

الأخلاقيات العامة

تضارب المصالح على الصعيدين المحلي والإقليمي

كونغرس السلطات المحلية والإقليمية
التابع لمجلس أوروبا

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

الأخلاقيات العامة

تضارب المصالح
على الصعيدين المحلي والإقليمي

كونغرس السلطات المحلية والإقليمية
التابع لمجلس أوروبا

عنوان النسخة الإنجليزية:

Conflicts of interest at local and regional levels

مجلس أوروبا، ديسمبر/كانون الأول 2018

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

يسمح بإعادة إنتاج النصوص شريطة الإشارة إلى العنوان بأكمله وكذلك إلى المصدر: مجلس أوروبا. وبالنسبة لأي استخدام لأغراض تجارية أو في حال الترجمة إلى لغة غير رسمية في مجلس أوروبا، يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

publishing@coe.int

الغطاء والتصميم: قسم التصميم، مطبعة شركة بن حميدة.

طبع في مطبعة شركة بن حميدة، جويلية 2020.

فهرس المحتوات

5	التمهيد
	تضارب المصالح على الصعيدين المحلي والإقليمي
7	البيان التعليلي
11	المقدمة
14	تعريف تضارب المصالح
32	آليات التنفيذ الفعالة وغير الفعالة – الحاجة إلى الابتكار
40	نحو تقييم أفضل للسياسات ذات الصلة بتضارب المصالح
66	معاينة قاتمة: أي آفاق؟
68	الخلاصات
71	القرار رقم 434 (2018)
75	التوصية رقم 423 (2018)

التمهيد

يحدث تضارب المصالح في جميع جوانب الحياة العامة، إلا أن السلطات المحلية والإقليمية معرضة له بشكل خاص، لا سيما بسبب قربها وتواصلها الوثيق مع هياكل المجتمع المدني والمقاولين المحليين. بالإضافة إلى ذلك، تكمن الصعوبة الأولى - وليست الأقل أهمية - في التعريف بالمفهوم في حد ذاته، حيث يستخدم كمصطلح عام للإشارة إلى مجموعة متنوعة من التوترات بين الأدوار الرسمية والخاصة.

ويتناول التقرير، الذي اعتمده كونغرس السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا في عام 2018، مختلف أنواع مدونات السلوك المستخدمة للتعامل مع حالات تضارب المصالح وكذلك فعاليتها في مكافحة الفساد. كما يعرض العناصر الأساسية في السياسات العامة لإدارة تضارب المصالح، وهي: الشفافية، والتعريف الدقيق والصارم للمسؤوليات، وقواعد الولوج إلى المعلومات، والتصريح بالمصالح القائمة.

ويدعو الكونغرس، على وجه الخصوص، الحكومات إلى الدقة في توضيح ما يشكل تضارباً في المصالح وإلى السهر على توفر السلطات المحلية والإقليمية على إجراءات مناسبة لتحديد مثل هذه الحالات وتديريها وتسويتها. ويتم تشجيع السلطات المحلية والإقليمية نفسها على إنشاء لجان أخلاقية مستقلة مكلفة بمراجعة النشاط المالي لأعضائها وبوضع قواعد بشأن قبول الهدايا والدعوات.

وهكذا، يناشد الكونغرس بوضع سياسات حقيقية بشأن تضارب المصالح بهدف الوقاية منه، بغية الرفع من مستوى ثقة الجمهور في جميع مستويات الحكومة.

وينطوي ذلك على الكشف الاستباقي للمعلومات، حتى قبل أن يطلبها الجمهور. وتشكل هكذا سياسات، عبر إجراءات واضحة وشفافة، أداة حقيقية لتقييم الجمهور للامتثال للقواعد الأخلاقية، فضلا عن أنها تعتبر أفضل طريقة لتحقيق السلوك الأخلاقي لأن كشفها للجمهور يعمل كمحفز: كلما زادت معرفة الجمهور، تزايد احترام الأخلاقيات.

وتندرج مختلف العناوين في سلسلة «الأخلاقيات العامة»، في إطار خارطة طريق الكونغرس بشأن أنشطة الوقاية من الفساد والنهوض بالأخلاقيات العامة على الصعيدين المحلي والإقليمي، بهدف تقديم مجموعة من الإجابات والأدوات العملية لمواجهة التحديات التي تتعرض لها الجماعات الترابية.

تضارب المصالح على الصعيدين المحلي والإقليمي

البيان التعليلي

CG35 (2018) 13 نسخة نهائية
7. نوفمبر/تشرين الثاني 2018

المقرر: بيترجون (Peter JOHN)، المملكة المتحدة («L» غرفة
السلطات المحلية «SOC»: المجموعة الاشتراكية)

الملخص

مع أن تضارب المصالح من الممكن أن يحدث في جميع جوانب الحياة العامة، فإن السلطات المحلية والإقليمية معرضة بشكل خاص لخطر النزاعات، لا سيما بسبب قربها واتصالها بالمواطنين والمقاولين المحليين. ولئن كانت معظم الدول قد قننت هذه المسألة اليوم، إلا أن تكاثر القواعد واللوائح التنظيمية من شأنه أن يسفر عن صعوبات ذات الصلة بتدبيرها وتنفيذها. ولعله من الممكن تحقيق تأثير أكبر عبر تبني مقاربات قائمة على القيم، تشمل التثقيف، والتكوين/التدريب والشفافية وأنظمة أفضل للرصد والتتبع.

لذا، يدعو الكونغرس في قراره السلطات المحلية والإقليمية إلى اعتماد وتنفيذ سياسات للنزاهة تشمل الإدارة التنظيمية للأخلاقيات من جهة، وتدابير خارجية لحماية النزاهة من جهة أخرى. كما يناشدها إلى النهوض بالإفصاح الاستباقي عن المعلومات وإلى تحديد قواعد بشأن قبول الهدايا والدعوات.

ويطلب الكونغرس في توصيته من لجنة الوزراء أن تدعو الحكومات إلى توفير تعريف واضح عما يشكل تضارب المصالح وإلى ضمان توفر السلطات المحلية والإقليمية على إجراءات واضحة لتحديد ومعالجة وحل تضارب المصالح.

طالما كان تضارب المصالح وخطر الشطط في استخدام الخدمة العمومية لتحقيق مكاسب خاصة متواجدين على جميع مستويات الحكامة، بسبب الأعداد الكبيرة للأشخاص الذين يعملون لدى السلطات العمومية والذين تكون لهم أدوار ومسؤوليات متنوعة أخرى. إلا أنه يبدو أن على السلطات المحلية والإقليمية مواجهة بروز مخاطر جديدة على النزاهة في القطاع العمومي نظرا للصلاحيات الواسعة الموكلة للمدراء، وتنامي الحركية بين القطاعين العام والخاص وضبابية الحدود بينهما وأيضا بين الحياة العامة والخاصة. علاوة على ذلك، تولد التغيرات المجتمعية الراهنة – التي تميل إلى مزيد من الفردانية، والرقمنة، والتدويل والتكثيف – مخاطر جديدة لانتهاك النزاهة في القطاع العام¹. ويرمي النقاش الحالي حول تضارب المصالح إلى تقييم فعالية مختلف الآليات والسياسات.

إلا أن الاهتمام المتزايد بتضارب المصالح لم يسمح بعد بالوصول إلى توافق في الآراء حول نموذج للإدارة قابل للتطبيق في مختلف السياقات والأوضاع، والقطاعات، وعلى مختلف فئات الموظفين ولا حول اختيار الأدوات الاستراتيجية المناسبة. فضلا عن ذلك، من الضروري إنجاز مزيد من الأشغال لتحديد أنسب التحفيز أو العقوبات بغية تشجيع السلوك المسؤول وتحفيز تحسينه (جارفيس، (Jarvis)/ توماس، 2009، (Thomas))

1- (Dominique Snel) 2014. (Integriteit in Ontwikkeling) دومينيك سنييل/ (Aris van Veldhuisen) أريس فان فيلهويسن - وزارة الداخلية والعلاقات لدى المملكة، لاهاي

2- (Paul G. Thomas). 2009. The Limits of Accountability: what can and cannot be accomplished in the Dialectics of Accountability?

حدود المساءلة: ما الذي يمكن ولا يمكن إنجازه في جدليات المساءلة؟ ورقة مقدمة في جامعة دلهوزي، هاليفاكس، 11-13 نوفمبر/ تشرين الثاني، ص 11.

وهذا لا يعني أنه لا توجد أنظمة واعدة وفعالة لإدارة تضارب المصالح. في الواقع، أطلقت العديد من البلدان عملية لإضفاء الطابع المؤسسي والمهني على أنظمتها. ومع ذلك، يجب إدماج السياسات في هذا المجال بشكل أفضل في سياسات أخرى. وحتى الآن، اكتفت معظم السياسات القائمة في مجال تضارب المصالح على «سد شقوق التسريبات» من خلال ملء الثغرات الناجمة عن استراتيجيات أخرى أو منطق آخر للحكامة.

علاوة على ذلك، تشير تطورات حديثة أبرزتها دراسات حول تضارب المصالح إلى تنامي الاهتمام بتقييم فعالية سياسات النزاهة، وبأشكال لمأسسة الأخلاقيات، وبجرد البنى التحتية الأخلاقية الأكثر نجاعة. وتتطلب فعالية أي آلية أن يؤخذ تنفيذها في الاعتبار منذ مرحلة التصميم. بعبارة أخرى، يجب اختبار أي تشريعات أو سياسات بغية تحديد قابلية تنفيذها وتطبيقها. ويبرز الاهتمام الذي يولي لرصد تضارب المصالح مفارقة. فمن جهة، لم يسبق بذل جهود من هذا القبيل لتقنين وإدارة تضارب المصالح وقياس الفساد وتحديد السلوك غير الأخلاقي. ومن جهة أخرى، لا تزال الأدلة العلمية المتاحة بشأن الاتجاهات والبيانات وفعالية مختلف الآليات والتدابير والإصلاحات غير كافية.

ومن ناحية أخرى، لم يبرز أي توافق في الآراء بشأن الآلية التي يمكن أن تؤثر من خلالها الأداة المستخدمة على النتائج. وعلى الرغم من كل الجهود المبذولة وشعبية أساليب التقييم (مثل أساليب منظمة الشفافية الدولية على سبيل المثال)، لا توجد حتى الآن منهجية تسمح بتحديد حجم الفساد وتضارب المصالح بدقة³ ولا تطورهما عبر الزمن. هل يزداد أو يتراجع عدد

3- P. M. Heywood, Measuring Corruption: perspectives, critiques, and limits, in: P.M. Heywood (éditeur), 2015 Routledge

حالات تضارب المصالح؟ وبالتالي، يعد تحليل إعداد وفعالية سياسات تضارب المصالح (على المستوى دون الوطني) تحديًا كبيرًا بالنسبة للعلوم القانونية والسياسية والإدارية.

تشير العناصر المتاحة إلى أنه في الوقت الذي تتراجع فيه بعض أشكال تضارب المصالح، فإن أشكالًا أخرى تظل مستقرة أو في تزايد. وثمة أدلة كثيرة على وجود مشكلة: لذلك ليس من المستغرب أن تثير النتائج الهزيلة للجهود التنظيمية والسياسية والمؤسسية نوعًا من الإحباط. كما أن لا أحد يعرف بشكل واثق ما هي أفضل طريقة لتدارس السياسات في هذا المجال، والتي تعد مصدرًا لدينامية جديدة ولتناقضات في الوقت نفسه.

ويفحص هذا التقرير فعالية القواعد والسياسات والمعايير على المستوى دون الوطني. فمن المسلّم به في جميع أنحاء العالم وبشكل شائع أنه من الضروري توفر قواعد ومعايير على الأصعدة المركزية والإقليمية والمحلية لمراقبة وإدارة تضارب المصالح لدى المسؤولين المنتخبين. وبالفعل يتعرض المسؤولون المنتخبون، أكثر من غيرهم من «الشخصيات العامة» إلى تضارب المصالح من مختلف الأنواع. إنهم يشغلون مناصب سلطة ونفوذ، كما أنهم على اتصال بانتظام بالقطاع الخاص، ويتخذون قرارات مهمة ذات تداعيات مالية، ويزاولون مهام مهمة داخل مجالس أو منظمات أو لجان، ويملكون معلومات أساسية، ويمنحون إعانات عمومية ويقومون بتعيينات. بالإضافة إلى ذلك، يقوم المنتخبون المحليون والإقليميون بوضع تدابير لا مركزية الخدمات العامة، ويشجعون الشراكات بين

القطاعين العام والخاص، ويوجهون المستهلكين والمواطنين، ويشجعون سياسات الاستعانة بمصادر خارجية ويعززون الحركية بين القطاعين العام والخاص. وهكذا، تساهم كل هذه التطورات في ظهور أنواع جديدة من تضارب المصالح.

وتطعن مشكلة تضارب المصالح بشكل متزايد في الأفكار السائدة، خاصة فيما يتعلق بتأثيرات الحكامة الرشيدة وسياسات النزاهة، وتؤدي إلى تساؤلات بشأن نتائج الإصلاحات في هذا المجال.

تعريف تضارب المصالح

بغض النظر عن البلدان أو الأقاليم أو البلديات، لا أحد يعرف بالضبط ما هي القضايا التي تندرج ضمن السياسات ذات الصلة بتضارب المصالح. وتختلف الآراء حول الأهمية الحقيقية للمشكلة؛ علاوة على أن الآثار غير المؤكدة للسياسات المنجزة في هذا المجال تعتبر مصدر إحباط. وبالفعل، تتشابه هذه السياسات كثيرا مع سياسات مكافحة الفساد. كيف يمكن قياس ظاهرة غامضة إلى حد كبير؟ وبشكل عام، تنطوي تسوية النزاع والتمييز بين حالات النزاع الفعلية والواضحة والحقيقية والمحتملة على مهارات قانونية وتقنية وتدبيرية بالإضافة إلى فهم عميق لمختلف القضايا ووجهات النظر.

واليوم، بات من الصعب وبشكل متزايد التعريف بتضارب المصالح، لأن جميع أنواع التشنجات بين الأدوار العمومية والخاصة للأفراد تندرج ضمن هذا المفهوم. وتعزى هذه الصعوبة إلى دينامية وتوسيع المفهوم في حد ذاته. وكما تلاحظ أكرمان (Ackerman)، نحن نعيش في فترة يتمصص فيها الناس

أدوارا وهويات متناقضة بشكل متزايد ويغيرون فيها مواقفهم بسهولة.⁴ وبالإضافة إلى ذلك، يلاحظ دي غراف (de Graaf) ميولا نحو تكاثر تضارب القيم داخل مجتمعاتنا.⁵ وبالتالي، يتوسع مفهوم تضارب المصالح، ويمكن أن تحدث المصطلحات المستخدمة بعض اللبس أيضًا، حيث أن ثمة فرق بين أن "تكون لك مصلحة في..." وأن "يكون لديك اهتمام" بشيء معين.

ومن الواضح أن الميول إلى التوسيع المستمر لمفهوم تضارب المصالح يؤدي إلى الظن بوجود نزاعات في كافة مستويات الحياة الاجتماعية.⁶ وحتى الآن، لا أحد يعرف على وجه اليقين إلى أي مدى يرتبط الميول إلى مضاعفة المعضلات وتضارب القيم، بظهور أشكال جديدة في تضارب المصالح. كما لاحظ ذلك أنشاريكو (Anechiarico) و جاكوبس (Jacobs) قبل بضع سنوات، أصبح المعيار العام للأخلاقيات أيضا أكثر صرامة. فالسلوك المقبول سابقًا أصبح الآن غير أخلاقي والسلوك الذي كان يعد غير أخلاقي أصبح اليوم إجراميًا.⁷

على مدى الثلاثين سنة الماضية، تغير بالفعل فهمنا لتضارب المصالح. وفي الواقع، حدث تطوران اثنان – أحدهما في مفهومنا لـ«التضارب/النزاع» والآخر في مفهومنا لـ«المصلحة». وبلغ بنا الأمر إلى اعتماد مقاربة موضوعية بشكل واضح للتضارب وإلى تطوير فهم ذاتي بشكل عميق للمصلحة.⁸ وحتى منتصف ستينيات القرن العشرين، ظل نوع «المصلحة» الخاص

4 - Susan Rose-Ackerman, Corruption and conflicts of interest, in : Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud (Eds.), 2016, Corruption and Conflicts of Interest, Studies in Comparative Law and Legal Culture, p.3.

5 - Gjalp de Graaf, 2015, The Bright Future of Value Pluralism in Public Administration, in: Administration and Society, pp. 1-9.

6 - Anne Peters, Conflict of Interest as a Cross-Cutting problem, in : Anne Peters/Lukas Handschin (Eds.), 2012, Conflict of Interest in Global, Public and Private Governance, Cambridge, Cambridge University Press, p. 6.

7 - Frank Anechiarico/James B. Jacobs, 1996, The Pursuit of Absolute Integrity, University of Chicago Press, Chicago, p. 16.

8 - Stark, Conflict of Interest in American Public Life, Harvard, Cambridge, 2000, p4.

الذي يستهدفه خطاب تضارب المصالح ذا طابع مالي إلى حد كبير – وبالتالي «موضوعيًا»⁹ واليوم، أصبح الوضع يتعلق بشكل أكثر بمسائل ذاتية وإيديولوجية ومشاكل ذات طابع عقلائي. لقد تجاوزنا الجانب الموضوعي والمالي ليشمل هذا المفهوم تشكيلة واسعة من الخصائص الذاتية والنفسية¹⁰. إن التوسع في التعاريف وشروط الكشف للأصدقاء والشركاء الآخرين يتناقض فوراً مع قيم أخرى، من قبيل «الحق في احترام الحياة الخاصة» و«الحرية الفردية».

وينشأ تضارب المصالح عندما يتولى الشخص أدواراً متعددة، ويرتدي، كما يقال، «عدة قبعات». وفي معظم البلدان، قد يكون هذا هو الحال بالنسبة للبرلمانيين الذي يمارسون أنشطة مهنية إضافية. وبشكل عام، قد يكون من الصعب الفصل بين الأدوار عندما يتعلق الأمر بوظائف رسمية متعددة. لذلك، يمكن أن يترجم تضارب المصالح إلى شطط في إطار الوظيفة العمومية لأغراض خاصة وبشكل سلوفاً غير مشروع. وفي هذا الصدد، توفر المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن إدارة تضارب المصالح في الوظيفة العمومية التعريف التالي: «التضارب بين مهمة الوظيفة العمومية والمصالح الخاصة لموظف عمومي، يكون عندما يتوفر الموظف العمومي على مصالح خاصة يمكن أن تؤثر دون مبرر على الطريقة التي يفي بها بالتزاماته ومسؤولياته»¹¹.

و فيما يلي توضيح لهذا التعريف: في 12 يونيو/حزيران 2017، أقامت مقاطعة كولومبيا وولاية ماريلاند دعوى قضائية ضد الرئيس دونالد ترامب

9 - "Pecuniary interests are hard, external, and visible to the naked eye", Stark, Conflict of Interest, op. cit., P5.

10 - Stark, Conflict of Interest, op.cit., p. 203.

11 - Recommandation de l'OCDE sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, juin 2003, page 4

باعتباره رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية. وقد اتهم بانتهاك حكمين من أحكام دستور الولايات المتحدة ينصان على أنه يجب على الرئيس أن يخدم الشعب الأمريكي بإخلاص، دون الانخراط بنفسه في عمليات مالية أو غيرها من العمليات مع فاعلين وطنيين ودوليين. إلا أن الرئيس ترامب يمتلك ويتحكم في مئات الشركات عبر العالم، بما في ذلك فنادق وأملاك أخرى. وبالتالي، يستخدم منصبه كرئيس لأغراض المحسوبية، بل إن بعض الدبلوماسيين الأجانب ومسؤولين آخرين أشاروا بوضوح أن احتمال تردهم على مؤسسات وشركات المدعى عليه يتزايد لأنه رئيس البلاد (ص. 5/6 من الشكوى).

يثير احتمال تضارب المصالح هذا سؤالاً خطيراً: هل يخدم الرئيس الشعب بإخلاص، دون تغيير أو تهديد آثار الحوافز المالية التي تقدمها دول أجنبية أو قادتها، أو دول مختلفة أعضاء في الاتحاد الأوروبي، أو الكونغرس، أو هيئات فيدرالية أخرى؟ ويهدف الحكمان المشار إليهما أعلاه إلى ضمان عدم دفع الأميركيين إلى التساؤل عما إذا كان الرئيس الذي يرسل بناتهم وأبنائهم للموت في أراضٍ أجنبية يتصرف بهاجس الدفاع عن مصالحه الخاصة؛ وعما إذا كان فقدان وظائفهم يعزى لمعاملات تجارية يكون للرئيس فيها مصالح شخصية؛ وما إذا كان يمكن للرئيس أن يجلس على طاولة المفاوضات مع زعماء أجنبية وأن يمثل بإخلاص أقوى ديمقراطية في العالم، دون القلق بشأن الأضرار المحتملة على شركاته الخاصة (الشكوى، صفحة 2).

ولئن كان هناك الكثير من النقاط المشتركة بين تضارب المصالح والفساد والاحتيال، إلا أنه يجب توخي الحذر حتى لا يُعد تضارب المصالح من بين

المساس بالنزاهة¹². في الواقع، يقع مفهوم تضارب المصالح عند "حدود" الفساد والاحتيال وغيرهما من أشكال السلوكيات غير الأخلاقية. ويتصل تضارب المصالح بالعديد من المصالح والأنشطة ذات الطابع المهني والاجتماعي. وفي الأخير، يمكن أن يحدث تضارب المصالح في أي وقت (قد يتعلق الأمر بتفادي بعض الصعوبات الشخصية، والسعي إلى تحقيق ربح شخصي، وما إلى ذلك). ماذا لو لم يكن لتعارض المصالح أي علاقة بمصالح مالية أو حتى مصالح شخصية؟ في هذه الحال، يشكل تضارب المصالح معضلة ولا يمثل بأي حال من الأحوال فعلاً إجرامياً. لهذا السبب، يجب أيضاً التمييز بين الأشخاص المتورطين عمداً في تضارب المصالح وأولئك الذين ليسوا حتى واعين بوجوده. وهذا ما يثبت أيضاً أن كل الأشخاص الذين يخرقون القواعد والسياسات المتعلقة بتضارب المصالح ليسوا بالضرورة غير مبالين أو ذوي نوايا سيئة.

أهداف السياسات ذات الصلة بتضارب المصالح

بشكل عام، لا ينبغي أن تقتصر السياسات ذات الصلة بتضارب المصالح على توفير الآليات اللازمة للوقاية من هذه الظاهرة، بل يجب عليها أيضاً:

- ◀ تعزيز ثقة الجمهور في الحكومة؛
- ◀ إثبات المستوى العالي من النزاهة لمعظم المسؤولين المنتخبين وممثلي الحكومة؛

12 - Leo Huberts, 2014, The Integrity of Governance, PalgraveMc Millan, Basingstoke

- ◀ منع تضارب المصالح بغية تجنب الرقابة الجماهيرية للوظائف الرسمية؛
- ◀ ردع الأشخاص الذين لا يمكنهم تحمل أن تخضع أموالهم الخاصة للمراقبة الجماهيرية عن الولوج إلى الوظيفة العمومية؛ و
- ◀ تمكين الجمهور من أن يكون الكفيل بالحكم على الموظفين العموميين من حيث أدائهم لمهامهم بالنظر إلى مصالحهم المالية الخارجية.

ومن الأهمية بمكان تحديد ما إذا كانت هذه السياسات ستساعد في تحقيق الأهداف المتعددة المذكورة أعلاه. وفي هذا الباب، تشكل العلاقة بين السياسات ذات الصلة بتضارب المصالح ومستوى الثقة النقطة الأكثر إشكالا.

يرتبط مفهوم تضارب المصالح ارتباطاً وثيقاً بإرساء علاقة الثقة. ويعزى السبب الرئيسي لتكاثر السياسات في هذا المجال إلى انعدام الثقة المتزايد حيال «التصريحات الفردانية لذوي النفوذ»¹³، وبشكل عام تبرز السياسات ذات الصلة بتضارب المصالح انعدام الثقة المتزايد حيال السلطات العمومية والموظفين العموميين و«ذوي النفوذ». ونتيجة لذلك، يضطر المشرعون بوتيرة متزايدة إلى تصميم نماذج لحالات خطيرة إلى حد ما (مستوى الإنذار الأخضر، البرتقالي أو الأحمر) بالنسبة لمختلف فئات الموظفين المدنيين والهيئات التنظيمية¹⁴. وغالباً ما يكون هناك ارتباط واضح

13 - Susan Ackerman, Corruption and conflicts of interest, in : Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud (Eds.) Corruption and Conflicts of Interest, op. cit. p.6.

14 - Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, Corruption and Con- flicts of Interest, op. cit., p. XV.

بين تنظيم تضارب المصالح وبناء الثقة: بالفعل، كلما انخفض مستوى الثقة، كلما تزايدت تقنين تضارب المصالح. وهذا ما يثبت مرة أخرى أن تضارب المصالح مرتبط بالسياق الوطني. "مستوى ثقة الجمهور في الحكومة [...] يؤثر على اختيار التشريع"¹⁵ وتعتبر القواعد المنظمة لتضارب المصالح آلية تؤكد بشكل ضمني أن إحداثها مبرر بانعدام الثقة والنزاعات المحتملة داخل المجموعة.¹⁶ وهكذا يتم خلق الوعي: لا يمكن للناس أن يثقوا في بعضهم البعض و«بالتالي قد يكون من الصعب إرساء علاقات للتعاون والثقة على المدى الطويل»¹⁷.

نظراً لأن السياسات ذات الصلة بتضارب المصالح هي سياسات للثقة بطبيعتها، فمن الصعب معرفة كيف يمكن لها أن تساهم في تعزيز الثقة حيال المسؤولين المنتخبين والمؤسسات العامة. ويؤدي تزايد القواعد والمعايير إلى تنامي مخاطر ارتكاب المخالفات. وبالتالي، يمكن أن تعتبر وسائل الإعلام والجمهور ذلك بمثابة إشارة على تراجع المعايير الأخلاقية. «إن الإبلاغ عن سلوكيات تعتبر اليوم غير أخلاقية وإن كانت في السابق مطابقة للقواعد، يسفر عن ارتفاع في العدد المطلق للحالات والفضائح بدلاً من الحد من وتيرتها، مما يؤدي إلى الاعتقاد أن أخلاقيات الموظفين العموميين تتلاشى. غير أن تعزيز المعايير الأخلاقية يؤدي عامة إلى مستوى أعلى من الأخلاقيات في الخدمة العامة»¹⁸. وبالتالي، ثمة ارتباط واضح بين تنظيم تضارب المصالح وتنمية الثقة: بالفعل، يتعزز الميل إلى إدارة تضارب المصالح من خلال تنظيم دقيق عندما يكون مستوى الثقة في المؤسسات العامة ضعيفاً.

15-Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, Corruption and Conflicts of Interest, op. cit., p. XIX15

16 - Marshall Schminke (Eds) (2010), Managerial Ethics, Routledge, New York, p. 121.

17 - Schminke, Managerial Ethics, op. cit., p.121.

18- Nathalie Behncke, N. (2005), « Ethics as Apple Pie: The arms race of ethical standards in congressional and presidential campaigns », Document GEAP, « Ethics and Integrity of Governance : A transatlantic dialogue » Louvain, juin 2005, p.8.

بالنسبة لبعض النقاد، ومن بينهم نيوفنبرغ¹⁹ (Nieuwenburg) بل وكذلك أنكياريكو (Anechiarico) وجاكوبس²⁰ (Jacobs)، وماكنزي²¹ (Mackenzie) وستارك²² (Stark)، لا يعتبر تكاثر القواعد الأخلاقية بالضرورة استجابة ملائمة لتراجع ثقة الجمهور والمشاكل المرتبطة بالنزاهة. بل على العكس من ذلك، فإنه قد يزيد من الشكوك تجاه السلطات العامة والمؤسسات السياسية، على أساس أن انتشار اللوائح التنظيمية الأخلاقية والنقاشات العمومية حول الحاجة إلى قواعد أكثر عددا وملاءمة (لتنظيم تضارب المصالح) لم يساعد في تعزيز ثقة الجمهور في الحكومة، بل على العكس تماما. وهكذا، أسفر المزيد من اللوائح التنظيمية ومن هيئات التنفيذ في مجال الأخلاقيات عن ارتفاع عدد التحقيقات والمتابعات القضائية. وبغض النظر عما أنجزته هذه اللوائح التنظيمية الجديدة... فإنها لم تنجح قط في الحد من الإشهار وتهدئة الجدل الدائر حول أخلاقيات أعوان الدولة²³.

وأظهرت الانتقادات المذكورة أعلاه أن تكاثر القوانين والنقاشات العامة حول الحاجة إلى المزيد من اللوائح التنظيمية الأكثر ملاءمة في مجال تضارب المصالح لم يساهم في تعزيز ثقة المواطنين في الحكومة. «على الرغم من العدد المتزايد للقواعد والأحكام/المقتضيات، لا يزال القادة السياسيون يعدون بمعايير أخلاقية أكثر تطلبًا، بغية كسب بعض الأصوات. لهذا فإن السياسيين المعنيين بالمشكلة المزعومة المتمثلة في تراجع ثقة الجمهور في الطبقة السياسية غالباً ما يكونون السبب في تبني تدابير

19 - Paul Nieuwenburg, 2007, The Integrity Paradox, in : Public Integrity, 2007, Vol. 9, n° 3

20 - Annechiarico/Jacobs, The Pursuit of Absolute Integrity, op. cit.

21- G. S. Mackenzie, Scandal proof: Do ethics laws make government better? Brookings Institution, Washington D.C, 2002.

22 - Stark, Conflict of interest, op. cit.

23 - Mackenzie, op. cit., p.112.

أخلاقية. إلا أن الهدف الرامي إلى تعزيز ثقة الجمهور نادراً ما يتحقق»²⁴
روزنسون، 2006، 137. (Rosenson).

ومع ذلك، لا ينبغي المبالغة في تقدير أهمية هذا المتغير التوضيحي. وبالفعل أصبح اليوم من المألوف تنظيم السياسات ذات الصلة بالأخلاقيات. لذلك، فإن المعارضة لتكاثر القواعد والمعايير لا تشكل مجازفة سياسية فحسب، بل يمكن أن تُعتبر متناقضة وغير فعالة. ومن ناحية أخرى أصبحت الاستراتيجيات في مجال الأخلاقيات ميسية بشكل متنامي، فالمسؤولون السياسيون واثقون أن المواطنين سيشتيدون بالدعوة إلى مبادرات جديدة لأنها تعكس الشعور السائد داخل المجتمعات الأوروبية بأن مستوى الفساد وتضارب المصالح ما فتئ يتزايد وأنه من الضروري اتخاذ تدابير حيال ذلك. ومن وجهة نظر الموظف العمومي (بل أكثر منه، المسؤول المنتخب، المشرع أو الوزير)، فإن معارضة إدخال معايير أخلاقية جديدة أو أعلى قد تكون لها أضرار وخيمة. وفي الواقع، أصبح الطلب على تعزيز المعايير الأخلاقية، في العديد من البلدان، أكثر تواتراً خلال الحملات الانتخابية.

إلا أن الجانب السلبي لهذا التطور يتمثل في أن الأخلاقيات، باعتبارها رهانا سياسيا، تُستخدم كذريعة للوصم الأخلاقي. وكثيرون هم القادة السياسيون الذين دائما ما «يحملون اتهامات بسلوكيات غير أخلاقية كسلاح سياسي»²⁵. «... إنهم يستخدمون قواعد الأخلاقيات لمهاجمة خصومهم وتشويه مصداقيتهم. لذلك، يتم استخدام الأخلاقيات بشكل متزايد للتنديد بتصرفات المعارضين السياسيين. ومع ذلك، فإن حل المشكلة لا يتمثل في

24 - Rosenson, 2006, op. cit., p. 137.

25 - Williams, The Ethics Eruption : Sources and Catalysts, in : Saint-Martin/Thompson, Public Ethics and Governance, op. cit., p.41.

إلغاء الضوابط التنظيمية للسياسات ذات الصلة بتضارب المصالح للرفع من مستوى ثقة المواطنين. وفي الواقع، من المحتمل للغاية ألا يؤدي إلغاء الضوابط التنظيمية إلى تحسين الوضع في البلدان حيث يسود انعدام الثقة.

السلطات المحلية والإقليمية في مواجهة صعوبات محددة

تتفق جميع البلدان على أن البلديات معرضة بدرجة كبيرة لتضارب المصالح لأنها غالبًا ما تكون في الصفوف الأمامية لعملية صنع القرار وتقديم الخدمات في مجالات معروفة بهشاشتها حيال الفساد والرشوة (التجهيز الترابي والبناء، والخدمات الاجتماعية ومنح التراخيص). فاتصالهم المباشر والمتكرر مع المواطنين يشكل مصدرا للإغراءات ويختبر نزاهة المسؤولين المنتخبين والموظفين المحليين، هذه النزاهة التي تتطلب المزيد من اليقظة (كليتغارد (Klitgaard)، ماكين (Maclean)، أباروا (Abaroa) وباريس (Parris) ، 2000).

ولا تتوفر في أوروبا بعدُ نظرة شاملة متسقة عن القواعد والسياسات والآليات المعمول بها على المستوى دون الوطني، بينما في الولايات المتحدة الأمريكية، يوفر المؤتمر الوطني للمجالس التشريعية للدولة معلومات مقارنة عن السياسات ذات الصلة بتضارب المصالح في مجموع الولايات.²⁶ وفي أوروبا دائما، لا تزال المعلومات المقارنة غير متاحة ولا تزال الاستراتيجيات الحالية في مجال تضارب المصالح مجزأة. ولتطوير أنظمة النزاهة على المستوى المحلي، يجب أن تساهم المؤسسات والسياسات

26 - (<http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-conflict-of-interest-definitions.aspx>).

والممارسات والآليات المحلية والإقليمية في نزاهة الأقاليم والبلديات. وتتمثل السمة الرئيسية لتصميم نظامي للنزاهة في أنه يحدد العناصر والشروط اللازمة لنزاهة الحكامة المحلية. وبالإضافة إلى التدابير الشائعة نسبياً لإدارة الأخلاقيات التنظيمية، تعتمد أنظمة النزاهة المحلية على حراس خارجيين أمناء على النزاهة (المدققين الماليين الخارجيين، والوسطاء، وممثلي الشرطة والقضاء إلخ).

تم تطوير أنظمة وطنية للنزاهة منذ أكثر من عشر سنوات، وهي مفهومة بشكل جيد. لذلك، فإن مصطلح «نظام النزاهة» يُستخدم (بشكل متزايد) (بوب 2000 (Pope)). ويمكن اعتبار نظام النزاهة الوطني كالدعائم الإحدى عشر لمعهد يوناني (التشريعات، هيئات الرقابة، وسائل الإعلام، إلخ) التي تستند إلى توعية العموم وقيم المجتمع. وتُستخدم أنظمة النزاهة الوطنية أيضاً لتحديد خريطة نزاهة الدول عبر العالم²⁷. وتساهم أنظمة النزاهة المحلية بشكل كبير في نزاهة السلطات المحلية، وبشكل أعم، في ثقة المواطنين في حكومتهم «نيوفنبرغ» (Nieuwenburg)، 2007.

من الضروري التوفر على إطار من أجل مقارنة أنظمة النزاهة. ويجب ألا تكون هذه الأداة المفاهيمية ذات نطاق عام فقط (على سبيل المثال من خلال اعتماد قوائم المراقبة)، ولكن يجب أيضاً أن تتضمن تدابير وممارسات محددة. ويعرف هوكسترا (Hoekstra) و كابتاين (Kap-tein) مؤسسة سياسات النزاهة باعتبارها عملية ترجمة التطلعات في مجال النزاهة إلى النتائج المتوقعة من خلال هياكل الدعم وهيئات

27-Leo Huberts & Frederick Six, 2012. Local Integrity Systems, Towards a Framework for Comparative Analysis and assessment. Public integrity, Vol. 14, Issue 2, p. 152.

متخصصة وعمليات لإضفاء الطابع الرسمي في سياق معين.²⁸ واليوم، لا يبدو أن هنالك خصائص من حيث المهارات ولا المعارف حول محتوى سياسات النزاهة والتدابير والأدوات التي يمكن أن تعتمدها أي منظمة. ومع ذلك، تم إهمال الجوانب التنظيمية للنزاهة والطريقة التي ينبغي من خلالها تأسيس النزاهة داخل المنظمات.

ومن جهة أخرى، تركز معظم السلطات دون الوطنية على القوانين، والقواعد، والمعايير والمدونات. ومع ذلك، يعترف عدد متزايد من البلدان أن الإدارة الفعالة لنزاعات النزاهة تتطلب سياسة للإدماج لا تعتمد فقط على وضع تدابير قانونية وقائية وعقابية فعالة، بل وكذلك على المشورة والوقاية والمنهجيات القائمة على القيم، والتحفيزات، والثقافة الأخلاقية والرصد، والتأطير والآليات (المرتبطة بالتدبير) بغية تعزيز الوعي. بالإضافة إلى ذلك، يجب تشجيع السلوك الصحيح من خلال بيئة تنظيمية مواتية من حيث الأخلاقيات تتميز بترابط المتغيرات. وفي محاولة لتحديد أنظمة النزاهة المحلية التي تطبق أفضل الممارسات، أجرى هوبرتس (Huberts) وآخرون (2014)²⁹ تحليلاً لنتائج اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد (ICAC) في هونج كونج وكذلك لمكاتب النزاهة في أمستردام وهامبورغ. وتوفر المواقع الإلكترونية لمدينة بريمن والموقع المركزي لمكافحة الفساد (Zentrale Antikorruptionsstelle, ZAKS) عروضاً لأخصائيين مهنيين حول قضايا النزاهة (<http://www.zaks.bremen.de>).

28 - Alain Hoekstra, & M. Kaptein, 2012. The Institutionalization of Integrity in Local Government. Public integrity, Vol. 15, Issue 1, pp. 5-28.

29 - Huberts, The Integrity of Governance, op.cit., pp. 187.

ويعد من الأصعب بكثير النهوض بالنزاهة في غياب فصل واضح للسلطات بين السلطة التنفيذية والقضائية، مقارنةً بالوضعية حيث يكون تقسيم السلطات واضحاً. وتعتبر العلاقات الوثيقة بين القطاعين العام والخاص معقدة ومصدراً لحالات تضارب المصالح. وبالفعل، تتزايد حالات تضارب المصالح نظراً لتكثيف الاتصالات بين هذين القطاعين، بسبب الميل إلى زيادة الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ولعل المشكلة أكثر خطورة في البلدان الصغيرة أو في السياقات المؤسساتية حيث يعرف الجميع بعضهم البعض بشكل أو بآخر وحيث تلعب «السياسة الجزئية» نويبرغر/ (Neuberger) دوراً هاماً. وتوضح دراسة الحالة في إستونيا العلاقة بين حالات تضارب المصالح وحجم البلد.

العلاقة بين تضارب المصالح وحجم البلد – حالة إستونيا

تعد إستونيا، ذات ساكنة أقل من 1,3 مليون نسمة، واحدة من أصغر البلدان في أوروبا. يؤثر حجم الساكنة على تواتر حالات تضارب المصالح في القطاع العام. وهذا لا يعني أن إستونيا تسجل عدد أكبر من هذه الحالات (في الواقع، يعتبر مستوى الفساد، والاحتيايل وتضارب المصالح منخفضاً نسبياً في هذا البلد). ومع ذلك، فإن عدد الحالات مرتبط فعلاً بحجم البلد. أولاً، نظراً لأن عدد الموظفين قليل وبالتالي فإنهم يعرفون بعضهم البعض (شخصياً)، فإن الهياكل التقريرية والتواصلية أقل رسمية وسرية مقارنة بإدارات أكبر حجماً. وبالتالي، يمكن أن يكون العدد القليل لموظفي الخدمة العامة، في الوقت نفسه، ميزة (مراقبة اجتماعية أسهل لمختلف الفاعلين) و/أو نقطة ضعف من خلال تيسير التشبيك والعلاقات الشخصية، مما يجعل تطبيق إجراءات وعمليات تقريرية رسمية صارمة أكثر صعوبة.

إلا أن تناوب الموظفين المتكرر في القطاع العام يطرح مشكلة أخرى، حيث يعزز التبادلات المكثفة بين القطاعين العام والخاص، وكذلك الفساد والرشوة، ويضعف الخبرة الداخلية. وهذا ما من شأنه أن يساهم مرة أخرى في حدوث تضارب المصالح.

وتوضح دراسة هذه الحالة بوضوح أنه من الضروري إعادة توجيه المقاربات المركزية تقليدياً لتضارب المصالح. وستتطلب إدارة تضارب المصالح مستقبلاً مزيجاً أفضل من الاستراتيجيات التصاعدية والتنازلية، ومأسسة متزايدة (على سبيل المثال، بفضل نظام محلي للنزاهة الفعالة)، علاوة على تعزيز الدعم والاستثمارات في آليات غير ملزمة، من قبيل التأطير الأخلاقي.

محتوى السياسات والأنظمة ذات الصلة بتضارب المصالح

كانت السياسات المرتبطة بتضارب المصالح لفترة طويلة تقوم على معايير الإدخال بدلاً من النتائج. وكان المسؤولون المنتخبون يركزون بشكل أكثر على تبني قواعد ومدونات أكثر من تركيزهم على تنفيذ السياسات وتطبيقها. وفي ثمانينيات القرن الماضي، كانت منظمة الشفافية الدولية أول منظمة تدافع عن مفهوم البنى التحتية والأنظمة الأخلاقية ردًا على "عجز التنفيذ" في هذا المجال. وبعدها، بدأت منظمات دولية، من قبيل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ومجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي، في تطوير أدوات ومبادئ توجيهية ودلائل عملية لفائدة صانعي القرار السياسي وموظفي الوظيفة العمومية. وأصبحت المطالب من أجل "ريادة أخلاقية" أفضل³⁰ ومأسسة السياسات ذات الصلة بالنزاهة³¹، واسعة الانتشار.

و يبرز من استعراض الأدبيات المتخصصة أن معظم البلدان تتطرق للقضايا التالية:

30 - Karin Lasthuizen, 2008, *Leading to Integrity: Empirical Research into the effects of Leadership on Ethics and Integrity*. Amsterdam : Université d'Amsterdam

31- Alain Hoekstra, 2016, *Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial The Routledge Companion to Ethics and Public Service Organizations Crises and Austerity Measures*. In : Lawton, A., Z. van der Wal et L.W.J.C. Huberts (Eds.) (2016), *The Routledge*

◀ ماذا الذي يجب أن تشمله هذه السياسات؟ يمكن تقسيم القضايا التي يتم تناولها إلى أربع فئات وهي: النزاعات المتعلقة بالأنشطة الداخلية (المتعلقة بالوظيفة) ; النزاعات المرتبطة بنشاط سياسي (على سبيل المثال، إذا كان صاحب الوظيفة يعتمز الترشح لانتخابات) ; النزاعات المتعلقة بأنشطة أخرى (مثل الوظائف العامة الأخرى والأنشطة الخيرية، وما إلى ذلك). : والنزاعات المتصلة بالمصالح المالية.

◀ متى تكون تغطية هذه القضايا مطلوبة؟ قبل تولي المنصب (قبل الولاية) وأثناء مدة الولاية (في الوظيفة) وبعد مغادرة الوظيفة العمومية (بعد انتهاء الولاية).

◀ من هم الأشخاص المعنيون؟ تركز قواعد الأخلاقيات على صاحب الوظيفة. إلا أن بعض الحالات التي قد تؤدي إلى تضارب المصالح تشمل أيضًا الأسرة وعلاقات أخرى (شركاء، أصدقاء، علاقات مهنية قبل تولي المنصب، وما إلى ذلك).

◀ كيف يجري تنفيذ الامتثال للقواعد؟ تشمل القواعد ذات الصلة بتضارب المصالح عمومًا أحكامًا بشأن الوقاية (مثل، التكوين/التدريب) والتنفيذ الداخلي (أي في إطار الوظيفة)، والتنفيذ الخارجي (أي المساءلة أمام هيئات خارجية) والعقوبات (أي عواقب السلوك غير الأخلاقي).

واليوم، انتقلت العديد من الدول من التركيز على سياسات تنظيم تضارب المصالح إلى إدارة هذه النزاعات ومن مقاربات تنازلية إلى مقاربات أكثر تعقيدًا

قائمة على القيم (بما في ذلك التثقيف ، والتكوين/التدريب، ومتطلبات الشفافية وأنظمة أفضل للرصد). ونتيجة لذلك، لم تعد أنظمة تضارب المصالح الحديثة تعتمد بشكل حصري على القانون واحترامه والمعاقبة على ارتكاب المخالفات، بل تتجه نحو الوقاية من تضارب المصالح وتشجيع السلوكيات الصحيحة عبر تدابير المصاحبة والتوجيه من قبيل التكوين/التدريب وإرساء مدونات السلوك. وهكذا، باتت جميع البلدان الآن توفر تشكيلة واسعة من الأدوات لمكافحة السلوكيات غير الأخلاقية وحدوث حالات تضارب المصالح. في النرويج، على سبيل المثال : تلعب آليات استعراض الشكاوى وسياسات الإبلاغ التي حلت محل «تدابير صارمة» دورًا رئيسيًا في مكافحة الفساد.

عكفت بعض البلدان على مؤسسة وتنفيذ السياسات ذات الصلة بتضارب المصالح. وفي كثير من الحالات، شرعت السلطات المحلية والإقليمية أيضا في مؤسسة البنى التحتية لإدارة تضارب المصالح. ومع ذلك، لا يتوفر إلا القليل من الأدلة على نتائج وتأثيرات السياسات في هذا المجال. في أغلب الحالات، لا تتوفر لدى السلطات المحلية والإقليمية نفسها أي بيانات أو نظرة شاملة حول فعالية اللوائح التنظيمية والسياسات ذات الصلة بالأخلاقيات فيما يتعلق بالأنشطة الثانوية أو البعيدة المرتبطة بالوظيفة، وقبول الهدايا واستخدام الموارد أو البيانات التنظيمية – أو حول فعالية قواعد وإجراءات التصريح أو الإبلاغ عن حالات تضارب المصالح المحتملة أو الفعلية، إلخ...

ويُفسَّر هذا الخصائص في البيانات المتاحة بأن الأمر متروك لصانعي القرار السياسي لإيجاد الحلول لبعض الصعوبات. ويتعين عليهم في مرحلة أولى

تحديد ما إذا كان تضارب المصالح يشكل ضرراً لدرجة تجعله بمثابة جريمة، حتى وإن لم ينطو على فعل من أفعال الاحتيال أو الفساد. ويجب عليهم في مرحلة ثانية التأكد أن الدولة قد جمعت بشكل صحيح أنواع الحظر السابقة والعقوبات اللاحقة. وفي مرحلة ثالثة، يجب عليهم وضع حد دقيق ومقبول للتوفيق بين المصالح الخاصة والعامة والأوضاع أو السلوكيات المحظورة³².

وتختلف الآراء حول أفضل طريقة لتطوير الآليات (الملزمة قانونياً) وحول ضرورة (أو حدود) الشفافية والزامية المساءلة، وفعالية الصكوك غير الملزمة قانونياً، والمقاربات القائمة على القيم، وكذلك العمليات والإجراءات التي يمكن أن تثبت فعاليتها. لا يمكن تقييم ما سبق إلا بعد استخدام تلك الآليات واختبارها وتنفيذها. ويبدو أن هذه الآليات غالباً ما تعتبر أكثر فاعلية عندما تكون معروفة وتطبق داخل الإدارة. وبالتالي تُعتبر الآليات الجديدة غير الملزمة قانونياً، في أغلب الحالات، أقل فعالية لمجرد أنها غير معروفة بشكل جيد. في كثير من الأحيان، لا تعد هذه الآليات الجديدة أكثر فاعلية إلا بعد تطبيقها بشكل ملموس، على سبيل المثال، من خلال التكوين/التدريب على قواعد الأخلاقيات المتعلقة في مجال تضارب المصالح. وهكذا، يتم الحكم على فعالية تحليل المخاطر على أنها أعلى بكثير بمجرد إنجاز التحليل مقارنةً بالحكم المتوقع الوقت عند التفكير فيه نظرياً³³.

فضلاً عن ذلك، تجدر الإشارة إلى أن الآراء حول فعالية الآليات تختلف اختلافاً كبيراً بحسب مجموعة المستجيبين وثقافة الشركة. فعلى سبيل

32 - Yseult Marique, Integrity in English and French public contracts: Changing administrative cultures?, in Auby/Breen /Perroud, op. cit., pp.85. (Auby/Breen/Perroud, Introduction, p. 15).

33-J.H.J. Van den Heuvel et al., 2010, Integriteit van het lokaal bestuur, Boom, pp. 96-97.

المثال، يقوم صناع القرار السياسي بتقييم الفعالية وفقا لمعايير أخرى غير تلك المعايير التي يستخدمها المدراء، وقد يكون لمصالح الشرطة وجهة نظر مختلفة عن منظور الخدمات الوزارية. وسيكون من المهم مستقبلا تحديد تأثيرات مختلف الأدوات والسياسات مسبقا في سياقات متنوعة. وعندئذ فقط، سيصبح من الممكن المعرفة بشكل أكثر دقة ما إذا كانت السياسات والآليات ذات الصلة بالأخلاقيات فعالة أم لا. لذلك نوصي بمواصلة العمل في هذا الاتجاه، لأن هذا هو السبيل الوحيد للتوصل إلى تحليل دقيق عن جدوى مختلف الآليات في سياقات مختلفة وإلى خطاب أكثر عقلانية وخالٍ من أي إيديولوجية.

آليات التنفيذ الفعالة وغير الفعالة - الحاجة إلى الابتكار

مناقشة حول مختلف الأدوات والآليات – هل هي فعالة (أم غير فعالة)؟

تعتمد الشروط المسبقة للتنفيذ الفعال للسياسات ذات الصلة بتضارب المصالح على اختيار وتصميم وسائل العمل المستخدمة. ولكي تكون فعالة يجب أن تمثل لها مختلف الأطراف المعنية (شخصيات سياسية وطنية موظفون مدنيون، مواطنون وأطراف معنية أخرى).

وتكون هذه العملية أسهل في البلدان حيث تكون عمليات اتخاذ القرار أكثر توافقية وحيث يكون مستوى الثقة في المؤسسات العمومية أعلى. ويمكن للحكومة عندئذ اللجوء إلى آليات غير ملزمة نسبياً، من قبيل الاتفاقات

الطوعية، أو مدونات أو مبادئ توجيهية. وكما أظهرت التجربة في أماكن أخرى، فإن البلدان التي تعاني من نقص عميق في الثقة وثقافات متعارضة في صنع القرار ومستوى عالٍ من الفساد، يكون لديها في كثير من الأحيان قواعد متعددة دقيقة وملزمة في مجال تضارب المصالح، على عكس البلدان التي تتمتع بثقة مواطنيها (على سبيل المثال، في الدول الاسكندنافية). لذلك، فإن فعالية تدابير إدارة تضارب المصالح ليست رهينة فقط باختيار الأدوات (مقاربة تنازلية، قيادة ومراقبة، تأثير ملزم قانونياً، تنفيذ مباشر عقوبات)، ولكن أيضاً بالثقافة الوطنية والسياق الوطني. "يعتمد وضع حدود بين أشكال تضارب المصالح التي يجب حظرها وتلك التي يكفي الإفصاح عنها، على مستوى ثقة الجمهور في الحكومة وحجم البلد. وحيثما يكون مستوى الثقة مرتفعاً، يمكن افتراض أن المواطنين على استعداد لقبول قاعدة تسمح لأعضاء هيئة معينة بتوظيف الأقارب، شريطة التصريح بعلاقتهم مسبقاً. وعندما لا يثق المواطنون في حكومتهم، قد يكون من الضروري التنصيص على قاعدة تحظر توظيف الأقارب"³⁴.

في الأوقات العادية، تتوفر لدى الحكومات خيارات واسعة من الوسائل. وفي الاستعراض الموالي، قررنا تصنيف هذه الوسائل في عدة فئات: الوسائل الاقتصادية، والقانونية، والإقناعية، والإدارية، إلخ. وتميز تصنيفات أخرى بين تقنية الترغيب والترهيب المدعاة تقنية «الجزرة والعصا» وبين المقاربات «الصارمة» و«اللينية».

34 - Richard E. Messick, Policy considerations when drafting conflict of interest legislation, in: Jean-Bernard Auby et al. Corruption and Conflict of Interest, op.cit., p.115.

وتستمر اليوم المناقشات حول مزايا وعيوب هذه الأداة أو تلك لمكافحة تضارب المصالح. وحتى الآن، يبدو أن الاهتمام المتزايد بالسياسات في هذا المجال لا يترجم بالضرورة إلى مزيد من الوضوح والإجماع فيما يتعلق بفعاليتها في مختلف السياقات، وكذلك بالاختيار الصائب لأساليب العمل داخل البنى الأخلاقية الأفضل تصميمًا بغية تحقيق ذلك، ولأنواع الحوافز والمكافآت والعقوبات الأنسب في كل حالة معينة. وبالتالي، بينما يدعو بعض الخبراء إلى مقاربات أكثر سلوكية والمزيد من «الدفعة» في مجال الأخلاقيات، فإن البعض الآخر مقتنعون حتى يومنا هذا بأن عمليات المراقبة والرصد غير كافية. وهنا مرة أخرى، يصر الكثيرون على الحاجة إلى تحفيزات متأصلة أكثر في حسن التصرف والسلوك وينصحون بعدم التبديد على احترام القواعد. وهنا أيضًا، يتم الإعراب عن شكوك حول فعالية الأساليب القائمة على القيم والآليات غير الملزمة قانونيًا.

ومع ذلك، لا تخلو الأدلة على أهمية البيئة الأخلاقية العامة للمنظمات، والعدالة التنظيمية³⁵ والعلاقة بين الإدارة الأخلاقية وسلوك المرؤوسين. ولئن كان البعض يعتقد أن السلوك الأخلاقي لا يمكن تعلمه على أساس كل حالة على حدة، فإن بإمكان المنظمات تصميم هياكل وعمليات و استراتيجيات لتشجيع هذا النوع من السلوك. ولم يعد الأمر يتعلق هنا بالتركيز على نفسية كل موظف، وإنما بتصميم هياكل تنظيمية متينة

35-تحديدًا انظر

Treviño, L. K. 1990. A cultural perspective on changing and developing organizational ethics. *Research in Organizational Change and Development*, 4 : 195-230 ; Treviño, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M. 2000. *Moral person and moral manager : How executive develop a reputation for ethical leadership*. *California Management Review*, 42 : 128-132
Russel Cropanzano/Jorgan H. Stein/Thierry Nadisc, *Social Justice and the experience of emotion*, Routledge, New York, 2011 Trevino, op. cit.

وأنظمة متسقة لإدارة النزاهة، ويتفق الخبراء اليوم على أن النزاهة مسؤولية المنظمة والإدارة.

تحديد مفهوم القواعد ومدونات الأخلاقيات ومدونات قواعد السلوك

بشكل عام، لا تتمثل المشكلة في غياب القواعد، ولكن في عدم الوضوح والتفتت الشديد للقواعد المعمول بها. وقد قامت العديد من المنظمات الدولية، من قبيل الأمم المتحدة، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي، والمكتب الأوروبي لمكافحة الغش (OLAF) بسن قواعد، ومعاييرها، و(نماذج) مدوناتها ومبادئها التوجيهية الخاصة في مجال تضارب المصالح، والتي يجب أن تضاف إلى العديد من القواعد والمعايير الوطنية والإقليمية والمحلية.

وفقًا لأخر الأرقام الواردة من دول الاتحاد الأوروبي (2008)، تتمثل المقاربة «المهيمنة» التي تبنتها غالبية هذه الدول في معالجة حالات تضارب المصالح من خلال قوانين تنظم قطاع الإدارة العمومية برمته. وتم وضع تشريعات مناسبة في 23 دولة من الدول الأعضاء، اعتمدت 17 منها مدونات قواعد السلوك و14 "مقاربة مختلطة" تجمع بين قوانين ومدونات قواعد السلوك بغية إدارة تضارب المصالح في الإدارة العمومية. ويجدر أن يضاف إلى ذلك القوانين والقواعد والمعايير المعمول بها في الولايات اللامركزية والفدرالية. ومع ذلك، تقتصر هذه اللوحة على تحديد وجود أو غياب قوانين أو مدونات ذات الصلة. ولا تفحص هذه اللوحة تفاصيل أو مستوى شروط النزاهة،

كما لا تسائل وجود قوانين وقواعد داخل مختلف السلطات دون الوطنية. ففي ألمانيا، على سبيل المثال، طور كل إقليم من الأقاليم الست عشرة قوانين خاصة به في مجالات الفساد، والاحتيال وتضارب المصالح.

ووفقا لـ (ديمكو، Demmke) وآخرين (2008)، يعتبر اللجوء إلى القانون الشكل الرئيسي للتنظيم. ولئن اعتمدت معظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي قوانين عامة لمكافحة الاحتيال والفساد، فإن بعضها، وعددها قليل، تبني قوانين ولوائح تنظيمية خاصة بشأن تضارب المصالح. وثمة عدد قليل فقط من الدول التي اعتمدت قوانين عامة ذات الصلة بتضارب المصالح تنطبق على جميع المؤسسات، وتزودت أغلبيتها بقوانين منفصلة لكل مؤسسة. وينطبق الأمر نفسه على المدونات. وفي جميع البلدان تقريبا، تختلف مدونات أخلاقيات الإدارات الإقليمية والمحلية من مؤسسة إلى أخرى. ونادرا ما تنطبق على الوظيفة العمومية بأكملها (كما هو الحال فيما يخص المدونة التي تحدد «المبادئ السبعة للحياة العامة» في المملكة المتحدة). علاوة على ذلك، بينما اختارت بعض البلدان أنظمة تقييدية للغاية، اكتفى البعض الآخر بتنظيم بعض المواضيع المحددة.

ومن ناحية أخرى، يمكن التمييز أيضا بين مختلف الآليات التنظيمية. ومن الأهمية بمكان ملاحظة الاختلافات في هذا الباب بين - من جهة معظم البلدان التي توظف حالات تضارب المصالح من خلال قوانين ولوائح تنظيمية ومدونات عامة و/أو قطاعية و - من جهة أخرى - المملكة المتحدة و (إلى حد ما) هولندا والدنمارك، التي تنظم تضارب المصالح من خلال مدونات قطاعية خاصة وعامة بشكل شبه حصري. وفيما يتعلق بالمؤسسات الوطنية، تسجل البنوك المركزية والحكومات في أوروبا أعلى

كثافة تنظيمية. أما البرلمانات فتمثل المؤسسات الأقل تنظيمًا. ولئن كانت الاختلافات غير هامة بين البنوك المركزية والحكومات، فإنها على عكس ذلك بين المؤسسات والبرلمانات. ويثير المستوى المنخفض نسبيًا لتنظيم البرلمانات في أوروبا تساؤلات حول ضعف تنظيمها الهيكلي المحتمل. وإذا كان الأمر كذلك، فما هي الأسباب؟ وتشير الأدبيات الأمريكية إلى أن البرلمانات فعلا غير منظمة بالشكل الكافي من الناحية الهيكلية، حيث يتعين على البرلمانيين اللجوء إلى التنظيم الذاتي. ومع ذلك، فإن معظم البرلمانات في الواقع لا ترغب في القيام بذلك.

يبدو أن ضعف تنظيم البرلمانات يطرح مشكلة بالفعل. على سبيل المثال، تبحث دراسة حديثة لمجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد (GRECO) في مخاطر تعرض البرلمانيين في مجلس أوروبا للفساد وتضارب المصالح. «الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (APCE) – شأنها شأن أي جمعية وطنية أو فوق وطنية أخرى – ليست في منأى عن خطر الفساد»³⁶. وبالفعل، تظهر العديد من الدراسات التي أنجزتها منظمة الشفافية الدولية أن الطبقة السياسية هي إحدى أكثر الفئات فسادًا. وإذا كانت هذه الملاحظة صحيحة، فيجب أن يُستنتج منها أنه ينبغي تطهير المسؤولين المنتخبين والبرلمانيين من خلال القانون أكثر من فئات أخرى للممثلين مثل الموظفين.

وتعتمد السلطات المحلية، والإقليمية، والوطنية، والأوروبية والدولية بشكل متزايد أنواعًا مختلفة من المدونات لتطهير حالات تضارب المصالح

36- تقييم مدونة السلوك الخاصة بأعضاء الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد «غريكو» (2017) 5 بهاني، 19 يونيو/حزيران 2017، ص. 4.

والاحتيال والفساد، وبالتالي ثمة اهتمام متنامي بتقييم فعالية هذه المدونات.

إلا أنه من الصعب الاتفاق على ما ينبغي أن تشمل فحوى هذه النصوص المتعلقة بالأخلاقيات. وفقاً لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، ثمة تمييز واضح بين مدونات قواعد السلوك ومدونات الأخلاقيات. فمدونات قواعد السلوك تعمل كأداة لمقاربة قائمة على الامتثال للقواعد. وتصف بدقة قدر الإمكان نوع السلوك المتوقع وتضع إجراءات للرصد وعقوبات صارمة من أجل تطبيقها في حال عدم الامتثال. بينما تستند مدونة الأخلاقيات إلى مقاربة للإدارة قائمة على القيم وتركز على القيم العامة بدلاً من توجهات محددة، عبر الاعتماد بشكل أكثر على قدرات الاستدلال الأخلاقي لدى الموظفين. وترمي إلى تشجيع تطبيق هذه القيم في مواقف من الحياة اليومية (لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE, 2009، ص. 34).

كما أن المدونات التي تنطبق على فئات مختلفة من المؤسسات والقطاعات والسياسات والموظفين شديدة التباين، لا سيما من حيث تداعياتها على الصعيدين القانوني والسياسي. بالإضافة إلى ذلك، تميز العديد من البلدان بين مدونة الأخلاقيات ومدونة قواعد السلوك ومدونة اللوائح التنظيمية.³⁷

ووفقاً لـ (فرانكل، Frankel)، يمكن تحديد ثلاثة أنواع من مدونات الأخلاقيات. أولاً، مدونة غير إلزامية، والتي تعتبر عصارة المثل العليا التي ينبغي للمهنيين أن يطمحوا إليها، والتي لا تؤكد على مفاهيم الخير والشرف فقط، بل على تحقيق الذات البشرية. ثانياً، مدونة بيداغوجية تسعى إلى توضيح

37 - M. Van Wart, Codes of Ethics as Living Documents, in: Public Integrity, Vol. 5, no 4, pp. 331

وتحسين فهم أحكامها بفضل تعليقات وتفسيرات. وهنا، يعمل المحررون على شرح كيف يمكن لهذه المدونة أن تساعد في حل المشاكل الأخلاقية المتعلقة بالممارسة المهنية. وثالثاً، مدونة تنظيمية تشمل مجموعة من القواعد المفصلة من أجل إدارة السلوك المهني وتعمل كأساس للتحكيم في المظالم. ويُفترض أن هذه القواعد قابلة للتنفيذ بفضل نظام للمراقبة وعقوبات مختلفة. ويمكن لأي مدونة، مع الحفاظ على تميزها من الناحية المفاهيمية، أن تجمع في الواقع خصائص من هذه الأنواع الثلاثة. وسيستند بالضرورة أي قرار بشأن نوع المدونة الأنسب لمهنة أو أخرى في وقت معين على مجموعة من الاعتبارات الاعتبارية البراغماتية والمعيارية³⁸.

فئات المدونات³⁹

- ◀ ملزمة قانونياً أو طوعية
- ◀ غير إلزامية، تركز على الامتثال، أو تنظيمية
- ◀ بيداغوجية أو علاقات عامة
- ◀ آلية أخلاقية تكاملية أو مبادئ توجيهية
- ◀ مقترنة بعقوبات أو بدون آليات للردع
- ◀ مفصلة أو عامة/مقتضبة

38 - Frankel, M.S. 1989, Professional Codes : Why, How, and with What Impact?, in : Journal of Business Ethics, n°8, pp.110 -111, 1989.

39 - Demmke et al., Regulating Conflicts of Interest, op. cit., p. 146

تأثيرات القواعد والمدونات ذات الصلة بتضارب المصالح هل المزيد من القواعد يعني المزيد من الفعالية؟

يشير تقرير المفوضية الأوروبية بشأن مكافحة الفساد لعام 2014 إلى أن هناك حاجة في العديد من البلدان، إلى بذل المزيد من الجهود الهامة لترجمة أحكام القانون أو مدونات السلوك في الممارسة. ومنذ بضع سنوات، أصبحت السياسات المتعلقة بتضارب المصالح أكثر تنظيماً وتفصيلاً ومأسسة، بل وكذلك بيروقراطية ومجزأة أكثر. وتعتمد معظم الدول اليوم أساليب ما فتئت تتطور لإدارة تضارب المصالح على مستويات حكومية مختلفة وفي قطاعات وفئات مختلفة من الساكنة (الكوادر، والبرلمانيين، والمصرفيين والقضاة). وفضلاً عن عمليات الحظر والقيود، تقوم بعض البلدان والمؤسسات بتنفيذ تدابير جديدة تتعلق بواجب الإفصاح والشفافية، وبآليات الرصد والمراقبة وبسياسات التكوين/التدريب والتوعية. بل إن بعض الدول لا تكتفي بالحد الأصلي الذي يسمح بتنظيم "السلوك" وتضع قوائم ضخمة للأفعال المحظورة والقيود. ونتيجة لذلك، فإن القواعد والمعايير الحالية مجزأة ومتباينة.

وهكذا أعلنت مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد (GRECO)⁴⁰ في تقييمها لمدونة السلوك الخاصة بأعضاء الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا: «اعتمدت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (APCE) خلال العشرية الماضية قواعد مختلفة لتنظيم سلوك أعضائها والحفاظ على نزاهتهم. ومع ذلك، أدى تكاثر النصوص – التي تم تجميعها بشكل غير كامل في عام 2015

40 - تقييم مدونة السلوك الخاصة بأعضاء الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد «غريكو» (2017)
5 نهائي، 19 يونيو/حزيران

في مجموعة تحمل عنوان "أخلاقيات أعضاء الجمعية البرلمانية" - إلى إطار تنظيمي يستدعي عددا من التحسينات [...]. وتبقى العلاقة بين مختلف النصوص غير واضحة ويمكن أن تحدث بعض اللبس. وتم اعتماد معايير مختلفة على التوالي لمعالجة عدة أنواع من الأنشطة والوظائف البرلمانية (...). ومن الواضح أن وجود إطار تنظيمي فريد وشامل وأكثر اتساقاً بشأن معايير النزاهة يحل محل النصوص المتناثرة من شأنه أن يزيد من مستوى فهم تلك المعايير والوعي بها لدى أولئك الذين يتوقع منهم تطبيقها واحترامها. وهذا من شأنه أن يساعد أيضاً في الحد من حالات عدم اليقين غير الضرورية فيما يتعلق بتطبيقها⁴¹»

وتعد البنوك المركزية والحكومات الوطنية في أوروبا المؤسسات التي تسجل أعلى كثافة تنظيمية، على عكس البرلمانات، التي هي أقل المؤسسات تنظيمياً. وتعتبر الوضعية في الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (APCE) ممثلة لوضعية العديد من البرلمانات الوطنية: «... على الرغم من اصطلاح الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بدور رئيسي في النهوض بضرورة التنظيم والرفع من شفافية جماعات الضغط والاتصالات مع الأطراف الثالثة، فإن هذا الموضوع لا يستفيد من تأطير ملائم وطموح من قبل الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا نفسها». ويخلص تقرير مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد (غريكو) المذكور أعلاه إلى أن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا تفتقر إلى القواعد والمعايير، بما في ذلك تلك المتعلقة بتضارب المصالح

41 - في تقارير الدورة الرابعة لتقييم مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد «غريكو» المعتمدة إلى حد الآن، غالباً ما يعتبر تطوير مدونة سلوك بالنسبة للبرلمانيين، أو تعزيز المراقبة العامة المتبنية في اللوائح التنظيمية القائمة، جزءاً لا يتجزأ من نقاط الانطلاق الموصى بها وتعتبر أزيد من 40 دولة عضواً في مجموعة «غريكو» معنية بهذا التدبير. وقد تم توجيه توصيات محددة بشأن الاتساق، والطابع الموحد والجودة العامة للوائح التنظيمية القائمة إلى الدول التالية: أيرلندا (50S)، التوصية 1 من التقرير)، إيطاليا (46S)، التوصية 1 من التقرير) ليتوانيا (38S)، التوصية 3 من التقرير)، مالطا (31S)، التوصية 1 من التقرير)، بولندا (40S)، التوصية 2 من التقرير) والبرتغال (47S)، التوصية 2 من التقرير).

وقبول الهدايا.

وتعد الدول التي التحقت بالاتحاد الأوروبي بعد عام 2005 أكثر تنظيماً من الدول الأعضاء التي سبقتها؛ أما الولايات المتحدة الأمريكية وكندا فتتوفران على ترسانة من القواعد الدقيقة أقوى من معظم الدول الأوروبية.

وتُلاحظ تباينات كبيرة، من بلد إلى آخر، بين سياسات الشفافية والسلطات المخولة لمختلف لجان الأخلاقيات، والتكوين/التدريب والالتزامات التصريحية (التصريح عن المداخل الشخصية والأسرية وعن الثروة الشخصية والعائلية، إلخ...). وتعتبر الاختلافات أهم بكثير بين القواعد والمعايير ذات الصلة بالفترة اللاحقة لانتفاء المهام (مُهَل التفكير، القيود الصارمة، المرنة أو غياب القيود والمراقبة على الأنشطة التي تتم مزاولتها بعد انتهاء المهام)، والقيود – الكاملة أو الجزئية – ومراقبة الهدايا وغيرها من المزايا، والقيود المفروضة على الثروة الشخصية والعائلية والزامية تخلي الموظف العمومي عن مصالحه. وقد تم تناول مسألة الأنشطة ما بعد الولاية بطريقة متنوعة للغاية. لذلك، ليس من المستغرب أن تستنتج مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد «غريكو» في تقييمها لقواعد وسياسات الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا أن «مختلف الأحكام الواردة في مجموعة النصوص لعام 2015 لا تفرض قيوداً صارمة قابلة للتطبيق بعد انتهاء الخدمة، على سبيل المثال، «مُهَل التفكير» (فترة التهدئة/cooling-off) التي من شأنها أن تحد من ضعف الأعضاء أمام عروض مزايا غير مبررة أو حتى عمولات غير قانونية في شكل آفاق مهنية. وبالتالي، يبقى للأعضاء الحرية في قبول أي نشاط مهني أو أي نشاط آخر عند نهاية مدة ولايتهم»⁴².

42 - مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد «غريكو»، المصدر سابق الذكر

يعد تعدد القوانين ومجموعات الأدوات والمبادئ التوجيهية على المستويات الإقليمية والوطنية والدولية بشأن ترجمة، وتنفيذ وتطبيق المعايير الأخلاقية، وكذلك المنح الموجهة لبناء القدرات، أحد العقبات الرئيسية أمام المعركة التي تقودها أوروبا ضد تضارب المصالح. بطبيعة الحال ، يُعتبر عمومًا أن مختلف آليات الرصد الدولية تساعد في ضمان الامتثال على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية. ومع ذلك، يلاحظ نقص متزايد في التكامل/الاندماج الأفقي والعمودي من حيث الاتساق مع الآليات ذات الصلة بالرصد والتنفيذ – وبشكل أعم مع سيادة القانون – وكذلك بين مختلف مستويات الحكامة (المحلية، والإقليمية، والوطنية، والأوروبية والدولية). ولا توجد أي دولة أو مؤسسة أو جمعية برلمانية تطالب بإلغاء الضوابط التنظيمية عن السياسات ذات الصلة بالأخلاقيات. بل على العكس من ذلك، تواصل جميع البلدان والمنظمات الدولية توسيع مجموعة أدواتها.⁴³

في يونيو 2017، كشفت الحكومة الفرنسية المنتخبة حديثًا عن «قانون التخليق» الجديد (أعيدت تسميته "مشروع قانون من أجل الثقة في الحياة السياسية") الذي وعد به الرئيس "إيمانويل ماكرون" في أعقاب سلسلة من فضائح الاحتيال وذلك من أجل تطهير الحياة السياسية الفرنسية. وصرح الوزير "فرانسوا بايرو" أن مشروع القانون لا يهدف إلى حل المعضلات الشخصية ذات طابع أخلاقي، ولكن إلى القضاء على تضارب المصالح. ويجب أن يركز القانون الجديد على تضارب المصالح ، حيث سيحظر على البرلمانيين والمسؤولين المنتخبين المحليين والموظفين السامين توظيف

43 - Christoph Demmke/Timo Moilanen, 2012, Effectiveness of Public – Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the Eu-27, Peter Lang, Francfort/M., p. 133

أفراد عائلاتهم وسيلزمهم بتقديم تصريح بالمصالح. ومن الآن فصاعداً، سيتعين عليهم تقديم مبررات النفقات من أجل استردادها. ويُمنع أي شخص أدين بجريمة أو مخالفة تمس باستقامته، من ممارسة مهام في الوظيفة العمومية لمدة عشر سنوات. في اليوم الموالي لتقديم مشروع القانون الجديد، وجد الرئيس الفرنسي نفسه في موقف محرج عندما أُجبر أحد وزرائه على الاستقالة بسبب فضيحة عقارية، وقد بينت هذه القضية أن القوانين ذات الصلة بتضارب المصالح أصبحت هي أيضاً، أداة سياسية. ووفقاً لـ(ستارك Stark، "باتت السياسات في مجال تضارب المصالح "حقل ألغام أخلاقي" حقيقياً (ستارك، 2000)⁴⁴ وبينما تثبت «قضية الرئيس ترامب» وجود العديد من حالات تضارب المصالح، فإن الوضع بالنسبة للرئيس "ماكرون" يشير إلى "تسييس" هذه النزاعات.

وفقاً لـ"ستارك"، «لقد بلغ بنا الأمر أن نطالب المسؤولين العموميين بالتأكد من أن حكمهم الرسمي لا يتأثر لدرجة تستلزم توغلات أكثر دقة في نفسياتهم الأخلاقية (المتفردة في كثير من الأحيان⁴⁵)». ونتيجة لذلك، «نمنع من الآن فصاعداً، ومن باب الوقاية، أي موظف من أن يورط نفسه في مواقف محددة ويمكن التحقق منها مادياً، والمتزايدة بشكل مستمر، من شأنها أن تتسبب في معضلة داخلية⁴⁶»، لا سيما في هذه الحقبة حيث تنتشر الأخبار الكاذبة، وحيث نشهد فضائح جديدة وحيث تتربص وسائل الإعلام لانتهاز الفرصة. وبالتالي، من السهل التأثير على رؤية العدالة أو الظلم، إذا تم استخدام تضارب المصالح كوسيلة للوصم الأخلاقي، وكسلاح سياسي وأداة لقياس الأخلاق بينما أن المسألة في الواقع متعلقة «بالقانون

44-Andrew Stark, 2000, Conflict of Interest in American Public Life, Harvard, Cambridge, p. 263

45 -Stark, Conflict of Interest, op. cit., p.3

46 -Stark, Conflict of Interest, op. cit., p. 264

ولا شيء غير ذلك⁴⁷».

ويؤكد جونستون "Johnston"⁴⁸ أن اللوائح التنظيمية، من خلال تجاهلها لمكونات أساسية للقيادة والمساءلة داخل الإدارة العامة، تغفل عن جوانب رئيسية لتصور المواطنين عن الأخلاقيات والعدالة. فالأنظمة التي تستند إلى القواعد والامثال لها وإلى العقوبات لا يعترها أي غموض وتكون أسهل للتنفيذ ومفيدة بالنسبة لصناع القرار بغية تلبية انتظارات الجمهور في حال حدوث فضيحة فساد. بالإضافة إلى ذلك، ووفقاً لـ "جونستون"⁴⁹، توفر إدارة الامثال للموظفين السامين دروعاً قانونية تسمح لهم بالتدرب بأحكام قانونية لإدانة انتهاك القانون بدلاً من اختلالات تنظيمية منتظمة في التأطير وعدم المساءلة. ومع ذلك، يمكن أن يكون لإدارة الامثال أيضاً تأثيرات غير مرغوب فيها. فعلى الرغم من أنها مناسبة تماماً لضمان "احترام الشرعية"، فإن هنالك احتمال ضعيف جداً أن تشجع ثقافة النزاهة.

وهكذا، ثمة العديد من القواعد والمعايير من أجل تنظيم تضارب المصالح، الذي يتم تنظيمه بشكل متزايد في العديد من البلدان، دون إدارته بالضرورة بشكل أفضل أو المعاقبة عليه بشكل أفضل. بالإضافة إلى ذلك، فإن تشتت القواعد وتداخل التعريفات المتعددة تزيد من ضبابية مفهوم تضارب المصالح. ويمكن تفسير التركيز على التنظيم بدلاً من التنفيذ على النحو التالي: في المجتمعات المعاصرة، يبدو أنه في حال حدوث فضائح سياسية وتضارب المصالح .. «تعزى الاختلالات إلى الصياغة الغامضة للقوانين أو قصورها. ويتمثل الحل عادة في تدخلات قانونية" أكثر وجاهة" [...]. ففي أعقاب أي

47 - Stark, Conflict of Interest, op. cit., p. 266

48 - M. Johnston, 2005, Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited, in Politische Vierteljahrszeitschrift, pp. 69.

49 - M. Johnston, Keeping the Answers, op.cit., p.69

فضيحة خطيرة يهيمن هاجس ضمان النزاهة وصورتها على أولوية الفعلية. ومن النادر أن يتم حتى التفكير في حل وسط بين النزاهة والفعلية»⁵⁰

القواعد المنظمة لتضارب المصالح كآليات مفيدة لمكافحة الفساد

أظهرت التجربة أن القواعد والمعايير قد تنطوي أيضًا على آثار جانبية سلبية وإيجابية في الوقت نفسه، من قبيل نتائج اجتماعية متحسنة، وكذلك المزيد من البيروقراطية والمعاملات الورقية، والإجراءات الإدارية البطيئة والمرهقة. وقد تتعارض قواعد تضارب المصالح مع بعض الحقوق، أو قد تكون غير قابلة للتطبيق بشكل ملموس وتؤدي إلى نتائج عكسية، أو قد تعيق ولوج الأشخاص ذوي الخبرة إلى الوظائف العامة. وقد حذرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية من أن المقاربات الصارمة للغاية والحظر أو القيود المفرط يكون لها نتائج عكسية. لذلك، لعل سياسة حديثة لتضارب المصالح من شأنها أن تساعد في تحقيق التوازن الصحيح بين ضرورة تأطير تضارب المصالح وضمان الحرية والمرونة الفردية والتنظيمية.⁵¹

لا يمكن لوجود قواعد ومعايير صارمة أن يضمن أخلاقيات أي حكومة. ويبدو أن أحد أهداف إرساء قواعد صارمة ودقيقة في بعض بلدان أوروبا الوسطى والشرقية تمثل في منع أصحاب المناصب العامة، بشكل وقائي من «أن يورطوا أنفسهم في مواقف محددة ويمكن التحقق منها مادياً والمزيدة

50 - Antechiarico/Jacobs, The Pursuit of Absolute Integrity, op.cit., p.12

51 - منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، إدارة تضارب المصالح، 31 مارس/أذار 2006، ص. 8.
OCDE Gestion des conflits d'interêts 31 mars 2006 p 8

بشكل مستمر، من شأنها أن تتسبب في معضلة داخلية⁵²». وتمثل هدف آخر بوضوح في استيفاء معايير الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. ويعرض الوضع في بعض بلدان أوروبا الوسطى (مثل بلغاريا) تبايناً مثيراً للاهتمام مع الوضع القائم في معظم الدول الاسكندنافية، حيث عدد القواعد والمعايير أقل بكثير ومستويات الفساد منخفضة نسبياً.

وبالتالي يمكن افتراض أن المزيد من التنظيم لا يؤدي إلى انخفاض الفساد. وعلى العكس، يبدو أنه لا حاجة لمزيد من القواعد، عندما تكون ثقة المواطنين قوية. ومع ذلك، لا يمكن التأكيد أن الدول ذات مستويات عالية من الفساد وتضارب المصالح يجب أن يتوفر لديها عدد أقل من القوانين. فالقواعد الصارمة ليست شرطاً ضرورياً لبلوغ مستويات أقل من تضارب المصالح. ويمكن أن تُضروفر التدابير الأخلاقية بالمصلحة العامة بدلاً من أن تخدمها. وتتمثل المشكلة في أن التصور الذاتي لارتفاع حالات تضارب المصالح «من شأنه أن يعكس رأي المواطنين الأولي عن الحكومة بدلاً من المستوى الفعلي للفساد داخلها»⁵³.

الجوانب الإيجابية للقواعد والمعايير⁵⁴

قد يقول البعض أنه يجدر التنويه بتكاثر اللوائح التنظيمية وتعزيز التوقعات في مجال الأخلاقيات، الشيء الذي يعكس موقفاً للجُمهور أكثر انتقاداً ونضجاً تجاه السلطات. وفي الواقع، أصبح المواطن لا يتسامح مع السلوكيات غير

52-Stark, Conflict of Interest, op. cit., p.264

53 - Stephen van de Walle, Decontaminating Subjective Corruption Indicators

وثيقة عرضت خلال مؤتمر وحدة تقييم وتحليل السياسات (GEAP)، لوفان، يونيو/حزيران 2005، ص. 16.

54-يحيل هذا الفصل على استنتاجات ديمكو (Demmke) وآخرين، Regulating Conflicts of Interest، سابق الذكر، ص. 117-

121-

الأخلاقية أكثر من أي وقت مضى، ويتوقع أن يتمتع الموظفون العموميون بمستوى عالٍ من النزاهة بسبب أهمية السلطة والنفوذ التي يمارسون وبحكم الصلاحيات الموكلة لهم في مجال اتخاذ القرار. لكل هذه الأسباب يجب تحديد معايير عالية جدًا في مجال الأخلاقيات.

وكشفت دراسة أجراها «غوغلر»⁵⁵ «Gaugler» أنه كلما ارتفعت وجهة ومنصب موظف عمومي، كلما سعت شركات ومؤسسات إلى الحصول على بياناته لتعرض عليه مقعدا في مجلس إدارتها. ونتيجة لذلك، من الشائع تعيين مسؤولين سياسيين كبار وموظفين سامين في مناصب مهمة بعد تركهم مهامهم. وبما أن هذه الممارسة مقبولة، يبدو من المناسب أن يخضع سلوك أصحاب المهام السياسية وموظفي الخدمة المدنية لقواعد ومعايير محددة. علاوة على ذلك، ووفقًا لأنصار تزايد وتحسين قواعد الأخلاقيات المتعلقة بقوائم جرد الأصول المالية، تُعد القواعد والمعايير ضرورية لأن أصحاب المهام السياسية والموظفين السامين « يشغلون مناصب هامة وذات مسؤولية تدعو الجمهور إلى المطالبة بشكل معقول بالحق في أن يكون لى دراية بتفاصيل معينة عن أموالهم الشخصية وعن حالات تضارب المصالح التي قد تنجم عنها⁵⁶ »

من خلال إنشاء نظام شفاف يمكن للجميع رؤيته. يمكن لأي مؤسسة أن تثبت للجمهور أن طريقة اشتغالها منصفة وخالية من أي اعتبارات غير مناسبة. إلا أن متطلبات الشفافية والإبلاغ عن المعلومات، التي غالبا ما تكون ملزمة، تكشف للمواطنين حقائق مهمة، لكنها لا تزيد تلقائيًا من ثقتهم.

55 - Gaugler, M., Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat, VDM, Sarrebruck 2006, p.108

56 - Mackenzie, Scandal Proof, op. cit., p. 168

وتتطلب هذه الثقة النزاهة والانفتاح والتشبيث بالمصلحة العامة من قبل ممثلي الوظيفة العمومية. ولا يدعى أنصار الرفع من عدد القواعد أو ملاءمتها بشكل أفضل أن ذلك سيؤدي إلى تراجع مستويات الفساد وتضارب المصالح بشكل نسقي. ومع ذلك، لعل إدخال معايير إضافية قد لا يشجع الموظفين الحكوميين وأصحاب المهام العمومية على تبني سلوك مثير للجدل. وأثبت "فيلدهايم" (Feldheim) و"وانغ" (Wang) أن السلوك الأخلاقي للموظفين العموميين يزيد من ثقة الجمهور، وهذا ما لاحظته المؤلفون في المدن التي يكون فيها الموظفون المسؤولون في المدينة أكثر وعياً بماهية السلوك الأخلاقي.⁵⁷

مناقشة حول فعالية قواعد السلوك

على الرغم من الأبحاث المنجزة، لا يزال من غير الواضح إن كانت مدونات السلوك تحقق أهدافها وكيف لها ذلك. يمكن تفسير عدم اليقين هذا بتنوع أنواع المدونات القائمة، وبالاختلافات بين السياقات المؤسسية والسياسية والقانونية فضلاً عن الصعوبات التي يطرحها تعريف المدونات نفسها.

وفقاً للمؤلف صدر حديثاً⁵⁸ حول تأثيرات المدونات أظهرت دراستان فقط أن مدونات قواعد السلوك يمكن أن يكون لها تأثير إيجابي على موقف وسلوك الموظفين العموميين، بينما خلصت غالبية الدراسات الأخرى إلى

57 - M.A. Feldheim/X.Wang, 2004, Ethics and Public Trust, in: Public Integrity, 2003-2004, Vol. 6, pp.73.

58 - Julia Thaler et Bernd Helmig, 2016, Do Codes of Conduct and Ethical Leadership influence Public Employees Attitudes and Behaviours, in: Public Management Review, vol. 18, 9, 1365-1399.

أن تأثيرها محدود. «لم تكشف النتائج [...] عن أي تأثير هام على الحالة الذهنية أو السلوك الأخلاقي، كما أنها لم تثبت أن قواعد السلوك لها تأثير مباشر على رؤية الشركة»⁵⁹. ولا تتم معاينة الآثار الإيجابية إلا عند دمج المدونات إلى عناصر أخرى تعزز الثقافات الأخلاقية المحلية. بشكل عام، تزخر الأدبيات القائمة بمجموعة متنوعة من المحددات والنتائج المرتبطة بمدونات السلوك، من قبيل أهمية مختلف العناصر الجوهرية مثل وتيرة التواصل، ودعم المسؤولين التراتبيين للمدونة⁶⁰. وجرت مقارنة مجرد وجود مدونة لقواعد السلوك كقطعة أثرية ثقافية بالتعزيز الجوهرى لمحتوى المدونة⁶¹. وتكشف دراسات أن مدونات السلوك لها تداعيات إيجابية على إدراك الأخلاقيات، مثل معرفة وفهم القضايا الأخلاقية، وتشجيع السلوكيات الأخلاقية وتبني هذه السلوكيات⁶². ومع ذلك، وفقاً لـ(تالر- Thaler) و(هيلميغ, Helmig)، يجب بشكل عام تعميق البحث بشأن تأثير مدونات السلوك على الحالة الذهنية وسلوك موظفي الإدارة العمومية⁶³. بالإضافة إلى ذلك قد تكون المدونات مفيدة فقط للأشخاص الذين يرغبون في الحصول على المشورة للعمل طبقاً للأخلاقيات. وإن أراد صاحب مهمة في الوظيفة العمومية التصرف بطريقة غير أخلاقية، فمن المرجح ألا تمنعه أي مدونة من ذلك⁶⁴. ونتيجة لذلك يجب أن تلعب المدونات دوراً بيداغوجياً. "إلا أن مشاكل

59 - Thaler et Helmig, op. cit., p. 1378

60 - Kaptein, 2011, Toward effective codes: Testing the relationship with unethical behaviour. *Journal of Business Ethics*, 99: 233-251

61 - M.S. Schwartz, 2004, Effective corporate codes of ethics: Perceptions of code users. *Journal of Business Ethics*, 55: 323-34

62 - B. Stevens, B. 2008, Corporate ethical codes: Effective instruments for influencing behaviour *Journal of Business Ethics*, 78: 601-609

63 - Julia Thaler and Bernd Helmig, Do Codes of Conduct and Ethical Leadership influence Public Employees Attitudes and Behaviour, op. cit., p. 1368/1369.

64 - Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op.cit.,p.45

هامة تنشأ بعد صياغة المدونات". وبالتالي، إن لم تكن المدونات مصحوبة باستراتيجية للتنفيذ المؤسسي الفعال ولم تكن مدعومة من قبل المسؤولين التراتبيين، فمن المحتمل أن تعتبر غير مفيدة نسبياً. وينطبق الشيء نفسه إن لم يتم تطبيقها وفي حال غياب المعاقبة على التصرف غير السليم. وفقاً لـ(جيلمان، Gilman)، «يبقى نجاح المدونات رهينا بيئة جاهزة لدعمها»⁶⁵.

وسلط أنكياريكو(Anechiarico) وجاكوبس(Jacobs) 1997 الضوء على تأثير جانبي آخر للمدونات. في «تحليلهم لمشروع القانون المتعلق بمكافحة الفساد» الذي أجروه داخل المصالح الإدارية لمدينة نيويورك، خلص المؤلفون إلى أن مدونات قواعد السلوك يمكن أن تعكس عن الموظفين العموميين صورة مرتشين. وهذا ما يثبط الحوافز المهنية بين هؤلاء الموظفين الذين يتعرضون لضغوطات متزايدة للامتثال لقيم لم تحدد بشكل جيد. وبالتالي، فإن الحذر والخوف من الانخراط في سلوك غير أخلاقي يمكن أن يؤدي إلى تسويق القرارات، حيث يجب مسبقاً استشارة هيئات متنوعة، وهذا ما يتعارض مع نموذج الفعالية الذي يقوم عليه تطبيق اللامركزية في السلطة التقريرية التراتبية وما يخلط الحدود بين القطاعين العام والخاص (Anechiarico) و(Jacobs) 1997، ص. 174.

حيثما يكون الفساد مقبولاً اجتماعياً، يجب استكمال مدونات السلوك بآليات متطورة لإدارة الموارد البشرية، على سبيل المثال، لتعيين الموظفين واستبدالهم. وعندما يطال الفساد هيئات وآليات المراقبة القائمة على الامتثال وتكون هذه الأخيرة متابعة قضائياً ومعرضة لعقوبات قضائية،

65 - S. Gilman, 2005, Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service : Comparative Successes and Lessons, Washington, DC, 2005

يكون ضئيلاً تأثير مدونة للإدارة مبنية على القيم على أخلاقيات الموظفين العموميين (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2016، ص.8). وقد تبني أخصائيون آخرون في أخلاقيات القطاع العام هذا التدبير «لمفارقة النزاهة». وفقاً لـ "نيوفنبرغ"⁶⁶(Nieuwenburg)، حتى وإن كان من الضروري اعتبار المدونات كأدوات موجبة لاستعادة ثقة المواطنين في الإدارة العمومية من خلال إظهار التدابير المتخذة في مجال الأخلاقيات، فإن استخدام النقاش حول دور النزاهة داخل الإدارة كأداة سياسية قد يحدث تأثيراً معاكساً في حال اعتماد هذه التدابير رداً على فضيحة. وفي مثل هذه الحال، قد يُنظر في البداية إلى تطبيق المدونة كدليل على انعدام النزاهة وقد يفضي إلى تنامي ارتياب المواطنين. وتتمثل إحدى نقاط الضعف في مدونات السلوك في أنها تتميز، في معظم الحالات، بآليات للتنفيذ أقل فعالية من أدوات أخرى وأن تطبيقها يعتمد إلى حد كبير على وجود مناخ تسوده الثقة.

في هذا السياق، يجب أيضاً مراعاة العوامل الهامة التي تتمثل في التشاور مع جميع الجهات الفاعلة الرئيسية خلال مرحلة التصميم وإشراكها في صياغة المدونة. لكي تكون المدونة فعالة، يجب صياغتها (بالإضافة إلى صياغة أهدافها) وفقاً لمسار تصاعدي شامل ومدمج. وبالفعل، بفضل الموظفين الذين يشاركون في إعداد المدونة، وبالتالي، يكونون أكثر استعداداً للامتثال لها، تتزايد حظوظ تحقيق المدونة للأثر المتوخاة. فضلاً عن ذلك، يسمح هذا المسار بالتأكد من أن المدونة صيغت بطريقة تُسهل فهمها وتنفيذها.

ومن المهم صياغة أي مدونة بطريقة واضحة، ومتسقة، وشاملة وواقعية حتى يسهل تطبيقها بشكل ملموس. ويقصد بالاتساق أن تكون المدونة

66 - Paul Nieuwenburg, 2007, The Integrity Paradox. Journal of Public Integrity, Vol. 9, 2007.

متوائمة مع القوانين والإجراءات الجاري بها العمل. ويعني الوضوح أن على المدونة أن تهدف إلى الحد من الغموض. ومع ذلك، يصعب تحقيق هذا الهدف الأخير بقدر ما يصعب تقليص البيروقراطية في الدول الأعضاء أو وضع لائحة تنظيمية أفضل على الصعيدين الأوروبي والوطني.

وتعد مرحلة التنفيذ عاملاً هاماً آخر لضمان الاشتغال السليم للمدونات. وفي كثير من الأحيان ما تبدو صياغة قواعد السلوك وتبنيها كغاية في حد ذاتها. بمجرد اعتمادها، غالباً ما تقع المدونات في غياهب النسيان ويتوقف تطبيقها. ومع ذلك، هذه ليست سوى خطوة أولى، ولكي تصبح مدونة السلوك وثيقة مستدامة مدرجة في ثقافة الشركة، يجب باستمرار التكوين/التدريب على مضمونها والتوعية بمحتواها. بالإضافة إلى ذلك، ونظراً لأن العديد من الإدارات تكنفي بنشر مدوناتها عبر الإنترنت والإنترنت، فإنه من غير المرجح أن يتم تذكير الموظفين وأعضاء لجان الرصد بانتظام بوجود هذه المدونات. ولعل المرء يتساءل أيضاً ما إذا كانت هذه السبل فعلاً أكثر وسائل التواصل فعالية.

في أغلب الأحيان، تذكر مدونة قواعد السلوك بقيم ومبادئ منصوص عليها مسبقاً في القانون وتوضحها. ويكتسي هذا الدور أهمية أكبر خاصة وأن القيم والقواعد ذات الصلة في العديد من الدول، مبعثرة في وثائق قانونية متعددة مما يجعل من الصعب معرفة أين ينبغي البحث عن المعلومات والإلمام بالمبدأ العام للخدمة العمومية. وفقاً لما خلصت إليه منظمة الشفافية الدولية (TI، 2013، ص 5) تتمثل الميزة الرئيسية لمدونة السلوك في وضع إطار أخلاقي مؤسسي في وثيقة واحدة وفريدة تشرح بوضوح طريقة تفسير سلوكيات ملموسة ومعضلات أخلاقية طبقاً للقانون.

عندما تُنفذ القوانين ومدونات السلوك بشكل صحيح فإنها تكمل بعضها البعض بشكل فعال. وكما لاحظ دوغ (Doig) وويلسون (Wilson) (1998، ص. 142) ⁶⁷ يمكن لمدونة قواعد السلوك أن تساعد الإدارة العمومية على بناء رأسمال أخلاقي وتحسين أخلاقيات موظفيها. وثمة ثلاث معايينات يؤكدن هذه الفرضية. أولاً، عندما تكون المعايير الأخلاقية شاملة ومعروفة للجميع، يكون الموظفون أكثر قدرة على تحديد أشكال سوء السلوك واجتنابها. ثانياً، يتردد الموظفون في ارتكاب أفعال غير أخلاقية عندما يعلم من حولهم أن تلك الأفعال معاقب عليها ويعرفون السبب. وثالثاً، يعتقد الموظفون أن الإبلاغ عن السلوكيات غير الأخلاقية يكون أسهل بكثير في بيئة تمت توعيتها بالأخلاقيات (TI، 2013، ص 4).

يمكن اعتبار مدونات الأخلاقيات ومدونات السلوك كمرحلتين في تصميم أخلاقيات رسمية. في المقام الأول، غالباً ما تبدأ السلطات العمومية بتحديد قيمها الأساسية وتعمل على النهوض بها (مدونة الأخلاقيات). ثم، مع تقدم المناقشات حول التقدم المحرز في مجال الأخلاقيات في الوظيفة العمومية، تحدد الدولة مبادئ توجيهية أكثر تفصيلاً ومنهجية في شكل مدونة قواعد السلوك. قد تكون هناك خطوة ثالثة تتمثل في التعريف بمدونات السلوك داخل الأقسام بغية توفير توجيهات أكثر تحديداً ومفيدة لتطبيقها في الممارسة. وهكذا، يتم التعامل مع المدونات بطريقة تصاعدية مما يعزز التزام الأطراف المعنية. إلا أن عيب هذه المقاربة يتمثل في أنها تزيد من التباينات، مما قد يؤدي، في غياب التنسيق، إلى تشتت الأخلاقيات في الوظيفة العمومية. وتبدو قواعد ومدونات الأخلاقيات، في العديد من

67-Alain Doig & J. Wilson, 1998. The Effectiveness of Codes of Conduct. Business Ethics : A European Review, 7 (3). p. 14

البلدان، جيدة في حد ذاتها، وهذا لا يعني أن مختلف الأشخاص والمؤسسات يأخذونها على محمل الجد. وفي كثير من الأحيان، تكمن المشكلة في نقص في القدرات والإرادة خلال عملية التطبيق. فالمدونات لا تكون فعالة إلا عندما تعكس المعتقدات والممارسات القائمة ويكون تصميمها جيدا، ويتم فهمها ودعمها بشكل جيد من قبل أولئك الذين يتعين عليهم تطبيقها بشكل يومي في جو من الثقة.

وبالنظر إلى الاختلافات بين المدونات ووظائفها، وكذلك طابعها السياسي والقانوني وأهميتها في تقاليد وثقافات مختلفة، قد لا يكون من الوجيه اقتراح نموذج لمدونة أول لممارسات فضلى في أي شكل من الأشكال. ويقترح «هاين» (Hine) أنه لئن كان من المحتمل أن أكثر المدونات شهرة وقبولاً هي المدونات البريطانية والأمريكية والكندية⁶⁸، فإن المدونة الألمانية «تبدو أقرب مما يمكن اعتباره نموذجا لمدونة السلوك. فهي دقيقة وعملية وعلى ما يبدو تؤخذ على محمل الجد من قبل أقسام الوظيفة العمومية، على غرار الموظفين، وبشكل شخصي⁶⁹». إلا أن المرء قد يتساءل عما إذا كانت هذه المدونة «ستجد مكانها» في ثقافات قانونية وإدارية أخرى. وبالفعل، لا يتم تصدير المدونات الوطنية بسهولة لأنها لا تحمل نفس المعنى ولا نفس الغرض ولا تتلقى نفس الاستقبال في ثقافات إدارية أخرى. لهذا السبب «يمكن للمرء أن يتساءل» عن جدوى إرساء مدونات مشتركة في ثقافات قانونية وإدارية ومؤسسية مختلفة.⁷⁰

68 - Par exemple, le Ministerial code : A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers (Grande-Bretagne), le Canadian Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders ou encore le Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch (États-Unis).

69 - Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op. cit., p. 66

70 - Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op. cit., p. 66

وبالتالي، يقترح دوغ (Doig) وويلسون (Wilson) 1998⁷¹ أنه لكي يتم إعمال مدونة بشكل صحيح، يجب أن تكون مصحوبة بريادة أخلاقية للإدارة العامة («Doig» و«Wilson»، 1998، ص 141). يتفق «ديمكو» (Demmke) 2005، ص 99 معهما مصرحا أن لا جدوى من الفهم العقلاني الصرف للأخلاقيات. فالقواعد الأخلاقية التي يسלט عليها الضوء في المدونات لا تكون فعالة إلا إذا عززت الدافع لتبني سلوك أخلاقي بشكل ملموس. وتحقيقا لهذه الغاية، يجب أن تُفهم الأخلاقيات باعتبارها مسارا للريادة الجماعية وللتعليم والتعلم المستمرين. ولا يمكن أن نتوقع بشكل معقول آثارا على المدى القصير.

نحو تقييم أفضل للسياسات ذات الصلة بتضارب المصالح

نحو رصد وطني للسياسات في مجال الأخلاقيات

تظهر بيانات صادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أن بعض البلدان تشهد تناميا في الأدوات الموجهة إلى تشخيص تأثير السياسات. وفي عام 2012، كان 27% فقط من مجموع البلدان يطبق تدابير للتقييم خاصة بتضارب المصالح، بينما ارتفعت هذه النسبة إلى 55% في عام 2014.⁷²

فضلا عن ذلك، جرى تعزيز تدابير التوعية الجماهيرية بالسياسات ذات الصلة بتضارب المصالح. وفي عام 2014، كان 77% من مجموع البلدان

71-Doig and Wilson, op. cit.

72 - منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، دراسة حول إدارة تضارب المصالح في السلطة التنفيذية وحماية المبلغين منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، باريس، إدارة تضارب المصالح، إصدارات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية باريس، 2014. جوليوباتشيو تيراسينو (Julio Bacio Terracino)، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، نائب المدير، قسم نزاهة القطاع العام، مديرية الحكامة والتنمية المحلية، منع وإدارة تضارب المصالح في الوظيفة العمومية، عرض باوربوننت

يوفر دورات تدريبية في هذا المجال لفائدة الموظفين، بينما أصدر 68% من مجموع البلدان آراء رسمية في حال راودت الموظفين شكوك بشأن شرعية بعض الأفعال، والإجراءات والسياسات.⁷³

ويوضح «فان دورن» (Van Dooren) أن العديد من الدول تستثمر الآن في تقييم موظفي المنظمات وموقفهم من إنشاء بيئة أخلاقية في مكان عملهم. «يعد تقييم الموظفين أحد الأساليب العديدة لمراقبة النزاهة، إلا أن احتمال فعاليته أعلى بكثير. وبالفعل، الموظفون هم أكثر الأشخاص علماً بما يجري وراء الكواليس. إنهم أول شهود على تعزيز أو تراجع النزاهة أو مناخ النزاهة. لذلك، يمكن لتقييماتهم أن توفر مؤشرات أفضل عن النزاهة الفعلية مقارنة بالتقييمات التي ينجزها أشخاص خارجيون غالباً (ولكن ليس دائماً) ما لا تكون لهم أي خبرة مباشرة في مجال السلوكيات غير الأخلاقية. ويستند حكمهم [...] على ما يختبرون في عملهم اليومي».⁷⁴

وعلى الرغم من ذلك، فإن الافتقار إلى المعرفة والتدريب في مجال تضارب المصالح، في معظم البلدان، يمثل السبب الرئيسي لعدم استعداد الموظفين لاستشراف حالات تضارب المصالح المحتملة.⁷⁵ وتشير دراسة بولندية، على سبيل المثال، أن غالبية الموظفين في الوزارات والإدارات المركزية الأخرى لم يحصلوا على تدريب وإعداد كافيين للتعامل بشكل ملائم مع حالات تضارب المصالح التي تواجههم.⁷⁶

73-نظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، دراسة حول إدارة تضارب المصالح في السلطة التنفيذية وحماية المبلغين، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، باريس.

74- Ibid

75 -Stefan Batory Foundation (2014), The Conflict of Interest in the Polish Government Administration, Varsovie

76-Stefan Batory Foundation (2014), op. cit., p.13.

وبشكل عام، تلاحظ تباينات مؤسساتية قوية في المنهجيات المعتمدة لتسوية تضارب المصالح. وتتوفر بعض الوزارات على أنظمة جيدة التصميم وراسخة بشكل جديد من أجل مكافحة الفساد، بما في ذلك المخاطر المرتبطة بتضارب المصالح (على سبيل المثال، وزارة الدفاع الوطني). وتم تجهيز وزارات أخرى ببعض البنى التحتية المتخصصة في هذا المجال، لكنها لا تستخدم بشكل رشيد. وفي وزارات أخرى لم تتم توعية الموظفين إلا قليلاً بشأن تضارب المصالح لدرجة أنهم لا يعرفون حتى أبسط الحلول المتاحة لتسوية المشكلة.⁷⁷

ويطرح عدم المعرفة بالقواعد والسياسات مشكلة أيضاً بالنسبة للمسؤولين المنتخبين. كما وردت الإشارة في تقرير مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد «غريكو» المذكور أعلاه: «بشكل عام، لعل أعضاء الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا غير مستأنسين إلا قليلاً بمعايير النزاهة القائمة. ويجب على الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا أن تبدي المزيد من العزم لتوعية أعضائها وتوفير الدورات التدريبية والمشورة حول تداعيات قواعد السلوك».⁷⁸

فعالية سياسات الإفصاح⁷⁹

في السنوات الأخيرة، أثبتت سياسات الإفصاح أنها مفيدة للغاية في مراقبة السياسات ذات الصلة بتضارب المصالح. ويعتبر مبدأ الإفصاح الاستباقي (يجب نشر المعلومات قبل أن يطلبها المواطنون) مهماً لتحقيق قدر أكبر من

77 - Stefan Batory Foundation, op. cit., p. 14.

78 - مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد سابق الذكر ص 3 (GRECO).

79 - Demmke et al. (2008), Regulating Conflicts of Interest, op.cit., p. 128-129.

المساءلة والشفافية والانفتاح داخل الحكومة. ويؤيد الرأي العام تعزيز متطلبات الإبلاغ. يعتبر ولوج الجمهور إلى المعلومات التي يكشف عنها صناع القرار الساميين أمرًا مهمًا من أجل تعزيز الثقة في الحكومة. ويبدو أن شعبية الإفصاح عن التصريحات العامة «تعزى جزئياً إلى سهولة تنفيذ هذا الإجراء وإلى رسالة الالتزام بالشفافية في صفوف الحكومة التي تنقلها تلك التصريحات».⁸⁰

فضلا عن ذلك، سيساهم الالتزام بإصدار تصريح عن المصالح الشخصية في نشأة طبقة سياسية أكثر انفتاحًا وشفافية، وهذا تطور أساسي للرفع من شرعيتها ومن ثقة المواطنين. في الوقت الراهن، يطبق المزيد من البلدان مبدأ الإبلاغ في مجال تضارب المصالح، رغم استمرار اختلافات بين المقاربات الطوعية والمقاربات الإلزامية. وهكذا، في الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، «تصدر التصريحات المتعلقة بتضارب المصالح تحت مسؤولية أعضاء الجمعية وحدهم. ويعتبر كافيًا أن يصرحوا ببساطة أنه ليس لديهم مصالح متضاربة مع المسؤوليات المعنية. ولا تنص اللوائح التنظيمية على إمكانية إثارة اعتراضات على أحد أعضاء الجمعية الذي قد تكون وضعيته قد تغيرت أو الذي يقدم تصريحًا كاذبًا، أو لا على إمكانية تجريحه أو استبداله، حيث يجري تسوية هذا النوع من الأوضاع في نهاية المطاف على المستوى السياسي».⁸¹ ولئن كان هذا الوضع مألوفًا في العديد من البرلمانات، فإن مؤسسات أخرى تفكر في لوائح تنظيمية أكثر صرامة وملزمة قانونًا.

في معظم البلدان، ثمة توجه نحو تزايد الالتزامات بالشفافية والتصريح فيما

80 - Gerard Carney, Conflict of interest, op. cit.

81-مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد (GRECO) 2017، سابق للذكر

يتعلق بالحياة الخاصة للمسؤولين المنتخبين. وتتضمن المتطلبات الجديدة شرط التصريح بالوظائف الإضافية، أو الأسهم أو المداخيل الخاصة، أو تقديم معلومات حول أنشطة شريك التي قد تتعارض مع مهامه في الوظيفة العمومية. وثمة قواعد أخرى تنظم قبول الهدايا والدعوات بغية منع أي تأثير خارجي غير مرغوب فيه على عملية صنع القرار. قد يتعلق الأمر بمأدبة عشاء تدفعها شركة خاصة أو بعطلة يهديها مرشح في إطار إجراء الصفقات العمومية. وكلما كان المنصب أعلى، كلما أصبحت السياسة واللوائح التنظيمية والقواعد أكثر صرامة، وكلما زاد مستوى الشفافية المطلوب. وفقاً لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، تمثل الوظائف مدفوعة الأجر خارج الوظيفة العمومية المصالح الخاصة الأكثر خضوعاً للتنظيم في فروع الدولة الثلاثة⁸².

وتوفر بيانات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المتعلقة بالمنهجيات الرامية إلى ضمان النزاهة داخل السلطة التنفيذية والوظيفة العمومية أيضاً عناصر للتفكير حول درجة متطلبات النزاهة في شكل مؤشر مركب يشمل مستويات الإفصاح وإمكانية ولوج العموم إلى معلومات حول المصالح الخاصة⁸³.

وتختلف درجة الانفتاح والعقوبات في حال عدم تقديم الأعضاء للتصريح أو التأخر في التصريح، من بلد إلى آخر. وفقاً لـ«ديمكو» (Demmke) وآخرين (2008)، فإن الدول التي انضمت إلى الاتحاد الأوروبي بين عامي 2005 و2007 هي تلك التي تفرض الالتزامات بالتصريح الأكثر تفصيلاً. وثمة أنواع من الحظر المفروض على الأتعاب، وحدود قصوى للمداخيل المكتسبة في

82 -إصدارات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، باريس، ص. 209

83 -منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2015)، بانوراما الإدارات العمومية، طبعة 2015، نزاهة الوظيفة العمومية

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66858#>

الخارج، بالإضافة قيود مرتبطة بقبول الهدايا. ويجدر التمييز بين التصريحات العامة أو السرية المتعلقة بالمصالح المالية والتصريحات عن المصالح التكميلية وتحديد ما إذا كان ينبغي تسجيل هذه التصريحات في سجل للمصالح. وإذا كان الموظفون ملزمين، في بعض الحالات، فقط بالتصريح بمصالحهم المالية، فيجب عليهم، في معظم الأحيان، التصريح بعناصر أخرى – الأنشطة المهنية، والأتعاب، والعروض المسجلة في سجلات المصالح، إلخ. وهكذا، تتعلق المسائل الأكثر أهمية بما يجب التصريح به وإعلانه للجمهور، ويجدوى منح صلاحيات لهيئات مستقلة من أجل مراقبة السجلات وبضرورة فرض عقوبات في حالة عدم الامتثال للقواعد.

وتكشف بيانات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) أن مستوى شرط نزاهة الموظفين يتناسب عمومًا مع الأقدمية، بمعنى أن المتطلبات تزيد كلما علا المنصب. ومن المثير للاهتمام أن نلاحظ أن الشروط المطلوبة من الموظفين، بغض النظر عن مكانهم في التسلسل الهرمي، عامة ما تكون أقل في الدول الأعضاء «القديمة» (26 نقطة من أصل 100) مقارنة بالدول الأعضاء «الجديدة» (32 نقطة من أصل 100).

وتشمل البلدان الأكثر تطلبًا وصرامة فيما يتعلق بنزاهة الموظفين (جميع الفئات مجتمعة) لاتفيا (88)، وإستونيا (39)، وفرنسا والسويد والمملكة المتحدة (38). أما البلدان الأقل تطلبًا فهي، من بين دول أخرى، جمهورية سلوفاكيا (4)، والبرتغال (8)، وبولندا (17) وإيطاليا (19)⁸⁴. على الرغم من أن هذه اللحظة العامة تقترح أن تبذل مختلف الدول جهودا

84- بلومير (Blomeyer) وسانز (Sanz)، مدونة سلوك المفوضين – من أجل تعزيز الفعالية والنجاح، دراسة أنجزت لفائدة البرلمان الأوروبي، بروكسل 200، 411.268.

هامة لتسوية حالات تضارب المصالح الواردة في الوظيفة العمومية، فإنها لا تقدم أي معلومات حول المستويات الفعلية للامتثال لمتطلبات النزاهة وفعاليتها. لذلك، تحذر مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد (GRECO) أنه يجب في الحالات حيث «لا يتم تطبيق أي نظام شامل للتصريح بالأموال، والمداخيل الأصول والمصالح [...]»، التأكيد على «ضرورة استناد التصريح إلى آليات متينة لدعم السياسات الوطنية في مجال النزاهة البرلمانية. يجب أن تكون المعلومات الواجب تقديمها (1) دقيقة – خاصة العناصر التي تتعلق بالمداخيل والمهام الممارسة في منظمات ربحية أو غير هادفة للربح، وحقوق الملكية الحقيقية المملوكة داخل البلد أو في الخارج، و(2) محدثة باستمرار و(3) أن تستكمل بمعلومات عن الأقارب. وهكذا، يمكن أن تساعد هذه الأساليب في الرفع من الشفافية بشكل كبير فيما يخص المسؤولين المنتخبين وفي ردع الفساد وإدارة تضارب المصالح بشكل أفضل⁸⁵».

تطورات تدعو إلى القلق بشأن طرق التصريح

على الرغم من شعبية أدوات الإفصاح، تواصل البلدان، على غرار المؤسسات، مناقشة إيجابيات وسلبيات إلزامية التصريح بحالات تضارب المصالح. يؤكد أنصار الإفصاح العلني أنه يمكن للموظفين العموميين أن يحتفظوا بحياسة مصالحهم المالية- ويظلوا واعين بها – طالما يتم التصريح بها إلى الجمهور⁸⁶.. «بالإضافة إلى ذلك،» يساعد التصريح الشامل [...] المواطنين على تكوين رأيهم الخاص فيما إذا كان موظف ما في وضعية لتضارب المصالح.

85 - مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد (GRECO)، سابق الذكر

86-Stark, Conflict of Interest in Public Life, op. cit., p.236

وعندما يكون الموظفون العموميين على علم بذلك، فإنهم سيتصرفون بشكل صحيح⁸⁷ « وهذا النوع من التصريح يجعل المواطن يظلم في آن واحد بدور المشرع والقاضي وبدور الحكم الشرعي للخير والشر. ومن البديهي أن يكون الإبلاغ في معظم الحالات، مصحوبًا حتماً بتدابير (قانونية) أخرى للتنفيذ. ومع ذلك، غالباً ما يستخدم الإفصاح ببساطة للتحقق من تخلي شخص عن مصالح متضاربة. وتفضل العديد من الدول سياسات الإفصاح على سياسات القمع. ولئن كانت هناك ثقة قوية في فعالية السياسات غير الملزمة، فإن الوضع مختلف بالنسبة للتدابير القسرية. وفي الواقع، غالباً ما تتلخص سياسة الإفصاح فيما يلي: تقدم الحقائق والبيانات الأولية الواردة في استمارات التصريح إلى الهيئات الإدارية ولجان الأخلاقيات والمواطنين، مما يقنع باتخاذ تلك الهيئات و/أو المواطنين لقرار مستنير.

وحتى بين مؤيدي نظام للتصريح العلني، تختلف الآراء بشأن المعلومات التي ينبغي أن يقدمها الموظفون العموميون. فالبعض يرى أنه يتعين عليهم أن يكونوا مساءلين عن طبيعة أصولهم، وليس عن قيمة أصولهم. بينما يعتقد البعض الآخر أن قيمة الأصل تمثل مؤشراً هاماً يسمح باستشراف الحالات المحتملة لتضارب المصالح. ينبغي أيضاً مراعاة الاختلافات بين الموظفين العموميين في المناصب العمومية الهامة وباقي الموظفين العموميين⁸⁹، هذه الاختلافات التي تعتبر السبب أيضاً في انتظارات هامة من تنظيم الأنشطة اللاحقة لانتهاؤ مدة المهام بالنسبة لأعضاء الحكومة وللموظفين العموميين العاديين على حد سواء.

87 - Stark, Conflict of Interest in Public Life, op. cit., p.250.

88 -Stark, Conflict of Interest in Public Life, op. cit., p. 251

89-J. Fleming./I.Holland, 2000, Motivating ethical conduct in government ministers, International Institute for Public Ethics Conference, Ottawa, septembre 2000, no 1.89

من ناحية أخرى، يعاتب على أنظمة التصريح أنها مبسطة وعامة للغاية. ولا يمكن أن تكون التصريحات والسجلات فعالة إلا إذا كانت المتطلبات (فيما يتعلق بما ينبغي التصريح به) واضحة ومعروفة. كما يجب أن يكون من الممكن مراقبة تلك التصريحات والسجلات بطريقة فعالة ومستقلة، علاوة على فرض عقوبات في حال عدم الامتثال. وبالتالي، يجب استيفاء كافة هذه الشروط للتمكن من الكشف عن المعلومات الخاطئة أو المضللة أو الجزئية.

ومن جهة أخرى، يجب تصميم السياسات والسجلات بحيث لا يؤدي جمع وتخزين وإدارة استمارات التصريح المفصلة إلى حدوث بيروقراطية جديدة متخصصة في تضارب المصالح. ولعل فرض التصريح بالمصالح من شأنه أن يفضي إلى عبء إضافي في العمل الإداري من حيث إدارة البيانات وتحديث وحمايتها. وثمة مشكلة قانونية أيضاً: بينما تشترط بعض الدول من مواطنيها تقديم تصريحات مفصلة (على سبيل المثال، بشأن مداخيلهم وممتلكاتهم العائلية) يتم تدوينها في سجل، فالأمر يختلف في دول أخرى تعتبر أن هذه السجلات تتعارض مع الحقوق الأساسية (الحق في احترام الحياة الخاصة، والحقوق الفردية، وحقوق الأسرة، إلخ). لهذا السبب، تحتاج بعض البلدان إلى تصريحات مستفيضة ومفصلة، في حين أن البعض الآخر يكتفي بقدر أقل بكثير من المعلومات.

ولا يكون للسجلات أو التصريحات ذات الصلة بتضارب المصالح أي معنى إلا إذا تمت إدارتها وتتبعها بقرارات تتخذ على مستوى عالٍ. وإن خالف الأمر ذلك، فقد ينتهي بها الأمر إلى أن تكون مجرد عملية روتينية لملء للاستمارات. ويمكن

تطبيق تقرير مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد (GRECO) المذكور أعلاه بشأن تقييم مدونة قواعد السلوك في الدول الأعضاء بالجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، على العديد من المنظمات.

بينما توصي مجموعة غريكو (GRECO) بنظام لتقديم المعلومات " التي يجب أن تكون (1) دقيقة، خاصة العناصر التي تتعلق بالمداهيل و - المهام الممارسة في منظمات ربحية أو غير هادفة للربح، وحقوق الملكية الحقيقية المملوكة داخل البلد أو في الخارج، و(2) محدثة باستمرار؛ و(3) أن تستكمل بمعلومات عن الأقارب"، فإن التقرير لم يتطرق إلى المسؤول المكلف بجمع وإدارة المعلومات ولا إلى طريقة إنجاز ذلك، ولا عن من يقدم الاستنتاجات ونوعها (العقوبات، إلخ)⁹⁰.

وفي دراسة حديثة حول إدارة تضارب المصالح، خلصت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية⁹¹ إلى أنه بعد جمع استمارات التصريح، 63% فقط من المجيبين أقروا باستلامها و32% تحققوا من صحتها. وبالتالي، يبدو، في الممارسة العملية أن الإفراط في الالتزامات في مجال تضارب المصالح يجعلها غير فعالة، بل وحتى ذات نتائج عكسية، في حال لم تتم إدارتها بحكمة.

ونتيجة لذلك، على الرغم من أهمية سياسات الإفصاح، إلا أنها تقتصر بشكل أساسي على الكشف عن حالات تضارب المصالح دون تقديم المشورة بشأن طريقة تسويتها. ولمعالجة هذا الوضع، لعل أحد الحلول

90 - مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد (GRECO)، سابق الذكر.

91 - منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، دراسة حول إدارة تضارب المصالح في السلطة التنفيذية وحماية المبلغين، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، باريس.

يتمثل فيما اقترحه طومبسون (Thompson)، والذي يرى أنه «يمكن للجان الأخلاقيات المستقلة مراقبة الأنشطة المالية للأعضاء بانتظام، وتحديد المشاكل المحتملة وتقديم توصيات بشأن التدابير الكفيلة بمعالجتها. ولن تنشر تلك اللجان المعلومات إلا إذا فشل الأعضاء في تصحيح المسار. ويمكنها أن تطالب بمعلومات أكثر تفصيلاً من تلك المصرح بها حالياً، إلا أن ذلك يعني أنه على معظم الأعضاء الإفصاح عن حصة أقل بكثير من المعلومات. كما جرت العادة، من المحتمل أن يكون هنالك خطر تسريب المعلومات، إلا أن لجان الأخلاقيات معروفة بحمايتها للمعلومات السرية. فضلاً عن ذلك، يمكن أن تتعلق المعلومات بشكل أكثر تحديداً بالصعوبات التي قد يواجهها بعض الأعضاء»⁹².

92 - Thompson, Overcoming Conflicts of Interest in Congressional Ethics, op.cit., p.7.

في مجال تضارب المصالح، على الرغم من أنه لا يزال هناك ميل إلى تفضيل إعداد سياسات ورصدها والتركيز على نتائجها، بدأت بعض البلدان في تركيز اهتمامها على تنفيذ تلك السياسات. فيما يتعلق باختيار الآلية، يبقى إرساء العديد من القواعد والمدونات بشكل متزايد مطروحا في بعض الدول. وفي الغضون، تستمر تعاريف تضارب المصالح في التكاثر.

ويثنى اليوم على نطاق واسع على تحسين الشفافية والانفتاح والمساءلة، وكذلك القواعد الأخلاقية الجديدة، والولوع إلى المعلومات التي تحتفظ بها الحكومة، بالإضافة إلى الفعالية الهامة للتصريحات بالمصالح، باعتبارها حلولا للاختلالات المؤسسية والفردية. ومن المفترض أن يؤدي الالتزام بمزيد من الشفافية والكشف عن المعلومات، إلخ، إلى انضباط المؤسسات والمسؤولين المنتخبين عن طريق نشر معلومات إلى العموم بشأن حالاتهم المحتملة لتضارب المصالح. وبالتالي، وبما أن العرض على الجمهور من المفترض أن يكون بمثابة حافز، تتأسس علاقة إيجابية بين الإفصاح والشفافية من جهة، وبين السلوك المراعي للأخلاقيات من جهة أخرى، وفي الواقع، كلما زادت معرفة المواطنين، كان تحسن سلوكهم. فضلا عن ذلك، ثمة تقدير لمتطلبات الشفافية والانفتاح لأنها من المفترض أن تعزز موثوقية المؤسسات وأعضائها، بالإضافة إلى الثقة التي يحظون بها. علاوة على ذلك، فإن الرفع من التزامات التصريح في مجال تضارب المصالح من شأنه أن يعزز ثقة الجمهور. ومع ذلك، لا تخلو هذه المقترحات من الصعوبات. على سبيل المثال، وكما رأينا ذلك سابقا، يتطلب الإفصاح العلني وجود أنظمة فعالة للتدبير ويمكنه أن يسفر عن إنتاج كميات هائلة من المعلومات.

وثمة سؤال آخر، هل تكتسي هذه المعلومات -المتاحة للجمهور- أي أهمية وهل يمكن فهمها بسهولة؟

وتطرح مشكلة أخرى: يمكن بسهولة استغلال التصريحات والسجلات العمومية الخاصة بالمصالح المالية بغرض تشويه سمعة معارضين سياسيين. وبالمثل، يمكن تحويلها بعدة طرق لأغراض شعبية. وعلى الرغم من النوايا الجديرة بالثناء، من الممكن أن يترتب عن المزيد من الشفافية آثار سلبية أيضاً.

يبقى أن نعرف ما إذا كانت هذه التوجهات ستستمر. في السنوات الأخيرة، أصبحت المطالبات المتعلقة بحقوق أخرى متعلقة بالسرية، والكتمان، والأمن، وتقييد الحق في احترام الخصوصية تكتسي أهمية أكبر. ولا نعرف بعدُ كيف سيتم التوفيق بين التوجهات الحديثة الرامية إلى المزيد من الانفتاح والشفافية وبين التطورات الجديدة التي تطالب بتعزيز المراقبة، وحماية البيانات، والأمن، وإدارة المعلومات، وكذلك بين رصد أكثر فعالية للسلوكيات الفردية، بل وتقييد حقوق الإنسان، إلخ. ويجدر أن يضاف إلى كل ذلك التوجه العام نحو «الرقمنة».

ونلاحظ في جميع البلدان، ميلاً لطمس الحدود بين وضعية المجتمع، والحكومات والمواطنين، والقطاعين العام والخاص، ووقت العمل ووقت الترفيه، والعمل المكتبي ومن المنزل. وتترتب عن هذا التوجه تداعيات على

بروز حالات تضارب المصالح. فالتباينات بين قيم القطاعين العام والخاص أخذت في التراجع. وإذا ما استمرت التطورات الحالية، فإن المستقبل سيشهد حالات جديدة لتضارب في القيم وظهور قيم جديدة.

الخلاصات

اليوم، أصبحت القواعد والسياسات والتوجهات الوطنية والدولية بشأن تضارب المصالح متاحة بوفرة. ولا يخلو أي حوار سياسي من الإشارة إلى أهمية النزاهة. ومع ذلك، يبقى التوفر على آليات ومعارف في مجال الأخلاقيات شيئاً، ومعرفة طريقة تطبيقها بشكل ملموس شيئاً آخر. وبالفعل، يبدو تلقين الأخلاقيات، والترويج لها ودراستها، والدفاع عنها أسهل من تطبيقها. وتظل عمليات رصد وتقييم حالات تضارب المصالح من بين المشاكل الشائكة التي يجب حلها.

ويجب أن تدرك السلطات المحلية والإقليمية أن وضع مدونات قواعد السلوك وسجلات التصريحات وغيرها من اللوائح التنظيمية في مجال تضارب المصالح ليس سوى خطوة أولى. ويجب بعد ذلك تنفيذ هذه المدونات وتقييمها ورصدها بطريقة فعالة، مما يتطلب تأطيراً مستنيراً، وموارد وإرادة سياسية قوية.

إن التحول الحقيقي من الثقافة السياسية التنظيمية إلى ثقافة أكثر مسؤولية تفرض معايير أخلاقية عالية سيتطلب من جميع مستويات الحكومة بذل جهود دؤوبة. وهذا أحد التحديات التي يجب علينا رفعها.

القرار رقم 434 (2018)

تضارب المصالح
على الصعيدين المحلي والإقليمي

ناقشه الكونغرس واعتمده
في 7 نوفمبر/تشرين الثاني 2018

1. يساهم الفساد بأشكاله المتعددة في تآكل القيم الديمقراطية ويشكل بالتالي تهديداً على الحكامة الرشيدة وعمل الدولة. ومراعاة لهذه المعايينة، اعتمد الكونغرس في أكتوبر/تشرين الأول 2016 خلال جلسته الحادية والثلاثين، ورقة الطريق بغية الوقاية من الفساد والنهوض بالأخلاقيات العامة، واتفق على إعداد ستة تقارير موضوعاتية - أحدهما مخصص لحالات تضارب المصالح - بهدف التعرف على التدابير الوقائية والممارسات الجيدة في مجال مكافحة الفساد.
2. يكون تضارب المصالح - أو ما يشبه تضارب المصالح - عندما تكون مصالح فردية مباشرة أو غير مباشرة متعارضة مع المصلحة العامة. ويحدث هذا الوضع غالباً عندما يمارس شخص أكثر من وظيفة واحدة بالإضافة إلى أنشطة مهنية بالتوازي مع مسؤولياته العمومية. وأحياناً، يكون من الصعب الفصل بين هذه الوظائف، ويمكن أن يحدث أيضاً تسخير المسؤولية العمومية لخدمة منفعة خاصة.
3. غالباً ما تكون السلطات المحلية والإقليمية مسؤولة عن تقديم الخدمات في المجالات المعرضة بشكل خاص للفساد، مثل التعمير/التخطيط العمراني، أو البناء أو الخدمات الاجتماعية. إن قرب هذه المجالات من المواطنين والمقاولين المحليين وعلاقتها المحتملة واتصالها المتكرر معهم يمكن أن يولد فرصاً متعددة لتضارب المصالح وأن يعرض نزاهة المنتخبين المحليين للخطر.
4. على الرغم من أن البلدان ركزت على مأسسة وتنفيذ السياسات ذات الصلة بتضارب المصالح، ثمة معلومات قليلة حول الفعالية الملموسة لهذه السياسات. وتفتقر السلطات، على المستويين المحلي والإقليمي، إلى البيانات شاملة للوائح التنظيمية، مثلاً فيما يتعلق

إنهاء المهام العمومية ، أو قبول الهدايا أو مزاولة أنشطة ثانوية إلى جانب الأنشطة الرسمية. ويمكن أن يطرح هذا الوضع مشكلة من وجهة نظر القواعد التي تفرض عقوبات أو قيودًا في تعريف تضارب المصالح، ومن منظور تحديد نسبة مقبولة بين المصالح العامة والخاصة، فضلاً عن تحديد السلوكيات المحظورة. ويجب أن تأخذ هذه النسبة في الاعتبار الوظيفة التي يمارسها الموظف العمومي ومدى امتلاكه «لمعرفة من الداخل» يمكنه أن يستفيد منها لتحقيق منفعة خاصة أو في سياقه المهني المستقبلي.

5. على الرغم من أن تضارب المصالح يمثل أحد أكثر المجالات تنظيمًا، إلا أن تكاثر القواعد واللوائح يمكن أن يسفر عن صعوبات في إدارتها وتنفيذها. كما أن غياب الاتساق بين تلك النصوص يمكن أن يحدث بعض اللبس ويجعلها غير فعالة. ولعله من الممكن تعزيز تأثيرها من خلال تبني مقاربات مبنية على القيم، تشمل التثقيف، والتكوين/التدريب، والشفافية وأنظمة أفضل للرصد.

6. غالباً ما تتسم الثقافات التنظيمية الأكثر تعرضاً لتضارب المصالح بانخفاض مستوى ثقة الرأي العام. فمضاعفة التدابير ومدونات السلوك لا تؤدي بالضرورة إلى الرفع من مستوى الثقة، بل قد يكون لها تأثير معاكس. لذلك، يجب على السلطات المحلية والإقليمية ضمان صياغة هذه الآليات وتنفيذها ونشرها، مع تجنب الإفراط في التنظيم.

7. ومراعاة لما تقدم، فإن الكونغرس، وعيا منه بالاختلافات القائمة في الهياكل القانونية والإدارية وبين الثقافات التنظيمية لمختلف البلدان:

أ. يدعو السلطات المحلية والإقليمية للدول الأعضاء في مجلس أوروبا إلى ما يلي:

1. اعتماد وتنفيذ سياسات للنزاهة تشمل الإدارة التنظيمية للأخلاقيات من جهة وتدابير خارجية لحماية النزاهة؛

2. تشكيل لجان أخلاقية مستقلة مكلفة بمراقبة النشاط المالي للأعضاء، وتحديد المشاكل المحتملة وتقديم توصيات باتخاذ تدابير لمعالجتها، قبل إتاحة التصريحات بالمصالح الشخصية للعموم. وينبغي لتلك اللجان أن تحدد الوظائف التكميلية، والمداخل الخاصة، والأسهم أو الاستثمارات التي من شأنها أن تتعارض مع الوظيفة، بالإضافة إلى الوظائف السابقة ومعلومات بشأن أنشطة الشركاء؛

3. تحديد القواعد المتعلقة بقبول الهدايا والدعوات، مع مراعاة الوظيفة التي يزاولها الشخص المسؤول أو الموظف العمومي، بغية تفادي أي تأثير خارجي على عملية صنع القرار وضمن الحياد في مجالات من قبيل الصفقات العمومية؛

4. تشجيع الإفصاح الاستباقي عن المعلومات، دون طلب مسبق من الجمهور، من أجل تعزيز مساءلة وشفافية وانفتاح الحكامة المحلية والإقليمية وتوطيد ثقة الجمهور؛

5. السهر على أن تكون سياسات الإفصاح مصحوبة بتدابير ملائمة لتسوية حالات تضارب المصالح المحددة؛
6. الدعم والاستثمار في أدوات تحفيزية، مثل الريادة الأخلاقية؛
7. الاستثمار في آليات الموارد البشرية المبتكرة من أجل مراقبة تدفق الموظفين بين القطاعين العام والخاص؛
8. تطوير عمليات منتظمة لتقييم الموظفين بغية تدارس السلوكيات والمواقف وتهيئة مناخ أخلاقي بينهم؛
9. تسهيل الإبلاغ المبكر والمحدد عن حالات تضارب المصالح المحتملة، لا سيما من خلال التصريح بالمصالح بالنسبة للمنتخبين المحليين والإقليميين والموظفين السامين، قبل وأثناء ممارسة وظيفتهم؛
10. إنشاء أنظمة معلوماتية تسمح بتبسيط معالجة التصريحات بالمصالح وتسهيل إدارتها؛
11. استشارة كافة الفاعلين المحليين والإقليميين عند إعداد لوائح تنظيمية ذات الصلة بتضارب المصالح، وذلك لضمان التطابق الأمثل لهذه اللوائح مع السياسات المنفذة؛
12. تحسين التنسيق الأفقي والعمودي مع مختلف مستويات الحكامة بغية ضمان الاتساق مع آليات أخرى للمراقبة والتنفيذ؛
13. إشراك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والجمعيات الوطنية للسلطات المحلية والإقليمية في توفير تثقيف وتدريب/

تكوين الموظفين فيما يتعلق بالأخلاقيات واللوائح التنظيمية ذات الصلة بتضارب المصالح، من أجل تحسين المعرفة بالقواعد القائمة وتمكين الموظفين العموميين من استشراف الانتهاكات المحتملة للنزاهة؛

14. دعوة الجمعيات الوطنية للسلطات المحلية والإقليمية إلى المساعدة في تصميم إطار تنظيمي عام والمساهمة في الترويج له وفهمه من أجل التعريف بتدابير الوقاية من تضارب المصالح على الصعيدين المحلي والإقليمي؛

ب. يقرر تطوير نظام متسق وفعال للوقاية من تضارب المصالح والكشف عنه ومراقبته، بحيث يشمل جميع أعضاء الكونغرس.

التوصية رقم 423 (2018)

تضارب المصالح
على الصعيدين المحلي والإقليمي

ناقشها الكونغرس واعتمدها
في 7 نوفمبر/تشرين الثاني 2018

1. لطالما كانت حالات تضارب المصالح وخطر الشطط في استخدام وظيفة عمومية لتحقيق منفعة خاصة، موجودة في كافة مستويات الحكامة، نظراً لأن عددا كبيرا من الأشخاص الذين يعملون لصالح سلطات عمومية يضطلعون أيضا بأدوار ومسؤوليات متنوعة أخرى.
2. مع الأخذ في الاعتبار أن جميع أنواع الفساد تشكل تهديداً لفعالية الحكامة، جعل الكونغرس من تضارب المصالح إحدى أولويات ورقة الطريق بشأن أنشطة الوقاية من الفساد والنهوض بالأخلاقيات العامة على الصعيدين المحلي والإقليمي، والتي اعتمدها في أكتوبر/ تشرين الأول 2016 خلال الجلسة العامة الحادية والثلاثين.
3. غالباً ما تكون الجماعات المحلية والإقليمية مكلفة بتقديم الخدمات في مجالات معرضة للفساد، مثل التعمير/التخطيط العمراني، البناء أو الخدمات الاجتماعية. وبالتالي، يمكن أن يشكل تنفيذ السياسات ذات الصلة بتضارب المصالح سلاخاً مهماً في مكافحة الفساد، من خلال الكشف عن أنشطة مضرّة بالمصلحة العامة.
4. لأن كانت عدة دول أعضاء قد اعتمدت قوانين تنظم تضارب المصالح على الصعيدين المحلي والإقليمي، فإن المعلومات بشأن تأثير هذه التشريعات لا تزال ضئيلة. لذلك، يجب على السلطات أن تتخذ تدابير ملائمة لجمع البيانات اللازمة للتوفر على نظرة شاملة عن نطاق المشكلة.
5. تكتسي مواقف المواطنين وتوعيتهم أهمية أيضاً من أجل ضمان فعالية التدابير المطبقة. يشكل التثقيف، والتكوين/التدريب والندوات وأشكال أخرى من الدعم المقدم للموظفين العموميين وسائل تساهم في التعريف بشكل أفضل بالقواعد والإجراءات المعمول بها للوقاية من حالات تضارب المصالح.

6. في ضوء الاعتبارات المذكورة أعلاه، فإن المؤتمر:

أ. مع الأخذ في الاعتبار:

1. نموذج مدونة السلوك التابعة لمجلس أوروبا والخاصة بالموظفين العموميين (2000):

2. برنامج عمل مجلس أوروبا لمكافحة الفساد;

3. اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد (سلسلة الموائيق الأوروبية رقم 173):

4. اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد (سلسلة الموائيق الأوروبية رقم 174):

5. القرار رقم 24 (97) الصادر عن لجنة الوزراء بشأن المبادئ التوجيهية العشرين:

6. توصية لجنة الوزراء رقم 7 (2014) الموجهة إلى الدول الأعضاء بشأن حماية المبلغين.

ب. يدعو لجنة الوزراء إلى تشجيع حكومات وبرلمانات الدول الأعضاء، وعند الاقتضاء الأقاليم ذات الاختصاصات التشريعية، إلى ما يلي:

1. ضمان توافق تشريعاتها بشكل كامل مع هذه التوصية

2. السهر على أن تتوفر كافة الجماعات المحلية والإقليمية على إجراءات واضحة لتحديد حالات تضارب المصالح والتعامل معها وتسويتها؛

3. تقديم تعريف دقيق لما يشكل تضارباً في المصالح، يشمل سوء استخدام المعلومات الرسمية السرية أو الممتلكات، والعمل نيابة عن طرف ثالث، وقبول الهدايا أو الدعوات؛

4. تحديد الظروف التي يجوز فيها للموظفين العموميين ممارسة أنشطة سياسية؛

5. تنظيم ندوات، ومؤتمرات، ودورات تدريبية، وورشات عمل وغيرها من الأنشطة التثقيفية من أجل توعية الموظفين العموميين بهذه المسائل؛

6. تشجيع تطوير أنظمة معلوماتية تسمح بتبسيط معالجة التصريحات بالمصالح وبتيسير إدارتها؛

7. ضمان حماية المبلغين فيما يتعلق بالإبلاغ عن تضارب المصالح، بالإضافة إلى إحداث وسائل الإبلاغ من قبيل خطوط الهاتف المجانية؛

8. تعزيز تبادل المعلومات والبيانات بين المنظمات الدولية فيما يتعلق بمكافحة تضارب المصالح؛

9. تشجيع التنسيق حول هذه المسألة على المستوى الوطني، بين الجماعات الترابية، والمنظمات غير الحكومية، وجمعيات المجتمع المدني، بغية ضمان مراعاة اهتمامات وخبرات وتوصيات الجميع.

مع أن تضارب المصالح من الممكن أن يحدث في جميع جوانب الحياة العامة فإن السلطات المحلية والإقليمية معرضة بشكل خاص لخطر النزاعات، لا سيما بسبب قربها واتصالها بالمواطنين والمقاولين المحليين. ولئن كانت معظم الدول اليوم قد اتخذت تدابير في هذا الشأن، إلا أن تكاثر القواعد يسفر أحيانا عن صعوبات ذات الصلة بتدبيرها وتنفيذها.

وفي هذا الإطار، اعتمد كونغرس السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا تقريرا بشأن هذه المسألة. وورد ضمن السبل المقترحة إحداث لجان أخلاقية مستقلة مكلفة بمراقبة النشاط المالي للأعضاء، والإفصاح الاستباقي عن المعلومات، دون طلب مسبق من الجمهور. بالإضافة إلى تبني قواعد صارمة بشأن إدارة الهدايا والدعوات.

وهكذا، يدعو الكونغرس إلى الدقة في تحديد ما يشكل تضارباً في المصالح وإلى ضمان توفر السلطات المحلية والإقليمية على إجراءات واضحة لتحديد حالات تضارب المصالح، ومعالجتها وتسويتها.

ARA

- 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 مؤسسة 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