

عرض حول المؤسسات العمومية التي لا تكتسي الصبغة الإدارية

تقديم:

السيد نبيل زروق

مدير متابعة التصرف في المنشآت والمؤسسات العمومية بوزارة الفلاحة

محاور العرض

- مفهوم المؤسسة العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية.
- إحداث المؤسسة العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية.
- خصوصية التصرف الإداري والمالي بالمؤسسات العمومية غير الإدارية:
 1. التنظيم الإداري بالمؤسسات العمومية غير الإدارية
 2. التصرف في الموارد البشرية.
 3. التصرف المالي والمحاسبي.
 4. الميزانية
 5. الرقابة والإشراف.
- مراحل تغيير الصبغة القانونية للمؤسسة العمومية الإدارية.

مفهوم المؤسسة العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية

- ◉ برز مفهوم المؤسسة العمومية التي لا تكتسي الصبغة الإدارية بمقتضى القانون عدد 74 لسنة 1996 المؤرخ في 29 جويلية 1996 والمتعلق بتنقيح القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في 1 فيفري 1989 والمتعلق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية (الفصل 33 سابعا).
- ◉ تتولى المؤسسات العمومية ذات الصبغة غير الإدارية تسيير مرفق عمومي غير إداري وهي تُسدي نوعين من الخدمات:
 - إما أن تمارس نشاط مرفق عام تقليدي فتكون بذلك مؤسسة عمومية غير إدارية يتولى تسييرها مدير عام يتم تعيينه بأمر باقتراح من وزير الإشراف القطاعي .
 - أو أن تتعاط نشاطا تجاريا يمكن أن يتعاطاه الخواص فتكون بذلك منشأة عمومية.

إحداث المؤسسة العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية

- يتم إحداث المؤسسات العمومية في إطار اللامركزية الإدارية من خلال إسناد ذات عمومية الشخصية المعنوية والاستقلالية المالية وذلك لتسيير مرفق عام.
- تحدث المؤسسات العمومية بمقتضى أمر يتم من خلاله التخصيص على:
 - مجال نشاط المؤسسة ومختلف المشمولات المسندة إليها في هذا المجال.
 - التنظيم الإداري (مهام المدير العام ومجلس المؤسسة والهيئات العلمية والفنية الاستشارية إن وجدت وطرق سيرها وتعيين أعضائها) والمالي (الموارد المالية للمؤسسة ونفقاتها: تصرف / استثمار/...).

خصوصية التصرف الإداري والمالي
للمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية

1- التنظيم الإداري للمؤسسات العمومية غير الإدارية

◉ يتم تسيير المؤسسة العمومية غير الإدارية من قبل:

- مدير عام.
- مجلس مؤسسة ذو صبغة استشارية.
- كما يمكن أن يحدث ببعض المؤسسات العمومية غير الإدارية هيئات علمية وفنية استشارية وذلك حسب طبيعة نشاط المؤسسة.

◉ تضبط الأوامر المتعلقة بالتنظيم الإداري والمالي لكل مؤسسة عمومية تركيبة مجلس المؤسسة كما تضبط تركيبة الهيئات العلمية والفنية الاستشارية التي قد تحدث بها وكذلك شروط وطرق تسمية أعضائها.

المدير العام

1. **التعيين:** بمقتضى أمر باقتراح من الوزير المكلف بالإشراف القطاعي.

2. **التأجير:** يتم ضبط عناصر تأجير المدير العام بمقتضى الأمر عدد 12 لسنة 2014 المؤرخ في 10 جانفي 2014.

3. **المشمولات:**

- رئاسة مجلس المؤسسة وكذلك الهيئات الاستشارية ذات الصبغة العلمية أو الفنية المحدثة بها عند الاقتضاء.
- التسيير الإداري والمالي والفني للمؤسسة.
- إبرام الصفقات حسب الصيغ والشروط المنصوص عليها بالتراتب الجاري بها العمل.
- ضبط ومتابعة تنفيذ عقود الأهداف.
- ضبط القوائم المالية.
- ضبط الميزانيات التقديرية للاستثمار والتصرف وهاكل تمويلها.
- اقتراح تنظيم مصالح المؤسسة (الهيكل التنظيمي) والنظام الأساسي لأعوانها ونظام تأجيرهم.
- القيام بالإجراءات اللازمة لاستخلاص مستحقات المؤسسة.
- تنفيذ كل مهمة أخرى تتصل بنشاط المؤسسة والتي يتم تكليفه بها من قبل سلطة الإشراف.

مجلس المؤسسة

- ◉ بالإضافة إلى المدير العام، يحدث بالمؤسسات العمومية غير الإدارية مجلس مؤسسة ذو صبغة استشارية يقوم بدراسة وإبداء الرأى في:
 - عقود الأهداف ومتابعة تنفيذها.
 - الميزانيات التقديرية للاستثمار والتصرف وهايكل تمويل مشاريع الاستثمار.
 - القوائم المالية.
 - تنظيم مصالح المؤسسة والنظام الأساسي لأعوانها ونظام تأجيرهم.
 - الصفقات والاتفاقيات المبرمة من قبل المؤسسة.
 - الشراءات والمبادلات وجميع العمليات العقارية المندرجة ضمن نشاط المؤسسة.
 - وبصفة عامة كل مسألة أخرى تتصل بنشاط المؤسسة والتي يتم عرضها من قبل المدير العام للمؤسسة المعنية.

2- التصرف في الموارد البشرية

● يخضع أعوان المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية إلى أحد النظامين التاليين:

• النظام الأساسي العام لأعوان الوظيفة العمومية الصادر بمقتضى القانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983.

• النظام الأساسي العام لأعوان الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية الصادر بمقتضى القانون عدد 78 لسنة 1985 المؤرخ في 05 أوت 1985 (إصدار نظام أساسي خاص).

2- التصرف في الموارد البشرية

○ مميزات اعتماد النظام الأساسي العام لأعوان الوظيفة العمومية :

نقاط القوة

- نظام تأجير واضح (جدول تصنيف، شبكة أجور).
- مسار مهني مضبوط حسب كل سلك (من تاريخ الانتداب إلى غاية التقاعد).
- يمكن من التمتع بكل الزيادات الخاصة بأعوان الوظيفة العمومية.
- يمكن من سحب شروط التسمية في الخطط الوظيفية والترقية في الرتبة على أعوان المؤسسة .

نقاط الضعف

- محدودية مجال الإجتهد.
- عدم التأقلم مع طبيعة نشاط المؤسسة وتطوره
- يقدم امتيازات محدودة (في معظم الأحيان).

2- التصرف في الموارد البشرية

○ مميزات إعتقاد نظام أساسي خاص بالمؤسسة:

نقاط القوة

- ملائمة نظام التأجير والمسار المهني للأعوان (جدول التصنيف) لخصوصية نشاط المؤسسة.
- سهولة أكبر في مراجعة بعض المنح خاصة خلال المفاوضات الاجتماعية.
- وضعية مالية أفضل (في معظم الأحيان).

نقاط الضعف

- ضرورة استصدار نظام أساسي خاص (أمر) وما يطرحه من إشكاليات خاصة بالنظر إلى طول الإجراءات الإدارية (مناقشة الجوانب المالية والترتيبية).
- أي تعديل يمكن أن يطرأ على المسار المهني للأعوان (إعادة التصنيف، شروط الترقية...) يستوجب تعديل النظام الأساسي .

أهم مجالات التصرف في الموارد البشرية

○ الانتداب:

- صيغة الانتداب : قار ، متعاقد، عرضي ، موسمي.
- طريقة الانتداب :
- ✓ القاعدة: المناظرة.
- ✓ الاستثناءات: الانتدابات المباشرة .
- يتم الانتداب بمقتضى مقرر صادر عن المدير العام يخضع لتأشيرة وزير الإشراف القطاعي قبل إدخاله حيّز التنفيذ.

○ الترقية:

- تتمّ وفقا لقانون إطار المؤسسة وعن طريق مناظرة داخلية (بالملفات، بالاختبار، الاختيار) بالمؤسسة.
- يتم التجسيم بمقرر صادر عن المدير العام .

أهم مجالات التصرف في الموارد البشرية

● التسميات في الخطط الوظيفية:

- تخضع للسلطة التقديرية للمدير العام بعد أخذ رأي مجلس المؤسسة.
- يتم التجسيم بمقتضى مقرر صادر عن المدير العام يخضع لتأشيرة وزير الإشراف القطاعي قبل إدخاله حيّز التنفيذ.
- الإلحاق/ تجديد الإلحاق/ الإدماج/ الإحالة على عدم المباشرة :
- يتم التجسيم بمقتضى مقرر صادر عن المدير العام للمؤسسة وخاضع لتأشيرة مصالح رئاسة الحكومة .
- التأديب: يرجع حق التأديب إلى مدير عام المؤسسة .

3- التصرف المالي والمحاسبي

- لا تخضع المؤسسات العمومية غير الإدارية إلى أحكام مجلة المحاسبة العمومية وخاصة ما يتعلق بمبدأ التفريق بين مهام أمر القبض/الصرف والمحاسب العمومي وإخضاع عمليات القبض والصرف إلى مرحلتين: المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية.
- تعتمد المؤسسات العمومية غير الإدارية نظام المحاسبة للمؤسسات الصادر بمقتضى القانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرخ في 31 ديسمبر 1996 الذي يعتمد أساسا على:
 - نظام القيد المزدوج الذي يركز على إدراج كل معاملة مالية على الأقل في حسابين: واحد مدين , وآخر دائن بحيث يكون مجموع الحسابات المدينة مساو لمجموع الحسابات الدائنة.
 - اعتماد السنة المحاسبية التي تبدأ في 01 جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر.
 - إعداد القوائم المالية المختومة في 31 ديسمبر من كل سنة (الموازنة السنوية، قائمة النتائج، جدول التدفقات النقدية والإيضاحات حول القوائم المالية) كما تخضع القوائم المالية إلى عملية تدقيق يقوم بها مراجع حسابات يتم تعيينه وفقا لأحكام الأمر عدد 529 لسنة 1987 المؤرخ في 01 أفريل 1987.

اعتماد نظام محاسبة المؤسسات من قبل المؤسسات العمومية غير الإدارية

1. مزايا اعتماد نظام محاسبة المؤسسات:

● توفير معلومات حينية ودقيقة حول المؤسسة:

• قيمة أملاك المؤسسة (Le patrimoine) .

• جدوى نشاط المؤسسة (القيمة المضافة، نتيجة الإستغلال، النتيجة الصافية ...).

• علاقة المؤسسة مع محيطها الخارجي (حرفاء، مزودين..).

• التوازنات الماليّة للمؤسسة : عبر مؤشرات ماليّة ومحاسبية.

● يمكن من اعتماد نظام المحاسبة التحليليّة: وهو نظام يساعد على التعرف على مراكز التكلفة وتحديد كلفة تدخل المؤسسة وتقديم خدماتها أو منتوجاتها .

اعتماد نظام محاسبة المؤسسات من قبل المؤسسات العمومية غير الإدارية

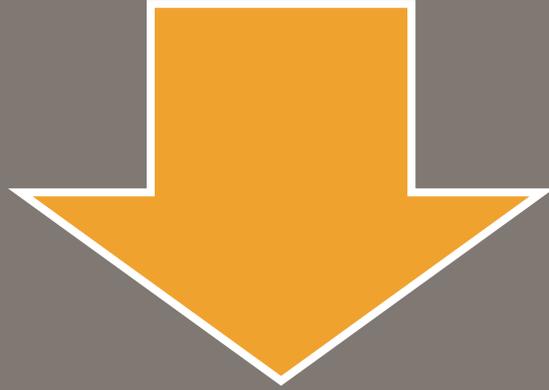
الإدارية

2. محدودية جدوى هذا النظام بالنسبة للمؤسسات العمومية غير الإدارية:

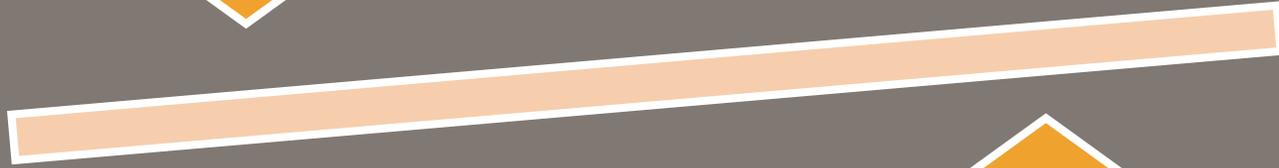
● باعتبار الصبغة العمومية للمرفق الذي توفره المؤسسات العمومية غير الإدارية، فإن المؤسسات مدعوة إلى اسداء خدمات بأسعار مضبوطة (مراعاة الجانب الإجتماعي للمرفق العمومي).

← أسعار إسداء الخدمات لا تغطّي في معظم الأحيان الكلفة الحقيقية للإنتاج مما يؤثر على التوزانات المالية للمؤسسة.

التوازنات المالية في المؤسسات العمومية غير الإدارية



تطور طفيف أو تراجع في مداخيل
الاستغلال نتيجة لاستقرار في المعاليم أو
الإعفاء منها



تطور مستمر في أعباء الاستغلال نتيجة
تطور التكلفة (ارتفاع أسعار المواد الأولية،
تطور أعباء الأعوان،...)



4- ميزانية المؤسسات العمومية غير الإدارية

- للمؤسسات العمومية غير الإدارية ميزانية خاصة ومستقلة عن ميزانية سلطة الإشراف القطاعي تنقسم إلى:
 - ميزانية التصرف: تتضمن النفقات المتعلقة بتأجير الأعوان ونفقات التسيير ونفقات التدخل إن وجدت.
 - ميزانية الاستثمار أو التجهيز: تتضمن اقتناء تجهيزات أو القيام بدراسات أو بناءات بالإضافة إلى المشاريع التنموية التي يمكن أن تكلف بها المؤسسة في نطاق مشمولاتها من قبل الدولة .

إجراءات المصادقة على ميزانيات المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية

● ضبط الميزانية من
قبل المدير العام
والمصادقة عليها من
قبل مجلس المؤسسة

● مناقشة مشروع
الميزانية مع مصالح
وزارة الإشراف
القطاعي ووزارة
المالية والمصادقة
عليها ضمن قانون
المالية.

● عرض المشروع
على أنظار اللجنة
الوزارية المشتركة
المحدثة على
مستوى وزارة
الإشراف القطاعي
والمصادقة عليها
بمقتضى مقرر في
الغرض.

ميزانية المؤسسات العمومية غير الإدارية

- يتضمّن مقرّر المصادقة على الميزانية توزيعا لنفقات التصرف ونفقات التنمية بالإضافة إلى برامج الانتدابات والترقيات والتسميات في الخطط الوظيفية المرخص فيها بعنوان سنة الميزانية.
- يتم ضبط نفقات التصرف والاستثمار في شكل جدول نفقات / موارد وذلك على النحو التالي:
 - بالنسبة لميزانية التصرف:

| تقديرات سنة ... | البيان |
|-----------------|---|
| | <u>1- النفقات</u> |
| | 1-1 نفقات التأجير |
| | 2-1 نفقات التسيير (أكريّة، صيانة، نفقات ماء وكهرباء، شراءات مواد مستهلكة،...) |
| | <u>2- الموارد</u> |
| | 1-2 الموارد الذاتية |
| | 2-2 ميزانية الدولة |

4- ميزانية المؤسسات العمومية غير الإدارية

• بالنسبة لميزانية الاستثمار أو التجهيز:

| مصادر تمويل أخرى | قروض خارجية موظفة | موارد ذاتية | ميزانية الدولة | تقديرات سنة | البيان |
|---------------------|----------------------|-------------|----------------|------------------|--------------------|
| | | | | | تجهيزات و اقتناءات |
| | | | | | مشاريع تنموية |
| | | | | | |
| | | | | | المجموع |

الصفات العمومية

- تخضع صفقات الأشغال والتزويد والخدمات والدراسات بالمؤسّسات العمومية غير الإدارية إلى التشريع الجاري به العمل بالنسبة لصفقات الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسّسات العمومية الإدارية (الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرّخ في 17 ديسمبر 2002).

6- الرقابة والإشراف

- تتمتع المؤسسات العمومية بالاستقلالية الإدارية والمالية حيث أن سلطة القرار تبقى للمدير العام بعد أخذ رأي مجلس المؤسسة وهو ما يضيفي بعض المرونة على تسييرها.
- هذه الاستقلالية تبقى محدودة بالنظر إلى الرقابة والإشراف التي تمارسها العديد من الهياكل . الهدف منها متابعة تنفيذ الالتزامات الموضوعة على كاهل المؤسسات العمومية غير الإدارية والتثبت من احترام الإجراءات والتراتيب الجاري بها العمل في التصرف الإداري والمالي بهذه المؤسسات (وفقا لمقتضيات الأمر عدد 2198 لسنة 2002 المؤرخ في 7 أكتوبر 2002).

هياكل الرقابة والإشراف



رقابة وإشراف تمارسها وزارة الإشراف القطاعي

- المصادقة على عقود الأهداف ومتابعة تنفيذها.
- المصادقة على الميزانيات التقديرية ومتابعة تنفيذها.
- المصادقة على القوائم المالية.
- المصادقة على مداوالات مجلس المؤسسة.
- المصادقة على أنظمة التأجير والزيادات في الأجور.
- دراسة النصوص التنظيمية وبرامج الانتدابات والمسائل المتعلقة بترتيب المؤسسات وتأجير رؤسائها وإحالتها إلى مصالح رئاسة الحكومة للنظر فيها قبل عرضها على المصادقة طبقاً للتشريع الجاري بها العمل.

رقابة وإشراف تمارسها رئاسة الحكومة

- إبداء الرأي والمصادقة على :
 - الأنظمة الأساسية الخاصة.
 - جداول تصنيف الخطط.
 - أنظمة التأجير.
 - الهياكل التنظيمية.
 - شروط التسمية في الخطط الوظيفية.
 - قوانين الإطار وبرامج الانتدابات وكيفية تنفيذها.
 - الزيادات في الأجور.
 - المسائل المتعلقة بترتيب المنشآت ذات الأغلبية العمومية وتأجير رؤسائها.
- متابعة تنفيذ عقود الأهداف.
- متابعة القوائم المالية وتقارير مراجعي الحسابات.
- متابعة وضعية السيولة ووضعية التداين.
- وضعية الموارد البشرية.

رقابة وإشراف وزارة المالية

- المصادقة على الميزانيات التقديرية للتصرف والاستثمار.
- متابعة تنفيذ عقود الأهداف.
- متابعة القوائم المالية وتقارير مراجعي الحسابات.
- متابعة وضعية السيولة وضعية التداين.

رقابة متواصلة يؤمّنها مراقب الدولة

- تتمثل مهمة مراقب الدولة خاصة في مراقبة:
- احترام الإلتزامات الموضوعة على كاهل المؤسسة العموميّة
- تطبيق قرارات مجلس المؤسسة
- متابعة تسيير وتطور وضعيّة المؤسسة وجميع العمليات التي لها انعكاس مالي على ميزانيتها.
- حضور ومراقبة عمل لجان الصفقات.

مراحل تغيير الصبغة القانونية للمؤسسة العمومية الإدارية

مرحلة ترتيبية

إصدار نص : حذف مؤسسة عمومية إدارية / إحداث مؤسسة عمومية غير إدارية يتضمن أحكام انتقالية حول إحالة الأعوان والممتلكات والتزامات وتعهدات المؤسسة بالإضافة إلى التنظيم الإداري والمالي

مرحلة محاسبية

القيام بجرد وتقييم كافة ممتلكات المؤسسة لإعداد الموازنة الافتتاحية للمؤسسة الجديدة

مرحلة تأسيسية

تعيين مدير عام، تعيين أعضاء مجلس المؤسسة، عقد جلسة تأسيسية (أول اجتماع لمجلس المؤسسة يتم من خلاله تنصيب المدير العام)

مرحلة تنظيمية

إصدار نظام أساسي للأعوان، هيكل تنظيمي



شكرا على الانتباه



| "ج" | "ب" | "أ" | "م" | منشأة صنف "ك" | منشأة صنف "إستثنائي" | عناصر التأجير |
|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|-------------------------|--|
| 900 | 900 | 900 | 900 | 900 | 900 | مرتب أساسي |
| 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | منحة السكن |
| 350 | 350 | 350 | 350 | 350 | 350 | منحة التصرف |
| 525 | 625 | 795 | 1120 | 1580 | 1580 | منحة التمثيل |
| 370 | 495 | 705 | 930 | 1120 | 1120 | المنحة الوقتية لاسترجاع المصاريف المرتبطة بالمسؤولية |
| - | - | - | - | - | 1550 | منحة تكميلية للمنحة الوقتية لاسترجاع المصاريف |
| 445 | 515 | 560 | 610 | 745 | - | منحة خاصة |
| 2790 | 3085 | 3510 | 4110 | 4895 | 5700 | مجموع عناصر التأجير (الخام) |