

إدماج مكافحة الفساد في التنمية

مذكرة تطبيقية حول مكافحة الفساد

كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨

المحتويات

٢	ملخص
٣	١. مقدمة
٥	٢. السمة المتخصّصة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمداخل المحتملة لعمله
٥	١-٢ الاستفادة من الخبرات السابقة
٧	٢-٢ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والقواعد والمعايير القانونية الدولية
٧	١-٢-٢ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كإطار لأنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال مكافحة الفساد
٨	٢-٢-٢ المزايا المقارنة التي تؤهل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
١٠	٢-٢-٢ قواعد ومعايير وممارسات قانونية دولية أخرى في مجال مكافحة الفساد
١١	٣. الإنعكاسات على الصعيد العملي
١١	١-٣ تصميم استراتيجيات فعالة
١١	١-١-٣ المقاربات والتقنيات
١٣	٢-١-٣ الاستراتيجيات على المستوى القطري والإقليمي والعالمي
١٤	٣-١-٣ إدماج مكافحة الفساد في البرامج والمشروعات
١٥	٤-١-٣ دعم مؤسسات مكافحة الفساد
١٧	٥-١-٣ البحث والتخطيط من أجل وضع البرامج
١٨	٦-١-٣ تحديد الأطراف الفاعلة في مجال مكافحة الفساد
٢١	٧-١-٣ بناء الشراكات
٢١	٢-٣ مجالات التدخل الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (وضع برامج الأنشطة)
٢١	١-٢-٣ زيادة قدرة الدولة/المؤسسات على الاستجابة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتحسين الحكم
٢٣	٢-٢-٣ توظيف أدوات تقييم الحكم/مكافحة الفساد في خدمة السياسات
٢٥	٣-٢-٣ تعزيز القدرة الرقابية للإعلام والمجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد
٢٥	٤-٢-٣ تحسين مستوى التناغم والتنسيق فيما بين مبادرات مكافحة الفساد
٢٦	٥-٢-٣ تحسين مستوى الوعي والمعرفة
٢٧	٣-٣ القيادة من خلال القدوة الحسنة: تعزيز المساءلة الداخلية داخل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
٢٩	المراجع:
٣٢	الملاحق: (السياسات، والأطراف الفاعلة الرئيسية، والمبادئ، والصكوك، والمصادر، والشركاء)

ملخص

الفساد موجود في البلدان الغنية والفقيرة، النامية والمتقدمة على حد سواء، وإن اختلف شكله وحجمه. وتؤكد الأدلة على أن الفساد يضر الفقراء على نحو متفاوت، ويعرقل الجهود الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والتنمية البشرية من خلال تقليل فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية وتحويل الموارد بعيداً عن الاستثمار في البنية الأساسية، والمؤسسات، والخدمات الاجتماعية. ويقوض الفساد أيضاً الديمقراطية وحكم القانون، ويؤدي إلى انتهاكات حقوق الإنسان، وتشويه الأسواق، والانتقاص من جودة الحياة، ويسمح بازدهار الجريمة المنظمة والإرهاب وغيرها من الأخطار التي تهدد أمن الإنسان.

وقد شارك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في برامج حول المساءلة والشفافية والنزاهة منذ بداية تسعينات القرن العشرين، من خلال النشاطات التي تقوم بها المكاتب القطرية في مجالي المساءلة والشفافية التي حازت فيما بعد على دعم من "برنامج المساءلة والشفافية". كما تم تعزيز هذه النشاطات من خلال ورقة السياسات المؤسسية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تحت عنوان "مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم" (١٩٩٨)، التي أكدت على أن الفساد مشكلة تنموية. وفي سنة ٢٠٠٤، أصدر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "مذكرة تطبيقية حول الفساد" توضح مقارنة البرنامج لمكافحة الفساد وتقدم إرشادات حول كيفية وضع تدابير محددة لمكافحة الفساد ودمجها في الأجندة التنموية الأوسع.

ومع ظهور قواعد ومعايير جديدة لمكافحة الفساد، أصبح من الضروري استبدال "المذكرة التطبيقية حول مكافحة الفساد" التي صدرت في سنة ٢٠٠٤. وتجدر الإشارة إلى أن دخول "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" حيز التنفيذ في ١٤ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٥ أبرز تحديات وفرصاً جديدة لمكافحة الفساد، مما حدا ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى مراجعة أولوياته في مجال مكافحة الفساد وتعديل محور تركيزها في النهاية.

وقد قُسمت هذه المذكرة التطبيقية إلى أربعة أجزاء. يتناول الجزء الأول قضية مكافحة الفساد من خلال مسح ودراسة التعريفات المختلفة للفساد، وتوضيح أسبابه، وتبعاته. ويناقش الجزء الثاني دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في معالجة الفساد، مع الأخذ في الحسبان خبرة البرنامج ونقاط القوة المتوفرة لديه على الصعيد العملي في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها من الالتزامات، والصكوك، والقواعد، والمعايير الدولية. بينما يناقش الجزء الثالث الإنعكاسات على الصعيد العملي بالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على مستوى البلد وعلى المستويين الإقليمي والعالمي من حيث المقاربات الاستراتيجية والمداخل المتاحة. وأخيراً، تحتوي الملاحق على قائمة مقترحة بمزيد من القراءات.

تبيّن المذكرة التطبيقية أن الفكرة الأساسية من وراء مشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مكافحة الفساد هي دعم صلاحياته في مجال التخفيف من حدة الفقر، وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ودعم التنمية المستدامة. كما تعزز هذه المذكرة حقيقتين مهمتين: (أ) لطالما كان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مصدراً أساسياً للمساعدة الفنية في مجال مكافحة الفساد ضمن عمله الخاص بالحكم الديمقراطي؛ (ب) إنّ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في موضع فريد يمكنه من إشراك نطاق واسع من الأطراف المعنيين الوطنيين في مقارنة شاملة لمكافحة الفساد. وتستند الحقيقة الثانية إلى تواجد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الواسع في بلدان عديدة ومساندته لعمليات وضع البرامج التي تقودها قوى وطنية، وهو ما ينعكس أيضاً في أطر الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، والتقييمات القطرية المشتركة، وبرامج البلدان الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

تقدم المذكرة التطبيقية إرشادات توجيهية لمساعدة المكاتب القطرية على وضع البرامج في مجالات مثل: (أ) تطوير وتنفيذ استراتيجيات طويلة وأخرى قصيرة الأمد لمكافحة الفساد؛ (ب) إدماج نشاطات مكافحة الفساد في البرامج الوطنية المخصصة لتقديم الخدمات؛ (ج) تنمية قدرات مؤسسات مكافحة الفساد؛ (د) المشاركة في المناصرة الاجتماعية ورفع مستوى الوعي من خلال منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام؛ (هـ) تطوير أدوات لتقييم وسائل مكافحة الفساد وإجراء إستطلاعات في هذا المجال؛ (و) التنسيق بين برامج مكافحة الفساد والتوفيق فيما بينها؛ (ز) تطوير أدوات معرفية.

مقدمة

”يقوض الفساد الديمقراطية وحكم القانون، ويؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان، ويحدث تزعزعا في ثقة الشعب بالحكومة. بل إن الفساد قد يقتل، عندما يسمح المسؤولون الفاسدون بالتلاعب في الأدوية مثلا، أو عندما يقبلون رشى تؤدي إلى وقوع أعمال إرهابية. (...) إن للفساد آثارا سيئة على تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية، كما أن له تأثيرا ضارا خاصة على الفقراء. وهو يمثل عقبة كبيرة أمام تحقيق أهداف الإنمائية للألفية التي توافقنا عليها (التأكيد مضاف).“

– بان كي مون، الأمين العام للأمم المتحدة، عند إطلاق ”مبادرة استرداد الموجودات المسروقة“، ٢٠٠٧.

”يضر الفساد بالفقراء على نحو غير متوازن عن طريق تحويل الأموال المخصصة للتنمية إلى مجالات أخرى، وتقويض قدرة الحكومة على توفير الخدمات الأساسية، وتغذية عدم المساواة والظلم، وإعاقة الاستثمارات والمعونات الأجنبية.“

– كوفي عنان، الأمين العام للأمم المتحدة آنذاك، في التصريح الذي أدلى به عندما اعتمدت الجمعية العامة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ٢٠٠٣.

بصرف النظر عن وضع البلد المعني، تؤكد الأدلة التي تم جمعها من جميع أرجاء العالم أن الفساد يؤدي للفقراء على نحو غير متوازن، ويعرقل التنمية الاقتصادية، ويقلل جودة الخدمات الاجتماعية، ويحول الاستثمارات بعيداً عن البنية الأساسية والمؤسسات والخدمات الاجتماعية. وعلاوة على ذلك، يشجع الفساد أيضاً على إيجاد بيئة مضادة للديمقراطية تتسم بالشك، وعدم القدرة على التنبؤ، وانحطاط القيم الأخلاقية، وعدم احترام المؤسسات والسلطات الدستورية. ومن ثم، يعكس الفساد وجود نقص في الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم، مما يؤثر سلباً في الفقر وأمن الإنسان^١

ومنذ منتصف تسعينات القرن العشرين، أصبح الفساد موضع اهتمام وقلق مشروعين من قبل المجتمع الدولي بسبب زيادة الاهتمام والتركيز المسلطين عليه من جانب القطاع الخاص، والمؤسسات متعددة الأطراف، ومنظمات حقوق الإنسان، والتكتلات الأمنية الإقليمية، والمنظمات الدولية. وتسعي كثير من هذه الجهات إلى احتواء الفساد ليس فقط لتخدم مصالحها الخاصة، ولكن لتتفادى زيادة تآكل المؤسسات العامة وتفاقم الفقر على نطاق أوسع، وكى تحد من الأخطار التي تهدد التنمية المستدامة، وتتجنب تداعيات الفساد على البلدان المجاورة.

ويدرك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن الفساد يشكل تهديداً للتنمية البشرية، التي تمثل نموذجاً تنموياً يسعى البرنامج إلى تحقيقه. وتعرّف التنمية البشرية على أنها ”عملية توسيع اختيارات الناس“، تتحقق بتوسيع الإمكانات البشرية^٢.

وفي بداية تسعينات القرن العشرين، كان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ضمن المنظمات الرائدة في وضع البرامج التي تعالج الفساد وتكبحه. وفي بعض الحالات، كان ذلك يعني ضمناً تحويل التركيز من الاهتمام بعمليات الإصلاح التقليدية (المحايدة) التي تتم في الإدارة العامة إلى مواجهة جوانب أكثر حساسية من الناحية السياسية تقع في صلب الحكم الرشيد. ومنذ ذلك الحين، أصبح تحسين المساءلة والشفافية والنزاهة (من جانباً من الجوانب المتنامية للمساعدة وظل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مصدراً أساسياً للتعاون الفني في مجال مكافحة الفساد ضمن عمله الخاص بالحكم الديمقراطي.

هذه المذكرة التطبيقية حول مكافحة الفساد هي تحديث لمذكرة سنة ٢٠٠٤، كما أنها تقدم إرشادات للمكاتب القطرية تساعد على أن تعتمد الأطر المعيارية الموضوعية حديثاً في مجال مكافحة الفساد وتطبيقها في البرامج الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وفي الوقت الذي نشرت فيه المذكرة التطبيقية الأولى، كانت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد اعتمدت للتو لكنها لم تدخل حيز التنفيذ بعد. وفي النهاية، دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في ١٤ ديسمبر/كانون

١- انظر، المذكرة التطبيقية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول مكافحة الفساد ٢٠٠٤، صفحة ١.

٢- انظر، تقارير التنمية البشرية (http://hdr.undp.org/en/humandev/glossary).

الأول ٢٠٠٥، وجلبت معها تحديات وفرصاً جديدة لمحاربة الفساد. ونتيجة لهذه الإتفاقية وغيرها من القواعد والمعايير الدولية المرتبطة بمكافحة الفساد، أصبح لزاماً على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يعيد النظر في أولوياته الخاصة بمكافحة الفساد ومحو تركيزها في إطار صلاحياته في مجال الحد من الفقر، وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وتعزيز التنمية المستدامة.

تعتمد هذه المذكرة التطبيقية، التي أعدها فريق الحكم الديمقراطي في مكتب السياسة الإنمائية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على المعرفة الداخلية المنبثقة عن الخبرات العملية على المستويات القطرية، ودراسات الحالة، والبحث في الموضوعات الحديثة، والمراجعة المعمقة التي أجراها النظراء. كما ترتكز المذكرة إلى تجارب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والخبرات المتاحة عبر شبكته المكونة من ١٣٥ مكتباً قُطرياً على المستوى المحلي؛ فقد تبلور محتوى المذكرة ومحو تركيزها عبر التشاور على مستوى البرنامج من خلال المكاتب والمراكز الإقليمية، إلى جانب المدخلات القيمة المقدمة من موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الأرض. كما تم الحصول على مدخلات إضافية من خبراء وشركاء آخرين. وقد بذلت جهود مشابهة للحصول على تعليقات واقتراحات عند اكتمال المسودة الأولية، التي تم توزيعها عبر شبكة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال الحكم. ولا بد من الإشارة هنا إلى الإسهامات الخاصة المقدمة من كل من فيل ماتشيزا، وأنجا تيميلسينا، وهارالد ماتيسين، وفيرا ديفايين، وتيرينس د. جونز، وبولين تاميسيس.

وقد قسّمت هذه المذكرة التطبيقية إلى أربعة أجزاء. يرسي الجزء الأول الأسس لقضية مكافحة الفساد من خلال مسح ودراسة التعريفات المختلفة للفساد، وتوضيح أسبابه، وتبعاته. ويناقش الجزء الثاني دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في معالجة الفساد، مع الأخذ في الحسبان خبرة البرنامج ونقاط القوة على الصعيد العملي المتوفرة لديه في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها من الالتزامات، والصكوك، والقواعد، والمعايير الدولية. بينما يناقش الجزء الثالث الإنعكاسات على الصعيد العملي بالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على مستوى البلد وعلى المستويين الإقليمي والعالمي من حيث المقاربات الاستراتيجية والمداخل المتاحة. وأخيراً، تحتوي الملاحق على قائمة مقترحة بمزيد من القراءات.

٢. السمة المتخصصة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمداخل المحتملة لعمله

يمثل الناس المحور المركزي لفكرة الحكم الديمقراطي التي تلخص المبدأ الأساسي للديمقراطية المتمثل في ضرورة أن يحكم الناس أنفسهم من خلال النظم التي يختارونها عن طريق عملية تشاركية تقوم على الانفتاح والشفافية. ويقصد بالحكم الديمقراطي أن يكون للناس رأي في القرارات التي تؤثر في حياتهم وقدرة على مساءلة صانعي القرار. كما تستتبع أيضاً أن تكون القواعد والمؤسسات والممارسات التي تحكم التفاعل الاجتماعي جامعة وعادلة؛ وأن تتحقق المساواة للمرأة بوصفها شريكاً مساوياً للرجل في مجالات الحياة الخاصة والعامة؛ وأن يوضع حد للتمييز بين الناس على أساس العرق، أو الإثنية، أو الطبقة الاجتماعية، أو الجنسية، أو أي عوامل أخرى مشابهة؛ وأن تعكس السياسات الحالية احتياجات الأجيال المستقبلية. كما يقصد بالحكم الديمقراطي أيضاً أن تستجيب السياسات الاقتصادية والاجتماعية لاحتياجات الناس وطموحاتهم، وأن تستهدف هذه السياسات استئصال الفقر وتوسيع الخيارات المتاحة لجميع الناس في حياتهم، واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.^٣

ويعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن الفساد هو من النواقص التي تشوب الحكم، وينتج عن قصور في أداء مؤسسات الدولة بسبب ضعف في عملية الحكم. ويسلم القرار ٦٤/٢٠٠٠ الصادر عن "لجنة حقوق الإنسان" بأن خصائص الحكم الرشيد المتمثلة في المشاركة، وحكم القانون، والشفافية، والاستجابة، والإجماع، والمساواة، والشمولية، والفعالية، والكفاءة، والمساءلة لها دور حيوي في تعزيز النمو والتنمية المستدامة. كما يشير "إعلان الألفية" إلى الحكم الرشيد، وبذلك يربطها بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وينشأ هذا الربط من حقيقة أن المؤسسات غير الفعالة عادة ما تسبب في أبلغ الضرر للفقراء والفئات الضعيفة، مما يعيق التنمية البشرية.

وتمثل خصائص الحكم الرشيد أيضاً دعائم أساسية للحكم الديمقراطي، التي تتطلب مؤسسات كفوءة وبيئة اقتصادية وسياسية تجعل الخدمات العامة فعالة والنمو الاقتصادي ممكناً. وفي الوقت ذاته، يجب على الإدارة الديمقراطية للحكم من أجل التنمية البشرية أن تهتم بما إذا كانت المؤسسات والقواعد تتسم بالعدالة وتخضع للمساءلة أم لا، وتحمي حقوق الإنسان والحريات السياسية أم لا، وما إذا كان لجميع الناس رأي في طريقة عملها أم لا.^٤

ويعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكم الديمقراطي عنصراً جوهرياً من عناصر النظام الديمقراطي، دون أن تكون مرادفة بالضرورة للديمقراطية في حد ذاتها. ومن ثم، يمكن تعريف "الحكم الديمقراطي" على نحو أدق بوصفها قيمة ومفهوماً يستند إلى حقوق الإنسان ويتطلب تحقيق تقدم مستدام في التنمية البشرية.

وقد وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مفهوم الحكم الديمقراطي موضع التطبيق في خطته الاستراتيجية لفترة ٢٠٠٨-٢٠١١، وهو ما يوضح أن هذا المفهوم هو عملية تهدف إلى إيجاد بيئة مستدامة للإجراءات السياسية الجامعة والمتجاوبة مع المتغيرات من خلال تشجيع المشاركة الشاملة؛ وتدعيم المؤسسات المتجاوبة بغية ضمان المساءلة من أجل تحقيق نتائج هادفة؛ وترسيخ القواعد والمبادئ الدولية المتفق عليها عن طريق تدعيم الروابط التي تصل بين العمل المعياري لمنظومة الأمم المتحدة ونشاطاتها العملية.

٢-١ الاستفادة من الخبرات السابقة

ظل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ عدة سنوات يساند مشروعات ونشاطات تتعامل مع العناصر الأساسية للفساد، والتي غالباً ما تتسم بالحساسية السياسية، بما فيها التبعات الاجتماعية والاقتصادية للفساد والسياسية وتأثيره في قضايا رئيسة مثل الفقر، والبيئة، وحقوق الإنسان، والجنسية.

٣- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية لسنة ٢٠٠٢، صفحة ٥١.

٤- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: "التقرير السنوي للصندوق الاستئماني الخاص بالحكم الديمقراطي" لسنة ٢٠٠٦ (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٦).

وقد حظيت مكافحة الفساد بأولوية مهمة لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لأول مرة في منتصف تسعينات القرن العشرين، بعد وقت قصير من منح البرنامج أولوية أكبر للنظر إلى الفساد بوصفه نتاجاً لقصور في عملية الحكم. و جدير بالذكر أنه في سنة ١٩٩٧، بدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في التعامل مع الفساد بشكل مباشر عن طريق مشروعات وبرامج وضعها "برنامج المساءلة والشفافية". وقد ركز هذا البرنامج بشكل رئيس على تطوير الأدوات؛ وتدعيم مشاركة المجتمع المدني؛ والبحث في المنتجات المعرفية وتطويرها؛ ومساندة إقامة مؤسسات رقابة وطنية وتعزيزها. وقد تم تدعيم أهمية المساءلة والشفافية والنزاهة من خلال ورقة السياسة المؤسسية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تحت عنوان "مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم" (المنشورة في سنة ١٩٩٨)، التي أكدت على أهمية التعامل مع الفساد بوصفه ظاهرة تنموية. وبينما تم التركيز في البداية على النشاطات المخصصة لرفع مستوى الوعي، فقد تحول التركيز في آخر المطاف إلى توفير خدمات استشارية فنية إلى الحكومات الوطنية، إلى جانب تطوير الأدوات والمنهجيات الموضوعية داخلياً. ومنذ ذلك الحين، حدث نمو سريع في مجال تحسين المساءلة والشفافية والنزاهة بوصفها أحد مجالات المساعدة في مكافحة الفساد، وحافظ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على دوره الريادي بوصفه مصدراً للمساعدة الفنية المتصلة بمكافحة الفساد ضمن عمله الخاص بالحكم.

الإطار رقم (١): أمثلة على مشروعات من مجموعة مشاريع المساءلة والشفافية والنزاهة

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في منغوليا: "تدعيم الأخلاقيات والنزاهة في القطاع الصحي". استهدف هذا المشروع زيادة الشفافية والمساءلة في وزارة الصحة ومؤسسات صحية مختارة من خلال تحديد النواحي المعيقة للتقدم ومعالجتها. ومع بداية المشروع في سنة ١٩٩٧، سعى القائمون عليه أيضاً إلى تعزيز أخلاقيات العاملين ونزاهتهم من خلال المناقشات المفتوحة، والتدريب، ووضع مدونات قواعد السلوك، ومعالجة الشكاوى. كما أجرى المشروع استبياناً حول الانطباعات السائدة إزاء الفساد في القطاع الصحي، ووضع مجموعة من المعايير للشفافية والمساءلة، وأعدّ كتيباً حول الأخلاقيات الطبية.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في ماليزيا: "دعم الخطة الوطنية للنزاهة لسنة ٢٠٠٤" التي أعدتها الحكومة الماليزية. كان هذا المشروع الذي استمر ١٨ شهراً، واختتم في سنة ٢٠٠٧، جهداً مشتركاً بين مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في ماليزيا و"مؤسسة النزاهة الماليزية". وساهم المشروع في بناء القدرات وتنمية مهارات العاملين في الإدارة العامة الماليزية من خلال خطط التنفيذ، ووضع برنامج أساسي للتدريب واختباره، وإعداد كتيب أساسي للتدريب. وعقب انتهاء المناقشات مع الأطراف المعنية، تم اعتماد "إطار إرشادي" لإقامة نظام وطني للنزاهة بماليزيا. ويشمل الإطار، ضمن أمور أخرى، إرشادات حول الشفافية في الاشتراء الحكومي، وحماية المبلغين، والرقابة على الموظفين العموميين.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الأرجنتين: "نظم جديدة للإدارة في الأجهزة العامة". في سنة ٢٠٠٧، دعم مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الأرجنتين وضع وتنفيذ نظم إدارية وإجراءات إدارية وآليات تنسيقية جديدة في عدة أجهزة عامة، بما فيها وزارة الدفاع (الممتلكات، وبطاقات الأداء، وتوحيد نظام إدارة التعلم) ووزارة الداخلية. وتم تحديد معايير التعلم وتطبيقها على الشرطة الفيدرالية، ووضعت إجراءات موحدة من أجل صياغة موازنة الأمن. كما ساند مكتب الأرجنتين أيضاً إقامة نظم معلومات رقمية بوزارة الدفاع.

٢-٢ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والقواعد والمعايير القانونية الدولية

١-٢-٢ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كإطار لأنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال مكافحة الفساد

تقرّ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالتأثير السلبي للفساد في التنمية المستدامة. وعلى الرغم من أن مواد الاتفاقية لا تشير صراحة إلى التنمية المستدامة، فإن الاتفاقية بمجملها تؤكد على مبادئ حكم القانون، والمساءلة والشفافية والنزاهة، ومعايير حقوق الإنسان وتساundersها.

بحلول ٥ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨، صدّق ١٢٨ بلداً على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي توفر مدخلا إضافيا لبرامج ومشروعات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المعنية بالفساد. وفي البلدان التي لم تصدق بعد على الاتفاقية، يقع على عاتق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – بوصفه عضواً في عائلة الأمم المتحدة – دور بارز في مناصرة الاتفاقية وتعزيزها، وتشجيع الحكومات على التوقيع والتصديق عليها وتنفيذها.^٥

الإطار رقم (٢): أمثلة على مشروعات سابقة وأخرى مستمرة تابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ذات صلة بأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بنغلادش. أعدّ القائمون على برنامج "تنمية قدرات الخدمة المدنية لإدارة القرن الواحد والعشرين (٢٠٠٥-٢٠٠٦)" استراتيجية لدعم تنمية القدرات اللازمة لإصلاح الخدمة المدنية، وذلك من خلال تقييم القدرات في مؤسسات مختارة وإجراء مشاورات أوسع نطاقاً مع الأطراف المعنية. واستهدف برنامج إصلاح الشرطة (٢٠٠٥-٢٠٠٩) تحسين كفاءة الشرطة البنغالية وفعاليتها. (يرتبط كلا المشروعين بالمادتين (٧) و(١٠) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أنجولا. ركز مشروع "اللامركزية والحكومة المحلية (٢٠٠٤-٢٠٠٧)" على أن يجرب تطبيق اللامركزية والإدارة المحلية للحكم في أنجولا من خلال (أ) تحديد الأمور التي يمكن أن تشكل علاقات حكومية تتسم بالاستقرار والفعالية والحرص المالي، وتجربة إقامة هذه العلاقات، (ب) تعزيز الديمقراطية القائمة على المشاركة، (ج) تطوير الموارد البشرية اللازمة لتطبيق اللامركزية (المواد (٩)، و(١٠)، و(١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في ترينيداد وتوباغو. قدم أحد مشروعات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تحت عنوان "مساعدة وزارة الإدارة العامة"، دعماً لجهود الوزارة الرامية إلى تحقيق أولويات الحكومة التي تشمل، ضمن أمور أخرى، النزاهة، وكفاءة تقدير التكاليف، وتقديم الخدمات بفعالية. بينما قدم مشروع ثانٍ، تحت عنوان "الحوار القائم على المشاركة من أجل رؤية سنة ٢٠٢٠"، دعماً لجهود وزارة التخطيط والتنمية الرامية إلى إقامة حوار يستند على المشاركة يشمل عدداً أكبر من السكان (المواد (٧)، و(٩)، و(١٠) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).

٢-٢-٢ المزايا المقارنة التي تؤهل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

من المهم أن نشير إلى أن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة يستضيف الأمانة العامة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ويدعم الجوانب المختلفة المتصلة بتنفيذ هذه الاتفاقية. وفي غضون ذلك، يتواجد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أكثر من ١٣٥ بلداً، ويؤدي دوراً تنسيقياً بين أجهزة الأمم المتحدة في العديد من البلدان، ويقوم حوارات مع الحكومات منذ مدة طويلة من خلال أطر الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، والتقييمات القطرية المشتركة، وغيرها من الآليات. فضلاً عن ذلك، فإن دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بوصفه مسهلاً ومنسقاً محايداً قد أتاح له ميزة مقارنة تتمثل في قدرته على التعامل مع أطراف معنيين مختلفين بما في ذلك الحكومات، والمجتمع المدني، ووسائل الإعلام. وعملاً بروح "الأمم المتحدة الواحدة"، ينبغي تشجيع التنسيق والتعاون بين أجهزة الأمم المتحدة. وفي هذا السياق، يقر الإطار التعاوني، المتمثل في مذكرة التفاهم المبرمة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بأن يعمل الأول بوصفه وسيلة التنسيق بين أجهزة الأمم المتحدة، وأن له تواجداً أوسع على مستوى البلدان يمكنه من تعزيز التنمية البشرية. كما تقر مذكرة التفاهم أيضاً بأن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لديه وظائف تتعلق بالمساعدات المعيارية والفنية فيما يتعلق باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وفي ظل هذا التكامل، تسعى مذكرة التفاهم هذه إلى تعزيز الاتساق، والترابط، والجودة في تقديم التعاون الفني في مجال مكافحة الفساد إلى الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة استجابة للأولويات الوطنية. وتتيح المذكرة إمكانية التعاون على المستويين الإقليمي والوطني حسب أولويات البلد أو الإقليم المعني. ويتناسب ذلك مع المشروعات التجريبية القائمة على فكرة "أمم متحدة واحدة" التي تشجع النشاطات المشتركة للأمم المتحدة مثل: (أ) إقامة برامج تدريبية مشتركة لتطوير قدرات المكاتب القطرية والنظراء الوطنيين؛ (ب) المهمات الإستطلاعية المشتركة؛ (ج) التطوير المشترك للأدوات المعرفية.

الإطار رقم (٣): مواد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ونشاطات البرامج التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

توفر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إطاراً لتجريم الفساد، واسترداد الموجودات، والتعاون الدولي، ومنع الفساد. وبالنظر إلى متطلبات هذه الاتفاقية، كما هي مدرجة في مجموعة المواد المذكورة أدناه، يتضح أن هذه المتطلبات تشكل بالفعل جزءاً جوهرياً من الأهداف اليومية للعمل الميداني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لا سيما في مجال منع الفساد.

المادة (٥) تتطلب من الدول الأطراف أن تنفذ سياسات منسقة لمكافحة الفساد "تعزيز مشاركة المجتمع، وتعكس مبادئ حكم القانون والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العامة، والنزاهة والشفافية والمساءلة"؛ وتدعو الدول الأطراف إلى إجراء تقييم دوري لتأثير هذه السياسات وملاءمتها.

المادة (٦) تدعو الدول الأطراف إلى أن تعين هيئة أو هيئات مستقلة من أجل تنفيذ التدابير الوقائية لمنع الفساد وتنسيقها.

المادة (٧) تشترط مبادئ لتعيين الموظفين العموميين، واستبقائهم، وترقيتهم، بما فيها مبادئ الكفاءة والشفافية والجدارة، إلى جانب التأكد من تقديم أجور منصفة لهم.

المادة (٨) تدعو الدول الأطراف إلى تشجيع اعتماد قواعد سلوك للموظفين العموميين وتنفيذها.

المادة (٩) تشترط الشفافية في نظم الاشتراء الحكومي وإدارة الأموال العامة.

المادة (١٠) تتطلب من الدول الأطراف أن تتخذ تدابير لتعزيز الشفافية في الإدارة العامة.

المادة (١٢) تدعو الدول الأطراف إلى أن تطبق تدابير لمنع الفساد في القطاع الخاص. وقد تشمل هذه التدابير وضع مدونات لقواعد السلوك خاصة بالقطاع الخاص فضلاً عن قواعد تنظم تعارض المصالح ولوائح تنظم عمل موظفي القطاع الخاص بعد التقاعد أو الاستقالة، إلى جانب ضمان الشفافية في السياسات التنظيمية، وإدخال متطلبات تقتضي من القطاع الخاص وضع نظم سليمة للمراجعة الداخلية والالتزام بالمعايير المحاسبية.

المادة (١٣) تتطلب من الدول الأطراف أن تعزز مشاركة المجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد، وتدعوها إلى تعزيز التدابير التي تكفل الوصول إلى المعلومات والشفافية في عمليات صنع القرار وعمل المؤسسات، بما فيها مؤسسات أو هيئات مكافحة الفساد.

المادة (٣٦) تدعو الدول الأطراف إلى "أن تضمن وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون".

٣-٢-٢ قواعد ومعايير وممارسات قانونية ودولية أخرى في مجال مكافحة الفساد

ثمة اتفاقيات وصكوك إقليمية أخرى تكمل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وبينما قد تفتقر بعض هذه الصكوك في الواقع إلى أحكام معينة وردت في الاتفاقية، فإنها كثيراً ما تتمتع بآلية راسخة لمراقبة تطبيق الاتفاقية أو إستعراضها من قبل النظراء في مجالي الحكم الرشيد ومكافحة الفساد. وتشمل الأمثلة آلية المتابعة "لاتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد"، والمبادرات المختلفة لمكافحة الفساد التابعة لمنظمة الدول الأمريكية؛ والآلية الإفريقية لمراجعة النظراء المرتبطة "بالشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا" (نيباد)؛ ولجنة مكافحة الفساد المشكلة بموجب بروتوكول سادك لمكافحة الفساد؛ ومبادرات مكافحة الفساد التي تم تنفيذها في إطار "منظمة التعاون الاقتصادي لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ" (أبيك)؛ والهيئات الإقليمية التي تم تأسيسها بناء على توصيات "مجموعة العمل المالي".

وبعد مراجعة "اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية" لسنة ١٩٩٩؛ وإعلان باريس حول فعالية المعونات؛ و"ورقة السياسات والمبادئ الخاصة بمكافحة الفساد" التي وضعتها شبكة إدارة الحكم التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يتضح أن جميع هذه الوثائق تقر بأهمية التعامل مع جانب "العرض" المتصل بالفساد. ويستند ذلك إلى التسليم بأن الرشى غالباً ما تقدمها شركات في البلد المانح، ما يحتم اتخاذ الإجراءات اللازمة، بما فيها الإجراءات القانونية، في البلد الذي يوجد به مصدر الرشوة.

يساند برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هذه المبادرات من حيث المبدأ وعلى الصعيد العملي، لأن تنفيذها سيؤدي إلى تطبيق المعايير العالمية وتحقيق التنمية المستدامة. وحينما يكون ذلك ممكناً، ينبغي أن يتسنى لآليات التطبيق المتصلة بالصكوك الإقليمية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تتعامل مع كلا النوعين من الصكوك. على سبيل المثال، تتطلب كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد من الدول الأعضاء أن تستكمل القوائم المرجعية الخاصة بالتقييم الذاتي.

٣. الإنعكاسات على الصعيد العملي

تهدف الخطة الإستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ إلى تسريع وتيرة التنمية البشرية من خلال مراعاة ثلاثة مجالات رئيسة متصلة بالحكم الديمقراطي وهي المشاركة الشاملة، ومؤسسات الحكم المتجاوبة والخاضعة للمساءلة، وأسس الحكم الديمقراطي الراسخة في المبادئ الدولية. ولتشجيع المشاركة الشاملة، يركز مجال الخدمة الخاص بمكافحة الفساد التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشكل خاص على المجتمع المدني، والحكومة الإلكترونية، ونظم وعمليات الانتخاب، والأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام المستقلة. ولتدعيم مؤسسات الحكم، يركز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على تعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة بين المؤسسات العامة مثل البرلمان، والقضاء، والإدارة العامة، وسلطات الحكم المحلية. كما يساند مجال الخدمة الخاص بمكافحة الفساد هدف الخطة الاستراتيجية المتمثل في ترسيخ الحكم الديمقراطي وفق المبادئ الدولية عن طريق دعم تطبيق مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإجراء تقييمات مملوكة وطنياً حول الحكم الديمقراطي/مكافحة الفساد.

٣-١ تصميم استراتيجيات فعالة

سلّطت المادة (٥) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الضوء على أهمية وضع استراتيجيات فعالة لمكافحة الفساد، إذ دعت الدول الأطراف إلى وضع وتنفيذ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع المدني وتعكس مبادئ حكم القانون، والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العامة، والنزاهة، والشفافية. ويدعم إدراج هذه اللغة القوية والواضحة في الاتفاقية الدور المحوري لاستراتيجيات مكافحة الفساد في معالجة هذه المشكلة.

وتتطلب استراتيجية مكافحة الفساد الفعالة فهماً مفصلاً لواقع الحكم والبيئة السياسية في البلد المعني. ولا يمكن أن يكون هناك ثمة مقارنة واحدة مناسبة لحل جميع الجوانب المتصلة بمشكلة الفساد، ويرجع السبب في ذلك بشكل أساسي إلى الاختلافات التاريخية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية بين البلدان. وتعتمد جودة وفعالية سياسات مكافحة الفساد وبرامجه في أي بلد على الفهم المتعمق لمكان حدوث الفساد، وزمانه، وأسبابه، وكيفيته، والعوامل التي تسمح باستمراره في بلد معين. وثمة اتفاق عام على هذا الأمر، بيد أن بلدانا عديدة لا تزال تكتفي باعتماد نماذج معيارية لمكافحة الفساد، وغالباً ما يتم ذلك تحت ضغط قوي من البلدان المانحة.

ومن المهم أن نفهم أن الفساد يشكل مشكلة سياسية أيضاً تؤثر في علاقات السلطة (أو تزداد في ظلها). وقد فشلت العديد من برامج مكافحة الفساد لأنها لم تتمكن من إستيعاب طبيعة العوامل المقاومة للإصلاح، وموقعها، وتنظيمها، وقوتها. وقد تأتي هذه المقاومة إما من داخل البيروقراطية أو من خارجها (أو من المصدرين معاً). ويجب أن تشمل البرامج الفعالة آليات كافية للتعامل مع جميع المصادر والأنواع المحتملة لهذه العوامل.

٣-١-١ المقاربات والتقنيات

على مدى العقد الماضي، حدث تغيير كبير في مقاربة الجهات المانحة والمنظمات الدولية فيما يتعلق بسياسة مكافحة الفساد. ففي تسعينات القرن العشرين، ركزت المساعدة الفنية على إنفاذ القانون وإصلاح الإدارة العامة المصممين لتعزيز الشفافية، والحد من السلطة التقديرية، وتدعيم نظم الإشراف والرقابة. ومع ذلك، اتضح بشكل متزايد أن هذه المقاربات لم تكن ملائمة (Svensson, 2005). ومن ثم، أصبح تعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة وتحسين الأخلاقيات مجالاً رئيساً من المجالات التي تم التركيز عليها لإجراء إصلاحات مؤسسية في القطاع العام. ونتيجة لذلك، تحولت برامج مكافحة الفساد بشكل متزايد نحو المنع، وهو تطور مكمل للمقاربة التقليدية القائمة على توجيه التدخلات في مجال مكافحة الفساد باتجاه إنفاذ القانون والرقابة. كما دعم هذا التحول أهمية المقاربة الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وارتباطها بمكافحة الفساد.

ومع ذلك، فقد أثبتت بعض استراتيجيات مكافحة الفساد قصيرة الأمد أنها غير مستدامة في ظل غياب الإرادة السياسية، والموارد الكافية، والاستراتيجيات الوطنية الواضحة. على سبيل المثال، يمكن أن تؤدي الحصانة القانونية المكفولة لمن يكشف الإعلام عن تورطهم في قضايا فساد إلى رفع مستويات التشكيك في الإرادة السياسية الحقيقية لمكافحة الفساد. كما قد تؤدي الدعاية غير المدعومة بأفعال واضحة إلى الشك، في حال استنتج المواطنون أن النظام يحمي الموظفين المتورطين في قضايا الفساد.

وثمة مثال من جمهورية تنزانيا المتحدة، حيث انتهت جهود إصلاح إدارة الضرائب في النصف الثاني من تسعينات القرن العشرين، من خلال إقامة وكالة مستقلة للإيرادات الضريبية، بزيادة الانطباع السائد عن الفساد سوءاً دون أن تؤدي إلى زيادة مستدامة في الإيرادات الضريبية. وكانت الفكرة من وراء الإصلاح هي أنه من خلال مراجعة أوضاع الموظفين الحاليين للتخلص من الفاسدين منهم ورفع المرتبات إلى مستوى تنافسي يمكن أن يقلل ذلك من الحوافز التي تجعل الناس يتقبلون الرشى. ومع ذلك، استمر الفساد في الازدهار حتى مع الارتفاع النسبي في المرتبات وظروف العمل الجيدة. وقد ازدادت قوة شبكات الفساد في الواقع لأن الإصلاحات الإدارية أدت إلى فصل كثير من الموظفين الذين تم توظيفهم فيما بعد في القطاع الخاص بوصفهم "خبراء ضرائب" نظراً لمعرفتهم بأساليب العمل بالنظام الضريبي وصلاتهم مع العاملين داخل إدارة الضرائب. ولم تترك الاستراتيجية أثراً يذكر في الإيرادات الضريبية، التي ارتفعت بحدة في السنة الأولى من البرنامج ثم هبطت فيما بعد بسبب زيادة الفساد.

الإطار رقم (٤): كيفية وضع استراتيجيات ناجحة لمكافحة الفساد

يجب أن تتمركز التدخلات الرامية إلى مكافحة الفساد حول مبادرات شاملة على مستوى البلد. بيد أن ذلك يستدعي اتباع مقاربة يُنظر من خلالها إلى الفساد في السياق الأوسع للاقتصاد السياسي لحكومة القطاع العام بكل بلد. وينبع ذلك من الإدراك المتنامي بأن الفساد ينتج دائماً عن مشكلات غير محلولة في آليات الحكم على المستوى الوطني.

ويمكن الاسترشاد بالملاحظة التالية المأخوذة من "مجموعة أدوات الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (٢٠٠٤):

"ينبغي عموماً أن تكون استراتيجيات مكافحة الفساد الناجحة ديناميكية، ومتكاملة، وشاملة، ومستندة إلى أدلة. وينبغي أن تتمكن من تقييم المشكلة على نحو دقيق ومسبق، وأن تكون قادرة، من وقت إلى آخر في أثناء تنفيذ الاستراتيجية، على تطوير أو تكييف العناصر الاستراتيجية بحيث تستجيب للتقييمات المتغيرة؛ كما ينبغي أن يتم دمج العناصر المستقلة وتنسيقها بعضها مع البعض على نحو مستمر؛ ويجب أن تكون الاستراتيجية العامة شاملة بما يكفي لكي لا تهمل العناصر المهمة من الحكومة والمجتمع، بما فيها المجالات التي لم تتأثر بالفساد من قبل وانتقل إليها السلوك الفاسد".

يحمل التحدي المتمثل في معالجة الفساد بطريقة شاملة وموحدة في طياته خطراً واضحاً وواقعياً يتجسد في تشتت الموارد بشكل كبير. لذا، يجب أن يُجرى تقييم دقيق على مستوى البلد لما يمكن أن ينجزه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الواقع. ولا بد لهذا التقييم أن يراعي عدداً من الاعتبارات، بما فيها ما هو مذكور في الإطار رقم (٥).

٣-٢ الاستراتيجيات على المستوى القطري والإقليمي والعالمي

استناداً إلى تجربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تتمثل ميزة الاستراتيجيات الوطنية في سهولة تصميمها وتنفيذها، من خلال تخصيص الموارد الوطنية وتحديد المؤسسات المنوط بها التنفيذ. وثمة ميزة أخرى تتمثل في أن وسائل الإعلام، والمجتمع المدني، والهيئات المتخصصة، والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المحلي، والأحزاب السياسية يمكن أن تزيد من الإرادة الداعمة لمبادرات مكافحة الفساد والطلب عليها. فضلاً عن ذلك، فمن وجهتي النظر اللوجستية والسياسية، يكون جمع البيانات ومقارنتها أسهل بكثير على مستوى البلد. كما أن تصنيف البيانات حسب الجغرافية، والأقاليم المحلية، والقطاعات، والمستويات، والموضوعات، والمؤسسات يتم بشكل أبسط كثيراً على المستوى الوطني.

ومن ناحية أخرى، يمكن أن تكون الاستراتيجيات العالمية والإقليمية فعالة في المواقف التي تخشى فيها بعض البلدان من المشاركة بمفردها في نشاطات شجاعة تهدف إلى مكافحة الفساد لتجنب تكوّن انطباعات سلبية عنها؛ لذلك قد تفضل اتباع مقاربة ذات طابع إقليمي أكثر. وعلاوة على ذلك، يرى بعض الممارسين أن المشاركة في وضع برامج لمكافحة الفساد من خلال منظمات إقليمية قد تكون أكثر أمناً بالنسبة إليهم في البلدان التي ليس لحكوماتها إرادة سياسية لمكافحة الفساد. ولهذه الأسباب، وجدت بعض البلدان أن التصديق على صكوك إقليمية لمكافحة الفساد أسهل من وضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون المنظمات الإقليمية مفيدة جداً من حيث تقاسم المعرفة، وأفضل الممارسات، فضلاً عن الاستفادة من تأثير النظراء في معالجة المشكلة.

وبإمكان الاستراتيجيات الدولية أن تساعد على تحسين الخدمات الاستشارية المتصلة بسياسات وبرامج مكافحة الفساد عن طريق تكوين مجموعة داخلية من الخبراء من خلال مجتمع الممارسة والشبكات. حينئذ سيساعد أعضاء المجموعة بعضهم البعض، ويدعمون التعاون بين الأقاليم وداخل كل منها، مما يسهل التعاون بين بلدان الجنوب.

٣-٢ الاستراتيجيات على المستوى القطري والإقليمي والعالمي

استناداً إلى تجربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تتمثل ميزة الاستراتيجيات الوطنية في سهولة تصميمها وتنفيذها، من خلال تخصيص الموارد الوطنية وتحديد المؤسسات المنوط بها التنفيذ. وثمة ميزة أخرى تتمثل في أن وسائل الإعلام، والمجتمع المدني، والهيئات المتخصصة، والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المحلي، والأحزاب السياسية يمكن أن تزيد من الإرادة الداعمة لمبادرات مكافحة الفساد والطلب عليها. فضلاً عن ذلك، فمن وجهتي النظر اللوجستية والسياسية، يكون جمع البيانات ومقارنتها أسهل بكثير على مستوى البلد. كما أن تصنيف البيانات حسب الجغرافية، والأقاليم المحلية، والقطاعات، والمستويات، والموضوعات، والمؤسسات يتم بشكل أبسط كثيراً على المستوى الوطني.

ومن ناحية أخرى، يمكن أن تكون الاستراتيجيات العالمية والإقليمية فعالة في المواقف التي تخشى فيها بعض البلدان من المشاركة بمفردها في نشاطات شجاعة تهدف إلى مكافحة الفساد لتجنب تكوّن انطباعات سلبية عنها؛ لذلك قد تفضل اتباع مقاربة ذات طابع إقليمي أكثر. وعلاوة على ذلك، يرى بعض الممارسين أن المشاركة في وضع برامج لمكافحة الفساد من خلال منظمات إقليمية قد تكون أكثر أمناً بالنسبة إليهم في البلدان التي ليس لحكوماتها إرادة سياسية لمكافحة الفساد. ولهذه الأسباب، وجدت بعض البلدان أن التصديق على صكوك إقليمية لمكافحة الفساد أسهل من وضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون المنظمات الإقليمية مفيدة جداً من حيث تقاسم المعرفة، وأفضل الممارسات، فضلاً عن الاستفادة من تأثير النظراء في معالجة المشكلة.

وبإمكان الاستراتيجيات الدولية أن تساعد على تحسين الخدمات الاستشارية المتصلة بسياسات وبرامج مكافحة الفساد عن طريق تكوين مجموعة داخلية من الخبراء من خلال مجتمع الممارسة والشبكات. حينئذ سيساعد أعضاء المجموعة بعضهم البعض، ويدعمون التعاون بين الأقاليم وداخل كل منها، مما يسهل التعاون بين بلدان الجنوب.

٣-١-٣ إدماج مكافحة الفساد في البرامج والمشروعات

تعتبر الخطة الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأن مكافحة الفساد هو أحد المبادئ الدولية الثلاثة والموضوعات المتداخلة مع غيرها من الموضوعات في مجال الحكم الرشيد التي سيتم إدخالها في جميع مجالات الممارسة والبرامج الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو ما يعرف باسم عملية الإدماج (mainstreaming). وعلى مستوى البلد، من الممكن إدماج مكافحة الفساد في إجراءات مثل أطر الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، والتقييمات القطرية المشتركة للبلدان، وتقرير استراتيجية التخفيف من حدة الفقر، والأهداف الإنمائية للألفية، وتقارير مجموعة العمل المحورية، وغيرها من الآليات التنموية. على سبيل المثال، ساند برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إدراج مكافحة الفساد في برامج تدريب الموظفين العموميين في بنغلادش وفي وثيقة الهدف الإنمائي التاسع للألفية الخاصة بمنغوليا.

ومن المرجح أن ينجح العمل على إدماج مكافحة الفساد إذا تمّ ذلك بشكل وثيق مع مجالات الخدمة الأساسية أخرى من مجالات الحكم الديمقراطي، مثل الحكم المحلي، وإصلاح الإدارة العامة، والحوكمة الاقتصادية، والحصول على العدالة، ودعم البرلمانات، والعمليات الانتخابية، وتطوير وسائل الإعلام المستقلة، والحكومة الالكترونية، والمشاركة المدنية (بما فيها الأحزاب السياسية)، وحقوق الإنسان. ومن خلال العمل جنباً إلى جنب مع مجالات الخدمة هذه، يدعم مجال الخدمة المرتبط بمكافحة الفساد مبادئ مهمة متصلة بالحكم الرشيد مثل المساءلة والشفافية والنزاهة، وحكم القانون، والمشاركة، والاستجابة، والمساواة. كما يساعد الإدماج على تعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية فيما يستجيب إلى الفساد بشكل مباشر. (انظر القسم الوارد بالملحق (٥) تحت عنوان "شركاء البرنامج" للاطلاع على مزيد من المعلومات حول الإدماج).

وقد حدد الممارسون في مناقشاتهم وكتاباتهم الأخيرة عدداً من التحديات المتصلة بالإدماج. وأشاروا في بعض الأحيان إلى وجود توتر بين الإدماج من جهة والحاجة إلى أن تكون جهود مكافحة الفساد أكثر استراتيجية وتركيزاً من جهة أخرى. وثمة تحدٍ واضح آخر يتمثل في أن الإدماج يتطلب وعياً، وموارد، ومهارات لدى الموظفين الميدانيين. ويبدل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من خلال "البرنامج العالمي الخاص بمكافحة الفساد من أجل فعالية التنمية" جهداً واعياً لرفع مهارة موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومعرفتهم بالفساد عبر عمليات البرنامج (انظر الإطار رقم ٦). وفي الوقت الراهن، تتسم المنهجيات المتاحة بأنها محدودة للغاية ولا تقدم قدراً كافياً من الإرشاد للمكاتب القطرية. فضلاً عن ذلك، يستطيع إدماج مكافحة الفساد في عمليات التنمية أن يساعد على الحد من تسييس البرامج التي لا تحمل صفة "مكافحة الفساد"، خصوصاً في المواقف التي تكون فيها الإرادة السياسية محدودة.

٣-١-٤ دعم مؤسسات مكافحة الفساد

الإطار رقم (٦): البرنامج العالمي لمكافحة الفساد التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

لكي تتم الاستجابة للطلب المتنامي من قبل المكاتب القطرية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والنظراء الوطنيين على التعاون الفني في مجال مكافحة الفساد، قام "فريق الحكم الديمقراطي" في مكتب السياسة الإنمائية بوضع البرنامج العالمي لمكافحة الفساد التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تحت عنوان "البرنامج العالمي الخاص بمكافحة الفساد من أجل فعالية التنمية (٢٠٠٨-٢٠١١)". ويهدف هذا البرنامج إلى زيادة قدرات الدولة/المؤسسات لتشارك بفعالية أكبر في الحد من الفساد بغية تحسين الحكم والتنمية المستدامة. ويركز البرنامج أيضاً على المشاركة الجامعة (مثلاً: تدعيم وسائل الإعلام والمجتمع المدني) وإجراء تغييرات منهجية طويلة الأمد في داخل المؤسسات العامة وفيما بينها. ويسعى هذا البرنامج كذلك إلى إدماج مكافحة الفساد ضمن العمل الحالي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ثمة إتفاق واسع قائم منذ عدة سنوات بأن إنشاء مؤسسات متخصصة في مكافحة الفساد، مع إختلاف التسميات، يعتبر أحد الحلول الرئيسة لمعالجة الفساد على المستوى الوطني^٦. وقد شاعت هذه الفرضية إلى حد كبير بسبب النجاح الذي حققته "وكالة مكافحة الفساد" في هونغ كونغ، التي تأسست سنة ١٩٧٤ وكان لها أثر بالغ في الحد من الفساد في ذلك الوقت. ونتيجة لذلك، حدثت طفرة في مؤسسات مكافحة الفساد المتخصصة في بلدان كثيرة، بدعم من المجتمع الدولي للمانحين في كثير من الأحوال.

ويساند برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إنشاء مؤسسات لمكافحة الفساد وتعزيزها، ويدرك أن هناك عدداً من التحديات يستلزم إلقاء الضوء عليها والتعامل معها عند مساعدة مؤسسات مكافحة الفساد المتخصصة. ومن بين هذه التحديات ما يأتي:

وقد شكّلت البيئة المؤسسية لنظام إنفاذ القانون محوراً مهماً للإصلاح في كثير من البلدان. وقد تزايد عدد البلدان التي

● تنشئ معظم الحكومات مؤسسات مكافحة الفساد على عجل كرد فعل لحدث سياسي طارئ. ولهذا السبب، تغفل هذه الحكومات في الغالب أو تستهين بأهمية صنع قرارات واضحة ومبنية على معلومات وافرة بشأن موضوعات مهمة وحاسمة في مجال السياسات مثل:

- ١- النماذج المؤسسية (مثلاً: ما إذا كان سيتم تأسيس مؤسسات جديدة ومستقلة لمكافحة الفساد أم سيتم تعديل أوضاع المؤسسات القائمة؛ وما إذا كان التركيز سينصب في البداية على المنع أو التحقيق أو رفع مستوى الوعي أم ستجري محاولة للقيام بكل تلك الأشياء بالتساوي).
- ٢- جهود تطوير القدرات والسياسات (مثلاً: المسؤوليات، والصلاحيات والسلطة، ومستوى الاستقلالية، والموارد).
- ٣- قواعد المشاركة (مثلاً: التفاعل، والتنسيق، والتعاون مع الأجهزة الأخرى).

● تكون الجهات المعنية بمكافحة الفساد في العادة إجابة تكنوقراطية لمشكلة سياسية (Tisné and Smilov 2004). لذلك، على الرغم من حصولها على دعم سياسي في البداية، فإنه لا تدوم عادة مما يهيئ الشروط لإخفاق هذه الجهات. وتحقق مؤسسات مكافحة الفساد أقصى قدر من النجاح عندما تحظى بمساندة سياسية قوية من أعلى المستويات الحكومية.

● يجب أن تخصص لمؤسسات مكافحة الفساد موازنة مدروسة بعناية كي تكفل حصولها على موارد ملائمة على المدى الطويل، مع مراعاة التعامل مع الموارد المالية والبشرية والفنية بالتساوي.

● يجب توجيه مزيد من الاهتمام منذ البداية إلى الواقع المتمثل بأن المؤسسات "التقليدية" غالباً ما تنظر إلى مؤسسات مكافحة الفساد التي تشمل صلاحياتها التحقيق وإنفاذ القانون على أنها تتدخل في عملها، مما قد يجعلها تمتنع عن التعاون مع مؤسسات مكافحة الفساد هذه بشكل كافٍ. وأهم من ذلك، هو أن الموظفين المؤهلين غالباً ما يتم استقطابهم بعيداً عن تلك المؤسسات "التقليدية"، مما يترتب عليه معاناة من نقص عدد الموظفين.

● ينبغي تحديد الإطار المرجعي لعمل مؤسسات مكافحة الفساد المتخصصة بدقة، وينبغي أن يحكمها إطار قانوني شامل.

٦- تدعو المادتان (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى إنشاء هيئة أو هيئات مستقلة لمكافحة الفساد، يعهد إليها بمهمة التنسيق بين النشاطات الوقائية والتعليمية في مجال مكافحة الفساد، والمادة (٣٦) إلى إنشاء هيئة مستقلة تتعامل مع النواحي المتعلقة بإنفاذ القانون في هذا المجال. ومع ذلك، تترك كلا المادتين لكل بلد خيار تحديد النموذج الذي سيعتمده.

● ثمة حاجة إلى وجود مؤشرات أداء سليمة للجهات العاملة في مجال مكافحة الفساد، تتضمن على أقل تقدير منهجيةً محدّدة لممارسة الرقابة ومؤشرات لقياس النجاح.

● ينبغي أن يتم التعامل مع مسألة الموارد منذ البداية. إن تفرض مؤسسات مكافحة الفساد عادة ضغطاً كبيراً على الموارد المحدودة أصلاً الموجودة في إدارات البلد. وكقاعدة عامة، قلّما يوجد فائض في القدرات يمكن تحويله إلى مؤسسة جديدة.

● الإدراك بأن تكلفة الإخفاق ضخمة. ففي البداية، تكون توقعات المواطنين عالية جداً، لذلك يتسبب الإخفاق في زيادة مقدار التشكك بين المواطنين، مما يمكن أن يقوّض الجهود المستقبلية لمكافحة الفساد. (انظر، على سبيل المثال، Doig et al, 2005).

أنشأت مؤسسات مركزية ومتخصصة عهد إليها صراحة بمكافحة الفساد وكلفت بمهام أجهزة أخرى لإنفاذ القانون لوحظ تورطها الشديد في الفساد.

وبوجه عام، يمكن إيجاد المقاربة المستندة إلى تعدد مؤسسات مكافحة الفساد في البلدان التي تتميز مؤسساتها البيروقراطية بالقوة، والفعالية، ووفرة الموارد، وحسن التنسيق، كما هي الحال في كندا والولايات المتحدة الأميركية واليابان وكثير من البلدان في غرب أوروبا. وبالمثل، تعتمد جنوب أفريقيا الصين وفيتنام والفلبين على مؤسسات متعددة لضبط الفساد. بيد أن أحد أهم عيوب هذه المقاربة هو أنها يمكن أن تقود إلى ازدواجية الجهود، ونقص التنسيق، والنزاع على الصلاحيات والموارد.

وعلى أي حال، سواء تم اتباع مقاربة المؤسسة الواحدة أو المؤسسات المتعددة، تعتمد مؤسسات مكافحة الفساد إلى حد كبير على التعاون والاتصال الجيدين مع أجهزة إنفاذ القانون الأخرى وأدائها لعملها على نحو صحيح، لا سيما الشرطة والنيابة العامة والمحاكم.

وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من كثرة البلدان (بما فيها بوتسوانا وسنغافورة) التي قلّدت نموذج المؤسسة الواحدة المتبع في هونغ كونغ، فإن النتائج كانت مختلطة. فبينما يشار إلى الاستقلالية بوصفها إحدى عوامل النجاح الرئيسة، تبين الخبرات المستقاة من شتى أنحاء العالم في الواقع إلى أن "الصلاحيات الواضحة" عامل لا يقل أهمية عن ضرورة الاستقلالية على الصعيد العملي. وينبغي أن تنحو المؤسسة منحى استراتيجياً عند تحديد محور تركيزها بحيث توسّع فعاليتها إلى أقصى حد. على سبيل المثال، لا تتعامل "اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد" في ولاية نيو ساوث ويلز في أستراليا سوى مع الأمور التي من الممكن أن تكشف عن فساد جوهري أو منظم أو كلا الأمرين معاً، أو الأمور التي تتعلق بالمصلحة العامة. بينما تتولى "لجنة استئصال الفساد في إندونيسيا" التحقيق وتوجيه الاتهام والملاحقة في قضايا الفساد التي تشمل موظفي إنفاذ القانون، والمسؤولين التنفيذيين في الحكومة، وغيرهم من الموظفين العموميين والتي جذبت اهتمام الرأي العام أو تتسبب في خسارة الدولة أموالاً لا تقل عن مليار روبية (نحو ١٠٤,٠٠٠ دولار أمريكي باستخدام سعر الصرف الساري في ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨) أو كلا الأمرين معاً.

وبدلاً من إنشاء مؤسسات جديدة، أثر عدد من البلدان تعزيز أدوار وقدرات المؤسسات القائمة لمكافحة الفساد (مثل جنوب إفريقيا). وثمة مجموعة كافية من الأدلة تشير إلى أن "التخصّص، والخبرة، بل وحتى الدرجة اللازمة من الإستقلالية يمكن أن تتحقق عن طريق إنشاء وحدات متخصصة ضمن أجهزة إنفاذ القانون القائمة". (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الترتيبات المؤسسية لمحاربة الفساد، ٢٠٠٥).

الإطار رقم (٧): الحجج المؤيدة لإنشاء مؤسسات مكافحة الفساد المتخصصة والأخرى المعارضة لها

المزايا:

- تتمتع المؤسسات الجديدة كلياً "ببداية جديدة" ومن ثم يتم اتخاذ خطوات عملية على نحو أسرع.
- ترسل إشارة بأن الحكومة تأخذ جهود مكافحة الفساد على محمل الجد.
- تتسم بدرجة عالية من التخصص، والخبرة، والإستقلالية.
- تحظى بدرجة أعلى من المصداقية لدى المواطنين وتخضع لقدر أكبر من المساءلة السياسية والقانونية.
- تتسم بالوضوح في تقييم التقدم المحرز، والنجاحات، والإخفاقات.

العيوب:

- تكون في الأغلب رداً تكنوقراطياً على مشكلة سياسية.
- تتطلب تكاليف إدارية أعلى؛ وترتفع تكلفة الإخفاق فيها إلى حد كبير بسبب توقعات المواطنين.
- تؤدي إلى العزلة، وظهور حواجز، والتنافس مع المؤسسات الأخرى القائمة.
- ضعيفة أمام محاولات تهيمشها (مثلاً: عن طريق إنقاص تمويلها).

٣-١-٥ البحث والتخطيط من أجل وضع البرامج

بما أن أسباب الفساد، وتبعاته، والانطباعات السائدة عنه تتغير باستمرار، ثمة حاجة كبيرة إلى أن يستمر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في دعم البحوث وتحليل الاتجاهات، والظواهر، وأعمال الفساد الحديثة بالاشتراك مع المؤسسات البحثية والأكاديمية.

ومن خلال بيانات البحوث وقياس الأثر، يستطيع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بفضل خبرته كوسيط معرفي وتواجهه في أكثر من ١٣٥ بلداً عبر شبكاته المعرفية ومجتمع الممارسة اللذان يتسمان بالحيوية، أن يقدم مساهمة قيّمة لفهم الموضوعات الرئيسية، إذ يقوم النقاش الدائر حالياً حول مكافحة الفساد على معلومات وافتراسات غير دقيقة أو غير كافية. على سبيل المثال، ثمة قدر ضئيل جداً من المعلومات المصنفة والمتاحة حول اختلاف الكيفية التي يؤثر بها الفساد في النساء والرجال ومدى هذا التأثير؛ أو حول التأثير (إن وجد) الذي تتركه برامج أو مشروعات مكافحة الفساد في تقليل أنماط الفساد المرتبطة بالجنسية. وعلى نحو مماثل، يتم الآن الإقرار، على نطاق واسع، بالحاجة إلى التركيز على الأطراف الفاعلة في القطاع الخاص من خلال البرامج والمشروعات. وثمة حاجة إلى إجراء مزيد من البحوث لفهم ديناميكيات الفساد وآلياته المحددة المرتبطة بأنواع مختلفة من الأعمال التجارية في بلدان مختلفة. وفي النهاية، من المرجح أن تتمكن البحوث المناسبة من الفصل بين الفساد وسوء الإدارة. وسيكون ذلك مفيداً لا سيما في مجال تقديم خدمات القطاع العام، حيث يتم الخلط بين الفساد وسوء الإدارة وفق الانطباع السائد لدى المواطنين؛ بيد أنهما يتطلبان في النهاية وسائل معالجة مختلفة للغاية.

وفضلاً عن ذلك، لكي يتحقق قدر أكبر من التأثير وتحسين استراتيجيات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمكافحة الفساد في المستقبل، ينبغي أن يتم إصدار تفويض لإجراء دراسات فنية تتناول الحاجة إلى أي برنامج محدد لمكافحة الفساد وتقييم نجاح البرامج السابقة، وأن يتم تسهيل حصول الممارسين على هذه الدراسات بسهولة. وحتى إن لم يتوفر سوى قدر محدود من الموارد لإجراء الدراسات، فعلى الموظفين ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يجمعوا أقصى قدر ممكن من البيانات الكمية والكيفية. إذ تستطيع هذه البيانات الخام أن تساهم بدرجة كبيرة في تحسين البرامج التي يضعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل مكافحة الفساد.

وقد ظل إنشاء شبكات إقليمية لمكافحة الفساد ومساندتها شكلاً شائعاً من أشكال زيادة الوعي بالفساد. فمن خلال الجمع بين مسؤولين على مستوى عالٍ وممارسين يعملون في مجال مكافحة الفساد، تستطيع هذه الشبكات أن تكون عاملاً محفزاً لوضع مكافحة الفساد والصكوك ذات الصلة على الأجندة السياسية للبلدان التي قد لا ترغب خلافاً لذلك في مناقشة هذه المسألة علانية. وإذا تمت إدارة هذه الشبكات بشكل جيد، فسيمكنها الاستفادة من المنافسة الصحية بين النظراء. وفي النهاية، توفر المنتديات الإقليمية فرصاً لتعزيز تبادل المعلومات والتعلم المتبادل بين البلدان المختلفة.^٧

الإطار رقم (٨): دليل المستخدم لقياس الفساد

يعتبر "دليل المستخدم لقياس الفساد"، الذي أعده في ٢٠٠٨ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالاشتراك مع "المؤسسة العالمية للنزاهة"، إحدى أولى المحاولات لاستكشاف أفضل الطرق لاستخدام الأدوات الحالية من أجل قياس أحد أهم معوقات التنمية: الفساد. وبناء على مراجعة الأدبيات واستناداً إلى أكثر من ٣٠ مقابلة أصلية مع خبراء في المجال، يقدم دليل المستخدم "ممارسات جيدة" إلى الحكومة، والمجتمع المدني، والممارسين العاملين في مجال التنمية بغرض التعرف على الفساد وقياسه.

لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، انظر:

www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html

وفي النهاية، ينبغي أن تتم تنمية القدرة اللازمة لتحديد الحاجات البحثية واستخدام نتائجها في تصميم السياسات، بالتعاون مع النظراء الوطنيين. ويحث برنامج الأمم المتحدة الإنمائي البلدان الشريكة على إجراء تقييم صادق وواقعي لأسباب ميل تدابير مكافحة الفساد نحو الإخفاق. وقبل توفير الدعم لمبادرات تنظيمية ووثائق جديدة للاستراتيجيات والسياسات، لا بد من أن تتم الاستفادة بشكل كامل من الإمكانيات المتصلة بالأحكام والنصوص الموجودة، ومساندة التدابير التي تعزز تنفيذها وتدعم مراقبة أثرها.

٣-١-٦ تحديد الأطراف الفاعلة في مجال مكافحة الفساد

النظراء الحكوميون

تعتمد المداخل المتاحة لوضع البرامج في مجال مكافحة الفساد على تحديد الشركاء المحتملين في الحكومات والتوقيت المناسب لإشراكهم، الأمر الذي يعتمد أيضاً على بيئة البلد المعني. فحينما تتضاءل الرغبة الحكومية حتى في الحديث عن الفساد، سيصعب إشراك هذه الحكومات في نشاطات صريحة لمكافحة الفساد. وقد تقتصر الخيارات المتاحة حينئذ على تدابير تتسم بقدر أقل من "الحساسية" والصبغة السياسية. ومع ذلك، قد يكون ثمة مناصر لمكافحة الفساد يمكنه أن يحفز صياغة تدخلات لمكافحة الفساد. وفضلاً عن ذلك، قد يرغب المرشحون والأحزاب السياسية في أثناء الحملات الانتخابية في "تلوين" هذه الحملات بعناوين الحكم الرشيد، مما قد يهيئ الفرصة لوضع برامج في مجال مكافحة الفساد عند تشكيل حكومة جديدة. على سبيل المثال، في باكستان يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع "مكتب تلقي الشكاوى الإدارية" أو ما يُعرف بالأمبودسمن؛ وفي سوازيلاند مع "هيئة مكافحة الفساد"؛ وفي تشيلي مع "مكتب المراقب العام". ويعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عدد من البلدان الأخرى مع مؤسسات حكومية متنوعة مثل النيابات العامة، والوزارات، والقضاء، والشرطة، وهيئات الخدمة العامة بوصفهم شركاء في جهود مكافحة الفساد.

^٧ تشمل الأمثلة الناجحة على الشبكات الإقليمية لمكافحة الفساد: (أ) "الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد" (ACINET)، والتي يقوم برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP-POGAR) بتنسيق أعمالها؛ (ب) "شبكة الممارسين العاملين في مجال مكافحة الفساد" (ACPN)، بتنسيق من مركز براتيسلاف الإقليمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ (ج) "الشبكة الكاريبية لدعم النظراء في مجال مكافحة الفساد" بتنسيق جزئي من مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الإقليمي الفرعي لمنطقة باربادوس وشرق الكاريبي.

المجتمع المدني

تستطيع منظمات المجتمع المدني^٨ أن تؤدي دوراً حيوياً في وضع سياسات مكافحة الفساد وبرامجه وتنفيذها فضلاً عن مساءلة القطاع العام، لا سيما في القطاع الاجتماعي وقطاع تقديم الخدمات. وتتمثل إحدى الاستراتيجيات في إنشاء أجهزة رقابية مكونة من المواطنين تشارك في المراجعات الاجتماعية وتتبع الموازنات، فضلاً عن لجان المواطنين التي يتم تنظيمها في قطاعات مثل التعليم، والصحة، والبيئة. كما تستطيع شبكات المجتمع المدني أيضاً أن تُعَبِّئ المواطنين كي يتصدوا للفساد ويرفضوه بشكل مطلق.

وقد أقرّ الجيل الأول من برامج مكافحة الفساد بالدور المهم للمجتمع المدني في جهود مكافحة الفساد. ومع ذلك، ركزت الأدبيات على عدد من المشكلات المهمة، مثل الحقيقة التي مفادها أن منظمات المجتمع المدني التي تكافح الفساد تعاني في الغالب من مشكلات داخلية في إدارتها وشؤون الحكم فيها. ومن ناحية أخرى، ثمة انطباع سائد بأن بعض المنظمات الأخرى منقوصة الشريعة؛ مثلاً: لم تتأسس بعض المنظمات أو تبدأ في التركيز على مكافحة الفساد استجابة للفساد في حد ذاته، وإنما نتيجة لاهتمام المانحين الدوليين في المقام الأول بتمويل نشاطات المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد (انظر على سبيل المثال Baile 2003; Tisné and Smilov 2004). ومع ذلك، ثمة أمثلة وفيرة على نجاح مشاركة المجتمع المدني، وترتبط هذه الأمثلة بمبادرات تتم على المستوى المحلي وعن طريق الحركات عبر الوطنية، ومن أبرز هذه الأمثلة "منظمة الشفافية الدولية". وتبيّن التجارب أن المجتمع المدني قادر على أن يؤدي دوراً مركزياً في مراقبة الفساد وتحسين صرف الأموال العامة. على سبيل المثال، أدى المجتمع المدني دوراً فعالاً للغاية في مراقبة الأموال العامة المخصصة لبناء مدارس وطرق في أوغندا وإندونيسيا (Ben Olken, Reinikka and Svonsson, 2007).

بناء عليه، ينبغي أن تشكل الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني جزءاً من مجموع أنشطة مكافحة الفساد الصريحة أو الضمنية، وأن يتم دعم قدرات هذه المجموعات، وتحديدًا في البلدان التي يكون فيها الإشراف والرقابة (الحكومي والبرلماني) ضعيفين. وينبغي أن يكون الهدف من بناء قدرات المجتمع المدني، ضمن أمور أخرى، توليد الطلب على المساءلة والشفافية من جانب المواطنين. بيد أنه ينبغي ألا تصبح الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني هي المنتفع الوحيد الذي يركز على موضوع الفساد بالبلد. ولا بد من بذل جهد مستمر، على مستوى البلد، لمعرفة ("أو مسح") ما تقوم به المنظمات غير الحكومية من أعمال ونوع المساعدة التي قد تتطلبها. وينبغي ألا يقتصر شكل الدعم المقدم إلى المنظمات غير الحكومية على تمويل المشروعات، إذ يستطيع أحياناً صوت برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الداعم أن يعزز جهود منظمة ما على المستوى الرسمي.

الإطار رقم (٩): مشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع المجتمع المدني

أقام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ مدة طويلة شراكة مع منظمات المجتمع المدني على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية. على سبيل المثال، ساند برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سنة ٢٠٠٣ منظمة بحثية مستقلة لكي تستخدم العملية التي تستخدم لوضع تقرير التنمية البشرية الوطني الخاص ببوركينا فاسو في البحث الذي تجريه حول الفساد، وتستعمل نتائج البحث في المناصرة الفعالة من أجل مزيد من الإصلاحات الجذرية. وقد أبرز تقرير التنمية البشرية لسنة ٢٠٠٣ الخاص ببوركينا فاسو التأثيرات السلبية للفساد في تنفيذ عملية التنمية البشرية، مع التركيز بشكل خاص على مكافحة الفقر. واستهدف التقرير إطلاع الناس على تبعات الفساد المتعلقة بالأبعاد الحاسمة للتنمية البشرية وهي الديمومة، والمساواة، والإنتاجية، والتمكين. كما استهدف التقرير أيضاً إثارة النقاش بين الأطراف الفاعلة في مجال التنمية، والتأثير في تنفيذ السياسات للحد من الفساد في إدارة الشؤون العامة.

٨- تنص المادة (١٣) من اتفاقية مكافحة الفساد على أنه على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة، ضمن حدود إمكانياتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع الأفراد والجماعات التي لا تنتمي إلى القطاع العام، مثل المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه، ورفع مستوى الوعي بوجود الفساد وأسبابه وجسماته وما يمثله من خطر.

٩- يقصد بالمراجعات الاجتماعية عمليات الرقابة على أداء المؤسسات الحكومية التي يؤديها المواطنون.

وعند العمل مع الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني ومساندتها، لا بد من الأخذ في الحسبان أن مكافحة الفساد تتم، في معظم الحالات، في جو مشحون سياسياً، الأمر الذي قد يشكل خطراً على المنظمات غير الحكومية. ومن ثم، تعتبر مساندة النشاطات التي تستند إلى منهجيات محايدة، مثل مراقبة الحملات الانتخابية، إحدى الطرق المتاحة لإشراك المجتمع المدني.

وسائل الإعلام

في كثير من البلدان التي ينتشر فيها الفساد، يكون جانب الطلب على مكافحة الفساد منخفضاً عادة. ويمكن أن يعزى ذلك إلى عدم اعتياد المواطنين على ممارسة حقوقهم، فضلاً عن وجود بيئة سياسية تخلو من آليات التعبير الديمقراطي عن الحقوق. وفي مثل هذه السياقات، تستطيع وسائل الإعلام أن تقوم بدورين مهمين، بافتراض أنها مطلعة بأسباب الفساد وتأثيراته وحجمه إضافة إلى القواعد والمعايير الدولية لمكافحة الفساد، إذ تستطيع أن: (١) تكشف أعمال الفساد؛ (٢) ترفع مستوى وعي المواطنين بالأثر المباشر للفساد ونظم النزاهة الضعيفة في الاقتصاد وحياة الناس. (ومن المهم أن نذكر أن وسائل الإعلام قد تكون فاسدة أيضاً؛ لذا، يجب أن يخضع هذا القطاع للمساءلة مع توفر الآليات الرقابية والإشرافية داخله بما فيها مدونات قواعد السلوك المخصصة لأعضائه).

وفي هذا السياق، تسلم المادتان (١٠) و(١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأهمية أن تعتمد الدول الأطراف إجراءات ولوائح تسمح للمواطنين بالحصول على معلومات من القطاع العام. وتوصي الاتفاقية بتبسيط الإجراءات الحكومية لتسهيل حصول الجمهور على المعلومات المتعلقة بعمليات صنع القرار، وتشجع الحكومات على نشر المعلومات حول أخطار الفساد في القطاع العام.

القطاع الخاص

تدعو المادة (١٢) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف إلى تعزيز تدابير منع الفساد في القطاع الخاص. وتذكر الاتفاقية أيضاً عدة طرق محتملة يمكن من خلالها تحقيق هذا الهدف العام، بما فيها دعم التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص؛ وتدعيم المعايير والإجراءات التي من شأنها أن تعزز نزاهة كيانات القطاع الخاص (مثل مدونات قواعد السلوك)؛ وإدخال قواعد تنظم مرحلة ما بعد ترك الوظيفة بالنسبة إلى الموظفين العموميين السابقين؛ وإدخال أساليب سليمة للتدقيق الداخلي؛ وتدعيم إجراءات التدقيق الخارجي. وتمثل جميع هذه التدابير مجالات للتعاون وتقديم المساعدة الفنية إلى البلدان الشريكة. وثمة ضعف في البرامج التي يضعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في هذا المجال، ولا يوجد سوى عدد قليل من الأمثلة البارزة في هذا المجال.

وقد تزايد على مدى السنوات الماضية الاعتراف بأهمية إشراك القطاع الخاص في جهود مكافحة الفساد، وهو ما يعرف باسم "جانب العرض" من الفساد. وقد كانت معاهدة "اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية" الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي سنة ١٩٩٧، أول صك قانوني دولي يتناول مسألة الفساد. وتجزم هذه الاتفاقية الشركات التابعة لبلدان المنظمة التي ترشو الموظفين العموميين في أي بلد تعمل فيه.

ومنذ فترة قصيرة، في سنة ٢٠٠٤ بالتحديد، أضافت "العهد (كومباكت) العالمي للأمم المتحدة" مبدأً عاشراً حول مكافحة الفساد مفاده أن: "على الأعمال التجارية أن تكافح الفساد بكل أشكاله، بما فيها الابتزاز والرشوة". (الاتفاقية هي مبادرة مطروحة للأعمال التجارية كي تلتزم، بشكل طوعي، بالمبادئ المعمول بها في مجالات حقوق الإنسان والعمل والبيئة).

٣-١-٧ بناء الشراكات

يتطلب استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأداة لتدعيم صلاحيات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تعاوناً وثيقاً في جميع مجالات الممارسة على المستويين الأفقي والرأسي. ويجب أن تقوم الاستراتيجية على العمل مع عدد من الشراكات على مستويات مختلفة وتتناول عناصر متنوعة في البرامج، إلى جانب العمل مع البرامج العالمية والنشاطات الرئيسية المتصلة بالمجالات الأخرى الحكم الديمقراطي مثل حقوق الإنسان، والحكم المحلي، والحكم في مجال الإقتصاد، والجنوسية، ووسائل الإعلام، ودعم البرلمانات، وإصلاح الإدارة العامة.

واسترشاداً بمذكرة التفاهم المبرمة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، قامت شراكة وثيقة بينهما في عدد من المجالات، خاصة ما يتصل منها بتنمية القدرات، وتطوير الأدوات المعرفية، والمهام الإستطلاعية المشتركة والتعبئة المشتركة للموارد. كما سيحافظ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على تعاونه مع "شبكة إدارة الحكم" في "لجنة المساعدة الإنمائية" التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في إجراء تقييمات مشتركة. وسيعزز تعاونهم مع البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وبنك التنمية الآسيوي، وبنك التنمية الإفريقي، والوكالة الألمانية للتعاون الفني وهي الوكالة الرئيسية للمعونات الخارجية بالحكومة الألمانية، ومركز يو فور لموارد مكافحة الفساد، والشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا (نيباد)، وشركاء آخرين. وسيشكل التعاون مع منظمات المجتمع المدني، خاصة في مجال تعزيز التعاون بين بلدان الجنوب، أحد النشاطات البارزة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال نشاط مكافحة الفساد.

٣-٢ مجالات التدخل الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (وضع برامج الأنشطة)

إنطلاقاً من التجارب السابقة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومع مراعاة زيادة الطلب على نشاطات مكافحة الفساد نتيجة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها من القواعد والمعايير الدولية، يمكن تصنيف المجالات الاستراتيجية لتدخل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الفئات الخمس الرئيسية التالية:

- زيادة قدرة الدولة/المؤسسات لتستجيب لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتحسين الحكم؛
- تعزيز القدرة الرقابية للإعلام والمجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد؛
- توظيف أدوات تقييم الحكم/مكافحة الفساد في خدمة السياسات؛
- تحسين مستوى التناغم والتنسيق فيما بين مبادرات مكافحة الفساد؛
- تحسين مستوى الوعي والمعرفة.

وقد تم شرح النشاطات المدرجة تحت هذه الفئات الخمس بالتفصيل في الأقسام ٣-٢-١ إلى ٣-٢-٥.

٣-٢-١ زيادة قدرة الدولة/المؤسسات على الاستجابة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتحسين الحكم

يتوقف التطبيق الفعال لتدابير مكافحة الفساد بدرجة كبيرة على قدرة الدولة/المؤسسات، بما فيه تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ومن ثم، ينبغي أن يكون أحد الأهداف الرئيسية المحتملة للبرامج التي يضعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو زيادة قدرة الدولة/المؤسسات على الحد من الفساد. على سبيل المثال، يمكن تدريب مجتمع الممارسين ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والنظراء الوطنيين على المعايير الدولية لمكافحة الفساد، والمساعدة الفنية في مجال مكافحة الفساد، ووضع البرامج في سياق الاتفاقية.

وتؤكد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في أكثر من موضع على أهمية التدريب المناسب في مجال مكافحة الفساد. وتشير المادة (٧-١-د) على الحاجة إلى "وضع برامج تعليمية وتدريبية تمكن الموظفين المدنيين، عندما يكون ذلك ملائماً، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية، وتوفير لهم تدريباً متخصصاً ومناسباً لزيادة وعيهم بأخطار الفساد المتأصلة في أداء وظائفهم". وتقدم المادة (٦٠) من الاتفاقية إرشادات صريحة حول محتوى البرامج التدريبية للموظفين المسؤولين عن مبادرات منع الفساد ومحاربتها، مثل أعضاء النيابة العامة وضباط الشرطة.

وجدير بالذكر أنه حتى في غياب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن جزءاً رئيساً من البرامج التي يضعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال مكافحة الفساد يركز تقليدياً على مساندة الإدارات العامة الكفؤة والمتجاوبة والشفافة والخاضعة للمساءلة. ويستند هذا التركيز إلى الإدراك بأن وجود قدرة إدارية قوية يوفر القدر المطلوب من الوضوح والترابط لتطبيق الأولويات الوطنية. ولطالما كانت برامج "إصلاح الإدارة العامة" التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي شاملة، وهي تتضمن تغييرات في الإجراءات العملية في مجالات من قبيل الهياكل التنظيمية، واللامركزية، وإدارة الموظفين، والمالية العامة، والإدارة المستندة إلى النتائج، والإصلاح التنظيمي. وبوصفها أول صك شامل وعالمي لمكافحة الفساد، وفّرت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قوة دفع جديدة لربط عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال الإدارة العامة بتطبيق قواعد الاتفاقية ومعاييرها.

وتشير التجارب إلى أن معظم البرامج التدريبية حول مكافحة الفساد ما زالت حتى الآن شديدة العمومية في طبيعتها، وأن الجهود المستقبلية ينبغي أن تصمّم لتتلاءم مع احتياجات قطاع محدد (مثلاً: مرافق الموارد العامة)، أو عمليات معينة عالية المخاطر في مجال الإدارة العامة (مثلاً: العقود الحكومية ونظم الاشتراء الحكومي). ومن المهم أن نشير هنا إلى أن البرامج التدريبية ينبغي أن تستهدف نقل معلومات محددة ومؤكدة، وألا تكون عمومية أو مختصرة أكثر من اللازم. وفضلاً عن ذلك، ينبغي أن يقدم الشركاء تدريباً متخصصاً ليزيدوا التأثير الناتج عن جهود تنمية القدرات.

وبالتنسيق مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وغيره من الشركاء المعنيين، يستطيع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومراكزه الإقليمية ومكاتبه القطرية أن تقدم للشركاء الوطنيين دعماً فنياً واستشارياً في مجال مكافحة الفساد. وباستطاعة المستشارين الدوليين والإقليميين أن يسهلوا وضع أطر مرجعية تكون بمثابة مرشد لعمليات تقييم مكافحة الفساد؛ ويحددوا الخبراء والأطراف المعنيين الذين يجب إشراكهم، وينظموا المهمات. وقد يشمل نطاق الأطراف المعنيين مسؤولين حكوميين، ووسائل إعلام، ومنظمات غير حكومية، ووكالات تابعة للأمم المتحدة. ويمكن الاستفادة من تقارير التقييم مستقبلاً في وضع الاقتراحات، والاستراتيجيات، والنشاطات. وعلى نحو مشابه، يمكن أن يستمرّ تقديم الدعم الفني والاستشاري أيضاً إلى النظراء الوطنيين ليضعوا سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد، ويؤسسوا مؤسسات رقابية، ويطوروا منتجات معرفية.

وثمة جانب آخر مهم لعملية وضع برامج مكافحة الفساد يتمثل في وضع منهجية تعمل على إدخال مبادئ مكافحة الفساد في تقديم الخدمات ونشاطات مجموعات العمل المحورية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وعلى مستوى البلد، يندرج عدد من المشروعات تحت مجموعات العمل المحورية، وهي تنجسد في المشروعات التي يكون الفقراء أكثر المتأثرين بها.

ومع ازدياد عدد البلدان التي تتجه نحو تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تتمثل إحدى الطرق الأساسية لتحديد مواطن القوة والضعف في المؤسسات الحكومية، والقوانين، والإجراءات في تنفيذ تحليل للفجوة بين الأطر القانونية والمؤسسية للدول الأطراف فضلاً عن الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد.^{١٠}

١٠- تنص المادة (٦٠) من اتفاقية مكافحة الفساد على مجالات التدريب والمساعدة الفنية، التي يمكن الاستفادة منها في وضع تدخلات لمكافحة الفساد.

الإطار رقم (١٠): تحليلات الفجوة/الامتثال فيما يتعلق بتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الهدف الرئيس من إجراء تحليلات الفجوة/الامتثال فيما يتصل بتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هو مساعدة الدول التي تسعى إلى التصديق على الاتفاقية وتطبيقها من خلال ضمان امتثالها القانوني والمؤسسي لأحكام الاتفاقية. على سبيل المثال، أجرت بنغلادش وإندونيسيا تحليلات لتحديد الفجوات الموجودة بين أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وواقعها التشريعي والمؤسسي.

٢-٢-٣ توظيف أدوات تقييم الحكم/ مكافحة الفساد في خدمة السياسات

تهدف مقارنة برنامج الامم المتحدة الإنمائي الداعمة لتقييمات الحكم الديمقراطي ومكافحة الفساد التي تتم تحت قيادة البلدان إلى تعزيز الأجندة الأوسع للمنظمة المرتبطة بالحكم الديمقراطي، وتعتبر التقييمات نتاجاً مؤسسياً للخطة الاستراتيجية لبرنامج الامم المتحدة الإنمائي لفترة ٢٠٠٨-٢٠١١.

الإطار رقم (١١): أمثلة على الأدوات المعرفية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

مسح أدوات قياس الفساد وإدارة الحكم في البلدان الإفريقية جنوب الصحراء. أجرى برنامج الامم المتحدة الإنمائي هذا المسح بالتعاون مع "منظمة الشفافية الدولية" في سنة ٢٠٠٧. وهو يقدم دليلاً يبين استخدامات وحدود ٤٢ أداة دولية، ووطنية، ومحلية مختلفة لقياس الفساد في ٢٨ بلداً إفريقياً يقع جنوب الصحراء الكبرى. ثمة نسخة بشكل PDF من هذا المسح على العنوان التالي: www.undp.org/oslocentre/docs08/mapping_corruption_africa.pdf.

معالجة الفساد، إحداث تحولات في حياة الناس - تسريع التنمية البشرية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ (٢٠٠٨). يبين هذا التقرير الإقليمي للتنمية البشرية السبب وراء ضرورة منح الأولوية للقضاء على الفساد الذي يعذب الناس في حياتهم اليومية. ويوصي بأن تحتل عملية تنظيف قطاعات الشرطة، والصحة، والتعليم، والبيئة رأس الأولويات السياسية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ لتحرير حياة الفقراء من قبضة الفساد الخائفة. ثمة نسخة بشكل PDF من هذا التقرير على العنوان التالي: www.undprcc.lk/ext/crhdr/Download.html.

يسيطر على العديد من الإستطلاعات الحالية حول الفساد، مثل الإستطلاعات السنوية التي تصدرها "منظمة الشفافية الدولية"، مؤشرات الانطباعات أو المدركات التي تصنف البلدان. ويتبع برنامج الامم المتحدة الإنمائي مقارنةً مختلفةً، تتمشى مع القرار (١/١) الصادر عن "المؤتمر الأول للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" الذي عقد في الأردن سنة ٢٠٠٦. وأوصى المؤتمر بضرورة عدم تصنيف البلدان ضمن أي آلية مراجعة تابعة للاتفاقية، على أن يستعاض عن التصنيف بإتاحة فرص المشاركة في الممارسات الجيدة والتحديات.

ثمة حاجة واضحة لتطوير إستطلاعات ومؤشرات على المستويين المحلي أو الداخلي توفر تحليلاً أعمق لموضوعات معينة متصلة بالسياسات مثل الجماعات المهمشة والضعيفة. وتستطيع المؤشرات الخاصة ببلد معين والقائمة على معلومات مصنفة أن تساعد على تحديد مؤسسات وممارسات معينة تداوم على تقديم خدمات إلى تلك الجماعات على نحو غير عادل أو دون المستوى. ولاستخدام أدوات القياس بغية إحداث تغيير إيجابي، ينبغي أن تكون ثمة معرفة دقيقة بالفساد يمكن استخدامها في مجالات تتعدى رفع مستوى الوعي. على سبيل المثال، يمكن توظيف المعلومات المتوفرة حول مستويات الممارسات الفاسدة، وأشكالها، وأنواعها، ومظاهرها، ومواقعها في خدمة عملية صنع السياسات وبناء شراكات تعاونية مع جميع الأطراف المعنيين والمشاركين في جهود مكافحة الفساد على المستوى الوطني. وتؤدي الإستطلاعات التي تجرى لتحديد مواطن الفساد وقياس حجمه عند مستويات مختارة بالبلد إلى توفير معلومات مستقلة ومحددة وموثوق بها يمكن الاستناد إليها في رسم السياسات، وتغييرها، ومراقبتها. وتساهم المعلومات التي يتم جمعها في عمليات تنموية متنوعة، بما فيها تقارير التنمية البشرية الإقليمية والوطنية.

الإطار رقم (١٢): الدعم الذي يقدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقييم الحكم

تعتبر تنمية القدرات دائما هي محور مقارنة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويركز البرنامج على أربعة مجالات رئيسية في دعمه لأدوات تقييم الحكم/مكافحة الفساد:

- ١- دعم مشاركة أطراف معنيين متعددين.
- ٢- التوفيق بين تقييمات الحكم وخطط التنمية الوطنية.
- ٣- تعزيز تقييمات الحكم تناصر الفقراء وتراعي الجوسية.
- ٤- تعزيز عملية وضع السياسات المستندة إلى الأدلة.

دعم برنامج الإصلاح القطاعي للحكم والعدالة والقانون والنظام في كينيا

من أجل تقييم المرحلة الثانية من البرنامج (المتوقع أن يستمر حتى ٢٠٠٩)، والذي يركز على إجراء إصلاحات مؤسسية عميقة تتناول ما يزيد عن ٣٠ مؤسسة عامة، تم إعداد تقرير إستطلاعي قاعدي وطني متكامل للأسر يشمل ما يزيد عن ١٢٠٠٠ كيني في سنة ٢٠٠٦. وكان التقرير يهدف إلى زيادة الوعي بأن هناك أهدافاً معينة لا يمكن أن تتحقق لعدد من "المؤشرات التي يمكن التحقق منها بشكل موضوعي" نتيجة غياب معلومات أساسية تجريبية. وجمع التقرير معلومات وملاحظات عن الفساد، والحصول على العدالة، والأمن والسلامة، وحقوق الإنسان، والأداء المتصور لمؤسسات الحكومة. وستشكل النتائج قاعدة لتقييم مدى تطور البرنامج.

تقييم الديمقراطية في منغوليا

أطلقت منغوليا عملية تقييم للحكم تقوده الدولة في سنة ٢٠٠٣ باستخدام إطار تقييم الديمقراطية الخاص بمؤسسة الديمقراطية والمساعدة الانتخاب كأساس لمنهجها. وقد طبقت هذا إطار على سياق وطني وفقاً للتوجيهات المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (انظر www.idea.int/democracy/da_mongolia.cfm). وقد أقامت منغوليا رابطاً بين تقييم الديمقراطية على المستوى الوطني والأنشطة التي تهدف إلى تعزيز الديمقراطية عن طريق ربط التقييم بخطة عمل. وقد استفادت منغوليا بشكل عملي في تحقيق الهدف التاسع من الأهداف الإنمائية للألفية بشأن حقوق الإنسان، والديمقراطية، ومكافحة الفساد، من تطوير مؤشرات الحكم الديمقراطي وستساعد بدورها في تفعيل النظام المؤسسي في تطبيق هذه المؤشرات في إطار آلية لرفع التقارير بالحكومة، تشمل الهدف المتمثل في عدم التسامح على الإطلاق تجاه الفساد الوارد في الهدف التاسع من الأهداف الإنمائية للألفية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٦؛ (HULAN 2007).

دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقييم الحكم في زامبيا

استجابة لمؤشرات الحكم الصادرة عن الجهات المانحة المتعددة والتي أحيانا تتداخل وتتعارض مع بعضها البعض، يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي زامبيا في وضع مؤشرات مشتركة يمكن تطبيقها على مختلف برامج وأنشطة الجهات المانحة وذلك بهدف ترشيد عمليات تقييم الحكم التي تجريها الجهات المانحة في زامبيا والتنسيق فيما بينها، بحيث تتماشى مع إعلان باريس لسنة ٢٠٠٥.

وهناك مجموعة أخرى من الأنشطة تهدف إلى خدمة عملية رسم السياسات تتمثل في إنتاج أدوات تشخيصية لقياس الفساد. فقد تتيح عملية إعداد تقرير يلخص الأدوات المتاحة في البلدان التي تتم دراستها ويتم تنظيمه وفقاً للنوع والتغطية والغرض والمصدر والمنهجية والأثر، الاستفادة من البيانات المصنفة لتكون بمثابة أدوات سياسات قابلة للتطبيق من أجل الأهداف الإنمائية المتعلقة بمناصرة الفقراء والجوسية.

٣-٢-٣ تعزيز القدرة الرقابية للإعلام والمجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد

كانت مسألة تدعيم وسائل الإعلام والمجتمع المدني لتوفير الرقابة في مجال مكافحة الفساد مكوناً أساسياً من مكونات برامج مكافحة الفساد التي وضعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويجب على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يستمر في إشراك المجتمع المدني ووسائل الإعلام في رفع الوعي، وتدريب أفراد المجتمع المدني والصحفيين في مجال مكافحة الفساد، وزيادة مشاركة المجتمع المدني ووسائل الإعلام في وضع السياسات والتمثيل الدولي، ودعم الأنشطة المبتكرة لمنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.

ومع ذلك، فمن المهم ربط حملات الوعي بمكافحة الفساد بشكل وثيق بقضية سياسية ما وتزويد العامة بأدوات محددة يمكنهم استخدامها للإبلاغ عن حالات الفساد، أو السعي للحصول على الحلول. وقد يكمن ذلك، على سبيل المثال، في رفع مستوى الوعي العام حول إصلاح أو تطبيق تشريع معين. وتشكل حملات الوعي بالفعل قوة دافعة للإصلاح. ويجب أن يتم تقييمها بحرص لتحديد ما إذا كانت تلك القوة الدافعة قد تستمر على المدى المتوسط أم البعيد.^{١١} ومن المهم للغاية أن تتضمن حملات التوعية أنشطة تتعلق بتعزيز أهداف وغايات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها من الصكوك ذات الصلة.^{١٢}

الإطار رقم (١٣): أمثلة عن الدعم الذي يقدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لوسائل الإعلام والمجتمع المدني

دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمجلس الصحافة في بيرو

في شباط/فبراير ٢٠٠٤، بعد إجراء عدة لقاءات حول دور الصحافة البيروفية في البيئة الديمقراطية الجديدة، وقّع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومجلس الصحافة في بيرو اتفاقاً يمكن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من توفير الموارد من أجل مشروع "معلومات من أجل الديمقراطية"، والذي ساهم من خلاله مجلس الصحافة في بيرو بشكل جوهري في مناقشة وصياغة قانون الشفافية والحصول على المعلومات العامة. ونظم مجلس الصحافة حملة تثقيفية للعامة استمرت لمدة سنة حول حق المواطنين في الإطلاع على المعلومات العامة والتي كانت تنشر أسبوعياً عن طريق أعضائه في وسائل الإعلام المطبوعة. وامتد هذا التعاون على مر السنوات، مع استمرار تحقيق أعمال مجلس الصحافة لنتائج إيجابية في كل من بيرو ومنطقة أميركا اللاتينية، في ما يتعلق بتعزيز والدفاع عن حرية التعبير وحرية الصحافة، ودور وسائل الإعلام ومسؤوليتها في مجتمع ديمقراطي، والحق في إتاحة المعلومات العامة.

تعزيز قدرة وسائل الإعلام والمجتمع المدني على تأييد الشفافية في اليمن

من أجل زيادة القوة الدافعة لجهود مكافحة الفساد في اليمن، قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم لمشروع إعلامي يدعو إلى مزيد من الشفافية من خلال تعزيز القدرات، والعمل من خلال شبكات، ودعم قواعد السلوك الخاصة بالصحفيين على المستوى الوطني. كما سعى المشروع أيضاً إلى تبادل المعلومات حول القضايا المتعلقة بالفساد، والمنهجيات المستخدمة في مراقبة الإنفاق العام، وزيادة الوعي فيما بين المنظمات غير الحكومية.

٣-٢-٤ تحسين مستوى التناغم والتنسيق فيما بين مبادرات مكافحة الفساد

في الكثير من البلدان النامية، ينفرد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بموقع يمكنه من لعب دور هام في مختلف آليات التنسيق. وباعتبار البرنامج رئيس نظام التنسيق القائم حالياً، والذي يضم كل منظمات منظومة الأمم المتحدة التي

١١- من بين النماذج الناجحة حملة التوعية لمكافحة الفساد التي أجريت في بلغاريا سنة ٢٠٠٠ والتي زادت من إدراك حالات الفساد (٢٠٠٤).
١٢- يعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالاشتراك مع منظمة الشفافية الدولية ومعهد الدراسات الأمنية بجنوب أفريقيا، مشروع ميثاق مشترك من أجل أفريقيا. ويهدف المشروع إلى حشد تأييد الأطراف المعنية الهامين لتعزيز وتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمكافحة الفساد. وتم وضع الأدلة الإرشادية والأدوات العملية من أجل زيادة الوعي بأهداف الاتفاقيتين بالاشتراك مع ممثلين عن المجتمع المدني ومشرعين وطنيين.

تتعامل مع أنشطة تنفيذية تتعلق بالتنمية، يجب على البرنامج أن يستمر في لعب دوره التنسيق في إدماج مكافحة الفساد في عمليات مثل أطر الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية والتقييمات القطرية المشتركة. وبالمثل، يتيح الدور الخاص الذي يلعبه البرنامج في الكثير من البلدان الفرصة لتعزيز التنسيق والتعاون فيما بين الجهود الرئيسية المبذولة لمكافحة الفساد.

الإطار رقم (١٤): مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للمساءلة والشفافية في أفغانستان

استجابة لطلب حكومة أفغانستان من أجل قيام الجهات المانحة الدولية بدعم عملية إعداد إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، ضم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سنة ٢٠٠٧ جهوداً إلى وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة والبنك الآسيوي للتنمية، والبنك الدولي لإجراء عدد من التحليلات القطاعية والوظيفية التي ستوفر البيانات المطلوبة لتغذية تلك الإستراتيجية. وقام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة بتمويل تحليل معمق حول مواطن الضعف المحتملة المعرضة للفساد في إدارة الموازنة، وهي إدارة من بين سبع إدارات في وزارة المالية الأفغانية. إن الهدف من هذا التحليل هو تحديد المجالات المعرضة للفساد وتطوير أداة لتسهيل تقييم مدى التقدم الحاصل في تناول المشكلات ذات الصلة.

الإطار رقم (١٥): التنسيق المؤسسي: حالة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نيكارغوا

في بداية سنة ٢٠٠٢، قررت مجموعة من الجهات المانحة ذات الأفكار المتشابهة تقديم الدعم لحكومة نيكارغوا في حربها ضد الفساد وعينت سفارة النرويج كالجبهة الرئيسية المسؤولة عن صندوق التمويل الموحد. وانضم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لهذا الصندوق الذي كان يهدف إلى زيادة الشفافية في الإدارة العامة، والحد من الفساد، ودعم المؤسسات العامة بهدف تعزيز الحكم الديمقراطي والنمو الاقتصادي. وتمثلت المؤسسات الشريكة المبدئية خلال المرحلة الأولى (٢٠٠٢-٢٠٠٥) في مكتب المدعي العام ووزارة الداخلية. وخلال المرحلة الثانية (٢٠٠٥-٢٠٠٨)، انضمت أيضاً الشرطة الوطنية، ووزارة الشعب، ومكتب الأخلاق العامة. وارتفع إجمالي الإسهامات في الصندوق من ٢٩٣٠٠٠ دولار سنة ٢٠٠٢ إلى ١.٢١ مليون دولار بنهاية المرحلة الثانية سنة ٢٠٠٨.

وكانت أبرز النتائج الملحوظة لعمل هذا الصندوق هو إيجاد مؤسسات معززة ومستوى أفضل للتنسيق بين المؤسسات. وكان من أهم الإنجازات الأخرى المتحققة تأسيس مكاتب للمدعي العام في أنحاء البلاد في كل مقاطعاته، وتأسيس مكتب مشاركة المواطنين في مكتب المدعي العام. وستركز المرحلة الثالثة على تطبيق الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، والتي من المتوقع أن تبدأ سنة ٢٠٠٩. وقد تم وضع تلك الإستراتيجية بدرجة عالية من المسؤولية من قبل المؤسسات الوطنية المختلفة ذات الصلة.

وعلى المستوى العالمي والإقليمي، يجب أن يستمر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أنشطته في مجال بناء وتحسين التنسيق الاستراتيجي مع الشركاء الآخرين مثل يو فور، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة الشفافية الدولية، والمؤسسات المالية الدولية. ويعزز إطار التعاون مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بشكل خاص زيادة التعاون فيما يتعلق بالمهام الإستطلاعية وتقديم الدعم والمساندة الفنية من أجل تنمية القدرات. كما يجب على البرنامج أن يشجع الشبكات والتعاون مع مؤسسات من بلدان نامية وكذلك تعزيز التعاون بين بلدان الجنوب.

٣-٢-٥ تحسين مستوى الوعي والمعرفة

يجب على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الاستمرار في جهوده لتحسين مستوى الوعي والمعرفة من خلال تحديث وتطوير المنتجات الإعلامية (مثل النشرات الإعلانية، وصحائف الوقائع، والملصقات عن قضايا الساعة) والأدوات المعرفية

(الأدلة الإرشادية والكتيبات والخبرات المقارنة والكتب التمهيدية) في مجال مكافحة الفساد لدعم عملية وضع البرامج ذات الصلة على المستوى العالمي والإقليمي وداخل البلاد. ويمكن نشر تلك المنتجات والادوات ومشاركة أفضل الممارسات بالتنسيق مع شبكات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المعرفية ومجتمع الممارسة.

٣-٣ القيادة من خلال تقديم القدوة الحسنة: تعزيز المساءلة الداخلية داخل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

نشأ نظام المساءلة الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بموجب قرار الجمعية العامة ٨٨/٢٦ وأكد عليه القرار ٢٥٠/٥٩. وأعيد التأكيد عليه مرة أخرى بموجب القرار ٢٠٨/٦٢ بشأن استعراض السياسات الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات للأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، والذي أكد على مبدأ الملكية الوطنية. ووفقاً لهذا المبدأ، يتم تنفيذ الأنشطة على الصعيد العملي في البلدان المشتركة بالبرنامج حسب طلبهم ووفقاً للسياسات والأولويات الخاصة بهم من أجل التنمية. ويتألف نظام المساءلة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من (١) إطار للمساءلة و(٢) سياسة للرقابة. ويشدد إطار المساءلة على التزام البرنامج بإدارة الأداء المرتكزة على تحليل المخاطر وتحقيق النتائج، وكذلك القيم المشتركة المتعلقة بالمساءلة والشفافية. وتتضمن سياسة الرقابة الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تنظيم عمليات وقابة داخلية وخارجية مستقلة لتقديم التأكيدات للمجلس التنفيذي والمدير العام للبرنامج بأنه يتم تطبيق أنظمة عملية لضوابط الرقابة الداخلية، بما في ذلك تقييم إطار السياسات، والتوظيف الأمثل للموارد، والالتزام بالمعايير المهنية والأخلاقية داخل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

وسيستمر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الاعتماد على الإنجاز المتحقق لتعزيز عملية المساءلة. وسيرفع البرنامج من شأن الدروس المستفادة ذات الصلة التي تمّ تعلّمها من خبراته الخاصة وخبرات المنظمات الدولية الأخرى لتحقيق المزيد من الدعم لإطار المساءلة الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.^{١٣}

الإطار رقم (١٦): التدابير الداخلية الخاصة بمكافحة الفساد والمساءلة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

- ١- الإطار القانوني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتعامل مع عدم الالتزام بمعايير السلوك الخاصة بالأمم المتحدة.
- ٢- سياسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن منع التحرش في مكان العمل والتحرش الجنسي وإساءة استغلال السلطة.
- ٣- نظام المساءلة، والمراجعة الداخلية، والمراقبة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، DP/2008/16).
- ٤- المساءلة الجنائية لمسؤولي الأمم المتحدة والخبراء المكلفين بمهام، مذكرة للأمانة العامة للأمم المتحدة (A/62/329).
- ٥- الإجراءات والسياسات المنظمة للعمليات والبرامج التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- ٦- مكتب الأخلاقيات المكلف من قبل الأمين العام وتعيين مستشار الأخلاقيات في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سنة ٢٠٠٨ لضمان أعلى معايير النزاهة بين موظفي الأمم المتحدة/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ووفقاً لتقرير المساءلة العالمي لسنة ٢٠٠٧، الذي أعدته منظمة "وان ورلد تراست" الخبيرة الرائدة في مجال الحكم والمساءلة على المستوى العالمي، فقد تم تصنيف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من بين أول ٣٠ منظمة رائدة على مستوى العالم بين القطاعات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية وقطاعات الشركات التي تم تقييمها بموجب أربعة أبعاد متعارف عليها للمساءلة وهي الشفافية والمشاركة والتقييم وآليات الشكاوى والرد. ويمنح هذا الترتيب وحده المصداقية للأعمال الحالية التي يقوم بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي طالما أنه مستمر في الالتزام بأفضل الممارسات المتعلقة بالمساءلة.^{١٤}

١٣- نظام المساءلة الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP accountability system DP/2008/16/Rev 1.

١٤- One World Trust، تقرير المساءلة العالمي لعام ٢٠٠٧: لمحة عامة عن المساءلة. الموقع على الانترنت:

www.oneworldtrust.org/documents/UNDP_accountability_profile.pdf حسبما تم الدخول عليه في ٧ آب /أغسطس ٢٠٠٨.

الإطار رقم (١٧): ملخص لأنشطة محتملة في مجال مكافحة الفساد

١- أنشطة لزيادة قدرة الدولة/المؤسسات على الاستجابة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتحسين الحكم:

- تدريب الموظفين الميدانيين في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ونظرائهم على الصعيد الوطني في مجال مكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- تقديم الدعم الفني والاستشاري فيما يتعلق بمكافحة الفساد للشركاء الوطنيين.
- إجراء تقييم للمخاطرة وتحليل الثغرات (تقييم القدرات).
- تقديم الدعم الاستشاري فيما يتعلق بتطوير الاستراتيجيات والسياسات وخطط العمل المتعلقة بمكافحة الفساد على المستوى الوطني.
- دعم تأسيس مؤسسات للرقابة وتعزيزها.
- تطوير منهجيات لتضمين مبادئ مكافحة الفساد في إطار تقديم الخدمات/الأنشطة التي تقوم بها مجموعات العمل المحورية.

٢- أنشطة مكافحة الفساد لزيادة توظيف أدوات التقييم في خدمة السياسات على المستوى الوطني:

- تطوير أدوات تشخيصية لقياس الفساد.
- إجراء إستطلاعات لقياس الفساد كمياً وكيفياً (بحسب كل قطاع).

٣- أنشطة لتعزيز القدرة الرقابية للإعلام والمجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد:

- تدريب المجتمع المدني ووسائل الإعلام.
- زيادة مشاركة المجتمع المدني ووسائل الإعلام في رسم السياسات والتمثيل الدولي.
- تمويل الأنشطة المبتكرة لمنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.

٤- أنشطة لتحسين مستوى التناغم والتنسيق بين المبادرات الخاصة بمكافحة الفساد:

- تحسين مستوى التنسيق بين هيئات الأمم المتحدة والجهات المانحة.
- تحسين التنسيق الإستراتيجي مع الشركاء الآخرين.

٥- أنشطة لزيادة الوعي والمعرفة بقواعد ومعايير ومنهجيات مكافحة الفساد وتطبيقاتها:

- تطوير النشرات الإعلامية، وصحائف الوقائع، والملصقات عن قضايا الساعة.
- إنتاج الأدلة الإرشادية والكتيبات والخبرات المقارنة والكتب التمهيدية.
- تعزيز إدارة المعارف (مشاركة أفضل الممارسات باستخدام شبكات المعرفة).