

Distr.: General  
7 September 2010  
Arabic  
Original: English

# مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الأولى المستأنفة

فيينا، ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر - ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت\*

الاختبار التجريبي لاستخدام أدوات التقييم الخاصة باتفاقية الأمم المتحدة  
لمكافحة الفساد في استبانة المساعدات التقنية وترتيب أولوياتها:  
دراسات قطرية من إندونيسيا وبيرو وكينيا

مذكرة من الأمانة

أولاً - مقدمة

١ - شهدت دورات مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ودورات الفريق الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية على مدى السنوات الأخيرة تطوُّراً في مناقشة المساعدة التقنية الرامية إلى تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.<sup>(١)</sup> فقد أصبحت المساعدة التقنية تشكّل الآن جزءاً لا يتجزأ من آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وتتضمّن هذه المذكرة الاستنتاجات التي توصلت إليها ثلاث دراسات قطرية أجريت في إندونيسيا وبيرو وكينيا بهدف تحديد كيفية الاستفادة من الأدوات المتاحة لتقييم تنفيذ الاتفاقية في استبانة الاحتياجات إلى المساعدة التقنية وتنسيق تقديمها. والأدوات المشمولة في هذه الدراسة هي قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية الخاصة

\* CAC/COSP/IRG/2010/1/Add.1

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



بالاتفاقية، وبرنامج الاستعراض التجريبي، والتحليل الشامل لامتنال الدول الأطراف للاتفاقية، وذلك باستخدام أسلوب تحليل الثغرات الذي بادرت بتجربته إندونيسيا وتابعت تطويره كينيا وبنغلادش.

٢- وتقدم هذه المذكرة معلومات خلفية موجزة عن الدراسة، وتبين أهدافها ومنهجيتها، وتعطي لمحة عامة عن أدوات تقييم اتفاقية مكافحة الفساد المستخدمة في البلدان التي خاضت هذه التجربة. وتوفر المذكرة أيضا معلومات عن التطورات الرئيسية التي شهدتها إندونيسيا وبيرو وكينيا على صعيد الاحتياجات من المساعدة التقنية التي حُدِّت في مجال تنفيذ الاتفاقية، وعن السبل التي راعت بها الوكالات المانحة تلك الاحتياجات في إعداد البرامج في البلدان المعنية، وتتناول المذكرة بوجه خاص مسألة ما إذا كانت قد تمت تلبية تلك الاحتياجات وسدّ تلك الثغرات في تنفيذ الاتفاقية. وتسلط هذه المذكرة الضوء على الممارسات الجيدة والتحديات القائمة فيما يتعلق بتحديد الثغرات وتقديم المساعدة التقنية وتنسيقها. وبذلك، تنظر الدراسة الخاصة بكل بلد في التقييم الذاتي الذي أجراه البلد المعني لتنفيذه للاتفاقية، والتدابير الإصلاحية التي اتخذها لمكافحة الفساد، وبرامج المساعدة التقنية المقدمة. ويُشار أخيرا إلى أن هذه المذكرة تحلل أوجه التشابه والاختلاف بين تجارب كل من إندونيسيا وبيرو وكينيا، بغية وضع توصيات قد يودّ النظر فيها كل من فريق استعراض التنفيذ وسائر الجهات الفاعلة المعنية، بما في ذلك البلدان التي تتلقى المساعدة التقنية والمنظمات المانحة.

## ثانياً - الخلفية

٣- قرّر مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في قراره ١/٥، أن ينشئ فريقاً عاماً حكومياً دولياً مؤقتاً ومفتوح العضوية لكي يسدي له المشورة ويساعده في تنفيذ ولايته بشأن المساعدة التقنية. وقرّر المؤتمر أيضا أن يؤدي الفريق العامل المهام التالية: (أ) استعراض الاحتياجات من المساعدة التقنية بغية مساعدة مؤتمر الدول الأطراف على أساس المعلومات التي تقدّمها له الدول؛ (ب) توفير الإرشاد بشأن الأولويات استناداً إلى البرامج التي يوافق عليها مؤتمر الدول الأطراف وإلى توجيهاته؛ (ج) النظر في المعلومات المجمّعة بواسطة القائمة المرجعية للتقييم الذاتي التي يقرّها مؤتمر الدول الأطراف؛ (د) النظر فيما هو ملائم ومتوافر وذو صلة بالمجالات المشمولة بالاتفاقية من معلومات عن أنشطة المساعدة التقنية التي تضطلع بها الأمانة والدول، بما يشمل الممارسات الناجحة،

وكذلك عن مشاريع الدول وسائر هيئات منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية وأولوياتها؛ (هـ) تشجيع تنسيق المساعدة التقنية من أجل تفادي الازدواج.

٤- وطلب المؤتمر في قراره ٤/٢ إلى الجهات المانحة الوطنية والإقليمية والدولية المهتمة بمكافحة الفساد أن تواصل بذل جهودها التنسيقية في البلدان المضيفة وكذلك على المستوى الدولي، حتى تتمكن من التشارك في هوجها إزاء كيفية تلبية الاحتياجات التي استبانها الدول المستفيدة ومن تحديد مبادئ توجيهية وسياسات استنادا إلى أحسن ممارساتها وإلى مزاياها النسبية، بغية تعزيز فعالية المساعدة التقنية وتبادل المعلومات بانتظام، وشجع، لهذا الغرض، كل الجهات المانحة على إقامة تنسيق فعال بين الإدارات والأجهزة على المستوى الوطني في بلد الجهة المانحة.

٥- وناقش الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية مجموعة من المقترحات التي قدمتها الأمانة، والتي تم إقرارها مواصلة تطويرها. وأقر المؤتمر في قراره ٤/٣ النهج القطري، مبادرة وتنفيذاً، لتقديم برامج المساعدة التقنية المتكاملة والمنسقة باعتباره وسيلة فعالة لتعزيز تنفيذ الاتفاقية، وشجع الجهات المانحة وغيرها من الجهات التي تقدم المساعدة على تضمين مفهوم هذا النهج مع بناء القدرات في صميم برامجها الخاصة بالمساعدة التقنية. وشجع المؤتمر في ذلك القرار أيضا الدول والجهات المانحة والجهات الأخرى التي تقدم المساعدة على استخدام الاتفاقية وغيرها من الصكوك الدولية ذات الصلة، حسبما يكون مناسباً، كإطار للحوار على المستوى القطري بغية تسهيل تنفيذ البرامج. واقترح لهذه الغاية اختيار عدد صغير من البلدان لإجراء هذه الدراسة.

٦- واعتمد المؤتمر، في قراره ١/٣، الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وقرر أيضا تكليف فريق استعراض التنفيذ بمهمة متابعة ومواصلة العمل الذي سبق أن اضطلع به الفريق الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية. ولهذا السبب، تُقدّم هذه الدراسة إلى فريق استعراض التنفيذ.

### ثالثاً- الأهداف والمنهجية

٧- ترمي هذه الدراسة إلى مساعدة الدول الأطراف في تحسين استخدام أدوات تقييم اتفاقية مكافحة الفساد لوضع مبادرات المساعدة التقنية في المستقبل وتنسيقها، بغية ضمان تحسين الامتثال لأحكام الاتفاقية. ويؤمل أن توفر هذه الدراسة إرشادات بشأن تقديم المساعدة التقنية المحددة الأهداف والمنسقة للدول الأطراف في الاتفاقية، تسهلاً لتنفيذها إيها. ومن خلال تعزيز الصلة بين استعراضات تنفيذ الاتفاقية ومشاريع المساعدة التقنية ذات

الصلة، سيجري تحسين نوعية وفعالية المساعدة التقنية، وتسخير أدوات تقييم تنفيذ الاتفاقية لاستخدامات متعددة، على كل من المستوى المحلي والإقليمي والدولي.

٨- وتتضمن هذه المذكرة تحليلاً جماعياً لاستنتاجات الدراسات الثلاث الخاصة بإندونيسيا وبيرو وكينيا، التي تطوّعت جميعها للمشاركة. وقد استُعين بثلاثة باحثين، تكفّل كل منهم بتحليل واحد من البلدان الثلاثة. واستُهلّت الدراسة المتعلقة بكل بلد باستعراض مكثي متعمّق للاستنتاجات المستمدة من التقييمات المختلفة التي أُجريت لامثال البلد المعني للاتفاقية، ولغيرها من الصكوك الإقليمية أو الدولية عند انطباق الحال.

٩- وأعقب تلك المرحلة الأولية زيارة إلى كل من البلدان الثلاثة، التقى الباحثون خلالها بالنظرء الحكوميين الرئيسيين والمنظمات المانحة وممثلي المجتمع المدني ووسائط الإعلام وأوساط الأعمال المحلية والأوساط الأكاديمية، وذلك من أجل تحليل الاستنتاجات التي توصل إليها الاستعراض المكتبي، ومواصلة تعزيز فهم الباحثين للطريقة التي استُخدمت بها أدوات تقييم الاتفاقية على الصعيد العملي في استبانة احتياجات البلدان من المساعدة التقنية وتقديمها لها بصورة مستنيرة. وكان من شأن الزيارة التي أُجريت للبلدان أن رفدت أيضاً بعض جوانب الدراسة فيما يتعلق بالعمليات القائمة لاستبانة الاحتياجات إلى المساعدة التقنية وتنسيقها في مجال مكافحة الفساد في البلدان المعنية. وأخيراً، سعى الباحثون، من خلال هذه الزيارات الموقعية، للمساعدة على مواصلة وضع خطط عمل وطنية لتنسيق الإصلاحات الخاصة بمكافحة الفساد و/أو المساعدة التقنية. واستناداً إلى استنتاجات الاستعراضات المكتبية والزيارات الموقعية، وضع كل باحث تقريراً قُطرياً عن البلد الذي درسه، واستُخدمت هذه التقارير كأساس للتحليل المقارن الوارد في هذه المذكرة.

١٠- وحظي الباحثون في جميع البلدان الثلاثة بدعم استثنائي من السلطات المحلية وبتعاونها في تنظيم الدراسة وإجرائها.

## رابعاً- أدوات تقييم تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

١١- استخدمت البلدان المشمولة بهذه الدراسة أدوات مختلفة لتقييم مدى امتثالها لاتفاقية مكافحة الفساد. واستندت في ذلك إلى قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية، التي استُعيض عنها منذ ذلك الحين بقائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة، عملاً بقرار المؤتمر ١/٣. وقد تطوّعت إندونيسيا وبيرو أيضاً للمشاركة في برنامج الاستعراض التجريبي. وأجرت إندونيسيا وكينيا، إضافة إلى ذلك، تحليلاً للثغرات، أما بيرو، فتشارك منذ عام ٢٠٠١، بصفتها طرفاً في اتفاقية

البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد (E/1996/99)، في آلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد. وعلى غرار قائمة التقييم الذاتي المرجعية الخاصة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تشمل آلية متابعة تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد سمة رئيسية تتمثل في استبانة احتياجات الدول الأطراف في تلك الاتفاقية للمساعدة التقنية.

## ألف - قائمة التقييم الذاتي المرجعية الخاصة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

١٢ - إن قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية الخاصة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي تطبيق حاسوبية وضعت لجمع المعلومات عن تنفيذ الاتفاقية. وكانت تلك القائمة المرجعية تتألف من مجموعة من ثمانية أسئلة عن كل حكم من أحكام الاتفاقية، بما في ذلك عدد من الأسئلة الرامية إلى استبانة ما يلزم من احتياجات إلى المساعدة التقنية وأشكالها،<sup>(١)</sup> وما إذا كانت مساعدة ما قد قُدمت بالفعل، والسبل التي ستدعم بها تلك المساعدة بصورة فعالة التنفيذ الكامل للأحكام المعنية من الاتفاقية. ومن بين جميع أدوات التقييم التي نُظِرَ فيها في هذه الدراسة، تعد قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأداة الرئيسية التي توفر تحديدا واضحا للاحتياجات من المساعدة التقنية وبرامج المساعدة الجارية.

١٣ - وكانت قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية التي جربتها إندونيسيا وبيرو وكينيا محدودة النطاق، وركّزت على عدد مختار من مواد وأحكام اتفاقية مكافحة الفساد، لأن الهدف كان الاختبار التجريبي لجدوى هذا النوع من الأدوات في تقييم مدى الامتثال للاتفاقية، بدلا من إجراء تقييم شامل للامتثال. وأقر المؤتمر، في قراره ١/٣، قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة التي وضعتها الأمانة بالتشاور مع الدول الأطراف، لتكون بمثابة أساس لآلية الاستعراض، فضلا عن التقييمات الذاتية لتنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد.

١٤ - وعملا بقرار المؤتمر ١/٣، ينبغي استخدام قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة كأداة لتسهيل تقديم المعلومات بشأن تنفيذ الاتفاقية. ورحب المؤتمر، في قراره ٤/٣، بالجهود التي تبذلها الأمانة لتحليل الاحتياجات من المساعدة التقنية التي تحددها الدول الأطراف في اتفاقية مكافحة الفساد والدول الموقعة عليها في ردودها بناء على قائمة التقييم الذاتي المرجعية،

(2) في قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية، إذا أحابت الدولة الطرف بأنها اعتمدت جزئيا أو لم تعتمد التدابير المطلوبة بموجب أحد أحكام الاتفاقية، كان من الممكن وضع إشارة على بنود فرعية مختلفة فيما يتعلق بالاحتياجات إلى المساعدة التقنية، بما في ذلك ما يلي: ما من حاجة إلى المساعدة؛ تشريعات نموذجية؛ صياغة تشريعات؛ مشورة قانونية؛ زيارة موقعية من خبراء في مجال مكافحة الفساد؛ وضع خطة عمل للتنفيذ؛ مساعدات أخرى (تُحددها الدولة المجيبة).

وباستحداث الأمانة أداةً لجمع المعلومات بواسطة الحاسوب، لإعداد إحصاءات ووسائل بصرية معينة، كالخرائط وغيرها من الرسوم البيانية، لتمكين المؤتمر من تحديد الاحتياجات من المساعدة التقنية على نحو أفضل. ولهذا الغاية، تم في سياق العملية التشاورية، التي أدت إلى وضع الصيغة النهائية من قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة، تعديل الأسئلة المتعلقة بالمساعدة التقنية.<sup>(3)</sup> وهذه الأجوبة أوسع نطاقاً وتمكّن الدول الأطراف من تحديد طائفة واسعة من الاحتياجات إلى المساعدة التقنية. واستناداً إلى تلك المعلومات، وعملاً بقرار المؤتمر ٤/٣، سيتسنى لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يستمر في إطلاع سائر مقدمي المساعدة التقنية المحتملين على المعلومات المتعلقة بالاحتياجات إلى المساعدة التقنية التي تُجمع على أساس الردود على قائمة التقييم الذاتي المرجعية وتُدرج في مصفوفة الاحتياجات إلى المساعدة التقنية، ولا سيما المعلومات عن الاحتياجات على المستوى القطري، بغية تنفيذ أنشطة المساعدة بصورة مستنيرة وبالتنسيق مع البلدان المستفيدة.

## باء- برنامج الاستعراض التجريبي

١٥- عملاً بقرار المؤتمر ١/١، الذي اتفق فيه المؤتمر على أن من الضروري إنشاء آلية مناسبة وفعالة للمساعدة على استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أعدّ المكتب برنامج استعراض تجريبي، وهو برنامج للمساعدة التقنية يرمي إلى توفير فرص مناسبة لاختبار الوسائل الممكنة لاستعراض تنفيذ الاتفاقية. وكانت المشاركة في برنامج الاستعراض التجريبي طوعية تماماً ومحدودة نطاقاً وتوقيتاً. وشمل نطاق الاستعراض ثنائي مواد (المواد ٥ و ١٥-١٧ و ٢٥ و ٤٦ (جزئياً) و ٥٢ و ٥٣).

١٦- وهيأت قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية أساساً متيناً لاستهلال عملية الاستعراض. ورُفد ذلك بمزيد من الحوار النشط بين البلد المستعرض، والبلدين المستعرضين، وذلك في إطار الاجتماعات التي عُقدت في فيينا أو الزيارات القطرية. ورئي أن الأمانة قد أدت دوراً بالغ الأهمية في تنسيق وتسهيل عملية الاستعراض برمتها. واعتُبرت التقارير النهائية

(3) تشمل قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأسئلة التالية فيما يتعلق بالاحتياجات إلى المساعدة التقنية: "ما هي التحديات والمشاكل التي تواجهكم في الاعتماد/التنفيذ (التام) للحكم قيد الاستعراض؟ (يرجى وضع علامة على جميع الأجوبة المنطبقة وتقديم شرح في حقل "تعليقات"). وتتضمن الأجوبة ما يلي: "التنسيق فيما بين الوكالات"؛ "عدم كفاية تدابير التنفيذ المعيارية القائمة (الدستور، القوانين، اللوائح، وما إلى ذلك)؛" "خصوصيات نظامنا القانوني"؛ "تضارب الأولويات"؛ "محدودية القدرات" (كالقدرات البشرية/التكنولوجية/المؤسسية/القدرات الأخرى؛ يرجى التحديد)؛ "محدودية الموارد المخصصة للتنفيذ (كالموارد البشرية/المالية/الموارد الأخرى؛ يرجى التحديد)؛" "مسائل أخرى (يرجى التحديد)".

ذات فائدة كبرى بالنسبة للبلدان المستعرضة، ولا سيما لمساعدتها فيما يتعلق باحتياجاتها من المساعدة التقنية.

١٧- وأبرزت في إطار برنامج الاستعراض التجريبي المساعدة التقنية، بما في ذلك المساعدة المقدمة من خلال قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية، باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من جميع مراحل عملية الاستعراض. وبالنسبة لبعض البلدان المستعرضة، تم ربط المساعدة التقنية بإجراءات للمتابعة، من قبيل وضع خطة عمل.

## جيم- تحليل الثغرات

١٨- إن تحليل الثغرات التي تعترى تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد، حسبما أجري في إندونيسيا عام ٢٠٠٦، وفي كينيا بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٩، وفي دول أطراف أخرى مثل بنغلاديش والكويت ومنغوليا، يرمي إلى إجراء استعراض شامل للإطار القانوني والمؤسسي الخاص بمكافحة الفساد في البلد المعني، من أجل تقييم امتثاله لأحكام الاتفاقية. وترمي التقييمات الذاتية إلى إجراء تحليل مقارنة مدى التزام النظم الوطنية لمكافحة الفساد في البلد المعني، ولا سيما قوانينه ولوائحه وسياساته ومؤسساته وبرامجه، بمتطلبات الاتفاقية، التزاماً بحكم القانون وفي الواقع العملي. وتُشرف على تحليل الثغرات عادة لجنة توجيهية تتألف من الأجهزة الحكومية الرئيسية المعنية، ويجريه فريق خبراء مشترك بين الإدارات، بدعم من خبراء دوليين في بعض الأحيان. ويستند التحليل إلى استعراض مكثفي للتشريعات ذات الصلة، وسلسلة من المشاورات مع الممارسين والخبراء من طائفة واسعة من أصحاب المصلحة الحكوميين وغير الحكوميين، بما في ذلك جميع الهيئات الحكومية ذات الصلة والمجتمع المدني وأوساط الأعمال المحلية، والمنظمات المانحة والأوساط الأكاديمية ووسائط الإعلام.

١٩- ويتسنى من خلال تحليل الثغرات إعداد قائمة شاملة من الثغرات والنواقص التي تعترى الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في البلد وتنفيذه على الصعيد العملي، وكذلك إعداد تدابير يُوصى باتخاذها لإصلاح الوضع. وعليه، فإنه يُعتبر أداة قيمة لتخطيط وتنفيذ الإصلاحات الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد بصورة مستنيرة. ولا يُنص في تحليل الثغرات صراحة على تحديد الاحتياجات من المساعدة التقنية.

٢٠- وقد أعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة مذكرة إرشادية بشأن التقييم الذاتي لتنفيذ الاتفاقية، عنوانها *Going Beyond the Minimum* (للتجاوز المتطلبات الدنيا). ويُسعى بالتقييمات الذاتية إلى إجراء تحليل مقارنة مدى التزام النظم الوطنية

لمكافحة الفساد في البلد المعني، ولا سيما قوانينه ولوائحه وسياساته ومؤسساته وبرامجه، بمطالبات الاتفاقية، بحكم القانون وبحكم الواقع. وتوفّر المذكرة الإرشادية منهجية للتقييم الذاتي لمدى الامتثال لاتفاقية مكافحة الفساد بالاعتماد على قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة وتشجيع إجراء مشاورات واسعة النطاق بين أصحاب المصلحة الوطنيين من أجل تعزيز إصلاح مكافحة الفساد على الصعيد الوطني وإعداد البلاد للاستعراض بموجب آلية الاستعراض.

## خامسا - إندونيسيا

### ألف - التقييم الذاتي

٢١- أثبتت إندونيسيا التزامها القوي بتنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد ودعم آلية استعراض تنفيذ الاتفاقية من خلال إجراء سلسلة من التقييمات لامتها للاتفاقية، ولا سيما إجراء تحليل للثغرات أعدته السلطات الإندونيسية في عام ٢٠٠٦، والرد على قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية في عام ٢٠٠٧، والمشاركة في برنامج الاستعراض التجريبي في عام ٢٠٠٩.

٢٢- ورأت السلطات أن تحليل الثغرات والرد على قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية والمشاركة في برنامج الاستعراض التجريبي قد أفادت في الكشف عن مواطن الضعف والثغرات المحتملة في الإطار القانوني والمؤسسي الإندونيسي مقارنة بالمعايير التي تنص عليها اتفاقية مكافحة الفساد. كما اعتُبر أن عمليات التقييم قد أفادت في استبانة المجالات التي تستلزم جهود إصلاح، فساعدت بالتالي في تحديد الجوانب التي يمكن لإندونيسيا أن تستفيد بشأنها من المساعدة التقنية. وقد تبين في الواقع وجود اتساق كبير بين استنتاجات تقارير العمليات المذكورة أعلاه في المجالات المشتركة التي تناولتها. وتم تأكيد الثغرات والاحتياجات من المساعدة التقنية المحددة في تلك التقارير من خلال التقييم الواسع النطاق الذي أجراه الباحث للحالة الراهنة لإصلاحات مكافحة الفساد من خلال الاستعراض المكتبي والاجتماعات التي عُقدت خلال الزيارة الموقعية.

٢٣- وبالتالي، اعتُبرت الاستنتاجات التي تم التوصل إليها من خلال أدوات التقييم ذات أهمية كبيرة، فتم دمجها بشكل جيد في جهود إندونيسيا الإصلاحية الرامية إلى مكافحة الفساد من خلال الاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية الرامية إلى القضاء على الفساد، كما هو مبين أدناه. بيد أن المقابلات كشفت عن أنه لم يكن لدى الأفراد والمؤسسات اطلاع كامل على أدوات تقييم تنفيذ الاتفاقية. فلئن كان مفهوم تحليل الثغرات واضحا بالنسبة لطائفة واسعة من أصحاب المصلحة، فإن قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية وبرنامج الاستعراض التجريبي لم يكونا معروفين بشكل جيد. ويمكن أن يعزى ذلك، إلى حد كبير،



إلى كونهما من الأنشطة التجريبية لاختبار تنفيذ الاتفاقية، مما أفضى إلى عدم نشر المعلومات المتعلقة بهما على نطاق واسع. ويضاف إلى ذلك أنه لم يشارك فيهما إلا عدد محدود من المنظمات، بالنظر إلى ضيق نطاقهما.

٢٤- وكانت قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية هي الأداة الوحيدة التي أتاحت بصفة خاصة استبانة الاحتياجات إلى المساعدة التقنية، وارثني أنها إضافة مفيدة لأدوات التقييم الأخرى التي استخدمت سابقا في إندونيسيا. وقد لاحظ مختلف النظراء وجود خطر في الخلط بين الحاجة إلى الإصلاح والحاجة إلى المساعدة التقنية، على نحو يُفضي إلى تجاهل القدرات والموارد المحلية الموجودة والمتاحة لسد الثغرات. ورأى البعض أيضا أن العدد الكبير من الأسئلة الواردة في قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية قد تُغري بالمغالاة في وضع إشارات في المربعات المخصصة للأجوبة لكفالة تغطية أي احتياجات محتملة، دون إيلاء الاهتمام الكافي للبرامج والقدرات القائمة. ومن شأن قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة، التي لم تكن متاحة في الوقت الذي أُجريت فيه البحوث والمقابلات المحلية في إطار هذه الدراسة، أن تبتدء بعض هذه الشواغل. وأخيرا، رأى بعض النظراء أن خيارات المساعدة التقنية تبدو مقتصرة على الامتثال من الناحية القانونية دون إيلاء الاعتبار الكافي للتنفيذ العملي.

#### باء- إصلاحات مكافحة الفساد

٢٥- أنجزت إندونيسيا مؤخرا صياغة الاستراتيجية الوطنية الجديدة للقضاء على الفساد (STRANAS-PK) للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥. وعلى غرار الاستراتيجية السابقة، المسماة خطة العمل الوطنية للقضاء على الفساد (RAN-PK)، استندت في صياغة الاستراتيجية الوطنية إلى نتائج تحليل الثغرات، مع إدخال تحديثات عند الضرورة. وفي الحالتين، اضطلعت بتنسيق العملية الوكالة الوطنية لتخطيط التنمية في إندونيسيا (BAPPENAS)، بمساهمة من مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة الحكوميين وغير الحكوميين. وتتألف خطط العمل المشمولة في الاستراتيجية الوطنية، والتي تتصل كل منها بفصل من فصول الاتفاقية، من سلسلة من أولويات العمل الفردية المفصلة، وتشمل مؤشرات نواتج، ومؤشرات نتائج، وجدولا زمنيا للتنفيذ، ومسؤوليات تنفيذ مسندة إلى جهاز واحد أو عدة أجهزة. وتنص الاستراتيجية الوطنية أيضا على وضع آلية مفصلة نسبيا لتنسيق ورصد التنفيذ، تتألف من أفرقة عمل معنية بالتنفيذ تضم أصحاب المصلحة المتعددين ومن أمانة ومنسق قطاعي لكل خطة عمل.

٢٦- وعموما، فإن الاستراتيجية الوطنية للقضاء على الفساد شاملة نسبيا وتحظى بمصداقية كبيرة لدى أصحاب المصلحة المعنيين في إندونيسيا. وهي مثال ممتاز على ما لأدوات تقييم

تنفيذ الاتفاقية من تأثير مباشر على عمليات التخطيط الاستراتيجي الوطنية وعلى إعدادها بصورة مستتيرة. ومع ذلك، ثمة عدة عناصر لا يزال ينبغي توضيحها، من قبيل المسؤولية عن التنسيق والتنفيذ، وسيلزم من جهة أخرى تقييم الفعالية الشاملة للاستراتيجية على مر الزمن.

## جيم - المساعدة التقنية

٢٧- تحرص إندونيسيا على تنفيذ المعايير الدولية، مثل إعلان باريس بشأن فعالية المعونات وخطّة عمل أكرا (A/63/539، المرفق). وبالإضافة إلى ذلك، شرعت إندونيسيا في مبادرة حكومية دولية عنوانها "تعهد جاكرتا: المساعدة على تعزيز فعالية التنمية - خريطة طريق إندونيسيا حتى عام ٢٠١٠"، وهو تعهد يُلزم الحكومة الإندونيسية والجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف بوضع مجموعة مبادئ وإجراءات لتحسين فعالية إدارة المعونة الخارجية.

٢٨- وتقع مسؤولية تنسيق المساعدة الإنمائية على عاتق الوكالة الوطنية لتخطيط التنمية، التي تخطط وتنسق خطط التنمية الوطنية في البلد، بما في ذلك البرامج الممولة من موارد وطنية وخارجية. وقد وضعت الوكالة نظاما لجمع المعلومات المتعلقة بالاحتياجات من المساعدة التقنية وكيفية تليتها من خلال تعهدات الجهات المانحة، وتنفيذ المشاريع في نهاية المطاف. وتشكل هذه العملية دعما مباشرا لسياسة الباب الوحيد لدخول مساعدات الجهات المانحة الدولية التي وضعها الرئيس.

٢٩- ومع ذلك، وعلى الرغم من هذا الالتزام البعيد المدى، لا يزال تنسيق وتخطيط المساعدة التقنية المتكاملة يشكل تحديا حقيقيا في إندونيسيا، بالنظر إلى عدم التنسيق فيما بين الجهات المانحة وكذلك فيما بين الأجهزة المستفيدة. فمختلف النظراء يرون مثلا أن بعض الأطراف المعنية لا تستخدم على النحو المناسب نظام الوكالة الوطنية لتخطيط التنمية لجمع المعلومات، وأن النظام نفسه يستلزم مزيدا من الصقل للتغلب على بعض قيوده الراهنة، ومنها مثلا القيود المتعلقة بتسجيل المساهمات العينية. كما ارتُئي أن تنسيق المساعدة التقنية ضعيف بصفة خاصة في مجال مكافحة الفساد، في حين وُضعت آليات تنسيق متطورة نسبيا في قطاعات أخرى، مثل اللامركزية ومكافحة غسل الأموال. وتُبدل بالإضافة إلى ذلك جهود لتنسيق المساعدة التقنية في مجال مكافحة الفساد، ومن ذلك مثلا قائمة مشاريع مكافحة الفساد التي تمولها الجهات المانحة وتتعهد بها الوكالة، واجتماعات التنسيق بين الجهات المانحة التي تنظمها اللجنة الوطنية للقضاء على الفساد (KPK) مرتين في السنة، إلى جانب الشراكة من أجل إصلاح الحكم (Kemitraan)، وقاعدة بيانات مشروع/برنامج مكافحة الفساد التي تتعدها لجنة مكافحة الفساد على شبكة الإنترنت، والتي تقدم الجهات المانحة من

خلالها معلومات عن مشاريعها الراهنة. وتقدم الحكومة بعد ذلك ملاحظات ارتجائية بشأن الأولويات والمتطلبات القائمة في مجال المساعدة التقنية. ولكن، مع الأسف، لا يزال هذا الشكل من أشكال التنسيق بين الجهات المانحة غير مكتمل، ولا يزال العمل غير منسق بين لجنة القضاء على الفساد والأجهزة الحكومية الأخرى.

٣٠- ويؤمل أن يتسنى، من خلال آلية تنسيق تدعم الاستراتيجية الوطنية للقضاء على الفساد، التغلب على بعض مواطن الضعف هذه، وضمّ الجهات المانحة وجميع الأجهزة المستفيدة في إطار عملية تنسيق أكثر اتساما بالطابع المنهجي، وتقديم المساعدة التقنية في القطاع العام بأسره. وبالنظر إلى أن الاستراتيجية الوطنية موجهة بالفعل إلى حد كبير نحو تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد، فإن استخدام قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة سيفيد في هذا الصدد. ولوحظ أن إندونيسيا تطوّعت للخضوع للاستعراض في السنة الأولى من دورة الاستعراض، وإلى أن قائمة التقييم الذاتي المرجعية هي، كما بيّن أعلاه، أداة جمع المعلومات التي تسهّل الخطوة الأولى من عملية الاستعراض.

## دال- الاستنتاجات الرئيسية

٣١- تستغرق تقييمات تنفيذ الاتفاقية وقتا طويلا وتستلزم موارد بشرية كبيرة، وبالتالي، فمن المهم أن تكون مملوكة وطنيا، ومدعومة على نطاق واسع، ومفهومة فهما جيدا. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق إدماجها في دورة إصلاحات وطنية، كما حدث جزئيا في إندونيسيا. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي الإبلاغ على نحو جيد بأهداف كل عملية استعراض وقيمتها المضافة من أجل توليد الشعور بتملكها وتعبئة الدعم لها. وبغية تعبئة الدعم بين جميع فئات أصحاب المصلحة المعنيين وكفالة جودة التقييم، لا بد من إجراء العمليات بطريقة شاملة وتشاورية. وهكذا تصبح عملية التقييم عملية تنسيق وبناء قدرات على الصعيد الوطني، إضافة إلى كونها تفي بالالتزامات الدولية. وأخيرا، وبغية تكوين فهم شامل للاحتياجات من المساعدة التقنية، ينبغي إجراء تقييم لهذا الغرض يأخذ في الاعتبار القدرات المحلية القائمة ويستكمل الأدوات القانونية لسد الثغرات مع فهم العقبات العملية القائمة أمام تنفيذ الاتفاقية.

٣٢- وعلى العموم، أظهرت تجربة إندونيسيا أن تنسيق إصلاح مكافحة الفساد وبرامج المساعدة التقنية ذات الصلة، التي توضع من الناحية المثالية في شكل استراتيجية أو خطة عمل وطنية، أمر أساسي لضمان الاستخدام الفعال للموارد وتعزيز التنسيق فيما بين الأجهزة. وينبغي وضع هذه الاستراتيجيات الوطنية بطريقة تشاركية وبالاستناد إلى تقييم متعمق للأطر القانونية والمؤسسية الخاصة بمكافحة الفساد القائمة في البلد. وقد تم بنجاح استخدام الأدوات

المتاحة للمساعدة على الامتثال لاتفاقية مكافحة الفساد في إندونيسيا لهذا الغرض. وينبغي للاستراتيجيات الوطنية أن تحدّد بوضوح الأدوار والمسؤوليات والأطر الزمنية لكل عنصر من عناصر الاستراتيجية وأن توفر مؤشرات أداء ملائمة وقابلة للقياس. وأخيراً، ينبغي إقامة آلية وطنية لتنسيق ورصد تنفيذ الإصلاحات الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد، تكون في الحالة المثلى منسقة مع آلية الاستعراض، وتُسنَد في إطارها المسؤوليات والأدوار القيادية بوضوح.

٣٣- وقد تفيد آلية الاستعراض أيضاً في تنسيق تقديم المساعدة التقنية وكفالة تقديمها وفقاً للاستراتيجية المتفق عليها والمملوكة وطنياً. ولا بد أن تشترك في آلية التنسيق الخاصة بالمساعدة التقنية الجهات المانحة وكذلك جميع الأجهزة الحكومية المعنية، وينبغي ألا تقتصر هذه الآلية على جميع أشكال المشاريع الممولة خارجياً، بل أن تشمل أيضاً مشاريع الإصلاح المنفذة بمبادرة وطنية، وذلك لضمان استخدام القدرات المحلية وتعزيزها كلما أمكن ذلك.

## سادسا- كينيا

### ألف- التقييم الذاتي

٣٤- على غرار إندونيسيا، أظهرت كينيا التزاماً قوياً بتنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد وباستعراض تنفيذها من خلال اختبار قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية وتحليل الثغرات في الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٩. وكانت هاتان الأدوات مفيدتين في سياق كينيا للتوصل إلى فهم شامل لمواطن قوة وضعف الإطار القانوني والمؤسسي الخاص بمكافحة الفساد في البلد وتحديد الاحتياجات ذات الصلة في مجال الإصلاح. ولاحظ بعض النظراء أن قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية، بالنظر إلى طابعها التحريبي ونطاقها المحدود، لم توفر إلا إمكانيات محدودة لاستبانة المشاكل القائمة على صعيد قدرات المؤسسات وفعاليتها والإنفاذ العملي للتشريعات، وذلك على غرار ما لوحظ في إندونيسيا. بيد أن النتائج التي تم التوصل إليها بالاستعانة بالقائمة المرجعية الأولية وتحليل الثغرات اعتُبرت عموماً أساساً سليماً لوضع استراتيجية وخطة عمل وطنيتين لمكافحة الفساد.

٣٥- وأقرّ النظراء الكينيون بأن الرد على القائمة المرجعية الأولية هو عملية استُهلّت ونُفذت بمبادرة وطنية. وعليه، ساد شعور قوي بتملكها ووُصفت بأنها حفّزت على إجراء حوار مستنير بين المؤسسات المعنية. ولكن النظراء الكينيين لاحظوا أن القائمة قد أفادت في تكوين فهم واسع للاحتياجات من المساعدة التقنية، بيد أن نطاقها المحدود لم يتح للبلد الخوض في تفاصيل الأولويات والأطر الزمنية والمسؤوليات والمتطلبات من الموارد. وبالتالي، فقد ارتعتي أن

أدوات القائمة المرجعية الأولية ذات الصلة بالمساعدة التقنية كانت نقطة انطلاق جيدة، إلا أنها لا توفر أساساً شاملاً بما فيه الكفاية للدخول في حوار حقيقي مع الجهات المانحة. ولكن يبدو أن القائمة المرجعية وتحليل الثغرات قد أسهما إسهاماً هاماً في إبقاء مسألة تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد على جدول أعمال الجهات المانحة والإدارات الحكومية المعنية.

٣٦- وبالإضافة إلى ذلك، كان للاستنتاجات المذكورة أعلاه تأثير فوري على المشاريع التشريعية، وعلى فهم اتفاقية مكافحة الفساد وقبولها بصفة عامة ضمن الحكومة. وعلى سبيل المثال، نجح المشاركون في استعراض تنفيذ الاتفاقية في حشد التأييد لصياغة تشريعات رئيسيين، بشأن المساعدة القانونية المتبادلة وبشأن عائدات الجريمة وغسل الأموال. وعلاوة على ذلك، سحبت حكومة كينيا تحفظاتها الرسمية بشأن المادتين ٤٤ و ٦٦ من الاتفاقية نتيجة جهود مشتركة اضطلعت بها كل من وزارة العدل والتماسك الوطني والشؤون الدستورية، ولجنة مكافحة الفساد في كينيا والجهات الفاعلة من غير الدول التي شاركت في تقييمات تنفيذ الاتفاقية.

٣٧- وأفاد المشاركون في تحليل الثغرات بأن التحليل المتعمق الذي أُجري في إطار ذلك التقييم اعتُبر في بداية الأمر صعباً من الناحية التقنية بسبب عدم توافر خبرة في عمليات من هذا القبيل. ورُفض اقتراح أولي دعا إلى إشراك خبراء استشاريين خارجيين، وأُخذ عوضاً عن ذلك بنهج يجمع بين أصحاب المصلحة المتعددين، سبق اختباراه في بلدان أخرى. ودل ذلك على أن من المرجح ألا تتوفر لأي مؤسسة حكومية كينية بمفردها المعارف والخبرات اللازمة لإجراء استعراض شامل لتنفيذ الاتفاقية. وإضافة إلى ذلك، تشاورت كينيا مع البلدان الأخرى التي أجرت استعراضات مماثلة في الماضي، ولا سيما إندونيسيا وبنغلاديش، فوجدت أن التبادل الدولي كان ذا قيمة كبيرة.

٣٨- وعلى غرار إندونيسيا، اختبرت كينيا ضرورة الإسناد الواضح للمسؤوليات في مجال قيادة عملية التقييم والإشراف عليها وتنسيقها، بغية جعلها ذات كفاءة وفعالية، وبغية تحقيق نتائج شاملة وملائمة في الوقت المناسب. وللتغلب على التحدي المتمثل في تنافس سلطات مختلفة على قيادة تحليل الثغرات التي تعترض تنفيذ الاتفاقية في كينيا على سبيل المثال، تم تقسيم المسؤولية بين اثنتين من المؤسسات الرائدة. وكُلِّفت لجنة مكافحة الفساد في كينيا بتحليل الثغرات ووضع خطة العمل الكفيلة بتناولها، بينما كُلفت وزارة العدل والتماسك الوطني والشؤون الدستورية بتقييم الاحتياجات من المساعدة التقنية لتنفيذ خطة العمل. وبغية تنظيم الحوار ومشاركة عدد كبير من الجهات الفاعلة المعنية المساهمة في تحليل الثغرات، أنشأت لجنة مكافحة الفساد في كينيا هيكلًا تنظيميًا شاملاً، يشمل لجنة إشراف مؤلفة من مختلف

المؤسسات المعنية، وعددا من اللجان الفنية المسؤولة عن التحليل والبحوث. وبعد إكمال تحليل الثغرات، تم أيضا إنشاء فريق منفصل لوضع خطة عمل خاصة بالتنفيذ، على النحو المبين أدناه.

## باء- إصلاحات مكافحة الفساد

٣٩- تم التخطيط لعمليات تقييم مدى امتثال كينيا لاتفاقية مكافحة الفساد باعتبارها جزءا لا يتجزأ من برنامج إصلاح الحوكمة والعدالة والقانون والنظام في البلد، الذي وُضع في عام ٢٠٠٣. وقد تولت الإشراف على هذا البرنامج وزارة العدل والتماسك الوطني والشؤون الدستورية، وشارك فيه عدد من الوزارات الأخرى المعنية. وبرهن هذا النهج المتكامل بوضوح للمشاركين أن العمليات كانت تسهم في برنامج التنمية الشاملة في كينيا. ونتيجة لذلك، حظيت تلك العمليات بتأييد واسع نسبيا.

٤٠- وكما كان عليه الحال في إندونيسيا، أعقب تحليل الثغرات التي تعتري تنفيذ الاتفاقية وضع خطة عمل مفصلة لتنفيذ تدابير لتناول مواطن الضعف والثغرات المستبانة. وتُحدّد في إطار خطة العمل الأجهزة القيادية والجدول الزمنية والمعالء الهامة ومؤشرات النتائج، وسيعقب ذلك إجراء تقييم مفصّل للقدرات المتاحة حاليا في الأجهزة القيادية المعيّنة من أجل تنفيذ الأعمال الموكلة إليها، وتحديد المجالات التي تلزم فيها المساعدة التقنية لاستكمال القدرات الموجودة.

٤١- وتوافق عملية التقييم هذه، التي لم تستكمل بعد، بصفة رئيسية مع العملية التي رأت السلطات الإندونيسية أنها تمثل الخطوة التالية في تنفيذ استراتيجيتها. وفيما يتعلق بهذه الخطوة، اتفق النظراء في كينيا على أن إجراءات المتابعة التي وُضعت بخصوص تقييم القدرات واستبانة الاحتياجات التكميلية إلى المساعدة التقنية وتنسيق تنفيذ خطة العمل يجب أن تضم جميع أصحاب المصلحة المعنيين وأن تنفذ باتباع نهج جامع. وقد حُدّد سببان رئيسيان لاختيار نهج تشاركي في هذا الصدد. أولاً، فقد تبين أنه لم تتوافر لأي من الأجهزة القيادية المشاركة القدرات الكافية والمعارف المناسبة لتناول المجموعة الكاملة من أحكام اتفاقية مكافحة الفساد للتمكن من الإشراف على تنفيذها على نحو شامل وفعال. وثانياً، فقد رُئي أنه يلزم دعم سياسي ومؤسسي واسع النطاق لضمان استدامة عمليات التنفيذ وفعاليتها.

## جيم- المساعدة التقنية

٤٢- قدّم عدد من الجهات المانحة، فضلا عن حكومة كينيا، موارد لصندوق تمويل مشترك لدعم برنامج إصلاح قطاع الحوكمة والعدالة والقانون والنظام، الذي يشمل تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد. ويُشرف فريق التنسيق بين الجهات المانحة والفريق المواضيعي المعني

بالأخلاقيات والنزاهة ومكافحة الفساد التابعين للبرنامج على تقديم المساعدة التقنية في مجال الحوكمة ومكافحة الفساد الممولة من صندوق التمويل المشترك. ويعتبر هذا الهيكل مفيداً عموماً في تعزيز الحوار وتنسيق المساعدة التقنية بين الجهات المانحة والأجهزة الحكومية المعنية.

٤٣- وقد أطلعت الجهات المانحة المشاركة في صندوق التمويل المشترك لبرنامج إصلاح قطاع الحوكمة والعدالة والقانون والنظام على الاستنتاجات التي تم التوصل إليها بناءً على قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية وتحليل الثغرات من خلال آلية التنسيق. وبالتالي، يمكن توقع تحقيق مستوى معين من الاتساق بين المساعدة التقنية المستقبلية واستنتاجات الاستعراض. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن توفر المفاوضات الجارية بشأن استمرار برنامج إصلاح قطاع الحوكمة والعدالة والقانون والنظام فرصة ممتازة لزيادة إبراز فوائد الأخذ باتفاقية مكافحة الفساد، والنتائج المستمدة من آلية استعراض تنفيذها في نهاية المطاف، في تحديد معالم المساعدة التقنية اللازمة في مجال الحوكمة ومكافحة الفساد وفي الحوار الذي يجري مع الحكومة في هذا الشأن.

#### دال- الاستنتاجات الرئيسية

٤٤- إن الاستنتاجات التي تم التوصل إليها فيما يخص كينيا متسقة للغاية في كثير من النواحي مع الاستنتاجات التي تم التوصل إليها فيما يخص إندونيسيا. وتجدر الإشارة إلى أن التجربة في كينيا أظهرت أن من المفيد، بغية إجراء تحليل لتنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد على نحو شامل وسليم من الناحية التقنية، أن تشارك في ذلك التحليل مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة من داخل الحكومة وخارجها. وبالإضافة إلى ذلك، ثبت أن من شأن اتباع نهج تشاركي لتقييم الامتثال للاتفاقية أن يعزز الملكية، ويدعم الإصلاحات اللاحقة. ويُشار أخيراً إلى أن العملية التشارورية التي نُفذت في كينيا قد أفضت إلى تعزيز التعاون بين المؤسسات الحكومية، وبين الجهات الفاعلة الحكومية والجهات الفاعلة من غير الدول، وسُفيد هذه النتيجة بدورها في تخطيط وتنسيق وتنفيذ برامج إصلاحية خاصة بالحوكمة ومكافحة الفساد.

٤٥- ويجب أن تستند الاحتياجات من المساعدة التقنية إلى تقييم مفصّل للمتطلبات، يمكن أن يُستفاد في إجراءاته من أدوات تقييم تنفيذ الاتفاقية، وإلى تقييم شامل للقدرات الوطنية المتاحة. وتتسم هذه النقطة الأخيرة بأهمية كبيرة لكفالة تسخير المساعدة التقنية لأغراض تعزيز المؤسسات القائمة بدلاً من أن تؤدي إلى ازدواجية جهودها أو إضعافها. وكما تشكل تقييمات الاحتياجات إلى المساعدة التقنية أساس حوار مستنير وبناء مع الجهات المانحة، ينبغي أن تُرتب هذه الاحتياجات التقنية بحسب أولوياتها وتوقيتها، وأن توضع بشأنها جداول زمنية وميزانيات مفصّلة تفصيلاً كافياً. وقد أظهرت تجربة كينيا كذلك أن المساعدة التقنية تُقدّم

بصورة منسقة وتحقق مزيدا من الفعالية عندما تجري موازمتها مع خطط العمل والاستراتيجيات الموضوعية وطنيا، وهو الأمر الذي يُسعى إليه من خلال العمل الجاري حاليا لصياغة خطة لتنفيذ الاتفاقية، ومن ثم لإجراء تقييم للاحتياجات من المساعدة التقنية. وأخيرا، من المرجح أن يفرض إشراك جميع أصحاب المصلحة المعنيين من داخل الحكومة، وربما من خارجها، في عملية تحديد الاحتياجات من المساعدة التقنية إلى توفير صورة شاملة للغاية عن الوضع القائم، مما يفيد في تجنب الازدواجية وتشجيع التعاون في تنفيذ الإصلاحات.

## سابعاً - بيرو

### ألف - التقييم الذاتي

٤٦ - أبدت بيرو التزامها بدعم إعداد وصقل أدوات تقييم تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد من خلال التطوع للمشاركة في استخدام قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية الخاصة بتنفيذ الاتفاقية في عام ٢٠٠٧، وفي برنامج الاستعراض التجريبي في عام ٢٠٠٩. وتشارك بيرو، فضلاً عن ذلك، بنشاط في عملية استعراض تنفيذ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد.

٤٧ - وكانت قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية وبرنامج الاستعراض التجريبي مفيدتين جدا في بيرو لاستبانة المواضيع التي ينبغي فيها تعديل جداول الأعمال الوطنية الخاصة بإصلاحات مكافحة الفساد وتحقيق الشفافية، لموازمتها مع التزامات البلد بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وارثتي أن هاتين العمليتين توفران أساسا متينا للحوار الوطني بشأن إصلاحات مكافحة الفساد، وأنهما استُخدمتا كدليل عملي لتحديد الأهداف العامة وللتحضير لتنفيذ خطة بيرو الوطنية لمكافحة الفساد.

٤٨ - بيد أن أصحاب المصلحة المعنيين لم يكونوا على دراية كافية بأدوات تقييم تنفيذ الاتفاقية، وبالتالي لم يُعترف بها كأدوات رئيسية لاستبانة الاحتياجات من المساعدة التقنية فيما يتعلق بالحوكمة ومكافحة الفساد. وقد حدّد الباحث من بين أسباب محدودية الوعي بعمليات تقييم تنفيذ الاتفاقية الافتقار الواضح إلى نقل المعلومات فيما بين المؤسسات، وهو أمر لوحظ أيضا في إندونيسيا. وإضافة إلى ذلك، لم يسهم في عمليات التقييم إسهاما مباشرا إلا عدد محدود من الهيئات التابعة لحكومة بيرو، ومن المرجح أن يكون ذلك سببا في محدودية الاطلاع عليها ومعرفتها. ومع ذلك، فقد شاركت إحدى منظمات المجتمع المدني، التي تشكل جزءا من اللجنة التي تشرف على الخطة الوطنية لمكافحة الفساد، بنشاط في استكمال قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية.



٤٩- وصرّح العديد من المؤسسات المنخرطة بصورة مباشرة في عملية استكمال قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية وتنفيذ برنامج الاستعراض التجريبي، أو التي لديها علم بهما على الأقل، بأن هاتين الأداتين جيدتان لاستبانة الاحتياجات من المساعدة التقنية بشكل منهجي في المجالات التي يُعتبر فيها أن الإطار المؤسسي والقانوني لبيرو يستلزم مزيدا من التعزيز بغية الامتثال الكامل لاتفاقية مكافحة الفساد. وقد استُيتت بصفة خاصة الحاجة إلى تعزيز القدرات في مجال إنفاذ القانون واسترداد الموجودات. واقترح أحد النظراء أيضا أن قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية ينبغي ألا تُستخدم لمرة واحدة، بل أن تُستخدم كأساس مستمر لتحديد الاحتياجات من المساعدة التقنية والسعي إلى تليتها من خلال المساعدات التقنية المقدّمة بالفعل. وفي هذه الحالة، يمكن استخدام القائمة لإعداد قاعدة بيانات شاملة وطويلة الأجل بشأن الاحتياجات من المساعدة التقنية في مجال مكافحة الفساد والبرامج ذات الصلة في جميع أنحاء البلد.

## باء- إصلاحات مكافحة الفساد

٥٠- في بيرو، يتولى رئيس مجلس الوزراء مسؤولية تنسيق السياسات الوطنية في مجال مكافحة الفساد والحوكمة. ويُعترف عموما بخطة العمل الخاصة بمكافحة الفساد (وهي متاحة علنا ولكن لم تُقر رسميا قط) باعتبارها دليلا لوضع السياسات في مجالات الشفافية والأخلاقيات العامة والنزاهة ومكافحة الفساد. وتضطلع بتنسيق تنفيذ خطة العمل مفوضية خاصة مؤلفة من وحدات الجهاز التنفيذي، التي انضم إليها مؤخرا مكتب أمين المظالم ومنظمات المجتمع المدني. وتعكف المفوضية حاليا على وضع خطة عمل تشغيلية لتنفيذ الخطة الوطنية لمكافحة الفساد.

٥١- وصرح بعض الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات بأن التغيير المستمر في التشكيلات المؤسسية يعوق إحراز تقدم في تنفيذ إصلاحات فعالة لمكافحة الفساد. فقد تم في بيرو بالفعل إنشاء وإلغاء مكاتب متخصصين لمكافحة الفساد في الفترة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٧، قبل أن تسند المسؤولية عن مكافحة الفساد إلى رئيس مجلس الوزراء. ولكن تم منذ ذلك الحين تحقيق قدر أكبر من الاستمرارية المؤسسية، وبفضل ذلك فمن المتوقع أن تسفر جهود مكافحة الفساد في البلد عن نتائج أكثر استدامة.

## جيم- المساعدة التقنية

٥٢- أظهرت المقابلات التي أُجريت مع الوكالات المانحة الرئيسية أن الجهات المانحة لم تُشرك في عمليات الاستعراض ولم تُشاور بشأنها، وأن حكومة بيرو لا تستخدم حاليا أدوات

تقييم تنفيذ الاتفاقية في حوارها مع الوكالات المانحة. ولكن أحد ممثلي برنامج "أمبرال" (Umbral)، الذي أنشئ في إطار مؤسسة التصدي لتحديات الألفية في الولايات المتحدة ويشمل مكونا راسخا بشأن مكافحة الفساد والحوكمة، أشار إلى أن العديد من الأولويات المحددة للأعمال المقبلة بموجب البرنامج تتعلق بتنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد. وتدعم الجهات المانحة بعض البرامج المتصلة بتنفيذ الاتفاقية والرامية إلى نشر معلومات عنها.

٥٣- ومن التحديات الخاصة التي تشهدها بيرو الانخفاض المتوقع أن يطرأ في المستقبل على الأموال التي تقدمها الجهات المانحة نتيجة لتحسن الوضع الاقتصادي العام في بيرو. ونتيجة لذلك، سوف تزداد أهمية مسألة التصميم الجيد لما تبقى من برامج المساعدة التقنية على نحو يستهدف بصفة خاصة المجالات التي تفتقر فيها بيرو إلى القدرات الداخلية. وفي مجال مكافحة الفساد والحوكمة، يمكن لاستخدام أدوات تقييم تنفيذ الاتفاقية في استبانة الثغرات وما يلزم لمعالجتها من متطلبات المساعدة التقنية أن يكون مفيدا في هذا الصدد. ويُشار من جهة أخرى إلى أن العديد من النظراء في الأجهزة الحكومية والجهات المانحة أقرروا بالإمكانات التي ينطوي عليها ربط تقييمات الاحتياجات من المساعدة التقنية بأدوات تقييم تنفيذ الاتفاقية.

٥٤- وأخيرا، رأى بعض النظراء أن البلد سيستفيد في المستقبل القريب من المساعدة التقنية التي تقدمها الجهات المانحة لأغراض إجراء عملية استعراض تنفيذ الاتفاقية، وأنه سيستفيد لاحقا من تعميم استنتاجات عملية الاستعراض على جميع أصحاب المصلحة المعنيين.

## دال- الاستنتاجات الرئيسية

٥٥- أظهرت تجربة بيرو، التي تتسق استنتاجاتها مع استنتاجات تجربتي إندونيسيا وكينيا، أهمية التواصل المتسق والمنظم بشأن اتفاقية مكافحة الفساد، وكذلك أهمية قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة وآلية الاستعراض، بغية تدارك فقدان المعلومات الذي سيقع لا محالة بسبب تبدل الموظفين والتغيرات المؤسسية. فقد وُجد أن عدم نقل المعلومات بين المؤسسات يُقلص إلى حد خطير مستوى الوعي بالاتفاقية لدى الأجهزة الحكومية المعنية.

٥٦- وفي مسعى مماثل لتعزيز الوعي بالاتفاقية وتنفيذها في جميع المجالات المعنية في نهاية المطاف، يُوصى بأن يسهم أصحاب المصلحة المعنيين إسهاما واسع النطاق في عملية استعراض تنفيذ الاتفاقية. وعلى غرار ما شوهد في دراسات الحالة الأخرى، ستعزز هذه المساهمة الشعور بملكية الإصلاحات في مجال الحوكمة ومكافحة الفساد المتصلة بالاتفاقية والالتزام بتنفيذ هذه الإصلاحات بصورة متسقة. وفضلاً عن ذلك، في الحالات التي يمكن فيها ربط عملية

استعراض تنفيذ الاتفاقية ربطا مباشرا بالاستراتيجيات وخطط العمل المملوكة وطنيا، مثل خطة بيرو الوطنية لمكافحة الفساد، فمن المرجح أن تحظى عملية الاستعراض هذه بمزيد من القبول وأن تُدرج على نحو أفضل في برامج الأجهزة والمنظمات المعنية.

٥٧- ويصحّ ذلك بصفة خاصة عندما يتعلق الأمر باستخدام أدوات تقييم تنفيذ الاتفاقية في استبانة الاحتياجات من المساعدة التقنية وتنسيقها. وتتسم مساهمة الوكالات المانحة منذ البداية، وفي الحالة المثلى في بداية مرحلة استكمال قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة، بأهمية كبيرة في تعبئة دعم هذه الوكالات المانحة عندما يتعلق الأمر بتنفيذ مشاريع محدّدة. وبالنظر إلى أن المساعدات التي تقدمها الجهات المانحة قد تشهد انخفاضا في بيرو على مدى السنوات المقبلة، سيصبح إشراك الجهات المانحة بصورة مبكرة في تحديد المتطلبات والاحتياجات ذات الصلة من المساعدة التقنية على درجة أكبر من الأهمية.

٥٨- وأخيرا، أظهرت تجربة بيرو في مجال تعزيز إصلاحات مكافحة الفساد وفقا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وسائر المعاهدات الدولية، ولا سيما اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، أهمية استمرارية الإطار المؤسسي القائم لدعم هذه الصكوك. ومن المهم للغاية إسناد المسؤوليات عن تنفيذ إصلاحات مكافحة الفساد وتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إسنادا واضحا، على غرار ما خلص إليه في إندونيسيا وكينيا، من أجل تنفيذ هذه الإصلاحات بكفاءة وفعالية. وينبغي كذلك أن تبقى هذه المسؤوليات مسندة بصورة مستقرة نسبيا على مدى الزمن بغية تحقيق نتائج طويلة الأجل في إطار العمليات المعنية.

## ثامنا- الاستنتاجات والتوصيات

٥٩- توفر تجارب إندونيسيا وبيرو وكينيا في استخدام أدوات تقييم تنفيذ الاتفاقية على مدى السنوات الأربع الماضية أمثلة مثيرة للاهتمام عن مساهمة معاهدة دولية مثل اتفاقية مكافحة الفساد في تحسين جودة وتركيز وتنسيق الإصلاحات الوطنية والمساعدة التقنية المقدمّة في ذلك السياق.

٦٠- وكان العمل المضطلع به في إطار هذه الدراسة مستندا إلى قائمة التقييم الذاتي المرجعية الأولية، التي كانت محدودة النطاق والعمق، وكان المراد منها اختبار الأداة. وتمت بالتالي استبانة مواطن ضعف القائمة المرجعية الأولية لتقييم تنفيذ الاتفاقية وكيفية ارتباطها بالعمليات الوطنية. وكان من الشواغل المشتركة بين إندونيسيا وبيرو وكينيا الافتقار إلى وسائل تحديد مراحل وميزانية وتوقيت الإصلاحات والمساعدة التقنية. وأعربت تلك البلدان

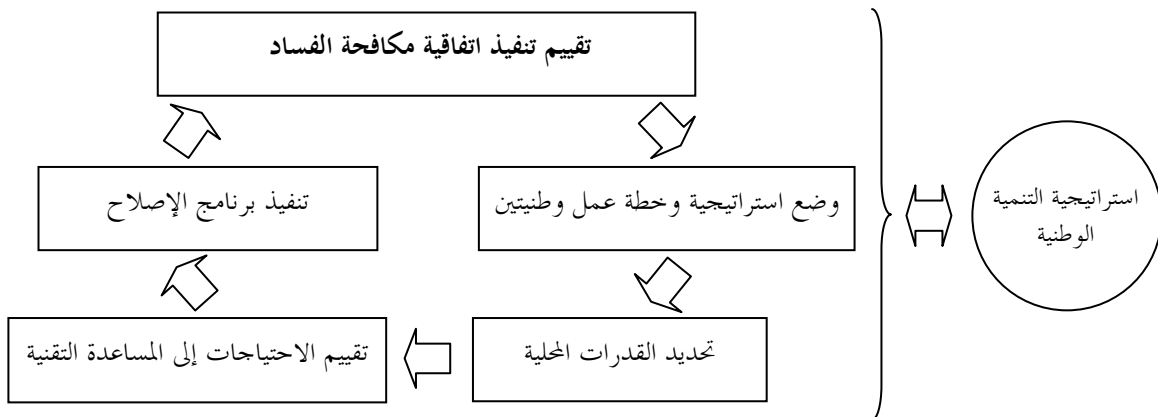
أيضا عن شواغل بشأن مخاطر تجاهل القدرات الوطنية إذا أُجري تقييم الاحتياجات من المساعدة التقنية في مرحلة مبكرة جدا من عملية الاستعراض. وأخيرا، اقترح بعض المشاركين في عملية الاستعراض في بعض البلدان تعزيز إدراج أدوات تقييم تنفيذ الاتفاقية في العمليات الوطنية الرامية لصياغة الخطط والبرامج الإصلاحية وتنفيذها وتقييمها. فمن شأن إدراج هذه الأدوات في تلك العمليات الوطنية أن يجنب ازدواجية الجهود أو زيادة عبء العمل الواقع على عاتق الأجهزة الحكومية التي تتحمل أصلا أكثر من طاقتها، وأن يكفل الاستفادة من أدوات تقييم تنفيذ الاتفاقية في استخدامات متعددة.

٦١ - وقد تبين أن أدوات تقييم تنفيذ الاتفاقية مفيدة للغاية في توجيه تصميم الإصلاحات الوطنية لمكافحة الفساد. فهي تنطوي على إمكانيات كبيرة لتعزيز التعاون والتنسيق بين الأجهزة والتعاون فيما بين أصحاب المصلحة المتعددين والإسهام في تعزيز جودة المساعدة التقنية وتنسيقها في هذا المجال. وختاما، فإن من شأن تقييمات تنفيذ الاتفاقية التي أُجريت، إذا ما أُدمجت على نحو كامل في جهود الإصلاح الوطنية، أن تفيد كمقاييس للتقدم المحرز في جهود مكافحة الفساد على الصعيد الوطني، كما يمكن لتتائج هذا التقدم أن تفيد بدورها في إعادة تقييم الاستراتيجيات و/أو برامج الإصلاح الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد وتعديلها عند الاقتضاء.

٦٢ - ولذا، وسعيا للاستفادة من المزايا الكبيرة لقائمة التقييم الذاتي المرجعية مع معالجة بعض مواطن ضعفها المستبانة أعلاه، تخلص هذه الدراسة إلى استنتاج رئيسي يتمثل في التوصية بالعملية الدورية التالية، التي تستند إلى ما لوحظ من ممارسات جيدة، وهي تستخدم اتفاقية مكافحة الفساد كدليل للإصلاحات الوطنية في مجال مكافحة الفساد (انظر الشكل أدناه).

الشكل

استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كدليل للإصلاحات في مجال مكافحة الفساد



٦٣- وللاستفادة إلى الحد الأقصى من أوجه التأزر التي يسفر عنها النموذج المبين أعلاه، يجب أن تؤخذ في الاعتبار في تنفيذه الدروس التالية المستخلصة من تجارب إندونيسيا وبيرو وكينيا.

٦٤- فقد استُخلصت الدروس التالية فيما يتعلق بإجراء استعراضات تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد:

(أ) بالنظر إلى أن قائمة التقييم الذاتي المرجعية والمشاركة في آلية الاستعراض يستغرقان وقتاً طويلاً ويستلزمان موارد بشرية، فمن المهم أن يكونا مملوكين وطنياً ومدعومين ومفهومين على نطاق واسع. ويمكن تحقيق ذلك بإدراجهما في دورة الإصلاحات الوطنية، على النحو المقترح أعلاه، وبالإبلاغ بالقدر الكافي بأغراضهما وقيمتيهما المضافة بالنسبة للبلد المعني؛

(ب) بغية تعبئة الدعم بين صفوف جميع فئات أصحاب المصلحة المعنيين، ينبغي أن تُجرى عملية التقييم بطريقة جامعة وتشاورية. وبالتالي، ينبغي أن تسهم عملية استعراض تنفيذ الاتفاقية في تعزيز التنسيق وبناء القدرات على الصعيد الوطني، وأن تستهدف كذلك الوفاء بالالتزامات الدولية؛

(ج) إن كفاءة درجة كبيرة من الشفافية لهذه العمليات وتنفيذ استراتيجية تواصل شاملة بعد إنجازها يتسمان بأهمية بالغة لمعالجة مسألة عدم نقل المعلومات فيما بين المؤسسات وكفاءة إدراج نتائج استعراضات تنفيذ الاتفاقية في جداول الأعمال الوطنية الخاصة بإصلاحات مكافحة الفساد.

٦٥- واستُخلصت الدروس التالية فيما يتعلق بصياغة وتنفيذ البرامج الإصلاحية الخاصة بمكافحة الفساد:

(أ) إن تنسيق البرامج الإصلاحية الخاصة بمكافحة الفساد، التي توضع في الحالة المثلى في شكل استراتيجية أو خطة عمل وطنية، يتسم بأهمية كبيرة لكفاءة الاستخدام الفعال للموارد وتعزيز التنسيق بين الأجهزة؛

(ب) تتسم القيادة القوية للبرامج والاستراتيجيات الإصلاحية الخاصة بمكافحة الفساد بأهمية كبيرة، وستمثل مساهمة هامة في تجاوز التنافس المحتمل بين الأجهزة. وبالمثل، يجب وضع آلية شاملة لتنسيق التنفيذ ورصده، وإسناد المسؤوليات بوضوح في إطارها. وفي هذا السياق، من المهم تحقيق درجة معينة من الاتساق على مدى الزمن لكفاءة فعالية التنفيذ؛

(ج) ينبغي تصميم برامج الإصلاحات الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد بطريقة جامعة، بحيث تشمل في الحالة المثلى طائفة واسعة من أصحاب المصلحة المعنيين، من أجل كفاءة الطابع الشامل لهذه البرامج، وتقبلها على نطاق واسع، وتوليد أوجه تآزر وتعاون في تنفيذها بين جميع الأجهزة الحكومية وفيما بين الحكومات والجهات من غير الدول؛

(د) ينبغي إجراء تقييم متعمق للإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد القائم في البلد قبل وضع استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد، وذلك بالاستعانة بقائمة التقييم الذاتي المرجعية الخاصة بتنفيذ الاتفاقية؛

(هـ) بغية كفاءة التنفيذ الفعال للبرامج والاستراتيجيات الوطنية الخاصة بإصلاحات مكافحة الفساد، يجب إسناد المهام والمسؤوليات وتحديد الأطر الزمنية فيما يخص كل عنصر من عناصر الاستراتيجية، كما يجب توفير مؤشرات أداء ملائمة وقابلة للقياس.

٦٦ - وأخيراً، استُخلصت الدروس التالية فيما يتعلق بتنسيق المساعدة التقنية وتقديمها:

(أ) من الناحية المثلى، ينبغي أن تُشرك في الجهود الرامية إلى تحسين تنسيق المساعدة التقنية جميع الجهات المانحة وجميع الأجهزة المستفيدة المعنية في جميع مكونات الحكومة، وينبغي أن تشمل هذه الجهود المشاريع الممولة خارجياً وكذلك مشاريع الإصلاح المنفذة بمبادرة وطنية، وكذلك جميع أشكال المساعدة التقنية، بما في ذلك المساهمات العينية وسائر أنواع المساعدات التي لا تنطوي على نقل فعلي للأموال. وتضطلع الجهات المانحة الوطنية والإقليمية والدولية المعنية بمكافحة الفساد بدور يتمثل في مواصلة جهودها التنسيقية في البلدان المضيفة وعلى الصعيد الدولي، فيتسنى بذلك تبادل المعلومات بشأن النهج التي تتبعها في تلبية الاحتياجات التي تحددها البلدان المستفيدة وفي تحديد المبادئ التوجيهية والسياسات بالاستناد إلى ممارساتها الفضلى وميزاتها النسبية. ومن شأن ذلك أن يدعم فعالية المساعدة التقنية والتبادل المنتظم للمعلومات، وأن يشجع بالتالي جميع الجهات المانحة على إقامة تنسيق فعال بين الإدارات والأجهزة على الصعيد الوطني في بلد الجهة المانحة؛

(ب) إن الجهود التنسيقية ستتسم بمزيد من الفعالية إذا اضطلع بها وفق استراتيجية أو خطة عمل متفق عليها بصورة مشتركة ومملوكة وطنياً، تعد في الحالة المثلى باستخدام المقاييس المحددة في اتفاقية مكافحة الفساد وسائر المعاهدات الإقليمية أو الدولية المنطبقة؛

(ج) يجب أن تكون قيادة آلية التنسيق متينة وأن تتوافر للمؤسسة التي تشرف عليها الكفاءات والقدرات الملائمة والسلطة اللازمة والنفوذ السياسي الكافي؛

(د) ينبغي أن تُعطى أعلى درجة من الأولوية لتقديم المساعدة التقنية في المجالات التي لا تتوفر فيها قدرات محلية. وينبغي، إضافة إلى ذلك، أن تحدّد آليات تنسيق عمل الجهات المانحة مواطن القوة والميزات الاستراتيجية والتنافسية والخبرات الخاصة لدى كل من الجهات المانحة. وسيُتسنى بذلك تحقيق أكبر قدر ممكن من الفعالية ومن النتائج لأن المساعدة ستستهدف بصفة أساسية المجالات التي لا تتوفر فيها قدرات محلية، وستُقدّم من جانب الجهات المساعدة التي تتوفر لديها الميزة الاستراتيجية اللازمة؛

(هـ) ينبغي تقييم طريقة تقديم المساعدة التقنية بحد ذاتها باعتبار ذلك جزءاً من عملية استعراض التقدم في تنفيذ الاستراتيجيات/البرامج الإصلاحية الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد في البلد المعني.

---