

Distr.: General
17 November 2016
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع



الدورة العادية الأولى لعام ٢٠١٧

٣٠ كانون الثاني/يناير - ٣ شباط/فبراير ٢٠١٧، نيويورك

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

التقييم

تقييم إسهام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مكافحة الفساد والتصدي للعوامل المشجعة عليه

موجز تنفيذي

المحتويات

الصفحة

٢	.....	أولا - مقدمة
٣	.....	ثانيا - معلومات أساسية
٤	.....	ثالثا - النهج
٥	.....	رابعا - النتائج الرئيسية
٢٠	.....	خامسا - الاستنتاجات
٢٦	.....	سادسا - التوصيات



الرجاء إعادة استعمال الورق



أولا - مقدمة

١ - أجرى مكتب التقييم المستقل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) هذا التقييم من أجل تقييم إسهامات البرنامج الإنمائي في تنمية القدرات المتعلقة بمكافحة الفساد على المستوى الوطني. ويشكل هذا التقييم جزءاً من خطة التقييم المتوسطة الأجل (DP/2014/5) التي أقرها المجلس التنفيذي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٤. وقد اعترف المجلس، بموافقة على التقييم، بأهمية دعم تدابير مكافحة الفساد وكفالة المساءلة والشفافية لضمان الحوكمة المنصفة. ولما كانت أهداف التنمية المستدامة تركز على مكافحة الفساد وكفالة المساءلة والشفافية في الشؤون العامة، فإن هذا التقييم سيسهم في الاستراتيجية البرنامجية للبرنامج الإنمائي المتعلقة بمكافحة الفساد.

٢ - وتتضمن أغراض التقييم: تعزيز مساءلة البرنامج الإنمائي إزاء الشركاء في التنمية على المستويين العالمي والوطني، بمن فيهم المجلس التنفيذي؛ والإسهام في وضع الاستراتيجية البرنامجية للبرنامج الإنمائي المتعلقة بمكافحة الفساد؛ وتيسير التعلم المؤسسي. وسيقدم التقييم إلى المجلس التنفيذي في دورته العادية الأولى في كانون الثاني/يناير ٢٠١٧. وتمثل أهداف التقييم في تحقيق ما يلي على وجه التحديد:

(أ) تقييم إسهامات البرنامج الإنمائي في تعزيز القدرات الوطنية على مكافحة الفساد والتصدي للعوامل المشجعة عليه؛

(ب) تقييم إسهامات البرنامج الإنمائي في المناقشات والأنشطة الدعوية العالمية والإقليمية المتعلقة بسياسات مكافحة الفساد؛

(ج) تحديد العوامل التي تشرح إسهامات البرنامج الإنمائي.

٣ - قِيمَ التقييم الإسهامات التي قدمها البرنامج الإنمائي إلى البلدان التي تمر بسياقات إنمائية وانتقالية خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٦، التي تغطي كلا من الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ (التي مُدِّدَت حتى عام ٢٠١٣) والخطة الاستراتيجية الحالية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧. وقُيِّمَت إسهامات البرنامج الإنمائي في البرامج العالمية والإقليمية والقطرية المتصلة بمكافحة الفساد والتصدي للعوامل المشجعة عليه. وبحث التقييم جدوى الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي على المستوى القطري، وفعاليتته، وكفاءته، واستدامته بالقياس إلى التوقعات المبينة في الخطة الاستراتيجية من حيث (أ) التغيرات التي حدثت في السياسات الكلية وفي الوعي؛ (ب) التغيرات التي حدثت في قدرات الدول والجهات من غير الدول؛ (ج) تحسين جودة الحوكمة.

ثانياً - معلومات أساسية

٤ - يرتبط التقدم المحرز في مكافحة الفساد على الصعيد الوطني ارتباطاً لا ينفصم بتدابير أخرى ترمي إلى تعزيز الحوكمة وتحسين المساءلة والشفافية الحكوميتين. وقد بذلت السلطات الوطنية جهوداً لتحسين الحوكمة من خلال إصلاحات تتعلق بصورة مباشرة أو غير مباشرة بمكافحة الفساد. وكان الفساد، من حيث هو قضية إنمائية، موضع مداورات في محافل حكومية دولية رفيعة المستوى على الصعيدين العالمي والإقليمي؛ كما شكلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ جهداً حكومياً دولياً مهماً يستهدف معالجة الأبعاد المختلفة للفساد. وخلافاً للأهداف الإنمائية للألفية، فإن الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة (السلام والعدل والمؤسسات القوية) يعترف صراحة بالمدى الذي يمكن أن يؤثر به الفساد والرشوة على التنمية والاستقرار، وبضرورة بذل جهود عالمية من أجل مكافحة الفساد. وقد أُعترف منذ زمن طويل، لدى معالجة مسألة الحوكمة، بأن الروابط بين التنمية والفساد تتسم بأهمية حاسمة لتحقيق النتائج الإنمائية، وتظل هناك تحديات تعترض إحراز التقدم.

٥ - وتسلم الخطط الاستراتيجية للبرنامج الإنمائي، استجابة منها للتحديات التي يطرحها الفساد، بضرورة دعم مبادرات مكافحة الفساد المحددة الأهداف، وكذلك آليات المساءلة المتعددة القطاعات في الإدارة العامة، بغية التصدي للعوامل المؤسسية المشجعة على الفساد. وخلال فترتي الخطتين الاستراتيجيتين، دُعمت برامج قطرية مبادرات ترمي إلى تحسين نوعية القطاع العام وتجاوبه ومساءلته فيما يتعلق بتقديم الخدمات. ودُعِم البرنامج الإنمائي بصورة مباشرة طائفة واسعة من الأنشطة الرامية إلى تعزيز السياسات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد، وتيسير تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

٦ - وخلال فترة التخطيط الاستراتيجي ٢٠٠٨-٢٠١٣، ساعد البرنامج الإنمائي البلدان على صياغة وتنفيذ ورصد استراتيجيات وطنية للتنمية والحد من الفقر أُدرجت فيها تدابير لمكافحة الفساد وكفالة المساءلة والشفافية. ورئي أن جودة الحوكمة مجال رئيسي للدعم المقدم لإنجاز الأهداف الإنمائية للألفية والنهوض بالحوكمة، وحُدّد الفساد بوصفه إحدى العقبات الرئيسية التي تعترض التنمية المراعية لمصالح الفقراء. وجرى التشديد في كل البرامج القطرية للبرنامج الإنمائي على تعزيز الإدارات العامة من أجل تقديم خدمات عامة خاضعة للمساءلة ومتسمة بالكفاءة، في إطار السعي إلى بلوغ الغاية الكبرى المتمثلة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

٧ - وفي الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧، التي تراعي مجالات الأولوية المحددة لما بعد عام ٢٠١٥، شدد البرنامج الإنمائي كذلك على الاستجابات المؤسسية والقانونية الكفيلة بزيادة الشفافية، وتوسيع نطاق الوصول إلى المعلومات، ومواصلة التمسك بسيادة القانون، وبناء الثقة بين الدولة والمجتمع المدني، والتصدي للفساد. وحُدّد الوصول إلى المعلومات في قطاعات معينة بوصفه مجالاً يتعين أن يقدم فيه الدعم الرامي إلى مكافحة الفساد. وساند البرنامج الإنمائي، في نخبة من المجالات القطاعية والإنمائية، الجهود الرامية إلى تحديد المخاطر المحدقة بالزهاة والتصدي لها.

ثالثاً - النهج

٨ - يعترف التقييم بأن المبادرات المتعلقة بمكافحة الفساد والتصدي للعوامل المشجعة عليه ترتبط بتفاعلات معقدة بين العمليات والأطراف السياساتية والمؤسسية، وبأن هناك حدوداً منطقية ومنهجية لعزل مدى فعالية السياسات الرامية إلى مكافحة الفساد وكفالة المساءلة والشفافية في الشؤون العامة عن سياقها. وفي أغلب الحالات، تكون هذه السياسات مدرجة في برامج تعالج عمليات أوسع نطاقاً لإصلاح الإدارة العامة والحوكمة، وقد لا يكون من السهل تبين الروابط السببية بشكل واضح. ونظرية إحداث التغيير المستخدمة في هذا التقييم تأخذ تلك الحدود في الاعتبار.

٩ - وبالنظر إلى تعقد نتائج مكافحة الفساد والتباين في حجم برامج البرنامج الإنمائي ونطاقها، فإن التقييم يفرق بين المستويات المختلفة لإسهام البرنامج الإنمائي (النتائج الفورية، والنتائج المتوسطة الأجل، والنتائج الطويلة الأجل)، ويسلم بتكرار بعض العناصر. وعلى الرغم من أن التصنيفات لا تكون واضحة دوماً، فإنها تعد مفيدة في إبقاء التوقعات المتوخاة من برامج البرنامج الإنمائي متناسبة مع نطاق ما يقدمه من دعم.

١٠ - وتبين نظرية إحداث التغيير المسارات السببية والتبادلية لمكافحة الفساد والتصدي للعوامل المشجعة عليه ('ما الذي فعله البرنامج الإنمائي؟')؛ ونهج الإسهام ('هل كانت برامج البرنامج الإنمائي مناسبة لتحقيق النتائج الوطنية؟')؛ وعملية الإسهام ('كيف حدث الإسهام؟')؛ وإسهام البرنامج الإنمائي وحدوى هذا الإسهام (ما هو الإسهام؟ وهل حقق البرنامج الإنمائي الأهداف التي توخاها؟).

١١ - ولأغراض هذا التقييم، تُصنف برامج البرنامج الإنمائي المتصلة بمكافحة الفساد ضمن مجالين عريضين هما: تعزيز السياسات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد، والتصدي للعوامل المشجعة على الفساد (المبادرات المتصلة بالمساءلة والشفافية بصفة رئيسية). وتبين نظرية

إحداث التغيير المسارات السببية والتبادلية لتدابير مكافحة الفساد والإسهامات في برنامج التصدي للعوامل المشجعة عليه. وقد حُل خمس وستون برنامجا قطريا للتحقق من الإسهام الذي قدمه البرنامج الإنمائي في هذا الصدد. وغطى التقييم كل المناطق الخمس التي ينفذ البرنامج الإنمائي برامج فيها (آسيا والمحيط الهادئ، وأفريقيا، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وأوروبا ورابطة الدول المستقلة، والدول العربية).

رابعا - النتائج الرئيسية

١٢ - يعرض هذا الفصل النتائج الرئيسية لإسهامات البرنامج الإنمائي في تعزيز القدرات الوطنية على مكافحة الفساد والتصدي للعوامل المشجعة عليه، وفي المناقشات والأنشطة الدعوية المنظمة على المستويين العالمي والإقليمي.

ألف - نطاق استجابات البرنامج الإنمائي وحجمها

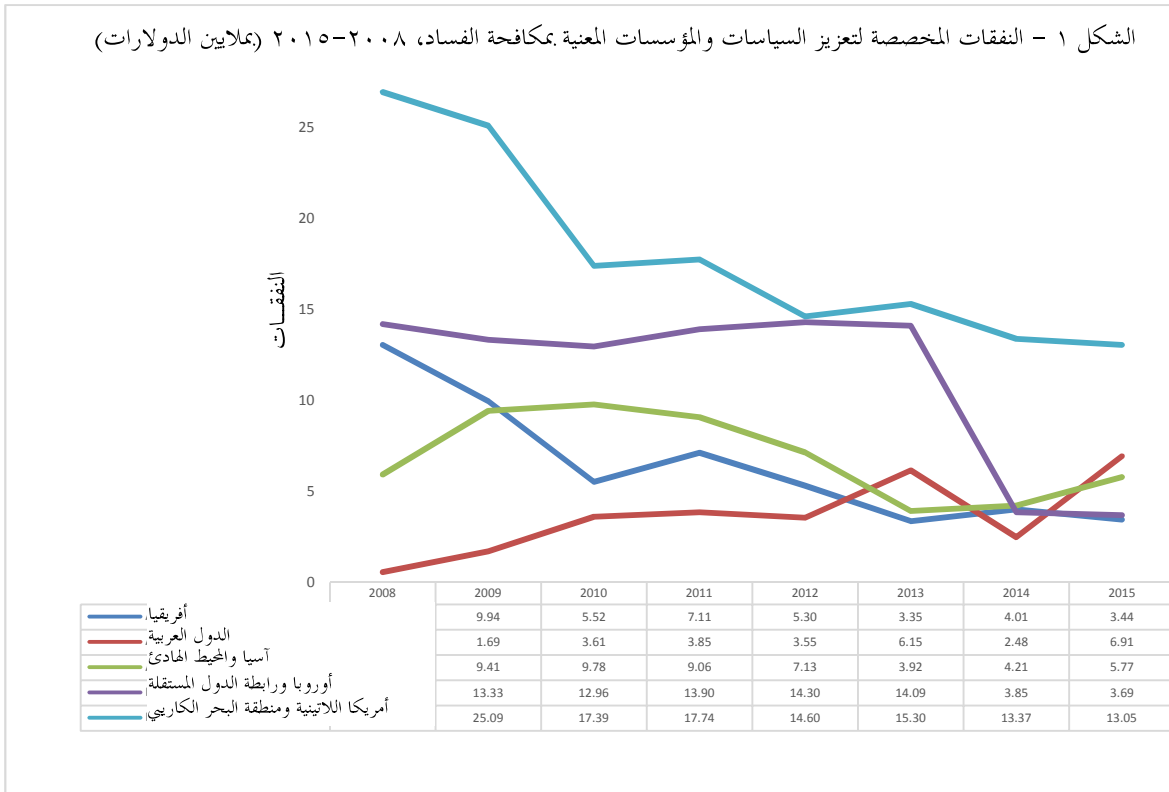
النتيجة ١: دعم مبادرات مكافحة الفساد المحددة الأهداف مجال ناشئ من مجالات الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي. وعلى وجه الإجمال، تلقى التصدي للأسباب المشجعة على الفساد مزيدا من العناية على نطاق البرامج القطرية.

١٣ - وصلت نفقات البرنامج الإنمائي المتصلة بالبرامج التي تتصدى للعوامل المشجعة على الفساد خلال الفترة الممتدة من عام ٢٠٠٨ حتى عام ٢٠١٥ إلى ١,٤٦ بليون دولار، ووصلت النفقات المتصلة بالمبادرات التي تعزز السياسات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد إلى ٣٧١,٩ مليون دولار، وقد وُزعت هذه النفقات على أساس إقليمي. وحظيت أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بأعلى إنفاق فيما يخص كلا المجالين اللذين يُقدم فيهما دعم لمكافحة الفساد، تليها أفريقيا، وآسيا والمحيط الهادئ، ثم أوروبا ورابطة الدول المستقلة (الشكلان ١ و ٢). وتُلاحظ أنماط إنفاق مماثلة فيما يخص البرامج المتصلة بالتصدي للعوامل المشجعة على الفساد (الشكل ٢). وفيما يخص النفقات المتصلة ببرامج مكافحة الفساد المحددة الأهداف، حظيت أوروبا ورابطة الدول المستقلة بثاني أكبر النفقات، تليها آسيا والمحيط الهادئ، ثم أفريقيا (الشكل ١). وحصلت الدول العربية على أقل النفقات بالمقارنة مع المناطق الأخرى. ومن أسباب الارتفاع النسبي للنفقات في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي الدور الائتماني الذي يؤديه البرنامج الإنمائي في دعم دور الحكومة في العمل المتعلق بمكافحة الفساد (الأنشطة المتصلة بالمشتريات وإدارة الأموال، بصفة عامة) الذي يستأثر بنحو ٤٠ في المائة من النفقات.

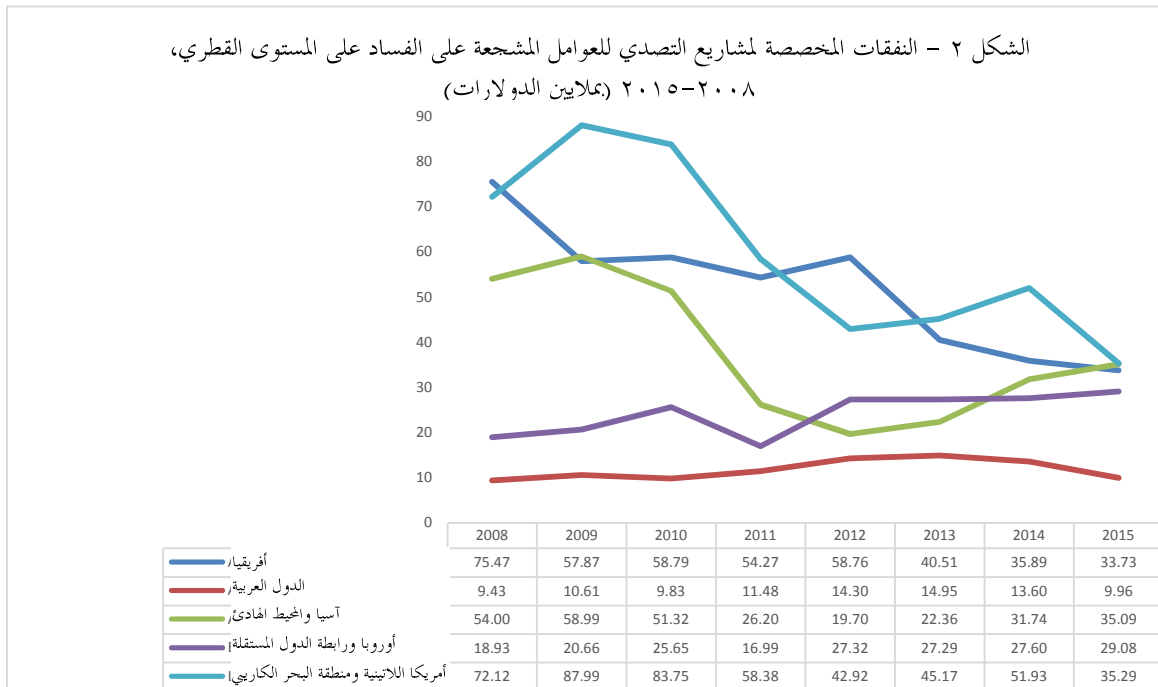
١٤ - وتم تعبئة نسبة كبيرة (نحو ٧٠ في المائة) من احتياجات المشاريع المتعلقة بمكافحة الفساد من جانب المكاتب القطرية، مع قيام البرامج العالمية والإقليمية للبرنامج الإنمائي بتقديم دعم تقني، ودعم لإدارة البرامج، وأموال أولية لاستهلال البرامج. وتتراوح حصص الموارد العادية بين ٢ في المائة و ١٨ في المائة، ويمنح معظمها إلى الحد الأدنى من ذلك النطاق.

١٥ - وعلى الرغم من أن البرامج المتصلة بالحوكمة كانت عنصرا رئيسيا في النفقات البرنامجية للبرنامج الإنمائي، فإن الموارد الإنمائية المخصصة للبرامج المتصلة بمكافحة الفساد وبكفالة المساءلة والشفافية قد انخفضت منذ عام ٢٠١١، لتناظر انخفاضا مماثلا في النفقات العامة المخصصة للحوكمة. وكان الهبوط يناظر انخفاضا مماثلا في النفقات البرنامجية العامة للبرنامج الإنمائي، وانخفاضات في الموارد العادية. وبلغ الهبوط نحو ٥٠ في المائة من النفقات المتصلة بمكافحة الفساد و ٣٥ في المائة من النفقات المتصلة بالمساءلة والشفافية. وكان الهبوط أكبر حجما في أفريقيا، وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

١٦ - وكانت التحديات التي صودفت في تعبئة الموارد واضحة على كل من المستويين المؤسسي والقطري، وأثرت بدرجة كبيرة على الاختيارات البرنامجية. وكانت التحديات المتعلقة بالموارد أكثر شدة في بلدان الشريحتين المتوسطة والعليا من البلدان المتوسطة الدخل التي تلقت حصة أصغر من الموارد العادية أو لم تتلق منها أي موارد على الإطلاق. ولما كانت الجهات المانحة قد قللت الدعم الإنمائي المقدم إلى هذه البلدان أو انتقلت إلى طريقة الدعم الثنائي/دعم الميزانية، فقد بات من الصعب على البرنامج الإنمائي أن يعبئ موارد برنامجية. ولما كانت المكاتب القطرية تعبئ نسبة كبيرة من الموارد البرنامجية في أغلب الحالات، فإن المسائل المتصلة بالحوكمة أصبحت تعالج عند توافر الأموال. واستلزمت مجالات أخرى، مثل مكافحة الفساد والحق في المعلومات وبعض المسائل الأخرى المتصلة بالشفافية، توفير تمويل أساسي للمكاتب القطرية من أجل وضع برنامج وتعبئة مزيد من الموارد.



المصدر: نظام تمويل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (أطلس) وتحليل مكتب التقييم المستقل.



النتيجة ٢: اتبع البرنامج الإنمائي نهجا عمليا في تيسير خطته المتعلقة بمكافحة الفساد. ودُعمت مبادرات محددة لمكافحة الفساد وكذلك مبادرات لتعزيز تدابير المساءلة والشفافية، وخاصة الطلب على المساءلة.

١٧ - اتبع البرنامج الإنمائي نهجا ذا شقين في مجال مكافحة الفساد. ففي حين تُعامل مكافحة الفساد في خطتي البرنامج الإنمائي الاستراتيجيتين بوصفها موضوعا برنامجيا مستقلا، فإن استراتيجياته البرنامجية تشدد أيضا على أن المساءلة والمحاسبة في المؤسسات العامة الوطنية ودون الوطنية تتسمان بدور حاسم الأهمية في تحسين الحوكمة والحد من الفساد. واعترف البرنامج الإنمائي صراحة في برامجها بأن الحد من الفساد يعد أمرا رئيسيا لتحقيق النتائج الإنمائية، وذلك في كل من مبادرات التعجيل بإنجاز الأهداف الإنمائية للألفية، وفي الجهود القطاعية اللاحقة. وفي البلدان المشمولة بهذا التقييم، مارست عوامل خارجية وداخلية ضغطا على عمليات الإصلاح الرامية إلى مكافحة الفساد. وكما تُظهر دراسات الحالات القطرية، تركت الجهود الأكثر تضافرا أثرا واضحا عندما كانت مكافحة الفساد تُحظى بقيادة حكومية وتُمسك بزمامها إرادة سياسية. ويبين الجدول ١ أدناه مشاركة البرنامج الإنمائي في التصدي للعوامل المشجعة على الفساد وتعزيز السياسات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد.

الجدول ١ - مدى مشاركة البرنامج الإنمائي في التصدي للعوامل المشجعة على الفساد وفي تعزيز السياسات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد (فيما يتعلق بالبرامج القطرية الخمسة والستين المشمولة بالتقييم)			
عدد البلدان التي قامت بمبادرات	دعم تعزيز السياسات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد	عدد البلدان التي قامت بمبادرات	دعم التصدي للعوامل المشجعة على الفساد
٣٦	السياسات المتعلقة بمكافحة الفساد	٣٤	السياسات والآليات التي تخص (الحق في) الوصول إلى المعلومات
٢٣	الوكالات المعنية بمكافحة الفساد	٣١	الآليات الرقابية
٣٥	أنشطة الدعوة والتوعية الرامية إلى مكافحة الفساد/دعم المجتمع المدني	٢٦	الشفافية في إدارة الأموال العامة
١٧	استعراض/تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد	٣٨	الإدارة العامة والخدمة المدنية
٢٣	إدارة البيانات المتعلقة بمكافحة الفساد	١٨	الحوكمة الإلكترونية

٢١	الاستقصاءات المتعلقة بمكافحة الفساد	٣٩	آليات المساءلة والشفافية على المستوى المحلي
١٥	تقييمات المخاطر القطاعية المتعلقة بمكافحة الفساد	٢٥	دعم إصلاحات العدالة والقضاء
ملاحظة: يستند العدد الإجمالي للبلدان المشار إليها في كل مجال إلى البرامج القطرية الخمسة والستين التي شملها هذا التحليل التقييمي.			

النتيجة ٣: كان من شأن تعزيز أوجه التآزر بين مشاريع الحوكمة والمجالات البرنامجية الأخرى أن يوفر للبرنامج الإنمائي مزيداً من المنافذ لدعم خطته المتعلقة بمكافحة الفساد وكفالة المساءلة على المستوى القطري.

١٨ - على الرغم من أن كل مشروع على حدة يتفق مع الأولويات الوطنية، فإن البرنامج العام المتعلق بالحوكمة يظل مجزأً في معظم الحالات. ولم يستخدم البرنامج الإنمائي بعضاً من الدعم الذي يقدمه في قطاعات الحد من الفقر أو البيئة أو الصحة لإدماج المسائل المتعلقة بمكافحة الفساد. وكانت هناك حالات بذلت فيها المكاتب القطرية جهوداً محددة لاستكشاف أوجه التآزر، وفي هذه الحالات جرى تعزيز الإسهام العام للبرنامج الإنمائي في مجال مكافحة الفساد.

١٩ - وتذكر استراتيجية الحوكمة الخاصة بالبرنامج الإنمائي عدداً من المجالات التي سيعمل فيها البرنامج الإنمائي (أو التي يعتزم أن يعمل فيها)، ولكنها لا تبين كيف سيضطلع بذلك على كل من المستوى العالمي والإقليمي والقطري. وقد وضع البرنامج الإنمائي استراتيجيات عريضة للحوكمة تبين عدة مجالات للحوكمة يتعين على المنظمة أن توليها الأولوية. وعلى الرغم من أن البرنامج الإنمائي يرى أن الخطتين الاستراتيجيتين تكفيان لتحديد أولويات البرامج على المستوى المؤسسي، فقد وُضع في عام ٢٠١٥ استراتيجية الداخلية المعنونة ببناء مجتمعات شاملة للجميع ودعم السلام من خلال الحوكمة الديمقراطية ومنع النزاعات. وحُددت مكافحة الفساد كأولوية استراتيجية شاملة. غير أن مجالات المساءلة المتصلة بالإدارة العامة لا تُسند إليها أولوية كافية، أو تفتقر إلى الوضوح. ولا تُشدد الاستراتيجية على العمل المتصل بالحوكمة في السياقات الإنمائية (البلدان غير المتأثرة بالأزمات)، ولا تُفرق بين سياقات الحوكمة المختلفة التي يُعنى بها البرنامج الإنمائي.

باء - تعزيز القدرات الوطنية على مكافحة الفساد

النتيجة ٤: كان إسهام البرنامج الإنمائي واضحا بقدر أكبر في تعزيز القدرات المؤسسية والسياسات المتعلقة بمكافحة الفساد، وكان واضحا بقدر أقل في التمكين من تحقيق نتائج تتعلق بمكافحة الفساد.

٢٠ - نَفَّذَ ٦٠ برنامجا قريبا ٢٠٠ مشروع تدعم السياسات والمؤسسات المعنية بإنفاذ مكافحة الفساد. وأسهمت قوة الدفع التي أعطتها البرنامج الإنمائي، منذ عام ٢٠٠٦، إلى هذا المجال من خلال المشاريع العالمية في زيادة عدد البرامج القطرية التي تدعم برامج مكافحة الفساد.

السياسات التمكينية والقدرات المؤسسية

٢١ - أسهم الدعم الذي قدمه البرنامج الإنمائي للسياسات والممارسات المتعلقة بمكافحة الفساد في إثراء وصياغة البرامج والأولويات الحكومية لدى وضع التدابير المؤسسية لمكافحة الفساد. وأدخلت البلدان التي يدعمها البرنامج الإنمائي تحسينات على سياسات مكافحة الفساد. وعززت برامج البرنامج الإنمائي، في البلدان المشمولة التقييم، التشريعات أو السياسات أو المؤسسات أو النظم الرقابية المتعلقة بمكافحة الفساد عن طريق صياغة سياسات لإنفاذ تدابير مكافحة الفساد والسياسات ذات الصلة (مثل سياسات مكافحة الفساد، وإشهار الأصول، وحماية المبلغين عن المخالفات)، وتقوية قدرات الوكالات والمؤسسات المعنية بمراجعة الحسابات وإجراء التحقيقات، وتقييم المخاطر، وإدارة المعلومات المتعلقة بالفساد، وإجراء استقصاءات تتعلق بالتصورات وبالتراهة. وأتاح إنشاء منصات معلومات في عدد من البلدان لوكالات مكافحة الفساد أن تزيد من نشاطها التواصلي ومن تفاعلها مع الجمهور.

٢٢ - ويتميز البرنامج الإنمائي، في عدة بلدان، بأنه كان من أولى المنظمات التي تدعم الحكومات في تعزيز الحوكمة وبناء المؤسسات والقدرات الوطنية. واستجاب البرنامج الإنمائي لتطور مسائل الحوكمة على الصعيد الوطني في سياقات معقدة. وقد اعترفت بهذا الأمر الأطراف الإنمائية التي شملتها دراسات الحالات القطرية، وكان ذلك واضحا بقوة أيضا في الوثيقة التوليفية الجامعة بشأن عمليات التقييم التي أجريت لإعداد هذا التقييم.

٢٣ - وتبين الدراسات القطرية والمكتبية التي أجريت لإعداد هذا التقييم أن التشريعات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد لئن كانت هامة فإنها لا تكفي بحد ذاتها لمكافحة الفساد ما لم تتوافر أيضا تدابير تضمن مساءلة الحكومة، ونظم قضائية وادعائية قوية. وما يُفتقر إليه

هو الصلات الضرورية التي تربط الجهود المبذولة لمكافحة الفساد بالحوكمة وإصلاح إدارة القطاع العام في مجالات مثل المشتريات العامة، والإدارة المالية، والدوائر القضائية والادعائية، بالإضافة إلى الإبلاغ العام والوصول إلى المعلومات. ولئن كان قصور الإصلاح المؤسسي قد أعاق في أحيان كثيرة تدابير مساءلة الحكومات وفعالية هذه التدابير، فمن الواضح أن البرنامج الإنمائي قد قدم، على الرغم من ذلك، إسهامات مهمة في عمليات مكافحة الفساد التي تضطلع بها البلدان الشريكة. ومن الجدير بالذكر أيضا أن الحكومات كانت، بعد نقطة معينة، مترددة إزاء الدعم الدولي للمبادرات المتعلقة بمكافحة الفساد وكفالة المساءلة والشفافية.

٢٤ - وعندما قدم الدعم إلى وكالات إنفاذ تدابير مكافحة الفساد بطريقة معزولة، جاءت النتائج محدودة. واعتمد الأداء الفعال لإحدى وكالات مكافحة الفساد على التعاون مع وكالات ومؤسسات الإنفاذ الأخرى. وتعاني عادة وكالات إنفاذ تدابير مكافحة الفساد، مثل اللجان المعنية بمكافحة الفساد، من نقص البنى التحتية والموارد المالية والبشرية، مما يحد من قدرتها على دعم الأنشطة والنتائج. وتظل قدرة لجان مكافحة الفساد الحديثة التشكيل على قيادة التعاون مع وكالات ووزارات قوية وغنية بالموارد وقائمة منذ وقت طويل مهمة صعبة. وقد اضطلعت عدة وكالات وطنية بوظائف تتعلق بمكافحة الفساد (أجهزة مراجعة الحسابات، والوحدات المعنية بالجرائم الاقتصادية والمالية، والوكالات المعنية بضرائب الدخل، وأمناء المظالم، وهيئات رقابية أخرى).

٢٥ - وفي حين أن مبادرات البرنامج الإنمائي كانت تتصل باحتياجات البلدان في مجال الحوكمة وأنها حققت أهدافها المعلنة المتمثلة في الإسهام في تحسين سياسات وقدرات المؤسسات الحكومية، فإن مدة البرامج قد قللت في عدد من الحالات من فعاليتها بدرجة كبيرة. وعلاوة على ذلك، لم تكن القدرات التي بُنيت في بعض البلدان كافية كي تعمل المؤسسات بقدرتها الخاصة وحدها بعد انتهاء الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي.

دعم إدارة البيانات والمعلومات المتعلقة بالفساد

٢٦ - تتمثل مشكلة تعاني منها معظم البلدان في نقص بيانات السلاسل الزمنية وممارسات القياس التي يمكن عقد مقارنات بينها على مدى فترة من الزمن لرصد التقدم المحرز بشأن الإجراءات المتخذة، والتقدم المحرز في مكافحة الفساد. وقد دعم البرنامج الإنمائي في عدة بلدان إجراء الاستقصاءات، وإدارة البيانات المتعلقة بالفساد، وتشخيص المخاطر. ومن القيود التي تحد من الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي لتقييمات المخاطر في مجال مكافحة الفساد أن هذه التقييمات تجري لمرة واحدة فقط، مما يقلل في أحيان كثيرة من إمكاناتها كأداة

سياساتية. وكانت الدراسات والاستقصاءات التي لم يتم ربطها بالعمليات السياسية محدودة الاستخدام وغير ظاهرة للعيان بصورة واضحة في أحيان كثيرة.

٢٧ - وتستند معظم البيانات المتاحة المتعلقة بمكافحة الفساد إلى التصورات بدلا من أن تستند إلى تشخيص لأداء المؤسسات والقطاعات. وعلى الرغم من أن البرنامج الإنمائي قد دعم إجراء الاستقصاءات، فلم تتم معالجة التحديات الأوسع نطاقا المرتبطة بقياس الفساد.

٢٨ - وساند البرنامج الإنمائي البوابات المخصصة للبيانات المتعلقة بالفساد في عدة بلدان من أجل تزويد المواطنين بقنوات سهلة للإبلاغ عن الفساد، وتزويد السلطات بأدوات تتيح لها تتبع استجاباتها للشكاوى الواردة. وقد أثارَت بوابات بيانات الفساد اهتمام المواطنين، وأدت في معظم البلدان إلى زيادات كبيرة في الإبلاغ عن الفساد وغيره من الممارسات غير الأخلاقية. ويعتمد نجاح بوابات البيانات على متابعة الحالات المبلغ عنها، وهو أمر لم يتسن ضمانه في معظم الحالات التي قُدم فيها دعم من البرنامج الإنمائي. وكفلت المنصات الأكثر نجاحا متابعة الحالات المبلغ عنها عن طريق جمع المعلومات المتصلة بها وتبادلها مع الإدارات الحكومية المختلفة لاتخاذ إجراءات بشأنها. ولكن في معظم الحالات الأخرى لم تتوافر لدى الوكالة المعنية بمكافحة الفساد موارد كافية لإجراء تحقيقات أولية في حالات الفساد. ولم تكن هناك في أحيان كثيرة نظم للتعامل مع الحالات المبلغ عنها، مما أدى إلى شيوع الإحباط في صفوف المواطنين والنشطاء في مجال مكافحة الفساد.

تيسير تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

٢٩ - استكمل البرنامج الإنمائي الدور المعياري الذي يقوم به مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فيما يخص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من خلال تيسير المبادرات الرامية إلى تعزيز تنفيذها. ويرتبط الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي للاتفاقية ارتباطا وثيقا بالعمل الذي يؤديه في مجال الحوكمة ويستكمل الولاية المعيارية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بشأن الاتفاقية من خلال دعمه لسياسات الإدارة العامة، وتنمية القدرات ومؤسسات مكافحة الفساد، والعمل مع الدول والجهات من غير الدول. كما يتعلق موقف البرنامج الإنمائي فيما يخص التنفيذ بتمثيله في معظم البلدان، وشراكاته المستمرة مع المؤسسات الحكومية، ومعرفته بالفرض العملية المتاحة على أرض الواقع.

دعم الدعوة في مجال مكافحة الفساد

٣٠ - ساند البرنامج الإنمائي دور المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في إيجاد طلب على الحوكمة الشفافة والخاضعة للمساءلة وعلى التوعية بالفساد. ودعم البرنامج الإنمائي، في

٣٥ بلدا من البلدان الخمسة والستين التي شملها التقييم، المبادرات المتعلقة بالتوعية والدعوة التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني، ويسر الاستراتيجيات الحكومية الرامية إلى التفاعل معها. ومن الجدير بالذكر أن البرنامج الإنمائي قد ساند هذه المنظمات حتى في البلدان التي كان فيها المجال السياسي المتاح لمشاركة المجتمع المدني محدودا.

٣١ - وتوضح الدراسات القطرية القيود التي تعاني منها منظمات المجتمع المدني لدى تنفيذ خطة لمكافحة الفساد. وأدى تطور التكنولوجيا ووسائل الإعلام إلى زيادة تناقل التصورات وإلى ارتفاع الطلب على الفعالية الحكومية، وخاصة فيما يتصل بتقديم الخدمات العامة ومراعاة الشفافية في استخدام الأموال العامة. وما لم تكن منظمات المجتمع المدني تعمل على تقصي حالات الفساد أو تيسير المنصات التي تتيح للمواطنين تقديم إفادات عن الحالات أو الأنشطة التي تجتذب انتباه الإعلام، لأضحى من الصعب عليها أن تحافظ على اهتمام المواطنين والفئات المعنية.

٣٢ - وتعد قدرات منظمات المجتمع المدني العاملة على المستوى دون الوطني ضعيفة في كثير من الأحيان. وكانت مشاركة البرنامج الإنمائي قاصرة إلى حد كبير على منظمات المجتمع المدني التي توجد مقرها في المدن الرئيسية، شأنه في ذلك شأن كثير من المنظمات الإنمائية الدولية.

جيم - التصدي للعوامل المشجعة على الفساد: دعم تعزيز المساءلة والشفافية

النتيجة ٥: تَفَاوَتْ إسهام المبادرات المتعلقة بالمساءلة والشفافية في جهود مكافحة الفساد التي تبذلها البلدان من مبادرة لأخرى. وكان من شأن التركيز الصريح على مكافحة الفساد في المبادرات المتعلقة بالمساءلة والشفافية أن يعزز إسهامات البرنامج الإنمائي.

٣٣ - تلقى عمل البرنامج الإنمائي المتصل بمكافحة الفساد دعما من برنامج حوكمة أوسع نطاقا وكان جزءا من ذلك البرنامج الذي اعتبر أن الدعم المقدم لتعزيز المساءلة في مجال الإدارة العامة والحوكمة المحلية حاسم الأهمية في التصدي لطائفة متنوعة من العوامل المشجعة على الفساد. واعترف البرنامج الإنمائي بأهمية دعم آليات المساءلة المتعددة القطاعات - مساندة الآليات الرقابية، وإصلاحات الإدارة العامة، وأخلاقيات القطاع العام، وإصلاحات الخدمة المدنية، والحوكمة اللامركزية، والحوكمة الإلكترونية. ونفذت في عدد من البلدان برامج تتعلق بسيادة القانون، استكمالا لجهود مكافحة الفساد. وعلى الرغم من أن مكافحة الفساد لم تشغل دوما مكانة مركزية ضمن أهداف مشاريع المساءلة والشفافية، فإن دعم البرنامج الإنمائي لهذه المبادرات قد أسهم في عمليات مكافحة الفساد في مجال الإدارة العامة.

٣٤ - وكانت التدابير الرامية إلى تعزيز المساءلة والشفافية هي المجال الذي ركز عليه الدعم بصورة رئيسية في أغلبية واسعة من البلدان التي ساندها البرنامج الإنمائي في مجال الحوكمة. وكان هذا الدعم موزعا على برامج البرنامج الإنمائي المتعلقة بالإدارة العامة والحوكمة المحلية وسيادة القانون في إطار ١٢٤ برنامجا قطريا و٧٢٩ مشروعا تنفذ في سياقات إنمائية متنوعة.

٣٥ - وأتاح الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي إنشاء النظم، وتقوية القدرات المؤسسية، وتوفير نماذج ناجعة لتعزيز المساءلة والشفافية على المستوى المحلي. واستجابت برامج البرنامج الإنمائي لحاجات الحكومات ولأولويات الحوكمة الوطنية. وتنوعت عمليات التغيير التي أسهم فيها البرنامج الإنمائي تنوعا كبيرا فيما بين البلدان. وانطوت الإسهامات التي قدمها البرنامج الإنمائي في طائفة من مجالات المساءلة والشفافية على إمكان إثراء العمليات والممارسات المتعلقة بالسياسات العامة والتأثير فيها من أجل زيادة المساءلة الحكومية. غير أن الإسهامات لم تكن كافية لضمان الحوكمة الشفافة أو مساءلة الإدارة العامة في جميع الحالات. وأدى ضعف الزخم السياسي والالتزام الحكومي بالحوكمة والإصلاحات المؤسسية، ومحدودية نطاق تدخلات البرنامج الإنمائي، إلى تقويض إنجاز نتائج المساءلة والشفافية التي كان من شأنها أن تعزز مكافحة الفساد.

٣٦ - وكانت تدابير الشفافية والمساءلة على المستوى المحلي من المجالات التي قدم فيها البرنامج الإنمائي دعما قويا ضمن مواضيع مثل التنمية والحوكمة المحليتين التشاركيتين. وعلى الرغم من أن مكافحة الفساد لم تُذكر صراحة كهدف رئيسي، فقد ساند البرنامج الإنمائي مبادرات متنوعة ترمي إلى الحد من أوجه القصور المؤسسية في مجال الإدارة العامة. ودعم البرنامج الإنمائي الوصول إلى المعلومات، ومشاركة المواطنين والتشاور معهم، والرصد والرقابة من جانب المواطنين كتدابير هامة لتعزيز الحوكمة وتقديم الخدمات على المستوى المحلي. وساند نحو ٦٠ في المائة من البرامج القطرية التي نفذها البرنامج الإنمائي أنشطة تتعلق بمكافحة الفساد وكفالة المساءلة والشفافية على المستوى المحلي.

٣٧ - واستحدث البرنامج الإنمائي حيزا خاصا به في ميدان دعم المساءلة والشفافية، باستثناء بعض المجالات مثل إدارة أموال النفط. وتمثل الميزة النسبية للبرنامج الإنمائي، كما أشير في كثير من المقابلات التي أجريت مع الحكومات والجهات المانحة، في إسهامه بخبرة مستمدة من بلدان عديدة، وفي قدرته على العمل مع الحكومات حتى في حالات صعبة من الناحية السياسية. وكان من الواضح أيضا أن مرونة البرنامج الإنمائي في مساندة الوحدات الصغيرة من كيانات الإدارة العامة قد ساعدته على أن يشغل موقعا مواليا في مجال دعم

المساءلة والشفافية. وزود هذا الموقع البرنامج الإنمائي بقوة تأثير مكنته من المشاركة في إصلاحات الحوكمة الأوسع نطاقا.

تحسين فرص الوصول إلى المعلومات

٣٨ - كانت لإسهامات البرنامج الإنمائي أهميتها في تحسين فرص الوصول إلى المعلومات العامة على المستوى المحلي، ولا سيما المبادرات التي تيسر استخدام المواطنين للمعلومات من أجل المشاركة في الأنشطة المحلية المتعلقة بالتخطيط والحوكمة. ونجح تحسين فرص الوصول إلى المعلومات في زيادة المساءلة، ونجح بدرجة معينة في الحد من الفساد على المستوى المحلي. وساند البرنامج الإنمائي مبادرات تُعزز فرص الوصول إلى المعلومات في ٣٤ بلدا من البلدان الخمسة والستين التي شملها التقييم، واستدعى بعض هذه المبادرات تقديم قدر أكبر من الدعم الموضوعي. وتضمنت الأنشطة الرئيسية دعم سياسات الوصول إلى المعلومات على المستويين الوطني والمحلي؛ وتنمية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لأغراض تبادل المعلومات؛ وتحقيق التكامل بين قواعد البيانات الوطنية من خلال تكنولوجيات الاتصالات، وبوابات المعلومات، والحوكمة الإلكترونية؛ وأنشطة التوعية والدعوة. وبالنظر إلى أهمية وصول المواطنين إلى المعلومات وندرة المبادرات التي نفذت فيما مضى لتحسين الوصول إلى المعلومات، فقد أدى الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي إلى مساعدة الحكومات على أن تصبح أكثر استجابة للطلب على الشفافية في الأداء العام.

٣٩ - وفي عدة حالات، توسعت الحكومات في مبادرات البرنامج الإنمائي، واتسمت هذه المبادرات أهمية حاسمة في إثراء السياسات الحكومية، وعززت تنفيذ التشريعات الوطنية، وحققت نتائج إضافية بإسهامها في شفافية عمليات إعداد الميزانيات على المستوى المحلي. وشجع البرنامج الإنمائي على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في مبادرات مكافحة الفساد. ومن ذلك مثلا أن التنبيهات إلى وقائع الفساد، الموجهة عبر رسائل نصية إلى السلطات المعنية بمكافحة الفساد، قد وُلدت حماسا كبيرا في صفوف الجمهور، حتى وإن كانت التحديات المتصلة بمتابعة الشكاوى ما زالت قائمة.

٤٠ - وكان هناك تفاوت كبير في النتائج التي حققها البرنامج الإنمائي بواسطة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المجالات التي استخدمت فيها، وأدت هذه التكنولوجيا إلى زيادة فرص الوصول إلى المعلومات وإلى تحسين الخدمات العامة في أكثر من ربع البلدان المشمولة بالتقييم. وكانت استدامة بوابات المعلومات متواضعة في بلدان كثيرة لم تتكامل فيها بالصورة الصحيحة مع أداء المؤسسات الحكومية أو الحكومات المحلية. ويجب أن يقال الشيء نفسه عن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في توحيد المعلومات المتعلقة بالموظفين الحكوميين. وفي

معظم المناطق، صودف تحد إضافي يتعلق بالوصول إلى الإنترنت وسرية استخدامها، وبتغطية التكاليف المتصلة بتنفيذ الحلول التكنولوجية.

٤١ - وأدت الجهود المبذولة من أجل تحديث الإدارة العامة في مؤسسات حكومية رئيسية إلى زيادة الفعالية الحكومية. ومن الأمثلة على ذلك الحوكمة الإلكترونية على المستويين الوطني والمحلي: ففي ١٨ بلدا شملها التقييم، ساند البرنامج الإنمائي مجالات تستخدم الحوكمة الإلكترونية وأدخل فيها تحسينات ملموسة. وعندما استخدمت الحوكمة الإلكترونية في قطاع الخدمات، قللت من عدد الوسطاء وفرص الفساد في تقديم الخدمات. ودعم البرنامج الإنمائي حوسبة نظم متكاملة لإدارة المالية وكشوف المرتبات، وساند وضع وتنفيذ سياسات وإجراءات لإدارة الموارد البشرية.

تعزيز دور المواطنين

٤٢ - أسهم البرنامج الإنمائي في توسيع دور المواطنين والمنظمات المجتمعية في تخطيط التنمية المحلية. ودُعمت الآليات التشاركية المحلية في عدة بلدان وحقت درجة معقولة من النجاح في زيادة طلب المواطنين على المساءلة في مجال الخدمات العامة. ويضم مجال التنمية المحلية أطرافا كثيرة، وينفذ البرنامج الإنمائي فيه برامج كبيرة الحجم في بعض البلدان. وقد أسهم الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي في توفير نماذج ناجحة لمشاركة المواطنين في تعزيز المساءلة والشفافية والحوكمة القطاعية على المستوى المحلي.

٤٣ - وتتوافر عدة أمثلة توضح مدى تفاعل البرنامج الإنمائي مع منظمات المجتمع المدني والمجتمعات المحلية. وتُظهر الدراسات القطرية أن الصلة بين اللامركزية والمساءلة ليست صلة مباشرة، وأن النتائج تتأثر إلى حد كبير بالخصائص القطرية وبالنهج المتبع في الإصلاح. وقد تكون الحوكمة المحلية ناجحة بوجه خاص عندما تقترن بارتفاع مستويات المشاركة المجتمعية، وعندما تشمل مرحلة ما قبل التنفيذ بناء قدرات الموظفين الحكوميين والبنى التحتية على المستوى المحلي.

٤٤ - ويعتمد نجاح التدابير التشاركية المحلية، في المقام الأول، على مدى توافر نظم المساءلة على المستوى المحلي والمستويات الأخرى، وعلى مدى ارتباط المبادرات المنفذة على المستوى المحلي بالعمليات السياسية الأوسع نطاقا. وفي غياب روابط من هذا النوع، كان للجهود المبذولة على المستوى المحلي نتائج ضئيلة، وبقيت مبادرات تنفذ لمرة واحدة أو مبادرات معزولة ذات تأثير محدود على السياسات والممارسات المتعلقة بالمساءلة والشفافية. ونظرا لقصّر مدة المبادرات وضيق نطاقها، صودفت تحديات تتعلق بضمان تكرار المبادرات وتأثيرها في السياسات والممارسات الحكومية. وفي كثير من الأحيان، كانت هناك مبادرات

مماثلة نفذتها وكالات مختلفة تعمل على المستوى المحلي. وكان لتوافر سياسات حكومية معززة بالشكل المناسب، أو لإضفاء الطابع المؤسسي على المبادرات التحريبية، أهمية حاسمة لتطبيق هذه المبادرات على نطاق أوسع من جانب الحكومات والوكالات الإنمائية.

٤٥ - وكانت الروابط بين المبادرات المحلية والسياسات المتخذة على المستوى الوطني ضعيفة - ولم تكن هذه مشكلة للبرنامج الإنمائي وحده - وكان هناك افتقار في كثير من الأحيان إلى تدابير جادة لإقامة هذه الروابط. وكان التحدي المباشر في عدد من البلدان التي حققت المبادرات فيها نجاحا نسبيا هو إضفاء الطابع المؤسسي عليها ضمن النظم الحكومية المحلية. وعندما ساند البرنامج الإنمائي أيضا عمليات الحوكمة المحلية، كانت فرص المضي قدما بتدابير تعزيز الطلب على المساءلة أفضل نسبيا.

المبادرات القطاعية المتعلقة بالتراحة

٤٦ - وفر إطار التعجيل بإنجاز الأهداف الإنمائية للألفية زحما للشروع في جهود للحد من المخاطر المتعلقة بالحوكمة في مجالات إنمائية رئيسية. ولم ينل ذلك الزخم مساندة تتيح معالجة المسائل المتعلقة بالفساد في القطاع الاجتماعي، الذي ظل محالا لا يحظى باهتمام كاف في الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي.

٤٧ - وأسند البرنامج الإنمائي أولوية لقطاعات التعليم والصحة والمياه والبيئة ومجالات برنامجية مثل إدارة الأزمات والصناعات الاستخراجية كي تُجرى فيها تقييمات شاملة بشأن التراحة، وتمكنت هذه التقييمات من الوقوف على أوجه ضعف تتعلق بالحوكمة. وكانت هناك نماذج إيجابية اتسم فيها الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي بأهمية مركزية لتحسين المبادرات القطاعية المنفذة على المستوى المحلي. ويشكل قصور الانتظام الدوري أحد القيود التي تكتنف التقييمات التي يجريها البرنامج الإنمائي للتراحة في الحوكمة القطاعية. وعندما أجريت التقييمات القطاعية، لم يتم الترويج بالقدر الكافي للاستفادة منها.

٤٨ - وعلى الرغم من أن هناك اهتماما متزايدا بتقييمات مخاطر الحوكمة، فإن إدارة المخاطر القطاعية لم تحرز تقدما كافيا. وتُظهر الدراسات القطرية أن القطاعات الاجتماعية قد أحرزت عددا قليلا من تقييمات المخاطر المتصلة بالفساد وبالممارسات المتبعة في مجال المشتريات. وقد خلصت معظم التقييمات القطرية المشتركة التي أجرتها الأمم المتحدة إلى أن مسألتي الحوكمة والفساد عائقان يعترضان الحد من الفقر وتقديم الخدمات؛ وأكدت الدراسات القطرية التي أجريت من أجل إعداد هذا التقييم تلك النتيجة. وكانت أوجه الضعف في القدرات المؤسسية من العقبات التي أشير إليها في معظم الأحوال، على الرغم من أن أسبابها الأساسية لم تشخص بالشكل المناسب. ولم تكن أدوات تقييم المخاطر الائتمانية في إدارة المالية العامة وكذلك

المسؤولية المالية كافية لإجراء تقييمات للمخاطر القطاعية. وضاعت فرص لمعالجة مسائل الفساد في القطاعات التي ينفذ البرنامج الإنمائي فيها مبادرات كبيرة الحجم.

٤٩ - وفي كثير من البلدان، قدم البرنامج الإنمائي إلى الحكومة خدمات تتعلق بالمشتريات والائتمان في القطاعات الاجتماعية وقطاع البنى التحتية. وعلى الرغم من أن البرنامج الإنمائي أخذ في الابتعاد عن تقديم الدعم في مجال المشتريات، فإن كثيرا من البلدان ترى أن الخدمات التي يقدمها البرنامج الإنمائي تتسم بالكفاءة وبفعالية التكاليف. ولذا تكون خدماته مطلوبة في بعض البلدان التي تعتمد فيها الحكومات على تقليص الفساد في قطاعات اجتماعية رئيسية. وعلى الرغم من أن لهذا الدعم تأثيرا يتمثل في "أنسياب المنافع" لتشمل تعزيز المساءلة والشفافية وتحسين الخدمات، فقد ثبت أنه ينطوي على تحديات تتعلق بإدخال تحسينات ذات طابع نُظمي أكبر في العمليات والممارسات المؤسسية.

العلاقات بين الجنسانية والحوكمة

٥٠ - أصدر البرنامج الإنمائي منشورات تسلط الضوء على الأثر غير التناسلي الذي يتركه الفساد على النساء، ولكن ليس هناك دليل يذكر على أن المنظورات الجنسانية قد حُللت أو رُبِطت بالدعم المقدم إلى البرامج المتعلقة بمكافحة الفساد وبالحوكمة. ولم يُترجم الالتزام المعلن في وثائق البرامج القطرية إلى مؤشرات أو معايير أساسية أو أهداف تراعي الاعتبارات الجنسانية ويكون من شأنها أن تمكن البرنامج الإنمائي من قياس التقدم المحرز في معالجة المساواة بين الجنسين من خلال برنامجه المتعلق بالحوكمة. وافترقت برامج البرنامج الإنمائي المتعلقة بمكافحة الفساد وبالإدارة العامة، مع بعض الاستثناءات، إلى تحليل جنساني يكون من شأنه أن يوجه الاستراتيجيات البرنامجية. وأعد البرنامج الإنمائي وثائق إرشادية بشأن إدماج البعد الجنساني في الإدارة العامة رُئي أنها مفيدة ويجدر توزيعها على نطاق أوسع. غير أن المكاتب القطرية قد افتقرت إلى القدرة على إدماج المنظورات الجنسانية في عملية إصلاح الإدارة العامة وبرامج مكافحة الفساد.

دال - تيسير المناقشات والأنشطة الدعوية المتعلقة بالسياسات على الصعيدين العالمي والإقليمي

النتيجة ٦: شارك البرنامج الإنمائي بشكل استباقي في المناقشات والأنشطة الدعوية العالمية المتعلقة بمكافحة الفساد. وشارك البرنامج الإنمائي بصورة نشطة في المناقشات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة وأسهم في الهدف ١٦ من الخطة.

٥١ - قام البرنامج الإنمائي، بالشراكة مع أطراف فاعلة دولية أخرى، بتيسير المناقشات التي جرت على المستوى العالمي بشأن استراتيجيات مكافحة الفساد. ويعد البرنامج الإنمائي جزءا

من مبادرات مشتركة مثل مبادرة "مفتشو ضرائب بلا حدود"، والمبادرة الدولية للشفافية في المعونة، وشراكة الحكومات المنفتحة. وقدمت المشاريع العالمية، خلال فترتي الخطتين الاستراتيجيتين، إسهامات مهمة في تعزيز المناقشات المتعلقة بمكافحة الفساد. ويسرت المشاريع العالمية مشاركة البرنامج الإنمائي، ووفرت قناة تربط العمل المنفذ على المستوى القطري بالمناقشات الدائرة على المستوى العالمي. وشارك البرنامج الإنمائي في مؤتمرات مختلفة، وأعد منتجات معرفية، وأثرى المناقشة العالمية بالمنظورات القطرية. وأدت المشاريع إلى تمثيل البرنامج الإنمائي في محافل عالمية شتى، ومكنته من بناء شراكات عالمية تسهم في سياسة مكافحة الفساد والأنشطة الدعوية في هذا المجال.

٥٢ - ومن خلال جماعات الممارسين، وفر البرنامج الإنمائي منابر عالمية لمناقشة التحديات التي تواجه مكافحة الفساد، وللتعاون على إيجاد حلول لها. وتستضيف جماعة الممارسين العالمية المعنية بمكافحة الفساد، بصفة سنوية، مناقشةً عن سبل المضي قدماً في تعزيز خطة مكافحة الفساد. وتيسر هذه المناقشات، التي تشهد حضوراً جيداً، تبادل دروس وممارسات مستفادة من مختلف البلدان بين الحكومات والأطراف الفاعلة في المجتمع المدني والجهات المانحة. والقرارات التي تعتمد في هذه المحافل وتتوافق عليها الآراء بشكل واسع كثيراً ما تتم متابعتها لاتخاذ إجراءات منسقة بشأنها.

النتيجة ٧: قدمت البرامج الإقليمية للبرنامج الإنمائي إسهامات هامة عن طريق ربط الأطراف الفاعلة الإقليمية بالشبكات العالمية، وتيسير التعاون مع المنظمات الدولية.

٥٣ - غطت المشاركة الإقليمية للبرنامج الإنمائي طائفة واسعة من مجالات الحوكمة، وقدمت دعماً للصكوك والمؤسسات الإقليمية، والأحداث المتعلقة بتبادل المعارف، والتدريب. وعلى المستوى الإقليمي، سلط البرنامج الإنمائي الضوء على مسائل تتعلق بمكافحة الفساد لم تكن قد عولجت بصورة كافية في المناقشات التي دارت على المستوى المحلي، ومن بينها المسائل المتصلة بمجالات مثل حرية المعلومات (أو الحق في المعلومات). وساعد استهلال بعض تلك المناقشات من المنظور الإقليمي بدلا من المنظور القطري على دفع الحوار بشأن السياسات قدماً، لأن ذلك كان يعني عدم خص أي بلد بالذكر، وقد حدث هذا الأمر في آسيا والمحيط الهادئ على سبيل المثال. ومن الأمثلة الأخرى الدور الذي أداه البرنامج الإنمائي في تيسير إنشاء الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وهي أول محفل إقليمي عربي لمكافحة الفساد يُعنى بتبادل المعارف وتنمية القدرات والحوار بشأن السياسات.

٥٤ - وأعطى البرنامج الإنمائي الأولوية لإقامة شراكات مع الهيئات الحكومية الدولية الإقليمية، ووفر نهجا أكثر تناسقا اهتدى به العمل الإقليمي في منطقة أفريقيا. وكان للبرنامج الإقليمي لأفريقيا توجهها إقليمي واضحا ركز على تقوية قدرات المؤسسات الحكومية الدولية الإقليمية، وبناء الأطر المعيارية الإقليمية، وتعزيز إدارة المعارف. وتُبحث مسألة مكافحة الفساد بصورة صريحة في سياق الدعم المقدم لتعزيز الأطر الرقابية والشفافية فيما يتعلق باستخراج الموارد الطبيعية والتدفقات المالية. واستعان مجلس مكافحة الفساد التابع للاتحاد الأفريقي بالخبرة التقنية للبرنامج الإنمائي في استضافة أول اجتماع قاري له بشأن الصناعات الاستخراجية، والتدفقات المالية غير المشروعة، وإعادة الأصول المسروقة إلى أوطانها، والإنفاذ الإقليمي لاتفاقية الاتحاد الأفريقي لمكافحة الفساد.

خامسا - الاستنتاجات

٥٥ - قدم البرنامج الإنمائي إسهامات هامة بشأن مكافحة الفساد في عدد من المجالات. وتركز الاستنتاجات على المسائل السياقية، وعلى إسهامات البرنامج الإنمائي في تنمية القدرات الوطنية على النهوض بمكافحة الفساد.

الاستنتاج ١: يُنفذ الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي لبرامج مكافحة الفساد في سياق سياسي وتنفيذي معقد ينطوي على تحديات متعددة تتعلق بالإدارة العامة. وما زالت بلدان كثيرة يقدم البرنامج الإنمائي دعمه فيها تواجه تحديات تُظمية هامة تعترض جهودها الرامية إلى تحسين المساءلة والحد من الفساد.

٥٦ - اعترفت الحكومات الشريكة بما للفساد من آثار ضارة على التنمية، وسلّمت بضرورة تعزيز نظم الحوكمة وعملياتها. وفي كل بلد من البلدان التي شملها هذا التقييم، وُضعت تدابير لصياغة سياسات لمكافحة الفساد، وإقامة المؤسسات، ومعالجة المسائل المتعلقة بالمساءلة والشفافية، وإطلاق مبادرات لتنمية القدرات. وعلى الرغم من تلك الجهود، فإن كثيرا من البلدان الشريكة لم تُسند أولوية لهذه الإجراءات ولم ترسخها بقدر يكفي لاستئصال الفساد. ووجد التقييم قدرا كبيرا من عدم الاتساق، والتزاما حكوميا غير كاف في أحيان كثيرة بعمليات ومؤسسات إنفاذ تدابير المساءلة ومكافحة الفساد التي تم إنشاؤها. وعلى الرغم من أن إصلاحات الحوكمة تتواصل في كل بلد من البلدان التي شملها هذا التقييم، فإن تركيز هذه الإصلاحات كان منصبا عادة على النمو الاقتصادي. ويعني تفضيل مجالات معينة من إصلاحات الحوكمة أن على البرنامج الإنمائي أن يكون واقعا بشأن النتائج المتوقعة من جهوده المساندة لمكافحة الفساد.

٥٧ - ويظل الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي من أجل تقوية سبل مكافحة الفساد والتدابير الكفيلة بتعزيز الحوكمة الشفافة والخاضعة للمساءلة محتفظاً بأهميته في معظم البلدان الشريكة. ولكن بالنظر إلى الطابع الحساس للموضوع، فإن البرنامج الإنمائي والمنظمات الإنمائية الدولية بوجه عام تواجه عادة مقاومة حكومية لتطبيق تدابير شاملة لمكافحة الفساد. ولذا مالت برامج البرنامج الإنمائي إلى التصدي للعوامل المشجعة على الفساد في إطار الدعم الأوسع نطاقاً للإدارة العامة، وقدمت دعماً ذا طابع مباشر أكبر حيثما كانت الحكومات قد أنشأت برامج خاصة بها لمكافحة الفساد وكانت منفتحة على تلقي مشورة تقنية. ويحظى تركيز البرنامج الإنمائي على التصدي للعوامل المشجعة على الفساد بتقدير جيد، على الرغم من أن الاستفادة من هذه المبادرات كانت محدودة بدرجة كبيرة ولم يكن لها إلا تأثير هامشي على الأبعاد المتصلة بالفساد من عمليات إصلاح الحوكمة. وكما هي الحال مع منظمات كثيرة تعمل في هذا المجال، لم تكن قوة الدفع التي تلقتها المساءلة والشفافية كافية لتكوين الكتلة الحرجة اللازمة لإحداث التغيرات الضرورية لتقليل الفساد بدرجة كبيرة، على الرغم من أن البرنامج الإنمائي قد عالج العوامل المشجعة على الفساد في الإدارة العامة.

٥٨ - وواجهت المبادرات الرامية إلى تعزيز المساءلة والشفافية أو التصدي للفساد مقاومة أقل على المستوى المحلي بالقياس إلى المستوى الوطني. وأظهرت الحكومات اهتماماً بمشاركة البرنامج الإنمائي على المستويات دون الوطنية، وخاصة من أجل المساعدة على ربط المساءلة والشفافية في مجال الحوكمة بتقديم الخدمات.

الاستنتاج ٢: كانت مكافحة الفساد والحوكمة الخاضعة للمساءلة مجالين رئيسيين للدعم المقدم من البرنامج الإنمائي خلال الخطتين الاستراتيجيتين الحالية والسابقة. وعلى الرغم من أن الموارد المنفقة لا يمكن مقارنتها بالموارد التي أنفقتها بعض المؤسسات المالية الدولية، فإن البرنامج الإنمائي قد راكم خبرة خاصة فريدة في دعم الجهود المبذولة من أجل التصدي للعوامل المشجعة على الفساد وتعزيز القدرات الوطنية على مكافحة الفساد.

٥٩ - من الجوانب الهامة للعمل الذي اضطلع به البرنامج الإنمائي في هذا المجال استعداده لتناول مواضيع حساسة مثل مكافحة الفساد. وفي عدة بلدان، كان البرنامج الإنمائي من أولى المنظمات التي تدعم مبادرات مكافحة الفساد. ومن الواضح أن الدعم الطويل الأجل المقدم من البرنامج الإنمائي قد أدى إلى انخفاضات تراكمية في مخاطر الفساد وإلى تحسين المساءلة والشفافية.

٦٠ - وتنفيذ مبادرات مكافحة الفساد ومبادرات لكفالة المساءلة في الوقت نفسه يتيح للبرنامج الإنمائي أن يعمل على مستويات متعددة. وقد ساند البرنامج الإنمائي مبادرات

لمكافحة الفساد في ٦٥ بلدا، ودعم الجهود المبذولة من أجل التصدي للعوامل المشجعة على الفساد في الإدارة العامة في ١٢٤ بلدا. وبصرف النظر عن أهداف كل مشروع على حدة، فإن مجالات العمل هذه تتكامل فيما بينها وتعزز الإسهام العام الذي يقدمه البرنامج الإنمائي في مكافحة الفساد. واهتدى الدعم المقدم للسياسات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد في جميع البلدان الشريكة، فضلا عن المبادرات الرامية إلى التصدي للعوامل المشجعة على الفساد، بتعريف واسع دون ميل صوب نهج بعينه. وأدى ذلك إلى زيادة مرونة البرنامج الإنمائي في الاستجابة للأولويات الحكومية الوطنية.

٦١ - وعلى الرغم من أن إسهامات البرنامج الإنمائي كانت هامة في تعزيز السياسات والقدرات المتعلقة بمكافحة الفساد، فإن فعاليتها واستدامتها تعتمدان على قدرات الحوكمة الأوسع نطاقا. وكما هي الحال مع منظمات كثيرة تعمل في هذا المجال، لم يكن قوة الدفع التي تلقتها المساءلة والشفافية كافية لتكوين الكتلة الحرجة اللازمة لإحداث تحولات تقلل من الفساد في الإدارة العامة، على الرغم من أن البرنامج الإنمائي قد عالج العوامل المشجعة على الفساد في الإدارة العامة. وفي حين أن إسهامات البرنامج الإنمائي كانت هامة في تعزيز السياسات والقدرات المتعلقة بمكافحة الفساد، فإن فعاليتها واستدامتها تعتمدان على قدرات الحوكمة الأوسع نطاقا التي لم تصل إلى مستوى كاف في كثير من الأحيان. وكان ذلك تعبيرا عن تحدٍ أوسع نطاقا في مجال السياسات هو القصور في ربط إصلاحات الإدارة العامة بتدابير مكافحة الفساد.

٦٢ - وعلى الرغم من أن التباينات الإقليمية قد انعكست في أولويات البرامج التي ينفذها البرنامج الإنمائي، فإن برامج مكافحة الفساد لم تحظ باهتمام كاف في مناطق مثل أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ. وأُفسح مجال واسع أمام المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي كي تُصمم برامجها المتعلقة بمكافحة الفساد وتعالج العوامل المشجعة عليه مع أخذ السياق الوطني في الاعتبار.

٦٣ - وتُعد المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي مسؤولة بصفة رئيسية عن تعبئة الموارد لهذه البرامج. ويوجد هذا تباينا كبيرا في حجم البرامج ونطاقها، لأنه يرتكز بقرارات التمويل المتخذة على المستوى القطري من جانب الجهات المانحة والحكومات الشريكة. وأسهم الافتقار إلى استراتيجية مؤسسية لمكافحة الفساد في جعل برامج مكافحة الفساد التي ينفذها البرنامج الإنمائي تتسم بطابع محدد الغرض، وفي جعل مشاركته في هذه المسألة تتسم بتباين إقليمي. وفي مناطق مثل أفريقيا لم يكن نطاق البرامج وحجمها متناسلين مع الطلب على دعم

برامج مكافحة الفساد، على الرغم من أنهما تفوقا على نطاق البرامج القطرية للبرنامج الإنمائي وحجمها في مناطق أخرى.

٦٤ - واستكملت الشراكات مع منظمات المجتمع المدني في مجالي الدعوة والتوعية الأهداف البرنامجية للبرنامج الإنمائي. واتبع البرنامج الإنمائي نهجا متوازنا في مساندة منظمات المجتمع المدني ومحافل المواطنين، بما في ذلك في البلدان التي تبذل فيها جهود دعوية حيوية بقيادة المجتمع المدني من أجل المطالبة بكفالة المساءلة والعمل على الحد من الفساد. وكان هذا العمل المضطلع به مع المجتمع المدني هاما بوجه خاص في البلدان التي لا يتاح فيها إلا مجال محدود أمام مشاركة المجتمع المدني. وساند البرنامج الإنمائي المحافل الإقليمية للأطراف الفاعلة في المجتمع المدني كي تعمل مع الأطراف الفاعلة التابعة للدول ومع غيرها من أصحاب المصلحة المعنيين بمكافحة الفساد. ولم يحظ تعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني على المستوى المحلي إلا باهتمام محدود.

الاستنتاج ٣: كانت الإسهامات في المناقشات والأنشطة الدعوية العالمية والإقليمية هامة، وخاصة لتوجيه الانتباه إلى الغايات المتعلقة بمكافحة الفساد في إطار الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة.

٦٥ - في البلدان التي ينفذ البرنامج الإنمائي برامج فيها، قام بتيسير جهودها الرامية إلى الاهتمام بمسألتي مكافحة الفساد والمساءلة في إطار الأهداف المحددة للتنمية المستدامة. ويضم المجتمع العالمي المعني بمكافحة الفساد، الذي سانده البرنامج الإنمائي، طائفة واسعة من الأطراف الفاعلة المعنية بمكافحة الفساد مثل الحكومات، ومنظمات المجتمع المدني، والمراكز الفكرية، والجهات المانحة، وقد قامت هذه الأطراف الفاعلة بتبادل المعلومات بشأن الممارسات وبمناقشة سبل معالجة قضايا مكافحة الفساد. ويقود البرنامج الإنمائي الحملة الدولية لمكافحة الفساد، المشتركة بين البرنامج الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، التي تشكل آلية دعوية رئيسية، مما يوفر سبلا للتأثير في الخطاب العالمي المتعلق بمكافحة الفساد. وقدمت المشاريع العالمية والبرامج الإقليمية للبرنامج الإنمائي إسهامات هامة عن طريق ربط الأطراف الفاعلة الإقليمية بالشبكات العالمية وتيسير التعاون مع المنظمات الدولية. ويسرت المشاريع العالمية المتعلقة بمكافحة الفساد مشاركة البرنامج الإنمائي على المستوى العالمي، ووفرت قناة تربط العمل المنفذ على المستوى القطري بالمناقشات العالمية. وأسهمت البرامج الإقليمية، وخاصة في منطقتي أفريقيا والدول العربية، في تيسير وضع صكوك إقليمية وإنشاء محافل معنية بمكافحة الفساد.

الاستنتاج ٤: أسهم البرنامج الإنمائي في تعزيز القدرات الوطنية على مكافحة الفساد.

٦٦ - ثابر البرنامج الإنمائي على تقديم دعمه لضمان أن تكون السياسات والمؤسسات قوية بقدر كاف وأن تساعد على تحفيز مزيد من الإصلاحات. ومما يستحق الذكر بوجه خاص العمل الذي اضطلع به البرنامج الإنمائي للمساعدة على الشروع في جهود لمكافحة الفساد وكفالة المساءلة في بلدان ذات بيئة سياسية تكتنفها التحديات.

٦٧ - وأثبت البرنامج الإنمائي أنه يشغل موقعا جيدا يؤهله لدعم البلدان في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتمكين البلدان من استيفاء متطلباتها الأساسية فيما يخص الامتثال للاتفاقية. ويعد الانتشار العالمي للبرنامج الإنمائي، وشراكاته الوثيقة المتواصلة مع المؤسسات الحكومية، ومعرفته بالفرص العملية على أرض الواقع من خصائصه المفيدة. وقدم البرنامج الإنمائي إسهامات بارزة في تنفيذ الاتفاقية، وخاصة من خلال إقامة روابط بين أبعاد الاتفاقية المتعلقة بالإنفاذ والمساءلة والشفافية.

٦٨ - ويعزز توافر نظم حوكمة جيدة التنظيم، وجهاز قضائي مستقل وغير ميسس، ومؤسسات لمكافحة الفساد لها صلاحيات غير مقيدة للتحقيق في النشاط غير المشروع نجاح برنامج مكافحة الفساد بقدر كبير. فالآليات التقليدية، مثل اللجان المعنية بمكافحة الفساد والاستعراضات التشريعية، كثيرا ما تخفق في الحد من الفساد ما لم تتوافر قوة دفع كافية لتعزيز التصدي للعوامل المشجعة على الفساد في مجال الحوكمة. ولذا كانت إسهامات البرنامج الإنمائي هامة كقوة دفع لعمليات تعزيز القدرات المؤسسية. وكان هذا هو المجال الذي ترك فيه البرنامج الإنمائي أثارا ملموسة وليس مجال التدابير والإجراءات الفعلية الرامية إلى الحد من الفساد الذي يعد من اختصاص حكومات البلدان.

الاستنتاج ٥: أسهم البرنامج الإنمائي في مكافحة الفساد وزيادة المساءلة على المستويات المحلية. ولوحظت نتائج ملموسة حيثما عالج البرنامج الإنمائي مكافحة الفساد وكفالة المساءلة من خلال المبادرات المحلية المتعلقة بالتنمية والحوكمة. ولئن كانت استدامة بعض النتائج المحلية تظل موضع تساؤل، فإن الدعم الذي قدمه البرنامج الإنمائي أسهم إسهاما واضحا في زيادة الطلب على التنمية وتقديم الخدمات على المستوى المحلي بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة.

٦٩ - البرامج التي نفذها البرنامج الإنمائي على المستوى المحلي ركزت عادةً على الطلب المتصل بالمساءلة في مجال الحوكمة. وبُذلت محاولات للتقريب بين مصالح الأطراف الفاعلة المعنية بجاني العرض والطلب من أجل تعزيز المساءلة والشفافية على المستوى المحلي. وعمل البرنامج الإنمائي بشأن عدة مواضيع - مثل التنمية المحلية التشاركية، والحوكمة المحلية التشاركية، والحوكمة الإلكترونية - تطورت

إلى مسارات رئيسية يتواصل تقديم الدعم فيها على مر الزمن. وتتوافر عدة أمثلة لمبادرات قادها البرنامج الإنمائي على المستوى المحلي واستنسختها الحكومات ومنظمات إنمائية أخرى. وترك الدعم الذي قدمه البرنامج الإنمائي لمشاركة المواطنين في التنمية المحلية آثارا إيجابية على تقديم الخدمات على المستوى المحلي. وتشكلت كتلة حرجة للطلب على المستوى المحلي من خلال مشاريع إيضاحية انطوت في حالات كثيرة على إمكان أن تمضي في مسار صعودي وتساعد على إصلاح السياسات والممارسات على المستوى الوطني.

الاستنتاج ٦: كانت المبادرات المتعلقة بالمساءلة أكثر فعالية عند اتباع نهج قطاعي. ويشغل البرنامج الإنمائي موقعا متميزا يتيح له أن يدعم الحكومات في الحد من الفساد وزيادة المساءلة والشفافية، وقد أثبت أنه يستطيع أن يوفر أدوات وتقنيات مفيدة. غير أن البرنامج الإنمائي لم يستفد بصورة كاملة من الفرص المتاحة له كي يدمج هذا العمل بصورة أفضل في برامج الإنمائية الأخرى.

٧٠ - ينفذ البرنامج الإنمائي برامج تتصل بالحوكمة وبالإدارة العامة في ١٣٠ بلدا، مما أتاح له أن يراكم على مر السنين ثروة هائلة من الشراكات تُكسب حافظة برامج المتعلقة بالحوكمة والقطاعات الإنمائية الأخرى قوة مؤثرة تمكنه من دمج العمل المتعلق بمكافحة الفساد في عمليات الحوكمة الأوسع نطاقا، ومن تعزيز الروابط مع التنمية القطاعية. وعلى الرغم من أن جهودا بذلت لمعالجة الروابط الأوسع نطاقا بين الحوكمة والتنمية، فإن هذه الجهود لم تحرز تقدما كافيا. ومن ثم ضاعت فرص لدمج تدابير المساءلة ومكافحة الفساد في عمل البرنامج الإنمائي من خلال برامجه المتصلة بسبل كسب العيش، والتنمية المستدامة، والحوكمة، وبناء القدرة على التعافي.

٧١ - وقد أدار البرنامج الإنمائي عمله المتصل بمكافحة الفساد وكفالة المساءلة بمنأى عن أشكال دعمه الأخرى للحكومات، وخاصة برامج الحد من الفقر وبرامج الصندوق العالمي. وأهدر ذلك فرصا لمعالجة مخاطر الفساد في هذه المجالات. وفي ابتعادٍ عن هذا الاتجاه العام، ولّد إطار التعجيل بإنجاز الأهداف الإنمائية للألفية زحما إيجابيا من خلال عمليات تقييم المخاطر القطاعية. وما زال من المتعين على البرنامج الإنمائي أن يمضي بهذا النهج إلى مدى أبعد.

الاستنتاج ٧: على الرغم من أن البرنامج الإنمائي قد ساند عمليات تقييم المخاطر في مجال الحوكمة، فإنه لم يجعل من عمليات التقييم هذه جانبا جوهريا في برامجه المتعلقة بمكافحة الفساد وكفالة المساءلة. وفي الحالات التي أُجريت فيها عمليات تقييم، أدى القصور في انتظامها الدوري إلى الحد من فائدتها كأداة تتيح للحكومات تتبع التقدم المحرز.

٧٢ - حدّد البرنامج الإنمائي طائفة من المجالات الإنمائية أوصى فيها بإجراء عمليات تقييم للمخاطر. وكانت عمليات تقييم المخاطر التي دعمها البرنامج الإنمائي تتألف أساسا من

أنشطة تنفذ لمرة واحدة فقُصرت عن أن تكون عمليات تقييم لسياقات محددة بمقدورها أن تنقل الخبرات بصورة متسقة للسياسات القطاعية. ولم تكن عمليات التقييم مندرجة ضمن سياسات قطاعية شاملة. ولم يستعن البرنامج الإنمائي، لدى وضع البرامج المتعلقة بالفقر أو الصحة أو الحوكمة أو البيئة، برسم خرائط لمخاطر الفساد، ولم يحث الشركاء الحكوميين على وضع هذه الخرائط. وكانت هذه فرصة ضاعت، لأن عمليات تقييم مخاطر الفساد في سياقات محددة كثيرا ما تكون غائبة في أغلبية البلدان.

الاستنتاج ٨: أنشأ البرنامج الإنمائي على مر السنين وجودا قويا في مجال تقديم الدعم لمكافحة الفساد وكفالة المساءلة والشفافية على مستوى الإدارة العامة. وما زال من المتعين على البرنامج الإنمائي أن يستفيد من إعادة تنظيم الحافظات المؤسسية كي يعزز قدراته البرنامجية المتعلقة بمكافحة الفساد من أجل الاستجابة للطلب على دعم مكافحة الفساد. والتركيز بقدر غير كاف على دعم الإدارة العامة على المستوى المؤسسي له انعكاساته على دعم برامج مكافحة الفساد المقدم إلى البلدان في سياق إنمائي.

٧٣ - يسهم نقص التواؤم بين الأولويات المسندة للبرامج على المستوى المؤسسي والطلب على البرامج على المستوى القطري في تقلص العمل الأساسي المتعلق بمكافحة الفساد وكفالة المساءلة والشفافية في مجال الإدارة العامة. ويؤثر هذا على عمل البرنامج الإنمائي المتصل بمكافحة الفساد وكفالة المساءلة. ولم يحظ العمل الأساسي المتصل بالإدارة العامة في البلدان ضمن سياق إنمائي - وهو مجال بذل فيه البرنامج الإنمائي جهودا كبيرة على مدى عقدين وراكم فيه خبرة قوية - باهتمام مؤسسي كاف. وما زال من المتعين لدى توحيد برامج الحوكمة، التي صُنفت في وقت أسبق ضمن برامج الأزمات والتنمية، إدراج العمل المتصل بالإدارة العامة.

٧٤ - ويناط بالبرنامج الإنمائي دور هام يؤديه في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل فيما يخص تيسير تنفيذ تدابير مكافحة الفساد وكفالة المساءلة والشفافية. ولا تُبسر الأولويات المؤسسية الحالية المتعلقة بالحوكمة الدور الذي يؤديه البرنامج الإنمائي في البلدان ضمن سياقات إنمائية.

سادسا - التوصيات

٧٥ - بمقدور التوصيات المقدمة هنا أن تعزز الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي للبلدان الشريكة عن طريق برامجه. وعلى الرغم من أن التوصيات المقدمة تدرك تقلص الموارد العادية للبرنامج الإنمائي وما يترتب على ذلك من تحديات للبرمجة، فإنها ليست مقيدة بالضرورة بهذه

الحالة. ولئن كانت التوصيات تركز على عمل البرنامج الإنمائي والجهات المانحة الخارجية، فإن التقييم يعترف بالدور البارز لحكومات البلدان في تحمل المسؤولية عن الحد من الفساد وتحسين المساءلة.

التوصية ١: إسناد الأولوية للدعم المقدم من أجل التصدي لمخاطر الفساد على التنمية.
ووضع استراتيجية برنامجية لمكافحة الفساد تربط بصورة أوضح نهج البرنامج الإنمائي في مكافحة الفساد بالبرامج الإنمائية الأخرى.

٧٦ - توفر أهداف التنمية المستدامة فرصا للبرنامج الإنمائي كي يؤكد مجددا قيمة وأهمية التزاماته بمكافحة الفساد وبالحوكمة الخاضعة للمساءلة. وعملا على تعزيز إسهامات البرنامج الإنمائي في معالجة الروابط بين التنمية والفساد، ينبغي أن يضع البرنامج الإنمائي استراتيجية لمكافحة الفساد تربط صراحة هذه الجهود ببرامج البرنامج الإنمائي المتعلقة بالحوكمة والتنمية، وبما يقدمه إلى البلدان من دعم في سبيل بلوغ أهداف التنمية المستدامة.

٧٧ - وينبغي أن يعالج البرنامج الإنمائي بطريقة استراتيجية مخاطر الفساد على التنمية في برامج القطرية. وكان الدعم الذي قدمه البرنامج الإنمائي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هاما في تمكين الأطر الوطنية الأساسية. وقد آن الأوان للانتقال من مبادرات الامتثال الأساسي صوب تدابير لمكافحة الفساد ذات طابع ملموس أكبر، تشمل تدابير للإنفاذ وتدابير تتصدى لعوامل محددة تشجع على الفساد.

٧٨ - وينبغي أن يُضفي البرنامج الإنمائي، وهو يمضي قدما في تنفيذ مبادرة إطار التعجيل بإنجاز الأهداف الإنمائية للألفية، تركيزا قطاعيا على الدعم الذي يقدمه بشأن مكافحة الفساد. وينبغي أن يحدد البرنامج الإنمائي مجالات مواضيعية رئيسية يُبرز فيها الروابط بين التنمية والفساد، وينبغي أن يسلط الضوء على استعداده لدعم الحكومات في جهودها الرامية إلى التصدي للفساد في مجال تقديم الخدمات. وينبغي بذل جهود أكبر من أجل استخدام مجالات البرامج الإنمائية كمنافذ لمواصلة تعزيز التدابير القطاعية لمكافحة الفساد وكفالة المساءلة؛ وينبغي أن تُستهل هذه الجهود في إطار البرنامج الجاري.

٧٩ - وتوجد حاجة إلى تنفيذ مبادرات منسقة لمكافحة الفساد في قطاعات إنمائية رئيسية، مما يتطلب بناء شراكات، مثلا، في توفير الخدمات الصحية والتعليمية والمياه والصرف الصحي. وينبغي أن يُنشئ البرنامج الإنمائي، ضمن العمليات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة، شراكات عالمية بشأن مبادرات مكافحة الفساد في قطاعات محددة.

٨٠ - وينبغي أن تُعالج الجهود المبذولة لدعم مكافحة الفساد على كل من المستوى العالمي والإقليمي والقطري الجوانب الجنسانية، لأنهما ما زالتت مجالاً ضعيفاً في الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي.

التوصية ٢: معالجة التباينات الإقليمية في الدعم المقدم لمكافحة الفساد، وإسناد الأولوية لدعم المناطق الممتلئة تمثيلاً ناقصاً.

٨١ - يتسم الدعم المقدم لبرامج مكافحة الفساد بالأهمية في جميع المناطق، غير أن دعم مكافحة الفساد وكفالة المساءلة لا يُقدّم بصورة كافية في المناطق جميعاً. وينبغي أن يستعرض البرنامج الإنمائي النطاق العالمي لدعمه المتعلق بمكافحة الفساد وكفالة المساءلة، ويركز بقدر أكبر على المناطق الممتلئة تمثيلاً ناقصاً في هذا العمل. وبالنظر إلى حجم التحديات التي تواجه بلداناً كثيرة فيما يخص مكافحة الفساد وكفالة المساءلة والشفافية، يظل الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي لتحسين الوصول إلى المعلومات ونظم الإدارة العامة الحديثة وللجهود القطاعية لمكافحة الفساد حاسم الأهمية.

التوصية ٣: النظر في إسناد الأولوية لدعم عمليات تقييم وقياس المخاطر القائمة في مجالي مكافحة الفساد والحوكمة.

٨٢ - ينبغي أن يُعجل البرنامج الإنمائي جهوده الرامية إلى دعم قياس التقدم المحرز في مكافحة الفساد في إطار مبادرة رصد الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة. وينبغي أن يُسند مبادرات مكافحة الفساد في قطاعات محددة من أجل تشخيص مسائل المخاطر والقدرات المتصلة بالحوكمة والمؤسسات. وتتسم الأدوات القوية لقياس وتحليل المخاطر المتصلة بالحوكمة بأهمية حاسمة في تحديد الأولويات، وفهم ما الذي تثبتت فعاليته، وإذكاء الوعي، ومواصلة الإصلاحات. وفي القطاعات التي يتداخل فيها الدعم المقدم من منظمات متعددة، ينبغي أن يستهل البرنامج الإنمائي شراكات لإجراء عمليات تقييم قطاعية دورية مشتركة بشأن النزاهة.

٨٣ - وينبغي أن يُراجع البرنامج الإنمائي أدواته وتقنياته المستخدمة في جمع البيانات المتعلقة بمكافحة الفساد وكفالة المساءلة. وينبغي أن يتبع البرنامج الإنمائي نهجاً ذا طابع استراتيجي أوضح في دعم عملية توليد البيانات عن أنشطة الدعوة والتوعية المتعلقة بمكافحة الفساد وكفالة الشفافية. وبدلاً من إجراء استقصاءات للتصورات، ينبغي أن يُيسر البرنامج الإنمائي استحداث واستخدام أدوات عملية وقابلة للتطبيق لقياس مخاطر الفساد ورصدها.

التوصية ٤: زيادة الدعم المقدم إلى المبادرات المحلية الرامية إلى تعزيز الطلب على كفاءة المساءلة، ولا سيما المبادرات المتصلة بالوصول إلى المعلومات وبالمساءلة الاجتماعية.

٨٤ - لا يزال تقديم الخدمات بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة على المستوى المحلي أمراً تكتنفه التحديات. وقدم البرنامج الإنمائي إسهاماً مهماً للنهوض بالطلب على كفاءة المساءلة على المستويين الوطني والمحلي من خلال دعمه للآليات التي تكفل الوصول إلى المعلومات ومشاركة المواطنين في التنمية المحلية. وينبغي أن يركز البرنامج الإنمائي، لدى المضي قدماً، على توفير نماذج ناجعة لتعزيز المساءلة على المستوى المحلي، والتشجيع على تحسين عمليات الإدارة العامة المحلية والارتقاء بتقديم الخدمات، وتوسيع نطاق المبادرات الرامية إلى مكافحة الفساد على المستوى المحلي.

التوصية ٥: مواصلة تعزيز المشاريع العالمية والإقليمية لمكافحة الفساد من أجل دعم البرامج القطرية وتمكين البرنامج الإنمائي من الإسهام في المناقشات والأنشطة الدعوية المتعلقة بالسياسات على المستويين الإقليمي والعالمي. وينبغي الاستعانة بالمشاريع العالمية والإقليمية لتنمية المسارات الرئيسية للدعم البرنامجي على المستوى القطري.

٨٥ - أضافت المشاريع العالمية والإقليمية لمكافحة الفساد قيمةً إلى ما يُنجزه البرنامج الإنمائي من خلال برامجه القطرية. وينبغي أن يَنظر البرنامج الإنمائي في تخصيص موارد إضافية للمشاريع العالمية والإقليمية لمكافحة الفساد. وعلى الرغم من أهمية دعم المكاتب القطرية في تنمية القدرات المؤسسية الوطنية، ينبغي النظر في الاستعانة بالمشاريع العالمية والإقليمية لترويج نُهج جديدة ومبادرات قطاعية لمكافحة الفساد. وينبغي تعزيز المشاريع العالمية والإقليمية لتلبية الاحتياجات البرنامجية للبلدان المتوسطة الدخل.

التوصية ٦: تعزيز تعبئة الأموال دعماً لمكافحة الفساد، ومساندة مجالات مختارة في مبادرات مكافحة الفساد وكفاءة المساءلة.

٨٦ - عملاً على فتح مزيد من سبل التمويل، ينبغي ضمان أن يُراعى النهج الذي يتبعه البرنامج الإنمائي في تعبئة الأموال الفرص المتاحة لربط مكافحة الفساد وكفاءة المساءلة والشفافية بالخدمات الاجتماعية والقطاعات الإنمائية.

التوصية ٧: تعزيز قدرات الموظفين على المستويين العالمي والإقليمي لتلبية حاجة برامج مكافحة الفساد إلى خدمات سياساتية وتقنية متخصصة.

٨٧ - أتاح الاستعراض الهيكلي للبرنامج الإنمائي توحيد الترتيبات المؤسسية وتبسيط وظائف الموظفين في كل المقر والمراكز الإقليمية. وبالنظر إلى التزامات البرنامج الإنمائي فيما

يخص الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة والخطة العالمية لمكافحة الفساد، من الجوهرية أن تتوافر للبرنامج الإنمائي قدرات كافية من الموظفين على المستويين العالمي والإقليمي. وتتسم قدرات الموظفين في المراكز الإقليمية بأهمية حاسمة لدعم المكاتب القطرية الأصغر حجماً. ويتعين النظر في زيادة الموظفين ذوي الخبرة في مكافحة الفساد في المقر والمراكز الإقليمية.