

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
مكتب تونس

الجمهورية التونسية
رئاسة الجمهورية

ندوة حول إصلاح منظومة الرقابة الإدارية والمالية لتفعيل دورها في مقاومة الفساد

المشهد الرقابي في القطاع العمومي :
بين التشتت والتوحيد

تقديم : خالد العذاري

رئيس هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية برئاسة الحكومة

نزل أفريقيا - 11 جوان 2013

من يراقب ؟

- كل الهياكل العمومية والخاصة المخولة والمؤهلة :
 - * دائرة المحاسبات
 - * هيئات الرقابة العامة الثلاث
 - * هيئة مراقبي الدولة
 - * الإدارة العامة لمراقبة المصاريف العمومية
 - * لجان الصفقات
 - * الكتابة القارة للجنة العليا للصفقات
 - * التفقيديات الوزارية
 - * هياكل مراقبة التصرف والتدقيق الداخلي

من يراقب ؟ (2)

- مكاتب الدراسات والمهندسين المستشارين
- مكاتب التدقيق المتخصصة
- مراقبو الحسابات

ماذا نراقب ؟

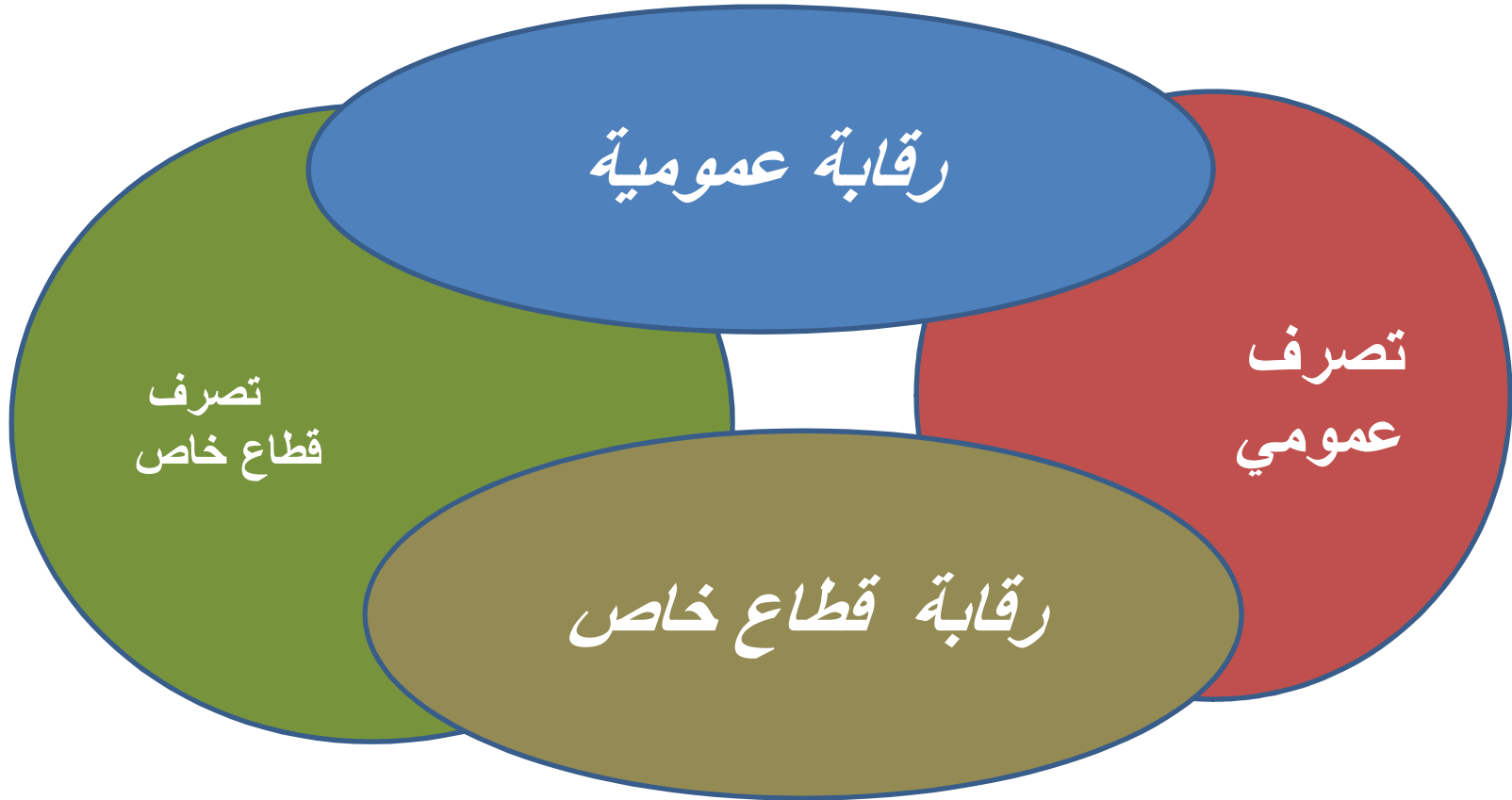
- كل القطاع العمومي إلا ما استثني بنص :

- الوزارات ومصالحها اللامركزية
- الجماعات العمومية المحلية
- المؤسسات العمومية الإدارية وغير الإدارية
- المنشآت العمومية وشبهاتها
- المراكز الديبلوماسية
- شركات ذات مساهمات عمومية

- التعاضديات

- الجمعيات المنتفعة بمنحة أو امتياز أو ضمان من الدولة

التصرف // الرقابة



كيف نراقب؟

متى نراقب؟

أين نراقب؟

بماذا نراقب؟

توقيت التدخل: رقابة مسبقة أو قبلية/ رقابة متزامنة أو موازية/ رقابة لاحقة أو بعدية.

هيكل التدخل: رقابة داخلية/ رقابة خارجية.

مجال التدخل: مالي/ إداري/ فني/ معلوماتي ...

مكان التدخل: رقابة ميدانية/ رقابة مكتبية.

وسائل التدخل: رقابة مستندية/ إنشاء وثائق.

منهجية التدخل: رقابة المشروعية/ رقابة الملاءمة/ رقابة

الأداء/ رقابة النتائج/ رقابة الوسائل/ تقييم/ ...

ماهي نتيجة المراقبة ؟

- تأشيرة
- مصادقة
- موافقة
- ترخيص
- رأي
- قرار
- تقرير

مفاهيم مقاربية

- تفقد
- إشراف
- تدقيق
- مراجعة
- تفتيش
- تقييم
- مساءلة
- حوكمة


مرجعية المراقبة ؟

- إرادية
- إجبارية : مراقب الحسابات
- + رقابات خصوصية :
- * هيئة السوق المالية : الشركات المدرجة بالبورصة
- * تدقيق طاقي : المؤسسات التي يفوق استهلاكها
- * تدقيق في السلامة المعلوماتية :
- مفروضة : الرقابة العمومية / الإشراف

دائرة المحاسبات : القانون الأساسي عدد 3

المؤرخ في 29 جانفي 2008

تختص بالنظر في حسابات وتصرف :

- الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات التي تكون ميزانياتها ملحقة ترتيبيا بميزانية الدولة : هيئة عليا لمراقبة ماليتها  سلطة قضائية (تقضي في حسابات المحاسبين العموميين) وسلطة مراقبة (تقوم بمهمة مراقبة عامة على المتصرفين في الأموال العمومية).
- المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والمنشآت العمومية وكل الهيئات مهما كانت تسميتها والتي تساهم الدولة أو الجماعات المحلية في رأس مالها بصفة مباشرة أو غير مباشرة (مراقبة الحسابات وتقييم التصرف المالي والإقتصادي).

دائرة المحاسبات : 2

- الجمعيات والتعاونيات والمؤسسات والهيئات الخاصة مهما كانت تسميتها التي تستفيد من المساعدة الإقتصادية أو المالية مهما كان شكلها (الممنوحة من الهياكل العمومية) والتي تكتسي على الأخص شكل إعفاء جبائي أو ضمان أو إختصاص أو منحة.
- انجاز مهمات لمراقبة حسابات هيئات أو منظمات دولية بمفردها أو بالإشتراك مع أجهزة رقابية وطنية أو أجنبية مماثلة أو دولية.

الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية :

القانون عدد 50 المؤرخ في 3 ماي 1993

• الفصل 2: "تقوم الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية بتنسيق

برامج تدخل هياكل المراقبة العامة لمصالح الدولة

والمنشآت العمومية ودراسة واستغلال تقاريرها واقتراح ما تراه

من إجراءات عملية كفيلة بتلافي النقائص وتحسين طرق

التصرف ومتابعة تنفيذها".

هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية:

(الأمر عدد6 المؤرخ في5جانفي 198): خلفا للتفقدية العامة للمصالح الإدارية : 1954

- إجراء الرقابة العليا على مصالح الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات العمومية المحلية والشركات الوطنية والشركات ذات الإقتصاد المشترك وبصفة عامة المنظمات بجميع أنواعها التي تلتجئ مباشرة أو بصفة غير مباشرة إلى مساهمة مالية من الدولة أو الجماعات العمومية الأخرى في شكل حصص من رأس المال وفي شكل إعانات أو قروض أو تسبقات أو ضمانات.
- إبداء الرأي في التدابير التشريعية أو الترتيبية التي تهدف إلى تنظيم أو تحسين الهياكل العمومية أو أساليب عملها.
- التعهد بالأبحاث والمهام العرضية.

هيئة الرقابة العامة للمالية:

(الأمر عدد 7 المؤرخ في 5 جانفي 1982) خلفا لهيئة مراقبي الخزينة العامة: 1956

- إجراء الرقابة المالية على مصالح الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والدواوين والشركات الوطنية والشركات ذات الإقتصاد المشترك وبصفة عامة المنظمات بجميع أنواعها التي تلتجئ مباشرة إلى مساعدة مالية من الدولة أو من الجماعات العمومية الأخرى في شكل حصص من رأس المال أو في شكل إعانات أو قروض أو تسبقات أو ضمانات.
- يمكن إجراء هذه الرقابة لدى الشركات أو الأشخاص المنتفعين برخص التأسيس أو بوسائل الضمان والتدارك أو بجميع الإعانات المباشرة أو غير المباشرة من الدولة.

هيئة الرقابة العامة للمالية:2

(الأمر عدد 7 المؤرخ في 5 جانفي 1982) خلفا لهيئة مراقبي الخزينة العامة:1956

- القيام بجميع الأبحاث والمأموريات الخاصة أو الترتيبية ذات الصبغة المالية
- يمكن تقديم كل المقترحات إلى وزير المالية لتحسين سير المصالح العمومية

هيئة الرقابة العامة لأموال الدولة والشؤون العقارية:

(الأمر عدد 842 المؤرخ في 31 ماي 1991)

- مراقبة مصالح الدولة فيما يتعلق بالتصرف والإستعمال والصيانة والمحافظة على الأملاك المنقولة وغير المنقولة للدولة.
- المتابعة لدى الجماعات العمومية الجهوية والمحلية وكذلك المؤسسات والمنشآت العمومية والشركات والهيئات بجميع أنواعها التي تتمتع بمساهمة مالية أو إعانة عمومية وذلك فيما يتعلق بالتصرف والإستعمال والصيانة والمحافظة على الأملاك المنقولة وغير المنقولة للدولة.
- القيام بجميع الأبحاث والمأموريات الخاصة
- تقديم كل المقترحات لتحسين طرق التصرف في هاته الأملاك وصانتها.

هيئة مراقبي الدولة : القانون عدد 9 المؤرخ في 1 فيفري 1989

والأمر عدد 2131 المؤر في 30 سبتمبر 2002

- مراقبة مدى احترام الإلتزامات.
- السهر على احترام قرارات هياكل التصرف والتسيير.
- مراقبة مطابقة التصرف (وخاصة الإتفاقيات والعقود) للقوانين و التراتيب.
- متابعة تنفيذ قرارات سلطة الإشراف.
- متابعة برامج الإستثمار وتنفيذ إجراءات استرجاع المستحقات.
- رئاسة لجنة فتح العروض وحضور اجتماعات مجلس الإدارة والجمعيات العامة ولجنة الصفقات وإبداء الرأي في المسائل التي لها انعكاسات مالية أو التي تتصل بالتراتب المنظمة للتصرف .

خاصيات مهام مراقب الدولة

- رقابة خارجية
- رقابة ذات صبغة عامة
- رقابة مسبقة بالأساس
- رقابة دائمة
- رقابة تأليفية
- رقابة على الوثائق
- رقابة على عين المكان

رقابة المصاريف العمومية

(الأمر عدد 1683 المؤرخ في 22 أوت 2012)

- التثبيت من المصاريف الخاضعة وجوبا إلى إلى التأشيرة المسبقة للتنفيذ
- تأشيرة جميع المصاريف والنفقات العمومية بعد التثبيت من مطابقتها للأشغال التحضيرية للميزانية ولبرامج استعمال الإعتمادات
- لإبداء الرأي المعطل في مشاريع القوانين والأوامر التي لها تأثير مالي
- المشاركة بصفة قارة وإجبارية في جلسات لجان الصفقات الوزارية والجهوية والمحلية واللجان الداخلية للمؤسسات العمومية الخاضعة لمجلة المحاسبة العمومية

لجان الصفقات :

الفصل 84 الأمر عدد 3158 المؤرخ في 17 /12/ 2002

- تراقب لجان الصفقات شرعية إجراءات اللجوء إلى المنافسة وإسناد الصفقات ومصداقيتها وشفافيتها.
- تتأكد من الصبغة المقبولة لشروطها الإدارية والمالية والفنية وذلك على ضوء المعطيات العامة للمشروع الذي تنجز مكوناته في إطار الصفقات المعروضة عليها وخاصة دراسات الجدوى وتقديرات الكلفة وطرق التمويل ومراحل التنفيذ.

الكتابة القارة للجنة العليا للصفقات :

الفصل 17 من الأمر عدد 515 المؤرخ في 2 جوان 2012

- تتولى الكتابة القارة للجنة العليا للصفقات **وجوبا** وبالإضافة إلى المهام الموكولة إليها (الأمر عدد 3156 لسنة 2002) إجراء **رقابة لاحقة وعند الإقتضاء موازية** لدى المشتري العمومي على ملفات الصفقات الخارجة عن حدود إختصاصها وذلك بمقتضى أذن بمأموريات صادرة عن الوزير الأول.
وتوجه نسخة من تقارير المهمات المنجزة إلى دائرة المحاسبات.

مصفوفة المراقبة في القطاع العمومي

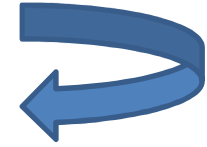
مساهمة عمومية	مركز دبلوماسي	منشأة ومثيلاتها	مؤسسة عمومية	جماعة عمومية	وزارة	
						دائرة المحاسبات
						هيئات الرقابة العامة
						هيئة مراقبي الدولة
						لجان الصفقات
						الكتابة القارة للجنة العليا
						مراقبة المصاريف
						التفقديات الوزارية
						مراقبة التصرف والتدقيق

خلاصة 1

- مراقبة المصاريف ↔ ميزانية الدولة والجماعات المحلية
- مراقب الدولة ↔ المنشآت العمومية ومثيلاتها.
- التفقد الوزاري ↔ المصالح المركزية والجهوية
والمؤسسات والمنشآت تحت الإشراف.
- التدقيق الداخلي ↔ هياكل المنشأة ووظائفها.
- دائرة المحاسبات + الرقابات العامة ↔ التصرف في
الشأن العام وفي المال العام.

الخلاصة 2

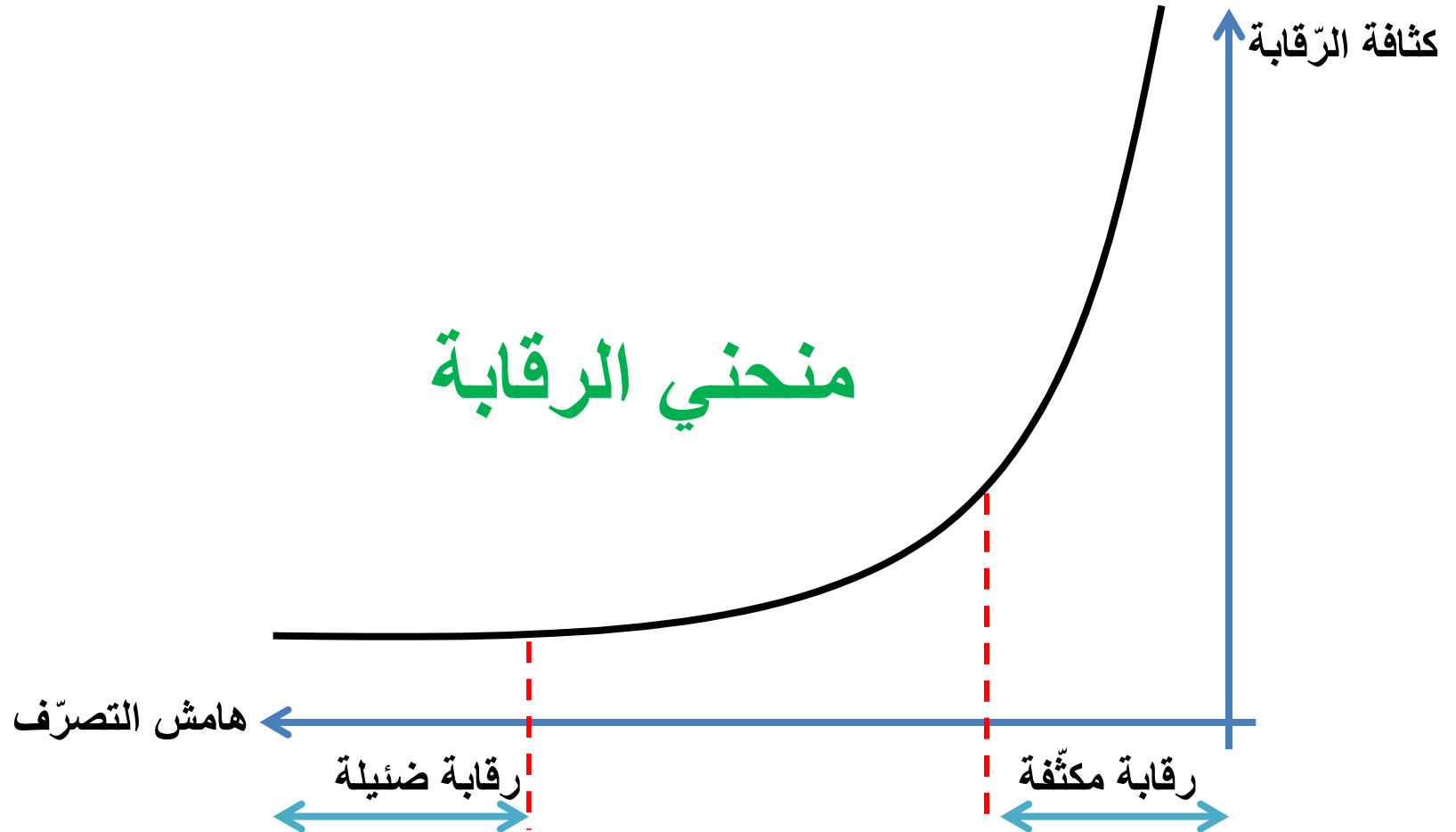
- الإفراط في الرقابة = تعطيل
- التفريط في الرقابة = أزمة

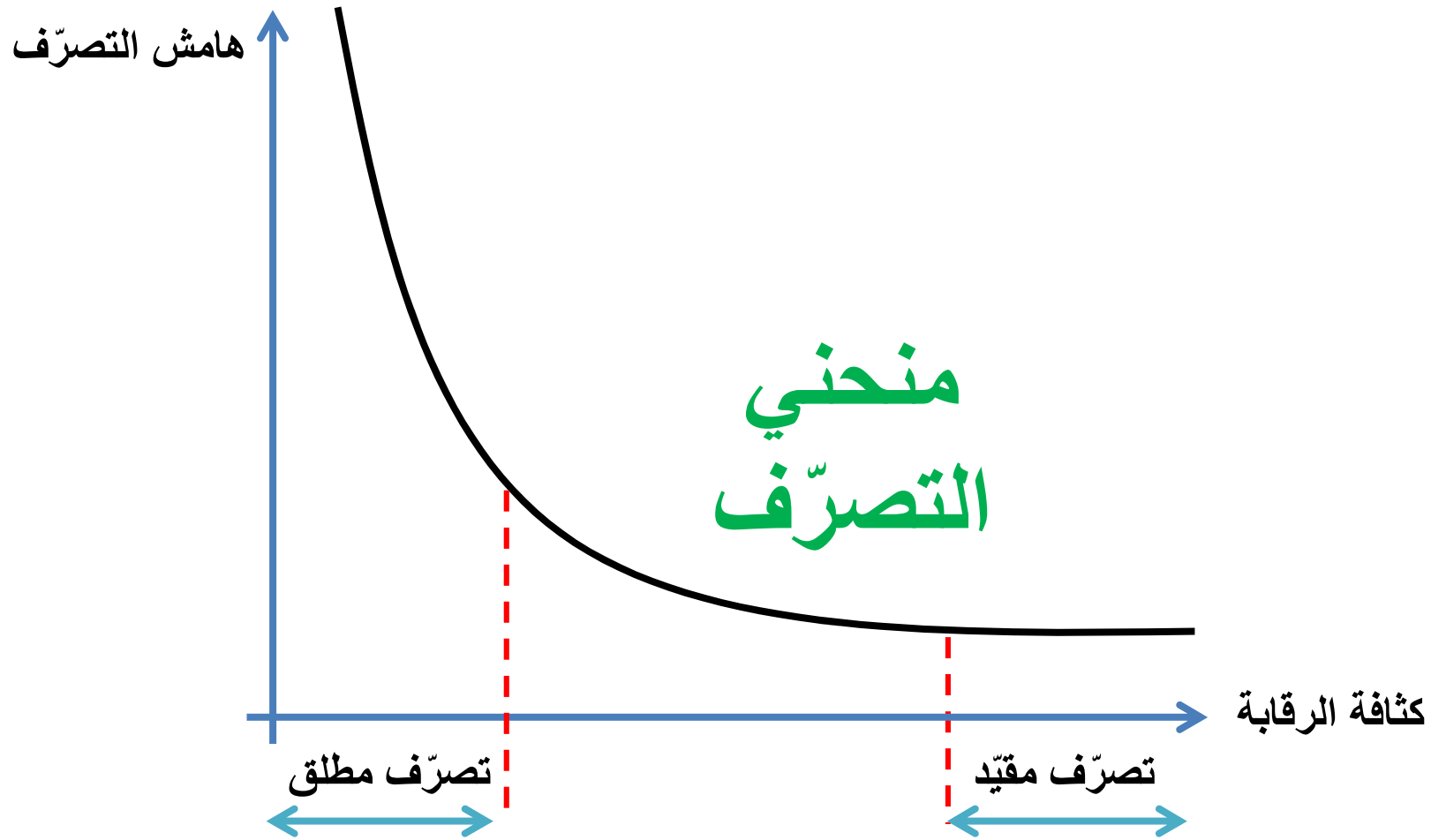


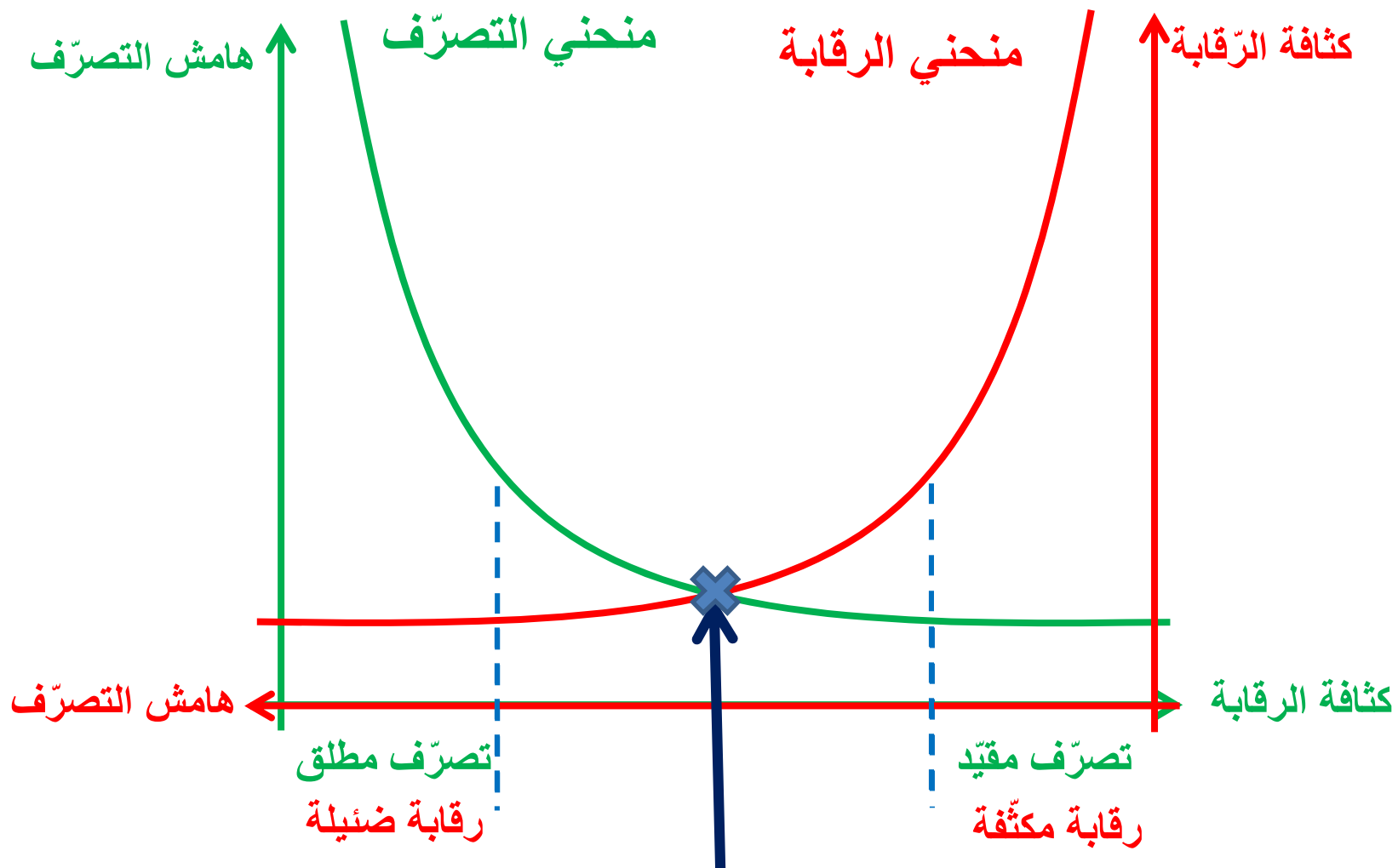
ترشيد الرقابة :

ولكن كيف؟

الوظيفة التصرفية/ الوظيفة الرقابية: من التّضادّ إلى التّعاوض







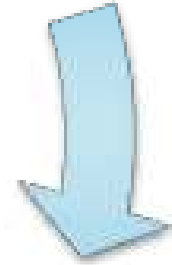
**نقطة التوازن بين جدوى الرقابة
ونجاعة التصرف**

الدورة الرقابية

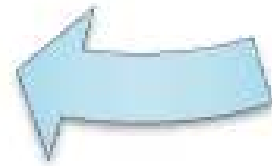
تشخيص
المخاطر



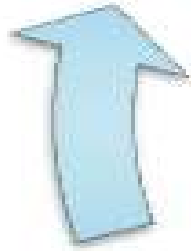
البرمجة



التدوين



المتابعة



القواسم المشتركة بين هياكل الرقابة اللاحقة

- تشابه الأنظمة الأساسية لأعضاء هيئات الرقابة العامة
- وحدة التكوين الإسهادي : إختصاص تفقد ورقابة وقضاء بالمرحلة العليا بالمدرسة الوطنية للإدارة
- وحدة الهياكل الخاضعة للرقابة
- تشابه المنهجية (التدوين) : مراقبة ميدانية ومستندية // ملاحظات أولية مأيدة بوثائق // ضمان حق الرد للهيكل موضوع الرقابة // تقرير نهائي على ضوء الردود // تقديم مقترحات لإصلاح النقائص // متابعة التوصيات.

* التدوين

- **التشخيص:** المحاور موضوع الرقابة - العينة ضمن كل محور
- **معالجة الوثائق والبيانات :**
 - بالمطابقة.
 - بالتمحيص CAO.
 - بالترجيح (عينة ذات دلالة).
 - بالمقارنة (بين مؤشرات مختلفة).
 - بالتعبير (إعتماد المرجعيات: الدليل العام لمراقبة المصالح العمومية / المعايير الدولية/...).
- **التثبّت:** المقارنة التضاددية (ضمان حق الرد).
- **الإستنتاج والمقترحات:**

مواطن الضعف المشتركة

- غياب التعهد التلقائي بالمهام
- سرية التقارير ونشرها على نطاق ضيق
- عدم اعتماد ميثاق أخلاقيات المهنية يضبط التزامات أعضاء هيئات الرقابة العامة.
- غياب التنصيص على المرجعية المهنية : مبادئ عامة أو المتعارف عليها.
- غياب التنصيص على تراتيب الحماية الخصوصية للمراقبين (إداريا واجتماعيا).
- غياب اعتماد اليمين المهنية(المتعلقة بالوظيفة الرقابية).
- غياب معايير لتحديد العدد الأمثل من المتفقدين والمدققين ولتصنيف مهني خصوصي

الوظيفة الرقابية والتحديات الراهنة

* الواقع الجديد (التحديات):

- مأسسة الحوكمة ومقاومة الفساد (المجلس التأسيسي / الحكومة/ هيئة مستقلة) والسعي إلى دسترتها.
- حقّ النّفاذ إلى البيانات العمومية (حسب الطلب أو بالنّشر) مع إحترام سرّيّة المعطيات الشخصية.
- تفعيل دور المجتمع المدني في التّفطن المبكّر والتبليغ عن حالات الفساد.
- متطلبات المصادقة على الإتفاقيات الأممية والإنخراط في الشبكات الدوليّة المتعلّقة بمقاومة الرّشوة والفساد.

وظيفة تساير تطور وظيفة التصرف

* تطور أساليب التصرف:

- تصرف حسب الموارد.
- التصرف في الميزانية حسب الأهداف.
- تصرف حسب النتائج.
- تصرف بالتوافق.
- التصرف بالتشارك.

مع

الشكر على حسن

الإنتماء

صورة المراقب عن نفسه ولدى المتصرف







...نحو الحوكمة الرشيدة

