



الاستراتيجية الوطنية للكومة الرشيدة ومكافحة الفساد

2020 - 2016

تونس
ديسمبر
2016



الاستراتيجية الوطنية للمحكمة الرشيدة ومكافحة الفساد

2020 - 2016

هذه الوثيقة هي نتيجة عمل تشاركي تم إعدادها صلب لجنة وطنية مكونة من ممثلين عن الحكومة والهيئات المستقلة و منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية.

وقد تم تنسيق هذا العمل و مراجعته من طرف الخبير الوطني الأستاذ سهيل قدور، والخبير الدولي الأستاذ ستيوارت غيلمان بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. إن الآراء والأفكار الواردة في هذا العمل لا تمثل بالضرورة آراء الأمم المتحدة أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو أي من الدول المانحة.

الفهرس

| | |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2 | شكر وتقدير |
| 3 | افتتاحية |
| 4 | تمهيد |
| 9 | مقدمة |
| 9 | 1. ما الجدوى من «خطة إستراتيجية» ؟ |
| 10 | 2. لماذا نتحدّث عن «إطار إستراتيجي» بدلا عن «خطة إستراتيجية» ؟ |
| 11 | 3. تطوير الإطار الإستراتيجي |
| 12 | 4. هيكلة الإطار الإستراتيجي |
| 12 | 5. خطة العمل |
| 14 | الرؤية |
| 14 | المهمة |
| 15 | الغايات الاستراتيجية |
| 16 | الغاية الأولى. تأكيد الإرادة السياسية في إرساء تغيير ملموس في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. |
| 17 | الغاية الثانية. تشجيع المشاركة المجتمعية الفاعلة ودور المواطن الأساسي في جهود الدولة الرامية إلى إرساء الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. |
| 18 | الغاية الثالثة. تحسين الشفافية والنفاذ إلى المعلومة في مجال تنظيم المرفق العمومي والتصرف في الموارد والنفقات العمومية. |
| 20 | الغاية الرابعة. تدعيم المساءلة والمسؤولية للحيلولة دون الإفلات من العقاب ولضمان المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون دون تمييز. |
| 21 | الغاية الخامسة. تطوير أدوات عمل وتعزيز قدرات الأطراف الفاعلة في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. |
| 23 | الغاية السادسة. توضيح دور مختلف الفاعلين العموميين المتدخلين في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وتحسين التنسيق فيما بينها. |

شكر وتقدير

مههما تقدمنا وفتحت أمامنا الطرق ووصلنا لكل ما نلتم به، علينا أن نتذكر من كانوا سببا في نجاحنا، من ساندنا وأمسك بيدنا للاستمرار، ومهما عبرنا لهم فالكلمات قليلة.

لهذا تتوجه الهيئة الوطنية للحكومة الرشيدة ووزارة الوظيفة العمومية والحكومة بفائق عبارات الشكر والامتنان إلى كافة الأطراف التي ساهمت بجهدها وفكرها ووقتها في إعداد الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد وخطتها التنفيذية. ونخص بالذكر كافة الإدارات والمؤسسات والشخصيات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات المهنية والإعلاميين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

آملين أن نواصل مع الجميع مسيرة التواصل والتشارك والتعاون لما فيه خير تونس والتونسيين. والله ولي التوفيق.

افتتاحية



الجمهورية التونسية

الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

إننا لم نتوان عن الاصداح بالتفشي الخطير والمقلق الذي عرفه الفساد في بلادنا ومؤسساتنا ونبهننا الى ضرورة الانطلاق الفوري في التصدي لهذه الظاهرة الخطيرة التي تستفحل يوما بعد يوم وتفتح الباب لعرقلة مجهودات الدولة في التصدي الى أخطار أخرى وعلى رأسها مكافحة الارهاب وذلك بقناعة منا بأن خوض مثل هذه الحروب لا يكون الا بتظافر جهود كامل المجموعة الوطنية وبمساهمة فعالة من المواطن الذي يجب أن يكون على دراية بالخطر الذي يتهدهه جراء استشرء الفساد في وطنه. لهذا شرعنا في متابعة الجهود الوطنية التي انطلقت منذ 2012 من أجل بلورة استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد مع خطتها العملية وذلك عبر منهجية تشاركية .

تونس في : _____

العميد شوقي الطيب

رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

تمهيد

كشف تقرير «اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد» في نوفمبر 2011 استفحال الفساد في تونس في مستويات عديدة في مؤسسات الدولة وفي المجتمع. فقد طال الفساد تقريبا كل القطاعات وأغلب تمفصلات الدولة والمجتمع وأصبح «منظومة (...) تجاوزت مجرد الظواهر والأفعال المنعزلة عن بعضها البعض»¹.

«لقد تكونت هذه المنظومة بصورة تدريجية وتدعمت شيئا فشيئا، حسب التقرير المذكور، فأحكمت قبضتها على الدولة والمجتمع وتجسمت عناصرها، خاصة، داخل عدد من المؤسسات السياسية والإدارية والقضائية للدولة وكذلك في عدد من الجماعات العمومية والمؤسسات والمنشآت العمومية. كما شملت تنظيمات سياسية (...) وأخرى اجتماعية وعدد من وسائل الإعلام والاتصال، فأدت إلى إرساء سلوكيات ومواقف في المجتمع أثرت على العقلية الجماعية. ونتيجة لذلك تم استبطان توجه ما انفك يتعمق، بين أفراد المجتمع، يركز على اعتبار الوصول إلى المصالح الشخصية والبحث عن الامتيازات والإثراء السهل وغير المشروع يتحقق بكل الوسائل، وذلك بتسخير القانون وتوظيفه وبالإفلات منه عند الحاجة وانتهاكه بكل الصور في كل الحالات. فكل شيء يمكن أن يؤخذ أو يفك بحق أو دون حق وبالقانون أو خارجه»².

وقد أكدت عدة تقارير ودراسات وبحوث ومقالات، وطنية ودولية، ما انتهى إليه تقرير «اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد» وكشفت تفشي ظاهرة الفساد في تونس بشكل ينخر الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويضعف فرص التنمية الشاملة والمتكافئة ويهدد العقد الاجتماعي ومسار الانتقال الديمقراطي في ظل اهتزاز قيم المواطنة وعلوية القانون وهشاشة الوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والطابع المؤقت والانتقالي للمؤسسات وغياب استراتيجية وطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد³.

1 المقصود بالمنظومة «مجموعة من العناصر المترابطة والمتفاعلة فيما بينها بحيث يكون لتحرك أي عنصر منها تبعات على بقية العناصر»، مقتطف من كلمة رئيس اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد، المرحوم الأستاذ عبد الفتاح عمر، «تقرير اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد»، نوفمبر 2011، ص. 1.

2 نفس المرجع.

3 تراجع على سبيل الذكر :Gouvernance de Tunisienne Association ,Rapport annuel ,Principes.Tunisie en publique gouvernance La ,perspectives et lieux des Etude exploratoire sur la perception de la petite corruption en Tunisi- Banalisé Danger Le : Corruption Petite La ,Publics Contrôleurs des Tunisienne sie, Tunis, 2015, http://www.atcp.org.tn/petite_Corruption_Danger_Banalise_ATC_%202015.pdf ; Institut Arabe des Chefs d'Entreprises, Centre Tunisien de Gouvernance des entreprises, Indice de perception de la corruption par les citoyens, Tunis, Septembre 2011, <http://www.iace.tn/wp-content/uploads/2013/05/Indice-de-perception-de-la-corruption-par-les-citoyens.pdf> ; Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives, Climat des affaires et compétitivité de l'entreprise : résultats de l'enquête compétitivité 2012, Tunis, juin 2013, http://www.veille.tn/wp-content/uploads/2014/06/ITCEQ_R%C3%A9sultats-de-l%E2%80%99enqu%C3%AAtte-de-comp%C3%A9titivit%C3%A9-de-lann%C3%A9e-2012.pdf ; OCDE, CleanGovBiz, Scan d'intégrité Tunisie. L'intégrité en pratique, juin 2013, <http://www.oecd.org/cleangovbiz/Tunisia-Integrity-ScanFR.pdf>

فعلى سبيل المثال أظهر تقرير «منظمة الشفافية الدولية» لسنة 2015 أن تونس احتلت المركز 76 عالميا و6 عربيًا ضمن قائمة تضم 168 دولة على لائحة مؤشر مدركات الفساد. ما يعني أن طريق الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في تونس لا زال بحاجة ماسة إلى وضع وتنفيذ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمسائلة مثلما نصت على ذلك **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد** التي صادقت عليها تونس.

ومع ذلك فإن تقرير «منظمة الشفافية الدولية» الصادر تحت عنوان «الناس والفساد : دراسة مسحية للشرق الأوسط وشمال إفريقيا 2016. بارومتر الفساد العالمي»، يسجل أن تونس أحرزت نتيجة جيدة في مسح الآراء إذ أن كثيرا من التونسيين يعتقدون أن بوسعهم القيام بشيء ما ضد الفساد على صعيدهم الخاص، (ورغم أن 62% من المستطلعين يعتبرون أن «عمل الحكومة سيء» و 64% أن «الفساد ما زال يزداد»، فإن 71% من المستطلعين يعتبرون أن «أشخاصا عاديين يمكنهم إحداث فرق»⁴).

ورغم كل ما يقال فإنه من المؤكد أن تونس قد بذلت منذ ثورة الحرية والكرامة، ثورة 17 ديسمبر 2010 - 14 جانفي 2011، جهودا مدمودة لاعتماد برامج وخطط للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. وقد توافقت كافة الأطراف الفاعلة في الدولة (ممثلة أساسا في السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية والهيئات الدستورية المستقلة والسلطة المحلية) مع منظمات المجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص على اعتبار الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد من الأولويات الوطنية طبقا لدستور الجمهورية التونسية الجديد الصادر في 27 جانفي 2014 ولاتفاق قرطاج المتعلق بأولويات حكومة الوحدة الوطنية المؤرخ في 13 جويلية 2016 ولبرنامج عمل حكومة الوحدة الوطنية المؤرخ في 26 أوت 2016.

إن تونس تعيش اليوم لحظة ملحة لإرساء نظم الحوكمة الرشيدة ومواجهة ظاهرة الفساد. وإنّ هذا الإلحاح يستدعي **تظافر جهود جميع الأطراف الفاعلة (الدولة، بجميع أجهزتها، والنسيج الإجتماعي، بجميع مكوناته، والمواطنين بكل فئاتهم)** ويتطلب **تغييرا نوعيا في الخطاب والسياسات وبرامج العمل.** فلقد أثبتت التجارب في عديد الدول أنّه لا يكفي لترسيخ الحوكمة الرشيدة ومجابهة الفساد إعلان النوايا أو تكوين الهيئات والهيكل أو سن النصوص القانونية ومدونات السلوك. بل إن ذلك

4 أنظر التقرير على الرابط التالي :

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_mena_survey_2016_ar

يفترض وضع استراتيجية وطنية وخطة عمل تنفيذية، تصحبها ميزانية، يتم في إطارها ضبط المهام والأنشطة والمسؤوليات في حيز زمني محدد.

في هذا السياق تم إعداد «الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد» بالاعتماد على مسار تشاركي شمولي وتفاعلي ساهمت فيه أهم الأطراف الفاعلة. وبالإستناد إلى منهجية عمل فيما يلي أبرز محدداتها :

- تحليل المعطيات والبيانات المستقاة من الاستبيانات التي تم توجيهها إلى أهم المتدخلين في مجال الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد والتي كانت نسبة الإجابة عنها جيدة في حدود 60 % (120 إجابة من جملة 200 استبيانا تم توجيهه).

- محادثات معمقة مع الأطراف الفاعلة الرئيسية للنظر في مشروع الاستراتيجية الوطنية وللحصول على آرائهم ووجهات نظرهم حول نطاق انتشار الفساد وحدة المشاكل الناجمة عنه. وقد شملت هذه المناقشات خاصة ممثلين عن مجلس نواب الشعب والهيئة الوطنية المستقلة لمكافحة الفساد والحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمهنيين والإعلاميين والأكاديميين والمثقفين والخبراء.

- تحليل المعلومات والآراء التي تم الحصول عليها من خلال الاتصال والتواصل مع أهم الأطراف المتدخلة المعنية بالحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد في القطاع العام والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية.

- دراسة المقترحات والتوصيات والخلاصات الصادرة في إطار عدد من الندوات الدولية واللقاءات العلمية الوطنية والدولية في مجال الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد في تونس.

- دراسة خارطة الطريق الوطنية لإعداد «رؤية مشتركة لمكافحة الفساد» التي أعلن عنها وزير الحكومة ومكافحة الفساد في مؤتمر صحفي صلب المجلس الوطني التأسيسي في 2 جويلية 2012 والتي تم إقرارها في المجلس الوطني التأسيسي خلال جلسة استثنائية حضرها رئيس المجلس الوطني التأسيسي ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في 9 ديسمبر 2012.

- مشروع الاستراتيجية الوطنية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد الذي تم اعداده من قبل خبراء تونسيين في أفريل 2014.

- دراسة استراتيجيات ومشاريع استراتيجيات وطنية لعدد من الوزارات :

* مشروع إصلاح المنظومة الجبائية، الاستشارة الوطنية حول إصلاح المنظومة الجبائية (وزارة الاقتصاد والمالية)، 2014.

* مشروع خطة استراتيجية للنزاهة ومكافحة الفساد والرشوة في قطاع الصحة. (المنظمة التونسية للدراسات الاستراتيجية، أكاديمية الصحة)، 2015.

* المخطط الاستراتيجي لمصالح حقوق الانسان والعدالة الانتقالية. 2014-2016 (وزارة العدل حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية).

* الرؤية الاستراتيجية لإصلاح المنظومة القضائية والسجنية. 2015-2019 (وزارة العدل حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية).

* الخطة الوطنية في مجال الوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد (وزارة الوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد)، 2016.

* الصيغة الأولية لخطة العمل الوطنية لشراكة الحكومة المفتوحة. 2016-2018 (وزارة الوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد).

- دراسة أهم التقارير الوطنية والدولية المتعلقة بمسح وتقييم نظم الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في تونس.

- دراسة أهم المعايير الدولية والتجارب المقارنة في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد للاستفادة منها وتوظيفها في السياق الوطني التونسي.

- مسح ومراجعة الاطار التشريعي والمؤسساتي للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في تونس.

بعد الدراسة والتحليل والتقييم تم استخلاص الغايات والأهداف والتدابير الإستراتيجية المكونة للإستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. ولضمان أن تكون هذه الاستراتيجية الوطنية فعالة وذات جدوى أخذنا في الإعتبار المحددات والتوجهات التالية :

في الجانب الوقائي والرقابي، تم التأكيد على البعد التوعوي والتثقيفي والتعليمي والتدريبي والإعلامي الذي يعزز قدرات المجتمع ويمكنه من تقوية قيم المواطنة وعلوية القانون وضمن الحقوق والحريات ومن امتلاك آليات دفاع ذاتي وتحصين في مواجهة ظواهر الفساد ومحاصرتها في أضيق الحدود. وإن ذلك لا يكون فاعلا إلا بوجود مشاركة ومساهمة قوية من كافة الأطراف الفاعلة : الدولة ومنظمات المجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص والشخصيات الوطنية المستقلة. كذلك تم التأكيد من جهة أخرى على أهمية عامل الاستقلالية وعنصر التنسيق في عمل مختلف الهياكل العمومية المتدخلة. كالتأكيد على أهمية اعتماد التكنولوجيات الحديثة في الاتصال والمعلومات الإعلام والاتصال التي تمكن من تيسير الإجراءات وتضمن إسداء الخدمات وإيصال الحقوق إلى أصحابها في إطار الشفافية والنجاعة. هذا بالإضافة إلى ضرورة تبسيط وتوضيح الإجراءات الإدارية عموما.

في الجانب الجزري والردعي، التأكيد على استقلالية القضاء وعلوية القانون وأهمية المساءلة والمحاسبة وعدم التساهل مع مظاهر سوء التصرف والفساد والإفلات من العقاب بسبب «التفكك المعياري والقيمي صلب المجتمع». ذلك أن «الردع القانوني» لا يقيم العدالة فحسب وإنما يساهم في ضمان المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات من غير تمييز. لكن القانون وحده لا يردع.

وتشديد العقوبات لا يكفي. فلا بد أن تترافق العقوبة القانونية بنوع من «الردع الاجتماعي» الذي يجب أن تمارسه الأطراف الاجتماعية الفاعلة من جمعيات وأحزاب ونقابات ومنظمات مهنية ووسائل إعلام وتواصل إجتماعي⁵.

ولعله من المفيد الإشارة إلى مطمح هذه الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد هو في المنتهى الشروع في تغيير السلوكات والتصرفات بشكل يخلق مناخا مواطنيا جماعيا مناهضا للفساد ويرسي بنية اجتماعية وذهنية مستبطنة لعلوية القانون. وللوصول إلى هذا المطمح الوطني كان لا بد أن تبني هذه الاستراتيجية وفق المبادئ التوجيهية التالية :

- وجود إرادة سياسية قوية وقيادة رشيدة في الوظائف العليا.
- إعمال سياسات تمكن من تبسيط وتوضيح الإجراءات والآليات والنظم والأطر المتعلقة بالتصرف العمومي.
- إعطاء الأولوية لرقمنة الإدارة وتعصيرها وتطوير الخدمات العمومية.
- تحفيز المشاركة المجتمعية في وضع السياسات ومساندة جهود السلط العمومية في إرساء مقومات الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.
- إيجاد التناسق والتناغم بين مختلف مكونات الاستراتيجية (الأهداف والتدابير الاستراتيجية) لتحقيق النجاعة المرجوة.
- ضمان تحقيق «نجاحات سريعة» وملموسة كفيلا بتوجيه رسالة قوية للجمهور والمجتمع التونسي.

ذلك أن نجاح الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد لا بد أن يفهم في سياق مسار مجتمعي انتقالي باعتبار أن «واحدة من مشاكل مجتمعات الجنوب هي عدم تركيز التنشئة الاجتماعية والأسرية غالبا على تقديس المشروعية وعلى احترام روح القانون وتقدير الآخريين الأمر الذي يفسر استمرار عدد من السلوكيات غير السوية. ولذلك فمن الضروري اليوم إيجاد نوع من القطيعة مع مثل هذه السلوكيات. فحينما تتغير التنشئة الاجتماعية والأسرية والمدرسية إيجابا وحينما يتبنى المجتمع نظاما ثقافيا وقيميا مغايرا لما هو سائد عندها يمكن أن يحصل التحول من مجتمع الزبونية إلى مجتمع الإقتدار والاستحقاق (Society of merit) ومن حالة الوهن إلى حالة الإبداع»⁶.

5 يراجع حول هذه الأفكار، منصف وناس في مؤلفه المتميز، الشخصية التونسية. محاولة في فهم الشخصية العربية، الطبعة 3، الدار المتوسطية للنشر، تونس، 2010، ص. 148 وما بعدها.

6 منصف وناس، المرجع المذكور سابقا، ص. 308. الزبونية (Clientilisme).

مقدمة

«إنتشار الفساد يدفع بعامة الشعب إلى مهاوي الفقر والعجز عن تأمين مقتضيات العيش، وهو بداية لشرخ يؤدي إلى انهيار الدولة»، ابن خلدون.

كان تعزيز الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في قلب أهداف **ثورة الحرية والكرامة، ثورة 17 ديسمبر 2010 - 14 جانفي 2011**. وقد ألزم **الدستور التونسي الجديد** الصادر في 27 جانفي 2014، الحكومة والمجتمع بإيجاد قيم وقوانين ومؤسّسات وآليات تمكّن من التصدي لآفتي سوء الحوكمة والفساد. وفي هذا السياق، يعلن نصّنا التأسيسي في **توطئته** عن «الإرادة الحرة» لـ«شعبنا» في «القطع» مع «الفساد»، ويؤكد في **فصله 10** على أن الدولة «تحرص على حسن التصرف في المال العمومي وتتخذ التدابير اللازمة لصرّفه حسب أولويات الاقتصاد الوطني وتعمل على منع الفساد وكل ما من شأنه المساس بالسيادة الوطنية.»

وفي هذا السياق يعتبر وضع استراتيجية وطنية في مجال مكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة خطوة حاسمة لترجمة نص وروح الدستور التونسي والالتزام بالمعايير الدولية على أرض الواقع.

1. ما الجدوى من «خطة إستراتيجية» ؟

«إستراتيجية دون تكتيك هي أبطأ طريق إلى النصر.

تكتيك دون إستراتيجية بمثابة الضحية قبل الهزيمة». سان تزو.

التخطيط الإستراتيجي هو عملية كاملة ومسار. ولا يقتصر فحسب على تحرير نص وحيد.

في هذا الصدد تمثل **الوثيقة الإستراتيجية** نقطة انطلاق ينبغي إدماجها صلب **خطة عمل تنفيذية** مع نتائج واضحة وقابلة للقياس أو إنجازات محدّدة. وتتطلب الخطة التنفيذية متابعة ومراجعة دورية. من خلال متابعة ومراجعة منتظمين وفي الوقت المناسب، يمكن للتّمشي الإستراتيجي ضمان أن تؤدي الموارد المسخرة إلى نتائج. علاوة على ذلك، وإذا لم يتم تحقيق النتائج المرجّوة، يمكن إعادة تخصيص هذه الموارد لجهود أخرى أكثر نجاعة.

لابدّ من فهم وإدراك **الأهداف الإستراتيجية** لتنسيق فعّال بين الإجراءات والسياسات والبرامج. وينطبق هذا بشكل خاص في مجال مكافحة الفساد. ذلك أن الفساد ينتشر في مؤسسات الدولة والمجتمع على مستويات متعددة. ويشمل ذلك الرشاوي والاستخدام غير المشروع للشبكات واستغلال النفوذ والمحسوبية والظلم وعدم المساواة بين المواطنين. إن الفساد لا يؤثر على مؤسسات الدولة فحسب، بل إنه قادر كذلك على الانتشار صلب الشركات والمجتمع المدني ووسائل الإعلام. ولذلك فهو يدمّر ثقة الشعب في السلط العمومية والمجتمع.

وتأسيسا على ما سلف فإنّ وضع استراتيجية وطنية ناجعة لمكافحة الفساد سيساعد حتما الحكومة والهيئات الوطنية ومختلف مكونات المجتمع على العمل بشكل أفضل وتركيز الجهود، وضمان أنّ كافة الأطراف المعنية تعمل في اتجاه تحقيق نفس الأهداف. كما أنه سيساعد على تقييم وضبط توجهات الحكومة والهيئات الوطنية والمجتمع المدني في الرّد على بيئة سياسية واقتصادية واجتماعية متغيرة.

فيما يتمثل التخطيط الاستراتيجي؟

- هو **أولا عملية استراتيجية** لأنه يكمن في إعداد أفضل طريقة للرد على البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وبالتالي فإنّ البعد الاستراتيجي ينعكس في وضوح الأهداف واعتماد كليهما مع الوعي الدقيق بمقتضيات تلك البيئة المتغيرة.

- **وترتكز هذه العملية على التخطيط** الذي يقتضي تحديد أهداف بشكل إرادي (أي اختيار المستقبل المنشود) ووضع منهجية لتحقيق تلك الأهداف.

- ولذا فإنّ **التخطيط عملية دقيقة** لأنّه يتطلب ترتيبا معيّنا ونموذجا حتى يكون التخطيط الاستراتيجي مركّزا ومثمرا. وتساعد عملية التخطيط الأطراف الفاعلة على دراسة التجربة، واختبار الافتراضات، وجمع واستخلاص المعلومات المتعلقة بالحاضر وتوقّع المستقبل.

- أخيرا، تركز هذه العملية على القرارات والإجراءات الأساسية، وخصوصا على الخيارات. إذ من غير الممكن أن تتوفّر الموارد، المالية والبشرية، للقيام «بكل الأمور في الآن نفسه». ولاستحالة القيام بذلك، يعمل التخطيط الاستراتيجي على تسليط الضوء على أهم الأهداف ذات الأولوية. ولذا فإنّ إنجاز هذه الاستراتيجية على النحو الأمثل يتطلب حتما اعطاء الأولوية لاتخاذ تدابير وإجراءات معينة قبل أخرى.

2. لماذا نتحدّث عن «إطار إستراتيجي» بدلا عن «خطة إستراتيجية» ؟

على الرغم من أن **هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد (الهيئة)** هي اليوم هيكل رسمي نص عليه **الدستور التونسي الجديد (الفصل 130)**، لم يصادق البرلمان بعد على القانون الأساسي الرامي لتحديد تكوين الهيئة والتمثيلية صلبها وطريقة انتخابها وتنظيمها وشروط مساءلتها. ومن غير العادل ومن غير الحكيم استباق مجلس نواب الشعب في تحديد المسؤوليات التي سيضعها للهيئة. علاوة على ذلك، ينبغي الأخذ بعين الاعتبار **وجود وزارة الوظيفة العمومية والحوكمة**، وغيرها من الهياكل المعنية بال**حوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد** في إطار المخطط الاستراتيجي الوطني للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

ربما يطالب البعض بانتظار تمرير القانون. لكن جميع استطلاعات الرأي تؤكد أن التونسيين يرون أنه تم إضاعة الكثير من الوقت. ولذا فقد حان الوقت اليوم للعمل جديا وفعليا في اتجاه إرساء مقومات الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد !

ولهذه الاعتبارات، فإن التّمشي في هذه المرحلة من العملية الإستراتيجية يرمي إلى وضع **إطار استراتيجي تونسي للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد**. ويسلّط هذا الإطار الاستراتيجي الضوء على العديد من المبادرات والإجراءات والتدابير التي يمكن اتخاذها في ظل غياب قانون أساسي للهيئة. وهو ما يمكن الأطراف الفاعلة من الانطلاق في العمل بجدية ونجاعة لتكريس مبادئ الحوكمة الرشيدة والوقاية والكشف عن الفساد من خلال وضع غايات واضحة وأهداف واستراتيجيات.

وعلى الرغم من أنّ هذا الإطار الاستراتيجي يشمل خمس سنوات (2016-2020)، فقد تمت صياغته بشكل يمكن من مراجعته وتعديله، إذا لزم الأمر، في غضون سنتين. ولهذا السبب، سيتم صياغة الخطة التنفيذية كذلك لتشمل سنتين (2017-2018). وهو ما يسمح بمراجعة كل من الاستراتيجية وخطة العمل لضمان تحقيق الأهداف والغايات المنشودة بصورة مثلى.

3. تطوير الإطار الإستراتيجي

لابد أن تكون للعملية الاستراتيجية مشروعية ودعم قوي من قبل التونسيين. ولذا، ارتكزت الجهود على فهم واستيعاب إنتظارات التونسيين واستطلاع آراءهم في خصوص محاربة الفساد وأهم القطاعات التي تشكو من هذه الظاهرة من خلال إجراء لقاءات ومحادثات مع أهم الأطراف الفاعلة ومن خلال الإطلاع على أهم الدراسات والتقارير والاستبيانات والتحقيقات المنجزة في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. وقد أفضت هذه المنهجية إلى استخلاص عدة عناصر هامة في بناء الاستراتيجية.

في البداية، كانت هناك تسع غايات رئيسية. لكن بعد مزيد من التعمق، تم تقليص الغايات إلى ستة لوجود عناصر متشابهة أو لأنّ ما كان يعتقد منطقيا أنها غايات لم تكن سوى أهداف مندرجة تحت غايات

أخرى. وأدى تحليل أكثر عمقا إلى الأهداف والاستراتيجيات التي تحتويها هذه الوثيقة.

ومن المهم جدا التأكيد على أن كل غاية وهدف وتدبير استراتيجي في هذه الوثيقة منبثقة من الدراسات والبحوث الوطنية أو من استطلاعات آراء الأطراف التونسية الفاعلة. وبالتالي فإنه يمكن القول أن كل تصوّر وارد في هذا الإطار الإستراتيجي، هو تصور نابع من مواطن تونسي.

ولعله تجدر الإشارة إلى أنه تم في السابق اعداد مخططين إستراتيجيين. لكن دون نتائج ملموسة تذكر (2013، 2014) بسبب الصعوبات التي حالت دون عدم تنفيذهما. وهو ما غدّى نوعا من الإحباط أو التشاؤم لدى البعض. ولذا فإنه يؤمل من هذا المخطط الاستراتيجي تجنب تلك الصعوبات والهنات من خلال ضمان ما يلي :

* أن يكون «صوت» المخطط نابعا من التونسيين،

* أن تتم صياغة الخطة التنفيذية بعد الموافقة على الإطار الاستراتيجي،

* أن تتم صياغة جميع عناصر الخطة التنفيذية في فترة زمنية وجيزة مع مسؤوليات محددة وفي المتناول.

4. هيكلية الإطار الإستراتيجي

تمت هيكلية الإطار الاستراتيجي وفق غايات وأهداف وتدابير استراتيجية⁷.

أما الغاية فهي نتيجة نهائية أو شيء مرجوّ. وهي مرحلة مهمة في تحقيق رؤية الإطار. الغاية هي المكان الذي تطمح البلاد للوصول إليه، وهو بالتالي وجهة البلاد.

وأما الهدف فهو إجراء يرمي إلى التغيير من أجل تحقيق الغاية. إن تحقيق كل غاية قد يتطلب عددا من الأهداف. وغالبا ما يكون هناك خلط كبير بين الأهداف والغايات. لذا توجب التمييز بين الهدف الذي هو أداة التقدم الضرورية للوصول إلى الوجهة والغاية التي تمثل تلك الوجهة.

وأما التدابير الإستراتيجية فهي الطرق المتبعة لتحقيق ذلك الهدف.

⁷ يمكن تقديم المثال التالي لفهم التمشي المتبع :
- إذا كانت الغاية هي القضاء على الأمراض التي يمكن تفاديها.
- يمكن أن يتمثل أحد الأهداف في ضمان الوصول للمياه الصالحة للشرب.
- ويمكن أن تتمثل إحدى التدابير الاستراتيجية في منع إلقاء النفايات في مجاري المياه. لكن يبقى السؤال كيف يمكن تجنب إلقاء النفايات في جاري المياه ؟ هذا يتطلب خطة تنفيذية يمكن أن تشمل وضع صناديق للنفايات أو فرض غرامات أو خطة دعائية.

5. خطة العمل

على عكس مشاريع الاستراتيجيات السابقة في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في تونس، فإن خطة العمل ستكون وثيقة مستقلة، مرتبطة بالإطار الاستراتيجي ولكنها مختلفة عنه. ومن المفيد الإشارة إلى أن أفضل الممارسات المقارنة تبين ضرورة المصادقة على الغايات والأهداف والاستراتيجيات قبل وضع اللمسات الأخيرة للخطة التنفيذية. لذلك، فإنه بمجرد المصادقة على هذه الاستراتيجية، يمكن الشروع في وضع خطة العمل التنفيذية.

سوف تمكن خطة العمل من تفعيل التدابير الاستراتيجية المستخلصة من خلال إجراءات ملموسة وبرامج أو سياسات. وينبغي أن تكون هذه التدابير الاستراتيجية واضحة، في المتناول، يمكن تنفيذها خلال فترة زمنية محددة، مع تحديد الأشخاص أو الهياكل المسؤولة على تنفيذها.

وسوف يتم هيكلة خطة العمل التنفيذية للإطار الاستراتيجي التونسي للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد على مدى سنتين من جانفي 2017 إلى ديسمبر 2018.

ومن المفيد الإشارة إلى أن خطة العمل التنفيذية ستكون لها صيغة أولية لأنها لن تشمل جميع التدابير الاستراتيجية الواردة في الإطار الاستراتيجي للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد الذي تمت صياغته لمدة زمنية تغطي خمس سنوات. **وإنما سترتكز على التدابير الاستراتيجية ذات الأولوية التي يمكن تنفيذها (أو الشروع في تنفيذها بطريقة ملموسة) على امتداد سنتين.**

وفي هذا الصدد من المهم أن يتم التركيز على «الإنجازات السريعة» (Quick Wins) ذات الجدوى. ونعني بالإنجازات السريعة النتائج الواضحة والملموسة التي يمكن أن تعطي للتونسيين شعورا بجديّة التحرك ضد الفساد باعتبار أن الدعم الشعبي وتفاعل مختلف مكونات المجتمع أمر بالغ الأهمية لنجاح الإطار الاستراتيجي وخطة العمل التنفيذية.

وفي هذا الخصوص من المتأكد جدا أن تتولى آلية معينة (لجنة أو هيئة) تمثل السلط العمومية والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والقطاع الخاص والمجتمع المدني ووسائل الإعلام وشخصيات أكاديمية وثقافية مستقلة وخبراء متابعة التقدم المحرز كل ستة أشهر وإعداد تقرير في الغرض يتم نشره على موقع واب الهيئة المكلفة بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد والوزارة المكلفة بالحوكمة والوظيفة العمومية.

الرؤية

تونس التي يغيب فيها «ظلام» الحوكمة السيئة والفساد أمام «نور» النزاهة والشفافية والعدالة.

المهمة

التقليص من تأثير الفساد على حياة التونسيين. والشروع في تغيير السلوكيات والتصرفات بشكل يخلق مناخا مواطنيا جماعيا مناهضا للفساد ويرسي بنية اجتماعية وذهنية مستبطنة لعلوية القانون.

الغايات الاستراتيجية

من أجل مواجهة آفة الفساد بشكل ناجع يتجه التمييز بين مستويين : أولاً، مواجهة الفساد بطريقة مباشرة (عن طريق الرقابة والردع والزجر، ومنظومات التبليغ...); ثانياً، اعتبار الفساد نتيجة لسوء الحوكمة ومعالجة الأسباب بشكل غير مباشر (تعزيز النفاذ إلى المعلومة، تطوير الإدارة الالكترونية، تدعيم آليات المساءلة متابعة إسداء الخدمات العمومية...).

ولبناء استراتيجية ناجعة في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد لا بد أن تتوفر ثلاث عوامل أساسية حسب المعايير الدولية والتجارب المقارنة : أولاً، التزام ودعم حقيقي من الأطراف الفاعلة الرئيسية (الإرادة السياسية). ثانياً، اجراءات تتناسب مع الاحتياجات (دقة المحتوى). ثالثاً، التّجاعة في اعداد وتنفيذ ومتابعة وتقييم السياسات (التصرف والإدارة المنضبطة).

وعلى ضوء العناصر المذكورة، واستناداً إلى مختلف الاستطلاعات والدراسات والمؤتمرات والمحادثات التي تم إجراؤها، يجب أن تتمكن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة من تحقيق ستة (6) غايات رئيسية هي التالية :

الغاية الأولى، تأكيد الإرادة السياسية في إرساء مقومات الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد لدعم المسار الديمقراطي وحمايته من الانحرافات وتفعيلها.

الغاية الثانية، تدعيم المشاركة المجتمعية في جهود الدولة الرامية إلى إرساء مقومات الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وتطويرها.

الغاية الثالثة، تكريس مبادئ النزاهة والشفافية لضمان حسن التصرف والتسيير في الموارد والنفقات العمومية وتعزيزها.

الغاية الرابعة، تدعيم آليات المساءلة والمحاسبة لفرض احترام القانون من قبل الجميع وضمان المساواة بينهم أمامه وتعزيزها.

الغاية الخامسة، تطوير أدوات عمل الأطراف الفاعلة وتعزيز قدراتها في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

الغاية السادسة، توضيح أدوار مختلف الأطراف العمومية الفاعلة في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وتحسين التنسيق فيما بينها.

الهدف ب - إقناع وكسب الرأي العام حول سياسات وبرامج الدولة في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 1 : تطوير دور الجمهور / الرأي العام من خلال برنامج رصد وبقظة.

الهدف ج - إيجاد وكسب دعم دولي وإقليمي وثنائي لمجهودات الدولة في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 1 : تدعيم / تيسير شراكات فعلية ومفيدة مع دول المنطقة للتعاون في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 2 : بناء تعاون دولي منسق وفاعل للسياسات والبرامج في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

الهدف د - وضع خطة اتصالية على المستوى الوطني.

التدبير الإستراتيجي 1 : إعداد خطة اتصال على المستوى الوطني.

الغاية الثانية. تشجيع المشاركة المجتمعية الفاعلة ودور المواطن الأساسي في جهود الدولة الرامية إلى إرساء الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

يقول ماكيافيل (Machiavel) : «إن المجتمع الفاسد هو المجتمع الذي لم يعد يعرف فيه الفرد كيفية ممارسة حريته». تكمن مأساة العيش في ظل نظام استبدادي في إحساس المواطن بأن حقوقه وحريته غير محترمة. وبأنه مسلوب الإرادة. وبأن هناك محدودية في الموارد يقابلها توزيع غير عادل لثروات البلاد. هذا الشعور يهيئ البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لانتشار السلوكيات غير السوية ويساعد على «خلق حالة من التعود» (habitus) لتقبل تلك السلوكيات إلى درجة الاقتناع بأن الفساد جزء من الحياة اليومية، وبأنه لا فائدة ترجى من التصدي لمظاهر سوء التصرف أو السلوك الارتشائي. وتكون المحصلة غياب المشاركة في الشأن العام وفي عملية تسييره⁹.

لهذا السبب من الضروري نشر الوعي بين الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر. وأن يعرف المواطنون ما يضمنه لهم الدستور الجديد من حقوق وحريات وبمن يمكنهم الاتصال في صورة الاعتداء على حقوقهم وحرياتهم. وفي هذا تشجيع لكافة مكونات المجتمع (المنظمات غير

9 يراجع في هذا الصدد، منصف وناس، المرجع المذكور سابقاً، ص. 151.

الحكومية، الإعلام، مؤسسات القطاع الخاص، أكاديميون ومثقفون مستقلون، المؤسسات التربوية والجامعية، مؤسسات البحث العلمي...) على المشاركة النشطة في نشر مبادئ الحوكمة الرشيدة ومنع الفساد ومحاربه.

الهدف أ - تشريك المواطنين والمجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص في صياغة وتنفيذ السياسات المتعلقة بالحوكمة الرشيدة مكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 1 : تشريك الصحفيين الاستقصائيين في مجال مكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 2 : تدعيم مشاركة المواطنين في الأنشطة والهياكل والآليات والأنظمة العمومية ذات الصلة بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 3 : تشجيع مشاركة القطاع الخاص في إعداد وتنفيذ الأنشطة التعليمية والعلمية والتكوينية والثقافية في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 4 : تعزيز ومأسسة مشاركة منظمات المجتمع المدني في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 5 : تدعيم تمثيلية المواطنين والمجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص في الهياكل والآليات والأنظمة ذات الصلة بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

الهدف ب - إسهام المواطنين والمجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص في مراقبة ومتابعة وتقييم وتدقيق السياسات والبرامج المتعلقة بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 1 : تدعيم آليات التفاعل بين الدولة والقطاع العام والقطاع الخاص خاصة عن طريق تنفيذ فاعل للقانون عدد 49 لسنة 2015 المؤرخ في 2015/11/27 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

الغاية الثالثة. تحسين الشفافية والنفاز إلى المعلومة في مجال تنظيم المرفق العمومي والتصرف في الموارد والنفقات العمومية.

يعرف القانون التونسي النزاهة بأنها «مجموعة من المبادئ والسلوكيات التي تعكس التقييد بمقتضيات القانون ومقاصده و تجنب تضارب المصالح والامتناع عن أي عمل من شأنه المساس بثقة العموم في صحة وسلامة الأداء أو السلوك ومطابقته للضوابط التي تحكمه». أما **الشفافية** فتعني «نظام يقوم

بصورة خاصة على التدفق الحر للمعلومات والعمل بطريقة منفتحة بما من شأنه أن يتيح توفير معطيات صحيحة وكاملة في الوقت المناسب وبأيسر السبل تساعد أصحاب الشأن على التعرف على كيفية إنجاز خدمة معينة أو صنع القرار وفهمه وتقييمه لاتخاذ المواقف والإجراءات المناسبة قصد الحفاظ على مصالحهم وفسح المجال أمامهم لمساءلة الأشخاص المعنيين عند الاقتضاء دون حواجز أو عراقيل»¹⁰.

إن «النزاهة» و«الشفافية» أهداف إيجابية ومهمة للدولة والمجتمع على حد سواء. **خصوصا في ظل انخراط تونس في التوجه العالمي لتقييم أنظمة النزاهة الوطنية.** لكن الملاحظ هو أنه في العديد من الأحيان يبقى استخدام الناس لمصطلح «النزاهة» أو «الشفافية» في مستويات مجردة ونظرية أكثر منها واقعية وتطبيقية. ولعله من المفيد حينئذ أن نبرز أهمية البعد العملي للنزاهة والشفافية كآليات ناجعة في مواجهة الفساد.

في هذا السياق يمكن تسليط الضوء على ثلاثة عناصر لتعزيز النزاهة والشفافية. أولا، من المتعارف عليه أن المجال الأكثر عرضة للفساد هو التزوّد في نطاق الصفقات العمومية. ولذا من المهم أن تتمكن الهيئات الرقابية والمواطنون من الولوج إلى المعلومات لتقييم العروض العمومية بهدف تفادي التجاوزات والإخلالات. ثانيا، إن معظم الحكومات الحديثة تستخدم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على نطاق واسع خلال عملية التزوّد. وإن كان ذلك لا يحلّ كل مشاكل الفساد فإنه يحد بدرجة كبيرة من الإخلالات والتجاوزات في مجال الصفقات العمومية. ثالثا، لقد أظهرت الدراسات والتجارب المقارنة أن إنشاء أنظمة قائمة على الجدارة صلب الوظيفة العمومية هي واحدة من أفضل الطرق لمكافحة الفساد. وهذا أمر ضروري لمنظومة الصفقات العمومية. وينبغي أن يكتمل النظام القائم على الجدارة من خلال التكوين، ولا سيما فيما يخص النزاهة، إضافة إلى المتابعة والتقييم المنتظم للأعوان والمشاريع والتصرف في الأموال.

الهدف أ – تركيز نظام انتداب في القطاع العام يضمن الشفافية والإنصاف والنجاعة ويشجع تشغيل الأشخاص الأقدر كفاءة ونزاهة.

التدبير الإستراتيجي 1 : تدعيم الشفافية على مستوى إجراءات الانتداب والترقية في القطاع العام.

التدبير الإستراتيجي 2 : مراجعة وصياغة نظام تأجير الأعوان العموميين.

التدبير الإستراتيجي 3 : إرساء آليات تسمح بالمراقبة المناسبة على القرارات التقديرية وعلى الأعوان العموميين المؤهلين لاتخاذها خاصة من خلال تكريس مرجعيات عمل.

10 تراجع خاصة المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد. وكذلك أمر عدد 4030 لسنة 2014 مؤرخ في 3 أكتوبر 2014 يتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي.

الهدف ب – وضع مدونات سلوك ومواثيق أخلاقية تضمن حسن استعمال الموارد العمومية وتسهم في تكريس أعلى درجات المهنية والنزاهة لدى الأعوان العموميين.

التدبير الإستراتيجي 1 : نشر مدونات السلوك ومواثيق الأخلاق المهنية النافذة المتعلقة بالأعوان العموميين.

التدبير الإستراتيجي 2 : تعميم مدونات السلوك ومواثيق الأخلاق المهنية القطاعية على القطاعات ذات المخاطر.

الهدف ج – ضمان النفاذ إلى المعلومة لكافة الأشخاص خاصة في بعض المجالات.

التدبير الإستراتيجي 1 : تأمين تنفيذ القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة.

التدبير الإستراتيجي 2 : إجازة وتسهيل الوصول إلى الوثائق والمعلومات المتعلقة بالإجراءات والملفات القضائية.

التدبير الإستراتيجي 3 : تيسير النفاذ إلى المعلومة بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني والإعلام من خلال اعتماد قنوات اتصال واضحة.

الهدف د – تحسين الشفافية في مسار اتخاذ القرارات المتعلقة باستعمال الأموال العمومية.

التدبير الإستراتيجي 1 : تحسين آليات التصرف في مجال الطلب العمومي.

التدبير الإستراتيجي 2 : تحسين أنظمة المتابعة والمراقبة والتدقيق في مجال الأموال العمومية.

الغاية الرابعة. تدعيم المساءلة والمسؤولية للحيلولة دون الإفلات من العقاب ولضمان المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون دون تمييز.

يعرف القانون التونسي **المساءلة** بأنها «إقرار مبدأ إخضاع كل شخص طبيعي أو معنوي يثبت ارتكابه لإحدى جرائم الفساد للمسؤولية الجزائية والمدنية والتأديبية وذلك بقطع النظر عن صفته أو وظيفته». أما **المحاسبة** فتعني «خضوع الذين يتولون الوظائف العمومية للمساءلة القانونية أو الإدارية أو الأخلاقية إزاء قراراتهم وأعمالهم سواء المحاسبة الأفقية (مسؤولية الموظف العمومي أمام جهات أخرى موازية)

أو العمودية (مسؤولية الموظف العمومي أمام ناخبيه وهيئته المرجعية، والمواطنين)¹¹.

من المفترض أن تحول آليات المساءلة والمحاسبة دون الإفلات من العقاب أو التفصي من المسؤولية. وقد أكد الدستور الجديد على أن «تونس دولة مدنية، تقوم على المواطنة، وإرادة الشعب، وعلوية القانون» (الفصل 2) وأن «المواطنين والمواطنات متساوون في الحقوق والواجبات. وهم متساوون أمام القانون دون تمييز» (الفصل 21).

لكن أحكام الدستور وحدها لا تكفي لتحقيق وضمان عدم الإفلات من العقاب أو التنصل من المسؤولية. وقد كشفت عدة استطلاعات للرأي في تونس أن هاجس الإحساس بالتمييز بين المواطنين وبين الجهات لا زال قائما. وأن الشعور بتساهل الدولة تجاه بعض مظاهر الفساد والخروج عن سلطة القانون لا زال سائدا. الأمر الذي يستدعي إيجاد موازنة مقبولة بين الحق في الإستقلالية والحصانة المهنية والمسؤولية الجزائية والتأديبية والمدنية عن التجاوزات المرتكبة. كما يتطلب تعزيز إستقلالية هيكل الوقاية والتتبع وهيئات الزجر والردع (الهيكل الدستورية والإدارية والقضائية والتعديلية). ويقتضي بالضرورة تمكين المواطنين من الحق في التعبير عن مواطن الفساد والإبلاغ عن العراقيل القانونية والعملية التي تعيق تطبيق القانون وإقرار تدابير لحماية الضحايا والشهود والمبلغين والخبراء.

الهدف أ – إيجاد توازن بين الحصانة والمساءلة يكفل أن لا تحول الحصانة دون المساءلة.

التدبير الإستراتيجي 1 : نشر ثقافة مكافحة الفساد وحقوق الإنسان.

الهدف ب – تعزيز التبعات والعقوبات ضد أعمال الفساد.

التدبير الإستراتيجي 1 : تحسين الإطار القانوني والمفاهيمي المتعلق بمكافحة أعمال الفساد.

التدبير الإستراتيجي 2 : تدعيم العقوبات المتعلقة بأعمال الفساد في القطاع العام.

الهدف ج – وضع نظام ناجع للتصريح بالامتلاكات والمصالح وللإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين ولمكافحة الإثراء غير المشروع.

التدبير الإستراتيجي 1 : تدعيم الإطار التشريعي والترتيبي المتعلق بالتصريح بالامتلاكات والمصالح

11 تراجع خاصة المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد. وكذلك أمر عدد 4030 لسنة 2014 مؤرخ في 3 أكتوبر 2014 يتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي.

وبالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين وبمكافحة الإثراء غير المشروع.

التدبير الإستراتيجي 2 : تركيز آليات تنفيذ فاعلة للنصوص القانونية المتعلقة بالتصريح بالامتلاك والمصالح والإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين وبمكافحة الإثراء غير المشروع.

الغاية الخامسة. تطوير أدوات عمل وتعزيز قدرات الأطراف الفاعلة في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

إن التعقيد المتزايد للأسواق، وتشعب العقود والمبادلات التجارية والمالية، وانتشار التكنولوجيات الحديثة في الإعلام والاتصال، والبعد «المتغير» و«متعدد الأبعاد» لظاهرة الفساد (caractère mutant et multidimensionnel de la corruption) والسياق الانتقالي، عوامل قد تفسر جزئيا الصعوبات التي تواجه مكافحة الفساد في التجربة التونسية. لذلك أصبح من الضروري اعتماد سياسات ناجعة للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد تأخذ بعين الاعتبار هذا البعد «المتغير» و«المتشعب» لظاهرة الفساد. وهو ما يقتضي بالضرورة تطوير أدوات عمل فاعلة وتعزيز القدرات المؤسسية لكافة الأطراف المتدخلة : السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، الهيئات الدستورية، السلطة المحلية، المجتمع المدني، الإعلام، المواطنون.

ولعله من المسلم به كذلك القول بأن منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام في تونس لا زالت تواجه صعوبات عديدة في مجال مكافحة الفساد وكشف المفسدين في ظل الانتقال الديمقراطي وبأنها بحاجة ماسة إلى تحسين حوكمتها وتطوير أساليب عملها وتعزيز قدراتها. في هذا الصدد يمكن لمنظمات المجتمع المدني، سواء كانت ذات توجه عام أو متخصص، أن تمارس دورا أكثر أهمية وتأثيرا في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. ولا ينبغي أن تقتصر أنشطة هذه المنظمات المدنية على التوعية والتكوين فقط، إذ يمكن أن تهتم أيضا بأدوار التبليغ ورفع القضايا والدراسة والتحقيق ومراجعة التشريعات. كما أنه يمكن لوسائل الإعلام أن تمارس دورا فاعلا ومؤثرا في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد عن طريق الصحافة الاستقصائية خصوصا. لكن على شرط التحلي بالمسؤولية المهنية والحرفية التامة بعيدا عن تصفية الحسابات الشخصية أو السياسية أو الإيديولوجية. فلا يجوز أن تتحول الصحافة الاستقصائية إلى أداة للتشهير. بل يجب أن توظف لكشف السلوكات غير السوية والإبلاغ عن الفساد.

الهدف أ – تشجيع اعتماد ونشر وتعميم طرق التصرف الحديثة في القطاع العام.

التدبير الإستراتيجي 1 : تدعيم الاتصال والتحسيس حول طرق التصرف الحديثة في القطاع العام.

التدبير الإستراتيجي 2 : تعزيز القدرات في مجال طرق التصرف الحديثة في القطاع العام.

التدبير الإستراتيجي 3 : تعزيز اعتماد البيانات المفتوحة واستعمالها.

التدبير الإستراتيجي 4 : تركيز أنظمة معلومات تمكن من تحسين جودة الخدمات العمومية.

الهدف ب - تيسير فهم النصوص القانونية وتعزيز القدرات القضائية في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 1 : تبسيط المناخ التشريعي والترتيبي في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 2 : تطوير قدرات المنظومة القضائية في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 3 : الحرص على تطبيق القانون المتعلق بالقطب القضائي الاقتصادي والمالي وتدعيم القطب بالكفاءات والموارد اللازمة.

الهدف ج - تعزيز قدرات الأعوان العموميين في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 1 : تطوير قدرات المسؤولين في الدولة والأعوان العموميين حول الإطار التشريعي والترتيبي المتعلق بالتصريح بالامتلاكات والمصالح والإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين وبمكافحة الإثراء غير المشروع.

الهدف د - تعزيز قدرات المجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 1 : تحسين حوكمة وإمكانات وقدرات كافة منظمات المجتمع المدني.

التدبير الإستراتيجي 2 : تحسين حوكمة وإمكانات وقدرات منظمات المجتمع المدني الناشطة في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 3 : تدعيم الحوار بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني.

التدبير الإستراتيجي 4 : تعزيز الإطار القانوني والمؤسساتي للإعلام والصحافة بما يدعم حرية التعبير والإعلام.

التدبير الإستراتيجي 5 : تطوير قدرات وسائل الإعلام في مجال الصحافة الاستقصائية وتعزيز الحماية القانونية للإعلاميين.

التدبير الإستراتيجي 6 : تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والحوكمة الرشيدة في القطاع الخاص.

التدبير الإستراتيجي 7 : التعاون مع المواطنين ومنظمات المجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص

لفهم كيفية تحسين إجراءات مراقبة ومتابعة وتقييم وتدقيق السياسات والبرامج في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

الهدف هـ - تحسين معارف وحشد النواب في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 1 : تدعيم قدرات النواب عن طريق التكوين في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

الهدف و - تدعيم قدرات وإمكانات الهيئة الوطنية المكلفة بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 1 : تعزيز كفاءة وموارد الهيئة الوطنية المكلفة بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

الغاية السادسة. توضيح دور مختلف الفاعلين العموميين المتدخلين في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وتحسين التنسيق فيما بينها.

لقد أصبح من المسلم به في تونس، إنتقاد كثرة الأطراف الفاعلة وتعددتها، وتدخلها بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على تفاوت مواقعهم وأهمية أدوارهم، في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. وتشمل تلك الأطراف الفاعلة بالأساس السلطة التشريعية (الجلسة العامة، لجنة الإصلاح الإداري والحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ومراقبة إدارة المال العمومي) والسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، الحكومة، وزارة الوظيفة العمومية والحوكمة، المجلس الأعلى للتصدي للفساد، الهياكل الإدارية الرقابية، الهيئات الإدارية المستقلة، المؤسسات العمومية...)، السلطة القضائية (القضاء العدلي والإداري والمالي، الهيئة الوقتية للقضاء العدلي، المجلس الأعلى للقضاء، المحكمة الدستورية، المحامون)، الهيئات الدستورية المستقلة (هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد...)، السلطة المحلية (الجماعات المحلية)، الهيئات التعديلية (مجلس المنافسة، هيئة السوق المالية...).

في هذا الخصوص، كثيرا ما تثار مسألة ضعف/غياب التنسيق بين مختلف الأطراف العمومية المتدخلة في ميدان الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد بشكل أثر سلبا في نجاعة وفاعلية السياسات وخطط العمل والإجراءات المتخذة. الأمر الذي يستدعي بإلحاح تطوير منظومات معلوماتية واعتماد سياسة اتصالية ناجعة تمكن من حسن تنسيق ومتابعة وتقييم مختلف الجهود المبذولة في إرساء مقومات الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

الهدف أ - توضيح دور مختلف الفاعلين العموميين المتدخلين في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة

الفساد.

التدبير الإستراتيجي 1 : تحسيس مجلس نواب الشعب بخصوص الإطار القانوني والمؤسساتي والتنظيمي للهيئة.

التدبير الإستراتيجي 2 : إصدار النصوص المنظمة للإطار القانوني والمؤسساتي والتنظيمي للهيئة المكلفة بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 3 : اتخاذ التدابير الترتيبية والعملية للهيئة المكلفة بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 4 : مراجعة تنظيم ومشمولات مختلف الفاعلين العموميين المتدخلين في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

الهدف ب - إضفاء الطابع المؤسسي على التنسيق بين الفاعلين العموميين المتدخلين في مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

التدبير الإستراتيجي 1 : وضع آليات للتنسيق ومتابعة وتقييم تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

