

المحتويات

٧	موجز
	القسم الأول
٩	إدارة الحكم والفساد (مسألة العلة)
٩	ما هو الفساد؟
١١	عواقب الفساد
١٢	الحكم الرشيد يعنى الحد من الفساد
	القسم الثاني
١٥	نهج البرنامج الإنمائي في مكافحة الفساد (مسألة الجوهر)
١٥	الطريق إلى الحكم الرشيد
١٦	تهيئة بيئة مواتية عن طريق إجراءات الحكم الرشيد
١٧	سبل مكافحة الفساد
١٩	مساهمة البرنامج الإنمائي ذات القيمة المضافة في مكافحة الفساد ...
٢٠	... ونهج البرنامج الإنمائي تجاه المشروطة
	القسم الثالث
٢١	تنفيذ الاستراتيجية (مسألة الكيف)
٢١	إقامة الشراكات، وتسهيل التنسيق، وإجراء حوار بشأن السياسات ..
٢١	تعزيز القدرة في مجال تحسين النزاهة
٢٢	رصد الوضع القطري
٢٢	توزيع المسؤوليات
٢٣	برنامج المساءلة والشفافية
٢٣	آليات البرنامج الإنمائي الداخلية لمكافحة الفساد في عملياته
٢٤	خلاصة
	المرفقات
٢٥	الأول - كيف تكافح مؤسسات أخرى الفساد
٣٠	الثاني - بعض برامج الأمم المتحدة التي تعالج مسألة الفساد
٣٨	الثالث - آليات البرنامج الإنمائي الداخلية لمكافحة الفساد
٤١	قائمة بالمراجع
٤٢	بيبلوغرافيا (كما فيها منشورات البرنامج الإنمائي المتعلقة بإدارة الحكم)

توطئة

يعد الفساد جريمة في معظم البلدان. غير أن الجريمة الحقيقية هي أن هذه الآفة تمس الجميع، ولا سيما الفقراء والضعفاء، بمن فيهم النساء، وهي فئات لا تستطيع دفع الرشاوى ولو لتلبية أبسط الاحتياجات، ونصيبها من الثروة الاقتصادية هزيل أصلا. ويؤدي الفساد أيضا إلى الإضرار بالاقتصاد والبيئة، وبإمكانه أن يتسبب في تباطؤ التنمية (بل وتراجعها) في البلدان النامية لكونه يحول الموارد ويصد المعونة الدولية والاستثمار الأجنبي والداهلي. وفي حالات قصوى، تتداعى أركان القانون والنظام من جراء عدم إنفاذ القوانين والأنظمة، مما يؤدي إلى استئثار الجريمة والعنف ويتسبب في القلاقل الاجتماعية.

وفي السنوات الأخيرة، أصبح يساور حكومات ومؤسسات عديدة والمجتمع المدني والمجتمع الدولي قلق متزايد إزاء ما قد ينجم عن الفساد من آثار مدمرة تعكس على النمو والتنمية، بل وعلى الناس ونوعية عيشهم. وبدأت بالتالي تضاعف جهودها لمكافحة الفساد، أينما لاح، سواء على مستوى الحكومة، أو في صفوف الموظفين، أو في القطاع الخاص.

وما فتئ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) يلتزم بدعم الحرب المعلنة على الفساد. فالحد من الفساد أمر حاسم لإنجاح مهمته المتمثلة في تخفيف حدة الفقر وتحقيق التنمية الاجتماعية المتمحورة حول الناس. والدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي بصفته وكالة إثنائية متعددة الأطراف دعم غير مشروط. غير أنه أنيطت به مهمة هائلة بيئة مواتية للتنمية البشرية المستدامة. وبما أن الفساد يقوض أركان هذه البيئة تقويضا جليا، فإن البرنامج الإنمائي يدعم فعلا المشاريع التي تعالج العناصر الأساسية لهذا المشكل.

ويرى البرنامج الإنمائي أن الفساد هو مشكل من مشاكل سوء إدارة الحكم. فالحكم الرشيد يقوم على المشاركة والشفافية والمساءلة - وتتحدد أولوياته الاجتماعية والسياسية والاقتصادية بتوافق الآراء وتكون فيه لأفقر الشرائح وأضعفها كلمة في المسائل التي تمس رفاههم وفي تخصيص الموارد الإنمائية. أما سوء إدارة الحكم الذي تستشري في ظله الرشوة والفساد وسوء الإدارة، فيكون له أثر معاكس. وبناء عليه، كيف السبيل إلى التخلص منه والانتقال إلى الحكم الرشيد؟

أولا، إن أولويات البرنامج الإنمائي هي الإصلاح والتطوير المؤسساتي. فكل منهما يعزز إدارة الحكم ويشجع إقامة علاقات مفتوحة وفعالة بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

ثانيا، إن الانتصار في الحرب ضد الفساد يستلزم الإدارة الفعالة للقطاعين العام والخاص. فسوء الإدارة هي التربة الخصبة التي تغذي الرشوة والفساد.

ثالثا، ينبغي أن يكون لكل مواطن الحق في المشاركة في صنع القرار وفي إدارة الحكم. فلامركزية الحكم ستقرب أفراد أصغر الجماعات المحلية من الحكومة. وستتدفق الشفافية والمساءلة بالمرصاد للفساد. كما سيساعد في هذا الباب وجود وسائل إعلام مستقلة ورفقاء مستقلين لا يرف لهم حفن.

رابعا، يتبين من تجربة البرنامج الإنمائي أن بناء شراكات وتشجيع التعاون الوثيق مع المنظمات الدولية والمنظمات المحلية يمكن أن يكون أمرا حاسما في مكافحة الفساد. كما أن من شأنه أن يحفز على مشاركة أكبر للفقراء والمعدمين في المجتمع.

وتشرح هذه الوثيقة بتفصيل مشكل الفساد وسوء إدارة الحكم، وجدوره وأسبابه الدفينة وما يجري أو ما يتعين القيام به لاستئصالهما. فلا بد من توفر إرادة سياسية حقيقية للتغيير بدونها يحتمل أن تكون الوعود الحكومية بتحسين الشفافية والمساءلة مجرد إعلان عن موقف سياسي. ولا بد أن يكون ثمة التزام وتآزر وتعاون ثم توافق بين الجميع - حكومة وقطاعا عاما ومجتمعيا مدنيا. كما يعني هذا الأمر تعزيز العديد من المؤسسات بما فيها الأجهزة التشريعية والتنفيذية والقضائية. فهل هذا أمر يصعب أن يقترن فيه القول بالفعل؟ ربما. فمن المؤكد أنه يتطلب وقتا، وربما يتطلب وقتا أطول، غير أن بالإمكان تحقيقه. بل يتعين تحقيقه.

جيمس غوستاف سبيث

مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

موجز

إن وثيقة "مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم" محاولة تسعى إلى تقديم الموقف المؤسسي للبرنامج الإنمائي من الفساد ليستفيد منه موظفو البرنامج الإنمائي في البلدان المستفيدة من البرامج. وتتناول مشكل الفساد باعتباره مشكلا من مشاكل سوء إدارة الحكم، وتقتصر إطارا لمعالجة المسألة أقرته اللجنة التنفيذية للبرنامج الإنمائي في تموز/يوليه ١٩٩٨.

ويقدم القسم الأول لمحة موجزة عن مسألة الفساد وعلاقتها بمحمل مهمة البرنامج الإنمائي المتمثلة في تهيئة بيئة مواتية للتدبير الحكومي الرشيد والتنمية البشرية المستدامة. وتقتصر هذه الورقة على عرض التعريف الأكثر شيوعا للفساد، وسرد نتائج العامة، وروابطه بإدارة الحكم. ولا تسعى إلى تقديم دراسة متعمقة للفساد، ولا إلى مناقشة شتى النظريات والمنظورات السائدة حاليا حول المسألة. فممنشورا البرنامج الإنمائي الصادران مؤخرا والمعنونان، "الفساد والحكم الرشيد" (تموز/يوليه ١٩٩٧) و"الفساد ومبادرات تحسين النزاهة" (تموز/يوليه ١٩٩٨)، يتناولان فعلا هذه الأبعاد ويساهمان في المناقشة المتعلقة بالفساد.

ويشرح القسم الثاني الأساس المنطقي الذي تستند إليه مكافحة الفساد في نطاق الإطار الواسع المتعلق بتهيئة بيئة مواتية للتدبير الحكومي، ثم تتناول بالتحديد السبل الملموسة لمكافحة الفساد، ويرز أخيرا مساهمة البرنامج الإنمائي ذات القيمة المضافة في مكافحة الفساد.

وأخيرا، يقترح القسم الثالث تدخلات البرنامج الإنمائي لمكافحة الفساد. ويركز على ستة مجالات رئيسية، منها بناء شراكات وإقامة حوار بشأن السياسات العامة، وبناء القدرات، وتصميم التدخلات القطرية، وتوزيع المسؤوليات بين الأطراف ذات المصلحة داخل البرنامج الإنمائي، وإنشاء مركز تنسيق داخل البرنامج الإنمائي عن طريق برنامج المساءلة والشفافية، وتحديد الآليات الداخلية في المنظمة لمنع الفساد ورصده في عمليات البرنامج الإنمائي.

وتعد هذه الورقة ثمرة مشاورات وتعاون واسع النطاق قامت بهما شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم التابعة لمكتب السياسات الإنمائية. ومما ساعد على بلورة محتوى هذه الورقة وتوجيهها تلك التعليقات الواردة من فرقة العمل المشتركة بين المكاتب والمعنية بإدارة الحكم، ومن شتى الزملاء في مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء، ومكتب المالية والخدمات الإدارية، ومكتب السياسات الإنمائية، والمكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي، فضلا عن خبراء سياسات مكافحة الفساد.

وبما أن هذه الورقة ستراجع وتُحَيَّن دوريا، فإن ردود الفعل والتعليقات ستلقى كل ترحيب، ولا سيما ما يتعلق منها بتجارب البلدان المستفيدة من البرامج. وينبغي توجيهها إلى السيد ج. شابر شيفا، مدير التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. UNDP, 304 East 45th Street, 12th Floor, New York, NY 10017.

القسم الأول: الحكم والفساد (مسألة العلة)

يوجد الفساد في كل المجتمعات، غير أن بعض البلدان تتضرر منه أكثر من بلدان أخرى. وكثيرا ما تبرز مشاكل الفساد بحدّة في البلدان التي تمر بمراحل من التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي تولى فيها الأولوية القصوى لمسائل إدارة الحكم والاستقرار. فالكثير من الديمقراطيات الناشئة تسعى إلى تحديد سبل مكافحة آثار الفساد المضرّة في الوقت الذي يبدأ فيه المواطنون في المطالبة بمساءلة قادتهم.

ما هو الفساد؟

الفساد هو إساءة استعمال القوة العمومية (*public power*) أو المنصب أو السلطة (*authority*) للمنفعة الخاصة - سواء عن طريق الرشوة، أو الابتزاز، أو استغلال النفوذ، أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس. ورغم أن الفساد كثيرا ما يعتبر جريمة يرتكبها خدام الدولة والموظفون العامون، فإنه يتفشى أيضا في القطاع الخاص. بل إن القطاع الخاص يتورط في معظم حالات الفساد الحكومي التي تنطوي على إساءة استعمال للمال أو التماس خدمات للكسب الشخصي، أو إساءة استعمال السلطة الرسمية أو النفوذ مقابل مال أو خدمات، أو إخلال بالمصلحة العامة لاكتساب امتيازات شخصية خاصة.

وتبعا للمستوى الذي تبلغه المؤسسات الاقتصادية والسياسية في المجتمع، تتباين حوافر الفساد وفرصه. وهذا ما يفسر جزئيا سبب ظهوره بأشكال مختلفة في شتى أنحاء العالم وسر اختلاف درجة تفشيه. وثمة نوعان من الفساد: الفساد الصغير والفساد الكبير. فالفساد الصغير يسود حيثما يتقاضى الموظفون الحكوميون رواتب زهيدة ويعولون على إكراميات من العموم لإعالة أسرهم ودفع رسوم التعليم. أما الفساد الكبير فيتورط فيه كبار المسؤولين الذين يتخذون قرارات بشأن عقود عامة كبيرة.

وتتباين مستويات الفساد بتباين النظم السياسية. فينخفض مستواه في النظم التي تقيم فيها الضوابط المؤسسية بين الفروع الثلاثة للحكم (الجهاز التنفيذي، والجهاز التشريعي، والجهاز القضائي) آليات فعالة لمنع وكشف هذا السلوك غير المشروع والمعاقبة عليه، ويوفر فيها النشاط الحكومي بطبعه فرصا أقل نسبيا للفساد، ويزدرجه فيها المجتمع. وتكثر فيها الفرص الاقتصادية وتكون أبواب مسؤولي الدولة مفتوحة لأصحاب المصالح غير أن السلوك الجانح يخضع للمراقبة لكون العملية

مفتوحة أمام شتى المصالح المتنافسة، كما تتاح فرصة الوصول إلى النخب للدوائر الممارسة للنقد والمحاسبة (جونستون ١٩٩٦).

وترتفع مستويات الفساد حيثما تضعف الآليات المؤسسية لمكافحة الفساد أو لا تُستعمل، ويُوفر تحكّم الحكومة في الموارد الاقتصادية وتنظيمها لها على نطاق واسع فرصا وفيرة للامشروعية، ويتفشى الفساد بدرجة يصبح معها أمرا مقبولا ومسموحا به. وفي هذه النظم، تسيطر نخبة سياسية ضيقة على الفرص الاقتصادية وتستغلها، وتسخر الفرص السياسية الثمينة والنادرة نسبيا للحصول على مكاسب شخصية. وتقل ضوابط العمل الرسمي وتندر الوسائل البديلة أمام المصالح والفئات المعرضة للاستغلال. وفي بعض الحالات، يجسد المسؤولون الذين يوكل إليهم أمر التصدي للفساد أقيح جوانب المشكل. وفي الحالات التي يقل فيها الفساد، يكون للناس والشركات بدائل لتفادي المسؤولين الفاسدين والانتصاف ممن يسعون إلى استغلالهم. غير أنه في الحالات التي يستشري فيها الفساد قد لا تكون هذه البدائل متوفرة أو قد تكون ناقصة نقصا شديدا.

وتتباين أهمية الفساد وأثره تباينا كبيرا عبر العالم. فعلى الرغم من أن الناس قد يعضون الطرف على مطالبات بدفع بعض المبالغ المالية الصغيرة لقاء خدمات رسمية من قبيل إصدار رخص أو شهادات، فإنهم لا يتقبلونها بالضرورة. ويعتبرونها مجرد طريقة عملية للحصول على أشياء يحتاجون إليها.

ومما لا شك فيه أن ثمة اختلافات كبيرة في التصورات والممارسات بين الثقافات. فالأمر المقبول والملائم يتباين تباينا شاسعا. ولعل هذه الاختلافات تعزى إلى الكيفية التي تدار بها الأعمال (عن طريق تقديم الهدايا والضيافة) أكثر مما تعزى إلى محاولات كسب النفوذ. وثمة فارق جلي بين المعاملة بالمثل وبين الرشوة. غير أن الهدايا المشروعة قد تحسب رشواى خطأ. وقد أوضح عدة باحثين ومراقبين هذا الفارق فقالوا إن تقاليد تقديم الهدايا لا تعكس قبولاً واسع النطاق لممارسات الفساد (Ayyittey ١٩٩٢؛ Kpundeh ١٩٩٥). وفي هذا الصدد، قال أوليسونج أوباسانجو، أحد الرؤساء السابقين لدولة نيجيريا، "إن من السهل التمييز بين الهدايا والرشواى. فالهدية تقبل علنا، بينما الرشوة تؤخذ في الخفاء". (أوباسانجو، ١٩٩٤). واستنادا إلى روز-أكرومان، فإن النسبية الثقافية لا تطغى على المسألة كلها. فبعض البلدان الصناعية تقاوم جهود مكافحة الفساد في التجارة الدولية لأنها تعتقد أن نظام تقديم العطايا للمسؤولين في العالم النامي يعمل لصالحها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٧ ب).

ويمكن أن تكون المنافسة مصدرا للعمل المحظور. فالتجاوزات التي يشهدها تمويل الحملات الانتخابية أدت إلى فضائح في أوروبا الغربية والولايات المتحدة واليابان وكوريا الجنوبية وكولومبيا. وفي الديمقراطيات الجديدة، حلت التبرعات غير المشروعة للأحزاب السياسية محل الرشاوى السائدة في الديكتاتوريات. فالتكاليف الباهظة لعملية التنافس على المنصب في عصر التلفزيون يجعل العديد من المرشحين وأحزابهم في حاجة ماسة إلى المال. والناخبون الذين خاب أملهم في الأحزاب السياسية يفضون عنها وتتدهور اشتراكات العضوية فيها، فيتحايل السياسيون على القانون لتمويل حملاتهم. وقد قدمت اقتراحات لمعالجة الفساد الانتخابي منها الحد من التبرعات وتقنينها، والكشف الكامل والفوري عن الأموال والتبرعات، وتوفير البث التلفزيوني بالبحر، وإزالة مصادر التمويل الخارجية عن الميزانية.

وتكون الاستراتيجيات الرامية إلى احتواء الفساد في البلدان التي يكثر فيها الفساد والبلدان التي يقل فيها الفساد منتجة إذا شملت مسألتي فرصة الفساد ونزعه. فبالإمكان الحد من فرص الفساد عن طريق الإصلاح المنظم وتقوم نزعه عن طريق الإنفاذ الفعال والرديء (Langseth وآخرون، ١٩٩٧). فهذان العنصران إذا أدرجا في صياغة أي جهد وطني للإصلاح، فإنهما يضعان الأسس لنظام من النزاهة يعالج الفساد في القطاع العام من خلال الإجراءات الحكومية (قوانين القيادة، والتغيير التنظيمي) ومشاركة المجتمع المدني (الإجراءات الديمقراطية، والقطاع الخاص ووسائل الإعلام). وبالتالي، تبدأ الإصلاحات في شق طريقها فيعززها الساسة وواضعو السياسات وأفراد المجتمع المدني.

وتتناول هذه الورقة الجوانب المؤسسية والنسقية للفساد. وتصف الشروح المؤسسية الفساد باعتباره مشكلا عميق الجذور لا باعتباره عملا من صنيع شرذمة من الأشرار، بينما تتناول الشروح النسقية الفساد بالتحليل باعتباره شكلا من أشكال النفوذ داخل النظام السياسي. ومعالجة هذين الجانبين تتطلب تعزيز المؤسسات داخل القطاعات وفيما بينها، بما فيها البرلمان والجهاز التنفيذي والقضائي. ولعل توفر وسائل الإعلام الكفوة والمستقلة والقطاع الخاص والوكالات التي تقوم بعمل الرقيب عناصر حاسمة لضمان استمرارية الإصلاح.

عواقب الفساد

الفساد يهدد الناس، ولا سيما منهم الفقراء، كما يهدد حكوماتهم: "فالدولة التي يتفشى فيها الفساد يمكن أن تكون شرسة في مواجهة أفقر الفقراء ممن لا يملكون الموارد للتنافس مع الراغبين في تقديم الرشاوى" (Osborne ١٩٩٨).

ويجزم الفساد الفقراء من نصيبهم حتى ولو كان هذا النصيب هزيبا. ويزيد من حدة الفقر بتحويله الموارد المخصصة لتخفيف حدة الفقر إلى جيوب عديمي النزاهة من المسؤولين الحكوميين ورجال الأعمال. ويوسع الفجوة القائمة بين الجنسين لأن المبالغ المدفوعة بغرض الفساد إنما تدفع مقابل خرق قواعد الإنصاف في التشغيل والشراء. كما يوجع الفساد الفوارق بين الجنسين لأنه يشكل في الغالب إعادة توزيع للموارد التي تنقل من الفقراء (ومعظمهم نساء) إلى متقلدي المناصب (ومعظمهم من الرجال). ويغذي الإجحاف بانتهاكه لحقوق الإنسان. ويتسبب في السخط السياسي والقلق الاجتماعي.

الفساد عنصر تقويض اقتصادي: يحول الفساد الموارد، ويخفض الإيرادات الضريبية والرسوم الجمركية، ويزيد من تكاليف العقود، ويخفض النوعية، ويشوه السياسات، ويحد من الاستثمار، ويقوض عمل الشركات والمنظمات غير الحكومية. فالفساد يضر بالاقتصاد. ويجعل التنمية تتباطأ، إن لم يتسبب في انتكاسها.

الفساد غير مأمون العواقب: يسهل الفساد تجاهل قوانين الصحة والسلامة، ويسهل الإفلات من الملاحقة القضائية بشأن الإضرار بالبيئة. ويبطل مفعول القوانين، ويصعد الإجرام ويزيد من حدته، ويغذي الثورة ويشكل في نهاية المطاف خطرا عالميا. فالفساد يساعد المجرمين على غسل الأموال المكتسبة من الاتجار بالمخدرات وتهريب الأسلحة. ويحمل القول إن الفساد آفة مميتة.

الحكم الرشيد يعني الحد من الفساد

يعد الفساد مسألة تدبير حكومي بالدرجة الأولى - أي مسألة فشل المؤسسات في أداء مهمتها. فالمؤسسات الضعيفة تعجز عن تزويد المجتمع بإطار للعمليات التنافسية وتعرقل الإجراءات المشروعة التي تربط بين المجالين السياسي والاقتصادي. ويتبين من الأدلة المكتسبة من التجربة أنه كلما كانت القوى السياسية والاقتصادية التنافسية منغلقة على نفسها خارج النظام، كلما كان الأرجح أن يتفشى الفساد وتقل التنمية المستدامة. فالفساد يقوض المؤسسات وإجراءات وضع السياسات العامة، ويحول دون ضمان أبسط الحقوق الاقتصادية وحقوق الملكية، ويربك علاقة التضافر التي يحتمل أن تقوم بينها. وهذا ما يجعل نشوء الفساد أكثر احتمالا (Knack و Keefer، ١٩٩٥؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٧ ب)، لا سيما عندما يكون الفساد السياسي والفساد الإداري مترابطين (Johnston، ١٩٩٧ ب). وتتبخر المساعدة والاستثمار الأجنبيان إذ تحول الأموال إلى الحسابات المصرفية بالخارج وتصرف في أوجه البذخ غير المنتج. وتتردد دوائر المعونة في تمويل

حاسم لأنها تعزز المجتمع المدني وتوطد أركان الاقتصاد. ويصبح للفئات غير الحزبية صوت مسموع. فتتآلف الجماعات المحلية والمنظمات المستقلة للتفاوض مع المؤسسات والإدارات بغرض التأثير على السياسة العامة. ويوفر المجتمع المدني الفعال أداة لضبط السلطة الحكومية، مما يؤدي إلى تعزيز فعالية الاقتصاد والمناخ السياسي وكفاءتهما واستمراريتهما.

إن الحكومات التي تركز على تغيير النظم بدل مطاردة المسؤولين الحاليين أو السابقين عن الفساد، تضع تدابير إصلاحية أكثر فعالية واستمرارية تحد من الفساد وتدخل تحسينات مستمرة في نزاهة الوظيفة العامة. فبالتركيز على النظام بدل الأفراد، لا يتهدد العقاب والتشهير إلا أشخاصا قلانل. أما الركون إلى تطبيق القانون، ولا سيما اعتماد الاستراتيجيات التي تركز على ما يسمى بالحيتان الكبيرة، فليس بالحل الناجع. بل هي وسيلة تثير من المشاكل ما لا تحله في نهاية المطاف. وقد تنطوي استراتيجيات الإصلاح ذات الاستمرارية والطويلة الأجل على إجراء إصلاحات قانونية ومؤسسية واقتصادية واجتماعية غير أنه ينبغي أن تنصب أساسا على إدخال تحسينات باستمرار على إدارة الحكم. وبعبارة أخرى، فإن مهمة حاجة إلى أن يضفي الطابع المؤسسي على مكافحة الفساد. فهذا الطابع المؤسسي يحول دون اعتبار الإصلاحات مجرد مسائل حزبية أو إجراءات تدخل في إطار الحملات الموسمية (Kpundeh، ١٩٩٧).

المشاريع مستقبلا رغم فرض شروط مسقة صارمة وهذا ما يؤدي إلى الإضرار بالتنمية. وعلاوة على ذلك، يكون ثمة إحساس كبير بالخيف في عملية صنع القرار، وكذا في توزيع السلع والخدمات. فمن لا يستطيعون حولا يطلب منهم أن يدفعوا القسط الأكبر. ونظرا لهذه التكاليف الاقتصادية والسياسية الباهظة، تتعرض للخطر جهود بناء ديمقراطية قابلة للاستمرار.

إن الحكم الرشيد أساسي لتهيئة بيئة تعزز النمو الاقتصادي وتحد من الفقر. فالحكومة التي تستجيب بقدر أكبر لاحتياجات ورغبات الفقراء تستطيع أن تحسن نوعية عيشهم. ورفع مستوى إدارة الحكم عنصر رئيسي في التنمية الاقتصادية والسياسية للبلد. غير أن هذين الجانبين من التنمية يتعرضان للخطر بفعل الفساد الذي يشوه الاقتصاد، ويحول الموارد الشحيحة أصلا من الخدمات الحيوية إلى أشياء من قبيل تسديد الديون التي راكمها المسؤولون الحكوميون الفاسدون. وتتضرر خزائن الحكومة بتدهور إيراداتها الناجم عن فقدان الضرائب والرسوم الجمركية. ويُعرض المستثمرون المحليون والأجانب عن الأسواق التي لا يمكن توقع تكاليفها. ويمثل السياسة غير النزاهية مصالح بلدانهم في الداخل والخارج تمثيلا ناقصا إذ يظهرون كمنخب تشبث بالسلطة بأي وسيلة كانت لاستغلال فرص الفساد. غير أن الأدهى من هذا في البلدان النامية هو أن الفقراء يتحملون أمدح التكاليف بالمقارنة مع غيرهم. فبالإضافة إلى تحملهم لارتفاع الأسعار والبطالة، يتوجب عليهم أن يرشوا الموظفين الحكوميين غير النزاهيين للحصول على الخدمات العامة الأساسية التي دفعت فعلا تكاليفها بالضرائب والرسوم الحكومية.

وتستلزم التنمية المستدامة مؤسسات سليمة وكذا تضافرا بين المجالين الاقتصادي والسياسي (Johnston، ١٩٩٧). غير أنه في العديد من الحالات، يكون القطاع العام متضخما وعدم الفعالية. ولا يجاسب السياسيون وكبار الموظفين إلا محاسبة محدودة وتقل الشفافية في الحكم. مما يجعل المسؤولين يراكمون الثروة باستغلال مناصبهم التي يتقاضون عنها أجورا زهيدة وغير منتظمة، وكثيرا ما يتواطأون مع رجال الأعمال المحليين والأجانب. وسيطلب الحد المستمر من الفساد ومعالجة الظروف التي يتولد عنها ويتغذى عليها بذل جهود طويلة الأمد وصرف موارد كبيرة. كما سيتطلب مشاركة مجتمع مدني قوي وفعال. فالمجتمع المدني إذا كان يتمتع بحرية التنظيم والعمل يستطيع أن يصبح شريكا أساسيا في تطوير وتعزيز ممارسات نزاهة في القطاع العام، ولا سيما في سياق المعاملات. وعلى سبيل المثال، يستطيع المجتمع المدني الفعال أن يضع قواعد اجتماعية قوية للسلوك المهني (Cooter، ١٩٩٧)، ويقدم بالتالي دعما قويا للإصلاح. فالتنمية القائمة على المشاركة أمر

القسم الثاني: فحج البرنامج الإنمائي في مكافحة الفساد (مسألة الجوهر)

يمكن الاستعانة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمساعدة البلدان الأعضاء على وضع برامج لمنع الفساد ومكافحته. وقد وضعت هذه الورقة لتوفير موقف مؤسسي متناسق للبرنامج الإنمائي بشأن الفساد حتى يستعمله موظفو البرنامج الإنمائي في البلدان المستفيدة من البرامج. وتتناول مشكل الفساد باعتبار مشكل سوء تدبير حكومي، وتقرح إطارا لمعالجة المسألة. ويوفر هذا البحث الأساس المنطقي الذي تستند إليه مكافحة الفساد في نطاق الإطار الواسع المتعلق بتهيئة بيئة مواتية للتدبير الحكومي، ثم يتناول بالتحديد السبل الملموسة لمكافحة الفساد، ويبرز أخيرا مساهمة البرنامج الإنمائي ذات القيمة المضافة في مكافحة الفساد.

ويدعو الفكر الإنمائي لأواخر التسعينات إلى إيلاء الأولوية لمصالح الفقراء والمهمشين في سياق دولة تمكينية ومعايير سلوكية عالية تضعها الجهات المانحة. وتشمل تحسين إدارة الحكم والحد من الفساد في البلدان النامية والبلدان التي تمر بفترة انتقالية. وسواء كان الإصلاح يركز على الفقر أو النمو أو المرأة، فإن الحكم السليم والمفتوح والقائم على المساءلة يهيئ بيئة إيجابية مواتية للتنمية. أما سوء إدارة الحكم المطبوع بالممارسات الإدارية المناهضة للقانون وسوء الإدارة فيكون له أثر معاكس.

الطريق إلى الحكم الرشيد

تعرف الوثيقة التوجيهية للبرنامج الإنمائي إدارة الحكم بكونه "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لتدبير شؤون البلد على جميع المستويات. ويشمل آليات وإجراءات ومؤسسات يعبر من خلالها المواطنون والفئات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم المشروعة، ويفون بالتزاماتهم ويسوون خلافاتهم". فالمشاركة والشفافية والمساءلة تدرج هي أيضا في تعريف الحكم الرشيد. ويسهر الحكم الرشيد على أن تقوم الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية على توافق واسع النطاق داخل المجتمع، وعلى إسماع صوت أفقر الفقراء وأشداهم ضعفا في عملية اتخاذ القرار بشأن توزيع الموارد الإنمائية.

ويتناول البرنامج الإنمائي مسألة الفساد باعتباره مشكل تدبير حكومي. فالحد من الفساد أمر حاسم لتحقيق الهدف الشامل المتمثل في تخفيف حدة الفقر وتعزيز التنمية الاجتماعية المستدامة والمتمحورة حول الناس. ويؤكد تركيز البرنامج

الإنمائي على التغيير النسقي. الطويل الأمد وعلى الأبعاد البشرية للتنمية فعالية المزايا الفريدة الملزمة للتدابير التي تتوخى تعزيز الحكم الرشيد والمساءلة الحكومية. فقوة البرنامج الإنمائي تكمن في حياده في العمل الرامي إلى تحسين قدرة إدارة الحكم وفي استراتيجيته الشاملة لمعالجة إدارة الحكم.

تهيئة بيئة مواتية عن طريق إجراءات الحكم الرشيد

إن الهيئات التشريعية والقضائية الكفوة حاسمة في العمل على القضاء على الفقر. ومن أولويات البرنامج الإنمائي دعم التطوير والإصلاح المؤسساتيين. ويساعد البرنامج الإنمائي في وضع إطار للتغيير المؤسسي يعزز العلاقات بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. فالفساد مظهر من مظاهر التعفن المؤسسي. وبالتالي فإن تعزيز المؤسسات مسألة حاسمة في الإصلاح لأنها أدوات للأنشطة الاقتصادية والسياسية والقانونية. ففي العديد من البلدان النامية مؤسسات ضعيفة يستشري فيها الفساد ويضعف فيها الأداء الاقتصادي بقدر أكبر مما هو عليه الأمر في البلدان الغنية. مما يؤدي إلى إساءة إدارة الحكم. ويساعد تركيز البرنامج الإنمائي على تعزيز المؤسسات البلدان على فهم الفساد باعتباره مظهرا لقصور إدارة الحكم تترتب عليه آثار سياسية واقتصادية مدمرة. وبالتالي فإن المساءلة والشفافية عنصرا أساسيان في الحكم الرشيد الذي يتحقق عن طريق المؤسسات القوية.

ومن مكامن قوة البرنامج الإنمائي العمل على إنشاء قدرات وطنية. فالتغيير البناء يتطلب التخطيط المحكم الذي يشمل رؤيا واضحة للأهداف وكيفية بلوغها؛ ويقتضي اختيار السياسيين والقادة في المجتمع الوطني القادرين على تحقيق تلك الأهداف؛ ويتحسب لتكوين قدرات إدارية خاضعة للمساءلة وهياكل مؤسسية لإنجاز التغيير بفعالية.

وتعمل لامركزية الحكم على تقريب الحكومة سياسيا وماديا. فيكون بإمكان الناس في كل مناطق البلد ومقاطعاته ومدنه وبلدياته ومناطقه الريفية ومستوطناته وجماعاته المحلية أن يشاركوا مباشرة في إدارة الحكم وفي اتخاذ القرار عندما تكون الحكومة قريبة منهم. وتعد الشفافية والمساءلة الدعامين الأساسيين لاستراتيجيات مكافحة الفساد. فهما تضمنان الإنفاق في الأوجه المشروعة واستخدام المعونة والاستثمار الأجنبيين استخداما سليما. وتزيد اللامركزية من الشفافية والمساءلة لأنها تزيد طبقات البيروقراطية التي توفر للموظفين والسياسيين غير النزيبين فرص الفساد.

ويزيد التعاون مع المنظمات المحلية في مجال إنجاز الإصلاح القدرة على الاستجابة والابتكار. إذ ينشئ علاقة مباشرة مع الفقراء، ويخلق القدرة على حفر المشاركة والتعريف بالآراء على الصعيد المحلي. وهذه المشاريع التعاونية اقتصادية في تكاليفها، وخاضعة لمساءلة الإدارات المحلية وبماكانها أن تُقيّم البرامج والقضايا بصورة مستقلة. وقد أكدت تجربة البرنامج الإنمائي القطرية على جدوى إقامة شراكات مع المجتمع المدني لمكافحة الفساد. فيما أن القوانين لا توفر الردع الكافي، فإن البرنامج الإنمائي اختار مساعدة المجتمع المدني حيث تنأى إقامة اتصالات مع شتى المصالح ذات الأهداف المتشابهة من أجل مكافحة الفساد. ويسعى البرنامج الإنمائي إلى إقامة شراكات ابتكارية بين الحكومة والمجتمع المدني. فالمجتمع المدني أساسي في حركة مكافحة الفساد لما يوفره من وسيلة إضافية للضغط من أجل تحسين إدارة الحكم، وتدريب الفنين ونشر المعلومات - الضرورية للإصلاح المستمر. وبالإضافة إلى ذلك، فإن للمجتمع المدني تأثير في تغيير سلوك القطاع الخاص. فالفساد الإداري الحكومي إنما يعمل بالتعاون والمشاركة التامة لرجال الأعمال العديمي النزاهة الذين يسرعون من وتيرة الدواليب المتباطئة للبيروقراطية بالرشاوى وينشئون سوقا سرية تحدد الأسعار بصورة مصطنعة. فالمجتمع المدني الملتزم بالإصلاح يقوم بدور أساسي في تطوير قطاع خاص نزيه يكون شريكا حقيقيا في مكافحة الفساد.

وتدرج سياسة البرنامج الإنمائي في مجال إدارة الحكم خططا لتطوير المستلزمات الطويلة الأمد لمواجهة المسائل الناشئة خلال أزمة أو فترة انتقال سياسي. وعادة ما يعني هذا وضع ردود سريعة ومنسقة وتوطيد قدرة البرنامج الإنمائي على العمل مع الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وهو عامل لا يقدر بثمن خلال الأزمات وما بعدها. فخلال هذه الفترات تكون الحكومات أشد ضعفا وقد تتاح للموظفين فعلا المزيد من الفرص للتعسف. ويحتمى تدخل البرنامج الإنمائي الحكومات الانتقالية من الساسة والموظفين غير النزيهين الذين قد يضعون سياسات تسهل العودة إلى ممارسات ما قبل الإصلاح.

سبل مكافحة الفساد

تظل قدرة البرنامج الإنمائي على العمل مع الحكومات إحدى مزاياه الرئيسية. فهو يعتمد على ثقة الحكومات لتشجيع التفاعل والتعاون مع المجتمع المدني والقطاع الخاص، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بقضايا حساسة. ومن أبرز مكامن قوة برنامج الإنمائي في هذا الصدد، لا سيما فيما يتعلق بمكافحة الفساد، هو سجله في إشراك كل الأطراف الرئيسية ذات المصلحة والمستفيدين في تصميم وتنفيذ برامج تتناول المشاكل المتعلقة بإدارة الحكم. ويعمل هذا النهج القائم على المشاركة على

مساعدة المكاتب القطرية على بناء التوافق، وتعزيز الوعي بأهمية إدارة الحكم، وتحديد عوامل التغيير الرئيسية ووضع الأهداف والاستراتيجيات.

ويتوقف نجاح برامج الحكم الرشيد على تطوير القدرات لبلورة الأهداف وإدارة التغيير. ويساعد البرنامج الإنمائي البلدان على تطوير قدراتها الوطنية لتحديد الأهداف والسياسات والاستراتيجيات لا سيما منها استراتيجيات الأمد الطويل ويدعم الحكم الرشيد بالتأكيد على اكتساب الدعم والتوافق الواسع النطاق على الصعيد الوطني. ولعل من الأمثلة التي يمكن سوقها تقديم الدعم لإقامة مؤسسة أمين المظالم (ombudsman) الذي يعد وكيلا مستقلا يقوم بالتحقيق في ادعاءات سوء التدبير. كما تستعرض هذه المؤسسة النظم الإدارية لضمان التزامها بقواعد وإجراءات مكافحة الفساد. وتختلف مسؤوليات هذه المكاتب (أيا كانت تسميتها) من بلد إلى آخر. وفي حالات كثيرة، تفتقر هذه المكاتب إلى سلطة القيام بالتحقيق وتكتفي بتسجيل شكاوى المواطنين. وكثيرا ما توفر خطوط هاتفية مباشرة للتبليغ عن التعسفات. وتعمل أحيانا كمكاتب عامة للدعوة، ولا سيما فيما يتعلق بمسائل الكشف عن الحسابات المالية. وقلما تعمل كوحدات لتلقي التظلمات ورفعها باعتبارها رقابية على الإدارات الحكومية المعرضة للفساد.

ومن الوسائل التي يساعد بها البرنامج الإنمائي البلدان للاطلاع على الجهود الرامية إلى تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد توثيق المعلومات المتعلقة بالممارسات الرشيدة وتبادلها. فتبادل المعلومات بشأن الممارسات الرشيدة قد يفضي إلى استخدام أكبر للموارد العامة في أغراض التنمية. وقد أعنى البرنامج الإنمائي مقاييس الممارسات الرشيدة الوطنية بإدراج مؤشرات رئيسية للتنمية الاجتماعية في قياس النجاح على الصعيد الوطني. ويفضل التواجد الميداني للبرنامج الإنمائي في ١٣٧ بلدا، يسعى البرنامج الإنمائي دائما إلى الاطلاع على الأساليب الجديدة والرشيدة التي تستخدمها البلدان للتصدي للفساد. وتوثق هذه المعلومات ويتم تبادلها مع البلدان التي تعاني من نفس المشكل.

ويعمل البرنامج الإنمائي بشكل وثيق مع الحكومات الوطنية، غير أنه يدعم أيضا البرامج على الصعيدين الإقليمي والعالمي. وتضطلع المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي بمسؤولية تحديد وتطوير وتنفيذ ورصد البرامج والمشاريع التي تطور القدرات وتبني التوافق بشأن الأهداف والاستراتيجيات الوطنية. ومن المزايا الرئيسية للتواجد القطري للبرنامج الإنمائي قدرته على المبادرة إلى معالجة الشواغل الإنمائية بصورة استباقية، ومنها على سبيل المثال الحاجة إلى تحسين النزاهة، والمساءلة والشفافية في

إدارة الحكم وذلك بمجرد نشوء مشاكل في هذا الباب والدعوة إلى إحداث تغيير يتلاءم مع أهدافه في مجال التنمية البشرية المستدامة.

وبناء عليه، فإن القيادة على مستوى القطري مسألة بالغة الأهمية ما دام بإمكانها أن تستخدم موارد البرنامج الإنمائي المحلية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها تقوم بمهمة تنسيق الإجراءات والبرامج بين الدوائر المانحة: فالبرنامج الإنمائي بإمكانه أن يتولى تنسيق المعونة على المستوى القطري، وتنسيق البرامج المشتركة وتوفير محفل محايد لمناقشة الأفكار والقضايا التي تعمل على صوغ شراكات محلية.

مساهمة البرنامج الإنمائي ذات القيمة المضافة في مكافحة الفساد

يضطلع البرنامج الإنمائي بمسؤولية مساعدة البلدان الفقيرة على التصدي للفساد. فالممارسات الإدارية المنافية للقانون تقوض قدرات الحكومات وبراغمات البرنامج الإنمائي هذا الأمر عندما يصمم المشاريع. وفي الوقت الراهن، يدعم البرنامج الإنمائي تدابير عديدة من أجل التغيير. وتشمل برامج بشأن إصلاح المؤسسات والسياسات العامة، وأساليب الحد من حوافز الرشوة وفرصها؛ والحد من التنظيمات الإدارية؛ وزيادة الشفافية عن طريق تحسين الإدارة المالية وتشجيع وسائل الإعلام المستقلة والمسؤولة.

وقد دأب البرنامج الإنمائي من خلال تجربته على إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في وضع السياسات وإدارة الموارد التي تعزز الشفافية والمساءلة. وفي العديد من البلدان، التمس العون من المنظمات والائتلافات القوية سياسيا للشروع في حوار بشأن السياسات العامة يجمع الأطراف ذات المصلحة والمستفيدين. وعرضت هذه المنظمات بمساعدة من البرنامج الإنمائي تدابير إصلاحية على حكومتها وجمهورها بطريقة تدريجية ونسقية. ومن خلال إشرافه على تنسيق عملية الإصلاح، يتمكن البرنامج الإنمائي من الدعوة إلى نهجه، والتأثير على السياسات والعمل على تعبئة الموارد للبرامج الوطنية. ولا تكمن مساهمته ذات القيمة المضافة في الاستجابة والإغاثة في المجال الإنساني فحسب، بل تكمن أيضا في تواجده الإنمائي الطويل الأمد وقدرته على التصدي لتحديات إنمائية معقدة ومتعددة الجوانب. فكسب المعركة ضد الفساد عملية طويلة لا تكون فعالة إلا إذا كانت شاملة ومنهجية ومهيكلت تجمع كل المؤسسات والسياسات في حرب ضروس ضد الممارسات الإدارية المنافية للقانون.

وتتجسد مساهمة البرنامج الإنمائي ذات القيمة المضافة في حياده وشراكاته وتركيزه على إدارة الحكم. وبعبارة أخرى، لا يقوم بدعم البرنامج الإنمائي

على فرض شروط. بل إن نهجه هو بناء الثقة. إذ يساعد الحكومات على تحديد السياسات الملائمة ومتابعتها من خلال حوار مفتوح يقوم على المشاركة بين جميع الأطراف الرئيسية ذات المصلحة. وعلاوة على ذلك، تنوجه سياسات البرنامج الإنمائي نحو إنشاء الشراكات وبناء ائتلافات على الصعيد الوطني لمكافحة الفساد. وتولد هذه الشراكات الثقة المتبادلة وتعززها على اعتبار أن البرنامج الإنمائي وسيط للتأثير وتقديم الأفكار. وتطلب حكومات عديدة من البرنامج الإنمائي دعم جهودها الرامية إلى مكافحة الفساد. وأخيرا، يوفر التركيز على إدارة الحكم نهجا شموليا متكاملًا لهذه المكافحة. فالمنافذ المبتكرة والجديدة التي تم تحديدها والتدخلات التي تم وضعها إنما هي ثمرة خبرة متراكمة في مجال الدعم ونتيجة مشاركة في مشاريع تتناول الإصلاح البرلماني والقضائي، والإدارة المالية، والمساءلة، وعولمة التجارة، والتنمية الحضرية، واللامركزية وبناء القدرات.

... ونهج البرنامج تجاه المشروطة

يمكن إجمال نهج البرنامج الإنمائي في مجال مكافحة الفساد في إقامة شراكات. فالبرنامج الإنمائي يجمع الأطراف الرئيسية ذات المصلحة على الصعيد الوطني للتوصل إلى توافق في الآراء، ويطور الإرادة السياسية لتصميم وإدارة استراتيجيات الإصلاح لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية. وباعتباره وكالة إنمائية متعددة الأطراف ومحايدة، فإن الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي غير مشروط. غير أنه تناط به مهمة هامة بيئية مواتية للتنمية البشرية المستدامة. وبما أن الفساد يقوض أركان هذه البيئة تقويضا جليا، فإن البرنامج الإنمائي يدعم فعلا المشاريع التي تعالج العناصر الأساسية لهذا المشكل. وعلاوة على ذلك فإن مهمته تحولها قاعدة متينة وإطارا شاملا لدعم جهود الإصلاح الوطنية لا يتقيد بسياسات إنمائية محددة للمنظمات الدولية أو الوكالات الثنائية الأخرى. وبالتالي فإنه يستطيع أن يدعم أنشطة تعالج شتى عناصر مشكل الفساد، بالتركيز لا على آثاره الاقتصادية والسياسية فحسب، بل وعلى آثاره الاجتماعية، بما فيها أثره على الفقر والمرأة والبيئة وقضايا حقوق الإنسان.

القسم الثالث: تنفيذ الاستراتيجية (مسألة كيف)

في مكافحته للفقر، يرمي البرنامج الإنمائي إلى تعزيز دوره في تسهيل مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في وضع السياسات وإدارة موارد التنمية التي تعزز شفافية عمليات الإدارة الاقتصادية والمالية وتخضعها للمساءلة. وفي هذا المعنى، سيعمل البرنامج الإنمائي مع الشركاء والائتلافات الرئيسية وبسهل إجراء حوار بشأن السياسة العامة يجمع الأطراف ذات المصلحة والمستفيدين، ويحدث إصلاحا تدريجيا ونسقيا في البلدان التي يعمل معها لبناء القدرات والمؤسسات. وعلاوة على ذلك، فإن البرنامج الإنمائي بإشرافه على عمليات تنسيق المعونة، سيدعو أيضا لنهجه، ويرسم السياسات ويساعد على تعبئة الموارد للبرنامج الوطنية التي تحسن النزاهة في إدارة الحكم. وسيكون نهج البرنامج الإنمائي مرنا وينظر بعناية في شتى الاحتياجات والأولويات القطرية، ويحرص على تحديد المسؤوليات تحديدا واضحا.

إقامة الشراكات، وتسهيل التنسيق، وإجراء حوار بشأن السياسات

سيواصل البرنامج الإنمائي، على الصعيد العالمية والإقليمية والوطنية، بناء الشراكات، وضمان الإشراف التام للأطراف الرئيسية ذات المصلحة، وتحديد المنافذ الاستراتيجية للتدخل والتعاون. وستعمل هذه الشراكات على بناء التوافق، وتنسيق وتبادل الخبرات والممارسات الرشيدة، ومواصلة تسهيل الحوار بشأن السياسات. وبالإضافة إلى العمل الوثيق مع البلدان المستفيدة من برامج البرنامج الإنمائي ووكالات الأمم المتحدة المشاركة في مكافحة الفساد، ستوجه الجهود صوب العمل مع منظمات من قبيل "المنظمة الدولية للشفافية" والمائتين الثمانين والمؤسسات الدولية.

تعزيز القدرة في مجال تحسين النزاهة

من المسائل البالغة الأهمية في عمل البرنامج الإنمائي في مجال مكافحة الفساد تعزيز القدرة على الصعيدين المؤسسي والقطري لتحسين نزاهة إدارة الحكم. فعلى الصعيد المؤسسي، ستوجه الجهود صوب ضمان مراعاة برامج البرنامج الإنمائي للأبعاد المتعددة (الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، والمدنية، والثقافية) لأنشطة تحسين النزاهة وقنواتها (الحكومية، وغير الحكومية، والحكومية الدولية). ولتحقيق ذلك، قد يلزم تدريب الموظفين، سواء في المقر أو في الميدان؛ والتعريف بتشريعات ومعاهدات وصكوك مكافحة الفساد؛ وإقامة صلات مع المنظمات والشبكات والخبراء الرائدتين في مجال مكافحة الفساد. وعلى الصعيد الوطني، سيتم التركيز على

دعم البلدان المستفيدة من البرامج لدعم قدراتها على وضع استراتيجيات شاملة لمكافحة الفساد وتنفيذها وإدماجها في برامج إدارة الحكم. كما ستشمل الجهود توثيق وتحليل الممارسات الرشيدة في مجال برامج الإصلاح الوطنية لمكافحة الفساد وتجربة البرنامج الإنمائي في مساعدة هذه الجهود، ودعم تطوير مؤسسات حكومية وغير حكومية لمكافحة الفساد.

رصد الوضع القطري

تختلف طبيعة الفساد من مجتمع إلى مجتمع. ولذا يتسم نهج البرنامج الإنمائي بالمرونة وتتناول استراتيجية برمجته شتى الاحتياجات والأولويات القطرية. وتطلق من مراعاة القدرات البشرية والمؤسسية لكل بلد في مجال التصدي للفساد، وإيلاء الاعتبار للإرادة السياسية والقيم والثقافة المحلية. ويقر البرنامج الإنمائي بأن فهم الاختلافات الثقافية يكتسي أهمية حاسمة في مكافحة الفساد لأن هناك بالدرجة الأولى اختلافات في التصورات والممارسات بين الثقافات. ويرتكز الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي لمكافحة الفساد على أساس أن الأسباب المحددة بكل حالة والمناسبات التي تبرز فيها الظاهرة والتدابير التصحيحية اللازمة ترتبط ارتباطا مباشرا بالظروف الفردية لكل بلد. وبالتالي فإن الاستراتيجيات التي يشجع البرنامج الإنمائي الحكومات على اتباعها هي تلك الاستراتيجيات القائمة على مشاورات واسعة بين الحكومة والمجتمع المدني والأطراف الأخرى ذات المصلحة.

توزيع المسؤوليات

يُضطلع بمسؤولية تحسين النزاهة على ثلاثة مستويات داخل البرنامج الإنمائي. فالقيادة التي تتولاها المكاتب القطرية بالغة الأهمية لأن معظم موارد البرنامج الإنمائي وقدرته توجد على المستوى القطري. وتشمل المهام الحيوية التي تقوم بها المكاتب القطرية تحديد المنافذ وشركاء البرامج وتصميم المشاريع ورصدها. وستقوم مرافق الموارد دون الإقليمية ببناء القدرات لدعم العمليات القطرية. أما البرامج الإقليمية المتعلقة بالمساءلة والشفافية، في حملة أمور أخرى، فيمكن أن تساعد على تبادل الخبرات وإقامة شبكات إقليمية ومراكز تميز، والاضطلاع بدراسات إقليمية للاتجاهات. وستتولى شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم جهود التعاون مع المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية لترجمة سياسة البرنامج الإنمائي لمكافحة الفساد إلى إجراءات عملية، في إطار برنامج المساءلة والشفافية.

برنامج المساءلة والشفافية

سترکز مبادرة تحسين النزاهة، في إطار برنامج المساءلة والشفافية، على ثلاثة مجالات لتسهيل التنسيق والحوار وإقامة الشراكات، وتعزيز القدرات على الصعيد الوطني لوضع استراتيجيات شاملة لمكافحة الفساد. وسيادر البرنامج إلى وضع السياسات والأدوات والمنهجيات؛ وبمحت المسائل ذات الأولوية في البرنامج الإنمائي؛ وتوثيق الممارسات الرشيدة القائمة على التجارب القطرية.

وستشمل هذه الجهود استعراض وتحليل المبادرات السابقة والراهنة، وتسهيل التعاون الداخلي عن طريق فرقة العمل المشتركة بين المكاتب والمعنية بإدارة الحكم. ولتوفير قاعدة معلومات متينة لتسهيل الحوار بشأن السياسات، والتنسيق والتواصل، وبناء القدرات، سيقوم برنامج المساءلة والشفافية بمجرد لمشاريع وبرامج مكافحة الفساد داخل منظومة الأمم المتحدة لتحديد الجهات العاملة في مجال مكافحة الفساد وما تقوم به من أنشطة.

آليات البرنامج الإنمائي الداخلية لمكافحة الفساد في عملياته

يستعرض مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء التطبيق الملائم لتدابير المراقبة الداخلية - ويحقق عند الاقتضاء في تطبيق إطار المساءلة الجديد للبرنامج الإنمائي من خلال النظم الرئيسية للإدارة داخل المنظمة. وسيعمل المكتب على أساس الإقرار بأن المسائل الإدارية والمالية ومسائل الموظفين والبرامج ترتبط ارتباطاً وثيقاً. وتتحدد مهمة مراجعة الحسابات التي يقوم بها في تزويد مدير البرنامج باستعراضات مستقلة للأنشطة المالية والإدارية والتنفيذية. وتتم هذه الأنشطة على عدة مستويات داخل هيكل البرنامج الإنمائي المتشعب، ويتطلب كل منها تقييم فعالية العمليات وكفاءتها وتنظيمها. ويشكل الإشراف الذي يقوم به مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء عنصراً رئيسياً في منع الفساد والممارسات الإدارية المنافية للقانون وكشفها في البرنامج الإنمائي وعملياته. وللبرنامج الإنمائي مجموعة من النظم والإجراءات الإدارية لردع ومنع هذا الصنف من الضرر، وهو إطار منصوص عليه في صلب الأدلة المالية والإدارية. ويكتسي أهمية خاصة في هذا الباب النظام المالي والقواعد المالية التي تحكم كل المعاملات المالية للبرنامج الإنمائي.

وعلاوة على ذلك، تتعلق الآليات الأخرى للمراقبة الداخلية بلامركزية السلطة في إطار بيئة للمراقبة محددة بوضوح. ويعد التفويض السليم للسلطة عنصراً رئيسياً في أنشطة الدعم التنفيذي، من قبيل خدمات الشراء. (ترد في المرفق الثالث آليات البرنامج الإنمائي الداخلية لمكافحة الفساد في العمليات التي يقوم بها).

خلاصة

تساهم جهود البرنامج الإنمائي للحد من الفساد في تحقيق الهدف الشامل المتمثل في تخفيف حدة الفقر. فالفساد، سواء كان بسيطاً أو جسيماً جريمة ترتكب بالدرجة الأولى في حق الفقراء وتتطلب مكافحتها مشاركة والتزام كل الأطراف ذات المصلحة. وليس فرض الشروط من الخارج بالنهج المرفق لتحقيق الإصلاح. بل إنه يُؤكّد التوتر والعداء المجاني. فنهج البرنامج الإنمائي القائم على الحوار والمشاركة نهج ملائم ومناسب لأنه يعمل مع الحكومات لتسهيل فهم أهمية إشراك الجميع في هذا المسعى. ويساعد البرنامج الإنمائي على وضع برامج قطرية ويعمل على إسماع صوت الفقراء والمحرومين في مناقشات الإصلاح والتنمية. غير أن أهم مساهمة له هي حوار المتواصل - الذي يبقي قنوات الاتصال مفتوحة بين الجهات المانحة والبلدان المستفيدة. فليست ثمة حلول سحرية في مكافحة الفساد. بل إن تحسين إدارة الحكم والحد من الفساد يستغرقان وقتاً طويلاً. ويفسح نهج البرنامج الإنمائي المجال للابتكار وتبادل المعرفة. ويشجع هذا التواصل المفاوضات بشأن القضايا الرئيسية التي تقرر للبرنامج الإنمائي بالفضل باعتباره وسيطاً يمارس نفوذاً ويقدم أفكاراً.

المرفق الأول: كيف تكافح مؤسسات أخرى الفساد

تزايد قلق الأوساط الدولية من الكلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفساد، مما دفع بالحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص إلى تكثيف جهودها لتنفيذ إصلاح فعال ومستمر. وما فتئت مجموعات دولية من قبيل منظمة التجارة العالمية ووكالات الأمم المتحدة ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، ومنظمة الدول الأمريكية والاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا، تدرس مشكل الفساد باعتباره شاغلا هاما من شواغل السياسات العامة. وفي إطار دراسة هذه المجموعات للممارسات الإدارية المناهية للقانون، يجمع المزيد من المعلومات ويُحلل وتُتَرح سياسات جديدة.

ومن الدروس المبكرة والبالغة الأهمية في إنجاح وتنفيذ برامج الإصلاح تلك التي تستفاد من دعم الجهود الدولية والخارجية والتنسيق الفعال مع السياسات والاستراتيجيات الداخلية لمكافحة الفساد. وعلى سبيل المثال، ما فتئت الحكومات تتصدى للفساد بطرق شتى (إما عن طريق إصلاحات شاملة أو إصلاحات مخصصة) منها لجان التحقيق وتنفيذ القانون والملاحقة القضائية، وأمناء المظالم وشتى الإصلاحات التشريعية وإصلاحات الوظيفة العامة، وحملات إقرار النزاهة في الوظيفة العامة، وتحسين نظم مراجعة الحسابات، وما إلى ذلك. ويكتسي التسليم بهذه التدابير أهمية محورية في موقف البرنامج الإنمائي لا سيما وأن ميزته النسبية هو قدرته على العمل مع الحكومات لتعزيز قدراتها دون التطاول على سيادتها الوطنية.

والقيام بتشخيص متعمق أمر أساسي قبل تصميم البرامج. ورغم أنه يصعب القيام بأبحاث وجمع بيانات بشأن الفساد لما تكتسبه هذه المسألة من حساسية ثقافية، فإن البحث والتحليل ساعدا على فهم أهمية الدراسة التفتقرراطية للفساد - إذ أن استخدام استقصاءات بشأن إنجاز الخدمات، واستطلاعات الرأي، ووضع مؤشرات تستند إلى تقييمات يقوم بها الخبراء، واستخدام البيانات المؤكدة لمقارنة عمليات الشراء، كلها تدابير ذات توجه عملي تتحكم في التشخيصات التفتقرراطية (Kaufmann، 1996). كما أن تحليل ميزان المدفوعات يمكن أن يكون فعالا، فضلا عن جمع البيانات المؤكدة بشأن روابط الفساد وأسبابه المحتملة. وبعبارة أخرى، فإن تصميم البرامج لمكافحة الفساد يتطلب فهما جيدا لطبيعة المشكل - أي يقتضي تحليلا متعمقا.

ومن خلال نهج المنظمة الدولية للشفافية، التي تكافح الفساد في المعاملات التجارية الدولية عن طريق فروعها على الصعيد القطري، تتبين فعالية المنظمات غير

الحكومية. فهي لا تستهدف حالات فردية، بل تركز على تسهيل إقامة حوار بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وبصفتها منظمة دولية، فإن مهمتها تنصب على ثلاثة مجالات رئيسية: كبح جماح الفساد عن طريق إقامة ائتلاف يشجع الحكومات على سن وتنفيذ قوانين وسياسات وبرامج فعالة لمكافحة الفساد، وتعزيز دعم الجمهور وفهمه لتدابير مكافحة الفساد، وتقوية الشفافية والمساءلة الحكوميتين في المعاملات التجارية الدولية وإدارة الشراء؛ وتشجيع جميع الأطراف في المعاملات التجارية الدولية على العمل بأقصى درجة من النزاهة.

وكانت المؤسسات المالية من قبيل البنك الدولي تمانع في السابق في تناول مسألة الفساد بسبب القيود المنصوص عليها في موائيقها وتنظيمها وهياكلها الداخلية، بل لعل السبب الرئيسي في هذه الممانعة هي الحساسية التي يبديها العديد من الدول إزاء هذه المسألة. غير أن البنك وبعض المؤسسات المالية الإقليمية تقر بأن الفساد معضلة لا مناص من تناولها لما لها من تأثير سلبي على عملها. وكانت هذه الشواغل حافزا دفعها إلى وضع أدلة قائمة على المقارنة بشأن المخاطر التي يلمسها عدد من الهيئات التي تقوم بتقييم المخاطر. والشاهد في هذا الباب هو عمل المنظمة الدولية للشفافية التي قامت منذ 1993 بإنشاء ائتلاف دولي لمكافحة الفساد يبحث في حجم الفساد والحلول العملية الرشيدة.

وآخر نهج تبناه البنك الدولي هو اعتبار الفساد مشكلا من مشاكل التنمية الاقتصادية (مساعدة البلدان على مكافحة الفساد؛ دور البنك الدولي Helping Countries Combat Corruption the Role of the World Bank⁽¹⁾). فهذا النهج لا يهتم بممارسة سلطات الدولة بمفهومها الواسع بل يهتم على وجه التحديد بالإدارة السليمة للقطاع العام وهيئة بيئة مواتية للقطاع الخاص. ويوصي تقرير 1997 لفرقة العمل الخاصة التي أنشأها البنك بالحد من الممارسات الإدارية المناهية للقانون عن طريق تحرير اقتصادي عميق ورفع القيود التنظيمية. غير أن ولاية فرقة العمل هذه تقتصر على مجال التنمية الاقتصادية ولا تتناول الفساد إلا من حيث كونه ظاهرة اقتصادية. وفي إطار أقره مجلس محافظي البنك بشأن مسائل إدارة الحكم، تتحدد الاستراتيجية العامة للبنك في إسداء المشورة للبلدان بشأن إصلاح السياسة الاقتصادية، وتقوية القدرة المؤسسية والمشاركة في إجراءات دولية لمكافحة الفساد. ولم تشمل ولاية البنك الإصلاح السياسي، وبالتالي فإنها تقتصر على استخدام أنواع معينة من الأدوات. وعلى سبيل المثال، فإنه رغم أهمية المجتمع المدني، ثمة حدود معينة

(1) البنك الدولي، أيلول/سبتمبر 1997.

تفيد قدرة البنك على دعم استراتيجيات مكافحة الفساد التي تشمل مسائل المجتمع المدني. وبالتالي، فإن الإصلاحات المؤسسية البناءة تتناولها منظمات داخلية وخارجية أخرى. وعلى سبيل المثال، فإن معهد التنمية الاقتصادية الذي هو الذراع الخارجي للبنك في مجال التدريب، قد نظم بالاشتراك مع المنظمة الدولية للشفافية، حلقات عمل بشأن النزاهة في شتى البلدان. وعملت حلقات العمل هذه على التوعية بأهمية التصدي للفساد باعتباره أداة لتعزيز التنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

وزاد صندوق النقد الدولي هو أيضا من جهوده الرامية إلى مكافحة الفساد في العالم النامي. واعتمد سياسة تمسك المساعدة المالية عن البلدان التي يهدد فيها الكسب غير المشروع بتقويض برامج الإنعاش الاقتصادي. وفي صيف ١٩٩٧، أصدر المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي تقريرا يدعو إلى اتباع نهج استباقي بقدر أكبر بالدعوة إلى اعتماد سياسات وإنشاء مؤسسات ونظم إدارية تقضي على الرشوة والغش في إدارة الموارد العامة.

وتعتبر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) الإصلاح مسألة من مسائل التعاون الإنمائي وجزءا أساسيا من ولاية ثلاثية تتمثل في النمو الاقتصادي والاستقرار السياسي والعدالة الاجتماعية. وبعد قضاء عدة سنوات في دراسة الفساد في التجارة الدولية، والتدابير التي يمكن أن تتخذها البلدان لمكافحة الفساد، اتفقت الأعضاء في المنظمة في ١٩٩٤ على "التوصية بشأن مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية"^(٢). وتلزم هذه التوصية كل بلد من بلدان المنظمة برصد الأداء ومواصلة استكشاف سبل مكافحة الفساد الدولي. وفي ١٩٩٦، أوصى وزراء المنظمة بإنهاء الإعفاء الضريبي للرشاوى^(٣)، ووافقوا في السنة التالية على تجريم الرشوة الأجنبية. وهذا ما يلزم أعضاء المنظمة بسن تشريع موحد وعرضه على البرلمانات في أجل أقصاه ١ نيسان/أبريل ١٩٩٨. وأفضى عمل المنظمة مؤخرا إلى توقيع ٣٣ بلدا على اتفاقية^(٤)، ومن هذه البلدان خمسة بلدان غير أعضاء في المنظمة. ويمقتضى هذه الاتفاقية تصحیح رشوة المواطنين للمسؤولين الحكوميين الأجانب جريمة.

(٢) توصية المجلس بشأن الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، المعتمدة في ٢٧ أيار/مايو ١٩٩٤، C(94)75/FINAL.

(٣) توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بشأن الإعفاء الضريبي للرشاوى المقدمة للمسؤولين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، والمعتمدة في ١١ نيسان/أبريل ١٩٩٦، C(96)27/FINAL.

(٤) اتفاقية مكافحة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية.

وتركز منظمة التجارة العالمية على الشفافية في عمليات الشراء الحكومية، وذلك كمساهمة منها في التعبئة الدولية ضد الفساد. وفي كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، أنشأت فريقا عاملا أنيطت به مهمة القيام بدراسة الشفافية في ممارسات الشراء الحكومية مراعيًا السياسات الوطنية. ومن خلال هذه الدراسة، سيضع الفريق العامل عناصر يُتوخى إدراجها في اتفاقيات دولية مناسبة.

ومن الأمثلة الأخرى على الجهود الإقليمية الرامية إلى معالجة مسألة الفساد العمل الذي قامت منظمة الدول الأمريكية، عندما اعتمد أعضاؤها في حزيران/يونيه ١٩٩٧ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد. وتدعو هذه الاتفاقية إلى صوغ قوانين نموذجية لتجريم الفساد ووضع مدونات سلوك للموظفين؛ ودعم المؤسسات المكلفة بمكافحة الفساد، من قبيل الجهاز القضائي والبرلمانات وأجهزة مكافحة الفساد؛ والتشاور مع المنظمات الدولية؛ وتعزيز جهود المجتمع المدني، بما في ذلك الحملات الإعلامية، والتربية على المواطنة، والمنظمات غير الحكومية، والجمعيات.

ووضع مجلس أوروبا ٢٠ مبدأ توجيهيا لمكافحة الفساد. ويجري النظر أيضا في اقتراح يرمي إلى إنشاء جهاز للتعاون والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات بغرض مكافحة الفساد. وتجري على قدم وساق في بلدان أوروبا الوسطى والشرقية تقييمات قطرية وعمليات تصميم مشاريع بهذا الصدد.

وما فتئت الوكالات الإنمائية الثنائية تعمل في مجال مكافحة الفساد. ومنذ ١٩٨٩، توسع دور وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة في مكافحة الفساد توسعا كبيرا. ووسعت إدارة كلينتون ولاية الوكالة لتشمل صراحة تعزيز الديمقراطية والحكم الرشيد. وأدى هذا التحول إلى قيام الوكالة في ١٩٩٤ بإنشاء مركز الديمقراطية وإدارة الحكم. وحدد المركز مكافحة الفساد هدفا من أهدافه، ومول بالتعاون مع المكتب العالمي بعض الدراسات بشأن الإصلاح. كما وسع المكتب العالمي في مركز الديمقراطية وإدارة الحكم جهوده، ويقوم في الوقت الراهن بتمويل بحوث في مسائل رئيسية تتعلق بالبرمجة، من قبيل الإشراف على المؤتمرات الدولية والتركيز على برامج مكافحة الفساد. وترى إدارة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة (والتي كانت تعرف سابقا بإدارة التنمية الخارجية) أن التصدي للفساد مسألة حاسمة في هدفها العام الرامي إلى القضاء على الفقر، ويشكل بالتالي عنصرا أساسيا في استراتيجياتها الرامية إلى القضاء على الفقر. وتدعم الإدارة الحكومات الشريكة التي تواجه مشاكل الممارسات الإدارية المنافية للقانون التي تمنع الفقراء من تحسین وضعهم الاقتصادي.

المرفق الثاني: بعض برامج الأمم المتحدة التي تعالج مسألة الفساد

إعرابا من الجمعية العامة للأمم المتحدة عما يساورها من قلق إزاء خطورة المشاكل التي يطرحها الفساد، اتخذت الجمعية العامة، في ٢٨ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧، قرارا يطلب إلى الأمين العام أن يقدم المزيد من المساعدة للدول الأعضاء لوضع استراتيجيات لمنع ومكافحة الفساد. وذكر القرار ٥٩/٥١ أن الفساد يهدد استقرار المجتمعات وأمنها، ويقوض قيم الديمقراطية والأخلاق ويعرض للخطر التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. ويقر القرار بالروابط المحتملة بين الفساد وأشكال الجريمة الأخرى، وخاصة الجريمة الاقتصادية بما فيها غسل الأموال، ويسلم بدور المجتمع الدولي. وعلاوة على ذلك، يشجع مشاركة الأمم المتحدة في منع ومكافحة الفساد بقيامها، بناء على طلب، بتقديم مساعدة تقنية تعزز المساءلة والشفافية عن طريق تحسين نظم الإدارة العامة.

وفي الماضي، اتخذت الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عدة خطوات للتصدي لمسألة الفساد، وإن تم ذلك حالة بحالة وبطريقة غير منسقة. وإقرارا بالآثار الخطيرة للفساد على تنمية بيئة مواتية للتنمية البشرية المستدامة، اعتمد البرنامج الإنمائي نهجا متكاملًا وشموليا لمكافحة الفساد في برامج الإنمائية. ويرز المبحث التالي البرامج والمشاريع القائمة داخل الأمم المتحدة التي تتناول مسألة الفساد على وجه التحديد:

ففي مكتب السياسات الإنمائية، تدرج جهود شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم الرامية إلى تحسين النزاهة ومعالجة الفساد معالجة منهجية في إطار برنامج شامل يتناول مسائل المساءلة والشفافية في إدارة الحكم. وتركز مبادرته المتعلقة بتحسين النزاهة (أو برنامج مكافحة الفساد) على تسهيل الحوار بشأن السياسات بين الأطراف الرئيسية ذات المصلحة؛ وعلى بناء قدرة الحكومات على صوغ استراتيجيات الإصلاح الرامية إلى مكافحة الفساد في سياق تخفيف حدة الفقر والتنمية البشرية المستدامة في نهاية المطاف. ويقوم برنامج المساءلة والشفافية التابع له بدور رئيسي في وضع استراتيجية تنفيذ المبادرة ولا سيما في صوغ استراتيجيات مبتكرة وأدوات لمكافحة الفساد، وإدارة المعرفة الشاملة، وفي إمكانية إنشاء وتسهيل مهمة فرقة عمل مشتركة بين المكاتب لتعزيز جهود التنسيق في مجال مكافحة الفساد. (يرد في الإطار رقم ١: برامج الأمم المتحدة/البرنامج الإنمائي لمكافحة ومنع الفساد، وصف مفصل لعمل برنامج المساءلة والشفافية في إطار مبادرة تحسين النزاهة)

وظهر أيضا الاهتمام المتزايد والانشغال بقضايا الفساد في اتجاهات وبرامج السياسة العامة للعديد من البلدان المانحة، من قبيل السويد وألمانيا وفرنسا وسويسرا. ويتبين من دراسة حديثة^(٥) أجرتها لجنة الإدارة العمومية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بشأن آليات مكافحة الفساد في القطاع العام للبلدان الأعضاء أن المجالات التي توليها الحكومات أشد الاهتمام هي تلك المجالات التي تنطوي على تفاعل للقطاع الخاص مع السلطة التقديرية للموظفين الحكوميين. ومعظم التدابير التي يجري اتخاذها ضد الفساد في القطاع العام هي تدابير جنائية وغيرها من العقوبات القانونية المعززة بزيادة الشفافية ولا مركزية المسؤولية والمراقبة الإداريتين.

(٥) الاستقصاء بشأن تدابير مكافحة الفساد في القطاع العام لبلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) (PUMA/ETH(97)13).

الإطار ١: برامج الأمم المتحدة /برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
في مجال التصدي الفساد

١- برنامج المساءلة والشفافية
شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، البرنامج الإنمائي

يرمي برنامج المساءلة والشفافية إلى بناء وتعزيز القدرات لتحسين المساءلة والشفافية في المجالات المالية والسياسية والإدارية، وبالتالي تهيئة بيئة مواتية للتدبير الحكومي الرشيد. وبالتعاون الوثيق مع الأطراف الأخرى ذات المصلحة، تجري تدخلات على الصعيد العالمية والإقليمية والقطرية تركز على ما يلي:

- دعم الشبكات الدولية الرئيسية والمؤسسات المهنية وبناء ائتلافات بين الأطراف الرئيسية ذات المصلحة؛
- تحليل وتلخيص ووضع استراتيجيات ونهج جديدة لآليات ونظم قوية وأكثر فعالية للمساءلة؛
- تجريب أدوات مبتكرة وجمع الممارسات الرشيدة في مجال المساءلة والشفافية وتحسين النزاهة.

ويدعم البرنامج ويكمل جهود الحكم الرشيد ومبادراته، عن طريق عنصرين رئيسيين: (١) نظم الإدارة والمساءلة الماليين، (٢) ومبادرات تحسين النزاهة (مكافحة الفساد). فالمساءلة المالية يتم تناولها من خلال إدارة السجلات، والمحاسبة والمراجعة الخارجية للحسابات. وتشكل إدارة السجلات أساس المحاسبة وتوفر مسالك التعقب لأغراض المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات وقاعدة لاستعراض الأداء وتقييمه. وتشمل المحاسبة التخطيط والميزنة وإدارة الإيرادات والنفقات، والمراقبة الداخلية والمراجعة الخارجية للحسابات، والإدارة المالية. ويقصد بالمراجعة الخارجية للحسابات الاستعراض والتقييم الفنيان المستقلان لمدخلات ومخرجات المحاسبة ونتائجها.

وتتناول مبادرات تحسين النزاهة الفساد باعتباره مشكلا من مشاكل سوء إدارة الحكم وتعالجه بأربع طرق هي:

- تقديم الدعم عن طريق التطوير والإصلاح المؤسساتيين؛

كما تنوي شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم إنشاء وإدارة قاعدة عالمية للمعرفة والبيانات تعزز المحور العالمي لمفهوم التعلم الذي يجري إنشائه في البرنامج الإنمائي في الوقت الراهن. وهذا ما سيشمل نتائج بحوثه المقارنة المشتركة مع مركز التنمية التابع لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والتي شملت ستة بلدان (باكستان، وبنين، و بوليفيا، وتنزانيا، والفلبين، والمغرب)، واستكملت بالدروس المستفادة من التدخلات التي تمت على المستوى القطري. كما ستشمل الجهود الرامية إلى القيام بمجرد لمشاريع الأمم المتحدة ومبادراتها المتعلقة بمكافحة الفساد (التركيز على توثيق الدروس المستفادة والممارسات الرشيدة) فضلا عن قاعدة بيانات الجهات المرجعية الرئيسية وشبكة الاتصالات في مجال تحسين النزاهة.

وأبدى برنامج مركز الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية قلقه حيال الممارسات الإدارية المنافية للقانون منذ ١٩٨٠. وعمل على إدراج المناقشات المتعلقة بالجريمة والفساد وأثرها المهدد للتنمية في مؤتمرات الأمم المتحدة لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين التي تعقد كل خمس سنوات. ففي المؤتمر الثامن المعقد في هافانا (١٩٩٠)، طلب من الدول الأعضاء أن تمنع ممارسات الفساد، بما في ذلك ضمان أن تكون لاستراتيجيات مكافحة الفساد الأولوية القصوى في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وطلب من إدارة التعاون التقني والتنمية ومركز منع الجريمة أن يقدم المساعدة التقنية لتعديل القوانين وتسيير الإدارة العمومية وتدريب الموظفين وموظفي العدالة الجنائية، وعرض مشاريع المعونة الدولية. كما طلب من المركز أن يصوغ مدونة سلوك للموظفين وأن يستعرض باستمرار حالة أنشطة الفساد. وبالإضافة إلى ذلك، نظم المؤتمر ومركز منع الجريمة وإدارة الأمم المتحدة للتعاون التقني لأغراض التنمية في ١٩٨٩ حلقة دراسية أقاليمية بشأن الفساد في إدارة الحكم. ومن المبادرات التي نشأت، بالتعاون مع وزارة العدل الأمريكية، وضع دليل للتدابير العملية لمكافحة الفساد.

وكان لإدارة دعم التنمية والخدمات الإدارية، التي أصبحت الآن تحمل اسم إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، دور نشيط في مكافحة الفساد حيث سعت إلى تعزيز قدرات الحكومات على النجاح في الاضطلاع بالتنمية. وتتولى الإدارة في الوقت الراهن مسؤولية متابعة الدورة الخمسين المستأنفة للجمعية العامة الخاصة بموضوع الإدارة العامة والتنمية.

- إقامة نظم فعالة لإدارة القطاعين العام والخاص؛
- تسهيل المشاركة في اتخاذ القرار وفي إدارة الحكم؛
- إقامة شراكات وتشجيع التعاون الوثيق مع المنظمات الدولية والمحلية؛
- ومن أبرز المساهمات التي بذلتها برنامج المساءلة والشفافية في مكافحة الفساد منذ ١٩٩٧:

إصدار مواد إعلامية وإرشادية لتوسيع النقاش بشأن السياسات العامة والإجراءات الدولية لمكافحة الفساد، ومنها: "ورقة مناقشة بشأن الفساد والحكم الرشيد" (تموز/يوليه ١٩٩٧) والتقارير المشتركة بين البرنامج الإنمائي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بشأن "الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية" (حزيران/يونيه ١٩٩٨)؛

إجراء بحوث ووضع استراتيجيات مبتكرة، من قبيل دراسة الحالة الفردية القطرية المقارنة بشأن مكافحة الفساد، وهي دراسة مشتركة بين البرنامج الإنمائي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)؛

تنظيم ودعم حلقات عمل من قبيل حلقة العمل المتعلقة بالفساد ومبادرات تحسين النزاهة في الاقتصادات النامية (باريس، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧)؛

بناء القدرات على الصعيد الوطني، من قبيل دعم صوغ خطط عمل وطنية في مونغوليا، واليمن والأردن.

٢ - المنهاج الدراسي بشأن مسائل الفساد لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ

وضع مؤخرًا المرفق المرجعي في مسائل إدارة الحكم لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ الذي يوجد مقره في البرنامج الإنمائي بإسلام أباد منهاجا دراسيا بشأن مسائل الفساد لموظفي البرنامج الإنمائي ونظرائهم الوطنيين في منطقة آسيا والمحيط الهادئ. ويرمي هذا المنهاج الدراسي إلى ما يلي:

- تعزيز الحكم الرشيد بإدراج استراتيجيات مكافحة الفساد في البرامج الممولة من البرنامج الإنمائي؛

- تدريب الموظفين على إعداد ورصد المشاريع الملائمة ثقافيا والتي تساعد على منع الفساد.

وعلى وجه التحديد، صمم المنهاج الدراسي لتطوير وعي المستفيدين منها بمسائل الفساد وآثاره المضرّة للتدبير الحكومي، وتقييم شتى التقاليد والثقافات المحلية، والتعرف على أمثلة من الممارسات الرشيدة والدروس المستفادة الناجحة، والنهج التي تعزز امتلاك زمام المبادرة محليا، والأفكار المتعلقة بمشاريع محتملة لمساعدة الحكومات والمجتمع المدني على الحد من الفساد ومنعه.

وقد تم اختبار المنهاج الدراسي في حلقة عمل بكولومبو، سرى لانكا (٧-١٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧) حيث ناقش المشاركون مراكز تنسيق مسائل إدارة الحكم في المنطقة. وطلب من ممثلي لجنة الرشوة والفساد في سرى لانكا تقديم اقتراحات لتحسين المنهاج.

٣ - الوظيفة العامة في الفترة الانتقالية: تعزيز دورها وفعاليتها ومعايير سلوكها المهني وقيمتها

شارك مكتب البرنامج الإنمائي الإقليمي لأوروبا ورابطة الدول المستقلة وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة في رعاية مؤتمر بشأن الوظيفة العامة في الفترة الانتقالية: تعزيز دورها وفعاليتها ومعايير سلوكها وقيمتها. وقد عقد هذا المؤتمر في تيسالونيكي، باليونان، من ١٧ إلى ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧. واستضافت حكومة اليونان المؤتمر الذي كان القصد منه مساعدة حكومات البلدان التي تمر بفترة انتقالية على الاندماج في المجتمع العالمي بدراسة دور ونطاق وأهمية الوظيفة العامة. ووفر المؤتمر منبرا للخبراء وممثلي المنظمات الحكومية الدولية الرئيسية، لمناقشة إدارة الوظيفة العامة وإصلاحها في ٢٤ بلدا من بلدان أوروبا الشرقية والوسطى. وشملت النتائج المتوقعة تقديم اقتراحات تتعلق بنهج واستراتيجيات وسياسات لإعادة بناء جوهر فعالية الوظيفة العامة وقدرتها وأدائها ونزاهتها وصورتها. وكان مشكل الفساد من المسائل الأربع التي نوقشت وركز على سبل مكافحته، وتعزيز صورة وهيبة الوظيفة العامة، وتوسيع نطاق الدعوة، وتحديد معايير الإصلاح وتعريف دور الرقابة التي يقوم بها المجتمع المدني.

٤ - بناء المؤسسات وتعزيز القدرة على مكافحة الفساد في رومانيا

بدأ البرنامج الإنمائي في رومانيا ومركز الأمم المتحدة لمنع الجريمة الدولية في تنفيذ مشروع ينفذ وطنيا في حزيران/يونيه ١٩٩٨. وتبلغ ميزانيتها ٥٦١,٠٥٣ دولارا من دولارات الولايات المتحدة. ومن الأطراف المشاركة فيه وزارة العدل الأمريكية (عن طريق الصندوق الاستئماني لمركز الأمم المتحدة لمنع الجريمة الدولية)، وحكومة فرنسا واليونان. ووزارة العدل هي الوكالة المنفذة للمشروع الذي يرمي إلى تحسين وتعزيز قدرة نظام العدالة الجنائية الروماني على مكافحة الفساد بإدخال وسائل حديثة وتدريب الموظفين المكلفين بالتنفيذ.

وتتمثل الأهداف الفورية للمشروع فيما يلي:

- إحداث أدوات قانونية ملائمة للتصدي للفساد في رومانيا
- تحسين إدارة العدالة الجنائية للتصدي للفساد في البلد
- إنشاء نظام للمعلومات الجنائية لتسهيل الجهود الوطنية لمكافحة الفساد في رومانيا.
- وتم في الوقت الراهن تنفيذ الأنشطة التالية:
- جمع وتحليل التشريعات القائمة المتعلقة بالفساد
- إسداء الخدمات الاستشارية للمساعدة في صوغ القوانين والقواعد والأنظمة الملائمة في مجال مكافحة الفساد
- قيام فريق من الخبراء الوطنيين المشترك بين الوزارات بسن تشريع جديد متصل بالموضوع بمساعدة من خبيرين دوليين من مركز الأمم المتحدة لمنع الجريمة الدولية، تحت إشراف وزارة العدل.
- ومن الأنشطة الأخرى ما يلي:
- إقامة علاقات عمل بين وكالات إنفاذ القانون في رومانيا والبلدان الأجنبية عن طريق شبكة لتبادل المعلومات
- إنشاء لجنة وطنية لمكافحة الفساد ووحدة تنفيذية لتنسيق الجهود الوطنية والإقليمية في مجال مكافحة الجريمة عبر الوطنية
- تحسين إنفاذ القانون والتعليم القضائي عن طريق تنظيم برامج لتدريب المدربين

- تنظيم حملة للتوعية العامة موجهة لنشر المعرفة بشأن إجراءات محددة يمكن أن يتخذها الأفراد لمنع أو فضح الفساد.

٥ - تعزيز قدرة الصحفيين على ممارسة صحافة التحقيق

يتعاون البرنامج الإنمائي في الفلبين مع مركز صحافة التحقيق (وهي منظمة غير حكومية) لتعزيز قدرة ممارسة صحافة التحقيق. ويرمي المشروع إلى تحسين القيام بصحافة التحقيق في حالات تتعلق بإجراءات إدارية أو قضائية، عن طريق دراسة النظم والعمليات التي تؤثر على الأداء الحكومي. وباستخدام هذه الحالات، سيتم إعداد كتيب لتدريب الصحفيين وسيكمل المنهاج الدراسي بشأن الفساد الذي يقوم بإعداده مرفق إدارة الحكم. ويوفر هذه المشروع بعدا آخر للمنهاج بإدراج دور وسائط الإعلام في المساءلة العلنية. ويدرج باعتباره عنصرا للشفافية والمساءلة في برنامج إدارة الحكم في الفلبين الذي يكمل مشاريع إصلاح القطاع العام المتعلقة بقطاع العدل ومراجعة الحسابات والوظيفة العامة، ولا يعتبر مجرد مشروع لمكافحة الفساد نظرا للحساسية الحكومية المحتملة في هذا الباب.

٦ - دعم فريق تعزيز مكافحة الفساد في جورجيا

يكلف هذا المشروع ٥٠٠.٠٠٠ دولار ويرمي إلى إنشاء وتمويل فريق لتعزيز مكافحة الفساد (وهي منظمة غير حكومية مؤقتة تدوم ثلاثة سنوات) يقوم بدراسة معمقة لمشكل الفساد في جورجيا، ويقترح تدابير تشريعية وإدارية لمكافحة الفساد والحد منه، وتسهيل الدعم الدولي لسياسة مكافحة الفساد. وهذه المنظمة غير الحكومية كيان مستقل سيقوم بمهامه بإنشاء قاعدة بيانات تضم كتباً وكتيبات ومجلات وبيانات حاسوبية وما إلى ذلك من المواد التي ستتضمن معلومات نظرية وعملية عن الفساد. وسينشر الفريق المعلومات المحللة عن طريق وسائل الإعلام في جورجيا وكذا عن طريق قائمته الإعلامية الإقليمية. ويتوخى المشروع قيام أعضائه والمسؤولين الحكوميين الجورجيين المشاركين في مكافحة الفساد بتنظيم حلقات دراسية منتظمة. وسيتعاون الفريق مع الجهاز القضائي ومع أجهزة إنفاذ القانون بالمشاركة في صوغ تشريع لمكافحة الفساد، والاستعانة بخبراء استشاريين لهذه الأغراض وتعزيز كل هذا بالبحث. وسيعين الفريق ممثلا عنه في كل جهاز من أجهزة الدولة الثلاثة (البرلمان، ورئاسة الدولة، والمحكمة العليا). ويندرج هذا المشروع في إطار استراتيجية لمكافحة الفساد

المرفق الثالث: آليات البرنامج الإنمائي الداخلية لمكافحة الفساد

ترمي عملية الإصلاح التي شرع فيها البرنامج الإنمائي في ١٩٩٤ إلى إعادة قولبة مهمة المنظمة وأولوياتها، وترتيبات برمجتها وغيرها ذلك من الخصائص المحددة للمنظمة. وكان الغرض من الإصلاحات إعادة تحديد موقع المنظمة لتكون شريكا فعالا في التعاون الإنمائي الدولي. وفي الوقت ذاته، أدخلت تغييرات لتكون المنظمة أصغر حجما وأكثر فعالية وخضوعا للمساءلة^(٦). وفي إطار هذا الجهد، شرع البرنامج الإنمائي في عملية في ١٩٩٦ لدراسة نظم المساءلة فيه وصياغة إطار متكامل^(٧).

ويتألف إطار المساءلة في البرنامج الإنمائي من عملية تضم أربع مراحل وتشمل العناصر التالية: ولاية المنظمة ومهمتها وأهدافها؛ والقيم المشتركة؛ والقدرات؛ والرصد والتعلم.

وحدد البرنامج الإنمائي داخل كل مجال معايير وشروط النجاح، والعناصر الموجودة داخل البرنامج الإنمائي، والنجاح المحرز، والمجالات ذات الأولوية التي ينبغي معالجتها وتعزيزها. وبالإضافة إلى ذلك، يطور البرنامج الإنمائي في الوقت الراهن ثقافة مهنية راسخة ليسترشد بها الموظفون في عملهم. وسوف يخلص الحافز الذاتي والتنظيم الذاتي للمنظمة من انشغالها الحالي بالقواعد والكتيبات والتوجيهات الخطية - ويمهد السبيل أمام نظام للمساءلة تطبق فيه الضوابط قبل العملية وأثناءها وبعدها. وبعد استشارة واسعة للموظفين، صاغ البرنامج الإنمائي بيانا بالقيم تسترشد به المنظمة والموظفون في سلوكهم - وتمثل عناصره الرئيسية في الفعالية والمساءلة والإدارة المرتكزة على النتائج. وسينفذ البرنامج الإنمائي برنامجا للسلوك المهني في المنظمة، يشتمل على مدونة سلوك ومبادئ توجيهية.

والنظم الفرعية الستة التي لها تأثير مباشر على المساءلة والتي أدرجت في إطار البرنامج الإنمائي هي: التخطيط والبرمجة، وإدارة الموارد المالية، وإدارة الموارد البشرية، وإدارة الموارد المادية، والمراقبة بما فيها مراجعة الحسابات والتقييم والعدالة الداخلية.

(٦) "إدارة التغيير: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام ٢٠٠١، إطار للمشاورات مع المجلس التنفيذي". (DP/1997/16/Add.7, 3 March 1997) التقرير السنوي لمدير البرنامج ومسائل ذات صلة.

(٧) "المساءلة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"، تقرير من إعداد مدير البرنامج (DP/1996/35, 22 July 1996) قدم للدورة العادية الثالثة، ٩-١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، نيويورك، البند ١٤ من جدول الأعمال المؤقت لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

يشرف عليها الفريق العامل الخاص الذي أنشأه رئيس جورجيا. وسينفذ مدير المشروع الوطني المشروع متقيدا باستراتيجيته لمكافحة الفساد.

٧ - المساعدة التقنية لمنع الفساد ومكافحته في منغوليا

اعتبرت مكافحة الفساد أولوية من الأولويات الأربع في السياسة العامة إلى جانب حقوق الإنسان والمرأة ووسائل الإعلام، في إطار مشروع لبناء قدرة مؤسسات الحكم ينجزه حاليا البرنامج الإنمائي في منغوليا. وسيسهل البرنامج الإنمائي عملية وضع برنامج لمنع الفساد ومكافحته، يركز على أوجه قصور الاقتصادات التي تمر بفترة انتقالية.

وفي أيلول/سبتمبر ١٩٩٨، اتخذت خطوات إعدادية لصوغ خطة عمل وطنية لمكافحة الفساد في منغوليا، تشمل ما يلي:

- تقييم الإطار القانوني والمؤسسي القائم لمعالجة مسائل مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة؛
- استعراض إطار السياسة الاقتصادية والمالية الحالية والعناصر المعرضة للفساد من الاقتصادات الانتقالية.

٨ - تعزيز السلوك المهني السليم في الوظيفة العامة

قام مجلس إصلاح الدولة ووزارة الإدارة الاتحادية وإصلاح الدولة في البرازيل، بالاشتراك مع إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية والبرنامج الإنمائي في البرازيل بتنظيم ندوة بشأن تعزيز السلوك المهني السليم في الوظيفة العامة، وذلك في الفترة من ٨ إلى ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧، في البرازيل. وكان محفلا لمناقشة التجارب والأفكار التي تساعد على تحديد ومعالجة المسائل المتعلقة بتعزيز السلوك المهني السليم في الوظيفة العامة. ومن المواضيع المحددة التي تناولتها الندوة ما يلي:

- تغيير دور الموظفين وإعادة تحديده لتعزيز وصوص النزاهة والأداء والسلوك السليم،
- تعديل سلوك الموظفين بتعزيز الممارسات الرشيدة في القيادة والفعالية والإدارة والمساءلة، فضلا عن وضع إجراءات للرقابة.

ويتحول البرنامج الإنمائي أيضا إلى نظام للمساءلة الإدارية محدد تحديدا أدق - وسيتم هذا التحول عن طريق الترويج للقيم المشتركة واعتماد إطار للمساءلة الفعالة. فإطار المساءلة المعزز تعريزا تاما من قبل مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء يطبق على كامل نظام التدبير الإداري للبرنامج الإنمائي. ويعزز بقدرة تحقيق متينة تتابع عوارض سوء السلوك كما يعزز بمشاركة كاملة لمكتب الموارد البشرية في الإصدار الدوري "لنشرة المساءلة" التي تبلغ البرنامج الإنمائي بأكمله عن الإجراءات التأديبية والإدارية التي يتخذها البرنامج الإنمائي. والهدف من ذلك هو المساعدة على تحديد السلوك المقبول وتذكير الموظفين أجمعين بأن الممارسات الإدارية المنافية للقانون يمكن أن تترتب عليها عواقب وخيمة بل وتترتب عليها فعلا تلك العواقب.

وعلاوة على ذلك، تتعلق الآليات الأخرى للمراقبة الداخلية بلامركزية السلطة في إطار بيئة مراقبة محددة بوضوح. ويعد التفويض السليم للسلطة عنصرا رئيسيا في أنشطة الدعم التنفيذي، من قبيل خدمات الشراء. ولتعزيز هذا المبدأ، سيصدر رئيس مكتب المشتريات تفويضا منقحا للسلطة إلى المديرين الذين لهم صلاحية البت في شؤون الميزانية، ليتمكنهم من اتخاذ إجراءات الشراء وتحمل مسؤوليته بدل أن يكونوا مجرد طالبين للعروض. كما يتماشى هذا النهج مع السياسة المنقحة المتعلقة بمراقبة النفقات والتي يلزم فيها إجراء "الاعتماد" موارد البرنامج في معاملة معينة. ويغطي هذا التفويض ستة مجالات هي: النطاق، والسلطة، وعملية الشراء، ومنح العقود، وإعداد العقود وتوقيعها، والإبلاغ. ويجري إصدار تفويض مستقل لكبار المديرين في المقر، أي رئيس شعبة الدعم الإداري، مكتب الخدمات المالية والإدارية، ومدير مكتب الموارد البشرية/مكتب التخطيط وإدارة الموارد، ومدير مكتب خدمات الشراء المشتركة بين الوكالات.

ويصف بيان السياسة العامة المتعلقة بمراقبة النفقات، باعتبارها إحدى ركائز إطار المراقبة الداخلية في البرنامج الإنمائي، المبادئ التوجيهية المتعلقة بالإنفاق، بصرف النظر عن الوحدة التنظيمية، أو مصدر الأموال المخصصة أو طبيعة الميزانية. كما يرمي إلى مساعدة البرنامج الإنمائي على التحول من إجراء إداري إلى ثقافة إدارة السياسات - بالتحديد الواضح لمهام المساءلة في كل المنظمة والفهم الواضح لضوابط الإنفاق واستيعابها. فالمبدأ الرئيسي للبرنامج الإنمائي لوضع سياسة سليمة لمراقبة النفقات هو الفصل في الصلاحيات بين تخصيص أموال والموافقة على الدفع، والفصل عند الاقتضاء بين الموافقة على الدفع وبين التسديد الفعلي.

وتشكل جوهر هذه النظم الفرعية تدابير المراقبة الداخلية التي يمكن تعريفها تعريفا واسعا بكونها عملية ترمي إلى توفير ضمانات معقولة لفعالية وكفاءة العمليات، وموثوقية الإبلاغ المالي، والتقييد بالقوانين والأنظمة السارية. فالمراقبة الداخلية باعتبارها عملية يقوم بها الناس يتوقع أن توفر الضمانة المعقولة لا غير. وترد المراقبة الداخلية في إطار تعتمده المنظمة وتطبق فيه الضوابط والموازن، وتحدد فيه بوضوح أدوات المساءلة. وعلاوة على ذلك، يتم التفريق بين المهام بوضوح في كل المنظمة - كالفصل في الصلاحيات بين تخصيص أموال (وظيفة الاعتماد) والموافقة على الدفع (وظيفة الموافقة). وتطبق تدابير مراقبة إضافية لحماية الأصول، وضمان موثوقية الوثائق وتسهيل الإبلاغ الدقيق. فموثوقية النظم وفعاليتها إنما تتوقف على كفاءة ونزاهة كل موظف ينتدب لهذه المهام، وتناط به مهمة المساءلة. وتعمل نظم الموظفين، الخاضعة هي أيضا للمراجعة على دعم الكفاءة والنزاهة عن طريق سياسات التوظيف والتنسيب والترقية الفعالة والعادلة.

ويستعرض مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء التطبيق الملائم لتدابير المراقبة الداخلية - ويحقق عند الاقتضاء في تطبيق إطار المساءلة الجديد للبرنامج الإنمائي من خلال النظم الرئيسية للإدارة داخل المنظمة. وسيعمل المكتب على أساس الإقرار بأن المسائل الإدارية والمالية ومسائل الموظفين والبرامج تترابط ارتباطا وثيقا. وتحدد مهمة مراجعة الحسابات التي يقوم بها في تزويد مدير البرنامج باستعراضات مستقلة للأنشطة المالية والإدارية والتنفيذية. وتتم هذه الأنشطة على عدة مستويات داخل هيكل البرنامج الإنمائي المتشعب، ويتطلب كل منها تقييم فعالية العمليات وكفاءتها وتنظيمها. ويشكل الإشراف الذي يقوم به مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء عنصرا رئيسيا في منع الفساد والممارسات الإدارية المنافية للقانون وكشفها في البرنامج الإنمائي وعملياته. وللبرنامج الإنمائي مجموعة من النظم والإجراءات الإدارية لردع ومنع هذا الصنف من الضرر، وهو إطار منصوص عليه في صلب الأدلة المالية والإدارية. ويكتسي أهمية خاصة في هذا الباب النظام المالي والقواعد المالية التي تحكم كل المعاملات المالية للبرنامج الإنمائي.

ويقوم المكتب بوضع أساليب وممارسات مستقلة لمراجعة الحسابات في إدارة البرامج. وهذا ما سيعمل على تحديد الشاغل الإداري لمنع الفساد في أنسب مستوى. وستولى عناية خاصة لتدريب مراجعي الحسابات وتحديث مهاراتهم وإدارة مراجعات الحسابات المعهود بها لجهات خارجية والتي تساعد في توفير تغطية مقبولة في مجال مراجعة الحسابات. ويتمثل هدف المكتب في جعل الممارسات الإدارية للبرنامج الإنمائي سليمة ومتقيدة تماما بإجراءات العمل داخل البرنامج الإنمائي.

بيبلوغرافيا

- Ades, Alberto and Rafael Di Tella (1996). "The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions", *IDS Bulletin*, Vol. 27, No.2. (pp. 6-11).
- Ayittey, George B.N. (1992). *Africa Betrayed*. New York: St. Martin's Press.
- Besley, Timothy, and J. McLaren. (1993). "Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives", *Economic Journal*, Vol. 103, January (pp. 119-141).
- Cadot, Oliver (1987). "Corruption as a Gamble", *Journal of Public Economics*, Vol. 33 (pp. 223-244).
- Carey, Elaine T. (1986). "Mexico's 'Moral Renovation' Plan Fizzles", *The Christian Science Monitor*. April 23.
- Celarier, Michelle (1997). "Corruption: The Search for the Smoking Gun", *Public Fund Digest*, Vol. 8, No. 1 (pp. 37-45).
- Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, (1996). *Governance and the Economy in Africa: Tools for the Analysis and Reform of Corruption*.
- CIET International (1996). "Service Delivery Survey: Corruption in the Police, Judiciary, Revenue and Land Services", Dar es Salaam.
- Clarke, Michael (ed.) (1983). *Corruption: Causes, Consequences, and Control*. New York, 1983.
- Coronel, Gustavo. (1996). "Curbing Corruption in Venezuela", *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3, July, (pp. 157-163).
- Doig, Alan (1997). "Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies: A Role for Independent Anti-Corruption Agencies?" in *Fighting Corruption: Lessons of Experience*, edited by Rick Stapenhurst and Sahr Kpundeh. Economic Development Institute of the World Bank, Washington, D.C.
- Economic Development Institute (EDI) (1996). *Investigative Journalism Workshop in Tanzania 1: Final Workshop Proceedings*. World Bank, Washington, D.C.
- Eigen, Peter (1996). "Combating Corruption Around the World", *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 1 (pp. 158-168).
- Ephson, Ben Jr. (1982). "Checking Corruption in Ghana", *West Africa*, 5 April (pp. 925-6).
- Foreign Broadcast Information Service (FBIS) (1990). *Daily Report: sub-Saharan Africa*, March 2, (pp. 13-14), U.S.A.
- Foreign Broadcast Information Service (FBIS) (1991). *Daily Report: sub-Saharan Africa*, August 6 U.S.A.
- Geddes, Barbara, and Arthur Ribeiro Nato (1992). "Institutional Sources of Corruption in Brazil" *Third World Quarterly*, Vol. 13 (pp. 641-661).

قائمة المراجع

- Ayittey, George B.N. (1992), *Africa Betrayed*, New York: St. Martin's Press.
- Cooter, Robert D. "The Rule of State Law Versus the Rule of Law State: Economic Analysis of the Legal Foundations of Development." Paper presented to the World Bank Annual Conference on Development Economics (April 1996).
- Johnston, Michael (1997a). "What Can Be Done About Entrenched Corruption?" Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C.
- _____ (1997b). "Corruption and Democratization: Exploring the Link", *Democracy Dialogue*, Winter.
- Johnston, Michael (1996). "Public Officials, Private Interests and Sustainable Democracy: Connections Between Politics and Corruption," in Kimberly Elliott, *Corruption in the World Economy*, Institute for International Economics Washington, D.C., 1997.
- Johnston, Michael (1982). *Political Corruption and Public Policy in America*, Monterey, California: Brooks/Cole Publishing.
- Kaufmann, Daniel. 1996 "Listening to Developing Countries Spell the C... Word: 'Tackling-Corruption-Is-Taboo' Myth Meets Some Evidence". Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA.
- Keefer, Philip, and Stephen Knack. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures". *Economics and Politics* 7(3):207-27.
- Kpundeh, Sahr J. (1997) "Political Will for Anti-Corruption Activities: An Analysis" Paper prepared for Abt Associates under the Implementing Policy Change (IPC) project funded by USAID.
- _____ (1995). *Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone*, University Press of America, Lanham, MD.
- Langseth, Petter, and others. (1997). *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*. EDI Working Papers, The World Bank, Washington, D.C.
- Obasanjo, Olusegun (1994). "Corruption, Democracy and Human Rights in Africa", Keynote Address to the African Leadership Forum on "Corruption, Democracy and Human Rights in Africa", Cotonou, Benin, 19-21 September.
- Osborne, Denis (1998), *Learning Module on Corruption*. UNDP Publication.
- Tanzi, Vito (1994). "Corruption, Government Activities and Markets", Working Paper, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- UNDP (1997a). *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*.
- UNDP (1997b). *Corruption and Good Governance: Discussion Paper 3* (authored by Susan Rose-Ackerman)

_____, (1982). Political Corruption and Public Policy in America. Monterey, CA: Brooks-Cole.

Jones, Charles (1996). "The Argentine Debate" IDS Bulletin, Vol. 27, No. 2. (pp. 71-77).

Khan, Mushtaq (1996). "A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries", IDS Bulletin, Vol. 27, No. 2. (pp. 12-21).

Klitgaard, R. (1997). "Cleaning Up and Invigorating the Civil Service", Report prepared for the Operations Evaluation Department of the World Bank, March 1997.

_____. (1991). Adjusting to Reality: Beyond 'State versus Market' in Economic Development. ICS Press, San Francisco, CA.

_____. (1988). Controlling Corruption. University of California Press, Berkeley, CA.

Kong, Tat Y (1996). "Corruption and Its Institutional Foundations: The Experience of South Korea", IDS Bulletin, Vol. 27, No. 2 (pp. 48-55).

Kpundeh, Sahr J. (1996a). "Corruption in Africa" in Governance and the Economy in Africa: Tools for the Analysis and Reform of Corruption. Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland.

_____. (1996b). "Uganda: Establishing a New Institutional Framework for Good Governance" in Governance and the Economy in Africa: Tools for the Analysis and Reform of Corruption. Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland.

_____. (1996c). "Institutional Reform Targets" in Governance and the Economy in Africa: Tools for the Analysis and Reform of Corruption. Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland.

_____ and Bruce Heilman. (1996d). "Rushwa: An Examination of Corruption in Tanzania" Unpublished Manuscript.

_____. (1995). Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone. University Press of America, Lanham, MD.

_____. (1994). "Challenges to Democratic Transitions in Sierra Leone: The Problem of Corruption" in The Democratic Challenge in Africa. Discussion papers from a seminar on democratization at the Carter Center, May 13 - 14.

_____. (1993). "Prospects in Contemporary Sierra Leone", Corruption and Reform, Vol. 7 (pp. 237-247).

Krieger, Gustavo, et al. (1992). Todos os Socios do Presidente, 3rd edn, Sao Paulo: Editorial Scritta.

Kulibaba, Nicolas P (1992). "Good Governance in Sheep's Clothing: Implementing the Action Plan for Regional Facilitation of the Livestock Trade in West Africa's Central Corridor", United States Agency for International Development, Implementing Policy Change Project.

Langseth, Petter, and others (1997). The Role of the National Integrity System in Fighting Corruption, EDI Working Papers, The World Bank.

Gillespie, K., and Gwenn Okruhlik (1991). "The Political Dimensions of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis" Comparative Politics, October 1991 (pp.77-95).

Goel, Rajeev, and D. Rich (1989). "On the Economic Incentives for Taking Bribes", Public Choice, Vol. 61 (pp. 269-275).

Hampton, Mark P. (1996). "Where Currents Meet: The Offshore Interface Between

Corruption, Offshore Finance Centers and Economic Development", IDS Bulletin, Vol. 27, No.2. (pp. 78-87).

Harris-White, Barbara, (1996). "Liberalization and Corruption: Resolving the Paradox (A Discussion Based on South Indian Material)", IDS Bulletin, Vol. 27, No.2. (pp. 31-39).

_____, and Gordon White, (1996). "Corruption, Liberalization and Democracy: Editorial Introduction", IDS Bulletin, Vol. 27, No.2 (pp. 1-5).

Harsch, Ernest, (1993). "Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa", Journal of Modern African Studies, Vol. 31, No. 1 (pp. 31-48).

Hirshleifer, Jack and Juan Coll. (1988). "What Strategies can Support the Evolutionary Emergence of Co-operation?", Journal of Conflict Resolution, Vol. 32, No. 2 (pp. 367-398).

Husted, Bryan. (1994). "Honor Among Thieves: A Transaction-Cost Interpretation of Corruption in Third World Countries", Business Ethics Quarterly, Vol. 4, No. 1 (pp. 17-27).

Jackson, Robert and C. Rosberg (1982). Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant. University of California Press: Berkeley and Los Angeles.

Johnston, Michael (1997a). "What can be done about Entrenched Corruption?" Paper prepared for the World Bank 1997 Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 30-May 1.

_____. (1997b). "Corruption and Democratization: Exploring the Link", Democracy Dialogue, Winter.

_____. (1996). "Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: Connections between Politics and Corruption" in Kimberly Elliott, Corruption in the World Economy, Washington DC: Institute for International Economics.

_____. (1993). " 'Micro' and 'macro' possibilities for reform", Corruption and Reform, Vol. 7 (pp.189-204).

_____. (1989). "Corruption, Inequality, and Change" in Corruption, Development and Inequality: Soft Touch or Hard Graft, edited by Peter M. Ward. Routledge: London and New York.

_____. (1986). "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment", Comparative Politics, Vol. 18.

Roy, Rathin (1996). "State Failure in India: Political-Fiscal Implications of the Black Economy", IDS Bulletin, Vol. 27, No.2. (pp. 22-30).

Scott, David, (1995). "Money Laundering and International Efforts to Fight It," Viewpoint, No. 48, Financial Sector Development, World Bank, Washington, May.

Shleifer, Andrei, and R. Vishny (1993). "Corruption", The Quarterly Journal of Economics, August, 1993 (pp. 599-617).

Stapenhurst, Rick, and Sahr Kpundeh (eds.) (1998). Fighting Corruption: Lessons of Experience, Economic Development Institute of the World Bank, Forthcoming.

Transparency International-US (1996). Corporate Anti-Corruption Programs: A Survey of Best Practices. Washington, D.C. June.

United Nations Development Programme (1997a). Reconceptualising Governance. Discussion Paper 1.

_____ (1997b). Governance for Sustainable Human Development. Discussion Paper 2.

_____ (1997c). Corruption and Good Governance. Discussion Paper 3.

Wallis, J. and Brial Dollery. (1997). "Autonomous Policy Leadership: Steering a Policy Process in the Direction of a Policy Quest", Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 10, No. 1 January.

Waterbury, John (1976). "Corruption, Political Stability and Development: Comparative Evidence from Egypt and Morocco", Government and Opposition, Vol. 11, No. 4, Autumn.

Wei, Shang-Jin (1997). "How Taxing is Corruption on International Investors", Unpublished.

Welch, Susan, and J. Hibbing. (1997). "The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982-1990" The Journal of Politics, Vol. 59, No. 1, February (pp. 226-239).

White, Gordon (1996). "Corruption and Market Reform in China", IDS Bulletin, Vol. 27, No.2. (pp. 40-47).

Widner, Jennifer (1995). "State and Statelessness in Late Twentieth-Century Africa", Daedalus, Vol. 124, No. 3, Summer (pp. 129-154).

Wittman, Donald (1989). "Why Democracy Produces Efficient Results", Journal of Political Economy, Vol. 97, No. 6 (pp. 1395-1424).

World Bank (1994). Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead. A World Bank Policy Research Report. New York: Oxford University Press for the World Bank.

Leiken, Robert (1997). "Controlling the Global Corruption Epidemic", Public Fund Digest, Vol. 3, No. 1, (pp. 47-59).

Little, Walter (1996). "Corruption and Democracy in Latin America", IDS Bulletin, Vol. 27, No.2. (pp. 64-70).

Manzetti, Luigi and Charles Blake (1996). "Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways" Review of International Political Economy (pp. 662-697).

Mauro, Paolo (1997). "Why Worry About Corruption", Economic Issues, Vol. 6 (pp. 1-12).

Mbaku, John (1994) "Bureaucratic Corruption and Policy Reform in Africa", The Journal of Social, Political and Economic Studies, Vol. 19, No. 2, Summer. (pp. 149-175).

Moody-Stuart, George (1994). The Good Business Guide to Bribery. Transparency International, Berlin.

Obasanjo, Olusegun (1994). "Corruption, Democracy and Human Rights in Africa", Keynote Address to the Africa Leadership Forum on "Corruption, Democracy and Human Rights in Africa", Cotonou, Benin, 19-21 September.

OECD (1996). "Meeting of the Council at the Ministerial Level", Paris, May 21-22 Communiqué.

Olowu, Dele (1988). "Bureaucratic Morality in Africa", International Political Science Review, Vol. 9, No. 3 (pp. 215-233).

_____ (1993). "Governmental Corruption and Africa's Democratization Efforts", Journal of Corruption and Reform, Vol. 7, No. 3, (pp. 227-236).

Ouma, Stephen (1991). "Corruption in Public Policy and its Impact on Development: The Case of Uganda since 1979", Public Administration and Development, Vol. 11, (pp. 473-490).

Pope, Jeremy (1996). The TI Source Book, Transparency International (TI) Berlin, Germany.

Rasheed, Sadig, and Dele Olowu (ed.) (1993). Ethics and Accountability in African Public Services. African Association for Public Administration and Management (AAPAM).

Riley, S. P. (1983). "The Land of Waving Palms: Political Economy, Corruption Inquiries and Politics in Sierra Leone", in Corruption: Causes, Consequences and Control, ed. M. Clark. London: Frances Pinter.

Rose-Ackerman, Susan (1996a). "The Political Economy of Corruption", in Fred Bergsten and Kimberly Elliott, Corruption in the World Economy, Washington DC: Institute for International Economics.

_____ (1996b). "When is Corruption Harmful?" Background paper for the World Bank's 1997 World Development Report, The State in a Changing World, Draft, August, 9.

_____ (1996c). "Redesigning the State to Fight Corruption", Viewpoint, No. 75, The World Bank, Note No. 75, April.