



## الملحق ١: مقابلات مع أصحاب المصلحة

السيد إياد الدهماني، رئيس لجنة المالية بمجلس نواب الشعب  
السيد مهدي البطني، محلل في مجال الإدارة المالية والحكم الرشيد- البنك الدولي  
السيدة أرمال ليدو، رئيسة التعاون (المستشارة الأولى للتعاون- بعثة الاتحاد الأوروبي)  
السيد فرانسيس لوموان، مكلف ببرامج المساندة للاقتصاد الكلي والمالية العمومية- بعثة الاتحاد الأوروبي  
ممثلون عن وزارة المالية ورئاسة الحكومة

## الملحق ٢: أعضاء فريق استعراض النظراء

سمير حسن، الجهاز المركزي للمراجعة بمصر  
فلوريان هورنر، ديوان المحاسبة بالنمسا  
هان لومار، ديوان المحاسبة بالنمسا  
بارنار سايز، ديوان المحاسبة بالنمسا



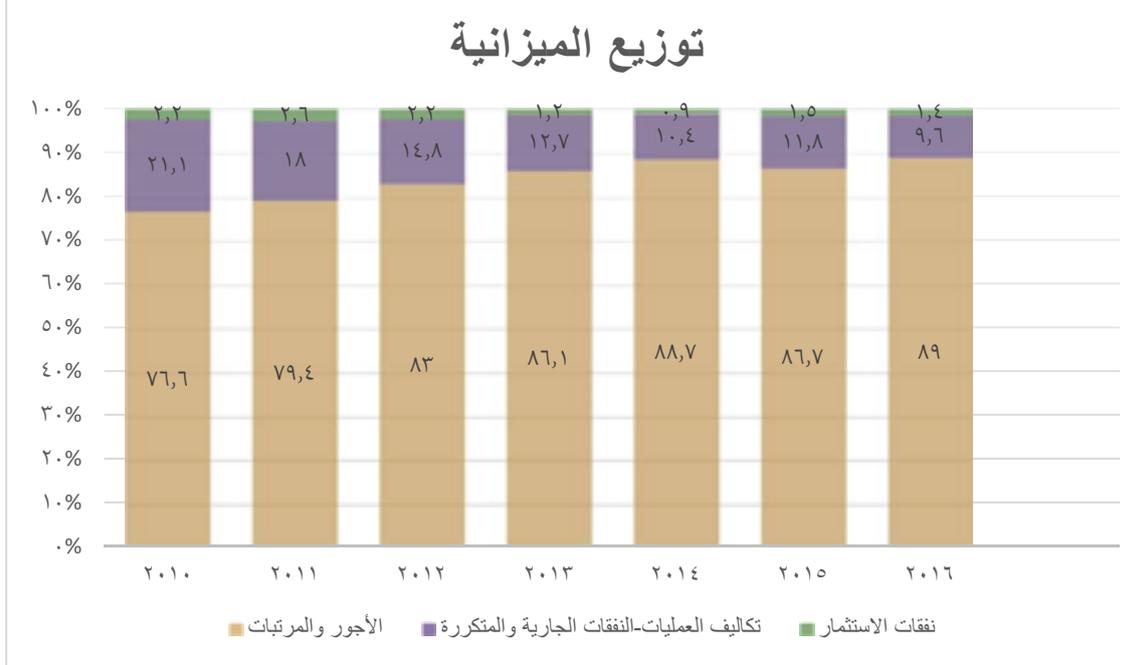
## تقرير استعراض النظراء حول استقلالية محكمة المحاسبات التونسية

خاصة في الجانب المتعلق بالتكاليف التشغيلية والاستثمار- قد انخفضت خلال السنوات الخمس الماضية، وتراجع تطورها إلى أقل من التضخم ومن مؤشرات التنمية الاقتصادية للبلاد. ولا يمكن لمحكمة المحاسبات إدارة ميزانيتها الخاصة وتخصيصها بشكل مناسب باعتبار أنه لا يمكن لها تماما تحديد كيف تنفق ميزانيتها عبر مختلف أصناف نفقاتها دون موافقة مسبقة من السلطة التنفيذية. وعلى وجه الخصوص، فإن محكمة المحاسبات ليست لها حرية توظيف الموظفين وخالص رواتبهم مباشرة. لذلك أوصى فريق استعراض المحكمة المحاسبات بالعمل عن كثب مع الحكومة والبرلمان لضمان الاستقلال المالي والإداري لها (على سبيل المثال عن طريق "المهام الخاصة")، والتي تم منحها أيضا للهيئات الدستورية في مشروع القانون الأساسي للميزانية.

وفي هذا السياق، أوصى فريق استعراض النظراء كذلك محكمة المحاسبات برفع مستوى الوعي لدى السلطة التشريعية فيما يتعلق بالشروط المسبقة على النحو المبين في إعلان مكسيكو المرتبط بالمبدأ 8، على سبيل المثال، أحكام خاصة مثل مناقشة ميزانية محكمة المحاسبات بالبرلمان وكذلك الحق في الطعن مباشرة لدى السلطة التشريعية إذا كانت الموارد المتاحة غير كافية لتنفيذ مهامها. وأشار فريق استعراض النظراء إلى أنه ينبغي أن تكون لمحكمة المحاسبات التونسية السيطرة الكاملة على ميزانيتها وفقا لأحكام المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (ISSAI 10) والمبدأ 8 من إعلان مكسيكو فضلا عن الموارد المناسبة لتنفيذ مهامها.



الرسم البياني ٦: توزيع الميزانية -محكمة المحاسبات التونسية ٢٠١٠-٢٠١٦



المصدر: محكمة المحاسبات، احتساب فريق استعراض النظراء - يمكن حدوث فارق نتيجة تصحيح الأرقام

(٣) ليس لمحكمة المحاسبات السلطة التقديرية الكاملة للإنفاق من ميزانيتها. ولا يمكن لها تحديد كيفية تخصيص ميزانيتها حسب مختلف أصناف نفقات الميزانية: حيث أنّ ميزانية الدولة موزعة على فصول وفقرات وفقرات فرعية (تخصيص الميزانية). ويتم تحديد ذلك بقرار من وزير المالية أو من مصالح رئاسة الحكومة المسؤولين عن ميزانية محكمة المحاسبات. ويتطلب تحويل الاعتمادات بين بعض أصناف محددة موافقة خارجية (الفصلين ٣١ و ٣٢).<sup>٥٩</sup>

ونتيجة لذلك، فإنّ محكمة المحاسبات ليست لها حرية تعيين موظفيها، ووضع شروط وأحكام لذلك واتخاذ قرارات مستقلة بشأن تخصيص الموارد البشرية لأنّها لا توظّف العاملين أو تدفع الرواتب مباشرة. وتتوقّف محكمة المحاسبات أيضا على موافقة السلطة التنفيذية التونسية فيما يتعلق بالإيجار، والاستثمار في البنية التحتية أو التعاقد مع الخبرات الخارجية. وأكدت محكمة المحاسبات أن الميزانية ملحقّة ترتيبيا بالسلطة التنفيذية (الوزارة الأولى أو رئاسة الحكومة) وهذا له تأثير سلبي على ظروف العمل في الدائرة.

٣,٨

وأشار فريق استعراض النظراء إلى أن الإطار القانوني التونسي لم يمثل امتثالا تاما للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة رقم ١٠ (ISSAI 10) والمبدأ ٨ من إعلان مكسيكو فيما يتعلق بإجراءات ميزانية محكمة المحاسبات التونسية ومراقبة السلطة التنفيذية التونسية على موارد الدائرة.

في حين أن الهيئة التشريعية التونسية، أي مجلس نواب الشعب، هي المسؤولة عن اعتماد الميزانية السنوية، فإنّه لم يتمّ التنصيب لا في الدستور ولا في القانون على أنه يحقّ لرئيس محكمة المحاسبات المشاركة والتحدث في المناقشات خلال إجراءات الميزانية أو التعليق على مشروع الميزانية في البرلمان. وليس لمحكمة المحاسبات الحقّ في الطعن المباشر لدى السلطة التشريعية إذا كانت الموارد المتاحة غير كافية لتنفيذ مهامها. وفي هذا السياق، فإنّ ميزانية محكمة المحاسبات-

<sup>٥٩</sup> القانون الأساسي للميزانية عدد ٤٢ لسنة ٢٠٠٤ المؤرخ في ١٣ ماي ٢٠٠٤.

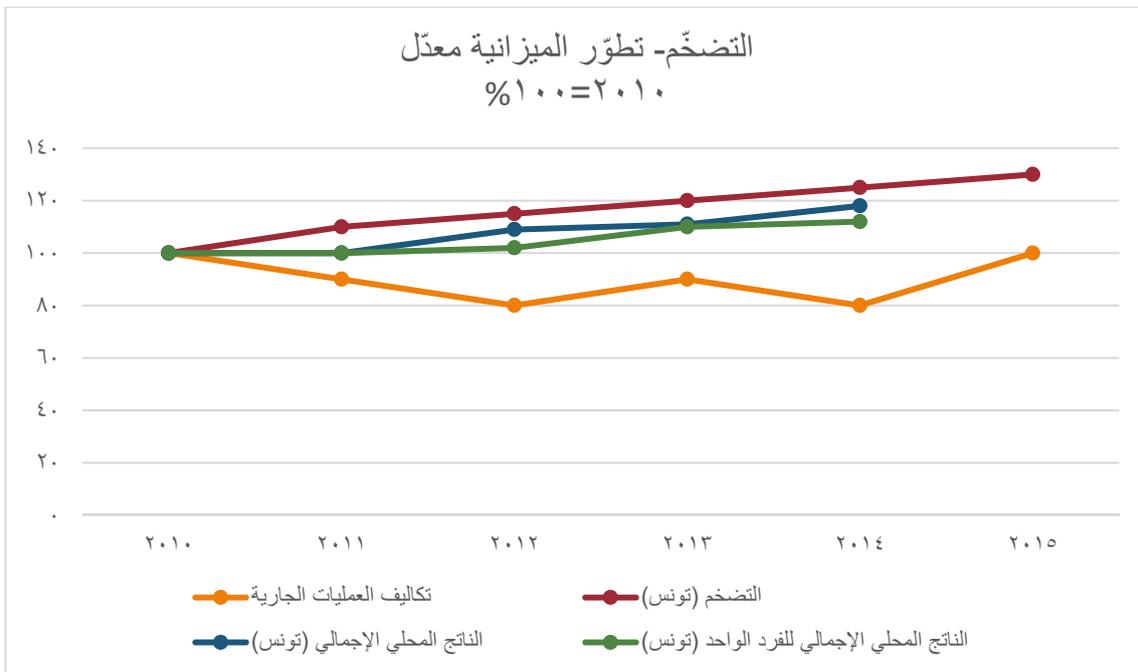


## تقرير استعراض النظراء حول استقلالية محكمة المحاسبات التونسية

ويتمّ تقسيم النفقات إلى عنوانين في الميزانية (العنوانين ١ و ٢)، يغطّي الأوّل النفقات الإدارية الجارية والآخر تلك المتعلقة بالاستثمارات. في حين يتم دفع الرواتب والأجور بشكل منفصل، فإنّ ميزانية محكمة المحاسبات المتعلقة بتكاليف الجانب العمليّ ونفقات التسيير و("كذلك نفقات التسيير والمتكررة") شهدت انخفاضا حقيقيا في غضون السنوات الخمس الماضية (انظر الجدول ٤). ومن المفترض أن تغطّي هذه الميزانية الإيجار والمرافق، فضلا عن جميع التكاليف الجارية الأخرى المتعلقة بالمهام الرقابية باستثناء الرواتب والأجور.

ويتضمّن مشروع الميزانية المقترحة لسنة ٢٠١٦ مزيدا من التخفيض في ميزانية تكاليف العمليات لمحكمة المحاسبات (انظر الجدول ٤). وإنّ تطوّر هذه الميزانية لا يتماشى مع توظيف موظفين إضافيين وانحدر دون المستوى العام للأسعار ومؤشّرات التنمية الاقتصادية في تونس (انظر الجدول ٥). وهو ما يدلّ على أن الدائرة في المستوى الحالي لديها موارد أقلّ لدفع الفواتير وعمليات الصيانة.

الرسم البياني ٥: التضخم-تطوّر الميزانية معدّل- محكمة المحاسبات ٢٠١٥-٢٠١٠



المصدر: البنك الدولي، محكمة المحاسبات، احتساب فريق استعراض النظراء - يمكن حدوث فارق نتيجة تصحيح الأرقام

وسجلت ميزانية الاستثمارات الحالية، التي هي في حدود ١٥٠,٠٠٠ دينار تونسي سنويا، زيادة ينبغي وضعها في سياق الأرقام الأساسية المنخفضة (انظر الجدول ٤). وإنّ الاستثمارات في البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات أو في المقرّ الجديد لمحكمة المحاسبات التونسية- مثلما تمّ التخطيط إليه والذي هو قيد الاستعراض من قبل الحكومة خلال السنوات الأخيرة - ليست ضمن إطار ميزانية الاستثمار الحالي.

وبما أنّ النسبة بين نفقات الرواتب والأجور والميزانية الحاليّة تعيّرّت خلال الفترة ٢٠١٠-٢٠١٦ بشكل جعل الأجور والرواتب تشكل الآن ما يقارب ٩٠٪ من ميزانية محكمة المحاسبات (انظر الشكل ٦)، فإنّه هناك مجالا أقلّ للمناورة وللعمليات الجارية.



وتتبع محكمة المحاسبات في إجراءات الميزانية تلك المتبعة من قبل الوزارات الأخرى: تحيل محكمة المحاسبات طلباتها في مجال الميزانية وبعد مناقشتها مع مصالح رئاسة الحكومة المسؤولة على مسائل الميزانية ومراجعتها من قبل وزارة المالية، تتم إحالة كامل ميزانية الدولة إلى السلطة التشريعية للمصادقة عليها. وفي هذا الإطار، لا يخصص لمحكمة المحاسبات بابا خاصا باعتبار أنّ ميزانية محكمة المحاسبات ملحقه حاليا ترتيبيا بميزانية رئاسة الحكومة<sup>٥٦</sup>. وخلال المصادقة من قبل السلطة التشريعية على قانون الميزانية في شكل قانون عادي، يتم التصويت على النفقات بابا بابا (وقسما قسما). ثم يتم التصويت على قانون الميزانية برمته (الفصل ٢٩)<sup>٥٧</sup>.

لذلك، فإنّ ميزانية محكمة المحاسبات مثلما أكدت على ذلك بنفسها لا تتم مناقشتها في الجلسة العامة أو المصادقة عليها بمفردها من قبل السلطة التشريعية ولا تتأسس على مناقشات صلب البرلمان. وليس لمحكمة المحاسبات حق اللجوء للسلطة التشريعية إذا ما تم اعتبار موارد الميزانية المقترحة غير كافية. ولا يخول للرئيس الأول لمحكمة المحاسبات المشاركة وأخذ الكلمة خلال المناقشات طوال إجراءات الميزانية أو التكلم عن الأحكام المالية التي تتعلق بميزانية محكمة المحاسبات.

وعلى الرغم من أن مشروع القانون الأساسي الجديد، الذي يعدّ تنظيم محكمة المحاسبات، ينصّ في الفصل ٣ منه على أن محكمة المحاسبات "تمارس مهامها باستقلالية تامة، وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي في إطار ميزانية الدولة وبالتسيير الذاتي"، فإنّ مشروع القانون الأساسي للميزانية لم ينصّ في الفصل ٣٥ منه على استقلالية مالية وإدارية خاصة ("مهام خاصة")، والتي تمّ منحها للهيئات الدستورية الأخرى (أنظر المبدأ ١ أعلاه)<sup>٥٨</sup>.

(٢) ويتميز تطور ميزانية محكمة المحاسبات بزيادة كبيرة للموظفين، عندما سمح للدائرة ما بين سنتي ٢٠١١ و ٢٠١٥ باعتبار المهام الإضافية التي عهد بها إليها، بتوظيف ما يقارب ٦٠ قاضيا إضافيا لضمان قدرتها على القيام بأعمالها. وبقي عدد القضاة والإداريين ما بين سنتي ٢٠١٣ و ٢٠١٥ أكثر أو أقل ثباتا من ١٥٢ قاضيا و ١٩٦ من الموظفين الآخرين. (انظر الجدول ٤).

الجدول ٤: تطور الميزانية - دائرة المحاسبات ٢٠١٥-٢٠١٠

نققات الميزانية الحالية بالمليون دينار تونسي	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥	نسبة التغييرات	المقترح لسنة ٢٠١٦
أجور ومرتبآت	٥,١٥	٥,٧٥	٦,٣٩	٨,٨٠	٩,٦٧	١٠,٠٥	٩٥,١٥	١١,٠٥
تكاليف العمليات-نفقات التسيير والمتكررة (العنوان الأول)	١,٤٢	١,٣٠	١,١٤	١,٣٠	١,١٣	١,٣٧	- ٣,٥٢	١,١٨
نفقات الاستثمار (العنوان ٢)	٠,١٥	٠,١٩	٠,١٢	٠,١٢	٠,١٠	٠,١٧	١٣,٣٣	٠,١٧
المجموع	٦,٧٢	٧,٢٤	٧,٧	١٠,٢٢	١٠,٩	١١,٥٩	٧٢,٤٧	١٢,٣٥

المصدر: دائرة المحاسبات - احتساب فريق استعراض النظراء - يمكن حدوث فارق نتيجة تصحيح الأرقام

<sup>٥٦</sup> تمّ التصويب على دائرة المحاسبات في قانون الميزانية الأخير سنة ٢٠١٦ في العنوان الثالث - رئاسة الحكومة

<sup>٥٧</sup> القانون الأساسي عدد ٤٢ لسنة ٢٠٠٤ المؤرخ في ١٣ ماي ٢٠٠٤.

<sup>٥٨</sup> مشروع القانون الأساسي المتعلق بميزانية الدولة المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠١٥



٣,٧

وخلص فريق استعراض النظراء إلى أنّ محكمة المحاسبات لم تمتثل للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة رقم ١٠ (ISSAI) ولإعلان مكسيكو بشأن وجود نظام ذاتي داخلي للمتابعة للتأكد من أن الهيئات الخاضعة للرقابة تعالج بشكل صحيح الملاحظات والتوصيات الصادرة عنها. ولم تكن هناك آلية رسمية للمتابعة بما في ذلك اختيار مستقل لعمليات الرقابة للمتابعة في محكمة المحاسبات ولا إلزامية قانونية لها بإجراء عمليات المتابعة.

ويتم تنفيذ إجراءات متابعة التوصيات في تونس على المستوى الوطني من قبل السلطة التنفيذية، أساسا الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية (HCCAF) والتي تمّ تكليفها بمتابعة تنفيذ توصيات محكمة المحاسبات والهيئات الأخرى من خلال نظام متابعة يستند فقط على الردود المكتوبة من قبل الجهات الخاضعة للرقابة على التوصيات المعنية.

وأقرّ فريق مراجعة النظراء الجهود الرامية إلى إنشاء مشروع القانون الأساسي الجديد لمحكمة المحاسبات ينصّ على واجب متابعة نتائج عملها وعلى تنفيذ توصياتها. وسيمكّن اعتماده من زيادة تعزيز الفعالية والتنفيذ السليم لتوصيات محكمة المحاسبات التونسية. وللاستجابة للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (SSAI 10) والمبدأ ٧ من إعلان مكسيكو، أوصى فريق استعراض النظراء ببناء على ذلك محكمة المحاسبات التونسية بالتأكد من أن الهيئات الخاضعة للرقابة تعالج بشكل صحيح توصياتها من خلال إنشاء نظام للمتابعة خاصّ بها وتقديم تقارير حول نتائج متابعتها للبرلمان التونسي في حدود مواردها وصلاحياتها.

## المبدأ ٨ - الاستقلال الذاتي المالي والإداري وتوفر الموارد البشرية والمادية والنقدية المناسبة

١,٨

ينبغي على الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة أن يتمتع بالموارد البشرية والمادية، والنقدية اللازمة والمعقولة. ولا ينبغي للسلطة التنفيذية التحكم في طريقة الوصول إلى هذه الموارد أو توجيهها. ويقوم الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة بإدارة ميزانيتها كما أنها حرّة في تخصيص هذه الميزانية لما تراه مناسباً.

تكون السلطة التشريعية أو إحدى لجانها مسؤولة عن ضمان توفير الموارد اللازمة للجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة لكي يتمكن من القيام بالمهام المنوطة بها.

يحقّ للجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة أن يلجأ مباشرة إلى السلطة التشريعية إذا كانت الموارد المتاحة له غير كافية ولا تسمح له بالقيام بالمهام المنوطة بعهدته.

٢,٨

(١) السلطة التشريعية التونسية (مجلس نواب الشعب) هي المسؤولة عن تمرير ميزانية الدولة من خلال الاعتماد النهائي لقوانين الميزانية السنوية - بما في ذلك ميزانية محكمة المحاسبات. في حين ينصّ دستور سنة ٢٠١٤ في الفصل ٦٦ منه على أنّ مجلس نواب الشعب يصادق " على مشاريع قوانين المالية وعلق الميزانية طبق الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية"، فإنّه لم يتضمّن أحكاماً تتعلق بالاستقلال الإداري والمالي لمحكمة المحاسبات أو التسيير الذاتي لها، ولا القانون الأساسي الحالي ذات الصلة<sup>٥٥</sup> لمحكمة المحاسبات يتضمّن مثل هذه الإشارات (انظر المبدأ ١ أعلاه).

<sup>٥٥</sup> القانون عدد ٨ لسنة ١٩٦٨ المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات (مثلما تمّ تنقيحه سنة ٢٠٠٨)



عمليات الرقابة، ولا توجد مثل هذه الآليات صليها. وبالتالي، لا تقدم محكمة المحاسبات تقارير متابعة تتضمن نتائج عمليات المتابعة للهيئة التشريعية التونسية.

إلا أنه لا توجد قيود قانونية لآليات المتابعة. وتبرمج محكمة المحاسبات بعض المهّمات الرقابية لتشمل عناصر المتابعة. ولمحكمة المحاسبات الاستقلالية في تخطيط وأخذ القرار في ما يتعلق بأيّ عمليات رقابية وتقارير خاصّة تراها ضرورية بناء على موافقة جلستها العامّة طبقاً للفصلين ١٧ و ١٨ من القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات<sup>٥١</sup> و/أو الفصلين ٣١ و ٣٦ من مشروع القانون الأساسي الجديد لمحكمة المحاسبات<sup>٥٢</sup>.

(٢) وتتمّ متابعة توصيات محكمة المحاسبات من خلال الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية (HCCAF)<sup>٥٣</sup>، وهي هيئة صلب السلطة التنفيذية تتبع رئاسة الجمهورية مهمتها تلخيص نتائج الأعمال الرقابية لمحكمة المحاسبات ومتابعة تنفيذ توصياتها (انظر أيضا المبدأ ٣ أعلاه للمهام الأخرى للهيئة العليا). وكان الغرض من ذلك إنشاء وظيفة وطنية لمتابعة التوصيات والاستنتاجات، من أجل ضمان حماية أفضل للأموال العمومية. ويعود للهيئة العليا "دراسة واستغلال التقارير واقتراح ما تراه من إجراءات عملية كفيلة بتلافي النقائص وتحسين طرق التصرف ومتابعة تنفيذها". ويقتصر نظام المتابعة الدوري على ردود كتابية على التوصيات من قبل الهيئات الخاضعة للرقابة. ولا تقوم الهيئة العليا بمهام رقابية مثل محكمة المحاسبات.

وتوجه تقارير الهيئة العليا أصلاً إلى رئيس الجمهورية، الذي يأذن بتوزيعها على مجلس الوزراء. وقد تمّ نشر تقارير الهيئة العليا على موقعها على الانترنت منذ سنة ٢٠١١. وتمّ تقديم آخر تقرير للهيئة العليا في سبتمبر سنة ٢٠١٥ لرئيس الحكومة بعنوان سنتي ٢٠١٤/٢٠١٥.

(٣) وتمّ أيضا إلحاق بعض عمليات التقيّص في إطار المتابعة إلى الهيئات الرقابية الحكومية الأخرى. فقد أسندت في جانفي ٢٠١٦ لهيئة الرقابة العامة للمالية (CGF) مهمّة متابعة مختلف نقاط وتوصيات محكمة المحاسبات حول مشروع القانون الأساسي للميزانية.

(٤) وفيما يتعلق بآليات المتابعة، فإن مشروع القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات، الذي كان قيد الاستعراض، ينصّ في فصله ١٦ على أن الدائرة تتولى "متابعة نتائج أعمالها ومدى الأخذ بتوصياتها".

وينص الفصل ١٦ من القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات، الذي كان قيد الاستعراض، على أن الدائرة تتولى "متابعة نتائج أعمالها ومدى الأخذ بتوصياتها"<sup>٥٤</sup>.

وأكدت محكمة المحاسبات أنه ليس لها لا الموارد البشرية ولا المالية لتخطيط وإجراء عمليات رقابة للمتابعة على النحو الموصى به من قبل الإنتوساي. وبالتالي، تقوم محكمة المحاسبات بإعادة برمجة بعض المهّمات الرقابية لممارسة مثل هذه المتابعة.

<sup>٥١</sup> الفصلين ١٧ و ١٨ من القانون عدد ٨ لسنة ١٩٦٨ المؤرخ في مارس ١٩٦٨ المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد ١٧ لسنة ٧٠ المؤرخ في أفريل ١٩٧٠ والقانون الأساسي عدد ٨٢ لسنة ٩٠ المؤرخ في أكتوبر ١٩٩٠ والقانون الأساسي عدد ٧٥ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في جويلية ٢٠٠١ والقانون الأساسي عدد ٣ لسنة ٢٠٠٨ المؤرخ في جانفي ٢٠٠٨.

<sup>٥٢</sup> بالنسبة إلى الوضعية القانونية لمشروع "القانون الأساسي الذي يضبط صلاحيات دائرة المحاسبات وتنظيمها وإجراءاتها" انظر أيضا المبدأ ١ أعلاه.

<sup>٥٣</sup> الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

<sup>٥٤</sup> بالنسبة إلى الوضعية القانونية لمشروع "القانون الأساسي الذي يضبط صلاحيات دائرة المحاسبات وتنظيمها وإجراءاتها" انظر أيضا المبدأ ١ أعلاه.



للرقابة. ولا تتعلق المتطلبات القانونية المحددة في مجال تقديم التقارير والأحكام المتعلقة بتوقيتها إلا بالميزانية وبتقارير مراقبة الحملة الانتخابية.

إلا أنّ فريق استعراض النظراء أشار إلى التأخير المسجل في تقارير مراقبة الحملة الانتخابية المعدّة في سنتي ٢٠١٢ و٢٠١٥. وفي هذا السياق، أوصى الفريق محكمة المحاسبات بالسعي إلى تطبيق القوانين بأكثر صرامة إذا ما تعلق الأمر بتأخير ناتج عن عوامل خارجية - على سبيل المثال إذا ما تعلق الحال بتأخير في إرسال الملفات والبيانات - للتأكد من أن نشر التقرير يتمّ وفقا للقانون. وبالإضافة إلى ذلك، أوصى الفريق محكمة المحاسبات بمتابعة كيفية تسبّب الالتزامات الإضافية المتعلقة بتقديم تقرير عن مراقبة الحملة الانتخابية في التأخير - هذه المرة على أساس عوامل داخلية مثل نقص الموارد - ومواصلة نقل هذه النتائج إلى رئيس الحكومة ورئيس البرلمان لضمان استمرارية تنفيذ مهامها والإيفاء بالتزاماتها الدستورية الأساسية.

وعموما، قرّر فريق مراجعة النظراء أن محكمة المحاسبات التونسية نشرت أيضا - إلى جانب التقرير السنوي - التقارير الفردية للعمليات الرقابية كجزء من التقرير السنوي الثامن والعشرين موزعة بالعناوين حسب المواضيع على موقعها على الانترنت. وأوصت بمتابعة هذه الاستراتيجية في التقارير اللاحقة لتعزيز نشر أعمال محكمة المحاسبات وزيادة تداولها ورفع درجة الوعي بها.

## المبدأ السابع - وجود آليات متابعة فعالة للتوصيات التي يرفعها الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة

١,٧

يقدم الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة تقاريره إلى السلطة التشريعية أو إحدى لجانه أو إلى مجلس إدارة الجهة المشمولة بالرقابة، كلما كان مناسباً للعرض ومتابعة توصيات محددة لاتخاذ الإجراءات التصحيحية.

لدى الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة أنظمة داخلية للمتابعة خاصة بها للتأكد من أن الجهات المشمولة بالرقابة قد عالجت بطريقة صحيحة ملاحظاتها وتوصياتها بالإضافة إلى الملاحظات والتوصيات التي رفعتها السلطة التشريعية أو إحدى لجانه أو رفعتها مجالس إدارة الجهات المشمولة بالرقابة، عند الاقتضاء.

يرفع الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة تقارير متابعته إلى السلطات التشريعية أو إحدى لجانه أو إلى مجلس إدارة الجهة المشمولة بالرقابة، كلما كان مناسباً، للنظر فيها، واتخاذ إجراءات بشأنها، حتى في الحالات التي يكون فيها للجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة سلطة قانونية خاصة بها للقيام بعمليات المتابعة وإصدار العقوبات.

٢,٧

(١) تصدر محكمة المحاسبات التونسية تقارير سنوية منتظمة تتضمن توصيات (انظر المبادئ ٥ و٦ أعلاه). ولا تحتوي هذه التقارير معلومات عن مراجعة أو متابعة لتوصيات محددة لاتخاذ إجراءات تصحيحية.

ولا يوجد أي التزام قانوني بمتابعة التوصيات في القانون (الأساسي) أو الدستور. وليس لمحكمة المحاسبات أيضا أي إمكانية لتنفيذ توصياتها عبر تسليط عقوبات<sup>٥٠</sup>. ولا تنفذ محكمة المحاسبات بنفسها إجراءات تحقيق رسمية أو متابعة

<sup>٥٠</sup> إلا أنّ لها إمكانية إصدار أحكام لجزر الأخطاء والإخلالات باعتبارها "تقضي في حسابات المحاسبين العموميين وتقيم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به" الفصل ١١٧ من الدستور والأحكام الجديدة للقانون الأساسي لدائرة المحاسبات والقانون عدد ٨ لسنة ١٩٦٨.



ويلزم الفصل ١٥ من هذا القانون محكمة المحاسبات بإعداد تقرير عام "يتضمن نتائج رقابتها على تمويل الحملة الانتخابية في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات" وكذلك في ماي ٢٠١٤ عندما تولت محكمة المحاسبات مهام وصلاحيات محكمة المحاسبات في مجال الانتخابات (الفصل ١٧٤)٤٤.

وأعدت محكمة المحاسبات ونشرت تقارير حول الانتخابات في أوت ٢٠١٢، وفي جوان ٢٠١٥، وفي أوت سنة ٢٠١٥. وقد كان ذلك بتأخير عن أجل الستة أشهر المحدد قانونا بعد الانتخابات الدستورية في أكتوبر ٢٠١١ والانتخابات التالية في أكتوبر ٢٠١٤.٤٥

وأكدت محكمة المحاسبات على الصعوبات التي اعترضتها في جمع الأدلة والمعلومات من مختلف أصحاب المصلحة، واقترحت آجال أقصر لمودعي الوثائق لدى الدائرة.

(٤) لا توجد أحكام قانونية سارية المفعول لإلزام محكمة المحاسبات التونسية باستيعاب طلبات خصوصية للتحقيق أو للرقابة تصدر عن الهيئة التشريعية التونسية، ككل، أو إحدى لجانها، أو الحكومة. إلا أن محكمة المحاسبات باعتبارها هيئة قضائية مالية، تخضع لأحكام الفصل ١١٧ من دستور ٢٠١٤ الذي ينص على أنها "تساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وخلق الميزانية".

وإن الطلبات المباشرة لعمليات رقابية معينة هي غير موثقة. وفي حين يمكن لمحكمة المحاسبات التونسية تلبية الطلبات، إلا أنها ليست، مع ذلك، ملزمة قانونا بمتابعتها: فالتخطيط واتخاذ القرار بشأن عمليات الرقابة يرتبطان بموافقة القضاة وكبار القضاة٤٧ في الجلسة العامة لمحكمة المحاسبات على أساس مقترحات من الغرف المستقلة طبقا للفصلين ١٧ و١٨ من القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات٤٨ والفصل ٣١ من القانون الأساسي الجديد لمحكمة المحاسبات وهو ما يتم العمل به.٤٩

(٥) ولمحكمة المحاسبات التونسية حرية نشر تقاريرها وتوزيعها. وتتلقى الجهة الخاضعة للرقابة والهيئة التشريعية التونسية والحكومة نفس الصيغة من تقرير الرقابة. وتنظم محكمة المحاسبات عند نشر تقرير الرقابة مؤتمرا صحفيا لتقديم النتائج فوراً بعد النشر. بالإضافة إلى ذلك، تستخدم محكمة المحاسبات التلفزيون والراديو والجرائد وموقعها على شبكة الانترنت كوسيلة لنشر المعلومات. وتنتشر محكمة المحاسبات على موقعها على الانترنت أيضا التقارير الفردية كجزء من التقرير السنوي الثامن والعشرين موزعة بأبواب مرتبة حسب المواضيع.

٣,٦

وأقر فريق استعراض النظراء في مجال إعداد التقارير بالتزام محكمة المحاسبات بالمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة رقم ١٠ (ISSAI 10) وكذلك بإعلان مكسيكو. ولمحكمة المحاسبات التونسية الحرية في أن تقرّر مضمون وتوقيت إعداد تقاريرها وكذلك نشرها وتعميمها. وتتضمن التقارير نتائج عمليات الرقابة فضلا عن بيانات الجهة الخاضعة

٤٤ القانون الأساسي عدد ١٦ لسنة ٢٠١٤ المؤرخ في ٢٦ ماي ٢٠١٤ المتعلق بالانتخابات والاستفتاء

٤٥ نتج التأخير في غالب الأحيان عن التأخر في تقديم الحسابات والملفات من قبل الأحزاب السياسية. وقد وصلت دائرة المحاسبات استقبال الملفات حتى ماي ٢٠١٢ بالنسبة إلى انتخابات أكتوبر ٢٠١١..

٤٦ فيما يتعلق بسريران مفعول دستور ٢٠١٤ (أي لم تدخل بعد قيد النفاذ التام)، انظر المبدأ ١ أعلاه

٤٧ الفصل ١٠٢ من دستور ٢٠١٤ الذي ينص صراحة على أن القضاء مستقل ولا سلطان عليه في قضائه لغير القانون.

٤٨ الفصلين ١٧ و١٨ من القانون عدد ٨ لسنة ١٩٦٨ المؤرخ في مارس ١٩٦٨ المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات مثلما تم تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد ١٧ لسنة ٧٠ المؤرخ في أبريل ١٩٧٠ والقانون الأساسي عدد ٨٢ لسنة ٩٠ المؤرخ في أكتوبر ١٩٩٠ والقانون الأساسي عدد ٧٥ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في جويلية ٢٠٠١ والقانون الأساسي عدد ٣ لسنة ٢٠٠٨ المؤرخ في جانفي ٢٠٠٨

٤٩ بالنسبة إلى الوضعية القانونية لمشروع "القانون الأساسي الذي يضبط صلاحيات دائرة المحاسبات وتنظيمها وإجراءاتها" انظر أيضا المبدأ ١ أعلاه.



(١) تتمتع محكمة المحاسبات بالحرية في إقرار محتوى تقاريرها. فالجلسة العامة<sup>٣٨</sup> لمحكمة المحاسبات - التي تتألف من القضاة ومن كبار القضاة<sup>٣٩</sup> وهي دستوريا مستقلة - هي المسؤولة عن الموافقة ونشر التقارير، في حين أن لجنة إعداد التقارير والبرمجة<sup>٤٠</sup> هي المسؤولة عن البرمجة وإعداد مشاريع التقارير (الفصلين ١٧ و ١٨ من القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات والفصلين ٣١ و ٣٦ من مشروع القانون الأساسي الجديد لمحكمة المحاسبات<sup>(٤١)</sup>). وتتضمن التقارير المتاحة النتائج والتوصيات وكذلك أجوبة الجهة الخاضعة للرقابة.

(٢) ولا يحدّد التشريع بشكل عام المواصفات المطلوبة لمحتوى تقارير محكمة المحاسبات. والدائرة مستقلة في قراراتها فيما يتعلق بالمحتوى الذي يتمّ نشره. ويشمل الحد الأدنى من إلتزامات التقارير بيان التوصيات فضلا عن أجوبة الجهة التي خضعت للرقابة وفقا للفصلين ٥٢ و ٥٣ من القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات<sup>٤٢</sup>.

وإنّ الإلتزامات القانونية المنطبقة على محكمة المحاسبات في مجال إعداد التقارير - عندما تخضع المسائل الخصوصية لأحكام قانونية أو لرأي أو شهادة رسمية - تتعلق برقابة الميزانية والحملات الانتخابية:

- ومحكمة المحاسبات ملزمة بإعداد تقرير حول الميزانية المقترحة وإدراج تحليل لتطور الوضع المالي للدولة خلال السنة فضلا عن الدروس المستخلصة. ويشترط القانون أيضا شهادة مطابقة في شكل إعلان مطابقة من قبل محكمة المحاسبات يرفق بالتقرير. ويقدم هذا التقرير مع قانون ختم الميزانية المقترح للبرلمان للنظر فيه والمصادقة عليه.

- ومحكمة المحاسبات ملزمة بأن تقدم تقريرا عن مراقبة إجراءات وطرق تمويل الحملات الانتخابية بما في ذلك جميع المداخل والنفقات المحصّلة أو المدفوعة خلال الحملة الانتخابية من قبل جميع الأحزاب السياسية. وينبغي نشر هذا التقرير على موقع الواب لمحكمة المحاسبات وكذلك بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية (الفصل ١٥ من المرسوم عدد ٩١ لسنة ٢٠١١ المتعلق بالانتخابات لعضوية المجلس التأسيسي سنة ٢٠١١ والفصل ٩٧ من القانون الأساسي عدد ١٦ لسنة ٢٠١٤ بالنسبة إلى انتخابات ٢٠١٤ والانتخابات المقبلة)<sup>٤٣</sup>.

(٣) إنّ محكمة المحاسبات التونسية حرّة في اتخاذ قرارات بشأن توقيت تقارير الرقابة باستثناء الإلتزامات المتعلقة بإعداد التقارير الخصوصية المنصوص عليها في القانون الأساسي المتعلقة بمراقبة الحملات الانتخابية.

<sup>٣٨</sup> الجلسة العامة

<sup>٣٩</sup> الجلسة العامة

<sup>٤٠</sup> لجنة التقرير والبرمجة

<sup>٤١</sup> الفصلين ١٧ و ١٨ من القانون عدد ٨ لسنة ١٩٦٨ المؤرخ في مارس ١٩٦٨ المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد ١٧ لسنة ٧٠ المؤرخ في أبريل ١٩٧٠ والقانون الأساسي عدد ٨٢ لسنة ٩٠ المؤرخ في أكتوبر ١٩٩٠ والقانون الأساسي عدد ٧٥ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في جويلية ٢٠٠١ والقانون الأساسي عدد ٣ لسنة ٢٠٠٨ المؤرخ في جانفي

<sup>٤٢</sup> الفصلين ٥٢ و ٥٣ من القانون عدد ٨ لسنة ١٩٦٨ المؤرخ في مارس ١٩٦٨ المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد ١٧ لسنة ٧٠ المؤرخ في أبريل ١٩٧٠ والقانون الأساسي عدد ٨٢ لسنة ٩٠ المؤرخ في أكتوبر ١٩٩٠ والقانون الأساسي عدد ٧٥ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في جويلية ٢٠٠١ والقانون الأساسي عدد ٣ لسنة ٢٠٠٨ المؤرخ في جانفي.

<sup>٤٣</sup> المرسوم عدد ٩١ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في سبتمبر ٢٠٠١ المتعلق بإجراءات وصيغ ممارسة رقابة دائرة المحاسبات على تمويل الحملة الانتخابية لعضوية المجلس التأسيسي. والقانون الأساسي عدد ١٦ لسنة ٢٠١٤ المؤرخ في ٢٦ ماي ٢٠١٤ المتعلق بالانتخابات والاستفتاء.



وخلص فريق استعراض النظراء إلى أنّ محكمة المحاسبات - طبقاً للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة رقم ١٠ (١٠ ISSAI) وكذلك لإعلاني ليمما ومكسيكو- ليس لها قيود في مجال الإبلاغ عن نتائج أعمالها الرقابية وهي ملزمة بإعداد تقرير كل سنة على الأقل<sup>٣٧</sup>. وتعدّ محكمة المحاسبات تقريراً سنوياً عاماً يتضمّن استنتاجاتها وتوصياتها تسلّمه إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة.

وأشار فريق استعراض النظراء إلى أنّ التقرير السنوي التاسع والعشرين المتعلق بالسنتين القضائيتين ٢٠١٣ و ٢٠١٤ تمّ تقديمه ونشره في فيفري ٢٠١٦. وفي هذا السياق، أوصى فريق استعراض النظراء محكمة المحاسبات بتكثيف الجهود الرامية إلى نشر التقارير السنوية في الوقت المناسب من أجل تعزيز تأثير أعمالها وإبراز قيمتها.

وأشار فريق استعراض النظراء أيضاً إلى أن واجب إعداد تقارير حول مراقبة الحملة الانتخابية يشكل توسعاً في مهام محكمة المحاسبات.

وأبرز فريق استعراض النظراء الجهود الرامية إلى إعداد مشروع قانون أساسي جديد لمحكمة المحاسبات يؤكّد على ضرورة إعداد تقرير سنوي، وخيار إعداد تقارير خاصة والتزام صريح بالمساهمة في إعلام المواطنين. ومن شأن اعتماد هذا القانون الأساسي الجديد أن يزيد من تعزيز نشر وتعميم نتائج الأعمال الرقابية لمحكمة المحاسبات. (انظر المبدأ ١ أعلاه).

### المبدأ ٦ - حرية تقرير محتوى تقارير الرقابة المالية وتوقيتها ونشرها وتوزيعها

(١) يجب أن يتمتع الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة بحرية تقرير محتوى ومضمون تقاريرها الرقابية، فضلاً عن حقّه في إبداء الملاحظات ورفع التوصيات في تقاريره الرقابية، مع الأخذ في عين الاعتبار، كلما كان مناسباً، وجهة نظر الهيئات المشمولة بالرقابة.

(٢) يحدّد التشريع حداً أدنى للشروط المتعلقة بإعداد تقارير الرقابة المالية من قبل الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة، كلما كان مناسباً، ويحدّد أيضاً مواضيعاً معيّنة يجب أن تخضع إلى رأي أو شهادة رقابة رسمية.

(٣) يتمتّع الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة بحرية تحديد الوقت المناسب لتقريره ما لم يفرض القانون شروطاً معيّنة خاصّة بإعداد تقارير الرقابة.

(٤) يجوز للجهاز الأعلى للرقابة أن يلبي طلبات معيّنة لإجراء تحقيقات أو رقابة مالية صادرة عن السلطة التشريعية ككل أو إحدى لجانها أو من الحكومة.

(٥) يتمتّع الجهاز الأعلى للرقابة بحرية نشر تقاريره وتوزيعها بعد تقديمها وطرحها بصفة رسمية على السلطات المختصة كما ينصّ على ذلك القانون.

<sup>٣٧</sup> وهذا قد تمّ ضمانه بالتشريع الوطني قبل ثورة ٢٠١١.

## تقرير استعراض النظراء حول استقلالية محكمة المحاسبات التونسية

الجدول ٣: دائرة المحاسبات-الأنشطة الرقابية ٢٠١٣-٢٠١٥

٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	
٣١	٢٠	١٨	عدد عمليات الرقابة السنوية
		١٠	معدل الفترة الزمنية لعمليات الرقابة (من الانطلاق إلى إعداد التقرير، شهر)

(٢) وبالإضافة إلى تقريرها السنوي، فإن محكمة المحاسبات ملزمة بإعداد تقرير عن ميزانية الدولة، باعتبار أنّ الحسابات السنوية للدولة تخضع سنويا لرقابة محكمة المحاسبات ولشهادتها بالمطابقة<sup>٣٣</sup>. ويتم إعداد هذا التقرير بالتزامن مع التقرير السنوي.

(٣) وقد تم توسيع الالتزامات بتقديم تقارير عن عملها في سبتمبر ٢٠١١ عندما تم إلزام محكمة المحاسبات بموجب القانون بمراقبة إجراءات وطرق تمويل الحملات الانتخابية<sup>٣٤</sup>. وقد أعدت محكمة المحاسبات ونشرت تقارير في أوت ٢٠١٢ بخصوص انتخابات ٢٠١١ وفي جوان ٢٠١٥ بالنسبة إلى انتخابات ٢٠١٤<sup>٣٥</sup> وفي أوت ٢٠١٥ للانتخابات الرئاسية.

(٤) وينصّ الفصل ١٥ من مشروع القانون الأساسي الجديد لمحكمة المحاسبات، الذي هو قيد الاستعراض، وفقا للفصل ١١٧ من الدستور على ما يلي "تضمّن محكمة المحاسبات نتائج أعمالها بتقرير سنوي عام يتمّ نشره وعند الاقتضاء بتقارير خصوصية يمكن نشرها". ويؤكد أيضا أن "محكمة المحاسبات تساهم من خلال نشر تقاريرها في إعلام المواطنين"<sup>٣٦</sup>. وينصّ مشروع القانون الأساسي أيضا على إعداد تقارير حول ميزانية الدولة، بما في ذلك الشهادة بالمطابقة من قبل الدائرة".

لا تتضمّن الخطة الاستراتيجية لمحكمة المحاسبات أية تدابير محدّدة بشأن عملية إعداد التقارير، سوى إشارة عامة إلى اعتماد المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ذات الصلة فيما يتعلق بتخطيط التقارير وإعدادها وكتابتها. إلا أنّه تؤكد، على "تعزيز الشراكات مع الحكومات ووسائل الإعلام والمجتمع المدني واعتماد مقاربة اتصالية موجهة للمواطن".

وأشارت محكمة المحاسبات أيضا إلى ترابط الخطة العملية التي تهدف إلى "تطوير العلاقات المتميزة مع البرلمان والحكومة، ولجعل محكمة المحاسبات وعملها مع المجتمع المدني ووسائل الإعلام معروفة بشكل أفضل".

<sup>٣٣</sup> الفصل ٥٥ من القانون عدد ٨ لسنة ١٩٦٨ المؤرخ في مارس ١٩٦٨ المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد ١٧ لسنة ٧٠ المؤرخ في أفريل ١٩٧٠ والقانون الأساسي عدد ٨٢ لسنة ٩٠ المؤرخ في أكتوبر ١٩٩٠ والقانون الأساسي عدد ٧٥ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في جويلية ٢٠٠١ والقانون الأساسي عدد ٣ لسنة ٢٠٠٨ المؤرخ في جانفي ٢٠٠٨.

<sup>٣٤</sup> المرسوم عدد ٩١ لسنة ٢٠١١ المؤرخ في سبتمبر ٢٠١١ المتعلق بإجراءات وصيغ ممارسة رقابة دائرة المحاسبات على تمويل الحملة الانتخابية لعضوية المجلس التأسيسي.

<sup>٣٥</sup> القانون الأساسي عدد ١٦ لسنة ٢٠١٤ المؤرخ في ٢٦ ماي ٢٠١٤ المتعلق بالانتخابات والاستفتاء.

<sup>٣٦</sup> بالنسبة إلى الوضعية القانونية القانون الأساسي الذي يضبط صلاحيات دائرة المحاسبات وتنظيمها وإجراءاتها، انظر المبدأ ١ أعلاه.



الهيئة التشريعية التونسية واعتماده من شأنه إبراز أهمية هذا المبدأ الرقابي إذا ما حدث خلاف بين محكمة المحاسبات التونسية والهيئات الخاضعة لرقابتها (انظر المبدأ ١ أعلاه).

### المبدأ ٥ - حق وواجب إعداد تقارير بشأن أعمالها

١,٥

لا ينبغي تقييد حرية الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة في مجال إعداد تقارير بشأن نتائج أعماله الرقابية، فينبغي بموجب القانون أن يرفع تقريراً بشأن نتائج رقابته المالية على الأقل مرة في كل سنة.<sup>٢٨</sup>

٢,٥

(١) تعدّ محكمة المحاسبات تقريراً سنوياً حول نتائج أعمالها الرقابية يتضمّن توصيات وردود الجهات التي خضعت لعمليات الرقابة. وقبل الثورة في سنة ٢٠١١، التي أدت إلى إعداد الدستور الجديد سنة ٢٠١٤، كانت محكمة المحاسبات ملزمة قانوناً بتقديم تقرير لرئيس الجمهورية وغرفتي البرلمان<sup>٢٩</sup> (الفصل ٥٢). ولم يتمّ في هذا الإطار القانوني التنصيص على نشر التقرير والتوصيات من قبل محكمة المحاسبات. ومع ذلك، وقبل سنة ٢٠١١، تمّ نشر مقتطفات من التقرير السنوي لمحكمة المحاسبات بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لرئيس الجمهورية الترخيص في نشر التقارير الرقابية طبقاً لأحكام الفصل ٥٤ من القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات.<sup>٣٠</sup>

وتمّ الإذن بنشر تقارير محكمة المحاسبات سنة ٢٠١١ من قبل رئيس الجمهورية المؤقت بمناسبة تقديم التقرير السنوي السادس والعشرين فضلاً عن الخمسة تقارير السابقة.

وقامت محكمة المحاسبات منذ سنة ٢٠١٤ بتسليم تقاريرها السنوية، من بين آخرين، إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس نواب الشعب<sup>٣١</sup> ورئيس الحكومة طبقاً لأحكام الفصل ١١٧ من دستور ٢٠١٤.<sup>٣٢</sup>

وتمّ تقديم التقرير الثامن والعشرين إلى "الرؤساء الثلاثة" (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس الحكومة) في ماي ٢٠١٤ وتمّ نشره على الموقع الإلكتروني لمحكمة المحاسبات ويغطي هذا التقرير السنتين القضائيتين ٢٠١٢ و ٢٠١٣ باللغة العربية مع ملخص باللغة الفرنسية. وتمّ تقديم ونشر التقرير التاسع والعشرين وهو أحدث تقرير، في فيفري ٢٠١٦ والذي يغطي السنتين القضائيتين ٢٠١٣ و ٢٠١٤. وبزّرت محكمة المحاسبات التأخير المسجل في نشر هذا التقرير بالتزاماتها الاستثنائية المتعلقة برقابة عدّة انتخابات والتأخير في تقديم وثائق الميزانية اللازمة (الحسابات) من قبل الحكومة.

ونظراً إلى إنشاء ثلاث غرف مركزية وتوظيف ستين قاضياً إضافياً بين سنتي ٢٠١١ و ٢٠١٣ ازداد بشكل ملحوظ عدد عمليات الرقابة التي تمت تغطيتها في التقرير السنوي وذلك حتى سنة ٢٠١٥ (انظر الجدول ٣).

<sup>٢٨</sup> بيّن إعلان ليما أيضاً أنّه ينبغي أن يكون الجهاز الأعلى للرقابة ملزم بقوة الدستور بتقديم تقرير للبرلمان أو أي هيئة حكومية مسؤولة

<sup>٢٩</sup> مجلس النواب ومجلس المستشارين

<sup>٣٠</sup> الفصلين ٥٢ و ٥٤ من القانون عدد ٨ لسنة ١٩٦٨ المؤرخ في مارس ١٩٦٨ المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد ١٧ لسنة ٧٠ المؤرخ في أفريل ١٩٧٠ والقانون الأساسي عدد ٨٢ لسنة ٩٠ المؤرخ في أكتوبر ١٩٩٠ والقانون الأساسي عدد ٧٥ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في جويلية ٢٠٠١ والقانون الأساسي عدد ٣ لسنة ٢٠٠٨ المؤرخ في جانفي ٢٠٠٨

<sup>٣١</sup> مجلس نواب الشعب

<sup>٣٢</sup> فيما يتعلّق بسريان مفعول دستور ٢٠١٤ (أي لم تدخل بعد قيد النفاذ التام)، انظر المبدأ ١ أعلاه.



## تقرير استعراض النظراء حول استقلالية محكمة المحاسبات التونسية

ويحدّد القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات تقديم الحسابات العمومية إلى الدائرة (المادة ٢٤ و ٢٥). وتعتمد الدائرة أيضا على النيابة العمومية المسؤولة عن تأمين العلاقات مع الهيئات الخاضعة لقضائها أو رقابتها أو تقديرها - لضمان تقديم الحسابات والمعلومات بشكل منتظم (الفصل ١٩ من القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات).

وتتحصّل محكمة المحاسبات على معلوماتها من الوثائق التي ترسل إليها بطلب منها ومن معيّناتها على عين المكان. وأيّ رفض لتقديم مثل هذه الوثائق أو أي تأخير في تسليمها على الرغم من طلبها يمكن أن يؤدي إلى فرض غرامات مالية مرتبطة بفترة زمنية محدّدة (الفصل ٦٠).<sup>٢٦</sup>

(٣) وتتحصّل محكمة المحاسبات خلال الزيارات الميدانية أيضا على المعلومات عن طريق المقابلات أو بتسليم الوثائق والبيانات المحاسبية من خلال النفاذ المباشر للمنظومات المعلوماتية باستعمال تكنولوجيايات الاتصال. ولمحكمة المحاسبات حقّ الوصول إلى مقرّ الجهة الخاضعة للرقابة وبنيتها التحتية، وكذلك الحقّ في مراقبة الأصول وحضور الجرد الفعلي للمخزون. إلّا أنّه يتم إبلاغ الجهات الخاضعة للرقابة قبل قيام الدائرة بأنشطتها.

وليس هناك قيود قانونية للوصول إلى المعلومات السريّة. إلّا أنّ محكمة المحاسبات ملزمة باتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على السرية (الفصل ١٣ من القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات).

وعلى الرغم من أن محكمة المحاسبات لديها بشكل عام حقّ نفاذ واسع وغير مقيد للمعلومات، فإنّ الهيئات الخاضعة للرقابة تسجّل أحيانا تأخيرا في تسليم الوثائق أو الكشف عن المعلومات، غير أنّه يمكن حلّ المسألة دون اللجوء إلى إجراءات قانونية. وتتمتع محكمة المحاسبات بإمكانية الوصول المباشر للحسابات وأنظمة محاسبة التكاليف. كما أن لديها إمكانية غير مقيدة لإجراء مقابلات مع موظفي الجهة الخاضعة للرقابة وعموما للوصول إلى الوثائق الأصلية.

(٤) ويضمن مشروع القانون الأساسي الجديد لمحكمة المحاسبات التونسية، الذي هو قيد الاستعراض، الحصول على كل المعلومات لدى كلّ الهيئات الخاضعة لرقابتها. كما ينصّ على أنّ التأخير أو الإخلال في تقديم الوثائق أو المعلومات الواجب موافاة الدائرة بها يعرّض مرتكبه إلى العقاب (الفصل ١٤). ويرمي المشروع أيضا إلى الإقرار بعدم معارضة الدائرة بالسرية المهنيّة أو البنكي، مع ضمان المحافظة على سرية النتائج.<sup>٢٧</sup>

٣,٤

وخلص فريق استعراض النظراء إلى أنّ محكمة المحاسبات التونسية لديها صلاحيات كافية للحصول في الوقت المناسب، دون قيود وبشكل مباشر ومجاني على جميع الوثائق والمعلومات الّلازمة وفقا للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة رقم ١٠ (ISSAI ١٠) والمبدأ ٤ من إعلان مكسيكو.

وأقر فريق استعراض النظراء أيضا أنّ لمحكمة المحاسبات إمكانية النفاذ للمعلومات بمستوى مرضي حتى قبل الفترة الانتقالية لسنة ٢٠١١. وأبرز فريق استعراض النظراء الجهود الرامية لوضع القانون الأساسي الجديد لمحكمة المحاسبات التونسية، الذي تضمّن مزيدا من التأكيد على الحصول على المعلومات على النحو المقترح. وإنّ التوافق مع

<sup>٢٦</sup> القانون عدد ٨ لسنة ١٩٦٨ المؤرخ في مارس ١٩٦٨ المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد ١٧ لسنة ٧٠ المؤرخ في أفريل ١٩٧٠ والقانون الأساسي عدد ٨٢ لسنة ٩٠ المؤرخ في أكتوبر ١٩٩٠ والقانون الأساسي عدد ٧٥ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في جويلية ٢٠٠١ والقانون الأساسي عدد ٣ لسنة ٢٠٠٨ المؤرخ في جانفي ٢٠٠٨.

<sup>٢٧</sup> بالنسبة إلى الوضعية القانونية لمشروع "القانون الأساسي الذي يضبط صلاحيات دائرة المحاسبات وتنظيمها وإجراءاتها" انظر أيضا المبدأ ١ أعلاه.



واختيار التقارير الرقابية وإعدادها، مع مراعاة بنيته الجماعية، حيث تكون موافقة الجلسة العامة لمحكمة المحاسبات شرط مسبق مثلما يحدده القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات وكذلك في المشروع الجديد للقانون الأساسي.

إلا أنّ فريق استعراض النظراء أشار إلى أنّ محكمة المحاسبات التونسية تحيل برنامجها الرقابي السنوي للهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية (HCCAF) للتنسيق مع البرامج الرقابية للهيئات الرقابية الأخرى. وفي حين اعتبر فريق استعراض النظراء أنّ تنسيق الجهود لتجنّب الازدواجية هو ذو قيمة، فإنّه أكد على أنّ هذا التنسيق مع السلطة التنفيذية يجب ألاّ يشكل قيّداً أو تعدياً على استقلالية محكمة المحاسبات في مجال اعتماد برنامج رقبته بشكل مستقل. لذلك أوصى فريق استعراض النظراء محكمة المحاسبات بالعمل على وضع أساس قانوني لدورها صلب مجلس الهيئة العليا وكذلك ضمان استقلالية محكمة المحاسبات قانونياً في سياق التزاماتها بالتنسيق مع الهيئة.

وأحاط فريق استعراض النظراء أيضاً علماً باتفاقية القرض بين الحكومة التونسية والبنك الدولي عام ٢٠١٤. وأقرّ فريق استعراض النظراء بأهمية برنامج البنك الدولي للتنمية الحضرية والمحلية لتونس وكذلك جهود البنك الدولي للاستفادة من مؤسسات الدولة القائمة لأغراض الرقابة الداخلية. إلاّ أنّه عبّر عن قلقه فيما يتعلق بالزامية عمليات الرقابة لمحكمة المحاسبات باعتبار ما يعطيه ذلك من انطباع من أنّ محكمة المحاسبات هي مرغمة على الوفاء بتعهدات لم تلتزم بها بذاتها بل كانت بالتزام من السلطة التنفيذية التونسية فيما يتعلق بمراقبة الجماعات المحلية، وهو ما يشكل إخلالاً في استقلالية محكمة المحاسبات. وأشار فريق استعراض النظراء أيضاً إلى أنّه لم يكن واضحاً بأن محكمة المحاسبات سوف تتلقّى أموالاً إضافية لتغطية احتياجاتها من الموارد الإضافية الناشئة عن اتفاق القرض.

ومهما كان الأمر، يرى فريق استعراض النظراء أنّ موافقة محكمة المحاسبات التونسية على مثل هذا المسعى - في شكل اعتماد من قبل جلستها العامة- يمثل شرطاً أساسياً وأوصى باللجوء إلى مثل هذا القرار فيما يتعلق بملفات تتضمن التزاماً تعاقدياً للتأكد من أنّ استقلالية محكمة المحاسبات في اختيار عملياتها الرقابية لا تنتهك.

### المبدأ ٤: الوصول غير المقيد للمعلومات

١,٤

ينبغي أن يتمتع الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة بالسلطات الكافية للحصول، بشكل غير مقيد ومباشر وحرّ وفي الوقت المناسب، على كافة الوثائق والمعلومات اللازمة لأداء مهامه القانونية على نحو صحيح

٢,٤

(١) ينظّم الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ سلطة محكمة المحاسبات في مجال مراقبة حسن التصرف في المال العام والرقابة القضائية على حسابات المحاسبين العموميين.<sup>٢٥</sup> كما ينصّ على رقابة القضاء المالي، أي محكمة المحاسبات، على حرية تصرف السلطات المحليّة في ميزانياتها (الفصلين ١١٧ و ١٣٧).

(٢) ولدى محكمة المحاسبات إمكانية ضمان الوصول في الوقت المناسب إلى المعلومات فيما يتعلق بالحسابات العمومية، التي يجب أن يتمّ تقديمها إليها في الوقت المناسب.

<sup>٢٥</sup> فيما يتعلّق بسريان مفعول دستور ٢٠١٤ (أي لم تدخل بعد قيد النفاذ التام)، انظر المبدأ ١ أعلاه.



## تقرير استعراض النظراء حول استقلالية محكمة المحاسبات التونسية

يرتبط جزئياً بعدد محدّد من الكشوفات المالية لجماعات عمومية محلية معيّنة تتمّ مراقبتها من قبل محكمة المحاسبات بحلول السنة المالية ٢٠١٨.

ولم تتمّ معاينة أيّ دليل يشير إلى أن محكمة المحاسبات هي طرف في هذا الاتفاق التعاقدية<sup>٢٢</sup>.

(٤) يتوفر لدى محكمة المحاسبات ميثاق إلزامي لأخلاقيات المهنة ساري المفعول يهدف إلى تعزيز استقلالها ونزاهتها. وإنّ قضاة محكمة المحاسبات ملزمون رسمياً ورمزياً بالحفاظ على أعلى معايير النزاهة. ويمنع بالتالي ميثاق أخلاقيات المهنة صراحة على سبيل المثال العضوية في الأحزاب السياسية والاشتغال بأي مهنة ثانوية.

(٥) يمكن لمحكمة المحاسبات التونسية، ضمن مسؤولياتها، التعاون مع الحكومات أو الهيئات العامة التي تسعى إلى تحسين استخدام وإدارة الأموال العامة. فمحكمة المحاسبات على سبيل المثال ملزمة دستورياً بمقتضى أحكام الفصل ١١٧ من دستور ٢٠١٤<sup>٢٣</sup> "على مساعدة" السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلغ الميرانية".

تستخدم محكمة المحاسبات مختلف مستويات العمل ومعايير الرقابة فضلاً عن ميثاق أخلاقيات المهنة، استناداً إلى وثائق الإنتوساي. ووضعت محكمة المحاسبات دليلاً لرقابة الأداء فضلاً عن المبادئ التوجيهية للعرض، والمراقبة القضائية، والرقابة الإدارية والمؤسسات العمومية والدين العمومي وغلغ الميزانية والأرشيف والجماعات المحلية. ويشير المخطط الاستراتيجي لمحكمة المحاسبات مثله مثل ميثاق أخلاقيات المهنة بشكل صريح لمعايير ومواصفات الأنتوساي والمواصفات الدولية للهيئات العليا للرقابة والمحاسبة المعنية.

وينصّ القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات أيضاً على أنه " يمكن لمحكمة المحاسبات إنجاز مهمّات لمراقبة حسابات هيئات أو منظمات دولية سواء بمفردها أو بالاشتراك مع أجهزة رقابية وطنية أو أجنبية مماثلة أو دولية" (الفصل ٩).<sup>٢٤</sup>

(٦) تصدر محكمة المحاسبات التونسية تقرير نشاط سنوي ضمن تقريرها السنوي للبرلمان وللمؤسسات الدولية الأخرى، مثل رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة - طبقاً لما ينصّ عليه الدستور. وتمّ تقديم التقرير التاسع والعشرين الأخير وتمّ نشره في جانفي ٢٠١٦ ويتعلق بالسنوات القضائية ٢٠١٣ و٢٠١٤.

٣,٣

وخلص فريق استعراض النظراء إلى أن محكمة المحاسبات التونسية لديها ولاية واسعة بما فيه الكفاية طبقاً للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة رقم ١٠ (ISSAI 10) والمبدأ ٣ من إعلان مكسيكو. ولمحكمة المحاسبات ميثاق لأخلاقيات المهنة ساري المفعول وملزمة، ضمن إطارها القضائي، للحفاظ على أعلى معايير النزاهة. وتطبّق محكمة المحاسبات معايير الرقابة والمبادئ التوجيهية، وتعزّز التعاون طبقاً للمعايير الدولية ذات الصلة.

تنقّد محكمة المحاسبات التونسية عمليات رقابة مالية وكذلك عمليات مراقبة الأداء وتعتبر عموماً غير خاضعة لأيّ توجيه أو تدخل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذلك في عملية التخطيط واختيارها للهيئات الخاضعة للرقابة أو لمواضيع المهامّ الرقابية. وأقرّ فريق استعراض النظراء بالاستقلال المؤسسي لمحكمة المحاسبات في مجال البرمجة،

<sup>٢٢</sup> إلا أنّ وثيقة تقييم المشروع نصت في الصفحة ١٢٥ أنّه لتعزيز الإطار القانوني لمساءلة البلديات تمّ الاتفاق مع دائرة المحاسبات على القيام برقابة مالية سنوية للبلديات...

<sup>٢٣</sup> فيما يتعلّق بسريان مفعول دستور ٢٠١٤ (أي لم تدخل بعد قيد النفاذ التام)، انظر المبدأ ١ أعلاه

<sup>٢٤</sup> الفصل ٩ من القانون عدد ٨ لسنة ١٩٦٨ المؤرخ في مارس ١٩٦٨ المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد ١٧ لسنة ٧٠ المؤرخ في أفريل ١٩٧٠ والقانون الأساسي عدد ٨٢ لسنة ٩٠ المؤرخ في أكتوبر ١٩٩٠ والقانون الأساسي عدد ٧٥ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في جويلية ٢٠٠١ والقانون الأساسي عدد ٣ لسنة ٢٠٠٨ المؤرخ في جانفي ٢٠٠٨



جميع مستويات الدولة والهيئات مهما كانت تسميتها والتي تساهم الدولة أو السلطات المحلية أو الهيئات والمؤسسات العمومية في رأس مالها. ومن جهة أخرى، ليس لمحكمة المحاسبات صلاحيات محدّدة لمراقبة سياسات الدولة أو الهيئات الحكومية. إلا أنّ الفصل العاشر من مشروع القانون الأساسي الجديد لمحكمة المحاسبات الذي هو بصدد المراجعة البرلمانية في أفريل ٢٠١٦، ينصّ على أنّه ينبغي أن تشارك محكمة المحاسبات في تقييم السياسات والبرامج العمومية<sup>١٨</sup>.

(٣) إنّ محكمة المحاسبات التونسية مستقلة بذاتها في اختيار عمليات الرقابة وتخطيطها وبرمجتها وإنجازها وإعداد التقارير في شأنها والقيام بالتنفيذ (عندما يكون ذلك جزء من صلاحياتها) فضلا عن تنظيمها.

ويتكوّن أعوان محكمة المحاسبات من قضاة لهم الاستقلالية بمقتضى الدستور والقانون. وتخضع برمجة عمليات الرقابة وأخذ القرارات في شأنها للقضاة السامين<sup>١٩</sup> المجتمعين في جلسة عامة<sup>٢٠</sup> إثر اقتراح من الغرف المستقلة طبقا للفصلين ١٧ و ١٨ من القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات<sup>٢١</sup> والفصل ٣١ من مشروع القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات.

وتتبع عملية التخطيط بمحكمة المحاسبات دورة مدّتها ثلاث سنوات يقوم خلالها القضاة باقتراح برنامج رقابي إلى لجنة تتركب من الرئيس الأول والمندوب العام للحكومة وال كاتب العام والمقرر العام رؤساء الغرف المركزية التسعة ورؤساء الغرف الجهوية الأربعة). وتقدّم هذه اللجنة المقترح إلى الجلسة العامة لعرضها على المصادقة النهائية.

• إلا أنّ محكمة المحاسبات، وضمن المسار المستقل لعملية التخطيط، تحيل برامجها الرقابية السنوية إلى الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية للتنسيق ولتجنّب التداخل والازدواجية في عمليات الرقابة. وتمّ إنشاء الهيئة العليا سنة ١٩٩٣ وهي تخضع لإشراف رئاسة الجمهورية. وجاء إنشائها في إطار تعزيز فعالية نظام الرقابة وضمن التنسيق بين برامج الرقابة المعتمدة من قبل محكمة المحاسبات والهيئات الرقابية الوطنية الأخرى (أي هيئة الرقابة العامة للمالية وهيئة المراقبة العامة للمصالح العمومية وهيئة الرقابة العامة لأملاك الدولة والشؤون العقارية وهيئات التفقّد الوزارية).

ونظرا إلى استقلال قضاء محكمة المحاسبات، فإنّ تنسيق البرامج الرقابية لا يمنعها قانونا من تنفيذ عمليات رقابية أخرى أو تغييرها. ومع ذلك، يتعيّن إعلام الهيئة العليا بمثل هذه التغييرات أو الانحرافات عن البرنامج في أجل أقصاه شهر.

وإنّ حضور ممثل عن محكمة المحاسبات في مجلس الهيئة العليا لا ينصّ عليه القانون. ومع ذلك، فقد تمّ تمثيل محكمة المحاسبات في مجلس الهيئة العليا منذ سنة ٢٠٠٧ بدور استشاري.

• وفيما يتعلق بالاستقلالية في اختيار عمليات الرقابة، تمّ سنة ٢٠١٤ إبرام اتفاقية تلزم محكمة المحاسبات بإجراء عمليات رقابة محدّدة: فقد نصّت اتفاقية قرض بين الحكومة التونسية ممثلة في وزير الاقتصاد والمالية، والبنك الدولي (التنمية الحضرية وبرنامج الحكم المحلي لتونس) في أكتوبر ٢٠١٤ أنّ صرف القرض لتونس

<sup>١٨</sup> الفصل ١٠ من مشروع القانون الأساسي المتعلق بضبط اختصاصات محكمة المحاسبات وتنظيمها والإجراءات المتبعة لديها. انظر أيضا المبدأ ١ أعلاه.

<sup>١٩</sup> الفصل ١٠٢ من دستور ٢٠١٤ الذي ينصّ صراحة على أنّ القضاء مستقل ولا سلطان عليه في قضائه لغير القانون

<sup>٢٠</sup> الجلسة العامة

<sup>٢١</sup> الفصلين ١٧ و ١٨ من القانون عدد ٨ لسنة ١٩٦٨ المؤرخ في مارس ١٩٦٨ المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد ١٧ لسنة ٧٠ المؤرخ في أفريل ١٩٧٠ والقانون الأساسي عدد ٨٢ لسنة ٩٠ المؤرخ في أكتوبر ١٩٩٠ والقانون الأساسي عدد ٧٥ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في جويلية ٢٠٠١ والقانون الأساسي عدد ٣ لسنة ٢٠٠٨ المؤرخ في جانفي ٢٠٠٨.



ويتعين على الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة أن يستخدم معايير العمل والرقابة المناسبة وأن يلتزم بقواعد السلوك المذكورة في الوثائق الرسمية لمنظمة الإنتوساي واتحاد المحاسبين الدولي أو الهيئات الأخرى المعترف بها والتي تضع المعايير.

(٦) يجب على الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة أن يقدم تقريراً سنوياً خاصاً بالأنشطة التي يقوم بها إلى السلطة التشريعية ومؤسسات حكومية أخرى بمقتضى الدستور أو القوانين الأساسية أو التشريعات، ويجب عليه أن ينشر هذا التقرير للجمهور.

٢,٣

(١) لمحكمة المحاسبات التونسية صلاحيات مراقبة كلّ المستويات الحكومية (أي الوطنية والجهوية والمحلية) وكلّ قطاعات الدولة وكذلك مراقبة المؤسسات التي تساهم الدولة أو السلطات المحلية في رأس مالها، بشكل مباشر أو غير مباشر. وينصّ دستور ٢٠١٤ على أن محكمة المحاسبات تختصّ بمراقبة "حسن التصرف في المال العام، وفقاً لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية"<sup>١٤</sup>. وتبعاً لما جاء بالدستور والقانون الأساسي، فإنّ محكمة المحاسبات لها صلاحيات مراقبة:

- استعمال الأموال والموارد أو الأصول من قبل جهة مستلمة أو منتفعة بغض النظر عن طبيعته القانونية.
- قانونية ونظامية الحسابات الحكومية أو حسابات الجهات الحكومية.
- الوقوف على جودة الإدارة المالية وإعداد التقارير.
- العمليات الحكومية أو عمليات الجهات الحكومية من منظور عناصر الاقتصاد والكفاءة والفعالية.

لم تحدّد الأحكام القانونية للرقابة على تحصيل الموارد والضرائب. إلّا أنّ هذه الإمكانيّة تمّ إدراجها صلب الصلاحيات العامّة لمحكمة المحاسبات وفي إطارها القانوني الواسع. وأظهر تقرير الرقابة الثامن والعشرين في هذا الإطار أنّ محكمة المحاسبات قامت برقابة المسائل الضريبية وتقديم تقرير في المجال. وعلاوة على ذلك، تمّ إسناد محكمة المحاسبات صلاحيات مراقبة الإعفاءات الجبائية (الفصلين ٧ و ١٠ من القانون ومن مشروع القانون في المجال)<sup>١٥</sup>.

وتمّ توسيع نطاق صلاحيات محكمة المحاسبات في سبتمبر ٢٠١١ عندما تمّ إلزامها بمراقبة النفقات العمومية المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية<sup>١٦</sup>. ولمحكمة المحاسبات الآن صلاحيات مراقبة الموارد والمصاريف التي تمّ التعاقد بها أو صرفها خلال الحملات الانتخابية للأحزاب<sup>١٧</sup>.

(٢) ومن جهة أخرى، تمارس محكمة المحاسبات التونسية رقابة قضائية مستقلة ونقضي في حسابات المحاسبين العموميين الخاضعين لولايتها. وتمارس محكمة المحاسبات أيضاً رقابة في مجال تقييم وتقدير الأنشطة والحسابات على

<sup>١٤</sup> في ما يتعلق بسريان مفعول دستور ٢٠١٤ (أي لم تدخل بعد قيد النفاذ الكامل) انظر أيضاً المبدأ ١ أعلاه.

<sup>١٥</sup> الفصل ٧ من القانون عدد ٨ لسنة ١٩٦٨ المؤرخ في مارس ١٩٦٨ المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد ١٧ لسنة ٧٠ المرخ في أبريل ١٩٧٠ والقانون الأساسي عدد ٨٢ لسنة ٩٠ المؤرخ في أكتوبر ١٩٩٠ والقانون الأساسي عدد ٧٥ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في جويلية ٢٠٠١ والقانون الأساسي عدد ٣ لسنة ٢٠٠٨ المؤرخ في جانفي ٢٠٠٨ والفصل ١٠ من مشروع القانون الأساسي المتعلق بضبط اختصاصات محكمة المحاسبات وتنظيمها والإجراءات المتبعة لديها. وفيما يتعلق بوضعها القانوني انظر أيضاً المبدأ ١ أعلاه.

<sup>١٦</sup> المرسوم عدد ٩١ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في سبتمبر ٢٠٠١ المتعلق بإجراءات وصيغ ممارسة رقابة دائرة المحاسبات على تمويل الحملة الانتخابية لعضوية المجلس التأسيسي.

<sup>١٧</sup> القانون الأساسي عدد ١٦ لسنة ٢٠١٤ المؤرخ في ٢٦ ماي ٢٠١٤ المتعلق بالانتخابات والاستفتاء



أفريل ٢٠١٦ (حيث يمكن إقالة رئيس محكمة المحاسبات من قبل رئيس الحكومة من يوم إلى آخر دون أي إجراءات ينبغي أتباعها)، تمّ اعتبارها غير مطابقة للمبدأ المذكور. لذلك فإنّ فريق استعراض النظراء جدّد توصيته لمحكمة المحاسبات بالعمل عن كثب مع الحكومة والبرلمان لضمان اعتماد القانون الأساسي الجديد في الوقت المناسب (أنظر المبدأ ١ أعلاه). وفي هذا السياق، أوصى الفريق أيضا محكمة المحاسبات بتكثيف عملها فيما يتعلق بإعداد مشروع نظام أساسي خاص بقضاة محكمة المحاسبات.

أخيرا، لاحظ فريق استعراض النظراء أيضا بأن النصّ الدستوري المتعلّق بالحصانة القانونية لرئيس محكمة المحاسبات التونسية يتوافق مع المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة رقم ١٠ (ISSAI 10) والمبدأ ٢ من إعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية.

### المبدأ ٣ - صلاحية واسعة كافية وحرية التصرف التامة للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة عند أدائها لمهامها

١,٣

(١) ينبغي للجهاز الأعلى للرقابة الماليّة والمحاسبة أن يتمتّع بالسلطة الكافية لتحقيق أهدافه التالية:

- استعمال الأموال والموارد أو الأصول من قبل جهة مستلمة أو منتفعة بغض النظر عن طبيعته القانونية.
- تحصيل الإيرادات المستحقّة للحكومة أو للجهات الحكوميّة.
- قانونيّة وسلامة الحسابات الحكوميّة أو حسابات الجهات الحكوميّة.
- الوقوف على جودة الإدارة الماليّة وإعداد التقارير.
- العمليات الحكوميّة أو عمليات الجهات الحكومية من منظور عناصر الاقتصاديّة والكفاءة والفعاليّة

(٢) . وما عدا في الحالات التي يطلب منها القانون فعل ذلك، لا يقوم الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة برقابة سياسة الجهات الحكوميّة بل يقتصر فقط على رقابة تنفيذها.

(٣) ومع احترام الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة للقوانين التي تصدرها السلطة التشريعيّة والتي تطبّق عليه، فإنّه متحرّر من أي توجيه أو تدخّل من السلطة التشريعيّة أو السلطة التنفيذية:

- عند اختيار مواضيع الرقابة:
- عند التخطيط لعملياته الرقابية، وبرمجتها، وإنجازها، وإعداد تقاريرها، ومتابعتها؛
- عند تنظيم وإدارة جهازه الرقابي:
- عند فرض عقوبات في حال يكون ذلك جزءاً من صلاحية الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة

(٤) لا ينبغي للجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة بأيّ شكل من الأشكال أن يتدخّل أو يعطي الانطباع بأنه يتدخّل في إدارة الجهات الخاضعة لرقابتها.

وينبغي للجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة أن يضمن عدم قيام موظفيه بتكوين علاقات وثيقة مع الجهات الخاضعة للرقابة لكي يبقوا موضوعيين ويبدون كذلك.

(٥) ينبغي أن تكون للجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة حرية التصرف التامة في أداء المهام المنوطة بها، إلا أنّه يجب عليه أيضاً أن يتعاون مع الجهات الحكومية والعمومية التي تسعى إلى إدخال تحسينات على استخدام وإدارة الأموال العمومية.



## تقرير استعراض النظراء حول استقلالية محكمة المحاسبات التونسية

المحاسبات من بين قضائتها بأمر من رئيس الحكومة بناء على رأي مطابق للمجلس الأعلى للقضاء لفترة مدتها ست سنوات<sup>١٢</sup> غير قابلة للتجديد. ولا يمكن إعفاؤه أو إقالته من الدائرة كامل فترة ولايته إلا في الحالات المنصوص عليها في القانون الأساسي لقضاة محكمة المحاسبات.

ووفقا للمعلومات التي قدمتها محكمة المحاسبات، فإن النظام الأساسي الخاص بقضاة محكمة المحاسبات، الذي يعالج مسائل الإقالة والتأديب والجوانب المهنية الأخرى، لا يزال في مراحله الأولى من الإعداد.

ومنذ قيام الثورة سنة ٢٠١١، وطالما أن الدستور الجديد والقانون الأساسي الجديد لمحكمة المحاسبات لم يدخلوا حيز التنفيذ، يتم تعيين رئيس محكمة المحاسبات وعزله من قبل رئيس الحكومة. ولا يوجد إطار قانوني في هذا المجال يضبط هذه الصلاحيات. لذلك، تم خلال الثلاث سنوات الأخيرة إقالة رئيس محكمة المحاسبات في مناسبتين (في سنتي ٢٠١١ و ٢٠١٤). ولم يتم إتباع إجراءات خاصة كما لم يتم تقديم أي سبب لذلك في كلتا المناسبتين. ولم تشهد محكمة المحاسبات فترات زمنية أطول من دون رئيس رسمي لمحكمة المحاسبات مثلما حدث خلال الثلاث ولايات الأخيرة.

(٢) لقد تم التنصيب على الحصانة القانونية لرئيس محكمة المحاسبات - وكذلك الحصانة القانونية لجميع القضاة الآخرين - بالفصل ١٠٤ من الدستور الجديد: "يتمتع القاضي بحصانة جزائية، ولا يمكن تتبّعه أو إيقافه ما لم ترفع عنه، وفي حالة التلبس بجريمة يجوز إيقافه وإعلام مجلس القضاء الراجع إليه بالنظر الذي يبتّ في مطلب رفع الحصانة".

وخلصت محكمة المحاسبات إلى أنّ رفع الحصانة وفقا للفصل ١٠٤ يتوقّف على قرار من المجلس الأعلى للقضاء. وفيما يتعلق بإقالة القضاة، أحالت محكمة المحاسبات للفصل ١٠٧ من الدستور. وبالإضافة إلى ذلك، ذكّرت محكمة المحاسبات بالولاية التي مدتها ست سنوات المضمّنة بمشروع قانونها الأساسي.

٣,٢

وباعتبار المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة رقم ١٠ (ISSAI 10) وإعلان مكسيكو المتعلّق باستقلالية رؤساء الهيئات العليا للرقابة المالية والمحاسبة (كما هو مبين في النقطة ١,٢ أعلاه)، يقرّ فريق استعراض النظراء بأنّ الأحكام الدستورية الأساسية المتعلقة بتعيين وإقالة رئيس محكمة المحاسبات التونسية تضبط طريقة تضمن الاستقلال الكافي عن السلطة التنفيذية التونسية (ويعود ذلك خاصة في الواقع إلى أنّ المرشح يتم اقتراحه حصريا من قبل المجلس الأعلى للقضاء).

إلا أنّ فريق استعراض النظراء رأى أن أحكام دستورية إضافية (تتعلّق خاصة بالمرشّحين المؤهلين لرئاسة محكمة المحاسبات ومدّة ولايته وإعادة تعيينه) من شأنها تعزيز استقلالية رئاسة محكمة المحاسبات مع ضمان أن تكون التعديلات المستقبلية للأحكام المتعلقة برئيس محكمة المحاسبات صعبة التنفيذ. لذلك أوصى فريق استعراض النظراء محكمة المحاسبات برفع مستوى وعي البرلمان لهذا الشرط المسبق على النحو المبين في إعلان مكسيكو المتعلقة باستقلالية رؤساء الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وأعضائها.

وبالإضافة إلى ذلك، أقرّ فريق استعراض النظراء أن الأحكام الواردة في مشروع القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات التونسية والمتعلّقة بتعيين وإعادة تعيين وإقالة رئيس محكمة المحاسبات وولايته تتطابق تماما مع المبدأ ٢ من إعلان مكسيكو والمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة رقم ١٠ (ISSAI 10). وإنّ الوضعية القانونية في

<sup>١٢</sup> ويقارن هذا بولاية رئيس الجمهورية بخمس سنوات (قابلة للتجديد مرّة واحدة) ورئيس المجلس الأعلى للقضاء بست سنوات (غير قابلة للتجديد) وأعضاء البرلمان بخمس سنوات بخمس سنوات (دو تقييد لعملية التجديد).

<sup>١٣</sup> فيما يتعلّق بسرمان مفعول الأحكام الدستورية بخصوص دائرة المحاسبات، انظر المبدأ ١ أعلاه.



**المبدأ ٢ - استقلالية رؤساء وأعضاء الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (في المؤسسات الجماعية) بما في ذلك ضمان الحفاظ على المنصب والحصانة القانونية أثناء الأداء العادي لمهامهم.**

١,٢

يحدّد التشريع الجاري به العمل شروط التعيين، وإعادة التعيين والتوظيف والعزل والتقاعد بالنسبة إلى رئيس محكمة المحاسبات والأعضاء في المؤسسات الجماعية، كما يلي:

- التعيين وإعادة التعيين والإقالة وفق إجراء يضمن الاستقلالية عن السلطة التنفيذية.

- التعيين لمدة طويلة كافية ومحدّدة بما يمكن من أداء المهام المنوطة بهم دون الخوف من العقاب؛ وفي مأمّن من أي ملاحقة قضائية بخصوص أي عمل سابق أو حاضر نتج عن الأداء العادي والطبيعي للمهام كما يقتضيه الحال.

٢,٢

(١) (أ) يتضمّن الدستور الجديد<sup>٨</sup> الصادر في ٢٠١٤ بعض الأحكام الأساسيّة المتعلقة بتعيين رئيس محكمة المحاسبات (الفصل ١٠٦: "بسمي القضاة السامون" بأمر رئاسي بالتشاور مع رئيس الحكومة، بناء على ترشيح حصري من المجلس الأعلى للقضاء". وفي ما يتعلق بالأحكام المتعلقة بالإقالة ( الفصل ١٠٧: "لا ينقل القاضي دون رضاه، ولا يعزل، كما لا يمكن إيقافه عن العمل أو إعفاؤه أو تسليط عقوبة تأديبية عليه، إلا في الحالات وطبق الضمانات التي يضبطها القانون، وبموجب قرار معلل من المجلس الأعلى للقضاء").

غير أنّ الدستور لم يتضمّن مزيداً من التفاصيل عن عمليّة تعيين أو إقالة رئيس محكمة المحاسبات (مثل المؤهلات المطلوبة للترشح والأغلبية المطلوبة لقرار الإقالة من المجلس الأعلى للقضاء). وبالإضافة إلى ذلك، لا يتضمّن الدستور أي أحكام أخرى فيما يتعلق بإعادة تعيين ومدّة ولاية رئيس محكمة المحاسبات.

وأشارت محكمة المحاسبات إلى أن استقلال القضاة مكفول بموجب المادة ١٠٦ من الدستور.

(ب) على المستوى التشريعي، لا يتضمّن القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات الساري المفعول منذ أفريل ٢٠١٦ (انظر المبدأ ١ أعلاه) أي إشارة إلى عمليّة وشروط تعيين رئيس محكمة المحاسبات أو إعادة تعيينه أو إقالته ولا إلى فترة ولايته.

وقبل الثورة في سنة ٢٠١١، يتم تعيين<sup>١١</sup> رئيس محكمة المحاسبات وإقالته من قبل رئيس الجمهورية دون توفر إطار قانوني مفصّل لكل هذه الصلاحيات الرئاسية.

إلّا أنّ مشروع القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات، قيد الدرس في أفريل ٢٠١٦ (انظر المبدأ ١ أعلاه)، تضمّن أحكام مفصّلة فيما يتعلق بتعيين وإعادة تعيين وإقالة رئيس محكمة المحاسبات ومدّة ولايته: "يتمّ تعيين الرئيس الأول لمحكمة

<sup>٨</sup> فيما يتعلّق بسرّيان مفعول الأحكام الدستورية بخصوص دائرة المحاسبات، انظر المبدأ ١ أعلاه.

<sup>٩</sup> إنّ رئيس دائرة المحاسبات (يسمى الرئيس الأول) هو قاض سام في معنى الدستور (دائرة المحاسبات هي جزء من السلطة القضائية، انظر المبدأ ١ أعلاه)

<sup>١٠</sup> إنّ رئيس دائرة المحاسبات هو قاض في معنى الدستور

<sup>١١</sup> يتمّ اختياره من بين الموظفين السامين للدولة.



٢٠١٦، إلا أنه لم يتم إحداثه فعلياً<sup>٦</sup>. وأشار فريق استعراض النظراء مع ذلك إلى أنّ الأحكام الدستورية المتعلقة بمحكمة المحاسبات يتم في الواقع ممارستها وكأنّها دخلت حيز التنفيذ.

وعلاوة على ذلك، وبالرغم من أن مشروع القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات في صيغته الأخيرة الصادرة في شهر أبريل ٢٠١٦ قد أشار إلى الاستقلالية الكاملة لمحكمة المحاسبات بما في ذلك الاستقلالية الإدارية والمالية، فإن مشروع قانون الميزانية (مشروع في صيغته الصادرة في أبريل ٢٠١٦) لا يضمن الاستقلال المالي والتسيير الإداري الذاتي لمحكمة المحاسبات، مثلما تمّ إقراره للهيئات الدستورية الأخرى (مثل البرلمان والمحكمة الدستورية) (انظر المبدأ ٨ أدناه)<sup>٧</sup>.

وأكدت محكمة المحاسبات أن الفصل ١٠٩ من الدستور يحجر كل تدخل في سير القضاء. وأشارت إلى الإطار القانوني المنظم لها، والذي سوف يحدد هذه المقتضيات.

٣,١

وعلى خلفية مضمون المبدأ ١ من إعلان مكسيكو والمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة رقم ١٠ (ISSAI 10)، التي تقتضي إطاراً قانونياً يحدد بشكل مفصل مدى استقلالية الهيئة العليا للرقابة والمحاسبة (انظر القسم ١,١ أعلاه)، أبرز فريق استعراض النظراء أهمية اعتماد دستور جديد كعلامة بارزة في المسار الديمقراطي التونسي. ومع ذلك، خلص الفريق إلى أن الإطار التشريعي الذي يحدّد بالتفصيل مدى استقلالية محكمة المحاسبات وفقاً للمبدأ ١ من إعلان مكسيكو والمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة رقم ١٠ (ISSAI 10)، لم يتمّ بعد اعتماده بشكل كامل إلى حدود شهر أبريل ٢٠١٦ (انظر التفاصيل أدناه).

وفي هذا السياق، أقرّ فريق استعراض النظراء أن أحكام الدستور الجديد حدّدت بوضوح استقلالية محكمة المحاسبات. ولكنّه أشار كذلك إلى أنّه ليست كلّ الأحكام الدستورية المتعلقة بمحكمة المحاسبات قد دخلت حيز النفاذ بحكم أن المجلس الأعلى للقضاء لم يتمّ إحداثه بعد. لذلك، فإن فريق استعراض النظراء أوصى محكمة المحاسبات بالمساهمة في حدود إمكانياتها في تسريع عملية إحداث المجلس الأعلى للقضاء.

وبالإضافة إلى ذلك، وبينما لم يتضمّن القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات، الذي دخل حيز النفاذ منذ أبريل ٢٠١٦، أي إشارة لاستقلالية محكمة المحاسبات، فإن فريق استعراض النظراء أقرّ بأنّ مشروع القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات ينصّ لا فقط على أنّها تمارس صلاحياتها بكلّ استقلالية، ولكن أيضاً أن لديها الاستقلال الإداري والمالي في ميزانية الدولة وكذلك في مجال التسيير الذاتي.

لذلك، فإن فريق استعراض النظراء أوصى محكمة المحاسبات بالعمل بشكل وثيق مع البرلمان قصد استحداث نسق اعتماد القانون الأساسي الجديد المنظم لها. وبالتالي، ينبغي الإبقاء على مفهوم الاستقلالية الكاملة لمحكمة المحاسبات في مشروع القانون، نظراً إلى التزام تونس بإعلان مكسيكو والمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة رقم ١٠ (ISSAI 10).

<sup>٦</sup> تمّ في جويلية ٢٠١٦ برجة تأسيس المجلس الأعلى للقضاء فعلياً (بانتهاء أعضائه) في موفى أكتوبر ٢٠١٦.

<sup>٧</sup> الفصل ٣٥ من مشروع قانون ميزانية الدولة (القانون عدد ٧١ لسنة ٢٠١٥ المؤرخ في ٢٠ نوفمبر ٢٠١٥)



وأخيراً، فإن الدستور الجديد لا يتضمن أي أحكام تتعلق بالاستقلالية الإدارية والمالية لدائرة الحسابات وبتسييرها الذاتي (انظر المبدأ ٨ أدناه).

إلا أنّ الأحكام الدستورية المتصلة بمحكمة المحاسبات، لم تدخل فعلياً وكليا حيز النفاذ نظراً إلى عدم إحداث المجلس الأعلى للقضاء<sup>٢</sup>، وهي هيئة قضائية مسؤولة عن ضمان حسن عمل نظام العدالة، بما في ذلك احترام استقلالية محكمة المحاسبات، (للاطلاع على التفاصيل انظر القسم (٢) أدناه).

(ب) تضبط الأحكام التشريعية تنظيم محكمة المحاسبات واختصاصاتها والإجراءات المتبعة لديها. إلا أنّ القانون الأساسي الساري المفعول<sup>٣</sup> تم سنّه قبل الثورة، ولم يتمّ بعد تحيينه طبقاً لمقتضيات الدستور الجديد إذ لا يتضمن هذا القانون الأساسي أي إشارة محددة إلى دائرة محاسبات مستقلة.

إلا أنّ مشروع قانون أساسي جديد<sup>٤</sup>، يتعلق بملاءمة تنظيم محكمة المحاسبات واختصاصاتها والإجراءات المتبعة لديها للدستور الجديد، هو قيد الدرس. فقد تمّت المصادقة على مشروع القانون الأساسي من قبل الحكومة وأحالته إلى مجلس نواب الشعب في جوان ٢٠١٦. وفيما يتعلق بمدى استقلالية محكمة المحاسبات، فإن الفصل ٣ من مشروع القانون الأساسي ينص على أن محكمة المحاسبات "تضطلع بمهامها بكل استقلالية في مراقبة الميزانية ولها الاستقلال الإداري والمالي والتسيير الذاتي".

وبالإضافة إلى ذلك، أبلغت محكمة المحاسبات فريق استعراض النظراء أنها نظّمت حلقة دراسية مع ممثلي البرلمان والحكومة في جويلية ٢٠١٦ استعرضت خلالها الاستقلالية المالية للدائرة، مع التركيز على الظروف التي تمكّنها من تحقيق مهمتها.

(٢) أما فيما يتعلق بالجزء الثاني من المبدأ ١ من "إعلان مكسيكو" (أي وجود أحكام التطبيق الفعلي للمبادئ المتعلقة بالاستقلالية)، فإنه لا الدستور الجديد ولا النظام الأساسي الحالي أو الجديد المتعلق بتنظيم محكمة المحاسبات تضمّن الإصلاحات القانونية المتعلقة بالوقاية من التدخلات أو إمكانية تقديم شكوى حول كل ما من شأنه أن يؤثر على قدرة محكمة المحاسبات على القيام بأعمالها وفقاً للأطر القانونية المنظمة لها (مثال: المحكمة العليا). وخلال الزيارة الميدانية، أكدت محكمة المحاسبات أنّ لها إمكانية نفاذ فعلية وفي الوقت المناسب، دون قيود وبشكل مباشر ومجاني لجميع الوثائق والمعلومات اللازمة وفقاً للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة رقم ١٠ (ISSAI 10) وأنها قادرة على أداء عملها بدون أي عائق. (انظر المبدأ ٤ أدناه).

وفيما يتعلق بالتطبيق الفعلي للإطار القانوني الذي ينصّ على استقلالية محكمة المحاسبات، فإنّ كلّ الأحكام الدستورية المتعلقة بمحكمة المحاسبات لم تدخل حيز النفاذ في أبريل ٢٠١٦ باعتبار أنّه لم يتم بعد إحداث المجلس الأعلى للقضاء<sup>٥</sup> (انظر القسم (١) أعلاه). وإنّ القانون المتعلق "بالمجلس الأعلى للقضاء" دخل حيز التنفيذ منذ شهر أبريل

<sup>٢</sup> المجلس الأعلى للقضاء

<sup>٣</sup> القانون عدد ٨ لسنة ٦٨ المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات (آخر تنقيح في سنة ٢٠٠٨)

<sup>٤</sup> "القانون الأساسي الذي يضبط صلاحيات دائرة المحاسبات وتنظيمها وإجراءاتها

<sup>٥</sup> المجلس الأعلى للقضاء



## ملاحظات بشأن المبادئ الثمانية للاستقلالية وفقا لإعلان مكسيكو

### ١- المبدأ الأول: وجود إطار قانوني مناسب وفعال وأحكام تطبيقية واقعية خاصة بهذا الإطار

١,١

من المطلوب وضع تشريعات تحدّد بالتفصيل مدى استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة

٢,١

(١) (أ) عقب الثورة في بداية عام ٢٠١١، اعتمدت تونس دستورا جديدا صدر في ٢٧ جانفي ٢٠١٤.

ووفقا للباب الخامس من الدستور، فإن الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة التونسي، محكمة المحاسبات، تشكل "القضاء المالي"، وهي تمثل في حد ذاتها جزءا من "سلطة قضائية" مستقلة<sup>١</sup> (فرع من "السلطة القضائية" والتي تشمل أيضا القضاء العدلي والقضاء الإداري). لذلك، فإن استقلالية محكمة المحاسبات التونسية منصوص عليها في الدستور.

وإن أهمّ الأحكام الدستورية المتعلقة بمحكمة المحاسبات هي التي تمّ التنصيب عليها بالفصل ١١٧ الذي جاء به ما يلي "يتكون القضاء المالي من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها تختصّ محكمة المحاسبات بمراقبة حسن التصرف في المال العام، وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، وتقضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقيم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به، وتساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلغلق الميزانية. تعدّ محكمة المحاسبات تقريرا سنويا عاما تحيله إلى كل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس نواب الشعب، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الأعلى للقضاء، ويتم نشره. كما تعدّ محكمة المحاسبات عند الاقتضاء تقارير خصوصية يمكن نشرها يضبط القانون تنظيم محكمة المحاسبات، واختصاصاتها، والإجراءات المتبعة لديها، والنظام الأساسي الخاص بقضاتها". يتكون القضاء المالي من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها تختصّ محكمة المحاسبات بمراقبة حسن التصرف في المال العام، وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، وتقضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقيم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به، وتساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلغلق الميزانية. تعدّ محكمة المحاسبات تقريرا سنويا عاما تحيله إلى كل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس نواب الشعب، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الأعلى للقضاء، ويتم نشره. كما تعدّ محكمة المحاسبات عند الاقتضاء تقارير خصوصية يمكن نشرها يضبط القانون تنظيم محكمة المحاسبات، واختصاصاتها، والإجراءات المتبعة لديها، والنظام الأساسي الخاص بقضاتها".

وبناء على ذلك، فإنّ الدستور يضبط أيضا صلاحيات والتزامات محكمة المحاسبات التونسية بما في ذلك مهمتها الرقابية (انظر المبدأ ٣ أدناه) وكذلك مسؤولية إعداد التقارير مثل الجدول الزمني للتقارير الرقابية ونشرها (انظر المبادئ ٥ و ٦ أدناه).

وعلاوة على ذلك، نصّ الدستور على بعض الأحكام الأساسية تتعلق بتعيين وإقالة رئيس دائرة الحسابات، ولكن لم تتضمن أي تفاصيل حول فترة الرئاسة وإعادة التعيين (لأكثر تفاصيل انظر المبدأ ٢ أدناه).

<sup>١</sup> الفصل ١٠٢ من الدستور: "القضاء سلطة مستقلة تضمن إقامة العدل وحماية الحقوق والحريات". الفصل ١٠٩ من الدستور "يحجر كلّ تدخل في سير القضاء".



### الجدول ٢: معلومات عامة

الجمهورية التونسية			
المساحة	١٦٣,٦١ كم <sup>٢</sup>		
عدد السكان	١٠,٧٨ مليون	١٠,٨٩ مليون	١١,٠٠ مليون
نسبة نمو السكان	٠,٠١	٠,٠١	٠,٠١
الناتج المحلي الإجمالي	٤٥,١٣١,٢٥ مليون دولار أمريكي	٤٦,٩٢٠,٧٢ مليون دولار أمريكي	٤٨,٦١٢,٦٥ مليون دولار أمريكي
الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد	٤,١٨٨ دولار أمريكي	٤,٣١٠ دولار أمريكي	٤,٤٢١ دولار أمريكي
التضخم في أسعار الاستهلاك	٣,٥%	٥,١%	٥,٤%
محكمة المحاسبات			
تأسيس	١٩٦٨		
المراجع القانونية	القانون الأساسي عدد ٨-٦٨ في مارس ١٩٨٦ مثلما تم تنقيحه وإتمامه بالقانون الأساسي عدد ٢٠٠٨-٣ في جانفي ٢٠٠٨، دستور الجمهورية التونسية دستور الجمهورية التونسي ٢٠١٤ (تشريع جديد قيد النظر)		
رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وفترة الرئاسة	غير مبيّنة (تشريع جديد قيد النظر)		
يتم التعيين من قبل	رئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس الحكومة على أساس مقترح من المجلس الأعلى للقضاء (تشريع جديد قيد النظر)		
إمكانية إعادة التسمية	غير مبيّنة (تشريع جديد قيد النظر)		
معلومات إضافية			
ميزانية الدولة السنوية	١٣,١٦٣,٤٥ مليون دولار	١٣,٨٢٠,٨٤ مليون دولار	١٤,٢٥٢,٣٥ مليون دولار
ميزانية الجهاز السنوية	٥,٠٤ مليون دولار	٥,٣٨ مليون دولار	٥,٧٢ مليون دولار
حصة ميزانية الجهاز من ميزانية الدولة	٠,٣٨%	٠,٣٩%	٠,٤٠%
عدد قضاة الجهاز	١٤٤	١٤١	١٥٢
عدد أعوان الرقابة والآخرين	٢٠٥	١٩٨	١٩٦
الموظفين إناث/ذكور	٥٩%/٤١%	٥٨%/٤٢%	٥٣%/٤٧%
متوسط السن	غير مبيّن	غير مبيّن	٤١
ميزانية الموظفين سنويا	٤,٣٤ مليون دولار	٤,٧٧ مليون دولار	٤,٩٦ مليون دولار
حصة ميزانية الموظفين من ميزانية الجهاز	٨٦,١٠%	٨٨,٧٢%	٨٦,٧١%
مدونة قواعد السلوك	نعم	نعم	نعم
أيام تدريب/تعلم	غير مبيّن	غير مبيّن	غير مبيّن
عمليات رقابة في السنة	١٨	٢٠	٣١
تقارير رقابية دورية	٢	٢	٢
نشر تقارير الرقابة	نعم	نعم	نعم
متوسط فترة عمالية الرقابة			١٠ أشهر
رقابة أداء	نعم	نعم	نعم
رقابة مالية	نعم	نعم	نعم

المصدر: محكمة المحاسبات التونسية، البنك الدولي.  
سعر الصرف بتاريخ ٧ أفريل ٢٠١٦



## الرسم 1: نظرة عامة حول خريطة تونس



المصدر: <http://www.4arb.com/>



# INTOSAI

تقرير استعراض النظراء حول استقلالية  
محكمة المحاسبات التونسية

- (١-) مقتطفات من المبدأ المعني بالأمر من "إعلان مكسيكو"؛
- (٢-) الإشارة إلى الوقائع الذي تمت معاينتها من قبل فريق استعراض النظراء؛
- (٣-) تقييم النتائج التي توصل إليها فريق استعراض النظراء ورأي الجهاز الأعلى للرقابة الذي تمت مراجعته.



## مقدّمة ومعلومات عامّة

تعتبر استقلالية الأجهزة العليا للرقابة مثلما تمّت الإشارة إليه بإعلان ليما (١٩٧٧) وإعلان مكسيكو (٢٠٠٧)، فضلا عن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة عدد A/66/209 (٢٠١١) والقرار الذي تمّ اعتماده حديثا A/69/228 (٢٠١٥)، عاملا أساسيا وحاسما لضمان قدرتها على الاضطلاع بمهامها بطريقة حرة ونزيهة، ومن ثمّ الإسهام في الحكم الرشيد وترسيخ الشفافية والمساءلة.

٢/٣١

ولهذا الغرض، اتفق الشركاء والأمانة العامة للمنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة والمحاسبة (أنتوساي) ومحكمة المحاسبات التونسية وديوان المحاسبة بالنمسا والجهاز المركزي للمحاسبات بمصر على إجراء استعراض النظراء حول الاستقلالية. وتأسّس الاتفاق على مبادئ الطوعية والشراكة والثقة المتبادلة.

## أهداف استعراض النظراء

يهدف استعراض النظراء إلى تقديم تقييم لمحكمة المحاسبات التونسية حول مدى التقيد بالمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة والمتعلقة باستقلالية الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة (المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة رقم ١٠: "إعلان مكسيكو بشأن استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة؛ والمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة رقم ١١: المبادئ التوجيهية والممارسات الجيدة المتصلة باستقلال الجهاز الأعلى للرقابة) فضلا عن تقديم توصيات للعمل على تعزيز استقلال الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة. وتم عند القيام بذلك، فحص العناصر الأساسية للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة رقم ١٢: "قيمة ومنافع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة-إحداث الفارق في حياة المواطن". وقد أقرّت الأمم المتحدة أهمية هذه المسائل (القرار A/69/228 الذي تمّ اعتماده سنة ٢٠١٥) لتحسين وتنمية الكفاءة، والمساءلة والفعالية والشفافية وتعزيزها في الإدارة العمومية وذلك بتدعيم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

وركزت عملية التقييم على المبادئ الثمانية للاستقلالية وفقا "لإعلان مكسيكو":

- وجود إطار قانوني فعال
- استقلالية رؤساء وأعضاء الأجهزة العليا للرقابة
- صلاحيات قانونية واسعة النطاق للجهاز الأعلى للرقابة وحرية التصرف التامة عند أدائه لمهامه.
- الوصول غير المقيد للمعلومات
- حقّ وواجب إعداد تقارير بشأن أعمالها الرقابية.
- حرية تحديد محتوى تقارير الرقابة المالية وتوقيتها ونشرها وتوزيعها.
- وجود آليات للمتابعة
- الاستقلال الذاتي والمالي والإداري وتوفّر الموارد المناسبة.

وأجري فريق استعراض النظراء زيارة ميدانية في أبريل سنة ٢٠١٦، ركّز خلالها الفريق على الوضعية الراهنة والتطورات التي حدثت في الفترة الممتدة بين سنوات ٢٠١٣ و٢٠١٥. وتم خلالها جمع معطيات حول الواقع عن طريق استبيان، وحوارات مع ممثلي محكمة المحاسبات التونسية، ودراسة الوثائق والبيانات المقدمة. وتمّ استكمال المعاينات بحوارات مع الأطراف ذات الصلة مثل ممثلي الحكومة، فضلا عن وفد الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي (انظر المرفق ١).

ونمت هيكلية التقرير كما يلي:



## قائمة الجداول والرسوم البيانية

٦	الرسم البياني ١: نظرة عامة حول خريطة تونس
٧	الجدول ٢: معلومات أساسية
٢٠	الجدول ٣: محكمة المحاسبات - النشاط الرقابي ٢٠١٣-٢٠١٥
٢٧	الجدول ٤: تطور الميزانية - محكمة المحاسبات ٢٠١٠-٢٠١٥
٢٨	الرسم البياني ٥: تضخم - تطور الميزانية معدّل - محكمة المحاسبات ٢٠١٠-٢٠١٥
٢٩	الرسم البياني ٦: توزيع الميزانية - محكمة المحاسبات



## الفهرس

٣	قائمة الجداول والرسوم البيانية
٤	مقدمة ومعلومات عامة
٤	أهداف استعراض النظراء
٨	ملاحظات بشأن المبادئ الثمانية للاستقلالية وفقا لإعلان المكسيك
٨	١- المبدأ الأول: وجود إطار قانوني مناسب وفعال وأحكام تطبيقية واقعية خاصة بهذا الإطار
	المبدأ ٢ - استقلالية رؤساء الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة والأعضاء (في المؤسسات التي يتمتّع أعضاؤها بصلاحيّة جماعية متساوية) بما في ذلك ضمان الحفاظ على المنصب والحصانة القانونية أثناء الأداء العادي لمهامهم.
١١	
١٣	المبدأ ٣ - صلاحية واسعة كافية وحرية التصرف التامة للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في أداء مهامها
١٧	المبدأ ٤: الوصول غير المقيد للمعلومات
١٩	المبدأ ٥ - حق وواجب إعداد تقارير بشأن أعمالها
٢١	المبدأ ٦ - حرية تقرير محتوى تقارير الرقابة المالية وتوقيتها ونشرها وتوزيعها
٢٤	المبدأ السابع - وجود آليات متابعة فعالة للتوصيات التي يرفعها الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة
٢٦	المبدأ ٨ - الاستقلال الذاتي المالي والإداري وتوفير الموارد البشرية والمادية والنقدية المناسبة
٣١	الملحق ١: مقابلات مع أصحاب المصلحة
٣١	الملحق ٢: أعضاء فريق استعراض النظراء



# INTOSAI

تقرير استعراض النظراء حول استقلالية  
محكمة المحاسبات التونسية

## التقرير الختامي

تقرير استعراض النظراء حول استقلالية  
محكمة المحاسبات التونسية

أجراها ديوان المحاسبة بالنمسا، والجهاز المركزي للمحاسبات  
بمصر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة  
والمحاسبة (أنتوساي)

## الطبعة

الناشر: الإنتوساي

التحرير والتصميم: الإنتوساي

مكان وتاريخ النشر: فيينا، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦



الأمانة العامة للإنتوساي

شارع داميفشيفشتراسه ٢، ١٠٣١ فيينا

النمسا

[intosai@rechnungshof.gv.at](mailto:intosai@rechnungshof.gv.at)

[www.intosai.org](http://www.intosai.org)



AUSTRIAN  
DEVELOPMENT  
AGENCY

الوكالة النمساوية للتنمية

شارع تسيلينكاغاسه ٢، ١٠١٠ فيينا

[office@ada.gv.at](mailto:office@ada.gv.at)

[www.entwicklung.at](http://www.entwicklung.at)



Der  
Rechnungshof

Independent. Objective. Effective.

الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة

شارع داميفشيفشتراسه ٢، ١٠٣١ فيينا

النمسا

[office@rechnungshof.gv.at](mailto:office@rechnungshof.gv.at)

[www.rechnungshof@gv.at](http://www.rechnungshof@gv.at)



WITH FUNDING FROM  
AUSTRIAN  
DEVELOPMENT  
COOPERATION



## التقرير الختامي

تقرير استعراض النظراء حول استقلالية  
محكمة المحاسبات التونسية

أجراها ديوان المحاسبة بالنمسا، والجهاز المركزي للمحاسبات  
بمصر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة  
والمحاسبة (أنتوساي)



Der  
Rechnungshof

Independent. Objective. Effective.