

المساءلة في زمن الأزمة

كيف يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (SAIs) وشركاء التنمية أن تتعلم من الأزمات السابقة وتكفل استجابة فعّالة لفيروس كورونا ("كوفيد - 19") في البلدان النامية



هذه وثيقة توليفية لنتائج أعمال رقابية ذات صلة بالأوبئة والكوارث وأمثلة عن هذه الأعمال، بما في ذلك أزمة فيروس إيبولا في سيراليون وليبيريا.

وتحدّد الوثيقة أنشطة ممكنة لكلّ من الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وشركاء التنمية بُغية التخفيف من المخاطر الناجمة عن فيروس كورونا ("كوفيد - 19"). وتُعنى الوثيقة تحديداً بالبلدان النامية، مع الإشارة على نحو خاصّ إلى السياقات الأكثر صعوبة. تمّ إعداد الوثيقة في إطار شراكة تضمّ كلاً من :

- مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI)،
- هيئة الرقابة المالية في دولة سيراليون (ASSL)،
- اللجنة العامة للرقابة المالية في دولة ليبيريا (GAC)، و
- مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية لبلدان أفريقيا جنوب الصحراء الناطقة بالفرنسية (CREFIAP).

تاريخ الإصدار : 12 أبريل 2020

كلمة شكر :

تستند هذه الوثيقة إلى جملة من الإسهامات. ونودّ في هذه الكلمة أن نتقدّم بالشكر على نحو خاصّ إلى كلّ من David Goldsworthy، و Kevin Summersgill، و Oskar Karnebäck، و Edmond Shoko، و Mirza Jahani، و Susanne Wille، و Stephen DieroAmayo، و Anne Barry. ونريد التنويه إلى أنّ أيّ تحريف قد يكون طراً على أقوال المساهمين في هذه الوثيقة إنّما هو مسؤولية مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI).

فهرس المحتويات

4.....	ملخص تنفيذي وتوصيات لفائدة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وشركاء التنمية
7.....	1 مقدمة
8.....	2 دروس مستفادة من أعمال رقابية بشأن وباء إيبولا والأنظمة الصحية وإدارة الكوارث في البلدان النامية
8.....	2.1 أعمال رقابية ذات صلة بوباء إيبولا
10.....	2.2 أعمال رقابية للأنظمة الصحية في سياقات صعبة
10.....	2.3 أعمال رقابية وتحقيقات في مجال المساعدة الإنسانية خلال الطوارئ
11.....	2.4 رقابة إدارة الكوارث
13.....	3 كيف يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تقدم قيمة مضافة في صلة بفيروس كورونا ("كوفيد - 19")؟
13.....	3.1 تذكير الهيئات الحكومية بالقواعد والتنظيمات الأساسية
15.....	3.2 إقامة حوار مع الجهات ذات المصلحة بشأن الوضع والتوقعات
16.....	3.3 توضيح الولاية
16.....	3.4 النظر في أعمال رقابية من شأنها أن تقدم قيمة مضافة خلال الأزمة
17.....	3.5 مراجعة الخطة الرقابية في ضوء الوضع الوطني والأثر المحتمل لفيروس كورونا ("كوفيد - 19")
18.....	3.6 المخاطر المتصلة بالرقابة المالية، والمواضيع الجديرة بالاهتمام
19.....	3.7 المخاطر المتصلة برقابة الالتزام، والمواضيع الجديرة بالاهتمام
19.....	3.8 المخاطر المتصلة برقابة الأداء، والمواضيع الجديرة بالاهتمام
20.....	3.9 دعم المانحين المتصل بالوباء، والمخاطر الجديرة بالاهتمام
21.....	3.10 ضمان تقارير في الإبان مع استنتاجات متوازنة في زمن الأزمة
21.....	3.11 حماية المراجعين واستخدام مناهج مبتكرة
21.....	3.12 النظر في إمكانية أن يكون للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة دور قبلي للعمل الرقابي
22.....	3.13 التعاون وتبادل الموارد مع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الأخرى
23... 4	4 ما هي الضمانات التي ينبغي النظر فيها من قبل شركاء التنمية عند تمويل الاستجابة لفيروس كورونا "كوفيد - 19"؟
23.....	4.1 نظرة عامة للإنفاق المتوقع من قبل شريك التنمية
23.....	4.2 الضمانات وفق المراحل المختلفة وأصناف مختلفة من التمويل
28.....	4.3 بمقدور المانحين مساعدة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على إجراء الرقابة المتصلة بأموال الطوارئ
29.....	4.4 الدور المحتمل للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في الرقابة على أموال الجهات المانحة خارج الميزانية
30.....	5 مصادر
30.....	5.1 أمثلة تقارير رقابية
30.....	5.2 أدلة استرشادية رقابية
31.....	5.3 مصادر ذات صلة
32.....	الملحق رقم 1 : نتائج تقارير رقابية عن وباء إيبولا.

ملخص تنفيذي وتوصيات لفائدة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وشركاء التنمية

أزمة فيروس كورونا ("كوفيد - 19") أزمة عالمية ولها أثر كبير على كافة البلدان في مجالات من قبيل الصحة والعمل والنمو الاقتصادي والحماية الاجتماعية. والأزمة تقتضي أعمالاً مستعجلة من قِبَل الحكومات، وقد يصعب أحياناً الموازنة الدقيقة بين هذه الأعمال المستعجلة ومسائل المساءلة والشفافية والنزاهة.

ونحن نعرف، بحكم الجوائح والكوارث السابقة، أنّ أوضاع الطوارئ قد تفضي بأنظمة المراقبة الأساسية إلى التعليق أو التجاوز، إلى جانب الضعف الذي يطرأ على أنظمة المساءلة والإشراف. وقد ينجم عن ذلك تزايد مستويات الإهدار وسوء الإدارة والفساد، في وقت تكون فيه موارد الحكومة تعاني ضغوطاً.

وفي السياقات الصعبة على وجه التحديد، فإنّ على الأرجح أن يكون للأزمة المتصلة بفيروس كورونا وقع أكبر ممّا يحصل في بلدان أخرى، وذلك لأنّ الأنظمة الصحية والموارد الحكومية لمجابهة الأزمة محدودة جداً. كما أنّ الخطر أكبر من حيث تأخر الاستجابة وسوء استخدام الموارد المالية، علاوة على التداعيات الاجتماعية السلبية.

بمقدور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تؤدي دوراً هاماً خلال الأزمة

تُفيد الأعمال الرقابية السابقة المتصلة بالمساعدة في أوقات الأوبئة والكوارث والطوارئ والمتصلة بالأنظمة الصحية في البلدان النامية كيف أنّ بمقدور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تؤدي دوراً هاماً خلال الأزمة القائمة وما بعدها.

وقد وثقت مهمات رقابية متصلة بوباء إيبولا أجريت في سيراليون وليبيريا حجماً هاماً من الإهدار وسوء استخدام الأموال، ومن شأن هذه الأعمال الرقابية أن تجعلنا نستخلص دروساً قيمة في مجابهة أزمة "كوفيد - 19". ومن هذه الدروس أنّ عدم تبيين الحكومات والمانحين للدور الذي ينبغي أن تؤديه الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في رقابة أموال الطوارئ يخلق حيزاً لسوء الفهم وثرأج المساءلة. من ناحية أخرى، تُبين الأعمال الرقابية أهمية وجود إجراءات واضحة للمشتريات في أوضاع الطوارئ، وإدارة أزمات وطنية قوية. وتؤكد هذا الاستنتاج أعمال رقابة إدارة الكوارث في عدة بلدان، وهي أعمال بيّنت أنّ إدارة الأزمات الوطنية تعاني في الغالب من نقص الجاهزية والخطط الشاملة والتنسيق.

وتوجد طرق هامة متعدّدة يمكن من خلالها للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تساهم في الاستجابة للأزمة الراهنة، وهي :

- أن تكون بمثابة "الصدّيق الناقد" فتدكّر المتدخّلين الرئيسيين بالقواعد والتنظيمات الأساسية التي ينبغي الالتزام بها حتّى في وقت الوضع الطارئ. ويمكن أداء هذا الدور من خلال الاتصال المباشر بالحكومة وغيرها من الهيئات التنفيذية، من ناحية، ومن خلال البيانات العامة، من ناحية أخرى،
- أن تحافظ على حوار مع الجهات ذات المصلحة داخل الحكومة وخارجها بشأن الدور المحتمل للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة. والحاجة أكيدة لحوار نشيط مع الجهات ذات المصلحة، من حكومة وشركاء تنمية ومنظمات المجتمع المدني، بما يبسرّ لجهاز الرقابة فهم الاستجابة العامة لأزمة "كوفيد - 19" والمخاطر الرئيسية وكيفية تقديم الجهاز الإضافية المثلى من خلال عمله الرقابي. ومع تطوّر الأزمة فإنّ على جهاز الرقابة أن يقيّم باستمرار أصناف الأعمال الرقابية الأكثر فائدة ويعمل على تحقيق التوازن بين احتياجات الجهات ذات المصلحة وانتظاراتها. وعلى جهاز الرقابة مسؤولية الأُتعرقل أعماله الرقابية وتأكيد مبادئها استجابة الحكومة. من ناحية أخرى، فإنّ من دور جهاز الرقابة أن يوضّح للبرلمان ويبين له كيف أنّ الأعمال العاجلة للحكومة تزيد في نسبة المخاطر وأنّ لها تداعيات محتملة على المدى البعيد، كما أنّ عليه أن يبيّن للبرلمان كيف يسعى الجهاز الأعلى للرقابة إلى القيام بدور بناء في التخفيف من هذه المخاطر.
- أن توضّح دورها وولايتها (تفويضها) كلّما دعت الحاجة. قد لا يكون لجهاز الرقابة مبدئياً ولاية رقابية على كافة الأموال التي يتمّ تعيينها للأزمة، على غرار تلك المتأتية من مسالك المساعدة متعدّدة الأطراف أو لأغراض عسكرية. ومن شأن الرقابة على مثل هذه الأموال أن تكون أمراً حاسماً بالنسبة إلى الاستجابة الوطنية العامة، وينبغي إذن توضيح ولاية الجهاز الأعلى للرقابة وربّما توسيعها بما يمكن الجهاز من أن يؤدي دوراً ذا معنى.

- أن تُجرى مهمات رقابية من شأنها أن تقدم قيمة مضافة خلال فترة الأزمة. من شأن التقارير الحينبة¹ أن تكون ذات فائدة متميزة، فُتُعى مثلا برقابة الدفع والمشتريات والرواتب وإدارة مخازن الأدوية. ويمكن أن يساهم ذلك في تقديم المعلومة الراجعة السريعة عن كيفية عمل سياسات الطوارئ وإجراءاتها وسد الثغرات التي تتأتى منها الممارسات السيئة. من ناحية أخرى، يمكن أن يتجه الجهاز الأعلى للرقابة إلى القيام بمهمات حينية لرقابة الالتزام بالتدابير الجديدة للحماية أو فعالية الإدارة الوطنية للأزمة. والجهاز مدعو أيضا إلى الاهتمام بمجالات ذات التداعيات الكبرى التي قد يتم التغافل عنها في خضم الأزمة، على غرار فوارق نوع الجنس المتأصلة وتوفير الحماية للفئات الأكثر استضعافا. وفي أعقاب الأزمة، يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تساهم في استخلاص الدروس والجاهزية لأزمات جديدة، وذلك من خلال رقابة فعالية استجابة الحكومة لأزمة "كوفيد - 19". راجع الفصل رقم 3 أين نورد قوائم مواضيع ممكنة للرقابة المالية ورقابة الالتزام ورقابة الأداء في المدى القصير والمتوسط والبعيد.
- أن تعدّ التقارير في الإبان وتأخذ الوضع القائم بالاعتبار. قد تقتضي الأزمة الوطنية من الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة أن يقوم بتحليل النتائج الرقابية والإبلاغ بشأنها على نحو يأخذ بالاعتبار الوضع غير المسبوق، مع الحفاظ على المعايير الرقابية الدولية. ومن شأن التوجه نحو تقارير رقابية مختصرة ومتخصصة أن يمكن جهاز الرقابة من إصدار تقارير في الإبان وذات صلة وثيقة بالموضوع خارج الدورة الرقابية العادية.
- أن تحمي الموظفين وتعتمد طرق عمل مبتكرة. ينبغي تصميم أي أعمال رقابية بمراعاة سلامة موظفي جهاز الرقابة وإدراج تدابير حامية على غرار التباعد الاجتماعي. ويُغية اجتناب تعريض مراجعي الحسابات للخطر، فإنّ الجهاز مدعو إلى التوجه إلى مزيد اعتماد الإنترنت والهاتف لجمع البيانات. أما المهمات الرقابية الميدانية فلا يمكن القيام بها ما لم يتم تمكين الموظفين من تجهيزات الحماية الشخصية.

بإمكان شركاء التنمية أن يستجيبوا للأزمة من خلال تعزيز الحاكمية (الحوكمة) الرشيدة والاختيار الدقيق للضمانات قصيرة المدى

- من شأن الاستجابة الفورية من قبل شركاء التنمية لأزمة "كوفيد - 19" أن تتخذ شكل زيادة المساهمات في الصناديق الدولية المجمعة وزيادة الإنفاق الفطري والإقليمي لقطاعات الصحة والحماية الاجتماعية والمساعدة الإنسانية وقطاع الصناعة. وكل قطاع ومسلك تمويل يحمل معه مخاطر مختلفة تتصل باستخدام الفعّال للأموال.
- وكما يتبين من خلال أعمال رقابية سابقة للأزمات، فإنّ أوضاع الطوارئ تنشأ عنها بيئات قد يحاول فيها المديرون إضعاف أنظمة المساءلة والمراقبة بشكل عامّ، وفي ما يتصل باستخدام أموال الطوارئ على نحو خاصّ. وقد يترتب عن ذلك تراجع للمساءلة في المدى القصير أو على مدى أبعد.
- وشركاء التنمية مدعوون للعمل سويا من أجل السعي إلى التصدي لمثل هذه المحاولات، وإلا فإنّ المساءلة عن استخدام أموال الطوارئ قد تتراجع إلى حدّ كبير، وهو ما يسمح لسوء الاستخدام والفساد أن يستشرياً.
- وبإمكان شركاء التنمية أن يحنّوا بشكل ناجح على وضع آليات في المستويات العليا لرفع الحواجز عن الرقابة، ومن هذه الحواجز الجهود الرامية إلى منع النفاذ إلى القيد المحاسبية.
- ما هي التدابير التي يمكن لشركاء التنمية اتّخاذها لضمان استجابة سريعة دون الإخلال بالمساءلة؟ تقتضي الاستجابة الفعّالة للطوارئ تعديلا، لا إزالة، للمساءلة والشفافية. فالأنظمة القائمة ينبغي استخدامها وتعزيزها، مع مزيد التركيز على المراقبة الداخلية السليمة، عوضا عن وضع أنظمة جديدة. وإدماج المراقبة الحينية ينبغي أن تُقابلة وتوازنه مقتضيات الشفافية وتوقّع متزايد وذو مصداقية للمساءلة اللاحقة. ويتأتى ذلك من خلال الرقابة والمراقبة والعقوبات والتحقيقات والمقاضاة.
- ومن شأن أشكال الاستجابة التالية أن تساعد شركاء التنمية على تحقيق ضمانات أفضل لأموال الطوارئ :

- رسائل فورية لتعزيز السلوكات وتقويتها : شركاء التنمية مدعوون إلى حتّ الجهات الوطنية الرئيسية ذات المصلحة² وغيرها من هيئات التنفيذ على بثّ رسائل واضحة تبيّن ما هو منتظر من استخدام أموال الطوارئ والمساءلة بشأنها، بما في ذلك :
 - أ. قواعد إنفاق في إطار الطوارئ يتم إبلاغها على نحو واضح،
 - ب. استخدام سليم للمال العام، بما في ذلك تفويضات المصادقة ومؤيّدات المدفوعات،
 - ج. قيام الإدارة بدورها الأساسي في ضمان وجود أشكال المراقبة الرئيسية،

¹ يمكن تعريف الرقابة الحينية على أنّها رقابة يتم إجراؤها خلال تنفيذ البرامج الحكومية بغية توفير تأكيد حيني (أو شبه حيني).

² وزارتا المالية والتخطيط والمراجعون الداخليون والخارجيون وهيئات مكافحة الفساد وهيئات المراقبة.

i. تعزيز توقع أنّ تمويل الطوارئ سيخضع إلى التدقيق والمراقبة، وضمان رقابة بيّنة وخاضعة لولاية، وإنفاذ دولة القانون،

ii. تركيز الرقابة على الفحص الحيني لعمل نظم المراقبة الداخلية.

- **الضمانات قصيرة المدى لتمويل الطوارئ** : إرساء ضمانات مناسبة بحسب مخاطر القطاعات المختلفة وأشكال التمويل، كما هو موضّح في الفصل رقم 4. وينبغي أن تهدف هذه الضمانات بشكل واسع إلى تعزيز نظم المراقبة الداخلية والشفافية والمساءلة والمشاركة العامة. وفي البلدان ذات القدرات المحدودة جدًا، فقد يُحتاج إلى تعبئة دعم إضافي للحفاظ على القدرات وتعزيزها بغيّة ضمان أن تواصل أنظمة المراقبة القيام بعملها على نحو فعال.
- **الضمانات متوسطة المدى** : حتّى الحكومات على اتّخاذ التدابير اللازمة بشأن التقارير الرقابية ذات الأولوية وذات العلاقة، بما يمكن من إدراج النتائج والتوصيات الرئيسية في الحوار بشأن السياسات، وحثّ الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على أن تحرص على أن يظل دورها وعملها جليّين (أي مرئيّين) وأن تقوم بأعمال متابعة رقابية تتعلق بتنفيذ التوصيات السابقة.
- **ضمان أن تستطيع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة القيام بالرقابة على أموال الطوارئ** : من شأن التمويل خارج الميزانية، المتأتّي من أنظمة موازية ووحدات تنفيذ المشاريع والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية غير الحكومية والمؤسسات الدولية، أن يترتّب عنه خطر أن تقع الأموال خارج ولاية الجهاز الرقابية. وشركاء التنمية مدعوّون إلى النظر في كيفية رقابة هذه الأموال منذ البداية، وليس بعد أن يتمّ إنفاقها. وقد لا يكون بمقدور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تقدّم رؤية متنسّقة لمدى مناسبة الاستجابة الوطنية وفعاليتها إذا لم تكن لها ولاية تسمح لها بالنظر في جزء هام من الاستجابة. وقد تقتضي الرقابة الفعالة وضع ترتيبات تعاون بين مختلف المراجعين منذ البداية، وهو ما من شأنه أن يوفرّ فرصة مفيدة للتعلم المتبادل. وفي السياقات الصعبة تحديداً، فإنّ شركاء التنمية مدعوّون إلى ضمان "عدم الإضرار"، وهم يَعمون أنّ استخدام أجهزة عليا للرقابة ذات قدرات محدودة جدًا للقيام برقابة أموال المانحين من شأنه أن يصرف الموارد عن رقابة الميزانيات الوطنية.

1 مقدمة

أحدث ظهور فاشية مرض فيروس كورونا ("كوفيد - 19") أزمة صحية واقتصادية عالمية طالت تداعياتها كافة البلدان في جلّ قطاعاتها. وبالنسبة إلى البلدان ذات السياقات الصعبة، فإنّ الأزمة ستؤدّي على الأرجح إلى أزمات إنسانية واجتماعية شديدة. ولمجابهة الجائحة، تقوم الحكومات وشركاء التنمية بإعادة تخصيص مبالغ مالية هامة وتضع تدابير جديدة واسعة النطاق. وأزمة "كوفيد - 19" تقتضي عملا عاجلا من قبل الحكومات والمجموعة الدولية، وقد يكون من الصعب تحقيق موازنة بين الحاجة إلى التحرك السريع، من ناحية، والمراعاة اللازمة للمساءلة والشفافية والنزاهة، من ناحية أخرى. وبالنظر إلى جوائح وكوارث سابقة، فإنّ من شأن الاستجابة السريعة أن تنجم عنها مستويات متزايدة من الإهدار وسوء الإدارة والفساد في وقت تقع فيه الموارد الحكومية تحت ضغوط شديدة.

وفي البلدان ذات السياقات الصعبة³، فإنّ أزمة "كوفيد - 19" قد تكون لها آثار سلبية أكبر ممّا يحدث في البلدان الأكثر نموًا، وذلك لأنّ الأنظمة الصحية والموارد الحكومية لمجابهة الأزمة محدودة جدًا. ثمّ إنّ الخطر أكبر في البلدان النامية في ما يتعلق بتأخّر الاستجابة وبسوء استخدام الأموال، ممّا ينجّر عنه عدم الكشف عن حالات الإصابة، وعدم مضاعفة القدرة العلاجية وفقا للحاجة، وتدنيّ فعالية التدابير الاقتصادية.

بمقدور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية أن تؤدّي دورا حاسما في مختلف مراحل أزمة معيّنة، على غرار أزمة "كوفيد - 19". فهي تستطيع تقديم النصح بشأن القواعد والتنظيمات الهامة وإجراء أعمال رقابية للتأكد من أنّ الأموال تستخدم للأغراض الصحيحة. ومن شأن ذلك أن يكون بمثابة الرادع ويسهم في حماية أموال الحكومة والمانحين. من ناحية أخرى، تستطيع الأجهزة العليا للرقابة إجراء رقابة على تنفيذ التنظيمات والبرامج الجديدة (كتلك المتصلة بمراقبة العدوى أو حفز الاقتصاد)، فتسهم بالتالي في إضفاء الفعالية على أعمال الحكومة. وفي أعقاب أزمة، يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تمنح تأكيدا بشأن استخدام الأموال وتقوم بتقدير اقتصادية وكفاءة وفعالية الاستجابة الوطنية. ويمكن استخدام التقارير للمساءلة والاستخلاص دروس للمستقبل.

لقد انبثقت فكرة إعداد هذه الوثيقة عن نقاش بين "مبادرة تنمية الإنفوساي" (IDI) و"المجموعة الأفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية الناطقة بالإنجليزية" (AFROSAI-E) و"مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية لبلدان جنوب الصحراء الناطقة بالفرنسية" (CREFIAP) وشركاء التنمية بشأن دعم الأجهزة العليا للرقابة التي تعمل في سياقات صعبة ومعقّدة، خاصة في أفريقيا⁴. وتمّ الإقرار بالحاجة إلى توثيق العمل السابق للأجهزة العليا للرقابة (SAIs) في مجال رقابة الكوارث والأوبئة والتعلم منه، وهو ما من شأنه أن يساعد الأجهزة وشركاء التنمية في مجال الاستجابة للجائحة العالمية الراهنة.

³ يشار إليها أيضا بمصطلح "البلدان أو الأوضاع أو السياقات الهشة". وتوجد لها عدّة تعاريف. وتُحدّد منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية خمسة أبعاد للهشاشة، هي:

1. سياسية (ضعف المسارات السياسية المفضي إلى نقص في المشاركة السياسية وفي الشفافية، وإلى الفساد والتسلط السياسي)،
2. مجتمعية (نقص في التماسك الاجتماعي الناتج عن عدم المساواة بين المجموعات الثقافية والعرقية)،
3. اقتصادية (أسس اقتصادية ضعيفة ناجمة عن تعرّض لهزات الاقتصاد الكليّ و/أو البطالة المرتفعة والقدرات البشرية المحدودة)،
4. بيئية (مخاطر مناخية وصحية تفضي إلى الكوارث والجوائح)، و
5. أمنية (ناجمة عن كلّ من العنف السياسي والاجتماعي).

⁴ الاجتماع الرابع "للبرنامج المسرّع للشراكة من أجل الدعم بين النظراء" (PAP-APP)، المنعقد أوائل أبريل 2020. ويحظى البرنامج بدعم مالي من قبل وكالة التنمية النمساوية ووزارة الخارجية الإسبلندية ووزارة الشؤون الأوروبية والخارجية الفرنسية وإدارة التنمية الدولية بالملكة المتحدة (DFID) وديوان المحاسبة بدولة قطر ووكالة العون الأيرلندية (Irish Aid) والمفوضية الأوروبية.

2 دروس مستفادة من أعمال رقابية بشأن وباء إيبولا والأنظمة الصحية وإدارة الكوارث في البلدان النامية

1.2 أعمال رقابية ذات صلة بوباء إيبولا

خلال فاشية فيروس إيبولا في الفترة 2014 - 2015، قام جهازا الرقابة (SAIs) في ليبيريا وسيراليون بإجراء مهمات رقابية حينية، علاوة على مهمات رقابية في أعقاب الفاشية.

وإجمالاً، قام الجهازان بالرقابة على مبالغ مالية تناهز 208 مليون دولار أمريكي تم إنفاقها لغرض مشتريات ذات صلة بالصحة وحفز الاقتصاد في المناطق المتضررة. وأجرى الجهازان الرقابة على المصروفات والمشتريات والرواتب وإدارة الأصول، علاوة على البيانات المالية للمشاريع والهيئات المسؤولة عن إدارة الاستجابة للوباء.

وكانت الهيئات الرئيسية الخاضعة للرقابة، بالنسبة إلى كل من البلدين المذكورين، وزارة الصحة والهيئات الحكومية الخاصة المسؤولة عن تمويل الأزمة وإدارتها.

رقابة الموارد المالية المخصصة لوباء إيبولا مثل من سيراليون

الفترة : من ماي (أيار) إلى أكتوبر (تشرين الأول) 2014

الأموال الخاضعة للرقابة : 8.6 مليون دولار أمريكي ممنوحة من قبل أفراد معظمهم من داخل سيراليون ومن إيرادات ضريبية. ولم تشمل الرقابة أموال المانحين الموجهة عبر وكالات التنفيذ على غرار الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية .



الهيئات الخاضعة للرقابة : وزارة الصحة والإصحاح والمركز الوطني للاستجابة لوباء إيبولا (NERC)

أهداف الرقابة : التأكد مما إذا كانت الأموال العامة المخصصة للوزارة والمركز قد استُخدمت للأغراض التي وضعت من أجلها. ويقمّ العمل الرقابي ما إذا :

- تم إصدار وصول وتسلم الهبات المتلقاة وإيداعها بالبنك دون تأخير،
- تم دفع مبالغ الحوافز الصحية لعمال قطاع الصحة المناسبين وفي الإبان،
- تم إجراء النفقات بالمراعاة اللازمة للقانون ولمبدأي الاقتصاد والكفاءة، وما إذا كانت مدعومة بالأدلة المستندية الكافية والمناسبة،
- تم القيام بمشتريات البضائع والخدمات وفقاً للقانون،
- تمت مراعاة القيمة الشرائية (VfM) في عقود المشتريات المُستندة، و
- جرى التفاعل بين الوزارة والمركز الوطني للاستجابة لوباء إيبولا (NERC) على نحو جيد.

وحَدَّدت التقارير الرقابية للبلدين جملة من النتائج لعلها تكون ذات فائدة بالنسبة إلى أزمة "كوفيد - 19". وشملت عدم التزام بإجراءات المشتريات، وعمليات خلاص مزدوجة، وإدارة غير كافية للأصول الطبية. وساهمت هذه الهنات في حصول خسارة مالية هامة وعدم قدرة على الاستخدام الكامل للأموال للأغراض التي وضعت من أجلها، وهي تعزيز الأنظمة الصحية الوطنية وإنقاذ حياة المواطنين. ويبيّن الرسم الوارد في الصفحة الموالية أبرز مواطن الضعف التي بيّنتها التقارير الرقابية لكل من سيراليون وليبيريا. ويجد القارئ في الملحق رقم 1 تفاصيل إضافية بشأن النتائج الرقابية.

رسم بياني : أهم نتائج تقارير رقابة وباء إييولا بكل من سيراليون وليبيريا

النتائج	• الآثار والمخاطر
غياب أو نقص المستندات الوثائقية المؤيدة لصرف الأموال والمشتريات	• صرف أموال يفتقر إلى المؤيدات • خطر غش مرتفع
تغافل عن إجراءات المشتريات وهفوات كبيرة، خاصة بالنسبة إلى العقود الحصرية (أي من مزود وحيد)	• عقود سيئة الصياغة • تكاليف غير متوقعة • أصول دون المعايير • خطر فساد مرتفع
دفعات أعلى من اللزوم، دفعات أدنى من اللزوم، دفعات قبل التسليم ومزدوجة، وعدم استقطاع الضريبة اللازمة عن العقود	• خسارة مالية هامة • ضرر محتمل للعلاقات بين الحكومة والمزودين
إدارة غير جيدة للمخازن الطبية والأصول الثابتة	• حالة سيئة للمخزون والأصول • توزيع بطيء للأدوية والتجهيزات • خطر السرقة
فشل الحكومة في القيام بما يلزم بخصوص تقارير رقابية سابقة	• مشاكل معلومة وغير معالجة منذ أمد بعيد ذات صلة بالإدارة المالية والمراقبة الداخلية من شأنها أن تزيد في حدة الأزمة

ويبدو أن التقارير الرقابية الصادرة في الإبان قد ساهمت في التحسين. ففي سيراليون، أبرز تقرير متابعة رقابية تحسنا ملحوظا في المراقبة الداخلية للحكومة خلال الأزمة. وفي ليبيريا، جرى تنفيذ توصية تهدف إلى تعزيز التنسيق من خلال إنشاء وحدة خاصة.

وتبرز تقارير الرقابة المتصلة بوباء إييولا الدروس المستخلصة التالية :

- يجب أن تكون قوانين الإنفاق العام واضحة بشأن استخدام المال العام في أوضاع الطوارئ. فعدم وضوح القوانين يفضي إلى عدم الالتزام بإجراءات المشتريات على سبيل المثال،
- إذا لم تنهت للحكومات والمانحين رؤية واضحة بشأن الدور الذي ينبغي على الأجهزة العليا للرقابة القيام به في رقابة مساعدات الطوارئ، فإن من شأن ذلك أن يفتح المجال لسوء الفهم وأن يحدث بالتالي خطرا أكبر في كون الأموال غير مراقبة، كما يترك ثغرات للفساد والرشوة،
- ينبغي تمكين الأجهزة العليا للرقابة ومنحها الولاية لإجراء الرقابة على كافة الأموال المحالة إلى الحكومة في وضع الطوارئ، وذلك بحكم المسؤولية العامة للأجهزة العليا للرقابة عن الحسابات الوطنية،
- ينبغي أن تكون القوانين التي تضبط وظائف الجهاز الأعلى للرقابة واسعة بما يكفي لكي يجري الجهاز أي رقابة يراها لازمة حيثما اقتضت الحاجة.

- تُعد القيادة الوطنية القوية أمرا حاسما خلال الأزمة،⁵ وبمقدور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تضيف قيمة هامة من خلال التثبّت من المدى العملي لوظيفة إدارة الأزمة، وهل توجد خطة متينة لإدارة الأزمة وإستراتيجية اتصال ملائمة، علاوة على فعالية الأنظمة والإستراتيجيات،
- يُعدّ وجود هياكل حاكمة متينة للأزمة أمرا حاسما لتحقيق إدارة مالية سليمة. وبمقدور الجهاز الأعلى للرقابة أن يقدّم قيمة مضافة من خلال تقديم النصح للحكومة بشأن الهياكل اللازمة، على غرار وحدة إدارة الكوارث.

2.2 أعمال رقابية للأنظمة الصحية في سياقات صعبة

دأبت الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على إجراء مهمّات رقابية دورية تُعنى بوزارات الصحة والمواضيع المتصلة بالصحة. ولئن كانت هذه المهمات الرقابية لا تختصّ بسيناريو طوارئ، إلّا أنّ العديد من نتائجها تُعدّ ملائمة لأزمة "كوفيد - 19". ويبيّن استعراضٌ لمهمات رقابية مختارة متعلّقة بالصحة⁶ المخاطر التالية :

- التنسيق بين المتدخّلين الرئيسيين قد يكون غير كاف، وسلاسل الإمداد الطبي الوطنية قد تكون غير واضحة و/أو قد تتضمّن مختنقات (أي عراقيل) وثغرات،
- المنشآت الصحية قد تجد صعوبة في تقييم الاحتياجات للأدوية والمستلزمات الطبية الأساسية على نحو دقيق،
- ضعف أنظمة مراقبة المشتريات والجودة قد يترتّب عنه قبول تجهيزات متدنّية الجودة أو غير ملائمة،
- التحويل البطيء للأموال من قبل وزارات المالية لوزارات الصحة، ومن وزارات الصحة لهيئات التنفيذ والمنشآت، قد يعوق كثيرا عمليات المشتريات والتوزيع،
- المخازن المركزية والإقليمية قد تفتقر إلى القدرة على تلقّي الطلبات وتسليمها على نحو جيّد، وخرن الإمدادات على نحو آمن وفعال، ورصد التوزيع وتقييمه،
- توزيع الإمدادات من المخازن المركزية إلى المنشآت الإقليمية قد يكون بطيئا ويتسبّب بالتالي في ضرر لسكان المناطق النائية،
- المستشفيات والمصحات قد لا يكون لها سوى عدد محدود جدًا من الموظفين المتخصّصين وقد يفتقر موظفو الخطوط الأمامية حتّى إلى التدريب الأساسي،
- أنظمة إحالة الرعاية الصحية قد تكون غير واضحة و/أو غير متسقة، والمواطنون قد يفتقرون إلى الفهم المناسب للأعراض وخيارات الرعاية الصحية والمنشآت المتاحة،
- أوقات الانتظار بالنسبة إلى الأمراض الشديدة قد تكون عادة طويلة جدًا وتترتّب عنها وفيات لا موجب لها وتكاليف علاج أكثر ارتفاعا عموما،
- الأدوية والتجهيزات الأساسية قد تختفي في مواضع مختلفة من سلسلة الإمداد لتظهر من جديد معروضة للبيع في أمكنة أخرى.

3.2 أعمال رقابية وتحقيقات في مجال المساعدة الإنسانية خلال الطوارئ

تبرز مراجعات شركاء التنمية ورقابتهم وتحقيقاتهم في عدّة برامج مساعدة إنسانية المخاطر التالية⁷ :

- تواطؤ شبكات المزوّدين، قائم في الغالب على علاقات أسرية، لتضخيم العروض على نحو مصطنع في نطاق الإجابة على مناقصات البضائع الإنسانية في حالات الطوارئ،
- تحويل وجهة البضائع⁸ عن مستخدميها المعنّيين خلال التوزيع، وخاصة عند المعابر الحدودية وعبر مناطق الصراع.

⁵ للمزيد من الدروس العامة المستفادة من إدارة أزمة وباء إيبولا، يمكن مطالعة هذا الاستعراض لأبرز عوامل نجاح استجابة ليبيريا في المقالين التاليين :

1) <https://www.afro.who.int/news/ebola-outbreak-liberia-over>

2) <https://www.theafricareport.com/24905/coronavirus-5-key-lessons-from-the-2014-ebola-outbreak/>.

⁶ من بينها جهاز تنزانيا : " Performance Audit Report on the Management of Forecasting and Distribution of "

" Essential Medicines and Medical Supplies to Health Facilities in Tanzania, December 2014

Performance Audit Report on the Ministry of Health and Social Welfare Storage and Distribution of Drugs by

Performance Audit Report on Specialized Healthcare Delivery "، وجهاز كينيا : " Central Medical Store, June 2018

"at Kenyatta National Hospital, November 2012

⁷ المصدر : ممثّل إحدى الجهات المانحة.

⁸ خصوصا من قبل العسكر والميليشيات المسلحة.

- احتجاز شحنات المساعدة الإنسانية القابلة للتلف في الموانئ والمطارات جزاء اختلاف في الرأي بشأن التنظيمات الضريبية والجمركية،
- وسم غير صحيح للبضائع على نحو متعمد، فُتسبَدَل أشياء ذات قيمة أعلى بأشياء ذات قيمة متدنية ووزن مماثل (ما يجعل التثبيت من المنتجات لا يتم إلا من خلال فتح كل علبه على حدة)،
- فواتير مغشوشة ومزدوجة تقدّم مقابل بضائع لم يتم توفيرها،
- المضاربة بالأسعار من خلال تواطؤ المزودين بغيّة الرفع من أسعار البضائع الأساسية،
- التلاعب بأنظمة التحويلات النقدية والقوائم، بما في ذلك تحويل وجهة الأموال عن المستفيدين المعنيين.

الغش في أزمة وباء إيبولا جمهورية الكونغو الديمقراطية



"وزير سابق للصحة في جمهورية الكونغو الديمقراطية ومستشاره للشؤون الاقتصادية يتلقيان يوم الاثنين حكما بخمس سنوات أشغالا شاقة جزاء اختلاسهما ما يزيد عن 400 ألف دولار من أموال استجابة البلاد لوباء إيبولا، وفقا لحكم صادر عن المحكمة.

وأدانت المحكمة السيّد "لونغا" ومستشاره الاقتصادي بتدليس وصولات بقيمة 391.332 دولارا مسلّمة من طرف شركة وهمية، يشار إليها باسم "المخزن الصيدلاني سارة الجديد New Sarah pharmaceutical depot"، وذلك لتبرير عمليات شراء منتجات تمّ خلاصها سابقا من قبل جهات مانحة دولية. كما حوّل الثنائي وجهة مبلغ 13 ألف دولار كان مخصّصا لخلّاص نقل بضائع حيويّة لنور وباء إيبولا، وفق نصّ الحكم."

المصدر: رويترز، 23 مارس (أذار) 2020

4.2 رقابة إدارة الكوارث

تُعرّف الكارثة بأنها "انخراط جسيم لعمل جماعة أو مجتمع تترتب عنه خسائر بشرية ومادية واقتصادية أو بيئية واسعة تتجاوز قدرة الجماعة المتضررة أو المجتمع المتضرر على مجابتهها باستخدام مواردها / موارده الذاتية"⁹. وبهذا المعنى، فإنّه يمكن اعتبار وباء "كوفيد - 19" كارثة.

وقد دأبت العديد من الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، طيلة العقد الماضي، على إجراء مهمّات رقابية تُعنى بكيفية إدارة الكوارث، بما في ذلك التعامل مع المساعدة المتصلة بالكوارث.¹⁰ وقامت هذه الأعمال الرقابية بتقييم الجاهزية والإدارة خلال الكوارث وما بعدها. ومن بين النتائج المتطابقة بين العديد من الأعمال الرقابية، نورد ما يلي :

- عدم الامتثال لأحكام قوانين إدارة الكوارث وتنظيماتها،
- نقص الجاهزية وعدم كفاءة الآليات المؤسسية للتعامل مع الكارثة،
- غياب خطط وطنية لإدارة الكوارث،
- إنفاق غير مستحقّ من أموال إدارة الكوارث، وإنفاق مهدّر،
- ضعف التنسيق بين الوكالات المسؤولة عن إدارة الكوارث، ما ينجّر عنه تراكم ازدواجية في الجهود،
- نقص في تعميم المعلومة على نحو فعال،
- غياب نظام مركزي لقاعدة بيانات تُعنى بالكوارث،
- عدم وجود مراكز عمليات للطوارئ،
- ترتيب غير مناسب لمناطق التدخل ذات الأولوية،

⁹ تعريف مكتب الأمم المتحدة للحدّ من مخاطر الكوارث (UNISDR). [ترجمة غير رسمية]

¹⁰ تشمل الأجهزة العليا للرقابة في بوتان وبنونيسيا وأوغندا.

غش في المساعدة لمكافحة وباء إيبولا
الصليب الأحمر يحدّد خسارة أموال المساعدة جزاء الغش والفساد خلال تفشي وباء إيبولا في إقليم غرب أفريقيا
بما يزيد عن 5 مليون دولار



ICRC

"كشفت مراجعو الحسابات عن إمدادات مُبالغ في ثمنها وأجور لفائدة عمال مساعدة لا وجود لهم وفواتير جمركية وهمية. وكان الصليب الأحمر في جنيف يوزع، خلال انتشار وباء إيبولا في ليبيريا وسيراليون وغينيا، هبات مالية على الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر في كل من هذه البلدان، بما يصل مجموعه إلى حوالي 100 مليون دولار.

وبين تحقيق إجراء مراجعو حسابات تابعون للصليب الأحمر أنّ مبلغ 2.7 مليون دولار اختفى في ليبيريا مقابل إمدادات مُبالغ في ثمنها بواسطة الغش أو في أجور لفائدة عمال مساعدة لا وجود لهم. وفي سيراليون بدأ أنّ موظفي الصليب الأحمر قد قاموا بالتواطؤ مع عمال بنوك محلية للاستيلاء على ما يناهز 2 مليون دولار. أما في غينيا، أين تجري التحقيقات في الوقت الراهن، فقد اختفى مبلغ 1 مليون دولار مقابل فواتير جمركية وهمية."

المصدر :

<https://www.bbc.com/news/world-africa-418615523>, November 2017

واستخلصت التقارير، في ضوء أعمال رقابة دعم مكافحة الكوارث ودعم التنمية، الدروس المستفادة التالية¹¹ :

- يجب، كحدّ أدنى، أن تكون هناك خطة وطنية للطوارئ. ويمكن لهذه الخطة أن تكون بمثابة نقطة البداية لتوجيه المسؤولين في أوضاع إدارة الكوارث،
- من المفيد وجود هيئة مركزية مسؤولة عن تنسيق جهود الطوارئ. فالمتدخلون في إدارة الكوارث يحتاجون إلى تنسيق أنشطتهم على نحو جيّد يكفل فعالية إدارة الأزمة. ومن شأن الأنشطة المشتتة أن تؤوّل إلى الضّرر أكثر منها إلى المصلحة،
- ينبغي أن يكون الاتصال بالجمهور وبالبرلمانيين دوريًا ومتسقًا وقائمًا على الوقائع. والتوعية ينبغي أن تظلّ جارية، ويجب بذل كافة الجهود لمواجهة المعلومات الزائفة. كما ينبغي التشاور مع الجماعات ويجب أن تشارك الجماعات في إدارة الكارثة قدر الإمكان،
- يُعدّ عامل الزمن حاسمًا، ولذا فكلمًا تعيّن القيام بعمل، وجب أن يتمّ ذلك على نحو سريع، لكن بمراعاة القوانين والتنظيمات ذات الصلة (التي قد تكون قوانين وتنظيمات الإنفاق خلال الطوارئ). وهذا أمر هام لصرف الأموال وشراء الإمدادات الحيوية.

¹¹ راجع أيضا "رقابة المساعدة المتصلة بالكوارث" على العنوان التالي :

<https://www.environmental-auditing.org/media/5768/issai-5520-e.pdf>.

3 كيف يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تقديم القيمة المضافة في صلة بفيروس كورونا ("كوفيد - 19") ؟

يستعرض هذا الفصل خيارات بشأن ما يمكن للأجهزة العليا للرقابة (SAIs) أن تقوم به لتقدّم قيمة مضافة ويكون لها دور ذو معنى في صلة بأزمة "كوفيد - 19". والخيارات المعروضة مستقاة من الدروس المستفادة في الفصل رقم 2، ومستخلصة أيضا من المعايير الدولية والبيانات الاسترشادية الواردة في "إطار الإنتوساي للإصدارات المهنية" (IFPP).¹² ويركّز هذا الفصل على المقاربات خلال فترة الأزمة.

وكلّ جهاز أعلى للرقابة مدعوّ إلى النظر في هذه الأدوار في سياق الوطني الخاص. وعلى الأجهزة العليا للرقابة أن تظنّ مدركة للضغوط التي يُحدثها "كوفيد - 19" على الحكومات وتفكّر مليّا في الأبعاد العمل الذي تقوم به الاستجابة للطوارئ إلى الخطر.

1.3 تذكير الهيئات الحكومية بالقواعد والتنظيمات الأساسية

بمقدور رئيس الجهاز، بحكم ما يحظى به موقعه من احترام، أن يخاطب الحكومة مباشرة، أو يتواصل علنيّا، بشأن الانشغالات المتصلة بالوضع الراهن ويذكر الجهات الرئيسة ذات المصلحة بالمخاطر والضمانات الدنيا التي ينبغي مراعاتها في زمن الأزمة أيضا. وهذا من شأنه أن يساهم في إبقاء الحاكمية الرشيدة في دائرة الاهتمام عند تصميم الاستجابة، ويكون له بذلك أثر وقائي. وقد يساهم ذلك، من ناحية أخرى، في حدوث شكل من أشكال "أثر هوثورن" (Hawthorne Effect)، أي بمعنى أنّ الأفراد يعدّلون سلوكهم استجابة إلى وعيهم بأنهم محلّ ملاحظة.¹³

وبالنسبة إلى الأجهزة العليا للرقابة ذات القدرة المحدودة على العمل خلال الأزمة، فقد تجد في إصدار بيان يذكر المكلفين بالميزانية وغيرهم من سامي الموظفين بمسؤوليتهم في الحفاظ على نظافة اليد والمسائلة أمرا يساعدها على العمل. ويعرض المقتطفان التاليان (الواردان في مُربعين) مثالين عن هذه الرسائل من قبل المراجعين العامّين لكلّ من نيوزيلند وسيراليون. وفي سياق محكمة محاسبات، فقد يكون من الصعب تقاسم الرسائل المباشرة لأنّ الإجراءات لا تمكّن من ذلك عادة، بيد أنّ الجهاز الأعلى للرقابة بمقدوره الوصول المباشر إلى المحاسبين العامّين في الهيئات المكلفة مباشرة بالاستجابة إلى الأزمة وإلى وزارة المالية. ثم إنّ على الجهاز الأعلى للرقابة إذن أن يجد قناة وطنية مناسبة للتواصل مع هذه الهيئات قد تتخذ شكل رسالة توضّح الوضع الخاص.

¹² راجع : www.issai.org.

¹³ راجع : <https://catalogofbias.org/biases/hawthorne-effect/> لمزيد من المعلومات عن "أثر هوثورن".

راجع أيضا

Monahan and Fisher (2010) "Benefits of 'observer effects': lessons from the field", *Qualitative Research* 10(3); and McCarney, Warner, Illiffe, van Haselen, Griffin and Fisher (2007) "The Hawthorne Effect: a randomised, controlled trial", *BMC Medical Research Methodology* 7(30).

رسالة المدقق والمراجع العام لدولة نيوزيلندا

كتب المدقق والمراجع العام لدولة نيوزيلندا، في أبريل 2020، رسالة إلى المديرين العاميين لعدة هيئات عامة بشأن مسائل هامة في مجال الحاكمية يجب مراعاتها خلال الاستجابة إلى الفاشية. وتتضمن الرسالة مسائل مفيدة يحسن بكافة المديرين العاميين وكبار المسؤولين التنفيذيين أخذها بالاعتبار.



John Ryan
Controller and Auditor-General
of New Zealand

وتضمنت المسائل الرئيسية المثارة التشديد على أهمية :

- الحفاظ على أنظمة حاكمة ومراقبة متينة وفعالة، ليس في ما يتصل بأنشطة الاستجابة فحسب، بل وبقية أعمالكم الأخرى أيضا،
- جعل الصلاحية والتصديق (بما في ذلك التفويض) واضحة وموثقة ومبلغا عنها، خاصة في الأوضاع التي يتم فيها التعهد بنفقات الطوارئ أو استخدام سلطات الطوارئ. وقد اصدر الجهاز الأعلى للرقابة النيوزيلندي تذكيرا بشأن ما نتوقعه عندما تستخدم المنظمات إجراءات مشتريات الطوارئ،
- متابعة الإنفاق والتقرير بشأنه على نحو دقيق، بما في ذلك المبالغ المرصودة وأي شيء مأذون به وفق أحكام الطوارئ لقانون المالية العامة،
- الوعي بارتفاع مخاطر الغش عند اختلال المراقبة في وقت تكتسب فيه الجائحة محل الأولوية. التأكد من أن ترصد فرق الإدارة عن كئيب أشكال المراقبة المعتادة باعتماد المراقبة والتصديق والفصل بين الوظائف وأدلة التسليم الثبوتية،
- الانتباه المتواصل إلى ارتفاع خطر الغش الإلكتروني. وقد يتضمن ذلك محاولات التصيد ومحاولات اختراق الحواسيب المنزلية أو حواسيب العمل على الشبكات المنزلية، وطلبات التصديق الزائفة،
- الانتباه المتواصل إلى الإنفاق الحساس، خاصة في ما يتعلق ببضائع أو منتجات لا تدرج عادة في الإنفاق العادي -- عليكم أن تعرفوا ما هو (وما ليس هو) الاستخدام المناسب للمال العام،
- إدارة المخاطر المتصلة بأداء العمل الاعتيادي في وقت ينصب اهتمام منظماتكم على الاستجابة إلى "كوفيد - 19"، وخاصة في ما يتعلق بالمشاريع والمبادرات الرئيسية التي قد تكون لها في الأصل مخاطر هامة من حيث الإنجاز،
- الاستفادة من الخبرة الموجودة لدى لجنة الرقابة والمخاطر لالتماس المشورة والدعم، والتركيز على إدارة المخاطر بشكل عام، و
- وجود خطة احتياطية لكبار الموظفين (بمن فيهم أنت) وكافة أولئك الذين لهم أدوار حرجية، تهدف إلى حماية قدرتكم على مواصلة العمل إن أصيب موظف سام أو موظف له دور حرج بالمرض، وإدراكا لمرحلة الاضطراب المطول التي تنتظرنا.

يوجد الخطاب الأصلي هنا [here](#) See the original message

أمثلة اتصال الأجهزة العليا للرقابة بشأن "كوفيد - 19"

رسالة المراجع العام لسيراليون
8 أبريل 2020



Lara Taylor Pearce
Auditor General of Sierra Leone

"يودّ الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في سيراليون (ASSL)، في إطار سعيه إلى التوعية العامة والإعلام، أن يفيد الرأي العام بشأن الإجراءات المتبعة في استخدام المال العام في وضع طوارئ وطني، بما في ذلك طريقة الوصول إلى النثرية وسحبها.

ويُغية ضمان استخدام رشيد للمال العام في وضع طوارئ وطني، فإنّ مستخدمي المال العام مُطالبون بمراعاة قواعد وتنظيمات إدارة المال العام والمشتريات عند القيام بأنشطة تستخدم المال العام.

1. يجب وجود صلاحية وتصديق مُبلغ عنهما وموثقين بوضوح لكافة المعاملات،
2. كافة المبالغ المُنفقة يجب أن تكون محلّ متابعة صحيحة وإبلاغ دقيق، بما في ذلك الاعتمادات وغيرها من موارد المال العام لإدارة حالة الطوارئ،
3. بالنسبة إلى البضائع والمنتجات التي لا تمثّل جزءاً من الإنفاق العام المعتاد، ينبغي على الوزارات والإدارات والوكالات أن تتأكد ممّا إذا كان هذا الإنفاق استخداماً مناسباً للمال العام أم لا،
4. ينصّ الفصل رقم 40 من تنظيمات المشتريات الصادرة سنة 2006 الإجراءات التي ينبغي مراعاتها في إطار عملية مشتريات في حالة طوارئ، ويوضّح الفصل رقم 117 ترتيبات التصديق الواجب مراعاتها للمشتريات في حالة طوارئ،
5. ويُعنى الباب رقم 10 من تنظيمات إدارة المال العام لسنة 2018 حصرياً بإنشاء صندوق المصروفات النثرية واستخدامها وسحبها،
6. ينصّ الفصل رقم 117 (الفقرة 1) من تنظيمات إدارة المال العام لسنة 2018 على أن يتمّ إنشاء صندوق مصروفات نثرية لخالص الإنفاق الصغير الذي يتعدّى إجراؤه عبر مسار الخالص العادي اللازم مراعاته في إطار قانون هذه التنظيمات دون إفراط."

راجع الخطاب كاملاً على موقع الجهاز هنا [here](#) على صفحة ASSEL

2.3 إقامة حوار مع الجهات ذات المصلحة بشأن الوضع والتوقعات

يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى حوار نشيط مع الجهات ذات المصلحة، على غرار الحكومة وشركاء التنمية ومنظمات المجتمع المدني، وذلك لكي يفهم الاستجابة الشاملة لأزمة "كوفيد - 19" والمخاطر الرئيسية وكيف يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يقدّم الإضافة المثلى من خلال عمله الرقابي.

الحوار مع الحكومة وتقديم المشورة لها

عند حوارها مع الحكومة، ينبغي على الأجهزة العليا للرقابة أن تكون مواكبة للتعدّلات المُدرجة على نظام إدارة المال العام، على غرار تصديقات الطوارئ وقواعد المشتريات الجديدة. وهذا من شأنه أن يمثّل أساساً لتحديد نواحي الخطر المحتملة.

وبإمكان الجهاز الأعلى للرقابة أن يتّخذ دوراً استشارياً، فيحثّ الحكومة أن تُدرج في أنظمة الإدارة المالية قوانين ميزانية ومحاسبة خاصة بأزمة "كوفيد - 19".¹⁴ من ناحية أخرى، يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يكون له رأي بشأن ترتيبات مشتريات ونفقات عامة مبسّطة من شأنها أن تيسّر الاستجابة السريعة للأزمة الراهنة، دون الإضرار بإطار المساءلة القائم. وفي عديد البلدان ذات السياقات الصعبة، لا توجد إجراءات تنظّم الإنفاق العام في أوقات الأزمة، أو إن وجدت فهي غير كافية. وبإمكان الأجهزة العليا للرقابة، في هذه الحال، أن تقدّم قيمة مضافة من خلال التوصية بإدراج سريع لمثل هذه الإجراءات والتنظيمات.

¹⁴ مدوّنة البنك الدولي، "تحقيق جاهزية أنظمة الإدارة المالية الحكومية لأزمة 'كوفيد - 19'"

"Getting government financial management systems Covid-19 ready",

https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT, Accessed 16 April 2020.

ويبقى مبدأ "المشورة القائمة على المراجعة" في حاجة إلى مزيد التأكيد.¹⁵ فعند تقديمه النصيحة إلى السلطة التنفيذية، يجب على الجهاز الأعلى للرقابة أن يتأكد أنه لا يقتحم مجال السلطة التنفيذية ويُلغِي قدرته على مراجعة نتائج نصابه.

وخلال الأوقات العادية، قد تكابد الأجهزة العليا للرقابة في السياقات الصعبة من أجل النفاذ إلى سجلات الحكومة، وقد يزداد ذلك صعوبة خلال الأزمة. فقد يتعرّض الجهاز الأعلى للرقابة إلى تأخير أو قيود في الوصول إلى البيانات جزاء الأزمة، وعليه أن يجد طريقة فعالة لإثارة المسائل الرقابية مع السلطات المناسبة المشرفة على الاستجابة للأزمة. وبالإضافة إلى الحوار الدوري مع الهيئات الخاضعة للرقابة، فقد يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى منتدى رفيع المستوى بُغية ضمان أن تعالج هذه المسائل على النحو المناسب. وهذا المنتدى من شأنه أيضا أن يجعل الجهاز الأعلى للرقابة "لا يحدث ضررا" من خلال عمله الرقابي. وعلى الجهاز الأعلى للرقابة أن يقدّر حجم البيانات التي ينبغي أن يطلبها من الهيئات الحكومية في وقت الأزمة، خاصة إذا لم يكن للجهاز نفاذ إلكتروني إلى بيانات الحكومة.

الحوار مع البرلمان

للجهاز الأعلى للرقابة أيضا دور في أن يوضّح ويفسّر للبرلمان كيف أن أعمال الحكومة المستعجلة تزيد في المخاطر ولها تداعيات محتملة في المدى البعيد. وعلى الجهاز الأعلى للرقابة أن يُبلغ البرلمان كيف أنه يقوم، من خلال مهماته الرقابية، بتقدير الأعمال التي تنجزها الحكومة ويسعى إلى أداء دور بناء في التخفيف من هذه المخاطر.

الحوار مع الجهات المانحة

في السياقات الصعبة، أين تكون ثقافة المساءلة ضعيفة، قد يُطلب من الجهاز الأعلى للرقابة أن يساهم في جملة من الأعمال الرقابية على مشاريع ممولة من قبل الجهات المانحة. وعند نظره في مثل هذه الطلبات، فإنّ على الجهاز أن يتأكد من أنّ هذه الأعمال الرقابية لا تضعف من قدرته على إجراء الرقابة الأساسية على الأموال الحكومية والأولويات التي يضعها بنفسه للمخاطر المزمع مراجعتها. والجهاز مدعو إلى أن يأخذ بالاعتبار محدودية القدرة لدى كلّ من الحكومة والجهاز. وتتمثل إحدى المقاربات في إدراج رقابة المشاريع الممولة من قبل الجهات المانحة في المهمة الرقابية العامة لهيئة حكومية ما. من ناحية أخرى، يمكن أن يقدم شركاء التنمية أيضا موارد رقابية إضافية إلى الجهاز، على غرار خبراء لمدد قصيرة يتمّ توظيفهم بصفة شخصية لمهام معينة تحت إدارة الجهاز الأعلى للرقابة (راجع أيضا الفصل 3.4).

3.3 توضيح الولاية

قد تحتاج ولاية الجهاز الأعلى للرقابة إلى التأكيد أو التعديل المؤقت. وفي بعض البلدان، قد لا تكون للجهاز بصفة آلية ولاية لرقابة الأموال المتأتية عبر مسالك متعددة الأطراف (على غرار منظمة الأمم المتحدة) أو غيرها من أموال الجهات المانحة، كما حصل في سيراليون وليبيريا خلال أزمة وباء فيروس إيبولا. ويكمن التحدي الآخر في أنّ قوانين الطوارئ في بعض البلدان قد تقيد ولاية الجهاز الرقابية، منها على سبيل المثال أنّ قسما كبيرا من الإنفاق يتمّ عبر بعض الحسابات الحكومية، كالجيش مثلا. ورقابة هذه الأموال قد تكون حاسمة في إطار الاستجابة الوطنية الشاملة للأزمة، وولاية الجهاز ينبغي أن تُوضّح وربما يتمّ توسيعها لكي يؤديّ الجهاز الأعلى للرقابة دورا ذا معنى.

بإمكان شركاء التنمية أن يساهموا في تحقيق ولاية كافية للجهاز الأعلى للرقابة من خلال الحوار مع الحكومات حول التمويل. ومن بين الحلول الممكنة منح الجهاز الأعلى للرقابة ولاية مؤقتة لمراجعة كافة أموال التنمية خلال الأزمات، في انتظار تحسينات قانونية في المدى الأبعد تكفل هذه الحقوق على أساس اعتيادي (طالع المزيد في الفصل 3.4).

4.3 النظر في أعمال رقابية من شأنها أن تقدّم قيمة مضافة خلال الأزمة

سوف تحتاج الخطة الرقابية لسنة 2020 إلى المراجعة بالنسبة إلى كافة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية في ضوء أزمة "كوفيد - 19". وبالنسبة إلى البعض، قد يترتب عن ذلك إعادة تركيز على المهمات الرقابية المبرمجة، في حين قد يترتب عنه بالنسبة إلى البعض الآخر تخفيض لنسق المهمات الرقابية أو تعليقها إلى حين عودة الوضع إلى طبيعته. ولئن وجب أن يخضع ترتيب الهيئات الخاضعة للرقابة إلى الأهمية النسبية والمخاطر، فإنّ أزمة "كوفيد - 19" تقتضي من الأجهزة العليا للرقابة أن تأخذ بالاعتبار النواحي التالية :

¹⁵ إعلان موسكو، مؤتمر الإنتوساي (إنكوساي - سبتمبر (أيلول) 2019).

- ما هي المهمات الرقابية التي يمكن أن تكون لها القيمة المضافة الأكبر على المدى القصير، بما يمكن الحكومة من أن تتعامل مع الأزمة على نحو أكثر فعالية،
- ما هي المهمات الرقابية الممكن تنفيذها، بالنظر إلى توفر البيانات ومهارات مراجعي الجهاز الأعلى للرقابة والمخاطر على صحة المراجعين والقيود على الحركة (أي الحجر وإجراءاته)، و
- ما هي المهمات الرقابية التي يمكن تنفيذها أخذاً بالاعتبار القدرات المحدودة للهيئات الحكومية على تقديم المعلومات التي يحتاجها المراجعون، ودون تعطيل عمليات الطوارئ.

توجد عدّة أعمال رقابية يمكن إجراؤها خلال الأزمة. فرقابة المعاملات المالية قبل البيانات المالية يُعدّ صنفاً من الرقابة الحينية. ويمكن تعريف الرقابة الحينية على أنها عمل رقابي يتم إجراؤه خلال تنفيذ البرامج الحكومية بما يمكن من تأكيد حيني (أو شبه حيني). ومن أمثلة هذه الأعمال الرقابية يمكن أن نذكر مراجعة وثائق المصروفات والمشتريات والمعاينة المادية للأصول الثابتة ومخازن الأدوية ورقابة كشوف أجور الموظفين الجدد أو الرواتب الإضافية. كما يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يراجع الالتزام بالتدابير الجديدة وإدارة الأزمة خلال الأزمة. وإنجاز العمل في الإبان أمر حاسم، وقد يتعيّن تضيق دائرة المهمة الرقابية بما يمكن من إصدار سريع للتقرير.

ونورد هنا أعمالاً رقابية من شأنها أن تقدّم قيمة مضافة هامة بعد الأزمة بُغية التعلّم والتوقّي وتعزيز الجاهزية لأزمات جديدة. والجدول يعرض بإيجاز بعض المواضيع المحتملة للأعمال الرقابية في المدى القصير والمتوسط والبعيد.

المدى المتوسط والمدى البعيد	الأعمال الرقابية الحينية - المدى القصير	صنف العمل الرقابي
رقابة البيانات المالية، خاصة في ما يتعلق بالوكالات والمشاريع الرئيسية.	مراجعة المعاملات المالية التي من شأنها أن تمثل جزءاً من البيانات المالية: المراقبة الداخلية والقيود المحاسبية والأصول والنقد والمصروفات ومعاملات الأطراف المتصلة بالرواتب	مالي
تقييم مدى تطابق المشتريات الفعلية مع العقود. الالتزام بالقوانين والتنظيمات المتصلة بالأزمات.	الالتزام بالقواعد الأساسية لمسارات المشتريات. الالتزام بالقوانين والتنظيمات المتصلة بالأزمات.	التزام
تقييم فعالية التدابير في قطاعي الصحة والاقتصاد. تقييم الجاهزية بالنسبة إلى الأزمة الراهنة والأزمات المستقبلية. تقييم الآثار على الفئات المهمشة والمساواة بين الجنسين.	إدارة الأزمة / الإستراتيجية، الرصد، التنسيق وكفاءة استخدام الموارد البشرية والمالية في المستوى الوطني وفي مستوى الهيئة الخاضعة للرقابة. تنفيذ وفعالية تدابير الطوارئ ذات الأولوية العالية. الجاهزية لتلقي أموال إضافية من قبل المانحين وإدارة المشتريات. أداء المنظومة الصحية، من ذلك التعامل مع المرضى واستخدام التجهيزات وحماية عمال الصحة. فعالية شراء الغذاء وتوفيره. فعالية تخصيص المنح والإعفاء الضريبي وغيرها من أشكال دعم قطاع الأعمال. فعالية وكفاءة برامج التحويلات المالية للأفراد الذين خسروا موارد رزقهم، والمستئين، والفئات الأكثر تضرراً من الأزمة. مدى توفير التعليم للأطفال في الأوضاع الخطرة والشباب.	أداء

5.3 مراجعة الخطة الرقابية في ضوء الوضع الوطني والآثار المحتمل لفيروس كورونا ("كوفيد -

19")

تتمثل نقطة البداية لمراجعة الخطة الرقابية في تشخيص الآثار الحالية والمتوقعة لـ"كوفيد - 19" في البلد المعني، وكذلك التدابير الحكومية التي تمّ اتخاذها لمعالجة هذه التحديات. والتداعيات الاجتماعية لـ"كوفيد - 19" ستختلف على الأرجح بحسب البلدان والأقاليم وبمرور الزمن. وعموماً، فإنّه يمكن توقّع أن يترتّب عن الأزمة :

- مخاطر على صحة السكان بشكل عام جرّاء فيروس كورونا "كوفيد - 19"، وصعوبات محتملة بالنسبة إلى أولئك الذين يعانون من مسائل صحية أخرى، في ما يتعلّق بالإنفاذ إلى نظام صحّي يقوم على مراعاة الأولويات. كما توجد مخاطر

- عديدة على الصحة العامة مقترنة بالحجر الصحي وتقييد الحركة المطولين، منها الاضطرابات الاجتماعية والأمراض العقلية والعنف المنزلي أو العنف القائم على الجنس،
- تراجع كبير لقدرات الحكومة، حيث يكون عدد كبير من الموظفين في حالة مرض أو حجر، مع مخاطر أكبر أمام تحقيق إدارة سليمة للمال العام،
- انكماش اقتصادي وتدبير تقشفية ممكنة وتراجع الإيرادات الضريبية وارتفاع في الدين العام،
- خسارة موارد الرزق لعدد الأشخاص الذين ليس لهم دخل منتظم أو مأمون،
- تداعيات اجتماعية سلبية، خاصة بالنسبة إلى الفئات المهمشة. وفي ضوء حقائق متأثية من أزمات أخرى مثل "إيبولا" و"زيكا" (ZIKA)، فقد تُفاقم الأزمة أيضا الصعوبات الاجتماعية وتلك المتصلة بنوع الجنس، متراوحة بين عبء الرعاية الإضافي الذي تتحمله المرأة وتزايد العنف القائم على الجنس وتعرض أكبر للفيروس من قبل المرأة. والمسئون أكثر هشاشة تجاه الفيروس، كما يواجهون مخاطر أكبر من حيث العزلة وصعوبة الوصول إلى الأسواق والماء والإصحاح والدعم الاجتماعي - النفسي.

وتشمل التدابير الحكومية التي يجب تشخيصها :

- الإدارة الوطنية والتنسيق الوطني للأزمة،
- تنظيمات الطوارئ وإجراءات الإدارة المالية،
- تدابير التحكم في العدوى،
- تعزيز قدرات النظام الصحي، بما في ذلك المشتريات،
- حزمة تدابير إنعاش الاقتصاد،
- حزمة تدابير الحماية الاجتماعية،
- القروض والمنح الجديدة.

6.3 المخاطر المتصلة بالرقابة المالية، والمواضيع الجديرة بالاهتمام

يمكن أن تكتسي المخاطر التالية المتصلة بالمعاملات والبيانات المالية أهمية في ضوء "كوفيد - 19":¹⁶

- الالتفاف على متطلبات المعايير المحاسبية ذات الصلة في ظل الظروف (إجراءات طوارئ، حجم كبير من الإنفاق العام خلال حالة الطوارئ وما بعدها)،
- الضعف الطارئ على أنظمة المراقبة الداخلية وعملها الاعتيادي، على غرار إجراءات التصديق،
- عدم الحفاظ على تتابع مسار المراجعة،
- أخطاء جوهرية جرّاء عدم التأكد أو عدم إمكانية التنبؤ،
- الغش والفساد في أنشطة الطوارئ، مثل أصول غير الموجودة، أو مدفوعات لعمال غير موجودين (أو ما يعرف بـ"العمال الوهميين" (ghost-workers)،
- تزايد الاقتحام والتصيد الإلكتروني بسبب ضعف السلامة الإلكترونية،
- أنظمة ورقابة مصرفية أكثر ضعفا،
- إبلاغ غير سليم عن استخدام موارد الطوارئ،
- نقص في إعداد ميزانية التمويل المتأني من مساعدات وكالات التنمية الدولية المتصلة بالوباء وفي مراقبته ومحاسبيته،
- ثغرات و/أو ازدواجية في التمويل في ما بين وحدات تنفيذية تتولى القيام بأنشطة متماثلة،
- سجلات وتقارير غير متطابقة للمانحين والمتلقين،
- عدم الإبلاغ عن الهبات العينية، على غرار تعاملات الأطراف بشأن الكمّات وأجهزة التهوية.

¹⁶ راجع أيضا المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة رقم 5520 "رقابة المساعدة المتصلة بالكوارث" (ISSAI 5520). ونورد أدناه المخاطر التي يُفترض أن تكون ذات الصلة الأهم بالنسبة إلى وضع "كوفيد - 19".

7.3 المخاطر المتصلة برقابة الالتزام، والمواضيع الجديرة بالاهتمام

بصفة عامة، سوف تكون هناك مخاطر متزايدة لعدم الالتزام بالقوانين والقرارات الحكومية، بحكم قدرات الحكومة المحدودة واحتمال تخفيف القواعد والإجراءات.¹⁷ وقد لا يكون بالإمكان الالتزام بكافة القوانين والقواعد في أوضاع الطوارئ، وعلى مراجعي الحسابات أن يأخذوا بالاعتبار الحاجة إلى تجاوز بعض القواعد في ظروف استثنائية بغيّة إيلاء الأولوية لإنقاذ الأرواح والتخفيف من المعاناة البشرية. بيد أنّ على المراجعين أن يتوقعوا، حيثما كان ذلك معقولاً، أن تكون الانحرافات عن القواعد موثقة ومبرّرة.

ومن بين المخاطر المتصلة بالالتزام والجديرة بالاهتمام، يمكن أن نورد ما يلي :

- مشتريات مستندة إلى إجراءات الطوارئ لا تحترم الإجراءات الأساسية المتوقعة،
- عدم الالتزام بالإجراءات الموضوعية للتوقي من العدوى، على غرار تلك الموضوعية للمستشفيات والهيئات الحكومية الرئيسية،
- الالتزام بمتطلبات الاتفاقيات الدولية التي تشمل تدابير وأنشطة الإنعاش والغوث وإعادة التأهيل وإعادة الإعمار. فالحكومات مطالبة، على سبيل المثال، بحكم قرارٍ الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 182/46 لسنة 1991 ورقم 114/58 لسنة 2004 بالالتزام بالمبادئ الإنسانية المتمثلة في :

الإنسانية والنزاهة والحياد والاستقلالية العملية.

مثال رقابة المشتريات

أهداف الرقابة : توفير تأكيد بأنّ مشتريات المستلزمات الطبية قد تمّت وفقاً للسياسات والإجراءات والتنظيمات المحددة.

نطاق الرقابة : شراء مستلزمات طبية وتوزيعها على المستشفيات المختلفة.

الشروط : قانون المشتريات وتنظيمات إدارة الكوارث.

البيانات : وثائق المصدر، ووثائق الصفقة، الوصولات، قوائم الدفع، سجلات تسلّم البضائع أو المنتجات، محاورات وملاحظات.

8.3 المخاطر المتصلة برقابة الأداء، والمواضيع الجديرة بالاهتمام

تكتسي الإدارة الوطنية للأزمة أهمية بالغة، وتوجد عدّة مخاطر متصلة بالأداء التي يمكن أخذها بالاعتبار ومعالجتها بواسطة مهمّات قصيرة لرقابة الأداء (ربّما مجتمعة مع رقابة الالتزام والرقابة المالية) :

- نقص تنسيق الأنشطة ونقص وضوح الأدوار والمسؤوليات، واجتناب التراكم والالتباس،
- ضعف الإستراتيجيات ومتابعتها في كافة المستويات، ما يترتّب عنه نقص في المقاربات المتسقة والكفاءة،
- نقص الجمع الآلي للمعلومات ومعالجة البيانات، ما يفضي إلى ضعف قاعدة الإستراتيجيات والأولويات،
- ضعف الاتصال من قبل الهيئات الحكومية باتجاه الجمهور، فيكون الاتصال مثلاً غير واضح أو قليل الصلة بالموضوع أو غير موجّه على نحو صحيح،
- عدم كفاية الهياكل الحكومية لإدارة الأزمة، ما ينجزّ عنه عموماً استجابة غير فعالة، بما في ذلك إدارة مالية ضعيفة.

قد يتجاوز الطلب قدرة المنظومة الصحية، ومن بين المواضيع المتصلة برقابة الالتزام ورقابة الأداء الجديرة بالاهتمام، يمكن أن نورد ما يلي :

- تنفيذ وفعالية تدابير الوقاية من العدوى وطنياً، وفي المؤسسات الصحية الحرجة على وجه التحديد،
- توزيع واستخدام التجهيزات الجديدة والأدوية والاختبارات المتصلة بالفيروس،
- مستوى عدد الموظفين في المستشفيات، وإدارة العاملين الذين يكونون في حدّ ذاتهم في حالة صحية سيّئة،
- تنفيذ بروتوكولات جديدة لعلاجات وإجراءات في إطار ترتيب الأولويات،
- تنسيق جهود الحكومة والخدمات الصحية التي يقدّمها القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية.

وتوجد أشكال مختلفة من الحوافز الاقتصادية وحزم الخدمات الاجتماعية التي يمكن تصميمها في وقت قصير، وهي تشمل بالتالي عدداً من المخاطر. ومن بين المواضيع الرقابية الجديرة بالاهتمام، يمكن أن نورد ما يلي :

- تنفيذ حزم الخدمات الاجتماعية وحسن توقيتها ومدى وصولها إلى الفئات المستهدفة،
- أثر هذه الحزم من حيث تحفيز الاقتصاد وحماية الفئات المستضعفة وضمان المساواة بين الجنسين والإدماج،
- إدارة بدء تنفيذ التدابير الجديدة بما يكفل الوضوح والعدل ويقصّر مخاطر سوء الاستخدام. وقد تكون ثمة مخاطر تتصل بالمقارنة الشاملة للحكومة والهيئات المعنية على حدّ سواء.

¹⁷ راجع على سبيل المثال :

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_and_the_coronavirus

9.3 دعم المانحين المتصل بالوباء، والمخاطر الجديرة بالاهتمام

يمكن إجراء رقابة دعم الجهات المانحة في إطار الوباء باعتماد منهجيات الرقابة المالية ورقابة الالتزام ورقابة الأداء. وتورد القائمة التالية مخاطر جديرة باهتمام الأجهزة العليا للرقابة تتصل بالمساعدة ذات العلاقة بالوباء تحديداً.¹⁸ راجع أيضا الفصل 1.4 للاطلاع على أشكال مختلفة من دعم التنمية المتوقع في صلة بالأزمة.

- (1) **التأخير** : القصد من دعم شركاء التنمية هو أن يُمنح بشكل عاجل للحفاظ على الأرواح والاستجابة إلى احتياجات الضحايا. وقد يحصل تأخير مثلا في توزيع المواد سببه سوء التنسيق أو صعوبات البنية التحتية أو موارد بشرية ومؤسسية غير ملائمة،
- (2) **متلقون غير مقصودين** : المستفيدون غير المقصودين هم المنظمات والأشخاص من غير المؤهلين لتلقي المساعدة. وقد تنجم عن البيانات السكانية غير الكافية معلومات مُظَلَّلة عن الضحايا، من شأنها أن تجعل المساعدة تذهب إلى غير الأفراد والجماعات المحتاجة،
- (3) **أموال ومواد غير موزعة** : إن الموارد البشرية أو المؤسسية غير الملائمة ونقص المعلومات عن الإجراء المتبع في طلب المساعدة وتوزيعها والبنية التحتية المتضررة كلها أسباب قد تجعل المساعدة تمكث في مخازنها. والسبب الآخر لعدم التوزيع قد يكون ناجما عن تقييم غير مناسب للاحتياجات، ما ينجز عنه تقديم مساعدة أو مواد غير لازمة أو غير ملائمة لتقافة السكان المتضررين أو ظروفهم.
- (4) **مراقبة انتمائية غير كافية** : إن الاستجابة السريعة للوباء مسألة حاسمة في ما يتعلق بالجهود الهادفة إلى التقليل من الضرر إلى أدنى حد. ولكي يتم تقديم الخدمات والبضائع على نحو سريع، يجب أن تكون مسارات المشتريات وتدفق الأموال معروفة على نحو جيد وأن تشمل ما يكفي من المرونة للتعامل مع الأحداث غير المتوقعة. وينبغي أن تتضمن هذه المسارات آليات داخلية للكشف عن العوائق الحائلة دون الإنجاز وإدراج التعديلات على المسارات خلال التنفيذ.
- (5) **الغش والفساد** : عندما ترد تدفقات من المساعدات على نحو سريع، فإن ذلك يتيح الفرصة للهجمات الإلكترونية، واقتحام الحسابات البنكية، والغش والفساد في شكل احتياجات مُضخَّمة وتلاعب بالبيانات، وطلبات عمولة من المزودين وطالبي المساعدة، علاوة على هوامش ربح واحتيال أو سرقة أصول،
- (6) **عدم تدوين المساعدة** : عدم تدوين المساعدة يعني تلقّي التمويل وعدم تدوينه في سجلات الحكومة أو الجهة المتلقية. وقد يعود السبب إلى عدم تعريف الوكالة التي تجمع المساعدة، أو وجود حسابات متعددة، أو عدم توفير السلطات المعلومات المتصلة بآليات إدارة المساعدة، وسوء التنسيق بين الوكالات،
- (7) **تجهيزات معطوبة** : خلال النقل، يمكن لبعض المواد أن يلحقها الضرر أو التلف وتصبح غير مستجيبة للمعايير المطلوبة للتوزيع، وذلك بسبب خزن غير ملائم أو عدم كفاية الموارد البشرية والمؤسسية لإدارتها،
- (8) **توزيع غير متساو للمساعدة** : يحدث عدم المساواة عندما تتم محاباة وكالات أو أفراد في توزيع المساعدة على حساب وكالات أخرى أو أفراد آخرين. وقد يترتب عن ذلك عدم وصول المساعدة المتصلة بالوباء إلى السكان الأكثر تضررا من الوباء. فقد تحصل، على سبيل المثال، منطقة معينة على دعم أكثر من غيرها من باب المحاباة السياسية،
- (9) **التمويل المزدوج** : قد توجد تدفقات متعددة للمساعدة المالية من قبل شركاء التنمية لفائدة المتلقين. وينجم عن نقص الشفافية في تدفقات المساعدة هذه خطر يتمثل في تلقّي منظمات العون أموال مساعدة من مصادر مختلفة (شركاء التنمية) للمشروع الواحد. ويكمن الخطر المحتمل في التمويل المزدوج وسوء الاستخدام،
- (10) **المساعدة غير المُنفقة** : يؤدي تعدد تدفقات المساعدة الهامة إلى خطر الاستيعاب، فتمكث الأموال غير المُنفقة في الحسابات البنكية،
- (11) **تدفق المعلومات** : يُعدّ تعميم المعلومات الواضحة والموضوعية للجمهور والجهات ذات المصلحة، في حالة الوباء، أمرا على غاية من الأهمية لاجتناب سوء التأويل والتخمين. ويُعدّ تلقّي المعلومات الراجعة من الجمهور والعاملين في مجال الغوث في الميدان من قبل الهيئات الحكومية القائمة على تنفيذ المساعدة على القدر ذاته من الأهمية. فالالاتصال ذو الاتجاهين أمر ضروري،
- (12) **انخفاض مستوى حضور المانحين ورصدهم** : قد يكون ممثلو الجهات المانحة غير قادرين سوى على رصد محدود للإنفاق، وقد لا يكون لهم سوى حضور محدود في البلد، وذلك بحكم تقييد السفر والمخاطر الصحية.

¹⁸ تستند القائمة إلى المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة رقم 5520 "رقابة المساعدة المتصلة بالكوارث" (ISSAI 5520).

10.3 ضمان تقارير في الإبّان مع استنتاجات متوازنة في زمن الأزمة

يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى تخيّر طرق إبلاغ تكفل توافر النتائج الرقابية خلال الأزمة وبغرض أن تقوم الهيئات الخاضعة للرقابة إلى معالجة المسائل بشكل عاجل. وإذا استهدف الجهاز الأعلى للرقابة تقارير رقابية موجزة ومختصّة فإنّ من شأن هذا النهج أن يمكّن من إصدار تقارير رقابية خارج الدورة الرقابية العادية وفي الإبّان.

ولدى إعداد التقارير الرقابية، فإنّ الجهاز الأعلى للرقابة يحتاج إلى بيان فهمه السياق الخاص والاحتياجات الخاصة للبلد الذي يعاني من الأزمة. وقد تحدث حالات يكون فيها الجهاز مفتقرا إلى الأدلّة الرقابية بسبب صعوبات جمع البيانات أو نقص في الوثائق المتوفرة. وعندها، فإنّ الجهاز مدعوّ إلى اتخاذ قرار إستراتيجي بشأن إصدار رأي أو تأجيله إلى حين يتسنى فيه جمع المزيد من المؤيدات والأسانيد الرقابية. وكلّ تقرير رقابي يتمّ إنتاجه ينبغي أن يكون نزيها بشأن حالة العمل الرقابي بما في ذلك المعايير المتبعة.

ومن شأن المهمات الرقابية الحينية أن تكون ذات حساسية سياسية عالية. وعلى الجهاز الأعلى للرقابة أن ينظر في الطريقة المثلى التي يعرض بها عمله الرقابي، وذلك بُغية وضع أساس جيّد لحوار عامّ قائم على الوقائع الفعلية الناشئة عن المهمة الرقابية. والمنتجات الرقابية البيانية والمبسّطة تكون في الغالب مفيدة للإبلاغ عن النتائج الرقابية.

إذا تعدّر على الجهاز الأعلى للرقابة جمع القدر الكافي من الأدلّة الرقابية المناسبة، فإنّ ذلك ينبغي أن يعكس في أيّ رأي أو استنتاج يقدّمه. وبالنسبة إلى مهمات الرقابة المالية، فإنّ على الجهاز الأعلى للرقابة أن ينظر في تعديل رأيه الرقابي وفقا للفقرتين التاليتين من المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة رقم 2705 (ISSAI 2705) :

- على مراجع الحسابات أن يُصدر رأيا متحفّظا إذا تعدّر عليه الحصول على أدلّة تدقيق كافية ومناسبة يبني على أساسها رأيه، ويخصّص إلى أنّ الآثار المحتمل أن تلحق بالبيانات المالية من جرّاء أخطاء لم تُكتشف، إن وُجدت، يمكن أن تكون جوهرية لكنّها غير شائعة،
- على مراجع الحسابات الامتناع عن إبداء الرأي إذا تعدّر عليه الحصول على أدلّة تدقيق كافية ومناسبة يبني على أساسها رأيه، ويخصّص إلى أنّ الآثار المحتمل أن تلحق بالبيانات المالية من جرّاء أخطاء لم تُكتشف، إن وُجدت، يمكن أن تكون جوهرية لكنّها غير شائعة.

وقد يتمّ إعداد تقارير رقابية منفصلة لمرحلة مختلفة من فترة الوباء (على غرار استجابة الطوارئ، وأنشطة التأهيل أو إعادة الإعمار). ويمكن أن تكون لهذه التقارير بنية عامة متشابهة، بيد أنّ المحتوى يتوقّف على المرحلة المعنية. وفي كافّة الأحوال، فإنّ التقارير ينبغي أن توجّه إلى السلطة المناسبة من أجل متابعة التوصيات المقترحة.

11.3 حماية المراجعين واستخدام مناهج مبتكرة

بُغية اجتناب تعريض مراجعي الحسابات إلى خطر العدوى، فإنّ على الجهاز الأعلى للرقابة أن ينظر في استخدام أكبر لجمع البيانات إلكترونيا وبالهااتف. ولا يمكن القيام بالمراجعة الميدانية ما لم يتمّ تمكين الموظفين من تجهيزات الحماية الشخصية. وفي عديد الحالات، فإنّ موظفي الجهاز الأعلى للرقابة سيكونون على الأرجح في حجر صحي أو يعملون من المنزل، ولذلك فإنّه يجب وضع ترتيبات جديدة لإدارة الموظفين وإسنادهم عن بعد.

ويمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن ينتهز فترة الأزمة لترقية استخدامه الأدوات الرقمية ووسائل الاتصال الرقمية عموما. وفي السياقات الصعبة، يفتقر العديد من مراجعي الحسابات إلى أدوات كافية لتكنولوجيا المعلومات والاتصال أو النفاذ إلى الإنترنت. وللأجهزة العليا للرقابة أن تعيد ترتيب أولويات أموال التشغيل أو تبحث عن تمويل خارجي لتغطية تكلفة الإنترنت وأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصال الجديدة اللازمة لعملٍ مُنتج للموظفين خلال الحجر. وتستخدم عديد الأجهزة العليا للرقابة أدوات استقصاء رقمية لجمع البيانات، ويمكن مزيد تطوير هذه الأدوات للحصول على بيانات مناسبة بشأن تدابير "كوفيد - 19".

ولعلّ من بين الطرق المبتكرة لجمع البيانات ترقية التعاون بين منظمات المجتمع المدني. فعدد المنظمات لها معلومات عن مدى جودة تنفيذ التدابير المختلفة لـ"كوفيد - 19" وكيفية عملها، من ذلك، على سبيل المثال، ما إذا يتمّ تسليم التجهيزات ومن هم المستفيدون فعلا من تدابير حفز الاقتصاد.

12.3 النظر في إمكانية أن يكون للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة دور قبلي للعمل الرقابي

قد يحتاج دور الجهاز الأعلى للرقابة إلى التعديل بالنظر إلى الاحتياجات المستجدة في مجال المراجعة والمراقبة. وإذا كان للجهاز الولائية، فإنّ بإمكانه أن يقوم بإجراء مراجعة حسابات أو رقابة سابقة لتنفيذ النفقات. وقد تكون هذه وظيفة ضرورية، خاصة في البلدان ذات القدرة المحدودة في مجال المراقبة الداخلية، وذلك لتمكين الهيئات الحكومية والجهات المانحة من صرف التمويل وتنفيذ التدابير الجديدة دون تأخير. وللجهاز أن ينظر، في الوقت ذاته، في مدى استصواب هذا الدور، أخذا بالاعتبار الدور المتضارب مع الرقابة اللاحقة والخطر المحتمل على السمعة. وفي عديد الأحوال، فالأفضل هو أن يُترك هذا الدور للمراقبة الداخلية.

ويُعدّ الجهاز الأعلى للرقابة في سويسرا (SFAO) مثالاً على تعيين مثل هذه الأولوية لموارد الجهاز خلال أزمة "كوفيد - 19".¹⁹ فقد علّق الجهاز جزءاً كبيراً من أعماله الرقابية الميدانية وأوقف إصداراته. ووجّه نهجه الرقابي إلى فحوص موضوعية سريعة قبل تنفيذ النفقات ورصد التدابير الجديدة المتخذة من قبل الحكومة الفيدرالية.

13.3 التعاون وتبادل الموارد مع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الأخرى

يُعدّ تعاون الجهاز الأعلى للرقابة عند مجابهة تحديات عالمية أمراً حيوياً. ويمكن للأجهزة، من خلال تقاسم الخطط الرقابية، أن تتعلّم من بعضها البعض وتبنّي سويّاً معارف بشأن كيفية إجراء أعمال رقابية مناسبة في صلة بالأزمة. كما يمكن أن تنظر الأجهزة العليا للرقابة في إمكانية إجراء مهمات رقابية تعاونية أو إقليمية ذات صلة بـ"كوفيد - 19". وهذا من شأنه أن يوفر تقييماً مقارناً للجهود الوطنية ويعزّز جودة الرقابة والتعلم من الأزمة. ويمكن أن يمثّل عمل رقابي مقارن للإدارة الوطنية للأزمة يُجرى في أعقاب الوباء موضوعاً مناسباً لرقابة تعاونية. من ناحية أخرى، قد توجد مخاطر معقّدة ومشاركة فيما بين البلدان ممّا يحسن معالجته في إطار رقابة تعاونية يمكن فيها تقاسم الكفاءات بين الأجهزة، على غرار رقابة مشتريات دولية كبرى وتدفقات أموال غير مشروعة والجريمة الإلكترونية.

¹⁹ راجع البيان الصحفي بتاريخ 24 مارس (أذار) 2020 :

<https://www.efk.admin.ch/en/publications/general-communication/press-releases/3788-swiss-federal-audit-office-reorients-its-audit-activities-to-support-federal-administration.html>.

4 ما هي الضمانات التي ينبغي النظر فيها من قبل شركاء التنمية عند تمويل الاستجابة لفيروس كورونا "كوفيد - 19"

يُعد هذا الفصل بالقطاعات والمسالك المختلفة التي يُرجح أن يتم فيها إنفاق تمويل التنمية عند الطوارئ. ثم يعرض الفصل ضمانات مقترحة يمكن وضعها لتحسين التوازن بين سرعة الإنفاق وفعاليتها. ويستعرض الفصل السبل التي يمكن بها للجهات المانحة أن تساعد على أن يحتفظ الجهاز الأعلى للرقابة بالحقوق والنفاذ على نحو يمكنه من إجراء رقابة على استخدام أموال الطوارئ، ويختتم الفصل باستعراض إيجابيات وسلبيات استخدام الأجهزة العليا للرقابة في رقابة أموال المانحين خارج الميزانية.

1.4 نظرة عامة للإنفاق المتوقع من قبل شريك التنمية

لفيروس كورونا "كوفيد - 19" وقع على كافة نواحي التنمية. بيد أن الاستجابة ذات الأولوية العاجلة (التي أفادت الجهات المانحة أنها توجه لها أموالاً إضافية عبر آليات الاستجابة السريعة) يمكن تقسيمها إلى صناديق دولية مجمعة وبرامج إقليمية وقطرية تركز على قطاع الصحة، والحماية الاجتماعية والمساعدة الإنسانية، ودعم الاقتصاد. ويعرض الجدول التالي أمثلة عن الاحتياجات التي تتم الاستجابة إليها وآليات الصرف المستخدمة. ومن شأن ذلك أن يساعد على تبيين الضمانات المناسبة التي توازن بين الاحتياجات الإنسانية، من جهة، واعتبارات الحوكمة الجيدة، من جهة أخرى.

دعم الاقتصاد	الحماية الاجتماعية والمساعدة الإنسانية	قطاع الصحة
<ul style="list-style-type: none"> • دعم الاقتصاد الكلي لمساندة الاقتصاد اعتباراً إلى تراجع إيرادات الضرائب وارتفاع تكلفة الاقتراض • أموال عن طريق صندوق النقد الدولي • مساعدات، قروض، تخفيف عبء الدين 	<ul style="list-style-type: none"> • أنظمة الحماية الاجتماعية • العوثر الإنساني • مساعدات الأغذية • أموال عن طريق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اليونيسيف، برنامج الأغذية العالمي، المنظمات الحكومية الدولية 	<ul style="list-style-type: none"> • دعم أنظمة الصحة والإصحاح، وتوفير الرعاية الصحية (بما في ذلك التجهيزات والمستلزمات) • أموال عن طريق الأمم المتحدة، ومنظمة الصحة العالمية، وبنوك التنمية متعددة الأطراف، والصندوق العالمي
<ul style="list-style-type: none"> • مساعدة فنية بشأن مواضيع الاقتصاد الكلي (يتم تقديمها عن بعد) • برامج دعم أو حفز اقتصادي، للمحاصيل النقدية (cash crops) مثلاً • آليات دعم الميزانية في شكل تعبئة أو تكملة • دعم الاقتصاد الكلي في المستوى القطري مباشرة 	<ul style="list-style-type: none"> • حماية اجتماعية لأفراد فقدوا عملهم أو تضرروا من انهيار القطاع غير المنظم • عوثر إنساني لمرحلين داخلياً ممن يغادرون المناطق الحضرية باتجاه منازلهم العائلية الريفية • أموال عن طريق الأنظمة الحكومية أو المنظمات غير الحكومية²⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> • إمدادات رعاية صحية طارئة • دعم مستشفيات ومصحات ومراكز رعاية وبرامج الصحة الوقائية • أموال مجمعة متعددة الجهات المانحة • أموال عن طريق الأنظمة الحكومية، في شكل دعم برامج أو دعم ميزانية القطاع

2.4 الضمانات وفق المراحل المختلفة ولأصناف مختلفة من التمويل

يجب أن تكون الضمانات متناسبة مع قيمة الأموال ومخاطر سوء الاستخدام، وألا تصرف بشكل غير متناسب عن سرعة الاستجابة.²¹ ويجب أن تعزز الضمانات وتقوي الضوابط والموازن داخل المنظومة المعينة وخارجها بغية الحد من التسرب والفساد. ويجب أن تركز الضمانات على تعزيز الأنظمة القائمة، بدلاً من تعويضها بأنظمة مؤقتة. ويمكن تطبيق الضمانات في ثلاث مراحل: (1) توجيه رسائل فورية لتعزيز السلوكات وإنشاء توقعات، و(2) وضع ضمانات قصيرة المدى، و(3) وضع ضمانات متوسطة المدى.

²⁰ في حال تكون قدرة الحكومة أو التغطية الإقليمية محدودة، على سبيل المثال
²¹ يجب تحقيق توازن بين خطر البطء الشديد، من جهة، وخطر سوء استخدام الأموال، وبالتالي عدم فاعليتها، من جهة أخرى.

الرسائل الفورية

"بيّنت أزمات صحية سابقة في البلدان النامية، منها الأزمات المتصلة بفيروس إيبولا والمتلازمة التنفسية الحادة الوخيمية (SARS) وإنفلونزا الخنازير، أنّ متطلبات المساءلة والشفافية قد تحتاج إلى التعديل خلال أوضاع الطوارئ، لكن لا ينبغي التخلّي عنها."²² من ناحية أخرى، "حيثما تمّ تخفيض المراقبة القبلية [أي السابقة للإنفاق]، وجب تعويضها بتوقّع واضح وصريح وذو مصداقية لمراقبة لاحقة [بعد الإنفاق]"²³، بما في ذلك تدقيق من قبل الجهاز الأعلى للرقابة.

تُعَدّ الضمانة الأولى والأكثر أهمية تعزيز وتقوية سلوكيات المسؤولين عن تقديم الاستجابة من خلال الإجراءات الخمسة التالية :

أ. التأكد من أنّ الحكومات والقائمين بالتنفيذ يدركون ما إذا كانت قواعد إنفاق الطوارئ واجبة التطبيق (بما في ذلك بالنسبة إلى المشتريات) ومتى يكون ذلك، وما هي هذه القواعد،

ب. تذكير الحكومات والقائمين بالتنفيذ بالنزاهة في استخدام المال العام، والحاجة إلى تبيين صلاحية تصديق العقود والإنفاق، والحفاظ على مؤيّدات قابلة للتثبت بشأن العقود الموقّعة والمدفوعات المنجزة وتدفعات الأموال والبضاعة المتسلّمة والبضاعة المورّعة،

ج. التأكد من أن تثبتت فرق الإدارة على نحو مادّي من أنّ المراقبة يتمّ تطبيقها فعلا، مثل المراقبة القائمة على الإشراف والتصديق والفصل بين الوظائف ومؤيّدات التسليم الثبوتية،

د. الرّدع عن الفساد من خلال تأكيد التوقّع بأنّ استخدام المال العام خلال الطوارئ سيخضع إلى ضوابط الشفافية والفحص والمراقبة، وأنّ من لهم الصلاحية ستجري مساءلتهم في الوقت المناسب. وهذا يعني التأكد من أنّ مراجعي الحسابات و/أو المفتشين يطلّون في دائرة الضوء ويطلّون مشاركين، ولا يتمّ تجاوزهم، بمعنى أنّ لهم الحقّ والمسؤولية والنفوذ إلى السجلات للقيام برقابة تمويل الطوارئ. ويزداد هذا الأمر أهمية بالنسبة إلى السياقات الهشة والصعبة حيث تكون ثقافة المساءلة ضعيفة أصلا،

هـ. تركيز عمل الرقابة الفورية و/أو التفتيش على التثبت الحيني من أنّ أنظمة المراقبة الداخلية جار تطبيقها.²⁴

ولعلّ أحد الأدوار الرئيسة لشركاء التنمية، في هذا المجال، الحث على التوجّه بهذه الرسائل الفورية من قبل الجهات ذات المصلحة الوطنية المعنية وتيسيره. وقد تشمل هذه الجهات وزارتي المالية والتخطيط ومراجعي الحسابات الداخليين والخارجيين وهيئات مكافحة الفساد والمفتشين وهيئات المراقبة الأخرى. وعلى الجهات المانحة، من جهتها، أن تدمج الإجراءات الواردة أعلاه في تصميم استجابتها الذاتية لحالة الطوارئ.

الضمانات قصيرة المدى

تنتج الضمانات الإضافية قصيرة المدى إلى تعزيز الشفافية والمساءلة والمشاركة في استخدام الأموال. ويجب أن تكون مناسبة لطبيعة الدعم المقدّم وآليات الصرف المعتمدة. ونعرض في ما يلي بعض الأمثلة الممكنة الهادفة إلى معالجة مسائل مشتركة تمّ تبيينها من خلال أعمال رقابية سابقة :

صفحات الدعم وآلية الصرف	ضمانات ممكنة قصيرة المدى
1. مساهمات في صناديق مجمّعة دولية	• تنفيذ إبلاغ منتظم وفي الإبتان ²⁵ (من قبل وحدات رقابة أو مفتشيات داخلية ²⁶ للإدارة العليا ومجالس الإدارة) بشأن عمل خمس مراقبات داخلية أساسية عبر البلدان ونواح دولية / مواضيعية: ²⁷ أ. ما إذا توجد قواعد إنفاق عند الطوارئ (بما في ذلك المشتريات) وما إذا يتمّ اتّباعها،

²² مدونة البنك الدولي، "تحقيق جاهزية أنظمة الإدارة المالية الحكومية لأزمة 'كوفيد - 19' (Getting) "World Bank Blog, (government financial management systems Covid-19 ready", https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT, Accessed 16 April 2020.

²³ المرجع السابق

²⁴ من مزايا ذلك تعزيز الأنظمة القائمة وإمكانية أن يمثل قاعدة للعمل الرقابي اللاحق، بيد أنّه لا يجعل المراجعين جزءا من النظام الذي سيراجعونه لاحقا.

²⁵ مثال التحديثات الشهرية

²⁶ يمكن التكلّف بهذا الدور من قبل المراجعة الخارجية، لكن يكون من الأنسب لوحدة رقابة داخلية أو تفتيش أن تتولّى ذلك.

²⁷ قد يكون ذلك شاملا لكافة البلدان والمواضيع أو يتمّ تنفيذه في شكل برنامج متحرّك، بحسب توفر الموارد.

صنف الدعم وآلية الصرف	ضمانات ممكنة قصيرة المدى
	<p>ب. ما إذا كانت صلاحيات تصديق العقود والإنفاق واضحة وما إذا يتم اتباعها، ج. ما إذا يتم الاحتفاظ بتوثيق أساسي لتسجيل العقود الموقعة وتأييدها بالأدلة الثبوتية، وكذا المدفوعات وتدفق الأموال والبضائع المتسلمة والبضائع الموزعة، د. ما إذا كانت الإدارة تنتهت من تطبيق المراقبة الداخلية، هـ. ما إذا يتم ضمان حقوق ومسؤوليات ونفاذ مراجعي الحسابات الخارجيين إلى السجلات (القيود) بُغية إجراء الرقابة على استخدام أموال الطوارئ</p>
<p>2. شراء مباشر لمستلزمات رعاية صحية (من قبل شركاء التنمية)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • استخدام تعاقدهم مفتوح أو التأكد من نشر تصديق وقرارات المشتريات وغيرها من المعلومات المتصلة بالمشتريات، باعتبارها قاعدة للمساءلة والتدقيق المستقبلي، • استخدام الاتفاقيات الإطارية القائمة ومزودين معلومين / محل ثقة وجدول أسعار معمول بها عند لزوم المصدر الوحيد، وتدوين التصديق على ذلك، • إيلاء اهتمام خاص للشركات التي تستغل تزايد الطلب على بضائع من قبيل تجهيزات الحماية الشخصية (PPE)، وأدوات الاختبار، والمهونات والأدوية، لتبيع منتجات دون المعايير أو مزيفة، مع رفع مستوى الحماية الأمنية المادية على هذه البضائع للتوقي من السرقة لغرض إعادة البيع، • إنشاء وظيفة دعم المشتريات (بمن في ذلك أخصائيو قطاع الصحة) للمساعدة في وضع مواصفات الصفقات وصياغة العقود والتثبت من تسلم الإمدادات، وفحص المدفوعات، وغيرها • إنشاء وتوثيق هيكل اتخاذ قرار مؤقتة متعددة الجهات ذات المصلحة لتصديق مشتريات معقدة تتجاوز سقفًا معيّنًا.
<p>3. تمويل المستشفيات والمصحات ومراكز الرعاية الطبية الحكومية</p>	<ul style="list-style-type: none"> • طلب إبلاغ منتظم وفي الإبان (من قبل وحدات رقابة أو مفتشيات داخلية للإدارة العليا ومقّمي التمويل) بشأن عمل خمس مراقبات داخلية أساسية عبر كافة وحدات الرعاية الصحية الكبرى : أ. ما إذا توجد قواعد إنفاق عند الطوارئ (بما في ذلك المشتريات) وما إذا يتم مراعاتها، ب. ما إذا كانت صلاحيات تصديق العقود والإنفاق واضحة وما إذا يتم مراعاتها، ج. ما إذا يتم الاحتفاظ بتوثيق أساسي لتسجيل العقود الموقعة وتأييدها بالأدلة الثبوتية، وكذا المدفوعات وتدفق الأموال والبضائع المتسلمة والبضائع الموزعة، د. ما إذا كانت الإدارة تنتهت من تطبيق المراقبة الداخلية، هـ. ما إذا يتم ضمان حقوق ومسؤوليات ونفاذ مراجعي الحسابات الخارجيين إلى السجلات بُغية إجراء الرقابة على استخدام أموال الطوارئ • طلب أن تستخدم الجهات المتلقية للتمويل التعاقدهم المفتوح²⁸، أو التأكد من نشر تصديق وقرارات المشتريات وغيرها من المعلومات المتصلة بالمشتريات، باعتبارها قاعدة للمساءلة والتدقيق المستقبلي، • طلب أن تستخدم الجهات المتلقية للتمويل الاتفاقيات الإطارية القائمة ومزودين معلومين / محل ثقة وجدول أسعار معمول بها عند لزوم المصدر الوحيد، وتدوين التصديق على ذلك، • المطالبة بنشر تحويلات الأموال وتوزيع البضائع والخدمات عبر سلسلة التنفيذ بأكملها (على مواقع الويب الحكومية ولوحات الإعلانات العامة مثلًا)، كأساس للرصد والمساءلة، • طلب أن تولي الجهات المتلقية للتمويل اهتمامًا خاصًا للشركات التي تستغل تزايد الطلب على بضائع من قبيل تجهيزات الحماية الشخصية (PPE)، وأدوات الاختبار، والمهونات والأدوية، لتبيع منتجات دون المعايير أو مزيفة، مع رفع مستوى الحماية الأمنية المادية على هذه البضائع للتوقي من السرقة لغرض إعادة البيع، • النظر في جدوى إشراك جماعات المجتمع المدني (حسب الاقتضاء وعند رفع الحجر والتباعد الاجتماعي) في رصد ما إذا كانت الأموال والبضائع والخدمات المرسلّة من أعلى سلسلة التنفيذ يتم تلقّيها في وحدات الرعاية الصحية الكبرى، • النظر في إمكانية إعادة توزيع بعض موظفي الإدارة والمالية والمشتريات والرقابة والمستوى التنفيذي من وزارة المالية والهيئات الأخرى لتنفيذ الأدوار أعلاه وتمكين إنفاق التمويل الإضافي على نحو فعّال، • النظر في إمكانية التوظيف الوتقي لموظفي الإدارة والمالية والمشتريات والرقابة والمديرين المسرّحين في قطاعات أخرى، وذلك لدعم الإدارة المالية في قطاع الصحة،

²⁸ يتعلّق التعاقدهم المفتوح باتباع مبادئ متعارفة لمشتريات الحكومة بما يمكن الجهات ذات المصلحة من تتبّع الأموال عبر سلسلة العقود العامة كاملة، منذ تخطيطها وإعلانها للمناقصة وإرسالها إلى إنجازها وتنفيذها. وتشمل المبادئ حق العموم في النفاذ إلى معلومات المشتريات والنشر الكافي من قبل الحكومة لمعلومات المشتريات، بما يمكن الجمهور، بما في ذلك وسائل الإعلام والمجتمع المدني، من الفهم والرصد، باعتبار ذلك ضمانًا تجاه عدم فعالية أو كفاءة أو فساد استخدام الموارد العامة. لمزيد المعلومات، راجع الموقع : <https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/global-principles/>

صنف الدعم وآلية الصرف	ضمانات ممكنة قصيرة المدى
	<ul style="list-style-type: none"> • طلب إنشاء أو تعزيز خطوط اتصال مباشر لمكافحة الفساد وعرض تفاصيل هذه الخطوط في كافة وحدات الرعاية الصحية، وذلك بُغية تمكين المواطنين من الإبلاغ عن حالات الفساد، ومن مجابهة شيوخ المعلومات الخاطئة،²⁹ • النظر في التركيز على المستخدم من خلال اعتماد نهج في جمع البيانات قائم على التجارب والنواتج الصحية عبر وحدات الرعاية الصحية، وذلك بُغية إثراء الحوار بشأن فعالية إنفاق الطوارئ في مجال الصحة
4. تمويل برامج الرعاية الصحية الوقائية	<ul style="list-style-type: none"> • النظر في إمكانية ترتيبات الكتاب المقترح³⁰ بالنسبة إلى كافة النفقات المتصلة ببرامج الرعاية الصحية الوقائية من "كوفيد - 19"، كأساس للمساءلة، • طلب أن تستخدم الجهات المتلقية للأموال تعاقدا مفتوحا أو التأكد من نشر تصديق وقرارات المشتريات وغيرها من المعلومات المتصلة بالمشتريات، باعتبارها قاعدة للمساءلة والتدقيق المستقبلي، • طلب أن تستخدم الجهات المتلقية للتمويل الاتفاقيات الإطارية القائمة ومزودين معلومين / محل ثقة وجدول أسعار معمول بها عند لزوم المصدر الوحيد، وتدوين التصديق على ذلك،
5. تمويل الأنظمة الحكومية للحماية الاجتماعية	<ul style="list-style-type: none"> • النظر في ربط مدفوعات الطوارئ بنسبة من الزيادة في مصروفات الحماية الاجتماعية، فيدفع مبلغ تقديري في البداية، ثم يتم احتساب ودفع المبالغ النهائية في وقت لاحق بعد إجراء رقابة المصروفات، إقامة التقديرات الأولية (لزيادة في أصحاب المطالبات وقيمة المصروفات) على مجموعة متنوّعة من التقديرات المستقلة، • النظر في إمكانية استخدام منصات "سلسلة الكتل" الإلكترونية (block-chain platforms) للتحويلات النقدية أو تحويل القسائم إلى المستحقين مباشرة (ممن قد لا تكون له بطاقة هوية تحمل صورته أو بطاقة ائتمان أو حساب بنكي) عبر بطاقات التسديد الإلكتروني (tap and pay cards)، المرتبطة بالهواتف الذكية المسلمة إلى البائعين المحليين، • طلب إبلاغ منتظم وفي الإبان (من قبل وحدات رقابة أو مفتشيات داخلية للإدارة العليا ومقدمي التمويل) بشأن النواحي التالية : <ul style="list-style-type: none"> أ. ما إذا توجد أدلة على تقييم أهلية أصحاب المطالبات الجدد، ب. ما إذا تم احتساب عينة من المدفوعات على نحو صحيح، ج. ما إذا تم تسلّم الأموال من قبل صاحب المطالبة.
6. تمويل الغوث الإنساني داخل البلد للأشخاص المرشحين، عبر الأنظمة الحكومية أو منظمات المجتمع المدني	<ul style="list-style-type: none"> • طلب أن تستخدم الجهات المتلقية للأموال تعاقدا مفتوحا أو التأكد من نشر تصديق وقرارات المشتريات وغيرها من المعلومات المتصلة بالمشتريات، باعتبارها قاعدة للمساءلة والتدقيق المستقبلي، • طلب أن تستخدم الجهات المتلقية للتمويل الاتفاقيات الإطارية القائمة ومزودين معلومين / محل ثقة وجدول أسعار معمول بها عند لزوم المصدر الوحيد، وتدوين التصديق على ذلك، • الإعلان عن عطاءات تنافسية لإمدادات الطوارئ (أغذية، أغطية، خيام، صفائح لحمل المياه، وغيرها) من مدن وبلدان مختلفة، وذلك بُغية الحدّ من فرص التواطؤ في تحديد الأسعار بين شبكات المزودين، • المطالبة بنشر تحويلات الأموال وتوزيع البضائع والخدمات عبر سلسلة التنفيذ بأكملها (على مواقع الويب الحكومية ولوحات الإعلانات العامة مثلا)، كأساس للرصد والمساءلة، • النظر في جدوى إشراك جماعات المجتمع المدني (حسب الاقتضاء وعند رفع الحجر والتباعد الاجتماعي) في رصد ما إذا كانت الأموال والبضائع والخدمات المرسلة من أعلى سلسلة التنفيذ يتم تلقيها في مراكز التوزيع الكبرى وفي المخيمات المؤقتة. إدراج تركيز خاص على مدى اكتمال التسليم والجودة، وما إذا كانت محتويات الصناديق مطابقة لما تمّ إنفاقه من أجلها،³¹ • النظر في إمكانية استخدام منصات "سلسلة الكتل" الإلكترونية (block-chain platforms) للتحويلات النقدية أو تحويل القسائم إلى المستحقين مباشرة (ممن قد لا تكون له بطاقة هوية تحمل صورته أو بطاقة ائتمان أو حساب بنكي) عبر بطاقات التسديد الإلكتروني (tap and pay cards)، المرتبطة بالهواتف الذكية المسلمة إلى البائعين المحليين، • الاستثمار في الشبكات اللوجستية لزيادة نسبة الإمدادات التي تصل عبر النقاط الصعبة، على غرار

²⁹ مركز مكافحة الفساد (U4 Anti-Corruption Centre)، "الفساد في زمن "كوفيد - 19" : تهديد مزدوج للبلدان ذات الدخل المنخفض" /

/"Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries"

<https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>, Accessed 16 April 2020

³⁰ ترتيبات يتم وفقها تقديم الدعم مشروطا بالإنفاذ التام من قبل الممولين إلى القيود والأنظمة المحاسبية المستخدمة لإدارة التمويل.

³¹ مثلا، للعدس والملح وزن مماثل، غير أن الملح أقل ثمنا. وعُرف عن المزودين تعمدهم ملء علب العدس بالملح، ما يؤدي إلى سوء التغذية في المخيمات.

صنف الدعم وآلية الصرف	ضمانات ممكنة قصيرة المدى
	<ul style="list-style-type: none"> المعابر الحدودية و عبر المناطق المتأثرة بالصراعات. النظر في ربط المدفوعات مقابل الخدمات اللوجستية بنسب نجاح التسليم، وفق ما يتم التثبت منه من قبل المكلفين بالرصد داخل الجماعات السكانية، العمل مبكراً مع سلطات الضرائب والجمارك للاتفاق بشأن قواعد الطوارئ بما يسمح بمرور المساعدة الإنسانية بسرعة ودون ضرائب عبر بوابات الجمارك، طلب إبلاغ منتظم وفي الإثبات (من قبل الإدارة ووحدات رقابة أو مفتشيات داخلية للإدارة العليا ومقدمي التمويل) بشأن النواحي التالية : <ul style="list-style-type: none"> أ. متوسط الثمن المدفوع مقابل سلّة عادية من إمدادات الطوارئ كلّ شهر، ب. نسبة البضائع المختلفة مدفوعة الثمن التي تصل المستفيدين النهائيين في المواقع المختلفة، ج. متوسط الفترة الزمنية اللازمة لتسريح الشحنات عبر الجمارك، ومتوسط مستوى الضريبة المدفوعة.
7. المساعدة الفنية المقّمة عن بعد بشأن مواضيع الاقتصاد الكلي	<ul style="list-style-type: none"> استخدام الاتفاقيات الإطارية القائمة ومستشارين معتمدين / محلّ ثقة ونسب أجور سابقة عند لزوم المصدر الوحيد، وتدوين التصديق على ذلك، التأكد من أنّ التعهّد متفق بشأنه مع كبار مسؤولي الوزارة الحكومية المعنية، وأنّ لهم القدرات والأدوات التكنولوجية لتعهّد سليم.
8. دعم تعبئة ميزانية القطاع أو تكملتها في القطاعات المناسبة	<ul style="list-style-type: none"> كافة النقاط الواردة في البنود من 3 إلى 6 أعلاه، علاوة على : النظر في إمكانية صرف الأموال وفق ألساط التخصيص المبكر، مع توقيت تخصيص الصرف ونسبته، إلى جانب التقدّم والحوار بشأن البنود من 3 إلى 6 أعلاه، إعداد خطط احتياطية لآليات تمويل وإنجاز في حال نشأ عن التقدّم بشأن البنود من 3 إلى 6 أعلاه انشغالات هامة حول فعالية استخدام الأموال، تكثيف الحوار والتعاون وتقسيم العمل مع شريك التنمية في القطاعات المعنية، الحوار مع اللجان المعنية والمفتشين ومراجعي الحسابات (بما في ذلك الجهاز الأعلى للرقابة) بشأن خططها لإجراء المراجعات وأعمال الرقابة في استخدام الأموال وفعاليتها في القطاعات ذات الأولوية خلال الاستجابة لوباء "كوفيد - 19"، كأساس للمساءلة، طلب استخدام التقارير الرقابية (حيثما وُجدت) كمصدر للمعلومات للمصروفات اللاحقة وللحوار السياسي اللاحق وبشأن السياسات.
9. دعم تعبئة الميزانية العامة أو تكملتها	<ul style="list-style-type: none"> كافة النقاط الواردة في البنود من 3 إلى 6 أعلاه، علاوة على : الاتفاق بشأن التخصيصات الاسمية للتمويل الإضافي للقطاعات ذات الأولوية، مع التزام بمراجعة التخصيصات الفعلية في الوقت المناسب، النظر في إمكانية صرف الأموال وفق ألساط التخصيص المبكر، مع توقيت تخصيص الصرف ونسبته، إلى جانب التقدّم والحوار بشأن البنود من 3 إلى 6 أعلاه، تكثيف الحوار والتعاون وتقسيم العمل مع شريك التنمية في القطاعات المعنية، الحوار مع اللجان المعنية والمفتشين ومراجعي الحسابات (بما في ذلك الجهاز الأعلى للرقابة) بشأن خططها لإجراء المراجعات وأعمال الرقابة في استخدام الأموال وفعاليتها في القطاعات ذات الأولوية خلال الاستجابة لوباء "كوفيد - 19"، كأساس للمساءلة، طلب استخدام التقارير الرقابية (حيثما وُجدت) كمصدر للمعلومات للمصروفات اللاحقة وللحوار السياسي اللاحق وبشأن السياسات.
10. دعم الاقتصاد الكلي القطري، بما في ذلك حزم الإنقاذ والحفز	<ul style="list-style-type: none"> طلب مسارات شفافة وقائمة على الأدلة لتحديد نطاق هذه الحزمات وتصميمها، وذلك بغية الحدّ من التواطؤ والمحاباة بين صنّاع القرار والنخب السياسية، طلب أن ينظر الجهاز الأعلى للرقابة في إجراء رقابة لاحقة لمسارات اتخاذ القرار وإمكانية وجود تضارب مصالح بشأن تصميم تدابير الدعم الاقتصادي.

بالإضافة إلى ذلك، يجب مراعاة النقاط التالية، استناداً إلى توجيهات استرشادية من قبل "مركز مكافحة الفساد U4 Anti-Corruption Centre"، وذلك عند تصميم استجابة مشتركة مع شريك التنمية في المستوى القطري³²:

³² "مركز مكافحة الفساد (U4 Anti-Corruption Centre)، "الفساد في زمن "كوفيد - 19": تهديد مزدوج للبلدان ذات الدخل المنخفض" / "Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries" / <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>, Accessed 16 April 2020

- إشراك خبراء مكافحة الفساد في الحوار العام بشأن الصحة،
- بمقدور الجهات المانحة أن تكفل تعيين قادة قويين ومقتردين للإشراف على الاستجابة في المستوى القطري،
- عوضاً عن إنشاء أنظمة جديدة لحماية التمويل، ينبغي على شركاء التنمية تحديد وتعزيز أنظمة التنمية القائمة التي لها إجراءات متينة لمكافحة الفساد،
- يجب ترك نظام العدالة يواصل القيام بوظائفه لإنفاذ العقوبات والبت في قضايا الفساد، وبالتالي الحفاظ على أنظمة مساءلة خلال وضع الطوارئ. وعلى هيئات مكافحة الفساد وهيئات العدالة الجنائية أن تصدر تحذيرات شديدة ضدّ الغش والفساد في تدابير الاستجابة للأزمة وأن تكون على استعداد للمبادرة بتحقيقات ضدّ أولئك الذين يستغلون مناصبهم العامة للاستفادة من الأزمة،
- استخدام منظور نوع الجنس لمقاربة حزم الاستجابة، ذلك أنّ الأوبئة تؤثر في الرجال والنساء بأشكال مختلفة. ثم إنّ العزل الاجتماعي (الحجر الصحي وإجراءاته) يُفاقم الأعباء المنزلية للمرأة بحكم الدور الأكبر الذي تؤديه لرعاية الأطفال وإعداد الغذاء وغيرها من الأعباء المنزلية. من ناحية أخرى، فإنّ المرأة غالباً ما تكون المسؤولة عن رعاية المرضى والمستنين، فإذا طالت العدوى أعضاء الأسرة، تعيّن على المرأة أن تتكفل بالمسؤولية.

الضمانات متوسطة المدى

لن يبقى التركيز بطبيعة الحال متّجهاً إلى التحديات والحلول قصيرة المدى، إلا أنّ على شركاء التنمية ألا يُغفلوا الحاجة إلى المساعدة على تعزيز الأنظمة في المدى المتوسط. ومن النتائج المشتركة للأعمال الرقابية المتصلة بالجاهزية للكوارث والاستجابة إليها، نذكر فشل الحكومة في اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها النتائج الرقابية. وعلى شركاء التنمية، سويًا مع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، مراجعة نتائج الأعمال الرقابية السابقة، خاصة في ما يتعلق بالأنظمة المالية الأساسية والقطاعات المعنية، وأن تنظر في أفضل السبل لإحداث الضغط على الهيئات التنفيذية لمعالجة النتائج الرقابية أو تيسير قيامها بذلك. ويمكن حتّى الأجهزة العليا للرقابة على إجراء مراجعات متابعة خاصة لتقييم مدى تنفيذ توصيات الأعمال الرقابية السابقة والإبلاغ عنها.

يمكن لإشراك الجهات المانحة في توصيات التقارير الرقابية أن يحدث نقلة نوعية في بعض الحالات. ففي سيراليون مثلاً، لاحظ المراجع العام زيادة هامة في الإجراءات المتخذة في ضوء النتائج الرقابية عندما غدت هذه الإجراءات شرطاً من شروط دعم الميزانية، أو جزءاً من حوار السياسات بشأن دعم الميزانية (ولاحظ، بالمقابل، انخفاضاً في الإجراءات التنفيذية في غياب ذلك). من ناحية أخرى، يُستخلص من تجربة سيراليون أنّ سوء إدارة الأموال قد تراجع عقب المهمة الرقابية الحثيئة الأولى، بما يوحي بأنّ مرنّية الجهاز الأعلى للرقابة وحضوره يعززان المساءلة في المدى المتوسط.

3.4 بمقدور المانحين مساعدة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية على إجراء الرقابة

المتصلة بأموال الطوارئ

لا يوفّر العمل الرقابي الفعّال قاعدة للمساءلة بشأن استخدام الأموال ويعزّز الأنظمة فحسب، بل ويؤدي أيضاً دوراً ردياً تجاه سوء استخدام الأموال. بيد أنّ أوضاع الطوارئ غالباً ما تُستخدم من قبل الحكومات غطاءً للحيلولة دون الرقابة المناسبة المتصلة باستخدام أموال الطوارئ، وهو ما يُفاقم خطر سوء الاستخدام والفساد. كما قد تستخدم بعض الحكومات وضع الطوارئ لاستغلال نفوذها للريح الخاص وتوسّع إلى استخدام سلطات اتخاذ القرار دون إشراك المنفّذ وإلى إزالة الضوابط والموازنين، بما في ذلك إضعاف هيئات المراقبة ومنها الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبية.³³ وقد يكون ذلك لفترة الطوارئ، لكنّه ينطبق على كافة الأموال، أو قد يتواصل حتّى إلى ما بعد انتهاء حالة الطوارئ. وعلى هذا النحو، فإنّ الطوارئ يمكن أن تؤدي إلى نكسة دائمة لاستقلالية الجهاز الأعلى للرقابة وأنظمة الحاكمية الديمقراطية. وفي هذه الأحوال، يكتسي دعم شركاء التنمية للجهاز وأنشطة مناصرة استقلاليته أهمية خاصة بما يكفل الحفاظ على مصداقيته ومرنّيته خلال الأزمة.

وحيثما وجدت تدابير تباعد اجتماعي وحجر، فإنّ الأجهزة العليا للرقابة تسعى إلى القيام بوظائفها بواسطة العمل من المنزل والنفاد إلى السجلات الرقابية على أنساق رقمية. بيد أنّ في بعض البلدان، خاصّة في السياقات الصعبة، قد لا يتوافر للأجهزة العليا للرقابة تجهيزات تكنولوجيا المعلومات والانترنت والشبكات الداخلية لتيسير ذلك. وعلى الجهات المانحة أن تنظر في إمكانية دعم الأجهزة للحصول على تجهيزات تكنولوجيا المعلومات اللازمة، بما يمكنها من أداء وظائفها من خلال العمل عن بعد. وفي الحالات الأكثر

³³ "مركز مكافحة الفساد" (U4 Anti-Corruption Centre)، "الفساد في زمن "كوفيد - 19": تهديد مزدوج للبلدان ذات الدخل

المخفض" / "Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries" /

<https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>, Accessed 16 April 2020

ندرة، أي تلك التي لا تكون فيها السجلات الحكومية مرقمنة، فإن إجراءات الحجر قد تؤثر كثيرا على قدرة الأجهزة على مواصلة عملها. وقد تحتاج الأجهزة إلى تلقى دعم يتمثل في قدرات إضافية مؤقتة تمكنها من تدارك أعمالها الرقابية المتراكمة عند رفع تدابير الحجر.

وفي ما يتعلق بأموال الطوارئ، فإن فهم الجهة التي ستتولى مراجعتها أمر حاسم. فخلال فاشية إيبولا في سيراليون، كان قانون مراجعة الحسابات واضحا في نصّه على أنّ كافة الأموال العامّة تتم مراجعتها من قبل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة. بيد أنّه كان ينبغي أن تنصّ الاتفاقيات بين حكومة سيراليون وشركاء التنمية بشأن الأموال المتلقاة خصيصا للأزمة والتي لا تمرّ عبر الأموال الموحّدة على ترتيبات مراجعة الحسابات. فكانت مبالغ هامة من أموال الجهات المانحة تُدار عبر مسالك المنظمات غير الحكومية المحلية والمنظمات الدولية غير الحكومية ومسالك غير حكومية أخرى، وذلك بالرغم من أنّ الأموال موجهة إلى جهود الحكومة في معالجة الأزمة حينئذ. فتركت هذه المسألة الجهاز الأعلى للرقابة دون ولاية ودون إمكانية نفاذ لمراجعة استخدام هذه الأموال.

وكذلك جرى الأمر بالنسبة إلى ليبيريا خلال فاشية فيروس إيبولا، حيث لم يكن بمقدور الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة أن يقوم بمراجعة حسابات تمويل الطوارئ الموجّه عبر مؤسسات دولية، على غرار منظمة الصحة العالمية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، باعتبار أنّ ولاية الجهاز الأعلى للرقابة لا تتضمن مثل هذه الأموال المستخدمة في البلد خارج الأنظمة الحكومية. وكان من متطلّبات العمل الرقابي الحيني بشأن فعالية الاستجابة الوطنية للفاشية أن يتسنى فحص استخدام كافة المبالغ المتلقاة لفائدة البلد.

وفي بلدان أخرى، فإنّ ولاية الجهاز الأعلى للرقابة قد تحتاج إلى تعريف يجعلها تشمل مراجعة حسابات التمويل الوافد من المنظمات الدولية. ولضمان أن يكون بمقدور الجهاز الأعلى للرقابة مراجعة حسابات أموال الطوارئ، بما يحافظ على الأثر الردعي للرقابة، فإنّ باستطاعة شركاء التنمية :

- وضع آليات لإزالة الحواجز التي قد تحول دون النفاذ الحيني للجهاز الأعلى للرقابة إلى السجلات الحكومية،
- مراجعة ولاية الجهاز بما يجعل تمويل الطوارئ ومسالك التمويل المختلفة تقع ضمن ولاية الجهاز، وعند استحالة ذلك، محاولة البحث عن قواعد طوارئ تدرج هذه الأموال ومسالك التمويل ضمن ولاية الجهاز الرقابية،
- النصّ على أنّ التقارير الرقابية المتصلة بالتمويل الذي يجري تنفيذه من قبل المنظمات الدولية يتمّ تقاسمها على نحو رسمي مع الجهاز الأعلى للرقابة (أو إن أمكن، ضمان أن يندرج تمويل الطوارئ في الولاية الرقابية للجهاز في إطار الامتلاك القطري).

وعلى الجهات المانحة أن تكون أيضا على وعي بأنّ إشراك الجهاز الأعلى للرقابة في تصديق الإنفاق الحيني لصرف أموال شركاء التنمية من شأنه أن يضرّ باستقلالية الجهاز في قيامه لاحقا بمراجعة حسابات تلك الأموال. ومن الخيارات البديلة إمكانية التحويل على المراجعة الداخلية أو اللجوء إلى مراجعي حسابات مستقلين للقيام بذلك، أو قصر دور الجهاز الأعلى للرقابة على مراجعة أنظمة المراقبة الداخلية المعتمدة من قبل المنقّدين لإدارة الأموال وإعداد طلبات الصرف.

4.4 الدور المحتمل للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في الرقابة على أموال الجهات المانحة خارج الميزانية

عندما يتمّ تقديم الأموال الإضافية و/أو أموال الطوارئ عبر الأنظمة الحكومية (بما في ذلك دعم الميزانية ودعم الاقتصاد الكلي)، فإنّ من الطبيعي أن تدرج هذه في ولاية الجهاز الأعلى للرقابة المالية. وهذا يجعل دعم الجهاز على المدى البعيد لازما بُغية تحقيق إدارة فعالة لأموال شركاء التنمية. بيد أنّ الأموال التي يتمّ تقديمها خارج الأنظمة الحكومية (أي خارج الميزانية)، عبر وحدات منفردة لتنفيذ المشاريع (أو ما شابهها)، قد لا تقع بشكل طبيعي في نطاق ولاية الجهاز الرقابية. ولشركاء التنمية أن ينظروا في إمكانية إشراك الجهاز في مراجعة حسابات هذه الأموال. وبالفعل، فقد تعهّد بعض شركاء التنمية بالاستخدام الأقصى للأنظمة الطّرية، بما في ذلك أنظمة الرقابة، حيثما أمكن. ومن شأن ذلك أن يمنح تأكيدا لشركاء التنمية بشأن استخدام الأموال، كما يمكن أن يمثّل فرصة لتنمية قدرات الجهاز الأعلى للرقابة (خاصة عند اعتماد نهج عمل رقابي مشترك، مع التعلّم أثناء العمل من مراجعي الحسابات الآخرين). غير أنّ الجهات المانحة ينبغي أن تراعي "مبدأ عدم التسبّب بالضرر" والانتباه إلى المخاطر التالية :

- حيثما تكون موارد الجهاز الأعلى للرقابة غير كافية لأداء ولايته الرقابية الرئيسية، فإنّ استخدام الجهاز لمراجعة حسابات شركاء التنمية خارج الأنظمة الحكومية من شأنه أن يصرف موارد الرقابة المحدودة عن رقابة الميزانيات الوطنية،
- إشراك الجهاز الأعلى للرقابة في تصديق الإنفاق الحيني لصرف أموال شركاء التنمية من شأنه أن يضرّ باستقلالية الجهاز في قيامه لاحقا بمراجعة حسابات تلك الأموال.

وفي السياقات الصعبة، أين تكون الأجهزة العليا للرقابة مفتقرة إلى الموارد، فإنّ الطلبات الإضافية لأعمال الجهاز الرقابية تحتاج إلى أن يُرافقتها دعم إضافي مؤقت للجهاز، وعلى الأرجح تدابير في المدى القصير تمكّن من دعم فوري لتوسيع قدرات الجهاز.

1.5 أمثلة تقارير رقابية

للنفاذ إلى تقارير رقابية دولية، راجع : <http://www.saireports.org/>

أعمال رقابية متصلة بأزمة فيروس إيبولا

- SAI Sierra Leone, [Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds, May to October 2014](#)
- SAI Sierra Leone, [Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds by the National Ebola Response Centre, November 2014 to April 2015](#)
- SAI Liberia, [Audit of the National Ebola Trust Fund \(NETF\) report: August 1 to October 31, 2014](#)
- SAI Liberia, Ebola Emergency Response Project (EERP) management letter: July 1, 2014 to June 30, 2015
- Examination of the UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER) on p74 of this report: [https://undocs.org/en/A/72/5\(VOL.I\)](https://undocs.org/en/A/72/5(VOL.I))

أعمال رقابية ذات صلة بقطاع الصحة

- SAI Tanzania, [Performance Audit Report on the Management of Forecasting and Distribution of Essential Medicines and Medical Supplies to Health Facilities in Tanzania, December 2014](#)
- SAI Kenya, [Performance Audit Report on Specialized Healthcare Delivery at Kenyatta National Hospital, November 2012](#)

أعمال رقابية ذات صلة بإدارة الكوارث

- SAI Bhutan, Report on Performance Audit of Disaster Management in Bhutan: May 2016
Royal Audit Authority Bhutan
- SAI India, Report of the Comptroller and Auditor General of India on Performance Audit of Disaster Management in the State of Jammu and Kashmir for the year ended 31 March 2016
- Performance audit of UN OCHA's humanitarian response. Page40, [https://undocs.org/en/A/69/5\(VOL.I\)](https://undocs.org/en/A/69/5(VOL.I))

2.5 أدلة استرشادية رقابية

تُعدّ المعايير الدولية للرقابة ذات أهمية بالغة للمهام الرقابية المتصلة أيضا بأزمة وباء "كوفيد - 19". ويمكن تحميل المعايير هنا [\(download here\)](#) وتوجد الأدلة الاسترشادية لتنفيذ المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI) هنا : [available here.](#)

وبالنسبة إلى المخاطر المتصلة بالوباء، فتوجد في المعيار الدولي 5520 "رقابة المساعدة المتصلة بالكوارث" ³⁴ (ISSAI 5520) [The "Audit of Disaster-related aid" guidance can be downloaded here.](#)

قام "الاتحاد الدولي للمحاسبين" بتجميع جملة من المصادر لدى المنظمات الأعضاء قد تكون ذات فائدة في مجال العمل الرقابي. انظر هنا : [.See here.](#)

³⁴ هذا الدليل الاسترشادي قيد المراجعة والتطوير ليصبح "الدليل الاسترشادي حول إدارة الكوارث" (Guidance on Audit of Disaster Management) - وسيتم ترقيمه كالتالي : GUID 5330.

3.5 مصادر ذات صلة

قامت عدّة هيئات لمكافحة الفساد بنشر موادّ من شأنها أن تساعد الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على تعرّف المخاطر المحتملة والتي يمكن حينئذٍ إدراجها في الأعمال الرقابية، نورد منها :

- Transparency International: *Public procurement during states of emergency: minimum requirement to ensure the integrity of contracts awarded during crises*2020, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption could cost lives in latin americas response to the coronavirus](https://www.transparency.org/news/feature/corruption%20could%20cost%20lives%20in%20latin%20americas%20response%20to%20the%20coronavirus)
- World Bank Blog: “Getting government financial management systems Covid-19 ready”, https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT
- U4 Anti-Corruption Centre: “Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries”, <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>
- OECD blog on Covid-19: <https://oecd-development-matters.org/tag/coronavirus/>

الملحق رقم 1 : نتائج تقارير رقابية عن وباء إيبولا

النتائج التي نستعرضها في ما يلي خلاصة ملاحظات وردت في أعمال رقابية تم إجراؤها بشأن استخدام أموال الاستجابة لوباء إيبولا في سيراليون وليبيريا :

وثائق مفقودة أو غير كافية

لُوِحِظَ أنَّ الوثائق المؤيدة للمعاملات إما منقوصة أو غير كاملة في عدّة حالات. وتراوح ذلك من نقص في الأدلة أنّ المستفيدين المزعومين قد تلقوا المدفوعات، إلى نقص في بيانات الاستخلاص والفواتير والوصوليات، وعدم الاحتفاظ ببيد مناسب بشأن توزيع الوقود، مثلا.

مراقبة ضعيفة بالنسبة إلى النقد

بسبب وضع الطوارئ، لوحظ أنّ مبالغ نقدية هامة جرى سحبها لغرض الاستخدام اليومي. بيد أنّه لوحظ أنّ مراقبة إدارة النقد ضعيفة، بما يعرّض المكلفين بالمبالغ النقدية إلى الخطر. من ناحية أخرى، وفي حالة واحدة على الأقل، لم يتمّ إرجاع فائض نقدي جرى سحبه لخلّاص تعويضات الموظفين إلى البنك إلاّ عندما أثار مراجعو الحسابات المسألة.

إجراء مشتريات دون مراعاة للقانون والتنظيمات

تمّ القيام بمشتريات ذات قيمة عالية في مخالفة لقواعد المشتريات. وتمّت ملاحظة استخدام المصدر الوحيد لبضائع وخدمات، وعقود سيئة الصياغة، ونقص في العناية المستوجبة بشأن توقّر المال قبل التعهّد.

شراء مواد استهلاكية دون أدلة توزيعها

رُعم شراء وتوزيع إمدادات من قبيل الوقود دون مؤيّدات تثبت أنّها ورّعت إلى مستخدميها المعنّيين، بما يُشير إلى أنّ الإمدادات قد يكون تمّ تحويلها إلى الاستخدام الشخصي.

إدارة الأصول الثابتة

ضعف في حفظ الأصول الثابتة وإدارتها : لوحظ أنّ بعض الأصول لم يتمّ تدوينها في سجلّ الأصول الثابتة، في حين أنّ بعض الأصول المدوّنة في السجلّ تعدّر تعقبها.

صرف مستراب للبدلات واستحقاقات الوفاة

تمّ صرف أصناف مختلفة من البدلات، على غرار بدلات الخطر، إلى عدد من الأفراد. ولوحظ أنّه لا يوجد، في بعض الحالات، صلاحيات أو أدلة استرشادية لصرف البدلات. وأثيرت شكوك بشأن مدى أهلية بعض المستفيدين للحصول على البدلات. من ناحية أخرى، يُشتبه في أنّ العلاوات قد تمّ صرفها، في بعض الحالات، لأشخاص وهميين.

قروض تتمّ إدارتها على نحو سيء

لوحظ أنّ القروض تتمّ إدارتها على نحو سيء، حيث يجري الصرف إلى أفراد بدلا من المنظمات التي يمثّلون. ولا يوجد توثيق للأحكام والشروط.

إجراء معاملات مع جهات ذات صلة

لوحظ أنّ الموظفين المكلفين بإدارة تمويل الطوارئ قاموا بمنح عقود لزملاء لهم بدعوى الحاجة المستعجلة ونقص البدائل. وتبيّن أنّه لم يتمّ وضع الضمانات اللازمة.

الآثار المترتبة عن النتائج

- قد تكون الأموال التي رُصدت لمكافحة فاشية إيبولا تمّ استخدامها لأغراض غير مقصودة بها، ممّا ترتّب عنه بطء في استجابة الحكومة للقضاء على الفيروس،
- في غياب أحكام وشروط التسديد، فإنّ الوزارة قد لا تكون قادرة على استرداد كامل المبلغ التي تمّ إقرضه لجهات غير حكومية،
- من شأن ازدواجية الجهود للنشاط الواحد في الدائرة الواحدة أن يفتح الباب أمام استخدام أموال يكون البلد في أمسّ الحاجة إليها. وقد كان بالإمكان استخدام المبالغ الإضافية لمكافحة وباء إيبولا في مناطق متضرّرة أخرى.

- صرف مبالغ باسم أفراد عوضا عن اسم المنظمة المستفيدة بترك مجالاً لأن يتم تحويل مثل هذه المدفوعات للاستعمال الشخصي،
- دون وثائق المشتريات، فإنه يكون من الصعب التأكد مما إذا جرت هذه المشتريات على نحو تنافسي وأن الإجراءات المستوجبة تمذت مراعاتها وأن القيمة الشرائية (VfM) قد تحققت،
- إن من شأن غياب سجلّ مشتريات بالغ الأهمية يمنح تأكيدا معقولا لقدرة المزود أن يترك مجالاً للتزويد بمستلزمات وتجهيزات طبية دون المعايير. وفي حال فشل المقاول في تنفيذ العقد على النحو المناسب، فإن الحكومة قد تتكبد خسائر كبرى، وقد يترتب عن ذلك وفيات،
- سوء إدارة الأصول من قبل هيئات استجابة خاصة قد يعرض أصولا ذات قيمة هامة للفقدان أو سوء الاستخدام،
- بسبب عدم خلاص المزودين خلاصا تاما، فإن هناك خطرا في أن المزودين / المقاولين قد يقروا ألا يتعاملوا مستقبلا مع المؤسسات الحكومية. من ناحية أخرى، فقد يتم مقاضاة الحكومة من أجل إخلال بالعقد مما قد يترتب عنه غرامات وغيرها من التعويضات،
- سوء إدارة مخازن الأدوية قد ينجم عنه عدم وصول الأدوية وغيرها من المستلزمات والتجهيزات الطبية إلى الجميع.