TRANSPARENCY INTERNATIONAL
the global coalition against corruption

مواثيق النزاهة في المشتريات العامة

دليل تطبيقي

الشفافية الدولية منظمة مجتمع مدني عالمية تقود المجابهة ضد الفساد. من خلال أكثر من ٩٠ فرعاً حول العالم وسكرتاريا دولية في برلين، ألمانيا، نقوم بالتوعية حول الآثار المدمرة للفساد ونعمل مع شركاء في الحكومة، وقطاع الأعمال، والمجتمع المدني لتطوير وتنفيذ إجراءات فعّالة لمعالجة الفساد.

هذا الدليل مبني على نشرة سابقة أنتجت بالشراكة بين الشفافية الدولية وشبكة النزاهة في المياه لإرشاد المسؤولين الحكوميين في تطبيق مواثيق النزاهة في قطاع المياه. وقد استفاد هذا الدليل من تحديثات قامت بها فروع وطنية للشفافية الدولية وحررها جون وورنز لإنتاج وثيقة محايدة لا تخص قطاع معين.

كتب النسخة الأصلية من الدليل خوانيتا أولايا بتكليف من شبكة النزاهة في المياه والشفافية الدولية. نتقدم بالشكر إلى مارسيلا روزو لدورها المركزي في الإشراف العام على إنتاج الدليل، وكذلك إلى دونال أوليري، زايكل ويهن، وإريك نيلسن، تيون باستميجر لمداخلاتهم وتعليقاتهم. وشكرنا موصول كذلك إلى جميع أعضاء شبكة النزاهة في المياه والفروع الوطنية للشفافية الدولية الذين ساعدوا وقدموا تعليقات على المسودات، وتحديداً باتريك أبويا، وفريدريكو أرينوسو، وبرونوين بست، وسيسيليا بلوندت، وفريدريكو بوهيم، وبرتراند كوميت، وفوتين إكه، وأندوني جويبورو دي هابيك، وكريستيان همبورغ، وديفد كاتوسابي، وموسس ماسندي، ومارك بيمان، وكوينتليانو فالنتي. والمزيد من الشكر إلى كل من رامان كور، وإلكساندرا مالمكفست، وجورج نيومان، ومارك أورتيز، وبيرك أوتو، وتوماس كوين، ومايكل سيدويل من طواقم سكرتاريا الشفافية الدولية وسكرتاريا شبكة النزاهة في المياه على دعمهم، وكذلك إلى ستيفاني ديبير على تحرير الدليل.

ونحن شاكرون كذلك إلى الشفافية المكسيكية، وتحديداً مونيكا جابريلا راميزر، وإدواردو بوهوركيز، وميشيل دي كامبو، وباولا سيبولفيدا، وإلى مايكل فيهين من الشفافية الدولية - ألمانيا، وإلى جوتفريد إيجرز ومانفرد كورجن من فلوغافن برلين شونيفيلد لمساعدتهم وإسهاماتهم في دراسات الحالة الرئيسية، وإلى جميع الخبراء والمسؤولين الذين أسهموا بوقتهم وبصيرتهم خلال المقابلات التي استخدمت في هذه الوثيقة.

وأخيراً، تقديرنا المخلص وإعجابنا بجميع الناس وبفروع الشفافية الدولية حول العالم لعملهم القيّم في هذا الميدان وللدروس التي تم تسجيلها في هذا الدليل.

www.transparency.org
ISBN: 2-50-943497-3-978
©2011 منظمة الشفافيّة الدوليّة. جميع الحقوق محفوظة.
100% ورق مُعاد تصنيعه
Design: Lemke-Mahdavi Kommunikationsdesign, Berlin
Cover photo: © istockphoto.com/Cody Johnson ©

لقد تم بذل كل جهد مستطاع للتحقق من دقة المعلومات التي يحتويها هذا التقرير. حسب اعتقادنا فإن كل المعلومات صحيحة كما في اكتوبر/تشرين الاول 2013. ولكن الشفافية الدولية لا تتحمل مسؤولية تبعات استخدامها لأغراض أخرى أو في سياقات أخرى.

مواثيق النزاهة في المشتريات العامة

دليل تطبيقي

"هذه النشرة دليل عملي سهل الاستخدام لتعريف المسؤولين الحكوميين المسؤولين عن عمليات المشتريات الحكومية على ميثاق النزاهة وتزويدهم بأدوات وأفكار لتطبيقه"

المحتويات

الملخص التنفيذي 7

مقدمة ومعلومات أساسية

1. مقدمة 14
2. حول هذا الدليل 14
3. الفساد في المقاولات العامة 16
   - 1.3 ما هي المشكلة وما هي التكاليف؟ 16
   - 2.3 مخاطر الفساد في المشاريع الكبيرة والصغيرة 18
   - 3.3 مخاطر الفساد ومظاهره في مختلف مراحل عملية المقاولة 19
4. متطلبات الوصول إلى المعلومات: البنية التحتية المثالية لضمان الشفافية 22

ميثاق النزاهة

1. ما هو ميثاق النزاهة؟ وما فائدته؟ 25
2. ما هي مزايا وعيوب تنفيذ مواثيق النزاهة؟ 27
3. ما الذي لا تستطيع مواثيق النزاهة أن تحققه؟ ومتى تكون غير مناسبة؟ 28
4. ما هي الحالات والأوقات التي يُفضَّل فيها تطبيق مواثيق النزاهة؟ 28
5. ما هي تكلفة مواثيق النزاهة؟ وكيف يمكن تمويلها في الدول النامية؟ 33

تصميم ميثاق النزاهة

1. الاستعداد وتحديد نطاق ميثاق النزاهة 36
   - 1.1 هل ينبغي أن يكون التوقيع إلزامياً أم طوعياً؟ 37
   - 1.2 هل ينبغي أن يكون المحتوى إلزامياً أم طوعياً؟ 37
2. ما هي الأشكال التي يمكن أن تكون عليها مواثيق النزاهة؟ 39
3. مِمَّ تتكون مواثيق النزاهة؟ ما العناصر التي ينبغي إدراجها؟ 39
4. كيفية كسب التأييد؟ 46
   - 1.4 كسب تأييد الهيئات الحكومية وموظفيها وأصحاب المصلحة الآخرين لميثاق النزاهة 46
   - 2.4 الاعتراضات الشائعة وكيفية معالجتها 47
5. كيفية وضع ميزانية لميثاق النزاهة؟ 49
6. الجوانب القانونية الأساسية لوثيقة النزاهة 49

المحتويات

تنفيذ ميثاق النزاهة

1. ما المطلوب عمله لتنفيذ مواثيق النزاهة؟ 52
1.1 ترتيبات التنفيذ 52
2.1 متطلبات التنفيذ 54
3.1 ما هو (أو ماذا يمكن أن يكون) دور مختلف أصحاب المصلحة 56
4.1 الاتصالات والمعلومات في التنفيذ الناجح لمواثيق النزاهة 57
2. الأنشطة الواجب تنفيذها قبل عملية تقديم العطاءات 58
1.2 خلال مراحل وضع السياسات وتقييم الخيارات وتقييم الاحتياجات 58
2.2 خلال مرحلة الإعداد ومرحلة التحضير لعملية المقاولة 59
3. الأنشطة المصاحبة لعملية تقديم العطاءات 61
1.3 توقيع ميثاق النزاهة 61
2.3 الأنشطة الأخرى المصاحبة لعملية تقديم العطاءات 62
4. الأنشطة التالية لعملية تقديم العطاءات 65
1.4 ما هي المدة المناسبة لتنفيذ مواثيق النزاهة وما هي مراحل دورة المشروع التي يغطيها الميثاق؟ 65
2.4 أوامر تغيير وإعادة التفاوض على العقد 66
3.4 ما العمل عند حدوث الفساد، أو الاشتباه في حدوثه، أثناء التنفيذ أو بعده؟ 66

هـ. نظام المراقبة

1. ما هي مهام المراقب؟ 69
2. ما هي المتطلبات الرئيسية الواجب توافرها في المراقب الجيد؟ 71
3. ما هي أنواع المراقبين ونظم المراقبة التي يمكن استخدامها؟ 73
1.3 مؤسسة/منظمة أو فرد 73
2.3 هيئة خاصة أو حكومية أو غير حكومية 74
3.3) مراقبون وطنيون أم دوليون 74
4. كيفية اختيار المراقب الجيد؟ 75
1.4 المساءلة والشفافية في عملية الاختيار 75
2.4 خضوع المراقب للمساءلة 76
3.4 دور المراقب فيما يتعلق بالمواطنين والمجتمع المدني 77
5. اتفاقية المراقبة 77
1.5 أطراف الاتفاقية 77
2.5 عناصر اتفاقية المراقبة 80
3.5 توفير الحماية للمراقب 81
4.5 متي ينسحب المراقب أو المنظمة غير الحكومية المضطلعة بدور المنفذ الرئيسي من ميثاق النزاهة؟ 81
6. كيف يتصرف المراقب في حالة حدوث فساد أو الاشتباه في حدوثه؟ 82
7. وصول المراقب إلى المعلومات وحفاظه على سريتها 82

المحتويات

و. أثر ميثاق النزاهة وتشخيص المشاكل وحلها

1. ما هو النجاح؟ 85
1.1 الأثر الذي يمكن أن يُحدِثه ميثاق النزاهة 85
2.1 إعلان النجاح 86
2. المخاطر والمشاكل المحتملة 86
1.2 تضارب المصالح 86
2.2 إدارة المعلومات العامة 86
3.2 تزيين الواجهة 86
4.2 معالجة عزوف مقدمي العطاءات 86

الهوامش 88

الملحقات 89
1. الترجمة العربية لميثاق النزاهة المستخدم في مطار برلين 90
2. ترجمة إقرار النزاهة أحادي الجانب المستخدم في لايسكا بالمكسيك 94
3. نموذج لعقد مراقبة 95
4. دراسة حالة: تنفيذ ميثاق النزاهة في مشروعي إل كاجون ولايسكا في المكسيك 98
5. دراسة حالة: تنفيذ ميثاق النزاهة في مشروع مطار برلين 106
6. نماذج لمذكرات تفاهم 111

أطر دراسة الحالة

(دراسات الحالة الأساسية الخاصة بـ لايسكا وإل كاجون ومطار برلين)

إطار الحالة 1: كيف ظهرت مواثيق النزاهة في مشروعي إل كاجون ولايسكا 17
إطار الحالة 2: المشاريع الكبيرة والصغيرة في التجربة المكسيكية 19
إطار الحالة 3: الكيفية التي أمكن بها إدماج ميثاق النزاهة في مشروع مطار برلين 26
إطار الحالة 4: استراتيجية التنفيذ ومزايا ميثاق النزاهة في مطار برلين 28
إطار الحالة 5: مراحل التعاقد التي أشرف عليها المراقب في التجربة المكسيكية وفي مطار برلين 30
إطار الحالة 6: تكلفة وتمويل مواثيق النزاهة المكسيكية في إل كاجون ولايسكا 34
إطار الحالة 7: أيكون التوقيع إلزامياً أم طوعياً؟ 38
إطار الحالة 8: أيكون المحتوى إلزامياً أم طوعياً؟ 38
إطار الحالة 9: الشكل الذي يتخذه ميثاق النزاهة 38
إطار الحالة 10: العقوبات 43
إطار الحالة 11: آليات تسوية المنازعات وعملية فرض العقوبات 44
إطار الحالة 12: المخاوف الأولية 47
إطار الحالة 13: من هي الأطراف المشاركة في مشروعيّ إل كاجون ولايسكا 55
إطار الحالة 14: من هي الأطراف المشاركة في تنفيذ ميثاق نزاهة مطار برلين 55
إطار الحالة 15: الحكومة الاتحادية بصفتها الممول: الشاهد الاجتماعي واستعمال الأموال الاتحادية في المكسيك 56
إطار الحالة 16: كيف تعلن مؤسسة الشفافية المكسيكية المعلومات 58
إطار الحالة 17: كيف تقدّم شركة فلوغافن برلين شونيفيلد ميثاق نزاهة مطار برلين 58
إطار الحالة 18: الآليات الأخرى المستخدمة في مشروع إل كاجون لتجميع معلومات عن مخاطر الفساد 61
إطار الحالة 19: الامتناع عن توقيع ميثاق النزاهة 61
إطار الحالة 20: المساواة في المعاملة لمقدمي العطاءات في مشروع برلين 62
إطار الحالة 21: إجراءات إضافية لحماية عملية الإرساء 62
إطار الحالة 22: عملية التعاقد في مشروعي إل كاجون ولايسكا 62
إطار الحالة 23: مزاعم بمخالفات محتملة في مشروع إل كاجون 65
إطار الحالة 24: مراقبة التنفيذ في مشروع مطار برلين 67
إطار الحالة 25: أنشطة المراقب في التجربة المكسيكية 70
إطار الحالة 26: المراقبون يضيفون القيمة 70
إطار الحالة 27: استقلالية المراقب 70
إطار الحالة 28: ملف المراقب في إل كاجون ولايسكا 72
إطار الحالة 29: مفاتيح النجاح في دور المراقب 75
إطار الحالة 30: اختيار المراقب 75
إطار الحالة 31: مساءلة المراقب في التجربة المكسيكية 76
إطار الحالة 32: كيف تبدأ مؤسسة الشفافية المكسيكية دورها كمراقب ومنفذ؟ 79
إطار الحالة 33: تنظيم دور الشاهد الاجتماعي في المكسيك: قرارات ديسمبر/كانون الأول 2004 ومايو/أيار 2009 79
إطار الحالة 34: حماية استقلالية المراقب في التجربة المكسيكية 82
إطار الحالة 35: التجربة المكسيكية مع الانسحاب 82
إطار الحالة 36: الإجراءات المتبعة في حال الاشتباه في وجود فساد أو تبين وجوده 82

الأمثلة الإضافية

المثال 1: مشروع توفير المياه لمدينة كراتشي الكبرى: من الجُدي البدء في مرحلة مبكرة من دورة المشروع 30
المثال 2: تكاليف مواثيق النزاهة حسب التجربة 34
المثال 3: عقوبات مبتكرة في مواثيق النزاهة في كولومبيا 43
المثال 4: آليات تسوية المنازعات في حالات أخرى 44
المثال 5: مواثيق النزاهة المنظورة أمام المحاكم 50
المثال 6: المبادرة والالتزام في مواثيق النزاهة 56
المثال 7: طرق أخرى لتيسير المشاركة والمساءلة والانخراط 61
المثال 8: دور فرع منظمة الشفافية الدولية بباكستان في مراجعة وثائق العطاء 61
المثال 9: عدم الالتزام: مشروع بيرو لإمدادات المياه والصرف الصحي في هوانكافيليكا 62
المثال 10: إعادة التفاوض علناً على العقود: تجربة "بودر تشيودادانو" في مورون بالأرجنتين 67
المثال 11: تجارب انسحاب فروع منظمة الشفافية الدولية 72

المخت

CFE Comisión Federal de Electricidad: الاختصار الإسباني لـ "اللجنة الاتحادية للكهرباء في المكسيك"

FBS Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH: الاختصار الألماني لـ "فلوغافن برلين شونيفيلد"

IP Integrity Pact ميثاق النزاهة

MDG Millennium Development Goals أهداف الألفية التنموية

MoU Memorandum of Understanding مذكرة تفاهم

NGO Non-governmental organisation منظمة غير حكومية

SFP Secretaría de la Función Pública هيئة الإدارة العامة في المكسيك

SW Social witness شاهد اجتماعي

TI-D Transparency Deutschland فرع الشفافية الدولية في ألمانيا

TI Transparency International الشفافية الدولية

TM Transparencia Mexicana مؤسسة الشفافية المكسيكية (فرع الشفافية الدولية في المكسيك)

UDI Unilateral declaration of Integrity إعلان نزاهة أحادي الجانب

الملخص التنفيذي

"مواثيق النزاهة أداة قيّمة لضمان الصالح العام، وبناء الثقة العامة، والمساعدة في ضمان نجاح المشروع وتوفير الأموال. تضع هذه النشرة هذه الأداة في أيدي أي مسؤول يسعى نحو أفضل مخرج لعقد حكومي معيّن."

© istockphoto.com/jkitan

مواثيق النزاهة في المشتريات العامة

يعتبر ميثاق النزاهة (Integrity Pact) أداة قوية من إعداد الشفافية الدولية (TI) لمساعدة الحكومات ومؤسسات الأعمال ومنظمات المجتمع المدني على مكافحة الفساد في مجال المقاولات العامة (Public Contracting). يتكون من عملية تشتمل على اتفاق بين الحكومة أو الهيئة الحكومية ("السلطة") وجميع مقدمي العطاءات لمناقصات عقود القطاع العام، مع تحديد الحقوق والالتزامات المترتبة، ومفادها ألا يدفع أي طرف رشاوى أو يعرض أو يطالب أو يقبل برشاوى، وألا يتواطأ مقدمو العطاءات مع المنافسين من أجل إرساء العقد، أو رشوة ممثلي السلطة أثناء تنفيذ العقد. يقوم مراقب مستقل بالإشراف على تنفيذ ميثاق النزاهة ويضمن محافظة جميع الأطراف على التزاماتها بموجب ميثاق النزاهة، بما يوفر الشفافية والإشراف الذي لا غنى عنه لجميع الأطراف المعنية في عملية التعاقد، من السلطة إلى الجمهور.

يوضّح ميثاق النزاهة قواعد اللعبة لمقدمي العطاءات، ويؤسس للتنافس العادل من خلال تمكين الشركات من الامتناع عن الرشوة، بواسطة توفير الضمانات لها بأن المنافسين لها سوف يمتنعون بدورهم عن الرشوة، وأن إجراءات المشتريات الحكومية وتلك المتعلقة بالخصخصة وبهيئات منح التراخيص سوف تلتزم بمنع الفساد (ويشمل هذا الابتزاز) من قِبل مسؤوليها، وضمان اتباع إجراءات شفافة. مواثيق النزاهة هي بمثابة عقود مُلزمة قانوناً، وخرقها يؤدي إلى جملة من العقوبات المتناسبة، منها خسارة العقد وفسخه، والتعويض المالي، والمنع من تقديم عطاءات في المستقبل. هذه الإجراءات تُعد بمثابة عوامل قوية تثبط السلوك الفاسد، وتضمن ألا تكون مواثيق النزاهة محض تعبير عن النية الحسنة؛ إنما لكي تمكّن الحكومات من تقليص الكلفة المرتفعة والأثر التشويهي للفساد على عملية إجراءات المشتريات الحكومية والخصخصة ومنح التراخيص، وتسليم خدمات أفضل للمواطنين.

من خلال دليل تنفيذ ميثاق النزاهة هذا، تهدف الشفافية الدولية إلى مساعدة قادة وزعماء الحكومات في شتى أنحاء العالم، المصممين على التغلب على الفساد في المقاولات العامة. هذا الدليل هو دليل عملي تطبيقي يهدف إلى تعريف المسؤولين الحكوميين الذين يتولون عمليات وإجراءات المشتريات الحكومية على ميثاق النزاهة، ويهدف إلى إمدادهم بأدوات وأفكار من أجل تطبيقه.

مواثيق النزاهة تسهم بالنجاح في مجال المقاولات العامة

التطبيق الناجح لميثاق النزاهة يعني أن تتم عملية التعاقد بشكل نزيه وخاضع للمساءلة، بمنأى عن الفساد وأي تأخير بسبب مشكلات وارتباكات ونقص الشفافية، مع تحقق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والتنموية للمشروع، أو على الأقل عدم عرقلتها جراء الفساد. وكأثر جانبي، فإن الثقة في الحكومة والمسؤولين الحكوميين من شأنها أن تزيد، وأن تحسّن سمعة جميع المشاركين في العملية. إذا وقع فساد، يتم كشفه وإزاحته عن العملية. عندما تتوصل الأدوات المصممة للتعرف على الفساد - على شاكلة مواثيق النزاهة - إلى تحديده فهذا يعني أن هذه المواثيق تؤدي مهامها بفعالية.

فضلاً عن أن ميثاق النزاهة يعين الحكومات على حشد الدعم الجماهيري لإجراءات الشراء العامة التي تتخذها، وكذا برامج الخصخصة ومنح التراخيص، ويساعد في تفادي الكلفة الباهظة المدفوعة من حساب الثقة والسمعة، بسبب الفساد في المشروعات شديدة الحساسية. وإلى جانب الأثر الفردي على عملية التعاقد ذاتها، فإن ميثاق النزاهة يهدف أيضاً إلى بناء الثقة في عملية صنع القرار الحكومي، وإلى دعم مناخ استثمار أفضل، وإلى تمكين المسؤولين الحكوميين من كبح جماح الفساد وحماية عملهم الجيد في المشاريع المعقدة، وإلى تمكين المجتمع المدني من الإسهام في نزاهة عمليات الشراء الحكومية. تساعد مواثيق النزاهة على زيادة مردود وفعالية الموارد في حال استعمال الأموال الاتحادية (الفيدرالية) أو الوطنية في مشاريع محلية، أو في حال استخدام موارد المعونات الخارجية.

كما تمكّن مواثيق النزاهة من تنفيذ المعايير الخاضعة للقانون المرغوبة دون عبء الإصلاحات القانونية الإضافية، وتقلص من التنازع وانعدام الثقة، وتوفر قناة لإدارة الشقاق والمعارضة. من خلال الاستعانة بمراقب مستقل، تساعد مواثيق النزاهة في ضمان مصداقية ومشروعية عملية التعاقد، وتوفر لجميع الأطراف المعنية إشرافاً يمكن أن يحرموا منه لولا وجود المراقب. كما تطمئن السلطة وجميع المشاركين إلى نزاهة العملية، وتساعد على عزلها عن الضغوط السياسية.

إضافة إلى الالتزام بعدم الضلوع في عمليات رشوة أو ابتزاز، فإن ميثاق النزاهة قد يشتمل على التزامات أخرى، مثل مطلب بكشف مقدمي العطاءات عن جميع العمولات والنفقات الشبيهة التي دفعوها لأي شخص على صلة بالعقد، أو أن يتبنى المسؤولون الحكوميون المشاركون في عملية التعاقد مدونات سلوك تتسق مع ميثاق النزاهة. يكرس ميثاق النزاهة لآلية مراقبة وعملية، مصحوبة بعقوبات، لكشف ما يقع من مخالفات وانتهاكات. تتراوح العقوبات المفروضة على مقدمي العطاءات من فقدان العقد أو الحرمان منه، إلى فسخ المناقصة أو اتفاق أداء العقد، إلى تحمل مسؤولية التعويض عن الأضرار، إلى المنع من التعاقد مستقبلاً. يجب إنزال عقوبات جنائية أو مدنية أو تأديبية بحق الموظفين الحكوميين المتورطين.

أظهرت عملية ميثاق النزاهة وإجراءاته نفسها بأنها قابلة للتكيف مع مختلف السياقات القانونية، وأنها مرنة في التطبيق. منذ انطلاق ميثاق النزاهة، استخدم في أكثر من 15 دولة في شتى أنحاء العالم. ولكونها بالأساس أداة تعاونية، فهي مبنية على الثقة والدعم وبالتالي فإنها أداة بنّاءة. كما تشدد مواثيق النزاهة على الوقاية، ولذلك ليس لها ذات الآثار الجانبية المترتبة على أدوات السيطرة على الفساد الأخرى، التي عادة ما تولّد الخوف وعدم الثقة. تساعد مواثيق النزاهة في نمو المشاريع. إنها ليست غاية في حد ذاتها، إنما هي وسيلة لدعم إتمام المشاريع على نحو ملائم، وهو أمر بالغ الأهمية على مسار التنمية والوفاء بالاحتياجات الأساسية في المجتمع.

تصميم وتنفيذ ميثاق النزاهة

التصميم

التصميم يساعد الدليل المستخدمين على اختيار إجراءات المشروع والتعاقد التي يجب أن ينطبق عليها ميثاق النزاهة، باستخدام معايير من قبيل مردود المشروع والمرحلة التي بلغتها عمليات التعاقد. قد يكون ميثاق النزاهة ملائماً أثناء بعض مراحل المشروع أو جميعها. في الظروف المثلى يجب أن ينطبق على كامل أنشطة المشروع وأن يغطي جميع المراحل في كل عملية من عمليات التعاقد. وفي الحد الأدنى، يجب أن يبدأ تطبيق ميثاق النزاهة أثناء مرحلة ما قبل طرح المناقصة في إطار عملية التعاقد، ويستمر حتى توقيع العقد.

من مزايا ميثاق النزاهة الأساسية أنه أداة قابلة للتنفيذ ضمن اختصاصات وسلطة مسؤولي وهيئات التعاقد الاعتيادية، بدعم من المجتمع المدني (منظمة غير حكومية واحدة أو أكثر). كانت تجربة فروع الشفافية الدولية مع تنفيذ مواثيق النزاهة متنوعة ومتباينة للغاية، وهي في حالة تطور مستمر. يتم الترتيب لتوزيع المسؤوليات بين السلطة ومنظمة المجتمع المدني المُنفذة بين الطرفين في كل ميثاق نزاهة جديد. من ثم فليس من الممكن أو المُفضل عرض صيغة ثابتة لتنفيذ ميثاق النزاهة. تعد هذه العملية دائماً تجربة تعلم مستمرة في حد ذاتها ولا يوجد وصفة صالحة لجميع الحالات تُنسخ من تجربة إلى أخرى. لهذا السبب، يضمّ هذا الدليل كل شيء يحتاج المستخدمون معرفته من أجل صياغة ميثاق نزاهة لأي مشروع محدد. ما القالب الذي يجب أن يتخذه ميثاق النزاهة؟ هل يجب أن يكون التوقيع إلزامياً أم طوعياً؟ هل يكون محتواه إلزامياً أم طوعياً؟ يوفر الدليل إرشاداً خطوة بخطوة، قبل وأثناء وبعد عملية فتح الباب للعطاءات.

وبما يتسق مع النهج العملي للدليل ، فإنه يشير إلى دراستي حالة أساسيتين: حالة مواثيق النزاهة المُطبقة في مشاريع إل كاجون ولا يسكا لتوليد الكهرباء في المكسيك، وميثاق النزاهة المستخدم في توسعة مطار شونيفيلد في برلين (معروف أيضاً بمسمى مشروع مطار برلين براندنبرغ الدولي).

يسير الدليل مع المستخدمين عبر مختلف الشروط اللازمة لنجاح تصميم وإعداد وتنفيذ ميثاق النزاهة. ومن بين الشروط الأساسية هنا ما يلي:

- توفر الإرادة السياسية لدى السلطة لاستخدام هذه الأداة بكامل مداها من أجل تقليص الفساد وتعزيز الصدق والنزاهة في المقاولات الحكومية.

- ضمان الأمور الأساسية بالشكل السليم: الشفافية القصوى في كل خطوة سابقة على العقد وأثناء تنفيذه، وتوفير عملية تعاقد ملائمة جيدة التصميم.

- استخدام نظام مراقبة مستقل يتحقق من الوفاء بكل التزام يرد في ميثاق النزاهة ويمارس الصلاحيات المتفق عليها في ميثاق النزاهة فيما يخص عملية المناقصة وتنفيذ العقد.

- إشراك مختلف الأطراف المعنية: للمجتمع المدني دور مهم يلعبه في دعم تنفيذ الحكومات لمواثيق النزاهة. رغم أن الديناميات تتباين من سياق إلى آخر، فإن منظمات المجتمع المدني تعد مصدر خبرة ومشروعية ومصداقية واستقلالية. ومن الأهمية بمكان ضمان التوزيع المعقول للمسؤوليات بين السلطة ومنظمة المجتمع المدني (أو المنظمة غير الحكومية) التي تعمل معها السلطة.

من المهم تأمين الدعم العام لميثاق النزاهة من جميع الأطراف المعنية - وفهم أسباب تشككهم حوله. يكمن الأساس وراء كسب الدعم في التعاطي مع هذين البعدين. ربما تنشأ الحاجة إلى التعاطي مع الاعتراضات، من قبيل المخاوف من التأخير أو الإضافة إلى تعقيد المشروع. يتم التعامل مع أغلب الاعتراضات بالشكل الملائم من خلال معلومات تُقدم في وقتها حول ميثاق النزاهة وآثاره. يُظهر الدليل كيفية كسب الدعم لميثاق النزاهة، مع التشديد على أهمية الاتصالات الجيدة حول المشروع وميثاق النزاهة نفسه، على امتداد العملية بأسرها.

التنفيذ

لابد من دعم التنفيذ باستراتيجية اتصالات متكاملة: يجب أن يفهم مقدمو العطاءات ومقدمو العطاءات المحتملون والمقاولون والمقاولون من الباطن حقوقهم ومسؤولياتهم بموجب ميثاق النزاهة. كما ينبغي أن يفهم المنظمون وهيئات الرقابة الحكومية وغيرها من الأجهزة الحكومية ميثاق النزاهة وكيف يؤدي عمله حتى يوفروا الدعم ويشاركوا فيه. وينبغي أن يعرف المواطنون (الجمهور) بشكل عام والمجتمعات السكانية المعنية بالمشروع، بوجود ميثاق نزاهة مُطبق، وكيف يعمل، وما هي آليات المشاركة التي يوفرها وكيف يمكن استخدامها. يمكن أن تلعب منظمات المجتمع المدني أدواراً عدّة في تنفيذ ميثاق النزاهة: كطرف مبادر بتوفير الميثاق، أو مُيسر للعملية، أو أن تكون أطرافاً قائدة للتنفيذ أو كمراقبين. على الأقل، هذه المنظمات ضرورية لتوفير قنوات للمساءلة، تمتد بين المراقب والجمهور.

كما يتطلب التنفيذ وجود القدرات، والموارد، وروح القيادة، والالتزام والمصداقية، وكذا القدرة على لم شمل مختلف الأطراف. يمكن لجملة من الفاعلين دعم تنفيذ ميثاق النزاهة، وتعزيزه وتعريف الأطراف به، مثل الأجهزة الحكومية الأخرى، والجمعيات الممثلة لمختلف الصناعات، ومنظمات المجتمع المدني والمانحين والمنظمات متعددة الأطراف.

أثناء تنفيذ ميثاق النزاهة، فإن السلطة (بدعم من منظمة المجتمع المدني) تضمن تنفيذ جميع الأنشطة المنظورة ضمن عملية ميثاق النزاهة على أرض الواقع: اختيار المشروع وعمليات التعاقد التي يُنفذ من خلالها، تصميم عملية ميثاق النزاهة بناء على الأهداف والظروف، اختيار ترتيبات التنفيذ، اختيار المراقب، وبدء تنفيذ ميثاق النزاهة - ما إن يصبح جاهزاً - على مختلف مراحل التعاقد. تشير تجربة الشفافية الدولية إلى أن مراحل ما قبل وما بعد طرح المناقصات تتضمن مخاطر فساد عالية، يتم إهمالها في أغلب الأحيان، لذا فإنه من المهم جداً أن تشتمل عملية تنفيذ ميثاق النزاهة على هذه المراحل، وأن تتواجد منذ مرحلة مبكرة إجراءات لضمان الشفافية والمساءلة لعملية التعاقد.

المراقب المستقل

يعد نظام المراقبة ودور المراقب أمران مهمان للغاية من أجل نجاح ميثاق النزاهة. دون نظام للمراقبة فإن مزايا ميثاق النزاهة قد لا تتحقق عملياً. المهمة الأساسية للمراقب المستقل هي ضمان تنفيذ ميثاق النزاهة والوفاء بالتزامات مقدمي العطاءات والسلطة الواردة في الميثاق (بمعنى عدم وقوع مخالفات لميثاق النزاهة). من ثم فإن المراقب هو مصدر المصداقية والاطمئنأن لكلٍ من السلطة ومقدمي العطاءات، إلى أن العملية تمضي قدماً بحسب ما هو مُتفق عليه. كما أن المراقب يعد مصدر معلومات للجمهور، ويبني الثقة في أوساط المواطنين في إجراءات المشتريات/الشراء الحكومية.

يوضّح الدليل كيف يتم اختيار ودعم المراقب المستقل وكيف يمكن ضمان بقائه خاضعاً للمساءلة. يمكن الاستعانة بجملة من نظم المراقبة المختلفة: مؤسسة/منظمة أو فرد، جماعية أو فردية، خاصة أو حكومية أو غير حكومية، قطرية أو دولية. يتاح للمراقب الاطلاع على جميع المعلومات ذات الصلة بالعملية وينفذ جملة من الأنشطة منها:

- مراجعة وتقييم الوثائق: وثائق العطاءات، مقترحات مقدمي العطاءات، تقرير التقييم، تقارير المقاول والمراجع المحاسبي، من بين أمور أخرى.
- المشاركة في الاجتماعات ومنها جلسات الاستماع العامة.
- زيارة مواقع المشروع.
- التواصل مع السلطة والمنظمة غير الحكومية والجمهور طبقاً للشروط الواردة في اتفاق المراقبة.
- الإبلاغ بالنتائج التي يتوصل إليها (بما في ذلك الاشتباه في أعمال فساد) لأطراف ميثاق النزاهة، والسلطة، والمنظمة غير الحكومية، والجمهور.

كلفة مواثيق النزاهة

قد تتباين كلفة تنفيذ ميثاق النزاهة من حالة لأخرى بناء على الترتيبات الخاصة بالتنفيذ، والأنشطة المشمولة في العملية، ودرجة تعقيد إجراءات طرح المناقصات. بغض النظر عن السياق، فقد أظهرت التجربة أن كلفة مواثيق النزاهة تمثل نسبة ضئيلة للغاية من تكاليف المشروع، ويمكن تغطيتها من مصادر متنوعة: موارد السلطة ذاتها؛ أو إسهامات من المانحين أو مولي المشروع؛ أو الرسوم المسددة من مقدمي العطاءات، أو مزيج من كل هذه المصادر. لا يوجد رقم محدد، لكن في المتوسط، تكلف مواثيق النزاهة ما بين 50 ألف و200 ألف دولار أمريكي. على سبيل المثال، كلّف ميثاق النزاهة الخاصة بسد لا يسكا المكسيكي لتوليد الكهرباء ما يُقدر بـ 68 ألف دولار أمريكي - أي أقل من 0.01 في المائة من إجمالي كلفة المشروع التي بلغت 760 مليون دولار أمريكي.

كلفة "ما لم يحدث"

ليس ميثاق النزاهة بالأداة الكاملة بشكل جامع مانع: فليس من الممكن أبداً القول بأنه سيقضي على الفساد بنسبة 100 في المائة، ومن الواجب تنفيذ مناهج تكميلية من أجل تدعيم مردود ميثاق النزاهة، مثل التدخل الفعال من هيئات الرقابة والادّعاء دون إبطاء في حال وقوع مخالفات جنائية. إذا لم يتم إدارة ميثاق النزاهة بحرص، مثله في ذلك كأية آلية أخرى، فمن الممكن أن تتم إساءة استخدام ميثاق النزاهة وأن يتحول إلى مجرد حُلية تجميلية. التنفيذ الأقل من النموذجي لميثاق النزاهة قد يكون "جيداً" لكنه لا يؤدي إلى النتائج عينها، بما يقوض أثر الأداة ومردودها.

من الصعب قياس نتائج ومردود تنفيذ ميثاق النزاهة، في العادة، لأنه من الصعب الخروج بعلاقة سببية بين "ما تم إنجازه" و"ما لم يحدث". بيد أنه من الممكن رصد المردود من خلال بعض المؤشرات:

- تمّ المشروع على النحو المخطط له: تم فحص وثائق العطاءات، وحُفظت الاتفاقات التعاقدية ونُفذت، وتمّ المشروع بالكامل بشكل ناجح.
- كان المشروع عملية واضحة، وشفاف، وخاضع للمساءلة. تم إطلاع الجمهور على المعلومات، وكانت مشاركة الأطراف المعنية ممكنة وفعالة.
- تم تقليص المنازعات والشكاوى المتصلة بعملية تقديم العطاءات وتنفيذ العقد وأديرت بشكل ملائم.
- حدث انحسار ملحوظ في التكاليف أو الأسعار مقارنة بالميزانية الأصلية.
- يسّرت الاستراتيجية من تحسين الإجراءات والتدابير الخاصة بالمشروع أو الاضطلاع بإصلاحات استفادت منها المشاريع المستقبلية على المستويين التنظيمي والمؤسسي (القانوني).
- تم الكشف عن فساد وتم التصدي له، وتم توفير بعض النفقات بالنتيجة، أو تمت الحيلولة دون وقوع ضرر.

مواثيق النزاهة أداة لا غنى عنها من أجل ضمان الصالح العام وبناء الثقة بين الجمهور والمؤسسات الحكومية، وتساعد على ضمان نجاح المشاريع وتوفير الأموال. هذا الدليل يضع هذه الأداة بين يدي أي مسؤول يسعى لأفضل نتاج ممكن لأي عقد حكومي.

مقدمة ومعلومات أساسية

"يحدد ميثاق النزاهة الحقوق والواجبات من أن لا يقوم أي طرف بدفع، أو عرض، أو طلب، أو قبول الرشاوى، أو التآمر مع المنافسين من أجل الحصول على العقد، أو خلال القيام بتنفيذه"

© istockphoto.com/OGphoto

1 مقدمة

ميثاق النزاهة هو أداة وضعتها منظمة الشفافية الدولية لمساعدة الحكومات ومؤسسات الأعمال ومنظمات المجتمع المدني الملتزمة بمكافحة الفساد في مجال المقاولات العامة (Public Contracting) . وقد أُدخِلت تحسينات على هذه الأداة ونفذتها على الأرض العديد من فروع المنظمة المنتشرة حول العالم، في ما يزيد على 300 عملية مقاولات أشرف عليها مراقبون مستقلون في مجموعة واسعة من القطاعات.

يتكون ميثاق النزاهة من عملية تتضمن إبرام اتفاق بين حكومة أو هيئة مانحة للعقود وبين جميع مقدمي العطاءات المتنافسين على الفوز بإحدى مناقصات القطاع العام. ويحدد ميثاق النزاهة حقوقاً وواجبات تلزم الطرفين بعدم تقديم الرشاوى أو عرضها أو طلبها أو قبولها، وتلزم مقدمي العطاءات بعدم التواطؤ مع المنافسين للحصول على العقد أو في أثناء تنفيذه. إضافة إلى ذلك يمكن إدراج التزامات أخرى في الميثاق، مثل اشتراط أن يفصح مقدمو العطاءات عن كل ما دفعوه من عمولات ومصاريف مماثلة لأي شخص له صلة بالمناقصة، أو أن يتعهد الموظفون الحكوميون الذين لهم علاقة بالعملية بالتزامات أخلاقية تتفق مع ميثاق النزاهة. وينشئ الميثاق أيضاً نظاماً للمراقبة وعمليةً للكشف عن وجود مخالفات وفرض العقوبات في حال ثبوت أية مخالفات. وتتراوح العقوبات الموقعة على مقدمي العطاءات بين خسارة العقد أو الحرمان من الحصول عليه، ومصادرة تأمين دخول المناقصة أو خطاب ضمان حسن التنفيذ وتحمل المسؤولية عن الأضرار، وقد تصل إلى الحرمان من الحصول على أية عقود مشاريع مستقبلية. أما فيما يخص الموظفين الحكوميين فيجب اتخاذ إجراءات جنائية أو تأديبية بحقهم.

الغرض من هذا الدليل هو تعريف الموظفين المسؤولين عن عمليات المقاولة (الشراء) العامة بميثاق النزاهة وتزويدهم بأدوات وأفكار تساعدهم على تطبيقه. تسعى منظمة الشفافية الدولية، من خلال هذا الدليل، إلى مساعدة القادة والزعماء العاقدين العزم على محاربة الفساد في مجال المقاولات العامة حول العالم على تحقيق هذا الهدف داخل حكوماتهم.

2 حول هذا الدليل

هذا الدليل هو دليل عملي تطبيقي يتناول الأسئلة الأساسية التي يمكن أن تثار لدى المسؤولين الحكوميين الراغبين في تنفيذ ميثاق النزاهة، ومنها على سبيل المثال: ما هو ميثاق النزاهة؟ مَن يمكنه تنفيذ هذا الميثاق؟ ما هو المطلوب لتنفيذه؟ كيف يمكن اختيار نظام مثالي لمراقبة تنفيذه؟ ما هي تكلفة مواثيق النزاهة؟

لقد اتسمت التجارب التي مرت بها فروع منظمة الشفافية في تنفيذ مواثيق النزاهة بالتنوع الكبير والتطور المستمر. ولذلك لا يمكن تقديم وصفة ثابتة لتنفيذ هذه المواثيق، ولا يُحبَّذ ذلك. وإنما ينبغي للقارئ أن يضع نصب عينيه أن تنفيذ ميثاق النزاهة يمثل تجربة تَعلُّم في حد ذاته وأنه لا توجد وصفة واحدة تناسب الجميع ويمكن نقلها كما هي من سياق إلى آخر. ولهذا السبب يهدف هذا الدليل إلى تقديم عناصر تخضع للاجتهاد عند دراسة تنفيذ مواثيق النزاهة في حالات معينة وسياقات محددة.

ويتضمن هذا الدليل - تماشياً مع نهجه العملي - إشارات عديدة إلى دراستي حالة رئيسيتين هما: مواثيق النزاهة المطبَّقة في مشروعي توليد الكهرباء المائية في إل كاجونولا يسكا بالمكسيك، والميثاق المطبق في توسيع مطار شونيفيلد في برلين، ألمانيا.

خارطة طريق لتنفيذ ميثاق النزاهة واستخدام هذا الدليل

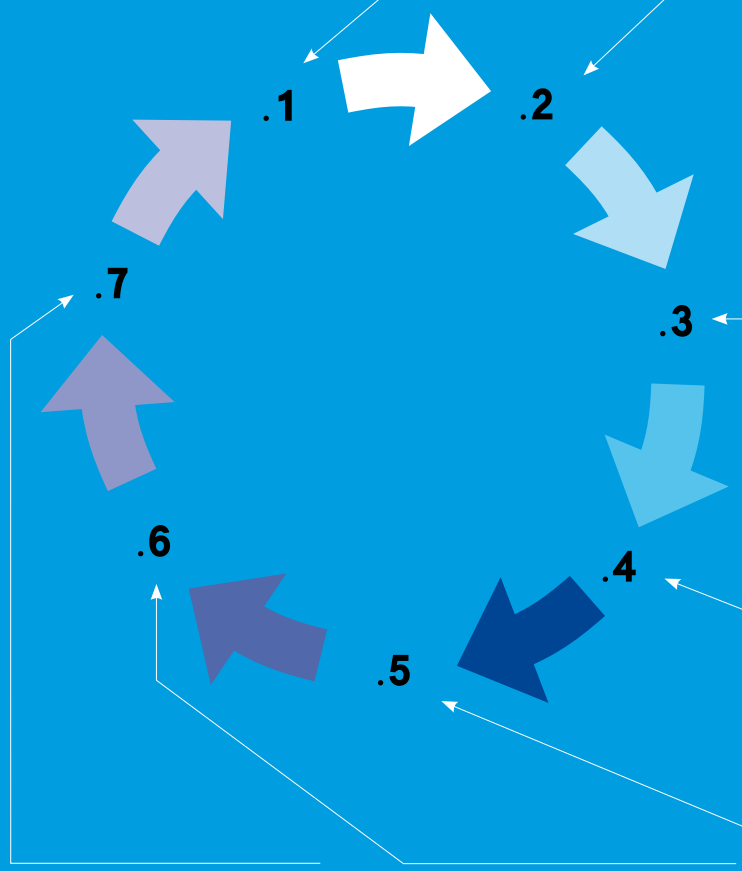
ينبغي أن تتركز معظم الجهود في تطبيق الأساسيات بشكل صحيح وإعداد العملية واتخاذ ترتيبات التنفيذ اللازمة

1. فكّر باستخدام مواثيق النزاهة

- تعلّم عن ميثاق النزاهة وقضايا الفساد في المقاولات العامة (الصفحات 14-23)
- اختر مشروعاً يمكن أن يطبق عليه الميثاق (الصفحات 29-32)
- حدد المتطلبات، والموارد، والقدرات اللازمة لتنفيذه (الصفحات 33،54،71و75)
- احصل على الدعم والخبرة حيث يلزم (الصفحات 46، 54 ،و71-76)

2. صمم عملية لميثاق النزاهة

- قرر متى تبدأ (الصفحات 16 ،29،و36)
- قرر من ستضم إلى العمل (الصفحات 56-57)
- فكّر بعملية ميثاق النزاهة، الأنشطة التي ترغب بتضمينها، ونوع وثيقة ميثاق النزاهة التي ستعتمدها (الصفحات 36-39 و 52)
- قرر حول ترتيبات التنفيذ (الصفحة 52)
- فكّر حول أفضل نظام مراقبة ستسعمله وابدأ باختيار مراقب (الصفحات 69-75)
- عمّم حول ميثاق النزاهة وراكم الدعم (الصفحات 46-57)
- استعد لتقديم معلومات كافية حول العملية (الصفحة 22)



3. قم بأنشطة أولية

- ابدأ اتفاق المراقبة وترتيبات التنفيذ (الصفحات 54، و77-81)
- قم بأنشطة قبل عملية العطاءات، مثل لقاءات استماع عامة، ومراجعة وثائق العطاء، إلخ (الصفحات 58-60)

4. حضّر وثيقة ميثاق النزاهة

- ضع محتويات ميثاق النزاهة (الصفحات 39-41 و63)
- أعلِم مقدمي العطاءات المحتملين، وطاقم الموظفين، والجهات الأخرى المشتركة (الصفحة 57)

5. توقيع ميثاق النزاهة

- من الذي يوقع ومتى يتم التوقيع؟ (الصفحة 61)

6. خلال العطاء

- الرقابة خلال عملية العطاء (الصفحات 61-63 و69)
- أنشطة أخرى خلال عملية العطاء (الصفحة 63)

7. بعد العطاء

- كم سيستمر ميثاق النزاهة؟ (الصفحات 65-67)
- الرقابة بعد إغلاق العطاء (الصفحتان 65 و 69)

3 نظرة عامة على الفساد في مجال المقاولات العامة

1.3 ما هي المشكلة وما هي التكاليف؟

تُعرِّف منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه "إساءة استعمال السلطة الموكلة من أجل تحقيق مكاسب خاصة". ويجب أن تُفسَّر المكاسب الخاصة بشكل واسع لتشمل المكاسب التي تعود على أفراد أسرة الطرف الفاعل المقربين أو على حزبه السياسي أو في بعض الحالات على منظمة مستقلة أو مؤسسة خيرية يكون له فيها مصلحة مالية أو اجتماعية.

لكل أنشطة المقاولات العامة، بمعنى عمليات الشراء والخصخصة ومنح التراخيص والامتيازات وأشكال التعاقد الأخرى، وظيفة مزدوجة. من ناحية فهي وسيلة تُنفَق من خلالها مبالغ كبيرة من المال العام: حيث أن عمليات شراء السلع وتنفيذ الأشغال وغيرها من الخدمات التي تقدمها الهيئات العامة وحدها تشكل في المتوسط ما بين 15 و30 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، فيما تزيد هذه النسبة عن ذلك في بعض البلدان.[1] وقليلة هي الأنشطة التي تقدم إغراءات أو فرصاً للفساد أكبر مما تقدمه عمليات الشراء في القطاع العام. ومن ناحية أخرى تمثل هذه التعاقدات وسائل لتنفيذ السياسات، وبالتالي يكون لها تأثير كبير على نواتجها. إذ تضمن إجراءات التعاقد الجيدة تحقيق أعلى جودة، والحصول عليا الأشغال أو السلع أو الخدمات، بأفضل قيمة وبطرق شفافة وخاضعة للمساءلة.

يمكن لعمليات المقاولات العامة أن تبوء بالفشل لأسباب عديدة: لا يمثل الفساد وانعدام الشفافية وغياب المساءلة إلا بعضاً من هذه الأسباب، إلاّ أنها أسباب شديدة الأهمية. ومن بين أشكال الأضرار الناجمة عن الفساد عدم صواب القرارات، وسوء أداء المقاولين، وتدنّي جودة السلع والخدمات، والتأخر في تسليم المشاريع الضرورية أو جعلها غير مجدية، وتكبد تكاليف إضافية، وهدر الموارد. وفي هذا السياق يساعد التصدي للفساد ورفع مستوى الشفافية والمساءلة على ضمان فعالية السياسات العامة وتحقيق أهداف الحكومة.

وغالباً ما تتسم إجراءات منح العقود العامة بالتعقيد؛ حيث تقل الشفافية ويصعب كشف التلاعبات الفاسدة. ولا يبادر سوى قلة قليلة من الذين يكتشفون هذا الفساد بتقديم شكوى علنية، ذلك لأن الأموال المهدرة لا تخصهم وإنما تخص الحكومة (متجاهلين أن أموال الحكومة هي في الواقع أموال دافعي الضرائب، ما يعني أنها أموالهم).

ميثاق النزاهة هو عبارة عن أداة تُستعمَل في عمليات المقاولات العامة من أجل زيادة الشفافية والمساءلة وكبح جماح الفساد، ومن ثم إتاحة المجال لاستكمال المشاريع بنجاح. ولا يقتصر استخدام مواثيق النزاهة على مشاريع البناء والبنية التحتية، وإنما يمكن استخدامها في أغراض متنوعة مثل السلع التي تُصنَع بناءً على طلب أو توصية، والخدمات المتخصصة، واختيار المستفيدين من تصاريح أو تراخيص أو امتيازات حكومية (مثل مشاريع التنقيب والاستخراج، أو الخدمات الخاضعة للرقابة الحكومية مثل الاتصالات).

يمكن أن تكون هناك تعاقدات في كل مرحلة من مراحل دورة المشروع، ولكل منها غرضه. فعلى سبيل المثال قد تقتضي الضرورة خلال مرحلة التخطيط للمشروع أو البرنامج التعاقد مع مستشارين، واستشاريين، وخبراء ليساعدوا في رسم السياسات، أو إجراء دراسات الجدوى، أو تحليل تصميم البرامج المشابهة. وخلال مرحلة تصميم المشروع قد تكون هناك حاجة إلى الاستعانة بخبير في مجال الاستثمار المصرفي لهيكلة المشروع، أو بمهندسين استشاريين لوضع تعريف له. أما في مرحلة تنفيذ المشروع في القطاعات الفرعية التي يتعين فيها إنشاء بنية تحتية، فلا بد من التعاقد على المعدات وأعمال الإنشاء أو تكليف شركات خارجية للإشراف على تنفيذ العقد أو تعيين مسؤول تشغيل. إن تنفيذ هذه العقود يعني في الواقع الاكتمال النهائي لـ"المشروع"، وإن كانت بعض الحالات تقتضي إبرام تعاقدات إضافية، كما في حالة صيانة البنية التحتية. خلاصة القول أن هناك تعاقدات في كل مرحلة من مراحل المشروع، ويُبرَم كل منها لغرض مختلف.

وبالتالي يكون الدخول في هذه التعاقدات وتنفيذها من خلال عملية تتم أيضاً على عدة مراحل (أنظر الجدول 2). تبدأ هذه العملية بتحديد الحاجة إلى التعاقد، ثم يلي ذلك تصميم العملية واتخاذ قرارات بشأن عملية المقاولة ووسائل تنفيذها (طرح مناقصة مفتوحة، التعاقد المباشر... إلخ)، وصياغة الوثائق ذات الصلة، وإجراء عملية الاختيار، ثم إرساء العقد وتنفيذه. وتتكرر هذه العملية في كل مرة يُبرَم فيها تعاقد في كل مرحلة من مراحل دورة المشروع.

إطار الحالة 1: كيف ظهرت مواثيق النزاهة في مشروعي إل كاجونولا يسكا

تملك منظمة الشفافية المكسيكية (TM) خبرة واسعة في مراقبة عمليات المقاولات، بما في ذلك مراقبة أكثر من 150 من إجراءات منح العقود تضمنت تعاقدات بقيمة إجمالية زادت على 30 مليار دولار أمريكي. وترى الشفافية المكسيكية في مواثيق النزاهة أداةً تضيف قيمة من خلال طمأنة المجتمع والمشاركين في عملية تقديم العطاءات (سواء الهيئة أو مقدمي العطاءات) بشأن الطريقة التي تتم بها إجراءات منح العقود، حيث تنشر علناً المعلومات ذات الصلة عن الظروف التي تمت فيها إجراءات منح العقود، الأمر الذي يساعد الآخرين على فهم الأسباب الكامنة وراء قرارات الحكومة. ولا تشكك المؤسسة في القرارات المتعلقة بالسياسات وإنما تركز على إدخال الشفافية والمساءلة في تنفيذ تلك القرارات. ومن العناصر الرئيسية في نهج مؤسسة الشفافية المكسيكية الشاهد الاجتماعي (Independent social witness)، وهو الاسم الذي يطلق على الشخص (الطبيعي أو الاعتباري) الذي يضطلع بدور المراقب الخارجي المستقل (External Monitor) للعملية، وهو عبارة عن خبير يعمل بالتعاون مع مراقبي المؤسسة لمراقبة شفافية عمليات المقاولات ونزاهتها.

في العام 2002 طلبت اللجنة الاتحادية للكهرباء (CFE) من مؤسسة الشفافية المكسيكية تنفيذ ميثاق للنزاهة في عملية التعاقد لبناء وتجهيز مشروع توليد الكهرباء المائية بطاقة 750 ميغاوات في إل كاجون في شمال غرب المكسيك. ودخلت المؤسسة في العملية قبل بدء مرحلة وضع مسودات وثائق العطاء ثم شاركت في إبداء الملاحظات عليها. اشتملت عملية إعداد ميثاق النزاهة على تعيين شاهد اجتماعي وتوقيع مقدمي العطاءات والمسؤولين الحكوميين على إقرارات يتعهدون فيها بالمشاركة في العملية بنزاهة. ومُنح العقد لصاحب العطاء الفائز بالمناقصة، وتم بناء المشروع طبقاً للجدول الزمني المحدد. وبدأ تشغيل محطة إل كاجون في مارس/آذار 2007.

وبعد ذلك بأربع سنوات، أي في العام 2006، وأثناء التخطيط لبناء سد لا يسكا سعت اللجنة الاتحادية للكهرباء مرة أخرى إلى تعيين شاهد اجتماعي. وكانت الحكومة بحلول ذلك الوقت قد أصدرت لائحة تنص على وجوب تعيين شاهد اجتماعي في عمليات معينة (تلك التي تتجاوز عتبة الأربعين مليون دولار[2] أمريكي تقريباً للأشغال العامة) ثم سنّت في العام 2009 قانوناً آخر ينظم عمله، وكان ذلك يرجع جزئياً إلى نجاح فكرة تعيين الشاهد الاجتماعي التي نفذتها الشفافية المكسيكية. تقع مسؤولية تعيين الشاهد الاجتماعي لأي مشروع على عاتق هيئة الإدارة العامة. لذا قدمت اللجنة الاتحادية للكهرباء طلباً إلى الهيئة للحصول على شاهد اجتماعي والتمست منها أن تعين لها الشاهد نفسه الذي عمل معها في مشروع إل كاجون نظراً لخبرته ومصداقيته وارتفاع جودة عمله. وكان هناك تشابه كبير في المتطلبات الفنية بين المشروعين، لذا قبلت الهيئة طلب اللجنة وأسندت دور الشاهد الاجتماعي إلى الشفافية المكسيكية التي عينت بدورها الشاهد الاجتماعي نفسه، أي الخبير الذي عمل في مشروع إل كاجون بصفة المراقب.

وكان قرار الاستعانة بشاهد اجتماعي في مشروع إل كاجون قد اتُخذ على أعلى المستويات في الحكومة الاتحادية المكسيكية، التي أصدرت توجيهاً للجنة الاتحادية للكهرباء بتنفيذه. وكان النظام في ذلك الوقت غير معروف لموظفي اللجنة المسؤولين عن عمليات الشراء. ومن المحتمل أن تكون المخاوف بشأن التعقيد الفني والاجتماعي والسياسي لهذا المشروع هي ما دفع إلى إصدار مثل هذا التوجيه. ومع بدء الإعداد لمشروع لا يسكا كانت اللجنة قد استفادت من تجربة إل كاجون؛ وبالإضافة إلى ذلك كان المشروع، نظراً لكونه أحد مشاريع الحكومة الاتحادية، مشمولاً بقانون عام 2004، ونظراً لقيمته المالية كان تعيين شاهد اجتماعي لمراقبته إلزامياً.

ولا تخلو أي من هذه المراحل أو أي من خطوات عملية المقاولة من احتمالات الفساد. ولذلك من المهم للغاية وضع هذا الأمر في الاعتبار ومحاولة ضمان وجود آليات وقائية، بما فيها آليات لتعزيز الشفافية والمساءلة، في جميع المراحل بدءاً من صنع القرارات وصولاً إلى تنفيذ المشروع. وغالباً ما يبدأ الفساد في التسلل إلى المشروع في بداية مرحلة صنع القرارات، حيث من المُمكن أن يمر دون أن يلاحظه أحد. ومن ثم ينبغي تطبيق آليات الوقاية في وقت مبكر من عملية المقاولة، بدءاً من لحظة تحديد الحاجة إلى التعاقد وصولاً إلى مرحلة تنفيذ العقد. (أنظر القسم التالي وب4. متى وأين تعمل مواثيق النزاهة بالشكل الأفضل؟ في الصفحة ×× للمزيد عن مجال مواثيق النزاهة وتغطيتها خلال دورة المشروع وخلال عملية التعاقد)

تكاليف الفساد

مثلما يؤثر الفساد تأثيراً مباشراً على الناس فإنه يضر أيضاً بالحكومات التي تفضل فعل الصواب. ومن أبرز تكاليف الفساد في عمليات الشراء الحكومية ما يلي:

1) هدر الموارد المالية: يقلص الفساد من إجمالي كمية الموارد المتاحة للأغراض العامة الضرورية. ومن ثم تذهب هذه الأموال إلى جيوب ثلة من الناس، مما يؤدي إلى إنجاز مشاريع باهظة التكلفة ومعدومة الفعالية وعدم تنفيذ المشاريع الضرورية.
2) يشوه الفساد عمليات التخصيص حيث يؤدي إلى الحكم على القرارات من منظور المال، لا من منظور الاحتياجات البشرية. وقد يكون الدافع المحرك أيضاً لمشاريع البنية التحتية هو جذب أصوات الناخبين، أو أن تكون مشاريع تجارية مربحة للشركات الباحثة عن سوق، بدلاً من أن يكون المعيار الأساسي هو الأولوية أو توافر الموارد المالية.
3) فشل المسؤولين في أن يكونوا قدوة حسنة. عندما يسود الاعتقاد بأن النخبة السياسية وكبار موظفي الدولة فاسدون فإن عامة الناس لا يرون ما يمنعهم أيضاً من الانغماس في الفساد. إذ يؤدي الفساد الحكومي إلى الانتقاص من احترام السلطة القائمة وتقليص شرعية الحكومة.
4) فقدان الموارد الطبيعية.

تقتضي مكافحة الفساد إدخال الشفافية والمساءلة في صنع القرارات وتنفيذ العمليات وكذلك توفير مساحة كافية تتيح للمشاركين التصرف بنزاهة. يُعتبر ميثاق النزاهة أداة من أدوات منع الفساد ويُستعمل تحديداً في حالة عمليات الشراء.

2.3 مخاطر الفساد في المشاريع الكبيرة والصغيرة

يظهر الفساد في المشاريع الكبيرة والصغيرة بقدر متساوٍ. ونقصد بالكبيرة هنا المشاريع الكبيرة حجماً وقيمةً: أي المشاريع التي تتطلب عطاءات تنافسية دولية، وعادةً ما تقام على المستوى الوطني أو الاتحادي. أما المشاريع الصغيرة فهي أكثر شيوعاً على المستوى المحلي، وفي حين أنها قد تتضمن عطاءات دولية أيضاً إلا أنها أصغر حجماً وقيمةً.

يعرف الممارسون والموظفون العموميون المسؤولون عن التعاقدات أن المشاريع الصغيرة عادةً ما تكون أكثر تعقيداً من الكبيرة. فعلى الرغم من أن المشاريع الصغيرة تضم قدراً محدوداً من الطاقات البشرية والفنية إلا أنه نظراً لقربها من المجتمعات المحلية فمن المرجح أن يشارك فيها مباشرة عدد أكبر من أصحاب المصلحة. وعلى مستوى الحكومة المحلية يحتاج الأمر في كثير من الأحيان إلى الاستعانة بخبراء استشاريين خارجيين، ولكن غالباً ما يصعب إيجادهم؛ كما أن آليات الرقابة عادةً ما تكون أقل فعالية في هذا المستوى. وفي الغالب تتميز المشاريع الكبيرة، نظراً لحجمها، بأنها أكثر تنظيماً لاحتوائها بالفعل على الموارد الفنية اللازمة لتنفيذها، كما أنها عادةً ما تُنفَّذ في ظروف تكون فيها مؤسسات التنفيذ والرقابة قوية نسبياً.

وفي حين أن هذه الاختلافات لا تغير مظاهر الفساد إلا أنها تغير دينامياته (الأشخاص الضالعين فيه، أسباب ضلوعهم، مدى إمكانية كشفهم أو منعهم،... إلخ) وبالتالي قد يحتاج إلى مستويات مختلفة من الجهد للتصدي له.

"استلاب الدولة" هو مصطلح يُستخدَم لوصف الحالات التي تؤدي فيها "أفعال بعض الأفراد أو الجماعات أو الشركات في القطاعين العام والخاص إلى التأثير في صوغ القوانين واللوائح وغيرها من السياسات الحكومية لما فيه مصلحتهم، وذلك نتيجة تقديم منافع خاصة للموظفين العموميين بطرق غير مشروعة وغير شفافة".[3] وتكون الدولة مُستلَبة إلى حد أن ما يحرك قراراتها ليس المصلحة العامة. كما أن هناك مستويات مختلفة من استلاب الدولة والتأثير السياسي على الأطراف الفاعلة في المشاريع الكبيرة والصغيرة: ففي الغالب تتضمن المشاريع الكبيرة شركات كبرى متعددة الجنسيات أو مصالح اقتصادية وطنية قوية، في حين أن المشاريع الصغيرة غالباً ما تضم شركات محلية. في كلتا الحالتين ينبغي إيلاء عناية متساوية لإبقاء المشروع وعملياته الخاصة بالمقاولات بعيداً عن أي تأثير لا مبرر له.

إطار الحالة 2: المشاريع الكبيرة والصغيرة في التجربة المكسيكية

نظراً لأن حجم مشكلة الفساد يبدو متساوياً في المشاريع الكبيرة والصغيرة في التجربة المكسيكية، فإن المنهجية التي تتبعها مؤسسة الشفافية المكسيكية في تنفيذ مواثيق النزاهة تتشابه في الحالتين وعبر مختلف القطاعات. ولكن ما قد يختلف هو الإطار التنظيمي المعمول به: حيث يزيد احتمال تمويل المشاريع الكبيرة (ولو جزئياً) من خلال الأموال الاتحادية، مما يحدد بالتالي تطبيق القانون الاتحادي للمشتريات. في حين أن الإطار التنظيمي للمشاريع المحلية ذات مصادر التمويل المختلفة يكون محدداً ومختلفاً. وعلى وجه التحديد، فإن القوانين التي تستلزم الاستعانة بشاهد اجتماعي لا تنطبق حالياً على المستوى المحلي في كافة الولايات. ويتمثل فرق آخر في المستوى المطلوب من الجهد والقدرات لمراقبة المشاريع. وعادةً ما تكون المشاريع الصغيرة أكثر تعرضاً للديناميات والضغوط السياسية المحلية، وغالباً ما يحتاج مراقبوها إلى التفاعل مع عدد أكبر من الأشخاص فضلاً عن العمل مباشرة مع المجتمعات المحلية، وهو ما يتطلب في أغلب الأحيان قدراً أكبر من الوقت والجهد. وينبغي الأخذ في الاعتبار أيضاً انخفاض مستوى القدرات في الحكومة المحلية.

3.3 مخاطر الفساد ومظاهره في مختلف مراحل عملية المقاولة

يمكن للفساد أن يحدث في جميع مراحل عملية المقاولة العامة، بدءاً من تقييم الاحتياجات مروراً بتصميم المشروع وإعداد العطاءات وصولاً إلى إجراء المناقصة وإرسائها وتوقيع العقد، وانتهاءً بتنفيذ العقد. وقد تختلف مخاطر الفساد ومظاهره من مرحلة إلى أخرى. ومن الاستراتيجيات الحكيمة لمنع الفساد أو مكافحته في هذا المجال التعرّف على الفروق بين هذه المراحل والانتباه لـ"علامات الإنذار" باعتبارها محفزاً لاتخاذ الإجراءات التصحيحية (أو لإيلاء العناية الواجبة). يوضح الجدول رقم 2 بعضاً من أكثر مخاطر ومظاهر الفساد شيوعا في كل مرحلة من مراحل عملية المقاولة.

حسب تجربة منظمة الشفافية الدولية فإن المراحل الأولى والأخيرة من عملية الشراء هي الأكثر عرضة للفساد. وفيما يلي بعض الحالات الرئيسية التي يزداد فيها خطر الفساد:

- تحديد أو تقييد الوصول إلى المعلومات؛
- وجود أوجه قصور وغياب الشفافية خلال مرحلة إعداد الميزانية؛
- نقص المعلومات وغياب المشاركة في مرحلة التخطيط؛
- إساءة استخدام الاستثناءات لطرح مناقصة عامة؛
- محدودية أو عدم فعالية آليات المراقبة والرصد في عملية المقاولة، ولا سيما في مرحلة تنفيذ العقد.

ومن الجوانب المهمة التي يجب مراعاتها عند تحليل مخاطر الفساد التمييز بين المشاكل المتصلة بانعدام الكفاءة أو النقص الأساسي في القدرات وبين المسائل المتعلقة بالفساد. ففي حين أن النتيجة "السيئة" قد تكون إفرازاً لأي من هذه المشاكل الثلاث، إلا أن النهج المتَّبع لحلها ينبغي أن يدرس بدقة أسباب حدوثها - ولا سيما تحديد ما إذا كان الأمر ينطوي على أعمال إجرامية. ليس لكل مشاكل الكفاءة علاقة بالفساد، والعكس بالعكس؛ فما قد يبدو فساداً يمكن أن يكون مجرد خطأ. وترجع أهمية هذه التفرقة أيضاً إلى كون بعض عمليات الإصلاح المدفوعة بالكفاءة تؤدي إلى تقويض جهود بناء الشفافية. فعلى سبيل المثال، إذا كان الهدف من عملية إصلاح معينة هو تسريع عمليات الشراء، ولم تَلقَ قضايا الشفافية العناية الواجبة، فإن إصدار توصية بخفض الوقت المخصص للنشر والتقييم قد يأتي بنتائج عكسية. والعكس صحيح أيضاً، حيث أن تطبيق إجراءات تعزيز الشفافية بطريقة تجعل العملية غير فعالة لن يحقق الغرض منه أيضاً.

مصادر أخرى للمطالعة: لمعرفة المزيد عن الفساد في مجال المقاولات العامة راجع ما يلي:

- Michael Wiehen and Juanita Olaya, *How to Reduce Corruption in Public Procurement: The Fundamentals* (2006) *Handbook For Curbing Corruption in Public Procurement, Part I*, Berlin: Transparency International, 2006, pp. 13-105.
- Craig Fagan. Working Paper: *Reducing Corruption in Public Procurement* (2010) Berlin: Transparency International 2010
- U4 Anti-Corruption Resource Centre, *Corruption in Public Procurement* (Accessed on 02.11.11 at: http://www.u4.no/themes/procurement/procurementintro.cfm
- OECD, *Integrity in Public Procurement - Good Practice from A to Z* May 2007

الجدول 1: عملية المقاولة ومخاطر الفساد في كل مرحلة من مراحلها، بعض الأمثلة[4]

1.	2.	3.	4.	5.
تقييم الاحتياجات/ تخطيط المشروع وتصميمه	مرحلة الإعداد، تنظيم عملية تقديم العطاءات وإعداد وثائق العطاء	اختيار المقاول، منح العقد وتوقيعه	تنفيذ العقد	الحسابات الختامية ومراجعة الحسابات ووقف التشغيل (عند الاقتضاء)

1. يمكن أن تحدث إخفاقات في العملية من بدايتها، على سبيل المثال عند المبالغة في المواصفات للوصول إلى حل أكثر كلفة بينما يكون من المناسب إيجاد حل أنجع اقتصادياً؛ أو عندما يتم الدفع بحل معين بالرغم من وجود حل آخر أنسب منه؛ أو عندما يتم التغاضي عمداً عن عناصر فنية ذات أهمية. يمكن أن تكون كل هذه الأمور نتيجة للفساد، وذلك بهدف تمكين المسؤولين الحكوميين أو المقاولين من الانتفاع من مثل هذه القرارات على حساب المصلحة العامة. لكن بعض هذه الأخطاء قد تكون ناجمة عن أسباب غير متعلقة بالفساد (مثل أخطاء في الحكم على الأمور أو اختلافات في فلسفة العمل)، ولذلك تمثل الشفافية والوضوح والتشاور عناصر لا غنى عنها لبناء الثقة في خلو العملية من أي فساد. وفيما يلي بعض المخاطر الأكثر شيوعاً في هذه المرحلة:

- تحيز صناع القرارات (حيث توجد رشاوى أو عمولات أو تضارب المصالح).
- عدم الحاجة إلى هذه العملية الاستثمارية أو الشرائية، إذ يُستجلَب الطلب على مشروع بعينه حتى يتسنى لشركة معينة أن تعقد صفقة، في حين أن المشروع برمته لا يقدم سوى قيمة ضئيلة أو معدومة للمجتمع.
- بدلاً من الكشف المنهجي عن التسربات أو وجود شبكة لتقليل الخسائر (وكلاهما يتضمنان مكسباً بسيطاً) يتم تثبيت قدرات جديدة (وهو ما يتيح إمكانية الرشوة).
- عدم وجود مبرر اقتصادي أو اجتماعي لهذه العملية الاستثمارية أو إضرارها بالبيئة.
- المبالغة في تقدير قيمة السلع أو الخدمات المطلوبة أو بخس قيمتها لصالح مورد معين.
- رد خدمات سياسية قديمة أو عمولات سابقة عن طريق إدراج عقد «مؤشَّر عليه» في الميزانية (أي عقد مُبرَم مع مقاول معين محدد سلفاً). ويمكن استخدام الإجراء نفسه لإيجاد خدمات جديدة يُنتظر ردها في المستقبل.
- عدم معالجة مشكلة تضارب المصالح (أو «الأبواب الدوارة») وميل صناع القرار إلى منح العقود لأرباب عمل سابقين أو مستقبليين.

2. في بعض الأحيان تختبئ أعمال الفساد في التفاصيل، ومن أمثلة ذلك طلب تصميمات بالغة الدقة للبنية التحتية لا يستطيع تقديمها سوى شركة واحدة؛ أو تكبير أبعاد النظام المطلوب توريده بشكل مصطنع وغير مبرر بحيث لا يستطيع تسليمه سوى شركة كبيرة؛ أو طلب خدمة متخصصة للغاية لا حاجة لها حتى يتم التعاقد مع شركة استشارية. ولأسباب عدة قد تحاول الكثير من الأطراف الفاعلة في أي مشروع (شركاء التنمية، المقاولون، الموردون، المالك) التأثير على هذا القرار بطريقة متحيزة، وهنا يكمن السبب في أهمية إتاحة المجال للرقابة العامة والحوار العام في هذه المرحلة - ولا يقل أهمية عن ذلك اختيار شركة استشارية ذات كفاءة. فيما يلي بعض المخاطر الأكثر شيوعاً في هذه المرحلة:

- صياغة وثائق العطاء أو الشروط المرجعية لصالح مورد بعينه، بحيث تكون المنافسة الحقيقية مستحيلة (أو محدودة).
- حدوث ارتباك بسبب التعقيد غير المبرر لوثائق العطاء أو الشروط المرجعية، مما يؤدي إلى إخفاء السلوك الفاسد وتعقيد مهمة المراقبة.
- إعداد الاستشاريين لتصميم فيه تفضيل لمقدم عطاء بعينه.

3. تنحاز القرارات بطريقة فجة تماماً لمقدم عطاء بعينه، ومن أمثلة ذلك اختيار أحد مقدمي الخدمات لا لكفاءته أو جودة ما يقدمه من خدمة وإنما لقيمة ما دفعه من رشاوى. فيما يلي بعض المخاطر الأكثر شيوعاً في هذه المرحلة:

- انتهاك معايير الاختيار أو تطبيقها بشكل يتيح مجالاً للانحيازات ويبقيها غير مُكتشَفة، أو عدم إخضاع صناع القرارات للمساءلة.
- منح ميزة لأحد مقدمي العطاءات من خلال إطلاعه على معلومات سرية قبل تقديم العطاءات أو أثناء فترة الاستيضاح، وعدم تقديم الإيضاحات لجميع مقدمي العطاءات.
- إساءة استعمال السرية ومدها إلى أبعد من المعلومات المحمية قانونياً، مما يزيد من صعوبة عمليات الرصد والمراقبة.
- عدم الإعلان عن أسس اختيار الفائز (غياب الشفافية في تقييم العطاءات).
- تحديد سعر مبالغ فيه (ومرتفع دون مبرر) للمشروع نتيجة لقلة المنافسة أو انعدامها.
- حدوث تغير كبير في شروط التعاقد أثناء التفاوض على العقد وتوقيعه، مما يعد خروجاً عن شروط المناقصة.

4. حتى وإن كانت الأمور تسير على ما يرام حتى الآن إلا أن عدداً من مخاطر الفساد قد تشوب مرحلة التنفيذ، منها على سبيل المثال أن يفوز أحد الموردين بالمناقصة عن طريق تقديم سعر منخفض جداً لكنه بمجرد توقيع العقد يطلب رسوماً أعلى أو يمتنع عن التسليم دون إبداء أسباب أو يقدم أداءً مزرياً لتعويض انخفاض دخله؛ أو أن ينفّذ المشروع بخامات لا ترتقي للمستوى المطلوب أو بمعدات قديمة من أجل تعويض التكاليف. وفيما يلي بعض المخاطر الأكثر شيوعاً في هذه المرحلة:

- محاولة مقدمي العطاءات/المقاولين الفائزين تعويض ما قدموه من رشاوى ومدفوعات أخرى من خلال تقديم عمل متدني الجودة أو معيب أو بمواصفات مختلفة عن تلك المتعاقد عليها. وقد يستلزم العمل المعيب أو الذي لا يرتقي للمواصفات المطلوبة عمل إصلاحات مبكرة أو إجراءات تصحيحية مكلفة.
- إدخال تغييرات جوهرية على مواصفات العقد أو تكاليفه من خلال إعادة التفاوض على العقد أو «أوامر التغيير»، وغالباً ما يكون ذلك على شكل زيادات صغيرة يحددها مهندس الموقع، وقد يكون فعله هذا بالتواطؤ مع المقاول.
- تقصير المشرفين ومراجعي الحسابات في أداء عملهم - نتيجة لشراء ذممهم أو تحيزهم.
- طلب المسؤولين لرشاوى نظير صرف الدفعات المستحقة للمقاول.

5. تحيز المدققين أو المحاسبين القائمين بإعداد الحسابات الختامية أو «بيعهم لذممهم» وبالتالي استعدادهم لتحرير شهادات مزورة

4 متطلبات الوصول إلى المعلومات: البنية التحتية المثالية لضمان الشفافية

تلعب الشفافية دوراً أساسياً في تخفيف ومنع ومكافحة مخاطر الفساد في مجال المقاولات العامة. كما أنها أحد المكونات المهمة لمواثيق النزاهة وأحد العناصر الضرورية لما تقدمه هذه المواثيق من مساهمات في عملية المقاولة. يتناول هذا القسم مكونات الشفافية المرتبطة بالوصول إلى المعلومات ومتطلباته في إطار عملية المقاولة ولتنفيذ مواثيق النزاهة.

يمثل الوصول إلى المعلومات وتوافرها عنصرين من العناصر الأساسية للشفافية. ويشير مصطلحا التوافر والوصول هنا إلى الكشف الاستباقي عن المعلومات ذات الصلة من جانب السلطات، وإلى إتاحة المعلومات "عند الطلب" لأي طرف معني بالأمر. وينطوي الوصول إلى المعلومات في عملية الشراء على ثلاثة عناصر هي: نوع المعلومات المتاحة؛ وكيفية إتاحتها؛ والآليات التي تدعم مشاركة أصحاب المصلحة.

يوضح الجدول رقم 3 الجوانب المحددة من مراحل عملية المقاولة التي تتطلب تطبيق الشفافية ووجود قدر من الإفصاح. ويوضح الحالات التي يجب فيها تقديم معلومات معينة إلى فئة محددة من أصحاب المصلحة: الجمهور، أو مقدمي العطاءات الفعليين أو المحتملين، أو المراقب. ويقتضي عنصر التوافر أن تكون بعض المعلومات متاحة للجمهور، كما يستلزم تحقيق مستويات مناسبة من الشفافية أن تكون جميع المعلومات متاحة للمراقب. وتقتضي النزاهة والشفافية أيضاً المساواة في المعاملة بين جميع مقدمي العطاءات وإتاحة كافة المعلومات لهم على قدم المساواة. ومع ذلك لا بد من أن تكفل قواعد الإفصاح عن المعلومات سرية المعلومات المحمية بموجب القانون، مثل الابتكارات التكنولوجية التي يعرضها أي من مقدمي العطاءات. وهذا أمر يجب أن تسمح به ممارسات الإفصاح. ولكن من جهة أخرى يجب أن يكون واضحاً ما هي المعلومات المحمية بموجب القانون ويجب تقليص مثل هذه الاستثناءات إلى أقل حد ممكن.

ويوضح الجدول رقم 3 أيضاً أن توافر المعلومات اللازمة لتنفيذ عمليات المقاولات العامة لا يتضمن العملية نفسها فحسب، وإنما يشمل أيضاً الهيئة المعنية والقواعد والتشريعات المعمول بها والوحدات التشغيلية المسؤولة عن العملية.

الجدول (3): إتاحة المعلومات في المقاولات العامة
يشير الرمز X إلى الحالات التي يجب فيها توفير الوصول إلى المعلومات أو إدراجه ضمن أفضل الممارسات، ويجب توفيره لهذه الجهة الفاعلة تحديداً.
ويشير الرمز (*) إلى الوثائق التي قد ينطبق عليها مبدأ حماية المعلومات السرية ولا يتبعها الإفصاح الكامل عن المعلومات تلقائياً. ويُفترَض أن تكون المعلومات المقدَّمة للجمهور متاحة لكل من مقدمي العطاءات (المحتملين أو الفعليين) وللمراقب.

عادةً ما يُترَك لدستور كل دولة وقوانينها وضع سياسات ومعايير الإفصاح عن المعلومات، وهو ما قد يختلف من دولة إلى أخرى. وفي الدول التي لا يزال لديها نقص في قوانين الوصول إلى المعلومات، أو قصور في تطبيقها، يمكن لمواثيق النزاهة أن تُدخِل ممارسات الإفصاح عن المعلومات في جميع مراحل عملية المقاولة (للمزيد راجع ج3.مِمَّ تتكون مواثيق النزاهة؟ ما العناصر التي ينبغي إدراجها؟ في الصفحة X). والاستثناء الوحيد لذلك هو الدول التي يحظر فيها الإفصاح عن المعلومات الحكومية، وإن كان هذا أمر نادر في عالم اليوم.

مصادر أخرى للمطالعة: لمعرفة المزيد عن معايير الكشف عن المعلومات الحكومية، راجع المبادئ التوجيهية الصادرة عن منظمة "المادة 19".

The public's right to know: the principles on freedom of information legislation, available at www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf

الجدول 2: إتاحة المعلومات في المقاولات العامة

	للمراقب	لكل مقدمي العطاءات المحتملين أو الفعليين	للجمهور
تنظيمياً (الهيئة المانحة للعقد)			
المهام	X	X	X
الأقسام أو الوحدات المسؤولة عن عمليات المقاولات	X	X	X
القوانين واللوائح المعمول بها	X	X	X
مصادر التمويل والميزانية	X	X	X
عملية المقاولة العامة			
الدراسات والوثائق المتصلة بتقييم الاحتياجات	X	X	X
مبررات التعاقد - القرارات المتعلقة بالاستثمار والموقع	X	X	X
خطة الشراء/التعاقد	X	X	X
مسودات وثائق العطاء	X	X	X
وثائق العطاء الرسمية	X	X	X
التعديلات المُدخلة على وثائق العطاء	X	X	X
الإيضاحات حول وثائق العطاء (أسئلة وأجوبة)	X	X	
وثائق التأهيل المسبق لمقدمي العطاءات	X	X(*)	
تقرير التأهيل المسبق	X	X	X
وثيقة الدعوة لتقديم العطاءات	X	X	X
عروض مقدمي العطاءات	X		
تقييم العطاءات	X		
تقرير تقييم العطاءات - وصف الطريقة التي طُبقت بها معايير التقييم على كل مقدم عطاء	X	X	X
قرار منح العقد (متضمناً مسوغاته)	X	X	X
نص العقد الموقع بين الطرفين	X	X(*)	X(*)
إعادة التفاوض لإدخال تعديلات أو تغييرات على العقد	X		
التعديلات المُدخلة على العقد	X	X(*)	X(*)
التقارير المرحلية	X	X	X
تقارير المراجعة/الإشراف	X	X	X

X يشير الرمز X إلى الحالات التي يجب فيها توفير الوصول إلى المعلومات أو إدراجه ضمن أفضل الممارسات. ويجب توفيره لهذه الجهة الفاعلة تحديداً.

(*) ويشير الرمز (*) إلى الوثائق التي قد ينطبق عليها مبدأ حماية المعلومات السرية ولا يتبعها الإفصاح الكامل عن المعلومات تلقائياً. ويُفترَض أن تكون المعلومات المقدَّمة للجمهور متاحة لكل من مقدمي العطاءات (المحتملين أو الفعليين) وللمراقب.

ب. ميثاق النزاهة

"فائدة أساسية لميثاق النزاهة أنه يشكل أداة يمكن تنفيذها عملياً في النطاق العادي للسلطة التي تتمتع بها الهيئات ويتمتع المسؤولون عن التعاقدات."

© istockphoto.com/GYI NSEA

1 ما هو ميثاق النزاهة؟ وما فائدته؟

ميثاق النزاهة هو أداة وضعتها منظمة الشفافية الدولية في تسعينيات القرن الماضي لمساعدة الحكومات ومؤسسات الأعمال ومنظمات المجتمع المدني على محاربة الفساد في مجال المقاولات العامة. ويتكون الميثاق من اتفاق بين حكومة أو وكالة حكومية (يشار إليها فيما بعد بـ"الهيئة") وجميع مقدمي العطاءات المتنافسين[5] على الفوز بإحدى مناقصات القطاع العام.

ينص ميثاق النزاهة على حقوق وواجبات تلزم الطرفين بعدم تقديم الرشاوى أو عرضها أو طلبها أو قبولها، وتلزم مقدمي العطاءات بعدم التواطؤ مع المنافسين للحصول على العقد أو في أثناء تنفيذه. وإضافة إلى ذلك يمكن إدراج التزامات أخرى في الميثاق، مثل اشتراط أن يفصح مقدمو العطاءات عن كل ما دفعوه من عمولات ومصاريف مماثلة لأي شخص له صلة بالمناقصة، أو أن يتعهد الموظفون الحكوميون الذين لهم علاقة بالعملية بالتزامات أخلاقية تتفق مع ميثاق النزاهة. وينشئ الميثاق أيضاً نظاماً للمراقبة وعمليةً للكشف عن وجود مخالفات وفرض العقوبات في حال ثبوت أية مخالفات. وتتراوح العقوبات الموقعة على مقدمي العطاءات بين خسارة العقد أو الحرمان من الحصول عليه، ومصادرة تأمين دخول المناقصة أو خطاب ضمان حسن التنفيذ وتحمل المسؤولية عن الأضرار، وقد تصل إلى الحرمان من الحصول على أية عقود مشاريع مستقبلية. وأما فيما يخص الموظفين الحكوميين فيجب اتخاذ إجراءات جنائية أو تأديبية بحقهم.

من المهم أن نتذكر أن ميثاق النزاهة هو عبارة عن وثيقة (عقد قانوني) وفي الوقت نفسه عملية (سلسلة من الأنشطة)، ويتناول هذا الدليل الجانبين كليهما.

وقد استُخدِم ميثاق النزاهة، منذ نشأة فكرته، في أكثر من 15 دولة حول العالم وأثبت قدرته على التكيف مع العديد من البيئات القانونية. وأظهرت التجارب أن أربعة من العناصر الحاسمة لنجاح تصميم وإعداد وتنفيذ أي ميثاق نزاهة هي:

1) توافر الإرادة السياسية لدى الهيئة لاستخدام هذه الأداة بكامل فعاليتها للحد من الفساد وتعزيز الأمانة والنزاهة في مجال المقاولات الحكومية.

2) حُسن تطبيق الأساسيات: من الأهمية بمكان تحقيق أقصى قدر من الشفافية في كل خطوة من الخطوات المؤدية إلى إرساء عقد المشروع وفي جميع مراحل تنفيذه، ومن الضروري أيضاً أن تكون عملية المقاولة وافية وجيدة الإعداد. تقتضي هذه الشفافية تيسير وتعميم وصول الجمهور إلى جميع المعلومات ذات الصلة، ومنها المعلومات المتعلقة بتصميم وصياغة عملية المقاولة، والإجراءات السابقة لاختيار الاستشاريين وعملية اختيارهم، ووثائق العطاء، والإجراءات السابقة لاختيار المقاولين، وإجراءات تقديم العطاءات، وتقييم العطاءات، وإجراءات منح العقد، وتنفيذ العقد والإشراف عليه. إذا طُبقت هذه الأساسيات بشكل صحيح زادت سهولة عمل المراقب.

3) استخدام نظام مراقبة خارجي مستقل للتحقق من تنفيذ الالتزامات المنصوص عليها في ميثاق النزاهة ولأداء المهام المتفق عليها في ميثاق النزاهة فيما يخص عملية المناقصة وتنفيذ العقد.

4) إشراك أصحاب مصلحة متعددين: بالإضافة إلى مشاركة القطاعين العام والخاص في هذه العملية فإن للمجتمع المدني دوراً بالغ الأهمية في دعم الحكومات أثناء تنفيذها لمواثيق النزاهة، وإن كانت الديناميات تختلف باختلاف السياق. إذ تعد منظمات المجتمع المدني مصدراً للخبرة والشرعية والمصداقية والاستقلالية. وعلاوةً على ذلك فإن المشاركة الصحيحة لمقدمي العطاءات الفعليين والمحتملين تعزز شعورهم بملكيتهم للعملية وبالمسئولية تجاهها.

يُستخدَم ميثاق النزاهة في عملية مقاولة معينة لتحقيق هدفين أساسيين هما:

1) توضيح قواعد اللعبة لمقدمي العطاءات، وضمان تكافؤ الفرص عن طريق مساعدة الشركات على الامتناع عن الرشوة، وذلك من خلال تقديم تطمينات لها بأن منافسيها سيمتنعون أيضاً عن الرشوة وأن الوكالات الحكومية المسؤولة عن عمليات الشراء أو الخصخصة أو منح التراخيص ستلتزم أيضاً بمنع موظفيها من ممارسة الفساد (بما يشمل الابتزاز) وباتباع إجراءات شفافة.

2) تمكين الحكومات من خفض التكلفة الباهظة والآثار التشويهية للفساد في عمليات الشراء أو الخصخصة أو منح التراخيص الحكومية، ومن تقديم خدمات أفضل للمواطنين.

بالإضافة إلى ذلك يساعد ميثاق النزاهة على:

- تمكين الحكومات من جمع وحشد الدعم الشعبي للبرامج الحكومية المعنية بالشراء والخصخصة ومنح التراخيص، ومن تجنب الخسائر الفادحة في الثقة والسمعة المرتبطة بوقائع الفساد في المشاريع عالية الحساسية.
- خلق الثقة في عملية صنع القرارات العامة، بعيداً عن تأثيرها الفردي على عملية المقاولة موضوع البحث، وتعزيز مناخ أكثر ترحيباً بالاستثمار.
- تمكين الموظفين العموميين العاقدين العزم على محاربة الفساد من حماية أعمالهم الجيدة في المشاريع المعقدة.
- دعم المجتمع المدني في جهوده لتعزيز نزاهة عمليات الشراء الحكومية.
- زيادة تأثير الموارد وفعاليتها عند استخدام الأموال الاتحادية أو الوطنية في المشاريع المحلية أو عند استخدام موارد المساعدات.

خلاصة القول أن مواثيق النزاهة تساعد على أن تكون المشاريع قابلة للتطبيق. فهي ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لدعم الإنجاز السليم للمشاريع ذات الأهمية الحاسمة للتنمية ولتلبية الاحتياجات الأساسية في المجتمع.

2 ما هي مزايا وعيوب تنفيذ مواثيق النزاهة؟

إن إحدى المزايا الرئيسية لميثاق النزاهة هي أنه يمكن تنفيذه في حدود السلطة العادية التي يتمتع بها المسؤولون والهيئات المعنية بمنح العقود. ولكون العقود أداة تعاونية أساساً فإنها تبني على الثقة وبالتالي فإنها بناءة. ولكون مواثيق النزاهة تؤكد على الوقاية، فإنها تخلو من الآثار الجانبية المصاحبة لأدوات مكافحة الفساد الأخرى، والتي قد تسبب الخوف وعدم الثقة. وتشمل المزايا الأخرى للمواثيق ما يلي:

- تنفيذ المعايير المرغوبة دون حاجة إلى إصلاح قانوني
- توفير قناة للتعامل مع حالات الاعتراض
- زيادة مصداقية العملية وشرعيتها من خلال الرؤى الخبيرة والمستقلة للمراقب
- طمأنة جميع أصحاب المصالح أن جوانب العملية المتعلقة بمنع الفساد تجري بشكل جيد، ودون ضغوط سياسية مضادة
- مساهمة فعّالة من المجتمع المدني في نزاهة العملية.

يركز عمل المراقب فقط على منع الفساد. يتطلب توسيع عمل المراقب - مثل متابعة التزام المقاول بقوانين العمل الوطنية - زيادة مهمة في الموارد. وهذا لا يتضمن تكراراً لوظائف الهيئة ومسؤولياتها في مراقبة المشّغلين سوى فيما يتعلق بأنشطة منع الفساد والامتثال لميثاق النزاهة.

ولمواثيق النزاهة قيود، من أبرزها ما يلي:

- لا يمكنها ضمان القضاء على الفساد بنسبة 100 في المائة، وينبغي تطبيق نُهُج تكميلية لتعزيز تأثير مواثيق النزاهة، مثل التدخل الفعال من جانب وكالات المراقبة والملاحقة الفورية لمرتكبي المخالفات الجنائية.
- في حالة عدم إدارة مواثيق النزاهة بعناية، مثل أية آلية، يمكن أن يساء استخدامها وأن تكون مجرد ستار. فعلى الرغم من أن مواثيق النزاهة التي لا ترقى مراحل تنفيذها إلى المستوى المطلوب يمكن أن تحتفظ بمظهر خارجي "حسن" إلا أنها لن تحقق النتائج المرجوة نفسها.

إطار الحالة 3: الكيفية التي أمكن بها إدماج ميثاق النزاهة في مشروع مطار برلين-براندنبرغ

اتفقت جمهورية ألمانيا الاتحادية مع ولايتي برلين وبراندنبورغ في مطلع التسعينيات - بعد وقت قصير من إعادة توحيد ألمانيا - على بناء مطار دولي كبير بالقرب من برلين. وبدأت السلطات الثلاث جهودها لابتكار نموذج للمشروع قادر على حشد الدعم السياسي والمالي. وتم استبعاد خيار الخصخصة الذي كان مطروحاً في البداية. وبدلاً من نقل المطار إلى داخل مقاطعة براندنبرغ (كما كان مطروحاً في بادئ الأمر) تقرر استخدام المطار القائم في شونيفيلد (بألمانيا الشرقية سابقاً) وإضافة مدارج جديدة وكذلك بناء مبنى جديد للركاب وبنى تحتية أخرى. غير أن مقاومة السكان المجاورين وأصحاب العقارات المجاورة تسببت في تأجيل أتخاذ القرار النهائي لعدة سنوات. ولكن بحلول عام 2004 كانت السلطات قد قررت المضي قدماً في المشروع ولو على نطاق أصغر مما كان متصوراً في الأصل وأن تبقيه في إطار القطاع العام. ولهذا الغرض أسست السلطات شركة خاصة باسم فلوغافن برلين شونيفيلد (FBS) وهي شركة محدودة مملوكة للسلطات الثلاث ويرأس مجلس مشرفيها عمدة برلين.[6]

وفي عام 1995 كان «فرع منظمة الشفافية الدولية في ألمانيا» قد عرض على السلطات المعنية فكرة تطبيق ميثاق النزاهة، الذي كان أداة جديدة في ذلك الوقت. لكنها رفضت العرض بحجة أن تطبيق ميثاق النزاهة يعني الاعتراف علناً بأن هناك احتمالاً لحدوث فساد في العملية. وما هي إلا أسابيع قليلة حتى ظهرت أولى مزاعم الفساد في وسائل الإعلام وشابت هذه المزاعم كل خطوة من خطوات العملية تقريباً. مما اضطر السلطات إلى إجراء عدة تعديلات في الهياكل الإدارية والمالية للمشروع حتى أُلغِيَت في النهاية جميع الاتفاقات الخاصة بالمشروع في العام 2001. وعلى الرغم من عدم توجيه اتهامات رسمية لأحد إلا أن عدداً من المشاركين في العملية، ومنهم بعض المستثمرين والمقاولين المهتمين بالمشروع، اشتُبه في أنهم استخدموا وسائل فاسدة لتحقيق مركز تنافسي متقدم.

في ضوء هذه التجربة، وبناءً على تعليمات من عمدة برلين لمختلف السلطات في الولاية (بما فيها إدارة شركة فلوغافن برلين شونيفيلد) بالبحث عن سبل جديدة لتجنب مخاطر الفساد في المشاريع الاستثمارية الكبيرة، طلبت إدارة فلوغافن برلين شونيفيلد من «الشفافية الدولية في ألمانيا» في مطلع العام 2004 تقديم اقتراحات لكيفية احتواء الفساد في هذا المشروع الاستثماري الكبير. وقدمت «الشفافية» عدة اقتراحات من بينها تطبيق ميثاق للنزاهة. ونظراً لاحتمال أن يتقدم مقاولون شاركوا في العملية السابقة بعطاءات مرة أخرى، أكدت «الشفافية» على أهمية تعيين مراقب خارجي مستقل لحماية إدارة فلوغافن برلين شونيفيلد من أية محاولات محتملة لتجاوز الإجراءات السليمة أو التحايل عليها.

وخلال الأسابيع التالية عمل مديرو وموظفو «الشفافية في ألمانيا» مع نظرائهم في شركة «فلوغافن برلين شونيفيلد» على تطوير نموذج لميثاق النزاهة يحتوي على جميع العناصر الأساسية ويتلاءم مع البيئة القانونية في ألمانيا. وبحث الطرفان معاً عن شخص مناسب ليضطلع بدور مراقب ميثاق النزاهة. كان هناك عدة مرشحين وفي يناير/كانون الثاني 2005 قامت شركة فلوغافن بتعيين خبيرين. وكان قائد الفريق مسؤول مشتريات متقاعد من ولاية برلين لديه سجل ناصع والتزام قوي بمعايير النزاهة في عمليات الشراء وكان قد انضم إلى «الشفافية في ألمانيا» قبل قبوله مهمة المراقبة.

يعد مطار برلين-براندنبرغ الدولي في شونيفيلد (مطار برلين أو BER) من أكبر وأعقد مشاريع البنية الأساسية الخاصة بالنقل في أوروبا خلال الأعوام الأخيرة. التكلفة الإجمالية للمشروع قدرت في البداية بـ 2.4 مليار يورو. وبسبب التغييرات الكثيرة في تصميم المشروع أثناء التنفيذ وجراء تأخيرات أخرى بسبب مشكلات فنية، كانت التكلفة النهائية أعلى بكثير. باستثناء حالة واحدة تم فيها الاشتباه بوجود تواطؤ على صلة بقدرة شركة فلوغافن برلين شونيفيلد على إعادة تصميم وإعادة فتح باب العطاءات لمكونات في المشروع، لم تكن ثمة مؤشرات على وجود فساد مرافق لأي من العقود التي أدارتها الشركة. كما لا توجد مؤشرات على أن أي من التجاوزات الجارية في التكاليف أو التأخيرات كانت بسبب أو على صلة بالفساد. ما زال موعد الافتتاح غير مؤكد لكن من المتوقع أن يكون في أواخر العام 2014 أو في العام 2015.[7]

إطار الحالة 4: استراتيجية التنفيذ ومزايا ميثاق النزاهة في مطار برلين

قررت شركة فلوغافن برلين شونيفيلد، بوصفها المسؤولة عن إدارة مشروع مطار برلين، تنفيذ ميثاق النزاهة كجزء من استراتيجية الاتصالات التي وضعتها للمشروع. إذ تلعب الاتصالات دوراً رئيسياً في إنجاز المشروع. وترى فلوغافن أن هذه الاستراتيجية يجب أن تتضمن إقامة شراكات مع المقاولين تتوافق فيها المصالح. ويعتبر ميثاق النزاهة جزءاً من طريقة إضفاء الطابع الرسمي على هذا التوافق. ويُطبَّق معه أيضاً اتفاق للشراكة يوقع عليه المقاولون ويتفقون فيه على الآداب العامة للتعامل مع فلوغافن ومع الموظفين العاملين لديهم وعلى بعض تدابير إدارة المخاطر وتقاسم المعلومات وما إلى ذلك. ولذلك لا يُنظَر إلى ميثاق النزاهة على أنه «تهديد» بل أداة لإدارة المشروع تساعد الشركة على إنجاز مهامها بنجاح.

هل سأتسبب في نفور مقدمي العطاءات إذا طلبت تطبيق ميثاق للنزاهة؟

تنص اتفاقية مكافحة الرشوة الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية منذ العام 1999 على اعتبار رشوة أي موظف عمومي أجنبي في سياق الأعمال جريمة في جميع الدول التي صدقت على الاتفاقية. أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للعام 2003، وصدق عليها حتى الآن 160 بلداً، على منع الفساد والمعاقبة عليه. ويعتبر الفساد بمظاهره العديدة جريمةً أيضاً في معظم التشريعات. يواجه مقدمو العطاءات في جميع أنحاء العالم وضعاً قانونياً يختلف جوهرياً عن الذي عملوا فيه لسنوات خلت.

وفي ضوء هذا، يمكن للشركات أن ترحب بميثاق النزاهة كوسيلة لخلق بيئة مهدة للتنافس وأن يكونوا مستعدين للدخول في اتفاقات تهدف إلى توفير فرص متكافئة لجميع المتنافسين بغض النظر عن المكان الذي يمارسون فيه نشاطهم. هناك أسباب عديدة تجعل مقدمي العطاءات يعرضون عن التوقيع على مثل هذه الالتزامات. إذا كان هذا الإعراض مرتبطاً بأنشطة فساد ويكون ذلك سبباً كافياً لعدم مشاركة مقدم العطاء في المناقصة، وهنا تكون عدم مشاركته نتيجة إيجابية تصب في صالح المشروع. تستفيد صبح الحكومة ومواطنو الدولة عندما تبقى الوكالات الفاسدة خارج عملية المقاولة. وتظهر التجربة أن مقدمي العطاءات يعرضون بشكل عام عند بداية طرح مواثيق النزاهة، ولكن الشركات "الجيدة" سترى سريعاً الفوائد وسينتشر الخبر عن هذه الفوائد سريعاً.

لماذا يُعتبر ميثاق النزاهة ذا قيمة طالما أن هناك قوانين جيدة لمكافحة الفساد؟

على الرغم من وجود قوانين تمنع الفساد إلا أن استمرار انتشاره في مجال المقاولات العامة يبرز الحاجة إلى آليات تساعد على زيادة الالتزام بالقانون. ميثاق النزاهة ليس تكراراً للقانون، وإنما هو أداة تساعد على الالتزام بالقوانين من خلال توفير فرص متكافئة لكل المتنافسين وطمأنتهم بأن الجميع يعمل تحت الظروف نفسها. وثمة شيءٍ آخر يمكن أن يحققه ميثاق النزاهة، وذلك لكونه أداة تعاونية، ونادراً ما يستطيع القانون تحقيقه: ألا وهو تقديم رؤية أوضح لكيفية تصرف الآخرين، ليس لأن الهيئة ومقدمي العطاءات يوقعون على اتفاق واحد فحسب وإنما أيضاً لأن مهمة المراقب هي التأكد من استمرار التزام الجميع بميثاق النزاهة. ويتضمن ميثاق النزاهة أيضاً فرض عقوبات على المستوى التعاقدي، إضافة إلى العقوبات التي يفرضها القانون بالفعل، وبالتالي فهو ليس بديلاً عن القانون وإنما هو مكمّل له، حيث يوفر آلية للتحقق من تنفيذ أحكامه وتطبيقها. وأخيراً فإن ميثاق النزاهة يساهم في زيادة فرص الوصول إلى المعلومات والمساءلة ويضمن التنفيذ الصحيح للإجراءات، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الثقة في القانون والمؤسسات الحكومية.

3 ما الذي لا تستطيع مواثيق النزاهة أن تحققه؟ ومتى تكون غير مناسبة؟

- يعتمد الكثير مما يمكن أن تقوم به مواثيق النزاهة على تصميمها وعلى الأنشطة المنفذة أثناء تطبيقها وعلى مدى التغطية الممنوحة لها. ولكن هناك أشياء لا تستطيع مواثيق النزاهة تحقيقها، وهي:

- لا يمكن لمواثيق النزاهة القضاء كلياً على الفساد ويمكن أن تكون قليلة الفعالية إذا افتقرت إلى المراقبة السليمة والتنفيذ الدقيق. إما إذا تضمنت المواثيق فرض عقوبات فيمكن تطبيقها في الحالات التي يظهر فيها الفساد.

- الغرض من مواثيق النزاهة ليس تغيير قواعد المقاولات العامة، وإن كان تنفيذها يمكن أن يسهل بالتأكيد المناقشات حول الإصلاحات اللازمة.

- مواثيق النزاهة لا تحدث تغيّراً في المؤسسات ذاتها - لكنها تسهل إحداث التغيير.

- مواثيق النزاهة تهدف إلى تغيير السلوك أثناء تنفيذ عمليات المقاولات، وقد تسهل إحداث التغيير بعيداً عن هذه العمليات، وإن كان ينبغي القيام بالمزيد لتحقيق هذا التغيير.

- مواثيق النزاهة ليست بديلاً عن الهيئات الرقابية والمعنية بالمراقبة والإشراف وإنما هي مكملة لها.

- أن زيادة مشاركة مختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك المجتمع المدني، في عملية تطبيق ميثاق النزاهة لا يعفي الحكومة من المسؤولية عن القرارات المتخذة خلال عملية المقاولة.

يكون ميثاق النزاهة ذا فعالية لعملية المناقصة ذاتها ويكون له بعض التأثير على المراحل السابقة لها، وذلك يعتمد على الطريقة التي يصمَّم بها وفي أية مرحلة من مراحل عملية المقاولة يُنفَّذ. لكنه يكون أقل فعالية إذا لم يبدأ تطبيقه كاملاً قبل ذلك. ينبغي اتخاذ تدابير معينة لتعزيز الشفافية والمساءلة خلال مرحلتي إعداد الميزانية وصنع القرارات بغية التصدي لمخاطر الفساد خلال هاتين المرحلتين.

4 ما هي الحالات والأوقات التي يُفضَّل فيها تطبيق مواثيق النزاهة؟

متى ينبغي تنفيذ مواثيق النزاهة؟

كما هو موضح في الجدول رقم 1 الوارد في الصفحة 20 فإن جميع مراحل دورة المشروع تشهد عمليات تعاقد مختلفة، وبالتالي تمثل كل واحدة من هذه العمليات فرصة لتنفيذ ميثاق نزاهة. قد تتم بعض هذه التعاقدات خلال مرحلة الإعداد للمشروع (كالتعاقد مع استشاريين لتصميم المشروع أو الاستعانة بخبراء في مجال الاستثمار المصرفي لهيكلته) بينما تتم أنواع أخرى من التعاقدات خلال مرحلة تنفيذ المشروع، مثل إنشاء بنى تحتية أو خصخصة أصول مملوكة للدولة.

وفي الأحوال المثالية ينبغي تنفيذ ميثاق النزاهة من بداية المشروع، أي في أولى مراحل وضع السياسات والتخطيط للمشروع، حيث تُقيَّم الاحتياجات وتُتخذ القرارات الأساسية وتُدرس جدوى المشروع. وينبغي أن يستمر ميثاق النزاهة طوال مرحلة تنفيذ المشروع.

ويمكن إجراء الأنشطة الرامية إلى تعزيز الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد في البداية عند اتخاذ القرارات بشأن كيفية إجراء عملية المقاولة، والطريقة المتبعة في ذلك،... إلخ. وعادةً ما يتم التوقيع على ميثاق النزاهة ذاته في اللحظة التي تبدأ فيها مرحلة تقديم العطاءات، وإن كان يمكن - وينبغي في أحسن الأحوال - أن تغطي الأنشطة المرتبطة بتنفيذ ميثاق النزاهة المراحل السابقة واللاحقة لعملية تقديم العطاءات. وقد يكون من الأجدى إدراج شرط مراقبة تنفيذ العقد في ميثاق النزاهة، وذلك يعتمد على نوع العقد. وعموماً قد يكون من الأنسب أن يتولى الإشراف على العقود فورية التنفيذ (كعقود المشتريات أو الإنشاءات أو خدمات الصيانة) نظام للمراقبة كالذي ينص عليه ميثاق النزاهة؛ وفي المقابل قد تكون العقود مؤجلة أو ممتدة التنفيذ (مثل عقود تشغيل المرافق) أكثر تعقيداً من أن يتسنى مراقبتها عبر ميثاق للنزاهة خلال مرحلة التنفيذ. وتقتضي مراقبة العقد خلال مرحلة تنفيذه في كل الأحوال ضمان الوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في ميثاق النزاهة، ولا حاجة إلى أن تتضمن مراقبة تقديم الخدمات، أو مستوى الأداء أو الجودة في تقديمها، والتي تكون أنسب لعمليات المراجعة والإشراف وغيرها من أشكال مراقبة تسليم الخدمات، كأدوات المساءلة الاجتماعية.

المثال رقم 1: مشروع توفير المياه لمدينة كراتشي الكبرى: من المجُدي البدء في مرحلة مبكرة من دورة المشروع

في فبراير/شباط 2000 اقترحت «الشفافية الدولية في باكستان» على العضو المنتدب لمجلس كراتشي للمياه والصرف الصحي (KWSB) تطبيق ميثاق للنزاهة على إجراءات المشتريات العامة التي يقوم بها المجلس. وفي أبريل/نيسان 2001 أصدر العضو المنتدب، بعد الضغط المستمر من «الشفافية في باكستان»، خطاباً رسمياً بقبول مساعدتها في تطبيق ميثاق للنزاهة على إجراءات المشتريات العامة للمجلس، ولا سيما في تطبيقه على المرحلة الخامسة من المستوى الثاني لـ«مشروع توفير المياه لمدينة كراتشي الكبرى»، وهو المشروع الثاني من نوعه وتصل طاقته التشغيلية إلى 100 مليون جالون يومياً (ويعرف أيضاً باسم مشروع « K-III»).

وفي مايو/أيار 2001 نظمت «الشفافية في باكستان» ورشة عمل لمجلس كراتشي للمياه والصرف الصحي بهدف تأكيد تنفيذ ميثاق النزاهة. وركزت الورشة على التعريف بمبدأ ميثاق النزاهة وفوائده في إرساء الشفافية في المشتريات العامة. وبعد انتهاء الورشة وقّع على ميثاق النزاهة جميع الاستشاريين الذين قدموا عطاءات للفوز بعقد المرحلة الأولى من مشروع « K-III»: أي بالمناقصة التي طُرحت لاختيار استشاريين لتصميم المشروع والإشراف عليه. وكان التوقيع على ميثاق النزاهة إلزامياً لجميع مقدمي العطاءات. وراقبت «الشفافية في باكستان» عن كثب تطبيق ميثاق النزاهة في مشروع K-III خلال هذه المرحلة الأولى وحتى إرساء العقد. كما أنها ساهمت بالمشورة والخبرة في تصميم عملية المقاولة وصياغة الوثائق ذات الصلة.

وفي يوليو/تموز 2002 منح المجلس العقد الاستشاري لمقدم العطاء الحاصل على أفضل تقييم، وكانت قيمة العقد 62 مليون روبية (نحو مليون دولار أمريكي)، ما شَكَّل تناقضاً صارخاً مع مبلغ الـ249 روبية (نحو 4 ملايين دولار) الذي أُدرج في الميزانية في البداية.

وفي المرحلة الثانية من المشروع، أي مرحلة الإنشاء، انتهت فترة سريان مذكرة التفاهم الموقعة بين «الشفافية الدولية في باكستان» و«مجلس كراتشي للمياه والصرف الصحي» وتغيرت إدارة المجلس وبالتالي لم يُطبَّق ميثاق للنزاهة. ومع ذلك حرصت الإدارة الجديدة على دعم ومواصلة عملية تعزيز الشفافية في إجراءات الشراء، والتي كانت «الشفافية في باكستان» قد اقترحتها في المرحلة الأولى. وسعى رئيس مجلس الإدارة باستمرار للحصول على مشورة «الشفافية في باكستان» فيما يخص الشفافية والنواحي الإجرائية لإرساء المناقصات. وأُنجز المشروع قبل الموعد المحدد بتكلفة إجمالية 5.5 مليار روبية - أي بأقل من التقدير الأولي الذي بلغ 6 مليار روبية.

إطار الحالة رقم 5: مراحل التعاقد التي أشرف عليها المراقب في التجربة المكسيكية وفي مطار برلين

في مشروع إل كاجون انضمت مؤسسة الشفافية المكسيكية إلى العملية قبل بدء تقديم العطاءات واستمرت فيها حتى إرساء العقد، كما فعل الشاهد الاجتماعي الذي تولى دور المراقب. وكانت تواريخ انتهاء عقود التنفيذ والمراقبة مرتبطة أيضاً بالتاريخ الذي حُدِّد لمنح العقد في وثائق العطاء. أما في مشروع لا يسكا فقد استمر الشاهد الاجتماعي حتى توقيع العقد، وكان ذلك بناءً على طلبه.

وفي مشروع مطار برلين شمل ميثاق النزاهة جميع عقود المشروع، بما في ذلك عقود استشاريي التصميم، وبدأ تنفيذه مبكراً في مرحلتي تصميم وتنفيذ المشروع. ولكل عملية تعاقد خضعت للمراقبة سيستمر وجود المراقب حتى تنفيذ العقد ولا ينتهي عقده إلاّ عند افتتاح المطار.

مصادر أخرى للمطالعة:

اضطلعت «الشفافية الدولية في باكستان»، وهي فرع منظمة الشفافية الدولية في باكستان، بأنشطة لتعزيز الشفافية والمساءلة في أنشطة المقاولات العامة في قطاع المياه في البلاد. وتضمن ذلك إقامة مشاريع لتوفير المياه والري بالتعاون مع حكومة مدينة كراتشي ومع حكومة إقليم السند. اقرأ المزيد على الموقع التالي: www.transparency.org.pk

ولذلك من المفيد أن نضع نصب أعيننا كل من مراحل دورة المشروع ومراحل عمليات المقاولات، وأن نتذكر أنه:

1) يمكن، وينبغي، تطبيق ميثاق النزاهة على كامل نطاق الأنشطة المتعلقة بعملية استثمار أو بيع أو منح ترخيص أو منح امتياز معينة.

2) ينبغي لميثاق النزاهة في الأحوال المثالية أن يغطي كل عملية تعاقد بدءاً من إعداد المراحل الأولى: وهي تقييم الاحتياجات والنظر في الخيارات البديلة وتخطيط العقد قبل بدء تقديم العطاءات. وإذا لم يكن الأمر كذلك يكون هناك احتمال أن يتعمد استشاري غير أمين تضليل عملية الإعداد برمتها لصالح بعض المقاولين أو الموردين.

3) ينبغي لميثاق النزاهة في الأحوال المثالية أن يمتد حتى تنفيذ العقد، بمعنى أن يغطي تنفيذ النشاط الرئيسي (تنفيذ عقد الإنشاء أو التوريد، ولا سيما الالتزام بجميع مواصفات العقد المتفق عليها وجميع أوامر التغيير والتنويع).

4) في الحد الأدنى، وفي الحالات الاستثنائية فقط، إذا لم يكن تنفيذ ما سبق ممكناً، أن يبدأ العمل بميثاق النزاهة في مرحلة ما قبل تقديم العطاءات ويستمر حتى التوقيع على العقد.

5) ينبغي في الأحوال المثالية أن تخضع دورة المشروع بكاملها لتدابير تعزيز الشفافية والمساءلة التي تسهل إنجاز المشروع بنجاح. وقد يكون من المناسب تطبيق ميثاق النزاهة في بعض مراحل المشروع أو كلها اعتماداً على أشكال التعاقدات المبرمة وأنواع العقود الممنوحة.

على أي نوع من العقود يمكن تطبيق مواثيق النزاهة؟

من المناسب تطبيق مفهوم مواثيق النزاهة ليس فقط على عقود الإنشاء والتوريد، وإنما يمكن تطبيقه على أي نوع من العقود وأي نوع من المشاريع. ومن أهم العوامل المؤثرة في هذا الشأن توافر الرغبة والقدرة (الإرادة السياسية) لدى الهيئة على تنفيذ هذه المواثيق.

فعلى سبيل المثال يمكن تنفيذ ميثاق النزاهة في اختيار:

- مشترين/متلقين لممتلكات عامة ضمن برنامج حكومي لخصخصة أصول مملوكة للدولة؛
- استشاريين هندسيين أو زراعيين أو غير ذلك؛
- المستفيدين من تراخيص أو امتيازات حكومية (كالتي تُمنَح لاستكشاف أو إنتاج النفط أو الغاز، التعدين، الصيد، قطع الأشجار، أو غير ذلك من حقوق الاستخراج) أو للخدمات الخاضعة للرقابة الحكومية (مثل توفير مياه الشرب والصرف الصحي، وما إلى ذلك)؛
- عقود السلع الجمركية والسلع المعقدة (مثل التوريدات العسكرية أو الدفاعية)؛
- عقود الإدارة؛
- الأنواع الأخرى من عقود تقديم الخدمات.

يمكن أن يغطي العقد وميثاق النزاهة ما تضطلع به الهيئة من تخطيط أو تصميم أو إنشاء أو تركيب أو تشغيل للأصول، وبيع الأصول ضمن برنامج الخصخصة، وإصدار الهيئة للتراخيص والامتيازات وما يرتبط بذلك من خدمات مثل الاستشارات والدعم الفني والمالي والإداري.

ما هي العمليات التي ينبغي تغطيتها في ميثاق النزاهة؟

عند اختيار المشاريع وعمليات المقاولة التي تستدعي وجود مواثيق للنزاهة يمكن تطبيق الأفكار المفيدة التالية:

1) في حالة وجود مشاريع عديدة في الوكالة يجب النظر في:

- المشاريع ذات التأثير الاجتماعي أو الاقتصادي الأكبر - ليس من حيث قيمة العقد فحسب وإنما من حيث الأهمية الاقتصادية للمشروع بالنسبة للقطاع أو المنطقة، والتي تكون فيها الخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين على المحك.

- المشاريع التي تستخدم الأموال المختلطة (كالأموال الاتحادية أو الوطنية أو الدولية المختلطة مع الأموال المحلية مثلاً) والتي توجد فيها مستويات مختلفة من الشفافية والمساءلة. في هذه الحالة يساعد ميثاق النزاهة على ضمان رفع المستوى الأدنى للمعايير.

- المشاريع التي توجد فيها مخاطر فساد (حقيقية أو متصوَّرة) قد تهدد استمراريتها، والتي يصعب الاستغناء عنها ولكن أثيرت حولها شبهات فساد في الماضي.

- المشاريع المعقدة (سياسياً أو فنياً) التي يمكن لمشاركة طرف ثالث فيها أن تساعد على اتخاذ القرارات السليمة وتعزيز الثقة في العملية بكاملها.

- المشاريع الصغيرة التي تقدم خدمات لمجموعة من المستفيدين يمكن أن يشاركوا في عملية المراقبة (وهذه مشاريع مثالية).

- المشاريع شديدة الحساسية من حيث الرأي العام، أو التي تشكل تكاليفها نسبة كبيرة من الميزانية الوطنية أو المحلية.

2) عند اختيار عمليات المقاولات اللازمة للمشروع ابدأ بوضع خطة الشراء، أو رسم خط سير عمليات الشراء، وحدد مسبقاً العمليات المراد تطبيق ميثاق النزاهة عليها، مع وضع هذه المعايير في الاعتبار:

- لا معنى لوجود ميثاق نزاهة إلا في المشاريع التي تتضمن مناقصات (تنافسية أو مفتوحة أو محدودة)، فما من فائدة تُذكَر من وجوده في عمليات التعاقد المباشر أو عقود المصدر الواحد حيث يمكن إدخال أنواع أخرى من معايير الشفافية في تلك العمليات. إن الغرض من ميثاق النزاهة هو خلق بيئة تنظم العلاقة بين مقدمي العطاءات والهيئة، وكذلك فيما بين مقدمي العطاءات. أما في حالة وجود مقاول واحد فقط فلن تضيف هذه الأداة قيمة تُذكَر.

- في المشاريع الكبيرة التي تتضمن عدداً كبيراً نسبياً من العقود المنفصلة يمكن تطبيق مواثيق النزاهة على كل عقد منها. وإذا لم يتسنَ تضمين جميع العقود يُفضَّل اختيار العقود الأقل حصانة. وفي حالة وجود مقاول رئيسي واحد ينبغي تهيئة المجال لفحص أداء المقاولين من الباطن عن طريق إدراج بند يغطي المقاولين من الباطن في ميثاق النزاهة الرئيسي أو تطبيق مواثيق نزاهة على عمليات المقاولة من الباطن. وإذا كان هذا الأمر معقداً إلى حد يصعب معه تطبيقه قد يكون من الأفضل استخدام أدوات أخرى[8] لضمان الشفافية في عمليات المقاولة من الباطن.

- من المحتمل أن يكون كبار المقاولين الدوليين قد تعاملوا مع مواثيق النزاهة في أماكن أخرى (مما يسهل عليهم فهم مواثيق النزاهة وقبولها).

نصيحة رقم 1:

ابدأ مبكراً، وإذا كانت مرحلة تقييم الاحتياجات ومراحل إعداد العملية التعاقدية جارية بالفعل استعن بطرف ثالث (ويفضل أن يكون مراقب ميثاق النزاهة) لفحص الوثائق والقرارات الموجودة والبدء في الإجراءات من خلال جلسات الاستماع العامة. لا تنسَ أن عملية تطبيق ميثاق النزاهة يجب أن تبدأ، على أقصى تقدير، أثناء وضع مسودات وثائق العطاء.

5 ما هي تكلفة مواثيق النزاهة؟ وكيف يمكن تمويلها في الدول النامية؟

تختلف تكلفة تنفيذ ميثاق النزاهة وفقاً لترتيبات التنفيذ والأنشطة التي تتضمنها العملية ومدى تعقيد إجراءات العطاء التي ينطبق عليها الميثاق. وقد تكون الوكالات الحكومية قادرة على استيعاب بعض هذه التكاليف، خاصة وأن ميزانية الوكالة قد تتضمن بالفعل الموارد البشرية والتكاليف الثابتة اللازمة لذلك أو أنها تحصل على دعم مشترك بين الوكالات لزيادة قدراتها. أما المنظمات غير الحكومية وغيرها من المنظمات فتحتاج إلى عمل تقدير تفصيلي لتكاليف بنيتها الأساسية وتغطية لتكاليفها الإدارية. وفي بعض الحالات يمكن أن يقدم المراقبون خدماتهم كمتطوعين أو على أساس خيري أو بأجر مخفض (على سبيل المثال إذا كان المراقب موظفاً حكومياً متقاعداً يتقاضى معاشاً بالفعل)، لكن هذا الوضع غالباً ما يكون استثنائياً. ففي إطار أي نموذج من نماذج التنفيذ عادةً ما يشكل أجر المراقب ونفقاته الجزء الأكبر من التكلفة.

وعادةً ما يمكن تقسيم تكلفة تنفيذ ميثاق النزاهة إلى جزأين، أولهما إدارة ميثاق النزاهة، والتي غالباً ما تضطلع بها إحدى منظمات المجتمع المدني، وثانيهما الأجر الذي يتقاضاه المراقب الخارجي المستقل بالساعة وكذلك نفقاته. وقد تراوح أجر المراقبين المستقلين في السابق ما بين 50 و150 دولار أمريكي في الساعة. ويختلف الوقت الذي تم صرفه في مختلف مراحل العملية، وإن كان الجزء الأكبر من هذا الوقت يُقضَى في فحص الدعوة لتقديم العطاءات والعطاءات المقدمة وعملية التقييم ومن ثم في فحص أوامر التغيير مرة أخرى خلال مرحلة التنفيذ.

وفي بعض الحالات يضطلع أكثر من شخص بدور المراقب، حيث تقتضي الحاجة أحياناً الاستعانة بشخصين حتى يكون المراقبون فعالين في أداء مهامهم. فعلى سبيل المثال يكون أحدهما مهندساً من ذوي الخبرة الفنية اللازمة للقيام بالمراقبة والآخر محامياً على دراية بالأساس القانوني للمشروع وبمجال المشتريات عموماً. وعلى الرغم من ارتفاع تكلفة هذا الأمر إلا أنه يساعد على ضمان فعالية ميثاق النزاهة.

بغض النظر عن طريقة التمويل ينبغي الاهتمام دائماً بحماية استقلال المراقب حتى لا تتأثر مصداقيته فعاليته أبداً. وثمة طرق مختلفة لتمويل تنفيذ ميثاق النزاهة:

- من موارد الهيئة. وفي هذه الحالة ينبغي معالجة أية تضاربات محتملة في المصالح. وإذا كان تمويل العملية لا يأتي من الميزانية العامة وإنما من موارد أخرى فلا بد من الكشف عن مصدر هذه الأموال.

- من خلال مساهمات المانحين وممولي المشروع، الأمر الذي يتيح للوكالات الحكومية والمنظمات غير الحكومية الحصول على القدرات اللازمة لتنفيذ مواثيق النزاهة ويشجع ويساعد على نشر الدروس المستفادة.

- من خلال الرسوم التي يدفعها مقدمو العطاءات. ففي إطار هذا النظام يساهم جميع مقدمي العطاءات بالمبلغ نفسه (وهو مبلغ ثابت، يمثل عادة نسبة مئوية معينة من قيمة العقد التقديرية) كرسوم للمشاركة في المناقصة. ومن المهم أن يساهم جميع مقدمي العطاءات وأن تكون المساهمة بمبلغ متساوٍ للجميع حتى لا يكون هناك تحيز. ويمكن تحميل تكاليف ميثاق النزاهة والمراقبة خلال مرحلة تنفيذ العقد سواء جزئياً أو كلياً على الفائز بالمناقصة.

ومن الممكن الجمع بين بعض هذه المصادر أو جميعها. فقد يساعد وجود مزيج من المصادر في الحد من المخاطر والمخاوف المتعلقة بحدوث تضارب في المصالح عند تمويل مواثيق النزاهة.

المثال 2: تكاليف مواثيق النزاهة حسب التجربة

حسب تجارب فروع منظمة الشفافية الدولية في تنفيذ مواثيق النزاهة فإن تكاليف التنفيذ تتراوح بين 50 ألف و200 ألف دولار أمريكي. ولا يمكن تحديد متوسط التكلفة بسبب اختلاف الحالات من حيث الحجم والتعقيد، مما يجعلها غير قابلة للمقارنة في كل الأحوال. ومع ذلك يمكن تقدير إجمالي تكلفة تطبيق ميثاق نزاهة على إحدى مناقصات البنية التحتية، بما في ذلك جميع جوانب عملية المراقبة ومنها إدارة ميثاق النزاهة لمدة عام كامل، بنحو 100 ألف دولار أمريكي.

إطار الحالة 6: تكلفة وتمويل مواثيق النزاهة المكسيكية في إل كاجونو لا يسكا

يتقاضى الشهود الاجتماعيون في المكسيك أجراً عن دورهم، حيث أن الجمهور قد ينظر بعين الريبة إلى عدم حصولهم على أجر («من أين يأتي هؤلاء بأموالهم؟») ولذلك تولي مؤسسة الشفافية المكسيكية اهتماماً كبيراً لضمان حصول الأفراد الذين يضطلعون بدور الشاهد الاجتماعي على أجر. وفي حين أن المبلغ الذي يتقاضونه أقل من المعدل التجاري الكامل إلا أنه بالرغم من ذلك مبلغ كبير (في إل كاجونولا يسكا، حوالي 95 دولاراً أمريكياً في الساعة، ويوضع له حد أقصى وفقاً لنوع المشروع). من واقع التجربة ونظراً للأنشطة المشمولة، يحتاج ميثاق النزاهة العادي إلى حوالي 50 إلى 90 ساعة عمل ويمكن أن يستمر لمدة عام كامل. وفي الوقت الحالي تتحمل الهيئة المانحة للعقد كامل التكاليف، وذلك وفقاً للوائح الصادرة عن هيئة الإدارة العامة في المكسيك (انظر إطار الحالة رقم 33، «تنظيم دور الشاهد الاجتماعي في المكسيك: القرار الإداري الصادر في سبتمبر/ أيلول 2004»، الصفحة 62). وقبل صدور اللائحة كانت الشفافية المكسيكية تتبع ثلاث طرق مختلفة لتمويل التكاليف المرتبطة بتنفيذ ميثاق النزاهة وبالشاهد الاجتماعي وهي:

- أن تغطي الهيئة 100 في المائة من التكاليف؛
- أن تتحمل الهيئة 50 في المائة من التكاليف ويتحمل مقدم العطاء الفائز الـ50 في المائة الأخرى (أو بنسب مختلفة) - ويمكن أن تكون مساهمات مقدمي العطاءات طوعية أو إلزامية؛
- أن يتحمل مقدم العطاء الفائز 100 في المائة من التكاليف.

وفي حالات قليلة دفعت مؤسسة الشفافية المكسيكية تكاليف التنفيذ من مواردها الخاصة. فقبل صدور اللائحة كانت الهيئة قد دفعت حوالي 70% من تكاليف جميع مواثيق النزاهة التي نفذتها الشفافية المكسيكية بحلول ذلك التوقيت، وعددها 60 ميثاقاً. فيما دفع الفائز 25 في المائة منها. أما باقي التكاليف فقد سددتها مؤسسة الشفافية المكسيكية من مواردها الخاصة.
ويشمل المبلغ الذي تتلقاه الشفافية المكسيكية أجر الشاهد الاجتماعي والتكاليف المباشرة المرتبطة بميثاق النزاهة والنفقات العامة. ويمثل أجر الشاهد الاجتماعي حوالي ثلث التكلفة الإجمالية ويُحسب بالساعة مع مراعاة ألا يتجاوز الحد الأقصى المحدد سلفاً في العقد. وتتولى الشفافية المكسيكية مراقبة ما إذا كانت ساعات العمل المعلنة تتفق مع الواقع. وفي مشروع إل كاجون تضمنت آلية الدفع مزيجاً من الأموال المقدمة من اللجنة الاتحادية للكهرباء والمساهمات الطوعية (الثابتة) الواردة من مقدمي العطاءات (وإن كان القليل منهم هم من قد دفعوا فعلاً). أما فيما يخص مشروع لا يسكا فقد غطت اللجنة الاتحادية للكهرباء التكاليف بالكامل. وكانت الشفافية المكسيكية قد وضعت في عقد تقديم الخدمات الذي أعدته لمشروع لا يسكا حداً أدنى وحداً أقصى للأسعار، والتي حُددت وفقاً للعدد النهائي للساعات المستهلكة، وذلك على أساس نظام الدفع بالساعة. وبلغت التكلفة النهائية لميثاق النزاهة (بما في ذلك أجر المراقب) لمشروع لا يسكا 903900 بيزو مكسيكي (ما يعادل نحو 68 ألف دولار أمريكي).

بموجب التشريع الحالي، فإن الرسوم المخصصة للشاهد الاجتماعي تُحدد من قبل الحكومة على ضوء حجم عملية المقاولة والميزانية المتوفرة.

تصميم ميثاق النزاهة

وبالنسبة لجميع الأنشطة التي يتم التخطيط لها، ولتحديد ما ينبغي القيام به، هناك ثلاثة مبادئ توجيهية ستكون نعم العون عند تصميم عملية تطبيق ميثاق النزاهة وهي: الشفافية، ومشاركة أصحاب المصلحة، والمساءلة.

© istockphoto.com/MissHibiscus

في إطار عملية تطبيق ميثاق النزاهة ينبغي تنفيذ عدد من الأنشطة المرتبطة بعملية المقاولة، سواء قبل التوقيع على الميثاق أو بعد ذلك. كما يتعين على الهيئة أن تعمل على تحديد شكل ومضمون نص ميثاق النزاهة.

وبالنسبة لجميع الأنشطة التي يتم التخطيط لها، ولتحديد ما ينبغي القيام به، هناك ثلاثة مبادئ توجيهية ستكون نعم العون عند تصميم عملية تطبيق ميثاق النزاهة وهي: الشفافية، ومشاركة أصحاب المصلحة، والمساءلة.

ومن شأن التفكير في هذه العناصر خلال جميع مراحل المشروع أن يتيح إدخال عناصر مختلفة في هذه العملية حسب خصائص وظروف كل مشروع:

الشفافية

- ما نوع المعلومات التي ينبغي نشرها علناً وما الوقت المناسب لذلك؟
- ما الوسائل التي ينبغي استخدامها لنشر هذه المعلومات أو إتاحة الوصول إليها؟

مشاركة أصحاب المصلحة

- مَن مِن أصحاب المصلحة الآخرين (يمكن أن) يكون له رأي في تحديد شروط المشروع؟ الوكالات الحكومية الأخرى؟
- المجتمعات المحلية؟

المساءلة

- من الذي يتخذ القرارات في هذه العملية، وكيف يتخذها؟
- هل هناك حرص على نشر هذه القرارات والأساس الذي اتُخِذت عليه علناً؟
- هل هناك حرص على إبلاغ مصادر تمويل هذا المشروع بتنفيذه؟

1 الاستعداد وتحديد نطاق ميثاق النزاهة

يمكن إضافة أنشطة أخرى إلى التوقيع على ميثاق النزاهة أثناء عملية تنفيذه. وتفيد هذه الأنشطة في إيجاد فهم كافٍ للأداة وبناء الإجماع اللازم للتوقيع عليها، وتفيد أيضاً في تيسير فهم العملية وبناء شرعيتها وتعزيز الامتثال لها وإضفاء قدر أكبر من الشفافية والمساءلة عليها. ويعتمد نوع الأنشطة المطلوبة على نطاق ميثاق النزاهة والمرحلة التي تمر بها عملية المقاولة، لذلك ينبغي:

1) تحديد الخيارات الممكنة والمتاحة في هذه المرحلة بالذات من عملية المقاولة: هل اتُخِذ قرار تنفيذ المشروع بالفعل؟ هل بدأت عملية المقاولة بالفعل؟ فلا معنى لصياغة نص ميثاق النزاهة إلا إذا كانت عملية تقديم العطاءات لم تبدأ بعد. أما إذا كانت العملية قد بدأت فيكون الأوان قد فات ويتعين اتخاذ تدابير أخرى لتعزيز الشفافية والمساءلة، وإذا لم تكن قد بدأت يمكن البدء في تصميم عملية تطبيق ميثاق النزاهة وإعداد مضمونه.

2) أثناء عملية التصميم، تحديد ما الذي ينبغي تحقيقه وحدود السلطة اللازمة لاتخاذ تلك القرارات. هل هناك حاجة إلى إشراك شخص آخر؟

3) اتخاذ قرار بشأن الترتيبات اللازمة لعملية تطبيق ميثاق النزاهة برمتها - بما في ذلك توزيع المسؤوليات بين الهيئة والمنظمة غير الحكومية، ووضع نظام مناسب للمراقبة - والبدء في إشراك أصحاب المصلحة والمشاركين المحتملين من خلال تبادل المعلومات حول ميثاق النزاهة.

1.1 هل ينبغي أن يكون التوقيع إلزامياً أم طوعياً؟

أثبتت التجارب أنه من الأفضل أن يكون التوقيع على ميثاق النزاهة إلزامياً، بمعنى أن يكون مقدمو العطاءات الذين وقعوا عليه هم فقط من يحق لهم المشاركة في المناقصة، الأمر الذي يكفل فعالية ميثاق النزاهة ويضمن تكافؤ الفرص للجميع. أما إذا كان التوقيع على ميثاق النزاهة طوعياً فقد يؤدي ذلك إلى عدم خضوع جميع مقدمي العطاءات المشاركين لنفس القواعد، مما يفقد ميثاق النزاهة فعاليته.

ولكن لتجنب الصرامة المفرطة والحفاظ على جوهر عملية المقاولة وأهميتها فإنه من المستحسن أن يكون التوقيع على الميثاق شرطاً أساسياً ولكن قابل للتعديل. وبالتالي إذا نسي أحد مقدمي العطاءات أن يوقع على الميثاق أو وضعه في غير مكانه، يبقى العطاء ساري المفعول في حال أدرج مقدم العطاء الوثيقة ضمن أوراق العطاء الأخرى بناءً على طلب الهيئة. فما يهم هو نية مقدم العطاء التوقيع على الميثاق والتزامه الواضح والصريح به. وينطبق هذا الأمر بصفة خاصة على الإقرارات أحادية الجانب أو مواثيق النزاهة المصنفة كوثائق منفصلة (انظر ص 21، "ج-2 ما هي الأشكال التي يمكن أن تكون عليها مواثيق النزاهة؟").

ومن المهم دائماً التأكد من أن مقدمي العطاءات يفهمون تماماً مدى الالتزام الذي يقطعونه على أنفسهم بالتوقيع على ميثاق النزاهة، حتى ولو كان ذلك التوقيع إلزامياً. لهذا السبب ينبغي بذل الجهد الكافي للتعريف بميثاق النزاهة وشرح محتواه (انظر التوجيهات المقدمة بشأن التعريف بالميثاق، ص 37).

2.1 هل ينبغي أن يكون المحتوى إلزامياً أم طوعياً؟

عندما يكون محتوى ميثاق النزاهة إلزامياً يصبح الميثاق بمثابة وثيقة قياسية تحدد الهيئة المانحة للعقد محتواها مسبقاً بحيث يكون غير قابل للتفاوض مع مقدمي العطاءات. ولكن حينما يكون المحتوى طوعياً يُمنَح مقدمو العطاءات الفرصة لمناقشة بنود الميثاق ولاقتراح تعديلات ولكن تحت قيود معينة. ويُعتبر هذا الوضع الأخير إشكالياً، ذلك لأن التفاوض على الوثيقة مع أطراف متعددة يقلل من جودة وقوة التعهدات ويؤثر كذلك على تكافؤ الفرص لأن إمكانية التفاوض على الصلاحيات والقدرات قد تكون غير متكافئة بين مقدمي العطاءات. لذلك فإن الخيار الأفضل هو إنشاء وثيقة قياسية إلزامية. وما لم تكن هناك ظروف ملموسة وخاصة بالسياق تقتضي خلاف ذلك فإن أفضل اختيار هو الذي يتلاءم مع الثقافة والبيئة التي يوجد فيها المشروع ومع خصائصه، ويحافظ على روح ميثاق النزاهة، ويتيح أعلى درجة من الوضوح وسهولة الإدارة.

إطار الحالة 7: هل يكون التوقيع إلزامياً أم طوعياً؟

في حالة مطار برلين لا يُعتدّ بالعطاءات المقدمة من لم يوقع على ميثاق النزاهة، وهو ما يتفق مع أحد مبادئ شركة فلوغافن برلين شونيفيلد وإحدى قواعد إجراءات التعاقد بشأن معاملة جميع مقدمي العطاءات على قدم المساواة.
أما بالنسبة لسدي لا يسكا وإل كاجون في المكسيك فقد تنوعت تجارب مؤسسة الشفافية المكسيكية. ففي البداية كان التوقيع على إقرارات نزاهة أحادية الجانب (Unilateral declarations of integrity UDIs) إلزامياً، ما كان يعني استبعاد مقدمي العطاءات الذين امتنعوا عن التوقيع من المناقصة لعدم استيفائهم الشروط الفنية. ومع مرور الوقت غيرت الشفافية المكسيكية هذا النهج بعد أن أدركت أنه من المثمر في السياق المكسيكي ووفقاً لإطارها التنظيمي المحدد أن يكون التوقيع طوعياً، بيد أن امتناع مقدم العطاء عن التوقيع كان له عواقبه على سمعته، حيث كان الشاهد الاجتماعي يسجل ذلك في التقرير العلني الذي يقدمه عند انتهاء المهام الموكلة إليه. وقد وقّع جميع مقدمي العطاءات على الإقرارات أحادية الجانب حتى الآن.
في مشروع إل كاجون كان التوقيع على الإقرارات أحادية الجانب إلزامياً لجميع مقدمي العطاءات، في حين أنه كان طوعياً في مشروع لا يسكا وبالرغم من ذلك وقع جميع مقدمي العطاءات على ميثاق النزاهة.

بشكل عام ننصح بأن يكون توقيع ميثاق النزاهة إلزامياً لضمان المساواة بين جميع مقدمي العطاءات في فرصهم.

إطار الحالة 8: هل يكون المحتوى إلزامياً أم طوعياً؟

في حالة مطار برلين كان من المفيد وجود وثيقة قياسية إلزامية لأن العدد الكبير من العقود جعل من الصعب التفاوض مع جميع مقدمي العطاءات. كما جعل ميثاق النزاهة الإلزامي من السهل على شركة فلوغافن برلين شونيفيلد أن تتعامل مع طلبات التغيير المقدمة من بعض مقدمي العطاءات، ولا سيما في بداية المشروع، وكذلك أن تكون متسقة مع المبدأ التوجيهي الداعي إلى معاملة مقدمي العطاءات معاملةً متساويةً وعادلةً، بما يضمن خضوعهم جميعاً للالتزامات نفسها. وقد أجرت الشركة بعض التنقيحات البسيطة على نص ميثاق النزاهة على مر السنوات.

أما في مشروعي لا يسكا وإل كاجون في المكسيك فقد كان محتوى الميثاق إلزامياً ولم يُسمح لمقدمي العطاءات بإجراء أو طلب إجراء أية تغييرات في محتوى الميثاق.

بشكل عام، من الضروري أن يكون محتوى ميثاق النزاهة متماثلاً بالنسبة لجميع مقدمي العطاءات، من أجل ضمان المساواة بينهم جميعاً في الفرص. من السبل الجيدة لتحقيق هذا الأمر جعل المحتوى إلزامياً. من الخيارات الأخرى الممكنة، إجراء مناقشة مفتوحة وعلنية لمحتوى الميثاق مع مقدمي العطاءات المحتملين، وبعد ذلك يمكن اعتبار المحتوى مُلزماً لجميع المشاركين.

إطار الحالة 9: الشكل الذي يتخذه ميثاق النزاهة

في حالة مطار برلين جاء ميثاق النزاهة على شكل عقد موقع بين الهيئة (ويمثلها الرئيس التنفيذي) وكل مقدم عطاء على حدة، بما في ذلك مقاوليه من الباطن. ولا بد من تقديم هذه الوثيقة جنباً إلى جنب مع وثائق العطاء. وينشئ العقد التزامات متبادلة في ذمة طرفيه ويتضمن موافقتهما على دور المراقب (انظر الملحق الأول للاطلاع على النص الكامل لميثاق النزاهة).

أما في حالة إل كاجونولا يسكا فقد اتبعت مؤسسة الشفافية المكسيكية النهج نفسه الذي تتبعه في القطاعات الأخرى، وهو أن يوقع جميع مقدمي العطاءات والمسؤولين الحكوميين على إقرارات نزاهة أحادية الجانب (UDIs)، ويتعين على مقدمي العطاءات أن يرفقوا إقراراتهم بوثائق العطاء عند تقديم عروضهم. ومن بين المسؤولين الحكوميين الذين يجب عليهم التوقيع على إقرارات النزاهة أحادية الجانب رئيس الوكالة المانحة للعقد والاستشاريين والمستشارين الآخرين، حتى ولو لم يكونوا من موظفي الوكالة، والموظفون وغيرهم من المسؤولين العموميين الذين لهم علاقة بعملية تقديم العطاءات. وتعتبر النصوص المستخدمة في هاتين الحالتين نصوصاً قياسية.

يحتوي الإقرار الذي يوقع عليه المسؤولون الحكوميون على ما يلي (انظر الملحق الثاني للاطلاع على النص الأصلي):

- التزام عام بالنزاهة؛
- تعهد بالامتناع عن أي سلوك يؤدي مباشرةً أو من خلال طرف ثالث إلى استحداث أو تغيير العرض المقدم وعملية تقييمه أو نتيجة هذه الإجراءات، أو ينتج عنه أي وضع آخر من شأنه أن يعطي مقدم عطاء بعينه ميزة على مقدمي العطاءات الآخرين؛
- التزام بمنح مؤسسة الشفافية المكسيكية، باعتبارها الشاهد الاجتماعي، حق الوصول إلى جميع المعلومات التي تنتج خلال العملية.

ويحتوي الإقرار الذي يوقع عليه مقدمو العطاءات على ما يلي:

- تعهد بالامتناع عن أي سلوك يسعى مباشرةً أو من خلال طرف ثالث إلى حث موظفين عموميين على تشويه أو تغيير تقييم العروض أو نتيجة هذه العملية، أو ينتج عنه أي وضع آخر من شأنه أن يعطيهم ميزة كمقدمي عطاءات؛
- موافقتهم على وصول المراقب إلى جميع المعلومات المتعلقة بعملية تقديم العطاءات ومشاركته في جميع الاجتماعات.

في حالة مشروع لا يسكا، على سبيل المثال، وقّع على الإقرار 26 موظفاً عمومياً ممن كان لهم صلة بالمناقصة، بدءاً من رئيس اللجنة الاتحادية للكهرباء وانتهاءً بالمنسق المقيم المسؤول عن الأنشطة التحضيرية، بما في ذلك الاستشاريون والمستشارون.

2 ما هي الأشكال التي يمكن أن تكون عليها مواثيق النزاهة؟

في حين أن شكل ميثاق النزاهة لا يحدث فرقاً في تأثيره القانوني إلا أن له تأثيرات مختلفة على "العملية" وشروط التوقيع.

ميثاق النزاهة كفقرة ضمن وثائق العطاء

هو شكل من أشكال مواثيق النزاهة الإلزامية، حيث تُدرَج تعهدات مقدمي العطاءات في وثائق العطاء ويوافَق عليها عند تقديمهم عروض المناقصة أو مشاركتهم في مرحلة التأهيل. ويتضمن هذا الشكل أيضاً تعهداً مماثلاً من الحكومة. وهو مشابه للإقرار أحادي الجانب (انظر أدناه) ويجب أن يوقع عليه جميع المشاركين الذين يقدمون عروضاً.

ميثاق النزاهة كعقد منفصل

يُدرَج ميثاق النزاهة كعقد منفصل عن وثائق العطاء ويمكن للهيئة أن تقرر ما إذا كان محتواه إلزامياً أم طوعياً (انظر القسم السابق). وهذا هو الشكل المثالي لميثاق النزاهة لأنه يوضح بجلاء لا لبس فيه أن التعهدات تشمل طرفي العقد وجميع الأطراف الموقعة عليه: أي الهيئات الحكومية وجميع مقدمي العطاءات. ومن هذا المنطلق يكون العقد متعدد الأطراف لأنه يحدد الالتزامات بين جميع المشاركين والتزامات كل منهم تجاه الآخر، مما يتيح إجراء المزيد من "الهندسة القانونية" مثل تحديد استحقاقات لمقدمي العطاءات الخاسرين في الحالات التي يكون فيها فساد، وهو أمر غير ممكن في ظل الإقرارات أحادية الجانب.

ميثاق النزاهة كإقرار أحادي الجانب: تعهد بالنزاهة

يمكن إدراج التزامات مقدمي العطاءات والمسؤولين الحكوميين أيضاً في تعهدات منفصلة أحادية الجانب. ومن المستحسن جداً في هذه الحالة التأكد من أن نص التعهد قياسي ومطابق للوثيقة التي وقع عليها مقدمو العطاءات والمسؤولون الآخرون.

ولكي تعامَل هذه التعهدات أحادية الجانب معاملة ميثاق النزاهة يجب على الهيئة ذات الصلة أن تقدم تعهداتها في الوقت نفسه وأن يكون مقدمو العطاءات على علم بهذه التعهدات، وإلا فإن عملية ميثاق النزاهة لن تعترف بالجانب الطلبي للرشوة وبالتالي لن تمنح مقدمي العطاءات ضمانات أخرى بأنهم لن يُطلَب منهم دفع رشاوى. وبالتالي فإن تطبيق ميثاق النزاهة في صورة مجموعة من الإقرارات أحادية الجانب أمر ممكن وصالح للتطبيق لكنه ليس الحل الأمثل. ومع ذلك هناك سبل لإضفاء المزيد من القوة على الإقرارات أحادية الجانب، خاصة مع إفساح المجال أمام المراقب للإشراف على العملية وتقديم ضمانات التزام لجميع المشاركين.

3 مِمَّ تتكون مواثيق النزاهة؟ ما العناصر التي ينبغي إدراجها؟

فيما يلي العناصر الأساسية لأي ميثاق نزاهة:

الأطراف الموقعة

1) المكتب الحكومي (الهيئة) الذي عادةً ما يكون الجهة التي توجه الدعوات للمشاركة في المناقصات العامة للفوز بالعقود الحكومية؛ وفي الحالات أو الدول التي يتولى فيها مكتب مشتريات مركزي اتخاذ قرارات الشراء يمكن أن يوقع على ميثاق النزاهة كل من المكتب المسؤول عن المشتريات والمكتب المكلف بإدارة تنفيذ العقد وتشغيل المرافق المشتراة.

2) جميع مقدمي العطاءات المشاركين في المناقصة.

الالتزامات الرئيسية

- تعهد من الهيئة بعدم السماح لموظفيها بطلب أو قبول أية رشاوى أو عمولات أو هدايا أو إكراميات لتسهيل المصالح أو ما إلى ذلك، مع توقيع العقوبات الإدارية أو التأديبية أو المدنية أو الجنائية المناسبة في حالة مخالفته.

- تعهد من كل مقدم عطاء بأنه لم يدفع سابقاً، وأنه لن يقوم بعرض أو دفع أية رشاوى أو عمولات أو هدايا أو إكراميات لتسهيل المصالح أو ما إلى ذلك ، من أجل الحصول على العقد أو الإبقاء عليه، مع توقيع العقوبات التعاقدية أو الإدارية أو المدنية أو الجنائية المناسبة في حالة مخالفته.

- تعهد من كل مقدم عطاء بأنه لم يتواطأ سابقاً، وأنه لن يتواطأ مع غيره من مقدمي العطاءات ، من أجل التلاعب في عملية المناقصة أو التأثير عليها بأي شكل من الأشكال.

- تعهد من كل مقدم عطاء بالإفصاح للهيئة والمراقب عن كل ما دفعه، أو وعد بدفعه، من أموال لأي شخص (بمن في ذلك الوكلاء وغيرهم من الوسطاء) فيما يتصل بالعقد موضوع البحث. ويُقصد بذلك الأموال التي دفعها مقدم العطاء بصورة مباشرة، وكذلك التي دفعها بصورة غير مباشرة عبر أحد أفراد أسرته أو ما شابه.

- قبول صريح من كل مقدم عطاء لاستمرار سريان الالتزام بعدم دفع الرشوة والالتزام بالإفصاح، وما يتصل بهما من عقوبات، على مقدم العطاء الفائز حتى الانتهاء الكامل من تنفيذ العقد.

- قبول صريح من كل مقدم عطاء بوجوب تقديمه التعهدات نفسها الخاصة بميثاق النزاهة من جميع مقاوليه من الباطن وشركائه في المشاريع المشتركة.

مصادر أخرى للمطالعة:

لمعرفة المزيد عن حرمان المخالفين يمكن قراءة التوصيات المقدمة من منظمة الشفافية الدولية إلى الاتحاد الأوروبي بشأن وضع آلية حرمان نموذجية على الرابط التالي:
file/TI_EU_/32802/www.transparency.org/content/download/5661
.pdf.28-03-Debarment_Recommendations_06

انظر أيضاً سياسة الحرمان المتبادل التي وضعها مصرف التنمية متعدد الأطراف (Multilateral Development Bank) على الرابط التالي:
http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/Bank_paper_cross_debar.pdf

ويمكن الاطلاع على لمحة موجزة هنا: http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/Cross_Debarment_Brief.pdf

التزامات أخرى محتملة

إن إدراج التزامات أخرى في ميثاق النزاهة يُدخِل أنشطة وسلوكيات أخرى في نطاق ما ينبغي على المراقب أن يشرف عليه، ويؤدي إلى تفعيل نظام العقوبات المرتبط بميثاق النزاهة في هذه الحالات أيضاً.

الالتزامات الأخرى على مقدمي العطاءات:

- يمكن أن يُنصَح مقدمو العطاءات أو يُطلَب منهم وضع مدونة سلوك لشركاتهم (تدين صراحة استخدام الرشاوى وغير ذلك من السلوكيات اللاأخلاقية) وبرنامج لضمان الامتثال لتنفيذ مدونة السلوك على نطاق الشركة ككل.

- التزام كل مقدم عطاء بضمان صحة ما يقدمه من وثائق ومعلومات، وقبوله تحمل المسؤولية المطلقة عن أي تحريف أو تحريف احتيالي أو إقرارات كاذبة.

- إقرار من مقدم العطاء بعدم انخراطه في أي سلوك يحظره ميثاق النزاهة أو أي سلوك آخر يتصل بالفساد في الفترة السابقة للمناقصة (قد تكون من 3 إلى 5 سنوات مثلاً). وفي حال كان مقدم العطاء قد انخرط في مثل هذا السلوك فإن عليه أن يفصح عن الأمر وأن يوضح ما قام به لمعالجة هذه المسألة ولتصحيح المشكلة وأسبابها.

- وضع حد أقصى للمبالغ المدفوعة للوكلاء. نظراً لأن الوكلاء والوسطاء غالباً ما يوظَّفون (بصفة أساسية أحياناً) كأدوات لدفع الرشاوى، يتضمن ميثاق النزاهة شرطاً مؤداه ألا تزيد المبالغ المدفوعة للوكلاء عن "المبالغ المناسبة التي تُدفع للخدمات المشروعة المؤداة فعلاً".

- عند تطبيق ميثاق النزاهة على عقد استشاري، يجب على الاستشاريين أن يلزموا أنفسهم ليس بالامتناع عن دفع الرشاوى للحصول على العقد فحسب وإنما أيضاً بتصميم المشروع أو مكونات المشروع على نحو غير تمييزي يضمن وجود منافسة واسعة ولا يعطي أية مزايا لمقدم عطاء بعينه.

- تمديد نطاق التعهد الذي قطعه مقدمو العطاءات ليغطي التزامات أخرى، مثل الضرائب ومدفوعات الضمان الاجتماعي المرتبطة بعملية تقديم العطاءات.

الالتزامات الأخرى على الهيئة:

- دعوة المسؤولين الحكوميين الذين لهم علاقة مباشرة أو غير مباشرة بعملية المقاولة، مهما كانت درجاتهم على السلم الوظيفي، إلى التعهد بالتزام أخلاقي قريب الشبه بميثاق النزاهة. ويمكن لهذا الالتزام أن يضع قواعد تفصيلية معينة للتعامل مع مقدمي العطاءات أثناء المناقصة وبعدها، بما في ذلك قواعد للتعامل مع التضاربات المحتملة في المصالح ووضع قيود على التوظيف في المستقبل ("الأبواب الدوارة"، أي عندما يتنقل الشخص في العمل بين المؤسسات العامة والشركات الخاصة ويستغل الفترة التي قضاها في الوظيفة العامة لصالح شركات عمل لديها في السابق أو ينوي العمل لديها في المستقبل[9]).

- تعهد الهيئة بأن تنشر علناً المعلومات ذات الصلة عن عملية المقاولة؛ وقد يشمل ذلك جميع المعلومات التي يجيزها القانون وأية جوانب أو عناصر إضافية أخرى تعتبر ذات صلة وفقاً لنوع المشروع. ومع ذلك ينبغي الاستمرار في تقييد الوصول إلى المعلومات المحمية قانوناً؛ وبالتالي يجب أن يتضمن هذا الالتزام أيضاً تعهداً من الهيئة بعدم الكشف عن المعلومات السرية قانوناً التي يوفرها مقدمو العطاءات وكذلك بحماية تلك المعلومات.

- منح المراقب الحق نفسه في الوصول إلى جميع المعلومات من جانب الهيئة ومقدمي العطاءات، على أن يخضع ذلك لاتفاق خاص بالسرية. وإذا لزم الأمر يمكن منح هذا الحق نفسه لممثل عن المجتمع المدني (انظر ترتيبات التنفيذ في الصفحة 33).

- إلزام المسؤولين الذين لهم علاقة بعملية المقاولة بالكشف المنتظم عن الأصول التي يملكونها هم وأسرهم حتى يتبين ما إذا كان هؤلاء المسؤولون قد حصلوا على ثروة من مصدر لا يمكن تفسيره.

الالتزامات الأخرى على كل من مقدمي العطاءات والهيئة

- مدّ نطاق التعهد المقدم من الهيئة ومقدمي العطاءات ليشمل الامتناع عن "جميع الأفعال غير المشروعة الأخرى".

- التزام الهيئة ومقدمي العطاءات بإبلاغ المراقب بأية مخالفات فعلية لميثاق النزاهة أو أية محاولات لمخالفته.

العقوبات

ينبغي تحديد العقوبات المترتبة على مخالفة بنود ميثاق النزاهة. ويجب أن تتمتع الهيئة بحرية التصرف في تطبيق جميع هذه العقوبات أو بعضها وفي تحديد درجة شدة العقوبات الفردية حسب شدة المخالفة أو الانتهاك.

وتصطبغ هذه العقوبات بصبغة تعاقدية بمجرد إدراجها في ميثاق النزاهة، وهو ما يترتب عليه الأثران التاليان:

1) أنها لا تستبعد بأي شكل من الأشكال العقوبات الجنائية أو المدنية أو التأديبية أو الإدارية المنصوص عليها في القانون ولا تعدلها أو تحل محلها، ذلك لأنه لا يجوز تغيير هذه العقوبات من خلال اتفاق تعاقدي.

2) أنها لا تنطبق إلا على الأطراف الموقعة.

وفيما يلي بيان ببعض العقوبات التي ينبغي إدراجها في ميثاق النزاهة في حال مخالفة أي من مقدمي العطاءات لبنوده:

- الحرمان من العقد أو خسارته إذا كان المخالف هو صاحب العطاء الفائز. ويمكن إدراج عقوبة الاستبعاد من عمليات المناقصة لجميع مقدمي العطاءات قبل إرساء العقد.

- مصادرة تأمين دخول المناقصة وخطاب ضمان حسن التنفيذ، إذا كان تقديمهما من ضمن شروط المناقصة.

- تحمل المسؤولية عن الأضرار التي تلحق بالهيئة ومقدمي العطاءات المنافسين. ومن بين الطرق المستخدمة لتحديد هذه الأضرار إدراج "بند للتعويضات المقطوعة" يحدد مقدماً المبالغ المالية التي يتحملها المخالف نتيجة خرقه للعقد. وتتمثل فائدة التعويضات المقطوعة في أنها تجنب الهيئة مشقة الإجراءات اللازمة لتحديد المبلغ المناسب والتي غالباً ما تستغرق الكثير من الوقت، وفي حالة تحديد قيمه هذه التعويضات عند مستوى مناسب فإنها يمكن أن تمثل رادعاً قوياً. كما أن هذا الأمر ينقل عبء الإثبات من الطرف المطالب بالتعويض إلى الطرف الذي خرق ميثاق النزاهة. ويمكن إدراج خيار يتيح لأي من الطرفين المطالبة برفع أو خفض المبلغ المحدد للتعويض إذا استطاع إثبات أن الأضرار الفعلية تتجاوز (أو تقل عن) المستوى المحدد في بند التعويضات المقطوعة.

- حرمان الهيئة للطرف المخالف من التعاقد مع الجهات الحكومية (أو الهيئة فقط) لفترة زمنية مناسبة. ويمكن أن تتحدد آليات الحرمان بموجب القانون أو اللوائح التنظيمية أو على أساس تعاقدي. وفي حال لم يكن لدى الدولة المعنية آلية رسمية للحرمان فإنه يكفي أن يوضع في وثائق العطاء أن من شروط المشاركة في المناقصة ألا يكون المشارك قد سبق استبعاده أو حرمانه من أي عمليات مقاولة أخرى، أو سبق فسخ عقد حصل عليه بسبب ممارسته الفساد أو خرقه لميثاق النزاهة. ومع ذلك فإن الوضع الأمثل هو وجود آلية حرمان رسمية وشفافة وخاضعة للمساءلة وإنشاء قاعدة بيانات للشركات المحرومة، إذا كان ذلك ممكناً، حتى يتسنى للوكالات الحكومية الأخرى الاستفادة من المعلومات المهمة عن الشركات المحرومة في مختلف الوكالات الأخرى.

ويوصى بشدة أن تكون العقوبات وعملية فرضها متناسبة مع المخالفة المرتكَبة حتى لا يشوب ميثاق النزاهة أي ظلم. فعلى سبيل المثال قد تكون مخالفة الالتزامات الثانوية سبباً للاستبعاد من المناقصة أو لفقد بعض "نقاط التقييم" في المناقصة، في حين أن مخالفة الالتزامات الرئيسية تستدعي التطبيق الكامل للعقوبات.

إن مخالفة المسؤولين الحكوميين لميثاق النزاهة عادةً ما تخضع لعقوبات تأديبية وإدارية ومدنية وجنائية لا يمكن الإضافة إليها أو تعديلها في العقد. ولذلك ينبغي أن يتضمن ميثاق النزاهة آلية سريعة تتيح للمراقب إبلاغ السلطات الرقابية والقضائية المعنية بهذه المخالفات.

ما نوع الأدلة المطلوبة للتيقن من مخالفة أحد مقدمي العطاءات للميثاق والشروع في تطبيق العقوبات؟

لا يمكن أن تكون الشكوك وحدها كافية لفرض العقوبات. ومن المؤكد أن إدانة المرتشي جنائياً هي أكثر الأدلة إقناعاً ولكن نادراً ما يتسنى الحصول على إدانة جنائية، وحتى في حالة الحصول عليها فإنها تأتي متأخرة إلى درجة أنها لا تعين على توقيع عقوبات فورية. ومن الممارسات الشائعة في ألمانيا، على سبيل المثال، اعتبار بيان عدم الاعتراض أو الاعتراف بالذنب على الدرجة نفسها من الصلاحية. وفي الآونة الأخيرة أصبح من الجائز اعتبار الأدلة على وقوع المخالفة كافية إذا كان، "بناءً على الحقائق المتاحة، لا توجد شكوك مادية". وعلى أية حال فإن الشروع في اتخاذ إجراءات جزائية لا يتطلب أكثر من وجود "الأدلة الكافية"، خاصة إذا كان لزاماً تفادي الأضرار غير القابلة للتعويض.

وغالباً ما تكون الشكوك و"الرايات الحمراء" (وهي أية معلومات تنبئ عن احتمال وجود مشكلة أو فساد) والمؤشرات الأخرى كافية للشروع في إجراء تحقيقات وبذل جهود أخرى من جانب المراقب و/أو الهيئة لاستيضاح الأمر. وفي حالة عدم وجود تفسير أو توضيح مقنع، أو عندما يتضح جلياً أن مخالفة ما قد وقعت، يجب إبلاغ الأمر إلى السلطات القضائية المختصة وكذلك تفعيل آلية فرض العقوبات المنصوص عليها في ميثاق النزاهة.

تطبيق نظام للمراقبة

إن إدراج وتطبيق نظام مستقل للمراقبة يخضع للمساءلة ويتمتع بالمصداقية من العناصر الأساسية لنص ميثاق النزاهة. ويؤدي نظام المراقبة عدداً من الوظائف الأساسية المختلفة في إطار ميثاق النزاهة هي:

1) أنه يضمن وفاء جميع الأطراف بالالتزامات المنصوص عليها في الميثاق، ما يضفي بدوره مصداقية على الميثاق.

2) أنه يؤدي مهمات حاسمة الأهمية في مراقبة عملية المقاولة نفسها والإشراف عليها، ويفضل أن يشمل ذلك عملية تنفيذ العقد أيضاً. ويمكن إدراج وصف لهذه المهام في ميثاق النزاهة أو في اتفاق مراقبة منفصل.

يمكن الاطلاع على شرح تفصيلي لكيفية تطبيق نظام للمراقبة في القسم الخامس بالصفحة 69.

مشاركة أصحاب المصلحة

يوفر ميثاق النزاهة سبلاً لمشاركة أصحاب المصلحة تضمن مساهمة جميع الأطراف ذات الصلة، من بينها الفئات المتضررة من المشروع (أو المستفيدة منه)، ومقدمو العطاءات المحتملون، والوكالات والهيئات الحكومية الأخرى المسؤولة عن صياغة السياسات المتصلة بالمشروع، ووكالات التنمية، فضلاً عن منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام ومن خلالها الجمهور. ويمكن تحقيق ذلك بعدة وسائل هي:

- عقد جلسات استماع علنية ذات أهداف محددة أو لقاءات مفتوحة. ويمكن أن تُعقد هذه الجلسات أو اللقاءات لأغراض مختلفة، منها على سبيل المثال:
  - تيسير المناقشات مع جميع مقدمي العطاءات المحتملين والمهتمين والمجتمعات المحلية حول وثائق العطاء ومواصفات المشروع؛
  - عقد جلسات مفتوحة للأسئلة والأجوبة مع جميع مقدمي العطاءات المشاركين لتقديم الإيضاحات حول وثائق العطاء؛
- تيسير المناقشات مع المجتمع المحلي حول خصائص المشروع وتأثيره البيئي والاجتماعي؛ وأصبح هذا الأمر إلزامياً في كثير من الدول.

إطار الحالة 10: العقوبات

في ميثاق النزاهة المُطبَّق في مشروع مطار برلين يمثل المبلغ الوارد في بند التعويضات المقطوعة ثلاثة في المائة من قيمة العقد، بحد أقصى 50 ألف يورو. وبالإضافة إلى ذلك يحق للهيئة استبعاد مقدم العطاء من المناقصة (وفي حالة المخالفات الجسيمة استبعاده من أية مناقصات مستقبلية). ويُرفَع هذا المبلغ إلى ما يعادل خمسة في المائة من قيمة العقد (دون سقف محدد) في حال خالف المقاول أياً من شروط ميثاق النزاهة بعد إرساء العقد عليه. وفي هذه الحالة يجوز للهيئة أيضاً إلغاء العقد وكذلك استبعاد المقاول من أية مناقصات مستقبلية في حالة ارتكابه مخالفات جسيمة. علاوة على ذلك يتولى المراقب إبلاغ المدعي العام بأية مخالفات لميثاق النزاهة. وهذا أمر مهم لأن موظفي فلوغافن برلين شونيفيلد ليسوا موظفين حكوميين، حيث أن فلوغافن أنشئت كشركة خاصة وإن كانت مملوكة للقطاع العام. وترى فلوغافن أن العقوبات المنصوص عليها في ميثاق النزاهة تلعب دوراً رادعاً مهماً.

وفي حين أن ميثاقي النزاهة في مشروعي لا يسكا وإل كاجون لا يتضمنان عقوبات إضافية على تلك التي ينص القانون على توقيعها في حالات الفساد، إلا أن وجود آلية سريعة للإبلاغ يزيد من أثرها الرادع: حيث تبلغ مؤسسة الشفافية المكسيكية الأمر إلى المسؤولين على أعلى مستوى في الهيئة وتنسحب من العملية وتبلغ الجمهور والسلطات المعنية مباشرةً بعدم التزام المقاول بالاتفاق. إلا أن ذلك لم يحدث سواء في إل كاجون أو لا يسكا. في يونيو/حزيران 2012، أصدرت الحكومة المكسيكية «قانون مكافحة الفساد الاتحادي في المقاولات العامة» واشتمل على عقوبات جنائية وإدارية بحق الأفراد والأشخاص الاعتباريين على السواء. القانون منطبق على عمليات المقاولات على المستوى الاتحادي. كما تكشف الحكومة المكسيكية عن المبالغ المُوفّرة في المقاولات العامة أو المستردة من خلال آليات الرقابة وفرض الجزاءات (انظر: http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/(transparencia-focalizada/control-de-la-gestion.html

المثال رقم 3: عقوبات مبتكرة في مواثيق النزاهة في كولومبيا

استخدم فرع منظمة الشفافية الدولية في كولومبيا طرقاً مبتكرة لتقديم حوافز جيدة للإبلاغ عن المخالفات. منها أن تُدرَج في بعض مواثيق النزاهة إمكانية التبرع بالأموال الناجمة عن فرض العقوبات إلى مؤسسة خيرية أو إعادة توزيع المبلغ بين مقدمي العطاءات الملتزمين بالميثاق.

النصيحة رقم 2:
من المهم أن تتضمن آلية تسوية النزاعات (انظر الصفحة 29) عملية لتحديد ما إذا كان قد حدث خرق لميثاق النزاهة أم لا. ويمكن أن يبدأها المراقب مثلاً أو أن يبدأها مباشرة أي مقدم عطاء أو مسؤول حكومي. وتحدد هذه العملية معيار ثبوت الأدلة الذي يمكن استخدامه، والمدة الزمنية التي يجب التعامل معه خلالها، ومختلف الخيارات المتاحة لمواجهة الأنواع المختلفة من المخالفات.

إطار الحالة 11: آليات تسوية المنازعات وعملية فرض العقوبات

في حالة مطار برلين، ينص القانون الألماني على آليات خاصة لتسوية المنازعات تنطبق على شركة فلوغافن برلين شونيفيلد؛ ولذلك رؤي أنه من غير الضروري إنشاء آلية أخرى في ميثاق النزاهة. كما ينطبق هذا الأمر عموماً على فرض العقوبات، وإن كان يجوز لفلوغافن فرض بعض العقوبات مباشرةً. ففي الحالات التي يثبت فيها حدوث انتهاك لميثاق النزاهة، على سبيل المثال، يجوز لفلوغافن تطبيق الخيارات التالية: 1) استبعاد مقدم العطاء من المناقصة؛ 2) إلغاء العقد إذا كان الفائز به مسؤولاً عن هذا الانتهاك؛ 3) حرمان مقدم العطاء/المقاول المخالف من الدخول مستقبلاً في أية تعاقدات مع شركة فلوغافن. ليس من صلاحيات المراقب فرض العقوبات؛ حيث ينص كل من ميثاق النزاهة واتفاق المراقبة على أنه في حالة الاشتباه بوقوع مخالفة ينبغي للمراقب إبلاغ الإدارة العليا لفلوغافن حتى تعمل على توضيح الوضع أو تصحيحه. وإذا لم تُظهر الشركة استجابة خلال فترة زمنية معقولة أو إذا ظهرت مؤشرات واضحة على وقوع فساد يجب على المراقب رفع الأمر إلى السلطات القضائية مباشرةً.

أما ميثاق نزاهة مشروع لا يسكا، فإنه لا يتضمن عقوبات إضافية على تلك التي ينص عليها القانون وبالتالي لم يحدد آلية خاصة لتطبيق العقوبات. لا يحق إلا للسلطات القضائية المختصة والمحاكم فرض العقوبات، ولذلك لم يرد في ميثاق النزاهة وصف لهذه العملية وإنما تُركت حسب الإجراءات القانونية المعمول بها. ينص الميثاق على أنه ينبغي لمؤسسة الشفافية المكسيكية إعلام السلطات وإبلاغ الجمهور والجهات النيابية في حالة وقوع مخالفة، ويحق لها أيضاً الانسحاب من العملية.

المثال 4: آليات تسوية المنازعات في حالات أخرى

نصت مواثيق النزاهة التي نُفذت في الإكوادور وكولومبيا وإندونيسيا وباكستان، والتي قادت فروع منظمة الشفافية الدولية عملية تنفيذها، على أن يكون التحكيم الوطني هو آلية تسوية المنازعات. وفي الإكوادور كانت هذه الآلية على شكل مجلس تحكيم، بينما كانت في إندونيسيا عبارة عن عملية يبدأها الحكم الوطني برفع النزاع إلى أمين المظالم (الوطني أو الإقليمي) ولا يفصل فيه إلا في المرة الثانية، مع احتمال إخضاعه للمراجعة القضائية بعد ذلك. وفي كولومبيا اختير التحكيم الدولي أيضاً في بعض الحالات القليلة.

وفقاً للتجارب العامة لفروع الشفافية الدولية حول العالم فإن آلية تسوية المنازعات لم تُفعَّل إلا في حالات لم تتجاوز عدد أصابع اليد. وتنوعت أسباب عدم استخدامها، ولكن في معظم الحالات كان السبب هو أن ميثاق النزاهة هيأ ظروفاً أفضل لتحقيق النزاهة في عمليات الشراء وبالتالي نادراً ما أثيرت مزاعم بحدوث انتهاكات لميثاق النزاهة. وفي الحالات التي أثيرت فيها مزاعم رأى أحد مقدمي العطاءات أن اللجوء إلى التحكيم سيكون مكلفاً للغاية ومضيعةً للوقت؛ فيما صرح مقدمو عطاءات آخرون بخوفهم من أن يتعرضوا لمضايقات من جانب الموظفين العموميين العاملين لدى الهيئة في مناقصات مستقبلية إن هم لجأوا إلى التحكيم. وهذا هو أحد الجوانب التي لا تزال مواثيق النزاهة بحاجة إلى تطويرها، ولكن لا شك أن آلية المنازعات هي أحد العناصر التي تلعب دوراً رادعاً مهماً بمجرد إدراجها في الميثاق، حتى وإن كان وجودها مجرد رمزي.

- توفير الوصول الاستباقي إلى المعلومات المتعلقة بالمراحل المهمة من العملية وأسباب القرارات وما إلى ذلك. وفي إطار تنفيذ ميثاق النزاهة يمكن وضع آلية خاصة لتوفير المعلومات لتحقيق هذا الغرض عن طريق الإنترنت مثلاً أو الإذاعة أو الإعلام المقروء حسب وسائل الاتصال الأكثر شعبية في مكان معين.
- يمكن للمجتمع المدني أيضاً أن يلعب دوراً نشطاً في تمكين أصحاب المصلحة من المشاركة في العملية من خلال توجيه المعلومات وتمثيل المواطنين وتوفير الخبرة والدعم في مجال تنظيم جلسات الاستماع العلنية. كما يمكنه الاضطلاع بدور المراقب وكذلك المنفذ الرئيسي لميثاق النزاهة (انظر ترتيبات التنفيذ، الصفحة X).

تسوية المنازعات

قد تنشأ خلافات بين أطراف الميثاق على تفسيره أو تنفيذه؛ لمعالجة هذه الخلافات، مع مراعاة الأصول القانونية، يمكن إدراج آلية لتسوية المنازعات في الميثاق. بيد أن المراقب عادةً لا يكون الجهة القادرة على فرض العقوبات، وإنما تبقى هذه الصلاحيات في يد الهيئة، وكذلك في يد الجهة المختصة بتسوية المنازعات إذا لزم الأمر. أما في الدول التي تتمتع سلطاتها القضائية أو المحاكم الخاصة فيها بولاية التعامل مع هذه المسائل، أو ما يتصل بها من مسائل أخرى، فقد لا يكون استخدام مثل هذه الآليات أمراً ضرورياً. ويمكن أن تلعب آلية تسوية المنازعات دورين أساسيين ضمن هذه الأطر هما:

- تسوية المنازعات حول تنفيذ ميثاق النزاهة؛
- التعريف بالعقوبات المنصوص عليها في ميثاق النزاهة؛

وليس لزاماً على جميع مواثيق النزاهة إدخال هاتين الوظيفتين في آلية تسوية المنازعات.

تنص العديد من مواثيق النزاهة على استخدام التحكيم (سواء الوطني أو الدولي) كآلية لتسوية المنازعات. لماذا اللجوء إلى التحكيم بدلاً من محكمة وطنية ذات ولاية قضائية؟

- في حالة وجود شركات دولية في العملية:

  - إن الاعتماد على الولاية القضائية لدولة من دول الشمال لا يكون في الغالب مقبولاً لدى السلطات في دولة من دول الجنوب؛ وبالمثل فإن الاعتماد على الولاية القضائية الوطنية لدولة من دول الجنوب لا يشكل في الغالب مصدر طمأنينة لمقدمي العطاءات من دول الشمال؛ ومن هنا جاء الإجماع على اللجوء إلى خيار التحكيم.

  - أما إذا وُجد نظام وطني للتحكيم يعمل بشكل جيد ويحظى بثقة الشركات الدولية فإن إحالة النزاع إليه يوفر الوقت والتكلفة.

- حتى في حالة وجود شركات وطنية فقط:

  - يمكن للتحكيم و"الآليات البديلة لتسوية المنازعات" أن يوفرا في كثير من الأحيان آليات لتسوية المنازعات بشكل أسرع من المحاكم، وربما أيضاً حل النزاعات في مرحلة مبكرة.

  - أما إذا لم يوجد هكذا نظام وطني مقبول للتحكيم يمكن للطرفين أن يشترطا اللجوء إلى "التحكيم الدولي عن طريق محكمة التحكيم التابعة لغرفة التجارة الدولية وفقاً لقواعد غرفة التجارة الدولية" (أو ما يماثلها من مؤسسات تحكيم مقبولة دولياً).

ولكن في بعض الحالات تكون تكاليف التحكيم باهظة لذا ينبغي بحث هذا الأمر دائماً قبل الوصول إلى اتفاق على اللجوء إلى التحكيم.

ومن الجوانب الحاسمة الأهمية في آلية تسوية المنازعات، أياً كان الشكل الذي تتخذه، أنها يجب أن تكون مستقلة وشفافة وخاضعة للمساءلة. ولهذه الأسباب تتم مراعاة الاعتبارات المهمة التالية عند الاتفاق على قواعد التحكيم:

- ينبغي مراعاة الموضوعية في عملية اختيار المحكم (أو المحكمين)؛ وغالباً ما يكون الحل الأمثل هو إسناد مهمة الاختيار إلى طرف ثالث. والخيار المفضل هو أن يرشح كل طرف محكماً ثم يتولى هذان المحكمان اختيار محكم ثالث.

- وفيما يتعلق بالشفافية، يجب على أقل تقدير أن يُعلَن عن بدء الإجراءات وكذلك حكم التحكيم أو القرار النهائي.

- وتماشياً مع طبيعة ميثاق النزاهة وأهدافه ينبغي أن يسمح اتفاق التحكيم في أفضل الأحوال بمساهمات من أطراف أخرى (أي أصدقاء المحكمة).[10]

- ويجب أن يحدد الاتفاق بوضوح أيضاً القانون المعمول به ومكان انعقاد الجلسات؛ وفي أفضل الأحوال يجب أن يكون القانون المعمول به مرتبطاً بمكان تنفيذ العقد.

النصيحة رقم 3:

قد يكون من المفيد أيضاً أن تشكل الوساطة وغيرها من الآليات البديلة لتسوية المنازعات (ADR) جزءاً من آلية تسوية المنازعات المخصصة لميثاق النزاهة، وفي بعض الأحيان قد تكون أسرع من التحكيم وأقل كلفة منه.

عناصر أخرى

1) حماية المبلغين عن المخالفات

يمكن أن يتضمن ميثاق النزاهة أيضاً إجراءات لحماية المبلغين عن المخالفات، من بينها:

- إلزام الهيئة ومقدمي العطاءات بوضع لوائح داخلية والتزامات لحماية الموظفين والمسؤولين الذين يبلغون عن مخالفات من التعرض للفصل من العمل أو لأي شكل من أشكال العقوبة.
- تطبيق آليات للاتصال دون الكشف عن الهوية ليتلقى المراقب من خلالها البلاغات عن وقوع مخالفات، مثل إنشاء خط ساخن.

2) الإفصاح عن المعلومات

يمكن لميثاق النزاهة أن يحدد أيضاً آليات خاصة للإفصاح عن المعلومات، مثل الإنترنت وجلسات الاستماع العلنية. وبالإضافة إلى ذلك يمكن أن يفيد الميثاق كثيراً في تحديد ضرورة الإفصاح عن الوثائق والمعلومات الخاصة حتى في الحالات التي لا يشترط فيها القانون ذلك (لكنه لم يحظر مثل هذا الإفصاح أيضاً). فعلى سبيل المثال لا يشترط القانون نشر مسودات وثائق العطاء، والأسئلة والأجوبة، وأسس منح العقود، والعقود الممنوحة فعلاً، وأوامر التغيير، والاتفاقات التي أعيد التفاوض عليها، ولكن يمكن الاتفاق في ميثاق النزاهة على نشرها طالما أن القانون لا يمنع ذلك.

ويمكن أن يحدد ميثاق النزاهة أيضاً آليات خاصة لإتاحة المعلومات للجمهور مثل تخصيص موقع إنترنت لهذا الغرض أو نشرها في صحيفة محلية أو استخدام الإذاعة أو التلفزيون للإعلان عن إجراءات معينة.

4 كيفية كسب التأييد؟

1.4 كسب تأييد الهيئات الحكومية وموظفيها وأصحاب المصلحة الآخرين لميثاق النزاهة

من المهم أن يفهم الآخرون القيمة التي تضيفها مواثيق النزاهة. ومن المهم أيضاً أن نفهم الأسباب التي قد تدفع الآخرين إلى التشكيك في هذا الأمر. يشكل التعامل مع هذين البعدين الأساس لكسب التأييد، ولذلك:

- ينبغي شرح ماهية ميثاق النزاهة والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها. وفي حالة غياب الخبرة اللازمة يمكن الاستعانة بأي من الجهات الكثيرة التي تملكها (كأحد فروع منظمة الشفافية الدولية أو إحدى الوكالات المتخصصة أو غيرها من الوكالات الحكومية التي نفذت ميثاقاً للنزاهة أو أحد المراقبين في عملية أخرى أو ما شابه ذلك). من المهم التواصل مع هذه الجهات وإشراكها في الأمر.
- إن المسؤولين عن اتخاذ القرار ببدء تطبيق ميثاق للنزاهة هم أول من يحتاج إلى فهمه. ولكن ينبغي التأكد من أن الأشخاص الآخرين الذين لهم علاقة مباشرة أو غير مباشرة بهذا القرار لديهم معرفة جيدة أيضاً بالميثاق.
- بما أن الفهم يشجع على الامتثال ينبغي التأكد من أن مقدمي العطاءات والمسؤولين الحكوميين العاملين لدى الإدارة أو الوكالة المانحة للعقد وجميع الأطراف الأخرى المعنية لديها معرفة دقيقة بكيفية تطبيق الميثاق.

كما أن فهم الأسباب وراء تشكيك البعض في مواثيق النزاهة هو مفتاح القدرة على معالجتها. إن إحدى القواعد الأساسية للتواصل هي "اعرف جمهورك"، وهي تنطبق على هذا السياق، ولذلك:

- ينبغي التأكد من وجود آليات للحوار والمشاركة تمكن المبادرين والمنفذين من فهم الأسباب الحقيقية لأي اعتراض.
- يجب أخذ المخاوف والاعتراضات على محمل الجد: فقد تكون صحيحة وربما يساعد التعامل معها بطريقة بناءة على تحسين تأثير ميثاق النزاهة.
- إن عقد جلسات استماع علنية أو اجتماعات موائد مستديرة مع مختلف المشاركين هو وسيلة جيدة لمعرفة ما يظنه الناس في ميثاق النزاهة.

2.4 الاعتراضات الشائعة وكيفية معالجتها

إن الحرص على إشراك أصحاب مصلحة آخرين - في حالة أن يكون ذلك إجراء غير اعتيادي - دائماً ما يكون أمراً صعباً لأنه يقتضي تقاسم السلطة. وهذا هو السبب في أن مواثيق النزاهة غالباً ما تواجه اعتراضات سواء من المسؤولين الحكوميين أو مقدمي العطاءات. وينبغي التعامل مع هذه الاعتراضات.

وفيما يلي بعض الاعتراضات الشائعة:

"إن هذا سيؤدي إلى تأخير المشروع": شهدت الهيئات المعنية بمشاريع طُبِّقت فيها مواثيق للنزاهة العكس تماماً. ففي واقع الأمر توفر مواثيق النزاهة الوقت لأنها تساعد على إدارة وتجنب الصراعات التي كان يمكن أن تنشأ في حالة نقص الشفافية والمساءلة. وغني عن القول أن حدوث الفساد يؤثر على جدوى المشروع وربما أدى إلى توقفه كلياً. وبأخذ هذه الاعتبارات في الحسبان يتضح أن الوقت المطلوب لإجراء المناقشات والمراجعات المتضمنة في عملية تطبيق ميثاق النزاهة هو في الحقيقة استثمار وليس تكلفة.

"أنا لست فاسداً ولا يلزمني أن أوقع على هذا" أو "إذا وقعت على هذا فسيبدو الأمر كما لو كنت فاسداً": من المهم أن تكون الطريقة التي يعمل بها ميثاق النزاهة مفهومة لجميع المعنيين بتطبيقه. الأمر الذي غالباً ما يساعد على تقليل ردود الفعل الدفاعية وتشجيع الأطراف المترددة على الانضمام. وينبغي للأطراف غير الفاسدة أن تشعر بالثقة بشأن التوقيع على الميثاق. فمَن كانت لديه النية لعدم ارتكاب أي أعمال فساد لن يخسر شيئاً بتوقيعه على ميثاق النزاهة. وقد أظهرت الممارسة العملية أن الراغبين في التوقيع ينظرون إلى غير الراغبين فيه بعين الشك والريبة.

"إن هذا يؤدي إلى تعقيد المشروع": إن ما يعقد المشروع هو الفساد. ومخاطره مرتفعة إلى حد لا يمكن تجاهله.

"نحن لسنا بحاجة إلى دخلاء": المراقبون هم عبارة عن آليات للمساءلة. ومن حيث المبدأ قلما يستطيع المسؤولون الحكوميون التحدث عن "التدخل" عن وجه حق. ذلك لأن الوظائف العامة هي في الواقع شؤون عامة. ومع ذلك فمن الطبيعي أن يكون لدى الموظفين العموميين حديثي العهد بمفهوم ميثاق النزاهة وطريقة عمل المراقب شعور بالارتياب؛ وتؤثر القدرات والصفات الشخصية للمراقب على الطريقة التي ينظر بها الآخرون إلى دوره وكذلك على طريقة أدائه لهذا الدور. وليس الهدف من وجود المراقب أن يكون "دخيلاً"، إنما الهدف منه أن يكون أداة مهمة لإضفاء الشرعية والمصداقية والحيوية على العملية.

إطار الحالة 12: المخاوف الأولية

أعربت إدارة مطار برلين في البداية عن قلقها مما قد يسببه تنفيذ ميثاق النزاهة من تأخير. عولجت تلك المخاوف بعد ذلك عندما وردت التقارير الأولى للمراقب وأدرك المديرون أن الوقت الذي استغرقه المراقب في مراجعة وثائق العطاء وتقديم الإيضاحات وشرح القواعد لمقدمي العطاءات لم يضع هباءً لأنه حد من حدوث صراعات وسوء تفاهم مع مقدمي العطاءات وسمح بإدخال تعديلات وتحسينات مبكرة على العملية. ولا يُعتقَد أن ميثاق النزاهة سَبَّب أي تأخير في المشروع.

في حالة مشروع إل كاجون، كان مديرو اللجنة الاتحادية للكهرباء المسؤولون عن عملية المقاولة قد تلقوا تعليمات من أعلى مستوى بتطبيق ميثاق للنزاهة. في البداية لم يكن لديهم علم بالطريقة التي يعمل بها الميثاق لأنها كانت أول تجربة لهم في هذا المضمار. وكان عنصر الوقت من بين مخاوفهم الرئيسية. ولكن حين بدأ الإعداد لمشروع لا يسكا كان مشروع إل كاجون قد بدأ تشغيله بالفعل بعد أن اكتمل بناؤه في الوقت المحدد. وعلى الرغم من أن القانون الذي سنته هيئة الإدارة العامة في العام 2004 يشترط وجود ميثاق للنزاهة في مثل هذه العمليات إلا أن مسؤولي اللجنة الاتحادية للكهرباء القائمين على المشروع قالوا إنهم كانوا سيطلبون ميثاقاً للنزاهة في جميع الأحوال.

النصيحة رقم 4:
يمكن معالجة بعض المخاوف من خلال تكوين فهم أفضل لميثاق النزاهة؛ فيما يمكن معالجة بعضها من خلال تحسين أو تعديل تطبيقه؛ أما البعض الآخر منها فلا يمكن التغلب عليه إلا عندما يرى أصحاب المخاوف تطبيق ميثاق النزاهة على أرض الواقع. فلا تتوقع تسوية جميع الاعتراضات قبل البدء في العملية!

الجدول 3: بنود ميزانية ميثاق النزاهة

البند	ملاحظات	مثال		
تكاليف التنفيذ		**تكلفة الوحدة**	**عدد الوحدات**	**المجموع**
الموارد البشرية (بما في ذلك الوقت المستثمر من قبل الطاقم والمشرفين)	قدّر عدد العاملين، والمهنيين والإداريين الذين ستحتاجهم في العملية، وكم سيستثمرون من وقت. سيعتمد كل ذلك على مدة سريان ميثاق النزاهة، وتعقيد المشروع، وعدد عمليات التعاقد التي ستتم تغطيتها. لاحظ أن سريان ميثاق النزاهة يعتمد بدوره على نوع المشروع وعلى ما ستغطيه المراقبة. ضمّن الوقت اللازم لتحضير وتطبيق ميثاق النزاهة، ولتعميمه ولعمل جميع التقارير اللازمة. الحساب التفصيلي لجميع هذه التكاليف مهم تحديداً إذا كان دور المنفذ الأساسي سيسند لمنظمة غير حكومية، أو لمؤسسة حكومية ستحتاج إلى طاقم إضافي للعمل.			
خبرة فنية من مصدر خارجي (مستشارون خارجيون غير المراقب)	هؤلاء خبراء متخصصون لإكمال عمل المراقب. في الكثير من القطاعات تكون المشاريع عادة تقنية ومعقدة إلى درجة عالية، ولذلك من المحتمل أن تكون هناك حاجة لعدد من الخبرات التي لا يحتمل أن تتوفر في شخص واحد. على سبيل المثال، إذا كان المراقب الأساسي مهندساً مدنياً ومشروعك يتعامل مع بناء وتشغيل مرفق من قبل مشغلين خاصين، فقد تحتاج إلى إضافة خبرات في شراكات القطاعين الخاص والعام وفي العمل البنكي من الناحية القانونية والاستثمارية. وقد يكون من المفيد إضافة شخص لديه خبرة في المرافق العامة. هذه التكاليف يمكن تضمينها كأجور على أساس الساعة أو العمل الجزئي المطلوب من المهنيين.			
طباعة ونشر التقارير، والبروشورات، والتعاميم، إلخ	في هذا البند والبند اللاحق، احسب جميع التكاليف المرتبطة بالاتصالات حول عملية ميثاق النزاهة، كيف يعمل، ونتائجه قبل وأثناء وبعد التطبيق. ضمّن جميع المصروفات المرتبطة بزيادة الوصول إلى المعلومات الذي يمليه تنفيذ ميثاق النزاهة: مثلاً إذا أسست موقعاً إلكترونياً خاصاً لنشر وثائق العطاءات أو إذا كنت ستنشر رسائل إخبارية منتظمة حول تقدم المشروع. يمكن تخفيض هذه التكاليف باستعمال البنية التحتية القائمة (مواقع اللوازم الإلكترونية، الموقع الإلكتروني للمؤسسة أو المنظمة غير الحكومية، برنامج إذاعي عام، أو ببساطة لوحات إعلانات المكتب، إلخ).			
تكاليف إدارية وتكاليف ثابتة	يمكن استيعاب هذه التكاليف بطرق مختلفة اعتماداً على ما إذا كانت هناك مسؤوليات إضافية تقوم بها السلطة أو المنظمة غير الحكومية. وتتضمن جميع التكاليف الإدارية والتشغيلية غير المتضمنة أعلاه (أجرة المكتب، اللوازم المكتبية، الكهرباء، إلخ).			
تكاليف المراقبة				
أجور المراقب	يمكن للأجور على الساعة أن تتغير اعتماداً على الموقع وفيما إذا كانت الأجور التي ستطبق محلية أو دولية. عادة تقدر الجهود المطلوبة بعدد الساعات ويتم دفع أجور محسوبة بالساعة. من أجل أن تبقى التكاليف يمكن التنبؤ بها وتحت السيطرة، من المهم تضمين آلية متابعة لتحديد العدد الحقيقي للساعات التي تم شغلها.			
مصاريف المراقب (السفر، المصاريف الثابتة، إلخ)	هذا مهم تحديداً إذا كانت هناك زيارات موقع متوقعة أو إذا كان موقع المشروع في مكان غير مكان المقر الرئيسي للمؤسسة.			

5 كيفية وضع ميزانية لميثاق النزاهة؟

تختلف طريقة وضع ميزانية لتنفيذ ميثاق النزاهة تبعاً لعدة عوامل منها على سبيل المثال حجم المشروع ونوع وعدد المراقبين المستقلين المستخَدمين ومدى تعقيد إدارة المشروع. يستعرض الجدول رقم 3 صفحة 48 بعض التكاليف الرئيسية اللازمة لتنفيذ ميثاق النزاهة بدءاً من أجور المراقبين وانتهاءً باللوجستيات والموارد البشرية. ويمكن للمرء أن يستنتج من عدد الأيام وبنود القائمة نطاق ميثاق النزاهة مما يتيح سهولة احتساب تكاليف تنفيذ الميثاق ووضع ميزانية له.

يقدم الجدول 3 مثالاً على التكاليف التي تتكبدها الهيئة المانحة للعقد، بما في ذلك البنود الجوهرية اللازمة لتنفيذ ميثاق النزاهة.

6 الجوانب القانونية الأساسية لوثيقة النزاهة

كما أوضحنا سابقاً فإن ميثاق النزاهة هو وثيقة ملزمة قانوناً تتضمن حقوقاً وواجبات. وأياً كان الشكل الذي يتخذه الميثاق في ظل الظروف المحددة لدولة معينة، إلا أنه يجب أن يكون وثيقة واجبة النفاذ قانوناً، الأمر الذي يشكل عنصراً من عناصر قوته.

كان ينظر إلى مواثيق النزاهة - وتُنفَّذ في أغلب الأحيان - على أنها عقود. ولذلك فهي تخضع لقانون العقود المعمول به، وقد تخضع للقانون الإداري أيضاً حسب درجة مشاركة الهيئة فيها وحسب التشريعات الوطنية. وهناك إطار مماثل يحكم الأشكال التعاقدية الأخرى المرتبطة بتنفيذ ميثاق النزاهة، وهي مذكرة التفاهم التي تحدد ترتيبات التنفيذ (انظر القسم الخاص بالتنفيذ، الصفحة 33) واتفاق المراقبة الذي يحدد اختصاصات ومهام المراقب. ويمكن أن تخضع جميع هذه العقود لقانون العقود والقانون الإداري وقانون المشتريات، وذلك حسب الأطراف الموقعة عليها.

وقد تختلف اشتراطات تصميم وتنفيذ مواثيق النزاهة باختلاف النظم القانونية (القانون المدني، القانون العام، القانون الشرعي، ...إلخ). ولكن ما يهم هو الحفاظ على العناصر الأساسية وإيلاء الاهتمام الواجب لمبدأي الشفافية والمساءلة وحماية إنفاذ ميثاق النزاهة بوصفه وثيقة قانونية.

وفي الواقع فإن الاختلاف بين نظم القانون المدني والقانون العام ليس بارزاً بالقدر المتوقع عادةً، حيث تبدو الحلول القانونية متشابهة في معظمها حتى وإن كانت آتية من مصادر مختلفة. وقد تكون أوجه الاختلاف ذات صلة بتصميم الميثاق - فيما يخص اختلاف مفاهيم العقود والإقرارات أحادية وثنائية الجانب - وما توليه نظم القانون العام من أهمية لـ"الاعتبار"، وتنوع النُهُج التي يتبعها القانون العام في تحديد الأداء والأضرار. فعلى سبيل المثال يشير الوصف الوارد هنا للإقرارات أحادية الجانب إلى تشكيل وأداء المهمة من جانب واحد. أما في أطار القانون العام فغالباً ما تشير العقود أحادية الجانب إلى الطابع أحادي الجانب لتشكيلها ونادراً ما تشير إلى أدائها.

وفي سياق متصل فإن اشتراط القانون العام وجود "الاعتبار" في العقود حتى لا تكون باطلة قد يقلل من إمكانية تطبيق مواثيق النزاهة في شكل إقرارات أحادية الجانب، ذلك لأن العقود تستمد جوهرها من مفهوم التبادل، وهو مفهوم غير موجود نظرياً في الإقرارات أحادية الجانب. وبموجب القانون العام وبصفة عامة أيضاً فإن أي طرف يلزم نفسه بالوفاء بالتزام قانوني قائم يكون فاقداً لـ"الاعتبار". ولذلك فمن المهم التشديد في النص على أن ميثاق النزاهة يتضمن عناصر أخرى غير مجرد إعادة التأكيد على احترام أطرافه للقانون (منع الرشاوى والعمولات وما إلى ذلك)، حيث تتفق الأطراف أيضاً على إنشاء نظام للمراقبة وعلى اشتراطات معينة للإفصاح وعلى اتباع إجراءات معينة قد تقتضي منهم الاضطلاع بالتزامات أخرى.

وعلاوة على ذلك فإن عدم ميل نظم القانون العام إلى اشتراط مستوى معين من الأداء في إنفاذ العقود (الأداء حسب ما هو متفق عليه، لما تم الاتفاق عليه، ولا شيء أكثر من ذلك) ليس له تأثير كبير في الواقع، ذلك لأن مواثيق النزاهة غالباً ما تحتوي على بنود للتعويضات المقطوعة تنص على وسائل بديلة للإنفاذ. ومع ذلك فقد يحدث أن تتردد محاكم القانون العام في إنفاذ بنود التعويضات المقطوعة إذا كان الغرض منها هو العقاب وليس التعويض عن الأضرار. وبالتالي يجب أن يكون ميثاق النزاهة محدداً في هذا الصدد، وإذا كان لا بد من إدراج عقوبة مالية فيجب أن يكون ذلك في بند منفصل عن بند التعويضات المقطوعة.

عموماً فإن أفضل خيار - بعيداً عن النظام القانوني السائد - هو استخدام اتفاقات مكتوبة وصريحة لتحديد الحقوق والواجبات وكذلك استخدام أدوات قانونية تساعد على تفسير ميثاق النزاهة وإنفاذه بأكبر قدر ممكن من البساطة والمباشَرة.

المثال 5: مواثيق النزاهة المنظورة أمام المحاكم

حسب تجارب فروع منظمة الشفافية الدولية، فلم يُنظَر أمام القضاء سوى عدد قليل من الدعاوى لإنفاذ مواثيق النزاهة (في إيطاليا وكولومبيا). ففي إيطاليا وافقت المحاكم على الحرمان الذي فرضه ميثاق النزاهة على الشركات دون النظر في مدى صلاحية الميثاق. أما في كولومبيا فقد رفض مقدم العطاء الدعوى قبل إحالتها إلى هيئة التحكيم الوطنية. وبالتالي فلم توضح أية تجارب حتى الآن مدى إمكانية الاعتداد بميثاق النزاهة في المحاكم.

تنفيذ ميثاق النزاهة

"يجب تطبيق مواثيق النزاهة من بداية المشروع، في مراحل تصميمه المبكرة، وخلال مراحل صنع السياسة وتقدير الاحاجات، حيث يتم صنع القرارات الأساسية ويتم اعتبار جدوى المشروع"

©istockphoto.com/Hakan Dere

1 ما المطلوب عمله لتنفيذ مواثيق النزاهة؟

1.1 ترتيبات التنفيذ

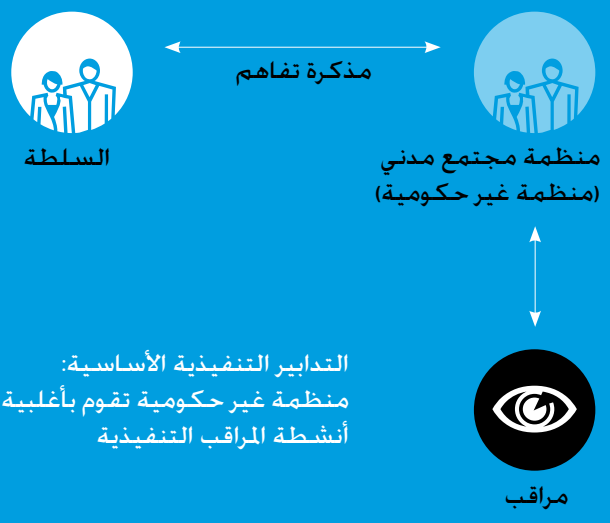
عند تنفيذ مواثيق النزاهة تعمل الهيئة بدعم من إحدى منظمات المجتمع المدني (أي منظمة غير حكومية (NGO) أو فئة منها) على ضمان التنفيذ الفعلي لجميع الأنشطة المتوخاة في عملية تطبيق ميثاق النزاهة، وهو ما يعني الاضطلاع، من بين مسؤوليات أخرى، بما يلي:

- تيسير إعداد "خطة ميثاق النزاهة": الاجتماع بجميع الوكالات وأصحاب المصلحة الذين لهم علاقة بتنفيذ الميثاق من أجل تخطيط وتصميم عملية تطبيقه وتضمين الآراء المقدمة من جميع الوكالات وأصحاب المصلحة المشاركين في تنفيذه.
- حشد الدعم واستجماع السلطة اللازمين لإجراء الأنشطة المتوخاة في خطة ميثاق النزاهة.
- ضمان وجود البنية الأساسية المناسبة لإتاحة المعلومات الضرورية لمقدمي العطاءات والجمهور والمراقب.
- إعداد وتيسير الخدمات اللوجستية اللازمة لجميع الأنشطة (الجلسات العلنية، ورش العمل، الجلسات الإعلامية، ...إلخ) المرتبطة بعملية تنفيذ ميثاق النزاهة، أو التنسيق مع من تم اختياره ليكون مسؤولاً عن ذلك.
- تنسيق ومتابعة وتولي مسؤولية تنفيذ استراتيجية الاتصالات المتصلة بميثاق النزاهة.
- اختيار المراقب ودعمه وضمان خضوعه للمساءلة.
- صياغة اتفاقية المراقبة وتوقيعها.
- صياغة نص ميثاق النزاهة بالاستعانة بآراء جميع أصحاب المصلحة المعنيين.
- تنفيذ إجراءات توقيع مقدمي العطاءات والهيئة على وثيقة ميثاق النزاهة.
- إيجاد وتوجيه الموارد اللازمة لتنفيذ ميثاق النزاهة.
- الإشراف على الالتزام باتفاقية المراقبة.
- التمتع بالمصداقية في دعوة مختلف أصحاب المصلحة إلى الطاولة.
- الشرح الكامل لميثاق النزاهة: من حيث طريقة عمله وآثاره.
- إقناع المشاركين المحتملين والوكالات الحكومية الأخرى بفوائده.
- إدارة تنفيذ ميثاق النزاهة بمصداقية واستقلالية؛ ويشمل ذلك اتخاذ ما قد تقتضيه هذه المهمة من قرارات صعبة.

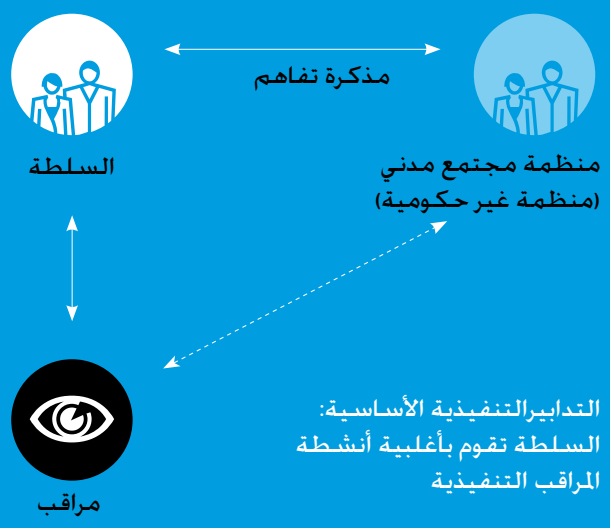
كما هو موضح في الرسمين البيانيين 1 و2 أدناه، تؤدي ترتيبات التنفيذ المختلفة إلى توزيع مسؤوليات هذه الأنشطة بطريقة مختلفة بين الهيئة وبين المنظمة غير الحكومية. يبين الرسم البياني رقم 1 الحالة التي تتولى فيها المنظمة غير الحكومية أغلب مسؤوليات التنفيذ وتؤدي دور "المنفذ الرئيسي". بيد أن ميثاق النزاهة لا ينزع من الهيئة مسؤولياتها المعتادة وما تتمتع به من صلاحية اتخاذ القرار، لأن هذه ثوابت لا تتغير في جميع أشكال ترتيبات التنفيذ. ولكن ما يتغير في أشكال التنفيذ المختلفة هو عدد الأنشطة التي تنفذها المنظمة غير الحكومية والمتضمنة في عملية تطبيق الميثاق ومدى انخراطها في هذه العملية. وأياً كانت ترتيبات التنفيذ، فمن الأهمية بمكان تحديد هذه الأنشطة والمسؤوليات بكل وضوح؛ وإحدى الطرق لتحقيق ذلك هي وضع مذكرة تفاهم (MOU - أنظر الصفحة التالية). واتساقاً مع مبادئ الشفافية والمساءلة فمن المناسب أن تكون هذه الاتفاقية أو شروطها المرجعية معروفة للآخرين، ولا سيما إذا كان من المتوقع إضافة واجبات أخرى.

يوضح الرسم البياني رقم 2 شكلاً آخر من أشكال ترتيبات التنفيذ حيث تنفذ الهيئة عدداً أكبر من الأنشطة المتضمنة في عملية تطبيق الميثاق. ويجب في هذه الحالة -فتح خط المساءلة بين الهيئة والمنظمة غير الحكومية (يظهر في الرسم 2 على هيئة خط منقط)وذلك لأن المنظمة غير الحكومية تلعب دوراً مختلفاً وبهدف توفير المصداقية والشرعية للمراقب. ويمكن استخدام ذلك أيضاً لتمكين المراقب من تقديم تقاريره إلى الجمهور عبر المنظمة غير الحكومية. وفيما يتعلق بدراسات الحالة التي قدمناها يوضح الرسم البياني رقم 1 التجربة المكسيكية بينما يوضح الرسم رقم 2 تجربة مطار شونيفيلد.

الشكل 1: التدابير التنفيذية في حال كانت أكثر الأنشطة منفذة من قبل منظمة غير حكومية



الشكل 2: ترتيبات التنفيذ في حالة تنفيذ الهيئة عدداً أكبر من الأنشطة



مذكرة التفاهم

يمكن أن تتضمن مذكرات التفاهم ما يلي:

- الأنشطة التي ستضطلع بها كل من المنظمة غير الحكومية والهيئة وحقوقهما وواجباتهما، من بينها إمكانية انسحاب المنظمة من العملية في ظروف محددة (أنظر الصفحة 81).
- الإجراء الواجب اتباعه لاختيار المراقب (أنظر الصفحة 75).
- تعهد الهيئة بالكشف عن جميع المعلومات اللازمة، مع منح المنظمة غير الحكومية والمراقب (حسب ترتيبات التنفيذ) حق الوصول في الوقت المناسب إلى جميع هذه المعلومات؛ وواجب المنظمة في الحفاظ على سرية المعلومات المحمية قانوناً.
- العمليات والإجراءات الواجب اتباعها عند حدوث الفساد أو اكتشافه.
- مستوى التعاون: ما إذا كان يشمل جميع عمليات المقاولة الخاصة بالهيئة أم بعضها فقط؛ وما إذا كان يشمل الدعم والتعاون في أنشطة أخرى، مثل تيسير جلسات الاستماع العلنية وما إلى ذلك.
- الرسوم وطريقة الدفع، في حال وجود رسوم.

يقدم الملحق السادس أمثلة لمذكرات تفاهم قائمة تبين أنواع الترتيبات المختلفة ومضمونها.

2.1 متطلبات التنفيذ

يجب مراعاة ما يلي عند تنفيذ مواثيق النزاهة:

الموارد: تحتاج الأنشطة المتصلة بتنفيذ ميثاق النزاهة إلى وقت وموارد بشرية ومالية، وتختلف الكميات المطلوبة حسب نظام المراقبة الفعلي والتغطية والأنشطة المتوخاة. وينبغي لخطة ميثاق النزاهة أن تنظر في مصادر الاستثمار والتمويل اللازمة وفقاً لذلك. (أنظر الصفحة 33: " ما هي تكلفة اتفاقيات النزاهة؟ كيف يمكن تمويلها في البلدان النامية؟")

القدرات: تتطلب الأنشطة ذات الصلة بتنفيذ ميثاق النزاهة توفر الوقت والمعرفة. من الأهمية بمكان عند عمل ترتيبات التنفيذ تحديد ما إذا كان لدى الهيئة والمنظمة غير الحكومية ما يكفي من المعرفة والخبرة الفنية والموارد البشرية. هل بإمكانهما التعامل مع حجم العمل المطلوب؟ ما هي المهام التي ينبغي إسنادها إلى جهات خارجية؟ هل هناك موارد مالية كافية لذلك؟

القيادة: يتطلب التنفيذ الناجح لميثاق النزاهة قدرة على التبصر وعلى إقناع الآخرين وتحفيزهم، واتخاذ قرارات صعبة أحياناً. ومن المهم أن يمتلك المشاركون في التنفيذ ليس فقط الخبرة الفنية اللازمة وإنما أيضاً القدرة على تعبئة الآخرين للمشاركة في العملية، وكذلك الإصرار على إكمالها حتى النهاية.

الالتزام والمصداقية: هناك ارتباط وثيق بين الأمرين. فمن شأن أي نقص حقيقي أو متصور في الالتزام أن يؤثر على مصداقية العملية وفعالية ميثاق النزاهة. وترتبط المصداقية أيضاً بالقدرات وبمدى الحيادية التي يمكن للمشاركين في تنفيذ ميثاق النزاهة أن يؤدوا بها واجباتهم، في ظل عدم وجود تضارب في المصالح. ينبغي أيضاً تقييم هذه العوامل فيما يتعلق بالطريقة التي توزع بها ترتيبات تنفيذ المهام بين الهيئة والمنظمة غير الحكومية؛ فعلى سبيل المثال إذا كانت المنظمة غير الحكومية هي القناة التي من خلالها سيتولى المراقب محاسبة المعنيين، عندئذٍ يجب ألا يكون هناك أي شك في حيادها وخضوعها هي نفسها للمساءلة.

الاجتماع بمختلف أنواع الجماهير: يجب أن ينطوي ميثاق النزاهة على جهود متعددة الأطراف لأصحاب المصالح المعنيين بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. وبالتالي فمن المتوقع أن يمتلك المشاركون في تنفيذه القدرة على الاجتماع والتفاعل مع أنواع مختلفة من الجماهير.

إطار الحالة 13: من هي الأطراف المشاركة في مشروعيّ إل كاجون لا يسكا

مؤسسة الشفافية المكسيكية هي المنفذ الأول والمراقب. دورها كمراقب يؤدى بالأساس من خلال آلية الشاهد الاجتماعي - أي شخص على علم وصاحب مصداقية ومستقل له خبرة فنية متخصصة عالية. يشارك الشاهد الاجتماعي في العملية من خلال مؤسسة الشفافية المكسيكية طيلة الوقت. تدعم مؤسسة الشفافية المكسيكية الشاهد الاجتماعي من خلال سبل مختلفة:

- توفير الخبرات الإضافية (محامين، محاسبين، ... إلخ) بالقدر المطلوب.
- توفير الدعم والتعزيز المؤسسي.
- الإشراف على الشاهد الاجتماعي وضمان مساءلته. فالشاهد الاجتماعي مسؤول أمام المؤسسة طيلة فترة اضطلاعه بواجباته ويناقش المسار الملائم للتصرف.
- فرض معايير ينبغي على الشاهد المجتمعي الالتزام بها أثناء اضطلاعه بواجباته.
- الإسهام في مراجعة مسودات وثائق العطاءات وغيرها من وثائق عملية التعاقد.

في بعض الظروف من الممكن أن يفضل الشاهد المجتمعي الانسحاب من ميثاق النزاهة. أي إذا استشعر بعدم قدرته على الوفاء بواجباته. يُتخذ قرار الانسحاب من المراقبة - والقرارات الأخرى المتصلة بما يجدّ من تصرفات - من قبل مؤسسة الشفافية المكسيكية بناء على عمليات التقييم التي يقدمها الشاهد الاجتماعي. يصدر الشاهد الاجتماعي تقريراً بنهاية العملية، في حال انتهاء اضطلاعه بواجباته. يُنشر التقرير على موقع مؤسسة الشفافية المكسيكية وتشجع المؤسسة السلطة على نشره أيضاً في الإعلام. يطالب قانون الشراء الحكومي المكسيكي الحالي بأن تُنشر التقارير على موقع السلطة المختصة، ويمكن أيضاً العثور عليه في Compranet وفي موقع هيئة الإدارة العامة (انظر: www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/tsocial/tsocial.htm).

في كل من إل كاجون ولا يسكا جاءت مبادرة تنفيذ ميثاق النزاهة من السلطات، بناء على سمعة وخبرة مؤسسة الشفافية المكسيكية. بعد العام 2004، أصبح قانون الشراء الحكومي يطالب بالاستعانة بالشاهد الاجتماعي في مقاولات الأشغال العامة فوق حدٍ معين (نحو 51 مليون دولار أمريكي للعام 2013) وتحت تصرف السلطة القائمة بالتعاقد بناء على معايير الصلة والمخاطر والمردود، من بين معايير أخرى.

إطار الحالة 14: من هي الأطراف المشاركة في تنفيذ ميثاق نزاهة مطار برلين

تولى أدوار تنفيذ ميثاق نزاهة مشروع مطار برلين عدة أطراف فاعلة. تم تكليف قسم الشؤون القانونية في فلوغافن برلين شونيفيلد بالعناصر اللوجستية الأساسية للتنفيذ وبعملية دمج ميثاق النزاهة في عمليات الشركة. داخل الشركة، يتولى قسم الإنشاءات العمليات وإجراءات المشتريات. لدى النظر في من عُهد إليه دور المنفذ الأساسي، بحثت الشركة في عدة خيارات: مجموعة من الخبراء المتقاعدين، أو الشفافية الدولية- ألمانيا، أو الشركة نفسها. ولأن الخيارين الأولين يتسمان بمحدودية االقدرة والموارد. وبما أن مجموعة الخبراء المتقاعدين تفتقر أيضاً إلى الخبرات الفنية اللازمة لتنفيذ ميثاق النزاهة؛ تقرر أن تتولى الشركة نفسها دور المنفذ الأساسي، بدعم من الشفافية الدولية - ألمانيا. فضلاً عن ذلك، فقد كان هناك داخلياً، أيضاً، قلق من وجود نظام مراقبة خارجي، إذ أن هناك أطراف خارجية عدة قد أصبحت تشارك في العمليات، مما جعل قيادة عملية التنفيذ في حد ذاتها سبيلاً لمعالجة هذا القلق.

تم التصدي للعيوب المحتملة لهذا النموذج من خلال: i) توزيع المهام وتمكين أطراف من الغير من تقديم مساهمات. ii) التطبيق الحازم والضمان الجيد لاستقلالية المراقب. iii) تيسير ومشاركة المعلومات بشأن الخبرات مع الآخرين. يظهر من فعالية ومردود ميثاق النزاهة مقدار الجهد المبذول من الشركة في هذا العمل. تم التوقيع على عقد المراقبة من قبل شركة فلوغافن برلين شونيفيلد والمراقب، ويشكل قسم الشؤون القانونية في الشركة نقطة الاتصال الأساسية للمراقب، ويضمن اوصوله إلى المعلومات والموارد حسب الاتفاق. وفي معرض تعريف شروط ومواصفات ميثاق النزاهة، والعقد مع المراقب واختياره، نالت الشركة الدعم من الشفافية الدولية - ألمانيا، التي قدمت مدخلات مباشرة وساعدت في صياغة جميع الوثائق. كما أن الشفافية الدولية - ألمانيا تتشاور بانتظام مع المراقب ومع الشركة.

النصيحة رقم 5:
إن ضمان نشر مذكرة التفاهم علناً يزيد من شفافية العملية ويعزز شرعيتها. كما أنه يحمي استقلال المنظمة غير الحكومية ومصداقية الهيئة.

المثال 6: المبادرة والالتزام في مواثيق النزاهة

حسب تجارب منظمة الشفافية الدولية حول العالم فإن مبادرة تطبيق ميثاق النزاهة تأتي من جهات فاعلة مختلفة. ففي بعض الحالات تقود فروع منظمة الشفافية الدولية زمام هذه المبادرة، كما هو الحال في كولومبيا وإندونيسيا؛ وفي حالات أخرى تقودها الحكومات ومنظمات أخرى، كما هو الحال في الأرجنتين والمكسيك؛ أو مزيج من جهات فاعلة مختلفة، كما هو الحال في ألمانيا والهند وباكستان. ولكن حتى لو لم تأتِ المبادرة من الحكومة فإنها تظل في حاجة إلى دعم من المسؤولين الحكوميين العازمين على مكافحة الفساد. ولا شك أن توفر الإرادة السياسية والعزيمة لدى الهيئات أمر بالغ الأهمية. على سبيل المثال فقد أطلق فرع منظمة الشفافية الدولية في كولومبيا (Transparencia por Colombia) في العام 1999 مبادرة لاستخدام مواثيق النزاهة كاستراتيجية لتعزيز نزاهة عمليات المقاولات في البلاد. وكانت المبادرة مدعومة من نائب رئيس الجمهورية وبرنامج الرئاسة لمكافحة الفساد (وهو وكالة تابعة للسلطة التنفيذية ترفع تقاريرها إلى نائب الرئيس مباشرة)، اللذين عملا بالتعاون مع فرع الشفافية الدولية في كولومبيا على الترويج لتنفيذ مواثيق النزاهة في مختلف الهيئات الحكومية الأخرى وأجهزة الرقابة والجهات المانحة والمؤسسات المالية متعددة الأطراف ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص. فكان من ذلك أن قادت الشفافية في كولومبيا تنفيذ 62 ميثاقاً للنزاهة في مجموعة واسعة من القطاعات.

إطار الحالة 15: الحكومة الاتحادية بصفتها الممول: الشاهد

الاجتماعي واستعمال الأموال الاتحادية في المكسيك تطالب الحكومة الاتحادية المكسيكية بأن يكون تمويل الشاهد الاجتماعي في المشروعات الممولة على المستوى المحلي، من جانب أموال الحكومة الاتحادية، وذلك من أجل الاطمئنان إلى أن الأموال سوف تنفق بالشكل الملائم على المستوى المحلي. كان هذا ما حدث في مشروع أكويدوكتوا، المصمم لاستيعاب 50 مليون لتر مكعب من المياه سنوياً لصالح مدينة كويريتارو، بتكلفة تناهز الثلاثة مليارات بيزو مكسيكية (نحو 250 مليون دولار أمريكي). في العام 2006 تم اختيار مؤسسة الشفافية المكسيكية لتنفيذ ميثاق نزاهة على صلة بعملية اختيار المقاول. تم افتتاح المشروع في فبراير/شباط 2011.

مصادر أخرى للمطالعة:
لمعرفة المزيد عن العمل الجماعي يمكن زيارة موقع معهد البنك الدولي: http://info.worldbank.org/etools/antic/index.asp.

3.1 ما دور الجهات الفاعلة المختلفة (أو ماذا يمكن أن يكون)

الهيئات المانحة للعقود: يمكن لهذه الهيئات أن تكون أفضل المبادرين وأن تؤدي مهام المنفذين الرئيسيين، كما أنها أطراف لا غنى عنها في مواثيق النزاهة. وليس من المحبذ أن تنفذ هذه الهيئات مواثيق النزاهة منفردة؛ وإنما يُفضَّل أن تنفذها بالتحالف مع جهات أخرى أهمها منظمات المجتمع المدني، حيث يتيح لها ذلك التغلب على المشاكل المرتبطة بغياب الاستقلالية والمصداقية، وكذلك معالجة حالات تضارب المصالح التي قد تنشأ من كونها طرفاً في ميثاق النزاهة ومنفذه الوحيد في الوقت نفسه.

الهيئات الحكومية الأخرى: يمكن لهذه الهيئات أن تكون من المبادرين الممتازين ويمكنها أيضاً أن تعمل عمل المُيسِّرين أو المنفذين الرئيسيين.

المنظمون: يقع على عاتق المنظمين مسؤولية مهمة وهي الحفاظ على شفافية المشروع ونزاهته وخضوعه للمساءلة، مما يجعلهم مبادرين وداعمين ممتازين لمواثيق النزاهة.

هيئات الرقابة أو الإشراف أو المساءلة الأخرى: قد تضطلع الهيئات الحكومية الأخرى بواجبات رسمية، سواء كجهات إشرافية أو هيئات ذات دور رقابي سياسي أو فني. وتتحقق لهذه الهيئات مكاسب أيضاً من خلال ميثاق النزاهة لأنه يرفع إمكانية خضوع العملية للمساءلة إلى مستوى آخر، ويكون نظام مراقبة ميثاق النزاهة مكملاً لمهامها، ولا سيما في المراحل الأولى من العملية التي عادةً لا تملك فيها هيئات الرقابة أية ولاية. ويمكن لهيئات الرقابة الأخرى أن تدعم نظام المراقبة المستقل أو أن تكون جزءاً منه، ويعتمد ذلك على الآلية المختارة، ويمكنها أيضاً أن تبقى خارج الاتفاقية مع مواصلة مهامها المعتادة. وليس القصد من وجود المراقب أن يكون بديلاً لأي من هيئات الرقابة أو أن يحل محلها.

منظمات المجتمع المدني: يشكل المجتمع المدني بصفة عامة حليفاً وشريكاً مهماً. فقد كان للعديد من فروع منظمة الشفافية حول العالم دور قوي كمبادرين وميسرين ومنفذين رئيسيين لمواثيق النزاهة، وذلك من خلال مساندة الهيئات الحكومية في جهودها؛ كما اضطلعت بعض هذه الفروع بدور المراقب أو كانت بمثابة "مظلة" لمهمة المراقبة لضمان الاستقلالية من خلال اختيار المراقبين والاضطلاع بدور القناة التي يقدمون من خلالها تقاريرهم.

القطاع الخاص: يمكن للشركات الخاصة والنقابات المهنية أن تكون من المبادرين والميسّرين الممتازين. وتصب استراتيجيات تعزيز الشفافية والمساءلة في مصلحة القطاع الخاص. ويمكن للشركات الخاصة أن تقود زمام المبادرة، سواء بشكل فردي أو عبر العمل الجماعي (انظر "مصادر أخرى للمطالعة" أدناه). أما النقابات المهنية فيمكن أن تساعد في نشر فكرة ميثاق النزاهة.

المؤسسات المالية والجهات المانحة الدولية: تؤدي هذه المؤسسات دوراً مزدوجاً يتمثل في أخذ زمام المبادرة لاستخدام مواثيق النزاهة ودعم تنفيذ هذه المواثيق. ويمكنها أيضاً أن تساعد في تمويل الأنشطة ذات الصلة بميثاق النزاهة وأن تستفيد من مبدأ المساءلة المستمد من تنفيذه. وعلى الرغم من أن الاضطلاع بدور المنفذ الرئيسي قد يكون خارج نطاق ولاية هذه المؤسسات أو غير متوافق مع مبدأ فعالية المعونة - كما نص عليه إعلان باريس 2005 [11] (عندما ألزم أكثر من 100 من الوزراء ورؤساء الهيئات وكبار المسؤولين بلدانهم ومنظماتهم بتعزيز فعالية المعونات من خلال تحسين التنسيق وإدارة المعونات) - إلا أنه يمكنها تولي مهمة مراقبة الميثاق والاستفادة من مبدأ المساءلة الناتج عنه. وقد أعربت الوكالات عن اهتمامها بمواثيق النزاهة عن طريق نشر المعلومات وتشجيع الحوار وتبادل الخبرات على المستويين الوطني والدولي، وكذلك عن طريق توفير التمويل اللازم لتنفيذها.

وتكون الجهة المانحة/الممولة للمشروع أيضاً في وضع جيد للمبادرة بتطبيق ميثاق النزاهة وكذلك لدعمه. وهناك حاجة أيضاً إلى التمويل لتوفير الموارد اللازمة لتنفيذ ميثاق النزاهة، ويمكن استخدام الأموال التي يُتوقّع توفيرها نتيجة زيادة الشفافية والمساءلة في تسديد الأموال التي استُثمِرت في دعمهما. فعلى سبيل المثال تستطيع الجهات المانحة والمؤسسات المالية اشتراط تطبيق مواثيق النزاهة ضمن حملة دعم الشفافية والنزاهة المرتبطة بالاستفادة مما تقدمه من أموال.

وتشترط الجهات المانحة والممولة أيضاً خضوع الحكومات للمساءلة في المشاريع التي تستخدم أموالها. يمكن لميثاق النزاهة أن يكون وسيلة لتحقيق هذه المساءلة، وفي الوقت نفسه لضمان خضوع تلك المشاريع للمساءلة أمام المواطنين بشكل عام. وهذا لا ينطبق فقط على الجهات المانحة الثنائية والمؤسسات المتعددة الأطراف بل أيضاً على الحكومات الاتحادية التي توفر التمويل للمشاريع على مستوى الحكومات المحلية.

4.1 الاتصالات والمعلومات في التنفيذ الناجح لمواثيق النزاهة

من الصعب المبالغة في وصف دور الاتصالات وأهمية المعلومات في تنفيذ مواثيق النزاهة. بالإضافة إلى استراتيجية الاتصالات الخاصة بالمشروع، يجب أن تكون عملية تنفيذ ميثاق النزاهة مدعومة باستراتيجية اتصالات شاملة ذات أهداف مختلفة:

- أن يفهم مقدمو العطاءات الفعليون والمحتملون والمقاولون الرئيسيون والمقاولون من الباطن حقوقهم وواجباتهم المنصوص عليها في ميثاق النزاهة بغض النظر عن شكله (إلزامي، طوعي، أحادي الجانب، تعاقدي، ...إلخ).
- أن تفهم الهيئات التنظيمية وأجهزة الرقابة الحكومية والإدارات الحكومية الأخرى أيضاً ميثاق النزاهة والطريقة التي يعمل بها حتى يتسنى لها تقديم الدعم والمشاركة في تنفيذه وفقاً لذلك.
- أن يكون المواطنون (الجمهور) عموماً على علم بتطبيق ميثاق النزاهة وبالطريقة التي يعمل بها وبأنواع آليات المشاركة التي يوفرها وكيفية استخدامها.
- أن تكون المجتمعات المحلية المستفيدة أو المتضررة من المشروع على علم أيضاً بتطبيق ميثاق النزاهة وبالطريقة التي يعمل بها وبأنواع آليات المشاركة التي يوفرها وكيفية استخدامها.

ويمثل الوصول إلى المعلومات مكوناً مهماً من مكونات الاتصال، حيث أن تيسير الوصول إلى المعلومات بطريقة سلسة وفي الوقت نفسه تحترم المعلومات السرية (المحمية) هو أمر حاسم لتنفيذ ميثاق النزاهة وشرط ضروري لعمل المراقب.

حتى وإن كان ميثاق النزاهة جيد التصميم فإن تأثيره يمكن أن يقل عن المستوى المنشود إذا لم يتحقق فعلاً ما يجب أن يشجعه من جهود اتصال وإتاحة للمعلومات.

إطار الحالة 16: كيف تعلن مؤسسة الشفافية المكسيكية المعلومات

لمؤسسة الشفافية المكسيكية دور مهم في تنفيذ ميثاق النزاهة وفي دعم الشاهد الاجتماعي أثناء اضطلاعه بدوره كمراقب. في إطار أنشطتها، توفر معلومات عديدة بشكل علني:

1) بنهاية عملية المراقبة، تسلم المؤسسة تقريراً من توقيع الشاهد الاجتماعي الخبير، ويُنشر في موقعها وتتداوله وسائل الإعلام في العادة.

2) يتم الإعلان عن مشاركة مؤسسة الشفافية المكسيكية بصفتها مراقب على الملأ من خلال موقعها وفي وسائل الإعلام.

3) تعرض مؤسسة الشفافية المكسيكية تجربتها في مؤتمرات ومحافل عديدة.

4) هناك قسم خاص في موقع المؤسسة مخصص لهذا الموضوع (انظر القسم الخاص بمواثيق النزاهة في الصفحة الرئيسية من موقع المؤسسة: http://www.transparenciamexicana.org.mx/pactosdeintegridad/) حيث توجد تقارير الشاهد الاجتماعي وغيرها من الوثائق.

أثناء عملية المراقبة، تعتمد مؤسسة الشفافية المكسيكية سياسة اتصالات حازمة، مفادها عدم الإعلان على الملأ عن أية أمور في الإعلام أثناء سريان عملية التعاقد. يحمي هذا الأمر المراقبَ ويمنع استخدام عمله في أغراض سياسية. في بعض الظروف الخاصة فقط، تخرج مؤسسة الشفافية المكسيكية - وليس الشاهد الاجتماعي - إلى الصحافة. وبمجرد نشر التقرير علناً في نهاية العملية، يصبح من الممكن أن يتواصل المراقب والمؤسسة مع الإعلام. غير أن الحكومة والشركات لهم مطلق الحرية في التواصل مع الإعلام على امتداد عملية التعاقد. هذه السياسة التي ثبت كونها جيدة إلى الآن بالنسبة لمؤسسة الشفافية المكسيكية، مستقاة من السياق المكسيكي بخصوصيته، ومن تجربة مؤسسة الشفافية المكسيكية.

فتحت ممارسات الشفافية المكسيكية الطريق أمام تحسين الانفتاح. اللوائح الحالية لإجراءات المشتريات والحصول على المعلومات تتطلب نشر تقارير الشاهد الاجتماعي وسجل الشهود المجتمعيين، الذي يحتوي على أسماء جميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المقرر توليهم مهام الشاهد الاجتماعي (انظر: http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/tsocial/tsocial.htm).

إطار الحالة 17: كيف تقدّم شركة فلوغافن برلين شونيفيلد ميثاق نزاهة مطار برلين

استثمرت شركة فلوغافن برلين شونيفيلد الكثير من الوقت والجهد في تقديم ميثاق نزاهة مطار برلين. وشمل هذا تضمين ميثاق النزاهة في عروض حول المشروع تُقدم بشكل منتظم في الغرفة التجارية المحلية وفي محافل أخرى، منها أمام اتحادات ونقابات للصناعات. ومع الوقت، ومع بدء فهم مقدمي العطاءات والمسؤولين الحكوميين لميثاق النزاهة، أصبح هناك قدر أقل من الطلب على مثل هذه الجلسات المعلوماتية. فضلاً عن ذلك، فقد شارك المراقب نفسه في شرح ميثاق النزاهة لمقدمي العطاءات المحتملين.

2 الأنشطة الواجب تنفيذها قبل عملية تقديم العطاءات

تشير تجارب منظمة الشفافية الدولية إلى وجود مخاطر كبيرة لحدوث فساد في المراحل السابقة والتالية لتقديم العطاءات، وغالباً ما يكون مصيرها التجاهل. وفي بعض الأحيان تقع أغلب حالات الفساد خلال هذه المراحل - ومن هنا تأتي الأهمية القصوى لوضع تدابير لضمان الشفافية والمساءلة في مرحلة مبكرة من العملية. لذا ينبغي إيلاء اعتبار خاص لهذه المراحل في عملية تنفيذ ميثاق النزاهة.

1.2 خلال مراحل وضع السياسات وتقييم الخيارات وتقييم الاحتياجات

قليلة هي الحكومات المؤهلة لاتخاذ قرارات بشأن تقييم الاحتياجات وحجم أو كميات الاستثمار في المشاريع الاستثمارية الكبرى من خلال موظفيها. لذا تستعين أغلب الحكومات في هذه العملية بمهندسين استشاريين أو متخصصين في الاستثمار المصرفي. والمهم في هذه الحالة هو التأكد من الاستقلال الفعلي للمستشارين المختارين ومن عدم وجود صلة (رسمية أو غير رسمية) مثلاً بينهم وبين واحد أو أكثر من الموردين أو المقاولين وبالتالي ميلهم إلى اقتراح حلول من شأنها أن تفيد هؤلاء المعارف. ولذلك ينبغي عدم السماح بالمشاركة في عملية الاختيار إلاّ للاستشاريين القادرين على تأكيد استقلالهم والمستعدين لإلزام أنفسهم باختيار وتصميم استثمار غير منحاز لمورد أو مقاول بعينه. وعلاوة على ذلك يمكن تطبيق حظر خاص لا يجوز بموجبه للاستشاريين المشاركين في هذه المرحلة أن يشاركوا في مرحلة تقديم العطاءات.[12]

وينبغي أن تتميز هذه المرحلة بالشفافية الشاملة حتى يتسنى لجميع أصحاب المصلحة المساهمة في عملية اختيار الاستثمار وموقعه وتصميمه. وحتى يتسنى أيضاً تركيز اهتمام الجمهور على أية مخاوف اقتصادية أو مالية أو بيئية أو اجتماعية أو مدنية أو متعلقة بحقوق الإنسان.

- قبل إعداد وتصميم عملية المقاولة ينبغي نشر نتائج تقييم الاحتياجات علناً؛ وفيما يخص الاستثمارات عالية التأثير فينبغي إجراء مناقشات علنية تتناول نتائجها.

- في كثير من الأحيان تقتضي هذه المرحلة من عملية المقاولة وكذلك مرحلة تصميم عملية المقاولة (مرحلة الإعداد) الاستعانة بخبراء استشاريين. ومن الأمور المهمة في هذه الحالة ضمان شفافية عملية التعاقد معهم واستقلالية قراراتهم (لتجنب التضارب المحتمل في المصالح). لذا يمكن استخدام ميثاق للنزاهة في عملية التعاقد مع الاستشاريين لمعالجة هذه الأمور.

- لضمان التعبير الكامل عن مخاوف الجمهور ينبغي تمكين عامة الناس (المجتمع المدني) من المشاركة في هذه المرحلة من عملية صنع القرار. ويمكن تحقيق ذلك من خلال عقد جلسات استماع علنية (انظر القسم التالي) أو غير ذلك من وسائل التشاور المفتوح مثل استخدام الإنترنت ونشر الوثائق وما إلى ذلك. وينتج عن هذا الأمر زيادة إمكانية المساءلة، مما يتيح لأصحاب المصلحة تقييم مدى الحاجة إلى المشروع وتحديد العناصر الضرورية وغير الضرورية للسلع أو الخدمات أو الاستثمارات المراد الحصول عليها.

النصيحة 6:

من المهم الأخذ في الاعتبار أن الموعد الأقصى للبدء في تطبيق أي ميثاق للنزاهة هو أثناء صياغة وثائق العطاء. فلا يمكن البدء في تطبيق ميثاق النزاهة، بحكم تعريفه، بعد هذا الوقت لأن عملية منح العقد تكون قد بدأت بالفعل.

2.2 خلال مرحلة الإعداد ومرحلة التحضير لعملية المقاولة

يمكن إجراء عدة أنشطة لزيادة الشفافية والمساءلة قبل عملية تقديم العطاءات نفسها، ويمكن تنفيذ هذه الأنشطة في وقت واحد كجزء من عملية تطبيق ميثاق النزاهة (بحيث لا يستبعد أحدها الآخر ولا يحل محله).

جلسات الاستماع العلنية

تُعَدُّ جلسات الاستماع العلنية أدوات جيدة لتمكين أصحاب المصلحة من المشاركة وتوفير المعلومات اللازمة عن العملية والمساهمة في تعزيز شرعية ومصداقية وشفافية عملية تقديم العطاءات.

ويمكن أن تكون الجلسات العلنية مفتوحة أو شبه علنية أو موجَّهة:

- الجلسات المفتوحة: يمكن لأي شخص مهتم أن يشارك فيها.

- الجلسات شبه المفتوحة: توجَّه الدعوة لحضورها إلى مشاركين محددين، وإن كان الحضور مفتوحاً أيضاً أمام جميع المهتمين من غير المدعوين.

- الجلسات الموجَّهة: لا يُسمَح بحضورها إلا للمشاركين المدعوين، وإن كانت نتائجها تُنشَر علناً أو يُسمَح للمهتمين الذين لم يحضروا الجلسات بالاطلاع عليها.

ليس من ضمن الخيارات أن تكون اللقاءات خاصة أو سرية لأن هذا النوع من اللقاءات يفتقر إلى عنصر المشاركة أو تقاسم المعلومات.

يمكن استخدام الجلسات العلنية خلال المراحل السابقة لعملية تقديم العطاءات للأغراض التالية:

- تيسير مشاركة المواطنين وأصحاب المصلحة بآرائهم في عملية صنع القرار ككل، كما ذُكِر في القسم السابق. لذا فإن الجلسات العلنية المفتوحة التي تتيح للجميع فرصة المشاركة هي الخيار الأمثل وتفيد بصفة خاصة في تيسير التواصل والمشاركة في المشروع وضمان مساهمة مختلف أصحاب المصلحة بآرائهم (بمن فيهم مقدمو العطاءات والمجتمعات المحلية والمستفيدون المحتملون من المشروع).

- تيسير مشاركة الخبراء وأصحاب المصلحة في مرحلة إعداد عملية المقاولة. ولهذا الغرض يمكن استخدام إما الجلسات العلنية أو الجلسات شبه المفتوحة ذات التوجه المحدد، على أن يكون لها نفس أهداف الجلسات المفتوحة وأن تضمن دعواتها مشاركة فئات مستهدفة محددة.

- ضمان دقة ونزاهة وثائق العطاء أثناء صياغتها. يمكن الاستفادة من جميع الخيارات الثلاثة لهذا الغرض: أي الجلسات المفتوحة وشبه المفتوحة والموجهة. فهي تساعد على كشف الفساد ومنعه في أولى مراحل دورة المشروع وعملية المقاولة، وهي المراحل التي يُحتمَل أن توضع فيها تصميمات أو مواصفات معينة تصب في صالح مقدم عطاء بعينه. ويمكن لمشاركة أقصى عدد ممكن من مقدمي العطاءات المحتملين أن تساعد في كشف هذا الأمر.

- شرح ومناقشة ميثاق النزاهة ونظام المراقبة وعملية تنفيذه مع مقدمي العطاءات المحتملين وأصحاب المصلحة. ويمكن لذلك أن يفيد عملية الاتصال الخاصة بميثاق النزاهة نفسه ويساعد على كسب التأييد وتوضيح المخاوف. يمكن استخدام أي نوع من أنواع الجلسات العلنية لهذا الغرض. ويمكن تكرار هذه الجلسات في جميع مراحل المشروع إذا كان من المقرر أن تتضمن عمليات تعاقد أخرى ميثاقاً للنزاهة.

تتطلب جلسات الاستماع العلنية الإعداد والوقت الكافي الذي يسمح للمشاركين المحتملين بالحضور. وينبغي توضيح الغرض منها للمشاركين حتى لا تتكون لديهم توقعات خاطئة. وإن كان منظمو الجلسات يزعمون أن وثائق المشروع ستتغير وفقاً لما يقدمه الحاضرون من آراء فعليهم أن يحرصوا على تنفيذ ذلك، وإلا فقدوا شرعيتهم وفعاليتهم.

مصادر أخرى للمطالعة:

لمعرفة المزيد عن جلسات الاستماع العلنية يُرجى زيارة موقع فرع منظمة الشفافية الدولية في الأرجنتين والذي يحتوي على تفاصيل عن خبرته الواسعة في إجرائها:
www.poderciudadano.org.ar

النصيحة 7:

يشعر البعض بالقلق من جلسات الاستماع العلنية نظراً لصعوبة إدارتها وصعوبة الإشراف على المناقشات التي تدور فيها. لذا يمكن الاستعانة بمشرف ذي خبرة أو شخص متمرس في إدارة المناقشات لمعالجة هذا الأمر.

الفحص المستقل لوثائق العطاء

إن الحصول على رأي طرف ثالث في وثائق العطاء (خاصة ما يتناول المواصفات الفنية) يُعَدُّ فكرةً جيدةً حتى في حالة مشاركة مصارف استثمارية وعدة خبراء في صياغة تفاصيل العقد (أي "الشروط الخاصة" أو "الشروط المرجعية" حسب نوع العقد). ونظراً لأن الكثير من مخاطر الفساد تحدث خلال مراحل تصميم وتخطيط المشروع فإن الحصول على آراء مستقلة حول وثائق العطاء يزيد من شرعيتها ومن شفافية العملية ومن ثقة الهيئة المانحة للعقد في أن الأمور تسير في الاتجاه الصحيح.

ويمكن أن يكون هذا الفحص واحداً من المسؤوليات التي تُسنَد إلى المراقب، أو في حالة عدم وجود مراقب وقت صياغة الشروط يمكن للهيئة أن تستعين بخبير مستقل أو بإحدى منظمات المجتمع المدني ذات الخبرة في مجال موضوع العقد.

ومن الأهمية بمكان أن تكون عملية الفحص مستقلة وشفافة وموضوعية وقابلة للمساءلة.

كما يمكن إجراء عملية الفحص جزئياً من خلال جلسة استماع علنية أو عن طريق نشر المسودات على الإنترنت وإنشاء آلية لاستقبال الملاحظات والاقتراحات والرد عليها.

تعريف مقدمي العطاءات والجمهور وغيرهم من أصحاب المصلحة بالعملية

يعرف العاملون في مجال تنفيذ المشاريع الحكومية المعقدة أهمية الاتصال. وفي حالة وجود ميثاق للنزاهة ينبغي شرح الطريقة التي يعمل بها والأهداف التي يُتوقَّع أن يحققها - إضافة إلى شرح ماهية المشروع وأثره المتوقع (فوائده وتكاليفه). ومن الضروري أن يبدأ هذا الاتصال في وقت مبكر من عملية المقاولة وأن يشمل إتاحة المعلومات المتعلقة بالمشروع التي تساعد الآخرين على فهمه وتسمح بالمساءلة الكاملة للمشاركين في عملية صنع القرار (انظر "د) الاتصالات والمعلومات في التنفيذ الناجح لمواثيق النزاهة"، الصفحة 37).

3 الأنشطة المصاحبة لعملية تقديم العطاءات

1.3 توقيع ميثاق النزاهة

لا بد أن تكون لدى الموقعين على ميثاق النزاهة سلطة التوقيع وصلاحية إلزام المنظمات والهيئات والشركات التي يمثلونها، وكذلك صلاحية تمثيل أنفسهم. ومن المهم أيضاً أن يكون من بين الموقعين مسؤولون رفيعو المستوى ومديرون من الهيئات والشركات الحكومية، وكذلك العاملون والموظفون المشاركون في الأعمال اليومية للمشروع وعملية المقاولة.

ماذا لو امتنع بعض مقدمي العطاءات عن التوقيع؟

يجب على جميع مقدمي العطاءات بطبيعة الحال أن يوقعوا على ميثاق النزاهة، ويجب أن يُحرَم الممتنعون عن التوقيع من المشاركة في المناقصة. والهدف من ذلك هو منع حدوث وضع غير متكافئ يتقيد فيه بعض مقدمي العطاءات بقواعد معينة بينما لا يلتزم بها البعض الآخر، وهو ما يخلق نوعاً من اختلال التوازن والظلم يؤدي إلى إضعاف العملية وربما أيضاً يشكل خطراً على تنفيذها، كما هو موضح في المثال أدناه.

متى يجب توقيع مواثيق النزاهة؟

يجب على أقصى تقدير توقيع ميثاق النزاهة في اللحظة التي يقدم فيها كل مقاول محتمل عرضه في المناقصة. وعلى الرغم من أن عملية تطبيق الميثاق غالباً ما تكون قد أُطلِقت قبل ذلك الوقت (انظر ص 43) إلا أنه لا يوقع على الوثيقة إلا مقدمي العطاءات الفعليين، وهم لا يكسبون هذه الصفة إلا في اللحظة التي يقدمون فيها عروضهم أو عطاءاتهم.

وفي عمليات المقاولة التي تتم على مرحلتين وتسبقها مرحلة تأهيل ينبغي توقيع ميثاق النزاهة في لحظة التقدم لمرحلة التأهيل.

المثال 7: طرق أخرى لتيسير المشاركة والمساءلة والانخراط

يُشترَط في العديد من البلدان الأوروبية أن تسبق المشاريع الكبرى مناقشة خططها علناً. ويتاح للجمهور الاطلاع على تصميمات المشروع وخططه في أحد المكاتب العامة وأحياناً عبر الإنترنت. ويُفسَح المجال للأشخاص المتأثرين وغير المتأثرين لتمحيصها وإبداء ملاحظاتهم ومخاوفهم بشأنها. وإذا لزم الأمر في وقت لاحق من العملية يمكن اكتمال هذه المناقشات بعقد جلسات استماع علنية.

المثال 8: دور فرع منظمة الشفافية الدولية بباكستان في مراجعة وثائق العطاء

في مشروع توفير المياه لمدينة كراتشي الكبرى (انظر الصفحة 18) اضطلع فرع منظمة الشفافية الدولية في باكستان، بوصفه مراقباً، بعدد من المهام الحاسمة في العملية بالإضافة إلى مراقبته لالتزام الأطراف بتعهداتهم المنصوص عليها في ميثاق النزاهة. وكان من بين هذه المهام ما يلي:

- إعداد معايير التقييم لاختيار الاستشاريين الذين سيُدرَجون في قائمة أفضل المرشحين لتصميم مشروع K-III والإشراف عليه.
- وبعد إعداد قائمة أفضل المرشحين، تقديم المساعدة في وضع معايير تقييم شفافة غير قابلة للتصرف لخطاب الدعوة الذي أُرسِل إلى أفضل المرشحين.
- تقديم المشورة بشأن تطبيق إجراءات اختيار تعتمد على نظام «المظروفين المغلقين» (وهو يتضمن مظروفين مغلقين منفصلين أحدهما للعروض الفنية والثاني للعروض المالية). حيث تم اختيار العروض التي حصلت على 75% فأعلى في التقييم الفني لتقييمها من ناحية مالية، ثم تم اختيار أفضل عرض من بين هذه العروض لمنحه العقد.

إطار الحالة 18: الآليات الأخرى المستخدمة في مشروع إل كاجون لتجميع معلومات عن مخاطر الفساد

طلبت مؤسسة الشفافية المكسيكية أن يعدّ مقدمو العطاءات خارطة بالمخاطر، يتم فيها ذكر عناصر العملية المتوقع أن تشوبها المخالفات، بحيث يتم إيلاء اهتمام خاص بهذه العناصر. في تجربة الشفافية المكسيكية، كانت هذه الآلية مفيدة بشكل خاص في بداية العملية، عندما كان المنفذون والسلطات لديهم رغبة في بناء قدراتهم من أجل التصدي لهذه المشكلات.

إطار الحالة 19: الامتناع عن توقيع ميثاق النزاهة

في بداية المشروع، رفض قدر محدود للغاية من مقدمي العطاءات توقيع ميثاق نزاهة مطار برلين. كانت وثائق شروط تقديم العطاء واضحة في المطالبة بتوقيع ميثاق النزاهة كشرط للمشاركة. هذا العدد القليل من مقدمي العطاءات الذين رفضوا التوقيع لم يُسمح لهم بالمشاركة. وبعد خمس سنوات من التنفيذ، لم تظهر حالات جديدة للامتناع عن التوقيع.

المثال 9: عدم الالتزام: مشروع بيرو لإمدادات المياه والصرف الصحي في هوانكافيليكا

وَقّعت برويتيكا، وهي فرع منظمة الشفافية الدولية في بيرو، اتفاقاً مع شركة المياه والصرف الصحي في هوانكافيليكا في العام 2005 ينص على أن تقدم الشفافية الدولية الدعم للشركة لتنفيذ ميثاق للنزاهة في مشروع إمدادات المياه في مدينة هوانكافيليكا. وتَضمَّن المشروع مرحلتين، كانت إحداهما لبناء شبكات لمياه الشرب والصرف الصحي، وكانت الثانية لبناء محطة معالجة جديدة وتوسيع الخزانات. وكان هدف الاتفاق بين المنظمتين تعزيز ممارسات المساءلة الشعبية ومنع الفساد من خلال دعم مجالات التفاعل بين الهيئة والقطاع الخاص والجمهور. ونُفذ هذا الاتفاق عبر عدد من أنشطة تعزيز المساءلة الشعبية ومشاركة المواطنين ومكافحة الفساد.

وبدعم من المساعدات الإنمائية الدولية والأموال المقدمة من الحكومة المركزية وضعت برويتيكا عدة خطوات لدعم الشفافية في المناقصة العامة الدولية لاختيار المقاولين المسؤولين عن تنفيذ الجزء الثاني من المشروع (لم تُطرَح مناقصة للجزء الأول).

ووفقاً للأحكام الواردة في الاتفاقية اضطلعت برويتيكا بالمهام التالية:

1) تنظيم ورشة عمل حول «التزام الموظفين العموميين وأخلاقياتهم» كان هدفها إشراك الحاضرين في نقاش حول الشفافية والنزاهة والمسؤولية الوظيفية باعتبارها جميعاً أدوات فعالة لمحاربة الفساد في عملية تقديم العطاءات.

2) تشجيع الموظفين ذوي العلاقة بالعملية على توقيع وثيقة التزام أخلاقي. وجاء هذا البيان نتيجة للاتفاق الذي توصل إليه أعضاء ورشة العمل وكان الهدف منه تعزيز التزام المسؤولين والموظفين العموميين ذوي الصلة بالمشروع باتخاذ إجراءات ضد أية ممارسات كانت فاسدة أو متعارضة مع المبادئ الأخلاقية والمساءلة الشعبية.

3) تنظيم ورشة عمل لمقدمي العطاءات المحتملين حول مسودة ميثاق النزاهة. وتبادل المشاركون الآراء حول السلوكيات والممارسات الأخلاقية. وحول توفر الشفافية في عملية اختيار المقاولين وفي غير ذلك من مجالات الحكومة. وأعربوا عن مخاوفهم وقدموا اقتراحاتهم أثناء الورشة.

4) أداء دور المُيسر بين المجتمع المحلي والهيئة الحكومية.

وبعد هذه العملية كان معظم مقدمي العطاءات مستعدين لتوقيع ميثاق نزاهة للمشروع. وتضمنت الوثيقة الأفكار والاقتراحات التي تبلورت أثناء ورشة العمل. ومع ذلك لم يكن هناك التزام كاف لأن يوقع جميع المشاركين على ميثاق النزاهة وبالتالي لم يتسنَّ تنفيذه، مما يوضح التحديات الإضافية في تنفيذ ميثاق النزاهة عندما يكون التوقيع طوعياً.

إطار الحالة 20: المساواة في المعاملة لمقدمي العطاءات في مشروع برلين

في مطار برلين، تتبنى شركة فلوغافن برلين شونيفيلد مبدأ «المعاملة في المساواة لجميع مقدمي العطاءات»، والقاضي بمقابلة جميع مقدمي العطاءات للتعاطي مع الأسئلة والتمكين من اطلاع الجميع على الأسئلة والأجوبة. تُطبع الاسئلة والأجوبة في نظام حاسوبي أثناء الاجتماعات وتظهر على شاشة يراها الحضور. في نهاية الاجتماعات يمكن للمشاركين أخذ نسخ مطبوعة من هذه الأسئلة، ويمكن لغير الحاضرين الاطلاع عليها إلكترونياً عن طريق الإنترنت. يضمن هذا توفر المعلومات في الوقت المناسب واطلاع الجميع عليها.

إطار الحالة 21: إجراءات إضافية لحماية عملية الإرساء

في مطار برلين، تحتفظ شركة فلوغافن برلين شونيفيلد لديها بوثائق العطاءات في حجرة واحدة، وتقيد الوصول إليها. من يدخلون الحجرة ويخرجون منها عليهم التسجيل قبلاً.

إطار الحالة 22: عملية التعاقد في مشروعي إل كاجون ولا يسكا

أثناء عملية تقديم العطاءات في مشروع إل كاجون، كما أبلغ الشاهد الاجتماعي، حصلت 31 شركة على الشروط. لكن ثلاث تجمعات من الشركات فقط (10 شركات إجمالاً) تقدمت بعطاءات. المرونة التي أظهرتها السلطة (اللجنة الاخادية للكهرباء) في توضيح وتفسير الشروط والاستماع إلى الشكوك وبواعث القلق، وتعديل الشروط بناء عليها، منحت المزيد من الطمأنة حول الجوانب الفنية وأدت لتفادي التضارب الذي لا داعي له. الشفافية والمساواة في المعاملة لمقدمي العطاءات مبادئ أساسية وجوهرية في العملية وفي عمل الشاهد الاجتماعي. يترك الشاهد الاجتماعي رسالة واضحة في توصياته بشأن أهمية المراقبة التي ستتم أثناء تنفيذ العقد (مرحلة الإنشاءات). وتم تصميم المواصفات الفنية بشكل شفاف بما حال دون وجود ترتيبات فاسدة ما قبل عملية تقديم العطاءات.

بدأت عملية تقديم عطاءات مشروع لا يسكا في العام 2006، لكن حدث اضطرار لإعادة فتح المناقصة بما أن العطاءات المقدمة لم تستوف جميع المتطلبات الفنية. العطاء الثاني تم في العام 2007 مع إدخال بعض التعديلات على المواصفات الفنية. بشكل عام، استفادت عملية مشروع لا يسكا من الدروس المستفادة من مشروع إل كاجون، وتحسنت شروط تقديم العطاءات. كما استخدمت النُهُج والمبادئ نفسها. حصلت 17 شركة على الشروط وتقدمت 3 تجمعات من الشركات بعطاءات. تمت هذه الإجراءات من خلال نظام إجراءات المشتريات الحكومية الإلكترونية، رغم عدم تقديم عطاءات من خلال هذه الآلية.

إعداد ميثاق النزاهة للتوقيع عليه

بغض النظر عن الشكل الذي يُختار لميثاق النزاهة فمن المهم التأكد من أن جميع مقدمي العطاءات والمسؤولين الحكوميين المعنيين يفهمون الميثاق جيداً، بما في ذلك عملياته والنتائج المترتبة على مخالفته. وبالتالي فأن إعداد ميثاق النزاهة للتوقيع عليه لا يعني إعداد نص الاتفاقية فحسب وإنما أيضاً تعريف المشاركين الحاليين والمحتملين به. ويمكن أن يكون ذلك من خلال عقد اجتماعات مشتركة أو فردية أو إتاحة المعلومات على موقع إلكتروني، على سبيل المثال، أو ما شابه ذلك.

2.3 الأنشطة الأخرى المصاحبة لعملية تقديم العطاءات

مناقشة وثائق العطاء

إن السماح لمقدمي العطاءات المحتملين والمجتمعات المحلية والخبراء ومنظمات المجتمع المدنى بالمشاركة في إعداد وثائق العطاء ومناقشتها يمكن أن يساعد في زيادة الشفافية وتحسين جودة الوثائق ومنع الفساد في مراحل ما قبل تقديم العطاءات.

وكما سبق الذكر فيمكن أن تأخذ المناقشة شكل جلسات استماع علنية (انظر ص 59) أو لقاءات مع مقدمي العطاءات المحتملين أو مناقشات عبر الإنترنت، ويمكن إجراؤها قبل إصدار الدعوة للمشاركة في العطاء وبالتوازي مع الفحص المستقل لوثائق العطاء (انظر ص 60) أو بمجرد إصدار الدعوة للمشاركة في العطاء خلال عملية طرح الأسئلة وتقديم الأجوبة. وينبغي إطلاع أصحاب المصلحة الفعليين والمحتملين على النتائج والمعلومات ذات الصلة.

فتح المناقصة والكشف عن الأسئلة والأجوبة

جرت العادة بعد صدور الدعوة للمشاركة في المناقصة أن تُحدَّد فترة زمنية يمكن لمقدمي العطاءات المحتملين خلالها طرح أسئلة على الهيئة عن الشروط المرجعية أو شروط العقد. ومن المهم إطلاع جميع مقدمي العطاءات المحتملين على الأسئلة والأجوبة المقدمة، ذلك لأن المعلومات المتبادلة في هذا السياق يمكن أن تكون ذات صلة بجميع مقدمي العطاءات الآخرين، ولأنه قد يتم الكشف عن معلومات سرية أو معلومات من شأنها أن تؤثر على نزاهة المناقصة. (هذا الإجراء هو أحد إجراءات التشغيل المعيارية في المشاريع الممولة من البنك الدولي على سبيل المثال). ويجب أيضاً إطلاع المراقب على تلك الأسئلة والأجوبة، وحتى هناك حالات أتيحت فيها لاطلاع الجمهور عبر الموقع الإلكتروني للهيئة.

غلق المناقصة عن طريق فتح مظاريف العطاءات علناً

يتعين في أغلب الأحيان تقديم مظاريف مغلقة تحتوي على العروض قبل موعد نهائي محدد؛ بينما يستلزم في بعض الأحيان وضع العروض المالية والعروض الفنية في مظاريف منفصلة. وتطلب بعض الهيئات نسختين من العروض وتضع إحدى النسختين في مكان آمن فور انتهاء جلسة فتح مظاريف العطاءات، وذلك لزيادة صعوبة التلاعب بالعطاءات بعد فتح المظاريف.

ومن المعتاد أن تُغلَق عملية تقديم العطاءات علناً (أي في حضور مقدمي العطاءات على الأقل) من خلال فتح مظاريف جميع العطاءات المقدمة وتلاوة وتسجيل عروض إجمالي التكلفة. أما في حالة اتباع طريقة المظروفين فعادةً ما يجري فتح وتقييم العروض الفنية أولاً ثم بعد ذلك يتم فتح مظاريف العروض المالية، ولا يُفتَح من العروض المالية إلا الخاصة بمقدمي العطاءات الذين اعتُبِرت عروضهم مستوفية للشروط الفنية.

تعزيز شفافية تقييم العطاءات وقرار الإرساء

ثمة آليات مختلفة لتقييم العطاءات ولاتخاذ قرار الإرساء. وفيما يلي بعض الممارسات الجيدة المعيارية التي يمكن أخذها في الاعتبار - وإن كانت هذه الممارسات لا تخص ميثاق النزاهة تحديداً.

- يجب أن تكون معايير التقييم قد حُدِّدت سلفاً في وثائق المناقصة ويجب أن تكون معروفة لمقدمي العطاءات والجمهور. ويمكن أن تكون هذه المعايير كمية ونوعية ولا بد أن تكون واضحة بجلاء. يُحدَّد "وزن" المعايير (أي تُمنَح نقاط تقييم مختلفة) من خلال عملية يُعلَن عنها مسبقاً. ويجب أن يظل المُقيِّمون خاضعين للمساءلة عن قراراتهم الكمية والنوعية.

- من الممارسات السائدة أن تتولى إحدى اللجان اتخاذ قرارات الإرساء بشأن جميع العقود فيما عدا العقود عديمة الأهمية، وذلك لضمان ألا يكون قرار الإرساء معتمداً على مُقيِّم واحد بل صادراً عن مجموعة من الأشخاص لديهم ما يكفي من الوقت والدعم والموارد لاتخاذ قرار مستنير.

- لا بد من تبرير قرار الإرساء، هو وأهم العوامل الكمية والنوعية المسببة له، وإعلان ذلك لمقدمي العطاءات والمواطنين.

إعادة فتح المناقصة

تقتضي الحاجة في بعض الأحيان إعادة فتح عملية تقديم العطاءات بسبب عدم كفاية العروض المقدمة، أو عدم استيفاء أي من العروض للشروط الفنية، أو ارتكاب عدد من مقدمي العطاءات لأخطاء جوهرية تمس بعض الجوانب الإجرائية. وفي هذه الحالات ينبغي اتباع الخطوات والأنشطة والخصائص نفسها المذكورة أعلاه عند إعادة فتح المناقصة. وينبغي أيضاً أن يشرف المراقب على المناقصة المُعاد فتحها.

التفاوض على العقد وتوقيعه

تواجه المرحلة الواقعة بين إرساء المناقصة وتوقيع العقد أيضاً عدداً من مخاطر الفساد. ففي بعض الأحيان قد يبدو أن عملية تقديم العطاءات قانونية ومطابقة للقواعد بينما يكون مقدمو العطاءات قد استطاعوا، بسبب التواطؤ فيما بينهم أو عقدهم اتفاقات فاسدة مع المسؤولين عن إرساء المناقصة، أن يقدموا عروضاً غير واقعية، فترسي عليها المناقصة. يعتمد مقدمو العطاءات في مثل هذه الحالات على إمكانية تغييرهم لشروط العقد بعد فوزهم به، أو على عمل تعديلات تعوضهم عن الميزات التي "فشلوا" في تضمينها في عروضهم. وفي كثير من الأحيان لا تنكشف التكاليف الحقيقية إلا في هذه المرحلة. من المهم لتلافي حدوث هذا الموقف توضيح أن مرحلة التفاوض لا تسمح بعمل أية تغييرات في نطاق العرض أو شروطه، وخاصة في العناصر التي كانت أساساً لعملية التقييم. ومن المهم أيضاً أن تخضع عملية التفاوض على العقد وشروط العقد للتدقيق العام، ولا سيما لتدقيق المراقب، وأن تُدرَج هذه المرحلة ضمن الالتزامات الواردة في ميثاق النزاهة. ومن المفيد أيضاً لتعزيز الشفافية أن يكون الاطلاع على العقود الموقعة متاحاً للجمهور.

ما العمل عند حدوث الفساد أو الاشتباه بحدوثه؟

ينبغي لميثاق النزاهة واتفاقية المراقبة أن يحددا الخطوات المتبعة عند الاشتباه بحدوث سلوك فاسد أثناء عملية تقديم العطاءات وما يترتب على ذلك من عواقب. وقد يحدث ألا تظهر الأدلة والشواهد على ذلك السلوك الفاسد إلا في هذه المرحلة بالرغم من حدوثه قبلها. ولذلك من المهم أن يتيح عقد ميثاق النزاهة وصلاحيات المراقب إمكانية التدخل في هذه المواقف.

إن رد الفعل المناسب في هذه الحالة هو الذي سبق تحديده في ميثاق النزاهة وفي اتفاقية المراقبة، وهو ما يمكن أن يشمل أياً من الخطوات التالية أو جميعها:

- في حال ظهرت شكوك لكنها لم تكن واضحة يمكن للمراقب أن يجمع المزيد من المعلومات وأن يحاول استيضاح ما حدث؛ وعليه أن يبحث الأمر مع مسؤول الاتصال الذي عينته الهيئة سواء تأكدت الشكوك أم لا. ويطلب المراقب من الهيئة إبداء رد فعل حتى يتسنى له التعامل مع هذه الشكوك. وإنْ اتضح أن الشكوك لا أساس لها من الصحة تنتهي العملية عند هذا الحد. أما في حالة عدم تفنيد الشكوك أو زيادة مؤشرات الفساد أو عدم اتساق رد فعل الهيئة مع ميثاق النزاهة، فيتعين على المراقب إبلاغ السلطات القضائية وربما أيضاً إصدار تقرير علني.

- إذا كانت هناك مؤشرات قوية على الفساد من البداية يجب على المراقب أن يبحث الأمر مع مسؤول الاتصال الذي عينته الهيئة، وكذلك أن يبلغ السلطات القضائية وربما أن يصدر أيضاً تقريراً علنياً.

وعند حدوث مخالفة لميثاق النزاهة ينبغي تفعيل الآلية التي تتيح فرض العقوبات وفقاً للإجراءات المقررة في ميثاق النزاهة. وغالباً ما يكون هذا الأمر من مسؤوليات الهيئة. وللتعامل مع الحالات التي تكون فيها الهيئة نفسها متورطة في الفساد ولا يُتخَّذ أي إجراء بشأن ذلك، يجب أن تتوفر للمراقب القدرة على تفعيل آلية تسوية المنازعات وعملية فرض العقوبات، وكذلك على إبلاغ السلطات القضائية ودعوتها للمشاركة.

أما في حالة وجود مؤشرات خطيرة على حدوث فساد فيجب على الهيئة إبلاغ السلطات القضائية المختصة.

إطار الحالة 23: مزاعم بمخالفات محتملة في مشروع إل كاجون

أثناء مرحلة تقديم العطاءات في مشروع إل كاجون، تلقت مؤسسة الشفافية المكسيكية رسالة بالبريد الإلكتروني تشير إلى وجود مخالفات وأنه تم تقديم معلومات سرية إلى أحد مقدمي العطاء قبل فتح باب تقديم العطاءات. رداً على استفسار، أخطرت السلطة مؤسسة الشفافية المكسيكية بأنها نشرت المعلومات على موقعها بشأن المشروع قبل خمسة شهور من فتح المناقصة، وطلبت آراء حول المشروع من مختلف الأطراف المعنية والمهتمة. سعت مؤسسة الشفافية المكسيكية والشاهد الاجتماعي إلى الوصول لمرسل الرسالة من أجل التعرف على تفاصيل إضافية والتعرف على المخالفة المحتملة، لكنه لم يرد ولم يتم التقدم بمزاعم إضافية. بعد الإرساء، صدرت أنباء في الصحافة عن أن الطرف الذي رست عليه المناقصة لم يستوف أحد متطلباتها. فضلاً عن ذلك، طلب مقدم العطاء الذي كان في المركز الثاني الاجتماع بالشاهد الاجتماعي وحاجج بأنه خسر المناقصة بشكل غير منصف، وأظهر وثائق زاعماً أنه قدّم شروطاً مالية أفضل للمشروع. وبعد أن حلل الشاهد الاجتماعي الوثائق ، ثبت أن هذه الوثائق ليست سنداً قانونياً، وتبين أن المزاعم لا أساس لها من الصحة، وتم صرف المسألة عند هذا الحد. لم يشتكِ بعد ذلك أي من مقدمي العطاءات حول معايير الاستحقاق أو حول الإطار القانوني لعملية التعاقد. طبقاً لمؤسسة الشفافية المكسيكية لم تكن هناك شكاوى لم يُبت فيها على صلة بالمشروع.

4 الأنشطة التالية لعملية تقديم العطاءات

بمجرد انتهاء عملية تقديم العطاءات ومنح العقد وتوقيعه تصبح المهمة الرئيسية للمراقب بموجب ميثاق النزاهة مراقبة ما إذا كان تنفيذ العقد يتماشى مع الالتزامات المنصوص عليها في ميثاق النزاهة. وتشير معظم مخاطر الفساد في هذه المرحلة إلى التغييرات في العقد والقصور في الأداء نتيجة للترتيبات الفاسدة. ولذلك يكون عمل المراقب في هذه المرحلة أمراً بالغ الأهمية.

1.4 ما هي المدة المناسبة لتنفيذ مواثيق النزاهة وما هي مراحل دورة المشروع التي يغطيها الميثاق؟

في الأحوال المثالية تستمر مدة تطبيق ميثاق النزاهة حتى نهاية مرحلة تنفيذ العقد. وإن تَعذَّر ذلك يجب على أقل تقدير العمل بميثاق النزاهة بدءاً من صياغة وثائق العطاء وحتى توقيع العقد، أي إلى ما بعد انتهاء مرحلة تقديم العطاءات. ولا يعني ذلك أنه في حالة اكتشاف أن فساداً قد حدث أثناء عملية تقديم العطاءات بعد انتهاء مدة الميثاق أن هذا الفساد خرج عن نطاق الميثاق. فلا يزال من الممكن الاستعانة بميثاق النزاهة وفرض ما يتضمنه من عقوبات وجزاءات. ومن المستحسن أن يشار إلى ذلك بوضوح في ميثاق النزاهة من البداية، ذلك لأن تكاليف إلغاء العقد قد تكون أعلى من تكاليف تطبيق أشكال أخرى من الإجراءات التصحيحية.

ويمكن لميثاق النزاهة - تبعاً لطبيعة المشروع - أن يغطي أيضاً بعض العناصر في مرحلة ما بعد تنفيذ المشروع. فعلى سبيل المثال يمكن أن تتضمن شروط العقد بنوداً فرعية تحدد أنه يجب تقديم قدر معين من خدمات الصيانة - عند الضرورة - على مدى عدد محدد من الأعوام. وفي حالة اكتشاف وجود فساد في هذه المراحل فمن الممكن فرض عقوبات إن كانت مشمولة بميثاق النزاهة.

ويمكن أن يحتوي ميثاق النزاهة أيضاً على توصية بأن تُنشَر المراجعة النهائية للحسابات المالية علناً، وذلك لتوضيح التكلفة الإجمالية لعقد الشراء مقارنةً بما كان قد اتُّفِق عليه في مرحلة الإرساء، وهو ما يسمح بالمزيد من الرقابة العامة.

2.4 أوامر التغيير وإعادة التفاوض على العقد

هناك أنواع من الفساد لا يمكن رصدها إلا أثناء تنفيذ العقد. فقد يبدو أن عملية تقديم العطاءات قانونية تماماً بينما استطاع مقدمو العطاءات بسبب التواطؤ فيما بينهم أو عقدهم اتفاقات فاسدة مع المسؤولين عن إرساء المناقصة أن يقدموا عروضاً صورية. إذ يعتمد صاحب العطاء الفائز (المقاول حالياً) أثناء تنفيذ العقد على قدرته على استخدام وسائل فاسدة للحصول على خدمات من المدققين والمشرفين كأن يغضوا الطرف عن الأداء الضعيف لمساعدته على التوفير في التكاليف. ومن شأن ذلك أن يتيح للمقاولين أثناء تنفيذ العقد تعويض الميزات التي تعمدوا عدم تضمينها في عروضهم. وهناك مخاطر كبيرة لحدوث هذا النوع من الفساد.

وفيما يلي الخطوات المتبعة لتلافي هذا الوضع:

- وضع معايير لإعادة التفاوض على العقد تسمح للهيئة والمراقب والأطراف الأخرى بتحديد التغييرات الناجمة عن ظروف طرأت بعد تقديم العطاءات، وبوضع قيود خاصة على إجراء أية تغييرات في نطاق العرض أو شروطه (وخاصة في العناصر التي كانت أساساً لعملية التقييم).

- إخضاع عملية التفاوض على العقد وأية تغييرات في العقد للتدقيق العام، ولا سيما لتدقيق المراقب.

- إدراج هذه المراحل ضمن الالتزامات المنصوص عليها في ميثاق النزاهة.

- وضع حد أعلى للتغييرات (عادةً ما يكون نسبة مئوية من قيمة العقد) يجب عند تجاوزه الحصول على تفويض إضافي (على سبيل المثال من لجنة التقييم) أو إعادة فتح المناقصة للسماح لمقدمي العطاءات الآخرين بتقديم عروضهم.

3.4 ما العمل عند حدوث الفساد، أو الاشتباه بحدوثه، أثناء التنفيذ أو بعده؟

إذا كان ميثاق النزاهة يغطي مرحلة تنفيذ العقد أيضاً فيجب اتباع الإجراء الذي اتُّبع خلال عملية تقديم العطاءات نفسه (ص 49). وفي أي من الحالتين يجب على الهيئة أن تخطر السلطات القضائية المناسبة بأية مؤشرات خطيرة لوجود فساد.

إضافة إلى ذلك يجب أن تبقى آلية إنفاذ الميثاق مفعّلة في جميع مراحل العقد حتى يتسنى لكل من يكتشف حالة فساد الاستعانة بها في أي وقت. ويجب أن يكون ذلك واضحاً بجلاء في ميثاق النزاهة. أما الفساد الذي يحدث بعد انتهاء مرحلة التنفيذ فغالباً ما يكون من الصعب للغاية مراقبته ومواجهته. لذا يستطيع ميثاق النزاهة أن يكفل درجة معينة من الشفافية فيما بعد مرحلة الإنشاء/توريد السلع الأولية، ومن أمثلة ذلك ما يخص البنود الفرعية أو العقود الخاصة بخدمات الصيانة. وعلى أي حال ينبغي للهيئة المانحة للعقد أن تخطر السلطات القضائية مرة أخرى، ولكن في حالة إدراج عقوبات كافية في ميثاق النزاهة يمكن فرض هذه العقوبات على الطرف الفاسد.

إطار الحالة 24: مراقبة التنفيذ في مشروع مطار برلين

بدأ المراقب في ميثاق نزاهة مطار برلين العمل العام 2005 وهو مستمر في العمل حتى بعد انتهاء المشروع بستة أسابيع (من بعد افتتاح المطار). إلى حين ذلك، سيشرف المراقب على جميع المزاعم الواردة والاطمئنان لعدم مخالفة أحكام ميثاق النزاهة وأن مقدمي العطاءات والمقاولين يلتزمون بهذه الشروط. ميثاق النزاهة نفسه يحكم سلوك مقدمي العطاءات أثناء عملية التعاقد وبعد إرساء المناقصة. في حين أن المراقب ينشط أثناء تنفيذ العقد، بما في ذلك مراجعة أوامر التغيير، فهو لا يشرف على إنفاذه (ضمان الجودة، الالتزام بالمراحل الزمنية للتسليم أو الوفاء بالمهمة)، بل إنه يشرف على التزام المقاولين أثناء عملية الإنفاذ بالنزاهة وبتفادي التزوير والفساد، وأنهم مستمرون في الوفاء بالمتطلبات المنصوص عليها في ميثاق النزاهة.

مصادر أخرى للمطالعة:

إن الحد الأعلى للتغييرات التي يمكن إجراؤها في العقد الوارد في المبادئ التوجيهية الحالية للبنك الدولي فيما يخص توفير السلع هو 10 في المائة من قيمة العقد. انظر: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:20062534~pagePK:84269~piPK:84286~theSitePK:84266,00.html.

النصيحة 8:

يمكن أن يكون تطبيق آليات تعزيز الشفافية والمساءلة، ومعها الإجراءات القياسية لمكافحة الفساد، ذا فائدة خاصة في هذه المرحلة. ومن بين هذه الآليات والإجراءات، يمكن لكل من آليات حماية المبلغين عن الفساد، وقنوات الاتصال للإبلاغ عن الفساد، ونشر المعلومات وتقديم التقارير عن أنشطة المقاول بصورة منتظمة، وإشراف منظمات المجتمع المدني أو المستفيدين من المشروع على تنفيذه (أي إشراف المجتمعات المحلية على مشاريع الحكومات المحلية) أن يساعد على منع أعمال الفساد وتسليط الضوء عليها عند حدوثها.

مثال 10: إعادة التفاوض علناً على العقود: تجربة "بودر تشيودادانو" في مورون بالأرجنتين

بداية من ديسمبر/كانون الأول 2001 تغيرت التكاليف المتوقعة في العقود التي وُقّعت قبل ارتفاع معدلات التضخم في الأرجنتين، وكان من بين هذه العقود عقد جمع النفايات الخاص ببلدية مورون. طلبت الشركة من العمدة إعادة التفاوض على العقد. فطلب العمدة بدوره دعماً من «بودر تشيودادانو»، وهي فرع منظمة الشفافية الدولية في الأرجنتين، لتعزيز شفافية عملية إعادة التفاوض وزيادة نسبة المشاركة فيها. ونتيجة لذلك أقيمت عدة أنشطة:

1) عُقدت جلسة قبل جلسة الاستماع العلنية كان التركيز فيها على الجوانب الفنية للعقد وكان الموضوع الأساسي هو تقاسم المعلومات، وجاءت هذه الجلسة في إطار التحضير لجلسة الاستماع العلنية التي كان من المقرر مناقشة إعادة التفاوض فيها.

2) ونتج عن الجلسة التي عقدت قبل جلسة الاستماع العلنية أن طُلب من المقاول أن ينشر علناً المعلومات المتعلقة بما يلي: الملكية والمساءلة والأرصدة المالية وما يدفعه من رواتب. ثم قامت البلدية بعد ذلك بتوزيع تلك المعلومات في يوم جلسة الاستماع العلنية. (وكانت البلدية هي المسؤولة عن تنظيم الجلسة العلنية ودعوة الناس لحضورها).

3) بناءً على اقتراح من «بودر تشيودادانو»، استعرضت جامعة مورون اقتراح إعادة التفاوض المقدم من الشركة وخلصت إلى أن التكلفة المعقولة كانت 45-54 في المائة فقط من التكلفة المقترحة.

4) عُقدت جلسة الاستماع العلنية وحظيت بنسبة مشاركة عالية من المواطنين المتأثرين.

5) استعرضت البلدية الاقتراح، آخذة جميع هذه العناصر في الاعتبار، ووافقت على 40 في المائة من الزيادة التي اقترحتها الشركة.

ومن الدروس المستفادة من هذه التجربة إقرار «بودر تشيودادانو» بأهمية توفر معلومات كافية وذات صلة قبل جلسات الاستماع العلنية؛ وأهمية استخدام آلية تشاركية تتيح للمواطنين المتأثرين بعملية التفاوض المشاركة فيها؛ وأهمية إشراك طرف ثالث مستقل لديه خبرة فنية إضافية لدعم المفاوضات. لمزيد من المعلومات عن شفافية المقاولات يُرجَى زيارة موقع مؤسسة «بودر تشيودادانو»: www.poderciudadano.org

نظام المراقبة

"تعني الاستقلالية أن يكون المراقب قادراً على القيام بوظيفته بموضوعية، ومسترشداً فقط بالأغراض التي تم تحديدها في ميثاق النزاهة واتفاقية الرقابة"

© istockphoto.com/Mike Clarke

إن لنظام المراقبة ودور المراقب نفسه أهمية بالغة لنجاح ميثاق النزاهة. فقد يؤدي غياب نظام المراقبة إلى عدم تحقيق المنافع المرجوة من تطبيق ميثاق النزاهة. ويتولى المراقب التدقيق في العملية عن كثب وحماية تنفيذ وإنفاذ ميثاق النزاهة. فهو المصدر الرئيسي للمصداقية، حيث أنه يستطيع طمأنة الهيئة ومقدمي العطاءات بأن العملية سوف تسير على النحو المتفق عليه، كما أنه أحد المصادر التي يحصل الجمهور منها على المعلومات، الأمر الذي يساعد على بناء الثقة في عملية المقاولة.

1 ما هي مهام المراقب؟

تعتبر المهمة الرئيسية للمراقب المستقل ضمان تنفيذ ميثاق النزاهة وضمان وفاء مقدمي العطاءات والهيئة بالالتزامات الواردة فيه (أي عدم انتهاك ميثاق النزاهة). ولأداء هذه المهمة يستطيع المراقب إجراء عدد من الأنشطة هي:

- دراسة جميع ما صدر عن الهيئة من وثائق وتقارير وأعمال تحضيرية خلال عملية تقديم العطاءات حتى يمكن الكشف عن مخاطر الفساد.
- دراسة وثائق المناقصة وإبداء رأيه فيها قبل صدورها، بما يشمل محاولة اكتشاف المواصفات التي قد يكون فيها تفضيل لواحد أو أكثر من مقدمي العطاءات.
- تيسير جلسات الاستماع العلنية وتشجيعها والمشاركة فيها.
- المشاركة في الاجتماعات التي تعقدها الهيئة ومقدمو العطاءات المحتملون.
- استعراض جلسة تبادل الأسئلة والأجوبة للتحقق من الأجوبة ومن منح جميع مقدمي العطاءات فرص متساوية للاطلاع عليها.
- تنظيم وقيادة وتيسير اجتماعات ودورات تدريبية وما إلى ذلك لشرح ميثاق النزاهة، وإنتاج مواد داعمة لها.
- حضور جلسة غلق المناقصة للتأكد من اتباع الإجراءات المتفق عليها بكل دقة.
- دراسة عروض مقدمي العطاءات لمراجعة ومقارنة نتائج التقييم والحكم على دقتها.
- أداء جميع هذه المهام مرة أخرى في حالة فشل المناقصة.
- مراجعة وثيقة قرار الإرساء للتحقق من أنها مشفوعة بالأدلة حسب الأصول المرعية، وحضور الاجتماع الذي يُعلَن خلاله قرار الإرساء، إن وُجد.
- التفتيش على مواقع الإنشاء، وزيارة مكاتب المقاول ومراجعة التقارير الصادرة عنه لتحديد أية علامات تشير إلى وجود مخالفات محتملة أثناء تنفيذ العقد.
- استعراض فحوى التغييرات التي يطلب المقاول إدخالها على العقد أثناء التنفيذ والإجراءات اللازمة لإدخالها.
- الحفاظ على اتصال بالمجتمعات المحلية أو المستخدمين النهائيين للسلع أو الخدمات المتعاقد عليها، وذلك بهدف جمع أية معلومات أو شكاوى عن تنفيذ العقد قد تشير إلى وجود فساد.
- إبلاغ الإدارة العليا للهيئة والمنظمة غير الحكومية بما توصل إليه من نتائج، وكذلك السلطات القضائية إذا لزم الأمر.
- تلقي الشكاوى المتصلة بميثاق النزاهة والتعامل معها وتقديم التوضيحات.
- تقديم التقارير عن عملية المراقبة إلى الأطراف المتعاقدة في ميثاق النزاهة والهيئة والمنظمة غير الحكومية والجمهور، وفق الإجراء المقرر لذلك.
- اقتراح سبل لتحسين عملية المقاولة، بناءً على أعماله.

إن مهمة المراقبة التي تؤدَّى من خلال ميثاق النزاهة لا تتضمن بالضرورة مراقبة تسليم الخدمات أو مراقبة الجودة: فإدراج تلك المهام في مهمة المراقبة قد يزيد من صعوبة مسؤوليات المراقب وقد يؤدي في النهاية إلى حدوث تعارض في المصالح، ذلك لأن المراقب من حيث المبدأ يكون مسؤولاً أثناء تنفيذ العقد عن مراقبة نزاهة المدققين والمشرفين القائمين على مراقبة الجودة والتسليم. فخلال مرحلة تنفيذ العقد ترتبط أغلب مخاطر الفساد بتقديم الرشاوى والعمولات لضمان خروج عمليات التدقيق وتقارير الإشراف بنتائج إيجابية، ولهذا يُستحسَن وجود طرف ثالث لمراقبة الوضع. ولذلك يُنصَح بتركيز مهام المراقب على ضمان الوفاء بالواجبات المنصوص عليها في ميثاق النزاهة وحماية شفافية عملية المقاولة ونزاهتها.

النصيحة 9:

أثبتت التجربة أن المراقب عندما يؤدي عمله بكفاءة يستطيع القيام بعدد أكبر من الأنشطة التي ترفع من قيمة العملية بأكملها. وجدير بالذكر أن المراقب الذي يُمنَح صلاحيات كافية تكثر لديه الوسائل التي يمكن أن يؤدي بها مهمته بنجاح.

إطار الحالة 25: أنشطة المراقب في التجربة المكسيكية

في التجربة المكسيكية، فإن المراقب (الشاهد الاجتماعي):

- يطلع على كل الوثائق أثناء عملية تقديم العطاءات، بما في ذلك وثائق التقييم، وهو على اتصال مباشر بلجنة التقييم.
- يشارك في جميع الاجتماعات الاعتيادية والاستثنائية (الرسمية وغير الرسمية).
- يشارك بنشاط في اجتماعات التوضيح والتعريف. تعقد اللجنة الاتحادية للكهرباء اجتماعات توضيح وتعريف لمناقشة الأسئلة الخاصة بوثائق تقديم العطاءات والإجابة عنها، وفيها يتم النظر في تعديل وثائق تقديم العطاءات.
- يُجري زيارات للموقع لمقدمي العطاءات المحتملين.
- يحضر الاجتماعات الخاصة بتقديم المشروع.
- يتعاطى بموجب العملية المتفق عليها مع بواعث القلق ومزاعم الفساد.
- يراجع الشروط قبل الموافقة عليها من قبل لجنة الشراء الحكومية.
- يتقدم بتوصيات أثناء هذه الاجتماعات ويتعاطى مع بواعث القلق ومختلف المشكلات.
- يبلغ مؤسسة الشفافية المكسيكية بالنتائج.
- المعايير الإلزامية الحاكمة للشهود الاجتماعيين في المكسيك هي التي تحدد مجال أنشطتهم.

في إل كاجون، وبحسب تقرير الشاهد الاجتماعي، فإن المراقب أدى الأنشطة التالية: زيارتان للموقع؛ أربعة اجتماعات توضيحية؛ اجتماع واحد لعرض المشروع؛ خمسة اجتماعات غير رسمية لتبادل المعلومات بشأن شروط تقديم العطاءات. في الاجتماعات التوضيحية، تمت إجابة 1124 سؤالاً، نتيجة للمناقشات أثناء هذه الاجتماعات مع مقدمي العطاءات واللجنة الاتحادية للكهرباء، تم تعديل الشروط لاستيعاب بعض الآراء المقدمة حولها. كما تم تعديل المواعيد النهائية المحددة سلفاً لعملية تقديم العطاءات بالتساوي بالنسبة لكل مقدمي العطاءات.

في مشروع لا يسكا، شارك الشاهد الاجتماعي في واحدة من زيارتين للموقع، وتم عقد ستة اجتماعات توضيحية، حيث طُرح 738 سؤالاً وتم الرد عليها كتابة. أجرى الشاهد الاجتماعي زيارات عشوائية للجنة التقييم وراجع أيضاً جميع الوثائق.

يُنشر تقرير المراقب بنهاية المشروع على موقع مؤسسة الشفافية المكسيكية، ويُنشر أيضاً في وسائل الإعلام المحلية. الأنظمة القانونية الحالية لإجراءات المشتريات والحصول على المعلومات تقتضي نشرها من قبل السلطة المتعاقدة وهي متوفرة أيضاً على موقع هيئة الإدارة العامة. تتوفر تقارير إل كاجون ولا يسكا على: /www.transparenciamexicana.org.mx/pactosdeintegridad وفي: /http://www.tm.org.mx

إطار الحالة 26: المراقبون يضيفون قيمة

في مطار برلين، أجرى المراقب مراجعات للظروف التي لم يتم التنبؤ بها أو توقعها في البداية، مما يعني اضطلاعه بمهمة وقائية مهمة في الحالات التي ثارت فيها تساؤلات لدى مقدمي العطاءات المحتملين أو شكوك حول مشاركة مقدمي العطاءات الذين سبق تورطهم في فضائح فساد، لكن لم يتم منعهم عن المشاركة. راجع المراقب جميع الحالات وردود الفعل من قبل مختلف مقدمي العطاءات، وتوصل إلى أنه قد تم التصدي لكل التساؤلات والمشكلات المرتبطة بحالات الفساد، وتبين أنه من حيث المبدأ لا يوجد سبب للقلق يدعو لمنع مشاركتهم في العملية، في حال الوفاء بجميع المتطلبات الأخرى بدورها.

في لا يسكا، شارك المراقب لدى فتح باب تقديم العطاءات للمرة الأولى في العام 2006. ثم واجه المسؤولون الحكوميون قراراً صعباً، لكون العطاءات المقدمة غير كافية للوفاء بالمتطلبات الفنية. قدّم المراقب رأيه الفني، الذي دعم الحاجة إلى إغلاق المناقصة وإعادة فتح باب تقديم العطاءات الجديدة بموجب شروط مختلفة. أعيد فتح باب العطاءات في العام 2007 ورسى العقد وبدأت الإنشاءات في يناير/كانون الثاني 2008. بشكل قام المراقبون بدور مهم أدى إلى تحسن إدارة الخلافات والصعوبات أثناء عملية التعاقد. ساعدوا في التماس التوضيح والتعرف على نقاط الاختلاف وأمدوا عملية التعاقد بالمصداقية والمشروعية.

إطار الحالة 27: استقلالية المراقب

مراقب ميثاق نزاهة مشروع مطار برلين اختير من قبل شركة فلوغافن برلين شونيفيلد (السلطة) ومن قبل الشفافية الدولية - ألمانيا، من قائمة من الأسماء المقترحة. كان المراقب المختار خبيراً متقاعداً لديه سنوات من الخبرة في العمل العام وإجراءات المشتريات للمشروعات المعقدة. بما أنه مهني متقاعد، فهذا يعني غياب كامل تقريباً لمشكلات تضارب المصالح المحتملة واللجوء لسياسة الباب الدوار: لم يكتسب المراقب دخله من أي عمل على صلة بمقدمي العطاءات أو مقدمي العطاءات المحتملين. بما أن الشركة لم تكن فقط هي الشاغلة لدور السلطة، بل أيضاً المنفذ الأساسي لميثاق النزاهة، فقد دفعت الشركة للمراقب أتعابه من ميزانيتها. غير أنها ضمنت إعداد المراقب لتقاريره دون تدخلها، وكان الاتفاق واضحاً حول هذه السمة في تقارير الشركة بشأن ميثاق النزاهة. أكبر ضمانة للاستقلالية في هذه الحالة كانت محتوى التقارير المقدمة من قبل المراقب، التي أظهرت لمقدمي العطاءات والشركة وغير ذلك من السلطات الرقابية في برلين، أنه يؤدي واجباته بشكل مستقل.

2 ما هي المتطلبات الرئيسية الواجب توافرها في المراقب الجيد؟

الاستقلالية

إن معنى الاستقلالية هو قدرة المراقب على أداء عمله بموضوعية، وعدم استرشاده في ذلك إلاّ بالأهداف المحددة في ميثاق النزاهة واتفاقية المراقبة. والاستقلالية تعني عدم اضطرار المراقب إلى إعطاء الأولوية للولاية الممنوحة له وتجاهل مصالح أخرى، ذلك لأن هدفه الوحيد هو الدفاع عن المصلحة العامة من خلال المساهمة في نزاهة العملية. وتتصف استقلالية المراقب بالحياد: أي وقوفه على الحياد من مقدمي العطاءات ومن الهيئة. وينبغي أن تكون أفعاله باعثة على الطمأنينة بأنها لا تهدف إلى تفضيل أو معاقبة أي طرف.

وقد يكون من الصعب الوصول إلى مراقبين مستقلين في بعض الصناعات، وذلك بسبب وجود ندرة في الخبرة والدراية اللازمة فلا يمكن الحصول عليها إلا من الكوادر الموجودة بالفعل في تلك الصناعة، الأمر الذي يثير التساؤلات حول استقلالية المراقب.

كما أن الطريقة التي يتم بها اختيار المراقب وإشراكه ودفع أجره يمكن أن تؤثر على استقلاليته الحقيقية والمتصوَّرة. فمن المهم التأكد من عدم وجود تضارب حالي أو محتمل في المصالح لدى المراقب وضمان خضوعه هو نفسه للرقابة، لكي يمكن تلافي المواقف التي تتيح للمراقب إساءة استخدام وظيفته. فهناك خطر كبير على فعالية المشروع ونزاهته لو لم يتصرف المراقب باستقلالية أو لوحظ فيه عدم الاستقلالية.

المعرفة

من الأهمية بمكان توافر الخبرة لدى المراقب حتى يتسنى له القيام بواجباته على الوجه الأكمل وأن يكون قيمة تضاف إلى المشروع. وينبغي أن تكون لدى المراقب معرفة متخصصة بكل من العملية التعاقدية والجوانب الفنية للمشروع. ولكن يصعب في أغلب الأحيان الوصول إلى شخص واحد يملك كامل المعرفة المطلوبة. ولحل هذه المشكلة يمكن تكوين فريق يتقاسم أعضاؤه مهمة المراقبة فيما بينهم أو إنشاء فريق دعم يضم أشخاصاً ذوي خبرات متنوعة، أو تفويض المراقب بالتماس آراء الخبراء في الحقول الفنية المتخصصة التي يحتاج فيها إلى الدعم. فعلى سبيل المثال:

- يُفضَّل في حالة التعاقد على إنشاء وتجهيز أحد مشاريع البنية التحتية أن يكون قد سبق للمراقب المشاركة في مشروع واحد مشابه له على الأقل.
- لاختيار مُوَرِّد لمجموعة من السلع التي تُصنَّع حسب الطلب أو بناءً على البحوث، يجب أن يكون المراقب ذا خبرة ودراية بالمواصفات الفنية التفصيلية والبحوث المطلوبة لتصنيعها.
- لاختيار البنك الاستثماري المناسب لمشروع تشاركي بين القطاعين العام والخاص، يجب أن يكون المراقب على دراية بمجال الاستثمارات المصرفية وتصميم البرامج، ويجب أن تكون لديه أيضاً معرفة بالقطاعات ذات الصلة.

ويمكن للعاملين في جميع المهن عموماً القيام بدور المراقب: ومنهم على سبيل المثال المهندسين والمحامين والمسؤولين الإداريين. والأهم من ذلك أن تكون لدى المراقب معرفة متخصصة في المجال المطلوب أو أن توفر المعارف المشتركة للمراقب والخبراء الداعمين له الخبرة اللازمة المجمعة، ومن أمثلة ذلك: الجمع بين مهندس لديه خبرة في مشاريع السدود ومحامي متخصص في المقاولات العامة أو مسؤول حكومي سابق لديه خبرة في مشاريع مماثلة.

وإذا كان من الصعب إيجاد خبير مستقل تتناسب مؤهلاته مع أحد مجالات الخبرة المعينة على المستوى المحلي أو الوطني أو الدولي، فمن الممكن تكوين فريق تتلاءم خبرته الجماعية مع متطلبات الرقابة. فعلى سبيل المثال يمكن الجمع بين مديرين متمرسين عملوا سابقاً في قطاعات أخرى مع خبراء متخصصين في القطاع المعني. وغالباً ما يتعذر ضمان استقلالية المراقب الذي يعمل في الصناعة نفسها، وفي هذه الحالة ينبغي جلب الخبرات اللازمة من قطاعات أخرى مماثلة، أو يمكن ضمان الاستقلالية من خلال الاستعانة بفريق للمراقبة. ويتمثل أحد الجوانب السلبية للاستعانة بفريق في أنها ترفع تكاليف المراقبة؛ ومن البدائل الجيدة لذلك الاستعانة بخبراء خارجيين لأداء مهام محددة فقط.

قد تكون هناك حاجة إلى أنواع مختلفة من المعارف في مراحل مختلفة من عملية المقاولة ودورة المشروع. وقد يقتضي ذلك الاستعانة بأشخاص مختلفين للمراحل المختلفة أو إنشاء فريق مرة أخرى.

السمعة

يجب أن يتمتع المراقب بسمعة ممتازة ليس فيما يخص درايته الفنية فحسب وإنما أيضاً فيما يخص سلوكه الأخلاقي في عمله المهني. لذا يجب أن تولي عملية الاختيار اهتماماً خاصاً للتحقق من خلفيات المرشحين ومَراجعهم وللتأكد من أنه لم يسبق لهم الدخول في أي تضارب في المصالح لم يُحَلّ أو أي مواقف مثيرة للشك من شأنها أن تؤثر على مصداقية دور المراقب في تنفيذ ميثاق النزاهة.

القدرات

يحتاج الدور الرقابي إلى وقت وجهد وموارد، ويتفاوت القدر المطلوب حسب نوع عملية المقاولة المراد الإشراف عليها. وليس هناك مستوى معياري للقدرات المطلوبة من المراقب: لذا فمن المهم إجراء تقييم للقدرات أثناء تحديد اختصاصات المراقب، على أن يكون ذلك قبل اختياره. فقد يشير التقييم إلى ما إذا كانت لدى الشخص أو المنظمة أفضل القدرات لأداء المهمة، كما أنه يساعد على تقديم معلومات أساسية عن حياة المراقب المهنية. ومن العناصر التي قد تضيف إلى قدرات المراقب الدعم المؤسسي الذي يمكنه الحصول عليه من الهيئة والمنظمة غير الحكومية المشاركة في التنفيذ.

المثال 11: مواثيق النزاهة بقطاع الدفاع في كولومبيا

نظراً لتعقد وضخامة حكم مشاريع الشراء بقطاع الدفاع والأمن، فهناك تركيز شديد على العناصر الفنية، إذ يحدث الفساد في الغالب أثناء مرحلة تقييم الاحتياجات، حيث تُبنى المواصفات الفنية بشكل يدفع بميل المناقصة باتجاه مقاول بعينه. في عام 2004 ساعدت الشفافية-كولومبيا والشفافية-المملكة المتحدة، وزارة الدفاع الكولومبية في تنفيذ ميثاق نزاهة لقطاع الدفاع، أثناء برنامج لشراء الطائرات سبق أن تعطل بسبب عدم وضوح نوع الطائرات المطلوبة وقدراتها. قدم فريق الدفاع والأمن في الشفافية-المملكة المتحدة خبيرين فنيين لديهما خلفية في المشتريات العسكرية والدفاعية لدعم ميثاق النزاهة لقطاع الدفاع. راجعا المناقصات وقابلها أصحاب الشأن في وزارة الدفاع من أجل ضمان ملائمة المواصفات الفنية.[14]

طار الحالة 28: ملف المراقب في إل كاجون ولا يسكا

تختار مؤسسة الشفافية المكسيكية الشخص المضطلع بمهام الشاهد الاجتماعي باتباع عملية اختيار صارمة. إذ لا يمكن أن يكون الشاهد الاجتماعي من طاقم عمل الشفافية المكسيكية وهو يُعين خصيصاً في كل عملية. يجب أن تكون للفرد المختار خبرة في القطاع المنطبق عليه ميثاق النزاهة الخاص بالمشروع المعني، بحيث يتمكن من الإسهام في العملية وفي محتواها، ويقدم آراء حول صياغة وثائق تقديم العطاءات وأثناء إجراءات التعاقد. يمثل الشاهد الاجتماعي مؤسسة الشفافية المكسيكية ومن ثم يجب أن يفهم روح المؤسسة ويشاركها في رؤيتها وقيمها وفلسفتها. أعدت المؤسسة شبكة معرفة من 40 خبيراً، تستمر في النمو والتخصص.

المساءلة

إن إدخال مبدأ المساءلة في عملية المقاولة هو إحدى المهام الرئيسية التي يضطلع بها المراقب من خلال دوره الإشرافي. وعليه فإن المراقب يجب أن يكون هو الآخر خاضعاً للمساءلة وإلا ضعفت فاعليته. ولكن السؤال هو: ما هي الجهات التي يُسأل أمامها المراقب؟ الجواب: إنها مسألة مستويات. إذ يخضع المراقب للمساءلة مباشرةً أمام الجهة (الهيئة أو المنظمة غير الحكومية) التي يوقع معها اتفاقية المراقبة أو شروط الالتزام. ويخضع المراقب أيضاً للمساءلة أمام مقدمي العطاءات والهيئة عن قدرته على إنجاز المهمة بقدر وافٍ من الكفاءة والنزاهة، وكذلك أمام المجتمعات والمواطنين الذين يقدم لهم خدمة الإشراف على المشاريع العامة ومراقبة الالتزام بها. وقد يكون المراقب في كثير من الأحيان هو الشخص الوحيد الذي يحق له الحصول على المعلومات اللازمة لمساءلة الهيئات ومقدمي العطاءات. ويمكن تحقيق هذه المساءلة بأن يقدم المراقب معلومات عن تقاريره وأنشطته بطريقة سلسة للجمهور ومنظمات المجتمع المدني ليكونا بعد ذلك بمثابة "أعين وآذان" المجتمع.

الالتزام

يتسم دور المراقب بكثرة المطالب، حيث يتطلب من المراقب اتخاذ قرارات صعبة وامتلاك قدرات خاصة من أجل إقامة علاقة مثمرة وتشاركية مع جميع الأطراف، وفي الوقت نفسه الحفاظ على استقلاليته. ولذلك فهو يقتضي أن تكون لدى المراقب شخصية قوية وأن تكون تصرفاته خالية من أي شائبة. ويؤدي المراقب دوراً وقائياً، ويهدف بصفته هذه إلى تيسير العملية وضمان سيرها بسلاسة.

3 ما هي أنواع المراقبين ونظم المراقبة التي يمكن استخدامها؟

بعيداً عن الصفات الواجب توافرها في المراقب الجيد (الاستقلالية، المعرفة، القدرات، المساءلة، الالتزام) ليس هناك ما يمكن وصفه بأنه آلية مراقبة مثالية أو قياسية. لذا ينبغي تقييم كل مزيج من الخيارات الممكنة لتحديد مميزاته وعيوبه حتى يتسنى اختيار المزيج الأفضل لحالة معينة.

مؤسسة/منظمة أو فرد

يمكن للمراقب أن يكون فرداً أو منظمة أو مزيجاً من النوعين (فريق مشترك). وتتعلق أسباب اختيار هذا أو ذاك بقدراته وسمعته واستقلاليته ومعرفته. وقد يصعب في بعض عمليات المقاولة الوصول إلى شخص واحد يملك المعارف والقدرات اللازمة؛ ومن الطرق الجيدة للتغلب على هذه المشكلة إسناد المهمة إلى مجموعة من الأفراد أو المنظمات التي تتوفر لديها مجتمعة هذه المعارف والقدرات. ولكن وفقاً لطبيعة المنظمة قد تكون هناك صعوبة في إدارة أي تضارب محتمل في المصالح أو في تلافي حدوثه من الأصل إذا كان عملاء المنظمة هم المصدر الأساسي لدخلها أو إذا كانت مصادر تمويلها تُحدِث تضارباً في المصالح. وقد تكون المراقبة الجماعية هي الطريقة المثلى للتعامل مع أي شكوك حول استقلالية أحد أعضائها، ولا سيما إذا كانت القرارات النهائية تُتخذ بشكل جماعي أيضاً - وإن كان الأفراد يحتفظون بالحق في التعبير عن آرائهم وبالقدرة على ذلك أيضاً.

وفي بعض الحالات قد يكون استخدام المراقبة الجماعية أفضل خيار عملي، فعلى سبيل المثال يمكن الحصول على فوائد جمة من الاستعانة بمجموعة من منظمات المجتمع المدني وهيئات الرقابة والخبراء في حالة الرغبة في تطبيق آلية إشراف تشاركية. ومن شأن آلية كهذه أن تمنح للمراقبين قدراً أكبر من الاستقلال أيضاً.

ومع ذلك قد تواجه نظم المراقبة الجماعية قدراً أكبر من الصعوبات التشغيلية والمتعلقة بتوزيع السلطات (الحاجة إلى مزيد من الموارد وإلى اتخاذ القرارات بصورة جماعية)، مما يجعل المهمة أكثر تعقيداً مقارنة بكونها مُسنَدة إلى جهات فردية.

2.3 هيئة خاصة، أو حكومية، أو غير حكومية

يعتمد الاختيار بين هذه الأنواع الثلاثة على الاستقلالية والمعرفة والقدرات.

وفقاً لتجارب العديد من فروع منظمة الشفافية الدولية فإن المنظمات غير الحكومية غالباً ما تكون الأقدر على أداء مهام مراقبة تنفيذ مواثيق النزاهة. ومن مميزات تكليف منظمة غير حكومية بدور المراقب أن مشاركة المجتمع المدني في العملية تزيد من شرعيتها وخضوعها للمساءلة. وفي العديد من البلدان تكون المنظمات غير الحكومية هي الأكثر دراية أيضاً بتنفيذ الأدوات التي على شاكلة مواثيق النزاهة. ولكن في بعض الحالات تكون قدرات وموارد المنظمة غير الحكومية محدودة بشكل يفرض قيوداً على قدرتها على أداء المهمة. ويمكن التغلب على هذه القيود عن طريق الاستعانة بالخبراء لتولي بعض مهام المراقبة المحددة. كما تختلف النظرة إلى المنظمات غير الحكومية اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر؛ حيث تكون في بعض البلدان الخيار الأفضل لضمان الاستقلالية والموضوعية. وفي بلدان أخرى قد تكون هناك ظروف تجعل من الصعب ترسيخ الاستقلالية الفعلية أو الظاهرية للمنظمات غير الحكومية.

ويمكن للهيئات الحكومية أيضاً أن تضطلع بدور المراقب، حيث أنها تملك القدرات والمعارف المطلوبة لكنها نادراً ما يُنظَر إليها على أنها آليات مستقلة، وغالباً ما يرى فيها مقدمو العطاءات جهة غير محايدة. ومن الطرق التي يمكن بواسطتها معالجة نقطة الضعف هذه التأكد من بقاء الهيئة رهن المساءلة أمام المواطنين وإنشائها آليات اتصال وإعلام تعمل على طمأنة مقدمي العطاءات والمواطنين بأنه لا يمكن المساس باستقلاليتها. ومن الخيارات الأخرى إنشاء آلية جماعية تضطلع فيها منظمات المجتمع المدنى بالمهمة مع الهيئات الحكومية (مع التفريق بوضوح بين أدوار ومسؤوليات كل طرف لضمان الاستقلالية المطلوبة).

وعلى الرغم من أن مؤسسات أو شركات القطاع الخاص هي الأقدر على أداء مهام المراقبة من حيث القدرات والمعارف، إلا أنها تشترك في العيب نفسه مع الهيئات الحكومية، ألا وهو أن استقلاليتها وحياديتها قد تكونا موضع شك أو حتى غائبين في رأي البعض، ولا سيما مقدمي العطاءات. لذا ينبغي النظر في إمكانية اتخاذ تدابير إضافية لمنع أي تضارب فعلي أو محتمل في المصالح. ولا تُعَدُّ مهمة المراقبة نشاطاً هادفاً للربح وإنما ضمانة لتحقيق المصلحة العامة، وهو ما يتناقض مع علة وجود الشركات الخاصة. وفي حالة اتحادات الصناعات مثلاً ينبغي اختبار حياديتها واستقلاليتها بدقة. ولا يكون هذا النهج مجدياً إلا إذا كان مقدمو العطاءات غير أعضاء في الاتحاد أو غير مستفيدين من عمله. ومن المسائل التي ينبغي النظر فيها أيضاً سمعة شركات القطاع الخاص، حيث أنها قد تؤثر على قدرتها على التصرف باستقلالية أو على أن يُنظَر إليها على هذا النحو.

وكثيراً ما تكون إحدى الفوائد البارزة لبدء تطبيق ميثاق للنزاهة في أحد المشاريع أو عمليات المقاولة أنه يوفر آلية لإشراك منظمات المجتمع المدني، وهو ما لا يمكن تحقيقه في حالة تولي هيئة حكومية أو شركة من شركات القطاع الخاص مهمة المراقبة بمفردها.

3.3 مراقبون وطنيون أم دوليون

ويعتمد تحديد هذا الخيار بدرجة كبيرة أيضاً على السياق. ففي بعض البلدان يُنظر إلى المنظمات الأجنبية والدولية على أنها مستقلة ومحايدة، في حين أن الأمر ليس كذلك في بلدان أخرى. كما أن للقدرة والمعرفة وللخبرة، على وجه الخصوص، صلة بهذا الموضوع. فقد تتطلب بعض المشاريع أو عمليات المقاولة معرفة وخبرة فنية لا تتوفر على المستوى الوطني. وفي حالات أخرى قد تكون معرفة القواعد التنظيمية المحلية أحد العوامل المحددة لهذا الخيار.

إطار الحالة 29: مفاتيح النجاح في دور المراقب

في ميثاق نزاهة كل من مشروعي إل كاجون ولا بسكا، ومطار برلين، تعد الأمور التالية عناصر مشتركة للنجاح في اضطلاع المراقب بدوره:

- المؤهلات الشخصية والمهنية للمراقب تضمن المصداقية والاحترام.
- الاتصالات الجيدة مع منظمة المجتمعة المدني (مؤسسة الشفافية المكسيكية) في المكسيك والسلطة (فلوغافن برلين شونيفيلد) في ألمانيا.
- القدرة على إبداء التفهم والاستقلالية في آن، أي القدرة على فهم دور السلطة وتوفير الآراء البناءة، وتفهمها، مع التحلي بالاستقلالية والتمسك بمقتضيات الدور المرسوم.
- في المكسيك، تبين أن الدعم والمساعدة التي تلقاها المراقب من مؤسسة الشفافية المكسيكية أمر مهم أيضاً.

إطار الحالة 30: اختيار المراقب

في مطار برلين، اختارت شركة FBS والشفافية الدولية - ألمانيا معاً المراقب من قائمة قصيرة اقترحها الطرفان. تم إعلان الاختيار من قبل الشركة أمام وسائل الإعلام وتناقلته الشفافية الدولية - ألمانيا. أنظر البيان الصحفي بالألمانية: http://www.berlin-airport.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2005/pd0905.html . في مشروع ميثاق نزاهة أحدث في ألمانيا (HOWOGE اختصار ألماني لشركة تنمية عقارية وسكنية في برلين) فضّل المالك البحث عن مراقبين ملائمين من خلال فتح مسابقة علنية. شاركت الشفافية الدولية - ألمانيا في تصميم شروط ومواصفات عملية الاختيار وفي تقييم المرشحين. المراقبون المختارون تم اختيارهم بناء على أعلى المعايير المهنية، بتكلفة أعلى تحملها المالك.

منذ الإصلاحات القانونية للعام 2004 في المكسيك، تختار هيئة الإدارة العامة الشاهد الاجتماعي الخاص بكل حالة من قائمة من الشهود الاجتماعيين المسجلين مسبقاً. تتوفر أسماء الشهود الاجتماعيين في سجل يتم ضم الأسماء إليه من خلال عملية مفتوحة، حيث يتعين على المرشحين المهتمين الوفاء ببعض المؤهلات والخبرات. ينص النظام القانوني نفسه على أنه في حال كان المختارون ليسوا أشخاصاً طبيعيين بل اعتباريين (مثل مؤسسة الشفافية المكسيكية) فهم يتولون مهمة اختيار فرد بصفة الشاهد الاجتماعي. كانت مؤسسة الشفافية المكسيكية هي أول شاهد اجتماعي يُسجل في سجل هيئة الإدارة العامة في العام 2005.

4 كيفية اختيار المراقب الجيد؟

يتساوى التركيز على عملية اختيار المراقب في الأهمية مع التركيز على الصفات الواجب توفرها في المراقب. فإذا لم تخضع عملية الاختيار للمساءلة وتتمتع بالشفافية فقد يؤثر ذلك بالسلب على عمل المراقب، مهما كان مستوى إتقانه لعمله. فعملية الاختيار تضفي الشرعية على المراقب. وعلى الرغم من عدم وجود عملية معيارية لاختيار المراقب إلا أنه يُوصَى بإيلاء الاعتبار للنقاط التالية:

1.4 المساءلة والشفافية في عملية الاختيار

تؤثر عوامل مختلفة على مستوى المساءلة والشفافية في عملية اختيار المراقب ومنها:

- وجود معايير أو معلومات محددة سلفاً؛
- مستوى انفتاح عملية الاختيار؛
- الشخص المسؤول عن اتخاذ القرار؛
- مدى توفر المعلومات عن الاختيار النهائي وأسباب القرار.

ولا يستلزم أن تكون عملية الاختيار "مفتوحة الدعوة" (أي عملية اختيار تنافسية علنية). إذ تعتمد عملية اختيار المراقب على ما يسميه المحامون "الاعتبار الشخصي"، أي ارتباط الاختيار ارتباطاً وثيقاً بالقدرات والسمات الفردية للمراقب والمصداقية التي يظهرها لمختلف أصحاب المصلحة. وبالتالي فقد لا تكون الدعوة المفتوحة الطريقة المثلى لإيجاد أفضل مراقب.

إطار الحالة 31: مساءلة المراقب في التجربة المكسيكية

بصفة مؤسسة الشفافية المكسيكية منفذ ومراقب، فهي تمارس مراقبة لصيقة على عمل الشخص المتولي لمهام الشاهد الاجتماعي. يمثل الشاهد الاجتماعي المؤسسة وهو خاضع للمساءلة أمامها مباشرة. كما تدعم المؤسسة الشاهد الاجتماعي، فتمده بالمعاونة الفنية من الخبراء الآخرين وبالدعم المؤسسي لدوره. من ثم، فإن طريقة مساءلة المراقب تعبّر عن فكرة المسؤولية أكثر منها تعبيراً عن الرقابة عليه. كما تضمن المؤهلات الشخصية والمهنية للمراقبين المختارين من قبل مؤسسة الشفافية المكسيكية أنهم يستشعرون بدورهم كمسؤولية شخصية وواجب يمثلون فيه المجتمع. رغم عدم وجود ترتيبات رسمية، فإن المؤسسة تعرّف شهودها الاجتماعيين بالسياسات والأدلة الإرشادية الواجب اتباعها أثناء اضطلاعهم بواجباتهم وتطالبهم صراحة بالامتناع عن دخول مواقف قد يستتبعها تضارب مصالح قبل عام على الأقل وبعد ما لا يقل من عام على أداءهم واجباتهم بصفة الشاهد الاجتماعي، وأن يلتزموا بسياسات الاتصال الخاصة بالمؤسسة، من بين أمور أخرى.

فضلاً عن ذلك، فإن النُظم الاعتيادية للتأكد من ساعات العمل تنطبق. إذا تم إخطار مؤسسة الشفافية المكسيكية بوقوع مخالفة من جانب أحد شهودها الاجتماعيين، فهي تخطر مجلس الإدارة الذي يبت في الرد المناسب. إلى الآن لم تطرأ حالات فرض عقوبات أو استبعاد لشاهد اجتماعي.

وتعتمد عملية الاختيار أيضاً على نوع نظام المراقبة. ففي حالة استخدام النظام الجماعي أو المختلط، على سبيل المثال، لا تتعدى عملية الاختيار كونها توافق بين أصحاب المصلحة الرئيسيين والمشاركين.

وأياً كان الإجراء المُتَّبَع فإن توفر إمكانية شرح وتوضيح الأسباب التي أدت إلى اختيار المراقب والطريقة التي اتُخذ بها القرار له دور مهم في إخضاع العملية للمساءلة.

2.4 خضوع المراقب للمساءلة

إن الدور الذي يؤديه المراقب لا يؤثر على أصحاب المصلحة في عملية المقاولة فحسب بل يؤثر ايضاً على المواطنين والمجتمعات المحلية التي من حقها الاستفادة من مشروع حكومي خالٍ من الفساد. ولذلك لا يكون المراقب مسؤولاً فقط أمام الذين يختارونه، وإنما يشكل توسيع نطاق المساءلة ضماناً آخر لاستقلالية المراقب.

يؤدي المراقب دوره بطريقة مختلفة عن غيره من مقدمي الخدمات. إن المفهوم السائد هو أن المسؤولية عن أداء دور معين تقع على الطرف الذي يوقّع معه الاتفاقية (أنظر هـ-5 اتفاقية المراقبة، الصفحة 60). ولكن نظراً لأن ميثاق النزاهة هو جهد تعاوني ولأن مهمة المراقب تتعلق بالمصلحة العامة (بسبب دوره في مراقبة المشاريع الحكومية) فإن المراقب يُسأل أمام جميع المشاركين وأمام المجتمع ككل. وهذا هو الوضع دائماً بصرف النظر عن نظام المراقبة المُستخدَم.

يحق للجهات التالية مساءلة المراقب:

- المنظمة غير الحكومية المشاركة في تنفيذ ميثاق النزاهة؛
- الهيئة؛
- مقدمو العطاءات والمقاولون؛
- المجتمع ككل.

وتختلف أساليب المساءلة التي تمارسها كل جهة من هذه الجهات، ومنها ما يكون من خلال:

- رصد التقارير ومحتوياتها؛
- وسائل الاتصال والمعلومات التي تُقدَّم للجمهور؛
- الاستخدام الدقيق والمتناسب والعادل للصلاحيات والاختصاصات؛
- التواصل المباشر مع منظمات المجتمع المدني أو تقديم التقارير إليها.

3.4 دور المراقب فيما يتعلق بالمواطنين والمجتمع المدني

يستمد المراقب ولايته وقدراته نظرياً من عقد المراقبة (أنظر هـ-5 اتفاقية المراقبة، الصفحة 60) ومن ميثاق النزاهة. ويمكن أن يكون المراقب إحدى منظمات المجتمع المدنى، أو يمكن توقيع عقد مع إحدى منظمات المجتمع المدنى عند اضطلاعها بدور المنفذ الرئيسي. وتتضمن الحالتان التفاعل مباشرةً مع المجتمع المدني ومنحه حق مساءلة المراقب مباشرةً.

ولكن عندما يكون الوضع غير ذلك ينبغي إنشاء سبل للتفاعل أو الاتصال بين المراقب والمجتمع المدني، من بينها:

- السماح بإطّلاع الجمهور أو المنظمات غير الحكومية المشاركة في العملية على تقرير المراقب، ويمكن لهذه المنظمات بعد ذلك إذاعة النتائج.
- تمكين منظمات المجتمع المدني من المشاركة في جلسات الاستماع العلنية أو غيرها من الاجتماعات التي يحضرها المراقب.
- إنشاء قنوات مناسبة ومحمية للإبلاغ عن الفساد تتيح للمراقب تلقي معلومات وشكاوى بشأن تنفيذ ميثاق النزاهة من المواطنين أو منظمات المجتمع المدنى.

تركز جميع خواص منح حق الوصول إلى المعلومات المتعلقة بعملية المقاولة وبعمل المراقب أيضاً على دعم الشفافية والمساءلة وتساعد على إشراك المجتمع المدني.

5 اتفاقية المراقبة

تحدد اتفاقية المراقبة حقوق المراقب وواجباته وشروط التزامه وكذلك الأجر الذي سوف يتقاضاه عند الاقتضاء. في حين أن ميثاق النزاهة ربما يحدد أو يصف بعضاً من أدوار المراقب إلاّ أن عقد المراقبة يحدد الشروط العامة لالتزامه ويجب أن يُفهم على أنه يتضمن أيضاً ما ورد في ميثاق النزاهة (ينبغي ذكر ذلك صراحةً في الأحوال المثالية).

1.5 أطراف الاتفاقية

الطرائق المختلفة

يمكن بناء اتفاقية المراقبة بطرق عدة بحيث تعكس الاختيارات المتعلقة بنظام المراقبة وخطوط المساءلة وتقسيم الأدوار بين مختلف المشاركين في ميثاق النزاهة:

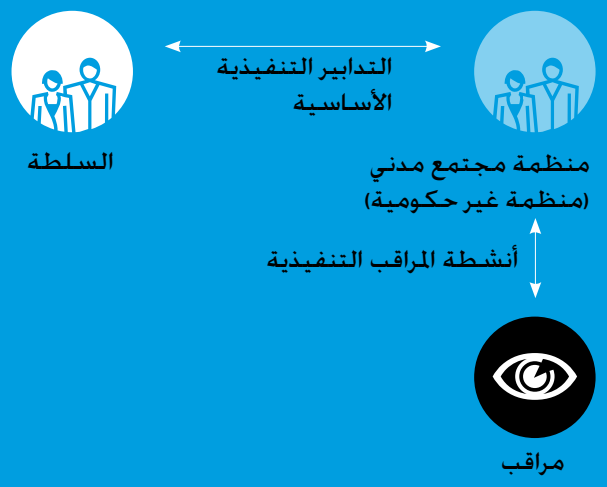
اتفاقية المراقبة الموقّعة مع المنظمة غير الحكومية

- افي الحالة الموضحة في الرسم البياني رقم 3 تضطلع المنظمة غير الحكومية بدور الريادة في تنفيذ ميثاق النزاهة (انظر الرسم البياني رقم 1 ولذلك توقع الهيئة عقد المراقبة مع المنظمة غير الحكومية حتى يمكنها الإشراف على المراقب والعمل معه. وفي هذه الحالة تتمتع منظمة المجتمع المدني (وبالتالي الجمهور الأوسع) بحق مساءلة المراقب مباشرةً.

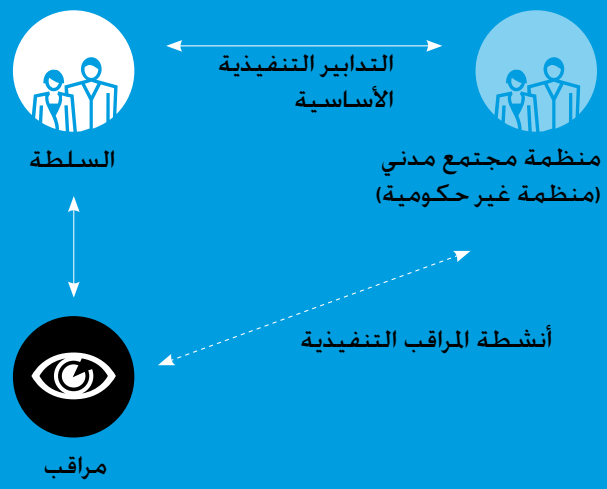
- ويتطلب هذا النظام عموماً نوعاً من أنواع ترتيبات التنفيذ، وعادةً ما يكون عقداً أو مذكرة تفاهم كما هو موضح في الصفحة 54. وتحتوي اتفاقية التنفيذ على خواص متنوعة أبرزها التزام الهيئة بمنح المراقب حق الوصول إلى الوثائق والمعلومات. وتلزم الحكومة نفسها بالكشف العلني الكامل عن كافة البيانات ذات الصلة بالعملية وبتقييم العطاءات المتنافسة (انظر الجدول 1، الصفحة 5). ويمكن أن يتضمن هذا العقد أو المذكرة أيضاً بنداً للسرية يكون ملزماً للمنظمة غير الحكومية والمراقب لحماية المعلومات التي يجب أن تبقى سرية شرعاً وقانوناً (مثل المعلومات الشخصية).

- في حالة اضطلاع الهيئة بدور المنفذ الرئيسي (انظر الرسم البياني رقم 2، الصفحة 53) يوقع المراقب اتفاقية المراقبة مع الهيئة. وفي هذه الحالة يكون هناك احتمال أن يرى مقدمو العطاءات والأطراف الثالثة أن هذه العملية غير محايدة. ولذلك ينبغي معالجة وتأمين شرعية العملية من خلال مثلاً إنشاء آليات إضافية للمساءلة حتى يظل المراقب مسؤولاً أمام المجتمع ككل. ويمكن لهذه الآليات أن تشمل، على سبيل المثال، إمكانية إتاحة تقارير المراقب للجمهور سواء بشكل مباشر أو عبر إحدى منظمات المجتمع المدني المضطلعة بدور المبادر أو المُيسّر. وإضافة إلى ذلك يجب على اتفاقية المراقبة أن تتضمن صراحةً التزام الهيئة بمنح المراقب حق الوصول إلى الوثائق والمعلومات حتى يتسنى له القيام بواجباته. وينبغي أيضاً أن يكون هذا الالتزام جزءاً من مذكرة التفاهم الموقعة مع المنظمة غير الحكومية. ومن بين العناصر الأخرى الضامنة للاستقلالية إمكانية الانسحاب، ودفع أجر المراقب حتى في حالة الانسحاب، والقيود الموضوعة على إنهاء العقد من جانب الهيئة. وتلتزم الحكومة أيضاً بالكشف العلني الكامل عن كافة البيانات المتعلقة بالعملية.

الرسم البياني 3: اتفاقية المراقبة الموقعة مع المنظمة غير الحكومية



الرسم البياني 4: اتفاقية المراقبة الموقعة مع الهيئة



طار الحالة 32: كيف تبدأ مؤسسة الشفافية المكسيكية دورها كمراقب ومنفذ؟

تولت مؤسسة الشفافية المكسيكية دور المنفذ الأساسي والمراقب، في البداية من خلال اتفاق إطاري (مذكرة تفاهم) مع السلطة. هذا الاتفاق يحتوي على الشروط العامة للمشاركة بدور المراقب في عملية التعاقد. ثم إنها تشارك في اتفاق أداء خدمة فردي إضافي لكل عملية تعاقد تراقبها. وفي الاتفاق تحدد أنها ستتصرف بصفتها الشاهد الاجتماعي وينص الاتفاق على الرسوم. اتفاقات الخدمة هذه مع السلطة تخضع لتشريعات إجراءات المشتريات الحكومية. يتباين محتواها بناء على مستوى السلطة (اتحادية، سلطة ولاية أو محلية)، مع انطباق تشريعات إجراءات مشتريات حكومية مختلفة في كل حالة. على المستوى الاتحادي، يعتبر دور الشاهد الاجتماعي الآن خاضعاً للتنظيم القانوني، من ثم تخضع هذه العقود للقانون. بالنسبة للعمليات على المستويين الإقليمي والمحلي، حيث لا ينطبق القانون الاتحادي، يتم التفاوض على عقود التنفيذ مع كل سلطة وتحتوي الاتفاقات بنوداً تخص الانسحاب من عملية المراقبة، والحصول على المعلومات، ودفع رسوم المراقب، من بين بنود أخرى. في مشروع إل كاجون، بما أن التشريع لم يكن قد بدأ بعد، انضمت مؤسسة الشفافية المكسيكية إلى اتفاق تنفيذ مع اللجنة الاتحادية للكهرباء، وهي سلطة التعاقد. في مشروع لا يسكا، اتبع العقد الخطوات العريضة الواردة في القانون الذي بدأ تفعيله حديثاً.

للاطلاع على التجربة منذ بدء الإلزام بتواجد شهود اجتماعيين في القانون المكسيكي، أنظر التقرير الصادر عن منظمة المجتمع المدني (سلطة المواطن من أجل المساءلة): ContraloríaCiudadanapara la Rendición de Cuentas, A.C in 2011 "El Testigo Social: experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestiónpública"، ويمكن الاطلاع عليه في: http://www.rendiciondecuentas.org.mx/pdf/ ElTestigoSocial.pdf

إطار الحالة 33: تنظيم الشاهد الاجتماعي في المكسيك: مراسيم كانون أول/ديسمبر 2004 وأيار/ مايو 2009

أدخلت الشفافية المكسيكية أداة الشاهد الاجتماعي وعنصر مراقبة العقود في ميثاق النزاهة أول مرة في المكسيك في العام 2000. بعد تجارب متعددة مع ميثاق النزاهة، كان هناك طلباً متزايداً على الشهود الاجتماعيين. إضافة إلى ذلك، فإن قانون اللوازم والمشتريات الفيدرالي وقانون الأشغال العامة (القوانين) تطلبت شاهداً اجتماعياً في العمليات التي تتعدى حداً معيناً. في العام 2004 أصدرت هيئة الإدارة العامة المكسيكية SFP قراراً بتنظيم آلية الشاهد الاجتماعي، وشهد هذا مزيداً من التحسين والتدعيم في قرار العام 2009 ولوائح العام 2010 التي بنيت على القرار. يهدف القرار إلى إعداد أدلة إرشادية لتنظيم مشاركة الشاهد الاجتماعي في عمليات المقاولات التي تنفذها أجهزة وهيئات تابعة للإدارة العامة الاتحادية. صدر القرار من أجل ضمان معايير دنيا للجودة، مع مشاركة شهود مجتمعيين جدد في مشروعات بموجب معايير مختلفة عن تلك التي تتبعها مؤسسة الشفافية المكسيكية.

أعطت الأنظمة هيئة الإدارة العامة المكسيكية المسؤولية عن آلية الشاهد الاجتماعي وضمان فاعلية الآلية. تحدد هذه الأنظمة متطلبات الاختيار، وعملية الاختيار والتعيين، والسجل العام للأفراد الذين يمكن أن يتولوا مهام الشهود الاجتماعيين، وتحديد متطلبات الشاهد الاجتماعي ومهامه ومؤهلاته.[15] كما تنص على الالتزامات الدنيا الخاصة بالحصول على المعلومات التي تخضع لها السلطات فيما يخص الشاهد الاجتماعي، وتمكّن كلاً من الأفراد والمنظمات (من المجتمع المدني) من الاضطلاع بدور الشاهد الاجتماعي ويطالب بتوفر طلب تعيين شاهد الاجتماعي قبل الموافقة على وثائق تقديم العطاءات أو بدء عملية التعاقد. «لجنة الشاهد الاجتماعي» المكونة من ممثلين عن هيئة الإدارة العامة المكسيكية واتحادات الأعمال التجارية والنقابات المهنية تشرف على السجل، ورسوم الشاهد الاجتماعي، وتقدم توصيات بشأن فعالية الشاهد الاجتماعي.

تتطلب إصلاحات القوانين التي صدرت في مايو/أيار 2009 تطالب باستخدام الشهود الاجتماعيين في عمليات التعاقد التي تزيد عن حد أدنى قوامه خمسة ملايين يوم براتب في عمليات المشتريات، وعشرة ملايين يوم براتب للأشغال العامة (في 2013 يوازي هذا تقريباً 26 مليون دولار أمريكي و51 مليون دولار أمريكي على التوالي). كما يمكّن السلطات من طلب إشراكهم في مشاريع أخرى، بغض النظر عن قيمتها، عندما تبحث السلطات في أمر مشروع ذي صلة استراتيجية. وتمكّن القوانين السلطات كذلك من طلب المشاركة في مشاريع أخرى، بغض النظر عن قيمتها، عندما تعتبر السلطات المشاريع ذات أهمية استراتيجية

بشكل عام، فإن إدخال الإلزام على مواثيق النزاهة في القانون له مزايا وعيوب. فمن جانب، يضمن هذا الإلزام وجود آليات رقابة مجتمعية في المشروعات الأساسية، إلاّ أنه من جانب آخريزيد الطلب على القدرة على تنفيذها لدى الهيئات الحكومية دون توفر الإرادة السياسية المواكبة بالضرورة، وبالتالي فإن مراقبة المراقبين ستبقى نشاطاً مهماً.

دور المجتمع المدني

كما ذُكر سالفاً فإن منظمات المجتمع المدنى (انظر الصفحة ×) يمكن أن تلعب أدواراً متنوعة في تنفيذ ميثاق النزاهة وهي: دور المبادر أو الميُسر أو المنفذ الرئيسي أو حتى المراقب نفسه.

عندما تمتلك منظمات المجتمع المدني الخبرة اللازمة للاضطلاع بدور المراقب فإن وضعها يسمح لها بأداء هذا الدور بشكل جيد، وذلك بفضل استقلالها عن مقدمي العطاءات وعن الهيئة ولأن دافعها الوحيد هو حماية المصلحة العامة. وحتى في حالة عدم توفر الخبرات المطلوبة داخل منظمات المجتمع المدني فيمكن لهذه المنظمات الاستعانة بخبراء خارجيين لمساعدتها في مراقبة أحد مواثيق النزاهة، بحيث تجمع بين خبرات معينة وقدراتها المؤسسية. وفي هذه الحالة تكون اتفاقية المراقبة موقعة بين الخبير المراقب والمنظمة غير الحكومية.

ولدور المجتمع المدني أهمية أساسية في ضمان مصداقية نظام المراقبة. وحتى عندما يحول نقص القدرات أو غيره من الظروف دون تولي منظمات المجتمع المدني لدور المراقب، يكون وجودها ضرورياً كحد أدنى من أجل توفير قنوات يمكن للجمهور من خلالها مساءلة المراقب. ولهذا السبب يجب أن تحدد اتفاقية المراقبة بوضوح، عند توقيعها مع الهيئة، خطاً للمساءلة بين المراقب ومنظمات المجتمع المدني ومن خلالها مع المجتمع ككل.

ب) عناصر اتفاقية المراقبة

مصادر أخرى للمطالعة: للاطلاع على مثال لاتفاقية المراقبة انظر الملحق الثالث.

1) النطاق والتغطية: تحديد أي من مراحل عملية المقاولة و/ أو دورة المشروع ستكون مشمولة بعمل المراقب ومحكومة بالاتفاقية.

2) المهام والأنشطة التي سيؤديها المراقب، ومن بينها:

- طول فترة المراقبة وعمق مهامها.
- واجب الحفاظ على سرية المعلومات الشخصية المحمية قانوناً، سواءً أكانت متعلقة بالهيئة أو بمقدمي العطاءات.
- التزامات الإبلاغ وآليات المساءلة أمام مختلف الأطراف المعنية بميثاق النزاهة و الجمهور عامة (وخاصة عند توقيع اتفاقية المراقبة مع الهيئة).

3) صلاحيات واختصاصات المراقب، ومنها:

- حق الوصول غير المقيد إلى كافة المعلومات ذات الصلة بالمشروع أو عملية المقاولة.
- التزام الهيئة بإبلاغ المراقب بشكل كافٍ وفي الوقت المناسب بجميع الأنشطة ذات الصلة بالعملية، ومنحه تفويضاً بالمشاركة في الاجتماعات المتعلقة بها.
- الإجراءات الواجب اتباعها في حالة الاشتباه بحدوث فساد أو أي مخالفة لميثاق النزاهة أو في حالة وجود علامات على ذلك. (انظر الصفحة 66، كيف يتصرف المراقب في حالة حدوث فساد أو الاشتباه في حدوثه؟).
- إمكانية الانسحاب من مهام المراقبة من جانب واحد إذا تعذر الوفاء بها.
- التزام صريح بالامتناع عن الدخول في أي تضارب في المصالح فيما يخص مقدمي العطاءات والهيئة، واشتراط إعلان وجود أي موقف من هذا النوع.

4) رسوم المراقبة، إن وُجِدت، وطريقة دفعها. وللحفاظ على استقلالية المراقب (ولا سيما إذا كان العقد مبرماً مع الهيئة نفسها) يجب توضيح أن دفع الرسوم لا يعتمد على مضمون تقارير المراقب، وأنه في حال قرر المراقب الانسحاب من العملية تدفع له الهيئة التكاليف المتكبدة حتى وقت انسحابه.

5) البنود التعاقدية العامة:

- الشروط التعاقدية العامة المتعلقة بمدة العقد والتعديلات المُدخَلة عليه وفسخه جزئياً أو كلياً، وكذلك الاختصاص القضائي الذي يخضع له العقد والقانون الذي يسري عليه.

- الشروط التي يمكن للمنفذ الرئيسي بموجبها أن ينهي عقد المراقب من جانب واحد. ولحماية المراقب من احتمال تعرض حقوقه للانتهاك يجب تحديد إجراء واضح يتضمن قراراً جماعياً أو أكثر من تفويض (انظر أدناه، "توفير الحماية").

3.5 توفير الحماية للمراقب

يجب على المراقب حماية استقلاليته وحياديته. وتظهر هذه الضرورة في اتفاقية المراقبة بأشكال مختلفة هي:

- منح المراقب القدرات والصلاحيات والاختصاصات الكافية للإشراف على العملية (أو العمليات).

- عدم رهن حقوقه بأية شروط، ومن أمثلة ذلك كون قدرة المراقب على فحص الوثائق والوصول إلى المعلومات لا تخضع لأية شروط فيما عدا حماية المعلومات السرية بموجب القانون.

- السماح للمراقب بالانسحاب من المشروع في ظروف معينة (انظر الصفحة 65).

- أن تقتصر إمكانية إنهاء المنفذ الرئيسي لعقد المراقبة من جانب واحد على الحالات التي يقل فيها احتمال تعرض حقوق المراقب للانتهاك وعلى الطرق التي يمكن بها ضمان عدم انتهاكها (مثل اشتراط صدور قرار جماعي أو أمر من المحكمة).

- وضع شرط واضح لتفادي حدوث تضارب في المصالح والتعامل السليم معه في حال حدوثه. ومن الخيارات التي تساعد على تحقيق ذلك ما يلي:

  - حظر التعاقد مع أي من مقدمي العطاءات المشاركين في العملية أو أي من مقاوليهم من الباطن خلال فترة زمنية تمتد إلى ما بعد اختتام عملية تقديم العطاءات؛

  - الحظر التام للعمل لدى المقاول أو أي من المقاولين من الباطن الذين عملوا في المشروع الذي شمله ميثاق النزاهة؛

  - اشتراط الكشف عن العلاقات الأسرية والعضويات والزمالات والأصول في الحالات التي قد ينشأ فيها تضارب في المصالح من هذه الارتباطات؛

  - اشتراط تقديم كشف بالأصول قبل انتهاء أنشطة المراقبة وبعده.

4.5 متى ينسحب المراقب أو المنظمة غير الحكومية المضطلعة بدور المنفذ الرئيسي من ميثاق النزاهة؟

إن الانسحاب أو الإنهاء المبكر لاتفاقية المراقبة أو الانسحاب من مراقبة عملية المقاولة هو أحد أهم حقوق المراقب (وكذلك أحد الخيارات المتاحة للمنظمة غير الحكومية المضطلعة بدور المنفذ الرئيسي). وإن كان يجب ممارسة هذا الحق بحذر. ويُعتبر هذا الحق مظهراً من المظاهر الواضحة لاستقلال المراقب والمنظمة غير الحكومية. وينبغي تحديد الحالات التي يمكن فيها ممارسة هذا الحق بشكل مسبق وواضح لجميع الأطراف. وغالباً ما تقتضي الضرورة ذكر هذه الحالات بوضوح في عقد المراقبة وفي الاتفاقيات التي تحدد ترتيبات التنفيذ (انظر الصفحتين 63 و33 على التوالي). كما يخضع المراقب والمنظمة المنفذة للمساءلة عن قرارهما بالانسحاب (أو بعدم الانسحاب) وبالتالي ينبغي لهما أن يقدما شرحاً علنياً للأسباب التي أدت إلى هذا القرار.

ومن أهم أسباب الانسحاب أن تُقيَّد فرص وصول المراقب إلى المعلومات أو أن يُحرَم من هذا الحق على نحو يحول دون قيامه بدوره، أو أن تكون تصرفات الأطراف (ولا سيما الهيئة المانحة للعقد) غير ضامنة لشفافية ونزاهة العملية.

ولذلك فمن المهم تحديد أسباب الانسحاب كاملةً. ومن الطرق المتّبَعة في ذلك منح فرصة للهيئة لتصحيح المشكلة أو لإزالة العوائق قبل حدوث الانسحاب فعلاً. وإن لم تتخذ الهيئة أياً من الإجراءين يتم تنفيذ الانسحاب.

عادةً تكون الأسباب أو الظروف التي تؤدي إلى الانسحاب هي:

1) رفض الهيئة منح المراقب حق الوصول في الوقت المناسب إلى المعلومات اللازمة للإشراف على العملية (وعادةً ما يكون ذلك مخالفاً لاتفاقية المراقبة أو اتفاقية التنفيذ).

2) وقوف الهيئة حائلاً مباشراً أو غير مباشر أمام وفاء المراقب بواجباته.

3) عدم اتخاذ الهيئة التدابير التصحيحية اللازمة بعد اكتشاف المراقب لوقائع فساد محتملة أو فعلية أو إبلاغه عنها.

4) أية ظروف أخرى قد تؤدي، في حالة عدم التعامل معها، إلى عرقلة وفاء المراقب بواجباته أو تسبب مخاطر أو أخطاراً لا داعي لها (كالتهديد أو الابتزاز مثلاً).

تدل هذه الظروف عموماً على أنه لا يمكن ضمان شفافية العملية.

6 كيف يتصرف المراقب في حالة حدوث فساد أو الاشتباه بحدوثه؟

ينبغي أن تشير اتفاقية المراقبة بوضوح إلى الإجراءات التي يجب اتباعها في حالة الاشتباه بحدوث فساد أو وجود علامات على حدوثه. وأياً كان الإجراء المختار فينبغي أن يكون ضامناً لقدرة المراقب على الرد بشكل مستقل شريطة أن تكون العملية المتفق عليها قد تمت.

وينبغي أيضاً أن يكون رد الفعل متناسباً مع الفعل. فالإشارات الغامضة (الشكوك) تختلف عن الأدلة الواضحة على حدوث فساد. ففي الحالة الأولى يجب توفير الفرصة لإجراء المزيد من التحقيقات وفي حال استمرت الشكوك يتم إبلاغ سلطات التحقيق. أما في الحالة الثانية يجب اللجوء إلى سلطات التحقيق على الفور.

الإجراءات الواجب اتخاذها فيما يتعلق بالهيئة

إن إعلام الهيئة بالشكوك أو المخالفات المحتملة وإتاحة الفرصة لها لاتخاذ تدابير تصحيحية مبكرة أو إجراءات وقائية أخرى يمكن أن يكون أمراً مفيداً. ولكن للحفاظ على استقلالية المراقب ينبغي توضيح أنه في حال عدم وجود أي رد فعل من الهيئة، أو عدم وجود رد فعل كافٍ أو سريع، يلجأ المراقب إلى إبلاغ سلطات التحقيق.

الإجراءات الواجب اتخاذها فيما يتعلق بالسلطات القضائية

يجب أن يملك المراقب دائماً القدرة والمسؤولية لإخطار سلطات التحقيق والسلطات القضائية عندما تكون هناك إشارات واضحة على الفساد، ويجب أن يملك أيضاً الحق في الرجوع إليها في حالة وجود شبهات لا يمكن التأكد منها من خلال صلاحياته، أو في حال لم تتخذ الهيئة إجراءً فعالاً، بعد منحها الفرصة لذلك.

الإجراءات الواجب اتخاذها فيما يتعلق بالجمهور (وسائل الإعلام)

إن إمكانية إعلام الجمهور بأي حالة فساد مكتشَفة هي أداة قوية يجب استخدامها بتعقل. فعلى الرغم من ضرورة توفير هذه القدرة للمراقب، إلا أنه في الحالات التي اتخذت فيها سلطات التحقيق أو السلطات القضائية الإجراءات اللازمة يجب ألا تشكل المعلومات التي أتيحت للجمهور خطراً على سير التحقيقات.

7 وصول المراقب إلى المعلومات وحفاظه على سريتها

بالإضافة إلى أهمية منح المراقب حق الوصول الكامل وغير المقيد إلى المعلومات المتعلقة بعملية المقاولة من جانب الهيئة ومقدمي العطاءات، من المهم أيضاً أن يتعهد المراقب بالحفاظ على سرية المعلومات المحمية بموجب القانون (المعلومات الشخصية). ويجب أن تحدد اتفاقية المراقبة بوضوح وقوع هذين العنصرين تحت صلاحيات وواجبات المراقب.

ويجب أن تمتد شروط السرية هذه لتشمل أيضاً أياً من الخبراء الذين يقدمون الدعم للمراقب.

إطار الحالة 34: حماية استقلالية المراقب في التجربة المكسيكية

هناك آليات عدّة تحمي بموجبها مؤسسة الشفافية المكسيكية الشاهد الاجتماعي واستقلاليته. من بينها السياسة التي بموجبها لا يمكن رفض الرأي الفني للشاهد الاجتماعي من قبل أي من العاملين في المؤسسة أو الإدارة أو مجلس الإدارة. والقيد على الشاهد الاجتماعي بألا يعرّف الإعلام بنتائجه إلى أن يصدر التقرير النهائي. كما أن سمات ومؤهلات الشخص المختار لمنصب الشاهد الاجتماعي مهمة. فمن الواجب أن لا يكون ضالعاً في مواقف - ومن غير المرجح أن يصبح طرفاً فيها - يحدث فيها تضارب مصالح.

النصيحة رقم 10: تأكد من أن الرسوم والمصاريف المدفوعة للمراقب لا تعيق استقلاليته. وهناك العديد من الآليات للتعامل مع هذا الأمر. من بينها: 1) دفع أجر ومصاريف المراقب عبر «سلة » أموال تساهم فيها الهيئة وجميع مقدمي العطاءات؛ 2) تمويل المراقب باستخدام الموارد المقدمة من الجهات المانحة أو الجهات الممولة للمشروع؛ 3) التأكد باستمرار من أن المراقب يملك صلاحيات كافية للتصرف والاستجابة باستقلال عن مصدر التمويل.

إطار الحالة 35: التجربة المكسيكية مع الانسحاب

ضمّت مؤسسة الشفافية المكسيكية احتمال الانسحاب إلى جميع اتفاقات تنفيذ مواثيق النزاهة الخاصة بها التي تبرمها مع السلطات. لكن قرار العام 2004 الناظم لإشراك الشاهد الاجتماعي حذف هذا الاحتمال على المستوى الاتحادي. ما زال بند الانسحاب وارداً ويستخدم على مستوى البلديات وعلى المستوى الإقليمي، حيث تنطبق تشريعات أخرى. هناك خطر إساءة استخدام سلطة الانسحاب، وهو الاحتمال الأكبر في حال الأفراد عنه في حال تولي منظمات دور الشاهد الاجتماعي، إذ أن في الحالة الأخيرة يُتخذ القرار بشكل جماعي. ولعل لهذا السبب يقيّد تشريع الشاهد الاجتماعي الاتحادي احتمال الانسحاب. بما أن الأفراد والمنظمات على السواء يمكنهم التسجيل كشهود اجتماعيين. هذا يناقض حالة مؤسسة الشفافية المكسيكية، حيث لا يُتخذ مثل هذا القرار من قبل الشاهد الاجتماعي على عاتقه، بل من قبل المنظمة ككل. وبالتالي يحتاج قرار كهذا إلى دعم مؤسسي.

يمكن العثور على مثال على بنود الانسحاب في الاتفاق الموقع بين مؤسسة الشفافية المكسيكية والسلطة في بلدية كويريتارو، حيث نفذت المؤسسة ميثاق نزاهة لإنشاء وتجهيز نظام توزيع المياه (أكويداكتو 2). في ذلك الاتفاق، كان نص بند الانسحاب: «في حال اعتبرت «الشفافية المكسيكية» من خلال «شاهدها الاجتماعي» أن مشاركتها لا تسهم في شفافية العملية، فمن حقها الانسحاب علناً في أي وقت». لكن لم يُنفذ البند ولم يحدث الانسحاب.

رغم أن الانسحاب من المراقبة لم يعد ممكناً على المستوى الاتحادي، فإن التقرير العلني الصادر عن الشاهد الاجتماعي له أثر رادع قوي على المستويين الاتحادي والمحلي.

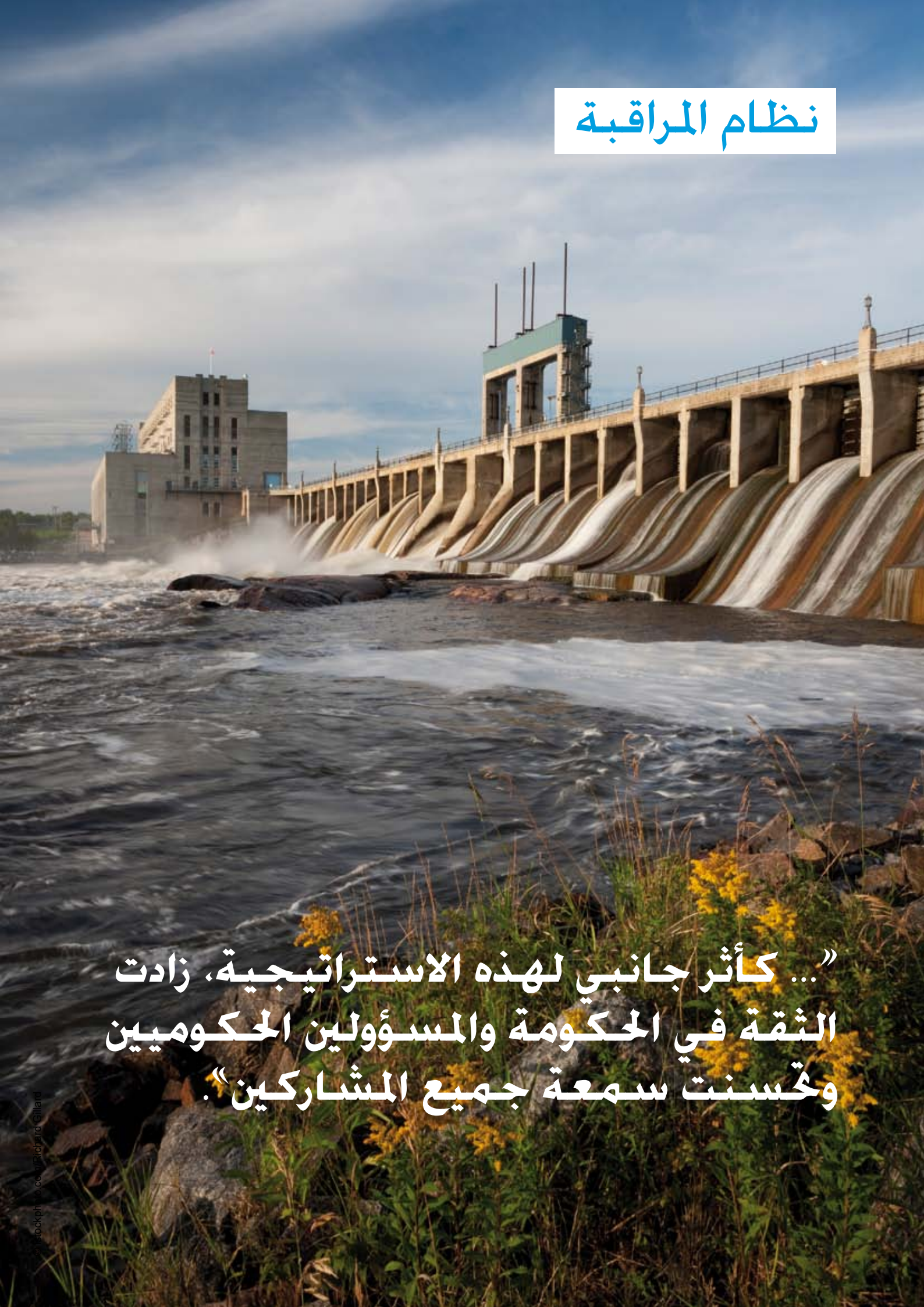
إطار الحالة 36: الإجراءات المتبعة في حال الاشتباه في وجود فساد أو تبين وجوده

في مطار برلين، وبناء على شبهات في خرق ميثاق النزاهة، يتعين على المراقب أن يخطر الإدارة العليا لشركة فلوغافن برلين شونيفيلد التي تسعى لتوضيح أو تصحيح الموقف. إذا لم يحدث رد من هذا القبيل خلال فترة معقولة أو إذا ظهرت مؤشرات واضحة على وقوع فساد، يرفع المراقب تقريراً بالموضوع إلى سلطات الادعاء مباشرة.

في مشروعي لا يسكا وإل كاجون، يتعين على المراقب إخطار مؤسسة الشفافية المكسيكية، التي تتصرف بصلاحية المنفذ الأساسي. تبلغ المؤسسة الواقعة للإدارة العليا للسلطة، ويتم أيضاً ذكر ظروف الواقعة في تقرير المراقبة المقدم من قبل المؤسسة والذي يُعلن عنه بنهاية عملية المراقبة. في حال التوصل بوضوح لوقوع فساد، تنسحب المؤسسة من العملية وتبلغ هذا القرار للجمهور. بموجب التشريعات الحالية، يبلغ الشاهد الاجتماعي هيئة الإدارة العامة المكسيكية SFP أو هيئة الرقابة الداخلية التابعة لسلطة التعاقد أو لجنة الرقابة البرلمانية المختصة، بأية مخالفات وقعت. بعد ذلك تجري سلطة الادعاء وسلطات الرقابة تحقيقاتها إذا لزم الأمر.

النصيحة رقم 10:
تأكد من أن الرسوم والمصاريف المدفوعة للمراقب لا تعيق استقلاليته. وهناك العديد من الآليات للتعامل مع هذا الأمر. من بينها: 1) دفع أجر ومصاريف المراقب عبر «سلة » أموال تساهم فيها الهيئة وجميع مقدمي العطاءات؛ 2) تمويل المراقب باستخدام الموارد المقدمة من الجهات المانحة أو الجهات الممولة للمشروع؛ 3) التأكد باستمرار من أن المراقب يملك صلاحيات كافية للتصرف والاستجابة باستقلال عن مصدر التمويل.

نظام المراقبة



"... كأثر جانبي لهذه الاستراتيجية، زادت الثقة في الحكومة والمسؤولين الحكوميين وتحسنت سمعة جميع المشاركين".

© iStockphoto.com/Richard Gillard

1. ما هو النجاح؟

نجاح تنفيذ ميثاق النزاهة يعني أن عمليات التعاقد قد تمت بشكل شفاف وخاضع للمساءلة، دون وجود شائبة فساد. تم إتمام المشروع بفعالية وعمليات التعاقد المطلوبة لم تشبها تأخيرات بسبب مشاكل أو ارتباك أو نقص في الشفافية. النجاح هو إنجاز الأهداف المجتمعية والاقتصادية والتنموية للمشروع (أو على الأقل عدم تلوثها بالفساد). النجاح هو أنه كعرض جانبي للاستراتيجية، فقد زادت الثقة في الحكومة والمسؤولين الحكوميين، وتحسنت سمعة جميع المشاركين. النجاح أيضاً هو عندما يتم الكشف عن وجود فساد والقضاء عليه وإقصاءه عن العملية، بمعنى أن تعثر أدوات الوقاية من الفساد على الفساد، وأن تؤدي عملها عليه بفعالية.

1.1 المردود المحتمل لميثاق النزاهة

تعد عملية قياس نتائج ومردود تنفيذ ميثاق النزاهة، والتعرف عليها، عملية صعبة. كما أنه عادة ما يكون صعباً الوصول إلى علاقة سببية بين "ما حدث" و"ما لم يحدث". غير أن عملية قياس ورصد المردود ممكنة. كما قد يحدث أن يتم إنجاز أهداف الوقاية من الفساد بالكامل ومع ذلك فقد تؤدي مشكلات إدارية في تأخيرات وتجاوز لسقف النفقات المرصودة. إن التركيز على مكافحة الفساد والموارد المحدودة في العادة المتوفرة للمراقب لا تسمح بافتراض عام بأن "كل شيء سيسير على ما يرام".

النصيحة 11:
اجمع معلومات عن أي من هذه المؤشرات قبل بدء العملية واستخدمها كخط قاعدي للقياس. قم بإجراء المقارنات بعد تمام الإجراء وسوف يصبح ممكناً عمل تقييم - وأحياناً قياس - لمردود ميثاق النزاهة. كما أنه من الجيد توثيق ما تم إنجازه وكيف تم. من هنا يمكن للمرء أن يتعلم تحضيراً لفرص مواثيق النزاهة المستقبلية وأن يوضح للآخرين كيف كان تنفيذ ميثاق النزاهة.

على ذلك، وبناء على تجربة فروع الشفافية الدولية في تنفيذ مواثيق النزاهة، فإن ثمة مؤشرات ملحوظة على النجاح. في حالات نادرة فقط يمكن افتراض أن السبب الوحيد للنجاح هو تنفيذ ميثاق النزاهة، لكن هذه الظروف أدناه إذا توفرت فهي قادرة على إظهار مردود ميثاق النزاهة:

1. تسير الأمور كما تم التخطيط لها: قام مقدمو العطاءات بمراعاة شروط وثائق العطاءات؛ تمت مراعاة الاتفاقات التعاقدية وتنفيذها؛ تمّ المشروع وانتهى بنجاح.

2. كان المشروع ظاهراً وشفافاً وخاضعاً للمساءلة. تم إطلاع الجمهور على المعلومات، ولم تكن مشاركة أصحاب الشأن ممكنة فحسب، بل فعالة أيضاً.

3. تم تقليص حالات التضارب والشكاوى المتعلقة بعملية التعاقد وتنفيذ العقد وإدارة عملية التعاقد على نحو ملائم.

4. ظهر تراجع ملحوظ في التكاليف أو الأسعار مقارنة بالميزانية الأصلية المرصودة.

5. تيسر الاستراتيجية من تنفيذ العمليات أو الاضطلاع بالإصلاحات المفيدة للمشروعات المستقبلية، على المستويين التنظيمي والمؤسساتي (القانوني).

6. تم كشف الفساد والتصدي له، ونتيجة لذلك ظهرت وفورات أو تمت الحيلولة دون وقوع أضرار.

2.1 التعريف بالنجاح

النجاح كما هو موصوف هنا يصعب إظهاره وتسليط الضوء عليه. الوضع في العادة تلخصه مقولة "غياب الأنباء نبأ جيد". لكن التعريف بالنجاح عنصر مهم من عناصر تحققه، لأنه يمكّن من تقديم المجتمع ومقدمي العطاءات والنظراء والمنظمين والهيئات الحكومية الأخرى للمكافأة والعرفان على ما طرأ من نجاح. ينبع جزء من مردود الاستراتيجية من التعريف بنتائجها وما آلت إليه الأمور بسببها.

2. المخاطر والمشكلات المحتملة

1.2 تضارب المصالح

تضارب المصالح يعرقل الاستقلالية والحيادية، ويؤثر على مشروعية ومصداقية الأطراف المشاركة في تنفيذ ميثاق النزاهة، ومن ثم يجب إدارة تضارب المصالح على النحو الملائم. هناك مخاطر بتضارب المصالح بين مختلف الفاعلين المشاركين في عملية ميثاق النزاهة: المراقب، مقدمي العطاءات، السلطة، ومنظمة المجتمع المدني.

من بين الإجراءات الأساسية للتصدي لتضارب المصالح:

- طلب ألا تكون منظمات المجتمع المدني والمراقبين مشاركين في السياسة أو لهم ارتباطات تعاقدية أو علاقات عمل بالأطراف المشاركين في عملية التعاقد لفترة زمنية معقولة قبل وبعد الاضطلاع بواجباتهم في عملية تنفيذ ميثاق النزاهة.
- أن يضم عقد المراقب إقرار بغياب أي تضارب للمصالح.
- وضع معايير واضحة لاختيار المراقبين والمنفذين تشتمل على استبعاد الذين ربما يقعون في أوجه لتضارب المصالح. من الأفضل دائماً استخدام المهنيين الذين لا يحصلون على دخلهم الأساسي من الأعمال التجارية أو العقود مع مقدمي العطاءات المحتملين أو السلطات، أو استبعاد المهنيين المهتمين بالمسار المهني السياسي.

2.2 إدارة المعلومات العمومية

مثلما يعد الحصول على المعلومات مهماً لدور المراقب ولمردود ميثاق النزاهة، فمن المهم أيضاً حماية المعلومات الخاصة بالملكية والتي وبناء على المصلحة العامة ومبدأ "عدم الإضرار" قد تمت حمايتها بموجب القانون.

من هذا المنطلق فمن الممكن أن تقوم منظمة المجتمع المدني المضطلعة بدور المنفذ الرئيسي والمراقب، بتوقيع بنود للاتفاق على السرية، تكفل للسلطة ومقدمي العطاءات الحماية الكافية للمعلومات التي من المشروع أن تبقى طي الكتمان. رغم أن ثمة احتياج إلى استراتيجية للاتصالات من أجل التنفيذ الناجح لميثاق النزاهة، فإن هذه الاستراتيجية يجب أن تتوخى الحذر بحيث لا تعرّض عملية ميثاق النزاهة ودور المراقب لضغوط سياسية بغير وجه حق.

3.2 أداة للتجميل دون تفعيل حقيقي

مثل أي استراتيجية، من الممكن أن يتعرض ميثاق النزاهة لإساءة الاستخدام (أو ألا يبالي به أصحاب الشأن). إذا تم تنفيذه على نحو خاطئ، فمن الممكن أن يعطي مظهر المصداقية دون أن يكون مدعوماً بحق باستراتيجية تُنفذ بشكل جاد. على وجه التحديد، فإن التنفيذ الجماعي لمواثيق النزاهة، على امتداد عدة عقود (من حيث القانون) ودون مراقبة كافية؛ قد يؤدي إلى التعرض لهذا الخطر. من أجل تقليص هذا الاحتمال، من الضروري وجود مراقب لديه قدر كافي من التمكين والاستقلالية بحيث يقدر على الإشارة إلى هذا الموقف إذا طرأ، وأن ينسحب من العملية إذا شاء. في غياب هذا المراقب، فمن الممكن للإعلام المستقل بحق أن يسلط الأضواء على الاستخدام غير السليم لميثاق النزاهة.

4.2 التعامل مع تردد مقدمي العطاءات

من المهم التمييز بين التردد النابع عن عدم كفاية المعلومات المتوفرة والفهم الوافي لميثاق النزاهة، والتردد النابع عن الخوف من ميثاق النزاهة. يجب ضمان منح المعلومات والتدريب والتوضيحات لمقدمي العطاءات بحيث يتمكنون من اتخاذ قرارات مستنيرة مستندة إلى المعلومات حول مشاركتهم. إذا تم تعريف مقدمي العطاءات المحتملين بالقدر الكافي بميثاق النزاهة وآليات عمله، فعلى السلطة قبول عدم مشاركتهم في ميثاق النزاهة إذا اختاروا ذلك. مقدمو العطاءات الذين يرفضون توقيع ميثاق النزاهة يرسلون الرسالة الخطأ، وإذا كان السبب وراء ترددهم هو أنهم مهتمون بالصفقات الفاسدة أكثر، فهذا يعني أن ميثاق النزاهة قد حقق مردوده المنشود.

هوامش

1 أنظر: Simon Evenett, Bernard Hoekman, International Cooperation and the Reform of Public Procurement Policies. World Bank Policy Research Working Paper 3720. Washington DC: World Bank, Trade Team, September 2005.

2 للعام 2013 كان الحد الأدنى حوالي 51 مليون دولار أمريكي، وهو ما يعادل الراتب القانوني ل 10 ملايين يوم عمل بالحد الأدنى في مدينة مكسيكو وفق القانون.

3 أنظر: World Bank, Anticorruption Transition: A Contribution to the Policy Debate. Washington DC: World Bank, 2000.

4 الجدول 1 مبني بشكل كبير على شكل مماثل موجود في: Michael Weihen and Juanita Olaya, How to Reduce Corruption in Public Procurement: The Fundamentals (2006). Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement, Part I. Berlin: Transparency International, 2006, pp 13-105.
وقد تم تعديله بما يتناسب مع هذا الدليل.

5 من هنا فصاعداً، يعود تعبير "مقدمي العطاءات" كذلك على المقاولين الذين تم اختيارهم، ما لم يشر السياق إلى غير ذلك.

6 في العام 2011 غيرت الشركة الأسماء إلى مطار برلين براندبورغ Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (اختصاراً بالألمانية FBB)، وهو المستعمل حالياً. حيث أن الشركة كانت تدعى FBS وقت إعداد ميثاق النزاهة، سنستمر في الإشارة إلى الاسم الأخير.

7 هذا مأخوذ من ملاحظة الحالة التي كتبها ميكل فيهين (Michael Weiehen) في تموز/يوليو 2008. الدكتور فيهين سمح بشكل صريح باستخدام محتويات تقريره في تحضير هذا الدليل.

8 يتطلب هذا بأن تتوفر للمقاولين وللمقاولين من الباطن مدونة سلوك (وتنفذ من خلال نظام امتثال)، مثل تلك الخاصة بالشفافية الدولية المعنونة: مبادئ الأعمال لمكافحة الرشوة (TI's Business Principles for Countering Bribery) أو أدوات مشابهة.

9 تحدث آلية "الأبواب الدوارة" عندما ينتقل فرد بين دائرة في القطاع العام والشركات الخاصة، مستغلاً فترة عمله في الدائرة العامة لفائدة الشركات التي عمل فيها سابقاً، أو تلك التي سيعمل فيها مستقبلاً.

10 يقصد بمساهمات الطرف الثالث، أو صديق المحكمة (باللغة اللاتينية)، التدخلات التي يقوم بها أفراد أو منظمات ليسوا أطرافاً في النزاع، وبسبب خبراتهم، أو نتيجة اهتمامهم بموضوع النقاش، فإن مساهماتهم في العملية (على صورة شهادة أو تقرير خبير) يؤخذ بها في بعض الحالات وحسب قوانين معينة.

11 إعلان باريس، المقرّ في 2 آذار/مارس 2005، عبارة عن اتفاق دولي التزم به أكثر من مائة وزير، وقادة مؤسسات ومسؤولين كبار وألزموا بلدانهم ومنظماتهم بالاستمرار في زيادة الجهود من أجل تنسيق، وتوفيق وإدارة الدعم من أجل الوصول إلى مجموعة من المؤشرات والأعمال القابلة للمراقبة. من أجل مزيد من المعلومات، أنظر: 0,3343/www.oecd.org/document/18, en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

12 يمكن في بعض الحالات أن تتسبب طبيعة السوق أو الاستثمار في صعوبة اختيار المستشارين المستقلين عن مقدمي العطاءات المحتملين: مثلاً عندما يتطلب المشروع قدرات هندسية محددة جداً، أو عندما تكون شركات قليلة فقط تعمل في هذا المجال من العمل (احتكارات القلة). في هذه الحالة، ينبغي أن توضع تدابير صريحة للتعامل مع تضارب المصالح المحتمل، على سبيل المثال وضع قوانين واضحة مقدماً، والتأكد من أنها تنفذ وتمكين الرقابة والنقاش العامين.

13 أنظر: http://archive.transparency.org/news_room/in_focus/2006/defence_sector/colombian_defence_integrity_pact

14 المرسوم المكسيكي 2009 يمكن الوصول إليه إلكترونياً على: Hhttp://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/unaop

15 يمكن الوصول إلى السجل العام للأفراد والكيانات المؤهلين للعمل كشهود اجتماعيين إلكترونياً على: http://www.funcionpublica.gob.mx/ unaopspf/tsocial/tsocial.htm

الملحق

الملحق 1

ميثاق النزاهة المستخدم في مطار شونيفيلد[1]

بين	و
فلوغافن برلين-شونيفيلدGmbH فلوغافنشونيفيلد 12521 برلين شونيفيلد	[بيانات الشركة]
الطرف المسؤول	مقدم العطاء/المقاول

ديباجة

يعتزم الطرف المسؤول أن يرسي- بموجب الإجراءات الموصوفة في القانون - عدداً من العقود لصالح تطوير مطار برلين-شونيفيلد القائم إلى مطار برلين-براندنبرغ الدولي (BBI). يختص الأمر تحديداً بعقود معمارية وهندسية وإنشائية. يولي الطرف المسؤول أهمية كبيرة للالتزام الكامل بجميع القوانين والأنظمة ذات الصلة، ومبادئ الاستخدام الاقتصادي للموارد، والنزاهة والشفافية في علاقاته بالمقاولين.

من أجل تحقيق هذه الأهداف، يتعاون الطرف المسؤول مع منظمة مجتمع مدني دولية ذائعة الصيت، هي الشفافية الدولية (TI). ومن واقع خبرة الشفافية الدولية الوطنية والدولية، قام الطرف المسؤول بتعيين مراقب خارجي مستقل يقوم - حتى إتمام مطار برلين-براندنبرغ الدولي وبدء تشغيله - بمتابعة ومراقبة أعمال المناقصات وتنفيذ العقود امتثالاً للمبادئ المنصوص عليها أعلاه.

البند 1 التزامات الطرف المسؤول

(1) يلتزم الطرف المسؤول باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة من أجل منع الفساد ومن أجل اتّباع المبادئ الآتية:

يُحظر على أي موظف تابع للطرف المسؤول - بصفته الشخصية أو من خلال أقارب له - أن يقوم، بما يتصل بالمناقصة أو تنفيذ مطلب تعاقدي، بقبول وعد أو قبول (له أو للغير) أي امتيازات مادية أو غير مادية لا يستحقها قانوناً.

يقوم الطرف المسؤول - أثناء الاضطلاع بعملية المناقصة - بمعاملة جميع مقدمي العطاءات بشكل ينطوي على المساواة، امتثالاً للأحكام ذات الصلة من GWB وVergabeverdnung [لوائح قانونية تخص رسو عقود الشراء]. يقوم الطرف المسؤول على وجه التحديد - قبل عملية المناقصة وخلالها - بإمداد جميع مقدمي العطاءات بنفس المعلومات ولا يوفر لأي مقدم عطاء معلومات سرية قد يتمكن مقدم العطاء بموجبها من الحصول على ميزة على صلة بعملية المناقصة أو تنفيذ العقد.

2. يستبعد الطرف المسؤول من العملية أي أشخاص متحيزين - بما يتسق مع أحكام البند 16 من قانون (Vergabeverordnung VgV).

(2) إذا حصل الطرف المسؤول على معلومات عن مسلك لأي من موظفيه يُشكل مخالفة جنائية بموجب أحكام قوانين الفساد - لا سيما البنود 298 و299 و331 إلى 335 من StGB، أو إذا ظهرت شبهة في هذا الشأن، يقوم الطرف المسؤول بإخطار مكتب ادعاء الولاية ويمكنه إضافة إلى ذلك فتح باب عقوبات تأديبية أو مدنية.

البند 2 التزامات مقدم العطاء/المقاول

(1) يلتزم مقدم العطاء/المقاول باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لمنع الفساد. يلتزم بمراعاة المبادئ الآتية أثناء مشاركته في عملية المناقصة وأثناء تنفيذ العقد:

- يمتنع مقدم العطاء/المقاول عن تقديم - أو الوعد بتقديم أو منح الطرف المسؤول أو لأي من موظفي الطرف المسؤول المشاركين في عملية المناقصة أو تنفيذ العقد أو للغير - أي امتيازات مادية أو غير مادية غير مستحقة قانوناً، من أجل الحصول في المقابل على ميزة أثناء عملية المناقصة أو تنفيذ العقد.

- يمتنع مقدم العطاء/المقاول عن الدخول مع مقدمي عطاءات آخرين في أي اتفاقات غير قانونية، من شأنها أن تمثل مخالفة للأحكام ذات الصلة في أنظمة رسو العقود، البند 16 من VgVوUWGوGWBوقانون مكافحة الفساد وStGB. يسري هذا تحديداً على الاتفاقات بشأن الأسعار أو مكونات الأسعار، أو توصيات بالامتناع عن أسعار، أو المشاركة في توصيات أو اتفاقات بشأن تقديم أو عدم تقديم عطاءات، أو أي سلوك مماثل.

- يمتنع مقدم العطاء/المقاول عن ارتكاب مخالفات جنائية بالمخالفة للبنود 298 و299 و333 و334 من StGBأو البندين 17 و18 من UWB. دون الإخلال بالبند 18 من UWBيمتنع مقدم العطاء/المقاول عن أي استخدام غير سليم - لأغراض المنافسة أو للكسب الشخصي أو بالتمرير لآخرين - لأي معلومات يحصل عليها من الطرف المسؤول ضمن علاقة العمل القائمة، بغض النظر عن الخطط والمقترحات الفنية والتفاصيل الخاصة بالعمل، بما في ذلك المعلومات المتوفرة على الأقراص الحاسوبية أو غيرها من قوالب حمل البيانات.

- يقوم مقدم العطاء/المقاول لدى عرض عطائه، بالكشف عن أية مدفوعات قدمها أو هو مُلتزم بسدادها أو يعتزم تقديمها لعملاء أو سماسرة أو غير ذلك من الوسطاء على صلة برسو العقد عليه.

(2) يمتنع مقدم العطاء/المقاول عن تحريض الغير على ارتكاب مخالفات مما ورد في الفقرة 1، الجملة 2، عدد 1 إلى 3، أو أن يسهم في مثل هذه المخالفات.

البند 3 التجريد من استحقاق المشاركة في عملية المناقصة الاستبعاد من العقود المستقبلية

(1) إذا قام مقدم العطاء قبل رسو العقد بارتكاب مخالفة جسيمة بطريق خرق البند 2 أو بأي شكل كان، بحيث تصبح مصداقيته كمقدم عطاء محل شك؛ يحق للطرف المسؤول تجريد مقدم العطاء من استحقاق المشاركة في عملية المناقصة أو فسخ العقد، إذا كان قد تم توقيعه بالفعل، بناء على "سبب معقول".

(2) إذا ارتكب المقاول - بعد رسو العقد عليه - مخالفة جسيمة بطريق خرق البند 2 أو مخالفة تجعل مصداقيته كمقدم عطاء محل شك بأي شكل من الأشكال؛ يحق للطرف المسؤول الإبلاغ بالإلغاء نظراً لوجود "سبب معقول".

(3) إذا ارتكب مقدم العطاء/المقاول مخالفة جسيمة بطريقة خرق البند 2 بما يعرض مصداقيته للشك؛ يحق للطرف المسؤول أيضاً أن يستبعد مقدم العطاء/المقاول من أية عمليات تعاقد مستقبلية. فرض الاستبعاد ومدته يُحددان من واقع جسامة المخالفة. تُحدد جسامة المخالفة من واقع ظروف الحالة - لا سيما عدد المخالفات وموقع المخالفين من الهيكل التنظيمي للشركة مقدمة العطاء وحجم الضرر. يُفرض الاستبعاد بحد أدنى ستة أشهر وبحد أقصى ثلاث سنوات.

(4) إذا تمكّن مقدم العطاء/المقاول من إثبات جبره للضرر الذي تسبب فيه وأنه فرض نظاماً مناسباً للوقاية من الفساد، يمكن للطرف المسؤول أن يرجع عن قرار الاستبعاد قبل موعده المُقرر.

(5) إذا تبين على ضوء جميع الأدلة عدم وجود مجال للشك المعقول، يعد التجاوز المرتكب ضمن أحكام الفقرات 1 إلى 3 أعلاه قد وقع.

البند 4 التعويض عن الأضرار

(1) إذا ألغى الطرف المسؤول استحقاق مقدم العطاء للمشاركة في المناقصة قبل رسو العقد بموجب البند 3، يحق للطرف المسؤول مطالبة مقدم الطلب بتعويضات مقطوعة تعادل قيمتها ثلاثة بالمائة من قيمة العطاء بحد أقصى 50 ألف يورو.

الملحق 1

(2) إذا قام الطرف المسؤول بفسخ العقد بموجب البند 3 أو إذا كان الطرف المسؤول مستحقاً لفسخ العقد بموجب البند 3، يحق للطرف المسؤول مطالبة المقاول بتعويضات مقطوعة تعادل خمسة بالمائة من قيمة العقد.

(3) إذا أمكن لمقدم العطاء/المقاول إثبات أن استبعاده من المناقصة أو فسخ العقد معه بعد رسو العقد عليه لم يؤد لضرر أو إلى ضرر أقل من مبلغ التعويضات المقطوعة، يتعين على مقدم العطاء/المقاول التعويض عن الضرر فقط بقيمة المبلغ المثبت. إذا أمكن للطرف المسؤول إثبات أن قيمة الضرر الواقع جراء إلغاء استحقاق مقدم العطاء قبل رسو العقد أو فسخ العقد بعد رسو العقد هي أعلى من مبلغ التعويضات المقطوعة، يصبح مستحقاً لتعويض للمبلغ الأكبر من الأضرار.

البند 5 المخالفات السابقة

(1) يعلن مقدم العطاء عدم وقوع مخالفات جسيمة سابقة خلال السنوات الثلاث الأخيرة تبرر استبعاده من المناقصة.

(2) إذا قدم مقدم العطاء بيانات غير صحيحة يمكن أن يُلغى استحقاقه المشاركة في المناقصة أو أن يحرم من العقد إذا كان قد رسى عليه من واقع "سبب معقول".

البند 6 المساواة في معاملة جميع مقدمي العطاءات/المقاولين/المقاولين من الباطن

(1) يقوم مقدم العطاء/المقاول بمطالبة جميع المقاولين من الباطن بالالتزام بمستوجبات ميثاق النزاهة هذا ويقدم للطرف المسؤول هذا الإقرار قبل توقيع العقد، أو على الأقل قبل موافقة الطرف المسؤول على المقاولات من الباطن.

(2) يدخل الطرف المسؤول اتفاقاً بنفس الشروط الواردة في هذا الاتفاق مع جميع مقدمي العطاءات والمقاولين والمقاولين من الباطن.

(3) يستبعد الطرف المسؤول من عملية المناقصة جميع مقدمي العطاءات الذين لا يوقعون هذا الاتفاق ومن يخالفون أحكامه.

البند 7 الاتهامات الجنائية في حال مخالفات مقدمي العطاءات/المقاولين/المقاولين من الباطن

إذا علم الطرف المسؤول بسلوك انتهجه مقدم عطاء أو مقاول أو مقاول من الباطن أو موظف لمقدم عطاء أو مقاول أو مقاول من الباطن يشكل جريمة متعلقة بالفساد، أو إذا كان لدى الطرف المسؤول شكاً جوهرياً في هذا الصدد، يقوم الطرف المسؤول بإخطار مكتب ادعاء الولاية.

البند 8 المراقب الخارجي المستقل

(1) يعين الطرف المسؤول مراقباً خارجياً مستقلاً على قدر مناسب من المؤهلات طيلة الفترة السابقة على إتمام مشروع مطار برلين-براندنبرغ. يتولى المراقب مهمة المراجعة المستقلة والموضوعية لمسألة إقدام الأطراف على الالتزام بالمترتب عليهم من التزامات بموجب هذا الاتفاق، وإلى أي مدى كان التزامهم.

(2) لا يخضع المراقب لتعليمات من ممثلي الأطراف ويؤدي مهامه بشكل محايد ومستقل. المراقب مسؤول أمام إدارة الطرف المسؤول ورئيس المجلس الإشرافي.

(3) للمراقب حق الوصول دون قيد إلى جميع وثائق المشروع في عهدة الطرف المسؤول. يقوم المقاول أيضاً بإتاحة وصول المراقب - بناء على طلبه ومع وجود توفير مبرر مقبول - دون قيود إلى جميع وثائق مشروعه. ينطبق الأمر نفسه على المقاولين من الباطن. المراقب ملتزم بموجب عقد بمعاملة المعلومات والوثائق الخاصة بمقدم العطاء/المقاول/المقاول من الباطن بسرية.

(4) يوفر الطرف المسؤول للمراقب معلومات كافية عن جميع الاجتماعات بين الأطراف على صلة بالمشروع. شريطة أن تكون هذه الاجتماعات قادرة على إحداث أثر على العلاقات التعاقدية بين الطرف المسؤول والمقاول. تقدم الأطراف للمراقب خيار المشاركة في مثل هذه الاجتماعات. فيما يخص اجتماعات الأطراف مع هيئات صناعة القرار ("الأجهزة"). تحدد هذه الأجهزة حق المراقب في الحضور من عدمه.

(5) إذا لاحظ المراقب أو اعتقد بوجود مخالفة لهذا الاتفاق. يخطر إدارة الطرف المسؤول ويطلب من الإدارة الكشف عن المخالفة أو تصحيحها. أو أن تتخذ الإجراء المناسب. في هذا الشأن يمكن للمراقب أن يقدم توصيات غير ملزمة. وبخلاف المذكور لا يحق للمراقب مطالبة الأطراف بأن تتصرف بشكل محدد أو تمتنع عن التصرف بشكل محدد أو تتقبل وجود تصرفات بعينها.

(6) يقدم المراقب بشكل منتظم تقريراً كتابياً إلى رئيس المجلس الإشرافي الخاص بالطرف المسؤول. وكلما اقتضت الحاجة يقدم عروضاً بتصحيح حالات تنطوي على إشكاليات. ينقل رئيس المجلس الإشرافي هذه التقارير بالقالب الملائم إلى أعضاء المجلس الإشرافي.

(7) إذا أبلغ المراقب رئيس المجلس الإشرافي بوجود اشتباه عليه أدلة بوقوع مخالفة لقوانين الفساد الجنائية. وإذا لم يتخذ رئيس المجلس خلال وقت معقول إجراءً ضد هذه المخالفة أو أبلغ بها مكتب ادعاء الولاية. يمكن للمراقب أن يحيل هذه المعلومات مباشرة إلى مكتب ادعاء الولاية.

البند 9 مدة العقد

يبدأ هذا الاتفاق مع توقيع الطرفين عليه بصفة قانونية. ينتهي العقد بعد 12 شهراً من آخر مدفوعات تُقدم بموجب العقد المبرم. وبالنسبة لجميع مقدمي العطاءات الآخرين. تنتهي مدة سريان هذا الاتفاق بعد 12 شهراً من رسو العقد.

البند 10 أحكام أخرى

(1) يخضع هذا الاتفاق للقوانين الألمانية. مقر أداء العقد ومحل اختصاصه القضائي هو مقر الطرف المسؤول.

(2) تؤدى التغييرات والبنود التكميلية - وكذا إخطارات الفسخ - كتابةً. لم يتم عمل اتفاقات جانبية.

(3) إذا كان المقاول شركة أو اتحاد شركات. لابد أن يوقع على العقد جميع الشركاء أو أعضاء الاتحاد.

(4) إذا تبين أن أحد أحكام هذا الاتفاق أو بعض أحكامه باطلة. تبقى أحكام الاتفاق الأخرى سارية. في هذه الحالة. تسعى الأطراف للتوصل إلى اتفاق أقرب ما يكون إلى نواياهم الأصلية.

شونيفيلد. بتاريخ [التاريخ]

(توقيع الطرف المسؤول)

(توقيع مقدمي العطاءات/المقاولين)

الملحق 2

ترجمة[1] إقرار النزاهة أحادي الجانب المستخدم في لا يسكا، المكسيك

(إقرار النزاهة أحادي الجانب الذي يوقعه المسؤول الحكومي)

أقرّ أنا [الاسم] بصفتي [المنصب] في [السلطة الحكومية]، تحت القسم بأنني فيما يخص المناقصة العامة المذكورة سوف أتصرف بنزاهة وشفافية. أعلن أنني سوف أمتنع عن أي سلوك من طرفي أو من خلال شخص آخر يشوه أو يؤثر على تقييم العطاءات أو نتائج المناقصة، أو يهيئ لأي موقف يمنح أية امتيازات لأي من مقدمي العطاءات.

كما أقرّ بمنح قدرة وصول غير محدودة إلى جميع المعلومات الخاصة بعملية التعاقد لمؤسسة الشفافية المكسيكية من واقع دورها كشاهد اجتماعي.

(إقرار النزاهة أحادي الجانب الذي توقعه الشركة)

أقر أنا [الاسم] بصفتي [المنصب] في [الشركة] وفاءً بالبند [التفاصيل] من وثيقة المناقصة، تحت القسم بأنني أثناء المناقصة العامة [تفاصيل عملية المناقصة] سوف أمتنع عن أي سلوك من طرفي أو من خلال شخص آخر يشجع مسؤولين حكوميين من [السلطة] على تشويه أو تبديل تقييم العطاءات أو نتائج المناقصة، أو يهيئ لأي موقف يمنح امتيازات لي دون وجه حق فيما يخص أي من مقدمي العطاءات.

لهذه الأسباب، أوافق على منح مؤسسة الشفافية المكسيكية قدرة وصول غير محدودة إلى جميع المعلومات الخاصة بعملية التعاقد وبقبول مشاركتها كشاهد اجتماعي في جميع الفعاليات والاجتماعات، وخلال كل مرحلة من مراحل عملية التعاقد: في تصميم وثائق المناقصة، وفي اجتماعات التعريف والزيارات للموقع، وفي عرض وفتح المقترحات الفنية، وفي مراجعة وتقييم المقترحات الفنية، والمراجعة الفنية والاقتصادية، ورسو العقد، وتوقيع العقد، وأية فعالية أخرى قبل المناقصة أو بعدها أو على صلة بها.

الملحق 3

نموذج لعقد مراقبة

في هذا الملحق نستعرض ما يستتبعه عقد المراقبة. لمساعدة مستخدمي دليل ميثاق النزاهة على تصوّر عقد مراقبة يمكنهم استخدامه. يحتاج المحتوى الفعلي وصياغته إلى التكييف والتبديل بما يتوافق مع المشروع ومع السياق القانوني. كما أنه يجب تضمين العقد الإحالات القانونية ذات الصلة.

يظهر من هذا المثال حالة توقيع عقد المراقبة مع سلطة تعاقد على مقاولات ويغطي جميع مراحل مشروع لم يبدأ بعد. كما يفترض نموذج العقد تنظيم إجراءات التنفيذ بواسطة منظمة مجتمع مدني من خلال مذكرة تفاهم منفصلة عن العقد.

الأطراف

دخل هذا الاتفاق كل من

_____ _____ "الطرف المسؤول"

و

_____ _____ "المراقب"

الديباجة والغرض من العقد

1. يبادر الطرف المسؤول بتنفيذ ميثاق النزاهة في المشروع "س" من أجل (i) ضمان أقصى شفافية ومساءلة ممكنة في عملية التعاقد في إطار المشروع (ii) احتواء حالات الفساد قبل الإجراءات الخاصة بالمشروع وأثنائها وبعدها.

2. من العناصر الأساسية لعملية ميثاق النزاهة إشراك مراقب مستقل يشرف على تنفيذ الإجراءات الخاصة بالتعاقد وتنفيذ العقود بعد رسوها بأقصى قدر من الشفافية والمساءلة، والوفاء بالمبادئ والالتزامات المنصوص عليها في ميثاق النزاهة التي يتفق عليها الطرف المسؤول بصفته مانح العقد ومقدمي العطاءات في كل من إجراءات التعاقد.

3. الغرض من هذا الاتفاق هو سنّ الحقوق والواجبات والصلاحيات الخاصة بالمراقب أثناء اضطلاعه بدوره الرقابي فيما يخص المشروع "س"، وحقوق وواجبات الطرف المسؤول فيما يخص تمكين المراقب من الاضطلاع بدوره على أكمل وجه وبشكل مستقل.

4. أية إشارة أدناه إلى منظمة المجتمع المدني هي إشارة إلى المنظمة "ص" التي وقّع معها الطرف المسؤول مذكرة تفاهم من أجل تنفيذ ميثاق النزاهة الخاص بالمشروع "س".

دور المراقب

5. يتولى المراقب رصد إجراءات التعاقد الخاصة بالمشروع "س" ويلتزم بمتابعة وفحص إجراءات التعاقد لضمان إتمامها بشفافية ومساءلة كاملة والوفاء بالالتزامات المتفق عليها بين الطرف المسؤول ومقدمي العطاءات في ميثاق النزاهة الموقع في كل إجراء من إجراءات التعاقد.

6. يراجع المراقب جميع وثائق المناقصة الخاصة بإجراءات التعاقد التي يشرف عليها، ويعلق عليها، ويقدم توصيات غير ملزمة لتحسينها أو لتحسين إجراءات التعاقد القائمة.

الملحق 3

7. يرصد المراقب ويراجع عملية تقييم العطاءات وقرار رسو العقد ويُمكَّن من طرح الأسئلة وطلب التوضيحات إذا اقتضى الأمر.

8. يدعم المراقب الجلسات العامة الخاصة بالمشروع ويشارك فيها، سواء من تنظيم الطرف المسؤول أو منظمة المجتمع المدني.

9. بدعم من الطرف المسؤول ومنظمة المجتمع المدني، ينظم المراقب ورش عمل وجلسات تدريبية وجميع الأنشطة اللازمة لإخطار مقدمي العطاءات المحتملين والمسؤولين العاملين لدى الطرف المسؤول والمشاركين في إجراءات التعاقد، بشأن ميثاق النزاهة ومقتضياته والحاجة للشفافية والمساءلة في إجراءات التعاقد، وكيف يتوجب ضمانها.

10. يتلقى المراقب الشكاوى - سواء من مجهول أو طرف مُعرّف - بشأن الوفاء بشكل سليم بالتزامات ميثاق النزاهة من أي طرف من الأطراف، ويبادر بإجراءات إضافية في حال الضرورة وطبقاً لشروط هذا الاتفاق. لتمكينه من هذا يمكنه سن آلية تقديم الشكاوى من مجهول يقدم من خلالها الأفراد شكاواهم.

11. يحضّر المراقب تقريراً كتابياً عن أنشطته ونتائجه كل [××] شهور، ويرفع التقرير إلى مسؤول الاتصال الذي يخصصه الطرف المسؤول ولمنظمة المجتمع المدني. لكن أثناء اضطلاعه بواجباته، إذا وجد المراقب مواقف أو ظروف ذات حساسية زمنية أو تحتاج لمزيد من الفحص أو أن تُرفع إلى علم الطرف المسؤول على وجه السرعة، يقوم المراقب بالإبلاغ عنها خارج هذه الأطر الزمنية للتقارير، بحيث تصل إلى كل من منظمة المجتمع المدني والطرف المسؤول. يوفر الطرف المسؤول ومنظمة المجتمع المدني هذه التقارير للجمهور مع مراعاة شروط هذا الاتفاق وشروط مذكرة التفاهم بين الطرف المسؤول ومنظمة المجتمع المدني. خلال ثلاثة شهور من إتمام المشروع، يحضّر المراقب تقريره النهائي الذي يجب أن يتوفر بدوره للجمهور.

صلاحيات المراقب

12. يُتاح للمراقب قدرة وصول دون أي تقييد إلى جميع الوثائق والمعلومات والاجتماعات الرسمية وغير الرسمية المتصلة بالمشروع "س". يلتزم الطرف المسؤول بتوجيه جميع المسؤولين والموظفين بهذا الشأن وبضمان كامل الالتزام بهذا المطلب. كما يخطر الطرف المسؤول المراقب في الوقت المناسب بالاجتماعات الخاصة بالمشروع "س" ومواقيتها ويمكن المراقب من المشاركة فيها.

13. يؤدي المراقب مهامه وواجباته بشكل مستقل. من ثم يمتنع الطرف المسؤول بكل الأشكال عن التأثير عليه في اضطلاعه بواجباته أو تحديد محتوى تقاريره. لا يخضع المراقب لأية تعليمات من الطرف المسؤول أو مقدمي العطاءات أو أيٍ من إدارات هذه الأطراف أو موظفيها.

14. إذا صادف المراقب قيوداً في الحصول على معلومات ذات صلة، أو إذا تبين عدم كفاية ظروف الشفافية والمساءلة اللازمة لتمكينه من الاضطلاع بعمله على الوجه الأكمل، يمكنه الانسحاب بشكل أحادي من دوره في المشروع. في هذه الحالة يتعين على المراقب أن يرفع تقريراً تفصيلياً إلى الطرف المسؤول ومنظمة المجتمع المدني بالأسباب التفصيلية لاعتقاده بهذا. في حال الانسحاب يغطّي الطرف المسؤول التكاليف المرتبطة بالمراقب طبقاً لهذا الاتفاق، وحتى وقت الانسحاب.

15. في حال وجود مؤشرات على الفساد في أية مرحلة من مراحل إجراءات التعاقد التي يشرف عليها المراقب، يخطر الطرف المسؤول ومنظمة المجتمع المدني. في هذه الحالة يرد الطرف المسؤول بالتوضيح أو التصحيح أو التحقيق في المسألة. إذا لم يطرأ رد فعل من الطرف المسؤول أو إذا لم يكن رد فعله مرضياً، يقوم المراقب بإخطار سلطات الادعاء (النيابة) في الوقت الذي يراه مناسباً. يجب أن تشتمل تقارير المراقب على كل من النتائج والمؤشرات والإجراء المتخذ من الطرف المسؤول لتوضيح أو تصحيح أو التحقيق في المسألة. يتم نشر هذه التقارير لضمان أنه في حال الاضطرار لإجراء تحقيقات إضافية، فلن يتم التعرض لهذه التحقيقات وتعطيلها.

16. إذا تعرّف المراقب على حالات فساد وقعت، فهو مُلزم بإبلاغ سلطات الرقابة والادعاء بها بغض النظر عن إبلاغ الطرف المسؤول هذه السلطات بها من عدمه.

واجبات المراقب

17. يلتزم المراقب بحفظ سرية جميع المعلومات المحمية بموجب القانون التي يطلع عليها من قبل الطرف المسؤول أو أي من مسؤوليه أو مقدمي العطاءات أو أي من مسؤوليهم بأية صيغة من صيغ المعلومات. يشمل هذا أيضاً المعلومات التي يتحصل عليها المراقب من خلال المشاركة في الاجتماعات.

18. يقر المراقب صراحة لا ضمنياً بأنه ليس في حالة تضارب مصالح حالياً بشكل مباشر أو من خلال أقارب له، ويلتزم بأن يكشف للطرف المسؤول ومنظمة المجتمع المدني عن أي موقف محتمل يمكن أن يُنظر إليه على أنه تضارب مصالح قد ينشأ في المستقبل. كما يلتزم المراقب بعدم الانخراط في أية علاقات تعاقدية أو علاقات عمل مع أي من مقدمي العطاءات المشاركين في إجراءات التعاقد التي يشرف عليها، لفترة [××] سنوات من بعد انتهاء المشروع.

مدة العقد وأحكام فسخه

19. يؤدي المراقب دوره كما نص عليه هذا الاتفاق حتى إتمام المشروع "س" [إتمام المشروع قد يكون تاريخ الافتتاح أو لحظة بدء العمليات، بحسب نوع المشروع].

20. فقط إذا لم يقم المراقب بالوفاء بواجباته المتعلقة بحفظ السرية - كما هي مبينة في هذا الاتفاق - يمكن فسخ هذا العقد من جانب الطرف المسؤول. يمكن فسخ العقد بشكل أحادي من طرف المراقب فقط في حال انسحابه لأي من الأسباب المبينة في هذا العقد. يمكن فسخ العقد مبكراً عن موعده باتفاق الطرفين على أن ينشر تقرير للجمهور، من خلال منظمة المجتمع المدني، فيه الأسباب التفصيلية والسياق الخاص بالفسخ.

الأتعاب والمدفوعات

21. يُقدر أن مهام المراقب تتطلب [××] ساعات في كل شهر وأتعاب بمبلغ [××] في الساعة. تُدفع هذه الأتعاب من قبل الطرف المسؤول لدى تقديم فاتورة كل ثلاثة شهور وحتى إتمام المشروع. يجب أن تستعرض الفواتير تفصيلاً عدد ساعات العمل بموجب العقد والأنشطة الرئيسية. تتلقى منظمة المجتمع المدني نسخة من هذه الفاتورة. [يمكن وضع حد أقصى للمبلغ المطلوب في الفواتير عن كل عام على سبيل المثال].

[المكان]، في [التاريخ]

_____ _____

توقيع المراقب توقيع الطرف المسؤول

الملحق 4

دراسة حالة: تنفيذ ميثاق النزاهة في مشروعيْ إل كاجون ولا يسكا في المكسيك

يصف هذا الملحق كيف تم تنفيذ مواثيق النزاهة في مشروعيْ إل كاجون ولا يسكا في المكسيك، من أجل مساعدة الهيئات الحكومية الأخرى ومنظمات المجتمع المدني ومنفذي المشاريع على التعلم من هذه التجربة. تم إعداد الملحق لأغراض تعميم المعرفة وبناء القدرات، وليس القصد منه تقييم أو تقدير ما تم إنجازه.

نتقدم بالشكر لمؤسسة الشفافية المكسيكية (الشفافية الدولية في المكسيك) وعلى وجه الخصوص كل من إدواردوبوهوركويز، ومونيكا غابرييلا راميريز، وميشيل ديل كامبو وباولا سيبولفيدا على ما قدموا من مساعدة وآراء، ولجميع الخبراء والمسؤولين على ما أسهموا به من وقت وآراء قيّمة من خلال المقابلات التي ساعدت في إعداد هذه الوثيقة.

السياق

تملك مؤسسة الشفافية المكسيكية (Transparency Mexico) خبرة واسعة في مراقبة عمليات المقاولات، بما في ذلك مراقبة أكثر من 150 من إجراءات منح العقود تضمنت تعاقدات بقيمة إجمالية تربو على 30 مليار دولار أمريكي. وترى مؤسسة الشفافية المكسيكية في مواثيق النزاهة أداةً تضيف قيمة من خلال طمأنة المجتمع والمشاركين في عملية تقديم العطاءات (سواء الهيئة أو مقدمي العطاءات) بشأن الطريقة التي تتم بها إجراءات منح العقود، حيث تنشر علناً المعلومات ذات الصلة عن الظروف التي تمت فيها إجراءات منح العقود، الأمر الذي يساعد الآخرين على فهم الأسباب الكامنة وراء قرارات الحكومة. ولا تشكك المؤسسة في القرارات المتعلقة بالسياسات وإنما تركز على إدخال الشفافية والمساءلة في تنفيذ تلك القرارات. ومن العناصر الرئيسية في نهج مؤسسة الشفافية المكسيكية الشاهد الاجتماعي (Social Witness)، وهو الاسم الذي يطلق على الشخص (الطبيعي أو الاعتباري) الذي يضطلع بدورالمراقب الخارجي المستقل (Independent External Monitor) للعملية.

القانون

نتيجة لمردود مبادرة مؤسسة الشفافية المكسيكية فيما يخص مراقبة عمليات التعاقد، أصدرت هيئة الإدارة العامة، وهي هيئة حكومية، قراراً في ديسمبر/كانون الأول 2004 ومراجعة أخرى في 2009، بسنّ الاستخدام الإلزامي للشهود الاجتماعيين على المستوى الاتحادي في إجراءات وعمليات التعاقد فوق عتبة 51 مليون دولار أمريكي للأشغال العامة، وعتبة 26 مليون دولار أمريكي لعمليات الشراء الحكومية الأخرى. وطلبت تسجيل الهيئات التي تتصرف بصفة الشاهد الاجتماعي طرفها. سجّلت مؤسسة الشفافية المكسيكية كأول شاهد اجتماعي في مارس/آذار 2005. وحتى تاريخه هناك 40 شاهداً مجتمعياً مُسجّلاً، خمسة منهم منظمات، وبين الخمسة مؤسسة الشفافية المكسيكية. بموجب هذا النظام، تختار هيئة الإدارة العامة الشاهد الاجتماعي المشارك في كل مشروع من المشاريع.

المشروعان

في العام 2002 بدأت اللجنة الاتحادية للكهرباء (CFE) التحضيرات للتعاقد على أعمال إنشاءات وتوفير إمدادات لصالح مشروع توليد الكهرباء المائية بطاقة 750 ميغاوات في إل كاجون (يُعرف باسم إل كاجون) في ولايتي سانتا ماريا ديل أورو ونايايريت. في العام 2006 بدأت اللجنة الاتحادية للكهرباء بالتعاقد على إنشاء وتجهيز معدات مشروع مماثل، يدخل بدوره في نطاق خطة التنمية الوطنية، على مسافة 62 كيلومتراً فحسب من إل كاجون، وهو سد لا يسكا. مشروع ل ايسكا الذي يقع في ولايتي نايايريت وجاليسكو تقدر كلفته بـ 670 مليون دولار أمريكي، وإنشاءاته التي بدأت العام 2008 من المتوقع أن تستغرق أربع سنوات. بدأ تشغيل مشروع إل كاجون في مارس/آذار 2007. تتواجد بين المشروعين أوجه تشابه مهمة (من حيث المجال والمردود) ولقد تم تنفيذ ميثاق للنزاهة في كلٍ منهما، من تنفيذ مؤسسة الشفافية المكسيكية. أوجه التشابه في تنفيذ ميثاق نزاهة كل من المشروعين تبرر النظر إليهما معاً. كان كل منهما جزءاً من النظام الهيدروليكي لنهر سانتياغو، الذي يشتمل على إمكانات طاقة مائية تبلغ مجتمعة 4300 ميغاوات على امتداد 27 مشروعاً، تم بالفعل تشييد ستة مشاريع منها (http://www.cfe.gob.mx/yesca/en/). تشير هذه الوثيقة إلى المشروعين بمسمى "التجربة المكسيكية" أو تشير إلى كل منهما على انفراد باسم إل كاجون ولا يسكا.

المبادرة

في العام 2002 طلبت اللجنة الاتحادية للكهرباء (CFE) من مؤسسة الشفافية المكسيكية تنفيذ ميثاق للنزاهة في عملية التعاقد لبناء وتجهيز مشروع إل كاجون. في ذلك التوقيت، لم يكن ثمة إطار تنظيمي قائم بشأن الشاهد الاجتماعي فقامت مؤسسة الشفافية المكسيكية بإعداد شروط تنفيذ الميثاق من خلال اتفاق خدمة. وبعد أربع سنوات، في العام 2006، وقت أعمال تخطيط إنشاءات مشروع لا يسكا، ظهرت حاجة اللجنة الاتحادية للكهرباء مرة أخرى لشاهد اجتماعي، وبما أن التشريع الناظم للشهود

الاجتماعيين كان قد تم تفعيله في العام 2004، فقد طلبت أن تعيّن هيئة الإدارة العامة نفس الشاهد الاجتماعي لمشروع إل كاجون، نظراً لخبرته ومصداقيته وجودة عمله. وعلى وجه التحديد فإن المتطلبات الفنية للمشروع كانت شبيهة للغاية بمثيلتها في مشروع إل كاجون، من ثم كانت المعرفة المحصلة من المشروع السابق مفيدة. قبلت هيئة الإدارة العامة الطلب وعينت مؤسسة الشفافية المكسيكية شاهداً اجتماعياً، وقامت المؤسسة بدورها بتخصيص المهندس خوزيه مانويل كوفاربياسسوليس شاهداً اجتماعياً لمشروع لا يسكا.

وكان قرار الاستعانة بشاهد اجتماعي في مشروع إل كاجون قد اتُخذ على أعلى المستويات في الحكومة الاتحادية المكسيكية، التي أصدرت توجيهاً للجنة الاتحادية للكهرباء بتنفيذه. وكان النظام في ذلك الوقت غير معروف لموظفي اللجنة المسؤولين عن عمليات الشراء. ومن المحتمل أن تكون المخاوف بشأن التعقيد الفني والاجتماعي والسياسي لهذا المشروع هي ما دفع إلى إصدار مثل هذا التوجيه. ومع بدء الإعداد لمشروع لا يسكا كانت اللجنة قد استفادت من تجربة إل كاجون؛ وبالإضافة إلى ذلك كان المشروع، نظراً لكونه أحد مشاريع الحكومة الاتحادية، مشمولاً بقانون العام 2004، ونظراً لقيمته المالية كان من الإلزامي تعيين شاهد اجتماعي لمراقبته.

وفي الحالتين، كان قرار السلطات بتنفيذ ميثاق النزاهة قد جاء بتشجيع من سمعة وخبرة مؤسسة الشفافية المكسيكية.

الخصائص الأساسية

السمة	الخصائص
المشاركون	مؤسسة الشفافية المكسيكية، بصفتها منفذ ومراقب، خصصت المهندس خوزيه مانويل كوفاروبياسسوليس شاهداً اجتماعياً في كل من إل كاجون ولا يسكا.
القالب	إقرار أحادي الجانب من توقيع مقدمي العطاءات ضمن وثائق تقديم العطاءات. يوقع المسؤولون الحكوميون على صلة بعملية تقديم العطاءات إقراراً أحادياً مماثلاً في إل كاجون، وكان ذلك إلزامياً. في لا يسكا، كان طوعياً. الاتفاق موحد الصياغة، بمعنى أن النص نفسه وقّع عليه جميع مقدمي العطاءات. كما كان النص الذي وقع عليه المسؤولون الحكوميون مماثلاً.
التوقيعات	قام جميع مقدمي العطاءات بتوقيع الإقرارات في كل من المشروعين. تم توقيع الإقرارات الحكومية من قبل عدد من العاملين في اللجنة الاتحادية للكهرباء وإدارتها على صلة بالمشروعين.
نظام المراقبة	تم اختيار "شاهد اجتماعي"، وهو طرف ثالث (فرد) مستقل يتم تكليفه من خلال هيئة تنفيذية (هي في هذه الحالة مؤسسة الشفافية المكسيكية)، يمثل الشاهد المجتمعي المؤسسة في مزاولته لمهام عمله.
مجال التغطية	منذ تحضير وثائق تقديم العطاءات (مراجعة وثائق المناقصة قبل اعتمادها) وحتى رسو العقد، وفي بعض الحالات توقيع العقد.

التصميم

مؤسسة الشفافية المكسيكية هي المنفذ الأول والمراقب. دورها كمراقب يؤدى بالأساس من خلال آلية الشاهد الاجتماعي - أي شخص على علم وصاحب مصداقية ومستقل له خبرة فنية متخصصة عالية. يشارك الشاهد الاجتماعي في العملية من خلال مؤسسة الشفافية المكسيكية طيلة الوقت. تدعم مؤسسة الشفافية المكسيكية الشاهد االاجتماعي من خلال سبل مختلفة:

- توفير الخبرات الإضافية (محامون، محاسبون، إلخ) بالقدر المطلوب.
- توفير الدعم والتعزيز المؤسسي.
- الإشراف على الشاهد الاجتماعي وكفالة مساءلته. فالشاهد الاجتماعي مسؤول أمام المؤسسة طيلة اضطلاعه بواجباته ويناقش المسار الملائم للتصرف.
- فرض معايير على الشاهد الاجتماعي الالتزام بها أثناء الاضطلاع بواجباته.
- الإسهام في مراجعة مسودات وثائق العطاءات وغيرها من وثائق عملية التعاقد.

يُتخذ قرار الانسحاب من المراقبة - والقرارات الأخرى المتصلة بما يجدّ من تصرفات - من قبل مؤسسة الشفافية المكسيكية بناء على عمليات التقييم التي يقدمها الشاهد الاجتماعي. يصدر الشاهد الاجتماعي تقريراً بنهاية العملية، في حال انتهاء اضطلاعه بواجباته. يُنشر التقرير على موقع مؤسسة الشفافية المكسيكية وتشجع المؤسسة السلطة على نشره أيضاً في الإعلام.

ترتيبات التنفيذ

تولت مؤسسة الشفافية المكسيكية دور المنفذ الأساسي والمراقب، في البداية من خلال اتفاق إطاري (مذكرة تفاهم) مع السلطة. هذا الاتفاق يحتوي على الشروط العامة للمشاركة بدور المراقب في عملية التعاقد. ثم تشارك في اتفاق أداء خدمة فردي إضافي.

الملحق 4

لكل عملية تعاقد تراقبها. وفي الاتفاق تحدد أنها ستتصرف بصفتها الشاهد الاجتماعي وينص الاتفاق على الرسوم. اتفاقات الخدمة هذه مع السلطة تخضع لتشريعات إجراءات المشتريات [الشراء] الحكومية. يتباين محتواها بناء على مستوى السلطة (اتحادية، سلطة ولاية أو محلية)، مع انطباق تشريعات إجراءات مشتريات حكومية مختلفة في كل حالة. على المستوى الاتحادي، يعتبر دور الشاهد الاجتماعي الآن خاضعاً للتنظيم القانوني، من ثم تخضع هذه العقود للقانون. بالنسبة للعمليات على المستويين الإقليمي والمحلي، حيث لا ينطبق القانون الاتحادي، يتم التفاوض على عقود التنفيذ مع كل سلطة وتحتوي الاتفاقات بنوداً تخص الانسحاب من عملية المراقبة، والحصول على المعلومات، ودفع رسوم المراقب، من بين بنود أخرى. في مشروع إل كاجون، بما أن التشريع لم يكن قد بدأ بعد، انضمت مؤسسة الشفافية المكسيكية إلى اتفاق تنفيذ مع اللجنة الاتحادية للكهرباء، وهي سلطة التعاقد. في مشروع لا يسكا، اتبع العقد الخطوات العريضة الواردة في القانون الذي كان قد بدأ تفعيله حديثاً.

قالب ميثاق النزاهة المكسيكي:

- يوقع جميع مقدمي العطاءات والمسؤولين الحكوميين على إقرارات نزاهة أحادية الجانب (Unilateral Declarations of Integrity-UDIs).
- ويتعين على مقدمي العطاءات أن يرفقوا إقراراتهم بوثائق العطاء عند تقديم عروضهم. ومن بين المسؤولين الحكوميين الذين يجب عليهم التوقيع على إقرارات النزاهة أحادية الجانب رئيس الوكالة المانحة للعقد والاستشاريين والمستشارين الآخرين، حتى ولو لم يكونوا من موظفي الوكالة، والموظفين وغيرهم من المسؤولين العموميين الذين لهم علاقة بعملية تقديم العطاءات. وتعتبر النصوص المستخدمة في هاتين الحالتين نصوصاً معيارية.
- يحتوي الإقرار الذي يوقع عليه المسؤولون الحكوميون على ما يلي (انظر الملحق الثاني للاطلاع على النص الأصلي):

التزام عام بالنزاهة:

- تعهد بالامتناع عن أي سلوك يؤدي مباشرةً أو من خلال طرف ثالث إلى استحداث أو تغيير العرض المقدم وعملية تقييمه أو نتيجة هذه الإجراءات، أو ينتج عنه أي وضع آخر من شأنه أن يعطي مقدم عطاء بعينه ميزة على مقدمي العطاءات الآخرين؛
- التزام بمنح مؤسسة الشفافية المكسيكية، باعتبارها الشاهد الاجتماعي، حق الوصول إلى جميع المعلومات التي تنتج خلال العملية.

ويحتوي الإقرار الذي يوقع عليه مقدمو العطاءات على ما يلي:

- تعهد بالامتناع عن أي سلوك يسعى مباشرةً أو من خلال طرف ثالث إلى حث موظفين عموميين على تشويه أو تغيير تقييم العروض أو نتيجة هذه العملية، أو ينتج عنه أي وضع آخر من شأنه أن يعطيهم ميزة كمقدمي عطاءات؛
- موافقتهم على وصول المراقب إلى جميع المعلومات المتعلقة بعملية تقديم العطاءات ومشاركته في جميع الاجتماعات.

طوعي أم إلزامي؟

في البداية جعلت مؤسسة الشفافية المكسيكية التوقيع على إقرارات النزاهة أحادية الجانب إلزامياً، ما كان يعني استبعاد مقدمي العطاءات الذين امتنعوا عن التوقيع من المناقصة لعدم استيفائهم الشروط الفنية. ومع مرور الوقت غيرت الشفافية المكسيكية هذا النهج بعد أن أدركت أنه من المثمر في السياق المكسيكي ووفقاً لإطارها التنظيمي المحدد أن يكون التوقيع طوعياً. بيد أن امتناع مقدم العطاء عن التوقيع كان له عواقبه على سمعته، حيث كان الشاهد الاجتماعي يسجل ذلك في التقرير العلني الذي يقدمه عند انتهاء المهام الموكلة إليه. وقد وقّع جميع مقدمي العطاءات على الإقرارات أحادية الجانب حتى الآن. في مشروع إل كاجون كان التوقيع على الإقرارات أحادية الجانب إلزامياً لجميع مقدمي العطاءات، في حين أنه كان طوعياً في مشروع لا يسكا.

إجراءات التنفيذ

المخاوف الأولية

في إل كاجون، تلقى مدراء اللجنة الاتحادية للكهرباء المسؤولون عن عملية التعاقد تعليمات من أعلى المستويات بتنفيذ ميثاق نزاهة. في البداية لم يعرفوا كيف يُنفذ الميثاق، إذ كانت هذه هي أول تجربة لهم مع الميثاق. كان التوقيت من بواعث قلقهم الأساسية. بحلول موعد البدء في إنشاءات مشروع لا يسكا، كان إل كاجون قد بدأ العمل فيه بالفعل وكانت الإنشاءات قد تمت في مواعيدها. ووقتها كان قانون 2004 الذي يقتضي وجود ميثاق النزاهة في مشروع كهذا قد بدأ تفعيله بالفعل، لكن مسؤولي اللجنة الذين تمت مقابلتهم قالوا إنهم طلبوا تنفيذ ميثاق نزاهة مرة أخرى على كل حال.

مدة المراقبة

في إل كاجون، انضمت مؤسسة الشفافية المكسيكية إلى العملية قبل بدء تقديم العطاءات وظلت فيها حتى رسو العقد، وكذا فعل الشاهد الاجتماعي المشارك بصفة المراقب. كما تم ربط مواعيد انتهاء سريان عقد التنفيذ وعقد المراقبة بالتاريخ الخاص برسو العقد كما هو مبين في وثائق المناقصة. بالنسبة لمشروع لا يسكا، ظلّ الشاهد الاجتماعي متواجداً إلى أن تم توقيع العقد، بناء على طلبه.

العملية والنتائج: مفاتيح للنجاح

أثناء عملية تقديم العطاءات، كما أفاد الشاهد الاجتماعي، حصلت 31 شركة على الشروط، لكن ثلاث تجمعات من الشركات فقط (10 شركات إجمالاً) تقدمت بعطاءات. المرونة التي أظهرتها السلطة (اللجنة الاتحادية للكهرباء) في توضيح وتفسير الشروط والاستماع إلى الشكوك والمخاوف، وتعديل الشروط بناء عليها، منحت المزيد من الطمأنة حول الجوانب الفنية وأدت لتفادي التضارب الذي لا داعي له. الشفافية والمساواة في المعاملة لمقدمي العطاءات مبادئ أساسية وجوهرية في العملية وفي عمل الشاهد الاجتماعي. يترك الشاهد الاجتماعي رسالة واضحة في توصياته بشأن أهمية المراقبة التي ستتم أثناء تنفيذ العقد (مرحلة الإنشاءات). وتم تصميم المواصفات الفنية بشكل شفاف بما حال دون إعداد ترتيبات فاسدة سابقة على عملية تقديم العطاءات.

بدأت عملية تقديم عطاءات مشروع لا يسكا في العام 2006، لكن حدث اضطرار لإعادة فتح المناقصة لأن العطاءات المقدمة لم تستوف جميع المتطلبات الفنية. العطاء الثاني تم في العام 2007 مع إدخال بعض التعديلات على المواصفات الفنية. بشكل عام، استفادت عملية مشروع لا يسكا من الدروس المستفادة من مشروع إل كاجون، وتحسنت شروط تقديم العطاءات. كما استخدمت نفس النهج والمبادئ. حصلت 17 شركة على الشروط وتقدمت 3 تجمعات من الشركات بعطاءات. تمت هذه الإجراءات من خلال نظام إجراءات المشتريات الحكومية الإلكترونية، رغم عدم تقديم عطاءات من خلال هذه الآلية.

في لا يسكا، تم توقيع الإقرار أحادي الجانب من قبل 26 مسؤولاً على صلة بالمناقصة، يتراوحون بين رئيس اللجنة الاتحادية للكهرباء إلى المدير المسؤول بشكل مباشر عن الأنشطة التحضيرية، ومعهم استشاريون ومستشارون.

الاتصالات

لمؤسسة الشفافية المكسيكية دور مهم في تنفيذ ميثاق النزاهة وفي دعم الشاهد الاجتماعي أثناء اضطلاعه بدوره كمراقب. في إطار أنشطتها، توفر معلومات عديدة بشكل علني:

- بنهاية عملية المراقبة، تسلم المؤسسة تقريراً من توقيع الشاهد الاجتماعي الخبير، ويُنشر في موقعها وتتداوله وسائل الإعلام في العادة.
- مشاركة مؤسسة الشفافية المكسيكية بصفتها مراقب تُعلن على الملأ من خلال موقعها وفي وسائل الإعلام.
- تعرض مؤسسة الشفافية المكسيكية تجربتها في مؤتمرات ومحافل عديدة.
- هناك قسم خاص في موقع المؤسسة مخصص لهذا الموضوع (انظر القسم الخاص بمواثيق النزاهة في الصفحة الرئيسية من موقع المؤسسة: http://www.tm.org.mx/) حيث توجد تقارير الشاهد الاجتماعي وغيرها من الوثائق.

أثناء عملية المراقبة، تتبنى مؤسسة الشفافية المكسيكية سياسة اتصالات حازمة، مفادها عدم الإعلان على الملأ عن أي أمور في الإعلام أثناء سريان عملية التعاقد. يحمي هذا المراقب ويحبط استخدام عمله في أغراض سياسية. في بعض الظروف الخاصة فحسب تخرج مؤسسة الشفافية المكسيكية - وليس الشاهد الاجتماعي - إلى الصحافة. ما إن يُنشر التقرير علناً بنهاية العملية، يصبح من الممكن أن يتواصل المراقب والمؤسسة مع الإعلام. غير أن الحكومة والشركات لهم مطلق الحرية في التواصل مع الإعلام على امتداد عملية التعاقد. هذه السياسة التي ثبت كونها جيدة إلى الآن بالنسبة لمؤسسة الشفافية المكسيكية، مستقاة من السياق المكسيكي بخصوصيته، ومن تجربة مؤسسة الشفافية المكسيكية.

فتحت ممارسات الشفافية المكسيكية الطريق أمام تحسين الانفتاح. فإن لوائح إجراءات المشتريات والحصول على المعلومات الحالية تطالب بنشر تقارير الشاهد الاجتماعي وسجل الشهود الاجتماعيين، الذي يحتوي على أسماء جميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المقرر توليهم مهام الشاهد المجتمعي (انظر: http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/tsocial/tsocial.htm).

العقوبات

في حين أن ميثاقيْ النزاهة في مشروعيْ لا يسكا وإل كاجون لا يتضمنان عقوبات إضافية على تلك التي ينص القانون على توقيعها في حالات الفساد، إلاّ أن وجود آلية سريعة للإبلاغ يزيد من أثرها الرادع: حيث تبلغ مؤسسة الشفافية المكسيكية الأمر إلى المسؤولين على أعلى مستوى في الهيئة وتنسحب من العملية وتبلغ الجمهور والسلطات المعنية مباشرةً بعدم التزام المقاول بالاتفاق. بموجب الأنظمة الحالية، فإن الشاهد الاجتماعي يبلغ هيئة الإدارة العامة أو هيئة الرقابة الداخلية طرف السلطة المانحة للعقد أو لجنة الرقابة البرلمانية بأية مخالفات. بعد ذلك تقوم سلطات الادعاء والرقابة بإجراء تحقيقات إذا استدعى الأمر.
في يونيو/حزيران 2012، أصدرت الحكومة المكسيكية "قانون مكافحة الفساد الاتحادي في المقاولات العامة" واشتمل على عقوبات جنائية وإدارية بحق الأفراد والأشخاص الاعتبارية على السواء. القانون منطبق على عمليات المقاولات على المستوى الاتحادي. كما تكشف الحكومة المكسيكية عن المبالغ المُوفّرة في المقاولات العامة أو المستردة من خلال آليات الرقابة وفرض الجزاءات (انظر: http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/control-de-la-gestion.html).

الملحق 4

آليات تسوية النزاعات وفرض العقوبات

لا يتضمن ميثاق نزاهة مشروع لا يسكا عقوبات إضافية على تلك التي ينص عليها القانون وبالتالي لم يحدد آلية خاصة لتطبيق العقوبات. لا يحق إلا للسلطات القضائية المختصة والمحاكم فرض العقوبات، ولذلك لم يرد في ميثاق النزاهة وصف لهذه العملية وإنما تُركت حسب الإجراءات القانونية المعمول بها. ينص الميثاق على أنه ينبغي لمؤسسة الشفافية المكسيكية إعلام السلطات وإبلاغ الجمهور والجهات النيابية في حالة وقوع مخالفة، ويحق لها أيضاً الانسحاب من العملية. لم يحدث هذا في إل كاجون أو لا يسكا.

الانسحاب

ضمّت مؤسسة الشفافية المكسيكية احتمال الانسحاب إلى جميع اتفاقات تنفيذ مواثيق النزاهة الخاصة بها التي تبرمها مع السلطات. لكن قرار 2004 الناظم لإشراك الشاهد الاجتماعي حذف هذا الاحتمال على المستوى الاتحادي. ما زال بند الانسحاب وارداً ويستخدم على مستوى البلديات وعلى المستوى الإقليمي، حيث تنطبق تشريعات أخرى. هناك خطر إساءة استخدام سلطة الانسحاب، وهو الاحتمال الأكبر في حال الأفراد مقارنة بحالة تولي منظمات دور الشاهد الاجتماعي، إذ أن في الحالة الأخيرة يُتخذ القرار بشكل جماعي. ولعل لهذا السبب قصر تشريع الشاهد الاجتماعي الاتحادي احتمال الانسحاب، حيث أن الأفراد والمنظمات على السواء يمكنهم التسجيل كشهود اجتماعيين. هذا يناقض حالة مؤسسة الشفافية المكسيكية، حيث لا يُتخذ مثل هذا القرار من قبل الشاهد الاجتماعي على عاتقه، بل من قبل المنظمة ككل. يحتاج قرار كهذا إلى دعم مؤسسي إذن.

يمكن العثور على مثال على بنود الانسحاب في الاتفاق الموقع بين مؤسسة الشفافية المكسيكية والسلطة في بلدية كويريتارو، حيث نفذت المؤسسة ميثاق نزاهة لإنشاء وتجهيز نظام توزيع المياه (أكويداكتو 2). في ذلك الاتفاق، كان نص بند الانسحاب: "في حال اعتبرت "الشفافية المكسيكية" من خلال "شاهدها الاجتماعي" أن مشاركتها لا تسهم في شفافية العملية، فمن حقها الانسحاب علناً في أي وقت". لكن لم يُنفذ البند ولم يحدث الانسحاب.التقرير العلني الصادر عن الشاهد الاجتماعي له أثر رادع قوي على المستويين الاتحادي والمحلي.

القيمة المضافة الناشئة عن المراقبة

في لا يسكا، شارك المراقب لدى فتح باب تقديم العطاءات للمرة الأولى في العام 2006. ثم واجه المسؤولون الحكوميون قراراً صعباً، بما أن العطاءات المقدمة لم تكن كافية للوفاء بالمتطلبات الفنية. قدّم المراقب رأيه الفني، الذي دعم الحاجة إلى إغلاق المناقصة وإعادة فتح باب تقديم العطاءات الجديدة بموجب شروط مختلفة. أعيد فتح باب العطاءات في العام 2007 ورسى العقد وبدأت الإنشاءات في يناير/كانون الثاني 2008. بشكل عام أدى المراقبون دوراً مهماً أدى لتحسن إدارة الخلافات والصعوبات أثناء عملية التعاقد. ساعدوا في التماس التوضيح والتعرف على نقاط الاختلاف وأمدوا عملية التعاقد بالمصداقية والمشروعية.

نظام المراقبة

تنظيم دور الشاهد الاجتماعي في المكسيك: قرارات ديسمبر/كانون الأول 2004 ومايو/أيار 2009

دشنت مؤسسة الشفافية المكسيكية آلية الشاهد الاجتماعي للمرة الأولى ومكوّن مراقبة العقد في إطار ميثاق النزاهة في المكسيك، في العام 2000. بعد عدة تجارب لميثاق النزاهة، تزايد الطلب على الشاهد الاجتماعي في المقاولات. فضلاً عن ذلك فإن قانون الشراء الحكومي الاتحادي وقانون الأشغال العامة يطالبان بشاهد اجتماعي في العمليات التي تفوق عتبة مالية معينة. في العام 2004 أصدرت سلطة الإدارة العامة المكسيكية قراراً بتنظيم آلية الشاهد الاجتماعي، وشهد هذا مزيداً من التحسين والتدعيم في قرار العام 2009 ولوائح العام 2010 التي بنيت على القرار. كان هدف القرار هو "إعداد أدلة إرشادية عامة بتنظيم مشاركة الشاهد الاجتماعي في عمليات المقاولات التي تنفذها أجهزة وهيئات تابعة للإدارة العامة الاتحادية". صدر القرار من أجل ضمان معايير دنيا للجودة، مع مشاركة شهود اجتماعيين جدد في مشروعات بموجب معايير مختلفة عن تلك التي تتبعها مؤسسة الشفافية المكسيكية.

هذه الأنظمة القانونية أعطت الصلاحية لسلطة الإدارة العامة المكسيكية كونها الطرف المسؤول عن تنفيذ آلية الشاهد الاجتماعي وضمان فاعلية الآلية. يحدد القانون متطلبات الاختيار، وعملية الاختيار والتصميم، والسجل العام للأفراد الذين يمكن أن يتولوا مهام الشهود الاجتماعيين، ويحدد متطلبات الشاهد الاجتماعي ومهامه ومؤهلاته. كما ينص على الالتزامات الدنيا الخاصة بالحصول على المعلومات التي تخضع لها السلطات فيما يخص الشاهد الاجتماعي. ويمكّن الأفراد والمنظمات (من المجتمع المدني) من الاضطلاع بدور الشاهد الاجتماعي ويطالب بتوفر طلب تعيين شاهد اجتماعي قبل الموافقة على وثائق تقديم العطاءات أو بدء عملية التعاقد. تتكون "لجنة الشاهد الاجتماعي" من ممثلين عن هيئة الإدارة العامة المكسيكية واتحادات الأعمال التجارية والنقابات المهنية، وتشرف على جوانب ضم الأفراد والكيانات الاعتبارية إلى السجل و واستبعادهم منه، ورسومهم، وتقدم توصيات بشأن فعالية الشاهد الاجتماعي.

الإصلاحات الأحدث لقانون الشراء الحكومي المكسيكي وقانون الأشغال العامة في مايو/أيار 2009 تطالب باستخدام الشهود الاجتماعيين في عمليات التعاقد بما يزيد على حد أدنى قوامه خمسة ملايين يوم براتب في عمليات تدبير المشتريات، وعشرة ملايين يوم براتب للأشغال العامة (في 2013 يوازي هذا تقريباً 26 مليون دولار أمريكي و51 مليون دولار أمريكي على التوالي). كما يمكّن السلطات من طلب إشراكهم في مشاريع أخرى، بغض النظر عن قيمتها، عندما تبحث السلطات في أمر المشروع ذات الصلة الاستراتيجية.

يتوفر النص الكامل للقرار على: http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/unaop1.htm وسجل الشهود الاجتماعيين الخاص بسلطة الإدارة العامة المكسيكية على: http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/tsocial/tsocial.htm.

مهام المراقب

- يطلع على كل الوثائق أثناء عملية تقديم العطاءات، بما في ذلك وثائق التقييم، وهو على اتصال مباشر بلجنة التقييم.
- يشارك في جميع الاجتماعات الاعتيادية والاستثنائية (الرسمية وغير الرسمية).
- يشارك بنشاط في اجتماعات التوضيح والتعريف. تعقد اللجنة الاتحادية للكهرباء اجتماعات توضيح وتعريف لمناقشة وإجابة الأسئلة الخاصة بوثائق تقديم العطاءات، وفيها يتم النظر في تعديل وثائق تقديم العطاءات.
- يجري زيارات للموقع لمقدمي العطاءات المحتملين.
- يحضر الاجتماعات الخاصة بتقديم المشروع.
- يتعاطى بموجب العملية المتفق عليها مع بواعث القلق ومزاعم الفساد.
- يراجع الشروط قبل الموافقة عليها من قبل لجنة الشراء الحكومية.
- يتقدم بتوصيات أثناء هذه الاجتماعات ويتعاطى مع بواعث القلق ومختلف المشكلات.
- يبلغ مؤسسة الشفافية المكسيكية بالنتائج.

في إل كاجون، وبحسب تقرير الشاهد الاجتماعي، فإن المراقب أدى الأنشطة التالية: زيارتان للموقع؛ أربعة اجتماعات توضيحية؛ اجتماع واحد لعرض المشروع؛ خمسة اجتماعات غير رسمية لتبادل المعلومات بشأن شروط تقديم العطاءات. في الاجتماعات التوضيحية، تمت إجابة 1124 سؤالاً. نتيجة للمناقشات أثناء هذه الاجتماعات مع مقدمي العطاءات واللجنة الاتحادية للكهرباء، تم تعديل الشروط لاستيعاب بعض الآراء المقدمة حولها. كما تم تعديل المواعيد النهائية المحددة سلفاً لعملية تقديم العطاءات بالتساوي بالنسبة لكل مقدمي العطاءات.

في مشروع لا يسكا، شارك الشاهد الاجتماعي في واحدة من زيارتين للموقع. تم عقد ستة اجتماعات توضيحية، حيث طُرح 738 سؤالاً وتم الرد عليها كتابة. أجرى الشاهد الاجتماعي زيارات عشوائية للجنة التقييم وراجع أيضاً جميع الوثائق.

يُنشر تقرير المراقب بنهاية المشروع على موقع مؤسسة الشفافية المكسيكية، ويُنشر أيضاً في وسائل الإعلام المحلية. الأنظمة القانونية الحالية لتدبير المشتريات والحصول على المعلومات تقتضي نشرها من قبل السلطة المتعاقدة وعلى موقع Compranet.

مراقب مشروعيْ إل كاجون ولا يسكا

الخبير الذي تولى دور الشاهد الاجتماعي في مشروعيْ إل كاجون ولا يسكا هو مهندس مدني معروف يحظى باحترام واسع، لديه خبرة كبيرة في القطاع الخاص، لا سيما في مشروعات توليد الطاقة المائية. كان أمين سرّ الجامعة الوطنية المكسيكية، حيث كان يُدرس أيضاً عدة مناهج دراسية لمستوى التعليم الجامعي والدراسات العليا. في إطار واجباته كشاهد الاجتماعي، تلقى الدعم من فريق مؤسسة الشفافية المكسيكية من الخبراء، لا سيما من قائد مجموعة المقاولات العامة، الذي نال خبرته من تنفيذه نحو 60 ميثاقاً للنزاهة في قطاعات مختلفة. فضلاً عن ذلك، فقد استعانت الشفافية المكسيكية بخبراء قطاع عام وخبراء قانونيين للإسهام في مراقبة المشروعات والتعاون مع الشاهد الاجتماعي.

النفقات

يتقاضى الشهود الاجتماعيون في المكسيك أجراً عن دورهم، حيث أن الجمهور قد ينظر بعين الريبة إلى عدم حصولهم على أجر ("من أين يأتي هؤلاء بأموالهم؟") ولذلك تولي مؤسسة الشفافية المكسيكية اهتماماً كبيراً لضمان حصول الأفراد الذين يضطلعون بدور الشاهد الاجتماعي على أجر. وفي حين أن المبلغ الذي يتقاضونه أقل من المعدل التجاري الكامل إلا أنه بالرغم من ذلك مبلغ كبير (في إل كاجون ولا يسكا، حوالي 95 دولاراً أمريكياً في الساعة، ويوضع له حد أقصى وفقاً لنوع المشروع). من واقع التجربة ونظراً للأنشطة المشمولة، يحتاج ميثاق النزاهة العادي إلى حوالي 50 إلى 90 ساعة عمل ويمكن أن يستمر لمدة عام كامل. وفي الوقت الحالي تتحمل الهيئة المانحة للعقد كامل التكاليف، وذلك وفقاً للوائح الصادرة عن هيئة الإدارة العامة في المكسيك (انظر مربع الحالة رقم 33، "تنظيم دور الشاهد الاجتماعي في المكسيك: القرار الإداري الصادر في سبتمبر/أيلول 2004"، الصفحة 62). وقبل صدور اللائحة كانت الشفافية المكسيكية تتبع ثلاث طرق مختلفة لتمويل التكاليف المرتبطة بتنفيذ ميثاق النزاهة وبالشاهد الاجتماعي وهي:

- أن تغطي الهيئة 100 في المائة من التكاليف؛
- أن تتحمل الهيئة 50 في المائة من التكاليف ويتحمل مقدم العطاء الفائز الـ50 في المائة الأخرى (أو بنسب مختلفة) - ويمكن أن تكون مساهمات مقدمي العطاءات طوعية أو إلزامية؛
- أن يتحمل مقدم العطاء الفائز 100 في المائة من التكاليف.

الملحق 4

وفي حالات قليلة دفعت مؤسسة الشفافية المكسيكية تكاليف التنفيذ من مواردها الخاصة. فقبل صدور اللائحة كانت الهيئة قد دفعت حوالي 70% من تكاليف جميع مواثيق النزاهة التي نفذتها الشفافية المكسيكية بحلول ذلك التوقيت، وعددها 60 ميثاقاً، فيما دفع الفائز 25 في المائة منها. أما باقي التكاليف فقد سددتها مؤسسة الشفافية المكسيكية من مواردها الخاصة.

ويشمل المبلغ الذي تتلقاه الشفافية المكسيكية أجر الشاهد الاجتماعي والتكاليف المباشرة المرتبطة بميثاق النزاهة والنفقات العامة. ويمثل أجر الشاهد الاجتماعي حوالي ثلث التكلفة الإجمالية ويُحسب بالساعة مع مراعاة ألا يتجاوز الحد الأقصى المحدد سلفاً في العقد. وتتولى الشفافية المكسيكية مراقبة ما إذا كانت ساعات العمل المعلنة تتفق مع الواقع. وفي مشروع إل كاجون تضمنت آلية الدفع مزيجاً من الأموال المقدمة من اللجنة الاتحادية للكهرباء والمساهمات الطوعية (الثابتة) الواردة من مقدمي العطاءات (وإن كان القليل منهم قد دفعوا فعلاً). أما فيما يخص مشروع لا يسكا فقد غطت اللجنة الاتحادية للكهرباء التكاليف بالكامل. وكانت الشفافية المكسيكية قد وضعت في عقد تقديم الخدمات الذي أعدته لمشروع لا يسكا حداً أدنى وحداً أقصى للأسعار، والتي حُددت وفقاً للعدد النهائي للساعات المستهلكة، وذلك على أساس نظام الدفع بالساعة. وبلغت التكلفة النهائية لميثاق النزاهة (بما في ذلك أجر المراقب) لمشروع لا يسكا 903900 بيزو مكسيكي (ما يعادل نحو 68 ألف دولار أمريكي).

بموجب التشريع الحالي، فإن الرسوم المخصصة للشاهد الاجتماعي تُحدد من قبل الحكومة على ضوء حجم عملية المقاولة والميزانية المتوفرة.

المتابعة بشأن حالات الفساد المشتبه بوجودها

أثناء مرحلة تقديم العطاءات في مشروع إل كاجون، تلقت مؤسسة الشفافية المكسيكية رسالة بالبريد الإلكتروني تشير إلى وجود مخالفات وأنه تم تقديم معلومات سرية إلى أحد مقدمي العطاء قبل فتح باب تقديم العطاءات. رداً على استفسار، أخطرت السلطة مؤسسة الشفافية المكسيكية بأنها نشرت المعلومات على موقعها بشأن المشروع قبل خمسة شهور من فتح المناقصة، وطلبت آراء حول المشروع من مختلف الأطراف المعنية والمهتمة. سعت مؤسسة الشفافية المكسيكية والشاهد الاجتماعي إلى الوصول إلى مرسل الرسالة من أجل التعرف على تفاصيل إضافية والتعرف على المخالفة المحتملة، لكنه لم يرد ولم يتم التقدم بمزاعم إضافية. بعد الإرساء، صدرت أنباء في الصحافة عن أن الطرف الذي رست عليه المناقصة لم يستوف أحد متطلباتها. فضلاً عن ذلك، طلب مقدم العطاء الذي كان في المركز الثاني الاجتماع بالشاهد الاجتماعي وحاجج بأنه خسر المناقصة بشكل غير منصف، وأظهر وثائق زاعماً أنه قدّم شروطاً مالية أفضل للمشروع. ولدى تحليل الشاهد الاجتماعي لهذا الأمر، ثبت أنه ليس للوثائق سند قانوني وتبين أن المزاعم لا أساس لها من الصحة، وتم صرف المسألة عند هذا الحد. لم يشتك بعد ذلك أي من مقدمي العطاءات حول معايير الاستحقاق أو حول الإطار القانوني لعملية التعاقد. طبقاً لمؤسسة الشفافية المكسيكية لم تكن هناك شكاوى لم يُبت بها على صلة بالمشروع.

اختيار المراقب

تختار مؤسسة الشفافية المكسيكية الشخص المضطلع بمهام الشاهد الاجتماعي خلال عملية اختيار صارمة. إذ لا يمكن للشاهد الاجتماعي أن يكون من طاقم عمل المؤسسة وهو يُعين خصيصاً في كل عملية جديدة بشكل منفصل عن سابقاتها. يجب أن تكون للفرد المختار خبرة في القطاع المنطبق عليه ميثاق النزاهة الخاص بالمشروع المعني، بحيث يتمكن من الإسهام في العملية وفي محتواها، ويقدم آراء حول صياغة وثائق تقديم العطاءات وأثناء إجراءات التعاقد. يمثل الشاهد الاجتماعي مؤسسة الشفافية المكسيكية ومن ثم يجب أن يفهم روح المؤسسة ويشاركها في رؤيتها وقيمها وفلسفتها. أعدت المؤسسة شبكة معرفة من 40 خبيراً، تستمر في النمو والتخصص.

منذ الإصلاحات القانونية للعام 2004 في المكسيك، تختار هيئة الإدارة العامة الشاهد الاجتماعي الخاص بكل حالة من قائمة من الشهود الاجتماعيين المسجلين مسبقاً. تتوفر أسماء الشهود الاجتماعيين في سجل يتم ضم الأسماء إليه من خلال عملية مفتوحة، حيث يتعين على المرشحين المهتمين الوفاء ببعض المؤهلات والخبرات. ينص النظام القانوني نفسه على أنه في حال كان المختارون ليسوا أشخاصاً طبيعيين بل اعتباريين (مثل مؤسسة الشفافية المكسيكية) فهم يتولون مهمة اختيار فرد بصفة الشاهد الاجتماعي. كانت مؤسسة الشفافية المكسيكية هي أول شاهد اجتماعي يُسجل في سجل هيئة الإدارة العامة المكسيكية في العام 2005.

مساءلة المراقب

بصفة مؤسسة الشفافية المكسيكية منفذ ومراقب، فهي تمارس مراقبة لصيقة على عمل الشخص المتولي لمهام الشاهد الاجتماعي. يمثل الشاهد الاجتماعي المؤسسة وهو خاضع للمساءلة أمامها مباشرة. كما تدعم المؤسسة الشاهد الاجتماعي، فتمده بالمعاونة الفنية من الخبراء الآخرين وبالدعم المؤسسي لدوره. من ثم، فإن طريقة مساءلة المراقب هي تعبير عن فكرة المسؤولية أكثر منها تعبيراً عن الرقابة عليه. كما تتضمن المؤهلات الشخصية والمهنية للمراقبين المختارين من قبل مؤسسة الشفافية المكسيكية أنهم يستشعرون بدورهم كمسؤولية شخصية وواجب يمثلون فيه المجتمع. رغم عدم وجود ترتيبات رسمية، فإن المؤسسة تعرّف شهودها الاجتماعيين بالسياسات والأدلة الإرشادية الواجب اتباعها أثناء اضطلاعهم بواجباتهم وتطالبهم صراحة بالامتناع عن دخول مواقف قد يستتبعها تضارب مصالح قبل عام على الأقل وبعد ما لا يقل عن عام على أدائهم واجباتهم بصفة الشاهد الاجتماعي، وأنهم يلتزمون بسياسات الاتصال الخاصة بالمؤسسة، من بين أمور أخرى.

فضلاً عن ذلك، فإن النُظم الاعتيادية للتأكد من ساعات العمل تنطبق عليهم. إذا تم إخطار مؤسسة الشفافية المكسيكية بوقوع مخالفة من جانب أحد شهودها الاجتماعيين، فهي تخطر مجلس الإدارة الذي يبت في الرد المناسب. إلى الآن لم تطرأ حالات فرض عقوبات أو استبعاد لشاهد اجتماعي.

حماية استقلالية الشاهد الاجتماعي

هناك آليات عدّة تحمي بموجبها مؤسسة الشفافية المكسيكية الشاهد الاجتماعي واستقلاليته. من بينها السياسة التي بموجبها لا يمكن رفض الرأي الفني للشاهد الاجتماعي من قبل أي من العاملين في المؤسسة أو الإدارة أو مجلس الإدارة، والقيد على الشاهد الاجتماعي بألاّ يعرّف الإعلام بنتائجه إلى أن يصدر التقرير النهائي. كما أن سمات ومؤهلات الشخص المختار لمنصب الشاهد الاجتماعي مهمة، فمن الواجب أن يكون ضالعاً في مواقف - ومن غير المرجح أن يصبح طرفاً فيها - يحدث فيها تضارب مصالح.

أدوات إضافية

طلبت مؤسسة الشفافية المكسيكية أن يعدّ مقدمو العطاءات خارطة بالمخاطر، يتم فيها ذكر عناصر العملية المتوقع أن تشوبها المخالفات، بحيث يتم إيلاء اهتمام خاص بهذه العناصر. في تجربة الشفافية المكسيكية، كانت هذه الآلية مفيدة بشكل خاص في بداية العملية، عندما كان المنفذون والسلطات لديهم رغبة في بناء قدراتهم من أجل التصدي لهذه المشكلات.

المردود والتطبيق

من واقع تجربة وخبرة مؤسسة الشفافية المكسيكية، فعلى الرغم من أنه ليس من الممكن القول بانعدام الفساد بشكل تام، فإن دور الشاهد الاجتماعي في العملية يقلص من مخاطر وقوع الفساد.

من النتائج المهمة للتجربة المكسيكية أنه من الممكن إتمام مشروعين يحملان أهمية استراتيجية واجتماعية مع حماية مصداقية ومشروعية المشروعين في الوقت نفسه. غياب الفضائح أمر مهم في المشاريع التي تستغرق فترات زمنية طويلة.

في حين أنه من المطلوب التقليل في الأسعار، فلا توجد مؤشرات نجاح غير قابلة للدحض. في إل كاجون كان العطاء الذي رسي عليه العقد أقل بواقع 8.5 في المائة (نحو 64 مليون دولار أمريكي) عن السعر المتوقع، قياساً إلى توجهات المناقصات السابقة.

المصادر

- Transparency International's Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector, Cambridge University Press, p 96.
- The account of El Cajón by Donal O'Leary, July 2008
- The Defence against Corruption Project, Background Paper: The Application of Integrity Pacts (IPs) in the Public Sector in Mexico - how they work, May 2006
- Transparencia Mexicana nota informativa PIC / 05.09.08
- تقييم الشفافية الدولية الداخلي لميثاق النزاهة 2008
- مقابلات ومحادثات مع:
  - مونيكا غابرييلا راميريز
  - إدواردوبوهوركويز
  - إنجينييرو خوزيه مانويل كوفاروبياس، الشاهد الاجتماعي في لا يسكا وإل كاجون
  - إنجينييرو فرناندو أورتيزموناستيريو، الشاهد الاجتماعي في مشروعيْ سالتيووأكوادكتوكويريتارو
  - خيسوس فرانكو، اللجنة الاتحادية للكهرباء، مسؤول عن مناقصات اللجنة بشأن إل كاجون ولا يسكا
  - س. ب. كارلوس ألكازارغوزمان، مدير العقود والمشتريات في PIF
- تقرير الشاهد الاجتماعي الخاص بـ لا يسكا، 15 أكتوبر/تشرين الأول 2007
- تقرير الشاهد الاجتماعي الخاص بـ إل كاجون، 29 مايو/أيار 2003

الملحق 5

دراسة حالة: تنفيذ ميثاق النزاهة في مشروع مطار برلين-براندنبرغ الدولي

فيما يلي نصف كيف تم تنفيذ ميثاق للنزاهة في مشروع مطار برلين، من أجل مساعدة الهيئات الحكومية الأخرى ومنظمات المجتمع المدني ومنفذي المشاريع على التعلم من هذه التجربة. تم إعداد الملحق لأغراض تعميم المعرفة وبناء القدرات، وليس القصد منه تقييم أو تقدير ما تم إنجازه.

نتقدم بالشكر إلى مايكل فيهين من الشفافية الدولية ألمانيا، والمراقب الأستاذ الدكتور بيتر أويتيل، وغوتفريدإغيرزومانفريدكورتغين من شركة فلوغافن برلين شونيفيلد (FBS) على ما قدموا من مساعدة وآراء قيمة.

السياق[1]

اتفقت جمهورية ألمانيا الاتحادية مع ولايتي برلين وبراندنبورغ في مطلع التسعينيات - بعد وقت قصير من إعادة توحيد ألمانيا - على بناء مطار دولي كبير بالقرب من برلين. وبدأت السلطات الثلاث جهودها لابتكار نموذج للمشروع قادر على حشد الدعم السياسي والمالي. وتم استبعاد خيار الخصخصة الذي كان مطروحاً في البداية، وبدلاً من نقل المطار إلى داخل مقاطعة براندنبرغ (كما كان مطروحاً في بادئ الأمر) تقرر استخدام المطار القائم في شونيفيلد (بألمانيا الشرقية سابقاً) وإضافة مدارج جديدة وكذلك بناء مبنى جديد للركاب وبنى تحتية أخرى. غير أن مقاومة السكان المجاورين وأصحاب العقارات المجاورة تسببت في تأجيل أتخاذ القرار النهائي لعدة سنوات. ولكن بحلول العام 2004 كانت السلطات قد قررت المضي قدماً في المشروع ولو على نطاق أصغر مما كان متصوراً في الأصل وأن تبقيه في إطار القطاع العام. ولهذا الغرض أسست السلطات شركة خاصة باسم فلوغافن برلين شونيفيلد (FBS) - وهي شركة محدودة مملوكة للسلطات الثلاث ويرأس مجلس مشرفيها عمدة برلين. كانت التكلفة الإجمالية للمشروع وقتها تُقدر بـ 2.4 مليار يورو. وكان موعد إتمام المشروع التقديري هو أكتوبر/تشرين الأول 2011.

وفي أواخر العام 1995 كان "فرع منظمة الشفافية الدولية في ألمانيا" قد عرض على السلطات المعنية فكرة تطبيق ميثاق النزاهة، الذي كان أداة جديدة في ذلك الوقت، لكنها رفضت العرض بحجة أن تطبيق ميثاق النزاهة يعني الاعتراف علناً بأن هناك احتمالاً لحدوث فساد في العملية. وما هي إلاّ أسابيع قليلة حتى ظهرت أولى مزاعم الفساد في وسائل الإعلام وشابت هذه المزاعم كل خطوة من خطوات العملية تقريباً، مما اضطر السلطات إلى إجراء عدة تعديلات في الهياكل الإدارية والمالية للمشروع حتى أُلغِيَت في النهاية جميع الاتفاقات الخاصة بالمشروع في العام 2001. وعلى الرغم من عدم توجيه اتهامات رسمية لأحد إلاّ أن عدداً من المشاركين في العملية، ومنهم بعض المستثمرين والمقاولين المهتمين بالمشروع، اشتُبه في أنهم استخدموا وسائل فاسدة لتحقيق مركز تنافسي متقدم.

في ضوء هذه التجربة، وبناءً على تعليمات من عمدة برلين لمختلف السلطات في الولاية (بما فيها إدارة شركة فلوغافن برلين شونيفيلد) بالبحث عن سبل جديدة لتجنب مخاطر الفساد في المشاريع الاستثمارية الكبيرة، طلبت إدارة فلوغافن برلين شونيفيلد من "الشفافية الدولية في ألمانيا" في مطلع العام 2004 تقديم اقتراحات لكيفية احتواء الفساد في هذا المشروع الاستثماري الكبير. وقدمت "الشفافية" عدة اقتراحات من بينها تطبيق ميثاق للنزاهة. ونظراً لاحتمال أن يتقدم مقاولون شاركوا في العملية السابقة بعطاءات مرة أخرى، أكدت "الشفافية" على أهمية تعيين مراقب خارجي مستقل لحماية إدارة فلوغافن برلين شونيفيلد من أية محاولات محتملة لتجاوز الإجراءات السليمة أو التحايل عليها.

وخلال الأسابيع التالية عمل مديرو وموظفو "الشفافية في ألمانيا" مع نظرائهم في شركة "فلوغافن برلين شونيفيلد" على تطوير نموذج لميثاق النزاهة يحتوي على جميع العناصر الأساسية ويتلاءم مع البيئة القانونية في ألمانيا. وبحث الطرفان معاً عن شخص مناسب ليضطلع بدور مراقب ميثاق النزاهة. كان هناك عدة مرشحين وفي يناير/كانون الثاني 2005 قامت شركة فلوغافن بتعيين خبيرين، وكان قائد الفريق مسؤول مشتريات متقاعد من ولاية برلين لديه سجل ناصع والتزام قوي بمعايير النزاهة في عمليات الشراء وكان قد انضم إلى "الشفافية في ألمانيا" قبل قبوله مهمة المراقبة.

---

١ في العام ٢٠٠١ غيّرت الشركة اسمها إلى فلوغافن برلين براندنبرغGmbH(وهي اختصاراًFBB بالألمانية)، وهو الاختصار المستخدم حالياً. لكن بما أن اسم الشركة كانFBS وقت تنفيذ ميثاق النزاهة، فسوف نشير إليها هنا بمسمى FBS أو فلوغافن برلين براندنبرغ.

عملية تدبير المشتريات الخاصة بمشروع مطار برلين
يعد مطار برلين-براندنبرغ الدولي في شونيفيلد (مطار برلين) من أكبر وأعقد مشاريع البنية الأساسية الخاصة بالنقل في أوروبا خلال الأعوام الأخيرة. يغطي المشروع نحو مساحة ألف هكتار ويعمل فيه حوالي 3 آلاف عامل. من المقدر أن يتمكن المطار عند بدء العمل من استيعاب بين 25 و27 مليون راكب سنوياً.

تم تقسيم المقاولات الخاصة بالعمل إلى خمسة مكونات: التخطيط، إنشاءات المطار ومباني الخدمة، الهندسة المدنية، البنية الأساسية الفنية وإنشاءات السكة الحديد. لكل مكون تقسيمات فرعية وُضعت لأغراض إجراءات المشتريات في سياق عطاءات أصغر، يبلغ عددها الكلي 45 حزمة من الخدمات، ترسى عقودها من خلال عمليات تقديم عطاءات لكل حزمة على حدة. اشتملت إجراءات المشتريات الأولية على حزم مناقصات أقل وأكبر حجماً، لكن ذلك النهج تغير بعد ذلك، بالإضافة إلى هيكل إدارة المشروع، لتشتمل عملية الشراء على حزم أصغر. الإطار المالي - إضافة إلى الإطار الزمني التقييدي والرغبة في تفادي التعطيلات في عملية الإنشاءات - أحبط تقسيم المشروع إلى عقود أصغر. إذا كانت المناقصات أصغر، فإن مؤسسات أصغر ليست لديها قدرة إدارة الطلبات في مشروع بهذا الحجم سوف تتقدم بعطاءات، في حين أن حجم المناقصة المتحقق كان مناسباً للمؤسسات الكبيرة ومتوسطة الحجم. كما أن فلوغافن برلين شونيفيلد ومعها الغرفة التجارية للصناعة أنشئتا وكالة مخصصة لتدعيم قدرات المؤسسات متوسطة الحجم من خلال توفير النصح والمساعدات في عملية تقديم العطاءات.

بحلول نوفمبر/تشرين الثاني 2011، أصبح للمشروع 567 مناقصة فردية و900 عقد موقع (بما في ذلك أعمال التصميم والإنشاءات والتوريدات) بما يقدر بأكثر من 2.1 مليار يورو. راجع المراقب جزءاً كبيراً من هذه العقود. لم تقع حالات فساد أو تقارير عن وقوع فساد ولم يتعرض المشروع لتعطيلات ميدانياً. الكلفة الإجمالية للمشروع قُدرت في البداية بـ 2.4 مليار يورو. وبسبب التغييرات الكثيرة في تصميم المشاريع أثناء التنفيذ وبسبب غيرها من الإرجاءات جراء مشكلات فنية، سوف تكون الكلفة النهائية أعلى بكثير. باستثناء حالة واحدة للاشتباه في تواطؤ محتمل يمكن أن تتعامل معها فلوغافن برلين شونيفيلد بإعادة تصميم وإعادة فتح باب العطاءات لمكونات محددة، فلم تظهر مؤشرات على وجود فساد على صلة بأي من العقود التي أدارتها شركة فلوغافن برلين شونيفيلد. كما أنه لا توجد مؤشرات على أن أي من التجاوزات الحالية في النفقات أو التأخيرات كانت بسبب الفساد أو هي على صلة به. ما زال موعد الافتتاح غير مؤكد لكن متوقع أن يكون في أواخر 2014 أو في 2015.

ورغم أن فلوغافن برلين شونيفيلد شركة خاصة، فهي خاضعة لقانون المقاولات العامة الألماني وما ينطبق عليها من أنظمة إجراءات المشتريات الصادرة عن الاتحاد الأوروبي نظراً لولايتها وللطبيعة العامة لملاكها. على أساس القيمة، لابد أن تُفتح أغلب المناقصات للمنافسة على المستوى الأوروبي بالكامل، وليس على المستوى العالمي. رست بعض العقود من خلال التعاقد المباشر عندما كان هذا الإجراء ملائماً بموجب القانون.

الخصائص الأساسية لميثاق نزاهة برلين

السمة	الخصائص
المشاركون	• الشفافية الدولية - برلين وفلوغافن برلين شونيفيلد بصفتهما طرفي المبادرة • فلوغافن برلين شونيفيلد بصفة المنفذ الأساسي • مراقب مستقل
القالب	• اتفاق تعاقدي (منفصل) • إلزامي • اتفاق نموذجي، أي النص نفسه يوقعه جميع مقدمي العطاءات في جميع إجراءات التعاقد
الموقعون	يوقعه جميع مقدمي العطاءات وفلوغافن برلين شونيفيلد. مقدمو العطاءات الذين لا يوافقون على التوقيع لا يُسمح لهم بالمشاركة في المناقصة.
نظام المراقبة	.طرف ثالث مستقل (فرد) يشارك من خلال عقد مع فلوغافن برلين شونيفيلد بصفتها وكالة التنفيذ الأساسية
مجال التغطية	يشمل جميع مراحل المشروع. تم استخدام ميثاق النزاهة في البداية على عملية رسو عقد التصميم وعقود الاستشاريين. لم يكن عنصراً إلزامياً في جميع إجراءات التعاقد في فلوغافن برلين شونيفيلد.

أوجه التنفيذ

المخاوف الأولية
ساورت مدراء فلوغافن برلين شونيفيلد في البداية شكوكاً حول ميثاق النزاهة وقلقاً من أن تنفيذه قد يؤدي لتعطيلات تلم بالمشروع. تحول هذا الأمر إلى تفاؤل ما إن بدأ المراقب عمله وبدأ يُصدر التقارير ليطلع عليها مجلس الإدارة والمجلس الاستشاري. أدركوا أن رؤاه وآرائه توفر قيمة مضافة وتحمي العملية ولا تؤدي إلى أية تأخيرات. ومع الوقت، ظهر التصور بأن مشاركة المراقب ساعدت على منع النزاعات والخلافات مع مقدمي العطاءات، وهو ما وفّر بدوره وقتاً ثميناً لصالح المشروع.

الملحق 5

قالب ميثاق النزاهة

في مطار برلين، اتخذ ميثاق النزاهة قالب العقد الذي وقعته السلطة (المدير التنفيذي ممثلاً عنها) وكل مقدم عطاء على حدة، بما في ذلك المقاولون من الباطن. لابد من تقديم الوثيقة مع باقي وثائق المناقصة. ويرسي العقد لالتزامات متبادلة من الطرفين وقبول لدور المراقب من جانب كل طرف.

من الأطراف المشاركة في ميثاق نزاهة مطار برلين؟

تولى أدوار تنفيذ ميثاق نزاهة مشروع مطار برلين عدة فاعلين. تم تكليف قسم الشؤون القانونية في فلوغافن برلين شونيفيلد بالعناصر اللوجستية الأساسية للتنفيذ وبعملية دمج ميثاق النزاهة في عمليات الشركة. داخل الشركة، يتولى قسم الإنشاءات إجراءات المشتريات. لدى النظر فيمن عُهد إليه دور المنفذ الأساسي، بحثت الشركة في عدة خيارات: مجموعة من الخبراء المتقاعدين، أو الشفافية الدولية - ألمانيا أو الشركة نفسها. ولأن الخيارين الأولين يتسمان بمحدودية القدرة والموارد، وبما أن مجموعة الخبراء المتقاعدين تفتقر أيضاً إلى الخبرات الفنية اللازمة لتنفيذ ميثاق النزاهة؛ تقرر أن تتولى الشركة نفسها دور المنفذ الأساسي، بدعم من الشفافية الدولية - ألمانيا. فضلاً عن ذلك، فداخلياً كان هناك أيضاً قلق من وجود نظام مراقبة خارجي، إذ أن هناك أطراف خارجية عدة بالفعل مشاركة في العمليات، مما يعني أن التنفيذ في حد ذاته من السبل الممكنة للتصدي لمبعث القلق هذا.

تم التصدي للعيوب المحتملة لهذا النموذج من خلال:

i) توزيع المهام وتمكين أطراف من الغير من تقديم مساهمات.

ii) التطبيق الحازم والضمان الجيد لاستقلالية المراقب.

iii) تيسير ومشاركة المعلومات بشأن الخبرات مع الآخرين.

يظهر من فعالية ومردود ميثاق النزاهة مقدار الجهد المبذول من شركة فلوغافن برلين شونيفيلد في هذا العمل. عقد المراقبة من توقيع شركة فلوغافن برلين شونيفيلد والمراقب، ويعد قسم الشؤون القانونية بالشركة هو نقطة الاتصال الأساسية للمراقب. ويضمن اطلاعه على المعلومات والموارد بحسب الاتفاق. وفي معرض تعريف شروط ومواصفات ميثاق النزاهة، والعقد مع المراقب واختياره، نال قسم الشؤون القانونية بالشركة الدعم من الشفافية الدولية - ألمانيا. حتى الآن تكشف الشفافية الدولية - ألمانيا تقارير المراقبة للجمهور حول المشروع.

يعزي مدراء فلوغافن برلين شونيفيلد نجاح الميثاق إلى:

- الاضطلاع بالأساسيات بالشكل السليم (إجراءات تدريب المشتريات، مراعاة القانون والأشخاص المشاركين)
- نظام المراقبة
- التواصل بشأن ميثاق النزاهة

من بين أكثر من 1000 مقدم عطاء، فإن سبعة فقط تقدموا بشكاوى إلى المحاكم. فازت فلوغافن برلين شونيفيلد في أربع قضايا وخسرت قضية واحدة. في إحدى القضايا انسحب مقدم الشكوى وفي قضية أخرى قامت الأطراف بتسوية المسألة خارج المحكمة. إلى الآن، لم تطرأ شكاوى جديدة بشأن عمليات التعاقد.

العقوبات

في ميثاق النزاهة المُطبَّق في مشروع مطار برلين يمثل المبلغ الوارد في بند التعويضات المقطوعة ثلاثة في المائة من قيمة العقد، بحد أقصى 50 ألف يورو. إضافة إلى ذلك يحق للهيئة استبعاد مقدم العطاء من المناقصة (وفي حالة المخالفات الجسيمة استبعاده من أية مناقصات مستقبلية). ويُرفَع هذا المبلغ إلى ما يعادل خمسة في المائة من قيمة العقد (دون سقف محدد) في حال خالف المقاول أياً من شروط ميثاق النزاهة بعد إرساء العقد عليه. وفي هذه الحالة يجوز للهيئة أيضاً إلغاء العقد وكذلك استبعاد المقاول من أية مناقصات مستقبلية في حالة ارتكابه مخالفات جسيمة. علاوة على ذلك يتولى المراقب إبلاغ المدعي العام بأية مخالفات لميثاق النزاهة. وهذا أمر مهم لأن موظفي فلوغافن برلين شونيفيلد ليسوا موظفين حكوميين، حيث أن فلوغافن أنشئت كشركة خاصة وإن كانت مملوكة للقطاع العام. وترى فلوغافن أن العقوبات المنصوص عليها في ميثاق النزاهة تلعب دوراً رادعاً مهماً.

آليات تسوية النزاعات وفرض العقوبات

ينص القانون الألماني على آليات خاصة لتسوية المنازعات تنطبق على مشروع مطار برلين وشركة فلوغافن برلين شونيفيلد؛ ولذلك كان الرأي أنه من غير الضروري إنشاء آلية أخرى في ميثاق النزاهة. كما ينطبق هذا الأمر عموماً على فرض العقوبات، وإن كان يجوز لفلوغافن فرض بعض العقوبات مباشرةً في حال ثبوت وقوع مخالفة لميثاق النزاهة، وتحديداً العقاب باستبعاد مقدم العطاء من المناقصة؛ أو إلغاء العقد إذا كان من رسى عليه العقد مسؤولاً عن هذا الانتهاك؛ أو حرمان مقدم العطاء/المقاول المخالف من الدخول مستقبلاً في أية تعاقدات مع شركة فلوغافن. ليس من صلاحيات المراقب فرض العقوبات؛ حيث ينص كل من ميثاق النزاهة واتفاق المراقبة على أنه في حالة الاشتباه في وقوع مخالفة ينبغي للمراقب إبلاغ الإدارة العليا لفلوغافن حتى تعمل على توضيح الوضع أو تصحيحه. وإذا لم تُظهر الشركة استجابة خلال فترة زمنية معقولة أو إذا ظهرت مؤشرات واضحة على وقوع فساد يجب على المراقب رفع الأمر إلى السلطات القضائية مباشرةً.

التعريف بميثاق النزاهة

استثمرت شركة فلوغافن برلين شونيفيلد الكثير من الوقت والجهد في تقديم ميثاق نزاهة مطار برلين. شمل هذا ضمّ ميثاق النزاهة إلى عروض حول المشروع تُقدم بشكل منتظم في الغرفة التجارية المحلية وفي محافل أخرى، منها أمام اتحادات ونقابات للصناعات. ومع الوقت، ومع بدء فهم مقدمي العطاءات والمسؤولين الحكوميين لميثاق النزاهة، أصبح هناك قدر أقل من الطلب على مثل هذه الجلسات المعلوماتية. فضلاً عن ذلك، فقد شارك المراقب نفسه في شرح ميثاق النزاهة لمقدمي العطاءات المحتملين.

إلزامي أم طوعي؟

في حالة مطار برلين كان من المفيد وجود ميثاق النزاهة كوثيقة معيارية إلزامية لأن العدد الكبير من العقود جعل من الصعب التفاوض مع جميع مقدمي العطاءات على محتوى مواثيق النزاهة المبرمة معهم. كما جعل ميثاق النزاهة الإلزامي من السهل على شركة فلوغافن برلين شونيفيلد أن تتعامل مع طلبات التغيير المقدمة من بعض مقدمي العطاءات، ولا سيما في بداية المشروع، وقد تم تنقيح نص ميثاق النزاهة بقدر معتدل من قبل الشركة على مر السنوات.

الامتناع عن توقيع ميثاق النزاهة

في بداية المشروع، رفض قدر محدود للغاية من مقدمي العطاءات توقيع ميثاق النزاهة. كانت وثائق شروط تقديم العطاء واضحة في المطالبة بتوقيع ميثاق النزاهة كشرط للمشاركة. هذا العدد القليل من مقدمي العطاءات الذين رفضوا التوقيع لم يُسمح لهم بالمشاركة. وبعد خمس سنوات من التنفيذ، لم تظهر حالات جديدة للامتناع عن التوقيع.

المساواة في معاملة مقدمي العطاءات

اعتنقت شركة فلوغافن برلين شونيفيلد مبدأ "المعاملة في المساواة لجميع مقدمي العطاءات" على امتداد المشروع، والقاضي بمقابلة جميع مقدمي العطاءات للتعاطي مع الأسئلة والتمكين من اطلاع الجميع على الأسئلة والأجوبة. تُطبع الاسئلة والأجوبة في نظام حاسوبي أثناء الاجتماعات وتظهر على شاشة يراها الحضور. في نهاية الاجتماعات يمكن للمشاركين أخذ نسخ مطبوعة من هذه الأسئلة، ويمكن لغير الحاضرين الاطلاع عليها إلكترونياً عن طريق الإنترنت. يضمن هذا توفر المعلومات في الوقت المناسب واطلاع الجميع عليها.

إجراءات إضافية لحماية عملية رسو العقد

تحتفظ فلوغافن برلين شونيفيلد بوثائق المناقصة والعطاءات في حجرة واحدة، وتقيّد الدخول إلى هذه الحجرة. من يدخلون الحجرة ويخرجون منها عليهم التسجيل.

استراتيجية التنفيذ

قررت شركة فلوغافن برلين شونيفيلد، بوصفها المسؤولة عن إدارة مشروع مطار برلين، تنفيذ ميثاق النزاهة كجزء من استراتيجية الاتصالات التي وضعتها للمشروع. إذ تلعب الاتصالات دوراً رئيسياً في إنجاز المشروع. وترى فلوغافن أن هذه الاستراتيجية يجب أن تتضمن إقامة شراكات مع المقاولين تتوافق فيها المصالح. ويعتبر ميثاق النزاهة جزءاً من طريقة إضفاء الطابع الرسمي على هذا التوافق. ويُطبَّق معه أيضاً اتفاق للشراكة يوقع عليه المقاولون ويتفقون فيه على الآداب العامة للتعامل مع فلوغافن ومع الموظفين العاملين لديهم وعلى بعض تدابير إدارة المخاطر وتقاسم المعلومات وما إلى ذلك. ولذلك لا يُنظَر إلى ميثاق النزاهة على أنه "تهديد" بل أداة لإدارة المشروع تساعد الشركة على إنجاز مهامها بنجاح.

نظام المراقبة

اختيار المراقب

في مطار برلين، اختارت شركة فلوغافن والشفافية الدولية - ألمانيا معاً المراقب من قائمة قصيرة اقترحها الطرفان. كان المراقب الذي تم اختياره خبيراً متقاعداً لديه سنوات من الخبرة في العمل في القطاع العام وتدبير مشتريات مشاريع معقدة. تم إعلان الاختيار من قبل الشركة أمام وسائل الإعلام وتناقلته الشفافية الدولية - ألمانيا. انظر البيان الصحفي بالألمانية: http://www.berlin-airport.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2005/pd0905.html.

الملحق 5

استقلالية المراقب

كان المراقب المختار لميثاق نزاهة مطار برلين خبيراً متقاعداً، وهو ما يعني غياب لمشكلات تضارب المصالح المحتملة واللجوء لسياسة الباب الدوار (عندما يتنقل المرء بين المناصب العامة والخاصة مستغلاً منصبه العام في إفادة الشركات التي سبق أن عمل لأجلها). لم يكتسب المراقب دخله من أي عمل على صلة بمقدمي العطاءات أو مقدمي العطاءات المحتملين. بما أن الشركة لم تكن فقط هي الشاغلة لدور السلطة، بل أيضاً المنفذ الأساسي لميثاق النزاهة، فقد دفعت الشركة للمراقب أتعابه من ميزانيتها. غير أنها ضمنت إعداد المراقب لتقاريره دون تدخلها، وكان الاتفاق واضحاً حول هذه السمة في تقارير الشركة بشأن ميثاق النزاهة. أكبر ضمانة للاستقلالية في هذه الحالة كانت محتوى التقارير المقدمة من قبل المراقب، التي أظهرت لمقدمي العطاءات والشركة وغير ذلك من السلطات الرقابية في برلين، أنه يؤدي واجباته بشكل مستقل.

القيمة المضافة الناشئة عن وجود المراقب

أجرى المراقب مراجعات للظروف التي لم يتم التنبؤ بها أو توقعها في البداية، مما يعني اضطلاعه بمهمة وقائية مهمة في الحالات التي ثارت فيها تساؤلات لدى مقدمي العطاءات المحتملين أو شكوك حول مشاركة مقدمي العطاءات الذين سبق تورطهم في فضائح فساد، لكن لم يتم منعهم عن المشاركة. راجع المراقب جميع الحالات وردود الفعل من قبل مختلف مقدمي العطاءات، وتوصل إلى أنه قد تم التصدي لكل التساؤلات والمشكلات المرتبطة بحالات الفساد، وتبين أنه من حيث المبدأ لا يوجد سبب للقلق يدعو لمنع مشاركتهم في العملية، في حال الوفاء بجميع المتطلبات الأخرى بدورها.

مراقبة تنفيذ ميثاق النزاهة

بدأ المراقب في ميثاق نزاهة مطار برلين العمل في العام 2005 وهو مستمر في العمل حتى بعد انتهاء المشروع بستة أسابيع (من بعد افتتاح المطار). حتى ذلك الحين، سوف يشرف المراقب على جميع المزاعم الواردة والاطمئنان لعدم مخالفة أحكام ميثاق النزاهة وأن مقدمي العطاءات والمقاولين يلتزمون بهذه الشروط. ميثاق النزاهة نفسه يحكم سلوك مقدمي العطاءات أثناء عملية التعاقد وبعد إرساء المناقصة. في حين أن المراقب ينشط أثناء تنفيذ العقد، بما في ذلك مراجعة أوامر التغيير، فهو لا يشرف على إنفاذه (ضمان الجودة، الالتزام بالمراحل الزمنية للتسليم أو الوفاء بالمهمة) فحسب، بل هو يشرف على التزام المقاولين أثناء عملية الإنفاذ بالنزاهة وبتفادي التزوير والفساد، وأنهم مستمرون في الوفاء بالمتطلبات المنصوص عليها في ميثاق النزاهة.

الإجراء المتبع في حال الاشتباه في وجود فساد أو الكشف عنه

بناء على أية شبهات في خرق ميثاق النزاهة، يتعين على المراقب أن يخطر الإدارة العليا لشركة فلوغافن برلين شونيفيلد، التي تسعى بدورها لتوضيح الموقف أو تصحيحه. إذا لم يحدث رد من هذا القبيل خلال فترة معقولة أو إذا ظهرت مؤشرات واضحة على وقوع فساد، يرفع المراقب تقريراً بالموضوع إلى سلطات الادعاء مباشرة. تم سنّ هذه الآلية لكن لم تستخدم قط، بما أنه لم تطرأ مزاعم بوقوع خروقات لميثاق النزاهة.

المصادر

- Michael Wiehen, The Berlin Schönefeld International Airport and the Integrity Pact, July 2008
- التقرير السنوي لشركة فلوغافن برلين شونيفيلد 2008
- مقابلات مع:
  - غوتفريدإغير- مدير قسم الشؤون القانونية في فلوغافن برلين شونيفيلد، يوليو/تموز 2009
  - مانفريدكورتغين- المدير الفني، فلوغافن برلين شونيفيلد، يوليو/تموز 2009
- مراجعة للمواد المتوفرة (بعضها سرّية)
- عرض قدمه مانفريدكورتغين، المدير الفني، فلوغافن برلين شونيفيلد
- نموذج ميثاق النزاهة الصادر عن فلوغافن برلين شونيفيلد، نسخة 2009/08/25
- اتفاق مراقبة فلوغافن برلين شونيفيلد
- تقييم ميثاق النزاهة الداخلي لعام 2008 الخاص بالشفافية الدولية

الملحق 6

اتفاق بين الشفافية الدولية – ألمانيا ومستشفى بريمن

اتفاق

بين

الشفافية الدولية - ألمانيا e.V("الشفافية الدولية-ألمانيا)
يمثلها المجلس التنفيذي
عنوان: AlteSchönhauser Str. 44, 10119 Berlin

و

جيسونديت نورد -كلينيكفربوند بريمن a gGmbH (جمعية غير هادفة للربح) تملكها مدينة بريمن ("جيسونديت نورد").
يمثلها المدير العام لإدارة المستشفيات
عنوان: OsterholzerLandstraße 51 G, 28325 Bremen

ديباجة

تهدف جيسونديت نورد إلى توفير أعلى المعايير في النزاهة والشفافية فيما يخص إنشاءات (واستبدال جزئي) لمبنى في مستشفى بريمن المركزي. ولهذا الغرض سوف تستخدم مفهوم طورته الشفافية الدولية بشأن ميثاق للنزاهة يسري على جميع مقدمي الطلبات ومقدمي العطاءات والمقاولين بعد رسو العقد وعلى تنفيذ جميع التوريدات والإنشاءات واتفاقات الخدمة الأخرى المرتبطة بمشروع المستشفى. سوف تعمل بالتعاون مع الشفافية الدولية - ألمانيا على هذا الموضوع. من العناصر المهمة للمفهوم تعيين مراقب خارجي مستقل لديه معرفة تخصصية يقوم بالإشراف على التزام جميع الشركاء بميثاق النزاهة.

البند 1 مواثيق النزاهة

سوف تعد كل من الشفافية الدولية - ألمانيا وجيسونديت نورد بالاتفاق بينهما مسودات مواثيق النزاهة واتفاقات المراقبةوتوافق عليها . إذا طرأت تغييرات بعد ذلك على الاتفاقات من قبل جيسونديت نورد. يتم إخطار الشفافية الدولية - ألمانيا مقدماً وتأخذ جيسونديت نورد في الاعتبار أية اقتراحات تتقدم بها الشفافية الدولية - ألمانيا.

البند 2 المراقبة

(1) تعين جيسونديت نورد المراقب بحسب الاتفاق بين الشفافية الدولية - ألمانيا وجيسونديت نورد. تقترح الشفافية الدولية - ألمانيا المرشحين لمنصب المراقب أو تراجع الترشيحات للبت في ملائمة المرشحين للمنصب.

(2) يتصرف المراقب بصفته ممثلاً عن نفسه ويتولى كامل المسؤولية عن تصرفاته.

(3) تدعم الشفافية الدولية - ألمانيا المراقب في أعماله دون المساس باستقلاليته.

البند 3 ممثلو الشفافية الدولية – ألمانيا

يمثل الشفافية الدولية - ألمانيا في جميع اتصالاتها بـ جيسونديت نورد د. مايكل فيهين وأعضاء المجموعة الإقليمية للشفافية الدولية - ألمانيا في بريمن: أ. د. راينر دومبويسوخواكيملاريش.

الملحق 6

البند 4 تعويض نفقات ممثلي الشفافية الدولية – ألمانيا

(1) لا تحصل الشفافية الدولية - ألمانيا على أتعاب مقابل خدماتها الاستشارية والمساعدة.

(2) النفقات المترتبة على ممثلي الشفافية الدولية - ألمانيا المقيمين في منطقة برمن لا تُعوّض.

(3) فيما يخص التنقلات التي يجريها من الحين للآخر ممثلون آخرون عن الشفافية الدولية - ألمانيا (وخصوصاً د. فيهين) على صلة بتنفيذ هذا الاتفاق، تقوم جيسونديت نورد بالتعويض بقدر معقول من النفقات الخاصة بالتنقلات والإقامة. التنقلات المستحقة للتعويض يُتفق عليها مسبقاً بين الأطراف كلما أمكن.

البند 5 السرية

(1) أثناء الأعمال التحضيرية المشتركة، وكذا أثناء مرحلة مراقبة تنفيذ مواثيق النزاهة، تتيح جيسونديت نورد لممثلي الشفافية الدولية - ألمانيا الوصول إلى معلومات وبيانات سرية مختارة. تتعهد الشفافية الدولية - ألمانيا بمعاملة جميع المعلومات والبيانات التي يمكن افتراض سريتها بسرية، حتى في نطاق الشفافية الدولية - ألمانيا، وألا توفر هذه المعلومات والبيانات سوى للأشخاص المسؤولين عن الأمر والمعروفين لـ جيسونديت نورد. هؤلاء الأشخاص - لا سيما الممثلين المذكورين بالاسم في الاتفاق - يوقعون على إقرارات سرية طرف الشفافية الدولية - ألمانيا.

(2) الإجراء نفسه ينسحب على المعلومات والبيانات السرية التي تتلقاها الشفافية الدولية - ألمانيا من المراقب أثناء إمداد المراقب بالدعم.

البند 6 الاتصال بالإعلام

توفر جيسونديت نورد والشفافية الدولية - ألمانيا معلومات محددة للإعلام بشأن محتوى وتنفيذ ميثاق النزاهة الخاص بـ "مستشفى برمن المركزي" في بيانات صحفية مشتركة أو بعد اتفاقٍ مسبق مع الطرف الآخر. التساؤلات العفوية من الإعلام وإجابتها التي لا تتطلب مشاورات مسبقة مع الطرف الآخر، يمكن أن تُجاب من واقع مبادئ السرية المتفق عليها بين الطرفين مع ضمان مراعاة الطبيعة السرية للمعلومات الداخلية. في جميع الحالات يجب إخطار الطرف الآخر فور توفير هذه المعلومات.

البند 7 فسخ العقد

يمكن لأي من الطرفين فسخ هذا العقد في أي وقت، دون إبداء أسباب أو تقديم مهلة إخطار. لا يمكن لأي من طرفي الاتفاق توفير معلومات علنية بشأن فسخ الاتفاق، إلا بعد التنسيق مع الطرف الآخر.

الملحق 1.6

مذكرة تفاهم بين

باكستان ستيل ملز [مصنع باكستان للصلب] والشفافية الدولية – باكستان (i)

نظراً لتفشي ظاهرة الرشوة مما يثير مخاوف أخلاقية وسياسية جدية، ولما تؤدي إليه من تقويض للحكم الرشيد والتنمية الاقتصادية وتشويه لظروف التنافس الوطنية والدولية؛

ونظراً لأن كل الشركات والمنظمات الكبرى في باكستان تضطلع بمسؤولية مكافحة الرشوة بجميع أشكالها ومظاهرها؛

وأخذاً بالاعتبار السياسات الحالية التي تنتهجها الحكومة الباكستانية في مكافحة الرشوة من خلال مختلف الإجراءات المتخذة ومنها قانون مكتب المساءلة الوطني للعام 1999 الذي يدعو من بين أمور أخرى إلى إجراءات فعالة لردع ومنع ومكافحة الرشوة بجميع أشكالها وبما يتفق مع التجريم الفوري للرشاوى بشكل فعال ومنسق وبما يتسق مع العناصر المشتركة المتفق عليها الواردة في بنود القانون وفي نطاق الاختصاص القضائي وغير ذلك من المبادئ القانونية الأساسية لقوانين مكافحة الفساد النافذة في باكستان حالياً؛

ومع الترحيب بالتطورات الأخيرة في باكستان من قبيل إعلان لجنة الأوراق المالية والبورصة عن مدونة حوكمة الشركات الباكستانية وقانون الشركات للعام 1984 واتفاقية مكافحة الفساد التي أعلنتها الأمم المتحدة مؤخراً؛

ومع الترحيب بجهود الشفافية الدولية - باكستان والشركات الشبيهة ومنظمات الأعمال التجارية وأيضاً منظمات المجتمع المدني، الرامية إلى مكافحة الفساد.

وإقراراً بدور الحكومة الباكستانية وتوصيات الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي وافق عليها مجلس الوزراء ووقعها الرئيس في العام 2002؛

وإقراراً بأن تحقيق التقدم في هذا المجال يتطلب جهوداً كثيرة لا تقتصر على مستوى الشركات بل أيضاً على المستوى الوطني، فيما يخص تنفيذ ومراقبة الإصلاحات؛

تم الاتفاق على أن ندعم وننفذ بقدر الاستطاعة التوصيات التي قدمتها الشفافية الدولية - باكستان لضمان الشفافية في شركة باكستان ستيل ملز باتباع منطوق التوصيات وروحها؛

تم الاتفاق على أن شركة باكستان ستيل ملز يتعين عليها اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع أي شخص من شركتنا من أن يعمد إلى عرض أو وعد أو تقديم امتيازات مالية بدون وجه حق أو غيرها من الامتيازات، سواء بشكل مباشر أو من خلال وسطاء لمسؤولين عموميين أو للغير من أجل أن يتصرف المسؤول أو يمتنع عن التصرف على صلة بأداء واجباته الرسمية بشكل معين من أجل الحصول على عقد أو الاحتفاظ بعقد عمل أو غير ذلك من المزايا بدون وجه حق في معرض أداء العمل التجاري على المستوى الدولي؛

تم الاتفاق على اتخاذ الإجراءات اللازمة لتوضيح أنه من الأعمال المجرمة التواطؤ أو التحريض أو المساعدة أو المعاونة أو التصريح بأعمال الرشوة لمسؤول عمومي. وتعريف "المسؤول العمومي" هنا أي شخص في منصب تشريعي أو إداري أو قضائي في باكستان، سواء معين أو منتخب، وأي شخص يمارس مهام عمل عام، بما في ذلك لصالح هيئة عامة أو شركة خاصة، وأي مسؤول أو ممثل عن هيئة قطاع عام/خاص؛

تم الاتفاق على اتخاذ الإجراءات اللازمة في إطار القوانين واللوائح القائمة من أجل حفظ الدفاتر والسجلات وإقرارات الذمة المالية ومعايير المحاسبة والمراجعة على مسار حظر تواجد حسابات خارج الدفاتر أو القيام بتعاملات مالية خارج الدفاتر أو ليست واضحة التعريف، أو تسجيل نفقات لا وجود لها أو إدخال بنود إنفاق بتعريف غير سليم لأغراضها، وكذا استخدام وثائق مزيفة من قبل الشركات الخاضعة لهذه القوانين واللوائح لأغراض رشوة مسؤولين عموميين أجانب أو لإخفاء هذه الرشاوى؛

الملحق 1.6

تم الاتفاق على أنه في حال أخفقت باكستان ستيل ملز في تنفيذ التوصيات المتفق عليها يحق للشفافية الدولية - باكستان الانسحاب من مذكرة التفاهم هذه وإعلان الأمر نفسه من خلال بيان عام. ويكون الانسحاب سارياً بعد 30 يوماً من تاريخ تلقي الإخطار من الشفافية الدولية - باكستان بإعلان الانسحاب؛

تم الاتفاق على مذكرة التفاهم هذه بين "الشفافية الدولية - باكستان" و"باكستان ستيل ملز - كراتشي" لصالح تنفيذ "ميثاق النزاهة" والشفافية في نظم تدبير المشتريات. حيث "ميثاق النزاهة" جزء لا يتجزأ من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي وافق عليها مجلس الوزراء في العشرين من سبتمبر/أيلول 2002 وفي الخامس من أكتوبر/تشرين الأول 2002 وآلية تنفيذها التي وافق عليها الرئيس في 24 أكتوبر/تشرين الأول 2002؛

ميثاق النزاهة هو أداة من تطوير الشفافية الدولية. تضمن أن جميع الأنشطة والقرارات الصادرة عن المسؤولين العموميين شفافة وأن المشاريع/الأعمال تُنفذ والخدمات تقدم والسلع/المواد تورد دون منح أو السماح بمنح أية امتيازات مالية أو غير مالية غير مستحقة. تقدم حيثيات القرارات المتخذة دون تمييز لجميع الأطراف المعنية أو لأي فرد أو مؤسسة/منظمة.

تم الاتفاق على أن "باكستان ستيل ملز - كراتشي" و"الشفافية الدولية - باكستان" سوف تعملان معاً على تنفيذ وثائق المناقصة النموذجية وتتمثل هنا في الأدلة الإرشادية الصادرة عن المجلس الهندسي الباكستاني ووثائق المناقصة النموذجية لإجراءات مشتريات الخدمات والأشغال والمنشآت والتجهيزات الهندسية. تنفيذ وثائق المناقصة النموذجية الخاصة بإجراءات المشتريات الصادرة عن المجلس الهندسي الباكستاني مقدمة بموجب توصية من توصيات الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بما في ذلك التوصيات الواردة في الاستراتيجية المتعلقة بالشفافية في إجراءات المشتريات. في حال لم تستجب الأدلة الإرشادية للمجلس الهندسي الباكستاني ووثائق المناقصة النموذجية لمتطلبات باكستان ستيل ملز، تستخدم وثائق مناقصة نموذجية أخرى مثل الصادرة عن الأدلة الإرشادية للبنك الدولي؛

كما تم الاتفاق على أن تتحرى باكستان ستيل ملز - كراتشي ضمان المساءلة في جميع تعاملاتها وأن تحاول لجميع الأغراض والأهداف توفير ضوابط التوازن والرقابة اللازمة في جهدها نحو نظام إجراءات مشتريات شفاف متكامل في مسعاها لتقليص الفساد في إجراءات المشتريات. تشتمل هذه العملية على تشكيل لجنة تنسيق ولجان أخرى لتنفيذ ميثاق النزاهة والشفافية في إجراءات المشتريات.

لجنة التنسيق

هذه اللجنة الأساسية التي ستشكلها باكستان ستيل ملز تتكون من ثلاثة أعضاء من بين مسؤولي باكستان ستيل ملز يتحملون مسؤوليات على صلة بالشؤون الإدارية (خبير قانوني) والمالية والفنية (إجراءات المشتريات والعقود) وممثلين اثنين عن الشفافية الدولية - باكستان. يتخذ المدير العام (التطوير والعقود) منصب رئيس اللجنة. تقوم لجنة التنسيق بالآتي:

1. التعرف على جميع الجوانب والقضايا المتعلقة بالشفافية وتقييم معايير المناقصات في وثائق مناقصات الشراء، بما في ذلك شروط السرية المتوفرة حالياً في وثائق العقود وإجراء التعديلات اللازمة كلما اقتضى الأمر.

2. تدبير سبل وأساليب يتم ضمها إلى وثائق العقود من أجل القضاء على/تقليص التأخيرات إلى حدها الأدنى (القرارات المبنية على أساس زمني المصحوبة بمهلة متوقعة للإتمام) والتأخيرات في الموافقات من خلال توفير أطر زمنية إلزامية تنطبق على الاستشاريين/المقاولين/الموردين والموافقات من العملاء/الاستشاريين.

3. استخدام نظم للموافقات على العمليات والعقود الممنوحة بموجب مناقصات، وكذلك من أجل إتمام المشاريع بأفضل كلفة اقتصادية في الإطار الزمني الموضوع.

4. تبني توجيهات الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الخاصة بإجراءات المشتريات والمقاولات.

تم الاتفاق على:

- يتم الكشف علناً عن جميع القرارات المهمة.
- تعد باكستان ستيل ملز موقعاً متكاملاً لنشر جميع المعلومات لا سيما ما يخص المناقصات وعمليات إجراءات المشتريات.
- يتم تيسير وصول الجميع إلى المعلومات الخاصة بجميع الأنشطة المهمة، ومنها تقرير مراجع الحسابات.
- تقوم باكستان ستيل ملز بشكل دوري بالكشف علناً عن مصادر الدخل والأرباح.
- لهذا الغرض، توفر الشفافية الدولية - باكستان خدمات الخبراء لباكستان ستيل ملز - كراتشي دون تكاليف مترتبة على باكستان ستيل ملز.
- على باكستان ستيل ملز مسؤولية إخطار الجمهور المحلي وجميع الأفراد/المؤسسات/المنظمات/الموردين المهتمين وغيرهم بشأن الأنشطة التي تنفذ بموجب هذا الاتفاق والكشف علناً عن هذا الاتفاق من خلال مؤتمر صحفي تنظمه باكستان ستيل ملز.
- بالاتساق مع الميثاق المقترح، توفر الشفافية الدولية - باكستان خدمات الخبراء لمدة 3 شهور بدءاً من 16 يونيو/حزيران 2004 ويمكن أن تجدد الميثاق بموجب تفاهم مشترك بين الطرفين.
- تستمر باكستان ستيل ملز في نظام النزاهة حتى بعد إتمام هذا المشروع وتوفر المعلومات والتفاصيل عندما تطلبها الشفافية الدولية - باكستان والخاصة بأغراض تنفيذ هذا الاتفاق. يمكن "للشفافية الدولية - باكستان" أن تستمر في مراقبة ميثاق النزاهة والشفافية في إجراءات المشتريات إذا وجدت هذا ضرورياً لمدة 9 شهور وتكون باكستان ستيل ملز في حُكم القابل لهذا في حال طلبت "الشفافية الدولية - باكستان" ذلك.
- تقدم جميع المعلومات المتعلقة بإجراءات شفافية إجراءات المشتريات للجنة التنسيق، وتقدمها إدارة باكستان ستيل ملز وجميع الأقسام ذات الصلة لديها. تشتمل على الوثائق المضافة للوثائق المسموح بكشفها بموجب قانون حرية المعلومات للعام 2002.
- كما تم الاتفاق على أن ميثاق النزاهة العيّنة المرفق سوف يُنفذ كجزء من جميع العقود/المناقصات التي تنفذها باكستان ستيل ملز مشفوعاً لدى التنفيذ بتعديلات تدخلها لجنة التنسيق في حال الضرورة ومتى نشأت الحاجة ويفضل أن تتم التعديلات في مرحلة ما قبل الاستحقاق.

اتفقت شركة باكستان ستيل ملز المحدودة والشفافية الدولية – باكستان على توقيع مذكرة التفاهم هذه يوم الأربعاء الموافق 16 يونيو/حزيران 2004 في كراتشي.

توقيع:

اللواء عبد القيوم هـ. ي. (م) رئيس باكستان ستيل ملز، كراتشي	شوكت عمر المدير التنفيذي الشفافية الدولية - باكستان كراتشي
أ/ خورشيد أنور المدير المالي باكستان ستيل ملز، كراتشي	سيد عادل جيلان أخصائي تدبير المشتريات الشفافية الدولية - باكستان كراتشي
شاهد	شاهد
أ. سليم أحمد المدير العام - المالية باكستان ستيل ملز	اللواء (متقاعد) معين الدين حيدر حاكم السند السابق مستشار للشفافية الدولية - باكستان

(i) من موقع: http://www.transparency.org.pk/documents/PSM-MOU.pdf

Transparency International
International Secretariat
Alt-Moabit 96
10559 Berlin
Germany

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

ti@transparency.org
www.transparency.org

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