



الجمهورية التونسية  
رئاسة الحكومة  
هيئة مراقبي الدولة

# التكامل بين وظائف خلايا الحكومة وظائف المتابعة والرقابة



تونس في 18 أبريل 2019



# المحتوى

- تقديم عام
- التكامل بين وظائف خلايا الحوكمة ووظائف المتابعة والرقابة: التشخيص والإشكاليات التطبيقية

1- واقع حوكمة المؤسسات والمنشآت العمومية

2- الإشكاليات التطبيقية:

1-2 إشكاليات على مستوى الحوكمة الداخلية

2-2 إشكاليات على مستوى تحديد المشمولات

- آليات التنسيق وتفعيل دور هياكل الحوكمة والمتابعة والرقابة:

1- على مستوى هياكل القيادة

2- على المستوى التنظيمي

3- على المستوى الوظيفي

تقديم:

شهدت السنوات الأخيرة توجها إصلاحيا عاما للدولة ارتكز على وضع قوانين واستراتيجيات و خطط وطنية وهيكل وزارية تعنى بحكومة الإدارة وتحديثها، تحسين الأداء ومكافحة الفساد في القطاع العام.

"الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام، تنظم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة. " الفصل 15 من الدستور التونسي



ضرورة اعتماد قواعد التصرف الرشيد في الإدارة وفق مبادئ الحكومة لكسب ثقة المواطن وتحقيق النجاعة

## نصوص تشريعية وترتيبية متعدّدة لتهدف إلى مقاومة ظاهرة الفساد والتوقي منه يذكر منها:

- مرسوم إداري عدد 120 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 يتعلّق بمكافحة الفساد
- قانون أساسي عدد 26 مؤرخ في 7 أوت 2015 يتعلّق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال
- قانون أساسي عدد 22 مؤرخ في 24 مارس 2016 يتعلّق بالحق في النفاذ إلى المعلومة
- قانون أساسي عدد 73 مؤرخ في 15 نوفمبر 2016 يتعلّق بالموافقة على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد
- قانون أساسي عدد 10 مؤرخ في 7 مارس 2017 يتعلّق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين
- القانون عدد 46 مؤرخ في 1 أوت 2018 يتعلّق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح
- الأمر عدد 4030 مؤرخ في 3 أكتوبر 2014 يتعلّق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي.
- الأمر عدد 1158 مؤرخ في 12 أوت 2016 يتعلّق بإحداث خلايا الحوكمة وضبط مشمولاتها.

في إطار حرص الدولة على تكريس الشفافية و العمل بمبادئ الحوكمة الرشيدة والقضاء على أسباب الفساد، تمّ منذ سنة 2012 إحداث خلايا للحوكمة بكل هياكل الدولة المركزية و الجهوية و المحلية والمؤسسات العمومية الإدارية وكذلك على مستوى المؤسسات العمومية غير الإدارية والمنشآت العمومية والشركات ذات الأغلبية العمومية.



خطة عمل الإستراتيجية الوطنية  
للكوكمة الرشيدة و مكافحة الفساد  
2018-2017

المرجعية الوطنية للحوكمة RNG  
(2016)



إعداد الإستراتيجية الوطنية  
للكوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد  
2016-2020 صلب لجنة  
وطنية مكونة من ممثلين عن  
الحكومة و الهيئات المستقلة  
ومنظمات المجتمع المدني  
والمؤسسات الإعلامية تعنى  
بضبط المهام و الأنشطة  
والمسؤوليات في حيز زمني محدّد

# الحوكمة؟

إدارة القطاع العام بطريقة سليمة أساسها الفعالية والكفاءة واستغلال الموارد المتاحة استغلالاً ناجحاً وترشيد النفقات، والمسؤولية والمساءلة والشفافية بما يعزز حقوق المواطنين ويحقق تطلعاتهم ويضمن المصلحة العامة. **البنك الدولي**

هي استعمال السلطة السياسية وممارسة الرقابة في علاقة بالتصرف في موارد المؤسسة من أجل تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي. **منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية**

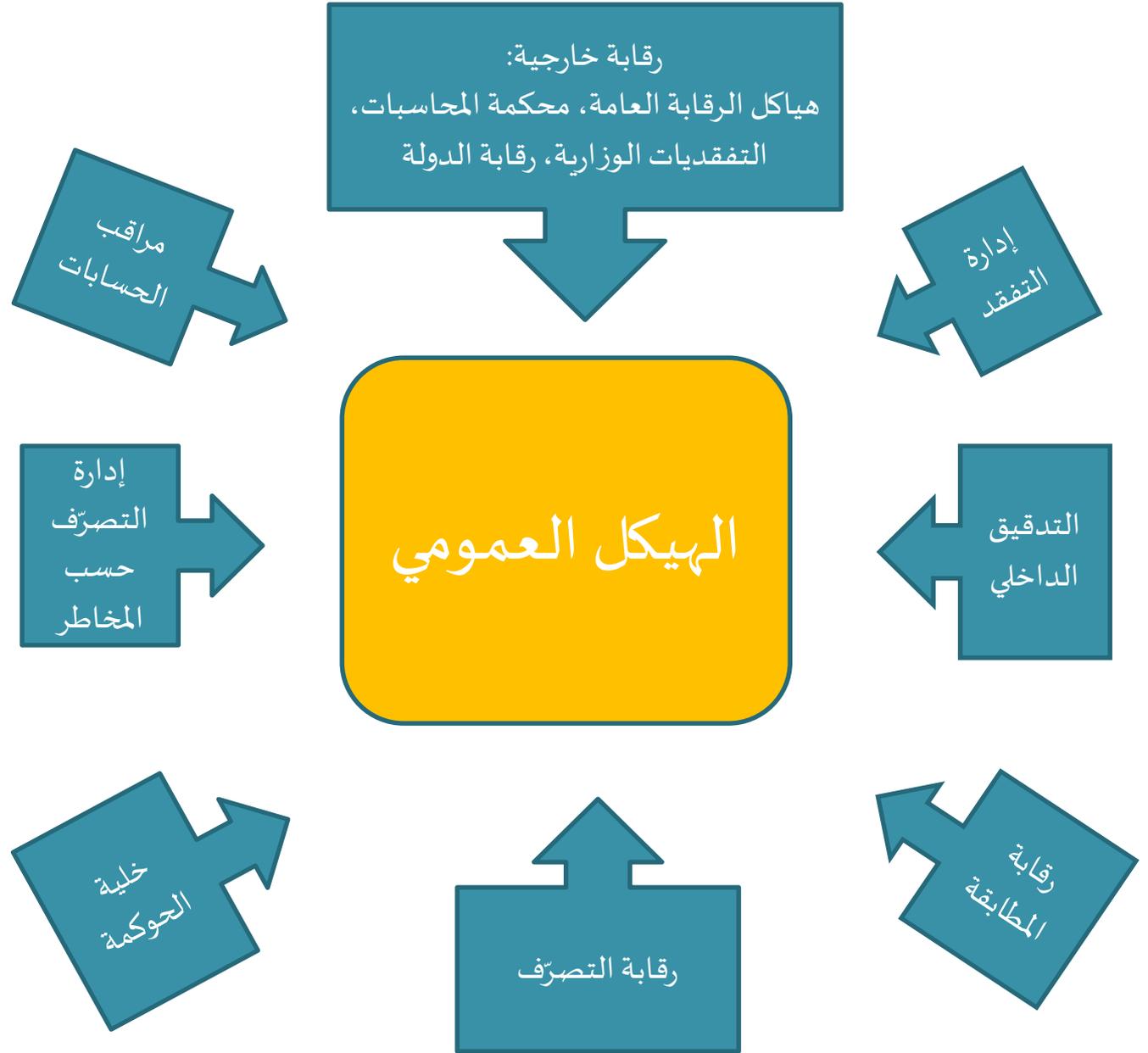
” هي نظام للرقابة والتوجيه على المستوى المؤسسي، يحدد المسؤوليات والحقوق والعلاقات مع جميع الفئات المعنية ويوضح القواعد والإجراءات اللازمة لصنع القرارات الرشيدة المتعلقة بعمل الهيكل. وهو نظام يدعم العدالة والشفافية والمساءلة ويعزز الثقة والمصداقية في بيئة العمل.“ **الأمر عدد 4030 لسنة 2014**

# الرقابة؟

- الرقابة هي إحدى الوظائف الرئيسية لمسار التصرف وهي الأداة الفاعلة لضمان نجاعته و التوقي من الأخطاء والتصدي للفساد. وهي رقابة خارجية:

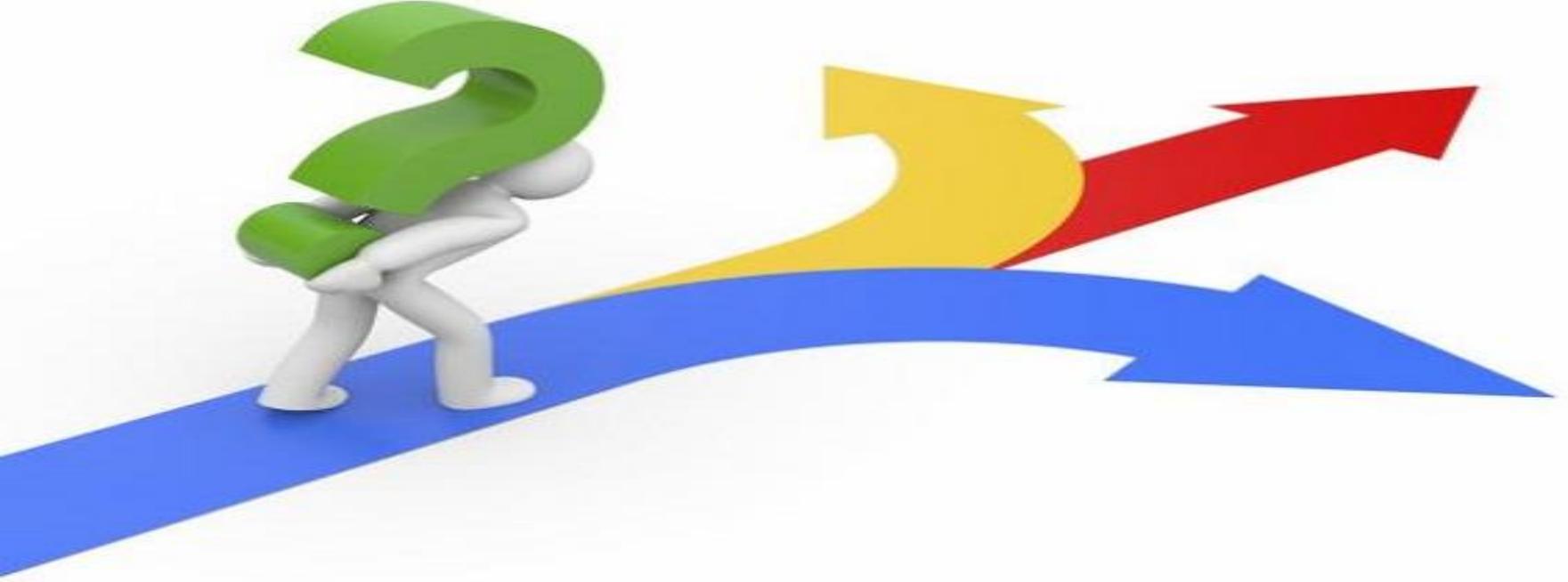


ورقابة داخلية على مستوى الهياكل العمومية: وهي نظام يركز على مجموعة من الإجراءات تتخذ لضمان النجاعة والمردودية وتحقيق الأهداف المرسومة.



# التكامل بين وظائف خلايا الحوكمة ووظائف الرقابة و المتابعة؟





التكامل بين وظائف خلايا الحوكمة والمتابعة  
والرقابة: التشخيص والإشكاليات التطبيقية

تعتبر منشآت عمومية على معنى القانون عدد 9 لسنة 1989  
(الفصل 8 جديد):

المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والتي  
تضبط قائمتها بأمر

الشركات التي تمتلك الدولة أسماؤها كلياً

الشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات  
العمومية أو الشركات التي تمتلك الدولة أسماؤها كلياً، أكثر من  
50 بالمائة من أسماؤها كلياً أو بالإشتراك

وتعتبر مساهمات عمومية، مساهمات الدولة أو الجماعات المحلية  
أو المؤسسات العمومية أو الشركات التي تملك الدولة أسماؤها  
كلياً

تعتبر مؤسسة عمومية لا تكتسي صبغة إدارية على معنى القانون عدد 9 لسنة 1989 (الباب الخامس) امتدادا للدولة، المؤسسات العمومية فيما عدا:

## المؤسسات العمومية الإدارية

المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والتي تضبط قائمتها بأمر طبقا للفصل 8

الغرف التجارية والفلاحية والمراكز الفنية

المجامع المهنية المشتركة طبقا للقانون عدد 84 مؤرخ في 26  
جويلية 1993

يبلغ عدد المنشآت و المؤسسات العمومية التي تخضع لرقابة الدولة **223** تتوزع حسب أصنافها كالتالي:

العدد	الصنف
105	المنشآت العمومية
94	المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية
24	المؤسسات العمومية للصحة

# المؤسسات والمنشآت العمومية

EP

مجلس إدارة

-الضبط  
-المصادقة  
-المتابعة

يصدر قرارات

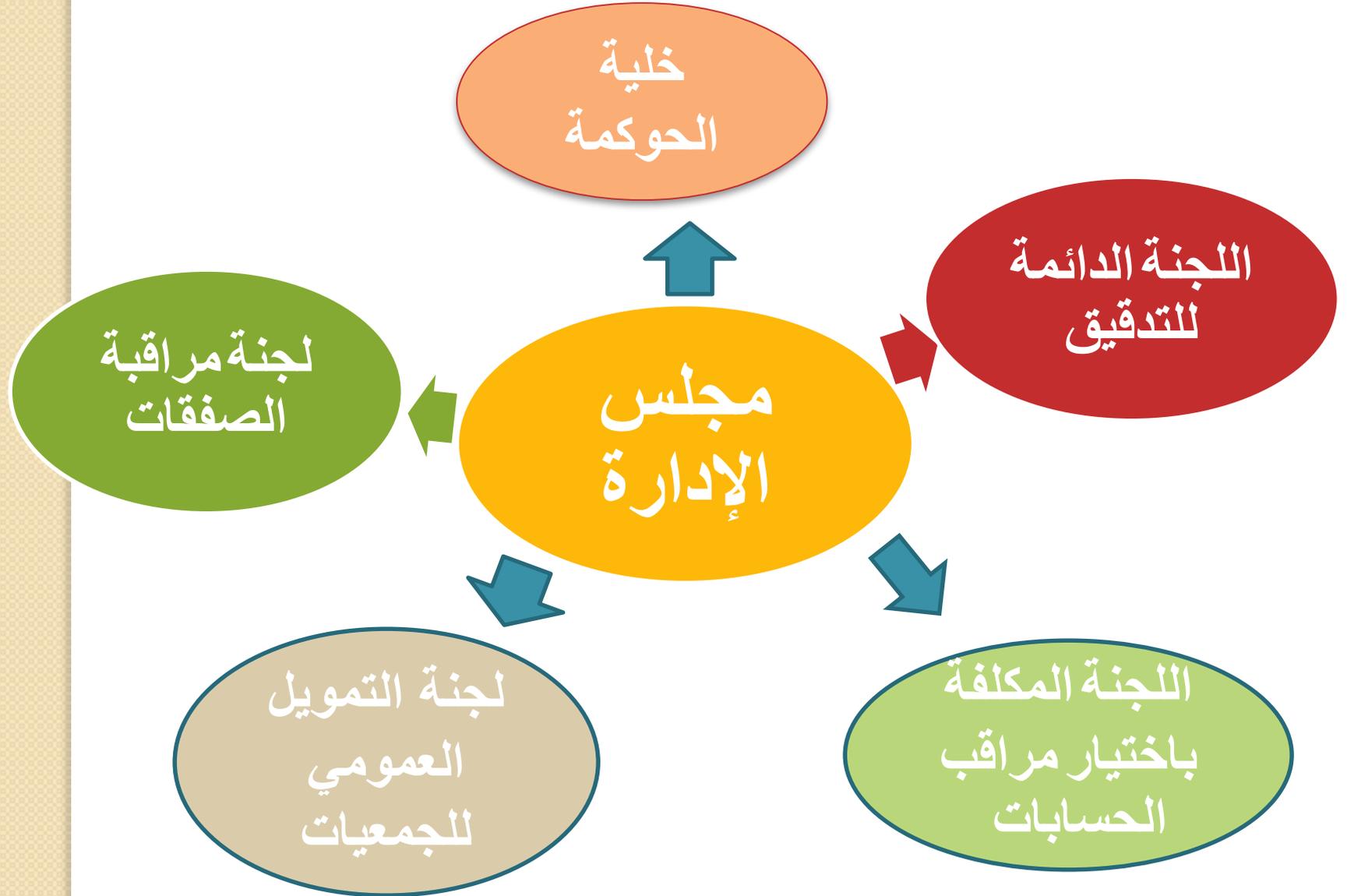
EPNA

مجلس مؤسسة

الدراسة وإبداء الرأى.  
-بصفة عامة كل مسألة تتصل بنشاط المؤسسة  
يعرضها المدير العام

يصدر توصيات

# اللجان المنبثقة عن مجالس الإدارة:



# الجنة الدائمة للتدقيق

لجنة تدقيق منبثقة عن مجلس الإدارة وتضم 3 أعضاء تساعد في وضع منظومة مراقبة داخلية ناجعة واقتراح إجراءات تصحيحية والتأكد من تنفيذها.

مراجعة أهم تقارير المراقبة الداخلية والبيانات المالية للمؤسسة

متابعة نشاط إدارة التدقيق الداخلي وعند الاقتضاء باقي الإدارات المكلفة بمهام رقابية وإبداء الرأي للمجلس حول تعيين المسؤول عن هيكل التدقيق الداخلي وترقيته وتأجيله،

يتم دعوة مراقب الدولة لمواكبة أعمال اللجنة

اقتراح تسميه مراقب أو مراقبي الحسابات وإبداء الرأي في برامج المراقبة ونتائجها.

إبداء الرأي للمجلس حول التقرير السنوي والقوائم المالية

# لجنة مراقبة الصفقات

(الفصلين 161 و163 أمر 1039 لسنة 2014)

- هيكل رقابي مكلف بالنظر في شرعية إجراءات المنافسة وإبرام الصفقات وشروط تنفيذها.
- تتركب اللجنة الداخلية لمراقبة صفقات المنشأة العمومية والتي يترأسها متصرف عن مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة غير الرئيس المدير العام، من الأعضاء الآتي ذكرهم :
  - مراقب الدولة : عضو،
- متصرفان يتم تعيينهما من قبل مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة.

# اللجنة المكلفة باختبار مراقب الحسابات

يتم الاختيار بناءا  
على طلب عروض  
وفقا لكراس الشروط  
النموذجي المتعلق  
باختبار مراقب أو  
مراجع حسابات  
للمؤسسات  
والمنشآت العمومية

تم عملية الفتح وفرز  
العروض وفقا لمقاييس  
مضبوطة بالأمر 529 لسنة  
1987.

يتم من خلالها إسناد أعداد  
بناءا على قواعد علمية .

يتم تعيير جدول يتضمن  
ترتيب تفاضلي للعارضين  
بناءا على المقاييس المذكورة

تعد تقرير حول نتائج الفرز  
وترتيب العروض تفاضليا.

تحيل التقرير مع الجداول  
ونسج من جميع العروض إلى  
لجنة تدقيق حسابات  
المؤسسات والمنشآت  
العمومية لإبداء الرأي واقتراح  
ثلاثة مراقبي حسابات علي  
مجلس الإدارة أو الجلسة  
العامة

تتكون اللجنة من

- مراقب الدولة لدى المنشأة أو المؤسسة.
- عضو مجلس الإدارة للمساهم ذي الأغلبية أو ممثل سلطة الإشراف.

# لجنة التمويل العمومي للجمعيات

تحدث لجنة فنية على مستوى كل هيكل عمومي تتولى النظر في مطالب الحصول على التمويل العمومي بما في ذلك الطلبات المباشرة وتقييمها والبت فيها وتحديد مبلغ التمويل العمومي الذي يمكن إسناده

يعين أعضاء اللجنة الفنية بمقتضى مقرر من رئيس الهيكل العمومي و تتركب من: رئيس الهيكل العمومي أو من ينوبه بصفة رئيس، ممثلين عن الإدارات المعنية التابعة للهيكل العمومي، ممثل عن سلطة الإشراف، مراقب المصاريف العمومية أو مراقب الدولة

## 2- الاشكاليات التطبيقية

### 1-2 إشكاليات على مستوى الحوكمة الداخلية:

بالرغم من تميّز التجربة التونسية في انخراطها في مسار حوكمة القطاع العام إلا أن هذه التجربة لا تخلو من بعض النقائص نذكر منها:

1- ضعف الرقابة الداخلية وغياب استراتيجيات تضبط من قبل مجلس الإدارة وترتكز على منوال الحوكمة الرشيدة،

2- ضعف التنسيق والتواصل بين مختلف وحدات الرقابة والمتابعة والحوكمة مما يؤثر على مردوديتها والوصول إلى تحقيق أهدافها.

3- غياب أدلة إجراءات تضبط طريقة العمل داخل المؤسسة ومجالات التدخل وآجاله بدقة أو غياب التحيين .

## 2-1 إشكاليات على مستوى الحوكمة الداخلية:

4- صعوبات على مستوى عمل خلية الحوكمة وإنجازها لمشمولاتها بالنظر إلى ثقافة المؤسسة، مدى اقتناع الإدارة العامة بأهمية دورها، مدى إدراجها ضمن الهياكل التنظيمية، ضعف الموارد ...

5- ضعف أداء وحدات التدقيق الداخلي ومراقبة التصرف (غياب متابعة مؤشرات الميزانية، غياب برامج تدقيق سنوية مصادق عليها أحيانا، تكليفها بمهام إضافية، الافتقار لنظام محاسبة تحليلية...)

6- عدم تعميم اللجان الدائمة للتدقيق ولجان المخاطر ورقابة المطابقة على كل المنشآت العمومية.

## 2-2 إشكاليات على مستوى تحديد المشمولات

✓ نقائص على مستوى المرجعيات و النصوص القانونية لبعض وظائف الرقابة والمتابعة التي من شأنها أن تضي عليها الطابع الإجباري وتحدّد مفاهيمها ومشمولاتها بدقة (رقابة التصرف، التصرف في المخاطر..) حيث يتم إحداثها من قبل المؤسسة أو المنشأة العمومية ضمن هيكلها التنظيمية المصادق عليها بأمر.

ويتم ضبط مهام وتركيبية هذه الوظائف من طرف المؤسسة وتلحق بالإدارة العامة حيث تصنف كوحدات مساندة لها.

تشتمل أغلب الهياكل العمومية على وحدات رقابة التصرف والتدقيق الداخلي التي يضاف إليها التفقد غالبا.

✓ الجمع بين مهام متنافرة أو التداخل في بعض المهام مما ينعكس سلبا على مهمة كل وظيفة:

مثال عن مهام إدارة التدقيق الداخلي والتفقد بإحدى المؤسسات العمومية:

- ✓ التدقيق في المطابقة **Audit de conformité**،
- ✓ التدقيق في النجاعة **Audit d'efficacité**،
- ✓ التدقيق في التصرف **Audit de gestion**،
- ✓ التفقد والأبحاث الإدارية،
- ✓ متابعة انجاز التوصيات مهمات التدقيق والتفقد،
- ✓ التعهد بكتابة اللجنة الدائمة للتدقيق ومتابعة أعمالها،
- ✓ متابعة جميع الأعمال المتعلقة بالقوائم المالية للديوان،
- ✓ المتابعة والتنسيق مع هيكل الرقابة والتدقيق الخارجية،
- ✓ مهمات خصوصية.

## مثال عن مشمولات إدارة مراقبة التصرف بإحدى المنشآت العمومية

- ✓ السهر على سلامة التصرف واستغلال الموارد البشرية والمالية والمادية للشركة وملاءمتها مع الأهداف المرسومة من قبل الإدارة العامة.
- ✓ التأكد من مدى نجاعة التصرف وتوزيع الموارد البشرية والمادية للشركة وصحة المعلومات التي ترد على الإدارة العامة.
- ✓ متابعة إنجاز الميزانية وتحليل الفوارق وإعداد تقارير دورية في الغرض.
- ✓ تنسيق أعمال اللجان المكلفة بإعداد عقود الأهداف.
- ✓ إعداد تقارير النشاط.
- ✓ إعداد لوحة القيادة.

## مشمولات خلية الحوكمة طبقا للأمر عدد 1158 لسنة 2016:

إن تعهد خلية الحوكمة بحالات التبليغ عن الفساد ومتابعتها جعلها مطالبة بالقيام بإجراءات البحث والتقصي فيها مما طرح الإشكاليات التالية:

- تعتبر هذه المهام متداخلة مع مشمولات التفقد،
- ارتباط خلايا الحوكمة بدور مكافحة الفساد والتقصي في عرائض المبلغين عنه أثر على قبولها داخل الهياكل العمومية وفهم مشمولاتها وقد تدعمت هذه الفكرة بتعيين رؤساء خلايا الحوكمة كهيكل إداري مختص طبقا للفصل 8 من القانون عدد 10 لسنة 2017،
- نقص التكوين في هذا المجال و غياب الإجراءات المستوجبة للقيام به،
- شمولية المهام أدت إلى اختلافات في تفسيرها وتعدّد الاجتهادات.



آليات تحقيق التكامل بين وظائف خلايا  
الحوكمة ووظائف المتابعة والرقابة

## 1- آليات التنسيق على مستوى هياكل القيادة:

- دعم استقلالية مجالس الإدارة في اتخاذ القرارات وتفعيل دورها كهيكل لحوكمة التصرف داخل المنشآت،
- إعطاء الصلاحيات الكافية لمجلس الإدارة للقيام بوظيفة القيادة الاستراتيجية ومراقبة الإدارة،
- العمل على إحداث لجان منبثقة عن مجلس الإدارة لمساعدته على تأمين وظائفه وتعميمها على جميع المنشآت العمومية:
  - لجان الاستراتيجية
  - لجان المخاطر
  - لجان الحوكمة
  - اللجان الدائمة للتدقيق

## 2- آليات التنسيق على المستوى التنظيمي:

- العمل على إعداد دليل إجراءات نموذجي خاص بخلايا الحوكمة بالمنشآت العمومية يوضح بطريقة عملية ارتباطها بمجلس الإدارة ومختلف وحدات الرقابة والمتابعة.
- العمل على تهيئة الهياكل التنظيمية وبطاقات المهام وأدلة الإجراءات على مستوى المؤسسات العمومية لتحديد المهام والمسؤوليات .
- تركيز نظام معلوماتي مندمج يسهل توفير المعلومة الجيدة وتبادلها بين مختلف وحدات الرقابة والحوكمة.

### 3-آليات التكامل على المستوى الوظيفي:

#### أ- وظائف الحوكمة و التدقيق الداخلي والتفقد:

تعتبر إدارة التدقيق الداخلي بمثابة الشريك لخلايا الحوكمة حيث تساندها في حسن تطبيق مبادئ الحوكمة والوقاية من الفساد عن طريق:

- موافاتها بتقارير التدقيق ذات العلاقة بملفات الفساد بهدف متابعتها،
- العمل على التنسيق بخصوص الملفات التي هي محلّ تدقيق أو موضوع مهمة رقابية،

- موافاتها بالإحصائيات حول ملفات الفساد ومآلها والإجراءات المتخذة في شأنها،

- التنسيق لإنجاز مهام تدقيق بمناسبة الإبلاغ عن حالات الفساد،

-مساندها في نشر ثقافة الحوكمة وقيم النزاهة وحسن تطبيق أدلة الإجراءات.

- المساندة في تكريس مبادئ الحوكمة خاصة منها مبدأ المساءلة.

-متابعة مدى احترام الملاحظات الواردة بتقرير مراجع الحسابات حول نظام الرقابة الداخلية بالمؤسسة للسنة المالية المعنية.

-متابعة القوائم المالية الوقتية والنهائية و تقرير النشاط السنوي للشركة للاطلاع على التوازنات المالية بهدف اقتراح الآليات والإجراءات التي من شأنها الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة وفقا لمبادئ الحوكمة.

## ب-وظائف الحوكمة ورقابة التصرف:

تقوم إدارة مراقبة التصرف بدور هام في تقييم التصرف بالمؤسسة وقياس الفوارق في تنفيذ الميزانية وإعداد وضبط لوحات القيادة وهو ما من شأنه:

- توفير معطيات كمية حول إخلالات التصرف والفوارق المسجلة وتمكين خلية الحوكمة منها لوضع البرامج وخطط العمل لتجاوزها.
- الاشتراك في ضبط مقاييس للتحسين من الأداء وتحقيق النجاعة وحسن استغلال الموارد المتاحة وبلوغ الأهداف المنشودة.

## ج-وظائف الحوكمة والتصرّف في المخاطر Risk management:

- تمكّن إدارة التصرّف في المخاطر خلية الحوكمة من خارطة المخاطر بالشركة مما يساعدها على تحديد المخاطر الداخلية والخارجية التي تهدّد المؤسسة ووضع خطط العمل الملائمة للتوقّي منها أو اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالتصدّي لها.
- المساندة في نشر قيم النزاهة واحترام مدونات السلوك والأخلاقيات المهنية.
- الاشتراك في تحيين خارطة المخاطر بالاعتماد على ما يتوفر لدى خلية الحوكمة من معطيات عند الإبلاغ عن حالات الفساد.
- تساهم أغلب خلايا الحوكمة في تطبيق الاستراتيجية الوطنية للتصرف حسب المخاطر في الصفقات العمومية وذلك بإحداث هذه الوحدات صلب المنشآت العمومية النموذجية تحت إشراف الهيئة العليا للطلب العمومي.

إن التكامل بين مختلف وحدات الحوكمة  
والرقابة والمتابعة شرط أساسي لنجاح مسار  
حوكمة القطاع العمومي.

شكرا على حسن المتابعة

[najla.sefi@pm.gov.tn](mailto:najla.sefi@pm.gov.tn)