



شعوب متمكنة.
أمم صامدة.



الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية
HCCAF

تحت سامي إشراف سيادة رئيس الجمهورية
محمد المنصف المرزوقي

ندوة

نحو إصلاح منظومة الرقابة الإدارية والمالية في تونس
لتفعيل دورها في مقاومة الفساد

نزل أفريقيا، تونس، 11 جوان 2013

كلمة السيد عبد الحميد ثابت، قاضي مالي، مكلف بمأمورية
بالهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

استقلالية الهيئات الرقابية ضمان لنجاعة مقاومة الفساد

السادة الضيوف،

السيد رئيس الجلسة،

حضرات السيدات والسادة ،

يسعدني أن أساهم معكم في هذه الندوة الحوارية من خلال تقديم مداخلة حول: "استقلالية الهيئات الرقابية ضمان لنجاعة مقاومة الفساد". سأحاول من خلالها وفي حدود ما خصّص لي من وقت، تعريف مفهوم الفساد والإستقلالية ودور الهيئات الرقابية في مقاومة الفساد ومتطلبات ضمان نجاعتها لأختم بتقديم أهمّ محاور مشروع إصلاح المنظومة الحالية.

تعتبر الهيئات الرقابية بحكم ما يتوقّر لديها من كفاءة وخبرة في مراقبة التصرف العمومي، المؤهلة أكثر من غيرها في كشف التجاوزات المالية التي ترتكب في حقّ المجموعة الوطنية وتحول دون إهدار الموارد المخصّصة لإنجاز مشاريع التنمية، وتقاوي تحويل وجهتها، ومنع تكرار ظهور التجاوزات وجرائم الفساد التي أرتكبت خلال الحقبة الماضية، وكانت تحاط بالتعظيم التام.

وأريد أن أشير هنا إلى صعوبة هذه المهام خصوصا إذا ما عرفنا أنّ عدد الهياكل العمومية الخاضعة للرقابة، دون إعتبار الوزارت بمختلف إداراتها المركزية والجهوية والمحلية، يبلغ أكثر من 1500 مؤسسة عمومية إدارية وأكثر من 770 منشأة عمومية أو ذات مساهمة عمومية ومؤسسة عمومية غير إدارية، و 290 مجلس جهوي وبلدية، التي من المفروض تغطيتها بعمليات رقابة وتفقد حسب دورية مقبولة وحسب الإمكانيات المتوفرة تتراوح عادة بين 5 إلى 7 سنوات. علما أنّه يتمّ كلّ سنة إنجاز قرابة 250 عملية رقابة بين معمّقة وموجزة إضافة إلى الأبحاث التي تقدّر بقرابة 350 بحث (دون إعتبار الأبحاث قصيرة المدى التي تتفّذها تفقديات بعض الوزارات مثل وزارة التربية والتي تقدّر بحوالي 1500 بحث في السنة).

وأشير كذلك إلى أنّه في إطار نفس هذه المنظومة المتكاملة بين الرقابة والمتابعة، تتولّى الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية، متابعة ما يناهز 250 تقريرا في السنة بعنوان مختلف مستويات المتابعة (من متابعة I إلى الـ 6 في بعض الأحيان وذلك حسب تقدّم نسق الإصلاح والتدارك الذي تبديه الإدارة أو المؤسسة المعنية) وتمثّل حوالي 20% من هذه العمليات متابعات أولى يتمّ من خلالها إستخراج عدد من النقائص والإخلالات التي تتطلّب المتابعة وتتقدّم بعد دراسة الأجوبة والردود المتعلقة بها، بجملة من توصيات الإصلاح تغطّي في الغالب كافة مجالات التصرف.

1) مفهوم الفساد وموقع الهيئات الرقابية:

يعتبر الفساد من أكبر تحديات القرن 21، من ذلك أنّ الأستاذ بكلية العلوم الإدارية بالجامعة الألمانية "هانس هيبير أرنييم" قال عن صواب "أنّ الفساد يزدهر في العتمة، ولذلك فهو من الضروري إرساء الشفافية" (La corruption prospère dans l'obscurité, il est par conséquent impératif d'instaurer la transparence) .

ومسألة مكافحة الفساد أضحت تمثّل أحد التحديات الكبرى لأغلب الدول. وقد إعتبرت إتفاقية الأمم المتّحدة حول مكافحة الفساد أنّ خطورة هذه الظاهرة تكمن بالخصوص فيما تشكّله من تهديد لأمن واستقرار المجتمعات، ومن تقويض للمؤسّسات وهنك للقيم ومسّ من أسس العدالة بما يعرّض الدولة برمتها إلى خطر الإنهيار.

كما أنه لهذه الظاهرة أبعاد عبر وطنية وإقليمية وعالمية. والفساد لا يقتصر على بلد أو مجتمع بعينه، بل يطال البلدان المتقدّمة كما البلدان الناشئة على حدّ السواء وإن كان ذلك بدرجات متفاوتة. ويمكن الجزم تباعاً بأنه لا توجد أي دولة محصّنة ضدّ الفساد.

والمعنى الأكثر تداولاً لمفهوم الفساد هو الذي يعرفه بأنه "إساءة استعمال المواقع العمومية أو سلطة القرار (على مستوى ممارسة الوظيفة الإدارية أو الإقتصادية أو السياسية) وتوظيفها لخدمة غايات شخصية أو خاصة بما يتسبّب في الإضرار بمصالح المجموعة الوطنية".

وظاهرة الفساد لا تقتصر في الحقيقة على الإدارة والمؤسسات العمومية فحسب، بل تطال كذلك القطاع الخاص، ولكنّ هذا الأخير ليس محور اهتمامنا في هذا الملتقى وسنقتصر في هذه المداخلة على التطرّق إلى موضوع الفساد بالقطاع العمومي الذي يرجع لهيئات الرقابة الإسهام في مكافحته إلى جانب بقية المتدخلين.

ويعترف لهيئات الرقابة الإدارية والمالية بالدور الوقائي الذي تقوم به في الحدّ من تفشي ظواهر الفساد وسوء التصرف وذلك من خلال المساعدة على رصد وتدارك نقاط ضعف التنظيم وتشعبه، والتي عادة ما تكون مداخل للفساد، وكذلك حتّى للهيئات التي تشملها عمليات المراقبة، على اعتماد إجراءات شفافة وناجعة تؤمّن لها أفضل ظروف الحماية ضدّ التجاوزات.

كما أقرت اتفاقية الأمم المتّحدة لمقاومة الفساد التي دخلت حيز التطبيق في سنة 2006، بدور الهيئات الرقابية في مقاومة الفساد حيث اعتبرت أعمالها أداة وقاية ناجعة وهو الدور الذي كانت قد أكّده المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة "الأنتوساي" منذ سنة 1998.

(2) مفهوم استقلالية الهيئات الرقابية وآليات تكريسها:

يرتبط أداء الهيئات الرقابية للدور الموكول إليها بالناجعة المطلوبة، بتوفّر عدد من الشروط من أهمّها على الإطلاق الاستقلالية، التي تضمن لها قدر كاف من الحماية من التأثيرات الخارجية للسلطة التنفيذية، وهو مبدأ كانت قد أكّدت عليه المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة في إعلان مكسيكو سنة 2007، كما تمّ تدعيمه سنة 2009 التي تمّ وضعها تحت شعار سنة تدعيم استقلالية الهيئات الرقابية العليا.

وتتطلب الإستقلالية مثلما تمّ تحديدها من طرف منظمة "الأنتوساي" إحترام 8 مبادئ سأستعرضها بعجالة دون الخوض في التفاصيل:

- 1- توفير إطار قانوني مناسب يضمن استقلالية عمل الجهاز الرقابي خصوصا في ما يتعلّق بوضع برامج التدخّل وتنفيذها.
- 2- استقلالية رؤساء الأجهزة، بما في ذلك ضمان البقاء بالمنصب والحصانة القانونية أثناء الأداء العادي للمهام. وعمليا يكون ذلك من خلال ضبط شروط التعيين وإعادة التعيين والإقالة وفق إجراءات تكفل بالقانون وتضمن استقلاليتهن عن السلطة التنفيذية. كما يجب أن يكون التعيين لمدة كافية ومحدّدة وأن تكون لديهم حصانة ضدّ الملاحقة القضائية خلال الأداء العادي والطبيعي لمهامهم.
- 3- توفير الصلاحيات الكافية وحرية برمجة المهام الرقابية لتشمل كلّ الجهات التي تتصرّف في موارد عمومية مهما كانت بغضّ النظر عن طبيعتها القانونية وعن موقعها (البرلمان، الرئاسة، البنك المركزي.....).

4 - ضمان الولوج غير المقيد إلى المعلومات، وذلك بتمكين الهيئة الرقابية من السلطات والإمكانات الكافية التي تخوّل لها الحصول على المعلومات والوثائق التي تراها لازمة لأداء مهامها بشكل مباشر وغير مقيد وفي الوقت المناسب.

5 - إعداد تقارير تتضمن نتائج كامل أعمال الرقابة التي يتم إنجازها، ولا يجب تقييد حرية الهيئة في إعداد تقاريرها كما يجب عليها إعداد تقرير سنوي.

ويطبيعة الحال يتم التبليغ عن الحالات التي تتطلب اتخاذ إجراءات فورية مثل حالات الفساد وسوء استخدام السلطة والإستيلاءات مباشرة إلى السلطات المختصة لإتخاذ الإجراءات الجزرية اللازمة في الإبان.

6 - حرية ضبط محتوى التقارير وتوقيت نشرها، على أن يكون ذلك بعد الأخذ في الاعتبار لوجهة نظر الجهة التي شملتها عملية الرقابة، تكريسا لمبدأ المواجهة وضمن الحق في الرد، وبعد تقديمها بصفة رسمية إلى السلطات المختصة.

7 - وجود آليات متابعة ناجعة للتوصيات التي تتضمنها تقارير الرقابة، بما يضمن التأكد من أن الجهة التي شملتها الرقابة قد قامت بمعالجة النفاص في الإبان وبطريقة ناجعة ونهائية.

وإسمحو لي أن أشير في هذا الصدد إلى التجربة التونسية التي إنطلقت في سنة 1993 وهي تجربة خاصة وفريدة من نوعها حسب علمي في هذا المجال، والمتمثلة في إحداث هيكل متابعة (في شكل مؤسسة عمومية إدارية) يتولى في بداية كل سنة التنسيق بين برامج تدخل الهيئات الرقابية (وأؤكد هنا على أن دور الهيئة يقتصر على التنسيق فقط دون أي تدخل في ضبط البرامج وحتى في حالات الإزدواجية يتم الدعوة إلى برمجة هيكل آخر دون أي توجيه)، ثم في مرحلة ثانية متابعة التقارير التي تعدّها هذه الهيئات عبر مساعلة هيكل التصرف التي شملتها الرقابة وتقديم توصيات تكميلية لتدارك النفاص والإخلالات التي يتبين عدم اتخاذ الإجراءات الملائمة لإصلاحها، كما تعدّ بشأنها تقارير خاصة وتقرير سنوي عام حول نشاطها (مع الملاحظة إلى أن هذا التقرير لم يكن ينشر قبل 14 جانفي 2011).

8 - تمكين الهيئات الرقابية من إستقلالية التصرف المالي والإداري في الموارد التي ترصد لها بالميزانية، بما يترك لها حرية توزيع هذه الموارد حسب ما تراه يتناسب مع أنشطتها المبرمجة.

وتجدر الملاحظة أن إعلاني "ليما" و"مكسيكو" نفسيهما قد أقرّا بأنه لا يمكن لأي مؤسسة بما في ذلك الهيئات الرقابية، أن تكون منفصلة تماما عن الدولة، إلا أنه من الضروري تمكينها من إستقلالية وظيفية وتنظيمية. كما أنه حتى وإن توفّر عدد من هذه الشروط لدى بعض الهيئات، فإن القدر الأكبر منها لا يزال دون المستوى المطلوب، وقد إعترفت "الأنتوراي" أنه لا يوجد في العالم جهاز رقابة تتوفّر به كافة شروط الاستقلالية، وبالتالي فإنّ هذه الإستقلالية تبقى نسبية في أغلب الحالات.

(3) الهيئات الرقابية ودورها في كشف الحقيقة حول الفساد بالقطاع العمومي:

مثلما أشرنا يمثل الفساد شكلا من أشكال إنتهاك الحقوق الإقتصادية للمواطنين سواء كانوا أفرادا أو كمجموعة وطنية، غالبا ما يكون عن طريق إستغلال النفوذ وبأساليب وطرق متشعبة، تكتسي في ظاهرها أشكالا قانونية عادية ولكنها في الحقيقة لا تعدو أن تكون سوى خدعا لتغطية عمليات فساد وإستيلاءات خطيرة.

وتعتبر عمليات الرقابة التي تغطّي هذه المجالات من أكثر المحاور تشعبا وتعقيدا بحكم ما تتطلبه من بذل مجهودات إضافية على مستوى البحث والنقصي، وهذه التجاوزات غالبا ما تمسّ مختلف المجالات، ولو بدرجات متفاوتة

الأهمية، كما أنها تتخذ أشكالاً متنوعة ومتعددة. ومن المجالات التي تعرّضت أكثر من غيرها إلى الفساد والتجاوزات نشير بالخصوص إلى:

- عمليات التزوّد وعقد الصفقات وإنجاز الإستثمارات وتنفيذ المشاريع.
- إستخلاص المستحقات والقروض وحمايتها من السقوط بالتقادم.
- التصرف في محافظ المساهمات وفي عمليات السوق المالية والبورصة.
- عمليات المراقبة الجبائية والمساواة في تطبيق القانون على المطالبين بالأداءات وبالمعاليم الديوانية.
- مراقبة وإستخلاص المساهمات الإجتماعية .
- إسناد التراخيص واللتزامات وإسداء الخدمات.
- منح الإمتيازات المالية والجبائية للمؤسسات وللأفراد.
- التصرف في الموارد البشرية وخاصة ما يتعلّق بالإنتدابات والترقيات والنقل بالوظيفة العمومية وبالمؤسسات والمنشآت.
- المناظرات والإمتحانات الوطنية والتوجيه الجامعي، وحتى الإمتحانات الجامعية.

إلى غير ذلك من المجالات ذات العلاقة بالتصرف في المال العمومي وبحقوق الأفراد في تساوي الفرص والمعاملة بالمثل أمام المرفق العام .

وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أنّ هيئات الرقابة قد أنجزت بعد الثورة عمليات تدقيق وتحري في عديد الملفات، تمّ خلالها الكشف عن عدد هام من التجاوزات الخطيرة، وقد كان ذلك خاصة في إطار المساعدة التي طلبتها اللجنة الوطنية لنقصي الحقائق حول الفساد والرشوة السابقة، وكانت محلّ إشادة بنوعية هذه الأعمال وبالمهنية والحياد الكبيرين الذين تميّزت بهما معالجة الملفات التي تمّ التعهّد بها.

كما تمّ في نفس هذا الإطار إرساء آليات تعاون وثيق مع النيابة العمومية وحكام التحقيق الذين ما فتئوا يعهدون إلى هيكل الرقابة بطلبات تعميق الأبحاث والنقصي بشأن بعض الملفات الهامة والمتشعبة المنتمية لشبهات إستغلال نفوذ وفساد وسوء تصرف في المال العام.

4 (هل قامت الهيئات الرقابية بأداء المهام الموكولة إليها على الوجه المطلوب خلال تدخلاتها السابقة؟

وجبت الإشارة في البداية إلى أنّ وجود منظومة رقابية قوية، رغم ما يشوبها من نقائص من أهمها غياب الإستقلالية الذي يتجلّى خصوصا من خلال تقييد حرّية إختيار الهياكل والمحاوّر التي تغطّيها عمليات الرقابة، قد ساهم بصفة ملموسة في مكافحة سوء التصرف والفساد الصغير، وفي تحسين مستوى الخدمات رغم ضيق مساحات التحرك التي كانت متوفّرة لديها في ذلك الوقت، بحكم النصوص التي تقيّد نشاطها من ناحية، ومناخ الهيمنة والتوتر الذي كان يسود البلاد قبل الثورة من ناحية أخرى.

ولكنّ كلّ هذه المكتسبات رغم قيمتها لا يجب أن تحجب عنّا النقائص التي كانت ولا تزال تشكو منها المنظومة الرقابية وتحدّ من نجاعتها، خاصة فيما يتعلّق بقدرتها على التصديّ للتجاوزات والإستيلاءات الخطيرة مثل التي أكتشفت بعد الثورة والتي سمّيت "بالفساد الكبير"، وشملت وزارات السيادة وعديد المجالات الأخرى كعمليات تخصيص المنشآت العمومية والصفقات العمومية الكبرى وعمليات إسناد الأراضي الفلاحية وغير الفلاحية وملفات الجباية والديوانة الهامة التي كانت معفاة من كل أشكال الرقابة والحال أنّها كانت تمثل أكبر منابع الفساد والإستيلاءات على أموال المجموعة الوطنية. رغم أنّها كانت معلومة لدى الكثيرين، وكانت السلطة التنفيذية تمنع الهيئات الرقابية من تناولها من خلال تجنّب برمجتها

ورفض إصدار الأذون بالمأموريات المتعلقة بها (ومثلما يعلم الجميع فإن إصدار هذه الأذون كان ولا يزال يرجع بالنظر إلى الوزراء).

5) نحو إعادة هيكلة منظومة الرقابة والمتابعة والتأسيس لاستقلاليتها:

إنّ العزم على توطيد مقومات الجدوى وإحكام التصرف وتدبير الشأن العام، ينبع من الإقتناع بأنّ نجاح العمل التنموي مرتبط وثيق الارتباط بحسن التصرف والتسيير، وهو ينطّلب كذلك وجود جهاز رقابي قوي وحازم يسهر على المراقبة والتقييم والمتابعة والإصلاح بما يضمن التأكّد من حسن الإدارة والتصرف في المال العام والوقاية من الفساد.

وللقطع مع السلبيات التي تتسم بها المنظومة الحالية، فقد أصبح اليوم من الأكيد إحداث هيئة رقابية مستقلة تضمن لها حريّة حقيقية لممارسة وظائفها بما في ذلك صلاحية إحالة ملفّات الفساد والتجاوزات مباشرة إلى النيابة العمومية للقيام بالتتبعات القضائية وإلى دائرة الزجر المالي بالنسبة للأخطاء التي ترتكب في مجال التصرف.

ولتجاوز الوضعية المكبّلة لوظيفة الرقابة حتّى تؤدّي واجباتها الوطنية في حماية التصرف العمومي من كافة أشكال التجاوزات، تولّت الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية مباشرة بعد الثورة وبالتعاون مع هيئات الرقابة العامّة والجمعية التونسية للمراقبين العموميين، إعداد مشروع إصلاح هيكلي يهدف إلى تجاوز العراقيل التي كانت تحول دون قيام هيئات الرقابة بدورها الكامل في التصديّ لعمليات الفساد والإستيلاءات وسوء التصرف.

ويرتكز مشروع الإصلاح الذي أعدته الهيئة على 4 عناصر أساسية تتمحور حول:

- 1) تجميع الهيئات الرقابية العامّة الثلاثة مع الهيئة العليا بما يسمح بترشيد الإمكانيات والطاقات المادية والبشرية المشتتة بين مختلف هذه الهياكل، مثل ما تمّ التعرّض إليه في المداخلة السابقة.
- 2) تكوين هيئة جديدة تتمتع باستقلالية التصرف الإداري والمالي وتمارس مهامها عبر التعهّد الذاتي بالمهام الرقابية بمنأى عن تدخّل السلطة التنفيذية وتتولّى وضع وتنفيذ برامج الرقابة والتقييم والمتابعة على أساس جملة من العناصر الموضوعية تضمن تغطية كافة مجالات التصرف في الأموال والممتلكات العمومية التي تثبت أولوية برمجتها، بدون خطوط حمراء وبدون حصانة لأيّ هيكل كان.
- 3) إيلاء العناية اللازمة لمهام تقييم تنفيذ السياسات العمومية في مختلف مجالات التنمية التي بقيت محدودة رغم ما تستنزفه من موارد وإمكانيات من المجموعة الوطنية بما يسمح بالتأكّد من نجاعة الخيارات ومن مدى تحقيق الأهداف المرسومة ومن كلفتها الحقيقية وذلك دائماً مع مراعاة مبادئ الحياد والاستقلالية تجاه السلطة التنفيذية.
- 4) نشر تقارير الرقابة والتقييم والمتابعة في إطار تكريس مبدأ الشفافية والحقّ في المعلومة ومعرفة الحقيقة بما يمكنّ الرأي العام من حقّ الإطّلاع على التصرف في موارد المجموعة الوطنية.

ويجدر التنكير في هذا الصدد أنّه قد تمّ بالتعاون بين الهيئة العليا ورئاسة الجمهورية والجمعية التونسية للمراقبين العموميين، تنظيم يوم دراسي خلال شهر جوان 2012 لتقديم هذا المشروع الذي حظي بدعم رئاسة الجمهورية، كما تمّ عرضه على رئاسة الحكومة التي أبدت موافقتها المبدئية عليه ونأمل تجسيمة في أقرب الآجال .

وفي الختام،

نشير إلى أنّ الدور المرتقب من هياكل الرقابة خصوصا في هذه المرحلة من بناء الدولة الديمقراطية الجديدة هام وأساسي لإرساء مبادئ حسن التصرف في الأموال العمومية والتصدي إلى منابع الفساد، وإنّ الصعوبات التي تحيط بهذا العمل بحكم دقته يتطلب توفير الضمانات الكافية للهياكل التي تؤمنه.

كما أنّه من شأن هذا المشروع الذي يركز على مبدأ الإستقلالية الوظيفية والتعهد الذاتي في برمجة مهام الرقابة والتقييم، أن يشكل آلية ناجعة وضمانة صلبة في التصدي للتجاوزات ومقاومة الفساد ويساعد على كشف الحقيقة وتحديد المسؤوليات في كنف الشفافية.

وأختم بالتأكيد على أنّ الإستقلالية يجب أن تكون كذلك عقلية وممارسة لدى أعضاء هيئات الرقابة قبل أن تكون نصوصا وتراتبيا، لأنّ التحرر من وازع الخوف والإبتعاد عن الحسابات الضيقة والنأي بالنفس عن التجاذبات تمثل الضمانة الحقيقية لإستقلالية العمل بما ينعكس إيجابا على نوعية الأداء الرقابي برمته.

وشكرا لكم على حسن الإصغاء

والسلام