

Distr.: General
1 October 2010
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية
المعني بمنع الفساد
فيينا، ١٣-١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠

الممارسات الجيدة لمنع الفساد في مجال الاشتراء العمومي ورقة معلومات خلفية من إعداد الأمانة*

المحتويات

الصفحة

٢	أولاً- مقدمة
٣	ثانياً- الحكومة الإلكترونية ومكافحة الفساد
٦	ثالثاً- نُظُم الاشتراء العمومي وتنفيذ الفقرة ١ من المادة ٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
٩	ألف- نُظُم الاشتراء الإلكتروني
٩	باء- المنافع المرتبطة بزيادة الشفافية
١٠	جيم- المنافع المرتبطة بزيادة الكفاءة
١٣	دال- تدابير وقائية إضافية
١٣	هاء- دراسة حالة: تنفيذ نظام للاشتراء الإلكتروني في ألبانيا
١٥	واو- اعتبارات تتعلق بتنفيذ نُظُم الاشتراء الإلكتروني

* هذه الوثيقة صادرة دون تحرير رسمي.

011110 V.10-56968 (A)



أولاً - مقدمة

١ - ناشد مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في قراره ٢/٣، الدول الأطراف أن تشجّع أوساط الأعمال التجارية على المشاركة في منع الفساد بطرائق منها وضع مبادرات لتعزيز العمل على إصلاح نظم الاشتراء العمومي وتنفيذ الإصلاحات اللازمة. كما شجّع المؤتمر الدول الأطراف المهتمة وممثلي كيانات القطاع الخاص والمنظمات الدولية ذات الصلة على التشاور والتعاون فيما بينها بشأن تبادل أفضل الممارسات بغية مواءمة نظم الاشتراء العمومي مع مقتضيات المادة ٩ من الاتفاقية، ودعا الدول الأطراف إلى أن تنظر، حسب الاقتضاء، في استخدام نظم محوسبة لتنظيم الاشتراء العمومي وتعقب وتحديد الحالات المشتبه فيها، وأن تنظر، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظمها القانونية، في اعتماد واستخدام إجراءات لحظر مشاركة كيانات القطاع الخاص، الضالعة في ممارسات تعاقد مبنية على الفساد، في المناقصات العمومية في المستقبل.

٢ - وفي القرار نفسه، طلب المؤتمر إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يجمع معلومات عن الممارسات الجيدة في مجال منع الفساد وأن يحلّل تلك المعلومات ويعممها، آخذاً بعين الاعتبار الخبرة الفنية الحالية في منظومة الأمم المتحدة وسائر المنظمات ذات الصلة، ومركّزاً بصورة خاصة على أمور من بينها الاشتراء العمومي، وأن يقدم تقريراً عن تلك الجهود إلى الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بـالفساد.

٣ - وعملاً بالقرار ٢/٣، تمّدف هذه الورقة إلى تقديم لمحة عامة عن أحدث التطورات في مجال الاشتراء العمومي وبيان عن المساهمة الممكنة لنظم الاشتراء العمومي المحوسبة (الاشتراء الإلكتروني) في مكافحة الفساد. وفي الواقع، فإن التطورات الأخيرة على صعيد الاشتراء العمومي أبرزت المنافع المحتملة أن تتأتى من استخدام الوسائط الإلكترونية كذلك لمكافحة الفساد. وعلاوة على ذلك، فإن تحليل المعلومات المتاحة عن طريق التقييم الذاتي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمقدمة إلى الدورة الثانية لمؤتمر الدول الأطراف (الوثيقتان CAC/COSP/2008/2/Add.1 و CAC/COSP/2008/2) يشير إلى عدة أمثلة لنظم الاشتراء الإلكتروني باعتبارها ممارسات فضلى في تنفيذ الفقرة ١ من المادة ٩ من الاتفاقية.

٤ - ونظراً لأن تنفيذ الاشتراء الإلكتروني تنفيذاً فعالاً قد يتطلب تفاعلاً مع مكونات أخرى لإطار الحكومة الإلكترونية، فإن من المجدي على ما يبدو تقديم لمحة عامة مختصرة عن المساهمة المحتملة للحكومة الإلكترونية في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفصلها الثاني المتعلق بالتدابير الوقائية على وجه الخصوص.

ثانياً - الحكومة الإلكترونية ومكافحة الفساد

٥- تشير فكرة الحكومة الإلكترونية إلى استخدام الوسائط الإلكترونية في أداء الأنشطة الحكومية وتقديم الخدمات ذات الصلة. وهذه الأنشطة قد تنطوي على تبادل المعلومات فيما بين المكاتب الحكومية، على المستويين المركزي والمحلي على حد سواء، والمؤسسات الاقتصادية والمواطنين العاديين. وبالتالي، فإن أنشطة الحكومة الإلكترونية يمكن أن تلمس أي قطاع عمومي بدءاً من إدارة الضرائب والجمارك مثلاً إلى الصحة والضمان الاجتماعي والسجل المدني. والهدف من مبادرات الحكومة الإلكترونية هو زيادة الكفاءة والشفافية في تشغيل الإدارة العمومية بما من شأنه خفض التكاليف على المواطنين والمؤسسات التجارية.

٦- ودور الحكومة الإلكترونية معترف به تماماً على الساحة الدولية، فخطة عمل القمة العالمية لمجتمع المعلومات تنص بصورة خاصة على أن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يمكن أن تدعم التنمية المستدامة في مجالات منها الإدارة العمومية. وتشمل الإجراءات ذات الصلة بالحكومة الإلكترونية ما يلي: (أ) تنفيذ استراتيجيات الحكومة الإلكترونية التي تركز على تطبيقات تهدف إلى الابتكار وتعزيز الشفافية في الإدارة العمومية والعمليات الديمقراطية وتحسين الكفاءة وتوطيد العلاقة بالمواطنين؛ (ب) استحداث مبادرات وخدمات وطنية للحكومة الإلكترونية على جميع المستويات تطوع لتلبية احتياجات المواطنين ودوائر الأعمال، من أجل زيادة كفاءة توزيع الموارد والمنافع العمومية؛ (ج) دعم مبادرات التعاون الدولي في مجال الحكومة الإلكترونية من أجل تعزيز الشفافية والمساءلة والكفاءة على جميع المستويات الحكومية.^(١)

٧- وبينما الغالبية العظمى من الدول تقدّم بعضاً من خدمات الحكومة الإلكترونية، فإن كمّ هذه الخدمات ونوعيتها قد يتباينان تبايناً كبيراً من دولة إلى أخرى.^(٢) وقد تؤثر عوامل مثل توفر بنية تحتية متطورة للاتصالات وجاهزية رأس المال البشري في الوصول الفعلي إلى الخدمات المتاحة. وفي غياب مثل تلك الظروف، فإن تقديم الخدمات بالاتصال الحاسوبي المباشر قد يفشل من جراء عجز المستخدمين عن الاستفادة منها. ومن بين العناصر الأخرى

(1) خطة عمل القمة العالمية لمجتمع المعلومات، وثيقة الأمم المتحدة WSIS-03/GENEVA/DOC/5-A،
خط العمل جيم ٧.

(2) قد يساعد مؤشر الأمم المتحدة لتطور الحكومة الإلكترونية في تقييم مستوى تطبيق الحكومة الإلكترونية في البلدان المختلفة. وللإطلاع على المزيد من المعلومات بشأن مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية والمنهجية ذات الصلة، انظر *E-Government Survey 2010*، نيويورك، نيسان/أبريل ٢٠١٠، منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.10.II.H.2.

التي قد تؤثر سلباً على انتشار خدمات الحكومة الإلكترونية عدم وجود حافز واضح على تطبيق هذه السياسة، ومقاومة الإدارات العامة المعنية، وغياب نهج شامل يضم جميع الخدمات الحكومية، واعتماد تكنولوجيات خاصة يمكن أن تمنع التشارك في الانتفاع من التطورات التكنولوجية اللاحقة أو يتضح عدم جاهزيتها أو ملاءمتها للاستخدام المقصود.

٨- وفيما يتعلق باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن الحكومة الإلكترونية يمكن أن تسهم في تنفيذ عدة أحكام متصلة بالتدابير الوقائية من قبيل المادة ٧ (القطاع العام)، والمادة ٨ (مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين)، والمادة ٩ (المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية)، والمادة ١٠ (إبلاغ الناس)، والمادة ١٣ (مشاركة المجتمع).

٩- ويرتبط عدد من تلك الأحكام بالرغبة في تعزيز سبل وصول الجمهور إلى المعلومات. وفي هذه الحالة، قد يصبح مجرد توفير المعلومات بالشكل الإلكتروني في الوقت المناسب وعلى نحو كامل عاملاً يساعد على زيادة المستخدمين المحتملين ويسر إلى حد كبير وصولهم إلى البيانات ذات الصلة. ويعود الفضل في ذلك إلى طبيعة الوسائط الإلكترونية، وبصورة خاصة، قابلية الوصول إليها من مواقع بعيدة ومتعددة وبتكلفة معدومة بالفعل عن كل مستخدم إضافي.

١٠- وفي حالات أخرى، قد يتجاوز التطبيق الإلكتروني التقديم السليبي للمعلومات بحيث يساعد بفعالية في الرصد وفي اتخاذ إجراءات سريعة. ومن الأمثلة على ذلك البرامجيات المستخدمة لفرز المعاملات المالية وكشف ما يرتبط منها بمكافحة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب.

١١- وقد تساهم أيضاً في تحسين مراقبة الممارسات التي قد تتصل بمكافحة الفساد بعض التطبيقات الإلكترونية المصممة أصلاً لأغراض أخرى بصورة أساسية ولكنها تظل بالدرجة ذاتها جزءاً من فكرة الحكومة الإلكترونية الأوسع نطاقاً. فعلى سبيل المثال، هناك العديد من البلدان التي أنشأت مرافق من نوع "النافذة الوحيدة" على المستوى الوطني من أجل العمليات الجمركية. وتتيح تلك المرافق للمؤسسات الاقتصادية إعداد المستندات الضرورية وتقديمها إلى السلطات الحكومية امتثالاً للمقتضيات التنظيمية للاستيراد والتصدير عن طريق نقطة دخول وحيدة (هي سلطة الجمارك عادةً) تكون مسؤولة عن تعميم تلك المعلومات على الإدارات المعنية.^(٣)

(3) للاطلاع على المزيد من المعلومات عن النوافذ الوحيدة للعمليات الجمركية، انظر التوصية رقم ٣٣ لمركز الأمم المتحدة لتيسير التجارة والمعاملات التجارية الإلكترونية في *Recommendation and Guidelines on establishing a Single Window to enhance the efficient exchange of information between trade and government*، منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 05.II.E.9؛ ومشروع توصيته رقم ٣٥ في *Establishing a legal framework for international trade Single Window*، وثيقة الأمم المتحدة ECE/TRADE/C/CEFACT/2010/23/Rev. 1.

١٢ - وتشمل المنافع المتأتية من استخدام النوافذ الوحيدة في العمليات الجمركية ما يلي: تبسيط الإجراءات على التجار بوسائل منها مثلا تفادي تكرار تقديم المعلومات، وتشديد امتثال التجار للقواعد وزيادة الإيرادات الحكومية، وتبسيط الإجراءات القائمة بما يتيح إعادة تخصيص الموارد. ومن منظور مكافحة الفساد، فإن تعزيز حوكمة مختلف العمليات المتصلة بالتجارة العابرة للحدود وتشديد الرقابة عليها يمكن أن يساهم مساهمة كبيرة في منع السلوكيات غير القانونية. ومع أن اعتماد مرفق النافذة الوحيدة لا يتطلب بالضرورة استخدام الوسائط الإلكترونية، فإن منافع مهمة يمكن أن تتأتى من استعمالها.

١٣ - وهناك عدة مصادر يمكن أن توفر إرشادات بشأن مسائل الحكومة الإلكترونية. ففي إطار منظومة الأمم المتحدة، تتولى إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة لأمانة الأمم المتحدة، وخاصة شعبتها المعنية بالإدارة العمومية وإدارة التنمية، إدارة شبكة الأمم المتحدة للإدارة العامة، وهي شبكة عالمية تربط بين المؤسسات في شتى أنحاء العالم بهدف الترويج لتحسين الإدارة العمومية. وفي هذا الإطار، يجري على أساس دوري إعداد دراسة استقصائية عالمية حول الحكومة الإلكترونية تشمل مجموعات من الممارسات الجيدة.^(٤) وتلك المعلومات متاحة أيضا على الإنترنت ضمن قواعد بيانات من قبيل قاعدة المعارف المتصلة بممارسات الحكومة الإلكترونية.^(٥) كما تعمل إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة لأمانة الأمم المتحدة أيضا على تيسير تنفيذ خطط العمل الخاص بالحكومة الإلكترونية الذي حدّته القمة العالمية لمجتمع المعلومات المشار إليها أعلاه.

١٤ - وقامت منظمات دولية أخرى بعمل هام بشأن الحكومة الإلكترونية. وقد استهلكت إحدى تلك المنظمات، وهي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مشروعاً معنيا بالحكومة الإلكترونية لاستكشاف الكيفية التي يمكن بها للحكومات أن تستغل تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات على الوجه الأكمل من أجل تعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة وتحقيق

(4) من أحدث تلك المنشورات، انظر المنشورين الصادرين عن إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة

العامة للأمم المتحدة تحت عنوان *Good Practices and Innovations in Public Governance*، نيويورك، حزيران/يونيه ٢٠٠٩، منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.09.II.H.1 و-E Compendium of Innovative Government Practices، المجلد الثالث، نيويورك، ٢٠٠٩، وثيقة الأمم المتحدة ST/ESA/PAD/SER.E/114.

(5) <http://www.unpan.org/DPADM/EGovernment/KnowledgeBaseofEGovernmentPractices/tabid/1264/language/en-US/Default.aspx>

أهداف السياسات العامة. ويصدر عن المشروع تقارير عن الممارسات الفضلى ووثائق إرشادية أخرى. كما تقام في إطار المشروع استعراضات أقران قُطرية.^(٦)

١٥ - وهناك عدد من الموارد الإضافية المتاحة فيما يتعلق بالحكومة الإلكترونية، منها وثائق بحثية وأدوات تدريبية. ومن أمثلة هذه الأعمال التي تضطلع به كيانات منظومة الأمم المتحدة في هذا الشأن جهود مركز الحوكمة الإلكترونية التابع للمعهد الدولي لتكنولوجيا البرمجيات، وهو أحد مؤسسات جامعة الأمم المتحدة.^(٧) وعلاوة على ذلك، فإن البرنامج الأكاديمي لتدريب القيادات الحكومية على المبادئ الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات^(٨) الذي يديره مركز الأمم المتحدة للتدريب على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل التنمية في آسيا والمحيط الهادئ، التابع للجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، يخصص نميطة محددة لتطبيقات الحكومة الإلكترونية. ومن بين الحوافز المفيدة التي تجمع فيها المنظمات الدولية الأخرى الممارسات الفضلى الحافظة المسماة ePractice، وهي بوابة استحدثتها المفوضية الأوروبية لتيسير تبادل المعلومات بشأن خدمات الإدارة العمومية. كما تُجمع في البوابة أيضا حالات بالأخص من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والدول المرشحة لعضوية الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة.^(٩)

ثالثاً - نُظْمُ الاشتراء العمومي وتنفيذ الفقرة ١ من المادة ٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

١٦ - تمثل المشتريات العمومية حصة مهمة في اقتصاد معظم الدول. وقد تزداد أهميتها في العالم النامي حيث يضطلع القطاع العام بدور أبرز. ومن منظور اقتصادي، فإن الرشوة والتواطؤ (المعروف أيضا باسم التلاعب في تقديم العطاءات) هما مصدران مهمان من مصادر التكاليف الإضافية في عملية الاشتراء مما يؤثر على كفاءة تخصيص الموارد العامة الشحيحة. وعليه، فقد أحرقت في الفترة الأخيرة محاولات مهمة لتصميم وتنفيذ نظم اشتراء تهدف إلى منع الفساد وتحسين المنافسة. وقد يسهم الهدفان كلاهما في تحسين كفاءة السوق مما سيساعد على تحقيق التنمية الاقتصادية.

(6) http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34129_1_1_1_1_1,00.html

(7) <http://www.egov.iist.unu.edu/cegov/center>

(8) <http://www.unapcict.org/academy>

(9) <http://www.epractice.eu>

١٧- والاشتراء العمومي أداة يمكن ألا تستخدم فحسب لأداء المهام العادية للخدمات العمومية، وإنما يمكن أيضا أن تكون أداة سياسية لتعزيز التنمية الاقتصادية. وقد تصبح أهميته أكثر جلاء في أوقات الأزمات المالية عندما تصبح كفاءته ضرورية لضمان فعالية التدابير المزمع اتخاذها للتصدي للسيناريوهات الاقتصادية السلبية.

١٨- والفقرة ١ من المادة ٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي تناولت المسائل المتعلقة بالمشتريات العمومية تحديدا، تقوم على المبادئ الإرشادية الثلاثة المتمثلة في الشفافية والتنافس واستخدام معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات. وبذلك، فبينما يتمثل الهدف المباشر لهذا الحكم في منع الفساد، فإن ثمة أهدافا إضافية يراد تحقيقها أيضا لتحسين الكفاءة الاقتصادية وتعظيم الفوائد الناشئة من استخدام الأموال العامة.

١٩- وتنص الفقرة ١ من المادة ٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأحكام مفصلة على اعتماد نظم الاشتراء تعالج في جملة أمور التوزيع العام للمعلومات المتعلقة بالاشتراء في الوقت المناسب وعلى نحو فعال؛ والتحديد المسبق لشروط المشاركة في عمليات الاشتراء وعلاقتها؛ والإقرار المسبق لمعايير الاختيار وعلاقتها؛ وإقامة نظام فعال لمراجعة القرارات المتعلقة بالمشتريات والطعن فيها؛ واعتماد قواعد خاصة فيما يتعلق بالعاملين في الجهات المشتريّة.

٢٠- وتنفيذ التدابير المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد يتطلب تحليل القوانين والإجراءات القائمة في مجال الاشتراء وكذلك مراجعتها في ضوء المعايير التشريعية والممارسات الفضلى القائمة بهدف صوغ المقترحات المناسبة لإصلاحها. ومن شأن هذا النهج، ولا سيما في مرحلة إعادة تنظيم العملية، السماح بدراسة كاملة للفوائد التي يمكن أن تتأتى من اعتماد وتطبيق التكنولوجيات الجديدة. واتخاذ قرار بهذا المعنى أمر قد يتطلب بدوره المزيد من الإصلاحات التشريعية، بما يشمل، على المستوى العام، اعتماد تشريع تمكيني للاتصالات الإلكترونية.

٢١- وما زال العمل جاريا على الصعيد الدولي أيضا لتعزيز الإصلاحات في نظم الاشتراء. والبنك الدولي، على وجه الخصوص، يستخدم أداة تشخيصية، هي التقرير القطري لتقييم المشتريات، لمساعدة بلدانه الأعضاء على تحليل سياساتها وإجراءاتها في مجال المشتريات.^(١٠) وترد في المرفق الأول للتقرير قائمة بالعناصر المكوّنة لنظام اشتراء عمومي

<http://go.worldbank.org/RZ7CHIRF60> (10)

حسن الأداء، وهي عناصر تتداخل مع العناصر المذكورة في الفقرة ١ من المادة ٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو تكملها.

٢٢- وقد نوقش بالفعل تنفيذ الجوانب ذات الصلة بالاشتراء من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ورقة قدمتها أمانة لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال) إلى مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دورته الثانية، التي عُقدت في نوسا دوا، إندونيسيا، من ٢٨ كانون الثاني/يناير إلى ١ شباط/فبراير ٢٠٠٨ (CAC/COSP/2008/CRP.2). وتُصنف تلك الورقة العناصر التشريعية وغير التشريعية الأساسية لنظام الاشتراء، وتقدم مساهمة أولى لتقييم التفاعل بين الفساد والاشتراء.

٢٣- وتشير الورقة بشكل تفصيلي إلى أن المتطلبات المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يمكن تنفيذها عن طريق اعتماد تشريعات فيما يخص الاشتراء تستند إلى قانون الأونسيترال النموذجي لاشتراء السلع والإنشاءات والخدمات (قانون الأونسيترال النموذجي).^(١١) ويجري حالياً تنقيح قانون الأونسيترال النموذجي ليشمل، في جملة أمور، أحكاماً محددة بشأن استخدام الاتصالات الإلكترونية في مجال الاشتراء العمومي.^(١٢) وهناك تشريعات أخرى موحدة عبر وطنية يمكن أن تساعد على تحقيق الأهداف المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من بينها نصوص الاتحاد الأوروبي ذات الصلة.^(١٣)

(11) اعتمد في عام ١٩٩٤: منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.98.V.13. وفي هذا الصدد، انظر أيضاً:

Christopher R. Yukins, Integrating Integrity and Procurement: The United Nations Convention against Corruption and the UNCITRAL Model Procurement Law, Public Contract Law Journal, Vol. 36, No. 3, 2007 (available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=995244)

(12) للاطلاع على المزيد من المعلومات بشأن هذا العمل، انظروا الصفحة الشبكية للفريق العامل الأول (المعني بالاشتراء) التابع للجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، وعنوانها:

http://www.uncitral.org/uncitral/ar/commission/working_groups/1Procurement.html

(13) انظر على وجه الخصوص التوجيه 2004/17/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي المؤرخ ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٤ الذي ينسق إجراءات الاشتراء للكيانات العاملة في قطاعات المياه والطاقة والنقل والبريد (Official Journal of the European Union L 134, 30 April 2004, pp. 1-113)؛ والتوجيه 2004/18/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي المؤرخ ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٤ الذي ينسق إجراءات منح عقود الأشغال العامة وعقود التوريدات العمومية وعقود الخدمات العامة (Official Journal of the European Union L 134, 30 April 2004, pp. 114-240).

ألف- نُظْمُ الاشتراء الإلكتروني

٢٤- كما ذكر أعلاه، فقد دعا مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في قراره ٢/٣، الدول الأعضاء إلى النظر، لدى الاقتضاء، في استخدام النظم الحوسبية لتنظيم المشتريات العمومية وتعقب وتحديد الحالات المشبوهة. وعلاوة على ذلك، فقد ركزت الممارسات الحديثة على إسهام نظم الاشتراء الإلكتروني في تحسين الكفاءة في الاشتراء. وعليه، فإن بعض الاعتبارات الأولية المتعلقة بالمنافع المحتملة لاستخدام الاتصالات الإلكترونية في الاشتراء وكذلك بالتحديات المحتمل أن تنشأ فيما يتصل بتنفيذها قد طرحت على سبيل المساهمة في مناقشة المسألة على نطاق أوسع.

٢٥- وهناك عدة مصادر للمعلومات القيمة يمكن أن تقدّم معلومات حول نظم الاشتراء الإلكتروني. وقد اعتبر مركز تطوير قدرات الاشتراء التابع للأمم المتحدة الاشتراء الإلكتروني أحد مجالات التركيز، ويعرض المركز مواد مختلفة، من ضمنها منهجيات ومجموعات أدوات، وورقات تقييم ودراسات، ووثائق ومقالات بشأن السياسات والاستراتيجيات.^(٤) وتقدّم مبادرة "مجموعة الممارسات المتعلقة بالمشتريات الحكومية الإلكترونية" التي تشارك فيها مصارف إنمائية متعددة الأطراف طائفة من الأدوات الإرشادية في مجال تخطيط نظم الاشتراء الإلكتروني وإدارتها وتنفيذها ودعمها، ودراسات حالة، وموارد أخرى.^(٥) وأخيراً، هناك عدة دراسات وأدوات متصلة بالاشتراء الإلكتروني أعدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ضمن إطار عملها على صعيد مكافحة الفساد في القطاع العام، وخاصة فيما يتعلق بالاشتراء العمومي. فعلى سبيل المثال، تحتوي مجموعة أدوات الاشتراء التي استحدثتها هذه المنظمة على أداة بشأن الإبلاغ عن الاشتراء العمومي بالاتصال الحاسوبي المباشر.^(٦) وتوجد في قواعد البيانات الخاصة بالحكومة الإلكترونية المذكورة أعلاه دراسات حالة أخرى بشأن الاشتراء الإلكتروني.

باء- المنافع المرتبطة بزيادة الشفافية

٢٦- قد يسهم استخدام الوسائط الإلكترونية إسهاماً كبيراً في تحقيق الشفافية في عمليات الاشتراء. وبصورة خاصة، يمكن للأدوات الإلكترونية، من قبيل الإنترنت، أن تمكّن بسهولة

(14) <http://www.unpcdc.org/focus-areas/e-government-procurement.aspx>

(15) <http://www.mdbegp.org/>

(16) http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_21571361_44258691_44921210_1_1_1_1,00.html

من نشر المعلومات بتكلفة معقولة. والمعلومات المنشورة يمكن أن تكون عامة أو قد تشير إلى عمليات اشتراء محددة. ويوصى في أحيان كثيرة أن يكون الوصول إلى جميع المعلومات المقدّمة متاحاً عبر مصدر وحيد (بوابة وحيدة في حالة الإنترنت) بما ييسر استرجاعها.

٢٧- وتشمل أمثلة المعلومات العامة ذات الصلة بالمشتريات العمومية ما يلي: التشريعات، بما فيها اللوائح والممارسات؛ والدعاوى القضائية، وخاصة ما يكون منها في حكم السابقة القانونية أو ينطوي على قيمة استرشادية؛ والأدلة العملية والتفسيرية؛ والأسئلة التي يكثر طرحها، بما في ذلك المتعلق منها بالأطر الزمنية لعملية الاشتراء. وقد تتضمن المعلومات المحددة ما يلي: الإعلان عن المناقصات، وبيان مبررات اللجوء إلى الإجراءات غير التنافسية وإلغاء المناقصات القائمة، وقرارات الإرساء. ويجوز أيضاً في بعض الحالات تقديم معلومات مبكرة عن خطط الاشتراء حتى يتسنى للموردين المحتملين إعداد أنفسهم على النحو الواجب.

٢٨- وعلاوة على ذلك، يمكن استكمال المعلومات المذكورة أعلاه بموارد إلكترونية إضافية تهدف إلى إطلاع الجمهور العام بصورة أفضل على بعض المشاريع ذات الأهمية الاقتصادية والاجتماعية الخاصة، مثل المشاريع الرئيسية في مجال البنية التحتية. وفي تلك الحالة، قد لا تقتصر المعلومات المقدمة على فرص الاشتراء (من خلال الربط ببوابات الاشتراء المركزية لدى الاقتضاء)، بل قد تشمل كذلك جوانب أخرى مثل التأثير البيئي، وحالة تنفيذ المشروع، وفرص العمل، والميزانية.

٢٩- وقد يؤدي تبادل المعلومات إلى توسيع نطاق مشاركة المنشآت التجارية في المشتريات العمومية بما من شأنه زيادة المنافسة وتحقيق مردود اقتصادي إيجابي بالنسبة إلى الجهة المشتريّة سواء من حيث التكلفة أو القيمة. وقد تكون الوسائط الإلكترونية فعّالة بصورة خاصة في تشجيع مشاركة المنشآت الصغيرة والمتوسطة التي لديها سبل الوصول إلى هذه الموارد الإلكترونية والتي قد تفتقر خلاف ذلك إلى الموارد الضرورية لرصد فرص الاشتراء المتفرقة بين جهات عدّة. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تسهم زيادة الشفافية عن طريق تعميم المعلومات إلكترونياً في تحسين مراقبة إجراءات الاشتراء من جانب المؤسسات التجارية المتنافسة والمجتمع المدني.

جيم- المنافع المرتبطة بزيادة الكفاءة

٣٠- ترتبط المنافع الهامة الأخرى التي يمكن أن تتأتى من اعتماد نُظُم الاشتراء الإلكتروني بزيادة الكفاءة. وفي هذا الصدد، يمكن تحديد مستويين رئيسيين. فمن جهة، قد يسهم

اللجوء إلى الاتصالات الإلكترونية في تحسين إدارة المعلومات. ومن جهة أخرى، فإن العمل التحضيري الذي يستتبعه مثل ذلك الخيار يتيح كذلك فرصة من أجل استعراض جميع مراحل عملية الاشتراء بما يزيد من الكفاءة.

٣١- وعلى صعيد إدارة المعلومات، فإن إحدى المنافع الرئيسية المرتبطة بالاتصالات الإلكترونية تتمثل في أن جميع المعلومات المتبادلة إلكترونياً يمكن حفظها آلياً بخصائص مناسبة تكفل استعادتها بسرعة وتضمن سلامتها. وبعبارة أخرى، فإن من الممكن، ضمن نظام للاشتراء الإلكتروني منفذ على الوجه الصحيح، إنشاء سجل كامل بجميع الاتصالات المتبادلة بشأن إحدى عمليات الاشتراء على مدار تقدمها. فعلى سبيل المثال، يمكن لمثل ذلك النظام أن يسجل آلياً أصحاب التوقيعات الإلكترونية وتوقيتها فيما يتعلق بجميع القرارات ذات الصلة بالاشتراء. وهذه الخاصية قد تكون مفيدة بصورة خاصة في توثيق عمليات الاشتراء المعقدة، على سبيل المثال، عندما تطرأ تعديلات على شروط المناقصة الأصلية. وبإمكان النظام أن يحفظ المعلومات المؤددة إلكترونياً (من قبيل رسائل البريد الإلكتروني أو التوقيعات الإلكترونية) إلى جانب المعلومات المؤددة بطرائق أخرى والمحوّلة إلى الشكل الإلكتروني (مثل النسخ المسوَّحة ضوئياً من الوثائق الورقية أو التسجيلات الصوتية الرقمية).

٣٢- وإمكانية الاحتفاظ بجميع الاتصالات بحيث تصبح متاحة بشكل سريع وكامل أمر في غاية الأهمية من أجل التمكن من تحقيق الفعالية في استعراض الحالات المختلفة ومراجعتها والتحري عنها إذ تصبح الوثائق قابلة للاستنساخ على نحو سهل وسريع وبتكلفة محدودة وبالتالي تصبح متاحة من أجل المزيد من التحليل. ويمكن أن يساعد هذا النهج أيضاً على معالجة المثالب المتكررة في نُظم إدارة المعلومات الورقية مثل فقدان الملفات أو استبدالها أو الحاجة إلى استخراج الملفات من المحفوظات وهي عملية مستنزفة للوقت والموارد.

٣٣- وفي الوقت ذاته، فإن النظام الإلكتروني يمكن تصميمه بحيث يساعد على تبسيط تدفق المعلومات وخاصة بغية الحيلولة دون التقدم في معالجة إحدى الحالات على الرغم من المتطلبات الناقصة. وفي تلك الحالة، يمكن للأداة الإلكترونية أن تمنع ببساطة اتخاذ المزيد من الإجراءات. وهذه الخاصية يمكن أن تزيد التشدد في الامتثال للقواعد الموضوعية، وهو أمر مفيد في التقليل من حالات الانحراف عن المسار غير المقصود، مما يتيح تركيز الموارد على الانتهاكات الأكثر خطورة.

٣٤- ومن جوانب الكفاءة الهامة الأخرى التي يمكن اكتسابها من نُظم الاشتراء الإلكتروني جانب متعلق بالتفاعل مع المتعاملين مع تلك النظم. والدخول على النظم الإلكترونية عملية

مكونة من ثلاث خطوات أساسية، وهي: التعرف على هوية الكيان الراغب في الدخول واستخراج مستندات اعتماد إلكترونية له من أجل الدخول؛ والتحقق من هوية الكيان الذي يطلب الدخول بمطابقة بياناته على مستندات الاعتماد الإلكترونية المقدمة؛ والإذن له بالدخول في حالة التحقق من صحة هويته. وتنطبق العملية على جميع الكيانات التي من حقها أن تتعامل تعاملًا مأمونًا مع النظام، ويشمل ذلك العاملين في الجهة المشتريّة وسائر الموظفين العموميين والأطراف الثالثة المشتركة في العمليات التجارية، من قبيل مقدّمي العطاءات. ويمكن لعملية التحقق أن تعتمد على مستويات متعددة من عوامل التحقق، وقد تتطلب مشاركة طرف ثالث كمقدّم لخدمة التصديق.

٣٥- وقد تبدو هذه العملية أكثر تعقّدًا وتكلفة مقارنة بتلك المنفذة في إطار النظم التقليدية، ولكنها يمكن أن توفر إذا ما صُمّمت ونُفذت على النحو الصحيح مستوى أعلى بكثير من الأمن في التعامل مع مستخدمي النظام عن طريق المراقبة الفعّالة لسبل الوصول إلى المعلومات المخزّنة في نظام الاشتراء. وفي الواقع، فإن النظام الإلكتروني يمكن أن يطبق نهجاً متشدداً للوصول الانتقائي إلى المعلومات الموجودة داخله لأن النظام يحتاج إلى التحقق من بيانات الجهة المعتمدة للدخول ومستوى الوصول المرتبط بها قبل السماح لها بالوصول إلى البيانات. وبذلك فإن الكيانات التي يحق لها الدخول إلى النظام، بما في ذلك العاملون في الجهة المشتريّة، لكنها غير حائزة لدرجة الاعتماد المطلوبة (أو حائزة لدرجة الاعتماد المطلوبة لكنها تؤدّ الوصول إلى البيانات قبل الموعد المحدد لذلك، أي تاريخ فتح مظارييف العطاءات مثلاً) لن تتمكن من الوصول إلى البيانات.

٣٦- والملمح الرئيسي الثاني لزيادة الكفاءة في تصميم نُظم الاشتراء الإلكتروني وتنفيذها مرتبط بإمكانية تقييم وتبسيط سلسلة الاشتراء. فإدخال الوسائط الإلكترونية في عملية الاشتراء لا ينبغي أن يكون مجرد نسخة رقمية من الخطوات المنفذة في البيئة الورقية، وإنما يجب توسيعه بحيث يشمل تقييم العملية ومراجعتها بغض النظر عن الوسائط المستخدمة. وهذه العملية يمكن أن تشمل جميع مراحل سلسلة الاشتراء، وهي: إعداد الخطة والميزانية (بما في ذلك إرساء العقود أو تعزيز قابلية التشغيل الإلكتروني المتبادل مع المؤسسات المالية)؛ واختيار أسلوب الاشتراء، وطلب تقديم العطاءات وتقييمها والبتّ فيها؛ ونُظم الاشتراء؛ وإدارة العقود والمدفوعات.

٣٧- وقد يسر هذا النهج العمل بالوسائط الإلكترونية على نحو متسق. بما يحقق المزيد من المنافع مقارنةً بالإجراءات القائمة. فعلى سبيل المثال، قد يكون من الممكن تعديل إجراءات التعامل مع مقدّمي العروض بتقليص الاتصالات الشخصية التي قد تعرّض المسؤولين إلى

تأثيرات غير مناسبة وتبادل المعلومات ذات الأهمية العامة التي تقدم رداً على الأسئلة المطروحة.

دال- تدابير وقائية إضافية

٣٨- هناك مجموعة أخرى من جوانب الكفاءة المحتمل اكتسابها، وهي مرتبطة بالتنفيذ الاستباقي لتدابير منع الفساد. ويمكن للبرامجيات الملائمة أن ترصد عمليات الاشتراء وتعطي مؤشرات للمخاطر. وعلاوة على ذلك، يمكن لنظم الاشتراء أن تتفاعل مع قواعد البيانات العمومية الأخرى للتحقق من صحة مؤهلات الأطراف الثالثة من قبيل التراخيص التجارية والامتثال للمقتضيات التشريعية الخاصة. ويمكن أن يكون هذا النهج ذا قيمة بصورة خاصة في إدارة المهام المعقدة مثل التحقق من حالة ومؤهلات المتعاقدين من الباطن في مشاريع البنية التحتية الكبرى.

٣٩- وأخيراً، أدت الوسائط الإلكترونية إلى استحداث بعض تقنيات الاشتراء الحديثة التي لا تتوفر سوى في ذلك الشكل. وينطبق ذلك على نظم الاشتراء الدينامية والمناقصات الإلكترونية، وهما أسلوبان متبعان بصفة خاصة في شراء كميات كبيرة من الأصناف الاعتيادية أو السلع المنخفضة القيمة.^(١٧)

هاء- دراسة حالة: تنفيذ نظام للاشتراء الإلكتروني في ألبانيا

٤٠- أرست ألبانيا مؤخراً نظاماً إلكترونياً إلزامياً للاشتراء العمومي.^(١٨) وقد تتيح هذه الحالة مثلاً جديراً بالانتباه على تطبيق مثل ذلك النظام في بلد يمر اقتصاده بمرحلة انتقالية ولا

(17) على سبيل المثال، تتضمن المادة ١ من التوجيه 2004/18/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي المؤرخ ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٤ التعاريف التالية لنظام الاشتراء الدينامي والمناقصة الإلكترونية:

"٦- نظام الاشتراء الدينامي" هو عملية إلكترونية كاملة لاقتراء أشياء شائعة الاستخدام تلي خصائصها، بصورها المتاحة بوجه عام في الأسواق، متطلبات الجهة المتعاقدة، وتكون محدودة المدة ومفتوحة طوال فترة سريانها أمام أي مؤسسة اقتصادية تستوفي معايير الاختيار وتقدم عرضاً استرشادياً مطابقاً للمواصفات.

"٧- "المزاد الإلكتروني" عملية تكرارية تتم باستخدام جهاز إلكتروني لعرض الأسعار الجديدة، منقحة تنازلياً و/أو القيم الجديدة فيما يتعلق ببعض عناصر العطاءات وتنفذ بعد تقييم أولي كامل للعطاءات بما يتيح تصنيفها باستخدام أساليب تقييم آلية."

(18) نظام الاشتراء الإلكتروني لوكالة المشتريات العمومية الألبانية. متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://www.app.gov.al>

يوجد لديه سوى قدر محدود من البنى التحتية في مجال تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات ومن المعرفة باستخدام الحاسوب وحيث حُددت مكافحة الفساد، بما في ذلك الفساد في مجال الاشتراء العمومي، كإحدى الأولويات.

٤١ - ففي عام ٢٠٠٧، طُبقت في ألبانيا تدابير لتوسيع دائرة نشر المعلومات ذات الصلة بعمليات الاشتراء، من قبيل الإعلان عن المناقصات العمومية في بوابة وحيدة على الإنترنت وإتاحة التنزيل المجاني للوثائق ذات الصلة. ويوجب القانون الألباني بأن تنفذ إلكترونياً جميع عمليات الاشتراء العمومي، سواء على المستوى المركزي أو المحلي، التي تزيد قيمتها على ٣ آلاف يورو اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩.

٤٢ - وتشمل خطوات الاشتراء المنفذة إلكترونياً الإعلان عن المناقصات، وتقديم العروض ونشر إشعارات الإرساء أو الإلغاء. وعلاوة على ذلك، تتاح معلومات عامة بشأن التشريعات واللوائح والوثائق الاعتيادية الخاصة بتقديم العطاءات وأدلة الاشتراء ضمن بوابة اشتراء مركزية.

٤٣ - وقد أتاح نظام الاشتراء الإلكتروني الألباني انخفاضاً يصل إلى نحو ١٥ في المائة من تكلفة إجراءات المناقصات في عام ٢٠٠٩، وزيادة في متوسط عدد المؤسسات الاقتصادية المشاركة في إجراءات المناقصات من ٢.٣ لكل مناقصة في عام ٢٠٠٥ إلى ٧.٧ في عام ٢٠٠٩.^(١٩)

٤٤ - وعلاوة على ذلك، أسهم تطبيق هذا النظام فيما يبدو مساهمةً فعّلية في زيادة استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من جانب أصحاب المؤسسات الاقتصادية. وتؤكد عمليات التقييم الخارجية ارتفاع رضا العملاء وتناقص الشكاوى بعد التحول إلى النظام الإلكتروني.^(٢٠)

(19) مصدر البيانات الخاصة بنظام الاشتراء الإلكتروني الألباني هو العرض الإيضاحي الذي قدّمه بجارين ماركو تحت عنوان "النظام الإلكتروني للاشتراء الحكومي في ألبانيا، ثورة وتطور" خلال حفل توزيع الجوائز والملتقى اللذين نظما بمناسبة يوم الأمم المتحدة للخدمة العامة في عام ٢٠١٠، برشلونة، ٢١-٢٣ حزيران/يونيه ٢٠١٠.

(20) Sigma, Albania Public Procurement System Assessment, May 2009, p.9

واو- اعتبارات تتعلق بتنفيذ نُظم الاشتراء الإلكتروني

٤٥ - استنادا إلى اعتبارات وتوقعات متصلة بما هو معروض أعلاه، جرت محاولات كثيرة لتطبيق نُظم الاشتراء الإلكتروني في كل منطقة من مناطق العالم. بيد أن درجات النجاح الذي أحرزته تلك المبادرات اتسمت بدرجة كبيرة من التفاوت. وكما ذُكر أعلاه، كثيرا ما اعتبرت أمور، مثل توفر البنى التحتية الكافية في مجال تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات ومتوسط المعرفة باستخدام الحاسوب، من العوامل ذات الأهمية الحاسمة. وكثيرا ما دُعي إلى اتباع نهج عملي يهدف الانتقال التدريجي إلى نظام شامل للمشتريات الإلكترونية. ومثل هذا النهج من شأنه أن يضمن استمرار الزخم في عملية الانتقال بالاستفادة من النجاح في تنفيذ الخطوات الوسيطة، وقد ييسر تقديم التدريب المناسب للعاملين. وتشير تجارب أخرى إلى أهمية صرامة التزام الشركات وتواصل الدعم من الإدارة العليا على مدار مراحل التنفيذ.

٤٦ - كما أوصي بتجنُّب الحلول ذات المقتضيات التقنية غير المناسبة مع واقع الحياة الاقتصادية وتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات في كل بلد مما قد يؤدي إلى تحميل الجهة المشترية والمؤسسات الاقتصادية تكاليف باهظة. ويبدو أن اعتماد نهج محايد تكنولوجيا هو أيضا من العناصر المهمة إلى جانب اعتماد تشريعات تمكينية بشأن استخدام الاتصالات الإلكترونية التي لا يقتصر نطاقها على مجال الاشتراء العمومي.