صندوق النقد الدولي

إدارة شؤون المالية العامة

سلسلة خاصة عن جائحة كوفيد-19

هذه السلسلة الخاصة من المذكرات يصدرها خبراء الصندوق لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي للآثار الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19. وتعبر هذه المذكرات عن آراء مؤلفيها ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

19 مايو 2020

إحكام الضوابط الرقابية على تنفيذ الموازنة للحد من مخاطر الفساد في الإنفاق المرتبط بالجائحة

كوباي كيجيني، ويوغو كوشيما، وعبد الحي مفومبوت، وأشني سينغ [1]

دفعت جائحة كوفيد-19 البلدان إلى زيادة الإنفاق، بما في ذلك الإنفاق الطارئ، لمواجهة الاحتياجات الملحة *لإنقاذ الأرواح وحماية* الأرزاق. ولضمان فعالية هذا الإنفاق، من المهم للغاية الانتباه لمخاطر سوء الاستخدام والفساد. *وقد تفاوتت صور الاستجابة من خلال الإنفاق الطارئ تفاوتا ملحوظا بين البلدان*، مما يتطلب استخدام مناهج مختلفة محددة في كل بلد لضمان فعالية هذا الإنفاق. ولكن توجد بالفعل بعض الدروس المشتركة، وخاصة للبلدان التي تعاني من قصور القدرات المؤسسية وضعف حوكمة المالية العامة – لا سيما فيما يتصل بنظم الإدارة المالية العامة وممارسات شفافية المالية العامة. واستنادا إلى الدروس المستفادة من أزمة فيروس إيبولا في الفترة من 2014-2016، تعرض هذه المذكرة مجموعة من التدابير التي من شأنها الحد من مخاطر الفساد، مع التركيز بوجه خاص على ضوابط تنفيذ الموازنة.

أولا- المقدمة والرسائل الأساسية

يعرض عدد ربيع 2020 من *تقرير الراصد المالي* حجم التدابير المالية وطبيعتها التي تم اتخاذها حول العالم استجابة لجائحة كوفيد-19 الحالية.[2] ونظرا للاحتياج العاجل إلى هذه التدخلات لحماية الأرواح والأرزاق، يجب على البلدان "القيام بكل ما تقتضيه مواجهة الجائحة"، ولكن عليها أن تتأكد من "توثيق التكاليف".[3]

و"توثيق التكاليف" أمر مهم للغاية نظرا لأن الإنفاق الطارئ غالبا ما يكون عرضة لمخاطر سوء الاستخدام والفساد. ومن أسباب ذلك حجم الإنفاق الذي يشجع سلوكيات السعي للكسب الريعي بشكل أكبر، واحتمال مشاركة العديد من الأطراف دون تنسيق بينها مما يفسح المجال لعدم الكفاءة وتسرب الموارد، وتحديد التدخلات وتنفيذها على نحو سريع قد يؤدي إلى إرخاء القيود، وضعف أو غياب آليات الاستهداف وعدم وضوح معايير الأهلية للحصول على الدعم أو عدم إنفاذها مما قد يصعب عملية التنفيذ ويؤدي إلى سوء الاستخدام وتقديم مطالبات احتيالية. وقد تؤدي هذه العوامل مجتمعة، لا سيما إذا اقترنت بضعف مؤسسات المالية العامة، إلى سوء استخدام وإدارة الموارد العامة، وتقويض جودة نظام تقديم الخدمات العامة وفعاليته.

---

[1] ساهم في هذه المذكرة أيضا كل من نازانين علي وهانت لاكاشا، وكلاهما من خبراء البنك الدولي.

[2] للاطلاع على تفاصيل عن تدابير الإنفاق والتدابير الأخرى المتخذة في كل بلد، راجع المرفق 1 على شبكة الإنترنت في عدد ربيع 2020 من *تقرير الراصد المالي* وأداة تتبع السياسات لمواجهة جائحة كوفيد-19 الصادرة عن صندوق النقد الدولي.

[3] راجع دراسة Gaspar, Lam, and Raissi (2020). "سياسات المالية العامة لاحتواء الأضرار الناجمة عن فيروس كوفيد-19".

وخلال جائحة كوفيد-19، اتخذت الاقتصادات المتقدمة تدابير أكبر كثيرا على جانب المالية العامة مقارنة بالاقتصادات الصاعدة والبلدان النامية، وتم توجيه الجزء الأكبر من الإنفاق نحو توفير الإمدادات الحيوية للمواطنين والشركات التي اضطرت إلى تقليص نشاطها بسبب الإغلاق العام اللازم للحد من انتشار العدوى. ورغم ذلك، يمكن أن نستمد دروسا مهمة من الجوائح السابقة التي تركز الجزء الأكبر من الإنفاق خلالها في قطاع الرعاية الصحية. وتستند هذه المذكرة جزئيا إلى تجربة تفشي فيروس إيبولا خلال الفترة من 2014-2016، وتركز على البلدان النامية منخفضة الدخل والدول الهشة، وإن كان من الممكن أيضا تطبيق بعض الدروس المشار إليها هنا على اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات المتقدمة. وتتناول المذكرة التدابير التي يمكن أن تساعد في الحد من مخاطر الفساد، مع التركيز على تنفيذ الموازنة والضوابط الرقابية التي تخضع لها.[4] وفيما يلي أهم الملاحظات في هذا الصدد:

- ينبغي تنفيذ الموازنة في ظل الإطار القانوني الساري، ووفق أفضل الممارسات، مع تفعيل أحكام الطوارئ إن وجدت.
- الحاجة إلى سرعة التنفيذ لا تعني إغفال ضوابط الإدارة المالية العامة، بل ينبغي تعديل هذه الضوابط وتبسيطها لضمان السرعة دون التخلي عن الضمانات الوقائية.
- جميع المعاملات، بما في ذلك المعاملات غير النقدية والمعاملات المدعومة من شركاء التنمية، ينبغي قيدها لتيسير الرصد والإبلاغ الشاملين.
- ينبغي الاحتفاظ دائما بمعلومات كافية عن تسلسل دورة التدقيق لتسهيل إجراء التقييم اللاحق.

ثانيا – مؤسسات المالية العامة وضوابط تنفيذ الموازنة في ظل الأوضاع الحالية

لا يزال العمل مستمرا في العديد من البلدان، لا سيما البلدان النامية منخفضة الدخل، من أجل بناء مؤسسات مالية قوية. ومن أهم المعوقات في هذا الصدد ضعف مركز الحكومة، وضعف التنسيق بين السياسات وانعدام كفاءة عملية التخطيط، ونظم المحسوبية القوية، وضعف قدرات الموارد البشرية ونظم المعلومات.[5] لذلك غالبا ما تفتقر هذه البلدان إلى أطر مالية عامة فعالة، وتعاني من عدم وجود أو ضعف أطر الموازنة متوسطة الأجل، ومن تدني مصداقية الموازنة، وعدم كفاية الضوابط الرقابية المفروضة على تنفيذ الموازنة.[6] ويعد الوضع صعبا للغاية في الدول الهشة خصوصا التي تعاني من ضعف مؤسسي حاد ونقص شديد في القدرات الأساسية اللازمة لإدارة المصروفات.[7] وفي ظل هذه الأوضاع، تم إيلاء الأولوية إلى تعزيز القدرات اللازمة لإعداد الموازنة السنوية، وتقوية نظم المدفوعات الأساسية لتيسير تنفيذ الموازنة، وتدعيم الموارد النقدية، وإبلاغ معاملات المالية العامة في الوقت المناسب بشكل مبسط وشامل .

ولوحظ العديد من هذه التحديات خلال تفشي مرض فيروس إيبولا في الفترة من 2014-2016. وكما هو معروف، يتمثل الدرس الأساسي المستمد من هذه الفترة في أهمية قيام المجتمع الدولي بتقديم دعم مالي كبير بصورة سريعة ومنسقة لوقف انتشار المرض في البلدان المتضررة وعلى مستوى العالم. وتوجد أيضا دروس عن كيفية الحد من مخاطر الفساد (الإطار 1).

وفي حالة جائحة كوفيد-19 الحالية، يزداد الموقف تعقيدا بسبب الإغلاق الكامل ومتطلبات التباعد الاجتماعي في العديد من البلدان. فقد يؤدي تخفيض عدد العاملين المتواجدين في مقار وزارات المالية والإدارات المالية في الوزارات المنفذة والهيئات المنفقة الأخرى إلى تقويض الضوابط التقليدية المصممة للفصل بين المهام والمسؤوليات. وأصبح لا مفر في الوقت الحالي من زيادة الاعتماد على التكنولوجيا لإدارة المعاملات عن بعد عبر الإنترنت. وللحد من سوء استخدام الموارد قدر الإمكان، ينبغي أن تتخذ البلدان الخطوات الملائمة للتصدي للتحديات والتخفيف من مخاطر الفساد في الإنفاق المرتبط بالجائحة بالتوازي مع تصميم وتنفيذ استجابتها لجائحة كوفيد-19.

---

[4] هذه المذكرة مكملة لما ورد في المذكرة بعنوان "Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses".

[5] راجع دراسة Allen (2013).

[6] راجع دراسة Allen and others (2017).

[7] راجع IMF (2017).

الإطار 1: تفشي مرض فيروس إيبولا

أدى تفشي مرض فيروس إيبولا خلال الفترة من 2014–2016 في ثلاثة من بلدان غرب إفريقيا (غينيا وليبيريا وسيراليون) وخلال 2017–2019 في جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى أكثر من 13 ألف حالة وفاة. وفي سيراليون وليبيريا، تعرضت الأنشطة التي تم تنفيذها من جانب الحكومة لمخاطر فساد لأسباب منها:

- **تركز الموارد في صناديق خارج الموازنة:** فخلال فترة تفشي مرض فيروس إيبولا، غالبا ما كانت الأموال الخارجية تتم إدارتها من خلال صناديق خارج الموازنة تم إعفاؤها من الضوابط الرقابية المفروضة على الموازنة. ومن أمثلة ذلك الصندوق الاستئماني الوطني لمكافحة إيبولا في ليبيريا، والصندوق الوطني للاستجابة لفيروس إيبولا في سيراليون، وكلاهما تمت إدارته من جانب وكالات مؤقتة تم إنشاؤها للاستجابة للأزمة ونناقشها أدناه.
- **الرقابة المشتتة على الموارد من جانب وكالات مؤقتة تم إنشاؤها للاستجابة للأزمة:** ففي سيراليون على سبيل المثال، تم إنشاء 17 وكالة مؤقتة لإدارة الأموال والمبادرات المخصصة لمكافحة مرض فيروس إيبولا إلى جانب الوزارات القائمة وحكومات المقاطعات. ويبدو أن إنشاء هذه الوكالات كان نتيجة صراع بين مختلف شركاء التنمية والهيئات الحكومية. وكشفت المؤسسة العليا للرقابة المالية والمحاسبة عن تجاوزات في أكثر من 90% من الإنفاق الذي نفذته إحدى هذه الوكالات، وذلك استنادا إلى أعمال التدقيق التي تم إجراؤها على أساس نصف سنوي والتقارير المنشورة خلال ثلاثة أشهر من انتهاء فترة الإبلاغ. وشكلت هذه الوكالات المؤقتة تحديا أمام إنفاذ المساءلة. فضلا عن ذلك، لم تستمر هذه الوكالات سوى لفترة مؤقتة، وحدث تداخل في المسؤوليات بينها وبين الوزارات القائمة، كما أدت إلى تشتت عملية التنسيق مع شركاء التنمية.
- **رفع الرقابة المركزية عن التوريدات الطبية:** خلال تفشي مرض فيروس إيبولا، أصبح توريد بعض المواد الأساسية متروكا للمراكز الصحية التي لم تكن لديها قوة تفاوضية كافية. ونظرا لأن العديد من شركات التوريد أغلقت أبوابها، تصاعدت مطالبات القلة الباقية غالبا بتنفيذ عقود توريد غير تنافسية ودفع مستحقاتها نقدا بالرغم من حظر هذه الممارسات بموجب قوانين الإدارة المالية العامة والتوريد. وفي ظل عدم وجود إرشادات عملية واضحة، أدى التعامل مع هذه المطالبات إلى صعوبة إجراء عمليات التوريد اليومية، كما نتجت عنه مخاطر فساد ومشكلات فيما يتعلق بالمساءلة والعرض. فعلى سبيل المثال، لم يجد عدد من المراكز الصحية في المناطق الريفية في ليبيريا خيارا سوى الرضوخ لشروط الموردين، ولكن المؤسسة العليا للرقابة المالية والمحاسبة اعتبرت هذا الإنفاق غير قانوني وطالبت الأطباء بسداد هذه النفقات.
- **عدم تطبيق آليات للتحقق اللاحق من سلامة الإنفاق المرتبط بمكافحة مرض فيروس إيبولا:** نفذت الحكومات عددا من البرامج لتوفير الغذاء للأسر قيد الحجر الصحي. ولكن هذه البرامج لم تخضع لرقابة دقيقة. ففي سيراليون، لم تتمكن المؤسسة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من تحديد هوية المستفيدين المستهدفين من مدفوعات الإعانات الغذائية في عدد من الحالات. وفي الوقت نفسه، تم تنفيذ برامج مماثلة مدعومة من شركاء التنمية تضمنت نظام رصد لتمكينها من التحقق من هوية المستفيدين. كذلك نفذت الحكومة مجموعة متشعبة من برامج التحويلات النقدية من خلال عدد من الوكالات، واتخذت هذه البرامج أشكالا مختلفة وغامضة أحيانا، مثل بدلات المشاركة في أنشطة مكافحة مرض فيروس إيبولا. وفي ليبيريا، اكتشفت المؤسسة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن برامج البدلات تلك نفذتها ثلاث وكالات دون وجود سياسة مكتوبة لتنظيم هذه البرامج. وفي المقابل، وكمثال على الممارسات الجيدة، نفذت سيراليون برامج تحويلات نقدية استهدفت الفئات شديدة الفقر، وتم توزيع خطوط هواتف محمولة وأكواد على المستفيدين المستحقين لتسهيل عملية تسجيلهم بمساعدة شركاء التنمية.

المصادر: راجع دراسة Ross (2017)، وتقرير Audit Service Sierra Leone (2015)، وتقرير General Auditing Commission Liberia (2015).

ثالثا – ضوابط تنفيذ الموازنة

تتمثل إحدى المشكلات المشتركة بين بلدان عديدة في ضعف إجراءات وضوابط تنفيذ الموازنة، لا سيما التوريدات، والضوابط على الالتزامات، ومعالجة الفواتير، واعتماد عمليات الدفع. وغالبا ما تنشأ مواطن الضعف تلك عن الجمود المؤسسي، وليس نتيجة قصور في النواحي الفنية أو البنية التحتية. ففي الصومال على سبيل المثال، استغرق الأمر شهورا قليلة فقط لتصميم نظام لمراقبة الالتزامات يجمع بين وظائف نظام معلومات الإدارة

المالية والوظائف الأساسية ووظيفة الاعتماد المركزي. وتمتلك معظم البلدان النامية منخفضة الدخل البنية التحتية والموارد اللازمة لتطبيق الضوابط الأساسية على النفقات، ولكن الإجراءات الورقية – وازدواجية الإجراءات أحيانا – التي تتطلب توقيعات عديدة على كل معاملة غالبا ما تعوق إحراز أي تقدم في هذا الصدد. وفي ظل مثل هذا النظام، يمكن بسهولة تجاهل الضوابط. وتحديدا، ينبغي أن تتخذ الحكومات خطوات للحد من سوء استخدام النفقات ومخاطر الفساد من خلال التدابير التالية:

الحفاظ على نزاهة نظام التوريدات

يتعين أن توازن احتياجات التوريدات العامة المرتبطة بمكافحة كوفيد-19 بين تسريع عمليات الشراء وتوفير السلع والخدمات لمن يحتاجها، ومنع الفساد وتبديد الموارد.[8] ولتحقيق ذلك، ينبغي النظر في اتخاذ التدابير التالية:

- **وضع مبادئ توجيهية واضحة أو تنفيذ قواعد للتوريدات في حالات الطوارئ، وتفعيل أحكام الطوارئ في القوانين القائمة:** وعادة ما تتضمن قوانين التوريدات الحديثة، بما في ذلك في البلدان النامية منخفضة الدخل، استثناءات من شروط التوريد المعتادة في حالات الطوارئ. وإذا ما قررت الحكومة تفعيل هذه الأحكام، يتعين وضع مبادئ توجيهية واضحة أو قواعد لضمان تطبيق هذه الأحكام بصورة متسقة، لا سيما في البلدان النامية منخفضة الدخل التي لم يسبق للعديد منها وضع هذه المبادئ التوجيهية أو القواعد قبل الأزمة. فضلا عن ذلك، توجد حاجة لهذه المبادئ والقواعد لتجنب مشكلات المساءلة بعد انتهاء الأزمة، نظرا لأنه يتم في الغالب فرض عقوبات أو تعويضات إذا ما اعتبر أن هذه الأحكام قد أسيء استخدامها (الإطار 1). ففي **جنوب إفريقيا**، أصدرت الخزانة الوطنية تعليمات استجابة لجائحة كوفيد-19 تضمنت تفعيل إجراءات التوريد الاستثنائية لدعم الاستجابة الوطنية الطارئة في مواجهة الأزمة. وتهدف هذه الإجراءات إلى تيسير توريد بنود معينة بأسعار محددة مسبقا لضمان تأمين العرض اللازم ومنع ممارسات الشراء المخالفة أو الشراء بدافع الذعر. وتتضمن أيضا متطلبات إبلاغ بيانات عمليات التوريد الطارئة.
- **فرض ضوابط مركزية مسبقة على عمليات التوريد الضخمة في حالات الطوارئ:** ويهدف ذلك إلى الحد من فرصة تلاعب الموردين بالأسعار واستغلالهم لعمليات الشراء بالأمر المباشر. ويمكن تحقيق ذلك من خلال مركزية عمليات التوريد الطارئة تحت إشراف الجهات المنظمة للتوريد. ففي **جنوب إفريقيا**، يتم توريد المستلزمات الطبية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19 بصورة مركزية من خلال فريق مشترك بين وزارة الصحة والخزانة الوطنية التي تعد الجهة المنظمة لعمليات التوريد.
- **فرض أسعار موحدة للمستلزمات الطبية التي يمكن التلاعب في أسعارها: ففي الفلبين**، فرضت وزارة الصحة أسعار تجزئة استرشادية للمستلزمات الطبية الأساسية والأدوية التي يوجد بها نقص عالمي.
- **تسهيل الرقابة اللاحقة من خلال نشر بيانات جميع عمليات التوريد الطارئة على موقع إلكتروني:** ينبغي عدم استثناء عمليات التوريد الطارئة من متطلبات الإفصاح والشفافية، بما في ذلك تمكين الجمهور من الاطلاع على بيانات عمليات التوريد بصورة آنية. ويتطلب ذلك نشر المعلومات على موقع إلكتروني خاص بعمليات التوريد. ففي **أرمينيا**، ينشر موقع "الحكومة الإلكترونية" معلومات مفصلة عن جميع المشتريات التي يتم توريدها من مصدر واحد، بما في ذلك المواد الطبية المشتراة خلال تفشي جائحة كوفيد-19. كذلك تنشر **رواندا** على موقع التوريدات الإلكتروني معلومات حديثة عن خطط التوريد للمستشفيات منذ اندلاع جائحة كوفيد-19. وصممت **أوكرانيا** وحدة بيانات على إحدى منصات التوريد الإلكترونية لعرض معلومات تفصيلية عن جميع عمليات التوريد الطارئة المرتبطة بمكافحة جائحة كوفيد-19.
- **ضمان الإفصاح التفصيلي عن جميع معلومات عمليات التوريد المرتبطة بمكافحة جائحة كوفيد-19:** سيساعد الإفصاح عن المعلومات بصورة تفصيلية في الحد من حوافز الفساد وتسهيل إجراءات التحقق والتدقيق. وينبغي نشر المعلومات التالية بحد أدنى عن جميع عمليات التوريد المرتبطة بمكافحة جائحة كوفيد-19: (1) أي انحرافات عن إجراءات التوريد المعتادة، و(2) مبررات اللجوء إلى عمليات التوريد غير التنافسية، و(3) دعوات تقديم العروض والعروض التي تم تلقيها، و(4) تقييم العروض وإرساء العقود، و(5) تواريخ ومواعيد استلام البنود المشتراة، والأسعار التعاقدية، ووصف البنود، وإثبات الاستلام، و(6) هوية الشركات المتعاقدة ومعلومات عن ملاكها المستفيدين.

الحفاظ على ضوابط النفقات الكافية لمنع الإنفاق غير المصرح به

- **فرض ضوابط على التزامات الإنفاق الموجهة لمكافحة جائحة كوفيد-19:** ينبغي أن تضمن الحكومة تطبيق الضوابط اللازمة على التزامات الإنفاق لمنع المخالفات المالية ومتأخرات المدفوعات التي قد تنتج عن الإنفاق المرتبط بجائحة كوفيد-19. وفي الوضع الأمثل، ينبغي فرض

[8] راجع دراسة Open Government Partnership (2020).

الضوابط على التزامات الإنفاق من خلال نظام معلومات الإدارة المالية. وفي حال لم تكن وظائف النظام ملائمة لهذا الغرض، أو في حالة عدم تطبيق النظام في جميع الهيئات، ينبغي أن تصمم الحكومة إجراءات بديلة بحيث يتم تقديم الطلبات عبر الإنترنت واعتمادها وقيدها بصورة مركزية من جانب وزارة المالية من خلال نظام معلومات الإدارة المالية أو برامج الجدولة الإلكترونية. وتحديدا، ينبغي أن تفرض الحكومة ضوابط خاصة على التزامات الانفاق المرتبطة بعمليات توريد المستلزمات الطبية التي تمثل نقطة ضعف عادة في نظم الرقابة (الإطار 2).

الإطار 2: فرض ضوابط خاصة على التزامات الإنفاق المرتبطة بتوريد المستلزمات الطبية

يمكن النظر في اتخاذ التدابير التالية عند الحاجة لتعزيز الضوابط الرقابية على التزامات الإنفاق المتعلقة بتوريد المستلزمات الطبية في إطار الاستجابة لجائحة كوفيد-19:

- **توسيع نطاق تطبيق ضوابط الالتزامات لتشمل نفقات المستشفيات في المناطق النائية.** يتطلب ذلك إضافة قيد واحد عند قيام الخزانة بصرف النقدية للحسابات المصرفية الخاصة بهذه المستشفيات. وفي **جنوب إفريقيا**، ترسل المؤسسات الطبية طلبات تمويل الالتزامات إلى فريق مشترك بين الخزانة الوطنية ووزارة الصحة لاعتمادها.
- **اعتماد الالتزامات مركزيا بالنسبة للهيئات الطبية التي لا تطبق نظام معلومات الإدارة المالية.** لتجنب إثقال كاهل الخزانة العامة، ينبغي أن يقتصر تطبيق الاعتماد المركزي على عدد محدود من الهيئات الأساسية التي تقوم بتوريد المستلزمات الطبية بكميات كبيرة، مثل وحدة التوريد المركزية أو مخازن الأدوية الحكومية الموجودة عادة في البلدان النامية منخفضة الدخل والتي غالبا ما تكون خارج نطاق نظام معلومات الإدارة المالية. ويمكن إرسال طلب اعتماد الالتزامات عبر الإنترنت إلى الخزانة التي تقوم بقيد الالتزام بدورها على نظام معلومات الإدارة المالية.

المصدر: الخطاب الدوري رقم 101 الصادر عن الخزانة الوطنية في جنوب إفريقيا بموجب قانون الإدارة المالية للبلديات.

- **الإلزام باعتماد وقيد الالتزامات والفواتير من خلال نظام معلومات الإدارة المالية:** ينبغي أن تضمن البلدان اعتماد النفقات وقيدها من خلال نظام معلومات الإدارة المالية. وللإلزام باستخدام النظام لهذا الغرض، يمكن أن تنظر الخزانة العامة في رفض أوامر الدفع في حالة عدم قيد الالتزامات والفواتير المرتبطة بها في النظام. وتعمل عدة بلدان على التعجيل بتنفيذ نظام معلومات الإدارة المالية كجزء من استجابتها لجائحة كوفيد-19. ففي **ساو تومي وبرينسيبي**، يتم تقديم التسهيلات اللازمة بدعم من شركاء التنمية لتنفيذ نظام معلومات الإدارة المالية كجزء من مشروع الاستجابة لجائحة كوفيد-19. وإذا لم تتوافر في النظام المقومات الملائمة لأداء هذه الوظيفة في بلد ما، ينبغي النظر في البدء في تصميم نظام مبسط عبر شبكة الإنترنت يتضمن الوظائف اللازمة لهذا الغرض فقط، وهو ما يمكن تنفيذه خلال شهور قليلة. ففي **إسواتيني**، استغرق الأمر شهورا قليلة فقط لتصميم وتشغيل نظام لرصد ومتابعة الفواتير، وتم قيد ما يزيد على 200 ألف فاتورة في النظام عبر شبكة الإنترنت في أقل من عام واحد.
- **فرض ضوابط رقابية على الصناديق التي يتم إنشاؤها خارج الموازنة للاستجابة لجائحة كوفيد-19:** قام عدد من البلدان النامية منخفضة الدخل بالفعل بإنشاء صناديق خاصة للاستجابة لجائحة كوفيد-19، وتتلقى هذه الصناديق أموالا من الداخل والخارج وتستخدم في الإنفاق على التدابير المرتبطة بجائحة كوفيد-19. وغالبا ما تعتبر هذه الصناديق ضرورية لاستيفاء المتطلبات الاستثمانية لشركاء التنمية أو تجنب عمليات الموازنة المحلية المعقدة التي قد تعوق الاستجابة بشكل عاجل للأزمات. وينبغي في الوضع الأمثل أن تمول جميع النفقات المرتبطة بجائحة كوفيد-19 من الموازنة، ولكن إذا ما تقرر إنشاء مثل هذه الصناديق، ينبغي اتخاذ التدابير التالية لمنع سوء الاستخدام:[9]
  - **إنشاء صندوق واحد، على أن يكون لوزارة المالية دور في ترتيبات الإشراف عليه.** كما ورد في الإطار 1، فإن إنشاء العديد من الصناديق أو الوكالات المؤقتة في إطار الاستجابة للأزمات دون وجود ترتيبات واضحة للإشراف عليها يصعب معه مساءلة هذه الصناديق أو الوكالات. ولضمان تمتع الجهاز الرقابي لصندوق النقد الدولي بالخبرة اللازمة في مجال الإدارة المالية العامة، ينبغي أن تتضمن عضويته تمثيلا قويا من وزارة المالية. وفي **جنوب إفريقيا**، تم إنشاء صندوق موحد للاستجابة لجائحة كوفيد-19 باسم صندوق التضامن، ويرأسه مجلس إدارة يضم وزير المالية في عضويته.

[9] تعرض دراسة Allen and Radev (2010) نظرة عامة على الصناديق خارج الموازنة والتدابير اللازمة لتعزيز إدارة ومساءلة هذه الصناديق بوجه عام.

- **إسناد مسؤولية الإدارة المالية للصندوق إلى وزارة المالية**. يتعين فرض ضوابط مركزية على النفقات لفحص واعتماد الالتزامات والمدفوعات دون تأخير. وفي **كينيا**، تستند لائحة صندوق الاستجابة الطارئة لجائحة كوفيد-19 إلى قواعد الإدارة المالية العامة المعتادة، بما في ذلك الأحكام الخاصة بمراقبة الالتزامات. ولضمان الالتزام بالضوابط الرقابية المفروضة على تنفيذ الموازنة، تم تكليف الخزانة الوطنية بإدارة الصندوق.
- **نشر بيانات مالية تفصيلية عن الصناديق في الكشوف المالية الحكومية**. كما يرد لاحقا، ينبغي عرض بيانات الصناديق في الكشوف المالية الحكومية، حتى وإن كانت خارج نطاق الموازنة. وفي حالة القيام بأنشطة التوريد، ينبغي أن تقدم صناديق الاستجابة لجائحة كوفيد-19 تفاصيل إضافية عن بياناتها وحساباتها المالية بغرض نشرها. وفي **غامبيا**، تتضمن الكشوف المالية الحكومية ملحقا لعرض البيانات الأولية المستمدة من نظام معلومات الإدارة المالية مقسمة حسب التصنيفات الاقتصادية التفصيلية.

- **تعزيز عملية اعتماد المدفوعات من خلال التحقق من استلام السلع والخدمات**. تعد أداة التحقق مهمة للغاية لضمان قانونية مدفوعات التوريدات المرتبطة بمكافحة جائحة كوفيد-19. وقد يكون من المفيد الاستعانة بخبير للتحقق من استلام السلع الطبية على سبيل المثال، وهو الأمر الذي يتطلب خبرة فنية متخصصة (راجع القسم الفرعي التالي). وفي البلدان النامية منخفضة الدخل، يتم اعتماد المدفوعات مركزيا عادة من خلال الخزانة العامة (حسب النظام الإنجليزي) أو بمعرفة محاسبين قانونيين معينين من جانب الخزانة العامة في الوكالات المعنية (حسب النظام الفرنسي). وينبغي عدم اعتماد المدفوعات إلا بعد مراجعة "ملحوظات الاستلام" خلال عملية التحقق من استلام السلع والخدمات.
- **فرض ضوابط رقابية خاصة على فواتير ومدفوعات الكيانات التي لا يشملها نظام معلومات الإدارة المالية**. ويتطلب ذلك في الأساس أن يكون إنفاق الكيانات خارج الموازنة، التي عادة ما لا تكون مربوطة بنظام معلومات الإدارة المالية، إما من خلال الموازنة أو تحت إشراف الخزانة العامة. وفي **الهند**، أمكن فرض ضوابط رقابية على الكيانات شبه الحكومية خارج الموازنة من خلال معالجة فواتيرها ومدفوعاتها مركزيا بوزارة المالية. ويتم تعيين حدود قصوى لمصروفات هذه الكيانات، ولا تتلقى أي مدفوعات في حساباتها المصرفية. وفي حالة صعوبة العمل بهذه الإجراءات المركزية، يتمثل أحد الخيارات في إلزام هذه الكيانات بإبلاغ معاملاتها بصفة منتظمة (أسبوعيا على سبيل المثال)، مع صرف الموارد المخصصة لها على دفعات بحيث لا يتم صرف الدفعة التالية إلا بعد تحقق الخزانة العامة من سلامة المعاملات المبلغة.
- **زيادة الشفافية بشأن بيانات فواتير المعاملات الكبيرة**. نشر بيانات الفواتير مفيد للغاية، لا سيما في حالة عمليات التوريد المنفذة وفق اتفاقيات إطارية دون إبرام عقود لكل عملية على حدة، أو المنفذة دون توثيق. ولزيادة شفافية عمليات التوريد الطارئة المشار إليها آنفا، يمكن النظر في نشر فواتير المعاملات المرتبطة بمكافحة كوفيد-19 التي تتجاوز حدود معينة على الموقع الإلكتروني للحكومة.
- **منع ازدواجية الإجراءات الخاصة باعتماد ومراقبة الالتزامات والفواتير والمدفوعات**. بينما تفرض الحكومات استخدام نظام معلومات الإدارة المالية في قيد واعتماد الفواتير والمدفوعات، ينبغي أن تنظر أيضا في الخيارات المتاحة لمنع ازدواجية إجراءات الاعتماد والمراقبة اليدوية. ويساعد ذلك في تبسيط الإجراءات، مع الحفاظ على الضمانات الملائمة. لذلك ينبغي أن تتخذ البلدان التدابير اللازمة لتبسيط عملياتها، وهو أمر مهم للغاية خصوصا خلال فترة الإغلاق الكبير لمنع تفشي كوفيد-19 الذي يصعب معها استخدام الإجراءات الورقية. وينبغي هنا التمييز بين التبسيط وإرخاء الضوابط أو الإعفاء من تطبيقها، وهو ما ينبغي تجنبه. ففي **الهند**، ألغت وزارة المالية إجراءات الاعتماد المرهقة في برامج التحويلات النقدية، واعتمدت بدلا من ذلك على تحميل جداول بالبيانات المطلوبة على نظام الإدارة المالية العامة. وفي **ليبيريا**، تم تسريع سداد رواتب العاملين بقطاع الصحة خلال تفشي مرض فيروس إيبولا من خلال ميكنة عملية إعداد الرواتب باستخدام نظام تكنولوجيا معلومات مبسط تم تصميمه لهذا الغرض.
- **تعزيز إجراءات المطابقة مع كشوف الحسابات المصرفية للكشف اللاحق عن المخالفات**. تعد المطابقة مع كشوف الحسابات المصرفية، أي مقارنة ومطابقة السجلات المحاسبية في نظام معلومات الإدارة المالية بكشوف الحسابات المصرفية، خطوة مهمة للغاية، ليس فقط لضمان دقة السجلات المحاسبية، ولكن أيضا للكشف عن أي معاملات مخالفة أو غير مصرح بها. ومن الصعب للغاية إجراء هذه المطابقات بالسرعة المطلوبة في البلدان التي لم تتم فيها ميكنة هذه العمليات بعد. وفي هذه الحالات، يمكن إيلاء الأولوية لمطابقة نفقات كوفيد-19 بالكشوف المصرفية لتسهيل الإبلاغ والتدقيق في الوقت الملائم. وينبغي أن تنظر هذه البلدان أيضا في تعيين موظفين إداريين إضافيين لتسريع إجراءات المطابقة (مثل **إسواتيني**).

إدارة سلاسل العرض والمخزون

- **مركزية الرقابة على سلاسل عرض المستلزمات الطبية.** في ظل النقص العالمي في المستلزمات الطبية، ينبغي أن تهدف الحكومات إلى فرض ضوابط مركزية على عرض المستلزمات الطبية وتوزيعها على المستشفيات، بما في ذلك إسناد تنفيذ جميع ضوابط الإنفاق ووظائف الإبلاغ إلى هيئة واحدة يمكنها الدخول على نظام معلومات الإدارة المالية ويعمل لديها موظفو حسابات. وغالبا ما ستتطلب مركزية الرقابة توافر خبرة متخصصة في المجال الصحي يمكن الحصول عليها من القطاع الخاص أو شركاء التنمية. وفي **رواندا**، يتم توريد المنتجات الطبية وتوزيعها مركزيا من جانب المؤسسة الصحية الحكومية (مركز الطب الحيوي في رواندا) بدعم من شركاء التنمية.
- **تصميم نظام لرصد الدعم العيني.** غالبا ما يصاحب حالات الطوارئ، لا سيما في البلدان النامية منخفضة الدخل، تقديم مساعدات عينية ضخمة (مثل الأغذية أو السلع الأولية الأخرى التي يتم التبرع بها لتوزيعها على المجتمعات المعرضة للخطر أو الأسر قيد الحجر الصحي). وقد ثبت أن برامج المساعدات القائمة على توفير السلع الأولية عرضة لمخاطر السرقة والتهريب في عدد من البلدان بغض النظر عن مستوى الدخل، ويؤدي تهريبها إلى تبديد النفقات ووقوع تجاوزات مالية. وفي **موزامبيق وزمبابوي** وبلدان أخرى، تتضمن برامج المساعدات الغذائية التي تم تنفيذها استجابة لجائحة كوفيد-19 بدعم من برنامج الغذاء العالمي نظام تتبع لمراقبة توصيل الغذاء إلى المستفيدين النهائيين. وعادة ما يقوم هذا النظام على إنشاء نقاط تسليم في المجتمعات المحلية حيث يتواجد موظفو البرنامج للتحقق من هوية المستفيدين من خلال القسائم الإلكترونية أو بطاقات إثبات الشخصية المشفرة. وفي حالة عدم توافر مثل هذه البنية التحتية التكنولوجية واللوجستية، ينبغي قيام الحكومة على الأقل بتسليم السلع الأولية مباشرة إلى قادة المجتمعات المحلية مقابل قائمة بالمستفيدين. واستنادا إلى هذه القائمة، يمكن التحقق من خلال عمليات التدقيق الداخلي والتدقيق الخارجي اللاحق مما إذا كان المستفيدون قد حصلوا على المساعدات بالفعل.[10] وتتضمن الضوابط الأساسية الأخرى التي ينبغي فرضها على البنود غير الغذائية المخصصة للتوزيع دون مقابل أن يكون مطبوعا عليها ما يفيد ذلك بطريقة غير قابلة للمحو لتجنب سرقتها وبيعها. وينبغي أن تنشر الحكومة تفاصيل المساعدات العينية الواردة إليها التي يتم توزيعها، إلى جانب نتائج أعمال التدقيق والتحقق، وذلك في صورة ملحق للحسابات الحكومية أو تقارير سنوية عن المساعدات. وينبغي أيضا تطبيق هذه التدابير على برامج المساعدات الغذائية التي تكون في صورة دعم مقدم للمستوردين وتجار التجزئة العاملين في مجال الأغذية.

التحقق من سلامة المعاملات المرتبطة بالجائحة من خلال عمليات التدقيق الداخلي والخارجي

- **التحقق من سلامة الإنفاق المرتبط بالجائحة عن طريق إجراء عمليات التدقيق الخارجي على نحو أكثر تواترا.** يمكن إجراء عمليات التدقيق تلك من جانب المؤسسة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أو شركة التدقيق التي يعينها الجهاز. وفي **ليبيريا**، تم إجراء عمليات التدقيق الخارجي على الصندوق الاستئماني لمكافحة إيبولا على أساس ربع سنوي، بالرغم من أن دورة التدقيق المعتادة تستغرق سنة عادة. وفي البلدان التي تمتلك قدرات أكثر تطورا في مجال التدقيق، يمكن النظر في إجراء عمليات التدقيق على نحو أكثر تواترا. ويمكن على مدار الأزمة تعديل إجراءات التدقيق من حيث معدل تواترها ومستوى التفاصيل المستخدم في ضوء الدروس المستفادة من عمليات التدقيق السابقة. ويتطلب ذلك إطلاع المدققين باستمرار على معلومات تفصيلية عن المستفيدين. وفي **السنغال**، تم السماح للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة بالاطلاع على نظام معلومات الإدارة المالية الجديد لتمكينه من الاطلاع على كافة معلومات المعاملات الحكومية ومن ثم تحديد مسار التدقيق على نحو أفضل. وفي **كوريا الجنوبية**، يتم جمع إحصاءات تفصيلية بشكل يومي عن أحد برامج الدعم التي تم تنفيذها استجابة لجائحة كوفيد-19 وتوزيعها بين مختلف وحدات الحكومة المعنية، كما تعرض هذه المعلومات بصفة منتظمة على المؤسسة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. وفي البلدان ذات البنية التحتية المعلوماتية المحدودة، ينبغي التشاور بشأن القضايا المتعلقة بتفاصيل الإبلاغ ونطاقه وتواتره بين وزارة المالية والمؤسسة العليا للرقابة المالية والمحاسبة والهيئات المنفذة.
- **عرض تقارير التدقيق الداخلي والخارجي على جهة مشتركة تضم أصحاب المصلحة من الحكومة والأطراف الأخرى.** ينبغي كممارسة عامة عرض نتائج التدقيق الخارجي على البرلمان لدراستها.[11] ولكن في البلدان التي لا تتوافر فيها للبرلمان القدرات الكافية لأداء وظائف رقابية مستقلة، يمكن النظر في إنشاء منتدى مشترك يضم أعضاء من الحكومة والمجتمع المدني وشركاء التنمية كمستوى رقابي إضافي.

---

[10] كان عدم توافر قائمة بالمستفيدين هو السبب الرئيسي وراء عدم تمكن هيئة الرقابة المالية في سيراليون من التحقق من وصول الإمدادات الغذائية إلى المستفيدين النهائيين في إطار التدقيق على صندوق الاستجابة الطارئة لمرض إيبولا.

[11] راجع "Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses". سلسلة خاصة تصدر عن صندوق النقد الدولي عن السياسات المالية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19.

- **الإفصاح عن نتائج التدقيق الداخلي بمزيد من الشفافية في حالة إسناد عمليات التحقق إلى المدققين الداخليين.** نظرا لأن نتائج التدقيق الداخلي يتم إبلاغها في الأساس للإدارة العليا بالمؤسسات الخاضعة للتدقيق، تختلف متطلبات الشفافية التي تسري عليها عن المتطلبات الخاصة بشفافية نتائج التدقيق الخارجي. وفي الوضع المعتاد، لا يتم نشر تقارير التدقيق الداخلي عادة على المواقع الإلكترونية إلا في بعض البلدان.[12] ولكن في البلدان التي تكون فيها وظيفة المدقق الداخلي وظيفة مركزية[13] تمنحه قدرا أكبر من السلطات مقارنة بالمدققين الخارجيين، يمكن تكليف المدقق الداخلي بالتحقق من سلامة تدابير الاستجابة لجائحة كوفيد-19 على نحو أكثر تفصيلا (**غامبيا** على سبيل المثال[14]). وفي هذه الحالات، ينبغي نشر تقارير التدقيق على أحد المواقع الإلكترونية الحكومية وعرضها على البرلمان وأصحاب المصلحة للتحقق من دقتها على غرار عمليات التدقيق الخارجية التي تمت مناقشتها آنفا.
- **ضمان فعالية ممارسات الإدارة المالية العامة والشفافية.** تعد فعالية ممارسات الإدارة المالية العامة والشفافية والمساءلة عموما عنصرا أساسيا في التصدي لمخاطر سوء الاستخدام والفساد. ومن شأن تحري الشفافية في جميع مراحل التخطيط، بدءا من التخطيط لتدابير الاستجابة للجائحة وتحديدها وتنفيذها وحتى تقييمها، الحد من هذه المخاطر وتعزيز المساءلة. ويتضمن الإطار 3 توصيات إضافية في هذا الشأن.

الإطار 3: توصيات إضافية بشأن الشفافية والمساءلة

تضمن عدد من المذكرات الأخرى في هذه *السلسلة الخاصة بجائحة كوفيد-19* توصيات لضمان توافر المقومات اللازمة في نظم الإدارة المالية العامة من أجل سلامة تنفيذ تدابير الاستجابة للجائحة. وفيما يلي مجموعة من التوصيات المهمة للتصدي لمخاطر الفساد:

- توخي الحرص والشفافية في استخدام اعتمادات الطوارئ.
- الشفافية في تطبيق الأحكام المتعلقة بالنفقات الطارئة وإعادة توزيع هذه النفقات ومناقلاتها.
- اعتماد موازنات تكميلية للموارد الجديدة التي لا يمكن للسلطة التنفيذية توفيرها.
- إحكام الرقابة على التدفقات النقدية الحكومية.
- استخدام التحويلات المالية الإلكترونية ونظم التسوية الإجمالية الآنية لضمان صرف الأموال بصورة آمنة.
- رصد تدابير الاستجابة الطارئة وإبلاغها.
- تقييم مخاطر التدابير المتخذة خارج الموازنة وضمان وضوح آليات المساءلة بشأنها، بما في ذلك القروض والضمانات.
- دمج جميع الموارد النقدية في حساب الخزانة الموحد.
- استخدام مختلف الأساليب الرقمية للتحقق من تنفيذ معايير الأهلية الخاصة ببرامج التحويلات النقدية.

علاوة على ذلك، ولضمان الالتزام بالشفافية والمساءلة في إطار الاستجابة لجائحة كوفيد-19، والذي سيساعد بدوره في الحد من مخاطر سوء الاستخدام والفساد، ينبغي أن تتخذ البلدان التدابير التالية:

- **مراجعة البرلمان لتدابير السياسات والموافقة عليها حسب القانون**، لضمان خضوعها لرقابة السلطة التشريعية ومشروعيتها.
- **تحديد التدابير المتخذة في إطار الموازنة لمواجهة الأزمة، وتوضيح معايير الأهلية** بشكل مسبق للاسترشاد بها قبل البدء في التنفيذ وتسهيل التحقق اللاحق من الالتزام بتلك المعايير.
- **التشاور مع أصحاب المصلحة الأساسيين بشأن تصميم تدابير مكافحة الأزمة وتحديد الفئات المستهدفة**، والتشجيع على تصميم تدابير استجابة شاملة مع تجنب الازدواجية والسهو.

---

[12] راجع تقرير Institute of Internal Auditors (2012). تستثنى من ذلك على سبيل المثال وظيفة المفتش العام بالهيئات الفيدرالية الأمريكية الذي تُنشر جميع تقاريره ما عدا المواد السرية.

[13] يمكن أن تختلف مسميات وظيفة التدقيق الداخلي المركزية حسب ممارسات الإدارة المالية العامة المتبعة. فحسب النظام الإنجليزي، يُطلق عليها غالبا اسم إدارة التدقيق الداخلي، بينما تسمى مكتب المفتش العام في النظام الفرنسي.

[14] تم إبرام مذكرة تفاهم بين وحدة وزارة الصحة المسؤولة عن تنفيذ تدابير الاستجابة لجائحة كوفيد-19 بدعم من شركاء التنمية ومديرية التدقيق الداخلي بشأن أعمال التدقيق على الإنفاق المرتبط بالجائحة.

- **مراقبة جميع النفقات من خلال الموازنة، واستخدام التمويل المتاح من الجهات المانحة من خلال الموازنة**، مما سيساعد أيضا في إعطاء صورة شاملة عن جميع التدخلات المنفذة.
- **الالتزام بالمعايير الدولية الخاصة بشفافية تدابير المالية العامة خارج الموازنة** التي تنشأ عنها مخاطر مالية كبيرة.
- **تعريف المواطنين** بتدابير مواجهة الأزمة، بما في ذلك مبرراتها والفئات المستفيدة، مما سيسهم في تسهيل الوصول إلى المستفيدين المحتملين وضمان وضوح معايير الأهلية.
- **إعداد تقارير دورية بشأن تنفيذ** العمليات داخل وخارج الموازنة.
- **إشراك المجتمع المدني في رصد تنفيذ التدابير المرتبطة بالأزمة وإخضاعها لمراقبة البرلمان.**

المصادر: راجع المذكرات *Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses*، و*Preparing Public Government*، و*Financial Management Systems for Emergency Response Challenges*، و*Managing Fiscal Risks under Fiscal Stress*، و*Cash Management under Fiscal Stress*، و*Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergencies*.

المراجع

Allen, R. 2013. “Challenges of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries.” In *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, edited by M. Cangiano, T. Curristine, and M. Lazare. Washington, DC: International Monetary Fund.

Allen, R., and D. Radev. 2010. “Extrabudgetary Funds.” IMF FAD Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, Washington, DC.

Allen, R., T. Chaponda, L. Fisher, and R. Ray. 2017. “Medium-Term Budget Frameworks in Selected Sub-Saharan African Countries. IMF Working Paper WP/17/203, International Monetary Fund, Washington, DC.

Audit Service Sierra Leone. 2015. “Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds.” Freetown.

Gaspar, V., R. Lam, and M. Raissi. 2020. “Fiscal Policies to Contain the Damage from COVID-19.” IMFBlog, April 15.

General Auditing Commission Liberia. 2015. “Auditor General’s Report on the National Ebola Trust Fund.” Monrovia.

Institute of Internal Auditors. 2012. *Transparency of the Internal Audit Report in the Public Sector*. Altamonte Springs, FL.

International Monetary Fund (IMF). 2017. *Building Fiscal Capacity in Fragile States*. Washington, DC.

Open Government Partnership. “A Guide to Open Government and the Coronavirus: Public Procurement.” Washington, DC.

Ross, E. 2017. “Command and Control of Sierra Leone's Ebola Outbreak Response: Evolution of the Response Architecture.” *Philosophical Transactions of the Royal Society B* 372 (1721).