لتدعيم مواردها عبر إبرام اتّفاقيات في الغرض حيث يتم تأمين هذه الخدمات بصفة مجانية.

وعلى صعيد آخر، وعلى الرّغم من أنّ مجلة الجباية المحليّة أتاحت للبلديات إمكانية توظيف مساهمة المالكين الأجوار في نفقات الأشغال الأولية بالنسبة لمشاريع البنية الأساسية إلّا أنّ البلدية لم تحرص على توظيف مساهمة المالكين الأجوار للمساعدة في تخفيف⁽¹⁾ عبئ التمويل بالرّغم من قيامها خلال الفترة 2012-2016 بإنجاز مشاريع بنية أساسية بقيمة جمليّة ناهزت 1,5 م.د.

وبالرّغم من أنّ المسلخ البلدي بالقصر لم يعد صالحا للاستغلال منذ سنة 2012 لأسباب بيئيّة وصحيّة فإنّ البلدية لم تسع للقيام بأشغال الصيانة الضروريّة أو إحداث مسلخ بديل وهو ما من شأنه حرمانها من موارد مالية إضافية في ظل قيام أصحاب محلات بيع اللحوم بالدّبح بصفة عشوائية. وتجدر الإشارة إلى أنّ استلزام المسلخ كان يوفر للبلدية سنويّا موارد بقيمة 14 أ.د.

III- التّصرّف في الشّراءات

أ- التّصرّف في الصّفقات

بيّن النّظر في الصّفقات التي أبرمت خلال الفترة 2012-2016 أنّ البلدية لم تلتزم دوما بما جاء بالنّصوص والتراتيب في ما يخص ضبط الحاجيات وإبرام الصفقات وتنفيذها وختمها.

تشكو البلدية نقائص على مستوى برمجة المشاريع حيث أدّى الضّعف في تحديد الحاجيات وغياب التنسيق مع المصالح الجهوية إلى التخلي عن البعض منها. ويذكر من ذلك التخلي عن مشروع تجديد قصر⁽²⁾ البلدية المبرمج انجازه خلال سنة 2014 بتقديرات أوليّة في حدود 180 أ.د. ومشروع تعهد وصيانة البنية الأساسيّة المبرمج إنجازه خلال سنة 2012 بمبلغ مالي في حدود 70 أ.د. ومشروع اقتناء معدات النظافة المبرمج انجازه خلال سنة 2016 بمبلغ مالي قدره 207 أ.د.

وبخصوص إبرام الصّفقات المنجزة خلال الفترة 2012-2016، اتّضح أنّ لجنة الفرز الخاصة بطلبات العروض⁽³⁾ عدد 2 وعدد 3 وعدد 4 لسنة 2012 وعدد 1 لسنة 2013 لم تتول إقصاء عروض

(1) أتاحت أحكام الفصول من 52 إلى 60 من مجلة الجباية المحليّة للبلديات إمكانية توظيف مساهمة المالكين الأجوار في نفقات الأشغال الأولية بالنسبة لمشاريع البنية الأساسية من طرقات وأرصفت ومد قنوات تصريف المواد السائلة وتهئية الأحياء السكنية والإصلاحات الكبرى.

(2) بالنظر للصبغة الأثرية للعقار.

(3) تتعلق هذه العروض تباعا باقتناء شاحنة مجهزة بسلم وتهئية الملعب البلدي الجديد بالقصر وتهئية الملعب البلدي القديم بالقصر وتعبيد الطرقات البلدية.

بعض المشاركين رغم افتقارها لوثائق⁽¹⁾ يعتبر عدم تقديمها وفقا لكراسات الشروط الإدارية الخاصة بها سببا في إقصاء عروضهم، ويذكر أنه تم إسناد الصفقات المذكورة أعلاه إلى هؤلاء المشاركين بمبالغ تبلغ تباعا 104 أ.د و 700,459 أ.د و 134 أ.د و 600 أ.د.

وعلاوة على ذلك اتضح أن لجنة الفرز الخاصة بطلب العروض عدد 1 لسنة 2014 المتعلقة باقتناء معدات نظافة لم تتقيد بمحضر لجنة فتح الطرّوف حيث تولت مراسلة بعض المشاركين لاستكمال وثائق فنية بعد انتهاء⁽²⁾ عملية الفرز، وتجدر الإشارة إلى أن أقساط طلب العروض المذكور تم إسنادها إلى هؤلاء المشاركين بمبلغ جملي قدره 184,6 أ.د.

وإلى جانب ذلك، لم تتقيد البلدية بمدة صلوحيّة العروض المحددة بكراسات الشروط الخاصة بطلبات العروض عدد 2 لسنة 2012 وعدد 1 لسنة 2014 وعدد 1 لسنة 2016 وتمّ تجاوز هذه المدة تباعا بـ 180 و 480 و 48 يوما دون أن تتولى دعوة المشاركين إلى تمديد صلوحيّة عروضهم بما في ذلك الضمانات المالية الخاصة بها.

وخلافا لأحكام المنشور⁽³⁾ عدد 28 لسنة 2007 الذي أوجب على المشتري العمومي التحكم في الآجال الفاصلة بين تبليغ الصفقة وإصدار الإذن الإداري بالشروع في التنفيذ لوحظ أنه تم تسجيل تأخير في إصدار الأذن الإداريّة للبدء في إنجاز الصفقات المتعلقة بطلبات العروض عدد 2012/3 وعدد 2014/2 وعدد 2015/5 بلغ تباعا 180 يوما و 195 يوما و 40 يوما.

وأوجب الأمر عدد 3158 لسنة 2002 ثمّ الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظّمان⁽⁴⁾ للصفقات العمومية على ضرورة أن يتولى صاحب الصفقة تقديم الضمان النهائي في أجل أقصاه عشرون يوما من تاريخ تبليغها، وخلافا لذلك تبين بالنسبة للمحق الصفقة عدد 2012/2 وللصفقة عدد 2014/2 وللصفقة عدد 2015/7 تسجيل تأخير في تقديم الضمانات النهائية بلغت على التوالي 60 يوما و 240 يوما و 45 يوما، ويُذكر في هذا الإطار أنّ أصحاب الصفقات المذكورة باشروا عمليّات الإنجاز قبل الإدلاء بهذه الوثائق.

وبخصوص تنفيذ الصفقات، شهد مشروع تعبيد الطرقات والترصيف المبرمج انجازه خلال سنة 2012 بقيمة ماليّة ناهزت 600 أ.د تأخيرا في الشروع في انجازه تجاوز ثلاث سنوات حيث لم

(1) على غرار شهادة التّعهد وإتمام إجراءات الإعفاء الديواني وشهادة التصريح الجبائي وقائمة المعدات وقائمة في الموارد البشرية التي سيتم وضعها على ذمة المشروع والمؤيدات الخاصة بها وعقود شغل محيّنة.

(2) لم تتقيد لجنة الفرز بمحاضر لجنة الفتح وتولّت مُراسلة المشاركين المذكورين بعد انتهاء عملية الفرز حسب المراسلات الصادرة عن البلدية بتاريخ 17 نوفمبر 2014.

(3) المؤرخ في 20 جوان 2007 والمتعلق بالصفقات العمومية.

(4) المؤرخان على التوالي في 17 ديسمبر 2002 و 13 مارس 2014.

تنطلق الأشغال الخاصة به إلاّ خلال سنة 2015. ولئن تمّ تحديد مُدة الإنجاز بـ 120 يوما إلاّ أنّ نسبة تقدّم الأشغال لم تتجاوز 85 % في موفّي شهر أكتوبر 2017 ومردّد ذلك بالأساس كثرة التدخلات⁽¹⁾ على مستوى الشبكات العموميّة أثناء تنفيذ المشروع. وتبيّن من خلال الإطلاع على القائمة النهائيّة للمناطق التي تمّ التدخل بها أنّ البلديّة تولّت أثناء إنجاز المشروع إجراء بعض التعديلات لم تتضمنها كراسات الشروط حيث تولّت إضافة أشغال تعبيد وترصيف بعدة أنهج وشوارع ناهزت قيمتها الماليّة 75 أ.د.

وشهد مشروع تهذيب حي العجامة (بقيمة 2 م.د) المُبرمج انجازه خلال سنة 2016 تأخيرا في التنفيذ حيث لم يتمّ الشروع في انجازه إلاّ خلال شهر أكتوبر 2017 بالنظر لعدم تحكّم البلديّة في إجراءات إبرام الصفقة.

ويُذكر أنّ كافة الصّفقات التي تولّت البلدية إنجازها طيلة الفترة 2012-2016 لم يتمّ إجراء الختم⁽²⁾ النهائي في شأنها إلى غاية موفّي سنة 2017 بالرغم من إعداد محاضر استلام نهائي⁽³⁾ في أغلبها وإرجاع الضمانات النهائيّة في شأنها.

وقد أشارت البلدية ضمن ردّها على تقرير الدائرة أنّ معظم الإخلالات المُسجلة ترجع أساسا لعدم إلمام الأعوان المكلفين بالصفقات بالإجراءات المنظّمة لها وأنّها ستعمل على تمكينهم من التكوين اللازم في الغرض قصد تلافي مثل هذه الإخلالات.

ب- النفقات خارج إطار الصفقات

لوحظ أنّ البلديّة لم تتقيّد دوما بمبادئ المساواة والمنافسة بين مختلف المشاركين في الطلبات العمومية ممّا ترتّب عنه عديد الإخلالات.

حيث لم تتولّ لجنة الفرز الخاصة بالاستشارة المتعلقة باقتناء سيارة إدارية إقصاء عرض إحدى الشركات التي قدمت عرضا غير مطابق للشروط الفنية المطلوبة بكراس الشروط الفنية الخاصة. وفي المقابل تمّ إسناد هذه الشّركة الاستشارة بمبلغ مالي قدره 41,9 أ.د. وكذلك الشأن بالنسبة للاستشارة عدد 2015/1 لم تتولّ لجنة الفرز إقصاء عرض إحدى المقاولات على الرغم من أنها قدمت

(1) من قبل الديوان الوطني للتطهير والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه.

(2) ضرورة عرض ملف الختم النهائي على أنظار لجنة الصفقات في أجل أقصاه تسعون يوما من تاريخ الاستلام النهائي للطلبات موضوع الصفقة.

(3) على غرار الصفقات عدد 2015/5 وعدد 2015/6 وعدد 2015/7 المتعلقة باقتناء معدات نظافة والتي تمّ الاستلام النهائي في شأنها بتاريخ على التوالي في 14 مارس 2016 و12 أكتوبر 2016 و10 مارس 2016 وتمّ إرجاع الضمانات النهائيّة الخاصة بها على التوالي في 19 جويلية 2016 و12 أكتوبر 2016 و14 جويلية 2016.

عرضا لم يتوفر على جميع المعدات المطلوبة⁽¹⁾ لإنجاز المشروع وتمّ إسناد الاستشارة للمقولة المعنية بمبلغ مالي قدره 49,783 أ.د.

كما تبين أن البلدية تولّت في عديد المناسبات خلال الفترة 2013-2015 القيام باستشارات على سبيل التسوية حيث تمّ قبول تجهيزات ومعدات بتواريخ سابقة لتواريخ الاستشارات الخاصة بها. وبلغت القيمة الجمالية لهذه التجهيزات في 5 مناسبات فقط حوالي 36 أ.د.

وفضلا عن ذلك تولّت البلدية في 4 مناسبات استلام تجهيزات ومعدات بلغت قيمتها الجمالية حوالي 35 أ.د قبل الحصول على موافقة مراقب المصاريف العمومية على التعهدات الخاصة بها.

وإلى جانب ذلك تولّت البلدية خلال سنة 2015 خلاص مبالغ بقيمة 40 أ.د بعنوان أشغال تركيز وغرسة أشجار زينة في غياب الإنجاز الفعلي.

وتولّت البلدية إصدار أذن تزود يدوية بلغت قيمتها الجمالية حوالي 63,942 أ.د وذلك خلافا لما نصت عليه مقتضيات الأمر⁽²⁾ عدد 2617 لسنة 1994 المتعلق بتوزيع الإعتمادات.

IV- التصرف في الممتلكات وحمايتها

اتّجه اهتمام الدائرة في هذا المجال إلى النظر في مدى إحكام البلدية التصرف في ممتلكاتها واتّخاذ الإجراءات الكفيلة بحمايتها.

أ- جرد التجهيزات والمعدات

خلافا لأحكام الفصل 279 من مجلة المحاسبة العمومية لم يتول قاض البلدية مسك حسابية خاصة بمكاسيها ولم تقم البلدية طيلة الفترة 2012-2016 بجرد سنوي لممتلكاتها المنقولة ممّا لا يضمن حمايتها.

واتّسم دفتر جرد التجهيزات والمعدات بالبلدية بعدم الشمولية والدقّة حيث لا يحتوي على جل الفصول التي تم اقتناؤها خلال الفترة 2013-2017. وفي هذا الإطار تمّ الوقوف على عدم تضمين هذا الدفتر مشتريات ناهزت قيمتها الجمالية 225 أ.د فضلا على عدم تسجيل تجهيزات ومعدات تحصلت عليها البلدية في شكل هبات⁽³⁾ خلال الفترة المذكورة.

(1) على غرار معدات وأدوات صالحة للمراقبة والتجربة والحماية.

(2) المؤرخ في 26 ديسمبر 1994.

(3) على غرار 5 حواسيب و5 آلات طباعة.

وأفرز الجرد⁽¹⁾ المادي لعينة من الفصول⁽²⁾ تسجيل فوارق⁽³⁾ سلبية بينها وبين مجموع ما تم توزيعه على قسم الحالة المدنية والمصالح الإدارية بمبلغ مالي جملي قدره 13,23 أ.د. ولم تتول البلدية ضمن إجابتها على ملاحظات الدائرة تقديم أسباب ومبررات هذه الفوارق.

وتُدعى البلدية إلى إيلاء الأهمية اللازمة لعمليات تسجيل المُعدّات والتجهيزات وجردها نظرا لكونها تمكّن من المحافظة على الممتلكات وتحديد الفروقات والبحث عن أسبابها.

ب- التصرف في أسطول العربات

أفضى النظر في الإجراءات المعمول بها لدى البلدية في مجال التصرف في أسطول السيارات الإدارية والعربات والدراجات النارية خلال الفترة 2012-2017 إلى الوقوف على جملة من الإخلالات.

ويذكر من ذلك عدم مسك دفاتر العربات التابعة للبلدية على النحو المطلوب، إذ لا يتم في أغلب الحالات تضمينها المسافة المقطوعة وعدد مقتطعات الوقود وساعة العودة وتأشيرة العون المسؤول عن الأسطول. كما أنّ الأذون بمأمورية لا تتضمن في أغلب الحالات جميع التنصيصات الوجوبية على غرار العدد المنجني للعربة والغاية من استعمالها أو المهمة والمكان المقصود وساعة الخروج والعودة.

ولم تتول البلدية خلال الفترة 2012-2017 وضع برنامج يتعلق بإجراء كشف فني وقائي دوري لتشخيص محركات السيارات التابعة لها وذلك خلافا لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 38 لسنة 2007⁽⁴⁾.

ويتمّ مسك مقتطعات الوقود وتسجيل حركة المخزون بالدفاتر المخصصة للغرض ومتابعة الاستهلاكات من المحروقات بالبلدية في غياب أي إجراء رقابي طيلة الفترة 2012-2017.

وأظهر فحص كُراسات إسناد مقتطعات الوقود وقائمة المنتفعين بالبنزين أنه تم تمتيع بعض الأعوان⁽⁵⁾ بمقتطعات وقود دون موجب، وتم تقدير قيمة المقتطعات المسندة لهؤلاء الأعوان خلال الفترة الممتدة من 11 جوان 2015 إلى 31 أكتوبر 2017 فقط⁽⁶⁾ بحوالي 19 أ.د.

(1) المنجز من قبل فريق من الدائرة رفقة بعض أعوان البلدية بتاريخ 30 أكتوبر 2017.

(2) تم اعتماد مجموعة من الفواتير تعلققت باقتناء حواسيب خلال الفترة 2013-2016 وباقتناء مكيفات خلال الفترة 2012-2014 وباقتناء أثاث الإدارة للفترة 2011-2014 ودفتر الجرد المتوفر بالبلدية.

(3) حواسيب وأثاث مكاتب.

(4) المؤرخ في 22 أكتوبر 2007 حول ضرورة احترام دورية المراقبة الفنية لوسائل النقل واعتماد وجوبية الكشف الفني الوقائي.

(5) يتعلق الأمر بإطارات لم يتم إسنادهم سيارات إدارية وبعض العملة.

(6) غياب الوثائق الخاصة بمسك كراسات الوقود للفترة السابقة.

ومن جانب آخر، اتّضح أنّ البلدية لا تعتمد عند توزيع الدراجات النارية على معايير موضوعية تأخذ بعين الاعتبار طبيعة المهام الموكولة للعامل، حيث تولّت خلال الفترة 2014-2017 إسناد درّاجات نارية لفائدة 8 عملة مكلفين بأعمال إدارية⁽¹⁾.

وأكدت البلدية ضمن إجابتها على التقرير أنها ستتولى إحداث فريق رقابة داخلي لمتابعة استغلال وتوزيع المحروقات ومراقبة وسائل النقل.

ت- الحماية القانونية للأموال العقارية

أفرز النّظر في ملفّات العقارات التّابعة للبلدية وجود إخلالات تعلقت بتحديد واستقصاء الأملاك وترسيمها والتفويت فيها.

لم تتول البلدية إلى غاية شهر أكتوبر 2017 تحديد واستقصاء⁽²⁾ أملاكها العقارية ولم تعمل على إحداث لجنة للشؤون العقارية والأملاك البلدية ولم تتولّ ترسيم ممتلكاتها بالسّجل العقاري وفتح ملف خاص بكل عقار حيث لا تمتلك البلدية وثائق ملكية في شأن جميع عقاراتها⁽³⁾ المبنية.

وعلى الرغم من توقّر دفاتر لتسجيل الممتلكات الراجعة للملك العمومي وللملك الخاص للبلدية منذ سنة 2007، إلّا أنّه لم يتم الوقوف على تسجيل أية أملاك بلدية بهذه الدفاتر⁽⁴⁾ إلى غاية موفّى شهر نوفمبر 2017.

كما لم تسع البلدية إلى تفعيل أحكام الفصل عدد 67 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير حيث لم تتخذ الإجراءات اللازمة لنقل ملكيّة المساحات المخصّصة للتجهيزات الجماعية والمساحات الخضراء بالتقسيمات المصادق عليها خلال الفترة 2010-2017 عبر استخراج الأمثلة الناقلة للملكية والرسوم العقارية المنفردة الخاصة بهذه القطع ومسك ملفات حول هذه المقاسم.

ولئن تحصّلت البلدية على رهن لفائدها يتمثّل في 9 مقاسم طبقا لما نص عليه الفصل 64 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير إلّا أنّها لم تقم بتطبيق أحكام الفصل الثالث من عقد الرهن الذي يتيح لها الحق في التصرف في المقاسم المرهونة وقد تمادى المقسم بان قام بالتفويت في كافة المقاسم دون القيام بالأشغال النهائية.

(1) تم خلال سنة 2014 إسناد دراجات نارية لعامل بالحالة المدنية وعامل بقسم النزاعات وعامل مكلف بالحجز وعامل مكلف بالأجور وعون مكلف بالمغازة وحاجب، كما تم سنة 2017 إسناد دراجتين للمكلف بالمغازة والمكلف بالمستودع.

(2) منشور وزير الداخلية عدد 37 المؤرخ في 6 جويلية 1998.

(3) يتعلّق الأمر بالمسلك البلدي ودار المنظمات والمنطقة الحرفية والملاعب البلدي بلالة والمستودع البلدي والسوق البلدي والسوق المركزي والملاعب البلدي القديم والملاعب البلدي الجديد ودار المنظمات بالفصروضة أطفال وقصر البلدية.

(4) حسب الأنموذج الذي تمّ ضبطه بمقتضى قرار وزير الداخلية والتنمية المحلية وأملاك الدولة والشؤون العقارية المؤرخ في 6 فيفري 2007.

ومن جهة أخرى، ولئن مكن المسح العقاري المنجز خلال سنة 2016 البلدية من الحصول على عقار بمساحة جملية قدرها حوالي 140 هك حسب العقد المبرم مع وزارة أملاك الدولة بتاريخ 3 ماي 2016 غير أنه لم يتم إتمام إجراءات التفويت في هذا العقار بصفة نهائية إلى حد موفى شهر نوفمبر 2017. وفي هذا الصدد تبين أن الكاتب العام السابق للبلدية توّل بتاريخ 20 أكتوبر 2016، بصورة غير قانونية وبصفته، إبرام عقد تفويت في جزء من العقار المذكور لدى عدل إسهاد مقابل مبلغ مالي في حدود 90 أ.د. ممّا جعله محل تتبّع جزائي.

وورد بإجابة البلدية أنّه تمّ الإذن لقسم النزعات والأملاك البلدية بالعمل على تدارك النقائص المضمّنة بتقرير الدائرة والمتعلّقة بالحماية القانونية للأملاك البلدية وتحديد واستقصاء الملك البلدي ومسك دفاتر وملفات في الغرض وذلك تحت إشراف لجنة الشؤون العقارية.

ث- الحماية المادية للممتلكات

لوحظ أنّ البلدية لم تتول حماية عقاراتها المبنية بالشكل المطلوب حيث تعرضت 3 ملاعب بلدية خلال سنتي 2013 و2017 إلى سرقة تجهيزات ومعدّات بتكلفة جملية قُدّرت قيمتها بحوالي 23 أ.د. نتيجة لغياب الحراسة الليلية بصفة دائمة⁽¹⁾ ومنظمة.

واتّضح أنّه تمّ خلال سنة 2017 وفي غياب دراسة مسبقة في الغرض انجاز أشغال بالمسلخ البلدي المغلق تمثلت في هدم السور الخارجي للبنية ممّا جعل البنية غير محمية، وقُدّرت⁽²⁾ القيمة الجملية للأضرار في حدود 3,140 أ.د.

ومن ناحية أخرى، تعرّضت 3 جرّارات قُدّرت قيمتها الجملية بحوالي 70 أ.د. لعملية حرق⁽³⁾ بالمستودع البلدي خلال سنة 2014 أدّت إلى إتلافها كلياً، وتجدر الإشارة إلى أنّ البلدية لم تتخذ أي إجراء لتحفظ حقوقها وذلك إلى غاية موفى شهر أكتوبر 2017.

كما لم تسع البلدية إلى موفى شهر نوفمبر 2017 لاسترجاع⁽⁴⁾ الشاحنة ذات الرّقم المنجني عدد 02208928 تمّ إيداعها بورشة إصلاح لدى شركة "القوافل" منذ سنة 2009.

(1) تقارير رئيس مصلحة الأشغال بالبلدية.

(2) تمّ تقدير الأضرار من قبل مصالح البلدية.

(3) حسب المحضر المقدم إلى مركز الأمن الوطني بقفصة المحطة.

(4) علماً وأنّ المعطيات التي تسوّى الحصول عليها تفيد بعدم وجود الشاحنة بالمستودع المذكور.

V- التهيئة العمرانية والنظافة

تمّ التطرّق في هذا الجانب إلى تقييم تدخلات البلدية في مجال التصرّف العمراني والعناية بجمالية المنطقة البلدية.

أ- التهيئة العمرانية

لوحظ محدودية تدخلات البلدية في مجال مراقبة التراتيب العمرانية نتيجة ضعف آليات التنسيق بين البلدية والشرطة البلدية وغياب متابعة⁽¹⁾ الأنشطة ذات الصلة ممّا ترتّب عنه نقص في عدد المعاينات وطول مُدد إجراءات إصدار وتنفيذ القرارات حيث يُذكر على سبيل المثال أنّ المدّة الفاصلة بين معاينة المخالفات وإصدار القرارات في شأنها تراوحت بين شهرين و12 شهرا بالنسبة لـ 30 قرار هدم صدرت خلال الفترة 2014-2016.

وبين فحص 85 قرار هدم صادرة خلال الفترة 2014-2017 أنّ نسبة 83% منها لم يتم تنفيذها إلى غاية موفّى شهر نوفمبر 2017 من بينها 3 قرارات هدم شملت اعتداءات على المسلخ البلدي والطريق العام.

ومن جهة أخرى، تبين إسناد 3 رخص بناء على خلاف الصيغ القانونية وممن ليست له الصّفة. حيث تولى الكاتب العام السابق للبلدية إسناد هذه الرخص بصفته ودون موافقة اللجنة الفنية الجهوية لرخص البناء وذلك خلافا لأحكام الفصلين عدد 68 وعدد 69 من مجلة التهيئة العمرانية والتعمير. يُذكر أنّ بين هذه الرخص رخصة تتعلّق ببناء عقار بقطعة أرض مُصنّفة منطقة خضراء.

وخلافا لمقتضيات منشور وزير الداخلية عدد 13 لسنة 2004 تولّت البلدية إسناد تراخيص ربط المباني بشبكاتي الماء الصالح للشرب والتيار الكهربائي دون مطالبة أصحابها بالاستظهار بما يُفيد تحصيلهم على رخص بناء.

ومن جانب آخر، وعلى الرّغم من تفاقم ظاهرة البناء الفوضوي واكتساحها لعدد العقارات على ملك الدولة، لم تتول البلدية إلى موفّى سنة 2017 تجميع المعطيات المتعلقة بعدد الوحدات السكنية الفوضوية والمناطق الأكثر تضرّرا واتّخاذ الإجراءات اللازمة للحد من هذه الظاهرة. ويشار إلى أنّه تمّ إحصاء⁽²⁾ عدد البناءات المقامة بدون ترخيص بـ 6 أحياء فقط بحوالي 1550 مسكنا.

(1) لم تتحصّل البلدية طيلة الفترة 2012-2017 على نُسخ من تقارير نشاط الشرطة البلدية خلافا لما جاء بمنشور وزير الداخلية عدد 32 المؤرخ في 2 نوفمبر 2012 المتعلق بتوضيح الوضعية الإدارية الجديدة لأعوان الشرطة البلدية وسير عملهم.

(2) من قبل مصلحة الأشغال بطلب من الدائرة.

وعلى صعيد آخر، أفرز التأخير⁽¹⁾ في المصادقة على مثال التهيئة العمرانية المعتمد عدم تطابقها للواقع بالنظر لتغيّر صبغة عديد الأراضي واكتساح البناء الفوضوي للمجال البلدي ممّا يُحتّم على البلدية برمجة طرق جديدة وإلغاء أخرى بالنسبة لعدد من الأحياء⁽²⁾. كما تبيّن وجود صعوبات على مستوى برمجة المشاريع والإنشاءات العمومية المستعجلة على غرار إحداث مدرسة ابتدائية ومدرسة إعدادية ودار للثقافة، ولئن تولّت البلدية منذ سنة 2013 مُطالبة سلطة الإشراف ببرمجتها ضمن البلديات الراغبة في تحيين الوثائق الخرائطية وإجراء مراجعة كئيّة لمثال التهيئة المذكور فإنّه لم يتمّ إلى غاية موفى شهر نوفمبر 2017 إقرار مبدأ المراجعة.

وبخصوص 7 تقسيمات مُصادق عليها خلال الفترة 2010-2016 تبيّن أنّ ملفاتها لا تتضمّن الأمثلة الهندسية الخاصة بإنجاز أشغال التهيئة والتّجهيز الضرورية⁽³⁾ ممّا لا يسمح بمتابعة ومراقبة نوعية الأشغال التي يتحتّم على المقيّم إجراؤها والتأكد من تحمله كلفتها، وأظهرت الأعمال الرّقابية أنّ مالكي العقارات المقسّمة لم يتولوا القيام بأشغال التهيئة الأولية أو النهائية، ويشار أنّ الكلفة التقديرية⁽⁴⁾ لأشغال التعبيد فقط والتي كان يتعيّن على أصحاب التقسيمات إنجازها تناهز قيمتها 1,003 م.د.

وجاء برد البلدية أنّه سيتم مراجعة مثال التهيئة العمرانية لبلدية القصر بحدودها الجديدة قصد مواكبة التوسع العمراني والحاجيات الضرورية من مناطق خضراء وتجهيزات عمومية وطرق وسيتم الأخذ بكل التوصيات والملاحظات وإصلاح الإخلالات الواردة بالتقرير.

ب- النظافة والعناية بالمناطق الخضراء

ساهم نقص⁽⁵⁾ أسطول معدات رفع الفضلات وعدم استغلاله بالطريقة المثلى في تراكم الفضلات في عدة مناطق بلدية حيث لا يتم استغلال سوى ثلاثة جرّارات بمعدل حصتين في اليوم وآلة رافعة بمعدل حصة واحدة في اليوم لتغطية جميع مناطق⁽⁶⁾ البلدية. ويذكر أنّ البلدية لم تتمكن من رفع⁽⁷⁾ سوى نسبة 75% من الفضلات المنزلية خلال سنة 2017.

(1) بلغت المدة الفاصلة بين إقرار مراجعة مثال التهيئة المصادق عليه سنة 2009 حوالي 10 سنوات في حين أنّ مجلة التهيئة الترابية والتعمير حدّدتها بـ 10 أشهر.

(2) يُذكر منها أحياء المروج وعمر بن سليمان وحي حشاد وحي الحلو.

(3) طبقا لقرار وزير التجهيز والإسكان المؤرخ في 19 أكتوبر 1995 المتعلّق بضبط نوعية أشغال التهيئة الأولية والأشغال النهائية للتقسيم وكيفية استلامها.

(4) تم احتساب المتر المربع المعبّد حسب الأسعار المعمول بها ببلدية القصر في إطار المشاريع المنجزة لسنة 2017.

(5) يتكوّن من 2 شاحنة ضاغطة و2 شاحنة قالبة و5 جرّارات وآلة رافعة صغيرة وآلة رافعة متوسطة يتم استغلالها خلال الحملات العادية والاستثنائية.

(6) حي التحرير والزواوية والمدينة والمساكن الشعبية والمروج 1 والمروج 2 والعجامة والراقوبة وحي عمر بن سليمان وحي المدرسة لالة وحي الحلو سيدي الصامت وحي حشاد والطرق الرئيسية.

(7) نصّ المخطط الحادي عشر على وجوب بلوغ هذه النسبة 93% في سنة 2011.

وخلافا لما نص عليه منشور⁽¹⁾ وزير الداخلية والتنمية المحلية عدد 1 لسنة 2015 تبين أن البلدية لم تقم بتخصيص أماكن وقتية بالمناطق السكنية لتجميع الفضلات مع العمل على تنظيفها بصفة دورية وهو ما أدى إلى بروز ما لا يقل عن 14 نقطة سوداء⁽²⁾ ترتب عنها إثقال كاهل البلدية من خلال تخصيص تدخلات استثنائية لرفع فضلات البناء والأتربة الملقاة بهذه الأماكن، وبيّنت المعايينات الميدانية⁽³⁾ إلى هذه المناطق تراكم كميات هامة من الفضلات قدرت من قبل البلدية بحوالي 14 ألف طن.

كما اتّضح أنّ البلدية لم تعمل بالتنسيق مع المصالح الجهوية للصحة على ضبط⁽⁴⁾ برامج للقيام بعمليات المعاينة والاستكشاف الدوري لمآوى توالد الحشرات، وخلافا لمقتضيات الفصل الثالث من القانون⁽⁵⁾ عدد 30 لسنة 2016، لم تسع البلدية إلى تكوين فريق قار لمعاينة الإخلالات الصحية والبيئية على الرغم من ورود عديد التقارير والشكاوى⁽⁶⁾ في الغرض واتسمت تدخلاتها في هذا المجال بالمحدودية نظرا لعدم توفر المعدات والتجهيزات الخاصة بمقاومة الحشرات.

ومن جهة أخرى، لوحظ ضعف مساحة المناطق الخضراء المهيّئة بالمنطقة البلدية حيث لم تتعد 0,47 هك من مساحة جمالية تقدر بحوالي 85,1 هك مما لم يسمح للبلدية من بلوغ المعدّل الوطني المستهدف⁽⁷⁾ من المساحات الخضراء للفرد الواحد، وتعود أسباب ذلك لعدم برمجة البلدية طيلة الفترة 2012-2017 إحداث مناطق خضراء جديدة و عدم رصدها لأي اعتماد في الغرض. ولم يمكّن ضعف عدد العملة المكلفين بالاعتناء بالمناطق الخضراء وعدم توفر التجهيزات والمعدات اللازمة من الحفاظ عليها.

(1) المؤرخ في 20 فيفري 2015 والمتعلق بضبط البرنامج الوطني لنظافة المدن.

(2) يذكر منها منطقة قرب حي حشاد لالة ووادي بياش وبطريق أم العرائس.

(3) التي قام بها فريق من الدائرة رفقة عدد من مسؤولي البلدية بتاريخ 3 أكتوبر 2017.

(4) مکتوب وزير الشؤون المحلية عدد 7/1119 بتاريخ 13 جوان 2016.

(5) المؤرخ في 5 أبريل 2016 المتعلق بمخالفة تراتيب حفظ الصحة بالمناطق الراجعة للجماعات المحلية.

(6) يذكر منها تقرير الإدارة الفرعية للصحة البيئية بفقصة عدد 311 بتاريخ 20 ماي 2014 والشكوى المسجلة بدفتر وارد البلدية تحت عدد 1906 بتاريخ 20 سبتمبر 2016 المقدمة من قبل متساكني ماجني لالة والشكوى المسجلة تحت عدد 168 بتاريخ 5 جانفي 2017 المقدمة من متساكني حي المروج 2.

(7) بلغ معدل المساحات الخضراء للفرد الواحد بالمنطقة البلدية 2,42 م² سنة 2017 في حين أنّ المعدّل الوطني المستهدف سنة 2010 يبلغ 15 م².

وأفادت البلدية أنه نظرا لإمكانياتها المحدودة سيتم برمجة مخطط شراكة مع المؤسسات المنتصبة بالمنطقة البلدية والمجتمع المدني لانجاز وتعيد المناطق الخضراء المبرمجة بمثل التهيئة العمرانية.

*

*

*

يقتضي حُسن اصطلاح بلدية القصر بالمهام الموكولة إليها وإضفاء النجاعة والكفاءة على أعمال التصرف لديها مزيد تفعيل هياكل التسيير لديها وتحسين نسبة التأطير وسد الشغورات في الخطط الوظيفية وتوفير أدوات التنظيم الأساسية والعمل على الارتقاء بنظام المعلومات.

ويتعين على البلدية إيلاء العناية اللازمة للتصرف في مواردها البشرية عبر متابعة حضور الأعوان والتأكد من حُسن توظيفهم وتوزيعهم بمراكز عملهم فضلا عن تمكينهم من التكوين الضروري لتحسين أدائهم وتطوير مهاراتهم. كما ينبغي عليها مزيد التقيّد بالنصوص القانونية والترتيبية في تأجير الأعوان وإسناد المنح والامتيازات العينية.

ولمزيد تعبئة مواردها المالية، فإنّ البلدية مطالبة بالاستغلال الأمثل للطاقة الجبائية المتاحة لها وإحكام متابعة الملك البلدي وذلك بمزيد التنسيق بين مختلف مصالحها واعتماد كل مصادر المعلومات والعمل على تحسين نسب الاستخلاص.

وبخصوص انجاز المشاريع التنموية، فإنّ البلدية مطالبة بإحكام برمجة المشاريع والسيهر على حُسن إنجازها والتقليص في آجال تنفيذها. كما أنّها مدعوة لاحترام التراتيب المنظمة للصفقات والشراءات العمومية.

وقصد تلافي النقائص التي تمّ الوقوف عليها على مستوى التصرف في الملك البلدي يتعين على البلدية تعزيز إجراءات الرقابة الداخلية والتقيّد بالنصوص القانونية والترتيبية الجاري بها العمل بما يُمكن من المحافظة على الأملاك وتفادي حدوث تجاوزات.

وتُدعى البلدية إلى مزيد التقيّد بالتراتيب العمرانية والسيهر على احترام مثال التهيئة العمرانية وتكثيف المراقبة الميدانية والحزم في تنفيذ قرارات الهدم بالتنسيق مع الشرطة البلدية.

واعتباراً لأهميّة النهوض بجماليتّة المدينة في تحسين ظروف عيش المتساكنين من خلال العناية بنظافة المحيط والمناطق الخضراء، فإنّ البلدية مُطالبة بإحكام برمجة تدخلاتها في هذه المجالات وتوفير الموارد المالية والبشريّة والتجهيزات الضروريّة للغرض.

وفي ضوء مختلف الصّعوبات التي تمرّ بها بلدية القصر من ناحية محدوديّة الموارد الماليّة وضعف نسبة التّأطير وغياب التنسيق بين مختلف مصالحها وكذلك التجاوزات الخطيرة التي تمّ الوقوف عليها في هذا التقرير فإنّ الدّائرة تدعو إلى الإسراع بإيجاد الحلول الكفيلة بالنهوض بأداء البلدية خاصة في ظلّ التحدّيات المُستقبليّة التي أوجبها دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 من إقرار مبادئ التدبير الحر والحوكمة الرّشيّدة وآليات الدّيمقراطية التّشاركيّة.

ردّ بلدية القصر

- **التصرف الإداري :** سوف تلتزم البلدية مستقبلا بالعمل بما جاء بملاحظات دائرة المحاسبات لتفعيل وتطوير أدائها والمحافظة على الأموال العمومية وتفعيل هياكل التسيير وتسديد الشغورات على مستوى الهيكل التنظيمي وضبط أدلة إجراءات وتطوير نظام المعلومات والالتزام بالنصوص والتراتب المنظمة لمجال التصرف في الموارد البشرية.

- **تحصيل الموارد :** تم توجيه مذكرة عمل لمصلحة التراخيص الاقتصادية والأسواق بالعمل على إحترام النصوص المنظمة لشروط وصيغ الإشغال الوقي للطريق العام ومعالجة الوضعيات السابقة لإحداث المصلحة حسب النصوص القانونية والإجراءات المعمول بها.

تلتزم البلدية بإزالة العوائق التي حالت دون إنجاز عملية الإحصاء العشري للعقارات المبنية والغير مبنية في أجالها والتنسيق مع القابضة المالية لتحين جداول التحصيل لتنمية الموارد.

- **التصرف المالي والمحافظة على الممتلكات :** تلتزم البلدية بالتقيد بالنصوص المنظمة لشراءات العمومية وتعمل الآن على تركيز خلية محلية تعنى بالصفقات والشراءات خارج إطار الصفقة وبها كتابة قارة تعنى بإعداد وتنفيذ ومسك ملفات الشراءات العمومية. كما تم توجيه مذكرة عمل لاعتمادها من طرف مصلحة النزاعات والتراتب والملك البلدي للقيام بجرد سنوي للممتلكات المنقولة والمحافظة عليها وتسجيلها بدفاتر خاصة.

التهيئة العمرانية والنظافة : تلتزم البلدية بإحكام المراقبة والمتابعة وتنفيذ القرارات من خلال مصلحة النزاعات والتراتب والملك البلدي ومصالح الشرطة البلدية وبإحترام التراتيب العمرانية والتقيد بمثال التهيئة وتعمل البلدية حاليا على تحيين البرنامج المحلي للنظافة والعناية بالبيئة حسب التقسيم البلدي الجديد لتعميم عملة رفع الفضلات وإزالة النقاط

السوداء وبتخصيص المناطق الخضراء الضرورية لتقريب البلدية من المؤشرات المستهدفة والرفع من مستوى الخدمات للمواطن.

التصرف الإداري

التنظيم : تم تكليف متصرف مستشار إضافة إلى المصلحة المكلف بها بمصلحة الشؤون الإدارية وأوكلت له مهمة التنظيم الإداري والعمل على معالجة الوضعيات الواردة بالتقرير والمتعلقة خاصة بالفصل 32 من القانون الأساسي للبلديات.

وتم تكليف تقني بمصلحة الأعوان لسد الشغور الحاصل لتكون أولوية المصلحة إعداد برنامج سد الشغورات بالخطط الوضفية وإعداد برنامج لرفع نسبة التأطير و إعداد برنامج سنوي لتكوين تعطى فيه الأولوية للعملة المكلفين بالعمل الإداري إلى حين إنتداب إطارات وإداريين و العمل مع المصلحة الإدارية ومصلحة الأعوان على التقيد بما جاء بتقرير دائرة المحاسبات من اعتماد أدلة إجراءات أو بطاقات وظيفية لضبط مشمولات مختلف الهياكل بدقة وتأمين التنسيق اللازم وتداول المعطيات بينها والعمل على الإسراع بتأمين عملية التنسيق وتبادل المعطيات بين مصلحة النزاعات والتراتب والملك البلدي ومصلحة الأعوان ومصلحة المالية.

نظام المعلومات

باشرت البلدية برفع جميع الإخلالات وتم توجيه مذكرة عمل في الغرض مع توفير مكتب والتجهيزات الضرورية ونحن بصدد أخذ الإجراءات لإنجاز موقع "واب".

- هيأت البلدية مكتب لاستغلاله لحفظ الأرشيف يضمن السلامة والتهوئة الضرورية.

التصرف في الموارد البشرية

تجدد البلدية إلتزاماتها بالنصوص القانونية والترتيبية المنظمة لمجال الموارد البشرية وتعمل على تقويم ومعالجة مختلف الإخلالات الواردة التي تم تسجيلها من قبل الدائرة.

تعبئة الموارد

أ- المعاليم الموظفة على العقارات و الأنشطة

إن البلدية حريصة على تدارك العراقيل والأساليب التي أدت إلى هذه الوضعية ومن أهم أسبابها غياب المتابعة من طرف المكلف بالكتابة العامة سابقا وأخذ الإجراءات الضرورية لتدارك ما جاء بالتقرير والإسراع بإتمام مختلف مراحل الإحصاء وإشتراط الإستظهار بشهادة إبراء ذمة من قابض المالية تفيد خلاص المعاليم على العقارات المستوجبة بالنسبة لطالبي مختلف التراخيص طبقا لما جاء بالنصوص القانونية والترتيبية.

إشغال الملك العمومي البلدي

تم توجيه مذكرة عمل لمصلحة التراخيص الإقتصادية والأسواق للعمل بأحكام الأمر عدد 362 لسنة 2007 كما تم إصدار التوصيات قصد الأخذ بعين الاعتبار لجميع الملاحظات الواردة في التقرير.

مداخل الملك البلدي

تم توجيه مذكرة عمل لمصلحة النزاعات والتراتبين والملك البلدي لأخذ الإجراءات القانونية والضرورية لإستخلاص المتخللات لدى المشغلين وتحيين عقود الكراء. مع الأخذ بعين الاعتبار للملاحظات الواردة بالتقرير.

توظيف وإستخلاص معاليم أخرى

تلتزم البلدية مستقبلا بالعمل بما جاء بالفصل 91 من مجلة الجباية المحلية من توظيف معاليم بعنوان رفع الفضلات المتأتية من نشاط المحلات المهنية والتجارية والصناعية وإلزامهم بعقد اتفاقيات في الغرض والعمل على توظيف مساهمة المالكين الأجوار في نفقات الأشغال الأولية حسب ما جاء بمجلة الجباية المحلية. أما في ما يتعلق

بالمسلخ البلدي الذي أغلق لأسباب بيئية وصحية انخرطت البلدية في برنامج إحداث مسلخ جهوي مع تكثيف المراقبة على المحلات من طرف اللجان الصحية والشرطة البلدية.

التصرف في الشراءات

التصرف في الصفقات

إن الإخلالات المسجلة ترجع أساسا لعدم إلمام الأعوان المكلفين بالإجراءات المنظمة لها وسنعمل على تمكينهم من التكوين اللازم في الغرض قصد تلافي الإخلالات. كما تم إحداث خلية محلية للصفقات والشراءات خارج إطار الصفقة يشرف عليها إطار وذلك لتتمكن البلدية من حسن مسك وإعداد وتنفيذ الصفقات والشراءات خارج إطار الصفقة وتمكين المشرفين على الخلية من جميع النصوص المتعلقة بالصفقات العمومية.

النفقات خارج إطار الصفقات

تعمل البلدية على تلافي جميع النقائص والإخلالات الواردة بالتقرير بإحداث خلية محلية لمراقبة الصفقات والشراءات خارج إطار الصفقة وإختصار مراحل إعدادها وتنفيذها مع تكوين الأعوان العاملين بها وتمكينهم من النصوص القانونية.

التصرف في الممتلكات وحمايتها

أ) جرد التجهيزات والمعدات

استجابة لما ورد بالتقرير تم أخذ الإجراءات التالية :

- دعوة القابض البلدي بمسك حسابية خاصة بممتلكات البلدية وذلك عملا بأحكام الفصل عدد 279 من مجلة المحاسبة العمومية.
- الإذن بتعيين جرد التجهيزات و المعدات بالبلدية ليشمل جميع الفصول التي تم إقتنائها أو حصلت عليها البلدية في شكل هبات.

- الإذن لمصلحة النزاعات والتراتبين والملك البلدي لأخذ الإجراءات القانونية في الفوارق السلبية التي تمت ملاحظتها للمحافظة على الملك العام وذلك في أقرب الأجل.

(ب) التصرف في أسطول العربات

تم توفير دفاتر العربات و الشروع في تعميمها على مختلف العربات بداية من أول شهر جوان 2018. كما تم توجيه مذكرات عملا للأخذ بصفة نهائية بما جاء بالملاحظات المتعلقة بالإذن بالمأمورية .

كما تم توجيه مذكرة عمل للمشرف على الورشة بالمستودع بإجراء الكشف الفني الوقائي الدوري لتشخيص المحركات وذلك عملا بما جاء بمنشور السيد الوزير الأول عدد 38 لسنة 2007.

وتم تكليف فريق رقابة داخلي لمتابعة استهلاك المحروقات ومراقبة وسائل النقل والقيام بالعمليات الرقابية و التشخيص يتكون من الكاتب العام للبلدية : رئيس فريق والمكلف بخلية الصفقات : عضو والمكلف بالمالية : عضو.

فضلا عن تكليف لجنة لمراجعة قائمة المنتفعين بدرجات نارية حسب طبيعة العمل و الحاجة إليها لانجاز الأعمال المكلف بها تتكون من الكاتب العام و رؤساء المصالح والمكلفون بإشراف على المصالح خلال شهر جوان 2018.

(ج) الحماية القانونية للأموال

تم الإذن لمصلحة النزاعات والتراتبين والملك البلدي بالعمل على تدارك النقائص المضمنة بتقرير الدائرة والمتعلقة بالحماية القانونية للأموال البلدية وتحديد واستقصاء الملك البلدي ومسك دفاتر وملفات في الغرض وذلك تحت إشراف لجنة الشؤون العقارية مع مد الإدارة البلدية بتقرير شهري في الأعمال المنجزة وبرنامج عمل لإنجاز جميع التوصيات والملاحظات الواردة بتقرير الدائرة.

(ح) الحماية المادية للممتلكات

تم توجيه مذكرة عمل لمصلحة النزاعات والتراتبين والملك البلدي بأخذ الإجراءات الضرورية والقانونية لاسترجاع مستحقات البلدية من شركة التأمين ومتابعة وضعية الشاحنة رقم 02-208.928 واسترجاعها بالأطر القانونية.

V- التهيئة العمرانية والنظافة

- تتعهد البلدية بمراجعة مثال التهيئة بحدودها الجديدة قصد مواكبة التوسع العمراني وتخصيص الفضاءات الضرورية للتجهيزات و المناطق الخضراء والطرق.

كما تعتزم البلدية عرض الإخلالات بخصوص التقسيمات المصادق عليها على أنظار لجنة الأشغال ولجنة الشؤون العقارية في جلستها القادمة ثم أخذ التدابير الضرورية لإجبار المالكين على القيام بأشغال التهيئة الأولية ومطالبتهم بتطبيق بما جاء بكراسات الشروط وذلك بالطرق القانونية.

ب) النظافة والعناية بالبيئة بالمناطق الخضراء

- تم الإذن لمصلحة النظافة بتحيين البرنامج المحلي لرفع الفضلات المنزلية والعناية بالبيئة حسب الحدود الجديدة لبلدية القصر مما يمكن من تغطية المنطقة البلدية بنسبة 100% على أن يقع في المستقبل برمجة وتخصيص منطقة لجمع لأتربة فواضل البناء.

- وتم توفير اعتمادات مقدرة بـ 40.000 لاقتناء قطعة ارض لتخصيصها كمركز لتحويل النفايات بالمنطقة البلدية.

- تم تفعيل فريق مقاومة الحشرات وتمكينه من أدوات العمل وذلك بالتنسيق مع مصالح حفظ الصحة والمحافظة على المحيط.

وبعد الاطلاع على التوصيات الواردة بالتقرير يثمن رئيس النيابة الخصوصية لبلدية القصر واطاريتها وأعاونها عمل الفريق الرقابي وتؤكد التزامها على تلافي جميع الإخلالات والعمل بالتوصيات الواردة بالتقرير.

وفي هذا الإطار :

- تلتزم بلدية القصر بحسن الإضطلاع بالمهام الموكلة اليها وإضفاء النجاعة والكفاءة على أعمال التصرف لديها مع مزيد تفعيل هياكل التسيير بها وتحسين نسبة التأطير وسد الشغورات في الخطط الوظيفية وتوفير أدوات التنظيم الأساسية والعمل على الإرتقاء بنظام معلوماتها.

- تتعهد البلدية بإيلاء العناية اللازمة للتصرف في مواردها البشرية عبر متابعة حضور الأعوان والتأكد من حسن توظيفهم وتوزيعهم بمراكز عملهم وتمكينهم من التكوين الضروري لتحسين أدائهم وتطوير مهاراتهم مع التقيد بالنصوص القانونية والترتيبية في تأجير الأعوان وإسناد المنح والإميازات العينية.

- كما تتعهد البلدية بتعبئة مواردها المالية بالاستغلال الأمثل للطاقة الجبائية المتاحة وإحكام متابعة الملك البلدي بالتنسيق مع مختلف المصالح وبتحسين نسب الإستخلاص.

- تلتزم البلدية بإحكام برمجة المشاريع والسهر على حسن إنجازها والتقليص في أجال تنفيذها مع التأكيد على احترام التراتيب المنضمة للصفقات والشراء العمومية.

ولتلافي النقائص التي تم الوقوف عليها على مستوى التصرف في الملك البلدي وأقرت البلدية إحداث خلية للرقابة الداخلية مع الالتزام بالتقيد بالنصوص القانونية والترتيبية الجاري بها العمل بما يمكن من المحافظة على الأملاك وتفاذي حدوث تجاوزات.

- تتعهد البلدية بالتقيد بالترايب العمرانية والسهر على احترام مثال التهيئة العمرانية مع تكثيف المراقبة الميدانية والحزم في تنفيذ قرارات الهدم بالتنسيق مع الشرطة البلدية.

- كما تتعهد البلدية بتوفير الموارد المالية والبشرية والتجهيزات الضرورية للنهوض بجمالية المدينة وتحسين ظروف عيش المتساكنين من خلال العناية بنظافة المحيط وبعث المناطق الخضراء.

- تعتزم بلدية القصر بعد سد الشغور بالكتابة العامة وضع خطة عمل لبلوغ أهداف
لنهوض بالعمل البلدي وذلك بإعداد تنظيم هيكلي جديد يتماشى ووضع البلدية ومخطط لسد
الشغورات في الخطط ومخطط لانتداب إطارات حسب الحاجيات الفعلية للبلدية.

قائمة أعضاء دائرة المحاسبات

الرئيس الأول
الكاتب العام

نجيب القطاري
محمد منصر

رؤساء الغرف

نور الدين الزوالي
محمد الطرابلسي
حاتم السليني
شريفة قويدر
فضيلة القرقوري
الزهرة الخياش
منير بن رجب
سلوى عطية بنوالي
ريم حسن
إيناس زينة
رضا مسعود
سمير الشرفي
منى السدي
شهاب تريمش

المقرّر العام

المقرّر العام

منير السكوري

مندوبو حكومة

صباح العريضي
العادل شقرون

علياء المكي براطلي
 لطفي دربال
 هالة هاجر جابر
 آمال بن رمضان
 المنجي الحمّامي
 نرجس السلامي
 آمال اللّومي بوّاب
 مراد بن قسومة
 منى بوراوي

رؤساء الأقسام

بسمة غالي
 شيراز التليلي
 عباس بدر
 زكرياء حمّودة
 سامية الزمّوري
 فيصل ماني
 نهاد المعلول
 لطفي ثائري
 فتحية حمّاد
 حنان ريم أحلام ديّة
 أكرم الموحلي
 خالد بنعلي
 محمد بوعزيز
 نسرين السالمي
 محمّد شيحة
 ألفة المملوك
 الهادي الجاني

نجوى بن علي
 سماح بن حمّه
 رجاء عفيفي
 شاكر الجدلي
 محمّد أمين ربيع
 وليد المقرون
 عائشة بنبلحسن
 وفاء بن عبد الصمد
 عمر موسى
 إيمان الصيد

مستشارون

حاتم شاكر
 محمّد فرح المانع
 هيثم حامد
 عائدة بي
 ابراهيم حمّودة
 أسامة التقاز
 معز الزواغي
 أميرة المشري
 يامن سلطاني
 أيمن درغام
 رضا قيزة
 عمر دريدي
 شكري سبري
 أنيس بوزيان
 عبد الفتاح المومني
 أنيس المصمودي

محمد علي عجيلي
 منى بالضيافي
 الهادي الفارسي
 عزوز الجبالي
 مروان الحناشي
 فاطمة الزهرة سلّوم
 هدى خليل
 فؤاد المالكي

مستشارون مساعدون

بلال الزغلامي
 محاسن قدور
 هاجر غريّر
 سومية بّگار
 ماهر الساسي
 سناء عشوش
 سامي التويصر
 آمنة عبودة
 لبنى بلحسن المبروك
 محمّد صالح الزاير
 التوفيق عمّار
 ألفة العتيري
 أيمن الجميلي
 عطاء الله الجوهرى
 فاطمة قرط
 حياة حمّودة
 أحمد الماجري
 وفيقة اللباسي

إيمان بلحاج حمّودة
 نزار خشارم
 هناء بن يحيى
 الصادق أبو القاسم
 عفاف روابح
 عنتر المرزوقي
 أميرة بلدي
 إيمان الرحماني
 نجاة داسي
 وداد بلحاج محمّد
 سهير العقّاس
 يسرى الكسّاي
 غازي بوخريص
 منيرة السنوسي
 ناهد بن خذر
 لندة المزوغي
 فاطمة عطّار
 سهير النيفر
 أنسة الرحيمي
 حسام الدين القرّي
 ندى مرسني
 عبد الرؤوف بن الطّاهر
 منال المهذبي
 أميرة السافي
 فريدة القمودي
 إلياس مشليّة
 كمال فرحاتي
 مروة البواب
 إيناس العزّابي
 أنيس النصيبي

عاطف خيارى
 أسماء فضيلة
 سنية ربّانة
 عبد الحفيظ علوى
 سهير السليبي مسلّي
 سرين العوّاضى
 سوسن بنعمّار
 وجيه الطرابلسى
 إلياس النّاصر
 يسرى بن نصر حرم الدحداح
 حنان كريفى
 ابتسام البلدى
 أسماء قزّيح
 نجوى الجادوى
 إقبال مقنى
 سهلة النقاش
 آمنة الشعبونى
 سعيدة المرابطىنى
 عصام الحمدي
 رشاء غربال
 سنده بن عمار
 إيناس عباس
 ألفة بن أحمد
 خديجة بن ابراهيم
 خليل عبد المؤمن
 أنيس حمداوى
 كوثر جعفر
 مروى المشرقى
 كوثر ناصرى
 هالة بوقيلة

رانية الهاني
محمد بنصالح
أنيس بشير
رفقة العباسي
أنس العزاي
نبيل زديني
نبيل مبروكي
نصيب بن عمر
عمار ريعاوي