

Distr.: General
16 June 2015
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفريق العامل المعني بمنع الفساد

فيينا، ٣١ آب/أغسطس - ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥

البند الفرعي ٢ (أ) ٢٤ من جدول الأعمال المؤقت*

تنفيذ قرار المؤتمر ٤/٥، المعنون "متابعة إعلان مراكش

بشأن منع الفساد"، والتوصيات الصادرة عن الفريق العامل

في اجتماعه المعقود في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤: الممارسات

الجيدة والمبادرات المتخذة في مجال منع الفساد

النزاهة في عمليات الاشتراء العمومي، والشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية (المادتان ٩ و ١٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)

مذكّرة من الأمانة

أولاً - مقدمة

١ - قرّر مؤتمر الدول الأطراف، في قراره ٤/٥، أن يواصل الفريق الحكومي الدولي
المفتوح العضوية المعني بمنع الفساد عمله لإسداء المشورة إلى المؤتمر ومساعدته في تنفيذ الولاية
المسندة إليه بشأن منع الفساد، وأن يعقد اجتماعين على الأقل قبل دورة المؤتمر السادسة
المزمع عقدها في عام ٢٠١٥.

* CAC/COSP/WG.4/2015/1.



٢- وقرّر المؤتمر كذلك أن يواصل الفريق العامل أتباع خطة العمل المتعددة السنوات، التي قرر الفريق العامل بناءً عليها، خلال اجتماعه الذي عُقد في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، أن يركّز اجتماعه السادس على الموضوعين التاليين:

(أ) تدابير منع غسل الأموال (المادة ١٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)؛
 (ب) النزاهة في عمليات الاشتراء العمومي، والشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية (المادتان ٩ و ١٠ من الاتفاقية).

٣- وأوصى الفريق العامل، في اجتماعه الثاني المعقود في فيينا من ٢٢ إلى ٢٤ آب/أغسطس ٢٠١١، بأن توجّه الدعوة إلى الدول الأطراف قبل كل اجتماع من اجتماعاته المقبلة لكي تعرض تجاربها بشأن تنفيذ المواضيع قيد النظر، بما يشمل عند الإمكان ما حقّقته من نجاحات وما صادفته من تحديات وما احتاجت إليه من مساعدة تقنية وما استفادته من دروس في مجال التنفيذ، ويُفضّل أن تُستعمل في ذلك قائمة التقييم الذاتي المرجعية. وطلب الفريق العامل إلى الأمانة أن تعدّ ورقات معلومات أساسية تُجمّع فيها المعلومات المقدّمة، وقرّر أن تُعقد خلال اجتماعاته حلقات نقاش يشارك فيها خبراء من البلدان التي قدّمت ردوداً كتابية بشأن المواضيع قيد النظر ذات الأولوية.

٤- وقد أعدت هذه المذكرة وفقاً لطلب المؤتمر وبناءً على المعلومات المتعلقة بالنزاهة في عمليات الاشتراء العمومي والشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية (المادتان ٩ و ١٠ من الاتفاقية)، التي قدّمتها الحكومات رداً على المذكرة الشفوية CU 2015/58/DTA/CEB التي وجّهها الأمين العام في ١٠ آذار/مارس ٢٠١٥ والمذكرة الشفوية التذكيرية CU 2015/97(A)/DTA/CEB التي وجّهها في ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠١٥.^(١) وحتى ٣١ أيار/مايو ٢٠١٥، وردت ردود من ٣٠ دولة. وتضمّنت الردود المقدّمة من البلدان التالية معلومات تتصل بموضوع النزاهة في عمليات الاشتراء العمومي وإدارة الأموال العمومية: الاتحاد الروسي، الأرجنتين، أرمينيا، إسبانيا، إكوادور، ألمانيا، أوروغواي، البرتغال، بلجيكا، البوسنة والهرسك، تركيا، الجمهورية التشيكية، الجبل الأسود، الجزائر، جمهورية مولدوفا، السلفادور، سويسرا، عمان، الفلبين، دولة فلسطين، الكويت، لبنان، ماليزيا، المكسيك، مصر، النمسا، هندوراس، الولايات المتحدة الأمريكية.

(١) ورد في مذكرة منفصلة أعدتها الأمانة (CAC/COSP/WG.4/2013/2) بيان بالممارسات الجيدة في مجال النزاهة في السلطة القضائية والإدارة القضائية ودوائر النيابة العامة في سياق المادة ١١ من الاتفاقية.

- ٥- والنصوص الكاملة للردود المقدّمة متاحة، بموافقة الدول المعنية، في الموقع الشبكي المخصص للاجتماع والتابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة،^(٢) وستُدرج هذه النصوص أيضاً في الموقع الشبكي المواضيعي الخاص بالفريق العامل والذي استحدثته الأمانة.^(٣)
- ٦- ووفقاً للقرار ٤/٥، التمسّت الأمانة أيضاً مدخلات من القطاع الخاص فيما يتعلق بالموضوعين اللذين يجري النظر فيهما خلال الاجتماع الحالي للفريق العامل؛ بيد أنه لم يُقدّم أيُّ تقرير من القطاع الخاص خلال المهلة الممدّدة.
- ٧- ولا ترمي هذه المذكرة إلى الشمول بل تسعى إلى تقديم موجز للمعلومات المقدّمة من الدول الأطراف والدول الموقّعة، وتتضمّن كذلك معلومات تكميلية بشأن المبادرات ذات الصلة المتّخذة ضمن منظومة الأمم المتحدة.

ثانياً - تحليل الردود الواردة من الدول الأطراف والموقّعة

ألف - خلفية مواضيعية

٨- تمثّل عمليات الاشتراء الحكومية أحد مجالات الانشغال الرئيسية المتعلقة بنزاهة الإدارة العمومية. فالتقديرات تشير إلى أنّ المشتريات الحكومية تمثّل ١٢ إلى ٣٠ في المائة من إجمالي الناتج المحلي في كثير من البلدان، ومن ثمّ تشكّل عنصراً رئيسياً في برامج الإنفاق الحكومي. وحجم هذا السوق، فضلاً عن التفاعل الوثيق بين المصالح العامة والخاصة الذي تستلزمه عملية الاشتراء، هو ما يجعل هذه العملية عرضةً بطبيعتها لأعمال الفساد ويعرّض البرامج والخدمات الحكومية للخطر ويقوّض المنافسة ويبطئ التنمية. ويمكن كذلك أن يؤدي تشوّه السوق نتيجة للفساد إلى انخفاض النوعية وتضخّم الأسعار، مؤثراً بصورة غير متناسبة على الفئات الضعيفة. ويمثّل إنشاء نظام يتّسم بالعدالة والشفافية والحياد لإدارة الأموال العمومية وللإشتراء العمومي شرطاً أساسياً لكفاءة الإنفاق الحكومي ولتحقيق الفعالية في توفير الخدمات العمومية.

٩- وتعكس المادة ٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ما للنزاهة في مجال الاشتراء من أهمية لمحاربة الفساد. فموجب الفقرة ١ من هذه المادة، يجب أن تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لإنشاء نُظُم اشتراء

(٢) www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group6.html

(٣) www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/working-group-on-prevention.html

مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتُتَّصف، ضمن جملة أمور، بفعاليتها في منع الفساد. وتشدّد الفقرة المذكورة على أهمية تعميم المعلومات على الصعيد العام، ووضع معايير واضحة للاختيار وإرساء العقود وقواعد للمناقصة، واستخدام معايير موضوعية ومقرّرة مسبقاً لاتخاذ القرارات، وإقامة نظام فعّال لمراجعة القرارات المتخذة، واعتماد تدابير لتنظيم الأمور المتعلقة بالعاملين، مثل إقرارات تضارب المصالح.

١٠- وتنصُّ الفقرة ٢ على تدابير لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية، يمكن أن تشمل إجراءات اعتماد الميزانية الوطنية، والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في الوقت المناسب، وإنشاء منظومة معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتّصل بذلك من رقابة، واستحداث نُظُم فعّالة وكفؤة لإدارة المخاطر وللرقابة الداخلية، ووضع أحكام بشأن التدابير التصحيحية.

١١- وتشدّد الفقرة ٣ من المادة ٩ على أهمية المحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية ومنع تزوير تلك المستندات.

١٢- ولدى النظر في تنفيذ الدول الأطراف للمادة ٩، يمكن الرجوع أيضاً إلى سائر المعايير المعترف بها دولياً أو الصكوك الإقليمية التي تتناول بمزيد من التفصيل التدابير التي يمكن أن تتخذها الدول لتعزيز النزاهة في عملية الاشتراء وإدارة الأموال العمومية. ومن هذه الأدوات القانون النموذجي للاشتراء الصادر من لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي،^(٤) الذي يتضمّن إجراءات ومبادئ تهدف إلى تحقيق أفضل مردود للنقود وتفاذي التجاوزات في عملية الاشتراء. ويعزّز القانون النموذجي الشفافية والموضوعية والإنصاف والمشاركة والتنافس والنزاهة.

١٣- ويمثّل ضمان الشفافية عاملاً حاسماً للنجاح في منع الفساد. وتشدّد المادة ١٠ من الاتفاقية على أهمية إبقاء الجمهور على علم، وتقضي بأن تتخذ الدول الأطراف تدابير لتعزيز الشفافية في الإدارة العمومية، بما في ذلك فيما يتعلق بكيفية تنظيمها وسير عملها وعمليات اتخاذ القرارات فيها. وتشدّد هذه المادة على ضرورة أن تعتمد الدول إجراءات أو لوائح فعّالة تمكّن أفراد الجمهور من الحصول على المعلومات عن تنظيم إدارتها العمومية وسير عملها وعمليات اتخاذ القرار فيها، وعن القرارات الإدارية والصكوك القانونية؛ وتبسيط الإجراءات الإدارية من

(٤) www.uncitral.org/uncitral/ar/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html

أجل تيسير إمكانية وصول الجمهور إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات؛ ونشر المعلومات بصورة نشطة، بما في ذلك التقارير الدورية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية.

باء- النزاهة في عمليات الاشتراء العمومي

تأسيس نظام الاشتراء الوطني على مبادئ الشفافية والتنافس وموضوعية المعايير في اتخاذ القرارات وتحديد شروط المشاركة سلفاً، بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود وقواعد المناقصة

١٤- أفادت معظم الدول التي قدّمت ردوداً، بما في ذلك الاتحاد الروسي وأرمينيا وإكوادور وألمانيا وأوروغواي وإيطاليا والبرتغال والبوسنة والمهرسك والجزائر والكويت والنمسا والولايات المتحدة، بأن مبادئ الشفافية والتنافس والموضوعية في اتخاذ القرارات أُدرجت في نظامها القانوني الوطني وتقوم بإنفاذها الأجهزة والمكاتب الوطنية ذات الصلة المعنية بالاشتراء. وتفيد الردود المقدّمة بأن هذه المبادئ متّبعة بصورة ضمنية في كلِّ نُظُم الاشتراء تقريباً في الدول الأطراف.

١٥- وأشارت كلٌّ من ألمانيا وإيطاليا وبلجيكا والسويد والنمسا إلى أن نُظُم الاشتراء العمومي لديها تراعي كذلك توجيهي الاتحاد الأوروبي بشأن الاشتراء، 2014/24/EU و 2014/25/EU،^(٥) اللذين أُدرجا في قوانينها الوطنية.

١٦- وأفاد لبنان بأن نظام الاشتراء في البلد لا ينظّمه قانون خاص بشأن الاشتراء بل قانون المحاسبة العمومية، وبأنه يسعى الآن، من خلال مشروع قانون قيد الاعتماد، إلى التصديّ لأوجه القصور التي تمّ تحديدها في نظام الاشتراء في البلد.

(٥) توجيه البرلمان الأوروبي ومجلس أوروبا 2014/24/EU المؤرّخ ٢٦ شباط/فبراير ٢٠١٤ بشأن الاشتراء العمومي، الذي يلغي التوجيه 2004/18/EC؛ وتوجيه البرلمان الأوروبي ومجلس أوروبا 2014/25/EU المؤرّخ ٢٦ شباط/فبراير ٢٠١٤ بشأن الاشتراء العمومي من جانب الكيانات العاملة في قطاعات خدمات المياه والطاقة والنقل والبريد، الذي يلغي التوجيه 2004/17/EC، متاح على الإنترنت على العنوان:
http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/reform-proposals/index_en.htm

إتاحة وقت كافٍ لإعداد العروض وتقديمها، واستخدام إجراءات المناقصة المفتوحة كخيار تلقائي

١٧- يمثّل ضمان حصول جميع المشاركين في إجراءات المناقصة على وقت كافٍ (ومتماثل) لإعداد وثائق وتقديمها المناقصة شرطاً رئيسياً لضمان المنافسة العادلة في عملية الاشتراء. وتؤدّي الفترات الزمنية القصيرة بدرجة غير معقولة إلى صعوبة الإعداد السليم للمناقصة وإلى زيادة احتمال أن يحاول بعض المشاركين في الإجراءات الحصول على معلومات داخلية بحيث يحصلون على ميزة غير مشروعة.

١٨- وبالمثل، فإن استخدام إجراءات المناقصة المفتوحة كخيار تلقائي يحدّ مما تتعرّض له النزاهة من مخاطر مرتبطة بتقييد المنافسة بصورة مفتعلة، ويضمن اشتراء السلع أو الخدمات بسعر سوقي عادل. كما أنّ المنافسة الحرّة في عملية المناقصة بين عدد كبير من المشاركين تحفّض احتمال التلاعب والتواطؤ في العطاءات وتسهّل الكشف عنهما.

١٩- وأفادت جميع البلدان بأنّ نُظُم الاشتراء المطبّقة لديها تتيح فترة زمنية محدّدة من أجل إعداد العطاءات وتقديمها، تتوقّف في بعض البلدان على مدى تعقّد المشروع. غير أنّ الوقت المخصّص لهذه المرحلة من عملية الاشتراء يختلف من بلد إلى آخر، تبعاً للأعراف القانونية والإدارية للدول الأطراف.

٢٠- ففي الجزائر، يُحدّد المدى الزمني لإعداد العروض وتقديمها في كل حالة معيّنة على حدة بطريقة تكفل المنافسة العادلة بين جميع المشاركين.

٢١- وذكرت المكسيك أنّ المواعيد النهائية والمعايير والإجراءات المتعلقة باشتراء السلع والخدمات أو تنفيذ الأشغال والخدمات العمومية ينظّمها قانون المشتريات وعقود الإيجار وخدمات القطاع العام وقانون الأشغال العمومية والخدمات ذات الصلة. وفيما يخصّ الشرط المتعلق بإتاحة وقت كافٍ لإعداد العطاءات وتقديمها، يحدّد القانونان كلاهما مدّة ١٥ يوماً تقويميّاً كموعّد نهائي لتقديم العطاءات الوطنية وما لا يقلّ عن ٢٠ يوماً لتقديم العطاءات الدولية، من تاريخ نشر الدعوة إلى تقديم عطاءات.

٢٢- وأشارت بلجيكا إلى أنّ نظامها الوطني وضع حدوداً زمنية لتقديم العطاءات تتوقّف على مدى تعقّد المشروع. وأفيد بأنّ هناك مشروع قانون قيد الاعتماد سيبيّ المتطلّبات التي حدّدتها التوجيهات الجديدة الصادرة من الاتحاد الأوروبي في هذا المجال وسيمضي في اتجاه وضع حدود زمنية موحّدة ثابتة تستند إلى نوع الإجراء (حوار مفتوح أو مقيّد أو تنافسي).

٢٣- وأفادت أرمينيا بأن تشريعها الوطني يحدّد أطراً زمنية مختلفة لتقديم العطاءات تتوقّف على إجراءات الاشتراء المستخدمة وتتراوح بين ٤٠ يوماً في حالة الإجراء المفتوح وسبعة أيام في حالة الإجراء "السيط".

٢٤- وفي ألمانيا، يُستخدم إجراء المناقصة المفتوحة كخيار تلقائي في معظم أنواع الاشتراء. غير أنّ الإجراء الذي يشكّل خياراً تلقائياً بالنسبة للخدمات المهنية هو الإجراء التفاوضي مع توجيه دعوة عامة مسبقة إلى المشاركة.

الشفافية في نشر قرارات الاشتراء، بما في ذلك الدعوات للمشاركة في المناقصات

٢٥- أفادت جميع البلدان بأن لديها متطلبات معيّنة بشأن الشفافية لشتّى عناصر عملية الاشتراء، بما في ذلك، كحدّ أدنى، نشر الدعوات إلى المشاركة في المناقصات.

٢٦- وفي حين أنّ الممارسة المتّبعة في العديد من البلدان هي أنّ يتمّ ذلك أساساً عن طريق النشر في الصحف أو في المجلات الرسمية، فإنّه يفاد بقدر متزايد بأنّ الأدوات والبوابات الإلكترونية تُستخدم لهذا الغرض.

٢٧- وأفادت الإمارات العربية المتحدة والجزائر وعمان والكويت ولبنان بأنّ الإعلان عن العطاءات المقبلة إلزامي. ويُشترط نشر إعلان المناقصة في وسائط الإعلام والنشرات الرسمية لجهاز المشتريات العمومية والصحف الوطنية، مع إمكانية نشره على الإنترنت.

٢٨- وشدّدت عدّة بلدان، ومنها الأرجنتين وأرمينيا وإكوادور وألمانيا وأوروغواي والبرتغال وبلجيكا وماليزيا والمكسيك، على أنّها استخدمت حلولاً جديدة في مجال تكنولوجيا المعلومات لتعزيز نزاهة عملية الاشتراء وتحسين نشر المعلومات. وتراوحت الخصائص الوظيفية لهذه البوابات بين كونها منصّات للإعلان عن العطاءات، والسماح للمشاركين المقبلين المهتمّين بالعروض بتنزيل نماذج الوثائق، وتوفير حلول إلكترونية متكاملة تماماً تتيح الاشتراء الإلكتروني اللاورقي.

٢٩- وأفادت الأرجنتين بأنّ نظام الاشتراء في البلد يعتمد على النظام الإلكتروني Ar-Compra، الذي يسمح بالإدارة الإلكترونية لإجراءات الاختيار التقليدية، مثل العطاءات، والمسابقات التي يشارك فيها القطاع الخاص والعام، والعقود المباشرة. ويدعم هذا النظام عملية المناقصة التنافسية ويسمح بنشر فرص الأعمال التجارية المتاحة في السوق العمومية والبحث عنها وتقديم العطاءات. وتضمّ منصّة تكنولوجيا المعلومات جميع الخدمات المرتبطة بإنتاج البيانات وإعدادها ونشرها وتنظيمها، باعتبارها أداة مركزية في الإدارة المؤسسية.

٣٠- وذكرت أرمينيا أن قانونها الوطني يقضي بنشر جميع قرارات الاشتراء على الجمهور. ويُدعى إلى المشاركة في العطاء إما بنشر دعوة علنية أو بإرسال دعوة خاصة إلى المشاركين المؤهلين تأهيلاً أولياً. وتُنشر جميع المعلومات المتعلقة بإجراءات الاشتراء، بما في ذلك خطط الاشتراء، والدعوة إلى تقديم العطاءات، وشروط المشاركة، ومعايير الاختيار، وخصائص الأصناف المزمع اشتراؤها، وإرساء العقود، والطعون المرفوعة على إجراءات الاشتراء، وقرارات مجلس طعون الاشتراء، على الموقع الشبكي الرسمي (www.gnumner.am) ويتاح للجمهور الاطلاع عليها.

٣١- وأفادت بلجيكا بأن الشفافية في نشر قرارات الاشتراء - أي إصدار نشرة إعلامية مسبقة والإعلان عن العقد وعن إرسائه - تُكفل عن طريق النشر في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي وفي نشرة الأحكام (Bulletin des Adjudications) بالنسبة للحالات التي تتجاوز فيها قيمة عقد الاشتراء عتبة معينة. وعندما تكون قيمة العقد دون هذه العتبة، لا يُعلن إلا عن العقد، وعلى المستوى المحلي فقط. وتُعفى العقود التي يتم إرساؤها عن طريق الإجراءات التفاوضية من شرط الإعلان عندما يكون مبلغها التقديري أقل من العتبات المحددة في التوجيهات الأوروبية.

٣٢- وأفادت إكوادور وأوروغواي وماليزيا بأن تشريعاتها الوطنية تنص على أن تُنشر إعلانات العطاءات على بوابة إلكترونية على الإنترنت تديرها الحكومة، وأن تدار عملية الاشتراء إلكترونياً في شكل فهرس منشأ على الموقع الشبكي الحكومي لعمليات الاشتراء بغية إبراز الدعوات إلى تقديم العطاءات. ويتيح الموقع الشبكي كذلك للأفراد والشركات التسجيل بصفة موردي مشتريات محتملين.

٣٣- وذكرت البرتغال أنه، تعزيزاً للشفافية وعدم التمييز والمنافسة العادلة، أنشئت بوابة إلكترونية وطنية وحيدة للمشتريات العمومية تسمى BASE، تتمركز فيها جميع المعلومات عن العقود العمومية. ويمكن للمشاركين المهتمين المقبلين تنزيل نموذج وثائق المشاركة من الموقع الشبكي. وتسجل وتنظم جميع الدعوات إلى تقديم العطاءات، واستفسارات الموردين، ووثائق العطاءات، والإحصاءات عن عمليات الشراء، والعقود العمومية، عن طريق هذا النظام الإلكتروني الخاص بالاشتراء. وتتمركز في هذه البوابة جميع المعلومات عن العقود العمومية التي تُنشر في النسخة الإلكترونية للجريدة الرسمية البرتغالية وفي سائر المنصات الإلكترونية المعتمدة.

٣٤- وأفاد ردُّ المكسيك بإنشاء نظام إلكتروني للمعلومات عن الاشتراء العمومي يسمَّى CompraNet، من أجل تعزيز الشفافية في عمليات الاشتراء العمومي. وتتاح من خلال هذا النظام جميع المعلومات المتعلقة بعمليات الاشتراء، بما في ذلك محاضر الاجتماعات التوضيحية، وتقديم العروض وفتحها، وتتاح للجمهور حرية الاطلاع عليها. وقد عدّل النظام ليشمل "نميطة المعلومات والاستخبارات السوقية للاشتراء العمومي"، أو CompraNet-IM، التي تحوّل البيانات الواردة في CompraNet إلى صيغة مفيدة للمواطنين، وتيسّر الوصول إلى المعلومات عن المشتريات الحكومية بطريقة مرنة وفي الوقت المناسب.

٣٥- وأفاد الاتحاد الروسي بأنّ شفافية عملية الاشتراء يكفلها القانون بواسطة المشاورات العامة الإلكترونية الإلزامية بشأن خطط الاشتراء العمومي.

٣٦- وشدّدت الولايات المتحدة على أنّ شفافية عملية الاشتراء تُكفل من خلال الحق القانوني في الاطلاع على السجّلات الحكومية الاتحادية، بما فيها السجّلات المتعلقة بالمشتريات العمومية، ما لم تكن هذه السجّلات خاضعةً لأحد الاستثناءات التي تحمي المصالح والخصوصية الشخصية والأمن القومي وإنفاذ القانون. ويُلزم هذا الشرط القانوني الوكالات الاتحادية بالمبادرة بالإفصاح عن القرارات والسجّلات الحكومية أو نشرها على مواقعها الشبكية، فضلاً عن إتاحة الاطلاع على هذه السجّلات عند الطلب.

٣٧- وأفادت البوسنة والهرسك بأنّها شارعة حالياً في إنشاء نظام اشتراء إلكتروني يحتوي على خدمات ووثائق ومعلومات سيوفّر، عن طريق بوابة على الإنترنت، للسلطات المتعاقدة ولقُدّمي العروض المحتملين. وسييسّر هذا النظام الاتصال بين مقدّمي العطاءات والسلطات المتعاقدة. ويشترط التشريع على جميع الأشخاص الاعتباريين المشاركين في عملية الاشتراء العمومي (سواءً السلطات المتعاقدة أو مقدّمي العطاءات المحتملين) التسجيل في سجل إلكتروني.

الإجراءات والقواعد واللوائح المتعلقة بمراجعة عملية الاشتراء، بما في ذلك نظام الطعون

٣٨- يتيح إنشاء نظام واضح للإجراءات والقواعد واللوائح المتعلقة بمراجعة عملية الاشتراء للسلطات معالجة الشكاوى، والطعون، والمخالفات المحتملة، ويمثّل عنصراً لا غنى عنه لنزاهة نظام الاشتراء.

٣٩- ويمكن أن يستند هذا النظام إلى مراجعة إدارية، أو مراجعة قضائية، أو إلى مزيج من الاثنين، تبعاً للسمات الخاصة للنظام القانوني للدول الأطراف. وتقضي الاتفاقية بأنّ أيّ نظام

استعراض فعّال يجب أن يتضمّن أيضاً نظاماً فعّالاً للطعون، يسمح بتقديم طعن شكلي في قرار هيئة المراجعة الابتدائية.

٤٠- وذكرت أرمينيا وإكوادور وألمانيا والجمهورية التشيكية أنها أنشأت هيئات خاصة للمراجعة أو الرقابة تُعنى بالمراجعة الإدارية لقرارات الاشتراء بغية ضمان أن تتمّ وفقاً لمبادئ الشفافية والتنافس وموضوعية اتخاذ القرارات.

٤١- وأفادت دول أخرى، مثل الاتحاد الروسي وبلجيكا وتركيا وجمهورية مولدوفا ولبنان والمكسيك، بأنها تعتمد على نُظُم المراجعة الإدارية والقضائية القائمة.

٤٢- ويفيد الرّدان المقدّمان من الاتحاد الروسي ولبنان بأنّه، في إطار نظاميهما القانونيين، يمكن الطعن في إجراءات الاشتراء أمام المحاكم للفصل في ما إن كان قد حدث انتهاك لقانون الاشتراء، باستخدام الإجراءات القائمة الخاصة بالطعن في القرارات الإدارية.

٤٣- وأفادت الجزائر بأنّ لجناً منشأة خصيصاً لتقييم العطاءات تتولّى تحليل العروض والبتّ في أهليتها أو عدم أهليتها، حسب مقتضى الحال. وبالمثل، شكّلت لجان مخصّصة للبتّ في نتيجة أيّ طعن وفي إنجاز عملية إرساء العقود.

٤٤- ويفيد الرّد المقدّم من ألمانيا بأنّه، في إجراءات المناقصات التي تتجاوز قيمتها العتبة المحدّدة في توجيهات الاتحاد الأوروبي، يتاح سبيل انتصاف في شكل إجراءات مراجعة سريعة أمام هيئة مستقلة، مع إمكانية الاستئناف لدى المحاكم. وتُنشأ الهيئات المستقلة داخل السلطات المعنية بحماية المنافسة. وعند قبول الطعن، يمكن أن تُمنع السلطة المتعاقدة من إبرام العقد المعني. وتنصّ القوانين على إمكانية المطالبة بالتعويض عن الأضرار، وفي بعض الحالات، اعتبار العقد الذي يتمّ إرساؤه بما يخالف القواعد باطلاً ولاغياً.

٤٥- ويفيد تقرير المكسيك بأنّ الحكومة تستخدم الدراسات الاستقصائية لمراجعة تنفيذ عملية الاشتراء. وتتيح هذه الدراسات الاستقصائية الفرصة لمقدّمي العروض للتعبير عن آرائهم وتقديم التعليقات على أيّ إجراء بعينه، ويتمّ تحليلها بعد ذلك وإدراجها في الملف الملائم. وتقدّم الطعون والشكاوى المتّصلة بأيّ إجراء اشتراء، أو دعوة إلى تقديم العطاءات، أو إرساء عقد، أو ما إلى ذلك، إلى وزارة الإدارة العمومية أو مكتب الرقابة الداخلية التابع لمكتب النائب العام، ويتولّى هذان النظر فيها. وأفادت المكسيك بأنّه يمكن أيضاً الطعن في قرار الاشتراء أمام المحكمة الاتحادية المالية والإدارية.

- ٤٦ - وأشارت أرمينيا إلى أنها أنشأت مجلساً متخصصاً للنظر في طعون الاشتراء، يضمُّ موظفين مستقلين ومحايدين وممثلين للعلاء والمنظمات غير الحكومية، يعملون على أساس التناوب.
- ٤٧ - وأفادت الجمهورية التشيكية بأنها أنشأت مكتب حماية المنافسة، لضمان أن يكون سلوك السوق ممثلاً لقواعد المنافسة ويفيد المستهلكين، إلى جانب الإشراف على إجراءات إرساء عقود الاشتراء العمومي ومنح حقوق الامتياز العمومية، وبذلك تحسين الشفافية في الإنفاق العمومي. ويتولَّى مكتب حماية المنافسة أيضاً مسؤولية استعراض الإجراءات التي يتخذها مسؤولو الاشتراء والسلطات المتعاقدة، والإشراف على موظفي الاشتراء والسلطات المتعاقدة، والمشاركة في صياغة وتعديل تشريعات المشتريات وحقوق الامتياز العمومية.
- ٤٨ - وأفادت إكوادور بأنها أنشأت الدائرة الوطنية للمشتريات العمومية كوكالة متخصصة للمشتريات تتمتع بصلاحيات للإشراف على عملية الاشتراء. ويمكن لهذه الدائرة، في إطار هذا الدور، التماس المعلومات من الكيانات العامة والخاصة، ورصد إجراءات الاشتراء، وإبلاغ المراقب المالي العام والنائب العام للدولة بانتهاكات قانون الاشتراء. ويمكن لمن لهم مصلحة جوهرية في حالة بعينها رفع شكوى إلى الدائرة الوطنية للمشتريات العمومية، التي بدورها تبلغ المشرف على الجهة المتعاقدة وتقترح تدابير لتصحيح العملية أو تقوم بتعليق الإجراءات. وعلاوة على الفرصة المتاحة لإجراء مراجعة إدارية وقضائية، توجد أيضاً إجراءات للوساطة أو التحكيم.
- ٤٩ - وأفادت أوروغواي بأن وكالة مشتريات وتعاقديات الدولة هي الهيئة المكلفة برصد الإطار التنظيمي للاشتراء والاضطلاع بعملية الاشتراء. كما أنها مسؤولة عن التحقق من امتثال قرارات إرساء العقود للتشريعات وضمان الشفافية في عملية الاشتراء.
- ٥٠ - وبالمثل، أفادت تركيا بأنها أنشأت سلطة المشتريات العمومية ومنحتها صلاحيات لتنفيذ الإجراءات المبينة في قانون المشتريات العمومية تنفيذاً دقيقاً. وينظم القانون الأفعال وأنواع السلوك المحظورة في عملية الاشتراء، فضلاً عن الأشخاص المحظور عليهم المشاركة في إجراءات الاشتراء. وفي الحالات التي يُكشف فيها عن انتهاك، يُحقق في الجريمة في إطار القانون الجنائي.

اختيار العاملين وإنشاء نظام لإدارة حالات التضارب في المصالح

- ٥١ - يمثل إنشاء نظام سليم وقائم على الجدارة لاختيار العاملين شرطاً أساسياً مهماً لضمان نزاهة نظام الاشتراء. وينبغي أن يراعي هذا النظام أحكام المادة ٨ من الاتفاقية، مع إيلاء الاعتبار الواجب لخصوصية مناصب العاملين المتعلقة بالاشتراء.
- ٥٢ - ورهناً بالتقاليد القانونية الوطنية، يمكن تجميع العاملين الذين يمارسون مهام الاشتراء في وكالة مركزية واحدة مسؤولة عن إجراءات الاشتراء في كامل الإدارة العمومية، أو إلحاقهم بنظام اشتراء لامركزي.
- ٥٣ - وفي حالة نظامي الاشتراء المركزي واللامركزي كليهما، تقضي الاتفاقية بأن تتخذ الدول الأطراف تدابير خاصة لتعزيز السلوك الأخلاقي وتجنب حدوث حالات تضارب المصالح وإدارة تلك الحالات بفعالية لضمان نزاهة عمليات الاشتراء.
- ٥٤ - وقد أفادت الأرجنتين بأن المكتب الوطني للتعاقد هو الهيئة الإدارية لنظام الاشتراء في الإدارة العامة الوطنية، ويتولى مسؤولية الرقابة على المشتريات في الإدارة المركزية والوكالات اللامركزية والجامعات الوطنية والقوات المسلحة وقوات الأمن. وتتولى مديرية تخطيط سياسات الشفافية مسؤولية الإشراف على الأطر القانونية وتحليلها وتطويرها والتدريب على التنفيذ الأمثل لعمليات الاشتراء التي تقوم بها الدولة، ورصد المراحل المهمة والمعرضة للمخاطر من عمليات الاشتراء، فضلاً عن تنفيذ سياسات مكافحة الفساد وبرامج الوقاية منه.
- ٥٥ - وبالمثل، أفادت الإمارات العربية المتحدة والكويت بأن كلاً من البلدين أنشأ هيئة متخصصة تابعة للدولة مسؤولة عن أنشطة الاشتراء.
- ٥٦ - وأفادت أوروغواي بأن وكالة المشتريات والتعاقدات تكفل تعزيز ممارسات العمل الفعالة في نظام الاشتراء العمومي وتتولى أيضاً إدارة حالات تضارب المصالح. وتُنظَّم عملية التعيين على أساس غير تمييزي في إطار إجراءات شفافة ومفتوحة وتنافسية، وقد وُضعت مجموعة من القواعد تحدّد معايير تأهّل الموظفين العموميين للحصول على المناصب في مجال إدارة المشتريات.
- ٥٧ - وأفادت ألمانيا بأنها أنشأت نظاماً لإدارة حالات تضارب المصالح يتضمن إقرارات عن المصالح وأساليب لتسوية حالات التضارب في أحوال معينة. ويتعيّن على الموظفين الذين يثبت أنّ لديهم تضارباً في المصالح اتخاذ خطوات لضمان عدم مشاركتهم في اتخاذ أيّ

قرارات ذات صلة بذلك التضارب. ولا يسمح للموظفين بقبول أي منصب ثانوي دون إذن صريح بذلك، و فقط إذا لم يكن من شأن هذا المنصب أن يؤدي إلى تضارب في المصالح.

٥٨- وأفادت الجزائر بأن اختيار العاملين يتم استناداً إلى المرسوم التنفيذي الذي يحتوي في مرفقه على مدونة للأخلاقيات والسلوك المهني. ويحدّد المرسوم حقوق الموظفين العموميين وواجباتهم أثناء إجراءات الاشتراء. وفي حالات تضارب المصالح، يجب على الموظف إبلاغ مشرفه المسؤول، وينصُّ التشريع على أحكام محدّدة تحظر على أيِّ شخص إرساء أيِّ عقد عندما يكون ذلك الشخص في حالة تضارب مصالح. ويوجد حظر خلال فترة ما بعد الخدمة يمنع جهة الاشتراء من إرساء أيِّ عقد على موظف سابق لمدة خمس سنوات.

٥٩- وأفاد الاتحاد الروسي بأنه يطبّق أحكاماً صارمة بشأن تضارب المصالح لضمان تجنّب وقوع حالات تضارب المصالح، تشمل قوائم مفصّلة لأوجه التضارب والشروط المتعلقة بالإفصاح الإلزامي. ويحظر القانون مشاركة الأشخاص في لجان تقييم العطاءات إذا كانت لديهم علاقة عائلية وثيقة بأطراف في عقد سيُبرم مستقبلاً، وينصُّ على إلزامية التناوب بين العاملين.

٦٠- وأفادت المكسيك بأن إدارة حالات تضارب المصالح ينظّمها القانون الاتحادي بشأن المسؤوليات الإدارية للموظفين العموميين وقانون الإجراءات الإدارية الاتحادي. وفضلاً عن ذلك، يُعتمزم، بناءً على تعليمات الرئيس، إنشاء وحدة متخصصة داخل وزارة الخدمة العمومية تعنى بالأخلاقيات ومنع تضارب المصالح.

٦١- وفيما يتعلق باختيار العاملين ونظام إدارة حالات تضارب المصالح، أفادت بلجيكا بأنّ مستشارية الخدمة العمومية الاتحادية التابعة لرئيس الوزراء ودائرة مراقبة ميزانية وإدارة الخدمة العمومية الاتحادية أصدرتا تعميماً بعنوان "الاشتراء العمومي - التضارب مع الأخلاقيات"، يهدف إلى منع تضارب المصالح. وحدّد التعميم فترة امتناع بعد انتهاء الخدمة قدرها سنتان، لا يكون خلالها أيُّ موظف عمومي سابق مؤهلاً للفوز بأيِّ عقد عمومي مع السلطة المتعاقدة التي كان يعمل بها.

٦٢- وذكرت أرمينيا أنّ موظفي ومسؤولي الشُّعبة الفرعية لتنسيق عمليات الاشتراء يُدرّجون في قائمة المهنيين المؤهلين للاضطلاع بمهام الاشتراء بعد اجتيازهم بنجاح امتحان الكفاءة المتعلق بالتشريعات. وفضلاً على ذلك، تحدّد الأحكام التشريعية حالات تضارب المصالح وتشرط على عضو أي لجنة يواجه تضارباً في المصالح يتّصل بإجراءات الاشتراء أن يتنحّى عن مباشرة هذه الإجراءات.

- ٦٣- وأفادت الكويت أيضاً باستحداث نظام لإدارة حالات تضارب المصالح فيما يخص الموظفين الذين يشاركون في عمليات الاشتراء.
- ٦٤- وذكرت سويسرا أن إدارتها المركزية المسؤولة عن الاشتراء لكامل الإدارة المدنية تُدرج دائماً شرطاً بشأن النزاهة في العقود التي تبرم مع أطراف ثالثة، وتتيح إمكانية إنهاء العقد في حال وقوع محاولة فساد.

ممارسات إدارية أخرى تعزز النزاهة في الاشتراء

- ٦٥- في حين يمثل إنشاء إطار قانوني ومؤسسي قوي وفعال شرطاً أساسياً مهماً لنزاهة نظام الاشتراء، فمن المهم بنفس القدر تعزيز ممارسات إدارية معينة تحد من احتمالات وقوع الفساد.
- ٦٦- فمن المهم تكميل الإطار القانوني التمكيني باعتماد استراتيجيات إضافية متنوعة تنفذ على المستوى الإداري تبين في بيئات معينة أنها فعالة في الحد من الفساد في الاشتراء. ويمكن أن تشمل هذه الاستراتيجيات تدابير لتعزيز نزاهة قطاع الأعمال التجارية ونزاهة موظفي الجهات التي تقدم العطاءات؛ وتدابير لاستبعاد المشاركين غير الأخلاقيين من عملية الاشتراء (الحرمان)؛ وتدابير لتعزيز العمل الجماعي (مواثيق النزاهة)؛ وتدابير لتعزيز الرصد من قبل المجتمع المدني (المشاورات العامة).
- ٦٧- وقد أفادت عدّة بلدان، ومنها الاتحاد الروسي وأرمينيا وألمانيا والبرتغال وتركيا والفلبين وماليزيا بأنها استخدمت الحرمان كوسيلة لضمان النزاهة في عملية الاشتراء.
- ٦٨- وأشارت بعض البلدان أيضاً، وإن كان ذلك أقل انتشاراً، إلى استخدام المشاورات العامة على نطاق واسع (الاتحاد الروسي)، أو تعزيز النزاهة عن طريق العمل الجماعي - مواثيق النزاهة (ماليزيا)، أو تناوب العاملين (ألمانيا وأوروغواي).
- ٦٩- وأفادت أرمينيا بأنها أعدت "قائمة سوداء" تضم الأشخاص المحظور عليهم والمنظمات المحظور عليها المشاركة في إجراءات الاشتراء لمدة ثلاث سنوات بعد صدور قرار بذلك من مجلس طعون الاشتراء.
- ٧٠- وأفادت ألمانيا بأن الممارسات الإدارية التي تعزز النزاهة في الاشتراء ترد في التوجيه المتعلق بمنع الفساد. وأوضحت ألمانيا كذلك أنه يمكن حرمان مقدمي العطاءات الذين أدينوا بارتكاب جرائم مثل الفساد أو الذين ثبت ارتكابهم أشكالاً أخرى من سوء السلوك. وفي بعض الحالات، مثل الإدانة بارتكاب جريمة فساد، يكون حرمان مقدم العطاءات من المشاركة في إجراءات الاشتراء إلزامياً.

٧١- وأفاد الرد المقدم من تركيا بأن تشريعاتها الوطنية تنظم العقوبات على الأفعال والسلوكيات المحظورة. ويُحظر على من يثبت ضلوعهم في فعل أو سلوك محظور أن يشاركوا في أي مناقصة تضطلع بها أي مؤسسة أو سلطة عمومية، وذلك لمدة سنة إلى سنتين تبعاً لطبيعة الفعل. وبالمثل، أشارت تركيا إلى تشريعاتها المتعلقة بالاشتراء التي تحدّد من يُحظر عليهم، بسبب تضارب المصالح، أن يشاركوا في الاشتراء العمومي مشاركة مباشرة أو غير مباشرة أو بصفة متعاقد من الباطن، سواءً بالأصالة عن أنفسهم أو بالنيابة عن آخرين. وتحتفظ هيئة الاشتراء العمومي بسجل بالمحظور عليهم أن يشاركوا في العطاءات.

٧٢- وأفادت الأرجنتين بأن التدريب المكثف إلزامي على جميع الأفراد المشاركين في إدارة الاشتراء العمومي. وأضافت أن برنامجاً جديداً استُحدث يُوفّر في إطاره مستشار قانوني لإسداء المشورة الشخصية في مسائل الاشتراء إذا لزم ذلك.

٧٣- ولاحظ الاتحاد الروسي أن عدم الكشف عن التضارب في المصالح يمكن أن يشكل مبرراً قانونياً يتيح للمحاكم إعلان عقود الاشتراء باطلةً ولاغيةً. ويخوّل القانون للمواطنين والمنظمات المدنية القيام بالرقابة المدنية على أنشطة الهيئات العمومية، بما في ذلك فيما يتعلق بمسائل الاشتراء. وفضلاً على ذلك، يمثّل عقد مشاورات عامة مفتوحة شرطاً إلزامياً في الحالات التي ينصُّ عليها القانون.

٧٤- وأفادت ماليزيا بأنه منذ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ يتعيّن أن تتضمن جميع العقود التي تتناول توفير اللوازم والأشغال والخدمات ميثاقاً للنزاهة. ويُشترط على جميع الأطراف المعنية، بمن فيهم الموظفون الإداريون والمسؤولون عن الموافقات، ومقدّمو العطاءات، وأعضاء مجالس/لجان المشتريات الحكومية، أن يوقعوا على ميثاق النزاهة وأن يتعهدوا بعدم الانخراط في أيّ أنشطة أو معاملات تفضي إلى الفساد والرشوة خلال فترة تنفيذ المشاريع. وفي حالة انتهاك هذا التعهد، يمكن تطبيق عقوبات متّفق عليها سلفاً، بما في ذلك الإدراج في القائمة السوداء. ويُشترط على الإدارة أو الوكالة الحكومية المعنية أيضاً أن توقع على تعهد بعدم التماس الرشاوى أو قبولها، وضمان إمكانية الوصول إلى المعلومات، ونشر قرار إرساء العطاء. وتنصُّ موثيق النزاهة على عملية تحكيم من أجل تعزيز إنفاذ أحكامها. وتشارك جماعات المجتمع المدني في رصد عملية التعاقد، كما هو الحال في العديد من البلدان التي أخذت باستخدام موثيق النزاهة. وشدّدت ماليزيا على أن استخدام هذه الموثيق نجح في خفض الإنفاق العام.

٧٥- وأفادت ألمانيا وأوروغواي بأن تناوب الموظفين مشروط في مناصب معينة في مجال إدارة الأموال العمومية تعتبر عرضةً للفساد بصفة خاصة.

جيم- الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية

٧٦- يكفل تطبيق نظام قوي لإدارة الأموال العمومية سلامة إنفاق الأموال العمومية، ويعزز الثقة في المؤسسات، ويضمن تقديم خدمات عمومية عالية الجودة. ولمواجهة هذا التحدي، تقضي المادة ٩ (٢) من الاتفاقية بأن تعزز الدول الأطراف الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية.

٧٧- ومن أجل ذلك، تتسم إجراءات اعتماد الميزانية بأهمية بالغة. ويتوقف تحديد الأهداف المالية المشروعة للبلد المعني على عملية صياغة الميزانية واستعراضها واعتمادها من جانب عدد من المؤسسات التي تشمل عادةً الأفرع الثلاثة للسلطة. كما أن تخطيط الميزانية على نحو فعال وشامل لجميع المعنيين يساعد على إعطاء الأولوية للمشاريع التي يحتاجها المجتمع احتياجاً حقيقياً.

٧٨- وقد أفادت بلدان عديدة، من بينها إكوادور وأوروغواي والولايات المتحدة الأمريكية، بأنها أدرجت الشفافية والمساءلة كمبدأين رئيسيين في إدارة أموالها العمومية يحميهما ويكفلهما القانون الوطني.

٧٩- وأفادت البلدان جميعاً بأن برلمانها هي التي تعتمد الميزانية الوطنية، وبأن نتائج المناقشات حول إدارة الأموال العمومية تُعلن للجمهور، مع إتاحة الوثائق والمقترحات في الموقع الإلكتروني للبرلمان أو وزارة المالية في كثير من الأحيان.

٨٠- وأفادت ألمانيا بأن مشروع قانون الميزانية ومشروع الميزانية السنوية تعرضهما الحكومة على المجلس الاتحادي والبرلمان الاتحادي (وهما الهيئتان البرلمانيتان الاتحاديتان)، ويُنشران على الجمهور بعد عرضهما مباشرة. وتتاح لاطلاع الجمهور أيضاً المناقشات البرلمانية العامة.

٨١- وأفادت الولايات المتحدة بأن مكتب الإدارة والميزانية يعدُّ ميزانية سنوية للسلطة التنفيذية استناداً إلى المدخلات التي تقدمها كلُّ إدارة ووكالة على حدة. وتُحال الميزانية بعد ذلك إلى السلطة التشريعية، أي الكونغرس، المسؤولة عن البت في تخصيص الأموال العمومية فيما يتصل بغرض التمويل ومبلغه. وتتولَّى لجان الاعتمادات في الكونغرس صوغ مشاريع القوانين المتعلقة بالاعتمادات والتي تعكس هذه القرارات. وأوضح أن الاعتماد، فور

اشترعه، يعطي الإدارات والوكالات الصلاحية القانونية لإنفاق المبلغ المالي المعتمد في الأغراض التي حُصِّص لها. وتتيح عملية الاعتمادات التشريعية هذه فرصة للجمهور للإدلاء بآرائه بشأن المبلغ الذي تنفقه الحكومة، من خلال جلسات الاستماع العلنية واجتماعات اللجان والنقاش العام.

٨٢- وأفادت الجزائر بأن المديرية العامة للميزانية تتولّى، إلى جانب ممثلين من الوزارات وللمؤسسات العمومية، تنظيم مناقشات بشأن الميزانية تراعى في قانون المالية. وينصُّ قانون المالية على مخصّصات الميزانية، ويحدّد الأولويات الاقتصادية الكلية للبلد، وتتولّى إعداده وزارة المالية. ويخضع القانون الأوّلي لمناقشات حكومية، ويُعرض على مجلس الوزراء، الذي يرسله إلى البرلمان للقراءة النهائية. وفي النهاية، يوقّع الرئيس على قانون المالية وبذلك يدخل القانون حيّز التنفيذ.

٨٣- وأفادت عمان والكويت بأن وزير المالية هو المسؤول عن إعداد الميزانية، التي تُقدّم بعد ذلك إلى الحكومة للموافقة عليها.

الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في الوقت المناسب

٨٤- تستحيل إدارة الأموال العمومية إدارة سليمة دون تدفق المعلومات بانتظام إلى متّخذي القرارات المعنيين وإلى الجمهور. ويمكن أن يؤدّي الفساد في عملية الميزانية إلى انخفاض عائدات الضرائب وزيادة الإنفاق، وبذلك يخلُّ باستقرار البلد. ويبيّن الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في الوقت المناسب كيف يسير تنفيذ الميزانية. واستناداً إلى الردود الواردة من معظم البلدان، يُشترط تقديم المعلومات عن تنفيذ الميزانية إلى البرلمان بانتظام. وبصفة عامة، تمثّل الإجراءات البرلمانية العلنية أداة رئيسية للإبلاغ عن الإيرادات والنفقات.

٨٥- وأفادت ألمانيا بأنه يتعيّن على وزير المالية الاتحادي أن يقدّم سنوياً إلى غرفتي البرلمان حساباً لجميع الإيرادات والنفقات، فضلاً عن الأصول والخصوم خلال السنة المالية السابقة.

نظام فعّال للمحاسبة ومراجعة الحسابات

٨٦- تشكّل المحاسبة السليمة والمراجعة الدقيقة للحسابات أحد أسس الإدارة الفعّالة للأموال العمومية، إذ تكفلان المساءلة المالية للوكالات الحكومية وتتيحان جمع المعلومات عن تنفيذ الميزانية وتحديد المشكلات والمخالفات الممكنة.

٨٧- وقد أفادت الغالبية العظمى من البلدان بأن برلمانها وهياكلها المتخصصة، مثل المكتب الوطني لمراجعة الحسابات أو مكتب المراقبة المالية الداخلية، هي التي تضطلع بتدابير الرقابة والإشراف.

٨٨- وأفادت ألمانيا بأن المؤسسة الألمانية العليا لمراجعة الحسابات، التي يتمتع أفرادها باستقلال قضائي، تتولّى مراجعة الحسابات وفحص أداء الإدارة المالية وانتظامها وامتثالها للقواعد ذات الصلة. وتقدّم المؤسسة تقريراً سنوياً إلى مجلسي البرلمان مباشرة، وكذلك إلى الحكومة الاتحادية. ويُشترط على الإدارات والوكالات الحكومية الاتحادية المسؤولة تقديم حسابات عن كل سنة مالية (أو أي فترات أخرى، حيثما يكون ذلك مسموحاً به) على أساس الحسابات المقفلة. وشدّدت ألمانيا على أن عدم الإبلاغ يشكّل إخلالاً بالواجب ويمكن أن يؤدي إلى توقيع عقوبات تأديبية، وإلى توقيع عقوبات جنائية حيثما تكون منطبقة (في حالة الاحتيال، على سبيل المثال).

٨٩- وذكرت جمهورية مولدوفا أن محكمة حسابات الجمهورية تراقب إدارة الأموال العمومية واستخدامها وإدارة الممتلكات العمومية. ويُشترط على مراجعي الحسابات العاملين في ديوان الحسابات الخضوع لإجراء اعتماد لكي يُثبتوا أهليتهم للعمل كمراجع حسابات.

٩٠- وأفادت الكويت بأن هناك لجنة في البرلمان مسؤولة عن رصد الأموال العمومية وحمايتها. ويمكن استخدام قانون الوصول إلى المعلومات للحصول على المعلومات عن إيرادات المؤسسات الحكومية ونفقاتها، باستثناء المؤسسات المتصلة بالأمن الوطني.

نظام فعّال وكفؤ لإدارة المخاطر والرقابة الداخلية

٩١- تدعو الفقرة الفرعية ٢ (ب) من المادة ٩ من الاتفاقية إلى إنشاء "نظام فعّال لتدبير المخاطر والمراقبة"، كوسيلة رئيسية للكشف عن المخالفات. وهي تشير في ذلك إلى استحداث تدابير وقائية من قبيل الفصل بين المهام، والتسلسل الهرمي للموافقات، والاستعراضات أو التدابير اللاحقة الرامية إلى تحديد المشكلات، مثل رفع التقارير المالية ورصد الأداء وحماية المبلّغين والمراجعة الداخلية للحسابات.

٩٢- ويمثّل استحداث نُظُم فعّالة لإدارة المخاطر نهجاً جديداً نسبياً يقضي بأن تستحدث الدول تدابير لتحديد كل من المخاطر التي تتعرّض لها الميزانية على حدة وترتيب أولويات معالجتها، والنظر في اتخاذ تدابير لمواجهة تلك المخاطر.

٩٣- وقد أفادت ألمانيا بأن لديها نظاماً لتقييم المخاطر على الصعيد الاتحادي (أمّا على مستوى الولايات فتحفظ الولايات بنظمها الخاصة). ووفقاً للتوجيه المتعلق بمنع الفساد، يشترط على كل وكالة تقييم مجالات النشاط المعرّضة بوجه خاص للفساد الموجودة في الوكالة، وتطبيق تدابير معيّنة بشأن الموظفين المكلفين بهذه الأنشطة. ودعماً لهذه العملية، أُعدّ "كتيب تحديد مجالات النشاط المعرّضة بوجه خاص للفساد" ووفّر لجميع الوكالات الحكومية. ويشترط على كل وكالة أيضاً تعيين موظفين يتولّون مسؤولية اتخاذ التدابير التي يقضي بها التوجيه المتعلق بمنع الفساد.

٩٤- وأشارت ألمانيا كذلك إلى وجود شروط بشأن الإبلاغ تهدف إلى تخفيف حدّة أيّ آثار سلبية تنتج من لامركزية هذه المسؤوليات في المؤسسات الاتحادية. فيشترط على جميع الوكالات الاتحادية أو الكيانات الأخرى الخاضعة للقانون العمومي الاتحادي (باستثناء بعض مؤسسات التأمين الاجتماعي) رفع تقارير سنوية بالحقائق والأرقام بشأن منع الفساد، باستخدام استمارة متاحة على موقع إلكتروني. ويحتوي الاستبيان المستخدم حالياً على أكثر من ٥٠ سؤالاً. وعلى أساس تلك التقارير، يُقدّم تقرير سنوي إلى البرلمان الاتحادي. ويُنشر التقرير بعد إجراء مناقشات حوله في لجنة البرلمان الاتحادي ذات الصلة.

٩٥- وأفادت الولايات المتحدة بأنّ تشريعها يشجّع الوكالات على النظر في مفهوم "إدارة المخاطر في المؤسسة" الذي يمثّل نظاماً استراتيجياً للأعمال يتناول طائفة كاملة من المخاطر التي تتعرّض لها المنظمة المعنية. وتشمل إدارة المخاطر في المؤسسة جميع مجالات المخاطر التي تتعرّض لها المنظمات، وتسعى إلى تحديد أولويات معالجة التعرّض للمخاطر وإلى إدارته في إطار مجموعة مخاطر مترابطة وليس في إطار مخاطر منفصلة يتمّ تحليلها. ويلزم تعيين أو تسمية كبير موظفين لإدارة المخاطر يتولّى مسؤولية إدارة مجموعة المخاطر التي تتعرّض لها الوكالة المعنية.

٩٦- وعلاوة على ذلك، شدّد على أنّ تشريعات الولايات المتحدة توفّر إرشادات بشأن عمليات استعراض الأداء والاستعراض الاستراتيجي، في إطار عملية الميزانية الاتحادية. وفيما يتعلق بالضوابط الداخلية، يحدّد مكتب الإدارة والميزانية المسؤولية عن الرقابة الداخلية في الوكالات الاتحادية ويتولّى إعداد التعميم الخاص بالتنفيذ والذي يقدّم إرشادات بشأن تنفيذ القانون الاتحادي المتعلق بالنزاهة المالية للمديرين. ويقضي القانون المذكور بأن يجري مديرو الوكالات الاتحادية استعراضات دورية ويقدموا تقارير سنوية عن نُظم الرقابة الداخلية في الوكالات.

٩٧- وأفادت ماليزيا بأنّ مجلس العمل الوطني الذي يرأسه رئيس الوزراء أنشأ نظاماً لإدارة ومراقبة المخاطر التي تتعرّض لها نفقات الميزانية الوطنية على المشاريع والبرامج الإنمائية.

وتدعم هذا المجلس اللجنة العاملة المعنية بالعمل الوطني التي يرأسها رئيس ديوان الحكومة على المستوى الوطني. وعلى مستوى الولايات، يرأس كبار الوزراء مجلس تنمية الولايات، وعلى مستوى المقاطعات، يرأس موظفو المقاطعات لجنة تنمية المقاطعة.

٩٨- غير أن ماليزيا أكدت أن وحدة تنسيق التنفيذ الكائنة في مكتب رئيس الوزراء تتولى المسؤولية الحصرية عن رصد الخطط والسياسات المختلفة وتقييمها. وقد وضعت هذه الوحدة على مر السنين عدداً من آليات الرصد لتلبية مختلف احتياجات التخطيط.

٩٩- وأفاد الرّدُ المقدم من إكوادور بأن الحصول على المعلومات في هذا الميدان مكفول بالقانون الأساسي بشأن الشفافية والوصول إلى المعلومات العمومية. وتضمن الدولة حرية وصول الجمهور إلى جميع المعلومات المتعلقة بالميزانية والمساءلة المالية. ويُشترط على المؤسسات العمومية والمؤسسات المالية العمومية والوكالات أن تنشر البيانات المالية بعد إخضاعها للمراجعة الملائمة. وفضلاً على ذلك، يُشترط على الكيانات والهيئات المدرجة في النظام الوطني لإدارة الأموال العمومية تقديم معلومات عن الميزانية والمساءلة المالية إلى وزارة المالية وعموم الجمهور، وفقاً للقانون.

كفالة اتخاذ تدابير تصحيحية في حال عدم الامتثال للشروط القانونية

١٠٠- يمثّل تحديد المشكلة وتوزيع المسؤوليات واتخاذ تدابير تكفل مساءلة الموظفين المسؤولين أحد الشروط المهمة الأخرى في الاتفاقية. ويشمل ذلك اتخاذ إجراءات بناء على نتائج عمليات مراجعة الحسابات وفرض عقوبات على الموظفين المسؤولين.

١٠١- وذكرت الولايات المتحدة أن قانون مكافحة العجز المالي يتألف من أحكام قانونية سنّها الكونغرس لمنع الوزارات والوكالات من إنفاق أموال أو الالتزام بإنفاق أموال لم يتمّ تخصيصها. ويحظر القانون على الوكالات إبرام عقود تتجاوز الاعتمادات المخصّصة للسنة المعنية، أو اشتراء خدمات وبضائع قبل صدور قانون بالاعتمادات.

١٠٢- وفضلاً على ذلك، شدّدت الولايات المتحدة على وجود عقوبات تأديبية على انتهاك الأحكام المتعلقة بمعايير السلوك فيما يتصل بإساءة استعمال الموارد الحكومية، وعلى أنّه يمكن تطبيق القوانين الجنائية أيضاً في حالة إساءة الاستعمال المتعمّدة للأموال والموارد العمومية.

١٠٣- وأفادت إكوادور بأن أمين المظالم يمكن أن يطلب اتخاذ تدابير تصحيحية في حالة عدم الامتثال أو حالة عدم توفير المعلومات للجمهور. وعند الاقتضاء، يمكن للمحكمة الدستورية أن تفرض عقوبات في حالة الامتناع عن توفير معلومات عمومية لأحد المواطنين.

ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات

١٠٤- تُبرز المعلومات الواردة في هذا التقرير اتساع نطاق التدابير التشريعية والإدارية التي اتخذتها الدول لتعزيز النزاهة في عمليات الاشتراء، وفقاً للمادة ٩ من اتفاقية مكافحة الفساد. وبوجه عام، اعتمدت الدول الأطراف التي قدّمت ردوداً نهجاً شاملاً فيما يتعلق بضمان أن تمثل الشفافية والتنافس وأتباع المعايير الموضوعية في اتخاذ القرارات مبادئ توجيهية في تشريعاتها المتعلقة بالاشتراء.

١٠٥- وتشمل بعض التدابير التي انبثقت من هذه الردود تدابير ترمي إلى تعزيز النزاهة في عملية تقديم العطاءات، واستبعاد المشاركين غير الممثلين من العطاءات، وإشراك المجتمع المدني، واستخدام عقوبة الحرمان.

١٠٦- ومن المواضيع الأخرى التي برزت أهمية الشفافية وآليات الرقابة المدنية والإنفاذ الفعّالة. وسلّطت البلدان الضوء على جهودها الرامية إلى استخدام الأدوات والبوابات الإلكترونية لتيسير إجراءات الاشتراء وتبسيطها وإتاحة الحصول على المعلومات وتعزيز المشاركة المدنية.

١٠٧- وقدّمت بعض البلدان معلومات إضافية تتعلق بالفقرة ٢ من المادة ٩ بشأن الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية، فضلاً عن المادة ١٠.

١٠٨- وشدّدت الدول الأطراف في ردودها على ما للنظم المتينة الخاصة بإدارة الأموال العمومية من أهمية لنزاهة المؤسسات، مع إيلاء اهتمام خاص للجوانب المتعلقة بإعداد واعتماد الميزانية وللضوابط الداخلية. وتشمل التدابير الأخرى التي برزت من الردود المتعلقة بالفقرة ٢ من المادة ٩ التدابير الرامية إلى ضمان الشفافية والرقابة المدنية على الإنفاق من الميزانية، وأهمية وجود نظم متينة وفعّالة لمراجعة الحسابات الخاصة بالأموال العمومية. وتمثل إدارة المخاطر موضوعاً ناشئاً يحظى باهتمام خاص في عدد من البلدان.

١٠٩- ولعلّ الفريق العامل يودُّ، في إطار مناقشاته، أن ينظر في الكيفية التي يمكن بها للدول أن تواصل تعزيز نظم الاشتراء وإدارة الأموال العمومية من أجل منع الفساد.

١١٠- ولعلّ الفريق العامل يودُّ كذلك أن يوصي الدول الأطراف بتشجيع تبادل المعلومات عن ممارسات مكافحة الفساد، بغية تعزيز الشفافية والنزاهة وموضوعية اتخاذ القرارات - في إطار تحسين تشريعاتها الوطنية في مجالات الاشتراء، وتعزيز تبادل الممارسات الجيدة في مجال إدارة الأموال العمومية.

١١١- ولعلّ الفريق العامل يوّد أن يطلب إلى الأمانة أن تواصل جهودها الرامية إلى جمع المعلومات عن الممارسات الجيّدة المتعلقة بالنزاهة في الاشتراء وفي إدارة الأموال العمومية، ولا سيما في إطار التحضير لدورة استعراض التنفيذ التالية.
