

الشفافية والمساءلة والشمولية عند اللجوء إلى التمويل في حالات الطوارئ فيما يخص جائحة كوفيد-١٩ الشراء السريع

السياق

تسببت جائحة كوفيد-١٩ في وجود طلب غير مسبوق على السلع التي تُطلب بشكل عاجل، والتي كثيرًا ما تتنقذ الأرواح. فبدلاً من الإمدادات الطبية، مروراً بمعدات الحماية الشخصية، وأجهزة التنفس الصناعي إلى اللقاحات، كانت الحاجة إلى شراء تلك السلع بسرعة كبيرة في كثير من الأحيان هي عامل السيطرة على استجابة القطاع العام للجائحة. لقد اضطرت الحكومات، على المستويين المحلي والوطني، إلى الاستجابة بسرعة فائقة لتلبية هذا الطلب، وغالبًا ما تؤدي الحاجة إلى السرعة إلى زيادة مخاطر الفساد والاحتيال، مما قد ينتج عنه تراجع كبير في الشفافية (سجل بدون تاريخ).

الاستجابة

مع تفشي جائحة كوفيد-١٩، اعتمدت الحكومات في جميع أنحاء العالم في الغالب على أطر الطوارئ الحالية أو الجديدة للسماح لها بتجاوز القنوات العادية للمشتريات العامة من أجل تسريع عملية الاستجابة. ومع مراعاة الظروف الحالية، فإنّ الشراء السريع غالبًا ما يؤدي إلى المفاضلة بين سرعة الشراء وغيرها من المبادئ الحاسمة للمشتريات العامة، مثل الشفافية والقدرة التنافسية. الأهم من ذلك، ينبغي أن تكون أطر الطوارئ عبارة عن تدابير مؤقتة، أي إبقائها مطبقة بعد أن تزيد الأزمة من مخاطر المشتريات العامة، حيث تبدأ الجهات الفاعلة في التكيف مع القواعد المتساهلة التي تساهم في تقويض دور الشفافية.

المخاطر

رُصدت عواقب الشراء بسرعة كبيرة في جميع أنحاء العالم، وتتراوح هذه العواقب من تضخم أسعار الإمدادات العاجلة، وترسية العقود على موردين غير معروفين أو عديمي الخبرة، إلى ثبوت معدلات مرتفعة من الاحتيال والفساد (رايت وداربي ٢٠٢٠)، وهذا ليس شيئًا جديدًا؛ فقد أظهرت الأدلة من الأزمات السابقة، مثل إعصار كاترينا وتفشي فيروس إيبولا، أنّ الاحتيال والفساد يستشريان أثناء حالات الطوارئ (مشروع العدالة العالمي بدون تاريخ). وفي الوقت الذي يُعتقد أنّ الدين العام العالمي وصل فيه إلى ٩٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية عام ٢٠٢٠ (جاسبار وآخرون ٢٠٢١)، يُعد سوء إدارة الأموال العامة وإهدارها أحيانًا في عقود المشتريات العامة أمرًا غير مرغوب فيه ونتيجة لا يمكن تحملها في ذات الوقت.



رُصدت عواقب الشراء بسرعة
كبيرة في جميع أنحاء العالم

إطار الطوارئ للمشتريات العامة	الاختصاص القضائي
<p>أصدرت المفوضية الأوروبية في أبريل ٢٠٢٠ إرشادات بشأن المشتريات العامة الطارئة ترتبط بأزمة كوفيد-١٩ (المفوضية الأوروبية ٢٠٢٠). فعلى سبيل المثال، سمحت الإرشادات بتخفيض «المواعيد النهائية لتسريع إجراءات الفتح أو التقييد»، وسمحت بالترسية المباشرة على «المشغل الاقتصادي المحدد مسبقًا» في ظروف معينة، وهذا يختلف اختلافاً كبيراً عن عمليات الشراء المعتادة الشفافة والمفتوحة التي يشترطها الاتحاد الأوروبي. الأهم من ذلك، تنص الإرشادات على أنّ هذه الإجراءات المعجلة ينبغي فقط أن «تغطي الفجوة حتى يتم العثور على حلول أكثر ثباتاً».</p>	<p>الاتحاد الأوروبي</p>
<p>أصدرت حكومة المملكة المتحدة في مارس ٢٠٢٠ مذكرة سياسة المشتريات للسماح للسلطات بالشراء بشكل أسرع بشروط أقل. فهي تسمح للسلطات العامة، على سبيل المثال، بالترسية المباشرة لبعض السلع أو الخدمات عند «غياب المنافسة لأسباب فنية» ولكن ذلك فقط في ظروف معينة، على سبيل المثال عندما «لا يوجد بديل معقول أو بديل متاح». وتسمح هذه المذكرة أيضاً بتقليص الجداول الزمنية لعملية تقديم العطاءات التي تتسم بالانفتاح. ومع ذلك، لا تزال هناك بعض الضمانات المعمول بها، بما في ذلك أنّ السلطات المتعاقدة ينبغي أن «تحتفظ بمبرر مكتوب» وبالرغم من تحديد الجداول الزمنية وفقاً للحاجة، إلا أنها يجب أن تظل «معقولة ومناسبة».</p>	<p>المملكة المتحدة</p>
<p>قد يكون لدى بعض الاختصاصات القضائية مصادر متعددة موجودة مسبقاً لسياسات أو تشريعات الشراء، بالإضافة إلى أطر الطوارئ التي يجب أن تكون الأجهزة العليا للرقابة على دراية بها عند حدوث أزمة. في الهند، يتضمن قانون الأمراض الوبائية لعام ١٩٨٧ أحكاماً تسمح للسلطات «باتخاذ تدابير خاصة ووضع اللوائح» لمنع تفشي أي مرض أو انتشاره (حكومة الهند ١٨٩٧). يسمح دليل مشتريات السلع لعام ٢٠١٧ ببعض الاستثناءات لعمليات الشراء المنتظمة، مثل السماح للسلطات «بتخطي تأهيل مقدم العطاء» توفيراً للوقت (حكومة الهند ٢٠١٧). وتسمح الخطة الوطنية لإدارة الكوارث لعام ٢٠١٩ للسلطات «بالقيام بعمليات شراء طارئة للمؤن» (حكومة الهند ٢٠١٩). هناك أيضاً سياسات وتشريعات محلية ذات صلة، مثل دليل الشراء من المتاجر ٢٠١٣، لحكومة ولاية كيرالا لعام ٢٠١٣، الذي يسمح أيضاً بتجاوز بعض العمليات مع ضمان استمرار وجود سجل يتضمن «سبب اتخاذ هذا القرار» (حكومة ولاية كيرالا ٢٠١٣).</p>	<p>الهند</p>

الضمانات

أجرى مكتب الرقابة الوطني في المملكة المتحدة تحقيقاً في المشتريات الحكومية أثناء الجائحة بإعمال عددًا من اللوائح، بما في ذلك الإطار المذكور أعلاه (مكتب مجلس الوزراء ٢٠٢٠)، بالإضافة إلى قواعد السلوك الأخرى التي تحدد على سبيل المثال المتطلبات المتعلقة بالوزراء لإعلان تضارب المصالح (المراقب والمدقق العام ٢٠٢٠). وذكر التقرير أنه لم تكن هناك وثائق كافية توضح سبب اختيار موردين بعينهم وكيف تم تخفيف المخاطر الناشئة عن عدم وجود عملية تنافسية. يمكن أن يساعد هذا النوع من الرقابة في فهم أوجه لالتزام الحكومة بالسياسة عند الشراء السريع مع توفير بعض المعلومات حول فعالية أطر الطوارئ هذه في تلبية احتياجات الأزمة مع حماية الأموال العامة من سوء الإدارة.

تعد هذه السياسات والأطر ضرورية لتمكين الأجهزة العليا للرقابة من تنفيذ عمليات رقابة الالتزام السابقة واللاحقة. وغالباً ما توفر هذه السياسات أطراً تشريعية وتنظيمية واضحة يمكن للمدققين خلالها تحديد مدى اتباع إجراءات طوارئ معينة. قد تتطلب هذه العملية في كثير من الأحيان دعوات لإصدار أحكام من المدققين حول حدود مرونة كل إطار، مثل تحديد ما إذا كان قد تم تقديم تبرير كافٍ، وما إذا كان هناك أي بدائل مناسبة للقرارات المتخذة. من المهم أيضاً ملاحظة أنّ بعض البلدان قد أنشأت أطراً أثناء الجائحة بهدف الحفاظ على مستويات قوية من الشفافية، مما يدل على أنّ المفاضلة بين الكفاءة والسرعة ليست بالضرورة حتمية أو لازمة. على سبيل المثال، وضعت وكالة المشتريات في كولومبيا موارد جديدة لضمان استمرار الشفافية والمساءلة في طليعة الاستجابة للمتطلبات بالرغم من الحاجة إلى السرعة (كولومبيا كومبرا إيفيسينتي ٢٠٢٠).

المصادر المفيدة الأخرى

- مايكل بورنيت، المعهد الأوروبي للإدارة العامة (٢٠٢٠) – «الرقابة على المشتريات – المساعدة في ضمان إنفاق الأموال العامة بشكل جيد في وقت الأزمة»
- المراقب والمدقق العام (مكتب الرقابة الوطني في المملكة المتحدة) (٢٠٢٠) – التحقيق في المشتريات الحكومية أثناء جائحة كوفيد-١٩
- ياسمين كيندال وآخرون (شراكة تعاقدية مفتوحة) (بدون تاريخ) – تصدي المشتريات العالمية لكوفيد-١٩: كيف تعمل بشكل أفضل في حالات الطوارئ
- غافن هايمن (شراكة تعاقدية مفتوحة) (٢٠٢٠) – «مشتريات الطوارئ فيما يتعلق بكوفيد-١٩: الشراء السريع والمفتوح والذكي»
- مكتب المراقب العام لجمهورية فيجي (٢٠٢٠) – تقرير الرقابة حول عمليات رقابة الالتزام المتعلقة بمكافحة كوفيد-١٩
- راشيل بليتمان وأليكس ميتكالف (جمعية المحاسبين القانونيين المعتمدين) (٢٠٢٠) – نماذج جديدة للمشتريات العامة

أجرى مكتب المدقق العام لجمهورية فيجي (٢٠٢٠) عملية رقابة الالتزام على جوانب مختلفة لتصدي الحكومة للجائحة. وأفاد التقرير أنه تم التعامل مع شراء موارد، مثل المعدات الطبية ومعدات الحماية الشخصية، بما يتماشى إلى حد كبير مع العمليات والسياسات ذات الصلة، لكنه أشار إلى أنه لا تزال هناك فرص «لتعزيز المساءلة عن الأموال المخصصة». لذلك يمكن النظر إلى عمليات الرقابة هذه على أنها طريقة لتقييم الالتزام بالسياسات الحالية لمشتريات الطوارئ وفرصة لضمان ملائمة أطر الطوارئ المستقبلية للزمة الحالية بشكل أفضل. على سبيل المثال، على الرغم من أنّ بعض جوانب عمليات الشراء يجب أن يتم تجاوزها من أجل السرعة، لا تزال هناك بعض ضمانات الشفافية المعمول بها لضمان حماية المال العام حتى في أكثر الأوقات غموضًا (هايمن ٢٠٢٠).

المراجع

- راشيل بليتمان وأليكس ميتكالف (٢٠٢٠)، نماذج جديدة للمشتريات العامة: أداة للتعاقد المستدام. يُمكن التعميل من خلال الرابط التالي <https://www.accaglobal.com/my/en/professional-insights/pro-accountants-the-future/New_models_public_procurement.html> تم الاطلاع في ٢٨ أبريل ٢٠٢١.
- مايكل بورنيت، (٢٠٢٠)، «٢٠٢٠ – الرقابة على المشتريات – المساعدة في ضمان إنفاق الأموال العامة بشكل جيد في ظل الأزمة» [مقال على الموقع الإلكتروني]، <https://www.eipa.eu/procurement-audit-helping-to-ensure-public-money-is-well-spent-in-the-crisis/> تم الاطلاع في ٢٨ أبريل ٢٠٢١.
- مكتب مجلس الوزراء (٢٠٢٠)، مذكرة سياسة المشتريات – مكافحة كوفيد-١٩. مذكرة المعلومات المتعلقة بمذكرة سياسة المشتريات، مارس <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/873521/PPN_01-20_-_Responding_to_COVID19.v5_1_1.pdf> تم الاطلاع في ٢٦ أبريل ٢٠٢١.
- كولومبيا كومبرا إيفيسيتي (٢٠٢٠)، «الشراء في حالات الطوارئ: النهج الرقمي لكولومبيا تجاه كوفيد-١٩» [مقال على الموقع الإلكتروني] <https://www.digitalbuyingguide.org/en/case-studies/emergency-buying-colombias-digital-approach-to-covid-19/> تم الاطلاع في ٢٦ أبريل ٢٠٢١.
- المراقب والمدقق العام (المملكة المتحدة) (٢٠٢٠)، التحقيق في المشتريات الحكومية أثناء جائحة كوفيد-١٩ <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/11/Investigation-into-government-procurement-during-the-COVID-19-pandemic.pdf> تم الاطلاع في ٢٦ أبريل ٢٠٢١.
- المفوضية الأوروبية (٢٠٢٠)، إرشادات المفوضية الأوروبية حول استخدام إطار المشتريات العامة في حالة الطوارئ المتعلقة بأزمة كوفيد-١٩ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=EN> تم الاطلاع في ٢٦ أبريل ٢٠٢١.
- فيتور جاسبار، ورفائيل لام، وباولو ماورو. ومهدي رئيسي (٢٠٢١)، «العدم الحكومي أمر حيوي مع اندفاع الدول نحو التلقيح» [مقال على مدونة صندوق النقد الدولي] <https://blogs.imf.org/2021/01/28/government-support-is-vital-as-countries-race-to-vaccinate/> تم الاطلاع في ٢٦ أبريل ٢٠٢١.
- حكومة الهند (١٨٩٧)، قانون الأمراض الوبائية ١٨٩٧ <https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/15942/1/epidemic_diseases_act%201897.pdf> تم الاطلاع في ٢٦ أبريل ٢٠٢١.
- حكومة الهند (٢٠١٧)، دليل مشتريات السلع <https://doe.gov.in/sites/default/files/Manual%20for%20Procurement%20of%20Goods%202017_0_0.pdf> تم الاطلاع في ٢٦ أبريل ٢٠٢١.
- حكومة الهند (٢٠١٩)، الخطة الوطنية لإدارة الكوارث <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ndmp-2019.pdf> تم الاطلاع في ٢٦ أبريل ٢٠٢١.
- حكومة ولاية كيرالا (٢٠١٣)، دليل الشراء من المتاجر <https://kerala.gov.in/documents/10180/2d39e4d8-2c86-4898-97d5-030c58d19de0> تم الاطلاع في ٢٦ أبريل ٢٠٢١.
- غافن هايمن، (٢٠٢٠)، «مشتريات الطوارئ فيما يتعلق بكوفيد-١٩: الشراء السريع والمفتوح والذكي» [مقال على الموقع الإلكتروني]، ٢٥ مارس <https://www.open-contracting.org/2020/03/25/emergency-procurement-for-covid-19-buying-fast-open-and-smart/> تم الاطلاع في ٢٦ أبريل ٢٠٢١.
- ياسمين كيندال، وأندريه بيثيرام، وسكارليت جورج، وريتشارد ستيرلينغ، (بدون تاريخ) تصدي المشتريات العالمية لكوفيد-١٩: كيف تعمل بشكل أفضل في حالات الطوارئ <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2020/10/OI-OCP-GlobalProcurementResponses_lessons.pdf>
- مكتب المراقب العام، جمهورية فيجي (٢٠٢٠)، تقرير الرقابة حول عمليات رقابة الالتزام المتعلقة بمكافحة كوفيد-١٩ <http://www.oag.gov.fj/wp-content/uploads/2020/12/Audit-report-on-covid-19-response.pdf> تم الاطلاع في ٢٦ أبريل ٢٠٢١.
- (الحد من مخاطر الفساد بالبيانات) (بدون تاريخ)، مشتريات الطوارئ أثناء كوفيد-١٩ <https://www.access-info.org/wp-content/uploads/19-RECORD_Transparency-in-Emergency-Procurement.pdf> تم الاطلاع في ٢٦ أبريل ٢٠٢١.
- مشروع العدالة العالمي (بدون تاريخ)، الفساد وجائحة كوفيد-١٩ <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Corruption%20Design%20File%20V4.pdf> تم الاطلاع في ٢٦ أبريل ٢٠٢١.
- توم رايت، وشون داربي (٢٠٢٠)، «إيجاد كوفيد-١٩ ظروفًا يُمكن أن يظهر فيها الفساد في المشتريات الصحية. فيما يلي كيف يُمكن أن يساعد الانفتاح في التعاقد» [مقال على الموقع الإلكتروني]، ٧ يوليو <https://www.transparency.org.uk/covid-19-has-created-conditions-which-corruption-health-procurement-can-flourish-heres-how-open> تم الاطلاع في ٢٦ أبريل ٢٠٢١.