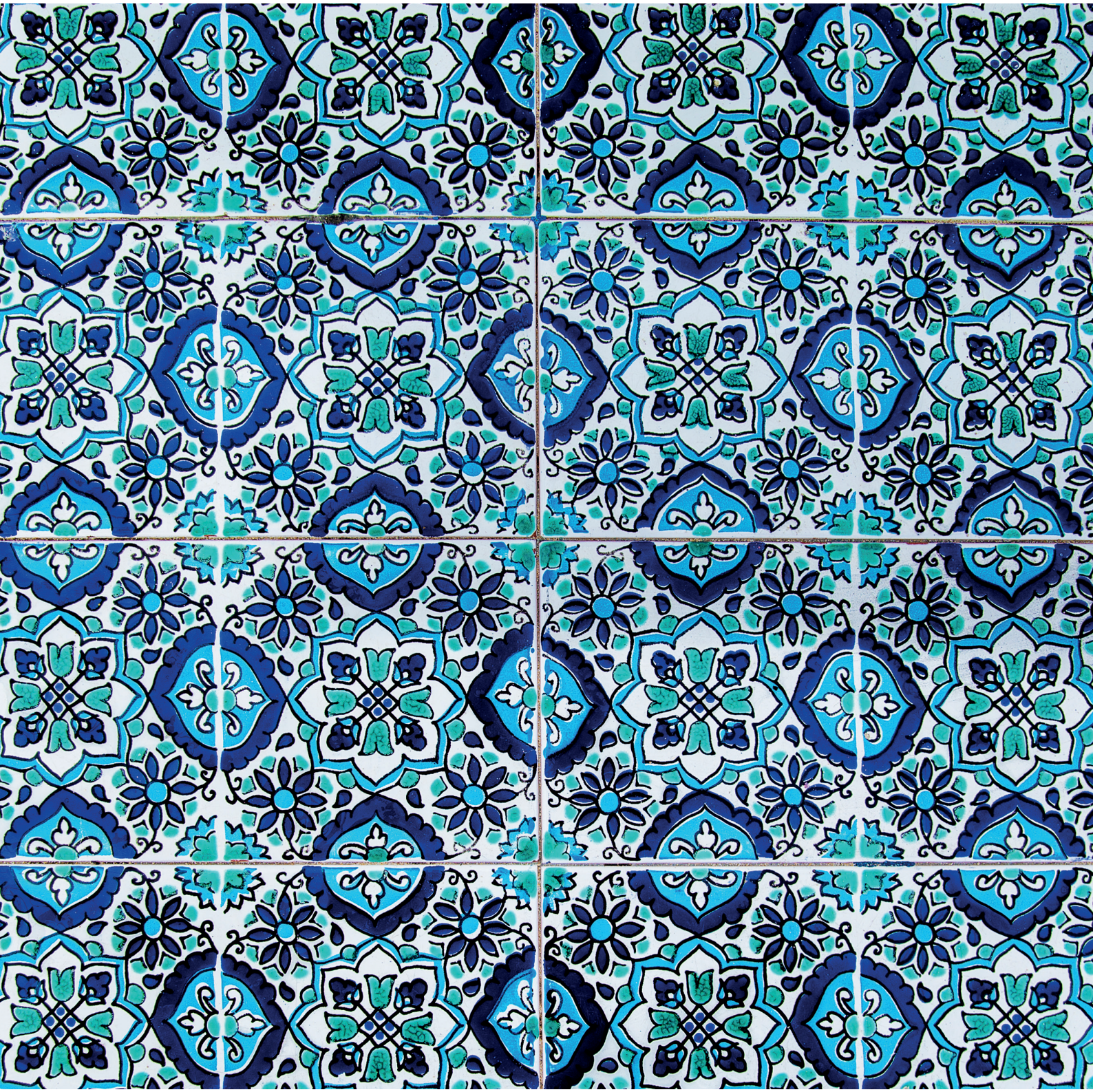
مدونة أخلاقيات المتفقد الإداري والمالي والفني في تونس



OCDE

الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية
HCCAF

Funded by UK Government

مدونة أخلاقيات المتفقد الإداري والمالي والفني في تونس

يمثل هذا المنشور حصيلة التعاون المثمر بين الحكومة التونسية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ويأتي ضمن إطار برنامج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا لشؤون الحكم ويعد شراكة استراتيجية بين بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بهدف تشجيع تبادل المعارف والخبرات، بغية تعميم معايير ومبادئ الحكم الرشيد التي تدعم عملية الإصلاح الجارية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ويشكل هذا المنشور جزء من مشروع "الحكم الرشيد ومكافحة الفساد في تونس" الذي تنفذه منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بتمويل من وزارة الخارجية وشؤون الكومنولث البريطانية وبالتنسيق مع الحكومة التونسية. ويهدف هذا المشروع إلى تعزيز الاستقرار والازدهار وثقة المواطنين عن طريق دعم جهود الحكومة المبذولة في مجال الحكم الرشيد وفي تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للفترة 2016-2020

.الغالف : مرجع الصور : © Lizavetta/Shutterstock

© 2020

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

تمهيد

أود أن أشكر، باسم الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية، جميع الذين ساهموا في انجاز هذه المدونة وأخص بالشكر نظراءنا من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على موافقتهم أولاً على إدراج مشروع هذه المدونة ضمن برنامج التعاون مع الحكومة التونسية، ثم على الخبرة التي أمنوها لتنفيذ هذه المهمة.

وتمثل هذه المدونة نتيجة لتشاور واسع النطاق مع المتفقدين الذين أقبلوا على الإنخراط في هذه المبادرة، سواء الذين كانت مساهمتهم على أساس فردي أو من خلال التفقديات التي ينتمون إليها والتي تمت استشارتها بصفة رسمية. ويعد الاهتمام الذي أبداه المتفقدون بهذه المبادرة من الأمور المحفزة والتي تعبر عن درجة من النضج والوعي بالضوابط المثالية التي تميز وظيفة المتفقد. ولا شك أن عملية التشاور التي أدت إلى وضع هذه المدونة ستيسر اعتمادها وإدماج مبادئها وقيمها من قِبل المتفقدين.

وتشكل هذه المدونة، إضافة إلى الدليل المنهجي للمتفقد، وثيقتين أساسيتين لممارسة وظيفة التفقد، مما من شأنه أن يمهد السبيل لإعادة هيكلة هذه الوظيفة وتموقعها في المشهد الإداري، باعتبارها وظيفة أساسية مرتبطة بالتصرف العمومي. وقد حظيت الهيئة العليا بشرف الاضطلاع بهذه المهمة، التي أفضت إلى إعداد واعتماد هاتين الوثيقتين، مما سيكون له أثر أكيد على مهنة التفقد وارتقائها لتصبح مهنة مستقلة بذاتها. وإن مدونة السلوك والأخلاقيات ليست غاية في حد ذاتها، بل إن الهدف منها يكمن في التغيير الذي يمكن أن تحدثه في سلوك الأفراد ومواقفهم. وينبغي استخدامها كأداة لتوجيه سلوكهم وتعزيز مرجعية أخلاقية للاستناد عليها كلّما اقتضت الضرورة ذلك و حثهم لبناء تفكير أخلاقياتي، كلما طُلب منهم اتخاذ قرار أو التعبير عن موقف أو رأي أو حتى تقييم حالة معينة. وتشجع الهيئة العليا المتفقدين على قراءة هذه المدونة بتمعن وعلى استحضار القيم والفضائل والمبادئ التي تنطوي عليها عند ممارسة مهامهم.

كمال العيادي

رئيس الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية

الفهرس

تمهيد 3

الديباجة 5

1 المقدمة: الأحكام العامة 6

2 التعريفات 7

الباب الأول: القيم والفضائل والمبادئ والالتزامات 7

الباب الثاني: الضوابط الخاصة بالمتفقدين: الكفاءة والموضوعية والاستقلالية وعدم التحيّز والشجاعة 9

الباب الثالث: تضارب المصالح والهدايا 10

الباب الرابع: العلاقات مع أصحاب المصلحة 11

الباب الخامس: السرية ومسؤوليات أخرى 12

الباب السادس: الطبيعة الإلزامية للمدونة 12

الباب السابع: لجنة الأخلاقيات 13

الباب الثامن: انتهاك المدونة 13

الباب التاسع: مدة المدونة وتنفيذها 13

الملحق 1: التصريح بتضارب المصالح 14

الملحق 2: المراجع 15

الديباجة

تتوجه مدونة الأخلاقيات هذه (المشار إليها فيما يلي بـ: "المدونة") إلى المكلفين بوظيفة التفقد الإداري والمالي والفني في تونس. وهي وظيفة ناشئة تشهد تطورا مطردا باتجاه اتخاذ شكل مهنة قائمة بذاتها. وينتظر من هذه المهنة الاضطلاع بدور حاسم في تنفيذ سياسة الدولة فيما يتعلق بالحوكمة ومقاومة الفساد والحد من الأفعال المخلّة بالأخلاقيات العامة وحسن السلوك. وتقوم التفقديات الإدارية المتدخلة في المجال الإداري، بدور هام في نظام الرقابة الداخلية، كما تعتبر من ضمن الهياكل المساهمة في الكشف عن الفساد ومكافحته. ولمهمات التفقد غاية مزدوجة: حيث يمكن أن يكون لها جانب وقائي يتخذ شكل مهام رقابة منتظمة تؤدي إلى كشف أوجه القصور في التصرف كما يمكن لها كشف أفعال الفساد والاختلاس كلما تعهدت بمهام تدخل في نطاق التحقيق. ففي الجانب الأول، تقوم التفقدية باقتراح جملة من التوصيات الكفيلة بتعزيز نظام حوكمة التصرف العمومي، في حين تقوم في الجانب الثاني باقتراح اتخاذ اجراءات إدارية وجزائية ضد مرتكبي الأفعال المعنية.

وحتى يتسنى للمتفقد أداء الدور الموكول إليه، لابد من توفر شرطين مبدئيين: 1) يجب أن يظهر المتفقد مستوى عاليا من الكفاءة المهنية من شأنه أن يمكنه من حسن تكييف وتقييم أعمال التصرف؛ 2) يجب أن يكون أيضا على درجة عالية من التخلّق في أداء وظيفته. إن المتفقدين، باعتبار مهامهم، مدعوون لتقييم التصرفات وإبداء آرائهم التي يمكن أن تضلل رؤسائهم إذا لم تكن هذه الاحكام تستند إلى أسس سليمة، أو أن تكون لها عواقب لا يمكن تداركها على الاشخاص موضوع التفقد أو الخاضعين له. وتبعاً لذلك، فإن الكفاءة المهنية وأخلاقيات مهنة المتفقد عاملان أساسيان من شأنهما إضفاء المصداقية والشرعية المطلوبة على تقارير التفقد. وعلى هذا الأساس، فإن أي مبادرة لتأهيل وظيفة التفقد لا بدّ أن تستند إلى هذين المتطلبين الأساسيين.

وتحدّد هذه المدونة المبادئ الأخلاقية التي يجب على المتفقدين الالتزام بها في أداء مهنتهم. وتهدف إلى توفير مرجعية لتوجيه وإرشاد المتفقدين في سعيهم إلى تحقيق المصلحة العامة. ولا تهدف هذه المدونة إلى تقديم إجابات على جميع الإشكاليات والتحديات التي قد يواجهها المتفقدون أثناء أداء واجباتهم، ولكنها توفر العناصر الاساسية من أجل استنهاض التفكير الاخلاقي في نطاق هذه المهنة.

لقد تم إعداد هذه المدونة في إطار حواري وتشاوري أتاح لغالبية المتفقدين التعبير عن اختيارهم للقيم والمبادئ الاخلاقية التي تمثلهم. إن هذه المدونة تدعو في ذات الوقت إلى الامتثال والالتزام: الامتثال بالرجوع إلى التصرفات التي تعتبر متأكدة والالتزام بسلوكيات منشودة. إلا أن المدونة بمفردها لا يمكن أن تضمن سلوكا أخلاقيا من جانب جميع المتفقدين، فهناك حاجة إلى آليات أخرى لتفعيلها وتحفيز التفكير الأخلاقي أثناء ممارسة مهنة التفقد.

وأخيرا، تجدر الإشارة إلى أن صياغة هذه المدونة مطابقة لمضمون الدستور والقوانين التونسية وتستجيب لكافة المعايير والممارسات الفضلى على المستوى الدولي.

1 المقدمة: الأحكام العامة

1 الفئة المستهدفة: تتوجه هذه المدونة للمتفقدين الماليين والإداريين والفنيين في تونس، ويوقعها كل متفقد قبل أن يتولى مهامه بالإضافة إلى المتفقدين المباشرين في تاريخ اعتماد هذه المدونة. كما تطبق في جميع الأوقات وفي مختلف الأماكن عند القيام بأنشطة ذات طابع مهني أو اجتماعي.

2 الأهداف: تعمل هذه المدونة على تعزيز ثقافة ممارسة مهنة المتفقد وتعزيز وترشيد سلوك المهنيين وحمايتهم من الوقوع في السلوكيات غير الأخلاقية بالإضافة إلى تعزيز مصداقية وتناسق المهنة.

3 الطابع القانوني: هذه المدونة ليست قانونا يسنه البرلمان ولا تنفذ بالوسائل القضائية. وهي طوعية وملزمة لكل من يوقع عليها. وتتضمن آليات لمنع انتهاكات مضمونها. وتتسم بطابع القانون غير الملزم ويمكن استكمالها بملحقات وبالدليل المنهجي للمتفقد الإداري والمالي الذي يشمل الجوانب المهنية.

4 المسارات والمصادقة: تم إعداد هذه المدونة في إطار برنامج التعاون " الحوكمة ومكافحة الفساد في تونس: تعزيز التفقديات الوزارية" بين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية –منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية والذي تموله حكومة المملكة المتحدة. وقد كان موضوع مشاورات واسعة النطاق شملت كل التفقديات الوزارية.

5 مدونات أخرى خاصة بالأعوان العموميين: هناك العديد من مدونات الأخلاقيات لفئات مختلفة من الأعوان العموميين بتونس، بما في ذلك "مدونة سلوك واخلاقيات العون العمومي" التي تمت المصادقة عليها بمقتضى أمر حكومي سنة2014 وتمّ تعزيزها باستراتيجية لتفعيلها سنة 2016. وتشكل هذه الوثيقة مدونة خصوصية لوظيفة المتفقد؛ وهي تكمّل وتفعّل، ولكنها لا تحل محل مدونات أخرى تخص الأعوان العموميين أو تشريعات الشغل أو المعاهدات الدولية مثل تلك المتعلقة بمكافحة الفساد.

2 التعريفات

يوجد لكل مصطلح عدة تعريفات مختلفة (انظر المراجع في الملحق 2). وتتفق التعاريف المذكورة أدناه مع التعاريف المعترف بها على الصعيد الدولي.

1 مدونة الأخلاقيات: مدونة الأخلاقيات هي دليل موجه لفرد أو لمجموعة من الأفراد أو لمؤسسة. والغرض منها هو تحديد القيم والفضائل ومبادئ السلوك التي تلتزم بها هذه المجموعة. توجد تسميات مماثلة مثل "مدونة الأخلاقيات" في المقابل فإن مصطلح "مدونة قواعد السلوك " له دلالة عملية وتقنية أكثر من كونه مجموعة من القيم.

2 التفقد: هو نشاط يتمثل في التدقيق والرقابة الإدارية والمالية والفنية، مما يضمن امتثال أعمال التصرف للقواعد الترتيبية والإجراءات القانونية المعمول بها مع تقييم أداء ونوعية الخدمات التي تسديها الهياكل العمومية قصد إصدار توصيات لتحسين إجراءات العمل والخدمات فيها. ويمكن أن يشمل التفقد أيضا الجمعيات التي تستفيد من الدعم أو التمويل العمومي، فضلا عن الهياكل الاخرى التي توفر خدمة عامة.

3 الفساد: هو إساءة استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة من أجل تحقيق مصلحة شخصية. وقد يتخذ أشكالاً عديدة: الفساد الكبير؛ والفساد الصغير؛ والفساد المتمثل في تقديم مقابل لتسريع الخدمات أو الحصول على امتيازات؛ والفساد الرمادي الذي يتخذ شكل الارتشاء والمحاباة والمحسوبية.

4 تضارب المصالح: هي وضعية تنطوي على مخاطر تتمثل في إمكانية تأثير مصالح شخصية مباشرة أو غير مباشرة على الأداء الموضوعي والنزيه والمحايد للمتفقد عند قيامه بواجباته المهنية. ويمكن تصنيف تضارب المصالح في خمسة أشكال:

- التضارب الفعلي، في حالة وجود مصلحة خاصة بحيث يكون المتفقد على علم بها، وهي كافية للتأثير على أداءه لمهام التفقد التي يضطلع بها؛
- التضارب المحتمل، في حالة وجود مصالح خاصة يملكها متفقد بصورة مباشرة أو غير مباشرة ويمكن لهذه المصالح أن يكون مصدر تضارب إذا دُعي المتفقد أو طُلب منه القيام، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بمهام التفقد من شأنها أن ينتج عنها تضاربا حقيقيا؛
- التضارب الظاهري، حيث يكون للمتفقد مصلحة خاصة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بحيث تبدو مرجحة، حتى وإن كانت ذات خطورة ضئيلة، للتأثير على أداء واجباته بطريقة محايدة ونزيهة وما يهم في هذا النوع من التضارب في المصالح هو الإدراك الخارجي وليس الخطر نفسه؛
- التضارب الهيكلي، حيث يكون للمتفقد مصالح خاصة مستمرة قد تتداخل مع أداء مسؤولياته أثناء تنفيذ مهام التفقد؛
- التضارب الظرفي، حيث تظهر المصالح الخاصة المباشرة أو غير المباشرة بصفة ظرفية مرتبطة بسياق معيّن، لا سيما أثناء أداء المتفقد لمهامه.

الباب الأول: القيم والفضائل والمبادئ والالتزامات

يستند السلوك الأخلاقي للمتفقدين إلى قيم وفضائل العمل كمعايير توجيهية.

القيم هي جملة من المبادئ والعلامات التوجيهية بعيدة المدى للأفراد والجماعات والمنظمات.

الفضائل هي مواقف الأفراد وسلوكياتهم التي تعبّر عن مدى نزاهة ورضاء الشخص عن ذاته وتعدّ أساس كل العلاقات الإنسانية. ويمكن أن تمثل الفضائل من خلال نقيضها وهي الرذائل.

وتعتبر المبادئ والالتزامات تجسيما للقيم والفضائل.

وتجدر الإشارة إلى أن القيم والفضائل الواردة في هذه المدونة هي تلك التي اعتمدها المتفقدون استنادا إلى استبيان أجري على عينة تمثيلية منهم.

المحور الأول : القيم

1 المسؤولية: هي واجب ممارسة سلطة أو صلاحيات ممنوحة عن طريق التفويض من سلطة مخولة لذلك بغرض خدمة المصلحة العامة. وتمارس المسؤولية في حدود التفويض ولا تتجاوز المهام و المدّة المحدّدة به. ويمكن أن تأخذ بعين الاعتبار مسائل أخرى مثل المسؤولية المجتمعية.

2 المساواة: هي المعاملة العادلة بين جميع الأفراد الذين يتمتعون بنفس الحقوق ومحمولة عليهم نفس الالتزامات، حسب وضعياتهم. وهي عنصر أساسي لنزاهة مهنة التفقد.

3 عدم التحيز: هو الموضوعية وعدم الانحياز في جمع البيانات ومعالجتها، وفي التفاعل مع الفئات المستهدفة، ويقتضي ذلك تجنب كلّ أنواع المحسوبية، والمحاباة، االتمييز المبني على الجنس، والعنصرية، والتعصّب التي تمثل تهديدا وخطرا على قيمة النزاهة.

4 الشفافية: هي إمكانية الحصول على المعلومات للحكم على حالة معينة بموضوعية. وهي ضرورية لتعزيز الثقة في مصداقية الجهات الفاعلة.

5 الاستدامة: هي الأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات البيئية والاجتماعية والاقتصادية ودمجها لضمان التنمية المستدامة على المدى الطويل.

6 النجاعة: هي الاستخدام الأمثل للموارد المالية والمادية البشرية والزمنية لتحقيق أقصى النتائج. وتعد النجاعة قيمة رئيسية للتصرف الرشيد.

7 الأمان: يكمن أمان الأفراد والمنظمات في ضمان احترام حياة الفرد وسلامته البدنية. وهو شرط لاكتساب الثقة في العلاقات والسلام في المجتمع والعمل المسؤول والنزيه والحيادي والشفاف والمستدام والفعال.

المحور الثاني: الفضائل

1 الصدق هو أساس كل علاقة مهنية أوخاصة. وهو شرط أساسي لبناء الثقة والحفاظ عليها. إن صدق المتفقد ييسر عملية الوصول إلى مصادر المعلومات.

2 الموثوقية هي التعبير عن وفاء المتفقد بالوعود، والالتزام بالمواعيد والسرية. وبدون موثوقية، قد يفقد المتفقد صدقية التحقيقات والتقارير ومصداقيتها وحيادها.

3 السرية هي احترام القواعد التي تحكم تبادل المعلومات. وهي فضيلة رئيسية إضافية تساعد على بناء الثقة. والسرية ليست مطلقة إذا كانت المصلحة العامة في الميزان .

4 الثقة تتمثل في الإيمان بمصداقية الشخص وموثوقيته ونزاهته. ويجب أن تكون هناك ثقة في العلاقة بين المتفقد والهياكل التي هي محلّ تفقد. كما أن الرقابة ليست نتيجة لانعدام الثقة بل هي عنصر يساعد على خلق وتعزيز الثقة التي لا تعتبر في أي حال من الأحوال مطلقة باعتبار وأن نتيجة الرقابة تؤدّي بطبيعتها لتأسيس الثقة. وعلى هذا الأساس، فإن التوازن بين الثقة والرقابة يشكل جوهر عمل المتفقد.

5 الشجاعة تعزز استقلال المتفقد وإخلاصه ونزاهته وحياده وبدونها يكون المتفقد عرضة للخطر والضغط والابتزاز.

6 النزاهة هي نتيجة تكامل الفضائل والقيم المذكورة أعلاه، فهي تعزز شخصية المتفقد وتجعل منه قويا لا يتزعزع وقادرا على تحمل الضغوط التي قد يتعرض لها. وتتمثل النزاهة في الالتزام بالقيم والقناعات الشخصية. وهي القيام بما هو عادل وضروري بناء على قناعة ذاتية ودون انتظار رأي أو حكم الآخرين. ويعمل الشخص النزيه بدافع ذاتي وليس فقط بدافع خارجي. ويحترم الشخص النزيه القوانين والأنظمة ويطبقها وهو يتمتع بالشجاعة الكافية للتصرف على النحو الصحيح حتى وإن كان السياق معادياً لهذا الموقف. يمكن للشخص النزيه الإقرار بالتضارب في المصالح وتجنبه بطريقة شفافة. وله القدرة على الاعتراف بالأخطاء (أخطائه وأخطاء الآخرين) وهو على علم بحدوده فضلاً عن الحاجة إلى التعاون مع زملائه.

المحور الثالث: المبادئ والالتزامات

المبادئ والالتزامات تجاه المصلحة العامة

المصلحة العامة لها الأولوية على المصلحة الشخصية. فهذا المبدأ أساسي في كل قرار وكل إجراء يتخذه عون عمومي بصفته متفقد. وفي كل إجراء، يجب على الموقعين على هذه المدونة أن يتساءلوا عما إذا كان هذا الإجراء يخدم المصلحة العامة (للدولة والمجتمع) أو يتأثر بمصالحهم الخاصة. ويتجسد هذا الالتزام في المساواة في المعاملة والحياد والفعالية والمقاومة ضد جميع أشكال الفساد.

المبادئ والالتزامات تجاه المهنة

إن صورة ومصداقية مهنة التفقد مسؤولية جماعية. ويمكن لأي متفقد، من خلال سلوكه، تحسين هذه الصورة أو تشويهها. وفي الغالب، يتم تسليط الضوء على المواقف والسلوكيات السيئة التي تتداول بسرعة أكبر من السلوكيات الجيدة. بناء على ذلك، يتعيّن على كل متفقّد أن يكون على دراية بأن أي سلوك منحرف من جانبه قد يؤدّي إلى تشويه صورة المهنة بأكملها. ويجب على كل متفقد أن يكون مثالا من حيث الكفاءة والنزاهة، التي يجب أن تميز المهنة برمتها. كما يجب عليه عند ممارسته لمهنته أن يتحلّى بالدقة والانضباط والتواضع. علما وأن الالتزام بالمهنة لا يقتصر على هذه الجوانب فحسب، بل يتضمن أيضا سلوكيات أخرى، مثل تقاسم المعارف والمهارات مع زملاء المهنة، والمساهمة الطوعية في تعزيزها والتضامن مع بقية المتفقدين، أو في تأطير الشباب.

الباب الثاني: الضوابط الخاصة بالمتفقدين:

الكفاءة والموضوعية والاستقلالية وعدم التحيّز والشجاعة

1 الكفاءة: تقتضي القيم والفضائل والمبادئ مستوى عاليًا من الكفاءة المهنية. فهي شرط أساسي للمصداقية والشفافية والنجاعة وغيرها من القيم والفضائل. كما أن نقص الكفاءة قد يؤدي إلى مظلمة غير مقصودة يتضرر منها الأطراف موضوع التفقّد. ويمكن أن لا يتوفر لدى المتفقد الإلمام بجميع المجالات موضوع التفقّد، لذا فإن هذه المدونة تدعوه إلى الإقرار بالنقائص المهنية الخاصة به وتطوير مهاراته ومعارفه بصفة دائمة وطلب المساعدة من زملائه كلّما اقتضت الضرورة ذلك .

2 الموضوعية: يقوم المتفقد المتشبّع بالموضوعية بجمع كافة المعلومات اللازمة للمهمة، بغض النظر عن القطاع أو المؤسسة أو الموقع أو الأشخاص المعنيين أو المصلحة الشخصية أو التعليمات غير الموضوعية التي قد تصدر عن الغير. ويحق للمتفقد أن يطلب من رؤسائه الوسائل اللازمة لتحقيق أهداف مهمة التفقد بالجودة والموضوعية المطلوبة.

3 عدم التحيّز: يميز هذا الشرط مهنة المتفقد وهو من بين المتطلبات الأساسية لموضوعية عمله. وتعتمد مصداقيته ونزاهته على الوفاء بهذا الشرط. ومن المرجح أن يؤدي وجود تضارب في المصالح إلى تعريض نزاهة المتفقد للشكوك ومن شأنه أن يؤثر سلبا على نتائج التفقد .

4 الاستقلالية: إن استقلالية المتفقد تشكل شرطاً أساسياً لموضوعية ونزاهة مهمته. فالاستقلالية الذاتية التي يمليها عليه وعيه تستلزم من المتفقد التحلي بقوة الشخصية. في المقابل يتعيّن على الإدارة أو السلطة الراجع لها المتفقد بالنظر ضمان الاستقلالية في أداء واجباته. وتشمل بدورها الحرية في العمل، وفي الحكم، وفي الرأي والتحليل المعرب عنهم أثناء القيام بمهامه. وتعزز هذه المدونة استقلالية المتفقد وتدعوه في الوقت نفسه إلى طلب المساعدة من زملائه أو من لجنة الأخلاقيات (أدناه في الفصل السابع) في الحالات التي تكون فيها استقلاليته عرضة للتأثير.

5 الشجاعة: تتطلب الموضوعية والنزاهة والاستقلالية قدرا من الشجاعة. فإن الشجاعة التي يتحلّى بها المتفقد (المناسبة والمعتدلة) ترجمة لمستوى نزاهته.

6 الشروط التمهيدية لاحترام الضوابط: يتطلب تجسيد الضوابط المذكورة أعلاه توفر جملة من العوامل الأساسية من أجل تجسيدها. حيث تقتضي إنجاز مهام التفقّد القيام بدراسات ومعاينات وتحقيقات وعليه يتعيّن إزالة كل العقبات والصعوبات التي قد تمنعه من أداء واجباته. ويجب عليه أن يضطلع بعمله بنزاهة وحياد دون أي تضييقات على مساره المهني أو سلامته وسلامة أسرته.

الباب الثالث: تضارب المصالح والهدايا

المحور الأول: تضارب المصالح

1 يمثل تضارب المصالح وضعيات طبيعية قد يجد فيها المتفقد نفسه، بحكم صفته كمواطن لديه حقوق ومصالح مشروعة. غير أنه لضمان الشفافية والمصداقية، يجب الإفصاح عن جميع حالات تضارب المصالح مهما كان نوعها. كما يجب أن يؤخذ بالجدية المطلوبة ويعالج بأكبر قدر من الشفافية كل ما يبدو ظاهريا وأنه شكل من أشكال تضارب المصالح. ومن المستحسن أن تضع الإدارة على ذمة المتفقدين التصريح بتضارب المصالح (انظر الملحق 1 من هذه المدونة) من أجل التوقيع عليه بالتزامن مع التوقيع على هذه المدونة.

2 يتعيّن على المتفقدين الامتثال، بصفتهم أعوان عموميين، للقوانين الجاري بها العمل والمتعلقة بتضارب المصالح، بما في ذلك القانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في غرة أوت 2018 يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، وكذلك أحكام مدونة قواعد سلوك وأخلاقيات العون العمومي. وعلى هذا النحو، يتعين على المتفقد عند توليه مهامه أن يعلم رئيسه (انظر الملحق عدد1)، بأي تضارب هيكلي في المصالح، وأن يدرس بعناية، قبل كل مهمة تفقد، حالات التضارب الظرفي في المصالح الذي قد تنشأ أثناء أداء واجباته ويعلم بها رئيسه بغية معالجتها على النحو المناسب. كما يتعيّن عليه أيضا الإعلام بصفة فورية في حالة ما إذا نشأ تضارب المصالح أثناء القيام بالمهمة.

المحور الثاني: معالجة تضارب المصالح

1 يتمثل الهدف من التصريح بتضارب المصالح في تمكين الرئيس المباشر للمتفقّد من معالجة تضارب المصالح المفصح عنه. وعلى هذا الأساس، تقع مسؤولية الإفصاح على عاتق المتفقد المعني بتضارب المصالح، في حين تحمل مسؤولية معالجته على عاتق رؤسائه.

2 يتعهّد المتفقد العام بمعالجة حالات تضارب المصالح التي يفصح عنها مرؤوسوه. ويتمّ ذلك باعتماد مقاربة تشاركية تأخذ بعين الاعتبار رأي المتفقد المعني وآراء زملاءه مع تفضيل الحلول المعتدلة في المعالجة وتجنب اللجوء الآلي للحلول القصريّة مثل إنهاء مهمة المتفقد المكلف بها أو نقلته إلى إدارة أخرى. غير أنه يمكن اعتماد مثل هذه الحلول بصفة استثنائية كلما كانت المخاطر الناجمة عن تضارب المصالح كبيرة ولا يمكن احتواؤها بتدابير أخرى.

3 تتم إحالة حالات تضارب المصالح المعقّدة إلى لجنة الأخلاقيات (انظر الفصل السابع).

المحور الثالث: الهدايا

1 يتعين على المتفقد الامتثال للقوانين المعمول بها فيما يتعلق بتلقي الهدايا والعطايا والامتيازات، بما في ذلك أحكام قانون التصريح بالمكاسب، وكذلك مبادئ مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي في تونس.

2 في الحالات التي يكون فيها استلام الهدايا مرخص به، يجب على المتفقد أن يعلم عن الهدايا أو الامتيازات التي يتلقاها لدى المسؤول الأول عن التفقدية. وفي جميع الحالات، يجب عليه أن يرفض الهدايا أو أي امتياز صادر عن هيكل عمومي يخضع الى عملية تفقد جارية.

3 يتم تسجيل الهدايا المستلمة في سجل يحتفظ به المسؤول الأول بالتفقدية، مع التنصيص على الموضوع، ومصدر وتاريخ استلام الهدية.

الباب الرابع: العلاقات مع أصحاب المصلحة

المحور الأول: العلاقات مع الهياكل الخاضعة للتفقد

1 يحرص المتفقد على الاضطلاع بواجباته بموضوعية تامة واستقلالية تجاه المسؤولين عن الهياكل العامة الخاضعة للتفقد. ويجب أن يتسم تعامله تجاه هؤلاء بروح بناءة وإيجابية مع الالتزام بالصرامة والدقة في إنجاز المهمة.

2 يحرص المتفقد على الاستماع إلى المسؤولين عن الهياكل الخاضعة للتفقد وأخذ حججهم وأجوبتهم في الاعتبار قبل تقديم الملاحظات. ويتعين عليه اتباع مقاربة تصحيحية من خلال البحث عن سبل التحسين وتفهّم الصعوبات التي تواجهها الهياكل الادارية الخاضعة للتفقد.

3 يجب على المتفقد أن يتجنب العلاقات مع الهياكل الخاضعة للتفقّد والتي يمكن أن تؤثر على استقلاليته وحياده.

4 يجب على المتفقد أن يتفادى تكييف الأفعال الواقعة تحت نطاق مهمته. ويجب أن يقتصر على توصيف هذه الإجراءات بكل دقة وصرامة.

5 يتعامل المتفقد مع مهمته بافتراض حسن النية وبدون أحكام مسبّقة.

المحور الثاني: العلاقات مع هياكل الرقابة الداخلية والخارجية الأخرى

1 يتّخذ التفقد شكل رقابة داخلية أو خارجية حسب طبيعة الهيكل الخاضع لعملية التفقد. وتكمل وظيفة التفقّد أنواع الرقابة الأخرى. ويجب على المتفقد أن يوجّه عمله على نحو يساهم في تحقيق التكامل مع بقية هياكل الرقابة.

2 يحافظ المتفقد على علاقات الاحترام والتعاون والمودة مع أعضاء هيئات الرقابة الاخرى.

3 يحرص المتفقد على تعزيز أوجه التعاون مع أعضاء هياكل الرقابة الأخرى وتعزيز معارفه ومهاراته المهنية من خلال الانفتاح على الهياكل المماثلة.

المحور الثالث: العلاقات مع وسائل الإعلام وشبكات التواصل الاجتماعي

1 يجب على المتفقد أن يمتنع عن إفشاء المعلومات المتعلقة بمهام التفقد السابقة أو الجارية إلى وسائل الإعلام. وعليه أن يقلّص من تواصله معها، إلا إذا كان مخولا للقيام بذلك، عندئذ يقتصر التواصل على المسائل العامة التي تهدف إلى تعزيز صورة المهنة بغاية كسب ثقة المواطنين بشأن دورها الهام في ترسيخ الحوكمة الرشيدة.

2 يعتبر المتفقد بحكم مهامه مصدرًا موثوقا. وعلى هذا النحو، فإن أي تصريح علني، يدلي به عن طريق وسائل الاعلام أو شبكات التواصل الاجتماعي من شأنه أن يؤخذ مأخذ الجد ويمكن أن يتم تداوله على نطاق واسع مع ما يترتب على ذلك من آثار على الاخرين، إيجابية أو سلبية، حسب طبيعة التصريح. ولذلك يجب عليه أن يتحلى باليقظة والتحفّظ في تصريحاته.

3 يجوز إبلاغ الجمهور بنتائج مهام التفقد في شكل تقرير يستجيب للمعايير الخاصة بنشر تقارير الرقابة، باستثناء ما تعلق بمجالات الأمن والدفاع الوطني. ولا ينبغي في أي حال من الأحوال أن يستهدف نقل التقارير الإضرار بصورة الهياكل أو الموظفين العموميين.

المحور الرابع: العلاقات مع الأحزاب السياسية

1 جب على المتفقد أن يحرص على عدم استخدام نتائج عمليات التفقد أو استغلالها سياسيا.

2 يحرص المتفقد ألا تؤثر مشاركته في الأنشطة السياسية أو الجمعياتية على استقلاليته وموضوعيته وحياده في أداء واجباته.

المحور الخامس: العلاقات مع الزملاء

1 يجب على المتفقد الحفاظ على علاقة الاحترام والانفتاح بما من شأنه أن ييسّر تبادل المعلومات والتعاون. حيث يحرص المتفقّد على أن يكون له حق الاطلاع على تقارير التفقد التي تم إعدادها مسبقاً، إن وجدت، من قبل زملاؤه فيما يتعلق بالهيكل الخاضع لعملية التفقد التي ينجزها.

2 يحرص المتفقد على تجنب توجيه انتقادات علنية أو إصدار أحكام تقييمية بشأن عمل زملائه. ويجب أن تتسم العلاقة بين المتفقدين بالتضامن والاحترام المتبادل.

الباب الخامس: السرية ومسؤوليات أخرى

المحور الأول: إفشاء المعلومات قبل وأثناء أو بعد القيام بمهام التفقد

تقتضي هذه المدونة من المتفقد الالتزام الصارم بالقوانين والاجراءات والقواعد الداخلية المتعلقة بالكشف عن المعلومات المتعلّقة بعملية التفقد. وتعدّ سرية المعلومات والتقارير هي القاعدة. ويحرص المتفقد العام، في حدود مسؤولياته، على اتخاذ إجراءات بشأن المخالفات التي تكشف عنها تقارير التفقد. وتحقيقا لتلك الغاية، يجب عليه أن يحيل التقرير إلى رؤسائه مع اقتراح التدابير التصحيحية أو الزجرية المستوجبة. كما عليه أن يتعاون مع الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية في متابعة توصيات التقارير.

المحور الثاني: المسؤولية تجاه الهيئات الخاضعة للتفقد

يتعين على المتفقد التعاون مع الهياكل الخاضعة للتفقد بطريقة تجسد قيم هذه المدونة وفضائلها ومبادئها مثل المسؤولية، والامانة، والمصداقية، والحياد، والسرية، والكفاءة. ويأخذ المتفقد في الاعتبار رأي الهياكل الخاضعة للتفقد. ويعدّل، عند الاقتضاء، المعلومات التي يجب تصحيحها بموضوعية في التقرير ويمتنع عن إجراء تغييرات التي لا تتسم بالموضوعية والمصداقية. ويتقاسم المتفقد، في حدود مسؤولياته، توصيات التقرير النهائي مع الهياكل الخاضعة للتفقد وفقا للقوانين والانظمة الجارية.

المحور الثالث: المسؤولية تجاه رؤسائه في العمل

يلتزم المتفقد بجميع تعليمات رؤسائه في العمل وينفّذها. ويقوم بذلك بطريقة تجسد قيم هذه المدونة وفضائلها ومبادئها مثل المسؤولية، والأمانة، والمصداقية، والحياد، والسرية، والكفاءة. وفي الحالات الاستثنائية التي يتعارض فيها أمر رؤسائه مع القيم والمبادئ والفضائل الواردة بهذه المدونة، يجب عليه الامتناع عن تنفيذ التعليمات وإبلاغ لجنة الأخلاقيات للتداول بشأنها.

المحور الرابع: المسؤولية تجاه المعطيات الشخصية

يعد المتفقد مسؤول عن حماية المعطيات المهنية، بما في ذلك المعطيات الالكترونية، من السرقة (الجرائم الإلكترونية) وفصل المعطيات الشخصية عن المعطيات المهنية.

الباب السادس: الطبيعة الإلزامية للمدونة

إن هذه المدونة طوعية وإلزامية في ذات الوقت: فهي طوعية بقدر ما تنطوي على التقيّد التلقائي بمبادئها من جانب المتفقدين. ولكنها إلزامية لأنها تنص على جملة من الواجبات والالتزامات التي يتعين على كل طرف أمضى على المدونة احترامها. وفي حالة التعارض بين قيم هذه المدونة وفضائلها ومبادئها والتزاماتها من جهة وتعليمات خارجية من جهة أخرى يتعين في هذه الحالة التقيّد بالمدونة.

الباب السابع: لجنة الأخلاقيات

1 أحدثت لجنة الأخلاقيات لدى الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية. ويرأس هذه اللجنة رئيس الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية وتتألف من سبعة أعضاء ينتخبهم المتفقدون في الندوة السنوية للتفقديات الوزارية. وتسهر الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية على تنظم هذه الندوة والإشراف على الانتخابات. ويتمثل دور هذه اللجنة ومهامها في ما يلي:

2 مساعدة المتفقدين على الإلمام بمقاصد المدونة واستبطان مضمونها من خلال تنظيم دورات تدريبية وتقديم المشورة والمساعدة، بغية إضفاء الحيوية على المدونة وترجمة مبادئها في تصرفات المتفقدين وسلوكياتهم؛

3 المساعدة على بناء ثقافة أخلاقية لدى المتفقد وتطوير المنطق الأخلاقي في تفكيره قصد تسهيل معالجة الإشكاليات ذات البعد الأخلاقي لديه؛

4 وضع ونشر قواعد توجيهية بخصوص حالات تضارب المصالح المتكررة، مثل الوظائف الموازية، أو ما بعد مغادرة الوظيف، أو الأنشطة الموازية، أو النقل من وظيفة إلى أخرى. ويكمُن الغرض من هذه القواعد في مساعدة المتفقدين على تجنب الوقوع في حالات تضارب المصالح؛

5 دراسة حالات تضارب المصالح التي بلّغ عنها المتفقدون بغاية إبداء الرأي واقتراح حلول لمعالجة المخاطر المترتبة عنها، وفقا للمنهجية المضبوطة بمحور تضارب المصالح من هذه المدونة. وتجدر الإشارة إلى أن دور هذه اللجنة هو دور استشاري توجيهي والمساعدة ولا تتدخل في سلطات الهياكل الاخرى المعنية بتضارب المصالح، ولا سيما الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد؛

6 النظر في حالات تضارب المصالح غير المعلنة والتي تحال إليها إما عن طريق الإبلاغ أو عن طريق عريضة صادرة عن إحدى التفقديات أو عن الهياكل العمومية الخاضعة للتفقد. وفي مثل هذه الحالات، يتعين على اللجنة التأكد من صحة هذه الحالات وآثارها على أداء المتفقد لواجباته بطريقة نزيهة ومحايدة، وذلك بعد الاستماع إلى المتفقد المعني. وفي حالة وجود تضارب مؤكد، تحيل اللجنة الملف على أنظار الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد؛

7 النظر في الملفات التي تحال إليها من قبل المتفقدين والتي تخصّ الحالات التي يتمّ فيها إخضاع المتفقّد إلى تعليمات تتنافى وقيم ومبادئ هذه المدونة، ولا سيما فيما يتعلق بالحياد؛ و

8 تقييم الاخلالات بمضمون المدوّنة التي تحال إليها مع اقتراح التدابير المناسبة الواردة في الباب التالي.

9 تحدّد إجراءات سير عمل لجنة الأخلاقيات في نظامها الداخلي.ترد تفاصيل سير عمل لجنة الأخلاقيات في نظامها الداخلي.

الباب الثامن: انتهاك المدونة

إن قوة وضعف مدونة الأخلاقيات يعتمدان إلى حد كبير على الإرادة في تنفيذها واحترام مبادئها. ويمكن إبلاغ لجنة الأخلاقيات بأي انتهاك لهذه المدونة، والتي تقوم بدورها بدراسة هذا الانتهاك حسب مدى خطورته ويمكن لها توجيه انذار أخلاقي لمرتكب هذا الانتهاك أو في الحالات القصوى تقديم اقتراح لرؤسائه في العمل يتضمّن تسليط عقوبات على المعني بالأمر طبقا للقوانين الجارية.

الباب التاسع: مدة المدونة وتنفيذها

يوقّع على هذه المدونة بشكل فردي من قبل جميع المتفقدين. وتشكل هذه المدونة جزءاً من التقييم السنوي لعمل المتفقد. ويمكن تقييم مدى الالتزام بها خلال السنة الماضية من طرف كل تفقدية وذلك بغاية تعزيز التقيّد بهذه المدونة. ويتم التوقيع على التصريح بتضارب المصالح (ملحق عدد1) كل سنة بالنظر إلى التغييرات التي قد تحدث خلال السنة. يتعين على كل متفقد تلقي تكوين فيما يخص محتوى المدونة.

تتم المصادقة على هذه المدونة من قبل مجلس الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية بتونس وإمضاؤها رسميا من قبل رؤساء التفقديات الوزارية.

المكان والتاريخ .....

اسم ولقب المتفقد .....

إمضاء المتفقد .....

الملحق 1: التصريح بتضارب المصالح

يرفق هذا التصريح بمدونة أخلاقيات المتفقد الإداري والمالي والفني في تونس. يتناول الباب الثالث من هذه المدوّنة تعريف تضارب المصالح وأشكاله.

إني، [الاسم] .....المتفقّد بـ ..... ، أؤكد أنني اطلعت ووقّعت على مدونة أخلاقيات المتفقد الإداري والمالي والفني. كما أؤكّد على الإلتزام بالاحترام التام لمبادئها وقيمها أثناء العمل وأن أبلّغ رئيسي المباشر فورا كلما اتضح لي، في أي وقت من الأوقات، بعد تقديم هذه الاستمارة بوجودي في وضعية تضارب مصالح فعلي أو محتمل، أو إذا أصبحت المعلومات الواردة أدناه غير دقيقة أو غير كاملة.

الكشف عن تضارب مصالح محتمل أو فعلي

يرجى وصف جميع الوضعيات على غرار المعاملات المالية والعلاقات والمناصب التي تم القيام بها بمقابل أو دون مقابل إلخ (هذه القائمة ليست حصرية) والتي من شأنها أن تساهم حسب رأيك في حدوث تضارب بين المصلحة العامة ومصالحكم الشخصية.

_____ [ ][X]ليس لدي أي تضارب في المصالح للإبلاغ عنه

_____ [X]لديّ تضارب مصالح محتمل أو فعلي للإبلاغ عنه (يرجى وصف جميع الحالات والوضعيات التي يمكن أن يترتب عنها تواجدك في وضعية تضارب مصالح):

1. _____
2. _____
3. _____

أشهد بموجب هذا التصريح أن المعلومات الواردة أعلاه صحيحة وكاملة.

المكان والتاريخ .....

التوقيع .....

الملحق 2: المراجع

تلحق هذه المجموعة من المراجع بمدونة أخلاقيات المتفقد الإداري والمالي والفني. والتي تساهم في فهم السياق الدولي والوطني للمعايير والمبادئ التوجيهية في علاقة بمسألة الأخلاقيات.

- الدستور التونسي الصادر في 27 جانفي 2014.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المصادق عليها بموجب القانون عدد16-2008 المؤرخ 25 فيفري 2008.
- المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011المؤرخ 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد.
- دليل الممارسات الفضلىلحوكمة المؤسسات والمنشآت العمومية لسنة 2018، الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية.

https://www.uni-med.net/wp- content / uploads / 2019/07/Guide-of-good-practice-for-better-Govern.pdf.

- توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن المبادئ التوجيهية لإدارة تضارب المصالح في المرفق العام،منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2003).

https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD- LEGAL-0316.

- دليل الممارسة الجيدة للضوابط الداخلية والأخلاقيات والامتثال، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2010)، باريس،

https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/44884414.pdf.

- اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية والوثائق ذات الصلة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية(2011)، باريس،

http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/ConvCombatBribery_FR.pdf

- توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن النزاهة العامة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية(2017)، باريس،

https://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf