

Distr.: General
28 September 2010
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية
المعني بمنع الفساد

فيينا، ١٣-١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠

الممارسات الجيدة في مجال منع الفساد ونماذج التنظيم الرقابي في القطاع العام*

ورقة معلومات خلفية من إعداد الأمانة

المحتويات

الصفحة

أولاً- مقدمة.....	٢
ثانياً- الممارسات الجيدة الخاصة بمنع الفساد في إدارة الأموال العمومية.....	٣
ثالثاً- الممارسات الجيدة لتعزيز نزاهة الإدارة العامة وشفافيتها.....	٧
رابعاً- مبادرات التوعية الرامية إلى منع الفساد.....	٩
خامساً- إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص من أجل منع الفساد.....	١٢
ألف- الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص على الصعيد الدولي.....	١٢
باء- الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجالات محدّدة.....	١٤
جيم- الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص على الصعيد الوطني.....	١٥
سادساً- نماذج التنظيم الرقابي للقطاع العام، بما فيها الأحكام الخاصة بتناول تضارب المصالح ومدونات السلوك المهنية.....	١٨
سابعاً- الاستنتاجات والتوصيات.....	٢٢

* هذه الوثيقة صادرة دون تحرير رسمي.



أولاً - مقدمة

١ - اعتمد مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في دورته الثالثة المعقودة في الدوحة في الفترة من ٩ إلى ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، القرار ٢/٣ بشأن تدابير منع الفساد. وفي ذلك القرار، قرر المؤتمر إنشاء فريق عامل حكومي دولي مفتوح العضوية مؤقت، لكي يقدم إليه المشورة ويساعده في تنفيذ الولاية المسندة إليه فيما يتعلق بمنع الفساد. وقد أنشئ الفريق العامل وفقاً للمادة ٦٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.^(١)

٢ - وفي القرار نفسه، قرّر المؤتمر أن يضطلع الفريق العامل بالمهام التالية:

- (أ) مساعدة المؤتمر في تطوير وتجميع المعارف في مجال منع الفساد؛
- (ب) تيسير تبادل المعلومات والخبرات بين الدول فيما يتعلق بالتدابير والممارسات الوقائية؛
- (ج) تيسير جمع أفضل الممارسات في مجال منع الفساد وتعميمها والترويج لها؛
- (د) مساعدة المؤتمر على تشجيع التعاون بين جميع أصحاب المصلحة وقطاعات المجتمع بغية منع الفساد.

٣ - وفي القرار نفسه، طلب المؤتمر إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (مكتب المخدرات والجريمة) أن يجمع معلومات عن الممارسات الجيدة في مجال منع الفساد وأن يحلّل تلك المعلومات ويعمّمها، آخذاً بعين الاعتبار الخبرة الفنية الحالية في منظومة الأمم المتحدة وسائر المنظمات ذات الصلة، ومركّزاً بصورة خاصة على الاشتراء العمومي، وإدارة التمويل العمومي، والنزاهة والشفافية في الإدارة العمومية، ومبادرات التوعية والشرابات بين القطاعين العام والخاص من أجل منع الفساد. وطلب المؤتمر إلى مكتب المخدرات والجريمة كذلك أن يجمع ويحلّل ويعمّم معلومات عن نماذج التنظيم الرقابي القائمة حالياً فيما يتعلق بالقطاع العام، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بمعالجة تضارب المصالح ومدونات قواعد السلوك المهني، وأن يقدم تقارير عن تلك الجهود إلى الفريق العامل.

٤ - وعملاً بالقرار ٢/٣، أعدت ورقة المعلومات الخلفية هذه في محاولة لجمع الممارسات الجيدة الخاصة بمنع الفساد في المجالات الآتية الذكر، ولتقديم تحليل أولي لها. وقد سُعي في هذا

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

التقرير إلى تقديم معلومات عن الخبرات المتوافرة حاليا في منظومة الأمم المتحدة وسائر المنظمات ذات الصلة، لكنه لا يدعي أنه تقرير شامل؛ وإنما هو يوفر لمحة عامة عن ممارسات منع الفساد التي حدّدتها وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ذات الصلة وسائر المنظمات المعنية، أو عن الممارسات التي قدّمت الدول الأطراف في الاتفاقية معلومات بشأنها.

٥- وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن مؤتمر الدول الأطراف قرّر في قراره ٢/١ أن تُستعمل قائمة مرجعية للتقييم الذاتي كأداة لتيسير تقديم معلومات عن تنفيذ الاتفاقية. وفي القرار نفسه، حثّ المؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية على ملء القائمة المرجعية وإعادتها إلى الأمانة قبل انقضاء الأجل الذي حدّته الأمانة، ودعا الدول الموقعة إلى القيام بذلك. وحتى تاريخ إعداد هذا التقرير، قدّمت ٩١ دولة طرفا معلومات عن تنفيذ عدد محدود من مواد الاتفاقية. وقُدّم إلى المؤتمر تحليل تجميعي لهذه المعلومات في دورتيه الثانية^(٢) والثالثة^(٣)، أما هذا التقرير الحالي فيقدّم معلومات أدق عن الجهود والممارسات المُفاد بها في مجال تنفيذ المواد ذات الصلة من الاتفاقية، مثل المادة ٥ التي تنظّم السياسات والممارسات الوقائية الخاصة بمكافحة الفساد والفقرتين ٢ و ٣ من المادة ٩، اللتين تنظّمان إدارة الأموال العمومية.

٦- وإقرارا بأن الخبرات والمؤلفات الموجودة بشأن منع الفساد في مجال الاشتراء العمومي هي أوسع نطاقا من الخبرات والمؤلفات المتاحة بشأن سائر مجالات منع الفساد، سيُقدّم عرض للممارسات الجيدة الخاصة بمنع الفساد في مجال الاشتراء العمومي في ورقة معلومات خلفية منفصلة من إعداد الأمانة (CAC/COSP/WG.4/2010/3).

ثانيا- الممارسات الجيدة الخاصة بمنع الفساد في إدارة الأموال العمومية

٧- تؤدّي الإدارة السليمة للأموال العمومية دورا رئيسيا في منع الفساد. فمن شأن اللوائح والإجراءات المبهمة أو الضعيفة في مجال إعداد الميزانية واعتمادها، أو قصور التدقيق في الإنفاق العمومي ومراقبته، أن يخلق فرصا لنشوء ممارسات سيئة، مما يفضي في كثير من الأحيان إلى الفساد. وبالتالي، فإن معرفة الممارسات الجيدة في إدارة الأموال العمومية هي خطوة لا غنى عنها لاستبانة الممارسات الجيدة وتناقلها وتكييفها.

٨- وعلى الصعيد الدولي، قام عدد من المنظمات بجمع ممارسات جيدة في مجال إدارة الأموال العمومية. وتوجد في الموقع الشبكي الخاص بالحكم والإدارة العموميين، التابع لمنظمة

.CAC/COSP/2008/2 (2)

.CAC/COSP/2009/9 (3)

التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، معلومات عن "إدارة الأموال العمومية: الميزنة والمصروفات العمومية" و"الأموال العمومية".^(٤) وترد في الموقع نفسه بعض الممارسات الجيدة الخاصة بالميزنة والمصروفات العمومية والأموال العمومية. أما قاعدة البيانات الخاصة بإصلاح إدارة الأموال العمومية^(٥) التابعة للبنك الدولي، فتتضمن معلومات بشأن إصلاح إدارة الأموال العمومية، تشمل دراسات حالة قطرية وممارسات جيدة ونماذج مرجعية ونصائح مفيدة وإرشادات. وترد في الموقع الشبكي الخاص بمركز الأمم المتحدة لتنمية قدرات الاشتراء (PCDC) وصلة إلى شبكة واسعة من الأفراد والمنظمات في بلدان نامية ومتقدمة. ويوفر هذا الموقع محفلاً لتبادل المعلومات بشأن البحوث المتعلقة بتنمية قدرات الاشتراء والتحليل والنهج والأدوات والدروس المستخلصة ذات الصلة.^(٦)

٩- وترد بعض الممارسات الجيدة أيضاً في مواقع كل من مصرف التنمية الآسيوي (القسم الخاص بالإدارة المالية)،^(٧) ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية (القسم الخاص بالأموال العمومية)،^(٨) والمبادرة التعاونية لإصلاح ميزانية أفريقيا.^(٩) كما يقدم الموقع الشبكي لمركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد (U4)، في القسم الخاص بالفساد في إدارة الأموال العمومية،^(١٠) عرضاً للممارسات الفضلى والدروس المستخلصة.

١٠- وأصدرت إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ٢٠٠٤ دليلاً عنوانه "الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في بلدان عربية مختارة: سياسات وممارسات".^(١١) ويقدم هذا الدليل عرضاً عن إدارة الأموال العمومية في المنطقة. ويوجد على الموقع الشبكي للمشاركة من أجل المصروفات العمومية والمساءلة

(4) www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html

(5) <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTFINANCIALMGMT/0,,menuPK:313336~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:313218,00.html>

(6) www.unpcdc.org

(7) www.adb.org/Financial-Management/default.asp

(8) www.iadb.org/en/topics/public-finance/public-finance,1199.html

(9) www.cabri-sbo.org/; <http://www.cabri-sbo.org/en/publications-and-documents>

(10) www.u4.no/themes/pfm/main.cfm

(11) http://www.igac.net/pdf/publications_desa_arabtransparency_a.pdf

المالية (PEFA).^(١٢) المعقودة بين البنك الدولي والمفوضية الأوروبية وصندوق النقد الدولي وجهات مانحة مختلفة، قسم خاص بإطار قياس أداء إدارة الأموال العمومية، يُقدّم معلومات عن كيفية قياس ورصد أداء إدارة الأموال العمومية. ويتضمن هذا الموقع حاليا أكثر من ٨٠ تقرير تقييم قطريا معدة بالاستناد إلى مؤشرات الأداء المدرجة في الإطار. وتبرز هذه التقارير الممارسات الوطنية الجيدة، إضافة إلى التركيز على الرصد والنتائج.

١١ - وسينظّم معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، إدراكا منه لأهمية وجود نظام للإدارة المالية يتسم بالشفافية والمساءلة من أجل منع الفساد، دورة تعلّم إلكترونية بشأن "مكافحة الفساد في إدارة الأموال العمومية" في شباط/فبراير وآذار/مارس ٢٠١١. وتتألف الدورة من خمس نماذج، هي: مقدّمة عن مفهوم الفساد؛ والفساد في إدارة الأموال العمومية؛ وتدابير مكافحة الفساد في إدارة الأموال العمومية؛ ونظم إدارة النزاهة كتدبير لمكافحة الفساد؛ والفساد وغسل الأموال.

١٢ - وجمع مكتب المخدرات والجريمة عددا محدودا من الممارسات الوطنية المتعلقة بإدارة الأموال العمومية. وقدم بعض من الدول الأطراف الـ ٩١ التي ردت على قائمة التقييم الذاتي المرجعية التحريية الآتية الذكر بشأن تنفيذ الاتفاقية أمثلة عن تنفيذها الناجح للفقرة ٢ من المادة ٩، التي تنص على اتخاذ تدابير تكفل تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية، والفقرة ٣ من تلك المادة، التي تنص على كفالة سلامة الوثائق المتعلقة بالنفقات والإيرادات العمومية. ويرد تحليل تجميعي للامتثال المُفاد به لتلك الأحكام في الوثيقتين CAC/COSP/2008/2 و CAC/COSP/2009/9، بيد أن بعض الأمثلة المُفاد بها بشأن التنفيذ الناجح لتلك الأحكام تستحق النظر فيها بمزيد من التفصيل.

١٣ - فقد أشارت البرازيل في تقريرها عن إجراءات اعتماد الميزانية الوطنية (الفقرة ٢ أ من المادة ٩) إلى أن الاستثمارات التي تتجاوز فترة تنفيذها السنة المالية لا يمكن إنفاقها إلا إذا كانت مدرجة مسبقا في الخطة الرباعية. ويسعى قانون المبادئ التوجيهية الخاصة بالميزانية إلى مواءمة قانون الميزانية السنوية مع الأهداف والغايات المحددة في الخطة الرباعية. وأشارت نيجيريا إلى أن قانون الاعتمادات السنوية الذي أقرته جمعيته الوطنية ينص على أن تواظب الجمعية الوطنية باستمرار على استعراض تنفيذ الميزانية والإشراف عليه باستمرار.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PEFA/0,,menuPK:7313471~pagePK:7313134~piPK:7313172~theSitePK:7327438,00.html> (12)

١٤- وأشارت البرازيل في تقريرها عن التدابير المعتمدة لكفالة الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها (الفقرة ٢ ب من المادة ٩) إلى أن دستورها الاتحادي يلزم بنشر تقرير موجز عن تنفيذ الميزانية في غضون ثلاثين يوما من تاريخ إغلاق كل فترة شهريين. وأفادت البرازيل أيضا بأن مكتب المراقب العام قد أنشأ بوابة إلكترونية خاصة بالشفافية. وتتضمن البوابة معلومات عن الموارد التي تنفقها الإدارات الاتحادية أو الموارد التي تُنقل إلى مستويات أخرى في الإدارة، فتوفّر بذلك سجلا بالمعاملات الحكومية التي يزيد مجموعها عن خمسة ترليونات دولار من دولارات الولايات المتحدة. وأشارت كولومبيا إلى أنه يتعين على جميع هيئاتها العامة أن تُبلغ مكتب المراجع العام بإيراداتها ونفقاتها، علما بأنه يجوز لهذا المكتب أن يطلب خططا تصحيحية (قُدّمت ١٠٤ خطط تصحيحية في الفترة بين آذار/مارس وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦). وتسجل الإفادات بالإيرادات والنفقات في قاعدة بيانات،^(١٣) وتُدرج فيها أيضا معلومات عن تنفيذ الخطة الوطنية للتنمية. وأشارت أفغانستان إلى أنها تُصدر دوريا (كل ثلاثة أشهر، وسنوياً) كتيباً يُفصّل الإيرادات والنفقات، وتنشره على الموقع الشبكي لوزارة المالية. وأشارت قبرص إلى أن لديها نظاماً حاسوبياً للمعلومات المالية والمحاسبة الإدارية تستخدمه جميع الوزارات. ويوفر هذا النظام يومياً آخر البيانات المتاحة بشأن الإيرادات والنفقات.

١٥- وأشارت نيجيريا في إفادتها بشأن التدابير المعتمدة لوضع أو تعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات (الفقرة ٢ ج من المادة ٩)، ونظم مجابهة المخاطر والمراقبة الداخلية (الفقرة ٢ د من المادة ٩) إلى أن لجمعيتها الوطنية سلطة استدعاء ممثلي الوزارات والإدارات والوكالات ومراجعة حساباتها وطلب توضيحات بشأن تنفيذها للميزانية. وأفادت إندونيسيا بأن مجلس الدولة المعني بمراجعة الحسابات فيها قد حوّل صلاحية مراجعة إدارة الأموال العمومية. وأشارت إندونيسيا كذلك إلى أن لكل مؤسسة حكومية وحدتها الداخلية المعنية بمراجعة الحسابات. وأفادت تنزانيا بأن لدى كل وزارة وإدارة ومنظمة وحدة داخلية لمراجعة الحسابات، وأن المراجع العام للحسابات يصدر تقريراً تجميعياً سنوياً بشأن عمل تلك الوحدات. وبيّنت لاتفيا أن وزارة المالية تقدم إلى مجلس الوزراء والمكتب الحكومي لمراجعة الحسابات تقريراً سنوياً عن عمل وحدات مراجعة الحسابات الداخلية التابعة لسائر الوزارات والمؤسسات.

١٦- وأشارت كندا في إفادتها عن التدابير المعتمدة لكفالة اتخاذ إجراءات تصحيحية في حال عدم الامتثال للاشتراطات المقررة في الفقرة ٢ من المادة ٩ (تحديداً الفقرة ٢ هـ من المادة

(13) www.sigob.gov.co

٩) إلى أن قانون المحاسبة الاتحادي قد جرّم فعلاً جديداً هو الاحتيال المتعلق بالأموال العمومية، وحدّد العقوبة على ارتكابه بغرامة تتراوح بين ٥ ٠٠٠ و ١٤ ٠٠٠ دولار كندي، مع الإقالة التلقائية لأي موظف عمومي يدان بارتكاب هذا الجرم.

١٧- وأشارت الفلبين في إفادتها بشأن التدابير المتخذة للمحافظة على سلامة المستندات ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية (الفقرة ٣ من المادة ٩) إلى أن التلاعب في تعهد الدفاتر والسجلات المحاسبية يمثل جرماً إدارياً يُعاقب من يرتكبه من الموظفين العموميين بإقالته من الخدمة وبجرمانه من جميع المستحقات.

ثالثاً- الممارسات الجيدة لتعزيز نزاهة الإدارة العامة وشفافيتها

١٨- ثمة تسليم واسع بأهمية اعتماد وتنفيذ ممارسات جيدة تعزز نزاهة وشفافية الإدارة العامة. وقد سلّط مزيد من الأضواء على هذه المسألة مؤخراً نتيجة لزيادة الضغوط على الإدارات العامة للتصدي للأزمة المالية العالمية. وشملت المناقشات التي دارت بشأن الشفافية مؤخراً الموضوع المتعلق بالحصول على المعلومات. ومن شأن عدد من المبادرات المتخذة على الصعيدين الدولي والوطني أن توفر إرشادات مفيدة بشأن الممارسات الجيدة ذات الصلة.

١٩- فقد أنشأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٤٥/٢٠٠١ لجنة خبراء الإدارة العامة التابعة للأمم المتحدة. وتدعم هذه اللجنة، التي تجتمع سنوياً في نيويورك، عمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تعزيز وتطوير الإدارة والحكم العامين لدى الدول الأعضاء فيما يتصل بأهداف الأمم المتحدة الإنمائية للألفية^(٤). وينطوي برنامج عمل لجنة الخبراء للفترة ٢٠١١-٢٠١٣ على أنشطة تتصل بالمؤسسات والممارسات والمشاكل والسياسات في مجال الشفافية والمساءلة في إطار الإدارة العامة، بما يشمل العلاقة بين الإدارة العامة ومؤسسات مراجعة الحسابات.

٢٠- وتشجّع شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية التابعة لإدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية الحكم السليم والإدارة العامة الرشيدة. وفي هذا الإطار، ركّزت الشعبة أعمالها على العلاقة بين الفساد وسوء الإدارة والتنظيم، فأعدت دراسات ومجموعات قوانين وممارسات، ونظمت أنشطة مساعدة تقنية. وقد يسّرت هذه الأعمال أموراً منها

(14) www.unpan.org/cepa.asp.

إعداد واعتماد ميثاق الخدمة العامة في أفريقيا^(١٥) والميثاق الإيبيري-الأمريكي المتعلق بالوظيفة العمومية^(١٦) (انظر أيضا الجزء سادسا أدناه).

٢١- وينشط برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجالي مكافحة الفساد والإدارة العامة. وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن اعتماد معايير رفيعة للنزاهة والشفافية في القطاع العام يتسم بأهمية حاسمة للتنفيذ الفعال للخدمات اللازمة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ومن الأمثلة على مبادرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الخاصة بالشفافية والمساءلة، ولا سيما في القطاع العام، برنامجه الخاص بإدارة الحكم في المنطقة العربية^(١٧) ويدعم البرنامج الإنمائي أيضا الدول فيما تبذله من جهود لوضع تدابير تستند إلى الجدارة في القطاع العام، من قبيل تحديد الأجور ونظم التعويضات استنادا إلى الأداء^(١٨).

٢٢- وتعزز منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي النزاهة في الإدارة العامة باعتبارها عنصرا أساسيا للحكم الرشيد^(١٩) وتعمل المنظمة بصفة خاصة على مساعدة البلدان في استعراض وتحديث إطارها الخاص بالنزاهة من خلال تحديد الممارسات الجيدة ووضع مبادئ وتوجيهات وأدوات. وتركز هذه الاستعراضات على تحديد المجالات الأكثر عرضة لسوء التصرف والاحتيال والفساد. وتستند المنهجية إلى مبادئ المنظمة الخاصة بإدارة الأخلاقيات في الخدمة العامة^(٢٠) والتي يمكن أن يسترشد بها صانعو السياسات على مختلف المستويات الحكومية. وقد أعدت المنظمة أيضا أدوات تشخيصية ومقاييس ومؤشرات لتسهيل الاستعراضات القطرية لأطر النزاهة. وتشمل المنتجات الأخرى ذات الصلة بعمل المنظمة المبادئ التوجيهية لإدارة تضارب المصالح في الخدمة العامة^(٢١) (انظر أيضا الجزء سادسا أدناه).

٢٣- ويمكن الاطلاع على معلومات إضافية في المصادر المتعلقة بالحكومة الإلكترونية، المشار إليها في الجزء الثاني من الوثيقة CAC/COSP/WG.4/2010/3.

(15) وثيقة الأمم المتحدة A/56/63-E/2001/21.

(16) وثيقة الأمم المتحدة A/58/193.

(17) <http://www.pogar.org/arabic/governance/transparency-and-accountability.aspx>

(18) UNDP, Institutional Reform and Change Management: Managing Change in Public Sector

.Organisations, 2006: <http://www.undp.org/capacity/instit.shtml>

(19) www.oecd.org/gov/ethics/integrityframework

(20) www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf

(21) www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_34135_41879598_1_1_1_1,00.html

رابعاً- مبادرات التوعية الرامية إلى منع الفساد

٢٤- تُعدُّ توعية عامة الجمهور بالآثار السلبية للفساد جزءاً لا يتجزأ من أي استراتيجية فعّالة لمكافحة الفساد. وسلّم مؤتمر الدول الأطراف في قراره ٢/٣ بأن مسؤولية تنفيذ الاتفاقية تقع على عاتق الدول الأطراف، لكنه أكد أن مسؤوليات الترويج لثقافة النزاهة والشفافية والمساءلة ومنع الفساد تقع بالتكافل على عاتق جميع أصحاب المصلحة وقطاعات المجتمع، وفقاً للمواد ٧ إلى ١٣ من الاتفاقية. واستناداً إلى تجربة مكتب المخدرات والجريمة وسائر المنظمات ذات الصلة، وردود الدول الأطراف على قائمة التقييم الذاتي المرجعية، ترد في هذا الجزء قائمة غير مستفيضة بمبادرات التوعية القائمة بالفعل، دون السعي إلى تقييم تأثيرها.

٢٥- فقد قامت الجمعية العامة في قرارها ٤/٥٨ المؤرخ ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ بتسمية يوم ٩ كانون الأول/ديسمبر يوماً دولياً لمكافحة الفساد من أجل إذكاء الوعي بمشكلة الفساد وبدور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مكافحته ومنعه. ومنذ ذلك الحين، شنَّ العديد من المنظمات الدولية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وغير التابعة لها حملات توعية رئيسية لمكافحة الفساد.

٢٦- ومن بين هذه الحملات حملة مكتب المخدرات والجريمة "قولك 'لا' له وزن" (Your NO Counts).^(٢٢) وتهدف هذه الحملة إلى تعزيز التوعية بالفساد وتأثيره السلبي على الأفراد والمجتمعات، وإلى الترويج للاتفاقية والاحتفال باليوم الدولي لمكافحة الفساد. واحتفالاً باليوم الدولي لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٩، أعد مكتب المخدرات والجريمة والبرنامج الإنمائي حملة عالمية تركز على السبل التي يعيق بها الفساد تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية من خلال تأثيره على التعليم والصحة والعدالة والديمقراطية والرخاء والتنمية. وشملت مواد الحملة نشرات وملصقات وأقراصاً مدججة ونشرات صحفية مشتركة. ولزيادة الترويج لهذه الحملة، دعا مكتب المخدرات والجريمة جميع مكاتبه الميدانية للاحتفال باليوم الدولي لمكافحة الفساد، وشارك العديد من رؤساء الدول في الأنشطة التي نظمتها تلك المكاتب الميدانية. وتضمنت تلك الأنشطة مناقشات مائدة مستديرة، ومعارض إعلامية للجمهور، ومؤتمرات صحفية، وحلقات دراسية جامعية، ومنافسات لكتابة مقالات وإعداد أفلام قصيرة لنشر المعلومات المتعلقة بمكافحة الفساد من خلال القنوات التلفزيونية والإذاعية الوطنية والصحف وشبكات الهواتف النقالة. وفي عام ٢٠٠٩، كان لحملة "قولك 'لا' له وزن" صدى كبير على

.www.unodc.org/yournocounts/ (22)

الشبكات الإلكترونية، وذلك على موقع الحملة الإلكتروني وصفحتها على شبكة "فيسبوك" ومن خلال المعلومات التي يضعها المكتب على شبكة "تويتر".

٢٧- ونظّم مكتب المخدرات والجريمة وبرنامج الاتصال بخصوص إدارة الحكم والمساءلة التابع للبنك الدولي حدثاً على هامش الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف.^(٢٣) وفي إطار هذا الحدث، تبادل الممارسون في مجال مكافحة الفساد خبراتهم بشأن إنشاء علاقات تعاونية مع وسائط الإعلام ووضع ممارسات جيدة بشأن حملات التوعية. وأبرز الحدث أن أنشطة التوعية والتثقيف تشكّل جزءاً لا يتجزأ من أعمال مكافحة الفساد، وأكد مجدداً على أهمية تحديد معايير لنجاح الحملات. وخُصص في إطار الحدث إلى أن الحملات الناجحة تستلزم دعماً كبيراً وتحالفات وقيادة متينة وتعميماً واسعاً للمعلومات وضغطاً شعبياً. وتستند الأمثلة على حملات مكافحة الفساد، الواردة فيما يلي، إلى العروض الإيضاحية التي قدّمت خلال ذلك الحدث.

٢٨- فالبرنامج المسمى "عين الصقر على الأموال العمومية" (The Eagle Eye on Public Money) الذي ينفّذه مكتب المراقب العام في البرازيل يرمي إلى الترويج للتغيير في المجتمع من خلال التعليم، والوصول إلى المعلومات، والتعبئة الاجتماعية. ولهذه الغاية، أنشأ مكتب المراقب العام مدرسة إلكترونية توفر دورات مجانية بشأن الرقابة الداخلية، والرقابة الاجتماعية، والضوابط الاجتماعية للبرامج التعليمية الحكومية والاشتراء العمومي والعقود. ووزع مكتب المراقب العام نحو ١.٥ مليون نسخة مجانية من الكتيبات المعدة عن برنامج "عين الصقر على الأموال العمومية". ويهدف البرنامج المسمى "الفرد من أجل الجميع والجميع من أجل الفرد لخدمة الأخلاقيات والمواطنة" (One for All and All for One for Ethics and Citizenship)، الذي وضعه مكتب المراقب العام ومعهد موريتشيوي دي سوسا، إلى تعزيز قيم المواطنة والأخلاقيات والمسؤولية بين صفوف المعلمين والتلاميذ والأسر والمجتمعات المحلية. وفي إطار هذين البرنامجين، نشر مكتب المراقب العام كتب رسوم هزلية، ونظّم مسابقات لإعداد أفلام قصيرة، ومسابقات رسوم للأطفال. ولدى مكتب المراقب العام أيضاً موقع شبكي للتوعية مصمم خصيصاً من أجل اليافعين.^(٢٤)

٢٩- ويحجّو فريق الدعوة التابع للمكتب الرواندي لأمين المظالم جميع أنحاء البلد لتوعية المواطنين بمكافحة الفساد ورفضه والتبليغ عنه. وهو يستهدف المدارس الثانوية والمؤسسات

(23) www.unodc.org/yournocounts/en/events/doha-2009.html

(24) <http://www.portalzinho.cgu.gov.br/>

التعليمية والموظفين المدنيين والقطاع الخاص والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والشرطة. وأنشأ المكتب أيضا نوادي لمكافحة الفساد في المدارس الثانوية والمعاهد التعليمية. ولتيسير تبليغ المواطنين عن الفساد، أنشأ المكتب مقاهي إنترنت خاصة وخصص أرقام هواتف مجانية. ومن بين أنشطة التوعية الأخرى التي يضطلع بها المكتب وضع لوحات تعلوها عبارات مناهضة للفساد، وتنظيم مسرحيات لتوعية الجمهور، ومنح الأفرقة الرياضية جوائز للنزاهة وكؤوسا لمناهضة الفساد.

٣٠- ومنظمة "الركن الخامس" (5th Pillar) هي منظمة غير حكومية يقع مقرها في الولايات المتحدة الأمريكية، وتنخرط في مجموعة متنوعة من مبادرات التوعية، بما في ذلك حملة "العملة الورقية الصفورية لمكافحة الفساد". وفي إطار هذه الحملة، وزعت المنظمة على المواطنين في جميع أنحاء العالم عملات ورقية قيمتها "صفر" تحمل عبارات مناهضة للفساد لتسليمها إلى المسؤولين الفاسدين الذين يطلبون منهم رشوة. وفي ٢٠٠٧، وزعت المنظمة مليون روبية صفورية القيمة في جميع أنحاء الهند. ويتيح الموقع المخصص لحملة العملة الصفورية^(٢٥) تنزيل "عملات ورقية صفورية القيمة" للعديد من البلدان.

٣١- وقدّمت عدة دول، في إفادتها بشأن تنفيذ المادة ٥ من الاتفاقية من خلال قائمة التقييم الذاتي المرجعية، معلومات حول ممارساتها الخاصة بالتوعية بمكافحة الفساد. وفيما يلي مقتطفات من ردود الدول.

٣٢- درج مكتب مكافحة الفساد في بروني دار السلام على استخدام وسائل الإعلام من أجل إيصال رسائل لمكافحة الفساد إلى السكان المحليين، ولا سيما من خلال بث مسلسلات تعكس واقع الحياة معقدة استنادا إلى القضايا التي بُت فيها بنجاح في المحاكم. وبالإضافة إلى ذلك، استهل مكتب مكافحة الفساد ووزارة التربية والتعليم حملة تعليمية وطنية طُلِب فيها من جميع المؤسسات التعليمية، بدءاً بالمرحلة الابتدائية وانتهاءً بالمستوى ما قبل الجامعي، أن تدرّس مختلف جوانب منع الفساد. وتشمل أنشطة المكتب الأخرى محاضرات وعروضاً متنقلة ومعارض لمكافحة الفساد، موجهة إلى المجتمعات المحلية.

٣٣- واعتمدت اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في موريشيوس نهجاً قروياً، فأنشأت حلقات للنزاهة في المجتمعات المحلية بمشاركة قادة هذه المجتمعات، وأذكت الوعي بمشكلة الفساد في المدارس المسائية بلغات مختلفة.

<http://zerocurrency.org/> (25)

٣٤- وأقامت وزارة الداخلية والشؤون الإدارية في بولندا، بالتعاون مع مؤسسات أخرى، موقعا على شبكة الإنترنت لإطلاع الجمهور على جهود مكافحة الفساد التي تضطلع بها الحكومة ولنشر معلومات عن الممارسات الجيدة الوطنية والدولية في مجال مكافحة الفساد. ومن خلال الموقع، يمكن لأفراد الجمهور أيضا تبليغ السلطات المختصة عن حالات الفساد دون الإفصاح عن هويتهم.

خامسا- إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص من أجل منع الفساد

٣٥- سلّم القطاعان العام والخاص في السنوات الأخيرة بأن الردود الأحادية الجانب قد لا تكفل تحقيق نتائج فعالة ومستدامة في مكافحة الفساد. فالتزام جميع قطاعات المجتمع، ولا سيما الحكومة وقطاع الأعمال، ومشاركتها وتعاونها أمور لازمة من أجل اتباع نهج شامل لمكافحة الفساد.

٣٦- وقد أكد مؤتمر الدول الأطراف في قراره ٢/٣ على الدور الذي ينبغي للقطاع الخاص أن يؤديه في منع الفساد ومكافحته. وشجّع المؤتمر كذلك في قراره ٤/٣ المتعلق بالمساعدة التقنية الدول ومكتب المخدرات والجريمة على مواصلة إقامة وتعزيز علاقات شراكة منسقة، بما في ذلك بين القطاع العام والقطاع الخاص من أجل تعزيز فعالية الموارد اللازمة للمضي قدماً بجهود المساعدة التقنية. واستنادا إلى تجربة المكتب وسائر المنظمات المعنية والمؤلفات المتوفرة، يقدم هذا الجزء عرضا غير مستفيض للمبادرات التي شارك فيها القطاع العام والقطاع الخاص في التصدي الجماعي لمسألة الفساد. ولم يُجر تقييمٌ لتأثير هذه المبادرات.

ألف- الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص على الصعيد الدولي

٣٧- استهلّت الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٠ مبادرة الاتفاق العالمي،^(٢٦) التي تعد أكبر مبادرة تتعلق بمسؤولية الشركات على الصعيد العالمي. وقد حظيت حتى تاريخه بأكثر من ٧ ٥٠٠ توقيع من أكثر من ١٣٥ بلدا ومن شبكات محلية موجودة أو ناشئة في ٩٠ بلدا. ويدعو الاتفاق العالمي للأمم المتحدة الشركات إلى القيام طوعا بمواءمة عملياتها واستراتيجياتها مع عشرة مبادئ مقبولة عالميا في مجالات حقوق الإنسان والعمل والبيئة ومكافحة الفساد. ويقضي المبدأ العاشر من الاتفاق العالمي للأمم المتحدة بأنه "ينبغي للأعمال التجارية أن تسعى إلى مكافحة الفساد في جميع أشكاله، بما في ذلك الرشوة والابتزاز". وقد اعتمد هذا المبدأ

(26) www.unglobalcompact.org/

العاشر في حزيران/يونيه ٢٠٠٤، بعيد اعتماد الجمعية العامة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهو يؤكد أن العاملين في القطاعين العام والخاص يتحملون بصورة مشتركة المسؤولية عن مكافحة الفساد. والاتفاقية هي الصك القانوني الذي يستند إليه المبدأ العاشر.

٣٨- والفريق العامل المعني بتنفيذ المبدأ العاشر للاتفاق العالمي للأمم المتحدة هو منبر لأصحاب المصلحة المتعددين يتألف من أكثر من ٥٠ منظمة تمثل قطاع الأعمال، والأوساط العمالية، والمنظمات الدولية، والمجتمع المدني. وقد نشر الفريق العامل مؤخرًا وثيقتين بعنوان "إرشادات للإفادة بشأن تنفيذ التدابير بموجب المبدأ العاشر لمكافحة الفساد" (Reporting Guidance on the 10th Principle against Corruption) و"مكافحة الفساد في سلسلة التوريد: دليل للزبائن والموردين" (Fighting Corruption in the Supply Chain: A Guide for Customers and Suppliers).

٣٩- وتوفّر بوابة البنك الدولي الإلكترونية الخاصة بدور قطاع الأعمال في مكافحة الفساد^(٢٧) إرشادات للمؤسسات التجارية وأصحاب المصلحة فيها للحد من الفساد من خلال العمل الجماعي. وفي عام ٢٠٠٨، نشر البنك الدولي دليلًا بعنوان "مكافحة الفساد عن طريق العمل الجماعي". وقد أُعدَّ هذا الدليل، وهو جهد مشترك بين قطاع الأعمال والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، لكي يستخدمه كل شخص يتولى مسؤولية مشروع أو سوق رئيسي وسائر الأشخاص الذين يتعرضون بصفة مباشرة أو غير مباشرة للآثار السلبية التي يخلقها الفساد على قطاع الأعمال والمجتمع.

٤٠- وميثاق النزاهة^(٢٨) هو أداة وضعتها منظمة الشفافية الدولية من أجل الحكومات وقطاع الأعمال والمجتمع المدني لمكافحة الفساد في مجال المقاولات العامة. ويشمل ميثاق النزاهة عقد اتفاق بين الحكومة أو الإدارة الحكومية المعنية وجميع مقدمي العروض للحصول على عقد عمومي. ويحدد الميثاق حقوق الطرفين والتزاماتهما بعدم عرض الرشوة أو طلبها أو قبولها، أو التواطؤ مع المنافسين للحصول على العقد، أو أثناء تنفيذه. ويقتضي هذا الميثاق أيضًا من مقدمي العروض الإفصاح عن جميع العمولات والمصاريف المماثلة المدفوعة فيما يتصل بالعقد. وفي حال انتهاك هذه القواعد، فإن العقوبات تشمل فقدان العقد أو رفضه، وخسران المزايدة أو مصادرة سندات ضمان حُسن الأداء، وتحمل المسؤولية عن الأضرار،

(27) www.fightingcorruption.org/

(28) www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts

وإدراج المخالف في قائمة سوداء لمقدمي العروض للرجوع إليها مستقبلاً، واتخاذ إجراءات جزائية أو تأديبية بحق الموظفين الحكوميين المعنيين.

٤١- وقد اكتسب مكتب المخدرات والجريمة بعض الخبرة في العمل بالتشارك مع كيانات القطاع الخاص في تنفيذ مشاريع لمكافحة الفساد. ومن بين هذه المشاريع إصدار المنشور المشترك بين المكتب ومؤسسة "برايس ووترهاوس كوبرز" في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ تحت عنوان "سياسات وتدابير مكافحة الفساد التي اعتمدها الشركات المدرجة في قائمة أكبر ٥٠٠ شركة عالمية التي تصدرها مجلة فورتشن" (Anti-Corruption Policies and Measures of the Fortune Global 500).^(٢٩) وتوفر هذه الدراسة، التي أجرتها مؤسسة برايس ووترهاوس كوبرز على أساس تطوعي ونشرت بمساهمة سخية من السويد، لمحة عامة عن تدابير مكافحة الجريمة الاقتصادية والفساد التي اتخذتها الشركات المدرجة في القائمة المرجعية لأكبر ٥٠٠ شركة عالمية التي تصدرها مجلة فورتشن. والهدف من هذا المنشور هو تقديم إرشادات للشركات التي ترغب في اعتماد وإنفاذ سياسات فعالة لمكافحة الفساد ولكن قد لا تكون لديها "الدراية" اللازمة، أو الشركات التي ترغب في استعراض وتعزيز تدابيرها القائمة في هذا المجال.

٤٢- ودأب مؤتمر الدول الأطراف وأفرقة العمل التي أنشأها على إسناد أولوية عالية لتوليد المعارف في المجالات التي تشملها الاتفاقية. ومن هذا المنطلق، استهل مكتب المخدرات والجريمة مشروعاً لجمع هذه المعارف والتحقق منها ونشرها. وتمثل أدوات مكتب المخدرات والجريمة وموارده المخصصة للمعارف المتعلقة بمكافحة الفساد مستودعاً إلكترونياً يضم معارف قانونية وتحليلية حديثة ومصدقة في المجالات التي تنظمها الاتفاقية. وفي ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، ستفتح البوابة التي يجري إعدادها باستخدام أحدث التكنولوجيات، وذلك بفضل المساهمة الطوعية التي قدمتها شركة مايكروسوفت في المرحلة الأولى من المشروع.

باء- الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجالات محدّدة

٤٣- إن المبادرة الخاصة بشفافية صناعات استخراج المعادن (EITI)^(٣٠) هي تحالف بين الحكومات والشركات والمستثمرين والمنظمات الدولية والمجتمع المدني لتحسين الشفافية

(29) www.unodc.org/unodc/en/corruption/anti-corruption-policies-and-measures-of-the-fortune-global-500.html

(30) <http://eiti.org/>

والمساءلة في قطاع استخراج المعادن. وتروج هذه المبادرة لشفافية الإيرادات وتأخذ بمنهجية لرصد مدفوعات الشركات وإيرادات الحكومات والتحقق من اتساقها على الصعيد القطري.

٤٤- وتتناول مبادرات إنفاذ القانون المتعلقة بالغابات وإدارتها^(٣١) المسائل المتعلقة بقطع الأشجار بصورة غير مشروعة. وتهدف هذه العمليات السياسية الوزارية المستوى، التي تشترك في تنظيمها الدول المنتجة لأخشاب البناء وحكومات أخرى والبنك الدولي، إلى حشد جهود الدول المنتجة والمستهلكين والحكومات المانحة من أجل مكافحة قطع الأشجار بصورة غير مشروعة وما يتصل به من تجارة وفساد. وفي إطار هذه المبادرة، عُقدت مؤتمرات وزارية بشأن إنفاذ قانون الغابات وإدارتها في منطقة شرقي آسيا والمحيط الهادئ في عام ٢٠٠١، وفي أفريقيا في عام ٢٠٠٣، وفي أوروبا وشمال آسيا في عام ٢٠٠٥. وإثر حشد الدعم السياسي، تركز المبادرة الآن على تنفيذ المشاريع والإصلاحات في مناطق وبلدان مختارة.

جيم- الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص على الصعيد الوطني

٤٥- كانت هناك محاولات سابقة، بعضها أكثر تطورا من غيرها، لجمع وتحليل المعلومات المتعلقة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص على الصعيد الوطني. وتتضمن بوابة البنك الدولي الشبكية الأنفة الذكر، الخاصة بدور قطاع الأعمال في مكافحة الفساد (Business Fighting Corruption) ٣٥ موجزا للممارسات الفضلى والدروس المستخلصة من الجهود الجماعية المضطلع بها لمكافحة الفساد. كما يوفر المنشور الصادر في إطار الاتفاق العالمي للأمم المتحدة، المعنون "دور قطاع الأعمال في مكافحة الفساد، حالات وأمثلة" (Business Against Corruption, Case Stories and Examples)^(٣٢) دراسات حالة عن مبادرات العمل الجماعية. وفي حين أن الكثير من هذه المبادرات جدير بالتقدير، فإن هذا التقرير لا يقدم إلا عرضا وجيزا لخمس حالات فريدة.

٤٦- فقد أنشئ في نيجيريا في عام ٢٠٠٨ فريق عامل مؤلف من ممثلي منظمات القطاعين العام والخاص والمنظمات الدولية والمجتمع المدني من أجل وضع مبادئ لأخلاقيات الأعمال. وبعد إجراء بحث مكثي^(٣٣) للتعرف على النماذج القائمة، أنشأ الفريق العامل أربعة أفرقة

(31) <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/EXTFORESTS/0,,content>

.MDK:20636550~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:985785,00.html

(32) www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/7.7/BACbookFINAL.pdf

(33) استند في المقام الأول إلى المنشور المعنون "دور قطاع الأعمال في مكافحة الفساد".

خبراء من القطاع الخاص لاستبانة المجموعة الدنيا من المبادئ اللازمة لكفالة التقيّد بالأخلاقيات والشفافية في المعاملات التجارية الجارية في نيجيريا. ونُظّمت أيضا مناقشات بين الأفرقة والمواطنين النيجيريين العاديين، اقترحت فيها مبادئ مماثلة لتلك التي حددها الخبراء. ويتعاون مكتب المخدرات والجريمة مع رابطات القطاع الخاص لضمان إقرار مختلف الدوائر المعنية لهذه المبادئ. ويشارك المكتب القطري التابع لمكتب المخدرات والجريمة في نيجيريا في هذه المبادرة في إطار مشروع تعزيز الأخلاق والشفافية في المعاملات التجارية في نيجيريا. ويهدف المشروع إلى تعزيز الشفافية والممارسات التجارية المراعية للأخلاقيات في القطاع الخاص في نيجيريا، ووضع مبادئ تجارية سليمة ودعم الشراكات بين القطاعين العام والخاص لضمان تنفيذها.

٤٧- واستُهل في عام ٢٠٠١ منتدى جنوب أفريقيا الوطني لمكافحة الفساد (NACF)،^(٣٤) الذي يتألف من الحكومة وقطاع الأعمال والمجتمع المدني. ويتم تمثيل كل قطاع بعشرة أعضاء تعينهم جهات عملهم. ويلتزم المنتدى بإقامة توافق وطني من خلال تنسيق الاستراتيجيات القطاعية لمكافحة الفساد. وتحقيقا لهذه الغاية، يسدي المنتدى المشورة للحكومة بشأن تنفيذ استراتيجيات مكافحة الفساد ولقطاعات محدّدة بشأن تحسين الاستراتيجيات القطاعية. وقد رُسّخت الشراكة بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني من خلال البرنامج الوطني لمكافحة الفساد الذي وُضع في عام ٢٠٠٥ وجرى تحديثه في عام ٢٠٠٩.

٤٨- واستُهل في عام ٢٠٠٦ ميثاق الأعمال البرازيلي من أجل النزاهة ومكافحة الفساد، الذي يعدّ مبادرة قائمة على مبادئ. وقد استُوحى هذا الميثاق من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، و"المبادئ التوجيهية الخاصة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات" الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، واستهل هذا الميثاق معهد إيثوس لقطاع الأعمال والمسؤولية الاجتماعية بالتشارك مع مؤسسة باتري للعلاقات الحكومية والسياسة العامة، ومكتب المخدرات والجريمة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واللجنة البرازيلية للاتفاق العالمي للأمم المتحدة. وأسس هذا الميثاق لمكافحة الممارسات غير المشروعة في الحياة التجارية والسياسية، ولنشر الممارسات الجيدة في مجال أخلاقيات الأعمال التجارية. وهو يتألف من تسع توصيات لتعزيز الشفافية في المعاملات التجارية، ولا سيما تلك المتصلة بالحملة الانتخابية. ويجب على أعضاء المبادرة أن يعلنوا على الملأ التزامهم بالمبادئ المكتوبة وتنفيذ القواعد الداخلية التي تحظر بوضوح أي شكل من أشكال الرشوة. وفي

(34) www.nacf.org.za/

الوقت الحاضر، يحظى الميثاق بدعم أكثر من ٥٠٠ شركة، بما فيها العديد من الشركات الكبرى في البرازيل. وينضم أعضاء جدد إلى المبادرة بانتظام، بفضل أمور منها الحملات الإعلامية الناجحة التي تروج لها. وفي عام ٢٠٠٨، وضع مكتب المراقب العام في البرازيل أيضا قائمة بأسماء الشركات المستبعدة.^(٣٥) ويستخدم القطاع الخاص هذه القائمة للتأكد مما إذا كانت الشركات الأخرى قد شهدت حالات سوء إدارة. وفي عام ٢٠١٠، استهل مكتب المراقب العام موقعا شبكيا لإذكاء الوعي بالدور الذي ينبغي لقطاع الأعمال الاضطلاع به في منع الفساد ومكافحته.^(٣٦) ويعمل مكتب المراقب العام أيضا على وضع قائمة متاحة للعموم تعرف باسم "قائمة أنصار النزاهة"، تُدرج فيها أسماء الشركات التي تثبت التزامها بتنفيذ تدابير النزاهة.

٤٩- والميثاق الكوري لمكافحة الفساد والشفافية هو مبادرة قائمة على مبادئ، وقّعها قادة كل من القطاع العام والخاص والمجتمع المدني بغية تعزيز الشفافية، والنهوض بجهود مكافحة الفساد وتشكيل تحالفات لمكافحة الفساد بين هذه القطاعات في كوريا. ويقوم الميثاق على المشاركة الطوعية والتعاون، لكن يجري تحديد المخالفين له علانية. ومنذ التوقيع عليه في عام ٢٠٠٥، تم إبرام تحالفات قطاعية في ميادين البناء والصحة والرعاية الاجتماعية والمالية والتعليم. ووفقا للبنك الدولي، تم في كوريا سن أو تنقيح ١٦ قانونا لمكافحة الفساد نتيجة لجهود الدعوة التي يُضطلع بها في إطار الميثاق. وأدى الميثاق أيضا دورا رئيسيا في إنشاء شبكة محلية للاتفاق العالمي للأمم المتحدة.

٥٠- وأُسست مؤسسة قطاع الأعمال من أجل سلامة واستقرار أمتنا ٢٠٢٠ (BISYON 2020)^(٣٧) في عام ٢٠٠٤ في الفلبين. وهي مؤسسة أُسست بمبادرة قطاع الأعمال وقيادته، ويتمثل هدفها الرئيسي في حشد الموارد لدعم الدعوة إلى مكافحة الفساد وإلى تنفيذ المشاريع في البلد. ولهذا الغرض، أنشأت المؤسسة صندوق النزاهة في الفلبين، الذي يدعم مشاريع مكافحة الفساد التي تتولاها الوكالات الحكومية وغير الحكومية. ويعتمد الصندوق على آلية مبادلة الديون، ومساهمات من القطاع الخاص وفرادى الجهات المانحة. وتخصص من الضرائب جميع التبرعات المقدمة للصندوق. وتقيم المؤسسة شراكة مع

(35) www.portal.datransparencia.gov.br

(36) <http://www.cgu.gov.br/AreaPrevencaoCorrupcao/AreasAtuacao/IntegridadeEmpresas/index.asp>

(37) www.bisyon2020.org/

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتطبيق وفرض أعلى معايير الشفافية والمساءلة والإفادة السليمة بشأن مساهمات الجهات المانحة، في جميع المشاريع التي تدعمها.

سادسا- نماذج التنظيم الرقابي للقطاع العام، بما فيها الأحكام الخاصة بتناول تضارب المصالح ومدونات السلوك المهنية

٥١- يوجد عدد من نماذج التنظيم الرقابي في القطاع العام، وقد دُرِج على إدماجها في الجهود التي يبذلها القطاع العام لمكافحة الفساد من خلال وضع مدونات لقواعد السلوك المهني. وتقضي الفقرة ٢ من المادة ٨ من الاتفاقية بوضع هذه المدونات، حيث تنص على أن تعمل الدول الأطراف على وضع مدونات قواعد سلوك من أجل أداء الوظائف العمومية على وجه صحيح ومشرف وسليم. وتتضمن معظم مدونات قواعد السلوك، باعتبارها صكوكا لمكافحة الفساد، أحكاما تتناول تضارب المصالح، وهي تستخدم لوضع معايير تحكم واجبات ومهام موظفي الهيئات الحكومية والعديد من المنظمات الدولية العامة، الذين تسري عليهم تلك المدونات.^(٣٨)

٥٢- وتقضي الفقرة ٣ من المادة ٨ من اتفاقية مكافحة الفساد من الدول الأطراف أن تحيط علما، عند وضع مدونات السلوك، بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والأقاليمية والمتعددة الأطراف، ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة ٥٩/٥١ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦. وتشكل الأحكام المتعلقة بتضارب المصالح والحياد المكونات الرئيسية للمدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين. وتنطبق هذه الأحكام على الموظفين العموميين المعنيين بصنع القرارات، الذين يطلب منهم العمل بالاستناد إلى الوقائع حصرا ودون اللجوء إلى اعتبارات خارجية يمكن أن تؤثر على قراراتهم. ووفقا للمادة ٤ من المدونة، لا يجوز للموظفين العموميين، بغية تفادي تعارض المصالح، "الدخول في أي صفقة أو الحصول على أي منصب أو وظيفة، أو أن تكون لهم أي مصلحة مالية أو تجارية أو أي مصلحة مماثلة أخرى تتعارض مع مقتضيات وظيفتهم ومهامهم وواجباتهم أو مع أدائها". ويرد في بوابة شبكة الأمم المتحدة الإلكترونية للإدارة العامة،^(٣٩) التي تديرها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، عدد من نماذج التنظيم الرقابي للخدمة العامة. وستوضع قريبا

(38) انظر *Status, basic rights and duties of United Nations staff members* (النظام الأساسي والحقوق والمهام الأساسية لموظفي الأمم المتحدة) (ST/SGB/2002/13) الذي يعدّ مدونة قواعد السلوك للأمم المتحدة.

(39) www.unpan.org/DPADM/StandardsCodes/RegionalPublicServiceCharter/tabid/1291/language/en-US/Default.aspx

على البوابة ذاتها مدونات قواعد السلوك في الخدمة العامة لأكثر من ١٠٠ بلد كجزء من قاعدة المعارف المنشأة حديثاً الخاصة بالدراسات القطرية للإدارة العامة.^(٤٠) ويشير تحليل أولي لهذه المعلومات إلى أن مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين تشمل تدابير لمكافحة الفساد، بالإضافة إلى أحكام عامة بشأن الأخلاقيات تهدف إلى تعزيز مستويات عالية من النزاهة. ويرد في مرفق تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي المرفوع إلى الجمعية العامة^(٤١) ميثاق الخدمة العامة في أفريقيا، الذي ينطوي على مدونة قواعد سلوك لموظفي الخدمة العامة في أفريقيا ويتناول مراراً مفهوم الأخلاقيات. وتتضمن المدونة تعاريف مفصلة للنزاهة والاستقامة الأخلاقية، وأحكاماً متعلقة بالإفصاح عن الموجودات لمنع تضارب المصالح والإثراء غير المشروع. ويرد في مرفق تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي المرفوع إلى الجمعية العامة^(٤٢) أيضاً الميثاق الإيبيري-الأمريكي المتعلق بالوظيفة العمومية، الذي يقوم على مبادئ توجيهية من قبيل الأخلاقيات والصدق والشفافية والدقة في إدارة الموارد العامة وتجنب تضارب المصالح.

٥٣- ويمكن وضع مدونات قواعد لسلوك الموظفين العموميين على الصعيد الوطني من خلال مصادر مختلفة. وقد تكون قواعد السلوك هذه قواعد معيارية في المقام الأول، تتضمن تشريعات وأحكاماً تفويضية، أو تعاقدية. ويكون لمصدر المدونة تبعات إجرائية، ولا سيما على مستوى الإثبات والعقوبات الممكنة في حالات عدم الامتثال.

٥٤- ويمكن أن تستهدف مدونات قواعد سلوك معينة قطاعات محدّدة من الخدمة العامة. وقد وُضعت عدة نماذج من المدونات القطاعية إلى جانب المدونات المنطبقة عموماً على الموظفين العموميين. وتناقش أدناه بإيجاز أمثلة على النماذج التنظيمية الخاصة بالمسؤولين عن إنفاذ القانون والقضاء وأعضاء الهيئات التشريعية وسائر المسؤولين المنتخبين.

٥٥- ففيما يتعلق بالمسؤولين عن إنفاذ القانون، توضع مدونات قواعد سلوك محدّدة تراعي طبيعة واجباتهم وسلطتهم التقديرية. ومن الأرجح أن يتعرض الموظفون المكلفون بإنفاذ القانون لتأثيرات الفساد عند التعامل مع الجرائم التي تدر عائدات كبيرة، ومع المجرمين الذين كثيراً ما تكون لديهم دوافع وموارد لمحاولة إفساد المحققين وغيرهم من موظفي إنفاذ القانون. ولهذا السبب، اعتمدت الجمعية العامة في قرارها ١٦٩/٣٤ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩

(40) <http://www.unpan.org/unpacs>.

(41) الوثيقة A/56/63-E/2001/21، المتاحة على العنوان التالي:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001906.pdf>

(42) الوثيقة A/58/193، المتاحة على العنوان التالي:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012368.pdf>

مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القانون. وتنص المادة ٧ من المدونة على أن يتمتع الموظفون المكلفون بإنفاذ القانون عن ارتكاب أي فعل من أفعال الفساد، وعلى أن عليهم أن يتصدوا لهذه الأفعال بكل شدة. وبيّنت البحوث التي قام بها المكتب أن بعض المدونات الوطنية لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون تفرض تدابير إضافية للحد من التعرض لممارسات الفساد. فهي تقضي مثلاً بإجراء الاستجوابات في حضور شهود، أو باستخدام أجهزة التسجيل السمعية أو السمعية البصرية حيثما كان ذلك ممكناً.

٥٦- ويتمتع الموظفون القضائيون، خلافاً للعديد من الموظفين العموميين الآخرين، بدرجة عالية من الاستقلالية والسلطة التقديرية. وتتضمن الفقرة ١ من المادة ١١ من الاتفاقية، مع التأكيد على استقلال القضاء ودوره الحاسم في مكافحة الفساد، من الدول الأطراف اتخاذ تدابير من أجل: (أ) تدعيم نزاهة القضاء، و(ب) درء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي. وفي كثير من الأحيان، توضع مدونات قواعد السلوك الخاصة بالقضاء على غرار مبادئ بانغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي، التي أقرّها المجلس الاقتصادي والاجتماعي (القرار ٢٣/٢٠٠٦). وبدعم من مكتب المخدرات والجريمة، قامت مجموعة قضاة ينتمون إلى أعراف قانونية مختلفة بوضع هذه المبادئ لتوفير إرشادات للقضاة من خلال إطار يكفل تنظيم سلوك الجهاز القضائي. ونشر المكتب "تعليقات على مبادئ بانغالور" في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.^(٤٣) وتفسّر هذه التعليقات بمزيد من التفصيل مفاهيم النزاهة والحياد والاستقامة. وعادة ما يضع القضاة أنفسهم قواعد محدّدة ترد في مدونات وطنية لقواعد السلوك، والغرض منها في المقام الأول هو ضمان الحياد وظهوره للعيان. وتفرض هذه الأحكام معايير لاستقامة سلوك القضاة، بما في ذلك المعايير التي تحظر وجود صلات بينهم وبين الأطراف المعنية والتنحّي عن تناول القضايا التي قد يكون فيها حيادهم موضع شك. وتتعلق التدابير الأخرى الرامية إلى تفادي تضارب المصالح بالظهور العلني للقضاة أو بإعلان بياناتهم، أو فرض قيود عليهم أو حظر شغلهم لمناصب أخرى، ومطالبتهم بالإفصاح عن مصالحهم.

٥٧- وبالنظر إلى أن النشاط الحزبي قد يشكّل جزءاً أساسياً من الجهود الرامية إلى شغل وظائف انتخابية، فقد وُضعت مدونات سلوك محددة لأعضاء الهيئات التشريعية وسائر المسؤولين المنتخبين. وقد ينشأ تضارب المصالح بالنسبة لهؤلاء المسؤولين في الأنشطة المتعلقة بدوائهم الانتخابية وأحزابهم السياسية. ولذلك، تركّز مدونات قواعد سلوك المسؤولين المنتخبين عموماً على الشفافية. ووضعت المنظمة العالمية للبرلمانيين المناهضين للفساد

(43) www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf

(GOPAC)، بالتعاون مع مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، دليلًا لأخلاقيات وسلوك البرلمانين (Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct a Guide for Parliamentarians).^(٤٤) ويوفر الدليل إرشادات بشأن الأخلاقيات وأنماط السلوك التي تتفق مع السياقات السياسية والثقافية وتقيّد في الوقت ذاته بالمعايير الدولية. ويتضمن الدليل أيضًا تدابير لمنع تضارب المصالح ويحظر استخدام الامتيازات التشريعية لتحقيق مكاسب خاصة أو غير ذلك من الأغراض غير التشريعية. ويوفر الموقع الشبكي للاتحاد البرلماني الدولي^(٤٥) وصلات إلى الجمعيات التشريعية لنحو ١٠٠ دولة. ويبيّن التحليل الأولي لهذه المعلومات أن المدونات الوطنية لقواعد سلوك المسؤولين المنتخبين تتضمن تدابير لتحديد نطاق الحصانة البرلمانية أو التشريعية بحيث لا تتحول إلى درع تحمي صاحبها من المسؤولية الجنائية. وتنظم هذه المدونات أيضًا تضارب المصالح من خلال التوصية باتخاذ تدابير للإفصاح عن الموجودات والمعاملات المالية والهبات والحسابات السياسية، وتحظر الحصول على أموال مقابل أداء الواجبات القانونية الرسمية.

٥٨- ويمكن اعتماد نماذج تنظيم رقابي إضافية أكثر صرامة لأعضاء مجلس الوزراء أو غيرهم من كبار المسؤولين السياسيين الذين يشغلون مناصب ذات سلطة ونفوذ وسلطان لا يتمتع بها غيرهم من الموظفين العموميين. وتقضي الفقرة ٥ من المادة ٨ من الاتفاقية بأن تتخذ الدول الأطراف تدابير تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء معينة منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين. وتقضي الفقرة ١ من المادة ٥٢ من الاتفاقية بأن تتخذ الدول الأطراف تدابير لإلزام المؤسسات المالية بأن تجري فحصًا دقيقًا للحسابات التي يطلب فتحها أو يحتفظ بها من قبل، أو نيابة عن، أفراد مكلفين أو سبق أن كلفوا بأداء وظائف عمومية بارزة أو أفراد أسرهم أو أشخاص وثيقي الصلة بهم. وقد يشمل تنفيذ هذه التدابير اعتماد مدونات محددة لقواعد سلوك الأفراد المكلفين بأداء وظائف عمومية بارزة، ولكن لم توضع بعد معايير عالمية في هذا المجال. وكمثال على نماذج التنظيم الرقابي الدولية الخاصة بالأفراد المكلفين بأداء وظائف عمومية بارزة، يُشار إلى مدونة قواعد سلوك مفوضي الاتحاد الأوروبي.^(٤٦) وتنص هذه المدونة على أن "استبعاد جميع احتمالات وجود تضارب في المصالح يساعد على ضمان الاستقلالية".

(44) www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf

(45) www.ipu.org/english/home.htm

(46) SEC(2004) 1487/2

ولتحقيق هذه الغاية، تفرض مدونة قواعد السلوك على المفوضين وأزواجهم الإعلان عن مصالحهم المالية وأنشطتهم المهنية.

٥٩- وينطوي كل نموذج تنظيم رقابي على عنصر حاسم يتمثل في وضع وإنفاذ العقوبة في حالة خرق معيار مقرر أو عدم التقيد به. وتنص الفقرة ٦ من المادة ٨ من الاتفاقية على أن تنظر كل دولة طرف في اتخاذ تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو معايير السلوك. ويُقرّ هذا الحكم بأن مدونات قواعد السلوك ينبغي أن تشكل أساسا لاتخاذ إجراءات تأديبية، ويحدّد الإجراءات والعقوبات في حالة عدم الامتثال لها. وصحيح أن معظم مدونات قواعد السلوك المستعرضة في هذه الوثيقة تتضمن مثل هذه الأحكام إلا أنه يبدو أن المعلومات المتاحة عن فرض عقوبات في حال عدم الامتثال هي معلومات شحيحة.

سابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٦٠- كلّف المؤتمر في قراره ٢/٣ الفريق العامل بأمور منها تيسير جمع أفضل الممارسات في مجال منع الفساد وتعميمها والترويج لها. وكلّف المؤتمر في القرار نفسه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بجمع معلومات عن هذه الممارسات وتحليلها وتعميمها آخذاً بعين الاعتبار الخبرة الفنية الحالية في منظومة الأمم المتحدة وسائر المنظمات ذات الصلة.

٦١- ومن هذا المنطلق فإن ما يرد في هذا التقرير من استعراض عام لممارسات منع الفساد لا يعتبر استعراضاً مستفيضاً بأي حال من الأحوال، ولا يوفر تحليلاً نوعياً لتأثير مثل هذه الممارسات، علماً بأن هذا التحليل ضروري من أجل استبانة الممارسات الجيدة منها.

٦٢- فللتمكّن من استبانة الممارسات الوقائية الجيدة وتعميمها، لا بد من القيام بخطوات أولية. فلا بد أولاً من جمع المعارف، التي تُفهم على أنها كمية كافية من الممارسات كيما تعطي صورة حقيقية عن واقع الأمور. ولا بدّ، ثانياً، من تحديد وسائل تكفل التمييز بين الممارسات القائمة والممارسات الجيدة. ويلزم ثالثاً تحديد سبل تعميم الممارسات الجيدة وتكرارها وتكييفها مع الظروف المحلية.

٦٣- وفيما يتعلق بالنقطة الأولى، لعل الفريق العامل يود النظر في الوسائل التي تتيح للمكتب جمع معلومات عن الممارسات القائمة في مجال منع الفساد على نحو أكثر منهجية. وكما ورد في هذا التقرير، يمكن أن تُستقى هذه المعلومات من المؤسسات ذات الصلة سواء داخل منظومة الأمم المتحدة أو خارجها ومن الدول. وقد جمعت إدارة الشؤون الاقتصادية

والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة عددا من الممارسات الجيدة من جميع أنحاء العالم في مجال الشفافية والمساءلة في القطاع العام من خلال جوائز الأمم المتحدة للخدمة العامة؛ وتولّت تعميمها في منشور عنوانه "الممارسات الجيدة والابتكارات في الإدارة العامة، ٢٠٠٩" (Good Practices and Innovations in Public Governance, 2009). ولعل الفريق العامل يود أن يوصي المكتب بإقامة قنوات أكثر منهجية تكفل الاتصال بهذه المنظمات وتبادل المعلومات معها. ولعله يود أيضا أن يشجع الدول على تقديم المعلومات ذات الصلة إلى المكتب على أساس طوعي. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن المؤتمر دعا الدول في قراره ٨/١، المعنون "الممارسات الفضلى في مجال مكافحة الفساد"، إلى تقديم مقترحات بشأن أفضل الممارسات في أي جانب من جوانب الاتفاقية قد تعتبره ذا أولوية. وقد استجابت خمس وعشرون دولة لتلك الدعوة، مما مكّن المكتب من استهلال جمع الممارسات الجيدة في عدة مجالات شملتها الاتفاقية. ومن الوسائل الأخرى التي تكفل للدول تبادل الممارسات الجيدة في منع الفساد آلية استعراض تنفيذ الاتفاقية، التي اعتمدها المؤتمر في دورته الثالثة (القرار ١/٣). ومع ذلك، سيجري استعراض فصل الاتفاقية المتعلق بالتدابير الوقائية خلال الدورة الاستعراضية الثانية للآلية، التي ستبدأ في عام ٢٠١٥. وكما يتمكن المكتب من تجميع قدر كاف من المعارف بشأن الممارسات الوقائية القائمة، لعل الفريق العامل يود أن يوصي بأن تقدم الدول الأطراف، على أساس طوعي، معلومات عن جهودها الرامية إلى تنفيذ فصل الاتفاقية المتعلق بالتدابير الوقائية من خلال قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة. وعلى وجه الخصوص لعلّه يمكن أن تُوصى باتباع هذا النهج الدول التي لن تكون من بين الدول المستعرضة أو الدول المستعرضة خلال السنة الأولى من الدورة الأولى لآلية الاستعراض.

٦٤- وبغية معالجة النقطتين الثانية والثالثة أعلاه، لعلّ الفريق العامل يود أن يوصي بالأخذ بنهج يستند إلى المناقشات الماثلة الجارية داخل منظومة الأمم المتحدة وإلى الاستنتاجات التي خلصت إليها تلك المناقشات. وقد نشرت إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية في عام ٢٠٠٦ وثيقة بعنوان "الابتكارات في مجال الحكم والإدارة العامة: تكرار التجارب الناجحة" (Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works). وأصدرت أيضا في عام ٢٠٠٩، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، وثيقة بعنوان "دليل لنقل وتكييف الابتكارات في مجال الحكم" (Guide for the Transfer and Adaptation of Innovations in Governance). وتركز هاتان الوثيقتان على مواضيع مختلفة لكنها ذات صلة بمنع الفساد، وتحتويان على معلومات مفيدة عن مؤشرات الممارسات الجيدة

وتكرارها وإمكانية نقلها. واستنادا إلى هذه الأعمال، لعلّ الفريق العامل يودّ أن يوصي المكتب بأن يضع، بالتشاور مع الكيانات ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة، مؤشرات للتقييم النوعي لأثر الممارسات الوقائية. فتقييم هذا الأثر، الذي يتمثل في القدرة على قياس مدى إسهام الممارسة المعنية في خفض مستويات الفساد أو مستوى التغاضي عنه، هو خطوة تمهيدية ضرورية لوضع نُهج ونماذج لتكرار الممارسات الجيدة. وأخيرا، لعلّ الفريق العامل يودّ أن يوصي المكتب بأن ييسّر، بالتعاون مع سائر إدارات الأمم المتحدة ووكالاتها، نقل الممارسات الجيدة وتكييفها.
