

# دور خلايا الحوكمة : بين الإطار القانوني والممارسة

تقدم  
أنيس المالكي

” دعم خلايا الحوكمة وتعزيز دورها في الرقابة والمتابعة وترشيد التصرف العمومي “

18 أبريل 2019

الإطار التطبيقي

الصعوبات ومتطلبات النجاح

الإطار التنظيمي لخلايا الحوكمة

إحداثها وتسييرها ومهامها

# عناصر العرض

1. الإطار العام لإحداث خلايا الحوكمة

2. الإطار المنظم لخلايا الحوكمة :

✓ الإحداث

✓ الإشراف

✓ التسيير

✓ المهام / الأهداف / دور خلية الحوكمة

3. الإطار التطبيقي لخلايا الحوكمة :

✓ نقاط القوة

✓ الصعوبات والنقائص

✓ المتطلبات الأساسية لنجاح مهام خلايا الحوكمة

# الإطار العام لإحداث خلايا الحوكمة

## ❖ على المستوى الدولي:

بعد سلسلة الأزمات الماليّة المختلفة التي شهدتها عديد الشّركات والمؤسّسات العالميّة مثل الانهيارات الماليّة التي حدثت في عدد من دول شرق آسيا وأمريكا اللّاتينيّة سنة 1997 وأزمة شركة Ernon والتي كانت تعمل في مجال تسويق الكهرباء والغاز الطّبيعي في الولايات المتّحدة الأمريكيّة سنة 2001 وكذلك أزمة شركة WorldCom الأمريكيّة للاتّصالات سنة 2002.

ونتيجة لكلّ ذلك اتّجه الاهتمام بمفهوم الحوكمة الرشيدة وضرورة تطبيقه في جميع الوحدات الاقتصاديّة

# الإطار العام لإحداث خلايا الحوكمة

## ❖ على المستوى الوطني:

يندرج إحداث خلايا الحوكمة في إطار المقاربة القطاعية التي توختها الدولة بهدف تنزيل الإصلاحات في مجال الحوكمة ومقاومة الفساد على مستوى الهياكل والجهات كما يتنزل إحداث خلايا الحوكمة في إطار الاستجابة لأوضاع و تحديات سياسية و اجتماعية من جهة وإلى أسباب موضوعية و عملية من جهة أخرى

# الإطار العام لإحداث خلايا الحوكمة

## الأسباب الموضوعية والعملية

- الكشف عن عديد الإخلالات والتجاوزات وسوء التصرف وممارسات الفساد المسجلة والمبلغ عنها في كافة الهياكل الإدارية على المستويين المركزي والمحلي ( **تقرير اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة لسنة 2011**).
- تنظيم إداري تقليدي وهرمي وشديد المركزية
- غياب البعد التشاركي للتصرف العمومي صلب الهياكل العمومية
- غياب النجاعة في العمل الإداري بالاعتصار على الشرعية وعدم إيلاء الأهمية للجدوى كمدى للتصرف الإداري الحديث

## الأسباب السياسية والاجتماعية

- تلقي الإدارة العمومية للعديد من العرائض والتشكيات والمطالبة بإدخال الإصلاحات الضرورية عليها
- السعي إلى نشر ثقافة جديدة صلب الهياكل العمومية تكريسا لمبادئ الشفافية والمساءلة والنجاعة وضمان علوية القانون استجابة للمطالب المرفوعة
- إحداث خطة وزير لدى رئيس الحكومة مكلف بالحوكمة ومقاومة الفساد إثر انتخاب المجلس التأسيسي.

# الاطار العام لإحداث خلايا الحوكمة



كإجراء عملي لتكريس الحوكمة الرشيدة تم تركيز هياكل داخلية مختصة ، فكان إحداث خلايا الحوكمة آلية للتعاطي مع المفهوم الجديد للإدارة وخلق حلقة ربط بين الهياكل العمومية ومصالح الوزير لدى رئاسة الحكومة المكلف بالحوكمة ومقاومة الفساد ،

# منظومة الحوكمة والوقاية من الفساد المصاحبة لخلايا الحوكمة

❖ المنظومة القانونية

❖ المنظومة المؤسسية

❖ منظومة التعبير والتقييس

❖ المنظومة الإجرائية

❖ الاستراتيجيات

❖ المنظومة السلوكية والأخلاقية

# المنظومة القانونية

- ❑ الدستور التونسي ( مثال : الفصل 15 ، 130 ، الباب السابع ..... )
- ❑ القانون الأساسي عدد 46 لسنة 2018 المؤرخ في 11 أوت 2018 المتعلق بالتصريح بالمكاسب و المصالح ومكافحة الإثراء غير المشروع و تضارب المصالح
- ❑ القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017 المؤرخ في 24 أوت 2017 المتعلق بإحداث وتنظيم هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد
- ❑ القانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017 المؤرخ في 7 مارس 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين
- ❑ القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016 المتعلق بالإنفاذ إلى المعلومة
- ❑ المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد
- ❑ الأمر عدد 1158 لسنة 2016 المؤرخ في 12 أوت 2016 المتعلق بإحداث خلايا الحوكمة وضبط مشمولاتها
- ❑ الأمر عدد 4030 لسنة 2014 المؤرخ في 3 أكتوبر 2014 المتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي

# المنظومة المؤسسية

1- البرلمان (الجلسة العامة، اللجان التشريعية واللجان المختصة)

2- القضاء (العدي، الإداري، المالي والدستوري)

3- الهيئات الدستورية

- هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد  
- الهيئات الدستورية الأخرى

4- الهيئات التعديلية

- هيئة النفاذ إلى المعلومة  
- مجلس حماية المعطيات الشخصية  
- مجلس المنافسة  
- هيئة السوق المالية

5- الحكومة

- المجلس الأعلى للتصدي للفساد..  
- المصالح المكلفة بالحوكمة  
- المجلس الوطني للحوار الاجتماعي

- خلايا الحوكمة الرشيدة

6- هيكل الرقابة الإدارية

- هيكل الرقابة العامة  
- هيكل التفقد الداخلي  
- هيكل التدقيق الداخلي  
- هيكل التدقيق الخارجي

7- الهياكل التكوينية والتعليمية

8- تنظيمات المجتمع المدني

9- الهياكل الإعلامية

# منظومة التعير والتقييس

- المرجعية الوطنية للحوكة RNG ( 2016 )
- دليل حوكة المؤسسات ( 2014 IACE ) المعهد العربي لرؤساء المؤسسات (المؤسسات)
- دليل الممارسات الفضلى لحوكة المؤسسات والمنشآت العمومية -2018-
- آلية الاستعراض للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد
- المواصفة الدولية لنظم التصرف في مكافحة الفساد ISO 37001
- المواصفة الدولية للتصرف في المخاطر ISO 31000

# المنظومة الإجرائية

□ أدلة الإجراءات : مثال دليل الشراءات العمومية خارج إطار الصفقة

□ التصرف في الميزانية حسب الأهداف

□ منظومة الشراءات على الخط TUNEPS

# الاستراتيجيات

- الاستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد 2020-2016
- مخطط التنمية 2020/2016 محور « الحوكمة الرشيدة وإصلاح الإدارة و الوقاية من الفساد »
- استراتيجية التحديث الإداري 2020
- خطة العمل الوطنية لشراكة الحكومة المفتوحة OGP

# المنظومة السلوكية والأخلاقية

□ ميثاق شرف أعضاء الحكومة لسنتي 2014 و 2016

□ ميثاق الحوار الاجتماعي

□ العقد الاجتماعي 2014

□ المسؤولية المجتمعية ( قانون سنة 2018 )

□ مدونات سلوك وأخلاقيات العون العمومي العامة أو الخصوصية أو

القطاعية

# النصوص المتعلقة بخلايا الحوكمة

تمّ في مرحلة أولى تنظيم عمل خلايا الحوكمة بمقتضى منشورين:

- المنشور عدد 16 لسنة 2012 المؤرخ في 27 مارس 2012 المتعلق بتكريس الشفافية و الحوكمة الرشيدة ومقاومة الفساد " يتعين على جميع هيكل الدولة ...إحداث خلية تسمى خلية الحوكمة الرشيدة"
- المنشور عدد 55 لسنة 2012 المؤرخ في 27 سبتمبر 2012 المتعلق بضبط صلاحيات خلايا الحوكمة

# النصوص المتعلقة بخلايا الحوكمة

وبعد تجربة أربعة سنوات ،تمّ إصدار:

■ الأمر عدد 1158 لسنة 2016 المؤرخ في 12 أوت 2016 المتعلق بإحداث خلايا الحوكمة وضبط

مشمولاتها

■ حدّد الأمر:

الإحداث ✓

الإشراف ✓

التسيير ✓

المهام ✓

# الإحداث

○ الأمر عدد 1158 لسنة 2016

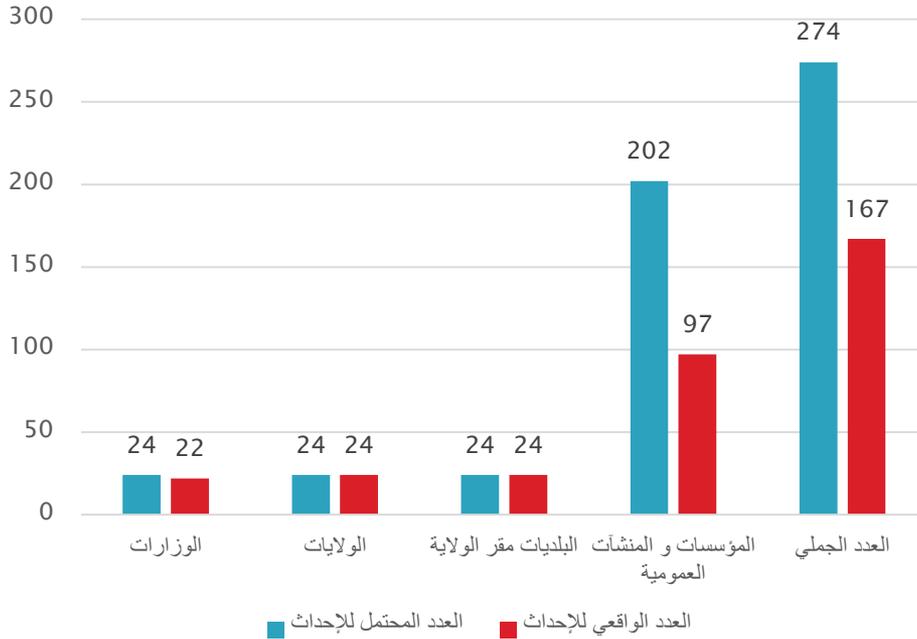
- خلية مركزية للحوكة بكل وزارة
- خلية حوكة بكل مؤسسة أو منشأة عمومية
- خلية حوكة بكل ولاية
- خلية حوكة بكل بلدية مقر ولاية

ملاحظة :

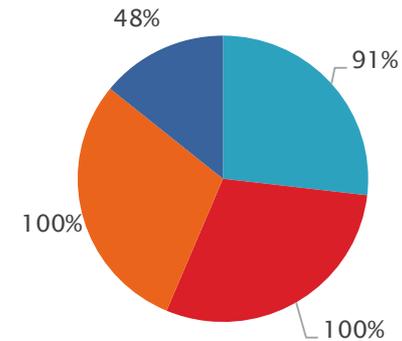
- تم إحداث خلية مركزية بكل وزارة بعد ان كانت خلية كبقية الخلايا ضمن المنشور عدد 16 لسنة 2012
- تم إضافة "أحداث خلية حوكة بكل بلدية مقر الولاية"

# معطيات عن خلايا الحوكمة

معطيات كمية عن خلايا الحوكمة



النسب المئوية للإحداث



الوزارات    الولايات    البلديات مقر الولاية    المؤسسات و المنشآت العمومية

# الإحداث

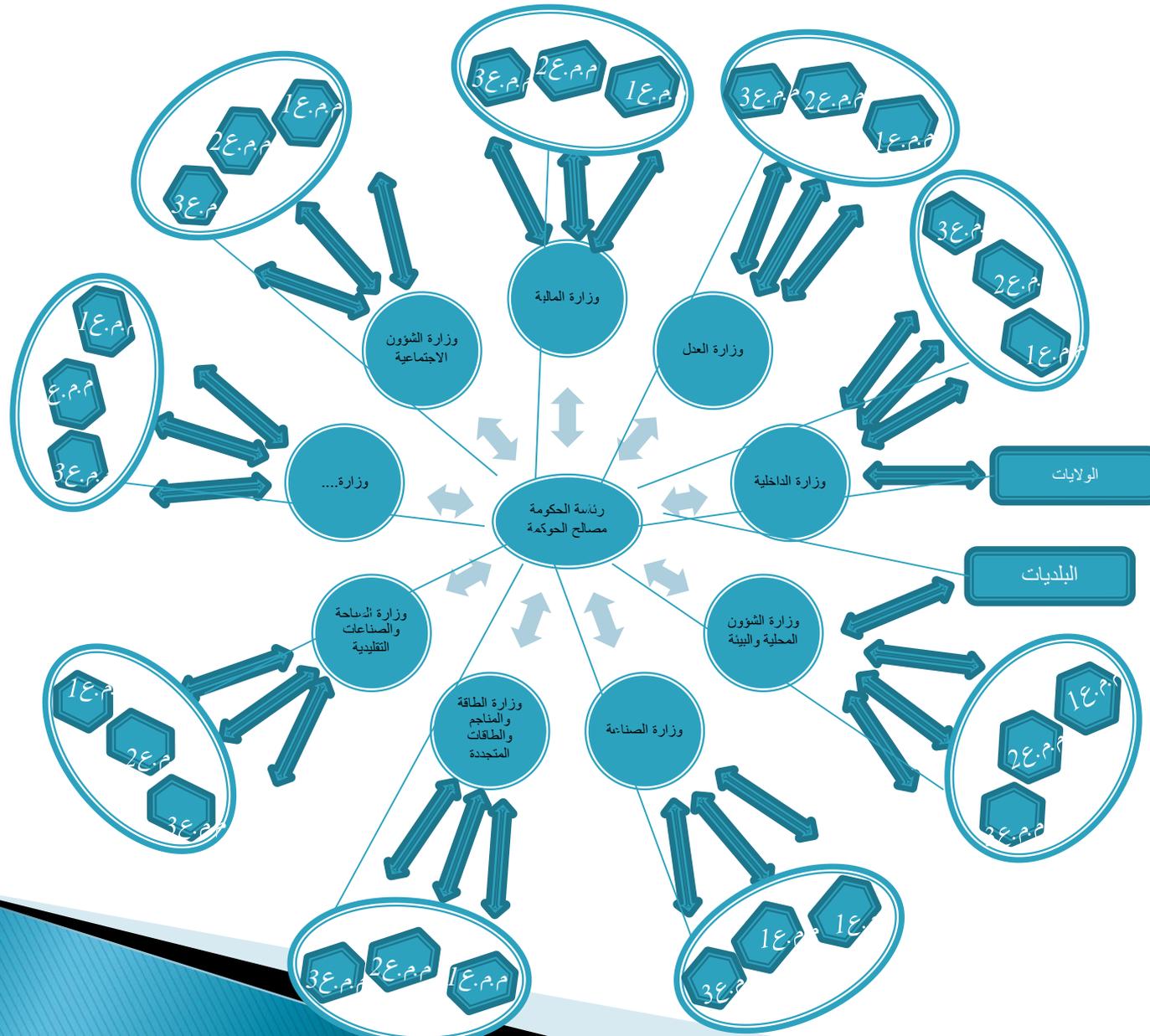
○ الأمر عدد 1158 لسنة 2016 (الفصل 4 )

يتم إرساء لجنة الحوكمة **صلب** خلية الحوكمة تتكون من ممثلي الهياكل العمومية المعنية بالمهام الآتي ذكرها:

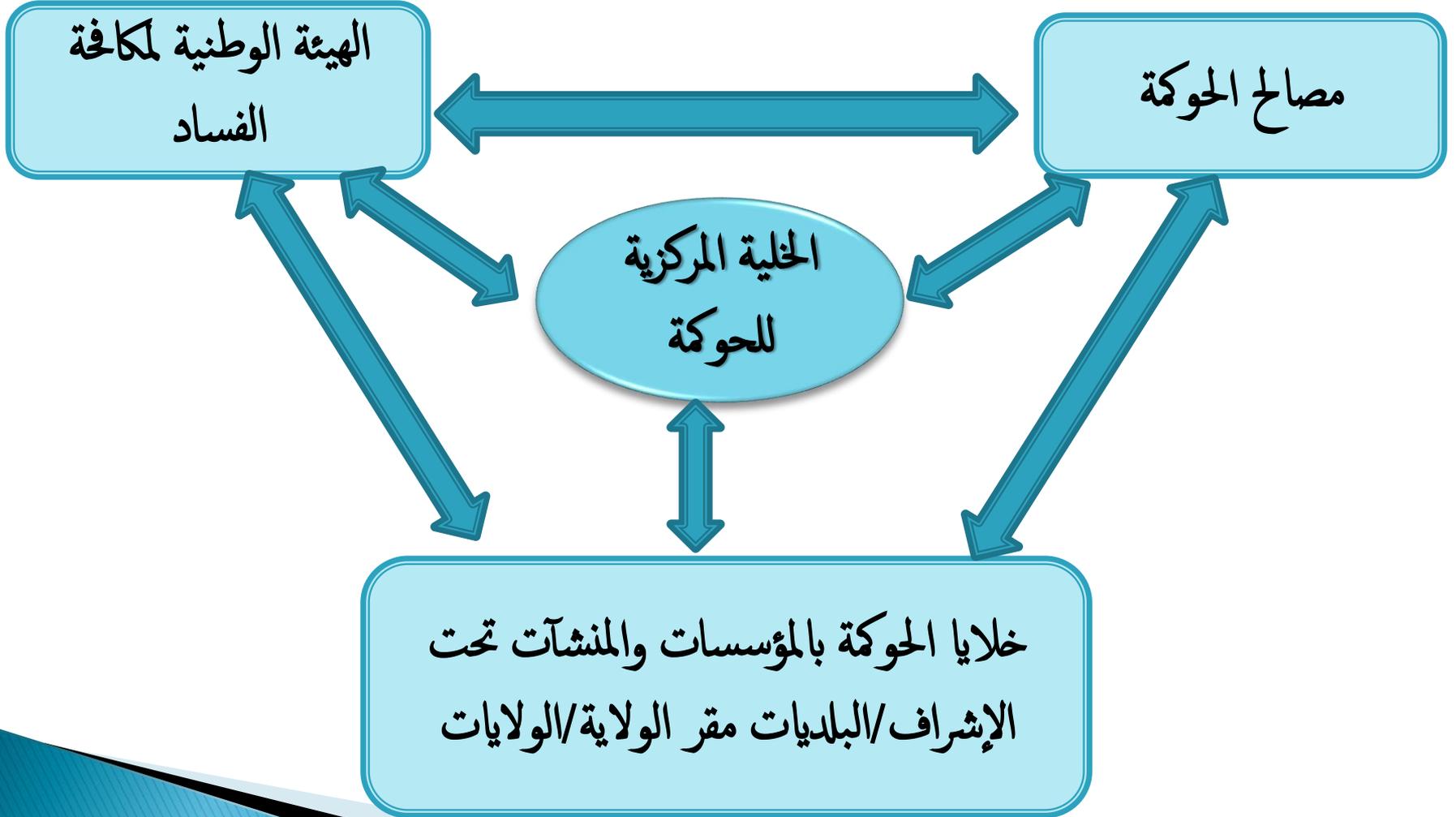
- الإصلاح الإداري،
- الجودة،
- الأخلاقيات المهنية،
- العلاقة مع المواطن،
- الإدارة الالكترونية،

ويمكن تعيين أي عضو آخر بخلية الحوكمة

# العلاقة بين خلايا الحوكمة في المستويين المركزي والجهوي



# علاقة الخلايا المركزية للحوكة بالأطراف الأخرى



# الإشراف

○ الأمر عدد 1158 لسنة 2016

■ تلحق الخلية المركزية للحوكمة **بالديوان**

■ تلحق خلية الحوكمة **بالكتابة العامة** بالنسبة للولايات والبلديات مقر الولاية

■ تلحق خلية الحوكمة **بمجلس الإدارة أو مجلس المؤسسة** بالنسبة لمؤسسات والمنشآت العمومية

# التسيير

○ الأمر عدد 1158 لسنة 2016

- يكلف بتسيير الخلية المركزية إطار لا تقل خطته عن مدير عام
- يكلف بتسيير خلية الحوكمة بالولاية إطار لا تقل خطته عن كاهية مدير إدارة مركزية
- يكلف بتسيير خلية الحوكمة بالبلدية مقر الولاية إطار لا تقل خطته عن رئيس مصلحة إدارة مركزية
- يكلف بتسيير خلية الحوكمة بالمؤسسات والمنشآت العمومية، إطار لا تقل خطته عن مدير إدارة مركزية أو مدير مركزي أو ما يعادل

← مشهود له بالنزاهة والكفاءة

# معطيات عن التفرغ والتنظيم الهيكلي لخلايا الحكومة

الإدراج بالهيكل التنظيمي	التفرغ	عدد خلايا الحكومة	خلية الحكومة
05	14	22	الوزارات
00	00	24	الولايات
00	00	24	البلديات مقر الولاية
--	22	97	المؤسسات و المنشآت العمومية
--	36	167	العدد الجملي

# المهام

الأمر عدد 1158 لسنة 2016 (الفصل 5)

## مهام تحسيسية و توعوية

- تعزيز علاقة الإدارة بالمجتمع المدني في إطار دفع المسار التشاركي والتشاورى،
- نشر ثقافة الحوكمة والشفافية وقيم النزاهة وحسن التصرف والسهر على احترام مدونات السلوك والأخلاقيات المهنية وحسن تطبيق أدلة الإجراءات، تنظيم الندوات ذات العلاقة بالحوكمة والوقاية من الفساد،

## مهام تشاركية و تنسيقية

- العمل والمساهمة في وضع البرامج والاستراتيجيات الوطنية والقطاعية وخطط العمل لتكريس الحوكمة والوقاية من الفساد،،،،،
- إبداء الرأي في برامج التكوين وخاصة في مجال الحوكمة والوقاية من الفساد،
- إبداء الرأي في مشاريع النصوص القانونية والترتيبية،.
- اقتراح الآليات والإجراءات التي من شأنها الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة،،،،،
- المشاركة في إعداد الاستبيانات والإحصائيات القطاعية،
- التنسيق مع الهياكل المكلفة بالأخلاقيات المهنية وبالجودة وبالعلاقة مع المواطن وبالإدارة الإلكترونية....

## مهام وظيفية

- إعداد البرنامج السنوي للخلية
- إعداد تقرير تأسيسي
- السهر على حسن تطبيق مبادئ الحوكمة والوقاية من الفساد، صلب الهيكل الذي تنتمي إليه،
- التعهد بحالات التبليغ ومتابعتها،
- متابعة ملفات الفساد فيما اتخذ في شأنها ومآلها والإحصائيات حولها

# المهام

## نصوص تشريعية وترتيبية أخرى

الفصل 32 من القانون عدد 22 لسنة 2016 - "يجب على كل هيكل خاضع لأحكام هذا القانون، تعيين مكلف بالنفاذ إلى المعلومة ونائب له وذلك بمقتضى مقرر يصدر في الغرض، يتضمن أهم البيانات التي تعرّف هويّتها ورتبتها وخطّتها الوظيفية....."

الفصل 7 من القانون عدد 10 لسنة 2017 - "يتعيّن على كل هيكل عمومي خاضع لأحكام هذا القانون، تحديد الهيكل الإداري المختص داخله، بتلقي الإبلاغ عن شبهات الفساد المحالة إليه من قبل الهيئة والبحث فيها. ويشار إليه فيما يلي بـ "الهيكل الإداري المختص"."

# المهام

## نصوص تشريعية وترتيبية أخرى

الفصل 12 من القانون عدد 46 لسنة 2018 - "على الهياكل العمومية متابعة قيام الأعوان الراجعين إليها بالنظر بواجب التصريح بالتنسيق مع الهيئة. ويجب على كل هيكل عمومي قبل انتهاء الآجال المنصوص عليها بالفصل 5 من هذا القانون، مدّ الهيئة بقائمة إسمية في الأعوان الراجعين إليه بالنظر المطالبين بواجب التصريح وتعيينها كلما اقتضى الأمر ذلك....."

النقطة الرابعة من المنشور عدد 26 لسنة 2017 " تعيين منسق بكل وزارة أو جماعة محلية أو مؤسسة عمومية أو منشأة عمومية يكون مخاطبا للهيئة ويتولى تيسير عملية المتابعة و مدّ هذه الأخيرة باسم المخاطب الذي عهدت له هذه المهمة "

# أهداف إحداث خلية الحوكمة

إرساء مبادئ وآليات  
الحوكمة الرشيدة

العمل على تحسين  
علاقات الهيكل العمومي  
مع جميع الأطراف  
المتداخلة

المساهمة في  
مكافحة الفساد  
وتطوير ثقافة النزاهة

# دور خلايا الحوكمة

- المساهمة في إعداد سياسة ومنوال الحوكمة بالهيكل العمومي المعني،
- اقتراح آليات وإجراءات لتكريس مبادئ الحوكمة،
- إعداد استراتيجية اتصال للتعريف بالحوكمة الرشيدة ومبادئها داخل الهيكل العمومي وخارجه،
- إعداد برنامج تكوين في مجال الحوكمة،
- القيام بإعداد تقارير النشاط والمتابعة والتقييم لمدى إرساء سياسة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد .

# الإطار التطبيقي لخلايا الحوكمة

## نقاط القوة

- وجود خلايا حوكمة محدثة منذ سنة 2012 اكتسبت خبرات في مجال الحوكمة
- تطور النصوص الترتيبية المحدثة لخلايا الحوكمة وتطور المنظومة القانونية والمؤسسية للحوكمة و مقاومة الفساد
- توجه نحو تعميم تفرغ كل رؤساء الخلايا المركزية للحوكمة (تسمية 14 مدير عاما لخلايا الحوكمة بالرائد الرسمي للبلاد التونسية )
- وجود تجارب ناجحة لخلايا مركزية للحوكمة ولخلايا الحوكمة بالمؤسسات والمنشآت العمومية
- إدراج محاور متعلقة بالحوكمة ضمن المخططات السنوية للتكوين
- إدراج محور كامل عن الحوكمة ضمن مخطط التنمية 2016/2020

## نقاط القوة

- إسناد أعلى الخطط الوظيفية على رأس خلايا الحوكمة
- تكوين مكونين في مجال الحوكمة
- تشبيك العلاقة بين خلايا الحوكمة على المستويين المركزي والجهوي من خلال الملتقيات وتقديم التجارب في مجال الحوكمة

# الصعوبات والنقائص

## ❖ صعوبات ونقائص في مستوى النص الترتيبي :

- غياب الإجراءات والآليات اللازمة لعمل خلايا الحوكمة
- وجود قواعد عامة مقابل وضعيات خصوصية لخلايا الحوكمة
- غياب تنظيم هيكلية واضح لخلايا الحوكمة
- عدم التنصيب على تفرغ رؤساء خلايا الحوكمة
- اقتصار النص على إحداث لجنة الحوكمة صلب الخلية المركزية للحوكمة
- التسمية في الخطط الوظيفية لم تأخذ بعين الاعتبار خصوصية الهياكل العمومية

# الصعوبات والنقائص

## ❖ صعوبات ونقائص في مستوى الممارسة :

- تداخل بين مهام خلايا الحوكمة وبقية الوحدات داخل نفس الهيكل العمومي
- غياب التكوين اللازم لرؤساء خلايا الحوكمة
- غياب التواصل بين خلايا الحوكمة فيما بينها
- غياب الإمكانيات المادية والبشرية لعمل خلايا الحوكمة
- عدم تفعيل الفصل المتعلق بإحداث خلايا الحوكمة ببعض الهياكل العمومية
- عدم وجود العدد الكافي للكفاءات التي تستجيب لشروط التسمية خاصة في المؤسسات و المنشآت العمومية
- غياب الرؤية والأهداف الاستراتيجية لخلية الحوكمة

# المتطلبات الأساسية لنجاح مهام خلية الحوكمة

## ❖ على المستوى التنظيمي :

- إدراج خلايا الحوكمة ضمن الهيكل التنظيمي للوزارات والمؤسسات العمومية والولايات و البلديات
- إعداد أدلة إجراءات لعمل خلايا الحوكمة
- تفعيل لجان الحوكمة صلب خلايا الحوكمة
- فصل مهمة إدارة المنشأة عن مهمة رئاسة مجلس الإدارة لضمان مبدأ التوازن بين الهيكل التنفيذي وهيكل المداولة.
- توفير الوسائل البشرية والمادية الضرورية لإنجاز مهام الخلية،
- تفرغ رئيس خلية الحوكمة .

# المتطلبات الأساسية لنجاح مهام خلية الحوكمة

- التشبيك الإلكتروني بين خلايا الحوكمة في المستويين المركزي والجهوي
- تنظيم أنشطة تشاركية بين مختلف خلايا الحوكمة والأطراف الأخرى التي لها علاقة بالحوكمة و الوقاية من الفساد
- إعداد أنموذج تقرير نشاط موحد لمتابعة وتقييم عمل خلايا الحوكمة
- إعداد مدونة سلوك للأخلاقيات خاصة بخلايا الحوكمة
- التعاون والمساندة من طرف جميع الوحدات داخل الهيكل العمومي،
- تسهيل نفاذ الخلية إلى المعلومات والتقارير ذات الصلة،
- إيجاد أدلة اجراءات للتقييم والمتابعة في مستوى الهيكل العمومي

# المتطلبات الأساسية لنجاح مهام خلية الحوكمة

- تفعيل لجنة الحوكمة المنصوص عليها بالفصل 4 من الأمر عدد 1158-2016
- الحرص على ضمان تمثيلية أعضاء مجلس الإدارة أو مجلس المؤسسة ضمن لجنة الحوكمة
- ضرورة إدراج النقاط المتعلقة بالحوكمة والتوقي من الفساد كنقاط قارة ضمن جدول أعمال مجالس إدارة المؤسسات والمنشآت العمومية ,
- الحرص على إلزامية حضور خلايا الحوكمة باللجان المحدثة صلب الهيكل العمومي بصفة «  
ملاحظ»

# المتطلبات الأساسية لنجاح مهام خلية الحوكمة

## ❖ على مستوى التكوين :

- تنظيم ملتقيات تحسيسية وتكوينية لتوضيح مهام ومشمولات خلايا الحوكمة
- تطوير الكفاءات بالهيكل العمومي في مجال الحوكمة،
- تكوين رؤساء خلايا الحوكمة كمكونين في مجال الحوكمة والوقاية من الفساد
- تمكين أعضاء الخلية من التكوين في المستويين الوطني والدولي في مجالات لها علاقة بالحوكمة كالتصرف في المخاطر والاستشراف واليقظة والتخطيط الاستراتيجي «»



## مقترحات

- الأخذ بعين الاعتبار لخصوصية كل مؤسسة باعتماد الأمر 2217 لسنة 2015 المتعلق بضبط نظام تأجير رؤساء المؤسسات والمنشآت العمومية والشركات ذات الأغلبية العمومية
- توضيح العلاقة بين خلايا الحوكمة والهيكل العمومية الأخرى التي تعمل في مجال الحوكمة
- اعتماد معايير واضحة وموضوعية لاختيار رئيس خلية الحوكمة ( الخبرة في مجال الحوكمة/شهادت علمية في مجال الحوكمة/التكوين في مجال الحوكمة )
- إلزامية اطلاع خلايا الحوكمة على كل التقارير الرقابية للهيكل المعنية بالحوكمة
- تعميم إحداث لجنة الحوكمة صلب كل أصناف خلايا الحوكمة مع إضافة مشمولات اللجنة
- إدخال آليات عمل لخلايا الحوكمة مثل أدلة الإجراءات

مع الشكر على الإلتباه