



# الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد





# الفهرس

الملخص التنفيذي	05
مقدمة	09
ا. التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد	12
اا. الخطط والممارسات	19
ااا. الضمانات القانونية والصلاحيات المسندة إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد	24
اااا. الموارد الموضوعية على ذمة الهيئة	27
ااااا. تدعيم قدرات المجتمع المدني والتعاون معه في مجال مكافحة الفساد	31
اااااا. التعاون والتنسيق بين مختلف الفاعلين العموميين المعنيين بمكافحة الفساد	34
الخاتمة	39
رد مصالح الوزارة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالوظيفة العمومية	42
رد الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد	44



# الملخص التنفيذي



## أ. التشريعات

تعدّ المنظومة التشريعية في تونس غير مكتملة. من ذلك أنها **تفتقر إلى نصوص قانونية تجرّم الرشوة المرتكبة من قبل العاملين في القطاع الخاص**. وباستثناء غسل الأموال تعتبر المسؤولية الجنائية للذوات المعنوية محدودة ولا يفرض القانون التونسي عقوبات ملائمة عليها في حالة ارتكابها لجرائم فساد.

وتمّ خلال السنوات الأخيرة تدعيم الإطار القانوني المتعلق بمكافحة الفساد بأحكام تهدف إلى تعزيز الشفافية وحماية المبلغين عن الفساد ومنع الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح ومنع غسل الأموال. وبالرغم من هذه الجهود ما زالت هذه النصوص القانونية في حاجة إلى التحسين. ولم يتم دائما وضع التدابير الكافية لتفعيلها. ولم تلتزم الهياكل العمومية الخاضعة للقوانين المتعلقة بمكافحة الفساد دائما بواجباتها القانونية. ولا تخضع التدابير القانونية والإدارية ذات العلاقة بمكافحة الفساد إلى تقييم دوري وشامل للتأكد من كفايتها لمنع الفساد. **وظلت التوصيات المنبثقة عن التقييم الجزئي المنجز في إطار آلية الاستعراض للامتثال إلى بنود الاتفاقية الأمامية (المرحلة الأولى منها) دون تنفيذ.**

**ويستدعي الوضع مراجعة الإطار القانوني المتعلق بمكافحة الفساد** وحثّ الهياكل العمومية على الالتزام بواجباتها القانونية وتسليط العقوبات المستوجبة ضدها والقيام بتقييم شامل ودوري للإطار القانوني والترتيبي لمكافحة الفساد والتعجيل بتفعيل التوصيات المنبثقة عن التقييم الجزئي المذكور.

## أ. الخطط والممارسات

شهد إعداد الإستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وخططها التنفيذية تأخيرا. وامتدت الإستراتيجية على 5 سنوات فيما لم تغط الخطط التنفيذية التي تم إعدادها سوى 4 سنوات. **ولم يتم عرض وثيقة الإستراتيجية وخططها التنفيذية للفترة 2017-2018** على الرأي العام ومناقشتها قبل المصادقة عليهما. ولم تتضمن الخطط التنفيذية القيمة المستهدفة للمؤشرات المضمّنة بها سواء مرحليا أو في نهاية الفترة.

وتدعى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد إلى العمل مستقبلا على تعزيز المسار التشاركي في إعداد سياساتها وخططها بما يضمن حظوظا أوفر لنجاحها ووضع خطط عمل تنفيذية تغطي كامل فترة الإستراتيجية. كما تدعى إلى تحديد القيمة المستهدفة بالنسبة إلى كل مؤشر مضمّن بها حتى يتسنى تحديد نسب إنجازها.

ولم يتم وضع الآليات الكافية لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من حيث تمويلها. ولوحظ تأخير في تنفيذ خطة العمل التنفيذية للفترة 2017-2018 ونقص في نشر المعطيات حول تقدم إنجازها. كما أنّ قيادة الإستراتيجية ومتابعتها ونشر المعلومات حولها في حاجة إلى التحسين.

ويستدعي الوضع من الجهات المعنية بالإستراتيجية توفير الضمانات اللازمة لإنجاحها من حيث توفير التمويلات الكافية وتفعيل الجهات المسؤولة عن القيادة والمتابعة والتقييم وإحكام التنسيق بينها. كما يتطلب تحسين الاتصال حول الإنجازات المحققة والصعوبات المعترضة للاستفادة من التجارب السابقة.

### III. الضمانات القانونية والصلاحيات المسندة إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

وقرّ المرسوم الإطاري لمكافحة الفساد عديد الضمانات للهيئة لتتمكّن من أداء وظيفتها بصفة فعالة، إلا أنه لم يتم بها تركيز جهاز الوقاية والتقصي مما أدى إلى حرمانها من الصلاحيات المسندة لها قانوناً في مجال البحث والتقصي والتفتيش والحجز وإلى اعتمادها بالأساس على المعلومات ونتائج الأبحاث والتفقد التي توّفرها لها الهياكل العمومية الأخرى. ولوحظ تمركز هامّ للصلاحيات لدى رئيس الهيئة وهو ما لا يساعد على التسيير الأمثل للهيئة وتوازن المسؤوليات صلبها وعلى تفرغ رئيس الهيئة للمسائل والقرارات الهامة.

ويستدعي الأمر التعجيل بإرساء جهاز للوقاية والتقصي صلب الهيئة وتفعيل الصلاحيات القانونية المسندة لها.

### IV. الموارد الموضوعة على ذمة الهيئة

حسب الفصل 12 من المرسوم الإطاري لمكافحة الفساد تعدّ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي. إلا أنه لم يتم ضبط آليات تكريس هذه الاستقلالية. ولا تضمن الإجراءات المعتمدة تخصيص الموارد المادية اللازمة للهيئة بالنجاعة المطلوبة وتوظيفها الأمثل. ولوحظ نقص على مستوى توفير المعلومات المتعلقة بالتصرف في مواردها وتسييرها.

ويستدعي الأمر وضع إجراءات تضمن تخصيص الموارد المالية اللازمة للهيئة في بداية كل سنة مالية مع تأمين المتابعة اللازمة لكيفية صرفها. كما تدعى الهيئة مستقبلاً إلى التقيّد بمبادئ الشفافية على مستوى التصرف المالي لتكون مثلاً يحتذى به من قبل مختلف الهياكل العمومية.

## ٧. تدعيم قدرات المجتمع المدني والتعاون معه في مجال مكافحة الفساد

يشهد نشاط الهيئة في مجال تدعيم قدرات المجتمع المدني نفائص تتعلق بإجراءات انتقاء الجمعيات المترشحة للانتفاع بالدعم وبمتابعة الهيئة لمدى إنجاز الجمعيات للأنشطة التي تحضلت بعنوانها على منح. **وظل ائتلاف المجتمع المدني ضد الفساد الذي تم إمضاء ميثاقه منذ أفريل 2017 دون تفعيل.**

وتدعى الهيئة إلى تحسين إجراءات انتقاء الجمعيات المترشحة للحصول على تمويل وإحكام متابعة إيفائها بالتزاماتها قبل صرف أقساط المنح. كما تدعى إلى تكثيف جهودها في مجال التشجيع على تشبيك الجمعيات الناشطة في مجال مكافحة الفساد وإلى السعي إلى تذليل الصعوبات المتعلقة بتفعيلها.

## ٨. التعاون والتنسيق بين مختلف الفاعلين العموميين المعنيين بمكافحة الفساد

عرف تنظيم الحكومة في مجال مكافحة الفساد خلال السنوات الأخيرة في تونس عدم استقرار ملحوظ مما لم يساعد على تحديد توجهات الدولة وعلى تنسيق جهود مختلف المتدخلين في المجال. وبالرغم من تعدد الجهات المكلفة بمكافحة الفساد بصفة مباشرة أو غير مباشرة فإن مهمة التنسيق بينها لم توكل لأي هيكل. **ولم يتضمن المرسوم الإطارى لمكافحة الفساد أحكاما تفرض تمكين الهيئة من معرفة مآل ملفات شبهات الفساد المحالة على القضاء.** كما لم تنص على وجوب إحالة نتائج أعمال التفقد والتدقيق والرقابة بجميع أنواعها في أجال محددة. ولوحظ غياب قاعدة معطيات شاملة تمكّن من تبادل المعلومات بصفة دينية بين الهيئة والهيكل العمومية الأخرى المعنية بمكافحة الفساد. وظلت العديد من الاتفاقيات التي أبرمتها الهيئة مع عدد من الهيكل العمومية في المجال دون تفعيل.

**ويستدعي الوضع مراجعة مشمولات «المجلس الأعلى للتصدي للفساد واسترداد أموال وممتلكات الدولة والتصرف فيها»** لتشمل أعمال التنسيق التي كلف بها مختلف الهيكل المتدخلة في مجال مكافحة الفساد. كما يتطلب وضع قاعدة معطيات شاملة تمكّن من تبادل المعلومات بصفة دينية بين الهيئة والهيكل العمومية الأخرى المكلفة بمكافحة الفساد والحرص على تفعيل الاتفاقيات المبرمة في المجال.



# مقدمة

الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد

أصبح الدور الذي تلعبه الأجهزة العليا للرقابة في مساعدة الحكومات على مكافحة الفساد وتحقيق الشفافية والمساءلة منذ عديد السنوات معترفاً به على نطاق واسع. واعتباراً لأهمية هذا الدور وخاصة الجانب الوقائي منه تضمنت الخطة الإستراتيجية للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة للفترة 2017 - 2022 هدفاً يتعلق بتقييم ودعم تنفيذ هدف التنمية المستدامة 16<sup>1</sup> الذي يرمي من ضمن مقاصده إلى الحدّ بدرجة كبيرة من الفساد والرشوة بجميع أشكالهما وإنشاء مؤسسات فعالة وشفافة خاضعة للمساءلة على جميع المستويات. كما تعدّ مكافحة الفساد من بين أولويات المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

وفي نفس الإطار تضمنت إستراتيجية محكمة المحاسبات للفترة 2016 - 2020 نتيجة تتعلق بـ«دور محكمة المحاسبات في مكافحة الفساد وفي تنفيذ السياسات العمومية في مجال التنمية المستدامة معترف به».

وفي إطار تجسيم دورها في هذا المجال تولت محكمة المحاسبات النظر في مدى توفر إطار مؤسسي فعال لمكافحة الفساد. ويقصد بالإطار المؤسسي لمكافحة الفساد الإجراءات التنظيمية التي تتخذها الحكومات لإرساء دولة القانون وتنفيذ برامج مكافحة الفساد.

ويندرج اختيار الموضوع في إطار تنفيذ برنامج مكافحة الفساد من قبل الأجهزة العليا للرقابة الذي يتمّ تنظيمه بالتعاون بين مبادرة تنمية الإنترنت والمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة والذي يهدف بالأساس إلى الرفع من فعالية الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد لا سيما من خلال الوقاية منه والذي من شأنه أن يؤثر على الجهود الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة وخاصة الهدف 16.

وتتعدّد الجهات المكلفة بمكافحة الفساد بصفة مباشرة أو غير مباشرة في تونس. فعلاوة على الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد يذكر بالخصوص السلطة التشريعية والسلطة القضائية بجميع أصنافها ومكوناتها والسلطة التنفيذية والهيئات المستقلة واللجان الخاصة. ومع ذلك يعدّ

1. يتمثل الهدف في «تشجيع وجود المجتمعات السلمية الشاملة للجميع تحقيقاً للتنمية المستدامة، وتوفير إمكانية اللجوء إلى القضاء أمام الجميع، والقيام على جميع المستويات ببناء مؤسسات فعالة خاضعة للمساءلة».

التطوّر الذي شهدته تونس بخصوص مؤشر مدركات الفساد محتشما على امتداد السنوات الأخيرة<sup>2</sup>. وحسب تقرير منظمة الشفافية الدولية حلت تونس في المرتبة 74 من بين 198 دولة بـ 43 نقطة على 100 خلال سنة 2019.

وشملت الأعمال الرقابية المتعلقة بالإطار المؤسسي لمكافحة الفساد التشريعات والخطط والممارسات التي تمّ وضعها على المستوى الوطني. كما شملت الصلاحيات والوسائل الموضوعية على ذمة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد للقيام بدورها باعتبارها أحد أهمّ المتدخلين في المجال<sup>3</sup> والمجهودات التي تبذلها هذه الهيئة لتدعيم قدرات المجتمع المدني والتعاون معه. وتم في نفس الإطار التطرق إلى التعاون والتنسيق بين مختلف الفاعلين العموميين في مجال مكافحة الفساد. وغطت الأعمال الرقابية بالأساس الفترة الممتدة من 2014 إلى موفى مارس 2020.

ولم تشمل المهمة الرقابية موضوع هذا التقرير الصلاحيات والموارد الموكولة لبقية الهياكل الأخرى المعنية بمكافحة الفساد. كما لم تشمل مجالات التصرف الإداري والمالي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد باعتبارها جوانب ستخصصها محكمة المحاسبات بمهمة رقابية لاحقة.

---

2. سجلت تونس خلال سنة 2019 تراجعاً بمرتببة واحدة مقارنة بسنة 2018 (التي حلت خلالها في المرتبة 73 من أصل 180 دولة بتحقيقها 43 نقطة على 100) علماً بأنّ هذا المؤشر بلغ 42 نقطة والرتبة 74 من أصل 180 دولة خلال سنة 2017 و لم يتعد منذ سنة 2012 إلى سنة 2016 ما جملة 41 نقطة والمرتبة 75.

3. خصت الاتفاقية الأمامية ضمن فصلها الثاني هيئات مكافحة الفساد بتدابير وقائية (المادة 6) وذلك إضافة إلى التدابير الوقائية المخصصة للسلطة القضائية (المادة 11).



# التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد

تنصّ الاتفاقية الأُممية لمكافحة الفساد لسنة 2003<sup>4</sup> المصادق عليها من قبل الجمهورية التونسية خلال سنة 2008<sup>5</sup> على أن تقوم الدولة بإصدار لوائح وقوانين كافية لمكافحة الفساد تشمل تعزيز الشفافية ومنع تضارب المصالح والإفصاح عن المكاسب لمنع الإثراء غير المشروع وآليات التحقق منها وتفرض عقوبات فعالة ومتناسبة في صورة عدم الامتثال. كما تنصّ على وضع تدابير تمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد وفرض عقوبات فعالة ومتناسبة على عدم الامتثال لهذه التدابير. وفي نفس الإطار نص الفصل 4 من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011<sup>6</sup> المتعلق بمكافحة الفساد على أن تضمن الدولة تنفيذ سياستها في مجال مكافحة الفساد وذلك بوضع النصوص القانونية والترتيبية المستوجبة والآليات التي تضمن احترامها وبتخاذ التدابير والإجراءات العملية لتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة واحترام القانون.

وتبيّن أنّ المنظومة التشريعية لمكافحة الفساد في تونس تفتقر إلى نصوص قانونية تجرّم الرشوة المرتكبة من قبل العاملين في القطاع الخاص. ولئن يجرم الفصل 91 من المجلة الجزائية<sup>7</sup> رشوة الموظفين العموميين الوطنيين، فإنّه لا يجرّم صراحة الوعود أو العروض الممنوحة لصالح شخص آخر<sup>8</sup>. ولا تجرّم المجلة المذكورة رشوة وارتشاء الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية. وباستثناء غسل الأموال تعتبر المسؤولية الجنائية للذوات المعنوية محدودة ولا يفرض القانون التونسي عقوبات ملائمة عليها في حالة ارتكابها لجرائم فساد<sup>9</sup>.

## التوصيات

يتعيّن سنّ تشريعات تجرّم الرشوة المرتكبة من قبل العاملين في القطاع الخاص ومراجعة أحكام المجلة الجزائية في اتجاه فرض عقوبات فعالة ومتناسبة على الذوات المعنوية بما يمكّن من مكافحته واعتماد تدابير تشريعية لضمان أن تشمل جريمة الرشوة الوعود أو الهبات الممنوحة لصالح أشخاص آخرين غير الموظفين العموميين.

4. المعتمدة من قبل الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة في 31 أكتوبر 2003 والموقعة من قبل الجمهورية التونسية في 30 مارس 2004.
5. تمت المصادقة عليها بمقتضى الأمر عدد 763 لسنة 2008 المؤرخ في 24 مارس 2008 المتعلق بالمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتمت الموافقة عليها بمقتضى القانون عدد 16 لسنة 2008 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتعلق بالموافقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
6. المؤرخ في 14 نوفمبر 2011.
7. ينص الفصل 91 من المجلة الجزائية على أن: «يعاقب بالسجن مدة خمسة أعوام وبخطية قدرها خمسة آلاف دينار كل شخص يرشو أو يحاول أو يرشو بعطايا أو بوعود بالعطايا أو هدايا أو منافع كيما كانت طبيعتها أحد الأشخاص المشار إليهم بالفصل 82 (جديد) من هذه المجلة (الموظف العمومي) لفعل أمر من علائق عمله ولو كان حقا لكن لا يستوجب مقابلا عليه أو لتسهيل إنجاز أمر مرتبط بخصائص عمله أو للامتناع عن إنجاز أمر كان من الواجب القيام به.»
8. غير الموظف العمومي
9. من بين أبرز النفاثات التي خلص إليها التقييم في إطار آلية استعراض الامتثال إلى بنود الاتفاقية الأُممية لمكافحة الفساد سنة 2015.

وقد أكدت الهيئة ضمن إجابتها في هذا الإطار أنها ما انفكت تولي النقص التشريعي في المجال أهمية بالغة. وتجسد ذلك لاسيما من خلال إدراج عديد التوصيات الواضحة والدقيقة والمطالبة بإصدار التشريعات اللازمة والعاجلة ضمن تقاريرها السنوية. كما أشارت إلى أنها تعمل على الدّفع لتفادي الثغرات والنقائص التشريعية في إطار ما يربطها من اتفاقيات تعاون وشراكة خاصة مع وزارة العدل ومركز الدراسات القانونية والقضائية بوزارة العدل.

وقد تمّ خلال السنوات الأخيرة تدعيم الإطار القانوني المتعلق بمكافحة الفساد بأحكام تهدف إلى تعزيز الشفافية وحماية المبلغين عن الفساد ومنع الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح ومنع غسل الأموال وذلك لا سيما من خلال إصدار القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016 المتعلق بالإنفاذ إلى المعلومة والقانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015 المؤرخ في 07 أوت 2015 والمتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال والقانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين والقانون عدد 46 لسنة 2018 المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح. ويضاف إلى ذلك إصدار القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017 المؤرخ في 24 أوت 2017 والمتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

**وبالرغم من هذه الجهود ما زالت النصوص النافذة في مجال مكافحة الفساد في حاجة إلى التحسين إذ لا تخلو من عديد النقائص.**

فبالنسبة إلى القانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، يُذكر بالخصوص حصر إمكانية توفير الحماية في الإبلاغ الوارد على الهيئة دون سواها وضيق الأجل الذي ضبطه القانون لكي تتولى الهيئة دراسة طلبات الحماية والتّلييات للزّمة لها ومدتها خصوصا<sup>10</sup> بالنظر إلى تنامي طلبات الحماية. كما يُذكر عدم تحديد طرق توفير الحماية الأمنية والصحية والقانونية للمبلغين واقتصار المكافآت المنصوص عليها بالفصل 28 من القانون المذكور على المبلغين على الفساد في القطاع العام فحسب.

أما فيما يتعلق بالقانون الأساسي المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح فمن أهمّ الإشكاليات التي يطرحها هو نقص التّلييات المعتمدة لمتابعة المصرحين في ظل ارتفاع عدد

10. 3 أيام من تاريخ توصلها بالطلب.

الأشخاص المطالبين بالتصريح (37 صنفا) مما من شأنه أن يؤثّر على نجاعة المتابعة والمراقبة التي من الفروض أن تقوم بها الهيئة وما يتطلب من إمكانيات هامة لحفظ التصاريح لمدة 10 سنوات.

**وأفادت الهيئة بأنها سعت إلى التخفيف من وطأة صعوبات تفعيل القانون الأساسي المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وذلك لا سيما من خلال توفير الحماية القانونية والأمنية للمبلغين وتوفير الإرشاد القانوني لفائدتهم وبعث خلية الإرشاد النفسي وذلك بالإضافة إلى تنظيم ورشات تفكير ركزت مواضيعها على حماية المبلغين بالتعاون مع خبراء دوليين.**

وفي نفس الإطار لم يتم وضع التدابير الكافية لتفعيل القوانين المذكورة. ويتبين ذلك بالخصوص من خلال عدم إصدار النصوص التطبيقية اللازمة لإنفاذها أو التأخير في إصدارها.

فيخصوص القانون الأساسي عدد 46 لسنة 2018 المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح وبالرغم من أنّ الفصل 50 من القانون المذكور نصّ على أن تنشر الأوامر الحكومية وجوبا في ظرف 60 يوما من تاريخ نشر القانون، لم يتم إصدار الأمر الحكومي المتعلق بضبط صيغ أحكام الفصل 29 بالنسبة إلى الهدايا التي تعدّ ملكا خاصا للدولة والأمر الحكومي المتعلق بأنموذج مضمون التصريح بالنسبة إلى الأشخاص المحدّدين ضمن الفصل 8 من نفس القانون.

أما بخصوص القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحقّ في النفاذ إلى المعلومة فقد تأخّر إصدار النصّ التطبيقي الخاص به لأكثر من سنتين وذلك بمقتضى منشور رئيس الحكومة عدد 19 لسنة 2018 حول الحق في النفاذ إلى المعلومة. وكذلك الشأن بالنسبة إلى القانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين حيث لم يتم إصدار الأمر المتعلق بضبط شروط وإجراءات إسناد حوافز لفائدة الهياكل التي تستجيب للممارسات الفضلى المتعارف عليها في مجال التوقي من الفساد ومنع حدوثه المنصوص عليه بالفصل 3 من نفس القانون والأمر المتعلق بتحديد آليات وصيغ ومعايير إسناد المكافأة للمبلغين المنصوص عليهم بالفصل 28 من القانون المذكور إلا في ديسمبر 2019.<sup>11</sup>

11. الأمر الحكومي عدد 1123 لسنة 2019 المؤرخ في 9 ديسمبر 2019 والمتعلق بضبط شروط وإجراءات إسناد الحوافز في مجال التوقي من الفساد والأمر الحكومي عدد 1124 لسنة 2019 المؤرخ في 9 ديسمبر 2019 والمتعلق بضبط آليات وصيغ ومعايير إسناد مكافأة مالية للمبلغين عن الفساد.

## التوصيات

توصي محكمة المحاسبات بالتعجيل بإصدار النصوص التطبيقية التي لم تصدر بعد وبالحرص مستقبلا على تلافي التأخير المسجل في المجال.

ولم تلتزم الهياكل العمومية الخاضعة للقوانين المتعلقة بمكافحة الفساد بواجباتها القانونية. ففيما يتعلق بحماية المبلغين نص الفصل 7 من القانون المذكور على أنه يتعين على كل هيكل عمومي خاضع لأحكام هذا القانون تحديد الهيكل الإداري المختص داخلة بتلقي الإبلاغ عن شبهات الفساد المحالة إليه من قبل الهيئة والبحث فيها. كما أنه مطالب بأن يوجه إلى الهيئة في ظرف شهرين من تاريخ نشر القانون بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية أرقام الهاتف والفاكس والبريد الإلكتروني الخاص بالهيكل الإداري المختص ونشرها على الموقع الإلكتروني الخاص به. وحسب الإحصائيات التي تم الحصول عليها من الهيئة لم يتجاوز عدد الهياكل التي قامت بتحديد الهيكل المختص المذكور وتوجيه المعطيات المطلوبة بشأنه إلى الهيئة إلى حدود شهر مارس 2020 ما جملته **91 هيكلًا من جملة أكثر من 1200 هيكل عمومي** معني بأحكام القانون. وتفتقر العديد من الهياكل التي تم إحداثها إلى أبسط الإمكانيات البشرية والمقومات الوظيفية التي من شأنها أن تمكّنها من أداء مهامها باستقلالية ونجاعة وفي الآجال المطلوبة وذلك بالإضافة إلى نقص البحث والتقصي بالجدية المطلوبة في الإبلاغات عن الفساد التي تحيلها الهيئة على الهيكل الإداري المختص وفي الآجال المحددة.

أما فيما يتعلق بالقانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة فقد لوحظ بالخصوص عدم التزام الهياكل العمومية بتعيين مكلف بالنفاذ للمعلومة وإعلام هيئة النفاذ إلى المعلومة بذلك وفق ما يقتضيه الفصل 32 من القانون المذكور وعدم التزام العديد منها بإنجاز موقع واب رسمي أو عدم تحيين هذه المواقع أو عدم تضمّن العديد منها للمعطيات المنصوص عليها بالفصل 6 من نفس القانون ولأدلة النفاذ إلى المعلومة المنصوص عليها بالفصل 38 منه. كما يذكر ضعف متابعة جاهزية الهياكل المعنية بقانون النفاذ إلى المعلومة بالرغم من دخول القانون سالف الذكر حيّز التنفيذ منذ أفريل 2017 ولجوء بعض الإدارات إلى إعلام طالب النفاذ بعدم اختصاصها رغم قدرتها على إحالة الملف إلى الهياكل الراجعة لها بالنظر وذلك وفق الفصل 18 من القانون المذكور. ولوحظ كذلك عدم احترام الإدارة للآجال القانونية للاستجابة لمطالب النفاذ للمعلومة.

ونتح عن ذلك ارتفاع نسبة المطالب التي تمّ الطعن بخصوصها لدى هيئة النفاذ إلى المعلومة. من ذلك أنّ عدد الطعون التي رفعها مركز يقيظ لدعم وإرشاد ضحايا الفساد بلغ 43 طعنا وهو ما يمثل 60 بالمائة من عدد مطالب النفاذ إلى المعلومة التي قدمها هذا المركز<sup>12</sup>.

12. حسب تقرير منظمة أنا يقيظ «النفاذ إلى المعلومة بين القانون وتحديات التطبيق» 2018.



## التوصيات



توصي محكمة المحاسبات بإيجاد السبل الكفيلة بحثّ الهياكل العمومية بالالتزام بواجباتها القانونية وبتسليط العقوبات المستوجبة ضدها. كما توصي المحكمة الهياكل العمومية باتخاذ جميع التدابير المناسبة لتشجيع وتسهيل الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين ولتكريس مبدأ النفاذ إلى المعلومة لضمان الوصول إليها من أجل تعزيز شفافية القطاع العام.

ولا تخضع التدابير القانونية والإدارية ذات العلاقة بمكافحة الفساد إلى تقييم دوري وشامل للتأكد من كفايتها لمنع الفساد. وإلى موفى مارس 2020 لم تعهد عملية التقييم إلى أي هيكل وذلك باستثناء هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد (التي لم يتمّ تركيزها بعد) والتي كلفت بمقتضى الفصل 11 من القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017 المحدث لها بدراسة النصوص القانونية سارية المفعول والمتعلقة بمجال اختصاصها بهدف تقييم مدى فعاليتها وتقديم مقترحات لتطويرها إلى الجهة المختصة.

وكُلّف مركز الدراسات القانونية والقضائية الراجع بالنظر إلى وزارة العدل لـ سيما بالقيام بالدراسات لغرض تطوير التشريعات الوطنية وتحقيق الملاءمة بينها وبين التطوّر الاقتصادي والاجتماعي ومواكبتها لأحدث التشريعات في الدول الأخرى وبدراسة المسائل القانونية الهامة المتعلقة بتطبيق التشريعات بطلب من الجهات الحكومية المعنية. إلا أنّ الدراسات التي قام بها لم تشمل تقييم الإطار القانوني والترتيبي لمكافحة الفساد ولم تتم مطالبته بذلك من أي جهة حكومية.

**وأفادت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في إجابتها أنّها تتولّى إثارة مسألة الإطار التشريعي لمكافحة الفساد وتشخيص النقائص التي تعوقه ودراسة النصوص القانونية ذات العلاقة ضمن تقاريرها السنوية أو في إطار ندوات علمية وورشات تفكير وأنّها تتولّى كذلك تقديم مقترحات كتابية إلى الجهات المعنية كالبرلمان ورئاسة الحكومة. إلا أنّ هذه المبادرات على أهميتها تبقى غير كافية.**

ولئن خضعت التدابير القانونية والترتيبية المتعلقة بمكافحة الفساد إلى تقييم في إطار آلية استعراض الامتثال إلى بنود الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد فإنّ هذا التقييم الأول الذي انتهى في سنة 2015 يبقى جزئياً حيث اقتصر على الفصول 3 (التجريم وإنفاذ القانون) و4 (التعاون الدولي) من نفس الاتفاقية.

وما زالت معظم التوصيات المنبثقة عن هذه العملية دون تفعيل إلى موفى مارس 2020 خصوصا وأنّ المجلة الجزائية لم تشهد أي تنقيح في اتجاه تفعيل تلك التوصيات.

أما فيما يتعلق بالمرحلة الثانية من آلية الاستعراض والمخصصة للفصل 2 (التدابير الوقائية) والفصل 5 (استرداد الموجودات) فقد تقرّر حسب القرعة المنجزة خلال سنة 2016 بأن تخضع تونس إلى تقييم من دولة أخرى خلال سنة 2020. وإلى موفى مارس 2020 لم يقد فريق الخبراء الحكومي بعملية التقييم الذاتي التي سيتمّ على أساسها إنجاز عملية التقييم من قبل إحدى الدول المبرمة للاتفاقية الأومية بالرغم من تعيين أعضائه منذ سنة 2017.

وباعتبار أنّ مرحلة التقييم الثانية تشمل متابعة لمدى التقدم في تنفيذ التوصيات المضمنة في تقرير التقييم في مرحلته الأولى فإنّ ضعف نسبة تنفيذ التوصيات السابقة سيكون له تأثير سلبي على عملية التقييم. ولا تضمن هذه الوضعية تطبيق القوانين النافذة على الصعيد الوطني وتناسقها فيما بينها. كما أنّها لا تضمن التقيّد بالاتفاقيات الدولية والحصول على المساندة الفنية اللازمة لتجاوز مواقع القصور المحتملة.

### التوصيات

يستدعي الوضع الإسراع بتركيز هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد لتتولى القيام بتقييم شامل ودوري للإطار القانوني والترتيبي لمكافحة الفساد. كما يستدعي التعجيل بتفعيل التوصيات المنبثقة عن عمليات استعراض الامتثال للاتفاقية الأومية والقيام بعملية التقييم الذاتي للمرحلة الثانية من عملية الاستعراض.



# الخطط والممارسات

تنص الاتفاقية الأمامية لمكافحة الفساد على أن تضع الدولة سياسات تتعلق بمكافحة الفساد. كما تسعى لوضع آليات لتنفيذها. وتبرز مشاركة المجتمع المدني والتشاور مع الجهات صاحبة المصلحة في وضعها وتنفيذها. وتقوم بإصدار تقارير مرحلية حول تقدم إنجازها.

وقد شهد إعداد الإستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد تأخيراً ملحوظاً. فلئن تمّ عرض ملامحها على أعضاء المجلس الوطني التأسيسي منذ 9 ديسمبر 2012 وإعداد النسخة الأولى منها في أبريل 2014 فإنه لم يتم ضبط صيغتها النهائية وخطتها التنفيذية سوى على التوالي في جوان 2016 وأكتوبر 2016. وبالرغم من أنّ الإستراتيجية تخصّ الفترة 2016-2020 فإنّ التأخر في ضبط صيغتها النهائية أدّى إلى اقتصار خطة العمل التنفيذية المرفقة لها على الفترة 2017-2018 دون أن تشمل سنة 2016.

وفيما يتعلق بمحتوى الخطة التنفيذية للفترة 2017-2018، تضمّنت هذه الوثيقة عدّة مؤشرات كمية قابلة للقياس. إلا أنّها لم تتضمن الحدّ الواجب بلوغه لهذه المؤشرات (القيمة المستهدفة) سواء مرحلياً أو في نهاية الفترة بما يسمح بتحديد نسبة إنجازها. وتطرح هذه الوضعية صعوبات على مستوى تقييم الإنجازات المتعلقة بالمبادرات المضمنة بالخطة الإستراتيجية.

### التوصيات

تدعى الهيئة مستقبلاً إلى وضع خطط عمل تنفيذية تغطي كامل فترة الإستراتيجية. كما تدعى إلى تحديد القيمة الواجب تحقيقها سنوياً وفي نهاية الإستراتيجية بالنسبة إلى كل مؤشر مضمّن بها.

وتتمّ اعتماد مقارنة تشاركية في إعداد محاور الإستراتيجية. وشهد المسار التشاركي تدعيماً ملحوظاً عند وضع الخطة التنفيذية للفترة 2017-2018. إلا أنه لم يتم عرض وثيقة الإستراتيجية وخطتها التنفيذية للفترة 2017-2018 على الرأي العام ومناقشتها قبل المصادقة عليهما بما من شأنه أن يسهم في تقبل النتائج التي تمّ التوصل إليها. ونتج عن ذلك رفض بعض منظمات المجتمع المدني تبني الإستراتيجية لا سيما في مراحلها الأولى.

وقد تمت هذه المصادقة من خلال التوقيع على «ميثاق الإستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد وخطة عملها» بتاريخ 9 ديسمبر 2016 الذي تضمّن التزاماً بنودها وبتدابير وإجراءات خطة عملها. ولئن تمّ إمضاء الميثاق في التاريخ المذكور من قبل ممثلين عن السلطة التنفيذية (رئيس الحكومة) والسلطة القضائية (نائب رئيس الهيئة الوقتية للقضاء العدلي) والنقابة الوطنية للصحافيين

التونسيين فإنه لم يتم إمضاؤه من قبل ممثلين عن السلطة التشريعية (رئيس مجلس النواب) سوى بعد مرور حوالي 3 سنوات عن التاريخ المذكور<sup>13</sup> بالرغم من الدور الهام الذي تضطلع به الجهة المذكورة في تفعيل بنود الإستراتيجية وتجسيد خطة عملها.

## التوصيات

تدعى الهيئة إلى العمل مستقبلا على تعزيز المسار التشاركي في وضع السياسات والبرامج المتعلقة بمكافحة الفساد بما يضمن حظوظا أوفر لنجاحها.

بالإضافة إلى ذلك، لم يتم وضع التليات الكافية لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من حيث تمويلها. كما تمّ تسجيل نقائص على مستوى قيادتها ومتابعتها ونشر المعلومات حولها.

ففيما يتعلق بالتمويل بلغت الكلفة التقديرية لخطة العمل للفترة 2017-2018 (والمتضمنة لما جملته 16 مبادرة من أصل 51) 21,198 م.د. وبُني مقترح التمويل على أساس أن يتم ذلك بتمويل من موارد الدولة في حدود (58%) والبقية من موارد الشركاء الفنيين والماليين. وبالرغم من تولي رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد توجيه مراسلات إلى رئاسة الحكومة في 3 مناسبات لتحديد آلية ومصادر تمويل تنفيذ الخطة المذكورة وفق إحدى الفرضيات الأربعة المقترحة لم تتلق الهيئة أي إجابة في الغرض سواء بالقبول أو بالرفض. ولم تخصص الدولة أي موارد من ميزانيتها بغرض تنفيذ الخطة.

وأفادت مصالح الوزارة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالوظيفة العمومية في إجابتها أنه لم يتم التداول في مسألة تمويل الاستراتيجية على مستوى لجنة القيادة (التي تعد هذه المصالح من بين أعضائها) سواء من حيث الفرضيات المطروحة أو من حيث التقديرات وأن الهيئة أشرفت على جلسات عمل خصصت للنظر في تمويل الاستراتيجية بحضور عدد من المديرين العاميين للمصالح المشتركة لهياكل عمومية معنية بالمبادرات المضمنة بخطة العمل دون أن تتول موافاة الوزارة بمخرجات هذه الجلسات.

واعتمدت الهيئة حصريا على شركائها لتنفيذ خطتها للفترة 2017-2018 وهو ما جعل التنفيذ رهينة مساهمة الممولين. وحسب اجتماع تنسيق الممولين المنعقد بتاريخ 16 أكتوبر 2018 بلغ عدد المبادرات التي ظلت دون تمويل ما جملته 8 مبادرات.

13. تم التوقيع في موفى ديسمبر 2019.

## التوصيات

توصي محكمة المحاسبات برصد التمويلات الكافية لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بما يضمن تنفيذ المبادرات المضمنة بها.

وسجل تنفيذ مبادرات خطة العمل للفترة 2017-2018 تأخيراً ملحوظاً. ففي موفى مارس 2019 لم يتم الشروع في تنفيذ مبادرات تمّ برمجة إنجازها خلال السداسي الأول من سنة 2017 والسداسي الثاني من سنة 2017. كما لم يتم الشروع في تنفيذ مبادرات مبرمجة للسداسي الثاني من سنة 2018.

كما أنّ قيادة الإستراتيجية ومتابعتها ونشر المعلومات حولها تشوبها عديد النقائص. فقد تمّ بمقتضى المقرر الصادر عن رئيس الهيئة والمؤرخ في 3 نوفمبر 2016 إحداث اللجنة الوطنية للإستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد. وبمقتضى مقرر رئيس الهيئة المؤرخ في 24 فيفري 2017 انبثقت عن هذه اللجنة 3 لجان وهي لجنة قيادة الإستراتيجية ولجنتان فرعيتان وهما لجنة المتابعة والتقييم واللجنة المكلفة بالاتصال.

وفي حين من المفروض أن تجتمع لجنة قيادة الإستراتيجية مرّة كل 3 أشهر فإنّها لم تجتمع سوى في مناسبتين منذ إحداثها وذلك على التوالي في 19 فيفري 2018 و5 مارس 2018. وخصّص الاجتماعان بالأساس للنظر في مهام اللجنة ومدة أدائها لمهامها وهيكلتها وقواعد عملها. وأثر ذلك سلباً على تأمين اللجنة لمهامها والمتمثلة بالأساس في الإشراف على أعمال المتابعة والتقييم والسهرة على التنسيق بين مختلف الهياكل المتدخلة.

أما بخصوص اللجنة الفرعية المكلفة بالمتابعة والتقييم والتي أوكلت إليها بالخصوص مهمة متابعة تقدم مبادرات خطة العمل للفترة 2017-2018 وإعداد تقارير حول تقدم التنفيذ فقد قامت بعقد 6 اجتماعات خلال الفترة الممتدة من فيفري إلى سبتمبر 2017 دون أن يصدر عنها أي تقرير في الغرض.

**وأفادت الهيئة بإجابتها بأنّ التقييم تمّ في إطار ورشة عمل جمعت كافة الأطراف المعنية بتنفيذ خطة العمل المذكورة وأنّه تمّ تقديم نتائجه بمناسبة انعقاد المؤتمر الوطني لمكافحة الفساد في 08 ديسمبر 2018. كما أفادت بأنّ التقارير السنوية لنشاطها خاصة بالنسبة إلى سنتي 2017 و2018 قد تضمنت نشر معلومات حول متابعة تنفيذ خطة عمل الإستراتيجية خاصة فيما يهمّ المبادرات التي تتعلق بنشاط الهيئة.»**

وكُلّفت اللجنة الفرعية للاتصال بالخصوص بإعداد برنامج اتصال خاص بالإستراتيجية وتأمين متابعة تنفيذه على المستوى الوطني. إلا أنّ الخطة الاتصالية التي تولت

إعدادها للإستراتيجية ظلت في طور المشروع وذلك في انتظار المصادقة على هذه المشاريع وتحديد الهيكل المكلف بتنفيذها.

وترجع النقائص المتعلقة بقيادة الإستراتيجية ومتابعة خطتها التنفيذية ونشر المعلومات حولها بالأساس إلى غياب آليات تضبط علاقة اللجان فيما بينها. كما ترجع إلى الصعوبات العملية في تأمين الاتصال الداخلي بين اللجان من جهة والاتصال الخارجي بينها وبين الهياكل المكلفة بتنفيذ المبادرات الإستراتيجية من جهة أخرى. ويضاف إلى ذلك تعدد التغييرات الطارئة على مستوى المسؤولين بالهياكل العمومية المعنية بالمبادرات الإستراتيجية وعدم تعاون البعض منهم.

وتم بتاريخ غرة أكتوبر 2018 إصدار مقرر جديد من قبل رئيس الهيئة تمّ بمقتضاه إعادة النظر في تركيبة لجنة القيادة (في اتجاه التقليل من أعضائها ومعالجة بعض النقائص التنظيمية المتعلقة بسير اللجان المنبثقة عنها). وسجّل انطلاق اللجنة بتركيبتها الجديدة في النشاط تأخيرا فاق 6 أشهر وذلك في انتظار استكمال تعيين أعضائها علما بأن الهيئة راسلت الهياكل وطالبتها بتعيين ممثلين لها منذ 14 نوفمبر 2018. وأثر ذلك سلبا على قيادة الإستراتيجية إذ ظلت الخطة التنفيذية المتعلقة بالفترة 2019-2020 في طور المشروع إلى حدود شهر جوان 2019.

### التوصيات ✓

تدعو محكمة المحاسبات جميع الجهات المعنية بالإستراتيجية إلى توفير الضمانات لإنجاحها من خلال إحداث الجهات المسؤولة عن القيادة والمتابعة والتقييم وتفعيلها ووضع آليات للتنسيق تحدّد نوع المعطيات الواجب تقديمها ودوريته وتحسين الاتصال حول الإنجازات المتعلقة بمبادرات الخطة والصعوبات التي تتم مواجهتها للاستفادة من التجارب السابقة.

ولم تساعد الصعوبات التي تمّت معابنتها على مستوى متابعة الإستراتيجية وتقييمها على توفير معطيات شاملة حول مستوى التقدّم في إنجاز مبادراتها. فلئن تمّ ضمن تقرير نشاط الهيئة لسنة 2017 تقديم معطيات حول التقدّم في تنفيذ عديد المبادرات المضمنة بالخطة التنفيذية للفترة 2017-2020 فإنّ العديد منها لم تشمله أي معطيات.

### التوصيات ✓

تدعى الهيئة إلى تقديم معطيات شاملة حول مدى التقدم في تنفيذ المبادرات الإستراتيجية وإلى الحرص على وضع وتنفيذ خطط العمل للوقاية من الفساد ومكافحته بالنسبة إلى القطاعات التي تشكّل نسبة مخاطر عالية.



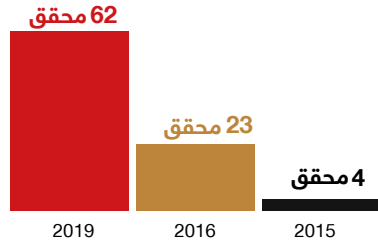
# الضمانات القانونية والصلاحيات المسندة إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد



تنص الاتفاقية الأمامية لمكافحة الفساد على أن تكفل الدولة وجود هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد تمنحها الصلاحيات الكافية لتمكينها من أداء مهامها. كما يتم تمكينها من الضمانات القانونية لاستقلاليتها بما يتيح لها أداء وظيفتها بفعالية. وقد أحدثت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بمقتضى المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المتعلق بمكافحة الفساد. وتتركب وفقا للفصل 18 من المرسوم المذكور من رئيس ومجلس وجهاز للوقاية والتقصي وكتابة عامة. ولئن وقر المرسوم المذكور ضمانات قانونية من شأنها أن تمكن الهيئة من أداء وظيفتها بصفة فعالة، فقد بينت أعمال الرقابة وجود نقائص على مستوى إرساء مكوّنات الهيئة وتفعيلها.

فقد نصّ المرسوم المذكور على أن يتمّ تعيين رئيس الهيئة بأمر باقتراح من الحكومة من بين الشخصيات الوطنية المستقلة ذات الخبرة القانونية المتميزة لمدة نيابة قدرها 6 سنوات غير قابلة للتمديد. كما نصّ على أن يعين جهاز الوقاية والتقصي بأمر بناء على اقتراح من الحكومة من بين الخبراء المشهود لهم بالنزاهة والكفاءة في اختصاصات القانون والمالية ومراقبة الحسابات والجباية والشؤون العقارية وغيرها من الاختصاصات ذات العلاقة بمهام الهيئة وذلك لمدة نيابة قدرها 6 سنوات غير قابلة للتمديد. ويتجدد نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات. ويتمتع رئيس الهيئة وأعضاء جهاز الوقاية والتقصي بالحصانة ضد التتبعات فيما يتعلق بممارسة المهام الموكولة إليهم. إلا أنه لم يتم إلى موفى مارس 2020 تركيز جهاز الوقاية والتقصي بالرغم من أهميته كآلية لتكريس الصلاحيات الموكولة إلى الهيئة في الكشف عن الفساد وتلقي الشكاوى حوله والتحقيق فيها وإحالتها على الجهات المعنية.

وقد تولّت الهيئة تشكيل خلية بحث وتقصي تمّ تدعيمها بمحقّين بلغ عددهم 23 محققا خلال سنة 2016 مقابل 4 محققين خلال سنة 2015، وارتفع هذا العدد إلى 62 محققا في موفى مارس 2019.



كما دأبت على توجيه طلبات لمصالح الدولة لتمكينها من كافة المعلومات والبيانات والوثائق التي من شأنها أن تساعد على القيام بمهامها وإجراء أبحاث وتفقد في خصوص شبهات الفساد التي تتلقاها من المبلغين. إلا أنّ هذا الوضع يطرح إشكاليات أهمها حرمان الهيئة من أهمّ الصلاحيات التي أسندها لها القانون في مجال البحث والتقصي والتفتيش والحجز واعتمادها بالأساس على المعلومات ونتائج الأبحاث والتفقد التي توفرها لها الهياكل

العمومية الأخرى. ويضاف إلى ذلك عدم استجابة الهياكل العمومية دائماً لطلبات الهيئة وعدم توفير المعطيات بالدقة والسرعة المطلوبة مما أثار أحياناً على سرعة البت في ملفات الفساد وجودتها.

**وأفادت الهيئة في هذا الخصوص أنها تعتمد في إطار منهجية البحث والتقصي على جملة من المبادئ والتليات على غرار المواجهة واحترام حقوق الدفاع والاتصال والسّماع ومراسلة الهياكل العمومية. كما أنها تحرص على ضمان تعدّد وتنوّع مصادر المعلومات المستقاة للتحريّ في صحّة المعلومات الواردة عليها ومدى جدية الشبهات المبلّغ عنها.**

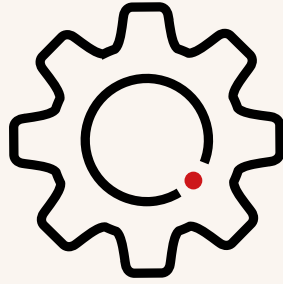
وبيّنت أعمال الرقابة تمرّكزا هاما للصلاحيات لدى رئيس الهيئة. فمن المفروض أن يتولى جهاز الوقاية والتقصي حسب الفصل 23 من المرسوم الإطاري لمكافحة الفساد إدارة الهيئة ولا سيما اقتراح تنظيمها والموافقة على مشروع ميزانيتها قبل عرض المشاريع المذكورة على مجلس الهيئة للمصادقة عليها. وفي غياب الجهاز المذكور فإنّ هذه الصلاحيات يمارسها حصرها رئيس الهيئة. وباعتباره العضو الوحيد المكوّن لجهاز الوقاية والتقصي فإنّ رئيس الهيئة هو الوحيد المخوّل له قانوناً إمضاء المحاضر والتقارير التي يعدها المحقّقون. وفي نفس الإطار حال عدم تركيز جهاز الوقاية والتقصي دون ممارسة رئيس الهيئة لحقه في تفويض البعض من صلاحياته لنائب له من بين أعضاء الجهاز المذكور. كما لوحظ كذلك شغور منصب كاتب عام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد خلال الفترة الممتدة من غرة جانفي 2018 إلى غرة ديسمبر 2019 وهو مكلف طبقاً لأحكام الفصل 19 من المرسوم الإطاري لمكافحة الفساد بمهمة تدوين مداولتها والسهر على تسييرها الإداري تحت إشراف رئيس الهيئة.

ولا تساعد هذه الوضعية على التسيير الأمثل للهيئة وعلى توازن المسؤوليات صلبها. كمالات تساعد على تفرغ رئيس الهيئة للمسائل والقرارات الهامة.

**وأكدت الهيئة بإجابتها على أنه بالرغم من الصعوبات الناجمة عن غياب جهاز الوقاية والتقصي ثبوت حرصها المتواصل على الجمع بين ضمان حسن السير العادي للعمل بمصالحها المركزية وبفروعها الجهوية وإيلاء الأهمية اللازمة للمسائل العامة ذات البعدين الوظيفي والإستراتيجي.**

### التوصيات

تدعو محكمة المحاسبات إلى التعجيل بإرساء جهاز للوقاية والتقصي بما يمكّن من تفعيل الصلاحيات المسندة للهيئة والتسيير الأمثل لها فضلاً عن توازن المسؤوليات صلبها.



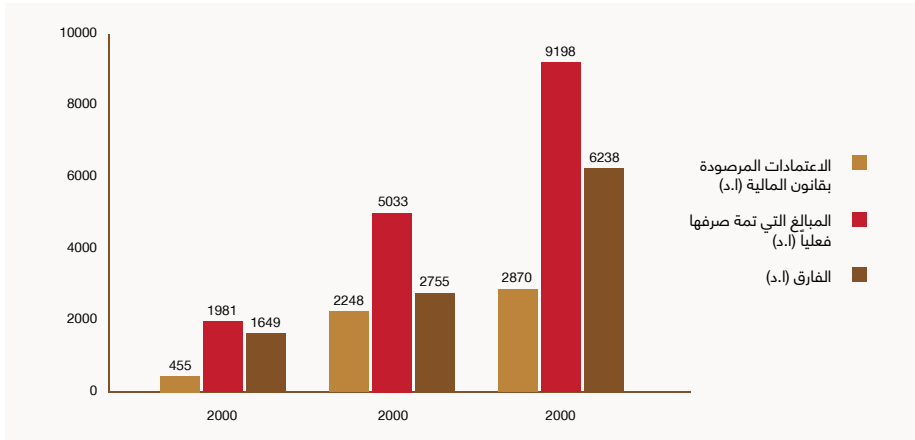
.IV

# الموارد الموضوعية على ذمة الهيئة

أكدت الاتفاقية الأمامية لمكافحة الفساد على ضرورة تمكين الهيئة أو الهيئات التي تتولى منع الفساد من الموارد الكافية بهدف تمكينها من أداء وظيفتها بفعالية. وحسب الفصل 12 من المرسوم الإطاري لمكافحة الفساد تُعدّ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي. إلا أنه لم يتم ضبط آليات تكريس هذه الاستقلالية.

ولوحظ أنّ الإجراءات المعتمدة لا تضمن تخصيص الموارد المادية اللازمة للهيئة والتصرف فيها بالنجاعة المطلوبة والتوظيف الأمثل لها. فالاعتمادات التي يتمّ رصدها للهيئة بقانون المالية لا تستند إلى برامج عمل مضبوطة وبيانات دقيقة حول متطلبات نشاطها وتقديرات مدعّمة لكلفتها. كما لا يتمّ دائماً دعوة الهيئة لمناقشة مشروع الميزانية الذي تمّت دعوتها إلى إعداده قبل ضبط هذه الاعتمادات<sup>14</sup>. وأدّى هذا الوضع إلى تعدّد الطلبات التي وجهتها الهيئة للحصول على اعتمادات تكميلية خلال السنوات المالية مبرّرة ذلك أساساً بارتفاع نسق نشاطها وضرورة توفير مقر إضافي وتركيز فروع بالجهات وتوفير المتطلبات اللازمة لتفعيل القانون المتعلق بالتصريح بالمكاسب. ونتج عنه حصول الهيئة على الموافقة للحصول على تمويلات هامة خلال السنة المالية دون أن تتوفر فكرة شاملة عن حجم هذه التمويلات في بداية السنة بما يمكّن من إحكام برمجة صرفها.

وحسب المعطيات المستخرجة من تطبيق أدب بلغت القيمة الجمالية للموارد التي تم صرفها للهيئة خلال السنوات المالية 2016 و2017 و2018 على التوالي 1,981 م.د و5,003 م.د و9,198 م.د مقابل على التوالي 455 أ.د و2,248 م.د و2,870 م.د مرصودة بقوانين المالية للسنوات المعنية أي بزيادة جمالية قدرها 10,609 م.د على امتداد الفترة المذكورة مثلما يبينه الرسم الموالي:



14. تمت الإشارة ضمن المراسلة الموجهة من رئيس الهيئة إلى رئيس الحكومة بتاريخ 1 جوان 2017 حول رصد اعتمادات إضافية للهيئة أنه على الرغم من دعوة الهيئة لتقديم مشروع الميزانية لسنة 2017 لم يتم البتة دعوتها لمناقشة مشروع الميزانية لا من طرف مصالح رئاسة الحكومة ولا من طرف مصالح وزارة المالية.

ولئن بذلت السلطات العمومية مجهودات هامة للاستجابة إلى هذه الطلبات رغم الظرف الاقتصادي الصعب الذي تمرّ به البلاد فإنّ التصرف على هذا النحو لا يضمن التصرف الأنجع في الموارد العمومية ولا يعطي صورة واضحة حول التمويلات اللازمة لسير الهيئة.

وأفادت الهيئة بأنها حرصت منذ سنة 2016 على تحديد حاجياتها السنوية بما يلزم من الدقة والواقعية وتقديمها صعبة مشروع ميزانيتها إلى رئاسة الحكومة ووزارة المالية. إلا أنّ ما يتمّ رصده لها سنويا من اعتمادات بالميزانية ظلّ دوما بعيدا عن حاجياتها الحقيقية ممّا يضطرّها إلى مواصلة الطلب للحصول على اعتمادات تكميلية خلال السنة. وأضافت أنّ هذا الوضع حال دون تمكينها من الانطلاق في إنجاز مشاريعها منذ بداية السنة المالية اعتمادا على برمجة واضحة ومتكاملة وحسب رؤية شاملة.

### التوصيات

يستوجب الأمر وضع إجراءات تضمن تخصيص الموارد المادية اللازمة للهيئة في بداية كل سنة مالية مع تأمين المتابعة اللازمة لكيفية صرفها. ويتطلب ذلك لا سيما التعجيل بتفعيل «المجلس الأعلى للتصدي للفساد واسترداد أموال وممتلكات الدولة والتصرف فيها» الذي أوكلت إليه مهمة متابعة نتائج أعمال الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

من جهة أخرى، لم ينص الإطار القانوني المنظم للهيئة على أحكام تضمن شفافية التصرف في الأموال المرصودة للهيئة. فقد نص المرسوم الإطاري المتعلق بمكافحة الفساد على أنّ يعيّن مجلس الهيئة مراقب حسابات لمدة ثلاث سنوات يقع اختياره من بين الخبراء المحاسبين وعلى أن تخضع الهيئة إلى مراقبة محكمة المحاسبات. إلا أنه لم يتضمّن أحكاما تفرض مصادقة مجلس الهيئة على حساباتها المالية. كما لم يتضمن ما يفيد وجوب نشر القوائم المالية وتقرير مراقب الحسابات بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وبموقع الهيئة. ولم ينص كذلك على نشر ملخصات مدأولات مجلس الهيئة للعموم. ولئن نصّ على أن تخضع قواعد صرف ميزانية الهيئة ومسك حساباتها إلى مجلة المحاسبة العمومية فإنه لم يحدد القواعد المعتمدة في إنجاز الشراءات.

وأفادت الهيئة بإجابتها أنه بالرغم من أنّ المرسوم الإطاري لا يلزمها بعرض حساباتها المالية على مصادقة مجلس الهيئة فقد تمّ تكريس هذا الإجراء واقعا حيث يتمّ سنويًا عرض القوائم المالية وتقرير مراقب الحسابات للمصادقة عليها من قبل المجلس تزامنا مع عرض مشروع الميزانية.

وبيّن الاطلاع على موقع الواب الخاص بالهيئة نقصا فادحا على مستوى توفير المعلومات المتعلقة بالتصرف في موارد الهيئة وتسييرها.

وأفادت الهيئة بأنها بصدد تطوير موقع الواب لديها وتعيين المعطيات المنشورة به. كما أفادت أن لديها صفحة رسمية على الفايس بوك وأن راديو نزاهاة انطلق في البث في موفى سنة 2019، إضافة إلى تقديمها تقريرا حول النفاذ إلى المعلومة سنويا إلى هيئة النفاذ إلى المعلومة وما تتضمنه تقاريرها السنوية من معطيات ومعلومات شاملة حول مختلف أوجه نشاطها على الصعيدين المركزي والجهوي.»

### التوصيات

تدعى الهيئة مستقبلا إلى التقيّد بمبادئ الشفافية بتقديم معطيات أكثر دقة حول وضعيتها ومعاملاتها المالية حتى تكون مثالا يحتذى به من قبل مختلف الهياكل العمومية.



تدعيم قدرات  
المجتمع المدني  
والتعاون معه في  
مجال مكافحة  
الفساد

حسب الاتفاقية الأومية لمكافحة الفساد تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام على المشاركة النشطة في منع الفساد ومماريته. وحسب الفصل 10 من المرسوم الإطاري لمكافحة الفساد يتمثل واجب تشريك أفراد المجتمع في مكافحة الفساد خاصة في تعزيز قدرات مكونات المجتمع المدني وخاصة منها المنظمات المعنية بمكافحة الفساد.

وفي إطار تدعيم قدرات المجتمع المدني والتعاون معه في مجال مكافحة الفساد تتولى الهيئة سنويا تنظيم أنشطة تحسيسية وتكوينية لفائدة الجمعيات النشطة في المجال في مختلف جهات الجمهورية. بالإضافة إلى ذلك تتولى الهيئة تقديم الدعم المالي للجمعيات في إطار تمويل مشاريعها، وخصّصت للغرض ميزانية قدرها 100 أ.د سنويا خلال سنتي 2017 و2018 انتفع بها 20 مشروعا. ويتم ذلك طبقا لاتفاقيات تبرم مع الجمعيات المعنية بتلك المشاريع. إلا أنه لوحظ أنّ إجراءات انتقاء الجمعيات المترشحة للحصول على منح تحتاج إلى التحسين. ويذكر في هذا الخصوص أنّ الملفات المقدمة لا تتضمن دائما كافة الوثائق الواجب تقديمها وفق مقتضيات الأمر عدد 5183 لسنة 2013<sup>15</sup> ومنها نسخة من آخر تقرير موجّه إلى محكمة المحاسبات بالنسبة إلى الجمعيات المتحصّلة على تمويل عمومي سابق. كما لوحظ نقص على مستوى متابعة الهيئة لمدى إنجاز الجمعيات للأنشطة التي تحصلت بعنوانها على منح.

ميزانية قدرها 100 أ.د سنويا خلال سنتي 2017 و2018

انتفع بها  
20  
مشروعا

وأفادت الهيئة في إجابتها أنها بصدد تطوير تطبيق لمتابعة الجمعيات وذلك لمزيد دعم الشفافية في التعامل معها و إضفاء النجاعة في متابعة المشاريع الجمعياتية الحاصلة على تمويل من قبلها.

### التوصيات

تدعو محكمة المحاسبات الهيئة إلى تمويل الجمعيات التي توقّر كافة الوثائق المستوجبة قانونا والتي أوفت بالتزاماتها القانونية بخصوص إيداع تقاريرها لدى محكمة المحاسبات دون سواها. كما تدعوها إلى إحكام متابعة إيفاء الجمعيات بالتزاماتها قبل صرف مختلف أقساط المنح.

15. المتعلق بضبط معايير وإجراءات وشروط إسناد التمويل العمومي للجمعيات.

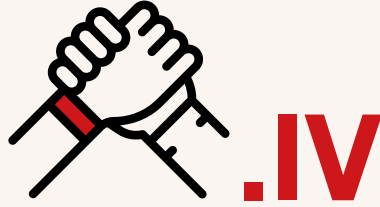


وفي إطار التشجيع على التشبيك بين الجمعيات الناشطة في مجال مكافحة الفساد تم بتاريخ 19 أبريل 2017 إمضاء ميثاق ائتلاف المجتمع المدني ضد الفساد. ويضم هذا الائتلاف 28 جمعية ومنظمة ويهدف بالخصوص إلى المساهمة في صياغة وتنفيذ السياسات والبرامج الوطنية المتعلقة بمكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة والشفافية ودعم جهود الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وباقي المتدخلين والانخراط في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وخطة عملها. إلا أن هذا الائتلاف على أهميته ظل إلى موفى مارس 2020 دون تفعيل. ويرجع ذلك بالأساس إلى عدم وضع هيكله له.

وأفادت الهيئة بإجابتها أن التّقصير لم يكن من جانب الهيئة بل من الجمعيات التي لم تحرك ساكناً في تقديم مشاريع ذات الصلة بمكافحة الفساد باستثناء جمعيتين أو ثلاثة تحصلت على دعم من قبل وكالة التعاون الألماني . كما أضافت بأنها قامت بعدد المبادرات لتفعيل هذا الميثاق وذلك على سبيل المثال بتشريك الجمعيات الأعضاء في عديد الأنشطة والتظاهرات التي تنظمها الهيئة.

### التوصيات

تدعو محكمة المحاسبات الهيئة إلى تكثيف جهودها في مجال التشجيع على تشبيك الجمعيات الناشطة في مجال مكافحة الفساد وإلى السعي إلى تذليل الصعوبات المتعلقة بتفعيلها.



# التعاون والتنسيق بين مختلف الفاعلين العموميين المعنيين بمكافحة الفساد

تعلقت النقائص التي تم الوقوف عليها بوضوح توجهات الحكومات المتعاقبة وتوضيح أدوار المتدخلين في مجال مكافحة الفساد وبتفعيل دور الهيئة في تحقيق التفاعل بينهم.

## 1. وضوح التوجهات وتوضيح الأدوار

عرف تنظيم الحكومة في مجال مكافحة الفساد خلال السنوات الأخيرة في تونس عدم استقرار ملحوظ مما لم يساعد على تحديد توجهات الدولة وعلى تنسيق جهود مختلف المتدخلين في المجال. فبداية من سنة 2011 عهد بملف مكافحة الفساد على التوالي إلى وزير ثم إلى وزير معتمد لدى رئيس الحكومة ثم إلى كاتب دولة لدى رئيس الحكومة ثم إلى وزارة الوظيفة العمومية والحكومة ومكافحة الفساد. وعلى إثر إلغاء الوزارة المذكورة عهد بالملف المذكور إلى «مصالح الحكومة» صلب رئاسة الحكومة. وأصبح هذا الهيكل بداية من 28 أبريل 2020<sup>16</sup> راجعا بالنظر إلى وزير الدولة لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية والحكومة ومكافحة الفساد في انتظار صدور نص ينظمه. وتم في 27 أوت 2020<sup>17</sup> إحداث إدارة عامة للحكومة والتوقي من الفساد برئاسة الحكومة. كما تم ضبط مشمولاتها وتنظيمها.

و لا يساعد الوضع المذكور على توضيح الرؤى وتحديد الصلاحيات والوسائل الموضوعة على ذمة الحكومة للتصدي للفساد.

وتعتبر الجهات المكلفة بمكافحة الفساد بصفة مباشرة أو غير مباشرة في تونس متعددة. فعلاوة على الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد يذكر بالخصوص البرلمان (وخاصة لجنة الإصلاح الإداري والحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد ومراقبة التصرف في المال العام) والهيئات القضائية (القضاء العدلي والإداري والمالي ومجلس المنافسة والقطب القضائي للاقتصادي والمالي وهيئة النفاذ إلى المعلومة) والسلطة التنفيذية (مصالح وزير الدولة لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية والحكومة ومكافحة الفساد) والهيئات الإدارية (الموفق الإداري والهيئات الرقابية الإدارية والهيئة العليا للطلب العمومي وخطايا الحكومة الرشيدة) والهيئات المستقلة (هيئة السوق المالية وهيئة الحقيقة والكرامة سابقا) واللجان الخاصة (لجنة المصادرة ولجنة التصرف في الأموال المصادرة واللجنة التونسية للتحليل المالية). وبالرغم من ذلك لوحظ غياب التنسيق بين مختلف هذه الهياكل.

16. الأمر الحكومي عدد 176 لسنة 2020 المؤرخ في 28 أبريل 2020 والمتعلق بضبط مشمولات وزير الدولة لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية و الحكومة و مكافحة الفساد و الهياكل و المؤسسة الراجعة اليه بالنظر و تفويض بعض صلاحيات رئيس الحكومة له.

17. الأمر الحكومي عدد 604 لسنة 2020 مؤرخ في 27 أوت 2020 والمتعلق بإحداث إدارة عامة للحكومة والتوقي من الفساد برئاسة الحكومة وضبط مشمولاتها.

فقد اقتصرَت مهمة المتابعة والتنسيق التي أوكلت إلى «المجلس الأعلى للتصدي للفساد واسترداد أموال وممتلكات الدولة والتصرف فيها»<sup>18</sup> على أعمال مختلف اللجان والهيكل المكلّفة بمصادرة الأموال والممتلكات المكتسبة بطرق غير شرعية واسترجاعها والتصرف فيها وذلك بالإضافة إلى متابعة نتائج أعمال الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. فضلا عن ذلك فإنّ المجلس المذكور ظل دون تفعيل تقريبا إذ لم يجتمع سوى في مناسبتين اثنتين وذلك على التوالي في 30 أكتوبر 2012 و 17 ماي 2013.

وترمي الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد من بين أهدافها (الهدف 6) إلى توضيح دور مختلف الفاعلين العموميين المتدخلين في مجال الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد وتحسين التنسيق فيما بينهم. ومن بين المبادرات التي تمّ ضبطها ضمن هذا الهدف **مراجعة تنظيم أدوار المتدخلين العموميين الفاعلين في مجال الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد**. ومازالت هذه المبادرة إلى موفى مارس 2020 دون إنجاز علما بأنها لم تكن من بين مبادرات الخطة التنفيذية للفترة 2017-2018.

### التوصيات

يستدعي الوضع تفعيل «المجلس الأعلى للتصدي للفساد واسترداد أموال وممتلكات الدولة والتصرف فيها» المحدث منذ سنة 2012 ومراجعة مشمولاته لتشمل أعمال التنسيق التي كلفت بها مختلف الهياكل المتدخلة في مجال مكافحة الفساد عوضا عن الاقتصار على اللجان والهيكل المكلّفة بمصادرة الأموال والممتلكات المكتسبة بطرق غير شرعية واسترجاعها والتصرف فيها.

## 2. تحقيق التفاعل بين مختلف المتدخلين

لوحظ فيما يتعلق بالتنسيق بين الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والسلطة القضائية أن المرسوم المتعلق بمكافحة الفساد لم يتضمن أحكاما تفرض تمكين الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من معرفة مآل ملفات شبهات الفساد المحالة على القضاء. ولم يساعد هذا الوضع على توفير معطيات شاملة للهيئة وللرأي العام في هذا الشأن. وتجدر الإشارة بالنسبة إلى هيئة الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد التي سيتم تركيزها أنّ الفصل 28 من القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017<sup>19</sup> المؤرخ في 24 أوت 2017 نص على أن تتولى الجهة القضائية إعلام الهيئة بمآل التحقيقات والقرارات والأحكام بخصوص شبهات الفساد المحالة من قبلها. ونصّ المرسوم عدد 120 لسنة 2011 سالف الذكر على أن تتولى الهيئة خاصة تيسير الاتصال بين مختلف المصالح والجهات المعنية بمكافحة الفساد وتدعيم التفاعل فيما بينها. ونصّ على وجه الخصوص على أنه لمحافظ البنك المركزي التونسي ورئيس هيئة السوق المالية ورئيس بورصة الأوراق المالية ورئيس

19. و المتعلق بهيئة الحكومة الرشيدة و مكافحة الفساد

**مجلس المنافسة وكل الهيئات الأخرى المعنية مدّ رئيس الهيئة بكل ما لديهم من معلومات وبيانات ووثائق حول العمليات التي قامت بها مؤسسات القرض ومؤسسات التوظيف الجماعي وشركات الاستثمار والشركات المدرجة بالبورصة وتوحي بوجود ممارسات فساد. وفي نفس الإطار تطالب السلط والهيئات المذكورة بمدّ الهيئة بطلب من رئيسها بالمعلومات والوثائق ذات الصلة باختصاص الهيئة. ولئن تولت الهيئة إبرام اتفاقيات مع كل من مجلس المنافسة (خلال سنة 2017) والبنك المركزي التونسي واللجنة التونسية للتحليل المالية وهيئة السوق المالية والجمعية المهنية التونسية للبنوك والمؤسسات المالية التونسية (خلال سنة 2018) إلا أنه لم يتم إلى موفى مارس 2020 الانتهاء من ضبط برامج العمل اللازمة لتفعيلها.**

**وأفادت الهيئة بأنه تمّ عقد عديد جلسات العمل مع الهياكل المذكورة قصد ضبط خطة عمل لتنفيذ الاتفاقيات المبرمة معها. وأضافت أنه تقرّر التركيز في مرحلة أولى على هدف خصوصي يتعلق بدعم النظم الوقائية لمكافحة الفساد داخل المؤسسات المالية والبنكية وأنها حاليا بصدد إعداد خطة العمل اللازمة لتحقيقه ليتمّ تحديد التمويل اللازم لإنجازها.**

وباستثناء الاتفاقيتين المبرمتين مع كل من مجلس المنافسة واللجنة التونسية للتحليل المالية التي تنصّ بنودها على التوالي على تكوين قاعدة معلومات وتبادل معلومات مع الهيئة فإنّ بقية الاتفاقيات المبرمة مع الهياكل المذكورة تقتصر على العمل على دعم المجهود الوطني لمكافحة الفساد والاستفادة من التجارب المقارنة وتبادل الخبرات وتنظيم دورات تدريبية ولقاءات مشتركة.

**وأفادت الهيئة بأنها بادرت باقتراح مشروع يهدف إلى إحداث آلية للتنسيق بين كافة المتدخلين لمكافحة الفساد وخاصة الجرائم المالية وجريمة غسل الأموال. كما أضافت بأنه تمّ في إطار ورشة عمل مشتركة مع أهمّ الفاعلين في المجال اقتراح مجموعة من آليات التنسيق يذكر منها بالخصوص تكوين فريق وطني يمثل مختلف الهياكل يكلف بإعداد اتفاقيات تضبط قائمة ونوعية المعطيات وكيفية تبادلها ودراسة إمكانية إحداث قاعدة معطيات مشتركة بين مختلف الهياكل. ويتمّ العمل حالياً على تكوين الفريق المذكور.**

و في سياق متصل، نصّ المرسوم عدد 120 لسنة 2011 سالف الذكر على أنّه يتعيّن على مصالح الدولة و بصفة خاصة المصالح الإدارية و مختلف مصالح و هيئات الرقابة و التفقد و التدقيق و الجماعات المحلية و المؤسسات و المنشآت العمومية و المنشآت ذات المساهمات العمومية مدّ رئيس الهيئة بتصاريح تتضمّن كل ما بلغ إليها وما أمكن لها الحصول عليه في قيامها أو بمناسبة قيامها بمهامها من معلومات و معطيات تندرج ضمن مهامها أو من شأنها أن تساعد هذه الأخيرة على القيام بالمهام المنوطة بعهدتها على أحسن وجه. **إلّا أن عدم تضمين المرسوم الإطارى لمكافحة الفساد أحكاما تنصّ على و جوب إحالة نتائج أعمال التفقد و التدقيق و الرقابة بجميع أنواعها إلى الهيئة في آجال محدّدة حدّ من فعالية هذه الأحكام خلال السنوات الأخيرة.**

و للإشارة فقد تم بداية من 29 جوان 2020<sup>20</sup> تنظيم عملية نشر تقارير هيئات الرقابة و تقارير المتابعة الصادرة عنها.

**و لوحظ بالنسبة إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد غياب قاعدة معطيات شاملة تتضمّن كافة نتائج أعمال التفقد وتمكّن من تبادل المعلومات بصفة حينية بين الهيئة و بقية الهياكل العمومية المذكورة أنفا ممّا حدّ من دور الهيئة في المجال إذ يستغرق الحصول عليها بطلب منها وقتا هاما يؤثّر بدوره على سرعة التحقيقات التي تنجزها الهيئة. و يضاف إلى ذلك عدم إحداث جهاز الحماية و التقصي صلب الهيئة و المكلف قانونا بتجميع المعلومات و الوثائق و الشهادات لتقصي الحقيقة بخصوص شبهات الفساد و ضعف مراقبة الهيئة لمدّاء المحققين التابعين لها من حيث سرعة البتّ في الملفات و غياب إجراءات تضمّن جودة التحقيقات. و أدّى هذا الوضع إلى غياب الضمانات الكفيلة بالتسريع في البتّ في ملفات الفساد التي تتعهّد بها الهيئة بالجودة المطلوبة.**

و قامت الهيئة بإبرام اتفاقيات إطارية في مجال مكافحة الفساد مع عدد من الهياكل العمومية و من أبرزها الوزارات إذ بلغ عدد الاتفاقيات المبرمة خلال الفترة 2016-2018 ما جمّلته 23 اتفاقية. وبيّن النظر في الاتفاقيات المبرمة خلال الفترة 2016-2017 (وعددها 15 اتفاقية) أنّ 8 منها ظلّ إلى موفى مارس 2020 دون تفعيل.

## التوصيات



يتطلّب الأمر وضع قاعدة معطيات شاملة تتضمّن كافة نتائج أعمال التفقد وتمكّن من تبادل المعلومات بصفة حينية بين الهيئة و الهياكل العمومية الأخرى. كما يستوجب مزيد الحرص على تفعيل الاتفاقيات وبروتوكولات التعاون المبرمة في المجال.

20. الأمر الحكومي عدد 375 لسنة 2020 المؤرخ في 29 جوان 2020 المتعلق بتنظيم عملية نشر تقارير الرقابة و تقارير المتابعة الصادرة عنها.

# الخاتمة

لقد شهد الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في تونس خلال السنوات الأخيرة تحسنا ملحوظا يتمثل بالخصوص في إصدار نصوص قانونية وترتيبية متعدّدة تتعلّق بمكافحة الفساد وإحداث هيكل مختص في المجال ووضع إستراتيجية وطنية وخطط عمل لمكافحة فساد وذلك بالإضافة إلى التطوّر الذي شهده دور المجتمع المدني في المجال.

وبالرغم من ذلك ما زالت عديد الجوانب في حاجة إلى التحسين يذكر منها بالخصوص استكمال الترسّانة القانونية ذات العلاقة بمكافحة الفساد وتعديلها بما يتماشى مع متطلبات الاتفاقية الأمامية لمكافحة الفساد وذلك بالإضافة إلى تقييمها بصفة دورية. ويحتاج الأمر كذلك إلى إرساء جهاز الوقاية والتقصي صلب الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بما يضمن تمكينها من ممارسة الصلاحيات المسندة لها قانونا في مجال البحث والتقصي والتفتيش والحجز. كما يستدعي التعجيل بتركيز هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد والحرص على توفير الموارد الكافية لها بهدف تمكينها من أداء وظيفتها بفعالية مع خضوع نتائج أعمالها للمتابعة والتقييم. وفضلا عن ذلك، فإنّ الجهود المبذولة في مجال تشبيك الجمعيات ذات العلاقة بمكافحة الفساد لا تزال في حاجة إلى التدعيم.

ويبقى مجال التنسيق بين مختلف المتدخلين في مجال مكافحة الفساد الحلقة الأضعف التي يشهدها الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في تونس. وهو ما يستدعي تفعيل «المجلس الأعلى للتصدي للفساد واسترداد أموال وممتلكات الدولة والتصريف فيها» ومراجعة مشمولاته لتشمل أعمال التنسيق التي كلفت بها مختلف الهياكل المتدخلة في مجال مكافحة الفساد.







## رد مصالح الوزارة لدى رئيس الحكومة - المكلفة بالوظيفة العمومية -

### التشريعات

في ما يتعلق بالتوصية المضمنة بالتقرير و المتعلقة بالتعجيل بإصدار النصوص التطبيقية التي لم تصدر بعد و الحرص مستقبلا على تلافي التأخير المسجل في المجال فإنه يتم العمل على مستوى الوزارة على إصدار النصوص التطبيقية للقانون عدد 46 لسنة 2018 المؤرخ في 01 أوت 2018 و المتعلقة بالتصريح بالمكاسب و بمكافحة الإثراء غير المشروع، و هما مشروع الأمر الحكومي المتعلق بضبط النظام القانوني للهدايا و مشروع الأمر الحكومي المتعلق بضبط أنموذج نشر مضمون التصريح بالمكاسب والمصالح.

و بخصوص حث الهياكل العمومية على الالتزام بواجباتها القانونية و تسليط العقوبات فإنه على إثر صدور الأمر الحكومي المتعلق بإحداث الإدارة العامة للحكومة و التوقي من الفساد تم نشر المعطيات الخاصة بمجال عمل الإدارة العامة و مهامها. كما تم تفعيل ركن التبليغ عن الفساد بالموقع الإلكتروني ء-مواطن منذ جوان 2020. وقد تلقت الوزارة عدة عرائض تتعلق بشبهات الفساد سواء بطريقة مباشرة أو عبر الإحالة من هياكل عمومية أو عبر الموقع الإلكتروني ويتم العمل عليها مع كافة خلايا الحكومة على مستوى الوزارات و المؤسسات و المنشآت العمومية و الولايات والبلديات في إطار الالتزامات القانونية المستوجبة.

### الخط و الممارسات

في ما يخص دعوة الهيئة إلى تعزيز المسار التشاركي في إعداد الاستراتيجية ونشر المعطيات حول تقدم إنجازها فقد شاركت مصالح الوزارة المكلفة بالحكومة في إعداد الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد التي تم إمضاء الميثاق بشأنها يوم 9 ديسمبر 2016 وتم الاتفاق على إرفاق الاستراتيجية بخط عمل تغطي كل منها سنتين. وبالنظر إلى الظروف الاستثنائية الناتجة عن الأزمة الصحية كوفيد 19 ، فقد تقرر خلال اجتماع لجنة قيادة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد يوم 05 أوت 2020 تمديد فترة خطة العمل الثانية إلى أواخر سنة 2021.

وإن تمت الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد وفق مسار تشاركي فإن مصالح الوزارة تدعم التوصية بتعزيز ذلك المسار ضمانا لحسن الإعداد والتنفيذ والمتابعة.

وعلى صعيد آخر لم يتم التداول في مسألة تمويل الاستراتيجية على مستوى لجنة القيادة لا من ناحية الفرضيات المطروحة ولا من ناحية التقديرات. وقد أشرفت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

على جلسات عمل خصصت للنظر في تمويل الاستراتيجية بحضور عدد من المديرين العاملين للمصالح المشتركة لهياكل عمومية معنية بالمبادرات المضمنة بخطط العمل ولم تتم موافاة الوزارة بمخرجات هذه الجلسات.

## الموارد الموضوعة على ذمة الهيئة

بخصوص التوصية المرتبطة بوضع إجراءات بخصوص الموارد المالية للهيئة فتتولى هذه الأخيرة مناقشة ميزانيتها مع وزارة المالية.

## تدعيم قدرات المجتمع المدني ومساهمته

ندعم التوصية المتعلقة بتحسين انتقاء الجمعيات مع إمكانية التنسيق مع الوزارة المكلفة بالعلاقة مع المجتمع المدني علما وأن الإدارة العامة للحكومة والتوقي من الفساد تعد لعقد اجتماعات مع عدد من الجمعيات المتخصصة في مجال الحكومة والتوقي من الفساد لبحث سبل التعاون معها وبلورة أفكار أساسية للشراكة وفق منهجية واضحة ليتم لاحقا ضبط أولويات العمل المشترك.

## التعاون والتنسيق بين مختلف الفاعلين العموميين

يتم العمل على تكريس التعاون بين الفاعلين العموميين في المجال، وإن لم يكن بالفاعلية المرجوة. حيث تم إحداث خلايا الحكومة وذلك في إطار المقاربة القطاعية التي توختها الحكومة بهدف تكريس الحكومة والتوقي من الفساد بالهياكل العمومية (على مستوى الوزارات والمؤسسات والمنشآت العمومية والولايات والبلديات مراكز الولايات) وأوكلت إليها مهمة المساهمة في وضع البرامج والاستراتيجيات الوطنية والقطاعية وخطط العمل في مجال الحكومة والتوقي من الفساد والتعهد بحالات التبليغ ومتابعتها بالإضافة إلى القيام بعملية تقييم من خلال إعداد تقارير في المجال. وتتولى الإدارة العامة للحكومة والتوقي من الفساد التنسيق بينها.

أما بخصوص المجلس الأعلى للتصدي للفساد واسترداد أموال وممتلكات الدولة والتصرف فيها الذي انعقد مرتين فقط منذ إحداثه (وذلك بتاريخ 30 أكتوبر 2012 و17 ماي 2013) فيتم العمل على تفعيله وقد اقترح مجلس نواب الشعب بمقتضى مراسلة بتاريخ 4 نوفمبر 2020 تعيين ممثل عنه صلب المجلس.

وبخصوص تنظيم مصالح الحكومة وضبط مشمولاتها وتحديد علاقتها فقد تم إحداث الإدارة العامة للحكومة والتوقي من الفساد برئاسة الحكومة بمقتضى الأمر الحكومي عدد 604 لسنة 2020 مؤرخ في 27 أوت 2020 والمتعلق والذي أوكل للإدارة العامة مهمة المساهمة في تصور السياسة العامة في مجال الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها وتقييمها ومتابعة أنشطة خلايا الحكومة.

ويتجه دراسة متطلبات التوصية المتعلقة بوضع قاعدة معطيات تتضمن نتائج التفقد وتمكن من تبادل المعلومات بين الهيئة والهياكل العمومية علما بأنه تم إصدار الأمر الحكومي عدد 375 لسنة 2020 المؤرخ في 29 جوان 2020 والمتعلق بتنظيم عملية نشر تقارير هيئات الرقابة وتقارير المتابعة الصادرة عنها.



## رد الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

### تعليق عام

بمناسبة الرد على تقرير محكمة المحاسبات حول «الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد على المستوى الوطني» لا يفوت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أن تجدد ارتياحها لتناول محكمة المحاسبات لهذا الموضوع في هذا الظرف الذي تحتاج فيه بلادنا للتصدي بكل إمكانياتها إلى آفة الفساد و إلى وضع آليات الكفيلة بالتوقي منه و أن تؤكد الأهمية الكبرى لما تضمنه التقرير من طرح لكبرى الإشكاليات المتصلة خاصة بالإرادة السياسية غير الواضحة و التذبذب في رسم ووضع التوجهات العامة في مجال مكافحة الفساد ومن تشخيص و إبراز للضعوبات و العراقيل التي تعيق سير الهيئة و تحول دون اضطلاعها بمشمولاتها القانونية كاملة كعدم تمكينها من جهاز الوقاية و التقصي الأمر الذي اضطرّها إلى إيجاد صيغ وآليات بديلة لممارسة صلاحياتها في مجال التقصي و النقص في الإمكانيات و الوسائل و الموارد المالية بما من شأنه أن يساهم في النهوض بمنظومة مكافحة الفساد على المستوى الوطني في مفهومها الشمولي.

و لمزيد توضيح و تدقيق و إثراء بعض الجوانب و تحيين بعض المعطيات الواردة بالتقرير تتشرف الهيئة بتقديم الملاحظات التالية في خصوص:

### 1. التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد

تؤكد الهيئة في هذا الخصوص أنها ما انفكت تولى موضوع السياسات الجزائية إجمالاً بما في ذلك النقص التشريعي فيما يتعلق بجرائم الفساد عامة ومن بينها جريمة الرشوة عناية بالغة. فقد دأبت الهيئة منذ سنة 2016 وانطلاقاً من تقريرها السنوي الأوّل ووصولاً إلى التقرير الثالث عن نشاطها لسنة 2018 على إدراج عديد التوصيات الواضحة والدقيقة والمطالبة بإصدار التشريعات اللازمة والعاجلة كتجريم الرشوة في القطاع الخاص وتوسيع نطاق تجريم الرشوة في القطاع العمومي كالتوصية بالتنصيص صراحة على اعتبار «العرض» من قبل الرّاشي و«الطلب» من قبل المرتشي ضمن جرائم الفساد في القطاع العمومي والمطالبة كذلك بإفراد جريمة استغلال النفوذ للموظف العمومي كجريمة مستقلة بذاتها في نصّ خاصّ ومن بين التوصيات المتكرّرة الأخرى يرد ذكر على سبيل المثال:

إصدار التشريعات اللازمة لتجريم الأفعال التي تكيف كجرائم فساد والصادرة عن الأعوان العموميين الأجانب وأعضاء المجالس العمومية الأجنبية والموظفين الدوليين.

إصدار النصوص المجرمة لجرائم الرشوة للمحكّمين الوطنيين والدوليين وأعضاء اللجان الدوليين.

إدراج المسؤولية الجزائية للذوات المعنوية كمبدأ بالمجلة الجزائية.

مساءلة وتحميل الذوات المعنوية في شخص ممثليها القانونيين عن جرائم الفساد واستغلال النفوذ التي يقترفونها بواسطة عقوبات مالية رادعة. هذا وتعمل الهيئة كذلك على الدفع لتفادي هذه الثغرات والنقائص التشريعية في إطار ما يربطها من اتفاقيات تعاون وشركة خاصة مع وزارة العدل ومركز الدراسات القانونية والقضائية بوزارة العدل.

وبالنسبة إلى القانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين فإنه بهدف التخفيف من وطأة الصعوبات والعراقيل التي تعترض الهيئة منذ انطلاقتها في سنة 2017 في تفعيل هذا القانون قامت الهيئة بعدد المبادرات منها:

✓ توفير الحماية القانونية للمبلغين،

✓ توفير الإرشاد القانوني للمبلغين،

✓ توفير الحماية الأمنية للمبلغين.

وقد ساعدها في ذلك علاقات التعاون والشراكة سواء في إطار مشروع جزر النزاهة المنبثق عن الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد أو في إطار الإتفاقية المبرمة مع وزارة الداخلية والمفصلة على عديد المستويات،

✓ بعث خلية الإرشاد النفسي للمبلغين،

هذا بالإضافة إلى تنظيم ورشات تفكير ركّزت مواضيعها على حماية المبلغين تحت طائلة القانون المذكور مع الاستئناس بالتجارب المقارنة في المجال وذلك بمساعدة خبراء دوليين بدعم من مركز محاكم الولايات «NCSC».

هذا وقد شهدت سنة 2019 صدور الأمرين الحكوميين عدد 1123 المتعلق بضبط شروط وإجراءات إسناد الحوافز في مجال التوقي من الفساد وعدد 1124 المتعلق بضبط آليات وصيغ ومعايير إسناد مكافأة مائيّة للمبلغين عن الفساد.

وفي سياق محور التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد تشير الهيئة إلى مجموعة النصوص القانونية والترتيبية المتعلقة بمكافحة الفساد أو الداعمة لمكافحته التي أصدرها مركز الدراسات والتكوين والمعلومات لدى الهيئة في نسخة أولى في سنة 2016 ثمّ في نسخة ثانية في سنة 2018 وذلك مساهمة من الهيئة في توفير مرجع جامع للتشريعات في مجال مكافحة الفساد ولتسيير الرجوع إليها.

وإجمالاً لئن عملت الهيئة منذ سنة 2016 على إثارة مسألة الإطار التشريعي لمكافحة الفساد و تشخيص النقائص التي تعيقه ودراسة النصوص القانونية ذات العلاقة باعتماد المنهج النقدي البناء الذي يرتقي في مضمونه إلى مستوى التقييم وذلك في إطار ندوات علمية و ورشات تفكير بالاستئناس بالتجارب المقارنة و تقديم مقترحات كتابية إلى الجهات المعنية كالبرلمان و رئاسة الحكومة فإنه لا يخفى أن الأولوية المطلقة و الجهود المبذولة من قبل الهيئة ظلت موجهة طيلة هذه السنوات إلى الهدف الرامي إلى استكمال الإطار التشريعي الضروري لمكافحة الفساد عموماً و لعمل الهيئة خصوصاً.

و يعدّ التقرير السنوي للهيئة مناسبة دورية تمكّن من الوقوف على واقع الفساد في تونس و ذلك اعتماداً على نتائج أعمال الهيئة مدعومة بالتقارير الوطنية و الدولية كما يتبيّن ذلك من التقارير الثلاثة للسنوات 2016 و 2017 و 2018.

## II. الخطط والممارسات

في خصوص الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة و مكافحة الفساد تذكّر الهيئة، على سبيل التوضيح، أنه قد تمّ صياغة نصّ الاستراتيجية من قبل لجنة وطنية موسّعة في شهر جويلية 2016 ثمّ تلتها في شهر أكتوبر 2016 صياغة الخطة التنفيذية التي تضمنت المبادرات الإستراتيجية ذات الأولوية موزّعة على خطتي عمل شملت الأولى سنتي 2017-2018 والثانية سنتي 2020 - 2019. وتوجت هذه الأعمال بإمضاء ميثاق الإستراتيجية وخطتها التنفيذية من قبل الأطراف المعنية بها والتي كان آخرها مجلس نواب الشعب. وبالتالي فقد غطت الاستراتيجية السنوات من 2017 إلى 2020 باعتبار ان سنة 2016 كانت سنة المصادقة عليها.

فيما يتعلق بتحديد القيمة الواجب تحقيقها سنوياً في نهاية الإستراتيجية بالنسبة إلى لكل مؤشر تشير الهيئة إلى أنّ وضع خطتي عمل الإستراتيجية بمؤشراتها تم بصفة تشاركية من طرف اللجنة الوطنية الموسّعة وذلك بتأطير من خبراء تم انتدابهم من قبل الشريك الفني والمالي في الاستراتيجية وهو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

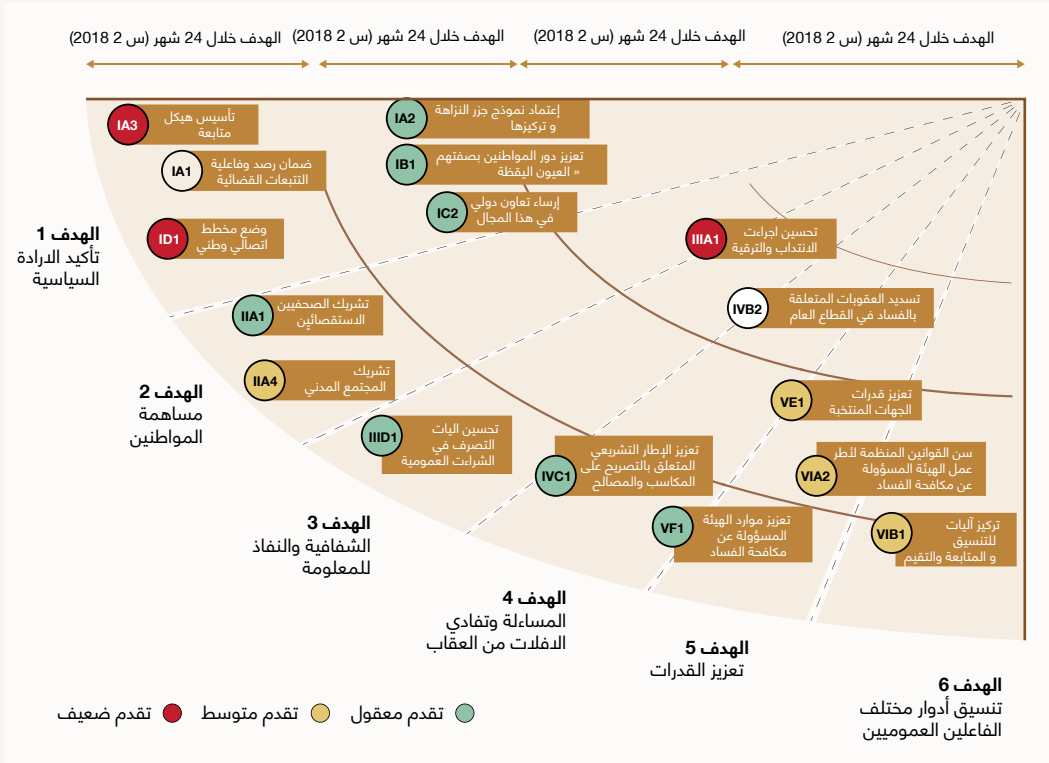
و لعبت الهيئة دورها في هذا الإطار طبقاً لما يخوّله لها المرسوم الإطاري عدد 120 في مجال متابعة تنفيذ سياسات مكافحة الفساد و التنسيق مع مختلف المصالح و الجهات المعنية بمكافحة الفساد و تيسير الاتصال و تدعيم التفاعل فيما بينها.

فيما يخصّ المبادرات الاستراتيجية التي تمّ تمويلها من طرف الشركاء الماليين والفنيين و التي يتعلق بعضها بالهيئة و البعض الآخر بأطراف آخرين معينين بتنفيذ المبادرات الإستراتيجية المحددة في خطتي العمل يجدر التذكير أنّ ذلك يندرج في إطار دعم الممولين لمسار مكافحة الفساد في تونس و توفير جزء من التمويلات اللازمة لذلك.

و قد تم للغرض، بمبادرة من الهيئة و بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تكوين لجنة تنسيق بين الشركاء الماليين و الفنيين بغاية إحكام التصرّف في هذه التمويلات و تفاذي تمويل نفس المبادرات الإستراتيجية من طرف أكثر من شريك.

بالنسبة إلى تقدّم تنفيذ المبادرات الاستراتيجية المبرمجة في السداسي الأول والثاني من سنة 2017 و السداسي الأول من سنة 2018 يبرز الرسم البياني التالي مدى تقدم تنفيذ المبادرات الاستراتيجية في خطة العمل الأولى:

# رزمة تفعيل المبادرات ذات الأولوية لخطة عمل الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد 2017-2018



بالنسبة إلى أعمال المتابعة و التقييم يجدر التأكيد على أن اللجنة المحدثة للغرض قد اعتمدت في عملها على جداول القيادة التي يتولى كل عضو فيها جمع المعطيات من خلاله حسب أنموذج جدول القيادة.

و قد مثلت جداول القيادة المادة الأساسية التي مكنت من توفير المعلومات اللازمة خلال ورشة العمل التي انعقدت في اخر سنة 2018 لإعداد التقارير المتعلقة بتنفيذ خطة العمل الأولى.

في خصوص وضع التليات الضرورية لضبط علاقة اللجان فيما بينها و تجميع المعلومات و نشرها و لتخطي الصعوبات في هذا المجال تشير الهيئة إلى أنه تمّ وضع آليات داخلية لتحديد العلاقة بين اللجان من خلال حضور منسقي تلك اللجان في جميع الاجتماعات لضمان تدفق المعلومة و تقاسمها بين اللجان بأكثر سلاسة.

هذا وقد تضمنت التقارير السنوية لنشاط الهيئة خاصة بالنسبة إلى سنتي 2017 و 2018 نشر معلومات حول متابعة تنفيذ خطة عمل الاستراتيجية خاصة فيما يهّم المبادرات التي تتعلق بنشاط الهيئة.

و باعتبار أن الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة و مكافحة الفساد تعتبر تجربة أولى من نوعها و رائدة في مجال مكافحة الفساد فإن تنفيذ خطتها العملية يعتبر متقدما كما يبينه التقرير الصادر في الغرض في ديسمبر 2018.

### III. الضمانات القانونية والصلاحيات المسندة إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

تجدد الإشارة إلى أنه تمّ في سنة 2016 سدّ الشغور في خطة كاتب عام و لأول مرّة منذ إحداث الهيئة في سنة 2011 و ذلك في إطار الإنطلاقة الجديدة التي شهدتها الهيئة منذ ذلك التاريخ. و تؤكد الهيئة أنه تمّ تعيين كاتب عام لها منذ غرة ديسمبر 2019 و ذلك بعد تعاقد كاتبين عامين آخرين على هذه الخطة خلال سنتي 2016 و 2017.

في خصوص تمرکز الصلاحيات لدى رئيس الهيئة فإن هذا الوضع حتمه غياب جهاز الوقاية و التقصي و الطابع الاستشاري لمجلس الهيئة بالإضافة إلى أن رئيس الهيئة هو الأمر بالصرف مما يحول حاليا دون طرح مسألة توازن المسؤوليات التي تحمل قانونا على رئيس الهيئة و ذلك بالرغم من اتساع نطاق مشمولات الهيئة في إطار قانون الإبلاغ عن الفساد و حماية المبلغين و قانون التصريح بالمكاسب و المصالح و بمكافحة الإثراء غير المشروع و تضارب المصالح. بالإضافة إلى قيادة الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة و مكافحة الفساد والعمل على تنفيذ مبادراتها في إطار مخططات العمل الخاصة بها و إنجاز خطة تغطية الجهات بالفروع و كذلك بناء علاقات تعاون و شراكة مع المجتمع المدني و إرساء علاقات تعاقدية حسب الأهداف في مجالات الحوكمة و مكافحة الفساد مع مؤسسات القطاعين العامّ و الخاصّ والعمل على نشر ثقافة الحوكمة و مكافحة الفساد من خلال الحملات التوعوية و نشرات و إصدارات مركز الدراسات و التكوين و المعلومات لدى الهيئة كل ذلك دون إغفال إعداد الإحصائيات و توفيرها حسب مختلف مجالات اختصاصها و تركيز نظم معلوماتية كنظام المعلومات و نظام سلامة المعلومات و رقمنة التصرف في الملفات والأرشيف

### IV. الموارد الموضوعة على ذمة الهيئة

إن الهيئة تركّز على ما أورده التقرير في خصوص الصعوبات التي تعترضها في سير أعمالها و التي ما انفكت تزداد تفاقما بسبب النقص في التمويلات و ضعف الإمكانيات المادية والبشرية و تؤكد أنها تحرص دوما على مجابهة ذلك بحرص كبير على التوظيف الأمثل للموارد المالية و المادية الموضوعة على ذمتها بالرغم من الضغط الناجم عن اتساع مجالات تدخلها و رقعة نشاطها وظيفيا وجغرافيا.

هذا و لا يفوت الهيئة كذلك تأكيد حرصها على التقيد بمتطلبات الحوكمة في إدارتها و التصرف لديها بما يضمن الشفافية في أعمالها على جميع المستويات من ذلك ما تتولى نشره بموقع الويب لديها خاصة في باب النفاذ إلى المعلومة من معطيات و بيانات في خصوص موارد المالية و البشرية و المادية مركزيا و جهويا و الاعتماد في ذلك على القوائم المالية المصادق عليها من قبل مراقب الحسابات بالإضافة إلى نشر الاستنتاجات المضمنة بتقريره.

في سياق تكريس الشفافية تذكّر الهيئة بما لديها من آليات لنشر المعلومات فبالإضافة إلى موقع الويب يوجد الصفحة الرسمية للهيئة على الفيس بوك و راديو نزاهاة الذي انطلق في البث في موفى سنة 2019. إضافة إلى ما تتضمنه تقاريرها السنوية من معطيات و معلومات شاملة حول مختلف أوجه نشاطها على الصعيدين المركزي والجهوي.



في خصوص النفاذ إلى المعلومة تجدر الإشارة إلى أنّ الهيئة و ضعت خلية لدراسة المطالب و الردّ عليها في الأجال المحددة قانونا.

و قد دأبت الهيئة على إعداد تقرير سنوي حول النفاذ إلى المعلومة و تقديمه إلى هيئة النفاذ إلى المعلومة. و قد أعدت تقريرين يتعلقان على التوالي بسنتي 2017 و 2018 و اللذين سبق للهيئة مد محكمة المحاسبات بنسخة منهما ضمن الردّ على الملاحظات الدولية. و إنّ الهيئة بصدد إعداد تقريرها حول النفاذ إلى المعلومة بعنوان سنة 2019.

## ٧. تدعيم قدرات المجتمع المدني والتعاون معه في مجال مكافحة الفساد

تتولى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد سنويًا تنظيم أنشطة تحسيسية وتكوينية لفائدة الجمعيات الناشطة في مختلف جهات الجمهورية. بالإضافة إلى ذلك تتولى الهيئة تقديم الدعم المالي للجمعيات الناشطة في مختلف جهات الجمهورية. يندرج تمويل الجمعيات من قبل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في إطار دعم الجمعيات الناشطة في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وذلك عبر إبرام اتفاقيات شراكة بين الهيئة ومنظمات المجتمع المدني. إذ تتولى الهيئة تقديم الدعم المالي لعدد محدود من الجمعيات في مختلف جهات الجمهورية.

سعيًا من الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لتحسين إجراءات انتقاء الجمعيات المترشحة للحصول على منح تمويل، قامت الهيئة بإحداث لجنة فرز لمتابعة تنفيذ مشاريع الجمعيات وتحديد شروط حصولها على تمويل من الهيئة.

وقد قامت اللجنة بضبط معايير تمويل الجمعيات والتي تتمثل أساسًا في:

✓ احترام مبدأ الشفافية في إسناد التمويل

✓ استدامة المشروع وفعاليته

✓ القيمة المضافة للمشروع

✓ احترام وتطبيق المبادئ والشروط المنصوص عليها بالفصلين 6 و 7 من الامر عدد 5183 لسنة 2013 المؤرخ في 18 نوفمبر 2013 والمتعلق بضبط معايير وإجراءات وشروط اسناد التمويل العمومي للجمعيات.

وعند قبول مقترحات المشاريع تطلب الهيئة من جميع الجمعيات التي حظيت بتمويل مشاريعها بصفة أولية، بتقديم اوراقها القانونية حتى يتسنى لها التثبت من مدى احترام هاته الجمعية لقانون الجمعيات.

و تقوم الهيئة بطلب الأوراق القانونية التالية (نشر الجمعية في الرائد الرسمي - الوصل الجبائي للجمعية - القانون الداخلي للجمعية - التقرير الدبي والمالي للجمعية)

وبعد دخول قانون التصريح بالمكاسب والمصالح حيز التنفيذ والذي يفرض في فصله الخامس وجوبية القيام بعملية التصريح بالمكاسب والمصالح لكل من مسيري الأحزاب السياسية والجمعيات لدى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، أصبح إيداع وصولات تصاريح الهيئة المديرية شرط من شروط قبول تمويل من قبل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

✓ نسخة من آخر تقرير موجه إلى محكمة المحاسبات بالنسبة إلى الجمعيات التي حظيت بتمويل عمومي سابق.

وفي خصوص متابعة الهيئة لمدى إنجاز المشاريع الجمعيّية فإنّ أعوان المكاتب الجهويّة للهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد يتنقلون على عين المكان لمواكبة المشاريع ويرسلون تقارير في الغرض تكريسا للشفافيّة وللتأكد من إنجاز المشروع حسب ما جاء في بنود الاتفاقية.

كما أنّ جميع الجمعيات مطالبة بإرسال تقارير أدبيّة وماليّة مرحليّة للهيئة لمواكبة أعمالها المنجزة لصرف القسط الدوّى ثمّتولى الجمعية المعنية إرسال تقاريرها الادبيّة والماليّة النهائيّة مدعمة بالمؤيدات اللازمة لتمكين الهيئة من التثبت فيها والتأكد من احترام كافة بنود الاتفاقية ثمّ إحالتها على قسم المحاسبة لصرف القسط النهائي.

فيما يخص تفعيل الائتلاف المدني، فإنّ الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد ماضية في تفعيله من خلال خلق نسيج جمعيّاتي يعاضدها في إرساء ثقافة مكافحة الفساد ومبادئ الحوكمة الرشيدة والنزاهة. حيث قامت الهيئة بتشريكهم في عديد التظاهرات والدورات التكوينيّة وذلك لدعم التشبيك بين الهيئة ومختلف مكوّنات المجتمع المدني، بالإضافة الى دعوتهم للاجتماع في ثلاثة مناسبات لطرح الصعوبات التي من الممكن أن تعترضهم و الإصرار على مواصلة اللقاءات بصفة دورية، كما حرصت الهيئة خلال هاته الاجتماعات على تأطيرهم لتقديم مشاريع تعنى بمكافحة الفساد و الحوكمة الرشيدة.

وممّا لا شكّ فيه أنّ ميثاق ائتلاف المجتمع المدني لمكافحة الفساد يعدّ تجربة رائدة من نوعها بادرت الهيئة بخوضها في سنة 2017 وذلك إيماناً منها بأهمية دور المساندة الذي يمكن أن يلعبه المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد ونشر الوعي بضرورة التصدي له.

وإنّ الهيئة بصدد تطوير تطبيقه لمتابعة الجمعيات و ذلك لمزيد دعم الشفافية في التعامل معها وإضفاء النجاعة في متابعة المشاريع الجمعيّاتية الحاصلة على تمويل.

## IV. التعاون والتنسيق بين مختلف الفاعلين العموميين المعنيين بمكافحة الفساد

تقدّم الهيئة في هذا الخصوص المعطيات التوضيحية التالية فيما يتعلق بدور الهيئة في تحقيق التفاعل بين المتدخّلين:

### حول الشروع في تنفيذ الاتفاقيات:

إثر إمضاء اتفاقيّات مع أهمّ المتدخّلين في القطاع المالي على غرار البنك المركزي التونسي و اللجنة التونسية للتحليل المالية و الجمعية المهنية للبنوك و المؤسسات المالية التونسية خلال سنة 2018، قامت الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد بعقد عدّة جلسات عمل مع هذه الهياكل قصد ضبط برامج عمل مشتركة في إطار تنفيذ الاتفاقيات المبرمة بهدف دعم الجهود الوطني للحدّ من مخاطر الفساد (الهدف العام) (وفقا للفصل الأوّل من هذه الاتفاقيات).

و قد تمّ في مرحلة أولى، استنادا إلى التقرير الوطني لتقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب و تقرير تقييم مجموعة العمل المالي «مينا فاتف» لتونس، وضع مشروع يهدف خاصة (هدف خصوصي) إلى تطوير و دعم النظم الوقائيّة لمكافحة الفساد داخل المؤسسات المالية و البنكيّة من خلال تحقيق نتيجتين أساسيتين تتمثلان فيما يلي:

1. تنمية وتطوير قدرات الإطارات المكلفة بنظم الإمتثال داخل المؤسسات البنكية والمالية.

2. انصهار البنوك والمؤسسات المالية في مبادرة جماعية للنزاهة والإمتثال «action collective».

تطلب تنفيذ المشروع المشار إليه وضع خطة عمل تحدّد مراحلها و عناصرها إثر تشخيص لوضع أنظمة الإمتثال و تحديد الثغرات و النقائص بصفة دقيقة، و قد تمّ في هذا الإطار بتاريخ 26 مارس 2019 تنظيم ورشة عمل أولى مشتركة بين الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و البنك المركزي التونسي و اللجنة التونسية للتحليل المالية و عدّة هيكل متداخلة في القطاع و بتمويل من الوكالة الألمانية للتعاون الدولي.

و تمثلت أهداف الورشة في تحديد نقاط القوة و نقاط الضعف بأنظمة الإمتثال داخل المؤسسات البنكية التي شاركت بصورة فعالة و مكثفة خلال هذه الورشة.

و تواصل الهيئة حاليا إعداد خطة العمل المشار إليها ليتمّ في مرحلة لاحقة تحديد التمويل اللازم لإنجازها.

## حول التنسيق بين مختلف المتدخلين في مجال مكافحة الفساد:

على ضوء النقائص والثغرات المثارة في التقرير الوطني لتقييم مخاطر غسل الأموال وتقرير تقييم مجموعة العمل المالي «مينافاتف» لتونس وخاصة فيما يتعلق بضعف فعالية التنسيق بين الهياكل المعنية بمكافحة الجريمة المالية وجريمة غسل الأموال، بادرت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد باقتراح مشروع يهدف إلى رفع مستوى التنسيق بين كافة المتدخلين لمكافحة الفساد وتحديدًا لمكافحة الجرائم المالية وجريمة غسل الأموال.

و في هذا الصدد، و باعتبار غياب آلية محدّدة للتنسيق بين الأطراف الفاعلة، تتمثّل النتيجة الأولى المراد تحقيقها من المشروع في إحداث آلية للتنسيق تضبط بالتوافق بين كافة الأطراف المتداخلة.

تمّ في هذا الصدد، دعوة عدّة هيكل للمشاركة في المشروع المذكور ونظمت الهيئة ورشة عمل أولى بحضور خبير أجنبي (تمويل من الوكالة الألمانية للتعاون الدولي) لدراسة سبل التنسيق واقتراح أنجع الآليات لتحقيق ذلك وتمت دعوة الهياكل التالية (وزارة العدل - القطب القضائي الاقتصادي والمالي - دائرة المحاسبات - وزارة الداخلية - وزارة الدفاع الوطني - وزارة المالية - اللجنة التونسية للتحليل المالية - البنك المركزي التونسي) وأفضت الورشة إلى إعداد تقرير ضبط آليات التنسيق بكل دقة واقتراح في هذا الصدد:

■ تكوين فريق موحد يمثل مختلف الهياكل يكلف بإعداد اتفاقيات تضبط قائمة ونوعية المعطيات وكيفية تبادلها

■ ضرورة وضع استراتيجية للتنسيق والتعاون بين مختلف المتدخلين.

■ دراسة إمكانية إحداث قاعدة معطيات مشتركة بين مختلف الهياكل.

و يتمّ العمل حاليًا كخطوة أولى على تكوين فريق وطني للتنسيق في هذا المجال.

و قد بادرت الهيئة باقتراح مشروع يتعلّق بإحداث آليّة للتنسيق بين كافة المتدخّلين في مجال مكافحة الفساد وتقرّر التّركيز في مرحلة أولى على التنسيق بين المتدخّلين في مجال مكافحة الجريمة المالية و جريمة غسل الأموال باعتبار ما ورد في التقرير الوطني لتقييم مخاطر غسل الأموال من نقائص و ثغرات و ما ورد بتقرير تقييم مجموعة العمل المالي «مينافاتف» لتونس و خاصة فيما يتعلّق بضعف فعالية التنسيق بين الهياكل المعنية.

يتمثّل الهدف الرئيسي من المشروع المشار إليه في الرفع من مستوى التنسيق الوطني بين الهياكل المتدخّلة وتحسين الإِتصال بينها ويهدف بصفة خاصة إلى التبادل الناجع للمعطيات و المعلومات من خلال إحداث التّليّات الضرورية إلى جانب تبادل الخبرات و تفادي ازدواجية البحث و التقضي في نفس الملفات وتحسين نجاعتها.

تتمثّل الخطوة الأولى من المشروع في تكوين فريق وطني للتنسيق يمثل مختلف الهياكل و يكلف خاصة بضبط فدوى اتفاقيّات تبادل المعطيات بما في ذلك نوعيّة المعطيات وكيفية تبادلها، بالإضافة لدراسة إمكانية إحداث قاعدة بيانات مشتركة.

و في هذا الصدد نظمت الهيئة ورشة عمل أولى بحضور خبير في المجال و تمّت دعوة أهمّ الهياكل المعنية للمشاركة فيها و المتمثّلة في وزارات العدل والمالية و الدفاع و الداخلية و محكمة المحاسبات و القطب القضائي للاقتصادي والمالي و المكلف العام بنزاعات الدولة و البنك المركزي التونسي و للجنة التونسية للتدليل المالية. و يتمّ العمل حاليًا على تكوين الفريق المذكور.

وفي سياق حوصلة التّليات والسبل التي توخّتها الهيئة للإضطلاع بدورها في مجال تحقيق التفاعل بين المتدخّلين يرد ذكر:

■ الدور الهام الذي لعبته الهيئة في بعث رابطة الهيئات العمومية المستقلة بتاريخ 7 سبتمبر 2018 وذلك في إطار الحرص على تنسيق الجهود و تشبيك البرامج والمشاريع و ترشيد حوكمة الأداء والتصرف في الموارد المتاحة.

و قد سجّلت رابطة الهيئات العمومية المستقلة عديد الأنشطة و الندوات غطت كامل جهات الجمهورية.

و من العناصر القارة في نشاط هذه الرابطة:

■ لقاءات دورية تنسيقية، المنتدى السنوي للرابطة،

■ بعث شراكة استراتيجية مع منظمات المجتمع المدني.

■ إضطلاع الهيئة برئاسة لجنة قيادة الاستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة و مكافحة الفساد.

■ إضطلاع الهيئة برئاسة لجنة متابعة الإستراتيجية.

■ إبرام اتفاقيات تعاون وشراكة تغطي القطاعين العامّ و الخاصّ (وزارات- مؤسسات عمومية- بلديات- منظمات وطنية...) و قد وصل عدد الاتفاقيات المبرمة مع الهيئة خلال الفترة من 2016 إلى 2019 ما عدده 204 إتفاقيات آخرها 99 إتفاقية في سنة 2019.





[www.courdescomptes.nat.tn](http://www.courdescomptes.nat.tn)  
[infos@courdescomptes.nat.tn](mailto:infos@courdescomptes.nat.tn)



