فعالية أجهزة الرقابة العامة في مُكافحة الفساد في تونس

سيف الدين العبيدي

مقدمة

إن الحديث عن مكافحة الفساد في تونس يُحيلنا إلى حُقبتين مُتناقضتين، زمن ما قبل الثورة وزمن ما بعدها، حيث اتسمت الفترة الأولى بتشتت منظومتها القانونية وعدم فاعليتها والمتكونة من المجلة الجزائية الصادرة بمقتضى الأمر العلي المؤرخ في (٩ يوليو ١٩١٣) ومجلة الإجراءات الجزائية الصادرة بالقانون عدد (٢٣) لسنة (١٩٦٨) والقانون عدد (١٧) لسنة (١٩٨٧) المتعلق بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين دون أن ننسى مصادقة تونس سنة (٢٠٠٨) على الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد المعتمدة سنة (٢٠١٣) والتي بمقتضاها يتوجب على الدول الموقعة إحداث مؤسسات أو هيئات تتولى مكافحة الفساد وهو ما هيأ لتونس ما بعد الثورة استحداث لجنة وطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد عبر المرسوم (٧) لسنة (٢٠١١) المؤرخ في (١٨ فبراير ٢٠١١) ناهيك عن دسترة مسألة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في دستور الجمهورية الثانية الذي تمت المصادقة عليه سنة (٢٠١٤) عبر إنشاء هيئة مستقلة تمت تسميتها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

كما صدر كل من القانون الأساسي عدد (٢٢) لسنة (٢٠١٦) المؤرخ في (٢٤ مارس ٢٠١٦) المتعلق بالحق في النفاذ للمعلومة، والقانون الأساسي عدد (١٠) لسنة (٢٠١٧) المؤرخ في (٧ مارس ٢٠١٧) المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المُبَلِغين، وهما نصان يكتسيان أهميةً قُصوى في اتجاه إرساء دعم الشفافية في العلاقات العامة.

أولاً: مفهوم الرقابة والمساءلة وأهميتها

لا شك أن الخوض في موضوع مكافحة الفساد يستوجب أساساً بحثاً مفاهيمياً في مسألة الرقابة والمساءلة، حيث تعني الرقابة خضوع جميع أنشطة هياكل الدولة للمُساءلة ويشمل ذلك سياساتها وخُططها وسلوك إفرادها وإجراءات التعيين بالوظائف وعملية إدارة الموازنة الخاصة بها. وأن تطبق الرقابة على جميع الأجهزة بما في ذلك الإدارات والهيئات والمؤسسات وكل الأفراد بلا استثناء مهما كانت رتبهم وصلاحياتهم. وأن تتم عمليات الرقابة داخل المؤسسات وخارجها من جانب مؤسسات تتمتع بالاستقلالية الكاملة بموجب الدستور والقانون والمعايير الدولية المعمول بها في مجال النزاهة والشفافية والمساءلة.

هذا ويذكر المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمساءلة أربعة عناصر للحد من الفساد هي؛

- أولاً: إطار عمل جيد للمعايير واللوائح.
- ثانياً: قواعد السلوك المهني.
- ثالثاً: إدارة جيدة للموارد البشرية.
- رابعاً: نظام جيد للضوابط الداخلية.

لكي ينجح أي مجتمع في الحد من الفساد واستدامة ثقافة النزاهة، يجب أن يكون هناك آليات تعمل بمثابة الكابح عن التفكير أو القيام بسلوك قد يمثل ارتداداً للطُرق الفاسدة السابقة عند ممارسة الأعمال التجارية في القطاعين العام والخاص مثل عمليات المتابعة والإشراف التي تساعد على تعزيز النزاهة والكفاءة المهنية تعزيزاً إيجابياً مع محاسبة أولئك الذين يخالفون الأعراف الاجتماعية الإيجابية. ومن أجل إقامة مثل هذه المؤسسات، يرجع الأمر إلى عامة الشعب لطلب المساءلة من قادتهم السياسيين وموظفي الخدمة المدنية ومُمثلي القطاع الخاص. ويجب أن يتسم هذا الطلب بالاستدامة خلال الأوقات العصيبة للانتقال السياسي أو الركود الاقتصادي، وعندما تكون إغراءات الانخراط في السلوك المخالف للقانون والفاسد في أعلى مستوياتها[1].

ثانياً: أنواع أجهزة الرقابة والمساءلة واختصاصات كل منها

تقوم الهيئات الرقابية والمراجعة المختلفة بالنظر إلى السلطة التنفيذية بمهماتها الرقابية الداخلية فهي حسب السيد ميخائيل بالرابح المراقب العام للمصالح العمومية، تعمل الرقابة العامّة في التصرّف العمومي وفق ثلاثة مسارات:

- **رقابة قبلية**

وهي التي تسبق أعمال التصرف كأن تنفّذ رقابة قبل إنجاز مناظرة في القطاع العام، وتعمل في هذا المسار ثلاثة هياكل تابعة لرئاسة الحكومة هي الهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية وتعمل على مستوى الوزارات والجماعات المحلية وتؤشّر على النفقات قبل إنجاز العمل. وهيئة مراقبي الدولة وتختص بالمنشآت العمومية والهيئة العليا للطلب العمومي وتختص بالصفقات العمومية.

---

١. انظر الرابط:
https//:www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/sais-fighting-corruption-703/final-guidance-in-arabic/file.

- **رقابة لاحقة**

وتعمل في هذا المسار ثلاث هيئات نشاطها أفقي وتراقب كل الأنشطة وهي هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية التابعة لرئاسة الحكومة وهيئة الرقابة العامة للمالية وتتبع وزارة المالية وهيئة الرقابة العامة لأملاك الدولة والشؤون العقارية التابعة لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية. وتنضوي التفقديات الوزارية وإدارات التدقيق الداخلي في المنشآت العمومية في هذا المسار.

- **رقابة أفقية**

وتقوم بها محكمة المحاسبات وهي سلطة مستقلة تختص أساساً بالمصادقة على حسابات الدولة والتدقيق فيها ولها دور زجري. وإذا كانت كل الهيئات الرقابية المشار إليها سابقاً هي هياكل إدارية محدثة بمقتضى أوامر وتعمل لدى السلطة التنفيذية. فإن محكمة المحاسبات هي سلطة قضائية وهي مؤسسة دستورية. وتوصف أيضاً بأنها رقابة خارجية إذا اعتبرنا الرقابة التابعة للسلطة التنفيذية رقابة داخلية.

أمّا الجهاز الذي ينسق بين الهيئات المتدخلة في المشهد الرقابي ويتابع تقارير الرقابة التي تصدر عنها وخاصةً الهياكل العاملة في الرقابة اللاحقة فهو الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية التابعة لرئاسة الجمهورية.

وعلاوة على ذلك يقوم مجلس نواب الشعب بالرقابة من خلال إحداث لجنة برلمانية للغرض وكذلك هيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهي هيئة دستورية مستقلة.

أما عن أجهزة الرقابة والمساءلة في تونس، فهي على النحو الآتي:

- **الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد**

تم إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (IN-LUCC) بموجب مرسوم القانون الإطاري (٢٠١١-١٢٠) المؤرخ في (١٤ نوفمبر ٢٠١١) والمتعلق بمكافحة الفساد، ولها مهمة عامة كمسير في مجال مكافحة الفساد.

تقترح الهيئة سياسات لمكافحة الفساد، وتصدر مبادئ توجيهية عامة، وتبدي رأيها في مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمكافحة الفساد، وتجمع البيانات المتعلقة بالفساد، وتسهل الاتصال بين الجهات الفاعلة، وتنشر ثقافة مكافحة الفساد. لا تحل الهيئة محل أي هيكل رقابي آخر قائم لأنها تتلقى الطلبات والمعلومات المتعلقة بقضايا الفساد، وتحقق فيها ويجب عليها إحالتها إلى العدالة.

- **محكمة المحاسبات**

تُعتبر محكمة المحاسبات من مكونات السلطة القضائية عملاً بالفصل (١١٧) من دستور (٢٠١٤). تختص بالنظر في حسابات وتصرف الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمنشآت العمومية وجميع الهيئات مهما كانت تسميتها والتي تُساهم الدولة أو البلديات أو الولايات في رأس مالها. كما تقوم بتقدير نتائج الإعانة الاقتصادية أو المالية التي تمنحها الهياكل المذكورة آنفاً للجمعيات والتعاونيات والمؤسسات والهيئات الخاصة مهما كانت تسميتها. وفضلاً عن ذلك تُباشر الدائرة مُراقبة على أموال الأحزاب السياسية كما يُمكنها

إنجاز مهمات لمراقبة حسابات هيئات أو منظمات دولية.

- **مجلس نواب الشعب**

تنحسر الوظيفة التشريعية باستمرار مقابل تنامي الوظيفة الرقابية للبرلمان ضمن الأنظمة الديمقراطية الحديثة، لكونها تسمح ببسط رقابة على عمل السلطة التنفيذية برأسيها وبتقييم سياساتها العامة بما يسمح بتحقيق أثر مباشر وحقيقي على عموم المواطنين عبر:

- الأسئلة المكتوبة والشفاهية: حق فردي في الإعلام والنفاذ إلى المعلومة.
- الرقابة على المالية العمومية: الترخيص في موارد الدولة وتكاليفها ومتابعة تنفيذها.
- لجان التحقيق: لجان برلمانية مؤقتة لإجراء تحقيق فعلي وجدي ومعرفة الحقيقة.
- جلسات الحوار مع أعضاء الحكومة حول التوجهات العامة والسياسات القطاعية مرة كل شهر وكلما دعت الحاجة.
- متابعة تنفيذ القوانين المصادق عليها عبر إصدار الحكومة للأوامر المتعلقة الترتيبية.
- الرقابة على السياسات العامة والقطاعية من قبل اللجان القارة والخاصة والتعاون مع محكمة المحاسبات هياكل الرقابة وعرض التقارير الخصوصية على الجلسة العامة.
- سحب الثقة من الحكومة / لائحة اللوم.
- لائحة إعفاء رئيس الجمهورية من أجل الخرق الجسيم للدستور.

ثالثاً: التحديات والإشكاليات التي تواجه أجهزة الرقابة والمساءلة

حسب السيد شرف الدين اليعقوبي عضو الهيئة المديرة لجمعية المراقبين العموميين يجب اتخاذ إجراءات بهدف إصلاح منظومة الرقابة العامة. وتتمثل هذه الإجراءات في:

١. توحيد هياكل الرقابة العامة باعتبار أن هناك إهداراً للموارد المالية والبشرية وإشكاليات على مستوى برمجة المهام الرقابية.

٢. تركيز المهمة الرقابية على المخاطر وليس كما هي اليوم حسب تداول زمني كل ٥ سنوات، وهذا يعني مراقبة الهياكل التي فيها أكثر مخاطر مثل سوء التصرف أو حصول خسائر مالية. وبالتالي تأخذ تلك المهام الأولوية الوطنية بناءً على معطيات موضوعية.

٣. العودة إلى نظام الترقية الآلية ضماناً لاستقلالية المراقب.

٤. الزيادة في عدد المراقبين؛ فحسب المعايير الدولية يوجد مراقب لكل (1,000) مُوظف في حين تُعدّ تونس حوالي (٣٥٠) مُراقباً لذلك هناك حاجة إلى ما بين (٦٠٠) إلى (٧٠٠) مُراقب آخرين.

٥. وضع برنامج داخلي للتكوين وبناء قدرات المراقبين تتكفل به الوزارات المشرفة على تلك الهياكل.

٦. توفير الموارد المادية والتجهيزات الإعلامية والإمكانات اللوجستية لتسهيل مهمة المراقب.

٧. نشر كل التقارير الرقابية ضماناً للشفافية

وتطبيقاً للفصل السادس من القانون الأساسي للنفاذ إلى المعلومة.

٨. العمل في كنف الاستقلالية بعيداً عن الضغوطات حتى لا تتكرر الاعتداءات التي يتعرض إليها مراقبو الدولة أثناء أدائهم لمهامهم خلال مهام رقابية.

خلاصة

نهايةً إن الملاحظ لترسانة التشريعات والقوانين والهيئات والهياكل والمؤسسات التي تعمل على مكافحة الفساد في تونس يستخلص إرادة مجتمعية متمسكة بمسائل الشفافية والرقابة فرضت على السياسي فرضاً بحكم حركة الحقوق والتاريخ والمجتمع، لكن قوى الرفض والمنظومات القديمة والجديدة تُهمل عن قصد وعن غير قصد هذه المسائل فتجدها مُلقاة عرض الحائط في أول محك لأن الإيمان بجدواها بقي مجرد شعارات لاستعطاف الوعي الجمعي ولعل أكبر دليل على ذلك ما حدث في تونس بعد (٢٥ يوليو ٢٠٢١) تعطيل لكل المؤسسات العاملة على الرقابة والمساءلة عبر تجميد للبرلمان وغلق هيئة مكافحة الفساد وهيئة مراقبة دستورية القوانين وحل الحكومة.