

UNODC



مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة



اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الاستراتيجيات

الوطنية

لمكافحة الفساد

دليل عملي

بشأن صياغتها

وتنفيذها

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
فيينا

اتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الفساد

الاستراتيجيات الوطنية
لمكافحة الفساد
دليل عملي بشأن صياغتها
وتنفيذها



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠١٧

© الأمم المتحدة، كانون الثاني/يناير ٢٠١٧. جميع الحقوق محفوظة، في العالم أجمع.

لا تتطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا طريقة عرض المادة التي يتضمَّنها على الإعراب عن أيِّ رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأيِّ بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو للسلطات القائمة فيها أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

هذا المنشور صادر دون تحرير رسمي.

منشور صادر عن: قسم اللغة الإنكليزية والمنشورات والمكتبة، مكتب الأمم المتحدة في فيينا.

شكر وتقدير

هذا الدليل من إنتاج الفرع المعني بالفساد والجرائم الاقتصادية التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب)، وقد وُضع تمثيلاً مع البرنامج المواضيعي المعنون "إجراءات مكافحة الفساد والاحتيال الاقتصادي والجرائم المتصلة بالهوية (٢٠١٢-٢٠١٥)"، وعملاً بالقرار ٤/٥ الصادر عن مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ويودُّ المكتب أن يُعرب عن شكره لخبيريه الاستشاريين ريتشارد ميسيك وماثيو ستيفنسون على ما قدّماه من مساهمات موضوعية في صياغة هذا الدليل.

كما يودُّ المكتب أيضاً أن يُعرب عن عميق امتنانه لكل من أسهم بخبراته وتجاربه في مختلف مراحل إعداد هذا الدليل، وللخبراء الذين شاركوا في اجتماع فريق الخبراء الدولي المعقود في فيينا في الفترة من ٦ إلى ٨ أيار/مايو ٢٠١٥: روبرتا سوليس ريبيرو، رئيسة المجلس الاستشاري للشؤون الدولية، مكتب المراقب المالي العام، البرازيل؛ ليفان كاكافا، رئيس دائرة التحقيقات، وزارة المالية، جورجيا؛ ليفان شانافا، أخصائي، دائرة التحقيقات، وزارة المالية، جورجيا؛ دافيتي سيمونيا، محقق في القضايا البالغة الأهمية، جهاز مكافحة الفساد، جورجيا؛ أرسوليا إيبي-فالدي، مستشارة قانونية، دائرة الحماية الوطنية، هنغاريا؛ كاوشك غوبوردون، كبير المستشارين القانونيين، اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد، موريشيوس؛ ثيونيس كيولدر، رئيس معهد ناميبيا للديمقراطية؛ ليزا ستسروود، مديرة السياسات، الوكالة النرويجية للتنمية الدولية، النرويج؛ خوسيه داس نيفيس، نائب المفوض لشؤون التثقيف والحملات والبحوث، مفوضية مكافحة الفساد، تيمور-ليشتي؛ زيليا ترينداد، نائبة المدعي العام، تيمور-ليشتي؛ فيل ميسون، كبير المستشارين في مجال مكافحة الفساد، فريق المساءلة المالية ومكافحة الفساد، وزارة التنمية الدولية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية؛ جنيفر ويدنر، أستاذة علم السياسة والشؤون الدولية، جامعة برنستون، الولايات المتحدة الأمريكية؛ جيمس واسرستروم، مستشار الشؤون الاستراتيجية لدى المفتش العام المعني بإعادة إعمار أفغانستان، واشنطن العاصمة، الولايات المتحدة الأمريكية؛ جيليان ديل، مؤسسة الشفافية الدولية؛ أنفا تيميلسينا، مسؤول برنامج المبادرة العالمية لمكافحة الفساد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ جوناثان أغار، موظف قانوني معاون، مكتب الشؤون القانونية التابع للأمانة.

ويودُّ المكتب أن ينوّه بمساهمات موظفي المكتب رونان أولوار وقسطنطين باليكارسكي، اللذين اضطلعوا بمسؤولية وضع هذا الدليل، كما يودُّ أن ينوّه بالخبرات والتعليقات التي قدّمها الموظفون التالية أسماؤهم: ديميتري فلاسيس، كانديس ويلش، أوليفر شتولبه، روبرت تيموثي ستيل، جيسون رايشلت، صامويل دي جيفر، زورانا ماركوفيتش، فيرخينيا دي أباخو-ماركيس، أنيكا ويتس، ترولس فيستر، كلاوديا ساياغو، شرفين مجلسي، جنيفر سارفاري برادفورد، أخاراكيث كيراتيثاناثشايبوس.

ويودُّ المكتب أن يعرب عن امتنانه لحكومة أستراليا لتكرّمها بتمويل وضع هذا الدليل.

المحتويات

١	مقدمة
٥	أولاً- عملية الصياغة
٥	ألف- إسناد المسؤولية عن صياغة الاستراتيجية إلى فريق صغير الحجم وشبه مستقل
٦	باء- ضمان استمرار كبار القادة السياسيين في الدعم والمشاركة
٧	جيم- التشاور بانتظام مع جميع الأجهزة الحكومية التي سوف تكون معنية بالاستراتيجية
٨	دال- التماس آراء المعارضة السياسية كلما أمكن ذلك
٨	هاء- إشراك جميع قطاعات المجتمع في عملية الصياغة
١٠	واو- التشديد على أهمية التواصل والشفافية والإعلام في جميع مراحل عملية الصياغة
١٠	زاي- تخصيص ما يكفي من الوقت والموارد لصياغة الاستراتيجية
١١	حاء- الاستفادة من تجارب البلدان الأخرى وخبراتها
١٣	ثانياً- التشخيص الأولي وتحليل الأوضاع
١٣	ألف- إجراء تشخيص أولي لتحديات الفساد
١٥	١- التقييمات الذاتية واستعراضات النظراء والتقييمات الأخرى
١٦	٢- مقارنة البلدان من حيث مستوى الفساد أو نوعية الحوكمة
١٧	٢- الدراسات الاستقصائية القطرية بشأن التصورات عن الفساد
١٨	٤- الدراسات الاستقصائية بشأن التجارب الفعلية مع الفساد
١٩	٥- منصات الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي
٢٠	٦- المعلومات التي تجمعها الأجهزة الحكومية
٢١	٧- مقارنة مختلف مصادر البيانات
٢٢	٨- تقييمات مواطن الضعف
٢٣	٩- قياس المؤشرات غير المباشرة
٢٣	باء- تقييم العقوبات التي تعترض طريق الإصلاح الفعّال
٢٣	١- تقييم القيود على الموارد
٢٤	٢- التعامل مع المعارضة والتأييد المحتملين
٢٧	ثالثاً- وضع تدابير مكافحة الفساد
٢٧	ألف- تكييف الاستراتيجية مع التشخيص بمراعاة القيود
٢٧	باء- الجمع بين الطموح والواقعية
٢٨	جيم- الوقوف على تدابير ملموسة ومحددة يتعين اتّخاذها

- دال- وصف الهدف الذي يرمي إليه كل عنصر من عناصر الإصلاح ٢٩
- هاء- النظر في التكاليف والفوائد والأعباء والمعارضة والدعم فيما يتعلق بكل عنصر ٣٠
- واو- إيلاء الاهتمام لتحديد الأولويات والتعاقب ٣٠
- زاي- تحديد مواعيد لتنفيذ الإصلاحات المختلفة ٣١

رابعاً- ضمان التنفيذ الفعّال ٣٣

- ألف- تكليف كيان واحد رفيع المستوى بالتنسيق والتنفيذ ٣٤
- باء- تحويل صلاحيات كافية للهيئة المكلفة بالتنسيق والتنفيذ ٣٥
- جيم- تعزيز التعاون بين هيئة التنسيق والأجهزة المنفّذة ٣٦
- دال- تسخير قوة السمعة ٣٦
- هاء- الاتفاق مع كل جهاز على جدول زمني للتنفيذ والرصد والتقييم ٣٧
- واو- عدم الاستهانة بالتحديات التي تواجه تنسيق التنفيذ ٣٨

خامساً- الرصد والتقييم والإبلاغ ٣٩

- ألف- رصد التنفيذ وتقييمه ٤٠
- ١- تنفيذ الإصلاحات السياسية على مراحل ٤١
- ٢- اختيار مؤشر واحد أو أكثر لقياس التقدم المحرز ٤١
- ٣- اختيار خط أساس لكل مؤشر ٤٣
- ٤- وضع أهداف واقعية لكل مؤشر من مؤشرات التنفيذ ٤٣
- ٥- التنبؤ للتلاعب في المؤشرات ٤٤
- ٦- توحي الحذر عند استخدام التقييمات الذاتية الصادرة عن الأجهزة ٤٤
- ٧- استخدام التقييمات في تعديل أهداف التنفيذ وأهداف الاستراتيجية ٤٤
- ٨- تخصيص ما يكفي من الوقت والموارد لعملية التقييم ٤٥
- باء- رصد الأثر وتقييمه ٤٥
- ١- عدم استخدام التغيرات في نتائج مؤشرات الفساد من سنة إلى أخرى لقياس أثر الاستراتيجية ٤٦
- ٢- اختيار مؤشرات لتقييم الأثر يمكن مقارنتها بمرور الوقت ٤٧
- ٣- فصل أثر السياسات المنفّذة بموجب الاستراتيجية ٤٧
- ٤- مراعاة التكاليف المطلوبة والوقت اللازم ٤٩
- ٥- إشراك منظمات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية ومعاهد البحث والمواطنين ٥٠
- ٦- توفير أساليب تكفل تنقيح الاستراتيجية بصفة مستمرة ٥٠
- جيم- إبلاغ الجمهور بنتائج الرصد والتقييم ٥٠
- ١- الإبلاغ الداخلي بوصفه جزءاً من آليات التنسيق وضمان المساءلة فيما يتعلق بعملية التنفيذ ٥٠
- ٢- إبلاغ هيئات أعلى في الجهازين التنفيذي أو التشريعي ٥٠
- ٣- إبلاغ الجمهور بوصفه ضماناً للشفافية في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية ٥٠

المرفق- إعلان كوالالمبور بشأن استراتيجيات مكافحة الفساد ٥٣

مقدمة

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد صك دولي شامل يهدف إلى مكافحة آفة الفساد في جميع أنحاء العالم. والفساد، كما يلاحظ في ديباجة الاتفاقية، خطر على استقرار المجتمعات وأمنها ومؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة والتنمية المستدامة وسيادة القانون، لكنه يشكل أيضاً ظاهرة عابرة للحدود الوطنية تطل جميع المجتمعات والاقتصادات، وهو ما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمراً ضرورياً. وقد جعلت الاتفاقية من مناهضة الفساد، في ضوء تصديق ١٧٦ دولة طرفاً عليها (حتى ٢٤ تموز/يوليه ٢٠١٥)، قاعدة متعارفاً عليها على الصعيد العالمي، ومن القضاء على الفساد مطمحاً عالمياً.

والدول الأطراف في الاتفاقية ملزمة باتخاذ تدابير فعّالة لمنع الفساد (الفصل الثاني، المواد من ٧ إلى ١٤)، وتجريم أفعال الفساد وضمان فعالية إنفاذ القانون (الفصل الثالث، المواد من ١٥ إلى ٤٢)، والتعاون مع الدول الأطراف الأخرى على إنفاذ قوانين مكافحة الفساد (الفصل الرابع، المواد من ٤٣ إلى ٥٠)، ومساعدة بعضها بعضاً على استرداد الموجودات المتأتية عن طريق الفساد (الفصل الخامس، المواد من ٥١ إلى ٥٩). وعلاوة على ذلك، وبالإضافة إلى الدعوة إلى اتخاذ إجراءات فعّالة في كل مجال من هذه المجالات على حدة، تفرض المادة ٥ شروطاً أعم على كل دولة طرف بما يلي: (أ) وضع وتنفيذ سياسات فعّالة ومنسّقة لمكافحة الفساد أو مواصلة العمل بها؛ و(ب) وضع وتعزيز ممارسات فعّالة تستهدف منع الفساد؛ و(ج) إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته (انظر الإطار ١). وإضافة إلى ذلك، فإن كل دولة طرف ملزمة، بموجب المادة ٦، بضمان وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد عن طريق تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة ٥، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه، عند الاقتضاء. ومن ثمّ فإنّ أحد أهم التزامات الدول الأطراف بموجب الاتفاقية هو ضمان أن تكون سياساتها لمكافحة الفساد فعّالة ومنسّقة وخاضعة للتقييم بانتظام، وهو التزام تُسأل عنه الدول الأطراف في إطار آلية استعراض تنفيذ الاتفاقية المنشأة بموجب المادة ٦٣.^(١)

^(١) انظر مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، القرارين ١/٢ و ١/٤ (الواردين في الوثيقتين CAC/COSP/2009/14 و CAC/COSP/2011/15).

الإطار ١- المادة ٥ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية)

- ١- تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعّالة منسّقة لمكافحة الفساد، تعزّز مشاركة المجتمع وتجسّد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.
- ٢- تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعّالة تستهدف منع الفساد.
- ٣- تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.
- ٤- تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد.

وقد يستلزم تحقيق الهدف من المادة ٥ من اتفاقية مكافحة الفساد في العديد من البلدان صياغة استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد ونشرها وتنفيذها؛ أو بعبارة أخرى، وضع مشروع خطة واقعية وشاملة ومتكاملة للحدّ من الفساد في البلد المعني. ولا يتطلّب الامتثال لأحكام المادتين ٥ و٦ بأيّ حال من الأحوال وجود استراتيجية رسمية مكتوبة؛ إذ يمكن للدول الأطراف أن تضع سياسات فعّالة ومنسّقة لمكافحة الفساد دون إصدار وثيقة لاستراتيجية بهذا الشأن. بيد أن نشر استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد يمكن أن يكون وسيلة فعّالة لضمان الدول الأطراف الوفاء بالتزاماتها بموجب المادة ٥، كما هو مشار إليه في إعلان كوالالمبور بشأن استراتيجيات مكافحة الفساد (انظر المرفق). ومن المسلم به أيضاً في ذلك الإعلان، الذي أحاط مؤتمر الدول الأطراف علماً به في قراره ٤/٥ المعنون "متابعة إعلان مراكش بشأن منع الفساد"، أن استراتيجيات مكافحة الفساد يمكن أن توفر إطاراً سياساتياً شاملاً للإجراءات التي يتعيّن على الدول اتخاذها في سبيل مكافحة الفساد ومنعه، ويمكن أن تكون أداة مفيدة في حشد جهود وموارد الحكومات وغيرها من أصحاب المصلحة وتنسيقها، وفي وضع السياسات وتنفيذها وضمان رصد تنفيذ السياسات. وبالفعل فقد حدّد المكتب، حتى تاريخ هذا المنشور، أكثر من ٧٠ بلداً أصدرت إما استراتيجية وطنية واحدة لمكافحة الفساد أو مجموعة من الوثائق تمثل مجتمعةً إطاراً شاملاً ومنسّقا لمكافحة الفساد من النوع المتوخّى في إعلان كوالالمبور.

وتختلف وثائق استراتيجيات مكافحة الفساد الوطنية القائمة اختلافاً كبيراً من حيث الطول ومستوى التفصيل والنطاق ومعايير التركيز. وهذا أمر متوقّع ومستصوب على حدّ سواء. فليس هناك نهج "واحد مناسب للجميع" لوضع استراتيجية فعّالة، ولا سيما بالنظر إلى أنّ النظم القانونية والثقافية والسياسية تختلف اختلافاً بالغاً باختلاف البلدان، وكذا حال التحديات والفرص والقيود أمام تلك البلدان. بيد أنّه كانت هناك أيضاً اختلافات كبيرة، وخيبة أمل كبيرة في كثير من الأحيان، فيما يتعلق بمدى فعالية وثائق استراتيجية مكافحة الفساد التي وضعتها مختلف البلدان في تحقيق الأهداف المبيّنة في إعلان كوالالمبور. فعلى سبيل المثال، تبين للمفوضية الأوروبية في تقرير قدّمته في عام ٢٠١٤ إلى مجلس الاتحاد الأوروبي والبرلمان الأوروبي أنه، على الرغم من أنّ العمل على وضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد كان حافزاً لإحراز تقدم حقيقي في بعض الحالات، لم يكن لاستراتيجيات لافتة للنظر في حالات أخرى أثر يُذكر أو أيّ أثر على الإطلاق في الأوضاع على أرض الواقع.^(٢) وبالمثل انتهت تقييمات

European Commission, "Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU anti- corruption^(٢) report", document COM(2014) 38

أخرى لتجارب الاستراتيجيات الوطنية إلى وجود تباين كبير في جودة تلك الاستراتيجيات وأثرها.^(٢) وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من أنه لا يوجد نهج وحيد صحيح إزاء وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، فإنَّ هناك تحديات وصعوبات مشتركة، فضلاً عن الدروس المستفادة من النجاحات والإخفاقات الماضية.

واستجابة لطلب مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية في قراره ٤/٥ استبانة الممارسات الجيدة فيما يتصل بوضع الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد وتعميم هذه الممارسات بين الدول الأطراف فيما يتعلق بوضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد، وتمشياً مع مسؤولية المكتب فيما يتعلق بتقديم المساعدة التقنية إلى الدول الأطراف بغية مساعدتها على الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية،^(٤) يقدّم هذا الدليل توصيات للبلدان التي تنظر في صياغة استراتيجية وطنية جديدة لمكافحة الفساد أو تنقيح استراتيجيتها القائمة. وعلى الرغم من التركيز في هذا الدليل على تقديم توصيات من أجل وضع وثائق استراتيجيات وطنية رسمية لمكافحة الفساد، فإنَّ العديد من التوصيات قد تكون مفيدة أيضاً للبلدان التي تعتمزم الوفاء بالتزاماتها بموجب المادة ٥ دون اعتماد استراتيجية رسمية.

ويتمحور التحليل حول خمسة جوانب رئيسية ينبغي أن تتوفر في وثيقة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد حتى تتسم بالفعالية، ألا وهي:

- ١- ينبغي أن تُشرف هيئة تتمتع بقدر كاف من الاستقلالية والخبرة والدعم السياسي على عملية صياغة الاستراتيجية، وينبغي الاستفادة في هذه العملية من إسهامات موضوعية من أصحاب المصلحة الرئيسيين من داخل الحكومة وخارجها؛
- ٢- ينبغي أن تتضمن الاستراتيجية تقييماً وتشخيصاً أوليين لأكبر تحديات الفساد التي يواجهها البلد، بما في ذلك العقبات التي تعترض سبيل تنفيذ سياسة فعّالة لمكافحة الفساد. وينبغي أن يحدّد التشخيص الأولي أيضاً الثغرات أو أوجه القصور التي تشوب المعرفة بتلك المسائل أو فهمها في الوقت الراهن؛
- ٣- ينبغي، استناداً إلى التقييم والتشخيص الأوليين، أن تتضمن الاستراتيجية سياسةً لمكافحة الفساد تضع أهدافاً طموحة وواقعية في آن واحد، وتحدّد أهمّ الأولويات في الأجلين القصير والطويل، وتضع الترتيب المناسب لتنفيذ الإصلاحات؛
- ٤- ينبغي أن تشمل الاستراتيجية خطة تنفيذية تُسند فيها مسؤولية الإشراف على تنفيذ الاستراتيجية إلى وحدة تنسيقية ويُنصُّ فيها على آليات تضمن التزام شتى الأجهزة التي تنفذ جوانب مختلفة من الاستراتيجية بالتعاون فيما بينها؛
- ٥- ينبغي أن تتضمن الاستراتيجية برنامجاً لرصد وتقييم تنفيذ الخطة وأثرها، وذلك بهدف التأكد من أن عناصر خطة السياسات تُنفذ تنفيذاً سليماً، وأنها تحقق الأثر المنشود منها، وأنه يمكن تنقيحها عند الاقتضاء.

وتجدر الإشارة هنا إلى ملاحظتين أوليتين قبل المضي قدماً، أولاًهما أن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ليست مجرد وثيقة تكنوقراطية يتوقف تنفيذها على توافر الإرادة الكافية لدى القادة الوطنيين. فمن بين أغراض وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد وإصدارها المساعدة في إيجاد واستدامة ما يلزم

^(٢) انظر: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Department for International Development, *Why Corruption Matters: Understanding Causes, Effects and How to Address Them. Evidence Paper on Corruption* (London, January 2015); Southeast Europe Leadership for Development and Integrity, *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*, rev. ed. (Sofia, Center for the Study of Democracy, 2014); United Nations Development Programme, *Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why? Lessons Learned from the Asia-Pacific Region* (Bangkok, 2014); Maïra Martini, "Examples of national anti-corruption strategies", Anti-Corruption Helpdesk Answer (Berlin, Transparency International, 2013); Karen Hussmann, ed. *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC? Report of Six Country Case Studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania and Zambia* (Bergen, Norway, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2007).

^(٤) انظر الوثيقة CAC/COSP/2009/15، الفصل الأول- ألف، القرار ٤/٢ المعنون "المساعدة التقنية من أجل تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد".

لمكافحة الفساد بفعالية من قيادات وطلب شعبي وتأييد واسع. فإذا اقتصر وثيقة الاستراتيجية على تحديد مجموعة من السياسات السليمة والرشيده، فإنها لن تتجح في النهوض بهذه الأهداف. ولذا ينبغي لوثيقة الاستراتيجية، شأنها في ذلك شأن العمليات المتبعة في صياغتها وضمن تنفيذها وتقيحها بعد إصدارها، أن تثبت شعوراً داخل الحكومة وخارجها على حد سواء بامتلاكها والالتزام بها، وأن تضع غايات ومعايير مرجعية تمكّن الجمهور، سواء المحلي أم الأجنبي، من مساءلة الحكومة عن الأهداف التي وضعتها لنفسها.

ثانياً، ثمة فكرة رئيسية عامة في هذا الدليل، ألا وهي أنه لا بد للقائمين على صياغة الاستراتيجية من تحقيق توازن بين الطموح والواقعية. فإذا كانت الاستراتيجية مفرطة في الحذر والتقييد—أي قاصرة على اقتراح تغييرات سياسية يسهل تحقيقها—فقد لا تعالج مشاكل الفساد الأكثر إلحاحاً في البلاد، ومن ثم فإنها لن تولد ما يلزم من الحماس والتركيز والضغط من أجل إحراز تقدّم ذي شأن في مجال منع الفساد ومكافحته. أمّا إذا كانت الاستراتيجية مفرطة في الطموح، بوضعها أهدافاً كبرى لا يمكن تحقيقها بالنظر إلى موارد البلد وقدراته، فسوف يكون مصيرها التجاهل أو الرفض باعتبارها غير عملية، كما يمكن أن تسهم في نشر شعور بالإحباط والاستسلام للأمر الواقع بين المواطنين. وليس تحقيق التوازن بين الطموح والواقعية بالأمر اليسير، ويختلف النهج المناسب في هذا الصدد من بلد إلى آخر، إلا أنه يجب على المسؤولين عن عملية وضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد أن يراعوا ذلك في كل مرحلة من مراحل العملية.

عملية الصياغة

تتمثل الخطوة الأولى في وضع استراتيجية وطنية فعّالة لمكافحة الفساد في تصميم عملية صياغة الوثيقة. وتتسم القرارات المتعلقة بهذه العملية بأهمية بالغة، حيث إنها تؤثر على مضمون الوثيقة واحتمال نجاح تنفيذها على حدٍ سواء. وتختلف المؤسسات والأفراد المنوط بها أو بهم صياغة الاستراتيجية من بلد إلى آخر، كما تفرض الاعتبارات السياسية والقيود على الموارد وغير ذلك من العوامل بعضاً على الأقل من جوانب هذه العملية. ومع ذلك، فهناك بعض المبادئ العامة التي قد يكون من المفيد الأخذ بها، أو على الأقل الالتزام بها في حدود الإمكان، عند تصميم عملية بهدف صياغة استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد. ويجدر التشديد على المبادئ الثمانية التالية على وجه الخصوص.

ألف - إسناد المسؤولية عن صياغة الاستراتيجية إلى فريق صغير الحجم وشبه مستقل

يتسم تصميم عملية الصياغة بأهمية بالغة، وينبغي بذل قدر كبير من العناية في هذه المرحلة الأولى الحاسمة. وينبغي أن تتولى لجنة أو هيئة صغيرة نسبياً المسؤولية الرئيسية عن صياغة وثيقة الاستراتيجية، وينبغي أن تتمتع تلك اللجنة أو الهيئة بدرجة معقولة من الاستقلالية في الصياغة. وقد يكون من المفيد أن يصدر توجيه واضح من أحد كبار القادة السياسيين، ويُفضّل أن يكون رئيس الحكومة، يبيّن فيه المهمة الموكلة إلى هيئة الصياغة والمسؤوليات التي تضطلع بها، حيث إن ذلك من شأنه توضيح المسؤوليات والتمكين من تلافي نشوب خلافات حول نطاقات الاختصاص بين مختلف الأجهزة.^(٥)

ويُفضّل أن يرأس هيئة الصياغة شخص يتمتع بقدر كافٍ من الأهمية والمشروعية والنفوذ السياسي ليكون "نصيراً" فعّالاً لهيئة الصياغة، وللإستراتيجية نفسها في نهاية المطاف. وينبغي أن يكون الرئيس قناة فعّالة للاتصال بين الهيئة والقيادات السياسية العليا الأخرى، وفي الوقت ذاته بمثابة ممثل لعملية صياغة الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد لدى عموم الجمهور. وليس من الضروري أن يخوض الرئيس في تفاصيل عملية الصياغة أو جوانبها التقنية، وإنما ينبغي أن يكون دوره قيادياً وإدارياً بصفة عامة.

^(٥) في المملكة المتحدة، أصدر رئيس الوزراء توجيهاً بتكليف وزارة الداخلية ومكتب مجلس الوزراء بصياغة الاستراتيجية الوطنية. انظر: John Bray, "UK national anti-corruption plan: coming soon", Integrity Matters, No. 13 (London, Control Risks, 2014).

ولا بدّ من مراعاة التوازن عند اختيار أعضاء هيئة الصياغة، لأنّ المشاركة الواسعة النطاق والتأييد من جانب طائفة عريضة من أصحاب المصلحة أمرٌ لا غنى عنه لإعداد استراتيجية مناسبة وفعّالة - وهو ما سنشدّد عليه أدناه. ومع ذلك فمن غير المرجّح أن تكون الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد فعّالة إذا ما كانت مجرد قائمة طويلة من التطلعات، أو مجموعة عشوائية من الأفكار والاقتراحات غير المترابطة وغير المنظّمة. ومن المستصوب في جميع الأحوال تقريباً إسناد المسؤولية عن صياغة الوثيقة إلى عدد صغير من المحرّرين الرئيسيين. ولا بدّ من بذل العناية في اختيار هؤلاء الأفراد بالنظر إلى أنه سيتعيّن عليهم إجراء مشاورات واسعة النطاق مع طائفة عريضة من أصحاب المصلحة والخبراء، دون التقيد بأيّ برنامج محدد سلفاً. وفي الوقت نفسه، يتعيّن على المحرّرين الرئيسيين أيضاً صوغ استراتيجية قائمة على رؤية متماسكة. وينبغي أن يتمتعوا بقدر كافٍ من الأهمية كي يحظوا بالاحترام، وبقدر كافٍ من الخبرة التقنية ليتمكنوا من إعداد وثيقة مُحكمة ذات جودة عالية. وينبغي أيضاً أن يتقبّلوا الإسهامات الواردة من مصادر مختلفة، وأن يمتثلوا فئات متنوعة من الناس ليكونوا محل ثقة طائفة عريضة من أصحاب المصلحة. ولا تتوفر جميع هذه الخصائص دائماً في نفس الشخص، ومن ثمّ فقد يكون من المهم أن تُسند المسؤوليات الرئيسية عن الصياغة إلى لجنة متنوعة من الأفراد الذين يتمتعون بمهارات مختلفة لكنها متكاملة، والذين يمكنهم العمل سوياً بفعالية.

ومن بين النهج التي أتبعها عدد من البلدان إنشاءً لجنة صياغة رفيعة المستوى يدعمها فريق صغير من الخبراء التقنيين الذين يظلمعون بالمسؤولية عن كتابة الاستراتيجية فعلاً. ففي الكاميرون، عمّل فريق صياغة مكون من ستة أشخاص تحت مسؤولية مفوضية وطنية قوامها ثمانية أعضاء يمثلون الوزارات المعنية والسلطة التشريعية والمحكمة العليا والمجتمع المدني وأوساط الأعمال. وفي باكستان، عمل على وضع الاستراتيجية فريق مشاريع صغير اختير أعضاؤه من بين العاملين في مكتب مكافحة الفساد والأجهزة الرئيسية، بإشراف لجنة توجيهية ترأسها مسؤول حكومي رفيع المستوى وتألّفت من شخصيات قيادية من مختلف مؤسسات الدولة والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والقطاع الخاص.^(٦)

باء - ضمان استمرار كبار القادة السياسيين في الدعم والمشاركة

من المهم للغاية أن تحظى الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بدعم سياسي رفيع المستوى، وأن يستمر هذا الدعم طوال عملية الصياغة. وينبغي، إذا أمكن، أن تحظى عملية صياغة الاستراتيجية في بدايتها بالتأييد الصريح والعلني من كبار القادة السياسيين، ولا سيما رئيس الدولة. وفي أثناء عملية الصياغة، يمكن لكبار القادة أن يظهروا دعمهم بطرائق متنوعة، بما في ذلك إلقاء كلمات بشأن أهمية وجود استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد، وإصدار بيانات عامة تحثّ المواطنين على تقديم إسهامات إلى اللجنة. وبالإضافة إلى التأييد العلني في بداية عملية الصياغة ونهايتها، من المفيد أيضاً إطلاع كبار القادة السياسيين على المستجدات وإشراكهم في جميع مراحل وضع الاستراتيجية، وربما حضورهم أحياناً اجتماعات لجنة الصياغة.

وبعد اكتمال عملية الصياغة، قد يحتاج الأمر إلى اعتراف قانوني رسمي بوثيقة الاستراتيجية في صيغتها النهائية. ويتوقّف شكل هذا الاعتراف على النظامين القانوني والسياسي في البلد المعني. فقد يُلزم في بعض البلدان عرض الاستراتيجية على البرلمان لإقرارها بموجب قرار أو حتى عن طريق التشريع؛ وقد يكفي في بلدان أخرى صدور مرسوم تنفيذي. وقد يكون للاعتراف الرسمي، حتى في الأحوال التي لا يكون فيها ضرورياً، فائدته في تعزيز الدعم للاستراتيجية. وفي العديد من البلدان، يُعدّ تصويت السلطة التشريعية لإقرار الاستراتيجية أفضل وسيلة للقيام بذلك.

^(٦) المعلومات المتعلقة باستراتيجية أيّ دولة مأخوذة من نص استراتيجيتها الوطنية لمكافحة الفساد، ما لم يُذكر خلاف ذلك.

ومن المسلم به أن آراء كبار القادة السياسيين قد تختلف أحياناً فيما يتعلق بأسباب الفساد أو أولويات مكافحته، وهناك ما يبرر التخوف من استخدام هؤلاء القادة نفوذهم، في حال مشاركتهم في عملية الصياغة، بطرائق قد يرى فيها العديد من دعاة مكافحة الفساد (الذين ربما يكون من بينهم بعض أعضاء هيئة الصياغة) إضعافاً للاستراتيجية. بيد أن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بطبيعتها، آلية عمل "من القمة إلى القاعدة"، ويتوقف نجاحها على الجهود التي تبذلها طائفة عريضة من الوزارات والأجهزة والمؤسسات الحكومية. فمن غير المرجح، دون دعم سياسي رفيع المستوى، ودون الاقتناع على كل مستوى من مستويات الحكومة بأن القيادات العليا تدعم الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والقائمين على وضعها، أن تتسم هذه الاستراتيجية بالفعالية، أيًا كان محتواها على الورق. وقد يكون من الأفضل، إذا لم تكن القيادة العليا راغبة في دعم وضع استراتيجية محكمة لمكافحة الفساد، التركيز على تحقيق توافق واسع في الآراء بشأن المشاكل والحلول، وإرجاء صياغة الاستراتيجية إلى وقت لاحق.

جيم - التشاور بانتظام مع جميع الأجهزة الحكومية التي سوف تكون معنية بالاستراتيجية

ينبغي ضمان مستوى مناسب في عملية صياغة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد لمشاركة ممثلين عن أيّ جهاز حكومي مسؤول عن تنفيذ أيّ جزء من الاستراتيجية. ويشمل ذلك أجهزة السلطة التنفيذية من قبيل وزارتي العدل والداخلية، والجهاز المتخصص في مكافحة الفساد، وأمين المظالم، وجهاز الشرطة، ووحدات الاستخبارات المالية، والأجهزة المسؤولة عن الاشتراء العمومي، ولجنة الخدمة المدنية أو غيرها من الكيانات المسؤولة عن استقدام الموظفين العموميين وترقيتهم وتأديبهم. وفي الأحوال التي تكون فيها أجهزة لا تخضع للسيطرة المباشرة للسلطة التنفيذية—أيّ الجهاز القضائي، والسلطة التشريعية، والكيانات المستقلة مثل ديوان المحاسبة الوطني، والهيئات التنظيمية المستقلة، والحكومات المحلية أو الإقليمية معنية بالاستراتيجية أو ملزمة بموجبها باتخاذ إجراءات، لا بدّ من مشاركة هذه الأجهزة بدورها في عملية الصياغة. ففي غانا على سبيل المثال، التمس القائمون على صياغة الاستراتيجية إسهامات من أعضاء البرلمان والجهاز القضائي، وفي إستونيا، عُقدت مشاورات مع عدد من الكيانات المستقلة عن الحكومة، بما في ذلك المدعي العام والجهاز المعني بقانون المنافسة. وفي بيرو، عُقدت حلقات عمل خاصة من أجل الاستماع إلى آراء أعضاء الجهاز القضائي وديوان المحاسبة الأعلى، والتُمنست إسهامات أمين المظالم (المحامي العام) في جميع مراحل عملية الصياغة.

ومن المهم إشراك مختلف الأجهزة في عملية صياغة الاستراتيجية لأسباب عديدة. وأوضح هذه الأسباب أن لدى ممثلي مختلف الأجهزة أنواعاً مختلفة من الخبرات التي يمكن أن تسهم في تحسين نوعية الاستراتيجية، ومن ذلك على سبيل المثال الوقوف على المشاكل والتحديات التي يمكن أن يكون واضعو الاستراتيجية الرئيسيون قد غفلوا عنها (أو أسأؤوا فهمها) واقتراح حلول مبتكرة. ومن المهم للغاية أيضاً أن يكون بإمكان بعض المشاركين في عملية الصياغة على الأقل تقديم معلومات دقيقة بشأن الأمور المالية والمسائل المتعلقة بالميزانية، بالنظر إلى أهمية هذه الاعتبارات الحاسمة في تنفيذ الاستراتيجية تنفيذاً فعلياً. ولكن ربما كان الأهم من ذلك أنه من المعتاد أن تضطلع مختلف الأجهزة بمسؤوليات فيما يتعلق بتنفيذ الاستراتيجية، ويعدّ قبول تلك الأجهزة الاستراتيجية ودعمها لها بفعالية أمراً حاسماً لنجاحها. وتبرز مشاركة هذه الأجهزة في عملية الصياغة شعورها بـ "بامتلاك" الاستراتيجية.

ومن الاحتمالات التي تظل واردة أن يعترض ممثلو الأجهزة الحكومية إلى حدّ الإفراط على الإصلاحات (وهذا من الأمور التي كثيرا ما يلام عليها البيروقراطيون أينما كانوا وإن لم يكن هناك ما يبرره دائماً). وينبغي احترام آراء الأجهزة الحكومية، لا اعتبارها ملزمة. ومن الأفضل، إجمالاً، أن يشارك ممثلون عن جميع الجهات الحكومية ذات الصلة في مرحلة مبكرة من عملية صياغة الاستراتيجية، وأن تُتاح لهم الفرصة لإبداء شواغلهم، بدلاً من أن تُقدّم إلى هذه الجهات استراتيجية لم تشارك في وضعها ومن ثمّ قد تعتمد إلى

الاعتراض عليها. ولهذا السبب، من بين أسباب أخرى، ينبغي ألا تقتصر المشاورات على القيادة السياسية لمختلف الأجهزة المنقّدة، بل أن تشمل أيضاً الموظفين التقنيين أو الموظفين الحكوميين المعيّنين لأجل طويل ممن سيؤدون دوراً رئيسياً في تنفيذ توصيات الاستراتيجية. وثمة فائدة أخرى من إشراك أجهزة متعددة في عملية صياغة الاستراتيجية، ألا وهي إمكانية تحسين قدرة هذه الأجهزة على التنسيق والتعاون بشأن مسائل مكافحة الفساد؛ حيث إنّ التفاعل بين تلك الأجهزة في عملية الصياغة يمكن أن ييسّر التعاون بشأن تنفيذ الاستراتيجية ورصدها وتقييمها—وجميعها أمورٌ حاسمة الأهمية في نجاحها.

دال- التماس آراء المعارضة السياسية كلما أمكن ذلك

من التوصيات التي ربما كانت أكثر إثارة للجدل ألا تقتصر عملية صياغة الاستراتيجية على إشراك أعضاء الحكومة الحالية، بل أن تشمل أعضاء من المعارضة السياسية (المعارضة البرلمانية، أو ربما قادة الحكومات الإقليمية أو المحلية من أحزاب المعارضة). إذ يمكن أن تكون مشاركتهم مفيدة لأسباب عديدة. أولاً، يُعدُّ التماس إسهامات من المعارضة بادرة حسن نية من الحكومة - تسليمًا بالفكرة القائلة بأنّ مكافحة الفساد ليست مسألة حزبية - وقد يحدُّ من مدى النظر إلى الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد باعتبارها أداة سياسية في يد الحكومة الحالية. ثانياً، كثيراً ما تكون أحزاب المعارضة في وضع يؤهلها لأن تعرض وتمثّل آراء الدوائر أو الفئات التي يمكن لولا ذلك أن تُهمَّش في عملية الصياغة؛ كما يمكن أن تبدي المعارضة انشغالها إذا كانت عملية صياغة الاستراتيجية تتجاهل مسائل أو شواغل ذات صلة بفئات مجتمعية بعينها. أمّا السبب الثالث فهو أنّ الحكومات تتغير—فالحزب المعارض بالأمرس يمكن أن يصير الحزب الحاكم غداً—وكثيراً ما تتوقف استدامة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في الأمد البعيد على ما إذا كانت الاستراتيجية لا تزال تحظى بالتأييد عقب تغيير الحكومة.

بيد أن إشراك ممثلي المعارضة في عملية الصياغة لا يخلو من المخاطر. فقد يؤدي حضورهم المناقشات إلى الحدّ من تبادل الأفكار بحرية، وفي بعض الحالات، يمكن أن تستغل أحزاب المعارضة دورها في خدمة مصالحها السياسية، بل وفي عرقلة العملية بهدف حرمان الحكومة من تحقيق إنجاز شعبي من الناحية السياسية. وحتى في حال المبالغة في تلك المخاوف، قد لا ترغب الحكومة في إشراك المعارضة في عملية الصياغة. وعلى أيّ حال، إذا كانت مشاركة ممثلين عن المعارضة مباشرة في عملية الصياغة غير ممكنة أو غير مستصوبة، يجدر مع ذلك بالقائمين على صياغة الاستراتيجية أن يجروا مشاورات مع قادة المعارضة في إطار عملية تشاور أعم مع طائفة من الخبراء.

هاء- إشراك جميع قطاعات المجتمع في عملية الصياغة

على القائمين على صياغة الاستراتيجية إيجاد السبل المناسبة للتواصل على نطاق واسع مع الجهات غير الحكومية من منظمات المجتمع المدني، وأوساط الأعمال، ووسائل الإعلام، والأوساط الأكاديمية، وعموم الجمهور، وسائر أصحاب المصلحة. والأسباب وراء ذلك بسيطة. أولاً، قد يكون لدى تلك الجهات معلومات قيّمة وتوصيات مفيدة بشأن تصميم استراتيجية أكثر فعالية وأكثر ملاءمة لاحتياجات البلاد وظروفها الخاصة؛ ثانياً، يمكن أن يساعد إشراك طائفة عريضة من الأصوات في عملية الصياغة على تشكيل رؤية مشتركة وإضفاء مزيد من المشروعية على الاستراتيجية، ومن ثمّ تعزيز الدعم السياسي الذي تحظى به، في المجتمع بوجه عام. فمن الأرجح أن تساعد الجهات التي تقتنع بالاستماع إلى أصواتها عند وضع الاستراتيجية على الدفع بها قدماً وضمان تنفيذها تنفيذاً فعلياً.^(٧)

Elinor Ostrom, "Beyond markets and States: polycentric governance of complex economic systems", *American Economic Review* (٧).
Review, vol. 100, No. 3 (2010), pp. 641- 672

ولا يخلو إجراء مشاورات على نطاق واسع من المخاطر، ومن الضروري، بالرغم من أنه يمكن اتّخاذ خطوات من أجل الحدّ من تلك المخاطر وضمان إجراء حوار مثمر (انظر الإطار ٢)، أن يضعها القائمون على صياغة الاستراتيجية في الاعتبار. فقد يؤدي الإفراط في التشديد على أهمية التوصل إلى توافق في الآراء، أو محاولة مراعاة الإسهامات المقدّمة من جميع أصحاب المصلحة، إلى تمييع الاستراتيجية بحيث تمتلئ بالعموميات والتطلّعات وتفتقر إلى خيارات ملموسة محددة من بين مختلف الأولويات والنهوج. ومن الممكن أيضاً أن يؤدي إشراك أصحاب المصلحة الخارجيين في عملية الصياغة إلى نتيجة عكسية. فإذا شعر أصحاب المصلحة المشاركون بأن آراءهم قوبلت بالتجاهل أو بأنّ المشاورات كانت صورية، فقد يشعرون بأنهم استُبعدوا من عملية صياغة الاستراتيجية، ومن ثمّ يقلُّ احتمال أن يصبحوا حلفاء أقوياء في تنفيذها. ويجب على القائمين على صياغة الاستراتيجية أن يبذلوا قصارى جهدهم من أجل ضمان إقناع مختلف أصحاب المصلحة بأنّ آراءهم تؤخذ على محمل الجد، وأنها تؤثر في عملية الصياغة. وفي الوقت نفسه، يجب أن يوضّح القائمون على صياغة الاستراتيجية أنّ طائفة واسعة من الآراء ووجهات النظر سوف تُدمج، في نهاية المطاف، في وثيقة متماسكة، وهو ما يعني أنّ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في صيغتها النهائية لن تتصّح حرفياً في جميع الأحوال على ما يريده جميع أصحاب المصلحة.

الإطار ٢- ضمان إجراء حوار مثمر مع أصحاب المصلحة

بغية تحسين تنفيذ السياسات، أصدرت حكومة أستراليا مذكرة إرشادية إلى الوزارات تتضمن فصلاً بشأن التشاور مع أصحاب المصلحة. وتوصي المذكرة بالإجابة على الأسئلة التالية قبل التواصل مع أصحاب المصلحة:

- هل يتسم الغرض والفائدة المرجوة من إشراك أصحاب المصلحة في أثناء التنفيذ بالوضوح؟
- هل حدّد أصحاب المصلحة الحقيقيون؟
- هل تُنظر في فعالية مختلف قنوات الأتصال من حيث التكلفة؟
- هل سيكون من المفيد إجراء عملية تشاور واسعة النطاق باستخدام وسائل التواصل الاجتماعي؟
- هل تُنظر بما فيه الكفاية في كيفية التفاعل مع أصحاب المصلحة في أثناء مرحلة التنفيذ؟
- هل هناك مساءلة واضحة فيما يتعلق بإشراك أصحاب المصلحة، بما في ذلك التعامل مع التوقعات؟
- ما هو أفضل وقت لإشراك أصحاب المصلحة؟
- كيف ستُستخدم المعلومات التي يُحصل عليها من أصحاب المصلحة المشاركين؟
- هل هناك استراتيجية للتواصل فيما يتعلق بالتشاور مع أصحاب المصلحة؟
- إذا كان من المقترح إطلاق حملة دعائية حكومية، هل حدّدت المبادئ التوجيهية ذات الصلة وطُبِّقت؟
- هل تلقى الموظفون إرشادات بشأن الوقوف على ما قد يقع من تضارب في المصالح؟ على وجه التحديد، هل هناك ترتيبات مرضية للتعامل مع حالات تضارب المصالح، الفعلية أو المتصورة، التي قد تنشأ عن التشاور مع أصحاب المصلحة؟

المصدر: Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet and Australian National Audit Office, *Better Practice Guide: Successful Implementation of Policy Initiatives* (Canberra, 2014), p. 36

ولهذه الاعتبارات أيضاً آثار هامة على تحديد موعد إجراء المشاورات مع أصحاب المصلحة. ومن بين الأسئلة الرئيسية ما إذا كان يتعيّن الانتظار إلى حين الانتهاء من إعداد صيغة أولية من وثيقة الاستراتيجية قبل إشراك أصحاب المصلحة، أو ما إذا كان ينبغي أن تبدأ المشاورات قبل ذلك. ولا يخلو كلا البديلين من المخاطر. فإذا انتظر القائمون على صياغة الاستراتيجية حتى الانتهاء من نص أولي، قد يُتَّهمون باستغلال المشاورات لا كوسيلة لالتماس إسهامات جهات خارجية بحسن نية، وإنما كوسيلة لكسب الدعم والمشروعية لما ينتوون القيام به على أيّ حال. ومن ناحية أخرى، يمكن أن تتمخض المشاورات المفتوحة عن قوائم اقتراحات مطوّلة وغير مركزة. وإلى جانب ما قد تتسم به هذه الطريقة من عدم الفعالية، فإنّها قد تؤدي أيضاً إلى

تفسير الجهات التي لم تُدرج اقتراحاتها في الصيغة النهائية من الوثيقة. ومن الطرائق التي يمكن اتّباعها لتلافي هذه المزالق إجراء المشاورات على مراحل، بحيث تُلتَمَس أولاً معلومات عامة بشأن تحديات الفساد التي تواجهها البلاد، يلي ذلك إعداد مشروع أو موجز أولي، ثم تُلتَمَس معلومات أكثر تركيزاً. ويمكن اتباع نهج آخر مكثف يتمثل في الإسراع بتنظيم مشاورات حول آخر الاستنتاجات بشأن مشاكل الفساد في البلاد. فعلى سبيل المثال، يمكن، إذا كانت هناك دراسة استقصائية حديثة بشأن تجارب المواطنين مع الرشوة في مختلف الأجهزة الحكومية، أن يلتَمَس القائمون على صياغة الاستراتيجية إسهامات أصحاب المصلحة بشأن رأيهم في النتائج التي خلصت إليها هذه الدراسة وما يمكن القيام به بشأن تلك النتائج.

واو- التشديد على أهمية التواصل والشفافية والإعلام في جميع مراحل عملية الصياغة

بالإضافة إلى إجراء مشاورات مع أصحاب المصلحة (وربما بالاقتران بذلك)، ينبغي أن يسعى القائمون على صياغة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد إلى الالتزام قدر المستطاع بالشفافية في العملية (بالطبع مع مراعاة أن السرية قد تكون مطلوبة في بعض الأحيان، مثلاً في حالة إجراء المشاورات مع جهات حكومية أخرى بشأن مسائل داخلية ذات طبيعة حساسة). وإلى جانب الالتزام بالشفافية، ينبغي أن تضع الحكومة خطة للتعريف بالعمل الذي تضطلع به الهيئة المكلفة بصياغة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، حتى يكون عامة الجمهور وأصحاب المصلحة المعنيين على علم بأن إسهاماتهم موضع ترحيب، وبغية توضيح السبب وراء اعتبار مكافحة الفساد ووضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد من الأولويات. ويؤدي وضع استراتيجية فعّالة للإعلام والتواصل العديد من الوظائف: تشجيع زيادة عدد الإسهامات المقدمة في عملية الصياغة وزيادة تنوعها؛ وإضفاء مزيد من المشروعية على عملية صياغة الاستراتيجية؛ وإظهار أن الحكومة ملتزمة بمكافحة الفساد؛ ومواصلة جذب الاهتمام والانتباه إلى عملية صياغة الاستراتيجية، ولا سيما بالنظر إلى أنه من المرجح أن تستغرق العملية وقتاً طويلاً.

زاي- تخصيص ما يكفي من الوقت والموارد لصياغة الاستراتيجية

تحتاج عملية صياغة الاستراتيجية إلى قدر كافٍ من الوقت والموارد. فليس من الواقعي على الإطلاق أن يُفترض أن لجنة الصياغة سوف تتمكن في غضون بضعة أسابيع من إجراء مشاورات واسعة النطاق مع طائفة عريضة من أصحاب المصلحة داخل الحكومة وخارجها، وتجميع البيانات والأدلة ذات الصلة واستعراضها، وجمع بيانات جديدة عند وجود ثغرات كبيرة في قاعدة المعارف اللازمة لوضع استراتيجية وطنية محكمة لمكافحة الفساد، ووضع مجموعة من الاقتراحات السياساتية المنسقة والمدعومة بحجج قوية. ولذلك فإن تخصيص قدر كافٍ من الوقت والموارد لهذه العملية يتسم بأهمية حاسمة.

وتتوقّف الفترة الزمنية التي تحتاجها عملية صياغة الاستراتيجية على عدّة عوامل: هل الاستراتيجية امتداد لاستراتيجية سابقة؟ ما هو حجم البحوث الأساسية التي أجريت بالفعل؟ ما مدى سهولة الحصول على المعلومات من مختلف الأجهزة بشأن أنشطتها؟ وثمة اعتبار هام آخر يتمثل في الوقت اللازم للتشاور مع مختلف أصحاب المصلحة. ما مدى صعوبة عقد اجتماعات في شتى أنحاء البلاد؟ كم من الوقت سيستغرق الإعداد لهذه الاجتماعات؟

وبالرغم من توفر قدر كبير من المعلومات الأساسية، واجه القائمون على صياغة الاستراتيجية في الكاميرون تحدياً كبيراً في إعداد نص أولي خلال الأشهر الثلاثة التي حُصّصت لانتهاء من تلك المهمة.^(أ) وتمكّن القائمون على صياغة الاستراتيجية في باكستان من إعداد نص في فترة زمنية تزيد قليلاً عن ١٠ أشهر،

Cameroon, Commission Nationale Anti-Corruption, *Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2010-2015*^(أ)

.(Yaoundé, 2010), p. 13

بيد أن الكثير من البحوث التي كان عليهم إجراؤها كان قد أُجري بالفعل، وساعدهم الدعم الكبير الذي حصلوا عليه من أوساط المانحين على التعجيل بالعملية. وقد خلصت دراسة استقصائية أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ٢٠١٤ عن استراتيجيات مكافحة الفساد في منطقة آسيا والمحيط الهادئ إلى أن عملية صياغة استراتيجية لمكافحة الفساد عادةً ما تستغرق ما بين سنة واحدة وستين.^(٩)

ويجدر التشديد على ما يلزم من وقت وموارد لصياغة استراتيجية جيدة بالنظر إلى أن قرار وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد كثيراً ما يُتخذ على إثر فضائح تجبر القادة على التصرف بسرعة وحزم. وفي حالات أخرى، قد تود حكومة منتخبة حديثاً أن تسرع بوضع استراتيجية لمكافحة الفساد من أجل التبدل على التزامها بوعدهم الانتخابي بمكافحة الفساد. وقد يحتاج أنصار وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد إلى الاستفادة من هذه الظروف السياسية المؤاتية. وفي بعض الحالات، قد يكون من الضروري التعجيل بعملية صياغة الاستراتيجية لأسباب أخرى، مثل إنجاز العملية ضمن دورة الميزانية الحالية. وفي المقابل، فقد يكون من غير الواقعي عندما يقترب موعد إجراء الانتخابات أن يُتوقع إحراز تقدم كبير في صياغة استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد حتى انتهاء الانتخابات. وأياً كانت الظروف، فمن الشائع للغاية أن تخصص البلدان وقتاً أقصر وموارد أقل مما يلزم لإعداد وثيقة استراتيجية ذات جودة عالية، ونتيجة لذلك يكون أثر الاستراتيجية ضئيلاً في الأجل الطويل.

حاء - الاستفادة من تجارب البلدان الأخرى وخبراتها

ينبغي أن يستعين القائمون على صياغة الاستراتيجية، بفعالية لكن بحصافة أيضاً، بخبراء من بلدان أخرى في مجالات صياغة الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد أو إساءة المشورة بشأنها أو تنفيذها. فقد تعاني العديد من الدول الأطراف في الاتفاقية، ولا سيما البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، من أوجه قصور كبيرة في قدراتها التقنية، بيد أن من المرجح أن تستفيد جميع البلدان من الخبرات والآراء المختلفة التي يمكن أن يساهم بها الخبراء الخارجيون في عملية الصياغة. وتشجع المادة ٦٠ من الاتفاقية أنشطة تبادل المعارف من هذا القبيل، حيث تهيب بالدول الأطراف أن تنظر في أن يُزود بعضها بعضاً بأكثر قدر ممكن من المساعدة التقنية في خططها وبرامجها الرامية إلى مكافحة الفساد، بما في ذلك تبادل الخبرات والمعارف المتخصصة ذات الصلة. ويمكن أن يضيف الخبراء الاستشاريون الأجانب قيمة كبيرة إلى عملية الصياغة، سواء من خلال القدرات التقنية الإضافية التي يمكن أن يوفرها أم من خلال قدرتهم على الاستفادة من تجارب البلدان الأخرى.

غير أنه من المهم للغاية في الوقت نفسه أن يحتفظ كل بلد بكامل ملكيته لاستراتيجيته الوطنية لمكافحة الفساد، وأن تكون هذه الاستراتيجية مصممة لتتوافق مع احتياجات ذلك البلد وظروفه الخاصة. وينبغي ألا تُسند عملية صياغة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد إلى خبراء أجانب. ولا يقتصر السبب في ذلك على أن الخبراء الأجانب قد لا يفهمون دائماً فهماً تاماً التحديات والظروف الخاصة بالبلد المعني فحسب، بل أيضاً لأنه من غير المرجح أن تكون الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد فعالة إلا إذا كان هناك شعور قوي بامتلاكها والالتزام بها محلياً. وفي أحيان كثيرة، تستعين البلدان بخبراء استشاريين أجانب لصياغة وثائق استراتيجياتها الوطنية لمكافحة الفساد، ولا يساهم فيها المسؤولون المحليون المكلفون بتنفيذ الاستراتيجية والمواطنون الذين يُفترض أن تكون الاستراتيجية لفائدتهم إلا بأقل القليل. وفي هذه الحالات، من غير المرجح أن تُنفذ الاستراتيجية بفعالية بعد أن يغادر الخبراء الأجانب البلاد، وتبقى في حالات كثيرة حبرا على ورق.

وفي سياق متصل، ثمة نقطة هامة تتعلق بدور الدعم المقدم من المانحين في عملية صياغة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. فإذا أخذت عملية إعداد استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد مأخذ الجد ونُفذت بالشكل الصحيح، فسوف تحتاج - كما هو موضح فيما تقدم - إلى الكثير من الموارد والوقت. ومن ثم يمكن، في حالة البلدان الأقل ثراء، أن يكون دعم الجهات المانحة الدولية أمراً لا غنى عنه. وعلاوة على ذلك،

^(٩) Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why?, p. 14

فالجهاز المانحة الدولية، في ضوء الاهتمام المتزايد من جانب أوساط المانحين بمسائل الفساد والحكم الرشيد—إلى جانب الضغوط الناشئة عن التزام الحكومة بالامتثال لأحكام اتفاقية مكافحة الفساد— يمكن أن تولد الزخم اللازم للبلدان كي تمضي قدماً نحو وضع استراتيجية وطنية جادة ومجدية لمكافحة الفساد. بيد أنه قد لا يكون لدى الجهات المانحة دائماً فهم واضح للظروف القائمة في بلد بعينه، وقد تدفع بالأمور أحياناً في اتجاهات غير ملائمة لذلك البلد. وعلاوة على ذلك، فمن غير المرجح أن تحظى استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد أعدت في المقام الأول لإرضاء الجهات المانحة الدولية بدعم وشرعية حقيقيين على الصعيد المحلي، وهما شرطان أساسيان لتحقيق نتائج دائمة وطويلة الأجل. ومن ثمّ فمن المهم النظر بعناية في العلاقة المناسبة بين الجهات المانحة الدولية والبلدان المستفيدة، بحيث يمكن استخدام دعم الجهات المانحة على النحو الأمثل في وضع استراتيجية فعّالة لمكافحة الفساد.

التشخيص الأولي وتحليل الأوضاع

لا بدّ لكي تكون الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد فعّالة من أن تستند إلى تقييم دقيق للمشاكل والتحدّيات التي يواجهها البلد المعني فيما يتعلق بمكافحة الفساد. ويتألّف هذا التشخيص الأولي، الذي تُطلق عليه أحياناً عبارة "تحليل الأوضاع"، من عنصرين رئيسيين هما: تقييم طبيعة مشاكل الفساد التي تواجهها البلاد ومداهما وأثرهما، وتقييم العقوبات التي قد تعترض سبيل تنفيذ إصلاحات فعّالة في مجال مكافحة الفساد. ويرد أدناه وصف لهذين العنصرين بمزيد من التفصيل.

ألف - إجراء تشخيص أولي لتحديات الفساد

على الرغم من أنّ الفساد ظاهرة عالمية، فإنّ أنواع المشاكل والتحدّيات المتصلة بالفساد التي تواجهها البلدان تختلف اختلافاً كبيراً. ومن المستحيل مكافحة مشكلة ما إذا كانت تلك المشكلة غير مفهومة. ومن ثمّ، وكما يؤكّد الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإنّ الخطوة الأولى في صياغة استراتيجية وطنية فعّالة لمكافحة الفساد هي جمع وتحليل معلومات بشأن نطاق مشكلة الفساد التي تواجهها البلاد وطبيعتها:^(١٠) ما مداهما؟ ومن الأكثر تضرراً بها؟ وما هي الأضرار التي تتسبّب فيها؟ وما هي الأشكال التي تتخذها؟ وما هي القطاعات الاقتصادية الأكثر تضرراً منها؟ وما هي الأجهزة الحكومية التي ينتشر فيها الفساد أكثر من غيرها؟ فكلّما ازدادت المعلومات لدى القائمين على صياغة الاستراتيجية للإجابة على هذه الأسئلة، ازدادت قدرتهم على تحديد الأولويات وتخصيص الموارد ومواءمة أهداف الاستراتيجية مع المشاكل التي تواجهها البلاد.

وبالرغم من أنّ التشخيص الأولي لمشكلة الفساد في البلاد من الإسهامات البالغة الأهمية في الاستراتيجية، فلا يولى الاهتمام الكافي لهذه الخطوة الأولى التي لا غنى عنها إلا في عدد قليل من الاستراتيجيات. وتبيّن من تحليل في إطار هذا الدليل لمضمون ٥٢ استراتيجية وطنية أنّ عدد الاستراتيجيات التي تضمّنت مناقشة تفصيلية لوضع الفساد في البلاد لم يتجاوز ١٢ استراتيجية.^(١١) ولم تشمل الاستراتيجيات الأربعمائة الأخرى إلا على قدر ضئيل من التشخيص، مكتفيةً بالإحالة إلى بعض الإحصاءات، أو الإشارة إلى أنّ الفساد مستشري في بعض القطاعات أكثر من غيرها؛ بل إنّ بعض الاستراتيجيات اقتصر على ذكر أنّ الفساد يمثل مشكلة كبرى.

^(١٠) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومعهد الأمم المتحدة الأقليمي لأبحاث الجريمة والعدالة (فيينا، ٢٠٠٩)، الصفحة ٦.

^(١١) تشمل الأمثلة على التشخيصات الأولية الجيدة استراتيجية أرمينيا لعام ٢٠٠٩، واستراتيجية جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً للفترة ٢٠١١-٢٠١٥، واستراتيجية إستونيا للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢ وللفترة ٢٠١٢-٢٠٢٠.

ويُتفق افتقار هذه الاستراتيجيات إلى مستوى كافٍ من التحليل الأولي مع نتائج استعراض الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد الذي أجراه مركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد في عام ٢٠٠٧،^(١٢) واستعراض استراتيجيات مكافحة الفساد في منطقة آسيا والمحيط الهادئ الذي أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ٢٠١٤.^(١٣) وقد خلص كلا الاستعراضين أيضاً إلى أن الغالبية العظمى من استراتيجيات مكافحة الفساد لا تتضمن تحليلاً يُذكر لمشاكل الفساد التي تواجهها البلاد، أو لا تتضمن أي تحليل على الإطلاق.

وأحد الأسباب التي قد تُغري واضعي السياسات بعدم إجراء التشخيص الأولي وتحليل الأوضاع اعتقادهم بأن مشاكل الفساد واضحة للعيان.^(١٤) بيد أن مشاكل الفساد الواضحة قد لا تكون الأكثر حدة أو الأشدّ ضرراً، وإنما الأكثر ظهوراً أو بروزاً. وكثيراً ما يكون التركيز على هذه المشاكل أساساً مضملاً لتصميم السياسات العامة؛^(١٥) في حين أن المشاكل الأشدّ ضرراً قد لا تكاد تُلاحظ، بل وقد تكون خافية تماماً على الأنظار. وحتى إذا استحقت مشكلة واضحة الاهتمام على وجه الأولوية، يظل إجراء التشخيص الأولي أمراً ذا أهمية حاسمة، لأنه يمكن أن يساعد واضعي السياسات على فهم أسباب المشكلة والتصدي لها بمزيد من الفعالية. والأهم من ذلك أن تقدير مدى كل مشكلة من مشاكل الفساد المختلفة عنصر رئيسي في التقييم الأولي. ويؤدي ذلك إلى تحديد خط أساس يمكن تقييم أثر الاستراتيجية بالمقارنة به فيما بعد، وهو عنصر آخر بالغ الأهمية في الاستراتيجية الوطنية يُعرض له بالمناقشة في القسم الفرعي ٢ من القسم ألف من الفصل الخامس أدناه.

وعلاوة على ذلك، لا يقتصر التشخيص الأولي لتحديات الفساد التي يواجهها بلد ما على تقييم نطاق انتشار الفساد أو مداه في البلاد. إذ يجب أن يشمل أيضاً على الأقل محاولة أولية لتقييم تجربة البلاد الحالية في مكافحة الفساد: هل هناك ثغرات كبيرة في القوانين؟ وهل يتسم إنفاذ القوانين بالفعالية؟ وهل لدى الأجهزة المسؤولة عن التحقيق في قضايا الفساد وملاحقة مرتكبيها ما يكفي من الموارد والمهارات التقنية؟ وما هي الأجهزة التي تتحمل المسؤولية عن مكافحة الفساد أو التصدي للمشاكل المرتبطة به؟ وهل مهام تلك الأجهزة ومسؤولياتها واضحة أم أن هناك ثغرات أو ازدواجية في العمل؟ وما هي الجوانب الأخرى من قوانين البلد ومؤسساته التي قد تكون من بين العوامل المساهمة في مشكلة الفساد؟ وينبغي أن تؤخذ هذه الأسئلة وغيرها في الاعتبار عند تقييم التحديات التي يواجهها بلد ما.

بيد أن تقييم طبيعة مشكلة الفساد في البلاد ومداهما ليس بالأمر اليسير. فالعديد من أساليب التقييم المتاحة يحتاج إلى الكثير من الوقت والموارد، إلى حد تعجيزي بالنسبة لبعض البلدان. ويتعين على القائمين على صياغة استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، كخطوة أولى في هذه العملية، وضع خطة واقعية لجمع المعلومات من طائفة واسعة من المصادر. وتتطوي جميع مصادر المعلومات على مواطن قوة ومواطن ضعف، ويتعين على القائمين على صياغة الاستراتيجية مراعاة ذلك، واستخدام طائفة متنوعة من المواد للوصول إلى تقييم أولي على الأقل لمشاكل الفساد الرئيسية. وقد يتبين أن مصادر المعلومات الثمانية الواردة أدناه مفيدة في إجراء هذا التقييم الأولي، مع مراعاة أن لكل منها حدوده وعيوبه، كما ذكر آنفاً.

^(١٢) انظر: Hussmann, ed., *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*

^(١٣) *Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why?*

^(١٤) كان هذا هو السبب الذي قدّمه المسؤولون في جورجيا لإصدار خطة لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٠ دون إجراء تقييم أولي. انظر: Jessica Schultz and Archil Abashidze, "Anti-corruption policy making in practice: Georgia — a country case study", in *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*, Hussmann, ed., p. 69

^(١٥) Daniel Kahneman, "Maps of bounded rationality: psychology for behavioral economics", *American Economic Review*, vol. 93, No. 5, pp. 1449-1475

١- التقييمات الذاتية واستعراضات النظراء والتقييمات الأخرى

يمكن أن تكون التقييمات والاستعراضات المتعلقة بالفساد التي تُجرىها المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية مصدراً قيماً للمعلومات يسهل الوصول إليه. وقد انتهت جميع الأطراف في اتفاقية مكافحة الفساد أو هي بصدد الانتهاء من الدورة الأولى من آلية استعراض التنفيذ، التي استعرض أثناءها مدى الامتثال للفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والفصل الرابع (التعاون الدولي).

ويبدأ كل استعراض للتنفيذ بتقديم الدولة الطرف المستعرضة تقييماً ذاتياً يبيّن الخطوات التي اتخذتها من أجل الامتثال للاتفاقية، بما في ذلك الأحكام القانونية والسياسات الوطنية والأدلة على تنفيذها من خلال ملخصات للقضايا وإحصاءات، فضلاً عن الخطوط العريضة لكيفية عمل المؤسسات التي تشكل جزءاً من الإطار الوطني لمكافحة الفساد على الصعيدين المحلي والدولي. بعد ذلك تطلّع دولتان طرفان بدور نظيرين مُستعرضين، وتُبديان، على أساس توافق الآراء بينهما، ملاحظاتهما بشأن الثغرات التي وقف عليها الاستعراض وتوصياتهما بشأن الكيفية التي يمكن بها سدّ تلك الثغرات بغية تعزيز الإطار الوطني لمكافحة الفساد. كما تقف الدولتان النظيرتان على الممارسات الجيدة. ويمكن للدولة المستعرضة أيضاً أن تحدّد احتياجاتها من المساعدة التقنية. وفي كثير من الحالات، كان من بين الاحتياجات المحددة من المساعدة التقنية الحاجة إلى وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد أو خطة عمل من أجل تنفيذ التوصيات وتعزيز الإصلاحات في مجال مكافحة الفساد (ترد أمثلة من عملية استعراض الاتفاقية في الإطار ٢). وفي أثناء الدورة السادسة لفريق استعراض التنفيذ، أفاد عدد كبير من البلدان بجهود التنفيذ الوطنية التي نشأت عن الاستعراضات القطرية. وفي أغلب الأحيان، كانت تلك الإجراءات تتعلق بوضع استراتيجيات وطنية تتماشى مع أحكام الاتفاقية؛ وإجراء إصلاحات تشريعية، بما في ذلك فيما يتصل بجرائم الرشوة عبر الوطنية وغسل الأموال والإثراء غير المشروع؛ وتدعيم قدرات التحقيق والملاحقة والقضاء؛ وتعزيز التنسيق فيما بين الأجهزة؛ ووضع تدابير لحماية الشهود والخبراء والمبلغين.

الإطار ٢- الصلات بين نتائج الاستعراضات القطرية ووضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد

- تعكف تونس حالياً على اعتماد خطة عمل وطنية ستكون حجر الزاوية في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، التي يجري أيضاً العمل على وضعها، على أن تُدمج في خطة العمل التوصيات المنبثقة عن استعراض تنفيذ الاتفاقية.
- استغلت الفلبين الزخم المتولد عن عملية استعراض التنفيذ في إنشاء لجنة رئاسية مشتركة بين الأجهزة تتولى صياغة الخطط والسياسات واستراتيجيات التصدي للفساد وتطويرها بهدف تعزيز الامتثال للاتفاقية.
- في كينيا، أكد رئيس الدولة أكثر من مرة على التزامه بتنفيذ التوصيات المنبثقة عن الاستعراض. ويهيئ ذلك الظروف السياسية اللازمة لتعزيز استراتيجية مكافحة الفساد الوطنية المعمول بها حالياً.

وعلاوة على ذلك، فإن اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربه، واتفاقية مجلس أوروبا بشأن الفساد في إطار القانون المدني، جميعها تُلزم الأطراف أيضاً بالخضوع لعملية استعراض من أجل تقييم مدى الامتثال. وكثيراً ما تسلط هذه الاستعراضات، وهي أيضاً إلزامية وتنطوي في جانب منها على استعراض النظراء، الضوء على المجالات التي لا تكون فيها الدولة المستعرضة ممثلة بالكامل لالتزاماتها بموجب الاتفاقية ذات الصلة، وتشتمل على توصيات باتخاذ مزيد من الإجراءات لتصحيح الخلل.

وبالإضافة إلى تقارير استعراض النظراء الرسمية المشار إليها، يُجري كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي والمصارف الإنمائية الإقليمية وعدد من الكيانات غير الحكومية - منظمات المجتمع المدني المحلية والدولية والجامعات ومراكز البحوث - استعراضات قُطرية تركز على تقييمات بشأن الفساد والنزاهة والحوكمة، أو تشتمل على تلك التقييمات في جانب منها على الأقل. ومن الأمثلة البارزة على ذلك تقييمات نظام النزاهة الوطني التي تُجريها مؤسسة الشفافية الدولية، وتقارير منظمة النزاهة العالمية، والتقييمات القُطرية التي يجريها مركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد. ويمكن الحصول على معلومات أخرى ذات صلة من التقييمات المتعلقة بمكافحة غسل الأموال والتصدي لتمويل الإرهاب، مثل التقييمات المتبادلة التي تضطلع بها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، فضلاً عن التقييمات الوطنية غير الرسمية للمخاطر التي يُجريها البنك الدولي.

وجميع هذه التقارير والاستعراضات مفيدة للغاية بالنظر إلى أنها لا تقتصر على توفير معلومات عن طبيعة الفساد ومداه فحسب، وإنما كثيراً ما تحتوي أيضاً على معلومات جوهرية عن الثغرات أو مواطن الضعف في القوانين والسياسات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد في البلد المعني. وقد استخدمت العديد من الدول عملية التقييم كمنطلق للإصلاح. وهناك، بطبيعة الحال، جانب ذاتي في هذه الاستعراضات لأنها ذات طابع كفي لا كمي. ومع ذلك ينبغي، عند وجود استعراضات من هذا القبيل، أن يدرسها القائمون على صياغة الاستراتيجية بعناية عند إجراء التشخيص الأولي للتحديات الرئيسية التي تواجهها البلاد فيما يتعلق بمكافحة الفساد.

٢- مقارنة البلدان من حيث مستوى الفساد أو نوعية الحوكمة

بغية تكوين فكرة عامة عن مدى مشكلة الفساد في بلد ما، كثيراً ما يرجع القائمون على صياغة الاستراتيجية إلى المؤشرات الدولية التي ترمي إلى المقارنة بين مختلف البلدان في منطقة من المناطق أو في جميع أنحاء العالم من حيث مستوى الفساد أو نوعية الحوكمة. وقد يكون القائمون على صياغة الاستراتيجية (وغيرهم) مهتمين على وجه الخصوص بترتيب بلدانهم مقارنة بالبلدان الأخرى في المنطقة نفسها، أو مقارنة ببلدان ذات مستوى مماثل من التنمية الاقتصادية. وعادةً ما تكون هذه المؤشرات الدولية مستندة إلى آراء الخبراء القُطريين أو تصوراتهم، رغم أن بعضها يراعي أيضاً بيانات أخرى.

ومن بين المؤشرات الأشيع استخداماً مؤشر مُدركات الفساد الذي تصدره مؤسسة الشفافية الدولية، ومجموعة مؤشرات الحوكمة على الصعيد العالمي التي يصدرها البنك الدولي.^(١٦) وقد صنّف كل من مركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد والبنك الدولي ومعهد فيرا للعدالة ومشروع البوابة التابع لمؤسسة الشفافية الدولية (مجموعة أدوات لتقييم الفساد) طائفة واسعة من المقاييس الإضافية. فقد أعدّ مركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد دليلاً لـ ١٤ مؤشراً من أشهر مؤشرات الفساد المقارنة يتضمّن ملخصاً لما يهدف كل مؤشر إلى قياسه.^(١٧) وحدّد البنك الدولي ٢٩ مؤشراً عبر وطني لقياس الفساد أو النزاهة،^(١٨) وجمع معهد فيرا للعدالة ٥٢ مصدرًا مختلفًا تقارن بين البلدان من حيث الأداء في مجال الحوكمة.^(١٩) ويراجع محرك البحث الخاص بمشروع البوابة أكثر من ٥٠٠ مصدر من مختلف مصادر البيانات، لا بحثاً عن المؤشرات التي تقارن البلدان فحسب، وإنما أيضاً عن الدراسات التي تخصُّ كل بلد على حدة.^(٢٠)

^(١٦) يعدُّ كلُّ من مؤشر مُدركات الفساد ومجموعة مؤشرات الحوكمة على الصعيد العالمي مقياساً مركباً. والمقصود بذلك أنهما يستمدان البيانات من مصادر أخرى ثم يقومان بتوحيدها وتجميعها وصولاً إلى رقم واحد يلخص المصادر التي استُمدت منها البيانات. ومن ثم فإنَّ كليهما، إلى حدِّ ما، "استطلاع للاستطلاعات". انظر: Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2014: full source description" (Berlin, 2014); Laura Langbein and Stephen Knack, "The worldwide governance indicators: six, one, or none?", *Journal of Development Studies*, vol. 46, No. 2, pp. 350-370.

^(١٧) Sofia Wickberg, "How-to guide for corruption assessment tools", Expert Answer No. 365 (Bergen, Norway, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2013).

^(١٨) World Bank, AGI Data Portal, Links to Governance Indicators. www.agidata.org.

^(١٩) Vera Institute of Justice, *Rule of Law Indicator Instruments: A Literature Review. A Report to the Steering Committee of the United Nations Rule of Law Indicators Project* (New York, 2008).

^(٢٠) Transparency International, Gateway: Corruption Assessment Toolbox.

<http://gateway.transparency.org>

وفي حين أن ترتيب البلدان بحسب هذه المؤشرات العديدة يمكن أن يوفر تقديرات أولية عن مدى مشكلة الفساد، إلا أنه يجدر توخي الحذر عند تفسير هذه المقاييس. فنتائج المؤشرات تُستمد من أنواع مختلفة من البيانات، ينطوي كل منها على مواطن قوة وضعف، ويجب على القائمين على صياغة الاستراتيجية أن يراعوا ذلك إذا قرروا استخدام نتائج المؤشرات عند إعداد تقييم الفساد الأولي. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون نتائج المؤشرات المستندة إلى تقييمات الخبراء ذات الطابع الذاتي مغلوطة لأن الخبراء يقرؤون لبعضهم ويتواصلون فيما بينهم، وقد تكون تصوراتهم تجسيدا للاعتقادات السائدة لا تعبيراً عن رأيهم المستقل.^(٢١) وعلاوة على ذلك، وفي حين يمكن أن تكون المعلومات عن التصورات بشأن مستوى الفساد عموماً في البلاد مفيدة في حشد الجمهور لدعم الاستراتيجية—على سبيل المثال، عن طريق التذليل على أن الفساد يُعتبر مشكلة خطيرة—إلا أنه ليس لهذا النوع من البيانات المجمعّة على المستوى الوطني قيمة تُذكر فيما يتعلق بصياغة محتوى الاستراتيجية. وإذا كان الهدف هو وضع استراتيجية مصممة خصيصاً بهدف مكافحة الفساد في بلد بعينه، فلا تكفي معرفة مدى اعتبار ذلك البلد فاسداً مقارنة بغيره من البلدان، وإنما يستلزم الأمر معلومات دقيقة ومفصلة بشأن طبيعة الفساد ومصدره، والحال أن المؤشرات الرئيسية التي تقارن بين البلدان لا تتيح هذه المعلومات.

٢- الدراسات الاستقصائية القطرية بشأن التصورات عن الفساد

قد يكون بوسع القائمين على صياغة الاستراتيجية أيضاً أن يستفيدوا من الدراسات المعمّقة التي تُجرى لاستقصاء آراء المواطنين أو المنشآت الوطنية (أو أن يكلفوا جهات أخرى بإجراء دراسات من هذا القبيل). وعادةً ما تكون هذه الدراسات الاستقصائية القطرية أكثر تفصيلاً من الدراسات الاستقصائية التي تشمل عدّة بلدان، وتتضمّن أسئلة بشأن مدى الفساد وطبيعته وخطورته، وما إذا كان قد تراجع أو ازداد سوءاً بمرور الوقت، فضلاً عن أسئلة بشأن أنواع محدّدة من الفساد، أو عن الفساد في قطاعات أو أجهزة حكومية معينة. وبالإضافة إلى عامة الجمهور، قد تستهدف الدراسات الاستقصائية القطرية مستثمرين أو مديري منشآت أو عاملين في وسائل الإعلام أو خبراء آخرين في مجالات معينة، بالنظر إلى أن آراءهم يمكن أن تكون مفيدة للغاية في مجالات مثل التلاعب بالعطاءات وشراء المعدات الدفاعية، التي لا يُرجح أن يكون لدى المواطنين العاديين المعارف المتخصصة اللازمة كي يستندوا إليها في تصوراتهم بشأنها.^(٢٢)

وتتمثّل المشكلة الرئيسية فيما يتعلق بالدراسات الاستقصائية المعنية بالتصورات في أنه يمكن أن تكون هناك فجوة كبيرة بين التصورات عن الفساد من ناحية ومدى الفساد الفعلي من الناحية الأخرى.^(٢٣) وقد تكون هناك أسباب عديدة لهذا التباين، ومنها إحصاء المجيبين عن الإجابة بصدق على الأسئلة المتعلقة بالفساد،^(٢٤) وتأثير خصائصهم الشخصية على إجاباتهم (مستوى التعليم والدخل والانتماء العرقي على سبيل المثال)،^(٢٥) والتغطية الإعلامية،^(٢٦) واختلاف وجهات النظر بين المجيبين حول مفهوم

^(٢١) انظر: Stephen Knack, "Measuring corruption: a critique of indicators in Eastern Europe and Central Asia", *Journal of Public Policy*, vol. 27, No. 3 (2007), pp. 255- 291; Daniel Treisman, "What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?", *Annual Review of Political Science*, vol. 10 (2007), pp. 211-244

^(٢٢) تختلف هذه الدراسات الاستقصائية المعنية بتصورات الخبراء عن المشاورات مع الخبراء، التي نوقشت في الفصل السابق وينبغي أن تكون جزءاً من عملية صياغة الاستراتيجية، كما أنها تؤدي وظيفة أخرى. ويمكن الربط بين الاثنين في بعض الحالات.

^(٢٣) انظر: Benjamin A. Olken, "Corruption perceptions vs. corruption reality", *Journal of Public Economics*, vol. 93, Nos. 7 and 8 (2009), pp. 950-964; Bonvin Blaise, "Corruption: between perception and victimization: policy implications for national authorities and the development community", in *Challenging Assumptions on Corruption and Democratization: Key Recommendations and Guiding Principles* (Bern, Swiss Agency for Development and Cooperation, 2008); Knack, "Measuring corruption?"; Treisman, "What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?"; Michael Johnston, "Measuring the new corruption rankings: implications for analysis and reform", in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3rd ed. (New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 2002), part XIII, chap. 44, pp. 865-884

^(٢٤) انظر: Jan Sonnenschein and Julie Ray, "Government corruption viewed as pervasive worldwide: majorities in 108 out of 120 countries see widespread problem", *Gallup*, 18 October 2013; Aart Kraay and Peter Murrell, "Misunderestimating corruption", World Bank Policy Research Working Paper, No. 6488 (Washington, D.C., World Bank, 2013)

^(٢٥) انظر: Diylan Donchev and Gergely Ujhelyi, "What do corruption indexes measure?", *Economics and Politics*, vol. 26, No. 2 (2014), pp. 309-331; Olken, "Corruption perceptions vs. corruption reality"

^(٢٦) انظر: Richard Rose and William Mishler, "Explaining the gap between the experience and perception of corruption", *Studies in Public Policy*, No. 432 (Glasgow, Centre for the Study of Public Policy, 2007)

الفساد نفسه.^(٢٧) ومن الممكن أن يكون فهم التصورات عن الفساد أمراً هاماً في حد ذاته، إذ إنها قد تعبر، على الأقل في بعض الحالات، عن حقيقة كامنة، ولا سيما إذا أكدت بيانات مستمدة من مصادر أخرى. ومع ذلك، ينبغي دائماً توخي الحذر في التعامل مع البيانات المستندة إلى التصورات، وينبغي ألا تكون في أي حال من الأحوال المصدر الوحيد لتشخيص تحديات الفساد التي يواجهها بلد ما.

٤- الدراسات الاستقصائية بشأن التجارب الفعلية مع الفساد

يمكن أيضاً للمسؤولين عن وضع الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد أن يستفيدوا من الدراسات الاستقصائية التي تسأل المجيبين عن تجاربهم الفعلية مع الفساد، أو أن يكلفوا جهات أخرى بإجراء دراسات من هذا القبيل، إما بالإضافة إلى سؤال المجيبين عن تصوراتهم عن الفساد أو بدلاً من ذلك. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يُسأل المواطنون أو أصحاب المنشآت، في إطار هذه الدراسات الاستقصائية المعنية بالتجارب الفعلية مع الفساد^(٢٨) عن عدد المرات التي دفعوا فيها رشوة أثناء العام الماضي، ويمكن أن تشمل أيضاً أسئلة عن الأجهزة التي دُفعت إليها الرشوة وقيمة الرشوة والغرض من دفعها. وقد وضع المكتب بعضاً من أكثر المنهجيات تفصيلاً في هذا المجال واختبرها في بحوثه بشأن الفساد في أفغانستان والعراق وغرب البلقان. وتركز دراسات المكتب الاستقصائية للأسر المعيشية والمنشآت^(٢٩) على تجارب المجيبين باعتبارهم ضحايا للفساد، بما يكفل الوقوف على سيناريوهات محدّدة للفساد وتحليلها بالتفصيل من ناحية، وتحديد أكثر القطاعات والأجهزة والفئات تعرّضاً لخطر الفساد من ناحية أخرى. كما يوفّر هذا النوع من الدراسات الاستقصائية بيانات يمكن أن تكون بمثابة خط أساس للرصد والتقييم في المستقبل. وتمثّل الدراسات الاستقصائية المعنية بالتجارب الفعلية مصدراً جذاباً للمعلومات عن الفساد، بالنظر إلى أنها يمكن أن تكون مقياساً كمياً أكثر موضوعية لبعض أشكال الفساد على الأقل.

ونظراً لطبيعة هذا النوع من الدراسات الاستقصائية، يتمثّل استخدامها الأنسب، في معظم الأحيان، في الكشف عن حالات الفساد الإداري المعتاد على نطاق صغير. وقد لا تكون لغالبية السكان، لأسباب واضحة، تجارب مباشرة مع "الفساد الكبير" الذي تتورط فيه النخب في أوساط السياسة والأعمال أو المتاجرة بالنفوذ أو الاحتيال في عمليات الاشتراء. وبهدف معالجة مواطن الضعف التي تتطوي عليها بالطبيعة الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية، يجري تنفيذ الدراسات الاستقصائية المعنية بالتجارب الفعلية أيضاً مع قطاع المنشآت، مع التركيز على الممارسات المعمول بها في هذا القطاع والمعاملات مع السلطات الحكومية والمشاركة في الاشتراء العمومي. وبالإضافة إلى الدراسات الاستقصائية التي يجريها المكتب، تشمل الأمثلة على الدراسات الاستقصائية للمنشآت استقصاء الجريمة الدولية ضد المنشآت الذي يجريه معهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة، واستقصاء الجريمة والفساد في المنشآت التجارية الذي يجريه المكتب، واستقصاء القدرة التنافسية على الصعيد العالمي الذي يجريه المنتدى الاقتصادي العالمي، واستقصاء بيئة الأعمال في العالم الذي يجريه البنك الدولي، وحولية القدرة التنافسية في العالم للمعهد الدولي للتطوير الإداري.

وهناك أوجه قصور أخرى ينبغي أخذها في الاعتبار فيما يتعلق بالدراسات الاستقصائية المتعلقة بالتجارب الفعلية. فهناك أدلة على أن المجيبين في بعض البلدان قد لا يرغبون في الإقرار بأنهم تورطوا شخصياً في معاملات فاسدة، حتى ولو كانوا هم الضحايا في هذه المعاملات.^(٣٠) وعلاوة على ذلك، فقد تؤدي الاختلافات في مدى رغبة المجيبين في المشاركة في الدراسة الاستقصائية أو الردّ على الأسئلة بصدق إلى أخطاء منتظمة في النتائج؛ وهذه مسألة كثيراً ما يجري تجاهلها، رغم أنها قد تمثّل مشكلة كبيرة، ولا سيما عندما تكون

Sandra Sequeira, "Advances in measuring corruption in the field" in *New Advances in Experimental Research on*^(٢٧) *Corruption*, Danila Serra and Leonard Wantchekon, eds. (Emerald Group Publishing, Bingley, United Kingdom, 2012), pp. 145-176.

^(٢٨) يجري البنك الدولي دراسات استقصائية منتظمة للشركات في البلدان التي تستفيد من خدماته، تتضمن أسئلة مفصلة عمّا إذا كانت هذه الشركات قد دفعت رشوة من أجل الحصول على الكهرباء أو المياه أو خدمات الهاتف أو تراخيص البناء أو تراخيص الاستيراد، وغير ذلك من المسائل المرتبطة ببدء المشاريع أو إدارتها. انظر:

.World Bank, "World Bank's enterprise survey: understanding the questionnaire" (Washington, D.C., January 2011)

^(٢٩) انظر ورقة غرفة الاجتماعات المعنونة: "Quantitative approaches to assess and describe corruption and the role of UNODC" (CAC/COSP/2009/CRP.2).in supporting countries in performing such assessments"

^(٣٠) Kraay and Murrell, "Misunderestimating corruption"

معدلات الامتناع عن الإجابة مرتفعة للغاية لأسباب غير عشوائية على الأرجح. وقد اكتُشفت أخطاء منتظمة من هذا النوع في بلدان قد لا تمتلك فيها قطاعات كبيرة من السكان هاتفاً، أو يتعذر فيها الاتصال بأولئك السكان شخصياً.^(٣١) ويمكن أن يكون جمع البيانات الأصلية التي تستند إليها الدراسة الاستقصائية أمراً مكلفاً وأن يستغرق وقتاً طويلاً، وقد يتطلب مهارات متخصصة، وهو ما قد يطرح تحديات، ولا سيما في البلدان الفقيرة التي تعوزها البنية التحتية اللازمة. ومع ذلك، يمكن لبيانات الدراسات الاستقصائية، عند استخدامها على الوجه الصحيح، أن تكون مصدراً قيماً للمعلومات عن الفساد.

ويمكن الحد من تكاليف الدراسات الاستقصائية بشأن الفساد بعدة طرائق. فمن الممكن إجراء تقييم أولي باستخدام مصادر أخرى، على أن تقتصر الدراسة الاستقصائية على المجالات التي تكون أكثر فائدة فيها. وفي بعض الحالات، يمكن إضافة أسئلة عن الفساد إلى الدراسات الاستقصائية التي سبق أن خططت الحكومة أو إحدى المنظمات الدولية أو أحد الكيانات الخاصة لإجرائها. وتكون التكلفة في هذه الحال أقل كثيراً من تكلفة إجراء دراسة استقصائية جديدة كلياً.

وصار عدد من البلدان والمنظمات الآن يختار الجمع بين الأسئلة المتعلقة بالتجارب الفعلية والأسئلة المتعلقة بالتصورات في دراسة استقصائية واحدة، بغية المساعدة في تعويض مواطن الضعف في كل منهما. والدراسة الأوسع نطاقاً حتى اليوم من بين الدراسات الاستقصائية التي تقارن البلدان على أساس التجارب الفعلية والتصورات معاً هي دراسة مقياس الفساد العالمي لعام ٢٠١٣ التي أجرتها مؤسسة الشفافية الدولية، والتي شارك فيها ١١٤ ٠٠٠ مواطن من ١٠٧ بلدان، حيث سُئلوا عن تصوراتهم عن الفساد في بلدهم وكذلك عما إذا كان أحد أفراد أسرته المعيشية قد اضطر إلى دفع رشوة من أجل الحصول على خدمة عامة في غضون السنتين الماضيتين. كما أجرى المكتب عدداً من الدراسات الاستقصائية التي تجمع بين التصورات والتجارب الفعلية، وبوسعه أن يوفر استبيانات نموذجية. واستفادت حكومة زامبيا جيداً من دراسة استقصائية جمعت بين التصورات والتجارب الفعلية في صياغة استراتيجيتها الوطنية لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٧: حيث سُئلت ١٥٠٠ أسرة معيشية و١٠٠٠ موظف عمومي ومديرو ٥٠٠ منشأة عن التجارب المباشرة مع الفساد والتصورات بشأنه. واستخدمت الحكومة الإجابات بعد ذلك في تركيز جهودها الرامية إلى منع الفساد على الإدارات التي أشارت النتائج إلى تفشي الفساد فيها أكثر من غيرها.^(٣٢)

٥- منصّات الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي

الأسلوب التقليدي المستخدم في جمع المعلومات عن تجارب المواطنين الشخصية مع الفساد هو الدراسات الاستقصائية، لكن ثمة ابتكاراً حديثاً لجمع هذه المعلومات، كانت منظمات المجتمع المدني سباقة إلى الأخذ به، ألا وهو استخدام المواقع الشبكية أو منصّات التواصل الاجتماعي التي يمكن للمواطنين عن طريقها الإبلاغ عن طلب رشوة من قبل موظف حكومي دون الكشف عن هويتهم.^(٣٣) وتتيح العديد من المواقع الشبكية للمواطنين حيزاً إضافياً مزيداً من التفاصيل، ومنها على سبيل المثال قيمة الرشوة المطلوبة والجهاز الذي يعمل به طالب الرشوة. ويقدم مشغلو المواقع تقارير دورية بشأن عدد الرشاوى التي طُلبت، والإدارات التي طُلبت فيها، ومتوسط المبالغ المطلوبة، وغير ذلك من المعلومات ذات الصلة.^(٣٤) ولا يزال هذا الأسلوب في بداياته الأولى، وتظل موثوقية البيانات المبلغ بها وصحتها محل تساؤل،^(٣٥) كما أن الكثير من الشواغل المشار إليها أعلاه بشأن الدراسات الاستقصائية التقليدية (مثل الأخطاء المنتظمة في الإجابات) ربما ينطبق على هذه

^(٣١) انظر: Ben Leo and others, "Do mobile phone surveys work in poor countries?", Working Paper No. 398 (Washington, D.C., Center for Global Development, 2015).

^(٣٢) Laurent C. W. Kaela, "Zambia: national governance baseline survey—report" (Lusaka, University of Zambia, Department of Political and Administrative Studies, 2004); Karen Hussman and Davies Chikalanga, "Anti-corruption policy making in practice: Zambia — a country case study", in *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*, Hussmann, ed., p. 217.

^(٣٣) Dieter Zinnbauer, "Crowdsourced corruption reporting: what petrified forests, street music, bath towels, and the taxman can tell us about the prospects for its future", *Policy and Internet*, vol. 7, No. 1 (March 2015), pp. 1-24.

^(٣٤) Karthik Ramanna and Rachna Tahilyani, "I paid a bribe (dot) com", revised: يرد مثال على أولى هذه الجهود وأشهرها في: ed., *Harvard Business School Case Collection*, Case No. 112-078 (Boston, United States, Harvard Business School, 2014).

^(٣٥) Derek Ruths and Jürgen Pfeffer, "Social media for large studies of behavior", *Science*, vol. 346, No. 6213 (2014), pp. 1063 and 1064.

المنصّات الجديدة بدرجة أكبر. ومع ذلك، فالبيانات المستمدة من مجموعة كبيرة من المصادر على الإنترنت بشأن الفساد يمكن أن تكون مفيدة عند الجمع بينها وبين معلومات أخرى، وقد تبرز بوصفها مصدراً هاماً من مصادر البيانات الكمية التي يمكن أن يستعين بها القائمون على صياغة الاستراتيجيات وعلى تنفيذها في قياس الفساد أو رصد التغيّرات في مستويات الفساد. وبالفعل فقد تودّ الحكومات النظر في التعاون على نحو أوثق مع المنظمات التي تجمع معلومات عن الفساد عن طريق وسائل التواصل الاجتماعي، بل وربما إطلاق منصّات تواصل اجتماعي خاصة بها في إطار عملية جمع البيانات من أجل وضع استراتيجيتها الوطنية لمكافحة الفساد.

٦- المعلومات التي تجمعها الأجهزة الحكومية

هناك العديد من الأجهزة الحكومية التي تجمع في سياق عملها معلومات يمكن استخدامها عند إجراء التشخيص الأولي لمشكلة الفساد (للاطلاع على مثال على ذلك انظر الإطار ٤). وتوفّر البيانات عن شكاوى الفساد وقضايا الفساد المنظورة أمام المحاكم والادعاءات بشأن الاحتيال في عمليات الاشتراء، على سبيل المثال، أدلة مباشرة على حالات الفساد وأماكن وقوعها. وهناك بيانات أخرى تدل على مدى فعالية ضوابط مكافحة الفساد أو تشير إلى المجالات المعرضة لخطر الفساد. وتُعدُّ نسبة الموظفين العموميين الذين لا يقدمون إقرارات الذمة المالية الخاصة بهم في الموعد المحدد أحد المؤشرات على مدى فعالية ضوابط النزاهة. ومن العوامل التي يمكن أن تُعدّ من بين المؤشرات على الفساد عدد الطلبات المقدمة من أحد الأجهزة للسماح له بأن يحدد عن الإجراءات الاعتيادية لمنح العقود الحكومية، وعدد حالات تجاوز التكاليف المقررة في تلك العقود وقيمة التكاليف المتجاوزة، والنسبة المثوية لتجاوز الجهاز ميزانيته المقررة، وعدم الحصول على تقرير خال من التحفظات من مراجع الحسابات. ويمكن أن تكشف دراسات تعقب الإنفاق العام وتقارير مراجعي الحسابات عن حالات "تسرّب" (أي أموال مفقودة) تشير إلى إمكانية وقوع فساد. (٢٦) كما أن المقارنات بين نسبة الإنفاق على بنود معينة، مثل البنية التحتية، إلى الكمية المقدمة من هذه البنود يمكن أن تدل أيضاً على الفساد. (٢٧)

وكما هو الحال فيما يتعلق بأيّ مصدر من مصادر البيانات، يجب التحقق من دقة المعلومات الناتجة عن عمل الأجهزة، بالنظر إلى أنها قد تزور البيانات لأسباب عديدة، مثل واجب تحقيق أهداف الأداء أو زيادة الميزانيات أو إخفاء المشاكل المتعلقة بالأداء. (٢٨) ولكن متى توافرت بيانات تشغيلية موثوقة، فإنها تكون مصدراً مفيداً وغير مكلف للمعلومات. وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى أن المعلومات التشغيلية تُجمع بصورة منتظمة، فإنها يمكن أن تكون مصدراً جيداً ومستمرّاً للمعلومات عن أثر الاستراتيجية. وإذا كان أحد الأجهزة لا ينشر بانتظام بيانات عن أنشطته، فقد يكون نقص البيانات في حد ذاته مؤشراً على الفساد: فكلما أنتج الجهاز بيانات أقل، كان من الأسر إخفاء أنشطته عن التدقيق. وإذا تبين للقائمين على صياغة الاستراتيجية أن أحد الأجهزة لا ينشر بيانات تُذكر عن أنشطته أو لا ينشر أيّ بيانات على الإطلاق، ينبغي أن تتضمن الاستراتيجية دعوة ذلك الجهاز إلى أن ينتج بانتظام بيانات كافية لمراقبة عمله على النحو الواجب ومساءلة إدارته.

الإطار ٤- الاستفادة من بيانات الأجهزة الحكومية: درس من أوغندا

استخدمت هيئة التفتيش التابعة لحكومة أوغندا البيانات الإدارية استخداماً جيداً للغاية في تعقب اتجاهات الفساد وتحديد المجالات التي تتطلب إصلاحات إضافية. وفي الدراسات الاستقصائية المعنية بالتصورات، يذكر الأوغنديون على الدوام الشرطة والخدمة المدنية والسلطة القضائية بوصفها المؤسسات الثلاث الأكثر عرضة للفساد. بيد أن الفئتين اللتين تستأثران بأكبر عدد من شكاوى الفساد التي يتقدّم بها الأوغنديون من بين

(٢٦) انظر: Ritva Reinikka and Jakob Svensson, "Local capture: evidence from a central government transfer program in Uganda", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, No. 2 (2004), pp. 679-705; Asli Gurkan, Kai Kaiser and Doris Voorbraak, "Implementing public expenditure tracking surveys for results: lessons from a decade of global experience", PREM Notes, No. 145 (Washington, D.C., World Bank, 2009).

(٢٧) انظر: Miriam A. Golden and Lucio Picci, "Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data", *Economics and Politics*, vol. 17, No. 1 (2005), pp. 37-75.

(٢٨) انظر: Zoe Radnor, "Hitting the target and missing the point? Developing an understanding of organizational gaming", in *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*, Wouter Van Dooren and Steven Van de Walle, eds. (London, Palgrave Macmillan, 2011), pp. 98-109.

العاملين في الخدمة العامة هما مسؤولو الحكم المحلي والموظفون العموميون. ولعلَّ الفرق يرجع إلى أنَّ المواطنين لا يعرفون كيفية تقديم شكوى ضد الشرطة ولا المكان الذي يمكن تقديم تلك الشكوى إليه. وكما أشارت هيئة التفتيش في تقريرها السنوي الرابع، فإنَّ ضمان حصول المواطنين على المعلومات المطلوبة عن تسجيل الشكاوى ضد الشرطة مسألة هامة يتعيَّن التصديُّ لها. ويوضِّح تقرير هيئة التفتيش السنوي الرابع أيضاً كيفية استخدام البيانات الإدارية في قياس المجالات التي لا يمكن قياسها باستخدام الدراسات الاستقصائية. وعلى سبيل المثال، لا يمكن رصد مدى فعالية برنامج لمنع الفساد في أحد الأجهزة مباشرة؛ فليس ثمة طريقة لقياس مقدار تراجع الفساد في ذلك الجهاز بسبب تطبيق برنامج لمنع الفساد، في حين أنَّ أحد المؤشرات المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمدى نجاح الجهاز في منع الفساد يتمثل في نجاعة ضوابطه المالية. ومن ثمَّ، تأخذ هيئة التفتيش في اعتبارها البيانات الواردة من مكتب مراجع الحسابات العام بشأن النسبة المئوية التي تجاوز بها كل جهاز ميزانيته السنوية، إن وُجدت. كما تجمع هيئة التفتيش بيانات بشأن ما إذا كان الجهاز قد حصل على تقرير خالٍ من التحفظات من مراجع الحسابات، ونسبة العقود الحكومية التي تجاوزت الفترة الزمنية والميزانية المحددة لها.

المصدر: Uganda, Inspectorate of Government, *Tracking Corruption Trends in Uganda: Using the Data Tracking Mechanism*, 4th annual report (Kampala, 2014)

وبطبيعة الحال، لا بدُّ من توجُّي الحرص في تفسير البيانات التي تنتجها الأجهزة الحكومية، حتى ولو كانت دقيقة، نظراً إلى إمكانية تفسير كثير منها على أكثر من وجه. وقد تُخفق الأجهزة الحكومية في اجتياز عملية مراجعة الحسابات بنجاح، لا بسبب الفساد، وإنما لأنَّ موظفيها يفتقرون إلى التدريب اللازم بشأن كيفية الامتثال لإجراءات مراجعة الحسابات. وقد تتجاوز العقود العمومية الميزانية المحددة لها بسبب عدم كفاية الإعداد أو الأحداث غير المتوقعة أو سوء الإدارة بكل بساطة. وبالمثل، قد تكون بيانات الشكاوى المقدمة بشأن إنفاذ القانون والفساد مضللة عند النظر إليها بمعزل عن غيرها: فوجود عدد كبير من الملاحظات القضائية بشأن الفساد قد يعني زيادة في حجم الفساد، أو قد يعني تحسناً في الكشف عن الفساد أو اتِّباع المدَّعين العامين لنهج أكثر صرامة؛ في حين أنَّ قلة شكاوى المواطنين من الفساد قد تعني انخفاض مستوى الفساد، أو أنَّ المواطنين لا يدركون وجود الفساد، أو لا يدركون أنه يحق لهم التقدُّم بشكوى أو يخشون ذلك. وفي بعض الحالات، يكون التفسير الصحيح واضحاً بالنظر إلى البيئة المحيطة؛ وفي حالات أخرى، يحتاج تفسير البيانات التشغيلية الكمية تفسيراً صحيحاً إلى الاستعانة بمصادر معلومات إضافية.

٧- مقارنة مختلف مصادر البيانات

من بين الأساليب المستحدثة في قياس الفساد مقارنةً بمختلف مصادر البيانات الكميَّة التي يُتوقع أن تعطي نتائج مماثلة في حال عدم وجود فساد، والاستدلال بوجود فوارق بين هذه المصادر على وجود الفساد. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون الفارق بين القيمة المسجَّلة لصادرات البلد ألف إلى البلد باء والقيمة المسجَّلة لواردات البلد باء من البلد ألف دليلاً على الفساد في دوائر الجمارك.^(٢٩) كما يمكن مقارنة البيانات الفعلية بالتنبؤات المستمدة من نموذج اقتصادي، وهو الأسلوب المستخدم للوقوف على التواطؤ في الاشتراء العمومي.^(٣٠) ويمكن أن تكفل هذه الأساليب، التي صارت تُستخدم على نطاق أوسع، مقاييس مفيدة للفساد،^(٣١) وفي بعض الحالات تكون البيانات المطلوبة متاحة بسهولة. غير أنَّ أكبر عيب في هذه الأساليب هو أنَّها لا تقيس إلا أشكالاً محدودة من الفساد. وعلاوة على ذلك، فإنها تتطلب بيانات دقيقة من مختلف المصادر، فضلاً عن المهارات التقنية اللازمة لإجراء المقارنات—وكلاهما شرط أساسي يمكن أن يشكِّل تحدياً أمام الدول المحدودة الموارد.

^(٢٩) انظر: Raymond Fisman and Shang-Jin Wei, "Tax rates and tax evasion: evidence from 'missing imports' in China", *Journal of Political Economy*, vol. 112, No. 2 (2004), pp. 471-496; Raymond Fisman and Shang-Jin Wei, "The smuggling of art, and the art of smuggling: uncovering the illicit trade in cultural property and antiques", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 1, No. 3 (2009), pp. 82-96; Sandra Sequeira and Simeon Djankov, "Corruption and firm behavior: evidence from African ports", *Journal of International Economics*, vol. 94, No. 2 (2014), pp. 277-294; Sandra Sequeira and Simeon Djankov, "Trade costs and corruption in ports", *Port Technology International*, No. 53 (2013).

^(٣٠) Josef Ålander, "Screening for cartels in procurement procedures: lessons learned", *Competition Policy International* (2014).

^(٣١) للاطلاع على استعراض لهذه الأساليب، انظر: Eric Zitzewitz, "Forensic economics", *Journal of Economic Literature*, vol. 50, No. 3 (2012), pp. 731-769.

٨- تقييمات مواطن الضعف

يمكن أن ينظر القائمون على صياغة الاستراتيجية في إجراء تقييمات مواطن الضعف، التي تُعرف أيضاً باسم تحليلات المخاطر، أو تكليف جهة أخرى بإجرائها، بغية الوقوف على المجالات التي قد تكون الوزارات أو الأجهزة أو الإدارات الحكومية معرضة بشدة لخطر الفساد فيها. وتبدأ تلك التحليلات عادةً بتصنيف مهام المؤسسة قيد الدراسة إلى أنشطة مختلفة، وتقييم ثلاث مسائل فيما يتعلق بكل نشاط: بيئة المراقبة العامة، ومخاطر الفساد الكامنة، وكفاية الضمانات القائمة.^(٤٢) وعلى الرغم من أنه يمكن في بعض الأحيان الانتهاء من تحليل بسيط لمواطن الضعف أمام الفساد في غضون بضعة أيام، فقد يستغرق إجراء تقييم أكثر شمولاً عدة أشهر، ولا سيما إذا كان موظفو الجهاز غير متعاونين. وكما هو حال استعراضات النظراء وتقارير المنظمات غير الحكومية، تعتمد هذه التقييمات اعتماداً كبيراً على تقديرات ذاتية من جانب القائمين عليها، وهو ما قد يجعلها محل خلاف. ويمكن الحد مما قد يثور من جدل بشأن نتائج هذه التحليلات عن طريق إتاحة الفرصة أمام جميع المعنيين بالتحليل للمشاركة في العملية واستعراض النتائج، بيد أن ذلك ينطوي بطبيعة الحال على المخاطرة بتبني النتائج من أجل تحقيق توافق في الآراء أو تجنب الجدل.

٩- قياس المؤشرات غير المباشرة

ترمي معظم الأدوات والأساليب الموصوفة أعلاه إلى قياس وقوع الفساد مباشرةً، لكنه من الممكن أيضاً تقييم نطاق المشاكل المتصلة بالنزاهة في بلد ما عن طريق قياس "المؤشرات غير المباشرة"، أو دراسة الوقائع التي يمكن أن تُعطي، لدى تفسيرها، فكرة عن المشاكل المتصلة بالفساد. ومن الأمثلة الممكنة على هذه المؤشرات غير المباشرة حجم الاقتصاد غير الرسمي في البلاد، والوقت اللازم لإنجاز إجراءات إدارية معينة، أو، بدلاً من ذلك، قياس مدى توافر بنية تحتية مؤسسية قوية لمكافحة الفساد في البلاد، بافتراض أن احتمالات وقوع الفساد تقل في حال وجود هذه البنية التحتية.^(٤٣)

وتنطوي جميع مصادر المعلومات على مزايا وعيوب، ويتعين الجمع بينها بالسُّبُل الملائمة. وينبغي أن يبدأ القائمون على صياغة الاستراتيجية بتحديد المعلومات التي يمكن الحصول عليها بسهولة، ثم المعلومات الإضافية التي تنطوي على أكبر قدر من الفائدة ويمكن الحصول عليها بتكلفة معقولة وفي غضون فترة زمنية معقولة. وإذا كان استعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد في البلاد قد كشف عن وجود ثغرات في قوانينها لمكافحة الفساد، أو إذا كان قد أُشير في مقياس الفساد العالمي لمؤسسة الشفافية الدولية أو في إحدى الدراسات الاستقصائية التي يُجريها البنك الدولي للمنشآت إلى ارتفاع مستويات الفساد في إدارات حكومية بعينها، فيمكن للقائمين على صياغة الاستراتيجية متابعة هذه المسألة بإجراء دراسات موجهة تستهدف الوقوف على الأسباب واقتراح الحلول الممكنة. وفي الأحوال التي لا تكون المعلومات فيها متاحة للقائمين على صياغة الاستراتيجية، ينبغي أن يسلموا بذلك ويكثفوا اقتراحاتهم السياساتية على هذا الأساس. ويمكن أن يُوصي القائمون على صياغة الاستراتيجية أيضاً بجمع معلومات إضافية كجزء من الاستراتيجية نفسها، وهو النهج الذي اعتمده القائمون على صياغة الاستراتيجيات الوطنية في جمهورية تنزانيا المتحدة وكابو فيردي والهند واليونان.

وتتمثل المعضلة الرئيسية هنا في أن تكوين الرصيد المعرفي اللازم لوضع سياسات جيدة قد ينطوي على تكاليف مرتفعة ووقت طويل وتفكير شاق. ومع ذلك، فكثيراً ما يتعرّض واضعو السياسات لضغوط من أجل اتخاذ إجراءات؛ ففي كثير من البلدان تمثل مشكلة الفساد مسألة عاجلة وملحة؛ إذ يطالب الجمهور بالحل ويريد واضعو السياسات التعجيل بالتصدي لمشاكل البلاد. وقد ينطوي إنفاق وقت أكثر من اللازم في تحليل

^(٤٢) Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, California, University of California Press, 1988), pp. 84 and 85.
وانظر أيضاً: Council of Europe, "Project Against Corruption in Albania (PACA): technical paper—corruption risk assessment methodology guide", document CMU-PACA-02/2011; Tony Scott, Alistair Carstairs and Doug Roots, "Corruption prevention: the Hong Kong approach", *Asian Journal of Public Administration*, vol. 10, No. 1 (1988), pp. 110-119; Mauritius, Independent Commission Against Corruption, *Public Sector Anti-Corruption Framework Manual* (Port Louis, 2009).

^(٤٣) UNDP and Global Integrity, *A Users' Guide to Measuring Corruption* (Oslo, UNDP Oslo Governance Centre, 2008).

المشكلة قبل إعداد وثيقة الاستراتيجية على المخاطرة بتبديد فرصة سياسة سانحة. بل أحياناً ما يتدَّرع المستفيدون من الوضع الراهن بالحاجة إلى إجراء المزيد من البحوث بهدف تبديد الضغوط السياسية من أجل اتِّخاذ إجراءات. ومع ذلك، تتوقَّف فعالية الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في الوقت نفسه على عمق القاعدة المعرفية التي تستند إليها وأُساعها. ومن المرجَّح، في حال عدم إجراء تقييم شامل لانتشار الفساد والأشكال التي يتَّخذها، أن يكون أثر الاستراتيجية في مكافحته محدوداً إن لم يكن منعدماً. وإذا كان ضيق الوقت أو محدودية الموارد يحول دون بناء قاعدة معرفية محكمة، فلا بدَّ من خفض سقف المطامح التي تسعى الاستراتيجية إلى تحقيقها. والمواءمة بين الوسائل المتاحة من ناحية والأهداف والغايات المرجوة من ناحية أخرى هي جوهر الاستراتيجية—وهي مسألة تمثِّل تحدياً دائماً.

باء- تقييم العقوبات التي تعترض طريق الإصلاح الفعّال

تتمثِّل الخطوة الثانية في إجراء التشخيص الأولي في الوقوف على أهم العقبات التي تعترض سبيل اعتماد الإصلاحات اللازمة وتنفيذها. وفيما يتعلق بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، تستحق العقبتان الواردتان أدناه اهتماماً خاصاً.

١- تقييم القيود على الموارد

هناك تفاوت كبير بين البلدان فيما يتعلق بالموارد التي يكون بوسعها تخصيصها لجهود مكافحة الفساد، وينبغي أن تأخذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ذلك في الاعتبار صراحةً وأن تتضمَّن تقييماً واقعياً لما هو متاح من الموارد (بمختلف أنواعها) لمثل هذه الجهود. ورغم أن بعض تدابير مكافحة الفساد، مثل التغييرات في القوانين الرسمية، قد لا تتطلب استثمارات كبيرة من حيث الوقت أو الموارد المادية، فإنَّ تنفيذها قد يتطلب ذلك (للاطلاع على مثال بهذا الشأن، انظر الإطار ٥). وهناك مبادرات أخرى، مثل تعزيز إنفاذ قوانين مكافحة الفساد بقدر كبير، يمكن أن تتطلب موارد كثيرة. وعلاوة على ذلك، فإنَّ بعض تدابير مكافحة الفساد لا تتطلب موارد فحسب، بل كذلك مهارات متخصصة في مجالات المحاسبة الجنائية واللغات وتكنولوجيا المعلومات وغير ذلك من التخصصات. وقد تبيَّن صعوبة التنفيذ في الممارسة العملية حتى فيما يتعلق بالتدابير التي قد تبدو بسيطة، من قبيل تعديل القوانين أو الأنظمة، لأنَّ إجراء تغيير تشريعي أو تنظيمي قد يتطلب الكثير من حيث الوقت والاهتمام والحيز المخصص في جدول أعمال محدود.

الإطار ٥- تطبيق نظام لإعمال الحق في الحصول على المعلومات

يحتاج تفعيل قانون حقيقي يكفل الحق في الحصول على المعلومات إلى الكثير من الوقت والموارد. وبفضل توافر العديد من القوانين النموذجية، صار من الممكن صياغة قانون جديد وسنَّه على وجه السرعة. بيد أن ضمان قدرة الأجهزة على الاستجابة لطلبات المواطنين كثيراً ما يتطلب إجراء إصلاحات في المعايير والإجراءات التي تطبَّقها تلك الأجهزة في حفظ السجلات. وتُشير دراسة أعدّها البنك الدولي إلى أنه ينبغي تطبيق القوانين التي تكفل الحق في الحصول على المعلومات تطبيقاً تدريجياً، بدءاً بفرض التزام بنشر المعلومات الأساسية عن مختلف الأجهزة والقواعد التي تنظِّم عملها، ثمَّ التوسُّع ببطء في نطاق هذا الالتزام ليشمل الاستجابة للطلبات الفردية. ولا تقتصر مزايا هذا النهج على إتاحة الوقت اللازم حتى تقوم الأجهزة بتحديث المعايير والإجراءات المطبَّقة في حفظ السجلات، وإنما تشمل أيضاً توزيع تكاليف هذه العملية على مدى عدَّة سنوات.

المصدر: Toby Mendel, "Legislation on freedom of information: trends and standards", PREM Notes, No. 93 (Washington, D.C., World Bank, 2004).

ويمكن مراعاة مسألتَي الاحتياجات من الموارد والقيود عليها في المناقشة بشأن العناصر المحددة لسياسة مكافحة الفساد، وكذلك في خطتي التنفيذ والرصد. وكما تُبيَّن المناقشة الواردة في القسم هاء من الفصل الثالث أدناه، يفضَّل أن تتضمَّن الاستراتيجية تدابير واقعية للموارد اللازمة لكل عنصر من عناصر الخطتين المذكورتين. وينبغي أيضاً أن يتضمَّن التشخيص الأولي مناقشة عامة بشأن الموارد المتاحة من أجل

جهود مكافحة الفساد، وكيفية ربط التمويل بدورة الميزانية المعمول بها في البلاد. ويمكن أن تكون المناقشة الصريحة بشأن القيود على الموارد أداة مفيدة لفرض الانضباط، بالنظر إلى أنها تذكر القائمين على صياغة الاستراتيجية بضرورة التحلي بالواقعية، وتقديم تنازلات صعبة أحياناً. كما يمكن أن يكشف التركيز على محدودية الموارد في التشخيص الأولي عن المجالات التي تتطلب المزيد من الموارد لمكافحة الفساد. وفي هذه الحالة، ينبغي أن تبيّن الاستراتيجية بدقة ما هو مطلوب (المزيد من التمويل أم المهارات المتخصصة والقدرات المؤسسية) وسبب الحاجة إليه.

٢- التعامل مع المعارضة والتأييد المحتملين

على الرغم من أن الاهتمام بالقيود على الموارد أمر هام، فإن العقبة الرئيسية التي تعترض طريق التنفيذ الفعال لإصلاحات في مجال مكافحة الفساد عادةً ما لا تكون تقنية أو متعلقة بالموارد، وإنما سياسية. إذ إن المستفيدين من الفساد، سواء من الأفراد أم المؤسسات، عادةً ما يعارضون أي تغييرات من شأنها أن تجعل وضعهم أسوأ، ومن ثم يحاولون عرقلة تنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد. ورغم أن جوهر الاستراتيجية، على النحو المبين في الإطار ٦، هو التحسب للمعارضة التي سيواجهها تنفيذها، فلا يُعترف باحتمال ظهور المعارضة، ناهيك عن النص على السبل الممكنة للتصدي لها، سوى في عدد محدود من الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد. فمن بين ٥٢ استراتيجية استُعرضت لإعداد هذا الدليل، لا يذكر سوى عدد قليل منها احتمال ظهور المعارضة، ويُعتمد في معظم الاستراتيجيات التي تذكر ذلك على الإرادة السياسية للتغلب على تلك المعارضة. بيد أن أيًا من تلك الاستراتيجيات لم يعرف المقصود بعبارة "الإرادة السياسية"، ولم يحدد كيفية الاستدلال عليها إن وُجدت، أو ما يتعين فعله في حال عدم وجودها.^(٤٤) ويُعد تجاهل المخاطر التي تتطوي عليها المعارضة التي يمكن أن تواجه الإصلاحات في مجال مكافحة الفساد عن طريق التذرّع بفكرة "الإرادة السياسية"، بدلاً من إجراء تحليل لكيفية التغلب على تلك المعارضة فعلياً، من العيوب الشائعة في الكثير من المؤلفات المعنية بسياسات مكافحة الفساد،^(٤٥) ولذلك فليس من المستغرب أن معظم الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد لا تأخذ احتمال ظهور المعارضة في الحسبان.

الإطار ٦- تعريف مصطلح "الاستراتيجية"

يظل مصطلح "الاستراتيجية" أفضل وسيلة للتعبير عن محاولات التفكير مسبقاً فيما يمكننا عمله، في ضوء أهدافنا وقدراتنا.

فالاستراتيجية ليست مجرد خطة، بل أكثر بكثير. فالخطة تفترض تسلسلاً معيناً للأحداث يسمح بالانتقال بثقة من وضع إلى آخر. أما الاستراتيجية فتظهر حاجتنا إليها في الأحوال التي قد يعرقل فيها الآخرون خططنا لأن مصالحهم وشواغلهم تختلف وربما تتعارض مع مصالحنا وشواغلنا.

المصدر: Lawrence Freedman, *Strategy: A History* (New York, Oxford University Press, 2013), pp. x-xi.

بيد أن هناك سُبلاً يمكن عن طريقها التغلب على المعارضة التي تواجهها مكافحة الفساد. بل إن وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد وتنفيذها يمكن أن يكون في حد ذاته أحد هذه السبل. وتعميق الفهم بشأن طبيعة مشاكل الفساد التي تواجهها البلاد والاتفاق الواسع النطاق على هذا الفهم، والحرص على إجراء مشاورات واسعة النطاق بشأن كيفية التصدي لتلك المشاكل، والقيام بانتظام، كما يناقش في الفصل الخامس أدناه، بتقديم معلومات بشأن التقدم المحرز في التخفيف من حدتها، جميعها سُبُل لتكوين الإرادة السياسية اللازمة للتغلب على المعارضة التي تواجهها الاستراتيجية.

^(٤٤) الإرادة السياسية، على حدّ تعبير أحد المعلقين، هي "أكثر مصطلح مخادع في معجم السياسات العامة. فهي الشرط الذي لا غنى عنه لنجاح السياسات، ولكنها لا تُعرّف إلا بعدم وجودها". (Linn Hammergren, *Political Will, Constituency Building, and Public Support in Rule of Law Programs* (Washington, D.C., United States Agency for International Development, 1998), p. 12).

^(٤٥) انظر: Matthew Andrews, "Creating space for effective political engagement in development", in *Governance Reform Under Real World Conditions: Citizens, Stakeholders, and Voice*, Sina Odugbemi and Thomas Jacobson, eds. (Washington, D.C., World Bank, 2008).

ومن بين الخطوات التي تُتَّسَمُّ بأهمية حاسمة في التصدي للمعارضة الوقوف على الفئات التي يرجح أن تؤيد الاستراتيجية أكثر من غيرها من الفئات والفئات التي يرجح أن تعارضها أكثر من غيرها من الفئات.^(٤٦) وبعد الوقوف على مؤيدي الاستراتيجية ومعارضها، يمكن أن تُصمَّم بحيث تحشد التأييد وتتغلب على المعارضة. ومن بين الأساليب المتبعة في ذلك إدخال التغييرات المثيرة للجدل تدريجياً، والإسراع بإدخال التغييرات التي تحظى بالشعبية. ويعدُّ فهم الأسباب وراء المعارضة خطوة هامة أخرى. فقد يعارض الموظفون الحكوميون الأخذ بمدونة أخلاقيات جديدة صارمة، مخافة أن يخالفوا أحكامها دون دراية منهم. وفي هذه الحالة، يمكن أن يحدِّد القائمون على صياغة الاستراتيجية من المعارضة بأن يجعلوا تطبيق المدونة الجديدة مقترناً بإنشاء نظام يكفل للموظفين الحكوميين التماس المشورة أو الموافقة المسبقة على التصرفات التي يمكن أن تعرِّضهم للمساءلة.^(٤٧) وأخيراً، وكما هو موضَّح في الإطار ٧، يمكن أن يساعد تيسير مداولات بين ممثلي مختلف الفئات على تحقيق توافق في الآراء بشأن برنامج الإصلاح.

الإطار ٧- التغلب على المعارضة عن طريق المداولات

يُعدُّ إجراء مداولات أحد سُبل الوقوف على الفئات التي يرجح أن تعارض الإصلاح ودوافعها، وهو أيضاً أحد سُبل التغلب على تلك المعارضة. وقد استخدم البنك الدولي هذا الأسلوب بهدف حشد الدعم لخطط العمل في مجال مكافحة الفساد في عدد من البلدان. حيث عُقدت اجتماعات للمواطنين والمنشآت والقادة المنتخبين وفئات المجتمع المدني، عُرضت خلالها أدلة على الأضرار التي يتسبب فيها الفساد للبلاد، كما عُرضت مختلف الطرائق الكفيلة بالتصدي له. وتولَّى أحد الأشخاص إدارة مناقشة استهدفت التوصل إلى توافق في الآراء حول خطة إصلاح فعَّالة.

المصادر: Jane Mansbridge, "Deliberative and non-deliberative negotiations", HKS Faculty Research Working Paper Series, No. RWP09-010 (Boston, United States, Harvard Kennedy School, 2009); Carolien Klein Haarhuis, "Promoting anti-corruption reforms: evaluating the implementation of a World Bank anti-corruption program in seven African countries (1999-2001)", ICS dissertation series, No. 114 (Utrecht, Utrecht University, 2005).

ومن المهم أيضاً فهم مواقف عامة الجمهور إزاء الفساد، التي يمكن أن تكون موضوع دراسة استقصائية (بالإضافة إلى الدراسات الاستقصائية بشأن تصورات المواطنين عن الفساد أو تجاربهم الفعلية معه). فعلى سبيل المثال، سيكون من المفيد معرفة ما إذا كان المواطنون يشعرون بالاستياء الشديد من وجود الفساد، أو يقبلون وجوده على مضض، أو ما إذا كانت هناك بعض الممارسات التي لا يعتبرونها فاسدة. ومن المجالات الأخرى التي يمكن استكشافها ما إذا كانت هناك اختلافات في الآراء بين مختلف فئات المجتمع—أوساط الأعمال والنساء والفقراء والموظفين الحكوميين والمسؤولين المنتخبين على سبيل المثال—بشأن هذه المسائل. ومن المفيد أيضاً النظر في كيفية تطور سياسات مكافحة الفساد بمرور الوقت، تسليماً بأنها تُتَّسَمُّ بالدينامية وليس بالجمود، وبأن بعض السياسات العامة قد تؤدي إماماً إلى حرص شديد على إنجاح تنفيذ الاستراتيجية أو إلى معارضة شديدة لها.

^(٤٦) انظر: Michael Johnston and Sahr Kpundeh, "Building a clean machine: anti-corruption coalitions and sustainable reform" (Washington, D.C., World Bank, 2002).

^(٤٧) Richard E. Messick, "Policy considerations when drafting conflict of interest legislation", in *Corruption and Conflict of Interest: A Comparative Law Approach*, Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen and Thomas Perroud, eds. (Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar Publishing, 2014), part II, chap. 8, pp. 113-123.

وضع تدابير مكافحة الفساد

بعد إجراء التشخيص الأولي للمشاكل والتحديات، تبدأ الخطوة التالية في عملية صياغة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ألا وهي وضع الأهداف السياساتية الفعلية والسُّبل العملية لتحقيقها. ويمكن أن تتخذ هذه الخطوة شكل خطة عمل أو بيان أوسع نطاقاً يحدّد الخطوات المقبلة. ويمكن أن تتضمن الخطوات المتوخّاة مزيجاً من التشريعات الجديدة والتغييرات المؤسسية وغيرها من الإصلاحات التي يتعيّن على البلد المعني أن يأخذ بها بهدف مكافحة الفساد. وتختلف قائمة التدابير المتخذة من بلد إلى آخر، بالنظر إلى أنّ البلدان تختلف من حيث مشاكل الفساد التي تواجهها ومن حيث قدرتها على التصدي لها. بيد أنّ المبادئ التوجيهية الواردة أدناه ستساعد في صياغة مضمون الاستراتيجية الفعلية بصرف النظر عن كيفية صياغته.

ألف- تكييف الاستراتيجية مع التشخيص بمراعاة القيود

ينبغي أن تنبثق السياسة العامة من تشخيص أكبر مشاكل الفساد وتحدياته في البلاد، وأن تُكيّف معه بمراعاة القيود ذات الصلة. وقد يبدو هذا أمراً بديهياً، إلا أنّه لم تُبذل محاولة للربط بين تشخيص المشاكل والتحديات من ناحية وعناصر محدّدة في استراتيجية مكافحة الفساد المقترحة من ناحية أخرى إلا في عدد ضئيل من وثائق الاستراتيجيات التي استُعرضت في سياق إعداد هذا الدليل. والحال أنّ وثيقة الاستراتيجية ينبغي أن تقيم صلة واضحة بين كل تدبير مقترح والتشخيص السابق للمشاكل والتحديات. وفي هذا السياق، ينبغي أن يحدّد القائمون على صياغة الاستراتيجية التدابير التي تتطلب سنّ تشريعات جديدة أو استحداث مخصّصات كبيرة في الميزانية، والتدابير التي يمكن تنفيذها في إطار النظام القانوني القائم أو عن طريق إعادة توزيع الموارد المتاحة.

باء- الجمع بين الطموح والواقعية

تزداد أهمية الجمع بين الطموح والواقعية، وهي مسألة يتكرر التشديد عليها في جميع أجزاء هذا الدليل، عند تحديد الأهداف والاقتراحات الموضوعية التي يمكن وضعها في خطة عمل منفصلة. وليس تحقيق التوازن بين الطموح والواقعية بالأمر اليسير. إذ إنّ الهدف من الاستراتيجية لا يقتصر على الإعلان عن مخطط لإصلاح السياسات، وإنما يشمل أيضاً ممارسة ضغوط من أجل التغيير، ولذلك ينبغي أن تضع وثيقة الاستراتيجية أهدافاً طموحة على مستوى عال تتجاوز إدخال تغييرات طفيفة على الوضع الراهن. وفي الوقت نفسه، يمكن،

إذا كانت وثيقة الاستراتيجية تتضمن اقتراحات وأهدافاً غير واقعية بالنظر إلى القيود التي تواجهها البلاد، أن يُضرب بالاستراتيجية عرض الحائط لأنها مجرد تطلعات غير عملية. وعندما تفشل تلك الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في تحقيق أهدافها فيما بعد، يمكن أن يغدّي ذلك الفشل الشعور باليأس والتشاؤم لدى المواطنين.

وينبغي ألا يغيب عن القائمين على صياغة الاستراتيجية أنه من غير المرجح أن تُنفذ التدابير الواردة في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد على النحو المنصوص عليه بالضبط. فالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد تشكل جزءاً من عملية توليد الزخم السياسي والحفاظ عليه من أجل التصدي للفساد، فضلاً عن رسم مسار أولي للعمل، مما يعني تنقيح الاستراتيجية وتحديثها باستمرار مع تغير الظروف وظهور معلومات جديدة. ويجب أن يوضع في الاعتبار عند محاولة تحقيق التوازن السليم بين الطموح والواقعية في خطة العمل أن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وثيقة سياسية بقدر ما هي وثيقة تكنولوجية.

جيم - الوقوف على تدابير ملموسة ومحددة يتعين اتخاذها

ينبغي أن تحدّد الاستراتيجية خطوات محددة وملموسة من شأنها أن تساعد في مكافحة الفساد في البلاد. وليس من المرجح، كما أشير آنفاً، أن كل بند من بنود الاستراتيجية سيُنفذ على النحو المنصوص عليه بالضبط. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يتطلب تنفيذ سياسات محددة على أرض الواقع مستوى من التفصيل لا يتسع المجال له في وثيقة الاستراتيجية الوطنية، ومن ثمّ فقد يكون من الضروري اعتماد خطة عمل أخرى استكمالاً للاستراتيجية. ولكن يظلّ من المهم أن تتضمن الاستراتيجية مجموعة من التوصيات الملموسة، بحيث لا تقتصر على ذكر أهدافها بعبارات عامة مجردة، دون ربطها بأيّ إصلاحات محددة أو تغييرات في السياسات. ونظراً إلى أن تحويل التوصيات مهما كانت ملموسة إلى إجراءات محددة قد يحتاج إلى مستوى من التفصيل لا يتسع المجال له في وثيقة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، فقد تنصّ الاستراتيجية على الإصلاحات السياسية الموصى بها، ثمّ تدعو الأجهزة المنفّذة (التي ينبغي التأكيد مرة أخرى على أنه يفضل أن تكون قد اضطلعت بدور في عملية الصياغة) إلى وضع خطط تنفيذ أكثر تحديداً.

أمّا فيما يتعلق بالمجالات التي ينبغي أن تشملها الاستراتيجية، أو أنواع الإصلاحات التي ينبغي أن تهدف إلى مناصرتها، فلا يقدم هذا الدليل توصيات موضوعية محددة. فالحاجة إلى تكييف الاقتراحات مع الظروف الخاصة بكل بلد، وإلى تقديم تنازلات صعبة، تعني أن دليلاً عاماً مثل هذا لا يمكن أن يحدّد التدابير المعيّنة التي ينبغي أن تتضمنها الاستراتيجية في بلد بعينه. وفي الوقت نفسه، تُعدّ اتفاقية مكافحة الفساد نموذجاً مفيداً، أو نقطة انطلاق، لينظر فيها القائمون على صياغة الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد عند وضع محتوى خطة العمل. ويمكن أن ينظر القائمون على صياغة الاستراتيجية في كل فئة من الفئات الرئيسية من أنشطة مكافحة الفساد التي تلتزم الدول الأطراف بالاضطلاع بها بموجب الاتفاقية (انظر الإطار ٨)، ثمّ يقرّروا بعد ذلك ماهية الإجراءات، إن وجدت، التي قد تناسب الظروف الخاصة بالبلد المعني، بغية الوفاء بتلك الالتزامات.

الإطار ٨ - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد باعتبارها إطاراً للاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد

تدعو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى اتخاذ طائفة من إجراءات مكافحة الفساد التي قد يعتبرها القائمون على صياغة الاستراتيجية مفيدة في صياغة خطة العمل الخاصة ببلدهم. وتشدّد الاتفاقية على الحاجة إلى اتخاذ إجراءات في المجالات التالية:

(أ) تعزيز القوانين وإنفاذ القانون في مجال مكافحة الفساد، بما في ذلك في مجالات منها:

١) قوانين مكافحة الاختلاس أو أي شكل آخر من أشكال تبديد الممتلكات، في كل من القطاعين العام والخاص (المادتان ١٧ و ٢٢)؛

- ٢٠ قوانين مكافحة الرشوة، سواء فيما يتعلق برشو الموظفين المحليين أو الأجانب (المادتان ١٥ و١٦)؛
- ٣٠ قوانين مكافحة المتاجرة بالنفوذ أو غير ذلك من أشكال إساءة استغلال الوظائف العامة (المادتان ١٨ و١٩)؛
- ٤٠ القوانين التي تستهدف عائدات الفساد، بما في ذلك قوانين مكافحة غسل الأموال والتدابير اللازمة لتيسير كشف الموجودات المتأتية من أنشطة غير مشروعة وتجميدها ومصادرتها وإرجاعها (المواد ١٤ و٢٣ و٢٤ و٣١ و٥٢ إلى ٥٧)؛
- ٥٠ توفير الحماية الكافية للمبلغين والشهود (المواد ١٣ و٢٢ و٢٣)؛
- ٦٠ الأدوات أو الإصلاحات القانونية التي يمكن أن تسهل الملاحقة القضائية الفعالة لأنشطة الفساد (وفق التقاليد القانونية المحلية ومبادئ العدالة الأساسية) بما في ذلك المسؤولية عن الإثراء غير المشروع، وإعاقة سير العدالة، والمشاركة والشروع؛ والتسليم بإمكانية الاستدلال على العلم أو النية من الملابس الوقائية؛ ومسؤولية الأشخاص الاعتباريين (في مقابل الأشخاص الطبيعيين)؛ وتحديد فترات تقادم مناسبة الطول (المواد ٢٠ و٢٥ و٢٦ إلى ٢٩)؛
- ٧٠ وضع عقوبات مناسبة للسلوك الفاسد (بما يشمل سبب الانتصاف المدنية والجنائية على حد سواء) والقيام بذلك على نحو عادل (المواد ٣٠ و٣٤ و٣٥)؛
- (ب) تنفيذ تدابير أكثر فعالية لمنع الفساد، مع الحد من محفزات الفساد أو من فرص الفساد أو منهما معاً. ويمكن أن تشمل هذه الإصلاحات ما يلي:
- ١٠ اتخاذ تدابير لمنع الفساد في القطاع العام، بوسائل منها تعزيز النزاهة في الإدارة العامة، وتعزيز أخلاقيات القطاع العام، والتصدي لمخاطر الفساد في عمليات الاشتراء ووضع الميزانيات، وتعزيز الشفافية والمشاركة المدنية (المواد من ٧ إلى ١٠ والمادة ١٣)؛
- ٢٠ اتخاذ تدابير لمنع الفساد في القطاع الخاص، بما في ذلك تدابير بشأن الشفافية والإبلاغ، وضوابط المحاسبة ومراجعة الحسابات (المادة ١٢)؛
- (ج) وضع برامج تعليمية وحملات إعلامية ومبادرات للتوعية بهدف تغيير المواقف إزاء الفساد، وتغيير الأعراف الثقافية، والتشجيع على الإبلاغ (المادة ١٣)؛
- (د) تعزيز القدرات المؤسسية، وتوفير التدريب الكافي، وضمان فعالية الهيئات الحكومية التي تقود سياسات مكافحة الفساد واستقلالية تلك الهيئات ونزاهتها (المواد ٦ و١١ و٣٦ و٥٨ و٦٠)؛
- (هـ) تحسين التنسيق على الصعيدين المحلي والدولي بين أجهزة إنفاذ القانون وغيرها من الأجهزة المسؤولة عن مكافحة الفساد، وكذلك بين القطاعين العام والخاص (المواد من ٣٧ إلى ٣٩ ومن ٤٣ إلى ٥٠)؛
- (و) تحسين جمع وتحليل البيانات والمعلومات الأخرى المتعلقة بالفساد، بهدف تبديد الشكوك وسد الثغرات المعرفية (المادة ٦١).

دال - وصف الهدف الذي يرمي إليه كل عنصر من عناصر الإصلاح

بالإضافة إلى وضع اقتراحات للإصلاح، ينبغي أن تتضمن الاستراتيجية شرحاً للهدف المتوخى من كل اقتراح، والدافع إلى ذلك، وكيفية تحقيق ذلك الهدف. وينبغي التأكيد مرة أخرى على ضرورة أن تقوم هذه الأهداف على تشخيص الوضع الحالي في البلاد فيما يتعلق بتحديات الفساد، وينبغي أن تكون طموحة وواقعية في آن واحد من حيث عددها ونطاقها. وتوضيح الأهداف المرتبطة بكل اقتراح (أو بكل مجموعة من الاقتراحات) أمر مفيد عند وضع الاستراتيجية وكذلك في تعزيز المساءلة عن التنفيذ واستقاء التعقيبات من أجل تنقيح الاستراتيجية بصفة مستمرة، وهما موضوعان يناقشان لاحقاً في هذا الدليل. ومن الأفضل في كثير من الأحيان تحديد هذه الأهداف على شكل نواتج وسيطة محددة (على سبيل المثال زيادة عدد حالات الفساد الخاضعة للملاحقة القضائية أو زيادة رضا المواطنين) بدلاً من أن تكون أهدافاً عامة مثل ردع الفساد أو شرعية الحكومة أو ما شابه ذلك.

هاء - النظر في التكاليف والفوائد والأعباء والمعارضة والدعم فيما يتعلق بكل عنصر

ينبغي أن تُطبَّق الاعتبارات التي تحكم تكاليف الموارد والقيود السياسية، والتي نوقشت في القسم بء من الفصل الثاني بشأن تشخيص المشكلة، على كل من الإصلاحات والمبادرات المنصوص عليها في الاستراتيجية على حدة. ومن ثم، ينبغي، متى أمكن ذلك، أن توفَّر الاستراتيجية (أو خطط التنفيذ الأكثر تفصيلاً التي تعدها الأجهزة المنقّدة) تقديراً تقريبياً على الأقل للاحتياجات من الموارد فيما يتعلق بكل اقتراح، إلى جانب تقييم أعم لجدوى الاستراتيجية وفعاليتها من حيث التكلفة.^(٤٨) كما ينبغي أن ينظر القارئون على صياغة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والأجهزة المنقّدة لها في كيفية توزيع أعباء تنفيذ الاقتراح وفوائده (سواء فيما يتعلق بالمؤسسات المسؤولة عن التنفيذ أم الأطراف المعنية)، وأن يقيموا الدعم السياسي والمعارضة السياسية المحتملين للاقتراحات، وماهية الخطوات التي يمكن اتّخاذها لزيادة الدعم والحدّ من المعارضة. وفي معظم الحالات، لا تظهر تلك الاعتبارات السياسية في الاستراتيجية الرسمية المنشورة، ولا يُشار إليها إلا بصورة غير مباشرة ومن باب التورية. ولكن من المستصوب مع ذلك النظر فيها ومناقشتها صراحةً عند وضع الاستراتيجية، ويمكن إدراج عناصر تتعلق بالاعتبارات السياسية في الوثيقة نفسها على نحو مفيد، على سبيل المثال عن طريق مناقشة الحاجة إلى إيجاد "حيز سياسي" للإصلاح، أو الحاجة إلى بناء تحالفات داعمة له.

واو - إيلاء الاهتمام لتحديد الأولويات والتعاقب

الفساد مشكلة معقّدة ومتعدّدة الأوجه تتطلب حلاً شاملاً ومتعدد المحاور. ومن المستحيل، في الوقت نفسه، الإحاطة بجميع جوانبها، كما أنه ليس من المرجح أن تكون جميع الإصلاحات الممكنة فعّالة أو قابلة للتنفيذ بالقدر نفسه. ومن أهم الأمور التي يمكن للقائمين على صياغة وثيقة الاستراتيجية القيام بها الوقوف على مجالات الأولوية القصوى والتعاقب الذي ينبغي أن تتبعه البلدان لدى محاولتها تنفيذ إصلاحات متعددة أو معالجة جوانب متعددة من مشكلة الفساد. ووفقاً لما انتهى إليه استعراض أجري حديثاً لوثائق الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد في جنوب شرق أوروبا، فإنّ عدم تحديد الأولويات يجعل من هذه الوثائق مجرد قائمة شاملة بجميع الجوانب الممكنة في أيّ خطة لمكافحة الفساد، بدلاً من أن تكون خارطة طريق واقعية لكبح جماح الفساد.^(٤٩)

وعند تحديد الأولويات، يكون من المهم النظر في ثلاثة عوامل فيما يتعلق بكل إصلاح يمكن إدراجه في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد: (أ) أهمية المشكلة المستهدفة (مقدار الضرر الذي تتسبب فيه للمجتمع والمواطنين)؛ (ب) مدى فعالية الإصلاحات السياساتية المقترحة في الحدّ من المشكلة؛ (ج) التكلفة المتوقعة للإصلاح المقترح (بما لا يقتصر على التكلفة في الميزانية أو التكلفة الاقتصادية، وإنما يشمل أيضاً حجم "رأس المال السياسي" أو القدرات التقنية أو الاهتمام الذي يحتاجه تنفيذ الإصلاح على نحو فعّال). وينبغي أن يكون تقييم العامل الأول، أيّ حجم المشكلة المستهدفة، منبثقاً من التشخيص الأولي. غير أنّ للنظر في العاملين الثاني والثالث نفس القدر من الأهمية، لأنّ تخصيص معظم الموارد الأكبر المشاكل ليس مستصوباً بالضرورة في جميع الحالات. فليس المهم هنا حجم الضرر المستهدف، وإنما مدى نجاعة كل من الإصلاحات في الحدّ من الضرر الواقع على المجتمع.

^(٤٨) للاطلاع على كيفية إجراء تحليلات التكاليف والفوائد فيما يتعلق بالحوكمة وسياسات مكافحة الفساد، انظر: Jesper Johnson, "Cost-effectiveness and cost-benefit analysis of governance and anti-corruption activities", U4 Issue No. 10 (Bergen, Norway, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2014).

^(٤٩) Southeast Europe Leadership for Development and Integrity, *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*, p. 40.

وعلاوة على ذلك، لا يكفي النظر في أثر كل إصلاح بمعزل عن غيره. إذ ينبغي أيضاً أن يراعى عاملان آخران في المناقشة المعنية بتحديد الأولويات والتعاقب. أولاً، ينبغي إيلاء اهتمام شديد للترابط بين مختلف عناصر استراتيجية الإصلاح العامة، والشروط الأساسية القانونية أو المؤسسية أو الاجتماعية التي لا بد من توافرها لضمان فعالية عناصر بعينها على الأرجح. فقد يتطلب تنفيذ استراتيجية صارمة لإنفاذ القانون إصلاحات قانونية تزود المحققين والمدعين العامين بأدوات جديدة لمكافحة الفساد إلى جانب تدريب مكثف على كيفية استخدام تلك الأدوات. وعند تحديد الأولويات وكيفية تعاقب الإصلاحات، ينبغي أن تؤخذ هذه الصلات وأوجه الترابط في الاعتبار في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. ثانياً، ينبغي النظر في التأثير المحتمل لمختلف التدخلات على الدعم السياسي لجهود مكافحة الفساد وعلى سائر أجزاء الاستراتيجية. فكما بينت المناقشة أعلاه، قد يكون من المنطقي أحياناً البدء بالمبادرات التي يمكن أن تُسفر في مدى قصير نسبياً عن نتائج ملموسة تتمتع بالشعبية السياسية كوسيلة لاكتساب الثقة والدعم السياسي (للاطلاع على مثال بهذا الشأن، انظر الإطار ٩). وقد يكون من الحكمة أيضاً في بعض الأحيان تأخير المبادرات التي من شأنها أن تثير معارضة سياسية شرسة في المدى القصير، من أجل اكتساب الدعم وتوليد الزخم للإصلاح تدريجياً مع مرور الوقت. وفي المقابل، قد يكون من المهم في بعض الظروف التصديّ أولاً لبعض المشاكل الصعبة، في حال كانت هناك فرصة سياسية سانحة (ربما بسبب فضائح فساد أثرت مؤخراً) يمكن أن تضيع إذا مرّ وقت طويل. وينبغي التأكيد مرة أخرى على أنه لا يوجد نهج صحيح واحد منطبق على جميع الأحوال؛ والمهم هو أن يولي القائمون على صياغة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد اهتماماً فعلياً لهذه المسائل.

الإطار ٩- فوائد الإسراع بالتصدي للفساد في التعليم

كشفت تقارير من إعداد منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومؤسسة الشفافية الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن أن الفساد ينتشر في خفاء على جميع مستويات التعليم، بدءاً ببيع الدرجات في المدارس ومروراً بشراء الشهادات وانتهاءً بطلب خدمات جنسية مقابل إعطاء درجات النجاح. ومن ثمّ يمكن أن يكون الإسراع بالتصدي للفساد في قطاع التعليم مفيداً من الناحيتين الموضوعية والسياسية. فمن الناحية الموضوعية، يُعد وجود مواطنين متعلمين تعليماً جيداً أمراً بالغ الأهمية للنمو الاقتصادي والاستقرار السياسي والرفاه الاجتماعي؛ ومن ثمّ فالفساد يقوّض التنمية الوطنية. ومن الناحية السياسية، يعتبر العديد من المواطنين أن توفير تعليم جيد لأبنائهم أولوية قصوى، ومن ثمّ فمن المرجح أن تلقى البرامج الرامية إلى القضاء على الفساد في التعليم دعماً كبيراً من قطاع كبير من المجتمع. كما أنه من غير المرجح أن يستثير التصدي للفساد في التعليم نفس المعارضة التي قد يستثيرها في القطاعات الأخرى، بالنظر إلى أن المتورطين في الفساد في التعليم عادة ما يكونون جماعات صغيرة في مدارس مختلفة ومناطق مختلفة ليست مرتبطة بجماعات مصالح قوية أو مدعومة منها.

المصدر: UNESCO, *Education for All: 2000-2015 — Achievements and Challenges* (Paris, 2015); Transparency International, *Global Corruption Report: Education* (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2013); UNDP, *Fighting Corruption in the Education Sector: Methods, Tools and Good Practices* (New York, 2011).

زاي- تحديد مواعيد لتنفيذ

الإصلاحات المختلفة

تتفاوت الإصلاحات المختلفة من حيث الفترات اللازمة لتنفيذها والفترات اللازمة لكي يكون لها تأثير. ويمكن، كما هو موضح في الإطار ٥ أعلاه، سنّ قانون يكفل الحق في الحصول على المعلومات في وقت قصير، ولكن تطبيق ذلك القانون كثيراً ما يحتاج إلى عدّة سنوات، وقد تمرّ سنوات عديدة أخرى قبل أن يكون له تأثير على الفساد. وينبغي أن تتضمن الاستراتيجية الإقرار صراحةً بالفترات الزمنية المختلفة التي ستحتاجها التدابير المختلفة كي تُحدث أثراً، مع توضيح الأسباب. وينبغي أن تشدّد الاستراتيجية على ضرورة التحلّي بالصبر فيما يتعلق بالتدابير التي ستستغرق سنوات كي تؤتي ثمارها. فمن الممكن أن تتسبب استراتيجية تُعدّ المواطنين بأنّها ستشئ على وجه السرعة نظاماً مكتملاً يكفل الحصول على المعلومات في إشاعة حالة من

اليأس أو التشاؤم عندما لا يتحقق ذلك على الفور. وتحديد آجال واقعية لتنفيذ الإصلاحات هو أحد المجالات التي يمكن أن تكون فيها تجارب البلدان الأخرى ذات فائدة كبيرة. ويهدف المساعدة على التعامل الجيد مع توقعات المواطنين، من المهم أن تصدر تقارير دورية بشأن التقدم المحرز، والانتكاسات، في تحقيق الأهداف، وهذه نقطة يشدد عليها في الفصل الخامس أدناه.

وبالنظر إلى تباين الفترات اللازمة لتنفيذ تدابير مكافحة الفساد المختلفة، ينبغي تصنيف الإصلاحات السياسية المقترحة والأهداف حسب الأجل المحدد لكل منها في وثيقة الاستراتيجية، مع تصنيف أهداف الإصلاحات إلى أهداف قصيرة الأجل (على سبيل المثال الأهداف التي يمكن تنفيذها في غضون ٦ أشهر إلى ١٨ شهراً) وأهداف متوسطة الأجل (في غضون سنتين إلى خمس سنوات)، وأهداف طويلة الأجل. وينبغي، متى أمكن ذلك، ربط الأهداف القصيرة الأجل بدورة الميزانية الحالية. وفي حالة البلدان التي تنفذ عمليات التخطيط الوطني، التي عادة ما تمتد بين ثلاث وخمس سنوات، قد يكون من المنطقي ربط الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بخطة التنمية الوطنية الأعم، ولا سيما فيما يتعلق بالأهداف المتوسطة الأجل، على أساس اعتبار الأهداف الطويلة الأجل بمثابة تطلعات. فالظروف والحكومات تتغير، والأوضاع تتطور، ومن الصعب وضع تصورات بشأن جهود مكافحة الفساد التي يتعين تنفيذها على مدى عقد (أو أكثر) من الزمن، ناهيك عن التخطيط لها أو إعداد ميزانيات من أجلها. ومن الممكن مع ذلك أن يؤدي وضع الأهداف الطويلة الأجل وظيفية مفيدة في عملية التخطيط، ويمكن أن يساعد في مواصلة الضغط على الحكومات من أجل أن تسعى إلى تحقيق أهداف أكثر طموحاً. كما يمكن أن يكون من المفيد أن تتضمن الاستراتيجية مناقشة بشأن الصلات فيما بين الأهداف القصيرة الأجل أو الأهداف المتوسطة الأجل، التي يمكن وصفها بعبارات أكثر تحديداً وتنفيذها في إطار دورة الميزانية المقبلة أو فترة التخطيط الوطني المقبلة، والأهداف الطويلة الأجل للاستراتيجية.

ضمان التنفيذ الفعال

يتطلب تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بنجاح اتخاذ إجراءات متضافرة من جانب طائفة من الوزارات والإدارات والأجهزة، وكثيراً ما يتطلب التنسيق مع كيانات تعمل بصورة مستقلة عن الحكومة: أجهزة النيابة العامة والهيئات العليا لمراجعة الحسابات والسلطات التنظيمية. وقد يتطلب التنفيذ أيضاً التعاون من جانب الجهاز القضائي والسلطة التشريعية، وكذلك من جانب الحكومات الإقليمية والمحلية. ومن الصعوبة بمكان تنسيق تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. ومن الصعوبات المطروحة أن المكلفين بالتنفيذ من الأفراد والأجهزة قد يكونون مستفيدين من فساد الوضع الراهن، ومن ثم قد يبحثون عن سبل لتقويض التنفيذ. وحتى إذا نُحيت تلك المشكلة جانبا، فكثيراً ما تزيد التغييرات المنصوص عليها في وثيقة الاستراتيجية من الأعباء الملقاة على عاتق الأجهزة الحكومية، وهو ما يزيد من صعوبة قيامها بمهامها، مما يدفع موظفي الأجهزة وعملاءها وغيرهم إلى اتخاذ موقف المعارضة.^(٥٠) ويمكن أن تطرح الحاجة إلى التنسيق والتعاون فيما بين الأجهزة صعوبات إضافية على المؤسسات غير المعتادة على التعاون مع غيرها، والتي يمكن أن تكون لديها ممارسات وأهداف ومصالح مختلفة.^(٥١)

ومن ثم، فإن مجرد وضع استراتيجية تدعو الأجهزة الحكومية إلى اعتماد قواعد وسياسات جديدة ترمي إلى مكافحة الفساد ليس كافياً. إذ يجب ألا تقتصر الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، حتى تكون ناجحة، على وضع مجموعة شاملة من الإصلاحات السياسية الموضوعية، بل لا بد أيضاً من أن توفر الوسائل اللازمة لضمان التنفيذ المنسق — على الأقل فيما يتعلق بأنشطة أجهزة السلطة التنفيذية، وفي كثير من الأحيان فيما يتعلق بعمل الأجهزة المستقلة، والسلطات الحكومية الأخرى، والوحدات الحكومية دون الوطنية. وقد اعتمد عدد من الاستراتيجيات فيما مضى استناداً إلى افتراض بأن الدعم الرفيع المستوى لرئيس الحكومة كاف لضمان تنفيذ الاستراتيجية على نحو فعال ومنسق. بيد أن الدعم الرفيع المستوى، بالرغم من كونه أمراً ضرورياً، نادراً ما يكفي في الأجل الطويل. فليس بوسع رؤساء الحكومات والوزراء عموماً أن يولوا اهتماماً

^(٥٠) على سبيل المثال، تتمثل المهمة الرئيسية التي تضطلع بها وزارة الأشغال العامة في التخطيط لعناصر البنية التحتية من الطرق والجسور وغيرها وبنائها وصيانتها. ومن شأن وضع إجراءات جديدة للاشتراء أو إحداث المزيد من عمليات المراجعة أو تغييرات أخرى من أجل مكافحة الفساد أن يؤدي إلى إبطاء عمليات الإنشاء الجديدة وصيانة المنشآت الموجودة، كما سيؤدي إلى زيادة التكاليف (على الأقل في الأمد القصير). وحتى إذا كان صافي الفائدة المتأتبة من هذه التغييرات إيجابياً، فمن غير المرجح أن يرى موظفو الأجهزة الحكومية وشركات الإنشاءات، والمكاتب الهندسية والاستشارية، وشركات النقل بالشاحنات ومستهلكو الطاقة، وهم بعض من الجهات المعنية بالبنية التحتية على سبيل المثال لا الحصر، الأمور من نفس الزاوية، ومن المرجح أن يقوضوا، إن لم يعرقلوا، التدابير التي تؤدي إلى إبطاء وتيرة مشاريع البنية التحتية أو التي يبدو أنها تزيد من تكلفتها.

^(٥١) Geert Bouckaert, B. Guy Peters and Koen Verhoest, *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns* (Basingstoke, United Kingdom, Palgrave Macmillan, 2010), pp. 25-32.

شخصياً، بما يلزم من انتظام واستمرار، لتنفيذ الاستراتيجية - وللتسيق فيما بين الأجهزة الذي كثيراً ما يتطلبه ذلك التنفيذ.

وللأسف، لا تتضمن الاستراتيجيات التي استُعرضت في سياق إعداد هذا الدليل إلا النزر اليسير من المناقشة أو التحليل بشأن مسألة التنسيق، وتتفق هذه النتيجة مع ما انتهى إليه تحليل أجراه مركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد بشأن جيل سابق من الاستراتيجيات.^(٥٢) ويتوقف تحديد أفضل السبل لتنسيق تنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد على مجموعة متنوعة من العوامل التي تخص كل بلد على حدة، إلا أنه يمكن استخلاص ستة دروس، يتعين على القائمين على صياغة الاستراتيجية مراعاتها، من الخبرات المستمدة من تنفيذ الاستراتيجيات السابقة ومن الدراسات المعنية بإدارة القطاع العام. وفيما يلي الدروس الستة المذكورة.

ألف- تكليف كيان واحد رفيع المستوى بالتنسيق والتنفيذ

ينبغي تكليف هيئة بعينها أو جهاز بعينه بتنسيق التنفيذ ورصد الامتثال للسياسات والأهداف التي تتوخاها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وإذا كان لدى البلد المعني جهاز متخصص في مكافحة الفساد، فقد يبدو أن هذا الجهاز هو المرشح الطبيعي لأداء هذا الدور. بيد أن دراسة استقصائية أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ٢٠١٤ بشأن تجارب استراتيجيات مكافحة الفساد في منطقة آسيا والمحيط الهادئ خلصت إلى أن أجهزة مكافحة الفساد قد لا تكون ملائمة تماماً لهذه المهمة.^(٥٣) فقد لا تملك تلك الأجهزة الموارد الكافية أو الصلاحيات الملائمة لإلزام الإدارات والأجهزة الأخرى بالسير في نفس الاتجاه. وتوصل مركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد إلى نفس الاستنتاج في دراسات الحالة التي أجراها بشأن الجيل الأول من الاستراتيجيات.^(٥٤) وليس هذا مستغرباً لأن معظم أجهزة مكافحة الفساد أنشئ في عهد قريب نسبياً،^(٥٥) ومن الممكن أن تكون خارج التدرج الهرمي الحكومي أو ألا ترضى إلى المستوى الوزاري، الأمر الذي يجعلها في وضع غير مؤات عند التعامل مع الوزارات أو غيرها من الأجهزة الراسخة ذات النفوذ التي يمكنها التعامل مباشرة مع رئيس الحكومة.

ومن بين البدائل الممكنة لتكليف جهاز مكافحة الفساد بالمسؤولية عن التنسيق إسناد هذه المسؤولية إلى وحدة مزودة بموظفين من الإدارة المركزية أو وزارة مفوضة تتبع رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو غيرهما من كبار المسؤولين في الحكومة. وهذا أسلوب شائع لتنسيق أي سياسات تشترك فيها عدة أجهزة، وعادة ما يقترن بمنح الوحدة المكلفة بالتنسيق صلاحية نقل الأوامر الصادرة عن المسؤول القيادي المعني إلى مختلف الأجهزة، ورصد امتثالها لتلك الأوامر.^(٥٦) ولا يوجد هيكل تنظيمي يناسب جميع الحكومات، إلا أن إعلان كوالالمبور يوصي بأن يكون الكيان المكلف بالتنسيق، أيًا كان، داخل جهاز حكومي رفيع المستوى.

وثمة بديل ثان يتمثل في إنشاء مفوضية يرأسها أحد كبار المسؤولين، وتضم ممثلي الوزارات الرئيسية، لتتولى تنسيق التنفيذ. فعلى سبيل المثال، أنشئت بموجب استراتيجية كرواتيا لعام ٢٠١٢ لجنة المراقبة المعنية بتنفيذ تدابير مكافحة الفساد، برئاسة وزير العدل. وفي بلغاريا، أنشئت، كما هو موضح في الإطار ١٠، أمانة تقنية مستقلة لدعم وحدة تنسيق رفيعة المستوى. وعلاوة على ذلك، قد يكون الجهاز الوطني لمكافحة الفساد،

^(٥٢)نظر: Hussmann, ed., *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*

Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why?^(٥٣)

^(٥٤)نظر: Jessica Schultz, "Anti-corruption policy making in practice: Pakistan—a country case study", and Hussmann and Chikalanga, "Anti-corruption policy making in practice: Zambia—a country case study", in *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*, Hussmann, ed

Samuel De Jaegere, "Principles for anti-corruption agencies: a game changer", *Jindal Journal of Public Policy*, vol. 1,^(٥٥) No. 1 (2012), pp. 79-120

^(٥٦)Bouckaert, Peters and Verhoest, *The Coordination of Public Sector Organizations*, pp. 38 and 39

حتى في حال عدم ملاءمته لقيادة تنفيذ الاستراتيجية، في وضع يؤهّله تماماً ليضطلع بدور خبير استشاري أو مستشار لوحدة التنفيذ الرئيسية. وينبغي التأكيد مرة أخرى على أنه لا يوجد نهج صحيح واحد، ولكن الدول قد ترى أنّ إقامة هيكل من مستويين على هذا المنوال يساعد على تحقيق التوازن السليم بين الجوانب السياسية والتقنية في عملية تنسيق تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد تنفيذاً فعالاً.

باء- تخويل صلاحيات كافية للهيئة المكلفة بالتنسيق والتنفيذ

الولاية المسندة إلى الوحدة المكلفة بالتنسيق والصلاحيات المخولة لها أهم من هيكلها التنظيمي. ففي بعض البلدان، كانت الوحدة المسؤولة عن تنسيق تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد إلى الصلاحيات اللازمة لإلزام الأجهزة الأخرى بمواءمة سياساتها وإجراءاتها مع الاستراتيجية الوطنية، وهو ما أدى إلى تقويض التنفيذ. وعلى النقيض من ذلك، تتمتع هيئة التنسيق في بلدان أخرى بصلاحيات أكبر بكثير، وهو ما يزيد احتمال تعاون الأجهزة الأخرى في تنفيذ الاستراتيجية (انظر الإطار ١٠). ومن ثمّ ينبغي أن تُسند للهيئة التنسيق ولاية واضحة،^(٥٧) في شكل قانون أو لائحة أو مرسوم لتحديد مسؤولياتها وصلاحياتها، ويتعيّن على رئيس الحكومة أن يوضّح أنّ تلك الولاية تلقى دعمه الكامل، وأنّه يتوقع من سائر الإدارات والأجهزة الحكومية أن تتعاون معها. بيد أنه ينبغي لوحدات التنسيق ألا تتجاوز حدود ولايتها بالسعي إلى إعادة تعريف مهام الجهاز المنفّذ أو التدخل في كل كبيرة وصغيرة في عمله. فقد يُعتبر ذلك تعدياً على صلاحيات الجهاز المنفّذ، مما يجعل من وحدة التنسيق منافساً له، بدلاً من أن تتولى تقييم الأداء بحياد. ولا تملك وحدات التنسيق ما يلزم من مهارات أو موظفين كي تتدخّل في كل كبيرة وصغيرة في عمل الإدارات الحكومية الأخرى، ولن تؤدي محاولاتها للقيام بذلك، أو لإرغام تلك الإدارات على الاضطلاع بمسؤوليات جديدة، سوى إلى إيجاد حالة من التوتر.^(٥٨)

الإطار ١٠- وحدات التنسيق: دروس من بلغاريا وجمهورية تنزانيا المتحدة

في جمهورية تنزانيا المتحدة، تولّت وحدة تنسيق الحكم الرشيد، وهي مكتب صغير يتبع رئيس الجمهورية، تنسيق أول استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد. وفي بلغاريا، اضطلع مكتب صغير بدور أمانة اللجنة المسؤولة عن تنسيق إجراءات مكافحة الفساد، التي كان يرأسها وزير العدل وتضم في عضويتها مسؤولين كبار من الأجهزة الرئيسية. ولم تكن لوحدة التنسيق في جمهورية تنزانيا المتحدة الصلاحيات اللازمة لإلزام الأجهزة بمواءمة سياساتها وإجراءاتها مع الاستراتيجية الوطنية؛ فلم يكن بوسعها إلا أن تحثّ هذه الأجهزة على ذلك. وعلى النقيض من ذلك، كانت لأمانة لجنة التنسيق في بلغاريا صلاحيات عقد اجتماعات مع كلّ جهاز من أجل تقييم امتثاله لأهداف الاستراتيجية الوطنية؛ ودعّمت اللجنة صلاحيات أمانتها من خلال اجتماعات أسبوعية كانت تستعرض فيها عمل الأمانة وتصدر توجيهاتها إلى الأجهزة التي كان امتثالها دون المستوى المطلوب. وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، استمرت الأجهزة على ما كانت عليه، متجاهلة الطلبات المقدّمة من وحدة تنسيق الحكم الرشيد. أمّا في بلغاريا، فقد نجحت أمانة التنسيق في جعل الوزارات والأجهزة تعمل معاً من أجل تنفيذ الاستراتيجية.

المصادر: Hussman, ed. *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*; Council of Europe, Group of States against Corruption, "First evaluation round compliance report on Bulgaria" document Greco RC-I (2004) 3E, pp. 3-4.

^(٥٧) Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust For Sustainable Growth* (Paris, 2013), p. 49; See also Hussmann, ed., *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*

^(٥٨) James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York, Basic Books, انظر: 1989), pp. 270-274.

وعلاوة على ذلك، يمكن، بالنظر إلى أن أحد المصادر الرئيسية للسلطة في البيروقراطيات الحكومية هو التحكم في الميزانيات وشؤون الموظفين، النظر في منح وحدة التنسيق الصلاحيات اللازمة للإسهام في عملية وضع الميزانية وتنفيذها. فمن شأن ذلك أن يزيد من نفوذ وحدة التنسيق، وأن يساعد على ضمان تزويد الأجهزة المكلفة بتنفيذ مختلف عناصر الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالموارد الكافية للقيام بذلك.

جيم - تعزيز التعاون بين هيئة التنسيق والأجهزة المنفذة

تتمتع وحدة التنسيق بسلطة رسمية تكفل لها استخدام "القوة الخشنة" في مواجهة الأجهزة المنفذة. ولكن السلطة القانونية الرسمية كثيراً ما لا تكفي، كما يدرك جميع المسؤولين الحكوميين سريعاً، للتحكم في تصرفات موظفي تلك الأجهزة.^(٥٩) ومن ثم فلا بدّ لوحدة التنسيق من أن تسعى إلى نيل احترام الأجهزة المنفذة من أجل تعزيز الامتثال الطوعي (كشكل من أشكال "القوة الناعمة"). فعلى سبيل المثال، من المهم أن تتمتع وحدة التنسيق بالقدرة على تقييم تقارير الأجهزة بذكاء؛ فكلما زادت المهارة التي تبديها وحدة التنسيق في تقييم تقارير الأجهزة، زاد احترامها لدى المهنيين العاملين في تلك الأجهزة، وهو ما يعزز سلطتها ويقلص احتمالات تجاهل الأجهزة لتوجيهاتها. ومن المهم أيضاً تذكر ضرورة أن تحافظ وحدة التنسيق على الدعم والاحترام اللذين تحظى بهما، لا من جانب كبار المسؤولين في الأجهزة المنفذة فحسب، وإنما أيضاً من جانب موظفي الأجهزة من المستوى المتوسط، بالنظر إلى دورهم الحاسم في إنجاح تنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد.

وهناك طائفة متنوعة من السبل الأخرى لتعزيز التعاون فيما بين الأجهزة، ومنها إدراج مساهمة كل جهاز في التنسيق بين جميع الأجهزة في تقييمات الأداء الإجمالي، وانداب الموظفين من جهاز إلى آخر، وعقد جلسات تدريبية مشتركة.^(٦٠) وبصورة أعم، يمكن لوحدات التنسيق الترويج للامتثال للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد عن طريق الاستناد إلى القيم المشتركة والانخراط في حوار مستمر بشأن تنفيذ الاستراتيجية، وهذا النهج متبع في البرازيل (انظر الإطار ١١). وقد تكون هذه النهج الأكثر ليونة شديدة الأهمية فيما يتعلق بالأجهزة والمؤسسات التي ليس لوحدة التنسيق أي سلطة إشرافية مباشرة عليها، مثل الأجهزة المستقلة والسلطة التشريعية والجهاز القضائي^(٦١) وكيانات الحكم المحلي المستقلة.

دال - تسخير قوة السمعة

يمكن لوحدة التنسيق أن تحاول تسخير قوة السمعة—باستخدام المديح أو الانتقاد من جانب الجمهور في تحفيز الأجهزة على العمل بفعالية، وهي منزلة بين منزلتي الإكراه "أي القوة الخشنة" والإقناع "أي القوة الناعمة". وهذا أسلوب آخر قد يكون مناسباً بوجه خاص للكيانات الأكثر استقلالية. فعلى سبيل المثال، يمكن

^(٥٩) من أمهات الدراسات التي عرضت للتحدي المتمثل في التحكم في البيروقراطيين المعنيين بالتنفيذ في الخطوط الأمامية، الدراسة التالية من الولايات المتحدة الأمريكية: Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services* (New York, Russell Sage Foundation, 2010). ويُعرض لفشل ضوابط المراجعة الداخلية في السيطرة على سلوك الأجهزة في: Michael Power, *The Audit Society: Rituals of Verification* (Oxford, Oxford University Press, 1997).

^(٦٠) ترد قائمة بطائفة متنوعة من الأساليب لتعزيز التعاون بين الأجهزة في: Patricia M. Noonan, Mary E. Morningstar and Amy Gaumer Erickson, "Improving interagency collaboration: effective strategies used by high-performing local districts and communities", *Career Development and Transition for Exceptional Individuals*, vol. 31, No. 3 (2008), pp. 132-143. والسلطات في مقاطعة ألبرتا بكندا إلى أن التعاون يتحسن إذا كان تقييم أداء كبار المسؤولين، ومن ثم ما يتقاضونه، يتوقف جزئياً على حسن تسييرهم للتنسيق فيما بين الأجهزة (Australia, State Services Authority of the government of Victoria, *Victorian Approaches to* *Joined Up Government: An Overview* (Melbourne, 2007), p. 34).

^(٦١) كما يرد في المرجع التالي: مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: دليل التنفيذ وإطار التقييم بشأن المادة ١١ (فيينا، ٢٠١٥)، الصفحة ٤، تقع المسؤولية الأساسية عن تدعيم النزاهة بين أعضاء الجهاز القضائي على عاتق الجهاز نفسه.

لإعداد تقارير منتظمة بشأن التقدّم الذي يحرزه الجهاز القضائي في الفصل في قضايا الفساد أو معدّل نجاح النيابة العامة في ملاحقة هذه القضايا أن يشجّع هاتين المؤسستين على تحسين أدائهما. كما أنّ حشد الدعم على نطاق واسع للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وتنفيذها من الجمهور ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني من شأنه أيضاً أن يساعد وحدة التنسيق في مهمتها. ويمكن أن تسخّر وحدة التنسيق وضعها، ووثيقة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، في التشجيع على زيادة التغطية الإعلامية والمراقبة العامة لتنفيذ الاستراتيجية، الأمر الذي يمكن أن يحفز الأجهزة الأخرى أكثر على الامتثال للالتزاماتها بموجب الاستراتيجية.

هاء- الاتفاق مع كل جهاز على جدول زمني

للتنفيذ والرصد والتقييم

يؤدي إشراك ممثلين رفيعي المستوى لكل جهاز من الأجهزة التي ستضطلع بالمسؤولية عن تنفيذ عناصر الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في عملية صياغة الاستراتيجية إلى زيادة احتمال أن تدعم تلك الأجهزة الاستراتيجية وأن تعمل على تنفيذها، كما ذكر في الفصل الأول. وبالإضافة إلى إشراك تلك الأجهزة في المداولات المتعلقة بعملية الصياغة، يُحبذ في كثير من الأحيان أن يتوصّل القائمون على صياغة الاستراتيجية، في إطار عملية إعداد السياسة العامة، إلى اتّفاقات صريحة مع كل جهاز بشأن ماهية التدابير التي سيتخذها ذلك الجهاز من أجل تنفيذ الاستراتيجية وكيفية وموعد تقييم أداء كل جهاز فيما يتعلق بتنفيذ الاستراتيجية.^(١٢) ويساعد ذلك على ضمان أن يتلقى المسؤولون عن الإشراف على التنفيذ المنسق للاستراتيجية تعقيبات مستمرة بشأن التقدّم المحرز في الاستراتيجية، بما في ذلك أي تأخيرات أو عراقيل.

الإطار ١١- تنسيق سياسة مكافحة الفساد في البرازيل

الهيئة المعنية بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وغسل الأموال هي الهيئة المسؤولة عن تنسيق سياسات مكافحة غسل الأموال والفساد في البرازيل. وتضم في عضويتها أكثر من ٧٠ من مؤسسات الحكومة الاتحادية، بما في ذلك النيابة العامة، ومختلف المكاتب داخل جهاز الشرطة والجهاز القضائي والسلطة التشريعية. وتضم في عضويتها أيضاً هيئات الرقابة والمراقبة المستقلة (المراقب المالي العام، والمحكمة الاتحادية لمراجعة الحسابات، واللجنة البرازيلية للأوراق المالية، ومجلس مراقبة الأنشطة المالية، ونظام المعاشات الوطني، والبنك المركزي، ووكالة المخابرات البرازيلية، واتحاد المصارف البرازيلي). وتقوم وزارة العدل بمهام أمانة الهيئة المعنية بالاستراتيجية، وتشارك فيها أيضاً منظمات المجتمع المدني وطائفة متنوعة من الأجهزة التابعة للولايات والأجهزة المحلية.

وتجتمع الأجهزة الأعضاء مرة واحدة في السنة في جلسة عامة من أجل النظر في أنشطة السنة الماضية والاتفاق على خطة عمل للسنة المقبلة. وتجتمع الأفرقة العاملة المكلفة بالاضطلاع بتدابير خاصة على مدار العام، وهناك مكتب معني برصد التنفيذ يجتمع مرة كل شهرين.

وتشمل إنجازات الهيئة المعنية بالاستراتيجية وضع برنامج تدريب وطني بشأن مكافحة الفساد وغسل الأموال وتنفيذه؛ وتوحيد طلبات الحصول على معلومات عن الحسابات المصرفية الخاصة بالمشتبّه فيهم؛ وإنشاء فريق لتحسين عمل النظام القضائي في البرازيل؛ وإنشاء موسوعة "Wicla" على غرار موسوعة "ويكي"، وهي تتضمن معلومات عن أنماط النشاط الإجرامي والقوانين الجنائية ذات الصلة؛ ووضع تشريعات لمكافحة الفساد.

Jody Zall Kusek and Ray C. Rist, *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for*^(١٢) *Development Practitioners* (Washington, D.C., World Bank, 2004), pp. 66-67

واو- عدم الاستهانة بالتحديات التي تواجه تنسيق التنفيذ

يجب، كما يؤكد هذا الدليل في جميع أجزائه، أن تُصاغ الأهداف الموضوعية المنصوص عليها في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بمراعاة ما يمكن تحقيقه واقعياً. وفي الأحوال التي يُرجَّح أن ينطوي التنسيق فيها على صعوبات جمة - على سبيل المثال إذا كانت الحكومات الإقليمية تابعة لأحزاب سياسية مختلفة أو إذا قوبلت المشاركة المحدية في صياغة الاستراتيجية بالمعارضة من جانب الجهاز القضائي أو الأجهزة المستقلة - ينبغي تعديل أهداف الاستراتيجية وعناصرها تبعاً لذلك. ويمكن تضيق نطاق الاستراتيجية في ضوء وجود عقبات تعترض طريق تنفيذ تدابير أكثر طموحاً، أو تضمين الاستراتيجية جهوداً تهدف إلى تعزيز الدعم وقدرات التنفيذ بغية اتّخاذ إجراءات أكثر طموحاً في وقت لاحق. ومن المهم للغاية أن يقاوم القائمون على صياغة الاستراتيجية إغراء وضع استراتيجية واسعة النطاق من الواضح أنّ تنفيذها غير ممكن في البيئة الحالية. ولئن كان من السهل إرجاع السبب في عدم تنفيذ توصيات الاستراتيجية بفعالية إلى انعدام الإرادة السياسية، فمن الممكن أيضاً أن يُستخدم ذلك العذر بسهولة تامة لتبرير التحليل الخاطئ عند صياغة الاستراتيجية.



الرصد والتقييم والإبلاغ

يُعدُّ الاضطلاع بالرصد والتقييم والإبلاغ بصورة منتظمة أمراً لا غنى عنه في نجاح الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في تحقيق الأثر المنشود. ويوفّر الرصد بيانات عن التقدم المحرز في تحقيق أهداف الاستراتيجية بمرور الزمن؛ وتُستخدم هذه البيانات في التقييم للوقوف على العناصر الفعالة وغير الفعالة من الاستراتيجية، وعلى التغييرات التي يلزم إجراؤها. ويساعد الإبلاغ بنتائج الرصد والتقييم في المحافظة على الدعم الذي تحظى به الاستراتيجية، لا من خلال إبقاء أصحاب المصلحة والمواطنين على علم بالتقدم المحرز فحسب، وإنما أيضاً من خلال الكشف صراحةً عن الانتكاسات وتوضيح ما يجري عمله من أجل التصدي لها. وتساعد التقارير الدورية المواطنين على مساءلة الحكومة عن نتائج الاستراتيجية،^(١٣) وتتيح لهم الفرصة لتقديم إسهامات بشأن تنفيذها.^(١٤)

ويشدد إعلان كوالالمبور بشأن استراتيجيات مكافحة الفساد على أهمية الرصد والتقييم والإبلاغ في تحقيق أهداف الاستراتيجية بنجاح (انظر الإطار ١٢). ومع ذلك، لم يُبدِ الاهتمام الكافي فيما مضى بالرصد والتقييم، وفقاً لما خلص إليه تحليلان لاستراتيجيات مكافحة الفساد أجراهما مركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد^(١٥) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي،^(١٦) إلا في عدد قليل من وثائق الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد. غير أن الأمور تتغير على ما يبدو، إذ تضمّن العديد من الاستراتيجيات المستعرضة في أثناء إعداد هذا الدليل قائمة بالسياسات التي يتعيّن رصدها وتقييم فعاليتها، والتدابير التي ستُستخدم للقيام بذلك. ومع ذلك، فإن معظم الاستراتيجيات لا تتناول حتى الآن هذا العنصر الأساسي بقدر كافٍ من التفصيل، أو لا توضح كيفية إجراء الرصد والتقييم.

Steven Van de Walle and Floor Cornelissen, "Performance reporting: what it is and where it comes from" in *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Mark Bovens, Robert E. Goodin and Thomas Schillemans, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2014), chap. 7, pp. 441-455

Alfred Tat-Kei Ho, "Reporting public performance information: the promise and challenges of citizen involvement", in^(١٣) *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*, Van Dooren and Van de Walle, eds., pp. 198-201

^(١٥) كانت الاستراتيجيات تكاد تتجاهل الرصد والتقييم تماماً، وكان هناك افتقار إلى المعلومات الموجهة إلى الأجهزة المنفذة والجهات الفاعلة السياسية ووسائل الإعلام والجمهور وإلى التواصل مع جميع هذه الجهات بشأن التقدم الذي تُحرزه الاستراتيجيات. (Hussmann ed., *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What can be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*, p. viii)

^(١٦) *Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why?*, p. 4. أكثر مواطن الضعف انتشاراً في استراتيجيات مكافحة الفساد، بناءً على هذا الاستعراض، هو عدم إيلاء الاهتمام الكافي للرصد.

الإطار ١٢ - الرصد والتقييم: توصيات إعلان كوالالمبور

يتسم عنصر الرصد والتقييم بأهمية حاسمة في نجاح أي استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد إلى حد أن إعلان كوالالمبور بشأن استراتيجيات مكافحة الفساد ينص على ست توصيات منفصلة تتناول إدراجها واستخدامها في الاستراتيجيات الوطنية:

- (أ) جعل عناصر الرصد والتقييم والإبلاغ جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجية بإدراجها في مرحلة التصميم؛
- (ب) وضع مقاييس واضحة لرصد التقدم المحرز وتحديد خطوط أساس لقياس التغيرات التي تقع بمرور الوقت؛
- (ج) ضمان توافر بيانات موثوقة فيما يخص كل مقياس؛
- (د) الإبلاغ بانتظام ببيانات الرصد والتقييم؛
- (هـ) كفالة تحديد المسؤوليات بوضوح فيما يتعلق بالرصد والتقييم والإبلاغ؛
- (و) التأكد من أن لدى الجهاز المكلف بالرصد والتقييم والإبلاغ فيما يتعلق بالاستراتيجية ما يكفي من الموارد للوفاء بتلك المسؤوليات.

وهناك طائفة متنوعة من الطرائق لرصد التدخلات السياساتية، والعديد من الأساليب لتقييمها.^(٦٧) وأفضل نهج في حالة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد هو عادةً الجمع بين نوعين من الرصد والتقييم، أحدهما يقيم تنفيذ الاستراتيجية، والثاني يستعرض الآثار المترتبة. وبغية توضيح الاختلاف بين هذين النهجين، يمكننا أن نضرب مثل استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد تنص على وجوب الحد من تأخير في ملاحقة قضايا الفساد، وتبسيط إجراءات الحصول على تراخيص مزاولة الأعمال التجارية، وزيادة الأجهزة من إمكانية الاطلاع على المعلومات المتعلقة بأنشطتها. ففي ما يتعلق برصد التنفيذ وتقييمه، ينصب التركيز على ما إذا كانت التدابير اللازمة لتحقيق هذه الأهداف الثلاثة قد وُضعت موضع التنفيذ، أي هل وُضعت تدابير رامية إلى الحد من التأخير؟ وهل وُضعت وأصدرت قواعد تبسط إجراءات منح التراخيص؟ أمّا فيما يتعلق برصد الأثر وتقييمه، فينصب التركيز على الأثر الذي تُحدثه هذه التغييرات السياساتية، أي هل صارت قضايا الفساد تُحسم على نحو أسرع؟ وهل بُسّطت الإجراءات الإدارية لإصدار تراخيص مزاولة الأعمال التجارية؟ وهل أُتيح للمواطنين إمكانية الاطلاع على مزيد من المعلومات عن الحكومة؟ والأهم من ذلك، بصورة أعم، أن رصد الأثر وتقييمه يحدّدان ما إذا كانت تلك التدابير قد ساهمت في الحد من الفساد.

وعلى الرغم من أن رصد التنفيذ وتقييمه ورصد الأثر وتقييمه كثيراً ما يُنفَّذان في ذات الوقت، فإنهما متميزان من الناحية التحليلية، ويرد أدناه وصف لكل منهما على حدة.

ألف - رصد التنفيذ وتقييمه

ينبغي رصد كل عنصر من عناصر سياسة مكافحة الفساد بغية التأكد من أنه يُنفَّذ وفقاً للجدول الزمني المنصوص عليه في الاستراتيجية وتبعاً لتوجيهاتها. والخطوة الأولى في هذا الصدد هي إنشاء هيئة تنسيق تتمتع بما يكفي من الصلاحيات والاستقلالية والنفوذ للإشراف على التنفيذ، لكن هذه الخطوة وحدها ليست كافية. فينبغي أن يكون لدى كل من الجهاز المسؤول عن التنسيق وكذلك الأجهزة المسؤولة عن تنفيذ

^(٦٧) للاطلاع على استعراضات مفيدة، انظر: Jesper Johnson and Tina Sørdeide, "Methods for learning what works and why in anti-corruption: an introduction to evaluation methods for practitioners", U4 Issue No. 8 (Bergen, Norway, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2013); Elliot Stern and others, *Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations: Report of a Study Commissioned by the Department for International Development*, Working Paper, No. 38 (London, Department for International Development, 2012); برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دليل تخطيط ورصد وتقييم نتائج التنمية، (نيويورك، ٢٠٠٩)؛ Peter H. Rossi, Mark W. Lipsey and Howard E. Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, 7th ed. (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2004).

مختلف عناصر الاستراتيجية والقيادة السياسية وعموم الجمهور وسائل للوقوف على ما إذا كان يجري تنفيذ مختلف مكونات الاستراتيجية. ويتوقف اختيار الأساليب المحددة اللازمة لرصد التنفيذ على النحو الملائم على الظروف - أي نوع الإصلاحات أو المبادرات المتوخاة في مجال السياسة العامة، وقدرات البلد المعني، وغير ذلك من العوامل. غير أن التجارب فيما يتعلق بتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد، وفيما يتعلق أيضاً بتنفيذ السياسات العامة الأخرى، تبين فائدة اتباع المبادئ التوجيهية الثمانية المذكورة أدناه.

١- تنفيذ الإصلاحات السياسية على مراحل

من المفيد في كثير من الأحيان تنفيذ كل برنامج على مراحل، وتقييم التقدم المحرز في كل مرحلة من تلك المراحل. وحتى في الحالات التي قد تبدو بسيطة مثل الوقوف على ما إذا كان قانون جديد قد سُن من عدمه، يمكن أن يكون من المفيد سن القانون على مراحل (على سبيل المثال صياغة مشروع القانون من جانب إحدى الوزارات، وتقديمه إلى مجلس الوزراء لإقراره، وإحالته إلى السلطة التشريعية، وإحالته إلى إحدى لجانه، وموافقة اللجنة على مشروع القانون، وتصويت السلطة التشريعية عليه بكامل هيئتها). ويكون رصد التنفيذ عبارة عن تحديثات منتظمة بشأن المراحل المنجزة، والوقت الذي استغرقته كل مرحلة، والفترة التي ظل فيها أحد التدابير معلقاً في أي مرحلة من المراحل. أمّا التقييم فهو تقرير ما إذا كان قد وقع أي تأخير مضطرب في إنجاز أي مرحلة والوقوف، في حالة وقوع ذلك، على السبب وراء ذلك التأخير. ويمكن أن يساعد هذا النهج في التعجيل بالتنفيذ لأن المسؤولين عن إنجاز كل مرحلة من مراحل العملية يكونون على علم بأن أي تأخر من جانبهم في الوفاء بواجبهم سيكشف عنه. ويرد في الإطار ١٢ مثال على كيفية رصد تنفيذ عنصر أكثر تعقيداً، وهو برنامج تعليمي في مجال مكافحة الفساد.

٢- اختيار مؤشر واحد أو أكثر لقياس التقدم المحرز

الخطوة الثانية هي اختيار مؤشر أو مؤشرات لقياس التقدم المحرز في تنفيذ كل إجراء أو عنصر على حدة. وينبغي أن تتوافر الشروط التالية في أي مؤشر لكي يعتبر جيداً: أن يكون محدداً وقابلًا للقياس وقابلًا للتحقق وملائماً ومقيماً زمنياً.^(١٨) وتتوقف كيفية تحويل هذه المبادئ التوجيهية المنطقية إلى مؤشرات محددة على مجموعة متنوعة من العوامل، كثير منها يخص الجهاز المعني وبرنامج السياسة العامة المعني. وفيما يتعلق بالمثالين الواردين أعلاه (سن قانون ووضع برنامج تعليمي بشأن مكافحة الفساد)، هناك عدة مؤشرات بسيطة على التنفيذ بالإشارة مثلاً إلى ما إذا كانت كل مرحلة (أو علامة طريق) في مسار التنفيذ قد "أنجزت" أو "لم تُنجز". وفي حالات أخرى، يمكن أن تكون المؤشرات ذات طابع كمي. فإذا كانت الاستراتيجية تدعو إلى تدريب جميع الموظفين الحكوميين على الأخلاقيات في غضون ثلاث سنوات، يمكن أن يكون أحد المؤشرات هو عدد الموظفين الذين تلقوا التدريب في كل ربع سنة أو كل سنة، ويمكن أن يكون إجمالي عدد الموظفين الذين تلقوا التدريب حتى الآن مؤشراً آخر. وإذا كانت الاستراتيجية تنص على تعزيز إنفاذ قوانين مكافحة الفساد، فقد يكون أحد المؤشرات على التنفيذ هو عدد التحقيقات التي تُفتح في فترة معينة، على سبيل المثال ستة أشهر أو سنة، واعتبار الزيادة المطردة في هذا العدد مع مرور الوقت مؤشراً على إحراز تقدم.

والمشكلة في العديد من المؤشرات صعوبة عزو التغييرات في المؤشرات إلى البرنامج أو السياسة قيد الرصد. فعلى سبيل المثال، يمكن النظر في المؤشر المذكور أعلاه بشأن عدد التحقيقات التي تُفتح. فعدد التحقيقات التي تُفتح في فترة معينة لا يتوقف فقط على الجهود التي يبذلها الجهاز المسؤول عن التحقيق. فمعدلات أنشطة الفساد أو الأنشطة المشبوهة التي تتناولها تلك التحقيقات (وهي معدلات غير خاضعة للرصد) تؤثر أيضاً على عدد التحقيقات التي تُفتح، وكذا حال التغييرات في ميزانية الجهاز وغيرها من العوامل التي لا يتحكم فيها الجهاز المنفذ. والمؤشر المثالي هو الذي لا يعزى فيه أي تغيير سوى إلى الإجراءات التي يتخذها الجهاز قيد الرصد. بيد أنه كثيراً ما يكون من الصعب العثور على مؤشرات من هذا القبيل في الممارسة العملية. وفي بعض الحالات، يمكن استخدام أساليب إحصائية لفصل الأثر المترتب على المؤشر من جراء

^(١٨) دليل تخطيط ورصد وتقييم نتائج التنمية؛ انظر الصفحة ٥٧.

الإطار ١٣ - هيكل نموذجي لرصد تنفيذ برنامج تعليمي في مجال مكافحة الفساد

مشاركة المجتمع والتوعية والتعليم				
الأولوية ١		تدريس موضوع مكافحة الفساد		
الوصف		سوف تُبذل جهود من أجل تدريس مكافحة الفساد في جميع مراحل نظام التعليم في جورجيا، بما في ذلك المراحل الابتدائية والثانوية والجامعية. وسوف يتطلب ذلك التعاون بين الإدارات الحكومية، ولا سيما وزارة التعليم، والمؤسسات الأكاديمية. كما يمكن أن يقدم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة الدعم في هذا الصدد.		
الحصيلة ١		تدريس موضوع النزاهة في المدارس الابتدائية في جورجيا		
مؤشرات الحصيلة		<ul style="list-style-type: none"> النسبة المئوية من المدارس التي تدرّس المسائل المتعلقة بالنزاهة النسبة المئوية من الأطفال الذين يصلون إلى المستوى المطلوب في إطار الدورة الدراسية 		
المرجع المرجع	الوفاء بالمرجع المرجع	تاريخ الوفاء بالمرجع المرجعي	الهيئات المنفذة	التكلفة
١-١- إجراء دراسة استقصائية بشأن تدريس المسائل المتعلقة بمكافحة الفساد والنزاهة حالياً في المدارس الابتدائية في جورجيا	تم إنجاز الدراسة الاستقصائية، بمشاركة أكثر من ٥٠ في المائة من المدارس الابتدائية في جورجيا من جميع مناطق البلاد	شباط/ فبراير ٢٠١٤	وزارة التعليم	٥٠٠٠
٢-١- عُقدت حلقة عمل من أجل تقييم الثغرات الحالية في تدريس موضوع النزاهة	انتهت حلقة العمل بالاتفاق على الثغرات الرئيسية في تدريس موضوع النزاهة، وأهم سمات المقرر الدراسي المحتمل	آذار/ مارس ٢٠١٤	وزارة التعليم، والمعلمون في المدارس الابتدائية، والمجتمع المدني	٥٠٠٠
٣-١- وضع مشروع المقرر الدراسي بشأن موضوع النزاهة الذي يستهدف تلاميذ المدارس الابتدائية	تم إنجاز مشروع المقرر الدراسي وتعديله بعد التشاور مع المشاركين في حلقة العمل	تموز/ يوليه ٢٠١٤	وزارة التعليم	١٥٠٠٠
٤-١- تطبيق المقرر الدراسي على أساس تجريبي في عدد محدود من المدارس	يجري تدريس المقرر الدراسي بنجاح فيما لا يقل عن ٣٠ مدرسة ابتدائية في أنحاء مختلفة من جورجيا	أيلول/ سبتمبر ٢٠١٤	وزارة التعليم، ومجموعة مختارة من المدارس الابتدائية	٥٠٠٠
٥-١- تنقيح المقرر الدراسي بناءً على التعقيبات الواردة من المؤسسات المشاركة في التطبيق التجريبي	تم الانتهاء من المقرر الدراسي المحدث بمراجعة التعقيبات الواردة من جميع المدارس المشاركة في برنامج التطبيق التجريبي	كانون الثاني/ يناير ٢٠١٥	وزارة التعليم، ومجموعة مختارة من المدارس الابتدائية	١٠٠٠٠

المصدر: المواد التدريبية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة الخاصة بملقتي العمل الوطنيتين المعقودتين في

جورجيا ومصر في عام ٢٠١٤.

الإجراءات التي يتخذها الجهاز؛ وفي حالات أخرى، يكون من الضروري الاعتماد على عوامل سياقية مختلفة بهدف محاولة تفسير معنى التغيرات في قيمة المؤشر.

كما تتوقف وتيرة جمع البيانات عن المؤشرات على طائفة من العوامل الخاصة بكل جهاز على حدة. فقد يكون من الممكن تحديث البيانات المتعلقة بمعدلات الاعتقال في جرائم الفساد كل شهر، في حين أن تجميع البيانات المتعلقة بتنفيذ التدابير الوقائية والإبلاغ بها قد يستغرقان وقتاً أطول. والمهم هو الإبلاغ بالبيانات بوتيرة كافية وفي الوقت المناسب كي تكون مفيدة.

٣- اختيار خط أساس لكل مؤشر

يُقصد بخط الأساس المعلومات المتعلقة بقيمة المؤشر في بداية فترة الرصد، أو قبل بدايتها مباشرة. وخط الأساس هو نقطة البدء التي تُقاس على أساسها التغيرات التي تقع في أثناء فترة تنفيذ الاستراتيجية. ففي حالة إقرار قانون جديد أو اعتماد برنامج جديد، تكون قيمة خط الأساس صفراً. غير أن تحديد خطوط أساس للمؤشرات الكمية أحياناً ما يكون أكثر تعقيداً من ذلك. فقد تكون قيمة خط أساس المؤشر على إجمالي عدد الموظفين الحكوميين الذين استكملوا التدريب على الأخلاقيات صفراً، ولكن في حال كان بعض هؤلاء الموظفين قد تلقوا التدريب قبل بدء تنفيذ الاستراتيجية، فلا تكون كذلك. فإذا كان ٣٠٠٠ موظف قد تلقوا ذلك التدريب بالفعل، تكون قيمة خط الأساس ٣٠٠٠. وتكون قيمة خط الأساس فيما يتعلق بعدد التحقيقات المفتوحة هي عدد التحقيقات التي فُتحت في الفترة السابقة على البدء في تنفيذ الاستراتيجية. ويمكن أن يكون تحديد ذلك مسألة سهلة أو صعبة، بحسب حالة حفظ السجلات في الجهاز أو الأجهزة ذات الصلة. وفي بعض الحالات، قد تكون هناك حاجة إلى إجراء دراسة أساسية من أجل تحديد الأوضاع في البداية.^(١٨) وعندما يتعدّر تحديد خط أساس لمؤشر معين، يجب الاستعاضة عنه بمؤشر آخر.

٤- وضع أهداف واقعية لكل مؤشر من مؤشرات التنفيذ

بعد وقوع الاختيار على مؤشر محدد وتحديد خط الأساس، ينبغي وضع هدف التنفيذ. ففي حالة إقرار قانون، يكون هدف التنفيذ هو الوقت اللازم لسن القانون. وفي حالة المؤشر المعني بعدد التحقيقات التي تُفتح، يمكن أن يكون هدف التنفيذ هو تحقيق زيادة بنسبة مئوية معينة في كل سنة. وينبغي أن تكون الأهداف طموحة وواقعية في آن واحد، الأمر الذي يتطلب إيلاء الانتباه إلى الأداء السابق ومدى توافر الموارد. فإذا كانت العملية التشريعية بطيئة ومعقدة كثيراً، بحيث يستغرق سن تشريعات جديدة عادةً ما لا يقل عن ١٨ شهراً، يكون إصدار قانون جديد في غضون ستة أشهر هدفاً غير واقعي؛ في حين يمكن أن يكون إصدار القانون في غضون ١٥ شهراً هدفاً طموحاً. وإذا كانت الاستراتيجية تدعو إلى توسيع نطاق استخدام أساليب الاشتراء الإلكتروني القائمة ليشمل جميع الإدارات الحكومية، وكان تحويل إدارة واحدة من النظام الورقي إلى نظام الاشتراء الإلكتروني قد استغرق فيما مضى مدة عامين وتطلب قدراً كبيراً من الموارد، يكون تحويل ثلاث إدارات في غضون الثمانية عشر شهراً الأولى من تنفيذ الاستراتيجية هدفاً غير واقعي. وبالمثل، قد يكون من غير الواقعي، إذا كانت ميزانية الحكومة واقعة تحت ضغط بسبب الانكماش الاقتصادي أو لأي سبب آخر، أن يُتوقع توفير التمويل اللازم لتحويل عدد كبير من الإدارات على وجه السرعة.

وينبغي أن تشمل عملية التقييم مقارنة مستويات المؤشر الحالية بالأهداف الموضوعية، وبصورة أعم، النظر في كيفية تغير قيم المؤشر مع مرور الوقت، بهدف قياس وتيرة التقدم.^(١٩) ومن المهم، كما دُكر من قبل، أن تتفق هيئة التنسيق مع الأجهزة المنقذة على أهداف واقعية لمؤشرات التنفيذ، وأن تُساءل هذه الأجهزة عن تحقيق تلك الأهداف. وهذا مجال يمكن أن تكون فيه جهود الرصد التي يضطلع بها المجتمع المدني ذات فائدة كبيرة. ففي جمهورية مولدوفا، ترصد مؤسسة شرق أوروبا مدى التزام الأجهزة بالاستراتيجية، وتصدر تحديتات منتظمة تبين الأجهزة التي تفي بالتزاماتها والأجهزة التي لا تزال متخلفة عن الركب.^(٢٠)

^(١٨) International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, "Baseline basics" (Geneva, 2013), p. 2.

^(١٩) Kusek and Rist, *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, pp. 129-136.

^(٢٠) Mircea Manoli, "Evaluation report on implementation of the national anti-corruption strategy for the years 2011-2015 (2012-2013 period)" (Chişinău, East Europe Foundation Moldova, 2014).

٥- التنبيه للتلاعب في المؤشرات

عند اختيار المؤشرات، وعند استخدامها في تقييم التقدم المحرز، يجب على وحدة التنسيق أن تتنبه لمشكلة شائعة، وهي أنه عندما يعلم جهاز أو فرد بخضوعه للتقييم وفقاً لمقاييس معينة، يكون لديه حافز للتصرف بطرائق تحسّن أداءه وفقاً لتلك المقاييس، لكن ذلك قد لا يعني بالفعل تحسّناً جوهرياً حقيقياً في جانب الأداء الذي يُتوخى قياسه.^(٧٧) فعلى سبيل المثال، قد تُنفق إحدى هيئات إنفاذ القانون الخاضعة للتقييم حسب عدد الإدانات الناجحة التي تحقّقها موارد كبيرة على انتهاكات قليلة الأهمية يسهل إثباتها من أجل تحسين أدائها من حيث عدد الإدانات (أو معدّل الإدانة). ولا تُطرح مشكلة "التلاعب بالمؤشرات"، كما يُطلق عليها أحياناً، لو كان من السهل تحديد وقياس جميع جوانب التنفيذ. بيد أن المؤشرات المختارة لا تكون مثالية في معظم الحالات. ويجب أن تكون الوحدة المسؤولة عن الرصد والتقييم على دراية بمشكلة تغيير الأجهزة المنفّذة لسلوكلها بحيث تحسّن أداءها وفقاً للمقاييس الخاضعة للتقييم دون تحسين تنفيذ الاستراتيجية من الناحية الفعلية.

٦- توخي الحذر عند استخدام التقييمات الذاتية الصادرة عن الأجهزة

يمكن أن يكون التقرير الصادر عن جهاز بشأن ما أحرزه من تقدّم في تنفيذ مكوّن من مكوّنات الاستراتيجية مؤشراً مفيداً. وهذا أمر غير مكلف، ويستند إلى الوقوف عن كذب على تنفيذ الاستراتيجية، ويمكن أن يحدّد من احتمال التوتّر أو التناظر بين الأجهزة المسؤولة عن التنسيق والأجهزة المنفّذة. وبالفعل فإنّ محدودية الموارد والقدرات التقنية في كثير من الحالات تعني عدم وجود بديل عن تكليف كل جهاز منفّذ بالمسؤولية الرئيسية عن رصد أدائه بنفسه فيما يتعلق بتنفيذ الاستراتيجية. غير أنّ التجربة تبين أنّ الأجهزة كثيراً ما تغالي في التفاؤل عند تقييم أدائها فيما يتعلق بتنفيذ أحد البرامج، وقد أخفقت استراتيجيات عديدة بسبب الاعتماد المفرط على الأجهزة المنفّذة في رصد التقدم الذي تحرزه بنفسها. ومن ثمّ، ينبغي أن يضمن الجهاز المسؤول عن تنسيق تنفيذ الاستراتيجية إلى أقصى حد ممكن وجود قدر من التقييم المستقل للتقدم المحرز في تنفيذ الاستراتيجية. وفي بعض الحالات، قد يكون من المستصوب أن يطلب إلى الجهاز إجراء تقييم ذاتي أولي، ثم يقارن النتائج بنتائج عملية تقييم أو مراجعة مستقلتين (يمكن أن تضطلع بإجراء ذلك التقييم أو المراجعة وحدة التنسيق، أو إدارة حكومية أخرى، أو مراقب خارجي مثل جماعة من المجتمع المدني أو خبير استشاري خارجي). ولذلك فوائدها أخرى منها إمكانية مساعدة الأجهزة المنفّذة على فهم الكيفية التي تحسّن بها تقييم أدائها.

٧- استخدام التقييمات في تعديل أهداف التنفيذ

وأهداف الاستراتيجية

لا تبين بيانات الرصد بمفردها سوى التقيد بالمواعيد المحددة من عدمه في تنفيذ مختلف عناصر الاستراتيجية. إذ إنّ تحليل البيانات (أي "التقييم") هو الذي يحدّد الأسباب التي أدت إلى تأخير تنفيذ عنصر معين عن موعده أو تجاوزه الميزانية المقرّرة، وهو ما يتيح تقديم اقتراحات بشأن سُبُل حل مشكلة التأخير وتجاوز التكاليف المقرّرة. غير أنّ التقييمات تحقّق أغراضاً أخرى فضلاً عن ذلك. ففي الأحوال التي يتقدّم فيها التنفيذ بسلاسة، أو التي تضع فيها إحدى الأجهزة حلاً مبتكراً لمشكلة ما، يمكن أن يسفر التقييم عن استخلاص دروس يمكن تطبيقها في سياقات أخرى. والأمر البالغ الأهمية هو أن تُستخدم التقييمات في إدخال تعديلات على عملية التنفيذ بل وعلى تصميم الاستراتيجية. وببساطة، ليس من الممكن أن تكون جميع تفاصيل التنفيذ والتصميم التي وضعها القائمون على صياغة الاستراتيجية صحيحة منذ البداية. وهذا أحد الأسباب التي تجعل تزويد واضعي السياسات والجمهور بتقارير واضحة وسهلة الفهم عن التقييمات، على

^(٧٧) Radnor, "Hitting the target and missing the point?"

النحو المبين أدناه، أمراً بالغ الأهمية. إذ لا يمكنهم اتّخاذ إجراءات بناء على التقييمات أو الضغط من أجل اتّخاذ تلك الإجراءات دون العلم بوجودها أو فهمها.

٨- تخصيص ما يكفي من الوقت والموارد لعملية التقييم

على الرغم من أنّ البعض قد أشار، كقاعدة عامة، إلى أنّ عمليات تقييم التنفيذ المعتادة تستغرق نحو ثلاثة أشهر ولا تتطلّب إلا المهارات الأساسية في مجال تحليل السياسات،^(٧٣) فإنّ هذا تقدير تقريبي للغاية في أفضل الأحوال. إذ يختلف ما يلزم من وقت وتكلفة ومهارات تقنية لإجراء التقييم تبعاً لموضوع التقييم ولما يكشف عنه الرصد. وقد يكون أحد المؤشرات على تعزيز منع الفساد عدد تقييمات مدى التضرّض للفساد التي تُجرى كل ستة أشهر. فإذا كشفت بيانات الرصد عن تراجع حاد في عدد التقييمات أثناء فترة الإبلاغ السابقة، قد لا يحتاج إجراء التقييم إلا إلى مكاملة هاتفية مع الجهاز المسؤول عن إجراء تقييمات مدى التضرّض للفساد للوقوف على سبب التراجع. أمّا إذا كان التقييم يُجرى بهدف الوقوف على سبب تراجع عدد الشكاوى المقدّمة بشأن الفساد في السنة الحالية مقارنة بسابقتها، فيستلزم التقييم مزيداً من البحث العميق. ويمكن أن يشمل ذلك البحث دراسة الاتجاه العام للفساد في البلاد، والتغيّرات التي طرأت على دوافع الإبلاغ، والمسائل الأخرى التي يمكن أن تكون قد أثرت على مستويات الإبلاغ.

باء- رصد الأثر وتقييمه

ركّز القسم ألف أعلاه على أهمية الرصد والتقييم في ضمان تنفيذ مختلف مكُونات الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من الناحية الفعلية. بيد أنّ هذا النوع من الرصد والتقييم لا يشير، رغم كونه ضرورياً، إلا إلى ما إذا كانت السياسات المعتمدة توضع موضع التنفيذ، دون أن يكشف عمّا إذا كانت تلك السياسات تحدّ من الفساد بالفعل. ومن ثمّ، فإنّ رصد السياسات وتقييمها بغية الوقوف على أثرها على مستويات الفساد يتسمان بالأهمية أيضاً، إن لم يكونا أكثر أهمية. وبالفعل، فإنّ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد قد تحتوي، حتى ولو كانت مصممة جيداً، على أخطاء وثرغرات وعيوب كبيرة لا بد من تصحيحها بمرور الوقت، لأنّ المعارف المتاحة بشأن أفضل طريقة لمكافحة الفساد محدودة كما ذكر آنفاً، ولأنّ الظروف تختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى بلد. ومن ثمّ، فإنّ أحد العناصر التي لا غنى عنها لفعالية أيّ استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد هو رصد وتقييم أثرها على الفساد (وكذلك أثر كل من السياسات التي تتألف منها الاستراتيجية)، وتوفير الآليات اللازمة لتنقيح وتحديث تلك السياسات والاستراتيجية ككل، كلما ظهرت أدلة جديدة.

وهناك عدد من الأساليب المستخدمة في رصد أثر الاستراتيجية على الفساد وتقييم ذلك الأثر التي تناظر الأساليب التي عرض لها الفصل الثاني فيما يتعلق بإجراء تقييم أولي لمشاكل الفساد التي يواجهها البلد المعني. ويمكن الاستعانة أيضاً بالعديد من مصادر المعلومات التي استُخدمت لإجراء ذلك التقييم الأولي (تقارير التقييم القطرية والدراسات الاستقصائية والبيانات الحكومية، وما إلى ذلك) للمساعدة في الوقوف على ما إذا كانت حالة الفساد الإجمالية في البلاد قد تحسنت أو ساءت أو بقيت على حالها. وقد نوقشت مواطن القوة والضعف في تلك المصادر المتنوعة للبيانات في الفصل الثاني ولا داعي لتكرارها هنا. بيد أنّ بعض المشاكل تنشأ عندما لا يقتصر استخدام هذه المصادر على توفير "لمحة سريعة" عن وضع الفساد، بل يمتد إلى تقييم التقدّم المحرز بمرور الوقت وأثر فرادى التدخلات السياسية. وتستلزم هذه الاعتبارات تقديم ست توصيات إضافية بشأن أفضل الممارسات لرصد أثر الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والسياسات المكوّنة لها على الفساد وتقييم ذلك الأثر. وفيما يلي قائمة بتلك التوصيات.

Gloria M. Rubio, "Key choices for a menu of evaluations", in *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring^(٧٣) and Evaluation Systems*, Gladys Lopez-Acevedo, Philip Krause and Keith MacKay, eds. (Washington, D.C., World Bank, 2012), pp. 124 and 125

١ - عدم استخدام التغيرات في نتائج مؤشرات الفساد من سنة إلى أخرى لقياس أثر الاستراتيجية

في بعض الأحيان، تحاول البلدان قياس نجاحها أو فشلها في مكافحة الفساد عن طريق تتبع التحسن أو التراجع في نتائجها على مؤشر مُدركات الفساد الذي تصدره مؤسسة الشفافية الدولية أو على مؤشرات دولية أخرى. إلا أن التغيرات من سنة إلى أخرى في نتائج تلك المؤشرات عادة ما تكون مقاييس غير ذات معنى وغير مفيدة (انظر الإطار ١٤). ومن ثم، وعلى الرغم من أن هذه المؤشرات قد تكون مفيدة في بعض الأغراض، فينبغي ألا تُستخدم في تقييم أثر الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد على مستويات الفساد. وفي الواقع، يمكن أن يؤدي التركيز المفرط على نتائج تلك المؤشرات إلى تشتيت الانتباه وإحداث الارتباك وأن يفضي إلى نتائج عكسية. ولهذا السبب، ينبغي ألا تكتفي الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بتجنب استخدام المؤشرات كأداة تقييمية، وإنما ينبغي أيضاً أن توضح سبب ذلك. فلا يزال يحيط بهذه المؤشرات قدر كبير من سوء الفهم،^(٧٤) وأحد الأغراض التي تتوخاها وثيقة الاستراتيجية هو توضيح ماهية مشاكل الفساد في البلاد وكيفية نشوئها وما يمكن عمله للقضاء عليها. وينبغي أن يشمل هذا التوضيح مناقشة السبب في أن بعض مقاييس الفساد المعروفة على نطاق واسع ليست مفيدة في تقييم التقدم الذي تحرزه البلاد في مكافحة الفساد. ومن شأن ذلك أن يساعد على ضمان عدم تضليل التغيرات في نتائج المؤشرات من سنة إلى أخرى للمواطنين بدفعهم إلى الاعتقاد بفشل الاستراتيجية أو نجاحها خلافاً للواقع.

الإطار ١٤ - لماذا لا تُعد التغيرات السنوية في التصورات عن الفساد مقياساً موثوقاً؟

العديد من مؤشرات الفساد الدولية الرئيسية، ومنها مؤشر مُدركات الفساد الذي تصدره مؤسسة الشفافية الدولية، غير قابل للمقارنة من سنة إلى أخرى. فالتغيرات في النتائج من سنة إلى أخرى يمكن أن تكون، وكثيراً ما تكون، ناجمة عن إضافة مصادر للبيانات أو حذفها أو عن تغيرات في مصادر البيانات الأصلية التي هي بدورها غير قابلة للمقارنة من سنة إلى أخرى.

وكثيراً ما تكون هوامش الخطأ الإحصائية المرتبطة بهذه المؤشرات كبيرة للغاية. وعلى الرغم من الإشارة إليها في المؤشرات الأفضل (مثل مؤشر مُدركات الفساد ومجموعة مؤشرات الحوكمة على الصعيد العالمي)، فغالباً ما يجري تجاهل هذه الهوامش عند إجراء المقارنات بين سنة وأخرى. وفي واقع الأمر، ليس هناك سوى عدد ضئيل من التغيرات الطارئة من سنة إلى أخرى التي يمكن اعتبارها تغييرات ذات دلالة إحصائية، وهناك الكثير من "التشويش" الكامن في البيانات إلى درجة أن التغيرات الحقيقية يمكن ألا تظهر بوصفها تغييرات ذات دلالة إحصائية.

وليست التصورات عن الفساد غير دقيقة في كثير من الأحيان فحسب، ولكنها أيضاً تتغير ببطء، فقد تستغرق التغيرات الحقيقية سنوات قبل أن تعكسها التصورات.

ويمكن أيضاً أن تتأثر التغيرات في التصورات بتغيرات في أمور أخرى غير مستوى الفساد الفعلي، بما في ذلك استراتيجية مكافحة الفساد نفسها، والتي يمكن أن تحرك التصورات، من الناحية النظرية، في اتجاهين. فقد يُقنع اعتماد استراتيجية لمكافحة الفساد المقيمين بأن البلد المعني جاد في التصدي للفساد، وهو ما قد يؤدي إلى تحسين نتائج ذلك البلد حتى ولو لم تكن الاستراتيجية قد حققت أثراً حقيقياً. وفي المقابل، يمكن أن يبرز اعتماد الاستراتيجية مشاكل الفساد في البلد المعني، بما يُسفر عن تراجع نتائجه على مؤشرات التصورات عن الفساد، حتى ولو كان تأثير الاستراتيجية في الواقع إيجابياً.

^(٧٤) انظر على سبيل المثال: Claire Provost, "Is Transparency International's measure of corruption still valid?", *The Guardian* (London), 3 December 2013.

وحتى إذا أمكن استخدام مؤشرات التصورات في الكشف عن وقوع تغييرات حقيقية (أو عدم وقوع تلك التغييرات) في مستوى الفساد في بلد ما، فسيكون من الصعب للغاية معرفة ما ينطوي عليه ذلك فيما يتعلق بأثر الاستراتيجية، بالنظر إلى أن السؤال الحاسم هو: "كيف كان حال البلد ليصير دون الاستراتيجية؟" وحتى يمكن الإجابة على هذا السؤال، لا تكفي معرفة الاختلاف في التصورات عن الفساد في البلاد قبل اعتماد الاستراتيجية وبعده؛ فالمطلوب هو معلومات بشأن ما كان سيحدث (أي التغيير الذي كان سيقع أثناء الفترة الزمنية نفسها) لو لم تُعتمد الاستراتيجية. ومن المستحيل عموماً استقاء هذه المعلومات من البيانات المتاحة.

٢- اختيار مؤشرات لتقييم الأثر يمكن مقارنتها بمرور الوقت

تمثل المشاكل التي ينطوي عليها الاعتماد على المؤشرات الدولية على التصورات عن الفساد جزءاً من مشكلة أكبر تتعلق بالقياس فحتى تكون المؤشرات المختارة مفيدة في رصد الأثر وتقييمه، ينبغي أن تكون قابلة للمقارنة بمرور الوقت. وفي حالة العديد من المؤشرات، تكون مقارنة المؤشرات في أوقات مختلفة أمراً بسيطاً نسبياً؛ ومن تلك المؤشرات، على سبيل المثال، عدد الشكاوى المتلقاة بشأن الفساد، والنسبة المئوية لمن يفيدون بأنه طلب منهم دفع رشوة، أو مقدار ما تكشف عنه دراسة لتعقب الإنفاق العام من الأموال الناقصة، التي يمكن مقارنتها جميعاً من سنة إلى أخرى. وفي واقع الأمر، وعلى الرغم من أنه قد يبدو أن قياس الفساد وتقييم أثر التدخلات السياسية مهمة شاقة، فإن قياس التغييرات في الفساد (أو في احتمالات وقوع الفساد) بطريقة مباشرة نسبياً قد يكون ممكناً في بعض الأحيان، بل وفعالاً من حيث التكلفة، وذلك من خلال عمليات التحقيق والمراجعة والتفتيش المفاجئ. فحتى في حالة البلدان الفقيرة نسبياً، يمكن أن تمثل عمليات المراجعة والتفتيش المفاجئ أسلوباً فعالاً من حيث التكلفة في تقييم الفساد ونتائجه ذات الصلة. ويمكن أن تكشف المراجعات المالية عن مقدار الأموال التي تختفي، دون سبب وجيه، من البرامج الحكومية. ويمكن أن تكشف عمليات التفتيش المفاجئ عما إذا كان الموظفون العموميون مثل المدرسين^(٧٥) والعاملين في مجال الرعاية الصحية^(٧٦) يلتزمون بالذهاب إلى أعمالهم.

ومن المهم مع ذلك، حتى بعد الوقوف على مؤشرات ملائمة يمكن مقارنتها بمرور الوقت، أن يُحرص على عدم الوقوع في تفسير مغزى التغييرات في هذه المؤشرات من سنة إلى أخرى تفسيراً خاطئاً. فعلى سبيل المثال، وكما ذكر آنفاً، قد تشير الزيادة في الشكاوى من الفساد إلى أن الفساد يزداد سوءاً، أو قد تدل على أن المواطنين قد صاروا أكثر إدراكاً لوجود الفساد أو أكثر استعداداً للإبلاغ عنه. وربما لا يكون هذا من الشواغل المقلقة فيما يتعلق بعمليات المراجعة والتفتيش المفاجئ، ولكن ينبغي مع ذلك أن يؤخذ بعين الاعتبار. إذ قد يعني تراجع مقدار "الأموال الناقصة" التي تكشف عنها عمليات مراجعة الحسابات أو دراسات تعقب الإنفاق أن الفساد قد تراجع، ولكنه قد يعني أيضاً زيادة قدرة مقترفي الفساد على خداع مراجعي الحسابات، أو تحولهم إلى طرائق فساد أخرى لا يمكن الكشف عنها بذات السهولة. ويمكن في كثير من الأحيان، كما أبرز في المناقشة المتعلقة بإجراء التحليل الأولي، تفسير البيانات عن الفساد على أكثر من وجه، ومن المهم أن يؤخذ السياق في الاعتبار حتى يتسنى التوصل إلى التفسير الصحيح.

٣- فصل أثر السياسات المنفذة بموجب الاستراتيجية

حتى في الأحوال التي يمكن فيها الوقوف على مقاييس صحيحة وموثوقة للفساد، سواء كانت تلك المقاييس مباشرة أم غير مباشرة، فإن تقييم أثر مختلف السياسات المعتمدة بهدف تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد لا يخلو من التحديات، فكثيراً ما يكون من الصعب فصل الأثر المترتب على سياسة بعينها عن

Esther Duflo, Hanna Rema and Stephen P. Ryan, "Incentives work: getting teachers to come to school", *American Economic Review*, vol. 102, No. 4 (2012), pp. 1241-1278^(٧٥).

Abhijit V. Banerjee, Rachel Glennerster and Esther Duflo, "Putting a band-aid on a corpse: incentives for nurses in the Indian public health care system", *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, Nos. 2 and 3 (2010), pp. 487-500^(٧٦).

جميع العوامل الأخرى التي ربما كان لها تأثير أيضاً. ويشار هنا أيضاً إلى أنه رغم الاستفادة في بعض الأحيان من المقارنة بين الحال قبل تنفيذ السياسة المعنية وبعده، فقد تكون هذه المقارنة مضللة في أحيان أخرى، لأنَّ المهم عند تقييم سياسة ما هو مقارنة ما حدث بعد تطبيقها بما كان سيحدث لو لم تُطبَّق.

وتتمثل إحدى طرائق التصدي لهذه المشكلة، وهي طريقة جُربت لأول مرة في اختبار فعالية العقاقير الجديدة وتزايد الاستعانة بها في تقييم السياسات العامة،^(٧٧) في استخدام التجارب العشوائية المقيدة بضوابط. وفي هذا النوع من التجارب، تُطبَّق السياسة الجديدة على بعض الوحدات المختارة عشوائياً (على سبيل المثال قُرئ أو مكاتب بعينها) دون غيرها من الوحدات (التي تُستخدم كضوابط). ويتيح الاختيار العشوائي أن يُعزى أي فرق في متوسطات النتائج بين المجموعتين إلى تدخل في إطار السياسة العامة خاضع للقياس دون غيره من عوامل الخلط. وتُعتبر التجارب العشوائية المقيدة بضوابط أكثر أساليب تقييم أثر السياسات دقة، وقد استُخدمت، على سبيل المثال، في تقييم فعالية مختلف النهج المتبعة للحد من الفساد في إنشاء الطرق،^(٧٨) ومختلف الأساليب المتبعة لضمان حضور المدرسين إلى العمل.^(٧٩) ومن الممكن والمستصوب الاستعانة أكثر بكثير بهذه التجارب في سياق سياسات مكافحة الفساد. وقد يكون استخدامها أنسب في الأحوال التي يتقرر فيها تطبيق السياسات الجديدة على مراحل، كأن يُستهل تطبيقها بمشروع تجريبي على سبيل المثال. فإذا ما نُفذ المشروع التجريبي في وحدات مختارة عشوائياً وفُيِّمَت النتائج، فإنَّ ذلك يوفر كماً هائلاً من المعلومات المفيدة والموثوقة بشأن أثر السياسة قيد التقييم.

بيد أنَّ التجارب العشوائية المقيدة بضوابط تخضع لعدد من القيود، أهمها التكلفة في حالة العديد من البلدان، حيث يتطلب التصميم الجيد لهذه التجارب ما يلزم من وقت وموارد وخبرات. كما تنطوي تلك التجارب على عدد من أوجه القصور. فهي، رغم أنها ملائمة تماماً لتقييم أثر تدخلات معينة ومحددة بدقة، أقل ملائمة لتقييم التفاعلات المعقدة بين العديد من التدخلات السياساتية، ومن المؤكد أنه لا يمكن استخدامها لتقييم أثر استراتيجية مكافحة الفساد ككل.^(٨٠) وهناك أوجه قصور أخرى. فعلى سبيل المثال، أحياناً ما يختلف أثر البرامج التجريبية في الأمد القصير عن الأثر الذي يُرصد عند تنفيذ السياسات المعنية على نطاق أوسع. وبالرغم من أوجه القصور المشار إليها، يتزايد استخدام التجارب العشوائية المقيدة بضوابط في تقييم السياسات، وينبغي أن ينظر القائمون على صياغة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، عند وضع خطط تقييم الأثر، في إمكانيات توسيع نطاق استخدامها.

وفي الأحوال التي لا تكون فيها تجارب التحكم العشوائية ممكنة أو ملائمة، تكون هناك حاجة إلى استخدام أساليب أخرى لتقييم الأثر بغية فصل أثر الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وفرادى الإصلاحات التي تتكون منها تلك الاستراتيجية، عن سائر عوامل الخلط. وفي بعض الأحيان، يكون البديل الأمثل هو محاولة أخذ أكبر عدد ممكن من عوامل الخلط الأخرى في الحسبان واستخدامها كضوابط تقييم صريحة في نموذج إحصائي.^(٨١) فإذا تعذر ذلك أيضاً، احتاج القائمون على الاستراتيجية إلى استكشاف خيارات أخرى، بما في ذلك جمع بيانات نوعية أو بيانات من دراسات استقصائية (تقييم آراء المعنيين عن كتب بالإصلاحات، استناداً إلى انطباعاتهم الذاتية عن أثرها). وليس أي من هذه البدائل مثالياً، بيد أنَّ من الأهمية بمكان أن تشمل عملية تقييم الأثر على الأقل محاولة لفصل آثار الإصلاحات السياساتية المرتبطة بالاستراتيجية عن عوامل الخلط، بدلاً من الاقتصار على الاعتماد على المقارنات بين الحال قبل تنفيذ الاستراتيجية وبعده، التي قد تكون مضللة في كثير من الأحيان.

^(٧٧) Rossi, Lipsey and Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, pp. 238-252.

^(٧٨) Benjamin A. Olken, "Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia", *Journal of Political Economy*, vol. 115, No. 2 (2007), pp. 200-249.

^(٧٩) Duflo, Rema and Ryan, "Incentives work: getting teachers to come to school" انظر:

^(٨٠) Chris Elbers and Jan Willem Gunning, "Evaluation of development programs: randomized controlled trials or regressions?", *World Bank Economic Review*, vol. 28, No. 3 (2014), pp. 432-445.

^(٨١) Johnson and Sørdeide, "Methods for learning what works and why in anti-corruption" انظر:

٤- مراعاة التكاليف المطلوبة والوقت اللازم

دائماً ما تكون تكاليف المؤشر أو أسلوب التقييم من حيث المال والوقت والاهتمام عاملاً مهماً. ويجب، كما هو الحال عند وضع الأهداف الموضوعية والاقتراحات السياسية، أن تتسم أساليب تقييم أثر الاستراتيجية بالواقعية، وأن تأخذ في الحسبان القيود التي يجب أن يخضع البلد المعني لها. فدراسات تعقب الإنفاق العام، التي تقارن التمويل المخصص من الحكومة المركزية للوحدات دون الوطنية من أجل تنفيذ مختلف البرامج بالأموال التي يتلقاها المستفيدون بالفعل، يمكن أن تقيس بدقة مقدار الأموال التي تُهدر بسبب الفساد أو غيره من أشكال "التسرب" في طريقها إلى المستفيدين. غير أن إجراء دراسة من هذا القبيل يكلف ما بين ٧٥ ٠٠٠ و٤٠٠ ٠٠٠ دولار أمريكي، تبعاً لحجم البلد المعني وعدد الخدمات المشمولة بالدراسة، كما يمكن أن يستغرق إجراؤها عاماً كاملاً.^(٨٢) ويُعتبر إجراء دراسة من هذا القبيل استثماراً جيداً بالنسبة للعديد من البلدان، في ضوء الكم الهائل من البيانات التي يمكن أن توفرها تلك الدراسة، ناهيك عن الأثر الرادع الذي قد يترتب عليها. بيد أن تكلفة دراسات تعقب الإنفاق العام والوقت الذي تستغرقه أكبر في بلدان أخرى، مما يحول دون إجراء دراسات من هذا القبيل على نحو منتظم.

وفيما يتعلق ببعض التدخلات السياسية، يكون من المستحيل ببساطة قياس الأثر على الفساد مباشرة، أو حتى العثور على مؤشرات غير مباشرة موثوقة وميسورة التكلفة.^(٨٣) وفي هذه الحالات، يكون أفضل ما يمكن القيام به أن تستند السياسات إلى أفضل النظريات والأدلة المتاحة، والعمل على ضمان التنفيذ السليم. وهناك طرائق أخرى لتقييم الأثر إذا تعذر ذلك، تتمثل إحداها في تقييم آراء المعنيين عن كُتب بالإصلاح السياسي المعني. فمن الممكن أن تُسأل الشركات التي تتقدم بعطاءات للفوز بالعقود الحكومية عملاً إذا كانت ترى أن الإصلاحات التي أدخلت على قانون الاشتراء العمومي قد أسفرت عن التخفيف من حدة الفساد. وثمة بديل آخر يتمثل في تقييم تنفيذ السياسات بمزيد من التمحيص^(٨٤) بطرح الأسئلة التالية: ما مقدار الجهد المبذول للتنفيذ؟ وما مقدار العناية المبذولة في ذلك؟ وبأي مستوى من الكفاءة؟ وهناك خيار ثالث يتمثل في إنشاء برنامج بحوث مفتوح لينظر في جميع جوانب البرنامج: نظرية التغيير الكامنة وراءه، وتقييمات أصحاب المصلحة، وإدارة البرنامج وغير ذلك من البحوث التشغيلية والعملية والآنية التي يمكن أن تسد الثغرات في الأدلة التي تستند إليها السياسة المعنية وفي النظرية التي تقوم عليها.^(٨٥) ومن الأهمية بمكان إجراء شكل من أشكال التقييم بشأن كل عنصر من عناصر الاستراتيجية، وإلا سيكون مطلوباً من واضعي السياسات والمواطنين أن يثقوا ثقة عمياء بأن الاستراتيجية تسير على ما يرام.

٥- إشراك منظمات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية ومعاهد البحث والمواطنين

ثمة أسباب عديدة تدعو إلى توسيع نطاق المشاركة في عمليات الرصد والتقييم. فقد يكون بوسع جماعات المجتمع المدني والباحثين الأكاديميين والمواطنين أن يوفرُوا كمّاً هائلاً من المعلومات النوعية والمفيدة بشأن مدى نجاح الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، أو على الأقل التصورات عن مدى نجاحها. وعلاوة على ذلك، فإن إشراك المواطنين وجماعات المجتمع المدني في عملية التقييم يمكن أن يساهم في المحافظة على دعم هاتين الجهتين للاستراتيجية. كما يمكن الخروج بأفكار ونهوج جديدة بفضل التفاعل المنتظم بين الكيان المسؤول عن التنسيق والأجهزة الحكومية المسؤولة عن التنفيذ وجماعات المجتمع المدني والباحثين والجمهور عموماً، بما يفرضي إلى تحسين الاستراتيجية بصورة مستمرة على مر الزمن.

^(٨٢) Gurkan, Kaiser and Voorbraak, "Implementing public expenditure tracking surveys for results", p. 7.

^(٨٣) تشمل التحديات وفرة الأسباب المحتملة، وعدم كفاية النظرية، وضعف البيانات، وتضارب أساليب التقييم، وإمكانية التباين الشديد (Robert Klitgaard, *Addressing Corruption Together* (Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, 2015), p. 47).

^(٨٤) Theodore Poister, *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations* (San Francisco, California, Jossey, 2003).

.Bass, 2003)

^(٨٥) Stern and others, *Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations*, p. 4.

٦- توفير أساليب تكفل تنقيح الاستراتيجية بصفة مستمرة

يتمثل أحد الأغراض الرئيسية من رصد أثر الاستراتيجية وتقييمه في السماح بتنقيح الاستراتيجية بصفة مستمرة لدى ظهور معلومات جديدة. وبالرغم من أن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد تصدر في نقطة زمنية معينة بنيت أن تكون شاملة، فيجب أن تكون تلك الاستراتيجية وثيقة حية مفتوحة أمام التغيير. ويمكن أن توفر وثيقة الاستراتيجية مجموعة مفيدة من المبادئ التوجيهية وخطة أولية. ومع ذلك، لا بد، بالنظر إلى أن الفساد مسألة بالغة التعقيد يتعين التصدي لها على مدى فترة طويلة في بيئة شائكة ومتقلبة، أن تحتوي الاستراتيجية على آلية تكفل على نحو مستمر تلقي التعقيبات وإعادة التقييم، والتنقيح عند الاقتضاء. وينبغي للاستراتيجية، عند الإمكان، أن تناقش وتصف بوضوح العملية المتبعة في تلقي التعقيبات والتنقيح بمرور الوقت، بحيث تظل الوثيقة مفيدة سواء بوصفها دليلاً تقنياً للسياسات السليمة أم باعتبارها وسيلة لحشد الدعم السياسي وتعزيز المساءلة السياسية من أجل تنفيذ سياسات مكافحة الفساد تنفيذاً فعلياً.

جيم- إبلاغ الجمهور بنتائج الرصد والتقييم

يمثل الإبلاغ عن تنفيذ سياسات مكافحة الفساد والنتائج الواردة في تقارير الرصد والتقييم عنصراً هاماً من عناصر آليات المساءلة العامة التي ينبغي أن تتضمنها جميع الاستراتيجيات. فالإبلاغ يحسن التنسيق، ويمكن المؤسسات من التعلم من أخطاء الماضي، ويضمن شفافية العمليات، ويحفز مشاركة الجمهور، وقد يولّد الدعم لجهود مكافحة الفساد، بل وقد يزيد أحياناً من الضغوط المبذولة من أجل تنفيذ الإصلاحات في مجال مكافحة الفساد.

ويمكن أن ينطوي الإبلاغ على أبعاد متعدّدة، جميعها يصب في اتجاه النتائج المتوقعة المبيّنة أعلاه. وتستخدم أنواع الإبلاغ الثلاثة المبيّنة أدناه في العمل من أجل تحقيق أهداف سياساتية بينها اختلافات طفيفة.

١- الإبلاغ الداخلي بوصفه جزءاً من آليات التنسيق وضمان المساءلة فيما يتعلق بعملية التنفيذ

يُعدُّ الإبلاغ الداخلي عنصراً لا غنى عنه في عملية إدارة تنفيذ سياسة مكافحة الفساد. إذ يتيح لإدارة المؤسسة أن تعرف بدقة ما إذا كان يجري تنفيذ أنشطة محدّدة في إطار الاستراتيجية الشاملة لمكافحة الفساد، والطريقة التي يجري بها ذلك التنفيذ.

٢- إبلاغ هيئات أعلى في الجهازين التنفيذي أو التشريعي

في إطار آليات التنسيق والتنفيذ العامة، تتبادل الهيئات الحكومية المعلومات عن الكيفية التي تتفدّ بها سياسة مكافحة الفساد، وتقدّم معلومات إلى المؤسسة المركزية المكلفة بتنسيق هذه السياسة وتنفيذها. ويكفل هذا الإبلاغ مساءلة النظام داخلياً أمام هيئات أعلى في الجهازين التنفيذي (مجلس الوزراء، رئيس الوزراء، رئيس الدولة) أو التشريعي. وفي بعض الأحيان، يمكن أيضاً أن تكون الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد هي الجهة المتلقية لهذا النوع من التقارير (ولا سيما في حالة المفوضيات المتخصصة المعنية بتنسيق السياسات).

٣- إبلاغ الجمهور بوصفه ضماناً للشفافية في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية

كثيراً ما تُنفّل مسألة إبلاغ الجمهور رغم أهميتها البالغة. فقد يكون لإطلاع الجمهور على النتائج أثر تنقيفي بشأن الاستراتيجية والتحدّيات التي يواجهها تنفيذها. ومن شأن ذلك أن يمكّن من مواصلة الضغط

الجماهيري من أجل تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد تنفيذاً كاملاً من ناحية، وأن يساعد على خفض سقف التوقعات عند مواجهة صعوبات من ناحية أخرى. كما أن إبلاغ الجمهور بصفة منتظمة عن التقدم المحرز في تنفيذ الاستراتيجية يزيد من دعم المواطنين للاستراتيجية عندما تواجه عقبات سياسية. وينبغي أن تشمل عملية الإبلاغ سُبُلًا تكفل للجمهور تقديم إسهامات بشأن تنفيذ الاستراتيجية، بالنظر إلى أنه كثيراً ما تكون لدى المواطنين وجهات نظر أو رؤى مختلفة عمّا لدى القائمين على إدارة الاستراتيجية.^(٨٦) وأخيراً، فإن إبلاغ الجمهور لازم أيضاً من أجل ضمان شفافية العملية، وتعزيز دعم الجمهور للإصلاحات في مجال مكافحة الفساد. ويمكن أن يكون هذا الإبلاغ جزءاً من استراتيجية تواصل شاملة ترمي إلى تعزيز دعم الجمهور وإعلامه والحدّ من المعارضة التي تواجهها الإصلاحات التي تكون قاسية في بعض الأحيان. وفي هذا السياق، من الأهمية بمكان وضع خطة تواصل مع الجمهور؛ وينبغي أن تأخذ تلك الخطة في الحسبان جميع وسائل الإعلام الممكنة وأن تستخدم تلك الوسائل، بما في ذلك وسائل التواصل الاجتماعي، دون إغفال النهج التقليدية المجربة مثل اللقاءات المفتوحة وجلسات الاستماع العلنية.

ومن ثمّ ينبغي الإعلان بكثافة عن تقارير الرصد والتقييم، وإطلاع وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني عليها، ونشرها على الإنترنت. وبصورة أعم، يمكن أن تكون خطة التواصل جزءاً من الاستراتيجية الشاملة لمكافحة الفساد.^(٨٧) ومن أجل تيسير فهم المواطنين لعمليات التنفيذ والرصد والتقييم، ومشاركتهم فيها على نحو فعّال، ينبغي أن تصدر تقارير إبلاغ الجمهور بصيغة واضحة وبسيطة وسهلة الفهم، مع تقليل استخدام اللغة التقنية إلى أدنى حد ممكن، وتجنب إلقاء كميات كبيرة من البيانات في وجه القارئ، واستخدام الخرائط والرسوم البيانية والوسائل البصرية الأخرى عند الاقتضاء.^(٨٨) وتصدر التقارير عادةً عن الأجهزة المنفّذة، لكن هيئة التنسيق هي المسؤولة في نهاية المطاف عن التقيّد بمواعيد النشر والتوزيع. ومن ثمّ ينبغي، عند وضع ميزانية هذا الكيان، الترتيب لإنشاء مكتب للعلاقات مع الجمهور أو جهاز مماثل وتزويده بالموارد اللازمة لإبلاغ الجمهور بفعالية.

^(٨٦) Tat-Kei Ho, "Reporting public performance information", pp. 198-201

^(٨٧) فيما يتعلق بكيفية وضع خطة إعلامية، انظر: Elaine Byrne, Anne-Katrin Arnold and Fumiko Nagano, *Building Public Support for Anti-Corruption Efforts: Why Anti-Corruption Agencies Need to Communicate and How* (Washington, D.C., World Bank, 2010).

^(٨٨) Kusek and Rist, *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, pp. 129-137

المرفق- إعلان كوالالمبور بشأن استراتيجيات مكافحة الفساد^(١)

في يومي ٢١ و٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، اجتمع، في كوالالمبور، ممثلون رفيعو المستوى عن سلطات مكافحة الفساد وسلطات التخطيط الوطني في بلدان جنوب آسيا وشرقها وجنوب شرقها، وخبراء في مكافحة الفساد من أنحاء مختلفة من العالم، بدعوة من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج الأمم المتحد الإنمائي، بالشراكة مع حكومة ماليزيا، من أجل مناقشة مجموعة من المبادئ التوجيهية المتعلقة باستراتيجيات مكافحة الفساد والتي يمكن أن يُسترشد بها في عملية وضع استراتيجيات مستدامة لمكافحة الفساد وتصميم تلك الاستراتيجيات وتنفيذها.

وكان من بين المشاركين عددٌ من المسؤولين من سلطات مكافحة الفساد، وأخصائيون ممارسون آخرون في مجال مكافحة الفساد، وممثلون عن سلطات التخطيط الوطني والسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. كما شارك في الاجتماع ممثلون عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، والبنك الدولي، والمبادرة المشتركة بين مصرف التنمية الآسيوي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ، ومؤسسة الشفافية الدولية، ومركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد.

واستعرض المشاركون تجارب قطرية من جميع أنحاء العالم وناقشوها، مع التركيز بوجه خاص على جنوب آسيا وشرقها وجنوب شرقها، فيما يتعلق بعملية وضع استراتيجيات مكافحة الفساد، وتصميم تلك الاستراتيجيات وصياغتها، ورصدها وتقييمها.

إنَّ المشاركين، إذ يشيرون إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،^(٢) التي تُلزم المادتان ٥ و٦ منها الدول الأطراف بأن تقوم، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظمها القانونية، بوضع سياسات فعّالة ومنسّقة لمكافحة الفساد وتنفيذها أو ترسيخ ما هو قائم منها، بما يشجع مشاركة المجتمع ويجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون العامة والممتلكات العامة والنزاهة والشفافية والمساءلة،

وإذ يسلّمون بأنَّ استراتيجيات مكافحة الفساد يمكن أن توفر إطاراً سياساتياً شاملاً للإجراءات التي تتخذها الدول من أجل مكافحة الفساد ومنعه، وأداة مفيدة في حشد الجهود والموارد وتنسيقها من جانب الحكومات وغيرها من أصحاب المصلحة، وفي وضع السياسات وتنفيذها، وفي ضمان رصد تنفيذ السياسات،

^(١) صدر هذا البيان أصلاً في ورقة غرفة الاجتماعات CAC/COSP/2013/CRP.12. وأحاط مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد علماً به في قراره ٤/٥.

^(٢) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٣٤٩، الرقم ٤٢١٤٦.

وإذ يأخذون في الاعتبار أن عدداً من البلدان في جنوب آسيا وشرقها وجنوب شرقها قد نفذت استراتيجيات لمكافحة الفساد، أو هي بصدد صياغة استراتيجيات جديدة وتنقيح الاستراتيجيات القديمة،

وإذ يسلّمون بأن هناك طائفة متنوعة من النماذج والنهج التي يمكن اتّباعها في وضع السياسات والاستراتيجيات الرامية إلى مكافحة الفساد، ودروساً مشتركة يمكن استخلاصها من تجارب وضع هذه الاستراتيجيات في المنطقة،

المشاركون

١- يوصون بما يلي:

عملية وضع استراتيجيات مكافحة الفساد

- السياقات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية: يجب على الدول أن تأخذ في الاعتبار خصوصية سياقاتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية عند تصميم استراتيجيات مكافحة الفساد.
- الإرادة السياسية: إن التزام القيادة السياسية، على أرفع المستويات في الدولة إذا أمكن، والدعم السياسي الأوسع للدفع قُدماً بالعملية ككل وتعبئة الموارد اللازمة، شرطان لازمان لتحقيق الفعالية في عملية وضع استراتيجيات مكافحة الفساد.
- إشراك أصحاب المصلحة (شمول العملية للجميع) والشعور بالامتلاك: يترتب على مشاركة أصحاب المصلحة على نطاق واسع شعور بالامتلاك، وتساعد هذه المشاركة على ضمان قبول الاستراتيجيات المعتمدة وفعاليتها. ويمكن أن تضطلع مؤسسات الدولة (التنفيذية والتشريعية والقضائية) على المستويين الوطني ودون الوطني، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، ووسائل الإعلام، والجمعيات المهنية، والرابطات التجارية والصناعية، والنقابات العمالية، والمؤسسات الأكاديمية، والمنظمات الشبابية والثقافية، بدور هام كحليفة وشريكة في وضع استراتيجيات مكافحة الفساد، ويمكن أن تحدّ من قابلية جهود الإصلاح للتأثر بالتغييرات في القيادة السياسية.
- وضوح العملية وشفافيتها: يتعيّن أن تكون عملية وضع الاستراتيجية واضحة وشفافة منذ البداية.
- الرؤية المشتركة: ينبغي التوصل إلى توافق في الآراء حول رؤية مشتركة وأهداف منشودة تتوخاها الاستراتيجية.
- تعزيز التنسيق: ينبغي أن تركّز استراتيجيات مكافحة الفساد على تعزيز التنسيق داخل الأجهزة وفيما بينها في أثناء عملية وضع الاستراتيجية، وكذلك في مرحلتي التنفيذ والرصد.
- الاستناد إلى قاعدة معرفية سليمة: ينبغي أن يُسترشد في وضع الاستراتيجيات وتنفيذها ورصدها بالتشخيصات السليمة والاحتياجات والأدلة على مواطن الخطر والضعف والثغرات في السياسات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد.
- استدامة العملية وإضفاء الطابع المؤسسي عليها: ينبغي إضفاء الطابع المؤسسي على وضع استراتيجيات مكافحة الفساد من أجل ضمان استمرار جدواها وتعديلها في الوقت المناسب.
- تخصيص الموارد وحشدّها: ينبغي حشد الموارد اللازمة عند وضع الاستراتيجيات من أجل ضمان فعالية تنفيذها ورصدها.
- التواصل والتعاون مع الجمهور: على سلطات مكافحة الفساد وسلطات التخطيط الوطني أن تتواصل وتتعاون مع الجمهور على نحو منظم لكسب ثقته وجمع تعقيباته بهدف تنفيذ استراتيجيات مكافحة الفساد تنفيذاً فعلياً.

تصميم استراتيجيات مكافحة الفساد وصياغتها

- الأسس المنطقية والغايات الرئيسية والأهداف الواقعية: ينبغي تحديد الغايات والأهداف الرئيسية والأسس المنطقية للتدخلات على أساس الأولويات الوطنية وما يُستبان من الثغرات والاحتياجات.
- استراتيجية/أولويات التنمية الوطنية والسياق الأوسع نطاقاً: ينبغي أن تُدمج استراتيجيات مكافحة الفساد في إطار المبادرات الإنمائية الوطنية الأوسع نطاقاً التي تحظى بالتركيز حالياً، مع أخذ الالتزامات الدولية والإقليمية في الاعتبار.
- التكامل مع البرامج/خطط الإصلاح الوطنية الأخرى ذات الصلة: ينبغي أن تأخذ استراتيجيات مكافحة الفساد في الحسبان الاستراتيجيات الوطنية الأخرى ذات الصلة وأن تقيم صلات معها (على سبيل المثال إصلاح القطاع القضائي، وإصلاح الإدارة العامة، والحكومة المنفتحة، وما إلى ذلك) وأن تسعى إلى إقامة علاقة تآزر مع الأجهزة الأخرى.
- أتباع نهج شامل ومتسق: ينبغي تنظيم استراتيجيات مكافحة الفساد في إطار نهج كلي/شامل، مع مراعاة الاحتياجات الخاصة بكل قطاع.
- صوغ وثيقة واضحة ومفهومة: ينبغي أن تكون الاستراتيجيات واضحة وموجزة ويسيرة الفهم.
- الهيكل والتصميم: لا توجد وصفة بسيطة لتصميم استراتيجيات مكافحة الفساد أو صياغتها أو تنفيذها على الوجه الصحيح، لكنه يمكن اتخاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إطاراً لهذه الاستراتيجيات، مع مراعاة البيانات ذات الصلة وخصوصية الاحتياجات والقدرات الوطنية.
- تحديد الأولويات والتعاقب: يجب أن تكون الاستراتيجيات واقعية بشأن ما يمكن تحقيقه في الأمد القصير والمتوسط والطويل، وأن تضع أولويات واضحة وتحدد تعاقب الإجراءات بناءً على الأولويات. ويمكن تصميم الاستراتيجيات بهدف تعزيز مصداقية القادة وضمان تحقيق نتائج سريعة وملموسة من أجل تدعيم الالتزام الوطني بالإصلاح.
- آلية التنفيذ: لا بد من أن تنص الاستراتيجيات على آلية تنفيذ في شكل خطة عمل تحدد بوضوح المسؤوليات والجدول الزمني للتنفيذ مع التركيز على النتائج. وينبغي أن يكون الجهاز المكلف بتنسيق تنفيذ الاستراتيجيات من الأجهزة الحكومية الرفيعة المستوى.
- التنفيذ على المستوى دون الوطني: ينبغي، عند الاقتضاء، إيلاء اهتمام خاص لتنفيذ الاستراتيجيات على المستويين دون الوطني والمحلي.
- الاستدامة المؤسسية والمالية (الاحتياجات والقدرات): ينبغي وضع الاستراتيجيات بتوحي استدامتها المؤسسية والمالية ومراعاة القدرة على التنفيذ.

رصد استراتيجيات مكافحة الفساد وتقييمها

- جزء لا يتجزأ من تصميم الاستراتيجية: تُعدُّ آليات الرصد والتقييم جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد. وينبغي إدماج عناصر التقييم ونظم جمع البيانات في الاستراتيجيات بدءاً من مرحلة التصميم.
- اختيار مؤشرات ذات خطوط أساس وأهداف واضحة: يتعين اختيار مؤشرات قابلة للقياس، لها خطوط أساس وآليات تتبُّع محدّدة، بهدف الوقوف على ما إذا كانت الأهداف تتحقّق.
- الحاجة إلى أدوات لإنتاج البيانات: يتطلّب تحقيق الفعالية في الرصد والتقييم بيانات موثوقة مستمدة من مصادر متعددة.

- الإبلاغ المنتظم: تمكّن أنشطة الرصد والإبلاغ المنتظمة السلطات من قياس التقدم المحرز في التنفيذ وتحقيق نتائج فيما يتعلق بالحدّ من الفساد.
 - التمييز بين التقييم وإدارة البرامج: من المهم التمييز بين رصد إدارة البرامج (الأنشطة/النواتج) والتقييم (النتائج/الأثار)، وبين مسؤوليات التنفيذ ومسؤوليات الرصد والرقابة.
 - السلطة المسؤولة: ينبغي أن تُكلّف هيئة/هيئات وطنية بالمسؤولية عن الرصد والتنفيذ والإبلاغ المنتظم، وأن يوفر لها الدعم المؤسسي والمالي المستدام. وينبغي أن يضمن التقييم المستقل الرصد والإبلاغ الدقيقين على فترات منتظمة.
- ٢- يشجّعون سلطات مكافحة الفساد وسلطات التخطيط الوطني على ترويج هذه التوصيات داخل أجهزتها وبلدانها وشبكاتهما الإقليمية/الدولية مع التقيد في ذلك بالمواعيد المحددة.
- ٣- يهيّبون بسلطات مكافحة الفساد وسلطات التخطيط الوطني أن تروّج هذه التوصيات بغية مساعدة أعضاء السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، والجمهور بصفة عامة، على التوصل إلى فهم أفضل لاستراتيجيات مكافحة الفساد ودعمها في مراحل وضعها وتصميمها وتنفيذها ورصدها.
- ٤- يرحّبون بالتزام البلد المضيف بأن يثير هذه التوصيات في الدورة الخامسة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويشجّعون سائر البلدان المشاركة على دعم هذه المبادرة.
- ٥- يعربون عن تقديرهم وامتنانهم لحكومة ماليزيا لاستضافتها اجتماع آسيا الإقليمي بشأن استراتيجيات مكافحة الفساد، الذي نظّمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة من أجل دراسة هذه التوصيات المتعلقة باستراتيجيات مكافحة الفساد وترويجها.

UNODC



مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org