تمويل الجمعيات في إطار التعاون الدولي

شهد الإطار القانوني المنظّم للجمعيات مراجعة جوهرية منذ سنة 2011 من خلال إصدار المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرّخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلق بتنظيم الجمعيات (في ما يلي المرسوم عدد 88 لسنة 2011) وذلك في اتجاه تكريس حرية تأسيس الجمعيات والانضمام إليها والنشاط في إطارها تدعيما لدور مؤسسات المجتمع المدني وتطويرها والمحافظة على استقلاليتها. وتعلّقت أهم الأحكام التي أتى بها المرسوم باعتماد نظام التصريح لتأسيس الجمعيات وبحرية قبولها للتبرعات والهبات والوصايا، وطنية كانت أو أجنبية[1]، والتصرّف فيها وبتحميلها التزامات قصد إضفاء الشفافية على تصرفها. واستثنى المرسوم عدد 88 لسنة 2011 من أحكامه الجمعيات التي تخضع لأنظمة قانونية خاصة.

وينصّ دستور الجمهورية التونسية الصادر في 27 جانفي لسنة 2014 في فصله الخامس والثلاثون على أنّ حرية تكوين الجمعيات مضمونة وعلى أن تلتزم الجمعيات في أنظمتها الأساسية وفي أنشطتها بأحكام الدستور والقانون وبالشفافية المالية ونبذ العنف. واعتبر مخطط التنمية للفترة 2016-2020[2] النسيج الجمعياتي قطاعا قائما بذاته وشريكا هاما لمؤازرة المجهود الوطني الرامي إلى تجذير قيم المواطنة وتأمين انخراط مختلف الشرائح الاجتماعية في المسار التنموي وتحقيق توازن تنموي بين الجهات.

وشهدت الفترة الممتدة من 2011 إلى 2020 إحداث أكثر من 13 ألف جمعية جديدة بلغت ذروتها خلال سنتي 2011 و2012 بإحداث على التوالي 2088 و2868 جمعية ليرتفع بذلك عدد الجمعيات بتاريخ 10 مارس 2020 إلى 23320 جمعية حسب المعطيات المتوفرة لدى مركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات. وتمثّل الجمعيات المتواجدة بولايات تونس الكبرى حوالي 32% من العدد الجملي للجمعيات.

ويعتبر التمويل الأجنبي أحد مصادر الدعم المتاحة للجمعيات بموجب المرسوم عدد 88 لسنة 2011 سالف الذكر، إذ بالإضافة إلى تعدد مصادره المتأتية من دول ومؤسسات ومنظمات وهيئات إقليمية ودولية، تتعدد كذلك أساليب هذا الدعم والتمويل سواء من خلال توجيه الدعم المباشر للجمعيات دون المرور بالهياكل العمومية أو في إطار اتفاقيات تعاون دولي أو مخططات إطارية للتعاون مبرمة بين الدولة التونسية والجهات المانحة لتمويل برامج تنصهر ضمنها مشاريع أو أنشطة

[1] باستثناء المساعدات والتبرعات والهبات الصادرة عن دول لا تربطها بتونس علاقات ديبلوماسية أو عن منظمات تدافع عن مصالح وسياسات تلكم الدول.

[2] المصادق عليه بمقتضى القانون عدد 28 لسنة 2017 المؤرخ في 25 أفريل 2017.

يُعهد تنفيذها كليا أو جزئيا لجمعيات معيّنة مقابل حصولها على مبالغ مالية تصرف لها من قبل الممول وفق مقتضيات الاتفاقيات المذكورة.

وترمي المهمة الرقابية التي تناولت الدعم المالي الأجنبي الذي انتفعت به الجمعيات في إطار اتفاقيات تعاون دولي أبرمتها الدولة التونسية مع شركائها بصفة ثنائية أو متعددة الأطراف إلى النظر في مدى وجود نظام معلومات يضفي الشفافية على هذا الصنف من التمويلات من خلال توفير بيانات دقيقة وشاملة وحينية حولها وفي مدى إحكام برمجة برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات والتصرف فيها ومدى توفق الجمعيات في تنفيذ ما عهد لها به بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة منها.

وتغطي الفترة الرقابية برامج ومشاريع التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات والتي تم تنفيذ أنشطتها خاصة خلال الفترة 2015-2019.

وتندرج هذه المهمة الرقابية في إطار تفعيل أحكام الفصلين 13 و153 من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أفريل 2019 والمتعلّق بمحكمة المحاسبات والذي تتولى بمقتضاهما المحكمة تقدير نتائج المساعدة الاقتصادية أو المالية مهما كان شكلها التي تمنحها الدولة للجمعيات والتي تكتسي على الأخصّ شكل منحة أو إعفاء جبائي أو اختصاص أو ضمان فضلا عن التأكد من مدى مطابقة المنح للأحكام القانونية ومن مدى استخدامها في الأغراض المخصصة لها وفقا لمتطلبات حسن التصرف باعتبار أنّ التمويلات التي تصرف لفائدة الجمعيات في إطار برامج التعاون الدولي تمثّل في الواقع هبات لفائدة الدولة التونسية التي تسهر على تنفيذها ومتابعتها أساسا من خلال عضويتها للهياكل المحدثة لقيادة البرامج والتصرف فيها.

وشملت الأعمال الرقابية الميدانية أهم الهياكل العمومية المتدخلة في تنظيم قطاع الجمعيات وفي مسار إبرام اتفاقيات التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات وتنفيذها ومتابعتها والمتمثّلة أساسا في رئاسة الحكومة والوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي ووزارة الشؤون الخارجية ومركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات إضافة إلى الوزارات القطاعية المكلّفة بالمرأة وبالشؤون الثقافية وبالفلاحة والصيد البحري والموارد المائية وبالبيئة والتي تم انتقاء برامج التعاون الدولي التي تشرف عليها بناء على أهمية الدور الموكول إلى الجمعيات في تنفيذها والتمويلات التي تحصّلت عليها في الغرض.

كما تم الحصول على معطيات من البنك المركزي التونسي ووزارة التكوين المهني والتشغيل ووزارة الشؤون الاجتماعية والمركز الوطني لسجل المؤسسات. فضلا عن ذلك، تم توجيه استبيان لما

عدده 59 جمعية تم انتقاؤها باعتبار أهمية التمويلات التي تحصّلت عليها لتنفيذ مشاريع أو أنشطة في إطار اتفاقيات التعاون الدولي استجابت منها 22 جمعية تولت إلى موفى جوان 2020 تقديم المعطيات والبيانات والوثائق المطلوبة لمحكمة المحاسبات. وبلغت التمويلات الأجنبية لهذه الجمعيات خلال الفترة 2015-2019 حوالي 124 م.د.

وأفضت الأعمال الرقابية إلى الوقوف على ملاحظات تعلقت أساسا بعدم توفر معطيات شاملة وحينية وموثوق بها حول التمويلات الأجنبية التي تتحصل عليها الجمعيات في إطار اتفاقيات التعاون الدولي وعدم التزام الجمعيات المعنية أحيانا بمقتضيات الشفافية وبنقائص تشوب حوكمة برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات ومتابعتها وتنفيذ أنشطتها من قبل الجمعيات.

أبرز الملاحظات

- نظام المعلومات

لا تتوفّر معطيات شاملة ودقيقة حول حجم التمويلات الأجنبية التي استفادت بها الجمعيات حيث آلت أعمال محكمة المحاسبات إلى أنّ البيانات التي أفاد بها البنك المركزي التونسي بهذا الخصوص بعنوان سنتي 2017 و2018 والتي ترتفع على التوالي إلى 27,668 م.د وإلى 17,078 م.د لا تمثّل تباعا سوى 41% و22% من حجمها المحتسب حسب المعطيات المتوفرة لدى المحكمة والذي لا يقل على التوالي عن 68 م.د و78 م.د.

وأدى ضعف متابعة برامج التعاون الدولي من قبل وزارة الشؤون الخارجية والوزارة المكلفة بالتعاون الدولي إضافة إلى محدودية التنسيق بينهما إلى عدم تحديد مبلغ التمويلات الأجنبية التي تحصلت عليها الجمعيات في إطار التعاون الدولي بالدقة اللازمة فضلا عن تشتت المعلومات المتوفرة في الغرض بين مصالح الوزارتين.

كما لا تتوفر لدى وزارة الشؤون الخارجية بيانات بخصوص التمويلات التي تحصلت عليها الجمعيات في إطار اتفاقيات التعاون الدولي التي تولت الوزارة إبرامها على غرار المشاريع الممولة من جمهورية ألمانيا الاتحادية ومن الجمهورية التركية ومن دولة قطر.

ومن ناحية أخرى، لم تلتزم 566 جمعية بإعلام الكتابة العامة للحكومة بتلقيها تمويلات أجنبية المصدر ونشر التفاصيل المتعلقة بها بإحدى وسائل الإعلام، ولا تتوفر لدى الكتابة العامة للحكومة الآليات الضرورية للتفطن لكل المخالفات المرتكبة بهذا الخصوص وتسليط العقوبات المستوجبة وهو ما يثبته عدم علمها بتمويلات أجنبية للجمعيات لا تقل مبالغها عن 31,8 م.د.

ولم تلتزم 10 جمعيات من بين 22 جمعية أجابت على الاستبيان بمسك سجل المساعدات والتبرعات والهبات فضلا عن أنّ الكتابة العامة للحكومة لم تتلق تقارير مراقبي الحسابات لما عدده تباعا 84 و88 جمعية من بين 93 جمعية و90 جمعية ثبت لمحكمة المحاسبات تجاوز تمويلاتها الأجنبية 100 أ.د خلال سنتي 2017 و2018 وذلك في غياب توفّر الآليات التي تمكّن الكتابة العامة للحكومة من التفطن إلى الإخلالات المذكورة.

وتستدعي النقائص المذكورة وضع إطار ملزم لجميع الأطراف المتدخلة للتنسيق فيما بينها لضبط مبلغ التمويلات الأجنبية التي تتحصل عليها الجمعيات بصفة حينية وشاملة وبرامج التعاون الدولي التي تندرج في إطارها ولمتابعة احترام الجمعيات المعنية للالتزامات المحمولة عليها.

الحوكمة

لم تلتزم لجان قيادة 4 برامج للتعاون الدولي بالدورية المحدّدة لاجتماعاتها. وكان على الوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي باعتبارها المنسق الوطني لهذه البرامج أن تحرص على انعقاد هذه اللجان ضمانا لحسن تنفيذ البرامج.

ولا تتضمن اتفاقيات التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات دائما آليات واضحة لمتابعتها مما انجر عنه عدم متابعة الجهات التونسية تنفيذ المشاريع الممولة في إطارها أو محدودية هذه المتابعة.

كما لا تضمن المبادئ التوجيهية لطلب مقترحات المشاريع التي تندرج ضمن برامج التعاون الدولي دائما شفافية إجراءات تفعيل المنافسة لاختيار الجمعيات لعدم تحديدها منهجية تقييم العروض بكل دقة ووضوح.

وتُدعى الهياكل العمومية المعنية بتنفيذ برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات إلى الاضطلاع بالمهام الموكولة إليها في إطار الهياكل المحدثة للقيادة وللتصرف في هذه البرامج فضلا عن الحرص على تضمين الاتفاقيات المتعلقة بها الآليات الضرورية لمتابعتها ولضمان حسن تنفيذها.

على صعيد آخر، لا يواكب نشاط مركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات نسق تطور عدد الجمعيات وحاجياتها لتنمية قدراتها في استغلال فرص التمويل التي تتيحها برامج التعاون الدولي فضلا عن ضعف عدد الدورات التكوينية التي شملت الجمعيات الناشطة خارج ولايات تونس الكبرى. ويستدعي ذلك تمكين المركز من الوسائل الضرورية للقيام بمهامه على الوجه الأفضل.

- تنفيذ المشاريع

شهدت عدة مشاريع تأخيرا في انطلاقها تجاوز أقصاه عشر سنوات من إمضاء بروتوكول اتفاق التمويل مما أدى إلى التقليص في المبلغ المخصص للمشروع إلى أقل من الثلث.

وشاب تنفيذ المشاريع من قبل جمعيات إخلالات تعلقت أساسا بالتخلي عن تنظيم دورات تكوينية وتطوير أعمال التسويق وإنجاز تشخيص ميداني تشاركي مبني على النوع الاجتماعي في البلديات أو إنجازها على خلاف السبل المحددة لها من خلال تقليص عدد المستفيدين منها وتغيير أنشطتها وعدم احترام تسلسلها الزمني وهو ما أثّر سلبا على تحقيق الأهداف المحددة لها.

كما لوحظ عدم استدامة عدد من المشاريع المموّلة خلال سنتي 2017 و2018 في إطار برنامج دعم الثقافة في تونس ومراكز التعهد بالنساء ضحايا العنف المبني على النوع الاجتماعي حيث تم غلق مركز وتراجعت أنشطة مركزين آخرين.

وعلى صعيد آخر، شاب تأدية نفقات المشاريع من قبل الجمعيات إخلالات تعلقت أساسا بتأدية نفقات غير مبررة أو لم يتم إثبات ارتباطها بأنشطة المشروع فضلا عن صرف مبلغ الأجر الشهري الخام للأعوان دون اقتطاع الخصم من المورد المستوجب واستغلال جزء من التمويلات في غير أنشطة المشروع لفترة لا تقل عن ستة أشهر. وقد أدى ذلك إلى التقليص من المنحة المخصصة لأحد المشاريع إلى أقل من النصف.

وتُدعى الوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي إلى تقييم مختلف برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات بالشراكة مع الوزارات المعنية للوقوف على النقائص التي شابت تنفيذ الجمعيات للمشاريع المموّلة في إطارها ولتثمين الممارسات الفضلى التي من شأنها أن تضمن نجاعة المشاريع وفعاليتها وسلامة التصرف فيها.

I- نظام المعلومات

أفضت الأعمال الرقابية إلى الوقوف على عدم شمولية المعطيات والبيانات التي تمكّن من تحديد حجم التمويلات الأجنبية التي استفادت بها الجمعيات في إطار التعاون الدولي ومحدودية الآليات القانونية المتوفرة للتأكد من التزام الجمعيات بمقتضيات الشفافية.

أ - المعطيات المتوفرة حول حجم التمويل الأجنبي للجمعيات في إطار اتفاقيات التعاون الدولي

قصد ضبط حجم التمويلات الأجنبية التي تحصلت عليها الجمعيات خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2019، تولت محكمة المحاسبات فحص البيانات ذات العلاقة المتحصل عليها من البنك المركزي التونسي والوزارتين المكلفتين بإبرام اتفاقيات التعاون الدولي والوزارات القطاعية المنتفعة بالبرامج.

1- البيانات المتحصل عليها من البنك المركزي التونسي

بناء على المعطيات التي وفّرها البنك المركزي التونسي (فيما يلي البنك المركزي) لمحكمة المحاسبات، تحصلت الجمعيات على حوالي 184 م.د في شكل مساعدات وهبات أجنبية خلال الفترة الممتدة من جانفي 2010 إلى موفى جويلية 2019. وارتفع مبلغ التمويلات الأجنبية للجمعيات من 1,8 م.د خلال سنة 2010 إلى 33,7 م.د خلال الأشهر السبع الأولى من سنة 2019. وخلال الفترة الممتدة من جانفي 2012 إلى موفى جويلية 2019 استأثرت 45 جمعية[1] من بين 1385 جمعية انتفعت بتمويل أجنبي بما نسبته 56% من جملة التمويلات الأجنبية منها 41 جمعية متواجدة بولايات تونس الكبرى وهو ما يعكس تفاوت النسيج الجمعياتي بين الجهات فيما يتعلق بقدرته على استقطاب التمويلات الأجنبية وعلى تصميم المشاريع الجمعياتية وتنفيذها.

ومكّن فحص البيانات التي وفرها البنك المركزي من الوقوف على محدوديتها وعدم شموليتها نظرا لعدم تضمنها المعطيات المتعلقة بالتمويلات الأجنبية التي تحصلت عليها الجمعيات خلال الثلاثي الأخير من سنة 2017 والثلاثي الأول من سنة 2018. وقد أرجع البنك المركزي ذلك لأسباب تقنية كما اقتصرت البيانات التي وفّرها البنك المركزي والمتعلقة بالفترة 2012-2017 على التحويلات المالية الأجنبية التي تمت عن طريق 13 مؤسسة بنكية ولم تشمل 5 بنوك ثبت للمحكمة انتفاع الجمعيات من خلالها بتمويلات أجنبية.

---

[1] من بينها 14 جمعية تنشط في مجال حقوق الإنسان والمواطنة و10 جمعيات خيرية و8 جمعيات ذات الاهتمام التنموي.

وفضلا عن ذلك، تعتبر البيانات التي وفرها البنك المركزي للمحكمة غير قابلة للاستغلال حيث لا تمكّن في غالب الأحيان من التعرف على الجمعية المنتفعة بالتمويل الأجنبي إذ يتم تسجيل اسم الجمعية في كل مرة بطريقة مختلفة أو يتم الاكتفاء بتسجيل جزء من اسمها أو الحروف الأولى منه بحيث تتطابق الأحرف المدرجة أحيانا مع تسمية أكثر من 50 جمعية على غرار تضمّن تسمية 316 و195 جمعية تباعا مفرد أمل ونور. كما شابت البيانات المذكورة أيضا صعوبة في التعرف على الجهة المموّلة بالرغم من أهمية هذه المعلومة في تحديد برنامج التعاون الدولي الذي تندرج في إطاره التمويلات المتحصل عليها من قبل الجمعيات.

وآلت مقاربة البيانات المتحصل عليها من البنك المركزي مع المعطيات التي أفضت إليها الأعمال الرقابية للمحكمة[1] إلى الوقوف على عدم تضمنها تمويلات أجنبية قدرها 29,310 م.د تخص السداسي الثاني من سنة 2018 تعلّقت في حدود 2,816 م.د بفرع جمعية قطر الخيرية بالإضافة إلى تحويلات لفائدة 79 جمعية مبلغها الجملي 26,328 م.د تندرج في إطار البرامج المموّلة من الولايات المتحدة الأمريكية خلال الفترة 2013-2019. فضلا عن ذلك، تحصّلت 4 جمعيات[2] خلال الفترة 2012-2019 حسب البنك المركزي على تمويلات بقيمة 12,470 م.د في حين ترتفع هذه التمويلات إلى 32,461 م.د حسب إفادة هذه الجمعيات أي بفارق نسبته 160%.

وفي نفس السياق، آلت أعمال المحكمة إلى أنّ حجم التمويلات الأجنبية بلغ بعنوان سنتي 2017 و2018 حسب البيانات التي أفاد بها البنك المركزي على التوالي 27,668 م.د لفائدة 183 جمعية و17,078 م.د لفائدة 153 جمعية في حين يرتفع حجمها المحتسب حسب المعطيات المتوفرة لدى الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية برئاسة الحكومة إلى 55,360 م.د لفائدة 238 جمعية في سنة 2017 و58,819 م.د لفائدة 213 جمعية في سنة 2018. علاوة عن ذلك، تعوز الشمولية المعطيات المتوفرة لدى الإدارة العامة المذكورة حيث ثبت للمحكمة عدم تضمّنها مبالغ لا تقل عن 12,5 م.د و19,3 م.د بعنوان تباعا سنتي 2017 و2018 لم يتم أيضا إدراجها ببيانات البنك المركزي. ولا يمثّل بالتالي حجم التمويلات الأجنبية التي استفادت بها الجمعيات المحتسب حسب البيانات التي وفّرها البنك المركزي بعنوان سنتي 2017 و2018 تباعا سوى 41% و22% من حجمها المحتسب حسب المعطيات المتوفرة لدى المحكمة والذي لا يقل عن 68 م.د و78 م.د.

---

[1] اعتمدت الأعمال الرقابية على تجميع المعلومات من مصادر مختلفة على غرار التقارير الصادرة عن المولين والمعطيات المنشورة من قبل الجمعيات وتقارير تنفيذ برامج التعاون الدولي إضافة إلى المعطيات المتوفرة لدى الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية برئاسة الحكومة.

[2] تحصل فرع جمعية التعليم من أجل التوظيف وجمعية تونس الخيرية وجمعية مرحمة للمشاريع الخيرية والاجتماعية وجمعية أنا يقظ حسب البنك المركزي تباعا على 5,393 م.د و2,532 م.د و2,337 م.د و2,208 م.د في حين ارتفعت هذه المبالغ حسب ما نشرته هذه الجمعيات تباعا إلى 11,003 م.د و6,434 م.د و7,228 م.د و7,796 م.د.

وقد أفاد البنك المركزي بهذا الخصوص بأنّه دأب على دعوة البنوك لموافاته بالمعطيات المتعلقة بالتحويلات المتأتية من الخارج بعنوان الهبات والمساعدات والإعانات وإحالتها دون التصرف فيها إلى الكتابة العامة للحكومة استجابة لمراسلتها المؤرخة في 27 سبتمبر 2013 وذلك باعتبار أنّه لا يقوم بجمع هذه المعطيات لممارسة أي من صلاحياته المنصوص عليها بنظامه الأساسي. كما أشار إلى أنّ الوسطاء المقبولين يقومون في بعض الأحيان بمده ببيانات متعلقة بفترة منقضية فيتولى إرسالها مجددا إلى رئاسة الحكومة على غرار جزء من المعطيات المنقوصة المتعلقة بالفترة الممتدة من أفريل إلى ديسمبر 2018 والتي تم مد رئاسة الحكومة بها بتاريخ 17 فيفري 2020.

ولتفادي الإشكاليات المتعلقة باستغلال بيانات البنك المركزي، تولت الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية خلال سنة 2018 التنسيق مع هياكل مراقبة الامتثال لما عدده 25 مؤسسة بنكية لمتابعة التدفقات المالية للجمعيات بصفة دقيقة ودورية، غير أنها لم تتلق المعطيات المطلوبة إلا من 15 بنكا فيما امتنعت بقية البنوك عن ذلك. وفي غياب آلية تجبر كل الأطراف المتدخلة على الالتزام بذلك لم تحرص البنوك على مدّ الإدارة العامة المذكورة بالمعطيات المطلوبة بصفة دورية. فعلى سبيل المثال، لم يتول أحد البنوك إلى موفى سنة 2019 مد الإدارة العامة إلا بالمعطيات المتعلقة بالثلاثية الثالثة لسنة 2018 واقتصرت البيانات التي وفرها بنكان آخران على السداسية الثانية لسنة 2018.

ويستدعي عدم توفر معطيات دقيقة وشاملة حول حجم التمويلات الأجنبية للجمعيات وضع إطار يلزم جميع الأطراف المتدخلة في المجال للتنسيق فيما بينها قصد توفير المعطيات بصفة آلية وحينية للهياكل العمومية المعنية بالمجال على غرار الكتابة العامة للحكومة.

2- المعطيات المتوفرة لدى الوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي ووزارة الشؤون الخارجية

تتسم المعطيات المتوفرة لدى كل من وزارة الشؤون الخارجية والوزارة المكلفة بالتعاون الدولي حول التمويلات التي تحصلت عليها الجمعيات في إطار التعاون الدولي بمحدوديتها.

فلئن ينص الأمر عدد 1242 لسنة 1984 المؤرخ في 20 أكتوبر 1984 والمتعلق بضبط مشمولات وزارة الشؤون الخارجية على أنّ الوزارة هي الوسيط الرسمي بين البعثات الأجنبية والمؤسسات والمنظمات الدولية المرتكزة بتونس من جهة وبين المصالح الوزارية والمنظمات التونسية من جهة أخرى، فقد تم

الوقوف على حصول جمعيات تونسية على تمويلات مباشرة[1] من السفارات المتواجدة بالبلاد دون المرور بالوسيط الرسمي أو علمه بها أو بحجمها وموضوعها وهو ما تبين من خلال الكشوفات البنكية للتدفقات المالية الأجنبية للجمعيات وتقارير الجهات المانحة على غرار الاتحاد الأوروبي والتي تدرج التمويلات المذكورة في إطار التعاون الدولي مقابل عدم وجود أثر لها لدى الوزارة المذكورة.

وأدى ضعف التنسيق بين وزارة الشؤون الخارجية والوزارة المكلفة بالتعاون الدولي إلى عدم حصر برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات وتشتت المعلومات المتوفرة في الغرض بينهما. فعلى سبيل المثال، لا يتوفّر لدى وزارة الشؤون الخارجية معطيات حول تنفيذ3 برامج[2] موضوع اتفاقيات تعاون مبرمة مع الاتحاد الأوروبي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات أبرمتها الوزارة المكلفة بالتعاون الدولي.

ومن جهة أخرى، لا تتولى وزارة الشؤون الخارجية دائما إعلام الوزارة المكلفة بالتعاون الدولي بالاتفاقيات التي تشرف عليها والتي تبرمها وزارات قطاعية على غرار ما تم بالنسبة إلى اتفاقيتين للتعاون التونسي الإسباني أبرمتهما الوزارة المكلفة بالمرأة. ولئن بررت وزارة الشؤون الخارجية ذلك بالطابع التقني للاتفاقيتين فقد تم الوقوف على تولي الوزارة المكلفة بالمرأة التنسيق مع الوزارة المكلفة بالتعاون الدولي في ما يتعلق بتنفيذ اتفاقية مماثلة مبرمة مع الجانب الإيطالي مما يستدعي مزيد توضيح الأدوار بين الوزارتين المكلفتين بالتعاون الدولي وبالشؤون الخارجية وتدعيم التنسيق بينهما بخصوص تنفيذ اتفاقيات التعاون الثنائي ومتابعتها.

وفي سياق متصل، لا تتوفر لدى وزارة الشؤون الخارجية دائما بيانات بخصوص التمويلات التي تحصلت عليها الجمعيات في إطار اتفاقيات التعاون التي تولت مصالحها إبرامها بالنظر إلى عدم تعهدها بمتابعة التنفيذ وذلك على غرار المشاريع الممولة من حكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية[3] والمتعلقة بالجمعيات المتدخلة في مجالات مكافحة الفساد والإعلام والعدل وحقوق الإنسان بالإضافة إلى المشاريع المموّلة في إطار اتفاق التعاون الفني والتنموي المبرم مع حكومة الجمهورية التركية[4] بتاريخ 11 أكتوبر 2012 وذلك رغم تنصيص هذا الاتفاق على إمكانية قيام الوزارة بعمليات مراقبة خارجية وداخلية بصفة مشتركة أو أحادية. كما لا يتوفر لدى هذه الوزارة معطيات حول البرامج ذات العلاقة بتمويل الجمعيات والتي تنفذها وكالات منظمة الأمم المتحدة رغم أن الأمر الحكومي عدد 770 لسنة 2018 المنظم للوزارة كلّف إحدى إداراتها صراحة بمتابعة وتنسيق المسائل التي تهم هذه المنظمة وهيئاتها وبرامجها ووكالاتها المختصة.

---

[1] على غرار تحصل جمعية مرحمة للمشاريع الخيرية والاجتماعية على تمويلات من سفارة الكويت مبلغها الجملي 582,820 أ.د خلال الفترة 2016-2019 وتحصل جمعية الشارع فن على تمويلات من سفارة ألمانيا وسفارة سويسرا قيمتها على التوالي 254 أ.د و221 أ.د خلال سنة 2019.

[2] برنامج دعم المجتمع المدني وبرنامج دعم الثقافة في تونس وبرنامج الحوكمة البيئية المحلية للأنشطة الصناعية بقابس.

[3] إعلان نوايا مشترك مع حكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية مبرم بتاريخ 9 جانفي 2012.

[4] المصادق عليه بمقتضى القانون الأساسي عدد 40 لسنة 2014 المؤرخ في 21 جويلية 2014.

وأفادت وزارة الشؤون الخارجية بأنّها تتابع عن كثب أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وأنّها قامت في أكثر من مناسبة بالاتصال بعديد البعثات الأجنبية والمنظمات الدولية المرتكزة بتونس لموافاتها بالمعطيات الضرورية المتوفرة لديها حول التمويلات الأجنبية التي تمنحها للجمعيات في إطار التعاون الدولي، إلا أنّها كانت في أغلب الأحيان تمتنع عن ذلك وتكتفي بمدّها بمعلومات عامة على غرار القيمة الجملية للتمويلات.

وفي نفس السياق، لا تتوفر لدى الوزارة المكلفة بالتعاون الدولي معطيات حول البرامج ذات العلاقة بتمويل الجمعيات والتي تنفذها وكالات هذه المنظمة وكذلك حول تنفيذ برامج التعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات والتي تشرف على تنفيذها وزارات قطاعية على غرار برنامج دعم التشغيل في المناطق الريفية الذي تشرف على تنفيذه وزارة التكوين المهني والتشغيل.

ورغم وقوف المحكمة على حصول 70 جمعية على تمويلات بقيمة 11,125 مليون دولار أمريكي خلال الفترة 2015-2019 في إطار التعاون التونسي الأمريكي، فإنّه لا يتوفر لدى الوزارتين المكلفتين بالشؤون الخارجية وبالتعاون الدولي معطيات حولها باستثناء إبرام الوزارة المكلفة بالتعاون الدولي اتفاقية تعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تغطي 5 سنوات بتاريخ 28 أوت 2019.

وعلى صعيد آخر، يمثّل نشر الأوامر الحكومية المتعلقة باستيفاء إجراءات إبرام الاتفاقيات الدولية ذات الصبغة الفنية المنصوص عليها بالفصل 92 من الدستور وبأحكام القانون عدد 29 لسنة 2016 المؤرخ في 5 أفريل 2016 والمتعلق بتنظيم المصادقة على المعاهدات آلية لضمان الإعلام بإبرامها، إلا أنّه تم الوقوف على عدم الالتزام بإصدار أوامر حكومية في شأن اتفاقيات انتفعت في إطارها جمعيات بتمويلات وتعلقت بثلاثة برامج[1] مما لا يساهم في حصر كل برامج التعاون الدولي ذات العلاقة.

وتستدعي النقائص بخصوص ضعف التنسيق بين الوزارتين المذكورتين أعلاه وعدم توفر أو تشتت المعطيات المتوفرة لديهما حول برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات، ضرورة العمل على وضع الآليات الكفيلة بتوفير قاعدة بيانات شاملة ومندمجة حول تمويل هذه البرامج وتنفيذها.

3- المعطيات المتوفرة لدى الوزارات القطاعية

أفضت الأعمال الرقابية إلى عدم إلمام الوزارات المكلفّة بالمرأة وبالثقافة وبالفلاحة وبالتشغيل والتكوين المهني ببرامج تعاون دولي أشرفت أو شاركت في تنفيذها وتنتفع في إطارها جمعيات بتمويلات.

[1] برنامج ترسيخ المساواة بين النساء والرجال وبرنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية وبرنامج دعم قطاع الثقافة.

فخلافا لأحكام الأمر عدد 1875 لسنة 1996[1] المنظّم لوزارة الشؤون الثقافية والذي كلف إدارة التعاون الدولي والعلاقات الخارجية بجمع ومتابعة المسائل المتعلقة بالتعاون الدولي التي تهم الوزارة، لا تتوفر لدى هذه الوزارة معطيات حول الجمعيات التي انتفعت بتمويل مشاريعها في إطار برنامجين[2] شاركت في تنفيذهما.

وفيما يتعلق بالوزارة المكلّفة بالمرأة، تعوز خارطة المشاريع التي تُدمج النوع الاجتماعي في تونس والتي تم إصدارها في إطار برنامج ترسيخ المساواة بين النساء والرجال في جوان 2018 الشمولية حيث لم تتضمّن 3 مشاريع[3] تعاون دولي شاركت جمعيات في تنفيذها.

كما تعوز الشمولية القائمة التي وفّرتها الوزارة المكلفة بالفلاحة حول مشاريع التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات حيث لم تتضمن المشاريع التي تشرف على تنفيذها الوزارة في إطار تعاونها مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي إضافة إلى مشاريع التعاون الثنائي مع إيطاليا والتي تتشارك المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية في تنفيذها مع جمعيات.

وأفادت وزارة التكوين المهني والتشغيل في مراسلتها الموجهة إلى محكمة المحاسبات بتاريخ 19 أوت 2019 حول الاتفاقيات المبرمة مع الجهات الخارجية ذات العلاقة بتمويل الجمعيات بأنّه لا توجد مكوّنات تتعلق بتمويل الجمعيات في المشاريع التي هي في طور الإنجاز، في حين ثبت من خلال الأعمال الرقابية للمحكمة أنّ الوزارة تشرف على تنفيذ برنامج دعم التشغيل في المناطق الريفية بتونس خلال الفترة 2016-2022 بالشراكة مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي ومشروع الإدماج الاقتصادي للشباب مبادرون خلال الفترة 2018-2022 المموّل من البنك الدولي واللذان تنص الاتفاقيتان المبرمتان في شأنهما على تشريك الجمعيات في تنفيذهما.

ب- الآليات المتوفرة لإضفاء الشفافية

لإضفاء الشفافية على تمويل الجمعيات، حمّل المرسوم عدد 88 لسنة 2011 الجمعيات جملة من الالتزامات المتعلّقة أساسا بشفافية تصرفها على غرار مسك عدد من السجلات تتمثل أساسا في سجل المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا مع التمييز بين النقدي والعيني، العمومي والخاص، الوطني والأجنبي ونشر البيانات حول التمويلات الأجنبية المتحصل عليها مع ذكر مصدرها وقيمتها وموضوعها

---

[1] المؤرخ في 7 أكتوبر 1996 والمتعلق بتنظيم وزارة الثقافة كما تم تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة.

[2] البرنامج الإقليمي ثقافة ميد الممول من الاتحاد الأوروبي خلال الفترة 2014-2018 ومشروع "تونس بلد الفن" المموّل من قبل مؤسسة المورد الثقافي.

[3] مشروع تعاون إيطالي حول "تعزيز تمكين المرأة من أجل تنمية صناعية شاملة ومستديمة بالشرق الأوسط وشمال إفريقيا" ومشروع "مؤسسات نسائية مستديمة" الممول في إطار مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية ومشروع "من أجل ديمقراطية شاملة وتشاركية في تونس".

بإحدى وسائل الإعلام المكتوبة وبالموقع الالكتروني للجمعية إن وجد وإعلام الكاتب العام للحكومة بها في ظرف شهر من تاريخ قرار طلبها أو قبولها وصرف مواردها على الأنشطة التي تحقق أهدافها فضلا عن تقديم تقرير سنوي يشمل وصفا مفصّلا لمصادر تمويلها ونفقاتها إلى محكمة المحاسبات في حال استفادتها من تمويل عمومي.

وفي هذا الإطار، وعملا بأحكام الفصل 45 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011، تولت الكتابة العامة للحكومة التنبيه على 1005 جمعية لإزالة مخالفات مرتكبة خلال الفترة 2014-2019 منها 566 جمعية لم تلتزم بأحكام الفصل 41 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 حول إعلام الكاتب العام للحكومة بتلقيها تمويلات أجنبية المصدر ونشر التفاصيل المتعلقة بها بإحدى وسائل الإعلام المكتوبة وبالموقع الإلكتروني للجمعية إن وجد، غير أنّ أعمال الكتابة العامة للحكومة تظل محدودة الأثر وتعوزها الشمولية حيث لم تتمكّن من التفطن لتلقي جمعيات تمويلات أجنبية لا تقل مبالغها عن 31,8 م.د وقفت عليها المحكمة وذلك في غياب معطيات حينية لديها حول التدفقات المالية الأجنبية لفائدة الجمعيات مما يعيق متابعتها لمدى التزام الجمعيات بالأحكام المذكورة بصفة شاملة ودقيقة ويحول دون رصدها للمخالفات المرتكبة وردع مرتكبيها.

فقد أفرزت نتائج الاستبيان الذي أجابت عليه 22 جمعية متحصّلة على تمويلات أجنبية عدم مسك 10 منها لسجل المساعدات والتبرعات والهبات مخالفة بذلك أحكام الفصل 40 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 وهو ما يستوجب تفعيل العقوبات المنصوص عليها بالفصل 45 منه، غير أنّ الكتابة العامة للحكومة لم تتوفّر لديها الآليات التي تمكّنها من التفطّن لعدم احترام الجمعيات المذكورة للالتزامات المحمولة عليها.

ومن جهة أخرى، وبهدف ضمان شفافية التصرف المالي للجمعيات، أخضع المرسوم عدد 88 لسنة 2011 حساباتها لتدقيق خارجي عند تجاوز مواردها السنوية 100 أ.د وأوجب على مراقب الحسابات رفع تقريره إلى الكاتب العام للحكومة في أجل شهر من تاريخ تبليغه القوائم المالية للجمعية، إلا أنّ عدد التقارير الواردة على الكتابة العامة للحكومة بلغ تباعا 87 و67 و47 تقريرا خلال السنوات 2016 و2017 و2018. ومن بين 93 جمعية و90 جمعية ثبت لمحكمة المحاسبات تجاوز تمويلاتها الأجنبية 100 أ.د تباعا خلال سنتي 2017 و2018، لم تتلق الكتابة العامة للحكومة إلى موفى فيفري 2020 التقارير المتعلقة بما عدده تباعا 84 و88 جمعية.

ولئن أقرّ المرسوم عدد 88 لسنة 2011 مسارا موحّدا لتسليط العقوبات على الجمعيات يتدرّج من التنبيه على الجمعية لإزالة المخالفة خلال مدة لا تزيد عن 30 يوما من تاريخ تبليغ التنبيه، مرورا بتعليق نشاطها لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوما بقرار من رئيس المحكمة الابتدائية بتونس بمقتضى إذن على

عريضة يقدمه الكاتب العام للحكومة وصولا إلى حل الجمعية في حال تماديها في المخالفة فقد أفرزت الأعمال الرقابية محدودية هذا النظام في ردع المخالفات وعدم أخذه بعين الاعتبار طبيعة المخالفة وخطورتها والعود فيها. فعلى سبيل المثال، مكّن تطبيق هذا النظام من التنبيه أكثر من مرة على 62 جمعية خلال الفترة 2014-2019 بخصوص ارتكابها نفس المخالفة أو مخالفات أخرى دون المرور إلى الدرجة الموالية من العقوبات في حالة تسويتها وهو ما يمسّ من الطابع الردعي لنظام العقوبات المعتمد.

كما تم الوقوف على أنّ 4 جمعيات خيرية تم تكييفها "مشبوهة" من قبل الكتابة العامة للحكومة تحصلت خلال الفترة 2012-2019 على مبلغ قدره 27,7 م.د[1] وتواصل تحصّلها على تمويلات أجنبية قدرها 23,9 م.د رغم شروع الكتابة العامة للحكومة في إجراءات تسليط العقوبات القضائية عليها مما من شأنه أن ينجر عنه تنامي مخاطر استعمال التمويل الأجنبي للجمعيات في أنشطة غير شرعية.

وفي نفس السياق، تولى الكاتب العام للحكومة طلب تعليق نشاط 439 جمعية منها 251 جمعية ذات النشاط المشتبه ارتباطه بالإرهاب وبغسل الأموال متبوع بطلب حل 197 جمعية لتماديها في مخالفة أحكام الفصلين 3 و4 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011[2] رغم التنبيه عليها وتعليق نشاطها واستنفاد طرق الطعن في شأن قرار التعليق.

وعلى صعيد آخر، وفي إطار منع المسالك المالية غير الشرعية، أوجب الفصل 100 من القانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015 المؤرخ في 7 أوت 2015 والمتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال[1] على الذوات المعنوية من بينها الجمعيات التي يبلغ أو يتجاوز حجم مقابيضها السنوية أو مدخراتها القابلة للتصرف 30 أ.د[2] جملة من الالتزامات منها مسك قائمة في المقابيض والتحويلات والإيداعات النقدية التي لها علاقة بالخارج يُنهى نظير منها إلى مصالح البنك المركزي، غير أنّ 20 جمعية من بين 22 جمعية أجابت على الاستبيان لم تلتزم بذلك.

ومكّن النظر في تفعيل الآليات الواردة بالقانون عدد 52 لسنة 2018 المؤرخ في 29 أكتوبر 2018 والمتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات والذي يشمل بأحكامه الجمعيات وشبكات الجمعيات بعد أكثر من سنة من دخوله حيز النفاذ[3] من الوقوف على تولي 818 جمعية فقط التسجيل بالسجل و10 جمعيات إيداع قوائمها المالية وذلك إلى حدود 9 ماي 2020 وهي مؤشرات ضعيفة مقارنة بالعدد

---

[1] متأتية أساسا من دول قطر والكويت وتركيا.

[2] حول احترام مبادئ دولة القانون والديمقراطية والتعددية والشفافية وحقوق الإنسان وتحجير الدعوة إلى العنف والكراهية والتعصب والتمييز على أسس دينية أو جنسية أو جهوية وممارسة الأعمال التجارية لغرض توزيع الأموال على أعضائها للمنفعة الشخصية وجمع الأموال لدعم أحزاب سياسية أو مرشحين إلى الانتخابات.

[1] كما تم تنقيحه وإتمامه بمقتضى القانون الأساسي عدد 9 لسنة 2019 المؤرّخ في 23 جانفي 2019.

[2] قرار من وزير المالية مؤرخ في 1 مارس 2016 يتعلق بتحديد المبالغ المنصوص عليها بالفصول 100 و107 و108 و114 و140 من القانون عدد 26 لسنة 2015 المؤرخ في 7 أوت 2015 المتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال.

[3] ينص الفصل 60 من القانون المذكور على أن يدخل حيز النفاذ بعد 3 أشهر من نشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية في 6 نوفمبر 2018.

الجملي للجمعيات. فضلا عن ذلك، لم يتم تفعيل الآليات المنصوص عليها بهذا القانون والمتعلقة بتشبيك قواعد البيانات العمومية وبالتبادل الالكتروني الحيني للمعلومات والبيانات والوثائق بين المركز الوطني لسجل المؤسسات والمؤسسات والهياكل العمومية المعنية على غرار الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية برئاسة الحكومة[4].

وأدى ربط واجب الشفافية المحمول على الجمعيات[5] مثلما تم ضبطه بالأمر عدد 5183 لسنة 2013 المؤرخ في 18 نوفمبر 2013[6]بحصولها على تمويل عمومي إلى استثناء عمليات التمويل الأجنبي الذي تتحصل عليه الجمعيات في إطار التعاون الدولي من تطبيق هذه الشروط والحال أنّ المبالغ التي تصرف لفائدتها تمثّل في الواقع هبة لفائدة الدولة التونسية.

وتستدعي هذه الوضعية مثلما سبق بيانه التسريع في تفعيل المقتضيات القانونية التي تمكّن من توفير قاعدة بيانات شاملة ومحيّنة حول الجمعيات ووضع الآليات الكفيلة بمتابعة احترامها للالتزامات المحمولة عليها وردع المخالفات المرتكبة بهذا الخصوص وذلك تفاديا لتراجع درجة امتثال الدولة التونسية للمعايير الدولية.

II- الحوكمة والدعم

أفرز النظر في تصميم اتفاقيات تمويل برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات وفي قيام مختلف الأطراف المتدخلة في مسار تنفيذها وفي تقديم الدعم للجمعيات بالمهام الموكولة إليها ملاحظات تعلقت أساسا بضعف حوكمة البرامج المذكورة وبمحدودية دور مركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات في تنمية قدرات الجمعيات لاستغلال فرص التمويل الأجنبي المتاحة لها.

أ- حوكمة برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات

تمثّلت أهم برامج التعاون الدولي التي شملتها الأعمال الرقابية والتي تحصّلت في إطارها الجمعيات على تمويلات لتنفيذ جزء من مشاريعها في برنامج دعم قطاع الثقافة في تونس وميزانيته 11,6 مليون أورو وبرنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية وميزانيته 10

---

(4) باستثناء إصدار قرار من وزير المالية مؤرخ في 5 مارس 2019 يتعلق بضبط المعلومات التي تقدّمها مصالح الجباية للسجل الوطني للمؤسسات وطرق تقديمها.

(5) من خلال تقديم الوثائق المثبتة لسلامة وضعيتها المالية تجاه إدارة الجباية والصناديق الاجتماعية ولتقيدها بمقتضيات الفصل 41 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 إضافة إلى تقرير مراقب حساباتها والتقرير الموجّه إلى محكمة المحاسبات بخصوص التمويل العمومي المتحصل عليه والتقرير الأدبي والمالي ونسخ من سجل النشاطات والمشاريع وسجل المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا ومحضر آخر جلسة انتخابية لهياكل تسييرها.

(6) المتعلق بضبط معايير وإجراءات وشروط إسناد التمويل العمومي للجمعيات كما تم تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة.

مليون أورو [1]وبرنامج ترسيخ المساواة بين النساء والرجال (في ما يلي مساواة) وميزانيته 8,04 مليون أورو وبرنامج دعم المجتمع المدني وميزانيته 7 مليون أورو وبرنامج الحوكمة البيئية المحلية للأنشطة الصناعية بقابس وميزانيته 5 مليون أورو وبرنامج أوروبا المبدعة[2] الممولين أساسا من الاتحاد الأوروبي وبرنامج التصرف المستدام في المنظومات الواحية وميزانيته 5,76 مليون دولار أمريكي الممول من صندوق البيئة العالمية وينفذه البنك الدولي للإنشاء والتعمير.

وتضبط اتفاقيات تمويل هذه البرامج الأهداف المتعلقة بها وأنشطتها وسبل تنفيذها وروزنامة إنجازها والهياكل المحدثة لتنفيذها ولمتابعتها. وتم الوقوف بهذا الخصوص على ملاحظات تعلقت أساسا بطرق إدارة برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات وبهياكل التصرف فيها وبهياكل القيادة والمتابعة وبتنظيم المنافسة لتمويل مشاريع تنفّذها جمعيات.

1- طرق إدارة برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات

أفضى النظر في طرق إدارة برامج التعاون الدولي الموجّهة للجمعيات إلى الوقوف على اختلافها وعلى تعدد الهياكل المشرفة على تنفيذها وغياب التكامل بين مختلف أنشطتها بما من شأنه أن يؤثّر على فعالية البرامج واتساق مكوّناتها. فقد أثّر غياب التفاعل بين مختلف مكونات هذه البرامج على تحقيق النتائج المنتظرة منها على غرار ما تم الوقوف عليه بخصوص برنامج مساواة الذي تمت إدارة مكوناته وتنفيذه من قبل ثلاثة هياكل[1] وجمعيات. وقد أدى تنفيذ كل مكوّن بطريقة منعزلة وفي غياب التفاعل بين مختلف مكونات البرنامج إلى تفويت فرص تحقيق نتائج أفضل على غرار عدم استغلال الإمكانيات المتاحة للإدماج الاقتصادي للنساء ضحايا العنف من خلال المشاريع الممولة في إطار المكوّن المتعلق بتعزيز مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية والعامة.

وكذلك الشأن بالنسبة إلى برنامج دعم المجتمع المدني الذي تم الوقوف بخصوصه على عدم انسجام تدخل المفوضية الأوروبية المكلفة بالإدارة المباشرة لتمويل مشاريع نموذجية بقيمة 2,5 مليون أورو ومنظمة الشراكة الأوروبية من أجل الديمقراطية التي تم تكليفها من قبل المفوضية بتنفيذ الأنشطة المتعلّقة بتنمية قدرات ومهارات منظمات المجتمع المدني وشركائهم في القطاع العمومي. فلئن أفضت أعمال المنظمة في إطار ربط شراكات بين مكوّنات المجتمع المدني والهياكل العمومية إلى إعداد 70 خارطة طريق

---

[1] إضافة إلى 15 مليون أورو يوفّرها الصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

[2] ميزانيته الجملية قدرها 1,46 مليار أورو لتمويل مشاريع بما عدده 41 بلد مشارك في البرنامج خلال الفترة 2014-2020.

[1] الوزارة المكلفة بالمرأة بخصوص المكوّن الأول المتعلق بدعم قدرات الوزارة وشركائها العموميين وغير العموميين في مجال إدماج مقاربة النوع الاجتماعي والمفوضية الأوروبية بخصوص التصرف المباشر في المكوّن الثاني المتعلق بتعزيز مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية والعامة بميزانية قدرها 3,5 مليون أورو وصندوق الأمم المتحدة للسكان بخصوص إدارة المكوّن الثالث المتعلق بالمساهمة في تقليص التمييز والعنف المبني على النوع الاجتماعي بميزانية قدرها 2,040 مليون أورو.

لمشاريع تُتاح لها فرصة التنافس من أجل الانتفاع بتمويل في إطار هذا البرنامج، إلا أنّ المبادئ التوجيهية لطلب المقترحات الذي نظّمته لاحقا المفوضية الأوروبية حصرت أهلية الشركاء في المشاريع في منظمات المجتمع المدني دون سواها مما حال دون تمويل الشراكات بين المجتمع المدني والفاعلين العموميين مخالفة بذلك مقتضيات اتفاقية تمويل البرنامج.

2- هياكل قيادة ومتابعة برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات

مكّن النظر في الدور الذي لعبته الهياكل المحدثة لقيادة ومتابعة برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات من الوقوف على ملاحظات تعلقت أساسا بتحديد مهامها وبمدى تفعيلها واضطلاعها بالمهام الموكولة إليها. فقد تم إحداث لجان قيادة 3 برامج[2] للتعاون الدولي على المستويين الاستراتيجي والتنفيذي دون تحديد للمهام الموكولة إليها بالدقة اللازمة مما أدى إلى عدم وضوح مجال تدخلها واختلافه من برنامج إلى آخر.

ومن جهة أخرى، لم تلتزم لجان قيادة برامج التعاون الدولي بالدورية المحدّدة لاجتماعاتها بمرتين على الأقل في السنة حيث لم تنعقد لجنة قيادة برنامج دعم قطاع الثقافة بعد أكثر من 4 سنوات من إبرام اتفاقية البرنامج في حين اجتمعت لجنة قيادة برنامج مساواة في مناسبة أولى بتاريخ 19 جانفي 2017 أي بعد حوالي سنة و8 أشهر من دخول الاتفاقية حيز النفاذ ثم بتاريخ 3 جويلية 2018 دون أن تنعقد لاحقا إلى موفى مارس 2020. واجتمعت لجنة قيادة برنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية للمرة الأولى بعد أكثر من 3 سنوات من إبرام الاتفاقية فضلا عن أنّها لم تجتمع سوى مرة واحدة بعنوان كل من سنتي 2018 و2019. ولم تجتمع لجنة قيادة برنامج التصرف المستدام في النظم الإيكولوجية للواحات خلال سنة 2016 فضلا عن أنّها اجتمعت مرة واحدة في السنة خلال الفترة 2017-2019. وكان على الوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي، باعتبارها المنسق الوطني لهذه البرامج وطبقا للصلاحيات المخوّلة لها، أن تحرص على احترام لجان قيادة البرامج المموّلة من جهات مانحة أجنبية لفائدة الدولة التونسية لدورية اجتماعاتها ضمانا لحسن تنفيذها.

أما فيما يتعلق باضطلاع لجان المتابعة بالمهام الموكولة إليها، فلم تشمل أعمال لجنة متابعة برنامج دعم المجتمع المدني تنفيذ المشاريع التي موّلتها المفوّضية الأوروبية بمبلغ قدره 2,5 مليون أورو لفائدة الجمعيات في إطار هذا البرنامج دون أن يثير ذلك اهتمام الوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي كعضو في هذه اللجنة.

---

[2] برنامج مساواة وبرنامج دعم قطاع الثقافة وبرنامج دعم الحوكمة البيئية المحلية للأنشطة الصناعية بقابس.

ولم يتم دائما تفعيل اللجان الفنية التي تنص عليها اتفاقيات البرامج على غرار اللجنة متعددة الاختصاصات المنصوص عليها باتفاقية تمويل برنامج مساواة والمكلفة بتعزيز ومتابعة مختلف آليات الإدماج الاقتصادي للمرأة والعمل على ضمان اندماجها وتكاملها واللجنة الفنية المنصوص عليها باتفاقية تمويل برنامج دعم قطاع الثقافة. وعقدت لجنة المتابعة الفنية لبرنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية اجتماعها الأول بعد أكثر من أربع سنوات من إبرام اتفاقية التمويل. ومن شأن ذلك أن يحد من فعالية البرامج المذكورة باعتبار أهمية الصلاحيات التي تضطلع بها اللجان الفنية على غرار تلك المتعلقة بعرض اقتراحات لتعديل البرامج على لجان القيادة.

وعلى صعيد آخر، رغم تنصيص مذكرة التفاهم المبرمة[1] حول منح هبة قطرية في مجال دعم المشاريع التنموية من خلال بعث صندوق الصداقة القطري في تونس بتمويل قطري قدره 79 مليون دولار أمريكي على إحداث لجنة مشتركة تضم ممثلا عن وزارة الشؤون الخارجية لمتابعة المشاريع المموّلة واختيار الهياكل التونسية التي يتم التعاقد معها، لم يتم تشريك الوزارة في هذه اللجنة رغم أهمية حجم التمويلات التي انتفعت بها الجمعيات الشريكة على غرار انتفاع كل من جمعية قطر الخيرية وفرع جمعية مؤسسة الشيخ ثاني بن عبد الله للخدمات الإنسانية "راف" بتمويلات قدرها تباعا 15 مليون دولار أمريكي و3 ملايين دولار أمريكي.

3- هياكل التصرف في برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات

لتأمين التصرف في برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات، يتم إحداث وحدات تصرف أو مكاتب للغرض، غير أنّ الأعمال الرقابية أفضت إلى محدودية أداء هذه الهياكل بخصوص بعض البرامج. فعلى سبيل المثال، ظل أداء وحدتي التصرف حسب الأهداف المحدثتين لمتابعة برنامج مساواة وبرامج التعاون عبر الحدود مع الاتحاد الأوروبي[1] دون متابعة وتقييم بما فيها الجانب المتعلق بتنفيذ المشاريع من قبل الجمعيات وذلك في غياب إحداث لجنة لدى كل وزارة معنية للنظر في المسائل المتعلقة بمتابعة المهام الموكولة إلى كل وحدة وتقييمها وفق ما تم ضبطه بالنصوص المنظّمة للوحدتين المذكورتين.

وعلى صعيد آخر، أثّر عدم استقرار هياكل التصرف في البرامج سلبا على نسق إنجاز مهامها. ويُذكر بهذا الخصوص مكتب أوروبا المبدعة بتونس الذي تم إلحاقه بالمركز الوطني للسينما والصورة ثم بمسرح الأوبرا فضلا عن تداول أربعة أشخاص على رئاسته منذ إحداثه في فيفري 2018 وهو ما أثّر على

---

[1] تم إبرام مذكرة تفاهم بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة دولة قطر بتاريخ 11 أكتوبر 2013 وتم إبرام ملحق تعديلي لها بتاريخ 15 جانفي 2015 وتم استيفاء إجراءات إبرامها بمقتضى إصدار الأمر الحكومي عدد 973 لسنة 2016 المؤرخ في 3 أوت 2016.

[1] الأمر عدد 3545 لسنة 2008 المؤرّخ في 21 نوفمبر 2008 والمتعلق بإحداث وحدة تصرف حسب الأهداف لمتابعة إنجاز برامج التعاون عبر الحدود مع الاتحاد الأوروبي وبضبط تنظيمها وطرق سيرها مثلما تم تنقيحه بمقتضى الأمر الحكومي عدد 237 لسنة 2018 المؤرخ في 12 مارس 2018.

تنفيذ المهام الموكولة إليه بالنسق المطلوب. ويتجلى ذلك من خلال تنظيم المكتب 11 نشاطا خلال سنة 2019 من بين 20 نشاطا مبرمجا للترويج للبرنامج أو الإعلام بفرص التمويل الذي يتيحها أو دعم قدرات الفاعلين الثقافيين من بينها الجمعيات للمشاركة في البرنامج وهو ما حرم المكتب من جزء من المنحة المخوّلة له من البرنامج في حدود 20 ألف أورو.

وخلافا لبقية برامج التعاون الدولي، يتولى مكتب أوروبا المبدعة بتونس تنفيذ أنشطته في غياب إحداث لجنة تعنى بمتابعته وبتقييم نشاطه والتدخل عند الضرورة لتحسين الأداء أو لتجاوز الصعوبات.

ومن جهة أخرى، لا يتم تشريك الوزارات القطاعية في لجان قيادة المشاريع الراجعة لها بالنظر حيث لم يتم على سبيل المثال بخصوص مشروع الكلمة للنساء ومشروع النساء فاعلات في الحكم المحلي المموّلين في إطار برنامج مساواة تشريك الوزارة المكلّفة بالمرأة في لجنة قيادة كل منهما مثلما نصت عليه المبادئ التوجيهية لطلب مقترحات المشاريع. وقد أفادت جمعية الحركة الجمعياتية المكلفة بتنفيذ المشروع الأول بأنّه لم يتم تفعيل اللجنة المذكورة فضلا عن ضعف تواصل ممثلي المندوبيات الجهوية للوزارة بالقيروان وطبرقة بفريق المشروع للمتابعة. وبررت الجمعية الدولية للإعاقة المكلفة بتنفيذ المشروع الثاني هذه الوضعية بطبيعة أشغال اللجنة في فترة انطلاق المشروع والتي اقتصرت أساسا على المسائل التقنية وتسيير الأنشطة مضيفة بأنه تم تلافي الإشكال بدعوة ممثلي الوزارة لحضور الاجتماعات للفترة المتبقية من تنفيذ المشروع.

4- تنظيم المنافسة لتمويل مشاريع جمعياتية في إطار برامج التعاون الدولي

شاب مسار انتقاء المشاريع المموّلة في إطار برامج التعاون الدولي نقائص تعلقت بشفافية تنظيم المنافسة حيث لا تضمن المبادئ التوجيهية لطلب مقترحات المشاريع من الجمعيات دائما شفافية إجراءات تفعيل المنافسة إما لأنّها تضمنت معايير عامة لاختيار المشاريع دون إدراج منهجية تقييم العروض مثلما تم الوقوف عليه بخصوص طلب المقترحات المتعلق بالتعهد بالنساء ضحايا العنف أو لأنّ معايير تقييم العروض تضمّنت أربعة أو ستة عناصر كبرى دون تجزئتها أو تفصيلها حسب مكوّنات كل عنصر وتحديد ترجيح كل منها إضافة إلى عدم تحديد منهجية إسناد النقاط للعروض بكل دقة ووضوح وهو شأن طلبات المقترحات المنظمة في إطار برنامج دعم قطاع الثقافة والتي لم تتضمن أيضا مصفوفة تقييم عند الاعتماد على المحاورات للانتقاء النهائي للمشاريع. ولا يتلاءم ذلك الإجراءات المعتمدة من قبل كل من الدولة التونسية والجهة الممولة باعتباره لا يضمن توحيد منهجية التقييم. وكان على ممثلي الجانب التونسي في البرامج المعنية لفت النظر لهذا الأمر.

ويتم في أغلب الحالات الاقتصار على تشريك الجهات التونسية بصفة ملاحظ في إسناد التمويلات إلى الجمعيات لتنفيذ مشاريع معينة عبر تنظيم طلب مقترحات دون ضبط آليات لمتابعتها وهو ما انجر عنه عدم متابعة الجهات التونسية لهذه المشاريع على غرار ما تم بالنسبة إلى المشاريع الممولة في إطار برنامج دعم المجتمع المدني وبرنامج دعم قطاع الثقافة أو محدودية هذه المتابعة بالنسبة إلى برنامج دعم الحوكمة البيئية المحلية للأنشطة الصناعية بقابس وبرنامج مساواة. وفي ضوء هذه الوضعية، لا تتوفر لدى الهياكل العمومية معطيات حول المبالغ التي تتحصل عليها الجمعيات الشريكة باعتبار أنّ هياكل التصرف وقيادة البرامج والتي تضم تركيبتها ممثلين عن الجهات التونسية لا تتحصل على التقارير الوصفية والمالية التي تحيلها الجمعيات إلى الجهة المتعاقد معها. وتستدعي هذه الوضعية ضرورة تضمين اتفاقيات التعاون الدولي آليات واضحة تضمن متابعة ناجعة للهياكل العمومية للبرامج والمشاريع المموّلة في هذا الإطار.

وتدعى الوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي إلى تقييم تنفيذ برامج التعاون الدولي باختلاف طرق إدارتها وذلك بالشراكة مع الوزارات المعنية للوقوف على الصعوبات التي تواجهها ولتثمين الممارسات الفضلى ووضع دليل إجراءات في الغرض لتفادي النقائص التي تتكرر من برنامج إلى آخر.

ب- دعم قدرات الجمعيات

يتولى مركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات عملا بالأحكام القانونية التي تنظمه[1] أساسا رصد واقع الجمعيات وجمع المعطيات والمعلومات المتعلقة بها وطنيا ودوليا وتحليلها وتوثيقها وإرساء بنوك أو قواعد معلومات في الغرض وإجراء البحوث والدراسات التقييمية أو الاستشرافية وتنظيم ندوات تدريب وتكوين وملتقيات وأيام دراسية حول المجال. وتكتسي هذه المهام أهمية في دعم قدرات الجمعيات وفي ضمان تكافؤ الفرص بينها لاستغلال الفرص المتاحة لتمويل نشاطها بما يمكّنها من تجسيد دورها كشريك في تحقيق الأهداف الوطنية في ظل الصعوبات التي تواجهها الجمعيات المتواجدة خاصة بالجهات الداخلية في تصميم مشاريع التعاون الدولي وتنفيذها مثلما تبين ذلك في إطار برنامج الحوكمة البيئية المحلية للأنشطة الصناعية بقابس وبرنامج التصرف المستدام في النظم الإيكولوجية للواحات.

وتم في هذا الإطار الوقوف على ملاحظات تعلقت أساسا بتشخيص واقع الجمعيات من قبل المركز وبالخدمات التي يقدّمها لفائدتها.

---

[1] القانون عدد 100 لسنة 1999 المؤرخ في 13 ديسمبر 1999 والمتعلق بمراكز الإعلام والتكوين والتوثيق والدراسات الذي تم تنقيحه بمقتضى القانون عدد 64 لسنة 2001 المؤرخ في 25 جوان 2001.

فلئن يتولى المركز مسك السجل الوطني للجمعيات الذي يتضمّن بتاريخ 10 مارس 2020 ما عدده 23320 جمعية، إلا أنّه لا يتوفر لديه عدد الجمعيات الناشطة أو المندثرة منها خاصة وأنّه تم الوقوف على عدم تسجيل الحسابات البنكية المفتوحة لدى أحد البنوك بخصوص 534 جمعية عمليات مالية منذ سنة 2010 أو ما قبلها.

كما لم يُعد المركز خلال الفترة 2015-2019 أي دراسة رغم برمجته إعداد دراسة حول "المشهد الجمعياتي في تونس ومشاركته في تطويره" وتأكيده على ضرورة إنجاز دراسة كل 5 سنوات. ومن شأن ذلك أن يحد من إلمام المركز بواقع الجمعيات وأن لا يسمح بتأطيرها بمناهج مدروسة وعلمية تساهم في دعم دورها. وبرر المركز ذلك بضعف الاعتمادات المرسّمة في ميزانيته للغرض.

أما فيما يتعلّق بدعم قدرات الجمعيات، لم يواكب نشاط المركز المتعلق بالتكوين وبالتدريب نسق تطور عدد الجمعيات حيث لم يتجاوز العدد الأقصى للدورات التكوينية التي أمّنها لفائدتها سنويا ما عدده 28 دورة فقط خلال كل من سنتي 2016 و2017 لفائدة تباعا 809 و903 مشاركا مقابل 390 مشاركا فقط خلال سنة 2019. كما لم يتول المركز خلال سنة 2016 تنظيم سوى 17 دورة من بين 45 دورة مبرمجة.

كما تم الوقوف على عدم استقرار التوجه الذي انتهجه المركز منذ سنة 2014 نحو دعم لامركزية أنشطته التكوينية وتقريبها من الجمعيات الناشطة في الجهات لتمكينها من الدعم الضروري لتطوير نشاطها حيث لم ينظّم خلال سنتي 2018 و2019 أية دورة تكوينية لفائدة الجمعيات خارج مقره المركزي. كما تراوح عدد المحاور التي أمّنها المركز بمقره بين 6 و9 محاور خلال الفترة 2015-2017 مقابل محور وحيد بالولايات. ومن شأن ذلك أن يحول دون تكافؤ الفرص بين الجمعيات في تنمية قدراتها.

وفي سياق متصل، تم الوقوف على ضعف عدد الدورات التكوينية المنظمة حول إعداد وصياغة المشاريع والتعاون الدولي والتمويل الخارجي وتشبيك الجمعيات على المستوى المركزي ومحدودية عدد المشاركين فيها [1] حيث تم الاقتصار على تنظيم 3 دورات في المجالات المذكورة من بين 8 دورات مبرمجة خلال سنة 2016. ولم يتم تنظيم دورات تكوينية حول هذه المحاور بمختلف ولايات الجمهورية رغم أهميتها في تنمية قدرات الجمعيات في استغلال فرص التمويل التي تتيحها برامج التعاون الدولي ذات الاهتمام بالمناطق الداخلية على غرار حزوة وتمغزة وعين سلطان وزمور وجبل السرج.

[1] بلغ عدد المشاركين في الدورة التكوينية الوحيدة المنظّمة سنة 2019 حول إعداد وصياغة المشاريع للجمعيات 21 مشاركا عن 15 جمعية.

وأرجع المركز عدم استقرار نشاطه وتوجهاته أساسا إلى تداول خمسة مديرين عامين على تسييره خلال الفترة 2015-2019 فضلا عن تكرر شغور خطة المدير العام لفترات متفاوتة تجاوزت سبعة أشهر خلال سنة 2019 وبرر ضعف الدورات التكوينية التي شملت المشاركين من الجهات بضعف الاعتمادات المخصصة للمركز إضافة إلى عدم التمكن من التعاقد مع النزل لإقامة الوافدين من داخل الجمهورية لشغور خطة المدير العام وهو ما تم تسجيله سنتي 2016 و2019.

III- تنفيذ المشاريع الممولة في إطار برامج التعاون الدولي

يشكو تنفيذ بعض مشاريع التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات تأخيرا في انطلاقها ونقائص تعلقت أساسا بتحقيق أهدافها وبإحكام برمجة أنشطتها وبديمومتها إضافة إلى تصرف الجمعيات في التمويلات المتحصلة عليها.

أ- التأخير في انطلاق تنفيذ مشاريع التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات

شهدت عدة مشاريع صعوبات في الانطلاق في تنفيذها على غرار مشروع دعم المبادرة لدى المرأة والشباب في المناطق ذات الأولوية ومشروع دعم الوزارة المكلّفة بالمرأة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتمكين الاقتصادي والاجتماعي للنساء في المناطق الريفية وبرنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية ومشروع النساء فاعلات في الحكم المحلي ومشروع المرأة، الريادة، الدعم والتصرف.

وفي هذا الإطار، لم تنطلق الوزارة المكلفة بالمرأة في تنفيذ مشروع دعم المبادرة لدى المرأة والشباب في المناطق ذات الأولوية بعد حوالي عشر سنوات من إمضاء بروتوكول الاتفاق المتعلق به مع الجمهورية الإيطالية بتاريخ 20 أفريل 2010 على أن يمتد تنفيذه 4 سنوات. ويرجع ذلك إلى ما شاب تنظيم المنافسة[1] المتعلقة بخدمات الدعم الفني الضرورية لتنفيذ المشروع من خرق لمبادئ المساواة أمام الطلب العمومي وشفافية الإجراءات ونزاهتها تعلقت أساسا بعدم تنصيص وثائق الدعوة للمنافسة التي تم تنظيمها في سنة 2016 على منهجية التقييم والتي تم ضبطها بصفة لاحقة لفتح العروض وعدم وضوح الشروط الإدارية. ولم يتم إلى موفى مارس 2020 استيفاء إجراءات إسناد الصفقة التي تم إعادة تنظيمها في سبتمبر 2019.

[1] أحكام الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المؤرّخ في 13 مارس 2014 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

وإزاء ذلك، شهد المشروع التقليص في المبلغ المخصص لتمويله من 1.700.845 أورو إلى 500.000 أورو والتمديد في فترة تنفيذه دون أجل محدد لذلك مما يشكل خطرا على استمرارية المشروع باعتبار أنّ بروتوكول الاتفاق يحفظ حق الطرفين في الانسحاب من الاتفاق في حالة التأخير المتواصل وغير المبرّر في تنفيذه. وتتحمل الوزارة المكلفة بالمرأة بصفتها الهيكل المفوّض له تنفيذ المشروع مسؤولية عدم انطلاق أنشطته فضلا عن الوزارة المكلفة بالتعاون الدولي التي أوكل إليها بروتوكول الاتفاق مهمة التأكد من حسن تنفيذه.

ومن جهة أخرى، أدى عدم إرفاق بروتوكول التعاون التونسي الإسباني المبرم في 17 جويلية 2018 حول دعم الوزارة المكلفة بالمرأة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتمكين الاقتصادي والاجتماعي للنساء والفتيات في المناطق الريفية 2017-2020، بتفاصيل الأنشطة المندرجة في إطاره وعدم الاتفاق بين الوزارة والوكالة الإسبانية للتعاون الدولي من أجل التنمية حول برنامج عمل مفصّل نهائي بخصوص الهبة المتحصّل عليها ومبلغها 200 ألف أورو إلا 19 يوما قبل انقضاء آجال تنفيذ المشروع إلى التأخير في انطلاق تنفيذه وإقرار آجال إضافية لذلك.

أما بالنسبة إلى برنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية، فقد أدى تنظيم طلب مقترحات المشاريع لدى الجمعيات المتعلق بإحداث وحدات ترابية للتصرف والمرافقة لتنفيذ أنشطة البرنامج بعد حوالي 19 شهرا من إمضاء اتفاقية تمويل البرنامج رغم برمجة القيام بذلك خلال الثلاثي الثالث من تنفيذه إلى انطلاق الوحدات المذكورة في القيام بمهامها بعد حوالي 3 سنوات من إبرام اتفاقية التمويل مما استوجب التمديد في فترة تنفيذ البرنامج في حدود 24 شهرا لتغطية فترة إنجاز المشاريع في الجهات. وتبعا لعدم تأمين الوزارة المكلفة بالفلاحة ظروف حسن تنفيذ البرنامج، تمت إحالة إدارة المكوّن المتعلق بطلب المقترحات من وحدة التصرف في المشروع بالوزارة إلى المفوضية الأوروبية مما انجر عنه فقدان الوزارة الرابط التعاقدي مع الوحدات الترابية للتصرف والمرافقة ومع الجمعيات المكوّنة لها ومختلف الآليات التي كانت متاحة لها للمتابعة وفوتت فرصة الإشراف على تنفيذ البرنامج مباشرة من قبلها.

وواجه مشروع النساء فاعلات في الحكم المحلي، الذي تحصّل على تمويل في إطار برنامج مساواة قدره 354,342 ألف أورو، صعوبات في انطلاق تنفيذ أنشطته راجعة أساسا إلى خلافات بين الجمعيات الشريكة[1] استوجبت إدراج شريك بديل بعد سنة من التاريخ المحدد لانطلاق تنفيذ المشروع مع تغيير وصفه وإطاره المنطقي وميزانيته. ومن شأن هذا التغيير أن يمس بمبادئ الشفافية والمساواة التي انبنى عليها طلب المقترحات باعتبار أنّ معايير تقييم الاقتراحات تعتمد في خمسها على تقييم الشريك علما وأنّ

[1] الجمعية الدولية للإعاقة وجمعية المركز التونسي المتوسطي.

الوزارة المكلّفة بالمرأة لم تعقد اجتماع للنظر في الصعوبات التي يواجهها المشروع إلا في الثلاثية الأخيرة المحددة أوليا لانتهاء أنشطة المشروع.

وواجه مشروع "المرأة، الريادة، الدعم والتصرف"[2] الذي يتم إنجازه من قبل الجمعية التونسية للتصرف والتوازن الاجتماعي بالشراكة مع المركز التونسي لريادة الأعمال الاجتماعية صعوبات للانطلاق في تنفيذه تمثلت في التأخير في التصرف في الحساب بالعملة الصعبة بشهرين من إبرام العقد بالنسبة إلى الجمعية الأولى وفي الحصول على شهادة بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بخصوص الشراءات المموّلة من الهبة عملا بمقتضيات الفصل 13 مكرر من مجلة الأداء على القيمة المضافة[3]. وقد أثّرت هذه الوضعية على روزنامة إنجاز عديد الأنشطة حيث لم ينطلق المركز التونسي لريادة الأعمال الاجتماعية في تنظيم دورات تدريبية لتنمية قدرات صاحبات أفكار المشاريع إلا بعد 4 أشهر من التاريخ المبرمج لذلك كما تم إرجاء تنظيم دورات تدريبية لتنمية قدرات هياكل دعم ريادة الأعمال بسنة وهو ما من شأنه التأثير على نجاعتها حيث كان مبرمجا أن يكون هذا النشاط سابقا لتنمية قدرات صاحبات المشاريع قصد تحقيق الإضافة المرجوّة خلال الأنشطة التي تجمع صاحبات المشاريع بهياكل دعم الأعمال.

ب- تحقيق أهداف المشاريع المموّلة

شاب تنفيذ أنشطة المشاريع الممولة في إطار برامج التعاون الدولي من قبل جمعيات نقائص أثّرت سلبا على تحقيق أهدافها. فعلى سبيل المثال لم يتوصل مشروع الكلمة للنساء[1] الذي انتفع بتمويل قدره 465,209 ألف أورو إلى تنفيذ أنشطته بالوجه المطلوب مما ساهم في الحد من تحقيق أهدافه المتعلقة بتعزيز مشاركة المرأة في الحوكمة المحلية بثلاث بلديات حيث لم يتعد عدد المشاركات في الدورات التكوينية المتعلقة ببعث مشروع جمعياتي بهذه البلديات 47 امرأة في حين يمثّل تكوين 90 امرأة قيادية أحد ركائز إرساء الميزانية التشاركية المبنية على النوع الاجتماعي في إطار هذا المشروع.

كما لم يتم تنظيم الدورات التكوينية التي تمت برمجتها لفائدة الجمعيات خلال الشهرين السابع والثامن من تنفيذ المشروع وهو ما انجر عنه التخفيض من الهدف المتعلق بمؤشر نسبة الجمعيات القادرة على شرح منهجية ومراحل اعتماد الميزانية التشاركية من 80% إلى 50%. وأفادت جمعية الحركة الجمعياتية بهذا الخصوص بأنّه تم تأجيل الدورات التكوينية والتمديد في فترة تنفيذ المشروع.

---

[2] مشروع مموّل من الاتحاد الأوروبي في إطار برنامج مساواة بميزانية قدرها 826,546 ألف أورو .

[3] بعد أكثر من 4 أشهر بخصوص الجمعية الأولى ولم تتمكن الثانية إلى 12 سبتمبر 2018 من الحصول على الإعفاء المذكور.

[1] تنفذه مؤسسة "سيديال" بالشراكة مع جمعية الحركة الجمعياتية التي تتولى تنفيذ الأنشطة الميدانية للمشروع.

ولئن مكّن المشروع من الرفع من مشاركة المواطنين في إقرار ميزانية بلديتهم إلاّ أن النتائج المتعلقة بتقليص الفوارق بين النساء والرجال تبقى محدودة حيث تراوحت نسبة مشاركة المرأة في إعداد ميزانية بلدية المهدية[2] لسنة 2019 بين 23,63% و26,67% مقارنة بنسبة تراوحت بين 17,93% و26,92% بخصوص السنة السابقة لانطلاق المشروع. كما لم يتم بلوغ الهدف المحدد بتشريك المرأة في مسار الميزانية التشاركية في نهاية المشروع في حدود 45% حيث تراوحت النسبة المحققة بهذه البلدية بخصوص ميزانية سنة 2020 بين 27,61% و36,17%.

كما تم التخلي عن بعض أنشطة المشروع على غرار تنظيم لقاءات تبادل خبرات بين النساء القياديات والجمعيات الناشطة في الجهة رغم أهميتها في ضمان إدماجهن في إطار شبكات المجتمع المدني حتى يكتسبن أكثر فاعلية بالجهة. فضلا عن ذلك، لم يتم إنجاز تشخيص ميداني تشاركي مبني على النوع الاجتماعي في كل بلدية وهو ما أرجعته جمعية الحركة الجمعياية إلى عدم كفاية الموارد المخصصة للنشاط.

وبخصوص برنامج دعم قطاع الثقافة، حاد مشروع فردوس ستوديو الموسيقى الالكترونية والصوفية بنفطة المموّل في إطاره بميزانية قدرها 146,458 أ.د والذي يهدف إلى تقريب الموسيقى إلى شباب نفطة وتمكين البعض منهم من امتهان الموسيقى عن الأهداف المحددة له. فقد تم تنفيذ الأنشطة المبرمجة بنزل على ملك رئيس جمعية بالم لاب صاحبة المشروع عوضا عن تهيئة مقهى تاريخي بواحة نفطة للغرض بكلفة استنزفت ما يناهز 30% من كلفة المشروع. وبررت الجمعية تغيير المكان المخصص للنشاط بتراكم الأوساخ والحشرات جوار المقهى الذي تملكه البلدية وبتخصيص مدخل منفصل لجناح النزل الذي أوى الاستديو. وتم على إثر زيارة أحد منسقي البرنامج من الاتحاد الأوروبي تغيير المكان إلى مقر دار الشباب بنفطة.

وتم في إطار برنامج مساواة، تمويل مشاريع تتعلق بإحداث وتعزيز سبعة مراكز من قبل جمعيات للتعهد بالنساء ضحايا العنف بقيمة 1,006 مليون دولار أمريكي[1]. ومكّن النظر في خدمات هذه المراكز من الوقوف على محدودية البعض منها وعلى تضارب المعطيات المصرح بها بخصوصها.

فلئن أدرجت الاستراتيجية الوطنية لمقاومة جميع أشكال العنف ضد المرأة عبر مختلف مراحل الحياة التأهيل الذاتي للنساء وإعادة إدماجهن الاقتصادي والاجتماعي ضمن الخدمات الضروري توفيرها

---

[2] حسب محاضر جلسات البلدية.

[1] وهي مركز استقبال النساء ضحايا العنف بصفاقس للجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات ومركز حرة وفاعلة للجمعية التنموية بقفصة الجنوبية ومركز تيدار لجمعية التنمية المستديمة والتعاون الدولي بجرجيس ومركز سيدي علي عزوز لجمعية بيتي ومركز مسارات بجندوبة لجمعية مسارات نسائية وكل من مركز استقبال النساء ضحايا العنف بالمنار ومركز أروى القيروانية بالسبيخة للجمعية التونسية للتصرف والتوازن الاجتماعي.

للنساء ضحايا العنف، إلا أنّه تم الوقوف على ضعف أنشطة التأهيل الذاتي للنساء المتعهد بهن في مجال تنمية قدراتهن على المواجهة والثقة بالنفس وعلى أخذ القرارات وتجاوز الصعوبات حيث تم الاكتفاء بأحد المراكز بتنظيم تكوينين في المجال خلال سنة 2018[2]. كما لم يتول مركز آخر تنظيم مجموعات دعم سوى خلال الثلاثي الثاني لسنة 2017 والثلاثي الثالث لسنة 2018 ولم ينطلق في تنظيم دورات تحسيسية حول احترام الذات إلا منذ الثلاثي الثالث لسنة 2018. وهو ما حرم الوافدات على المركز خارج الفترات المذكورة من هذه الخدمات. ولم تتم تهيئة مقر أحد المراكز لاستقبال حاملي إعاقة جسدية.

وفي سياق متصل، تمثّل المرافقة الاجتماعية إحدى حقوق المرأة ضحية العنف التي نص عليها القانون الأساسي عدد 58 لسنة 2017 المؤرخ في 11 أوت 2017 والمتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة، إلا أنّ مركز استقبال النساء ضحايا العنف بصفاقس واجه صعوبات في توفير خدمات بسبب ضعف التنسيق مع مختلف الهياكل المتدخلة[1]. كما لم يتمكّن مركز سيدي علي عزوز من إبرام اتفاقيات مع وزارة الصحة لتوفير خدمات طبية للنساء المريضات وتواصل التعامل معها خارج الأطر الرسمية. ولضمان توفير الخدمات الضرورية للنساء المتعهّد بهن تدعى الوزارة المكلفة بالمرأة للقيام بدورها في تفعيل كل الهيئات التنسيقية الجهوية متعددة القطاعات التي نصت عليها الاتفاقية المشتركة[2] والتي صادق عليها مختلف المتدخلين في المجال في جانفي 2018.

ويتجسد تضارب المعطيات المصرّح بها من قبل الجمعيات بخصوص عدد النساء المنتفعات بأنشطة البرنامج من خلال تسجيل فوارق[3] تجاوزت نسبتها القصوى 28% مقارنة بالتفاصيل المدلى بها. ومن شأن التضخيم في حجم الخدمات المقدّمة من قبل مراكز التعهد بالنساء ضحايا العنف أن يمس من موثوقية المعطيات المصرّح بها.

ولم يتول مشروع "التجميل والنساء، تمكين ومساواة المرأة الريفية من خلال تثمين وتسويق موارد الجهة" الذي تنفّذه المنظمة غير الربحية في الخارج من أجل التنمية الشاملة في البلدان خارج أوروبا بالشراكة مع أربع جمعيات تونسية[4] تنظيم دورات تدريبية حول العسل ومشتقاته واستعماله في مجال التجميل بجهة زمور رغم أنّ تربية النحل موجودة بالجهة وهو ما يتجلى من خلال تمويل برامج تعاون دولي أخرى لمشاريع مماثلة.

---

[2] في حين تم تنظيم أنشطة مماثلة خلال الثلاثيات الأربعة لسنة 2018 بالمركز الثاني الذي تديره نفس الجمعية بتونس.

[1] لم يشارك المركز سوى في اجتماعين مقابل مشاركة مركز حرة وفاعلة بقفصة ومركز استقبال النساء ضحايا العنف بالمنار تباعا في 164 و53 اجتماع.

[2] التقرير الوطني حول مقاومة العنف ضد المرأة في تونس.

[3] التصريح باستقبال 178 امرأة مقابل 135 امرأة خلال نفس الفترة بالنسبة إلى الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات والتعهد بما عدده 168 مقابل 150 فعليا بالنسبة إلى جمعية التنمية المستديمة والتعاون الدولي بجرجيس و9 نساء تمت مرافقتها لتحقيق استقلاليتهن مقابل 7 بالنسبة إلى جمعية بيتي.

[4] وهي جمعية أمل تونس وجمعية شباب زمور وجمعية القيروان للاعتماد على الذات وجمعية البيئة والتنمية المستديمة بالقطار بتمويل قدره 653,903 ألف أورو على أن يمتد تنفيذه من 30 سبتمبر 2017 إلى 30 جانفي 2020.

كما لم يتم الانطلاق في تنفيذ الأنشطة المتعلقة بمحو الأمية بعين سلطان إلاّ بتأخير يناهز 20 شهرا وذلك رغم أهميتها في أن تجعل المرأة محركا للتنمية وفاعلة على المستويين الاقتصادي والاجتماعي. وأصبح بالتالي امتداد هذا النشاط على 21 شهرا غير ممكن ضمن المشروع مما من شأنه أن يحد من نتائجه ومن أثره على المستفيدات منه. وقد بررت جمعية أمل تونس عدم الانطلاق في هذا النشاط بعدم وجود إطار مؤسساتي جاهز يمكن أن يندرج في إطاره وأشارت إلى إمكانية تواصله في إطار برنامج تعاون دولي ثاني تنفّذه الجمعية.

وفي نفس السياق، ورغم أهمية تطوير أعمال التسويق لضمان نجاح مشروع "التجميل والنساء، تمكين ومساواة المرأة الريفية من خلال تثمين وتسويق موارد الجهة" وديمومته، لم يتم إحداث موقع لبيع المنتجات على الخط المبرمج إنجازه في شهر أوت 2018 فضلا عن ضعف المشاركة في المعارض الوطنية وعدم عرض المنتجات بمعارض مختصة بإيطاليا مثلما تمت برمجته. كما تم التخلي عن إحداث نقطة بيع بتونس مثلما تم تأكيده من قبل جمعية أمل تونس التي أفادت بأنّه تم إلغاء الاعتمادات المخصصة له في نوفمبر 2019. وأرجعت الجمعية عدم المشاركة في معرض بإيطاليا إلى تمديد تنفيذ المشروع إلى جوان 2020 ثم إلى أكتوبر 2020 والسعي إلى إبرام ملحق ثالث لتمديده إلى جانفي 2021 إضافة إلى الوضع الصحي بإيطاليا.

أما في ما يتعلق ببرنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية، وخلافا لما تنص عليه اتفاقية تمويله على اشراف الوحدات الترابية للمتابعة والتصرف التي يموّلها البرنامج على التنسيق وتشريك مختلف الهياكل المحلية والجهوية لإعداد مخططات التنمية المحلية، لم تتول الوحدتان الترابيتان الخاصتان بمشروع ايكوزين بعين دراهم[1] ومشروع جود نفزاوة بقبلي الشمالية[2] إلى موفى مارس 2020 إصدار مخطط التنمية المحلية الخاص بكل جهة رغم انطلاقهما في تمويل مبادرات اقتصادية تباعا منذ سنة 2018 و2019. ولئن أفادت الجمعية الدولية للإعاقة بأنّها اعتمدت دراسة أنجزتها في الغرض كإطار عام لبعث المبادرات ونظّمت ورشة عمل بحضور الإدارات والهيئات المحلية تم خلالها وفي ضوء مخرجات الدراسة تحديد القطاعات الرئيسية وأفكار المشاريع التي يمكن الأخذ بها، فإنّ المنحى المتخذ من قبل الجمعية لا يعكس آليات الحوكمة التشاركية التي ضبطها البرنامج في إطار دليل خاص تم وضعه في الغرض.

د- إحكام برمجة أنشطة المشاريع المموّلة

[1] تتكون من جمعية Mercy corps وجمعية ريحانة بجندوبة وخصّص لها تمويلا قدره 1.080.000 أورو.

[2] تتكون من الجمعية الدولية للإعاقة والوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل وخُصّص لها تمويل قدره 1.350.000 أورو.

واجهت بعض الجمعيات صعوبات في تنفيذ أنشطتها راجعة أساسا إلى عدم إحكام برمجتها على غرار ما تمت ملاحظته بالنسبة إلى مشروع ديفلوك بقرقنة[3] المتحصل على تمويل قدره 1,12 مليون أورو حيث تم العدول عن تمويل 9 مبادرات من مجموع 17 مشروعا تم انتقاؤها في فيفري 2019 وذلك لضرورة الحصول على تراخيص إدارية إضافية بالنسبة إلى خمسة مشاريع بالنظر إلى عدم تهيئة منطقة لتركيز أنشطة صناعية بقرقنة. ولم يتم بعد مرور أكثر من سنة التوصل إلى حل هذه الإشكاليات مما يستدعي التأكد المسبق من ملاءمة المشاريع المنتقاة مع خصوصيات الجهة.

وأدّى ضعف الإعداد لمشروع "دعم التنمية المستديمة وإحداث أنشطة مدرّة للربح بجهة زارات" المتحصل على تمويل قدره 198.280 أورو[1] وسوء تشخيص خصائص الجهة إلى التخلي عن أنشطة مبرمجة لعدم تلاؤمها مع طبيعة الواحة على غرار إرساء نظام الري قطرة قطرة للمحافظة والاقتصاد في مياه الري. وأفاد الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي صاحب المشروع بأنّه تبين بعد أكثر من سنة من التصور والإعداد وجود إشكالية تمثّلت في تسرب وضياع كميات كبيرة من مياه الري نتيجة لتهرأ في القنوات الرئيسية. وتم تخصيص الميزانية المبرمجة لإحداث نظام الري لتهيئة هذه القنوات اعتبارا وأنّ تركيز نظام اقتصاد في مياه الري غير مجدي في هذه الوضعية.

وعلى صعيد آخر، تجاوزت فترة تنفيذ 52 مشروعا من بين 119 مشروعا مموّلا في إطار برنامج التصرف المستدام في النظم الإيكولوجية للواحات الآجال القصوى المحددة لإنجاز المشاريع رغم الترفيع فيها من 12 إلى 18 شهرا. وأرجعت الوزارة المكلفة بالبيئة المشرفة على البرنامج ذلك إلى طبيعة بعض المشاريع التي تتطلب تنسيقا مع المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية لمعاينة الفسائل التي تتم زراعتها وتحديد الحاجيات من الغراسات والتزود بالمشاتل التي تطلبت قرابة السنة لإنتاجها.

هـ- ديمومة المشاريع الممولة في إطار برامج التعاون الدولي

تشكو بعض المشاريع التي تم تنفيذها في إطار برامج التعاون الدولي من قبل جمعيات عدم توفير متطلبات استدامتها. فقد أفضى التقييم نصف المرحلي الصادر في مارس 2019 لبرنامج دعم قطاع الثقافة إلى الوقوف على عدم تركيز المشاريع على الهدف العام للبرنامج المتمثّل في دعم دَور الثقافة كمحرّك للتنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث تندرج أغلب المشاريع الممولة[2] خلال سنتي 2017 و2018 ومبلغها الجملي 7 م.د في إطار تعزيز التعددية الثقافية ونشرها محليا ووطنيا ويتعلق ما لا يقل عن 10 مشاريع من بين 32 مشروعا خضع لتقييم ميداني بأنشطة قصيرة المدى تعوزها الاستدامة.

---

[3] ضمن برنامج الأنشطة النموذجية في إطار المبادرة الأوروبية للتنمية الفلاحية والريفية ويتولى تنفيذه المعهد المتوسطي للدراسات الفلاحية بمونبولييه والجمعية التونسية الشبان والعلم.

[1] في إطار برنامج دعم الحوكمة البيئية المحلية للأنشطة الصناعية بقابس.

[2] تم تمويل 55 مشروع من بينهم 46 مشروع تشرف جمعيات على تنفيذهم.

ويُعزى ذلك أساسا إلى ضعف ترجيح معيار الاستدامة المعتمد لانتقاء المشاريع في إطار صندوق التواصل الثقافي المحلي لسنتي 2017 و2018 فضلا عن عدم الأخذ بهذا المعيار في اختيار المشاريع الممولة في إطار صندوق دعم العمل الثقافي الإبداعي (2017) وصندوق مساندة استدامة المهرجانات وتثمين التراث (2017).

كما مكّن النظر في أهداف 20 مشروعا جمعياتيا تم تمويلها في إطار صندوق التواصل الثقافي المحلي لسنة 2017 من الوقوف على ضعف مساهمتهم في إضفاء الطابع الاحترافي على المهن الثقافية أو في دعم أماكن الإنتاجات الثقافية التي يوفّرها المجتمع المدني حيث تضمّنت 3 مشاريع فقط أنشطة يمكن أن تنصهر ضمن الأهداف المذكورة. وأفادت وزارة الشؤون الثقافية بهذا الخصوص بأنّ عدم وضوح علاقتها بالمشروع وبالأطراف المنظمة له أدت إلى عدم الأخذ بالملاحظات التي يقدمها ممثّلها.

وفي سياق متصل، تم الوقوف على مخاطر تتعلق بعدم استدامة مراكز التعهد بالنساء ضحايا العنف إثر انتهاء برنامج مساواة الذي يُموّلها. فلئن تم تمديد دعم هذه المراكز في إطار البرنامج المذكور إلى سنة 2019 فقد انجر عن التخفيض في الاعتمادات المحالة إليها التقليص في أنشطة مركزين لاستقبال النساء ضحايا العنف بصفاقس وبتيدار خاصة تلك المتعلقة بتنظيم دورات تكوينية لفائدة هذه الفئة.

وخلافا لبقية المراكز الممولة في إطار برنامج مساواة، تم إيقاف تمويل مركز مسارات بجندوبة في موفى سنة 2018 مما أدى إلى غلقه وهو ما يمثّل خسارة للنساء ضحايا العنف بالجهة وللبرنامج الذي تكفّل بتمويله في حدود 150 ألف دولار أمريكي منها 50 ألف دولار أمريكي لتجهيز المركز وذلك بالإضافة إلى كلفة الدعم الفني الذي قدّمه صندوق الأمم المتحدة للسكان لفائدة المركز من سبتمبر 2018 إلى ديسمبر 2018 بهدف دعم قدرات أعوانه وأعضاء الجمعية في مختلف أوجه التصرف الإداري والمالي ومسار التعهد بالنساء ضحايا العنف.

ز- التصرف المالي

شاب التصرف المالي في بعض المشاريع المموّلة في إطار التعاون الدولي ذات العلاقة بتمويل الجمعيات إخلالات تعلّقت أساسا بتأدية نفقات من قبل الجمعيات غير مبررة وباستعمالها التمويلات في غير الأغراض المخصصة لها وبالانحراف عن مبدأ التطوع في العمل الجمعياتي.

1- تأدية النفقات

تولت جمعيات مكلّفة بتنفيذ مشاريع ممولة في إطار التعاون الدولي تأدية نفقات وتحميلها على ميزانية المشروع ليست لها علاقة بأهدافه.

فقد أفضت أعمال التدقيق[1] حول تصرّف جمعية الفلاحة المستديمة المكلّفة بتقديم الدعم المالي والفني لمجموعة من الفلاحين في التمويلات المحالة إليها خلال الفترة 2013-2017 في إطار مشروع تطوير القطاع الفلاحي المموّل من الوكالة الفرنسية للتنمية بمبلغ قدره 80 ألف أورو إلى الوقوف على إخلالات تعلقت أساسا بتأدية الجمعية نفقات غير مبررة أو لم يتم إثبات ارتباطها بتنفيذ أنشطة المشروع يناهز مبلغها 23 أ.د تعلقت أساسا بخطايا تأخير متعلقة بالتصاريح الجبائية وبمخالفات مرورية ومصاريف وقود وقطع غيار وسائل النقل وإقامة علما أنّ الجمعية لم تلتزم بمقتضيات اتفاقية التمويل في ما يتعلق بإعداد برامج عمل سنوية مفصّلة حسب الأنشطة وطبيعة النفقات تصادق عليها الوكالة الفرنسية للتنمية.

كما تم الوقوف على تأدية الجمعية مبلغ بقيمة 40,950 أ.د بعنوان أجور أحد الأعوان تم بشأنه تقديم للمحكمة ثلاث اتفاقيات عمل غير مُعرّف فيها بالإمضاء وغير مسجّلة بالقباضة المالية ولا تغطي كل الفترة فضلا عن أنّ الأجر الذي تم صرفه لا يتطابق دائما مع ما تم التنصيص عليه في إطار الاتفاقيات. وتبعا للإخلالات التي شابت التصرف المالي للمشروع، تم التقليص في قيمة المنحة المخصصة للجمعية من 80 ألف أورو إلى 37 ألف أورو.

وعلى صعيد آخر، تولت جمعية دعم المبادرات التنموية صرف مبلغ الأجر الشهري الخام دون اقتطاع الخصم من المورد المستوجب وذلك في إطار تنفيذها مشاريع تحسين التنوع البيولوجي ومشاريع تشبيب الواحات التابعة لبرنامج التصرف المستدام في النظم الإيكولوجية للواحات بتمويل قدره 455 أ.د. وتولى المدير التنفيذي للجمعية إمضاء اتفاقيات مشاريع رغم أنّه غير مؤهّل لذلك.

كما اتضح تصرّف الجمعية في التمويلات المخصصة للمشروع في غير نفقات المشروع خلال فترة لا تقل عن ستة أشهر حيث لم تلتزم الجمعية بأحكام اتفاقيات تمويل المشاريع والتي تنص على فتح حساب بنكي مخصص حصريا لتلقي التمويلات الخاصة بالمشروع وتأدية جميع نفقاته من خلاله حيث تولّت تحويل مبلغ قدره 8,250 أ.د بعنوان أجور رئيس مشروع ومتصرفة مالية إلى الحساب البنكي للجمعية عوضا عن تحويلها للحسابات البنكية لمستحقيها. وتولت الجمعية لاحقا التسوية الجزئية للإشكال بتحويل نسبة دون 65% من المبلغ المذكور مبررة ذلك بالصعوبات المالية التي تواجهها الجمعية.

[1] تقرير صادر في ديسمبر 2017 ومنجز لفائدة الوكالة الفرنسية للتنمية.

أما فيما يتعلّق بمركز مسارات لإيواء النساء ضحايا العنف بجندوبة لجمعية مسارات نسائية الذي تحصّل على تمويل قدره 150 ألف دولار أمريكي خلال الفترة الممتدة من 15 ديسمبر 2016 إلى موفى ديسمبر 2018، فقد أفضت أعمال التدقيق[1] حول تصرف الجمعية في الموارد التي تحصلت عليها خلال سنة 2017 إلى الوقوف على تأدية نفقات غير مبررة بقيمة 5,099 أ.د لا يمكن تغطيتها من الموارد المخصصة للمشروع تتعلق أساسا بصرف أجور أو الترفيع فيها دون توفر المؤيدات القانونية لذلك[1]. وتولت الجمعية بطلب من الممول إرجاع المبلغ بتاريخ 28 جوان 2018.

2- الانحراف عن مبدأ التطوع

أفضت الأعمال الرقابية إلى تحقيق رؤساء جمعيات مداخيل ذات علاقة بنشاط الجمعية الممول في إطار التعاون الدولي مما من شأنه أن يعكس انحرافا عن مبدأ التطوع الذي ينبني عليه العمل الجمعياتي.

فقد تحصلت رئيسة جمعية[2] على حوالي 30% من ميزانية[3] مشروع المبادرة التونسية للعمل الشامل[4] البالغة 103 ألف دولار أمريكي والممول من الولايات المتحدة الأمريكية وذلك مقابل الخدمات التي قدمتها بصفتها ممثلة المشروع. وأفادت الجمعية بهذا الخصوص بأنّ "المبلغ ... تم تخصيصه بصفة استثنائية ومؤقتة وليس راتب شهري ... لقد لعبت السيدة .. دورا كبيرا في صياغة المشروع، متابعة اتفاقية الشراكة من خلال تبادل المراسلات والاجتماعات التنفيذية في تونس والولايات المتحدة الأمريكية، ... متابعة وضع المشاريع الاقتصادية غير المهيكلة والاقتصاد الموازي ... فكانت في المقابل تصرف لها منحة لتغطية مصاريف التنقل وخاصة السفرات المتتالية إلى الولايات المتحدة الأمريكية إضافة إلى مصاريف الأكل والإقامة إضافة إلى كون هذه المنحة هي اعتراف لها بقيمتها كخبيرة وبما أنجزته ولمجابهة المصاريف الطائلة التي يتطلبه حضورها".

وأبرمت مؤسسة سيديال عقد إسداء خدمات مع رئيس الجمعية الشريكة[5] في مشروع الكلمة للنساء بصفته خبير في الاتصال والميزانية التشاركية والتخطيط الاستراتيجي ليسدي الخدمات المتعلقة

---

[1] تقرير صادر بتاريخ 29 أفريل 2018 عن مكتب Moore Stephens LLP لفائدة صندوق الأمم المتحدة للسكان.

[1] مبلغ قدره 1.200 د لفائدة عون بعنوان أجور شهر فيفري ومارس 2017 في حين لم يتم التعريف بإمضاء عقد العمل إلا في أفريل 2017 ومبلغ قدره 1.500 د لفائدة عون ثاني بعنوان أجر شهر ونصف في غياب تسجيل عقد عمله وما يثبت إنجازه للعمل والترفيع في أجر مديرة المركز بمبلغ قدره 500 د على امتداد أربعة أشهر أي ما مجموعه 2.000 د دون تعديل بنود عقدها أو إصدار قرارا بهذا الخصوص.

[2] الجمعية التونسية للتصرف والتوازن الاجتماعي.

[3] تم تخصيص مبلغ قدره 26.824 ألف أورو لفائدة رئيسة الجمعية بعنوان أجور وخدمات و4.024 ألف أورو بعنوان تكاليف إضافية.

[4] يمتد تنفيذ المشروع من 31 جويلية 2015 إلى 30 جانفي 2017.

[5] جمعية الحركة الجمعياتية.

بكل الأنشطة الميدانية المبرمجة في إطار المشروع على غرار تنظيم الدورات التكوينية ومنتديات المواطنين والملتقيات بين البلديات واجتماعات لجنة المتابعة وذلك بمقابل خام قدره 38.950 أورو يتم صرفه مباشرة من قبل مؤسسة سيديال إضافة إلى مبلغ قدره 12 ألف أورو بعنوان مصاريف التنقل تُصرف لفائدته من قبل الجمعية رغم أنّ الخدمات المذكورة سبق تكليف الجمعية التي يترأسها بتنفيذها مقابل حصولها على مبلغ قدره 250.522 أورو.

ومن شأن هذا الوضع أن يثير مخاطر تتعلق بتضارب المصالح بين رئاسة الجمعية وتحقيق منفعة شخصية من خلال أنشطتها.

*

* *

في ظل ندرة الموارد العمومية، تكتسي التمويلات الأجنبية التي تضخّها الجهات المانحة للجمعيات من خلال برامج التعاون الدولي أهمية في دعم قدرات المجتمع المدني وتعزيز دوره في معاضدة جهود مختلف الفاعلين في تحقيق الأهداف الوطنية في مجالات متعددة منها ما يتعلق بالشأن الثقافي والفلاحي والتشغيل والبيئة والحقوق والحريات والديمقراطية والحكم المحلي وبدعم الفئات الهشة والجهات ذات مؤشرات التنمية المتدنية والمساواة بين النساء والرجال وغيرها. وقد يعكس تنافس 400 مشروع جمعياتي للحصول على 20 تمويل في إطار أحد برامج التعاون الدولي أهمية المبادرات التي تحتاج للدعم حتى لا تظل أفكار مشاريع.

وتستدعي هذه الوضعية إحكام استغلال فرص التمويل التي تتيحها برامج التعاون الدولي ذات العلاقة بالجمعيات والأخذ بخصوصياتها في ما يتعلق بتعدد الجهات التي تنفّذها وذلك منذ الإعداد لإبرام اتفاقيات التمويل المتعلقة بها لضمان تشريك الهياكل العمومية باعتبارها المستفيدة من التمويل في تنفيذ مختلف مكوّناتها ومتابعتها وتنسيق أنشطتها خاصة منها المشاريع التي تنفذها الجمعيات فضلا عن ضرورة تفعيل هياكل التصرف والقيادة والمتابعة المحدثة في إطارها والتأكد من قيامها بمهامها على الوجه الأفضل.

وأمام ارتفاع المخاطر المتعلقة بالتمويل الأجنبي للجمعيات، تُدعى مختلف الهياكل العمومية المختصة إلى الالتزام بالمعايير الدولية في المجال من خلال التسريع في إعداد قاعدة بيانات وطنية تسمح بتوحيد المعرفات ووضع نظام يقظة ناجع يمكّن من متابعة التدفقات المالية الأجنبية للجمعيات بصفة حينية وشاملة ومن التفطن للعمليات المشتبه ارتباطها بأنشطة مستراية فضلا عن ضرورة إنجاز خارطة للجمعيات الناشطة ومراجعة الإطار القانوني المنظم لها باعتبار الثغرات التي تشوبه خاصة منها تلك المتعلقة بالشفافية المالية وحوكمة الجمعيات وذلك دون الحياد عن المبادئ التي ضبطها دستور

الجمهورية التونسية. كما من شأن تجميع النصوص المنظّمة للجمعيات وللمنظمات غير الربحية بصفة عامة أن يساهم في توضيح الالتزامات المحمولة عليها.

يحتاج النسيج الجمعياتي الفتي المتواجد بالجهات ذات مؤشرات تنمية متدنية إلى مزيد الدعم لتنمية قدراته في مجالات إعداد وصياغة المشاريع وتنفيذها بتمويلات أجنبية وذلك لضمان تكافؤ الفرص بين الجمعيات في الانتفاع بالتمويلات المتاحة فضلا عن أنّ المشاريع في الجهات المذكورة تستقطب المانحين الأجانب في حين سبق الوقوف على ضعف أداء الجمعيات المتواجدة بها.

رد الكتابة العامة للحكومة
(الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية)

أتشرف بإفادتكم أن تقرير الرقابة الميدانية تطرق لمختلف المتداخلين في عملية تمويل الجمعيات، كما تناول أيضا مختلف النقاط والإشكاليات المتعلقة بالموضوع والتي عملت الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية في عديد المناسبات مع مختلف المتداخلين على تقديم مقترحات في شأنها وتذليل عديد الصعوبات التي أتى عليها التقرير،

غير أن الوضعية لا زالت تتطلب مزيدا من الإصلاحات نقترح منها ما يلي:

- إحداث مجلة قانونية لتنظيم الجمعيات والمنظمات ذات الأهداف غير الربحية حيث تخضع بعض الأنواع الأخرى من الجمعيات لأنظمة قانونية خاصة تجعلها خارج مجال تطبيق المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المتعلق بتنظيم الجمعيات ونذكر منها:

- ❖ الجمعيات والجامعات الرياضية: القانون 11 لسنة 1995 مؤرخ في 6 فيفري 1995 يتعلق بالهياكل الرياضية، القانون عدد 104 لسنة 1994 مؤرخ في 3 أوت 1994 يتعلق بتنظيم وتطوير التربية البدنية والأنشطة الرياضية والمرسوم عدد 66 لسنة 2011 مؤرخ في 14 جويلية 2011 يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1995 المؤرخ في 6 فيفري 1995 المتعلق بالهياكل الرياضية.
- ❖ الجمعيات التعاونية: الأمر العلي المؤرخ في 18 فيفري 1954 المتعلق بتنظيم التعاونيات.
- ❖ جمعيات مجامع التنمية الفلاحية: القانون عدد 43 لسنة 1999 المؤرخ في 10 ماي 1999 المتعلق بمجامع التنمية في قطاع الفلاحة والصيد البحري.
- ❖ جمعيات التمويل الصغير: المرسوم عدد 117 المؤرخ في 23 نوفمبر 2011 المتعلق بتنظيم نشاط مؤسسات التمويل الصغير.
- ❖ جمعيات الصيادين: جمعية واحدة بكل ولاية: مجلة الغابات.
- ❖ غرفة التجارة والصناعة: قانون عدد 75 لسنة 2006 مؤرخ في 30 نوفمبر 2006 المتعلق بغرف التجارة والصناعة.

- ❖ الجمعيات المنتسبة بمقتضى اتفاقيات المقر.
- ❖ الجمعيات المهنية.
- ❖ المنظمات غير الحكومية.
- ❖ المؤسسات غير الربحية.

- إحداث دار للجمعيات داخل كل ولاية تكون بمثابة المقر الاجتماعي للجمعيات المتواجدة بها وتحتوي على قاعة اجتماعات كبيرة وصناديق بريد بعدد الجمعيات في كل ولاية لضمان وجودها الفعلي ومردودية الرقابة اللاحقة.
- تفعيل دور هياكل الامتثال بالبنوك وفقا للنصوص القانونية المنظمة لمهامها.
- إحداث هيكل تعهد له مهمة تنظيم ومراقبة التمويل الأجنبي والعمومي.

رد وزارة الشؤون الخارجية والهجرة والتونسيين بالخارج

- بخصوص التنسيق بين وزارة الشؤون الخارجية ووزارة الاستثمار والتعاون الدولي حول مسألة تمويل الجمعيات، تجدر الإشارة إلى أنّ هذا الموضوع هو من مشمولات الوزارة المذكورة حصرا .

- لم تتم الإشارة في التقرير إلى الدور الذي تقوم به وزارة الشؤون الخارجية وبعثاتنا في الخارج في التثبت من الجهات الأجنبية عند الحصول على تمويل موجّه للجمعيات والتنسيق المسبق في ذلك مع الجهات التونسية ذات العلاقة، وهي مهمّة تندرج ضمن مقتضيات المرسوم 88 الذي ينصّ في فصله 35 على أنّه "يُحجّر على الجمعيات قبول مساعدات أو تبرعات أو هبات صادرة عن دول لا تربطها بتونس علاقات ديبلوماسية أو عن منظمات تدافع عن مصالح وسياسات تلك الدول" .

- الجمعيات التي لا يُمكن عرقلة نشاطها أو تعطيله بصفة مباشرة أو غير مباشرة بمقتضى الفصل 6 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011، مطالبة في المقابل بموجب الفصل 48، بنشر المساعدات والتبرعات والهبات الأجنبية وذكر مصدرها وقيمتها وموضوعها عن طريق وسائل الإعلام وبموقعها الالكتروني وإعلام الكاتب العام للحكومة كتابيا بذلك.

- تجدر الإشارة بخصوص ما تم ذكرُ حول المشاريع المقدّمة من قبل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إلى أنّها ذات بعد اجتماعي وتنموي يتمّ تنفيذها في إطار القوانين الجاري بها العمل في بلادنا . وتفاعلا مع ما ورد في تقريركم، تعتزم مصالح الوزارة تنظيم جلسة عمل مع القائمين على الوكالة الأمريكية قصد الاطلاع على كافة المشاريع (مجالاتها وأهدافها وحجم تمويلها) التي يتم انجازها حاليا في تونس حتى يتمّ اطلاعكم عليها لاحقا .

- وبخصوص اتفاقيات التعاون الإطارية الموقّعة من قبل الوزارة مع الجانب الألماني، وجب التوضيح بأن تنفيذ هذه الاتفاقيات وما تتضمّنه من مشاريع تمّ بهبات مصرّح بها يظلّ من أنظار عدد من الوزارات الفنية والجمعيات.

- ستعمل مصالح الوزارة على دعوة مختلف فروع المنظمات الدولية العاملة بتونس كتابيا عبر مذكّرات شفوية لموافاتها بصفة دورية بما يتوفّر لديها من معطيات حول التمويلات التي تمنحها للجمعيات في إطار التعاون الدولي متعدّد الأطراف.

المقترحات

- إنّ التمويل الأجنبي للجمعيات يبقى مسألة حسّاسة في علاقة بالسيادة الوطنية، وحرصا على حُسن تنظيمه من الناحية القانونية والعملية، قد يكون من المفيد بعث لجان تفكير أو عقد ندوات أو تكليف أحد مراكز البحوث بإعداد دراسة أو القيام باستشارة وطنية في الغرض. كما أنّه يُمكن في إطار الشفافية وسيادة القانون، اقتراح العمل بتطبيقة الكترونية في إطار الانتقال الرقمي خاصة بتمويل الجمعيات، تكون تحت إشراف الهيئة المكلّفة بالجمعيات برئاسة الحكومة، وتنخرط فيها كافة الجمعيات وربطها بالأطراف المتدخلة. ووجب على الجمعيات احترام القوانين المعمول بها في هذا الشأن.

- بخصوص الإشارة إلى الأمر عدد 1242 لسنة 1984 المؤرّخ في 20 أكتوبر 1984 والمتعلّق بضبط مشمولات وزارة الشؤون الخارجية، قد يكون من المناسب كذلك مراجعته لا سيّما في ضوء الطفرة التي شهدها العمل الجمعياتي بعد الثورة من حيث ارتفاع عدد الجمعيات بشكل لافت، إضافة إلى كونه لا ينسجم مع الأمر اللاحق الذي يضبط صلاحيات وزارة التعاون الدولي.

رد البنك المركزي التونسي

1- لئن نصت، مثلما يشير إليه التقرير، أحكام الفصل 8 من القانون عدد 35 لسنة 2016 المؤرخ في 25 أفريل 2016 والمتعلق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي على أنّ البنك يتولى تجميع كل المعطيات التي لها علاقة بمباشرة مهامه والتصرف فيها، فإنّ المعطيات المشار إليها هي تلك التي تندرج ضمن مهام البنك المحددة بالقانون المذكور وخاصة فصله 8 المشار إليه[1].

ولا تندرج مراقبة التمويل الأجنبي للجمعيات ضمن مهام البنك المركزي التونسي بل ترجع إلى مصالح رئاسة الحكومة ذات النظر.

كما أنّ المعطيات التي يشير إليها الفصل 8 من القانون عدد 35 لسنة 2016 والتي يخوّل البنك المركزي التونسي بتجميعها هي مبدئيا معطيات ذات صبغة جملية وليست معطيات ذات صبغة فردية وهو ما يتفق مع المهام العامة للبنك المركزي التونسي كمؤسسة تعنى بالتوازنات الاقتصادية والمالية الكبرى، حيث يتم استغلال هذه المعطيات الجملية كمؤشرات لأغراض الدراسات المتعلقة بضبط السياسة النقدية وتطوير تراتيب الصرف والتصرف في احتياطات الصرف والذهب وتقييم وتطوير أنظمة الدفع وتعديل النشاط البنكي وإصدار العملة وتعهّدها والمساهمة في ضبط وتنفيذ السياسة الاحترازية الكلية.

أما المعطيات الفردية التي تخص الذوات الطبيعية والمعنوية والتي يتحفّظ عليها البنك المركزي التونسي خاصة من البنوك فهو يقوم بتجميعها واستغلالها إما بغرض مراقبة امتثال المعنيين بالأمر إلى النصوص القانونية التي يرجع إليه تطبيقها مثل مراقبة احترام تشريع وتراتيب الصرف عند إنجاز التحويلات من وإلى الخارج أو بغرض تكوين قاعدة بيانات لتبادل المعلومات مع أطراف أخرى وذلك في الحالات الحصرية التي يحددها القانون مثل قاعدة بيانات الشيكات غير المستخلصة أو سجل القروض والتمويلات المهنية وغير المهنية. هذا مع العلم وأنّ إنشاء قاعدة بيانات لتبادل المعلومات يتم وفقا للإجراءات التي تحدّها القوانين أو النصوص الترتيبية أو الاتفاقيات الجاري

[1] ضبط السياسة النقدية وتطبيقها وتطبيق القوانين والتراتيب المتعلقة بالصرف ومسك احتياطيات الصرف والذهب والتصرف فيها والعمل على ضمان استقرار أنظمة الدفع ونجاعتها وسلامتها والرقابة على البنوك والمؤسسات المالية وتعديل النشاط البنكي وإصدار العملة وتعهدها وتسهيل تداولها بالبلاد التونسية والاضطلاع بدور وكيل الخزينة والوكيل المالي للدولة والاضطلاع بدور المستشار المالي للحكومة والمساهمة في ضبط وتنفيذ السياسة الاحترازية الكلية بغرض التوقي من الخطر النظامي والحد منه والعمل على حماية مستعملي الخدمات المصرفية.

بها العمل (طريقة تسجيل المعلومات، إجراءات الولوج إليها، تحيين المعلومات . . .) وذلك لضمان استغلالها من جميع الأطراف المعنية وفقا لنفس المعايير والقواعد .

إلا أنّ مصالح البنك المركزي التونسي غير مكلّفة قانونا بإنشاء قاعدة بيانات حول تمويل الجمعيات والتصرّف فيها بما في ذلك تبادل المعلومات مع جهات أخرى بغرض مراقبة امتثال الجمعيات للأحكام القانونية الجاري بها العمل، بل تقوم بمدّ الجهات الإدارية والقضائية وغيرها بناء على طلبها وفي حدود ما يرخّص فيه القانون، بالمعطيات المتوفرة لديها أو التي تطلبها من البنوك في الغرض.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أنّ المعطيات المتعلقة بتمويل الجمعيات ترد على البنك المركزي التونسي إما عند مسكه للحسابات الخاصة بالتعاون الدولي أو عن طريق البنوك كما هو مبيّن بالنقطة الموالية.

2- تتدخّل مصالح البنك المركزي التونسي في إجراءات صرف الهبات لفائدة الجمعيات في إطار التعاون الدولي عن طريق فتح حسابات خاصة للغرض على دفاتره بعنوان هبات وقروض خارجية وذلك بطلب من الحكومة التونسية بعد إمضائها لاتفاقيات دولية مع الجهات المانحة.

وتستخدم هذه الحسابات لتسجيل مبالغ السحوبات المستلمة من الجهات المانحة وتحويل المبالغ للمستفيدين من التمويل استنادا إلى البيانات الواردة بأوامر الدفع (اسم المستفيد، الهوية البنكية للمستفيد، بنك المستفيد . . .) الصادرة عن الجهات التونسية المكلفة بالتصرف في المشاريع. ويستخدم البنك المركزي التونسي البيانات الواردة عليه بأوامر الدفع دون المساس بمحتواها ويحيلها عند الحاجة إلى الجهات المعنية على النحو الواردة عليه.

أمّا المعطيات المتعلقة بالتمويل الأجنبي للجمعيات بصفة عامة فهي تتوفّر لدى البنوك باعتبار أنّ هذه الأخيرة هي التي تتلقى التحويلات بهذا العنوان بصفة مباشرة بحساباتها بالعملة لدى مراسليها دون المرور بحسابات البنك المركزي التونسي. ودعما لمجهود مصالح الدولة المعنية في هذا الخصوص دأب البنك المركزي التونسي على دعوة البنوك لموافاته بالمعطيات المتعلقة بالتحويلات المتأتية من الخارج بعنوان الهبات والمساعدات والإعانات وإحالتها على حالتها تلك ودون التصرّف فيها إلى الإدارة العامة المكلفة بالجمعيات برئاسة الحكومة وذلك باعتبارها أنّ لا يقوم بجمع هذه المعطيات لممارسة أي من صلاحياته المنصوص عليها بالقانون.

وفي هذا الخصوص يشار إلى أنّ منذ تكفّل مصالح رئاسة الحكومة بهذا الملف لم تطرح مسألة جودة المعلومات التي يوفّرها البنك المركزي في هذا المجال أو شموليتها أو صعوبة استغلالها للنقاش مع مصالح البنك المركزي لتحسين المنظومة المعمول بها. كما تجدر الإشارة إلى أنّ حسب ما يتبيّن من التقرير فإنّ متابعة تمويل الجمعيات يستدعي في رأيي مراجعة الإطار القانوني المنظم لتمويل الجمعيات وذلك قصد إرساء مزيد من الشفافية وتحديد مسؤوليات كلّ الأطراف المتدخلة.