

تعزير فعالية الحكومات وشفافيتها: مكافحة الفساد

ملخص وافٍ

مقدمة

ضجّت عناوين الأخبار على مدى السنوات القليلة الماضية بفضائح الفساد التي شهدتها العالم على نطاق غير مسبوق. فعمليات الفساد تطال جميع القارات تقريباً، بدءاً من آسيا ووصولاً إلى أفريقيا وأوروبا والأمريكتين. وقد تطوّر نطاق هذه العمليات وحجمها وتعقيدها بشكل متزايد لتصل إلى مستويات كان كثيرون يرونها في السابق غير ممكنة. وتبحث الحكومات دائماً وأبداً عن نُهج وأدوات جديدة يمكن أن تساعد في تحديد الثغرات والمداخل التي تتفدّ منها أنشطة الفساد. ورغم تركيز الإجراءات الحكومية في الفترة الأخيرة على احتواء تقيي جائحة كورونا وآثارها المدمرة على الإنسان والاقتصاد، فإنه من شبه المؤكد أن يؤدي إنفاق مبالغ ضخمة في فترة زمنية قصيرة، مع الالتفاف على قواعد العمل القياسية، إلى ظهور فضائح فساد جديدة في سنوات ما بعد الجائحة. وهناك بالفعل تقارير صحفية تتحدث عن تضخم أسعار المواد الغذائية أو منح عقود طبية تفضيلية لشركات في بعض البلدان. وبلاستفادة من دروس الماضي واستشرافاً للمستقبل، فقد آن الأوان لأن يلقي البنك الدولي نظرة جديدة على أوضاع مكافحة الفساد الراهنة وكيفية سعي البلدان للتصدي لهذه الآفة التي تقوّض جهود التنمية منذ زمن بعيد.

أظهرت طبيعة الفساد متعددة الأوجه والمعقدة أنه على الرغم من أن الحلول الفنية وتدابير الامتثال تُعد عوامل تمكينية، فإنها نادراً ما تكون كافية في حد ذاتها لاستئصال شأفة الفساد. وفي العديد من المجتمعات، تكون السلوكيات الفاسدة متجذرة بشدة في الأصول التاريخية والأعراف الاجتماعية والثقافة السياسية. وليس غريباً وجود صلات قوية بين السلطة والسياسة والمال. فالأحزاب والحملات السياسية تُموّل في الغالب على خلفية الروابط الوثيقة مع دوائر الأعمال التي يمكن أن تتطوي على فساد. وتحرص النخب السياسية الراسخة على إحكام قبضتها على السلطة والمال. ولهذا، يُقيّد النفوذ السياسي لهذه النخب ويُجد من المجال المتاح أمام الإصلاحيين لإجراء تغييرات، كما يستغرق أي تأثير ملموس ضد الفساد وقتاً طويلاً في العادة.

رغم احتمال ترسخ جذور الفساد، فإن دراسات الحالات الواردة في هذا التقرير تُظهر إمكانية إحراز تقدّم حتى في السياقات الحافلة بالتحديات. ويركّز التقرير، حسب تصميمه، بشكل رئيسي على البلدان النامية حيث من المُرجّح أن تكون القدرات المؤسسية أقل رسوخاً مما هي عليه في البلدان المتقدمة. وغالباً ما تلجأ تدابير مكافحة الفساد الفعالة إلى تحيّن الفرص، حيث تستهدف بعض أوجه الضعف المحددة حيثما ومتى سمح المجال السياسي بذلك. ومن خلال الإجراءات التي قد يكون لها تأثير محدود في البداية، فإنها يمكن أن توفّر أساساً مهماً لاتخاذ إجراءات في المستقبل. ومع ذلك، يجب تقييم هذه الآثار بعناية من جانب المسؤولين الحكوميين والمجتمع المدني لأن العديد من إستراتيجيات مكافحة الفساد رفيعة المستوى ثبت عدم فعاليتها وأنها تهدف فقط إلى تجميل صورة الإجراءات الحكومية.

الغرض من هذا التقرير هو تزويد مسؤولي القطاع العام والمجتمع المدني بمجموعة معيارية من النُهج ونقاط البدء والأدوات التي يمكن الاستفادة منها وتكييفها حسب السياق في كل بلد على حدة. ويسترشد التقرير بالخبرات والتجارب الدولية فيما يتعلق بالأساليب الناجحة وغير الناجحة في التصدي للفساد وتعزيز فعالية الحكومة. والأهم هو أن هذا النهج لا يأخذ شكل القائمة مع أنه نهج معياري. ورغم أن فصول هذا التقرير والحالات الواردة به لا تحل الاقتصاد السياسي للإصلاح في كل بلد أو قطاع

يشكل متعمق، فإنها تراعي أهمية السياق السياسي والمساومة التي تحدث بين النخب وتحد من الخيارات المتاحة. وبدلاً من ذلك، يعرض التقرير نُهجاً واستجابات ناجحة على مستوى السياسات في سياقات فُطرية مختلفة للاستفادة من الدروس التي تقدمها للقيادة الإصلاحيين والمجتمع المدني. وبهذا، يسلط التقرير الضوء على أهمية المؤسسات في تنفيذ السياسات الحكومية، وإشراك المجتمع المدني، وضمان قدر أكبر من الشفافية في العمليات الحكومية.

فيما يلي الرسائل الرئيسية لهذا التقرير:

- لا يأخذ التقدم مساراً خطياً بل يمكن أن تتعثر الإصلاحات بسبب الانتكاسات السياسية و/أو نقاط الضعف المؤسسية، لكن حتى الجهود الأساسية يمكن أن توفر أساساً للبناء عليه.
- يمكن أن تتساوى "كيفية" الإصلاح في الأهمية مع "المقصود منه"، لأنها تتطلب فهماً لكيفية التغلب على العقبات الرئيسية في سياق معين.
- لا يوجد عامل واحد للنجاح؛ فالإصلاحات الفعالة تتطلب عادةً مجموعة من الإجراءات التدخلية متعددة المراحل أو المتسلسلة (كما هو مبين في فصل الاستنتاجات). فعلى سبيل المثال، يمكن أن تساعد التكنولوجيا في تحقيق الشفافية، لكنها ليست حلاً كاملاً في حد ذاتها.
- يمكن أن تؤدي الإصلاحات الخاصة بالحكومة المفتوحة إلى تقوية العلاقة بين الحكومة والمواطنين، مما يزيد من مستويات الثقة ورأس المال الاجتماعي.
- يمكن أن تكون الإجراءات التدخلية الخاصة بقطاعات ووظائف محددة فعالة ومُكملة لجهود أوسع نطاقاً على مستوى الحكومة تستهدف تعزيز الشفافية والنزاهة والحوكمة الرشيدة.
- من المهم للغاية النظر إلى ما هو أبعد من المؤسسات والأدوات الشرعية لمكافحة الفساد والتحول إلى دراسة التأثير على أرض الواقع وإجراء تصحيحات في المسار بحيث لا تكون الإستراتيجيات والمؤسسات الوطنية لمكافحة الفساد مجرد واجهة، بل يتم تصميمها لتلائم الاحتياجات والسياقات الفُطرية.
- يكتسب التعاون وتبادل المعلومات عبر حدود الهيئات التقليدية وعبر الحدود الدولية أهمية متزايدة في التصدي للفساد.
- من المهم مراعاة الحقائق التاريخية والواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي عند تصميم الجهود الإصلاحية لمكافحة الفساد.

بالنظر إلى اتساع نطاق السلوكيات التي تُعتبر فاسدة وتنوع النهج المتبعة، فلا يُتوقع أن يُلم تقرير واحد بجميع مصادر الفساد والنهج المطلوبة لمكافحته. ويتناول هذا التقرير بالبحث مظاهر الفساد والجهود المبذولة للتصدي لها من ثلاثة جوانب:

- أ. بعض قطاعات الحكومة ووظائفها الرئيسية المختارة
- ب. الأدوات والإجراءات التدخلية على مستوى السياسات المستخدمة في مكافحة الفساد
- ج. المؤسسات التي تستخدمها الحكومة في أغراض الرقابة والمساءلة

يتناول **الجزء الأول** من التقرير القضايا والتحديات والاتجاهات في خمسة محاور أساسية، وهي: المشتريات العامة، والبنية التحتية العامة، والمؤسسات المملوكة للدولة، والإدارة الجمركية، وتقديم الخدمات في قطاعات محددة. والمقصود من هذه المحاور هو رصد مجموعة مختارة صغيرة من الوظائف والقطاعات عالية القيمة داخل القطاع العام. ويتناول **الجزء الثاني** بالبحث بعض الاستجابات على صعيد السياسات التي قد تستخدمها الحكومة والمجتمع المدني لمنع الفساد ورصده، فيما يقيّم **الجزء الثالث** دور ثلاث مؤسسات (مؤسسات المراجعة العليا، وهيئات مكافحة الفساد، والجهاز القضائي) تتولى الإشراف على جهود مكافحة الفساد أو تنفيذها أو المساهمة فيها، كما يستخلص هذا الجزء الدروس المستفادة بشأن تفعيل هذا الدور (انظر الشكل أدناه). ويشتمل التقرير أيضا على دراسة حالة موجزة عن ماليزيا تتبّع تاريخ جهود مكافحة الفساد في هذا البلد على مدى العقود القليلة الماضية وآثارها على مسيرة التنمية به. ويُختتم التقرير بتناول العديد من خصائص الإصلاح أو دوافعه الرئيسية المشتركة في دراسات الحالات المختلفة.



يختلف هيكل تنظيم الفصول وصيغتها من محور لآخر. وفي معظم الحالات، يبدأ الفصل بمقدمة شاملة تبرز القضايا الرئيسية والدروس المستفادة مدعومة بدراسات حالات تركّز على أسباب وكيفية تنفيذ الإجراءات المحددة. لكن في بعض الفصول، تُردّ الحالات ضمن المقدمة لأنها لم تكن تستحق وصفاً مفصلاً وإنما تم الاستشهاد بها كأمثلة. والهدف من ذكر هذه الحالات هو إبراز "كيفية" تنفيذ عملية الإصلاح فضلاً عن إظهار تأثير قيود الاقتصاد السياسي والقدرات المؤسسية. ولن تكفي أي من الحالات الفردية لإثبات الدروس الأوسع نطاقاً المستقاة من التجارب الدولية، لكنها تعرض بعض التجارب والخبرات التي جرى تطويعها وتكييفها في سياق محدد. وهذه الحالات في الغالب عبارة عن قصص للإصلاح لم تكتمل إما لأن تنفيذها مازال جارياً أو لأن الفساد مازال يمثل تحدياً قائماً وجسيمياً. والعديد من الأمثلة مأخوذة، بحكم التصميم، من بلدان وقطاعات لا يزال الفساد مستشرياً فيها لكن المسؤولين الحكوميين والمجتمع المدني لم يتخلوا عن مكافحته.

الجزء الأول: مواجهة الفساد في القطاعات والوظائف

المشتريات العامة

من المعروف أن المشتريات العامة، التي غالباً ما تركّز عليها المناقشات المتعلقة بمكافحة الفساد، لها آثار واسعة النطاق على الاقتصاد وعلى تقديم الخدمات العامة. فهي تمثل ما يتراوح بين 10% و25% من الإنفاق العام في أي بلد من بلدان العالم.¹ ويستشري الفساد في قطاع المشتريات حيث تشير التقديرات إلى أنه يلتهم ما يتراوح من 10% إلى 30%² من تكلفة مشروعات الاستثمار الرأسمالية، وتتجاوز آثار الفساد تكلفة المشروعات الرأسمالية بكثير لأنه يؤثر بدرجة أكبر على الشرائح الأثقل فقراً في المجتمع. ويؤدي الفساد في هذا القطاع إلى خلق حوافز خاطئة للشركات وتشويه المنافسة والنمو الاقتصادي.

هناك دراسات كثيرة تقدّم إرشادات بشأن سمات أنظمة المشتريات التي تعمل بدرجات عالية من النزاهة. ورغم تزايد الاعتراف بأن أنظمة المشتريات الحكومية الإلكترونية تُعد وسيلة رئيسية للتصدي لنقاط الضعف التي ينفذ منها الفساد، فقد تفاوت تأثيرها على المشتريات تفاوتاً كبيراً في البلدان التي اعتمدها. ويعكس التفاوت في تغيير معدل وقوع الفساد مجموعة من العوامل من بينها البيئة العامة للحكومة، والجوانب الفنية لنظام المشتريات الحكومية الإلكتروني المستخدم، وقدرات الموظفين المسؤولين عن عمليات المشتريات، وقوة المعارضة الراضة للإصلاح. وتُظهر التجارب مع أنظمة المشتريات الحكومية الإلكترونية حقيقةً عامةً بشأن تقليص الفساد في قطاع المشتريات العامة، وهي أن النهج الفنية للتصدي لتحديات الحوكمة لم تحقق نجاحاً مستداماً إلا عندما نُظر إليها على أنها وسيلة للتغيير وليس المحرك الرئيسي للإصلاح. ورغم التفاوت الكبير في معدل نجاح إصلاحات مكافحة

¹ البنك الدولي. (2020). تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2020. واشنطن العاصمة: البنك الدولي.

<https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>

² انظر جي وير، إس. موس، جيه كامبوس، وجي نون، الفساد في المشتريات العامة: تحدٍ دائم، في جيه. كامبوس وإس برادان، أوجه الفساد المتعددة: تتبّع مواطن الضعف على مستوى القطاعات، البنك الدولي، 2007.

الفساد في هذا القطاع، فإن هناك عاملين ارتبطا باستمرار بانخفاض معدل الفساد في قطاع المشتريات بمختلف البلدان، وهما *الشفافية* وزيادة وتيرة عمليات مراجعة الحسابات.

يتطلب الحد من الفساد في قطاع المشتريات العامة تبني نهج خاص بكل بلد على حدة. ومن المهم للغاية التركيز على الحوافز وقدرات المؤسسات، وتحسين الشفافية بنظام المشتريات وكفاءته، والتغلب على المعارضة الراضية للتغيير، وحشد القوى داخل القطاع الخاص والمجتمع المدني التي لديها مصلحة قوية في تحسين نواتج المشتريات. وتُظهر دراسات الحالات الثلاث في الصومال وبنغلاديش وشيلي الإصلاحات التي أجراها كل بلد لمكافحة الفساد في قطاع المشتريات العامة على امتداد نظام الحوكمة.

- تستكشف دراسة الحالة الخاصة بالصومال الجهود المبذولة للحد من الفساد في عدد محدود من عقود المشتريات الإستراتيجية عالية القيمة، وذلك باستخدام آلية مصممة خصيصاً لهذا الغرض تم إنشاؤها بالتعاون بين شركاء التنمية وحكومة الصومال. وتحقق النجاح في الحد من الفساد في عدد من المعاملات بما يُثبت إمكانية تحقيق نتائج حتى في أصعب البيئات.
- تتناول دراسة الحالة الخاصة ببنغلاديش الجهود المبذولة لتقليص الفساد كأحد أبعاد عملية الإصلاح الشاملة لمنظومة المشتريات العامة في البلاد التي تتميز باعتماد نظام إلكتروني للمشتريات الحكومية. واكتسبت عملية الإصلاح زخماً على مدى عشر سنوات من التنفيذ. وقد أظهر العمل المكثف في رصد التقدم المحرز انخفاض معدل الفساد بشكل كبير حسبما تم قياسه بمؤشرات الفساد الرئيسية، وإن كشف ذلك في الوقت ذاته عن أن هناك جوانب معينة للمشتريات يستعصي تغييرها. وقد ضمن الاعتراف المسبق بالفساد كإحدى المشكلات الرئيسية مراعاة نظام المشتريات الحكومية الإلكتروني لذلك بشكل واضح عند تصميم الإصلاحات المتعلقة بالمشتريات.
- في شيلي، قاد فريق عمل غير سياسي برنامج الإصلاح والذي أوصى باتخاذ خطوات لتحسين تماسك نظام المشتريات العامة، وذلك في إطار برنامج إصلاحات أكبر يهدف إلى إعادة هيكلة دور وشفافية التمويل الخاص للأحزاب السياسية. ويُظهر المثال الخاص بشيلي كيف استطاعت دولة، من خلال الأداء بشكل جيد والتحلي بدرجة عالية نسبياً من القدرة والنزاهة، التصدي للفساد في قطاع المشتريات العامة عبر تعديل الحوافز والديناميكيات في عموم نظام الحوكمة من أجل القضاء على أسباب الفساد وليس فقط أعراضه.

البنية التحتية العامة

تشير الدراسات إلى أن هناك احتياجات ضخمة وهائلة في العالم النامي من البنية التحتية، وأنه من الضروري اجتذاب استثمارات جيدة من القطاع الخاص لسد هذه الفجوة. وحتى عام 2030، ستكون هناك حاجة إلى ما يتراوح من 3 إلى 4 تريليونات دولار سنوياً على مستوى العالم لتلبية احتياجات البنية التحتية لما يبلغ 1.2 مليار شخص محرومين من الكهرباء،

و663 مليوناً يفتقرون إلى مصادر كافية لمياه الشرب، ومليار شخص يعيشون على بُعد أكثر من كيلومترين من طرق تصلح للاستخدام في جميع أحوال الطقس، والملايين الكثيرة التي لا يمكنها الحصول على فرص العمل والتعليم بسبب غياب خدمات النقل أو ارتفاع تكلفتها.³ لكن حجم مشروعات البنية التحتية وتعقيدها وطبيعتها طويلة الأمد تجعل هؤلاء الأشخاص عرضة للممارسات الفاسدة. وينطوي تصوُّر وجود الفساد أيضاً على مخاطر تمس سمعة الحكومات، مما يضعف ثقة الجمهور ويثني المقاولين الجيدين عن المشاركة في مشروعات التعاون بين القطاعين العام والخاص.

تشمل كل مرحلة من مراحل مشروعات البنية التحتية مجموعات مختلفة من المؤسسات وأصحاب المصلحة الذين تكون لكل منهم نقاط ضعف أمام أنواع معيَّنة من سوء السلوك. وأثناء تحديد المشروع واختياره، قد يسعى بعض أصحاب المصلحة إلى تقويض الإجراءات القائمة على الجدارة في اختيار المشروع، فيما تكون المرحلة اللاحقة الخاصة بالمشتريات هي المرحلة الموجودة بها أكثر منافذ الفساد وأكبر المكاسب. وتخضع مرحلة الإنشاء للتفاوض لاحقاً على متطلبات الأداء في تفاصيل العقد، وبالتالي يمكن أن تتكبَّد الخزنة العامة خسائر كبيرة. وتشير التقديرات إلى أن الخسائر بسبب الرشوة في أعمال الإنشاء، أي بعد مرحلة المشتريات، تصل إلى 45% من تكاليف الإنشاء.⁴

لكي تكون الغلبة للنزاهة على قوى الفساد، يلزم تكوين تحالف واسع وقوي يستخدم أدوات متنوعة لتعزيز الشفافية والمصارحة. والفساد هو انعكاس لكيفية تصوُّر بعض المسؤولين ورجال الأعمال والسياسيين الحاليين في مواقف معيَّنة. ولا يحدث ذلك من فراغ، فالفساد يتم التمكين له من خلال تقاليد ونُهج جرى السماح لها بالتطوُّر مع مرور الوقت. بل وفي بعض الحالات، قد لا تُعتبر هذه الممارسات ضارة أو خاطئة خاصةً من جانب الضالعين فيها، كما يتضح من التعبير الدارج عن الفساد بأنه: ثمن مزولة الأعمال التجارية. ويبيِّن هذا الفصل أنه إذا جرى الالتزام على المستوى السياسي بتنفيذ تدابير النزاهة بشكل منهجي في مختلف مراحل مشروعات البنية التحتية، فسيكون لذلك تأثير ملموس على مستوى الأنظمة والمشروعات كذلك. والأهم هو أن حشد المواطنين وأصحاب المصلحة وتقوية دورهم الرقابي من خلال تعزيز الشفافية والمصارحة بشأن المشروعات يمكن أن يؤدي إلى بناء الزخم اللازم وتغيير اعتبارات الاقتصاد السياسي والاعتبارات الثقافية التي سمحت بحدوث ممارسات الفساد. ومن خلال التحرك المستدام وعلى نطاق واسع، تُظهر الأمثلة القُطرية إمكانية حدوث التغيير على مستوى المشروعات والمجتمع على السواء.

³ روزنبرغ، جولي؛ وفاي، ماريان. 2019. ما وراء الفجوة: كيف يمكن للبلدان تحمُّل تكلفة البنية التحتية التي تحتاج إليها مع حماية الكوكب. البنية التحتية المستدامة؛ واشنطن العاصمة: البنك الدولي. License: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31291> ترخيص المشاع الإبداعي IGO 3.0 CC BY؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. 2007. البنية التحتية حتى 2030 (المجلد 2): رسم السياسة المعنية بالكهرباء والمياه والنقل. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264031326-en>.

⁴ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. 2014. تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن رشوة الأجانب: تحليل لجريمة رشوة المسؤولين العموميين الأجانب. مطبوعة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. <https://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm>؛ وهوكينز وجون وبوب ماكثيريك. 2012. مبادرة الشفافية في قطاع الإنشاءات: جعل قطاع الإنشاءات أكثر خضوعاً للمساءلة. إجراءات معهد المهندسين المدنيين-الهندسة المدنية. المجلد 165- رقم 2، توماس تيلفورد ليمتد.

يشتمل الفصل الثاني على ثلاثة أمثلة لدراسات حالات تتعلق بإستراتيجيات للحد من مخاطر الفساد في المشتريات الخاصة بالبنية التحتية العامة.

- توفّر مبادرة الشفافية في قطاع البنية التحتية نهجاً يضم العديد من أصحاب المصلحة لتدعيم نظام الحوكمة في هذا القطاع من خلال تحسين الشفافية، ومشاركة أصحاب المصلحة، والمساءلة. وأدى التوسّع في أنظمة الحكومة الرقمية وبيانات التعاقد المفتوح إلى تهيئة بيئة أكثر ملاءمة، من ذي قبل، للنهج التي يشارك فيها العديد من أصحاب المصلحة. وفيما يلي ثلاثة أمثلة لبلدان مختلفة: يُظهر مثال تايلند تطوّر مجموعة العمل متعددة أصحاب المصلحة. ويتناول المثال الخاص بأوكرانيا الأسس المؤسسية للإفصاح عن البيانات العملية. فيما يركّز المثال المتعلق بهندوراس على كيفية الجمع بين الدعم الدولي والقيادة المحلية لتدعيم الشفافية والمساءلة في قطاع البنية التحتية. وتمثل كل واحدة من هذه الحالات قصة آخذة في التطوّر، ولا شك أن هناك عقبات وفجوات كبيرة في التنفيذ لم يتم التغلّب عليها بعد.
- تفتح إعادة التفاوض على الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية التحتية الباب أمام إساءة الاستخدام، كما ثبت في البرازيل التي كانت مسرحاً لإحدى أكبر فضائح الفساد في التاريخ. وتخضع هذه الشراكات لإعادة التفاوض بدرجة أكبر بكثير من العقود الخاصة المشابهة. ويقدم المقاولون المخادعون عطاءات بأسعار منخفضة للفوز بالعقود، معتمدين على أن بمقدورهم جني المكاسب فيما بعد خلال عملية أقل شفافية لإعادة التفاوض على العقود. ويمكن أن تتيح عمليات إعادة التفاوض هذه للحكومات إمكانية التملّص من ضوابط الإنفاق وتحويل التكاليف إلى الإدارات القادمة، فيما يمكن أن تستخدم الشركات هذه العمليات والرشاوى لبناء حصص لها في السوق. ورغم أنه لا مفر من إجراء تغييرات على عقد طويل الأجل للشراكة بين القطاعين العام والخاص، فإن دراسة الحالة هذه تقدّم إرشادات لتقليص احتمالات حدوث عمليات إعادة التفاوض الانتهازية التي تُجرى لأهداف تنطوي على فساد.
- تتناول دراسة الحالة الثالثة كيف بدأت جمعية المهندسين الكولومبية في دعم التعاقد المفتوح عندما شكّت في تقييد المواصفات الواردة بالمناقصات لدرجة أنه كان يجري تحديدها بما يخدم مصالح مجموعة معيّنة من مقدّمي العطاءات. وتبرز هذه الدراسة كيف تصرفت الحكومة بناءً على نتائج الجمعية بالإنفاق على جميع الأجهزة الحكومية في الدولة باستخدام مستندات موحدة في عام 2019، وبتحديث منصة المشتريات الإلكترونية في البلاد لنشر البيانات بصيغة مفتوحة وموحدة وقابلة لإعادة الاستخدام وفقاً لمعيار بيانات التعاقد المفتوح. وبالاستفادة من تحليلات البيانات لتقييم هذه الإصلاحات، تشهد الحكومة بالفعل ارتفاعاً في مستوى المنافسة فضلاً عن تحسين عائد الإنفاق من المال العام.

المؤسسات المملوكة للدولة

برزت وقائع الفساد في المؤسسات المملوكة للدولة خلال السنوات الأخيرة بسبب الفضائح المدوية في بلدان مثل البرازيل وجنوب أفريقيا وأنغولا وماليزيا. وتتسأ مخاطر الفساد من مصادر مختلفة. وتتيح المؤسسات المملوكة للدولة في القطاعات عالية

القيمة، التي تتمتع في الغالب بحقوق احتكارية أو شبه احتكارية، الفرصة لتحقيق أرباح غير عادية والتمتع بعلاقة مميّزة مع الحكومة وتلقي الدعم المالي منها، فضلاً عن الحوافز والفرص للترئُّح وجني الكثير. وتُستخدم هذه الآليات في الغالب لإفادة الجماعات السياسية وتمويل الأحزاب من أجل مواصلة واستمرار تحويل الموارد عن مقصودها. وتتسأ المخاطر أيضاً عن الأطر القانونية والتنظيمية الضعيفة، ومواطن الضعف في نظام حوكمة الشركات على مستويات المؤسسات المملوكة للدولة، وغياب الشفافية والإفصاح عن الموارد المالية لهذه المؤسسات علاوة على تدني ممارسات إعداد التقارير المالية، ومحدودية الرقابة الفعالة من جانب الحكومة والمواطنين. وتتفاقم هذه المخاطر في ظل قلة استخدام التكنولوجيا في عمليات هذه المؤسسات وضعف مشاركة المواطنين في رصد أدائها. ويمكن أن يضر الفساد بالمؤسسات العامة ذاتها وبالاقتصاد والناس عندما لا توفر المؤسسات السلع والخدمات العامة الحيوية.

ويمكن أن يساعد تدرُّج الإصلاحات في المؤسسات المملوكة للدولة أو تسلسلها بناءً على جدواها السياسية والمؤسسية في التغلُّب على المصالح المترسِّخة ويضمن واضعي السياسات لاتخاذ المزيد من الخطوات. وتشير تجارب البنك إلى عدة فئات من الإجراءات التي يمكن أن تسهم في تعزيز النزاهة داخل نظام حوكمة تلك المؤسسات: (أ) فتح الأسواق أمام المزيد من المنافسين للحد من النفوذ الاحتكاري والاستحواد على السوق وتحفيز الانضباط المالي والضريبي، (ب) تدعيم الأطر والممارسات القانونية والتنظيمية للمؤسسات المملوكة للدولة، (ج) بناء التزام بالحوكمة الرشيدة لهذه المؤسسات وتعزيز قدراتها، (د) رفع الكفاءة المهنية لأعضاء مجالس إدارة هذه المؤسسات وأجهزة الإدارة العليا بها، (هـ) تفعيل الضوابط الداخلية وإجراءات الامتثال ووظائف إدارة المخاطر داخل هذه المؤسسات، (و) تعزيز الشفافية والإفصاح المالي الكامل بما في ذلك الإفصاح عن ديون هذه المؤسسات، (ز) رقمنة المعلومات المالية وتلك المتعلقة بتقديم الخدمات لتحسين دقة المعلومات المتاحة للجمهور العام، و(ح) تسهيل مشاركة المواطنين في محاسبة هذه المؤسسات على الأداء وتقديم ملاحظات تقييمية إلى جهاز الإدارة عن قضايا مثل جودة تقديم الخدمات في مرافق المياه أو الطاقة على سبيل المثال.

قد لا يكون إصلاح نظام حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة وحده كافياً دائماً لمنع الفساد وضمان تحقيق الكفاءة. ويمكن أن تشمل التدابير الإضافية إعادة هيكلة هذه المؤسسات، أي تقسيم المؤسسات العامة الكبيرة متعددة المستويات إلى وحدات أعمال أصغر، وإتاحة الفرص لزيادة مشاركة القطاع الخاص في عمليات المؤسسات العامة أو إدارتها أو حتى ملكيتها من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص أو الخصخصة عند استيفاء الشروط الضرورية (تقليص أو المنافسة على الحصص السوقية والهيمنة الاقتصادية، والشفافية بشأن الملكية والعمليات والشؤون المالية بما فيها ديون هذه المؤسسات، وتعزيز قدرات الرصد والرقابة ورفع الكفاءة). ومن المهم بشكل خاص ضمان إجراء المعاملات بدون منح امتيازات خاصة للمنفذين أو المشتريين المُفضَّلين الآخرين بحيث يتم إعطاء فرص متكافئة للمنافسين المحتملين. وعندما لا تكون الخصخصة أو مشاركة القطاع الخاص خياراً ممكناً، فلا يزال يمكن ضبط هذه المؤسسات من خلال عمليات الإدراج الجزئي في أسواق رأس المال.

الحالات الثلاث الواردة في هذا الفصل هي عبارة عن قصص مستمرة الأحداث تسلط الضوء على التحديات المعقدة التي يواجهها القادة السياسيون والمواطنون لتحسين نظام حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة:

- في البرازيل وفي أعقاب فضيحة لافا جاتو المدوية، أصدرت الحكومة قانون مسؤولية الشركات الحكومية الفيدرالية لتدعيم بيئة الرقابة الداخلية في المؤسسات المملوكة للدولة الفدرالية من خلال إدخال المجالس المالية ولجان المراجعة الداخلية. ويهدف هذا القانون أيضا إلى زيادة الشفافية حول التعاقدات والمشتريات التي كانت تمثل القناة الرئيسية للرشاوى التي كشفتها عملية غسيل السيارات. لكن مازالت هناك تساؤلات حول فعالية تنفيذ القانون وإصلاحات قطاعية أعمق في ظل الدعم الكامل من جانب القيادة السياسية.
- في أنغولا، مازالت الإصلاحات الأخيرة لنظام حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة في مراحلها الأولى؛ فعلى غرار البرازيل تأتي هذه الإصلاحات في أعقاب فضائح كبيرة تتعلق بشركة النفط الحكومية. ومنذ منتصف عام 2017، تم اتخاذ إجراءات من بينها إدخال إصلاحات على نظام المشتريات العامة للمؤسسات المملوكة للدولة، والإفصاح عن إقرارات الذمة المالية، وإجراء تصفية للأصول غير الأساسية لهذه المؤسسات، وزيادة شفافية عملية الخصخصة، وإنشاء وحدة جديدة مُعززة معنية بالمؤسسات العامة داخل وزارة المالية لتتولى جمع البيانات وممارسة الرقابة بشكل أكثر فعالية، واستبدال معظم أعضاء مجالس الإدارة بهذه المؤسسات، وتقوية نظام الحوكمة في شركة النفط الحكومية، وإحالة قضايا الفساد المشتبه بها إلى القضاء. ومازال يجري تنفيذ برنامج الخصخصة.
- تبرز كولومبيا عن الحالات الأخرى لأنها تعكس مبادرة إحدى المؤسسات المملوكة للدولة إلى إخضاع نفسها للمساءلة من جانب المواطنين والمساهمين من خلال سلسلة من مبادرات تحقيق الشفافية، والتحول الرقمي، وممارسات إشراك العملاء. ومع وجود إطار تشريعي قوي للمسؤولية المؤسسية تم وضعه منذ عقود، تميّزت مؤسسة إمبريساس ببوليكاس دي ميديلين عن سائر المؤسسات العامة في البلاد والمنطقة من خلال التأكيد على الشفافية ومشاركة الجمهور بوصفهما الركيزتين الرئيسيتين لمساعدتها لتحقيق النزاهة ولنظام حوكمتها بصورة أعم. ويتم تشجيع المواطنين في المجتمع المحلي على الشعور بأن هذه المؤسسة مملوكة لهم من خلال النهج الذي تتبناه في تقديم الخدمات واستطلاع آراء العملاء، بل وحتى سعر السهم.

الإدارة الجمركية

تُعد الإدارة الجمركية ذات أهمية حيوية لدورها في تسهيل التجارة وحماية الحدود الوطنية فضلاً عن تحصيل الإيرادات. ويشكّل تحصيل الضرائب التجارية (التعريفات ورسوم الإنتاج وضريبة القيمة المضافة على الواردات) نسبة كبيرة من الإيرادات الحكومية -تتراوح عادةً من 30 إلى 50%- في البلدان منخفضة الدخل، وبل أكثر من ذلك في الدول الهشة. ويمكن أن يشكّل الفساد في منظومة الجمارك عاملاً مثبطاً للمستثمرين الأجانب، لاسيما من بيون الاعتماد على وجود إجراءات سليمة لاستيراد مستلزمات

الإنتاج وتصدير السلع. كما يفرض تدني قدرات الإدارة الجمركية تحديات تهدد الأمن القومي في عصر نعاني فيه من الإرهاب الدولي. ومع ذلك، هناك ثغرات كثيرة للفساد داخل منظومة الإدارة الجمركية نظراً لأن المسؤولين يتمتعون في الغالب بصلاحيات تقديرية لاتخاذ القرارات المهمة، فضلاً عن غياب أو سهولة اختراق أنظمة الرقابة والمساءلة القائمة على تحليل المخاطر في أحوال كثيرة. ولهذا، فإن قصص "النجاح" في التصدي للفساد داخل قطاع الجمارك محدودة. وفي هذا الصدد، تبرز جورجيا ورواندا عادةً؛ فقد شملت جهود الإصلاح في كلا البلدين تفكيك الهيئات القديمة فاقدة المصداقية واستبدالها بأخرى جديدة تقوم على مبادئ تقليل البيروقراطية وتبسيط الإجراءات الإدارية، وما كان ذلك ليحدث لولا ظهور قادة جدد انفصلوا عن الشبكات القديمة.

يبين هذا الفصل أن الإصلاحات القانونية والفنية ضرورية لكنها غير كافية لكبح السلوكيات الفاسدة في الإدارات الجمركية. وتشمل التدابير الفنية في الغالب إجراء تحديث للإطار القانوني، وتبسيط الإجراءات وهياكل الأسعار، والأتمتة، وغير ذلك. لكنه يجب استكمال القوانين والإصلاحات التنظيمية بمقاربات أخرى تأخذ بعين الاعتبار الأعراف والتوقعات المترسخة بشدة في الحياة السياسية والاجتماعية. ويشير التقرير إلى مبدئين عامين: (1) أحد الأمور المهمة لتحقيق الاستدامة هو الالتزام بالإصلاح بين المسؤولين المعنيين بإصلاح منظومة الإدارة الجمركية، و(2) يمكن تقليص فرص وقوع الفساد من خلال تصميم آليات توفّر حوافز مناسبة، وتحد من الصلاحيات التقديرية للموظفين الحكوميين، وتتضمن تحسين الضوابط القائمة. ويخلص التقرير إلى أن فهم الضغوط الناتجة عن الأعراف الاجتماعية في سياق معين يمكن أن يساعد المعنيين على تصميم إجراءات تدخلية تخفف تلك الضغوط، مما يتيح تغيير السلوك الجماعي. ويجب أن يستهدف القائمون بالإصلاح الشبكات غير الرسمية للمحسوبية والهيمنة الاجتماعية التي غالباً ما تحدد سلوك ضباط الجمارك.

تُظهر هاتان الحالتان إمكانية إدخال إصلاحات فعالة على منظومة الإدارة الجمركية حتى في الدول الهشة ذات القدرات المحدودة، وذلك عندما تقترن الإصلاحات الفنية بفهم لأوضاع الاقتصاد السياسي المحلي المحيطة بموظفي الجمارك.

- رغم أن الإصلاحات الجمركية في مدغشقر مازالت جارية، فقد كانت هناك بالفعل مؤشرات على إحراز تقدّم كبير في الحد من الممارسات الفاسدة، وتسهيل حركة التجارة، وزيادة الإيرادات في الميناء الرئيسي. وقد ساعد برنامج الأجر مقابل الأداء في تحفيز مفتشي الجمارك على الحد من التهزّب الضريبي وتسريع وتيرة إجراءات التخليص الجمركي. والأهم أن هذا الإصلاح صاحبه إجراء عمليات مكثّفة لاستخراج البيانات ورصدها لضبط الفاسدين والممارسات الفاسدة.
- واجهت حكومة أفغانستان تحدياً صعباً بالقضاء على أنظمة الجمارك الموازية أو أنظمة الظل التي كانت تعمل خارج سيطرة الحكومة. فمنذ حوالي 15 عاماً، دأبت إدارة الجمارك الأفغانية على إجراء عمليات التخليص الجمركي آلياً في عموم أنحاء البلاد. وركّزت هذه الإستراتيجية على أتمتة الإجراءات لتقليل الاحتكاك المباشر بدرجة كبيرة وما ينتج عنه

من مفاوضات غير رسمية. ورغم وجود نقاط ضعف كبيرة من بينها القدرة على التكيّف "للتلاعب" بالنظام، فقد تمكّنت السلطات الأفغانية من زيادة الإيرادات واختصار زمن التخليص الجمركي وتحسين الشفافية في المعاملات التجارية.

تقديم الخدمات في القطاعات (الأراضي، الرعاية الصحية، الموانئ)

يتخذ الفساد في قطاعات الخدمات العامة أشكالاً عديدة ويكبّد الحكومة والمواطنين ومؤسسات الأعمال تكاليف باهظة. وتتفاوت تقديرات حجم الأموال الضائعة بسبب الفساد تفاوتاً كبيراً فيما بين البلدان والقطاعات. ومع أن هذه التقديرات تعتمد على افتراضات مختلفة ولا تسلم من النقد، فإنها تُظهر مدى ضخامة التكاليف النقدية للفساد في قطاعات الخدمات العامة.

ومن المهم للغاية تحليل المشكلات الخاصة بكل قطاع لتشخيص الأسباب الجذرية للفساد في قطاعات الخدمات العامة وتصميم إجراءات تدخلية مناسبة. وحتى داخل القطاع الواحد، يمكن أن يركّز الإصلاح بشكل ضيق على استئصال مشكلة معيّنة مثل الرشوة في قوائم الانتظار للعمليات الجراحية، أو يتبنى نهجاً متعدد الجوانب للتركيز على الخدمة بأكملها. ويمكن التشخيص السليم أيضاً القائمين بالإصلاح من تقييم جدوى البرنامج بالإضافة إلى تحديد مواقع القيادة وكيفية بناء تحالفات مع أصحاب المصلحة.

يؤثر الفساد في قطاعات الرعاية الصحية الثلاثة وإدارة الأراضي وخدمات الموانئ، وهي من القطاعات الخدمية المميّزة، على الاقتصاد بطرق شتى. وتُعد الخدمات الثلاث مؤثّرة للغاية: الرعاية الصحية التي تؤثر على جميع المواطنين تقريباً كما رأينا خلال جائحة كورونا الحالية، وإدارة الأراضي وهي خدمة حساسة تؤثر على نسبة كبيرة من السكان، والموانئ وهي خدمة محددة وأضيق نطاقاً تقدّمها الحكومة لمؤسسات الأعمال. وإذا استشرى الفساد في قطاع الرعاية الصحية، فيمكن أن تتأثر التنمية البشرية؛ ويمكن أن يؤدي الفساد في قطاع إدارة الأراضي إلى تقويض الإصلاح الزراعي وإضعاف ثقة المواطنين في الحكومة برمتها؛ كما يؤثر الفساد في قطاع الموانئ تأثيراً مباشراً على التجارة ومناخ الاستثمار في البلدان التي تعتمد على التجارة البحرية، مما يعيق جهود التنمية بها. وتبيّن دراسات الحالات الإصلاحات اللازمة لمعالجة هذه القضايا وتحسين مستوى تقديم الخدمات.

- استهدف إصلاح رسم خرائط الأراضي وتسجيل ملكيتها في رواندا تحديث القطاع بأكمله من خلال تعزيز الشفافية، ومن ثم زيادة تكلفة المخالفات والحد من مُحفّزات الفساد في تقديم الخدمات. وجرى التركيز على الممارسات السليمة في مجال إدارة الأراضي بما في ذلك رقمنة السجلات.

- تركز الإصلاحات الجارية في نظام الرعاية الصحية بأوكرانيا على تغيير الحوافز الممنوحة لمقدمي الخدمات الصحية لتحسين النواتج. وشملت الإصلاحات التي شُرع في إجرائها حتى الآن التمويل على أساس عدد الأفراد في خدمات الرعاية الأولية، ورفع أجور العاملين بقطاع الصحة، وتعيين الأطمّ الطبّية بطريقة شفافة وعلى أساس الجدارة، وتدشين نظام إلكتروني لحفظ السجلات الصحية رقمياً. وتهدف هذه الإصلاحات إلى خفض الإنفاق من الدخل الشخصي، وتقليل عدد الحالات الخطيرة، وزيادة رضا المرضى عن مقدّمي خدمات الرعاية. ويُعد هذا مثلاً على "إصلاح حقيقي

للمنظومة"، حيث تم تعديل التشريعات بالتوازي مع إجراءات التنفيذ وتقوية المشاركة المدنية لتكون بمثابة آلية لاستقاء الآراء التقييمية.

- يسعى برنامج إصلاح الموائى في نيجيريا إلى التصدي للفساد في تقديم الخدمات بمساعدة تحالف مؤيد للإصلاح. وضمَّ هذا التحالف في نيجيريا شركات الشحن الخاصة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وثلاثة من الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد. وعملت هذه الشبكة مع الحكومة النيجيرية على إعداد تقييمات لمخاطر الفساد في خمسة موائى، وتبع ذلك توحيد الإجراءات واستخدام بوابة للحكومة الإلكترونية وإنشاء آلية للتظلم. وتشير المسوح الاستقصائية التي أجرتها الشبكة وشركاؤها إلى أن هذه التدابير كان لها تأثير إيجابي في تحسين أداء الموائى، وإن كان لا يزال هناك الكثير مما يتوجب القيام به.

الجزء الثاني: الأدوات الرئيسية لمكافحة الفساد

مبادرات الحكومة المفتوحة

تهدف الإصلاحات الخاصة بالحكومة المفتوحة إلى تعزيز روح الشفافية والشمولية والتعاون. والهدف من ذلك هو تغيير المعايير السائدة على نحو مستدام من خلال إدخال تغييرات تؤدي إلى تعزيز الشفافية وتشجيع تهيئة بيئة أشد معارضةً لأنشطة الفساد، وتمكين المواطنين من المطالبة بتحسين الخدمات الحكومية. ويتوقف تأثير هذه الإصلاحات على وجود عوامل داعمة أخرى مثل توفّر الإرادة السياسية، ووسائل إعلام حرة ومستقلة، ومجتمع مدني قوي، وآليات فعالة للمساءلة وفرض العقوبات.

ويمكن أن يؤدي الانفتاح والمصارحة إلى تقوية العلاقة بين الحكومة والمواطنين، مما يزيد من مستويات الثقة ورأس المال الاجتماعي. ويتيح نهج الحكومة المفتوحة إشراك المواطنين في مراقبة الوظائف الحكومية من خلال توفير المعلومات ذات الصلة، وإتاحة الفرص لمشاركة المواطنين، وتنفيذ آليات تدعّم المساءلة. ورغم أنه يصعب إثبات وجود علاقة سببية قائمة على أسس تجريبية بين تدابير الحكومة المفتوحة والحد من الفساد بسبب محدودية الشواهد المتاحة، فإن هناك مجموعة متزايدة من دراسات الحالات والشواهد التجريبية التي تُثبت قدرة النهج المفتوحة المصممة جيداً على إحداث تغيير إيجابي.

رغم زيادة الاهتمام بتحقيق الشفافية في السنوات الأخيرة، فإن تأثيرها على تحسين آليات المساءلة يتوقف على عوامل عديدة. وتشمل هذه العوامل ما إذا كان يسهل على أصحاب المصلحة الوصول إلى المعلومات وفهمها أم لا، وكذلك قدرة المسؤولين واستعدادهم للاستجابة لطلبات الحصول على المعلومات وتقديم الردود بشأنها. وهناك أسباب أخرى منها عدم إتاحة مساحة للمشاركة المدنية وغياب الإرادة السياسية وضعف القدرات المؤسسية، وهو ما يؤدي إلى فشل الحكومات في تحقيق توقعات مختلف أصحاب المصلحة. وفي مثل هذه الظروف، هناك دور بالغ الأهمية يمكن أن يلعبه أنصار الإصلاح والتحالفات الداعية

إلى التغيير و"الوسطاء الإعلاميين"، مثل الصحفيين ووسائل الإعلام المستقلة إن وجدت، والمنظمات الرقابية. ورغم إصدار قوانين تكفل الحق في تداول المعلومات في نحو 120 بلداً، فإن هناك تفاوتاً في الشواهد حول مدى تأثير الحقوق القانونية في الحصول على معلومات عن حجم الفساد وطبيعته. ولا يمكن التصدي للفساد من خلال الشفافية وحدها، وإن كان يُنظر إليها في الغالب على أنها خطوة أولى ضرورية، كما أنها مهمة بالتأكيد في تغيير الدوافع وتحسين السلوكيات. ويمكن مساعدة مبادرات إتاحة تداول المعلومات على إحداث تغيير جوهري أكبر من خلال تهيئة بيئة مواتية أوسع نطاقاً تدعم إشراك مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة في الاطلاع على المعلومات المتاحة في المجال العام وتحليلها والرد عليها.

رغم صعوبة قياس تأثير مشاركة المواطنين على مكافحة الفساد، فإن هناك شواهد على أن آليات المساءلة الاجتماعية، مثل المراجعات الاجتماعية أو المسوح أو بطاقات استطلاع آراء المواطنين أو آليات معالجة المظالم، يمكن استخدامها جميعاً للتصدي للفساد في تقديم الخدمات. وتكون الإجراءات التدخلية ذات تأثير فعال عندما تخدم المصالح الخاصة للمواطنين وتحقق مستويات عالية من مشاركة الجمهور. وتشمل عوامل التمكين المهمة التشريعات والسياسات والممارسات التي تتيح تداول المعلومات، ووجود وسائل إعلام نشطة ومستقلة، وقدرة المواطنين على مساءلة المؤسسات من خلال هيئات الرقابة والقنوات السياسية، والأسواق والمؤسسات التي تمنع استحواذ النخبة، والجزاء الموثوقة، ووجود تحالفات بين أطراف فاعلة متعددة.⁵

يمكن لتدابير الحكومة المفتوحة أن تؤدي بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى الحد من الفساد، حتى وإن كان يصعب قياس تأثيرها في هذا الشأن. لكن إذا كانت المعلومات تصل بشكل متزايد إلى المواطنين ووسائل الإعلام مع إقرار المسؤولين بدقة تلك المعلومات، فإن هذا يمثل خطوة في الاتجاه الصحيح. وبمرور الوقت ومع اعتماد نهج شامل مصمّم حسب السياق، يمكن أن تساعد الحكومات المفتوحة في تغيير السلوكيات بتوجيه الموارد العامة لخدمة الصالح العام، وليس إلى جيوب بعض الأفراد. وتركز اثنتان من دراسات الحالات على مشاركة المواطنين:

- تبين تجربة كينيا مع الموازنة المفتوحة أن إشراك المواطنين في عملية وضع الموازنة يمكن أن يعزز خضوع المسؤولين الحكوميين للمساءلة. وشمل نهج "المشاركة في وضع الموازنة"، المُطبّق على مستوى أجهزة الحكم المحلي (المقاطعات)، تخصيص جزء من الموازنة لتحقيق أولويات المواطنين وإرساء عملية تشاركية تمكّنهم من العمل معاً على تحديد الأولويات الإنمائية والتصويت عليها. وبالرغم من أن هذا النهج لم يستهدف الفساد بشكل مباشر، فإنه أسهم في ضمان

⁵وزارة التنمية الدولية البريطانية. 2015. "خطورة الفساد: فهم الأسباب والآثار وكيفية معالجتها - دراسة استدلالية عن الفساد". يناير/كانون الثاني 2015. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08979e5274a31e0000d0/61212-corruption_evidence_paper_final_16Feb15.pdf؛ جونسون، وجيسبر، ونيلز تاكسل، ودومنيك زوم. 2012. "تحديد الفجوات في الشواهد بشأن مكافحة الفساد: تقييم حالة الشواهد ذات الصلة بالجوانب التشغيلية على إجراءات ونهج المانحين للحد من الفساد." مجموعة (U4)، عدد أكتوبر/تشرين الأول 2012. رقم 7. <https://www.u4.no/publications/mapping-evidence-gaps-in-anti-corruption-assessing-the-state-of-the-operationally-relevant-evidence-on-donors-actions-and-approaches-to-reducing-corruption.pdf>

إنفاق الأموال العامة على تلبية احتياجات المواطنين وأدى إلى زيادة مراقبتهم للإنفاق العام، بل وتحقيق وفورات في التكلفة في بعض الأحيان.

أدى برنامج المساءلة الاجتماعية في إثيوبيا، وهو جهد يستهدف تحسين مستوى مشاركة المواطنين ورفع جودة تقديم الخدمات العامة على المستوى المحلي، إلى زيادة الثقة فيما بين المجتمع المدني ومقّمي الخدمات والحكومة. ومع أن الأهداف الرئيسية للبرنامج كانت تعزيز مشاركة الجمهور وبناء علاقات أفضل فيما بين أجهزة الحكم المحلي والمواطنين ومنظمات المجتمع المدني وتحسين تقديم الخدمات، فمن المرجح أن هذه المبادرة كانت لها آثار غير مباشرة على الحد من الفساد، حتى ولو على نطاق صغير.

التكنولوجيا الحكومية

في ظل توسيع وتعميق نطاق التطور الرقمي للحكومات والمواطنين على مستوى العالم، بدأ يتغير شكل نظام حوكمة القطاع العام وتأثيره على مكافحة الفساد. ورغم أهمية التحول الرقمي كعامل "أساسي"، فإن هناك عوامل أخرى، مثل الحوافز والقدرات المؤسسية والقيادة القوية، بالغة الأهمية لرفع الكفاءة وتحسين مستوى تقديم الخدمات وتقليل فرص الفساد. ويساعد تقليص التعامل البشري في تقديم الخدمات الحكومية على الحد من مخاطر سلوكيات الترشح. لكن قدرة التكنولوجيات الرقمية على التصدي للاحتيال والفساد تتوقف على السياق المؤسسي. ف جودة أي نظام ستكون بقدر جودة الممارسات المُكمّلة له. ولاكتساب المزيد من الزخم للتصدي لعمليات الاحتيال والفساد، فإنه يلزم رصد البيانات وربطها بغيرها. وبالتالي، يمكن إثبات فعالية استخدام النظام والتحقق من صحة البيانات وتحليلها باستخدام الذكاء الاصطناعي أو غيره من الوسائل.

تنطوي عمليات التحول الرقمي الحكومية، بالإضافة إلى التغيير التكنولوجي المتطور، على جوانب إيجابية وسلبية كذلك فيما يتعلق بمكافحة الفساد. وفي حين يمكن أن يساعد التحول الرقمي في تحسين الشفافية من خلال الملاحظات التقييمية شبه اللحظية التي تساعد في كشف السلوكيات غير المشروعة، فإنه يمكن أن يسهل أيضاً الاستيلاء على الموارد بشكل سريع أو متدرج. وتختلف الخيارات المتاحة لبلد مثل سنغافورة (انظر الإطار 7-1) للاستفادة من الفرص التي توفرها الأشكال الجديدة من البيانات الرقمية اختلافاً كبيراً عن تلك المتاحة للبلدان المعتمدة على الأعمال الورقية والتي تكون الأنظمة القائمة بها غير مُعدّة لأن يتم الربط بينها، وذلك في المدى القصير على الأقل.

يمكن للبلدان النامية أن تحقق قفزات وتنشر التكنولوجيات الجديدة المتطورة على نطاق أوسع للتصدي لتحديات القطاع العام. ويجري استخدام التكنولوجيات الرقمية المبتكرة في عدد من المجالات من بينها إدارة الإيرادات، والنفقات، واللوائح التنظيمية، والأصول المالية والمادية. وقد يكون تنفيذ الإصلاحات المدعومة بالتكنولوجيا في إطار برنامج لتقديم الخدمات العامة، وليس كحملة لمكافحة الفساد في المقام الأول، نهجاً أكثر فعالية في ظل وجود أصحاب المصالح المكتسبة الذين يستفيدون من الفساد. ومع ذلك، سيكون التأثير متفاوتاً تبعاً للممارسات التكميلية مثل مدى إتاحة القنوات الإلكترونية وكيفية استخدام السلطات التقديرية.

يجري استخدام البيانات الضخمة والمنصات السحابية والقياسات الحيوية والتكنولوجيا المالية، لكن لا يمكن الاستفادة من كل منها بشكل كامل إلا بمعالجة الأخطاء والتحيزات. ويمكن تمكين المجتمع المدني وأنصار الإصلاح داخل الحكومة من رصد عمليات الاحتيال والفساد من خلال زيادة إمكانية الوصول إلى البيانات الرقمية في صورة قابلة للاستخدام وكذلك الأدوات التكنولوجية. وفي حين يمكن أن تساعد البيانات الضخمة وتطبيق الذكاء الاصطناعي المتعلق بها، وهو التعلّم الآلي، على تحسين عمليات الرصد والحد من إساءة استخدام السلطة التقديرية، فإن ذلك سيتوقف بشكل رئيسي على المثابرة وامتلاك المهارات لربط البيانات وتنظيفها. وتوفّر المنصات والخدمات المستندة إلى الحوسبة السحابية قدرات حاسوبية فورية، وإمكانات أفضل لإدارة البيانات، وسعات للتخزين. ورغم استخدام القياسات الحيوية في عمليات التحقق من الهوية وتحسين توجيه الخدمات والحصول عليها وزيادة معدلات حضور الموظفين الحكوميين، فإن مخاطر استبعاد المستحقين الفعليين من البرامج الحكومية يجب أخذها بعين الاعتبار. وأخيراً، ففي حين أدت الابتكارات التكنولوجية المالية إلى زيادة نطاق وحجم معاملات الدفع الرقمي فيما بين الأجهزة الحكومية والمواطنين، فإن تكنولوجيا البلوك تشين مازالت في طور التطوّر كما تكتسب تكنولوجيا الاستشعار زخماً متزايداً. ويمكن لتكنولوجيا البلوك تشين أن تعزّز الثقة في الأنظمة الحكومية الرقمية في الأوضاع التي يكون مستوى الثقة فيها متدنياً. كما توفّر إنترنت الأشياء وتكنولوجيات الاستشعار الأخرى، بصورة متزايدة، مميزات أكثر ثراءً وديناميكيةً للتتبع والملاحظة التقييمية.

رغم أن التكنولوجيات المختلفة مفيدة في حد ذاتها، فإن الاستفادة الكاملة منها تكمن في كسر الحواجز المحيطة بها وتنفيذ نهج مترابطة عبر مختلف القطاعات والخدمات. ونظراً لاتساع وتنوع خدمات القطاع العام، تعتمد الإستراتيجيات الأكثر إنتاجية على مزيج من أطر الرقمنة الحكومية الأوسع نطاقاً والتطوّرات التكنولوجية المرتبطة ببعضها، بدلاً من التركيز المفرط على تقنية واحدة. وقد يُنظر إلى استخدام أحدث أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما فيها تلك التي يدعمها شركاء التنمية، على أنه حل محتمل للمشكلة، لكن ليس بالضرورة أن يكون كذلك. فما هو ضروري لأي بلد لكي يتبنى تكنولوجيا جديدة أو يُحدث "قفزة" هو توفّر المُكمّلات المناظرة. وفي بعض الحالات، قد تكون هناك حاجة إلى تغيير قواعد اللعبة إلا أنه يجب توخي الحذر كي لا يتم التدرّع بالتكنولوجيا الأخرى المطلوبة في عدم التصدي للتحديات المستمرة مثل سوء مستوى تقديم الخدمات والاحتيال والفساد. وتوضّح دراسة الحالة المتعلقة ببرنامج الإصلاحات البلدية في ولاية أندرا براديش كيف استفادت الحكومة المحلية تدريجياً من المنصات الحكومية الرقمية والتكنولوجيات الحديثة لتحسين الخدمات العامة.

- في ولاية أندرا براديش، استخدمت الحكومة الطائرات المُسيّرة في جمع البيانات الجغرافية المكانية وتحديث الخرائط، واستبدلت الأنظمة الورقية بأخرى رقمية، ودربّت الموظفين والمواطنين على كيفية استخدام المنصات الجديدة. وأصبح بمقدور المواطنين الحصول على الخدمات أو تقديم النظمّات من خلال قنوات متعددة: عبر الإنترنت، أو عن طريق الهاتف، أو من خلال تطبيق على الهاتف المحمول. وحدّت هذه الإصلاحات بشكل كبير من فرص وقوع الاحتيال والفساد في المجالات الرئيسية مثل الضرائب وتراخيص البناء، كما حسّنت الإيرادات لأجهزة الحكم المحلي.

إقرار الذمة المالية والإعلان عن المصالح

تزايد استخدام أنظمة إقرارات الذمة المالية والإعلان عن المصالح كأداة متعددة الأغراض تهدف إلى منع تضارب المصالح، ورصد الأصول غير المُبررة، وتحقيق النزاهة داخل المؤسسات الحكومية. ورغم وجود هذه الأنظمة في العديد من البلدان، فلا توجد سوى شواهد محدودة تؤكد فعاليتها، كما لم يُستغل معظمها بما يحقق كامل مزاياها. فإجراءات التقديم المرهقة، والثغرات الخطيرة في نماذج الإفصاح، وغياب الشفافية والإنفاذ تُحد جميعاً من دور هذه الأنظمة. وقد تؤدي نقاط الضعف هذه إلى جعلها مجرد إجراء شكلي آخر في تنفيذ الإستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد. وتقل أهمية هذه الأنظمة كأداة لمكافحة الفساد في ظل ضعف الرقابة على إجراءات التقديم وعدم التحقق من الإقرارات بشكل فعال. ويبين الفصل الخاص بأنظمة إقرارات الذمة المالية والإعلان عن المصالح مواصفات الأنظمة الفعّالة والمقوّمات التي تمكّنها من الاضطلاع بدورها في ظل التدفقات المالية عبر الوطنية، والطرق الجديدة للتستّر على الثروات غير المُبررة، وكذلك الأنماط المحلية لتضارب المصالح وإخفاء الثروات.

يقدم هذا الفصل إرشادات بشأن العديد من التساؤلات المهمة المتعلقة بتصميم أنظمة إقرارات الذمة المالية والإعلان عن المصالح: من يجب عليه تقديم الإقرار، وكم مرة يُقدّم، والتقديم الورقي أم الإلكتروني، وما الذي يجب الإقرار به، وكيفية التحقق من صحة الإقرارات، وكيفية المعاقبة على عدم الامتثال، وما هو مقدار الشفافية. ورغم أنه سيصعب دائماً قياس التأثير المباشر لهذه الأنظمة على مكافحة الفساد، فإنه ينبغي على الحكومات العمل على تقييم فاعليتها، وهناك وسائل متاحة لذلك من بينها مسح التصورات السائدة لدى الجمهور، والاستعانة بأراء الخبراء، والمراجعة الكميّة لبيانات الامتثال.

تسلط دراستنا الحالتين الضوء على تأثير الإنفاذ والتحوّل الرقمي والشفافية:

- في أوكرانيا، لم يكن نظام إقرارات الذمة الذي وُضع في تسعينيات القرن الماضي أكثر من مجرد إجراء شكلي. لكن في عام 2014، تكللت بالنجاح جهود المجتمع المدني في الدعوة إلى إجراء إصلاح للبنية التحتية لمكافحة الفساد في البلاد. وعندما بدأ تشغيل نظام إقرارات الذمة المالية الجديد في سبتمبر/أيلول 2016، كان أحد الأنظمة الأكثر شمولاً على مستوى العالم. وبنهاية عام 2019، ضمّ النظام أكثر من 4 ملايين مستند إلكتروني أُتيح جميعها مجاناً لاطلاع الجمهور بصيغ إلكترونية وغير إلكترونية. لكن في نهاية العام ذاته وبسبب المخاوف بشأن فعالية وحيادية الإنفاذ، أقرّ البرلمان قانوناً قضى بإصلاح هيئة مكافحة الفساد المسؤولة عن النظام وتعزيز الأحكام الخاصة بالإفصاح عن الأصول والمصالح والتحقق منها.

• نجحت رومانيا في إنهاء تاريخ طويل من القصور في التصدي للفساد بفرض تقديم إقرارات الذمة المالية والإعلان عن المصالح على مجموعة واسعة من المسؤولين الحكوميين، بالإضافة إلى تطبيق آلية للتحقق تركّز على رصد الاختلافات غير المُبررة في الثروة وحالات تضارب المصالح وعدم التوافق، والمعاقبة على ذلك. ولعبت الشفافية دوراً بالغ الأهمية في فعالية هذا النظام؛ فجميع نماذج الإفصاح يتم نشرها على الموقع الإلكتروني للهيئة الوطنية للنزاهة ويستخدمها المجتمع المدني والصحفيون المُحقّقون. وتستخدم الهيئة النظام للمعاقبة على التغيّرات غير المُبررة في الثروة، وكذلك حالات تضارب المصالح وعدم التوافق. ويركّز عمل الهيئة أيضاً على الوقاية والمنع، لاسيما من خلال نظام الوقاية الذي يصدر تحذيرات مبكرة للسلطات المتعاقدة بشأن الحالات المحتملة لتضارب المصالح في إجراءات المشتريات.

الشفافية بشأن المالكين الحقيقيين

سلّط الإفراج عن وثائق بنما ووثائق براديس في عامي 2016 و2017 الضوء على كثرة استخدام الشركات مجهولة الهوية لإخفاء الممارسات الفاسدة والعوائد المتأتية منها. وقد ساعدت الزيادة المفاجئة في المعلومات المتاحة للجمهور عن هذه الممارسات المنتشرة في زيادة الضغوط على واضعي السياسات للتصدي لسوء استخدام الشركات مجهولة الملكية والأدوات المالية المجهولة الأخرى نظراً للدور الذي تلعبه في إخفاء الممارسات والعوائد غير المشروعة. ويُعد التصدي لسوء استخدام الكيانات المؤسسية مجهولة الهوية تحدياً عالمياً. والثغرات التنظيمية في متطلبات الإفصاح عن المالكين الحقيقيين لها عواقب وخيمة لأن الحدود الوطنية لا تمنع التدفقات المالية غير المشروعة؛ يمكن أن تجد الأموال غير المشروعة ملاذاً آمناً في البلدان التي تحمي لوائحها التنظيمية عدم الكشف عن الهوية. والبلدان النامية هي الخاسر الأكبر من هذه الممارسات بسبب فقدان الإيرادات أو الأموال التي يتم تحويلها عن مقصودها نتيجةً للاحتيال والتهرّب الضريبي والاستغلال غير القانوني للموارد الطبيعية.

رغم حداثة استخدامها نسبياً، فقد بدأت سجلات قيد المالكين الحقيقيين للكيانات المؤسسية (سجلات الملكية الحقيقية) المتاحة للجمهور في إحداث تأثير بطريقتين: (1) المساعدة في إنفاذ قوانين مكافحة الكسب غير المشروع⁶، و(2) المساعدة في رصد ومنع حالات تضارب المصالح في المشتريات العامة. وحتى قبل الإفراج عن وثائق بنما، كانت الهيئات الدولية مثل مجموعة العمل المالي⁷ تؤكد على قيمة الإفصاح عن المالكين الحقيقيين كأداة لسلطات إنفاذ القانون. ومنذ ذلك الحين، تسهم منظمات

⁶ يُعرّف الإثراء غير المشروع في المادة 20 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأنه "زيادة موجودات موظف عمومي زيادة كبيرة لا يستطيع تعليها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع. وقد تبنت بعض الدول قوانين تجرّم الإثراء غير المشروع لتدعيم قدرتها على مكافحة الفساد واسترداد الأموال. وتتيح الأدلة على وجود ثروة غير متكافئة أو غير مشروعة لهذه الدول ملاحقة الموظفين العموميين قضائياً ومصادرة العائدات على أساس أن الثروة غير المُبررة دليل على ارتكاب سلوك فاسد. انظر مبادرة استرداد الموجودات المسروقة، 2012 "تلقي الرشاوى: تجريم الإثراء غير المشروع بغرض مكافحة الفساد" ليندي موزيلا، ميشيل موراليس، ماريان ماتياس، تمار برغر.

⁷ مجموعة العمل المالي هي هيئة حكومية دولية تضع المعايير الدولية التي تهدف إلى منع غسل الأموال وتمويل الإرهاب على مستوى العالم. وتأسست هذه المجموعة لأول مرة عام 1989، وهي الآن تضم 37 بلداً عضواً ومنظمتين إقليميتين.

المجتمع المدني والمراكز البحثية والمنظمات الرقابية بتقديم أفكار للمساعدة في التصدي للتحديات الفنية المرتبطة بإنشاء أنظمة للإفصاح العام فعّالة وذات مصداقية. وأحد المنجزات المهمة هو إعداد المعيار الخاص ببيانات المالكين الحقيقيين، وهو إطار لتقديم المعلومات عن الأشخاص والشركات والعلاقات كبيانات منظمة في صيغة موحّدة يمكن نسخها عبر مختلف البلدان والأنظمة.

هناك صعوبات تكتنف مسار تنفيذ إصلاحات الشفافية بشأن المالكين الحقيقيين. ويعرض التقرير ثلاثة أمثلة لبلدان مختلفة تبين المسار الذي سلكه كل منها لتبني سياسة للشفافية بشأن الملكية الحقيقية.

- تقدّم نيجيريا مثلاً واضحاً على كيفية بدء الإصلاحات، التي تنطوي على تحديات سياسية وفنية، بالاستفادة من الالتزامات الدولية وبرامج السياسات والبناء على الأطر المؤسسية القائمة مثل الالتزامات المتعلقة بالشفافية في قطاع الصناعات الاستخراجية. وتم إدخال متطلبات الإفصاح عن المالكين الحقيقيين في عام 2019 في إطار مشروع قانون لإصلاح القطاع الخاص. وتكّلف هيئة شؤون الشركات النيجيرية حالياً بجمع معلومات عن المالكين الحقيقيين لجميع الشركات النيجيرية، وعددها 3.1 ملايين شركة، وإتاحة تلك المعلومات للجمهور.
- في سلوفاكيا، يجب على الشركات التسجيل كشريك للقطاع العام من خلال "أشخاص مفوضين" (مثل المحامين، أو الموثّقين، أو البنوك، أو المستشارين الضريبيين) يكونون مسؤولين بالتضامن عن المعلومات الزائفة. وتمثل إتاحة اطلاع الجمهور على المعلومات مجاناً ركيزة أساسية أخرى في نهج سلوفاكيا للتحقّق من صحة البيانات. وقد نقلت سلوفاكيا عبء التنبّث من المعلومات الخاصة بالمالكين الحقيقيين إلى الشركات من خلال هؤلاء "الأشخاص المفوضين" نظراً للتحديات الفنية والإدارية الملازمة لعمليات التحقّق من دقة معلومات المالكين الحقيقيين.
- تقدّم تجربة المملكة المتحدة مثلاً على كيفية الموازنة بين حماية البيانات والخصوصية في السياسة المعنية بالإفصاح، وذلك من خلال: (أ) نشر معلومات تعريفية شخصية كافية للتمييز بين المالكين الحقيقيين والمسؤولين مع حجب المعلومات الحساسة، و(ب) السماح للمالكين الحقيقيين الذين لديهم مخاوف بشأن الخصوصية بالتقدّم بطلب لإزالة المعلومات الخاصة بهم من السجل، لكن ذلك لا يتم إلا وفق معايير تستند إلى قواعد شديدة الصرامة. ومن بين ملايين الشركات المُسجّلة، لم تتقدم سوى نحو 300 شركة بطلبات لإزالة المعلومات الخاصة بها ولم تتم الموافقة إلا على 30 طلباً منها.

تبادل المعلومات الضريبية والتعاون في مكافحة الجرائم المتصلة بالضرائب

يرتبط الفساد ارتباطاً وثيقاً بالجرائم الضريبية لأن الفاسدين لا يقومون بالإبلاغ عن دخلهم من الأنشطة الفاسدة للأغراض الضريبية. وتُدرج مجموعة العمل المالي هذه الجرائم ضمن مجموعة الجرائم الأصلية المحددة لأغراض غسل الأموال، مع

الاعتراف صراحةً بالصلات بين الجرائم الضريبية وغسل الأموال. علاوة على ذلك، يؤثر استئراء مستوى الفساد المتصل بالضرائب تأثيراً خطيراً على الإيرادات الحكومية والتنمية الاقتصادية.

يمكن أن يحدث التعاون فيما بين الهيئات المختلفة تأثيراً كبيراً. ففي التحقيقات بشأن شركة بتروبراس البرازيلية، ساند مدققو الضرائب التحقيق في قضية الفساد عبر الوطنية من خلال تحليل البيانات الضريبية والجمركية للمشتبه بهم وتبادلها مع الشرطة والمدعي العام على النحو المسموح به قانوناً. ومن خلال تلك المعلومات، تمكّن المسؤولون من اكتشاف أدلة على وقوع غسل للأموال وتهرب ضريبي وإخفاء للأصول، وقد أسفر التحقيق حتى الآن عن فرض غرامات جنائية وعقوبات ضريبية واسترداد لأصول بقيمة تصل إلى 15 مليار دولار.

يقدم الفصل العاشر مثالين لاثنتين من دراسات الحالات يوضّحان كيف يمكن أن تلعب إدارات الضرائب دوراً أقوى في مكافحة الفساد، لاسيما التدفقات المالية غير المشروعة:

- تبادل المعلومات لرصد أعمال الفساد المحتملة: رغم أن معظم الملاحقات القضائية للجرائم الضريبية المتعلقة بالفساد يمكن أن تقوم بها سلطات الضرائب، فإنها غالباً ما تتطلب دعماً في شكل استئراء للمعلومات أو الخبرات من الهيئات الأخرى. وتوجد عقبات عديدة تعوق هذا التبادل للمعلومات، لكن عدداً متزايداً من البلدان بدأ في تطبيق الأسبقية القانونية للتغلب على هذه العقبات. ويمكن البدء بإبرام اتفاقيات أو مذكرات تفاهم ثنائية لتبادل المعلومات، مع احترام قوانين الخصوصية ذات الصلة داخل البلد المعني. ويتعيّن أن تقوم السلطات الوطنية، كإحدى الخطوات الرئيسية، بإنشاء فريق عمل وطني ليتولى تعزيز التعاون وتحسين الترابط فيما بين قواعد البيانات.
- استخدام البيانات الضريبية للاستدلال بها في ملاحقة الفساد قضائياً: يُعد مستوى التعاون فيما بين إدارات الضرائب وهيئات إنفاذ القانون المحلية الأخرى بالغ الأهمية في مكافحة الجرائم الضريبية والمالية. ويُتاح لإدارات الضرائب الاطلاع على معاملات وسجلات ملايين الأفراد والكيانات، لكنها قد لا تكون على دراية بالمؤشرات النمطية لجرائم الرشوة والفساد والجرائم المالية الأخرى غير المتصلة بالضرائب التي يمكن وقوعها. وتوجد في العديد من البلدان معوقات قانونية تحد من قدرة إدارات الضرائب على تبادل المعلومات مع الشرطة أو الادعاء العام في التحقيقات غير الضريبية. وغالباً ما يسهّل على هذه الإدارات المشاركة في الملاحقة القضائية لمرتكبي الجرائم المالية عندما تُعتبر الجرائم الضريبية جرائم أصلية لغسل الأموال لأن ذلك يعني احتمال اتهام شخص بارتكاب جريمة غسل الأموال والجريمة الأصلية المتمثلة في التهرب الضريبي.

الجزء الثالث: دور المؤسسات في مكافحة الفساد

هيئات مكافحة الفساد

تلقت هيئات مكافحة الفساد في السنوات الأخيرة قدراً كبيراً من الاهتمام والنقد كذلك بسبب تسليط الضوء على أعمالها ومحدودية تأثيرها على ما يبدو مقارنةً بالموارد المخصصة لها. وأبرزت الدراسات الموجودة⁸ مدى تعقيد هذه المؤسسات وتتوُّعها وحددت عناصر رئيسية لتفعيل دورها. وتمثل الإرادة السياسية والالتزام رفيع المستوى حجر الزاوية في نجاح أي جهد لمكافحة الفساد. وبمجرد الحصول على الدعم السياسي، تكون الخطوة التالية هي وضع إطار قانوني شامل وواضح لأعمال مكافحة الفساد. وهذا الإطار القانوني ليس كافياً وإن كان ضرورياً، حيث يلزم تطبيق القوانين واللوائح التنظيمية لإحداث فارق. كما يلزم التعاون والتنسيق فيما بين الهيئات في البلدان المختلفة من أجل تعزيز القدرات التحقيقية لهيئات مكافحة الفساد (وفعاليتها) التي تحتاج بعد ذلك إلى تحديد أدوار واختصاصات واضحة لها فضلاً عن احتياجها، كأى مؤسسة عامة، إلى موارد كافية لتباشر عملها. ويجب أيضاً أن تكون لهذه الهيئات، نظراً لطبيعة عملها المعقدة، مكانة واضحة داخل البيئة المؤسسية وأن تقوم بالتنسيق والتعاون مع الهيئات الأخرى بشكل فعال. فعدم وضوح اختصاصاتها ومكانتها، علاوة على الالتزام السياسي غير الواضح، عاملان أسهما كثيراً في ظهور هيئات مكافحة الفساد غير فعالة تختص بوظائفها عديدة محددة بشكل سيء. ويمكن أن تشكّل التدابير التي تعزز مساءلة هذه الهيئات وعلاقتها بالمواطنين ووسائل الإعلام (بما فيها وسائل التواصل الاجتماعي الحديثة) أدوات فعالة لخلق بيئة تمكينية لتلك الهيئات عند تعثر الدعم السياسي. كما يجب على هذه الهيئات أن تضرب القدوة والمثل وأن تخضع للمساءلة على أعمالها من خلال عرض نتائج جهودها ومبادراتها بشكل منتظم. وقد ساعد الاستثمار في برامج تستهدف إقامة علاقات جيدة مع الجمهور والتواصل معه، بناءً على مؤشرات للأثر واضحة وذات صلة، العديد من هيئات مكافحة الفساد على التصدي للضغوط السياسية والنجاة من الهجمات التي تستهدف تقويضها. ولا يستخدم مسؤولو هذه الهيئات عادةً مؤشرات واضحة وشاملة لقياس الأداء، مما يجعلها أقل قدرة على تتبُّع النتائج والآثار وإعداد تقارير عنهما، بل وأكثر عرضة لتأثير الضغوط السياسية وأصحاب المصالح المكتسبة.

رغم ارتفاع سقف التوقعات، فقد أخفقت هيئات مكافحة الفساد في تحقيق المعايير التنظيمية التي حددتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. فهذه الهيئات أنشئت غالباً في بيئات كانت المؤسسات الرئيسية الأخرى فيها (مثل الجهاز القضائي) يشوبها الضعف و/أو استحواذ أصحاب المصالح الخاصة. ولم تصل استقلالية هذه المؤسسات (من الناحية الوظيفية والموازنات والتعيينات)، والتركيز الإستراتيجي، والموارد البشرية والمالية، وآليات التعاون والتنسيق إلى المستوى الذي يُمكنها من أن تكون

⁸ دويغ ونوريس (2012). تحسين هيئات مكافحة الفساد بوصفها منظمات. مجلة الجريمة المالية، 19(3)، 255-273.

<https://doi.org/10.1108/13590791211243101>; ريكاناتيني (2011). هيئات مكافحة الفساد: هل هي أداة فعالة للحد من الفساد؟ في الدليل

الدولي لاقتصاديات الفساد، سوزان روز-أكرمان وتينا سوريد، المحرران، 2011.

فعالة. وبالتالي، لم تتجح هيئات مكافحة الفساد في تحقيق المرجو منها وفقاً للتفويضات الممنوحة لها وبما يتماشى مع توقعات المواطنين، بل إنها في حالات كثيرة لم تُحدث أي تأثير ملموس على اتجاهات الفساد وأنواعه ومستوياته في بلدانها.

تشير القيود المؤسسية الكثيرة الشكوك حول مدى سلامة نموذج إنشاء هيئات لمكافحة الفساد متعددة الوظائف وقائمة بذاتها. فكثيراً ما يُنظر إلى الفساد باعتباره قضية مستقلة، فيما يتم إنشاء هذه الهيئات كإجراء منفصل. وفي معظم الحالات، لا تضع البلدان إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد قبل إنشاء تلك الهيئات، وبالتالي لا تُصمَّم وفقاً للمشكلة القائمة. وهناك في الغالب عدم وضوح بشأن أدوار ومسؤوليات المؤسسات الرئيسية الأخرى التي تلعب دوراً في مكافحة الفساد، وكذلك الآليات والحوافز اللازمة لضمان الترابط والاعتماد المتبادل فيما بين المؤسسات. وتقدّم ثلاث دراسات حالات عن المملكة المتحدة وليتوانيا وبوتان ثلاثة نماذج مختلفة لهيئات مكافحة الفساد، لكل منها نهجه الخاص الفعّال جزئياً:

- أنشأت **المملكة المتحدة** الهيئة المنوطة بمكافحة الفساد بها، وهي وحدة مكافحة الفساد الدولية التابعة للوكالة الوطنية لمكافحة الجريمة، من خلال إعادة هيكلة الخبرات ضمن الترتيبات المؤسسية القائمة. وتم تعيين جهاز موظفين خاص بالوحدة وحُصّصت موازنة لها، كما جرى تعزيز قدراتها، مما أسفر عن تحقيق نتائج إيجابية. ويُعزى النجاح أيضاً إلى مرونة المؤسسة الأم وإسناد القيادة إلى مسؤول كبير لديه توجُّه واضح وقدر من السلطة التنفيذية، مما ضمن توافر ومراقبة الموارد اللازمة لمواصلة تطوير الهيكل التنظيمي وتماسكه حتى الآن.
- أنشأت **ليتوانيا** هيئة مختصة بمكافحة الفساد، وهي دائرة التحقيقات الخاصة، كوحدة تابعة لوزارة الداخلية. وتمكّنت هذه الدائرة من انتقاء موظفين ذوي خبرة وتعيينهم وفق شروط مُعرَّزة، كما استفادت من الإرشادات الداخلية والدولية. وكانت تُعتبر في حكم هيئات إنفاذ القانون، مع تمتُّعها بقيادة قوية وخبرات فنية. ويمكن عزو فعالية الخدمة إلى الجمع بين اعتماد نهج إستراتيجي يستند إلى معلومات مستتيرة، واستخدام نُهج فنية محددة، واستمرار التوجيه من جانب الهيئات الدولية.
- في **بوتان**، أنشئت لجنة مكافحة الفساد في إطار الترتيبات الدستورية التي أُقرت عام 2005، وذلك بهدف اجتثاث الفساد من جذوره. وكُلِّفت هذه اللجنة بمهام لا تتناسب مع حجمها وقدراتها، وسرعان ما جرت زيادة موظفيها وأنشطتها. ورغم البيئة الحافلة بالصعاب والتحديات، أنشئت اللجنة بدون إجراء تقييم للمخاطر المؤسسية والمتعلقة بالفساد والذي كان يمكن أن يساعد في تحديد الثغرات ونقاط الضعف المؤسسية التي كان يمكن للجنة أن تبدأ في معالجتها في إطار عملها. وقد أُنرَّ غياب التخطيط الإستراتيجي هذا على فعالية اللجنة، ولم تعالج العديد من الإصلاحات قضايا التراث الثقافي السابقة. ونتيجة لذلك، مازالت اللجنة تواجه تحديات لأنها لا تتواءم بشكل كامل مع بيئة البلد التي لا تسهّل هي الأخرى تحقيق اللجنة لأهدافها بشكل تام.

تبرز هذه التجارب أهمية وجود التزام سياسي بالتصدي لمشكلة الفساد، وتكوين فهم عميق لطبيعة هذه المشكلة، ورسم خريطة للمشهد المؤسسي القائم قبل إنشاء هيئة جديدة لمكافحة الفساد، وذلك إذا ما أُريد لها أن تكون فعّالة.

مؤسسات المراجعة العليا

يمكن أن تلعب مؤسسات المراجعة العليا دوراً مفيداً في رصد الفساد ومنعه عندما تمنحها الحكومة التفويض والأدوات والثقة اللازمة للاضطلاع بمكافحة الفساد.⁹ وهذه المؤسسات هي مؤسسات المراجعة الرئيسية في الحكومة وتقوم بدور محوري في ضمان الشفافية والمساءلة. وتمثل استقلالية هذه المؤسسات وقدراتها التشغيلية أسساً مهمة لإجراء الرقابة المالية من خلال تقديم نتائج للمراجعة ذات مصداقية ومُحكّمة التوقيت إلى الهيئات التشريعية والحكومة والمجتمع المدني والجمهور العام. والهدف الرئيسي لهذه المؤسسات هو إعداد تقارير عن إدارة المال العام ومدى جودة ومصداقية البيانات المالية المقدمّة من الحكومة، ويمكن أن تتناول توصياتها طرق تقوية المؤسسات. ويمكن أن تسهم مؤسسات المراجعة العليا في مكافحة الفساد من خلال إعداد تقارير مباشرة عن المعاملات وإجراءات الرقابة الداخلية، وكذلك من خلال تقييم طرق تحسين مساءلة وأداء الأجهزة الحكومية وهيئات مكافحة الفساد. ويمكن أن تسهم أيضاً من خلال إجراء "مراجعات لأداء" الجهات الحكومية أو شبه الحكومية. وأصدرت المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات المعايير العالمية الخاصة بهذه المؤسسات لتقديم تقارير مراجعة فعّالة. وهذه المؤسسات ليست المسؤولة الأولى عن التصدي للفساد والاحتيال. لكن طبيعة الأعمال التي تؤديها، ومنها فحص الحسابات الحكومية وتقييم مدى الامتثال للوائح التنظيمية وتقييم أداء الحكومة، تجعلها قادرة على المساهمة في تنفيذ أجندة لمكافحة الفساد.

للقيام بدور فعّال في رصد عمليات الاحتيال والفساد، يجب على مؤسسات المراجعة العليا بناء قدراتها والحفاظ على علاقة قوية مع الهيئات الرقابية الأخرى ذات الصلة. ويجب أن تشمل أنشطة بناء القدرات توجيه وتدريب المراجعين،¹⁰ ويجب كذلك على هذه المؤسسات تقوية علاقتها مع البرلمانات وهيئات مكافحة الفساد. كما يمكنها إبرام اتفاقيات تعاون رسمية مع هيئات إنفاذ القانون حيث يتسع نطاق التعاون ليشمل تبادل المعلومات، وعقد المؤتمرات وحلقات العمل المشتركة لتبادل المعارف والخبرات، ومتابعة الحالات المحالة، وتبادل الموظفين، وتحديد جداول أعمال مشتركة.

⁹ أجرى مؤتمر المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، الذي عُقد عام 1998 في مونتيفيديو بأوروغواي، مناقشات وقدم توصيات محددة لمؤسسات المراجعة العليا لكي تساهم بشكل فعّال في مكافحة الفساد. انظر أيضاً المجموعة (U4). 2018. "دور مؤسسات المراجعة العليا في محاربة الفساد" للاطلاع على عرض عام أكثر تفصيلاً.

¹⁰ وفقاً للاستبيان الذي أجراه فريق العمل المعني بمكافحة الفساد وغسل الأموال في المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، لم ترد سوى ثلث مؤسسات المراجعة العليا (18 من أصل 54) بالإيجاب على الأسئلة المتعلقة بتوفّر مراجعين وبرنامج تدريب متخصص في عمليات المراجعة المتعلقة بالفساد أو غسل الأموال <http://wgfacml.asa.gov.eg/>.

في بيئة يستشري فيها الفساد، يمكن أن يشكّل إرساء النزاهة داخل مؤسسات المراجعة العليا تحدياً¹¹. ومن المتوقع أن تضرب أجهزة الإدارة العليا لهذه المؤسسات المثل والقوة في التحلي بمستوى عالٍ من النزاهة وعدم التسامح مطلقاً مع مخالفات الموظفين، وإلا فإنها ستعجز عن إرساء ثقافة النزاهة أو نشرها داخل المؤسسة. ويمكن أن يكون من الصعب تجاوز هذه النقطة لأن المراجعين هم في الغالب من العالمين ببواطن الأمور الذين يُطلب منهم لعب دور الغريب. ورغم أن فعالية المؤسسة تعتمد بدرجة كبيرة على استقلاليتها التشغيلية والمالية، فإنها تتأثر كذلك بنموذج المراجعة الخارجي الذي تتبعه والسياق القطري والأعراف السلوكية ذات الصلة. وتبيّن دراستا الحاليتين عن غانا والهند فعالية هذه المؤسسات في سياقين مختلفين:

- دراسة الحالة الخاصة بمؤسسات المراجعة العليا في غانا هي مثال مناسب لنموذج متداخل أو مختلط لمؤسسات تتبّع نظام وستمنستر¹² مزوّدة بصلاحيات جزائية. وتُظهر الدراسة تحوّل هيئة مهمشة إلى رائدة للإصلاح في مجال مكافحة الفساد. وقد تحقق ذلك بفضل وجود قائد متمرس وملهم، والتمتع بالاستقلالية للتحقيق في المخالفات، وبناء تحالفات مع المجتمع المدني للمساعدة في التعريف بأهمية النزاهة المالية. وقد ساعدت جهود تلك الهيئة على الحد من الممارسات الفاسدة وتعزيز أصوات المدافعين من منظمات المجتمع المدني عن مجموعة من القضايا الأخرى ذات الصلة، مثل الإفصاح عن الممتلكات.
- تُظهر دراسة الحالة الخاصة بالهند، وهي أيضاً تتبّع نموذج وستمنستر، الدور الرئيسي الذي لعبه المراقب المالي ومراجع الحسابات العام في كشف معاملات مالية غير سليمة تكلف الحكومة مبالغ مالية ضخمة. وعدّلت الدراسة طريقة تخصيص المكافآت المستقبلية في قطاع الاتصالات. وسمح التفويض الرئيسي ليس فقط بفحص برامج الإنفاق، بل أيضاً الإيرادات الضائعة والحالات المحتملة لتضارب المصالح في الإجراءات الحكومية.

الجهاز القضائي

لكي يعمل الجهاز القضائي بشكل فعال، فإنه يجب دعم العناصر المكوّنة له، وهي المحاكم والنيابة والشرطة والهيئات المساندة، من القيادة السياسية وتشجيعها على أداء دورها. وبدون وجود التزام سياسي قوي، تكون هناك فجوة في الغالب بين القوانين الموضوعية وتنفيذها على أرض الواقع. ويمثل نقص الموارد في الجهاز القضائي (المالية والبشرية على السواء) مشكلة طويلة الأمد في العديد من البلدان تعيق الأداء على أصعدة مختلفة من بينها الملاحقة القضائية لقضايا الفساد.

يجب المضي قدماً في تعزيز فعالية الجهاز القضائي في مكافحة الفساد، وذلك على مستويات عدة: على مستوى النظام، وعلى مستوى سلسلة العدالة الجنائية، وعلى المستوى المؤسسي. ويجب أن تضمن الإصلاحات الخاصة بالحوكمة على مستوى النظام

¹¹ توفّر المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات أداة IntoSAINT لتقييم مواطن الضعف ومدى نضج ضوابط النزاهة في مؤسسات

المراجعة العليا وكذلك لتدعيم نزاهتها. <https://www.intosaicbc.org/intosaint/>

¹² نموذج يتم فيه ربط عمل مؤسسات المراجعة العليا ربطاً وثيقاً بنظام المساءلة البرلمانية.

استقلالية المحاكم والنيابة بحيث لا يتم التدخُّل دون داعٍ في اتخاذ القرارات، مع تشجيع القضاة وأعضاء النيابة على الخضوع للمساءلة من الجمهور العام عن أدائهم ويشمل ذلك عدم الامتثال لمتطلبات النزاهة. وينبغي أن تستهدف الإصلاحات التي تُجرى على هذا المستوى، وهو الأعلى، لتعزيز الأداء في مجال مكافحة الفساد وإجراءات الاختيار والتقييم والترقية للقضاة وأعضاء النيابة وموظفي المحاكم. كما ينبغي أن تستهدف إصلاحات المستوى الثاني سلسلة العدالة الجنائية، أي كيفية تفاعل المؤسسات المختلفة وتعاونها على تحقيق أهداف الأداء المحددة.

أخيراً، يجب أن تجري كل مؤسسة تشخيصاً ذاتياً للاختناقات المعيقة لأدائها وكذلك التحديات المتصلة بالفساد التي تواجهها داخلياً (على سبيل المثال، من خلال استطلاعات آراء مستخدمي المحاكم وأصحاب المصلحة المتعددين). والواقع أن المؤسسات القضائية ذاتها ليست مُنزَّهة عن الفساد والاستحواذ اللذين يؤثران على القطاع الحكومي عموماً. فالشرطة هي أولى عتبات الجهاز القضائي التي يواجهها المواطنون وتشير المسوح الاستقصائية عالمياً إلى أن العديد من المواطنين في البلدان النامية قد عانوا من فساد الشرطة حيث يتم، على سبيل المثال، توقيف الأشخاص المستضعفين أو القبض عليهم لإجبارهم على دفع رشاً أو تقديم خدمات أخرى. ويتمثل الفساد بين القضاة وموظفي المحاكم غالباً في تسريع وإبطاء إجراءات التقاضي أو أشكال التلاعب الأخرى بملفات القضايا. وتشير المسوح الاستقصائية أيضاً إلى أن العديد من البلدان تعاني من عدم نزاهة بعض القضاة وأعضاء النيابة، وهو ما يؤثر على قراراتهم.

وفي عالم يزداد ترابطاً، تُعد المساعدة القانونية المتبادلة وغيرها من أشكال التعاون الدولي فيما بين البلدان بالغة الأهمية لمكافحة الفساد عبر الحدود بصورة فعالة. ويسلِّط الفصل الخاص بنظام العدالة الضوء على مثالين حديثين لعب هذا التعاون فيهما دوراً فعالاً في كشف الفساد المستشري على نطاق واسع.

حالة ماليزيا

تبرز دراسة الحالة الخاصة بماليزيا فرص وتحديات دفع جهود مكافحة الفساد ومواصلتها بشكل فعّال مع مرور الوقت. ورغم العديد من مبادرات الإصلاح الرامية إلى التصدي للفساد، فما زال ترتيب ماليزيا سيئاً في الاستطلاعات العالمية للتصورات عن الفساد. وبالفعل، جرى تقويض الكثير من المؤسسات التي أنشئت لرصد الفساد ومعاقبته مرتكبيه وإضعافها تدريجياً، مع تزايد تركُّز السلطة السياسية. وعندما أصبح حجم ونطاق الفساد في صندوق الثروة السيادي المُسمَّى "ماليزيا للتنمية بيرهاد 1" معلوماً على نطاق واسع للمجتمع المدني ووسائل الإعلام العالمية، عندها فقط غضب المواطنون بشدة لدرجة أنهم صوتوا لإسقاط الحزب السياسي الذي ظل في السلطة لأكثر من 60 عاماً. وشددت الحكومة الجديدة، وهي عبارة عن ائتلاف هش من أحزاب المعارضة بقيادة رئيس الوزراء السابق، على إعلاء "سيادة القانون" وتعهدت بإحياء المؤسسات التي أنشئت لمكافحة الفساد وإعادة فرض قيود على سلطة رئيس الوزراء. لكن حجم التغييرات كان محدوداً بالضرورة في ظل عدم وجود الأغلبية البرلمانية اللازمة لإجراء

تغييرات في الدستور. وبفضل الإجراءات التي اتخذتها حكومة باكاتان هارابان خلال ولايتها التي استمرت لعامين، تحسّن ترتيب ماليزيا في الاستطلاعات العالمية للتصورات عن الفساد في عام 2019. ومع سقوط هذه الحكومة في مارس/آذار 2020، فإنه ليس واضحاً ما إذا كان سيتم الحفاظ على زخم إصلاحات مكافحة الفساد.

الاستنتاجات

يشكّل الفساد معضلةً كبيرةً لكنها ليست عصية على الحل كما يتضح من عشرات الحالات الواردة بهذا التقرير التي تُظهر إحرار تقدّم في مكافحة الفساد. وهذا التقدّم لا ينتج بالضرورة عن تصريحات ومبادرات كبيرة على مستوى الحكومة تحظى بتغطية صحفية مكثفة، بل ينتج كذلك عن جهود أشد تركيزاً وتغييرات أكثر دقة تقوم بها الحكومات والمجتمعات المحلية والتي قد لا يلاحظها أحد. وتقدّم الحالات الواردة هنا شواهد تبيّن كيفية اغتنام الفرص داخل قطاع أو وظيفة بعينها لتعزيز الحوكمة، فيما كان الدفع نحو تعزيز الشفافية قاسماً مشتركاً في الكثير من الحالات. لكن تأثير المبادرات التي جرى استعراضها هنا قد لا يُقاس دائماً بالوفورات الكميّة الناتجة عن جهود مكافحة الفساد أو تحقيق قفزة في الترتيبات التصنيفية في الاستطلاعات العالمية، وذلك لأن تغيير التصورات عن الفساد قد يستغرق وقتاً أطول. وبالفعل، فإن أحد الانتقادات الموجّهة لهذه التصنيفات هو أنها غير عملية، بل إنها لا تعكس بوضوح طبيعة مشكلات الفساد التي تجري مواجهتها.

تجمع إستراتيجيات مكافحة الفساد الفعالة عادةً بين تدابير متعددة تشمل في الغالب الإجراءات التدخلية الخاصة بكل قطاع وتدابير الشفافية والمساءلة التي تسري على القطاع العام بأكمله. ويظهر الفساد في وظائف وقطاعات حكومية محددة، ويشدد التقرير على أهمية هذا المنظور القطاعي. لكن الفساد قد يزدهر على المستوى القطاعي بسبب الأعراف الاجتماعية السائدة ومنظومة الحوكمة التي تشجّع على التعتيم أو حتى السرية، وبالتالي تتسامح مع الفساد أو تشجّعه. وقد تشمل تدابير الحوكمة الأوسع نطاقاً تدعيم المؤسسات التي تساعد في مكافحة الفساد من ناحية وتنفيذ أدوات محددة أو تدابير معيّنة على مستوى السياسات تشجّع الشفافية وتجعل من الصعب إخفاء الأنشطة الفاسدة (والعوائد المرتبطة بها) من ناحية أخرى.

رغم أن هناك عوامل كثيرة قد تسهم في فعالية مبادرات مكافحة الفساد، فإنه يمكن تحديد ستة عوامل رئيسية مشتركة لإصلاحات مكافحة الفساد من دراسات الحالات الواردة. ولا يثبت تأثير كل عامل منها بمفرده في كل دراسة حالة، بل إن العوامل الستة ترد ضمن توليفة ما في كل حالة من الحالات.

- غالباً ما تكون هناك حاجة إلى قيادة سياسية قوية وحازمة لتقدم رؤية للإصلاح وتضمن الالتزام بدعم زيادة النزاهة والتصدي لمعارضة أصحاب المصالح المكتسبة.

- تستفيد البلدان من زيادة قدرات المؤسسات، مما يوفّر الرقابة التبادلية ويعزّز المساءلة. وبدون وجود مؤسسات قوية تضمن التنفيذ، فإن الإصلاحات معرّضة لأن تدوم لفترة قصيرة أو تكون سطحية فقط.
- يمكن أن تشجّع الشفافية تعزيز الامتثال وتحسين السلوكيات البشرية. وتساعد سياسات الحكومة المفتوحة وإتاحة تداول المعلومات على زيادة صعوبة إخفاء الإجراءات الفاسدة والمساهمة في منع وقوعها، لاسيما عندما يتم ربطها بإشراك وتمكين المجتمعات المحلية والإجراءات الرسمية.
- **الدوافع** (التي تُعزى في الغالب إلى الأعراف الاجتماعية) هي المُحرّكة للسلوك وتختلف المداخل التي ينفذ منها الفساد من وظيفة حكومية إلى أخرى. ولهذا، يجب أن يركّز المرء على الفساد على المستوى الجزئي وظهوره في قطاعات أو وظائف محددة وتغيّر دوافع مرتكبيه.
- تمكّن التكنولوجيا البلدان من توحيد الإجراءات، وتقليل التعامل البشري، ورصد بيانات شاملة تساعد في إرساء المساءلة بشأن مجموعة واسعة من المعاملات.
- وأخيراً، يتحقق نجاح أكبر من خلال الجهود التي تعزّز التعاون فيما بين أصحاب المصلحة المتعددين، بما في ذلك عبر الحدود الدولية، لبلوغ هدف مشترك.

من الصعب المحافظة على زخم الإصلاحات التي تحد من الفساد، لكن يمكن تسهيل ذلك من خلال تحسين قياس أثرها. ويمثل الاعتماد على تصورات الخبراء مشكلةً مشتركةً في الأدوات الحالية المستخدمة دولياً لقياس مستوى الفساد. ومع أن هناك بعض الفوائد المتحققة من هذه المسوح الاستقصائية بوصفها توفر مؤشرات بديلة عامة، فإنها لا تُغني عن امتلاك مجموعة من المؤشرات الكميّة أو المستندة إلى الشواهد.

يتوقف تحقيق النمو الاقتصادي طويل الأجل والرخاء المشترك على مدى تعاون الحكومات والقطاع الخاص والمجتمعات المحلية معاً في التصدي للفساد وآثاره المدمّرة. ويسلّم هذا التقرير بأن تحديات مواجهة الفساد راسخة الجذور، لكنه يوضّح أنه ليس من المستحيل التغلّب عليها. وتقدّم دراسات الحالات شواهد على الأثر المتحقّق على صعيد الحد من مخاطر الفساد، حيث تغطي طائفة متنوعة من البلدان: الدول الهشة والبلدان منخفضة الدخل والبلدان المتقدمة. ومع ذلك، يجب أن يدرك واضعو السياسات العامة والمدافعون من المجتمع المدني أن نجاح الإصلاحات واستدامتها لا يمكن تحقيقهما من خلال التشريعات أو التكنولوجيا أو مشاركة المواطنين فقط. فالأهم من ذلك كله هو التزام جميع أصحاب المصلحة بالمشاركة الاستباقية في مكافحة الفساد من خلال التعاون والابتكار والثقة المتبادلة. وعندها فقط يمكننا كسب هذه الحرب وإزالة المعوقات أمام النمو الاقتصادي، بل سيعود النفع على المجتمع بأكمله لاسيما الفئات الفقيرة والأولى بالرعاية.