

الأخلاقيات العامة

مكافحة

المحسوبية على مستوى

السلطات المحلية والإقليمية

مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية
التابع لمجلس أوروبا

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

الأخلاقيات العامة

مكافحة المحسوبية على مستوى
السلطات المحلية والإقليمية

مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا

الطبعة الإنجليزية :

*Fighting nepotism within local and regional
authorities*

مجلس أوروبا، يوليو 2019

تم إنتاج هذه الوثيقة في إطار شراكة الجوار لمجلس أوروبا مع المغرب
وتونس 2018 - 2021 ، بدعم من ليختنشتاين والنرويج وإسبانيا.

يسمح باستنساخ نصوص من هذه الوثيقة شريطة ذكر عنوانها الكامل
والمصدر: مجلس أوروبا، وفي حالة أي استخدام لأغراض تجارية أو في
حالة ترجمتها إلى لغة غير رسمية في مجلس أوروبا يرجى الاتصال ب
بالعنوان التالي: « publishing@coe.int »

الغطاء والتصميم: قسم التصميم، مطبعة شركة بن حميدة.
طبع في مطبعة شركة بن حميدة، أكتوبر 2020.

المحتويات

5	تصدير
7	البيان التعليلي
09	مقدمة
10	السياق
13	المصلحة العامة أم المصلحة الشخصية؟
13	الزبونية والمحسوبية في تدبير الموارد البشرية
16	أنظمة التوظيف/الانتداب المحايدة: عنصر أساسي
24	مكافحة المحسوبية: الإطار العالمي لمحاربة الفساد
33	دراسة حالات على المستوى الوطني
51	الخلاصات والتوصيات
55	القرار رقم 441 (2019)
61	التوصية رقم 428 (2019)

على خلفية عدم الثقة المتزايدة للمواطنين تجاه السلطات العامة، باتت مكافحة المحسوبية وضرورة ضمان إجراءات توظيف/انتداب محايدة أكثر أهمية من أي وقت مضى. ويندرج التقرير الذي صادق عليه مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا ضمن استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد. كما أصبح تعزيز الأخلاقيات العامة على المستويين المحلي والإقليمي هدفا رئيسيا للسياسات المحلية.

وغالبا ما يرتبط مستوى ثقة الجمهور في المؤسسات العمومية بالجودة والسلوك المهني للعاملين فيها. لذا بات من الضروري إرساء ممارسات قوية لإدارة الموارد البشرية، حتى تتمكن الإدارات المحلية والإقليمية من توظيف الأشخاص الذين تتناسب مؤهلاتهم ومهاراتهم بشكل أفضل مع المنصب.

لذا، يدعو المؤتمر الجماعات المحلية والإقليمية إلى تبني إجراءات واضحة تضمن نزاهة ممارسات التوظيف/الانتداب. وفي هذه الحالة، فإن وضع آليات للإبلاغ عن المحسوبية المحتملة وتنازع المصالح من شأنه أن يكون فعالا في الحد من هذه الظواهر.

شدد المؤتمر في توصيته على ضرورة قيام الحكومات بإدراج أحكام في التشريعات الوطنية تهدف إلى مكافحة جميع أشكال المحسوبية.

تعرض مجموعة «الأخلاقيات العمومية» التقارير المعتمدة من قبل المؤتمر في إطار خارطة الطريق الخاصة به حول أنشطة الوقاية من الفساد والنهوض بالأخلاقيات العمومية على المستويين المحلي والإقليمي. والهدف من ذلك تقديم مجموعة من الإجابات العملية إزاء التحديات الجديدة التي تواجهها الجماعات الترابية.

محاورة المحسوبة لى السلطات المحلية و الإقللمية البلان اللى

المقررة : ولمان اللى فان اونجرلو

2 أبريل 2019

المقررة : ولمان اللى فان اونجرلو

Wilma Dellisen Van Tongerlo

هولندا.

الملخص

من شأن المحسوبة والزبونية على المستويين المحلي والإقليمي أن تقوض من أداء المؤسسات العمومية، وتضعف من ثقة المواطنين فيها، ومن ثم الإضرار بصورة السلطات العمومية المحلية والإقليمية باعتبارها هيئة تخدم مصالح المرتفقين.

ويتضمن هذا التقرير مجموعة من المعايير المتعلقة بالممارسات الفضلى، وكذا استراتيجيات للوقاية من الفساد في الإجراءات الخاصة بالتوظيف/الانتداب لدى السلطات المحلية والإقليمية. كما أنه يدرس الآثار السلبية للمحسوبة على الأداء العام وعلى ثقافة المنظمات/الأجهزة الإدارية، ويرسخ ما مفاده أن أنظمة إدارة الموارد البشرية الشفافة والمحايدة والقائمة على الجدارة من شأنها التقليل من هذه الآثار.

كما أن المؤتمر يدعو في قراره الجماعات المحلية والإقليمية إلى تقوية الشفافية في الإجراءات الخاصة بالتوظيف/الانتداب والترقية من خلال تبني اجراءات واضحة تضمن المساواة والإنصاف وإرساء آليات للإبلاغ قصد الكشف عن حالات محتملة للمحسوبة أو تنازع المصالح. ويطلب المؤتمر كذلك في توصيته من لجنة الوزراء، دعوة الحكومات إلى السهر على تضمين تشريعاتها الوطنية أحكاما قميينة بالحد من مخاطر المحسوبة.

تعتبر المحسوبية والزبونية بشتى صورها أنواعا من الفساد الذي من شأنه تقويض الأداء السليم للدولة، وعرقلة قدرة السلطات العمومية على خدمة المصلحة العامة. وعلى المستويين المحلي والإقليمي، فإنهما يعرقلان فعالية ونجاعة تقديم الخدمات العمومية، ويضعفان من ثقة المواطنين، ومن ثم الإضرار بصورة السلطات المحلية والإقليمية باعتبارها هيئة تخدم مصالح المرتفقين.

ولمواجهة هذه المخاطر، فإن هذا التقرير يتضمن مجموعة من المعايير المتعلقة بالممارسات الجيدة، ويعرض استراتيجيات للوقاية من الفساد في الاجراءات الخاصة بالتوظيف/الانتداب لدى السلطات المحلية والإقليمية في أوروبا. كما أنه يدرس الآثار السلبية للمحسوبية على الأداء العام وعلى ثقافة هذه المؤسسات/الأجهزة الإدارية ويرسخ ما مفاده أن أنظمة إدارة الموارد البشرية الشفافة والمحايدة والقائمة على الجدارة من شأنها التقليل من هذه الآثار. كما يقدم التقرير لمحة عامة عن الإطار الدولي لمكافحة الفساد (على مستوى التوظيف/الانتداب وإدارة الموظفين) إلى جانب الممارسات الجيدة للوقاية من المحسوبية والزبونية في الإدارات المحلية والإقليمية.

تمثل السلطات المحلية والإقليمية الهياكل الأكثر قرباً من المواطنين ونقاط التفاعل بينهم الأكثر شيوعاً، وبحكم هذا القرب، فإن السلطات المذكورة عملت على:

◀ توفير أحسن الفرص للاستماع للسكان المحليين وتلبية تطلعاتهم؛

◀ العمل بأكبر مرونة ممكنة، قصد توفير خدمات عامة وشفافة ومسؤولة وملائمة للحاجيات الخاصة للأفراد والسكان على حد سواء؛

◀ تقديم المزيد من التسهيلات لتلقي الملاحظات واتخاذ التدابير اللازمة ضد الممارسات التعسفية.

وهكذا يمكن للسلطات المحلية والإقليمية أن « تجس نبض » الساكنة المحلية وتستجيب بشكل مناسب لانشغالاتها الفورية، ووضع سياسات محلية على نحو يأخذ بعين الاعتبار الحاجيات الآنية والمستقبلية للمرتفقين. كما يمكنها من خلال تقديمها خدمات عامة شفافة ومسؤولة، واستجابتها الفورية إزاء أي مخالفات، من أن تصبح المثل في مجال الحوكمة الرشيدة والمحرك للتغيير الأخلاقي. ومع ذلك، فبالرغم من أن المؤسسات العمومية المحلية والإقليمية تعد من بين المؤسسات التي تحظى

بثقة أكبر من لدن المواطنين الأوروبيين¹ ، فإن % 77 من هؤلاء يعتقدون بوجود فساد داخل مؤسساتهم (TNS Opinion et social 2004) . وتتوافق تصورات المواطنين الأوروبيين هذه مع تلك التي نجدها لدى ساكنة مناطق أخرى²، تضع المنتخبين المحليين (% 26) إلى جانب البرلمانين والمسؤولين الحكوميين (% 31 و 30 على التوالي) من بين النخب الأكثر فسادا (PRING 2016). تشوه هذه التمثلات بشكل كبير صورة السلطات المحلية والإقليمية وتقوض ثقة السكان في قدرتها على القيام بمهامها على نحو صحيح وفعال مثلما تقوي من ممارسات الفساد.

إن من شأن الزبونية والمحسوبية والشطط في استعمال السلطة وغيرها من ممارسات الفساد، أن تؤثر عمليا على جميع أنشطة الموارد البشرية (CHÊNE 2015) وتوظيف وترقية وتكوين ونقل الموظفين الموجودين في القطاعات الأكثر هشاشة. إن خطر شراء/ بيع منصب، وتعيين أو ترقية صديق أو أحد المعارف أو عضو في نفس الحزب، مرتفع بشكل خاص عندما يكون هذا المنصب مريحا أو يوفر فرصة للإثراء غير المشروع و/ أو عندما يكون معدل البطالة مرتفعا في وقت تكون فيه مناصب الوظيفة العمومية بإمكانها

1- بلغ مستوى الثقة في السلطات المحلية والإقليمية للاتحاد الأوروبي خلال الفترة 2008-2016 49,84% سنة 2008 و 41,56 % سنة 2015 و 47,45% سنة 2016. يمكن الرجوع إلى هذه المعطيات على الموقع:

<http://ec.europa.eu/COMMfrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart//themeKy/18/groupKy/92/savFile/10>

2- تناولت الدراسة تصورات الأشخاص الذين يعيشون في 42 دولة أوروبية و آسيا الوسطى مقابل مجموعات خاصة ضمتها مسؤولين سياسيين كبار (رئيس / رئيس وزراء ومساعدوه / برلمانيون ومسؤولون وحكوميون). الأعمان الرئيسيون للقطاع العام الذين يتواصل معهم المواطنون (الموظفون في الضرائب والشرطة والقضاة وأعمان الجماعات المحلية) والفاعلون الذين لا ينتمون إلى القطاع العام ولكن لهم وزن في الحياة السياسية (رجال الأعمال والقادة الدينيون).

توفير دخل ثابت ومزايا أخرى. ففي هذا النوع من الحالات، حيث يكون هامش السلطات التقديرية عال وتغيب أنظمة رقابة صارمة وتنعدم التوازنات وتضعف آليات الشفافية، كلها عوامل توفر البيئة الملائمة لممارسة الفساد. إن مستوى ثقة المواطنين وتصورهم للفساد يتعلقان بالجودة والسلوك للموظفين العاملين في كل مؤسسة بعينها. لذلك، فإن من الضروري، من أجل ترسيخ ثقة السكان ومكافحة الفساد، العمل على إرساء ممارسات قوية لإدارة الموارد البشرية على نحو يضمن قيام الإدارات العمومية المحلية والإقليمية بتوظيف/انتداب الأشخاص الذين يتمتعون بالمؤهلات والقدرات والحوافز التي تتوافق ومتطلبات المنصب. فهذه الممارسات الحقيقية « الحامية للديمقراطية » (INGRAHAM, RUBAII- BARRETT,2007:1) هي في النهاية ضمان للحياة وجود الخدمات العمومية.

المصلحة العامة أم المصلحة الشخصية؟

الزبونية والمحابة في إدارة الموارد البشرية

منذ عهد أرسطو وأفلاطون، كانت الأولوية للمصلحة العامة على المصلحة الشخصية (مما أدى إلى غياب الفساد) وهو ما ميز الحوكمة الرشيدة عن الحوكمة السيئة³. إن أحد ركائز الخدمة العامة الخالية من الفساد والمتسمة بالفعالية يكمن في التزام كل موظف عمومي بإيلاء الأولوية للمصلحة العامة للمجتمع قبل مصلحته الشخصية. وتشير مدونة قواعد السلوكيات النموذجية للموظفين العموميين التي وضعها مجلس أوروبا⁴ (المشار إليها فيما يلي: باسم «مدونة السلوكيات النموذجية») إلى هذه الفكرة، مؤكدة على أن الأعوان العموميين ينبغي أن يتسموا بالنزاهة والحياد والفعالية، وألا يراعوا سوى المصلحة العامة عند اتخاذ أي قرار يتعلق بإحدى القضايا الخاصة (المادة 5.2). يجب على المسؤولين الحكوميين تجنب تنازع المصالح «سواء كانت حقيقية أو محتملة أو ربما قد تبدو كذلك»، كما ينبغي أن لا يستفيدوا من منصبهم الرسمي لتحقيق أغراض شخصية (المادة 8). وتشمل المصلحة الشخصية كل ميزة يمكن أن يحصل عليها الموظف العمومي

3-MULGAN, R. (2012), «Aristotle on Legality and Corruption» الفساد و"أرسطو حول الشرعية والفساد" in

M. BARCHAM, B. HINDESS, P. LARMOUR (dir.), Corruption: Expanding the Focus, Canberra, ANU Press ;

in A. FRIEDRICH, C. (2002), «Corruption concepts in Historical perspective» مفاهيم الفساد في المنظور التاريخي»

HEIDENHEIMER et M. JOHNSTON (dir.), Political Corruption: Concepts and Contexts

السياقات» 15-23. New Brunswick, Transaction Publishers, p.

4- مجلس أوروبا، (2000) توصية R (2000) 10 للجنة الوزراء للدول الأعضاء حول مدونة السلوكيات للموظفين العموميين

(اعتمدت من طرف لجنة الوزراء بتاريخ 11 ماي 2000 خلال الدورة 106) وتوجد مدونة السلوكيات النموذجية للموظفين العموميين

ملحفة بالنصوبة. <https://m.coe.int/16806ccc1ed>

لنفسه ولأسرته وأقاربه وأصدقائه، أو كل الأشخاص أو المنظمات التي له أو كانت له معها علاقات تجارية أو سياسية (المادة 13.2).

ويمكن تعريف المحسوبية بأنها الدعم غير المستحق الممنوح لشخص أو مجموعة، ولأسيما من قبل شخص لديه سلطة ما. ويجسد الوضع النموذجي لتنازع المصالح، رغم أشكاله المختلفة، لمنح الموظف الأسبقية لمصلحته الشخصية قبل واجب الحياد في ممارسة مهامه في الوظيفة العمومية. ومن شأن هذا السلوك أن يؤدي إلى الممارسات التالية:

◀ المحسوبية: وهي شكل محدد من المحاباة يستخدم فيه الموظف العمومي سلطته أو منصبه لمنح فرد من عائلته ميزة غير مستحقة (التوظيف/الانتداب، خدمة، معاملة تفضيلية إلخ)؛

◀ المحاباة: وهي شكل خاص من الزبونية يمنح الموظف العمومي من خلاله الأفضلية لأصدقائه أو معارفه⁵؛

◀ المحاباة السياسية: وهي شكل من أشكال المحاباة أو التحيز يتم من خلاله اختيار الشخص لشغل وظيفة أو الاستفادة من مخصصات عمومية بسبب دعمه أو انتمائه لحزب سياسي.

5- تجدر الإشارة إلى أن بعض تعاريف المحسوبية تشمل الزبونية. ويعرف دليل منظمة الشفافية الدولية Transparency International بعنوان « مكافحة الفساد بعبارات واضحة » (2009) المحسوبية بكونها شكل من أشكال المحاباة القائمة على العلاقات والروابط العائلية: حيث يستغل صاحب منصب رسمي سلطته لتعزيز أو تعيين فرد من عائلته أو صديق في أحد المناصب بغض النظر عن جدارته ومؤهلاته.

ومن بين أشكال السلوك الأخرى المرتبطة بالفساد، نجد الزبونية باعتبارها نظاما « لتبادل ثنائي وغير متكافئ لمنافع وخدمات بين « رؤساء» أغنياء و/ أو أقوياء يستغلون « زبناء» أقل ثراء و/ أو قوة (منظمة الشفافية الدولية، Transparency International، 2009). يمكن استخدام أشكال الزبونية كاستراتيجية انتخابية أو استراتيجية عامة قصد الحصول على الدعم السياسي أو الاحتفاظ به. ومن الواضح أن الرابط بين المواطنين والقادة الذين يستخدمون هذه الاستراتيجية يستند إلى المصلحة الشخصية: ذلك أن هؤلاء القادة يمنحون مزايا مادية مباشرة لبعض الأشخاص، أو بعض المجموعات الصغيرة من الناس مقابل دعمهم أو مشاركتهم في التصويت أو تأييدهم (Mikkelsen 2013:365).

وفي جميع الحالات المذكورة، يتم انتهاك مبادئ الإنصاف والخدمة العمومية بسبب التواطئ الحقيقي أو المتصور أو المحتمل ما بين المصلحة الشخصية للموظف العمومي ومصلحة المجتمع. إن فشل الموظف العمومي في قيامه بواجبه وخدمة المواطنين واستخدامه لمزايا غير مستحقة عادة ما يشكل سلوكا فاسدا،⁶ فكلما تسربت ممارسات المحاباة والمحسوبية والتحيز السياسي والزبونية إلى إجراءات التوظيف/الانتداب، فإنها تؤدي من دون شك إلى توظيف/انتداب أشخاص (أقارب أو أصدقاء أو أعضاء في الدائرة السياسية) ليست لديهم القدرات أو الإرادة أو المؤهلات اللازمة للقيام بالمهام الموكلة إليهم.

6- يعرف الفساد عادة بأنه ممارسة تؤدي إلى « سوء استخدام المسؤوليات الممنوحة بغرض الإثراء الشخصي » (منظمة الشفافية الدولية 2009:14) (Transparency International)

وحق عندما يكون لدى هؤلاء الأشخاص الإرادة والقدرات والمؤهلات الضرورية لأداء مهامهم، فإن المعاملة الخاصة التي يتلقونها تقوض مبدأ الإنصاف وتولد عدم تكافؤ الفرص وتعمل على نشر الفساد وتقلل من الفعالية في أداء المنظمات/الأجهزة الإدارية مما يفضي إلى مشاكل مرتبطة بالكفاءة والاستقلالية والثقة وروح التعاضد (أو بالأحرى غياب هذه العناصر).

أنظمة محايدة للتوظيف: عنصر أساسي

لمكافحة المحسوبية

تتمتع السلطات المحلية والإقليمية بشكل عام بدرجة عالية من الاستقلالية في تدبير وتوظيف العاملين بها. وقد تم إرساء أنظمة مختلفة في أوروبا، تتوفر على درجة معينة من الاستقلالية بالنظر للسياق الثقافي والإداري والقانوني الموجود هناك. ففي بعض الدول (مثل بلجيكا)، تتمتع الإدارة المحلية بسلطة وضع النظام الأساسي الإداري والمالي الخاص بموظفيها. أما في أماكن أخرى (مثل إسبانيا) فإن موظفي الجماعات الترابية يخضعون لنفس النظام الأساسي الخاص بموظفي الإدارة المركزية ولنفس النصوص القانونية. في حين أن دولا أخرى (مثل المجر) تمزج بين النظامين، في الوقت الذي نجد فيه دولا (مثل اليونان) تمتلك إطارا خاصا بموظفي الجماعات المحلية.

وفيما يتعلق بشروط التوظيف/الانتداب والنظام الأساسي للموظفين، فإن بعض البلدان وضعت نموذجا يتمتع فيه أعوان

الجماعات المحلية والإقليمية بنظام قانوني خاص يعتبرون بموجبه كموظفين، بينما تضعهم دول أخرى ضمن النظام العام الذي يخضع لقانون الشغل الوطني. أما دول أخرى فما زالت تطبق النظام المزدوج الذي يجمع بين النظامين (Moreno et al, 2012). إذا ما كان لهذه الاختلافات تداعيات جمة على إجراءات التوظيف/الانتداب والظروف الأخرى للخدمة، فإن المبادئ الأخلاقية التي ينبغي أن تحكم إطار تدبير الموارد البشرية تبقى هي نفسها. فمبادئ المساواة والحياد في التوظيف/الانتداب العمومي أساسية من أجل توفير خدمات عمومية فعالة وجيدة الأداء. ومن ثم، فإن مبدأ الإنصاف في اختيار العاملين في الوظيفة العمومية ذوارتباط مباشر بمستوى ثقة المواطنين في قدرة المؤسسات على توفير خدمة عمومية، كما أن له أيضا تأثيرا عميقا على المستوى التنظيمي تتحدد من خلاله فلسفة هذه الخدمة على مستوى الجماعات المحلية والإقليمية. و يعد الافتقار إلى التوظيف/الانتداب على أساس الجدارة أحد العوامل المهمة في تزايد الفساد (DAHLSTROM, LAPUENTE et TEORELL 2012) كما يؤدي، حسب دوين (Duyne) (2001) ، إلى تآكل الهياكل التنظيمية وانتشار ممارسات يطلق عليها «تكوين البطالة» و«التعيين على طريقة كاليغولا».

تتطابق ظاهرة «تكوين البطالة» التي وصفها فان ديون VANDUYNE والحالة التي يقوم فيها الشخص (أو الأشخاص) المسؤول (ون) في أحد الأجهزة بتكوين دائرة مقربة من الأفراد الذين يتقاسم (ون) وإياهم نفس القيم والآراء، بحيث لا يشكك هؤلاء أبدا في وجهة نظره

(هم). وبناء عليه، لم تعد مهارات ومؤهلات الشخص هي الأكثر أهمية في التوظيف/الانتداب والانتقاء ولكن مدى طاعته للرئيس. فتؤدي هذه الممارسات، بحسب فان ديون (Van Duyne) إلى «تعيينات على طريقة كاليغولا»: حيث يشعر المسؤولون أن بإمكانهم توظيف من يريدون بغض النظر عن مهارات ومؤهلات الأشخاص. وغالبا ما يؤدي ذلك إلى تعيينات سيئة الجودة وقيام الأشخاص ذوي الكفاءة من جهتهم بطرح بعض المشاكل. وهكذا، يتم في هذا النوع من الأجهزة الإدارية استبدال الحوكمة الرشيدة بآلية معقدة للتواصل الاجتماعي على أساس المصالح الشخصية. فتختفي بذلك مبادئ الاستحقاق والشفافية والمسؤولية لفائدة ممارسات غامضة في إدارة الموارد البشرية، يتم فيها التسامح مع الفساد والمحاباة والزبونية، مما يؤثر في نهاية المطاف على السير السليم للمنظمة/الجهز الإداري.

ويمكن لممارسات المحسوبية أن تنتشر في الحالات التي لا توجد فيها ظاهرتي «تكوين البطالة» و «التعيين على طريقة كاليغولا». وعليه، فإن المبدأ هو تخصيص أفراد الأسرة والأصدقاء وكل المنتمين إلى نفس الدائرة بمعاملة تفضيلية على أساس أن هم أيضا أحسن من يخدم مصالح هيئة الإدارة. وفي العديد من البلدان، يقال أحيانا أن تقديم الدعم للأبء والأصدقاء أو الأعضاء المنتمين لنفس الحزب السياسي يندرج ضمن التقليد المحلي. وقد أكدت العديد من الدراسات حول التقاليد الثقافية وتصور الفساد أن أمرا مثل هذا لا تقبل به كل الثقافات والتقاليد. (SMITH2007,PERSSON, (ROTHSTEIN, TEORELL 2013

أظهرت الأبحاث التي درست جذور الفساد أن الأفعال المرتبطة به تنامي، ليس لكون الناس يعتبرونها فعلا مناسبة، ولكن لأن للصدق في بلد ينتشر فيه الفساد تكلفة مرتفعة. فعندما يعتبر مجتمع ما الفساد جزءا لا يتجزأ من حياته اليومية، يميل أفراده إلى التصرف بطريقة فاسدة، و إلا فإنهم سيخاطرون بتعرضهم «للأضرار» نتيجة لمبادئهم الأخلاقية. ذلك أنهم لا يرون أي داع ليكونوا نزهاء ويتصرفون ضد مصالحهم الشخصية (PERSSON, ROTHSTEIN, TEORELL 2013). وتفضي هذه الحالات في النهاية إلى السقوط في حلقة مفرغة، يؤدي فيها استخدام الوسائل الفاسدة، بهدف التأثير على صنع القرار السياسيين والإداريين، إلى فقدان الثقة في الموظفين مما يدفع لاستعمال وسائل محظورة رسميا بغرض الحصول على المبتغى، ويضعف بشكل أكبر كل حس بالمسؤولية وبشرعية النظام السياسي ككل (PHILP 2001:358).

ويشير كل من فيدجيرالد (FITZGERALD) و وولاك (WOLK) (2016) لدى دراستهما لأسس ثقة المواطنين في السلطات المحلية والوطنية في أوروبا الغربية، إلى أن مستوى الثقة السياسية في هذه الجماعات المحلية، يتناسب ونمط العيش الموجود فيها وحالة الروابط الاجتماعية والأداء السليم للسلطات التنفيذية هناك. ويلاحظ هذا على الخصوص في البلدان الصغيرة حيث يكون السكان على بينة من الكيفية التي تشتغل بها السلطات المحلية والشطط المحتمل لاستعمال السلطة فيها. وهكذا، فإن ممارسات من قبيل المحسوبية والتحيز والمحاباة السياسية تخلق تضاربا في المصالح

تشوه من خلاله العلاقة ما بين السلطة التنفيذية المحلية أو الإقليمية والمواطنين. (ويرى وكسلر 2013 WECHSLER) أن عدم قيام الأعوان العموميين بالكشف عن حالات تنازع المصالح التي تعينهم، وعدم انسحابهم من عمليات صنع القرار التي من المحتمل أن يحققوا فيها مصلحة شخصية (الأسرة، الأصدقاء، الزملاء المهنيين) مبرر لاعتبارهم بشكل عام غير جديرين بالثقة لكونهم موظفين مقنعين للشخص (أو الأشخاص) الذي (أو الذين) تربطهم وإياهم) علاقة خاصة.

فما لم يتم سن عقاب لمثل هذه السلوكيات، فإن الإدارة بأكملها ستوصف بالأنانية، وبكونها تشتغل فقط لخدمة مصالح الأصدقاء والعائلات بدل السكان المحليين. ولا يؤدي ذلك إلى تراجع ثقة المواطنين فحسب، بل إن هذا الاعتقاد السائد لدى الساكنة يشكل عائقا كبيرا أمام توظيف أشخاص ذوي كفاءة عالية وسلوك أخلاقي صارم، كما أن ذلك يقلل من حماس هؤلاء للترشح لوظيفة في إدارة يعتقدون أنها عرضة للفساد وخالية من روح التضامن. وتدعم هذه الفكرة نظرية بتنجر (PETTINGER, 2010) الذي يرى بأن موقف الموظفين إزاء مؤسستهم يستند إلى:

◀ الطريقة التي باشرت بها المؤسسة إيداع الترشيحات؛

◀ حياد إجراءات التعيين؛

◀ الاستقبال والتوجيه الأولي؛

◀ موقف الزملاء والمسؤولين حسب التراتبية الهرمية:

◀ أسلوب إدارة المؤسسة:

◀ ثقافة المؤسسة والجو السائد فيها:

◀ أخلاقيات العمل الجماعي.

وعلاوة على ذلك، فإن للممارسات المتعلقة بالموارد البشرية التي تشوبها المحسوبية والتحيز والمحاباة السياسية أو الزبونية انعكاسات هامة على الثقافة الداخلية للمؤسسة وبالتالي على سيرها ككل. ويشير صوسير (SAUSER,2010) إلى أن الموظفين الذين لا تحركهم مبادئ أخلاقية قوية، يمثلون الخطر الرئيسي الذي يهدد الأداء السليم لأي جهاز إداري، لأنهم يتصرفون وفقا لمصلحتهم الشخصية وليس لخدمة الصالح العام، فيقوضون بذلك روح العمل الجماعي. فإذا ما اعتبرنا الثقافة التنظيمية وعاء مشتركاً للقيم والقناعات التي توجه سلوك الموظفين، فإن وجود ممارسات مثل المحاباة أو غيرها من أشكال الفساد الأخرى في عملية التوظيف/الانتداب، من شأنها بث معالم سيئة سرعان ما تنتقل إلى باقي مجالات الاشتغال وعمليات سير المنشآت الإدارية. وفضلاً عن ذلك، فعندما تدعمها أو تنفذها الإدارة، يترتب عن هذا الأمر ضعف المصدقية الأخلاقية للتراتبية الهرمية، لتجعل منها في النهاية نموذجاً رديئاً على المستوى الأخلاقي. ولكون سلوك القادة عامل حاسم في إرساء ممارسات للتوظيف/الانتداب تستند إلى الاستحقاق، فإن أعضاء التراتبية الهرمية الذين يدعمون أو

يسهلون أو يتسامحون إزاء سلوك المحاباة هم في بعض الأحيان المسؤولين الرئيسيون عن نشر ثقافة تنظيمية فاسدة (PELLETIER, BLIGH 2008).

لا تقف الآثار السلبية للمحسوبية عند حدود بث معالم سيئة والتشجيع على السلوكيات غير الأخلاقية. فقد أوضح بادجيت (PADGETT) وموريس (MORRIS) (2005) بعد دراستهما للمواقف تجاه المسؤولين الذين يظن أنهم وظفوا/انتدبوا بسبب روابطهم العائلية وليس بسبب مزاياهم الشخصية، ينظر إليهم بكونهم أقل كفاءة ولا يحظون بأي دعم من لدن مرؤوسهم. ويلاحظ أيضا أن الأشخاص الذين يعملون تحت مسؤوليتهم ليس لهم أي ثقة ولا أمل في الترقية في المستقبل، إلى جانب كونهم الأقل التزاما إزاء مؤسستهم الإدارية. واستكمالا لهذه الخلاصات، أوضحت الدراسة التي أجراها بيلوتي (PELLETIER) وبلغ (BLIGH) (2008) حول ردود الفعل الوجدانية للعاملين تجاه الأشكال المختلفة لممارسة المحاباة، بأننا نجد لدى هؤلاء سلسلة من الأحاسيس التي تتراوح ما بين الغضب والإحباط إلى جنون العظمة والخوف مرورا بالسخرية والتشاؤم. ويكون لهذه الأحاسيس وقع أقوى عندما يشعر هؤلاء العاملون أنه لا يمكنهم الاعتماد على موضوعية رؤسائهم، مما يفضي إلى سلسلة من العواقب غير المرغوب فيها مثل انتشار التغيب والسرقة والنية بمغادرة المنشآت الإدارية وانخفاض الحافز للعمل وإضعاف سلوك المواطنة (PELLETIER, BLIGH 2008 :829).

ويمكن تلخيص النتائج السلبية لممارسات المحسوبية على ثقافة المجتمع وتأثيرها عليه بشكل عام على النحو التالي:



مكافحة المحسوبية: الإطار الدولي لمكافحة

الفساد

تشكل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁷ ومدونة قواعد السلوكيات النموذجية الإطار الدولي الرئيسي لمعايير مكافحة الفساد التي تنطبق على ممارسات إدارة الموارد البشرية. تضع الوثيقتان سلسلة من القواعد والمعايير الأخلاقية الواجب اتباعه لتعيين الأعوان العموميين وترقيتهم وتقييمهم وإدارتهم. ويمتد نطاق تطبيقهما ليشمل جميع أنواع الموظفين العاملين على المستوى المحلي والإقليمي.

وتعرف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموظف العمومي كما يلي :

1- «أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف، سواء أكان معيناً أم منتخبا، دائما أم مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص،

2- أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف

7- كل الدول الأعضاء، في مجلس أوروبا صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف،

3- أي شخص آخر معرف بأنه « موظف عمومي » في القانون الداخلي للدولة الطرف.»

ويضيف النص على سبيل التوضيح: « بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعينة الواردة في الفصل الثاني من هذه الاتفاقية، يجوز أن يقصد بتعبير « موظف عمومي » أي شخص يؤدي وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف، وحسب ما هو مطبق في المجال المعني من قانون تلك الدولة الطرف» (المادة 2 من الاتفاقية).

أما مدونة قواعد السلوكيات فتعرف « الموظف العمومي » بكون أي شخص يعمل لدى سلطة عمومية (المادة 1 (2)). وتقدم التوصية رقم (2000) R الخاصة بالقانون الأساسي للموظفين العموميين في أوروبا⁸ والمشار إليها فيما يلي ب « توصية بشأن القانون الأساسي للموظفين العموميين » وجهة نظر مختلفة شيئاً ما، حيث يفهم منها أن الموظف العمومي هو « كل عضو من ضمن الموظفين، رسمياً كان أم متعاقداً، تشغله السلطات أو أجهزة الدولة ويتقاضى راتبه من ميزانية الدولة باستثناء الممثلين المنتخبين وبعض الفئات المعينة من الموظفين طالما أنهم يخضعون لقوانين خاصة ». ومن الناحية العملية، تضع تعاريف للأمم المتحدة ومجلس أوروبا

8- مجلس أوروبا (2000 ب). توصية رقم R (2000) 6 لجنة الوزراء للدول الأعضاء حول القانون الأساس للموظفين العموميين بأوروبا والمصادق عليها من لدن لجنة الوزراء بتاريخ 24 فبراير 2000 بمناسبة انعقاد الدورة 699 لاجتماع مندوبي الوزراء.

جميع أعوان القطاع العام وجميع الممثلين المنتخبين على قدم المساواة، بغض النظر عن وضعهم القانوني وطريقة تعيينهم والمستوى الذي يمارسون فيه (محلي أو إقليمي أو مركزي). يتبين من هذا التعريف الواسع ل « الموظف العمومي » بأن مبادئ ومعايير مكافحة الفساد المطبقة على إدارة الموارد البشرية يجب أن تكون هي نفسها لموظفي الإدارة المركزية وموظفي الإدارات المحلية والإقليمية.

1.4 أنظمة التوظيف/الانتداب والترقية على أساس الجدارة

يعد مبدأ التوظيف/الانتداب على أساس الجدارة أحد العناصر الأساسية للميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي حيث تنص المادة 6 (2) منه على أنه « يجب أن يسمح القانون الأساسي لموظفي السلطات المحلية بالتوظيف الجيد على أساس مبادئ الجدارة والكفاءة » كما تؤكد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتوصية الخاصة بالوضع القانوني للموظفين العموميين على هذا المبدأ من خلال النص على تنفيذ معايير إدارة الموارد البشرية التالية:

◀ ينبغي أن تستند أنظمة تعيين الأعوان العموميين وغيرهم من المسؤولين غير المنتخبين وكذا الاحتفاظ بهم وترقيتهم وتقاعدهم إلى مبادئ الكفاءة والفعالية والجدارة والإنصاف والأهلية؛

◀ ينبغي أن يمنح للموظفين العموميين أجر مناسب وسلايم
أجور مناسبة أيضا.

إن إرساء سياسات التوظيف/الانتداب والترقية وأنظمة تقييم الأداء والإدارة القائمة على الجدارة والأجر الشفاف والجذاب ونظام فعال للضوابط الداخلية من شأنه أن يلعب دورا أساسيا في منع الفساد.

إن فكرة سياسات التوظيف/الانتداب والترقية القائمة على الجدارة تندرج ضمن الرؤية القائلة بأن توظيف وترقية الأعوان العموميين يجب أن تستند إلى مستوى المعارف والمهارات التي يملكها الشخص وليس على أساس العلاقات العائلية أو الودية أو السياسية. ويشير شين (CHÊNE, 2015) إلى الأهمية الخاصة التي يكتسبها استخدام مصطلح « جدارة » (في إشارته إلى المعرفة والمهارات) بدل التعريف الفضفاض لعبارة « قادر على ممارسة الوظائف »، مؤكدا أن العبارة الأخيرة تخلق غموضا يؤول لصالح المرشحين الأقل تأهيلا وكفاءة إذ يتم اعتبارهم صالحين فقط لروابطهم الخاصة العائلية أو السياسية.

وتشير التوصية الخاصة بالوضع القانوني للموظفين العموميين صراحة بأن تعيين هؤلاء ينبغي أن يستند إلى « المساواة في الولوج إلى المناصب العمومية والانتقاء على أساس الجدارة والتنافس الحر وغياب التمييز » (المادة 4). وهذا يعني أن إجراءات التوظيف/الانتداب يجب أن تكون مفتوحة وشفافة وأن تكون شروطها

واضحة وتتيح انتقاء أحسن مرشح بالنظر للحاجيات الخاصة للمؤسسة الإدارية المعنية. (المادة 5).

وتؤكد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على هذه المبادئ من خلال مطالبة الدول الموقعة بالسعي « إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف الموظفين المدنيين، وغيرهم من الأعوان العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء، واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد. لأجل ذلك ينبغي لها أن:

1) تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والأهلية (المادة 7 (1a)). وتستند هذه المادة إلى فكرة مفادها أن توظيف واستبقاء الأشخاص ذوي أعلى مستويات الكفاءة والنزاهة يعد عنصراً أساسياً لوجود قطاع عمومي كفئ وفعال وخال من الفساد. وتوجد الأحكام العملية لتطبيق المادة 7 في الدليل الفني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تؤكد على النقاط التالية:

◀ وضع توصيفات للوظائف تشير بكل وضوح إلى المهارات والمؤهلات المطلوبة؛

◀ نشر شفاف للوظائف الشاغرة؛

◀ إجراءات انتقاء واضحة وشفافة؛

◀ معايير انتقاء/ وتعيين واضحة وشفافة؛

◀ توفير عناصر تؤكد مؤهلات المرشحين المختارين؛

◀ وضع عقد عمل / والتعيين وفق شروط واضحة؛

◀ منح أجر مطابق للواجبات والمسؤوليات الخاصة بالمنصب؛

◀ إنشاء نظام للتقييم السنوي قصد تحديد فعالية الموظفين وحاجياتهم على مستوى التكوين/التدريب وإمكانات ترقيةهم في مسارهم المهني.

وتنص مدونة السلوكيات من جانبها على ضرورة قيام الموظف العمومي، الذي تناط به مسؤوليات التوظيف/الانتداب وترقية الموظفين، بإجراء عمليات الفحص المناسبة للتأكد من نزاهة المترشحين (المادة 24).

أما العنصر الأساسي الثاني في ضمان نزاهة الخدمات العمومية فيتمثل في إنشاء نظم تقييم وإدارة الأداء على أساس الجدارة. ويعد التوفر على معايير واضحة وموضوعية لتقييم الأداء ومسلسل تقييم شفاف والحد من هامش السلطات التقديرية في تراتبية التسلسل الهرمي عناصر مركزية لإدارة الأداء على أساس الجدارة.

2.4 منع تنازع المصالح

تشكل ممارسات المحسوبية بأشكالها المختلفة حالات نموذجية لتنازع المصالح حيث تقدم المنافع الشخصية للموظف العمومي على المصلحة العامة. وتؤدي هذه الحالات إلى خلق فوارق مثلما تعرض الحياد وجودة الخدمات العمومية للخطر.

وبسبب هذه المخاطر، تخصص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومدونة قواعد السلوكيات النموذجية سلسلة من الأحكام الخاصة بمنع تنازع المصالح.

وتنص المادة 8(5) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن الدول الموقعة تلتزم « بإرساء تدابير ونظم تيسر قيام الأعوان العموميين بالإفصاح للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تنازع في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.» ومن نفس المنطلق، تنص مدونة قواعد السلوكيات النموذجية على أن جميع الأعوان العموميين مسؤولون شخصياً عن تجنب أي تنازع حقيقي أو متصور أو محتمل في المصالح. وعندما يكون من الصعب تلافي ذلك، فإن على الموظف العمومي أن يصرح بوجود هذا التنازع، كما يجب عليه الامتناع عن اتخاذ أي قرار من شأنه أن يؤدي إلى مثل هذا التنازع (المادتين 13 و 14). كما يجب أن يؤدي التقاعس عن إعلان تنازع حقيقي أو متصور

أو محتمل في المصالح إلى اتخاذ إجراءات تأديبية فعالة ومناسبة.

وعند تطبيق كل ذلك على مسلسل التوظيف/الانتداب، فإن تنفيذ هذه الأحكام يقتضي:

◀ ألا يشارك الموظفون العموميون في عمليات التوظيف/الانتداب أو الانتقاء التي قد يكون حيادهم فيها موضع شك؛

◀ ألا يوجد أفراد نفس العائلة في وضع يكون فيه أحدهم رئيسا مباشرا لأحد آخر؛

◀ أن يتم حل كل تنازع في المصالح لأحد المرشحين لمنصب في الوظيفة العمومية قبل التعيين.

ويولي الدليل الفني الخاص باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اهتماما خاصا لضرورة تركيز الإجراءات والقوانين على أكثر حالات تنازع المصالح شيوعا في كل بلد. وإقرارا منه بصعوبة تلافي بعض حالات تنازع المصالح (في الجماعات الصغيرة على سبيل المثال)، فإن الدليل يوصي باعتماد إجراءات خاصة لحماية المصلحة العامة. ومع ذلك، يجب أن تأخذ هذه الإجراءات بخصوصيات الوضع المحلي على نحو لا يفضي إلى « شل » العمل الإداري.

3.4 دور التسلسل الهرمي

نظرا للفجوة الكبيرة التي غالبا ما تكون موجودة ما بين القواعد الرسمية لتعيين الأعوان العموميين والممارسات الملموسة للمحسوبة، فإن على عاتق الرؤساء في التسلسل الهرمي لعب دور أساسي لتعزيز الحياض ضمن إجراءات التوظيف. (سنديل (SUNDELL) ، 2014)

إن على المسؤولين في التسلسل الهرمي العاملين في الجماعات المحلية والجهوية أن يعملوا على إرساء ودعم وتقوية ثقافة الأخلاقيات ورفض كل أشكال المحسوبة والزبونية. لأجل ذلك، عليهم أن يتصرفوا بطريقة أخلاقية مثالية ويتمسكوا بممارسات التوظيف/الانتداب القائمة على الجدارة وفرض عقوبات في حال عدم الامتثال لذلك. وتؤكد مدونة قواعد السلوكيات النموذجية على هذه المسؤوليات، مع لفت الانتباه إلى وجوب مساءلة المديرين التنفيذيين عن الأفعال (أو السهو) المرتكب من لدن موظفيهم والتي تتعارض والقواعد الأخلاقية المعمول بها في مجال مكافحة الفساد. إن على المسؤولين والأطر أن يكونوا مثالا للنزاهة من خلال سلوكهم الشخصي، وعليهم أيضا اتخاذ كافة التدابير اللازمة لمنع الفساد. كأن يقوموا مثلا بحملات تحسيسية أو دورات تكوينية/تدريبية في مجال الأخلاقيات والانتباه لكل ما يؤثر على معاناة موظفيهم من ضائقة مالية أو ما شابه ذلك، مع الحرص على تطبيق القوانين واللوائح ومعاقبة كل سلوك غير لائق (المادة 25).

دراسة حالة على المستوى الوطني

يمتد دور السلطات المحلية والإقليمية في إقامة حوكمة محلية عادلة وفعالة وذات أداء جيد إلى ما هو أبعد من تطبيق الإطار القانوني الوطني الخاص لذلك. إنه يشمل الالتزام بمعايير عالية من النزاهة وإرساء قيادة أخلاقية في المجتمعات المحلية.

وتقدم الدراسات الخاصة بالحالات الموالية أمثلة عن التدابير التي اتخذتها السلطات المحلية المختلفة لمنع المحاباة والسلوكيات الأخرى ذات الصلة بالفساد في إجراءات التوظيف/الانتداب الخاصة بها. وهي تركز على ثلاثة جوانب محددة من الوقاية: وضع مبادئ توجيهية واضحة وكاملة لتعيين وانتقاء الموظفين؛ وتحديد نقاط الضعف التي يتسرب منها الفساد مع وضع استراتيجيات قوية لمكافحة؛ وأخيرا الكشف عن حالات خرق قواعد النزاهة (جميع أشكال المحاباة أو الزبونية على سبيل المثال وكل الأنشطة الأخرى المرتبطة بالفساد) والإبلاغ عنها والتحقيق عند ارتكابها. وعلى الرغم من اختلاف طبيعة هذه الجوانب الثلاثة، فإن هدفها واحد يتمثل في دعم توفير خدمات عمومية محايدة وفعالة وجيدة وخالية من كل تأثير غير مشروع يستهدف الصالح العام.

لا تشكل هذه الدراسات للحالة مجموعة شاملة بقدر ما تهدف إلى تسليط الضوء على بعض الممارسات الفضلى التي يمكن تكييفها قصد العمل بها في إدارات محلية أو جهوية أخرى.

1.5 السياسات والمبادئ التوجيهية لانتقاء وتعيين الموظفين

يعد وضع مبادئ توجيهية شاملة لإجراءات انتقاء وتعيين الموظفين واحدة من بين الممارسات الجيدة الأكثر انتشاراً. ذلك أن وضع إجراءات واضحة وسهلة الفهم لفائدة المرشحين والموظفين المشاركين في مسلسل الانتقاء، هو بمثابة شرط أساسي لإرساء عمليات انتقاء شفافة ومسؤولة. وتعكس هذه السياسات والمبادئ التوجيهية تلك المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومدونة قواعد السلوكيات النموذجية (أنظر أعلاه)، ناهيك عن كونها ضمان لتحقيق الإنصاف والموضوعية بالنسبة لعمليات الانتقاء. فهي تعزز تكافؤ الفرص لجميع المترشحين كما تستند إلى فكرة أن الشخص الأكثر تأهيلاً هو من يستحق المنصب.

1.1.5 مدينة مانشستر Manchester، المملكة المتحدة

تم تطوير سياسة التوظيف/الانتداب والانتقاء لمدينة مانشستر على أربعة مراحل:

◀ بحث معمق حول سياسات التوظيف والانتقاء على المستوى الوطني (لجنة الوظيفة العمومية) وعلى مستوى الجماعات المحلية وفي هياكل خاصة؛

- ◀ إعداد مشروع سياسي ملائم للحاجيات المحلية؛
- ◀ إجراء مشاورات مع الإدارة والنقابات والمسؤولين عن الموارد البشرية ومناقشات داخل المجموعة الفرعية للموارد البشرية للمجلس البلدي لمدينة مانشستر؛
- ◀ إدماج النتائج واعتماد السياسة من قبل المجلس البلدي للمدينة.
- تحدد هذه السياسة مجموعة من قواعد السلوك التي يجب إتباعها في كل الأحوال:
- ◀ يجب معاملة المترشحين بوضوح وإنصاف ولباقة طيلة عمليات التوظيف/الانتداب؛
- ◀ يجب أن تكون المعلومات المتعلقة بالتوظيف/الانتداب قابلة للتقييم وأن تكون محينة ومصاغة بأسلوب بسيط؛
- ◀ على جميع الموظفين المشاركين في عمليات التوظيف/الانتداب التركيز على مفاهيم خدمة الزبناء وجودة الخدمات؛
- ◀ سيادة فكرة الاشتغال في نفس اتجاه مبادرات المجلس البلدي المتعلقة بالتشغيل عند دراسة أي إمكانية للتوظيف/الانتداب؛

◀ يجب أن يكون اختيار أي منصب شغل مبررا وقائما على تقييم عادل وموضوعي للمترشحين، يشمل مهاراتهم ومعارفهم وسلوكهم والخبرة التي يتطلبها المنصب؛

◀ ينبغي الحرص على التأكد من فعالية عمليات التوظيف/الانتداب والانتقاء من حيث التكلفة والوقت اللازم للموظفين للقيام بها.

تضع السياسة التي تم إرساؤها إطارا مرنا يسمح للتسلسل الهرمي بتعيين الموظفين بالطريقة التي تناسب وضعهم الخاص على أحسن وجه. ومع ذلك، ينبغي أن تخضع العمليات لتوجيهات محددة للاختبار والتقييم المنصوص عليها في دليل الممارسات الفضلى بشأن التوظيف/الانتداب والانتقاء. واستكمالا لهذه السياسة، يعد الدليل المشار إليه في هذا المجال مرجعا بسيطا، ينبغي لكل الموظفين المشاركين في عمليات التوظيف/الانتداب الاطلاع عليه وإتباع توجيهاته، إذ يشكل الوثيقة الرئيسية التي يستند إليها موظفو البلدية المكلفين بانتقاء العاملين الجدد. وهو يتضمن بالتفصيل:

◀ الأحكام القانونية الرئيسية المعمول بها؛

◀ نوع وشكل الوصف الخاص لمنصب الشغل والمؤهلات المطلوبة لشغله؛

◀ أنواع طرق التقييم المختلفة؛

◀ القضايا الرئيسية المتعلقة بإعادة تعيين الموظفين؛

◀ الممارسات الجيدة لنشر الإعلانات؛

◀ طريقة إجراء المقابلة.

وعلى موقع الشبكة الداخلية للبلدية، يحتوي الدليل على مجموعة من الأسئلة الأكثر تداولاً تحت عنوان « أريد... » ويتعلق الأمر بالإجابة عن الأسئلة التي من المحتمل أن يطرحها المسؤولون عن المدينة من قبيل: أريد ملئ منصب شاغر، أريد إعداد إعلان وأنا في حاجة لمعرفة مكان نشره، أريد أن أقوم بانتقاء أولي، أريد إرسال تعليقات للمرشحين، أريد إعداد أسئلة للمقابلات، إلخ. وسعياً لتحقيق الإنصاف والانفتاح والمسؤولية تجاه المواطنين وكل المرشحين المحتملين، فإن الدليل المذكور متوفر للعموم على الموقع الإلكتروني للمدينة.⁹

9- أنظر معلومات أكثر في الموقع :

https://www.google.be/url?sa=t&rc=tj &q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahU KEwiU67Hz wSXVAhUOPFAKHwOkCfwQFghJMAy&url=http% 3A%2F%2Fwww.manchester.gov.uk%2Fdownload%2Fdownloads%2Fid%2F3140%2Freruitment_and_selection_guide&u sg=AFQjCNFz5DHeRIXGdx0X151tnQrufNamWA

2.1.5 مجلس مدينة ستافورد Stafford المملكة المتحدة

اعتمد مجلس مدينة ستافورد سنة 2004 سياسة للتوظيف والانتقاء.¹⁰ وتستند الوثيقة الخاصة بهذه السياسة إلى فكرة مفادها أن أعوان الجماعة المحلية هم الأساس بالنسبة للجهاز الإداري. فهم الذين يسمحون للمدينة بخدمة المواطنين والتنفيذ الفعلي للمبادرات الوطنية والمحلية. لذا تهدف هذه السياسة إلى النهوض بالعلاقات الجيدة بين الموظفين بعضهم البعض وإرساء تكافؤ الفرص بالنسبة للجميع.

لهذا الغرض، تم وضع الإجراءات التي تتوافق والممارسات الفضلى لإدارة الموارد البشرية المعززة لمكانة المجلس باعتباره نموذجاً لباقي الأجهزة المحلية الأخرى.

وتحدد هذه السياسة دور المسؤولين عن الموارد البشرية، وهي تنقسم إلى 26 قسماً تتعلق بما يلي:

- ◀ تكافؤ الفرص؛
- ◀ المرحلة السابقة للإعلان والإعلان نفسه؛
- ◀ متى يتم التوظيف/الانتداب ونوع العقد المقترح؛

10- أنظر معلومات أكثر في الموقع:

<http://www.staffordbc.gov.uk/live/Documents/Policy%20and%20Plans/Recruitment-and-Selection-Policy.pdf>

◀ المعلومات الواجب إبلاغها للراغبين في الترشح؛

◀ إجراءات الانتقاء القبلي والمقابلة والاختبارات؛

◀ التغذية الراجعة والتتبع.

وقد تم تخصيص قسم محدد للفحوصات التي ينبغي القيام بها بالنسبة للمترشح قبل التعيين (الفحص الطبي والسجل الجنائي وإثبات الألقاب والشهادات ورخصة الشغل إلخ).

وتحتوي الوثيقة على ملحق خاص بإعلان السياسة العامة المتعلقة بتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة، ودليل موجه للموظفين المشرفين على التأطير يستهدف تقييم الفترة التجريبية. هذا إلى جانب توفير عدد من الوثائق / الاستمارات الموحدة كما يلي:

◀ استمارة تقييم المقابلة؛

◀ أسئلة موجهة للأشخاص المذكورين كمراجع؛

◀ استمارة القرارات من أجل الانتقاء الأولي والمقابلة؛

◀ استمارة تقييم الموظف أثناء الفترة التجريبية.

2.5 الإفتحاص الأخلاقي أو المضاد للفساد: أساس استراتيجية جيدة لمكافحته

تعتبر عمليات الإفتحاص والتدقيق الخاصة بالأخلاقيات أو المواقف المضادة للفساد من بين الأدوات التي تسمح بتشخيص المخاطر وجوانب الضعف المؤسسي في هذا المجال. فهي فعلا عبارة عن « فحوصات صحية » حقيقية للبنية التحتية فيما يخص الأخلاقيات، ذلك أنها فرصة للسلطات المحلية والإقليمية لاتخاذ تدابير فعالة لحل المشاكل الأخلاقية أو الفساد، وتبني حلول ملائمة بشكل ملموس استجابة للحاجيات المحلية، وهذا أمر يكتسي أهمية بالغة بالنسبة لتدبير الموارد البشرية حيث نلاحظ أحيانا فجوة ما بين القوانين الرسمية وتنفيذها الفعلي على أرض الواقع.

1.2.5 مدينة مارتن Martin، سلوفاكيا

إلى جانب القطاع العام، فإن قانون «سابان Sapin II» يوفر حماية للقطاع الخاص هو أيضا إذ يلزم الشركات بتحديد قواعد داخلية للإنذار. وقد حصلت مدينة مارتن سنة 2011 على جائزة الأمم المتحدة للخدمة العمومية بالنسبة لمنطقة أوروبا وأمريكا الشمالية في فئة « تعزيز الوقاية ومكافحة الفساد في الوظيفة العمومية ».¹¹

11- للمزيد من المعلومات أنظر الموقع :

<http://transparency.sk/sk/audit-and-preparation-of-selected-anti-corruption-measures-in-the-town-of-martin/>

وقد منحت لها هذه الجائزة جراء التدابير المتخذة على نطاق واسع من طرف الإدارة المحلية لمكافحة الفساد بكل أشكاله وبالفعالية اللازمة. وقد بدأت هذه الاستراتيجية الشاملة لمكافحة الفساد بمشروع سمي «مدينة شفافة» حيث شكل منطلقا للتعاون ما بين عمدة المدينة و «منظمة الشفافية الدولية لسلوفاكيا Transparency International Slovaquie». وهكذا، قامت منظمة الشفافية الدولية، بطلب من العمدة، بإخضاع الإدارة المحلية لإفتحاص خاص ضد الفساد، ركز بشكل خاص على مجالات التدخل التالية:

- ◀ إدارة الأصول والممتلكات المنقولة وغير المنقولة؛
- ◀ سياسة الموارد البشرية لتعيين الموظفين (بما في ذلك المقاولات المملوكة للإدارة المحلية)؛
- ◀ مشاركة المواطنين في صنع القرار المحلي؛
- ◀ الولوج إلى المعلومة؛
- ◀ البنية التحتية الأخلاقية وسياسات تنازع المصالح؛
- ◀ سياسة التواصل؛

◀ سياسة تخطيط المدن والبناء؛

◀ الإعانات؛

◀ شفافية الشخصيات الاعتبارية التي أنشأتها المدينة؛

◀ الصفقات /الطلبات العمومية؛

◀ الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛

◀ تخصيص مساكن وأماكن في الهياكل الاجتماعية؛

◀ مسلسل الميزانية.

استند الإفتحاص إلى تدقيق كافة وثائق المدينة وإطارها القانوني وكافة الإجراءات والمسارات الداخلية الخاصة بها. كما تضمن تحليلا لأداء مختلف السياسات من خلال استبيانات ومقابلات فردية كان الهدف منها أيضا الكشف عن نقاط الضعف المتعلقة بالفساد. وبناء على نتائج هذا الإفتحاص والتوصيات التي خرج بها، وضعت مدينة مارتن استراتيجية تستهدف مكافحة الفساد قصد التخفيف من مخاطره في كافة المجالات. وفي الختام، حظيت هذه الاستراتيجية بمصادقة المجلس البلدي.

إن هذا النوع من المقاربات التنسيقية ضروري، لأن الوقاية الفعالة من المحاباة وكل أنواع الفساد الأخرى يتطلب استراتيجية دقيقة

ومكيفة بشكل خاص، تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية ومكامن القوة والضعف في البنية ككل، إلى جانب نقاط الهشاشة والمشاكل الخاصة والفجوة بين القواعد القانونية المفروضة ومدى تطبيقها، والموارد المتاحة ومستوى الثقة والقناعة بذلك لدى المواطنين. كل هذه العناصر تستدعي الدرس والإدماج في سياسة بسيطة وواقعية تكون قابلة للتطبيق.

وقد أجريت هذه الإفتاحصات والتدقيقات المناهضة للفساد في العديد من المدن والمناطق السلوفاكية الأخرى (على سبيل المثال في مدن بريفيدزا Prievidza و بانسكايبستريكا Banská Bystrica وبراتسلافا روزينوف Bratislava-Ružinov وترنافا Trnava وجهة زيلنسكي Žilinský).

3.5 هياكل تدبير النزاهة

كما هو الحال بالنسبة لاستراتيجيات مكافحة الفساد، تلعب هياكل النزاهة دورا مهما في احترام سياسة الأخلاقيات الخاصة بالمنشآت الإدارية في مجال الأخلاقيات وتنفيذ عدم التسامح المطلق مع الفساد. ويمكن أن تتخذ هذه الهياكل أشكالاً مختلفة (مكتب النزاهة، الأشخاص الموثوقون، مركز الإبلاغ إلخ) كما أن لها أهدافاً ومهام متفاوتة الأهمية. ويعد تعيين منسق في هذا المجال، يتكفل بمهام، من قبيل النهوض بالنزاهة وتقييم المخاطر المحتملة أو تتبع بعض السلوكيات المشينة، بمثابة آلية أساسية لنشر ثقافة التشبث بالأخلاقيات.

ويعد إحداث مكتب للنزاهة في المنشآت الإدارية الكبرى مكلف بالتحقيق في بعض حالات الممارسات غير اللائقة واحترام الأخلاقيات، أداة جيدة تتيح للإدارة النهوض بالقواعد الأخلاقية ومعايير السلوك. كما يعد إرساء وسائل تسمح بإطلاق التنبيهات وآليات الإبلاغ الواضحة التي يمكن استخدامها (في حالة الاشتباه) أو انتهاك قواعد النزاهة، دليلاً آخر على إرادة الإدارة في تطبيق سياسة صارمة في هذا المجال. لكل هذه الآليات أثر كبير مضاد للفساد على المستوى الأفقي إلى جانب امتداده ليشمل جميع أنشطة السلطات المحلية. كما أن لها أيضاً دور رادع مهم خصوصاً في منع محاولات المحسوبية في عمليات التوظيف/الانتداب لكونها تسمح بالتحديد والتتبع والإبلاغ عن أي تأثير غير ضروري أو أي تضارب في المصالح يمس مسلسل الانتقاء.

1.3.5 بلدية هيليفويتسلوس Hellevoetsluis ، هولندا

وفقاً لالتزامات النزاهة الواردة في القانون الهولندي والمتعلقة بالخدمة العمومية¹²، اعتمدت بلدية هيليفويتسلوس سياسة للنزاهة سنة 2010، و عينت مهنيًا متخصصًا مكلفًا بقضاياها داخل البلدية. وقد حددت لهذا المنسق للنزاهة المهام الرئيسية التالية:

12- ينص قانون الخدمة العمومية الهولندي على تطبيق جميع السلطات المختصة على مستوى الحكومة والأقاليم والبلديات والإدارة المائية لسياسة نزاهة تهدف إلى النهوض بالسلوك الملائم من جانب الموظفين ومنع تنازع المصالح والتمييز والشطط في استعمال السلطة. والغرض أن تكون هذه السياسة جزءاً لا يتجزأ من سياسة السلطة المكلفة بالموارد البشرية.

◀ رسم سياسة بلدية في مجال النزاهة وإعدادها واعتمادها وتحسينها؛

◀ وضع مدونة قواعد السلوك (وتحسينها)؛

◀ إبلاغ الموظفين بالمعلومات حول مختلف القضايا المتعلقة بالنزاهة (بما في ذلك التكوين/التدريب الأولي للموظفين الجدد) وكذا عمليات التحسيس؛

◀ الإشراف على الإجراءات الإدارية في حالة وجود ممارسات سيئة مثبتة أو مشتبه فيها؛

◀ وضع إجراءات / مبادئ توجيهية لعمل السلطات البلدية في حال انتهاك (مزعوم) لقواعد النزاهة؛

◀ تنظيم اجتماعات منتظمة مع الأشخاص الموثوقين بشأن قضايا النزاهة؛

◀ تقديم الدعم والمشورة لجهاز الإدارة بشأن قضايا النزاهة؛

◀ إنشاء شبكة إقليمية لتبادل المعارف بين الزملاء العاملين في البلديات المجاورة؛

◀ إعداد تقارير سنوية حول قضايا النزاهة.

وفي سنة 2013، اعتمدت إدارة البلدية قواعد إجرائية لمعالجة الانتهاكات المزعومة لمعايير النزاهة.¹³ يتعلق الأمر بالزيادة في الوضوح وضمن التعامل مع انتهاكات النزاهة (المزعومة) بطريقة منسقة. كما أن هذه الأحكام يسرت على الخصوص وضع آليات وإجراءات للإبلاغ لكونها نصت على أن في حالة وجود شبهة في انتهاك النزاهة، يمكن للموظفين اللجوء إلى رؤسائهم في التسلسل الهرمي أو شخص يحظى بالثقة لديهم أو لمركز الإبلاغ.

ويضم مركز الإبلاغ الخاص بالنزاهة أربعة موظفين من ضمنهم منسق النزاهة، الذي تكمن مهمته في تقديم الاستشارة ومعالجة الإبلاغات. ولتيسير مسلسل الإبلاغ، تم تعيين شخصين موثوقين، أحدهما داخلي والآخر خارجي. مع الإشارة إلى شرط اشتغال هذا الأخير مسبقا في البلدية بحكم درايته الجيدة لما يجري فيها. ويجتمع كلاهما بانتظام مع منسق النزاهة لمناقشة القضايا المتعلقة بهذا المجال، دون التطرق لجوهر التحقيقات الجارية للانتهاكات لكون هؤلاء الأشخاص الموثوقين لا يشاركون فيها. لقد تم وضع كل هذه الإجراءات بهدف منع المحسوبية أو الفساد أو لضمان الكشف عنها مبكرا واتخاذ ما ينبغي إزاءها من إجراءات.

13- لمزيد من المعلومات أنظر: « منظمة تتمتع بالنزاهة. (2016). STOUT A. العلاقات العامة: مجدية أم مسألة مثل عليا؟ حول تصميم موقع للنزاهة في بلدية هيليفوتسلسوس في: (2016) STOUT A « An organisation with integrity: feasible or a question of ideals? On the design of the integrity position within the Hellevoetsluis municipal authority », in L. HUBERTS et A. HOEKSTRA (dir.), Integrity management in the public sector. The Dutch approach, BIOS, Pays-Bas. Disponible sur : http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_8.pdf.

2.3.5 مدينة أمستردام، AMSTERDAM، هولندا

تتمثل الأهداف الرئيسية لمكتب النزاهة لمدينة أمستردام في الحرص على التحلي بالنزاهة والنهوض بثقافة الأخلاقيات داخل أجهزتها الإدارية. وتحقيقا لهذه الغاية، يقوم المكتب بالمهام التالية: التحقيقات الداخلية وتحليل المخاطر والأنشطة الاستشارية والتكوين/التدريب. وقد أضيفت له مهمة جديدة سنة 2015 وهي مراقبة الأطراف الخارجية التي تشتغل معها مدينة أمستردام أو ترغب في العمل معها¹⁴.

ويضم مكتب النزاهة أربعة أقطاب رئيسية: التحقيقات؛ وتحليل المخاطر؛ والمراقبة؛ وأخيرا الاستشارة والتكوين/التدريب. ويدمج في هيكله أيضا كلا من مركز للإبلاغ عن الانتهاكات لقواعد النزاهة والمستشار المركزي المختص في قضايا النزاهة.

ويعتبر مركز الإبلاغ عن الانتهاكات لقواعد النزاهة بنية أساسية تدعم عمل قسم التحقيقات. وهو مفتوح للأعوان ومستشاري مدينة أمستردام وكذا كل المواطنين والمقاولات. وتتمثل مهمته الأساسية في تلقي وتسجيل البلاغات عن الانتهاكات المحتملة

14- لمزيد من المعلومات انظر: « النزاهة جزء من الممارسة اليومية في مدينة أمستردام ». في :
« Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam », in L. HUBERTS et A. HOEKS- TRA (dir.) Integrity management in the public sector. The Dutch approach, BIOS, Pays-Bas. Disponible sur : http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_9.pdf.

لقواعد النزاهة. قد يتعلق الأمر بتنازع للمصالح أو تلاعب أو إساءة استخدام للمعلومات أو إساءة الوصول إليها أو شطط في استعمال السلطة أو المنصب أو عدم توافق الوظائف أو الالتزامات أو الأنشطة أو سلوك غير مناسب (التحرش الجنسي والتمييز والاعتداء والعنف) أو الأفعال الإجرامية المرتكبة خلال ساعات العمل (السرقه والاختلاس والرشوة إلخ). أو الأفعال الإجرامية المرتكبة خارج ساعات العمل أو التبذير أو الاستخدام غير اللائق لممتلكات البلدية أو أي انتهاك آخر للنزاهة.

كما يلعب المستشار المركزي لشؤون النزاهة دورا مهما في ضمان التحلي بها داخل إدارة البلدية. فهو مسؤول عن التنسيق والإشراف على العمل المتعلق بالنزاهة في مدينة أمستردام. لأجل ذلك، فإنه يوظف وينتقي أشخاصا موثوقين وينظم دورات تدريبية إلى جانب تقديم المشورة بشأن الحالات الصعبة. وهو في ذات الوقت الشخص الموثوق بالنسبة لكل الذين لا يمكنهم أو لا يرغبون في التعامل مع الجهة المرجعية على المستوى المحلي.

ويتكون الأشخاص الموثوقون على المستوى المحلي من الأعوان والمستشارين المرجعيين الذين تم تكوينهم ليكونوا قادرين على الكشف عن المشاكل المرتبطة بالنزاهة، وتقديم المشورة للأعوان ليتمكنوا من التصرف بشكل فردي في قضايا النزاهة. كما أن هؤلاء الأشخاص عبارة عن آذان صاغية، بل إنهم يقدمون عند الحاجة مساعدة ملموسة بخصوص ما ينبغي اتخاذه من إجراءات محتملة.

يتم دعم عمل هذه الهياكل من قبل وحدة تقييم المخاطر التي تجري تقييمات منتظمة لكافة إجراءات العمل. وتتعلق هذه الأخيرة على الوجه الخصوص، بجودة وفعالية التدابير المتخذة للحد من أي مخاطر محتملة في مجال النزاهة، مستنديين في ذلك إلى الخبرة والملاحظات الملموسة لأعوان المكتب وكذا المقابلات التي أجريت مع شاغلي مختلف الوظائف حول مخاطر ومواطن الضعف التي تكتنف عملهم.

كما ترمي هذه التقييمات إلى بلورة تدابير عملية للحد من مخاطر انتهاك قواعد النزاهة. فالفكرة الأساسية هنا أن تنفيذ أي سياسة في هذا المضمار تكون قميينة بمنع المحسوبية وكل أشكال الفساد:
تتطلب:

- ◀ ثقافة تنظيمية قوية؛
- ◀ قيادة قوية ونموذجية على المستوى الأخلاقي تعزز النزاهة وتدعم تدابير تحديد المخاطر والحد منها؛
- ◀ إرساء حواجز (الفصل بين المهام أو التناوب على الوظائف على سبيل المثال) الهادفة إلى تجنب السلوك المستهجن وتقوية المراقبة الداخلية.

ترتكز سياسة النزاهة التي تروج لها مدينة أمستردام على فكرة مفادها أن كلا من التكوين/التدريب والوقاية والقمع لا يمكن الفصل بينها وينبغي تنفيذها بشكل مشترك لضمان الامتثال للضوابط الأخلاقية. الممارسات الفضلى، هناك عدد من المعايير المشتركة الكفيلة بمنع أي تأثير غير مرغوب فيه على إجراءات التوظيف/الانتداب والانتقاء في المؤسسات الإدارية العمومية الوطنية والجهوية والمحلية.



المصدر: « النزاهة جزء من الممارسة اليومية (2016) KOOISTRA J

في مدينة أمستردام « Integrity Part of day-to-day »

(Practice in the City of Amsterdam »,in L.HUBERIS, A. HOEKSTRA) sous la direction de

« إدارة النزاهة في القطاع العام ، النهج الهولندي »

« Integrity management in the public sector, the Dutch approach, Bios, Pays-Bas »

الخلاصات والتوصيات

يعد منع المحسوبية وكافة الأشكال الأخرى من المحاباة في إجراءات التوظيف/الانتداب شرطا أساسيا ومسبقا لحوكمة رشيدة محلية خالية من الفساد وفعالة وذات أداء جيد. ونظرا للخصائص الإدارية والثقافية التي تميز كل جهة أو بلد، فإن من اللازم وضع سياسة لمنع الفساد وفقا للمخاطر ونقاط الضعف الخاصة بكل منظمة/مؤسسة إدارية. ومع ذلك، وبغض النظر عن الاختلافات المرتبطة بالسياق وحيثيات العمل والنظام الهيكلي، فإن جانب إلى جانب الممارسات الفضلى، هناك عدد من المعايير المشتركة الكفيلة بمنع أي تأثير غير مرغوب فيه على إجراءات التوظيف/الانتداب والانتقاء في المؤسسات الإدارية العمومية الوطنية والجهوية والمحلية. وترد هذه المعايير في العديد من الوثائق الأساسية والقانونية لمجلس أوروبا والأمم المتحدة وأهمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومدونة السلوكيات النموذجية.

يجب على السلطات المحلية والإقليمية الراغبة في مكافحة المحسوبية بحزم في إجراءات التوظيف/الانتداب وغيرها من إدارة الموارد البشرية، أن تسعى إلى وضع مقارنة نسقية قائمة على تحديد المخاطر المحتملة وإرساء آليات وقائية قوية واحترام التنفيذ والإبلاغ ومعاينة كل الانتهاكات للقواعد المسطرة.

ويمكن لهذه المقاربة أن تشمل على سبيل المثال المراحل التالية:

◀ افتتاح وتقييم مخاطر الفساد الكامنة في إجراءات التوظيف/الانتداب والانتقاء قصد الوقوف على نقاط الضعف / أو الفوارق المحتملة ما بين الإطار المعياري المسطر ومدى تطبيقه عمليا. ومن ثم ينبغي أن يتمخض الافتحاص والتقييم عن اقتراح تدابير للحد من المخاطر ليتم تنفيذها ولكي تشكل أرضية لإعداد سياسة للتوظيف/الانتداب والانتقاء؛

◀ إرساء إجراءات للتوظيف/الانتداب والانتقاء على أساس الجدارة تضمن لجميع المترشحين المهتمين إمكانية ولوج متساوية وتكافؤ فرص من منطلق كفاءاتهم ومعارفهم وتقييم مواقفهم وسلوكياتهم الأخلاقية. وينبغي أن تكون إجراءات التوظيف/الانتداب شفافة ومصممة على نحو يسمح باختيار أفضل مرشح للمنصب المحدد له؛

◀ وضع سياسة تسمح بتلافي كل تنازع في المصالح حقيقيا كان أم متصورا أم محتملا في إجراءات التوظيف/الانتداب. والهدف من ذلك ضمان عدم مشاركة أي موظف عمومي في انتقاء أو توظيف مرشح يمكن أن تربطه به أي علاقة محتملة مما ينجم عنه تنازع في المصالح؛

◀ إحداه واحد أو أكثر من بنيات دعم النزاهة- مثل الأشخاص المراجع أو المستشارين أو المكاتب-ولهذه البنيات أن تفيد هيأت الإدارة بالمشورة المهنية وتقديم توجيهات للأعوان الحكوميين. كما أن بإمكانها أن تلعب دور مراقبين مستقلين لإجراءات الانتقاء و/أو للأجهزة المسؤولة عن مراقبة التصريحات المتعلقة بتنازع المصالح؛

◀ إنشاء آليات مناسبة واعتماد مبادئ توجيهية للإبلاغ عن حالات انتهاك (محتملة) للقواعد. ومن اللازم إتاحة هذه الآليات علنا للعموم، مثلما يجب تمكين هذا الأخير وكل العاملين في الإدارة المحلية والإقليمية من الولوج إليها، إلى جانب ضمان سرية وإخفاء هوية الأشخاص الذين يقومون بالإبلاغ.

وباختصار

فإن اعتماد سياسة واضحة وشاملة في مجال التوظيف/الانتداب والانتقاء يعد أمراً جوهرياً. ويجب أن تكون هذه السياسة (وكذا كافة المبادئ التوجيهية المصاحبة لها) مرجعاً متاحاً بكل سهولة للمرشحين والموظفين المشتركين في التوظيف/الانتداب، علاوة على تضمينها وصفاً تفصيلياً لمرحلة تلو الأخرى لمجريات العملية برمتها. ومن المهم للغاية أن يكون مسلسل التوظيف/الانتداب والانتقاء واضحاً وشفافاً لكل الأطراف المعنية إلى جانب ضرورة تصميمه على نحو يجذب أفضل المرشحين المحتملين (أنظر أيضاً الدليل الفني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي يقدم تدابير ملموسة في هذا المجال).

ومن الموصى به، إخضاع جميع الأعوان العموميين المشاركين في مسلسل الانتقاء والتوظيف/الانتداب للالتزام بالتوقيع على تصريح يؤكد عدم وجود أي علاقة حالية أو سابقة أو أي تنازع محتمل أو فعلي في المصالح يخصهم. ولتجنب أي سوء فهم بالنسبة لمفهوم «تنازع المصالح»، فإن من المفيد توفير إرشادات توجيهية أو مذكرة توضيحية بهذا الخصوص.

ومن بين الممارسات الفضلى، إشراك طرف ثالث (منظمة من المجتمع المدني) في عمليات الافتحاص الأخلاقي وتقييم المخاطر مما سيؤكد حزم والتزام السلطات وانفتاحها المحتمل على أي انتقادات أو اقتراحات تهم الجوهر.

القرار 441 (2019)

مكافحة المحسوبية لدى السلطات المحلية والإقليمية

تمت مناقشته واعتماده من قبل المؤتمر بتاريخ
2 أبريل 2019.

1- تعد الموارد البشرية مكونا أساسيا للجماعات المحلية والإقليمية باعتبارها مكسبا بالغ الأهمية. ولكي تشتغل بشكل فعال، فإن هذه الجماعات في حاجة لأعوان ذوي جودة عالية وتحفيز قوي. ويعتبر وجود أنظمة توظيف وترقية تقوم على أساس الجدارة شرطا أوليا لتحقيق الحياد وجودة الخدمة العمومية المتاحة. وبموازاة ذلك، تشكل الاستقلالية الذاتية الكبيرة التي تتمتع بها الجماعات المحلية والإقليمية في مجال توظيف / انتداب وفصل الأعوان / الموظفين أحد المخاطر الرئيسية المتعلقة بالفساد.

2- واعتبارا لما يمثله الفساد بكل صوره من تهديد كبير للحوكمة الرشيدة على المستوى المحلي والإقليمي، فإن المؤتمر وافق، كجزء من خارطة طريقه المرتبطة بأنشطة مكافحة الفساد، المعتمدة خلال دورته الحادية والثلاثين في أكتوبر 2016، على إعداد تقرير يتضمن لائحة بكافة التدابير الوقائية والممارسات الفضلى المتعلقة بمكافحة هذا الشكل من الفساد.

3- تتعرض الجماعات المحلية والإقليمية بشكل خاص للمحسوبية وكل أشكال المحاباة بسبب حجمها واستقلاليتها وقربها من المواطنين. ونظرا لكون ممارسات المحسوبية في مثل هذه الظروف، تكون أكثر جلاء للعموم،

فإنها تحد بشكل أكثر من ثقته فيها. ولتتمتع بثقة السكان ومحاربة المحسوبية، فإن من الأهمية إرساء ممارسات قوية لإدارة الموارد البشرية.

4- إن من شأن ضعف روح الفريق والتغيب ونقص الحافز وعدم احترام التسلسل الهرمي وانعدام الثقة أن يتمخض عن طرح مشاكل خاصة على المستوى المحلي. ونظرا لأهمية ثقة الموظفين ورضاهم في مكان عملهم، فإن من الضروري التأسيس لممارسات فعالة ومسؤولة لإدارة الموارد البشرية.

5- إن القواعد واللوائح القانونية لا يمكن أن تسمح وحدها بتجنب المحسوبية، بل ينبغي العمل أيضا على تغيير المواقف الاجتماعية والثقافة الإدارية وتطويرها على نحو يقل فيه التسامح مع هذه الممارسات، واعتماد نهج أساسه الأخلاق. وللعوموم أيضا دور يلعبه من خلال وعيه بالمخاطر والنتائج المدمرة للمحسوبية على السلطات العمومية.

6- ونظرا لكون جميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا لا يتوفرون، بحكم ثقافتهم الإدارية، على نفس الموقف ولا نفس درجة التسامح إزاء المحسوبية، فمن الأنسب ملاءمة استراتيجية مكافحة هذه الممارسة مع كل سياق على حدة.

7- في ضوء ما سبق، فإن المؤتمر ومراعاة ل:

- أ- برنامج عمل مجلس أوروبا لمحاربة الفساد (1996)؛
- ب- القرار (97) للجنة الوزراء بشأن المبادئ التوجيهية العشرين؛
- ج- اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد (STE 173)؛
- د- اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد (STE 174)؛
- هـ- مدونة السلوكيات النموذجية للموظفين العموميين (2000)؛
- و- التوصية (CM / REC 2014) 7 الصادرة عن لجنة الوزراء للدول الأعضاء بشأن حماية المبلغين عن المخالفات؛

8- يدعو السلطات المحلية والإقليمية في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا إلى:

- أ- تعزيز شفافية مسار التوظيف/الانتداب والترقية من خلال وضع إجراءات واضحة وكاملة يسهل فهمها والولوج إليها من طرف المترشحين والموظفين على حد سواء؛

ب- ضمان المساواة والإنصاف في إجراءات التوظيف/الانتداب والترقية مع مراعاة المعارف والتجربة والمهارات والسلوك الأخلاقي للمترشحين وذلك بتحديد مجموعة مشتركة من القواعد وتطبيق مبادئ التوظيف/الانتداب على أساس الجدارة؛

ج- إجراء عمليات افتتاح في مجال الأخلاقيات أو الموقف المضاد للفساد مع إيلاء اهتمام خاص للممارسات التي تخص إدارة الموارد البشرية بهدف قياس مخاطر المحسوبة واقتراح التدابير المضادة المناسبة لها؛

د- إنشاء آليات للإبلاغ قصد الكشف عن الحالات المحتملة للمحاباة أو تنازع المصالح أثناء عملية التوظيف/الانتداب أو الانتقاء؛

هـ- إنشاء هيكل لإدارة النزاهة مثل: «مكاتب النزاهة» المكونة من مستشارين مكلفين بالتحقيق في الحالات المحتملة للسلوك المشتمة في هذا المجال؛

و- السهر على أن أي انتهاك لقواعد النزاهة أو أي سلوك يستحق الشجب أو عدم إبلاغ المعلومات المتعلقة بتنازع محتمل للمصالح ضمن شؤون الموظفين يواجه بالتدابير المناسبة والرادعة؛

ز- منع الأعوان العموميين من المشاركة في أي إجراء للتوظيف/الانتداب أو الانتقاء من شأنه أن يشكك في حيادهم.

9- يدعو الجمعيات الوطنية للجماعات المحلية والإقليمية إلى:

أ- تنظيم أنشطة تربوية في المؤسسات العمومية مثل الندوات وورشات العمل والدورات التدريبية المستمرة قصد التحسيس بمخاطر المحسوبية وكل أنواع المحاباة؛

ب- النهوض بالتعاون مع بلديات أخرى على سبيل المثال من خلال إنشاء شبكات إقليمية قصد تبادل المعطيات النظرية والعملية لمعالجة المحسوبية في التوظيف/الانتداب؛

ج- الرد بسرعة على الشكايات والتوصيات التي يتقدم بها المواطنون لبناء الثقة في مجال الحوكمة المحلية والإقليمية.

التوصية 428 (2019)

لمحاربة الفساد لدى السلطات المحلية والإقليمية

تمت مناقشتها واعتمادها من لدن المؤتمر بتاريخ
2 أبريل 2019.

1- لكي تشتغل بفعالية، فإن الجماعات المحلية والإقليمية في حاجة لموظفين أكفاء ومحفزين جدا. ويعتبر التوظيف/الانتداب والترقية على أساس الجدارة شرطين أساسيين لضمان حياد وجودة الخدمة العمومية المتاحة. وبموازاة ذلك، فإن اختصاص السلطات المحلية والإقليمية بتوظيف/انتداب وفصل الموظفين يمثل أحد المخاطر الكبرى المحتملة للفساد.

2- اعتبارا لما يمثله الفساد بكل صوره من تهديد كبير لفعالية وجودة الحوكمة الرشيدة على المستويين المحلي والإقليمي، فإن المؤتمر اعتمد في دورته الحادية والثلاثين التي عقدت في أكتوبر 2016 ورقة طريق بشأن الأنشطة المكافحة للفساد من ضمنها إعداد تقرير حول المحسوبية.

3- تتعرض الجماعات المحلية والإقليمية بشكل خاص للمحسوبية وكل أشكال المحاباة بسبب حجمها واستقلاليتها وقربها من المواطنين. ونظرا لكون ممارسات المحسوبية في مثل هذه الظروف تكون أكثر جلاء للعموم، فإنها تحد أكثر من ثقته فيها، في حين أن هذه الأخيرة ضرورية للأداء الجيد للإدارة.

4- من شأن المحسوبة أن تثبط المترشحين المؤهلين والمحفيين والأكفاء من التقدم لشغل بعض المناصب، مما يؤدي إلى توظيف أشخاص غير مؤهلين، ومن ثم تشويه الأداء السليم للإدارة من خلال السماح للمصلحة الشخصية بأن تسود بدل الصالح العام.

5- يجب أن تكون إجراءات التوظيف/الانتداب شفافة وأن تتم وفق القواعد والمعايير الأخلاقية لتجنب التأثير غير المبرر من قبل المسؤولين العموميين في إجراءات الاختيار، مع خطر تضارب المصالح.

6- كما هو منصوص عليه في الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية، فإن أداء أجر كاف للموظفين، يعد من بين الشروط الأساسية للتوفر على موظفين ذوي جودة والتقليل إلى الحد الأدنى من مخاطر المحسوبة وغيرها من أشكال المحاباة.

7- في ضوء ما سبق، فإن المؤتمر، مراعاة ل:

أ - المادة 2.6 من الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية؛

ب- برنامج عمل مجلس أوروبا لمحاربة الفساد (1996)؛

ج- القرار (97) 24 للجنة الوزراء المتعلق بالمبادئ التوجيهية العشرين؛

د- اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد (STE 173)؛

ح - اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد (STE 174)؛

هـ- التوصية (CM/Rec (2014) 7 الصادرة عن لجنة الوزراء للدول الأعضاء بشأن حماية المبلغين عن المخالفات.

8- يدعو لجنة الوزراء إلى تشجيع الحكومات وبرلمانات الدول الأعضاء، وعند الاقتضاء الجهات ذات السلطات التشريعية على:

أ - السهر على أن تكون تشريعاتهم متوافقة مع هذه التوصية، وأن تحتوي على ما يكفي من الأحكام للتخفيف من هذا الخطر، ومكافحة ومعالجة حالات المحسوبية المحتملة ولاسيما من خلال:

— حماية المبلغين عن حالات المحسوبية؛

— ضمان حياد وحماية القضاة والمدعين العامين الذين يحققون في حالات المحسوبية؛

— النص على العقوبات المناسبة عند ثبوت المحسوبية؛

ب- اتخاذ تدابير لتطوير ثقافتهم الإدارية من أجل استبعاد كل تسامح إزاء كل أشكال المحاباة؛

ج- إحداث هيآت مسؤولة عن متابعة تطبيق و فعالية التشريعات المتعلقة بالمحسوبية وتوفير تكوين مهني من خلال:

— اقتراح حلقات دراسية ودورات تدريبية أو اجتماعات للموظفين العموميين؛

— تحسيس الأعوان العموميين بحقوقهم ومسؤولياتهم وواجباتهم في هذا الصدد؛

— ضمان انتقاء الموظفين الأكفاء للهيآت العمومية التي تراقب الجماعات المحلية والإقليمية قصد الكشف عن حالات المحسوبية المحتملة؛

د- ضمان استقلالية موظفي هيآت المراقبة؛

هـ- ضمان الشفافية والمسؤولية والإنصاف والمساواة في إجراءات التوظيف/الانتداب وذلك ب:

— استخدام أنظمة الفحص الموحدة المعايير في توظيف/
انتداب وتعيين الموظفين:

— تقديم تفسيرات واضحة وكاملة حول إجراءات التوظيف/
الانتداب والانتقاء؛

— إلزام الأعدوان العموميين المشاركين في إجراءات الانتقاء
بالتصريح عن أي علاقة سابقة أو حالية مع المترشحين؛

— منع الأعدوان العموميين من التوصية بتوظيف أفراد من
أسرهم في أماكن عملهم أو حث مستخدمين آخرين على
توظيف أفراد من أسرهم؛

— ضمان فعالية أنظمة المراقبة لإجراءات التوظيف/
الانتداب؛

— إحداث نظم تدبير فعالة ومسؤولة للموارد البشرية.

و- ضمان أجر كاف للعاملين في الجماعات المحلية والإقليمية.

ز- التشجيع والمساهمة في التعاون وتبادل الخبرات حول
هذه القضايا على المستويين الوطني والدولي بما في ذلك
التنسيق مع مجموعات المجتمع المدني ومراكز الفكر
والإنصات لمقترحاتهم وتوصياتهم والرد عليها.

في سياق ما فتئ يعرف تزايد لعدم ثقة المواطنين في السلطات العمومية، فإن مكافحة المحسوبية وضرورة ضمان اجراءات محايدة للتوظيف/للانتداب باتت بالغة الأهمية أكثر من أي وقت مضى.

لهذا السبب، فإن المؤتمر يوجه نداء للجماعات المحلية والإقليمية لتبادر إلى اعتماد اجراءات واضحة تضمن الإنصاف في ممارسات التوظيف/الانتداب. إن من شأن إحداث آليات للإبلاغ عن حالات محتملة للمحاباة وتنازع المصالح أن تكون فعالة بشكل خاص. ويؤكد المؤتمر أيضاً على ضرورة إدماج الحكومات لأحكام ترمي إلى مكافحة كل أشكال المحسوبية في تشريعاتها الوطنية.

يعتبر مجلس أوروبا المنظمة الرئيسية للدفاع عن حقوق الإنسان في القارة الأوروبية. ويضم 47 دولة عضوا، بما في ذلك مجموع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ويعد كونغرس السلطات المحلية والإقليمية مؤسسه تابعة لمجلس أوروبا مكلفة بتعزيز الديمقراطية المحلية والإقليمية في الدول الأعضاء الـ47. ويضم الكونغرس، المؤلف من غرفتين – غرفة السلطات المحلية وغرفة الأقاليم – وثلاث لجان، 648 منتخبا يمثلون أكثر من 150 000 جماعة ترابية.