

إجابة مكتب المساعدة على مكافحة الفساد في منظمة الشفافية الدولية

الشفافية والمساءلة والنزاهة في أنظمة المشتريات العامة

المؤلفة: إيزابيل آدم، tihelpdesk@transparency.org

المراجعون: ماثيو جينكينز وأنطونيو غريكو وآرام خاغاغورديان

التاريخ: شباط/فبراير 2024

تُعدُّ المشتريات العامة إحدى الوظائف الحيوية للحكومة، وهي تنطوي على اقتناء السلع والخدمات والأعمال اللازمة لدعم الإدارة العامة وتقديم الخدمات العامة. وفي غضون ذلك، تتعرض المشتريات العامة لمخاطر فساد عالية، حيث يقدر أن حوالي 10-25 بالمائة من هذا الإنفاق يضيع بسبب الفساد (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2013 أ). تشمل عوامل الخطر المبالغ الكبيرة من الأموال المعرضة للخطر، وتعقيد العمليات، وتعدد أصحاب المصلحة المعنيين، ووجود مجال واسع للقرارات التقديرية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2016). وعلى هذا النحو، فإن للفساد تأثيراً كبيراً على جودة المشتريات العامة وتكلفتها وإطارها الزمني. في غضون ذلك، من الصعب معالجتها بسبب التعقيد المتأصل في المشتريات العامة، والطبيعة الخفية للفساد، وصعوبة تحدي الممارسات الفاسدة؛ إذ قد ينتمي الجناة إلى النخب السياسية أو الاقتصادية. كما أن الفساد في المشتريات أصبح أسلوباً مؤسسياً ومنهجياً للإثراء الشخصي.

ومن ثم، يمكن للتدابير الرامية إلى تعزيز النزاهة في إصلاحات المشتريات العامة أن تحسّن كلاً من حوكمة العملية وشفافيتها، فضلاً عن تعزيز النتائج من حيث القيمة مقابل المال وإنتاجية الاستثمار الحكومي. تتناول إجابة مكتب المساعدة هذه الإصلاحات التشريعية والسياساتية التي تعزز الشفافية والنزاهة والمساءلة في أنظمة المشتريات العامة. تعرض الورقة أولاً الأسس والعناصر المختلفة لأنظمة المشتريات العامة وكيفية ارتباطها بجهود مكافحة الفساد. وتقدم، ثانياً، سلسلة من الممارسات التشريعية والسياساتية لتعزيز الشفافية والنزاهة والمساءلة في أنظمة المشتريات العامة.

© 2021 منظمة الشفافية الدولية، جميع الحقوق محفوظة.



لا ينبغي أن تعتبر هذه الوثيقة على أنها تمثل الموقف الرسمي للمفوضية الأوروبية. ولا تعد المفوضية الأوروبية، ولا منظمة الشفافية الدولية ولا أي شخص يعمل نيابة عن المفوضية مسؤولة عن الاستخدام المحتمل للمعلومات الواردة فيها.

يتم تشغيل مكتب المساعدة على مكافحة الفساد من قبل منظمة الشفافية الدولية ويتمويل من الاتحاد الأوروبي.

المحتويات

1. نُظُم المشتريات العامة ومكافحة الفساد.
 - أ. المشتريات العامة كوظائف حكومية إستراتيجية؛
 - ب. مبادئ مكافحة الفساد في النصوص والاتفاقيات الدولية؛
 - ج. الركائز الأساسية لأنظمة المشتريات العامة؛
 - د. الاقتصاد السياسي لإصلاحات المشتريات العامة.
2. الممارسات التشريعية والسياساتية الجيدة لتعزيز النزاهة في المشتريات العامة.
 - أ. الوصول إلى المعلومات من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛
 - ب. آلية الإشراف؛
 - ج. حوكمة أنظمة المشتريات؛
 - د. إضفاء الطابع المهني على مسؤولي المشتريات والسياسات التنظيمية.
3. المراجع

نظم المشتريات العامة ومكافحة الفساد

المشتريات العامة كوظيفة حكومية إستراتيجية
تمثل المشتريات العامة 13% إلى 20% من الناتج المحلي الإجمالي عبر البلدان في جميع أنحاء العالم، وتمثل وظيفة حكومية مهمة للغاية، تشكل ما يقرب من ثلث الإنفاق الحكومي في المتوسط (Bossio & Djankov, 2020). يقدر الإنفاق العالمي عن طريق المشتريات بنحو 9.5 تريليون دولار أميركي (قاعدة بيانات المشتريات العامة العالمية، 2020). وبالنظر إلى حجم هذا الإنفاق، فإن المشتريات العامة ليست مجرد نشاط تشغيلي أو بيروقراطي قائم بذاته، بل هي وظيفة حكومية إستراتيجية تتطلب تخطيطاً دقيقاً وتقيماً للمخاطر والنظر في الأهداف بعيدة المدى.

كجزء من دورة الإدارة المالية العامة، تعد المشتريات العامة مكوناً رئيسياً لتنفيذ تخصيص الموارد العامة

وتنفيذ السياسات والاستثمارات العامة على النحو المنصوص عليه في خطط الميزانية. تساهم عمليات المشتريات العامة الفعالة في الانضباط المالي العام واستدامة المالية الحكومية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2013 أ). علاوة على ذلك، يمكن لأنظمة المشتريات أن تدعم السياسات العامة مثل المساواة بين الجنسين، ومبادرات الاستدامة البيئية من خلال دمج متطلبات ومعايير محددة، مثل تحديد أولويات الموردين والمقاولين الذين أظهروا التزاماً بالمعايير المطلوبة.

مبادئ مكافحة الفساد في النصوص والاتفاقيات الدولية

توفر النصوص والاتفاقيات الدولية الحالية إرشادات شاملة للبلدان لتضمين مبادئ مكافحة الفساد في أنظمة المشتريات العامة الخاصة بها. من خلال مواءمة القوانين والممارسات الوطنية مع المبادئ والقواعد التوجيهية الدولية، يمكن للبلدان تعزيز جهودها للحد من الفساد وتعزيز الحوكمة الرشيدة في المشتريات العامة. تحدد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الفصل 2، المادة 9، مبادئ مهمة تتعلق بمنع الفساد في المشتريات العامة، بما في ذلك الشفافية والمنافسة والمعايير الموضوعية في صنع القرار (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2013 أ). من خلال التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تلتزم البلدان بتنفيذ هذه المبادئ ووضع تدابير لمنع وكشف الفساد في المشتريات العامة.

وعلى نحو مماثل، تحدد اتفاقية المشتريات الحكومية لمنظمة التجارة العالمية مبادئ وقواعد لإجراءات الشراء الشفافة وغير التمييزية بين البلدان الأعضاء فيها، مما يمكن الموردين الأجانب من الوصول إلى أسواق المشتريات المحلية¹ وتشدّد على أهمية عمليات الشراء المفتوحة والتنافسية، وعدم التمييز، والمعاملة العادلة للموردين، وتعزيز الحوكمة الرشيدة والشفافية. علاوة على ذلك، واستناداً إلى مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لعب القانون النموذجي للجنة

https://www.transparency.org/knowledgehub/Corruption-risks-related-to-foreign-bidders-in-public-procurement_final.pdf

¹ للحصول على تفاصيل حول مخاطر الفساد المتعلقة بمقدمي العطاءات الأجانب في المشتريات العامة، انظر إجابة مكتب المساعدة هذه:

<https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kpro>

4. تعزيز المساءلة الرأسيّة وآليات المساءلة الأفقية، مثل مؤسسات المحاسبة العليا والتعاون مع سلطات الرقابة الأخرى.

إلى جانب هذه النصوص المصاغة عالمياً، هناك صكوك إقليمية لتنظيم المشتريات العامة في السياقات الدولية. على سبيل المثال، في عام 2022، دخل صك المشتريات الدولية حيز التنفيذ كلائحة للاتحاد الأوروبي تُعزّز المعاملة بالمثل في الوصول إلى أسواق المشتريات العامة الدولية، ويمكن استخدامه لتقييد الوصول إلى السوق الداخلية للاتحاد الأوروبي للموردين من خارج الاتحاد الأوروبي.

الركائز الأساسية لأنظمة المشتريات العامة³

كما توضح هذه النصوص القانونية الدولية، يعتمد نظام المشتريات العامة المثالي على قوانين ومؤسسات قوية، تضمن أن تحكم سوقها وعملياتها مبادئ المنافسة والإنصاف والشفافية والنزاهة. تعد الأطر القانونية القوية ضرورية لتوفير مجموعة واضحة وشاملة من القواعد واللوائح لاختيار الموردين وتلزم العقود ومراقبة أداء العقود (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2013 أ). يُعدُّ تنظيم المشتريات العامة تطوراً حديثاً تاريخياً، حيث سنّت غالبية البلدان قوانين المشتريات في التسعينيات أو العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وغالباً ما تتبع قانون الأونسيترال النموذجي.

وكجزء من إطار السياسة العامة، تعد تدابير ضمان الشفافية عنصراً حيوياً في أي نظام للمشتريات العامة. وقد ثبت أن الشفافية تقلل من مخاطر الفساد في المشتريات العامة (Bauhr et al., 2019)، فضلاً عن تحسين المنافسة والقيمة مقابل المال في نهاية المطاف (Knack et al., 2017). فقط عندما تكون فرص تقديم العطاءات مرئية لكل مورّد محتمل، يمكن تحقيق فوائد المنافسة، مثل زيادة الابتكار والكفاءة وانخفاض الأسعار والسلع والخدمات ذات الجودة الأفضل (أي

الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال) بشأن المشتريات العامة لعام 1994 دوراً هاماً في تشكيل الإصلاحات التشريعية للبلدان. وقد وفرت معياراً يمكن للدول الرجوع إليه لتحديث تشريعاتها المتعلقة بالمشتريات ومواءمتها مع الأطر القائمة في الولايات القضائية الأجنبية الأخرى. يتضمن القانون النموذجي مبادئ مكافحة الفساد من خلال تعزيز قواعد واضحة ورقابة فعالة وعقوبات على سوء السلوك المتعلق بالمشتريات. ومن ثم، فإن العديد من البلدان لديها لوائح مماثلة على الورق، على الرغم من أن تنفيذها يختلف من الناحية العملية (Bossio & Djankov، 2020).

يمثل القرار الأخير الذي اعتمده مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أول قرار للأمم المتحدة على الإطلاق بشأن المشتريات العامة كجزء من عمل الأمم المتحدة الأوسع لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة.² تؤكد الصياغة من جديد التزام الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على اعتماد تدابير لمكافحة الفساد وتؤكد على أهمية الشفافية والمساءلة والنزاهة، وتشجع الدول الأعضاء على اتخاذ إجراءات ملموسة لتعزيز المنافسة العادلة، وتعميق المشاركة العامة، ووضع معايير موضوعية لصنع القرار المتعلق بعمليات الشراء. ويؤكد القرار على الحاجة إلى إجراء إصلاحات في أربعة مجالات رئيسية:

1. وضع دليل واحد لقواعد المشتريات وسياسات مكافحة الفساد القائمة على المخاطر؛
2. تعزيز استخدام المشتريات الإلكترونية والبيانات المفتوحة وتحليلات بيانات المشتريات؛
3. ضمان المنافسة العادلة ونزاهة الأعمال؛

³ نظرة عامة جيدة مقدمة من (MAPS (2018)، منهجية تقييم أنظمة المشتريات العامة –

<https://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-Methodology-ENG.pdf>

² انظر الفقرات 4 و5 و9 من قرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 1/9 بشأن مكافحة الفساد أثناء حالات الطوارئ

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session-resolutions.html#Res.9-1-9>

القيمة مقابل المال). تشير الأدلة التجريبية إلى أن الشفافية تؤدي بالفعل إلى وجود مجموعة أكبر من الموردّين المحتملين (Knack et al., 2017)؛ TAS، (2020)، لكن تتوقف هذه النتيجة على سياق السوق – أي ما إذا كان هناك مورّدون منافسون آخرون يدخلون السوق (Lagunes، 2017).

ومن ثم، يجب على الحكومات إنشاء عمليات شراء واضحة ويمكن الوصول إليها، مما يجعل المعلومات المتعلقة بفرص العقود والمتطلبات ومعايير التقييم متاحة بسهولة للموردين المحتملين والجمهور. يمكن أن يؤدي استخدام التقنيات الرقمية إلى تعزيز الشفافية والكفاءة والمساءلة بشكل كبير، مثل أنظمة المشتريات الإلكترونية ومنصات الشفافية، لتبسيط العمليات والحد من البيروقراطية وتقليل فرص الأنشطة الفاسدة (Bauhr et al., 2019). بشكل عام، هناك عتبة للنشر الإلزامي لعمليات الشراء لضمان الشفافية والمنافسة العادلة، على الرغم من أن قيمة العتبة للعقود التي تتطلب النشر تختلف من بلد لآخر. يجب تحديد هذه العتبات بعناية وفقاً لحجم وطبيعة المشتريات لتحقيق التوازن بين الشفافية والمنافسة والعبء الإداري (Halogen, 2017).⁴

بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تضع أنظمة المشتريات العامة تدابير لضمان المساءلة والنزاهة في عملية الشراء. ويمكن تحقيق ذلك من خلال (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2013 أ):

1. تنفيذ مدونات أخلاقية واضحة وقابلة للتنفيذ،
2. وضع خطوط واضحة للسلطة؛
3. تحديد الأدوار والمسؤوليات في عملية الشراء؛
4. تدابير لمنع ومعالجة تضارب المصالح مثل الإفصاح الإلزامي عن المصالح المالية؛
5. إنشاء هيئات رقابية؛

6. وضع آليات للمراجعة والتعويض في حالة المخالفات أو سوء السلوك مع فرض عقوبات صارمة على الممارسات الفاسدة.

بالتوازي مع القوانين واللوائح القوية، تلعب المؤسسات دوراً حاسماً في الإشراف على عمليات المشتريات العامة وتنفيذها. جدير بالذكر أن دراسة تبحث في كيفية تأثير الاختلافات في التصميم المؤسسي عبر مختلف البلدان على نتائج إصلاحات المشتريات العامة في جميع أنحاء أميركا اللاتينية وجدت أن من بين أنواع مختلفة من إصلاح المشتريات التي تم تقييمها، كان لإنشاء وكالة مشتريات أكبر تأثير على النتائج (Harper et al., 2016). تم إنشاء سلطات مشتريات متخصصة في بعض البلدان مكلفة بمراقبة الالتزام باللوائح، وتقديم التوجيه للجهات المشتريّة، وتطبيق الرقابة لمنع الممارسات الخاطئة. في بلدان أخرى، تتمتع سلطات المشتريات أيضاً بتفويض لإدارة عمليات الشراء نيابة عن المؤسسات العامة – وتسمى هذه عادةً هيئات الشراء المركزية. وفي كلتا الحالتين، ينبغي منح سلطات المشتريات الموارد والخبرات والاستقلالية اللازمة لتنفيذ تفويضها بفعالية (Bosio et al., 2022)؛ (Anderson et al., 2011).

يجب أن تكون هيئات الرقابة الإضافية جزءاً من الإطار المؤسسي لعمليات الشراء. على سبيل المثال، تتولى سلطات المنافسة مسؤولية رصد وكشف القيود غير العادلة للمنافسة، بما في ذلك التواطؤ والفساد في المشتريات العامة. بالإضافة إلى ذلك، قد يتم تكليف وكالات مكافحة الفساد بالتحقيق في قضايا الفساد في المشتريات العامة ومقاضاة مرتكبيها، في حين أن المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات مسؤولة عادة عن إجراء عمليات تدقيق للإدارة المالية العامة، بما في ذلك المشتريات، للمساعدة في تحديد ومعالجة حالات عدم الامتثال وعدم الكفاءة. وأخيراً، قد يكون لمكاتب أمناء المظالم أيضاً دور في الإشراف على المشتريات

4 (Graells، 2019). بالإضافة إلى ذلك، بعد الانتهاء من عملية الشراء، يتم نشر معلومات حول مقدم العطاء الفائز وبيانات حول العقود المتعلقة بهذه المناقصات. تم تصميم هذه العتبات لتحقيق التوازن بين الحاجة إلى الشفافية والكفاءة الإدارية.

4 على سبيل المثال، في الاتحاد الأوروبي، يتم تحديد عتبات النشر الإلزامي لبيانات المشتريات من خلال قيمة العقد. بالنسبة لعقود التوريد والخدمات، يبلغ الحد الأدنى 139,000 يورو للسلطات الحكومية المركزية و214,000 يورو للسلطات الحكومية دون المركزية. بالنسبة لعقود العمل، الحد الأدنى هو 5,350,000 يورو. يجب نشر المناقصات التي تتجاوز هذه العتبات في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي لضمان الشفافية والمنافسة العادلة

العامة، ولا سيما في معالجة الشكاوى والتظلمات المرفوعة إليها (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2013 أ).

الاقتصاد السياسي لإصلاحات المشتريات العامة وفقاً لمراجعة جرت في أكتوبر 2023 للتقدم الذي أحرزته البلدان مقابل الفصل 2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لا تزال هناك تحديات متعددة في تنفيذ مبادئ المشتريات العامة. والتي تشمل ما يلي:

1. نقص المعلومات المتعلقة بإجراءات الشراء وعدم كفاية القواعد المتعلقة بالمواصفات الفنية للمناقصات؛
2. عدم وجود أو عدم فعالية أنظمة المراجعة والاستئناف المحلية في المشتريات العامة؛
3. عدم كفاية الاختيار وأساليب الفرز والتدريب لمسؤولي المشتريات؛
4. عدم إلزام مسؤولي المشتريات بالإعلان عن أصولهم ومصالحهم؛
5. الافتقار إلى نظم المشتريات القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (المشتريات الإلكترونية) والتدابير التي تنظم عمل موظفي المشتريات؛
6. الشفافية المحدودة في عملية اعتماد الميزانية وعدم التشاور العام؛
7. عدم وجود أنظمة إدارة المخاطر والرقابة الداخلية أو محدوديتها في إدارة المالية العامة وعدم كفاية عمليات التدقيق الخارجية؛
8. عدم كفاية فترات الاحتفاظ بالسجلات للحفاظ على سلامة السجلات المحاسبية؛
9. عقوبات غير كافية لعدم الامتثال في الحفاظ على الوثائق المتعلقة بالنفقات والإيرادات العامة.

تؤكد هذه النتائج على حقيقة أن تنفيذ مبادئ المشتريات العامة القانونية في أنظمة عاملة بحكم الواقع يمثل تحدياً.

يواجه أي نوع من الإصلاحات تفاعلاً معقداً من العوامل السياسية والاقتصادية والمؤسسية، ليس أقلها أن الإصلاحات يمكن أن تشمل التغييرات التشريعية والسياساتية، وتعزيز المؤسسات، وبناء القدرات، واستخدام التكنولوجيا. ربما يكون الاقتصاد السياسي للمشتريات العامة أحد أهم العوامل السياقية في تحديد نتائج تدابير تعزيز النزاهة (Fazekas et al., 2015). ترتبط المشتريات العامة ارتباطاً وثيقاً بالاقتصاد السياسي العام على المستويين الوطني والمحلي، حيث يوفر منح العقود العامة فرصة لتوجيه تدفق الموارد العامة، وبالتالي له آثار سياسية على مجموعات المصالح المختلفة. على سبيل المثال، يمكن أن توفر عمليات الشراء فرصة للنخب السياسية والاقتصادية للحصول على أرباح كبيرة (على سبيل المثال من خلال منح العقود العامة للعائلات الحاكمة)، أو لتعزيز سلطتها من خلال توزيع الفوائد المرتبطة بالعقود العامة بين المؤيدين (مثل مكافأة القادة المحليين المخلصين) (Fazekas & Blum, 2021). في الواقع، غالباً ما تكون إساءة استخدام عمليات المشتريات العامة سمة مميزة للأنظمة السياسية القائمة على المحسوبية والتي تتميز بدرجة عالية من السعي وراء الربح.

لفك تشابك هذه الشبكة المعقدة، من المهم فهم الديناميات التي تشكل نتائج إصلاحات المشتريات العامة في سياقها الوطني والميزات والجهات الفاعلة الفريدة داخل كل بلد. سيطلب الإصلاح الفعال نهجاً مفصلاً للتغلب على العقبات، بما في ذلك الفساد والمقاومة البيروقراطية، والقيود المفروضة على القدرات. تحتاج استراتيجية الإصلاح الناجحة إلى النظر في عوامل الاقتصاد السياسي، مثل المنافسة بين الأحزاب السياسية، والنظام الانتخابي، وتمويل الأحزاب، والفصل بين القطاعين العام والخاص، والتسامح العام مع الفساد وعدم الكفاءة، وقدرة المجتمع المدني ومجموعات الأعمال على الدفاع عن مصالحهم.

الإرادة والقدرات السياسية

تلعب العوامل السياسية، مثل أولويات الحكومة وقيادتها، دوراً مهماً في بدء وتوجيه إصلاحات المشتريات العامة. غالباً ما يتوقف نجاحها أو فشلها على مشاركة وتأثير جماعات المصالح والأحزاب السياسية وصانعي السياسات الفرديين (Sim & Tiong, 2016). وبالتالي، فإن الدعم السياسي القوي

ضروري للتغلب على مقاومة التغيير وضمان التنفيذ الناجح للإصلاحات (Decarolis, 2018).

لكن من المهم التمييز بين الإرادة السياسية لمتابعة الإصلاح والقدرة على تنفيذه. يمكن للإرادة السياسية أن تقود الإصلاح، ولكن بدون القدرة الكافية، بما في ذلك القدرات والموارد التقنية، يمكن أن تتعثر الإصلاحات. على سبيل المثال، على الرغم من الدعم رفيع المستوى، تفشل بعض الإصلاحات بسبب عدم التوافق بين الطموح والقدرة المحلية. ينصح آدم وآخرون. (2020) المنظمات الدولية والمناحين بتركيز تقديمهم للمساعدة الفنية والتمويل لدعم إصلاحات المشتريات على البلدان التي لديها رغبة سياسية لتعزيز المشتريات العامة ولكن تفتقر إلى القدرة الإدارية والخبرة الفنية.

الاعتبارات الاقتصادية وديناميكيات السوق

يتأثر نجاح إصلاحات المشتريات العامة بشكل كبير بالعوامل الاقتصادية. أحد هذه المتغيرات هو هيكل سوق المشتريات، مثل عدد الموردين الأكفاء (هل هو سوق احتكاري أو تنافسي للغاية) ونوع الشركة الموجودة (حجمها وعمرها وخبرتها وسمعتها وما إلى ذلك). وهناك عامل آخر هو الحاجة إلى تحقيق التوازن بين المنافسة والشمولية بحيث يتم تنفيذ سياسات لتعزيز نمو الشركات المملوكة محلياً أو الشركات الصغيرة والمتوسطة أو الشركات المملوكة للنساء، ولكن في غضون ذلك ضمان عدم تعريض التعاون مع الموردين ذوي الجودة العالية القدامى والراسخين للخطر. بالإضافة إلى ذلك، فإن دور وتأثير الجهات الفاعلة في القطاع الخاص مهم من حيث صلاتها السياسية المحتملة وسجلها في الالتزام بالقواعد. أخيراً، يمكن أن تؤثر القيود المالية والرغبة في تحقيق القيمة مقابل المال أيضاً على تصميم وتنفيذ إصلاحات المشتريات. وبما أن الحكومات تخضع لقيود الميزانية وتحتاج إلى تحديد الأولويات بين خيارات الإنفاق، فقد يعني ذلك إعطاء الأولوية للإصلاحات التي تُعد بالكفاءة والتوفير، أو تأجيل بعض التحسينات التي تتطلب استثمارات كبيرة.

كما تسلط دراسة حول إستراتيجيات إصلاح المشتريات في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل أجزاها آدم وآخرون. (2020) الضوء على أنه في بعض سياقات الاقتصاد السياسي، قد يجعل تأخير إصلاحات

المشتريات كوسيلة لتحسين الكفاءة والمنافسة الاقتصادية أكثر قبولاً للنخب المتشككة من تأطير الإصلاحات كتدخل لمكافحة الفساد أو تعزيز الرسائل حول القيمة الجوهرية للشفافية. تتمثل ميزة تصوير جهود الإصلاح على أنها تتعلق في المقام الأول بتحسين الكفاءة في أنها توّطر إصلاحات مكافحة الفساد كوسيلة لتوفير المال. ومن المرجح أن يجتذب هذا دعماً واسعاً في السياقات منخفضة الموارد، وإذا تم تأطيره بهذه الطريقة، فقد يجذب دعم وزارة المالية. وبالمثل، يمكن النظر إلى إصلاح المشتريات على أنه وسيلة لتطوير الاقتصاد ودعم الشركات المحلية. بشكل عام، غالباً ما يصور المسؤولون الحكوميون وخاصة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في البلدان التي قيّمها المؤلفون إصلاحات المشتريات العامة على أنها تتعلق في المقام الأول بتحسين الشفافية، بينما في أميركا اللاتينية وأوروبا، يُعد دور المشتريات في تحفيز الشركات الصغيرة والمتوسطة والاقتصادات المحلية رسالة أساسية يروج لها الإصلاحيون (Adam et al., 2020).

الممارسات التشريعية والسياساتية الجيدة لتعزيز الشفافية والنزاهة والمساءلة في أنظمة المشتريات العامة

لتعزيز نظم المشتريات العامة وتعزيز الشفافية والنزاهة والمساءلة، يمكن تنفيذ العديد من الممارسات التشريعية والسياساتية. تناقش الأقسام التالية مجالات السياسة العامة للوصول إلى المعلومات من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وآليات الرقابة، وتدابير الحوكمة/الإدارة العامة، مع تسليط الضوء على أمثلة لتنفيذ السياسات.

الوصول إلى المعلومات من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

يشير الوصول إلى المعلومات إلى قدرة أصحاب المصلحة، بما في ذلك عامة الناس، والمجتمع المدني ومقدمي العطاءات المحتملين، على الحصول على المعلومات ذات الصلة وفي الوقت المناسب حول عمليات الشراء والقرارات. ويشمل ذلك تفاصيل حول الفرص القادمة ومعايير تقييم العطاءات وقرارات منح العقود وأداء العقود. وهو يسمح بالتدقيق العام في عمليات الشراء، فضلاً عن المساعدة في تحديد

تظل غير مكشوفة أو يتم إزالتها من أمام المراقبة العامة (Suleiman, 2017). وبالتالي، فإن مجرد وجود بيانات حكومية مفتوحة لا يترجم إلى مستويات أقل من الفساد في المشتريات، بسبب قيود مثل الموارد المحدودة لمستخدمي البيانات المحتملين (سواء كانت الحكومة أو الشركات أو الجمهور) للتعامل مع البيانات وتحليلها وتفسيرها بشكل صحيح (Adam et al., 2020). علاوة على ذلك، لن تكون البيانات المفتوحة قادرة على مكافحة الإفلات من العقاب، وبالتالي يجب أن تتحمل المخالفات الملحوظة العقاب، مما يعني أنه يجب ضمان سيادة القانون التي تحكم العمليات التنظيمية والكفاءة القضائية لمتابعة القضايا.

تطبيق الممارسة

تتمثل الطريقة الأكثر شيوعاً للكشف عن معلومات المشتريات في بوابات البيانات عبر الإنترنت، والتي يمكن أن تديرها الحكومات أو المجتمع المدني. في حين أن كلا النوعين يهدفان إلى تعزيز الوصول إلى المعلومات، إلا أن ثمة اختلافات واضحة في أهدافهما ونطاقهما ونماذجهما التشغيلية. غالباً ما يتم إنشاء منصات البيانات المفتوحة التي تديرها الحكومة من قبل المؤسسات العامة للوفاء بالمتطلبات القانونية أو السياساتية المتعلقة بالشفافية والوصول إلى المعلومات. عادة ما يتم تصميم هذه المنصات لتزويد المواطنين والشركات وأصحاب المصلحة الآخرين بإمكانية الوصول إلى مجموعة واسعة من البيانات الحكومية، بما في ذلك معلومات المشتريات. على سبيل المثال، تنشر **منصة دريم** التي تديرها الحكومة في أوكرانيا بيانات مفتوحة في جميع مراحل مشاريع إعادة الإعمار. ومع ذلك، قد تكون محدودة من حيث عمق ودقة البيانات المقدمة، وقد تكون هناك تحديات تتعلق بجودة البيانات وحسن توقيتها وسهولة استخدامها.

من ناحية أخرى، فإن منصات البيانات المفتوحة التي تديرها منظمات المجتمع المدني مدفوعة بجهود المناصرة التي تبذلها لتعزيز الشفافية والمساءلة والمشاركة العامة في المشتريات الحكومية. قد تتجاوز هذه المنصات مجرد إتاحة البيانات وقد تركز على تحليل البيانات والمناصرة وتمكين المواطنين. على سبيل المثال، تعيد **منصة Opentender** نشر بيانات المشتريات وتضيف تحليلات، مثل مؤشرات مخاطر الفساد (Fazekas، Cingolani، & Tóth، 2017). تميل

المخالفات المحتملة، وتقييم القيمة مقابل المال في عقود الشراء، وتعزيز المنافسة العادلة والمنصفة بين مقدمي العطاءات (Davies & Fumega, 2014).

يمكن تنفيذ العديد من الممارسات التشريعية والسياساتية لتعزيز الوصول إلى المعلومات في المشتريات العامة. وتشمل هذه التدابير سن قوانين حرية المعلومات التي ترسي الحق في الوصول إلى السجلات المتعلقة بالمشتريات، وتلزم الجهات المشتريّة بالإفصاح بشكل استباقي عن معلومات الشراء من خلال مواقع على الإنترنت أو بوابات مخصصة، وإنشاء آليات للجمهور لطلب وثائق محددة تتعلق بالمشتريات. علاوة على ذلك، يمكن أن يؤدي تعزيز مبادئ البيانات المفتوحة، أي نشر البيانات بأشكال تنسيق منظمة وقابلة للقراءة آلياً، إلى تسهيل الوصول الأوسع إلى المعلومات ودعم المراقبة والتحليل الكمي (Gurin, 2014). يعد تشجيع استخدام أنظمة الشراء الإلكتروني المتكاملة التي تنتج مثل هذه البيانات وتوفر تحديثات في الوقت الفعلي حول عمليات الشراء أمراً ضرورياً لتعزيز الوصول إلى المعلومات.

يعتمد تأثير الوصول إلى مقاييس المعلومات على نوع البيانات وجودتها وتوافرها والمطابقة بين الطلب والعرض من المعلومات، مما يعني أنه يجب أن يكون هناك أشخاص ومنظمات على درجة كبيرة من الاستعداد والقدرة على استخدام البيانات المقدمة. على سبيل المثال، يُظهر بوهر وآخرون (2019) أن شفافية المناقصة بشكل عام تقلل من مخاطر الفساد بشكل كبير، خاصة عندما تكون بيانات المناقصة شاملة ومفصلة. ولهذا الأمر سببان. أولاً، لأن هذا يقلل من الحاجة إلى الاتصال الشخصي بين الشركات والمسؤولين، كما هو الحال عندما تتعاقد الشركات مع مسؤولين لطلب معلومات إضافية. ثانياً، يسمح هذا لمقدمي العطاءات المحتملين بتقييم الفرصة والمنافسة ونزاهة العملية بوضوح – وبعبارة أخرى، يكونون في وضع أفضل كي يدرکوا عند مراجعة الدعوة لتقديم العطاءات أنها مفيدة أو حصرية بشكل غير معقول، ويمكنهم تقديم شكوى إلى السلطات. وبالتالي، يعمل مقدمو العطاءات كمراقبين مفيدین يتمتعون بسلطة رفع القضايا إلى المحكمة وسحب العطاءات أو مراجعتها.

يجادل النقاد بأن الشفافية التي تقودها الحكومة قد لا تكون موثوقة دائماً لأن المعلومات "غير المرغوبة" قد

شائع لشراء السلع والخدمات حيث تكون المنافسة السعرية عاملاً مهماً.

4. أجنحة المشتريات الإلكترونية: تدمج هذه الأنظمة الشاملة وظائف المشتريات الإلكترونية المختلفة، مثل المصادر الإلكترونية، والمناقصات الإلكترونية، وإدارة العقود، وإدارة علاقات الموردين، وإدارة الكتالوغ الإلكتروني في منصة موحدة واحدة. تقدم مجموعات المشتريات الإلكترونية دعماً شاملاً لعملية الشراء، من الطلب إلى الدفع (Buyse et al., 2015).

أولاً، يتمثل التأثير المحتمل لأدوات الشراء الإلكتروني في تقليل تكاليف المعاملات بشكل كبير مقارنة بالنظام الورقي حيث يكون نقل المعلومات والوثائق بين المشاركين في عملية تقديم العطاءات أكثر تكلفة وعرضة للخطأ والتلاعب (Buyse et al., 2015). ثانياً، من المتوقع أن يقلل توافر الإخطارات والمناقصات عبر الإنترنت من عدم تناسق المعلومات بين المطلعين الداخليين والداخليين المحتملين إلى السوق. ثالثاً، يمكن للمشتريات الإلكترونية أن تسهل الإشراف الداخلي والخارجي على حد سواء مما يؤدي إلى فحص أكثر تنظيمياً لعمليات الشراء. كشف تقييم للمشتريات الإلكترونية للبنية التحتية في الهند واندونيسيا أن المشتريات الإلكترونية تؤدي إلى زيادة عدد مقدمي العطاءات، والمزيد من الفائزين غير المحليين، وتحسين جودة تنفيذ العقود، ولكن ليس انخفاض الأسعار (Lewis-Faupel et al., 2016). وتستكمل هذه النتائج بتقارير حكومية تدعي تحقيق وفورات في الأسعار بنحو 20٪ بعد إدخال أنظمة الشراء الإلكتروني في البرازيل والمكسيك ورومانيا (Auriol, 2006).

لكن في حين أن أدوات الشراء الإلكتروني قد تحسن نتائج معينة، فإنها يمكن أن تطرح أيضاً مشاكل جديدة، مثل صلابة تصميم النظام وأخطاء تقنية المعلومات. بالإضافة إلى ذلك، فإن اعتماد نظام جديد ينطوي على تكلفة انتقالية لمرة واحدة للمستخدمين، والتي قد تكون كبيرة أو حتى باهظة، خاصة في البلدان النامية. تعتمد الفعالية على كون جميع الأطراف المعنية على دراية بالكمبيوتر مع معرفة كافية بأنظمة محددة مستخدمة في هذا السياق، وإلا فقد تفشل الفوائد المتوقعة في تحقيقها

المنصات التي يديرها المجتمع المدني إلى التأكيد على اكتمال البيانات ودقتها وأهميتها، وقد تشارك بنشاط مع المستخدمين لجمع التعليقات ومعالجة احتياجاتهم الخاصة. وغالباً ما تكون مصممة لاستكمال المعلومات التي توفرها المنصات التي تديرها الحكومة وفي بعض الأحيان حتى لتحديثها. من خلال تقديم وجهة نظر مختلفة، تساهم المنصات التي يديرها المجتمع المدني في فهم أكثر شمولية للمشتريات العامة وتعمل مراقبة للمخالفات أو التناقضات المحتملة في البيانات الحكومية (Adam & Fazekas, 2021).

الأداة الرئيسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي تعتمد عليها هذه المنصات والتي تعمل على توفير الوصول إلى المعلومات وأتمتة عمليات الشراء هي أنظمة الشراء الإلكتروني التي تديرها الحكومة. وهي تشير إلى استخدام الاتصالات الإلكترونية ومعالجة المعاملات من قبل المنظمات العامة عند شراء الأشغال العامة والسلع والخدمات، بما في ذلك أي مرحلة من مراحل عملية المشتريات العامة (Buyse et al., 2015). ويشمل التبادل الإلكتروني للوثائق المتعلقة بالمشتريات، مثل طلبات الشراء وأوامر الشراء والفواتير وطلبات تقديم العروض، فضلاً عن أتمتة مختلف مراحل دورة حياة المشتريات. هناك عدة أنواع من أنظمة الشراء الإلكتروني، يقدم كل منها ميزات ووظائف مختلفة:

1. الشراء الإلكتروني: يركز هذا النوع من النظام على الإدارة الإلكترونية لعملية التعاقد، بما في ذلك تحديد الموردين والتفاوض وإدارة العقود. يسمح للمؤسسات بتبسيط مصادر السلع والخدمات، والحصول على عطاءات تنافسية، وإدارة علاقات الموردين بشكل أكثر كفاءة.
2. المناقصة الإلكترونية: تتيح أنظمة المناقصة الإلكترونية إنشاء وثائق المناقصة ونشرها وإدارتها إلكترونياً. وهي توفر منصة آمنة وشفافة لطلب العطاءات من الموردين المحتملين، وتقييم العروض، ومنح العقود.
3. المزاد الإلكتروني: تسهل منصات المزاد الإلكتروني إجراء المزادات عبر الإنترنت لأغراض الشراء. تُستخدم هذه الأنظمة بشكل

(2018)، فإن معيار بيانات التعاقد المفتوحة هو نقطة مرجعية تحدد نموذج بيانات مشترك لنشر بيانات المشتريات في جميع مراحل عملية التعاقد. وتوصي بالإفصاح عن المعلومات الأساسية حول الجهة المشترية، وعملية تقديم العطاءات، وتفاصيل العقد، والتعديلات، من بين جوانب رئيسية أخرى. تسمح هذه الأساليب الموحدة لنشر البيانات أيضاً بالتحليل المقارن عبر عمليات الشراء المختلفة، مما يسهل تحديد الممارسات الجيدة ومجالات التحسين.

تتمحور تحديات استخدام معايير البيانات حول جودة واكتمال البيانات المنشورة، والاستعداد والمهارة لاعتماد معايير البيانات المفتوحة داخل الجهات الحكومية ومعالجة الفجوات التكنولوجية والقدرات في إدارة البيانات ونشرها. تعد فائدة بيانات التعاقد المفتوحة وسهولة استخدامها شرطاً مهماً للسماح بالمشاركة الهادفة من قبل أصحاب المصلحة والتغلب على الحواجز التي تحول دون استخدامها الفعال (Adam et al., 2020; Mohungoo et al., 2020).

تطبيق الممارسة

يعد نظام المشتريات الإلكترونية الأوكراني، *Prozorro*، مثالاً معترفاً به دولياً على كيفية تحويل نظام المشتريات بأكمله إلى منصة رقمية عبر الإنترنت، ويمكن الوصول إليها في عملية تقودها المبادرات الشعبية، ويتم تنفيذها من خلال التعاون بين الحكومة وقطاع الأعمال والمجتمع المدني. توفر المنصة الوصول في الوقت الفعلي إلى بيانات المشتريات، بما في ذلك تفاصيل عملية المناقصة وأتمتة المراحل المختلفة لدورة حياة المشتريات، مما أدى إلى تحسين الكفاءة وتحقيق وفورات كبيرة في التكاليف لكل من الحكومة والموردين. وقد سهلت زيادة المنافسة بين الموردين، مما أدى إلى قيمة أفضل مقابل المال والمزيد من الفرص للشركات الصغيرة والمتوسطة للمشاركة في المشتريات العامة (OCP, 2018).

ومع ذلك، لم يخلُ نظام *Prozorro* من التحديات. واجه تنفيذ النظام مقاومة أولية من المصالح الخاصة ولا يزال النقاش قائماً حول مدى قدرته على مواجهة هياكل الفساد النظامية المتأصلة في النخب الأوكرانية (Nizhnikau, 2020). إلى جانب ذلك، تعتمد استدامة *Prozorro* بشكل كبير على الصيانة المستمرة للمنصة

(Croom & Brandon - Jones, 2007). يشير الاعتماد البطيء لمختلف أدوات الشراء الإلكتروني عبر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وكذلك الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (Buyse et al., 2015; OECD, 2011b) إلى أن تكلفة تنفيذ أدوات جديدة يمكن أن تكون كبيرة، مما قد يؤدي إلى تعطيل الإصلاح (Thai, 2009a). يلاحظ أن الأدلة الواردة من باراغواي تظهر عائقاً مهماً آخر أمام تأثير الشراء الإلكتروني – يجب أن تكون هناك شركات قادرة على دخول السوق بمجرد توسيع نطاق الوصول؛ إذا كان هناك عدد قليل جداً من هذه الشركات أو لم يكن هناك أي منها، فإن الآثار الإيجابية على المدى القصير إلى المتوسط لا تكاد تذكر. بشكل عام، يتضح أن إدخال أنظمة الشراء الإلكتروني في أي إدارة عامة يتطلب أكثر بكثير من مجرد شراء برنامج، بل يتطلب دائماً تعديل الإجراءات الإدارية وتغيير الواجبات والضوابط داخل المؤسسات العامة.

معايير البيانات المفتوحة

يعد استخدام معايير البيانات مكوناً مهماً في إصلاحات المشتريات الإلكترونية التي تستلزم نشر المعلومات المتعلقة بالمشتريات بتنسيق موحد ومفتوح وقابل للقراءة آلياً وقابل للتشغيل البيئي، مما يسمح بمزيد من إمكانية الوصول والتحليل من قبل أصحاب المصلحة. بالإضافة إلى ذلك، يتيح استخدام معايير البيانات الإحالة المرجعية بين بيانات المشتريات ومجموعات البيانات الأخرى (على سبيل المثال، بيانات الميزانية والإنفاق، وملكية الانتفاع، وإقرارات الفوائد والأصول، والتمويل السياسي ومجموعات بيانات المانحين، والقوائم السوداء والحرمان، والملاذات الضريبية). يمكن أن تساعد المقارنة بين هذه الأنواع المختلفة من مجموعات البيانات في الكشف عن انتهاكات النزاهة وبالتالي تعمل كرادع محتمل للفساد. على سبيل المثال، عندما تتوفر بيانات أفضل عن ملكية الانتفاع والمشتريات والفضائح السياسية للأشخاص، فإنها تسمح بتشخيص أفضل للصلة بين السياسة والأعمال؛ أو عندما يمكن الرجوع إلى القوائم السوداء في عملية تقديم العطاءات، يمكن أن تمنع الكيانات الخاضعة للعقوبات من الوصول إلى المال العام.

في حين أن البلدان والمنظمات المختلفة تستخدم معايير مختلفة لبيانات المشتريات (انظر Hrubý et al.,

وجودة البيانات التي تستضيفها. يعد التزام الحكومة بضمان دقة واكتمال وأهمية المعلومات التي تم الكشف عنها على Proorro أمراً بالغ الأهمية لنجاحها المستمر.

يقدم إطلاق نظام جديد للمشتريات الإلكترونية في بنغلاديش مثالاً آخر على الإصلاح الشامل، والذي، على عكس أوكرانيا، كان مدفوعاً من أعلى إلى أسفل بدلاً من من أسفل إلى أعلى. وبدعم من البنك الدولي، أجبرت القيادة البنغلاديشية من خلال رقمنة المشتريات العامة على توليد المدخرات ومكافحة الفساد على المستويين المتوسط والمنخفض داخل نظام لامركزي (Blum et al., 2023). لم يؤدِّ نظام المشتريات الإلكترونية البنغلاديشي إلى تحسين الكفاءة وتقليل الأعباء الإدارية فحسب، بل أدى أيضاً إلى تحقيق وفورات كبيرة في التكاليف وتحسين المنافسة وتقليل مخاطر الفساد. انخفض وقت معالجة المناقصات بمقدار 16-19 يوماً، وانخفضت التكلفة الإجمالية للمشتريات بنسبة 25%. تشير التقديرات إلى أن الحكومة وفّرت بشكل مباشر ما بين 460 و513 مليون دولار أميركي بسبب إدخال الشراء الإلكتروني (Blum et al., 2023). لكن من الممكن أن تكون الممارسات الفاسدة قد نُقلت إلى مرحلة تنفيذ العقود، والتي تظل أساساً ورقية (Blum et al., 2023). إلى جانب ذلك، على غرار التجربة في أوكرانيا، واجه تنفيذ المشتريات الإلكترونية في بنغلاديش تحديات أولية ومقاومة من المصالح الخاصة. وبالتالي، فإن التزام الحكومة بضمان دقة واكتمال وأهمية المعلومات التي يتم الكشف عنها من خلال أنظمة الشراء الإلكتروني وإتاحتها لإعادة استخدامها من قبل المجتمع المدني أمر بالغ الأهمية لنجاحها المستمر.

آلية الإشراف

آليات الرقابة هي مجموعة من الممارسات لتعزيز الشفافية والمساءلة والنزاهة في المشتريات العامة. هناك عدة أنواع من آليات الرقابة التي تخدم أغراضاً مختلفة في عملية الشراء.

عمليات المراجعة

المؤسسات العليا للتدقيق هيئات مستقلة مسؤولة عن تدقيق النفقات الحكومية وضمان استخدام الأموال بكفاءة وفعالية، بما في ذلك مراجعة إجراءات

المشتريات العامة. يؤكد استعراض مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لعام 2023 لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المشتريات العامة أن المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات قد ساهمت في تعزيز المساءلة من خلال إصدار توصيات إلى وكالات السلطة التنفيذية ورصد الامتثال لهذه التوصيات، فضلاً عن فرض أو التوصية بعقوبات ضد الشركات المقدمة للعطاءات. ومع ذلك، من الناحية العملية، غالباً ما لا يستفيد صانعو السياسات من المعرفة والتقارير الفنية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2023).

ومن المتوقع أن تؤدي عمليات التدقيق والرصد رفيعة المستوى إلى زيادة احتمال الكشف عن المخالفات والمخاطر اللاحقة المتمثلة في مواجهة العقوبات، والتي من المتوقع أن تؤدي بدورها إلى تحسين سيادة القانون والحد من الفساد. على سبيل المثال، تم العثور على عمليات تدقيق علنية لمشتريات الحكومة المحلية وزيادة احتمال الخضوع للتدقيق لتقليل حالات المخالفات المتعلقة بالفساد في البلديات البرازيلية مع زيادة بنسبة 20% في احتمالية التدقيق المقابلة لانخفاض بنسبة 17% في المخالفات في عمليات الشراء (Zamboni & Litschig, 2016). علاوة على ذلك، اكتشفت دراسة ميدانية عشوائية مضبوطة تفحص مبادرات بناء الطرق القروية في إندونيسيا أن زيادة احتمالية عمليات التدقيق من 4% إلى 100% أدت إلى انخفاض بنسبة 8% في نفقات البنية التحتية غير المحسوبة (أي الحد من الفساد). والجدير بالذكر أن التأثير الأساسي لم ينبع من الإجراءات الجنائية، حيث كانت يعتبر احتمال الملاحقة القضائية الرسمية ومعاقبة مسؤولي القرية الفاسدين منخفضاً، بل من الكشف العلني عن نتائج التدقيق في التجمعات القروية، والتي قد يخشى المسؤولون من أن تؤثر على فرص إعادة انتخابهم (Olken, 2007). وهذا يدل على أن المساءلة الاجتماعية يمكن أن تكون مكملاً مؤثراً للعقوبات الرسمية.

آليات الاستئناف

توفر الآليات التي يمكن من خلالها لأصحاب المصلحة تقديم الشكاوى والتظلم والطعون عملية رسمية لمقدمي العطاءات وأصحاب المصلحة لإثارة المخاوف أو النزاعات المتعلقة بعملية الشراء. يمكن أن توفر هذه الآليات من ناحية فرصة لمقدمي العروض للطعن في

وشهية 75,000 دولار لكل مشروع، مما يسلط الضوء على التأثير المحتمل للتعاون بين السلطات المعنية والمجتمع المدني في الإشراف على تنفيذ العقود (Lagunes, 2017).

لكن يتوقف هذا التأثير المحتمل على حوافز المجتمع المحلي وقدرته على المراقبة الجماعية (Kenny, 2010). عندما تكون الحكومات المحلية مسؤولة عن المشتريات، فهي من ناحية مسؤولة مباشرة أمام مجتمعاتها، ومن ناحية أخرى، قد تستحوذ النخب المحلية على المشتريات وتخلق توزيعاً غير متكافئ للسلع والخدمات العامة إلى الحد الذي قد يصبح فيه الرصد الجماعي صعباً، حيث تعطي المجتمعات الأولوية لاستمرار الوصول إلى السلع العامة على الشفافية والنزاهة الإجرائية (Bardhan & Mookherjee, 2006). علاوة على ذلك، واعتماداً على طبيعة المشروع، قد يكون من الصعب على المجتمعات تقييم التنفيذ. على سبيل المثال، قد لا يلاحظ غير الخبراء الذين يزورون مواقع البناء بشكل متقطع عدم كفاية المواد المستخدمة في بناء الطرق (Olken, 2007).

يمكن لآليات إشراف أصحاب المصلحة المتعددين أن تعزز مشاركة المجتمع المدني ومجموعات المواطنين في مراقبة وتقييم عملية الشراء مع الجهات الفاعلة الحكومية والخاصة. وتشمل الأمثلة ذات الصلة لجنة العلم والتكنولوجيا واتفاقيات النزاهة.

تعمل مبادرة شفافية قطاع البناء كمثال مستمر على مراقبة أصحاب المصلحة المتعددين كآلية رقابة للمشتريات العامة، لا سيما في قطاع البنية التحتية. تجمع لجنة العلوم والتكنولوجيا بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة مشاريع البنية التحتية العامة. إنها لا تشجع على الكشف عن بيانات المشتريات فحسب، بل تحدد أيضاً نهجاً لأصحاب المصلحة المتعددين يشمل الوكالات الحكومية وكيانات القطاع الخاص والخبراء الصناعيين ومنظمات المجتمع المدني من خلال تنظيم زيارات ميدانية من قبل فريق ضمان، وإنشاء عمليات تشاور يمكن في إطارها للمجتمعات المحلية والمجتمع المدني التعبير عن آرائهم والتعرف على مراقبة المشروع. يضمن هذا الجهد التعاوني طرح وجهات نظر وخبرات مختلفة على الطاولة، مما يؤدي إلى إشراف أكثر

القرارات التي يرون أنها غير منصفة أو غير منتظمة، وبالتالي تعزيز نظام الضوابط والتوازنات؛ ومن ناحية أخرى، يمكن لآليات التظلم الأوسع أن تخدم المجتمعات المتضررة من العقد العام للتعبير عن مخاوفها، مثل عند ملاحظة المخالفات أثناء تنفيذ المشروع. يمكن أن يكون هذا التدقيق المتزايد بمثابة رادع ضد الممارسات الفاسدة وسوء السلوك ويؤدي إلى تحسين عملية صنع القرار في المشتريات العامة.

لا يقلل وجود آليات الاستئناف في المشتريات العامة من احتمال اتخاذ قرارات متحيزة فحسب، بل يمكن أن يعزز أيضاً ثقافة الالتزام بالقواعد داخل المؤسسات العامة (Knack et al., 2017). يشجع وجود آليات الاستئناف مسؤولي المشتريات على الامتثال للقواعد واللوائح، وبالتالي المساهمة في بيئة شراء أكثر جدارة بالثقة وخضوعاً للمساءلة.

يقدم *Dozorro*، نظير *Prozorro* في أوكرانيا، مثلاً مهماً على آلية الاستئناف الإلكترونية التي توفر منصة مفتوحة للتغذية الراجعة (ليس فقط للشركات ولكن أيضاً للمواطنين) تعمل مع الهيئات الرقابية. يمكن تقديم الشكاوى حول عملية تقديم العطاءات، مثل عندما تكون هناك مخاوف من عدم كفاية الشفافية أو تضارب المصالح أو المعاملة غير العادلة أو التمييز أو التواطؤ أو انتهاكات لوائح المشتريات. بالإضافة إلى ذلك، يشارك *Dozorro* بنشاط في مراقبة المجتمع المدني والمواطنين، مما يسمح بالإشراف المستقل وضمان بقاء عملية الشراء عادلة وشفافة (منظمة الشفافية الدولية في أوكرانيا، 2018).

رصد المجتمع المدني ومبادرات أصحاب المصلحة المتعددين

نظراً لأن المجتمعات المحلية لها مصالح مباشرة في نتائج عمليات الشراء، مثل بناء الطرق أو توفير الوجبات المدرسية، يمكن للمجتمع المدني أن يعمل كمراقب، ويوفر رقابة مستقلة وشفافية لعملية الشراء مع مناصرة المصلحة العامة. قد تؤدي زيادة إشراف المجتمع المدني إلى زيادة احتمال تحديد المخالفات وفرض العواقب. على سبيل المثال، لاحظت تجربة ميدانية في بيرو مراجعة موسعة من قبل منظمة مجتمع مدني لمشاريع البنية التحتية الصغيرة. وقد أدى ذلك إلى انخفاض كبير في التكاليف (بنسبة 51٪) بمتوسط

GlobaLeaks، وهو برنامج مفتوح المصدر يمكن اعتماده في إعدادات مختلفة؛ ونظام الامتثال BKMS®، ومعظمه للإبلاغ الداخلي عن المخالفات، والذي يقوم بتشفير وإرسال التقارير إلى فاحص داخلي (Adam & Fazekas، 2021).

تُعدُّ مراكز المناصرة والمشورة القانونية التابعة لمنظمة الشفافية الدولية مثلاً بارزاً على آلية الإبلاغ عن المخالفات التي يديرها المجتمع المدني. وهي توفر للمواطنين إمكانية مجانية للإبلاغ بأمان عن الفساد الذي يتعرضون له أو يشهدونه ويتلقون المشورة والدعم (القانونيين) لمظالمهم المتعلقة بالفساد. هناك أكثر من 95 مركز مناصرة ومشورة قانونية في 64 دولة، ومنذ عام 2003، اتصل أكثر من 300,000 شخص بتلك المراكز، وفُتح أكثر من 75,000 حالة. الأهم من ذلك، إلى جانب متابعة حالات الفساد الفردية، فإن البيانات التي تجمعها المراكز مفيدة للمناصرة واسعة النطاق من قبل منظمة الشفافية الدولية (Matthews & Sideri، 2023).

حوكمة أنظمة المشتريات

تشير جودة حوكمة المشتريات العامة إلى العمليات والأنظمة التي يتم من خلالها توجيه المنظمات المشتريّة والموردين ومراقبتهم ومساءلتهم. ويمكن تعزيزها من خلال إنشاء ضمانات النزاهة داخل المؤسسات العامة لتشجيع الالتزام بالقواعد التي تحكم عمليات الشراء. على الجانب الآخر من سلسلة المشتريات، يمكن تحسين الحوكمة من خلال تعزيز إدارة النزاهة بين الموردين، لتقليل احتمالية سعي شركات القطاع الخاص للفوز بالمناقصات بطريقة احتيالية أو فاسدة.

ضمانات النزاهة داخل المؤسسات العامة

لمنع الفساد في المشتريات العامة، فإن التعريفات القانونية للممارسات المحظورة والعقوبات المفروضة على عدم الامتثال لا تقل أهمية عن مدونات قواعد السلوك للمسؤولين وأصحاب المصلحة المشاركين في عملية الشراء. تعمل هذه التدابير كرادع وتوفر مبادئ توجيهية واضحة للسلوك المتوقع والأخلاقي للمشتريين والموردين في سلسلة المشتريات، بما في ذلك المبادئ التوجيهية للكشف عن تضارب المصالح والمصالح المالية المحتملة. يجب أن تؤدي انتهاكات هذه اللوائح

شمولاً وتوازناً على مشاريع البنية التحتية. ويسلط الضوء على أهمية الشمولية في آليات الرقابة، مع لفت الانتباه إلى فوائد إشراك مختلف أصحاب المصلحة في رصد وتقييم عمليات الشراء (CoST، 2021).

مواثيق النزاهة نوع آخر راسخ من مبادرات أصحاب المصلحة المتعددين في المشتريات العامة. وعادة ما تنطوي على اتفاق بين السلطة العامة ومقدمي العطاءات يلتزم فيه الطرفان بالتمسك بمجموعة من معايير وقواعد الشفافية والمساءلة والنزاهة. بموجب ميثاق النزاهة، يتم تعيين مراقب مستقل، غالباً ما يكون منظمة مجتمع مدني ذات سمعة طيبة، للإشراف على عملية الشراء بأكملها. يتمتع المراقب بسلطة مراجعة وتدقيق جميع مراحل العملية، ويقدم تقارير ونتائج منتظمة للجمهور وأصحاب المصلحة المعنيين. علاوة على ذلك، قد تتضمن مواثيق النزاهة أحكاماً للعقوبات أو الغرامات في حالة حدوث أي انتهاكات، مما يضيف طبقة إضافية من الردع ضد السلوك الفاسد. تم تنفيذ مواثيق النزاهة بنجاح في 29 دولة على الأقل في جميع أنحاء العالم في أربع مناطق مختلفة (منظمة الشفافية الدولية، 2019).

آليات الإبلاغ عن المخالفات

أخيراً، يمكن لآليات الإبلاغ عن المخالفات تحسين القدرة على اكتشاف سوء السلوك والإبلاغ عنه ضمن عملية الشراء. قد يتم تشغيل هذه الآليات داخلياً من قبل الوكالات الحكومية أو الشركات نفسها. وبدلاً من ذلك، قد توفر بعض المنظمات قنوات خارجية للإبلاغ عن المخالفات، بما في ذلك هيئات مكافحة الفساد أو منظمات المجتمع المدني.

يمكن لآليات الإبلاغ عن المخالفات تسليط الضوء على المعلومات المتعلقة بحوادث الفساد التي قد تمر دون أن يلاحظها أحد. يجب أن يولي التصميم التكنولوجي لأنظمة الإبلاغ عن المخالفات المدعومة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات العناية الواجبة للحفاظ على السرية والأمن، لأن أي انتهاك محتمل يمكن أن يمنع الأفراد بشكل كبير من التحدث علناً. ويشمل ذلك إخفاء عناوين بروتوكولات الإنترنت (IP) للمبلغين عن المخالفات، وضمان النقل الآمن للبيانات، وإنشاء هياكل قانونية لحماية المخبرين المجهولين (Jenkins، 2020). تشمل أمثلة أنظمة الإبلاغ عن المخالفات

2. الاستقلال (عدم وجود تضارب في المصالح)؛
3. الخبرة والمؤهلات المتعلقة بمشروع الشراء المحدد (مثل المعرفة التقنية أو الخبرة الصناعية أو الخبرة القانونية أو الحنكة المالية)؛
4. التنوع من حيث الجنس والعرق والخلفية والخبرة المهنية؛
5. التدريب على قوانين ولوائح المشتريات ومعايير التقييم؛
6. قد تتطلب بعض الحالات التناوب (على سبيل المثال، قد تتطلب بعض الولايات القضائية التناوب الدوري لأعضاء اللجنة لمنع التراخي).

بالإضافة إلى ذلك، يمكن تنفيذ آليات "العيون الأربع"، حيث تتم مراجعة القرارات الحاسمة من قبل أفراد متعددين، في المشاريع عالية المخاطر أو عالية القيمة لمنع التلاعب والمخالفات. علاوة على ذلك، يمكن أن يؤدي فصل الرقابة المالية عن عمليات صنع القرار إلى التخفيف من مخاطر تضارب المصالح وضمان عدم تأثير الاعتبارات المالية بشكل غير ملائم على قرارات الشراء (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2013 أ). خلاف ذلك، قد تعطي قرارات الشراء الأولوية للوفورات المالية قصيرة الأجل دون النظر في التكاليف أو الفوائد طويلة الأجل للخيارات المختلفة. يمكن أن يؤدي ذلك إلى اختيار موردين أو حلول أقل تكلفة تؤدي في النهاية إلى ارتفاع النفقات بسبب رداءة الجودة أو عدم الكفاءة أو عدم المتانة.

نزاهة المورد⁵

يمكن أن تكون الشركات هي الجاني والضحية للفساد في المشتريات العامة. من المرجح أن يكون لمعظم الشركات التنافسية مصلحة خاصة في الحد من الفساد

ومدونات قواعد السلوك إلى عقوبات. يمكن أن تشمل العقوبات الفعالة لعدم الامتثال الغرامات، أو تعليق العضوية، أو الوضع على القوائم السوداء، أو حتى الفصل للأفراد الذين يتبين أنهم يشاركون في ممارسات فاسدة. علاوة على ذلك، يمكن لمكافآت الامتثال التي تشمل وضع القوائم البيضاء للشركات أو تقدير ومكافأة الموظفين الذين يظهرون سلوكاً أخلاقياً، أن تعزز ثقافة النزاهة في عملية الشراء (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2013 أ).

تم تصميم آليات الرقابة الداخلية التي أنشأتها الجهات المشتريّة لتحسين عمليات إدارة المخاطر والرقابة والحوكمة داخل نظام المشتريات. على سبيل المثال، نفذت رومانيا نظام معلومات متكامل لمنع تضارب المصالح. يتطلب النظام من مسؤولي المشتريات وكذلك جميع مقدمي العطاءات ملء نموذج النزاهة الإلكتروني على منصة المشتريات الإلكترونية كجزء من عملية المناقصة. يتطلب هذا النموذج منهم الكشف عن التفاصيل الشخصية (مثل المنصب، والعضوية في الجمعيات أو المنظمات غير الحكومية، والتوظيف السابق) للمساعدة في الكشف عن تضارب المصالح المحتمل. يقوم النظام تلقائياً بتنبيه السلطات المتعاقدة بشأن أي تعارض محتمل بين أعضاء لجنة المناقصات ومقدمي العطاءات ويتطلب استبدالهم أو حظرهم. وتشرف وكالة النزاهة الوطنية على اتخاذ جميع الخطوات اللازمة استجابة لتحذيرات النظام (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2023).

يمكن أن تتضمن الضمانات الأخرى لدعم نزاهة عملية اختيار العطاءات وضع قواعد تشكيل لجان التقييم والمنح، وضمان التمثيل والخبرة المتنوعة لمنع التحيز أو التأثير غير المبرر. تستلزم هذه القواعد عادة توفر المتطلبات الآتية في أعضاء اللجنة:

1. تمثيل من مختلف الإدارات ذات الصلة (مثل الشؤون المالية والقانونية والتقنية والمستخدمين النهائيين)؛

ويقدم برنامجاً لإصدار الشهادات. بالإضافة إلى ذلك، هناك مبادرات على المستوى العالمي، مثل الاتفاق العالمي للأمم المتحدة (مبادرة طوعية لتعزيز مكافحة الفساد في الشركات، من بين مبادرات أخرى) أو **الفريق ب**، وهي مبادرة أسستها مجموعة من قادة الأعمال تركز على إحداث تغيير إيجابي في القطاع الخاص، بما في ذلك تعزيز المشتريات العامة المفتوحة.

يمكن للحكومات دعم نزاهة الأعمال في المشتريات العامة من خلال فرض عقوبات ومكافآت، والتي يمكن أن تعزز التزام الموردّين بالممارسات التجارية الأخلاقية، وامتثالهم للقوانين واللوائح، وتقانيهم في توفير سلع وخدمات عالية الجودة. نظراً لأن الجهود المبذولة لمكافحة الفساد تمثل شكلاً من أشكال الاستثمار التجاري، فإن الجهود التي تبذلها الشركات لوضع تدابير النزاهة تتنافس على الموارد المحدودة مع أنواع الاستثمار الأخرى. للتأثير على خيارات الاستثمار هذه نحو مكافحة الفساد، يمكن للحكومات استخدام مزيج من عقوبات الإنفاذ وحوافز الممارسات الجيدة (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2013 ب).

سيختلف المزيج المناسب من العقوبات والحوافز حسب الإطار القانوني للدولة وقدرتها المؤسسية ومواردها وقبولها. كما أن النظر في الاحتياجات والظروف المحددة للشركات وفقاً لحجمها ومستوى خبرتها يتطلب المرونة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون مبادرات مثل مواثيق النزاهة وبرامج قانون الأعمال التي تهدف إلى تعزيز النزاهة في مشاريع أو قطاعات محددة بمثابة مكملات مفيدة لأنشطة الإنفاذ التقليدية، ولا سيما في الحالات التي يكون فيها احتمال الكشف والملاحقة القضائية ضئيلاً (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2013 ب).

العقوبات

تُعدُّ العقوبات التي تفي بمعايير الردع الفعال والمناسب مطلباً أساسياً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وهي تنطبق على كل من الأفراد والشركات الذين تثبت إدانتهم بالفساد. بشكل عام، تعمل العقوبات كرادع فعال عندما تعاقب على المخالفات، وتستولي على الأرباح غير المشروعة من الأنشطة الفاسدة، وتعزز تدابير الوقاية داخل المنظمة. يجب أن تكون العقوبات متناسبة

في عمليات الشراء، ومع ذلك تواجه مشكلة العمل الجماعي. ينشأ هذا عندما يواجه الموردون الأفراد معضلة سواء للتنافس بنزاهة أو التواطؤ مع الشركات الأخرى و/أو المسؤولين العموميين لزيادة فرصهم في الفوز بالعقود، مع العلم أن الموردّين الآخرين يواجهون نفس الخيار. تتفاقم مشكلة العمل الجماعي بسبب عوامل مثل المعلومات غير المتماثلة، وارتفاع حواجز الدخول، والافتقار إلى آليات إنفاذ فعالة. في حين أن الفساد والتواطؤ قد يفيدان الموردّين الأفراد على المدى القصير، إلا أنهما يؤديان في النهاية إلى عدم كفاءة السوق وارتفاع التكاليف وانخفاض القيمة لدافعي الضرائب.

ومن الأمثلة على مشكلة العمل الجماعي في المشتريات العامة فضيحة "لافا جاتو" (غسيل السيارات) في البرازيل. في قضية لافا جاتو، شكلت شركات البناء كارتيلاً لتزوير العطاءات للعقود مع شركة النفط المملوكة للدولة بتروبراس (Petrobras). تواطأت الشركات المشاركة في الكارتيل لتضخيم أسعار العقود، ودفع رشاوى للمسؤولين الحكوميين والأحزاب السياسية، وتقسيم الغنائم فيما بينها. أدى هذا التواطؤ الواسع النطاق إلى تشويه المنافسة، وأدى إلى تضخم التكاليف على بتروبراس ودافعي الضرائب، وقوّض نزاهة نظام المشتريات العامة في البرازيل.

فيما يتعلق بالفساد القسري، قد يطلب مسؤولو المشتريات المفترسون رشاوى أو عمولات من الموردّين المحتملين. يمكن أن تكون الشركات الصغيرة على المستوى المحلي عرضة بشكل خاص للمطالب غير العادلة من السلطات الحكومية الفاسدة. حتى الشركات الكبيرة القادرة على رفض محاولات التماس الرشاوى يمكن أن تواجه ضعفاً تكون فيه في وضع غير مؤاتٍ تنافسياً مقارنة بالشركات الأقل تدقيقاً.

ومن هنا، في حين أن بعض الشركات قد تشارك في ممارسات فاسدة، إما عن طيب خاطر لتأمين ميزة تنافسية أو بسبب الافتقار الملحوظ إلى البدائل، يمكن للقطاع الخاص أيضاً أن يلعب دوراً محورياً في دفع التحول من خلال تعزيز نزاهة الشركات (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2013 ب).

هناك مبادرات محلية، على سبيل المثال **العمل الجماعي للقطاع الخاص في تايلاند ضد الفساد**، والذي يعزز المعايير الطوعية لمكافحة الفساد بين أعضائه

والتي يمكن أن يكون لها آثار على السمعة
وآثار المالية.

الحوافز

لتعزيز النزاهة بين الشركات، يمكن للدول أيضاً تقديم أنواع مختلفة من الحوافز التي تكافئ الشركات على التمسك بالمعايير الأخلاقية والانخراط في أفضل الممارسات للحد من الفساد. يمكن أن تشجع هذه الحوافز الامتثال الطوعي والمواطنة الجيدة للشركات. وتشمل أنواع الحوافز ما يلي:

1. تخفيف العقوبات: تقديم عقوبات مخفضة للشركات التي تبلغ عن انتهاكات ذاتية أو تظهر جهوداً مخلصاً لمنع الفساد من خلال برامج الامتثال الفعالة.
2. تفضيلات الشراء: توفير مزايا للشركات التي لديها أنظمة نزاهة قوية، مثل إعطاء اعتبار تفضيلي أثناء عملية تقديم العطاءات للعقود الحكومية.
3. الوصول التفضيلي إلى المزايا الحكومية: منح الشركات التي يمكنها إظهار ممارسات أخلاقية قوية الوصول التفضيلي إلى الدعم أو الخدمات الحكومية، مثل الوصول "السرير" إلى الخدمات الجمركية أو دعم ائتمان التصدير التفضيلي.
4. الحوافز الضريبية: منح المزايا الضريبية للشركات التي تستثمر في أنظمة أو ضوابط أو ممارسات تجارية أخلاقية عالية الجودة لمكافحة الفساد، مثل الحسومات أو الاعتمادات للنفقات ذات الصلة.
5. المزايا المتعلقة بالسمعة: الإقرار علناً بالتزام الشركة بالنزاهة والممارسات الأخلاقية من خلال الجوائز أو الشهادات أو الإدراج في "القوائم البيضاء" التي تعترف بالسلوك الجيد للشركة.
6. جوائز المبلغين عن المخالفات: تقديم مكافآت مالية للأفراد الذين يقدمون معلومات عالية الجودة تؤدي إلى إنفاذ ناجح لمكافحة الفساد.
7. دعم التدريب وإصدار الشهادات: مساعدة الشركات في تدريب موظفيها على مكافحة الفساد وتقديم الشهادات لأولئك الذين يستوفون المعايير الأخلاقية والامتثال.

مع حجم المؤسسة، وكذلك مع خطورة الجريمة المرتكبة والضرر الناجم عنها. يمكن للدول تطبيق أنواع مختلفة من العقوبات، بما في ذلك:

1. العقوبات المالية: يمكن أن تشمل الغرامات والرسوم المفروضة على الشركات لعدم الامتثال للقوانين واللوائح؛
2. العقوبات الجنائية: في حالات النشاط غير القانوني، يمكن أن يواجه الأفراد داخل الشركة اتهامات جنائية، مما قد يؤدي إلى السجن أو الغرامات الجنائية؛
3. العقوبات المدنية: قد تواجه الشركات دعاوى قضائية يمكن أن تؤدي إلى أضرار أو تعويضات إذا تبين أنها انتهكت القوانين المدنية أو أضرت بأطراف؛
4. العقوبات التنظيمية: يمكن للهيئات التنظيمية فرض قيود أو شروط على عمليات الشركة، والتي قد تشمل تعليق أو إلغاء التراخيص، أو قيود على الأنشطة التجارية، أو زيادة الرقابة؛
5. العقوبات التجارية: يمكن أن تقيد قدرة الشركة على الانخراط في التجارة، مثل حظر الاستيراد أو التصدير، والذي يمكن تطبيقه على أولئك الذين يثبت انتهاكهم للوائح التجارية أو الحظر؛
6. الاستبعاد من المشتريات العامة: يمكن للحكومات استبعاد الشركات التي تظهر عدم نزاهة من تقديم العطاءات على العقود العامة على أساس مؤقت أو دائم، عادة بسبب الانتهاكات القانونية أو الأخلاقية؛
7. أوامر الامتثال: مطالبة الشركة باتخاذ إجراءات معينة لتصحيح سوء السلوك السابق أو منع الانتهاكات المستقبلية، مثل تنفيذ سياسات جديدة أو الخضوع للتدريب؛
8. الدعاية السلبية: على الرغم من أنها ليست دائماً عقوبة رسمية، لكن يمكن للدول الإفصاح عن معلومات حول أفعال الشركة السيئة للجمهور،

القرارات الملزمة بالقواعد يقيد هذه الحرية طوال دورة الشراء بأكملها (Rasul & Rogger, 2015).

من المتوقع أن تؤدي الإجراءات عالية التنظيم التي تعطي الأولوية للمنافسة بدلاً من الممارسات التي تحركها الراحة – مثل الاستخدام المتكرر لنفس المورد – إلى تقليل الفساد، وقد تكون مفضلة في البيروقراطيات المسيسة على الرغم من أنها قد تقلل من القيمة مقابل المال (Coviello, Guglielmo & Spagnolo, 2015). من ناحية أخرى، يُعتقد أن اتخاذ القرار التقديري يُنتج قيمة أفضل مقابل المال لأنه يمكن أن يسهل اختيار موردين أكثر إنتاجية مع تقليل تكاليف المعاملات بشكل كبير وإفساح المجال للمفاوضات مع المورد ذي السمعة الطيبة مما يؤدي إلى عقود أفضل صياغة وقابلة للتنفيذ.

يعد مستوى تعقيد العقد اعتباراً أساسياً في تحديد ما إذا كانت عمليات صنع القرار الملزمة بالقواعد (مثل المزايدات) أو السلطة التقديرية (مثل الإجراءات المتفاوض عليها) تؤدي إلى نتائج أفضل (Bajari et al., 2009). ومع ذلك، من الواضح أنه ليست كل القواعد أو أشكال السلطة التقديرية هي نفسها. تعتمد الفعالية بشكل كبير على مطابقة القواعد المناسبة مع المناقصات والعقود المحددة. من الناحية العملية، هذا يعني أنه قبل اختيار إجراء الشراء، يجب على مسؤولي المشتريات تقييم تعقيد العقد بعناية. يجب مراعاة عوامل مثل نطاق العمل والمتطلبات الفنية وجدول التسليم والمخاطر المحتملة. بالنسبة للعقود المباشرة نسبياً ذات المواصفات المحددة جيداً والمخاطر المنخفضة، قد تكون عمليات صنع القرار الملزمة بالقواعد مثل المزايدات أو العطاءات التنافسية مناسبة.

على العكس من ذلك، قد تستفيد العقود ذات المستويات الأعلى من التعقيد أو عدم اليقين من الإجراءات التقديرية مثل الإجراءات المتفاوض عليها أو الحوارات التنافسية. تسمح هذه الإجراءات بمزيد من المرونة في المفاوضات، وتفصيل الحلول حسب الحاجة، والنظر في العوامل النوعية التي تتجاوز السعر وحده. تكون الإجراءات التقديرية مفيدة بشكل خاص عندما تكون هناك حاجة إلى الابتكار أو الخبرة أو التعاون مع المورد لت تحقيق أهداف المشروع.

8. إصلاحات القطاع العام: الانخراط مع القطاع الخاص لإصلاح الإدارة العامة والحد من فرص الفساد، والتي يمكن أن تفيد الشركات بدورها من خلال خلق مجال أكثر تكافؤاً.
9. الاعتراف والدعاية: عرض الشركات الأخلاقية في النشرات الإعلامية أو الخطب أو من خلال النناء الرسمي لزيادة الاعتراف الإيجابي في السوق.
10. الوصول إلى فرص الشراكة: توفير الفرص للشركات التي تظهر قيماً أخلاقية قوية للشراكة مع الحكومة في مختلف المشاريع أو المبادرات.

إضفاء الطابع المهني على مسؤولي المشتريات والسياسات التنظيمية

يعد بناء القدرات والخبرات داخل كيانات القطاع العام أمراً بالغ الأهمية، حيث تشير الأدلة إلى أن مهارات المسؤولين محدّدت مهمة لكفاءة إدارة عقود الشراء (Rasul & Rogger, 2015; Thai, 2004). على سبيل المثال، تبين أن تصميم دورات المشتريات للموظفين العموميين قد حقق نتائج إيجابية باستمرار عبر 20 دراسة، مما يشير إلى أن ضمان تقديم التدريب الكافي للموظفين في الهيئات المشتريّة أمر أساسي لنجاح الإصلاح (Telgen, Krift & Wake, 2016). علاوة على ذلك، يمكن أن يكون توفير فرص التدريب وبناء القدرات للموظفين بمثابة حافز، وتمكينهم من أداء أدوارهم بمهنية والالتزام بالمعايير الأخلاقية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2013 أ). في الواقع، نظراً للطبيعة المعقدة والمتغيرة للوائح المشتريات العامة وأنظمة تكنولوجيا المعلومات، من الأهمية بمكان الاستثمار في إضفاء الطابع المهني على مسؤولي المشتريات لتعزيز فهمهم وضمان الامتثال المستمر.

اتخاذ القرارات الملزمة بالقواعد مقابل تلك التي تعتمد على التقدير

يمنح اتخاذ القرار التقديري في المشتريات العامة مديري المشتريات حرية اتخاذ القرارات مسترشدين فقط بالمبادئ العامة للحوكمة الرشيدة، مثل مدونة قواعد سلوك الخدمة المدنية والثقافة التنظيمية (Kelman, 1990). من ناحية أخرى، فإن اتخاذ

المراجع

- Adam, I., Fazekas, M. & David-Barrett, E. (2020). *Modelling Reform Strategies for Open Contracting in Low- and Middle-Income Countries*. <https://ti-health.org/wp-content/uploads/2020/11/Modelling-reform-strategies-for-Open-Contracting-in-low-and-middle-income-countries.pdf>
- Adam, I., & Fazekas, M. (2021). Are emerging technologies helping win the fight against corruption? A review of the state of evidence. *Information Economics and Policy*, 57, 100950-100950. <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2021.100950>
- Anderson, R.D., Kovacic, W.E., & Müller, A.C. *Ensuring integrity and competition in public procurement markets: a dual challenge for good governance*. Cambridge University Press eBooks, 681-718 <https://doi.org/10.1017/cbo97805119770>
- Auriol, E. (2006). Corruption in procurement and public purchase. *International Journal of Industrial Organization*, 24(5) 885–867. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.ijindorg.2005.11.001>
- Bajari, P., McMillan, R., & Tadelis, S. (2009). Auctions Versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 25(2), 372–399. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewn002>
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries. *The Economic Journal*, 116 (508), 101-127.
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2013). Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal -Accountability. *Governance*, 27(2), 291-320. <https://doi.org/10.1111/gove.12033>
- Bauhr, M., Czibik, Á., Licht, J D F., & Fazekas, M. (2019). Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption. *Governance*, 33(3) 495-523. <https://doi.org/10.1111/gove.12432>
- Becker, G. S., & Stigler, G. J. (1974). Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *The Journal of Legal Studies*, 3(1), 1–18.
- Blum, J R., Fazekas, M., Datta, A., Samaddar, S., & Siddique, I. (2023). *Introducing E-Procurement in Bangladesh: The Promise of Efficiency and Openness*. World Bank Working Paper. https://www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2023/04/e-procurement_bangladesh_wp_WB_April.pdf.2023
- Bosio, E., Djankov, S., Glaeser, E L., & Shleifer, A. (2022). Public Procurement in Law and Practice. *The American Economic Review*, 112(4), 1091-1117. <https://doi.org/10.1257/aer.20200738v>
- Bosio., & Djankov. (2020). *How large is public procurement?* <https://blogs.worldbank.org/development-talk/how-large-public-procurement>
- Buyse, A., Dewyngaert, N., Loozen, N., Lopez Potes, M., Simons, G., & Ziemyte, A. (2015). *E-Procurement Uptake*. Brussels: PricewaterhouseCoopers .
- Charron, N., Dahlström, C., Fazekas, M. & Lapuente, V. (2017). Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement

- Processes. *The Journal of Politics*, (1)79,89-104
<https://doi.org/10.1086/687209>.
- CoST (2021). *Increasing the transparency, participation and accountability of Public-Private Partnership infrastructure*.
<https://infrastructuretransparency.org/resource/increasing-the-transparency-participation-and-accountability-of-public-private-partnership-infrastructure-projects-lessons-learnt-from-cost-honduras/>
- Coviello, D., Guglielmo, A., & Spagnolo, G. (2015). *The Effect of Discretion on Procurement Performance*. EIEF Working Paper No. 15/10. Rome.
- Coviello, D., Moretti, L., Spagnolo, G. & Valbonesi, P. (2014). Court efficiency and procurement outcomes. *The RAND Journal of Economics*, 45, 705-724.
- Croom, S. R., & Brandon-Jones, A. (2005). Key Issues in E-Procurement: Procurement Implementation and Operation in the Public Sector. *Journal of Public Procurement*, 5(3), 367–387.
- Croom, S., & Brandon-Jones, A. (2007). Impact of e-procurement: Experiences from implementation in the UK public sector. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 13(4), 294–303.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.pursup.2007.09.015>
- David-Barrett (2019), Collective Action against bribery in international business. *Crime Law and Social Change*, 71, 151–170.
<https://doi.org/10.1007/s10611-017-1-9715>
- Davies, T., & Fumega, S. (2014). *Mixed incentives: Adopting ICT innovations for transparency, accountability, and anti-corruption*. Chr. Michelsen Institute: U4 Issue 2014 No. 4.
- Decarolis, F. (2018). *Procurement Centralization in the EU: the Case of Italy*. CEPR Discussion Paper No. 12567.. .CEPR Press, Paris & London .
<https://cepr.org/publications/dp12567>
- Di Tella, R., & Schargrodsky, E. (2003). The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. *The Journal of Law and Economics*, 46(1), 269–292.
<https://doi.org/10.1086/345578>
- Fazekas, M., & Blum, J R. (2021). *Improving Public Procurement Outcomes: Review of Tools and the State of the Evidence Base*. World Bank Working Paper 9690.
<https://openknowledge.worldbank.org/series/api/core/bitstreams/822b8372-d6fd-content/95dd-a848a421da9e-5379>
- Global Public Procurement Database. (2020). *Volume of Public Procurement Globally*.
<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/03/23/global-public-procurement-database-share-compare-improve>
- Graells, A S. (2019). *Transparency and competition in public procurement: a comparative view on their difficult balance*. Edward Elgar Publishing eBooks.
<https://doi.org/10.4337/9781788975674.0009>
- Gurin, J. (2014). Open Governments, Open Data: A New Lever for Transparency, Citizen Engagement, and Economic Growth. *SAIS Review of International Affairs*, 34(1), 71–82.
- Halonen, K H. (2017, April 1). Disclosure rules in EU public procurement: Balancing between competition and transparency. *Journal of Public Procurement*, 16(4),
<https://doi.org/10.1108/jopp-16-.553-528b005-2016-04>

- Harper, L E., Ramirez, A C C., & Ayala, J E M. Elements of public procurement reform and their effect on the public sector in lac. *Journal of Public Procurement*, 16(3), 347-373. <https://doi.org/10.1108/jopp-16-03-2016-b005>
- Hrubý, J. et al. 2018. The Digital Whistleblower: Fiscal Transparency, Risk Assessment and the Impact of Good Governance Policies Assessed. <https://digiwhist.eu/wp-content/uploads/2018/03/D2.8-revised-version-FINAL.pdf>
- Jenkins, M. (2020). *Overview of whistleblowing software*. U4 Helpdesk Answer. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Overview-of-whistleblowing-software_2020_PR.pdf
- Kelman, S. (1990). *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Public Performance*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Kenny, C. (2010). *Publishing Construction Contracts and Outcome Details*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5247. Washington, DC.
- Klasnja, M. (2016). Corruption and the Incumbency Disadvantage: Theory and Evidence. *Journal of Politics*, 77(4), 928-942.
- Knack, S., Biletska, N., & Kacker, K. (2017). *Deterring Kickbacks and Encouraging Entry in Public Procurement Markets: Evidence from Firm Surveys in 88 Developing Countries*. World Bank, Washington, DC eBooks. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8078>
- Lagunes, P. (2017). *Guardians of Accountability: A Field Experiment on Corruption & Inefficiency in Local Public Works*. IGC Working Paper C-PER--89335
<https://www.theigc.org/sites/default/files/2017/11/Lagunes-2017-Working-paper.pdf>
- Lewis-Faupel, S., Neggers, Y., Olken, B A & Pande, R. (2016). Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 258-283. <https://doi.org/10.1257/pol.20140258>
- MAPS (2018). *Methodology for Assessing Public Procurement Systems*. <https://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-Methodology-ENG.pdf>
- Matthews, A. & Sideri, M. (2023). *ALAC Data for Advocacy Guidance on generating impact by using ALAC data in advocacy initiatives*. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/V10-ALAC-Data-Guide_FINAL-without-case-studies-KH.pdf_03.11.23
- McDevitt (2022). *Open Contracting Data – State of evidence*. <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2022/06/State-of-the-Evidence-Open-Contracting.pdf>
- Mohungoo, I., Brown, I., & Kabanda, S. (2020) *A Systematic Review of Implementation Challenges in Public E-Procurement*. Lecture Notes in Computer Science, 46-
https://doi.org/10.1007/978-3-030-585_1-45002
- Nizhnikaū, R. (2020). Love the Tender: ProZorro and Anti-Corruption Reforms after the Euromaidan Revolution. *Problems of Post-Communism*, 69(2), 192-205
<https://doi.org/10.1080/10758216.2020.1837635>

- OCP. (2017). *Government procurement should be electronic and open*. <https://www.open-contracting.org/2017/12/07/government-procurement-electronic-open>
- OCP (2018). *Learning insights: The latest impacts emerging from Ukraine's Prozorro reforms*. <https://www.open-contracting.org/2018/01/12/learning-insights-latest-impacts-emerging-ukraines-prozorro-reforms>
- OECD (2006). *Support on Public Procurement*. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/support>
- OECD. (2007). *Integrity in Public Procurement. Good practice from A to Z*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-in-public-procurement-good-practice-from-a-to-z.htm>
- OECD. (2014). *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*. https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Public-Sector-Integrity-and-Transparency/OECD_Compndium_of_Good_Practices_for_Integrity_in_Public_Procurement_2014.pdf
- OECD. (2015). *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/489945.pdf>
- OECD (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>
- OECD. (2019). *Fair Market Conditions for Competitiveness in the Adriatic Region: The OECD Public Procurement Principles*. <https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/OECD-Public-Procurement-Policy-Briefing-Note.pdf>
- OECD. (2019). *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/public-procurement-progress-report-highlights.pdf>
- Olken, B. A. (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, (2)115, 200-249.
- Rasul, I., & Rogger, D. (2015). Management of Bureaucrats and Public Service Delivery: Evidence from the Nigerian Civil Service. *The Economic Journal*, 128(608), 413-446. <https://doi.org/10.1111/eoj.12418>
- Suleiman, M. M. (2017). *A Review of Improving Good Governance through ICT Revitalization*. Kano: Rano Kano State Polytechnic University.
- Tas, B.K.O. Effect of public procurement regulation on competition and cost-effectiveness. *J Regul Econ* 58, 59–77 <https://doi.org/10.1007/s11149-020-09409-020>
- Tiong, R. L. K., & Sim, L. L. (2016). Public Procurement Reforms in Developing Countries: The Effects of Institutionalization and Professionalization. *Journal of Public Procurement*, 16(2), 171-196.
- Transparency International (2018). *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure: an Implementation Guide for Civil Society Organisations*. <https://www.transparency.org/en/publications/model-monitoring-agreement-and-integrity-pact-for-infrastructure>
- Transparency International (2019). *Integrity Pacts*.

-
- <https://www.transparency.org/en/projects/integritypacts/>
- TI Ukraine (2018). *DOZORRO Artificial Intelligence to Find Violations in ProZorro: How It Works*. <https://ti-ukraine.org/en/news/dozorro-artificial-intelligence-to-find-violations-in-prozorro-how-it-works>
- UNODC (2013a). *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances*. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf
- UNODC (2013b). *State measures for strengthening corporate integrity*. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf
- UNODC (2020). *Good Practices Compendium on Combating Corruption in the Response to COVID-19*. https://www.unodc.org/pdf/corruption/Good_Practices_Compndium_COVID-19_FINAL.pdf
- UNODC (2023). *Implementation of chapter II (Preventive measures) of the United Nations Convention against Corruption: Thematic report prepared by the Secretariat*. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session10/CAC-COSP-2319167E.pdf> see pp.11-12/4-2023
- Working Group on the Prevention of Corruption (2010). *Good practices in the prevention of corruption in public procurement*. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2010-December-13-V1056970e.pdf/15>
- Working Group on the Prevention of Corruption. (2015). *Integrity in public procurement processes and transparency and accountability in the management of public finances*. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2015-August-31-to-September-V1504291_e.pdf/2
- World Bank (2017). *Benchmarking public procurement*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/121001523554026106/Benchmarking-Public-Procurement-2017-Assessing-Public-Procurement-Regulatory-Systems-in-180-Economies.pdf>
- Zamboni, L., & Litschig, S. Public audits and corruption: Evidence from Brazil. *The Economic Journal*, 126, 351-369.

"توفر أجوبة مكتب المساعدة لمكافحة الفساد للممارسين في جميع أنحاء العالم إحاطات سريعة عند الطلب حول الفساد. واستناداً إلى المعلومات المتاحة للجمهور، تقدم الإحاطات لمحة عامة عن قضية معينة ولا تعكس بالضرورة الموقف الرسمي لمنظمة الشفافية الدولية."

Transparency International
International Secretariat
Alt-Moabit 96
Berlin 10559
Germany

Phone: +49 - 30 - 34 38 200
Fax: +49 - 30 - 34 70 39 12

tihelpdesk@transparency.org
www.transparency.org

transparency.org/en/blog
facebook.com/transparencyinternational
twitter.com/anticorruption