توصية المجلس بشأن النزاهة العامة

جهة غير رسمية

الصكوك القانونية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

OECD
BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES

تم نشر هذه الوثيقة تحت مسؤولية الأمين العام لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وتحتوي الوثيقة على أداة قانونيَّة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وقد تحتوي على مواد إضافية. وتجدر الإشارة الى ان الآراء والحجج المستخدمة في المواد الإضافية لا تعكس بالضرورة وجهات النظر الرسمية للدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

ذه الوثيقة وأي بيانات أو خريطة مدرجة بها، لا تمس بالوضع أو السيادة على أي إقليم، أو بتعيين الحدود الدولية أو باسم أي إقليم أو مدينة أو منطقة.

هذه الوثيقة متوفرة مجانًا. يمكن إعادة إنتاجها وتوزيعها مجانًا دون الحاجة إلى أي إذن مسبق، طالما لم يتم تغييرها بأي شكل من الأشكال. لا يجوز بيع الوثيقة.

نأب هيونتلا ردجي ،ةيلصلأا صوصنلا عم قباطتلا نامضل لجأ نم دوهجلا صيقأ لذب نم مغولا لىع .ةيمسو رغ ةمجرتلا هذه : ةيداصتقلاا ةيمنتلاو نواعتلا ةمظنم عقوم لىع نانحاتملا ةيسفلاو ةيزيلجنلإاب نانصنلا امهتديحولا متيسولا متخسنلا https://legalinstruments.oecd.org.

إنّ المجلس،

وبالنظر إلى المادة 5 ب) من اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بتاريخ 14 كانون الأول / ديسمبر 1960،

وبالنظر إلى توصية المجلس بشأن تحسين جودة اللوائح الحكومية [C(95)21/FINAL]، وتوصية المجلس بشأن المبادئ التوجيهية ل بشأن إدارة تضارب المصالح في القطاع العام [C(2003)10]7، وتوصية المجلس بشأن المبادئ المتعلقة بمشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية [C(2007)23/FINAL]، واتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، وتوصية المجلس بشأن مواصلة مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية [C(2009)159/REV1/FINAL]، وتوصية المجلس بشأن المبادئ المتعلقة بالشفافية والنزاهة في ممارسة التأثير [C(2010)1]6، والمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المتعلقة بالشركات المتعددة الجنسيات [C(76)99/FINAL, وتعديلها بموجب C/MIN(2011)11/FINAL by]، وتوصية المجلس بشأن السياسة التنظيمية والحوكمة الرشيدة [C(2012)3]7، وتوصية المجلس بشأن المبادئ المتعلقة بالحوكمة العامة للشراكات بين القطاعين العام والخاص[C(2012)8]6، وتوصية المجلس بشأن الإستثمار العام الفعّال على جميع مستويات الحكومة [C(2014)3]2، وتوصية المجلس بشأن إدارة المخاطر المهمة [C/MIN(2014)8/FINAL]، وتوصية المجلس بشأن المشتريات العامة [C(2015)2]، وتوصية المجلس بشأن الإطار السياسي للإستثمار [C(2015)56/REV]1،وتوصية المجلس بشأن المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة [C(2015)8]5 وتوصية المجلس بشأن المساواة بين الجنسين في الحياة العامة [C(2015)164]؛

وبالنظر إلى الجهود التي بذلتها الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتعزيز الحوكمة الرشيدة، المتجسدة بشكل خاص في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وخطة التنمية المستدامة للعام 2030 التي اعتمدتها الأمم المتحدة، وتلك التي بذلتها منظمات دولية وإقليمية أخرى،

وإذ يعترف بأنّ النزاهة، التي هي إحدى ركائز البنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، أمراً ضرورياً لضمان الرفاه الإقتصادي والاجتماعي وتأمين رخاء الأفراد والمجتمعات ككل.

وإذ يعترف بأن النزاهة هي أساسية للحوكمة العامة، ولحماية المصلحة العامة وتعزيز القيم الأساسية مثل الالتزام بنظام ديمقراطي تعددي قائم على سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان،

وإذ يعترف بأن النزاهة هي حجر الأساس في النظام العام للحوكمة الرشيدة، وأنه بناء على ذلك من شأن التوجيهات المحدثة بشأن النزاهة العامة تعزيز التماسك مع غيرها من العناصر الرئيسية للحوكمة العامة،

وإذ يضع في اعتباره أن الإنتهاكات لمعايير النزاهة التي ما من بلد بمنأى عن تلك الإنتهاكات، تزداد تعقيداً منذ اعتماد توصية المجلس بشأن تحسين السلوك الأخلاقي في الخدمة العامة، بما في ذلك مبادئ إدارة الأخلاقيات في الخدمة العامة [C(98)70] التي تحل مكانها تلك التوصية،

وإذ يعترف بأن المخاطر المتصلة بالنزاهة موجودة في التفاعلات المختلفة بين القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني والأفراد في جميع مراحل العملية السياسية وعملية صنع السياسات، فبالتالي يتطلب هذا الترابط اعتماد نهج تكاملي مشترك بين جميع أعضاء المجتمع لتعزيز النزاهة العامة و الحد من الفساد في القطاع العام،

وإذ يعترف بأن الممارسات الوطنية الخاصة بتشجيع النزاهة تختلف بشكل كبير بين بلد وآخر بسبب الطبيعة الخاصة للمخاطر المتصلة بالنزاهة العامة والأطر القانونية والمؤسسية والثقافية لكل بلد،

وإذ يضع في اعتباره أن تعزيز النزاهة العامة هي مهمة ومسؤولية مشتركة بين جميع المستويات الحكومية من خلال ولاياتها المختلفة ومستويات الحكم الذاتي الخاصة بها بما يتماشى مع الأطر القانونية والمؤسسية الوطنية، وأن هذه التوصية تنطبق على جميع مستويات الحكومة لتعزيز ثقة الجمهور.

بالنسبة لاقتراح لجنة الحوكمة العامة:

I. **يوافق**، لغرض هذه التوصية، على استخدام التعاريف التالية:

- تشير **النزاهة العامة** إلى التوافق المتماسك بين القيم الأخلاقية والمبادئ والمعايير المشتركة، والإلتزام بها لحماية المصلحة العامة وإعطاء الأولوية لها على حساب المصالح الخاصة في القطاع العام.
- يشمل **القطاع العام** السلطات التشريعية والتنفيذية والإدارية والقضائية وموظفيها العموميين، سواء كانوا معينين أو منتخبين، يتلقون أجراً أم لا، سواء كانوا يعملون في وظيفة دائمة أو مؤقتة على المستويات الحكومية المركزية ودون الوطنية. ويمكن أن يشمل أيضاً المؤسسات العامة والشركات المملوكة للدولة والشراكات بين القطاعين العام والخاص وموظّفيها، كما يشمل الموظّفين والهئيات التي تقدم الخدمات العامة (مثل الصحة والتعليم والنقل العام)، والتي يمكن التعاقد بشأنها أو تمويلها من القطاع الخاص في بعض البلدان.

II. **يوصي** بأن يضع الأعضاء وغير الأعضاء الملتزمون بهذه التوصية (المشار إليهم في ما يلي بـ"الأعضاء الملتزمين بالتوصية") **نظام متماسك وشامل للنزاهة العامة**. ولهذه الغاية، يتعين على الأعضاء الملتزمين بالتوصية:

1. **الإلتزام** على أعلى المستويات السياسية والإدارية في القطاع العام لتعزيز النزاهة العامة والحد من الفساد، ولا سيما من خلال:

أ) التأكد من أن نظام النزاهة العامة يحدد ويدعم ويراقب ويطبق النزاهة العامة، ويندرج ضمن الإدارة العامة وإطار الحوكمة الأوسع نطاقاً،

ب) التأكد من وضع الأطر التشريعية والمؤسسية المناسبة للسماح لمؤسسات القطاع العام من تحمل المسؤولية عن الإدارة الفعّالة لنزاهة أنشطتها فضلاً عن نزاهة الموظفين العموميين الذين يمارسون هذه الأنشطة،

ت) تحديد توقعات واضحة لأعلى المستويات السياسية والإدارية التي ستدعم نظام النزاهة العامة من خلال السلوك الشخصي المثالي، بما في ذلك التحلي بمستوى عال من الآداب في تأدية الواجبات الرسمية.

2. توضيح **المسؤوليات** المؤسسية في القطاع العام لتعزيز فعالية نظام النزاهة العامة ولا سيما من خلال:

أ) تحديد مسؤوليات واضحة للمستويات المعنية (التنظيمية ودون الوطنية أو الوطنية) لتصميم وقيادة وتنفيذ عناصر نظام النزاهة في القطاع العام،

ب) التأكد من أن جميع الموظفين العموميين أو الوحدات أو الهيئات العمومية (بما في ذلك الهيئات المستقلة) المكلفة بتطوير وتطبيق وتنفيذ و / أو رصد عناصر نظام النزاهة العامة ضمن اختصاصها، لديها الولاية والقدرة المناسبة للوفاء بمسؤولياتها.

ت) تعزيز آليات للتعاون الأفقي والعامودي بين الموظفين العموميين أو الوحدات أو الهيئات العمومية وكلما كان ذلك ممكناً، بين المستويات الحكومية دون الوطنية من خلال وسائل رسمية أو غير رسمية لدعم التماسك وتجنب التداخل والثغرات، وتبادل الدروس المستخلصة من الممارسات الجيدة والإستفادة منها.

3. وضع نهج **إستراتيجي** للقطاع العام، قائم على الأدلة، يهدف إلى التخفيف من حدة المخاطر المتصلة بالنزاهة العامة، لا سيما من خلال:

أ) تحديد أهداف وأولويات إستراتيجية لنظام النزاهة العامة على أساس نهج قائم على المخاطر للإنتهاكات لمعايير النزاهة العامة، على أن يأخذ بعين الإعتبار عوامل تساهم في وضع سياسات فعّالة بشأن النزاهة العامة،

ب) وضع المعايير والمؤشرات وجمع البيانات الموثوق بها والمعنية على صعيد تطبيق نظام النزاهة العامة وأدائه وفعاليته الشاملة.

4. تحديد **مستويات** عالية من السلوك المتوقعة من الموظفين العموميين، لا سيما من خلال:

أ) تجاوز الحد الأدنى من المتطلبات وإعطاء الأولوية للمصلحة العامة والتقيّد بقيم الخدمة العامة، واعتماد ثقافة منفتحة تسهل وتكافئ التعلم المؤسساتي وتشجع الحوكمة الرشيدة.

ب) إدراج معايير النزاهة في النظام القانوني وفي السياسات التنظيمية (مثل مدونات قواعد السلوك أو مدونات الأخلاقيات) لتوضيح التوقعات ولكي تستند عليها التحقيقات والعقوبات التأديبية والإدارية والمدنية و/أو الجنائية حسب الاقتضاء،

ت) وضع إجراءات واضحة ومتناسبة للمساعدة على تجنب الإنتهاكات لمعايير النزاهة العامة وإدارة تضارب المصالح الفعلي أو المحتمل،

ث) نقل القيم والمعايير الخاصة بالقطاع العام على الصعيد الداخلي إلى مؤسسات القطاع العام، وعلى الصعيد الخارجي إلى القطاع الخاص والمجتمع المدني والأفراد، والطلب من هؤلاء الشركاء أن يحترموا تلك القيم والمعايير في تفاعلاتهم مع الموظفين العموميين.

III. يوصي بأن يعزز الأعضاء الملتزمون بالتوصية **ثقافة النزاهة العامة**. ولهذه الغاية، يتعين على الأعضاء الملتزمين بالتوصية:

5. تعزيز ثقافة النزاهة العامة **المشتركة بين جميع أعضاء المجتمع**، بالتعاون مع القطاع الخاص والمجتمع المدني والأفراد، لا سيما من خلال:

أ) الإعتراف في نظام النزاهة العامة بدور القطاع الخاص والمجتمع المدني والأفراد في احترام قيم النزاهة العامة في تفاعلاتهم مع القطاع العام، ولا سيما عن طريق تشجيع القطاع الخاص والمجتمع المدني والأفراد على المحافظة على تلك القيم باعتبارها مسؤولية مشتركة،

ب) مشاركة أصحاب المصلحة المعنيين في تطوير وتحديث بانتظام وتطبيق نظام النزاهة العامة،

ت) توعية المجتمع حول فوائد النزاهة العامة والحد من التسامح مع الإنتهاكات لمعايير النزاهة العامة وتنظيم، عند الاقتضاء، حملات لتعزيز التربية المدنية بشأن النزاهة العامة بين الأفراد وخاصة في المدارس،

ث) توعية القطاع الخاص والمجتمع المدني حول الفوائد التكميلية للنزاهة العامة الناجمة عن المحافظة على النزاهة في الأعمال والأنشطة التي لا تتوخى الربح، وتبادل الدروس المستخلصة من الممارسات الجيدة والإستفادة منها.

6. الإستثمار في تطوير القدرات **القيادية** التي تتسم بالنزاهة لإثبات إلتزام مؤسسات القطاع العام بالنزاهة، لا سيما من خلال:

أ) إدراج القدرات القيادية التي تتسم بالنزاهة في إختصاصات المدراء على جميع مستويات المنظمة، فضلاً عن اعتبارها شرطاً لاختيارهم وتعيينهم في منصب إداري أو ترقيتهم، وتقييم أداء المدراء على اساس نظام النزاهة العامة على جميع مستويات المنظمة.

ب) دعم المدراء في دورهم كقادة يحترمون الأخلاقيات المهنية من خلال وضع ولايات واضحة، وتوفير الدعم المؤسساتي (مثل الرقابة الداخلية، وأدوات بشأن الموارد البشرية والإستشارات القانونية) وتقديم التدريب الدوري والتوجيه لزيادة الوعي، وتطوير المهارات المتعلقة بإتخاذ القرارات المناسبة التي تعتمد على التقدير السليم في المسائل المتعلقة بالنزاهة العامة،

ت) وضع أطر إدارية تشجع المسؤوليات الإدارية لتحديد المخاطر المتصلة بالنزاهة العامة والتخفيف من حدتها.

7. تعزيز القطاع العام **المهني** القائم على الجدارة، والمكرّس لقيم الخدمة العامة والحوكمة الرشيدة، لا سيما من خلال:

أ) ضمان إدارة الموارد البشرية التي تطبق على الدوام المبادئ الأساسية، مثل الجدارة والشفافية، لدعم الكفاءة المهنية للخدمة العامة، وتجنب التحيّز والمحسوبية، وتحمي ضد التدخل السياسي المفرط وتخفف من حدة مخاطر سوء استخدام المنصب وسوء السلوك.

ب) ضمان وضع نظام عادل ومفتوح للتوظيف والإختيار والترقية، على اساس معايير موضوعية وإجراء رسمي، فضلاً عن نظام تقييم يدعم المساءلة ومفهوم الخدمة العامة،

8. توفير المعلومات الكافية والتدريب **والتوجيه** والمشورة في الوقت المناسب للموظفين العموميين لتطبيق معايير النزاهة العامة في مكان العمل، لا سيما من خلال:

أ) تزويد الموظفين العموميين طوال حياتهم المهنية بمعلومات واضحة وحديثة حول سياسات المنظمة والقواعد والإجراءات الإدارية المتعلقة بالحفاظ على مستويات عالية من النزاهة العامة،

ب) تقديم للموظفين العموميين طوال حياتهم المهنية التدريب التمهيدي والتدريب بشأن النزاهة العامة في مكان العمل من أجل التوعية وتنمية المهارات الأساسية لتحليل المعضلات الأخلاقية، ولجعل معايير النزاهة العامة قابلة للتطبيق ومجدية في سياقهم الشخصي.

ت) توفير آليات التوجيه والتشاور الرسمية وغير الرسمية التي يمكن الوصول إليها بسهولة لمساعدة الموظفين العموميين على تطبيق معايير النزاهة العامة في إطار عملهم اليومي ولمواجهة حالات تضارب المصالح.

9. دعم الثقافة التنظيمية **المنفتحة** في إطار إستجابة القطاع العام للمخاوف حيال النزاهة، لا سيما من خلال:

أ) تشجيع ثقافة منفتحة تسمح بمناقشة بحرية مع ممثلي الموظفين، وعند الاقتضاء المعضلات الأخلاقية والمخاوف المتصلة بالنزاهة العامة والأخطاء حيث يكون المدراء قادرين على الإستجابة وملتزمين بتقديم المشورة في الوقت المناسب وحل المسائل ذات الصلة،

ب) توفير قواعد وإجراءات واضحة للإبلاغ عن الإنتهاكات المشتبه بها لمعايير النزاهة، وضمان، وفقاً للمبادئ الأساسية للقانون المحلي، الحماية في القانون والممارسة ضد كل أنواع المعاملات غير المبررة نتيجة للإبلاغ عن تلك الانتهاكات بحسن نية ولأسباب وجيهة.

ت) توفير وسائل بديلة للإبلاغ عن الإنتهاكات المشتبه بها لمعايير النزاهة، بما في ذلك، عند الاقتضاء، إمكانية الإبلاغ بسرية إلى هيئة مكلفة بولاية محددة وتتمتع بالقدرة على إجراء تحقيق مستقل.

IV. **يوصي** بأن يسمح الأعضاء الملتزمون بالتوصية بإجراء **المساءلة الفعالة.** ولهذه الغاية، يتعين على الأعضاء الملتزمين بالتوصية:

10. تطبيق إطار داخلي **للرقابة وإدارة المخاطر** للمحافظة على النزاهة في مؤسسات القطاع العام، لا سيما من خلال:

أ) ضمان توفر بيئة رقابة ذات أهداف واضحة تدل على التزام المدراء بقيم النزاهة العامة والخدمة العامة، وتضمن إلى حد ما كفاءة المؤسسة وأدائها وامتثالها للقوانين والممارسات،

ب) ضمان اتباع نهج استراتيجي لإدارة المخاطر يتضمن تقييم مخاطر النزاهة العامة، ومعالجة أوجه الضعف في الرقابة (بما في ذلك إدراج إشارات الإنذار في العمليات الحساسة)، وكذلك وضع آلية فعّالة للرصد وضمان جودة نظام إدارة المخاطر،

ت) التأكد من أن آليات الرقابة متماسكة وتشمل إجراءات واضحة للرد على الاشتباهات الموثوق بها بخصوص الإنتهاكات للقوانين واللوائح التنظيمية، وتسهيل الإبلاغ عنها إلى الجهات المختصة من دون الخوف من الإنتقام.

11. التأكد من أن آليات **الإنفاذ** تقدم الإستجابات المناسبة لجميع الإنتهاكات المشتبه بها لمعايير النزاهة العامة من قبل الموظفين العموميين وسائر الأطراف الأخرى المشاركة في الإنتهاكات، لا سيما من خلال:

أ) تطبيق معايير النزاهة العامة بشكل عادل وبموضوعية وفي الوقت المناسب (بما في ذلك الكشف والتحقيق والمعاقبة والطعن) من خلال الإجراءات التأديبية والإدارية والمدنية، و / أو الجنائية.

ب) تعزيز آليات التعاون وتبادل المعلومات بين الهيئات والوحدات والمسؤولين المعنيين (على المستوى التنظيمي ودون الوطني أو الوطني) لتجنب التداخل والفجوات ولتحسين سرعة وتناسب آليات الإنفاذ،

ت) تشجيع الشفافية في مؤسسات القطاع العام تجاه الجمهور حول فعالية آليات الإنفاذ ونتائج الحالات، لا سيما من خلال وضع البيانات الإحصائية ذات الصلة المتعلقة بالحالات، واحترام السرية والأحكام القانونية الأخرى ذات الصلة.

12. تعزيز دور **الإشراف والرقابة الخارجية** في نظام النزاهة العامة، لا سيما من خلال:

أ) تسهيل التعلم المؤسساتي ومساءلة مؤسسات القطاع العام من خلال الإستجابة بشكل مناسب (بما في ذلك الاصلاح، حسب الاقتضاء) للعقوبات والاحكام الصادرة والمشورة الرسمية المقدمة من قبل هيئات الرقابة (مثل الأجهزة العليا لمراجعة الحسابات، وديوان المظالم أو لجان المعلومات)، والوكالات المعنية بإنفاذ اللوائح التنظيمية والمحاكم الإدارية.

ب) التأكد من أن هيئات الرقابة، والوكالات المعنية بإنفاذ اللوائح التنظيمية والمحاكم الإدارية التي تعزز النزاهة العامة تستجيب للمعلومات حول المخالفات المشتبه بها أو سوء السلوك التي تتلقيها من أطراف ثالثة (مثل الشكاوى أو الإدعاءات المقدمة من قبل الشركات والموظفين وغيرهم من الأفراد)،

ت) التأكد من أن الوكالات المعنية بإنفاذ اللوائح التنظيمية تطبق بشكل محايد القوانين واللوائح التنظيمية (التي يمكن أن تطبق على المؤسسات العامة والخاصة والأفراد).

13. تعزيز **الشفافية ومشاركة أصحاب المصلحة** في جميع مراحل العملية السياسية ودورة السياسات لتعزيز المساءلة والمصلحة العامة، لا سيما من خلال:

أ) تعزيز الشفافية والحكومة المنفتحة، بما في ذلك ضمان الوصول إلى المعلومات والبيانات المفتوحة، فضلاً عن الإستجابة في الوقت المناسب لطلبات الحصول على المعلومات،

ب) السماح لجميع أصحاب المصلحة المعنيين – بما في ذلك القطاع الخاص والمجتمع المدني والأفراد – بوضع وتنفيذ السياسات العامة.

ت) تجنب سيطرة المجموعات ذات المصالح الضيقة على السياسات العامة من خلال إدارة حالات تضارب المصالح، وتعزيز الشفافية في الضغط السياسي وفي تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية.

ث) تشجيع المجتمع الذي يشمل هيئات "الاشراف"، ومجموعات المواطنين والنقابات العمالية ووسائل الإعلام المستقلة.

V. **يدعو** الأمين العام لنشر هذه التوصية.

VI. **يدعو** الأعضاء الملتزمين بالتوصية لنشر هذه التوصية على جميع مستويات الحكومة.

VII. **يدعو** الأعضاء غير الملتزمين بالتوصية إلى أن يأخذوا في الاعتبار هذه التوصية ويلتزموا بها، شرط الخضوع للمراجعة من قبل الفريق العامل المؤلف من كبار الموظفين العموميين المعنيين بالنزاهة العامة.

VIII. **يطلب** من لجنة الحوكمة العامة متابعة تطبيق هذه التوصية من خلال الفريق العامل المؤلف من كبار الموظفين العموميين المعنيين بالنزاهة العامة، وتقديم تقرير عنها إلى المجلس بعد خمس سنوات من اعتمادها على أقصى حد وبصورة منتظمة بعد ذلك.