

Distr.: General
14 January 2015
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة
الدورة الرابعة عشرة

نيويورك، ٢٠-٢٤ نيسان/أبريل ٢٠١٥

البند ٣ (ج) من جدول الأعمال المؤقت*

بناء الثقة في الحكومات في إطار السعي إلى تحقيق
أهداف التنمية المستدامة: ما الذي يستلزمه ذلك؟

تشجيع خضوع المؤسسات للمساءلة ومراعاة المبادئ الأخلاقية على
مستوى القيادة وتوخي التزاهة لتعزيز الثقة في الجهود المبذولة لتحقيق
التنمية المستدامة

مذكرة من الأمانة العامة

تُقدّم هذه الورقة وفقاً لبرنامج العمل المقترح للجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة
وجداول أعمال دورتها الرابعة عشرة (E/C.16/2015/1). وتولت نجاة زروق، وهي عضو في
اللجنة، تنسيق إعداد الورقة، آخذة في الاعتبار مناقشة جرت بين أعضاء فريق عامل بين
الدورات تابع للجنة بشأن هذا الموضوع، وأدرجت بصفة خاصة المساهمات الخطية المقدمة
من الأعضاء الآخرين في اللجنة، وهم خوسيه كاستيلازو، وشياوتشو داي، وإيغور
كاليفنسكي، ومارتا أويهانارتي، وآلان روزنباوم. ومحتويات الورقة والآراء المعرب عنها فيها
خاصة بمؤلفيها وبالفريق، ولا تعبر بأي حال عن رأي الأمم المتحدة.

* E/C.16/2015/1.



الرجاء إعادة استعمال الورق

060215 050215 15-00268 (A)



تشجيع خضوع المؤسسات للمساءلة ومراعاة المبادئ الأخلاقية على مستوى القيادة وتوخي النزاهة لتعزيز الثقة في الجهود المبذولة لتحقيق التنمية المستدامة

موجز

تشير هذه الورقة إلى مفاهيم القيادة الأخلاقية والنزاهة والشفافية والمساءلة في الإدارة العامة وتبرز الصلات التي تربطها بالتنمية المستدامة. وتناقش الورقة أيضاً ما يلزم توافره، من المنظورات الدولية والوطنية والإقليمية والمحلية، لتهيئة بيئة مواتية للتنمية المستدامة على أساس هذه المبادئ.

وتخلص الورقة إلى أن هناك حاجة إلى وضع نظام وطني للنزاهة يركز على المؤسسات والأطراف الفاعلة، وتسوده القيم والمعايير الأخلاقية، ويشكل إطاراً للرصد والمساءلة، ويولي الأولوية للرقابة العامة. ويمكن للمساءلة الإجرائية والمؤسسية والاجتماعية والعوامل الثقافية، إذا أخذت مجتمعة، أن تؤدي دوراً هاماً في الإرساء المؤسسي لحكومات نزيهة ومتجاوبة وقابلة للمساءلة وتتسم بالشفافية، وفي توطيد دعائم المجتمعات.

وفي عصر يتسم بالتغير السريع وعدم اليقين العالمي وأزمة مالية مستمرة، من الضروري للحكومات تنفيذ استراتيجيات فعالة لمكافحة الفساد. ويجب أيضاً على الحكومات تمكين الأفراد والمجتمعات المحلية، وتعزيز قدر أكبر من المساءلة والشفافية على الصعيد المؤسسي، وتعزيز القدرات لتحسين أداء الخدمات الذي يركز على المواطنين. وسيكون من الأهمية بمكان وضع استراتيجيات محددة الأهداف تتضمن الأهداف المتوسطة والطويلة الأجل، إلى جانب الأهداف القصيرة الأجل، مع التركيز على تطوير القدرات لأكثر عدد ممكن من الأطراف الفاعلة للمشاركة في التصدي لهذه التحديات. وفي سياق بذل هذه الجهود، سيكون من الضروري توافر الإرادة السياسية القوية والدعم والمشاركة من جميع الأطراف صاحبة المصلحة.

أولا - مقدمة^(١)

١ - إن عالمنا المتغير بسرعة يزداد تعقيدا وعدم استقرار وعدم يقين على نحو مطرد، في ظل العولمة وتحرير التجارة والمنافسة التي تتجاوز حدود الولاية الوطنية، من جملة عوامل أخرى عديدة، الأمر الذي يحدث تأثيرا عميقا على الحكومات والمجتمعات على جميع المستويات. ويمكن رؤية الآثار الإيجابية والسلبية في شكل التحول الاجتماعي - الاقتصادي السريع والتكامل، وانتشار إرساء الديمقراطية، والثورة الرقمية، وظهور الأزمات المتعددة الأبعاد، والديناميات السكانية المتغيرة، والامتداد الحضري، والبطالة، والأوبئة. وفي نهاية المطاف، فإن عوامل النقص في الديمقراطية، ومطالب المواطنين الجديدة، وتزايد الاحتجاجات والإضرابات والاعتصامات والثورات والتراعات، إلى جانب نقص الموارد ومظاهر الإثلاف، وسوء الإدارة والممارسات غير الأخلاقية، تمثل في نهاية المطاف تحديات كبيرة تقف أمام السعي إلى تحقيق التنمية المستدامة.

٢ - وللحكومة دور حاسم تقوم به، ومع ذلك، في سياق تؤثر فيه هذه التحولات غير المسبوقة على جميع البلدان بطرق متنوعة، فهي تؤدي في كثير من الأحيان إلى زيادة ضعفها وتقليص قدرتها على التعامل مع الأحداث في حينها. واجتماع هذه القوى وآثارها كان له أثر ملحوظ على التصورات بشأن الإدارة العامة، لا سيما فيما يتعلق برضا الجمهور أو عدم رضاه عن نوعية الخدمات المقدمة. وفي الوقت نفسه، يلاحظ البعض أزمة أخلاقية في أجزاء من القطاع العام، حيث توجد مدعاة للقلق بشأن الافتقار إلى المساءلة، وتقويض الفساد للديمقراطية وسيادة القانون^(٢). وينم ذلك عن أزمة ثقة حقيقية في الحكومة.

٣ - واستنادا إلى افتراض مفاده أنه، لتحقيق التنمية المستدامة، هناك حاجة ملحة إلى تعزيز المؤسسات الخاضعة للمساءلة والقيادة الأخلاقية والنزاهة في القطاع العام، تقوم هذه الورقة باستعراض المفاهيم ذات الصلة، والنظر فيما يجعل وجود الحكومة الخاضعة للمساءلة والتي تتحلّى بالأخلاق أمرا حيوي الأهمية، وما يلزم توافره لتعزيز الحكم الرشيد، ومن ثم تعزيز ثقة المواطنين في الجهود الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة. وتسعى هذه الورقة أيضا

(١) تولت نجا زروق تنسيق هذه الورقة، آخذة في الاعتبار مناقشة جرت بين أعضاء فريق عامل بين الدورات تابع للجنة خبراء الإدارة العامة بشأن هذا الموضوع، حيث استفادت في ذلك بشكل مكثف من المساهمات الخطية المقدمة من كل من خوسيه كاستيلازو، وشياوتشو داي، وإيغور كاليفنسكي، ومارتا أويهانارتي، وآلان روزنباوم.

(٢) انظر التقرير السنوي لمنظمة الشفافية الدولية (Transparency International)، المتاح على الموقع التالي: www.transparency.org.

لإظهار أن التنمية المستدامة يمكن أن تكون أكثر قابلية للتحقيق بالعمل في إطار بيئة مواتية تتوافر فيها الإرادة السياسية والاجتماعية والإدارية الملائمة.

ثانياً - المفاهيم والأبعاد

٤ - إن مفهوم الخدمة العامة كمؤسسة، ومفهوم الخدمة العامة كشيء يمكن تحقيقه، بل ومفهوم موظفي الخدمة العامة كمقدمين للخدمات العامة، هي عناصر ذات أهمية مركزية لبناء الثقة بين الحكومة وعامة الجمهور. وقد لاحظت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن الخدمة العامة تنطوي على ثقة الجمهور، وأن المواطنين يتوقعون من موظفي الخدمة العامة أن يعملوا من أجل المصلحة العامة بإنصاف، وأن يديروا الموارد العامة بشكل سليم يومياً^(٣). وكما أشار مؤخرًا أموس دوروسيه، الأكاديمي الهايتي البارز، فيما يتعلق باستعراض وطني لآليات مكافحة الفساد، تمثل الخدمة العامة الوديع لثقة الجمهور، وعلى هذا النحو، يجب أن تتألف من رجال ونساء يوحون للجمهور بالثقة. ووجود خدمة عامة نزيهة وموثوق بها يهيئ بيئة مواتية للاستثمار، وعمل الأسواق على النحو السليم، والنمو الاقتصادي، وإيجاد فرص العمل^(٤).

٥ - وقد حددت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بصورة جماعية وفردية، الأخلاقيات والتزاهة والشفافية والمساءلة بوصفها عناصر حاسمة الأهمية في المبادئ الأساسية للإدارة العامة^(٥). وهذه القيم مترابطة فيما بينها ومتكاملة. وكما لاحظ إيليا آرمسترونغ "توفر النزاهة، باقتضائها إيلاء الأهمية القصوى للمصلحة العامة، الأساس للشفافية والمساءلة. فالشفافية غير المصحوبة بالمساءلة تصبح غير ذات معنى وتمثل استهزاء بالإدارة العامة

(٣) OECD, "Trust in government: ethics measures in OECD countries" (Paris, 2000).

(٤) Amos Durosier, "Conflit d'intérêt, comportement éthique pour la bonne gouvernance", presentation for an onsite visit by the preliminary review subgroup for the Republic of Haiti of the Organization of American States Committee of Experts of the Mechanism for Follow-up of the Inter-American Convention against Corruption, Institut des Hautes Etudes Commerciales et Economiques, Port-au-Prince, April 2014. Available from http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_hti_sc_amos.pdf

(٥) Elia Armstrong, "Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and international developments and emerging issues", Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, August 2005. Available from www.unpan.org/Standards/Codes

السليمة. وتعتمد المساءلة على الشفافية أو على توافر المعلومات اللازمة. والشفافية والمساءلة في غياب النزاهة قد لا يؤديان إلى خدمة المصلحة العامة في نهاية المطاف^(٦).

٦- وتعرّف دول أعضاء عديدة النزاهة والشفافية والمساءلة في دساتيرها وقوانينها ذات الصلة^(٧). وتنعكس هذه الفكرة في الوثيقة التمكينية للأمم المتحدة التي تدعو إلى أن يراعى في المكان الأول، في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم، ضرورة الحصول على أعلى مستوى من القدرة والكفاية والنزاهة^(٨). ومنذ اعتماد الجمعية العامة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٣، بموجب قرارها ٥٨/٤ المؤرخ ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ (United Nations, Treaty Series, vol. 2349, No. 42146)، كأول صك عالمي ملزم قانوناً متصل بالفساد، شكلت الاتفاقية نقطة البداية لفترة تتسم بتعزيز التعاون الدولي في هذا المجال.

الأخلاقيات والقيادة الأخلاقية

٧- منذ أمد بعيد جرى التسليم بأن الأخلاقيات جزء لا يتجزأ من الإدارة العامة، وأنها شرط مسبق ضمني لثقة الجمهور في الإدارة الحكومية. وتتألف الأخلاقيات من منظومة القيم التي تشكل أساس المجتمعات وتوجه تنظيم الشؤون العامة أو الخاصة وقيادتها وتسييرها وإدارتها، وتراعى كذلك تحقيق المصلحة العامة فيما يتعلق بهذه المسائل. والأخلاقيات مجال عملي ومعيارى يهدف إلى تحديد الكيفية التي ينبغي أن يتصرف بها الأشخاص، وهو ما يعني المسؤولين الحكوميين في هذه الحالة، وفقاً لمعايير الأخلاق والنزاهة.

٨- وكثيراً ما ينظر إلى مفهومي الأخلاقيات والقيادة على أنهما من المفاهيم التي يعزز بعضها بعضاً. وفي إطار القطاع العام، حيث يكون القادة مسؤولين أمام المواطنين وأصحاب المصلحة الآخرين، يتوقع منهم أن يتقيدوا في كل تفاصيل عملهم بمعايير أعلى من تلك التي يتقيدون بها في سلوكهم الشخصي^(٩).

(٦) المرجع نفسه، pp. 1-2. انظر أيضاً Antonio Bar Cendon, "Accountability and public administration: concepts, dimensions, developments" (Maastricht, Netherlands, European Institute of Public Administration (Eipa), n.d.)

(٧) على سبيل المثال، انظر المادة ١٥٤ تحت الباب الثاني عشر (الحكامة الجيدة) من دستور المملكة المغربية (٢٠١١).

(٨) انظر المادة ١٠١ (٣) من ميثاق الأمم المتحدة.

(٩) انظر Lindsey Marie McDougale, "Understanding and maintaining ethical values in the public sector through an integrated approach to leadership" متاح على الموقع www.ipa.udel.edu/3tad/papers/

النزاهة

٩ - النزاهة عامل أساسي يكمن خلف مقدرة الحكومات على توفير إطار موثوق به وفعال لتسيير الحياة الاقتصادية والاجتماعية لمواطنيها^(١١). وتساعد النزاهة في تحسين نوعية القرارات التي تتخذها السلطات العامة، وفي الحفاظ على الثقة فيها. وهي تشمل السلوك المتسم بالأمانة، والموثوقية، والخلق القويم، والالتزام بواجبات العدالة والإنصاف والأخلاقيات والآداب العامة فيما يتعلق بالاضطلاع بالواجبات الرسمية. وهي نقيض للفساد وإساءة استعمال المناصب^(١١).

١٠ - وفي الواقع، فإن كفالة النزاهة تعني كفالة تماشى سلوك موظفي الخدمة العامة مع الأغراض العامة للمنظمة التي يعملون بها؛ وأن تكون العمليات اليومية للخدمة العامة المتعلقة بالأعمال التجارية موثوقاً بها؛ وأن يعامل المواطنون معاملة خالية من التمييز على أساس الشرعية والعدالة والإنصاف؛ وأن تستخدم الموارد العامة بفعالية وكفاءة وعلى نحو سليم؛ وأن تتسم إجراءات اتخاذ القرارات بالشفافية إزاء الجمهور؛ وأن تكون هناك تدابير تتيح رقابة الجمهور وتوفير سبل الانتصاف^(١٢).

الشفافية

١١ - تستتبع الشفافية وصول الجمهور غير المقيد إلى معلومات جيدة التوقيت وميسورة وموثوق بها ودقيقة عن القرارات والأداء في القطاع العام. والشفافية هي من خصائص الحكومات والشركات والمنظمات والأفراد الذين يتسمون بالانفتاح في الإفصاح الواضح عن المعلومات، والقواعد، والخطط والعمليات والإجراءات^(١٣). والمبدأ الأساسي المتمثل في الوصول إلى المعلومات هو بالفعل شرط أساسي وجزء لا يتجزأ من الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان والحريات الأساسية. ويسلم على نطاق واسع بالحق في الوصول إلى المعلومات كأحد الأركان الأساسية للحكم الرشيد، والحكم القائم على المشاركة، وإشراك

(١٠) OECD, "Trust in government".

(١١) تعتبر مدونة القيم والأخلاقيات للقطاع العام الصادرة عن أمانة مجلس الخزانة الكندي (التي دخلت حيز النفاذ في ٢ نيسان/أبريل ٢٠١٢) النزاهة بوصفها "حجر الزاوية للحكم الرشيد والديمقراطية". ويقوم المسؤولون بتقيدهم بأسمى المعايير الأخلاقية" بصون وتعزيز "ثقة الجمهور في الأمانة والعدالة والحياد". انظر الموقع www.tbs-sct.gc.ca. وتتاح أمثلة أخرى مساهمة لمدونات الأخلاقيات والسلوك من الموقع الشبكي لشبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة.

(١٢) OECD, "Trust in government", summary, p. 11.

(١٣) انظر www.transparency.org و <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>.

المواطنين، وكذلك كأداة هامة لمكافحة الفساد. وينشئ عدم إعمال هذا الحق، بسبل منها عدم الامتثال وعدم الاحترام وعدم التنفيذ، أرضية خصبة لعدم الكفاءة، وعدم الوضوح، وسوء الإدارة، والإتلاف، والفساد في الحياة العامة.

المساءلة

١٢ - تتمثل المساءلة في كفالة خضوع المسؤولين في منظمات القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع الطوعي للمساءلة عن أفعالهم وأن هناك إمكانية لضمان الانتصاف عند عدم الوفاء بالواجبات والالتزامات^(١٤). وفي سياق مثالي، ينبغي أن تتيح نظم المساءلة سبل إعداد تقارير تتسم بالشفافية، وتحديد أسباب نواحي القصور، وعمليات لتصحيح أنماط السلوك لجعلها أكثر تماشياً مع المعايير^(١٥).

١٣ - وهناك العديد من السبل التي يمكن بها إخضاع الأشخاص والمنظمات للمساءلة. ويتألف إطار ملائم وفعال للمساءلة من العناصر التالية: وضع معايير للسلوك المتوقع، ووجود المعايير التي يمكن الحكم السليم بها على الأشخاص والمنظمات؛ والتحقيق الاستكشافي لتحديد ما إذا كان قد تم الوفاء بالمعايير أم لا؛ وتوافر الخضوع للاستجواب كعملية يضطر خلالها الأشخاص والمنظمات لتبرير أفعالهم، والرد على التشكك المعبر عنه خلال الاستجواب، وشرح ما قاموا به بصفة عامة. وينطوي هذا الإطار على سلبية أو انتقادية وإيجابية على السواء، وعلى عملية لفرض الجزاءات وتقديم المكافآت، تتم فيها معاقبتهم بطريقة ما لعدم التقيد بالمعايير الراسخة، أو مكافأهم على تحقيق تلك المعايير أو تجاوزها.

١٤ - ومع ذلك، لا تشكل المساءلة مجموعة من الآليات المؤسسية أو قائمة مرجعية للإجراءات وحسب، وإنما تشكل أيضاً مجالاً للتحدي، والتفاعل، والاعتراض، والتحول^(١٦). ولهذا السبب من المهم أن نسلم بوجود أنواع مختلفة من هياكل المساءلة. وفي إطار تلك الهياكل، فإن النجاح والأثر المرجوَّين يتحققان في أغلب الأحيان لا عن طريق أحد هذه النهج فقط، بل من خلال ترابطها وتفاعلها التدريجي. وتشمل هياكل المساءلة ما يلي:

(١٤) انظر الموقع <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>، حيث يوفر جوناثان فوكس تعريفاً مفيداً لمفهوم "سياسة المساءلة" بوصفها "حلبة للصراع حول ما إذا كان من هم في السلطة يتحملون المسؤولية أمام الجمهور عن قراراتهم وحول الكيفية التي يتم بها ذلك".

(١٥) حسب ما أورده بول ل. بوزنر، مدير برنامج ماجستير الإدارة العامة في جامعة جورج ميسون. أرلنغتون، فرجينيا.

(١٦) انظر <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>.

(أ) المساءلة الديمقراطية، وتستتبع خضوع السياسيين المنتخبين للمساءلة أمام المواطنين عن طريق الانتخابات وغيرها من الوسائل؛

(ب) المساءلة الرأسيّة التي تعمل تصاعدياً لتطال الرؤساء وتنازلياً لتشمل المرؤوسين على السواء. وهذا النموذج من المساءلة، بوصفه نموذجاً تقليدياً منها، هو من الممارسات الداخلية للحكومات؛

(ج) المساءلة الأفقية التي تنشأ في مجال ترتيبات تقديم الخدمات. ويصبح استخدامها ضرورياً عند قيام "أطراف ثالثة" (من القطاع الخاص و/أو المنظمات غير الربحية) بالتعاون أو العمل في شراكة مع الحكومة لتقديم الخدمات إلى المواطنين استناداً إلى علاقة تعاقدية، أو تعاونية، أو إلى علاقة في إطار شبكة؛

(د) المساءلة القطرية التي تعمل بين البعدين الرأسي والأفقي، وهي تستتبع الإشراف المباشر للمواطنين مع مؤسسات المساءلة الأفقية بغية كفالة إشراف أفضل على أعمال الدولة^(١٧).

١٥ - وتتسم هذه المفاهيم، عند تحديدها على هذا النحو، واعتبارها كوصايا أساسية^(١٨)، بأهمية محورية للمجتمع الدولي والدول الأعضاء في سياق التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥ والانتقال إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة في فترة ما بعد عام ٢٠١٥.

ثالثاً - التزاهة، والقيادة الأخلاقية، والشفافية، والمؤسسات الخاضعة للمساءلة، والتنمية المستدامة

١٦ - نظراً لاعتراض المجتمع الدولي بالحوكمة الرشيدة، بما فيها المساءلة، بوصفها وسيلة من وسائل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وتحسين حياة الفقراء والضعفاء، فهو بمنحها الأولوية على نحو متزايد باعتبارها غاية في حد ذاتها في سياق السعي إلى تحقيق خطة للتنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥.

(١٧) انظر *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability* (United Nations publication, Sales No. 13.II.H.2), p. 7؛ انظر أيضاً الموقع <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>.

(١٨) انظر Kenneth Kernaghan and John W. Langford, *The Responsible Public Servant*, 2nd ed. (Toronto, Canada, Institute of Publication Administration of Canada, 2014), p. 1.

١٧ - ومن المعترف به على نطاق واسع أن الأهداف الإنمائية للألفية ما زالت تمثل أكثر مساعي العالم نجاحاً في التاريخ في مجال مكافحة الفقر، وقد أحرز تقدم كبير وملحوس في تحقيق العديد من الغايات^(١٩). ومع ذلك فجهود العالم المبذولة للوصول إلى تلك الغايات، وقد بات حلول الموعد النهائي على بعد سنة واحدة، لا تزال دون المستوى المتوخى من حيث بلوغ هذه الغايات، ولا سيما في أفريقيا، حيث يعم الفقر المدقع المناطق التي لا يزال فيها عدم كفاية الأحوال الصحية ونقص التعليم يحرمان الناس من العمالة المنتجة؛ وحيث تتعرض الموارد البيئية للاستنزاف والإتلاف؛ ويؤدي الفساد والتزاعاات وسوء الحوكمة إلى هدر الموارد العامة وتثبيط المستثمرين من القطاع الخاص^(٢٠). فمثال قطاع الصحة في أفريقيا مؤثر واضح في هذا الصدد، ويمكن بسهولة تعميم الملاحظات في هذا المجال على وظائف عامة أخرى ذات صلة بالأهداف الإنمائية للألفية^(٢١).

١٨ - وتعود أسباب رداءة الأداء في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية إلى "ضعف الحوكمة ومصيدة الفقر - أخطاء التشخيص وعدم واقعية التوقعات وعدم تكافؤ التنمية - وسبل الحصول على الموارد وتوزيعها، والفجوات القائمة في مجال السياسات". وترتبط مواطن ضعف الحوكمة، في جملة أمور، بالمسائل المتعلقة بالثقة في الحكومة التي توفر أسباب الوثام الاجتماعي ووجود ميثاق أخلاقي وطني وقيم أساسية مشتركة. ووجود قطاع عام موجه نحو تقديم الخدمات، وهو أساس الوفاء بالأهداف الإنمائية للألفية، "يتوقف على مبادئ النزاهة والشفافية وخضوع المؤسسات العامة للمساءلة"^(٢٢).

(١٩) تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٣، (United Nations publication, Sales No. E.13.I.9) التوطئة.

(٢٠) المرجع نفسه، الصفحة ٧.

(٢١) ورد في أقوال مارتينا فينيوتو أن "الفساد المترسخ في الاقتصاد السياسي لأفريقيا أصبح قضية إنمائية تمنع القارة من تحسين حالتها الصحية. و"الفساد الأكبر" المستشري في أعلى مستويات الحكومة يولد "فسادا أصغر" على صعيد تقديم خدمات الصحة العامة إلى المرضى، يتجلى في أشكال سوء السلوك التي تتجاوز حد المعاملات النقدية الكبيرة، من قبيل تغيب الموظفين الصحيين وسرقة الأدوية، والتزوير، ودفع الرشاوى للمرضى. غير أن من المتصور أن الفساد، بالنظر إلى آثاره المباشرة على عدد كبير من المستفيدين، يخلّف عواقب أشد وطأة على الأسر المعيشية الأفريقية"، انظر Martina Vignotta, "Fragile states facing the problem of health and development: a focus on Africa" (Venice, Italy, Università Ca' Foscari Venezia, 2014). متاح على الموقع <http://hdl.handle.net/10579/4689>.

(٢٢) Elia Armstrong, "Integrity, transparency and accountability in public administration"

١٩ - ومن أهم الأضرار التي يخلّفها الفساد وانتهاك المعايير الأخلاقية زعزعة ثقة المواطنين في مؤسساتهم والمس بمصداقيتها لديهم. فتحلّي شاغلي المناصب العامة بالسلوك الأمثل هو حقاً أحد شروط الوثوق بمبادئ الديمقراطية والتلاحم الوطني وإشراك المواطنين^(٢٣).

٢٠ - وقيمتا الحوكمة الرشيدة والتنمية المستدامة الأساسيتان لا تدعمان السياسات العامة المتجاوبة والارتقاء بأداء القطاع العام إلى مستويات رفيعة فحسب، بل تؤديان أيضاً دوراً بالغ الأهمية في اتقاء بؤار فساد بنيوي. فهناك الآن اعتراف وتوافق في الآراء دوليان بأن الحوكمة الضعيفة والفساد يعوقان التنمية الاقتصادية ويقوضان الاستقرار ويضعفان الثقة في المؤسسات العامة.

٢١ - وفي إطار الأعمال التحضيرية لوضع خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ وأهداف التنمية المستدامة، أكدت وثائق الأمم المتحدة الصادرة في الآونة الأخيرة، من قبيل تقرير الفريق العامل المفتوح باب العضوية المعني بالأهداف الإنمائية للألفية (A/68/970) وموجز الاجتماع الأول للمنتدى السياسي الرفيع المستوى بشأن التنمية المستدامة^(٢٤)، على أهمية سيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان، والحريات الفردية والجماعية، وإشراك المواطنين، وإقامة الشراكات العالمية، والمشاركة الفعالة من جميع أصحاب المصلحة المحتملين، وتعزيز الشفافية، والمساءلة، وإنشاء مؤسسات ذات فعالية وكفاءة، وتعبئة الموارد اللازمة، باعتبارها عوامل ميسرة لتحقيق التنمية المستدامة^(٢٥).

٢٢ - وخلّصت لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة التابعة للأمم المتحدة، في دورتها الحادية عشرة، إلى تزايد الطلب على المساءلة، وإلى الدور الهام الذي يقوم به المواطنون في سد الثغرات التي تعترى المساءلة^(٢٦)، وشددت لجنة الخبراء، في دورتها الثالثة عشرة، على الأهمية المحورية لوجود إدارة عامة قوامها الشفافية، والخضوع للمساءلة، والكفاءة، والفعالية، والتركيز على خدمة المواطنين، والتقيّد بالمعايير المهنية والأخلاقية، من أجل التنفيذ الناجح للسياسات الإنمائية الوطنية وإدارة برامج التنمية^(٢٧).

(٢٣) .Transparency International France, "Transparence de la vie publique et maintenant?", rapport 2013, p. 8

(٢٤) A/68/588.

(٢٥) انظر تقرير فريق الشخصيات البارزة الرفيع المستوى المعني بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، المعنون "A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development", 2013.

(٢٦) E/2012/44.

(٢٧) انظر الوثيقة E/2014/44، الفصل الأول؛ انظر أيضاً قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٨/٢٠١٤.

٢٣ - ويتوقف تحقيق التنمية المستدامة إلى حد كبير على "فعالية السياسات والخدمات العامة، التي تعززها الكفاءة والإنصاف في إنتاج الموارد وتخصيصها وإدارتها" وكذلك على "مدى فعالية مؤسسات الرقابة التي تعزز الشفافية والمساءلة وإحكام قدرة الرأي العام على التمحيص منعاً لسوء الإدارة والفساد ورفع أداء الحكومات إلى أفضل مستوى"^(٢٨). ويبدو أن معالجة هذه القضايا أمر يسير المنال، إلا أن ترسيخ الأخلاقيات، والتزاهة، والمساءلة، والشفافية، والمساءلة في الإدارة العامة، هو أمر في غاية التعقيد.

رابعاً - تهيئة بيئة مواتية للتنمية المستدامة استناداً إلى مبادئ التزاهة، والقيادة الأخلاقية، والشفافية، والمساءلة

٢٤ - إن الطبيعة البشرية ستوجد حتماً في أي جماعة أو مجتمع مجموعة من الأشخاص صغيرة العدد نسبياً، يسلك أفرادها، أيا كانت الظروف، سلوكاً فاسداً أو مشكوكاً فيه من الناحية الأخلاقية. وعلى نحو مماثل، من المرجح أن توجد مجموعة صغيرة من الأفراد ينحون حتماً منحى أقل تحلياً بالأخلاق وأقل شفافية. وأما بالنسبة لمعظم السكان، من المحتمل أن يكون ميلهم إلى التحلي بسلوك أخلاقي ومسؤول وشفاف وخاضع للمساءلة نابعاً من تأثرهم الشديد ببعض المبادئ الأساسية^(٢٩).

ألف - المبادئ الأساسية

٢٥ - إن تناول هذه المواضيع دون تهيئة بيئة مواتية استناداً إلى الركائز الرئيسية التالية سيكون أمراً غير واقعي:

(أ) إقامة شراكة عالمية جديدة وأخلاقية على جميع المستويات، بما يقتضي من القادة الوطنيين وسائر الجهات الفاعلة العديدة، ومن بينها المنظمات الدولية والحكومات والإدارات المحلية ومؤسسات الأعمال والأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني والنقابات ووسائل الإعلام، التحلي بروح جديدة تؤدي إلى اعتمادهم أنماط تفكير جديدة وإحداث

(٢٨) *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions*.

(٢٩) هذا النص مستمد إلى حد كبير من الورقة التي أعدها الأستاذ Allan Rosenbaum بعنوان "On Promoting Accountable Institutions, Ethical Leadership and Integrity to Enhance Confidence in Governance Capacity to Effectively Deliver Public Service in a Sustainable Manner".

تغيير في سلوكهم، استنادا إلى رؤية مشتركة تعكس طموحا موحداً^(٣٠)، في ظل مبادئ الأمم المتحدة وقيمتها والطموحات الواردة في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥؛

(ب) تجسيد سلوك الدولة ومختلف مؤسساتها الوطنية والمحلية في الديمقراطية، وسيادة القانون، والأطر الدستورية والقانونية، والفصل بين السلطات وتضامنها، والنظام، والأمن، واحترام حقوق الإنسان المعترف بها عالمياً، واحترام مبادئ الحكم الرشيد والإدارة القائمة على المشاركة، واتساق الهيئات والسياسات العامة وتنسيقها وتأزرها. ويكتسي هذا الأمر أهمية بالغة تحديداً بالنسبة للدول في مرحلة ما بعد النزاع أو التي تمر بمرحلة تحول ديمقراطي، كما هو الحال في بعض بلدان العالم العربي؛

(ج) وجود قيادة ملتزمة تحمل رؤية محدثة للتحويل ومحفزة على جميع المستويات، ولا سيما في القطاع العام؛

(د) إدخال إصلاح كامل ومتسق ومستدام على القطاع العام، مع إعطاء الأولوية للبلدان النامية والبلدان في مرحلة ما بعد النزاع أو التي تمر بمرحلة تحول ديمقراطي، وذلك بناءً على ما تحقق من إنجازات؛

(هـ) الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والحكومة الإلكترونية بوضع الاستراتيجيات الملائمة وما يكفي من المؤسسات والهيكل الأساسية والموارد وقواعد البيانات وبرامج التدريب وبناء القدرات وآليات التنظيم، وما إلى ذلك؛

(و) تحقيق التمكين لرأس المال البشري والمواطنين، عن طريق التعليم، والتدريب، وبناء القدرات، والإنفاذ، والتنشئة الاجتماعية، وتنظيم مختلف مكونات المجتمع المدني وتواصلها الاجتماعي؛

(ز) الاستثمار في مبادئ المشاركة والمساهمة والالتزام وإشراك الآخرين على جميع المستويات أي: مؤسسات الدولة، والمؤسسات غير الحكومية، والمواطنون، والمجتمع المدني، بما في ذلك القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، ووسائط الإعلام، والأوساط الأكاديمية، والنقابات، والتعاونيات، والمنظمات الخيرية الطوعية، والأقليات، والقطاع غير الرسمي.

٢٦ - وإلى جانب هذه الأسس التي يقوم عليها أي نظام ديمقراطي يطمح إلى الاستقرار والسلام والتقدم وتحقيق التنمية المستدامة، قد يكون من المفيد النظر أيضاً في اتخاذ نهج شامل

(٣٠) تقرير فريق الشخصيات البارزة الرفيع المستوى المعني بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، الصفحتان ٥ و ٩.

إزاء مكافحة الفساد بإنشاء نظام وطني للترهة^(٣١). وينبغي أن يضم هذا النظام المؤسسات والجهات الفاعلة الرئيسية، بما فيها السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، وهيئات إنفاذ القانون، وهيئات إدارة الانتخابات، ومؤسسات مراجعة الحسابات، وهيئات مكافحة الفساد، والأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني، ومؤسسات الأعمال. ومن ثم تسهم هذه المؤسسات والمنظمات، بطريقة تكميلية ومرتبطة، في تعزيز مبادئ الترهة والشفافية والمساءلة في المجتمع، بما يؤثر بالطريقة نفسها في المجالات الثلاثة المتمثلة في سيادة القانون والتنمية المستدامة ونوعية الحياة.

٢٧ - ووفقا لما ذكرته منظمة الشفافية الدولية، فإن "وجود نظام وطني للترهة قادر على أداء وظائفه جيدا، يوفر ضمانات فعالة لمكافحة الفساد في إطار الكفاح الأكبر ضد إساءة استعمال السلطة وسوء السلوك والاحتلاس بجميع الأشكال. غير أن هذه المؤسسات حين توصف بافتقارها إلى النظم الملائمة وبالسلوك غير الخاضع للمساءلة، من المرجح أن ينتشر فيها الفساد، مع ما يخلّفه من آثار سلبية على أهداف المجتمع المتمثلة في تحقيق النمو العادل والتنمية المستدامة والوثام الاجتماعي. ويعزز تدعيم النظام الوطني للترهة تجلّي حوكمة أفضل في المجتمع بجميع جوانبه، وتسهم آخر الأمر في إقامة مجتمع أكثر عدلا بوجه عام"^(٣٢). عام^(٣٢). وينبغي دعم ذلك النظام وتعزيزه وتوطيد أركانه، بإقامة بنية أساسية أخلاقية، باعتباره نمجا جامعا لنهج شامل آخر وحجر الزاوية لاستراتيجية شاملة ينصب الاهتمام فيها على مجال الأخلاقيات والقيم في القطاع العام.

٢٨ - وجدير بالإشارة أن توصيات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي صدرت في سياق البلدان الغنية. ولذلك ينبغي أن تراعي هذه التوصيات حقائق وخصوصيات مختلف البلدان النامية لأن معظمها لن يعتمد الفلسفة التي تنم عنها تلك التوصيات والممارسات التي ينطوي عليها ذلك بسهولة وسرعة. وهذا مردّه كون بعض العوامل الحاسمة التي تكبح جماح الفساد وتشجّع الخضوع للمساءلة والتحلي بالسلوك الأخلاقي والشفاف والمتجاوب، ولا سيما من الموظفين العموميين والمسؤولين الحكوميين، ينبع أصلا من السياق، فيما يتعلق بالبلدان النامية والبلدان في مرحلة ما بعد النزاع والبلدان التي تمر بمرحلة تحوّل ديمقراطي.

(٣١) Jeremy Pope and Transparency International, "The Transparency International source book", first edition, 2000. متاح على الموقع http://archive.transparency.org/policy_research/nis#sthash.6psOm3eB.dpuf

(٣٢) Petter Langseth, Rick Stapenhurst and Jeremy Pope, "The role of a national integrity system in fighting corruption" (Washington, D.C., Economic Development Institute of the World Bank, 1997) متاح على الموقع http://archive.transparency.org/policy_research/nis

٢٩ - وفي نفس الوقت، ومثلما ذكرته هيئة بحث مهمة، فإن المجتمعات الديمقراطية من المحتمل أن يقل فيها الفساد بدلاً من أن يزيد، رغم أن مردّد ذلك ليس إلى أنها مجتمعات ديمقراطية في حد ذاتها. بل بالأحرى لأن احتمالات وضعها لضمانات عديدة تساعد في إشاعة ثقافة مكافحة الفساد واستمرارها في أعمالها، هي أكثر من احتمالات غيرها من المجتمعات^(٣٣).

باء - العوامل الرئيسية التي تسهم في تعزيز المؤسسات الخاضعة للمساءلة، والقيادة الأخلاقية، والتزاهة^(٣٤)

٣٠ - تنقسم العوامل الرئيسية التي تسهم في تعزيز المؤسسات الخاضعة للمساءلة، والقيادة الأخلاقية، والتزاهة، إلى أربع فئات عامة هي: عوامل إجرائية تضم مختلف السياسات المنظّمة لسلوك الأفراد وأدائهم وعلاقاتهم؛ وترتيبات مؤسسية أنشئت في إطار عملية بناء المؤسسات الديمقراطية، وإقامة المساءلة الاجتماعية، والمراقبة العامة؛ وعوامل ثقافية، أي خصائص المجتمع وأعرافه وقيمه.

٣١ - وينبغي دراسة العناصر الإجرائية لأنها أيسر وأسرع الإجراءات تنفيذاً، وكلما كان تنفيذها سريعاً وملتزماً، أمكن إحداثها لتأثير مباشر وكبير. غير أنها ربما تكون الأقل تأثيراً في الأمد الطويل، نظراً لأن الإجراءات التي تستنها الحكومة، أو أي من وكالاتها، يمكن تغييرها أو إغفالها أو تقويضها بسرعة. وبالتالي، ثمة طائفة واسعة من الترتيبات الإجرائية التي اعتمدها الحكومات في جميع أنحاء العالم، ولا سيما في سياقات ديمقراطية أكثر تقدماً. وكثيراً ما تندرج هذه العوامل ضمن فئتين عريضتين هما: سبل الحصول على المعلومات؛ وتنظيم السلوك الفردي للموظفين العموميين وموظفي الحكومات.

إتاحة المعلومات

٣٢ - تُعدّ المعلومات بمثابة الأوكسجين التي تننفسه الديمقراطية، حسبما يرى أندرو باديفات، مدير شركة Global Partners and Associates الذي يعتبر من أشد المدافعين عن

(٣٣) انظر Allan Rosenbaum, "Promoting accountable institutions, ethical leadership and integrity" انظر Milena I. Neshkova and Allan Rosenbaum, "Advancing good government through fighting corruption", chap. 6 in Handbook of Public Administration, 3rd. ed., James L. Perry and Robert K. Christensen, eds. (Hoboken, New Jersey, Wiley, March 2015).

(٣٤) Milena Neshkova and Allan Rosenbaum, "Advancing good governance through fighting corruption" (see note 33 directly above).

الحق في المعلومات. وفي رأي جوزيف ستيغلitz، العالم الحائز على جائزة نوبل، تمثل المعلومات منفعة عامة وكلما زاد إلمامنا بما يدور في مجتمعاتنا، كلما زادت فعالية التنمية في الدول الديمقراطية. وتعتبر الديمقراطية والمساءلة من أبرز المؤشرات التي تقاس بها نوعية إدارة الدولة. وتقوم هيئة البيئة الأساسية اللازمة في هذا الصدد على تسليح المواطنين بالمعرفة وأن يصبحوا قادرين، بفضل وفرة المعلومات المتاحة لهم، على أن يشاركوا في الحياة العامة بشكل أوسع نطاقاً، وأن يساعدوا في تحديد أولويات الإنفاق العام، وأن يتمتعوا بإمكانية الاحتكام إلى القضاء بنفس القدر، وأن يخضعوا مسؤولي الدولة للمساءلة أمامهم.

٣٣ - وقد تجلّى مفهوم الشفافية في أشكال مختلفة على مر السنوات^(٣٥). أما الاختلاف في الوقت الحاضر، فينبع من الانتشار واسع النطاق لتكنولوجيات المعلومات والاتصالات واستعمالها في شتى بقاع العالم ومن الأثر الإيجابي الذي تمخضت عنه الثورة الرقمية التي أتاحت للمواطنين أن يطلعوا على المعلومات الحكومية في الوقت المناسب وبلا قيود. غير أن الوسائل التقليدية للاتصالات لا تزال مفيدة وملائمة للبلدان التي تواجه مشاكل الفقر والإقصاء والضعف والأمية والإعاقة.

٣٤ - وينبغي أن تُراعى بعض الاعتبارات العملية في هذا الصدد، دون إغفال وجود معايير دولية عديدة كالتالي جمعت بعنوان "حق الجمهور في أن يعرف: مبادئ تتعلق بقوانين حرية تدفق المعلومات (سلسلة المعايير الدولية)"^(٣٦)، مثل الكشف عن أقصى قدر من المعلومات، وإعطاء الأسبقية للكشف عن المعلومات، والالتزام بنشر المعلومات، وتعزيز الشفافية، وحصص الاستثناءات في نطاق محدود، وتحديد طرائق وعمليات الحصول على المعلومات، وعقد الاجتماعات المفتوحة، وتوفير الحماية للمبلغين عن الانحرافات، وتمثل هذه الاعتبارات العملية في ما يلي:

(أ) ضرورة التركيز بقدر مناسب على المراحل الثلاث لغرس ثقافة إتاحة المعلومات: إقرار قانون لتنظيم إتاحة المعلومات وبدء العمل به وإنفاذه، وتعزيز هذا القانون بالتركيز على تشجيع استعماله، وإلا فإن العملية كلها ستتحوّل إلى مجرد "حصر صوري للإنجازات" ولن تُثمر عن تعزيز ثقة المواطنين أو زيادة مساءلة الحكومة؛

(٣٥) على سبيل المثال، يعود "قانون حرية الإعلام" في الولايات المتحدة الأمريكية إلى منتصف ستينات القرن العشرين.

(٣٦) هذه المبادئ منصوص عليها في المرفق الثاني (المعنون "حق الجمهور في أن يعرف: مبادئ تتعلق بقوانين حرية تدفق المعلومات") للتقرير السابع للمقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير (E/CN.4/2000/63). وأيد المقرر الخاص هذه المبادئ في الفقرة ٤٣ من التقرير.

(ب) وضع ترتيبات إجرائية: ويتضمن ذلك سن قوانين تكفل حرية الاطلاع على السجلات، واشتراط عقد الاجتماعات المفتوحة وعقد جلسات استماع علنية بصفة عامة، وخصوصا بشأن الميزانيات الحكومية، وتوفير معلومات وثائقية ملائمة مستفيضة، لكي يتمكن المواطنون من تقييم أنشطة حكومتهم ونوابهم بدقة على المستويين الوطني والمحلي، في داخل البلد وخارجه على السواء.

(ج) وضع إطار مؤسسي لمختلف أنواع الإجراءات الإدارية التي تضمن كفاية وشمول المعلومات التي تُنتجها الوكالات الحكومية، وذلك، على سبيل المثال، من خلال استخدام نظم المعلومات الإدارية، ونظم قياس الأداء والتخطيط له، ونظم إعداد ميزانيات البرنامج، إلى جانب تسخير مختلف الابتكارات. على سبيل المثال، يمكن إتاحة تقارير ووثائق إعلامية صادرة عن الوكالات أكثر جودة وتفصيلا أن يكون مفيدا أكثر، وخاصة في المؤسسات التي تكون فيها وسائل إعلام محلية أو منظمات غير حكومية قد طورت بعض المستوى من القدرة على إجراء التحقيقات؛

(د) ضمان إتاحة معلومات كاملة ووافية وفي حينها ومُحدثة عن أنشطة الحكومة، على جميع مستوياتها، ولا سيما عن المعاملات المالية الحكومية؛

(هـ) مع مراعاة سياق كل بلد وخصائصه الفريدة ومحدداته، ضرورة تحقيق أقصى استفادة من تنوع أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتاحة حاليا ومن فرص الوصول إليها، حتى في أبعد المناطق النائية في كل بلد، دون تجاهل الوسائل التقليدية للمعلومات والاتصالات؛

(و) وضع إجراءات وافية للتحري عن السلوك الأخلاقي لمسؤولي الحكومة وموظفي القطاع العام، من خلال إنشاء ترتيبات للمراجعة الداخلية والخارجية للحسابات، وممارسة النشاط الرقابي البرلماني وإلزام السلطة التنفيذية بتحمل المسؤولية المباشرة عن الأداء الحكومي؛

(ز) ضرورة تحقيق التوازن بين إتاحة المعلومات وحماية الخصوصية الشخصية ومصالح الدولة المحددة بدقة؛

(ح) الإشارة، مع ذلك، إلى أن فعالية ممارسة هذا الحق تتناسب طرديا مع مستوى تطور الثقافة المدنية للمواطنين ودرجة التطور الديمقراطي للبلد^(٣٧).

(٣٧) وفقا لما ورد في المنشور المعنون "Los 18 desafíos que plantea la realidad Argentina" (Buenos Aires, United Nations Development Programme, 2002)، تقرير التنمية البشرية في الأرجنتين لعام ٢٠٠٢، لم يرد

٣٥ - ولكي يتسنى تحسين الأوضاع المتصلة بهذه المتغيرات، فلا بد من السير على درب طويل. وبما أن هذه المهمة بالغة التعقيد، فإن إنجازها سيتطلب تتضافر الجهود المسؤولة من كل قطاع من قطاعات المجتمع. فلن يكفي القانون وحده لتوسيع نطاق التمتع بهذا الحق إلى أقصى حد، إلا إذا أصبح هناك وعي دائم بمدى تأثير "الأسرار العامة" على حياتنا اليومية، وطالب المواطنون بالاطلاع على المعلومات، واحترام القانون و/أو طبق بفعالية، في حالة وجوده. وإذا أُتيحت المعلومات في ظل ظروف قانونية ومعقولة ومثالية، فإن ذلك يجعل المواطنين يعتبرون أنفسهم أصحاب مصلحة في عمل الحكومة والقطاع العام^(٣٨). وبذلك يكون التحدي الأصعب هو تغيير العقلية وتحسين الثقافة المدنية لضمان فعالية ممارسة هذا الحق.

إخضاع سلوك المسؤولين لقواعد تنظيمية

٣٦ - ثمة نهج رئيسي آخر هو وضع قواعد لتنظيم سلوك الموظفين الحكوميين والمسؤولين العموميين، وهو ما يستلزم أولاً حصر المسؤولين الواجب إخضاع سلوكهم لمثل هذا التنظيم (أي إجراء دراسة موسعة لتحديددهم). ويبدو أن هذا التنظيم يقتصر حتى الآن على مسؤولي الحكومات والإدارات المركزية. لكن ينبغي توسيع نطاقه ليشمل الإدارات الوطنية والمحلية، والمسؤولين المنتخبين، وأية هيئة عامة أخرى تضطلع بمهمة تقديم خدمة عامة أو تستفيد من موارد عامة. ويلزم أيضاً ضمان تطبيق نهج "مراجعة مراجعي الحسابات" لأن المراجعين أنفسهم ليسوا معصومين من التورط في ممارسات منافية للخلق القويم. وكثيراً ما يتم هذا التنظيم باستخدام ميثاق الخدمة العامة أو مدونات قواعد السلوك، مما يثير جدلاً عميقاً وتحفظات عديدة في أوساط الممارسين والباحثين حول مدى فائدتها، ومحتواها، والجهة المسؤولة عنها، وتنفيذها، وكذلك حول مدى سلطتها الإلزامية في الحالات التي تتعرض لانتقادات أو يتم تجاهلها ببساطة^(٣٩). غير أنه ربما يوجد في مختلف أنحاء العالم العديد من الممارسات السليمة التي يمكن الاسترشاد بها بوصفها أمثلة^(٤٠).

ذكر الحق في المعلومات باعتباره حقاً مقترناً بالديمقراطية إلا على لسان ١ في المائة فقط من المواطنين الذين جرت معهم المقابلات. وبذلك يكون التحدي الأصعب هو تغيير العقلية وتحسين الثقافة المدنية لضمان فعالية ممارسة هذا الحق.

(٣٨) انظر John Graham, Bruce Amos and Tim Plumptre, "Governance principles for protected areas in the 21st century" (Ottawa, Institute on Governance, 30 June 2003), p. 2.

(٣٩) انظر James H. Svava, "Who are the keepers of the code? articulating and upholding ethical standards in the field of public administration", *Public Administration Review*, vol. 74, No. 5 (September/October), pp. 561-569. وفي هذا المقال (صفحة ٥٦٤)، يقول سفارا: "إننا نستطيع أن نختار طريق المدونات

٣٧ - وينبغي أن تتمحور مبادئ الخدمة العامة أو مدونات قواعد السلوك حول مجموعة من القيم والمعايير التي تغطي المبادئ العامة للمنظمة ورؤيتها وقيمتها ورسالتها؛ وتعريف الحياة العامة وأهدافها ومبادئها ومسائلها، مثل المصلحة العامة، ونكران الذات، والتراثة، والموضوعية، والحياد، والمساءلة، والانفتاح، والأمانة، والقيادة؛ وتضارب المصالح وفقدان الأهلية؛ والكشف عن الأصول، والإبلاغ عن الهدايا، وغير ذلك من القيود على المحاباة؛ واحترام السرية والتكتم، والنشاط السياسي، ومكافحة المحسوبية؛ ومهام الخدمة العامة والإدارة العامة، ومدونات قواعد السلوك لموظفي الخدمة العامة وحقوقهم؛ وإدارة الموارد البشرية وتنميتها؛ وآليات التنفيذ والرصد؛ ونظم الثواب والعقاب^(٤١).

٣٨ - وينبغي أن تشمل هذه الترتيبات، أولاً وقبل كل شيء، قطاع المشتريات العامة الحساس الذي تشتري الحكومة من خلاله اللوازم والمعدات والمنشآت؛ وطريقة تقديم الخدمات الحكومية للجمهور وطريقة إدارة البرامج المسؤولة عن ذلك؛ والأنشطة السياسية. وفي العديد من البلدان، يحظر القانون على موظفي القطاع العام الانخراط في أي نشاط سياسي حزبي، وبالتالي يُفترض فيهم أنهم أقل عرضة للوقوع فريسة لمحاولات استغلال الأنشطة الحكومية لمصلحة أي حزب سياسي أو حفنة أفراد، على حساب غيرهم^(٤٢). ولا يمكن في الوقت نفسه تجاهل أهمية توفير الضمانات الإجرائية لحماية المبلغين عن الانحرافات.

٣٩ - ويفترض ذلك أيضاً وجود قدرة كافية على إجراء التحقيقات. فمن الشائع، لا سيما على مستوى الحكومة المحلية، أن يتعاقد المسؤولون الحكوميون مع شركات محاسبة

واللوائح الإدارية والنظم الأساسية، ونستطيع أيضاً أن نسير على هدى روبرت موزس الذي قال بحزم '.... إن ما نحتاجه هو من رجال أفضل، وليس المزيد من القوانين لضمان كفاءتهم وأمانتهم'. وفي نفس الاتجاه، وفقاً لدراسة أعدتها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة (١٩٩٩-٢٠٠٠) بشأن ميثاق الخدمة العامة في أفريقيا، الذي اعتمد في عام ٢٠٠١، فإن المعايير التشريعية والإدارية لموظفي القطاع العام موجودة على المستوى الوطني ولكنها غالباً لم تتطور لتواكب العصر الحالي، ولم يتم التعريف بها بشكل ملائم، ولا يجمعها إطار مؤسسي فعال. وانظر Division for Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, "Public service ethics in Africa", vol. 1 (ST/ESA/PAD/SER.E/23).

(٤٠) انظر، مثلاً، مبادئ الخدمة العامة ومدونات قواعد السلوك التي استشهدت بها شبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة على الموقع التالي: <http://www.unpan.org/Standards/Codes>.

(٤١) انظر OECD, Principles for managing ethics in the public service adopted by the OECD Council in 1998، المتاحة على الموقع التالي: www.oecd.org/governance/ethics/1899138.pdf.

(٤٢) هذا الحكم منصوص عليه أيضاً في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية في المغرب المعتمد منذ عام ١٩٥٨.

ومراجعة حسابات من القطاع الخاص لاستعراض فعالية الإجراءات المالية والإدارية ونزاهتها. وينبغي للشركات المتعاقد معها لإجراء الاستعراضات أن تخضع هي نفسها للملاحقة القانونية إذا تبين أن تقاريرها يشوبها الإهمال أو التضييل. وبالمثل، ينبغي أن تطبق الحكومة إجراءات متنوعة للرقابة الداخلية، أي داخل الحكومة نفسها.

معالجة العوامل المؤسسية

٤٠ - من حيث المبدأ، يُفترض في أي مؤسسة حكومية خاضعة للمساءلة والشفافية أن تكون ذات مصداقية. ولا يمكن للمؤسسة أن تؤدي عملها في فراغ بمعزل عن غيرها، وإنما تعتمد على نظام أوسع مبني على سيادة القانون. وترتكز شرعية أي نظام للإدارة العامة وأخلاقيته في المقام الأول على القانون، الذي يرتكز بدوره على الدستور، الذي يمثل ميثاقاً اجتماعياً أساسياً يضمن للمواطنين حقوقهم ويحدد مبادئ النظام التوجيهية وقيمه التي تتعلق مثلاً بالفصل الملائم بين السلطات، والضوابط والتوازنات الكافية، ووسائل نقل السلطة، و ضمانات الشفافية والمساءلة.

٤١ - وينبغي لدستور كل بلد أن يتضمن أيضاً أحكاماً تكفل وضع إطار قانوني لتنظيم التنمية المستدامة يراعي مسيرتها ويوجهها، وفي الوقت نفسه يحدد حقوق والتزامات القطاع العام، ومنظمات المجتمع المدني، والأفراد والمواطنين بشكل عام. وفي هذا السياق، تعتبر الاستراتيجيات المستعرضة هي الأقدر على كفالة تعزيز التنمية المستدامة، إذ أنها تبني منظومة استباقية من المؤسسات القادرة على إقامة روابط هيكلية ووظيفية طويلة المدى فيما بينها والقادرة على تطبيق مدونات للمسؤولية المهنية.

٤٢ - ولا بد من استنساخ هذه المنظومة في جميع أفرع الحكومة، وكذلك في مؤسسات الحكم الوطنية ودون الوطنية والمحلية، لكن بطريقة تراعي اختلافاتها ومسؤولياتها الأساسية. وعلى نفس المنوال، ينبغي للبلدان أن تتحلى بنفس القدر من الشفافية والانفتاح على الحوار مع نظرائها على الساحة الدولية. والثقة في هذه الرؤية المؤسسية عميقة الجذور في تربة النظام الديمقراطي السياسي المعقد الذي أنبتها وكساها بالمصداقية.

٤٣ - الفصل بين السلطات - من أهم الترتيبات الهيكلية التي تساعد على ضمان قابلية الحكومة للتجاوب وخضوعها للمساءلة أن توزع الحكومة المعاصرة مهامها بين مختلف أفرعها وعلى مختلف مستوياتها بطريقة تكفل الفصل بين السلطات والصلاحيات. وقد عبّر اللورد أكتون، المحلل السياسي البريطاني الذي عاش في القرن التاسع عشر، عن هذا المعنى بقوله "السلطة مفسدة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة".

٤٤ - تعاون السلطات والتنسيق بينها - في سبيل تحقيق التعاون بين المؤسسات والحكومات، فلا بد من إيجاد آلية تصدر من خلالها الأوامر بإنشاء عدد لا حصر له من الجهود والعمليات الرامية لترشيد المهام الإدارية، ويتم من خلالها تنسيق هذه الجهود والعمليات وتنظيمها في إطار قانوني، وذلك بهدف تعزيز الثقة في أوقات مختلفة وبطرق متعددة وفي ظل ظروف متنوعة، ولا بد كذلك من إنشاء برامج واضحة المعالم تمولها ميزانيات محددة ويمسك بزمامها قادة محدودون. والتعاون هي الكلمة الأساسية هنا، إذ أن التعاون القائم على التفاهم والاحترام والتسامح هو وحده القادر على أن يسهم في تعزيز ترابط القطاع العام وتسوية نزاعاته، على أن تُكفل لجميع أطرافه الحماية تحت مظلة القانون. ومن خلال التعاون الفعال بين وكالات الحكومة، يمكن مواجهة المشاكل الحقيقية التي تؤثر على المجتمعات، ولا سيما إذا شارك المجتمع المدني في هذه العملية.

٤٥ - التزاهة والمسؤولية لا يعني أحدهما عن الآخر - تعضد المسؤولية والتزاهة بعضهما البعض في القطاع العام. فلا غنى عن تحميل موظفي القطاع العام المسؤولية، وبخاصة شاغلي المناصب المخولة لهم سلطات. وتعتبر هذه المسؤولية سمة أساسية من سمات الاحتراف في هذا القطاع. وتتجلى تلك الأهمية بشكل خاص في عمليات صنع القرار التي تقع المسؤولية فيها على عاتق نظام الإدارة العامة، بمؤسساته ومديريها وموظفيها. وينبغي أن تكون المسؤولية عن ضمان تغليب المصلحة العامة على المصالح الفردية هي المسؤولية الرئيسية لأي دولة. ورغم أن المقصود بمفهوم التزاهة، في حد ذاته، أن يتوخى الموظف الأمانة في تصرفاته، فالأهم من ذلك هو ربط التزاهة بالأداء الأخلاقي والمشرّف والمؤسسي.

٤٦ - تشجيع الاحتراف في القطاع العام - ينطوي مفهوم احتراف القطاع العام على شقين هما احتراف موظفي القطاع واحتراف مؤسساته، أي أن هذا الاحتراف يقوم على هئية بيئة عمل مواتية لاستعادة الثقة والحفاظ عليها، سواء الثقة بين موظفي القطاع العام أو الثقة في تعاملاتهم مع المجتمع عموماً. فيمكن من خلال تطبيق مفهوم "المكتب المفتوح"، على سبيل المثال، زيادة الشفافية وتقليل الإحساس بقيود التسلسل الهرمي.

٤٧ - ويعتبر محك الجدارة لأي نظام هو قدرته على إدارة النزاعات، مهما كانت طبيعتها، غير أنه يستحيل عليه أن ينجح في التعامل مع النزاعات دون أن يكون لديه سياسة فعالة للحماية المدنية، تحتاج بدورها إلى مؤسسات وطنية تُكَمِّل المساعدة الدولية. فمن الصعب الحديث عن مفهوم الاستدامة دون استدعاء مفهومي الديمقراطية وسيادة القانون، إذ أن تلك المفاهيم الثلاثة مترابطة وتحتاج جميعها إلى مؤسسات قوية يعمل بها موظفون لديهم التزام يومي لا يتزعزع بأداء واجباتهم.

٤٨ - تطبيق نظام اللامركزية في المؤسسات الحكومية - يعتمد العديد من الحكومات التي ترسخت فيها جذور الديمقراطية، لا سيما تلك التي اشتهرت بحسن الاستجابة والتزاهة في أدائها، اعتمادا كبيرا على اللامركزية في مؤسساتها الحكومية على المستويات الإقليمية أو المحلية. وتوجد أمثلة على ذلك في الدول الإسكندنافية، والولايات المتحدة الأمريكية، وبعض البلدان الأفريقية مثل المغرب والسنغال، حيث تُنفذ نسبة مرتفعة جدا من أنشطة الإنفاق الحكومي على المستوى دون الوطني، مما يعطي المواطنين فرصة للتعرف عن قرب على أنشطة حكومتهم وأشغالها. ولا تقتصر الفائدة من ذلك بدوره على تمكين الأفراد من تكوين علاقات أوثق وأكثر إيجابية مع الموظفين الذين يعملون في أقرب مستويات الحكومة منهم، وإنما أيضا تزيد من قدرتهم على الاطلاع على المعلومات المتعلقة بعمل الحكومة وبرامجها وتزيد من استيعابهم لتلك المعلومات^(٤٣).

٤٩ - إنشاء مؤسسات للرقابة والتدقيق والتحقيق من أجل توفير الرقابة المؤسسية الاستثنائية على الأنشطة الحكومية. وعلى سبيل المثال، استُحدثت مؤسسة أمين المظالم من جانب البلدان الإسكندنافية، ويعتبر أمين المظالم موظفا حكوميا يتمتع باستقلالية عالية وسلطات تحقيق استثنائية للتحقق من أن الوكالات الحكومية تعمل بشكل لائق، سواء من حيث قدرتها على الاستجابة للمواطنين ومن حيث نزاهتها. وتوجد عدة أمثلة مشابهة في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك مكتب المفتش العام في الولايات المتحدة، ومجلس العموم الاتحادي على المستوى الوطني في الاتحاد الروسي، والدوائر التابعة له في بعض المناطق والتي يحق لها بحث جوانب مختلفة من عمل الهيئات الحكومية والتشريعية (الاتحادية والإقليمية)، وأنشئ بموجب القانون الاتحادي المؤرخ ٢٠ شباط/فبراير ١٩٩٥، وديوان المظالم "الوسيط" المنشأ بموجب دستور المغرب لعام ٢٠١١؛ والهيئة التونسية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد المنشأة بموجب دستور عام ٢٠١٤.

٥٠ - ومن المهم أيضا في هذا الصدد الإشارة إلى السلطات الممنوحة للفروع التشريعية وللفروع القضائية، من خلال هيئات المحلفين الكبرى، لكي تقوم بأعمال التحقيق دون قيود أو رقابة من الفرع التنفيذي للحكومة. ويشمل ذلك أيضا طائفة من الترتيبات المؤسسية التي يشارك فيها المواطنون العاديون مباشرة في أعمال الحكومة، من قبيل مجالس المواطنين، المنشأة لتقديم المشورة للوكالات الحكومية والإشراف عليها وفي بعض الحالات صنع القرارات السياسية على نحو فعلي في تلك الوكالات. وعلى الصعيد المحلي أيضا، توجد لدى حكومات عديدة ترتيبات يتمكن بواسطتها فرادى المواطنين من الشروع في إجراءات

(٤٣) انظر الموقع الشبكي للشبكة العالمية للمدن والحكومات المحلية والإقليمية (www.uclg.org).

للمطالبة بتنحية مسؤول حكومي بحصولهم على عدد معين من التوقيعات على التماس بهذا الصدد. ويمكننا أن نسلط الضوء على مثال من الدستور المغربي يقر بحق المواطنين للقيام بذلك على الصعيدين الوطني والمحلي.

التركيز على المساءلة والرقابة العامة

٥١ - هناك فرق بين نظم المساءلة الرسمية المستندة إلى التدقيق والرقابة الإدارية والمساءلة الاجتماعية. وإذا رغبت حكومة ما في التصرف لكسب ثقة المواطنين في مؤسساتها، لا بد من أن تكون آليات بناء الثقة في صدارة جدول أعمالها. ولذا فعلى الدولة أن تقيم إطارا يمكن أن تتطور فيه مشاركة المواطنين ضمن علاقة قائمة على المساءلة. ويمكن فهم عنصر إشراك المواطنين، الذي يشكل عنصرا أساسيا من عناصر المساءلة الاجتماعية، على أنه يعني اشتراك المواطنين في أشكال الإجراءات والبرامج التي تضعها حكومة ما لزيادة مشاركة المواطنين وتضمينها في جوانب مختلفة من السياسة العامة. وتمثل المساءلة الاجتماعية أحد هذه الأبعاد. ويمكن من خلال إشراك المواطنين بطريقة يلتزم فيها بدعم المساءلة الاجتماعية تمكين المواطنين الأكثر فقرا وضعفا من التعبير عن احتياجاتهم وبالتالي الإسهام في تحسين عمليات صنع القرار العام وتحسين الأداء على صعيد توفير الخدمات العامة. فالمقصد العام للمساءلة الاجتماعية يتمثل في إعطاء هؤلاء الناس صوتا وإيصال ذلك الصوت بقوة عبر القنوات المؤسسية.

٥٢ - ومن المهم بالقدر نفسه تناول المساءلة باعتبارها عملية مستمرة. ولذلك فالنهج المتبع حيال العملية ينبغي أن يتضمن دوما جانبا تمكينيا. وتشمل المعايير المهمة الأخرى لنجاح المساءلة الاجتماعية تحقيق التعددية في إشراك المواطنين والمجتمع المدني والمنظمات، وتنوع الجهات الفاعلة الحكومية المشاركة. ويعد وجود مجتمع مدني حسن التنظيم يتسم بالأخلاقيات والحيوية، ويقتضي أمانة المسؤولين الحكوميين واستجابتهم، عاملا حاسما في تعزيز نزاهة الحكومة وقابليتها للمساءلة. وفي هذا الصدد، تكون مشاركة المجتمع المنظم أمرا لا غنى عنه، على الأقل لتحديد أهمية المطالب وشرعيتها؛ وفي المساعدة في تنظيم الكيانات الاجتماعية في مواجهة مجموعة من المسؤوليات العامة على صعيد الاستدامة؛ وفي تقييم نتائج عمل الإدارة العامة من حيث الكمية والنوعية.

٥٣ - إضافة إلى ذلك، في غياب الرقابة العامة السليمة، ودون تهيئة الظروف المناسبة لتشكيل الشبكة الاجتماعية اللازمة للرقابة العامة، لا يمكن للمجتمع تطبيع عمل آليات الدولة والتوصل إلى اتخاذ القرارات الضرورية بنجاح. ويتعين إيلاء أهمية رئيسية لمسائل الإدارة الفعالة للمالية العامة، والاستخدام الفعال للميزانية كأداة للتنمية

الاقتصادية - الاجتماعية في كل بلد. والرقابة العامة مجال خاص في إطار المسؤولية الاجتماعية في أي مجتمع مدني متطور. وفي سياق تلك الرقابة، يزداد وعي المواطنين أكثر فأكثر بضرورة تضافر الجهود المبذولة من أجل حماية المصالح العامة فيما يتعلق بإنفاق الموارد المتأتية من دافعي الضرائب وإدارة الموارد الوطنية، ومن أجل رفض الإجراءات عديمة الفعالية التي تنفذها الدولة والهيئات الخاصة في المجال الاجتماعي - الاقتصادي، وللدفع من أجل المزيد من الشفافية، وتحقيق انفتاح أجهزة السلطة والشروط اللازمة لوضعها تحت المراقبة، ولتهيئة بيئة غير مواتية للفساد.

٥٤ - والرقابة العامة على الأنشطة التي تقوم بها الدولة يمكن أن تشمل، بمعناها الواسع، مجموعة من الأنماط والمبادئ والوسائل التي تمكن المجتمع المدني من ممارسة تأثير على الدولة. ويمكن أن تشمل أيضا الأنشطة التي تقوم بها المؤسسات المعنية في المجتمع المدني، مثلما في الحالات التي يخضع فيها موظفو الدولة لرقابة الرأي العام ووسائل الإعلام.

٥٥ - وتمثل مؤسسات الدولة ومنظمات المجتمع المدني كيانا واحدا. ولا يمكن لأي منهما أن تعمل بمعزل عن الأخرى. وكل دستور هو بمثابة معاهدة بين الدولة والمجتمع المدني، حيث لا تقوم الدولة بدور المشرف على الأمة بل الممثل لها. أما المجتمع المدني فعنصره الرئيسي هو الإنسان بكيانه الملموس. أما الأحزاب السياسية، بصفتها رابطات طوعية، فهي تجسد مؤسسة الديمقراطية التمثيلية، فتكفل بذلك مشاركة المواطنين في الحياة السياسية للمجتمع، والتفاعل السياسي بين المجتمع المدني والدولة. ومن الأفكار الجديرة بالبحث إمكانية إنشاء مؤسسات مجتمع مدني خاصة، بما في ذلك مؤسسات البحوث والمعلومات التي ستكلف بمراقبة الأنشطة. وسيزيد هذا الإجراء مستويات التعليم والخبرة لدى ممثلي المجتمع المدني.

٥٦ - وإذا كانت هذه الركائز قوية وكبيرة، فهي ستؤدي بالتدرج إلى تهيئة ثقافة المساءلة والسلوك الأخلاقي. ويكون احتمال الفساد وانعدام المساءلة أكبر بكثير حين تفتقر إلى التحديد الواضح والتطور الرفيع وحين لا يتم إنفاذها بانتظام.

تهيئة ثقافة تدعم المؤسسات الأخلاقية الشفافة القابلة للمساءلة التي تستجيب لاحتياجات المجتمع

٥٧ - إن التقاليد والقيم والمعايير الثقافية الهامة للمجتمع تتيح وسيلة هامة للغاية، ولعلها الوسيلة الأهم، من أجل استمرارية العمليات والهيكل التي تكفل حسن استجابة الحكومة وقابليتها للمساءلة ونزاهتها وانفتاحها. ومن الأمور ذات الأهمية الحاسمة ترسيخ ثقافة الصحافة الحرة والمنفتحة والفعالة والوجود القوي لوسائل الإعلام التي تقوم بالتحقيقات

باعتبارهما يشكلان أقوى عوامل تشجيع واستدامة السلوك التزيه الذي يتسم بالمسؤولية وحسن الاستجابة من جانب الحكومة. وتأتي بنفس القدر من الأهمية الحماية الدستورية أو القانونية للأفراد العاملين في وسائط الإعلام الذين يوجهون الانتباه إلى سلوكيات عدم الاستجابة من موظفي الحكومة و/أو إلى سلوكهم غير المناسب أو غير القانوني.

٥٨ - ومن ثم تنشأ الحاجة للتدريب الرسمي في الخدمة الذي ينبغي توفيره خلال التدريب التوجيهي وعلى أساس مستمر. وينبغي تثقيف موظفي الحكومة اجتماعيا من حيث الالتزام بالمعايير الأخلاقية ومعايير السلوك وقيم الوظيفة العامة، وذلك عن طريق أنشطة التعليمية ووجود الأشخاص الذين يمثلون قدوة حسنة في مكان العمل.

٥٩ - وأثناء قيام الحكومات بمهامها الروتينية في الإدارة العامة، تتراكم لديها المعارف والخبرات التي يمكن أن تساعد، عند تنظيمها على نحو سليم، في اتخاذ القرارات وإيجاد حلول للمشاكل بالتعاون مع المجتمع ككل، وذلك عن طريق أنشطة نقل المعارف التي تتضمن مختلف الأمور من التدريب في مواضيع معينة إلى توعية موظفي الخدمة المدنية والمواطنين بأهمية تنمية الثقة المتبادلة. وفي ما يتعلق بالتنمية المستدامة، من المعلوم أن زيادة إضفاء الطابع المهني على الإدارة العامة من القمة إلى القاعدة تمثل أولوية. ويحقق إضفاء الطابع المهني وظيفة خاصة هي ضمان غرس القيم والمبادئ الجديدة، مما يشجع موظفي الخدمة العامة على العمل لا فقط لصالح المنفعة العامة الأكبر، بل أيضا لضمان الاستدامة بإتقانهم المهارات التقنية والمهنية وتحسين أدائهم.

٦٠ - ومن المهم أيضا تمكين المؤسسات، على الصعيدين الوطني والمحلي، حتى يتسنى لها توخي الحوكمة الرشيدة والمعايير الأخلاقية. وينبغي القيام بذلك في سياق يتسم بالمسؤولية السياسية والمالية طويلة الأمد، ومستوى كافٍ من التمويل، ومشاركة مجتمع مدني نشط. وعند توافر هذه العوامل، يصبح من الممكن تعزيز الأداء الفردي والمؤسسي وزيادة ثقة المواطنين في الحكومة. وأخيرا، يمكن لتوطيد المجتمع أن يزيد تقدير أجهزة الدولة في أعين المواطنين، ويعتبر عنصرا رئيسيا من عناصر رأس المال الاجتماعي الذي يُحتاج إليه لحل العديد من المشاكل.

إنشاء نظم للرصد والمساءلة على كافة المستويات

٦١ - تظهر الخبرات والممارسات الماضية أنه لا يكفي صوغ المبادئ وإقرار القوانين من أجل تغيير الأوضاع أو إصلاحها أو توجيهها في اتجاه منشود. بل تلزم آليات للرصد والمساءلة على كافة المستويات. وقد برزت الرسائل والمواضيع الرئيسية الستة التالية خلال

جلسة التحاور التي عقدها رئيس الجمعية العامة بشأن عناصر إطار المساءلة لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ التي يمكن أن تصبح مبادئ توجيهية في هذا الصدد^(٤٤):

(أ) يلزم وضع إطار جديد للمساءلة لدعم تنفيذ خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. وينبغي لنظام المساءلة أن يسترشد بالقيادة الوطنية وامتلاك زمام الإدارة على الصعيد الوطني، ويجب أن يشرك أيضا جميع أصحاب المصلحة. ويعد بناء القدرات المؤسسية ومجموعات المهارات اللازمة لرصد البيانات على الصعيد الوطني أمرا بالغ الأهمية؛

(ب) ينبغي أن يعمل هذا الإطار على نطاق أوسع من إطار الأهداف الإنمائية للألفية وينبغي له سد الفجوات التي لم تتم تغطيتها. ولا ينبغي أن يستخدم حصرا كأداة لقياس التقدم المحرز، بل ينبغي أن يرتبط أيضا ارتباطا وثيقا بالسياسات والتنفيذ ويصبح جزءا أساسيا من صياغة خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥؛

(ج) هناك حاجة إلى تشجيع المساءلة، بما في ذلك استعراض الأقران، على الصعيد الإقليمي. وتشترك البلدان الواقعة في منطقة واحدة في تحديات متماثلة، ومن المرجح أنهما ستحرز تقدما أكبر بالتصدي لها بشكل جماعي.

(د) من الضروري أن تقوم أطر المساءلة الوطنية والإقليمية على إطار مساءلة عالمي يتسم بالبساطة والتركيز، ويوفر الوضوح بشأن أدوار الجهات الفاعلة المختلفة؛

(هـ) جرى إبراز المنافع المترتبة على نظام لا مركزي للمساءلة فيما يتعلق بكفالة أخذ جميع أصحاب المصلحة بزمام الأمور وتحفيزهم على إطلاع الآخرين على السياسات وتقييمها وتعديلها؛

(و) يمكن لنهج متعدد المستويات أن ينطوي على العمل مع البرلمانات على الصعيد الوطني، ومع آليات استعراض الأقران على الصعيد الإقليمي، ومع المنتدى السياسي رفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة والجلس الاقتصادي والاجتماعي على الصعيد العالمي.

خامسا - الخلاصة

٦٢ - تقرر الأهداف الإنمائية للألفية وخطة التنمية العالمية لما بعد عام ٢٠١٥ بالدور الحاسم الذي تؤديه الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وتوليه الأولوية. ولكن على الرغم من التقدم المحرز في تحديث القطاع العام في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، يستمر وجود الفساد

(٤٤) http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/5202014Accountability_Framework_Dialogue_PGA_Summary.pdf

والسلوكيات اللاأخلاقية. وتؤدي الظاهرتان إلى إبطاء التنمية الاقتصادية وتأخر تحقيق التنمية المستدامة. وبسبب ما يتسم به الفساد والممارسات اللاأخلاقية من تعقيد وحيوية وشيوع وطول أمد وقدرة على البقاء وانتشار، فهما يظلان من التحديات الكبرى، ولن يتمكن أي بلد من التحرر منها بشكل كامل.

٦٣ - والواقع الآن أننا نعيش في بيئة تزعزعت فيها الديمقراطية النيابية والديمقراطية القائمة على المشاركة نتيجة لانتشار ثقافة مواقع التواصل الاجتماعي (ثقافة ٢,٠) التي تفتح السبيل لنموذج تحاوري ومفتوح من الديمقراطية القائمة على المشاركة. وتبنى ثقافة ٢,٠ على أساس حكومة مفتوحة قائمة على إنشاء آليات للشفافية والتعاون والمشاركة من جانب المواطنين تتجاوز ممارستهم لحق التصويت. ولكي تكون أدوات النموذج ٢,٠ فعالة في الإدارة العامة، من الضروري ألا تعتمد فقط على المواطنين من مستخدمي النموذج ٢,٠ بل أيضا على السياسيين وموظفي الخدمة المدنية من مستخدمي النموذج ٢,٠.

٦٤ - أولا، للقيام بهذه الأعمال لا تلزم القوة والسلطة وحدهما بل تلزم أيضا قيادة أخلاقية جديدة للقرن الحادي والعشرين^(٤٥) تقوم على قيم متعددة الأبعاد تتمثل فيما يلي: الرؤية الجديدة، والتزاهة على المستوى الشخصي، والالتزام، والحياد، واحترام الآخرين، والشفافية، والمسؤولية الاجتماعية، والتفاني في الخدمة، والتواضع، والمثابرة، والإبداع، والابتكار، والمرونة، والقدرة على تحمل المخاطر، وتعزيز القدرة على التكيف، وتفهم الواقع. وباختصار، يلزم قادة قادرين على التفكير خارج الإطار التقليدي ويعرفون كيفية إضافة القيمة وتحقيق الإدماج.

٦٥ - ثانيا، لإنفاذ السلوك الإداري المسؤول والتصدي لمشاكل الفساد والسلوك غير الأخلاقي، يجب على المجتمعات المعنية بهذه المسائل أكثر من غيرها أن تعتمد على العديد من النهج المختلفة للتصدي لها، وذلك بطريقة كلية يشارك فيها جميع أصحاب المصلحة.

٦٦ - ثالثا، تجدر ملاحظة أن مجرد تنفيذ التدابير والإجراءات المتعلقة بمكافحة الفساد لا يكفل استدامتها الذاتية. وبالتالي من الضروري وجود إرادة سياسية وإدارية واجتماعية قوية تشمل دعم ومشاركة أصحاب المصلحة المعنيين وكذلك الجمهور الأوسع، لإتاحة إنشاء الهياكل المؤسسية والترتيبات الإجرائية التي يمكن أن تسهم بشكل فعال في بناء ثقافة الأخلاقيات والمساءلة والمحافظة عليها.

(٤٥) انظر (٢٠٠٠) OECD, "Public sector leadership for the 21st century: executive summary".

٦٧ - وأخيراً، ففي بيئة تتسم بسرعة التغير وعدم الاستقرار العالمي، وتعاين في كل مكان من العواقب الضارة للأزمة المالية المستمرة، يتحتم على الحكومات وضع وتنفيذ استراتيجيات فعالة ومستدامة لمكافحة الفساد، وتمكين الأفراد والمجتمعات المحلية، وتشجيع قدر أكبر من المساءلة والشفافية للحكومة، وتعزيز القدرات المؤسسية من أجل تحسين تقديم الخدمات الموجهة للمواطنين. وينبغي أن نعرف بأن النجاح في هذا المجال عملية طويلة الأجل وتحتاج إلى وقت. وبدلاً من الافتراض بأن مهمة منع الفساد عديمة الجدوى، ينبغي أن نضع استراتيجيات يتم تحديد أهدافها بدقة تدمج فيها الأهداف طويلة الأجل وكذلك المتوسطة وقصيرة الأجل، مع التركيز على بناء وتطوير القدرات لمشاركة أكبر عدد ممكن من الجهات الفاعلة في الأعمال المؤدية إلى تنفيذ تلك المهمة ومواجهة تلك التحديات.