المقدمة:
تنص خطة عمل دول مجموعة العشرين للأعوام (2019-2021م) على أن مجموعة عمل مكافحة الفساد سوف "تتبادل الخبرات وأفضل الممارسات بشأن تطوير وتنفيذ استراتيجيات وإجراءات وطنية لمكافحة الفساد". حيث أن من ضمن المبادئ الأساسية التي تقوم عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي أهمية اتباع نهج يتسم بالشمولية والشفافية عند تطوير سياسات معنية بمكافحة الفساد. وقد اتخذت الدول الأطراف في الاتفاقية العديد من النهُج بهدف تنفيذ الاتفاقية على نحو ناجح، بما في ذلك، من بين أمور أخرى: وضع استراتيجيات وطنية معنية بمكافحة الفساد.

وفي حين سعت العديد من الدول إلى التصدي للفساد وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة من خلال تطوير مثل هذه الاستراتيجيات، إلا أن عدم مراعاة التحديات التي قد تنشأ أثناء مرحلتَي التطوير والتنفيذ لهذه الاستراتيجيات على حد سواء، غالباً ما يقوض من فعالية الجهود والإجراءات المتخذة. وقد حددت المملكة العربية السعودية مسألة تطوير وتنفيذ استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد كمسألة ذات أولوية خلال رئاستها للمجموعة في العام 2020م، وذلك بهدف تبادل الخبرات حول أفضل الممارسات المتعلقة بالمنهجية والنهج المتبعين في هذا المجال، وكيف يمكن أن ينعكس التنفيذ الناجح لإجراءات مكافحة الفساد على تحقيق أهداف التنمية المستدامة لعام 2030م. إذْ قدّمت المملكة العربية السعودية في عام رئاستها لمجموعة العشرين برنامجًا مبتكرًا يهدف إلى تحقيق مخرجات عملية، وبالتعاون مع المنظمات الدولية طورت المملكة، من بين أمور أخرى، ما يلي:

- **المبادئ رفيعة المستوى لدول مجموعة العشرين بشأن تطوير وتنفيذ استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد.**

حيث تستند هذه المبادئ إلى الصكوك الدولية القائمة والممارسات الجيدة. والهدف من ذلك هو تحديد مجموعة من المبادئ الرئيسية التي يمكن للحكومات أخذها في الاعتبار أثناء تطوير وتنفيذ استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد.

إمكانية التطبيق، والنطاق:
على الصعيد العالمي، توجد مجموعة واسعة من الأمثلة والتجارب في مجال تطوير وتنفيذ استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد. حيث لا يوجد نمط موحد بشأن طريقة تطوير مثل هذه الاستراتيجيات، ولا توجد أي معايير محددة لمدى شمول هذه الاستراتيجيات، أو مستوى التفاصيل التي يجب أن تعكسها، أو العناصر الموضوعية التي ينبغي أن تحظى بالأولوية العليا. ويتطلب النجاح في تطوير وتنفيذ مثل هذه الاستراتيجيات فهم حقيقة أنه لا يوجد "نهج واحد يلائم الجميع"، وأن الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد يجب أن تأخذ في الاعتبار السياق الثقافي والسياسي والقانوني، وكذلك الأولويات والتحديات التي تنفرد بها كل دولة على حدة.

في حين لا يلزم وضع استراتيجيات رسمية مكتوبة للامتثال للمادة رقم (5) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إلا أن العديد من الدول قد تقرّر أنّ صياغة ونشر وتنفيذ استراتيجيات وطنية معنية بمكافحة الفساد قد يوفر إطاراً شاملًا للسياسات العامة للإجراءات المقررة لمنع الفساد ومكافحته. ويمكن أن تكون الاستراتيجيات الوطنية أيضا أداة فعالة لجمع وتنسيق موارد الحكومة والجهات المعنية الأخرى لتطوير السياسات المطلوبة، وتنفيذها، ورصدها.

وبالتالي، تختلف الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد بالضرورة وفقًا للسياق الوطني، إلا أنها ينبغي أن تتفق مع السياسات أو الاستراتيجيات القائمة الأخرى (مثل تلك المتعلقة بالتنمية، ومنع الجريمة، والتعاون في مجال العدالة الجنائية عبر الحدود، وما إلى ذلك). بالإضافة إلى ذلك، فقد كان هناك قدر كبير من التنوع في درجة فعالية النهج التي تتبعها مختلف الدول لتطوير وتنفيذ استراتيجيات فعّالة لمكافحة الفساد. يتضح ذلك في منشور مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة "الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد: دليل عملي بشأن صياغتها وتنفيذها" (2015م)، والذي يهدف إلى تبادل الممارسات الجيدة والدروس المستفادة، بالإضافة إلى وضع إرشادات عملية للدول الأطراف في الاتفاقية ممن ترغب بتطوير استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد.

ووفقاً للقرار (5/7) الصادر عن مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نظرت هيئته الفرعية، ممثلة بالفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمنع الفساد، في موضوع الدروس المستفادة بشأن تطوير وتقييم وتأثير استراتيجيات مكافحة الفساد بموجب المادة رقم (5) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك في سبتمبر 2019م. وقد اختتم الفريق العامل بحث الموضوع بتشجيع الدول الأطراف على مواصلة تبادل الممارسات الجيدة والدروس المستفادة بشأن وضع وتنفيذ استراتيجيات مكافحة الفساد. وقد شجع مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية في قراره (8/8) الدول الأطراف، حسب الاقتضاء، ووفقًا لمبادئ نُظمها القانونية، على وضع ومراجعة وتحديث الاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية لمكافحة الفساد، بما في ذلك، تلبية الاحتياجات التي تم تحديدها خلال الاستعراضات القُطرية لتنفيذ الاتفاقية.

وعلى الرغم من وجود نُهج متعددة يمكن للدول أن تتخذها عندما تقرر وضع إستراتيجيات لمكافحة الفساد، فإن مجموعة أساسية مشتركة من المبادئ التوجيهية المحددة أو الممارسات الجيدة يمكن أن تساعد في إثراء الجهود المستقبلية، وذلك وفقاً للمبادئ الوطنية للقوانين واللوائح المحلية. حيث تهدف هذه المبادئ إلى توجيه الدول التي قررت تطوير استراتيجيات وطنية معنية بمكافحة الفساد، وتعزيز وإكمال وتفادي إضعاف الالتزامات الحالية لمكافحة الفساد أو استبدالها.

أ. تطوير استراتيجيات مكافحة الفساد.

المبدأ الأول: ضمان التحليل التشخيصي، والحوكمة الملائمة، والدعم السياسي.

وقد تشمل التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات على ما يلي:

أ) تشجَّع دول مجموعة العشرين أن تضمن في مرحلة التصميم، أن الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد تقوم على تشخيص أولي لمواطِن القوة والثغرات الموجودة في إطار مكافحة الفساد القائم. ويمكن لهذا التشخيص أن يحلّل، على سبيل المثال: الإطار القانوني والمؤسسي الحالي، والالتزامات الدولية (على سبيل المثال: الاتفاقيات، المبادئ رفيعة المستوى الأخرى لمجموعة العشرين، والمعايير، ونتائج آليات الاستعراض مثل تلك لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والآليات الأخرى عند الاقتضاء)؛ السياسات أو الاستراتيجيات الوطنية بشأن القضايا ذات الصلة (على سبيل المثال: استرداد الموجودات، ومكافحة الجريمة المنظمة، والفساد عبر الحدود، والرشوة الأجنبية، وغسل الأموال)؛ وكذلك الموارد والقدرات المتاحة. كما أن التشخيص الأولي سيدعم تحديد التحديات القائمة في الدولة وتحديد أولوياتها أيضاً.

ب) تعد عملية التصميم مرحلة مهمة لتطوير الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد. فوفقًا للاحتياجات والأولويات الوطنية، ينبغي على دول مجموعة العشرين تحديد مسؤوليات واضحة لعملية التصميم، وذلك حسب الاقتضاء في ظل النُظم القانونية المحلية. ويجب تزويد المسؤولين عن ذلك بأعلى مستوى من الدعم السياسي اللازم ليكونوا مستقلين بشكل فعال عن التأثير غير المبرّر أثناء هذه العملية.

ج) ومع الاعتراف بتنوّع النهُج التي قد تتبعها الدول، فإن دول العشرين تُشجع على ضمان أن أي قائد (قادة) معينين أو رئيس (رؤساء) هيئة أو هيئات يتمتعون بالولاية اللازمة للحفاظ على الزخم السياسي المطلوب لتصميم الاستراتيجيات، وذلك لضمان تحقيق أي أهداف محددة أو جداول زمنية، مع ضمان التواصل الفعال مع كبار القادة السياسيين الآخرين ورؤساء الوزارات والمؤسسات.

المبدأ الثاني: اتخاذ خطوات لضمان عملية شاملة للتصميم والتطوير.

وقد تشمل التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات على ما يلي:

أ) ينبغي على دول مجموعة العشرين أن تسعى لضمان حصول مجموعة واسعة من الأصوات/ الأشخاص على الفرصة للمساهمة في عملية التصميم والتطوير، تحديداً من المؤسسات والهيئات التي ستكون مسؤولة عن جزء من عملية التنفيذ، كما ينبغي ألا تقتصر هذه المؤسسات والهيئات على القطاع العام أو الجهات الحكومية، ولكن يجب أن تتكون من أفراد ومجموعات خارج القطاع العام، مثل المجتمع المدني والقطاع الخاص. إنّ ضمان شمولية عملية التصميم، من خلال المشاورات العامة على سبيل المثال، من شأنه أن يعمل على تعزيز جودة ونطاق الاستراتيجيات الجاري تطويرها. كما أنها ستضفي درجة من المسؤولية بالنسبة للجهات المعنية بالاستراتيجيات، والتي يمكن أن تدعم عملية تنفيذ فعالة وناجحة لهذه

الاستراتيجيات. وحسب الاقتضاء، تُشجَّع دول مجموعة العشرين على النظر في الموضوعات المتعلقة بنوع الجنس عند تصميم وتطوير استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد.

ب) يجب على دول مجموعة العشرين أن تضمَن اتخاذ التدابير المناسبة لتعزيز التعاون من قبَل شركاء التنفيذ الأساسيين، والمؤسسات والهيئات على جميع المستويات. ويمكن تعزيز هذا التعاون عن طريق إشراك شركاء التنفيذ خلال مرحلة تصميم العملية وتطويرها، وكذلك خلال مرحلة التنفيذ.

المبدأ الثالث: إجراء تحليل لمخاطر الفساد، وعند الحاجة، تعزيز أنظمة جمع واستخدام البيانات.

وبناءً على نتائج التشخيص الأولي، يمكن للدول إجراء تحليل مخاطر لتهديدات الفساد المختلفة ونقاط الضعف التي تواجهها. وقد يستلزم ذلك تحديد القطاعات أو المؤسسات الأكثر عرضة للفساد، فضلًا عن التهديدات ونقاط الضعف على المستويين المحلي والدولي، بما في ذلك المجالات ذات الصلة، ومنها على سبيل المثال: جرائم غسل الأموال والجرائم الاقتصادية. واستناداً لمعرفة الدول بالمخاطر، يمكنها تطبيق نهج مخصص قائم على المخاطر ليتم تخصيص الموارد وتنفيذ التدابير لمنع هذه المخاطر أو الحد منها. ومع مراعاة أهمية البيانات بالنسبة لعملية صنع القرار في هذا الشأن، ونظراً لتعقيدات وتحديات جمع البيانات، تُشجَّع الدول على تحديد ومعالجة الثغرات المتعلقة بالأدلة، ووضع عمليات لتعزيز جمع واستخدام البيانات المتعلقة بمكافحة الفساد بشكل عام.

المبدأ الرابع: اعتماد نهج مصمم على نحو يتّسم بالطموح، والواقعية من حيث النطاق.

يتعيّن على دول مجموعة العشرين أن تبذل جهودًا لضمان أن تكون الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد طموحة وفي الوقت ذاته تتسم بالواقعية وتعالج على نحو شامل المجالات الرئيسية المحددة بطريقة عملية. وقد تستند هذه الأهداف المحددة، على سبيل المثال لا الحصر، إلى نتائج التقييم لدورات استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وآليات التقييم الأخرى إنْ وجدت. ويجب أن يؤخذ في الاعتبار وجود الإرادة السياسية والموارد الوطنية والقدرات والتدريب المتاح للاستخدام، في عملية التصميم والتطوير والتنفيذ عند تحديد ما تطمح إليه الدول، وحيثما أمكن، في الاستراتيجيات، من أجل إدارة التوقعات السياسية وتوقعات العامة، لتنفيذ الاستراتيجيات بنجاح.

المبدأ الخامس: وضع رؤية واضحة، وشرح الأسباب التي تدعو إلى اتخاذ إجراءات لمكافحة الفساد، والكيفية التي ستساهم عبرها الأنشطة المخطط لها في تحقيق هذه الرؤية.

يجب الموافقة على الاستراتيجيات النهائية المتفق عليها من قبل السلطة المختصة وإعلانها، حسب الاقتضاء. ومن المجدي توضيح سبب الحاجة إلى اتخاذ إجراءات لمكافحة الفساد وكيف ستسهم الأنشطة المخطط لها في تحقيق هذه الرؤية. وهذا من شأنه أن يدعم تقييم فعالية تنفيذ الاستراتيجيات. وبشأن النشر، يمكن بذل جهود لنشر ورفع الوعي بأهداف هذه الاستراتيجيات.

ب. ضمان فعالية التنفيذ، والرصد، والتقييم، والإفادة عما تم في هذا الشأن.

المبدأ السادس: وضع خطة عمل، حسب الاقتضاء، لمعالجة الأولويات المحددة لاستراتيجيات مكافحة الفساد.

وقد تشمل التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات على ما يلي:

أ) تُشجّع دول مجموعة العشرين على ضمان استكمال استراتيجيات مكافحة الفساد بخطة عمل، حسب الاقتضاء، وينبغي تصميم ذلك بهدف تحقيق نتائج ملموسة، وأن يستند ذلك إلى أحكام اتفاقية مكافحة الفساد، وحيثما يكون ذلك مناسبًا، أدوات مكافحة الفساد الأخرى ذات الصلة.

ب) بالإضافة إلى تجسيد الأهداف الأساسية مثل النزاهة والشفافية والمساءلة في جهات القطاع العام، ينبغي لأي خطة عمل أن تراعي العوامل الرئيسية التي قد تشمل: تحديد الأولويات النسبية للأنشطة؛ الإطار الزمني القصير أو المتوسط أو طويل المدى للتنفيذ وملكية الأنشطة المحددة؛ المراحل المطلوبة للأنشطة؛ متطلبات الموارد عالية المستوى؛ أو أي اعتبارات خاصة بالقطاع والسياق. كما تُشجَّع دول مجموعة العشرين على تحديد الأدوات اللازمة لدعم التنفيذ وآليات الإبلاغ المستمرة عند الاقتضاء.

المبدأ السابع: تخصيص موارد كافية لضمان التنفيذ الناجح.
يجب أن تضمَن دول مجموعة العشرين إيلاء الاعتبار لتخصيص الموارد التي ستكون مطلوبة لتحقيق النتائج المحددة في الاستراتيجيات.

المبدأ الثامن: إنشاء خطوات أو آليات لرصد وتقييم عملية التنفيذ.
وقد تشمل التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات على ما يلي:

أ) يجب أن تنظر دول مجموعة العشرين في تحديد آليات للإشراف على عملية التنفيذ، والتي قد تشتمل، حسب الحاجة، على تكليف جهة أو جهات لهذا الشأن، بما يتماشى مع (المادتين ٦ و٣٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. يُشجع أن تكون الآلية المختارة تغطي عمليتي الإشراف والتقييم للتقدّم المحرز في التنفيذ، والتنسيق بين أصحاب المصلحة، وتحديد أي تحسينات مطلوبة أو دعم إضافي.

ب) تُشجّع دول مجموعة العشرين على اتخاذ خطوات لضمان الشفافية في التنفيذ، بما في ذلك في عملية تنفيذ الاستراتيجيات القائمة التي جرى استعراضها، والتي قد لا توفر التشجيع فقط عند تحقيق النجاحات، بل قد تستخدم أيضًا لتحديد وحل أي تحديات أو عوائق تم تحديدها خلال مرحلة التنفيذ.

ج) تُشجّع دول مجموعة العشرين على تحديد المؤشرات التي تُظهر مدى التقدم المحرز إزاء الاستراتيجيات وأي خطط تنفيذ مرتبطة بها. وينبغي أن تكون المؤشرات المختارة، حيثما أمكن، "محددة، وقابلة للقياس والتحقيق، وأن تكون ذات صلة، وفي الوقت المناسب"، على النحو الذي أوصى به برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)[1]. وعلى الرغم من أنه قد يكون من الصعب إظهار نسب الأنشطة في الاستراتيجيات وبين تحقيق النتائج، إلا أن وجود مؤشرات واضحة للتقدّم المحرز في التنفيذ، حيثما أمكن، سيساعد جهة الرصد في الإبلاغ عن حالة التنفيذ وتوفير معايير الإنجاز بمرور الوقت.

د) تُشجّع دول مجموعة العشرين على النظر في اعتماد وإجراء عمليات رصد وتقييم منتظمة للرقابة على أي مؤشرات محددة تتعلق بالتقدّم المحرز في التنفيذ ، بما يتّسق مع الأحكام ذات الصلة في المبادئ رفيعة المستوى لدول مجموعة العشرين بشأن "تنظيم مكافحة الفساد"[2].

المبدأ التاسع: ضمان الإبلاغ الفعال عن التنفيذ.
وقد تشمل التدابير الرامية إلى تحقيق هذا على ما يلي:

أ) ينبغي على دول مجموعة العشرين أن تبذل جهودًا لضمان إنشاء آليات أو إجراءات لتسهيل تقديم التقارير بصورة منتظمة بشأن التقدّم المحرز لعملية التنفيذ إلى مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك الكيانات السياسية أو المسؤولين والشركاء المنفّذين. وينبغي أن يكون الإبلاغ سهلًا وفي متناول العامة، عند الاقتضاء.

ب) قد تتّخذ التقارير أشكالًا مختلفة بحسب المتلقّي، ويشمل ذلك، استخدام المنصات الإلكترونية. مع أخذ ذلك في الاعتبار، يجب على دول مجموعة العشرين أن تنظر فيما إذا كانت آليات أو إجراءات الإبلاغ تتضمّن جانبًا من جوانب الإبلاغ العام، وذلك لإحاطة العامة بشكلٍ كافٍ بما يتم لمنع الفساد ومكافحته، وكذلك لتعزيز الدعم العام في مكافحة الفساد.

***

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. دليل تخطيط ورصد وتقييم نتائج التنمية (٢٠٠٩م ص ٥٩) نيويورك.
[2] (٢٠١٧م، المبدأ ١٨) المبادئ رفيعة المستوى لمجموعة العشرين بشأن تنظيم مكافحة الفساد.