Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics

Canada's Institutional and Legal Framework for Reducing Corruption in Public Procurement

1. Iman Mohammadi: PhD Student, Department of Law, Raf.C., Islamic Azad University, Rafsanjan, Iran
2. Moin Sabahi Garaghani*: Department of Law, Ke.C., Islamic Azad University, Kerman, Iran.
Email: moiensabahi@yahoo.com (Corresponding Author)
3. Mahmood Rooholamini: Assistant Professor Department of Law, Faculty of Law & Theology, Shahid Bahonar University, Kerman, Iran

ABSTRACT

Public procurement is one of the areas most vulnerable to administrative corruption, conflicts of interest, collusion, and abuse of discretion due to the substantial financial resources involved, the complexity of decision-making processes, and continuous interactions between public officials and private-sector actors. This study aims to analyze Canada's institutional and legal framework for reducing corruption in public procurement and to examine its capacity to strengthen transparency, competition, accountability, and administrative integrity. Using a legal-documentary approach, the study examines the federal structure of Canadian public procurement, the roles of federal and provincial institutions, rules governing tendering and contract award, conflict-of-interest controls, the influence of trade agreements, and corruption-risk management across the procurement cycle. The findings indicate that the Canadian system is based on a multilayered combination of regulations, administrative policies, audit and oversight mechanisms, complaint and review procedures, electronic procurement systems, and competitive standards. The federal structure provides flexibility for adapting procurement rules to provincial and local circumstances, but it also creates differences in institutional capacity, oversight standards, and anti-corruption enforcement. The experience of reforms in Quebec further demonstrates that formal rules alone are insufficient to prevent corruption and that independent oversight, professionalization of procurement personnel, systematic recording and analysis of procurement data, and stronger control over contract implementation are essential. A risk-based approach can further improve oversight effectiveness by focusing on high-risk contracts, non-competitive procurement, major post-award modifications, and unusual supplier participation patterns. Overall, stronger federal–provincial coordination, common standards for transparency and conflict-of-interest management, greater use of data analytics, and increased attention to the post-award phase can enhance the coherence and effectiveness of Canada's anti-corruption procurement framework.

Keywords: *Public Procurement, Corruption, Canada, Transparency, Conflict of Interest, Risk Management, Government Procurement*

How to cite: Mohammadi, I., Sabahi Garaghani, M., & Rooholamini, M. (2027). Canada's Institutional and Legal Framework for Reducing Corruption in Public Procurement. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, *9*(4), 1-25.

© 2027 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 23 May 2026
Revise Date: 19 October 2026
Accept Date: 25 October 2026
Initial Publish Date: 25 October 2026
Final Publish Date: 23 October 2027

پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست

چارچوب نهادی و حقوقی کانادا برای کاهش فساد در تدارکات دولتی

۱. ایمان محمدی: دانشجوی دکتری، گروه حقوق، واحد رفسنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، رفسنجان، ایران
۲. معین صباحی*: گروه حقوق، واحد کرمان، دانشگاه ازاد اسلامی، کرمان، ایران.
پست الکترونیک: moiensabahi@yahoo.com (نویسنده مسئول)
۳. محمود روح الامینی: استادیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و الهیات، دانشگاه شهید باهنر، کرمان، ایران

چکیده

تدارکات دولتی به دلیل حجم بالای منابع مالی، پیچیدگی فرایندهای تصمیم‌گیری و تعامل مستمر میان مقامات عمومی و فعالان بخش خصوصی، از مهم‌ترین حوزه‌های در معرض فساد اداری، تعارض منافع، تبانی و سوءاستفاده از اختیار به شمار می‌رود. پژوهش حاضر با هدف تحلیل چارچوب نهادی و حقوقی کانادا برای کاهش فساد در تدارکات دولتی و بررسی ظرفیت این نظام در تقویت شفافیت، رقابت، پاسخگویی و سلامت اداری انجام شده است. پژوهش با رویکرد حقوقی ـ اسنادی، ساختار فدرال تدارکات عمومی کانادا، جایگاه نهادهای فدرال و استانی، قواعد حاکم بر مناقصات و انعقاد قرارداد، سازوکارهای کنترل تعارض منافع، نقش توافق‌نامه‌های تجاری و شیوه‌های مدیریت ریسک فساد در مراحل مختلف چرخه تدارکات را بررسی می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد که نظام کانادا بر مجموعه‌ای چندلایه از مقررات، سیاست‌های اداری، سازوکارهای حسابرسی و نظارت، نظام‌های اعتراض و بازبینی، تدارکات الکترونیکی و استانداردهای رقابتی استوار است. ساختار فدرال، از یک سو امکان انطباق مقررات با شرایط استانی و محلی را فراهم کرده و از سوی دیگر، به تفاوت در ظرفیت‌های اجرایی، استانداردهای نظارتی و شیوه‌های کنترل فساد منجر شده است. تجربه اصلاحات انجام‌شده در کبک نیز نشان می‌دهد که وجود قواعد رسمی به‌تنهایی برای پیشگیری از فساد کافی نیست و نظارت مستقل، حرفه‌ای‌سازی کارکنان، ثبت و تحلیل داده‌های تدارکاتی و کنترل مرحله اجرای قرارداد اهمیت اساسی دارند. همچنین، رویکرد مبتنی بر ریسک می‌تواند با تمرکز بر قراردادهای پرخطر، خریدهای غیررقابتی، تغییرات عمده پس از انعقاد قرارداد و الگوهای غیرعادی مشارکت تأمین‌کنندگان، اثربخشی نظارت را افزایش دهد. در مجموع، تقویت هماهنگی فدرال ـ استانی، ایجاد استانداردهای مشترک برای شفافیت و مدیریت تعارض منافع، توسعه تحلیل داده و توجه بیشتر به مرحله اجرای قرارداد می‌تواند انسجام و اثربخشی چارچوب ضدفساد کانادا را افزایش دهد.

واژگان کلیدی: *تدارکات دولتی، فساد، کانادا، شفافیت، تعارض منافع، مدیریت ریسک، تدارکات عمومی*

نحوه استناددهی: محمدی، ایمان.، صباحی، معین.، و روح الامینی، محمود. (۱۴۰۶). چارچوب نهادی و حقوقی کانادا برای کاهش فساد در تدارکات دولتی. *پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست*، ۹(۴)، ۲۵-۱.

© ۱۴۰۶ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۲ خرداد ۱۴۰۵
تاریخ بازنگری: ۲۷ مهر ۱۴۰۵
تاریخ پذیرش: ۳ آبان ۱۴۰۵
تاریخ چاپ اولیه: ۳ آبان ۱۴۰۵
تاریخ چاپ نهایی: ۱ آبان ۱۴۰۶

مقدمه

تدارکات دولتی یکی از مهم‌ترین حوزه‌های تلاقی میان مدیریت منابع عمومی، حقوق اداری، سیاست‌گذاری اقتصادی و پاسخگویی حکومت است. دولت‌ها برای انجام وظایف عمومی خود ناگزیرند طیف گسترده‌ای از کالاها، خدمات، پروژه‌های عمرانی، فناوری‌ها و خدمات تخصصی را از بخش خصوصی یا سایر عرضه‌کنندگان تهیه کنند و همین امر سبب می‌شود بخش قابل‌توجهی از منابع مالی عمومی از طریق فرایندهای تدارکاتی جریان یابد. اهمیت اقتصادی این حوزه به اندازه‌ای است که تدارکات عمومی در بسیاری از کشورها سهم چشمگیری از مخارج دولت و فعالیت اقتصادی را تشکیل می‌دهد و از این‌رو، کیفیت قواعد حاکم بر آن می‌تواند مستقیماً بر کارایی مالی، کیفیت خدمات عمومی و اعتماد شهروندان اثر بگذارد (Arrowsmith, 2003). تدارکات عمومی در مفهوم جدید خود صرفاً عملیاتی برای خرید ارزان‌تر کالا و خدمات نیست، بلکه ابزاری برای تحقق مجموعه‌ای از اهداف عمومی، از کارایی اقتصادی و توسعه بازار رقابتی گرفته تا نوآوری، پایداری و اهداف اجتماعی محسوب می‌شود (Bolton, 2006). تحول نقش تدارکات از یک فعالیت اداری محدود به یک ابزار راهبردی سیاست عمومی نیز موجب شده است که تصمیم‌های مأموران تدارکات آثار اقتصادی و توزیعی گسترده‌تری پیدا کند (Demircioglu & Vivona, 2021). با این حال، افزایش اهمیت، حجم مالی و پیچیدگی تدارکات عمومی به همان میزان زمینه‌های سوءاستفاده را نیز گسترش داده است؛ زیرا در این حوزه تصمیم‌های مأموران عمومی با منافع مالی مستقیم شرکت‌ها و پیمانکاران پیوند می‌خورد و امکان تبانی، رشوه، تعارض منافع، افشای گزینشی اطلاعات، دستکاری معیارهای ارزیابی یا تغییر غیرموجه قرارداد پس از انعقاد وجود دارد (Oecd, 2007b). به همین دلیل، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تدارکات عمومی را یکی از حوزه‌هایی می‌داند که در مراحل مختلف چرخه خود در معرض ریسک بالای فساد قرار دارد و پیشگیری مؤثر از فساد در آن مستلزم ترکیبی از شفافیت، رقابت، پاسخگویی، کنترل تعارض منافع و نظارت مستمر است (Oecd, 2024).

ماهیت فساد در تدارکات عمومی پیچیده‌تر از ارتکاب یک عمل منفرد مانند پرداخت رشوه است. فساد می‌تواند پیش از آغاز مناقصه و در مرحله تعریف نیاز یا تنظیم مشخصات فنی شکل گیرد، برای مثال هنگامی که ویژگی‌های یک پروژه به‌گونه‌ای تنظیم می‌شود که تنها یک شرکت خاص قادر به احراز شرایط باشد. در مرحله دریافت و ارزیابی پیشنهادها، فساد می‌تواند از طریق افشای اطلاعات محرمانه، اعمال معیارهای متفاوت بر رقبا، تغییر وزن معیارها پس از دریافت پیشنهادها یا هماهنگی میان مأمور تدارکات و یکی از شرکت‌کنندگان بروز کند. پس از اعطای قرارداد نیز خطر پایان نمی‌یابد و حتی ممکن است شدیدتر شود؛ زیرا پیمانکار و مقام عمومی می‌توانند از طریق تغییر دامنه قرارداد، افزایش قیمت، کاهش کیفیت، پذیرش هزینه‌های غیرواقعی یا تأیید عملکرد ناقص، منافع غیرقانونی ایجاد کنند (Ferwerda et al., 2016). افزون بر فساد مستقیم مقامات، تبانی میان خود پیشنهاددهندگان نیز می‌تواند کارکرد رقابت را مختل سازد و در صورت همراهی یا چشم‌پوشی کارکنان عمومی، به تخصیص غیرکارآمد منابع منتهی شود (Lambert-Mogiliansky & Sonin, 2006). از این منظر، پیشگیری از فساد در تدارکات عمومی را نمی‌توان صرفاً به جرم‌انگاری رشوه یا تعقیب کیفری پس از وقوع تخلف محدود کرد، بلکه باید ساختار تصمیم‌گیری، قواعد فرایندی، نحوه ثبت اطلاعات، مکانیسم‌های اعتراض، نظام نظارتی و مدیریت ریسک در سراسر چرخه تدارکات طراحی شوند. رویکردهای جدید یکپارچگی نیز بر همین نکته تأکید دارند که کنترل فساد باید از واکنش پسینی به پیشگیری نهادی و شناسایی نظام‌مند نقاط آسیب‌پذیر منتقل شود (Oecd, 2009).

کانادا برای مطالعه چنین چارچوبی اهمیت ویژه‌ای دارد، زیرا نظام تدارکات عمومی آن در بستر ساختاری فدرال و چندسطحی فعالیت می‌کند. برخلاف نظام‌های متمرکز که بخش اعظم تدارکات از طریق قواعد واحد ملی کنترل می‌شود، در کانادا صلاحیت‌ها میان دولت فدرال، استان‌ها، قلمروها، شهرداری‌ها و طیفی از سازمان‌های بخش عمومی توزیع شده است. این ساختار سبب شده است که بخش بزرگی از خریدهای عمومی در سطوح زیرملی انجام شود و قواعد اجرایی در سراسر کشور کاملاً یکسان نباشد (Collins, 2010a). وجود ده استان و سه قلمرو، در کنار تعداد زیادی نهاد عمومی مستقل، موجب می‌شود تنظیم تدارکات نه فقط مسئله‌ای درباره تدوین قانون، بلکه مسئله‌ای درباره هماهنگی میان سطوح حکومتی باشد. ویژگی‌های جمعیتی، اقتصادی و جغرافیایی استان‌ها نیز تفاوت‌های معناداری در حجم و نوع خریدهای عمومی ایجاد می‌کند (Statistics, 2010). در چنین ساختاری، استقلال استانی می‌تواند امکان انطباق قواعد با شرایط محلی را افزایش دهد، اما هم‌زمان خطر ناهمگونی در استانداردهای شفافیت، تعارض منافع، نظارت بر کارکنان و ظرفیت اجرایی را نیز به همراه دارد. بنابراین، یکی از مسائل اصلی در ارزیابی نظام کانادا این است که چگونه می‌توان میان استقلال نهادهای زیرملی و نیاز به حداقلی مشترک از استانداردهای صداقت و پاسخگویی تعادل برقرار کرد.

تحول تاریخی تدارکات عمومی کانادا نیز نشان‌دهنده گذار تدریجی از کنترل مالی سنتی به حکمرانی پیچیده قراردادهای عمومی است. در مراحل اولیه، تدارکات بیشتر به‌عنوان بخشی از مدیریت مالی و کنترل هزینه‌های دستگاه‌های دولتی در نظر گرفته می‌شد و تأکید اصلی بر مجوز هزینه، رعایت اعتبارات بودجه‌ای و نظارت مالی بود. گسترش فعالیت دولت، افزایش پروژه‌های بزرگ عمرانی و دفاعی و پیچیده‌ترشدن قراردادها به تدریج نیاز به حرفه‌ای‌شدن فرایند خرید و ایجاد ساختارهای تخصصی را افزایش داد (Auger, 2020). از دهه‌های پایانی قرن بیستم، تعهدات تجاری نیز به یکی از محرک‌های اصلی تغییر تبدیل شد. ورود قواعد تجارت آزاد و الزامات مرتبط با تدارکات عمومی موجب شد اصولی مانند دسترسی غیرتبعیض‌آمیز، انتشار عمومی فرصت‌های خرید و امکان اعتراض تأمین‌کنندگان اهمیت بیشتری پیدا کند (Arrowsmith, 2003). اجرای تعهدات سازمان تجارت جهانی در حقوق کانادا نیز نشان داد که تنظیم تدارکات عمومی در یک نظام فدرال صرفاً از طریق تصمیم دولت مرکزی تحقق نمی‌یابد و رابطه میان صلاحیت‌های معاهده‌ای دولت فدرال و صلاحیت‌های قانون‌گذاری داخلی استان‌ها باید مورد توجه قرار گیرد (Steger, 1997). این ویژگی، بعد حقوق اساسی و نهادی ویژه‌ای به سیاست ضدفساد در تدارکات کانادا بخشیده است.

یکی از تحولات تعیین‌کننده، گسترش پوشش موافقت‌نامه تدارکات دولتی سازمان تجارت جهانی به سطح زیرمرکزی کانادا بود. تا پیش از این تحول، بخش عمده تعهدات بین‌المللی تدارکاتی در سطح دولت فدرال متمرکز بود و استان‌ها فضای بیشتری برای اعمال ترجیحات یا قواعد محلی داشتند. مذاکرات کانادا و ایالات متحده و فشار برای دسترسی متقابل به بازارهای تدارکاتی، زمینه‌ای فراهم کرد که استان‌های کانادا به تعهدات گسترده‌تری در چارچوب GPA وارد شوند (Collins, 2010b). اهمیت این فرایند صرفاً در بازشدن بازار برای شرکت‌های خارجی نبود؛ بلکه پذیرش قواعد غیرتبعیض، شفافیت و انتشار عمومی به این معنا بود که تصمیم‌های کارکنان عمومی بیش از گذشته باید بر مبنای معیارهای قابل اثبات و قابل نظارت اتخاذ شود. از این منظر، قواعد تجارت بین‌الملل می‌توانند کارکردی فراتر از آزادسازی بازار داشته باشند و به‌طور غیرمستقیم زمینه اعمال سلیقه، ترجیح پنهان و تبانی را محدود سازند. با این حال، اجرای این قواعد در ساختاری فدرال همچنان با معافیت‌ها، تفاوت‌های استانی و مرزهای صلاحیتی مواجه است و همین امر ضرورت بررسی شبکه‌ای از نهادها و مقررات را نشان می‌دهد.

اهمیت موضوع فساد در تدارکات عمومی کانادا با تجربه کبک و کمیسیون شاربونو آشکارتر شد. بررسی‌های انجام‌شده درباره بخش ساخت‌وساز و قراردادهای عمومی در کبک نشان داد که فساد در تدارکات می‌تواند نتیجه رابطه‌ای پایدار میان بازیگران اقتصادی، ساختارهای سیاسی، فرایندهای قراردادی و ضعف نظارت باشد و به یک اقدام منفرد تقلیل داده نمی‌شود. ارزیابی OECD از نظام تدارکات کبک نشان داد که اصلاحات قابل‌توجهی پس از افشای این مشکلات انجام شد، اما تقویت یکپارچگی نیازمند رویکردی راهبردی و مبتنی بر ارزیابی ریسک است (Oecd, 2020). تجربه کبک همچنین اهمیت توجه به سطح شهرداری‌ها را برجسته می‌کند؛ زیرا تمرکز صرف بر ساختارهای فدرال نمی‌تواند آسیب‌پذیری‌هایی را که در خریدهای محلی و پروژه‌های زیرساختی شکل می‌گیرد پوشش دهد. به همین دلیل، افزایش اختیارات نظارتی، ایجاد مراکز تخصصی مدیریت قرارداد و توسعه سیاست‌های مربوط به صداقت در اعطای قراردادها به بخشی از پاسخ نهادی تبدیل شد (Oecd, 2020).

در کنار قواعد ضدفساد، ادبیات جدید تدارکات عمومی نشان می‌دهد که این حوزه هم‌زمان برای تحقق اهدافی مانند نوآوری نیز استفاده می‌شود. دولت از طریق قدرت خرید خود می‌تواند رفتار بازار را جهت دهد و تقاضا برای محصولات و خدمات جدید ایجاد کند (Rolfstam, 2008). نقش بازیگران خصوصی در فرایند نوآوری عمومی نیز اهمیت تعامل دولت و بازار را بیشتر کرده است (Petersen et al., 2016). تدارکات نوآورانه می‌تواند به توسعه قابلیت‌های بخش عمومی و خصوصی کمک کند (Zabala-Iturriagagoitia et al., 2015) و اندازه واقعی تدارکات عمومی نیز نشان می‌دهد که آثار چنین سیاست‌هایی می‌تواند بسیار گسترده باشد (Hafsa et al., 2021). بااین‌حال، هرچه مأموران تدارکات اختیار بیشتری برای ترکیب معیارهای اقتصادی، فناورانه، اجتماعی یا زیست‌محیطی داشته باشند، نیاز به شفافیت در نحوه اعمال اختیار نیز بیشتر می‌شود. بنابراین، کارآمدی و نوآوری نباید در مقابل یکپارچگی قرار گیرند؛ بلکه چارچوب حقوقی باید امکان استفاده راهبردی از تدارکات را فراهم سازد، درحالی‌که تصمیم‌ها را مستند، قابل بازبینی و مقاوم در برابر نفوذ ناروا نگه می‌دارد.

با توجه به این زمینه، مسئله اصلی پژوهش حاضر از شکاف میان گستردگی ابزارهای موجود و پراکندگی نهادی نظام کانادا ناشی می‌شود. کانادا مجموعه‌ای از مقررات مالی، سیاست‌های تدارکاتی، تعهدات تجاری، نهادهای حسابرسی، سازوکارهای شکایت، ضوابط اخلاقی و ساختارهای استانی را در اختیار دارد؛ بااین‌حال، وجود این اجزا به‌خودی‌خود تضمین‌کننده کاهش فساد نیست و نحوه تعامل آنها اهمیت تعیین‌کننده دارد. هدف این پژوهش تحلیل چارچوب نهادی و حقوقی کانادا برای کاهش فساد در تدارکات دولتی و تبیین ظرفیت‌ها و محدودیت‌های آن در تضمین شفافیت، رقابت، صداقت، پاسخگویی و مدیریت ریسک در یک نظام فدرال است. پژوهش با رویکرد حقوقی ـ اسنادی، ساختار تنظیم‌گری تدارکات عمومی، جایگاه نهادهای فدرال و استانی، تأثیر تعهدات بین‌المللی و نقاط آسیب‌پذیر چرخه تدارکات را بررسی می‌کند و بر این پرسش تمرکز دارد که چگونه می‌توان در عین حفظ ویژگی‌های فدرال نظام کانادا، هماهنگی و اثربخشی سازوکارهای ضدفساد را تقویت کرد.

ساختار حقوقی و نهادی تدارکات عمومی در نظام فدرال کانادا

ساختار حقوقی تدارکات عمومی در کانادا را نمی‌توان با ارجاع به یک قانون جامع و یگانه توضیح داد. آنچه در عمل نظام کانادایی را شکل می‌دهد مجموعه‌ای چندلایه از قوانین مالی، مقررات قراردادی، سیاست‌های هیئت خزانه‌داری، دستورالعمل‌های دستگاه‌های اجرایی، قواعد استانی و محلی، حقوق عرفی قراردادها و تعهدات ناشی از توافق‌نامه‌های تجاری است. همین ویژگی شبکه‌ای، مهم‌ترین تفاوت نظام کانادا با الگوهایی است که تدارکات را تحت یک قانون ملی متمرکز اداره می‌کنند. تحول تاریخی تدارکات کانادا نیز نشان می‌دهد که نظام کنونی

حاصل انباشت تدریجی قواعد و اصلاحات است، نه ایجاد یک رژیم جامع در یک مقطع زمانی. افزایش حجم و پیچیدگی قراردادهای عمومی، به‌ویژه قراردادهای دفاعی و زیرساختی، دولت را به سمت حرفه‌ای‌سازی مدیریت خرید سوق داد (Auger, 2020). توسعه سیاست‌های قراردادی فدرال نیز به تدریج نقش معیارهای شفاف، رقابت و کنترل اداری را تقویت کرد (Van Dyk, 2007). این روند سبب شده است تدارکات امروز در کانادا در نقطه تلاقی حقوق مالی عمومی، قراردادهای دولتی، حقوق اداری و حقوق تجارت قرار گیرد.

در سطح فدرال، Public Services and Procurement Canada نقش محوری در ارائه خدمات خرید و مدیریت شمار زیادی از قراردادهای دولتی دارد و در کنار آن، Treasury Board Secretariat از طریق سیاست‌گذاری مالی، مدیریتی و قراردادی بر رفتار دستگاه‌های اجرایی اثر می‌گذارد. تمرکز خریدهای بزرگ و تخصصی در یک نهاد حرفه‌ای می‌تواند استانداردسازی روش‌ها، استفاده از کارکنان آموزش‌دیده و نظارت مؤثرتر را تسهیل کند، اما نظام فدرال کانادا در عین تمرکز نسبی در برخی حوزه‌ها، اختیار قابل‌توجهی نیز به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف می‌دهد. تجربه اصلاحات قراردادی در دولت کانادا نشان داده است که قواعد مرکزی باید با سازوکارهای اجرایی در سطح دستگاه‌ها همراه شوند؛ زیرا تفاوت در ظرفیت انسانی و کیفیت مدیریت می‌تواند به نتایج نامتوازن منجر شود (Van Dyk, 2007). در چارچوب یکپارچگی عمومی نیز وجود سیاست رسمی به‌تنهایی کافی نیست و ساختار اجرا، مسئولیت روشن، آموزش و سازوکار پاسخگویی باید با آن همراه باشد (Oecd, 2009). بنابراین، در تحلیل ضدفساد نظام فدرال، باید میان «وجود قاعده» و «ظرفیت اجرای قاعده» تمایز قائل شد.

یکی دیگر از عناصر مهم ساختار نهادی، حسابرسی و کنترل هزینه عمومی است. حسابرسی مستقل، بررسی انطباق هزینه‌ها با قواعد قانونی و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها می‌تواند امکان پنهان‌ماندن الگوهای غیرعادی در قراردادها را کاهش دهد. بااین‌حال، رویکردهای جدید ضدفساد نشان می‌دهد که حسابرسی سنتی مبتنی بر اسناد مالی باید با تحلیل ریسک و داده‌های تدارکاتی تکمیل شود. شاخص‌هایی مانند تعداد پیشنهاددهندگان، تفاوت غیرعادی قیمت‌ها، تکرار برندگان، اصلاحات مکرر قرارداد، مدت کوتاه فراخوان و تمرکز قراردادها در گروهی محدود از شرکت‌ها می‌توانند برای شناسایی فرایندهای پرریسک استفاده شوند (Ferwerda et al., 2016). به این ترتیب، نقش نهادهای نظارتی از کشف نقض مقررات پس از وقوع به شناسایی الگوهای خطر پیش از تبدیل‌شدن به فساد گسترده حرکت می‌کند. رویکرد OECD نیز بر ضرورت ارزیابی ریسک در سراسر چرخه تدارکات تأکید می‌کند و یکپارچگی را نتیجه تعامل ابزارهای پیشگیرانه، کنترلی و نظارتی می‌داند (Oecd, 2024).

ویژگی متمایز نظام کانادا، اهمیت سطح زیرمرکزی است. بخش قابل‌توجهی از تدارکات عمومی نه از سوی دولت فدرال، بلکه توسط استان‌ها، قلمروها و نهادهای محلی انجام می‌شود (Collins, 2010a). همین امر سبب می‌شود قواعد مربوط به مناقصه، آستانه‌های مالی، معافیت‌ها و سازمان‌های مسئول در سراسر کشور یکسان نباشد. تفاوت‌های اقتصادی استان‌ها نیز بر نوع و حجم تدارکات اثر دارد و استان‌های برخوردار از صنایع زیرساختی یا منابع طبیعی ممکن است قراردادهای عمومی بزرگ‌تری داشته باشند (Marcan, 2010). این پراکندگی را نمی‌توان صرفاً یک ضعف دانست؛ زیرا حکومت‌های استانی می‌توانند قواعد متناسب با شرایط اقتصادی و جغرافیایی خود اتخاذ کنند. اما از منظر فساد، ناهمگونی زمانی مسئله‌ساز می‌شود که استانداردهای کنترل تعارض منافع، شفافیت داده‌ها، دسترسی به اسناد، نظارت بر تغییرات قرارداد یا سازوکارهای اعتراض در سطوح مختلف از قوت یکسان برخوردار نباشد.

کبک نمونه برجسته‌ای از پیوند میان استقلال استانی و اصلاح نهادی است. افشای مشکلات جدی در قراردادهای عمومی و بخش ساخت‌وساز، به بررسی عمیق سازوکارهای اعطای قرارداد و رابطه میان بازیگران عمومی و خصوصی منجر شد. ارزیابی OECD درباره کبک نشان داد که پاسخ مؤثر به فساد تنها به افزایش مجازات محدود نشد، بلکه اقداماتی مانند تقویت مدیریت قرارداد در شهرداری‌ها، توسعه نظارت مستقل و ایجاد ساختارهای تخصصی برای حمایت از نهادهای محلی مورد توجه قرار گرفت (Oecd, 2020). از این منظر، تجربه کبک اهمیت «ظرفیت نهادی» را آشکار می‌سازد. شهرداری کوچک ممکن است از نظر حقوقی تابع اصول شفافیت و رقابت باشد، اما بدون نیروی حرفه‌ای و دانش تخصصی برای طراحی مناقصه، ارزیابی پیشنهادها و نظارت بر اجرا، در معرض نفوذ پیمانکاران یا خطای اداری قرار گیرد. به همین دلیل، ایجاد مراکز تخصصی و ارائه راهنمایی به نهادهای محلی می‌تواند بخشی از سیاست ضدفساد باشد (Oecd, 2020).

انتاریو نیز نمونه‌ای از استفاده گسترده از دستورالعمل‌های سیاستی برای اداره خرید در بخش عمومی گسترده‌تر است. در چنین الگویی، دانشگاه‌ها، بیمارستان‌ها و سایر نهادهای عمومی در کنار الزامات قانونی، تحت مجموعه‌ای از سیاست‌های اجرایی قرار می‌گیرند که بر ارزش اقتصادی، رقابت و مستندسازی فرایند تصمیم‌گیری تأکید دارند. ویژگی این مدل انعطاف بیشتر نسبت به قانون‌گذاری جزئی است، اما همین انعطاف نیازمند نظام قوی نظارت و آموزش است. اصول عمومی تدارکات سالم ایجاب می‌کند که اختیار اداری در چارچوب معیارهای روشن، مستند و قابل بررسی اعمال شود (Oecd, 2007a). هرچه قواعد بیشتر به سیاست اجرایی وابسته باشند، اهمیت فرهنگ سازمانی، آموزش کارکنان و مسئولیت مدیران افزایش می‌یابد. در همین زمینه، چارچوب‌های یکپارچگی OECD نیز نشان می‌دهند که مقررات رسمی باید با ارزش‌های سازمانی و سازوکارهای اجرایی همراه باشند تا به رفتار عملی تبدیل شوند (Oecd, 2009).

در آلبرتا و برخی دیگر از استان‌ها نیز تأکید بر ساده‌سازی، رقابت و کارایی مشاهده می‌شود و قواعد محلی دامنه نهادهای مشمول و استثناهای مربوط را تعیین می‌کنند. تنوع این رویکردها نشان می‌دهد که در کانادا نمی‌توان ضدفساد تدارکاتی را صرفاً از طریق سلسله‌مراتب دولت مرکزی اعمال کرد. در عوض، هماهنگی از طریق اصول مشترک، توافق‌نامه‌های تجاری و استانداردهای حرفه‌ای اهمیت پیدا می‌کند. تفاوت‌های استانی از یک سو می‌تواند به آزمایش رویکردهای متنوع و یادگیری نهادی کمک کند، اما از سوی دیگر می‌تواند برای تأمین‌کنندگان ابهام ایجاد کند و فرصت‌های متفاوتی برای اعمال اختیار فراهم آورد. از منظر سیاست عمومی، چالش اصلی آن است که حداقلی از استانداردهای یکپارچگی در سراسر کشور تضمین شود، بدون آنکه انعطاف مشروع استان‌ها از میان برود.

توافق‌نامه‌های داخلی نیز نقشی کلیدی در پرکردن فاصله میان نظام‌های استانی داشته‌اند. Agreement on Internal Trade و ترتیبات بعدی برای کاهش موانع بین‌استانی، دسترسی تأمین‌کنندگان به بازارهای سایر استان‌ها و توسعه سازوکارهای حل اختلاف اهمیت داشتند. تحلیل نظام حل اختلاف داخلی کانادا نشان داده است که امکان اعتراض و رسیدگی مستقل به تصمیمات تدارکاتی می‌تواند حقوق تأمین‌کنندگان را تقویت کند و نهاد عمومی را به رعایت دقیق‌تر قواعد وادار سازد (DiMarzo, 1995). سازوکار شکایت فقط یک ابزار حمایتی برای بخش خصوصی نیست؛ بلکه اثر پیشگیرانه دارد، زیرا تصمیم‌گیرنده عمومی می‌داند که معیارهای انتخاب، اسناد و دلایل تصمیم ممکن است بعداً در معرض بازبینی قرار گیرد. از این منظر، قابلیت اعتراض یکی از مؤلفه‌های ساختاری پاسخگویی است و به کاهش تصمیم‌گیری‌های خودسرانه کمک می‌کند.

گسترش پوشش زیرمرکزی GPA نیز این روند هماهنگ‌سازی را تقویت کرد. بررسی پوشش استان‌های کانادا نشان می‌دهد که ورود سطوح استانی به تعهدات GPA نتیجه فرایندی سیاسی و اقتصادی بود که در آن دسترسی متقابل به بازار اهمیت مرکزی داشت (Collins, 2010b).

در عین حال، پیامد حقوقی آن محدودترشدن فضای اعمال ترجیحات غیرشفاف و ضرورت رعایت الزامات رویه‌ای در بخش گسترده‌تری از قراردادها بود. عدم تبعیض، انتشار فرصت خرید و معیارهای روشن انتخاب می‌توانند شرایطی ایجاد کنند که ترجیح یک تأمین‌کننده بر اساس رابطه شخصی یا مداخله سیاسی دشوارتر شود. بااین‌حال، GPA دارای آستانه‌ها، استثناها و دامنه پوشش معین است و نمی‌توان آن را جایگزین کامل مقررات داخلی دانست. حقوق تجارت بین‌الملل چارچوبی برای رفتار با تأمین‌کنندگان و فرایند رقابتی ایجاد می‌کند، اما کنترل تعارض منافع کارکنان، حسابرسی، اخلاق اداری و نظارت بر اجرای قرارداد همچنان به نظام داخلی وابسته است.

ساختار فدرال کانادا همچنین مسئله اجرای معاهدات را برجسته می‌کند. دولت فدرال در حوزه روابط بین‌الملل نقش اصلی دارد، اما اجرای تعهداتی که به موضوعات در صلاحیت استان‌ها مرتبط می‌شود نیازمند سازوکارهای داخلی و همکاری سطح زیرملی است. این مسئله از ابتدای اجرای توافق‌های WTO در کانادا مورد توجه حقوق‌دانان بوده است (Steger, 1997). در نتیجه، استانداردسازی تدارکات در کانادا بیش از آنکه از فرمان مستقیم یک سطح حکومتی ناشی شود، محصول تعامل حقوقی و سیاسی میان سطوح مختلف است. این ویژگی در سیاست ضدفساد نیز اهمیت دارد: دولت مرکزی می‌تواند استانداردها، راهنماها و تعهدات مشترک را توسعه دهد، اما موفقیت آنها به پذیرش، ظرفیت اجرایی و نظارت در سطح استان و نهاد محلی وابسته است.

حرفه‌ای‌سازی نیروی انسانی یکی دیگر از ارکان نهادی است که در تحلیل‌های صرفاً حقوقی ممکن است نادیده گرفته شود. مأموران تدارکات باید بتوانند میان قواعد مالی، الزامات تجاری، معیارهای فنی، مدیریت بازار و خطر تعارض منافع ارتباط برقرار کنند. استفاده از تدارکات برای نوآوری نیز نشان می‌دهد که تصمیم‌های خرید روزبه‌روز تخصصی‌تر می‌شوند (Demircioglu & Vivona, 2021). هنگامی که دولت به دنبال محصولات نوآورانه است، ممکن است امکان مقایسه ساده قیمت‌ها وجود نداشته باشد و ارزیابی بر معیارهای کیفی و آینده‌نگر استوار شود. مطالعات مربوط به نوآوری در بخش عمومی نیز بر اهمیت قابلیت‌های سازمانی برای استفاده مؤثر از ابزارهای سیاستی تأکید دارند (Bloch & Ferguson, 2019). بنابراین، نظام ضدفساد باید به جای محدودکردن بیش از اندازه اختیار حرفه‌ای، این اختیار را در چارچوب شفافیت، ثبت دلیل، کنترل تعارض منافع و بازبینی قرار دهد.

به این ترتیب، ساختار نهادی کانادا را می‌توان شبکه‌ای از کنترل‌های مکمل دانست: قواعد مالی مانع هزینه‌کرد بدون مجوز می‌شوند؛ قواعد تدارکات رقابت و فرایند منصفانه را تنظیم می‌کنند؛ توافق‌نامه‌های تجاری الزامات شفافیت و عدم تبعیض را گسترش می‌دهند؛ نهادهای حسابرسی عملکرد مالی و اجرایی را بررسی می‌کنند؛ سازوکارهای شکایت تصمیم‌ها را در معرض بازبینی قرار می‌دهند؛ و استان‌ها و نهادهای محلی چارچوب‌های اجرایی متناسب با وظایف خود را توسعه می‌دهند. مزیت این نظام، تعدد نقاط کنترل است، اما همان تعدد می‌تواند به پراکندگی مسئولیت بینجامد. اگر مشخص نباشد کدام نهاد مسئول نظارت بر یک ریسک خاص است، ممکن است همه اجزا به وجود قواعد دیگر اتکا کنند و خلأ نظارتی ایجاد شود. ازاین‌رو، مسئله محوری در کانادا کمبود مطلق مقررات نیست، بلکه کیفیت هماهنگی، تبادل اطلاعات و اجرای همگون اصول یکپارچگی در محیطی چندسطحی است.

قواعد حقوقی حاکم بر شفافیت، رقابت و پیشگیری از فساد در تدارکات دولتی

قواعد حقوقی ضدفساد در تدارکات عمومی کانادا را باید بر اساس کارکرد آنها در محدودکردن اختیار غیرشفاف، ایجاد رقابت واقعی و قابل‌ردیابی‌کردن تصمیم‌های مأموران عمومی تحلیل کرد. در این چارچوب، نخستین اصل، شفافیت است. شفافیت به معنای انتشار صرف نتیجه قرارداد نیست، بلکه مستلزم آن است که اطلاعات اساسی درباره فرصت خرید، شرایط شرکت، مشخصات موضوع قرارداد، معیارهای

ارزیابی و نتیجه فرایند در زمان مناسب در اختیار ذی‌نفعان قرار گیرد. OECD شفافیت را یکی از مؤلفه‌های بنیادین یکپارچگی در تدارکات عمومی معرفی کرده و تأکید می‌کند که اطلاعات باید به اندازه‌ای در دسترس باشد که رقابت، نظارت و پاسخگویی را امکان‌پذیر سازد (Oecd, 2007a). شفافیت پیشینی به تأمین‌کنندگان امکان می‌دهد درباره شرکت در مناقصه تصمیم آگاهانه بگیرند و شفافیت پسینی امکان بررسی منطق انتخاب برنده را فراهم می‌کند. از منظر ضدفساد، انتشار اطلاعات قدرت مقام عمومی برای اعطای امتیاز پنهان به یک شرکت را محدود می‌کند و احتمال کشف الگوهای غیرعادی را افزایش می‌دهد (Oecd, 2024).

اصل رقابت ارتباط مستقیمی با شفافیت دارد. رقابت واقعی هنگامی شکل می‌گیرد که تعداد کافی از عرضه‌کنندگان واجد شرایط بتوانند بدون تبعیض وارد فرایند شوند و فرصت معقولی برای ارائه پیشنهاد داشته باشند. روش‌های غیررقابتی یا محدود ممکن است در شرایط خاص ضروری باشند، اما مطالعات ضدفساد نشان می‌دهد کاهش رقابت یکی از مهم‌ترین نقاط آسیب‌پذیری در خریدهای عمومی است (Ferwerda et al., 2016). بنابراین، استفاده از منبع واحد، مذاکره مستقیم یا مناقصه محدود باید به شرایط مشخص و قابل توجیه منحصر شود. دستورالعمل‌های OECD نیز بر این نکته تأکید دارند که انتخاب روش تدارکات باید متناسب با ماهیت خرید باشد و استفاده از استثناها مستند شود (Oecd, 2016b). در این زمینه، هدف حقوقی آن نیست که همه خریدها الزاماً از طریق یک روش واحد انجام شوند؛ بلکه هدف جلوگیری از تبدیل انعطاف قانونی به ابزاری برای کنارگذاشتن رقبا یا هدایت قرارداد به شخص معین است.

یکی از جلوه‌های مهم قواعد رویه‌ای، الزام به انتشار فراخوان در سامانه‌های رسمی و فراهم‌کردن زمان کافی برای تهیه پیشنهاد است. مهلت‌های بسیار کوتاه می‌توانند عملاً به نفع تأمین‌کننده‌ای باشند که پیشاپیش از موضوع خرید اطلاع داشته یا با مقام عمومی ارتباط نزدیک دارد. از همین رو، مدت فراخوان خود می‌تواند یکی از شاخص‌های تحلیل خطر فساد باشد (Ferwerda et al., 2016). همچنین، هرگونه تغییر در اسناد مناقصه باید به‌صورت برابر به تمام شرکت‌کنندگان اطلاع داده شود. اگر اصلاحات یا توضیحات فقط در اختیار یک شرکت قرار گیرد، برابری اطلاعاتی از میان می‌رود و رقابت ظاهری می‌شود. اصول یکپارچگی تدارکات بر دسترسی برابر به اطلاعات و ثبت ارتباطات مهم میان نهاد خرید و تأمین‌کنندگان تأکید می‌کنند (Oecd, 2007b).

تنظیم مشخصات فنی نیز از حوزه‌های حساس حقوقی است. مشخصات می‌توانند به‌طور مشروع برای تضمین کیفیت و عملکرد مورد نیاز دولت دقیق باشند، اما اگر بیش از حد به ویژگی‌های یک محصول یا تولیدکننده خاص نزدیک شوند، امکان ورود رقبا را کاهش می‌دهند. استفاده از استانداردهای عمومی و عملکردمحور، در جایی که امکان‌پذیر است، به حفظ رقابت کمک می‌کند. قواعد تدارکاتی مبتنی بر بهترین رویه نیز توصیه می‌کنند که ارجاع به نام تجاری فقط در شرایط موجه صورت گیرد و محصولات معادل امکان رقابت داشته باشند (Oecd, 2017). این قاعده ظاهراً فنی، کارکرد ضدفساد مهمی دارد، زیرا یکی از روش‌های رایج هدایت قرارداد آن است که مشخصات به‌گونه‌ای نوشته شود که فقط تأمین‌کننده مطلوب مقام عمومی واجد شرایط شناخته شود.

اصل عدم تبعیض جایگاه ویژه‌ای در تدارکات کانادا پیدا کرده است، زیرا بخش مهمی از قواعد این حوزه تحت تأثیر توافق‌نامه‌های تجاری شکل گرفته است. GPA با ایجاد تعهدات درباره رفتار برابر با تأمین‌کنندگان مشمول، انتشار فراخوان و معیارهای قابل پیش‌بینی، تدارکات را از حوزه اختیار صرفاً داخلی دولت خارج کرده است (Arrowsmith, 2003). گسترش پوشش زیرمرکزی کانادا نیز باعث شد استان‌ها در بخش‌هایی از بازار خود با سطح بالاتری از محدودیت نسبت به تبعیض جغرافیایی مواجه شوند (Collins, 2010b). این تحول از منظر ضدفساد اهمیت دارد؛ زیرا تبعیض پنهان و فساد الزاماً یکسان نیستند، اما ساختاری که امکان ترجیح بدون دلیل را محدود کند، فضای مداخله

غیرقانونی را نیز کاهش می‌دهد. هرگاه مقام عمومی مجبور باشد تصمیم خود را با معیارهای عمومی و از پیش اعلام‌شده توجیه کند، هزینه حقوقی رفتار ترجیحی افزایش می‌یابد.

قواعد ارزیابی پیشنهادها از حساس‌ترین اجزای مرحله انتخاب است. معیارهای ارزیابی باید پیش از دریافت پیشنهادها مشخص شوند و پس از بسته‌شدن مهلت، تغییر اساسی در آنها صورت نگیرد. این الزام از آن جهت اهمیت دارد که تغییر وزن معیارها پس از مشاهده پیشنهادها می‌تواند برای توجیه انتخاب تأمین‌کننده موردنظر مورد استفاده قرار گیرد. OECD در بررسی نظام‌های تدارکاتی بر اهمیت معیارهای عینی، قابل سنجش و مرتبط با موضوع قرارداد تأکید کرده است (Oecd, 2018). البته عینی‌بودن به معنای حذف کامل معیارهای کیفی نیست. در بسیاری از خریدها، به‌ویژه خدمات حرفه‌ای یا محصولات نوآورانه، کیفیت، قابلیت فنی و عملکرد اهمیت اساسی دارند. مسئله حقوقی آن است که معیار کیفی باید پیشاپیش تعریف شود و ارزیابان بتوانند امتیازهای خود را مستند کنند. این امر از یک سو امکان سیاست‌گذاری راهبردی را حفظ می‌کند و از سوی دیگر احتمال اعمال سلیقه پنهان را کاهش می‌دهد.

این نکته در تدارکات نوآورانه اهمیت دوچندان دارد. هنگامی که دولت به دنبال راه‌حل جدید است، ممکن است مشخصات نهایی محصول از ابتدا قابل تعریف نباشد و تعامل بیشتر با بازار ضروری شود (Rolfstam, 2008). پژوهش درباره تدارکات و نوآوری نیز نشان می‌دهد که دولت می‌تواند از قدرت خرید برای تحریک نوآوری استفاده کند (Zabala-Iturriagagoitia et al., 2015). در چنین شرایطی، قواعد ضدفساد نباید مانع گفت‌وگوی مشروع با بازار شوند، بلکه باید مرز میان مشورت شفاف و تبادل اطلاعات ترجیحی را روشن کنند. ثبت جلسات، انتشار اطلاعات مشترک و جداسازی نقش مشاور از شرکت‌کننده احتمالی از ابزارهایی است که می‌تواند این تعادل را حفظ کند. به بیان دیگر، هرچه فرایند تدارکات از خرید استاندارد فاصله بگیرد، اهمیت طراحی دقیق‌تر کنترل‌های تعارض منافع افزایش می‌یابد.

تعارض منافع خود یکی از محورهای اساسی قواعد حقوقی مربوط به کارکنان عمومی است. تعارض منافع ممکن است پیش از وقوع فساد وجود داشته باشد و لزوماً به معنای اثبات دریافت منفعت نیست. رابطه خانوادگی، منافع مالی، اشتغال پیشین یا احتمال استخدام آینده توسط پیمانکار می‌تواند بی‌طرفی مقام را زیر سؤال ببرد. رویکرد یکپارچگی OECD بر شناسایی و مدیریت تعارض منافع پیش از تبدیل‌شدن آن به تخلف تأکید دارد (Oecd, 2009). در حوزه تدارکات، ابزارهایی مانند الزام به افشا، کناررفتن از تصمیم‌گیری، تفکیک وظایف و ثبت ارتباط با تأمین‌کنندگان اهمیت ویژه دارند. فساد اغلب در شرایطی تسهیل می‌شود که یک فرد هم‌زمان قدرت تعریف نیاز، ارزیابی پیشنهاد و تأیید پرداخت را در اختیار داشته باشد. تفکیک وظایف احتمال سوءاستفاده فردی را کاهش می‌دهد و برای اقدامات غیرقانونی نیاز به تبانی میان افراد بیشتری ایجاد می‌کند.

ثبت و نگهداری اسناد یکی دیگر از الزامات حقوقی با کارکرد ضدفساد است. بدون ردپای مستند، حتی بهترین قواعد رقابتی نیز قابل نظارت نیستند. پرونده تدارکات باید بتواند نشان دهد چرا یک روش خرید انتخاب شده، چگونه مشخصات تعیین شده، چه شرکت‌هایی پیشنهاد داده‌اند، امتیازها چگونه محاسبه شده‌اند، چرا برنده انتخاب شده و چه تغییراتی پس از انعقاد قرارداد صورت گرفته است. اصول یکپارچگی در خرید عمومی بر قابلیت بازسازی فرایند تصمیم‌گیری تأکید دارند (Oecd, 2007a). ثبت دقیق اطلاعات همچنین امکان استفاده از تحلیل داده برای کشف الگوهای پرخطر را فراهم می‌کند. شاخص‌های کمی فساد تنها زمانی قابل محاسبه‌اند که داده‌های قراردادها به شکل ساختاریافته و قابل مقایسه ثبت شوند (Ferwerda et al., 2016).

دیجیتالی‌شدن تدارکات از همین منظر ارزشمند است. سامانه‌های الکترونیکی می‌توانند فراخوان‌ها، دریافت پیشنهادها، زمان‌بندی، ارتباطات و نتایج را در بستری قابل رهگیری ثبت کنند. این تحول تماس غیررسمی را به‌طور کامل از بین نمی‌برد، اما هزینه پنهان‌کاری را افزایش می‌دهد. تجربه کشورهای مختلف نشان داده است که اصلاح تدارکات الکترونیکی می‌تواند به استانداردسازی، کاهش هزینه تراکنش و افزایش شفافیت کمک کند (Oecd, 2016a). در کانادا نیز حرکت به سوی سامانه‌های الکترونیکی و انتشار عمومی فرصت‌های خرید بخشی از مدرن‌سازی نظام تدارکات بوده است. بااین‌حال، دیجیتالی‌کردن فرایند معادل دیجیتالی‌شدن نظارت نیست. اگر داده‌های موجود فقط برای نمایش آگهی استفاده شوند و برای تحلیل الگوهای قیمت، تکرار برندگان یا اصلاحات قرارداد به کار نروند، بخشی از ظرفیت ضدفسادی سامانه بلااستفاده می‌ماند.

قابلیت اعتراض و بازبینی نیز تضمین حقوقی مهمی است. تأمین‌کننده‌ای که معتقد است قواعد مناقصه رعایت نشده یا ارزیابی تبعیض‌آمیز بوده است باید بتواند موضوع را در مرجع مستقل مطرح کند. وجود نظام حل اختلاف در توافق‌های تجاری داخلی کانادا از نخستین مراحل، به‌عنوان ابزاری برای تضمین رعایت تعهدات مورد توجه قرار گرفت (DiMarzo, 1995). در سطح گسترده‌تر، حقوق اعتراض دو کارکرد دارد: نخست جبران نقض حقوق شرکت‌کننده و دوم افزایش انضباط اداری. مأمور تدارکات وقتی می‌داند تصمیم ممکن است مورد بازبینی قرار گیرد، انگیزه بیشتری برای رعایت معیارهای اعلام‌شده و ثبت دلیل خواهد داشت. بنابراین، نظام اعتراض بخشی از معماری پیشگیرانه فساد است، نه صرفاً سازوکار حل دعوا.

در عین حال، هیچ نظام تدارکاتی نمی‌تواند تمام قراردادها را بدون استثنا از مسیر مناقصه باز انجام دهد. فوریت، امنیت ملی، نبود رقابت واقعی در بازار و برخی نیازهای تخصصی ممکن است توسل به روش‌های محدود را ضروری سازند. مسئله از منظر فساد آن است که استثنا به مسیر عادی تبدیل نشود. تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد روش‌های غیررقابتی در صورت ضعف نظارت، خطر سوءاستفاده بیشتری دارند (Oecd, 2016b). به همین دلیل، تصمیم درباره استفاده از استثنا باید دارای دلیل مکتوب، مقام تأییدکننده مشخص و قابلیت بازبینی باشد. همچنین داده‌های مربوط به فراوانی استفاده از استثناها باید تحلیل شوند، زیرا استفاده مکرر یک سازمان از خرید مستقیم می‌تواند علامت ضعف برنامه‌ریزی یا خطر سوءاستفاده باشد.

قواعد تجارت بین‌الملل نیز استثناهایی مانند امنیت ملی و اهداف عمومی مشروع را به رسمیت می‌شناسند. این انعطاف برای حفظ اختیار ضروری دولت طراحی شده است، اما مرز آن باید شفاف باشد. هر استثنایی که الزامات عادی انتشار یا رقابت را کنار می‌گذارد، سطح نظارت جایگزین را باید افزایش دهد. بنابراین، اصل تناسب اهمیت دارد: کاهش شفافیت بیرونی در خرید حساس ممکن است موجه باشد، اما نباید به حذف ثبت داخلی، حسابرسی و کنترل تعارض منافع منجر شود. در غیر این صورت، محرمانگی مشروع می‌تواند به پوششی برای تصمیم‌های غیرقابل پاسخگویی تبدیل شود.

در مجموع، چارچوب حقوقی کانادا برای کاهش فساد بر یک منطق چندلایه استوار است. شفافیت امکان نظارت را ایجاد می‌کند؛ رقابت فرصت تبانی و ترجیح خودسرانه را کاهش می‌دهد؛ عدم تبعیض دایره شرکت‌کنندگان را گسترش می‌دهد؛ قواعد ارزیابی اعمال اختیار را مقید می‌کنند؛ مدیریت تعارض منافع بی‌طرفی کارکنان را تقویت می‌کند؛ ثبت اسناد امکان حسابرسی را فراهم می‌سازد؛ سامانه‌های دیجیتال ردپای تصمیم‌ها را توسعه می‌دهند؛ و نظام اعتراض تصمیمات را قابل بازبینی می‌کند. ضعف هر یک از این عناصر می‌تواند کارکرد عناصر دیگر را

تضعیف کند. از این رو، پیشگیری مؤثر نه در سخت‌گیری منفرد یک قاعده، بلکه در انسجام زنجیره قواعد از مرحله تعریف نیاز تا پایان اجرای قرارداد نهفته است.

سازوکارهای نهادی مدیریت و کنترل ریسک فساد در چرخه تدارکات عمومی

تحلیل فساد در تدارکات عمومی هنگامی دقیق‌تر می‌شود که به جای تمرکز صرف بر قواعد عمومی، چرخه واقعی قرارداد مورد توجه قرار گیرد. فساد می‌تواند در هر مرحله شکل متفاوتی پیدا کند و به همین دلیل، ابزار کنترل نیز باید متناسب با مرحله باشد. OECD بر رویکرد مبتنی بر ریسک تأکید می‌کند که در آن منابع نظارتی بر نقاطی متمرکز می‌شوند که احتمال یا پیامد فساد بیشتر است (Oecd, 2024). چنین رویکردی برای کانادا اهمیت ویژه دارد، زیرا تنوع دستگاه‌ها، استان‌ها و انواع قراردادها استفاده از نظارت یکسان بر همه خریدها را ناکارآمد می‌سازد. قراردادی کوچک برای کالاهای استاندارد و یک پروژه بزرگ زیرساختی با چندین پیمانکار فرعی از لحاظ خطر فساد یکسان نیستند. ارزیابی ریسک باید عواملی مانند ارزش قرارداد، پیچیدگی فنی، روش خرید، تعداد رقبا، سابقه تأمین‌کننده، سطح اختیار مأموران و میزان تغییرات احتمالی را در نظر گیرد.

مرحله نخست چرخه، شناسایی نیاز است. در نگاه اولیه ممکن است فساد هنوز مطرح نباشد، زیرا مناقصه‌ای آغاز نشده است، اما بسیاری از تصمیم‌های تعیین‌کننده در همین مرحله اتخاذ می‌شوند. مقام عمومی می‌تواند نیاز را بزرگ‌تر از واقع تعریف کند، پروژه‌ای غیرضروری ایجاد کند یا دامنه آن را به شکلی طراحی کند که به بازار محدود و خاصی منتهی شود. در پروژه‌های زیرساختی، ارزش بالا و پیچیدگی فنی امکان ارزیابی مستقل ضرورت و هزینه را دشوارتر می‌کند. مطالعات مربوط به علائم فساد در پروژه‌های عمومی بر اهمیت بررسی تغییرات غیرعادی در دامنه و برآورد هزینه تأکید کرده‌اند (Kenny & Musatova, 2010). بنابراین، کنترل ضدفساد باید پیش از انتشار مناقصه آغاز شود و توجیه نیاز، برآورد قیمت و گزینه‌های جایگزین مورد بررسی قرار گیرد.

مرحله طراحی اسناد و مشخصات، دومین نقطه حساس است. فساد در این مرحله می‌تواند کاملاً قانونی‌نما باشد؛ برای مثال، مشخصاتی تدوین می‌شود که ظاهراً فنی است اما فقط یک شرکت خاص آن را برآورده می‌کند. تشخیص چنین وضعیتی نیازمند تخصص فنی و شناخت بازار است. رقابت محدود همیشه نشانه فساد نیست، اما وقتی مشخصات غیرمعمول با سابقه ارتباط نزدیک میان نهاد عمومی و یک تأمین‌کننده همراه شود، سطح ریسک افزایش می‌یابد. به همین دلیل، کنترل داخلی باید امکان بازبینی مشخصات توسط فرد یا واحدی مستقل از تهیه‌کننده اولیه را فراهم کند. راهنماهای OECD برای چارچوب‌های تدارکاتی نیز بر اهمیت برنامه‌ریزی، تحلیل بازار و طراحی رقابتی تأکید دارند (Oecd, 2017).

پس از انتشار مناقصه، علائم ریسک ماهیت متفاوتی پیدا می‌کنند. مهلت بسیار کوتاه، تغییر مکرر اسناد، تعداد غیرعادی کم پیشنهادها، رد گسترده شرکت‌ها به دلیل ایرادات شکلی و دریافت پیشنهادهایی با الگوهای بسیار مشابه می‌توانند نیازمند بررسی باشند. پژوهش Ferwerda و همکاران نشان می‌دهد داده‌های تدارکاتی را می‌توان برای ساخت شاخص‌های عینی ریسک فساد مورد استفاده قرار داد (Ferwerda et al., 2016). مزیت این رویکرد آن است که نظارت را از اتکا به گزارش فساد یا افشاگری پسینی فراتر می‌برد. اگر سامانه تدارکات بتواند قراردادهای دارای ترکیب غیرمعمول شاخص‌ها را به‌طور خودکار مشخص کند، حسابرسان می‌توانند منابع محدود خود را بر همان پرونده‌ها متمرکز سازند.

تبانی پیشنهاددهندگان نیز در مرحله رقابت اهمیت دارد. در این نوع فساد یا رفتار ضد رقابتی، ممکن است شرکت‌ها از قبل توافق کنند که کدام یک برنده شود و سایرین پیشنهادهای پوششی ارائه دهند. الگوهایی مانند قیمت‌های نزدیک و غیرعادی، چرخش منظم برندگان یا واگذاری بعدی بخشی از قرارداد به رقیب بازنده می‌توانند نشانه تبانی باشند (Lambert-Mogiliansky & Sonin, 2006). اگر مأموران عمومی در این شبکه مشارکت کنند، فساد و تبانی به یکدیگر پیوند می‌خورند. حتی بدون مشارکت مستقیم دولت نیز نهاد تدارکاتی موظف است محیط رقابتی را به گونه‌ای طراحی کند که تبانی دشوارتر شود. گسترش تعداد شرکت‌کنندگان، اجتناب از افشای اطلاعات غیرضروری درباره رقبا و تحلیل داده‌های قیمت می‌تواند به کاهش این خطر کمک کند.

مرحله ارزیابی پیشنهادها شاید آشکارترین نقطه تماس میان اختیار اداری و منفعت خصوصی باشد. ارزیابان می‌توانند از طریق تفسیر متفاوت معیارهای کیفی یا امتیازدهی نامتوازن بر نتیجه اثر بگذارند. وجود کمیته ارزیابی چندنفره، اظهار تعارض منافع، ثبت امتیازهای فردی و دلایل آنها و ممنوعیت ارتباط غیررسمی با پیشنهاددهندگان از ابزارهای مهم کنترل است. چارچوب یکپارچگی OECD تأکید دارد که کنترل فساد باید با طراحی فرایندها همراه باشد و نباید صرفاً به صداقت شخصی کارکنان اتکا کند (Oecd, 2009). حتی کارکنان درستکار نیز در نظامی با قواعد مبهم، مستندسازی ضعیف یا فشار مدیریتی ممکن است در معرض تصمیم‌های مسئله‌دار قرار گیرند. بنابراین، ساختار باید رفتار صحیح را تسهیل و رفتار غیرصحیح را قابل کشف کند.

پس از انتخاب برنده، انتشار نتیجه و ارائه دلیل اهمیت دارد. تصمیمی که فقط نام برنده را اعلام می‌کند ولی درباره معیارها و منطق ارزیابی توضیحی ارائه نمی‌دهد، قابلیت نظارت محدودی دارد. اطلاع‌رسانی مناسب به شرکت‌کنندگان بازنده نیز می‌تواند ایرادات فرایند را آشکار کند. نظام اعتراض زمانی مؤثر است که شرکت‌کننده اطلاعات کافی برای تشخیص احتمال نقض قواعد داشته باشد. سازوکارهای حل اختلاف تدارکاتی در نظام کانادا و توافق‌های تجاری داخلی، پاسخگویی نهادها را تقویت می‌کنند (DiMarzo, 1995). قابلیت اعتراض همچنین به ایجاد رویه و روشن‌شدن تفسیر قواعد کمک می‌کند و از این طریق می‌تواند کیفیت تصمیم‌گیری آینده را ارتقا دهد.

با وجود تمرکز سنتی بر مرحله مناقصه، مرحله اجرای قرارداد از منظر فساد به همان اندازه و گاه بیشتر اهمیت دارد. یک قرارداد ممکن است پس از رقابتی کاملاً سالم اعطا شود، اما از طریق اصلاحات بعدی به معامله‌ای متفاوت تبدیل شود. افزایش قابل‌توجه قیمت، کاهش دامنه تعهدات پیمانکار، تمدیدهای مکرر، جایگزینی مواد یا خدمات با کیفیت پایین‌تر و سفارش کار اضافی بدون رقابت می‌تواند مزایای مرحله مناقصه را از بین ببرد. پژوهش درباره علائم فساد در پروژه‌های زیرساختی، تغییرات بزرگ پس از قرارداد را از مهم‌ترین نشانه‌های نیازمند بررسی می‌داند Ferwerda (Kenny & Musatova, 2010) و همکاران نیز بر اهمیت داده‌های مربوط به اصلاح قرارداد و عملکرد پیمانکار در شاخص‌های ریسک تأکید می‌کنند (Ferwerda et al., 2016). بنابراین، سامانه ضدفساد نباید با اعلام برنده پایان یابد.

نظارت فنی بر اجرا نیز نقطه‌ای حساس است. اگر مأمور ناظر یا مشاور پروژه تحت نفوذ پیمانکار قرار گیرد، می‌تواند کیفیت پایین، تأخیر یا عدم اجرای برخی تعهدات را تأیید کند. در چنین وضعیتی، اسناد ظاهراً کامل خواهند بود اما واقعیت پروژه با آنها تفاوت دارد. تفکیک واحد سفارش‌دهنده، واحد پرداخت و واحد تأیید عملکرد می‌تواند سطح کنترل را افزایش دهد. همچنین، در پروژه‌های بزرگ، استفاده از بررسی‌های مستقل و مقایسه گزارش فنی با داده‌های واقعی پروژه اهمیت دارد. فساد در این مرحله ممکن است از طریق فاکتورهای غیرواقعی یا شرکت‌های پوششی نیز انجام شود. وجود پیمانکاران فرعی متعدد و زنجیره پیچیده پرداخت، شناسایی ذی‌نفع واقعی را دشوار می‌کند. رویکردهای جدید پیشگیری از فساد بر ضرورت بررسی مالکیت، سابقه و ظرفیت واقعی تأمین‌کنندگان تأکید دارند (Oecd, 2024).

تجربه کبک اهمیت همین ضعف‌های مرحله اجرا و نظارت محلی را نشان می‌دهد. بررسی OECD پس از اصلاحات مرتبط با کمیسیون شاربونو نشان داد که دولت کبک اقدامات مهمی برای تقویت صداقت در تدارکات انجام داده است، اما یکپارچگی باید به شکلی راهبردی در کل چرخه قرارداد گنجانده شود (Oecd, 2020). ایجاد نهادهای تخصصی نظارت بر قراردادهای عمومی و حمایت از شهرداری‌ها در مدیریت قرارداد از جمله پاسخ‌هایی بود که به این نیاز مرتبط می‌شد. اهمیت این تجربه در آن است که فساد گسترده معمولاً محصول فقدان کامل قانون نیست؛ بسیاری از رفتارهای مسئله‌دار در محیطی رخ می‌دهند که قوانین رقابتی وجود دارد اما کنترل اجرا، جریان اطلاعات و شبکه روابط اقتصادی کافی نیست. بنابراین، اصلاحات مؤثر باید از تغییر متن قواعد فراتر رود.

آموزش کارکنان تدارکات یکی از ابزارهای اساسی مدیریت ریسک است. آموزش نباید فقط شامل آشنایی با مقررات باشد؛ کارکنان باید قادر باشند نشانه‌های تبانی، تعارض منافع، قیمت‌گذاری غیرعادی و الگوهای خطر در اجرای قرارداد را تشخیص دهند. رویکرد OECD در اصلاح نظام‌های تدارکاتی بر حرفه‌ای‌سازی و توسعه ظرفیت نیروی انسانی تأکید دارد (Oecd, 2016b). پیچیده‌شدن مأموریت تدارکات و استفاده از آن برای اهداف نوآوری نیز نیاز به تخصص بالاتر را تشدید کرده است (Demircioglu & Vivona, 2021). مأمور تدارکاتی که تنها با قواعد شکلی آشنا باشد ممکن است مناقصه‌ای از نظر اداری صحیح برگزار کند اما نتواند بازار را تحلیل یا علائم تبانی را تشخیص دهد. از این رو، آموزش ضدفساد باید با مهارت‌های اقتصادی، داده‌ای و مدیریت قرارداد پیوند بخورد.

فناوری و تحلیل داده امکان مهمی برای نظام کانادا فراهم می‌کند. افزایش حجم داده‌های الکترونیکی به دولت اجازه می‌دهد قراردادها را نه فقط به‌صورت پرونده‌های منفرد، بلکه به‌عنوان مجموعه‌ای از الگوهای رفتاری تحلیل کند. پژوهش درباره اندازه تدارکات عمومی نشان داده است که فقدان داده کامل یکی از مشکلات اصلی مطالعه و سنجش این حوزه است (Cernat & Kutlina-Dimitrova, 2015). مشکلات اندازه‌گیری نیز از تفاوت میان داده‌های خرد قراردادها و شاخص‌های کلان هزینه عمومی ناشی می‌شود (McCulla et al., 2015). از منظر ضدفساد، این موضوع نشان می‌دهد کیفیت و استانداردسازی داده اهمیت اساسی دارد. اگر استان‌ها و سازمان‌ها اطلاعات را با قالب‌های متفاوت ثبت کنند، ایجاد سامانه ملی ریسک دشوار خواهد شد. هماهنگی داده‌ای بنابراین می‌تواند بدون یکسان‌سازی کامل حقوقی، سطح نظارت ملی را افزایش دهد.

ریسک فساد همچنین باید بر اساس نوع روش تدارکات طبقه‌بندی شود. مناقصه باز به طور معمول شفافیت بیشتری دارد، اما از تبانی مصون نیست. مناقصه محدود خطر ترجیح تأمین‌کنندگان خاص را افزایش می‌دهد و خرید مستقیم بیشترین نیاز را به مستندسازی دلیل دارد. قراردادهای پیچیده و بلندمدت نیز به دلیل تعدد اصلاحات و دشواری ارزیابی عملکرد، نیازمند کنترل شدیدتر پس از اعطا هستند. چارچوب‌های OECD برای بهبود تدارکات عمومی نشان می‌دهند که نظام مؤثر باید از روش «یک اندازه برای همه» فاصله بگیرد و ابزار نظارتی را با ویژگی قرارداد تطبیق دهد (Oecd, 2018). در نتیجه، تخصیص منابع حسابرسی نیز باید ریسک‌محور باشد و قراردادهای کم‌خطر نباید همان میزان نظارت پرونده‌های بزرگ و غیررقابتی را مصرف کنند.

تعامل دولت با بازار خصوصی یکی دیگر از ابعاد مدیریت ریسک است. دولت برای شناخت فناوری، ظرفیت بازار و طراحی خرید به ارتباط با شرکت‌ها نیاز دارد و حذف کامل ارتباط عملاً امکان‌پذیر نیست. نقش بخش خصوصی در نوآوری عمومی نیز این تعامل را ضروری‌تر کرده است (Petersen et al., 2016). مسئله آن است که این ارتباط باید ساختاریافته، قابل ثبت و برای رقبا منصفانه باشد. اگر یک شرکت در مرحله مشاوره اطلاعات بیشتری از برنامه آینده دولت کسب کند، ممکن است در مناقصه بعدی مزیت ناموجه داشته باشد. بنابراین، قواعد

تعامل بازار باید مشخص کند چه اطلاعاتی قابل تبادل است، چگونه نتایج مشورت عمومی می‌شود و در چه مواردی شرکت مشاور باید از رقابت بعدی کنار گذاشته شود.

از سوی دیگر، استفاده از تدارکات برای اهداف اجتماعی، زیست‌محیطی و اقتصادی می‌تواند معیارهای تصمیم را پیچیده‌تر کند. دولت ممکن است در کنار قیمت، معیارهایی مانند پایداری، حمایت از گروه‌های خاص، دسترسی یا نوآوری را در نظر گیرد. این ظرفیت سیاستی در ادبیات تدارکات عمومی به رسمیت شناخته شده است (Bolton, 2006). همچنین، سهم بالای تدارکات در اقتصاد نشان می‌دهد قدرت خرید دولت می‌تواند اثر گسترده‌ای بر اهداف پایداری داشته باشد (Hafsa et al., 2021). بااین‌حال، معیارهای چندگانه اگر مبهم طراحی شوند می‌توانند اختیار ارزیاب را افزایش دهند. راه‌حل حذف اهداف اجتماعی نیست؛ بلکه تبدیل آنها به معیارهای شفاف، قابل سنجش و قابل حسابرسی است. سلامت تدارکات زمانی حفظ می‌شود که هر هدف سیاستی به روش روشن وارد اسناد مناقصه شود و پس از انتخاب نیز تحقق آن قابل اندازه‌گیری باشد.

در نهایت، مدیریت ریسک فساد در ساختار فدرال کانادا نیازمند هماهنگی عمودی و افقی است. هماهنگی عمودی میان دولت فدرال و استان‌ها برای تعیین اصول مشترک، تبادل داده و توسعه استانداردهای پایه ضروری است؛ هماهنگی افقی نیز میان نهادهای تدارکات، حسابرسی، رقابت، اخلاق اداری و مراجع رسیدگی به شکایت اهمیت دارد. تجربه کبک نشان می‌دهد که رویکرد جزیره‌ای نمی‌تواند شبکه‌های فساد را به‌طور مؤثر مهار کند (Oecd, 2020). رویکرد مبتنی بر ریسک باید اطلاعات حاصل از شکایات، حسابرسی، داده قراردادها و ارزیابی عملکرد تأمین‌کنندگان را به هم متصل کند. در چنین نظامی، هدف صرفاً کشف فساد اثبات‌شده نیست، بلکه شناسایی زودهنگام شرایطی است که احتمال فساد را افزایش می‌دهد و مداخله پیشگیرانه پیش از ایجاد خسارت گسترده صورت می‌گیرد.

ارزیابی چارچوب ضدفساد کانادا و الزامات تقویت هماهنگی فدرال ـ استانی

ارزیابی چارچوب کانادا نشان می‌دهد که نقطه قوت اصلی آن در تعدد و تنوع ابزارهای کنترل نهفته است. نظام کانادایی شفافیت را از طریق انتشار فرصت‌های خرید و توسعه سامانه‌های الکترونیکی تقویت کرده، رقابت را از طریق قواعد داخلی و تعهدات تجاری گسترش داده، امکان اعتراض را برای تأمین‌کنندگان فراهم ساخته و در برخی حوزه‌ها نهادهای تخصصی برای نظارت بر قرارداد ایجاد کرده است. این مجموعه با توصیه‌های بین‌المللی درباره یکپارچگی تدارکات سازگاری قابل‌توجهی دارد؛ زیرا رویکرد OECD نیز پیشگیری از فساد را وابسته به ترکیب شفافیت، پاسخگویی، کنترل، مدیریت تعارض منافع و حرفه‌ای‌سازی می‌داند (Oecd, 2024). تجربه اصلاحات کبک نیز نشان می‌دهد نظام کانادا قابلیت یادگیری نهادی دارد و افشای ضعف‌ها می‌تواند به تغییر ساختارهای نظارتی و تقویت مدیریت قرارداد منجر شود (Oecd, 2020). بااین‌حال، وجود ابزارهای متعدد نباید با انسجام کامل نظام یکی دانسته شود.

نخستین چالش اساسی، ناهمگونی فدرال ـ استانی است. ماهیت فدرال کانادا به استان‌ها اختیار قابل‌توجهی در اداره خریدهای عمومی می‌دهد و همین امر قواعد، ظرفیت‌ها و رویه‌های متفاوتی ایجاد می‌کند. پوشش زیرمرکزی GPA بخشی از این تفاوت را از طریق استانداردهای مشترک محدود کرده است (Collins, 2010a)، اما تعهدات بین‌المللی فقط قراردادهای مشمول و موضوعات مشخص را دربر می‌گیرند و جایگزین چارچوب داخلی یکپارچگی نمی‌شوند. وجود معافیت‌ها، آستانه‌های مالی و ترتیبات خاص استانی به این معنا است که سطح رقابت و شفافیت در همه قراردادها یکسان نیست. در نتیجه، هماهنگی ضدفساد باید فراتر از حداقل تعهدات تجاری باشد و بر استانداردهای مشترک درباره مدیریت تعارض منافع، ثبت داده، اصلاح قرارداد و ارزیابی عملکرد تأمین‌کننده تمرکز کند.

دومین چالش، تفاوت ظرفیت سازمانی است. دولت‌های بزرگ استانی و دستگاه‌های فدرال معمولاً منابع بیشتری برای واحدهای حقوقی، کارشناسان تدارکات و فناوری داده در اختیار دارند، درحالی‌که نهادهای کوچک‌تر و شهرداری‌ها ممکن است چنین ظرفیت‌هایی نداشته باشند. تجربه کبک اهمیت این مسئله را نشان داد و تقویت مراکز تخصصی برای پشتیبانی از مدیریت قراردادهای شهرداری یکی از پاسخ‌های مهم بود (Oecd, 2020). از منظر ضدفساد، قاعده واحد بدون ظرفیت اجرای واحد می‌تواند نتایج متفاوت ایجاد کند. بنابراین، سیاست ملی باید به جای تحمیل صرف الزامات بیشتر، ابزارهای اجرایی مشترک، آموزش، الگوهای استاندارد اسناد و دسترسی به تخصص حرفه‌ای را نیز گسترش دهد.

سومین چالش به تعارض میان انعطاف و کنترل مربوط است. تدارکات مدرن نیازمند انعطاف است؛ دولت در شرایط اضطراری، بازار انحصاری، پروژه نوآورانه یا خرید امنیتی نمی‌تواند همواره از فرایند استاندارد استفاده کند. همچنین، استفاده راهبردی از تدارکات برای نوآوری مستلزم اختیار بیشتر در تعریف معیارهای کیفی است (Demircioglu & Vivona, 2021). بااین‌حال، همین انعطاف ممکن است فرصت مداخله شخصی را افزایش دهد. پاسخ مناسب نه حذف استثناها، بلکه طراحی «کنترل متناسب با استثنا» است. هرچه یک روش کمتر رقابتی یا محرمانه‌تر باشد، باید ثبت دلیل، تأیید سطح بالاتر، حسابرسی پسینی و بررسی تعارض منافع قوی‌تر شود. این منطق با رویکرد مبتنی بر ریسک OECD سازگار است (Oecd, 2016b).

چهارمین چالش، تمرکز نامتوازن بر مرحله اعطای قرارداد است. نظام‌های حقوقی معمولاً بیشترین قواعد را درباره آگهی، پیشنهاد و ارزیابی دارند، درحالی‌که فساد می‌تواند پس از انعقاد قرارداد منتقل شود. تغییر دامنه، تمدیدهای متعدد و افزایش قیمت می‌توانند نتیجه یک مناقصه رقابتی را خنثی کنند. پژوهش‌های تجربی درباره شاخص‌های فساد نشان می‌دهند داده‌های مرحله اجرا برای شناسایی ریسک اهمیت زیادی دارند (Ferwerda et al., 2016). علائم خطر در پروژه‌های زیرساختی نیز شامل تفاوت بزرگ میان هزینه اولیه و نهایی، اصلاحات غیرعادی و عملکرد ضعیفی است که بدون پیامد قراردادی باقی می‌ماند (Kenny & Musatova, 2010). بنابراین، چارچوب کانادا باید شفافیت پس از اعطا را هم‌سطح شفافیت پیش از اعطا تقویت کند.

پنجمین چالش، پراکندگی داده‌ها است. تدارکات عمومی از نظر اقتصادی بسیار گسترده است و حتی برآورد اندازه واقعی آن با دشواری‌های روش‌شناختی مواجه بوده است (Hafsa et al., 2021). مطالعات مربوط به داده‌های تدارکاتی بین‌المللی نیز کمبود اطلاعات هماهنگ را مانع مهم تحلیل معرفی کرده‌اند (Cernat & Kutlina-Dimitrova, 2015). برای سیاست ضدفساد، مسئله صرفاً دانستن میزان کل هزینه نیست، بلکه توانایی پیوند دادن داده قرارداد، تأمین‌کننده، تغییرات، پرداخت‌ها، شکایات و نتایج حسابرسی است. بدون استاندارد داده مشترک، تحلیل ملی الگوهای فساد در ساختار فدرال دشوار می‌شود. کانادا می‌تواند بدون حذف استقلال سامانه‌های استانی، حداقل استاندارد داده‌ای مشترکی برای قراردادهای عمومی تعریف کند تا مقایسه و شناسایی الگوهای پرریسک ممکن شود.

تحلیل داده باید به بخشی از ساختار تصمیم‌گیری تبدیل شود، نه پروژه‌ای پژوهشی در حاشیه نظام. شاخص عینی ریسک فساد می‌تواند قراردادهایی را که ترکیبی از نشانه‌های هشدار دارند شناسایی کند (Ferwerda et al., 2016). برای مثال، خرید مستقیم با ارزش بالا از شرکتی جدید، همراه با افزایش سریع مبلغ قرارداد و ضعف رقابت، می‌تواند امتیاز ریسک بالاتری نسبت به خرید تکراری کالای استاندارد از طریق مناقصه باز داشته باشد. این رتبه‌بندی به معنای اثبات فساد نیست؛ بلکه ابزاری برای تخصیص هوشمندانه منابع حسابرسی است. تمایز میان «علامت خطر» و «مدرک فساد» نیز باید حفظ شود تا استفاده از تحلیل داده به اتهام‌زنی خودکار علیه شرکت‌ها منجر نشود.

ششمین چالش به مدیریت تأمین‌کننده مربوط است. ارزیابی صلاحیت نباید فقط در لحظه مناقصه انجام شود، بلکه عملکرد گذشته، نقض قرارداد، کیفیت اجرا و رفتار اخلاقی نیز باید در تصمیم‌های آتی قابل استفاده باشد. البته حذف تأمین‌کننده باید تابع معیارهای حقوقی روشن و امکان دفاع باشد تا از تبعیض جلوگیری شود. همین موضوع نشان می‌دهد سیاست ضدفساد باید میان حفاظت از منابع عمومی و حقوق رویه‌ای شرکت‌ها تعادل ایجاد کند. بهترین رویه‌های تدارکاتی OECD نیز بر مدیریت عملکرد تأمین‌کننده و استفاده از اطلاعات گذشته در چارچوب قواعد شفاف تأکید دارند (Oecd, 2018). در صورت وجود داده منسجم، الگوی شکست مکرر یک پیمانکار یا افزایش غیرعادی هزینه در پروژه‌های مختلف می‌تواند برای ارزیابی ریسک آینده استفاده شود.

هفتمین چالش، تعارض منافع ناشی از گردش کارکنان میان دولت و بخش خصوصی است. بازار تدارکات به تخصص حرفه‌ای نیاز دارد و طبیعی است که افراد در طول فعالیت خود میان شرکت‌های مشاور، پیمانکاران و دستگاه‌های عمومی جابه‌جا شوند. این جابه‌جایی می‌تواند دانش و مهارت را افزایش دهد، اما در عین حال خطر استفاده از روابط گذشته یا اطلاعات محرمانه را ایجاد می‌کند. چارچوب یکپارچگی باید دوره‌های محدودیت مناسب، الزامات افشا و مدیریت پرونده‌هایی را که فرد با کارفرمای پیشین ارتباط دارد در نظر گیرد. OECD در چارچوب‌های سلامت عمومی، مدیریت تعارض منافع را جزء اصلی پیشگیری می‌داند (Oecd, 2009). کنترل مؤثر در این حوزه باید واقع‌بینانه باشد و به جای ممنوعیت‌های گسترده غیرقابل اجرا، بر تعارض‌های مشخص و قابل شناسایی تمرکز کند.

هشتمین چالش به تبانی بخش خصوصی مربوط است. چارچوب ضدفساد اگر فقط رفتار مأمور دولت را کنترل کند، بخشی از مسئله را نادیده می‌گیرد. شرکت‌ها ممکن است بدون دخالت مستقیم مقام عمومی رقابت را تقسیم کنند، قیمت‌ها را هماهنگ سازند یا با پیشنهادهای پوششی نتیجه از پیش تعیین‌شده ایجاد کنند (Lambert-Mogiliansky & Sonin, 2006). در این شرایط، همکاری میان نهاد تدارکات و مقامات رقابت اهمیت دارد. داده‌های مناقصه می‌توانند برای شناسایی چرخش برندگان، الگوهای قیمت و روابط غیرعادی میان شرکت‌ها استفاده شوند. همچنین طراحی مناقصه باید از ارائه اطلاعاتی که هماهنگی آینده میان رقبا را آسان می‌کند اجتناب کند. بدین‌ترتیب، سیاست ضدفساد و سیاست رقابت باید به‌صورت مکمل عمل کنند.

نهمین مسئله، اهمیت حرفه‌ای‌سازی است. قواعد پیچیده بدون کارکنان توانمند ممکن است به فرمالیسم اداری منتهی شوند؛ یعنی مأموران فرم‌ها را کامل کنند اما خطر واقعی را تشخیص ندهند. OECD در اصلاح نظام‌های خرید کشورهای مختلف بر توسعه مهارت‌های تخصصی و حرفه‌ای‌شدن نیروی انسانی تأکید کرده است (Oecd, 2016a). این نیاز در کانادا به دلیل تنوع قراردادها و اهداف سیاستی تدارکات بیشتر است. آموزش باید علاوه بر مقررات، تحلیل بازار، مذاکره، مدیریت قرارداد، تعارض منافع، تشخیص تبانی و استفاده از داده را شامل شود. نظام گواهی حرفه‌ای نیز می‌تواند استاندارد مشترکی برای مهارت کارکنان در سطوح فدرال و استانی ایجاد کند.

دهمین حوزه اصلاح، تقویت یادگیری نهادی است. شکایت، حسابرسی و تحقیقات فساد نباید فقط به پرونده همان قرارداد محدود شوند. هر پرونده می‌تواند اطلاعاتی درباره ضعف طراحی فرایند ارائه کند. اگر تخلف به دلیل مبهم‌بودن معیار ارزیابی رخ داده است، راه‌حل باید اصلاح الگوی اسناد باشد؛ اگر تبانی به دلیل بازار بسیار محدود تکرار شده است، طراحی بسته‌های خرید باید بازنگری شود؛ و اگر افزایش هزینه ناشی از برنامه‌ریزی ضعیف است، کنترل پیش از مناقصه باید تقویت شود. رویکرد OECD به یکپارچگی نیز بر چرخه‌ای از ارزیابی، اصلاح و یادگیری تأکید دارد (Oecd, 2020). تجربه کمیسیون شاربونو از این منظر اهمیت دارد، زیرا افشای فساد به مجموعه‌ای از اصلاحات نهادی تبدیل شد و مسئله از مسئولیت اشخاص به ضعف‌های ساختاری نیز گسترش یافت.

نظام اعتراض تأمین‌کنندگان نیز باید به‌عنوان منبع داده سیاستی در نظر گرفته شود. تکرار نوع خاصی از شکایت در یک دستگاه ممکن است نشانه ابهام قواعد یا رفتار سازمانی مسئله‌دار باشد. سازوکارهای حل اختلاف در تجارت داخلی کانادا از ابتدا برای تضمین اجرای قواعد بازار ملی اهمیت داشتند (DiMarzo, 1995). امروزه داده‌های شکایت می‌توانند با داده مناقصه و حسابرسی تلفیق شوند. همچنین، انتشار تصمیم‌های مراجع رسیدگی می‌تواند به افزایش پیش‌بینی‌پذیری کمک کند و کارکنان و تأمین‌کنندگان را با حدود قانونی آشنا سازد.

در نهایت، تقویت هماهنگی فدرال ـ استانی نباید به معنای تمرکز کامل باشد. ساختار کانادا بر تقسیم صلاحیت‌ها استوار است و استان‌ها نیازهای اقتصادی و اداری متفاوتی دارند. هدف مناسب‌تر، ایجاد «هسته مشترک یکپارچگی» است: استانداردهای حداقلی درباره انتشار داده، تعارض منافع، ثبت دلیل خرید غیررقابتی، شفافیت اصلاح قرارداد، دسترسی به سازوکار شکایت، صلاحیت حرفه‌ای کارکنان و شاخص‌های مشترک ریسک. در اطراف این هسته، استان‌ها می‌توانند قواعد ویژه خود را حفظ کنند. چنین مدلی با منطق پوشش زیرمرکزی توافق‌های تجاری نیز سازگار است؛ زیرا تجربه GPA نشان داده است که می‌توان در عین حفظ ساختار فدرال، مجموعه‌ای از تعهدات مشترک را در سطوح مختلف اعمال کرد (Collins, 2010b). مزیت این رویکرد آن است که به جای ایجاد مقررات بیشتر، بر انسجام، قابلیت مقایسه و کیفیت اجرای قواعد موجود تمرکز می‌کند.

نتیجه‌گیری

تحلیل چارچوب نهادی و حقوقی کانادا نشان می‌دهد که کاهش فساد در تدارکات دولتی نتیجه عملکرد یک قانون، یک نهاد یا یک ابزار نظارتی منفرد نیست. ساختار ضدفساد این کشور بر تعامل مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها استوار است که شامل قواعد رقابتی، شفافیت فرایندهای خرید، مدیریت تعارض منافع، حسابرسی، حرفه‌ای‌سازی کارکنان، سازوکارهای رسیدگی به اعتراض، تدارکات الکترونیکی، نظارت بر اجرای قرارداد و تعهدات ناشی از توافق‌نامه‌های داخلی و بین‌المللی می‌شود. اهمیت تجربه کانادا در آن است که این عناصر در بستر یک نظام فدرال عمل می‌کنند که در آن قدرت تنظیم و اجرای تدارکات میان دولت فدرال، استان‌ها، قلمروها، شهرداری‌ها و سایر نهادهای عمومی توزیع شده است. بنابراین، مسئله یکپارچگی تدارکات در کانادا هم‌زمان مسئله‌ای حقوقی، سازمانی و بین‌حکومتی است.

ساختار فدرال از یک سو مزایایی برای نظام تدارکات ایجاد کرده است. استان‌ها و قلمروها می‌توانند قواعد و روش‌های خود را متناسب با شرایط اقتصادی، جغرافیایی و اداری محلی طراحی کنند و تجربه‌های متفاوتی در تنظیم قراردادهای عمومی شکل گیرد. این انعطاف می‌تواند موجب نوآوری در مدیریت خرید و انطباق بهتر مقررات با نیازهای واقعی دستگاه‌های عمومی شود. از سوی دیگر، همین استقلال نهادی باعث ناهمگونی در قواعد، سطح تخصص، ظرفیت نظارتی و دسترسی به داده شده است. در نتیجه، احتمال دارد یک اصل مشترک مانند شفافیت یا مدیریت تعارض منافع در مناطق مختلف از طریق سازوکارهای متفاوت و با درجات متفاوتی از اثربخشی اجرا شود. این وضعیت نشان می‌دهد مسئله اصلی نظام کانادا فقدان مطلق قاعده ضدفساد نیست، بلکه تضمین اجرای منسجم اصول بنیادین یکپارچگی در محیطی غیرمتمرکز است.

یکی از مهم‌ترین یافته‌های این تحلیل آن است که توافق‌نامه‌های تجاری در کانادا کارکردی فراتر از آزادسازی بازار تدارکات پیدا کرده‌اند. الزام به عدم تبعیض، انتشار عمومی فرصت‌های خرید، استفاده از معیارهای اعلام‌شده و امکان اعتراض، فضای تصمیم‌گیری غیرشفاف را محدود می‌کند. ورود استان‌ها به دامنه گسترده‌تری از تعهدات مشترک نشان داده است که ساختار فدرال لزوماً مانع هماهنگی استانداردها نیست. در عین حال، تعهدات تجاری نمی‌توانند جایگزین نظام جامع سلامت اداری شوند. کنترل تعارض منافع، محدودکردن مداخله ناروا، حسابرسی،

بررسی تغییرات قرارداد و مسئولیت کارکنان همچنان نیازمند قواعد و ساختارهای داخلی هستند. از این رو، بهترین کارکرد توافق‌نامه‌های تجاری زمانی حاصل می‌شود که الزامات رقابتی آنها با سازوکارهای داخلی پیشگیری از فساد پیوند بخورد.

یافته دیگر آن است که تمرکز سنتی بر مرحله برگزاری مناقصه برای کنترل فساد کافی نیست. قواعد مربوط به آگهی، شرایط شرکت و ارزیابی پیشنهادها اهمیت زیادی دارند، اما فساد می‌تواند پیش از مناقصه و در مرحله تعریف نیاز آغاز شود یا پس از اعطای قرارداد به مرحله اجرا منتقل گردد. طراحی مشخصات محدودکننده، برآورد غیرواقعی هزینه، اصلاح گسترده قرارداد، افزایش قیمت، کاهش کیفیت، تأیید عملکرد ناقص و استفاده از پیمانکاران فرعی صوری نمونه‌هایی از ریسک‌هایی هستند که خارج از لحظه انتخاب برنده قرار دارند. بنابراین، واحد تحلیل در سیاست ضدفساد باید «چرخه کامل تدارکات» باشد و نظارت از مرحله برنامه‌ریزی تا خاتمه قرارداد ادامه یابد.

در این چارچوب، مدیریت مبتنی بر ریسک می‌تواند جهت اصلی اصلاحات آینده باشد. نظارت یکسان بر همه قراردادها نه از نظر مالی امکان‌پذیر است و نه ضرورت دارد. قراردادها از لحاظ ارزش، پیچیدگی، روش خرید، تعداد تأمین‌کنندگان، امکان اصلاح پس از انعقاد و حساسیت سیاسی تفاوت دارند. نظام کارآمد باید بتواند این عوامل را به شاخص‌های قابل سنجش تبدیل کند و قراردادهای پرریسک را برای بررسی بیشتر انتخاب نماید. چنین رویکردی موجب می‌شود حسابرسی و نظارت از حالت عمدتاً واکنشی خارج شود و احتمال مداخله پیشگیرانه پیش از بروز خسارت افزایش یابد. تحلیل ریسک همچنین می‌تواند تصمیم درباره سطح تأیید، نوع حسابرسی و شدت کنترل قرارداد را متناسب‌تر سازد.

داده‌های تدارکاتی در تحقق این هدف نقشی اساسی دارند. دیجیتالی‌شدن مناقصات تنها زمانی بیشترین ارزش ضدفسادی خود را آشکار می‌کند که اطلاعات تولیدشده برای تحلیل الگوهای رفتاری استفاده شود. تعداد پیشنهادها، مدت فراخوان، نوع روش خرید، ارزش اولیه و نهایی قرارداد، تعداد اصلاحات، سابقه برنده، میزان تمرکز قراردادها و نتایج شکایات همگی می‌توانند در ارزیابی ریسک مورد استفاده قرار گیرند. چالش فدرال در این زمینه، تفاوت سامانه‌ها و قالب‌های داده‌ای است. ایجاد حداقل استاندارد مشترک برای ثبت و تبادل اطلاعات می‌تواند امکان تحلیل ملی را فراهم سازد بدون آنکه لازم باشد همه استان‌ها از یک سامانه واحد استفاده کنند.

تجربه کبک نیز نشان می‌دهد مقابله با فساد صرفاً از طریق افزودن مقررات جدید محقق نمی‌شود. وجود شبکه‌های فساد و تبانی در محیطی که قواعد رسمی نیز وجود داشته‌اند نشان می‌دهد اجرای واقعی، نظارت مستقل و ظرفیت حرفه‌ای تعیین‌کننده‌اند. اصلاح پس از بحران زمانی پایدار می‌شود که یافته‌های پرونده‌های فساد به تغییر سازمانی تبدیل شوند، نه اینکه فقط افراد متخلف مجازات شوند. ایجاد نهادهای تخصصی، تقویت نظارت بر قراردادهای شهرداری، آموزش کارکنان و بهبود مدیریت قرارداد نمونه‌هایی از مداخلات ساختاری هستند که می‌توانند احتمال تکرار الگوهای گذشته را کاهش دهند.

عامل انسانی همچنان در مرکز نظام قرار دارد. حتی پیشرفته‌ترین سامانه الکترونیکی نمی‌تواند به‌طور کامل جایگزین قضاوت حرفه‌ای شود، زیرا بسیاری از قراردادهای عمومی نیازمند تصمیم درباره کیفیت، قابلیت فنی و ارزش بلندمدت هستند. در نتیجه، هدف اصلاحات نباید حذف اختیار کارکنان باشد، بلکه باید اختیار حرفه‌ای را با شفافیت و پاسخگویی همراه سازد. آموزش مستمر، تفکیک وظایف، اظهار تعارض منافع، ثبت دلایل تصمیم، ارزیابی عملکرد و حمایت از کارکنانی که در برابر فشارهای غیرقانونی مقاومت می‌کنند، عناصر ضروری چنین ساختاری هستند. نظامی که تنها بر ممنوعیت و مجازات تکیه کند ممکن است کارکنان را به تصمیم‌گیری بسیار محافظه‌کارانه سوق دهد و کارایی تدارکات را کاهش دهد؛ در مقابل، نظام مبتنی بر حرفه‌ای‌گری و پاسخگویی امکان تصمیم‌گیری مؤثر و سالم را هم‌زمان فراهم می‌سازد.

تقویت سازوکارهای اعتراض و نظارت مستقل نیز برای حفظ اعتماد بازار ضروری است. تأمین‌کنندگان باید اطمینان داشته باشند که تصمیم‌های دولت قابل بررسی است و طرح اعتراض مشروع موجب محرومیت غیررسمی آنان از قراردادهای آینده نخواهد شد. اعتراض‌ها همچنین می‌توانند برای دولت منبع اطلاعات باشند، زیرا تکرار ایرادات مشابه می‌تواند ضعف ساختاری در طراحی مناقصه یا رفتار یک سازمان را نشان دهد. در کنار آن، نتایج حسابرسی، عملکرد تأمین‌کنندگان و داده‌های قرارداد باید در یک چرخه یادگیری سازمانی به اصلاح دستورالعمل‌ها و آموزش کارکنان تبدیل شوند.

بر اساس مجموع این یافته‌ها، جهت مطلوب برای کانادا ایجاد یک نظام کاملاً متمرکز نیست، بلکه تقویت یک «هسته مشترک یکپارچگی» در سراسر ساختار فدرال است. این هسته باید اصولی مانند شفافیت حداقلی اطلاعات، رقابت منصفانه، اعلام و مدیریت تعارض منافع، توجیه خریدهای غیررقابتی، ثبت تغییرات قرارداد، قابلیت اعتراض، استانداردهای حرفه‌ای کارکنان و حداقل داده‌های لازم برای ارزیابی ریسک را شامل شود. استان‌ها می‌توانند در کنار این الزامات مشترک، مقررات و اولویت‌های خاص خود را حفظ کنند. چنین الگویی امکان جمع میان استقلال استانی و نیاز به حفاظت یکنواخت از منابع عمومی را فراهم می‌کند.

در نهایت، تجربه کانادا نشان می‌دهد که مبارزه مؤثر با فساد در تدارکات دولتی بیش از آنکه به افزایش تعداد مقررات وابسته باشد، به کیفیت اتصال میان قواعد، نهادها، داده‌ها و مسئولیت‌ها بستگی دارد. نظامی که در آن فرصت خرید شفاف است اما اجرای قرارداد پنهان می‌ماند، یا قواعد تعارض منافع وجود دارد اما سازوکار افشا و نظارت ضعیف است، نمی‌تواند یکپارچگی پایدار ایجاد کند. چارچوب مطلوب باید از تعریف نیاز تا پایان قرارداد، زنجیره‌ای مستمر از شفافیت، ثبت تصمیم، کنترل، بازبینی و یادگیری برقرار سازد. کانادا در بسیاری از این حوزه‌ها زیرساخت‌های قابل‌توجهی در اختیار دارد، اما ظرفیت کامل آنها زمانی محقق خواهد شد که هماهنگی فدرال ـ استانی تقویت شود، تحلیل ریسک و داده در مرکز نظارت قرار گیرد و کنترل اجرای قرارداد به اندازه مرحله مناقصه مورد توجه باشد. چنین رویکردی می‌تواند ضمن حفظ ویژگی‌های فدرال نظام کانادا، هزینه و فرصت فساد را کاهش دهد و اعتماد تأمین‌کنندگان و شهروندان به مدیریت منابع عمومی را تقویت کند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافعی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

Public procurement constitutes one of the most financially significant and institutionally sensitive areas of modern governance because it connects public expenditure, administrative decision-making, private-sector participation, and the delivery of public goods and services. Given the substantial share of public expenditure that passes through procurement systems, weaknesses in procurement design can have direct consequences for fiscal efficiency, market competition, institutional legitimacy, and public trust (Arrowsmith, 2003). Public procurement is no longer understood merely as a routine purchasing activity but increasingly as a strategic policy instrument through which governments can pursue economic, social, technological, and sustainability objectives

(Bolton, 2006). This broader policy role has increased the discretion exercised by procurement authorities and has simultaneously intensified concerns regarding integrity, transparency, and accountability. Procurement processes are particularly vulnerable to corruption because public officials frequently interact with private contractors in decisions involving large financial interests, technical complexity, asymmetric information, and considerable administrative discretion (Oecd, 2007b). Corruption may occur through bribery, conflicts of interest, collusive bidding, manipulation of technical specifications, selective disclosure of confidential information, unjustified use of non-competitive procedures, favoritism in bid evaluation, or opportunistic contractual modifications after award (Ferwerda et al., 2016). The contemporary integrity perspective therefore treats procurement corruption not as an isolated criminal event but as a systemic governance risk requiring preventive controls throughout the procurement cycle (Oecd, 2024). Canada provides a particularly important case for examining this issue because its procurement system operates within a decentralized federal structure in which authority is distributed among the federal government, provinces, territories, municipalities, and broader public-sector institutions. This institutional fragmentation creates both flexibility and vulnerability. While sub-central governments can adapt procurement frameworks to local economic and administrative conditions, differences in regulations, institutional capacity, conflict-of-interest controls, and enforcement mechanisms may also create uneven integrity safeguards. The purpose of this study is therefore to analyze the institutional and legal framework used in Canada to reduce corruption in public procurement and to assess how transparency, competition, accountability, international commitments, oversight mechanisms, and corruption-risk management interact within a federal governance structure.

The Canadian procurement system has evolved gradually from a predominantly financial-control model into a complex multi-level governance framework combining administrative policies, public financial rules, contractual principles, trade obligations, professional procurement standards, and provincial regulations. Historically, federal procurement was closely connected to expenditure authorization and financial administration, but the growth of infrastructure, defence contracting, and technically complex public projects increased the need for professionalized procurement institutions and more structured purchasing procedures (Auger, 2020). At the federal level, procurement management became progressively more centralized and professionalized in key areas, while individual departments and agencies continued to retain operational responsibilities under broader government-wide policies. This institutional model reflects a balance between administrative centralization and delegated authority. From an integrity perspective, however, institutional decentralization can become problematic when agencies differ significantly in professional capacity, documentation practices, oversight mechanisms, and internal control systems. International integrity frameworks similarly emphasize that the existence of formal rules is insufficient unless they are supported by clear responsibilities, competent personnel, effective monitoring, and organizational implementation mechanisms (Oecd, 2009). The Canadian federal structure adds another layer of complexity because a substantial share of public procurement is conducted below the federal level (Collins, 2010a). Provinces and territories maintain their own procurement rules, thresholds, exceptions, and institutional arrangements, while municipalities and other public bodies may operate under additional local or sector-specific frameworks. This diversity does not necessarily indicate legal weakness, but it complicates the development of consistent anti-corruption safeguards. Quebec is particularly significant because investigations into corruption and collusion in public construction contracts resulted in major institutional reforms and increased attention to integrity in municipal and provincial procurement (Oecd, 2020). The Quebec experience

demonstrated that corruption can persist even where formal procurement rules exist if enforcement, market oversight, contract management, and institutional accountability remain insufficient. It also illustrated the importance of independent supervision, specialized contract-management expertise, and integrity-oriented institutional learning. Therefore, the Canadian model should be understood not as a unitary legal regime, but as a network of federal, provincial, local, and international rules connected by shared principles of transparency, fair competition, accountability, and value for public money.

A major component of the Canadian legal framework is the integration of procurement obligations derived from international and intergovernmental trade agreements. The WTO Government Procurement Agreement played an especially important role in shaping transparency, non-discrimination, procedural predictability, and supplier access within Canadian procurement markets. International procurement law generally seeks to prevent discriminatory restrictions and to ensure that procurement opportunities are publicly accessible and subject to predictable rules (Arrowsmith, 2003). In the Canadian context, extension of GPA commitments to sub-central entities significantly expanded the reach of international procurement standards beyond the federal government (Collins, 2010b). This development had anti-corruption implications because non-discrimination, prior publication of opportunities, objective eligibility criteria, and review mechanisms reduce the scope for covert favoritism and arbitrary administrative discretion. The implementation of international procurement commitments within Canada is nevertheless shaped by the constitutional division of powers. Federal authority over international negotiations does not automatically eliminate provincial jurisdiction over matters falling within provincial legislative competence, which means that implementation often depends on coordination across levels of government (Steger, 1997). In addition to international trade commitments, domestic intergovernmental arrangements have sought to reduce barriers among provinces and to enhance access to procurement opportunities across Canada. Dispute-resolution mechanisms associated with internal trade arrangements have contributed to the development of more reviewable and predictable procurement decisions (DiMarzo, 1995). These legal mechanisms have an important integrity function because a procurement decision that may be challenged before an independent review body is more likely to be documented, justified, and based on previously announced criteria. However, trade-based rules do not constitute a complete anti-corruption framework. They primarily regulate market access, procedural fairness, and non-discrimination, whereas conflict-of-interest management, employee ethics, internal control, audit, and contract-execution monitoring remain primarily matters of domestic public administration. Consequently, effective anti-corruption policy in Canada depends on the interaction between trade-law obligations and internal integrity controls rather than on either framework operating independently.

Transparency and competition form the procedural core of procurement integrity. Transparency requires more than the publication of final contract awards; it includes timely disclosure of procurement opportunities, clear participation requirements, understandable technical specifications, equal access to relevant information, previously defined evaluation criteria, and sufficient documentation to reconstruct the decision-making process. OECD procurement principles consistently identify transparency as a central safeguard against favoritism and corruption (Oecd, 2007a). Competition reinforces this function by reducing the ability of officials to direct contracts toward preferred suppliers without justification. Nevertheless, competitive procedures are effective only when they are genuinely open and when entry conditions, deadlines, technical specifications, and evaluation standards do not covertly favor specific firms. Short bidding periods, unnecessarily

restrictive technical specifications, unjustified single-source procurement, repeated use of limited tendering, or unusually low numbers of bidders may therefore function as corruption-risk indicators (Ferwerda et al., 2016). Technical specifications constitute an especially important area of risk because procurement officials can design apparently neutral requirements that only one favored supplier can meet. International best-practice frameworks accordingly encourage the use of functional or generally recognized standards and discourage unjustified references to proprietary characteristics (Oecd, 2017). Bid evaluation presents another critical vulnerability. Criteria should be specified before bids are opened and should not be materially altered after decision-makers become aware of the competitive field. Objective and documented evaluation does not require exclusive reliance on price; qualitative, innovative, environmental, and technical considerations may legitimately be included, particularly where procurement is used as a strategic policy instrument (Demircioglu & Vivona, 2021). However, broader qualitative discretion increases the need for detailed scoring methodologies and written justification. Public procurement for innovation illustrates this tension particularly well: governments may need greater flexibility to assess novel solutions, but such flexibility must be accompanied by stronger transparency, documentation, and conflict-of-interest safeguards (Rolfstam, 2008; Zabala-Iturriagagoitia et al., 2015). Conflict-of-interest management is therefore a central legal and ethical requirement. Disclosure obligations, recusal procedures, segregation of duties, and restrictions on privileged access to information help prevent personal, professional, or financial relationships from distorting procurement decisions. Electronic procurement systems further strengthen these controls by creating auditable records of publication, bid submission, communication, and award decisions, although digitalization alone cannot prevent corruption if data are not systematically analyzed or if key decisions remain outside the electronic audit trail.

A risk-based perspective is particularly important because procurement corruption can shift across different stages of the contractual cycle. At the planning stage, public authorities may overstate needs, inflate project scope, or structure procurement packages in a manner that reduces competition. During tender preparation, specifications may be tailored to a preferred supplier or market information may be selectively shared. During bidding, unusually short deadlines, repeated participation by the same small group of firms, suspiciously similar offers, or artificial bids may indicate elevated corruption or collusion risks (Ferwerda et al., 2016). Collusive market sharing among private suppliers can undermine procurement even in the absence of direct bribery and may become especially damaging when public officials tolerate or facilitate such arrangements (Lambert-Mogiliansky & Sonin, 2006). Risk management should therefore extend beyond the behavior of public employees and include supplier networks, bidding patterns, subcontracting arrangements, and market concentration. The contract-award stage requires particular attention to the consistency between announced criteria and final scoring, the documentation of reasons for selection, and the availability of review mechanisms. Yet the post-award phase may represent an equally significant vulnerability. A contract awarded through a formally competitive procedure can later be transformed through substantial amendments, price increases, scope reductions, extensions, or acceptance of inferior performance. Red flags associated with infrastructure projects include major deviations between original and final costs, repeated contractual modifications, weak performance enforcement, and suspicious financial claims (Kenny & Musatova, 2010). Effective anti-corruption policy therefore requires monitoring of contract implementation, payment approval, subcontractor legitimacy, and supplier performance, rather than ending oversight once the winning bidder has been selected. The Quebec experience reinforces this conclusion because institutional reform

following corruption scandals increasingly emphasized not only procurement award procedures but also contract governance and oversight (Oecd, 2020). Data analytics offers significant potential in this regard. Standardized procurement data can be used to identify concentration of awards, repeated winners, unusually low competition, frequent amendments, or relationships among bidders. However, the usefulness of such analysis depends on the completeness and comparability of procurement data, an issue that has also complicated broader efforts to measure public procurement expenditure accurately (Cernat & Kutlina-Dimitrova, 2015; Hafsa et al., 2021). For Canada, harmonized minimum data standards across federal and provincial systems could therefore strengthen national corruption-risk monitoring without requiring full legal centralization.

In conclusion, Canada's institutional and legal framework for reducing corruption in public procurement is best understood as a multi-layered integrity system rather than a single body of procurement law. Its principal strengths lie in the combination of competitive procedures, transparency requirements, trade-based non-discrimination rules, audit, complaint mechanisms, professional procurement institutions, electronic systems, and increasingly risk-oriented forms of oversight. At the same time, the federal nature of Canadian governance creates persistent challenges because procurement authority, administrative capacity, data systems, and enforcement practices vary across jurisdictions. The analysis indicates that future improvement should not necessarily depend on further legal centralization, but rather on establishing a stronger common integrity core across federal, provincial, and local procurement systems. Such a core should include minimum standards for conflict-of-interest disclosure, justification of non-competitive procurement, transparency of contract amendments, professional qualification of procurement personnel, supplier-performance monitoring, access to independent review, and interoperable procurement data. Particular attention should also be directed toward the post-award phase, where modifications, payments, performance certification, and subcontracting may create corruption opportunities that are less visible than manipulation during tendering. Risk-based monitoring can help allocate oversight resources more efficiently by focusing on contracts and institutions displaying combinations of objective warning indicators. Ultimately, the Canadian experience demonstrates that corruption prevention depends less on the sheer quantity of procurement regulation than on the coherence of rules, institutions, data, professional capacity, and accountability mechanisms throughout the entire procurement cycle. A coordinated federal–provincial approach that preserves legitimate sub-national autonomy while strengthening common integrity standards can enhance transparency, reduce opportunities for improper intervention, improve the defensibility of procurement decisions, and reinforce public confidence in the management of public resources.

References

Arrowsmith, S. (2003). *Government Procurement in the WTO*. Kluwer International.

Auger, M. (2020). *The Evolution of Defence Procurement in Canada: A Hundred-Year History* [Background paper].

Bloch, C., & Ferguson, B. (2019). Advancing Innovation in the Public Sector: Aligning Innovation Measurement with Policy Goals. *Research Policy*, *48*(3), 789-798.

Bolton, P. (2006). Government Procurement as a Policy Tool in South Africa. *Journal of Public Procurement*, *6*(3), 3.

Cernat, L., & Kutlina-Dimitrova, Z. (2015). *International Public Procurement: From Scant Facts to Hard Data* (RSCAS Policy Papers, Issue.

Collins, D. A. (2010a). *Revisiting Canada's Sub-Central Coverage Under the WTO Agreement on Government Procurement*. https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/2388/1/Revisiting%20Canadas%20Sub-Central%20Coverage%20under%20the%20WTO.pdf

Collins, D. A. (2010b). *Revisiting Canada's Sub-Central Coverage Under the WTO Agreement on Government Procurement*.

Demircioglu, M. A., & Vivona, R. (2021). Positioning Public Procurement as a Procedural Tool for Innovation: An Empirical Study. *Policy & Society*, *40*(3), 379-396. https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1955465
DiMarzo, L. (1995). Dispute Resolution Provisions of the Agreement on Internal Trade. *Alberta Law Review*, *34*, 240-260.
Ferwerda, J., Deleanu, I., & Unger, B. (2016). An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data. *European Journal on Criminal Policy and Research*, *22*, 369-397. https://doi.org/10.1007/s10610-015-9284
Hafsa, F., Darnall, N., & Bretschneider, S. (2021). Estimating the True Size of Public Procurement to Assess Sustainability Impact. *Sustainability*, *13*(3), 1448. https://doi.org/10.3390/su13031448
Kenny, C., & Musatova, M. (2010). *Red Flags of Corruption in World Bank Projects: An Analysis of Infrastructure Contracts* (Policy Research Working Paper, Issue.
Lambert-Mogiliansky, A., & Sonin, K. (2006). Collusive Market Sharing and Corruption in Procurement. *Journal of Economics and Management Strategy*. https://doi.org/10.1111/j.1530-9134.2006.00121.x
Marcan. (2010). *Public Procurement Statistics*.
McCulla, S. H., Moses, K. E., & Moulton, B. R. (2015). The National Income and Product Accounts and the System of National Accounts 2008. *Survey of Current Business*, *17*, 1-17.
Oecd. (2007a). *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter Measures*. Organisation for Economic Co-operation and Development. https://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf
Oecd. (2007b). *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*. Organisation for Economic Co-operation and Development. https://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf
Oecd. (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*.
Oecd. (2016a). *Improving ISSSTE's Public Procurement for Better Results*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264249899-en
Oecd. (2016b). *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264249431-en
Oecd. (2017). *Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264275188-en
Oecd. (2018). *Procurement Review of the Chamber of Commerce of Bogotá, Colombia: Aligning Practices with the OECD Public Procurement Recommendation*. http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/procurement-review-chamber-commerce-bogota.pdf
Oecd. (2020). *Integrity Review of Public Procurement in Quebec, Canada: A Strategic Approach to Corruption Risks* (OECD Public Governance Reviews, Issue.
Oecd. (2024). *Preventing Corruption in Public Procurement*. http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf
Petersen, O. H., Lember, V., Scherrer, W., & Robert, Å. (2016). The Role of Private Actors in Public Sector Innovation. In J. Torfing & P. Triantafillou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 197-214). Cambridge University Press.
Rolfstam, M. (2008). Public Procurement and Innovation: Towards a Taxonomy. *Journal of Public Procurement*, *8*(3), 17-56.
Statistics, C. (2010). *Statistical Data, January 2010*.
Steger, D. (1997). Canadian Implementation of the WTO Agreement. In J. Jackson & A. Sykes (Eds.), *Implementing the Uruguay Round* (pp. xx-xx). Clarendon Press.
Van Dyk, A. (2007). Recent Changes in the Canadian Government's Contracting Policy. *Public Procurement Law Review*, *7*, 110-113.
Zabala-Iturriagagoitia, J., Edquist, C., Vonortas, N., & Edler, J. (2015). *Public Procurement for Innovation*. Edward Elgar Publishing.