

Distr.: General
7 November 2007
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة الثانية

نوسا دوا، إندونيسيا، ٢٨ كانون الثاني/يناير -

١ شباط/فبراير ٢٠٠٨

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت*

المساعدة التقنية

تقرير عن حلقة العمل في إطار التعاون الدولي بشأن توفير المساعدة
التقنية على تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي عقدت
في مونتيفيديو من ٣٠ أيار/أيلول إلى ١ حزيران/يونيه ٢٠٠٧

المحتويات

الصفحة	الفقرات	الفصل
٣	١٠-١	أولاً- مقدمة
٣	١٠-٤	الخلفية
٥	٢٢-١١	ثانياً- أهمية مبادرات مكافحة الفساد في الجهود الإنمائية
١٠	٢٦-٢٣	ثالثاً- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في سياق المساعدة الإنمائية
١١	٣٤-٢٧	رابعاً- التحديات التي تواجه المساعدة التقنية
١١	٢٩-٢٧	ألف- جداول أعمال البلدان المانحة وشبكتها المعقدة
١٣	٣٤-٣٠	باء- واقع التنفيذ
١٥	٧٤-٣٥	خامساً- اعتبارات بشأن تقديم المساعدة التقنية

* CAC/COSP/2008/1.

090108 V.07-87959 (A)



الصفحة	الفقرات	الفصل
١٥	٤١-٣٧	ألف- مواءمة مبادرات مكافحة الفساد مع الإصلاحات الإدارية الأوسع
١٦	٤٤-٤٢	باء- وضع نهج للتنفيذ التدريجي قائم على رؤية استراتيجية
١٧	٤٧-٤٥	جيم- دعم آليات التنسيق الوطنية
١٨	٤٨	دال- تحديد معالم المشاريع القائمة وتحليل الثغرات
١٨	٥١-٤٩	هاء- بناء قدرات مؤسسية وبشرية طويلة الأمد
٢٠	٥٣-٥٢	واو- تسخير البحوث والتحليل لأغراض تحسين وضع السياسات
٢٠	٥٥-٥٤	زاي- تعزيز قدرات الرصد والتقييم الوطنية
٢١	٥٧-٥٦	حاء- حث طائفة واسعة من الجهات الفاعلة المعنية على الالتزام والعمل
٢١	٦٠-٥٨	طاء- إدراج الاتفاقية في صلب البرامج التعليمية والتدريبية
٢٢	٦١	ياء- تعزيز النهج القطاعية: الجمع بين العرض والطلب في مجال الإصلاح
٢٢	٦٤-٦٢	كاف- التعاون والتنسيق بين الشركاء الإنمائيين
٢٣	٦٥	لام- وضع نهج مشترك وقطري التركيز لمكافحة الفساد
٢٤	٦٨-٦٦	ميم- تعزيز قابلية الجهات المانحة للمساءلة من خلال الشفافية في تعاون هذه الجهات
٢٤	٧٠-٦٩	نون- استكشاف التمويل التعاوني
٢٥	٧٢-٧١	سين- كفالة وجود التزامات طويلة الأمد من أجل التغلب على التحديات التي تطرحها الدورات الحكومية
٢٦	٧٤-٧٣	عين- الدعوة إلى تنفيذ الاتفاقية "داخل الوطن"
٢٦	٧٩-٧٥	سادسا- كفالة التماسك والاتساق: الدور المنوط بالمؤتمر
٢٧	٩٠-٨٠	سابعاً- التوصيات
		المرفق
٣٢	الأول- ملخص الرئيس
٣٦	الثاني- مذكرة من المانحين: الروابط بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وجدول أعمال التنمية

أولا - مقدمة

١ - اعتمد مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في دورته الأولى التي عقدت في عمان من ١٠ إلى ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، القرار ٦/١ الذي أوصى فيه بأن تُعقد في غضون الأشهر الستة التالية حلقة عمل للممارسين والخبراء المعنيين يكون من بينهم ممارسون وخبراء من الوكالات المانحة المتعددة الأطراف والثنائية والبلدان المستفيدة حتى تجتمع خبرات مختلفة من بينها خبرات في مجالي التنمية والقانون فيما يتعلق بسياسات مكافحة الفساد، على أن يكون الغرض الرئيسي من هذه الحلقة المساهمة في تحقيق تفاهم بين الخبراء في ذلك الميدان من خلال مناقشة مسائل من بينها المسائل المتصلة بأحسن الممارسات والتنسيق.

٢ - وطلب المؤتمر في القرار نفسه إلى الأمانة أن تسهّل تنظيم حلقة العمل، بالتعاون الوثيق مع الأطراف المهتمة ورهنا بتوافر موارد من خارج الميزانية. وعملا بذلك القرار وبفضل مساهمات من ألمانيا وفرنسا وفنلندا والنرويج والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية وكذلك بفضل عرض حكومة أوروغواي استضافة الحلقة، عُقدت حلقة العمل في إطار التعاون الدولي بشأن توفير المساعدة التقنية على تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مونتيفيديو من ٣٠ أيار/مايو إلى ١ حزيران/يونيه ٢٠٠٧. وحضر حلقة العمل ٧٥ خبيرا من ٣٧ بلدا و١٤ خبيرا من منظمات دولية وغير حكومية، وترأس الحلقة يوخينيو ماريا كوريا (الأرجنتين) بصفته نائبا لرئيس المؤتمر.

٣ - وهذا التقرير يعرض ما دار من مناقشات في حلقة العمل ويتضمن تلخيصا لورقتي معلومات خلفية تحلان اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (قرار الجمعية العامة ٤/٥٨، المرفق) بصفتها إطارا للمساعدة الإنمائية مع التركيز على تنفيذ الاتفاقية بصفته ركنا أساسيا من أركان التنمية المستدامة وعلى مسألتي الاتساق والترابط في تقديم المساعدة التقنية. ويضمّ التقرير الدروس المستفادة وأحسن الممارسات والاستراتيجيات من أجل تعزيز التفاهم بين الخبراء في مجال التنمية والمجال القانوني وتحسين تنسيق المساعدة التقنية وزيادة أثرها إلى أقصى حد. ويرد الملخص الذي أعده الرئيس في المرفق الأول وترد مذكرة من الجهات المانحة في المرفق الثاني.

الخلفية

٤ - لقد اعتبر النجاح الذي كُلت به، في عام ٢٠٠٣، المفاوضات حول اتفاقية مكافحة الفساد إنجازا لعله الأبرز بين ما حققه المجتمع الدولي من إنجازات في مجال مكافحة الفساد في السنوات الأخيرة. فالاتفاقية الجديدة لم تُسلح المجتمع الدولي بصك عالمي شامل ورائد حقا

في مجال القانون الدولي فحسب، بل إنها كانت أيضا ثمرة عملية شفافة قائمة على توافق واسع في الآراء.

٥- وقد اعترفت الاتفاقية صراحة في ديباجتها بأن الفساد يعرّض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر. وهي قد سلّطت الضوء على مبادئ الإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية والإنصاف والمسؤولية والمساواة أمام القانون وضرورة صون النزاهة وتعزيز ثقافة تنبذ الممارسات الفاسدة. وتتخلل نص الاتفاقية بأكمله هذه الأقوال الواردة في الديباجة والتي تجسد المبادئ الأساسية للديمقراطية والحكم الرشيد.

٦- ومن بين الأغراض الثلاثة للاتفاقية، والتي أوردتها المادة ١، تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية. وسعيا إلى تحقيق تلك الأهداف، تتضمن الاتفاقية فصلا شاملا عن الوقاية يحتوي على ما اعتبر طائفة واسعة من التدابير الحديثة جدا، جاعلة بذلك الوقاية من مبادئها الأساسية. وتتضمن الاتفاقية أيضا أحكاما مفصلة بشأن المساعدة التقنية وتؤكد الدور المحوري لتقديم المساعدة التقنية إلى البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في دعم جهودها الرامية إلى تنفيذ الاتفاقية.

٧- ويغطي الفصل المتعلق بالمساعدة التقنية وتبادل المعلومات كل عنصر من عناصر الشراكة بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة والمائلة في النقاش المستمر حول المساعدة الإنمائية: بناء القدرات مع التركيز بوجه خاص على تنمية المهارات؛ والمعلومات كدعم لتحليل الأوضاع ورسم السياسات وتقييم التقدم المحرز؛ والتشارك في المعرفة والمساعدة المادية ونقلهما من أجل دعم العمل على بلوغ أهداف الاتفاقية.

٨- وللمادة ٦٢ أهمية خاصة في ذلك الشأن، حيث إنها تؤكد أهمية التنمية المستدامة في منع الفساد ومكافحته وتنفيذ الاتفاقية وتدعو إلى قيام شراكات واسعة النطاق بين البلدان المتقدمة والمنظمات الدولية والإقليمية من جهة والبلدان النامية من جهة أخرى^(١)، ولذلك، فإن تنفيذ الاتفاقية هو عنصر أساسي من عناصر التنمية المستدامة.

٩- إن السرعة غير المسبوقة التي دخلت بها الاتفاقية حيز النفاذ أكدت ما تحظى به من تأييد واسع النطاق وأذكت الوعي بسماحها الابتكارية وأكدت دورها كصك رئيسي في ميدان منع الفساد، مما عزز الدافع إلى النظر بعين الجدل في الكيفية التي يمكن بها تنفيذ الاتفاقية على أجمع وأكفأ وجه. وأفضى التأييد القوي الذي أبدته الدول النامية - والذي تمثل في

(1) أسهم تصديق الكثير من البلدان النامية إسهاما كبيرا في سرعة دخول الاتفاقية حيز النفاذ مما يدل على أنها بمثابة جسر يربط بين رغبات المانحين والشركاء وأهدافهم.

مسارعتها إلى التصديق على الاتفاقية أو الانضمام إليها - إلى توجيه دعوة حازمة إلى الاهتمام بوجه خاص بالاحتياجات من المساعدة التقنية من أجل تنفيذ الاتفاقية.

١٠ - لقد كان لتلك العوامل دور مهم في تشكيل مداولات المؤتمر. فكما كان متوقعا، قفزت المساعدة التقنية إلى صدر جدول أعمال المؤتمر وأصبحت واحدا من مجالات الأولوية الثلاثة التي قرر المؤتمر أن ينشئ من أجلها أفرقة عاملة، علما بأن المجالين الآخرين هما استرداد الموجودات واستعراض التنفيذ. وربما لم يكن من قبيل المصادفة أن المواضيع الثلاثة تجمعها ملامح مشتركة وأنها تتبدى بوضوح باعتبارها المجالات التي يلزم التنسيق بينها بعناية من أجل تحقيق نتائج متزامنة وملموسة.

ثانياً - أهمية مبادرات مكافحة الفساد في الجهود الإنمائية

١١ - ليس الفساد، سواء أكان من جانب العرض أم من جانب الطلب حكرا على بلد ما، بغض النظر عن المرحلة التي بلغها ذلك البلد في عملية التنمية. ومع ذلك، فإن آثاره أفدح في البلدان المهشة أو النامية، ذلك أن أضراره وما يقابلها من تكاليف كثيرا ما تكون أشد بكثير في تلك البلدان. وقد أضحى الفساد يعد من أهم العوامل الكامنة وراء الفقر والتخلف. وانجهدت آراء المؤسسات والجهات المانحة المتعددة الأطراف إلى التوافق حول اعتبار الفساد واحدا من أهم معوقات النمو والتنمية. والواقع أن استراتيجيات مكافحة الفقر لدى الكثير من الجهات المانحة تتضمن مشاريع لمكافحة الفساد. وكثيرا ما يُستشهد في دعم هذه الاستراتيجيات بالبحوث التي أجراها البنك الدولي والتي توحى بأن في وسع البلدان، عندما تحسّن تدابيرها الرقابية على الفساد وتعزّز سيادة القانون، أن تتوقع في الأمد البعيد أن يزداد نصيب الفرد من الدخل أربع مرات.

١٢ - وقد ظهرت في السنوات الأخيرة، من خلال سلسلة من المؤتمرات الكبرى والتصريحات والتجارب لغة مشتركة تربط بين قضايا الفساد والحكم الرشيد والتنمية.

١٣ - فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على سبيل المثال، أصدر في عام ١٩٩٨ ورقة بشأن السياسات المؤسسية عنونها "محرابة الفساد من أجل تحسين الحكم الرشيد"، أشار فيها إلى أهمية معالجة مسألة الفساد بصفتها من قضايا التنمية. ويعود إلى عام ١٩٩٧ تاريخ إنشاء برامجه المتعلقة بالمساءلة والشفافية والنزاهة والرامية إلى تعزيز الحكم الديمقراطي. وقد أبرز رئيس البنك الدولي بشدة الصلة بين الحكم الرشيد ومكافحة الفساد في خطاب عنوانه "سرطان الفساد" ألقاه في الاجتماعين السنويين للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي في عام

١٩٩٦ وفي تقرير نشر في عام ١٩٩٧ عنوانه مساعدة البلدان على مكافحة الفساد: دور البنك الدولي.^(٢) وفي عام ١٩٩٨، أصدر البنك الدولي منشوره المعنون "تقييم المساعدة"،^(٣) الذي نوه فيه بأن من المتعذر معالجة مشكلة الفقر معالجة ناجعة ما لم تلتزم الحكومات بمكافحة الفساد والتصدي لضعف الإدارة.

١٤ - وكان من أبرز المعالم في هذا الشأن إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (قرار الجمعية العامة ٢/٥٥). ولئن لم ترد في الإعلان ولا في الأهداف الإنمائية للألفية إشارة خاصة إلى مشكلة الفساد، فإن الأهداف الإنمائية للألفية تشكل أساس الكثير من برامج مكافحة الفساد. فقد أشار الإعلان إلى التحدي الرئيسي المتمثل في كفاءة أن تصبح العولمة قوة إيجابية لكل الشعوب مع توزيع المنافع والتكاليف بالتساوي. كما سلّم الإعلان بالصعوبات الخاصة التي تواجهها البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في التعامل مع ذلك التحدي ودعا إلى اتباع نهج عالمي قائم على توافق الآراء من أجل وضع سياسات وتدابير تلي احتياجات البلدان النامية.

١٥ - وتلبية لدعوة الكثير من البلدان النامية إلى إجراء تغييرات في العلاقات المالية الدولية، خلص المؤتمر الدولي لتمويل التنمية الذي عقد في مونتيري بالمكسيك في عام ٢٠٠٢ إلى ضرورة توثيق التعاون بين القطاعين العام والخاص من أجل التعويض عن جوانب العجز في تمويل التنمية وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. ويمثل توافق آراء مونتيري الذي تمخض عنه المؤتمر الدولي لتمويل التنمية^(٤) إطاراً قيماً لتدبير السبل التي يمكن بها للمجتمع الدولي أن يعيئ الموارد اللازمة لذلك الغرض. وهو يتضمن مبادئ عامة ومبادئ توجيهية وسياسات وإجراءات في ستة مجالات عامة هي: حشد الموارد الداخلية؛ وحشد الموارد الخاصة الدولية لأغراض التنمية؛ والتجارة الدولية؛ والتعاون المالي والتقني الدولي لأغراض التنمية؛ والدين الخارجي؛ ومسائل نظامية. وأكد المشاركون في المؤتمر أن مكافحة الفساد على كل المستويات هي أولوية وأن الفساد عائق خطير أمام حشد الموارد وتوزيعها بصورة فعالة وأنه ينأى بالموارد عن الأنشطة التي تشكل عنصراً حيوياً من العناصر اللازمة للقضاء على الفقر وتحقيق التنمية الاقتصادية والمستدامة، ولذا فقد تعهدوا بالتفاوض حول اتفاقية للأمم المتحدة

(2) World Bank, *Helping Countries Combat Corruption: the Role of the World Bank* (September 1997).

(3) World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* (New York, Oxford University Press, 1998).

(4) تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، مونتيري، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم البيع A.02.II.A.7)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق.

لمكافحة الفساد بجميع جوانبها، بما في ذلك مسألة إعادة الأموال المكتسبة بصورة غير مشروعة إلى بلدان المنشأ، وتشجيع إقامة تعاون أوثق للقضاء على غسل الأموال، ووضع تلك الاتفاقية في صيغتها النهائية في أسرع وقت ممكن.

١٦- ويؤكد إعلان جوهانسبرغ بشأن التنمية المستدامة،⁽⁵⁾ الذي اعتُمد في ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، المسؤولية الجماعية عن دفع عجلة التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية وحماية البيئة والحاجة إلى وضع خطة عملية للقضاء على الفقر وتحقيق التنمية البشرية. وإدراكا لجوانب الترابط بين مسألتي التنمية والعدالة الجنائية، أشار الإعلان إلى التحدي الذي تطرحه الهوة العميقة التي تقسم المجتمع البشري إلى أغنياء وفقراء والفجوة الآخذة في الاتساع بين العالمين المتقدم والنامي، إذ هما يشكلان تهديدا كبيرا للازدهار والأمن والاستقرار على مستوى العالم. وتسليما بأن الفساد يمثل خطرا كبيرا يهدد التنمية المستدامة، دعا الإعلان القطاع الخاص إلى المساهمة في الجهود كما دعا الشركات إلى أن تنهض بمسؤولياتها في إطار بيئة تنظيمية تسودها الشفافية وتنعم بالاستقرار.

١٧- وفي عام ٢٠٠٤، نشر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مذكرة بشأن ممارسات مكافحة الفساد تشير إلى أن الأثر السلبي للفساد على التنمية لم يعد محل شك حيث إن الأدلة المستمدة من شتى أرجاء الأرض تؤكد أنه يؤثر على الفقراء بصورة غير متناسبة. ووفقا لتلك المذكرة، فإن الفساد يعرقل التنمية الاقتصادية ويحد من الخدمات الاجتماعية، ويصرف عن الاستثمار في البنية التحتية والمؤسسات والخدمات الاجتماعية ويقوض الجهود الرامية إلى بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية؛ ومن ثم، فإن الفساد يدلّ على قصور في ممارسة الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الرشيد، مما يؤثر سلبا على الفقر والأمن البشري.

١٨- وأضاف وزراء البلدان المتقدمة والبلدان النامية، بتصديقهم في ٢ آذار/مارس ٢٠٠٥ على إعلان باريس بشأن فعالية المعونات: الملكية والتنسيق والمواءمة وتحقيق النتائج والمساءلة المشتركة، صرحا ينهض على دعائم توافق آراء موننتيري، وأكدوا من جديد التزام المانحين والشركاء بزيادة حجم المعونة المقدمة وفعاليتها دعما لجهود البلدان الشريكة في تعزيز الحكم الرشيد وتحسين الأداء الإنمائي. وأوجز الإعلان خمسة التزامات أولية (الملكية والمواءمة والتنسيق والإدارة من أجل تحقيق النتائج والمساءلة المشتركة) ووضع مؤشرات للتقدم وأهدافا

(5) تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، ٢٦ آب/أغسطس - ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.03.II.A.I والتصويب)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق.

زمنية وتدابير للرصد.^(٦) والتزم الوزراء بوجه خاص باتخاذ تدابير ملموسة وفعالة من أجل التصدي للتحديات الباقية، ومن بينها الفساد وغياب الشفافية، التي تُضعف تأييد الناس وتعيق حشد الموارد وتوزيعها على نحو فعال، وتصرف الموارد عن أنشطة بالغة الأهمية من أجل الحد من الفقر وتحقيق التنمية المستدامة، آخذين في اعتبارهم أن الفساد، أينما وجد، يمنع المانحين من التعويل على أنظمة البلدان الشريكة.^(٧)

١٩- وفي عام ٢٠٠٥ أيضاً، صدر بيان مشترك عن مجلس الاتحاد الأوروبي وممثلي حكومات الدول الأعضاء المجتمعين في المجلس والبرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية - عنوانه "توافق الآراء الأوروبي بشأن التنمية". وي طرح هذا البيان رؤية يُسترشد بها في جهود التعاون الإنمائي على صعيد الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء.^(٨) واتساقاً مع إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، حدد البيان المشترك أهدافاً ومبادئ للتعاون الإنمائي، كما أكد مجدداً التزام الاتحاد الأوروبي بالقضاء على الفقر وتحقيق الملكية والشراكة وتوفير المزيد من المعونة وتحسينها وتشجيع الترابط بين السياسات لأغراض التنمية. ويُلزم البيانُ الاتحاد الأوروبي بتعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الرشيد واحترام القانون الدولي مع إيلاء الشفافية ومكافحة الفساد اهتماماً خاصاً.

٢٠- ومتابعة لذلك البيان، أكد الاتحاد الأوروبي مجدداً في بيان بطرسبورغ لعام ٢٠٠٧ أن التنمية هدف في حد ذاتها وأن التنمية المستدامة تشمل الحكم الرشيد وحقوق الإنسان وجوانب سياسية واقتصادية واجتماعية وبيئية. ودعا تقرير لاحق صدر عن البرلمان الأوروبي^(٩)

(6) توضح نتائج دراسة أجرتها منظمة أكشن أيد انترناشونال غير الحكومية أهمية الإعلان والبيانات اللاحقة بشأن فعالية المعونة حيث قالت: "إن عدم توجيه المعونة إلى أفقر البلدان والإنفاق الجامح على ضروب المساعدة التقنية الباهظة التي يقدمها خبراء استشاريون دوليون، وربط المعونة بالشراء من الشركات في بلد المانح، والمتطلبات المُضنية والسيئة التنسيق فيما يتعلق بالتخطيط والتنفيذ والرصد والإبلاغ، والتكاليف الإدارية المفرطة، والتأخر في صرف المساعدات وصرفها الجزئي، والازدواج في حساب الإعفاءات من الديون، وإنفاق المعونة على دوائر الهجرة، هي كلها أمور تقلص قيمة المعونة " RealAid: an (ActionAid International, "Agenda for Making Aid Work", 2005 ويمكن الاطلاع على الدراسة على العنوان التالي: www.actionaid.org/assets/pdf%5Creal_aid_192005_153541.pdf)

(7) في هذا الصدد، التزمت البلدان الشريكة أيضاً بتحقيق تقدم صوب بناء المؤسسات وإنشاء هياكل للحكم الرشيد توفر لمواطنيها إدارة رشيدة فعالة وتكفل لهم السلامة العامة والأمن والتكافؤ في الاستفادة من الخدمات الاجتماعية الأساسية.

(8) Official Journal of the European Union, C 46, 24 February 2006.

(9) European Parliament, Committee on Development, Report on Aid Effectiveness and Corruption in Developing Countries (2005/2141(INI)), report A6-0048/2006 (27 February 2006).

المفوضية الأوروبية إلى التركيز بوجه أخص على الشفافية والمساءلة في برامج التنمية. وحسب التقرير الكثير من أحكام الاتفاقية، وأكد في هذا السياق دور المجتمع المدني والصحافة الحرة والأنظمة القانونية القوية وهيئات الرصد المستقلة. ودعا تقرير أحدث عهدا صدر عن البرلمان الأوروبي^(١٠) القطاع الخاص إلى اعتماد مدونات لقواعد سلوك الشركات ودعا المفوضية الأوروبية إلى رصد سريان مدونات قواعد سلوك الشركات الأوروبية العاملة في البلدان النامية، ولا سيما فيما يتعلق بتنفيذ متطلبات التنمية المستدامة. ودعا التقرير أيضا إلى تحليل الفساد في تقدير مخاطر الاستئمان فيما يتعلق بالمعونة المقدمة مباشرة إلى الميزانيات الوطنية. وأخيرا، حث البلدان التي يُعثر فيها على موجودات متصلة بالفساد على اتخاذ التدابير اللازمة لرد الموجودات.

٢١- وفي عام ٢٠٠٣، بدأت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في وضع مبادئ توجيهية بشأن الطرائق التي يمكن بها للدول الأعضاء منع الفساد في إطار عملها في ميدان التعاون الإنمائي. وكانت لجنة المساعدة الإنمائية قد أخذت من قبل تشجع التنسيق بين المانحين وتعزز فعالية المعونة، وذلك منذ أوائل التسعينات من خلال مبادئها للمعونة الفعالة؛ وتوفر شبكة الحكم الرشيد التابعة لها (غوفنت) منتدى يمكن فيه للممارسين من المنظمات الثنائية والمتعددة الأطراف تبادل الخبرات والآراء سعيا إلى توثيق التعاون الإنمائي. وما انفكت اللجنة تعمل بنشاط في مجال مكافحة الفساد وتنتشر عددا من الوثائق ذات الصلة، أحدثها ورقة سياساتية عن مكافحة الفساد عنوانها "رسم خطة للعمل الجماعي"، وتنفيذ هذه الورقة بأن من المتوقع أن تتزايد المخاطر المتصلة بالتهوج المُجزأة وغير المنسقة في السياق المتغير الذي تُبذل فيه جهود مكافحة الفساد. وتلاحظ الورقة أنه يلزم، لكي يتسق العمل على مكافحة الفساد مع روح إعلان باريس ومع مشروع المبادئ بشأن عمل المانحين على مكافحة الفساد، الذي وضعته شبكة الحكم الرشيد، أن يتمحور ذلك العمل حول مبادرات أكثر شمولاً على الصعيد القطري. ومهما يكن من أمر، فإن ذلك يدعو إلى نهج ينظر إلى الفساد في سياق الاقتصاد السياسي الأوسع لإدارة القطاع العام في كل بلد.

٢٢- ولخص كوفي عنان، الأمين العام السابق، الكثير من النقاط الواردة أعلاه في بيان ألقاه في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣. بمناسبة اعتماد الجمعية العامة اتفاقية مكافحة الفساد. وأكد الأمين العام في بيانه أن الفساد يضر بالفقراء بصورة غير متناسبة - فهو، بصرف الأموال الموجهة إلى التنمية عن ذلك الهدف، وتقويض قدرة الحكومات على توفير الخدمات الأساسية،

European Parliament, Committee on Development, *Report on Mainstreaming Sustainability in Development Cooperation Policies (2006/2246(INI))*, report A6-0474/2006 (21 December 2006).

وتكريس انعدام المساواة والظلم، وتثبيط المعونة الأجنبية والاستثمار الأجنبي، عنصر أساسي في ضعف الأداء الاقتصادي وعقبة رئيسية تحول دون التخفيف من وطأة الفقر وتعوق التنمية.

ثالثاً- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في سياق المساعدة الإنمائية

٢٣- أدى دخول اتفاقية مكافحة الفساد حيز النفاذ والزيادة السريعة في عدد الدول الأطراف من العالم النامي إلى مزيد من الطلب على المساعدة التقنية لدعم التنفيذ، وهذا الطلب بدوره زاد من وطأة التحدي الهائل الذي كانت تواجهه البلدان والوكالات المانحة من قبل، والذي يتمثل في الحفاظ على الاتساق وفي تنسيق جهودها تنسيقاً أكثر كفاءة وفعالية.

٢٤- ويتبين بوضوح من استعراض طائفة التدابير الواسعة الواردة في الاتفاقية أن جهود المساعدة التقنية الرامية إلى توطيد الحكم الرشيد وتعزيز العمل على مكافحة الفساد قد تفتقر إلى سياق ويعوزها الاتساق والاستدامة الطويلة الأمد وأن هناك حاجة إلى نهج يتسم بالمزيد من الاتساق والترابط والشمول. كما يقتضي الوضع تحديد الدور الذي ينبغي أن ينهض به تنفيذ الاتفاقية في سياق الجهود الأوسع نطاقاً الرامية إلى إصلاح أساليب الحكم وتوطيد الحكم الرشيد مع تحديد واضح للموارد اللازمة لتحقيق تلك الأهداف.

٢٥- وقد مثل شمول الاتفاقية طعنا في الأفكار والنهج القائمة حول جدول الأعمال الإنمائي الأوسع نطاقاً، وخاصة فيما يتعلق بالمؤسسات التي يمكن أن توصف بأنها مهمة للتنمية. فمصطلحا "الحكم الرشيد" و"سيادة القانون" عادة ما كانا يستخدمان في الماضي بمعنى واسع يشمل كل شيء ويعيد الطمأنينة إلى مقدّمي المساعدة الإنمائية الذين يحجمون عن الإقرار بأن نظام العدالة الجنائية هو من الأركان الرئيسية للتنمية. ولذلك الإحجام تفسير تاريخي، حيث كان نظام العدالة الجنائية يُنظر إليه على أنه مجموعة من المؤسسات المهمة ولكن ليس لها اتصال مباشر بالتنمية بمعناها التقليدي. وعلاوة على ذلك، فإن المساعدة على توطيد المؤسسات الرئيسية لنظام العدالة الجنائية، من قبيل المؤسسات العاملة في مجال إنفاذ القوانين، كانت مثار شواغل بشأن حماية حقوق الإنسان وتعزيزها. ونتيجة لذلك، ظل عدد من مقدمي المساعدة الإنمائية لسنوات طوال يلجأون إلى تقديم هذه المساعدة في إطار برامج واسعة النطاق تسمى أعمال "الحكم الرشيد" و"سيادة القانون" كوسيلة لمعالجة المعضلة المحيرة، وهي كيف يمكن لهم معالجة تلك الشواغل في الوقت الذي يكرسون فيه اهتمامهم لنظام العدالة الجنائية. ورغم أن تلك البرامج حققت إنجازات كبرى، فإن المقولة التي مفادها أن الخطوة الأولى لحل أي مشكلة هي مواجهتها يظل صحيحاً هنا أيضاً. وقد سلطت

الاتفاقية كل الأضواء على ضرورة معالجة نظام العدالة الجنائية على نحو كلي مع التزام طويل الأمد بذلك وضرورة الاستثمار الجاد في تطوير ذلك النظام.

٢٦- وقد برزت الاتفاقية كصك يحقق وحدة القصد بين العالمين النامي والمتقدم. ولما كانت تلك الاتفاقية وليدة عملية مفتوحة وشفافة وشاملة، فقد حققت توافقاً في الآراء بمراعاة مصالح كل الذين شاركوا في وضعها. ويجب أن يتجسد هذا التوافق في طريقة استخدام الاتفاقية وتنفيذها. ويجب تحقيق وتنفيذ كل ما تزخر به الاتفاقية من إمكانيات كنقطة تقارب ووحدة هدف على أتم وجه. وهذا يفضي إلى عملية تستخدم بها الاتفاقية بصفة المعيار المشترك المتفق عليه في تحديد الأهداف والأولويات المشتركة وفي تعيين البرامج اللازمة لتحقيق تلك الأهداف. وبدون المساس بعمليات صنع القرار الراسخة، فإن استخدام الاتفاقية كأساس مشترك لتحديد أهداف عملية وإيجاد سبل لتحقيق تلك الأهداف من شأنه أن يهيئ فهماً أفضل ويبدد الأفكار المسبقة ويشجذ الاهتمام بتحقيق نتائج قابلة للقياس. والهدف الشامل من مهاجمة الفساد وتحقيق أثر يمكن تبينه بوضوح هو هدف مشترك بين البلدان المتقدمة والنامية على السواء. والكل متفق على أن هذا الأثر شرط لا غنى عنه لتحقيق التنمية والنمو. ومن المسلم به أيضاً أن أولويات التنمية يجب أن تحددها البلدان النامية المعنية. وقد اعتبرت الاتفاقية وسيلة للمضي قدماً في محاربة الفساد وهي تفتح الباب لتحديد أهداف بشأن المستقبل ورصد التقدم من خلال التنفيذ وقياس الأثر.

رابعاً- التحديات التي تواجه المساعدة التقنية^(١١)

ألف- جداول أعمال البلدان المانحة وشبكتها المعقدة

٢٧- لقد برز على مدار السنوات العشر الماضية توافق دولي معيّن في الآراء بين المنظمات المانحة حول المسائل الرئيسية التي يجب تناولها في سياق مكافحة الفساد. وفي الوقت نفسه، لدى مختلف المنظمات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف ولاياتها وأهدافها المؤسسية الخاصة التي تحددها أوطانها أو مجالس إدارتها وفقاً للمصالح السياسية الوطنية ورؤيتها الخاصة

(11) يشير مصطلح "المساعدة التقنية" بوجه عام، على النحو المستخدم به هنا، إلى الدعم التقني والمادي والمالي والسياسي الذي تقدمه البلدان المانحة إلى البلدان النامية من أجل مساعدتها على منع الفساد وملاحقة ممارسيه قضائياً عملاً بما يقتضيه تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد.

للأولويات في نظام عالمي مترابط والاهتمام بحسن استخدام أموال الضرائب الوطنية والنهج المختلفة إزاء سبل تحقيق التنمية في البلدان الفقيرة على أفضل وجه.^(١٢)

٢٨- ومن ثم، توجد أحياناً اختلافات مهمة بين المنظمات المانحة بشأن البواعث وجوانب التركيز والأهداف النهائية والمنهجيات العملية لتعاونها على مكافحة الفساد. فبعضها مثلاً يركز نشاطه التعاوني في مجال مكافحة الفساد على مسائل متصلة بمكافحة أشكال أخرى من الجرائم الدولية تعتبر تهديداً يمس الأمن الوطني والدولي، بينما يركز بعضها الآخر تركيزاً أكبر على الملكية الوطنية لسياسات مكافحة الفساد القطرية. ويسعى بعضها، وبالأخص المنظمات المانحة الكبرى، إلى ممارسة ضغط سياسي على الحكومات المناوئة للإصلاح (أحياناً مع حوافز مالية مغرية) بينما يفضل البعض الآخر الانخراط في حوار مع الحكومات أو دعم العناصر المحلية الفاعلة في ممارسة الضغط في الميدان.^{(١٣) (١٤)}

٢٩- وتكتسي الجهود الرامية إلى موازنة التعاون الدولي وتنسيقه في إطار مشروع المبادئ بشأن إجراءات الجهات المانحة في مجال مكافحة الفساد، وهي المبادئ التي وضعتها لجنة المساعدة الإنمائية، أهمية في تشجيع الحوار حول مختلف المصالح والأهداف وإيجاد أرضية مشتركة. ولا تكمن التحديات في التعامل مع ضروب شتى من النهوج بقدر ما تكمن في الاعتراف بالنهوج وتوضيحها وتعزيز الشفافية وآليات التنسيق من أجل الاستفادة على أفضل وجه من مصالح كل منظمة من المنظمات المانحة وقدراتها.

(12) في هذا الشأن، لوحظ في ورقة عمل أعدتها الوكالة السويدية للتنمية الدولية وعنوانها "استراتيجيات مكافحة الفساد في إطار التعاون الإنمائي" في عام ٢٠٠٤ إلى أن المنظمات المانحة هي في جانب منها منظمات سياسية مكلفة بتنفيذ جداول أعمال سياسية لبلداتها، وفي جانب آخر وكالات إشرافية مكلفة بضمان حسن إدارة أموال دافعي الضرائب، وفي جانب ثالث منظمات معرفية مكلفة بنقل الدراية العملية إلى البلدان المستفيدة واكتساب تلك الدراية العملية منها.

(13) B. Hamm and B. Ludermann, "Bestandaufnahme und Empfehlungen zur Strategie eines geplanten 'Kompetenzkerns Korruptionsbekämpfung'" (Overview and recommendations for a strategy of a planned focus issue on the fight against corruption) (Eschborn, Germany, German Agency for Technical Cooperation, 2006).

(14) J. Anger, *Anti-Corruption Strategies in Development Cooperation*, Corruption Working Paper No. 3 (Stockholm, Swedish International Development Cooperation Agency, 2004).

باء- واقع التنفيذ

٣٠- مما لا ريب فيه أن تنفيذ الاتفاقية على الصعيد القطري سيشارك عددا من الجهات الوطنية التي يحتل أن يتلقى كل منها مساعدة تقنية. فالملاحقة القضائية الجنائية لحالات الفساد مثلا تتطلب أن تنهض طائفة من الهيئات العمومية بسلسلة من الإجراءات الإدارية والجنائية على نحو مرضٍ. ومن ثم، فإن فرصة نجاح جهود مكافحة الفساد المنصبة على بناء قدرات مكتب المدعي العام محدودة إذا لم تُعزز المؤسسات الأخرى المعنية أيضا، ومنها مثلا أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية والشرطة والمحاكم. وينبغي أولا وقبل كل شيء أن تستهدف المساعدة التقنية مختلف موظفي الدولة، وإن كان القطاع الخاص والمجتمع المدني ووسائل الإعلام مؤسسات مهمة أيضا. وعليه، فإن معظم تدابير مكافحة الفساد تتطلب حشد جهود جهات متعددة في اتجاه واحد على مدار عدة سنوات.^(١٥)

٣١- ومن المهم التشديد على أن بعض الجهات العمومية قد تفتح أبواب التعاون معها في عملها من أجل بلوغ الأهداف الوطنية لمكافحة الفساد. غير أنها في الوقت ذاته قد تتنافس أيضا على الموارد المالية. وفي هذا السياق المعقد، يمكن أن يغدو التعاون الدولي والدعم السياسي من جانب المانحين حافزا مهما على زيادة فرص دوام المبادرات المحددة. غير أن الحذر لازم لتحاشي إيجاد تأثيرات مناوئة غير مقصودة بتحريف إطار السياسات القطرية أو الإخلال به. ومثال ذلك أن دعم المانحين لوحدات مؤقتة لمكافحة الفساد ملحقه بالجهاز التنفيذي قد يغدو نهجا فعالا لإيجاد زخم لسياسات مكافحة الفساد في أحد البلدان، ولكنه قد لا يؤدي في غيره إلا إلى تأثير قصير الأمد، لأن تلك الوحدات قد تتلاشى مع زوال الحكومة التي أنشأها. وعليه، فإن من شأن التشخيصات والمعلومات والتقييمات التي يتبادلها المانحون تعزيز فعالية قراراتهم. ومن المهم تنسيق الجهود من أجل الاستفادة من ديناميات التنافس والتعاون الطبيعي بين الجهات الوطنية التي قد تستفيد من جوانب دعم مكافحة الفساد.

٣٢- وتنص المادة ٥ من الاتفاقية على أن يكون للدول الأطراف إطار فعال ومنسق لسياسات مكافحة الفساد. وهذه المادة بالغة الأهمية، حيث إنها تؤكد أن على مبادرات مكافحة الفساد أن تتغلغل عبر مختلف قطاعات نظام الحكم في البلد ومؤسساته المتعددة، ويمكن أن تعززها مجموعة مختلفة من الجهات من كلا القطاعين العام والخاص لها أهداف

(15) مثلا، كان التعاون بين الوكالات العمومية وشركات القطاع الخاص مهما لنجاح إصلاح المشتريات بينما كان الترابط بين المجتمع المدني ووسائل الإعلام والدوائر الأكاديمية عاملا مهما لتحسين سبل الحصول على المعلومات في العديد من البلدان النامية.

سياسية متعددة كثيرا ما تتعارض وتتغير في بعض الأحيان. وكما قيل من قبل، فإن هذه السياسات والتدابير قد تتكامل وتتداعم بل وتتنافس أيضا، وتتوقف حيويتها وقوتها على السياق الأعم المتمثل في الحكم الرشيد وعلى جداول الأعمال والقدرات السياسية التي كثيرا ما تتغير، وعلى رغبة الجهات المشاركة ونفوذها.

٣٣- لقد كرست حتى الآن جهود كبيرة من أجل وضع نصائح عملية وتوجيهات منهجية حول ما ينبغي أن تتألف منه استراتيجيات مكافحة الفساد وبرامجها وسياساتها. ولكن هذه الإرشادات تكتسي إلى حد بعيد طابع الفرض وباتت بعض الافتراضات التي تستند إليها موضعا للشك في الآونة الأخيرة.^(١٦) كما تمحور قدر كبير من الاهتمام حول مرحلة تصميم سياسات مكافحة الفساد وآلياتها. وبالنظر إلى أهمية التنفيذ، فلم يوجه فيما يبدو القدر الكافي من الاهتمام إلى هذه المرحلة. وكثيرا ما يكون التنسيق بين المؤسسات صعبا، وتتغير الحوافز السياسية للشركاء المنفذين وتتطلب عمليات بناء القدرات المؤسسية موارد مالية وتقنية ضخمة.^(١٧) ومن المهم ألا تغيب عن الأنظار ديناميات تعددية الجهات الفاعلة وتأثير البيئة السياسية وتحديد احتياجات جديدة إلى تنمية القدرات.

٣٤- ويقتضي منع الفساد وكشفه والتحقيق فيه ومعاقبة مرتكبيه أن تعمل المؤسسات في إطار من التنسيق فيما بينها وأن تتوفر لها سبل الاطلاع على تدفقات المعلومات المشتركة. غير أن العمل على مكافحة الفساد كثيرا ما يعاني من اتباع نهج "الرؤية الصومعية" الذي يركز على بناء قدرات المؤسسات على حساب التعاون والتنسيق فيما بينها. ومما يعكس هذا الوضع على سبيل المثال أن من بين أشيع توصيات آلية متابعة اتفاقية البلدان الأمريكية

(16) يشير شاه وشاختر إلى أن دعم أجهزة مكافحة الفساد أو حملات التوعية سيغدو محدود الأثر في سياق يستشري فيه الفساد حيث ينبغي أن تركز الجهود على الملامح العريضة لبيئة الحكم بدلا من ذلك (Anwar Shah and Mark Schachter, "Combating corruption: look before you leap", *Finance and Development*, vol. 41, No. 4 (2004)). وقد وجه النقد إلى التركيز على التوعية لأنه قد يساعد في المقام الأول على خلق مناخ من الاستخفاف العام كما أثير تساؤل حول تكوين تحالفات عريضة النطاق بسبب محدودية نجاحها في البقاء (Martin Tisné and Daniel Smilov, *From the Ground Up: Assessing the Record of Anticorruption Assistance in Southeastern Europe* (Budapest, Central European University, 2004)).

(17) مثال ذلك أن الضغوط السياسية كثيرا ما تتلاشى عند إقرار قانون أو تعديل جديد. غير أن التنفيذ العملي لهذه التدابير يتطلب قواعد ولوائح تنظيمية وإجراءات إدارية كما يتطلب بناء قدرات دوائر الخدمة المدنية بوجه عام وكذلك قدرات المواطنين والقوى الاقتصادية أحيانا.

لمكافحة الفساد (E/1996/99) توصية تدعو دول أمريكا اللاتينية إلى تعزيز مؤسسات الرقابة العليا لديها بإنشاء آليات تنسيق بين المؤسسات.^(١٨)

خامسا - اعتبارات بشأن تقديم المساعدة التقنية

٣٥ - تعزز اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المبادرات القائمة التي وضعتها الجهات المانحة في مجال أعمال مكافحة الفساد. فعلى سبيل المثال، يجسد مشروع المبادئ بشأن إجراءات الجهات المانحة في مجال مكافحة الفساد، التي وضعتها شبكة الحكم الرشيد التابعة للجنة المساعدة الإنمائية، النهج الشامل الذي اتبعته الاتفاقية والذي يدعو إلى إيلاء الاهتمام لجانب العرض والطلب من المشكلة على السواء. ويتمشى جدول الأعمال المنبثق عن إعلان باريس مع الاتفاقية، لأن هذه الأخيرة توفر إطارا متفقا عليه لتقديم الدعم استنادا إلى معايير دولية مشتركة. وتعكس التدابير الوقائية الواردة في الاتفاقية المبادئ المقبولة عموما لجدول أعمال الحكم الرشيد. وفي الوقت نفسه، تعزز التدابير العقابية والمساعدة القانونية الدولية الاتفاقات الدولية في مجالات مثل غسل الأموال والرشوة والاحتيايل عبر الحدود الوطنية؛ وتشمل تجريم ممارسات ضارة من قبيل رشو موظفي المنظمات الدولية العمومية والعاملين في القطاع الخاص وإقرار مسؤولية الشخصيات الاعتبارية.

٣٦ - وتلزم الاتفاقية الدول الأطراف بتعزيز تعاونها مع البلدان النامية على مختلف الصعد، بغية تدعيم قدرة تلك البلدان على منع الفساد ومكافحته. وتوفر الاتفاقية نفسها إطارا متفقا عليه دوليا لتنظيم هذه الجهود. غير أنه، كما ورد تأكيد ذلك أعلاه، لا ينبغي الخلط بين ما هو إطار وما هو خطة. وليس هناك نموذج واحد للإصلاح؛ بل يجب على القيادة في كل بلد أن تقرر الأولويات والتسلسل المناسب للخطوات المتخذة من أجل التنفيذ.

ألف - مواءمة مبادرات مكافحة الفساد مع الإصلاحات الإدارية الأوسع

٣٧ - تتسم مبادرات مكافحة الفساد بأهمية حاسمة لتحقيق أهداف إنمائية أسمى، مثل إيجاد نظم سياسية تؤدي وظيفتها على الوجه الصحيح، وتحقيق التنمية الاقتصادية، وإتاحة سبل الوصول إلى العدالة، وسيادة القانون، والصحة، والتعليم. وتبعاً لذلك وللأسباب التالية أيضاً، فإن مآله أهمية حاسمة كغالبية اتساق جهود مكافحة الفساد مع الإصلاح الإداري الأوسع.

(18) Organization of American States, *Hemispheric Report on the First Round of Review of the Committee of Experts of the Mechanism for Follow-up on the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption (MESICIC)* (Washington, D.C., OAS, 31 March 2006).

٣٨- فأولاً، غالباً ما تشكل فرص الفساد عاملاً مهماً يعرض للخطر تحقيق النتائج المنشودة من الإصلاح الإداري الأوسع. ومن ثم فمن المهم تبين أنواع الممارسات الفاسدة وأشكالها التي يمكن أن تعرض للخطر الجهود الإصلاحية المركزية في بلد معين واتخاذ التدابير المناسبة للتصدي للخطر.

٣٩- وثانياً، لا تمثل مبادرات مكافحة الفساد إلا إحدى الأولويات - وهي أولوية ثانوية في كثير من الأحيان - في جداول الأعمال السياسية للحكومات، وهناك تنافس بين هذه المبادرات والعديد من الإصلاحات والسياسات الأخرى من حيث الاهتمام والموارد. ولذا فإن ربط جهود مكافحة الفساد ربطاً وثيقاً بالإصلاحات الإدارية الأوسع لا يزيد من فعالية هذه الإصلاحات فحسب، بل يزيد أيضاً من فرص نجاح تلك الجهود.

٤٠- وثالثاً، يجب أن تلقى المسؤولية والمساءلة عن تنفيذ جهود مكافحة الفساد على عاتق الوكالة أو الوكالات المختصة التي لها السلطة السياسية والإدارية على الإصلاح المعنى. وحيث إن كثيراً من تدابير منع الفساد تشمل الهيكل الحكومي فإن تنفيذ مدونات قواعد السلوك مثلاً، يجب أن يشكل جزءاً لا من إصلاح الخدمة المدنية بوجه عام فحسب بل أيضاً من إصلاح كل وكالة عمومية معنية.

٤١- ورابعاً، هناك موارد محدودة للإنفاق على جهود مكافحة الفساد. ولذا ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار عند وضع استراتيجيات مكافحة الفساد أفضل السبل لإيجاد مجالات للتأزر والاستفادة من مواطن القوة في السياسات القائمة ذات الأولوية ومنع جهود مكافحة الفساد، التي هي موضوع الساعة، من أن تصرف الاهتمام والموارد عن الأهداف الأسمى لنشاط الدولة.

باء- وضع نهج للتنفيذ التدريجي قائم على رؤية استراتيجية

٤٢- نظراً إلى أن الاتفاقية تتضمن طائفة واسعة من التدابير الوقائية والعقابية الرامية إلى مكافحة الفساد، سيشكل الامتثال الكامل من جانب الدول الأطراف تحدياً للغالبية العظمى من البلدان في أرجاء العالم. وسيختلف نطاق هذا التحدي وعمقه اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر تبعاً لمدى اتساق النظم المعيارية لهذه البلدان مع أحكام الاتفاقية ودرجة تنفيذ هذه المعايير في الواقع.

٤٣- وينبغي تزويد الدول الأطراف بالمساعدة التقنية بغية إعانتها على بلورة رؤية استراتيجية بشأن كيفية معالجة مشاكل الفساد الخاصة ببلدان معينة على مر الزمن. واعتباراً

لكون الحلول السريعة للفساد على الصعيدين النظامي والسلوكي منعقدة تقريبا، فإن المدى الزمني لهذه الرؤية الاستراتيجية يمكن أن يستغرق عقدا إلى عقدين من الزمن. وهذا لا يعني تعذر إجراء تغييرات وإصلاحات مهمة في الأمد القصير؛ وإنما المقصود منه أن يكون دعوة إلى التحلي بالواقعية عند معالجة المشاكل المستعصية.

٤٤ - وينبغي أن تعزز الجهات المانحة الحوار مع الحكومات والمجتمع المدني بشأن الإجراءات المطلوبة لاستيفاء المعايير المبينة في الاتفاقية، وينبغي لها أن تساعد في وضع خطط حازمة تبين الجهة التي ينبغي أن تتولى المسؤولية عن تنفيذ برامج مكافحة الفساد ورصدها. ويمكن أن توفر خطط أو استراتيجيات مكافحة الفساد الوطنية التوجيه للإدارات الحكومية ومعيارا واستراتيجية مشتركين تتخذهما الجهات المانحة أساسا لتوائم أنشطتها على ضوءه.^(٩١) ومن الضروري أن تكون هناك آلية استعراض داخلية لرصد الأولويات وتحديد تسلسل الخطوات في ضوء تغير خطة السياسات العامة وذلك لإجراء التعديلات اللازمة وكشف الفرض الجديدة.

جيم - دعم آليات التنسيق الوطنية

٤٥ - تشمل مبادرات مكافحة الفساد عادة طائفة واسعة من الأنشطة الحكومية مثل الحكم الرشيد عموما، والإدارة المالية، وإصلاح القطاع العام، وإصلاح نظام العدالة، والصحة، والتعليم. ولا بد من التنسيق فيما بين المؤسسات من أجل كفالة نجاح هذه المجموعة الواسعة من الجهود في أطر مؤسسية مختلفة. وفي البلدان التي لديها جهاز حكومي واضح المعالم لمكافحة الفساد، يغلب أن تسند المهمة إلى تلك المؤسسة. وفي حالات أخرى، قد توجد لجان وزارية أو آليات أخرى للتنسيق فيما بين المؤسسات. وبصرف النظر عن النموذج المختار، تعاني الغالبية العظمى من البلدان من ضعف القدرة على التنسيق الذي يعزى في بعض الحالات إلى الطريقة التي صُمم بها نهج التنسيق وفي حالات أخرى إلى انعدام الموارد البشرية والمالية.

٤٦ - وينبغي أن يأخذ الشركاء الإنمائيون الدوليون أوجه القصور هذه مأخذ الجد ويبحثوا عن وسائل خلاقية لدعم آليات التنسيق الوطنية القائمة. وفي حين سيختلف شكل الدعم اختلافا كبيرا من بلد إلى آخر، من الضروري أن تشرع الجهات المانحة في التفكير في هذا الدعم وتخصيص الموارد.

(19) Lara Green, George Larbi and Michael Hubbard, *Cooperating against Corruption: a Review of In-country Donor Coordination in Africa against Corruption*, final report commissioned by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Department for International Development, Policy Division Anti-Corruption Team (February 2005).

٤٧- وفي الأخير، أنشئت أفرقة استشارية مشتركة بين الجهات المانحة والحكومات في عدد من البلدان، ولا سيما البلدان التي لديها ميزانيات كبيرة مخصصة للتعاون الإنمائي، وذلك بهدف تعزيز الحوار والتنسيق في مجال السياسات العامة وتيسير المبادرات التمويلية المشتركة. ولا يبدو حتى الآن أن هناك نموذجا ثابتا فيما يتعلق بموقع تنسيق جهود مكافحة الفساد ضمن هذه الأطر. غير أن هناك بعض الأسئلة المهمة التي يجب طرحها على الصعيد القطري بشأن الثقافة السياسية المحلية والمؤسسات القائمة. ومن هذه الأسئلة ما إذا كان سيشكل فريق مستقل لمكافحة الفساد أو ما إذا كانت مكافحة الفساد ستدمج في عمل أفرقة استشارية معنية بقطاعات أخرى مثل الحكم الرشيد؛ وكيفية ضمان سير عمل الفريق؛ ومن ينبغي أن تقوده؛ ومدى إمكانية توزيع العمل بين أعضائه.^(٢٠) ونظرا إلى الاتساع الهائل في نطاق الأنشطة والمسائل التي يتعين على فريق استشاري لمكافحة الفساد متابعتها، ينبغي أن تكفل الجهات المانحة توافر الموارد البشرية الكافية والمؤهلة.

دال - تحديد معالم المشاريع القائمة وتحليل الثغرات

٤٨- يمكن في كثير من الحالات دمج مبادرات مكافحة الفساد في البرامج الإنمائية، وغالبا ما يكون ذلك بطريقة ضمنية. ويمكن كخطوة أولى أن تنظر الجهات المانحة في تحديد مدى أهمية البرامج القائمة الممولة من المعونة في تنفيذ الاتفاقية. وبتحديد مدى صلة الأنشطة الحالية بتنفيذ الاتفاقية يمكن للجهات المانحة أن تعزز موقف جميع دعاة الإصلاح - وليس موقفها هي فقط - في مناقشتها مع الدولة. ومن شأن هذه العملية أيضا أن تسهم إسهاما قيما جدا في تنسيق الجهود وتجنب الازدواجية.^(٢١)

هاء - بناء قدرات مؤسسية وبشرية طويلة الأمد

٤٩- لا تكمن التحديات الرئيسية القائمة في وجه جهود مكافحة الفساد عادة في تعديل القوانين أو اعتماد قوانين جديدة، بل في قدرة الدول على تطبيق التشريعات وإنفاذها بفعالية. وتتوافر لدى عدد من البلدان تشريعات متقدمة للغاية في مجال مكافحة الفساد،

(20) المرجع نفسه.

(21) يمكن أن تكون قواعد البيانات التي تكفل التشارك المنتظم في المعلومات الأساسية عن مشاريع وبرامج التعاون التقني السابقة والحالية والمقبلة التي تركز على منع الفساد ومراقبته أو بوجه أعم الجهود الرامية إلى تعزيز الحكم الرشيد أداة مفيدة للقيام بعملية تحديد المعالم هذه. ويمكن الاقتداء بالعمل الذي قام به في هذا المجال مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة نيابة عن أعضاء الفريق الدولي لتنسيق مكافحة الفساد ومركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد.

بفضل المساعدة التقنية الدولية في الغالب وبفضل وجود ثقافة قانونية متينة في بعض الأحيان، غير أن مؤسساتها لم تُكَيَّف تبعاً لذلك؛ كما أن تعدد المعايير التي تعود إلى فترات زمنية مختلفة يمكن أن يؤدي إلى تنازع بعضها مع بعض؛ وأكثر من ذلك، قد لا يكون هناك تعبير في الثقافة التنظيمية وسلوك الأفراد داخل المؤسسات العمومية. وعلاوة على ذلك، انصبّ التركيز في المساعدة التقنية المقدّمة حتى الآن على التدريب وإسداء المشورة في مجال السياسة العامة والإسهام التقني في تصميم تدابير محددة من أجل مكافحة الفساد، في حين كان الدعم المقدم من أجل مرحلة التنفيذ، بما في ذلك بناء القدرات الذي لا غنى عنه في الوكالات العمومية، محدوداً نسبياً.

٥٠- ومن أجل ضمان فعالية الوقاية من الفساد ومراقبته، يجب أن يقتنع المجتمع الدولي بأن تطوير قدرات مؤسسية طويلة الأمد هو أحد أهم عناصر النجاح. وقد لا يكون هذا النهج مغرباً بقدر الإغراء الذي يمثله تقديم الدعم لوضع تدابير مكافحة الفساد أو تدريب الجهات صاحبة المصلحة، ذلك أن النواتج بارزة للعيان في ذلك المجال. غير أنه يجب تحويل بؤرة التركيز نحو تحقيق نتائج وآثار، ولبلوغ هذه الغاية لا غنى عن وجود مؤسسات جيدة الأداء وثقافة قوامها النزاهة والاستقامة في الخدمة المدنية. ومن الشروط المهمة لتحقيق ذلك تعزيز نظام المسار الوظيفي في الخدمة المدنية، بما في ذلك زيادة مدة الاستمرار في الوظائف التي تتطلب معرفة متخصصة.

٥١- ويجب أن يتجاوز تطوير القدرات هذا تقديم الدعم المالي والتقني لهيئات مكافحة الفساد. ويجب إيلاء مزيد من الأهمية لتعزيز النزاهة والقدرة المؤسسية للهيئات الرئيسية الأخرى على منع الفساد ومراقبته ومكافحته تماشياً مع برنامج الإصلاح الوطني. فمثلاً إذا كان إصلاح الإدارة المالية العمومية وإصلاح قطاع العدل هما الركيزتين الأساسيتين للسياسات في بلد معين فلا بد أن يتضمن نهج التطوير المؤسسي الذي تسلكه وزارة المالية والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات ووزارة العدل ومكتب المدعي العام ونظام المحاكم عنصراً قوياً خاصاً بالنزاهة والشفافية والمساءلة مع التركيز تحديداً على القضاء على فرص الفساد. ويمكن أن تشمل تدابير الدعم توفير مستشارين أو موجهين لمدة طويلة كي يقدموا الدعم التقني العملي للمؤسسات الحكومية ويربطوا جهود التطوير المؤسسي بوضوح أكبر بالمبادرات الداخلية المتعلقة بالنزاهة والمساءلة^(٢٢) ويخصصوا مزيداً من الموارد لتنفيذ مدونات

(22) من ذلك مثل وضع هياكل داخلية للمساءلة والرقابة ومدونات لقواعد السلوك والتدريب في المجال الأخلاقي ووضع موائيق للمستفيدين من الخدمة وآليات لإبلاغ الشكاوى وإجراءات تأديبية وتحليل الشكاوى.

قواعد السلوك ومعايير النزاهة ورصدها. وأخيراً، ينبغي النظر في إنشاء أو تعزيز مؤسسات التدريب الوطنية، وخاصة من أجل تدريب موظفين دائمين للخدمة المدنية وتهيئتهم.

واو- تسخير البحوث والتحليل لأغراض تحسين وضع السياسات

٥٢- توفر البحوث والتحليل في مجال الفساد أساساً لوضع السياسات على النحو السليم ومعياراً مرجعياً لتنفيذ الإصلاحات. وهذا أمر معترف به على نطاق واسع بين الشركاء الإنمائيين وقد تجلّى في المشورة العملية التي نشرها لِيَهْتَدَى بها في وضع استراتيجيات مكافحة الفساد. غير أن الحقائق على أرض الواقع لا تزال تتسم في الغالب بانعدام الأساس المعرفي السليم.

٥٣- وقد يكون الطلب على البحوث متجاوزاً بسهولة الوسائل المتاحة أو المعقولة أو هو قد يصبح غاية في حد ذاته. وقد يتمثل النهج العملي لتفادي هذه الثغرات في أن يدعم الشركاء الإنمائيون المنظمات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والمنظمات المهنية والقطاع الخاص من أجل التوصل إلى اتفاق واسع بشأن برنامج البحوث الوطني.

زاي- تعزيز قدرات الرصد والتقييم الوطنية

٥٤- من المشاكل المعهودة عدم وجود قدرات متينة على الرصد والتقييم. فنظم جمع البيانات هي بالأحرى غير موثوقة ومتقلبة كما إن المكاتب الإحصائية الوطنية يمكن أن تكون ضعيفة، وقد لا تعبر الوكالات العمومية قيمة كبيرة لمعالجة المعلومات التي تعدها وتنظيمها المنهجي وحفظها ونشرها. ويؤثر انعدام القدرة المؤسسية هذا سلباً على نوعية وكفاءة السياسات العامة وينطبق هذا بوجه خاص على سياسات مكافحة الفساد.

٥٥- ومع هذا، تتوافر للشركاء الإنمائيين عادة آليات لرصد وتقييم مشاريع مكافحة الفساد التي يدعمونها. غير أن تلك الآليات تستند في الغالب إلى مؤشرات ومعايير أكثر صلة بالمقار منها بالجهات الفاعلة في الميدان التي تشارك في تنفيذ السياسات الأوسع نطاقاً التي يفترض أن تدرج فيها تلك المشاريع. وفضلاً عن ذلك ورغم الجهود التي تبذلها الجهات المانحة لإضفاء مزيد من الشفافية على معلوماها المتعلقة بالرصد والتقييم، لا تزال هناك مشاكل فيما يتعلق بالحصول على تلك المعلومات. وفي ظل هذا السياق، ينبغي أن توفر المساعدة التقنية من أجل تنفيذ الاتفاقية دعماً مخصصاً لتعزيز قدرات الرصد والتقييم الوطنية.

حاء- حث طائفة أوسع من الجهات الفاعلة المعنية على الالتزام والعمل

٥٦- إن فرص الفساد في جميع البلدان عديدة ومبتوثة على نطاق واسع في ثنايا النظام السياسي الوطني وعمليات صنع القرار وتقديم الخدمات، ومن ثم فهي تشمل طائفة واسعة من الجهات الفاعلة. وكانت المرحلة الأولى من العمل في مجال مكافحة الفساد مرتكزة إلى حد كبير على اتباع نهج تكنوقراطية في إصلاح الخدمة المدنية وتعزيز المجتمع المدني من خلال وظيفتيه المتعلقين بالرقابة والدعوة إلى المناصرة. ولم يُعترف بالقطاع الخاص شريكا رئيسيا إلا في فترة متأخرة. وقد أُقرَّ في الآونة الأخيرة بالبعد السياسي للفساد من خلال زيادة العمل مع الهيئات التشريعية والأطراف الفاعلة السياسية الأخرى. وما من شك في أن جهات أخرى صاحبة مصلحة شاركت أو شجعت على المشاركة أيضا في جهود مكافحة الفساد. غير أن هناك فيما يبدو حاجة إلى تعزيز واستحداث إجراءات مكافحة الفساد بين طائفة أوسع من الجهات الفاعلة المعنية.

٥٧- وحتى الآن، ما برح التعاون في مجال مكافحة الفساد يركز تركيزا قويا على بناء تحالفات لجمع شتات الجماعات المهتمة والجهات صاحبة المصلحة حتى يمكن أن يكون لها "وزن سياسي" أكبر. ويمكن اتباع نهج تكميلي إزاء تحالفات مكافحة الفساد الشاملة وهو يتمثل في ضم المصالح والطاقت حول أهداف ذات طابع ملموس أكثر لمكافحة الفساد. ويمكن أن تكون تلك الأهداف قطاعية.

طاء- إدراج الاتفاقية في صلب البرامج التعليمية والتدريبية

٥٨- تتوقف إمكانات تنفيذ الاتفاقية تنفيذا فعالا ومتسقا إلى حد كبير على التزام مختلف الأطراف الفاعلة في بلد معين بتحويل هذا الالتزام القانوني إلى حقيقة ملموسة. وتحقيقا لهذا الغرض، من الضروري التعريف بالاتفاقية لدى طائفة أوسع بكثير من الناس.

٥٩- وقد تتمثل إحدى الخطوات المفيدة في هذا الاتجاه في تقديم الدعم الدولي من أجل وضع نمائط للتدريب على تنفيذ الاتفاقية تكون سهلة الاستعمال وعملية ومركزة على حالات معينة. ويجب تصميم هذه النمايط بما يتلاءم مع مختلف الجماهير المستهدفة مثل موظفي الوكالات الحكومية ومؤسسات العدالة وهيئات التدقيق العليا والهيئة التشريعية والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والقطاع الخاص وكذلك موظفي الشركاء الإئتائيين الدوليين. وينبغي ألا يقتصر هدف التدريب على إذكاء الوعي بل يشمل أيضا إيجاد طلب على الإصلاح والالتزام به.

٦٠- ويتسم إذكاء الوعي والتثقيف بأهمية خاصة عندما يتعلق الأمر بإدراج أحكام الاتفاقية في صلب مشاريع التعاون الإنمائي العامة. ولكي يتحقق ذلك، لا بد من القيام بهذا التثقيف والتدريب داخل المنظمات المانحة نفسها.

ياء- تعزيز النهج القطاعية: الجمع بين العرض والطلب في مجال الإصلاح

٦١- بدأ الاهتمام في إطار التعاون على مكافحة الفساد في الآونة الأخيرة ينصب على قابلية التعرض للفساد في قطاعات معينة مثل الصحة والتشييد والعدل. فمن شأن معالجة جوانب التعرض للفساد في قطاعات معينة أن يعود على جهود مكافحة الفساد بفوائد جديدة أو إضافية. وسيزداد تركيز المسؤولية والمساءلة عن مبادرات مكافحة الفساد في قطاعات معينة في أيدي وكالات عمومية معينة بتلك القطاعات. وينبغي التركيز في إطار التعاون والمساعدة التقنية على الوكالات العمومية التي تنتمي إلى القطاع المعني والجماعات المهتمة والزبائن ومنظمات المجتمع المدني التي لها مصلحة في ذلك القطاع. ويمكن أن تشمل الأنشطة ما يلي: (أ) إجراء تقييمات للمخاطر بغية تقدير قابلية تعرض القطاع للفساد وصوغ الخطط اللازمة لإدارة المخاطر التي تتولى الوكالات العمومية مسؤولية تنفيذها؛ و(ب) تنفيذ المبادرات الداخلية في مجال النزاهة على مستوى الوكالة، بما في ذلك تنفيذ ورصد مدونات قواعد السلوك واستراتيجيات الاتصال الداخلية والخارجية وأطر المراقبة الداخلية ووضع تسلسل هرمي للمساءلة من أعلى مستويات الإشراف إلى أدناها؛ و(ج) تشجيع مشاركة القطاع الخاص ذات الصلة بقطاع معين؛ و(د) دعم المنظمات المهنية التي لها مصلحة في القطاع ومنظمات المجتمع المدني وجماعات الزبائن بغرض إيجاد أو تعزيز القدرات في مجالات الدعوة إلى المناصرة والتثقيف والرصد.

كاف- التعاون والتنسيق بين الشركاء الإنمائيين

٦٢- توفر الاتفاقية، كما ذكر أعلاه، إطارا شاملا يمكن ضمنه تنظيم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل مبادرات مكافحة الفساد تنظيما أكثر فعالية، وخاصة إذا أُبينت البرامج السياسية المختلفة الكامنة وراءها وروعيّت تلك البرامج مراعاة تامة. وتحدد مبادئ المواءمة والاتساق المنبثقة عن لجنة المساعدة الإنمائية جدول أعمال مشترك للحكومات والشركاء الإنمائيين. وعلاوة على ذلك، تركز تلك المبادئ على زيادة قدرة الحكومات باستخدام النظم الحكومية وتقليل تزاخم الجهات المانحة على الحكومات من خلال التنسيق بين هذه الجهات.

٦٣- ورغم أن مبادئ لجنة المساعدة الإنمائية بشأن المعونة الفعالة تمثل رمزا للإرادة السياسية المشتركة، فإن الديناميات يمكن أن تكون شديدة التعقد وتحدد إلى حد كبير مدى تعاون الجهات المانحة بالفعل على مكافحة الفساد وكيفية هذا التعاون. وتصطدم أنشطة الجهات المانحة المنسقة بعوائق عندما لا تكون هناك مبادرات حكومية مهمة لكي تدعمها الجهات المانحة بصورة جماعية. كما إن التعاون عندما لا تكون له أولوية عليا في مقر الوكالات المانحة يُضعف الحافز على التعاون داخل البلد المعني.^(٢٣)

٦٤- ويمكن أن تكون استبانة مجموعة صغيرة من الجهات المانحة التي لديها أولويات مشتركة وعلاقات عمل جيدة منطلقا لزيادة التعاون. فهذه المجموعات يمكن أن تتيح فرصة للانخراط في برجة مشتركة وتقاسم المعلومات والموارد والتدريب ووضع استراتيجيات مشتركة واستحداث إجراءات موحدة وتنفيذها.

لام- وضع نهج مشترك وقطري التركيز لمكافحة الفساد

٦٥- من المسلم به على نطاق واسع أن أنشطة مكافحة الفساد المعزولة أو المجزأة لا توفّي أكلها. والمطلوب هو توافر استراتيجيات لمكافحة الفساد تخص بلدانا بعينها وتكون ملائمة لقضايا الفساد الوطنية ولثقافة السياسية ومندمجة في الخطة الإنمائية الوطنية الشاملة. ولا شك في أن المساعدة التقنية ينبغي أن تُسائر الخطط أو الاستراتيجيات الوطنية. وتماشيا مع مشروع المبادئ بشأن عمل الجهات المانحة في مجال مكافحة الفساد، التي وضعتها لجنة المساعدة الإنمائية، ينبغي للشركاء الإنمائيين أن يستحدثوا نهجا مشتركا لمكافحة الفساد بالاتفاق مع الحكومة المعنية واستنادا إلى الالتزام بتنفيذ الاتفاقية. ومن شأن اتباع نهج لمكافحة الفساد يتفق عليه المجتمع الدولي على نطاق واسع أن يزيد كفاءة التعاون الدولي وفعاليته على السواء. ومن شأنه أيضا أن يساعد على تفادي الازدواجية وتوزيع المسؤوليات عن الدعم وتركيز التدخلات ونقل رسالة موحدة إلى النظراء. وعلاوة على ذلك، سيقبل هذا النهج التنافس على الأموال الذي يهدر الموارد في كثير من الأحيان. وكمنتقل نحو تطبيق هذه الرؤى القطرية المشتركة على أرض الواقع، ينبغي للشركاء الإنمائيين أن يشاركوا في استخدام أدوات تشخيص مشتركة أو أن ينخرطوا في أنشطة تحليلية مشتركة تخص الجهود المبذولة في مجال مكافحة الفساد تحديدا.

Green, Larbi and Hubbard, op. cit. (23)

ميم- تعزيز قابلية الجهات المانحة للمساءلة من خلال الشفافية في تعاون هذه الجهات

٦٦- تتسم الشفافية في مجال تعاون الجهات المانحة والمساعدة التقنية التي تقدمها هذه الجهات إلى مبادرات مكافحة الفساد بأهمية حيوية لأسباب عدة. فالحصول على المعلومات عن مشاريع مكافحة الفساد الممولة من الجهات المانحة وأهدافها والأموال المتاحة لها يسهل: (أ) التنسيق بين الجهات المانحة والشركاء؛ و(ب) تهيئة ظروف منصفة لقيام تنافس سليم على الأموال؛ و(ج) رصد التنفيذ؛ و(د) تقييم الأثر. وينبغي أن تعمل الجهات المانحة على نحو يجسد المعايير التي تسعى إلى بثها في البلدان الشريكة وأن تكون مثالا واضحا يُقتدى به.

٦٧- ومن ثم، ينبغي أن تكفل الجهات المانحة اتساق الممارسات المعمول بها في وكالاتها مع المعايير الواردة في الاتفاقية، وخاصة فيما يتعلق بشفافية المعلومات. وعلاوة على ذلك، ينبغي نشر المعلومات عن عمليات اتخاذ القرار وعن القرارات التي تهم عامة الناس (المادة ١٠ من الاتفاقية). وتتناول أحكام أخرى من الاتفاقية ذات صلة بتحسين نزاهة الوكالات المانحة وقابليتها للمساءلة ضرورة توافر مدونة لقواعد السلوك واتباع عملية توظيف وترقية تتسم بالشفافية وتقوم على أساس الجدارة والتزام الشفافية في الإدارة ومراجعة الحسابات المالية وحماية المبلغين الذين يبلغون عن حالات الفساد وتشجيع المجتمع المدني على المشاركة في وضع السياسات.

٦٨- وقد أدرجت عدة منظمات في السنوات الأخيرة منظورا يتعلق بالفساد في عملية دعم البرامج والمشاريع في جميع قطاعات تعاونها الإنمائي. فمن الخبرة التي اكتسبتها الوكالة النرويجية للتعاون الإنمائي وإدارة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة والبنك الدولي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، يتبين أن على المنظمة أن تخصص موارد ضخمة حتى يتسنى إدراج هذه القضايا في واقع الممارسة. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن يكون هناك فريق مستقل في المنظمة يُعهد إليه بمهمة محددة ويُدعم سياسيا لمتابعة هذه القضايا سواء داخل المنظمة المانحة أو خارجها. وينبغي أن تكون للفريق ميزانيته الخاصة واستراتيجية تستغرق عدة سنوات وتتضمن خطة عمل ذات أهداف محددة وقابلة للقياس.

نون- استكشاف التمويل التعاوني

٦٩- رغم زيادة جهود المواءمة التي تبذلها الجهات المانحة، لا يزال التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل مكافحة الفساد يتسمان في كثير من الأحيان بعدم التنسيق وبالتجزؤ، حيث تعمل منظمات عديدة في إطار ثنائي في عزلة نسبية بعضها عن بعض.

ويعزى هذا الوضع إلى أسباب عديدة منها الاختلافات في التوجيهات الواردة من مقر كل منها واختلاف آليات التمويل المعنية، التي تتراوح بين الدعم من الميزانية والدعم القطاعي من جهة والدعم من خارج الميزانية من جهة أخرى، وانعدام القدرة على التنسيق.

٧٠- ومن الوسائل التي يمكن بها تذليل هذه العقبات إنشاء "صناديق للشفافية" تموّل تمويلًا مشتركًا وتُسَخَّرُ لأعمال مكافحة الفساد المقررة على الصعيد الوطني. ويمكن أن يدير هذه الصناديق هيكل مستقل يضم ممثلي الحكومات والجهات المانحة ويشترك فيه المجتمع المدني عند الاقتضاء. وينبغي أن تستمر الالتزامات المالية تجاه تلك الصناديق الاستثنائية على الأقل في الأمد المتوسط لكفالة استدامة أنشطة مكافحة الفساد. غير أن من الضروري الحرص بوجه خاص على كفالة وجود خطة تمويل مشترك حكومية تقدم الحكومة الوطنية من خلالها قسطًا متزايدًا من الأموال عربونًا على التزامها السياسي بالإصلاح في مجال مكافحة الفساد. ويوفّر صندوق الشفافية المشترك في نيكاراغوا والشراكة من أجل إصلاح الحكم في إندونيسيا قدرًا من التجربة التي يمكن الاستفادة منها.

سين- كفالة وجود التزامات طويلة الأمد من أجل التغلب على التحديات التي تطرحها الدورات الحكومية

٧١- عندما تتسلم إدارة جديدة مقاليد الحكم يجوز لها الاضطلاع ببرامج حكومي جديد وجدول أولويات محدد قد يتضمنان التشديد على أهمية جهود مكافحة الفساد أو لا. وهكذا، فإن الدورة السياسية تؤثر بطبيعة الحال على استمرارية وتوجه سياسات مكافحة الفساد في بلد معين. ونظرًا إلى أن جهود مكافحة الفساد تتطلب نهجًا طويل الأمد إذا أُريد لها أن تحدث تغييرًا دائمًا، فقد يُترك التقدم المحرز خلال إدارة معينة في منتصف الطريق. ولا تقتصر نتيجة ذلك على إهدار الموارد المالية والبشرية، بل تشمل أيضًا تعاضم الشعور بخيبة الأمل لدى الأطراف المشاركة وهي تسعى إلى التكيف مع تغير الأولويات.

٧٢- وينبغي أن يحدد التعاون وسائل خلاقة لحل معضلة الدورة السياسية بإقامة توازن بين مشروعية التغيير في البرامج الحكومية وضرورة استمرار دعم جهود مكافحة الفساد القائمة. ويمكن أن تكون صناديق الشفافية السالفة الذكر، إذا ما صممت تصميمًا مناسبًا، إحدى الوسائل لتحقيق هذا الغرض.

عين - الدعوة إلى تنفيذ الاتفاقية "داخل الوطن"

٧٣- يجب على المنظمات المانحة أن تدعو إلى التصديق على الاتفاقية وتنفيذها "في وطنها" أيضا، لأن من المتعذر عليها إقامة حوار ذي مصداقية بشأن الفساد إذا كانت لحكوماتها يد في المشكلة. ولذا ينبغي استخدام الاتفاقية كحافز على زيادة اتساق سياسات مكافحة الفساد في مجالات عمل الحكومة المتعلقة بالمعونة الإنمائية وإنفاذ القانون والسياسة الخارجية. وينبغي أن تقيم الأطراف الفاعلة في مجال التنمية صلات بالزملاء من الوزارات المعنية في بلدانها بغية كفالة مواصلة الامتثال للاتفاقية في كل الفروع. ومما له أهمية خاصة أن تعالج البلدان المانحة دواعي الفساد الدولية، وهو ما يعني المشاركة بصورة استباقية مع القطاع الخاص داخل الوطن وفي البلدان الشريكة على السواء.

٧٤- ومن ثم، فإن مبادرات دولية من قبيل المبادرة الخاصة بشفافية صناعات استخراج المعادن، وشبكة النزاهة في مجال المياه، ومبادرة الاتفاق العالمي تستحق دعما خاصا من الوكالات المانحة على مستوى التنسيق الدولي وعلى صعيد البلد المنفذ أيضا.

سادسا - كفالة التماسك والاتساق: الدور المنوط بالمؤتمر

٧٥- على مدى السنوات القليلة الماضية، أدت زيادة إدراك التحديات الماثلة أمام مقدمي المساعدة الإنمائية في مجال الإدارة الرشيدة ومكافحة الفساد ودخول الاتفاقية حيز النفاذ إلى بذل جهد كبير لإضفاء روح جديدة من التماسك والاتساق على عملية تصميم المساعدة الإنمائية وتقديمها. وقد تجلت هذه الجهود في أبرز مظاهرها في العمل الذي تضطلع به لجنة المساعدة الإنمائية وعلى الأخص شبكتها المعنية بالحكم الرشيد (انظر الفقرة ٢١ أعلاه). فالعمل الجدير بالثناء الذي تقوم به هذه الشبكة يجب تشجيعه ودعمه حتى تُتم الشبكة البرنامج الطموح الذي وضعته لنفسها. ويمكن تعزيز هذه الجهود بضمان إشراك لجنة المساعدة الإنمائية وشبكتها المعنية بالحكم الرشيد إشراكا كاملا في أعمال المؤتمر وإتاحة فرصة للمؤتمر لكي يؤدي على أتم وجه مهمة تحقيق التماسك والاتساق المنوطة به بموجب الاتفاقية.

٧٦- ويحتل المؤتمر بحكم طبيعته وشمول ولايته مكانة فريدة تؤهله ليكون محفلا للحوار النشط بين الشركاء الإنمائيين. فهو يتيح لهم مكانا للتشاور وتبادل المعلومات فيما بينهم والاستماع إلى المشاكل وحالات النجاح وإيجاد أرضية مشتركة لتقرير واستعراض الأولويات والتقدم المحرز والعمل معا على ضمان نجاح الجهود المشتركة. ويتيح المؤتمر أيضا مزية أخرى. فهو يمكّن الأعضاء الأقدم عهدا في أوساط المانحين من إقامة حوار مثمر مع

الجهات المانحة الأحداث عهدا التي قد لا تكون أعضاء في آليات راسخة مثل لجنة المساعدة الإنمائية. وهذا الحوار هو خطوة أولى أساسية في سبيل تحديد أهداف واضحة وعملية للتنسيق يتفق عليها الجميع ضمن إطار مشترك وتوافقي مثل الاتفاقية. وهذا الحوار يأتي بقيمة مضافة مهمة لأنه قد يقطع شوطا كبيرا نحو تجنب إحباط أوساط إنمائية عملت داخل الآليات القائمة من أجل تحقيق التنسيق لكنها رأت آثار عملها تتلاشى بفعل جهات مانحة جديدة تقرر أولياتها خارج تلك الآليات.

٧٧- ويعد التنسيق الداخلي عنصرا آخر على نفس القدر من الأهمية من عناصر نهج متماسك ومتسق. والمؤتمر، بحكم اتساع نطاق تغطيته، مهياً لتحقيق هذا التنسيق لأنه ملزم باستقطاب ممثلي مختلف قطاعات الحكومة. ومن شأن التفاعل بين هؤلاء الممثلين، إلى جانب الحاجة الماسة إلى صوغ مواقف حكومية موحدة، أن يسهم إسهاما كبيرا في تفادي الحالات التي تنظر فيها مكاتب حكومية مختلفة إلى القضايا نظرة مختلفة تماما أو إنهاء تلك الحالات. وقد يشجع المؤتمر أيضا على إيجاد توافق وطني حول أولويات المساعدة الإنمائية وأهدافها.

٧٨- ويوفّر المؤتمر أيضا ملتقى للجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف، وهو يمكن أن يساعدها على وضع منهاج عمل مشترك. وتتيح طبيعة المؤتمر وكون أولوياته ستمحور على الأرجح حول استعراض التنفيذ وتقديم المساعدة التقنية في المستقبل المنظور فرصة فريدة لصوغ منهاج العمل ذلك في جو يكون فيه الغرض محددًا بوضوح ومتفقا عليه وتكون الرغبة الوحيدة هي كفاءة تعبئة الموارد والجهود اللازمة لتحقيق هذه الأهداف المشتركة على نحو مناسب وفعال.

٧٩- أخيرا، من المرجح أن يؤدي التفاعل والحوار النشط بين مختلف مجموعات الخبراء في سياق المؤتمر إلى تعزيز النهج التي ستتأى بالأوساط الإنمائية عن الآراء السائدة في الماضي. وفي إطار هذا السيناريو، فإن عناصر مكافحة الفساد أو الأثر المحتمل لتدابير مكافحة الفساد في البرامج الإنمائية الأوسع نطاقا سيُعترف بها وتُسجل وتعالج على النحو الصحيح بكامل أبعادها، وذلك بالاستعانة بالخبراء المناسبين.

سابعاً- التوصيات

٨٠- إن النجاح في تنفيذ الاتفاقية وإدراجها في صلب المساعدة الإنمائية لن يتحقق إلا في الأمد البعيد. ومن ثم، فمن الضروري الحفاظ على استمرارية الجهود وإبداء التزام ثابت. ولكن، لكي يتسنى الحفاظ على تلك الاستمرارية وذلك الالتزام، من الأساسي أن تظل

الأولوية السياسية المتمثلة في اتخاذ إجراءات مكافحة الفساد في مرتبة عالية في جداول الأعمال الوطنية والدولية. ومن المهم للجهات المانحة أن تتأكد - من خلال الآليات المناسبة وصمامات الأمان - من أن القضايا الناشئة لا تحجب هذا الالتزام أو تلتهم الموارد اللازم تخصيصها له. ومن المهم للشركاء الإنمائيين أن يكفلوا وجود التزام ودعم سياسيين ومجتمعيين واسعين لفائدة الإصلاحات المؤسسية والهيكلية ومن أجل الهدف العام المتمثل في تقليل الفساد بصورة فعّالة.

٨١- واختصاراً، فإن تنفيذ كل من البلدان النامية والمتقدمة الاتفاقية تنفيذاً كاملاً يحمل في طياته أملاً كبيراً في تحسين الإدارة على الصعيدين الوطني والعالمي، ويتيح للقطاع الخاص في الوقت ذاته فرصة أكثر تكافؤاً. وستزداد مجالات التأزر والحوافز على تنفيذ الاتفاقية تنفيذاً أعمق بازدياد عدد البلدان التي تصدق على الاتفاقية وتنفذ أحكامها.

٨٢- وتلخص المادة ١ التي تبين غرض الاتفاقية ونطاق العمل المقبل التحدي الماثل أمام الجهات التي ستنفذ الاتفاقية وتقدم المساعدة التقنية، وذلك على النحو التالي: (أ) ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته بصورة أكفأ وأجمع؛ و(ب) ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع الفساد ومكافحته، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات؛ و(ج) تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

٨٣- وتورد الاتفاقية عدداً من أحسن الممارسات والدروس المستخلصة من مبادرات مكافحة الفساد على مر السنين: فالمهمة لا يمكن إنجازها إلا باتباع نهج شامل يلتزم به المجتمع الدولي والمنظمات المانحة وجميع أجزاء الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع التزاماً كاملاً. والتحدي الذي سيواجهه كثير من البلدان هو إجراء إصلاح جوهري وإعادة تنظيم أسلوب الإدارة في كلا القطاعين العام والخاص. فبدون إدارة رشيدة يمكن توقع استمرار الفساد باعتباره مشكلة خطيرة حتى في بلد لديه قوانين جيدة لمكافحة غسل الأموال أو آليات فعالة للمصادرة.

٨٤- وقد اعترُف على نطاق واسع بالتحديات الماثلة أمام تنفيذ الاتفاقية في البيانات والوثائق العمومية ولكن ليس في واقع الممارسة دائماً. ورغم أن الحاجة إلى المساعدة والدعم التقنيين معترف بها على نطاق واسع وأنها مطلوبة أيضاً بموجب الاتفاقية، فإن الطلب الحالي والمتوقع يتجاوز القدرة الموجودة. ومع ذلك فإن المساعدة التقنية ذات النوعية العالية والفهم الجيد للخصوصيات الوطنية شرط أولي لنجاح المشروع برمته.

٨٥- وتقتضي ضرورة الاستثمار الطويل الأمد في تنفيذ الاتفاقية ودمجها في الجهود الأوسع نطاقا الساعية إلى تحقيق التنمية والنمو إيلاء بناء القدرات والخبرة قدرا كبيرا من الاهتمام. ويجب بذل جهد واع لضمان الاتساق والدقة في استنباط الأساليب والأدوات والحلول وكفالة مطابقتها لخصائص كل دولة ومتطلباتها وتقاليدها. ويجب أن يصبح تكوين ثلثة من الأخصائيين المكلفين بوضع الإصلاحات والمضي بها قُدمًا على الصعيد الوطني إحدى أسمى الأولويات. ويجب في الوقت نفسه تخصيص موارد كافية للتعليم من أجل إعداد جيل جديد من الخبراء والممارسين لهم دراية بتنفيذ التدابير المنصوص عليها في الاتفاقية على أتم وجه.

٨٦- ولا تقتصر المساعدة التقنية على إسداء المشورة التكنولوجية ونقل الخبرة. بل إنها تُفضي في كثير من الحالات إلى دعم التغييرات الهيكلية والتحويلات الثقافية. ويجب القيام بالتخطيط الاستراتيجي وترتيب الأولويات وتحديد تسلسل الإصلاحات وتوفيرها على نحو منهجي ومع إيلاء الخصوصيات المحلية الاعتبار الواجب. وتتسم المعرفة والتجربة والتشارك في المعلومات بأهمية أكبر من ذي قبل: فقلما تسنح فرصة كهذه لربط رغبات بلدان شمال الكرة الأرضية وأهدافها بنظيراتها في جنوب الكرة الأرضية. وفي هذا السياق، لا يمكن التقليل من شأن الدور المنوط بالأطراف الفاعلة غير الحكومية والمجتمع المدني والباحثين ومؤسسات الفكر في الجهود الرامية إلى الابتعاد عن الواقع المباشر من أجل فهم القضايا وربطها والبحث عن الحلول الدائمة من خلال المعرفة التوافقية وتطبيق تلك الحلول والمشاركة فيها. والأكاديميون مدعوون إلى توضيح المشاكل وإلهام "طلابهم" وتنقيفهم، وتدريب الممارسين والتعلم منهم من أجل دعم الإدارة الرشيدة ومساعي مكافحة الفساد.

٨٧- ويمكن أن تلتزم البلدان النامية المساعدة التقنية من منظمات مختلفة في آن واحد. ويتسم التنسيق ومراقبة النوعية بأهمية أساسية في هذه الحالات. ومن مخاطر عدم القيام بذلك فقدان الزخم اللازم لبرامج مكافحة الفساد وتمدُّع مرتكبي الجرائم الخطيرة بالحصانة وإهدار الموارد وخيبة أمل القطاعين العام والخاص وظهور مؤسسات عاجزة عن أداء وظيفتها و بروز تحديات دستورية وضرورة إجراء مزيد من التعديلات القانونية وعدم القدرة على التنسيق والتعاون على الصعيد الدولي. وتتعلق مسائل المنع والتشريع والإجراءات والأطر المؤسسية والتعاون الدولي وما يقترن بها من أحكام تخص القطاع الخاص والمجتمع المدني واسترداد الموجودات بجوانب كثيرة جدا من المجتمع من حيث إتاحة فرصة رائعة لمساعدة البلدان على المضي قدما في إصلاحات واسعة النطاق تفضي إلى الإدارة الرشيدة واحترام سيادة القانون والعدالة والنمو الاقتصادي والديمقراطية. ولكن، إذا لم يتحقق ذلك بصورة جيدة فقد تحصل

انتكاسات خطيرة في جميع هذه المجالات. ومن ثم، فإن الحد من الموارد أو التقليل من أهمية تنفيذ الاتفاقية يمكن أن يؤدي إلى نتيجة عكسية.

٨٨- وعندما يزداد اعتماد حكومة ما على ماخي المعونة فقد لا تكون هناك سيطرة وطنية على زمام خطة السياسات الرامية إلى الحد من الفقر ولا ولاية ديمقراطية لهذه الخطة. فالمشروعية والالتزام بالإدارة الرشيدة لا يمكن أن ينبعا إلا من الجهود التعاونية التي تستفيد من الدعم المحلي والمبادرات المجتمعية وتوطدها.

٨٩- ومع أن استعراض الجهود الجارية يتسم بأهمية حيوية، فيجب ألا تقتصر هذه العملية على مجرد نُظُم واستبيانات وصفية قائمة على التأشير على أجوبة جاهزة بل ينبغي أن تصبح عمليات قائمة على مبادئ متفق عليها تنفذ في بيئة نشطة تلتزم الأطراف الفاعلة في ظلها بالقيام بما ينبغي القيام به بإتقان.

٩٠- ويشكل التعاون الدولي والمساعدة التقنية عاملين رئيسيين في نجاح تنفيذ الاتفاقية على الصعيد القطري. ويجب في الوقت ذاته تحسين التعاون والتنسيق بين مقدمي المساعدة التقنية. ومن أجل مساعدة الدول الأطراف على تحسين التعاون ودعم توفير المعلومات وتبادلها وتيسير التنسيق مع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة (وفقاً للمادة ٦٤)، ينبغي أن تقوم الأمانة بما يلي:

(أ) نشر المعلومات مع تركيز خاص على تقريب جانبي العرض والطلب من جهود مكافحة الفساد. ويمكن أن يشمل ذلك إنشاء شبكة مركزية لتبادل المعلومات تتضمن على الأقل بيانات عن استراتيجيات الجهات المانحة بشأن جهود مكافحة الفساد (استراتيجيات المقر)؛ وعن برامج ومشاريع مكافحة الفساد القطرية المدعومة من الجهات المانحة (بما في ذلك المشاريع المتعلقة بالإدارة الرشيدة والتي تتضمن عناصر لمكافحة الفساد ذات صلة بالاتفاقية)؛ وعن الاستراتيجيات أو الخطط أو البرامج الوطنية لمكافحة الفساد؛ وعن السياسات والتدابير الوطنية في مجال مكافحة الفساد. ولا تحتاج كل هذه المجالات إلى بدء البحوث فيها من نقطة الصفر لأنه يمكن بسهولة في كثير من الأحيان إقامة روابط مناسبة تحيل إلى ما هو قائم من سياسات وبرامج وغيرها. وقد بدأ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في جمع المعلومات عن مشاريع معينة كجزء من قاعدة بيانات الفريق الدولي لتنسيق مكافحة الفساد، ويمكن الوصول إليها عن طريق الموقع الشبكي للفريق (www.igac.net)؛

(ب) تيسير التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة على الصعيدين الدولي والإقليمي المشاركة في تنفيذ الاتفاقية بغية كشف فرص إيجاد أوجه تآزر أو شراكة وتفاذي الازدواجية. وبمثل توفير المعلومات ذات الصلة، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، شرطا أوليا. غير أنه ينبغي للأمانة أيضا استبانة الثغرات التي تشوب التعاون والمساعدة التقنية وإقامة جسور بين مجالات مكافحة الفساد، كما سبق توضيح ذلك، وتنظيم محافل، من قبيل الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية، يمكن من خلالها للمنظمات المانحة مناقشة جهودها ومواءمتها وتنسيقها.

المرفق الأول

ملخص الرئيس

- ١ - ملخص المناقشات التالي قدّمه الرئيس إلى حلقة العمل في إطار التعاون الدولي بشأن توفير المساعدة التقنية على تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي عُقدت في مونتيفيديو من ٣٠ أيار/مايو إلى ١ حزيران/يونيه ٢٠٠٧. ولا ينبغي اعتبار هذا الملخص نصا تفاوض عليه المشاركون بالرغم من أن محتواه نوقش خلال حلقة العمل وأن اقتراحات ملموسة قدّمت خلال الحلقة وأدرجت في النص.
- ٢ - لقد نوقشت في حلقة العمل مسائل شتى، منها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بصفتها إطارا للمساعدة الإنمائية، وتنفيذ الاتفاقية بصفته عنصرا أساسيا من عناصر التنمية المستدامة، وضمان الاتساق والترابط في تقديم المساعد التقنية. ولا يجسّد هذا الملخص الطريقة التي اتبعت في تنظيم أعمال حلقة العمل لأن معظم المناقشات حول البنود ومختلف البنود الفرعية كانت مترابطة.
- ٣ - وقد تبادل المشاركون تجاربهم في مجالات المساعدة والتنسيق والتعاون فيما يتعلق بالتنمية. وقدّمت مداخلات بشأن إدماج الاتفاقية في صلب الأنشطة بصفتها تكفل تحقيق التنمية وترويج الحكم الرشيد إذا ما نفذت تنفيذا فعالا. وانصب قدر كبير من التركيز على أفضل السبل التي يمكن بها للمساعدة التقنية أن تلي احتياجات الدول التي تطلبها وأولوياتها وعلى كيفية زيادة أثر المساعدة التقنية إلى أقصى حد من خلال تحسين التنسيق. وقدّمت عروض إيضاحية وبيانات عدة بشأن المبادرات القائمة وكيفية استخدامها على أفضل وجه.
- ٤ - وكشفت المناقشات عن تطور كبير في طريقة التفكير في هذا الموضوع منذ التفاوض بشأن الاتفاقية. وقد ظهرت بعض القواسم المشتركة، لكن المناقشات أسفرت أيضا عن إدراك وجود اختلاف في وجهات النظر والحاجة إلى المزيد من التفكير في بعض المجالات. ومثلت حلقة العمل منتدى هاما لتبادل وجهات النظر وتطوير أفكار كي تُقدم إلى فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بالمساعدة التقنية وإلى مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دورته الثانية. وفي غضون ذلك، سوف يواصل المشاركون مناقشة مختلف المقترحات المقدمة خلال حلقة العمل، وذلك داخل حكوماتهم أو وكالاتهم وفي محافل إقليمية أخرى حسبما يرونه مناسباً.

٥- وتناولت المناقشات مسألة كيفية انطباق الاتفاقية في السياق الأوسع الذي يشمل الحكم الرشيد والتنمية. فالاتفاقية تبرز طائفة من المسائل ذات الأهمية الكبيرة للتنمية، منها مبادئ الإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية والإنصاف والمسؤولية والتساوي أمام القانون وضرورة صون النزاهة وتعزيز ثقافة تنبذ الممارسات الفاسدة. ويمثل تحسين أسلوب الإدارة وتعزيز المؤسسات والحد من قابلية التعرض للفساد تحديات جوهرية تواجه التنمية. وينبغي أن يشكل تنفيذ الاتفاقية جزءاً لا يتجزأ من المساعدة الإنمائية نظراً لما تنطوي عليه الاتفاقية من مميزات تؤهلها لأن تكون إطاراً توافيقياً في مواجهة تلك التحديات.

٦- ودارت مناقشة حول ما يؤهل الاتفاقية لأن تكون إطاراً مفاهيمياً أو أرضية مفاهيمية وصكاً يُضفي الاتساق على عملية اتخاذ القرار بشأن برمجة المساعدة الإنمائية والمساعدة التقنية المخصصة لتنفيذ الاتفاقية، دون الإضرار بالصلاحية التقديرية المتأصلة في الأنشطة الممولة بواسطة تبرعات. فالاتفاقية صك توافقي يضع معايير مشتركة من أجل تحديد الاحتياجات ورسم الأهداف وتقدير التقدم المحرز في التنفيذ، وبالتالي فهي يمكن أن توفر إطاراً لبرمجة المساعدة وتنفيذها، فيما يتعلق بالبلد المتلقي والجهة المانحة على السواء.

٧- وقد حددت حلقة العمل الحاجة الملحة إلى تعزيز معرفة العاملين في مجال التنمية بالاتفاقية، خاصة على المستوى القطري حيث تتسم القاعدة المعرفية المؤسسية في كثير من الأحيان بالضعف وحيث يبدأ العاملون في مجال التنمية "كل شي من الصفر". والاتفاقية غير معروفة على نطاق واسع، رغم أن هناك مشاريع عديدة كان بإمكانها الإسهام في تنفيذها.

٨- وفي الوقت نفسه، ثمة حاجة إلى مواصلة جهود المساعدة على أرض الواقع من خلال تعزيز التنسيق والتعاون والاتساق فيما بين الجهات المانحة. وقد أكدت حلقة العمل أن ذلك يتمشى مع إعلان باريس بشأن فعالية المعونات. ويمكن لهذه الأنشطة أن تشمل استحداث نهج مشتركة ذات تركيز قطري إزاء مكافحة الفساد والقيام بتقييمات قطرية يتشارك فيها الشركاء الإنمائيون كنقطة انطلاق. وكان هناك أيضاً تساؤل حول طرائق التنسيق السليمة التي يمكن استخدامها بين المنظمات المانحة الموجودة في الميدان. ونوقشت أفكار مختلفة تتعلق بالكيفية التي يمكن أن تشكل بها الاتفاقية الأساس لعملية التنسيق هذه، كأن يكون ذلك من خلال توسيع ولايات الأفرقة الموجودة لتشمل الاتفاقية، كما هو الحال في مجموعات دابلن الصغرى وبنك التنمية الآسيوي والمبادرة المشتركة بين مصرف التنمية الآسيوي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الفساد في آسيا والمحيط الهادئ. كما نوقشت إمكانية تشكيل مجموعة مخصصة الغرض (يمكن تسميتها مجموعة مونتيبيديو) تُستلهم من آليات التنسيق القائمة. وأشار إلى دور مركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد كأرضية

للكالات الشريكة كي تبادل الدروس والتجارب وتيسر التعاون على استراتيجيات مكافحة الفساد. وأشار أيضا إلى دور لجنة المساعدة الإنمائية التابعة إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما يتعلق بالتقييمات المشتركة للفساد، علاوة على مبادئ المواءمة بين استجابات المانحين. وكانت قد أرسيت صلات قوية من قبل بين الاتفاقية ولجنة المساعدة الإنمائية. وأشار أيضا إلى دور الفريق الدولي لتنسيق مكافحة الفساد في الجهود الرامية إلى تنسيق المساعدة الدولية والثنائية في إجراءات مكافحة الفساد. ويعني منفذو العديد من تلك الأنشطة التنسيقية أن الموارد المتاحة للمساعدة التقنية ليست بلا حدود وأن من الضروري استخدام هذه الموارد على النحو الأمثل.

٩- وأتفق على عدم وجود إصلاح من أجل مكافحة الفساد يتسم بأنه "أفضل ممارسة" ويمكن تطبيقه على جميع البلدان تطبيقا موحدًا. وبعبارة أخرى، فإن من الضروري تجنب فكرة "النهج الواحد المناسب للجميع" في تقديم المساعدة. فالظروف الاقتصادية والقيود المؤسسية والقدرات الإدارية والثقافة والتاريخ في بلد ما هي عوامل مهمة يجب أن تراعى عند تصميم إصلاحات من أجل مكافحة الفساد وتنفيذها. ذلك أن للسياق أهميته في هذا المجال.

١٠- وناقش المشاركون الشروط التي لا بد من توفرها لضمان فعالية المساعدة التقنية. ورأى كثيرون أن توفر الإرادة السياسية لمحاربة الفساد أمر مهم جدا. وأبرز كثيرون الحاجة إلى أن يحدد البلد المتلقي احتياجاته من المساعدة التقنية. ومن أجل ضمان إدماج الأولويات بطريقة مناسبة في برامج الجهات المانحة، يجب تعزيز الحوار بينها وبين البلدان المتلقية، وهذا يفضي إلى خريطة طريق متفق عليها. فالبرامج الفعالة هي البرامج التي تلي الاحتياجات التي تعبر عنها الجهات المتلقية. وأبرزت الحاجة إلى ضمان إمساك الجهات المتلقية بزمام الأمور كمبدأ أساسي من مبادئ المساعدة التقنية. فمع أن من حق الجهات المانحة أن تبدي قلقا مشروعًا بشأن فعالية المشاريع الإنمائية وضمان تحقيقها نتائج جيدة، فإن الاتفاقية لا تترك مجالًا لفرض شروط على تقديم المساعدة التقنية.

١١- وشددت حلقة العمل أيضا على أهمية استبانة الخبرات وتعميمها. وأشار إلى وجود كم هائل من المعلومات وإلى ضرورة تحسين مراقبة النوعية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الخبرات اللازمة في المجالات المختلفة التي تغطيها الاتفاقية، ولا سيما المجالات الأحدث عهدًا والأكثر ابتكارًا، كاسترداد الموجودات، نادرة ومطلوبة بكثرة، وهي بالتالي مكلفة للغاية. واتفق المشاركون في حلقة العمل على أن إيجاد حل لهذه المسألة يجب أن يحظى بالأولوية من أجل ضمان تقديم مساعدة عالية الجودة وإسداء نصائح دقيقة وتحقيق الاتساق في جهود التنفيذ. وناقش المشاركون دور مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة كوسيط

لإقامة صلة بين الأشخاص ذوي الخبرات والبلدان التي تحتاج إلى هذه الخبرات. ومن الضروري مواصلة دراسة الطرائق المحددة اللازمة لذلك. ونوقشت، في هذا الصدد، إمكانية تشكيل مجموعة من الخبراء الذين يُلحَقون ببرنامج تدريبي مكثف يستحدث خصيصاً بشأنهم حتى يكونوا في الوقت ذاته مدربين وخبراء يسدون المشورة ويقدمون المساعدة، عندما يُطلب إليهم ذلك، في إطار برامج المساعدة التقنية.

١٢- ورئي أن بإمكان المؤتمر أن يعالج بعض الشواغل في مجال المساعدة الإنمائية من خلال تيسير التنسيق والتعاون بين الجهات المانحة في جهود مكافحة الفساد التي تبذلها الوكالات الإنمائية المعنية، بما في ذلك تبادل الدروس المستخلصة والتجارب. ويمكن تلخيص التنسيق على أنه يتضمن الاتساق والفعالية وتقديم المساعدة والموثوقية والأثر والترابط. والمؤتمر، إذ يسعى نحو تحقيق هذه المواصفات، يبشّر بإمكانات هائلة بصفته محفلاً يجمع كل الآليات القائمة إضافة إلى ما قد يظهر من جهات مانحة أخرى. فالحوار بين هاتين المجموعتين أساسي. ويمكن أن يؤدي المؤتمر دور المحفل بين متلقي المساعدة ومقدميها، ويمكنه في الوقت نفسه أن يؤدي دوراً ميسراً من أجل إتاحة توزيع كل الاحتياجات إلى المساعدة على أوساط المانحين.

١٣- وخلاصة القول، فإنّ الاتفاقية يمكن أن تشكّل إطاراً مهماً لتحسين المساعدة التقنية والتنسيق. فمبادئ المساعدة الإنمائية تعزز الاتفاقية وتعزز بها. ويمكن بسهولة دمج الأفكار المعبر عنها في حلقة العمل في العمل الجاري في مجالي التنسيق وتقديم المساعدة الإنمائية. ولا يزال التحدي الرئيسي متمثلاً في كيفية إشراك جميع الدول الأعضاء وكيفية دمج الاتفاقية بصفقتها أداة مشتركة.

المرفق الثاني

مذكرة من المانحين: الروابط بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
وجداول أعمال التنمية

على سبيل الإسهام في التقرير، قدم عدد من البلدان والوكالات المانحة، وهي ألمانيا وفرنسا وفنلندا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية والنرويج والولايات المتحدة الأمريكية، إلى جانب البنك الدولي وبنك التنمية الآسيوي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وقد كانت كلها ممثلة في حلقة العمل في إطار التعاون الدولي بشأن توفير المساعدة التقنية على تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي عقدت في مونتيفيديو من ٣٠ أيار/ مايو إلى ١ حزيران/يونيه ٢٠٠٧، ملخصاً لأفكارها حول المساعدة بصفتها وسيلة لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وحول ما يربط الاتفاقية بالمساعدة الإنمائية بصورة أعم. وتمثل التصريحات التالية رأي مندوبي الجهات المانحة المذكورة أعلاه وهي موضع نقاش مع المقار الرئيسية لمندوبي تلك الجهات المانحة ومشروطة بموافقتها عليها:

(أ) تحظى اتفاقية مكافحة الفساد بالترحيب بصفتها تعبير عن التزام كل الشركاء الإنمائيين بتعزيز مكافحة الفساد بصفة ذلك عنصراً محورياً من عناصر التنمية المستدامة. وتشكل الاتفاقية إطاراً استرشادياً قيماً لطائفة من الأنشطة التي تعزز الجهود الرامية إلى مكافحة الفساد بفعالية؛

(ب) مع التسليم بأن الفصل السادس من الاتفاقية يحتوي على عدد من الأحكام الخاصة بالمساعدة التقنية، يُفهم أن من شأن طائفة أوسع من أنشطة المساعدة الإنمائية أن تساعد في تعزيز الأهداف العامة التي رسمتها الاتفاقية؛

(ج) تمشياً مع إعلان باريس بشأن فعالية المعونات، يُفهم أن المساعدة الفعالة في تنفيذ الاتفاقية وفي تحقيق أهدافها تتطلب اتباع نهج قُطرية التركيز تجسّد الإمساك بزمam الأمور على المستوى المحلي. ولا يوجد نموذج واحد لبرنامج فعال لمكافحة الفساد، كما إن تحقيق النتائج يتطلب حواراً مستمراً بين الشركاء الإنمائيين في كل بلد. وفي هذا الصدد، يمثل إعلان باريس المبادئ التي تدعم الاتفاقية وتدعم تحقيق أهدافها؛

(د) نظراً لنطاق الأنشطة الجارية والجديدة فيما يتعلق بالاتفاقية وبمكافحة الفساد، من المهم ضمان الاتساق والترابط. وفي هذا الصدد، هناك تسليم بأنه بينما قد تقتضي الحاجة إدماج الاتفاقية بمزيد من الفعالية في آليات التنسيق القائمة، من الضروري استخدام تلك الآليات أفضل استخدام قبل التفكير في وضع هياكل تنسيق جديدة. وينبغي أن يقيم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بالتعاون مع الدول الأطراف، اتصالاً بالشبكات القائمة من أجل تحسين فهم الاتفاقية وجعلها جزءاً من الحوار حول التنمية.