شركة الخدمات الوطنيّة والإقامات

تعتبر شركة الخدمات الوطنيّة والإقامات (في ما يلي الشركة) منشأة عمومية في شكل شركة خفيّة الاسم على معنى القانون عدد 9 لسنة 1989[1] المتعلق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية وهي خاضعة لإشراف رئاسة الجمهوريّة[2]. وتمتلك الدولة 98% من رأس مال الشركة البالغ 19,291 م.د كما تساهم الشركة في أغلبية رأس مال شركتين فرعيتين هما شركة الدراسات والتهيئة سقانص المنستير وشركة قمرت للترفيه والتنشيط السياحي.

وتتمثّل مهامها حسب قانونها الأساسي في تنفيذ كلّ العمليّات التجاريّة والماليّة والصناعيّة المتعلّقة أساسا بدراسة وإنجاز وتحسين واستغلال الإقامات ذات المستوى الرفيع ومراكز المؤتمرات والملتقيات وكلّ المؤسّسات المشابهة وبتنظيم واستغلال كلّ عمليّات الإقامة من سكن ونقل وكلّ الخدمات المرتبطة بذلك بتونس والخارج بما في ذلك تنظيم العمليّات المتعلّقة بالمناسك الدينية (الحج والعمرة). وتمّ تكليفها بإنجاز إقامات ضيوف الدولة بقمرت وتنظيم عملية الحجّ فضلا عن تنظيم ومركزة رحلات العمرة وتسويق خدمات السّكن والنّقل لوكالات الأسفار.

وبلغ معدّل رقم معاملات الشركة خلال الفترة 2015-2018 ما قدره 85,136 م.د وأفرز التصرف في مختلف مجالات تصرفها نتائج استغلال سلبية هيكلية بلغ أقصاها ما قدره 2,425 م.د سنة 2015 . وبلغ عدد الأعوان المباشرين بالشركة 132 عونا في موفّى ماي 2020.

وللوقوف على مدى توفّق الشركة في تأمين مهامها المتصّلة بتنظيم شعيرتي الحجّ والعمرة والتنسيق بين المتدخلين والتصرف في إقامات ضيوف الدولة ومدى إحكام تصرّفها الإداري والمالي والمحافظة على ممتلكاتها، أجرت محكمة المحاسبات مهمّة رقابيّة ميدانيّة على الشركة شملت فترة التصرف من جانفي 2015 إلى أكتوبر 2019.

وخلصت الأعمال الرقابية إلى ملاحظات تعلّقت بتنظيم شعيرتي الحجّ والعمرة وبالتصرف المالي والإداري.

---

[1] المؤرخ في غرة فيفري 1989

[2] الأمر عدد 1673 المؤرخ في 15 جويلية 2002.

أبرز الملاحظات

- تنظيم الحج

يشكو نشاط الحج ضعفا في الحوكمة يعزى خاصّة إلى محدودية التنسيق بين الأطراف المتدخلة في تنظيمه والممثلة صلب اللجنة الوطنية للحج والعمرة وغياب الإلزامية عن قرارات هذه اللجنة مما حال دون إحكام إجراءات تنظيم هذه الشعائر.

ولئن تتولى هذه اللجنة سنويا تقييم موسم الحج إلّا أنّ مهامها لا تشمل تحديد المسؤوليات في صورة تسجيل تقصير من قبل أيّ من الأطراف المتدخلة.

وخلافا لمؤشر تأطير الحجيج المعتمد في التجارب المقارنة والذي يقتضي تخصيص مؤطّر لكل 49 حاجاً، بلغ هذا المؤشر خلال الفترة الرقابية ما معدّله مؤطر لكلّ 102 حاجاً وهو ما ساهم في حدوث إشكاليات في توزيع الحجيج على المخيمات وتأمين تنقلاتهم فضلا عن تسجيل حالات ضياع لبعض الحجيج عند أداء الشعائر.

ولم تمكّن إجراءات التعاقد بخصوص تسكين الحجيج من تأمين الطاقة الاستيعابية المطلوبة ممّا أدّى إلى التعاقد المباشر في شأن فنادق في مكة بعد أن تمّ إقصاؤها في مرحلة التقييم الفني في العديد من المناسبات.

وفي ظل اعتماد التصنيف السياحي كشرط من شروط السكن الفنيّة لم تتوفّق الشركة في تحقيق التناسب الأمثل بين الثمن المعروض وجودة الخدمة المقدّمة حيث أنّ التصنيف المعتمد من قبل الهيئة العامّة للسّياحة والآثار بالسّعوديّة لا يتوافق مع جملة القواعد الدّنيا لترتيب النّزل السّياحيّة التّونسيّة[1]. بالإضافة إلى أنّه تمّ في حالات تغليب شرط التصنيف على شرط المسافة رغم تقارب المستوى الفني بين الفنادق موضوع الفرز. كما لا يتناسب فارق السعر المعروض بالنسبة للفنادق المصنفة خمس نجوم وتلك المصنفة أربع نجوم مع فارق مستوى المرافق والتجهيزات المعروضة بها، حيث بلغ الفارق بين معدّل سعر السّرير المقترح من قبل الفنادق المصنفة 5 نجوم ومعدّل سعر السرير المقترح من قبل الفنادق المصنّفة 4 نجوم ما قيمته 1472 د رغم تقارب مستوى الخدمات المقدّمة. كما نتج عن إدراج نزل خمس نجوم ارتفاع في تكلفة الحج.

---

[1] قرار من وزير السياحة مؤرخ في أول ديسمبر 2005 يتعلق بضبط أدنى القواعد الواجب احترامها لترتيب النزل السياحية.

وأدّى اعتماد صيغة التعاقد مع فنادق لتأمين السكن بمكّة كامل موسم الحجّ إلى تحمّل الحجيج لكلفة إضافية إجمالية ناهزت ما قيمته 21 م.د بعنوان موسمي 2015 و2016.

وأدّت التغييرات الطارئة على برنامج الرحلات إلى تحمّل نفقات إضافية ناهزت 262 أ.د تعلقت إمّا بليال غير مقضّاة أو ليال زائدة عن الفترة التعاقدية بالمدينة خلال الفترة 2015-2018. كما أدّت إلى تغيير 14 فندقا خلال الفترة 2015-2018 إثر التعاقد في شأنها بأخرى دون إثبات استجابتها للشروط الفنية المضبوطة ودون إبرام ملاحق في بعض الأحيان.

ومن جانب آخر، تحمّل الحاج كلفة إضافية تراوحت بين 90,282 د و190,435 د خلال الفترة 2015-2019 نتيجة لعدم فوترة خدمات للبعثات المصاحبة[1] .

ولا تقوم الشركة بإعلام الحجيج بأسماء الفنادق المعدّة لإيوائهم إلّا عند وصولهم إلى البقاع المقدّسة وكان حريّا بها الاستئناس بالتجارب المقارنة على غرار الدّيوان الوطني للحجّ والعمرة الجزائري الذي مكّن الحجيج الجزائريين منذ موسم حجّ 2016 من حجز غرفهم إلكترونيّا عبر بوّابة الإسكان الإلكتروني قبل التّنقّل إلى البقاع المقدّسة. كما لم تضبط مقاييس محدّدة لتوزيع الحجيج على الفنادق.

وتوصي محكمة المحاسبات بوضع إطار قانوني لإحكام التنسيق بين الأطراف المتدخّلة ولتحديد المسؤوليات في صورة تسجيل إخلالات وبمراجعة صيغة التعاقد بمكة وبدراسة إمكانية عرض أكثر من منتوج "لحج الفرز" حسب درجة الرفاهية كما تدعو المحكمة إلى دراسة إمكانية إبرام عقود سكن إطارية على مدى أكثر من موسم.

- تنظيم العمرة

لم يتولّ أيّ هيكل عمومي ممارسة دور رقابي وتعديلي تجاه وكالات الأسفار الناشطة في مجال تنظيم العمرة إثر توقّف الشركة عن هذا النشاط انطلاقا من موسم 2016. ونتج عن ذلك تسجيل إخلالات تمثّل أهمها في تغيير فنادق الإقامة المتعاقد في شأنها مع المعتمرين وفي رجوع ممثلي وكالات أسفار إلى تونس متخلين عن معتمرين من حرفائهم مقيمين بالمستشفيات السعودية دون تأمين إجراءات عودتهم.

كما تجاوزت وكالات الأسفار سقف التحويلات المرخص لها من قبل البنك المركزي، حيث ضُبط هذا السقف في موسم 2015 في حدود 14 م.د في حين قدرّت التعهدات لتأمين الخدمات لفائدة 46885 معتمر بمبلغ 33,523 م.د.

---

[1] المرشدون الدينيون والبعثة الرسمية.

ولتجاوز هذه الوضعية توصي محكمة المحاسبات بوضع آليات لمراقبة الوكالات الناشطة في المجال واتخاذ الإجراءات المناسبة تجاهها في صورة تسجيل مخالفات.

وبخصوص معاملات الشركة مع وكالات الأسفار التي تعاقدت معها في موسم 2015، تمّ الوقوف على إخلالات إجرائية تتعلّق بمتابعة عمليات تسليم وتسلّم جوازات السفر وحجز الخدمات والاستخلاص أدّت إلى فوترة خدمات لغير المنتفعين بها فعليّا وخلاصها نقدا من قبل المنتفعين بها للتغطية على ذلك. كما تمّ الوقوف على قيام وكالات بإيداعات نقدية بفروع بنكية لخلاص مستحقات تمّ إصدار فواتير في شأنها لفائدة وكالات أخرى بلغت قيمتها الإجمالية 211,153 أ.د. وتمّ أيضا تسجيل حالات استخلاص نقدا بمقرّ الشركة تفوق سقف 2,5 أ.د المُحدّد بالعقود ليرتفع مبلغها الجملي إلى ما قدره 147,372 أ.د. وبالإضافة إلى ذلك تمّ الوقوف على عدم تطابق بين عدد المعتمرين بوصولات حجز الخدمات وعددهم بالفاتورات المتعلّقة بها وهو ما نتج عنه عدم فوترة مبلغ قدره 107,382 أ.د مقابل خدمات لفائدة 121 معتمرا بعينة من الملفات.

- التصرف الإداري والمالي

لم تتولّ الشركة إلى موفى أكتوبر 2019 تحيين هيكلها التنظيمي وتقييم العمل بأدلّة الإجراءات التي تمّ اعتمادها خلال الفترة 2003-2006 وتحيينها حتى تواكب التغييرات التي شهدها نشاط الشركة خاصة إثر تخليها عن مركزة نشاط العمرة منذ موسم 2016 وتحريره لصالح القطاع الخاص.

كما يشكو نظام المعلومات عديد النّقائص على مستوى الجوانب ذات الصلة بالتخطيط واستغلال التجهيزات والتّطبيقات والسّلامة المعلوماتية.

ولم تقم الشركة بتنفيذ برنامج الانتداب المرّخص حيث لم يتم إجراء سوى 3 انتدابات من جملة 28 مرخّص فيها ممّا أثر سلبا على سير العمل في بعض المصالح علاوة على تسجيل حالات جمع بين مهام متنافرة. كما استند التصرّف في الأعوان بالشركة إلى وثيقة "نظام شروط العمل والتأجير"، غير مصادق عليها بأمر لتصنّف كنظام أساسي خاص للأعوان ولم تخضع لترخيص مسبق صادر عن وزير الشؤون الاجتماعية لتعتبر كاتفاقية مؤسسة.

وعلى صعيد آخر، سجّل استغلال الإقامات خسائر بمعدّل سنوي ناهز 3 م.د خلال الفترة 2015-2017 مما أدى إلى تفاقم نتائج الاستغلال السنوية السلبية مقارنة بنتيجة نشاط الحجّ. كما تتحمّل الشركة الأعباء الثابتة المتعلقة بالتأجير والصيانة والطاقة والاتصالات والتأمين دون أن تنتفع بدعم مالي من ميزانية الدولة وهو ما أدّى إلى عجز هيكلي لنشاط الإقامات.

وشاب التصرف في إقامات ضيوف الدولة عدة نقائص على مستوى التصرف في العقارات تعلّقت أساسا بالحماية القانونية والماديّة لها حيث لم تتولّ الشركة ترسيم عقار يمسح 33 هك محال إليها من الدولة شيّدت عليه الإقامات.كما لم تبادر الشركة بتسجيل سند الإحالة إلا بعد 11 سنة مقارنة بتاريخ إمضائه بكلفة بلغت 565,473 أ.د في حين أنّه خاضع للمعلوم القار مما كبّدها خسارة دون موجب ناهزت 565 أ.د. وتبيّن من خلال مقاربة محضر الإحالة والمثال المعدّ من ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري والمساحة المسجلة بشهادات الملكية الخاصة بكلّ قطعة من العقار، وجود فارقٍ في المساحة في بعض القطع ممّا يستدعي التثبّت من مساحات بقية القطع لإتمام إجراءات الترسيم.

من جانب آخر، لم تحرص الشركة على اتخاذ الإجراءات القانونية ضدّ أصحاب بنايات مجاورة للإقامات لم يحترموا الشروط المتعلّقة بالتهيئة والبناء.

وعلى صعيد آخر، لم تتوفّق الشركة في تسوية الوضعية العقارية لإقامة الورد بعد أن تحملّت مصاريف في شأنها بلغت 4,733 م.د.

I- تنظيم موسم الحجّ

يتمّ في إطار الإعداد لموسم الحجّ تحديد العدد الجملي من الحجيج انطلاقا من الاتفاقية السّنويّة لترتيبات شؤون الحج المبرمة بين وزارة الحج والعمرة بالسّعوديّة ووزارة الشؤون الدينية التونسية وذلك بحساب ألف حاج لكل مليون نسمة. وينقسم الحجيج التونسيون إلى حجيج فرز يخضعون لقائمات أولويّة بحسب تواريخ ومناطق تسجيلهم وحجيج مكفولين يتكفّل بهم تونسيون مقيمون بالخارج بالعملة الصعبة بتسعيرة أرفَعَ دون انتظار للأولوية. كما تُحدّد نفس الاتّفاقيّة عدد أعضاء مكتب الحجيج التونسيين (البعثات المصاحبة). وسجل العدد الجملي للحجيج تتطورا خلال الفترة 2015-2019 من 8730 إلى 11482 حاجا.

أ- الأطراف المتدخلّة في تنظيم موسم الحجّ

تتدخل عديد الهياكل في مجال تنظيم مناسك الحج يذكر منها خاصة رئاسة الجمهورية ووزارة الشؤون الدينية وشركة الخدمات الوطنية والإقامات وشركة الخطوط التونسية وذلك في إطار اللجنة الوطنية للحج والعمرة[1] في ما يلي "اللجنة الوطنية" التي يترأسها وزير الشؤون الدينية. وبالرغم من أنّ نصّ إحداثها حدّد مجال تدخلها في اقتراح اتخاذ كل التدابير اللازمة لضمان حسن تنظيم موسم الحج بالداخل وبالبقاع المقدسة وفي إبداء الرأي حول الإجراءات والترتيبات الخاصة بالتحضير لموسم الحج دون اكسائه الصبغة الإلزامية، إلا أنّ الشّركة قد دأبت على تبنّي قرارات اللّجنة باعتبار أنّه لا يمكنها إنجاز التحويلات لخلاص مزوّدي الحجّ عن طريق البنك المركزي قبل مصادقة وزارة الشؤون الدينية. ولا يُمكّن نصّ الإحداث اللجنة الوطنية من تحديد المسؤوليات في صورة تسجيل إخلالات صدرت عن متدخلّين آخرين وتحمّلت الشركة آثارها.

ولم تتمكّن اللجنة الوطنية من إحكام التنسيق خاصة بين الشركة وشركة الخطوط التونسية التي تتولى تأمين النقل الجوي للحجيج إلى البقاع المقدسة حيث أدّت التغييرات الطارئة على برنامج رحلات الخطوط الجوية التونسية إلى تحمّل نفقات إضافية ناهزت 262 أ.د تعلقت إمّا بليال غير مقضّاة أو بليال زائدة على الفترة التعاقدية بالمدينة خلال الفترة 2015-2018.

وتوصي محكمة المحاسبات بمراجعة الاتفاقية مع الناقلة الوطنية وبمزيد إحكام متابعة تنفيذ الالتزامات التعاقدية.

---

[1] محدثة بمقتضى الأمر عدد 1428 لسنة 2013 والمتركبة من ممثّلين عن رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة ووزارات الشؤون الخارجية والسياحة والنقل والصحة والتجارة إضافة إلى ممثلين عن البنك المركزي والشركة وديوان الطيران المدني والمطارات وشركة الخطوط الجويّة التونسية.

وبهدف إحكام التنسيق بين أهم المتدخلين[1] في تنظيم موسم الحج، اقتنت الشركة منظومة إعلامية للغرض في 4 جوان 2014 بكلفة ناهزت 67 أ.د، غير أنّ استغلالها اقتصر على الشركة وعلى وزارة الشؤون الخارجية على مستوى القنصليات. وأدّى عدم استغلال المنظومة من قبل وزارة الشؤون الدينية إلى إدراج قائمة حجيج الفرز يدويّا من قبل الشركة في سنة 2015 وهو ما يمكن أن يؤدّي إلى ارتكاب خطأ أو سهو أو إدراج إسم شخص غير مسجّل بالقائمة النهائية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه المنظومة لا تمكّن من متابعة عملية بيع حزمة خدمات الحج والمراحل التي تمرّ بها جوازات السفر منذ استلامها بمقرات الولاية إلى حين إعادتها إلى الحجيج بمطار المغادرة وهو ما يساهم في ارتفاع المخاطر المتعلّقة بالضياع وبالتأخير في تسليمها إلى أصحابها. كما لا تسمح المنظومة باستخراج معطيات إحصائية على غرار توزيع الحجيج حسب الرحلة والمُرافق وحسب الفنادق في مكّة وفي المدينة.

ب- الإعداد لموسم الحجّ

تتولّى الشركة في إطار إعداد موسم الحج اختيار مرافقين لتأطير الحجيج وتأمين خدمات السّكن بمكّة والمدينة والنّقل بين المدن وبين المشاعر والإعاشة والخدمات الإضافيّة[2] والخدمات المصاحبة[3] في إطار اتفاقيات وعقود تبرم للغرض مع الأطراف السعودية. كما تتولّى إبرام عقود اتفاق مع مكتب الوكلاء الموحّد لتوفير خدمات الاستقبال وتوزيع الحجيج على أفواج وتحصيل إيجار الخيام بالمشاعر.

1- اختيار مرافقي الحجيج

يتمّ تحديد عدد المرافقين من جملة أعضاء مكتب حجيج تونس خلال اجتماعات اللجنة الوطنية. ويضبط "النظام الداخلي لاختيار مؤطّري الحجيج" والذي انطلق العمل به منذ سنة 2018، الإطار العام والإجراءات الخاصة باختيار المرافقين وتكوينهم والمهام المنوطة بعهدتهم. ويتوزّع المرافقون إلى رؤساء الطائرة ومؤطّرين أُول ومؤطّرين (رئيس مجموعة) وقد تراوح عددهم بين 169 و186 مرافقا خلال الفترة 2015-2019.

---

[1] الشركة وشركة الخطوط الجويّة التونسية والوزارات المكلّفة بالشؤون الدينية وبالصّحة وبالشؤون الخارجية.

[2] توفير تجهيزات إضافية من فرش وسجّاد وماء صحّي ودورات مياه ...

[3] الإشراف على تقديم التّغذية وتجهيز وتهيئة كافّة الأماكن المخصّصة للطّبخ بالمشاعر المقدّسة.

وخلافا لمؤشر تأطير الحجيج المعتمد في نظام المجموعات والمعمول به من قبل العديد من البعثات على غرار ماليزيا وأندونيسيا والذي يقتضي تخصيص مؤطّر لكلّ 49 حاجا، سُجّل تخصيص مؤطر لعدد من الحجيج تراوح بين 89 و120 حاجا في نفس الفترة المذكورة وهو ما أدّى إلى عدم التمكّن من تخصيص مؤطر بكل حافلة مغادرة لمشعر عرفات وتسجيل حالات ضياع حجيج بين المشاعر إضافة إلى إشكاليات في توزيع الحجيج على المخيمات وتأمين خروجهم من المخيم في اتجاه موقف الحافلات. وأفادت الشركة أنّ هذا النقص "يثقل كاهل المؤطرين ويؤثّر سلبا على مردودهم".

وعلى صعيد آخر، لم تتضمّن بلاغات الترشح لاختيار المرافقين عدد الخطط المفتوحة وسنوات الأقدميّة المشترطة. كما لم يتمّ نشرها سوى في موقع واب الشركة خلال سنوات 2015 و2016 و2017. ولم تُنشر قائمة المترشحين المقبولين وتمّ الاكتفاء بإعلام الناجحين مباشرة عبر الإرساليات القصيرة وهو ما قد يحدّ من شفافية إجراءات اختيار المرافقين وما قد يحول دون ممارسة حق الاعتراض على النتائج.

وتشكو المنظومة الإعلامية قصورا على مستوى وظيفة التسجيل عن بعد لهيآت تأطير الحجيج حيث تمّ تسجيل بعض المترشحين لمهمّة مرافق بعد انقضاء الآجال المحددّة لذلك أو تسجيل مترشحين لا تتوفر فيهم الشروط المطلوبة وعدم شموليتها لكافّة المسجّلين.

ولم تُحدّد الشركة رزنامة لإتمام إجراءات تقييم المترشحين وتأمين التكوين اللازم لهم وهو ما حال دون تخصيص مدّة كافية لتكوين الناجحين وتمكينهم من حضور اللقاءات التوعويّة بالجهات. وذلك على غرار موسم 2019 حيث لم تشرع مبكرا في إجراءات اختيار المرافقين بل تزامن ذلك مع مرحلة بيع حزمة خدمات الحج وهو ما أدّى إلى التقليص في المدّة المخصصة للاختبارات الشفاهية والتي لم تتجاوز 10 أيام وفي مدّة التكوين والتي لم تتجاوز 15 يوما في حين تراوحت هذه المدة بين 32 و105 يوما خلال الفترة 2015-2018. كما أدّى ذلك إلى انطلاق موسم الحج دون استكمال إجراءات تعويض المرافقين المتخلين والحصول على التأشيرة لكافة أعضاء مكتب شؤون حجاج تونس حيث لم يتمّ تأشير جوازات سوى 314 عضوا من جملة 500 عضو بعثة وذلك إلى حدود 23 جويلية 2019 الموافق لتاريخ أول رحلة للحجيج. وتمّ استكمال إجراءات تأشير باقي أعضاء البعثة والبالغ عددهم 186 في فترة 17 يوما بعد انطلاق الموسم. وأفادت الشركة في هذا الخصوص أنّ "انطلاق إجراءات اختيار المؤطرين يتمّ بالتنسيق مع الأطراف الممثّلة في اللجنة وهي وزارة الشؤون الدّينيّة ورئاسة الجمهورية وأنّ هذا الملف كان محلّ تجاذبات في بعض المواسم حالت دون الانطلاق المبكّر فيه على غرار موسم 2019 حيث لم يتمّ الشروع فيه إلّا بعد جلسة عمل تحت إشراف السيد وزير الشؤون الدّينية حضرت فيه نقابات وزارة الشؤون الدّينيّة ونقابة شركة الخدمات الوطنيّة والإقامات".

وخلافا لبلاغ إعلان النتائج الذي أكّد على إقصاء كلّ من يتغيب عن التكوين، شارك في تأطير الحجيج مرافقون لم يستوفوا كافة مراحل التكوين بلغ عددهم 34 مرافقا خلال موسمي 2016 و2018.

وتتولّى لجنة اختيار أعضاء هيآت تأطير الحجّ ترتيب المترشحين حسب معايير مضبوطة، إلا أنّه تمّ في سنة 2015 إضافة تسعة مرافقين بعد ضبط القائمة النهائية. ولم تلتزم اللجنة المذكورة بما أقرته في جلستها في 3 أوت 2016 حول التركيز أساسا على التقييم الميداني والتقليص في العدد المسند لمعيار الأقدمية حيث تمّ اختيار مرافقين تحصّلوا على تقييم ميداني دون المتوسط، لتأطير الحجيج في مواسم لاحقة مما انعكس سلبا على أدائهم الميداني. وأفادت الشركة في إجابتها أنّ "أعضاء اللجنة وخاصّة منهم الخارجيّون يلتزمون أكثر بالمحادثة الشفاهيّة". كما أفادت الوزارة المكلّفة بالشؤون الدينية أنّ "تقييم مردود المؤطّرين ميدانيا لم يعرض على لجنة الاختيار في أيّ سنة".

من جهة أخرى، لا تعتمد الشركة منهجية ومقاييس واضحة ومكتوبة عند توزيع المهام بين مختلف أصناف المرافقين إذ لم يتطرّق "النظام الدّاخلي لاختيار مؤطري الحجيج" إلى مقاييس توزيع الخطط والمهام على مختلف أصناف المؤطّرين.

2- الشروط الفنية للسكن

يتمّ تحديد الشروط الفنيّة لسكن الحجيج في صيغتها النهائية في إطار اللجنة الوطنية. وتتعلّق هذه الشروط أساسا بمواقع الفنادق وتجميعها ومواصفاتها الفنية وبتصنيفها السّياحي وبطاقة استيعابها وبتقييم الغرف. وتمّ انطلاقا من موسم 2016 ضبط هذه الشروط صلب وثيقة مرجعيّة خاصّة باستئجار فنادق سكن الحجيج التونسيين.

وحال شرط توفير كامل الطاقة الاستيعابية المطلوبة من قبل كل مشارك في الطلب الخاص بتأمين السكن في المدينة إلى حدود موسم 2018 دون الحصول على أفضل خيارات الإسكان وأجبر الشّركة أحيانا على قبول تغيير الفنادق من قبل المزوّد بعد التّعاقد في شأنها.كما حدّ من المنافسة وضيّق فرص التفاوض حول الأسعار للضّغط على الكلفة.

وتولّت اللجنة الوطنية في كلّ موسم تعديل المسافة التي تفصل الفندق عن الحرم المكي في اتجاه التقليص فيها وهو ما أدّى إلى الحدّ من المنافسة وحصر عدد المواقع المتاحة للفنادق حيث لم تتعدّ ثلاثة مواقع خلال الفترة 2015-2017، ولم يساعد على الضغط على تسعيرة الحج خاصة وأن كلفة السكن في مكة تمثل حوالي 50% من التسعيرة.

ولم تراع اللجنة الوطنية عند إدراجها التصنيف السياحي كشرط إقصائي منذ موسم 2016 الاختلاف بين نظام التّصنيف السّياحي المعتمد بالسعودية وبتونس حيث تختلف "قائمة الاشتراطات لتصنيف الفنادق في مكّة والمدينة" عن جملة القواعد الدّنيا المتعلّقة بالحجم والوظائف والتّصرّف الواجب توفّرها لدى كلّ صنف من النّزل السّياحيّة التّونسيّة[1]. ومن شأن ذلك أن يحول دون بلوغ العرض الأفضل من ناحية الاستجابة للضوابط الفنيّة وذلك على غرار ما ورد في محضر اللجنة الداخلية لمراقبة الصفقات بتاريخ 14 و15 فيفري 2017 والذي جاء فيه أنّه "على إثر معاينة الوحدات الفندقية المعروضة تبيّن أنّ التصنيف المضمّن بالوثائق الرسمية المعتمدة لا يتلاءم مع المستوى الفعلي للوحدة الفندقيّة".

ولم تلتزم الشركة عند إعداد خيارات الإسكان بهذا الشرط حيث لم تقم خلال موسم 2016 بإقصاء عرض مزوّد رغم عدم تضمنه لشهادة تصنيف فندقين. كما تعاقدت بخصوص فندقين في سنة 2017 و3 فنادق في سنة 2018 سبق إقصاؤها في مرحلة التقييم الفني لعدم مطابقتها لشرط التصنيف.

ولم يفض إدراج اللجنة لفنادق من صنف 5 نجوم بالنسبة لحجيج الفرز في موسم 2018 سعيا منها لبلوغ الشروط النظيرة بحسب التصنيف التونسي، إلى التّحسين آليّا في جودة الخدمات المعروضة[2] (طاقة استيعاب المصاعد، طاقة استيعاب المطعم...) بل ساهم في ارتفاع التكلفة حيث بلغ الفارق بين معدّل سعر السّرير المقترح من قبل الفنادق المصنفة 4 نجوم والمقترح من قبل الفنادق المصنّفة 5 نجوم ما قيمته 1471,542 د رغم تقارب مستوى الخدمات المقدمة من قبل هذه الفنادق.

وتوصي المحكمة بدراسة إمكانيّة عرض أكثر من منتوج لحجّ الفرز من حيث الجودة والكلفة يلبّي حاجات الحاجّ التّونسي كما هو معمول به في التجارب المقارنة على غرار المغرب ومصر.

وفي سياق آخر، أدّى الترفيع في فترة إقامة حجيج مكفولي التونسيين بالخارج بالمدينة في موسم 2018 مقارنة بموسم 2017 إلى ارتفاع تكاليف السّكن نتيجة دخول الحجيج في فترة ثانية بما قدره 1,966 م.د و441,812 أ.د[1] على التوالي في ما تعلّق بالغرف الرباعية والغرف الثنائية. وهو ما يمثّل تطورا على التوالي بنسبة 127% و110%. وأفادت الشركة أنّ "ذلك يعود إلى ارتفاع عدد الأيام المبرمج ضمن برنامج رحلات شركة الخطوط التونسية من 8 ليالٍ إلى 9 أو 10 ليالٍ والذي أدّى إلى إضافة تكلفة فترة ثانية."

3- إجراءات التعاقد مع الفنادق

---

[1] قرار من وزير السياحة مؤرخ في أوّل ديسمبر 2005 يتعلق بضبط أدنى القواعد الواجب احترامها لترتيب النزل السياحية.

[2] محضر اللجنة الداخلية لمراقبة الصفقات المنعقد يومي 29 و30 نوفمبر 2017.

[1] عدد المكفولين في الغرف الرباعية 860 حاج و في الغرف الثنائية 140 حاج خلال موسم 2018

تمّ انطلاقا من موسم حجّ 2016 التّخلّي عن صيغة الاستشارة لاستئجار الفنادق بمكة وبالمدينة واعتماد الجرد الميداني للوحدات الفندقيّة من قِبل لجنة المعاينة والفرز بمعيّة فريقٍ للمساندة دون أن يفضي ذلك إلى إنشاء قاعدة بيانات شاملة ومحيّنة للفنادق بالرغم من تواتر جرد ومعاينة نفس الفنادق سنويّا. ولم يكن هذا الإجراء ذا فاعلية إذ تمّ معاينة وجرد فنادق تم إقصاؤها في موسم سابق لنفس الأسباب الهيكلية[2] مثّلت في سنتي 2017 و2018 على التوالي ما نسبته 77,43% و78,41% من العدد الجملي للفنادق موضوع الجرد.

وأثّر طول إجراءات جرد الفنادق ومعاينتها سلبا على عدد العروض المتاحة حيث بلغ عدد الفنادق التي تمّت معاينتها والمستجيبة لشرط التصنيف وتبيّن تأجيرها إلى دول أخرى خلال موسمي 2018 و2019 تباعا 16 فندقا من جملة 55 فندقا و10 فنادق من جملة 36 فندقا.

ولجأت الشركة بهدف تحقيق الطاقة الاستيعابية المطلوبة إلى التعاقد المباشر بخصوص فنادق تمّ إقصاؤها سابقا في مرحلة التقييم الفني وذلك بسبب عدم إحكام ضبط شروط وإجراءات التعاقد مع مزودي السكن حيث لم تضبط الشركة أجلا لصلوحية العرض المالي في وثيقة التعهّد في موسم 2016 ولم تشترط على العارضين وثيقة تعهّد خاصة بكلّ فندق على حدة في موسم 2017.

وعلى صعيد آخر، تؤجّر الشركة فنادق على فترة تغطي كامل موسم الحجّ لإيواء حجيج الفرز بمكّة وتعتمد الفترات بحسب تواريخ دخول وخروج الحجيج المكفولين بمكّة وكلّ الحجيج بالمدينة. وأدّى اعتماد صيغة التعاقد مع فنادق كامل موسم الحجّ لتأمين السكن بمكّة إلى تحمّل الحجيج لكلفة إضافية إجمالية ناتجة عن كلفة الأسرّة الشاغرة في كلّ ليلة من ليالي الفترة ناهزت ما قيمته 21 م.د بعنوان موسمي 2015 و2016.

[2] على غرار وجود مرتفعات في الطرق المؤدية للفندق وعدم إمكانية مرور الحافلات وسيّارات الإسعاف عبر الطّريق المؤدّي إلى الفندق.

وتوصي محكمة المحاسبات بمراجعة صيغة التعاقد وذلك بسحب نظام الفترات على عقود سكن حجيج الفرز بمكّة اعتمادا على برنامج رحلات جويّة ثابت وبإبرام اتفاقية مع الخطوط التونسية في اتجاه تحديد مسؤولية كلّ منهما بدقة وتحميل الأخيرة الآثار المنجرّة عن تغيير برنامج الرحلات المعتمد عند إبرام العقود.

كما يجدر الاستئناس بالتجارب المقارنة للضغط على التكلفة وذلك بتقسيم مدّة سكن حجيج الفرز بمكّة على فترتين على أساس التعاقد في شأن فنادق في مناطق قريبة من المشاعر كالعزيزيّة في الفترة الممتدّة من 4 إلى 14 ذي الحجّة ثم في شأن فنادق في مناطق قريبة من الحرم المكّي خارج فترة الذروة كما هو معمول به من قبل دول أخرى كتركيا وإيران والعراق. بالإضافة إلى إمكانية إبرام عقود إطارية لتأمين سكن الحجيج تمتّد على أكثر من موسم. وأفادت الشركة أنّ "اعتماد فترتين لتأمين سكن حجيج الفرز في مكّة هو من ضمن التوجهات الإستراتيجية لتنظيم الحج " كما أفادت أنّه "سيتمّ النظر في إمكانية إبرام صفقات إطارية لسكن الحجيج في المواسم القادمة وهو ما يتطلّب استقرار التوجهات في ما يتعلق بالشروط الفنية لسكن الحجيج".

ج- تسعيرة الحج

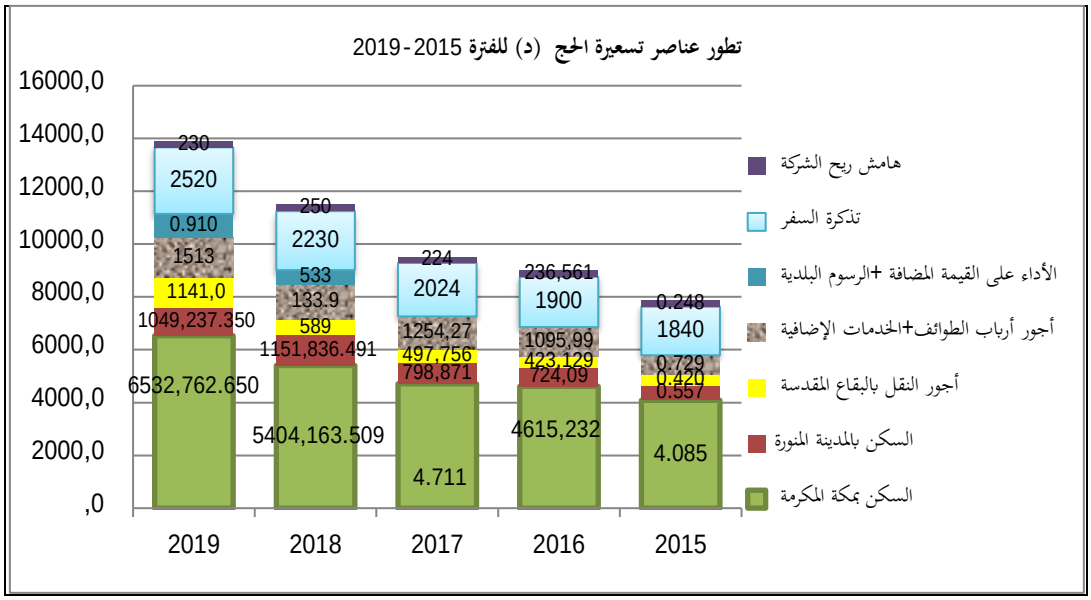
يتمّ تحديد تسعيرة الحج بالنسبة لحجيج الفرز باحتساب الكلفة الجملية للعقود المبرمة (سكن، نقل بري، خدمات إضافية، معلوم الدخول) وقسمتها على عدد الحجاج ثم توظيف هامش ربح لفائدة الشركة لتغطية الأعباء المباشرة لعملية الحج خارج العقود وجزء من الأعباء القارة للشركة. وتراوح هذا الهامش بين 224 د و250 د للحاج الواحد خلال الفترة 2015-2019. ويتمّ إضافة تكلفة تذكرة الطائرة (الخطوط الجوية التونسية أو الخطوط السعودية بداية من موسم 2018) ثم عرض التسعيرة على اللجنة الوطنية للحج والعمرة وعلى رئاسة الحكومة للمصادقة.

وارتفعت تسعيرة حجّ الفرز خلال الفترة من 2015 إلى 2019 من 7780 د إلى 13896 د أي بنسبة تطوّر هامة بلغت 76%. ويتمّ دعم تسعيرة الحج من الدولة بطريقة غير مباشرة بتحديد البنك المركزي التونسي لسعر صرف ثابت لكلّ موسم حجّ تحّول على أساسه الشركة الدّفوعات المتعلقة بأداء التزاماتها تجاه المزودين السعوديين المتعاقد معهم. وباعتبار معدّل سعر الصرف تراوح دعم الدولة غير المباشر للحاج الواحد بين 158,118 د في 2015 و 912,837 د في 2019. وبلغ مجموع الدعم خلال الفترة 2015-2019 ما قدره 26,453 م.د.

وبالرغم من ذلك تُعزى نسبة هامة من تطوّر التسعيرة إلى تطور سعر صرف الريال السّعودي مقابل الدينار التونسي وهو ما يعلّل تطور تسعيرة الحجّ بالريال السعودي بنسبة لم تتجاوز 35,40 %.

وتتوزّع عناصر التسعيرة خلال الفترة 2015-2019 بين تكلفة السكن بمكّة والسكن بالمدينة وأجور النقل بالبقاع المقدسة وأجور أرباب الطوائف والخدمات الاضافية والأداء على القيمة المضافة والرسوم البلدية وهامش ربح الشركة وتذكرة السفر بنسب معدّلها على التوالي 49,34% و8,22% و5,72% و11,43% و5,59% و2,39% و20,66%.

ويبرز الرسم البياني التالي تطور عناصر تسعيرة الحج للفترة 2015-2019 :



وارتفعت تكلفة السكن بما قدره 675 د للحاج بداية من موسم 2016 نتيجة لإضافة فطور الصباح بالفنادق. وفرضت السلطات السعودية بداية من موسم 2018 أداء على القيمة المضافة ورسوما بلدية وهو ما أدّى إلى الترفيع في تسعيرة حجّ الفرز بما قدره 533 د.

وتحمّل حجيج الفرز وحجيج مكفولي التونسيين بالخارج إلى حدود 2018 جزء من تكلفة حجّ البعثات المصاحبة حيث لا تتمّ فوترة كلّ تكاليف حجّهم للوزارات أو المؤسسات العمومية المنتمين إليها. ويتمّ الاقتصار على فوترة كلفة السكن بمكّة والمدينة بالنسبة إلى الوفد الرسمي وتكلفة النقل بالبقاع المقدسة بالنسبة إلى المرشدين الدينيين المنتمين لوزارة الشؤون الدينية. أمّا بالنسبة إلى بعثة شركة الخطوط الجويّة التونسية فتتحمل شركة الإقامات التكاليف المتعلّقة بهم.

وتمّ في موسم 2019 تحميل حجيج الفرز وحدهم دون المكفولين تكاليف حجّ البعثات إضافة وفود أخرى للبعثة الرسمية في نفس الموسم تتكون من وفود عن رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة ووفد الإعلام الخارجي (التّلفزة الوطنية ووزارة الشؤون الدينية) وتمّ بالتوازي مع ذلك تحميل حجيج الفرز تكلفة حج هذه الوفود الإضافية باستثناء جزء من تكلفة النقل.

ونتيجة لذلك تمّ تثقيل مبالغ جملية على حجيج الفرز بلغت حوالي 5,8 م.د خلال الفترة 2015-2019 تعلّقت بتكاليف حجّ البعثة الرسمية والمرشدين الدينيين وبعثة الخطوط التونسية وبعثة رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة والإعلام الخارجي بالنسبة لموسم 2019 وهو ما انجرّ عنه تكلفة إضافية تحمّلها كل حاج تراوحت بين 90,282 د و190,435 د.

وتوصي المحكمة بالضغط على التسعيرة بإحكام ضبط شروط السكن الفنية لتحقيق التناسب بين مستوى الخدمات وجودتها والثمن وتحقيق النجاعة عند معاينة الفنادق واحترام إجراءات التعاقد لتفادي التفاوض المباشر مع فنادق سبق إقصاؤها في مرحلة التقييم الفني ومراجعة صيغة التعاقد لتأمين سكن حجيج الفرز بمكّة والحرص على التسريع في إجراءات إبرام عقود الخدمات واعتماد قاعدة بيانات للنزل. كما توصي المحكمة بدراسة فرضيات أخرى متعلقة بسكن حجيج الفرز بمكة على غرار توفير أكثر من منتوج يراعي حاجيات الحاج التونسي وتقسيم مدّة الإقامة بالاقتراب من المشاعر في بداية الموسم ثم الدخول إلى منطقة الحرم المكي بعد أيام التشريق فضلا عن إبرام عقود إطارية لسكن الحجيج.

د- تنفيذ عقود موسم الحجّ

شاب تنفيذ عقود الإيواء في مكة والمدينة إخلالات تعلّقت بتغيير الفنادق المتعاقد في شأنها وذلك إمّا جراء تغييرات فرضها المزودّون أو لتغييرات طارئة على رزنامة رحلات شركة الخطوط الجوية التونسية وبعدم احترام المدة التعاقدية. ولم يتم الالتزام بالعدد التعاقدي للحجيج في بعض المواسم وعدم الاعتماد على معايير موضوعية لتوزيعهم على الفنادق. وخلافا للتجارب المقارنة كتجربة الدّيوان الوطني للحجّ والعمرة الجزائري والذي مكّن الحجيج الجزائريين منذ موسم حجّ 2016 من حجز غرفهم إلكترونيّا عبر

بوّابة الإسكان الإلكتروني قبل التّنقّل إلى البقاع المقدّسة، لا تُعلم الشركة الحجيج التونسيين بفنادق سكنهم إلّا عند وصولهم إلى البقاع المقدّسة.

1- عقود الإيواء

أبرمت الشركة اتفاقية لتبادل الامتيازات مع شركة الخطوط الجوية التونسية بتاريخ 1 أوت 2007 وتمّ تحيينها في 11 جويلية 2018. ولا تتضمّن هذه الاتفاقية بندا لتحميل الأخيرة مسؤولية تبعات تغيير برنامج الرحلات الجويّة المعتمد عند إبرام عقود السكن. وأدّت التعديلات الطارئة على برنامج الرحلات إلى تغيير مواعيد الدخول أو الخروج من الفنادق وهو ما انجرّ عنه خلال الفترة 2015-2018 تغيير 14 فندقا خاصة بالمدينة دون التأكد من مطابقتها للمواصفات الفنّيّة المطلوبة.

من ذلك خالفت الشركة مقتضيات عقد الإيواء في موسم 2015 بتغيير أربعة فنادق دون الموافقة كتابيا ودون إبرام ملحق[1] وإمضاء محاضر استلام من قبل الطرفين. وقدّمت الشركة معطيات مغلوطة في مشروع مذكّرة ختم الصفقة الممضى عليها من قبل الرئيس المدير العام للشركة حيث أدرجت جداول تسكين إيواء مخالفة للفنادق الفعليّة التي تمّ الإيواء بها. وقامت الشركة بخلاص المزوّد على هذا الأساس.

من جانب آخر لم يعكس في حالات ملحق العقد الوَاقِعَ عند حصر فنادق الإيواء النهائية حيث تضمّن على سبيل المثال في موسم 2018 فندقا لم يتّم الإيواء به فعليا وهو ما أكدّته الشركة في إجابتها دون أن تُبيّن مكان إقامة 1200 حاج الذين كان من المفترض أن يقع إيواؤهم به بحسب ملحق العقد. وهو ما يُستنتجُ منه تجاوزُ الطاقة الاستيعابية لبقية الفنادق خاصة وأنّه تمّ الاكتفاء بمحاضر استلام لكلّ رحلة جوية دون توثيق توزيع الحجيج النهائي والفعليّ على مختلف الفنادق.

وأبرمت الشركة عقود إيواء بالمدينة لا تغطي عدد الحجيج المضبوط باتفاقية ترتيبات شؤون الحجّ في موسم 2015. كما خالفت جداول الإيواء المعتبرة عند تنفيذ العقد (8011 سريرا) شهادة المخالصة الممضاة من قبل الطرفين (7780 سريرا). وبهدف تجاوز هذا التباين تمّ عقد محضر صلح ممضى بين الطرفين بتاريخ 23 مارس 2018 دون إبرام ملحق للعقد الأصليّ. وتحملّت الشركة بالتالي تكلفة إضافية غير مضمّنة بالعقد قدرها 249.480 ريالا سعوديا أي حوالي 126 أ.د.

---

[1] لم يبرم الملحق إلى حدود موفى أكتوبر 2020.

كما تمّ في موسم 2016 إبرام ملحق بين الشركة ومزوّد السكن بالمدينة لخلاص 40 سريرا إضافيا بمبلغ جملي قدره 27,632 أ.د غير أنّ وزارة الشؤون الدينية رفضت المصادقة عليه بسبب عدم تمكنّ الشركة من حصر قائمة اسمية في المنتفعين بالأسرّة. ونتيجة لذلك رفض البنك المركزي القيام بالتحويل مما دفع المزوّد إلى التخلّي عن مستحقاته في 16 سبتمبر 2019. ومن شأن ذلك أن يمسّ من مصداقية الشركة مع المزودين وأن يؤثّر بالترفيع على العروض المالية لنفس المزوّد في المستقبل.

وعلى صعيد آخر، لم تضبط الشركة مقاييس واضحة وموضوعيّة تُحدّد طريقة توزيع الحجيج على فنادق متفاوتة في مستوى الخاصيات الفنية والمرافق المتوفرة والبُعد عن الحرم.

ويتوزّع باقي أعضاء مكتب حجيج تونس فضلا عن المرافقين أساسا على الوفد الصحّي وعلى المرشدين الدينيين وعلى البعثتين الإداريتين للشركة ولوزارة الشؤون الدينية وعلى بعثة الخطوط التونسية وعلى الوفد الرسمي[1]. ولا يتمّ توثيق توزيع أعضاء البعثة الصحّيّة والمرشدين الدينيّين وأعضاء البعثتين الإداريتين والمرافقين على مختلف الفنادق ممّا لا يسمح من التّأكّد من توفّر التأطير والإحاطة الدّينيّة والصّحّية اللّازمة للحجيج.

وتراوح عدد أعضاء الوفد الصحي بين 75 عضوا في الفترة 2015-2017 و90 عضوا في موسم 2018. وتراوح عدد الأطباء خلال نفس الفترة بين 27 طبيبا و36 طبيبا دون أن تحدّد القائمات المرسلة من قبل وزير الصحة اختصاصاتهم الطبية ولم تحدّد قائمة الوفد الصحي المتعلقة بموسم 2018 عدد الأطباء. وتدنّى مؤشر التأطير الطبي ليبلغ طبيبا واحدا لكل 335 حاجا سنة 2017 مقابل طبيب لكل 231 حاجا سنة 2015. كما لم تحدّد قائمات الوفد الصحي في الفترة 2015-2018 الأسلاك المهنية التي ينتمي إليها باقي أعضاء الوفد الصحي وهو ما لا يمكّن من تحديد إن كانوا منتمين إلى الأسلاك شبه الطبية أو إلى أسلاك مهنيّة أخرى.

وتجدر الإشارة إلى أنّ ستة من أعضاء الوفد الصحي في موسم 2015 وخمسة منهم في موسم 2016 توجهوا للحجّ حصرا حيث تمّ خلاص تسعيرة الحجّ الخاصة بهم على أساس أنهم حجيج فرز من قبل وزارتهم. وهو ما يُعدّ تجاوزا لقائمات انتظار الأولوية. كما أثّر سلبا على مستوى الإحاطة الصحّية بالحجيج.

2- خدمات الحجّ الأخرى

[1] يتمّ توزيع أعضاء المكتب بين الأطراف المكوّنة له على مستوى اللجنة الوطنية للحجّ والعمرة.

تتمثّل خدمات الحجّ الأخرى أساسا في توفير تجهيزات الإسكان في المشاعر وتحسين خدمات النقل بالحافلات وإعاشة الحجيج. ويتمّ تأمين هذه الخدمات عن طريق إبرام عقود بعد القيام باستشارات أو بالتّفاوض المباشر. وتمّ الوقوف على إخلالات تعلقّت بتنفيذ هذه العقود. وتتعامل الشركة مع المؤسسّة الأهليّة (الطرف السعودي) عن طريق التّعاقد المباشر لتوفير الخدمات الإضافيّة التّي تتمثّل في توفير تجهيزات الإسكان في المشاعر[1].

وخلافا لعقد الخدمات الإضافية لموسم 2015 الذي أوكل اختصاص فض الخلافات إلى السلطات السعودية، لم تتخّذ الشركة أيّ إجراء ضدّ المزوّد رغم إخلاله بالتزاماته في ما تعلّق بنوعية الخيام وبتوفير التكييف بها وبتوفير دورات مياه بالمشاعر بعدد مناسب.

ولم يتم تفعيل المنافسة في شأن إعاشة حجيج المكفولين بمنى خلال الفترة الرّقابيّة حيث يتمّ توفير الخدمة ضمن عقود الخدمات الإضافية التّي تبرم مع الطّرف السّعودي (المؤسّسة الأهليّة لمطوّفي حجّاج الدّول العربية) عن طريق التفاوض المباشر وهو من شأنه أن يحرم الشّركة من مزايا تفعيل المنافسة والضّغط على الأسعار.

كما لم يتمّ تفعيل المنافسة في شأن الحقيبة الغذائيّة سوى انطلاقا من موسم 2016، حيث كانت في المواسم السّابقة تنفّذ من خلال إبرام عقود عن طريق التّفاوض المباشر مع المؤسّسة المذكورة والتي تتعاقد بدورها مع المزودين المختصين لتوفيرها.

وخلافا لما نصّت عليه عقود تحسين النقل من توفير الإسناد وورشات الصّيانة لمواجهة أي خلل بالمسارات وتوفير حافلات بديلة في حالة التّعذّر، تبيّن أنّ المزوّد لم يعوضّ حافلتين من جملة عشرة حافلات تعطّبت في موسم 2015 وهو ما انجرّ عنه تأخير للحجيج خلال عمليّة النّفرة. وخلافا للبند العاشر من كرّاس الشّروط الخاص بخدمات النقل الذي نصّ على أنّه في صورة إخلال المزوّد بتعهّداته تسلّط عليه غرامة بنسبة 20% بعد تقييم الإخلال بالرجوع للثمن التعاقدي، لم يتمّ التنصيص على هذا الالتزام في العقد ممّا حال دون تغريمه واكتفت الشركة بتعويض بمبلغ قدره 9,524 أ.د صُرف نقدا.وخلال موسم 2017 صرف نفس المزوّد تعويضا للشركة نتيجة لتعطّب 6 حافلات قدره 7,054 أ.د.

ولم تُحكم الشركة ضبط كرّاسات الشروط في ما تعلّق بخدمة توفير شاحنات لنقل أمتعة الحجيج حيث اعتمدت في تقييم العروض على مدى تعهد المزوّد بتوفير شاحنات في غياب اشتراطات أخرى لضمان جديّة الالتزام. وأخلّ المزوّدون بالتزاماتهم في توفير الشاحنات خلال المواسم 2015-2018. ونتيجة

---

[1] على غرار الخيام والأفرشة والماء الصّحّي ودورات المياه وتوفير مرشد إضافي للحافلات وعمّال النظافة بمشعر منى.

لذلك تحمّلت الشركة دون وجه حق تكاليف إضافية إجمالية إثر طرح التعويضات بلغت 79,848 أ.د. وباستثناء مزوّد واحد تمّ خلاص باقي المزودين في غياب فاتورات بناء على وثائق غير ذات مصداقية[1] أو دون أيّة وثائق في بعض الحالات بمبالغ جملية قدرها 88,263 أ.د.

ولم يتمّ تنفيذ البند التعاقدي الخاص بنقل أمتعة الحجيج بشاحنات سوى في موسم 2019. ولم تؤدّ الشركة مصاريف فورية بهذا العنوان سوى بمبلغ قدره 720 د وهو العامل الأهم الذي يفسّر انخفاض مصاريف خزينة الحجّ الطارئة إلى حدود 33,413 أ.د في موسم 2019 مقابل 94,283 أ.د في موسم 2015.

3- متابعة نزاعات تنفيذ العقود

- ملف الرّواسي

إثر إلغاء الحج من قبل الدولة التونسية في موسم 2009 وبعد أن اعتبرت الشركة نفسها من جانب أحادي في حلّ من عقد إيواء حجيج مكفولي التونسيين بالخارج في فندق "الرواسي غزة" بمكّة بقيمة جملية بلغت 14,500 مليون ريال سعودي أي حوالي 5,066 م.د.،لم تتولّ الشركة إجابة المزوّد على مراسلاته التي ضمنّها اقتراحات لحلّ الإشكال، وذلك خلافا للمادة الرابعة من العقد[2] الذي جعل تسوية الخلافات بالاتفاق أولوية. ممّا أدى إلى نشوب نزاع، تمّ على إثره اختيار التحكيم وتطبيق القانون التونسي لفضّه دون دراسة دقيقة للخيارات المتاحة خاصة وأنّ المادة الرابعة المذكورة أعلاه تتيح اللجوء للتحكيم أو اللجوء للقضاء بمكّة. وهو ما حمّل الشركة فوائض كان من الممكن تفاديها في حال تطبيق القانون السعودي الذي يمنعها وهو ما أثارته الشركة في دفوعاتها المقدمة في مختلف أطوار القضية.

كما لم تعتمد الشركة توجها إجرائيا مستقرا، فرغم مصادقتها على التحكيم وعلى تطبيق القانون التونسي وعدم ممانعتها لتعيين المحكّم بعد أن عرّض نفسه للتجريح، تولّت استئناف وتعقيب إكساء القرار التحكيمي بالصبغة التنفيذية من جهة والقيام في إبطال الحكم التحكيمي لحدود الطور التعقيبي من جهة أخرى مُؤسّسةً ذلك على رفضها التحكيم وقدحها في المحكّم وعلى النزاع في تطبيق القانون التونسي. وهو ما أدّى إلى إطالة إجراءات التقاضي ورفّع في مبلغ الفائض القانوني التجاري الذي تمّ أداؤه في 20 فيفري 2017 بعد أن بلغ 3,638 مليون ريالا سعوديا أي ما يعادل حوالي 2,230 م.د.

---

[1] منها وصولات خلاص لا تحمل ختم المزوّد وإمضائه.

[2] "الخلافات التي لا تُسوّى بالاتفاق بين طرفي العقد تحال إلى طرف ثالث مقبول لدى الطرفين للتحكيم، أو إلى القضاء بمكة المكرمة الذي يكون حكمه ملزما وتكون الإشعارت الخطية صحيحة إذا سلمت باليد مقابل ما يثبت الاستلام أو إذا أرسلت بالبريد المسجّل."

- ملف مآثر طيبة

أبرمت الشركة خلال موسم 2012 عقدا مع المزوّد مؤسسة "مآثر طيبة" موضوعه توفير كامل حزمة خدمات الحج. وعند تنفيذ العقد تمّ تسجيل عدّة إخلالات تعلّقت أساسا بالإسكان والنقل، وهو ما أدّى إلى نشوب نزاع قضائي بين الشركة وعدد من حجيج مكفولي التونسيين بالخارج تحمّلت الشركة على إثره تعويضات تنفيذا لأحكام قضائية بلغ مجموعها حوالي 58 أ.د إلى حدود أكتوبر 2019.

وخلافا للبنود 4 و5 و12 من الاتفاق، حرّرت الشركة محضرا من جانب أحادي ورفعت الإخلالات على نفقتها ثم حجزت كامل القسط الأخير من ثمن العقد البالغ حوالي 2,246 مليون ريالا (909,515 أ.د) دون إجراء حساب ثابت، وذلك عوضا عن تحميل المزوّد مسؤولية رفعها أو رفع الأمر للسلطات السعودية التي تتولى جبره وتغريمه في حالة عدم استجابته أو خصم تكلفة الإخلالات من القسط الأخير مع إضافة 20% كغرامة. ونتيجة لوجود هذا القسط لديها أصبحت الشركة مهدّدة باعتبارها معقول تحت يده بتنفيذ قرار تسعيرةٍ استصدره محامي المزوّد في 8 جوان 2016 ضدّ منوّبه لاستخلاص أتعابه بمبلغ 877,594 ألف ريالا أي حوالي 486,266 أ.د.

وتوصي محكمة المحاسبات الشركة باتخاذ التدابير الضرورية لتجاوز هذه الوضعية حتى تتجنّب أي إجراءات تنفيذ جديدة لقرار التسعيرة المذكور خاصة بعد استئناف محامي المزوّد قرار رفع العقلة الصادر عن المحكمة الابتدائية في 30 مارس 2017. علما وأنّ تنفيذه لا يعفي الشركة من التزاماتها تجاه المزوّد.

II- نشاط العمرة

شمل تنظيم نشاط العمرة إخلالات تعلقت بفوترة خدمات لغير المنتفعين بها واستخلاصها نقدا من قبل المنتفع الحقيقي فضلا عن عدم فوترة خدمات لبعض المعتمرين وبالرقابة على وكالات الأسفار إثر توقف الشركة عن تنظيم العمرة انطلاقا من موسم 2016 وبمآل النشاط.

أ- المعاملات التجارية مع وكالات الأسفار والفوترة

شابت عملية تسجيل المعتمرين نقائص متصّلة بالسلامة المعلوماتية حيث أمضت الشركة اتفاقيات عمرة مع وكالات الأسفار وسلّمت لكلّ وكالة كلمة سرّ[1] في قرص مضغوط خُصّصت لإدراج معطيات معتمريها عبر تطبيقة فرعية[2] لمنظومة العمرة المعلوماتية التي تستّغلها الشركة دون توثيق التسليم بوصل مُمضى من قبل ممثل الوكالة، وهو ما يحول دون تحديد هويّة المستخدم الفعلي لكلمة السرّ في غياب سياسة لحمايتها عبر تمكين الوكالة من تغييرها بعد تسلُّمها.

ويتكوّن الملف التجاري لخدمات العمرة أساسا من وصل استلام الجوازات من قبل الشركة قصد تأشيرها ووصل طلب حجز خدمات ونظيرين من الفاتورة. وقد تمت معاينة سوء حفظ هذه الملفات ونقص في الوثائق المكونة لها. كما لم تحفظ الشركة ملفين تجاريين فوترتهما بإسم إحدى الوكالات ثم تبيّن أنّ الأخيرة لم تكن المنتفعة بالخدمات المتعلقة بهما.

وبلغت قيمة الاستخلاصات بعنوان خدمات العمرة خلال سنة 2015 ما قدره 3,850 م.د منها 1,824 م.د استخلصت عن طريق صكوك و366 أ.د نقدا مباشرة لدى الشركة و 1,660 م.د نقدا لدى فروع بنكية.

وتولّت محكمة المحاسبات التدقيق الشامل في عقود ووصولات استخلاص العمرة والفاتورات التّي تمّ خلاصها وفي عيّنة من الملفات التجارية مثلّت 33,34% من رقم المعاملات البالغ في موسم 2015 ما قدره 3,829 م.د وتعلّقت أساسا بالخدمات المصرّح ببيعها لوكالتي أسفار. وقد تبيّن وجود إخلالات إجرائية أدّت إلى فوترة خدمات لغير المنتفعين بها فعليّا وخلاصها نقدا من قبل المنتفع الحقيقي للتغطية على ذلك.

واستخلصت الشركة ما قيمته 761,880 أ.د بإسم وكالة أسفار "س.ت" مقرها بجربة عن طريق إيداعات بفرع بنكي بصفاقس من بينها أربع إيداعات بقيمة 81,200 أ.د تمّ إرسالها عبر الفاكس من قبل وكالة "ن.أ.ص" المتواجدة بصفاقس وإيداع بمبلغ 2,300 أ.د تمّ إرساله عبر الفاكس من قبل وكالة "ف.ت".

وتبيّن حسب معطيات الشركة، أنّ الوكالتين "س.ت" و"س" حجزتا خدمات على متن رحلة جوّية بتاريخ 2015/04/11 على التوالي لفائدة 68 و77 معتمرا أصدرت في شأنهم فواتير بمبالغ جملية قدرها على التوالي 51,158 أ.د و63,669 أ.د في حين أنّ تلك الرحلة وقع استغلالها كليا من قبل الوكالة "ن.أ.ص". كما

---

(1) code client unique

(2) solution offline

تبيّن أنّ الوكالة "س" قد حجزت خدمات على متن رحلة جوية أخرى بتاريخ 2015/06/17 لفائدة 45 معتمرا وفوّترت لها مبلغ جملي قدره 66,631 أ.د في حين أنّه لم يكن لهذه الوكالة أيّ حجز على متن الرحلة.

وقد أمضت الشركة عقدا مع الوكالة "ن.أ.ص" في 10 فيفري 2015 دون أن تتمّ أيّ فوترة لها في حين أنّ الأخيرة قامت بخلاص خدمات كما تمّ بيانه سابقا. وتجدر الإشارة إلى أنّ الشركة والوكالة المذكورة كانتا طرفين في نزاع قضائي يعود إلى سنة 2013[1]. وقد صدر حكم لفائدة الشركة في 16 ماي 2017 يلزم الوكالة في شخص ممثلها القانوني بأداء مبلغ 163,070 أ.د ورغم تسلّم الشركة النسخة التنفيذية للحكم بتاريخ 26 ديسمبر 2017، لم تشرع في إجراءات تنفيذه سوى في 14 مارس 2019 دون أن تتمكّن من ذلك إلى موفى أكتوبر 2019 بالنظر إلى تغيير الوكالة لمقرّها حسب محضر عدل التنفيذ.

وبرّرت الشركة هذه الوضعية بتعامل الوكالات مع بعضها قصد تجنب الخسائر المادية الجسيمة جراء المقاعد الشاغرة وبوجود تفويض من "س.ت" إلى "ن.أ.ص" لتحل محلها لدى مصالح الشركة أُمضي في 13 فيفري 2015 قبل إلغائه في 8 أفريل 2015. إلّا أنّ هذا التبرير يفتقد للوجاهة باعتبار أنّ الاتفاقية الممضاة بين الشركة ووكالة الأسفار هي علاقة تعاقدية ثنائية لا تسري آثارها سوى بين الطرفين وذلك تطبيقا للفصلين 240 و37 من مجلة الالتزامات والعقود[2].

من جانب آخر، قامت الشركة في 2015 بخلاص مبالغ لفائدة وكالات أسفار نقدا بقيمة 147,372 أ.د منها فواتير بإسم نفس الوكالة بمبلغ 87,823 أ.د في تجاوز للسقف المحدّد في العقود والبالغ 2500 د.

وعلى صعيد آخر، تبيّن للمحكمة عدم فوترة خدمات مما ألحق ضررا ماليا بالشركة بلغ 107,382 أ.د حسب العيّنة موضوع التدقيق.

من ذلك حجزت وكالة "س.ت" خدمات لفائدة 310 معتمرا أدّوا مناسك العمرة من 2015/04/25 إلى 2015/05/09 دون أنتشمل الفوترة 41 منهم ممّا انجرّ عنه ضررا ماليا للشركة قدره 34,480 أ.د. واقتصرت الفوترة بخصوص 70 معتمرا على خدمات إعادة الإرسال الإدارية ممّا نتج عنه ضررا ماليا قدره 52,213 أ.د.

---

[1] تكليف صادر عن الشركة للمحامي عدد 53 مؤرخ في 21جانفي2013.

[2] والذين ينصّان على أن :" لا يلزم العقد إلا العاقدين ولا ينجر منه للغير ضرر ولا نفع إلا في الصور التي نص عليها القانون" وعلى أن " ليس لأحد إلزام غيره أو قبول التزام له إن لم يكن مأذونا في النيابة عنه بتوكيل منه أو بولاية حكمية".

وخلافا للبند التاسع من اتفاقيات العمرة[1]، واصلت الشركة تمتيع رئيس مجموعة عن كلّ 24 معتمرا بمجانية السكن والنقل البري بالرغم من تعليقها العمل بالعمرة المسترسلة[2] منذ 4 مارس 2015. وقد برّرت الشركة ذلك بموافقة الرئيس المدير العام على هذا الإجراء وهو ما نتج عنه نقص في فوترة خدمات بلغت قيمتها 11,741 أ.د.

كما لم تقم الشركة بفوترة الخدمات لمعتمرين في بعض الحالات واكتفت بفوترة الخدمات الإدارية في حالات أخرى انجرّ عنه عدم فوترة خدمات بقيمة 8,948 أ.د.

وبرّرت الشركة ذلك بالنسبة للبعض منهم بإلغاء سفرهم تبعا لعدم التأشير لهم في حين أنّ البند السابع من اتفاقيات العمرة ينصّ على أن تتحمّل الوكالة كامل معلوم الخدمات الإدارية والسكن والنقل البري التي تمّ حجزها إذا لم يتّم تعويض معتمر أُلغي سفره لأسباب خارجة عن نطاق الشركة.

ب- الرقابة على وكالات الأسفار ومآل نشاط العمرة

1- الرقابة على وكالات الأسفار

كانت الشركة إلى نهاية موسم 2012 تعتبر الجهة المخولة للتعاقد لتأمين سكن ونقل المعتمرين على أن تبقى عملية تسويق سفرات العمرة من مشمولات وكالات الأسفار التونسية ثم تمّ إقرار التحرير التدريجي للقطاع بمقتضى جلسة العمل الوزارية في 31 جانفي 2013 تبعا لقرار مجلس المنافسة الصادر بتاريخ 13 ديسمبر 2012 الذي اعتبر "الممارسات التي أتتها شركة الخدمات الوطنية والإقامات مخلّة بالمنافسة". وحُرّرت العمرة كلّيا في موسم 2016 بعد سحب السلطات السعودية امتياز استثناء الشركة من وجوب توفير شهادة الانخراط في الاتحاد الدولي للنقل الجوي.

وبالرغم من ذلك، واصلت وزارة الشؤون الخارجية مراسلة الشركة حول إخلالات الوكالات المتمثّلة أساسا في تغيير مكان الإقامة ومدّتها وعدم التكفل بإعاشة المعتمرين في حال تأجيل موعد العودة لتونس وعدم متابعة الوضعية الصحية للمعتمرين المقيمين بمستشفيات سعودية وعدم التكفل بعودتهم إلى تونس[1]، بالرغم من أنّ الشركة لم تعد ضامنة لتنفيذ عقود العمرة إثر توقف نشاطها في المجال. وفي

---

[1] "تتعهّد الشركة بتوفير خدمات السكن والنقل البري مجانا لفائدة رئيس كل مجموعة يبلغ عدد أفرادها 24 دون اعتبار رئيسها بالنسبة للعمرة المسترسلة وعلى أساس 44 فرد دون اعتبار رئيسها بالنسبة للعمرة العادية (حجوزات) وتحتسب المجانية على أساس السكن في غرفة رباعية. وإذا زاد عدد المعتمرين عن 44 معتمرا ، دون اعتبار رئيسها ،فإنه لا يعتّد بالزيادة إلا إذا كانت 44 أو من مضاعفات 44..."

[2] في العمرة المسترسلة تؤجّر الشركة فنادق على كامل فترة موسم العمرة وتستقبل بها المعتمرين القادمين ضمن رحلات متتالية أمّا في عمرة الحجوزات فتحجز الشركة بالفنادق حسب طلبات حجز الخدمات لمعتمرين الواردة عليها من وكالات الأسفار.

[1] تقرير وزارة الخارجية المرسل للشركة في 10 ماي 2018.

نفس السياق واصلت الوزارة المكلفة بالسياحة اعتبار الشركة كهيكل متدخل في نشاط العمرة حيث لم تنقطع عن إرسال نسخ من القرارات المتعلقة بالإيقاف المؤقت لنشاط وكالة أسفار أو باستئنافه. وأمام هذه الوضعية، لم تبادر الشركة بمراسلة الوزارتين وإعلامها بأنها لم تعد مكلفة بمتابعة الإشكاليات المسجلة ممّا يتطلّب إيجاد صيغ قانونية أخرى لرقابة الوكالات.

من جانب آخر ، سجل تباين بين عدد المعتمرين انطلاقا من موسم 2015 وسقف التحويلات المرخّص فيه من قبل البنك المركزي لوكالات الأسفار بعنوان العمرة ففي حين لم يتجاوز سقف التحويلات المرخص فيه مثلا في 2015 ما قدره 14 م.د بلغ عدد المعتمرين في نفس الموسم 46885 معتمرا. واستنادا إلى مبلغ 715 د[2] كمعدّل تكلفة الخدمات لمعتمر واحد وهو المعدّل الأدنى، تكون جملة التحويلات معادلة لما قدره 33,523 م.د. وتمّ استغلال المنح السياحية للمعتمرين لتغطية تجاوز سقف التحويلات المرخص فيه وذلك بالاعتماد على مراسلة وجّهت للوكالات من قبل المديرة العامة للديوان الوطني للسياحة بتاريخ 5 ديسمبر 2014 دعتها فيها إلى إقرار مبدأ خصم تكاليف الرحلات من حقوق التحويل بعنوان المنحة السياحية أو منحة سفر الأعمال والشروع في العمل بهذا الإجراء ابتداء من موسم 2015. وأقرّت الوزيرة المكلّفة بالسياحة[3] بانتهاج هذه الصيغة واعتبرت "أنّ استغلال جزء من المنحة السياحية لتغطية مصاريف الرحلات لا يمثّل خروجا عن الإطار القانوني بل يمكن اعتباره ترشيدا للمبالغ المحولة من البنك المركزي بعنوان العمرة".

وتعدّ هذه الممارسة مخالفة لأحكام الفصل الأول من مجلة الصرف باعتبار أنها لا تمثل تحويلا متعلّقا بدفوعات تجاه الخارج بعنوان عمليات جارية، فإخفاء هذه التحويلات بإصباغها صبغة منحة سياحية لمعتمرين يجعلها خارج إطار تنفيذ عقود مُصرّح بها ومُوثّقة ومُودعةٍ لدى السلطات التونسية. كما أنّه لا توجد أيّ ضمانة تؤكّد أن كلّ الأموال المحولة على جوازات المعتمرين تمّ استغلالها لخلاص متعهدين سعوديين بعنوان العمرة باعتبار أنها عمليات خلاص غير مندرجة في إطار تنفيذ عقود.

وسجلّت المحكمة تضاربا بين ما جاء من إقرار موثق في محضر مجلس وزاري مضيّق في 15 جانفي 2016 بهذه الممارسة واعتبارها "ترشيدا للمبالغ المحولة من البنك المركزي بعنوان العمرة" وبين ما جاء في إجابة البنك المركزي بعد مراسلة المحكمة له لطلب توضيحات من أنّ خصم تكاليف الرحلات المنظمة إلى الخارج من حقوق التحويل بعنوان المنحة السياحية أو منحة سفر الأعمال الذي تمّ إقراراه في جلسة عمل وزارية في 10 جويلية 2014 لا يهم رحلات العمرة.

---

[2] تقدير قدمته الشركة خلال المجلس الوزاري المضيّق المنعقد في 15 جانفي 2016.

[3] خلال المجلس الوزاري المضيّق المنعقد في 15 جانفي 2016.

وتوصي محكمة المحاسبات بضرورة إرساء آليات رقابة على الوكالات الناشطة في العمرة ومتابعتها بعد توقف نشاط الشركة في المجال واتخاذ الإجراءات المناسبة ضدها في صورة تسجيل مخالفات.

2- مآل نشاط العمرة

نقحّ قرار الوزير المكلّف بالسياحة في 26 سبتمبر 2017 كرّاسَ الشروط المتعلق بممارسة الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين لنشاط وكالة أسفار من صنف "أ" ليُخوّل للممثّل القانوني لوكالة الأسفار أن يكون في نفس الوقت ممثلا قانونيا لمنشأة عمومية تمارس هذا النشاط. واتخذ مجلس الإدارة بتاريخ 11 أكتوبر 2018 قرارا بإحداث وكالة أسفار مع التشديد على وجوب إعداد الدراسات اللازمة قبل البدء في الإجراءات. إلّا أنّ الشركة قامت بتحويل الشركة الفرعية "قمرت للترفيه" إلى وكالة أسفار تتخّذ من مبنى الكازينو بقمرّت مقرا تجاريا لها في تناقضٍ مع قرار سابق بالتفويت فيها وذلك دون دراسة للسوق وللمردوديّة وفي غياب رؤية إستراتيجية تُحدّد الهدف من استبقاء نشاط العمرة خاصة في ظل صعوبة المنافسة مع وكالات الأسفار.

كما أنّ الوضعية المالية للشركة الفرعية ومواردها البشرية لا يمكنانها من الاستجابة لمتطلّبات الحصول على اعتماد "الياتا" الخاصة بالجمهورية التونسية. ولم تباشر الوكالة المحدثة أيّ نشاط إلى حدود الزيارة الميدانية لقضاة المحكمة في 16 أكتوبر 2019.

III- التصرف الإداري والمالي

أ- التصرف الإداري

1- التصرف في العقارات

تمّ تكليف الشركة بإنجاز إقامات ضيوف الدولة بقمرت بمقتضى قرار وزاري بتاريخ 13 مارس 1993 توّلت على إثره إنشاء أربع إقامات رئاسية بكلفة قدرها 30,101 م.د خلال سنتي 1999 و2000 من الأموال المتأتية من تصفية أملاك الشركة التونسية للسياحة والنزل. وتخصّص هذه الإقامات لإيواء الزوار من الشخصيات الرسمية رفيعة المستوى وهم رؤساء الدول ورؤساء الحكومات والوزراء والمبعوثين الخاصين وأعضاء البعثات الرسمية وكبار مسؤولي المنظمات العالمية ولتأمين الخدمات المتعلقة بتنظيم حفلات الاستقبال وإقامة مآدب الغذاء أو العشاء لفائدتهم. وتتمّ الفوترة إلى الجهة طالبة الخدمة.

وشهد التصرف في هذه الإقامات إخلالات تعلّقت بالحماية القانونية والمادية للممتلكات وصيانتها.

1-1- حماية العقارات

خلافا للفصل 305 من مجلة الحقوق العينيّة الذي ينصّ على أنّ "كلّ حق عيني لا يتكوّن إلا بترسيمه بالسجل العقاري وابتداء من تاريخ ذلك الترسيم"، لم تُرسّم الشركة إلى حدود موفى أكتوبر 2019 الأرض التابعة للملك العمومي البحري والماسحة 33 هك التي تم إنشاء الإقامات عليها والمحالة إليها من الدولة كمساهمة عينية في الزيادة في رأس مالها بقيمة 14,301 م.د. ولا تمكّن هذه الوضعية من اكتساب الشركة كامل الحقوق على العقار المذكور.

ولم يتمّ إمضاء محضر الإحالة بين الشركة ووزارة أملاك الدولة سوى في 27 أوت 2007[1]. كما لم يتمّ تسجيله إلاّ بتاريخ 24 جويلية 2018 أي بتأخير ناهز 11 سنة. واتّضح أنّ التسجيل تمّ بكلفة وقتية بلغت 565,473 أ.د في حين أنّه خاضع في الأصل للمعلوم القار بقيمة 150 د عن كل عقد باعتبار أنه يندرج ضمن عقود تكوين الشركات وتجمّعات المصالح الاقتصادية والتمديد في مدّتها والترفيع في رأس مالها والتخفيض فيه. واعتمدت الشرّكة على كتب الإحالة كمرجع للتسجيل في حين أنّ عقد الإحالة المذكور يمثّل عقد مساهمة عينيّة في الشركة في إطار ترفيع الشركة في رأس مالها. وكان يتوجب على الشركة إرفاق مطلب التسجيل بمحضر الجلسة العامة الخارقة للعادة المنعقدة في 27 جويلية 1999 والمتعلّقة بالمصادقة على الترفيع في رأس المال وإنشاء أسهم لفائدة الدولة مقابل مساهمتها العينية بالأرض. ويُمكن للشركة المطالبة باسترجاع المبالغ المدفوعة بدون موجب حسب الفصل 74 من مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي. وهو ما اتجهت إليه فعلا على إثر تدخّل محكمة المحاسبات بحسب ما ورد بإجابتها.

وتجدر الإشارة، إلى أنّ المحضر المذكور تعلق بإحالة قطع مجموع مساحتها حوالي 32 هك على أن يتمّ إعداد محضر تكميلي بعد ضبط كامل المساحة موضوع المساهمة العينية بصفة نهائية، إلّا أنه لم يتمّ إمضاء محضر الإحالة التّكميلي سوى في 24 أفريل 2019.

ومن خلال مقاربة محضر الإحالة والمثال المعدّ من ديوان قيس الأراضي ورسم الخرائط والمساحة المسجلة في شهادات الملكية الخاصة بكلّ قطعة، تبيّن وجود فارقٌ في المساحة على غرار الاختلاف الوارد بالقطعة موضوع معرّف الرسم 80084[1].

---

[1] تنفيذا لأحكام القانون عدد 23 لسنة 1999 المؤرخ في 8 مارس 1999 المتعلق بالترخيص للدولة في الاكتتاب في الزيادة في رأس مال شركة منتزه قمرت.

[1] تغيير معرف الرسم بتاريخ 19 أفريل 2005 إلى123331.

وتدعو المحكمة الشركة إلى التثبّت من مساحات بقية القطع خاصة بعد رفض إدارة الملكية العقارية لمطلب الترسيم موضوع الوصل 35146 بتاريخ 11 جويلية 2019 نظرا لعدم تطابق المساحات.

ومن ناحية أخرى، تندرج ضمن المساهمة العينية للدّولة منطقة غابيّة تبلغ مساحتها حوالي 18 هكتارا لم تسهر الشركة على صيانتها وحمايتها ضدّ مصادر التلوث وأخطار حريق. ورغم اقتراح إعادة تصنيفها أو إرجاعها للدولة والتخفيض في رأس المال بالمقابل لم يتمّ تنفيذ أيّ من هذه الاقتراحات إلى حدود موفّى أكتوبر 2019.

وتوصي المحكمة باتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية المنطقة الغابية وتسوية وضعيتها.

وعلى صعيد آخر، لم تتولّ الشركة حماية مصالحها بعد أن عمد بعض المتساكنين إلى فتح أبواب ثانوية على طريق خاصة على ملك الشركة منذ ماي 2005 حيث اكتفت بلفت نظر بلدية المرسى بمراسلات كان آخرها في 2017/10/23. ولم تلجأ للتقاضي إلى حدود موفى أكتوبر 2019.

وخلافا لمثال التهيئة العمرانية ببلدية المرسى الذي يسمح بالترخيص في البناء على أن لا يتجاوز علوّ البناية تسعة أمتار، تمّت معاينة بنايتين متعدّدتي الطوابق في طور الإنجاز محاذيتين للسياج الخارجي للإقامات. وقد راسلت الإدارة العامة للأمن الرئاسي والشخصيات الشركة في شأنها منذ 12 مارس 2014 بخصوص الكشف عن الإقامات الرئاسية والمسّ بالجانب الأمني لكبار ضيوف الدولة علما وأنّه تمت معاينة الضرر بمقتضى محضر معاينة للبناية الأولى من قبل عدل تنفيذ بتاريخ 13 نوفمبر 2014 غير أنّ الشركة لم تتولّ اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة سوى في 3 ماي 2016.

وتعرّض محضر المعاينة المذكور لوجود بناية ثانية بصدد الانجاز تطلّ على الأجزاء العليا من إقامة الفل. إلاّ أن الشركة لم تُكلّف عدل تنفيذ لمعاينتها سوى في 18 ديسمبر 2017 أي بعد مضيّ أكثر من ثلاث سنوات علما وأنّ العدل المذكور لم يتول القيام بالمعاينة سوى في 30 مارس 2018 أي بعد مضيّ أكثر من ثلاثة أشهر من تكليفه.

وعلى الرغم من صدور حكمين استعجاليين بإلزام المطلوبين بإيقاف الأشغال وبإلزام الشركة بالقيام بقضية أصلية في الغرض على التوالي في 17 أكتوبر 2016 وفي 8 أوت 2018 ومن مباشرة الشركة إجراءات القيام في الأصل، طلبت الإدارة العامة لأمن رئيس الدولة والشخصيات الرسمية في مراسلتها

للشركة بتاريخ 18 فيفري 2019 إيقاف التتبّعات الجارية في حقّ صاحب البناية الأولى[1]. وأكدّت الشركة من خلال إجابتها تمسّكها بحقّها في إلزام المطلوبين بإيقاف الأشغال تطبيقا للحكمين الاستعجاليين.

وفي سياق آخر، لم تتوفّق الشركة في تسوية الوضعية العقارية لإقامة الورد (دار السعادة سابقا) إلى حدود موفى أكتوبر 2019 حيث تمّ وضعها منذ سنة 2002 دون سند قانوني تحت تصرف الشركة قصد توسيعها وتهيئتها وتجهيزها وتأثيثها وتحويلها إلى إقامة لاستقبال ضيوف الدولة. وموّلت الشركة الأشغال التي أجريت بها والتي بلغت إلى حدود 2007 ما قيمته 4,733 م.د. وتمّ بتاريخ 6 مارس 2008 إبرام عقد تسويغ بين الشركة ووزارة أملاك الدولة بالدينار الرمزي على أن يتمّ التفويت في العقار لفائدة الشركة بالدينار الرمزي بعد تطهير رأس مالها من الخواص. وهو ما لم ينجز حيث لم تتمّ إحالة ملكيّة 2584 سهما على ملك خواص.

ولا يمكن للشركة حاليا استغلالها لاستقبال ضيوف الدولة نظرا لأنّ حالتها المادية تستوجب أعمال صيانة على مستوى أنظمة التنوير والتكييف والتسخين والمسبح بكلفة تفوق تقديراتها 867,300 أ.د.

كما لم تتوفق الشركة في تسوية الوضعية العقارية لإقامة "بورناي" والتي تتصرّف الشركة فيها بمقتضى محضر تخصيص مؤرخ في 20 فيفري 1988 وتحملّت بخصوصها مصاريف جملية تساوي 238,187 أ.د بعنوان هدم البناية الموجودة بالعقار وتأمين الحراسة. وطلبت الشركة إمّا إلغاء التخصيص والتفويت في العقار بثمن رمزي أو المساهمة العينية بالعقار في رأس مال الشركة أو تكليفها بمقتضى عقد بإنجاز إقامة ضيوف الدولة، كما اقترحت بناء مقر اجتماعي على هذا العقار دون إتمام أيّ من هذه المسارات إلى حدود موفى أكتوبر 2019.

أمّا في خصوص الحماية الماديّة للإقامات فلم يتمّ إلى حدود موفى أكتوبر 2019 تغيير منظومة المراقبة الخاصة بإقامات ضيوف الدولة بالرغم من عدم نجاعتها في تأمين الإقامات وعدم تلاؤمها مع المواصفات التقنية الحديثة المستوجبة بحسب دراسة فنية وتقنية أُنجزت في الغرض من قبل الإدارة العامة لأمن رئيس الدولة والشخصيات الرسمية منذ بداية سنة 2015.

وعلى صعيد آخر عُيّنت الشركة التونسية للنزل والسياحة كمؤتمن عدلي على نزل صلامبو الكائن بنهج اليونان بالعاصمة بمقتضى إذن على عريضة منذ 1 أفريل 1967. وانتقل هذا الالتزام للشركة التي لم

---

[1] وذلك إثر مراسلة الوزيرة مديرة ديوان رئاسة الجمهورية لبلدية المرسى في نفس الشهر لتعلمها أنها لا تبدي أيّ تحفّظ في السماح لصاحب البناية المخالفة مواصلة أشغال البناء.

تطلب إعفاءها من هذه المهمّة إلى موفى أكتوبر 2019 لعدم تمكّنها من إثبات صفتها تبعا لفقدانها نسخة من الإذن مرجعِ التكليف كما لم تطالب بالترفيع في معين الكراء الجاري منذ 2004.

1-2- الصيانة

لم تفعّل الشركة الصيانة الوقائية بالإقامات. وتعتمد في أعمال الصيانة العلاجية على أعوانها من التقنيين وعلى اتفاقيات صيانة. ولم تشمل الاتفاقيات سارية المفعول اتفاقية لصيانة معدّات المغسلة والمطابخ.

كما لم تُبرم الشركة بالتزامن مع التعاقد للتزوّد بالمضخات المركزّة في مختلف المنشآت التقنية للإقامات عند إحداثها، اتفاقية صيانة لتوفير قطع الغيار بالرغم من عدم توفّرها بالسوق المحلية لغياب نيابة لصاحب العلامة التجارية بتونس، مما اضطرّ الشركة إلى تحمّل كلفة إضافية لتعويض المضخات بمضخات من علامة تجارية أخرى وإدخال تحويرات على التهيئات بُغية تحقيق التناسب بين الخصائص التقنية للمنشأة والخصائص التقنية للمضخّات الجديدة.

وإثر معاينة المحكمة للمحلات التقنية بالإقامات تبيّن أنّه لم يتمّ تجديد وحدات التكييف بثلاث إقامات منذ سنة 2000 بالرغم من برمجتها في ميزانية الاستثمار سنويا منذ سنة 2015.

ومن جانب آخر، لم يتمّ الانطلاق في استغلال تطبيقة صيانة المعدّات بالإقامات سوى في ديسمبر 2019 بالرغم من اقتناءها منذ سنة 2009 بكلفة 8,176 أ.د علما وأنّ هذه التطبيقة لا تمكّن من استخراج قائمة في أعمال الصيانة التي تمّ تنفيذها.

2- التنظيم ونظام المعلومات

تمّ ضبط الهيكل التنظيمي للشركة بمقتضى الأمر عدد 2437 لسنة 2007 [1] ولم يتمّ تحيينه منذ ذلك التاريخ إلى حدود موفى أكتوبر 2019 ولم يواكب التغييرات التي شهدها نشاط الشركة خاصة بعد توقف تنظيم العمرة منذ سنة 2016.

[1] المؤرخ في 9 أكتوبر 2007 المتعلّق بضبط الهيكل التنظيمي لشركة الخدمات الوطنية والإقامات.

وخلافا لما ورد بالمنشور عدد 38 المؤرخ في 25 أوت 1997 الذي ينص على ضرورة "اجتناب الازدواجية في ضبط المشمولات الراجعة لكل هيكل أو الوظيفة وحالات عدم التوافق" لوحظ أنّ الهيكل التنظيمي لا يعكس حجم العمل الحقيقي حيث يوجد ثلاث إدارات فرعية لا تضمّ سوى مصلحة واحدة وهي الإدارة الفرعية الفنية والإدارة الفرعية للشؤون المالية والإدارة الفرعية للمحاسبة.

وخلافا للفصل الثاني من الأمر عدد 1981 المؤرخ في 13 ديسمبر 1988 كما تم تنقيحه[2] وللمنشور عدد 30 المؤرخ في 18 جوان 1991 لم تتولّ الشركة إلى حدود أكتوبر 2019 تركيز مصالح للأرشيف واقتصرت على عون وحيد غير مختصّ في المجال يشرف على نقل الأرشيف للحفظ دون اعتماد محاضر إحالة.

وخلافا للفصل 21 من الأمر عدد 2197 لسنة 2002 المتعلق بكيفية ممارسة الإشراف على المنشآت العمومية والذي يقتضي أن "تضبط مجالس إدارة المنشآت العمومية أو مجالس المراقبة عقد برامج أو برنامج عمل المنشأة العمومية حسب الحالة على أقصى تقدير في موفى شهر أكتوبر من السنة الأولى من فترة مخطط التّنمية" لم تتولّ الشركة إعداد عقود برامج منذ سنة 2009.

وفي ما يتعلّق بالنظام المعلوماتي تمتلك الشركة 11 تطبيقة إعلامية، لم يتمّ استغلال اثنين منهما وهما تطبيقة مكتب الضبط المركزي وتطبيقة التصرف المندمجة[3] منذ اقتنائهما على التوالي خلال سنتي 2008 و2017 بقيمة إجمالية قاربت 39 أ.د. وأفادت الشركة ضمن ردودها بأنها ساعية "لتفادي الإخلالات التي أدّت إلى عدم استغلال التطبيقة المندمجة للتصرف بشكل كامل" و"لاتخاذ الاجراءات اللازمة للبتّ في تطبيقة مكتب الضبط المركزي بصفة نهائية قبل العمل على اقتناء منظومة جديدة."

وإثر معاينة موقع واب الشركة من قبل المحكمة خلال شهر أوت 2019، تبيّن أنّه لم يتمّ تخصيص فضاء للتفاعل مع المواطن على الخطّ كما احتوى الموقع على عدّة روابط تحيل على صفحات فارغة أو غير مفعلّة.

وخلافا للفصل الخامس من القانون عدد 5 لسنة 2004 والمتعلق بالسلامة المعلوماتية لم يتمّ التدقيق في السلامة المعلوماتية بالشركة سوى في مناسبة وحيدة خلال سنة 2009 وذلك إلى حدود أكتوبر 2019. وفي غياب لجنة للسلامة المعلوماتية، تمّ إحداث هيئة خاصة بأنظمة المعلومات

---

[2] المتعلق بضبط شروط وتراتيب التصرف في الأرشيف الجاري والأرشيف الوسيط وفرز وإتلاف الأرشيف وتحويل الأرشيف والاطلاع على الأرشيف العام.

[3] تغطي التصرف في الشراءات والمالية والموارد البشرية ومراقبة التصرف.

والاتصال[1] غير أنّ تفعيلها كان محدودا حيث لم تلتئم في المدة الفاصلة بين 2009 وموفى أكتوبر 2019 سوى في ستّ مناسبات وبدأت أولى الاجتماعات في سنة 2016 ولم تنعقد بالمرّة في سنة 2017.

وفي علاقة بسلامة التطبيقات الإعلامية أشعرت قنصلية تونس ببلارمو الشركة في 30 جوان 2015 بتسريب كلمة العبور الخاصّة بمنظومة الحج لتسجيل حجيج مكفولي التّونسيين بالخارج واعتمادها من قِبل الملحق الاجتماعي بالقنصلية لتسجيل أصهاره قبل أن يعزل لاحقا.

3- التصرّف في الأعوان

اعتمد التصرّف في الأعوان بالشركة على وثيقة سميّت بنظام شروط العمل والتأجير، غير مصادق عليها بأمر حتى تصنّف كنظام أساسي خاص للأعوان كما نصّ على ذلك الفصل الأول من القانون عدد 78 لسنة 1985[2]. كما لم تخضع لترخيص مسبق صادر عن وزير الشؤون الاجتماعية لتصنيفها كاتفاقية مؤسسة وفق ما تقتضيه أحكام الفصل 44 من مجلة الشغل. وأفادت الشركة أنه "تم توجيه مراسلة بتاريخ 5 فيفري 2020 إلى خبير في قانون الشغل من قبل الإتحاد العام التونسي للشغل وذلك لإعداد مشروع نظام أساسي خاص للأعوان بشركة الخدمات الوطنية والإقامات". وتدعو محكمة المحاسبات الشركة إلى الإسراع في اتخاذ الإجراءات الضرورية للمصادقة على النظام القانوني للتصرف في الأعوان.

واقتصرت الشركة في تنفيذ برنامج الانتدابات المصادق عليه من قبل مصالح وحدة متابعة تنظيم المؤسسات والمنشآت العمومية منذ 2013/03/08 على انتداب منظفتين وحارس وذلك إلى حدود موفى أكتوبر 2019 بالرغم من أنّها برّرت البرنامج المتضمّن لثمانية وعشرين اختصاصا "بالحاجة الماسة والمتأكدة لسد الشغورات". وأثّر ذلك سلبا على سير العمل خاصة وأنّ إطارا وحيدا يتابع التصرّف في المعدّات وأنّه لم يتم تعيين سوى إطار وحيد بكلّ من وحدة الإعلامية ووحدة التدقيق الداخلي ومصلحة الشؤون القانونية والممتلكات.

كما تمّ الوقوف على حالات جمع بين مهام متنافرة على غرار مشاركة إدارة الحجّ والعمرة في الإعداد لموسم الحج من خلال الجرد ومعاينة واختيار الفنادق ثم متابعتها لتنفيذ العقود في البقاع المقدسة وقيامها ببيع حزمة خدمات الحج، وحفظ رئيس المضيفين بالإقامات لمعدّات الطبخ والأواني وتعبيره في الآن نفسه عن الحاجة بسحب عناصر منها، ومسك كاهية مدير الإقامات الخزينة بها واضطلاع رئيس وحدة الإعلامية بجميع مشمولاتها خلافا لقواعد السلامة المعلوماتية والمتعلقة بضرورة عدم الجمع بين التصرف في الأنظمة المعلوماتية وإعداد البرمجيات.

---

[1] بمقتضى المقرّر عدد 144 لسنة 2009 والمؤرخ في 14 أوت 2009.

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

ب- التصرف المالي

1- التوازنات المالية

سجّل استغلال الإقامات نتيجة سلبيّة سنويا بمعدّل 3,086 م.د وهو ما أفرز نتائج استغلال سنوية سلبية للشركة ترواحت خلال الفترة 2015-2018 بين 2,425 م.د و1,844 م.د مقارنة بنتيجة نشاط الحجّ. وتجدر الإشارة إلى أنّ استمرار تحقيق الشركة لنتائج صافية إيجابية راجع بالأساس إلى نتائج سابقة غير موزعة بقيمة بلغ معدلّها 39,061 م.د خلال الفترة 2015-2018 تمّ توظيفها ماليا بما معدّله 42,660 م.د خلال نفس الفترة مما مكّن الشركة من تحقيق إيرادات بمعدّل سنوي قيمته 2,405 م.د.

وتمثّل هذه الوضعية توازنا ماليا هشا لا يمكن الاستمرار عليه، حيث أنّ الاحتياطات المتكونة من نتائج غير موزعة تُوجه في الأصل لتمويل الاستثمارات.

وتسوّق الشركة حصّة من حزمات خدمات الحجّ بالعملة الصعبة لحجيج تونسيين يتكفل بهم تونسيون بالخارج تضبطها اللجنة الوطنيّة على أساس اقتراح تقدّمه الشّركة تراعي فيه تحقيق توازناتها الماليّة. غير أنّ الشّركة لا تعتمد في اقتراحها على حجم مبيعات السنوات السابقة ولم تتمكّن تبعا لذلك في موسمي 2018 و2019 من تسويق كامل الحصّة بالعملة الصعبة حيث باعت حزمات خدمات بالدينار التونسي تباعا لفائدة 291 و384 حاجاً غير مرسّمين في قائمات الانتظار أي ما نسبته 29,1% و38,4% من الحصّة الإجماليّة المخصّصة للمكفولين.

وترتبط مداخيل الإقامات حصريا بطلبات التزوّد الصّادرة عن الدولة. ولم يتجاوز معدّل مدّة إشغالها 21 يوما في السنة خلال الفترة 2015-2018 في حين أنّ الشركة ملزمة بإبقائها في حالة جاهزية طيلة السنة. ولم يتجاوز المعدّل السنوي لرقم المعاملات المتعلّق بالإقامات خلال الفترة 2015-2018 ما قدره 255 أ.د. ولم تتجاوز تبعا لذلك نسبة تغطية الأعباء الثابتة بها 6%.

من جانب آخر لم تنتفع الشركة بمنحة استثمار ولا بأيّة تحويلات من حساب أموال المشاركة الخاص ببناءات رئاسة الجمهورية وذلك خلافا لما جاء في الفصل الثالث من قرار وزير المالية المؤرخ في 12 فيفري 1990 والمتعلّق بتحديد استعمالات موارد الحساب وهو ما أدّى إلى ضعف نسق إنجاز الاستثمارات المبرمجة حيث لم يتجاوز معدّل نسبة تنفيذها 10,39 % خلال الفترة 2015-2018 وإلى إعادة ترسيم أغلبها في الميزانيات اللاحقة.

وتوصي محكمة المحاسبات الشركة بدراسة السبل الكفيلة مع سلطة الإشراف لضمان توزانها المالي.

2- الشراءات

تخضع الشراءات المتعلقة بالتزود بمواد وخدمات بالشركة إلى دليل إجراءات الشراءات الخصوصية المصادق عليه بتاريخ 17 أوت 2010. وشمل العمل الرقابي اتفاقية إطارية مع أحد المطاعم للسنوات 2013-2017.

وبلغت قيمة الشراءات بالنسبة للتزوّد بخدمات بمقتضى الاتّفاقية الإطارية لإعداد وجبات ضيوف الدولة[1] في الفترة الممتدة من 30 ديسمبر 2013 إلى 29 سبتمبر 2017 ما جملته 300,193 أ.د.

وقد تمّ الوقوف على جملة من الإخلالات تعلقت أساسا بتحديد الحاجيات، حيث بلغت قيمة الطّلبات في سنة 2014 حسب تقرير مُعدٍّ من طرف الشركة 139,887 أ.د أي بزيادة بنسبة 28,82% مقارنة بالحد الأقصى البالغ 108,595 أ.د مما استوجب إبرام ملحق أوّل[1] في الغرض صادقت عليه لجنة الصفقات بتاريخ 11 ماي 2015.

وتمّ إلى جانب الشراءات في إطار الاتفاقية، اقتناء غلال من نفس المزوّد بقيمة 11,409 أ.د خارج إطار الاتفاقية مباشرة من قبل إدارة الإقامات خلال الزيارات دون الرجوع إلى مصلحة التزوّد عملا بمذكرّة العمل عدد 21 المؤرخة في 8 جويلية 2000.

ولم يتم تجديد الاتفاقية وواصلت الشركة تعاملها مع نفس المزوّد خلال الفترة الفاصلة بين غرة جانفي و19 مارس 2017 وأبرمت ملحقا للتّمديد في فترة العقد بستة أشهر، عُرض على لجنة الصفقات على سبيل التسوية بتاريخ 29 مارس 2017 أي بعد انقضاء فترة العقد الممتدة من 30 ديسمبر 2013 إلى 30 ديسمبر 2016.

*

[1] تولّت الشركة في مرحلة أولى إبرام عقد بتاريخ 30 ديسمبر 2013 مع المطعم لمدة سنة قابلة للتجديد على أن لا تتجاوز مدّة العقد ثلاث سنوات يتعلّق بتوفير خدمات المطاعم بإقامات ضيوف الدّولة

[1] بتاريخ 15 جوان 2015.

* *

تتولى شركة الخدمات الوطنيّة والإقامات تنظيم موسم الحج حصريّا والتصرّف في إقامات ضيوف الدولة. كما تولّت تسويق خدمات السّكن والنّقل لوكالات الأسفار في إطار تنظيم العمرة إلى حدود سنة 2015.

ويستدعي حسن تنظيم موسم الحج مزيد إحكام التنسيق بين مختلف المتدخلين في إطار اللجنة الوطنية للحجّ والعمرة والتي لا تتماشى صبغتها الاستشارية والدور الفعلي الموكول لها في هذا المجال. كما لا يمكن للّجنة عند تقييمها لسير المواسم المنقضية تحديد المسؤوليات، وهو ما يقتضي وضع إطار قانوني يضبط بدّقة مشمولات ومهام كلّ متدخّل ويمكّن من تحديد المسؤوليات لإضفاء النجاعة اللازمة على أعمالها.

وباعتبار أنّ كلفة السكن بمكّة تضاهي حوالي نصف تسعيرة حجّ الفرز وقصد الضغط عليها توصي محكمة المحاسبات بإحكام ضبط شروط السكن الفنية وتحقيق النجاعة عند معاينة الفنادق واحترام إجراءات التعاقد لتفادي التفاوض المباشر ومراجعة صيغة التعاقد باعتماد نظام الفترات حسب تواريخ انطلاق ورجوع الرحلات الجوية.

وحريّ بالشركة الاستئناس بالتجارب المقارنة في مجال إسكان حجيج الفرز على غرار توفير أكثر من منتوج يراعي حاجيات الحاج التونسي وتقسيم مدّة الإقامة وإبرام عقود إطارية لسكن الحجيج.

وشهد تنظيم العمرة من قبل وكالات الأسفار بعد تحريرها إخلالات تعلّقت أساسا بتجاوز سقف التحويلات المرخص فيه من قبل البنك المركزي لها اعتمادا على المنح السياحية للمعتمرين.

ويشهد التصرف في إقامات ضيوف الدولة عجزا ماليا هيكليا ساهم في تراكم نتائج الاستغلال السلبية للشركة وهشاشة وضعيتها المالية وعدم قدرتها على توظيف الفوائض المالية في إنجاز الاستثمارات وتغطية كلفة صيانة أملاكها. مما يتطلب دراسة الوضع بالتنسيق مع سلطة الإشراف واتخاذ التدابير الكفيلة بتحقيق التوازن المالي المنشود.

كما تدعى الشركة إلى الحرص على تفعيل الآليات القانونية المتاحة لتحقيق الحماية القانونية لممتلكاتها العقارية والعمل على اتخاذ الإجراءات الردعية ضدّ أصحاب بنايات مجاورة للإقامات لم يحترموا الشروط المتعلّقة بالتهيئة والبناء.

ردّ وزارة الشؤون الدينية

•غياب إلزاميّة قرارات اللجنة الوطنية للحجّ والعمرة وتحديد المسؤوليات

- تمّ التداول في ذلك خلال المجلس الوزاري المضيّق المنعقد في 18 ماي 2018 الذي قرّ عرض مقترح مراجعة الأمر عدد 1438 المتعلّ بإحداث اللجنة الوطنية للحج والعمرة وضبط تركيبتها وسير أعمالها على الحكومة.

- يتمّ توزيع أعضاء مكتب شؤون حلجّ تونس حسب مقاييس معيّة على غرار عدد الفنادق المستأجرة وعدد المناطق وعدد الحافلات المخصّصة للبعثة التونسيّ ومواقع المخيمات، إذ تمّ تمكين شركة الخدمات الوطنيّ والإقامات من حصتها من المؤطرين بعدد يرتفع من موسم إلى آخر، بحسب العدد الإجمالي لأعضاء مكتب شؤون حجاج تونس الذي ارتفع منذ موسم 1439هـ/2018م إلى 500 عضوا بعد أن كان 430 موسم 1438هـ/2017م وكذلك المواسم السابقة، وقد منحت الشركة عددا إجماليا من أعضاء هذا المكتب حسب ما يبيّ الجدول التالي :

الموسم	العدد	الملاحظات
1438هـ/2017م	210 من 430	
1439هـ/2018م	234 من 500	
1440هـ/2019م	223 + 15	نظرا لتخصيص 15 عضوا من رئاسة الجمهورية لدعم المرافقين ومساندتهم بمقتضى قرار المجلس الوزاري المضيق المنعقد في 21 ماي 2019
	238 من 500	

• تتصدّى شركة الخدمات الوطنيّة والإقامات في الحقّ الممنوحة لها في نطاق مشمولاتها التنظيميّة علما وأنّ الحقّ الممنوحة للشركة حسب المواسم تمكّن من مؤونة تأطير يتراوح بين 49 و50 حاج لكل مرافق في الثلاث مواسم الأخيرة، وللإضافة فإنّ يتمّ تكليف المرشدين الدينيين بمهمّة مرافقة الحافلات في كلّ مراحل الحجّ عموما وفي مرحلة التفويج إلى المشاعر والنفرة من عرفات باعتبار أهميّة تواجد مرشد ديني في كلّ حافلة وذلك للتأكد من أداء الحجيج لمناسكهم بصفة صحيحة وتأمين المنسك بمشعر مزدلفة، فيقوم حينئذ المرشد الديني بدورين في آن واحد إرشادي منسكي وتنظيمي تأطيري مما يحتاج إلى تدعيمه عددا،

هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ عديد التجارب المقارنة أثبتت نقص عدد أعضاء مكتب شؤون الحجاج مقارنة بعدد الحجيج من ذلك التجربة الماليزية على سبيل المثال .

•بخصوص برنامج الرحلات،

- تعدّ شركة الخطوط التونسيّة بداية كل موسم برنامجا مبدئيّا للرحلات وغير نهائي تتولى شركة الخدمات الوطنيّة والإقامات كراء الفنادق بناء عليه باعتبار أنّ مصادقة الطيران المدني السعودي على برنامج الرحلات تكون في أواخر شهر رمضان من كل سنة توضع فيها اشتراطات معيّنة ومقيّدة بمحضر ترتيبات الحجّ ، ولذلك فقد تطرأ بعض التغييرات على البرنامج من شأنها أن تؤثّر على التقيّد بتنفيذ التعاقدات في السكن المبرمة سابقا عن هذه المصادقة،

• بخصوص منظومة تسكين الحجيج،

- أقرّ المجلس الوزاري المضيّق المنعقد في 18 ماي 2018 تطوير منظومة الحجّ بوزارة الشؤون الدينيّة وتحويلها إلى منظومة مندمجة تنخرط فيها كل الأطراف المعنية بالتنظيم، وقد تمّ إلى حدّ الآن انخراط كل من وزارة الصحة، شركة الخدمات الوطنية والإقامات والبريد التونسي حيث انطلقت المراحل الأولى لعملية الدفع الإلكتروني وخلاص معاليم الحجّ في انتظار استكمال المرحلة القادمة وهي التسكين من تونس والتي ستتولى شركة الخدمات الوطنية والإقامات العمل بها عبر المنظومة المندمجة للحجّ

• علما وأنّ ما تمّ الإشارة إليه بخصوص منظومة شركة الخدمات الوطنية والإقامات فإنه وخلافا لما ذكرته الشركة فإنّ لم تتمكن من ربطها بمنظومة الوزارة واضطرارها إلى الحصول على القائمات النهائية ورقية وإدخالها إلى منظومة شركة الخدمات الوطنية والإقامات لسنة 2017 تؤكد أنّ تمت تجربة هذه المنظومة خلال سنة 2017

ولكن تبيّن فيما بعد أنّ هذه الشبابيك تتضمن عقد نقائص فنيّة وغير قادرة على استيعاب كل المعطيات، لذلك تمّ التخلي عنها خلال عمليات البيع بالشبابيك الموحّدة سنة 2017. هذا إضافة إلى أنّ هذه الشبابيك غير مؤمّنة وتبعا لذلك أقرّ المجلس الوزاري المضيق المنعقد بتاريخ 18 ماي 2018 باعتماد منظومة وزارة الشؤون الدينية وتطويرها إلى منظومة مندمجة تنخرط فيها كل الأطراف،

- **دراسة إمكانية اعتماد منتوج ثان،**

- دعا المجلس الوزاري المذكور وزارة الشؤون الدينية إلى إعداد مقترح دراسة وإمكانية عرض منتوج أو أكثر حسب جودة الخدمات المطلوبة، وقد انطلقت الوزارة في إعداد هذه الدراسة بالشراكة مع الأطراف المعنية إلاّ أنّ التطورات الحاصلة على المستوى الصحي العالمي ومدى تأثيرها على المشهد العام في تنظيم الحج كان مدعاة إلى التريّث قصد مزيد التعمّق ووضوح الرؤية،

- **الدعوة إلى إمكانية إبرام عقود سكن إطارية على مدى أكثر من موسم،**

- شرعت الأطراف المعنية بالتعاقد في السكن في دراسة إمكانية التعاقد على مدى أكثر من موسم تطبيقا لقرار المجلس الوزاري المضيق المنعقد في 18 ماي 2018 أخذا بعين الاعتبارات منها الملائمة والإجرائية والترتيبية المتعلقة من سنة إلى أخرى علما وأنّ هذه الدراسة تبقى أيضا رهين المتغيرات الطارئة لعلّ آخرها المتغيرات الصحية المتمثلة في جائحة كوفيد 19 ومدى تأثيرها على مشهد الحج عموما وعلى الاشتراطات والترتيبات السعودية المتوقعة.

- **بخصوص وفد الإعلام الخارجي**

- أقرّت اللجنة الوطنية للحجّ والعمرة في جلستها المنعقدة بتاريخ 15 ماي 2019 مبدأ تكليف وفد إعلامي من مؤسسة التلفزة الوطنية ووكالة تونس إفريقيا للأنباء بعد أن سبق تكليف وفد إعلامي من المؤسسة الأولى سنة 2018 وذلك لتغطية نشاط مكتب شؤون حجاج تونس بمختلف مكوناته ومدى قيامه بالمهام الموكولة إليه في الحجيج بصفة موضوعية وهو ما يختلف تماما عن دور المكتب الإعلامي الخاص بالوزارة والواقع ضمن تركيبة بعثتها،

• بخصوص توزيع البعثات على الفنادق،

- يتولى كل رئيس بعثة من البعثات توزيع منظوريه من أعضاء مكتب شؤون حجاج تونس على الفنادق وذلك بغاية إحكام وضمان حسن الإحاطة الدينية والتأطيرية والصحية والتوعوية بالحجيج، علما وأنّ وزارة الشؤون الدينية دأبت على توزيع منظوريها آخذة بعين الاعتبار عديد المقاييس منها طاقة استيعاب الفندق والبعد عن الحرم وعدد الحجيج من الجنسيْن ومعدل الأعمار وتوزيع الحجيج حسب الولايات وعدد المقاعد المخصّصة لبعثة الوزارة بالطائرة.

•بخصوص تنظيم العمرة

- يتمّ تنظيم العمرة بمقتضى وثيقة توجيهية تمضى من قبل وزيريْ الشؤون الدينية والسياحة والصناعات التقليدية،

- يتولى البنك المركزي التونسي تحديد مبلغ التحويلات بعنوان العمرة سنويا حيث رخّص له المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 15 جانفي 2015 بتوزيع المبلغ المحدد بـ 30 مليون دينار مناصفة بين القطاع الخاص وشركة الخدمات الوطنية والإقامات ثمّ أقرّ المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 18 ماي 2018 اعتماد مبدأ المرونة في استغلال المبلغ المحدد بين الطرفيْن المذكوريْن علما وأنّ المبلغ قد تدرّج من 30 مليون دينار خلال السنوات الماضية إلى 50 مليون دينار سنة 2020 بعد أن يكلّف المجلس الوزاري الأخير البنك المركزي بتحديد المبلغ الجملي المخصص للعمرة بالتنسيق مع الأطراف المتدخلة حسب الوضع الاقتصادي للبلاد،

- عدم مزاولة شركة الخدمات الوطنية والإقامات لنشاط العمرة انطلاقا من سنة 2016 وإلى غاية 2020،

• تمّ تكليف لجنة تعهد إليها مهمّة المتابعة والمراقبة سواء بتونس أو بالبقاع المقدّسة تتكون من وزارة الشؤون الدينية ووزارة النقل ووزارة السياحة والصناعات التقليدية وفقا للمذكرات التوجيهية المتعلّقة بتنظيم العمرة سنويا والتي أقرّها المجلس الوزاري المضيق المنعقد في 15 جانفي 2016 من خلال قرار تكليف لجنة تضمّ الأطراف المذكورة بمتابعة موسم العمرة لسنة 2016 وإعداد تقرير تقييمي في الغرض علما وأنّ الوزارات المعنية قامت بالمتابعة وأعدت تقريرا مفصلا تمّ عرضه على اللجنة الوطنية للحج والعمرة إلاّ أنّ عملية المتابعة اقتصرت على موسم 2016 باعتبار القرار الوزاري.

ردّ شركة الخدمات الوطنية والإقامات

I -تنظيم موسم الحجّ

أ- الأطراف المتدّخلة في تنظيم عمليّة موسم الحجّ

تعتبر اللجنة الوطنية للحج والعمرة الهيكل الذي يشرف على متابعة تنفيذ سياسة الدولة في مجال الحج وتقديم المقترحات في هذا الإطار والتنسيق بين الأطراف المتدخلة و ذلك طبقا لما جاء بالأمر عدد 1428 لسنة 2013 المتعلق بإحداث اللجنة الوطنية للحج و العمرة وتبعا لذلك بادرت شركة الخدمات الوطنية والإقامات بإضفاء الصبغة الإلزامية لقرارات اللجنة ضمن إجراءتها الداخلية و ذلك من خلال إدراج وجوب موافقة اللجنة المذكورة ضمن دليل إجراءات الشركة المتعلق بالصفقات الخاصة بخدمات الحج فيما يتعلق بالشروط الفنية للخدمات المقدمة للحجيج التونسين بالبقاع المقدسة بإعتبار ما تكتسيه هذه المواصفات من أهمية نظرا لأنها تحدد نوعية الخدمات المسداة بالبقاع المقدسة وهو ما يستوجب التداول وإتخاذ القرار بشأنها من طرف جميع الأطراف المتدخلة في تنظيم موسم الحج في إطار اللجنة الوطنية للحج و العمرة.

كما تم خلال اجتماعات اللجنة الوطنية للحج و العمرة، إثارة الكلفة المالية الإضافية التي تتحملها الشركة جراء التغييرات التي تطرأ على برنامج الرّحلات الجوية الا أن الطابع الإستشاري للجنة و غياب نص قانوني يحدد مهام و مسؤوليات كل طرف حال دون اتخاذ إي اجراءات في الغرض.

وتأكد شركة الخدمات الوطنيّة و الإقامات على ضرورة إصدار نص قانوني ينظّ عمليّة الحجّ بمختلف مراحلها بما يضفي مزيد من النجاعة على عملية تنظيم الحج و ويحدّ مهام و مجال عمل جميع المتدخلين في هذه المنظومة بكل دقة.

ب – الإعداد لموسم الحجّ

1- اختيار مرافقي الحج

في ما يتعلق بضعف مؤشر تأطير الحجيج، فقد طلبت الشركة في عديد المناسبات الترفيع في العدد المخصص للمؤطرين من بين أعضاء البعثات المرافقة للحجيج التونسيين لضمان حسن الإحاطة بالحجيج و نظرا

لمحدودية العدد الجملي لأعضاء البعثات فإنه و بالشراكة مع وزارة الشؤون الدينية و مكونات المجتمع المدني (جمعية رعاية ضيوف الرحمان) تم تنفيذ برنامج "الحاج المتطوع" والمتمثل في إختيار عدد من الحجيج ليقوموا بصفة تطوعية بمهام إحاطة للحجيج ومساندة للمؤطرين مما ساهم جزئيا في تغطية النقص في عدد المؤطرين إلا أن الترفيع في عدد المؤطرين يبقى أمرا ضروريا لضمان حسن خدمة الحجيج و الإحاطة بهم .

2 – الشروط الفنيّة للسكن

➢ إن اعتماد التصنيف السياحي ضمن الشروط الفنية لسكن الحجيج و إن كان لا يتلائم مع معايير تصنيف الفنادق بتونس باعتبار خصوصية الخدمات الفندقية المرتبطة بشعيرتي الحج و العمرة، فإنه يمثل شرطا من بين الشروط الفنية لسكن الحجيج الواجب توفرها باعتبار أن كل درجة تصنيف مرتبطة بوجوب توفر جملة من الإشتراطات والتجهيزات و المرافق التي تضمن جودة الخدمات و سلامة الحجيج.

أما بالنسبة لأسعار الفنادق فإنها مرتبطة بعدة معايير على سبيل الذكر البعد عن الحرم و التصنيف والموقع و العرض والطلب و يتبين بذلك أن التصنيف يعتبر عامل من العوامل المؤثرة على السعر.

➢ اعتبارا إلى أن عملية التسكين بالمدينة المنوّرة تعتمد على نظام الحجوزات، فقد دأبت الشركة على التعاقد مع مجموعة سكنيّة واحدة لتسكين العدد الجملي للحجيج بمقتضى الاستشارة التي يتم إعلانها في الغرض لدى المجموعات السكنية و الشركات المرخص لها، إلاّ أنّ و بهدف تطوير جودة الخدمات المقدمة في الغرض إنتهجت الشركة بداية من سنة 2019 تمشي جديد يتمثّل في تنظيم الإستشارة حسب المحلات الجغرافيّة رحلة برحلة و التّي أدت إلى التعاقد مع خمس مزودين وقد ساهمت هذه العمليّة في التعاقد على فنادق متجانسة من ناحية المستوى (3 و 4 نجوم) مع تجميع الحجيج في المنطقة المركزيّة المحاذية للحرم المدني.

3 – إجراءات التعاقد مع الفنادق

➢ يشمل نظام الفترات عند التعاقد مع الفنادق، الوحدات الفندقية المحيطة بالحرم المكي دون سواهاويتطلب ذلك الحصول على الموافقة النهائية على برنامج الرحلات الجوية للتأكد من عدم حدوث تغييرات على مواعيد الدخول والخروج، و حيث أنه يتم التوصل بالموافقة في فترة متقدمة من الإعداد لموسم الحج أي بعد التعاقد مع الفنادق كما أن أي تأخير في الشروع في إجراءات التعاقد يمكن أن ينجر عنه عدم توفر عدد الأسرّة المطلوبة خاصة في ضل الطلب المرتفع لبقية الجاليات بالمنطقة المركزية، و عليه فإن اعتماد نظام الفترات و لئن يمكن من

التخفيض في أسعار الفنادق باعتبار التحديد الدقيق لمواعيد الدخول و الخروج فإنه يمكن أن ينجر عنه في المقابل في حال حدوث أي تغييرات في برنامج الرحلات، عديد الإشكاليات التنظيمية نذكر منها بالخصوص عدم توفر سكن للحجيج في الفترات المعنية بالتغييرات إضافة إلى إنعكاسات مالية يمكن أن تتحملها الشركة.

- إن الجرد الميداني للفنادق الذي تم إقراره صلب دليل الإجراءات المصادق عليه سنة 2016 يندرج في إطار الحرص على تدعيم نجاعة الطلب العمومي و ضمان الصبغة الشمولية لإجراءات التعاقد من خلال جرد ميداني دقيق لكافة الوحدات الفندقية المتواجدة بالمنطقة المحددة ضمن الشروط الفنية و هو ما يكرس احترام المبادئ الأساسية للصفقات العمومية و يوسع من قاعدة المنافسة.

- هذا وبعد تقييم هذا التمشي و بهدف التقليص في الإجراءات بما يتلائم مع خصوصيات السوق السعوية و بهدف إضفاء المزيد من النجاعة على الإجراءات و أعمال اللجان المتدخلة، صادق مجلس إدارة الشركة المنعقد بتاريخ 28 أكتوبر 2018 على مقترح مراجعة إجراءات الإعلان عن المنافسة من خلال الإعتماد على قاعدة بيانات شاملة للفنادق بما يسمح في التقليص في مدّ الجرد الميداني و الإقتصار على معاينة الفنادق الوارد بخصوصها عروض دون غيرها .

- بخصوص إلتجاء الشركة خلال الإعداد لموسم حج 2016 إلى التفاوض المباشر، فإنه و تطبيقا لمقتضيات دليل الاجراءات ، إعتمدت الشركة هذا الإجراء بعد استكمال إجراءات فتح و فرز العروض الواردة دون التمكن من تغطية الطاقة الاستيعابية الجملية المطلوبة حيث تم التفاوض مع الفنادق التي تستجيب للشروط الفنية المنصوص عليها بالوثيقة المرجعية والتي تم اقصائها في المقابل لأسباب إدارية.

ج – تسعيرة الحجّ

بالنسبة للتسعيرة المعتمدة فيجدر التأكيد بأنّ في إطار الإعداد لموسم حجّ 2020 (قبل القرارات المتعلقة بموسم الحج و التي تم اتخاذها تبعا لانتشار جائحة كورونا)، وبهدف الضغط على الكلفة أقرت اللجنة الوطنية للحج والعمرة مراجعة المقاييس الفنيّة للفنادق من بينها الاستغناء على الفنادق من فئة خمس نجوم، وإضافة مناطق جديدة بمكة المكرمة و الترفيع في مسافة البعد عن الحرم، كما تم التخفيض في مدّ الإقامة الجمليّة لتصل إلى 21 يوما عوضا عن 25 و24 يوما، وقد ساهمت هذه العمليّة في التقليص في كلفة السكن مقارنة بسنة 2019 بنسبة ناهزت الثلاثين بالمائة.

د- تنفيذ عقود موسم الحجّ

متابعة نزاعات تنفيذ العقود

بالنسبة لملف مآثر طيبة فإنّ الشركة حريصة على اتخاذ جميع التدابير المناسبة للحفاظ على جميع حقوقها، كما أنّ مصالحها المختصّة بصدد التنسيق مع المحامي الذي تمّ تكليفه في الغرض قصد متابعة جميع التطوّرات التي يشهده الملف.

III – التصرّف الإداري والمالي

2- التنظيم ونظام المعلومات

صادق مجلس إدارة الشركة المنعقد في 29 أكتوبر 2020 على تحيين الهيكل التنظيمي الخاص بالشركة و ذلك بهدف جعله يتلائم مع واقع الشركة الحالي خاصة في ضل التطورات التي شهدها نشاط العمرة.

هذا وقد تم بتاريخ 08 ديسمبر 2019 إحالت المشروع المقدم إلى رئاسة الجمهورية بصفتها سلطة الاشراف قصد إتمام إجراءات المصادقة النهائية و إن الشركة بصدد متابعة الملف مع مصالح رئاسة الجمهورية.

3- التصرّف في الأعوان

عرفت الشركة خلال السنوات الأخيرة عدد من الصعوبات لتأمين تصرف فعال في الأعوان على غرار:
تأجيل تنفيذ برنامج الانتداب الخاص بسنة 2013 وذلك تراجع نتيجة نشاط الحج والعمرة خاصة بعد إقرار عملية التحرير الجزئي للعمرة في الفترة الممتدة من سنة 2013-2015

- التجاء الشركة لمراجعة برنامج الانتداب نحو التخفيض خاصة بعد توقف نشاط العمرة سنة 2016

وتبعا لذلك ولتجاوز النقص المسجل في مواردها البشرية، قامت الشركة بانتداب ثلاث أعوان كما تم اقرار إعادة توزيع الأعوان بالإدارات، إضافة إلى إلحاق إطار من أحد الشركات الفرعية دعمّ من خلاله وحدة الإعلامية.

- كما تم خلال سنة 2020 إعداد مشروع اتفاقية مؤسسة وإحالتها إلى سلطة الإشراف بتاريخ 6 أكتوبر 2020 وفق ما تقتضيه التراتيب الجاري بها العمل.