

الجمهورية التونسية
الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية



العشرة أخطاء الأكثر شيوعا في مجال التصرف العمومي دراسة خصوصية



أفريل 2018





الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية



الجمهورية التونسية

العشرة أخطاء الأكثر شيوعا في مجال التصرف العمومي دراسة خصوصية

أفريل 2018

الفهرس

الصفحة	البيانات
7	توطئة
9	مقدمة
13	الباب الأول: الأخطاء الأكثر شيوعا في مجال التصرف في الموارد البشرية
17	I الأخطاء المتصلة بالتصرف في عطل المرض
17	1 الإطار التشريعي والترتيبي
18	2 تصنيف عطل المرض
20	3 مسار معالجة مطالب عطل المرض
21	4 أهم الأخطاء المرتكبة في مجال التصرف في عطل المرض
22	5 التأثيرات السلبية للأخطاء المرتكبة في مجال التصرف في عطل المرض
25	6 إجراءات التصرف في عطل المرض في القطاع الخاص
25	7 كيفية تلافي الأخطاء المرتكبة في مجال التصرف في عطل المرض
29	II الأخطاء المتصلة بالتصرف في الساعات الإضافية
29	1 الإطار القانوني والترتيبي العام المنظم للساعات الإضافية
30	2 أهم الأخطاء المرتكبة في مجال التصرف في الساعات الإضافية
32	3 التأثيرات السلبية للأخطاء المرتكبة في مجال التصرف في الساعات الإضافية
33	4 الإطار القانوني والترتيبي الخاص بالتصرف في الساعات الإضافية في مجال التعليم العالي
35	5 كيفية تلافي الأخطاء المرتكبة في مجال التصرف في الساعات الإضافية
37	III الأخطاء المتصلة بالتصرف في حالة الوضع على الذمة
37	1 الإطار المرجعي للوضع على الذمة
39	2 الوضع على الذمة في القطاع العمومي
48	3 توصيات الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية
51	الباب الثاني: الأخطاء الأكثر شيوعا في مجال التصرف في الصفقات العمومية
53	I الإطار العام وأهداف الدراسة
53	II مقومات وأهداف الشراء الناجع
54	III منهجية تحديد وتقييم الأخطاء الأكثر شيوعا
59	1 عدم إحكام ضبط الحاجيات
63	2 عدم التقيد بإجراءات ومقتضيات المنافسة النزيهة
66	3 ضعف متابعة ومراقبة تنفيذ الصفقات
71	الباب الثالث: الأخطاء الأكثر شيوعا في مجال التصرف في السيارات والعربات الإدارية
73	I الإطار العام
73	II أهم النصوص القانونية والترتيبية المنظمة للتصرف في السيارات والعربات الإدارية
74	III منهجية إعداد الدراسة

الصفحة	البيانات
74	IV تحديد الأربعة أخطاء الأكثر شيوعاً
79	1 عدم مسك قوائم وملفات إدارية معينة لأسطول السيارات
82	2 عدم التقيد بترتيب تخصيص السيارات الإدارية
85	3 غياب أو عدم إحكام مسك دفتر سيارة المصلحة
88	4 غياب أو عدم إحكام مسك بطاقات متابعة صيانة السيارات
91	ملحق عدد 1: حوصلة للملاحظات المتعلقة بالثلاثة أخطاء الأكثر شيوعاً في مجال التصرف في الصفقات العمومية حسب ما ورد في تسعة تقارير رقابية
99	ملحق عدد 2 : حوصلة للملاحظات المتعلقة بالأربعة أخطاء الأكثر شيوعاً في مجال التصرف في السيارات والعربات الإدارية حسب ما ورد في خمسة تقارير رقابية

يندرج إنجاز هذه الدراسة حول الأخطاء الأكثر شيوعا في التصرف العمومي في إطار المقاربة الوقائية التي انطلقت الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية في تكريسها منذ أكثر من سنة. ويأتي الإهتمام بهذه المقاربة دعما منها لمجهود مكافحة الفساد. فالسياسة التي تعتمد على المقاربة الردعية والزجرية تبقى آثارها محدودة طالما لم يتم تدعيمها بمقاربة وقائية تشمل جميع مجالات التصرف العمومي.

وتهدف هذه المقاربة أساسا، إلى الرفع من قدرات المتصرف العمومي من خلال نشر وتعميم الممارسات الفضلى التي من شأنها أن تساعد على التقليل من إمكانية حدوث الفساد، ليتيسر القضاء على ما تبقى منه عن طريق الردع.

إن الإخلال بقواعد التصرف السليم، مهما كانت مسبباته، سواء عن غير قصد أو دون دراية، يكلف المجموعة الوطنية أموالا طائلة قد تتجاوز في عديد الحالات كلفة الأفعال التي ترقى إلى الفساد والموجبة للتبعات الجزائية. غير أنه، وبقدر ما تحظى به مسألة مكافحة الفساد من إجماع، باعتبار أن الفساد يظل بإتفاق الجميع، سلوكا مرفروضا وغير أخلاقي، فإن سوء التصرف وعدم التقيد بقواعد الحوكمة الرشيدة تبقى من الممارسات المسكوت عنها، إن لم تكن متسامحا في شأنها في بعض الأحيان. وهو ما يساهم في خلق الظروف والأسباب المناسبة لانتشارها. وبذلك يصعب القضاء عليها، أو حتى الحد منها. لذا، فإن محاربة الفساد تمرّ حتما عبر إصلاح منظومة التصرف لإكسابها مزيدا من الفعالية والنجاعة.

من هذا المنطلق، تسعى الهيئة العليا إلى توظيف خبرتها بحكم تعهدها بمتابعة التقارير الرقابية وإطلاعها الشامل على واقع التصرف العمومي، وفي إطار ما يتيح لها الإطار القانوني المنظم لأعمالها من إمكانية إنجاز الدراسات ذات الصلة بمهامها قصد تسليط الأضواء على الأخطاء والممارسات التي تشوب التصرف العمومي.

وستعمل الهيئة العليا انطلاقا من نتائج هذه الدراسة التي شملت مجموعة من الأخطاء المتكررة، على الدفع نحو الإصلاحات اللازمة كلما اقتضت الضرورة ذلك قصد تلافى الإنعكاسات السلبية المترتبة والمحتملة لمثل هذه الأخطاء وغيرها، إلى جانب التحسيس بضرورة بناء قدرات المتصرفين العموميين من أجل الحد من الممارسات المخلة بقواعد التصرف السليم. وتؤكد الهيئة العليا على أن الغاية من هذه الدراسة ليست انتقادا واتهاما للمتصرف العمومي بارتكاب الأخطاء والتجاوزات، بقدر ما يهدف هذا التمشي إلى تأكيد حرصها على تقديم المساعدة والمساندة اللازمة له.

رئيس الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

كمال العيادي



كرس الدستور التونسي الجديد المؤرخ في 27 جانفي 2014 مجموعة من المبادئ العامة والقواعد التي تنظم الإدارة وحسن التصرف في المال العام. حيث نصّ الفصل الخامس عشر منه على أنّ «الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام، تُنظّم وتعمل وفق مبادئ الحياد واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة». كما نصّ الفصل العاشر من الدستور على ما يلي: " تحرص الدولة على حسن التصرف في المال العمومي وتتخذ التدابير اللازمة لصرفه حسب أولويات الإقتصاد الوطني وتعمل على منع الفساد " .

وتتنزل هذه المقتضيات الدستورية الجديدة في إطار تكريس مبادئ وقواعد تقتضي من الإدارة ومن مسيرتها التقيد بالقانون وبالتراتيب سارية المفعول واحترام حقوق العون العمومي والمواطن وتحقيق المردود والنجاعة المطلوبين، بما من شأنه أن يحد من وجود أخطاء متكررة تتسبب في إهدار المال العام أو في صرف أموال عمومية دون موجب أو دون مقابل.

وتسعى الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية من جانبها، إلى تكريس هذه المبادئ الدستورية من خلال تأكيد البعد الوقائي كجزء محوري في العمل الرقابي. وبعد الاهتمام الذي حظي به نشر دليل المتصرف العمومي لاجتناب أخطاء التصرف، في شهر ماي 2017، ارتأت الهيئة العليا، في إطار برنامج الشراكة مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، إصدار دراسة حول العشرة (10) أخطاء الأكثر شيوعا في مجال التصرف العمومي، وذلك اعتمادا على التقارير الرقابية. وتهدف هذه الدراسة إلى لفت انتباه المتصرف العمومي إلى تواصل تكرّر هذه الأخطاء وتواتر التطرّق إليها في العديد من التقارير الرقابية، وبالخصوص منها التقارير السنوية للهيئة العليا. إضافة إلى التحذير من الآثار المالية والقانونية الناتجة عن شيوع هذه الأخطاء والحثّ على اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالحد منها والتحكم في انتشارها.

وركّزت هذه الدراسة في تناولها للأخطاء الشائعة، على ثلاثة مجالات رئيسية تتعلق بالتصرف في الموارد البشرية والصفقات العمومية والسيارات والعربات الإدارية. وتمّ بخصوص كل مجال منها، استخراج مجموعة من الأخطاء المتكررة والشائعة طبقا لمقاربة تعتمد على التصرف حسب المخاطر.

وتتطلع الهيئة العليا من خلال هذه الدراسة، إلى تثمين نتائج التقارير الرقابية وتحسين استغلال التوصيات الواردة بها وخصوصا منها الصادرة عن الهيئة، بالإضافة إلى المساهمة في تحسين التصرف العمومي والحدّ من تكرّر هذه الأخطاء، معوّلة في ذلك على وعي ومساندة المتصرفين العموميين باعتبارهم الطرف الرئيسي في كل عملية إصلاح للتصرف العمومي.









الباب الأوّل
الأخطاء الأكثر شيوعاً في مجال
التصرف في الموارد البشرية



تؤكد الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية أن تناول هذه الدراسة لبعض الاخلالات التي شابت التصرف في عطل المرض وفي الساعات الإضافية لا يمس من جوهر هذه الحقوق المضمونة للعون العمومي بمقتضى النصوص القانونية، بل إن الهدف الأساسي هو لفت الانتباه والتركيز على الإسراف في استعمال هذه الآليات كما تم التعرض له في تقارير هياكل الرقابة والذي قد يؤدي إلى إهدار المال العام. كما أن جملة الأرقام والإحصائيات التي تم اعتمادها في هذه الدراسة لا تعني ضرورة أن اللجوء إلى عطل المرض أو الساعات الإضافية كان في جميع الحالات مخالفا للتراتب بل الهدف من استعراضها هو تقديم معطيات شاملة لاستيعاب جميع عناصر الإشكالات المطروحة بما ييسر معالجتها بصفة موضوعية وعميقة.

تؤثر الأخطاء المرتكبة في مجال التصرف في الموارد البشرية سلبا في سير المصالح العمومية نظرا لاتصالها المباشر بتنظيم الحياة المهنية للعون العمومي في الوظيفة العمومية والمؤسسات والمنشآت العمومية. وتبين التقارير الصادرة عن مختلف هيئات الرقابة الصادرة أن أخطاء في التصرف في إدارة المسار المهني للأعوان تسببت في تعطيل السير العادي للمرفق العام وإثقال كاهل الإدارة بإشكاليات إجرائية وتسييرية. وهو ما يتسبب في إهدار المال العام.

ويقصد بالأخطاء المتصلة بمجال التصرف في الموارد البشرية الأعمال والتصرفات التي يقوم بها المتصرف في الموارد البشرية والتي تكون مخالفة للقوانين أو الترتيب الجاري بها العمل، وبصورة أشمل هي «ترك ما وجب فعله أو فعل ما وجب تركه»، وتكتسي دراسة هذه الأخطاء أهمية بالغة نظرا لتأثيرها السلبي على سير المصالح العمومية من جهة، ولتسببها في إهدار المال العام من جهة ثانية. ويتجسد ذلك على مستويين على الأقل: المستوى الأول يتمثل في الأخطاء التي تتسبب مباشرة في مصاريف ونفقات إضافية للهيكل العمومي مثل الخطأ في القرارات المرتبطة بتأجير الأعوان أو بترقيتهم أو بإسنادهم امتيازات عينية دون وجه حق، أما المستوى الثاني والمتصل خاصة بمجال الوظيفة العمومية، فيتمثل في قيام مسؤولية الإدارة نتيجة الأخطاء المرتكبة من المتصرف في الموارد البشرية وتعمير ذمتها بالتعويض للمتضررين من تلك الأخطاء عند لجوئهم للتقاضي، ومثال ذلك عدم اتخاذ الإدارة، سهوا من أعوانها، للإجراءات التأديبية في الإبان ضد العون الذي تعلق به قضية جزائية وأودع السجن، وبعد قضائه للعقوبة البدنية يطالب الإدارة بالرجوع للعمل تبعا لغياب قرار تأديبي في شأنه، وفي غالب الأحيان تحكم المحكمة بإرجاعه للعمل وبخلاص أجوره طيلة مدة انقطاعه عن العمل، وهي صورة تبين بوضوح أن خطأ المتصرف يمكن أن يغير وضعية الإدارة من صاحبة حق في تتبع العون المدان جزائيا إلى محكوم ضدها بالتعويض له.

وقد تعرض قانون الوظيفة العمومية إلى عقوبة الأخطاء التي يرتكبها العون العمومي على المستويين التأديبي والجزائي وإلى الآثار المترتبة عن تلك الأخطاء بالنسبة للغير، إذ نص الفصل 8 من القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية على ما يلي: « كل خطأ يرتكبه عون عمومي أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبة مباشرته لها يعرضه لعقاب تأديبي بصرف النظر عند الاقتضاء عن العقوبات التي ينص عليها القانون الجزائي، وإذا تتبع عون من طرف الغير من أجل خطأ وظيفي يجب على الإدارة أن تتحمل ما قد يصدر ضده من أحكام بغرم الضرر».

كما نص القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 على أخطاء التصرف المرتكبة من قبل العون العمومي والموجبة للتتبع أمام دائرة الزجر المالي.

ومن خلال تقارير الرقابة الصادرة عن هيئات الرقابة العامة يتبين أن الأخطاء المتعلقة بمجال التصرف في الموارد البشرية متعددة ويتكرر حدوثها في عديد الوزارات والجماعات المحلية والمؤسسات والمنشآت العمومية، وتتعلق أهم الأخطاء الأكثر شيوعا وتكرارا في مجالات الانتداب، الترقية والتكليف بخطط وظيفية، مراقبة حضور الأعوان، التأديب التأجير.

وسوف يتم دراسة ثلاثة أصناف من الأخطاء المتصلة بالتصرف في الموارد البشرية، باعتبارها الأخطاء الأكثر تواترا في تقارير أجهزة الرقابة والتي لها تأثير سلبي على سير المصالح العمومية وعلى حسن التصرف في المال العام وهي:

- الأخطاء المتصلة بالتصرف في العطل .
- الأخطاء المتصلة بالساعات الإضافية.
- الأخطاء المتصلة بالوضع على الذمة.

وقد تمّ اختيار هذه الأخطاء دون غيرها نظرا لدرجة تسببها في الإخلال بحسن سير المرفق العام وفي إهدار الأموال العمومية، لذلك سيتمّ التعرض بالتدقيق لطبيعة هذه الأخطاء وللأسباب الداعية لوقوعها، ليتمّ التطرق على إثر ذلك إلى كيفية تلافيها من خلال تقديم مجموعة من التوصيات العملية لتجنبها مستقبلا.



الأخطاء الهتصلة بالتصرف

في عطل المرض



1 - الإطار التشريعي والترتيبي:

نص الفصل 41 من القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية إلى عطل المرض طويل الأمد التي يمكن أن ينتفع بها الموظف العمومي وأحال تنظيم تلك العطل إلى السلطة الترتيبية.

من جهته نصّ الفصل 51 (جديد) من القانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرخ في 5 أوت 1985 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا على أنه: " يمكن منح عطل مرض طويل الأمد للأعوان الخاضعين لهذا القانون بعد أخذ رأي اللجنة الطبية المنصوص عليها بالفصل 50 (لجنة طبية تضبط تركيبها وتسييرها الأنظمة الأساسية الخاصة) وطبقا للتشريع والتراتب الجاري بها العمل " .

ويشار إلى أن أول نصّ ترتيبي نظم عطل المرض طويل الأمد هو الأمر عدد 239 لسنة 1959 المؤرخ في 24 أوت 1959 المتعلق بالرخص ذات الأمد الطويل التي يمكن تخويلها لموظفي الدولة والمؤسسات العمومية، ثم صدر الأمر عدد 815 لسنة 1990 المؤرخ في 14 ماي 1990 المتعلق بضبط تركيب وتسيير اللجان الطبية لعطل المرض والتي خصها الأمر بالنظر في عطل المرض العادي وعطل المرض طويل الأمد وحدد اختصاص كل لجنة والإجراءات المتبعة لعرض مطالب العطل عليها.

وقد نظمت النصوص المشار إليها أعلاه، مختلف الإجراءات الواجب اتباعها للحصول على عطل المرض طويل الأمد في الإدارة وفي المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية وبالنسبة للجماعات المحلية، في حين تخضع عطل المرض طويل الأمد لدى المؤسسات العمومية غير الإدارية ولدى المنشآت العمومية إلى الأنظمة الأساسية الخاصة بكل



مؤسسة. وعند دراسة ما تنص عليه الأنظمة الأساسية الخاصة، يتبين أنها تشترك في نفس الأحكام تقريبا والتي تمكن العون من الحق في عطلة مرض طويل الأمد مدتها خمس سنوات ثلاث منها بكامل المرتب واثنان بنصف المرتب.

ويمكن الاختلاف بين نظام الوظيفة العمومية ونظام المنشآت العمومية في نوعية اللجان وفي الإجراءات المتبعة للحصول على عطلة مرض طويل الأمد. فقد أحاط المشرع هذا النوع من العطل بمجموعة من الأحكام من حيث استحقاق العطلة وإجراءات الحصول عليها وتنظيم اختصاص أكثر من لجنة واحدة، في حين أخضعت الأنظمة الأساسية الخاصة بأعوان المؤسسات العمومية هذا النوع من العطل

إلى نظر اللجنة الطبية التابعة للمؤسسة أو المنشأة دون التعمق في التفاصيل، وهو ما أضفى بعض المرونة على التصرف فيها.

2 - تصنيف عطل المرض:

عطلة المرض العادي هي العطلة التي يتحصل عليها العون بعد تقديمه لشهادة طبية للإدارة المشغلة تثبت عجزه المؤقت عن أداء عمله بسبب المرض. ويعتبر مرضا عاديا كل الأمراض مهما كان نوعها.

وحدد الفصل 42 من القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 مثلما تم تنقيحه سنة 2008 مدة عطلة المرض العادي بإثني عشر شهرا خلال مدة عمل فعلي مساو لـ 365 يوما، منها شهران بكامل المرتب وعشرة أشهر بنصف المرتب.

ويسند الشهر الأول من طرف الإدارة المشغلة، أما بقية المدة فتسند وجوبا بناء على رأي بالموافقة صادر عن اللجنة الجهوية أو اللجنة الوزارية لعطل المرض.

أما بالنسبة للمنشآت العمومية، فإن عطل المرض العادي تسند بناء على رأي اللجنة الداخلية لعطل المرض بالمؤسسة.

أما عطلة المرض طويل الأمد، فتعرف كونها العطلة التي يتحصل عليها العون العمومي عند عجزه المؤقت عن القيام بعمله من أجل إصابته بإحدى الأمراض التالية:

- مرض السل،
- مرض عقلي،
- مرض السرطان،
- مرض الشلل..

وقد نصّ الفصل 44 من القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المشار إليه أنه " يمكن منح عطل المرض طويل الأمد لموظفي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات

” عطلة المرض العادي هي العطلة التي يتحصل عليها العون بعد تقديمه لشهادة طبية للإدارة المشغلة تثبت عجزه المؤقت عن أداء عمله بسبب المرض، ويعتبر مرضا عاديا كل الأمراض مهما كان نوعها. و يمكن أن تسند لمدة 12 شهرا خلال مدة عمل بـ 365 يوما منها شهران بكامل المرتب و 10 أشهر بنصف المرتب.

” عطلّة المرض طويّل الأمد هي العطلّة التي يتحصّل عليها العون العمومي عند عجزه المؤقت عن القيام بعمله من أجل إصابته بمرض السل أو بمرض عقلياً أو بمرض السرطان أو بمرض الشلل. ويمكن أن تمتد على 5 سنوات منها 3 سنوات بكامل المرتب وستتأن بنصف المرتب.

العمومية ذات الصبغة الإدارية، المباشرين أو في عطلة مرض عادي والمصابين بمرض من الأمراض التي تضبط قائمتها بأمر بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ”.

كما نصّ الفصل 51 من القانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرخ في 5 أوت 1985 المشار إليه أعلاه، أنه " يمكن منح عطل مرض طويّل الأمد للأعوان الخاضعين لهذا القانون بعد أخذ رأي اللجنة الطبية المنصوص عليها بالفصل 50 وطبقاً للتشريع والتراتب الجاري بها العمل ”.

وقد تمّ تحديد الأمراض التي تخول الحصول على عطلة مرض طويّل الأمد بمقتضى الأمر عدد 239 المؤرخ في 24 أوت 1959 بأربعة أمراض وهي: السل والأمراض العقلية و السرطان و الشلل.

ولكل عون عمومي الحق خلال كامل حياته المهنية في عطلة مرض طويّل الأمد مدتها خمس سنوات، ثلاث منها بكامل المرتب وإثنين بنصف المرتب. ولا يعتد في نوعيّة العطل بالمدة فيمكن أن تستغرق عطلة المرض العادي مدة أطول من مدة عطلة المرض طويّل الأمد، بل العبرة بنوع المرض .

أصناف اللجان المتدخلة في عطل المرض

نصت الترتيب المنظمة لعطل المرض المشار إليها سابقا، على أربعة لجان طبية. وهي :

اللجنة الطبية الداخلية: وهي لجنة تحدث بكل مؤسسة أو منشأة عمومية وتتمثل مهمتها في إبداء الرأي في جميع أنواع مطالب عطل المرض وبالنسبة لكامل المدة.

اللجنة الطبية الوطنية لعطل المرض: وهي لجنة محدثة برئاسة الحكومة تنظر في جميع مطالب عطل المرض طويل الأمد المقدمة من أعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية بداية من السنة الثانية.

اللجنة الوزارية لعطل المرض: تحدث بكل وزارة وتنظر في السنة الأولى من عطل المرض طويل الأمد المقدمة من أعوان الوزارة والمؤسسات العمومية الإدارية التابعة لها، كما تنظر في عطل المرض العادي بداية من الشهر الثاني.

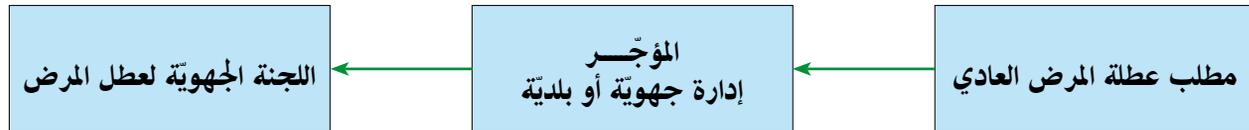
اللجنة الجهوية لعطل المرض: تحدث بكل إدارة جهوية وبالمجالس الجهوية ولها نفس اختصاص اللجان الوزارية على مستوى جهوي.

3 - مسار معالجة مطالب عطل المرض:

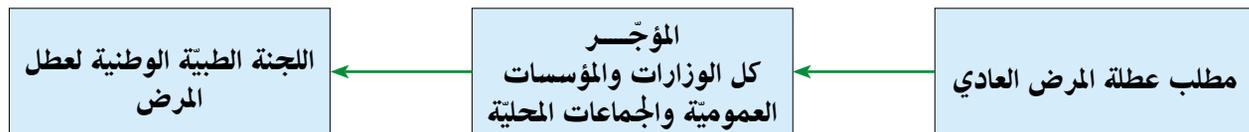
مطالب عطل المرض العادي المقدمة من أعوان الوزارات والمؤسسات العمومية الإدارية:



- مطالب عطل المرض العادي المقدمة من أعوان الإدارات الجهوية والبلديات :



- مطالب عطل المرض طويل الأمد المقدمة من أعوان الوزارات والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات المحلية:



- مطالب عطل المرض العادي والمرضى طويل الأمد المقدمة من أعوان المنشآت العمومية :



4 - أهم الأخطاء المرتكبة في مجال التصرف في عطل المرض:



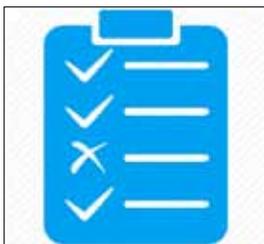
- ستتم دراسة هذه الأخطاء من خلال ما تضمنته تقارير الرقابة الصادرة في مجال التصرف في عطل المرض خلال سنوات 2014-2016 وخاصة منها:
- تقرير هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية برئاسة الحكومة الصادر في جويلية 2016.
- تقرير التفقدية العامة لوزارة التربية الصادر في جويلية 2016 حول الشهادات الطبية المسلمة للمدرسين في كامل تراب الجمهورية خلال السنة الدراسية 2015-2016.
- تقرير دائرة المحاسبات السنوي العام الثلاثون بتاريخ 29 جوان 2017.
- تقرير الهيئة العامة للتوظيف العمومية في إطار مشروع مراجعة النظام الأساسي العام للتوظيف العمومية الصادر في سبتمبر 2016 والذي تم عرضه خلال ندوة وطنية نظمتها رئاسة الحكومة تحت عنوان " التوجهات الكبرى لاستراتيجية تحديث الوظيفة العمومية " بتاريخ 11 جانفي 2017 والذي من شأنه أن يمكن من مزيد التعمق في توصيات واستنتاجات الهياكل الرقابية.
- واعتمادا على جملة هذه التقارير، تم استخراج الاشكاليات التالية:

أ - غياب متابعة منتظمة لعطل المرض :



- يتمثل هذا الاخلال في عدم تخصيص المؤسسة لمصلحة أو لعون متفرغ لمتابعة هذا النوع من العطل، وذلك حسب عدد الأعوان بكل هيكل عمومي، باعتبار أن متابعة العطل يتطلب حرصا ودقة في العمل نظرا لوجوب احتساب رصيد كل عون من العطل ومتابعة أجال تقديم الشهادات الطبية بالإضافة إلى تحيين وضعية العون الإدارية والمالية حسب الآراء التي ترد من اللجان الطبية المختصة. وقد بينت تقارير الرقابة أن عدم ايلاء بعض الإدارات والمنشآت لهذه المهمة الأهمية اللازمة أدى إلى تهميشها. وهو ما انعكس مباشرة على سلوك الأعوان بتعمد الغياب عن العمل مع مواصلة الإنتفاع بأجورهم، وتجاوز البعض منهم الرصيد المسموح به من العطل المرضية خلال السنة دون إيقاف صرف مرتبه ودون متابعته تأديبيا.

ب - عدم تسجيل عطل المرض لبعض الأعوان:



- أشارت تقارير الرقابة إلى لجوء بعض الموظفين المكلفين بمتابعة عطل المرض طويل الأمد إلى عدم احتساب العطل التي يتحصل عليها بعض الأعوان ضمن رصيدهم السنوي. وهو ما أدى إلى عدم ترتيب الآثار القانونية وهي الحط من العدد المسند بعنوان منحة الإنتاج والاقطاع من المرتب عند الاقتضاء. ويعتبر هذا التصرف مخالفا للقانون وإخلالا بالواجبات المهنية للعون أو الإطار المكلف بتسيير مصلحة متابعة العطل.

ج - عدم الالتزام بالإجراءات الواجب اتباعها في مجال التصرف في عطل المرض :

تمثلت أغلب حالات عدم الالتزام بالإجراءات الواجب اتباعها في عدم عرض (10) عشرة إدارات عمومية على الأقل (مندوبيات جهوية للتنمية الفلاحية ومؤسسات عمومية للصحة) وخمس (5) جماعات محلية لعطل المرض الخاصة بأعوانها على اللجان الطبية المختصة لإبداء الرأي فيها وخاصة منها اللجنة الطبية الوطنية لعطل المرض طويل الأمد التابعة للإدارة العامة للمصالح الإدارية والوظيفة العمومية برئاسة الحكومة. كما شملت هذه الأخطاء عدم عرض المتحصلين على عطل مرض على الاختبار الطبي بالرغم من طلب اللجنة الطبية لذلك، بالإضافة إلى صرف أجور الأعوان

توصّلت تقارير الرقابة إلى أن أغلب حالات هذا النوع من الخطأ كانت ناتجة عن إهمال وعدم اكتراث بالإجراءات في جزء كبير منها وإلى عدم معرفة المتصرفين في العطل بالإجراءات وعدم اطلاعهم على النصوص المنظمة لها.

دون الحصول على موافقة اللجنة الطبية المختصة. وهو ما أدى إلى حصول الأعوان المعنيين على عطل بدون وجه حق ودفع أجور دون إثبات العمل المنجز كما ينص على ذلك الفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية. وقد بينت تقارير الرقابة إلى أن أغلب الأخطاء في هذا المجال كانت ناتجة عن إهمال وعدم اكتراث بالإجراءات في جزء كبير منها وإلى عدم معرفة المتصرفين في العطل بالإجراءات وعدم اطلاعهم على النصوص المنظمة لها. وصعوبة إثبات حصول مرتكبي هذه الأخطاء على مقابل مادي من مستحق العطلة.

د - تدليس أو افتعال بعض الوثائق ذات العلاقة بعطل المرض :

بينت تقارير الرقابة والتفقد إلى ثبوت تدليس بعض الموظفين لتواريخ الشهادت الطبية التي تصل الإدارة بعد الأجل القانونية، كما أشارت إلى قيام البعض منهم بافتعال آراء اللجان الطبية المختصة والعمل بمقتضاها للتغطية على حصول بعض الأعوان على عطل مرض على خلاف الصيغ القانونية.

5 - التأثيرات السلبية للأخطاء المرتكبة في مجال التصرف في عطل المرض:

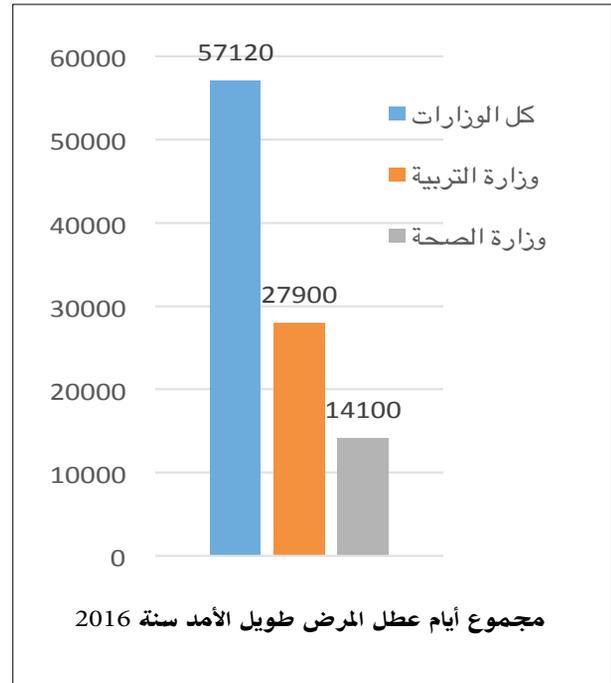
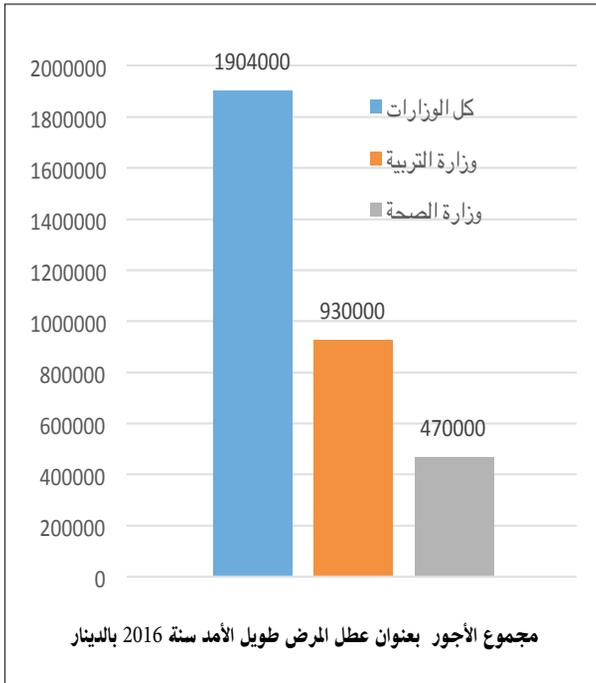
بينت التقارير التي تمت دراستها أن التصرف في عطل المرض طويل الأمد في مختلف الإدارات والمنشآت العمومية، يعتبر من أكثر العمليات تواترا لدى مصلحة الموظفين. وهو ما يرفع نسبة وجود الخطأ فيها نظرا لتعدد إجراءاتها، وترتفع نسبة الخطأ أكثر لدى الإدارات والمنشآت التي توظف عددا هاما من الأعوان مثل وزارة التربية ووزارة الصحة والمؤسسات العمومية للصحة. ويجب التوضيح في هذا المجال، أن العدد المرتفع لعطل المرض وخاصة منها طويل الأمد التي أسندت خلال السنوات 2014-2016، والتي سيقع تفصيلها فيما يلي، لا يعني بالضرورة أنها كانت مخالفة للتراتب الجاري بها العمل، بل أن تقديمها هو للدلالة على حجم تلك العطل المرتفع والذي يتضمن نسبة من الخطأ تختلف حسب الإدارة وحسب الإطار البشري المكلف بالتصرف.

كما تتعرض الدراسة لبعض الإحصائيات المتعلقة بعطل المرض العادي المضمنة بتقرير التفقدية العامة لوزارة التربية التي اعتبرت مخالفة للنصوص والتراتب الجاري بها العمل نظرا لتسجيل تعسف في استعمال هذا النوع

الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

من العطل للتغيب أو لقضاء شؤون خاصة. وهو ما يؤثر في سير الدروس الذي ينعكس سلبا على جودة التعليم. وتضمن تقرير الهيئة العامة للوظيفة العمومية في إطار مشروع مراجعة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر في سبتمبر 2016، ما يلي:

- بلغت مدة عطل المرض طويل الأمد المتحصل عليها في قطاع الوظيفة العمومية سنة 2016 والتي تحصلت على موافقة اللجنة الطبية الوطنية لعطل المرض طويل الأمد، 952 عطلة في الشهر بالنسبة لكافة الإدارات.
- بلغ مجموع أيام عطل المرض طويل الأمد المتحصل عليها سنة 2016، ما قدره 57.120 يوما. (بحساب معدل شهرين للعطلة الواحدة باعتبار أن الشهادات الطبية تسند عطل مرض طويل الأمد مدتها بين شهر وثلاثة أشهر).
- تسبب اللجوء إلى عطل المرض طويل الأمد سنة 2016، في التأثير على السير العادي للعمل بالإدارة لأكثر من 1904 أشهر. وهو ما يعادل صرف الدولة لأجور دون القيام بعمل بلغت سنة 2016، ما قدره 1.904 مليون دينار (بحساب معدل أجر شهري خام يساوي لـ 1.000 دينار).



ويرتب توزيع عدد العطل حسب أهم الوزارات، كآلاتي :

- وزارة التربية: 27.900 يوم عطلة، وهو ما يمثل 930 شهرا من العمل خالص الأجر بمبلغ 930 ألف دينار أجور دون القيام بعمل.
- وزارة الصحة: 14.100 يوم عطلة. وهو ما يمثل 470 شهرا من العمل خالص الأجر بمبلغ 470 ألف دينار أجور دون القيام بعمل.

كما تضمن تقرير التفقدية العامة لوزارة التربية الصادر في جويلية 2016، المتعلق بعطل المرض العادي المسلمة للمدرسين خلال السنة الدراسية 2015-2016، ما يلي :

- استأثر 104 طبيب خلال السنة الدراسية 2015-2016، بما مجموعه 24.631 شهادة طبية سلمت للمدرسين في كل المدارس والمعاهد بالجمهوريّة، أي بمعدل 237 شهادة طبية لكل طبيب.
- سلم أحد الأطباء 1183 شهادة خلال السنة الدراسية 2015-2016، أي بمعدل 169 شهادة طبية في الشهر الواحد (بحساب 7 أشهر تدريس في السنة الدراسية دون احتساب العطل).
- بلغ عدد أيام العمل دون القيام بعمل فعلي، 73.893 يوما (بمعدل 3 أيام لكل شهادة طبية).
- بلغ مجموع الأجور المدفوعة بعنوان عطل المرض دون عمل منجز فعليا، 2.463 مليون دينار (باحساب معدل أجر شهري خام للمعلمين والأساتذة بـ 1.000 دينار).
- سلم أحد الأطباء شهادات طبية لمدّسة خلال الفترة التي كانت فيها في حالة إيقاف لدى العدالة.

ويمكن تفسير هذا العدد الهام من أيام عطل المرض بوزارة التربية بعدد الأعوان المرتفع لديها، إذ تشغل وزارة التربية حوالي 236 ألف عون. وهو ما يمثل حوالي ربع أعوان الوظيفة العمومية.

كما بينت تقارير الرقابة وجود عدد كبير من عطل المرض طويل الأمد تحصل عليها أعوان بمختلف الإدارات والمنشآت بصفة شكلية، إذ تمت إثارة الإخلالات التالية:

- حصول أعوان على شهادات طبية تمنحهم عطل مرض طويل الأمد دون زيارة الطبيب.
- وجود أطراف تتصرف في تسليم الشهادات الطبية على سبيل المجاملة (في مجال عطل المرض طويل الأمد) تتكون من أعوان عموميين ومن عملة بعيادات طبية وبمستشفيات عمومية وأطباء من القطاعين العام والخاص.
- تسجيل ارتفاع متواصل لعدد الشهادات الطبية النفسية المسلمة من أطباء مستشفى الرازي خلال المدة المشمولة بالتقرير. وهو ما يعقد عملية المراقبة الطبية باعتبار أن أطباء مستشفى الرازي بالعاصمة هم الذين يراقبون الشهادات الطبية صلب اللجنة الطبية الوطنية لعطل المرض طويل الأمد ويفحصون المرضى للتثبت من صحة استحقاقهم للعطل.

بلغ عدد الشهادات الطبية المسلمة من طبيب واحد 1183 شهادة خلال السنة الدراسية 2015-2016، أي بمعدل 169 شهادة طبية في الشهر الواحد.
سلم أحد الأطباء شهادات طبية لمدّسة خلال الفترة التي كانت فيها في حالة إيقاف لدى العدالة.

6 - إجراءات التصرف في عطل المرض في القطاع الخاص :



تعتمد متابعة عطل المرض بالمؤسسات الخاصة المنخرطة بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على ربط التأجير بالمباشرة الفعلية للعمل كما يلي :

- عند تغيب العون لأسباب صحية يتم إيقاف صرف الأجر وإحالة الملف الطبي على الصندوق الوطني للتأمين على المرض مرجع نظر المؤسسة للتثبت في الشهادة الطبية وإجراء المراقبة الضرورية عند الإقتضاء. كما يقوم الصندوق بصرف أجر العون ويتكفل طيلة مدة عطلة المرض مهما كان عدد أيامها أو نوعية المرض على أساس معدل الأجر الأساسي الذي تقاضاه خلال الشهر السابق لعطلة المرض.
- وعند انتهاء عطلة المرض ومباشرة العون لعمله بالمؤسسة تستأنف عملية صرف مرتبه.
- ومن إيجابيات هذا النظام في التصرف في عطل المرض أن المؤجر يتفادى عناء متابعة عطل المرض وتخصيص إدارة للمتابعة والمراقبة، في حين أن صندوق التأمين على المرض يعتبر مؤسسة مختصة في متابعة هذا النوع من العطل نظرا لوجود لجان طبية مختصة ولوجود أطباء مراقبين وإمكانات واسعة للتأكد من صحة إدعاء العون للمرض .
- كما أن فصل عملية التصرف في عطل المرض عن المؤسسة وعدم استحقاق العون لكامل مرتبه من شأنه أن يحد من حالات التمارض وتقديم شهادات طبية وهمية .

7 - كيفية تلافي الأخطاء المرتكبة في مجال التصرف في عطل المرض:

يمكن في هذا المجال التعرض إلى نوعين من التوصيات:

- على المستوى الترتيبي، توصي الهيئة العليا بمراجعة النصوص المنظمة لعطل المرض طويل الأمد في قطاعي الوظيفة العمومية والمنشآت العمومية وذلك في اتجاه تبسيط الإجراءات وتوحيدها بالنسبة للقطاعين مع توضيح مهام اللجان الطبية وتحميل الإدارة مسؤولية أكبر في التصرف في مثل هذه الملفات، ويمكن في هذا المجال إدراج أحكام تتعلق بالنقاط التالية:
- تكليف اللجان الطبية الوزارية بدراسة كافة أنواع عطل المرض الخاصة بأعوان الوزارة مع تدعيم تركيبها بأطباء متخصصين.

إن إسناد شهادات طبية من طرف بعض الأطباء على سبيل المجاملة، تقع تحت طائلة القانون الجزائري حيث ينص الفصل 197 من المجلة الجزائرية على أنه: «يعاقب بالسجن مدة عام وبخطية قدرها ألف دينار كل شخص يمارس مهنة طبية أو شبه طبية يدلي على سبيل المجاملة بشهادة تتضمن وقائع غير صحيحة تتعلق بصحة شخص أو يخفي أو يشهد زورا بوجود مرض أو عجز أو حمل غير حقيقي أو يذكر معلومات كاذبة حول مصدر مرض أو عجز أو سبب موت.» وهو ما يتطلب من سلط الإشراف والهيكل المهنية مزيد التنبيه بخطورة هذه الممارسة.

● نظرا لاقتصار الأمر عدد 239 المؤرخ في 24 أوت 1959، على أربعة أمراض تخول عطل المرض طويل الأمد منذ أكثر من 50 سنة، وبظهور أمراض جديدة أصبحت تعيق العون العمومي عن القيام بالعمل دون أن تخول له الحصول على عطله مثل مرض السكري يدفع هذا الوضع الإدارة في عديد الأحيان، إلى مخالفة القانون وإسناد عطل مرض طويل الأمد لمرضى السكري على أساس المرض النفسي. لذا يقترح مراجعة الأمر عدد 239 المؤرخ في 24 أوت 1959، بحذف الأمراض التي لم تعد منتشرة مثل السل وتعويضه بمرض السكري والقصور الكلوي لتمكين المرضى من عطل مرض طويل الأمد.

● تكليف اللجنة الطبية الخاصة بكل مؤسسة عمومية إدارية أو منشأة عمومية أو بلدية أو مؤسسة عمومية للصحة بالنظر في كافة العطل المرضية الخاصة بأعوانها مع توسيع تركيبتها لتمثيل اللجان الوزارية.

● اقتصار دور اللجنة الطبية المركزية برئاسة الحكومة في مراقبة حسن تنفيذ اللجان الأخرى للتراتب والقيام بحملات مراقبة مع تأمين دور اليقظة الترتيبية والتنظيمية من خلال متابعة الإحصائيات.

● تكليف مصالح الرقابة الداخلية بإجراء مأموريات تفقد دورية لعمل اللجنة الطبية.

● **على المستوى التنظيمي**، توصي الهيئة العليا بضرورة اتخاذ الهيكل المكلف بالتصرف في الموارد البشرية لعدد الإجراءات لمزيد إحكام عملية تنظيم التصرف في عطل المرض. كما يمكن الاستئناس بالنظام المعتمد في القطاع الخاص.

كما يقترح:

● تكليف عون أو مصلحة، حسب عدد أعوان المؤسسة، بالتصرف في عطل المرض طويل الأمد على حده ليخصص لهذه المهمة حيزا زمنيا خاصا وتفادي تعدد المهام الذي يتسبب في عدم التركيز على العطل وعدم اتخاذ بعض الإجراءات في الإبان.

● تكليف عون بالقيام بالإجراءات المتعلقة بالتصرف في عطل المرض وعون ثان على الأقل لمراقبة تلك الإجراءات قبل إمضاء القرارات المتعلقة بتنفيذها فعليا.

وجوبية برمجة مصالح
التدقيق والرقابة الداخلية
بالهيكل العمومية لمهام
دورية لمراقبة التصرف في
عطل المرض للتفطن للأخطاء
قبل أن تنتج أثارها على العون
وعلى الإدارة.

- تمكين العون أو الأعوان المكلفين بهذا الملف من تكوين خاص يؤمنه ذوي الخبرة في المجال مع اعتماد أمثلة تطبيقية في عملية التكوين.
- تركيز منظومة إعلامية تخصّص للتصرف في هذا النوع من العطل لمساعدة المتصرفين وتنبيههم عند مخالفة النصوص الجاري بها العمل.
- وجوبية برمجة مصالح الرقابة الداخلية بالهيكل العمومية لمهام دورية لمراقبة عملية التصرف في عطل المرض للتفطن للأخطاء قبل أن تنتج أثارها على العون وعلى الإدارة.
- دعوة رئاسة الحكومة ووزارة الصحة بالتشاور مع الهيئات المهنية المختصة ، لوضع منظومة متكاملة للتصرف في الشهادات الطبية تحدد مسؤولية كافة المتدخلين وتوفر المعلومة للمشغل ولهيكل الرقابة في كنف الوضوح والشفافية وخصوصا القطع مع إسناد الشهادات الطبية على سبيل المجاملة التي يعاقب عليها القانون الجزائي .







الأخطاء الهتصلة بالتصرف في الساعات الإضافية



يقتضي ضمان استمرارية المرافق العامة في بعض الأحيان دعوة بعض الموظفين والأعوان الوقتيين والمتعاقدين والعملة للقيام بأشغال إضافية يتم إنجازها بعد أوقات العمل القانونية ولا تدخل ضمن الأوقات العادية ويصدر بشأنها قرار من رئيس الحكومة في الترخيص بإنجازها باقتراح من رئيس الهيكل المعني بعد أخذ رأي وزير المالية في الغرض. وتتفاوت الهياكل العمومية من حيث لجوؤها لهذه الآلية وذلك حسب خصوصية عملها واختلاف أسلاكها وتعدد المؤسسات الخاضعة لأشرافها، حيث تسند الساعات الإضافية بصفة عامة لأعوان الدولة وخاصة العملة لدعوتهم لانجاز أشغال إضافية. كما قد تسند بصفة خاصة وحسب نظام ترتيبي خاص، لبعض الأسلاك الخصوصية والتي ستعرض إليها في هذا الإطار بالنسبة لقطاع التعليم العالي .

1 - الإطار القانوني والترتيبي العام المنظم للساعات الإضافية:

- القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في غرة فيفري 1989 والمتعلق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية. مجلة الشغل.
- الأمر عدد 1097 لسنة 1987 المؤرخ في 24 أوت 1987 المتعلق بالأشغال التي يقوم بها الأعوان المباشرون بالدواوين الوزارية، كما تم تنقيحه بالأمر عدد 2130 لسنة 1997 المؤرخ في 10 نوفمبر 1997.
- الأمر عدد 728 لسنة 1998 المؤرخ في 30 مارس 1998 يتعلق بضبط نظام ومقايير منحة ساعات العمل الإضافية لفائدة أعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

- الفصل 5 من الأمر عدد 2509 لسنة 1998 المؤرخ في 18 سبتمبر 1998 والمتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك عملة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.
- منشور الوزير الأول عدد 15 مؤرخ في 25 أبريل 1998 حول ضبط نظام منحة الساعات الإضافية لفائدة أعوان الوظيفة العمومية وتحديد مقاديرها.
- منشور وزير المالية عدد 981 مؤرخ في 10 سبتمبر 1999 حول التأشير على قرارات إسناد منح الساعات الإضافية للأعوان العاملين بالجهات المحمولة على الإعتمادات المفوضة وعلى موازين المؤسسات العمومية الخاضعة لمجلة المحاسبة العمومية.
- منشور رئيس الحكومة عدد 15 بتاريخ 25 ماي 2015 والمتعلق بالتذكير بالأحكام التشريعية المتعلقة بإستحقاق أعوان الدولة و الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية و المنشآت العمومية للمرتب أو الأجر بعد إنجاز العمل.
- منشور رئيس الحكومة عدد 16 لسنة 2017 والمتعلق بإعداد ميزانية 2018.

تم بمقتضى الأمر عدد 728 لسنة 1998 المؤرخ في 30 مارس 1998 المتعلق بضبط نظام ومقادير منحة ساعات العمل الإضافية لفائدة أعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، التنصيص صلب فصله الأول على أن إسناد منحة ساعات العمل الإضافية لا تكون إلا في حدود ثلاثة أشهر في السنة على أقصى تقدير وبمعدل ساعتين بالنسبة إلى كل يوم عمل. وكل عون وذلك في حدود الاعتمادات المرخص فيها ضمن قانون المالية.

وقد تم اعتماد السقف الأقصى لعدد الساعات التي يمكن إسنادها ب 150 ساعة سنويا على أساس 6 أيام عمل أسبوعيا باستثناء ما أقره منشور وزير المالية عدد 981 لسنة 1999 المؤرخ في 10 سبتمبر 1999 في خصوص المرضين المختصين والفنيين الساميين بحيث تسند المنحة المذكورة على أساس الساعات الإضافية الفعلية.

كما أرسى الأمر عدد 1097 لسنة 1987 المؤرخ في 24 أوت 1987 والمنقح بالأمر عدد 2130 لسنة 1997 المؤرخ في 10 نوفمبر 1997 والمتعلق بالأشغال الإضافية التي يقوم بها الأعوان المباشرون بالدواوين الوزارية، نظاما خاصا فيما يتعلق بتحديد وإسناد منحة ساعات العمل الإضافية للأعوان المباشرين بالدواوين الوزارية، مع التنصيص على أن لا تتجاوز الأشغال الإضافية مدة 11 شهرا خلال نفس السنة بعنوان ساعتين بالنسبة لكل يوم عمل ولكل عون، غير أنه يمكن أن تسند بمقرر من رئيس الحكومة استثناءات في تجاوز عدد الساعات المخولة في اليوم وذلك باقتراح من الوزراء المعنيين بعد أخذ رأي وزير المالية.

2 - أهم الأخطاء المرتكبة في مجال التصرف في الساعات الإضافية:

إن وجود هذا الإطار التشريعي والترتيبي سالف الذكر، لم يمنع من حصول العديد من التجاوزات في التصرف في الساعات الإضافية التي أشارت إليها تقارير الرقابة بما فيها تقارير دائرة المحاسبات والتي تؤكد على ضرورة احترام قاعدة العمل المنجز المنصوص عليها بالفصل 41 من مجلة المحاسبة العمومية.



حيث أشارت على سبيل الذكر، دائرة المحاسبات في تقريرها السنوي السابع والعشرون لسنة 2011 بخصوص مؤسسة عمومية، أن حجم الساعات الإضافية بلغ 9.096 ساعة وذلك بسبب سوء توزيع الأعوان وارتفاع غيابات الأعوان والعمل بعنوان عطل المرض.

وضمن نفس التقرير، تمت إثارة إسناد منحة ساعات العمل الإضافية إلى أحد أعوان منشأة عمومية بصفة تكاد تكون مستمرة رغم تمتعه بخطة رئيس قسم منذ سنة 1986 وذلك خلافا لمقتضيات الأمر المتعلق بالنظام الأساسي

العام لأعوان الدواوين الذي ينص على أن الأعوان الذين يتمتعون بخطة وظيفية مدعوون عند اللزوم للقيام بأعمال إضافية خارج أوقات العمل الإداري .

وكذلك الشأن بالنسبة لشركة نقل عمومية جهوية حيث تتولى " الشركة " احتساب الساعات الإضافية المسندة إلى أعوان الاستغلال على الخطوط بين المدن والأعوان الفنيين بالورشة " بصفة جزافية " ودون التقيد بكراسات شروط خطوط النقل العمومي بالنسبة إلى الصنف الأول " . وأشارت دائرة المحاسبات إلى أن هذه الوضعية تمثل خرقا لأحكام مجلة الشغل في ما يتعلق بمدة العمل الأسبوعية التي لا يمكن أن تتجاوز 60 ساعة حيث تم ... تتمتع على التوالي 309 أعوان و 304 أعوان و 311 عونا و 286 عونا بساعات إضافية تجاوزت الحد الأقصى المسموح به وتراوحت بين 62 ساعة و 75 ساعة أسبوعيا.

كما أثار التقرير الثلاثون لسنة 2016 لدائرة المحاسبات، سوء التصرف في الساعات الإضافية وأكد على عدم اعتماد معايير موضوعية في اسناد هذه المنح وعلى عدم احترام مقتضيات الفصل 22 من مجلة المحاسبة العمومية من حيث تتمتع أعوان بمنح ساعات إضافية دون وجه حق خلال انتقاعهم بعطل راحة سنوية أو مرض.

من بين الاخلاطات المستخرجة من تقارير الرقابة احتساب الساعات الإضافية بصفة جزافية ودون ربطها بالإنجاز الفعلي للعمل واحتساب ساعات إضافية تتجاوز مدة العمل الأسبوعية كما حددتها مجلة الشغل التي تنص ضمن الفصل 93 منها على أن: «قضاء الساعات الزائدة أو تدارك الساعات الضائعة لا يمكن أن ينشأ عنهما رفع مدة العمل الأسبوعية إلى أكثر من ستين ساعة».

كما قامت الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية ضمن تقاريرها السنوية لسنوات 2013/2014/2015، بإثارة عديد الاخلاطات التي رصدتها هيكل الرقابة العامة في علاقة بالتصرف في الساعات الإضافية. حيث تعرضت ضمن تقريرها لسنة 2015، إلى تقرير هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية المتعلق بالمعهد الوطني للعلوم الفلاحية، وكذلك لتقرير تفقد التصرف الإداري والمالي للمعهد العالي لإطارات الطفولة بدرمش الذي عاين " عدم احترام التراتيب الجاري بها العمل في مجال الساعات الإضافية والساعات العرضية الخاصة بالمدرسين وبالإطارات والعمل " . وفي هذا الإطار، أكدت الهيئة العليا على ضرورة التقيد بالترايب الجاري بها العمل في مجال التصرف في الساعات الإضافية واتخاذ الإجراءات اللازمة في خصوص المبالغ المسندة بدون استحقاق . كما أشار تقرير التفقد الإداري والمالي بوزارة التنمية والتعاون الدولي إلى " اسناد منحة الساعات الإضافية دون ربطها بالإنجاز الفعلي للعمل " . وأشارت الهيئة العليا ضمن تقريرها السنوي لسنة 2014، بخصوص الشركة الجديدة للطباعة والصحافة والنشر، انتفاع بعض الحاصلين على خطط وظيفية بمبلغ جزافي بعنوان الساعات الإضافية. وهو نفس الاخلال الذي لاحظته في التقرير السنوي لسنة 2013 في إطار متابعة تقرير هيئة الرقابة العامة للمالية المنجز سنة 2010

حول مراقبة تصرف وحسابات الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات وتقييم نشاطها الذي تضمن " الترخيص ليعون في القيام بساعات إضافية بما يمكنه من الجمع بين المنحة الوظيفية ومنحة الساعات الإضافية ". ومكنت متابعة توصيات الهيئة العليا للشركة المذكورة من " اتخاذ إجراءات احترام السقف الأقصى للساعات الإضافية الذي تم ضبطه بالفصل 93 من مجلة الشغل "

كما تابعت الهيئة العليا ضمن نفس التقرير ما تضمنه تقرير هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية المتعلق بالتصرف في الشؤون الإدارية والمالية بوزارة التشغيل والتكوين المهني لسنة 2012 الذي أشار إلى اسناد " منحة الساعات الإضافية للموظفين والعملية بمقتضى قرار صادر عن الوزير القطاعي عوضا عن قرار الوزير الأول وتسديد النفقات بعنوان ساعات العمل الإضافية اعتمادا على جداول اجمالية غير ممضاة من قبل المنتفعين ورؤساء الهياكل المعنية ومدير الشؤون المالية " .

3 - التأثيرات السلبية للأخطاء المرتكبة في مجال التصرف في الساعات الإضافية:

بلغت ميزانية الدولة سنة 2018 ما قدره 35.851 مليون دينار منها 14.751 مليون دينار مخصصة للتأجير وهو ما يمثل نسبة 67 % من جملة نفقات التصرف المقدرة ب 21.941 مليون دينار. مع الإشارة إلى أن قطاع التربية يستأثر ب 31 % والصحة ب 10 % من نفقات الأجور.

وبالرجوع إلى الأمر عدد 358 المؤرخ في 21 نوفمبر 1972 الذي يحدد تركيبة الأجر المسند لأعوان الدولة، تم التنصيص بالإضافة إلى المكونات الأخرى على أن الساعات الإضافية تحتسب ضمن مكونات الأجر. حيث تعرض هذا الأمر إلى " الغرامات المعدة لخلاص الخدمات الزائدة " كأحد مكونات الأجر. وبالتالي، فإن ارتفاع حجم منحة الساعات الإضافية باعتبارها من مكونات الأجر، يسهم ولو بصفة جزئية في تضخم كتلة الأجور بالنسبة لميزانية الدولة. وحيث بلغت كلفة الساعات الإضافية خلال سنة 2017، حوالي 94.663.235 د مما يزيد في تضخم كتلة الأجور دون وجود معطيات موضوعية وفي بعض الأحيان دون احترام النصوص القانونية.



وكمثال على العبء الذي تتحمله المالية العمومية بسبب الساعات الإضافية يمكن الإشارة إلى تطور حجم منحة الساعات الإضافية بالنسبة إلى وزارة التربية من 3.705.382 د خلال سنة 2013 إلى 62.529.797 د خلال سنة 2017.

الكلفة الجملية بالدينار 2017-2015	المفعول المالي بحساب الدينار			كلفة الساعات الإضافية باعتبار منحة العمل الليالي للأعوان والعملية الخاضعين لنظام الوظيفة العمومية
	2017	2016	2015	
246.645.074	94.663.235	95.129.676	56.852.163	

جدول 1 : تطور كلفة الساعات الإضافية (باعتبار منحة العمل الليالي) للأعوان والعملية الخاضعين لنظام الوظيفة العمومية- منظومة أدب +

الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

وإن بدا حجم منحة الساعات الإضافية مرتفعا، فإنه يمكن تفسيره بالاعتماد على جملة من المعطيات أولها زيادة ارتفاع عدد أعوان وزارة التربية كما تمت الإشارة إليه بالنسبة إلى عنصر عطل المرض خاصة إثر انتهاج برامج الانتدابات الاستثنائية خلال السنوات 2011-2014. وفي المقابل، يمكن أن يكون هذا الارتفاع ناتجا عن وقف الانتدابات في القطاع العمومي منذ سنة 2016 مما جعل سلطة الاشراف تلتجئ إلى اسناد الساعات الإضافية لإطارات وأعوان التربية لتعويض هذا النقص.

إضافة إلى ذلك، يعود ارتفاع حجم الساعات الإضافية إلى الترفيع من مقدار المنحة المسندة بعنوان الساعات الإضافية التي تمت مضاعفتها أكثر من ستة مرات إضافة إلى توسيع قاعدة المتمتعين بها خاصة اثر الاحداث الجديدة في رتب أسلاك التربية، حيث جاء الأمران عدد 3299 و3300 المؤرخان في 9 سبتمبر 2014 المتعلقين بضبط مقدار منحة الساعات الإضافية المخصصة لمختلف رتب مدرسي المرحلة الإعدادية والتعليم الثانوي والتعليم الابتدائي لالغاء المقادير المرجعية التي كانت محددة في الأمر عدد 329 لسنة 1991 المؤرخ في 4 مارس 1991.

ثم جاء الأمران 50 و51 المؤرخان في 16 جانفي 2018 لتنقيح الأمرين المشار إليهما أنفا، وذلك بهدف تمتيع الرتب الجديدة المستحدثة بمنحة الساعات الإضافية.

تطور حجم منحة الساعات الإضافية بوزارة التربية من 3.705.382 د سنة 2013 إلى 62.529.797 د سنة 2017. وقد يعود ذلك في مرحلة أولى، للبرامج الاستثنائية للانتدابات، وفي مرحلة ثانية لوقف الانتداب في الوظيفة العمومية مما دفع سلطة الاشراف إلى اللجوء إلى الساعات الإضافية. وقد يكون أيضا نظرا للترفيع في قيمة هذه المنحة والتوسيع في قائمة المنتفعين بها. وفي جميع الحالات، يبقى الثابت من احترام قاعدة العمل المنجز هو الأساس الذي يكفل شرعية ومشروعية صرف هذه المنحة.



4 - الإطار القانوني والترتيبي الخاص بالتصرف في الساعات الإضافية في مجال التعليم العالي:

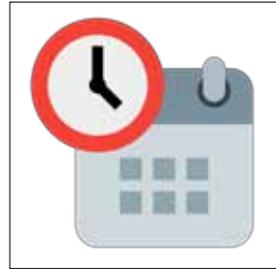
- أمر عدد 251 لسنة 1992 مؤرخ في 03 فيفري 1992 يتعلق بضبط تأجير ساعات التدريس التكميلية بمؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي.
- أمر عدد 243 لسنة 2000 مؤرخ في 31 جانفي 2000 يتعلق بتنقيح الأمر عدد 251 لسنة 1992 المؤرخ في 3 فيفري 1992 المتعلق بضبط تأجير ساعات التدريس التكميلية بمؤسسات التعليم العالي والبحث.
- أمر حكومي عدد 399 لسنة 2016 مؤرخ في 16 مارس 2016 يتعلق بتنقيح الأمر عدد 251 لسنة 1992.
- منشوري وزير التعليم العالي عدد 7 بتاريخ 3 فيفري 1995 وعدد 14 بتاريخ 17 فيفري 1996 المتعلقين بساعات التدريس التكميلية.
- مکتوب وزير التعليم العالي بتاريخ 6 مارس 2010 حول الترخيص للمدرسين في القيام بساعات تدريس إضافية.

2017		2016		2015	تطور كلفة الساعات الإضافية بالنسبة لعدد من الوزارات
نسبة التطور %	الكلفة بالدينار	نسبة التطور %	الكلفة بالدينار	الكلفة بالدينار	
1003,5	2.176.979	- 74,09	197.280	761.410	وزارة المالية
1,75	402.399	1,18	395.478	390.852	وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية
2,62	259.526	- 5,53	252.910	267.707	وزارة الشؤون الثقافية
61,17	652.777	- 4,82	405.036	425.736	وزارة شؤون الشباب والرياضة
5,05	62.529.797	111,03	59.521.954	28.206.101	وزارة التربية
110,87	268.347	- 62,02	127.257	335.098	وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري
55,26	336.289	- 22,55	216.594	279.655	وزارة الصحة
- 15,76	461.795	- 16,34	548.178	655.246	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جدول 2: تطور كلفة الساعات الإضافية بالنسبة لعدد من الوزارات بالنسبة إلى سنوات 2015-2016-2017 - منظومة أدب +

يخضع مجال التعليم العالي لنصوص خاصة في مسألة التصرف في الساعات الإضافية. وقد أشارت تقارير التفقد لوزارة التعليم العالي أن من أهم الأخطاء التي يتم ارتكابها في مؤسسات التعليم العالي هي تلك التي تتعلق بتأجير الساعات الإضافية لإطار التدريس، حيث تمت معاينة تمتع بعض المدرسين القارين والمتعاقدين بمنح ساعات تدريس إضافية بدون وجه حق، وهو ما يمكن تبيّنه من خلال وجود فوارق بالزيادة بين المنح المسندة بمقتضى مقررات رئيس الجامعة وبين المنح الواجب خلاصها.

ومن أهم مظاهر تمتع بعض المدرسين بمنح زائدة، عدم قيام القارين والمتعاقدين منهم بساعات التدريس الموجودة بجداول أوقاتهم بسبب الغياب وعدم تعويض الساعات التي تم التغيب عنها. كما يمثل تغيير طبيعة الدروس لبعض الوحدات والمواد من أشغال مسيرة وأشغال تطبيقية، إلى ساعات دروس نظرية لارتفاع قيمة المنحة المخصصة لها مظهرا آخر لتمتع بعض المدرسين بمنح إضافية، وكذلك الشأن بالنسبة للترفيه غير المبرر في عدد المجموعات بالنسبة للأشغال المسيرة والأشغال التطبيقية.



ولاحظت الهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية في تقريرها لسنة 2016، أنه "سجلت أغلب مكاتب مراقبة المصاريف تفاقم عدد ساعات التدريس التكميلية المنجزة

لدى مؤسسات التعليم العالي وتجاوز الحدود القصوى المرخص فيها. ورغم تجاوز العدد الأقصى للساعات إلا أن هذه الوضعيات عادة ما تتم تسويتها بترخيص استثنائي وعلى سبيل التسوية من قبل وزارة الاشراف". وأشارت الهيئة العامة المذكورة إلى أن ذلك يعزى إلى ضعف الرقابة على الأجور وغياب آليات المتابعة على مستوى منظومة "إنصاف" وصحة الوثائق المثبتة للأجر على غرار نقلة الأعوان، ملحق الأجور، التسميات في الخطط الوظيفية، الترقيات، المنح، الامتيازات العينية، عطل المرض، عدم الجمع بين الامتيازات العينية والمالية، الخصم من الأجر، الخ...

كما تبين من خلال تقارير التفقد لوزارة التعليم العالي، أنه تمت معاينة أخطاء التصرف بالنسبة لتأجير المتدخلين في تنفيذ العقود والاتفاقيات خصوصا بالنسبة للدروس المسائية حيث لوحظ في بعض الحالات عدم إثبات إدارة المؤسسة الجامعية لما هو موجود بمقررات الخلاص من ساعات تدريس والذي يمكن أن يعود إلى:

” عدم قيام المدرسين القارين والمتعاقدين بساعات التدريس الموجودة بجدول أوقاتهم بسبب الغياب وعدم تعويض الساعات التي تم التغيب عنها وهو من أسباب اللجوء إلى الساعات الإضافية.

- وجود جداول أوقات وهمية،

- إضافة مواد أو وحدات تكوينية غير منصوص عليها بمخطط الدراسات،

- تغيير طبيعة الدروس من أشغال تطبيقية أو مسيرة إلى دروس نظرية.

وفي نفس الإطار الذي تناولت فيه تقارير الرقابة والتفقد، قضت دائرة الزجر المالي في قرارها عدد 102 لسنة 1994 بإدانة مدير مؤسسة جامعية وعقابه

بخطية تساوي خمسة أسداس مرتبه السنوي الخام من أجل تعمده خلال ثلاث سنوات، الإنتفاع بأموال بعنوان تأجير ساعات تدريس إضافية تبين من خلال جداول التدريس وشهادة إطرارات المؤسسة، أنه لم يتول إنجازها.

5 - كيفية تلافي الأخطاء المرتكبة في مجال التصرف في الساعات الإضافية:

أكد منشور رئيس الحكومة عدد 16 لسنة 2017 المتعلق بإعداد ميزانية 2018، في إطار التحكم في حجم الأجور بالنسبة لسنة 2018 على «ضرورة إحكام التصرف في كتلة الأجور التي بلغت خلال سنة 2017 قرابة 14 % من الناتج الإجمالي المحلي وضرورة النزول بهذه النسبة إلى 12.5 % في غضون سنة 2020.

وفي هذا الإطار، أشار المنشور المشار إليه إلى ضرورة «إحكام التصرف في الساعات الإضافية بإسنادها على أساس ثبوت العمل الفعلي المنجز مع تحديد سقفها في مستوى 50 % من العدد المضبوط بالنصوص القانونية الجاري بها العمل بالنسبة لأعوان الدواوين والأعوان غير المكلفين بخطة وظيفية والعملة».

وتضمن هذا المنشور أول الإجراءات لحسن التصرف في الساعات الإضافية وهو أن يكون "المبدأ اسناد منحة استراحة تعويضية" بدلا عن المنحة المالية لتخفيف الانعكاس المالي.



كما أن تحميل المسؤولية للمتصرف العمومي يعد من الحلول الناجعة للضغط على الساعات الإضافية وذلك بالتأكيد على ضرورة تثبته من قاعدة العمل المنجز ومن الإنجاز الفعلي للساعات الإضافية.

وإن تركيز نظام متابعة الساعات الإضافية، بما في ذلك منظومة انصاف بتحديد سقف للساعات المسندة لا يمكن تجاوزه، من شأنه أن يسهل على المتصرف العمومي أداء مهامه في هذا المجال. إضافة إلى ذلك، يمكن إرساء جملة من إجراءات الرقابة الداخلية لضمان متابعة وحسن اسناد هذه المنحة، من بينها:

- التثبت في شرعية إسناد منحة ساعات العمل الإضافية
- التثبت من عدد الساعات الممنوحة والتي لا يمكن أن تتجاوز السقف المحدد بالنصوص القانونية.
- التثبت في مقدار الساعة حسب الرتبة والصنف الفرعي والوحدة بالنسبة للعملة.
- التثبت من تحميل المنحة على السنة المالية الجارية والتأكد من عدم الحصول عليها سابقا بعنوان نفس السنة.

- التثبت من عدم تحميل منحة سنتين على سنة مالية واحدة.
- التثبت من انتماء ومباشرة جميع الأعوان ضمن الهيكل المعني بإسناد المنحة (مثال انتماء العون الى بلدية ووضعها على ذمة ولاية).
- التقيد بالقسط السنوي لعدد الساعات المرخص فيه من وزارة المالية.

ومن بين الإجراءات الأخرى الكفيلة بمعالجة هذه الاخلالات، يمكن اللجوء إلى تركيز نظام رقابة الامتثال ضمن أدوات عمل الهياكل العمومية من ضمن أليات التصرف في المخاطر والذي يمكن من التثبيت من التزام المتصرفين العموميين باحترام الواجبات الترتيبية والاجرائية والقيمية في جميع المجالات الإدارية بما فيها التصرف في الساعات الإضافية.





الأخطاء الهتصلة بالتصرف في حالة الوضع على الذمة



سبق الهيئة العليا للرقابة الإدارية المالية أن تطرقت لموضوع الوضع على الذمة الذي تمت الإشارة إليه ضمن تقريرها السنوي بعنوان سنة 2012، ضمن العنصر المتعلق بالتوصيات العامة، حيث أوصت " بإنهاء العمل بهذا الإجراء وبإتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لوضع حد له نظرا لأنه يتعارض مع قانون الوظيفة العمومية وقواعد التصرف السليم كما أن المؤسسات الأصلية للأعوان العموميين تأبى أن تتحمل أعباء تأجيرهم والأعباء الإجتماعية ذات الصلة خاصة أنهم لا ينجزون أي عمل بها، مع العلم أن فقه قضاء المحكمة الإدارية المتواتر منذ سنة 2004، اعتبرها بمثابة القرارات المتسمة بالاشريعة الصارخة والتي يكون مآلها ليس الإلغاء فحسب بل المعدومية ". غير أن الهيئة سجلت، من خلال متابعة تنفيذ التوصيات التي تضمنتها تقارير الرقابة والتفقد، مواصلة إعتقاد هذه الحالة إلى غاية موفى سنة 2017.

أوصت الهيئة العليا بإنهاء العمل
بالوضع على الذمة منذ سنة 2012

1 - الإطار المرجعي للوضع على الذمة:

- القانون عدد 12 لسنة 1959 المؤرخ في 5 فيفري 1959 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لموظفي الدولة.
- القانون عدد 12 لسنة 1968 المؤرخ في 3 جوان 1968 المتعلق بضبط القانون الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.
- القانون عدد 13 لسنة 1968 مؤرخ في 3 جوان 1968 يتعلق بضبط القانون الأساسي العام لأعوان الدواوين والشركات القومية والشركات التي تساهم الدولة أو الجماعات العمومية بصفة مباشرة أو غير مباشرة في رأس مالها.

- القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية.
- القانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرخ في 5 أوت 1985 المتعلق بضبط النظام الأساسي لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تملك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكلياً.
- الأمر عدد 147 لسنة 1993 المؤرخ في 18 جانفي 1993 المتعلق بإحداث فريق المواطن الرقيب.
- الأمر عدد 83 لسنة 1995 مؤرخ في 16 جانفي 1995 يتعلق بممارسة أعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمنشآت العمومية بعنوان مهني خاص بمقابل المنقح والمتمم بالأمر عدد 775 لسنة 1997 مؤرخ في 5 مارس 1997 والأمر عدد 3804 لسنة 2013 المؤرخ في 18 سبتمبر 2013.
- الأمر عدد 3272 لسنة 2014 المؤرخ في 7 أوت 2014 يتعلق بوضع الأعوان العموميين على ذمة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بمناسبة الانتخابات والاستفتاء.
- منشور السيد الوزير الأول عدد 28 المؤرخ في 11 جويلية 1978 المتعلق بالتصرف في الأعوان الموضوعين على ذمة المنظمات الوطنية.
- منشور السيد الوزير الأول عدد 28 المؤرخ في 12 ديسمبر 1979 المتعلق بوضعية الأعوان الموضوعين على ذمة الهياكل الوطنية وبعض المؤسسات والمنظمات ذات المصلحة العامة.
- منشور السيد الوزير الأول عدد 35 المؤرخ في 28 أكتوبر 1982 المتعلق بوضع الأعوان على ذمة المنظمات الوطنية.
- المنشور عدد 9 المؤرخ في 26 جانفي 1993 المتعلق بتركيز المواطن الرقيب.
- المنشور عدد 70 المؤرخ في 8 ديسمبر 1994 المتعلق بوضع الأعوان على ذمة المنظمات الوطنية.
- قرار المحكمة الإدارية عدد 3534، فرحات قريرة ضد المندوب العام للصيد البحري بتاريخ 29 ديسمبر 1993.
- قرار المحكمة الإدارية عدد 1/11435 المؤرخ في 5 جانفي 2010.
- الاستشارة الخاصة عدد 320 بتاريخ 11 جويلية 2000 الصادرة عن المحكمة الإدارية حول وضعية الأعوان المقترح وضعهم على ذمة المنتفعين بلزمة استغلال محطات تطهير.
- الإستشارة عدد 16508/2014 الصادرة عن المحكمة الإدارية حول مشروع أمر يتعلق بوضع الأعوان العموميين على ذمة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بمناسبة الانتخابات والاستفتاء.
- مداولات مجلس النواب، الجلسة الخامسة والثلاثون، الثلاثاء 30 جوان 2015.
- جلسة عمل وزارية بتاريخ 19 سبتمبر 2005 بعنوان المبالغ المثقلة على المؤسسات والمنشآت العمومية بعنوان مصاريف راجعة للوزارات.
- التقارير التي تعرضت إلى حالة الوضع على الذمة (عددها 22 تقريراً) والتي صدرت عن دائرة المحاسبات

بداية من سنة 2004 إلى غاية سنة 2016 (من التقرير السنوي عدد 20 إلى التقرير السنوي عدد 30) وعن هيئات الرقابة العامة الثلاثة والتي توصلت بها الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية بداية من سنة 2009 إلى بداية سنة 2018.

2 - الوضع على الذمة في القطاع العمومي:

أ - الوضع على الذمة من خلال قانون الوظيفة العمومية والمؤسسات العمومية:

الوضعيات القانونية التي يمكن أن يكون عليها العون العمومي :

- 1- المباشرة
- 2- الإلحاق
- 3- عدم المباشرة
- 4- تحت السلاح

خلاف ذلك تعتبر وضعيات غير قانونية.

منذ الإعلان عن الجمهوريّة وبداية تركيز مختلف هياكل الدولة، صدر القانون عدد 12 لسنة 1959 المؤرخ في 5 فيفري 1959 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لموظفي الدولة، حيث نصّ في عنوانه الثامن - الفصل 58 على أربع وضعيات يمكن أن يكون عليها الموظف وهي:

- 1 - المباشرة
- 2 - الإلحاق
- 3 - عدم المباشرة
- 4 - تحت السلاح

واعتبرها الوضعيات القانونية الممكنة، حيث أن كلّ موظف وكلّ عامل يوضع بصفة وجوبية في إحدى الحالات التي نصّ عليها النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

وكلّ وضعيّة لا تندرج ضمن مختلف الحالات المذكورة، مخالفة لنظام قانوني حيث لا يمكن بأية حال إستنباط حالات أخرى خارج القانون وإلا فإنها تعتبر غير قانونية.

ويعتبر نظام الحالات وجوبي حيث أنّ كلّ موظف يوضع وجوبا أثناء حياته الإدارية، في إحدى الحالات الأربعة سالفة الذكر. كما لا يمكن للموظف الجمع بين حالتين أو أكثر ولو لفترة محدّدة. أضف إلى ذلك، فإنّ نظام الحالات لا ينطبق إلا على الأعوان القارين أي الموظفين والعملة، ولا ينطبق على الأعوان الوقيتين أو المتعاقدين.

كما تمّ تأكيد الوضعيات الأربعة سالفة الذكر ضمن الباب السابع المتعلّق بحالات الموظف - الفصل 58 من القانون عدد 12 لسنة 1968 المؤرخ في 3 جوان 1968 المتعلق بضبط القانون الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحليّة والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والذي ألغى القانون عدد 12 لسنة 1959.

إلا أنّ الواقع أفرز وضعيّة أخرى لم يتمّ التنصيص عليها بالقانونين سالفين الذكر (عدد 12 لسنة 1959 وعدد 12 لسنة 1968) وذلك بموجب منشور الوزير الأوّل عدد 28 المؤرخ في 11 جويلية 1978 المتعلّق بالتصرّف في الأعوان الموضوعين على ذمة المنظمات الوطنية (gestion du personnel à la disposition des organisations nationales) حيث تمّ بموجبه، مطالبة الهياكل التي تتمتع بهذا الامتياز بمدّ الوزارة الأولى ببطاقات وصفية بكل عون موضوع على الذمة طبقا للمثال المصاحب بغية متابعة التصرف في هذا الجانب ومراقبته مع إرفاقه بالوثائق الضرورية المثبتة

على غرار قرار الوضع على الذمة، مع العلم أنه قد تمت الإشارة إلى ست (6) منظمات وطنية على سبيل الذكر لا الحصر (Parti Socialiste Destourien، UGTT، UNA، UNFT، UTICA، UGET...).

ويستشف مما سبق، أن منشور الوزير الأول جاء بالأساس لإرساء نظام تصرّف ومراقبة لحالة «الوضع على الذمة» التي كانت ممارسة سابقة لصدوره لكن دون ضبط شروط واضحة لتنظيمه.

تمّ التنصيص على حالة الوضع على الذمة لأول مرة، سنة 1978 ضمن منشور الوزير الأول.

وبعد مرور حوالي سنة ونصف على صدور المنشور سالف الذكر، صدر منشور الوزير الأول عدد 28 المؤرخ في 12 ديسمبر 1979 المتعلق بوضعية الأعوان الموضوعين على ذمة الهياكل الوطنية وبعض المؤسسات والمنظمات ذات المصلحة العامة، حيث تمت الإشارة بصفة صريحة إلى أن «إجراءات الوضع على الذمة لم يتمّ التنصيص عليها ضمن الأحكام المتعلقة بالنظام الأساسي العام لموظفي الدولة. وقد تمّ الترخيص لها بصفة استثنائية لمساعدة بعض المؤسسات والمنظمات لحسن أداء مهامها» أي أنّ هذا الإجراء قد اتسم بالاشرعية نظرا لمخالفته لنص تشريعي سابق الوضع متمثل في القانون الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

ومن جانب آخر، تبين أن هذا الإجراء قد تمّ التعامل معه بتساهل ودون قيود. لذا، تمت دعوة السادة الوزراء وكتاب الدولة إلى عدم اللجوء إليه إلا في حالات تأكد الحاجة من قبل الهياكل والمؤسسات الخاضعة للإشراف مع ضبط دقيق للحاجيات من حيث العدد الضروري للكفاءات المطلوبة لتأمين أداء الهيكل المنتفع بهذا الامتياز لمهامه.

كما تضمن نفس المنشور مقتضيات تتعلق بألية الوضع على الذمة التي تتمّ بموجب قرار وترخيص مسبق من الوزارة الأولى مع مواصلة الهيكل الأصلي للعون تحمّل تأجيله والتصرف في مساره المهني.

ويلاحظ من خلال ما سبق، أنه قد تمت إضافة عبارة «الهياكل والمؤسسات الخاضعة للإشراف». ويمكن أن يطرح في هذا الإطار فرضيتين تتمثل الأولى في تعارض جزء من مقتضيات هذا المنشور مع مقتضيات منشور السيد الوزير الأول عدد 28 المؤرخ في 11 جويلية 1978 الذي ذكر الأحزاب والمنظمات الوطنية التي لا تخضع بأية صفة كانت لإشراف أية وزارة أو كتابة دولة، أو فرضية ثانية تتعلق بتوسيع مجال تطبيق الوضع على الذمة ليشمل أيضا الهياكل الخاضعة للإشراف.

وبتاريخ 28 أكتوبر 1982، صدر منشور الوزير الأول عدد 35 المتعلق بوضع الأعوان على ذمة المنظمات الوطنية. ويلاحظ من خلال عنوانه، أنه قد تمّ السهو عن ذكر عبارة «المؤسسات والمنظمات ذات المصلحة العامة»

التي جاءت بمنشور الوزير الأول عدد 28 المؤرخ في 12 ديسمبر 1979. أمّا بخصوص مقتضياته، فقد جاء بالفقرة الثانية منه أن «كلّ حالة وضع عون عمومي ينتمي إلى وزارة أو جماعة عمومية محلية أو منشأة عمومية على ذمة منظمة وطنية، يجب أن يخضع إلى ترخيص مسبق من قبل الوزارة الأولى (الإدارة العامة للتوظيف العمومية) مع وجوبية إرفاق اقتراح الوضع على الذمة ببطاقة البيانات الملحق بالمنشور، أي أنّ أعمال ألية الوضع على الذمة لا تتمّ إلا من قبل الهياكل العمومية التي تمّ ذكرها لفائدة المنظمات الوطنية.

تمّ الإشارة بصفة صريحة ضمن منشور الوزير الأول عدد 28 المؤرخ في 12 ديسمبر 1979 إلى أنّ «الوضع على الذمة لم يتمّ التنصيص عليه ضمن الأحكام المتعلقة بالنظام الأساسي العام لموظفي الدولة، أي أنه إجراء لا شرعي.



كما وسع المنشور سالف الذكر، مجال تطبيق الوضع على الذمة ليشمل أيضا أعوان المنشآت العمومية وذلك من خلال ذكر عبارة «منشأة عمومية» التي يخضع أعوانها إلى نظام أساسي خاص صدر أول مرة بموجب القانون عدد 13 لسنة 1968 مؤرخ في 3 جوان 1968 يتعلق بضبط القانون الأساسي العام لأعوان الدواوين والشركات القومية والشركات التي تساهم الدولة أو الجماعات العمومية بصفة مباشرة أو غير مباشرة في رأس مالها وذلك بالرغم من أن الفصل 38 منه ضبط أربع حالات فقط يمكن أن يوضع فيها كل عون قار. وهي نفس الحالات التي تم التنصيص عليها بالقانونين عدد 12 لسنة 1959 المؤرخ في 5 فيفري 1959 وعدد 12 لسنة 1968 المؤرخ في 3 جوان 1968.

ويلاحظ من خلال مقتضيات مختلف المناشير التي صدرت لتنظيم حالة الوضع على الذمة، أنها لم تتسم بأي توجه واضح في تنظيم هذا الجانب، خاصة من ناحية تعريف الطرفين المعنيين به أي الجهة التي يمكن أن تتمتع بهذا الامتياز والجهة المانحة له، حيث لوحظ في بعض الأحيان، تضارب في أحكام بعض المناشير أو توسيع مجال تطبيق حالة الوضع على الذمة وكأن المنشور جاء ليكسب الشرعية لممارسات أقرها الواقع الإداري وذلك بالرغم من أن هذه الوضعية تعتبر بالأساس غير قانونية نظرا لأنها مخالفة لنص تشريعي صريح. وهو ما تمت الإشارة إليه ضمن منشور الوزير الأول عدد 28 المؤرخ في 12 ديسمبر 1979.

ومن جانب آخر، وبالرغم من صدور القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية والذي ألغى القانون عدد 12 لسنة 1968 المؤرخ في 3 جوان 1968 والقانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرخ في 5 أوت 1985 المتعلق بضبط النظام الأساسي لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تملك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا والذي ألغى القانون عدد 13 لسنة 1968 المؤرخ في 3 جوان 1968، فإنه لم يتم تدارك الفراغ التشريعي لحالة الوضع على الذمة بالرغم من اتسامها بعدم الشرعية كما تم بيانه سابقا، بل تم الإبقاء على نفس الحالات الأربعة التي يجب أن يكون عليها الموظف وذلك على التوالي بموجب الفصل 59 من القانون عدد 112 لسنة 1983 والفصل 43 من القانون عدد 78 لسنة 1985.

ورغم تواتر التنقيحات للقانونين سالف الذكر، فإنه لم يتم المساس بالفصل المتعلق بحالات الموظف التي بقيت نفسها لمدة ناهزت الستين سنة منذ استصدار أول قانون يتعلق بالنظام الأساسي العام لموظفي الدولة، حيث لم يتم إدراج حالة الوضع على الذمة التي بقي تنظيمها حكرا على مناشير الوزير الأول على غرار المنشور عدد 70 المؤرخ في 8 ديسمبر 1994 المتعلق بوضع الأعوان على ذمة المنظمات الوطنية ومختلف المناشير المتعلقة بتركيز فريق المواطن الرقيب والترشح لهذه الخطة والتي أشارت إلى وضع عدد من الأعوان العموميين المباشرين بمختلف الإدارات المركزية والجهوية والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية على ذمة الوزارة الأولى وذلك بموجب قرار من الوزير الأول لمدة سنة قابلة للتجديد مرة واحدة.

وبالاطلاع على أحكام الأمر عدد 147 لسنة 1993 المؤرخ في 18 جانفي 1993 المتعلق بإحداث فريق المواطن الرقيب في بابه الثالث المتعلق بانتداب المواطن الرقيب - الفصل 4، لوحظ أنه لم يتم الإشارة بصفة صريحة إلى حالة

” بالرغم من تواتر التنقيحات على النظام الأساسي العام لموظفي الدولة لم يتم التنصيب على حالة الوضع على الذمة.

الوضع على الذمة وذلك خلافا لما جاء بمقتضيات مختلف المناشير المتعلقة بالمواطن الرقيب. ويمكن تأويل إستعمال آلية الوضع على الذمة في اتجاهين مختلفين، يتمثل الأول في أن هذا الإجراء يعتبر أكثر مرونة خاصة وأن فترة مباشرة العون العمومي لخطه مواطن رقيب لا يمكن أن تتجاوز السنتين مع تجنّب تحميل ميزانية الوزارة الأولى لأعباء إضافية بعنوان التأجير والاقتصار فقط على تحمل أعباء المنحة. أما الاتجاه الثاني فيتمثل في اعتبار حالة الوضع على الذمة التي تمّ ذكرها بالمشور عدد 9 المؤرّخ في 26 جانفي 1993 المتعلق

بتركيز المواطن الرقيب، إحدى حالات المباشرة حيث تمّت الإشارة إلى أنه «يعتبر من الناحية القانونية في حالة نشاط وتصرف له إدارته الأصلية كامل أجره وكل المنح الراجعة له وفقا للأحكام الترتيبية الجاري بها العمل». وهي أيضا الحالة الأولى التي تمّ التنصيب عليها بالأمر عدد 147 لسنة 1993 (الفصل 4: - الموظفين المرسمين المباشرين الذين ينتمون على الأقل لرتبة من الصنف ب).

وفي قراءة أخرى لحالة الوضع على الذمة التي تضمنتها مختلف المناشير المتعلقة بالمواطن الرقيب، يمكن الإشارة إلى أنها تجمع في جزء منها بين الإلحاق (الفصل 61 من قانون الوظيفة العمومية) وممارسة نشاط مهني بمقابل (الأمر عدد 83 لسنة 1995 مؤرّخ في 16 جانفي 1995 يتعلق بممارسة أعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمنشآت العمومية بعنوان مهني خاص بمقابل المنقح والمتمم بالأمر عدد 775 لسنة 1997 مؤرّخ في 5 مارس 1997 والأمر عدد 3804 لسنة 2013 المؤرّخ في 18 سبتمبر 2013) لفائدة الوزارة الأولى. وهي وضعيّة هجينة لم يتعرّض إليها سواء النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تملك الدولة أو الجماعات العمومية المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا وكذلك بالنسبة للأنظمة الأساسية الخاصة الصادرة بقانون على غرار الأنظمة الخاصة بأعضاء المحكمة الإدارية ودائرة المحاسبات وقوات الأمن الداخلي والعسكريين.

ونظرا لأنّ حالة الوضع على الذمة، أصبحت من الحالات السائدة بالإدارة التونسية فقد نصت عليها بعض مناشير السادة الوزراء على غرار وزير الصحة العمومية ووزير الفلاحة والموارد المائية.

واستناد إلى ما تمّ ذكره، يمكن أن يستخلص ما يلي:

● بقي تنظيم حالة الوضع على الذمة مقتصرًا على تدخل السلطة التنفيذية من خلال المناشير الصادرة عن الوزير الأول والتصرّف فيها خاضعا للسلطة التقديرية للإدارة وذلك بالرغم من أنّها لا تندرج ضمن حالات الموظف أو العون العمومي المنصوص عليها بالأنظمة الأساسية العامة والخاصة،

● تمّ استعمال حالة الوضع على الذمة كآلية حراك (Mobilité) أو إعادة توزيع للأعوان وذلك لما لها من مرونة في طريقة التصرف، خاصة من حيث توسيع مجال تطبيقها أو التضييق فيه مع السعي إلى إيجاد رقابة دنيا عليها من خلال إخضاع مختلف حالات الوضع على الذمة إلى التأشيرة المسبقة للوزارة الأولى. وهو ما تجلّى خاصة من خلال آخر منشور للوزير الأول عدد 70 مؤرّخ في 8 ديسمبر 1994.

” تعتبر حالة الوضع على الذمة حكرا على السلطة التنفيذية حيث تمّ تنظيمها فقط بمناشير صادرة عن الوزير الأول.

الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

لكنّ الواقع الإداري التونسي اتسم بالإسراف في استخدام آلية الوضع على الذمة ممّا دفع إلى تخصيص جلسة عمل وزارية خلال سنة 2005 حول المبالغ المثقلة على المؤسسات والمنشآت العمومية بعنوان مصاريف راجعة للوزارات، ليتمّ اقرار تكوين لجنة تشرف عليها الكتابة العامة للحكومة يعهد إليها النظر حالة بحالة في الأعوان الموضوعين على ذمة الوزارات المعنية بهدف تطهير الوضعية قبل موفى سنة 2008 عن طريق إرجاع الأعوان الموضوعين على الذمة إلى مؤسساتهم الأصلية أو إلحاقهم بمقتضى اتفاقيات يتمّ تجديدها سنويًا.

وبيّنت المهّمات الرقابية التي انجزت بعد سنة 2008 عدم التسوية الكليّة لوضعيات الوضع على الذمة لفائدة الوزارات، بل أنّ بعض الأعوان تمّ وضعهم على ذمة الوزارات لأول مرة بعد سنة 2008، وسيتمّ التطرق إلى ذلك ضمن العنصر المتعلق بدراسة الوضع على الذمة من خلال تقارير الرقابة والتفقد.



ب- الوضع على الذمة من خلال فقه قضاء وأراء المحكمة الإدارية:

لقد تمّ التعرّض إلى حالة الوضع على الذمة من خلال فقه القضاء الإداري بداية من سنة 1993 وذلك ضمن القضية عدد 3534 بتاريخ 29 ديسمبر 1993، فرحات قريرة ضد المندوب العام للصيد البحري، لتعرّف هذه الوضعية على أنها «تمثل وجهًا من أوجه حالة المباشرة التي يتواصل بموجبها انتماء الموظف

إلى سلكه الأصلي ويعتبر مباشرة لنفس وظيفته ويتقاضى مرتباته من مشغله الأصلي إلا أنّ أداءه للعمل إنّما يتمّ بإدارة أخرى غير إدارته الأصلية». وكانّ فقه القضاء دعم ما جاء بخصوص حالة الوضع على الذمة التي كرسّتها المناشير المتعلقة بالمواطن الرقيب الذي أحدث قبل حوالي السنة بموجب الأمر عدد 147 لسنة 1993 المؤرخ في 18 جانفي 1993 (دون اعتبار المنحة المخولة لهم من قبل الوزارة الأولى).

لكن فقه قضاء المحكمة الإدارية أخذ منحى آخر ضمن قرارها عدد 11435/1 المؤرخ في 5 جانفي 2010 الذي أقرت فيه «أنّ تدخل الوزير الأوّل بمقتضى المناشير... قد أدّى إلى استحداث حالة الوضع على ذمة المنظمات الوطنية، والتي تستقل عن الوضعيات القانونية المذكورة بالفصل 59 (من قانون الوظيفة العمومية) ويكون بالتالي قد اعتدى على اختصاص أصيل معقود للسلطة التشريعية في ميدان الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين على معنى الفصل 34 من الدستور».

وانتهت بالتالي المحكمة الإدارية إلى اعتبار «أوجه خرق الشرعية التي تضمنتها المناشير... قد بلغت في تعددها وتضافرها وفداحتها من الجسامة ممّا يصير القرار المطعون فيه لا فقط مشوبًا بعيب من العيوب التي تجعله حريًا بالإلغاء بل تنحدر به إلى مرتبة القرار المعدوم».

كما استقرت المحكمة الإدارية في إطار اختصاصها الاستشاري، على اعتبار أن حالة الوضع على الذمة غير قانونية بالنسبة لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تملك الدولة أو الجماعات المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكلية حيث جاء بالاستشارة الخاصة عدد 320 بتاريخ 11 جويلية 2000 الصادرة عنها حول وضعية الأعوان المقترح وضعهم على ذمة المنتفعين بلزمة استغلال محطات تطهير، «أنّ التشريع الحالي المنطبق على أعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية

والشركات التي تملك الدولة أو الجماعات المحلية رأس مالها بصفة مباشرة وكليا لا يخول وضع أعوان الديوان القومي للتطهير على ذمة المستغلين الخواص وفق الصيغة المقترحة» والمتمثلة في «إبرام اتفاقيات مع المستغلين الخواص أو إدراج بند بكراسات الشروط المتعلق بلزمة استغلال محطات التطهير تتعلق بوضع الأعوان وجوبا على ذمة المستثمر طيلة مدة تنفيذ العقد، على أن يتعهد المستثمر في نطاق هذه الإتفاقية بالمحافظة على جميع الحقوق التي ينتفع بها هؤلاء الأعوان مقابل إخضاعهم لسلطته المباشرة فيما يتصل بتعيين مراكز العمل وممارسة السلطة التأديبية»، نظرا لأن القانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرخ في 5 أوت 1985 حصر وضع أعوان الدواوين والمؤسسات والمنشآت العمومية في أربع حالات تتمثل في المباشرة والإلحاق وعدم المباشرة وتحت السلاح.

كما تؤكد رأي المحكمة الإدارية مرة أخرى بموجب الإستشارة عدد 16508/2014 حول مشروع أمر يتعلق بوضع الأعوان العموميين على ذمة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بمناسبة الانتخابات والاستفتاء حيث جاء بها «أن فقه قضاء المحكمة الإدارية قد استقرّ على اعتبار الوضع على الذمة وضعيّة غير منصوص عليها بقانون الوظيف، ويشكل عملا معدوما لخرقه الدستور من جهة استحداثه من قبل سلطة تنفيذية دنيا، وكذلك لخرقه قانون الوظيف من جهة استحداثه لحالة خامسة غير واردة به. ويكون الموظف الذي قبل بهذه الوضعيّة قد وضع نفسه بالتالي في وضعيّة غير شرعية وعليه تحمل تبعاتها...» وانتهت المحكمة بناء على ذلك، إلى أنه «طالما أن الأنظمة الأساسية العامة والأنظمة الأساسية المستقلة لأعوان القطاع العمومي... لم تتعرض إلى حالة الوضع على الذمة وإلى نظامها القانوني على غرار ما هو معمول به في القانون المقارن، فإن ذكر عبارة الوضع على الذمة بالفصل 22 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات، إنما هي استعملت في سياق لغوي عام لا يمكن الاستناد إليه لاتخاذ مشروع أمر على أساسها يحل محل القانون في أحداث حالة من الحالات التي يمكن وضع الأعوان العموميين فيها وضبط نظامها القانوني، سيما وأن هذه المسائل تدخل ضمن مجال القانون وحده في إطار الضمانات الممنوحة إلى الموظفين العموميين...».

ولم يحل هذا الرأى، الذي يبقى بحكم طبيعته استشاريا وغير ملزم، دون إصدار الأمر عدد 3272 لسنة 2014 المؤرخ في 7 أوت 2014 يتعلق بوضع الأعوان العموميين على ذمة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بمناسبة الانتخابات والاستفتاء ليحدث من جديد وضعيّة شبيهة بالمواطن الرقيب والذي نصّ على أن قرار الوضع على الذمة يكون صادرا عن مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على ألا تتجاوز المدّة السنّة الواحدة.

ويمثل هذا الأمر أول تدخل ترتيبى لتكريس حالة الوضع على الذمة ممّا قد يوحي بوجود توجه على مستوى السلطة التنفيذية للمحافظة على هذا الإجراء واستعماله كلما دعت الضرورة لذلك.

وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أنه عند تقديم تقرير الهيئة العليا المستقلة للانتخابات حول الانتخابات التشريعية والرئاسية 2014 (مداولات مجلس النواب، الجلسة الخامسة والثلاثون، الثلاثاء 30 جوان 2015)، تمّت الإشارة إلى الوضع على الذمة، حيث «أوصت اللجنة الحكومية بمزيد دعم الموارد البشرية من ذلك ما أشارت إليه الهيئة كمسألة الوضع على الذمة وامكانية تنقيح قانون الوظيفة العمومية في هذا الجانب»، أي أنه بالرغم من صدور مختلف مناشير الوزير الأول التي تناولت الوضع على الذمة والأمر سالف الذكر، فإنها تعتبر دائما وضعيّة مستحدثة وغير قانونية.

” استقرّ فقه قضاء المحكمة الإدارية المتواتر منذ سنة 2004 على أن قرارات الوضع على الذمة هي قرارات متسمة بالاشرعية الصارخة والتي يكون مألها ليس الإلغاء فحسب بل المعدومية.

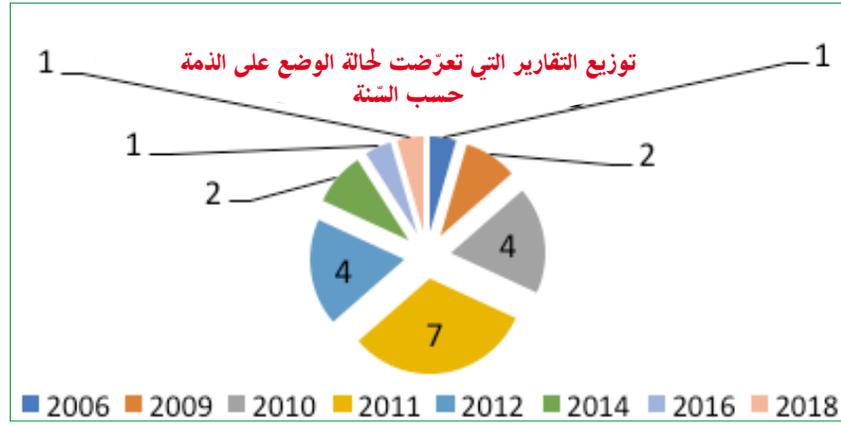
ج - الوضع على الذمة من خلال متابعة التقارير الرقابية:

قامت الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية بدراسة حالات الوضع على الذمة وذلك من خلال جرد لمختلف التقارير السنوية الصادرة عن دائرة المحاسبات بداية من سنة 2004 إلى غاية سنة 2016 (من التقرير السنوي عدد 20 إلى التقرير السنوي عدد 30) وتقارير الرقابة العامة والتفقد التي توصلت بها بداية من سنة 2009 إلى بداية سنة 2018. وقد تم حصر 22 تقريرا تعرض إلى حالة الوضع على الذمة موزعة حسب الطبيعة القانونية لكل هيكل خضع للرقابة، كما يلي:

- 6 وزارات،
- 8 منشآت عمومية،
- مؤسسة عمومية لا تكتسي صبغة إدارية،
- مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية،
- 2 مؤسسات عمومية للصحة،
- شركة ذات مساهمة عمومية،
- جامعة رياضية.

اسم الهيكل	الصبغة القانونية للهيكل
(وزارة الشباب والرياضة والتربية البدنية (ثلاثة تقارير	وزارة
(وزارة التربية (التصرف في اطار التدريس	
(وزارة الفلاحة والبيئـة (الشؤون الادارية والمالية	
وزارة التجارة	
وزارة الشؤون الخارجية	
وزارة النقل	
الوكالة البلدية للتصرف	منشأة عمومية
الشركة التونسية لأسواق الجملة	
المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية	
(الديوان الوطني للتطهير (2010 و2012	
ديوان الطيران المدني والمطارات	
«شركة النقل بالانابيب عبر الصحراء» ترابسا	
شركة النقل بواسطة الانابيب	
الشركة الجهوية للنقل بجاجة	
الوكالة التونسية للتكوين المهني	
ديوان التونسيين بالخارج	
مصحة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالعمران والخضراء	مؤسسة عمومية للصحة
شركة الدراسات والتنمية لسوسة الشمالية	شركة ذات مساهمة عمومية
الجامعة التونسية لكرة القدم	جامعة رياضية

ويبيّن الجدول التالي، قائمة الهياكل التي خضعت للرقابة والمعنية بحالات الوضع على الذمة: ومن جانب آخر، لوحظ ارتفاع عدد التقارير الرقابية التي تعرّضت لحالات الوضع على الذمة بعنوان الفترة المعنية بالدراسة (2014-2018) وذلك بداية من سنة 2009، حيث توزعت التقارير كما يلي:



- سنة 2006: تقرير واحد،
- سنة 2009: تقريران،
- سنة 2010: أربعة تقارير،
- سنة 2011: سبعة تقارير،
- سنة 2012: أربعة تقارير،
- سنة 2014: تقريران،
- سنة 2016: تقرير واحد،
- سنة 2018: تقرير واحد.

أمّا بخصوص الجهات التي انتفعت بوضع أعوان على ذمتها، فقد تم احتساب ما لا يقل عن 51 هيكلًا موزعة حسب طبيعتها القانونية كما يلي:

- وزارة الإشراف القطاعي،
- حزب سياسي (التجمع الدستوري الديمقراطي)،
- نقابة فلاحيّة (الاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري)،
- منظمة نقابية (الإتحاد العام التونسي للشغل)،
- منظمات وجمعيات رياضية وشبابية (جمعية النهوض بالتشغيل والمسكن، جمعية دعم التنمية الذاتية، نادي الشبان والعلم، الإتحاد الوطني للمرأة التونسية، الإتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي)،
- إحدى الشركات الفرعية لمنشأة عموميّة،
- لجان وطنيّة (اللجنة الوطنية الأولمبية، اللجنة الوطنية لنظافة المحيط وجمالية البيئة)،
- مؤسسة عمومية لا تكتسي صبغة إدارية (المعهد التونسي للدراسات الاستراتيجية)،
- جماعة محليّة (بلدية تونس، بلدية حمام سوسة)،
- جامعات رياضية،
- مستلزم خاص.

ومن جانب آخر، سجل تفاوت في تواتر ادراج إسم الهياكل التي انتفعت بألية الوضع على الذمة بالتقارير الرقابية، حيث استأثرت ثلاثة هياكل عموميّة بحوالي 60% من حالات ادراج إسمها بالتقارير الرقابية موزعة حسب ما يلي:

- وزارات الإشراف القطاعي بنسبة 21,5% (11 تقريراً)،
- حزب سياسي بنسبة 21,5% (11 تقريراً)،
- منظمة نقابية بنسبة 17,5% (9 تقارير)،



● بقية الهياكل بنسبة 39,5 %، منها منشأة عمومية ذكرت مرتين.

ومن خلال تقارير الرقابة التي تولت الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية دراستها، تبين أن مجموع المبالغ التي تحمّلتها الهياكل الأصلية للأعوان الموضوعين على الذمة، ناهزت ما قدره 24.183 مليون دينار، مع العلم أن المبلغ يمكن أن يتضاعف نظرا لأن بعض الهياكل العمومية واصلت وضع أعوانها على ذمة هياكل أخرى وذلك بالرغم من توصيات هيئات الرقابة والهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية بتسوية وضعياتهم واستخلاص

المبالغ التي تحمّلتها بدون وجه حق وكذلك تنفيذًا لتوصية جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ 19 سبتمبر 2005 المتعلقة بتطهير الوضعية قبل موفى سنة 2008 والامتناع عن تحميل نفقات جديدة على المؤسسات.

كما سجّل تفاوت في المبالغ التي تحمّلتها الهياكل العمومية، حيث تراوحت بين 19 ألف دينار في السنة بعنوان تأجير عون وضع على ذمة منظمة نقابية و8 مليون دينار تحمّلتها منشأة عمومية بعنوان تأجير أعوان موضوعين على ذمة مستلزم خاص خلال الفترة الممتدة بين سنتي 1997 و2010.

أما بخصوص العدد الجملي للأعوان الذين وضعوا على الذمة والذين تمكنت فرق الرقابة من ضبطه وادراجه بالتقارير الرقابية بعنوان الفترة الممتدة بين سنتي 2004 و2018، فقد كان في حدود 641 عونا موزعين بين أعوان تنفيذ وتسيير وإطارات. مع العلم أن هذا العدد قابل للارتفاع نظرا لأن بعض التقارير لم تشر إلى عدد الأعوان الموضوعين على الذمة ووجود أعوان كانوا في حالة وضع على الذمة وتمت تسوية وضعياتهم وذلك بموجب رجوعهم إلى هياكلهم الأصلية. كما سجّل تفاوت هام بين عدد الأعوان الموضوعين على الذمة من هيكل إلى آخر تراوح بين عون واحد و279 عونا موضوعين على ذمة جمعيات من قبل وزارة التربية في موفى شهر جوان 2011. كما تراوحت مدة الوضع على الذمة من سنة إلى 22 سنة.

وتتمثل أهمّ النقائص التي تمّت إثارتها ضمن التقارير الرقابية عند التعرض لحالات الوضع على الذمة، في ما يلي:

● تمتيع الأعوان الموضوعين على الذمة بالحدّ الأقصى للتعويضات النقدية المترتبة عن الساعات الإضافية أو صرفها بصفة جزافية وذلك في غياب أية وسيلة لمراقبة الإنجاز الفعلي لها.

● انتداب أعوان وقتيين أو متعاقدين للعمل بالشركة ووضعهم على ذمة وزارة الإشراف القطاعي وهو ما يعتبر انحرافا بالإجراءات حيث يعتبر الانتداب غير مؤسس على حاجة الشركة لخدمات المنتدبين ولا يحترم سياسة الانتداب.

● القيام بإلحاق عدد من أعوان الوزارة إلى إحدى المنشآت العمومية الخاضعة لإشرافها على أن تتولى هذه الأخيرة وضعهم على ذمة الوزارة من جديد. وهو إجراء غير قانوني يراد منه مواصلة تمتع

أكثر من 24 مليون دينار قيمة أجور الأعوان الموضوعين على الذمة.

641 عونا موزعين بين أعوان تنفيذ وتسيير وإطارات وضعوا على الذمة لمدة تراوحت بين سنة و22 سنة.

تحمّلت ميزانية إحدى المنشآت العمومية مبلغ 8 مليون دينار بعنوان وضع عدد من أعوانها على ذمة مستلزم خاص.

- الأعران بامتيازات الإلحاق، إذ كان يتعين فقط إنهاء عملية الإلحاق.
- القيام بإلحاق عدد من أعران هيكل إداري لدى هيكل إداري آخر ثم يقوم هذا الأخير بوضعهم على ذمة وزارة الإشراف القطاعي وذلك بغية تمكينهم من امتيازات الإلحاق لا غير.
- تسجيل تأخير هام في إحالة مشاريع ملفات قرارات الوضع على الذمة أو إمضائها وتوجيهها للوزارة الأولى وذلك تطبيقا لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 70 المؤرخ في 8 ديسمبر 1994.
- مواصلة حالة وضع الأعران على الذمة وصرف التأجير الخاص بهم بالرغم من إنتهاء مفعول القرار.
- تسجيل حالات تتعلق بغياب القرارات المتعلقة بالوضع على الذمة.
- انتفاع عدد من الأعران بمنح وامتيازات خطط وظيفية في حين أنهم موضوعين على ذمة هيكل عمومية أو منظمات وطنية.
- ممارسة حالة الوضع على الذمة من قبل جامعة رياضية وذلك بوضع أحد أعرانها على ذمة منظمة غير تونسية.
- ممارسة حالة الوضع على الذمة من قبل إحدى الوزارات وذلك بتسمية أغلب الأعران بالإدارات الجهوية لغرض تقريبيهم من مقرات سكنهم أو مراعاة لظروفهم العائليّة والماديّة وليس لضرورة العمل.
- مخالفة الفصل 59 من قانون الوظيفة العمومية والفصل 41 من مجلة الحاسبة العمومية (لا تصرف النفقات إلا لمستحقيها وذلك بعد اثبات استحقاقهم لها وإثبات قيامهم بالعمل المطلوب منهم ...)، ويعتبر خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985.
- أما بخصوص التوصيات التي تضمنتها تقارير الرقابة، فقد تمثلت أساسا في:
 - تسوية وضعية الأعران الموضوعين على ذمة المنظمات والجمعيات.
 - الحرص على معالجة هذه الوضعية تنفيذا لتوصيات جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ 19 سبتمبر 2005.
 - ضرورة تسوية وضعية الأعران الموضوعين على ذمة هيكل خارجيّة والتقيد بالتراتب الجاري بها العمل في مجال الإلحاق والوضع على الذمة.
 - استخلاص المبالغ التي تمّ صرفها بدون وجه حق حيث يعتبر ترفيعا غير مبرر في أعباء الهيكل الذي وضع أحد أعرانه على ذمة هيكل آخر وتقليصا في نفقات هذا الأخير الذي تمتّع بهذا الامتياز وانتفع بخدمات الأعران المعنيين.

3 - توصيات الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية:

نظرا لما شاب التصرف في حالة الوضع على الذمة، من نقائص وإخلالات وانحرافات في ممارستها من قبل بعض الهياكل العمومية، فضلا عن كونها وضعية غير قانونية كما تمّ بيانه من خلال آراء وفقه المحكمة الإدارية وكذلك اعتبارها كوضعية استثنائية تمّ استعمالها قبل سنة 1978 من قبل السلطة التنفيذية لمساعدة بعض المؤسسات والمنظمات لحسن أداء مهامها لكنها تواصلت إلى غاية هذا التاريخ، توصي الهيئة إمّا بالتخلي عن هذا الإجراء نهائيا أو الإسراع بتنقيح القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي

الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلّية والمؤسسات العمومية والقانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرّخ في 5 أوت 1985 المتعلّق بضبط النظام الأساسي لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية والشركات التي تملك الدولة أو الجماعات العمومية المحلّية رأس مالها بصفة مباشرة و كلياً وذلك بمبادرة من السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية من خلال إدراج حالة الوضع على الذمة وإضافتها للأربع حالات المذكورة بالقوانين سالفة الذكر، ريثما يتمّ بلورة الإصلاحات العميقة على قطاع الوظيفة العمومية التي تعكف مصالح رئاسة الحكومة على إنجازها.

وفي انتظار ذلك، توصي الهيئة بما يلي:

- دعوة رئاسة الحكومة إلى مواصلة تفعيل توصيات جلسة العمل الوزاريّة التي انعقدت بتاريخ 19 سبتمبر 2005 وتوسيع مجال تطبيق التوصية المتعلقة بتحميل رؤساء المؤسسات الذين مارسوا حالات الوضع على الذمة لمسؤولياتهم في هذا الشأن لتشمل أيضا السادة الوزراء وكتاب الدولة ورؤساء الجماعات المحلّية.
- تكليف كلّ من مراقبي المصاريف العمومية ومراقبي الدولة بمتابعة حالات الوضع على الذمة والحرص على معالجتها وإعلام مصالح رئاسة الحكومة بذلك.
- دعوة هيكل الرقابة والتفقد إلى توجيه اهتماماتهم إلى حالات الوضع على الذمة عند انجاز مهامهم الرقابية.







الباب الثاني الأخطاء الأكثر شيوعاً في مجال التصرف في الصفقات العمومية



I - الإطار العام وأهداف الدراسة:

يمثل الشراء العمومي نشاطا رئيسيا في تنفيذ الميزانيات العمومية باعتبار أن تسيير المرافق والهيكل العمومية وكذلك تطويرها وتوسيع مجال تدخلها بإنجاز المشاريع العمومية، يمرّ عبر اقتناء مواد أو خدمات أو أشغال أو دراسات.

الشراء العمومية في أرقام:

هو الحجم التقريبي للشراء العمومية من جملة الناتج الداخلي الخام.

18%

مليار دينار هي القيمة التقديرية للشراء العمومية سنة 2016.

19

وحسب التقديرات باعتبار غياب إحصائيات شاملة ودقيقة، وباعتماد أرقام صادرة عن اللجنة العليا للصفقات العمومية سابقا يقدر حجم الشراء العمومية تقريبا بـ 18% من جملة الناتج الداخلي الخام، وعلى هذا الأساس فإن مبالغ الشراء العمومي في تونس، خلال سنة 2016، ناهزت 19 مليار دينار منها حوالي 15 مليار دينار في شكل صفقات عمومية بما في ذلك 6.3 مليار دينار قيمة الصفقات التي أبرمتها الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية والبقية أبرمتها المنشآت العمومية طبقا لمعطيات نظام أدب الواردة في التقرير السنوي للهيئة العامة لمراقبة المصاريف علما وأن نظام أدب لا يشمل المنشآت العمومية.

ويضبط الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرخ في 13 مارس 2014 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية أهم مبادئ وإجراءات إنجاز الصفقات العمومية بالإضافة لجملة من النصوص الأخرى.

ونظرا للتنامي الحاجيات ومحدودية الموارد، فإنه على المشتريين العموميين السعي دائما إلى تحقيق نجاعة الشراء العمومي وتثمين الموارد المحدودة للتمكن من الاستجابة لأكبر قدر من الحاجيات.

وتهدف هذه الدراسة إلى تحديد الأخطاء الأكثر شيوعا في التصرف في الصفقات العمومية وتقييمها بما يساعد المشتريين العموميين على تجنبها والتصدي لها وتقليص المخاطر الناتجة عنها وبالتالي ضمان تحقق النجاعة الكافية لشراءاتهم.

II - مقومات وأهداف الشراء الناجع:

تتجسد النجاعة في مجال الشراء العمومي من خلال تحقيق جملة من الأهداف تتعلق أساسا باحترام الترتيب وتوفر عدة مقومات والتزامات اقتصادية واجتماعية. ويمكن حوصلة أسس النجاعة كما يلي:

- المطابقة من خلال احترام الترتيب،
- الشراء بأقل كلفة ممكنة،
- الشراء وفق الجودة المطلوبة،
- الشراء في الأجل المحددة والمناسبة.

وتمثل هذه المقومات والأهداف، ركائز أساسية لتحقيق جودة التصرف في الشراء العمومي. وبالتالي، فإن كل الأعمال والممارسات التي قد تخل بها بأيّ وجه من الأوجه، تعتبر أخطاء يتوجب العمل على تفاديها والحد من إمكانية وقوعها.

وتسمى هذه الأخطاء حسب أدبيات علوم التصرف في المخاطر (Management des Risques)، مخاطر (risques) باعتبارها أحداثا محتملة، قد تعوق إن وقعت بلوغ أهداف الجودة المذكورة، وبالتالي يجب العمل على الحد من إمكانية وقوعها وتفاديها عند الإقتضاء.

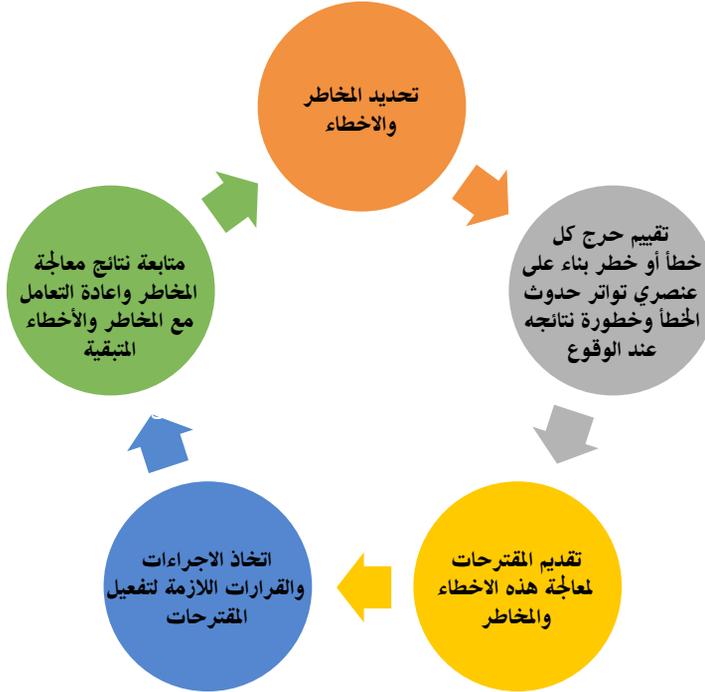
وباعتبار أهمية المبالغ المرتبطة بنشاط الشراء العمومي ودوره في تحقيق تواصل سير المرافق العمومية وإنجاز المشاريع التنموية، فإنه من الطبيعي أن تحف به جملة من المخاطر التي قد تنتج عن جملة الأخطاء المحتمل ارتكابها. وهو ما يقتضي من المشتريين العموميين الحرص على تحديد هذه الأخطاء ودراستها للعمل على تجنبها قدر الإمكان. وهو موضوع هذه الدراسة.

” مقومات وأهداف الشراء الناجع:
• المطابقة من خلال احترام الترتيب،
• الشراء بأقل كلفة ممكنة،
• الشراء وفق الجودة المطلوبة،
• الشراء في الأجل المحددة والمناسبة.

III - منهجية تحديد وتقييم الأخطاء الأكثر شيوعا:

لتبين المخاطر والأخطاء الأكثر شيوعا وتجنبها، فإن هذه الدراسة ستعتمد مقارنة التصرف حسب المخاطر والتي تقوم على المراحل التالية:

1. تحديد المخاطر والأخطاء ،
2. تقييم حرج كل خطأ أو خطر (la criticité d'un risque) بناء على عنصري تواتر حدوث الخطأ وخطورة نتائجه عند الوقوع (la fréquence et la gravité) ،
3. تقديم المقترحات لمعالجة هذه الأخطاء والمخاطر،
4. اتخاذ الإجراءات والقرارات اللازمة لتفعيل المقترحات ،
5. متابعة نتائج معالجة المخاطر وإعادة التعامل مع المخاطر والأخطاء المتبقية.



وكمنطلق لتحديد الثلاثة أخطاء الأكثر شيوعاً تمّ الاعتماد في هذه الدراسة على أعمال الهيكل الرقابية وذلك من خلال جمع الملاحظات والإخلالات الواردة في تقارير مختلف هذه الهيكل ودراستها باعتبارها أحداثاً وقعت في السابق وتم اعتبارها كأخطاء، ونظراً لإمكانية تكررها لدى هيكل عمومية أخرى فإنها تتحوّل إلى مخاطر وجب تجنّبها في المستقبل.

وطبقاً لمقاربة التصرف حسب المخاطر فإنّ جميع هذه الأحداث في قاعدة بيانات ينشئ ما يسمى بقاعدة الحوادث التي وقعت والواجب تفاديها (la base des incidents). وتعزز معرفة المتصرفين العموميين بهذه الاخطاء والحوادث وأهم المخاطر الناتجة عنها، قدرتهم على تفاديها والتقليل منها بما يمكن من تحقيق أركان النجاعة ومقومات جودة الشراء العمومي والاستغلال الأمثل للموارد المتاحة.

ولتحديد أهم الاخطاء الشائعة في التصرف في الصفقات العمومية، فإنه تم الاعتماد على عينة تتمثل في تسعة تقارير رقابية التالية:

- ستة (6) تقارير سنوية لدائرة المحاسبات متمثلة في التقارير عدد 21 و22 و23 و28 و29 و30،
- تقريراً النشاط السنوي للهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية لسنتي 2015 و2016،
- التقرير العام لنشاط هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية لسنة 2009.

وبلغ عدد الملاحظات المتعلقة بمجال الصفقات العمومية والواردة ضمن هذه التقارير 215 ملاحظة تم تصنيفها وتوزيعها حسب المراحل الأربعة المكوّنة لمسار الصفقة (انظر الملحق عدد 1 المصاحب للدراسة) وذلك لاستخراج الخطأ المتكرر والشائع في كل مرحلة والذي أشارت إليه تقارير الهيكل الرقابية بصيغ مختلفة. وفيما يلي نتائج هذا التمشي.

مرحلة الصفقة	عدد الملاحظات المسجلة في تقارير رقابية 09	الخطأ الأكثر شيوعاً في المرحلة	عدد الملاحظات المتعلقة به	نسبة الملاحظات المتعلقة به في جملة الملاحظات المتعلقة به في المرحلة %	نسبة الملاحظات المتعلقة به في جملة الملاحظات المتعلقة به في تقارير 09 %
المرحلة التحضيرية	69	عدم إحكام ضبط الحاجيات	21	30	9
مرحلة الإبرام	51	عدم التقيد بإجراءات ومقتضيات المنافسة النزيهة	24	47	11
مرحلة التنفيذ	88	ضعف متابعة ومراقبة تنفيذ الصفقات	47	53	21
مرحلة الختم	7	عدم استكمال الختم النهائي أو التأخر في إنجازه	7	100	3
الجملة	215		99		46

ويحوصل الرسم البياني التالي توزيع هذه الأخطاء حسب المراحل الأربعة للتصرف العمومي:

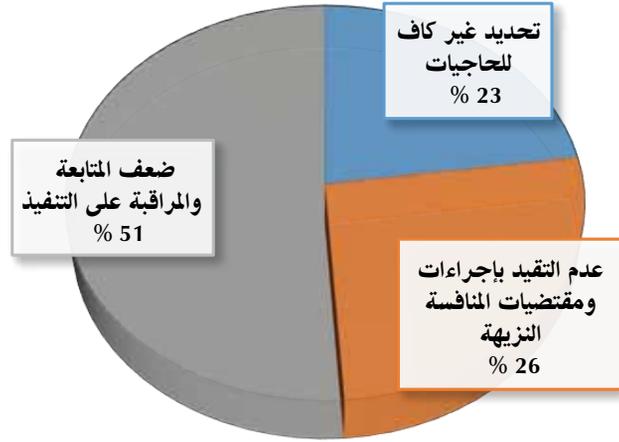


وتبعا لهذه الإحصائيات، تم استخراج الثلاثة أخطاء الأكثر شيوعاً، التالية:

- 1 - عدم إحكام ضبط الحاجيات،
- 2 - عدم التقيد بإجراءات ومقتضيات المنافسة النزيهة،
- 3 - ضعف متابعة ومراقبة تنفيذ الصفقات.

وتمثل هذه الأخطاء مجتمعة 41 % من جملة الأخطاء الواردة بالتقارير المعتمدة كعينة. وتتعلق هذه الأخطاء بالمرحلة التحضيرية للصفقات العمومية ومرحلة الإبرام ومرحلة التنفيذ. ويبين الرسم البياني الموالي أهمية كل خطأ ضمن جملة الثلاثة أخطاء الأكثر شيوعاً.

أهمية كل خطأ ضمن جملة الثلاثة أخطاء الأكثر شيوعاً



باعتبار أنّ مقارنة التصرف حسب المخاطر تقتضي التأكد من حجم الأخطاء والمخاطر وتقييمها تفادياً لأي تقدير غير واقعي لأهمية الخطأ مما قد ينجر عنه تخصيص موارد ووقت في التصدي له دون فائدة، فإنه لم يتم الاكتفاء بالتحليل الإحصائي للملاحظات بل تم اعتماد ورشة جماعية «focus groupe» لاستعراض النتائج المذكورة وإقرار منهجية تقييم للمخاطر حضرها 55 إطار رقابة وتصرف من هياكل عمومية مختلفة مما مكن من إنجاز تقييم جماعي بالاعتماد على خبرة ومعارف وممارسات المشاركين.

وفي ما يلي المنهجية التي تم إقرارها لتقييم حرج كل خطر (Criticité) أو خطأ في هذا المجال:

1. تحديد مستوى التواتر (la fréquence) حسب عدد المرات التي تم فيها التعرض للخطأ ضمن التقارير الرقابية المعتمدة كعينة. ومبدئياً تعكس العينة واقع التصرف الفعلي إلى حد ما. وطبقاً للإحصائيات، يتم تصنيف كل خطأ حسب درجة تواتره ويقوم بعدد وفق السلم المذكور أدناه.
2. تحديد مستوى الخطورة (la gravité) حسب تقدير نتائج وقوع الحدث أو الخطأ. وتم تقدير الخطورة على أساس وجود ضرر مالي من عدمه، بحيث يكون الضرر فادحاً إذا ما ثبت وقوع ضرر مالي ناتج عن عمل تصرف معين ويعتبر الخطأ بسيطاً إذا لم ينجر عنه ضرر مالي وذلك طبقاً لسلم التقييم المذكور أسفله.
3. تقييم حرج كل خطأ أو خطأ وذلك وفق القاعدة التالية: الحرج = التواتر X الخطورة
4. ترتيب المخاطر أو الأخطاء حسب مستوى حرجها ورسم خريطة المخاطر
5. بدء المعالجة بالمخاطر ذات الحرج العالي.
6. متابعة نتائج المعالجة.

سلم تقييم التواتر والضرر لكل خطأ

التقييم المسند	معيار احتساب الضرر	مستوى الضرر	سلم تقييم الضرر	التقييم المسند	معيار احتساب التواتر	مستوى التواتر	سلم تقييم التواتر
نقاط 05	ضرر مالي هام وتأخير في الإنجاز ومخالفة كلية للتراتب	شديد		نقاط 05	أكثر من 40 مرة	شديد	
نقاط 04	ضرر مالي وتأخير في الإنجاز ومخالفة جزئية للتراتب	عالي		نقاط 04	من 30 الى 40 مرة	عالي	
نقاط 03	مخالفة جزئية للتراتب دون ضرر مالي وتأخير في الإنجاز	متوسط		نقاط 03	من 20 الى 30 مرة	متوسط	
نقاط 02	تأويل خاطئ للتراتب وممارسة ضعيفة	ضعيف		نقاط 02	من 10 الى 20 مرة	ضعيف	
نقاط 01	ممارسة ضعيفة	بدون قيمة		نقاط 01	اقل من 10 مرات	نادر	

وفي ما يلي نتائج اعتماد هذه المنهجية على الأخطاء الثلاثة الأكثر شيوعاً.



1

عدم إحكام ضبط الحاجيات



أ - تحديد الحاجيات والإطار الترتيبي المنظم له:

يمثل تحديد الحاجيات جملة العمليات الهادفة إلى ضبط الحاجيات العمومية وشروط تنفيذها وتقدير كلفتها، ويستكمل قبل الدعوة للمنافسة أو التفاوض المباشر. ويخضع تحديد الحاجيات بالأساس لمقتضيات الفصول 10 و31 و32 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظم للصفقات العمومية. كما يجب أن يأخذ تحديد الحاجيات بعين الاعتبار أهدافا اجتماعية واقتصادية ومنها تشجيع المنتج التونسي ومقتضيات التنمية المستدامة بالإضافة لجودة الطلبات في مفهومها الشامل.

ب - مراحل تحديد الحاجيات:

تمثل الحاجيات جملة الطلبات الإدارية اللازمة لتواصل سير المصالح الإدارية وتسمى حاجيات الاستغلال أو التصرف وكذلك الطلبات الإدارية اللازمة لإنجاز مشاريع جديدة أو توسعية أو تعويضية وتسمى حاجيات استثمارية.

ويعدّ ضبط الحاجيات مسارا متكاملا باعتباره يتمثل في جملة من العمليات المترابطة التي تنطلق قبل السنة المالية المعنية بتنفيذ الميزانيات وتلبية الحاجيات. ويمرّ التعبير عن الحاجيات في مجال الشراء العمومي، بثلاث مراحل أساسية تتمثل في ما يلي:

• مرحلة التخطيط والبرمجة وإعداد الميزانيات:

وتتضمن هذه المرحلة تعبيراً إجمالياً عن الحاجيات. وعادة ما يكون مقتضبا مع اعتماد تقدير أولي للكلفة.

• مرحلة البرمجة السنوية إثر المصادقة على الميزانية:

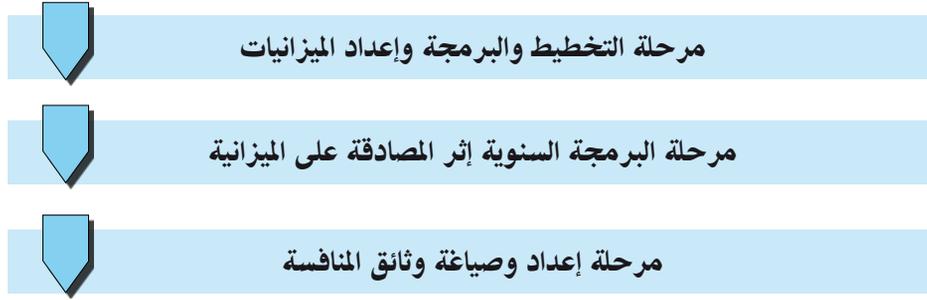
وتشمل هذه المرحلة، مراجعة الحاجيات التي سبق التعبير عنها في المرحلة السابقة مع حصرها في حدود الاعتمادات التي أقرتها الميزانيات المصادق عليها

• مرحلة اعداد وصياغة وثائق المنافسة:

يتم خلال هذه المرحلة، الضبط النهائي للحاجيات كميًا ونوعيًا بالوضوح والعمق اللازمين. ويتم التنصيص على مخرجات هذه المرحلة في وثائق إجراء المنافسة بما يضمن فهم المشاركين المحتملين للطبيعة العمومية وبالتالي تحقيق المنافسة الفعلية. وتتولى المصالح المستفيدة في أغلب الأحيان، التعبير عن الحاجيات وضبطها فنياً بالأساس بالتعاون بين عدة مصالح إدارية ومالية وفنية. وهو ما يجعل منه مساراً متسماً بالتعقيد.

وتقوم مصالح المشتري العمومي بتحديد وضبط حاجياتها بنفسها إذا كانت لها المعرفة الفنية اللازمة والتجربة الكافية أو تلجأ إلى مصالح إدارية أخرى متخصصة مثل مصالح وزارة التجهيز أو مكاتب خارجية للدراسات تتولى التحديد الفني للحاجيات وصياغة وثائق إجراء المنافسة بالتنسيق وبمصادقة المصالح الإدارية المعنية.

المراحل الأساسية لتحديد الحاجيات:



ج - مفهوم الخطأ المتعلق بعدم إحكام ضبط الحاجيات:

يمكن تعريف الخطأ المتعلق بعدم إحكام تحديد الحاجيات بكونه كل تحديد غير دقيق أو خاطئ للكميات أو الخصائص الفنية أو الكلفة المقدرة أو شروط التنفيذ. ويتبين ذلك عند التنفيذ من خلال الفوارق الهامة في الكميات أو التغييرات في الخصائص الفنية والمكونات أو صعوبات التنفيذ وغير ذلك من النتائج التي تنتج عن عدم إحكام أو دقة تحديد الحاجيات في مختلف أوجهه.

تعبّر التقارير الرقابية عن هذا الخطأ بعدة صياغات أهمها: (نقص في الدراسات، عدم ضبط أو تحديد الحاجيات بدقة، عدم إحكام تقدير الحاجيات، عدم إحكام الدراسات الأولوية مقارنة بالدراسات التنفيذية، نقائص في تحديد الحاجيات، ضعف تحديد الحاجيات، سوء تقدير الحاجيات، عدم جودة الدراسات ...)

د - آثار ونتائج الخطأ المتعلق بعدم إحكام ضبط الحاجيات:

- ينتج عن عدم التحديد الكافي والدقيق للحاجيات، جملة من الآثار والنتائج يمكن تحديد أهمها في ما يلي:
- تعديل الحاجيات الفعلية أثناء التنفيذ واللجوء أحياناً لإبرام ملاحق للصفقات الاصلية.
- تعطل الإنجاز لعدم توفر الاعتمادات الإضافية إذا كان تعديل الحاجيات بالزيادة هاماً.
- تغير التوازن المالي للصفقة في ظل تعدد التعديلات

الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

- الهامة في مختلف المكونات مع احتمال ألا يبقى صاحب الصفقة هو صاحب العرض الأقل ثمنا.
- ارتفاع العروض المالية المقدمة من طرف العارضين بسبب سوء فهمهم للمطلوب وهو ما يؤدي إلى الترفيع في الأثمان لتلافي مواجهة شروط إضافية أو تكاليف غير محتسبة من طرفهم بسبب عدم دقة ضبط المشتري العمومي لحاجياته.
- عدم تساوي الحظوظ في المنافسة إذا لم يفهم المشاركون بنفس الطريقة طلبات المشتري العمومي مما ينعكس سلبا على الأثمان والمنافسة.
- تعطل إنجاز الصفقة في انتظار فض الاشكاليات التي تبرز من جراء التحديد غير الكافي للحاجيات بما في ذلك مراجعة الدراسات والحصول على المصادقات اللازمة.
- تجزئة الشراءات بما قد يحرم المشتري العمومي من الحصول على أفضل الأسعار ويكلفه جهدا ووقتا إضافيا لاستكمال اجراءات عدة شراءات كان بالإمكان تجميعها.
- تقليص المنافسة مما يجعل الشراء العمومي غير ناجع وباهظ الكلفة وذي جودة غير كافية أو غير مناسبة. وهو ما يؤدي إلى سوء تصرف وإهدار المال العام. ويدخل ذلك تحت طائلة أخطاء التصرف والاطفاء الإدارية وقد يشكل في بعض الأحيان خطأ جزائيا.

هـ - أسباب بروز الخطأ المتعلق بعدم إحكام ضبط الحاجيات:

- تتعدد أسباب بروز الخطأ المتعلق بعدم إحكام تحديد الحاجيات لكن يمكن تلخيص أهمها في ما يلي:
- تعدد المتدخلين وغياب متدخل يقوم بالتنسيق أو الإشراف الكامل على مسار تحديد الحاجيات حيث يسند هذا الدور ترتيبيا للمشتري العمومي في ما تتوزع المسؤولية لاحقا، بين عدة مصالح.
- طول مدة تحديد الحاجيات مما ينجر عنها تغير محتوى هذه الحاجيات وبالتالي عدم الملائمة عند التنفيذ.
- عدم كفاية الإطار الترتيبي المنظم لصفقات الدراسات بخصوص تعامل الهياكل العمومية مع مكاتب الدراسات وخاصة عند الحاجة لإنجاز الدراسات البسيطة. وهو ما يؤدي لطول فترة إبرام وإنجاز الدراسات.
- نقص التدريب والمعرفة بأساسيات وضوابط تحديد الحاجيات في مجال الشراء العمومي خاصة لدى عديد المصالح الفنية التابعة للهياكل العمومية خصوصا في ما يهم تقنيات احتساب كلفة الاستغلال والتمكن من تلافي توجيه الطلب.
- غياب ثقافة توثيق تجربة الهيكل العمومي في مجال تحديد الحاجيات في المجالات المتداولة من خلال توفر بطاقات فنية جاهزة تحين دوريا.
- ضعف عمليات استكشاف السوق وعدم الاستئناس بالتجارب المقارنة (Benchmarking) عند تحديد الخصائص الفنية وخاصة منها المتغيرة والمتطورة بصفة مستمرة.
- غياب متابعة كافية لمسار ضبط الحاجيات من خلال جدول قيادة.
- تواصل النقص الفادح في الأطارات الفنية بأغلب الادارات مقابل أهمية حجم الشراءات والمشاريع.

و - تقييم الخطأ المتعلق بعدم إحكام ضبط الحاجيات:

طبقا للمنهجية المذكورة أعلاه، فإن خطأ عدم إحكام تحديد الحاجيات، ورد 21 مرة بصيغ مختلفة من جملة الأخطاء المسجلة وعددها 215 خطأ وردت في تسعة تقارير رقابية منها 69 خطأ تتعلق بالمرحلة التحضيرية. وبالتالي فإن هذا الخطأ يمثل 30% من جملة الأخطاء المرتكبة خلال المرحلة التحضيرية و09% من جملة الأخطاء المسجلة صلب العينة.

وحسب السلم المعتمد، فإن تواتره يعتبر متوسطا، وعلى هذا الأساس يسند له تقييم يقدر بـ 03 نقاط على سلم بـ 05 درجات.

أما في ما يتعلق بخطورة هذا الخطأ فإنها تعتبر عالية حيث قدر الحضور بالورشة الجماعية أنه قد يعوق الانجاز في الأجل بسبب ما قد ينشأ من خلافات ونزاع أو تعطيل. كما قد ينجر عنه كلفة إضافية نتيجة تعديل الحاجيات واللجوء إلى دراسات إضافية والتأخر في استغلال واستعمال ما تم شراؤه.

وتمّ إسناد تقييم بـ 04 نقاط وفق السلم المذكور أعلاه، نظرا لإمكانية إعادة ضبط الحاجيات لاحقا رغم الضرر الناتج. وهو ما يجعل حرج هذا الخطأ يساوي 12 نقطة. وبالتالي. فإن هذا الخطأ الشائع يعتبر ذو حرج متوسط أو أعلى من المتوسط بصفة طفيفة.

ي - مقترحات وتوصيات لتجاوز هذا الخطأ:

نظرا لأهمية آثار عدم إحكام تحديد الحاجيات وانعكاسها المباشر على كلفة وجودة الشراء العمومي وكذلك مصداقية الهيكل العمومي، وبناء على التقييم والتحليل لهذا الخطأ وعلى ما يتوفر من واقع في منظومة الشراء العمومي، فإنه يُقترح جملة من التوصيات التي من شأنها التقليل من حدة هذا الخطأ وانعكاساته تتمثل في ما يلي:

- إصدار دليل إجراءات أو مذكرة مفصلة في الغرض، حول أساسيات وتقنيات تحديد الحاجيات ويمكن ان يكون ذلك من طرف الهيئة العليا للطلب العمومي باعتبار اختصاصها.
- إصدار أدلة إجراءات خاصة لضبط الحاجيات في المجالات الهامة والمشاركة بين عديد المشتريين العموميين مثال دليل ضبط الحاجيات لصيانة مبنى إداري / دليل ضبط الحاجيات لصيانة اسطول السيارات والعربات / دليل ضبط الحاجيات من الأثاث المدرسي بالمؤسسات التربوية.
- مراجعة الإطار الترتيبي المنظم لإنجاز الدراسات وخاصة في مجال البنايات المدنية (الامر 71 لسنة 1978) الذي لم يعد يواكب التطورات الحالية. ويمكن لهذه المراجعة أن تثيري أليات وصيغ التعامل مع مكاتب الدراسات بما يُيسر اللجوء إليهم خاصة لإنجاز الدراسات البسيطة والمحدودة مثل صيانة خفيفة لمبنى.
- إصدار منشور من رئيس الحكومة يحث الهياكل العمومية على تكليف طرف ضمن كل هيكل، يتولى التنسيق والاشراف ومتابعة عمليات تحديد الحاجيات.
- تنظيم دورات تكوينية تطبيقية للرفع من قدرات المعنيين في مجال تحديد الحاجيات.



2

عدم التقيد بإجراءات ومقتضيات المنافسة النزيهة



تمثل المنافسة أحد المبادئ الرئيسية في إبرام الصفقات العمومية باعتبارها تمكن من الحصول على أفضل الأثمان أو الحد من تكاليف الشراء. وتتجسد المنافسة في مشاركة عدد كاف من المزودين المحتملين في طلبات العروض بما يؤكد أن العرض المالي الفائز هو من أفضل ما يتوفر في السوق وبالتالي يتمكن المشتري العمومي من التحكم في كلفة الشراءات.

تقوم المنافسة الصحيحة بتوفير المساواة وتكافؤ الفرص والشفافية وتعدد المشاركات (atomicité). واعتبر الأمر 1039 لسنة 2014، هذه الأركان بمثابة مبادئ مكملة لمبدأ المنافسة.

ومن جهة أخرى، فإن المنافسة الفعلية لا تحقق النتيجة المرجوة منها إلا إذا توفرت مقتضيات مبدئية ومن أهمها التحديد الكافي والدقيق للحاجيات بالإضافة إلى حسن صياغة وثائق لإجراءات المنافسة واعتماد البرمجة المسبقة وإشهارها وكذلك توفير الأجال الكافية للمشاركة بالإضافة إلى التقييم النزيه للعروض وغيرها من الشروط التي من شأنها أن تحفز المشاركة وتجعل الطلب العمومي يسند إلى الطرف الأجدر وفقاً للمنهجية الواردة ضمن كراسات الشروط.

أ - مفهوم خطأ عدم التقيد بإجراءات ومقتضيات المنافسة النزيهة:

يمثل هذا الخطأ كل إخلال أو عمل أو ممارسة من شأنها عدم احترام تراتيب المنافسة أو إضعاف الإطار الملائم لقيام منافسة فعلية والمس بالأهداف الرئيسية لنشاط الشراء وأهمها الشراء بأقل كلفة ممكنة وبالجودة المطلوبة وفي أقل الأجال ووفق التراتيب الجاري بها العمل.

ويتمثل هذا الخطأ حسب التقارير الرقابية، في محدودية المنافسة أو غيابها أو إسناد الصفقات لعروض غير

مطابقة وإقصاء عروض دون مبرر. وقبول عروض لا تستجيب للشروط المطلوبة واعتماد إجراءات صورية وتوجيه الطلب وقبول المنافسة غير النزيهة خاصة من خلال تقديم أسعار مفرطة الانخفاض.

ب - آثار خطأ عدم التقيد بإجراءات ومقتضيات المنافسة النزيهة:

يؤدي الإخلال بالمنافسة ومقتضياتها بالأساس إلى:

- الشراء بكلفة إضافية، وهو ما قد يرقى الى مرتبة خطأ تصرف وقد يشكل خطأ جزائيا إذا ما ثبت توفر الركن القسدي والتسبب في إهدار المال العام وسوء استغلال للموارد المحدودة.
- نفور العارضين المحتملين من المشاركة مستقبلا مما قد يضعف المنافسة ويحد منها في طلبات عروض أخرى.
- إثارة تظلمات وطعون من شأنها تعطيل مسار إبرام الصفقة وتأخير إنجازها لحين البت فيها.
- المس من مصداقية المشتري العمومي ومصالحه وقد يبلغ الأمر حد الاتهام بالفساد علما وأن سمعة المشتري العمومي تنعكس حتما على كلفة شراؤه حيث يتولى العارضون احتساب كلفة مخاطر الفساد المحتمل في الأثمان والعروض التي يقدمونها.
- الاضرار بقطاعات اقتصادية بسبب تغييب التنافس الفعلي والنزيه بين العارضين بدل تشجيعهم على الحرص على الضغط على الكلفة وتحسين عروضهم بفعل المنافسة بينهم. وهو ما يعود بالفائدة على كل المشتريين والمستهلكين.

ج - الأسباب التي تؤدي إلى بروز خطأ عدم التقيد بإجراءات ومقتضيات المنافسة النزيهة:

من الأسباب المؤدية إلى الإخلال بالمنافسة:

- عدم المعرفة الكافية بالتراتب وبمقتضيات المنافسة.
- اعتماد وتطبيق إجراءات غير مناسبة مما يؤدي إلى مخالفة مبادئ الصفقات العمومية ومقتضيات النجاعة.
- عدم معرفة واقع السوق وانتظارات المشاركين المحتملين.
- عدم توفير المقتضيات والظروف الملائمة لقيام منافسة فعلية.
- التأخير في الرد والتعامل مع الطعون والتظلمات وغياب محاسبة المخالفين بما لا يردعهم ويشجع غيرهم على ارتكاب نفس الاخلالات.
- ضعف الرقابة الداخلية والخارجية على مسار الصفقة.
- محدودية اختصاص وتكوين عدد هام من الاعوان المتدخلين في الشراء.

د - تقييم خطأ عدم التقيد بإجراءات ومقتضيات المنافسة النزيهة:

يمثل هذا الخطأ:
• 47% من جملة الأخطاء المرتكبة في مرحلة الأبرام.
• 11% من جملة الأخطاء المسجلة.

تبعاً للمقاربة والمنهجية المذكورة أعلاه، فإن الإحصائيات على عينة تقارير الرقابة تبرز أن هذا الخطأ تكرر 24 مرة بصيغ مختلفة. وهو ما يمثل 47% من جملة الأخطاء المرتكبة في مرحلة الأبرام و11% من جملة الأخطاء المسجلة وعددها 215 في جملة العينة. وبالتالي، يمكن اعتبار تواتره متوسطاً وإسناده تقييماً بـ 03 نقاط على سلم بـ 05 درجات. أما من حيث الخطورة كما سبق ذكره، فإن هذا الخطأ يرتقي إلى درجة خطأ تصرف لوجود ضرر مالي في كل الحالات باعتبار عدم قيام المنافسة الكافية والصحيحة. ويمكن أن يكون ضرره المالي هاماً. وقد يرتقي إلى حد الخطأ الجزائي بالإضافة إلى أنه يمكن أن يعرقل إنجاز الصفقة من خلال تعدد الطعون وإلغاء الإجراءات وغير ذلك. وهو ما يجعل خطورة هذا الخطأ عالية جداً وبالتالي، يمكن إسناده تقييم بـ 5 نقاط (خطير جداً) على سلم بـ 5 نقاط. وبالتالي، يكون حرج هذا الخطأ (la criticité) مساوياً لـ 15 نقطة بدرجة حرج أكبر من المتوسط. وهي درجة عالية وتستوجب إعطاء هذا الخطأ أولوية في المعالجة.

هـ - توصيات ومقترحات للحد من خطأ عدم التقيد بإجراءات ومقتضيات المنافسة النزيهة:

- تطوير منظومة التظلم والطعن لدى هيئة المتابعة والمراجعة لتكون الاجابات سريعة وفرض رد المشتري العمومي في اجال قصوى على استفسارات الهيئة.
- تطوير منظومة التشكي لمجلس المنافسة بتمكين كل معني من رفع قضية في الغرض وكذلك تسريع الرد.
- إصدار تقرير سنوي يتضمن جرداً للاخلالات بالمنافسة والإجراءات الكفيلة بتفاديها من طرف الهيئة العليا للطلب العمومي - المرصد الوطني للصفقات العمومية - باعتبار اختصاصها.
- دعوة هيئات مراقبي الدولة ومراقبة المصاريف العمومية لإفراد هذا الموضوع بباب قار بتقاريرهم السنوية باعتبار ممارستهم المباشرة للمجال.
- تعزيز قدرات المتصرفين في الصفقات وكذلك اعضاء لجان مراقبة الصفقات.
- دعوة لجان مراقبة الصفقات الى مزيد التثبت في الملفات وتأطير هياكل التصرف
- تسريع إرساء المجلس الوطني للطلب العمومي طبقاً لمقتضيات الفصل 143 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 ودعوته لإعداد التقارير المكلف بها طبقاً للفصل 144 من الأمر المذكور، بما في ذلك إصدار تقرير سنوي حول أسناد وتنفيذ الصفقات بالاستناد للتقارير الرقابية في الغرض.
- اعتماد مؤشرات لقياس حالة المنافسة.



3

ضعف متابعة ومراقبة تنفيذ الصفقات



يمثل تنفيذ الصفقة نشاطا معقداً يشارك فيه عديد المتدخلين مما يؤدي إلى صعوبة حصر المسؤوليات التي قد تتداخل وتتقاطع طوال فترة الإنجاز. وللتقليل من المخاطر المتعلقة بمرحلة التنفيذ وضمان القدرة على التدخل في الإبان لفض الإشكاليات والتصدي للإخلالات، فإنه يتوجب على المشتري العمومي إرساء آليات لمراقبة ومراقبة إنجاز وتنفيذ الصفقات العمومية.

وتتمثل أهداف متابعة ومراقبة تنفيذ الصفقات في:

- ضمان التزام صاحب الصفقة بالشروط التعاقدية الإدارية والفنية.
- ضمان تنفيذ الصفقة في أفضل الأجال.
- ضمان احترام وتحقق الجودة الفنية المطلوبة والكافية.

وتتحقق متابعة الإنجاز والرقابة عليه من طرف المشتري العمومي عن طريق:

- إرساء نظام متابعة ومراقبة وتكليف مسؤول عن متابعة التنفيذ.
- التدخل العاجل عند الاقتضاء.
- التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة.

ويعتمد نظام متابعة الإنجاز على جملة من الوثائق تتمثل أساسا في:

- ملف تنفيذ الصفقة:

- مختلف محاضر الجلسات المتعلقة بالتنفيذ أو محاضر اجتماعات الحاضرة في ما يتعلق بصفقات الاشغال.
- محاضر ووثائق التجارب التي تنجز للتثبت من المطابقة الفنية.
- محاضر زيارات مكاتب الدراسات ومكاتب المراقبة إن وجدت.
- محاضر الاستلام والقبول سواء كان وقتيا أو نهائيا أو جزئيا.
- دفتر متابعة تنفيذ الصفقة أو دفتر الحاضرة (ينظمه منشور وزير التجهيز عدد 152 بتاريخ 31 ديسمبر 1991 ويضبطه قرار الوزير الاول في سنة 2000 المتعلق بالوثائق الادارية المقيسة). وقد أصدرت المطبعة الرسمية مؤخرا نموذجا جديدا لهذا الدفتر. وتجدر الإشارة الى أن دفتر الحاضرة أو دفتر متابعة التنفيذ ليس بوثيقة تعاقدية وإنما هو وثيقة إدارية داخلية تعتمد للتثبت من معطيات الإنجاز عند الاقتضاء.

تعبّر الهياكل الرقابية ضمن تقاريرها عن هذا الخطأ، عادة بالصيغ التالية: غياب المتابعة، عدم التفطن، قبول أشغال غير مطابقة، تأخير هام في الانجاز، غياب التنسيق، غياب المراقبة الجدية، عدم إحكام مسك دفتر الحاضرة ...

● لوحة قيادة أو جداول متابعة إدارية ومالية للصفقة تتضمن معطيات الصفقة والتاريخ المفترض لنهاية التنفيذ والفوارق إن وجدت وكذلك الكلفة المالية. كما تنص جداول المتابعة على مختلف الملاحظات والتوصيات في كل مرحلة.

ويمكن أن تضاف لهذه الوثائق المشتركة وثائق أخرى لتحسين مستوى ومحتوى المتابعة والمراقبة.

وتتولى المصالح الإدارية والمصالح الفنية التابعة للمشتري العمومي عمليات المتابعة. ويتم اللجوء عند الاقتضاء، إلى مكاتب الدراسات أو مكاتب المراقبة الفنية أو المصالح الفنية بوزرات أخرى لإنجاز أعمال المتابعة والمراقبة.

أ - تعريف الخطأ المتعلق بضعف المتابعة والمراقبة على التنفيذ:

يتمثل هذا الخطأ في التقصير في إرساء نظام متابعة فعال يمكن من التفطن إلى الإخلالات والنقائص في الإبان أثناء التنفيذ والتدخل لفضها وتجاوزها.

ب - آثار الخطأ المتعلق بضعف المتابعة والمراقبة على التنفيذ:

كل تقصير أو عدم إحكام أو ضعف في متابعة أو مراقبة التنفيذ يعرض الإنجاز لمخاطر عدة منها التعطل أو عدم احترام الشروط الفنية أو الإدارية أو عدم القدرة على إثبات ما أنجز بالنسبة للمنشآت التي ستوضع تحت الأرض أو ستوضع عليها منشآت أخرى. كما يمكن أن يؤدي ضعف المتابعة لعدم التفطن لتجاوز الكميات وعدم كفاية الاعتمادات وعدم احترام صاحب الصفقة لالتزاماته وغير ذلك من المخاطر التي تتسبب في المس من حسن إنجاز الصفقة.

ج - الأسباب المؤدية الى خطأ ضعف المتابعة والمراقبة على التنفيذ:

تتعدد الأسباب المؤدية إلى هذا الخطأ لكن أهمها يتمثل في:

- عدم حرص المشتري العمومي على إرساء نظام فعال للمتابعة.
- غياب دليل إجراءات ينظم تفاصيل المتابعة والمراقبة ويستعرض التقنيات الممكن اعتمادها ويقيس الوثائق المعتمدة بما في ذلك لوحات القيادة وجداول البيانات.
- تعدد المتدخلين دون وجود طرف له من الصلاحيات الكافية والقدرة التنسيقية اللازمة لتسيير الأمور ومتابعتها في مختلف جوانبها وأخذ القرارات في الإبان ما عدى في حالات احداث وحدات لإنجاز المشاريع الكبرى، وهو ما لا يسمح بضبط المسؤوليات.
- ضعف القدرة على متابعة التنفيذ لغياب الإمكانيات البشرية والمادية. ويشهد ميدان الأشغال نقصا فادحا في رؤساء الحضائر بالإضافة لغياب التكوين في المجال. كما أن المصالح الفنية لا تتوفر على الامكانيات اللوجستية للقيام بالتنقلات اللازمة.
- غياب منظومة معلوماتية تسمح بمتابعة التنفيذ بدقة والتفطن لكل تأخير بالإضافة لعدم اعتماد الإدارات والمصالح المعنية على جداول قيادية وغياب متابعة خارجية للمصالح المعنية تضمن التفطن لكل تقصير في الإشراف على مشاريع وتنفيذ الصفقات.
- المنظومة الوطنية لمتابعة وتقييم المشاريع والبرامج العمومية المسماة بمنظومة انجاز، التي تم إطلاقها خلال شهر ماي 2017 من طرف رئاسة الحكومة وصدر في شأنها منشور لرئيس الحكومة عدد 13 بتاريخ 08 ماي 2017 يتعلق بكيفية الانخراط فيها، تبقى في الوقت الحاضر غير كافية باعتبار أن إدراج المعلومات والبيانات ضمنها يبقى رهين إرادة أصحاب المشاريع خاصة فيما يتعلق بمصادقية المعطيات التي يضمنونها بالمنظومة، كما أن دمج المنظومة مع منظومات قائمة مثل أدب وإن كان واردا إلا انه ما يزال صعب التحقيق.
- عدم كفاية التراتيب الحالية المنظمة لمسك دفاتر الحضيرة (journal de chantier) ومراقبتها.
- عدم كفاية المقتضيات الترتيبية الخاصة بمتابعة التنفيذ الواردة في الأمر عدد 1039 لسنة 2014 حيث تواصل تطبيق نفس المقتضيات الواردة في الامر السابق عدد 3158 لسنة 2002.

د - تقييم خطأ ضعف المتابعة والمراقبة على التنفيذ :

طبقا للإحصائيات المذكورة أعلاه والتي أبرزت أن هذا الخطأ تكرر 47 مرة وهو ما يمثل 53% من جملة الأخطاء المرتكبة في مرحلة التنفيذ و 21% من جملة الأخطاء المسجلة في العينة، فإنه يمكن اعتبار تواتر هذا الخطأ عاليا جدا وفق السلم المذكور أعلاه وهو ما يستوجب إسناده تقييما بـ 05 نقاط على سلم بـ 05 درجات.

أما فيما يتعلق بخطورة هذا الخطأ فإنها عالية جدا باعتبار أنه يؤدي للإضرار بحسن التنفيذ والجودة المطلوبة والإنجاز في الآجال كما يؤدي أيضا لأضرار مالية. وبالتالي يمكن إسناده تقييما بـ 05 نقاط على سلم بـ 05 درجات وهو ما يجعل حرج هذا الخطأ يساوي 25 نقطة وبالتالي فإن هذا الخطأ الشائع يعتبر ذي حرج عال ويتوجب إعطاه الأولوية في المعالجة.

هـ - مقترحات وتوصيات للحد من خطأ ضعف المتابعة والمراقبة على التنفيذ:

- العمل على اصدار دليل إجراءات متابعة تنفيذ الصفقات.
- إصدار منشور تذكيري من رئيس الحكومة بأهمية متابعة الصفقات وفرض إجراءات اعتماد جداول قيادة متابعة الصفقات في انتظار صدور المنشور التطبيقي للأمر عدد 1039 لسنة 2014.
- إصدار وثائق مقيسة لمتابعة التنفيذ على غرار الوثائق المقيسة المشتركة المعتمدة بمقتضى قرار الوزير الأول المؤرخ في 20 جويلية 2000 مثل محاضر الاستلام الوقتي والنهائي ودفتر الحاضرة ومحاضر الاشغال او الخدمات المنجزة.
- دعم الإمكانيات البشرية والمادية للمتابعة (رؤساء الحضائر / الفنيين / سيارات / لوحات رقمية / الات تصوير وغير ذلك ...)
- العمل على التكوين الدوري للمتدخلين في متابعة الصفقات على ان يشمل التكوين المسائل الإدارية والمالية والفنية وكذلك الجانب القيمي والأخلاقي بما يكرس النزاهة
- تسريع تركيز منظومة إنجاز وتطويرها بما يرسى منظومة متابعة كافية للتفطن لكل اخلال والتدخل في الابان.
- إرساء موقع واب مفتوح للعموم يتضمن معطيات الصفقة التي هي بصدد الإنجاز بما يوفر مستوى كاف من الشفافية ويسمح للعموم بالاطلاع على مستوى الإنجاز والتبليغ عند الاقتضاء عند معاينة أي تأخير او اخلال.
- تكليف الهياكل الرقابية بمهمات تفقد سريع لصفقات بصدد التنفيذ وفق منهجية موحدة ومحددة بصفة مسبقة وباعتماد قوائم تفقد (checklist) وذلك بغاية لفت نظر بعض الهياكل العمومية لأهم التجاوزات والإخلالات في الابان بما سيحفر بقية الهياكل على تكثيف المتابعة وتحسين







الباب الثالث

الأخطاء الأكثر شيوعا في مجال
التصرف في السيارات والعربات
الإدارية



I - الإطار العام:

يمثل أسطول العربات والسيارات الإدارية إحدى أدوات عمل الهياكل العمومية لضمان تواصل المرفق العام. ويقدر حجم هذا الأسطول بأكثر من 90 ألف سيارة وعربة في مختلف الهياكل العمومية التونسية منها 37.710 سيارة لدى الدولة والمؤسسات العمومية وفق ما ورد في التقرير السنوي للهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية لسنة 2016.



ويعد التصرف في هذا الأسطول أحد أهم مجالات التصرف العمومي التي تعرف نقائص وتجاوزات وضعفا في منظومة الرقابة الداخلية. ويبرز ذلك من خلال تعدد التقارير التي تولت الهياكل الرقابية إعدادها حول هذا الموضوع وأهمية عدد النقائص والتجاوزات التي تم تسجيلها في هذا المجال لدى أغلب الهياكل العمومية.

وتمثل هذه الدراسة التي قامت بها الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية في إطار برنامج شراكة مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أداة عملية لتحسين التصرف في العربات والسيارات الإدارية ولفت انتباه المتصرفين إلى المخاطر الناجمة عن عدم إحكام التصرف فيه، وتأكيدا للدور الوقائي الذي تقوم به الهيئة العليا في تطوير التصرف العمومي من خلال تسليط الضوء على الأخطاء الجوهرية وتعداد المخاطر المتصلة بهذا المجال وتقديم التوصيات الكفيلة بتجاوزها.

II - أهم النصوص القانونية والترتيبية المنظمة للتصرف في السيارات والعربات الإدارية:

ينظم التصرف في أسطول السيارات والعربات الإدارية عديد النصوص الترتيبية التي تتضمن جملة من القواعد والإجراءات الرامية إلى التحكم في كلفة استغلاله وضمان سلامة استعماله وفيما يلي أهم هذه النصوص:

- الأمر عدد 189 لسنة 1988 مؤرخ في 11 فيفري 1988 والمتعلق باستعمال سيارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمنقح بالأمر عدد 2170 لسنة 1992 والأمر عدد 11 لسنة 2005.

- الأمر عدد 152 لسنة 2000 مؤرخ في 24 جانفي 2000 والمتعلق بقائمة الوثائق اللازمة لاستعمال عربية في الجولان وسياققتها.
- الأمر الحكومي عدد 647 لسنة 2017 مؤرخ في 26 ماي 2017 يتعلق بمراقبة استعمال السيارات الإدارية عند الجولان على الطريق.
- قرار وزير النقل المتعلق بتسجيل العربات والمؤرخ في 25 جانفي 2000.
- منشور الوزير الاول عدد 06 لسنة 2005 والمناشير عدد 21 لسنة 1988 وعدد 15 و65 لسنة 1993.
- دليل إجراءات التصرف في العربات والسيارات الإدارية الصادر عن وزارة أملاك الدولة في سنة 2000.

III - منهجية إعداد الدراسة:

لتشخيص النقائص المتداولة وتحديد أهم الأخطاء في التصرف في الأسطول، اعتمدت الدراسة منهجية تقوم على مقارنة التصرف حسب المخاطر (Risk management)، وهي مقارنة حديثة في التعامل مع المخاطر التي تحف بأعمال التصرف ويمكن للهياكل العمومية إذا ما اعتمدت هذا المنهج توقع المخاطر المحتملة والاستعداد لها وهو ما يكرس مقارنة وقائية تنبني على تعزيز قدرات الهيكل العمومي لتجنب سوء التصرف من خلال نظام الرقابة الداخلية. وتقوم هذه المقاربة على خمس مراحل:

1. تحديد المخاطر والأخطاء.
 2. تقييم حرج كل خطأ أو خطر (la criticité du risque) بناء على عنصرَي تواتر حدوث الخطأ وخطورة نتائجه عند حدوثه (La fréquence et la gravité).
 3. تقديم المقترحات لمعالجة هذه الأخطاء والمخاطر.
 4. اتخاذ الإجراءات والقرارات اللازمة لتفعيل المقترحات.
 5. متابعة نتائج معالجة المخاطر وإعادة التعامل مع المخاطر والأخطاء المتبقية.
- وستقتصر الدراسة على الثلاث مراحل الأولى ثم تقديم جملة من المقترحات على أن تتولى السلط المعنية وهياكل التصرف النظر فيها وإقرارها سواء بصفة جزئية أو كلية.

IV - تحديد الأربعة أخطاء الأكثر شيوعا:

تم تحديد أهم الأخطاء الشائعة في مجال التصرف في الأسطول باعتماد التمشي التالي:

1. جرد الملاحظات المتعلقة بالتصرف في السيارات والعربات الإدارية الواردة في التقارير الرقابية الخمسة التالية:
- التقريران الصادران عن هيئة الرقابة العامة لأملاك الدولة والشؤون العقارية المتعلقان بالتصرف في أسطول السيارات والعربات التابع لرئاسة الحكومة الصادر في سنة 2014 وبالتصرف في أسطول السيارات والعربات التابع للديوان الوطني للتطهير الصادر في سنة 2015.

● التقرير السنوي لمراقبة المصاريف العمومية لسنة 2016.

● التقريران السنويان عدد 29 و30 الصادران عن دائرة المحاسبات.

ويمكن اعتبار هذه العينة كافية لتقديم صورة موضوعية حول التصرف في أسطول السيارات والعربات الإدارية خاصة وأن عدد الملاحظات المسجلة بلغ 115 وهو عدد هام. وتمثل هذه الملاحظات جزءاً من قاعدة الأحداث (la base des incidents) التي وقعت وأصبحت تمثل مخاطر محتملة في أعمال تصريف أخرى وذلك وفق مقارنة التصرف حسب المخاطر.

2. تصنيف هذه الملاحظات حسب جوانب التصرف في السيارات والعربات الإدارية لتحديد مدى تكرّرها للتمكن من ضبط الأخطاء الأكثر شيوعاً.

تم تصنيف هذه الأخطاء وفقاً للمراحل الرئيسية السبع المتداولة في التصرف في أسطول السيارات والعربات، وهي التالية:

● ضبط أسطول السيارات والعربات الإدارية،

● تخصيص السيارات والعربات الإدارية،

● استعمال السيارات والعربات الإدارية،

● تعهد السيارات والعربات الإدارية وصيانتها وإصلاحها،

● التصرف في حصص الوقود،

● تأمين الأسطول،

● التفويت في السيارات والعربات الإدارية.

3. تنظيم ورشة عمل حول التصرف في المخاطر في مجال التصرف في السيارات والعربات الإدارية:

حضر هذه الورشة 55 إطاراً من مختلف الهياكل العمومية للاستئناس برأيهم في المجال وتقييم نتائج هذه الدراسة والاتفاق حول منهجية موحدة لتقييم حرج الأخطار (la criticité des risques) في المجال اعتماداً على عنصرَي التواتر والخطورة، وتم في هذا الإطار اعتماد المنهجية التالية:

● تحديد مستوى التواتر (la fréquence) تبعاً لعدد المرات التي تم فيها التعرض وذكر الخطأ في التقارير المعتمدة كعينة وكما سبقت الإشارة إليه فإن هذه العينة تعكس إلى حد ما الممارسات الفعلية في الهياكل العمومية. وطبقاً للإحصائيات يتم تصنيف كل خطأ حسب درجة تواتره ويقوم بعدد وفق السلم المقترح أسفله.

● تحديد مستوى الخطورة (la gravité) من خلال تقدير نتائج وقوع الحدث أو الخطأ وفقاً لسلم التقييم المذكور لاحقاً. وتجدر الإشارة إلى أنّ تقدير الخطورة اعتبر أنّ الخطأ يكون فادحاً إذا ما ثبت وقوع ضرر مالي ناتج عن تصرف معين. ويعتبر الخطأ بسيطاً إذا لم ينجر عنه ضرر مالي.

- احتساب مستوى حرج الخطأ الذي يمثل خطرا وفق القاعدة التالية: الحرج = التواتر X الخطورة
- ترتيب المخاطر أو الأخطاء حسب مستوى حرجها ورسم خريطة المخاطر.

وتم تحديد سلم تقدير الخطورة بالاعتماد على خبرة ومعارف الحاضرين في مجال التصرف في السيارات والعربات الإدارية. وتجدر الإشارة إلى ان مقارنة التصرف حسب المخاطر هي مقارنة تشاركية بالضرورة حيث لا يمكن لفرد واحد أو مجموعة ضيقة تطبيقها وبالتالي كلما توسعت لتشمل عددا أكبر من الآراء كلما زادت مصداقية النتائج والتقييمات.

سلم تقييم التواتر والضرر للأخطاء في مجال التصرف في الأسطول

التقييم المسند	مستوى التواتر					
نقاط 05	شديد	شديد	شديد	شديد	شديد	شديد
نقاط 04	عالي	عالي	عالي	عالي	عالي	عالي
نقاط 03	متوسط	متوسط	متوسط	متوسط	متوسط	متوسط
نقاط 02	ضعيف	ضعيف	ضعيف	ضعيف	ضعيف	ضعيف
نقاط 01	بدون قيمة					

ملاحظة : سلم التواتر يتغير بتغير العينة وعدد الملاحظات المسجلة.

وأفرزت هذه الأعمال الوقوف على الإخلالات الأربعة الأكثر شيوعا التالية:

- 1 - عدم مسك قوائم وملفات إدارية محينة لأسطول السيارات والعربات.
- 2 - عدم التقيد كليا او جزئيا بتراتبية تخصيص السيارات والعربات.
- 3 - غياب أو محدودية مسك دفتر السيارة أو العربة.
- 4 - غياب او محدودية مسك بطاقات متابعة صيانة السيارات والعربات.

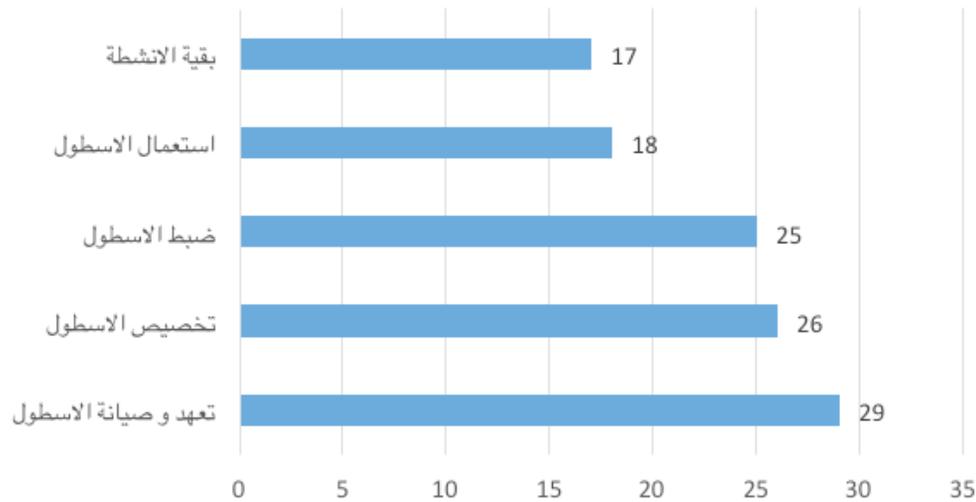
ويحوصل الجدول التالي ما ورد في الملحق عدد 02 المصاحب لهذه الدراسة ويبين مدى تكرار الأخطاء التي سجلتها الهياكل الرقابية في التقارير الخمسة المشار إليها أنفا.

الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

مجملة التصرف في الأسطول	عدد الملاحظات المسجلة في 5 تقارير رقابية (1)	الخطأ الأكثر شيوعاً في النشاط	عدد الملاحظات المتعلقة به (2)	نسبة الملاحظات المتعلقة به في جملة النشاط (1/2) %	نسبة الملاحظات المتعلقة به في جملة الملاحظات ب 5 تقارير (1/3) %
ضبط الأسطول	25	عدم مسك قوائم وملفات إدارية معينة لأسطول السيارات والعربات	18	72	15
تخصيص الأسطول	26	عدم التقيد كلياً أو جزئياً بترتيب تخصيص السيارات والعربات	21	81	18
استعمال الأسطول	18	غياب أو محدودية مسك دفتر السيارة او العربة	10	56	09
تعهد وصيانة الأسطول	29	غياب أو عدم إحكام مسك بطاقات متابعة صيانة السيارات والعربات	05	17	04
بقية الأنشطة	17	-	-	-	-
المجملة (3)	115	-	54	-	46

ويبين الرسم البياني التالي توزيع عدد الملاحظات المسجلة حسب مجالات التصرف في أسطول السيارات والعربات الإدارية:

عدد الملاحظات المسجلة في أهم مجالات التصرف في أسطول السيارات والعربات حسب عينة من خمسة تقارير رقابية

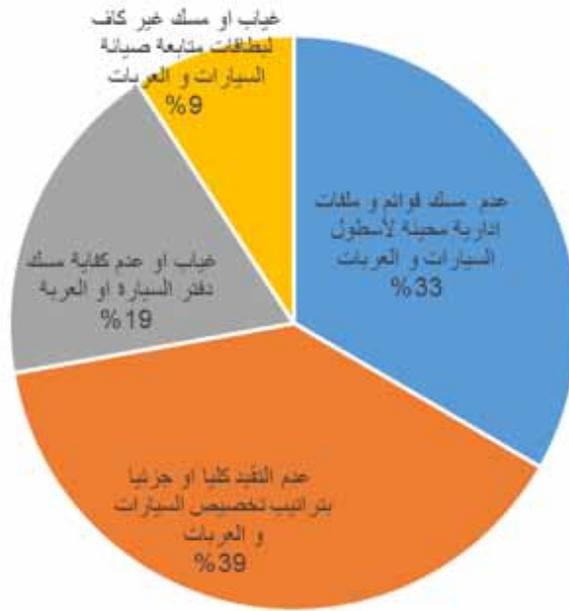


وتبعاً لهذه الإحصائيات، فإن الأخطاء الأربعة الأكثر شيوعاً تمثل مجتمعة 46 % من جملة الأخطاء الواردة بالتقارير المعتمدة كعينة.

الأخطاء الأربعة الأكثر شيوعا في التصرف في أسطول السيارات والعربات الإدارية:

1. عدم مسك قوائم وملفات إدارية معينة لأسطول السيارات والعربات،
2. عدم التقيد كليا أو جزئيا بترتيب تخصيص السيارات والعربات،
3. عدم إحكام مسك دفتر السيارة أو العربة،
4. غياب أو عدم إحكام مسك بطاقات متابعة صيانة السيارات والعربات.

أهمية كل خطأ في جملة الأربعة أخطاء الأكثر شيوعا



وفيما يلي سيتم تقديم الأربعة أخطاء الأكثر شيوعا وأسبابها ومخاطرها ومقترحات للتقليل من حدوثها:



1

عدم مسك قوائم وملفات إدارية محيّنة لأسطول السيارات



تتمثل عملية ضبط الأسطول وتحديد مكوناته المنطلق الاساسي في أعمال التصرف في أسطول السيارات والعربات الإدارية، حيث لا يمكن لأي هيكل عمومي التصرف في أسطوله بنجاعة إذا لم تضبط مصالحه الإدارية هذا الأسطول عبر قوائم محيئة. وحتى تكون المعطيات الواردة في هذه القوائم دقيقة فإنه يجب أن تتوفر لدى الهيكل العمومي ملفات محيئة في شأن كل سيارة أو عربة. وييسر وجود هذه القوائم والملفات الإدارية الخاصة بكل عربة عمليات متابعة ومراقبة الأسطول بما يضمن حسن التصرف فيه.

كما يتوجب ومن جهة أخرى أن تكون كل سيارة وعربة في أسطول الهيكل العمومي مسجلة باسمه طبقاً للتشريع الجاري به العمل وذلك كما بينته مقتضيات منشور الوزير الأول عدد 15 لسنة 1993.

أ - تعريف الخطأ المتعلق بعدم مسك قوائم وملفات محيئة لأسطول السيارات:

يتمثل هذا الخطأ في غياب أو محدودية ضبط أسطول العربات لدى الهيكل العمومي من خلال قوائم شاملة ومحيئة وملفات كاملة لكل عربة طبقاً لمقتضيات الامر عدد 152 لسنة 2000.

وأشارت التقارير الرقابية إلى هذا الخطأ بعدة صيغ منها بالأساس:

- 1 - عدم توفر قوائم محيئة وشاملة لأسطول الهيكل العمومي.
- 2 - عدم تطابق قائمة الهيكل مع معطيات السجل الوطني المسوك من طرف الوكالة الفنية للنقل البري أو السجل المركزي للسيارات والعربات المسوك من قبل الإدارة العامة لضبط الأملاك العمومية لوزارة أملاك الدولة.
- 3 - عدم مسك الهيكل العمومي ملفاً قانونياً للعربة أو السيارة يتضمن وثائق الجولان الإجبارية

ب - الإطار الترتيبي:

- 1 - الأمر عدد 152 لسنة 2000 والمتعلق بضبط قائمة الوثائق اللازمة لاستعمال عربة في الجولان وسيقاتها.
- 2 - منشور الوزير الأول عدد 15 لسنة 1993 المتعلق بإعادة تنظيم تسجيل السيارات والعربات التابعة للدولة والمؤسسات والجماعات والمنشآت العمومية وإحكام مراقبة استعمالها.
- 3 - الأمر الحكومي عدد 647 لسنة 2017 مؤرخ في 26 ماي 2017 يتعلق بمراقبة استعمال السيارات الإدارية عند الجولان على الطريق.

ج - آثار الخطأ المتعلق بعدم مسك قوائم وملفات محيئة لأسطول السيارات:

- يؤدي هذا الإخلال الى عدم تحكم الهيكل العمومي في أسطوله وبالتالي في ممتلكاته مما قد ينجر عنه:
- إمكانية ضياع العربة لأي سبب من الأسباب دون أن يتم التقطن لها خاصة عندما يكون الأسطول هاماً ومشتتاً جغرافياً.
 - إمكانية استعمال السيارة الإدارية في غير الوجه الذي خصصت له.
 - انعكاسات مالية مهمة كتحمل تكاليف الوقود، تكاليف صيانة، تأمين دون أن تكون السيارة على ذمة الهيكل.
 - عدم التمكن من تأمين العربة لغياب وثائق الملكية مثل البطاقة الرمادية
 - إيواء سيارات في مقر للهيكل العمومي دون ان تكون على ملكه وهو ما ينجر عنه مخاطر هامة كالسرقة والتلف وسرقة قطع غيار والحرائق وضيق مكان الإيواء على حساب أسطول سيارات الهيكل...
 - انتفاع أشخاص غير مؤهلين بسيارة أو عربة إدارية.
 - عدم إمكانية مراقبة السيارة الإدارية سواء على الطريق أو على مستوى الإدارة.
 - إمكانية التصرف في السيارة بالبيع أو الإحالة أو تحت أي شكل كان دون علم الإدارة.

د - الأسباب المؤدية لبروز الخطأ المتعلق بعدم مسك قوائم وملفات محيئة لأسطول السيارات:

- يمكن حصر أهم أسباب قيام هذا الخطأ وشيوعه كما يلي:
- تعدد المتدخلين في التصرف في السيارات والعربات.
 - غياب مصلحة متخصصة في متابعة الأسطول.
 - غياب تطبيق معلوماتية تيسر التصرف في الأسطول.
 - ضعف التنسيق والتكامل بين الهياكل العمومية ومصالح وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية (الإدارة العامة للضبط) والوكالة التونسية للنقل البري.

- عدم حرص هيكل التصرف على إعلام مصالح وزارة أملاك الدولة والوكالة الفنية للنقل البري في الإبان حول كل المعطيات المتعلقة بكل تغيير حاصل في ملكية الأسطول والتصرف فيه عند الاقتضاء.

هـ - تقييم الخطأ المتعلق بعدم مسك قوائم وملفات محينة لأسطول السيارات:

تبعاً للمنهجية المذكورة أعلاه فإنه يمكن تقييم حرج هذا الخطأ (la criticité)، كما يلي:

- بخصوص التواتر، تبرز إحصائيات العينة المتكونة من خمس تقارير رقابية أن هذا الخطأ ورد 18 مرة بما يمثل 72% من جملة الأخطاء المرتكبة في نشاط ضبط الأسطول و15% من جملة الأخطاء المسجلة في العينة وبالتالي يمكن اعتبار تواتره عالياً وإسناده تقييماً بـ04 نقاط على سلم بـ05 درجات وفق سلم التقييم المذكور أعلاه.
- أما فيما يتعلق بخطورة هذا الخطأ فإنها عالية باعتبار وجود ضرر مالي لكنه في الجملة يبقى محدوداً لوجود ضوابط أخرى قد تحد منه وبالتالي يمكن إسناد تقييماً بـ04 نقاط وفق سلم التقييم المذكور أعلاه.
- ووفق هذه المعطيات يساوي حرج هذا الخطأ 16 نقطة. وبالتالي، فإن هذا الخطأ الشائع يعتبر ذو حرج عالٍ ويحتاج إلى إعطائه أولوية كافية في المعالجة.

و - مقترحات للحد من خطأ عدم مسك قوائم وملفات محينة لأسطول السيارات:

- إرساء قاعدة بيانات معلوماتية مشتركة ومفتوحة لكل الهياكل العمومية تتصرف فيها وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية وتصدر عن هذه القاعدة كل القوائم الخاصة بجرد الأسطول على أن تكون المعطيات والقوائم المنتجة ملائمة لحاجيات كل الأطراف.
- تحيين دليل إجراءات التصرف في السيارات الذي يرجع إلى سنة 2000 واعتماد إجراءات أكثر تفصيلاً لكل أعمال التصرف المحفوفة بمخاطر عالية.
- إصدار منشور من رئيس الحكومة يكلف فيه مراقبي المصاريف ومراقبي الدولة ومجالس الإدارة بمتابعة تحيين قوائم العربات المكونة للأسطول الذي يمثل إحدى أهم ممتلكات الهياكل العمومية.



2

عدم التقيد بتراتب تخصيص السيارات الإدارية



يتجسد تخصيص السيارات في إصدار قرار لإسناد السيارة أو العربة أو تحديد طبيعة استعمالها وفق إحدى الصيغ الست الواردة في قائمة الإدارة العامة لضبط الأملاك العمومية بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية ويخضع كل تخصيص لجملة من المقتضيات والشكليات الواجب احترامها بما يضمن حسن استعمال الأسطول بصفة عامة وتحديد مسؤوليات كل الأطراف المعنية.

أ - تعريف الخطأ المتعلق بعدم التقيد بتراتب تخصيص السيارات الإدارية:

يتمثل هذا الخطأ في عدم التقيد بإجراءات ومقتضيات تخصيص العربات التي حدّتها تقارير الرقابة المعتمدة في العينة عن هذا الخطأ، كما يلي:

- استعمال معدات دارجة دون تخصيص،
- إسناد سيارات دون قرار أو دون التقيد بتراتب الاسناد،
- اعتماد قرارات تخصيص أو اسناد غير مستكملة البيانات بما لا يسمح بالثبوت من تواريخ الاسناد ومتابعته او حتى نوع التخصيص،
- غياب دفتر متابعة إسناد بطاقات استعمال السيارات أو عدم كفاية المعطيات المضمنة به.

ب - الإطار الترتيبي المنظم لتخصيص واستعمال السيارات الإدارية:

- الأمر 189 لسنة 1988 المؤرخ في 11 فيفري 1988 والمتعلق باستعمال سيارات الدولة والجماعات والمؤسسات العمومية كما تم تنقيحه بالأمر 2170 لسنة 1992،
- مناشير الوزير الأول عدد 8 و15 لسنة 1993،
- دليل إجراءات استعمال السيارات الإدارية الصادر سنة 2000 عن وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية،
- منشور الوزير الأول عدد 11 المؤرخ في 24 جانفي 2000.

ج - آثار الخطأ المتعلق بعدم التقيد بتراتب تخصيص السيارات الإدارية:

ينجر عن عدم التقيد بتراتب تخصيص السيارات الإدارية:



- تداخل المسؤوليات وصعوبة تحديدها،
- إسناد أو استعمال وقود بصفة غير قانونية،
- الاستفادة من سيارة واستعمالها بصفة غير قانونية (امتياز عيني)،
- عدم خصم المنحة الكيلومترية في الإبان.

ويؤدي هذا الخطأ في أغلب الأحيان الى ضرر مالي ناتج عن تحمل الهيكل العمومي لكلفة وقود أو استعمال سيارة أو عدم خصم المنحة الكيلومترية دون مبرر شرعي.

د - أسباب بروز الخطأ المتعلق بعدم التقيد بتراتب تخصيص السيارات الإدارية:

تتعدد أسباب ارتكاب هذا الخطأ وأهمها:

- ضعف متابعة أسطول السيارات مما لا يسمح بالتفطن في الإبان الى عدم احترام تراتيب التخصيص،
- اعتماد قرارات تخصيص يدوية بما يتطلب إعادة إدراج معطياتها في قوائم الأسطول لتحسينها للتمكن من المتابعة،
- تواصل إسناد السيارات ذات الاستعمال المزدوج لعدة سنوات مما يجعل الهيكل العمومي لا يحرص على استكمال إجراءات الإسناد السنوية في الآجال المناسبة،
- ضعف تكوين ونقص في عدد الأعوان المكلفين بالتصرف في الأسطول،
- غياب منظومة معلوماتية مندمجة تسمح بالتصرف في الأسطول.

هـ - تقييم خطأ عدم التقيد بتراتب تخصيص السيارات الإدارية:

تبعا للمنهجية المذكورة أعلاه فإنه يمكن تقييم حرج هذا الخطأ (la criticité)، كما يلي:

- بالنسبة لتواتر الخطأ فإن الإحصائيات حسب العينة المعتمدة ضمن التقارير الرقابية تبرز أن هذا الخطأ تكرر كملاحظة 21 مرة وهو ما يمثل 81% من جملة الأخطاء المتعلقة بنشاط تخصيص الأسطول و18% من جملة الأخطاء المسجلة في العينة، وبالتالي يمكن اعتبار تواتره شديدا وإسناده تقييما بـ 05 نقاط على سلم بـ 05 درجات وفق السلم المذكور أعلاه،
- أما فيما يتعلق بخطورة هذا الخطأ فإنها متوسطة باعتباره يتعلق بمخالفة تراتب دون وجود ضرر مالي متكرر وثابت باعتبار وجود ضوابط متعددة تحد من أثاره من ذلك إدراج قرارات إسناد السيارات على منظومة إنصاف، وبالتالي يمكن إسناده تقييما بـ 03 نقاط على سلم بـ 05 درجات وبالتالي يكون حرج هذا الخطأ يساوي 15 نقطة مما يجعل هذا الخطأ الشائع ذي حرج متوسط.

و - مقترحات للحد من هذا الاخلال عدم التقيد بتراتب تخصيص السيارات الإدارية:

- إرساء منظومة معلوماتية مندمجة للتصرف في أسطول السيارات والعربات بما في ذلك التصرف في تخصيص الأسطول،
- مراجعة دليل إجراءات سنة 2000،
- إصدار منشور من رئيس الحكومة لتحسيس وتذكير الهياكل العمومية بأوجه التصرف في الأسطول في انتظار مراجعة دليل الإجراءات،
- تشديد عمليات المراقبة على استعمال أسطول العربات والسيارات الإدارية وخاصة المراقبة على الطريق.
- إرساء أنظمة للمراقبة الالكترونية عن طريق GPS.



3

غياب أو عدم إحكام مسك دفتر سيارة المصلحة



يقتضي حسن التصرف في سيارات المصلحة وجود نظام رقابة داخلية يضمن المتابعة الكافية ويعتمد ذلك على عدة أدوات من أهمها دفتر السيارة أو العربة (دفتر الجولان).

وتستعمل الهياكل العمومية حالياً وثيقة مقيسة لهذا الدفتر الذي يتضمن معطيات التنقلات سواء منها الخاصة بتاريخ ووقت ووجهة التنقل والمسافات المقطوعة أو الخاصة باستعمال الوقود، كما يتضمن هذا الدفتر معطيات خاصة بالصيانة والتعهد.

وتعتبر هذه الوثيقة أساسية لمتابعة جولان السيارة واستهلاكها للوقود وبالتالي فإن كل تقصير أو إخلال في تعميم هذا الدفتر بالبيانات اللازمة من شأنه إفقاد نظام الرقابة الداخلية على التصرف في الأسطول جدواه وفاعليته وهو ما يؤدي إلى عدة مخاطر.

أ - تعريف الخطأ المتعلق بغياب أو محدودية مسك دفتر سيارة المصلحة:

يتمثل هذا الخطأ في تقصير مصلحة التصرف في الأسطول أو سائق العربة في اعتماد دفتر سيارة المصلحة أو عدم الحرص على تدوين البيانات اللازمة به.

وقد أثارت كل التقارير الرقابية على التصرف في الأسطول تقريبا ملاحظات وأخطاء شائعة تتعلق بهذا المجال وعبرت عن ذلك بصيغ مختلفة على غرار:

- غياب الجدية في تدوين المعطيات على دفاتر السيارات.
- عدم تعميم دفاتر السيارات.

ب - الإطار الترتيبي:

دليل إجراءات التصرف في السيارات الصادر في سنة 2000

ج - آثار الخطأ المتعلق بغياب أو محدودية مسك دفتر سيارة المصلحة :

- عدم التمكن من متابعة تفاصيل استعمال العربة
- عدم التمكن من متابعة استهلاك الوقود
- تشجيع بعض الأعوان الإداريين على الاستعمال الشخصي وغير الإداري للسيارة الإدارية.
- عدم التمكن من إرساء الصيانة الوقائية.

د - أسباب بروز الخطأ المتعلق بغياب أو عدم إحكام مسك دفتر سيارة المصلحة:

- غياب الرقابة الكافية على دفاتر السيارات.
- عدم استغلال بيانات دفاتر السيارات بصفة دورية.
- عدم وعي بعض المتصرفين وبعض السواق بأهمية ودور دفتر السيارة في ضمان سلامة التصرف في الأسطول

هـ - تقييم الخطأ المتعلق بغياب أو عدم إحكام مسك دفتر سيارة المصلحة:

تبعاً للمنهجية المذكورة أعلاه، فإنه يمكن تقييم حرج هذا الخطأ كما يلي:

- بالنسبة للتواتر فإن الإحصائيات الواردة بعينة من التقارير الرقابية تبرز أن هذا الخطأ ورد ذكره 10 مرات وهو ما يمثل 56% من جملة الأخطاء المرتكبة في نشاط استعمال الأسطول و 09% من جملة الأخطاء المسجلة في العينة وبالتالي يمكن اعتباره تواتره متوسطاً وإسناده تقييماً ب 03 نقاط على سلم ب 05 درجات.
- أما فيما يتعلق بخطورة هذا الخطأ فإنها تتعلق بمخالفة الترتيب كلياً أو جزئياً مع ممارسة ضعيفة وبالتالي فإن الخطورة متوسطة أو ضعيفة. إلا أن أغلبية الآراء ترى أن مستوى الخطورة متوسط باعتبار أن غياب المعطيات الكافية على دفتر السيارة يعطل عمليات الرقابة التي قد تكشف سوء تصرف له آثار مالية. إلا أن وجود عداد للكيلومترات بالسيارة بالإضافة إلى سجل متابعة إسناد الوقود واعتماد نظام "GPS" وغير ذلك من إجراءات وأدوات الرقابة الداخلية يمكن أن يعوض إلى حد ما المعطيات الواجب تسجيلها في دفتر السيارة في حالة غيابها. وتبعاً لذلك يمكن إسناد تقييم ب 03 نقاط على سلم ب 05 درجات وهو ما يجعل حرج هذا الخطأ يساوي 09 نقاط وبالتالي فإن هذا الخطأ الشائع يعتبر ذي حرج متوسط.

و - مقترحات لتفادي الخطأ المتعلق بغياب أو عدم إحكام مسك دفتر سيارة المصلحة:

- مراجعة الصيغة الحالية لدفتر السيارة مما يجعله أداة مراقبة على التصرف من خلال إدراج خانات تتعلق بجملة المسافات المقطوعة شهريا و سنويا / حساب معدل كلفة الكيلومتر الواحد دوريا / جدول المعاينات الشهرية لنسبة الاستهلاك.
- اعتماد منظومة استغلال لهذه البيانات مما سيفرض حسن تدمير دفتر السيارة.



4

غياب أو عدم إحكام مسك بطاقات متابعة صيانة السيارات



يمثل مسك بطاقات متابعة السيارات أحد أدوات الرقابة الداخلية (الضبط الداخلي) على التصرف في أسطول السيارات. ويتجسم مسك هذه البطاقات في تجميع معطيات صيانة كل سيارة أو عربة في بطاقة تمكن من حوصلة كلفة الصيانة وعدد العمليات وتاريخها طوال فترة استغلال العربة وهو ما ييسر تقييم عملية الصيانة ومدى نجاعتها من حيث الجودة والكلفة. كما أن هذه البطاقات تسمح باعتماد محاسبة تحليلية لنفقات صيانة الأسطول بما يبسط عمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالصيانة الطفيفة أو المعمقة أو الدورية، كما تمكن هذه المعطيات من تقييم حسن استعمال وسيلة النقل من طرف سائقها (الطرف الذي أسندت له السيارة أو العربة) بما من شأنه أن يحدد مسؤوليات سوء الاستعمال والأضرار بالعربة.

كما تمكن هذه البطاقات من برمجة الصيانة الدورية حسب سن العربة والمسافة المقطوعة وطبيعة الاستعمال هذا بالإضافة لاستعمالها في اتخاذ قرار التخلي عن العربة وإنهاء استعمالها.

أ - تقديم خطأ غياب أو عدم إحكام مسك بطاقات متابعة صيانة السيارات:

هو كل تقصير إما في مسك بطاقة متابعة صيانة العربات أو التهاون في تعميمها بدقة وبكل المعلومات اللازمة.

ب - الإطار الترتيبي:

دليل إجراءات التصرف في السيارات الصادر في سنة 2000.

ج - آثار خطأ غياب أو عدم إحكام مسك بطاقات متابعة صيانة السيارات:

كل تقصير أو عدم إحكام مسك لبطاقات متابعة الصيانة يؤدي إلى:

- عدم الضغط على كلفة الصيانة.
- عدم تحديد مسؤولية كل طرف في استعمال العربة.
- القيام بالصيانة الدورية بصفة اعتباطية وهو ما ينجر عنه كلفة إضافية.
- ضعف التحكم في كلفة الصيانة حيث ان المتابعة تسمح بتوقع الحاجيات من الصيانة بما في ذلك قطع الغيار مما يمكن من تجميع الحاجيات والشراء في الوقت المناسب بما يضمن اقل كلفة ممكنة.
- غياب او ضعف الصيانة الوقائية (مثال حسب المسافات) بما يزيد لاحقا من كلفة الصيانة عند تعرض السيارة أو العربة إلى عطب.
- صعوبة التحكم في الشراءات وبرمجة الميزانيات وفق الحاجيات الحقيقية.

د - أسباب بروز الخطأ المتعلق بغياب أو عدم إحكام مسك بطاقات متابعة صيانة السيارات:

تعود أسباب بروز هذا الخطأ بالأساس إلى:

- غياب أنموذج مقيس لبطاقة الصيانة.
- غياب منظومة معلوماتية تيسر التصرف والمتابعة لأعمال الصيانة حيث تعتمد المصالح التي تحرص على المتابعة على اعتماد التطبيقات المكتبية التقليدية كبرنامج " Excel " .
- تعدد المتدخلين وتشتت وثائق الصيانة بين الورشة والمصلحة المكلفة بمتابعة السيارات والمصلحة المالية ومتدخلين آخرين.
- عدم وجوبية إعداد تقرير سنوي من طرف الهياكل العمومية حول التصرف في الأسطول بصفة عامة وأعمال الصيانة بصفة خاصة.
- عدم حرص أصحاب القرار على المتابعة الدورية على حوصلة لأعمال الصيانة على العربات.
- عدم وعي المتصرفين بأهمية هذه البطاقات كأداة متابعة ورقابة داخلية على التصرف في الأسطول

هـ - تقييم الخطأ المتعلق بغياب أو عدم إحكام مسك بطاقات متابعة صيانة السيارات:

تبعاً للمنهجية المذكورة أعلاه فإنه يمكن تقييم حرج هذا الخطأ كما يلي :

- بالنسبة لتواتر الخطأ فإن الإحصائيات المتعلقة بالتقارير الرقابية المذكورة أعلاه تبرز أن هذا الخطأ ورد 05 مرات في الملاحظات مما يمثل 17% من جملة الأخطاء المرتكبة في نشاط صيانة الأسطول و04% من جملة الأخطاء المسجلة في العينة وبالتالي يمكن اعتبار تواتره أقل من المتوسط وإسناده تقييماً بنقطة على سلم بـ 05 درجات والمذكور أعلاه.
- وتجدر الإشارة إلى أن أغلب الآراء في الورشة الجماعية أكدت على أن تواتر هذا الخطأ أعلى مما أبرزته العينة.
- أما فيما يتعلق بخطورة هذا الخطأ فإنها تتعلق بمخالفة تراتيب قد ينتج عنها ضرر مالي، يكون أحيانا مباشرا من خلال تكرار الصيانة الوقائية دون حلول أجل ذلك (تغيير زيوت، عجالات) أو بصفة غير مباشرة من خلال ارتفاع كلفة صيانة عطب لعدم توقعه والاستعداد له وهو ما يجعل الخطورة هذا الخطأ عالية بتقييم يقدر بـ 04 نقاط على سلم بـ 05 درجات وهو ما يجعل حرج هذا الخطأ يتراوح بين 04 و08 نقاط حسب تقييم التواتر وبالتالي فإن هذا الخطأ الشائع يعتبر ذو حرج اقل من المتوسط.

و - مقترحات لتفادي الخطأ المتعلق بغياب أو عدم إحكام مسك بطاقات متابعة صيانة السيارات:

- اعتماد بطاقة مقيسة لمتابعة الصيانة وإدراجها بدليل الإجراءات.
- إرساء منظومة معلوماتية مندمجة تمكن من متابعة عمليات وكلفة الصيانة.
- فرض إعداد الهياكل العمومية تقرير سنوي حول صيانة الأسطول وكلفتها كلما تجاوز عدد العربات حدا معينا.
- مراجعة دليل إجراءات التصرف في السيارات الصادر في سنة 2000 وتحيينه.



ملحق عدد 1 : حوصلة للملاحظات المتعلقة بالثلاثة أخطاء الأكثر شيوعا في مجال التصرف في الصفقات العمومية حسب ما ورد في تسعة تقارير رقابية

ع/ر	المرحلة	النقاط الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
01	المرحلة التحضيرية	<p>1- نقص في الدراسات الأولية</p> <p>2- تجزئة الشراءات للتفصي من إبرام صفقة</p> <p>3- عدم ضبط الحاجيات بدقة بما أدى لإبرام ملاحق والمس من ترتيب العارضين وبالتالي من اقتصاد الصفقة بسبب ارتفاع حجم التعديلات</p> <p>4- نقص او غياب دراسات الأرضية بما ينجر عنه تغيير كميا نوعيا في فصول الأسس وأحيانا ملاحق</p> <p>5- تجزئة الشراءات</p> <p>6- غياب البرمجة المسبقة لطلبات العروض وبالتالي نتج عن ذلك توزيع غير محكم لطلبات العروض والتي تركزت أغلبها على نهاية السنة</p> <p>7- عدم الحصول على التراخيص الإدارية والمصادقات قبل بدء التنفيذ</p> <p>8- نقص الدراسات</p> <p>9- عدم احكام تقدير الحاجيات الأولية</p> <p>10- عدم كفاية الدراسات الأولية مقارنة بالدراسات التنفيذية</p> <p>11- عدم استكمال الاعمال التحضيرية من انتزاع وتحويل للشبكات وفقد النزاعات مع الاجوار وتسوية المشاكل العقارية قبل الإعلان عن المنافسة</p> <p>12- غياب التنسيق بين مرحلة البناء أو التهيئة ومرحلة تجهيز المشروع</p> <p>13- عدم تحديد الحاجيات بدقة</p> <p>14- تشتت الطلبات</p> <p>15- برمجة غير محكمة للطلبات</p> <p>16- عدم احكام اعداد كراسات الشروط</p> <p>17- تجزئة الطلبات</p> <p>18- عدم ايلاء العناية الكافية لإعداد كراسات الشروط</p> <p>19- عدم تجميع الحاجيات</p> <p>20- عدم تعيين مكتب مراقبة لأشغال موضوع صفقة بما لا يسمح من التأكد من مطابقة الإشغال للمواصفات</p> <p>21- عدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة لتفادي تفاقم التأخير في تجسيم المشروع</p> <p>22- عدم تجميع الحاجيات</p> <p>23- عدم تعيين مكتب مراقبة لأشغال موضوع صفقة بما لا يسمح من التأكد من مطابقة الإشغال للمواصفات</p> <p>24- اسناد دراسات لمصمم غير مختص</p> <p>25- عدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة لتفادي تفاقم التأخير في تجسيم المشروع</p> <p>26- الاعتماد على كتيب المصنع لضبط الخصائص الفنية</p> <p>27- تشريك مزود في تحديد الخصائص الفنية للحاجيات لإعداد وثائق المنافسة</p> <p>28- سوء التقدير لكلفة المشاريع (عدم الضبط المسبق لمواقع المشاريع)</p> <p>29- عدم احترام البرمجة السنوية للدراسات والمشاريع</p> <p>30- نقائص في الدراسة الفنية</p> <p>31- نقائص في تقدير الحاجيات (اقتناءات لا تتماشى والحاجيات)</p> <p>32- ضعف تحديد الحاجيات في شراءات الصيانة</p> <p>33- عدم احكام برمجة الطلبات</p>		تحديد غير كاف للحاجيات	

ع/ر	المرحلة	النقائص الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
		34- تجزئة الطلبات 35- نقائص في ضبط الحاجيات 36- عدم احكام تقدير الحاجيات 37- سوء تقدير الحاجيات 38- عدم كفاية البيانات والشروط المقدمة بكراسات الشروط 39- ادراج علامات اشهارية بكراسات الشروط 40- عدم ضبط الحاجيات بدقة 41- عدم اعداد تقديرات الإدارة بخصوص الصفقات (الملف السري) 42- تجزئة الشراءات 43- عدم اخضاع مواقعالمشاريع للدراسات الجيولوجية 44- عدم توفر العقارات لإقامة المشاريع التي يتم ابرام صفقاتها 45- عدم الحصول على رخص البناء والتقيد بالشروط البيئية 46- عدم تكليف مراقبين فنيين او تعيينهم بعد انطلاق الإشغال 47- التأخير في إعداد الدراسات 48- ضعف التنسيق بين مختلف المتدخلين 49- عدم استكمال الأعمال التحضيرية لتنفيذ المشاريع في الإبان 50- اشتراط ترخيص هيئة المهندسين المعماريين للمشاركة في طلب عروض دراسات معمارية 51- اشتراط المشاركة على المزودين المنصبين بولاية معينة 52- عدم جودة الدراسات ودقتها 53- عدم فض الإشكاليات العقارية بصفة مسبقة 54- عدم القيام بدراسة دقيقة 55- ضعف في تحديد الحاجيات 56- اعتماد شروط مجحفة ذات طبيعة اقصائية 57- عدم واقعية الأجال التعاقدية 58- نقائص في الدراسات تؤدي الى تعديل المشروع 59- تجزئة الشراءات 60- تجزئة الشراءات 61- نقص في تحديد الحاجيات كميا 62- عدم تناسب توزيع الطلبات وشروط المشاركة مع واقع السوق 63- عدم ضبط العدد الأقصى من الأقساط الممكن الحصول عليه مما أرسى طلبات بعدة أقساط على مشارك بما يفوق قدرته 64- صياغة رديئة لكراسات الشروط 65- تضيق المنافسة واعتماد شروط مجحفة 66- تجزئة الشراءات 67- الاخلال بالمنافسة بإدراج شروط مجحفة بكراسات الشروط 68- ضعف البرمجة المسبقة 69- عدم الحصول على المصادقات والتراخيص (تسوية وضعية عقار قبل اسناد المشروع) 70- الشروع في انجاز مشاريع بناء دون الحصول على الرخص الإدارية 71- تغيير المكونات الأصلية لمشروع بسبب نقص الدراسات 72- تغيير الكميات الأصلية للصفقة او طبيعة الطلبات 73- تحويل الحاجيات أثناء الإنجاز 74- ادخال تغييرات هامة على حجم الطلبات 75- عدم توفير الأمثلة التنفيذية للدراسات 76- تغيير في الكميات نتج عنه تغيير ترتيب العارضين			

الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

ع/ر	المرحلة	النقائص الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
		<p>77- نقائص في صياغة كراسات الشروط</p> <p>78- تضمين شروط مجحفة في بعض كراسات الشروط تتعلق أساسا بالخبرة و عدد المراجع</p> <p>79- تجزئة الشراءات عن طريق أذون تزود متعلقة بمواد متشابهة و في فترات متقاربة من السنة قصد تفادي القيام بطلبات عروض مما جعل الشركة تتحمل كلفة إضافية نظرا لاقتناء نفس المواد بأسعار متباينة.</p> <p>80- عدم اعتماد منهجيات واضحة للفرز</p>			
		جملة الملاحظات الرقابية في المرحلة التحضيرية	80		النسبة /11

ع/ر	المرحلة	النقائص الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
02	مرحلة الإبرام	<p>1- عدم احترام اجال اشهار طلبات العروض مما انجر عنه تقلص المنافسة</p> <p>2- تأخير هام في استكمال تقييم العروض</p> <p>3- غياب تحليل معمق للأسعار الفردية من طرف لجنة تقييم العروض وغياب رأي حول مقبولية الأثمان</p> <p>4- تأخير هام في المصادقة على الصفقة مع موافقة مجلس الإدارة</p> <p>5- مواصلة التعامل مع مزودين رغم اخلالهم السابق بالتزاماتهم</p> <p>6- اعتماد إجراءات شكلية للمنافسة لتسوية وضعية تعامل سابق</p> <p>7- تغيير في مكونات مشروع بما يمس بالمنافسة في مرحلة تقييم العروض</p> <p>8- طول إجراءات ابرام الصفقة مما ينهي صلاحية العرض</p> <p>9- عدم اللجوء إلى المنافسة</p> <p>10- عدم احترام إجراءات ابرام الصفقات وتنفيذها</p> <p>11- تأخير في إجراءات ابرام الصفقات</p> <p>12- إبرام صفقات على سبيل التسوية</p> <p>13- عدم التقيد بإجراءات إبرام الصفقات</p> <p>14- إبرام صفقات على سبيل التسوية</p> <p>15- اسناد الصفقة لعرض غير مطابق</p> <p>16- قبول عروض غير مطابقة لكراسات الشروط</p> <p>17- اقصاء عروض رغم استجابتها للشروط الفنية</p> <p>18- اقصاء عروض استنادا لشروط غير واردة بوثائق المنافسة</p> <p>19- تأخير في إبرام الصفقات</p> <p>20- عدم إجراء المنافسة</p> <p>21- قبول عروض غير مرفقة بعينات رغم اشتراط كراسات الشروط ذلك</p> <p>22- اعتماد مواصفات للفرز غير منصوص عليها بكراسات الشروط</p> <p>23- اجتماع اللجنة الداخلية لمراقبة الصفقات بالمنشأة دون حضور كل أعضائها</p> <p>24- عدم توفير الملفات لأعضاء لجنة مراقبة الصفقات في متسع من الوقت</p> <p>25- عرض صفقات على مجلس الإدارة دون رأي لجنة مراقبة الصفقات</p> <p>26- سوء اعداد ملفات الصفقات</p> <p>27- عدم عرض الملفات على لجنة الصفقات إلا على سبيل التسوية</p> <p>28- عدم عرض الملفات على مجلس الإدارة إلا على سبيل التسوية</p> <p>29- عدم احترام اجال إشهار طلبات العروض</p> <p>30- قبول عروض غير مطابقة</p> <p>31- عدم تفعيل المنافسة</p> <p>32- اعتماد التعيين المباشر للمصممين في مشاريع تفوق 800 ألف دينار</p> <p>33- بطئ إجراءات الإبرام وتأخير هام</p> <p>34- إبرام عقود الدراسات على السبيل التسوية</p> <p>35- طول مدة تقييم العروض</p> <p>36- عدم احترام مدة صلاحية العروض</p> <p>37- إبرام صفقات بالتفاوض المباشر دون مبررات لمقتضيات الأمر المنظم للصفقات</p>		عدم التقيد بإجراءات ومقتضيات المنافسة النزاهة	

الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

ع/ر	المرحلة	النقاط الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
		38- قبول عروض غير مطابقة واسنادها الصفقة 39- تجاوز رأي لجنة مراقبة الصفقات 40- إبرام صفقة دون الحصول على الرأي المسبق للجنة مراقبة الصفقات 41- عدم مصداقية تقديرات الإدارة 42- عدم الحرص على التثبيت من مقبولية الأثمان 43- قبول عروض لا تتطابق ومقتضيات كراس الشروط 44- تكليف مصممين بإنجاز دراسات دون عقد كتابي 45- اسناد دراسات لمصمم غير مختص 46- تأخير هام في المصادقة على عقود الصفقات بعد رأي بالموافقة من لجنة مراقبة الصفقات 47- التأخير في انطلاق إجراءات إبرام الصفقات 48- تأخير هام في إجراءات إبرام الصفقات 49- بطئ في انطلاق الإجراءات 50- الإفراط في اعتماد العقود الإطارية و التمديد فيها لفترات طويلة و مراجعة أسعارها مع المزود خارج إطار المنافسة مما أدى الى احتكار بعض المزودين لعدد من الخدمات المطلوبة من قبل الشركة لفترات تواصلت في بعض الحالات ل08 لسنوات 51- إبرام عقود التامين طوال عدة سنوات دون اللجوء للمنافسة	51		
		جملة الملاحظات الرقابية لمرحلة الإبرام		النسبة 23%	

ع/ر	المرحلة	النقائص الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
03	مرحلة التنفيذ	<p>1- التأخير في خلاص مستحقات الأطراف المكلفة بالدراسة والمتابعة</p> <p>2- عدم جدية خدمات مكتب المراقبة</p> <p>3- قلة الاعتناء بدفتر الحضيرة (نقص في المعطيات / شطب / أخطاء / غياب /....)</p> <p>4- غياب المتابعة الكافية أو الجدية لحضائر المشاريع</p> <p>5- عدم مطابقة الأشغال لمقتضيات كراسات الشروط الفنية</p> <p>6- عدم التفطن لتجاوز الإشغال لمبلغ الصفقة</p> <p>7- انجاز إشغال إضافية دون موافقة المشتري العمومي بسبب نقص المراقبة</p> <p>8- تأخير هام في اصدار الإذن ببدء الأشغال</p> <p>9- تأخير هام في تبليغ الصفقات</p> <p>10- تولي أصحاب الصفقات التعامل مع مقاولين دون ترخيص مسبق من المشتري العمومي</p> <p>11- غياب او ضعف مراقبة ومتابعة الإنجاز</p> <p>12- تنفيذ الصفقة قبل استكمال إجراءات التبليغ والتعاقد</p> <p>13- عدم اعلام هيئة المتابعة والمراجعة بالملاحق التي فاقت نسبتها 50%</p> <p>14- تحمل فوائض تأخير بسبب عدم الخلاص في الأجال</p> <p>15- خلاص مبالغ بدون موجب</p> <p>16- تأخير هام في إنجاز الأشغال واستلامها</p> <p>17- عدم رفع التحفظات بعد الاستلام الوقتي</p> <p>18- طول مدة استلام الأشغال (15 شهر)</p> <p>19- تأخير في خلاص مستحقات المقاولين (كشوفات و قتية وحساب نهائي)</p> <p>20- خلاص الكشوفات على أقساط</p> <p>21- اللجوء الى ملاحق على سبيل التسوية</p> <p>22- تعطل انجاز مشروع بسبب ضعف التنسيق بين المتدخلين العموميين (نقل شبكات)</p> <p>23- تغيير أجال التنفيذ</p> <p>24- إبرام ملحق على سبيل التسوية</p> <p>25- تأخير هام في الإنجاز</p> <p>26- اصدار أذن التزود قبل استيفاء إجراءات عقد الصفقة</p> <p>27- عدم التقيد بموضوع الصفقة</p> <p>28- عدم تخصيص أعوان لمسك دفتر الحضيرة</p> <p>29- عدم التثبت من صحة الأثمان المفوترة</p> <p>30- عدم الحرص على متابعة تنفيذ اتفاقيات الخدمات</p> <p>31- إبرام ملاحق على سبيل التسوية</p> <p>32- عدم الالتزام ببند الصفقة</p> <p>33- إبرام ملاحق على سبيل التسوية</p> <p>34- عدم التقيد بالبند التعاقدية</p> <p>35- غياب المتابعة والتثبت من الإنجاز</p> <p>36- تأخير في انطلاق التنفيذ وإرجاء تنفيذ بعض المكونات</p> <p>37- ضعف التنسيق عند انجاز المشاريع المشتركة</p> <p>38- غياب المتابعة الفنية الجدية اثناء الإنجاز (نقص او غياب الأعوان الفنيين في مختلف الأعمال -اجتماعات الحضرة- الاستلام الوقتي.....)</p> <p>39- عدم رفع الإخلالات في التنفيذ في الإبان</p> <p>40- غياب حسابية مواد تحمي الإقتناءات خاصة من التجهيزات</p>		ضعف المتابعة والمراقبة على التنفيذ	

الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

ع/ر	المرحلة	النقاط الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
		<p>41- غياب جرد مادي سنوي للتجهيزات والاقتصار على الجرد المحاسبي</p> <p>42- عدم مسك كراس الحاضرة</p> <p>43- ضعف المراقبة أثناء الإنجاز</p> <p>44- البطء في الإنجاز</p> <p>45- تأخير في الاستلام والاستغلال</p> <p>46- إبرام ملاحق على سبيل التسوية</p> <p>47- بطئ في الإنجاز</p> <p>48- تأخير هام في إمضاء الصفقة</p> <p>49- إبرام ملاحق على سبيل التسوية</p> <p>50- عدم إعلام هيئة المتابعة والمراجعة بالملاحق التي تتجاوز 50% من مبلغ الصفقة الأصلية</p> <p>51- الخلاص قبل استلام الحاجيات</p> <p>52- عدم الخلاص في الأجل - التأخير في الخلاص</p> <p>53- عدم الحرص على الحصول على الضمان النهائي في الأجل القانونية</p> <p>54- إبرام ملاحق على سبيل التسوية</p> <p>55- عدم الالتزام بالأجل القانونية للاستلام الوقتي او النهائي</p> <p>56- خلاص الدراسات بما يخالف الترتيب و وجود فوارق بين تقدير الدراسات ونتائج الصفقة</p> <p>57- ضعف عملية المراقبة على تنفيذ الأشغال</p> <p>58- عدم مسك دفتر الحاضرة</p> <p>59- عدم تكليف مكاتب مراقبة فنية</p> <p>60- عدم تعامل لجنة مراقبة الصفقات مع نفس الإخلالات بنفس الموقف</p> <p>61- إبرام ملاحق على سبيل التسوية</p> <p>62- عدم احترام اجل استلام الأشغال</p> <p>63- تأخير هام في اصدار إذن بدء التنفيذ</p> <p>64- طول إجراءات المصادقة على الدراسات</p> <p>65- عدم إبرام عقود تأمين على مسؤولية المتدخلين في ميدان البناء</p> <p>66- انجاز أشغال خارج موضوع الصفقة على حساب الصفقة</p> <p>67- عدم تطبيق غرامات التأخير على كشوفات الحسابات الوقتية</p> <p>68- عدم إحكام مسك دفتر الحاضرة</p> <p>69- خلاص التنفيذ في الكشوفات الوقتية دون تقديم اثبات قيمة التزويد (فواتير في الغرض)</p> <p>70- منح أجال إضافية غير محددة لرفع التحفظات دون احتسابها</p> <p>71- طول المدة بين انتهاء الأشغال وتاريخ استلامها</p> <p>72- تأخير في الاستلام النهائي والختم النهائي</p> <p>73- خلاص كميات غير منجزة فعليا</p> <p>74- ضعف التنسيق بين الأطراف المتدخلة</p> <p>75- عدم تأمين مسؤولية كل المتدخلين في مشاريع الصفقات</p> <p>76- الموافقة على خلاص مبالغ بدون وجه حق</p> <p>77- انجاز أشغال غير واردة بعقد الصفقة وعلى حساب الصفقة دون إبرام ملحق في الغرض</p> <p>78- اخلالات في التنفيذ وعدم مطابقة لمواصفات الاستلام النهائي دون رفع التحفظات</p>			

ع/ر	المرحلة	النقائص الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
		79- عدم صحة محتوى كشوفات الحساب مقارنة بما أنجز 80- اعتماد المناولة دون ترخيص مسبق من المشرف العمومي 81- التأخير الهام في الإنجاز 82- ضعف المتابعة والمراقبة أثناء التنفيذ 83- الخلاص دون معاينة فعلية للإنجاز 84- خلاص مبالغ بما يفوق المستحقات 85- غياب المراقبة لدى احترام الكميات التعاقدية لمكونات الأكلة 86- دفع مبلغ إضافي غير مبرر 87- استكمال الاستلام النهائي دون رفع التحفظات 88- عدم اتخاذ التدابير اللازمة ضد المخلين بالتزاماتهم	88		
		جملة الملاحظات الرقابية لمرحلة التنفيذ			النسبة ٪ 40

ع/ر	المرحلة	النقائص الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
04	مرحلة الختم	1- عدم احترام أجال الختم النهائي للصفقات 2- عدم ختم ملفات الصفقات 3- عدم القيام بإجراءات القبول النهائي والختم النهائي 4- عدم الالتزام بأجال ختم الصفقات 5- عدم ختم الصفقات 6- البطء والتأخير الهام في إعداد ملفات الختم وعرضها على اللجنة 7- غياب كلي لعملية ختم الصفقات		عدم ختم الصفقات أو التأخير فيه	
		جملة الملاحظات الرقابية لمرحلة الختم	07		النسبة ٪ 02
		جملة الملاحظات الرقابية ب 09 تقارير رقابية	215		النسبة ٪100

ملحق عدد 2 : حوصلة للملاحظات المتعلقة بالذريعة أخطاء الأكثر شيوعا في مجال التصرف في السيارات والعربات الإدارية حسب ما ورد في خمسة تقارير رقابية

ع/ر	المرحلة	النقاط الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
01	ضبط الأسطول	<p>1- قائمة العربات والسيارات غير محيطة - غياب قاعدة معطيات محيطة</p> <p>2- عدم التطابق بين عناصر قائمة الأسطول المعدة من قبل الهيكل العمومي والقائمة المستخرجة من قاعدة البيانات المسوكة من قبل الإدارة العامة لضبط الأملاك العمومية بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية</p> <p>3- عدم إعلام الإدارة العامة لضبط الأملاك العمومية ببيع السيارات</p> <p>4- عدم حرص الإدارة العامة لضبط الأملاك العمومية على تحسين قاعدة بياناتها</p> <p>5- عدم تغيير تخصيص السيارات وملكيتهما الوزارية اثر ادماج الوزارات أو إحالة العربات بعد حل هيكل عمومية</p> <p>6- غياب منظومة معلوماتية لدى الوزارة للتصرف في أسطول العربات</p> <p>7- أخطاء في إدراج معطيات العربات بقوائم الأسطول (ترقيم العربات والهيكل...)</p> <p>8- عدم تحيين معطيات اسناد السيارات أو احوالها لمصالح أخرى كلما عرفت تغييرا</p> <p>9- عدم تحيين الجهة المالكة للسيارة</p> <p>10- افتقار العربة الإدارية للبطاقة الرمادية</p> <p>11- عدم مد مصالح الهيكل العمومي الإدارة العامة لضبط الأملاك العمومية بمختلف التحويلات المتعلقة بالأسطول حتى تتمكن من تحيين قاعدة البيانات المسوكة لديها</p> <p>12- اعتماد ترقيم مخالف للترقيم المحدد للجولان (اعتماد السلسلة العادية بدل الترقيم الإداري أو العكس)</p> <p>13- اعتماد ترقيم جولان باللوحة المنجمية مخالف للترقيم المدون بشهادة التسجيل (مخالفة إدارية ومخالفة جنائية حسب الفصل 88 من مجلة الطرقات)</p> <p>14- تشتت وعدم تنظيم وتجميع وثائق التصرف في الأسطول</p> <p>15- غياب معطيات إحصائية خاصة بأسطول السيارات والعربات (التطور / التوزيع / الخصائص...)</p> <p>16- عدم تحيين قائمة أسطول العربات سواء بعد البيع أو الشراء أو الإحالة على عدم الاستعمال (غياب جرد مادي محين)</p> <p>17- عدم الانتظام في تقييد المعدات والعربات في قوائم الجرد والمتابعة</p> <p>18- عدم قيام إدارة المحاسبة باستغلال نتائج الجرد المادي لأسطول العربات والقيام بالتسويات اللازمة</p> <p>19- حساب المعدات الدارجة والعربات لا يعكس واقع هذه المعدات</p> <p>20- عدم شمولية او عدم صحة جرد الأسطول</p> <p>21- عدم تطابق قائمة الأسطول لدى الهيكل العمومي مع معطيات السجل الوطني للعربات المسوكة من طرف الوكالة الفنية للنقل البري أو السجل المركزي للسيارات والعربات المسوك من قبل الإدارة العامة لضبط الأملاك العمومية لوزارة أملاك الدولة</p> <p>22- عدم حرص الهيكل العمومي على تحديث معطيات السجل المركزي للسيارات والعربات المسوك من قبل الإدارة العامة والسجل الوطني لحالات تسليم العربات ذات الامتياز الجمركي إلى مصالح الديوانة والتخلي عنها.</p>		عدم مسك قوائم وملفات إدارية محيطة لأسطول السيارات والعربات	

ع/ر	المرحلة	التفاصيل الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
		<p>23- استعمال ترقيم منجمي مخالف لقرار وزير النقل في 25 جانفي 2000</p> <p>24- عدم مسك الهيكل المعني بملف قانوني خاص بكل معدة دارجة يتضمن نسخا من وثائق جولانها الإجبارية وقرارات تخصيصها والتصرف فيها</p> <p>25- عدم اعلام مصالح الجباية وهيكل التامين بسحب عربات من الجولان مما يعرض الهيكل العمومي لتواصل اجبارية خلاص معالم الجولان و التامين.</p>			
		جملة الملاحظات الرقابية لنشاط ضبط الأسطول	25		النسبة /21
		عدد الملاحظات الخاصة بخطأ عدم مسك قوائم و ملفات إدارية محيئة	18		

الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

ع/ر	المرحلة	النقائص الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
02	تخصيص العربات والسيارات	<p>1- تضمن قائمة الأسطول لعربات دون تحديد صيغة اسنادها</p> <p>2- عدم تقيد قوائم الأسطول بصيغ الاسناد الستة (06) الواردة في قائمة الإدارة العامة للضبط (سيارة مكلف بمأمورية / سيارة وزير أو ما شابه / سيارة مراسم / سيارة ذات استعمال مزدوج / سيارة مصلحة / سيارة وظيفية)</p> <p>3- اسناد سيارات المصلحة مع الاستعمال لأغراض شخصية والانتفاع بها قبل الحصول على تأشيرة مسبقة من مراقب المصاريف العمومية (تسويتها لاحقاً)</p> <p>4- عدم اعتماد مصالح مراقبة المصاريف لمنظومة متابعة التراخيص المؤشر عليها لإسناد سيارات المصلحة مع الاستعمال بصفة ثانوية لأغراض شخصية</p> <p>5- عدم التنصيص على رقم السيارة المسندة بمقرر اسناد سيارة المصلحة مع الاستعمال الشخصي</p> <p>6- عدم تضمين مقررات اسناد السيارات المصلحة لتاريخ اصداها</p> <p>7- اصدار مقررات اسناد لسيارات المصلحة بأثر رجعي</p> <p>8- إمضاء مقررات اسناد سيارات المصلحة من قبل من ليس لديه الصفة (رئيس الدبوان / كاتب عام الوزارة..)</p> <p>9- استعمال سيارات مصلحة لأغراض شخصية دون ترخيص</p> <p>10- الجمع بين الامتياز العيني - اسناد سيارة- والمنحة الكيلومترية</p> <p>11- عدم توفر محاضر استلام وتسليم للسيارات المسندة(مصلحة مع الاستعمال الشخصي ووظيفية)</p> <p>12- عدم تطابق تاريخ الانتفاع بالسيارة وتاريخ خصم المنحة الكيلومترية</p> <p>13- منظومة انصاف تسمح بالجمع بين الامتياز العيني المتمثل في اسناد سيارة وظيفية (ادراج قرار الاسناد بالمنظومة) والمنحة الكيلومترية</p> <p>14- عدم إمكانية التثبت من خصم المنحة الكيلومترية عند اسناد سيارة إدارية اذا كان المستنفذ يتم تأجيره على هيكل آخر (وزارة/ منشأة عمومية..)- حالات الحاق وانفاقيات تأجير-</p> <p>15- افتقار محاضر الاستلام والتسليم للمعطيات الكافية (تواريخ / اختتام / عدد رتبي / ...) بما لا يسمح بالمتابعة</p> <p>16- إمضاء السائق بدل المستفيد في حالات تسليم سيارات وظيفية</p> <p>17- قرارات تخصيص المعدات لا تتضمن عدد القرار وسنة إصداره</p> <p>18- استعمال معدات دارجة دون قرارات تخصيص (تخصيص لفائدة الفروع وغير ذلك)</p> <p>19- عدم عرض امتيازات عينية متمثلة في اسناد سيارات على مجلس إدارة المنشأة وعدم اعلام مراقب الدولة (مخالفة للفصل 12 من الامر 2197) قبل ادخال الامتيازات حيز التنفيذ .</p> <p>20- أوجه التخصيص غير مطابقة للتراتب (برتوكول- وزير...)</p> <p>21- عدم اعتماد المطبوعات المقيسة</p> <p>22- غياب دفتر متابعة اسناد بطاقات استعمال السيارات او عدم كفاية المعطيات المضمنة</p>		عدم التقيد كلياً او جزئياً بتراتب تخصيص السيارات والعربات	

ع/ر	المرحلة	النقائص الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
		23- عدم التنصيص بدفتر متابعة بطاقات الاستعمال على عمليات التجديد 24- عدم مطابقة بطاقة الاستعمال لقرار الاسناد 25- اسناد بطاقات استعمال سيارات دون وجود قرار اسناد 26- عدم التنصيص على المعطيات الضرورية على بطاقة الاستعمال			
		جملة الملاحظات الرقابية لنشاط تخصيص السيارات و العربات	26		النسبة /22%
		عدد الملاحظات المتعلقة ب عدم التقيد كليا أو جزئيا بتراتب تخصيص السيارات و العربات	21		

ع/ر	المرحلة	النقائص الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
		1- غياب الجدية في تدوين المعطيات على دفاتر السيارات 2- عدم تعميم دفاتر السيارات 3- عدم امضاء دفاتر السيارات من قبل مستعمل السيارة 4- غياب مراقبة لدفاتر السيارات 5- عدم تعميم دفاتر سيارات المصلحة إما كليا أو جزئيا (عدم التنصيص على رقم مقطع الوقود / تاريخ التنقل / توقيت التنقل / المكان المقصود / عدم امضاء السائق / غياب أثر للمراقبة «مثال : ختم» /.....) 6- منح أذن مأمورية مستمرة المفعول بما لا يسمح بمتابعة معطيات التنقل وبالتالي تحديد المسؤوليات 7- عدم انتظام التسجيل أو غياب التسجيل بدفتر السيارة (وثيقة أساسية لمتابعة استهلاك الوقود) 8- سوء تسجيل أو غياب تسجيل المعطيات المتعلقة باستعمال سيارة المصلحة 9- استعمال سيارات المصلحة دون اذن مأمورية 10- عدم استرجاع السيارات من كبار المسؤولين بعد انتهاء مهامهم 11- عدم اعتماد وثائق الاستلام والتسليم 12- استعمال عربات دون وثائق جولان (شهادت التامين / ما يفيد خلاص معالم الجولان) 13- محدودية نسبة المعدات المجهزة بـ GPS 14- عدم توجيه استجابات للسواق المخطئين في حالة الحوادث وعدم اتخاذ إجراءات ردية 15- غياب أو محدودية المراقبة والتفقد للعربات والسيارات 16- نقائص في مسك دفاتر السيارات (نقص في البيانات والإمضاءات والمراجع...)			
	استعمال الأسطول	جملة الملاحظات الرقابية لنشاط استعمال الأسطول	18		النسبة /15%
		عدد الملاحظات المتعلقة ب غياب أو عدم إحكام مسك دفتر السيارة أو العربة	10		

الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

ع/ر	المرحلة	النقاط الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
04	تعهد و صيانة الأسطول	<p>1- عدم توفر الاختصاص المطلوب في المكلف بمتابعة أعمال التزود والصيانة والإصلاح (تتطلب مؤهلات فنية)</p> <p>2- أعمال الصيانة والتعهد للسيارات والعربات الإدارية تفتقد إلى إطار تنظيمي أو اجرائي مضبوط</p> <p>3- أعمال الصيانة والتعهد لا تخضع لمتابعة أو مسك لمعطيات إحصائية</p> <p>4- تشتت الوثائق المتعلقة بعمليات الصيانة والإصلاح بين مختلف المتدخلين</p> <p>5- غلاء اثمان اقتناء قطع الغيار لدى الهياكل العمومية مقارنة بالاثمان المتداولة بالسوق</p> <p>6- عدم حرص المصالح الإدارية على الحصول على أفضل الإثمان عند صيانة وإصلاح العربات الإدارية</p> <p>7- تجزئة الشراء الخاصة بصيانة العربات</p> <p>8- عدم احترام مقتضيات وإجراءات الشراء العمومي وخاصة المنافسة والشفافية والمساواة من ذلك عدم دقة تحديد الحاجيات وعدم ذكر الكميات عند في وثائق التزود لصيانة وإصلاح السيارات</p> <p>9- فوارق هامة في قيمة قطع الغيار في فترات زمنية متقاربة</p> <p>10- اقتناء قطع غيار و تخزينها رغم انها لا تصنف ضمن قطع الاستهلاك الدوري</p> <p>11- استبدال قطع غيار في وقت قصير ودون البلوغ المسافة النظرية لدوامها</p> <p>12- السياقة المنهورة للسيارات مما يتسبب في تلف سريع لقطع الغيار</p> <p>13- عدم القيام بالتثبيت الدوري في مستوى الماء والزيت بما من شأنه الإضرار أو اتلاف المحرك أو أجزاء منه</p> <p>14- عدم القيام بتغيير القطعة التالفة فعليا</p> <p>15- استعمال قطع غيار مستعملة</p> <p>16- التعامل مع مزودين مقراتهم بعيدة عن الهيكل العمومي دون مبرر</p> <p>17- عدم التأكد من انجاز خدمات (استرجاع قطع غيار السيارات التي تم تغييرها)</p> <p>18- عدم التصرف في مخزون قطع الغيار الذي زال الانتفاع به في الابان</p> <p>19- عدم جرد مخزون قطع الغيار بصفة دورية</p> <p>20- مدة الصيانة للعربات مطولة من دور مبرر مما ينعكس على أنشطة الاستغلال</p> <p>21- عدم اعتماد بطاقة معاينة معدات وبطاقة مراقبة بعد الإصلاح في ملفات الصيانة</p> <p>22- غياب نظام فوترة داخلية لضبط الكلفة الفعلية للصيانة في ورشات الهيكل</p> <p>23- ارتفاع كلفة الصيانة بالدار الأم (قطع غيار ويد عاملة)</p> <p>24- صعوبة تطبيق المقتضيات المالية في الاتفاقيات مع الدار الأم (نسبة التخفيض / الأسعار الثابتة ...)</p> <p>25- محدودية المنافسة وشكليتها في الصيانات محدودة الثمن (الصبغة الاستعجالية / رفض المزودين التعامل ...)</p> <p>26- رداءة وثائق اجراء المنافسة (عدم تحديد خاصيات فنية / عدم اشتراط التنصيص على العلامات التجارية ومصادر الصنع...)</p>		غياب او عدم إحكام مسك لبطاقات متابعة صيانة السيارات و العربات	

ع/ر	المرحلة	النقائص الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
		27- صيانة سيارات قديمة بمبالغ باهظة 28- غياب إطار ترتيب يحمي المشتريين العموميين والحرفاء في تعاملهم مع الدار الأم 29- غياب أو عدم تحيين دوري لبطاقة متابعة كل عربية بما لا يسمح بترشيد الصيانة وحصر الكلفة			
		جملة الملاحظات الرقابية لنشاط تعهد و صيانة الأسطول	29		النسبة 24%
		عدد الملاحظات المتعلقة ب غياب أو عدم إحكام مسك لبطاقات متابعة صيانة السيارات و العربات	05		

ع/ر	المرحلة	النقائص الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
		1- عدم إرساء نظام رقابة داخلية لتقييم استهلاك الوقود (الجدول الشهرية) 2- غياب معايير موضوعية في تحديد المسافات المستوجبة إداريا لإسناد الوقود لسيارات المصلحة المستعملة بصفة ثانوية لأغراض شخصية 3- اعتماد تقدير اعتباطي أو نفس التقدير رغم اختلاف المصالح والمسالك وذلك لتقدير المسافات المستوجبة إداريا لإسناد الوقود لسيارات المصلحة مع استعمال لأغراض شخصية 4- المسافات الفعلية المقطوعة شهريا تقل بكثير عن المسافات المعتمدة في التراخيص لإسناد الوقود لسيارات المصلحة مع استعمال لأغراض شخصية 5- عدم تناسب كمية الوقود المسندة مع المسافات المقطوعة بالنسبة لسيارات المصلحة مع استعمال شخصي		عدم تناسب الوقود المسند مع المسافات المقطوعة بالنسبة لسيارات المصلحة ذات الاستعمال المزدوج	
	اسناد و استعمال الوقود	جملة الملاحظات الرقابية لنشاط اسناد و استعمال الوقود	05		النسبة 04%
		عدد الملاحظات المتعلقة ب عدم تناسب الوقود المسند مع المسافات المقطوعة بالنسبة لسيارات المصلحة ذات الاستعمال المزدوج	04		

الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

ع/ر	المرحلة	النقاط الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
06	تأمين الأسطول	1- إهمال متابعة ملفات التأمين المتعلقة بالحوادث 2- غياب نظام متابعة الحوادث 3- عدم تأمين معدات دارجة بما يخالف الفصل 110 من مجلة التأمين واستعمال معدات غير مؤمنة وغير خالصة معالم الجولان 4- تأمين معدات غير ثابتة ملكيتها 5- عدم إعلام شركة التأمين بسحب معدات دارجة من الجولان وقتيا لمدة تفوق 15 يوما للصيانة او نهائيا وذلك طبقا لمقتضيات عقد التأمين 6- غياب دفتر متابعة حوادث المرور 7- عدم متابعة حوادث المرور لدى الشركات المؤمنة 8- تأخير في إعلام شركة التأمين بالحوادث 9- تأخيرها في الحصول على التعويضات من شركة التأمين 10- طول فترة اصلاح المعدات المتضررة من الحوادث مما يؤدي لطول أجال الحصول على التعويضات 11- عدم تجديد عقد تأمين وسيلة نقل مستعملة		تقصير في متابعة الحوادث وملفات التأمين	
		جملة الملاحظات الرقابية لنشاط تأمين الأسطول	11	النسبة %10	
		عدد الملاحظات المتعلقة ب تقصير في متابعة الحوادث و ملفات التأمين	03		

ع/ر	المرحلة	النقاط الشائعة حسب الملاحظات الواردة في التقارير	عدد الملاحظات	أهم نقيصة	ملاحظات
17	التفويت في السيارات و العربات التي زال الانتفاع بها	1- غياب مقاييس موضوعية للإحالة على عدم الاستعمال (المسافة الدنيا المقطوعة / العمر الأقصى / نسبة كلفة الصيانة ...)		غياب مقاييس موضوعية للإحالة على عدم الاستعمال	
		جملة الملاحظات الرقابية لنشاط التفويت في السيارات والعربات التي زال الانتفاع بها	01	النسبة %0,8	
		عدد الملاحظات المتعلقة ب غياب مقاييس موضوعية للإحالة على عدم الاستعمال	01		
		جملة الملاحظات الرقابية ب 05 تقارير رقابية	115	النسبة %100	
		جملة الملاحظات المتعلقة بأهم الأخطاء في كل الأنشطة	61		

اصدار
الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية
أفريل 2018

العنوان: 85، شارع الحرية تونس 1002
الهاتف: 71790163 , 71784787
فاكس : 71782748
<http://www.hccaf.tn>

طبعت في مخاير



الشركة الجديدة للطباعة والصحافة والنشر
Société Nouvelle d'Impression, de Presse et d'Édition

تصميم وتكيب : كمال المزوخي