دليل الشّفافيّة
في إدارة المساعدات خلال الأزمات الصحيّة

ARBAC-19
Adaptive, Risk-Based Approaches to Anti-Corruption in Covid-19 Responses

جمعية الشفافية الدولية لبنان - لا فساد

تمّ إعداد هذا الدليل بدعم من قِبل:

مكتب الديمقراطيّة وحقوق الإنسان والعمل في وزارة الخارجيّة الأمريكيّة

تماشياً مع سياسة جمعيّة الشفافيّة الدوليّة - لبنان لتوفير معلومات مفتوحة المصدر للجمهور، يمكن استخدام هذا المنشور مع ذكر مصدره. إذا لم تتمّ الإشارة إلى المصدر، تحتفظ جمعيّة الشفافيّة الدوليّة - لبنان بحقوقها في اتخاذ الإجراءات القانونيّة اللازمة ضدّ أيّ شخص يستخدم محتوى هذا المنشور دون ذكر المصدر.

© ٢٠٢٣ – جمعيّة الشفافية الدولية – لبنان – جميع الحقوق محفوظة.

المحتويات

خلفيّة الدليل ١

شفافيّة إدارة المساعدات في الأزمات الصحيّة ٢

عمليّات الشراء المتّصلة بتقديم المساعدات الصحيّة ٥

خلفيّة الدليل

تمرّ البلدان بأخطار وكوارث طبيعيّة وبيئيّة وصحيّة واجتماعيّة تتطلب في بعض الأحيان إعلان حالة الطوارئ مما يجيز الاستثناء في تنفيذ بعض النصوص القانونيّة بغية الاستجابة لآثار الكارثة المحدَّدة ومواجهة الخطر المحدق كما ومعالجة آثارها عبر اتخاذ التدابير اللازمة.

وفي مثال على الأخطار والكوارث الصحيّة نذكر جائحة كورونا التي بدأت في كانون الأول من العام ٢٠١٩ واجتاحت العالم في شباط من العام ٢٠٢٠؛ وكان لهذه الجائحة الكثير من الآثار الصحيَّة، الاجتماعيَّة والاقتصاديَّة التي استوجبت تدخل الدول والجهات المانحة لتقديم إمَّا المساعدات الصحيَّة للتعامل مع أثار الجائحة المباشرة، وإمَّا عبر المساعدات الاجتماعيَّة والاقتصاديَّة للتعامل مع آثار الجائحة غير المباشرة.

تنشأ أثناء الكوارث ظاهرة التضامن لتأمين المساعدات العينيّة والنقديّة سواء أكان ذلك ضمن القطاع العام أو الخاص عبر أفراد، أو هيئات معنويّة كالشركات، أو المنظمات غير الحكوميّة، أو الهيئات الدينيّة، أو الاقتصاديّة، بالإضافة إلى الدول أو المنظمات الدوليّة.

تكمن الإشكاليّة هنا بين ضرورة السرعة في الاستجابة لآثار الكوارث عبر إيصال المساعدات النقديّة والعينيّة للمتضرِّرين أو القيام ببرامج ومشاريع من خلال الإدارات الرسميّة أو الجهات المقدِّمة للمساعدات من جهة، وبين اتّباع الأصول والآليّات الإجرائيّة التي تساهم في ضمان وصول المساعدات للمتضرِّرين دون تعرّضها للسرقة و/أو الاختلاس، أو ابتزاز المتضرِّرين لتأمين حصولهم/ن عليها أو دون وقوع أي ممارسات فاسدة ضمن البرامج والمشاريع أو حتّى هدر الموارد من جهة أخرى.

فلا يجوز أن تكون الأولويّة لإيصال المساعدات دونما اعتبار للآليّات والإجراءات التي تساهم في ضمان فعاليّة المساعدات، كما لا يجوز أن تكون الأولويّة فقط للآليّات والإجراءات على حساب إيصال المساعدات للمتضررين في أسرع وقت ممكن. فالمسألة ليست مسألة مفاضلة بين السرعة وضمان الإدارة الفعَالة للمساعدات، بل على العكس من ذلك، هي مسألة توفيق بين السرعة والحوكمة الرشيدة لإدارة المساعدات.

للتوفيق بين السرعة والحوكمة في إدارة المساعدات، لابُدَّ من وجود بروتوكولات بشكل مسبق للتعامل مع أي كارثة طبيعيّة، أو أزمة صحيّة، أو بيئيّة، أو اجتماعيّة، إلخ، مستجدة تفترض السيناريوهات المتعدّدة والتي يُتوقّع حدوثها وكيفيّة التعامل معها ومع آثارها على المدى القصير، المتوسط والطويل.

نعرض في هذا الدليل لكيفيّة التوفيق بين السرعة وحوكمة إدارة المساعدات ضمن الأزمات الصحيَّة على المدى القصير لضمان فعاليّة المساعدات ووصولها للمتضرِّرين عبر الحد من، ومنع الممارسات الفاسدة ضمن عمليَّات تقديم المساعدات وتوفير الخدمات المتّصلة بها؛ تحديداً ضمن الأزمات الصحيّة التي قد يمرّ بها أي بلد لاسيَّما بعد أزمة جائحة كورونا، وذلك من خلال العرض للمعلومات التي يجب أن تخضع للشفافيّة ضمن إدارة المساعدات في الأزمات الصحيّة أولاً، من ثمَّ للمعايير التي يجب اتباعها عند تنفيذ عمليّات الشراء الخاصَّة بالمساعدات، لاسيَّما عند الحصول على مساعدات نقديّة من جهات مانحة لصرفها على خدمات وتقديمات وإدارة عمليّة توفير المساعدات، والخدمات المتّصلة بها ثانياً [1].

[1] تمَّ الاستناد على الدراسة التي حضَّرتها جمعيّة الشفافيّة الدوليّة – لبنان "مراقبة عمليّات الإغاثة في الكوارث الإنسانيّة؛ دراسة حالة حول الاستجابة لانفجار مرفأ بيروت في ٤ آب ٢٠٢٠، محمد علي المغبَّط، كانون الأول ٢٠٢٢، جمعيّة الشفافيّة الدوليّة – لبنان" لتحديد المعلومات التي يجب نشرها والمعايير المعتمدة.

شفافيّة إدارة المساعدات في الأزمات الصحيّة

إحدى أهم الأدوات التي تساعد على ضمان فعاليّة المساعدات هي الشفافيّة. فنشر المعلومات المتعلّقة بعمليّة تقديم المساعدات يُشكّل رادعاً للجهات والأفراد التي قد تتحيَّن الفرصة إمّا لسرقة المساعدات وإمّا لتطويع هذه المساعدات وتوجيهها نحو فرد أو فئة معيَّنة وهو ما قد يُشكّل تضارباً في المصالح، والذي بدوره قد يقوّض عمليَّة تقديم المساعدات برمّتها؛ تجدر الإشارة إلى أنَّ النشر يجب أن يكون بشكل مبسَّط ويُسهِّل الوصول إلى المعلومات بحيث تكون المعلومات المنشورة قابلة للبحث عنها، البحث في مضمونها ونسخها وتحميلها، كما أنَّ النشر يجب أن يكون بشكل سريع بحيث يخول المجتمع وأصحاب المصلحة الآخرين بالوصول إلى المعلومات الدقيقة (Accurate Information) في وقت مناسب (Timely Access)؛ أي نشر المعلومات في الوقت الذي تكون فيها عمليّة تقديم المساعدات قائمة، وبشكل دوري، لا أن تنشر بعد الانتهاء من جميع العمليّات كي يتسنّى للجمهور وأصحاب المصلحة الآخرين تحليل البيانات عبر مسار متوازي للفت نظر الجهات المعنيّة حول أي تناقضات والتي قد تخفي في طيّاتها أيّا من الممارسات الفاسدة التي تقوّض فعاليّة عمليّات تقديم المساعدات الصحيّة، فإذا تمَّ النشر بعد الانتهاء من عمليَّات المساعدات تكون القدرة على تصحيح الأخطاء محدودة للغاية.

من هنا، فإنَّهُ عند الشروع في عمليّات تقديم المساعدات، سواء من هيئات القطاع العام أو الخاص، يجب اعتماد أقصى معايير الشفافيَّة من خلال نشر المعلومات والإجراءات التالية - على أن يتم تبنّي هذه الإجراءات في حال لم تكن موجودة - عبر وسائل الإعلام التقليدي والحديث كالمواقع الإلكترونيّة للجهات ذات الصلة ومواقع التواصل الاجتماعي:

١. مصدر المساعدات النقديّة والعينيّة.
٢. حجم المساعدات النقديّة والعينيّة.
٣. الموازنة المتعلّقة بعمليّات تقديم المساعدات من خلال نموذج موازنة المواطن كما نشر قطع حساب هذه الموازنة بعد انتهاء مدَّتها.
٤. تقارير التدقيق المحاسبي الفصليّة والسنويّة، كما تقارير التدقيق بعد الانتهاء من عمليّة تقديم المساعدات.
٥. أهداف عمليّة تقديم المساعدات الصحيّة كتحديد الحاجة التي يسعى مقدّمو المساعدة الصحيّة تلبيتها وكيفيّة تحقيق ذلك، على أن يكون ذلك ضمن سياسة صحيّة شاملة ومتكاملة استجابة للأزمة الصحيّة
٦. المعايير الموضوعيّة لاختيار المستفيدين لتلقّي المساعدة.
٧. المعايير الموضوعيّة لاختيار ميسّري ومديري المساعدات.
٨. كيفيّة تلقّي المساعدة من قبل المتضرّرين.
٩. آليّات تقديم الشكاوى من قبل المتضرّرين والجهات المتلقّية للشكاوى وآليّة عملها التي يجب أن تتّسم بالسريّة في ما يتعلّق بالمعلومات الشخصيّة لمقدّمي الشكاوى ومواضيع الشكاوى.
١٠. الممارسات المحظورة على الموظّفين المعنيّين بتسيير وتقديم المساعدات.

١١. مدوّنة قواعد السلوك الخاصّة بالموظّفين المعنيّين بعمليّات تقديم المساعدات بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء ضمن الفريق الطبّي أو الإداري.
١٢. آليّة صرف الأموال المتّصلة بالمصاريف التشغيليّة لعمليّة تقديم المساعدات وحجم هذه الأموال ونسبتها من قيمة الأموال الواردة من الجهات المانحة أو المخصّصة من قبل الدولة المعنيّة.
١٣. المعلومات العلميّة ذات الصّلة بالمساعدات المقدّمة لاسيَّما تلك المتعلّقة باللّقاحات والأدويّة.
١٤. تحديد دور وصلاحيّات الجهات المنخرطة في عمليّة تقديم المساعدات بوضوح.
١٥. تسجيل جميع التقديمات وعمليّات المساعدة بُغية وجود أرشيف خاص يُثبت:

أ. وجود المساعدات وتصنيفها
ب. تقديم المساعدة
ت. اكتمال تقديم المساعدة
ث. الدقّة في تقديم المساعدة من خلال التسجيل ضمن قاعدة البيانات الخاصّة
ج. القطع، أي تسجيل تقديم المساعدة في وقتها وتاريخها الصحيحين
ح. التصنيف الصحيح للمساعدة

عمليّات الشراء المتّصلة بتقديم المساعدات الصحيّة

للمساهمة في ضمان عدم هدر أموال المساعدات المخصَّصة لتقديم الخدمات المتّصلة بالكارثة و/أو الأزمة الصحيّة، وُجب اعتماد إجراءات محدَّدة تحدّ من الممارسات الفاسدة ضمن عمليّات الشراء المتصلة بعمليّات تقديم المساعدات لاسيَّما الخدماتيّة منها، كشراء اللّقاحات أو الأدويّة أو المعدّات الطبيّة، إلخ.

ويجب على هيئات القطاعين العام والخاص المنخرطين في عمليّات تقديم المساعدات المتّصلة بالأزمة الصحيّة ذات الصّلة، اتّباع المعايير التالية للحدّ من الممارسات الفاسدة ضمن عمليّات الشراء والتي يُفضَّل نشرها للجمهور وأصحاب المصلحة من جهات مانحة ومراقبين سواء هيئات مجتمع مدني أو صحافيّين استقصائيّين:

١. وضع حدّ أدنى لقيمة العقود التي تتطلَّب تطبيق إجراءات عمليّات الشراء، للسلع، والخدمات، والأشغال.
٢. توفير وثائق المناقصات كاملة.
٣. توفير نتائج تقييم العروض المقدَّمة ضمن المناقصات.
٤. توفير وثائق عمليّات الشراء كافَّة في مكان مركزي واحد.
٥. الاحتفاظ بالسجلّات التالية:

أ. إشعار عام بفرص تقديم العروض
ب. وثائق العروض والملحقات
ت. سجلّات فتح العروض
ث. تقارير تقييم العروض
ج. الطعون الرسميّة من قبل مقدّمي العروض، ونتائج هذه الطعون
ح. العقد النهائي الموقّع، والملاحق، والتعديلات
خ. الدعاوى وفضّ المنازعات
د. المدفوعات النهائيّة
ذ. بيانات المدفوعات

٦. الالتزام بإتاحة المعلومات عبر الإنترنت للمجتمع عن المتعاقدين والمتعاقدين من الباطن، بما في ذلك:

أ. معلومات مدقّقة وصحيحة عن أصحاب الحقوق الاقتصاديّة[٢]
ب. ملاءة الكيانات المالية من خلال ميزانيّات محدّثة بشكلٍ دوري

٧. وضع قيود على الأسباب الموجبة لاستبعاد مقدّمي العروض.
٨. وضع معايير للاستبعاد التلقائي للعروض كاستبعاد العرضين ذي السعر الأعلى والأدنى بشكل تلقائي.
٩. إنشاء/ وجود لجنة تقييم مكلَّفة بالحد من، ومنع تضارب المصالح.
١٠. تحديد موقع للإعلان عن العروض المفتوحة/المقيَّدة/المتفاوض عليها.
١١. إنشاء/ وجود جهة متخصِّصة بالتحكيم ذي الصلة بعمليّات الشراء.
١٢. اعتماد معايير تعزّز من ثقة العارضين بالجهات المعنيّة بتنظيم عمليّات الشراء ما يُعزِّز المنافسة، وبالتالي يُساهم في تحقيق القيمة الفُضلى في عمليّات الشراء.

---

٢ إنَّ صاحب الحق الاقتصادي هو "كلّ شخص طبيعي يملك أو يسيطر فعليًّا، في المحصّلة النهائيّة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على العميل و/أو الشخص الطبيعي الذي تتمّ العمليّات نيابة عنه". أي أنَّهُ المالك الفعلي لشركة، بغض النظر عن من هو المالك القانوني، فقد يخفي المالك الحقيقي هويته إمَّا القيام بممارسات فاسدة أو تهرب ضريبي أو تبييض أموال.

إنَّ اعتماد أقصى معايير الشفافيّة، على صعيد عمليّات المساعدات من لحظة التخطيط لها وتأمين الموارد اللازمة إلى حين وصولها إلى المتضرّرين، ضروري لتشكيل رادع لكل من قد يتحيّن الفرصة لوضع اليد على المساعدات أو تطويعها. فالشفافيّة هنا يجب أن تشمل ليس فقط كيفيّة صرف الأموال، بل أيضاً العمليّات الإداريّة والشروط والأحكام المنظمة لعمليّة تقديم المساعدات، بالإضافة إلى الموارد التي تصرف على عمليّة الإدارة وحجمها من القيمة الكاملة للمساعدات الواردة للحد من التعسّف في صرف الأموال في أماكن ليست أساسيّة ويُمكن استعمالها كمساعدة مباشرة للمتضررين.