

تطور إصلاحات الإدارة العمومية التونسية من الاستقلال إلى الجمهورية الثانية

الدكتور: طارق الطيب قمودي

جامعة شقراء - كلية العلوم والدراسات الانسانية بشقراء

الكلمات المفتاحية: إصلاحات-إدارة عمومية-انتداب-تكوين - موظفين

شهدت الإدارة العمومية التونسية منذ تركيزها غداة الاستقلال سنة 1956 الى حدود الجمهورية الثانية¹ عديد الإصلاحات الهامة كانت جلها تهدف الى تحديث تدخلاتها والارتقاء بأدائها حتى تتمكن من مواكبة التحولات المتسارعة على الصعيدين الوطني والعالمي وتدعم بذلك مساهمتها في تحسين القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني. لكن إثر اندلاع ثورة 2011 تبين أن مجمل هذه الإصلاحات لم تتمكن من ترسيخ مبادئ الشفافية والحكومة الرشيدة وفشلت في رسم استراتيجية واضحة المعالم لمقاومة الفساد الذي كان أحد أسباب انهيار منظومة الحكم السائد طوال الخمس عقود الماضية.

وعلى هذا الأساس، كانت أهم الإصلاحات لفترة ما بعد الثورة مرتكزة على بناء قيم جديدة للإدارة تقوم على الشفافية والمسؤولية والمحاسبة والمكافأة للعمل البناء.

فهل نجحت هذه الإصلاحات في تحقيق أهدافها وتكريس هذه القيم على أرض الواقع؟ للبحث في هذه الإشكالية، سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية:

أولاً: تقديم بصفة عن أهم خصائص الإدارة العمومية التونسية،

ثانياً: دراسة مختلف الإصلاحات التي عرفتها الإدارة العمومية التونسية قبل اندلاع الثورة ومساهمتها في الارتقاء بمؤشرات أدائها من خلال مختلف التقارير الدولية،

ثالثاً: تحليل مدى مساهمة الإصلاحات الهيكلية التي تم اتخاذها بعد الثورة للحد من انتشار منظومة الفساد وتفكيكها بالإضافة الى ترسيخ مبادئ الشفافية وإرساء دعائم دولة القانون.

خصائص الإدارة العمومية التونسية

تعتبر العناية بالعنصر البشري في القطاع العمومي شرطاً أساسياً للارتقاء بأداء الإدارة وجعلها متشعبة بقيم ومبادئ حسن التصرف في المرفق العام وأكثر قدرة على مجابهة التحديات. وتقوم الإدارة التونسية منذ عقود بجهود كبيرة لتحسين أداء العاملين بها سواء من خلال الرفع من نسب التأطير عبر انتداب الكفاءات العليا أو من خلال برامج التكوين والتدريب المتوفرة.

1- تطور عدد الموظفين ومستوى التأجير صلب الإدارة التونسية.

تستقطب الوظيفة العمومية سنوياً والى حدود سنة 2009 حوالي 15% من الطلبات الإضافية للشغل بمعدل 12 ألف منتدب جديد سنوياً من بينهم حوالي 70% من حاملي الشهادات العليا². وقد تطور عدد الموظفين بعد الثورة

¹ تاريخ المصادقة على دستور الجمهورية التونسية ما بعد الثورة بتاريخ 27 جانفي 2014
² الاستشارة الوطنية لتحديث الوظيفة العمومية، الوزارة الأولى، تونس، 2009، ص7

بشكل سريع ليصل الى 622 ألفا سنة 2016 مقابل 435 ألفا سنة 2010 تجاوز الحجم المتراكم للانتدابات خلال الست سنوات الأولى بعد الثورة 187 ألف أي ما يعادل 30% من جملة أعوان الوظيفة العمومية وهو ما أحدث ضغطا كبيرا على طاقة الاستيعاب العادية من الانتدابات الجديدة للإدارة التونسية. وشملت الانتدابات والتسويات أساسا الفترة 2012-2014 التي تزامنت مع حدة التحركات الاجتماعية وبداية الازمة الاقتصادية الي عرفتها تونس من خلال التراجع المستمر في نسب النمو والانتاجية. ويبرز الجدول عدد 1 هذا التطور:

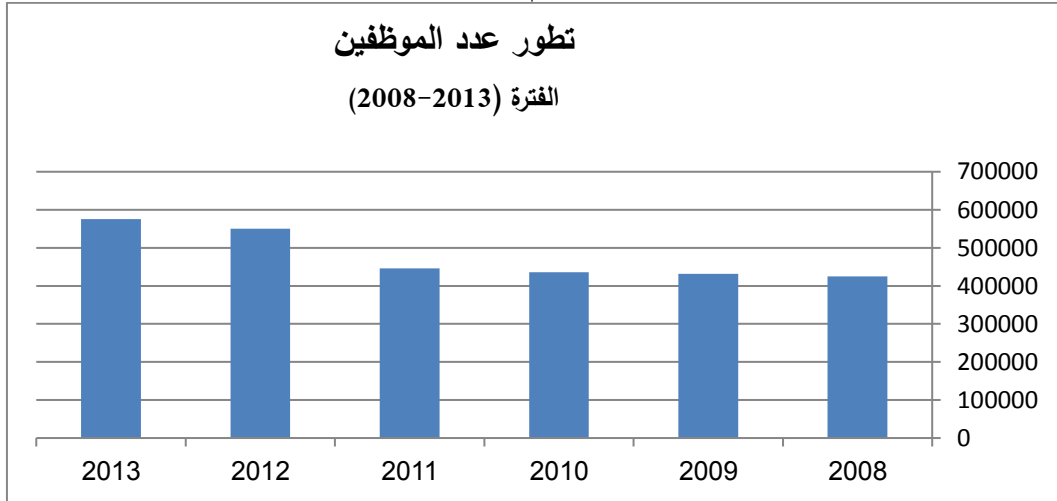
جدول-1- تطور عدد اعوان الوظيفة العمومية: 2010-2016

2016	2015	2014	2013	2012	2010	
622310	604163	591174	558437	533069	435487	العدد
3.0	2.2	5.9	4.8	19.8	1.0	نسبة التطور %

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء

ويبين في نفس السياق الرسم البياني عدد 1 الاستقرار الذي شهده عدد الموظفين قبل الثورة في حدود 400 ألف موظف ليقفز بشكل كبير سنة 2012 مسجلا زيادة تقدر بـ 19.8 بالمائة.

رسم عدد 1



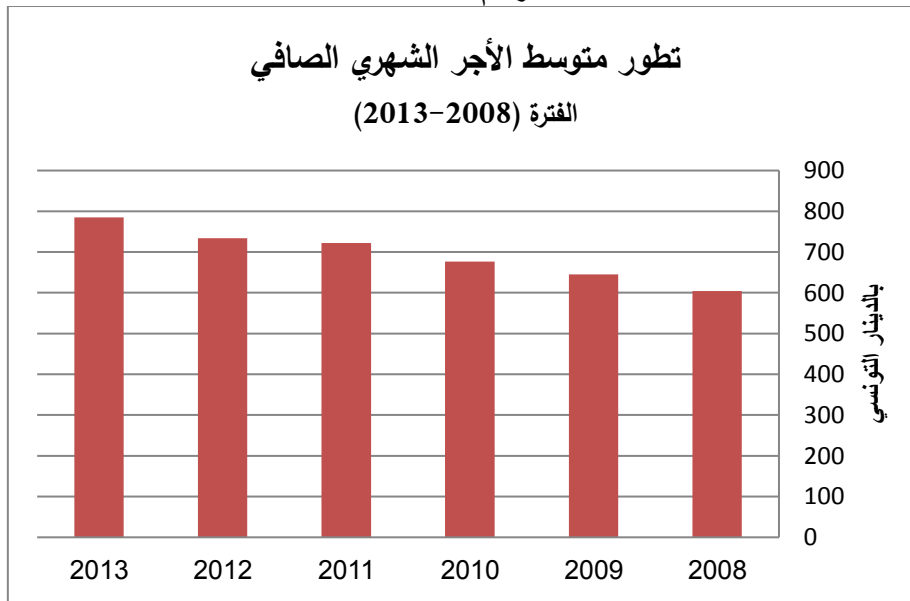
وتعود أهم الأسباب في ذلك إلى انتهاء الحكومات المتعاقبة ما بعد الثورة لسياسة توسعية واعتماد القطاع العمومي كمصدر أساسي لتلبية طلبات الشغل الإضافية إلى جانب الاجراءات الاستثنائية التي شملت فئات خصوصية ومنها تسوية وضعية الاعوان المتعاقدين وعمال المناولة بالقطاع العمومي والمنفعين بالعفو التشريعي العام ممن طردوا او حرموا من وظائفهم قبل الثورة لأسباب سياسية او فكرية. وعلى الرغم من هذا المعطى الجديد للانتدابات بعد الثورة، فإن تركيبة الموظفين صلب الإدارة التونسية بقيت متميزة بثلاث خاصيات هامة³:

³ المسح الوطني حول التشغيل المعهد الوطني للإحصاء، تونس، 2013

- الحضور المميز للمرأة التونسية التي تمثل 35 % من جملة الموظفين سنة 2016،
- استقطاب قطاع التعليم لحوالي 36 % من جملة الموظفين،
- التركيبة الشابة لغالبية موظفي القطاع الحكومي في تونس حيث أن 42 % من الموظفين لم يتجاوزوا الأربعين سنة.

أما على مستوى الأجور، فقد تم تسجيل ارتفاع في متوسط الأجر الشهري الخام حيث بلغ 1528 دينار سنة 2016 مقابل 1064 دينارا سنة 2012 اي نسبة زيادة تفوق 30 % خلال هذه الفترة. وشهدت كتلة الأجور تبعا لذلك زيادة جمليه في حدود 65 % لتبلغ نسبة 12.6% من الناتج المحلي الخام سنة 2014 مقابل 10.7% سنة 2010، مما شكل ضغطا كبيرا على التوازنات الكبرى للمالية العمومية في السنوات الأخيرة⁴.

رسم عدد 2



ومقارنة بالمملكة المغربية، نجد ان هنالك تقاربا كبيرا في عدد الموظفين في القطاع العمومي للبلدين بالرغم من ان عدد سكان المملكة يبلغ ثلاث اضعاف سكان الجمهورية التونسية. فقد بلغ عدد الموظفين بالإدارة العمومية المغربية 540 ألف موظف سنة 2013، من بينهم 58 % في قطاع التربية والتعليم العالي والتكوين و8% في قطاع الصحة⁵.

اما في الجزائر، فقد بلغ عدد الموظفين سنة 2013 ما يناهز مليون و900 ألف موظف، يستأثر قطاع التربية بحوالي 40 بالمائة من أجمالي الموظفين فيما تمثل المرأة 34 % من عدد الموظفين⁶.

وفي المقابل نلاحظ ان عدد الموظفين في القطاع الحكومي بفرنسا قد بلغ 5.6 مليون موظف نهاية 2013 في حين انه لا يتجاوز 39 مليون موظف حكومي في الصين دولة المليار والثلاث مائة وأربعون مليون نسمة.

2- منظومة الانتداب والتكوين في الادارة التونسية

4 قانون المالية لسنة 2015، وزارة المالية، الجمهورية التونسية، 2015
5 الموارد البشرية بالوظيفة العمومية ووزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة المملكة المغربية، 2013، ص 25-26
6 تعدادات الوظيفة العمومية في الجزائر 2013، المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري 2013،

تعتبر المركزية المفرطة وطول الإجراءات وارتفاع التكلفة من أبرز النقائص التي تشكو منها منظومة الانتداب والتكوين صلب الإدارة العمومية التونسية منذ الاستقلال، وهو ما يفسر لجوء الإدارة في عديد الأحيان إلى انتداب الأعوان بصفة وقتية أو تعاقدية أو عن طريق المناولة (شراكة بين القطاع الخاص والعمومي). وتعتبر هذه الطريقة، بالإضافة لكونها من آليات التشغيل الهش، مخلة بمبادئ الشفافية والمساواة وتكافؤ الفرص امام طالبي الشغل.

ولقد عملت الحكومات المتعاقبة بعد الثورة على الحد من هذه الظاهرة بدعوة كافة الوزارات والإدارات المركزية إلى اعتماد المناظرة كآلية وحيدة للانتداب وضرورة نشر كافة الاعلانات المتعلقة بالانتدابات على مواقع واب الوزارات المعنية، والعمل على تعميم مراكز المناظرات على المستوى الجهوي والمحلي.

من ناحية أخرى، لايزال ملف التكوين والتدريب صلب الادارة العمومية في تونس يشكو من عديد الصعوبات التشريعية والترتيبية واللوجستية ومن أبرزها محدودية تأثير منظومة التكوين على تطور المسار المهني للموظفين، وضعف الميزانية المخصصة لبرامج التدريب والتكوين اذ لا تتجاوز خمسة مليون دينار سنويا. كما تبرز في نفس الإطار العديد من الصعوبات الأخرى تتمثل أساسا في مركزية التكوين من خلال وجود أغلب المؤسسات التكوينية بالعاصمة والتي تتسم كذلك بمحدودية طاقة استيعابها، وعدم ملائمة محتوى بعض برامج التكوين لمقتضيات العمل، ...

كما تشكو الإدارة العمومية من غياب لمنظومة عصرية للتصرف في الموارد البشرية ومن طول الإجراءات وتشعبها بين الإدارات المركزية والجهوية وخاصة أمام ارتفاع حجم الإدارة إلى حوالي 5000 هيكل إداري مركزي وجهوي. مع ضعف آليات التقييم والتحفيز والتأجير حسب الجدارة، وهو ما يشكل عائقا أمام الإدارة العمومية لاستقطاب خريجي المعاهد العليا ومدارس المهندسين في مختلف الاختصاصات خاصة أمام ارتفاع مستوى التأجير وتعدد آليات التحفيز في القطاع الخاص.

الإصلاحات التي عرفتها الادارة قبل الثورة: 1956-2010

شهدت الإدارة التونسية منذ الاستقلال سنة 1956 وعلى امتداد خمسة عقود كاملة جملة من الإصلاحات الهامة بهدف تحديث آليات التدخل وترسيخ مبادئ التصرف الرشيد وتحسين مناخ الأعمال⁷. ولقد مكنت هذه الإصلاحات من تحقيق عديد الإنجازات النوعية شملت كافة مجالات العمل الإداري ويمكن اختزالها في العناصر التالية:

- ← العناية بمشاغل المواطن
- ← المساهمة في تحسين مناخ الأعمال
- ← تعصير الإدارة وتطوير آليات وأساليب عملها
- ← الارتقاء بأداء بالإدارة الإلكترونية

1- العناية بمشاغل المواطن من خلال إحداث آليات لتدعيم وظيفة الإصغاء إلى المواطن ومنها خطة الموفق الإداري للمساعدة على فض الإشكاليات في تعامل المواطن مع المصالح الإدارية وتفعيل دور مكاتب

⁷ استراتيجية التنمية الإدارية (2007-2011)، الوزارة الأولى، الجمهورية التونسية، 2007، ص4

العلاقات مع المواطن وتثمين وظيفة الاستقبال والتوجيه والإرشاد وتكثيف آليات الإنصات والتواصل بين الإدارة والمتعاملين معها وإحداث خطة المواطن الرقيب لمعاينة نوعية الخدمة وأسلوب التعامل مع المواطن. وباعتبار ان القطاع الحكومي وجد لكي يقدم خدمات مختلفة للمواطن الذي يعد الحريف الرئيسي للقطاع الحكومي⁸ فقد سعت الإدارة العمومية الى الاهتمام بالمواطن وتيسير قضاء شؤونه بالتقليص في آجال إسداء الخدمات وتقريبها من مستعمليها وذلك بفضل تعميم تركيز نقاط الإدارة السريعة والشبابيك الموحدة واستمرارية العمل ببعض المرافق العمومية التي تشهد اقبالا كثيفا من قبل المواطن (البريد، البلديات، الصناديق الاجتماعية، المراكز الجبائي والمالية، خدمات النقل وغيرها...)⁹.

2- المساهمة في تحسين مناخ الأعمال عبر مزيد تبسيط الإجراءات الإدارية وقطع أشواط هامة على درب مواصلة حذف التراخيص الإدارية أو تعويضها بكراسات شروط واعتماد إجراء وحيد ووثيقة موحدة بالنسبة إلى الخدمات الإدارية لإحداث المؤسسات، والتخفيض في كلفة الإجراءات الإدارية الموجهة إلى المؤسسة، وإدخال إصلاحات جديدة على أنظمة الصفقات العمومية.

كما شملت الإصلاحات الإدارية تركيز آلية لمتابعة تطوّر المناخ الإداري للأعمال وإحداث هيكل إداري بكل وزارة يكون المخاطب الوحيد للباعثين في قطاعات النشاط الراجع بالنظر للوزارة وإحداث هيكل متابعة برئاسة الحكومة يكون المرجع الأخير لتذليل الصعوبات الإدارية.

ولقد مكنت مختلف هذه الإجراءات والإصلاحات من تحسين الترتيب العالمي للإدارة العمومية التونسية في مجال الخدمات الإدارية حيث احتلت المرتبة 32 سنة 2010 على 139 دولة حسب تصنيف المنتدى الاقتصادي العالمي بدافوس حول القدرة التنافسية والمرتبة الأولى إفريقيا والمرتبة الرابعة عربيا.

3- تعصير الإدارة وتطوير آليات وأساليب عملها وذلك من خلال تفعيل مختلف التطبيقات الإعلامية الوطنية المشتركة والقطاعية وتوسيع مجالاتها وتطوير الخدمات الإدارية على الخط بالإضافة الى وضع برنامج لتأهيل الإدارة عبر مخططات قطاعية ومخطط مركزي شمل المجالات التالية:

◀ الخدمات الإدارية عبر مراجعة قائمة الخدمات وشروط إسداؤها، وتحديد الحالات التي تُلزم فيها الإدارة بتعليق الرد الى المواطن والمؤسسة، بالإضافة إلى تطوير نظام الإرشاد والإعلام الإداري "سيكاد" ووضعه على الخط مع إدراج المطبوعات الإدارية به.

◀ التنظيم الإداري من خلال إعادة تحديد دور الإدارة وتوضيح الصلاحيات والمسؤوليات بين مختلف الهياكل والمستويات الإدارية واعتماد تنظيم نموذجي للوزارات وتعزيز استعمال الإعلامية، وتأهيل العنصر البشري بهدف الضغط على آجال اسداء الخدمات الموجهة للمواطن والمؤسسة وتقريب الخدمات الإدارية من طالبيها.

ومكنت هذه الإصلاحات من المساهمة في أن تحقق تونس تقدما بثلاثة مراكز حسب تصنيف منتدى "دافوس" حول "تسهيل التجارة عبر الحدود في العالم بعنوان سنة 2010" لتحتل المركز 38 على الصعيد العالمي والثاني أفريقيا من جملة 125 بلدا. كما صنف هذا التقرير تونس في مرتبة متقدمة مقارنة بعدد

⁸ محمد زويد العتيبي، الطريق الى التميز، الرياض الدار العربية للنشر، 2003،
⁹ وثيقة الميزان الاقتصادي 2015، وزارة التنمية والتعاون الدولي، الجمهورية التونسية، 2015، ص 125

الدول من منطقة الأورو مثل كرواتيا (45) وإيطاليا (51) واليونان (55) وبولونيا (58) علاوة على عدد من البلدان الصاعدة بتجاوزها الصين (48) والمكسيك (64) والهند (84) والبرازيل (87) والأرجنتين (95).

4- الارتقاء بأداء الإدارة الإلكترونية: ادراكا منها بالدور الريادي الذي تلعبه تكنولوجيات الاتصال والمعلومات في تعصير وتطوير العمل صلب الادارة العمومية أحدثت منذ أواخر القرن الماضي عديد المؤسسات العمومية التي تعنى بتطوير الإدارة الإلكترونية سواء من خلال تصوّر التوجّهات العامة في المجال ومتابعة تنفيذها أو من خلال تقديم المساعدة الفنية لتيسير تنفيذ مختلف مشاريع الإدارة الإلكترونية في الآجال المحددة.

وتكريسا لمبدأ الشفافية واحترام قواعد معالجة المعطيات وتبادلها وتخزينها تم إعداد قانون يتعلق بضبط الإطار العام لتبادل المعطيات داخل الإدارة وبين الإدارة والمتعاملين معها، والإطار القانوني لعمليات النفاذ إلى المعطيات الشخصية وكذلك تطوير الإطار القانوني للأرشيف الإلكتروني والصفقات العمومية. وشهدت الإدارة في نفس الاتجاه تطوير خدمات إدارية جديدة على الخط لتخفيف عبء التنقل بين مختلف الهياكل الإدارية حيث تم إنجاز 10 خدمات تفاعلية على الخط دخلت طور الاستغلال وشملت بالخصوص خدمات التسجيل الجامعي عن بعد والتراسل الإلكتروني المؤمن والاستعلام على خدمات النقل والتسجيل العقاري.

وبالتوازي تم التوصل إلى ضبط خدمات تعتمد آلية الإرساليات القصيرة عبر الهاتف الجوال وتشمل هذه الخدمات بالخصوص مجالات التعاون الفني والنقل واستخلاص الفواتير ومتابعة ملفات التأمين على المرض والتسجيل عن بعد بمكاتب التشغيل. فالرؤية الاستراتيجية لتطوير الإدارة الإلكترونية تقوم على جعل المواطن المحور الأساسي لاهتمامات الإدارة ليتسنى لها توفير خدمات جديدة ذات جودة عالية تتماشى وحاجياته وتطلعاته¹⁰.

ولقد ساهمت هذه الاجراءات في نقلة نوعية في الترتيب العالمي في مجال الإدارة الإلكترونية ضمن تصنيف منظمة الأمم المتحدة الذي أحرزت تونس بمقتضاه بين 2008 و 2010 تقدما بـ 58 مركزا مرتقيه بذلك من المرتبة 124 إلى المرتبة 66 من بين 192 بلدا والمرتبة الأولى إفريقيا والمرتبة السابعة عربيا.

الإصلاحات الهيكلية للإدارة التونسية بعد الثورة واستراتيجية تحديث الإدارة في افق 2019

برز بوضوح إثر اندلاع ثورة 2011 أن مجمل الإصلاحات التي شملت الإدارة العمومية وعلى الرغم من أهميتها لم تمكن الإدارة في ظل غياب الإرادة السياسية الحقيقية للإصلاح- من ترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة وإحكام مقاومة الفساد وإرساء دعائم دولة القانون القائمة على الشفافية وحماية حقوق الأفراد.

وعلى هذا الأساس، تركزت الجهود منذ 2011 لتركيز الإصلاحات الهيكلية العميقة صلب الإدارة التونسية والتي تهدف بالأساس إلى مراجعة قانون الجمعيات، وإصدار قانون لتثبيت حق النفاذ إلى المعلومة، وقانون الصفقات العمومية، وتركيز منظومة الشراء العمومية على الخط، وإقرار مبدأ لامركزية السلطة الإدارية، وإحداث الهيئة الوطنية لمقاومة الفساد، بالإضافة إلى تطوير المنظومة الوطنية للشكاوي والاطلاع عن حالات الفساد، ومنظومة

¹⁰الاستراتيجية الوطنية لتطوير الإدارة الإلكترونية (2009-2014)، الوزارة الأولى، تونس، 2009، ص4

التعريف الإلكتروني للمواطن بهدف تحسين محيط الأعمال والاستثمار وإرساء مبادئ الشفافية والمنافسة والحياد والحوكمة الرشيدة وحسن توظيف الموارد البشرية وإحكام استغلال الميزات التفاضلية للاقتصاد الوطني بما يعزز مجهود الاستثمار الخاص بالمناطق الداخلية، وشملت هذه الإصلاحات المحاور التالية:

1- دعم مبادئ شراكة الحكومة المفتوحة حيث شهدت سنة 2014 تكريس مقاربات جديدة للحكومة تستند إلى مبادئ الشفافية والمشاركة المدنية وترشيد التصرف في الموارد العمومية والمسائلة. وقد تم في هذا الإطار الإعلان من قبل المكتب التنفيذي لمبادرة شراكة الحكومة المفتوحة عن قبول عضوية تونس تبعا لاستيفائها المعايير المستوجبة للانضمام لهذه المبادرة إضافة إلى إحداث لجنة استشارية مختلطة مكلفة بإعداد خطة العمل الوطنية لشراكة الحكومة المفتوحة ومتابعة تنفيذها فضلا عن الانتهاء من إعداد الصيغة النهائية لخطة العمل ونشرها، ومن أهم الإجراءات التي تم اتخاذها في هذا الإطار:

◀ تكريس حق النفاذ إلى المعلومة، حيث تمت مراجعة المرسوم المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية¹¹ من خلال تنظيم استشارة حول مشروع قانون يتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة بهدف تشريك المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني والأطراف المعنية بحق النفاذ إلى المعلومة في صياغة هذا القانون الذي تمت المصادقة عليه بتاريخ 24-03-2016 ويهدف هذا القانون بالخصوص إلى إقرار حق النفاذ إلى المعلومة والوثائق الإدارية لكل شخص طبيعي أو معنوي بالإضافة إلى تعزيز مبدأ الشفافية والمسائلة وتحسين جودة المرفق العمومي ودعم الثقة في هياكل الدولة وتسهيل مشاركة العموم في وضع السياسات العمومية ومتابعتها وتقييمها. وحددت فصول هذا القانون المعلومات التي يتوجب على مختلف الهياكل العمومية نشرها على موقع الواب وتحيينها بصفة دورية، وآليات طلب النفاذ إلى المعلومة واجال الحصول عليها¹².

◀ فتح البيانات العمومية من خلال تفعيل وإثراء محتوى موقع واب البيانات المفتوحة وتعزيز المقاربة التشاركية بتمكين المواطن من المشاركة في صياغة السياسات والبرامج العمومية ومتابعة تنفيذها عبر موقع واب "الاستشارات العمومية" وتطوير منظومة الشراءات العمومية على الخط " التي تهدف إلى تحسين نجاعة الشراءات والصفقات العمومية وتدعيم المنافسة مع تكريس مبدأ المساواة بين العارضين والتقليص من الممارسات المخلة بالمنافسة مما يساهم في تحسين مناخ الاستثمار، مع الإشارة إلى أن هذا المشروع تم في إطار التعاون التونسي الكوري جنوبي سنة 2011 بقيمة 5.7 مليون أورو. وتجدر الإشارة إلى أن عديد الدول قامت بتطوير مبادرات لفتح البيانات من خلال إنشاء بوابات في المجال، على غرار الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة، البحرين، الإمارات العربية المتحدة، المغرب، البرازيل، وفرنسا إضافة إلى عديد المنظمات على غرار البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومنظمة الأمم المتحدة¹³.

¹¹ المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المؤرخ في 26 ماي 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية
www.chambre-dep.tn تقرير لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية حول مشروع القانون الأساسي عدد 55/2014 المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة.

¹² القانون الأساسي عدد 24 المؤرخ في 24 مارس 2016، المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة
¹³ منظومة البيانات المفتوحة، رئاسة الحكومة، 2013، ص 8

2- تكريس مبادئ الحوكمة الرشيدة والشفافية ومقاومة الفساد: تم إحداث وزارة الحوكمة ومقاومة الفساد في أول حكومة بعد الثورة بهدف وضع سياسة جديدة لإرساء ركائز الثقة والنزاهة والشفافية من خلال تطوير وتحديث التشريعات وتحسين جودتها بما يتلاءم مع المعايير الدولية، ولضبط استراتيجية وطنية للحوكمة ومقاومة الفساد من خلال تقييم شامل للمنظومة القانونية للصفقات العمومية، والنظام الجبائي، وقانون الديوانة¹⁴ (الجمارك)، بالإضافة إلى إحداث خلية للحوكمة بكل وزارة¹⁵. كما تم في نفس الإطار، في أواخر سنة 2014، توقيع وثيقة اتفاق تعاون "Record of discussions" بين كتابة الدولة للحوكمة والوظيفة العمومية والوكالة الكورية للتعاون الدولي "KOICA" لتمويل تطوير منظومة إلكترونية وطنية للشكاوى والإبلاغ عن حالات الفساد (e-people) في شكل هبة بقيمة 5 ملايين دولار أمريكي¹⁶.

وبادرت أول حكومة بعد الثورة بإحداث اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الفساد والرشوة¹⁷ التي أصدرت تقريراً موفياً سنة 2011 تعرض إلى أبرز أساليب الإثراء غير المشروع وأهم المجالات التي انتشرت فيها منظومة الرشوة والفساد قبل الثورة. وتعتبر المجالات العقارية والصفقات العمومية والالتزامات والمشاريع الكبرى بالإضافة إلى مجالات الخصخصة والاتصالات والقطاع المالي والبنكي والمصالح الديوانية والجبائية والانتداب والقضاة والمحاماة من أهم المجالات التي تم حصرها من قبل اللجنة.

وللحد من هذه الظاهرة، تم تعزيز الإطار القانوني لمكافحة الفساد بإصدار المرسوم¹⁸ المتعلق بمكافحة الفساد، وإحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد سنة 2013 التي صنفت كهيئة دستورية ضمن الفصل 130 من دستور سنة 2014. بالإضافة إلى ذلك، تم استكمال النصوص القانونية لحماية المبلغين عن حالات الفساد في القطاع العام حيث تم إصدار القانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017 والمتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين. كما تم تدقيق تعريف الإثراء غير المشروع ومراجعة الإطار القانوني للتصريح بالذمة المالية، والزامية التصريح بالتملكات بالنسبة لأعضاء الحكومة والموظفين السامين بالدولة عند مباشرة وظائفهم وبعد الانقطاع عنها حيث وقع إصدار القانون الأساسي عدد 46 لسنة 2018 والمتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح.

¹⁴الحبيب قوبعة، الحوكمة الرشيدة، معهد القيادة الإدارية، المدرسة الوطنية للإدارة، تونس، 2013

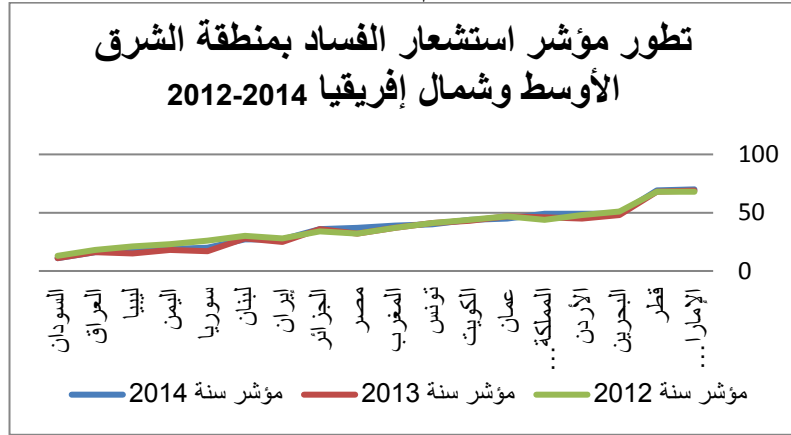
¹⁵ منشور رئيس الحكومة عدد 16 بتاريخ 27 مارس 2012.

¹⁶ وثيقة الميزان الاقتصادي لسنة 2015، وزارة التنمية والتعاون الدولي،

¹⁷ مرسوم عدد 7 لسنة 2011 المؤرخ في 10 فيفري 2011

¹⁸ المرسوم عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد

رسم عدد 3



الا ان مختلف التقارير الدولية حول مقاومة الفساد بينت انه بالرغم من دخول هذه القوانين حيز التطبيق وبالرغم من كل الاجراءات المصاحبة وخاصة تنامي دور مختلف الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني ذات العلاقة، فان تونس كما مختلف الدول العربية قد فشلت في بلوغ الحد الأدنى في مكافحة الفساد (الرسم عدد 3)، فقد كشف تقرير مؤشر مدركات الفساد لسنة 2018 عن صورة قاتمة حيث لم تتمكن اغلب الدول العربية من الحد من انتشار الفساد واستشعاره فتحصلت تونس على 43 درجة لتحتل المرتبة 73 عالميا من ضمن 180 دولة وتصدرت الامارات العربية المتحدة قائمة الدول العربية ب 70 درجة اما ليبيا فتذلت القائمة ب 17 نقطة وادنى مراتب المؤشر بالمنطقة.

3- دعم مناخ الأعمال ودفع الاستثمار

تم الشروع بعد الثورة التونسية في تركيز عديد الإصلاحات صلب مختلف المنظومات المرتبطة بمناخ الأعمال من تمويل وحوافز جبائيه وإجراءات إدارية وبنية أساسية بهدف دفع نسق الاستثمار. وتركز العمل على تطوير التشريعات والإطار المؤسساتي حيث تمت مراجعة جملة من الإجراءات من اهمها النص القانوني المتعلق بإحداث وحدات الإحاطة بالمستثمرين¹⁹، وذلك في اتجاه ضبط مهامها ومجالات تدخلها وآليات عملها بصفة دقيقة والتنسيق على إرساء نظام متابعة ناجع لأنشطتها. وبالإضافة إلى ذلك، واصلت تونس التركيز على مزيد تحسين العلاقة بين الإدارة والمستثمر وتسيير ممارسة الأنشطة الاقتصادية وإحداث المؤسسات من خلال تفعيل دور هذه الهياكل بهدف تمكينها من سرعة البت في الملفات المعروضة عليها وإيجاد حل للإشكاليات الإدارية التي تعترض المستثمر بخصوص استكمال إجراءات بعث المشاريع.

كما تم في نفس السياق استكمال الإطار القانوني المنظم لصيغ الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص بهدف تنشيط الاستثمارات المشتركة وفق مبدأ تقاسم المخاطر والمنافع لتعزيز قدرة الدولة على تنفيذ المشاريع المهيكلية، وذلك استئناسا بأفضل التجارب والممارسات العالمية الناجحة في مجال الشراكة. وقد أحيل هذا الإطار القانوني على مصادقة السلطة التشريعية موفى سنة 2014. وبالتوازي مع العمل، تمت مراجعة مجلة الاستثمار من خلال اصدار القانون الأساسي عدد 71 لسنة 2016 المتعلق بالاستثمار وكذلك اصدار القانون المتعلق بتحفيز الاستثمار وتحسين مناخ الاعمال خلال شهر ماي 2019.

أما في مجال التمويل، فقد استكملت المرحلة الأخيرة من برنامج إصلاح المنظومة البنكية المتعلق بتقييم الوضع

¹⁹الأمر عدد 4516 لسنة 2014 المؤرخ في 22 ديسمبر 2014

المالي للبنوك العمومية ومنظومة حوكمتها وتسييرها للوقوف على مختلف النقائص المؤسسية والتنظيمية. وشهدت سنة 2014 مواصلة المرحلة الثانية من عملية مراجعة الإجراءات الإدارية المنظمة للأنشطة الاقتصادية وتقييمها (المقصلة التشريعية) التي انطلقت سنة 2012 من خلال ضبط قائمة النصوص التشريعية والترتيبية بهدف مراجعتها لتيسير ممارسة الأنشطة الاقتصادية ودفع الاستثمار وذلك على ضوء استشارة القطاع الخاص، فضلا عن صدور النص القانوني المتعلق باعتماد مسار تشاركي لتبسيط الإجراءات الإدارية المنظمة لممارسة الأنشطة الاقتصادية²⁰.

والجدير بالملاحظة من خلال هذا الجهد التشريعي المتعدد القطاعات أن مختلف هذه الإصلاحات التي شملت كافة مجالات الأنشطة الاقتصادية قد ساهمت بقسط كبير في احراز تونس المرتبة الستين في تقرير البنك الدولي لممارسة أنشطة الأعمال Doing business لسنة 2015 متقدمة على المغرب (71) ومصر (112) فيما احتلت دولة الامارات العربية المتحدة المرتبة 22 عالميا والأولى عربيا. كما تم تصنيف تونس من بين الإحدى عشر دولة ضمن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي قامت بإصلاحات مهمة في مجال تحسين مناخ الأعمال، ويبين الجدول عدد 2 هذا التقييم لسنة 2015:

جدول عدد 2

ترتيب بعض دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حسب سهولة القيام بالأعمال

اقتصاد	سهولة القيام بالأعمال	بعث المؤسسات	إسناد رخص البناء	الربط بالشبكة الكهربائية	نقل الملكية	الحصول على قروض	حماية المستثمرين الأقلية	دفع الضرائب والأداءات	التجارة عبر الحدود	تنفيذ العقود	تسوية الإعصار
الإمارات العربية المتحدة	22	2	1	1	1	3	1	1	1	12	6
المملكة العربية السعودية	49	8	4	2	4	1	4	3	10	8	17
قطر	50	7	5	5	5	12	9	1	8	5	1
البحرين	53	11	2	9	2	5	7	4	9	13	5
تونس	60	6	9	4	8	7	5	14	4	2	2
عمان	66	10	6	11	3	7	9	5	7	15	8
المغرب	71	1	7	13	15	5	9	12	2	3	9
الكويت	86	17	10	14	7	7	1	6	13	16	11
لبنان	104	9	16	7	12	7	8	8	11	9	12
مصر	112	4	14	15	10	1	13	18	12	18	10
الأردن	117	5	12	6	13	18	16	9	5	10	14
الجزائر	154	14	13	19	18	14	12	20	15	11	7

تقرير البنك الدولي لممارسة أنشطة الأعمال 2015

4- استراتيجية تحديث الوظيفة العمومية في افق 2020

امام تواصل الصعوبات وتفاقم مشاكل الادارة العمومية والمتمثلة خاصة في ارتفاع عدد الأنظمة الأساسية الخصوصية و تباعد في التأجير بين مختلف الموظفين وعدم تجانس في تطور المسار المهني للموظفين بسبب تواصل العمل بمنظومة تأجير معقدة ومتشعبة وتفتقر إلى عنصر التحفيز بالإضافة الى الخلل الواضح في توزيع الأعوان مركزيا وجهويا وهو ما يتناقض مع التوجه الرامي الى دعم اللامركزية و التصرف الرشيد في الموارد البشرية , والارتفاع المتواصل كتلة الأجور التي بلغت سنة 2017 ما يعادل 14% من الناتج المحلي الإجمالي(10,7 % سنة 2010), تم العمل سنة 2018 على اعداد استراتيجية تحديث الوظيفة العمومية في افق 2020 من خلال اعتماد:

- ◀ إجراءات على المدى القصير تتمثل في ترشيد عدد الأعوان في الوظيفة العمومية والتخفيف من ضغط كتلة الأجور على ميزانية الدولة، مواصلة التقليل من حجم الانتداب، عدم تعويض الشغور الناتج عن الوفاة أو الاستقالة أو الإلحاق، بالإضافة الى الشروع في تنفيذ البرنامج استثنائي للتقاعد المبكر لأعوان الوظيفة العمومية، وقرار برنامج المغادرة الاختيارية لموظفي القطاع العام.
- ◀ إجراءات على المدى المتوسط تهدف تصرف أنجع في الموارد البشرية للإدارة من خلال العمل على مراجعة قانون الوظيفة العمومية وإرساء نظام للوظيفة العمومية العليا، بالإضافة الى مراجعة الأنظمة الأساسية وأنظمة التأجير والاسراع في إرساء نظام التصرف التقديري في الموارد البشرية

الملاحظات والتوصيات

ان الدارس لحجم الاصلاحات المعتمدة صلب الادارة العمومية التونسية وخاصة بعد الثورة، يستنتج بكل وضوح أهميتها البالغة وتأثيرها على مستوى تركيز عديد المؤسسات الادارية والهيئات الدستورية وإصدار النصوص القانونية والتشريعية الترتيبية بهدف مقاومة منظومة الفساد والرشوة وتكريس الشفافية وتركيز دعائم الحوكمة الرشيدة وارساء دولة القانون والمؤسسات. غير ان مختلف هذه الإصلاحات ولئن أفضت الى تعزيز تصنيف الإدارة التونسية في تقارير الهيئات الدولية على غرار تقرير البنك الدولي لممارسة أنشطة الأعمال لسنة 2015، فأنها لم تحقق نفس النجاح في مجال مكافحة الفساد، حيث تراجع ترتيب تونس لتحتل المرتبة 79 عالميا والسادسة عربيا ضمن قائمة تضم 175 دولة من خلال تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة 2015 في جهود مكافحة الفساد (مقابل المرتبة 59 سنة 2010) متقدمة على المغرب(80) ومصر(94) فيما احتلت الامارات العربية المتحدة المرتبة 25 عالميا والأولى عربيا.

وبحسب منظمة الشفافية الدولية، فان تدخل الدولة في الاقتصاد شجع على ظهور فساد ومحاباة مكلفة وبشكل معمم كما بين تقرير البنك الدولي حول "شبكة العلاقات السياسية والتهرب من المعاليم الديوانية (الجمارك) " لسنة 2015 حيث أشار الى ان خسائر الاقتصاد التونسي من جراء التهرب الديواني شهدت ارتفاعا بخمسة بالمائة بعد الثورة²¹ حسب الخبير الاقتصادي بالبنك الدولي غاييل رابالاند. فمنظومة الفساد قد استشرت بعد الثورة خاصة مع تنامي ظاهرة التهرب الضريبي والديواني والتهريب والاقتصاد الموازي الذي أصبح يمثل 38% من الاقتصاد

²¹غاييل رابالاند. "شبكة العلاقات السياسية والتهرب من المعاليم الديوانية"، البنك الدولي، 2015

التونسي²². والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق، لماذا لم تحقق الحكومات المتعاقبة بعد الثورة نجاحات تذكر في ملف محاربة الفساد رغم ايلائه الاولوية المطلقة في مختلف برامجها من خلال تعزيز الاطار القانوني والمؤسساتي لمكافحته عبر ارساء قاعدة قانونية صلبة²³؟.

ان المتأمل والدارس لكل هذه المعطيات والمؤشرات الادارية والاقتصادية بطريقة علمية، وبالنظر لطبيعة الاقتصاد التونسي وخصائص هيكله الادارة العمومية التونسية والترابط الوثيق بينهما، يجعلنا امام ضرورة التأكيد على ان النجاح في مقاومة منظومة الفساد والرشوة وبناء ادارة عمومية تركز مبادئ الشفافية والنزاهة، خاصة في فترة الانتقال الديمقراطي، تتطلب، بالإضافة الى تركيز المؤسسات وإصدار النصوص القانونية ذات الصلة، اعتماد التوجهات التالية:

- ◀ اعتماد مقاربة تشاركية لوضع استراتيجية وطنية لمقاومة الفساد والرشوة من خلال تنظيم استشارة وطنية بمشاركة كافة هيكل المجتمع المدني والأحزاب والمنظمات الوطنية والقطاع الخاص لتشخيص واقع الفساد وأسبابه وسبل الوقاية منه،
- ◀ الحرص على ضمان الاستقلالية المادية للهياكل المستقلة لمحاربة منظومة الفساد والرشوة عبر توفير الوسائل المادية والبشرية الضرورية لإنجاح الأهداف الموكلة لها. وهو ما يتطلب صياغة نصوص قانونية واضحة تحدد عملها وتضبط صلاحياتها لمنع أي تداخل مع بقية الهياكل الرقابية الأخرى،
- ◀ التأكيد على أهمية دور مختلف منظمات المجتمع المدني على مراقبة تطبيق القوانين والاجراءات ذات الصلة بالشفافية والحوكمة ومقاومة الفساد،
- ◀ العمل على نشر قيم النزاهة وثقافة مقاومة الفساد والرشوة داخل مختلف المؤسسات الإدارية والتربوية،
- ◀ تعزيز قدرات وكفاءات الموظفين العموميين في مجال الحوكمة ومقاومة الفساد،
- ◀ تفعيل دور قطب القضاء المالي وعمل هيئة الحوكمة ومكافحة الفساد وتمكينهم من الامكانيات البشرية واللوجستية اللازمة،
- ◀ ضرورة العمل على تفعيل الاستراتيجية الوطنية لتحديث الوظيفة العمومية في أقرب الآجال،
- ◀ العمل على وضع خطة متكاملة لحوكمة المؤسسات العمومية،

²² الوثيقة التوجيهية للفترة 2016-2020، وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي، الجمهورية التونسية، 2015، ص12
Elisabeth Johnson, tendance en matière de corruption dans la région du moyen orient et de l'Afrique de nord ,transparence internationale, numéro 320, janvier 2012//transparency International,ejohnson@transparency.org ²³

ملخص

تطور إصلاحات الإدارة العمومية التونسية من الاستقلال إلى الجمهورية الثانية

الدكتور: طارق الطيب قمودي

جامعة شقراء - كلية العلوم والدراسات الانسانية بشقراء

الكلمات المفتاح: إصلاحات-إدارة عمومية -انتداب -تكوين - موظفين

يتناول هذا البحث أهم الإصلاحات التي عرفتھا الإدارة التونسية منذ الاستقلال إلى الجمهورية الثانية، ويتناول في جزئه الأول تطور مختلف المؤشرات الادارة العمومية من حيث عدد الموظفين والكلفة العامة للأجور... كما يتطرق الى خصائص عملية الانتداب بالوظيفة العمومية ومدى ملائمة برامج التكوين لمقتضيات مراكز العمل ودراسة آلية التصرف في الموارد البشرية من نظام التآجير والتحفيز وتأثيرها على أداء العون العمومي مع مقارنتها ببعض تجارب بلدان المنطقة.

ويهتم الجزء الثاني من البحث بالمقاربة الإصلاحية للوظيفة العمومية غداة الاستقلال والتي كانت تهدف أساسا إلى تركيز دعائم الإدارة الوطنية وإعادة هيكلتها وتحديد صلاحياتها، كما تم التطرق الى الجيل الثاني من الإصلاحات التي شهدتها الإدارة التونسية أواخر القرن الماضي عبر تركيز أسس الإدارة الحديثة مما ساهم في تحسين أداءها وتطوير قدراتها ودعم دورها في تسريع نسق النمو وتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد. حيث اهتمت المقاربة الإصلاحية بالجانب التنظيمي والمؤسسي من خلال إرساء أسس الإدارة الإلكترونية والعناية بالموارد البشرية وذلك بإحداث معهد عالي لتنمية قدرات كبار الموظفين وتعزيز الإدارة الجهوية والمحلية بالكفاءات المناسبة بالإضافة إلى تركيز نظام الجودة مما ساهم في الارتقاء بمؤشرات أداء الإدارة التونسية بصفة عامة.

اما الجزء الثالث من البحث، فيتناول دراسة نقدية لمجمل إصلاحات الادارة العمومية ما قبل الثورة، التي وعلى الرغم من أهميتها لم تمكن الإدارة -في ظل غياب الإرادة السياسية الحقيقية للإصلاح- من ترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة وإحكام مقاومة الفساد وإرساء دعائم دولة القانون القائمة على الشفافية وحماية حقوق الأفراد.

وعلى هذا الأساس، خصّص هذا الجزء من هذا البحث لإبراز الإصلاحات الهيكلية العميقة ما بعد الثورة على غرار مراجعة قانون الجمعيات، وإصدار قانون لتثبيت حق النفاذ إلى المعلومة، وقانون الصفقات العمومية وتركيز منظومة الشراءات العمومية على الخط، و إحداث الهيئة الوطنية لمقاومة الفساد، وإقرار مبدأ لامركزية السلطة الإدارية وقبول شراكة تونس في مبادرة الحكومة المفتوحة وتطوير المنظومة الوطنية للشكاوي والاطلاع عن حالات الفساد ومنظومة التعريف الإلكتروني للمواطن الخ.. هذه الإصلاحات إلى افضت وساهمت في تعزيز تصنيف الإدارة التونسية في مختلف تقارير الهيئات الدولية على غرار تقرير البنك الدولي لممارسة أنشطة الأعمال لسنة 2015 على مستوى النفاذ إلى المعلومة مقابل تراجع الترتيب بالنسبة لجهود مكافحة الفساد.

ويختتم البحث بطرح بعض الملاحظات والاستنتاجات وتقديم جملة من المقترحات التي من شأنها ان تساهم من الرفع من اداء الادارة العمومية التونسية وجعلها ادارة عصرية تساهم في الرفع من القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني، وترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة مقاومة الفساد.

المصادر والمراجع

1. المراجع العربية

- الحبيب، قوبعة (2013). الحوكمة الرشيدة، معهد القيادة الادارية، المدرسة الوطنية للإدارة، تونس.
محمد، زويد، العتيبي (2003). الطريق الى التميز، الدار العربية للنشر، الرياض.
الميزان الاقتصادي (2015). وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي، تونس.
الاستراتيجية الوطنية لتطوير الادارة الالكترونية (2009) (2009-2014)، الوزارة الاولى، تونس.
المسح الوطني حول التشغيل (2013). المعهد الوطني للإحصاء، تونس.
الموار البشرية بالوظيفة العمومية، (2013). وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، الرباط.
الوثيقة التوجيهية 2016-2020 (2016). وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي، تونس.
تعدادات الوظيفة العمومية في الجزائر (2013). المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجزائر.
تقرير ممارسة أنشطة الأعمال (2015). البنك الدولي.
تقرير ممارسة أنشطة الأعمال (2019). البنك الدولي.
قانون المالية لسنة (2015). وزارة المالية، تونس،
خصائص اعوان الوظيفة العمومية واجورهم لسنوات 2012-2016 (2017). المعهد الوطني للإحصاء، تونس.
خصائص اعوان الوظيفة العمومية واجورهم لسنوات 2010-2015 (2014). المعهد الوطني للإحصاء - تونس.
منظومة البيانات المفتوحة (2013). رئاسة الحكومة، تونس.

2. المراجع الاجنبية

- Raballand,(G). (2015).réseaux des relations politiques et d'évasion douanière ,Banque mondiale.
Johnson,(E). (2012). tendance en matière de corruption dans la région du moyen orient et de l'Afrique de nord, transparence internationale, numéro320, janvier2012.