

الأخلاقيات العامة

إضفاء الشفافية على الصفقات العمومية
على الصعيدين المحلي والإقليمي

كونغرس السلطات المحلية والإقليمية
التابع لمجلس أوروبا



الأخلاقيات العامة

إضفاء الشفافية على الصفقات العمومية على الصعيدين المحلي والإقليمي

كونغرس السلطات المحلية والإقليمية
التابع لمجلس أوروبا

عنوان النسخة الإنجليزية:
*Making public procurement transparent at local
and regional levels*

مجلس أوروبا، ديسمبر/كانون الأول 2018

تم إنتاج هذه الوثيقة في إطار شراكة الجوار لمجلس أوروبا مع المغرب وتونس 2018-2021، بدعم من ليختنشتاين والنرويج وإسبانيا.

يسمح بإعادة إنتاج النصوص شريطة الإشارة إلى العنوان بأكمله وكذلك إلى المصدر: مجلس أوروبا. وبالنسبة لأي استخدام لأغراض تجارية أوفي حال الترجمة إلى لغة غير رسمية في مجلس أوروبا، يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

publishing@coe.int

الغطاء والتصميم: قسم التصميم، مطبعة شركة بن حميدة.
طبع في مطبعة شركة بن حميدة، جويلية 2020.

فهرس المحتويات

6	التمهيد
8	إضفاء الشفافية على الصفقات العمومية على الصعيدين المحلي والإقليمي البيان التعليلي
11	المقدمة
14	الفساد في إرساء الصفقات العمومية
16	تحديد الفساد وقياسه
22	الفساد في إرساء الصفقات العمومية في مجال البنى التحتية
24	المخاطر المنهجية
31	التوصيات
40	المراجع
44	القرار رقم 421 (2017)
52	التوصية رقم 405 (2017)

التمهيد

كيف يمكن إضفاء الشفافية على الصفقات العمومية على الصعيدين المحلي والإقليمي؟ يهدف هذا الكتيب إلى تقديم إجابات وإلى توعية المنتخبين المحليين والإقليميين، وكذا الأعوان العموميين وجميع المشاركين في عملية إرساء الصفقات العمومية، هذا المجال المعرض بشكل خاص لمخاطر الفساد، لأنه لا يتعلق فقط بمبالغ هامة من الإنفاق العام، ولكن لأنه ينطوي أيضاً، وبشكل أكثر تواتراً، على نقل الموارد العمومية نحو القطاع الخاص.

ويساعد هذا الكتيب في تحديد المشاكل الهيكلية التي تنشئ خطر الفساد. وقد تم تصميمه كأداة ملموسة لفهم أفضل للعملية المعقدة لإرساء الصفقات العمومية. ولعل نقص الخبرة، وظاهرة الانتقال غير اللائق للموظفين العموميين إلى العمل في القطاع الخاص المسماة «الباب الدوار» (Pantouflage) – بمعنى آخر انتقال أعوان الجماعات المحلية إلى وظائف في شركات خاصة تتأهل للحصول على صفقات عمومية – أو نقص الشفافية، كلها أمثلة على الصعوبات والمخاطر المرتبطة بإرساء الصفقات العمومية.

وفي هذا الإطار، اعتمد كونغرس السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا تقريراً ويقترح عددًا من التدابير الملموسة يمكن للسلطات المحلية والإقليمية اتخاذها للحد من تعرضها لهذا النوع من الفساد، ومنها وضع

ضوابط داخلية وآليات التقييم ، وتعزيز الشفافية من خلال نشر البيانات ذات الصلة بالصفقات العمومية في جميع مراحل العملية، ووضع معايير وطنية وتبني أنظمة لإرساء الصفقات العمومية على الإنترنت من أجل تحكم أفضل في التدخل البشري في هذه العمليات.

ومع ذلك، يبقى من الصعب الكشف عن حالات الفساد في إرساء الصفقات العمومية، لذلك من الضروري التوفر على قواعد وإجراءات واضحة تماماً على طول امتداد العملية. لكن منع الفساد ينطوي أيضاً على معالجة جميع أوجهه. وهذا ما يقترحه الكونغرس من خلال مجموعة «الأخلاقيات العامة»، حيث تندرج هذه المقاربة في إطار خارطة طريق الكونغرس بشأن أنشطة الوقاية من الفساد وتعزيز الأخلاقيات العامة على الصعيدين المحلي والإقليمي، بهدف توفير مجموعة من الإجابات العملية للتحديات الجديدة التي تواجه الجماعات الترابية.

إضفاء الشفافية على الصفقات العمومية على الصعيدين المحلي والإقليمي

البيان التعليلي

المقررة: أميلي تارشيس إنغرو (Amelie TARSCHYS)

19 أكتوبر/تشرين الأول 2017

المقررة: أميلي تارشيس إنغرو (Amelie TARSCHYS)
(INGRE)

السويد («L»: غرفة السلطات المحلية، «GILD»: المجموعة
المستقلة والليبرالية الديمقراطية)

المخلص

تنطوي عملية إرساء الصفقات العمومية على إنفاق عام شديد الأهمية، وعلى نقل متزايد للموارد العمومية إلى القطاع الخاص أو منظمات غير هادفة للربح، مما يجعله عرضة بشكل خاص لأشكال متنوعة من الفساد. ويبحث هذا التقرير في المشاكل النظامية القائمة في مجال الصفقات العمومية على الصعيدين المحلي والإقليمي والتي ينشأ عنها خطر الفساد، من قبيل نقص الخبرة في مجال إرساء الصفقات العمومية، وظاهرة «الباب الدوار» «Pantouflage»، أي انتقال موظفين عموميين للعمل في القطاع الخاص، أو غياب الشفافية. ويقترح التقرير عددا من التدابير الملموسة التي يمكن للجماعات الترابية اتخاذها للحد من تعرضها لهذا النوع من الفساد.

لذا، يدعو الكونغرس، في قراره، السلطات المحلية والإقليمية إلى تقييم مختلف مخاطر الفساد المتعلقة بإرساء الصفقات العمومية ووضع الضوابط الداخلية وآليات التقييم، وإلى تعزيز الشفافية من خلال نشر بيانات ومعلومات ذات الصلة بالصفقات العمومية في جميع مراحل العملية، بغية تشجيع مراقبة الجمهور وإشراك المجتمع المدني.

بالإضافة إلى ذلك، يوصي الكونغرس لجنة الوزراء بتشجيع حكومات وبرلمانات الدول الأعضاء على وضع معايير وطنية لإرساء الصفقات العمومية وتبني أنظمة إرساء الصفقات العمومية على الإنترنت بغية تقليل التدخل البشري في العملية إلى أدنى حد ممكن.

يعرف الفساد بأنه إساءة استخدام السلطة (منظمة الشفافية الدولية). ويحدث الفساد السياسي عندما ينتهك موظف عمومي القواعد المتصلة بمنصبه لصالح شركة أو صديق وعندما يتم تشجيعه على القيام بذلك مقابل مزايا شخصية أو حزبية، بمبادرة منه أو من الشركة.

في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، تمثل الصفقات العمومية في المعدل 29% من إجمالي الإنفاق العام ومع ذلك، ثمة تفاوتات هامة حسب الدول بين حصة إنفاق الجماعات الترابية وحصة السلطات المركزية على المشاريع الضخمة، مثل البنى التحتية الجديدة، وإرساء الصفقات العادية المستجيبة للاحتياجات المنتظمة التي تتراوح بين صيانة الطرق واللوازم المكتبية.

ويمكن أن يكون الفساد انتهازيا للغاية: فقد يتعلق بأفعال معزولة تهدف إلى الإثراء الشخصي أو لفائدة الأسرة، أو بفساد نظامي، ينظمه على سبيل المثال حزب سياسي أو النخبة السياسية لتمويل أنشطتهم، بغية تأمين أشكال دعم مختلفة (على غرار المحسوبية/الزبونية) أو لتحقيق مكاسب خاصة. ويعتمد مستوى الفساد، بشكل عام، على عدة عوامل:

◀ الفرص المتاحة للموظفين العموميين، وبمعنى آخر، السلطة والصلاحيات المخولة لهم للتأثير على الإجراء;

◀ درجة المسؤولية التي تحد من سلطتهم – أي السلطة التي تتوفر عليها أطراف معينة أخرى للتدقيق في قراراتهم، وعملياتهم ومراقبتهم (Mungiu-Pippidi ، 2006).

تعد الصفقات العمومية معرضة بشكل كبير لخطر الفساد السياسي، نظرا لطبيعتها التي تنطوي على تحويل موارد عمومية إلى مؤسسات من القطاع الخاص أو منظمات غير هادفة للربح (أو في بعض الأحيان إلى هيئات عمومية أخرى)، التي ترسى عليها العطاءات لتزويد سلع، أو إنجاز أشغال أو تقديم خدمات. ويتلخص الهدف من السياسات العمومية المرتبطة بإرساء الصفقات في اختيار المزود الأفضل الكفيل بتوفير السلع أو إنجاز الأشغال أو تقديم الخدمات بجودة عالية وفي ضمان الاستخدام الرشيد للأموال العامة. ومع ذلك، يكون إجراء إرساء الصفقات العمومية مستهدفا من قبل الأفراد أو الشركات الراغبين في التلاعب بالإجراء لخدمة مصالح شخصية أو حزبية.

يُفترض أن تضمن الصفقات العمومية تحقيق أفضل النتائج للجماهير من خلال تقديم عطاءات تنافسية للحصول على العقود وحياد القرارات المتعلقة بمنحها، على أساس مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر. غالبا ما يترتب عن الفساد في الصفقات العمومية، اتخاذ تدابير تتعرض مع المنافسة الحرة أو منح العقود على أساس علاقات معينة، بما في ذلك المحسوبية أو الزبونية مع العائلة أو الأقارب أو الحلفاء السياسيين. ويمكن أن يتخذ الفساد في إرساء الصفقات العمومية شكل رشاوى مباشرة.

ويمكن أن يوجد الفساد أيضًا بين فاعلين من القطاع الخاص دون إشراك أعوان عموميين. على سبيل المثال، يكون الفساد عندما يشكل المعارضون

اتفاقية ويتحدون لتشويه نتيجة طلب العروض. وفي بعض الأحيان، يتشاور الموردون لتقاسم طلبات العروض المتعلقة بمجموعة معينة من السلع، بحيث يحصل كل واحد منهم على نفاذ حصري إلى شريحة معينة من السوق، مثل منطقة معينة أو نوع من المعدات. وفي حالات أخرى، يتم التلاعب بطلبات العروض بحيث يتفق مقدمو العروض للحصول على الصفقات كل واحد بدوره. وهكذا، يتناوب الموردون على تقديم العروض خلال سنوات معينة، بينما يمتنع الموردون الآخرون عن تقديم العرض أو يقدمون عرضاً بعد تضخيم أسعارهم، مما يشجع الموظفين العموميين على اختيار عرض معين. وبعد ذلك، يمكن لهؤلاء الموردين التعاقد من الباطن فيما بينهم على جزء من الأشغال أو تقاسم الأرباح، أو ببساطة الاتفاق على أن إرساء طلب العروض الموالي على شركة أخرى. ولا ينخرط بالضرورة في هذا النوع من الفساد فاعل من القطاع العام، على الرغم من أن غالباً ما يتلقى أعوان عموميون رشاوى لغض الطرف عند معاينة أنشطة من هذا القبيل.

ويُحتمل أن يؤدي الفساد في الصفقات العمومية إلى ضعف الاستخدام الأمثل للموارد والنتائج، وأن يؤدي إلى استفادة بعض المجموعات السياسية أو بعض الفئات الاجتماعية من مزايا سياسية غير مستحقة، على حساب الديمقراطية وعمليات الديمقراطية.

فضلاً عن ذلك، يقوض هذا النوع من الفساد اقتصاد السوق، لأنه بسبب المحسوبية في منح العقود، تزايد صعوبة التنافس بالنسبة للشركات غير الفاسدة، الأمر الذي يدفعها إلى العدول عن تقديم عرضها. وتسفر هذه الممارسة عن آثار ضارة طويلة الأجل على سوق بعض السلع، مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وانخفاض العوائد المالية.

ومن جهة أخرى، يمكن أن يؤدي الفساد في إرساء الصفقات العمومية إلى تقويض الثقة في السلطات العمومية، مما قد يؤثر سلباً على البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية أو البلدان النامية الحريصة على تعزيز شرعية الدولة، وبالتالي تزايد نسبياً وتيرة الفضائح المتعلقة بالاختلالات في إرساء الصفقات العمومية وقد أدت في بعض الأحيان إلى انهيار حكومات.

الفساد في إرساء الصفقات العمومية

تتألف «دورة حياة» إرساء الصفقات العمومية من أربعة مراحل:

- (1) تقييم الاحتياجات
- (2) إعداد الدعوة إلى تقديم العروض
- (3) إرساء الصفقة
- (4) تنفيذ عقد الصفقة بعد إرسائها. وكل مرحلة من هذه المراحل معرضة للتلاعب لأغراض الفساد.

خلال مرحلة تقييم الاحتياجات، تحدد السلطة التي تدعو إلى تقديم العروض احتياجها (من حيث السلع أو الخدمات) وتقرر عملية الشراء المزمع إنجازها وتحدد ميزانيتها. ويمكن للأشخاص المرشحين والفاستين التلاعب بالنظام عبر تضخيم الاحتياجات، أو تغيير الكلفة التقديرية عمداً أو توقع هامش خطأ مفرط التقدير.

وعند مرحلة تصميم الدعوة إلى تقديم العطاءات، يتم إعداد الوثائق وتحديد دفتر التحملات/المواصفات الفنية وجميع الشروط المطبقة من

حيث معايير الجودة والسلامة. وثمة احتمال حدوث فساد عندما يجري تحرير دفتر التحملات بطريقة متحيزة تفضل بعض الموردين على حساب آخرين، أو عندما تفتقر معايير الانتقاء أو الإرساء المطبقة إلى الوضوح أو في حال التدرج بإجراءات غير تنافسية (مثلا وضعية طارئة مبالغ فيها) دون مبرر مقبول.

وفي مرحلة إرساء الصفقة، يجري نشر مذكرة الاشتراء وملف طلبات العروض وإطلاق الدعوة إلى تقديم المقترحات. ويقدم مقدمو العطاءات عروضهم إلى العون المكلف بالصفقات العمومية، الذي يدرس كافة المقترحات ويعلن عن منح الصفقة. ويمكن للأعوان العموميين الفاسدين التلاعب بالإجراء بطرق متنوعة: عبر تحديد معايير للتقييم تفضل موردا بشكل خاص أو على العكس تبرز نقاط ضعفه؛ من خلال عدم التقيد التام بإجراء نشر طلب العروض (حتى يستفيد المطلعون أو الأشخاص الذين سبق لهم الحصول على صفقات ومماثلة)؛ المطالبة بتقديم عروض تعتبر أقل من العرض الذي يقدمه مورد ذو الأفضلية؛ قبول مقترحات متأخرة رفض مقترحات مشروعة أو اتخاذ قرارات جزئية خلال مرحلة التقييم. وفيما يتعلق بالشركات، يمكن لمقدمي العطاءات إبرام اتفاقات والتوافق مثلا على الشركة التي ستحصل على الصفقة وتحديد الأسعار تباعا حتى يتم اختيار تلك الشركة بالذات. وبعد ذلك، تتقاسم الشركات الأسواق بالتناوب وفقا للاتفاق المبرم من خلال التلاعب بطلبات العروض الموالية وفق نفس المنوال.

خلال مرحلة تنفيذ العقد، يجب على العارض الذي تم اختياره تقديم السلع والخدمات المتفق عليها وفقاً للشروط والجدول الزمني المحدد في العقد.

ومع ذلك، يبقى الأمر متروكا للسلطة المتعاقدة – وزارة أو جماعة محلية – لمراقبة تنفيذ العقد إلا أن هذا الجانب من الإجراء لا تتم مراقبته بإحكام دائما. ويمكن أن يحدث الفساد في حال عدم مساءلة المتعهدين من الباطن الذين حصلوا على امتيازات أو في حال غض الطرف عن استخدام منتجات ذات جودة أقل من المستوى المطلوب، أو إذا تم إرشاء شركة أو عون مكلفين بالمراقبة من خلال الاتفاق على زيادة في الأسعار أو تعديل في دفتر التحويلات. وعلى الرغم من احتمال الكشف عن الفساد فقط خلال هذه المرحلة من تنفيذ العقد، فقد يكون نتيجة لتواطؤ بين أعوان عموميين والشركة منذ البداية.

تحديد الفساد وقياسه

يصعب للغاية الكشف عن حالات الفساد في إرساء الصفقات العمومية، لا سيما لأنه يجدر بالأشخاص الذين يرتكبون أفعال الفساد إخفاءها – لأن الفساد فعل غير قانوني – ولأنهم في كثير من الأحيان ما يتوفرون على وسائل لإخفاء أفعالهم بل وحتى لإحباط الجهود التي تروم شفافية أفعالهم. إذا نظرنا عن كثب، تكمن المشكلة في صعوبة الحكم على ما إذا كانت الاختلالات الظاهرة ناتجة عن عدم الكفاءة أو عدم الفعالية أو بالأحرى عن أعمال الفساد.

من الواضح أن الصفقات العمومية تعتبر عامة حقا خصبا للفساد. وقد طرحت دراسة استقصائية خاصة لبرنامج البارومتر الأوروبي (Eurobaro-mètre) حول مواقف الشركات من الفساد (صدرت في عام 2014 استناداً

إلى الأبحاث التي أنجزت في فبراير/شباط-مارس/أذار (2013)، سلسلة من الأسئلة المحددة حول إدراك الفساد في تم إرساء الصفقات العمومية على شركات استجابت أو لم تستجب لعروض المناقصات العامة (البارومتر الأوروبي، 2014). وهكذا، اعتبر 35% من بين الشركات التي شاركت في إجراءات لصفقات عمومية خلال السنوات الثلاث الماضية، أن الفساد متفش بشكل واسع في هذه الإجراءات على المستوى الإقليمي أو المحلي، بينما لم يكن الفساد يعتبر أكثر تواتراً في الصفقات العمومية على الصعيد المحلي/الإقليمي مقارنةً بالمستوى الوطني.

واعتبر 64% من بين المجيبين الذين لم يشاركوا في تقديم عطاءات لصفقات عمومية خلال السنوات الثلاث الماضية، أن الفساد واسع الانتشار في هذه الإجراءات على المستوى المحلي/الإقليمي. ولئن كان من المرجح أن هذه المجموعة أقل إطلاعاً فإن طريقة إدراكها للفساد مهمة للغاية، لأن مجرد الشعور بتفشي الفساد قد يكون كافياً لعدول بعض الشركات عن الاستجابة لدعوة تقديم العطاءات، مما يقيد النفاذ إلى الأسواق والمنافسة الحرة. وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي، صرحت 11% من الشركات أنها قررت عدم المشاركة في طلبات للعروض مرة واحدة على الأقل على أساس أن «الصفقة كانت تبدو مبرمة قبل إطلاق طلب العروض» (تراوحت النسب المئوية بين ثلث الشركات في البرتغال و1% في الدنمارك) في حين أن 16% من المجيبين لم يشاركوا في طلبات العروض لأن «المعايير كانت تبدو مصممة خصيصاً لتتلاءم مع بعض مقدمي العروض» (من 36% في البرتغال إلى 7% في الدنمارك).

ويختلف إدراك الفساد للغاية بحسب القطاعات: البناء والتشييد وكذلك الهندسة والإلكترونيات هي أكثر القطاعات اقترانا بممارسات الفساد في مجال الصفقات العمومية.

في مجال البناء والتشييد، صرحت 35% من الشركات أنها لم تحصل على صفقة بسبب الفساد. ويعتبر قطاع الخدمات المالية والبنكية والاستثمارية أقل اقترانا بالفساد، على الرغم من أن 18% من الشركات تعتقد أن الفساد منعهم من الحصول على عقد في هذه المجالات.

وتشعر الشركات الصغرى أكثر بأن الفساد منتشر على نطاق واسع مقارنة بالشركات الكبرى: وتعتقد 48% من الشركات التي يبلغ رقم معاملاتها السنوي أقل من 100,000 يورو، أنها لم تحصل على صفقة محلية إقليمية بسبب الفساد، وتتقاسم هذا الشعور 11% فقط من الشركات التي يبلغ رقم معاملاتها أزيد من 50 مليون يورو. ويعتبر إدراك الشركات للفساد مؤشراً غير كامل لمستوى الفساد الحقيقي. قد يُفترض أنه من السهل على الشركات الكبرى تجنب الاضطرار إلى دفع رشاوى، نظراً لوزنها الهام ومصصلحة أصحاب المشاريع في التعاقد مع شركات مرموقة. ولعل السبب الآخر الذي يجعل احتمال طلب الرشاوى من الشركات الكبرى أقل يتمثل في أن الأعدان العموميين يعتقدون أن مراقبة تلك الشركات تكون أكثر صرامة وأنه من المرجح أن يفضح أي تصرف غير قانوني. ومع ذلك، من المحتمل أيضاً أن عدم حصول بعض الشركات الصغرى على الصفقات قد يعزى لأسباب وجيهة، إلا أنها تفضل أن تنسب هكذا القرار إلى الفساد.

ويختلف إدراك الفساد أيضًا حسب البلدان، حتى داخل الاتحاد الأوروبي. في سلوفاكيا، صرحت 84% من الشركات المستجوبة في إطار دراسة استقصائية أن ممارسة دفاتر التحملات/المواصفات الفنية المصممة خصيصًا لشركة معينة أمر شائع. كانت النتائج متشابهة في اليونان (81%) وإسبانيا وقبرص (80%) في حين أن عدد الشركات الدنماركية التي أكدت أن طلبات العروض المصممة على القياس لشركة ما أمر شائع، أقل (23%)، متبوعة بالمملكة المتحدة وإستونيا (35%). إلا أن هكذا بيانات تفصيلية حول إدراك الفساد في بلدان أخرى غير متاحة، ومع ذلك، يثير تقرير التنافسية العالمية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، السؤال التالي: كم مرة تدفع الشركات «مبالغ إضافية غير معلن عنها أو رشاوى فيما يتعلق بمنح الصفقات العمومية أو التراخيص»؟ تتراوح الإجابات الممكنة من 1 (في أحيان كثيرة للغاية) إلى 7 (ولا مرة). وفقًا لهذا القياس، تسجل نيوزيلندا وفنلندا وسنغافورة أدنى معدل للفساد، بدرجات 6,5 و6,4 و6,5 على التوالي. أما الدول الأوروبية الأقل ترتيبًا فهي هنغاريا (2,6)، والبوسنة والهرسك (2,6)، وأوكرانيا (2,4). وفي أفريقيا، تحتل رواندا المرتبة الأعلى (5,3)، لكن معظم الدول الأفريقية تسجل علامات دون 4، مع نيجيريا في المرتبة الأخيرة بدرجة 1,8. وتسجل معظم الدول في آسيا علامات بين 3 و5 وإن كانت بنغلاديش تأتي في المرتبة 139 من أصل 140 بدرجة 1,8. ويعتبر الفساد متفشيا بشكل أوسع وأقوى في أمريكا اللاتينية حيث تسجل العديد من الدول أعلى المعدلات، مثل الأرجنتين (المرتبة 138 من أصل 140 بدرجة 1,8) وفنزويلا (المرتبة الأخيرة بدرجة 1,7).

أسفرت الأشغال الأخيرة المنجزة في إطار مشروع مكافحة الفساد (ANTI-CORRP) الممول من قبل الاتحاد الأوروبي، عن تطوير سلسلة من مؤشرات

المحسوبية في الصفقات العمومية، مع التركيز على جوانب معينة من العملية (مثل اللجوء المفرط إلى إجراءات تحصر المنافسة على عارضين فريدين من نوعهم أو تشدد الشروط في دفتر التحملات/المواصفات الفنية دون داع) وكذلك على نتيجة العملية (على سبيل المثال، عندما يكون للعارضين الذين تم اختيارهم علاقات وثيقة مع الحقل السياسي أو عندما لا يحصلون على الصفقة إلا بعد شراكة مع مقدمي عروض آخرين) (مونغيو بيبيدي (Mungiu-Pippidi), 2015)

لا تستند هذه المنهجية الجديدة لقياس الفساد في الصفقات العمومية على دراسات استقصائية بشأن إدراك الفساد، بل تعتمد بالأحرى على بيانات ضخمة ومعالجة للبيانات عالية القوة والمستوى (Mihály Fazekas & Koc-sis ، 2015). وتمثل هذه المنهجية في تحليل مجموعة واسعة من بيانات الصفقات العمومية، بما في ذلك معلومات حول إجراء طلبات العروض، وحول مقدمي العروض الذين حصلوا على الصفقات أو لم يحصلوا عليها. ومن خلال تحليل هذه البيانات، يمكن تحديد بعض الإشارات التي قد تشير إلى ممارسة الفساد. إن تحليل عدد كبير من العقود على مدى سنوات عديدة ومبرمة مع سلطات مختلفة، يتيح للباحثين إمكانية تحديد الممارسات المتعلقة ببعض السلطات المتعاقدة أو الشركات (أو مجموعاتها)، ويمكن أن يؤدي إلى مزيد من التحقيقات بهدف تحديد ما إذا كانت الممارسات المرصودة ناتجة عن الفساد أم لا. علاوة على ذلك، يستند التحليل إلى بيانات موضوعية - وليس على الإدراك - وبالتالي يفترض أن يكون أكثر موثوقية.

ونذكر من علامات الخطر المحتمل للفساد في الصفقات العمومية ما يلي:
الأجال القصيرة للغاية (والتي تميل إلى إعطاء الامتياز للمطلعين الذين لديهم نفاذ إلى مزيد من المعلومات); اللجوء إلى إجراءات غير تنافسية (تشجع المحسوبية); العارضون الفريدون من نوعهم (مما يشير إلى عدول شركات أخرى عن تقديم العروض); ارتفاع عدد الشركات الناشئة بين مقدمي العروض المختارين. ومع ذلك، يمكن أن تفسر جميع هذه العوامل أيضاً بأسباب مقبولة تمامًا، وبالتالي يكون من الضروري إجراء تحليل دقيق.

وتستخدم هذه المنهجية لتحليل إرساء الصفقات العمومية في دول الاتحاد الأوروبي، في إطار دراسة يمولها الاتحاد الأوروبي تسمى «ديجيويست» (Didgiwhist) أي المبلغ الرقمي. ويتمثل هذا المشروع في تجميع وتقييم بيانات على المستوى الجزئي باستخدام معلومات متأتية من عمليات محددة لإرساء الصفقات العمومية ومن الهياكل المالية والملكية لمقدمي العروض المختارين. ويمكن ربط هذه البيانات بمعلومات حول الأصول المجمعة والإقرارات الضريبية بغية تحديد الحالات المحتملة لتضارب المصالح في الصفقات العمومية ولتحديد نقاط الضعف النظامية في مختلف التشريعات وتنفيذها (راجع الموقع الإلكتروني التالي: www.digiwhist.eu).

ومن جهة أخرى، أسفر الاستخدام المتزايد للاستعانة بمصادر خارجية وبشراكات بين القطاعين العام والخاص لتقديم الخدمات العامة إلى إخفاء الحدود التقليدية بين القطاعين العام والخاص، الأمر الذي من شأنه أن يقوض إلزامية المساءلة (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2011ب). ويمكن أن يؤدي ذلك أيضا إلى حالات تضارب المصالح، على سبيل المثال

عندما يستفيد أعوان عموميون أو مسؤولون سياسيون من معرفتهم بمشاريع طلبات العروض، أو من تأثيرهم على قرارات إرساء الصفقات العمومية، لمنح امتياز إلى أصدقائهم، أو أقربائهم أو حلفاء من مقدمي العروض لتأمين توظيفهم شخصيا في منصب مستقبلا (دافيد-باريت (David-Barrett) ، 2013).

الفساد في إرساء الصفقات العمومية في مجال

البنى التحتية

سُجلت المشاكل الملاحظة خلال مرحلة تنفيذ العقد بشكل خاص في مجال أسواق البنى التحتية الرئيسية، حيث كشفت دراسة أنجزت حول امتيازات البنى التحتية في تشيلي على مدار 25 عامًا أن العقود غالبًا ما كانت تتم إعادة التفاوض بشأنها بعد فترة جد وجيزة من منح العقد المبدئي وأن هذا كان يؤدي بصورة شبه منتظمة إلى زيادة في التكاليف بالنسبة للسلطات المتعاقدة و/أو إلى تخفيض الاستثمارات المطلوب من مقدمي العروض الحاصلين على الصفقة (كواش وسراوب (Guasch & Straub) ، 2009). وفقًا للدراسة حول تقدير التكاليف والطلب المرتبطين بمشاريع البنى التحتية الكبرى – والتي شملت 258 مشروعًا في 20 دولة من القارات الخمس – سجلت تسعة مشاريع من أصل عشرة تجاوزات كبيرة في التكاليف (في حدود % 44,7 في المتوسط بالنسبة لمشاريع السكك الحديدية)، كما أن قدرتنا على التنبؤ بالتكاليف لم تتحسن في غضون 70 سنة (فلايبرغ ومولوي (Flyvbjerg & Molloy) ، 2011). وأظهرت دراسة مماثلة حول توقعات الطلب في مجال مشاريع البنى التحتية على مدى 30 عامًا مبالغة منتظمة ومنهجية في تقدير الأرباح وبخس في تقدير التكاليف.

وتثير هذه النتائج تساؤلاً بشأن عدم القدرة الحقيقية على توقع الزيادات في التكاليف البعيدة. ولعل الكثير من هذه الأخطاء يعزى إلى عدم الكفاءة، أو غياب الفعالية أو التحيز الإدراكي المتعلق بـ «وهم التخطيط»¹.

ومع ذلك يعتبر «فلايبرغ» و«مولوي» أخطاء التنبؤ العديدة وغياب التحسن مع مرور الوقت بمثابة علامة على أن المتنبئين والفاعلين السياسيين أو الإداريين يشاركون في «خداع استراتيجي» من أجل تحريف التكاليف والأرباح عن عمد و الاستفادة من التعديلات اللاحقة (فلايبرغ ومولوي (Flyvbjerg & Molloy) ، 2011). وهكذا، يقدم العارضون عرضاً منخفضاً لنيل الصفقة وبعدها يتفاوضون على تعديلات - مثل زيادة في الأسعار أو استخدام وسائل إنتاج أرخص - على امتداد المشروع، من أجل الرفع من هوامش الربح. وثمة خطر تواطؤ فريق المشتريات المسؤول داخل السلطة المتعاقدة في هذه الاستراتيجية، إذ يمكن أن يستخدم الخداع الاستراتيجي من قبل الأعوان العموميين أو المنتخبين الذين يمارسون سلطة تقديرية على إرساء الصفقات العمومية، أو من قبل المخططين والمطورين، بغية التلاعب بإجراءات طلبات العروض لمصلحتهم الخاصة.

ولا ينجم الخداع الاستراتيجي بالضرورة عن دفع رشاوى، حيث يمكن أن يشجع المنطق الانتخابي أيضاً بعض المنتخبين على الإسراع في تبني خطط الإنفاق على البنى التحتية دون إجراء عمليات مراقبة متعمقة، عندما يكونون حريصين على ربط اسمهم بمشروع رمزي ويدركون أن الزيادة المحتملة في التكاليف ستقع على عاتق خلفائهم من بعد مغادرة لمنصبهم.

1- كاهنمان وتفرسكي (Kahneman et Tversky 1979)

ويمكن إلى حد ما القضاء على هذه المخاطر من خلال تصميم أنظمة للحكامة تشترط المصادقة على أي عقد جديد أو تمديد أو تعديل هام للعقد، من قبل هيئات الإشراف والمراقبة أو مجموعات متعددة الأطراف. فضلا عن ذلك، ينبغي تطبيق هذه الإجراءات بصرامة، حيث أنه عندما تُكشف فضيحة فساد، غالبا ما يبرز عدم التقيد بمثل هذه القواعد.

المخاطر المنهجية

تشير الأبحاث إلى أن عددًا من المشاكل النظامية في إرساء الصفقات العمومية من قبل الجماعات المحلية تخلق خطر الفساد وغالبًا ما تنشأ في ظروف متنوعة للغاية، حتى عندما تبدو الصفقات العمومية خاضعة للأنحة تنظيمية محكمة. ونسرد أدناه هذه المشاكل.

الإطار التنظيمي والمؤسسات

يمكن أن تساعد دراسة الإطار التنظيمي في تحديد أهم المجالات المحفوفة بالخطر حيثما تضعف المراقبة. ففي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، ينظم المبدأ التوجيهي بشأن إرساء الصفقات العمومية بشكل ضيق نسبيًا مرحلة طلبات العروض؛ ويحدد أنواع الإجراءات التي يجدر اتباعها بالنسبة للعقود ذات قيمة معينة، كما يحدد عدد العروض الواجب طلبها ويضمن الطبيعة التنافسية للإجراء بطرق مختلفة. وتوفر هذه القواعد إطارًا متينًا لإرساء الصفقات العمومية من قبل السلطات المحلية واللامركزية والمركزية. إلا أنها تنطبق فقط على العقود التي تتجاوز عتبة الاتحاد الأوروبي التي تؤدي إلى المراقبة. فعلى سبيل المثال، تندرج الصفقات العمومية المرتبطة بالأشغال التي تزيد قيمتها عن 5.186.000

يورو ضمن نطاق المبدأ التوجيهي للاتحاد الأوروبي ويجب نشرها في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي. ودون هذه العتبة، تكون الرقابة المطبقة على الصفقات أقل صرامة. بالإضافة إلى ذلك، فإن العتبة نفسها تشجع السلطات المتعاقدة التي ترغب في تجنب المراقبة على «تقسيم» الصفقات الكبرى إلى العديد من الصفقات الصغيرة التي تقل قيمتها عن العتبة المحددة.

نقص الخبرة في مجال إرساء الصفقات العمومية

تُعد عملية إرساء الصفقات العمومية إجراء معقدا وغالبًا ما تكون الشركات مجهزة بشكل أفضل من الجماعات المحلية والإقليمية – حيث يمكنها توظيف محامين بكلفة باهضة لمساعدتها في صياغة عقودها. ولا يُستبعد أن تُضمّن فيها بنودًا تتيح فرصا للفساد ويتعذر على الأعوان العموميين أو المنتخبين أو فرق الافتحاص اكتشافها.

وحتى عندما تكون هنالك خبرة قوية في مجال إرساء الصفقات العمومية، تُلاحظ غالبًا «قطيعة» بين القسم المسؤول عن إدارة طلبات العروض و«العميل/الزبون» الحكومي الذي يستخدم الخدمة على سبيل المثال، قسم الخدمات المعلوماتية. وغالبًا ما تعود مسؤولية تتبع العقد والنتائج إلى العميل/الزبون عند منح الصفقة، إلا أن هذا الوضع يسفر عن «قطيعة» من شأنها أن تعيق إلزامية المساءلة، حيث يُحتمل أن يسعى المورد إلى إرشاء قسم الخدمات المعلوماتية من أجل إعادة التفاوض على العقد دون التقيد من جديد بالإجراءات التي يفرضها قسم المشتريات. تختلف الخبرة الضرورية في مجال إرساء الصفقات العمومية ونطاق

المخاطر المرتبطة بالفساد بحسب عملية الشراء المرتقبة. فبالنسبة لشراء سلع عامة موحدة نسبياً، ليس من الضروري التوفر على خبرة كبيرة وقد يكون اختيار عقد صفقة مركزية أو جماعية اختياراً وجيهاً. وفي المقابل تكون المعرفة الجيدة للغاية بشراء الخدمات أو الأشغال العمومية ضرورية لصياغة عقود كفيلة بحماية المصلحة العامة، خاصة وأنه قد يصعب ضمان المسؤولية وأن يتطلب ذلك كفاءات محلية وخبرة كبيرة في مجال إرساء الصفقات العمومية.

غالباً ما تُطرح هذه المشكلة بحدّة أكثر عندما يكون لدى الجماعات المحلية موارد مالية محدودة أو يتم تحفيزها على خفض الميزانيات. ويمكن اكتساب الخبرة في مجال إرساء الصفقات العمومية عن طريق توظيف محامين متخصصين بشكل ظرفي أو دائم. إلا أن هذه المقاربة مكلفة، وغالباً ما لا تملك مؤسسات القطاع العام الأموال اللازمة أو لا تكون مستعدة لتمويل هذه الوظائف الإدارية، خوفاً من أن تُنتقد على دفع رواتب هامة إلى وكلاء أو استشاريين. علاوة على ذلك فإن ارتفاع معدل دوران الموظفين والافتقار إلى الخبرة في إدارة المشاريع يضر أيضاً بالمسؤولية الشخصية عن المشاريع الكبرى.

المسؤولية عن الاستعانة بخدمات من مصادر خارجية

تقوم الجماعات المحلية والإقليمية بشكل متزايد بالاستعانة بمصادر خارجية لتقديم الخدمات العامة، وغالباً ما يكون ذلك بهدف الرفع من الفعالية. إلا أن هذا المسعى، يمكن أن يؤدي ذلك إلى تقليص المسؤولية عن تقديم الخدمات ومن تم إلى تنامي المخاطر المرتبطة بالفساد.

ولا تنطوي الاستعانة بمصادر خارجية بالضرورة على تداعيات على المسؤولية أوتنامي مخاطر الفساد. فمن الناحية النظرية، ينبغي للجماعات المحلية عندما تستعين بمصادر خارجية لتقديم خدمات، أن تحتفظ بمسؤولية مراقبة المتعاقدين. إلا أنه يبدو، في الممارسة العملية أنها غالبا ما لا تكون مستعدة بما يكفي للاضطلاع بهذه المهمة، حيث ينبغي لها الاحتفاظ بالخبرة المتعلقة بالخدمة، غير أن الأسباب التي دفعتها إلى الاستعانة بمصادر خارجية أصلا هي نفسها التي تجعل من غير المرجح أن تحتفظ بالخبرة الداخلية.

بالإضافة إلى ذلك، بمجرد أن تتم الاستعانة بمصادر خارجية لتقديم خدمات، يصبح من الصعب على الجماعات مطالبة مقدمي الخدمة بالمساءلة. بل يكون من الصعب أحيانا الحصول على معلومات من مزودي الخدمات في القطاع الخاص بسبب القوانين المتعلقة بالسرية التجارية. وحتى في البلدان التي اعتمدت قوانين بشأن حرية المعلومات، فإن هذه القوانين غالبا ما لا تسري على مقدمي الخدمات في القطاع الذين يقدمون خدمات عامة. ولعله من المفيد تكييف متطلبات الشفافية في هذا المجال مع الخصوصيات للصبقة بكل قطاع، حيث قد تكون هناك أسباب وجهة للحد من الشفافية في بعض المجالات، دون أن يصبح هذا التدبير المعيار المطبق على جميع الصفقات العمومية.

«الباب الدوار»

ثمة مشكلة أخرى تتمثل في «الباب الدوار»، وبعبارة أخرى انتقال أعوان

الجماعات المحلية إلى وظائف في شركات بالقطاع الخاص تقدم عروضاً للحصول على صفقات عمومية. ونظراً لتزايد وتيرة الاستعانة بمصادر خارجية، فليس من غير النادر أن يتم توظيف أعوان الجماعات المحلية من قبل متعاقدين يستجيبون لطلبات العروض العمومية. ومن ثم، يطرح خطر أن يستفيد أعوان عموميون – أو، منتخبون بالنسبة للجماعات المحلية – من نفاذهم إلى بعض المعلومات الداخلية المشمولة بامتياز أو من قدرتهم على التأثير على السياسات أو العقود بحكم مناصبهم بغية جني مزايا لأنفسهم أو لأصدقائهم أو لشركات القطاع الخاص التي سيوظفون فيها لاحقاً.

ومن الممكن أن ترتبط أنواع مختلفة من حالات تضارب المصالح بتوظيف أعوان عموميين سابقين. وبالتالي، يمكن لأي شخص استخدم السلطة المخولة له في إطار مهامه لتوجيه سياسة أو قرار منح صفقة عمومية (على سبيل المثال، قرار الاستعانة بمصادر خارجية لتقديم خدمة محددة أو قرار شراء نوع معين من البضائع أو اختيار مورد معين) لصالح شركة معينة بحيث تكون مدينة له ويكون لذلك الشخص فرصة للحصول على وظيفة في تلك الشركة. وتشكل هذه الممارسة على الأرجح شططا في استخدام السلطة.

وفي هذا الصدد، أظهرت دراسات أنجزت في الولايات المتحدة الأمريكية أن هذه التأثيرات شائعة نسبياً: يمنح بعض الموظفين العموميين، في إطار مزاولة مهامهم، عقوداً بشروط مواتية لشركات تعرض عليهم لاحقاً وظيفة لمكافأته. ولعل إحدى أشهر المتابعات القضائية ضد عون عمومي كانت من هذا النوع أيضاً كان موظف عمومي بوزارة الدفاع، مكلف بالصفقات العمومية، قد أعطى الامتياز لشركة بوينج في قرار إرساء صفقة عمومية، أسفر عن عقد مفيد للغاية بالنسبة للشركة، على حساب الدولة والمصلحة

العامة. وبعد ذلك، تم توظيف العون العمومي لدى شركة بوينغ. إلا أنه تم الكشف عن هذا الإخلال وتمت مقاضاة مرتكبة الفعل.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تحدث مخالفة من نوع آخر – التأثير غير المشروع – عندما يمارس موظف عمومي سابق يعمل الآن في شركة، تأثيراً على زملائه السابقين حتى يتخذوا قراراً ملائماً لمشغله الجديد. وبهذه الطريقة، يمارس هذا الشخص تأثيراً غير مشروع، ويحرف حكم زملائه السابقين.

وثمة نوع آخر من تضارب المصالح يحدث عندما يستفيد شخص من وظيفة عمومية عبر اللجوء إلى شخص يعرفه من خلال وظيفته أو الوضع الذي تخوله له وظيفته لجني منفعة مالية، سواء أثناء مزاولته لوظيفته أو بعد تركها. وترتبط هذه الممارسة في بعض الأحيان بالممارسة التي تسمى «تغيير المعسكر»، حيث يترك شخص وظيفة عمومية للعمل في مؤسسة تابعة للقطاع الخاص، في منصب يتطلب منه أن يعارض موقف الإدارة بشأن مسألة ذات صلة بالمصلحة العام كان يمثلها سابقاً. ويُعتبر هذا الوضع إشكالياً لأنه من الممكن أن الشخص المعني كان لديه حق النفاذ إلى معلومات إدارية داخلية بات بإمكانه استخدامها الآن للتصدي لهدف السلطات العمومية.

وفي بعض الأحيان، يكون الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص له ما يبرره ويجلب العديد من المزايا، إلا أنه من الأهمية بمكان أن تكون هذه العملية منظمة بشكل صارم لتجنب أي تضارب في المصالح.

شبكات السلطة غير النظامية

تبرز العديد من الشهادات ودراسة الفضائح المكشوفة أن الفساد يزدهر عندما يتمتع فرد أو مجموعة بسلطة غير نظامية مفرطة على هيكل حكومي محلي معين. وأحياناً، تكون هذه السلطة غير النظامية منبثقة عن سلطة رسمية. على سبيل المثال، عندما يهيمن حزب سياسي على جماعة محلية لعدة سنوات، يشكل الأفراد شبكات وعلاقات المحسوبة تسمح لهم بممارسة سلطة غير نظامية على أساليب تخصيص الموارد. كما قد تنبع السلطة غير النظامية من شخصية المسير. فبعض الأشخاص يمارسون أحياناً هيمنة على زملائهم أو مرؤوسهم، لدرجة تُمكنهم من إقناعهم بالتواطؤ في الفساد أو غض الطرف عن اختلالات، وذلك باستخدام جاذبيتهم الشخصية «الكاريزما» أو عبر تخويفهم وهكذا، يتم إضعاف المسؤولية واستفحال مخاطر الفساد.

من الصعب دراسة هذا الجانب وتحديد حجمه. ومع ذلك، تشير بعض العناصر أن الفساد وسوء الإدارة في إرساء الصفقات العمومية من قبل الجماعات المحلية والإقليمية غالباً ما يكونان أكثر حدة في وجود حزب سياسي مهيمن و/أو حزب لم يُعترض على سلطته لسنوات عديدة. وتعتبر هذه العلاقة – بين هيمنة حزب والفساد في الصفقات العمومية – جديدة بالمزيد من البحث المنهجي.

التوصيات

من أجل الحد من تعرض الجماعات الترابية لخطر الفساد، يمكنها اتخاذ عدد من التدابير.

المؤسسات والرقابة

في بعض الحالات، تغير إصلاحات بسيطة نسبياً في التسلسل الإداري بنية الصفقات العمومية بشكل جذري. أنجزت دراسات في كولومبيا وصربيا حول اعتماد قاعدة تفرض على السلطات المتعاقدة الحصول على موافقة سلطة أعلى قبل اللجوء إلى إجراءات مقيدة لمنح الصفقات. وفي كلا البلدين، ساعد هذا الإجراء في الحد بشكل كبير من استخدام الإجراءات المقيدة.

يتمثل أحد الجوانب الهامة للإطار النظامي للرقابة المؤسساتية في وجود وسيط أو قسم الصفقات العمومية، أي هيئة مستقلة يمكن للمواطنين إبلاغها بالشكوك المرتبطة بالفساد أو تقديم شكاوى لها. وفي كثير من الأحيان، تُرفع الشكاوى من قبل مقدمي العروض الذين لم تقبل عطاءاتهم لأن هذه الشركات يمكن أن تكون في وضع جيد يسمح لها بتحديد ما إذا كانت الصفقة قد منحت بطريقة عادلة والكشف عن الاختلالات في الإجراء. ومع ذلك، تكون أحياناً الشكاوى المقدمة من قبل هؤلاء المعارضين غير شريفة وتهدف إلى منع المنافس من الحصول على الصفقة أو إلى إيقاف تنفيذها. لذلك، من الضروري وجود هيئة مستقلة للبحث في هذه الشكاوى.

تضطلع هيئات الافتحاص بدور حاسم في ضمان نزاهة الصفقات العمومية، سواء تعلق الأمر بافتحاص داخلي لسلطة متعاقدة أو بمؤسسات الافتحاص الخارجية، التي غالباً ما تكون مستقلة. تختلف الوسائل الملموسة بشكل كبير بحسب الدول، لكنها غالباً ما تكون قطاعاً يخضع لخفض الميزانية في فترات التقشف المالي، مما يزيد من مخاطر الفساد. ومن الضروري الحفاظ على استقلالية وظيفة الافتحاص حتى لا تكون المؤسسات المكلفة برصد

الجماعات المحلية رهينة بهذه الجماعات لتجديد عقودها. وينبغي أن تكون هيئات الافتتاح مجهزة بالكفاءات اللازمة ومؤمنة ضد تدابير التقشف. ومن المهم أن يتمتع الموظفون في تلك الهيئات بالسلطة والاستقلالية الضروريتين للتمكن من التعرض لزملائهم دون خوف من الانتقام.

الشفافية والبيانات المفتوحة

من الضروري تعزيز الشفافية في مجال الصفقات العمومية. وبات من الممكن، بفضل التكنولوجيات الحديثة، تفكيك المعلومات ذات الصلة بالصفقات ونشر تفاصيلها، مما يسمح بمراقبة أفضل – من قبل المواطنين وهيئات عمومية أخرى – ويلعب دورا وقائيا حيث يضطر الأعداء العموميون إلى التفكير مليا قبل التلاعب بعملية إرساء الصفقات العمومية عندما يعرفون أن تفاصيلها ستُنشر للعموم.

عززت العديد من البلدان التنافسية وخفضت الأسعار من خلال تبني أنظمة مفتوحة لإرساء الصفقات العمومية تنص على نشر العديد من تفاصيل عملية منح الصفقات. ويعد نجاح سلوفاكيا في هذا الصدد شهادة جيدة (انظر، على سبيل المثال، مؤسسة «سان لايت»، 2013). بالإضافة إلى ذلك، تؤكد الأبحاث أن شفافية إجراءات طلبات العروض تساعد في تحقيق وفورات من خلال الرفع من عدد وهيكل مقدمي العروض، خاصة غير المحليين (لويس-فوبيل (Lewis-Faupel) وآخرون، 2014).

ولضمان الشفافية في إرساء الصفقات العمومية، من الضروري أن تُحدث السلطات المتعاقدة آلية للجمع والنشر المنهجي للبيانات المتعلقة

بالإجراءات، في صيغ قابلة للقراءة بالكمبيوتر. وإذا لم يتم جمع البيانات ذات الصلة، أو لم يتم نشرها في صيغة يمكن قراءتها بالكمبيوتر، يكون من الصعب استغلال التقنيات التحليلية الجديدة التي تتطلب موارد معلوماتية هامة لمعالجة عدد كبير من العقود. فضلا عن ذلك، يجب أن تتعاون السلطات المتعاقدة في جمع ونشر بيانات دقيقة، حيث يتم في بعض الحالات، توفير البيانات ولكن بسبب جودتها الرديئة، تكون العديد من القيم مفقودة. ويضر هذا الوضع بتحليل البيانات، لا سيما بسبب عدم معرفة أي بيانات تم حذفها عن قصد من أجل الإفلات من المراقبة، أو ببساطة لأنه يعكس اهتماما غير كافٍ بالتفاصيل. ومن جهة أخرى، يجب أن تتيح السلطات المتعاقدة التي تقبل فتح البيانات الوقت الكافي لتصميم مؤسسات تتضمن قابلية استخدام البيانات المقدمة (مهالي فازكاس Mihály Fazekas) ودافيد باريت (Dávid-Barrett), (2015)

ومن ناحية أخرى، يجب أن تمتد شروط إلزامية الشفافية إلى الشركات الخاصة التي تقدم خدمات الاستعانة بمصادر خارجية. ومن الممكن أن تعترض الشركات على أن هذه القواعد تقوض السرية التجارية، ولكن بما أن خدماتها تنطوي على أموال عامة، وجب عليها السعي لتحقيق أقصى قدر من الشفافية كلما أمكن ذلك.

يمكن أن يسفر التزام الشفافية في إرساء الصفقات العمومية عن نتائج عكسية: يمكن أن يشجع ذلك التواطؤ بين مقدمي العروض من خلال تسهيل مراقبة سلوك موظفيهم، من قبل أعضاء في مجموعة من الشركات، في إطار اتفاق بالتواطؤ. ويمكن أن تؤدي هذه الممارسة إلى تضخيم في الإنفاق العام على سلع أو خدمات ليبدو كما لو أن شركة دفعت رشوة للحصول على صفقة.

ومن ناحية أخرى، استخدم محتالون شفافية العقود بغرض استبدال مقدمي خدمات والحصول على عقدهم ويهدف تحويل الأموال لحسابهم. وإجمالاً، تفوق فوائد الشفافية بشكل شبه مؤكد المخاطر الإضافية التي تنشأ عنها، إلا أنه ينبغي بذل الجهود للحد من التعرض لهذه المخاطر.

إرساء الصفقات العمومية عبر الإنترنت

حققت بعض السلطات المتعاقدة نتائج ممتازة في الحد من الفساد في مجال الصفقات العمومية من خلال اعتماد أنظمة «إرساء الصفقات على الإنترنت»، التي تقلل من هامش التدخل البشري في هذه العملية إلى أدنى حد. وتعتمد هذه الأنظمة على إجراءات قياسية وآلية الأكبر عدد ممكن من جوانب الإجراء. على سبيل المثال، يتم نشر إعلانات طلبات العروض على موقع إلكتروني متاح للجمهور حيث يمكن تحميل الوثائق المرتبطة بطلب العروض. ويمكن تخزين الوثائق الخاصة بالشركات - مثل مستندات إثبات التسجيل أو المراجع بشأن التجارب السابقة - على الإنترنت. وفيما يخص «العروض الإلكترونية»، يتم تسليم العطاءات رسمياً إلى السلطات المتعاقدة عبر نظام معلوماتي مصمم خصيصاً لهذا الغرض، يمكن من خلاله الاطلاع على العروض لاحقاً.

ويسهل إرساء الصفقات العمومية عبر الإنترنت الولوح إلى الوثائق، عادة بكلفة أقل. بمجرد أن تعرف الشركات طريقة استخدام النظام، فإنها توفر الوقت والموارد، وبالتالي تتعزز المنافسة. فضلاً عن ذلك، يسمح هذا النظام للشركات بتجنب أي خطأ من شأنه أن يفضي إلى رفض عرض الشركات. بالإضافة إلى ذلك، تجمع أنظمة إرساء الصفقات العمومية عبر الإنترنت كافة المعلومات

المفيدة في مكان واحد، مما يجنب التكرار ويسهل عمليات المراقبة. وفي المقابل، يمكن أن يؤدي إرساء الصفقات العمومية عبر الإنترنت أيضًا إلى صلابة الأنظمة، التي سيكون من الصعب عليها التكيف مع الحالات غير التقليدية (ميهالي فازكاس وبلوم (Mihaly Fazekas & Blum) ، 2016)

ولئن كان هنالك القليل من الأدلة على فعالية أنظمة إرساء الصفقات العمومية عبر الإنترنت في الحد من مخاطر الفساد فإن الأبحاث المنجزة تشير إلى أن الإرساء الإلكتروني يمكن أن يؤدي إلى زيادة في عدد مقدمي العروض، وأن يعزز نسبة نجاح مقدمي العروض غير المحليين في نيل الصفقات، وأن يحسن جودة تنفيذ العقود (لويس-فوبيل (Lewis-Faupel) وآخرون، 2014)، وأن يسفر في بعض الحالات، عن انخفاض في الأسعار (سينجر، Singer)، (كونستانتينيديس، Konstantinidis)، (روبك، Rou-bik) ، و (بيفيرمان (Beffermann) ، 2009). وتشير تقارير حكومية من البرازيل والمكسيك ورومانيا إلى أن إرساء الصفقات العمومية عبر الإنترنت خفض التكاليف بحوالي 20% (أوريول (Auriol) ، 2006).

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن تحسين الولوج إلى الصفقات العمومية لا يُحدث النتائج المتوخاة إلا إذا كان هناك فاعلون في السوق تتوفر لديهم القدرة على الاستفادة من الفرص الجديدة. وقد يكون من الصعب، في الأنظمة حيث يتفشى الفساد على نطاق واسع في إرساء الصفقات العمومي إقناع الشركات بوضع ثقتهم في نظام تم إصلاحه حديثًا، بحيث لا تظهر الفوائد إلا على المدى المتوسط. لهذا السبب، يجب أن تكون الإصلاحات في عمليات إرساء الصفقات مصحوبة بتدابير موجّهة لبناء القدرات والثقة بين مقدمي العروض المحتملين. لقد لعب هذا الإجراء، على سبيل المثال

دورا حاسما في نجاح عملية الإصلاح المنجزة في هذا المجال في أوكرانيا في إطار برنامج (بروزورو، ProZorro)

القدرات المهنية

تحتاج الجماعات المحلية إلى مهنيين من ذوي المهارات والكفاءة العالية، لديهم القدرة على إدارة إرساء صفقات عمومية معقدة مع السعي للدفاع عن المصلحة العامة. وينبغي أن يُطلب من الأشخاص المشاركين في منح الصفقات أن يتدربوا بانتظام على الإجراءات من أجل تعزيز خبرتهم. ومع ذلك، ينبغي توفير هذا التدريب بشكل موسع، وإلا يصبح الولوج إلى التدريب أوتراخيص إدارة إجراء منح الصفقات مصدرا للفساد في حد ذاته. ومن الجدير أيضا ضمان مواصلة الموظفين المكلفين بإرساء الصفقات لتتبع العقود حتى بعد منح الصفقة، بدلاً من تسليم هذا الدور إلى أقسام المشتريات. ولكي تتكامل عملية التنفيذ بالنجاح بعد إرساء الصفقة، قد تكون هناك حاجة أيضاً إلى خبرة متخصصة بالنسبة للأشغال أو الخدمات المعقدة.

قواعد النزاهة العامة والتدريب

يجب أن يتلقى المسؤولون السياسيون والأعوان العموميون المكلفون بمراقبة عمليات إرساء الصفقات العمومية تدريباً/تكويناً على المخاطر الأخلاقية المتعلقة بسلوكهم (لجنة معايير السلوك في الحياة العامة، 2014). وينبغي أن تتضمن مدونات السلوك وعقود التوظيف أقساماً تحدد المسؤولية الفردية من حيث النزاهة في إرساء الصفقات العمومية. ويمكن أن تساعد المدونات بشأن المخاطر المحددة، مثل الهدايا والمكافآت، في

تجنب حالات تضارب المصالح (انظر في هذا الصدد، النموذج السويدي (IMM Sweden) ، 2014).

ينبغي توفير التدريب على الجوانب الأخلاقية لهذا العمل في إطار برامج التوجيه والإعداد لتولي المناصب وتجديد هذا التدريب باستمرار (جمعية السلطات المحلية، 2014 دلووا (Delois) و كولب (Kolb) ، 2008). ومن الأهمية بمكان أيضاً توفير خط هاتفي للمساعدة أو خدمة مماثلة للمبلغين عن المخالفات بغية تمكين الموظفين بالإبلاغ عن الانتهاكات المحتملة للزاهة. ومن جهة أخرى، يجب أن تتوفر للشركات التي تقدم خدمات عامة إمكانية النفاذ إلى التدريب على الأخلاقيات. وللمزيد من المعلومات حول المعضلات الأخلاقية الخاصة بهذه الفئة من الفاعلين، انظر (بيكيت، Beckett) (بوكوفسكي، Bukowski)، (هاليداي، Halliday) و (طالبلي، Talebi) ، 2014.

فضلا عن ذلك، ينبغي أن تتوفر الجماعات المحلية على قواعد واضحة بشأن ما يشكل تضاربا في المصالح بالنسبة للموظفين العموميين والمنتخبين المشاركين بطريقة أو بأخرى في إرساء الصفقات العمومية، حتى في دور المراقبة. ولن تستبعد هذه القواعد حتما وجود تضارب في المصالح إلا أنه يتعين عليها أن تفرض على الأقل التصريح بالمصالح والانسحاب، من عمليات صنع القرار، عند الاقتضاء. ويمكن أن تستند تلك القواعد إلى سجلات لجرد المصالح أو إلى تصريحات بالأصول والأموال يتعين على الموظفين العموميين أو المسؤولين المنتخبين تقديمها. وينبغي إتاحة هذه السجلات للعموم أو تقديمها إلى هيئة مختصة للتحقق من صحة محتواها، بينما تكون التصريحات بالأصول والأموال أكثر فاعلية عندما تكون إلزامية

ويمكن مقارنتها مع مصادر أخرى، كما هو الحال في رومانيا (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2011أ).

يجب أن يحقق تنظيم توظيف الموظفين العموميين السابقين (الباب الدوار) توازناً عادلاً بين الحد من مخاطر تضارب المصالح وضمان الحرية الفردية الكافية بغية عدم الإضرار بجاذبية مناصب العمل في القطاع العام، حيث أن مجرد ظهور اختلال يمكن أن يقوض ثقة الجمهور في السلطات (دافيد-باريت (David-Barett) ، 2011).

العمل الجماعي

يعتبر ميثاق النزاهة اتفاقاً طوعياً بين هيئة عمومية ومقدمي العروض الأطراف في عقد شراء حكومي، حيث يتعهد الطرفان بالامتناع عن أي ممارسات مرتبطة بالفساد. ويترتب عن أي خرق للاتفاق من قبل مقدم العرض عقوبات – تسجيل على قائمة سوداء، أو توجيه الاتهام أو إلغاء العقد. ويخضع التقيد بميثاق النزاهة لمراقبة فاعلين من المجتمع المدني، مكلفين أيضاً بالتحكيم في حال نشوب نزاعات. وقد جرى تطبيق أول ميثاق للنزاهة في الإكوادور في إطار مشروع للتكرير في عام 1994. ومنذ ذلك الحين، قامت العديد من البلدان باختباره، وتوصي به بشكل خاص منظمة الشفافية الدولية غير الحكومية لمكافحة الفساد (TI) التي تعاونت مع هيئات عمومية لتنفيذ موائيق النزاهة فيما يتعلق بالعقود الحكومية في أكثر من 30 دولة، بما في ذلك ألمانيا وهنغاريا.

وعلى نطاق أوسع، تشارك حكومات وشركات ومنظمات من المجتمع المدني

أحيانا في أعمال جماعية ترمي إلى الوقاية من الفساد في إرساء الصفقات العمومية. وفي السويد، على سبيل المثال، اضطلعت شركات البناء بدور فعال في إطلاق مبادرة مشتركة لمنع الرشاوى والفساد، تنظم التفاعلات بين الأطراف في قطاع البناء والعقار على أساس مقارنة أخلاقية. وتسرد هذه المبادرة مبادئ توجيهية بشأن عدد من المجالات المعرضة لخطر الفساد، بما في ذلك لجان المقاوله، والأعمال الخيرية للشركات والشراكات. بالإضافة إلى ذلك، يتم تقديم المشورة بشأن السيناريوهات المحتملة لمساعدة موظفي السلطات المتعاقدة على التفكير في النزاعات المحتملة (IMM Sweden، 2016).

المراجع

Auriol, E. (2006). Corruption in procurement and public purchase. *International Journal of Industrial Organization*, 24(5), 867–885.

<https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2005.11.001>

Beckett, A., Bukowski, G., Halliday, R., & Talebi, M. (2014). *Ethical Standards for Providers of Public Services*.

Committee on Standards in Public Life. 2014. *Ethics in Practice : Promoting Ethical Standards in Public Life*.

Voir : <https://www.gov.uk/government/publications/ethics-in-practice-promoting-ethical-standards-in-public-life>

David-Barrett, E. (2011). *Cabs for Hire? The Revolving Door Between Government and Business*.

David-Barrett, E. (2013). Corruption in UK Local Government. Transparency International UK.

Delois A. Frisque et Judith A. Kolb. 2008. The Effects of an Ethics Training Programme on Attitude, Knowledge, and Training of Office Professionals: A Treatment and Control Group Design. Human Resource Development Quarterly, 19

Eurobaromètre. (2014). Attitudes des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE, Direction générale des affaires intérieures.

Fazekas, M., & Blum, J. R. (2016). Improving public procurement outcomes: review of tools and the state of the evidence base. Document interne de la Banque mondiale.

Fazekas, M., & Dávid-Barrett, E. (2015). Corruption Risks in UK Public Procurement and New Anti-Corruption Tools.

Fazekas, M., & Kocsis, G. (2015). Uncovering High-Level Corruption : Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data (Documents de travail du GTI n° GTI- WP/2015 :02). Budapest

Flyvbjerg, B., & Molloy, E. (2011). Delusion, deception and corruption in major infrastructure projects : Causes, consequences and cures. In S. Rose-Ackerman & T. Soreide

(Eds.), *The international Handbook on the Economics of Corruption* (Volume Two, pp. 81–107). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Guasch, J. L., & Straub, S. (2009). Corruption and concession renegotiations: Evidence from the water and transport sectors in Latin America. *Utilities Policy*, 17(2), 185–190.

IMM Sweden. (2014). *Code on Gifts, Rewards and other Benefits in Business*.

IMM Sweden (2016). *Joint Initiative to Prevent Bribery and Corruption*

Lewis-Faupel, Sean, et al. Can electronic procurement improve infrastructure provision? evidence from public works in india and indonesia. No. w20344. National Bureau of Economic Research, 2014.

Local Government Association. (2014) *Councillors' guide: A guide for new councilors*, Local Government Association. http://www.local.gov.uk/publications/-/journal_content/56/10180/6202054/ PUBLICATION.

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *Government Favouritism in Europe*. Barbara Budrich Publishers.

Mungiu, A. (2006). Corruption : Diagnosis and Treatment. Journal of Democracy. <https://doi.org/10.1353/jod.2006.0050>

National Fraud Authority. (2011). Procurement Fraud in the Public Sector.

OCDE. (2011a). Asset Declarations for Public Officials. A Tool to Prevent Corruption.

OCDE. (2011b). Government outsourcing. Government at a Glance 2011.

Singer, M., Konstantinidis, G., Roubik, E., & Beffermann, E. (2009). Does e-procurement save the state money? Journal of Public Procurement, 9(1), 58–78.

Sunlight Foundation. (2013). Transparency Case Study : Public Procurement in the Slovak Republic. [https:// sunlightfoundation.com/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/](https://sunlightfoundation.com/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/)

القرار رقم 421 (2017)

إضفاء الشفافية على الصفقات
العمومية على الصعيدين المحلي
والإقليمي

تمت مناقشته واعتماده من قبل الكونغرس في 19 أكتوبر/
تشرين الأول 2017

1. يشكل الفساد بأشكاله المتعددة تهديدا هاما للحكامة والديمقراطية في أوروبا ويقوض ثقة المواطنين في المؤسسات الديمقراطية. يؤثر انتشاره على المواطنين والحكومات والشركات، مما يزيد من عدم القدرة على التنبؤ ويمنع الاستثمارات الجديدة. ومن هذا المنظور، اعتمد كونغرس السلطات المحلية والإقليمية، في جلسته الحادية والثلاثين، خارطة طريق لأنشطة الوقاية من الفساد وتعزيز الأخلاقيات العامة على المستويين المحلي والإقليمي، تتضمن إعداد تقارير موضوعاتية، لا سيما حول الشفافية في الصفقات العمومية.

2. بالنسبة للجماعات المحلية والإقليمية، يعتمد توفير الخدمات العامة إلى حد كبير على إرساء الصفقات العمومية. وبالتالي، تعتبر كفاءة عملية إرساء الصفقات العمومية عنصرا أساسيا للحكامة الرشيدة. ومع ذلك، ونظرا لأنها تنطوي على إنفاق عام كبير، ونقل متزايد للموارد العامة إلى القطاع الخاص أو إلى منظمات غير هادفة للربح، تتعرض هذه العملية بشكل خاص لأشكال مختلفة من الفساد.

3. يمكن أن يتخذ الفساد في إرساء الصفقات العمومية أشكالا متعددة، لا سيما عبر منح العقود العمومية لأصدقاء أو «أصدقاء سياسيين»، على حساب عملية شفافة وتنافسية، أو من خلال اتفاق بين مقدمي العروض بغية التلاعب بعملية طلبات العروض.

4. اللجوء المتزايد لشراكات الاستعانة بمصادر خارجية وشراكات بين القطاعين العام والخاص لتقديم الخدمات العامة يمكن أن يحدث حالات لتضارب المصالح في عملية إرساء الصفقات العمومية. ويمكن لأعوان عموميين أو مسؤولين سياسيين الاستفادة من معرفتهم بمشاريع طلبات

العروض، أو من تأثيرهم على قرارات منح الصفقات، لإعطاء الامتياز لأصدقاء أو أقارب أو حلفاء من مقدمي العروض. وتشكل ظاهرة «الباب الدوار» مصدراً هاماً آخر للفساد: ويتعلق الأمر بانتقال أعوان سابقين في الجماعات المحلية إلى شركات القطاع الخاص تقدم عروضاً لنيل صفقات عمومية. ويمكن أن يستفيد أعوان عموميون من نفاذهم إلى معلومات داخلية سرية أو من قدرتهم على التأثير على السياسات أثناء مزاولة مهامهم بغرض جني منفعة لاحقاً، بمجرد توظيفهم من قبل شركة خاصة، أو فتح آفاق أخرى لأنفسهم أو للأصدقاء.

5. تتعرض عملية إرساء الصفقات العمومية لمخاطر مختلفة على طول امتداد دورتها، من مرحلة تقييم الاحتياجات إلى مرحلة تنفيذ العقد. فعند تقييم الاحتياجات، يمكن لشخص تضخيم الاحتياجات وبالتالي التأثير على العملية التنافسية بأكملها، أو توقع هامش خطأ مفرط التقدير. وأثناء مرحلة التصميم، ترتبط المخاطر بإعداد دفتر التحملات/المواصفات الفنية أو بعدم دقة معايير الاختيار. وخلال مرحلة منح الصفقة، يمكن لعون عمومي مرتش التركيز على نقاط الضعف لدى مُورد معين، وعلى العكس من ذلك، تثنين قيمة الأصول المفترضة لموردٍ آخر. وفي الأخير، خلال مرحلة التنفيذ، يمكن أن تؤدي المخاطر المرتبطة بالإشراف على الشركة التي تم اختيارها، إلى انخفاض في الجودة أو زيادة في التكاليف ومن ثم إلى تبذير الأموال العامة.

6. في سياق تزايد فيه عمليات إرساء الصفقات العمومية تعقيداً، يمكن أن تواجه الجماعات المحلية أيضاً خطراً بسبب نقص خبرة أعوانها في هذا المجال، فضلاً عن أن وضعها غير مؤات مقارنة بالشركات، التي تكون مجهزة بشكل أفضل من الناحية المالية للحصول على مساعدة قانونية. وغالباً ما

يكون أعوان الجماعات المحلية غير مستعدين بشكل جيد لإدارة عمليات معقدة من حيث إرساء الصفقات العمومية وتتبع تنفيذ العقود.

7. ويمكن للجماعات المحلية والإقليمية اتخاذ عدد من التدابير الملموسة للحد من تعرضها لهذا النوع من الفساد، بدءاً بالشفافية التي تعد في جميع مراحل العملية ضرورية لتقليص مخاطر الفساد وتعزيز ثقة الجمهور في الإدارات المحلية والإقليمية.

8. أثبت أن الانتقال إلى أنظمة إرساء الصفقات العمومية على الإنترنت يقلل بشكل كبير من مخاطر الفساد في هذا المجال.

9. أثبت تبني مدونات لقواعد السلوك تحظر، على سبيل المثال قبول المكافآت والهدايا وغيرها من المزايا، علاوة على برامج التدريب على النزاهة لفائدة المنتخبين المحليين والإقليميين والموظفين العموميين المعينين، أنها مفيدة أيضاً لتجنب مخاطر تضارب المصالح في سياق إرساء الصفقات العمومية.

10. كثيراً ما يُكشف عن أعمال الفساد في هذا المجال من قبل الموظفين العاملين في الإدارات. قد يتعرض هؤلاء المبلّغين للانتقام، وبالتالي من الضروري حمايتهم على النحو الواجب.

11. في ضوء ما تقدم، يدعو كونغرس السلطات المحلية والإقليمية للدول الأعضاء في مجلس أوروبا إلى ما يلي:

أ. تقييم مختلف المخاطر المرتبطة بالفساد ذات الصلة بإرساء

الصفقات العمومية، وتطوير عمليات الرقابة الداخلية وآليات للتقييم;

ب. تعزيز الشفافية من خلال نشر بيانات ومعلومات ذات الصلة بالصفقات العمومية في جميع مراحل العملية، بغية تشجيع مراقبة الجمهور وإشراك المجتمع المدني;

ج. السعي إلى توسيع الالتزامات بالشفافية إلى الشركات الخاصة التي تقدم خدمات الاستعانة بمصادر خارجية;

د. تبسيط إجراءات إرساء الصفقات العمومية لجعلها أكثر قابلية للولوج وأكثر وضوحاً بالنسبة لجميع الأطراف المعنية;

هـ. تبني أنظمة لإرساء الصفقات العمومية عبر الإنترنت تتيح إمكانية الاطلاع على إشعارات ووثائق طلبات العروض على موقع إلكتروني متاح للجمهور وتقديم العطاءات عن طريق أنظمة معلوماتية مصممة خصيصاً لهذا الغرض;

و. تعزيز موثيق النزاهة بين السلطات المتعاقدة والعارضين، والتي بموجبها يتعهد الطرفان بالامتناع عن أي ممارسة احتيالية وبالخضوع لمراقبة المجتمع المدني;

ز. تشجيع تدريب/تكوين أعوان الجماعات المحلية من أجل تمكينهم من إدارة إجراءات عمليات معقدة لمنح الصفقات ومن أداء وظائف الافتصاص;

ح. تعزيز ظهور ثقافة مكافحة الغش والاحتيال من خلال التثقيف والتوعية بالمخاطر، وتحديد أشكال الغش والاحتيال والوقاية منها؛

ط. تحديد إجراءات الإبلاغ تضمن السرية وتقي من الأذى والضرر أي شخص يبلغ عن اشتباه بارتكاب مخالفات؛

ي. اعتماد ضمانات تروم الوقاية من تضارب المصالح في إطار إرساء الصفقات العمومية، بما في ذلك مدونات قواعد السلوك موجهة لجميع الأطراف المعنية، بغية توضيح القواعد الأخلاقية الواجب التقيد بها، والتي تشمل هذه، على سبيل المثال، حظر قبول المكافآت والهدايا وغيرها من المزايا؛

ك. تصميم برامج التدريب على تنفيذ هذه المدونات؛

ل. س. النظر في إنشاء آليات للإنفاذ و/أو إجراء تقييم منتظم للآليات القائمة من قبيل الإجراءات التأديبية والعقوبات، بغية تعزيز تطبيق هذه المدونات.

12. يقرر الكونغرس مراعاة هذه الاعتبارات والتوصيات عند تنقيحه في المستقبل لمدونة قواعد السلوك الأوروبية بشأن النزاهة السياسية للمنتخبين على الصعيدين المحلي والإقليمي.

التوصية رقم 405 (2017)

إضفاء الشفافية على الصفقات
العمومية على الصعيدين المحلي
والإقليمي

تمت مناقشتها واعتمادها من قبل الكونغرس
في 19 أكتوبر/تشرين الأول 2017

1. يشكل الفساد بأشكاله المتعددة تهديدا هاما للحكامة والديمقراطية في أوروبا ويقوض ثقة المواطنين في المؤسسات الديمقراطية. يؤثر انتشاره على المواطنين والحكومات والشركات، مما يزيد من عدم القدرة على التنبؤ ويمنع الاستثمارات الجديدة. ومن هذا المنظور، اعتمد كونغرس السلطات المحلية والإقليمية، في جلسته الحادية والثلاثين، خارطة طريق لأنشطة الوقاية من الفساد وتعزيز الأخلاقيات العامة على المستويين المحلي والإقليمي، تتضمن إعداد تقارير موضوعاتية، لاسيما حول الشفافية في الصفقات العمومية.

2. بالنسبة للسلطات المحلية والإقليمية، ينطوي تقديم الخدمات العامة على إرساء صفقات عمومية، إلا أن هذه العملية معرضة بشكل خاص للفساد نظراً لأنها تسفر عن نقل موارد عامة إلى القطاع الخاص أو إلى منظمات غير ربحية.

3. لضمان حكامه رشيدة، من الضروري ضمان نزاهة وفعالية هذه العملية المعرضة، باعتبارها مجالاً رئيسياً للإنفاق العام، لخطر مهم مرتبط بالفساد.

4. تشكل الشفافية القسوى في جميع مراحل دورة إرساء الصفقات العمومي المبدأ الأساسي للحد من مخاطر الفساد في هذا المجال والحفاظ على ثقة الجمهور في الإدارات المحلية والإقليمية.

5. تميل عملية إرساء الصفقات العمومية إلى التعرض للفساد، نظراً لأنها تنطوي على نقل موارد عامة إلى القطاع الخاص أو إلى منظمات غير هادفة للربح. نظراً لأنها تنطوي على نقل موارد عامة إلى القطاع الخاص أو إلى منظمات غير هادفة للربح.

6. يمكن أن يتخذ الفساد في إرساء الصفقات العمومية أشكالاً متعددة، لا سيما عبر منح عقود عمومية لأصدقاء أو «أصدقاء سياسيين»، على حساب عملية شفافة وتنافسية، أو من خلال ظاهرة «الباب الدوار» حيث يمكن أن يستفيد أعوان عموميون من نفاذهم إلى معلومات داخلية سرية أو من قدرتهم على التأثير على السياسات أثناء مزاولة مهامهم بغرض جني منفعة لاحقا، بمجرد توظيفهم من قبل شركة خاصة، أو فتح آفاق أخرى لأنفسهم أو لأصدقاء.

7. تتعرض عملية إرساء الصفقات العمومية لمخاطر مختلفة على طول امتداد دورتها: أثناء تقييم الاحتياجات، يمكن لشخص تضخيم الاحتياجات وبالتالي التأثير على العملية التنافسية بأكملها، أو توقع هامش خطأ مفرط التقدير. وعند مرحلة التصميم، ترتبط المخاطر بإعداد دفتر التحملات/المواصفات الفنية أو بعدم دقة معايير الاختيار. وخلال مرحلة منح الصفقة، يمكن لعون عمومي مرتش التركيز على نقاط الضعف لدى مورد معين، وعلى العكس من ذلك، تثمين قيمة الأصول المفترضة لمورد آخر. وفي الأخير، خلال مرحلة التنفيذ، يمكن أن تؤدي المخاطر المرتبطة بالإشراف على الشركة التي تم اختيارها، إلى انخفاض في الجودة أو زيادة في التكاليف ومن ثم إلى تبذير الأموال العامة.

8. تتعرض العديد من الجماعات المحلية أيضاً للخطر بسبب ضعف خبرة أعوانها في مجال إرساء الصفقات العمومية، مما يصعب تقييم العملية. ولا يتوفر أحيانا الأعوان المشاركون في عملية إرساء الصفقات العمومية على الكفاءة والاختصاص الضروريين لإدارة إجراءات معقدة وتتبع تنفيذ العقد.

9. تشكل المعلومات التي يقدمها الأشخاص العاملون في الإدارات أداة فعالة لمكافحة الفساد في هذا المجال. لذلك يجب حماية هؤلاء المخبرين، لأنهم يواجهون خطراً حقيقياً يتمثل في أعمال انتقامية وضغوطات تكون مخيفة بشكل خاص على المستوى المحلي.

10. في ضوء ما تقدم، يدعو الكونغرس لجنة الوزراء إلى تشجيع حكومات وبرلمانات الدول الأعضاء، وعند الاقتضاء، الأقاليم ذات السلطات التشريعية إلى ما يلي:

أ. وضع معايير وطنية في مجال إرساء الصفقات العمومية من أجل الرفع من شفافية العملية وتيسير فهمها؛

ب. اعتماد أنظمة لإرساء الصفقات العمومية عبر الإنترنت بغية تقليل التدخل البشري في العملية إلى أدنى حد، من خلال الاستناد إلى معايير وإجراءات موحدة من حيث الاتصال وإلى الأدوات المتاحة على الإنترنت؛

ج. ضمان أقصى قدر من الشفافية في جميع مراحل دورة إرساء الصفقات العمومية عن طريق نشر بيانات كاملة في صيغ قابلة للقراءة بالكمبيوتر منذ بداية دورة إرساء الصفقات العمومية؛

د. ضمان نفس المستوى من التدريب و/أو التأهيل المهني لجميع الأعوان المسؤولين عن عمليات إرساء الصفقات العمومية؛

هـ. تحديد مجموعة مشتركة من المؤشرات على المستوى الوطني

لتيسير تحليل مخاطر المحسوبة في عمليات إرساء الصفقات العمومية;

و. إحداث هيئة مستقلة مكلفة بالبحث في الشكاوى؛

ز. تنظيم ورصد توظيف الأعوان العموميين من قبل القطاع الخاص من أجل الحد من مخاطر تضارب المصالح المرتبطة بظاهرة «الباب الدوار»

ح. إنشاء خط هاتفي للمساعدة يضمن إخفاء هوية المبلغين بغية تسهيل الإبلاغ عن المخالفات والاختلالات ومن أجل ضمان حماية مصادر المعلومات هاته.



تنطوي عملية إرساء الصفقات العمومية على نفقات هامة وتحويل متزايد للموارد العامة إلى القطاع الخاص. وتعتبر مخاطر الفساد بسبب ضعف الخبرة في إرساء الصفقات العمومية، أو ظاهرة «الباب الدوار»، أو غياب الشفافية مخاطر حقيقية.

وفي هذا الصدد، يقترح كونغرس السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا عددًا من التدابير المموسة التي يمكن للجماعات الترابية اتخاذها للحد من تعرضها لهذا النوع من الفساد.

ويشجع الكونغرس في هذا الكتيب الموجه إلى المنتخبين المحليين والمواطنين على التفكير في بعض التدابير من قبيل تطوير عمليات المراقبة الداخلية، والاستخدام المستمر لآليات التقييم، وتعزيز الشفافية، وتبني معايير وطنية والاستخدام المهيج لإرساء الصفقات العمومية عبر الإنترنت، من بين أفكار أخرى.

يعتبر مجلس أوروبا المنظمة الرئيسية للدفاع عن حقوق الإنسان في القارة الأوروبية. ويضم 47 دولة عضواً، بما في ذلك مجموع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ويعد كونغرس السلطات المحلية والإقليمية مؤسسة تابعة لمجلس أوروبا مكلفة بتعزيز الديمقراطية المحلية والإقليمية في الدول الأعضاء الـ 47. ويضم الكونغرس، المؤلف من غرفتين - غرفة السلطات المحلية وغرفة الأقاليم - وثلاث لجان، 648 منتخباً يمثلون أكثر من 150.000 جماعة ترابية.