سلسلة خاصة عن السياسات المالية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19

هذه واحدة من سلسلة مذكرات تصدرها إدارة شؤون المالية العامة لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي لحالة الطوارئ الناجمة عن فيروس كورونا. وتعبر الآراء الواردة في هذه المذكرة عن وجهات نظر خبراء الصندوق ولا تمثل بالضرورة آراء الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

توثيق التكاليف: الشفافية والمساءلة والشرعية في الاستجابة للطوارئ[1]

دعا تقرير "الراصد المالي" الصادر في ربيع 2020 الحكومات إلى "بذل كل جهد ممكن" عند البدء في تنفيذ إجراءات طارئة لمعالجة التأثير السلبي لجائحة كوفيد-19 على الناس والشركات، "ولكن مع التأكد من توثيق التكاليف." واعتمدت الحكومات مجموعة تدابير هائلة لتقديم دعم مالي[2] على قدر الأزمة الاقتصادية والصحية، فتضمنت إجراءات مختلفة تتعلق بالإيرادات والنفقات (مثل زيادة الإنفاق على الرعاية الصحية، والتحويلات النقدية للأسر والشركات، وضمانات القروض، وضخ رؤوس الأموال المساهمة). وتذهب هذه المذكرة إلى أن ضمان شفافية المالية العامة، والمساءلة العامة، وشرعية المؤسسات هي الركائز الأساسية في "توثيق التكاليف." وتقدم إرشادات وتتناول أفضل الممارسات في الإدارة المالية العامة، معتمدة على أمثلة قُطرية مقارنة.

يرجى توجيه أي أسئلة أو تعليقات على هذه المذكرة إلى cdsupport-spending@imf.org

أولا- شفافية المالية العامة، والمساءلة العامة والشرعية

في سياق أزمة جائحة كوفيد-19، تعمل الحكومات على "بذل كل جهد ممكن" لوضع مجموعة تدابير تمكنها من تقديم دعم اقتصادي كبير للأفراد والشركات في وقت قياسي. وهذه الاستجابة الاستثنائية من حيث حجمها وسرعتها فرضت تحديات أمام المناهج التقليدية للتأكد من شفافية المالية العامة، وضمان المساءلة العامة، والحفاظ على شرعية المؤسسات. ومع هذا، فهذه الركائز الثلاثة مهمة لنجاح استجابة سياسة المالية العامة في مواجهة أزمة كوفيد-19، باستخدام وسائل منها (1) تمكين المواطنين والأطراف الاقتصادية الفاعلة من فهم هدف مجموعة تدابير السياسات وإدراك حجمها وتكلفتها ومدى تأثيرها عليهم، و(2) المساعدة على كسب تأييد واسع النطاق لمجموعة تدابير السياسات ككل والتأكد من عدم إساءة استخدام الثقة، و(3) تكوين صورة واضحة للمخاطر متوسطة وطويلة الأجل المصاحبة لاستجابة السياسات، و(4) تقوية ثقة السوق، ولا سيما من خلال

[1] إعداد كلود ويندلينغ، وفيرجينيا ألونسو، وساندیب ساكسينا، وفانسنت تانغ، وكونسيبسيون فيردوغو، بمساهمات من رشيدة بوكزية، ولورا دوهيرتي، وغوينابيل سوك. أفادت هذه المذكرة من الرؤى المتعمقة المفيدة لخوان بابلو غويريرو (المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة) وفريقه.

[2] يمكن الاطلاع على عرض عام للإجراءات المتخذة تحت أداة تتبع السياسات التي أعدها صندوق النقد الدولي.

الإشارة إلى قوة الاستجابة على المدى القصير واتساقها مع الحرص المالي طويل المدى. ومن أجل تحقيق هذه الأهداف، يتعين تركيز الاهتمام على ثلاثة جوانب في مجموعة تدابير الدعم:

- **التصميم:** يكمن التحدي الرئيسي في تحقيق التوازن بين الحاجة الملحة للاستجابة وصدورها في الوقت المناسب في بيئة اقتصادية متقلبة مع تحقيق الشفافية في تحديد إجراءات الاستجابة وعرضها.
- **التنفيذ:** يكمن التحدي الرئيسي في السيطرة بقدر كافٍ وتتبع/إمكانية اقتفاء أثر التدخلات في الموازنة وخارج الموازنة، لضمان الفعالية في تنفيذ إجراءات الطوارئ المتفق عليها واتساقها مع الغرض منها، وإتاحة الفرصة – إذا لزم الأمر – لتعديل مجموعة الإجراءات وتطويعها للظروف المتغيرة.
- **الرقابة لضمان تحقيق الأهداف:** يكمن التحدي الرئيسي في وضع إجراءات شاملة وشفافة لإبلاغ البيانات والمساءلة العامة التي تستطيع أن تفرضها مؤسسات الرقابة (مثل مجلس النواب والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، والمجالس المالية المستقلة، ومنظمات المجتمع المدني، وعامة الجمهور) بينما العمل جار على تصميم إجراءات الدعم وتنفيذها.

ثانيا– تصميم مجموعة تدابير الدعم

على الرغم من الحاجة إلى السرعة والمرونة، فتصميم مجموعة تدابير الدعم ينبغي أن يتبع معايير الشفافية.[3] وهذه المسألة ضرورية للحفاظ على التأييد العام وبناء شرعية المؤسسات، وضمان فعالية مجموعة التدابير، وتجنب أي اختلاس للأموال التي تُصرف في حالة الطوارئ (الإطار 1).[4] وتتضمن أهم النقاط التي يتعين أن تؤخذ في الحُسبان ما يلي:

- **ضمان الفحص الدقيق من جانب مجلس النواب وتأمين التفويض القانوني بتنفيذ تدابير السياسات.**[5] جميع عمليات الإنفاق من الموازنة ينبغي أن تتم بناء على تفويض واضح في ظل الإطار القانوني، مع صدور تفويض سابق أو موافقة لاحقة من السلطة التشريعية، حسب الحاجة. ويستخدم بعض البلدان موازنة تكميلية لضمان التفويض القانوني باتخاذ إجراءات الاستجابة الطارئة والاحتياجات التمويلية المصاحبة لها، مما يتيح شفافية أكبر. وينبغي ألا يؤدي ذلك إلى التأخر في وضعها بشكل مفرط، فكثير من البلدان يستطيع أن يضع موازنة تكميلية والتصويت بشأنها في غضون أقل من أسبوع. وإذا لم تكن الدعوة لانعقاد مجلس النواب بغرض الموافقة على الموازنة التكميلية من الخيارات المتاحة، يمكن النظر في طرق أخرى لكي يفحصها مجلس النواب كأن تعقد اللجنة المالية أو لجنة الموازنة المنبثقة عن مجلس النواب جلسة خاصة لهذا الغرض. ويمكن أن تطبق بعض البلدان الأحكام الاستثنائية حسبما تخوله تشريعاتها بشأن الإدارة المالية العامة، مما يتيح درجة من التقدير الاستسابي في إعادة توزيع اعتمادات الموازنة. فعلى سبيل المثال، يمكن القيام بذلك من خلال *مراسيم (décrets d'avances)*[6] في أطر الإدارة المالية العامة للبلدان المتحدثة بالفرنسية أو من خلال مراسيم رئاسية وتنفيذية في بلدان أخرى – وذلك في الغالب إلى جانب المصادقة البرلمانية. وينبغي أن تظل هذه الأحكام الاستثنائية خاضعة لقيود واضحة، واللجوء إليها حينما يُسمح بذلك، وإبلاغ بياناتها بشفافية. أما المجموعة الكاملة من تدابير الدعم الطارئ – التدابير داخل الموازنة وكذلك خارجها – فينبغي عرضها على مجلس النواب لمناقشتها والتفويض باتخاذها.

---

[3] راجع ميثاق شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي.

[4] راجع أيضا مذكرة قيد الإصدار من إعداد إدارة شؤون المالية العامة عن التعرض لمخاطر الفساد.

[5] راجع أيضا المذكرة بعنوان إعداد نظم الإدارة المالية العامة لمواجهة تحديات الاستجابة لحالة الطوارئ.

[6] وفي حالات الطوارئ، يجوز أن تستخدم السلطة التنفيذية *مراسيم (décrets d'avances)* وهي مراسيم بشأن إعادة توزيع الاعتمادات بين البرامج أو بنود الموازنة، أو حتى تخصيص اعتمادات جديدة، رهنا بتصديق مجلس النواب على *"décrets"* (المراسيم) في قانون الموازنة التالي *(loi de finances)*.

- **تحديد الإجراءات ذات الصلة بالأزمة في الموازنة ووضوح معايير الأهلية وضمان إتاحة معلومات تفصيلية.** ينبغي التركيز على عرض التدابير بشكل تفصيلي ودقيق للغاية بما فيها حساب التكاليف ومراعاة شفافية معايير الأهلية. في ***فنلندا***، على سبيل المثال، يتضمن الاقتراح الذي قُدِّم إلى مجلس النواب بنودا مفصلة للمصروفات الإضافية وتأثير الاعتمادات التكميلية على صافي اقتراض الحكومة ورصيدها من الديون. وبالمثل ***في اليابان***، تقدم الموازنة التكميلية معلومات برامجية دقيقة عن المصروفات ذات الصلة بجائحة كوفيد-19 ومصادر تمويلها. وفي ***ألمانيا***، عُرِضت كذلك تفاصيل ما أُطلِق عليه "الدرع الواقي للتعامل مع جائحة فيروس كورونا"، على مجلس النواب في صيغة فنية بقدر أكبر، وأُتيحت للشريحة الأعرض من الجمهور في صيغة رقمية يسهُل الاطلاع عليها، بما فيها تفاصيل حساب التكاليف، ومعايير الأهلية، وعرض العمليات الإدارية حسب كل إجراء.

الإطار 1- شفافية المالية العامة كأداة للحد من مواطن التعرض لمخاطر الفساد وسوء استخدام الموارد

الحالات الطارئة يمكن أن تكون بمثابة أرض خصبة يعمل عليها أصحاب المصالح الخاصة فيستخدمون الأموال العامة لتحقيق مكاسب خاصة، مما يحض على إعطاء أهمية كبيرة لإدراك مواطن التعرض لمخاطر الفساد وسوء استخدام الموارد وتخفيف آثارها. ومن الأدلة الواضحة على التعرض لهذه المخاطر سوء استخدام الأموال خلال أزمات إنسانية منها إعصار كاترينا وفاشية إيبولا. على سبيل المثال، في عام 2015، أصدر المدقق العام في ***سيراليون*** تقريرا مدققا عن التبرعات المحلية التي قُدِّمت للحكومة في سياق جهود تخفيف آثار إيبولا وقدم أدلة فيه على سوء إدارة مسؤولين عموميين لعملية توزيع هذه الأموال. فالمبالغ التي دُفِعَت مقابل التوريدات وجهود التوعية كانت مضاعفة وغير موثقة، كما دُفِعت الأموال لأفراد عاديين وليس إلى مؤسسات كما أن إجراءات عمليات الشراء لم تلق أي اهتمام يُذكر. واتضح من خلال تدقيق مصروفات عدد من منظمات التنمية الدولية أن العاملين في مجال الرعاية الصحية لم يحصلوا على الأجور والمكافآت التي يستحقونها وإنما دفعها المسؤولون عن توزيعها لأشخاص عاديين. وفي ***الولايات المتحدة***، كان الفساد وسوء استخدام الأموال في أعقاب إعصار كاترينا عام 2005 وإعصار ماريا في 2017 قد أسفرا عما يزيد على ألف ملاحقة قضائية، والإطاحة بمسؤولين حكوميين، واعتماد الأجهزة الحكومية الأمريكية لممارسات جديدة للحد من مواطن التعرض لهذه المخاطر.

إن للشفافية والمساءلة العامة دور بالغ الأهمية في هذا الصدد، بينما المجالات التالية هي الأشد تعرضا لمخاطر الفساد وسوء استخدام الموارد:

التحويلات النقدية أو توفير السلع الأساسية للأسر: معايير تخصيص التحويلات النقدية وشراء السلع ينبغي أن تتسم بالشفافية. ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة في حالة المساعدات العينية نظرا لانعكاسات الإجراءات اللوجستية والحصول على المشتريات. ومن الخيارات التي تتيح الشفافية تسليم التحويلات النقدية بوسائع الدفع الرقمية أو الخدمات المصرفية عبر الهواتف المحمولة. وفي ***نيجيريا***، استخدمت الحكومة خيارات الدفع بالوسائل الرقمية أو الخدمات المصرفية عبر الهواتف المحمولة في توجيه التحويلات النقدية المشروطة إلى أفقر فئات السكان وأكثرهم عرضة للمخاطر باستخدام الرقمنة في عدد من الولايات.

المشتريات من السلع والخدمات في قطاع الصحة: يمكن أن تتعرض هذه المشتريات لمخاطر كبيرة بسبب سوء إدارة المسؤولين العموميين. ويرتبط أحد مصادر القلق الرئيسية (بخلاف الفساد المباشر) بالحصول على مواد بها عيوب أو التعرض للسرقة عند توزيع السلع والخدمات أو شرائها. ولتخفيف حدة هذه المخاطر (مثل العقود الخفية والمغالاة في التسعير والتواطؤ) ينبغي على الحكومات: (1) نشر كل العقود العامة، و(2) استخدام طريقة مفتوحة وتنافسية في تقديم العطاءات، وعدم اللجوء إلى عمليات غير تنافسية في حالة الطوارئ إلا إذا تبعتها أشكال كافية من السيطرة والتدقيق وإعداد تقارير عن فحص هذه العمليات، و(3) نشر معلومات عن الملاك المستفيدين للشركات التي تُمنح العقود، و(4) تفويض أجهزة مكافحة الاحتكار الموجودة بمراقبة أوضاع السوق في القطاعات المهمة، و(5) تعزيز التعاون بين السلطات المختلفة ومع المجتمع المدني بشأن المسائل المتعلقة بشفافية الموارد العامة وتسليم السلع وتقديم الخدمات. ومن الضروري أن تنشر الحكومة الإجراءات المسبقة (كنشر خطط استخدام التمويل الطارئ) وتحديد الإجراءات اللاحقة (كنشر كل المعلومات عن إسناد عقود المشتريات أو تدقيق عقود مختارة للمشتريات متى انحسرت الأزمة). على سبيل المثال، نجحت ***أوكرانيا*** في إطلاق منصة المشتريات الإلكترونية *"ProZorro"* التي عالجت بعض عقود قطاع الصحة ونتجت عنها وفورات واضحة، وكذلك أبلغت "منظمة الشفافية الدولية" في ***أوكرانيا*** مؤخرا عن محاولة للحصول على مشتريات غير ممتثلة للمعايير وكشفت عنها من خلال المعلومات المتاحة للجمهور، مما سمح لجهاز الرقابة المالية بالتأكد من المخالفة على الفور. واستخدمت ***كولومبيا*** كذلك بيانات المشتريات المفتوحة في تتبع المصروفات الطارئة وإدارتها.

برامج القروض والضمانات: يمكن توسيع برامج السيولة الموجودة في الأصل لدى بنوك التنمية الوطنية لتيسير حصول الشركات المتضررة من الأزمة على قروض. ويمكن توجيه برامج القروض والضمانات الطارئة نحو الاقتصاد الأوسع، أو نحو مجموعة فرعية من الأطراف الاقتصادية الفاعلة (المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وقطاعات محددة، والمؤسسات المملوكة للدولة، والحكومة المحلية، واستخدام الصناديق الاستئمانية العامة). وهذه الأدوات تتضمن عادة برامج تمويل معقدة تتعرض

لمخاطر الفساد. ومن الضروري، في كل الأحوال، وضع معايير شفافة لاختيار المستفيدين، وينبغي توخي الشفافية في عمليات منح المواقة وإعداد التقارير. على سبيل المثال، سيجري العمل على توسيع برامج السيولة الحالية في ***ألمانيا*** من خلال *"Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)"* لتمكين الشركات المتضررة من الحصول على قروض وإصدار سندات الضمان، مع توخي الوضوح في وضع نص إداري يحدد بدقة طبيعة الضمانات وشكلها القانوني، ورسوم الضمانات وكل التفاصيل الأخرى المتعلقة بالأهلية والعملية بأكملها. وينبغي استكمال سجلات الضمانات والقروض، وتوخي الدقة في القيود، وتحديثها ومطابقتها شهريا، ونشرها إلى جانب أسماء الملاك المستفيدين. (راجع المذكرة حول الدعم المقدم من البنوك العامة إلى الأسر والشركات).

تعيين القوى العاملة في مجال الصحة وإدارتها: يتعين ضمان الشفافية في إدارة فاتورة الأجور. على سبيل المثال، هناك مخاطر من تحويل مكافآت العاملين في مجال الرعاية الصحية مقابل الضغوط والمخاطر الاستثنائية التي يواجهونها ليحصل عليها مسؤولون معنيون بقدر أقل بالعمل في "الصفوف الأمامية". ففي حالة الصليب الأحمر وحده، تشير التقارير إلى ضياع 5% من مجموع المبالغ المستحقة للعاملين في مجال الصحة بسبب الاحتيال. *التدقيق اللاحق* الذي تنفذه الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة يتعين أن تتحقق من صحة استخدام الأموال المجنبة لهذا الغرض.

برامج دعم الأجور: قد يُساء أيضا استخدام برامج دعم الأجور، مما يقتضي اتباع منهج استباقي لضمان تأمين المبالغ المعرضة للخطر. تعهدت ***هونغ كونغ*** بتوخي درجة عالية من الشفافية عندما ينفذ أصحاب الأعمال برنامج الحكومة لدعم الأجور بقيمة 80 مليار دولار هونغ كونغ لمواصلة دفع أجور 1,5 مليون من القوى العاملة خلال أزمة فيروس كورونا. ويتعين على أصحاب العمل ملء نماذج الطلب على أن يتحملوا المسؤولية الجنائية عن تقديم أي معلومات كاذبة تتعلق بعدد الموظفين ورواتبهم.

مستوى تقديم الخدمة: أشكال الفساد مثل المدفوعات غير الرسمية، والمغالاة في وصف الحالات، ومحاباة الأقارب من المرجح أن تتفاقم في فترة الجائحة نظرا لما يشهده النظام من تزايد عبء المرضى. وللحد من الرشاوى المتعلقة بتقديم الخدمات، ينبغي إتاحة المعلومات عن طريقة إنفاق أموال الإغاثة في حالات الطوارئ للمدقين الداخليين و/أو المدقين المستقلين. وينبغي إعطاء الأولوية في التدقيق للمجالات المهمة مثل النفقات على الصحة، والمشتريات العامة، والبنية التحتية، والضمان الاجتماعي. على سبيل المثال، الاتحاد الدولي للصليب الأحمر وجمعيات الهلال الأحمر عينت بالفعل مدققا للعمل بدوام كامل يُعنى باستجابتها لفيروس كوفيد-19 على أثر عمليات الاحتيال التي كشفت عنها أثناء فترة تفشي مرض إيبولا. وبالمثل، الوكالة الفيدرالية لإدارة الطوارئ في الولايات المتحدة عقدت تدريبا للولايات والأفراد عن طريقة مواجهة الرشوة والابتزاز من المسؤولين العموميين والمطالبات بالحصول على إعانات بناء على ادعاءات زائفة وتحديد السرقات التي اقتُرِفَت في فترة إعصار كاترينا. وعلى المتلقين لأموال من الوكالة الفيدرالية لإدارة الطوارئ إجراء تدقيق ذاتي صارم وإلا فقدوا إمكانية الحصول على صرف الإعانات بالوسائل الآلية.

البحوث والتطوير: هناك دعوة عالمية إلى تقدم البحوث والتطوير في مجالات التشخيص والعلاجات واللقاحات لمعالجة تفشي مرض فيروس كورونا وبالتالي يشهد الوقت الحاضر إنفاق أموال عامة طائلة في هذا المجال. وقد يتيح ذلك الفرصة أمام أصحاب المصالح المكتسبة لإساءة استخدامها. ومن ثم، فإن الشفافية في تخصيص هذه الموارد ومراقبة استخدامها يمكن أن يخفف حدة هذه المخاطر. وتوفير الحماية الكافية للمبلغين عن المخالفات في هذا المجال له أهمية كبيرة.

وأخيرا، من أجل تكملة الجهود الرامية إلى تحقيق الشفافية والمساءلة الوارد وصفها في هذه المذكرة، ينبغي أن تواصل البلدان تطبيق وتعزيز الأطر الموجودة لديها لمكافحة الفساد ومكافحة غسل الأموال.

المصادر: Transparency International (2020), U4 Anti-Corruption Resource Center (2020), Mackey et al. (2016), Foreign Policy (2020), Open Contracting Partnership (2020), Audit Service Sierra Leone 2015, Red Cross, 2017.

- **تسهيل التقييم اللاحق للتأثير عن طريق وضع أهداف سياسات ومؤشرات أداء واضحة:** يمكن وضع مؤشرات ملائمة حتى في البيئات محدودة القدرات – على سبيل المثال، المؤشرات الأساسية البسيطة للربط بين الوظائف التي ستنشأ والوظائف التي ستستمر من خلال تدابير الدعم باستخدام النسب في قطاع النشاط أو بتطبيق نماذج اقتصادية كلية بسيطة. أعدت ***فرنسا*** برنامجين ضمن إطار موازنة الأداء لديها وخصصتهما لمواجهة كوفيد-19 (التوظيف لفترات قصيرة، ودعم أصحاب العمل الحر)، بما يضمن تتبع النفقات بشكل سهل وشامل ومراقبة الأداء من خلال مؤشرات تقيس سرعة صرف الإعانات والتأثير على الوظائف.

- **تقييم آثار الأزمة على الموارد العامة والاقتصاد والإفصاح عنها.** يكتسب هذا الأمر أهمية ولا سيما في تقوية ثقة الأسواق بأن الصدمة الناتجة عن كوفيد-19 لا تؤدي إلى فقدان السيطرة على استدامة سياسة المالية العامة. وينبغي الإشارة بوضوح إلى الإجراءات المؤقتة عند تقييم آفاق المالية العامة على المدى المتوسط. وبالإضافة إلى وزارات المالية، يمكن أن تقوم المجالس المالية المستقلة بدور بارز في هذا الصدد، ولا سيما

من خلال إبداء تعليقاتها أو مراجعة استخدام شروط الانسحاب في القواعد المالية والتعليق على أي اقتراحات تتعلق بمسار العودة إلى تطبيق القاعدة. ويمكن إدماج ذلك في بعض الحالات مع العمليات الموجودة مثل "برامج الاستقرار والتقارب" للاتحاد الأوروبي. على سبيل المثال، سوف تنشر ***فنلندا*** تنبؤاتها الاقتصادية الكلية الجديدة، مع مراعاة عواقب جائحة كوفيد-19، وفقا لقواعد الاتحاد الأوروبي. وفي حالات أخرى، يمكن بذل جهود استثنائية من أجل الشفافية. وفي ***هولندا***، نشرت مؤسسة المالية العامة المستقلة (مكتب CPB لتحليل السياسات الاقتصادية) يوم 26 مارس 2020 دراسة تتضمن أربعة سيناريوهات تحدد التأثير المحتمل لجائحة كوفيد-19 على الاقتصاد ومركز المالية العامة في 2021/2020 حسب طول مدة اضطراب النشاط الاقتصادي المعتاد ونطاقه، مع مراعاة تدابير الدعم التي أعلنتها الحكومة بالفعل. وفي ***الولايات المتحدة***، أعد مكتب الميزانية في الكونغرس الأمريكي كذلك تقريرا عن التأثير المحتمل لمجموعة تدابير الدعم في الولايات المتحدة على العجز الفيدرالي طوال العشر سنوات القادمة حتى 2030.

- **التشاور مع الأطراف المعنية الرئيسية لضمان وضع تصميم مناسب وتوجيه إجراءات السياسات بشكل ملائم.** بينما الممارسة الفُضلى المعيارية في مجال التشريع ستقتضي التشاور على نطاق واسع مع الأطراف المعنية وعامة الجمهور لتصميم إجراء معين وضبط معلماته، فطبيعة جائحة كوفيد-19 لا تتلاءم مع إجراء مشاورات واسعة. مع هذا، فبعض المشاورات (كالتي تُجرى على سبيل المثال مع أصحاب الأعمال واتحادات العمال، أو ممثلي قطاع متأثر بالأزمة بشكل خاص)، يمكن أن تفيد في تحسين تصميم تدابير الدعم. وينبغي إدارة العملية بشكل جيد لتجنب التأخر في الانتهاء من وضع السياسات وتنفيذها، ومراعاة الشفافية لمنع أي تأثير محتمل من أصحاب المصالح المكتسبة على عملية صنع السياسات. وبالتالي، فمن أجل ضمان الشفافية وتحقيق المنفعة، يُحَبَّذ التشاور مع الاتحادات أو المنظمات المهنية التي تمثل الأنشطة المختلفة وليس مع الشركات كل على حدة، وكذلك طلب مساهمات مكتوبة يمكن نشرها للاطلاع العام، وآراء تقييمية للاقتراحات. على سبيل المثال، عقدت ***كوت ديفوار*** مشاورات على مستوى وزارة المالية مع البنوك واتحادات العمال قبل أن تعلن عن استجابة سياساتها في مواجهة الجائحة أواخر مارس 2020. وكذلك يمكن للخبراء ومنظمات المجتمع المدني المعروفة تقديم مدخلات لتحسين تصميم الإجراءات المالية أو المساعدة على توجيهها نحو مناطق اختصاص محددة تواجه مخاطر. على سبيل المثال، وضع مركز الدراسات الاقتصادية والمالية (*Centro de Investigacion Economica y Presupuestaria*, CIEP) في ***المكسيك*** اقتراحات حول بدائل السياسات المختلفة لإعادة توزيع موارد الموازنة وتقديم الدعم الاقتصادي في خضم الأزمة الحالية.

ثالثا- تنفيذ مجموعة تدابير الدعم

شفافية المالية العامة تقتضي كذلك مراقبة تنفيذ تدابير السياسات وتتبعها وإتاحة معلومات كافية عنها للجمهور. وتتضمن العناصر التي تساهم في الوصول إلى هذه النتيجة ما يلي:

- **تتبع المصروفات الإضافية المتعلقة بكوفيد-19 من خلال برامج مخصصة لهذا الغرض أو أقسام معينة في الموازنة.**[7] ومن خلال استخدام "نظم معلومات الإدارة المالية" في البلد المعني، قد يسمح ذلك بتتبع إجراءات تنفيذها في الوقت الحقيقي. في ***كولومبيا***، على سبيل المثال، أُنشئ "صندوق تخفيف آثار الطوارئ"، التابع لوزارة المالية، ويتولى إدارة الموارد المستخدمة في تخفيف تأثير الأزمة الراهنة وله حافظة مخصصة لذلك ومستقلة عن الصناديق الأخرى كما أن له موارد ضمن الموازنة العامة.

[7] عند تقديم الدعم من خلال القنوات الموجودة بالفعل (مثل إضافة معينة إلى برنامج للتحويلات الاجتماعية موجود في الأصل) فالعزل الكامل للمصروفات الجديدة لا يكون بالضرورة مهما أو عمليا. وقد يكون أحد الحلول هو وسم المخصصات ذات الصلة بكوفيد-19 في نظام معلومات الإدارة المالية ولكن مع تنفيذها ضمن برامج موجودة مسبقا أو بنود مستخدمة بالفعل في خطط كانت موجودة في الأصل.

- **توجيه التمويل من المانحين من خلال الموازنة مع توخي الشفافية التامة في استخدامها:** سيضمن ذلك خضوع أموال المانحين لنفس ممارسات الفحص وإبلاغ البيانات التي تخضع لها النفقات الأخرى الممولة من الموازنة. فعلى سبيل المثال، تطلب ***جنوب إفريقيا*** من المانحين إيداع كل الأموال التي يقدمونها في صندوق إعادة الإعمار والتنمية ويقتصر استخدامها على تحقيق الغرض المحدد في القواعد التنظيمية ونوايا المانحين. وفي نظم البلدان المتحدثة بالفرنسية، يوجد *صندوق المساهمات الطوعية (Fonds de concours)* وهو أداة قانونية تشترط الوضوح والشفافية في إدارة مساهمات المانحين والأفراد الموجهة للموازنة بغرض معالجة حالات الطوارئ. وإضافة إلى ذلك، يمكن إعداد تقارير إفصاح تُصمم خصيصا عن الأموال المقدمة من المانحين – عن مصدرها والغرض منها والمستفيدين المستهدفين وشروط استخدامها – ونشرها بانتظام في الموقع الإلكتروني للحكومة.[8] وبالمثل، يمكن البدء في إعداد تقارير أكثر تفصيلا بتواتر عالٍ لإطلاع المانحين، والجمهور عامة، على أوجه استخدام هذه الأموال والتقدم في تحقيق أهداف إنفاقها.

- **تطبيق المعايير الدولية للشفافية في تنفيذ الإجراءات خارج الموازنة.** نظرا للمخاطر المالية المصاحبة لهذه البرامج ووزنها في تدابير الدعم، ينبغي في البداية وضع معايير شفافة لتحديد المستفيدين المؤهلين وإجراءات الدعم، وفرضها في فترة التنفيذ، والتواصل بشأنها بوضوح. على سبيل المثال، أنشأت ***أستراليا*** في فترة الأزمة المالية العالمية موقعا إلكترونيا على شبكة الإنترنت من خلال البنك الاحتياطي لتوفير معلومات عن عمليات برنامج الضمانات المتعلقة بالودائع الكبيرة والتمويل بالجملة من خلال تحديد الالتزامات المضمونة حسب المؤسسة، وحجم الإصدار، وتاريخ تمديد الضمان، وفئة الالتزام، والعملة، واسم البرنامج/المنتج، ورقم تعريف الورقة المالية، وأجل استحقاقها. وفي نفس السياق، أعدت ***فرنسا*** في خضم الأزمة الحالية برنامجا لضمانات القروض المصرفية. نشر معايير الاستفادة من الضمانات وعملياتها بشكل واضح: تُمنح كل الضمانات للشركات الكبرى بناء على قرار وزاري (منشور). وتأسست لجنة من 12 عضوا (تضم ممثلين من مجلس النواب، واتحادات الأعمال، والحكومات المحلية والجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة)، بناء على طلب من مجلس النواب، وترفع تقاريرها عن تطبيق نظام الضمانات بعد مُضي عام على بدء تنفيذه.

- **ضمان الشفافية، حيث يكون ذلك ملائما، في تطويع القواعد الموجودة لتوفير مزيد من المرونة في تنفيذ الإجراءات.** فآليات تنفيذ المساعدات الطارئة ينبغي أن تستند إلى إطار كافٍ يتضمن معايير واضحة للجوء صناع القرارات إلى التقدير الاستسابي. فعَّلت ***جنوب إفريقيا*** المرونات في ظل "قانون إدارة الكوارث" الموجود في الأصل لإدارة إجراءات مكافحة كوفيد-19 وتتوافر لديها أدوات للمشتريات في الحالات الطارئة بموجب قانون الإدارة المالية العامة تستخدمها عند الحاجة. وفي ظل عدم وجود إطار محدد مسبقا، مررت ***إسبانيا*** سلسلة من النصوص القانونية بشأن حالة الطوارئ (*المراسيم الملكية التشريعية*، أو تشريعات محددة منح مجلس النواب بموجبها تفويضا للسلطة التنفيذية، رهنا بالموافقة البرلمانية في مرحلة لاحقة) لتوسيع الآليات الموجودة في الأصل (مثل المشتريات المركزية من المنتجات المرتبطة بالصحة) وتطويع آليات أخرى (التسريح المؤقت للعمالة مع الاستفادة من الإعانات) لتخفيف حدة تأثير أزمة كوفيد-19.

- **تقوية الضوابط اللاحقة في حالة تبسيط الضوابط المسبقة أو في البداية بغرض الاستجابة السريعة.** يجوز تمكين الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة من القيام بدور رئيسي في مراقبة تدابير الدعم، وربما بدور مكمل، لآليات الرقابة السابقة المُبسطة أو الضعيفة بالفعل. يتعين فرض الضوابط اللاحقة في حالة السماح بالمرونة المسبقة في بعض الحالات، ولا سيما المتعلقة بشراء المعدات الطبية. وفي حالات ضعف آليات الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي الموجودة، يمكن أن تتخذ الرقابة الخارجية موقفا أكثر استباقية. على سبيل المثال، عززت ***بيرو*** الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة ليتمكن من إجراء عمليات الرقابة المتزامنة وقت تنفيذ العمليات مقارنة بالاقتصار على إجراء الرقابة اللاحقة (على سبيل المثال، مراقبة الأنشطة أثناء عملية الشراء لمنع إساءة الاستخدام والمساعدة على تنفيذ إجراءات تصحيحية في الوقت المناسب) في

[8] يوصي دليل "إحصاءات مالية الحكومة" بقيد الإيرادات العينية (من المانحين) والنفقات ذات الصلة (المقدمة للأسر). وفي البلدان التي تتبع نظم المحاسبة على الأساس النقدي، حيث لا يكون من السهل إدماج المعونة العينية في الموازنة (كالخدمات والمواد الطبية)، ينبغي تطبيق تقارير الإفصاح المصممة خصيصا كذلك على المعونة العينية خارج إطار الموازنة.

ظل إطار الاستجابة الطارئة لكوفيد–19. كذلك يقوم الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة بمواءمة المواعيد المحددة لمراقبة المشتريات الحكومية ذات الصلة بحالة الطوارئ وفي نفس الوقت مراقبة توزيع البلديات للسلع الضرورية *في الموقع*.

- **تعريف المواطنين بإجراءات السياسات المتاحة وكيف يمكنهم الاستفادة منها**. والغرض من ذلك هو تسهيل التواصل الخارجي مع من يمكنهم الاستفادة منها (الأسر ومنشآت الأعمال) وبناء الثقة في جهود تخفيف آثار الأزمة. ومن الخيارات المفيدة في هذا المجال نشر معلومات عن إجراءات الدعم من خلال بوابة تُخصص لهذا الغرض، بما فيها تحديد معايير دقيقة لأهلية الاستفادة من المزايا.[9] أنشأت ***بيرو*** صفحة على شبكة الإنترنت يستطيع المواطنون أن يجدوا فيها معلومات عن أهليتهم للاستفادة من المساعدات الموجهة للأسر محدودة الدخل. وأُنشئت صفحات مماثلة على شبكة الإنترنت في بلدان أخرى منها ***آيسلندا وإندونيسيا*** و ***المملكة المتحدة***. وفي ***ماليزيا***، نشرت وزارة المالية "كُتَيِّب حزمة التنشيط الاقتصادي" في موقعها على شبكة الإنترنت، متضمنا تفاصيل خاصة بمجموعة تدابير الدعم.

رابعا– الرقابة على مجموعة تدابير الدعم لضمان تحقيق أهدافها

قد يتعين تعديل الأدوات والعمليات المعتادة لضمان فعالية الرقابة، بما في ذلك إصدار تقارير منتظمة في الوقت المحدد عن تنفيذ إجراءات السياسات المتعلقة بأزمة كوفيد–19، وفرض رقابة المؤسسات المختصة لأغراض المساءلة العامة. وعادة ما تقوم اللجنة المالية أو لجنة الموازنة المنبثقة عن مجلس النواب والجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، والمجالس المالية المستقلة، حسب حدود مسؤولياتها، بزيادة التركيز على عملية إعداد الموازنة، والقواعد المالية واستدامة المالية العامة وعلى مراقبة السياسات المقررة. وللتحقق من تأثير أزمة متعدد الأبعاد على المالية العامة، قد يتعين إدخال بعض التعديلات التي يمكن أن تتضمن:

- **إعداد تقارير منتظمة عن التقدم في تنفيذ تدابير الدعم – العمليات داخل الموازنة وخارجها على حد سواء**. يجب أن تؤخذ متطلبات إعداد التقارير في الحسبان مباشرة من البداية لتوضيح مسألة إعداد التقارير المسبقة (عن عرض الهدف، والمنطق وراء التدابير الفردية وحساب تكلفتها كاملة) والتقارير اللاحقة، باستخدام الأدوات الموضوعة لتتبع عملية التنفيذ وتوفير مزيد من التفاصيل عن بنود إنفاق معينة، وبيانات عن عدد المستفيدين والمبالغ لكل مستفيد وكذلك مؤشرات الأداء إن أمكن. ويتعين تعديل تواتر إعداد التقارير ليتماشى مع حدة الأزمة: قد يقتضي الأمر إعداد التقارير بتواتر عالٍ (ربما أسبوعيا) في أكثر الأوقات الحالكة أثناء الأزمة، ويمكن مع ذلك قبول إصدارها بفترات فاصلة أطول مع انحسار الأزمة وسحب آليات الدعم بالتدريج. إنشاء بوابة تُخصص للتقارير عن تنفيذ الحكومة لإجراءات السياسات والمصروفات ذات الصلة، وربما أمكن النظر في إفراد مساحة لتوضيح الأوجه الفعلية لصرف الأموال، على منوال النموذج الذي اتبعته ***فرنسا والولايات المتحدة*** أثناء الأزمة المالية العالمية. إتاحة مصادر البيانات المفتوحة للاطلاع على معلومات تفصيلية عن الإنفاق مطلب أساسي كذلك حيث يسمح بتتبع المصروفات. وفي ***الفلبين***، تُلزم سلطات الحكومات المحلية بأن تعد تقارير شهرية عن استخدام المنح الخاصة المتعلقة بأزمة كوفيد–19 وحالة تنفيذ التدابير. وعلى السلطات نشر التقارير في مواقعها الإلكترونية على شبكة الإنترنت ونشرها على الأقل في ثلاثة أماكن عامة بارزة داخل مجتمعاتها. ويُطالب الرئيس التنفيذي للسلطة المحلية بإرسال إشعار مكتوب يُعلِم فيه الكونغرس ولجانه المعنية بنشر التقارير.

- **إضفاء صبغة مؤسسية على مراقبة مجلس النواب لتنفيذ التدابير إما بالطرق التقليدية أو باستخدام أدوات محددة**: تحديد لجان معينة للمراقبة أو الإشراف ربما كانت لديها خبرة أكثر تخصصا وتتحمل أعباء أقل من "الظروف الراهنة" مقارنة باللجنة المالية أو لجنة الموازنة في القيام بدورها المعتاد في الإشراف على عملية الموازنة؛ ومع هذا، ينبغي أن تنسق هذه اللجان مع اللجان الدائمة للاستفادة من ذاكرة المؤسسة ولكي يمتد تأثيرها لفترات أطول. فقد أسست ***نيوزيلندا*** لجنة برلمانية خاصة جديدة – لجنة الاستجابة للجائحة – ستجتمع من بُعد للتحقق من استجابة الحكومة

[9] للاطلاع على مزيد من التفاصيل، راجع المذكرة عن: الحلول الرقمية للتحويلات النقدية المباشرة في الحالات الطارئة.

لجائحة كوفيد-19 في أوقات عدم انعقاد مجلس النواب. وتتألف اللجنة من أحد عشر عضوا ويرأسها زعيم المعارضة وتضم ستة أعضاء من المعارضة. وقامت ***فرنسا*** كذلك بتأسيس لجان رقابية متخصصة، في فترة الأزمة المالية العالمية وخلال هذه الأزمة، تختلف في تكوينها لكن مع قيام أعضاء مجلس النوب بدور مهم فيها، ومن أبرز المهام التي أنيطت بها الرقابة على آليات الضمان المقررة.

- **إشراك منظمات المجتمع المدني في مراقبة التقييمات اللاحقة:** يمكن لمنظمات المجتمع المدني القيام بدور مكمل للقدرات المحدودة داخل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة وغيرها من آليات الرقابة الموجودة، وذلك من خلال تقديم رؤية شعبية للطريقة الفعلية التي اتُبِعَت في تنفيذ تدابير الدعم. طلبت بعض البلدان مثل ***نيجيريا*** و***غانا***، من منظمات المجتمع المدني مساعدتها على تقديم معلومات للمواطنين عن المرض وإجراءات الوقاية منه، ودارت مناقشات حول الاستفادة من هذه الفرص لتعريف المواطنين كذلك بسياسات الدعم وكيفية مراقبتها. مؤسسة "Observatorio Fiscal" ***شيلي*** عكفت على تحليل قرارات مثيرة للجدل بشأن مشتريات مرتبطة بالجائحة. إحدى منظمات المجتمع المدني (ICEFI) في ***غواتيمالا*** تقوم بدور رئيسي في مراقبة تنفيذ إجراءات الطوارئ.

المراجع

Audit Service Sierra Leone (2014), Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/assl-report-on-ebola-funds-management-may-oct-2014.pdf

Federal Bureau of Investigation, US (2008), *More Than 900 Defendants Charged with Disaster-Related Fraud by Hurricane Katrina Fraud Task Force During Three Years in Operation* https://archives.fbi.gov/archives/news/pressrel/press-releases/more-than-900-defendants-charged-with-disaster-related-fraud-by-hurricane-katrina-fraud-task-force-during-three-years-in-operation

Foreign Policy (2020), *To defeat Coronavirus, stop corruption*. https://foreignpolicy.com/2020/04/06/defeat-coronavirus-stop-corruption-humanitarian-crisis-disaster-response-emergency-medical-supplies/

International Federation of Red Cross, *IFRC (2017), IFRC Statement on Fraud on Ebola Operations* https://media.ifrc.org/ifrc/ifrc-statement-fraud-ebola-operations/

Mackey et al. (2016), *The disease of corruption: views on how to fight corruption to advance 21st century global health goals.* https://bmcmedicine.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12916-016-0696-1

Lenoir, Noelle (2020), *Protection Européenne des lanceurs d'alerte: une avancée et un défi.* https://legrandcontinent.eu/fr/2020/04/14/protection-europeenne-lanceurs-dalerte-noelle-lenoir/

Naval. M and K. MacLachlan (2020), *Defence Sector Corruption, an Underestimated Foe in Times of Crisis* https://rusi.org/commentary/defence-sector-corruption-underestimated-foe-times-crisis

Transparency International (2020), *Corruption and the Coronavirus: How to prevent the abuse of power during a global health pandemic. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_and_the_coronavirus*

U4 Anticorruption Resource Center (2020), *Corruption in the time of COVID-19: A double-threat for low income countries.* https://www.u4.no/publications/corruption-in-the-time-of-covid-19-a-double-threat-for-low-income-countries