محكمة المحاسبات التونسية تؤسس لعلاقة مستدامة مع البرلمان

اعداد الاستاذة أمال اللومي البواب والأستاذة منى المسدي
قاضيتان بمحكمة المحاسبات في الجمهورية التونسية

المقدمة

إنّ إدارة المالية العامة السليمة مقوّم جوهري من مقوّمات ثقة المواطن في أجهزة الدولة والمؤسسات العاملة في القطاع العام. وللرقابة دور أساسي في النهوض بمؤسسات فعّالة وشفافة وخاضعة للمساءلة. ويُؤدّى هذا الدور في الأنظمة الديموقراطية من قبل كل من البرلمان والجهاز الأعلى للرقابة وفق الدستور والتشريعات وتتم مساءلة هذه الأجهزة والمؤسسات عن تصرفها وأدائها بناء على معايير متعارف عليها.

وفي تونس تُعدّ الحكومة وفق دستور جانفي (يناير) 2014 مسؤولة أمام مجلس نواب الشعب (البرلمان) الذي يتولى متابعة ومراقبة تنفيذ قوانين المالية وتقييم التقارير السنوية للقدرة على الأداء وجميع المسائل المتعلقة بالمالية العامة. و تساعده في هذه الرقابة محكمة المحاسبات.

وتعدّ محكمة المحاسبات الجهاز الأعلى للرقابة في الجمهورية التونسية وتختصّ بمقتضى الفصل 117 من دستور جانفي (يناير) 2014 بمراقبة حسن التصرف في المال العام "وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية".

ويعتبر البرلمان أحد أهم أصحاب المصلحة أو الأطراف ذات العلاقة (stakeholders) الذي يتشارك مع محكمة المحاسبات في رقابة أعمال الأجهزة الحكومية ومؤسسات القطاع العام. وبدأت العلاقة بين المؤسستين تشهد تطورا منذ اعتماد المحكمة مخططها الاستراتيجي الأول سنة 2008 وشهدت نقلة هامة خلال سنة 2011 أي منذ أن أصبحت تقارير المحكمة منشورة للعموم.

وضبط المخطط الاستراتيجي الثاني للفترة 2016-2020 أهدافا إستراتيجية من ضمنها "مأسسة" العلاقة بين المحكمة والبرلمان. وتسعى المحكمة إلى تحقيق هذا الهدف تماشيا مع التوجهات المرسومة في إطار المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي) والمنظمة الإقليمية العربية (الأرابوساي) ومع المعايير الدولية (إيساي) في المجال واستئناسا بتجارب الدول الصديقة وخاصة منها تجربة محكمة التدقيق الهولندية.

فقد حدّد المخطط الاستراتيجي للأرابوساي للفترة 2018-2022 الأولوية الشاملة به في "تعزيز تواصل الأجهزة مع أصحاب المصالح" من خلال ثلاثة أهداف إستراتيجية تتمثل في مساعدة الأجهزة الأعضاء على إعداد إستراتيجية تواصل مع الأطراف ذات العلاقة ومساعدتها في تطبيق هذه الاستراتيجيات.

وينصّ المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة 12 (الإيساي 12)[9] على تدعيم العلاقة مع الأطراف ذات العلاقة وخاصة منها البرلمان. وينصّ المعيار الدولي 20 (الإيساي 20)[10] كذلك على أن الأجهزة مسؤولة أمام هؤلاء عن تخطيط أعمالها وتنفيذها بكل استقلالية ومهنية باستخدام الطرق والمعايير الملائمة للتوصل إلى تدعيم المساءلة والشفافية في القطاع العام والاضطلاع بصلاحياتها القانونية وأداء مهامها على الوجه الأكمل.

وفي هذا الإطار يتنزل هذا المقال الذي يتطرّق في أجزائه الثلاثة إلى المرجعية الدولية والوطنية لعلاقة محكمة المحاسبات مع البرلمان وإلى استعراض التجربة التونسية في المجال مع وضعها على محك المعايير الدولية لتقييمها بموضوعية والوقوف على الفجوات التي تستدعي مواصلة العمل على للتغلب عليها بما يدعم دور المحكمة في منظومة المساءلة والشفافية.

أولا- علاقة بين محكمة المحاسبات والبرلمان مستمدة من مرجعيات دولية ووطنية وممارسات جيدة

تُستمد أهداف ومعالم العلاقة بين البرلمانات والأجهزة العليا للرقابة وتنظيمها من معايير ومرجعيات دولية ووطنية.

1 - المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

- **علاقة منظّمة لا تمس من استقلالية الجهاز**

أكد إعلان ليما منذ صدوره في سنة 1977 على تنظيم هذه العلاقة بمقتضى الدستور وفقاً لظروف ومتطلبات كل بلد وعلى أن الجهاز مطالب بتقديم نتائج أعماله الرقابية سنويا وبصورة مستقلة للبرلمان.

ولئن كفل إعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية (الإيساي 10) للأجهزة العليا للرقابة الحرية في اختيار مواضيع الرقابة واستقلالية التخطيط لأعمالها الرقابية وبرمجتها وانجازها وإعداد تقاريرها ومتابعتها دون أي توجيه أو تدخل، إلا أن الأجهزة العليا للرقابة تبقى خاضعة لضرورة احترام القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية والتي تنطبق عليها.

وفي إطار ضمان الاستقلالية المالية للأجهزة فإن البرلمان أو إحدى لجانه المختصة مسؤولة عن ضمان توفير الموارد اللازمة للأجهزة العليا للرقابة لكي تتمكن من القيام بمهامها. ويحق للأجهزة العليا للرقابة أن تلجأ مباشرة إلى السلطة التشريعية إذا كانت الموارد المتاحة غير كافية ولا تسمح لها بالقيام بمهامها.

- **علاقة تساعد على الاستجابة للتحديات وإحداث تغيير ايجابي في إدارة المال العام**

بيّنت الانتوساي في أحدث إصداراتها (الإيساي 12) أن قيمة ومنافع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة مرتبطة بقدرتها على إحداث فارق في حياة المواطنين، حيث أن العمل لأجل المصلحة العامة

[9] "قيمة ومنافع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة: إحداث الفارق في حياة المواطنين".

[10] مبادئ الشفافية والمساءلة.

يفرض على هذه الأجهزة مسؤولية إضافية لإثبات أهميتها بشكل مستمر للبرلمان وللمواطنين وغيرها من الأطراف ذات العلاقة وذلك من خلال التجاوب مع التحديات التي يواجهونها والاستجابة بشكل مناسب للانتظارات وللقضايا الرئيسية التي تؤثر على المجتمع والفهم الجيد للتطورات في القطاع العام لذلك فإنه من المهم إقامة حوار هادف وفعّال مع الأطراف ذات الصلة بما يدعم التغيير الإيجابي في إدارة المال العام. ويقتضي المعيار أن تقيم الأجهزة الرقابية علاقات مهنية مع اللجان التشريعية ذات الصلة لمساعدتها على فهم أفضل لتقارير الرقابة والتوصيات المنبثقة عنها واتخاذ الإجراءات المناسبة.

وينبغي على الأجهزة العليا للرقابة كذلك أن تسهل الإطلاع على تقاريرها باستخدام أدوات التواصل المناسبة وأن تسهم بذلك في التوعية بالحاجة إلى ترسيخ الشفافية والمساءلة في القطاع العام.

- **علاقة تدعم الشفافية لدى الجهاز الأعلى للرقابة**

يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة حتى يكون قادرا على أداء وظائفه على الوجه الأكمل إلى أن يكون جديرا بالثقة ومثالا يُحتذى به أمام باقي الهيئات في القطاع العام ومهني الرقابة بوجه خاص. ولا يتسنى ذلك إلا إذا كان هو بدوره يقبل الحكم على أدائه بموضوعية لإبراز مصداقيته واستقلاليته ومسؤوليته عن الأعمال الموكولة إليه.

ويضع في هذا الإيساي 20 الشروط المناسبة، من ذلك أنّ الأجهزة مطالبة بالإعلان عن صلاحياتها ومسؤولياتها وباعتماد مناهج تتسم بالشفافية ومعايير للنزاهة والأخلاقيات المهنية والإعلام في الإبّان وعلى نطاق واسع عن أنشطتها وعن نتائج أعمالها عن طريق وسائل الإعلام والمواقع الإلكترونية وغيرها من الوسائل. ويمكن للأجهزة استخدام مؤشرات لتقييم القيمة المضافة لعملها الرقابي لفائدة البرلمان والمواطنين وباقي الأطراف ذات العلاقة من ذلك متابعة وتقييم مدى الاستماع إليها من قبل أعضاء البرلمان ومدى ظهورها لدى العموم وفي وسائل الإعلام ومواقع التواصل الاجتماعي ونتائج هذا الظهور وتأثيره باستعمال الاستبيانات وأدوات قياس الأثر.

- **علاقة تساعد على تحقيق أهداف التنمية المستدامة**

تضمّنت الأجندة 2030 للتنمية سبعة عشر هدفا من أهداف التنمية المستدامة تعهّدت الحكومات من خلالها بالقضاء على الفقر والجوع والنهوض بالصحة ورفاه الإنسان وحماية البيئة وتوفير الأمن وتحقيق العدالة وإرساء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وعبرت منظمة الانتوساي عن عزمها لدعم تنفيذ هذه الأجندة[11].

ومن خلال انخراطها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة فإنه بإمكان الأجهزة العليا للرقابة أن تعزّز علاقاتها مع البرلمان وذلك لاعتبارات عدة أولها الترخيص في رصد الموارد الضرورية وضمان المساءلة التي تجريها الأجهزة حول التنفيذ الفعال للالتزامات التي اتخذتها الحكومة على عاتقها. فالأجهزة العليا للرقابة مهيّأة، بطبيعة عملها، لإدراج أهداف التنمية المستدامة في نطاق تدخلاتها بناء على معايير الفعالية والاقتصاد والكفاءة.

[11] منظمة الإنتوساي، إعلان أبو ظبي (2016).

ويعدّ هذا السياق ملائما للتعامل الفعال مع البرلمان من خلال تشريكه في اختيار المواضيع الرقابية وتبليغه نتائج هذه الأعمال وإطلاق حوار بشأن أهداف التنمية المستدامة، بما يزيد في تعزيز الفهم والتعاون المتبادليْن والمساهمة في دفع الحكومات على المضي قدما في تنفيذ هذه الأجندة.

- **علاقة تساعد على التحسين من ترقيم إدارة شؤون المالية العامة**

هنالك اتفاق واسع النطاق على أن للمؤسسات وأنظمة إدارة شؤون المالية العامة، متى اتّسمت بالفعالية، دور حاسم في مساندة تنفيذ السياسات والبرامج العامة. ويعدّ إطار قياس أداء الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA)[12] إطارا شاملا لرصد ومتابعة أداء أنظمة وإجراءات ومؤسسات إدارة الشؤون المالية العامة وترقيمها وفق مؤشرات مضبوطة.

ومن بين الأبعاد التي تقوم عليها عملية التقييم البعد السابع المتعلق بالتدقيق والمراجعة الخارجية والذي يقتضي أن تعمل ترتيبات تدقيق الأموال العامة ومتابعة المسؤولين لها كما ينبغي.

ويرتفع ترقيم الأنظمة المالية كلما تبين اتساع نطاق وطبيعة ومتابعة الرقابة الخارجية المجراة عليها بكل استقلالية من قبل الجهاز الأعلى للرقابة. ويرتبط الترقيم أيضا بمدى إحكام توقيت رفع التقارير الرقابية إلى البرلمان ووجود الإثباتات على متابعة التوصيات الواردة بها بالنظر خاصة إلى عدد جلسات استماع البرلمان للنتائج الرقابية وإصداره لتوصيات باتخاذ إجراءات التصحيح وقيام السلطة التنفيذية بتنفيذها.

2 - المرجعية الوطنية: التشريعات والسياسة التواصلية

شهدت علاقة محكمة المحاسبات بمجلس نواب الشعب تطورا هاما بعد سنة 2011 مع انطلاق نشر التقارير للعموم ورسم التوجهات الإستراتيجية لتعزيز تموقع المحكمة في محيطها الخارجي والرفع من أثر أعمالها وفق ما تقتضيه المعايير الدولية واستئناسا بالتجارب الرائدة في المجال. واتخذت هذه العلاقة شكلها النهائي مع المصادقة على القانون الأساسي الجديد وهو القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أبريل 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات وذلك تطبيقا لأحكام دستور جانفي (يناير) 2014. وساعدت السياسة التواصلية المتوخاة منذ السنوات الأخيرة على تطوير العلاقة في اتجاه شراكة فاعلة في منظومة المساءلة للقطاع العام وهو ما يعدّ نقلة نوعية في التعامل بين أهم طرفين فاعلين في هذه المنظومة.

- **قبل سنة 2011: البرلمان مجرد متلقي للتقرير السنوي لدائرة المحاسبات وفق التشريعات القائمة**

حُدد نطاق العلاقة في ظلّ القانون القديم عدد 8 لسنة 1968 المنظم لدائرة المحاسبات (التسمية المعتمدة بالقانون المذكور) من خلال أحكام تنص على رفع التقرير السنوي العام لدائرة المحاسبات

[12] Public Expenditure and Financial Accountability

المحتوي على الملاحظات والاستنتاجات والتوصيات إلى مجلس النواب وهو ما نتج عنه محدودية التفاعل مع هذه التقارير.

وقد أفرزت دراسة تشخيصية مهدت لضبط التوجهات والأهداف الإستراتيجية المستقبلية أن التقرير السنوي العام لدائرة المحاسبات يشمل عددا كبيرا من التقارير الفرعية تقدم برمتها في مناسبة واحدة وفي توقيت يحكمه فقط مسار استكمال الأعمال الرقابية ومراجعتها بمعنى أنه كثيرا ما يقدم في غير أوانه كما تظل التقارير في أدراج مجلس النواب ولا تناقش، مرد ذلك عدم تمكين البرلمانيين من الآليات العملية لاستغلال التقارير وممارسة رقابة بشكل فاعل من خلالها.

وفي المقابل عكس تواصل نفس الاخلالات المرصودة بعد سنوات من الخضوع للرقابة عدم جدية الوزارات وهيئات القطاع العام في الأخذ بعين الاعتبار لملاحظات الدائرة وتوصياتها وهو ما أثار التساؤل حول جدوى الرقابة إن لم تنجز في الوقت المناسب، وكيف ينبغي تطوير التعامل بين الجهاز والبرلمان للفت نظر هذا الأخير إلى دلالة ما تحتويه التقارير بحيث يتعيّن النظر فيها واستغلالها على الوجه الأنسب حتى يكون حقيقة الذراع الرقابي للسلطة التشريعية؟

- **دستور 2014: يُؤسس لتطوير العلاقة بين محكمة المحاسبات ومجلس نواب الشعب**

من بين الإصلاحات التي جاء بها دستور جانفي (يناير) 2014 وكرّسها نهائيا القانون الأساسي الجديد المنظم لمحكمة المحاسبات عدد 41 لسنة 2019 هو التنصيص صراحة على أن المحكمة تساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مراقبة تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية وفق صيغ مضبوطة. فعلاوة على رفع التقرير السنوي العام إلى رئيس مجلس نواب الشعب[13] كما هو معمول به في السابق، فإن تقنين نشر هذا التقرير لعموم المواطنين بالموقع الإلكتروني لمحكمة المحاسبات وبكل وسيلة أخرى تحدّدها المحكمة يعدّ نقلة نوعية في التبليغ عن نتائج الأعمال الرقابية.

كما وضّح القانون الأساسي الجديد هذه العلاقة من خلال التنصيص على أن يتولّى الرئيس الأول لمحكمة المحاسبات بطلب من إحدى لجان مجلس نواب الشعب أو بمبادرة منه تقديم بيانات إلى لجان مجلس نواب الشعب حول النتائج النهائية لأعمال المحكمة بخصوص مراقبة التصرف في المال العام.

ويُخوّل القانون الأساسي الجديد أيضا لكلّ من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة توجيه طلبات لمحكمة المحاسبات قصد إنجاز أعمال تندرج ضمن مشمولات أنظارها المتعلّقة بالرقابة على تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية. وتستجيب محكمة المحاسبات لتلك الطلبات حسب مقتضيات العمل لديها بمعنى أنها تستجيب للطلبات مع المحافظة على استقلاليتها الوظيفية.

<u>ثانيا- خطوات ثابتة لإرساء علاقة مستدامة لمحكمة المحاسبات مع البرلمان</u>

ما انفكت محكمة المحاسبات تعمل منذ ما يزيد عن خمس سنوات على استقراء انتظارات المتعاملين معها بوضع مشاغل المواطن في صميم اهتماماتها والعمل على تعزيز علاقتها بكافة شركائها

[13] إلى جانب كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الأعلى للقضاء.

من الأطراف ذات العلاقة وخاصة منها البرلمان، مرجعيتها في ذلك رؤية واستراتيجة واضحة المعالم وفق المعايير الدولية.

ولتقديم التجربة التونسية في هذا المجال سيقع استعراض بعض النتائج الملموسة التي ساهم في تحقيقها تنفيذ إستراتيجية التواصل لمحكمة المحاسبات.

1 - البرلمان يصبح شريكا استراتيجيا أساسيا لمحكمة المحاسبات

حرصا منها على تطوير التواصل مع شركائها من الأطراف ذات العلاقة أحدثت محكمة المحاسبات منذ سنة 2014 لجنة داخلية تضم أعضاء غير متفرغين عملوا على وضع الإستراتيجية وتفعيلها بمساندة شركاء مانحين ومن خلال تبادل التجارب مع جهاز صديق هو محكمة التدقيق الهولندية.

وتستمد العلاقة التي ترنو المحكمة إلى دعمها وتطويرها مرجعيتها من الخطة الاستراتيجية للمحكمة 2016-2020 التي رسمت صلبها رؤية المحكمة التي تعكس قناعتها بأن جدوى أعمالها لا تتأكد إلا من خلال الاستجابة لانتظارات المواطنين ومختلف الأطراف التي تتعامل معها.

وتعلقت الأهداف الخصوصية للتواصل مع البرلمان خاصة في الدفع نحو المصادقة على مشروع القانون الأساسي الخاص بالمحكمة الذي يكرس ضمانات استقلاليتها من أجل تأدية مهامها بفعالية وكفاءة وأيضا في أن تكون أعمال المحكمة منطلقا للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية بما يفتح الباب نحو تحقيق هدف المتابعة المستمرة والصارمة لملاحظات المحكمة وتوصياتها. وتنبني كل هذه الأهداف على إرساء علاقة مؤسسية مع البرلمان.

2 - تطور ملموس للعلاقة مع البرلمان رافقه اهتمام متزايد لوسائل الاعلام بأعمال المحكمة

حصل في فترة تُعدّ وجيزة منذ اعتماد استراتيجية التواصل تطور في عدد الأنشطة المنجزة مع مجلس النواب مقارنة بالسنوات السابقة، حيث تم إحصاء أحد عشر نشاطا خلال سنتي 2017 و2018 وعديد اللقاءات مع أعضاء البرلمان في غضون الأشهر الأولى من سنة 2019 بعد نشر التقرير السنوي 31 وخُصّصت الجلسات أمام اللجان البرلمانية للاستماع إلى ممثلين عن المحكمة حول نتائج أعمالها في مجالات مختلفة وإلى رأيها في خصوص مشاريع قوانين أهمها قانونها الأساسي الجديد.

وجدير بالذكر في هذا الصدد اللقاء المجرى مع برلمانيين ومستشارين في سبتمبر 2017 لدرس سبل إرساء علاقة مؤسساتية بين محكمة المحاسبات ومجلس نواب الشعب بحضور أعضاء من محكمة التدقيق الهولندية وهو لقاء تبع زيارة عمل مشتركة لمحكمة التدقيق والبرلمان الهولنديين في جانفي (يناير) 2017.

وساهمت كل هذه الأنشطة في تحقيق أحد متطلبات المبدأ الثالث للإيساي 12[14] الذي ينصّ على أنه ينبغي على الأجهزة العليا للرقابة إقامة علاقات مهنية مع اللجان التشريعية ذات الصلة لمساعدتها على فهم أفضل لتقارير الرقابة وتوصياتها واتخاذ الإجراءات المناسبة. كما ساهمت في الإسراع في

[14] تمكين القائمين على إدارة القطاع العام من الاضطلاع بمسؤولياتهم في الاستجابة لنتائج الرقابة والتوصيات واتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة.

المصادقة على مشروع القانون الأساسي للمحكمة الضامن لمبادئ الاستقلالية ولمقومات العمل اللازمة لتقوم المحكمة بدورها على الوجه المطلوب.

وبالتوازي بدأ تفاعل الإعلام مع أعمال المحكمة يتزايد خلال السنوات الأخيرة وأصبحت تقارير المحكمة بمثابة المرجع الموثوق لوسائل الإعلام في التطرق إلى بعض المواضيع ذات الصلة بالقطاع العام وهو ما رصد من خلال البرامج التلفزية والإذاعية والمقالات في الصحافة المكتوبة[15] والتي ارتفع عددها إلى 39 مقالا سنة 2017 و60 مقالا سنة 2018. أما بالنسبة إلى سنة 2019 فقد صدر 103 مقالا بالصحافة المكتوبة منها 45 مقالا تعلق بالتقرير السنوي العام الواحد والثلاثين وتعلق 22 مقالا بالتقرير العام حول نتائج مراقبة تمويل الحملة الانتخابية للانتخابات البلدية 2018 و16 مقالا متعلقا بالقانون الأساسي لمحكمة المحاسبات.

ثالثا- علاقة محكمة المحاسبات بمجلس نواب الشعب على محك المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة

يعتبر إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة أداة موضوعية لتقييم مدى مساهمة هذه الأجهزة في تعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة في القطاع العام. وقد تم إعداده من قبل مجموعة عمل الانتوساي المعنية بقيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة وحظي بمصادقة مؤتمر الانتوساي المنعقد في أبوظبي سنة 2016.

ويلعب إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة دوراً هاماً بالنسبة إلى الأجهزة العليا للرقابة التي ترغب في تطوير قدراتها، لأنه يمَكّنها من قياس أدائها وفقا للمعايير الدولية والممارسات الجيدة وتقييم الاحتياجات وتطوير الخطط الاستراتيجية وكذلك قياس التقدم مع مرور الوقت.

ويُعتمد هذا الإطار في تقييم أداء الأجهزة من خلال ستة مجالات[16] تشتمل على متطلبات تُقاسُ بناء على مؤشرات ذات أبعاد محددة.

ويحتوي هذا الجزء الأخير من المقال على نتيجة المقارنة التي تولينا إنجازها على ممارسات محكمة المحاسبات في علاقتها مع البرلمان بمتطلبات المعايير الدولية والمندرجة في إطار قياس الأداء بما سمح لنا بالوقوف على استنتاجات تتعلق بنقاط القوة التي نرى أنه ينبغي تعزيزها ونقاط الضعف التي تمثّل فجوات ينبغي ردمها لبلوغ مستويات أعلى في الأداء.

[15] ما تم إحصاؤه من قبل مصلحة المكتبة بالمحكمة من خلال الصحف التي ترد عليها وعددها 7 صحف يومية وأسبوعية.

[16] مجال أ- الاستقلالية والإطار القانوني، مجال ب- الحوكمة الداخلية وأخلاقيات المهنة، مجال ج- رقابة الجودة والتقرير، مجال د- التصرّف المالي والأصول وخدمات الدعم، مجال هـ- التصرّف في الموارد البشرية والتدريب، مجال و- التواصل والعلاقة مع الأطراف ذات العلاقة.

1-مدى استيفاء المتطلبات والدرجات المسندة

أ - بالنسبة إلى إستراتيجية التواصل: البعد(i) :

معيار تقييم الأداء	مستوفى/غير مستوفى	التفسير
ينبغي على الجهاز الأعلى للرقابة:		
أ- وضع إستراتيجية للتواصل و/أو تشريك أصحاب المصلحة. *توجيهات الانتوساي (نشر وتعزيز قيم وفوائد الأجهزة العليا للرقابة: صفحة 4-5.)*	مستوفى	لدى محكمة المحاسبات إستراتيجية تواصل للفترة 2016-2020 صادقت عليها الجلسة العامة للمحكمة في اجتماعها بتاريخ 30 أكتوبر 2017.
ب- تحديد أصحاب المصلحة الرئيسين الذين يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة التواصل معهم من أجل تحقيق الأهداف المؤسسية. *كتيب منظمة الأجهزة العليا للرقابة للدول الأفريقية الناطقة بالإنجليزية (الأفروساي) بشأن اتصال الأجهزة العليا للرقابة صفحة 34-35.*	مستوفى	حدّدت المحكمة في إستراتيجية التواصل للفترة 2016-2020 أصحاب المصلحة الرئيسيين (صفحة 9 من الإستراتيجية).
ج-تحديد الرسائل الأساسية التي يرغب الجهاز الأعلى للرقابة في بثها. *توجيهات الانتوساي "التواصل ونشر وتعزيز قيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة" صفحة 4.*	مستوفى	حدّدت المحكمة في إستراتيجية التواصل للفترة 2016-2020 الرسائل الأساسية التي ترغب في بثها من خلال عملية التواصل مع أصحاب المصلحة (الصفحتان 15 و16 من الإستراتيجية).
د- تحديد الأدوات والمناهج المناسبة للتواصل الخارجي. *توجيهات الانتوساي "التواصل ونشر وتعزيز قيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة " الفصل 3-1 (على سبيل المثال أدوار ومسؤوليات موظفي الاتصال المتفرغين).*	مستوفى	حدّدت المحكمة في إستراتيجية التواصل للفترة 2016-2020 الأدوات والمناهج المناسبة للتواصل الخارجي مع الأطراف ذات الصلة (الصفحتان 17و18 من الإستراتيجية) وكذلك دور ومسؤوليات خلية التواصل.
هـ- انسجام إستراتيجية التواصل مع الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة. *كتيب منظمة الأجهزة العليا للرقابة للدول الأفريقية الناطقة بالإنجليزية (الأفروساي) بشأن تواصل الأجهزة العليا للرقابة صفحة 43.*	مستوفى	حرصت المحكمة على أن تكون إستراتيجية التواصل (الصفحة 4) منسجمة مع خطتها الإستراتيجية.
و- المتابعة الدورية لتنفيذ إستراتيجية التواصل. *توجيهات الانتوساي "التواصل ونشر وتعزيز قيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة " صفحة 4، الفصل 3-1.*	غير مستوفى	لم تتول المحكمة وضع آلية للمتابعة الدورية لمدى تنفيذ خطة التواصل للفترة 2016-2020. إلا أنه يذكر في هذا الصدد أنه تم تنظيم يوم دراسي بتاريخ 26 سبتمبر 2018 تلاه تقييم نصف مرحلي لبرنامج شراكة في أكتوبر 2018 شملا إستراتيجية التواصل والأنشطة المنجزة في إطارها وأبرزا نتائج إيجابية ودروسا مستخلصة لما أنجز

معيار تقييم الأداء	مستوفى/غير مستوفى	التفسير
		في مجال التواصل في السنوات الأخيرة. ومن المنتظر أن يكون لوحدة التواصل المزمع إحداثها دور في رفع تقارير تتعلق بتنفيذ الإستراتيجية.
ز- التقييم الدوري "(....) لمدى اقتناع أصحاب المصلحة بأن الجهاز الأعلى للرقابة يتواصل بفعالية". *المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة رقم 6:12.*	غير مستوفى	لا وجود لتقييم دوري لمدى اقتناع أصحاب المصلحة بأن الجهاز الأعلى للرقابة يتواصل بفعالية.

- **الدرجة المسندة:**

الدرجة = 4: جميع المعايير المذكورة أعلاه مستوفاة	**الدرجة المسندة=3** **المعـــايير (أ) و(ب) و(ج) و(د) و(هـ) جميعها مستوفاة** **أمـا المعيـارين (و) و(ز) فغيـر مستوفيان**
الدرجة = 3: المعيار (ج) وعلى الأقل أربعة من المعايير المذكورة أعلاه مستوفاة	
الدرجة = 2: على الأقل ثلاثة من المعايير المذكورة أعلاه مستوفاة	
الدرجة = 1: معيار واحد على الأقل من المعايير المذكورة أعلاه مستوفى	
الدرجة = 0: لا يوجد معيار من المعايير المذكورة أعلاه مستوفى	

ب -بالنسبة إلى التواصل مع السلطة التشريعية: **البعد (ii)**

معيار تقييم الأداء	مستوفى/غير مستوفى	التفسير
فيما يتعلق بالتواصل مع السلطة التشريعية، ينبغي على الجهاز الأعلى للرقابة:		
أ- "إعداد تقرير سنوي (...) بخصوص نتائج رقابته إلى البرلمان" *المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة رقم 16:1*	مستوفى	ينص الفصل 117 من دستور 2014 على أن تعدّ محكمة المحاسبات تقريرا سنويا عاما تحيله إلى مجلس نواب الشعب ويتمّ نشره. ويتولى الرئيس الأول لمحكمة المحاسبات سنويا تسليم التقرير السنوي العام إلى رئيس مجلس نواب الشعب وآخرها التقرير السنوي 31.
ب-"(...) تحليل تقاريره الفردية للرقابة لتحديد المحاور والنتائج المشتركة والتوجهات والأسباب الجذرية وتوصيات الرقابة ومناقشة ذلك مع أصحاب المصلحة الرئيسيين" *المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة رقم 12:3 (بما في ذلك السلطة التشريعية حيثما كان مناسباً).*	غير مستوفى	هذا المتطلب غير مستوفى حيث يتم الاكتفاء بعقد جلسات استماع "مناسبتية" لأعضاء المحكمة من قبل بعض اللجان البرلمانية بخصوص عدد من تقارير المهمات الرقابية المدرجة بالتقرير السنوي العام للمحكمة. ولا تشمل هذه الجلسات كافة التقارير ويقع تنظيمها بمبادرة من قبل مجلس نواب الشعب وبطلب منه. ويتمّ في هذه الجلسات الاكتفاء بعرض لتقارير فردية دون التوصل إلى تحاليل لتحديد المحاور والنتائج المشتركة والتوجهات والأسباب

معيار تقييم الأداء	مستوفى/غير مستوفى	التفسير
		الجذرية وتوصيات الرقابة ومناقشة ذلك والذي ينبغي أن يتم في إطار مؤسسي لعلاقة بين المحكمة والبرلمان يضمن لها الديمومة.
ج- وضع السياسات والإجراءات بخصوص تواصله مع السلطة التشريعية بما في ذلك تحديد المسؤول عن هذا التواصل". *كتيب منظمة الأجهزة العليا للرقابة للدول الأفريقية الناطقة بالإنجليزية (الأفروساي) بشأن اتصال الأجهزة العليا للرقابة صفحة 69.*	غير مستوفى	غياب سياسة وإجراءات مضبوطة في خصوص العلاقة مع مجلس نواب الشعب. وهذه المسألة بصدد الإرساء في ضوء المخطط الاستراتيجي للمحكمة وإستراتيجية التواصل الخاصة بها. وقد أمكن لمحكمة المحاسبات في إطار برنامج شراكة الذي يجمعها مع محكمة التدقيق الهولندية الإطلاع على تجربة هذا الجهاز النظير التي بالإمكان الاستئناس بها "لمأسسة" العلاقة مع البرلمان.
د- الرفع من وعي السلطة التشريعية بخصوص دور وصلاحيات الجهاز الأعلى للرقابة. *(المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة رقم 6:12) .*	مستوفى	في إطار تنفيذ إستراتيجية التواصل وبرنامج التعاون بين محكمة المحاسبات التونسية ومحكمة التدقيق الهولندية تعددت الأنشطة لرفع التوعية حول أهمية إقامة علاقات دائمة ومؤسساتية من خلال استدعاء النواب والمستشارين بالمجلس في الملتقيات التي تنظمها. كما تذكر الزيارة المشتركة إلى هولندا التي جمعت ممثلين عن المحكمة وعن البرلمان في جانفي 2017 للإطلاع على التجربة الهولندية وما تبعها من لقاءات مع البرلمانيين وخاصة من خلال أنشطة الأكاديمية البرلمانية.
هـ- " تطوير علاقات مهنية مع اللجان التشريعية المعنية (...) لمساعدتها في فهم أفضل لتقارير واستنتاجات الرقابة واتخاذ الإجراء المناسب. " *(المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة رقم 3:12 راجع أيضاً المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة رقم 7:20.)*	غير مستوفى	يقع النظر في نسبة ضعيفة من نتائج أعمال الرقابة في لجان برلمانية أساسا بطلب من لجنة برلمانية غير قارة وهي لجنة الإصلاح الإداري والحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ومراقبة التصرف في المال العام. وتم بمناسبة التقرير العام السنوي 31 تحديد جلسات استماع خلال شهري فبراير ومارس 2019 بخصوص 7 تقارير من مجموع 29 تقريرا فرديا.
و- تزويد السلطة التشريعية -حيثما كان مناسباً- بإمكانية الوصول للمعلومات المتعلقة بعمل الجهاز الأعلى للرقابة (على سبيل المثال فيما يتصل بجلسات الاستماع البرلمانية المتعلقة بأعمال الرقابة للجهاز الأعلى للرقابة). *(فريق مهمة إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة، المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة 3:12).*	غير مستوفى	غياب سياسة في ما يخص حصول البرلمان على المعطيات التي يطلبها حول المهام الرقابية من ذلك الطلبات المتعلقة بالتقارير الأولية الموجهة إلى الجهات التي شملتها الرقابة والمتضمنة أكثر تفاصيل وتوفّر أكثر فهم لنتائج الرقابة مقارنة بالتقارير التأليفية التي يتم نشرها.
ز-" تزويد (...) السلطة التشريعية-حيثما كان مناسباً- بمعارفه المهنية في شكل آراء خبرة بما في ذلك التعليقات على مشاريع القوانين واللوائح المالية	مستوفى	تتم الاستفادة من خبرة محكمة المحاسبات بخصوص مشاريع بعض القوانين ذات العلاقة بالتصرف في المال العام والمهنية وذلك من خلال إبداء رأي كتابي أو الاستماع إلى ممثلين عن المحكمة من

معيار تقييم الأداء	مستوفى/غير مستوفى	التفسير
الأخرى".(*المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة 12:1*).		قبل لجان برلمانية. كما أن الرئيس الأول للمحكمة عضو في الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين.
ح- طلب ردود الفعل من السلطة التشريعية - حيثما كان مناسباً- بشأن جودة وصلة تقاريره الرقابية. *توجهات الانتوساي بخصوص كيفية الرفع من الاستفادة وتأثير تقارير الرقابة" صفحة 21. (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة 6:20 .)*	غير مستوفى	لم يتم إرساء إجراءات لطلب ردود الفعل من السلطة التشريعية بشأن جودة أعمال المحكمة وصلة تقاريرها الرقابية باهتمامات البرلمانيين.

- **الدرجة المسندة:**

الدرجة = 4: جميع المعايير المذكورة أعلاه منطبقة	**الدرجة المسندة=1 المعـــايير (أ) و(د) و(ز) مستوفاة أما المعايير (ب) و(ج) و(هـ) و(و) و(ح) فغير مستوفاة**
الدرجة = 3: المعيار (ج) وعلى الأقل خمسة من المعايير المذكورة أعلاه مستوفاة	
الدرجة = 2: على الأقل أربعة من المعايير المذكورة أعلاه مستوفاة	
الدرجة = 1: على الأقل اثنين من المعايير المذكورة أعلاه مستوفاة	
الدرجة = 0: أقل من اثنين من المعايير المذكورة أعلاه مستوفاة	

2- الخلاصة العامة للتقييم

تستجيب استراتيجية التواصل للمحكمة من حيث المحتوى لأفضل الممارسات فقد حدّدت الأطراف ذات الصلة المستهدفين وضبطت الرسائل الأساسية التي تنوي توجيهها لكل منهم وضبطت الأدوات والمقاربة التي ستعتمدها في تواصلها الخارجي، فضلا عن انسجام أهداف التواصل مع الأهداف المضمّنة بالمخطط الاستراتيجي للمحكمة. غير أنّ المحكمة لم تتول وضع آلية للمتابعة الدورية لمدى تنفيذ هذه الاستراتيجية. كما لم تتولّ تقييم مدى رضاء الأطراف ذات العلاقة على جودة خدمات التواصل ولم تضع آلية لقياس ذلك بصفة دوريّة.

وفي ظلّ غياب إجراءات مضبوطة في مجال التواصل وعدم التفرّغ لهذه الوظيفة وعدم تخصيص موارد مالية لها وعدم هيكلتها، فإنها تبقى في شكل أنشطة متفرقة رهينة المساعدات الخارجية مما يحدّ من كفاءتها. وبالتالي تبرز ضرورة إحداث وحدة دائمة تعنى بالتواصل وترجع بالنظر إلى الرئيس الأول مع انتداب مهني مختص في الاتصال وتعيين متحدّث رسمي باسم المحكمة وضبط سياسة تواصلية وإجراءات تضبط بكل دقة المسؤوليات بما يضمن أداء هذه الوظيفة بالكفاءة والمستوى المطلوبين خاصة مع اتساع مهام المحكمة وظيفيا وجغرافيا.

وفيما يتعلق بالتواصل مع السلطة التشريعية، لم يتم بعدُ إرساء علاقة مؤسساتية تتسم بوضع إجراءات وسياسات واضحة بين المحكمة والبرلمان تضمن ديمومتها، وتتمثل أبرز الفجوات في علاقة

محكمة المحاسبات بالبرلمان في عدم تحديد محاور أو استنتاجات أو توصيات مشتركة انطلاقا من التقارير الفردية للمهمات الرقابية فضلا عن عدم السعي إلى تحديد الأسباب الجذرية للاخلالات التي ترفعها المحكمة بتقاريرها لمناقشتها مع البرلمان. كما لم تتولّ محكمة المحاسبات إعداد سياسات أو إجراءات مكتوبة للتواصل مع السلطة التشريعية ولا متابعة رأي البرلمانيين في خصوص جودة أعمالها الرقابية ومدى وجاهتها من وجهة نظرهم.

الخاتمة

قد تكون فكرة الانفتاح على الأطراف ذات العلاقة من البديهيات لدى بعض الأجهزة العليا للرقابة التي خاضت هذه التجربة منذ سنوات ووفرت لها المتطلبات لتكون علاقة رابح-رابح وأصبحت لها تقاليد وممارسات جيدة في المجال. وقد تكون هذه الفكرة أقل إغراء لأجهزة أخرى لم تتكون لديها قناعة بفوائد التواصل مع مكونات البيئة التي تعمل فيها وترى أنه يكفي التعامل مع الهيئات العامة التي تمارس رقابتها عليها ومع الجهات التي يفرض عليها تقديم تقاريرها إليها بمقتضى الدستور أو القانون الوطني. وبين المجموعتين من الأجهزة تتنزل تجربة محكمة المحاسبات في التعامل مع الأطراف ذات العلاقة ولاسيما البرلمان. وقد خوّل التقييم باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة الوقوف على بعض الفجوات التي ينبغي على المحكمة معالجتها للرفع من أدائها. وتتطلب هذه المعالجة إما وضع سياسات وإرساء إجراءات أو إدراج تعديلات على مستوى المخططات العملياتية لتنفيذ الخطة الإستراتيجية للمحكمة أو خطتها التواصلية. وقد يقتضي تدارك بعض الفجوات دعم وسائل الإسناد من موارد بشرية ومالية.

وينبغي التنويه بأنّ معالجة الفجوات المذكورة لا تتمّ بمعزل عن تعزيز نقاط القوة الموجودة وأساسا وجود إستراتيجية التواصل مع الأطراف ذات العلاقة بما في ذلك البرلمان والتي ينبغي تقييم تنفيذها من أجل وضع إستراتيجية للفترة القادمة وكذلك الممارسات الجيدة في العلاقة مع البرلمان من خلال الانفتاح على أنشطة مختلفة مع البرلمانيين التي تدعم إلمام السلطة التشريعية بدور المحكمة واختصاصاتها وتجعل من تقاريرها منطلقا لمساءلة السلطة التنفيذية في تصرفها في المال العام.

المراجع:

-دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014.

-المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وخاصة إعلان ليما وإعلان مكسيكو والمعايير 10 و12 و20.

-المخطط الإستراتيجي لمحكمة المحاسبات 2016-2020.

-إستراتيجية التواصل لمحكمة المحاسبات 2016-2020.

-إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، الانتوساي، أكتوبر 2016.

- إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية (Public Expenditure and Financial Accountability)

-Developing Effective Working Relationships Between Supreme Audit Institutions and Parliaments, SIGMA Papers N° 54

-مصلحة التوثيق والمكتبة لمحكمة المحاسبات، رصد المقالات بالصحافة اليومية والأسبوعية لسنتي 2018 و2019.