

Distr.: General
8 October 2010
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية
المعني بمنع الفساد

فيينا، ١٣-١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠

المنهجيات، وخاصة النهج القائمة على الأدلة، لتقييم مواطن الضعف
أمام الفساد في القطاعين العام والخاص
ورقة معلومات خلفية من إعداد الأمانة*

المحتويات

الصفحة

٢	أولاً- مقدمة.....
٣	ثانياً- المسائل التي تتناول التقييمات الكمية للفساد.....
٤	ثالثاً- الطرائق غير المباشرة لتقييم الفساد.....
٥	رابعاً- الطرائق القائمة على الأدلة لتقييم الفساد.....
٧	ألف- استقصاءات الأسر المعيشية.....
٩	باء- استقصاءات مشاريع الأعمال.....
١٠	جيم- الدراسات الاستقصائية بشأن موظفي الحكومة.....
١١	خامساً- الاستنتاجات والتوصيات.....

*هذه الوثيقة صادرة دون تحرير رسمي.

211010 V.10-56915 (A)



أولاً - مقدمة

١ - اعتمد مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دورته الثالثة المعقودة في الدوحة، في الفترة من ٩ إلى ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، القرار ٢/٣ بشأن تدابير منع الفساد. وقرّر المؤتمر في هذا القرار أن ينشئ فريقاً عاماً حكومياً دولياً مؤقتاً مفتوح العضوية لكي يسدي إليه المشورة ويساعده في تنفيذ ولايته بشأن منع الفساد. وقد أنشئ الفريق العامل وفقاً للمادة ٦٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.^(١)

٢ - وفي القرار ذاته، قرّر المؤتمر أن يؤدّي الفريق العامل المهام التالية:

(أ) مساعدة المؤتمر في تنمية وتجميع المعارف في مجال منع الفساد؛

(ب) تيسير تبادل المعلومات والخبرات بين الدول فيما يتعلق بالتدابير والممارسات الوقائية؛

(ج) تيسير جمع أفضل الممارسات في مجال منع الفساد وتعميمها والترويج لها؛

(د) مساعدة المؤتمر على تشجيع التعاون بين جميع أصحاب المصلحة وقطاعات المجتمع بغية منع الفساد.

٣ - وفي القرار ذاته، استذكر المؤتمر الفقرة ٢ من المادة ٦١ من الاتفاقية التي تناشد الدول الأطراف أن تنظر في تطوير الإحصاءات والخبرة التحليلية بشأن الفساد والمعلومات وتقاسم تلك الإحصاءات والخبرة التحليلية والمعلومات فيما بينها ومن خلال المنظمات الدولية والإقليمية، بغية إيجاد تعاريف ومعايير ومنهجيات مشتركة قدر الإمكان وكذلك معلومات عن الممارسات الفضلى لمنع الفساد ومكافحته. وطلب المؤتمر كذلك إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يجمع ويعمّم معلومات عن المنهجيات، بما في ذلك النهج القائمة على الأدلة والتي تُستخدم لتقييم مواطن الضعف في القطاعين العام والخاص التي يتحمل أن تتعرّض للفساد بصفة خاصة أو أن يتكرّر تعرّضها له، وأن يقدم إلى الفريق العامل تقريراً عن تلك الجهود.

٤ - وعملاً بالقرار ٢/٣، توفّر ورقة المعلومات الخلفية هذه لمحة عامة عن المعارف الراهنة والنهج نحو تقييم مواطن الضعف أمام الفساد في القطاعين العام والخاص على السواء. وتركز الورقة على المنهجيات التي تمكّن من إجراء تقييمات كمية، ولكنها لا تبحث في النهج

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

النوعية من قبيل المراجعات التشريعية أو التحليلات المؤسسية. وتسعى الورقة إلى تقديم سرد للمنهجيات القائمة دون أن تناقش ما توصلت إليه من استنتاجات، وإنما تبرز أوجه الشبه وأوجه الاختلاف. ومن هذا المنظور، يمكن اعتبارها بمثابة امتداد مفاهيمي للتحليل المقدم إلى المؤتمر في دورته الثالثة (CAC/COSP/2009/CRP.2).

ثانياً- المسائل التي تتناول التقييمات الكمية للفساد

٥- بُذلت طوال العقدين الماضيين محاولات عديدة لإجراء تقييمات كمية للفساد. واستكشف الباحثون والإحصائيون أساليب لتوليد البيانات الموثوقة لكي تستير بها المناقشات العامة وعمليات وضع السياسات بشأن الفساد. ولكن هذه المحاولات واجهت عدداً من التحديات المنهجية والتشغيلية. فالفساد جريمة، وجمع البيانات الدقيقة عنها لا يقل تحدياً عن جمع الأدلة عن أشكال أخرى من الجرائم. فالتصرفات غير المشروعة خفية والضحايا ليست راغبة أو قادرة دوماً على الإبلاغ عنها إلى السلطات. وفي حالة الفساد، يزداد جمع الأدلة الإحصائية تعقيداً بسبب عوامل ثلاثة:

- عندما لا تكون التشريعات الوطنية متسقة تماماً مع اتفاقية مكافحة الفساد، فإن الحدود التي تفصل ما بين التصرفات المشروعة وغير المشروعة أو الملائمة وغير الملائمة غالباً ما تكون غامضة.
- بما أن الفصل الثالث من الاتفاقية يدعو إلى تجريم قائمة بجرائم الفساد، فإن التقييم الدقيق يتطلب جمع البيانات عن كل من جرائم الفساد هذه، وهي مهمة شاقة.
- بالمقارنة مع جرائم أخرى، يكون ضحايا الفساد أقل استعداداً للإبلاغ عن هذه الجريمة إلى السلطات المختصة لأسباب منها الخوف من الانتقام أو التقاعس عن مكافحة ممارسة راسخة أو لأنهم يشتركون إلى حد ما في المسؤولية عن هذه الجريمة.

٦- وقد أيدت الصعوبة في جمع البيانات القائمة على الأدلة أو على التجربة اللجوء إلى النهج غير المباشرة لقياس الفساد، مثل الطرائق التي تستند إلى تقييمات الخبراء وإعادة معاملة البيانات المتاحة (أي المؤشرات المركبة).

ثالثاً- الطرائق غير المباشرة لتقييم الفساد

٧- استُخدمت على نطاق واسع طريقتان غير مباشرتين في تقييم الفساد، وذلك على الصعيدين الوطني والدولي:

(أ) تقييمات الخبراء: وفقاً لهذا النهج، يطلب من فريق مختار من الخبراء تقييم اتجاهات وأنماط الفساد في بلد معين أو مجموعة معينة من البلدان. والفكرة الأساسية وراء تقييمات الخبراء هي جمع معلومات مقتضبة من مجموعة مختارة من الأفراد الذين يفترض أنهم على إلمام بالمعلومات المتبتغة؛

(ب) المؤشرات المركبة: وهي تمثل طريقة للجمع ما بين مجموعة شتى من البيانات الإحصائية في مؤشر واحد. وغالبا ما يستخدم هذا النهج للتوصل إلى تحديد كمي موجز للمفاهيم المتعددة الأبعاد أو لتجميع البيانات المتولدة من مصادر مختلفة.

٨- وهنالك عدد من الأمثلة عن التقييمات غير المباشرة للفساد عرفت على امتداد العقدين الماضيين.^(٢) وكثيرا ما اجتذبت النتائج المستخلصة من هذه التقييمات اهتماما كبيرا من جانب وسائل الإعلام وصانعي السياسة وعامة الجمهور. وعلاوة على ذلك، فإن توليد التقييمات الكمية للفساد في شكل مراتب أو مؤشرات قد أوحى بأن قياس الفساد عملية ممكنة وضرورية.

٩- غير أن التقييمات التي تستند إلى الطرائق غير المباشرة تنطوي على مواطن ضعف هامة فيما يتعلق بصحة وجدوى ما تتمخض عنه من مؤشرات. فالإحصائيون يشككون فيما إذا كانت هذه التقييمات تقيس ما يعتزمون قياسه وما إذا كانت تلبى احتياجات المستعملين.

١٠- والسبب في التشكيك في هذه التقييمات هو أنها تستند عموما إلى آراء وتصورات، بدلا من أن تستند إلى تجارب أو أدلة. ويتطلب استعمال بيانات التصور اهتماما خاصا إذ إن آراء الأفراد بشأن الفساد هو الناتج النهائي لعملية معقدة. وبمثل نوع المعلومات المتاحة للأفراد العامل الأول الذي يؤثر على آرائهم. وتؤدي وسائل الإعلام الجماهيري عادة دورا رئيسيا في بلورة تصورات الجمهور، عندما تركز مثلا على حالات معينة من الفساد بينما تهمل حالات أخرى. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يختلف تفسير المعلومات ذاتها باختلاف الأفراد، وذلك تبعا لثقافتهم والقيم التي يتمسكون بها ومركزهم الاجتماعي-الاقتصادي

(2) للاطلاع على استعراض للمبادرات الرئيسية، انظر "النُهُج الكمية لتقييم ووصف الفساد ودور مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في دعم البلدان في إجراء هذه التقييمات"، ورقة معلومات خلفية مقدّمة إلى مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دورته الثالثة، CAC/COSP/2009/CRP.2.

والمهنة التي يمارسونها وغير ذلك من المتغيرات. ومن ثم فإن البيانات التي تستند إلى التصور قد تكون مفيدة جدا ولكن لا يمكن استخدامها بكل بساطة كمؤشر وسيط للدلالة على اتجاهات الفساد، وذلك نظرا لتداخلها مع عناصر ذاتية.

١١- وموطن الضعف الرئيسي الثاني لهذه النهج هو أنها عاجزة عن تقديم معلومات مفصلة عن الفساد. فهذه الطرائق لا تستطيع توليد مؤشرات يمكن بواسطتها تحديد المجالات أو الإجراءات أو الوظائف المعرضة للفساد ورصد الاتجاهات بمرور الزمن. وتتمثل النتيجة النهائية للمؤشرات المركبة مثلا في شكل ترتيب للبلدان، الأمر الذي لا يشكل قياسا فعليا للفساد كما أنه لا يوفر معلومات يمكن استخدامها مباشرة لأغراض صنع السياسات.

١٢- ويمكن التغلب على بعض مآخذ الطرائق غير المباشرة لتقييم الفساد باستخدام نهج مختلفة ترمي إلى جمع معلومات الفساد القائمة على الأدلة من خلال إجراءات إحصائية موحدة معياريا.

رابعاً- الطرائق القائمة على الأدلة لتقييم الفساد

١٣- خلافا للطرائق القائمة على الآراء، تعتمد نهج تقييم الفساد وقابلية التأثير به القائمة على الأدلة إلى جمع المعلومات عن الأدلة أو التجارب المتعلقة بالظاهرة قيد النظر وتحلل هذه المعلومات من خلال إجراءات علمية غير ذاتية. وعلى وجه التحديد، تستخدم الأدوات الإحصائية للتأكد من أن المعلومات المجموعة دقيقة وموضوعية قدر الإمكان. وهنالك أسلوبان رئيسيان لجمع المعلومات الإحصائية القائمة على التجارب فيما يتعلق بالفساد:

- ١- جمع واستخدام البيانات الرسمية عن قضايا الفساد المبلغ عنها من مصادر مختلفة (الشرطة، المدعون العامون، المحاكم، أجهزة مكافحة الفساد)؛
- ٢- إجراء دراسات استقصائية بالعينة عن مسائل الفساد والنزاهة. إذ تسمح هذه الدراسات العشوائية بجمع البيانات مباشرة عن تجارب عينات ممثلة لمجموعات معينة، مثل الأسر المعيشية أو مشاريع الأعمال.

١٤- وقد تمثل البيانات الرسمية عن الجرائم المبلغ عنها الخطوة الأولى نحو تقييم الفساد ومدى انتشاره وقابلية التأثير به. ونظرا لانخفاض معدلات الإبلاغ عادة، فإن هذه البيانات تصف استجابة أجهزة إنفاذ القانون ونظم العدالة الجنائية أكثر مما توفر المعلومات عن المدى الحقيقي لانتشار هذه الجريمة بالذات. بيد أن إتاحة البيانات المفصلة عن الجرائم المرتكبة

والمسؤولين الضالعين فيها يمكن أن توفر بعض الدلائل المفيدة عن مجالات معيّنة من قابلية التعرض للفساد.

١٥- وتسمح الدراسات الاستقصائية بالعينة بجمع المعلومات عن التجارب المباشرة في مجال الفساد. والاستراتيجية المعتمدة في هذه الدراسات هي سؤال المجيبين عما إذا كانوا ضحايا حالات من الفساد. وإذا ما أُجريت وفقا لمعايير منهجية صارمة (من حيث ملاءمة تصميم العينة وحجمها والانتقاء العشوائي للمجيبين والتصرف المهني والمأمون من جانب القائمين بإجراء المقابلات)، فإن الدراسات الاستقصائية بالعينة يمكن أن تسفر عن مؤشرات هامة عن شدة ممارسات الفساد ومدى انتشاره. والأهم من ذلك هو أن فيض المعلومات التي تجمع من خلال استبيانات العينة يمكن أن يسלט الضوء على أساليب الفساد والقطاعات والوظائف والإجراءات الإدارية الأكثر عرضة له. وقد يستخلص البحث عن المعلومات الخاصة بالمجالات الأكثر عرضة للفساد أدلة قاطعة من الدراسات الاستقصائية بالعينة بشأن التعرض لهذه الظاهرة.

١٦- ولكن الدراسات الاستقصائية بالعينة تنطوي أيضا على مواطن ضعف. ولذا ينبغي، لدى استخدام البيانات الناجمة عن هذه الدراسات بشأن الفساد والنزاهة، أن يؤخذ في الحسبان ما يلي:

(أ) لا تولّد جميع جرائم الفساد ضحايا من الأفراد. ففي حالات الاختلاس أو إساءة استعمال السلطة أو الثراء غير المشروع، على سبيل المثال، غالبا ما يتعدّر معرفة الضحايا المباشرين ومن ثم فإن هذه الجرائم لا يمكن تفصيلها من خلال الدراسات الاستقصائية بالعينة؛

(ب) يكون لمفهوم الضحية في جرائم الفساد مدلولات غامضة. وفي العديد من الأحوال، يحول الاتفاق القائم بين الراشي والمرتشي دون كشف المجيبين عن هذه الحالات.

١٧- وتوحيّا لجمع المعلومات عن مختلف الجهات الفاعلة الضالعة في عمليات الفساد، جرى تطوير أشكال شتى من الدراسات الاستقصائية. ويستهدف كل منها مجموعات مختلفة لها أدوار وتجارب مختلفة في مجال الفساد:

- الاستقصاءات التي تتناول الأفراد أو الأسر المعيشية
- الاستقصاءات التي تتناول القطاع الخاص عموما أو دوائر صناعة محددة
- الاستقصاءات التي تتناول الموظفين العموميين أو قطاعات معيّنة (جهاز الشرطة أو القضاء)

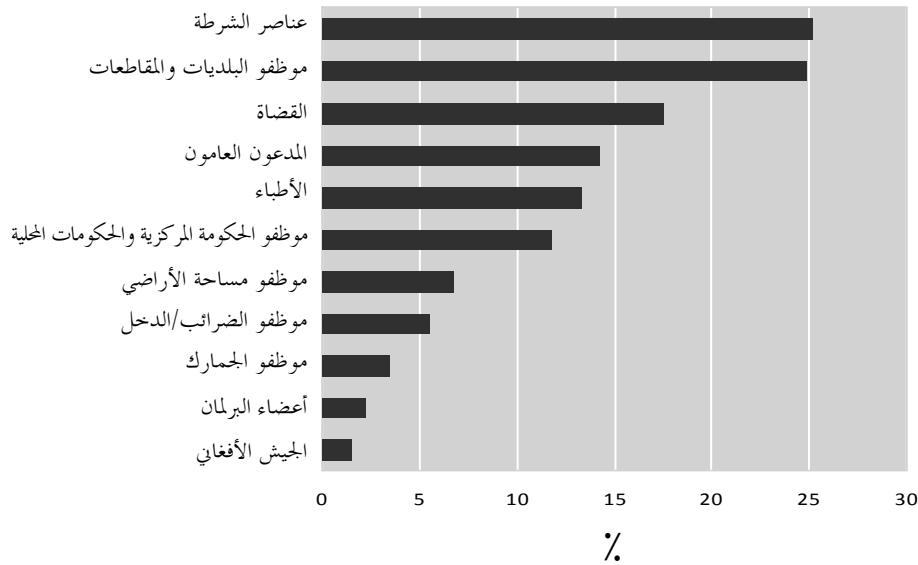
ألف - استقصاءات الأسر المعيشية

١٨ - في استقصاءات الأسر المعيشية بالعينة، يُسأل المجيبون بالدرجة الأولى عن تجربتهم بوصفهم من ضحايا الفساد. ويمكن في هذه الاستقصاءات التحري بصورة كاملة عن جوانب متعددة من عمليات الفساد، ويمكن تحليل العلاقة بين الموظفين العموميين والخدمات المقدمة والمواطنين العاديين تحليلاً مفصلاً. وبالإضافة إلى مدى انتشار ممارسات الفساد، من الممكن أيضاً استكشاف كيفية حدوث الفساد ولأي أغراض وفي أي قطاع وفيما يتعلق بتقديم أي من الخدمات العامة. وتضع نتائج الدراسات الاستقصائية بيانات خط الأساس لأغراض الرصد والتقييم. وهي مفيدة في تحديد التدابير التصحيحية وفي قياس أثرها.

١٩ - ومن أمثلة أنماط المعلومات التي تولدها الدراسات الاستقصائية بالعينة هو التقييم الذي أجراه مؤخراً مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في أفغانستان⁽³⁾ وتكشف هذه الدراسة عن مدى حدوث الرشوة بين مجموع السكان في تعاملهم مع الموظفين العموميين.

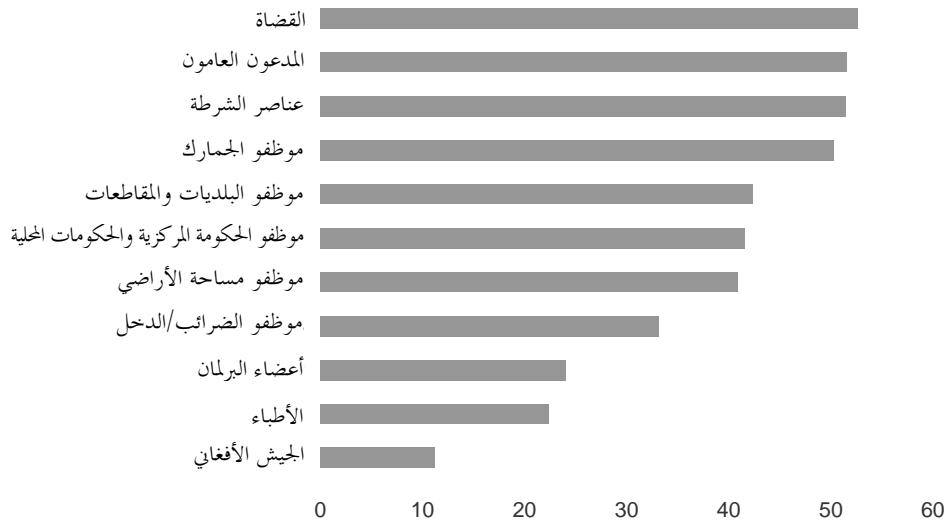
الشكل ١

النسبة المئوية من السكان الذين دفعوا رشوة على الأقل في الشهور الإثني عشر الماضية بحسب الموظف الذي يطلب الرشوة (أفغانستان، ٢٠٠٩)



(3) "الفساد في أفغانستان: الرشوة كما أبلغ عنها الضحايا" (المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، ٢٠١٠).
<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/corruption-in-Afghanistan.html>

الشكل ٢
النسبة المئوية من السكان الذين دفعوا رشوة بعد التعامل مع موظفين عموميين مختارين
(أفغانستان، ٢٠٠٩)



٢٠- وتبرز قدرة هذه الدراسات الاستقصائية على تحديد مجالات معينة من مواطني التأثير للفساد من تحليل الشكليات ١ و ٢ أعلاه. فالشكل ١ يبين النسبة المئوية من السكان الذين دفعوا رشوة إلى موظفين عموميين خلال الشهرين الإثنى عشر السابقين. ويبرز من هذه البيانات أن المواطنين العاديين غالباً ما يرشون عناصر الشرطة وموظفي السلطات المحلية. ولكن إذا كان التحليل أن يركز على تحديد القطاعات الأكثر تأثراً بممارسات الفساد، فلا بد من أن يأخذ في الاعتبار أن الرشاوى لا تدفع إلا في حالة تعامل فعلي بين المواطنين وموظفي الحكومة. ويقتصر الشكل ٢ على الأفراد الذين كان لهم صلة بمختلف الموظفين الحكوميين ويبين النسبة المئوية من المواطنين الذين كان عليهم أن يدفعوا رشوة لهؤلاء الموظفين. ويبرز من هذا الرسم البياني أنه عندما يتعامل المواطنون الأفغان مع ممثلي القضاء والشرطة وإدارة الجمارك، يطلب منهم دفع رشوة في حوالي ٥٠ في المائة من الحالات.

٢١- وعلاوة على ذلك، وفي إطار استقاء معلومات تكميلية عن الرشاوى المدفوعة، تولد الدراسات الاستقصائية بالعينة معارف إضافية عن مواطني التعرض للفساد. وتتصل هذه المعلومات بالإجراءات الإدارية التي تدفع بشأنها الرشاوى، والأغراض المحددة من الرشاوى، وكيفية الدفع، والمبالغ المدفوعة. كما يمكن أن تسهم استقصاءات الأسر المعيشية أيضاً في

جمع المعلومات عن جوانب أخرى من سوء التصرف، كتلك التصرفات التي تحدث عندما يتقدم المواطنون بطلبات للتوظيف في سلك الخدمة العامة.

باء- استقصاءات مشاريع الأعمال

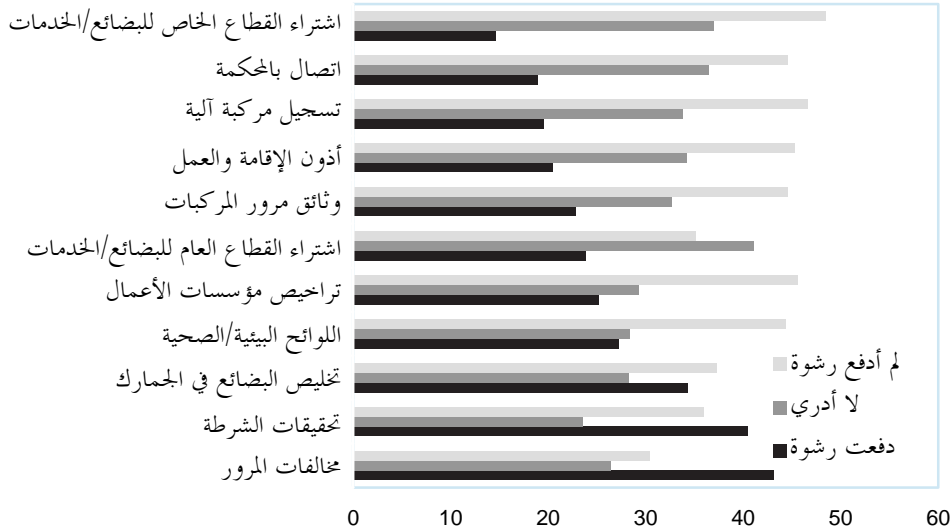
٢٢- يمكن أيضا إجراء الدراسات الاستقصائية بالعينة في القطاع الخاص، حيث يكون المحييون مديرون تنفيذيون في عينة عشوائية من مؤسسات الأعمال. والغرض من هذه الأدوات هو قياس تواتر وأثر ممارسات الفساد في قطاع مؤسسات الأعمال. وقد أشارت نتائج دراسة استقصائية أجريت بإشراف مكتب المخدرات والجريمة من جانب مكتب الإحصاء في نيجيريا^(٤) في عام ٢٠٠٦ إلى أن ما يقرب من ١٠ في المائة من مجموع أفراد العينة كان عليهم أن يدفعوا رشوة في السنة التي سبقت الدراسة. ولدى قصر النتائج على مؤسسات الأعمال التي كان لديها على الأقل اتصال واحد مع مسؤولين عموميين في السنة التي سبقت الدراسة، ارتفعت نسبة أولئك الذين تعين عليهم الضلوع في ممارسات الفساد إلى ٣٤ في المائة. وأبلغت المؤسسات التي أجريت معها المقابلات، أنها عندما كانت تتعامل مع تحقيقات الشرطة أو مخالفات المرور كان يطلب منها أن تدفع رشوة في أكثر من ٤٠ في المائة من الحالات (انظر الشكل ٣). وكذلك، لدى تخليص البضائع في الجمارك، كانت النسبة المئوية من مؤسسات الأعمال التي طلب منها أن تدفع رشوة نسبة مرتفعة (ما يقرب من ٣٥ في المائة)، بينما سجلت أخفض النسب المئوية بخصوص المحاكم (١٩ في المائة).

٢٣- وتبرز هذه الدراسة وغيرها من الدراسات المشابهة أحوال الإحلال بقواعد السلوك في العلاقة بين القطاعين الخاص والعام. وما زالت أشكال الفساد في مجال العلاقة بين القطاعين الخاص والعام غير مستكشفة إلى حد بعيد، باستثناء بعض الأشكال البدائية من الفساد في القطاع الخاص، مثل حالات الاختلاس من جانب موظفي الشركات. وما زال الفساد في القطاع الخاص يمثل موضوعا غير مستكشف إلى حد بعيد.

(٤) "استقصاء مؤسسات الأعمال بشأن الجريمة والفساد والوعي بوجود اللجنة المعنية بالجرائم الاقتصادية والمالية في نيجيريا، ٢٠٠٧: تقرير إحصائي"، (المكتب الوطني للإحصاءات واللجنة المعنية بالجرائم الاقتصادية والمالية، ٢٠١٠).

الشكل ٣

النسبة المئوية من مؤسسات الأعمال التي تعين عليها أن تدفع رشاً، بين تلك التي قامت بأداء عمليات مختارة



جيم - الدراسات الاستقصائية بشأن موظفي الحكومة

٢٤ - تستهدف الدراسات الاستقصائية الأخرى الموظفين العموميين مباشرة، وكثيراً ما تركز على مجموعات معينة، مثل الشرطة والقضاء. وترمي هذه الاستقصاءات إلى جمع المعلومات عن شروط عمل الموظفين الحكوميين، وذلك بغية الوقوف على الممارسات الضعيفة ومواطن الضعف أمام الفساد. وتتسم المعلومات عن ممارسات التوظيف والترقية والتنقل وتواتر التدريب وحوافز العمل والرواتب والرضا الوظيفي بأهمية حاسمة في صوغ السياسات والتدابير في مجال الخدمة المدنية، لا سيما عندما تقترن بالمعلومات عن تجارب الفساد.

٢٥ - وتوفّر دراسة استقصائية رائدة^(٥) قام بها مكتب الإحصاءات الوطني في العراق بإشراف مكتب المخدرات والجريمة مثالا للمؤشرات التي يمكن استخلاصها من هذه الدراسات.

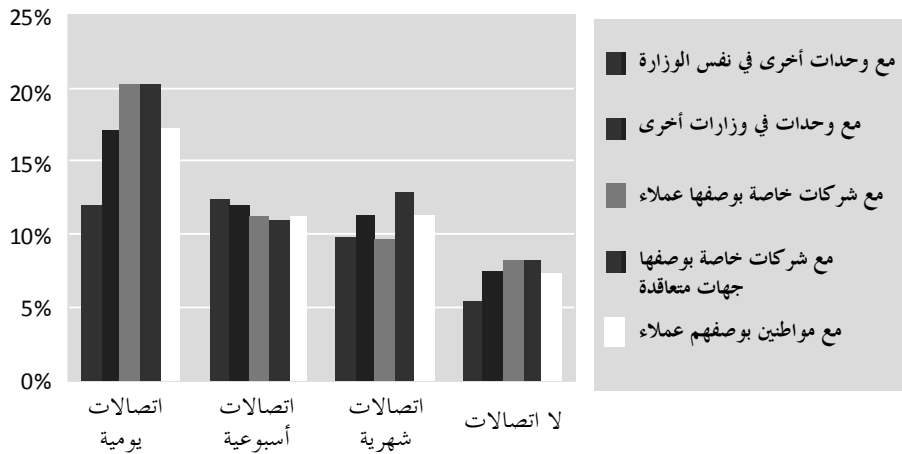
٢٦ - فقد كشفت هذه الدراسة عن أن حوالي ١٠ في المائة من موظفي الخدمة المدنية عرضت عليهم رشوة خلال الشهور الإثني عشر السابقة. ولدى تفسير هذه النسبة، ينبغي أن يؤخذ في

(5) النتائج الأولية من الدراسة الاستقصائية الرائدة عن شروط العمل والنزاهة لدى موظفي الخدمة المدنية في العراق (مكتب المخدرات والجريمة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، ٢٠١٠).

الاعتبار أن موظفي الخدمة المدنية يمارسون مهام غير متجانسة، داخل الوزارة نفسها، وأنهم غير معرضين لنفس مستوى التأثير بالرشوة. فالشكل ٤ أدناه يبين مثلا أن تواتر التعامل مع الجهات الخارجية يمكن أن يكون له أثر بالغ على مدى تعرض موظفي الخدمة المدنية لممارسات الفساد. فالموظفون الذين يتعاملون يوميا مع جهات خارجية، لا سيما مع الشركات الخاصة، يتعرضون أكثر من غيرهم لعروض الرشوة. فهناك نحو ٢٠ في المائة من الموظفين ذوي الاتصالات اليومية مع الشركات الخاصة تلقوا على الأقل عرضا واحدا للرشوة خلال الشهرين الإثنى عشر السابقين. ويتراجع عرض الرشوة بالنسبة إلى الموظفين الذين لديهم اتصالات أسبوعية أو شهرية مع الجهات الخارجية، أو ليس لديهم أي اتصالات على الإطلاق.

الشكل ٤

موظفو الخدمة المدنية الذين عرضت عليهم رشوة خلال الشهرين الإثنى عشر السابقين،
بحسب تواتر التعامل مع جهات مختارة



٢٧- وكما تبين كل هذه الأمثلة، فإن من شأن النهج القائمة على الأدلة التي تقيّم مدى الفساد وتحديد مواطن التأثير به أن توفر معلومات قيّمة من أجل وضع سياسات مكافحة الفساد ورصدها. بيد أن الأمر ما زال يحتاج إلى مواجهة تحديات منهجية هامة لكي تقوم هذه النهج على أسس علمية متينة.

خامسا- الاستنتاجات والتوصيات

٢٨- تتسم المعلومات العلمية المفصلة والواضحة عن الفساد بأهمية حاسمة في وضع سياسات وتدابير مكافحة الفساد القائمة على الأدلة وتنفيذها ورصدها وتقييمها. وعلى النقيض من

ذلك، فإن نقص المعلومات الدقيقة والعلمية يمثل عائقاً هاماً في سبيل مكافحة الفساد. وكما صرح الأمين العام بان كي-مون مؤخراً: "... ثمة معوّق رئيسي وهو أننا لا ندرى كيف نقيس الفساد - وهي ضرورة حاسمة في كفاحنا ضد عدو مخفي. وكل ما عسانا أن نفعل الآن هو أن نقيس مفهوم الفساد من منظور الجمهور. ولكن قياس المفهوم أشبه ما يكون بقياس الدخان بدلاً من رؤية النار. ومن شأن تكوين كتلة من المعارف الدقيقة بشأن موضوع قلّت فيه البحوث وقلّ فهمه أن تسلط المزيد من الضوء على الصفقات المشبوهة. فإذا استطعنا أن نحسب التضخم والناتج المحلي الإجمالي، فإنه لن يتعذر علينا وضع مقياس علمي وفعال لقياس الفساد. وكلما تعمقت المعارف وانتشرت، فإنها تخلق الظروف الملائمة للتغيير، مما يمكن الحكومات وغيرها من أصحاب المصلحة من وضع سياسات قائمة على الأدلة".⁽⁶⁾

٢٩- وبالإضافة إلى بضعة أمثلة عن الدراسات الاستقصائية الموثقة في هذا التقرير، ثمة هيئات أخرى ناشطة في مجال قياس الفساد، على الصعيد الوطني والدولي على السواء. فعلى الصعيد الوطني، أعطى إنشاء ونمو هيئات مكافحة الفساد دفعة جديدة للطرائق الكمية لتقييم الفساد. وعلى الصعيد الدولي، قدمت منظمات متعددة تقديرات وقامت بتجميع وثائق منهجية. ومن بعض الأمثلة على ذلك، الدراسات الاستقصائية التشخيصية للفساد التي قام بها البنك الدولي، والدراسات الاستقصائية للفساد التي أجراها مكتب المخدرات والجريمة، والمنشورات المنهجية التي أصدرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٣٠- ورغم كل هذه المبادرات، ليس هنالك من منهجية موحدة لتوليد قياسات معيارية يعول عليها لقياس الفساد وقابلية التأثير به. والنهج المتبعة حتى الآن لم تترجم إلى جهاز إحصائي معياري (يشمل المفاهيم والطرائق والأدوات الاستقصائية والمؤشرات)، كما أن نقص المعايير يمكن أن يسفر عن نتائج مخيبة للآمال. فقد تؤدي دراستان استقصائيتان بالعينة تجريان في نفس البلد وفي نفس الفترة الزمنية إلى نتائج متفاوتة جدا بسبب اعتماد خيارات منهجية مختلفة.

٣١- وإزاء هذه الخلفية، ليس من الضروري فحسب وإنما من الممكن أيضا البناء على أساس التجارب المكتسبة والدروس المستخلصة في الماضي والحاضر لتوليف وتحسين الطرائق القائمة على الأدلة، ومن ثم توليد رصيد من المعارف المشتركة والسليمة علمياً من أجل تقييم الفساد. ويمكن تحقيق ذلك بتشجيع حوار علمي دولي لتوليف النهج المنهجية القائمة وإعداد الوثائق المنهجية، بما في ذلك المبادئ التوجيهية والممارسات الفضلى. ومن شأن هذا الحوار

(6) ملاحظات أمام المؤتمر التدشيني للأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد، فيينا، ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

أن ينهض أيضا بإجراء المزيد من البحوث في تلك المجالات وفي تلك الأشكال من الفساد التي ما زالت التقييمات القائمة على الأدلة فيها في مراحلها الأولى. وهي تشمل تقييم الفساد في القطاع الخاص أو تقييم تلك الأشكال مثل الاختلاس والفساد في أرفع المستويات والتي لا تشملها الدراسات الاستقصائية التقليدية بالعيّنة.

٣٢- وسعياً إلى تحقيق هذه الغاية، لعل الفريق العامل يود أن ينظر فيما إذا كان من الملائم أن يوصي المكتب المعني بالمخدرات والجريمة بإنشاء فريق من الخبراء الدوليين لتوليف التجارب في مجال تقييمات الفساد القائمة على الأدلة وتحديد مواطن التأثير به. ولعل الفريق العامل يود أيضا أن يوصي المكتب بصوغ اختصاصات فريق الخبراء الدوليين، لكي يوافق عليه الفريق العامل في اجتماعه المقبل. وينبغي أن تحدد هذه الاختصاصات الأنشطة، والنواتج الوسيطة والنهائية، والمواعيد الزمنية، وطريقة العمل، والملاحم المميزة للخبراء، وعضوية الفريق، ومتطلبات التمويل. ومن المرتقب أن يتكون فريق الخبراء الدوليين من علماء وإحصائيين وباحثين لهم خبرة مباشرة في إجراء تقييمات الفساد. ومن المرتقب أيضا أن يتعاون الفريق وينسق عمله مع مبادرات دولية أخرى تسعى إلى تشجيع وتطوير الطرائق القائمة على الأدلة لتقييم الفساد.